

استراتژی ایجاد «شبکه منطقه‌ای» به منظور تقویت پیوندهای میان شهر و روستا

دستور کاری برای پژوهش‌های سیاستگذاری با اشاره به کشور اندونزی

نویسنده: مایک داگلس

مترجم: سوسن چاره‌جو

A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages

An agenda for policy research with reference to indonesia

MIKE DOUGLASS

شدن مستلزم انتقال مازاد تولید از بخش ظاهراً نحیف کشاورزی به بخش صنعتی شهری می‌باشد. بر طبق این دیدگاه جذب منابع نیروهای سرمایه‌داری و کاری مناطق روستایی توسط شهرها با نام و توجیه توسعه‌ی اقتصادی درازمدت صورت می‌گرفت (فان و رانی، ۱۹۶۴).

سیاست‌های کلی برگرفته از آراء لوئیس و دیگران خواستار سرعت بخشی به رشد صنعتی و گذر به یک جامعه‌ی شهر - مدار بود. عمده نگرانی‌های اکثر کشورهای آسیایی تا قبل از دهه‌ی هفتاد میزان کم گسترش شهرنشینی و گسترش فقر در روستاها بود که به افزایش مهاجرت روستائیان به شهرها به عنوان یک فرآیند رشد شهری نامتعادل و زیانبار منجر می‌شد و بر مبنای گسترش خدمات غیر مولد شهری استوار بود نه بر مبنای عوامل پویای گسترش صنعت. در آن دوران کارشناسان برنامه‌ریزی بر این عقیده بودند که افزایش سرعت توسعه‌ی صنعتی شهری «واقعی» برای جبران محدودیت‌های توسعه‌ی روستایی اجتناب‌ناپذیر است. خواه بدان از دیدگاه نوسازی نگریسته شود، خواه از دیدگاه اقتصادی.

از اواخر دهه‌ی ۱۹۵۰ دیدگاهی متفاوت در یک زمینه‌ی جدید برنامه‌ریزی منطقه‌ای که تا حدودی بر مبنای مدل‌های مرکز - پیرامون و قطبش فضایی بود، پدیدار شد. براساس این دیدگاه در اکثر کشورهای در حال توسعه مزایا و منافع رشد اقتصادی بیش از پیش در یک یا چند منطقه‌ی شهری مرکزی انباشته شدند. حرف اصلی مدل‌ها این بود

تدوین استراتژی شبکه‌ی منطقه‌ای برای ایجاد پیوندهای متقابل میان شهر و روستا، دستورالعملی است برای تحقیقات بیشتر در زمینه‌ی ارائه‌ی خط‌مشی مناسب با تأکید بر کشور اندونزی، در نوشته‌ی حاضر کوشیده شده برای حل مشکل عدم ارتباط مزمین میان نظریه‌ها و برنامه‌های توسعه‌ی روستایی و شهری، استراتژی شبکه‌ی منطقه‌ای که تحلیل‌های موجود به موضوع پیوستگی و وابستگی متقابل میان روستا و شهر توجه دارد، معرفی گردد. برای تشریح بیشتر این استراتژی چند مثال در مورد شرایط منطقه‌ای اندونزی ارائه شده است.

معضل غلبه بر جدایی میان شهر و روستا در برنامه‌ریزی

بحث و بررسی در زمینه‌ی ماهیت رابطه‌ی میان روستا و شهر جایگاه ویژه‌ای در نظریه و برنامه‌ریزی توسعه دارد. در دهه‌ی ۱۹۵۰ این گونه مباحث عمدتاً حول این محور مطرح می‌شد که آیا شهرها در روابطشان با مناطق روستایی تحت نفوذ خود نقشی انگلی داشته‌اند یا مولد (Generative). می‌دانیم که تأثیر نیروهای مولد ناشی از صنعتی شدن که نتیجه‌ی گسترش شهرنشینی هستند، بسیار قوی‌تر از تأثیرات انگلی احتمالی شهر بر مناطق روستایی است (Singer ۱۹۶۴). مدل توسعه‌ی اقتصادی مطرح شده از سوی لوئیس (Lewis)، که در آن زمان طرفداران زیادی پیدا کرد، معتقد بود که رشد اقتصادی و صنعتی

گفته‌های فوق می‌توان نتیجه گرفت که برای کاهش فرآیند قطبش بهترین راه، مداخله‌ی دولت است. این سؤال که دولت با اتخاذ چه سیاست‌هایی می‌تواند مداخله کند یک پاسخ داشت و آن هم تشویق شهرنشینی در نواحی پیرامونی بود که در علم توسعه‌ی منطقه‌ای به رویکرد مرکز رشد یا قطب رشد معروف است. (فریدمن، ۱۹۶۸) بر طبق این استراتژی تنها پیدایش شهرها در نواحی پیرامونی می‌تواند رشد مراکز شهری را به چالش بکشد. از نقاط ضعف این استراتژی آن است که هیچ‌گونه راهکار روستایی مشخصی ندارد و معتقد است که نواحی روستایی تحت تأثیر شهرها توسعه می‌یابند و نیازی به تحقیقات جامع و مانعی در زمینه‌ی خود روستاها نمی‌بینند. فقدان عنصر توسعه‌ی روستایی در این استراتژی کاملاً مشهود است، اما علی‌رغم این ضعف و بسیاری انتقادات دیگر که بر رویکرد قطب رشد وارد می‌شود، خصوصاً این انتقادات که در یک دوره‌ی گذر احتمال آن‌که به هم پیوستی اثربخش

در یک ناحیه تحقق یابد بسیار اندک است، این استراتژی همچنان به عنوان نظریه‌ی غالب توسعه‌ی فضایی در سراسر دنیا خصوصاً آسیا مطرح است. در دهه‌ی ۷۰ میلادی دیدگاهی جدید مشتمل بر این فکر که شهرها عامل به وجود آورنده‌ی مشکلات روستایی هستند نه حلال این مشکلات تحت عنوان «تعصب ضد شهری» در توسعه‌ی روستایی پدیدار شد بر طبق این دیدگاه عقب‌ماندگی روستایی ناشی از عملکرد نیروهای فزاینده‌ی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است که شهرها را بر روستاها ارجحیت می‌دهند (لیپتون، ۱۹۷۷). همچنین قرائت‌های دیگری از این دیدگاه چنین مدعی می‌شود که برنامه‌ریز توسعه مجرم اصلی در عقب‌ماندگی روستاهاست، چرا که به امر توسعه‌ی روستایی اولویت نمی‌دهد و موضوع‌های دیگری را بر آن مقدم می‌دارد. از جمله تعصبات نظام‌مندی که مانع از ادراک معضلات روستایی توسط برنامه‌ریز و اتخاذ تدابیر مناسب برای رفع آن‌ها می‌شود عبارتند از:

- جاذبه‌های زندگی در پایتخت برای پیشرفت‌های شغلی.
- جایگاه پائین اقتصاد کشاورزی.
- جلوگیری از ملاقات‌های روستائیان در خلال فصول بارانی وقتی که شرایط در بدترین وضعیت قرار دارد.

که این مزایای انباشته شده در مناطق مرکزی به زیان مناطق جانبی روستایی است. شهرها به گونه‌های مناطق روستایی را سازماندهی می‌کردند که در خدمت منافع شهری باشند. این امر مشکلاتی چون خروج سرمایه، فرار مغزها و انتقال دیگر امکانات روستایی به شهرها را به دنبال داشت که مانع عظیمی بر سر راه توسعه‌ی مناطق روستایی محسوب می‌گردید. شهرها فعالانه مناطق روستایی را استثمار می‌کردند. گسترش فقر در مناطق روستایی و افزایش مهاجرت روستائیان به شهرها ناشی از تقویت پیوستگی‌های روستایی - شهری بود، نه جداسازی مناطق روستایی از مناطق شهری. همچنین این عقیده که اقتصاد مناطق روستایی، اقتصادی بیش از آن منزوی تک محصولی و مبتنی بر منابع طبیعی است که بتواند در خدمت اهداف شرکت‌ها و سازمان‌های شهری باشد، با آراء نظریه‌ی وابستگی که همزمان با آن به منصفی ظهور رسید، همخوانی دارد. بر طبق این نظریه ملت‌های شهرنشین شمال به طور عمده اقتصاد کشاوری کشورهای جنوب را عقب نگه می‌داشتند. به هم پیوستگی‌های روستایی - شهری بخشی از زنجیره‌های جهانی قدرت و کنترل بودند که مدام به فقر و عقب‌ماندگی مناطق روستایی دامن می‌زدند.

گرچه این اندیشه که شهرها «انباشتگاهایی» هستند که مانع از توسعه‌ی مناطق روستایی می‌شوند. (آمسترانگ و مک گی، ۱۹۸۵) هنوز طرفدارانی دارد اما اندیشه‌ی دیگری که حامیان بسیار بیشتری یافته است، این است که تبعات منفی رشد شهرنشینی برای مناطق روستایی، گذرا و کوتاه‌مدت هستند؛ یعنی تنها در مراحل آغازین فرآیند توسعه پدیدار می‌شوند. (ویلیامسن، ۱۹۶۵). همزمان با تکامل نظام‌های فضایی انتظار می‌رود که انگیزه‌های توسعه در سراسر مناطق کشور پدیدار شده و فرآیندهای قطبش را که در گذشته وجود داشت، معکوس نمایند.

گرچه این نظریه تحقیقات بسیاری را به دنبال آورد، اما نتوانست نشان دهد که کاهش روند قطبش به طور مستمر در هیچ‌یک از کشورهای در حال توسعه رخ داده است و یا این که این کاهش نتیجه‌ی اجتناب‌ناپذیر افزایش درآمد ناخالص سرانه‌ی ملی و تطابق آن با معیارهای مراحل تکامل یافته‌ی توسعه بوده است. (Douglass، ۱۹۹۰) با توجه به

- سیاست سؤال نکردن از نخبگان روستا در مورد اختلافات اجتماعی و یا فقر (چمبرز، ۱۹۹۵).

گرچه اکثر مباحث انجام شده در باب روستا - شهر همچنان انتزاعی و بدون شواهد تجربی قاطع برای رد یا اثبات دیدگاه‌های ضد شهری یا ضد روستایی باقی ماند، نتیجه‌ی حاصل از آن بحث پیدایش یک ناپوستگی عجیب در برنامه‌ریزی بود. در یک طرف برنامه‌ریزان شهری قرار دارند که برای توسعه‌ی مناطق روستایی برنامه‌ریزی می‌کنند، در حالی که خود در شهرها مستقرند و اطلاعات اندکی در زمینه‌ی امکانات بالقوه‌ی توسعه‌ی روستایی با استفاده از منابع روستایی و کشاورزی دارند. دورنمای آن‌ها از روستاها مستمل است بر قطب‌های شهری و خطوط حمل‌ونقل ارتباطی ترسیم شده بر روی نقشه‌های جمعیت‌شناختی. از دیدگاه اینان همگرایی منطقه‌ای از طریق رشد شهرنشینی جایگاه ویژه‌ای دارد؛ به بیان دیگر در سیاست‌های آن‌ها رگه‌های مشخصی از تعصب شهری هویداست.

در دیگر سو برنامه‌ریزان توسعه‌ی روستایی قرار دارند که به شهرها به دید عوامل انگلی و بیگانه با منافع روستایی می‌نگرند. از این رو این برنامه‌ریزان در دورنمای روستایی خود جایگاهی برای شهرها متصور نمی‌شوند و ترجیح می‌دهند که مناطق روستایی را تنها مشتمل بر زمینه‌های کشاورزی و منابع و روستاها بدانند. تلاش‌های صورت گرفته در زمینه‌ی برنامه‌ریزی روستایی همگرا عمدتاً روستا و زمین‌های کشاورزی آن را بالاترین واحد توسعه می‌دانند. از این رو سیاست‌های این برنامه‌ریزان دارای رگه‌های مشخصی از تعصب روستایی است و آن‌ها علاقه‌ی بسیار اندکی به تحقیق در زمینه‌ی به خدمت‌گیری شهرها برای توسعه‌ی روستایی نشان می‌دهند.

با این وجود برای یک خانوار روستایی دورنمای زندگی روزمره دربر گیرنده‌ی هر دو عنصر شهری و روستایی می‌باشد. به هم پیوستگی‌های روستایی - شهری جزئی از حقایق همیشگی برای خانوارهای روستایی است، خانوارهایی که وظایف معدودی چون درآمدزایی با کار بر روی مزرعه، حفظ یک فضای زندگی در روستا و مراجعه به شهرهای دور و نزدیک برای خرید، فروش، کار و استفاده از خدمات تخصصی دارند. چالشی که فراروی برنامه‌ریزی منطقه‌ای روستایی قرار دارد غلبه بر ناپوستگی روستایی - شهری می‌باشد. این امر از طریق وارد ساختن این حقیقت در چارچوب‌های توسعه و شناسایی خطمشی‌های لازم برای گسترش منافع مشترک خانوارهای روستایی - شهری صورت می‌گیرد.

هدف از این مقاله ترسیم یک چارچوب برنامه‌ریزی منطقه‌ای است که به هم پیوستگی‌های روستا - شهر را دربر می‌گیرد و قابل تطبیق با موقعیت‌های محلی متعدد می‌باشد.

پیوندها و وابستگی‌های متقابل میان شهر و روستا

ارائه‌ی چارچوب‌های جامع در زمینه‌ی توسعه‌ی روستایی - شهری که به روشنی مشوق و محرک توسعه‌ی روستایی باشد، در دهه‌ی ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ اذهان را به خود معطوف ساخت. برخی از تلاش‌های صورت گرفته از قبیل رویکرد «عملکردهای شهری در توسعه‌ی روستایی» که ذیلاً بدان پرداخته خواهد شد، تا حدودی اشکال پوشیده تعصب ضد شهری بودند. دیگر تلاش‌ها چون برنامه‌های بسیاری که تحت عنوان توسعه‌ی روستایی یکپارچه (Integrated rural development I.R.D) مطرح بودند، اشتباهی متشابه مرتکب شده بودند، یعنی به ندرت عناصر مشخص شهری را دخیل می‌دانستند. به بیان دیگر به نوعی تعصب روستایی داشتند. طرح توسعه‌ی روستایی یکپارچه (IRD)، گرچه نقش عمده‌ای در گسترش این فکر داشت که توسعه‌ی روستایی فرآیندی چند وجهی است و فعالیت‌های کشاورزان و همچنین غیر کشاورزی را دربر می‌گیرد، اما هدف اصلی و اولیه‌ی آن بهبود هماهنگی در برنامه‌ریزی از طریق برنامه‌ریزی بخشی یکپارچه در مناطق خاص بود (Birgegard, 1988-cohen, 1980). گرچه فعالیت‌ها همچنان تحت نام IRD سازماندهی می‌شوند، حتی در جاهایی که بعد فضایی نیز تلویحاً مد نظر باشد، اما طرح IRD تقریباً همواره محدود است به عملکردهای بازاریابی، گرایش به نگرستن به مشکلات روستایی از زاویه‌ی روستایی و کشاورزی همچنان ادامه دارد.

از میان معدود چارچوب‌هایی که صراحتاً توسعه‌ی روستایی و شهری را با هم تلفیق می‌کرد، رویکرد (اگروپلیتن) بود که مدعی است بهترین روش برای توسعه‌ی مناطق روستایی مرتبط ساختن توسعه‌ی روستایی و شهری در سطح محلی است. اما از دیدگاه اگروپلیتن برای تحقق توسعه به سه نکته‌ی اساسی می‌بایست توجه کرد:

- دسترسی به زمین کشاورزی و آب
- واگذاری اختیارات سیاسی - اداری به مقامات محلی
- تغییر در خطمشی‌های توسعه‌ی ملی به نفع حمایت از تولیدات متنوع کشاورزی

در رویکرد (اگروپلیتن) به شهر کوچک واقع در منطقه‌ی روستایی به دیده‌ی جایگاه اصلی فعالیت‌های غیر کشاورزی و وظایف سیاسی اداری نگریسته می‌شود نه به دیده‌ی قطب رشد اقتصادی. همچنین بر طبق این رویکرد در اکثر کشورها مقیاس منطقه‌ای مناسب‌ترین واحد توسعه به شمار می‌رود و این امر دو علت دارد: از یک سو مقیاس شهرستان آن قدر کوچک است که دسترسی خانوارهای روستایی به وظایف شهری را به آسانی ممکن می‌کند و از سوی دیگر آن قدر بزرگ است که بر محدودیت‌های استفاده از روستا به عنوان واحد اقتصادی برگزیده برای



طرفدار در این زمینه کتاب «جانسون» (جانسون، ۱۹۷۰) بود که ریشه در نظریه‌ی مکان مرکزی داشت. جانسون با تمسک به مسائل کشور هند، چنین ابراز می‌داشت که توسعه‌ی روستاها برای پر کردن خلاء موجود میان «شهرهای بزرگ انگلی» و روستاها یکی از شرایط لازم برای تجاری سازی کشاورزی می‌باشد. وی عقیده داشت وظیفه‌ی برنامه‌ریز تشویق گسترش بازار شهرها می‌باشد. گرچه نظریه‌ی مکان مرکزی چارچوب کلی و نهایی بود، اما می‌بایست جایگاه شهرها در ارتباط با یکدیگر مشخص شود، چرا که این امر باعث می‌شد با توجه به اندازه و جایگاه آن‌ها در هرم شهری، فضا و ترکیب کارکردی مناسب به آن‌ها تعلق گیرد.

آراء جانسون در حمایت از گزینش روستاها کلیدی به عنوان مراکز توسعه‌ی روستایی بعدها به عنوان مجموعه‌ای از نقش‌هایی که می‌بایست توسط شهرها در مناطق روستایی به منظور توسعه‌ی این مناطق صورت گیرد، معروف شد. همچنین «روند ینلی» (Rondinelli) نیز نظریات جانسون را بسط داده با نام «وظایف شهرها در توسعه‌ی روستایی» مطرح ساخت. از میان وظایف شهرها در توسعه‌ی مناطق روستایی به موارد زیر اشاره می‌شود:

- مرکز خدمت‌رسانی به مصرف‌کنندگان برای خرید کالاهای مصرفی با دوام و کم دوام
- مرکز ارائه‌ی خدمات سطح بالای عمومی و خصوصی

رشد و متنوع سازی اقتصاد غلبه نمایند. همچنین رویکرد آگروپلیتن مطرح می‌کند که اگر برنامه‌ریزی در سطحی سازماندهی شود که به تولید کنندگان و خانوارهای روستایی نزدیک باشد، بهره‌گیری از دانش محلی (دانش عوام) در آن راحت‌تر و مثمرتر خواهد بود.

گرچه در عمل توجه چندانی، آن هم به صورت ناقص، به رویکرد آگروپلیتن نشده است، اما نباید از نظر دور داشت که اصول تمرکززدایی و گرایش مردم‌سالاری که مسائل مطرح در آن از معضلات عمده‌ی برنامه‌ریزی در آسیای معاصر است، چگونه است؟ چالش مذکور در رویکرد آگروپلیتن عبارتست از این‌که چگونه می‌توان ظرفیت‌سازی محلی و مشارکت عمومی را در یک برنامه گنجانده و از این طریق در جریان توسعه‌ی ملی منافع مشترکی را برای مناطق روستایی و شهری به ارمغان آورد.

نگاهی یک جانبه به نقش شهرها در توسعه‌ی روستایی

گرچه همچنان در برنامه‌ریزی توسعه، میان برنامه‌ریزان روستایی و شهری، اختلاف نظر وجود دارد، اما به مرور زمان گروه کوچکی از برنامه‌ریزان پا به عرصه‌ی گذاشته‌اند که بر نقش شهرها در توسعه‌ی مناطق روستایی پای می‌فشارند. در دهه‌ی هفتاد این دیدگاه توجه خود را معطوف به نقش روستاها کرد، روستاها را قاعده‌ی هرم نظام شهری قرار دارند نه در رأس آن. یکی از آثار اثرگذار و پر

- ارتباط با بازارهای ملی و یا بین‌المللی برای فروش فرآورده‌های روستایی

- مرکز پشتیبانی و تولید

- مرکز عمل‌آوری فرآورده‌های طبیعی کشاورزی

- ایجاد مشاغل غیر کشاورزی برای کارجویان روستایی

- مرکز اطلاع‌رسانی و علمی - فرهنگی

این مجموعه وظایف یاد شده، توجه برنامه‌ریزان منطقه‌ای را به خود جلب کرده است. البته جامه‌ی عمل پوشاندن به این مفاهیم انتزاعی و یا تدوین خط مشی‌های واقعی براساس آن‌ها دشوار است. این امر دلایل چندی دارد: اول آن که نظریات فوق‌الذکر، بسیار انتزاعی هستند و به این معضل اشاره نمی‌کنند که شهرها چگونه باید نقش‌های توسعه‌ای خود را در شرایط گوناگون منطقه‌ای ایفا نمایند. مثلاً نقشی که ممکن است یک شهر در منطقه‌ی تولید برنج ایفا کند با نقش شهری واقع در حاشیه‌ی یک کلان شهر صنعتی بسیار متفاوت است، از این رو گرچه لیست ارائه شده در مورد نقش شهرها به ظاهر جذاب و ارزشمند است، اما اشاره‌ای به این حقایق نمی‌کند که چگونه باید هر یک از این نقش‌ها در شرایط ویژه به منصفی ظهور درآید. پس نقش شهرهای مختلف که در شرایط منطقه‌ای متفاوت واقع شده‌اند، ناشناخته می‌ماند. دوم آن - که روش‌های ارائه شده برای گزینش روستا شهرهای کلیدی برای سرمایه‌گذاری مشخص نیست. مثلاً مشخص نیست که آیا باید شهرهایی که هم اکنون چنین نقشی را ایفا می‌کنند، گزینش شوند یا این که شهرهایی انتخاب شوند که از توان بالقوه‌ی لازم برای ایفای این نقش برخوردارند و اگر شق دوم درست باشد، منظور از توان بالقوه چیست؟ از آنجا که رشد اقتصادی در اکثر مناطق روستایی یا آسیایی نسبتاً اندک است و از آنجا که روستا شهرها نتوانسته‌اند نقش‌های متصور شده برای خود را به درستی ایفا کنند، اگر خواهان انتخاب روستا شهرها برای تحقق برنامه‌های توسعه‌ی روستایی ملی هستیم، در نظر گرفتن توان بالقوه بالا برای آن‌ها وظیفه‌ی اصلی است، اما از آنجا که چنین توانی را تنها با توجه به فرصت‌ها و نیازهای هر منطقه‌ی روستایی می‌توان تعیین کرد، به این نتیجه می‌رسیم که نقش هر شهر مرتبط است با شرایط منطقه‌ای آن. اما بررسی جداگانه‌ی هر شهر بدست نمی‌آید. اما در روش‌های گزینش شهرهای کلیدی صرفاً به ویژگی‌های خود شهرها تکیه شده است. مثلاً در منطقه‌ی بیکل (Bicol) فیلیپین هیچ‌گونه مطالعه‌ای در برنامه‌ی تحقیقاتی روستایی در نظر گرفته نشده است (روند نیلی، ۱۹۷۹، کاپل، ۱۹۸۷).

استفاده‌ی مکانیستی از نظریه‌ی مکان مرکزی برای تدوین مجموعه‌ای ثابت و مشخص از وظایف همه‌ی شهرها در یک سطح خاص هرم شهری با مشکلات نظری و اجرایی بسیاری روبروست. به

عنوان مثال بررسی‌های صورت گرفته در مورد روستا شهرها توسط «کوهن» (Cohen) نشان داد که وظایف شهری در چهار نوع منطقه‌ی مختلف مالزی متفاوت است. این چهار منطقه عبارتند از:

۱- مناطقی که در آن‌ها تولید کنندگان خرد برنج کار اکثریت دارند.

۲- منطقه‌ی اراضی بزرگ.

۳- سکونتگاه‌های مرزی.

۴- مناطق جنگل کاری گسترده.

کوهن با مطالعات خود به این نتیجه رسید که این تصور که وسعت شهر و تنوع فعالیت‌های شهری با یکدیگر رابطه‌ی مستقیم دارند، در مورد مراکزی که در قاعده‌ی نظام هرم شهری در کشورهای در حال توسعه قرار دارند، مصداق ندارد و همچنین سازماندهی فضای شهری منطقه‌ای ماحصل شکل و ساختار کشاورزی است نه بالعکس. تنوع و اختلاف در محصولات کشاورزی و ساختار سازمانی تولید در زمینه‌ی تنوع در آرایش کارکردی شهرستان‌ها نقش تعیین کننده دارند.

سومین و مشکل‌سازترین مسئله این تصور است که تمامی وظایف شهری، توسعه‌ای هستند و تأثیرات منفی آن‌ها از تأثیرات مثبتشان کمتر است. بر این اساس اگر مثلاً وظایف شهری مربوط به یک بانک، یک عامل خرید و فروش املاک، یک شرکت الوار و یا یک دفتر اداری باشد که در روستا شهر مورد نظر باشد، فرض بر این است که این وظایف برای مناطق روستایی و خانوارهای ساکن آن‌ها، صرف نظر از طبقه‌ی اجتماعی یا اقتصادی سودمند هستند. همچنین هنگام رویکرد «UFRD» در فیلیپین تصور بر این بود که ساخت یک بانک در شهر خود به خود توسعه‌ی روستایی را به دنبال خواهد داشت، زیرا از این طریق نهادهای مالی و رسمی و مراکز اعتباردهی به نواحی روستایی نزدیک‌تر می‌شوند. با این وجود و با اشاره به مطالعات صورت گرفته در تایلند حتی اگر اکثریت شعبه‌های بانک‌ها در مناطق روستایی تأسیس گردد، بخش کشاورزی معمولاً از وام‌های بسیار ناچیزی بهره‌مند خواهد شد.

نکته‌ی حائز اهمیت که از این مشاهده می‌توان دریافت، این است که اثربخش بودن گسترش وظایف شهری در مناطق روستایی به منظور توسعه‌ی این مناطق به پیوستگی‌های واقعی روستا و شهر بستگی دارد و نباید چنین تصور کرد که هر نوع گسترش در هر شرایطی سودمند است.

حتی در جاهایی که وظایف شهری می‌تواند خانواده‌های روستایی را پوشش دهد، این امر چنان غیر یکنواخت صورت می‌گیرد که نه تنها معضلاتی چون نابرابری و فقر را کاهش نمی‌دهد، بلکه به آن‌ها دامن می‌زند. مثلاً در جاهایی که زمین به صورت غیر یکنواخت و ناعادلانه تقسیم شده است، مشاهده می‌شود که نهادهای یارانه‌ای دولتی برای



راهکاری برای توسعه‌ی این مناطق رویکرد «UFR» بود که از سوی «USAID» حمایت مالی می‌شد. این رویکرد که در دهه‌ی ۱۹۷۰ در منطقه‌ی بیگل به اجرا درآمد، شبیه طرح دره تنسی (Tennessee) بود. براساس این طرح، طرح توسعه‌ی بستر این رودخانه که دربر گیرنده‌ی پروژه‌های کشاورزی و برنامه‌های توسعه‌ی سد و آبیاری و توسعه‌ی شهری بود، به صورت یک برنامه‌ی توسعه‌ی منطقه‌ای جامع درمی‌آمد. این طرح تحت نظارت سرپرستی توسعه‌ی حوزه‌ی آبریز رودخانه‌ی بیگل (Bicol River Basin Development Authority) که دفتر مرکزی آن در مانیل (Manila) مستقر بود انجام شد؛ هدف از آن تبدیل یکی از فقیرترین مناطق فیلیپین به یک منطقه‌ی پویا و همچنین کاهش شورش‌های ضد دولتی در آن منطقه بود.

متأسفانه این طرح با مشکلی که معمولاً گریبان‌گیر برنامه‌ریزی مرکزی می‌شود، مواجه شد. یعنی هماهنگی بسیار ضعیف میان وزارتخانه‌های مختلف. این طرح همچنین بدون عنایت به هر گونه پیشنهاد برای اصلاحات ارضی و دیگر تحولات نهادی چه قبل از فرآیند برنامه‌ریزی و چه در خلال آن، به کار خود ادامه داد. در این برنامه به دو اصل تمرکز زدایی و افزایش مشارکت عمومی توجه چندانی نشده بود و فقط به تأسیس کارکردهای شهری در مناطق روستایی برای توسعه‌ی این مناطق بسنده شده بود. هیچ‌گونه مطالعه‌ای در زمینه‌ی

پرداخت وام و اعتبار برای توسعه‌ی کشاورزی در مناطق روستایی بنا نهاده شده‌اند، عمدتاً از سرشناسان و زمین‌داران بزرگ روستایی که از این وام‌های دریافتی برای خرید زمین‌های بیشتر استفاده می‌کنند، حمایت می‌کنند. همین موضوع باعث افزایش تعرفه‌ی اجاره‌بهای زمین و گسترش نابرابری در درآمدهای خانوارهای مختلف روستایی شود (خان، ۱۹۷۹) لیبتون (۱۹۷۷) نیز با توجه به تعصب شهری این موضوع را به شکل دیگر بیان کرده است. وی معتقد است که سرشناسان شهری دست در دست سرشناسان روستایی داده راه را برای انتقال محصول مازاد روستایی به شهرها هموارتر می‌کنند. نتیجه‌ی واقعی این همکاری آن است که فقر شهری به واسطه‌ی گسترش نقش دولت در برنامه‌های توسعه‌ی روستایی حالتی همیشگی پیدا می‌کند. به بیان ساده‌تر وظایف شهری از نقطه‌نظر اجتماعی بی‌طرف نیستند.

تحقیق در زمینه جایگاه واقعی شهرها در توسعه روستایی

تحقیقات صورت گرفته در زمینه‌ی نقش واقعی شهرها و مراکز رشد یافته در توسعه‌ی مناطق روستایی در کشورهایی از قبیل فیلیپین، مالزی، تایلند و اندونزی نشان می‌دهد که تلاش برای توسعه‌ی مناطق روستایی تنها با تکیه بر گسترش رشد شهری، با محدودیت‌های بسیاری مواجه است. یکی از نخستین اقدامات صورت گرفته برای استفاده از سرمایه‌گذاری‌های گزینشی در مناطق روستایی به عنوان

دو بررسی جداگانه در «چیانگ مای» (Chiang mai) دومین شهر بزرگ تایلند در آن زمان، به منظور ارزیابی میزان به هم پیوستگی‌ها و جریانات روستایی - شهری خاص انجام شده است. بررسی اول که در اواسط ۱۹۷۰ انجام شده است، نشان داد که تقریباً تمامی تأثیرات اقتصادی از قبیل خرید محصولات برای عمل آوری و تولید در چیانگ مای و تقاضا برای خدمات در روستاهای اطراف و افزایش درآمدها و هزینه‌های ساکنان این روستاها در شعاعی فراتر از یک ساعت رانندگی از این شهر شمالی تقریباً به سطح صفر می‌رسید. ساکنان روستاهای اطراف چیانگ مای عمدتاً برای خرید به این شهر می‌آمدند اما فراوانی این رفت و آمدها حتی برای کسانی که در شعاع ۹۰ دقیقه مسافت با اتوبوس از مرکز شهر زندگی می‌کردند تقریباً حدود یک مسافت در هفته بود و بیش از یک سوم این خانواده‌ها می‌گفتند که آن‌ها به ندرت به این شهر رفته‌اند و یا این که اصلاً به آنجا پا نگذاشته‌اند.

یک دهه بعد تحقیق مکمل دیگری در مورد چیانگ مای براساس تحقیق قبلی و مشابه آن انجام شد. این تحقیق چندین سال پس از آن صورت گرفت که دولت مرکزی چیانگ مای را به جزء معدود شهرهایی به حساب آورده بود که از لحاظ برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری به عنوان یک مرکز رشد منطقه‌ای در اولویت بودند، پژوهش پیش گفته نشان داد که علی‌رغم گسترش فضایی منابع اقتصادی - اجتماعی رشد سریع این شهر همچنان بسیار محدود است.

در حقیقت هزینه‌های صرف شده در کارخانه‌های چیانگ مای بیشتر منابع خود را عاید شهر بانکوک می‌کرد تا روستاهای اطراف. این بررسی به این نتیجه رسید که روستاها نمی‌توانند آنچه را که لازمی یک اقتصاد مدرن و صنعتی است برآورده سازند: «شاید بتوان گفت که تاکنون تلاش هماهنگی برای ایجاد فعالیت‌های بازرگانی نوینی که قادرند از تولیدات روستایی مثل فرآورده‌های کشاورزی استفاده کنند صورت نگرفته است». تحقیق همچنان اشاره کرد که روستائینی که یک ساعت با چیانگ مای فاصله دارند اکثر مایحتاج خود را از روستاهای خود و شهرک‌های اطراف آن برآورده می‌سازند و کمتر برای خرید به چیانگ مای می‌روند. همچنین وجود فروشندگانی دوره‌گرد که از روستایی به روستای دیگر می‌رفتند و کالاهای اساسی و حتی دیگر اقلام را به ساکنان آنجا می‌فروختند، باعث شده بودند هم مردم بتوانند غذا، پوشاک، دارو و وسایل آشپزخانه، شیرینی و دیگر کالاها را بدون نیاز به مراجعه به شهر دریافت دارند.

از این‌رو اگرچه در مقایسه با برری قبلی مطالعه نشان داد که تعداد بیشتری از روستائیان مجاور در تعامل با چیانگ مای بودند اما «اثر افزایش اقتصادی» همچنان محدود بود. تحقیقات مشابه صورت گرفته در مراکز رشد در چند کشور آسیایی (اندونزی، سریلانکا، فیلیپین،

شرایط و یا نیازهای مناطق روستایی انجام نشده بود. مطالعات صورت گرفته پس از ۱۰ سال از آغاز به کار این طرح نشان داد که شهرها نه تنها کارکردهای مطلوبی در مناطق روستایی نداشتند، بلکه خودشان نیز دچار رکود شده بودند. (کوپل، ۱۹۸۷)

در بررسی صورت گرفته در مورد اندونزی سه نقش برای شهر «بانجانگارا» (Bangarnegara) واقع در قسمت مرکزی ایالت جاوه (Gava) در نظر گرفته شده است.

۱- مرکز خرید و ارائه خدمات
۲- جلوگیری از مهاجرت‌های روستایی - شهری به مناطق کلان شهر (جاکارتا)

۳- مراکز حمایتی و بازاریابی برای محصولات کشاورزی
این بررسی نشان داد که هیچ‌یک از این سه نقش به خوبی ایفا نشده است (دو جونگ و همکاران ۱۹۸۳) برای مثال در مورد نقش اول (مرکز خرید و خدمات) باید گفت اکثریت جمعیت این منطقه از شهرها برای خرید و استفاده از خدماتی چون آموزش بهداشت و وام‌های بانکی استفاده نمی‌کردند. از سوی دیگر ایجاد اشتغال در این منطقه که بیکاری در آن در سطح بسیار بالایی قرار داشت، بسیار به کندی انجام می‌گرفت. در نهایت این‌که حتی به عنوان یک مرکز حمایتی کشاورزی گرچه شهر مرکز مهمی برای بازاریابی میوه‌ها و احشام بود، اما فرآورده‌های بسیار مهم‌تر کشاورزی چون نارگیل و سبزیجات ابداً به شهر راه نمی‌یافت. همچنین اکثر خریداران میوه‌ها و احشام ساکن شهر نبودند، بلکه در روزهای خرید از دیگر نقاط به شهر می‌آمدند؛ از این‌رو ایجاد اشتغال برای ساکنان محلی و دیگر مزایای مرتبط با آن محدود می‌شد. بررسی مشابه دیگری که در شهر «پاسیرماس» (Pasirmas) مالزی که در مجاورت مرز مالزی و تایلند واقع است، صورت گرفت، نتایج مشابهی را به دنبال داشت. (مود، ۱۹۸۳).

باید در مورد این نکته‌ی بسیار مهم که آیا چنین بررسی‌هایی استثنایی برای تصویر مثبت کلی شهرهای روستایی هستند یا خیر بررسی‌های جامع‌تری صورت گیرد. متأسفانه تاکنون در مورد روابط واقعی میان کارکردهای شهری و دسترسی و بهره‌مندی ساکنان روستایی از آن‌ها مطالعات اندکی انجام شده است، به هر حال با رشد بسیار کند شهرهای روستایی هنوز نتوانسته‌اند به درستی از ایفای نقش محوله به آن‌ها برآیند. بررسی‌های صورت گرفته در آسیا، آمریکای لاتین و آفریقا در دهه‌ی هشتاد میلادی نشان داد که شهرهای واقع در مناطق روستایی پر جمعیت و به دور از مناطق مرزی و کلان‌شهرها با سرعتی تقریباً همسان با رشد طبیعی گسترش می‌یافتند. این امر بیانگر آن بود که ایجاد شغل برای نیروی کار روستاهای اطراف نزدیک به صفر بود. (ماتور، ۱۹۸۲، کامی یر و سوان، ۱۹۸۴).



شهری و شبکه‌های منطقه‌ای از دست می‌رود. از این‌رو اگر خواهان آنیم که شهرها نقش‌های توسعه‌ای محوله به آن‌ها را به نحو احسن به انجام برسانند باید تلاش و توجه بیشتری را مبدول یافتن راهکارهای غیر از رویکرد قطب رشد یافته بنمائیم.

نگاه به نقش شهرها از نظرگاه روستایی

اکثر تحلیل‌گران طرفدار نقش مرکز رشد در توسعه روستایی از نظرگاه شهری به مسائل می‌نگرند، در صورتی که وقتی از دیدگاه روستایی به مسائل موجود نگریسته شود، دیدگاه‌های کاملاً متفاوتی به دست می‌آید. یک بررسی انجام شده در استان «روا-ات» تایلد که به مهاجرت فصلی همچون بخشی از فرآیند تدوین استراتژی اقتصادی خانوارهای روستایی می‌نگرد، به این نتیجه رسیده است که اکثر تعامل‌های خانوارهای روستایی با شهرها موقتی است و بیشتر از یکی دو ماه در فصول برداشت محصول کشاورزی به طول نمی‌کشد. علاوه بر این تعامل با شهر معمولاً فقیرترین فقیران را که منابع و امکانات لازم برای رفت و آمد در مسافت طولانی را ندارند، دربر نمی‌گیرد. از این‌رو به هم پیوستگی‌های روستا و شهر از نقطه‌نظر دسترسی به کارکردهای شهری و زمان‌بندی و مدت اقامت در مناطق شهری، بسیار گزینشی است.

متأسفانه تبعات و یافته‌های چنین تحقیقاتی در تدوین اکثر خط‌مشی‌های شهری نادیده گرفته شده‌اند. به عنوان مثال مهاجران فصلی در آمارهای سالانه‌ی خانوارهای روستایی به چشم نمی‌خورند. با این وجود مطالعات صورت گرفته در مورد این پدیده در آسیا به وضوح نشان می‌دهد که میزان مهاجرت فصلی بسیار بیشتر از میزان مهاجرت دائمی از روستاها به شهرها می‌باشد. همچنین از نقطه‌نظر خانوارهای

پاکستان) نیز نشان داده است که در این‌گونه موارد فرآیند «انتشار» و منافع اقتصادی افزایشی برای مناطق همجوار روستایی بسیار ناچیز خواهد بود.

این یافته‌ها حکایت‌گر آن است که به هم پیوستگی‌های «پسین» و «پیشین» میان شهر و روستا از نقطه‌نظر فضایی محدود است، گرچه ممکن است برنامه‌ریزی برای یک مرکز منطقه‌ای واحد در درازمدت مثمرتر باشد و از جمله ثمرات آن می‌توان به ایجاد فرصت‌های شغلی غیر کشاورزی برای ساکنان مناطق روستایی و گسترش تعامل محلی روستایی - شهری در زمینه‌های اجتماعی و خرید و فروش محصولات اشاره کرد.

گرچه تمرکز بر روی تعداد محدودی از شهرها ممکن است از صرف هزینه‌های عمومی برای امور زیربنایی و خدماتی بکاهد اما بررسی‌های صورت گرفته در مورد چیانگ مای مبین آن است که این روش مؤثرترین شیوه برای توسعه مناطق روستایی نیست. همچنین یک تحقیق انجام شده در منطقه‌ای در جنوب تایلد بر این نکته تأکید کرد که: «این تصور خوشبینانه که وجود نیروهای طبیعی باعث ایجاد و گسترش اثرات توسعه‌ای از شهر «سورا تانی» (Sura thani) به مناطق تحت نفوذ آن گردد و به احتمال زیاد تصویری خطرناک است». (Shiann - far 1986) این امر پرسش‌های بسیاری درباره‌ی استراتژی ساختن نظام شهری براساس «حرکت از بالا به پایین در هرم شهری» مطرح می‌سازد که در این‌گونه حرکت فقط به تعداد محدودی از شهرها پرداخته می‌شود از این‌رو مناطق وسیع روستایی از رشد و توسعه‌ی شهری بی‌بهره می‌مانند. در چنین استراتژی، فرصت‌های متعدد برای ایجاد یک الگوی غیر متمرکزتر توسعه‌ی منطقه‌ای از طریق تعداد اندک‌تر و کم حجم‌تر به هم پیوستگی‌های روستایی -



از این رو مطالعات صورت گرفته در استان روات واقع در شمال شرق تایلند نشان داد که مهاجرت روستائیان به بانکوک در گذر زمان شبکه‌های موجود در روستا را از بین می‌برد، چراکه این مهاجران گرفتار و سرگرم تعهدات شهری خود می‌شوند و از این رو بازگشت آن‌ها به روستاها کاهش می‌یابد. همچنین به علت این مهاجرت‌ها در فصولی که نیاز به کارگر برای کار بر روی زمین‌های کشاورزی بسیار زیاد است، کمبود شدید کارگر پیش می‌آید. سرانجام این که از درآمدهای حاصل از کار در شهرها برای گسترش زیرساخت‌های روستایی استفاده نمی‌شود و از این رو نمی‌تواند جبران‌گر کاهش پیش آمده در نیروی انسانی لازم برای پیش‌برد برنامه‌های روستایی باشد. بنابراین گرچه برخی خانوارهای روستایی از مهاجرت به شهرها بهره‌مند می‌شوند، اما این بهره‌مندی‌های کوتاه‌مدت ممکن است در درازمدت به زیان اقتصاد روستایی بیانجامد. پس به این نتیجه می‌رسیم که آنچه بدان نیازمندیم تدوین یک استراتژی توسعه‌ی منطقه‌ای است که از امکانات بالقوه‌ی روستایی به گونه‌ای بهینه سود جوید. شهرهای منطقه نیز یکی از اجزاء چنین استراتژی هستند و از طریق یک رویکرد غیر متمرکز از ثمرات توسعه‌ی روستاها و شهرها در سطح منطقه بهره می‌برند.

وابستگی‌های متقابل میان شهر و روستا در برنامه‌ریزی

روستایی منظره‌ی دنیای شهری تنها دربر گیرنده‌ی یک مرکز شهری نیست، بلکه در این منظره شبکه‌ای از به هم پیوستگی‌های روستا و شهر و احتمال و امکان اشتغال وجود دارد. این شبکه است که چارچوب فضایی فراهم می‌آورد که خانوارهای روستایی در چارچوب آن استراتژی‌های خود را طراحی و اجرا می‌کنند. یک استدلال عامه پسند در حمایت از متمرکز ساختن سرمایه‌گذاری‌های عمومی در تعداد بسیار محدودی از مراکز بر این مبناست که بهترین شیوه برای کاهش فقر روستایی این نیست که به رشد مکان‌ها از طریق تلاش برای توسعه‌ی تمامی مناطق و شهرها اهتمام کنیم، بلکه باید تمامی تلاش خود را معطوف رشد و رفاه افراد نماییم، که این امر از طریق مهاجرت روستائیان از مناطق عقب مانده‌ی روستایی به مراکز رشد یافته‌ی شهری که دارای قابلیت توسعه‌ی زیادی است، تحقق‌پذیر خواهد بود. اگرچه در ظاهر ممکن است این گفته که نباید به طرق مصنوعی فقرا را گرفتار ساخت و مانع از مهاجرت آن‌ها از مناطق عقب‌افتاده به مناطق پیشرفته شد، درست بنماید اما باید هنگام مطرح کردن این نظر بسیار مواظب بود. اکثر مهاجران روستایی جوان هستند و چه از لحاظ فیزیکی و چه از لحاظ آموزشی در مقایسه با دیگر روستائیان در سطح بهتری قرار دارند و افراد مسن و فقرا معمولاً تمایلی به مهاجرت ندارند.

تراوش

2 - Agropolitan

۳ - تقریباً معادل شهرهای مرکز بخش در ایران

3- Economic Multiplier Effect

4- Diffusion

5- Circular migration

منطقه‌ای

با توجه به محدودیت‌های مراکز رشد و کارکردهای شهری در رویکردهای توسعه‌ی روستایی که پیش‌تر بدان اشاره شد، بازبینی در زمینه‌ی نقش شهرها در زمینه‌ی توسعه‌ی مناطق روستایی این پرسش را در اذهان مطرح می‌سازد که چگونه می‌توان در فرآیند برنامه‌ریزی امکانات بالقوه و مکمل روستایی و شهری را در هم ادغام کرد. برای پاسخ به این پرسش در ابتدا باید فرض کرد که کارکردها و نقش‌های ایفا شده توسط شهرها در اکثر مناطق روستایی محصول وابستگی‌های متقابل روستایی - شهری است، تأثیرات روستاها و شهرها بر یکدیگر یک سو به نیست، بلکه میان این دو وابستگی متقابل متمر ثمر وجود دارد. در جدول یک این روابط به طور خلاصه ذکر شده‌اند. با توجه به این جدول به وضوح می‌توان دریافت که مقابل هر نقشی که شهرها ایفا می‌کنند یک نقش ضروری وجود دارد که می‌بایست توسط حوزه‌ی نفوذ شهرها ایفا شود.

پاورقی:

1- Tricking down effect or spread effect اثر پخش یا اثر

جدول شماره ۱- پیوندها و وابستگیهای متقابل میان شهر و روستا

| شهری ← روستایی |
|--|
| تجارت کشاورزی / مرکز حمل و نقل ← تولید کشاورزی |
| خدمات حمایتی کشاورزی ← گستره سازی کشت |
| نهاده‌های تولید ← زیرساختهای روستایی |
| خدمات تعمیراتی ← مشوقهای تولید |
| عرضه‌ی اطلاعات در زمینه‌ی روشهای تولید (نوآوری) ← آموزش و ظرفیت پذیرش نوآوری |
| بازارهای کالاهای غیر کشاورزی ← درآمد روستایی و تقاضا برای کالاها و خدمات غیر کشاورزی |
| فرآورده‌های کشاورزی عمل آورده شده |
| خدمات خصوصی |
| خدمات عمومی (بهداشت، آموزش و پرورش، ادارات) |
| صنعت کشاورزی محور ← تولید محصولات کشاورزی قابل فروش و تنوع تولیدات کشاورزی |
| اشتغال غیر کشاورزی تمامی موارد فوق |