

توسعه روستایی: یک خط مشی مناسب جهت دستیابی به توسعه

پایدار در ایران

حامد محمدی - دانشجوی دوره دکتری تخصصی مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین

با توجه به این که کشور ما بعد از پیروزی انقلاب چندین برنامه توسعه را تجربه می نماید و از طرفی دیگر یکی از ویژگی های بارز فرهنگی در کشور وجود ارزش ها و هنجارهای بومی و روستایی است، چنین به نظر می رسد اتخاذ "سیاست توسعه روستایی" از سوی خط مشی گذاران دولتی و توجه به این مهم در تدوین برنامه توسعه ملی می تواند زمینه ساز توسعه پایدار در کشور گردد. بنابراین، هدف اصلی نگارنده در این نوشتار تاکید بر توسعه روستایی به عنوان یک خط مشی مناسب جهت دستیابی به توسعه پایدار در کشور می باشد و چنین به نظر می رسد توسعه روستایی با توجه به ویژگی های فرهنگی موجود در کشور می تواند یک خط مشی موثر در راستای توسعه پایدار قلمداد گردد. تراوش فکری نگارنده جهت تهیه این نوشتار، برگرفته از ایده فرل هدی به عنوان چارچوب نظری مطالعه می باشد که تاکید این نویسنده بر کاهش فقر و نابرابری و حرکت به سوی سیستم عدم تمرکز در حکومت از طریق توسعه روستایی می باشد و سپس با بیان و معرفی شاخص ها و متغیرهای اصلی توسعه روستایی از سوی سازمان ملل، به ارائه یک مدل مفهومی در این زمینه می پردازیم.

واژگان کلیدی: خط مشی، توسعه روستایی، توسعه پایدار.

حد ضروری به نظر می رسد.

در ایران سالیانه ۱۳۰ هزار هکتار مرتع تخریب می شود و ۴۸ هزار هکتار جنگل از بین می رود و ۱/۵ میلیارد تن خاک به صورت فرسایش تلف می شود که ارزش ریالی آن معادل ۳۹۰ میلیارد ریال است. به تبع آن هزاران شاغل در بخش های مختلف روستایی-کشاورزی- از کار بیکار شده و به شهرها و حواشی آنها مهاجرت می کنند و باعث ایجاد پدیده های جدید و مشکلات عدیده شهرنشینی می شوند. در ایران با جمعیتی بیش از ۷۰ میلیون نفر و نرخ رشد ۱/۳ درصد از جوانترین کشورهای جوان می باشد که اکثریت این جمعیت را جوانان زیر ۳۵ سال و اغلب جویای کار تشکیل می دهد. سهم جمعیت شاغل در بخش های مختلف روستایی-کشاورزی- حدود ۲۳ درصد می باشد که این درصد طی سال های اخیر روند نزولی داشته است و علت آن چیزی جز عدم روش های پایدار در توسعه روستایی نمی باشد (منعم و صادقی پور، ۱۳۸۲، صص ۴۹۴-۴۹۳).

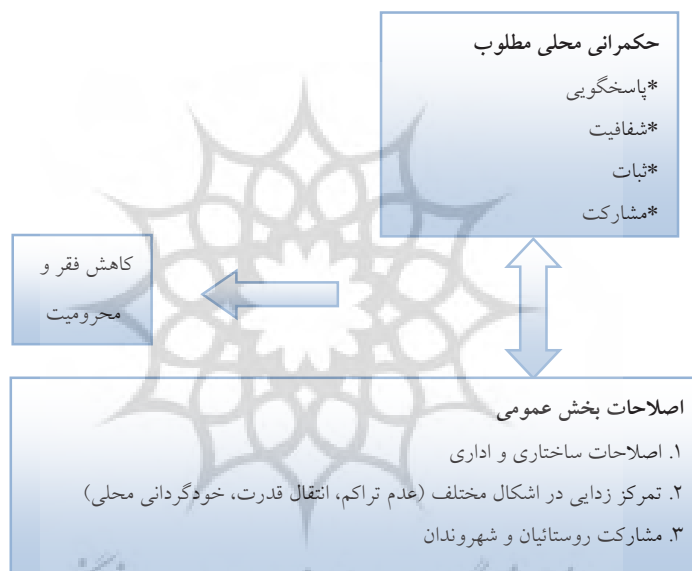
مقدمه

توسعه روستایی در ایران از گذشته تاکنون با چالش ها، مسائل و مشکلات زیادی روبرو بوده است. با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، دیگر ساختار سنتی مدیریت در مناطق روستایی قادر به حل مشکلات نخواهد بود و از سوی دیگر، ساختار مدیریت جدید روستایی مبتنی بر مشارکت مردم در امور و برنامه ریزی از پایین به بالا به دلایل مختلف از جمله بومی نشدن و دخالت گسترده دولت نتوانسته است به طور کامل مشکلات روستاها را برطرف سازد.

نظر به این که توسعه روستاها نه تنها با حفظ الگوهای مدیریتی بومی در راستای توسعه پایدار و ایجاد نظم و ثبات ممکن است بلکه همزمان، به همراه تغییرات فضایی و مکانی در جهان، ضرورت تغییر ساختاری و الگویی برای رویارویی با تغییرات محیط بیش از

جهت گیری به سوی توسعه روستایی منجر به حکمرانی خوب می شود که یکی از رویکردهای نوین اداره امور عمومی محسوب می گردد و در قلمرو فراملی، ملی و محلی کاربرد گسترده ای یافته است. یکی از ابعاد منطقه ای حکمرانی، حکمرانی محلی مطلوب است که به کیفیت اداره امور محلی در حوزه های روستایی اشاره دارد. آن چه تعیین کننده محلی بودن حکمرانی است، میزان مشارکت موثر شهروندان و بازیگران محلی در تعیین آرمان ها و خواسته های محلی و تلاش مشترک برای تحقق اهداف و خواسته های جامعه محلی است (زاهدی، ۱۳۸۸، صص ۱۸۷-۱۸۲). همان طور که در شکل ۱ مشاهده می شود، برنامه فقرزدایی و کاهش محرومیت و ارتقاء کیفیت زندگی روستائیان در سایه تحقق شاخص های حکمرانی و در بستر اصلاحات سیاسی و اداری امکان پذیر می باشد.

شکل ۱- رابطه اصلاحات اداری، حکمرانی و کاهش فقر (زاهدی، ۱۳۸۸، صص ۱۸۷-۱۸۲)



با توجه به الگوهای جدید مدیریت دولتی و تاکید بر توانمندسازی شهروندان و نهادهای محلی و حرکت به سوی عدم تمرکز، چنین به نظر می رسد که در کشور ما جهت نیل به توسعه پایدار و در همین راستا کاهش فقر و نابرابری و ایجاد عدالت اجتماعی، توسعه روستایی می تواند به عنوان یک خط مشی مناسب در برنامه ریزی توسعه ملی مورد توجه جدی برنامه ریزان و سیاستگذاران دولتی قرار گیرد.

تعاریف

با توجه به نقش اساسی روستاها در توسعه پایدار به خصوص در کشورهای در حال توسعه بی مناسبت نیست تا تعاریفی از "توسعه پایدار" و "توسعه روستایی" ارائه شود.

۱. توسعه پایدار: کورتن معتقد است توسعه پایدار فرآیندی است که از طریق آن اعضاء یک جامعه قابلیت های شخصی و نهادی خود را برای بسیج منابع و مدیریت آنان افزایش می دهند تا مطابق با آرمان های خود به اعتلاء

دارایی‌های فیزیکی برای آنها.

بنابراین، توسعه روستایی باید در چارچوب توسعه ملی و استراتژی کاهش فقر باشد و تصمیمات آن باید مشارکتی بوده و دیدگاه‌های گروه‌های اقلیت در آن مورد توجه قرار گیرد (United Nations 2009).

بیان مسأله

امروزه روستاها دستخوش تغییرات بسیار زیادی شده‌اند و به مردم روستاها اجازه داده می‌شود تا زمان کافی جهت هماهنگی خود با این تغییرات را داشته باشند. روش‌های زندگی سنتی در حال از بین رفتن است، ارتباط با شهرها در حال گسترش می‌باشد، بازارهای در حال گسترش مردم روستاها را مجبور به واکنش نموده است، خروج نیروهای تحصیل کرده از روستاها مشکلاتی را در اجرای موفق برنامه‌های روستای و کشاورزی به وجود آورده است، بسیاری از مبان‌ی توسعه مانند جهانی شدن و دسترسی به آب سالم در توسعه پایدار روستایی مورد توجه قرار نمی‌گیرد. این تغییرات به طور گسترده در روستاهای کوچک و بزرگ رخ داده است. توسعه روش‌هایی جهت ایجاد تغییر در روستاها به طوری که روستاها بتوانند توسعه گرا شده و انگیزه کافی در پذیرش این تغییرات را در آنها ایجاد نمود، چالشی ترسناک می‌باشد (Rao, 2009).

از سال ۱۹۴۰ با استفاده از تکنولوژی‌های جدید کشاورزی، حمل و نقل و ارتباطات و جایگزین کردن آنها با سیستم‌های قدیمی کشاورزی، شاهد از بین رفتن جوامع روستایی کوچک و شکل‌گیری جوامعی با وسعت بزرگ تر می‌باشیم (Partridge 2009).

در تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه روستایی از دیدگاه ملی ممکن است تبعیض‌های استراتژیک با توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های هر جامعه روستایی وجود داشته باشد. یک خط‌مشی توسعه روستایی مبتنی بر کشاورزی، اهدافی نظیر رقابت، تنوع و ایمنی مواد غذایی را دنبال می‌نماید. خط‌مشی توسعه روستایی بر مبنای زمین و منابع، اهدافی همچون حفاظت از محیط زیست و بهینه‌سازی زمین را مورد توجه قرار می‌دهد. خط‌مشی توسعه روستایی مبتنی بر مکان که بر جوامع روستایی متمرکز است، اهدافی همچون تقویت کارآفرینی، ایجاد زیرساخت‌های روستایی (حمل و نقل، ارتباطات)، ارائه خدمات عمومی مناسب،

کیفیت زندگی با توزیعی عادلانه دست یابند (Korton, 1990). اصل اعلامیه ریو حاکی از این است که: انسان محور توجهات توسعه پایدار است و انسان‌ها مستحق یک زندگی سالم و مولد در همسازي با طبیعت هستند (United Nations 2001).

توسعه پایدار به زبان فنی، مسیری از توسعه است که در آن بهینه‌سازی رفاه برای نسل امروز منجر به کاهش رفاه نسل‌های آینده نمی‌شود. به عبارتی دیگر، توسعه پایدار فرآیندی است که طی آن مردم یک کشور و یا یک محل نیازهای خود را برآورده می‌سازند و سطح زندگی خود را ارتقاء می‌بخشند، بدون آن که از منابعی که به نسل‌های آینده تعلق دارد، مصرف کنند و سرمایه‌های آتی را برای تامین خواست‌های آتی به هدر دهند. بنابراین، توسعه را زمانی پایدار می‌خوانیم که مخرب نباشد و امکان حفظ منابع (اعم از خاک، آب، هوا، منابع ژنتیکی، جانوری و...) را برای آیندگان فراهم آورد (زاهدی، ۱۳۸۸، صص ۱۸۷-۱۸۲).

۲. توسعه روستایی: توسعه روستایی فرآیند آباد شدن مناطق روستایی (محل کار و زندگی) است. صنایع کشاورزی و روستایی همواره به عنوان یکی از فعالیت‌های محوری و موثر در توسعه روستایی و کمک به عمران و توسعه پایدار روستاها در جهت بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی روستانشینان و کمک به عمران و توسعه پایدار روستاها در جهت بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی روستانشینان از طریق مشارکت مردم در سرمایه‌گذاری، فراهم نمودن زمینه اشتغال و افزایش درآمد برای آنها، پشتیبانی از بخش کشاورزی، تنوع بخشی به فعالیت‌های اقتصادی در روستاها، رشد و خلاقیت و ارتقاء دانش فنی آنها نقش موثری را ایفا می‌نماید (عابدی، ۱۳۸۴، صص ۲۲۷-۲۲۴).

یکی از صاحب‌نظران مواردی را به عنوان مسائل کلیدی برای توسعه روستایی به شرح زیر بیان نموده است (Alfonso, 1981: PP.44-52):

الف. برای ارزیابی و محاسبه ماهیت فقر، علاوه بر سطح درآمد شاخص‌هایی مانند سواد، وضعیت تغذیه و امید به زندگی موثر می‌باشد.

ب. فقرزدایی در کوتاه مدت امکان پذیر نیست و تنها با افزایش ظرفیت‌ها و بهره‌وری در بلندمدت امکان پذیر خواهد بود.

ج. نقش دولت در توسعه، شامل تقاضای نیروی کار و جهت دادن درآمد به سوی تقویت بنیه مالی روستاییان کم درآمد و انتقال

ارتقاء تنوع، دسترسی به بازار را مد نظر قرار می‌دهد.

بنابراین، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه روستایی می‌تواند یک نقش تسهیل‌کننده داشته باشد ولی نمی‌تواند زمان را به عقب برگرداند و یا در جاهایی که هیچگونه ساختاری وجود ندارد، فعالیت اقتصادی به وجود بیاورد (Partridge, 2009).

با توجه به تعاریف ارائه شده از توسعه روستایی و توسعه پایدار، این سؤال مطرح می‌شود که مسئولیت اصلی مدیریت در روستا چیست؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که در شرایط امروزی مدیریت توسعه روستایی یک مدیریت از پایین به بالا و منتخب است که در شیوه خود سه اصل مهم را مبنا قرار می‌دهد و بر اساس آن عمل می‌کند.

۱. اصل گفت‌وگو: یعنی اگر مدیریت روستا در سطوح مختلف، بخواهد پایدار باشد باید میثاق جمعی را در نظر بگیرد.
۲. اصل دستیابی به اجماع: مدیریت روستا باید خواسته‌ها و نیازهای جامعه را با هم تعدیل نماید و بکوشد که گروه‌های ساکن در روستا با یکدیگر هم‌رای شوند.

۳. اصل رضایتمندی: که از برآیند دو اصل قبلی به دست می‌آید و زمانی که مدیریت روستا بتواند رضایتمندی را ایجاد کند در آن صورت پایداری مدیریت و نهادمند شدن آن حتمی است (افتخاری، ۱۳۸۲).

نگارنده بر این باور است که با توجه به ویژگی‌های فرهنگی و تعدد روستا در کشور و به منظور نیل به توسعه پایدار، استراتژی توسعه روستایی می‌تواند یک جهت‌گیری مناسب برای خط‌مشی‌گذاران دولتی به حساب آید و شایسته است تا در برنامه‌های توسعه ملی کشور و به تبع آن در سند توسعه استان‌ها، این مهم به عنوان یک الزام در فرآیند توسعه پایدار مورد توجه جدی قرار گیرد، تا از این طریق بتوان ظرفیت‌ها و پتانسل‌های موجود مناطق اعم از انسانی، طبیعی، مادی را مورد شناسایی قرار داده و با تدوین یک برنامه جامع روستایی بتوان فرصت‌های مناسبی را جهت ایجاد اشتغال، کاهش نابرابری و فقر، برقراری عدالت اجتماعی و تولید ملی فراهم نمود.

چارچوب نظری مطالعه

ایده اصلی نگارنده جهت تدوین این نوشتار بر اساس مطالعات انجام شده توسط فرل هدی استوار است. فرل هدی معتقد است یکی از اهداف اصلی بانک جهانی، رفع فقر و نابرابری در کشورهاست و در همین راستا، بخش اقتصادی روستایی را محور اصلی توسعه معرفی می‌نماید.

هدف اصلی آن است که توسعه روستایی [کشاورزی] به جای آن که از طریق سازمان‌های بزرگ دولتی انجام گیرد، از طریق سیستم غیرمتمرکز یعنی سازمان‌های کوچک محلی، تحقق می‌یابد و لازمه آن نیز بهبود و توسعه حکومت‌های محلی، افزایش مشارکت محلی، تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد و اعمال تغییرات اساسی در شرایط اجتماعی و سیاسی جوامع می‌باشد.

برخی از صاحب‌نظران مدیریت توسعه معتقدند که بسیاری از کشورهای در حال توسعه، توسعه کشاورزی روستایی برنامه‌ریزی شده را به عنوان هدف اصلی خط‌مشی خود برگزیده‌اند (هدی، ۱۳۸۸، صص ۶۸-۶۷).

بنابراین، چنین به نظر می‌رسد توسعه روستایی در ایران با توجه به ویژگی‌های بومی و فرهنگی حاکم در این کشور می‌تواند به عنوان یک خط‌مشی مناسب به منظور نیل به توسعه پایدار مورد توجه سیاست‌گذاران و مجریان دولتی قرار گیرد و جهت کاهش فقر، رفع نابرابری، تحقق عدالت اجتماعی، ایجاد اشتغال و ایجاد مشارکت نهادی در جامعه و در سطوح پایینی و عملیاتی حکومت در برنامه‌های توسعه مورد تأکید قرار گیرد.

عدم تمرکز اداری: سیاستی جهت تحقق توسعه روستایی

فرآیند ناشی از تمرکز امور در یک کشور توسط سیستم بوروکراسی موجب عقب‌ماندگی قسمت‌های وسیعی از کشور

شده و عدم استفاده مناسب از پتانسیل های انسانی و طبیعی مناطق مختلف منجر به گسترش زنجیره فقر در آن قسمت ها می گردد و در طی سال های اخیر، بسیاری از کشورهای در حال توسعه در برخورد با مشکلات حاصل از تمرکزگرایی شروع به اقداماتی به نام سیاست های عدم تمرکز نموده اند.

عدم تمرکز اداری دخالت دادن مردم محل در اداره امور محلی خود می باشد یعنی فرصت دادن به مردم محل به شکلی که بتوانند سلیقه، اراده و خواست خود را در اداره امور محل و منطقه ای که در آن زیست می کنند اعمال نمایند.

عدم تمرکز اداری زمانی رخ می دهد که مسئولیت، اختیار و قدرت تصمیم گیری به واحدهای مدیریتی تفویض گردد و این واحدها حداقل در یک برنامه یا یک وظیفه در قلمرو جغرافیایی زیرمجموعه یک کشور، قدرت و اختیار تصمیم گیری پیدا می کنند که معمولاً در چنین شرایطی، این هیات ها فاقد حاکمیت می باشند (Rosenbloom, 1989).

یکی از منابع اصلی حمایت کننده از عدم تمرکز، تئوری سیاسی لیبرال دموکراتیک کلاسیک ها است که معتقد است هم منافع ملی و هم منافع محلی از عدم تمرکز اداری و مشارکت عامه مردم در ساختارهای سیاسی در سطح محلی ناشی می شود (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، صص ۲۰۸-۲۰۵).

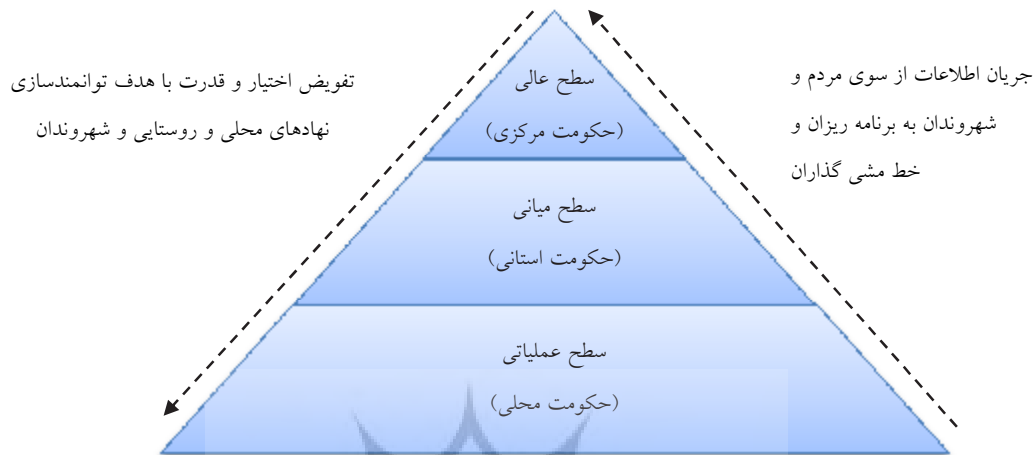
یکی از رویکردهایی که می تواند منجر به تحقق عدم تمرکز شود، رویکرد انتخاب عمومی است. بحث اصلی در این رویکرد آن است که در شرایط انتخاب آزاد، تامین برخی کالاهای عمومی، زمانی که تعداد زیادی موسسه محلی درگیر باشند در مقایسه با وقتی که فقط دولت مرکزی تامین کننده است، از نظر اقتصادی بسیار کارآمدتر است و تعداد زیادی تامین کنندگان، امکان انتخاب و اختیار بیشتری برای شهروندان فراهم می آورند (Rondineli et al, 1989, PP. 57-87).

بنابراین، جهت تحقق عدم تمرکز اداری می بایست میزان مناسبی از قدرت و اختیار با هدف توسعه روستایی و مشارکت نهادی مردم و شهروندان، از سطح عالی حکومت به سطح عملیاتی انتقال یابد و سپس اطلاعات لازم نیز از سوی مردم در اختیار برنامه ریزان و خط مشی گذاران قرار گیرد و طبیعتاً این جریان موجب یادگیری اجتماعی خواهد شد.

جان فریدمن معتقد است برای برنامه ریزی در جامعه فعال بایستی فاصله بین برنامه ریزان و خط‌مشی گذاران با مردم حذف شود. وی علت وجود این فاصله را تفاوت در دانش این دو گروه می داند. زبان برنامه‌ریز، زبان تئوری و دانش است و زبان مردم، زبان واقعیات و عمل است و برای نزدیک ساختن دانش و عمل می بایست ارتباط رودرو بین خط مشی گذاران و مردم برقرار گردد. او منظور از این ارتباط را فقط انتقال اطلاعات نمی داند بلکه یادگیری اجتماعی را به طریقی مطرح می سازد که برنامه ریز، تجربه عملی مردم را و برنامه‌ریزان و خط مشی گذاران، دانش تخصصی برنامه ریزان را بیاموزند (مقیم، ۱۳۸۲، صص ۱۶۴-۱۶۳).

اوزیاک معتقد است زمانی رابطه دولت و شهروندان در یک نظام سیاسی در مسیر تعالی و پیشرفت قرار می‌گیرد که حکومت مرکزی با اتخاذ سیاست های عدم تمرکز عمودی، قدرت سیاسی و اداری را به سطوح استانی، شهری و روستایی انتقال دهد و به موازات واگذاری قدرت به دیگران با سیاست های تمرکززدایی افقی بتواند از مشارکت بخش های مختلف جامعه از جمله روستاها استفاده نماید (Osziak, 2000, P.134).

شکل ۲- سطوح مدیریت عمومی و جریان بالا به پایین و پایین به بالا به منظور توانمندسازی نهادهای محلی و روستایی و شهروندان



متغیرهای اصلی توسعه پایدار روستایی

شورای اجتماعی و اقتصاد سازمان ملل متحد در گزارش خود در سال ۲۰۰۹ متغیرهای اصلی و اساسی جهت توسعه پایدار روستایی را به شرح زیر معرفی می نماید (United Nations, 2009).

۱. **بهبود سرمایه انسانی و اجتماعی:** بهبود سرمایه انسانی و اجتماعی از طریق زیر صورت می گیرد: به حداقل رساندن ترک تحصیل زود هنگام، ریشه کن بیسوادی بزرگسالان، کاهش نابرابری جنسیتی در آموزش و پرورش، ایجاد فرصت های شغلی جذاب با اجرای روش های کارآفرینی و حرفه ای از طریق آموزش و پرورش، ترغیب جوانان به سرمایه گذاری در روستای خود، سرمایه گذاری در طراحی مجدد برنامه های درسی و آموزشی و تطبیق این برنامه ها با واقعیت های محلی، بالا بردن سطح دانش در جوامع روستایی از طریق فن آوری اطلاعات، ایجاد تعاونی های محلی، ایجاد شبکه های امنیت اجتماعی برای زنان، ایجاد تعاونی های محلی، کاهش فقر در مناطق محروم از طریق ایجاد ارتباط بین جوامع روستایی جدا شده از بازارهای دوردست (جهانی).

۲. **بهبود زیرساخت ها:** ارائه خدمات برق رسانی روستایی که موجب ماندگاری کارکنان آموزش و پرورش و بهداشت و درمان در روستاها شده و حفظ سلامت و افزایش دانش روستائیان در پی خواهد داشت، ترویج سرمایه گذاری در انرژی های تجدیدپذیر، بهبود دسترسی به آب سالم، افزایش بودجه و بهبود خدمات بهداشتی که می تواند موجب کاهش مرگ و میر مادران و نوزادان شود، بهبود حمل و نقل از طریق مشارکت با بخش خصوصی جهت ارائه خدمات عمومی مناسب.

۳. **تقویت بنیان های کشاورزی صنعتی:** نیاز به سیاست ها و اقداماتی برای بهبود خاک و حفاظت از منابع آب، سیستم های اصلاحات ارضی، سیستم مدرن امرار معاش و فعالیت های کشاورزی، بهبود دسترسی به بازار سرمایه، کاهش هزینه های حمل و نقل، مشارکت های خصوصی و کار روستایی نیاز به رعایت استاندارد کاری دارد، ایجاد زیرساخت های فیزیکی و نهادی برای دستیابی به دامداری موثر.

۴. **ترویج اشتغال غیر کشاورزی:** این عامل در اکثر کشورها ۳۰ تا ۵۰ درصد درآمد آنها را تشکیل می‌دهد و گامی برای تولید ثروت محسوب می‌گردد. در مناطق روستایی هند، زنان با ایجاد آشپزخانه در باغ‌ها سبب بهبود شرایط زندگی خانواده‌های فقیر گردیده‌اند. توسعه شرکت‌های خانگی برای درآمد عادلانه و ترویج اشتغال منجر به افزایش رشد اقتصادی و تنوع اقتصادی روستایی و تمام‌اندسازی منابع انسانی از طریق بهبود مهارت‌ها شده است. ترویج گردشگری با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های روستایی و ایجاد سیستم حفاظت اجتماعی جهت حمایت از کارگران.

۵. **مدیریت پایدار و استفاده از منابع طبیعی:** سیاست‌ها و اقداماتی به منظور مدیریت پایدار و استفاده از منابع طبیعی جهت بهبود زمین‌های تخریب شده، خشکسالی، بیابان‌زدایی و کاهش و کنترل مهاجرت روستایی به شهرها. بهترین شیوه جهت مدیریت منابع طبیعی، اشتراک‌گذاری دانش سنتی و بومی در میان جوامع محلی است.

شکل ۳- متغیرهای اصلی توسعه پایدار روستایی از دیدگاه سازمان ملل متحد



جنیفر الیوت پنج شرط مهم برای موفقیت توسعه پایدار روستایی را به شرح زیر بیان می‌دارد (الیوت، ۱۳۷۸، صص ۹۶-۹۵):

۱. نگرش فرآیندی به آموزش.
۲. اولویت دادن به مردم.
۳. امنیت، قانون و حفظ حقوق افراد و منافع آنها.
۴. پایداری از طریق خوداتکایی.
۵. به فعلیت درآوردن استعدادها، تعهد و تداوم آن در کارمندان (مجربان).

مدل مفهومی مطالعه

نگارنده با توجه به مبانی و چارچوب نظری مطالعه، الگوی مفهومی را در شکل (۴) ارائه می‌نماید. این الگو از سه بخش اصلی شامل رویکرد، الزامات جهت نیل به رویکرد و پیامد حاصل از آن، تشکیل شده است که در ادامه به بیان مختصر و موجز هر یک از این سه بخش می‌پردازیم.

۱. رویکرد: رویکرد معرفی شده عبارت است از: دستیابی به توسعه پایدار با تاکید بر توسعه روستایی. نگارنده معتقد است جهت نیل به توسعه پایدار و با توجه به ویژگی فرهنگی، بومی و روستایی موجود در کشور، استراتژی توسعه روستایی می‌تواند به عنوان یک رویکرد نهادی مورد توجه خط مشی گذاران دولتی قرار گیرد و این مهم میسر نخواهد بود مگر این که توسعه روستایی در چارچوب توسعه ملی و در همین راستا توسعه استانی مورد توجه جدی قرار گیرد تا از این طریق بتوان ظرفیت‌ها و توانایی‌های بالقوه و واقعی مناطق روستایی کشور شناسایی شده و سپس نسبت به تدوین، اجرا و ارزیابی خط مشی مناسب با عنوان توسعه روستایی، همت گمارده شود. البته باید به این نکته اشاره داشت که توسعه روستایی می‌بایست به عنوان یک باور در ذهن مدیران و خط‌مشی‌گذاران دولتی شکل گرفته باشد و شکل‌گیری و تقویت این باور می‌تواند به عنوان سنگ بنای توسعه پایدار در کشور محسوب گردد.

در عین حال، با وجود فشارهای بین‌المللی بر روی جوامعی خاص از کشورهای در حال توسعه و انتظارات برای توسعه پایدار در نواحی خاصی از چنین کشورهایی، مستلزم تاکید و گسترش سیاست‌های ملی است. گرچه سیاست‌های دولتی باعث ایجاد دسته‌ای از عوامل پیچیده می‌شود ولی کلید حل موضوعات در گرو تعیین انتظارات برای توسعه پایدار کشاورزی شامل: تعهد مالی برای صادرات یا تولید محصولات غذایی، در حد وسیع در برابر کشاورزی کوچک مقیاس و حمایت از آن یا کشاورزی فقیر و کم‌مایه است. گرچه سیاست‌های دولت به طور مستقیم و غیرمستقیم بر تولیدات کشاورزی اثر می‌گذارد و نظام اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مداخلات دولت در بازار شکل می‌گیرد و در نتیجه به نظر می‌رسد که سیاست‌های قیمت‌گذاری نقش مهمی در تعیین و تضمین انتظارات توسعه پایدار کشاورزی ایفا می‌نماید (الیوت، ۱۳۷۸، صص ۹۶-۹۵).

۲. الزامات: به منظور تحقق رویکرد فوق، الزامات زیر می‌بایست

مورد توجه قرار گیرد.

الف. اصلاح نظام اداری از طریق اعمال سیاست عدم تمرکز: یکی از الزامات اصلی به منظور توسعه روستایی، اصلاح نظام اداری با حرکت به سوی پدیده عدم تمرکز می‌باشد. یکی از موانع اصلی بوروکراسی دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری و اختیار در دولت مرکزی است و سازمان‌های دولتی از نظر جغرافیایی و اجتماعی از مردم دورند و بدون آگاهی از مشکلات و خواسته‌های مردم، تصمیم‌گیری می‌کنند و راهکار متداول برای برخورد با چنین تمرکزی، عدم تمرکز است.

فرآیند ناشی از تمرکز امور در مناطق خاصی از یک کشور و کنترل امور توسط بخش کوچکی از سیستم بوروکراسی که عمدتاً در پایتخت کشور مستقر است موجب عقب ماندگی قسمت‌های وسیعی از کشور شده و عدم استفاده مناسب از پتانسیل‌های انسانی و طبیعی منطبق مختلف منجر به گسترش هر چه بیشتر زنجیره فقر در آن قسمت‌ها گردیده است.

طی سال‌های اخیر در کشور ما جهت برخورد با مشکلات جدی حاصل از تمرکزگرایی شدید در نظام اداری، اقداماتی صورت گرفته است که می‌توان در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران، برنامه‌های تحول نظام اداری و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری مشاهده نمود. اما مجموعه این اقدامات که به نام سیاست‌های تمرکززدایی خوانده می‌شود بعضاً با موفقیت همراه نبوده است و گاه به دلیل حجم عظیم مشکلات با عدم توفیق مواجه گشته‌اند. در این راستا، یکی از دلایل عمده موفقیت و یا عدم موفقیت، میزان شناخت و دستیابی به منابع محلی و روستایی و چگونگی بهره‌برداری از پتانسیل‌های منطقه‌ای بوده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جهت پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور، تاکید شده است.

بنابراین، مدیران و خط‌مشی‌گذاران دولتی به منظور تحقق توسعه روستایی می‌بایست عدم تمرکز اداری را به عنوان یک سیاست و خط‌مشی اساسی مورد توجه قرار دهند. در اینجا نوع خاصی از عدم تمرکز اداری یعنی عدم تمرکز محلی یا سرزمینی مورد تاکید می‌باشد.

آن است. مردم جوامع مختلف پذیرفته اند از بین بردن اختلافات اجتماعی و اقتصادی بین این کشورها از این طریق امکان پذیر می باشد. پس عمومی ترین راه ارتباط از طریق الکترونیک در کشورهای جهان سوم، ایجاد یک مرکز ارتباطات و اطلاعات برای رد و بدل کردن داده ها و آمار در پیشبرد اهداف توسعه روستایی است (عابدی، ۱۳۸۴، صص ۲۲۷-۲۲۴).

ج. تحقق شاخص های اصلی توسعه پایدار روستایی از سوی سازمان ملل: شورای اجتماعی و اقتصاد سازمان ملل متحد در گزارش خود در سال ۲۰۰۹ متغیرهای اصلی و اساسی جهت توسعه پایدار روستایی را معرفی می نماید که در قسمت های قبلی مقاله این شاخص ها مورد بررسی قرار گرفت.

بنابراین، شاخص های معرفی شده از سوی سازمان ملل جهت توسعه روستایی می بایست در تدوین برنامه های توسعه روستایی در کشور مورد توجه خط مشی گذاران دولتی قرار گیرد و با تعریف و در نظر گرفتن شاخص های بومی و محلی بتوان سطح توسعه روستایی در کشور را مورد ارزیابی و پایش قرار داد و با دریافت بازخورهای لازم از اجرای این شاخص های توسط نهادهای متولی از جمله وزارت کشاورزی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و... و انجام اقدامات اصلاحی با تعامل و همکاری نهادهای محلی و روستایی، بتوان سطح توسعه روستایی را در کشور ارتقاء داد.

د. شکل گیری و تقویت تعاونی های روستایی: تعاونی یک استراتژی اساسی در ارتقاء بهره وری است، استراتژی که در اکثر مواقع تحت الشعاع فشارهای موافق خصوصی سازی قرار می گیرد. البته تشکیلات مشترک بخش های خصوصی- دولتی نیز گزینه هایی هستند که مقامات مبتکر بخش دولتی اغلب بدان روی می آورند و به موازاتی که بخش دولتی به جستجوی شیوه های خلاقانه توسعه منابع می پردازد، تشکیلات تعاونی تامین کننده خدمات از اهمیت و جلوه روز افزونی برخوردار می گردد (Holzer, 2002, PP. 101-102).

تحقق توسعه روستایی از طریق بخش تعاونی از دو جنبه قابل تعمق و تامل می باشد:

۱. کمبود و محدودیت های مالی و سرمایه ای بخش دولتی در خصوص سرمایه گذاری در روستاها.
۲. استفاده از تجارب و تخصص بخش تعاونی در چرخه فعالیت های

عدم تمرکز محلی یا سرزمینی عبارت است از اعطاء استقلال و خودسامانی اداری، یعنی اعطاء صلاحیت تصمیم گیری به یک ناحیه و محل مانند روستا نسبت به اداره پاره ای از امور محلی و هدف آن است که اهالی و ساکنان روستا در اداره امور محل خود سهیم شده و کارها بهتر اداره شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۳، ص ۵۹). در صورت حرکت به سوی سیاست عدم تمرکز محلی، نهادهای محلی و روستایی می بایست وظایفی به شرح زیر را انجام دهند: نگهداری راه های روستایی، آب رسانی، تصفیه آب و فاضلاب، بهداشت، آموزش، حمل و نقل محلی، برق رسانی، جمع آوری زباله ها، ایجاد دبستان و دبیرستان، مددکاری اجتماعی و...

یکی از نکات اصلی که می بایست مورد توجه مدیران و خطمشی گذاران دولتی قرار گیرد این است که، تمرکززدایی از یکسو قدرت دولت مرکزی را می کاهد و از سوی دیگر مشروعیت او را افزون می کند زیرا هنگامی که شهروندان دولتی- روستائیان- به کارکنان برگزیده خود اعتماد می کنند و خود نیز به همراه آنان در شکوفایی جامعه کوچک شان شرکت می نمایند، عملاً روابط خود با دولت را بهبود می بخشند (خوبروی پاک، ۱۳۸۴، صص ۸۱-۸۰) و این امر می تواند در تحقق حکمرانی خوب و حکمرانی محلی موثر باشد.

ب. ایجاد مرکز اطلاعات و ارتباطات روستایی (ICT): در ۲۰۰ سال گذشته دو عامل اصلی تولید، کارگر و سرمایه بوده است. دانش، آموزش، سرمایه هوشمندی فاکتورهای اقماری خارج از سیستم اقتصادی بوده اند. اما اینک با پدیده جدیدی مواجه هستیم که به سرعت در حال تغییر ساختارهای اقتصادی سنتی می باشد. این پدیده جدید که آن را ICT می نامیم در هر شش منبع اقتصاد: نیروی انسانی، ابزار، نقدینگی، موارد اولیه، مدیریت و تبلیغات اثر موثر دارد و محور اصلی اقتصاد دانش محور است که از سال ۲۰۱۰ میلادی جایگزین اقتصاد سنتی امروز خواهد شد (جلالی، ۱۳۸۷، ص ۵).

از بعد نرم افزاری مهم ترین ابزار در توسعه روستایی استفاده از ICT است. آنچه که می توان برای کشورهای در حال توسعه- از جمله ایران- به عنوان رهیافتی از توسعه نام برد. البته تفاوت زیادی بین کشورهای توسعه یافته ثروتمند و فقیر در این رابطه مشاهده می شود و برای متعادل و نزدیک کردن این کشورها به یکدیگر وجود ارتباط از طریق اینترنت و سایت های مربوط به

اقتصادی.

۳. تعاونی به عنوان یک نهاد اجتماعی می‌تواند موجب شکل‌گیری و تقویت کارگروهی و مشارکت و همچنین ایجاد اشتغال و برقراری عدالت اجتماعی در روستاها باشد.

برآورد سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۴ حاکی از نقش کلیدی تعاونی‌ها در ایجاد فرصت‌های اشتغال و کمک به فقرزدایی در سراسر جهان است. طبق این برآورد، تعاونی‌ها امنیت اقتصادی و معیشتی قریب به سه میلیارد نفر یا نیمی از جمعیت جهان را تضمین کرده‌اند. در سال ۱۹۹۴ بیش از ۸۰۰ میلیون نفر در سراسر جهان عضو شرکت‌های تعاونی بودند و نزدیک به ۱۰۰ میلیون نفر در تعاونی‌های مشغول به کار بوده‌اند. در بسیاری از کشورهای آفریقایی، نهضت تعاون پس از دولت، بزرگ‌ترین کارفرما محسوب می‌شود و در این مناطق اکثر مشاغل به مدد فعالیت‌های تعاونی‌های کشاورزی تولیدی، بازاریابی و فرآوری شکل می‌گیرند (شفیعا، ۱۳۸۲، ص ۷).

تعاون به منزله یک نهاد اجتماعی می‌تواند از هم‌پاشیدگی پیوندهای اجتماعی روستائیان کوچک کرده به شهرها که بیشتر در محله‌های فقیرنشین حاشیه شهرها گرد آمده‌اند جلوگیری نموده و تا حدی آنها را از آسیب‌های ناشی از فرهنگ فردگرایی سرمایه‌داری که هر کس تنها به فکر خویش است مصون دارد. نهر و می‌گوید: "نظر من این نیست که نهضت تعاون را به تدریج و آرام آرام بسط دهیم بلکه باید کشور هند را با تعاون به تلاطم و جنبش در آوریم و آن را فعالیت اساسی هند در همه روستاها بسازیم و شیوه تعاونی را جزء نحوه تفکر عمومی مردم هند بنمائیم" (نامغ، ۱۳۷۷، ص ۹۵).

۳. **پیامدها:** اتخاذ سیاست توسعه روستایی جهت نیل به توسعه پایدار می‌تواند پیامدهای مثبت مختلفی به همراه داشته باشد.

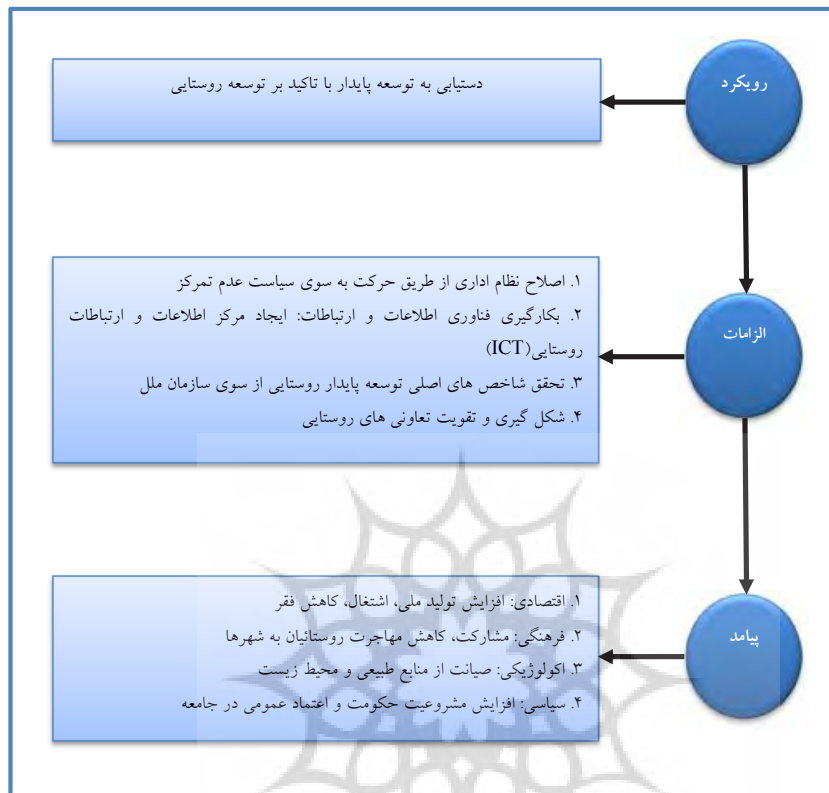
الف. از جنبه اقتصادی می‌تواند موجب افزایش تولید ملی، اشتغال، کاهش فقر، برقراری عدالت اجتماعی، ارتقاء سطح تکنولوژی، توسعه گردشگری و استفاده بهینه از منابع شود.

ب. از جنبه فرهنگی می‌تواند موجب مشارکت، بهبود وضعیت بهداشتی، بهبود وضعیت آموزشی، حفظ و صیانت از ارزش‌ها و هنرهای بومی و روستایی و همچنین کاهش مهاجرت روستائیان به شهرها شود.

ج. از جنبه سیاسی با توجه به سیاست عدم تمرکز و واگذاری اختیار به سطوح پایین حکومت از جمله روستاها، می‌تواند موجب افزایش مشروعیت و مقبولیت حکومت گردد و این مهم یکی از راه‌های افزایش اعتماد عمومی در جامعه می‌باشد.

د. از جنبه اکولوژیکی می‌تواند موجب صیانت و بهره‌برداری بهینه از محیط زیست و منابع طبیعی گردد و از هدر رفت منابعی همچون آب، تنوع زیستی (گونه‌های حیوانی و گیاهی) و... جلوگیری بعمل آید.

شکل ۴- مدل مفهومی مطالعه



نتیجه‌گیری:

تاکید اصلی این مقاله بر ضرورت توسعه پایدار با اتخاذ رویکرد مبتنی بر توسعه روستایی است. اتخاذ این رویکرد روستائیان را قادر می‌سازد به شکل منظمی مشکلاتشان را تحلیل و راهکارهای محتمل را به دست آورده و برنامه‌هایی عملیاتی را تدوین نمایند. معمولاً روستائیان در کشور ما طبقه‌ای آسیب‌پذیر هستند و اتخاذ رویکرد توسعه روستایی و باور آن نزد مدیران و خط‌مشی‌گذاران دولتی می‌تواند موجب کاهش فقر، نابرابری، برقرار عدالت اجتماعی، ایجاد اشتغال، افزایش تولید کشاورزی و به تبع آن افزایش سطح درآمد روستائیان گردد.

با حرکت به سوی پدیده عدم تمرکز در نظام اداری و شکل‌گیری و تقویت سازمان‌های محلی و روستایی می‌توان زمینه مناسب جهت مشارکت روستائیان را در فرآیند توسعه پایدار در کشور فراهم نمود و با تدوین استراتژی مشارکت محلی از مشارکت موثر افراد بی‌بضاعت و فقیر روستایی در فرآیند تصمیم‌گیری که طی آن نیازها، خواسته‌ها و تمایلات این افراد شناخته شده و ارزیابی می‌شود، بهره‌مند شد.

دولت می‌تواند با اتخاذ سیاست توسعه روستایی موجب شکل‌گیری و تقویت مسئولیت اجتماعی در سطح جامعه شود و با بهبود امرار معاش، ایجاد مراکز درمانی مناسب، تحصیل و سوادآموزی، توسعه کشاورزی، بهبود زیرساخت‌ها و توسعه منابع طبیعی در روستاها، مسئولیت اجتماعی خود را در قبال روستائیان جامع عمل بپوشاند.

منابع:

- ۱- افتخاری، عبدالرضا رکن‌الدین. (۱۳۸۲). دهیاری‌ها و مدیریت توسعه پایدار روستا، مجله دهیاری‌ها، سال اول، شماره ۲.
- ۲- الیوت، جنیفر (۱۳۷۸). مقدمه‌ای بر توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه، عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری و حسین رحیمی (مترجمان)، انتشارات موسسه توسعه روستایی ایران.
- ۳- ترنر، مارک و هیوم، دیوید. (۱۳۷۹). حکومتمداری، مدیریت و توسعه، عباس منوریان (مترجم)، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۴- جلالی، علی‌اکبر. (۱۳۸۷). تجارت الکترونیکی، مجموعه مقالات همایش ملی تجارت الکترونیک.
- ۵- خوبروی پاک، محمدرضا. (۱۳۸۴). تمرکززدایی و خودمدیری، نشر چشمه.
- ۶- زاهدی، شمس‌السادات. (۱۳۸۸). توسعه پایدار، انتشارات سمت.
- ۷- شفیعا، محمدعلی. (۱۳۸۲). بخش‌تعاون‌گزینه مناسب‌تر برای اشتغال‌زایی در ایران پس از انقلاب، مجموعه مقالات همایش توسعه پایدار، اشتغال و مدیریت آن در مناطق غیربرخوردار، ۱۳۸۲.
- ۸- طباطبایی مومنی، منوچهر. (۱۳۸۳). حقوق اداری، انتشارات سمت.
- ۹- عابدی، اصغر. (۱۳۸۴). نقش توسعه روستایی در استان چهارمحال و بختیاری، همایش سراسری چشم‌انداز رشد و توسعه.
- ۱۰- مقیمی، سیدمحمد. (۱۳۸۲). اداره امور حکومت‌های محلی، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- ۱۱- منعم، رضا و صادقی پور، امید. (۱۳۸۲). نگرشی بر توسعه اشتغال پایدار با تأکید بر نقش کشاورزی پایدار در مناطق غیربرخوردار، مجموعه مقالات همایش توسعه پایدار، اشتغال و مدیریت آن در مناطق غیربرخوردار.
- ۱۲- نامخ، پرویز. (۱۳۷۷). مدیریت تعاونی‌ها، نشر آروین.
- ۱۳- هدی، فرل. (۱۳۸۸). اداره امور عمومی تطبیقی، سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده طهران (مترجمان)، انتشارات اندیشه‌های گوهر بار.
- 14- Alfonso, F. (1981). Assisting Farmer Controlled Development of Communal Irrigation System.
- Holzer, M. (2002). Mastering Public Productivity Improvement, Newark, New Jersey. 15-
- 16- Korten, D.C. (1980). Community organization and Rural Development: A learning process Approach, Public Administration Review.
- 17- Korton, D. (1990). Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda, Kumarian, West Hartford, Connecticut.
- 18- Osziak, O. (2000). Building Capacity for Governance in Argentina, Asia Review of Public Administration, Vol.7, No.10.
- 19- Partridge, M.D. and Olfert, M.R. and Ali, K. (2009). Towards a Rural Development Policy: Lessons from the United States and Canada.
- 20- Pradhan, S. and Ranjan, A. (2010). Corporate Social Responsibility in Rural Development Sector: Evidences From India.
- 21- Rao, V.M. (2009). Policy Making in India for Rural Development: The Contextual Limits to Quantitative Approaches, Held in Conjunction with the Forth Annual International Conference on Public Policy and Management, Indian Institute of Management Bangalore (IIMB).
- 22- Rondineli, D.A. and McCullogh, J.S. and Johnson, R.W. (1989). Analysing Framework, Development and Change, Vol.20 (1).
- 23- Rosenbloom, D. (1989). Public Administration: Understanding Management Politics and Law in the Public Sector, Random House.
- 24- United Nations. (2001). Guidance in Preparing National Sustainable Development Steategies (Revised Draft), New York.
- 25- United Nations. (2009). Policy options and actions for expediting progress in implementation: rural development, Report of the Secretary-General.