

بررسی سیاست‌های بلندمدت دولت در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی به منظور استخراج مبانی نظام ترویج

اشاره

به منظور طرح تدوین نظام ترویج ایران، پروژهای با عنوان "بررسی سیاست‌های بلندمدت دولت در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی - به منظور استخراج مبانی اجتماعی - سیاسی و آموزشی و ترویج کشاورزی" (پروژه ۸ از طرح (۱) و همچنین با هدف بررسی سیاست‌های دولت در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی، با تأکید بر بخش کشاورزی و جامعه روستایی از گذشته تا برنامه پنج ساله اول توسعه، انجام گرفت. مسئولیت طرح را دکتر معطفی ازکیا و مسئولیت پروژه را مهندس محمدکاظم محقق برعهده داشته است. این مقاله نتایجی از پروژه مزبور می‌باشد که توسط مهندس اسماعیل کریمی دهکردی تنظیم شده است.

مقدمه

اصطلاح توسعه از سوی صاحب‌نظران به شیوه‌های متفاوتی تعریف شده است. در تمامی این تعاریف، سه زمینه مشترک قابل مشاهده است:

۱- بعد اقتصادی، که به توان تولیدی جامعه برای رفع نیازهای برنامه‌ریزی اقتصادی اشاره دارد.

۲- بعد اجتماعی، که ناظر بر برنامه‌های غیرتولیدی و مسائل رفاهی است.

۳- بعد انسانی، که ناظر بر استعدادها و توان فردی و اجتماعی در جهت سازندگی است.

به طور کلی توسعه جریانی است که در خود تجدید سازمان و سمت‌گیری متفاوت کل نظام اقتصادی را به همراه دارد. (۲). علاوه بر این بهبود در میزان تولید و درآمد، شامل دگرگونی اساسی در ساختهای نهادی، اجتماعی، اداری و نیز ایستارهای وجهه‌نظرهای عموم مردم است. (۳)

توسعه روستایی فرایند جامع از عینت‌های اجتماعی - اقتصادی است که هدف آن ایجاد زمینه‌ای مناسب برای زندگی اقتصادی - اجتماعی مردم روستاست. تغییر ابعاد اجتماعی، اقتصادی و انسانی جامعه روستایی نیازمند ترویج شیوه‌های نوین تولید، ایجاد زمینه افزایش مهارت‌های فردی و اجتماعی و

همچنین آماده سازی زیربناها و خدمات رفاهی است. این فرایند مستلزم طرحی است که در مقابله همه جانبه با مشکلات جامعه روستایی شکل گرفته باشد. در این فرایند مشکلات متعددی در جامعه روستایی باید مورد توجه قرار گیرد و استراتژی مناسبی در نظر گرفته شود. این استراتژی باید از جهتهای "ساختاری" و نه فقط "فنی" به دنبال دگرگونی در روابط اجتماعی - اقتصادی و سیاسی موجود در مناطق روستایی باشد.

الف) بررسی سوابق امر قبل از انقلاب اسلامی

برنامه‌ریزی در ایران، توسط دولت به شکل ساده و ظاهراً با درک ضرورت اعمال اقداماتی منظم جهت عمران و آبادانی کشور شروع شد. این امر ابتدا در فعالیتهای شورای عالی اقتصاد که از سال ۱۳۱۶ آغاز شد، تجلی یافت. در آغاز سال ۱۳۲۵ واحدی به نام "هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور" تشکیل شد. سپس هیئتی به نام "هیئت عالی برنامه" مأمور ارزیابی برنامه و تهیه برنامه‌های جامع برای کشور شد. (۹)

ب- سیاست‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی

برنامه هفت ساله اول (۲۷-۱۳۳۴) طی

قراردادی با مؤسسه مشاور ماوراء بحار پس از مذاکره و تجدید نظر به مرحله اجرا درآمد. برنامه به طور کلی شامل شش فصل بود: (۱) کشاورزی و آبیاری، (۲) راهسازی و ساختمان، راه‌آهن، بنادر و فرودگاهها، (۳) صنایع و معادن، (۴) صنعت نفت، (۵) پست و تلگراف و تلفن، (۶) امور اجتماعی.

در این برنامه، کشاورزی اهمیت ویژه‌ای داشت، به طوری که حدود ۲۵ درصد از اعتبارات به این فصل تخصیص یافته بود. اما در مورد اصلاحات، صرفاً مقوله‌های فنی مدنظر قرار گرفت و تدوین کنندگان برنامه بشدت با ایده اصلاحات اجتماعی مخالفت نشان می‌دادند. هرچند این برنامه عملاً اجرا نشد، اما در ارزیابی آن اظهار شد که تدوین برنامه با ملاحظه‌های لازم یک برنامه عمرانی توأم نبوده، بلکه در آن صرفاً یک سری هدفهای کلی بدون توجه به درجه ارتباط و رعایت توافق میان آنها عنوان شده است. (۱۱)

برنامه دوم (۳۴-۱۳۴۱) منظمتر و کاملتر از برنامه اول تدوین شد. هدفهای این برنامه عبارت بودند از: افزایش تولید، بهبود و تکثیر صادرات، تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور، تشرقی کشاورزی و صنایع، اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروتهای زیرزمینی،

اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی، اصلاح امور بهداشت عمومی، انجام هر نوع عملیات برای عمران کشور، بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی. (۴)

بخش کشاورزی در برنامه دوم کماکان از اهمیت خاصی برخوردار بود، به طوری که در عمل ۳۱/۱ درصد از اعتبارات جهت توسعه کشاورزی هزینه شد.

در برنامه عمرانی سوم (۴۱-۱۳۴۶)، هدف کلی؛ تأمین رشد درآمد ملی حداقل به میزان ۴ درصد در سال و ایجاد اشتغال به میزان مناسب و بالاخره توزیع عادلانه‌تر درآمد، بویژه در بخش کشاورزی از طریق اصلاحات ارضی بود. هدف کلی برنامه در بخش کشاورزی تأمین رشدی معادل ۴ درصد تولیدات کشاورزی، بهبود سطح زندگی روستائینان و تقلیل هر چه بیشتر واردات فرآورده‌های کشاورزی بود.

در برنامه سوم نیز به استثنای زیربناها (ارتباطات و مخابرات)، بیشترین اعتبار به بخش کشاورزی تخصیص یافت (۲۱/۵ درصد اعتبارات مصوب و ۲۳/۱ درصد اعتبارات هزینه شده).

اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگلها و مراتع، که اجرای آنها از ابتدای برنامه سوم به عنوان سیاستهای اساسی در بخش کشاورزی آغاز شده بود، به دلیل تحولات ساختاری که در جامعه روستایی کشور به وجود آورد و اثرهای اجتماعی- اقتصادی که بر فعالیتهای کشاورزی داشت، به برنامه سوم اهمیت ویژه‌ای داد.

گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم نشاندهنده این است که هدفهای کلی پیش‌بینی شده در کشاورزی، تحقق نیافت. چنان که رشد ۴ درصد مورد انتظار، فقط در حدود ۲/۵ درصد تحقق یافت.

در برنامه عمرانی چهارم (۴۷-۱۳۵۱)، هدف کلی شامل نیل به حداکثر رشد ملی و ارتقای سطح معیشت عمومی بود. چارچوب برنامه چهارم بر اثر تجربه‌های حاصله از

برنامه‌های قبلی از جامعیت بیشتری برخوردار بود و ظاهراً کاملتر می‌نمود. برنامه متشکل از چهار قسمت بود که کمابیش زمینه‌های برنامه‌ریزی را از هم مجزا نموده و نظام بخشی را در برنامه‌ریزی کشور پی‌ریزی کرد. در این برنامه دو دید متمایز ملی و بخشی در نظام برنامه‌ریزی کشور پدید آمد.

برنامه چهارم در قالب هدفهای ملی، بر توزیع عادلانه‌تر درآمد از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی، رفاه برای کلیه افراد و افزایش فعالیتهای آبادانی و بهسازی در روستاها تأکید شد. از مهمترین سیاستهای برنامه چهارم در بخش کشاورزی، می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- تشویق به افزایش تولید محصولاتی که برای تأمین مصارف داخلی از خارج وارد می‌شد.

۲- تشویق به سرمایه‌گذاریهای خصوصی و تأکید بر سرمایه‌گذاریهای دولتی در مناطقی که از نظر تولید محصولات، استعداد کاری بیشتری داشتند.

۳- تضمین نرخ محصولات مهم کشاورزی

۴- تشکیل شرکتهای سهامی زراعی

۵- توسعه شرکتهای تعاونی

۶- توجه به آموزش کشاورزی

۷- بسط روشهای فنی و جدید کشاورزی در سطح روستاها از طریق استفاده کامل از نتایج تحقیقات علمی و عملی کشاورزی و تعمیم و ترویج آنها، بهره‌برداری در مقیاس وسیع و با روشهای جدید از زمین از طریق ایجاد واحدهای بزرگ زراعی و دامداری.

طی دوره برنامه چهارم، سهم تولیدات کشاورزی در تولید ناخالص ملی از ۲۳/۲ درصد به ۱۶ درصد کاهش یافت که ناشی از تغییرهای حاصله در ترکیب اقتصاد کشور بود. شایان ذکر است که در طول این برنامه، اتکای

اقتصاد ایران به کشاورزی کاهش یافت و سهم بخشهای نفت و صنایع بیش از کشاورزی شد. در برنامه پنجم عمرانی (۵۲-۱۳۵۶)،

سیاستهای متکی بر رونق کشاورزی و توسعه

امور رفاه اجتماعی مورد تأکید قرار گرفت. چارچوب برنامه پنجم، بویژه از جهت‌های صوری، کم و بیش شبیه برنامه چهارم بود.

اگر چه در هدفهای کلی برنامه پنجم به طور مستقیم اشاره‌ای به کشاورزی و اهمیت آن وجود نداشت، لیکن در بخش کشاورزی برنامه، هدف کلی که نیل به حداکثر رشد ممکن تولیدات کشاورزی با تأکید بیشتر بر کشاورزی عمقی و استفاده از روشهای جدید و پیشرفته بود، مورد توجه قرار گرفت. به طوری که حدود ۱۳/۵ درصد اعتبارات برنامه، به بخش کشاورزی اختصاص یافت.

هدفهای برنامه پنجم در بخش کشاورزی عبارت بودند از:

بهره برداری بهینه از منابع طبیعی کشور، افزایش میزان تولیدات کشاورزی و درآمد سرانه زارعان از طریق به کارگیری روشهای پیشرفته کشاورزی و کاهش میزان کم‌کاری در مناطق روستایی.

سیاستهایی که در چارچوب بخش کشاورزی مطرح نظر گرفتند، بشرح ذیل بودند:

۱- پیگیری قوانین ملی شدن مراتع و جنگلها و بهره‌برداری از منابع مزبور به وسیله بخش خصوصی با نظارت و راهنمایی دولت

۲- حمایت از نظامهای بهره‌برداری از زمین (بهره برداری خانوادگی، واحدهای مکانیزه خصوصی، واحدهای کشت و صنعت و قطبهای کشاورزی)

۳- توجه به عملیات زیربنایی و تأمین خدمات مورد نیاز مختلف از جمله ترویج کشاورزی، مهندسی زراعی و خاک‌شناسی و ...

بررسی سیاستهای توسعه روستایی قبل از انقلاب اسلامی

در عمران روستایی ایران به طور کلی چارچوبهای عمرانی یا به صورت قوانین عمرانی یا در نظام برنامه‌ریزی کشور به شکل برنامه با اهداف و سیاستهای مشخص تجلی یافته‌اند.

اولین گام برای توسعه و عمران روستایی در ایران، با تهیه قانون عمران دهات در سال ۱۳۱۶ برداشته شد. در این قانون با تأکید بر افزایش محصولات کشاورزی، مالکان تهدید شدند که در صورت عدم رسیدگی به اراضی خود، املاکشان توسط دولت ضبط خواهد شد. مخالفت‌های مالکان مانع از تصویب این قانون شد و این قانون با محتوای جدیدی که امکان تعارض کمتری را با مالکان فراهم می‌کرد، به تصویب رسید. اجرای این قانون به وزارت کشور سپرده شد تا توسط "اداره عمران و اصلاحات" و "بنگاه عمران دهات" که وابسته به همین وزارتخانه بودند، اجرا شود.

به موجب این قانون "عمران عمومی" به امور سه گانه زیر اطلاق می‌شد: ساختن راه‌های فرعی، تقیه انهار و قنوات مشترک و بهداشت عمومی.

این قانون تا سال ۱۳۲۰ اجرا شد. نتایج حاصل از اجرای این قانون، ایجاد چند آموزشگاه کشاورزی و تعدادی مزرعه نمونه از طرف دولت بود، اما به طور کلی، جامعه روستایی نفع چندانی از این قانون نبرد.

بعد از قانون عمران دهات، لایحه ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمران کشاورزی تدوین شد. این لایحه در سال ۱۳۳۱ به رغم مخالفت مالکان به تصویب رسید. دو ماه قبل از تصویب این قانون، لایحه الغای عوارض دهات به تصویب رسیده بود که به موجب آن هرگونه عوارض باج گونه و بیگاری لغو گردید. در قانون ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمران کشاورزی، چارچوب اجرایی و زمینه‌های مناسبی برای عمران روستایی وجود داشت. این قانون در دو فصل تنظیم شده بود. در فصل اول، نحوه ازدیاد سهم کشاورزان و امور عمرانی در روستاها و در فصل دوم، شیوه تشکیل سازمان عمران کشاورزی آمده بود.

در فصل اول، مقرر شده بود که ۲۰ درصد از سهم مالکانه محصول املاک مزروعی، عواید مرتع، جنگل و مال الاجاره آسیاب و ...

کسر شده، نیمی از آن به زارعان تولید کننده و نیمی دیگر به صندوقهای تعاون ده، دهستان و بخش تعلق گیرد تا به عنوان بودجه عمرانی زیر نظر شوراهای محلی که بر طبق مقررات تشکیل می‌شد، صرف امور عمرانی و اجتماعی روستاها شود. (۱۲)

در نظام عمرانی پیش بینی شده در لایحه، منبع تأمین اعتبار طرحها، روستا بود و اجرای طرحها نیز با مشارکت روستاییان انجام می‌گرفت. سازماندهی عملیات را شوراهای عمرانی در سطح ده، دهستان و بخش به عهده گرفته و نقش دولت منحصر به تسهیل انجام عملیات عمرانی بود.

با این لایحه برای اولین بار در ایران، تشکیل شوراهای ده و دهستان مطمح نظر قرار گرفت. نقش این شوراها به مثابه کانونهای خودیاری، جمع‌آوری عایدات صندوقهای عمران و تعاون، سازماندهی مشارکت روستاییان و نظارت بر انجام عملیات عمرانی و اجتماعی و ... بود. (۱۲) متن این قانون نیز در سال ۱۳۳۴ به نفع مالکان اصلاح شد. میزان پرداخت مالکان کاهش یافت و برای مالکان معافیهایی نیز در نظر گرفته شد. همچنین "شورای ده" به "انجمن عمران ده" تغییر نام یافت و ترکیب اعضای آن به نفع مالکان تغییر داده شد.

دولت در سال ۱۳۳۵، لایحه "اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات" را به تصویب رساند. این لایحه قانونی در عمل نتوانست تأثیر چندانی بر زندگی روستاییان داشته باشد، ولی مفاهیم و واژه‌هایی را مطرح نمود که به مرور در ادبیات عمران روستایی متداول شد. همچنین برای اولین بار به طور صریح اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات را مدنظر قرار داد و برای اجرای برنامه‌ها، نظام و شیوه‌نامه‌های مشخصی ارائه نمود. این قانون تا سال ۱۳۴۲ همچنان چارچوب اصلی برنامه‌های عمرانی در روستاها بود.

عمران روستایی در برنامه‌های عمرانی

در برنامه‌های عمرانی اول تا چهارم، عمران روستایی همواره با توسعه کشاورزی قرین بوده است. در برنامه اول، سرمایه‌گذاری دولت در روستاها در چارچوب فعالیتهای کشاورزی انجام شد و مشکلات مالی و بحرانهای سیاسی، دستیابی به هدفهای برنامه را عملاً غیرممکن ساخت.

در برنامه دوم نیز اگر چه نسبت به برنامه اول به مقوله عمران روستایی توجه بیشتری شده بود و در یکی از بندها به عمران دهات و اراضی می‌پرداخته شده بود، اما فصلی با عنوان عمران روستایی وجود نداشت. در برنامه دوم علاوه بر فعالیتهای عمران دهات، اقدامهایی نیز در قالب عمران ناحیه‌ای جهت بهبود وضع ساکنان پاره‌ای مناطق - که عمدتاً روستایی بودند - انجام گرفت.

عمران دهات در برنامه سوم، در چارچوب قانون تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات صورت گرفت. در قالب برنامه سوم، حدود ۲ درصد اعتبارات کشاورزی به عمران روستایی اختصاص یافت.

در برنامه چهارم، عمران روستایی به مثابه یکی از بخشهای زیربنایی تلقی شد و فصلی مستقل به آن اختصاص یافت. بخش عمران و نوسازی دهات با تعریفی از عمران دهات و نوسازی روستاها آغاز شد. در این برنامه فعالیتهای عمرانی به سه نوع فعالیت تقسیم شده بود:

- ۱- فعالیتهای مؤثر در افزایش تولید کشاورزی و بهبود معیشت روستاییان.
- ۲- فعالیتهای مؤثر در آبادانی و نوسازی روستاها
- ۳- فعالیتهای مؤثر در اصلاح امور اجتماعی دهات و آموزش روستاییان.

در این برنامه با آنکه برداشتی معقول از عمران روستایی ارائه شده بود، اما هدفها و سیاستهای برنامه عمدتاً جنبه فیزیکی و

رفاهی داشت. توجه به بعد فیزیکی عمران روستایی عملاً به ایجاد پاره‌ای تأسیسات فیزیکی در روستاها انجامید.

در برنامه پنجم، عمران روستایی یکی از بخشهای برنامه‌ریزی بود. هدفهای اساسی عمران روستایی در برنامه پنجم شامل موارد زیر بود:

- توزیع متعادل سرمایه‌گذاریهای زیربنایی

- خدمات و تسهیلات رفاهی در جهت تعدیل فاصله بین شهر و ده

- تقلیل در تعداد بی‌شمار دهات و زیر پوشش قرار گرفتن حداکثر جمعیت روستایی جهت بهره‌مندی از خدمات و تسهیلات

- گسترش برنامه‌های آموزشی برای قشرهای مختلف جامعه روستایی

- ایجاد زمینه پذیرش پدیده‌های نو به منظور سازندگی دهات.

سیاست کلی برای رسیدن به اهداف فوق عبارت بودند از: مشارکت مقامهای محلی، ایجاد حوزه‌های عمران روستایی و توزیع هماهنگ کادر خدماتی و واگذاری زمین جهت ایجاد تأسیسات رفاهی در مراکز و حوزه‌های عمرانی.

حوزه‌های عمران روستایی شامل مجموعه‌ای از دهات در محدوده‌ای مشخص بودند. بر اساس ملاکهای مشخصی، یکی از دهات به عنوان مرکز حوزه انتخاب می‌شد. در این مراکز، باید پروژه‌های آب آشامیدنی، درمانگاه، دبستان، دبیرستان، هنرستان روستایی، حمام، میدانهای کوچک و ساده ورزشی، دفاتر اداری و سایر تأسیسات لازم به صورت همزمان و مجتمع اجرا می‌شدند.

در دهات اقماری پروژه‌های آب آشامیدنی، اداره ارتباطی و دبستان پیاده می‌شد و این دهات در صورت نیاز، باید سایر احتیاجات خود را از مراکز حوزه‌ها تأمین می‌کردند. همچنین روستاهای دیگر می‌توانستند از خدمات آموزشی و در صورت

لزوم از پروژه‌های سالم سازی آب استفاده کرده و سایر نیازمندیهای خود را از دهات بزرگ مجاور تأمین کنند. در برنامه پنجم، تشکیل ۱۲۰۰ حوزه عمران روستایی با زیر پوشش قرار دادن ۱۴ هزار ده با جمعیت حدود ۱۰ میلیون نفر پیش‌بینی شده بود.

جهت دستیابی به سایر اهداف عمران روستایی، برنامه‌هایی در زمینه آشنایی روستاییان با فنون و مهارت‌های جدیدی از طریق آموزشهای فنی و حرفه‌ای، آموزش انجمنهای محلی و افراد فعال روستاها برای به‌کارگیری مشتاقانه‌تر اصل تعاون و همکاری و همچنین آموزشهای تلفیقی و توجیهی مدنظر قرار گرفته بود. برای انجام این فعالیتهای، حدود ۱/۹ درصد از اعتبارات دولت در برنامه پنجم (حدود ۳۸ میلیارد ریال) اختصاص یافته بود. از این اعتبار، حدود ۴۷ درصد در تأمین آب آشامیدنی، ۳۲ درصد برای ایجاد راههای روستایی، ۳ درصد برای تأسیسات بهداشتی، ۱۰ درصد برای تأسیسات حفاظتی، ۲ درصد برای تعلیمات عمومی و تحقیقات روستایی و حدود ۵ درصد نیز برای خدمات عمومی، اختصاص یافته بود.

در برنامه پنجم نیز عمران روستایی مترادف با گسترش خدمات و تأسیسات رفاهی تلقی شد که نتیجه آن ایجاد تأسیسات بدون هدف و بی‌رابطه با فضاهای روستایی بود و بسیاری از تأسیسات ایجاد شده بدون استفاده رها شدند.

شیوه‌نامه دیگر، تشکیل شورای بخش بود که از سوی بخشدار تشکیل می‌شد. بخشدار پس از بررسی کامل موقعیت املاک دهات از طریق اعزام مأمورین به محل، مطلعان، مالکان و زارعان، باید تشخیص می‌داد که با امکانات موجود کشور چه اقدامهایی می‌تواند انجام دهد. شورای بخش باید نسبت به عمران عمومی و خصوصی طبق مقررات و نظامنامه‌ها اقدام می‌کرد.

عمران عمومی به موجب قانون به امور سه‌گانه زیر اطلاق می‌شد:

۱- ساختن راههای فرعی

۲- تنقیه انهار و قنوات مشترک

۳- بهداشت عمومی

بخش اعظم هزینه‌ها از سوی زارعان و

مالکان همان دهات تأمین می‌شد.

در برنامه پنجم نیز عمران روستایی مترادف با گسترش خدمات و تأسیسات رفاهی تلقی شد که نتیجه آن ایجاد تأسیسات بدون هدف و بی‌رابطه با فضاهای روستایی بود و بسیاری از تأسیسات ایجاد شده بدون استفاده رها شدند.

از آنجا که وضعیت کلی اقتصاد کشور در سالهای اخیر چندان مطلوب نبوده است، روند نزولی حجم سرمایه‌گذاریهای کشور در سالهای گذشته، سبب شکاف روزافزون بین عرضه و تقاضای کالاها و خدمات شده است.

افزایش بی‌رویه جمعیت، توزیع نامتعادل فعالیت، افزایش قدر مطلق بی‌سوادان، - خصوصاً در جامعه روستایی - عدم تعادل‌های درون منطقه‌ای و عدم تعادل‌های شهری و روستایی از مسائل مهمی است که کشور با آن مواجه است و در برنامه اول عمرانی کوشش شد تا بخشی از نارساییهای فوق برطرف شود.



ب- بررسی سیاستهای توسعه اقتصادی - اجتماعی در برنامه اول جمهوری اسلامی

نخستین گام در تهیه برنامه‌های عمرانی در جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۶۱ برداشته شد. در این سال مقدمات تهیه اولین برنامه عمرانی کشور فراهم شد که با همکاری وزارتخانه‌های مختلف در سال ۱۳۶۲ آماده و با تصویب هیئت دولت جهت بررسی و تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. کار بررسی این برنامه در مجلس با توجه به معضلات ناشی از جنگ تحمیلی و مشکلات دیگر به انجام نرسید و سپس برنامه تهیه شده در سال ۱۳۶۲ عملاً کنار گذاشته شد.

در سال ۱۳۶۷، با بهبود نسبی وضعیت اقتصادی و رفع پاره‌ای از مشکلات، نیاز به برنامه‌های هماهنگ برای توسعه کشور، احساس شد و تا پایان سال ۱۳۶۸ توسط مجلس، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۶۸-۱۳۷۲) به تصویب رسید. (۷)

یکی از محورهای اساسی این برنامه، استفاده از ظرفیتهای بدون‌استفاده در بخشهای مختلف بود که اساس رشد ۸/۱ درصدی تولید ناخالص داخلی سالانه به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۶۷ را تشکیل می‌داد. افزایش صادرات، کاهش واردات و تکیه بر ظرفیتهای تولیدی کشور، خط‌مشی دیگر برنامه اول به حساب می‌آمد.

در چارچوب رشد اقتصادی پیش‌بینی شده، رشد سالانه بخشهای مختلف در مقاطع ۶۸-۱۳۷۲ به ترتیب؛ کشاورزی ۶/۱ درصد، نفت ۸/۷ درصد، صنعت ۴/۲ درصد، معدن ۱۹/۵ درصد، آب و برق و گاز ۹/۱ درصد، ساختمان ۴/۵ درصد و خدمات ۶/۷ درصد برآورد شده بود. (۷)

هدف عمده در بخش کشاورزی کاهش شکاف بین تولید و مصرف فرآورده‌های کشاورزی و در بخش صنعت تأکید بر توسعه صنایع سرمایه‌ای و واسطه‌ای بود.

سیاستهای توسعه‌ای در بخش کشاورزی

در بخش کشاورزی، ۱۰ هدف کیفی مورد توجه قرار گرفت. افزایش تولیدات زراعی و دامی، حفظ منابع طبیعی و افزایش متوسط درآمد شاغلان بخش کشاورزی از مهمترین این اهداف بودند. اگرچه در اهداف کیفی اشاره‌ای مستقیم به آموزش و ترویج نشده بود، اما در مشروح برنامه، نقش مهم ترویج کشاورزی قابل درک است.

در پیش‌فرضهای برنامه بخش کشاورزی به شش مورد اشاره شده بود، که عبارت بودند از:

- رشد مداوم تقاضا برای محصولات کشاورزی

- اقدام به تغییرات ساختاری

- وجود انگیزه‌هایی برای نیل به خودکفایی در محصولات غذایی کشاورزی

- افزایش اهمیت پژوهش و ترویج و آموزش کشاورزی

- افزایش هزینه آبیاری و افزایش قیمت بین‌المللی محصولات عمده کشاورزی
در برنامه اول در راهبرد بخش کشاورزی نیز به ترویج کشاورزی به صورتی مستقیم یا غیرمستقیم اشاره شده است. "تشویق و کمک به کشاورزان" جملاتی است که در بسیاری از خطوط راهبردی بخش مورد استفاده قرار گرفته است که مؤید اهمیت امر ترویج در توسعه کشاورزی است.

در این برنامه، در بخش کشاورزی به مسئله آموزش و ترویج کشاورزی به طور جداگانه و در قسمت سیاستهای اجرایی تحقیقات، آموزش و ترویج برای تجهیز نیروی انسانی و افزایش مهارت روستاییان و سوق دادن تحقیقات به سمت حذف تنگناهای کشاورزی کشور، توجه شده است.

بررسی ابعاد سیاستهای توسعه‌ای در آموزش و پرورش جامعه روستایی

در بخش آموزش و پرورش، اهداف کیفی و راهبردی آموزش و پرورش اشاره خاصی به مسائل روستایی ندارد. در بخش اهداف کمی، به ارتقای سهم دانش‌آموزان روستایی (از ۳۹/۵ درصد به ۴۲ درصد) توجه شده است. نظام برنامه‌ریزی بخشی، فاقد انعطاف کافی برای نگرشهای منطقه‌ای است. در بخش سیاستها و خط‌مشی‌های کلی مربوط به آموزش و پرورش، فقط در دو مورد به مسائل آموزش و روستاها اشاره شده است:

۱- تأمین قسمتی از نیروی انسانی مورد نیاز آموزش ابتدایی و سوادآموزی از طریق گسترش دانشسراهای تربیت معلم برای روستاها و مناطق محروم عشایری
۲- اولویت دادن به ابداع و اجرای شیوه‌های مناسب سوادآموزی مؤثر و کاربردی برای کشاورزان، صاحبان حرف روستایی و دستی و ...

در سیاستهای اجرایی آموزش ابتدایی، توجه به مسائل روستایی و مناطق محروم قابل عنایت است. در بخش آموزش راهنمایی تحصیلی، بیشترین توجه به مناطق روستایی محروم شده است.

در بخش اهداف کمی برنامه‌های آموزش راهنمایی، افزایش سهم دانش‌آموزان روستایی از ۳۱/۲ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۳۴/۵ درصد در سال ۱۳۷۲، یکی از اهداف کمی مورد نظر است.

در بخش آموزش متوسطه عمومی، هدف کمی برنامه، افزایش نسبت دانش‌آموزان روستایی از ۹/۵ درصد به ۱۲/۳ درصد پیش‌بینی شده است. جهت دستیابی به این هدف، سیاستهای اجرایی؛ ایجاد تسهیلات مناسب برای دانش‌آموزان مستعد مناطق محروم و روستاها و نیز گسترش فعالیت آموزش بزرگسالان را مورد توجه قرار داده است، هر چند که این سیاستها نتوانسته‌اند

هدف کمی مورد نظر را پوشش دهند. (۷)

بررسی سیاستهای بلندمدت در زمینه اشتغالزایی، محرومیت‌زدایی و برنامه اجتماعی

برنامه پنجساله اول همواره دو هدف "ایجاد اشتغال" و "رفع محرومیت" را مورد توجه قرار داده است. در بخش اهداف کیفی، تأمین اشتغال، ترغیب اشتغال مولد و کاهش شغل‌های کاذب ذکر شده است. مهمترین اهداف کمی، کاهش نرخ بیکاری از ۱۵/۹ درصد به ۱۲/۴ درصد و افزایش بهره‌وری سرانه در حدود ۵/۲ درصد در سال و افزایش نسبت کارکنان علمی و فنی از ۹/۶ درصد به ۱۰/۷ درصد بوده است.

از جمله سیاستها و خط‌مشی‌های اساسی می‌توان به حمایت ویژه از منابع و کارگاههای کوچک اشتغالزا، سرمایه‌گذاری در بخشهای کشاورزی، اتخاذ روشها و سیاستهای تشویقی و انگیزش برای جذب متخصصان در نواحی محروم اشاره کرد.

مطالعه سیاستهای بلندمدت در زمینه مسکن

در بخش مسکن اهداف و راهبردهای تعیین شده عمدتاً اقتصادی‌اند. در طول برنامه، ساخت ۷۰۳ هزار واحد مسکونی برای مناطق روستایی در نظر گرفته شده است. در بخش سیاستهای کلی توجه بیشتری به مناطق محروم در روستاها مبدول شده است.

با بررسی برنامه‌های بخش مسکن چنین مستفاد می‌شود که اصولاً اعتبارات این بخش، کمک به ایجاد مسکن در مناطق شهری است و به لحاظ حد بودن این مشکل در مناطق شهری کمتر به روستاها توجه شده است.

سیاستهای دولت در زمینه رفاه اجتماعی در برنامه اول

در برنامه اول توسعه، بخشی با عنوان رفاه اجتماعی وجود نداشت، اما در بحثهای

مختلف برنامه، نشانی از هدفمندی برنامه‌ها و سیاستهای پیش‌بینی شده جهت رفاه جمعیت کشور، وجود داشته است.

سیاستهای دولت در زمینه صنایع با تأکید بر صنایع روستایی

صنایع روستایی در بخش "صنایع" برنامه اول، برنامه جداگانه‌ای است. اهداف توسعه‌ای این برنامه، ایجاد اشتغال مولد، افزایش درآمد و ارتقای فن‌آوری در جامعه روستایی است. برای دستیابی به اهداف فوق، سیاستهای کمی مورد توجه قرار گرفته که عبارت‌اند از: رشد افزوده ۹/۹ درصد در سال که حدود ۴ درصد آن حاصل فعالیت‌های واحدهای موجود و بسقیه نشان از سرمایه‌گذاریهای جدید است.

در عملیات اجرایی بخش صنعت، یک بند به صنایع قالی‌بافی و دیگر صنایع دستی اختصاص دارد که عمدتاً مربوط به مناطق روستایی است. در سایر زمینه‌ها اشاره‌ای به مسائل صنایع روستایی نشده است. (۷)

بررسی سیاستهای دولت در زمینه خدمات

توسعه زمینه‌های مختلف فعالیت در بخش خدمات متوازن نیست. مثلاً رشد کمی در زمینه بازرگانی و خدمات مالی بسیار بیشتر از رشد در بخش خدمات حمل و نقل و ... است.

سهم ارزش افزوده بخش خدمات در طی برنامه اول حدود ۵۰ درصد بود، به طوری که در اهداف کمی مربوط به قسمت نیروی انسانی و اشتغال، نشانگر سهم عمده بخش خدمات در کل اقتصاد کشور است. (۷)

بررسی سیاستهای دولت در زمینه نهادهای خدمات رسانی به جامعه روستایی

در برنامه اول، فصلی به نام نظام اداری و اجرایی مطرح شده است که به ارائه راه‌حل برای مشکلات فنی و مدیریتی حاکم بر وظایف دولت و دستگاههای اجرایی پرداخته است. اما به طور مشخص در آن به نهادهای

خدمات رسانی به جامعه روستایی، اشاره‌ای نشده است.

در قسمت پیش فرضهای این برنامه، بخش اصلاح سازماندهی و مدیریت و بخش حمایت از تشکیل کشاورزان در واحدهای تولیدی مدنظر قرار گرفته است. در قسمت برنامه اجرایی، بندهای مشخصی به نهادهای خدمات رسانی، به بازنگری در ساختار مراکز موجود خدمات رسانی و تقویت آن، تشکیل شرکتهای مشاوره‌ای و پیمانکاری تخصصی و گروههای کار اجرایی ذیصلاح و تشکیلات منسجم ستادی برای ارزشیابی و اجرای طرحها (در هر دو شکل مشاوره‌ای و پیمانکاری) اختصاص یافته است. (۷)

مشخصترین سیاست اجرایی پیشنهاد شده در زمینه نهادهای خدمات رسانی، در بخش سیاستهای اجرایی آموزش، در تحقیقات و تشکیلات اجرایی برنامه بخش کشاورزی دیده می‌شود که در آن، تسهیل ارائه خدمات اداری به فعالان امور کشاورزی و هماهنگی با سایر دستگاههای اجرایی به منظور تأمین نهاده‌ها، کالاهای واسطه‌ای و واگذاری بخشی از فعالیت خدمات امور کشاورزی به بخشهای غیردولتی و نظارت بر عملکرد آن به روشنی آمده است.

بنابراین هدف کلی قانون برنامه اول، واگذاری بخشهایی از واحدهای خدمات رسانی دولتی به بخش خصوصی و مشارکت بیشتر بخش خصوصی در فعالیتهای کاهش حجم فعالیتهای دولت است. (۷)

عملکرد بخش کشاورزی در سه سال اول برنامه

وضعیت پیشرفت عملیات و عملکرد مالی برنامه در سالهای ۶۸-۱۳۷۰ در زیربخشهای مختلف کشاورزی بشرح زیر است: (۷)

در زیر بخش آب و خاک، هیچ یک از اهداف پیش‌بینی شده در برنامه اول به طور کامل تحقق نیافته است. در سه سال اول

برنامه میزان انجام فعالیتهای کمتر از ۷۵ درصد بوده است. با توجه به زمان تصویب برنامه اول (اواخر سال ۱۳۶۸) و تنگنای فیزیکی و نیروی انسانی، در صورت دقت در ارقام عملکرد، باید برنامه آب و خاک را از برنامه‌های موفق دانست. از لحاظ اعتباری جز در سال اول برنامه، در سالهای بعد میزان اعتبار جذب شده به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۶۷، حدود ۵۰ درصد ارقام پیش‌بینی شده بوده است.

در زمینه جنگل و مرتع، ارقام اعلام شده از طرف دستگاههای اجرایی مؤید موفقیت در انجام عملیات است.

در زراعت، نیز بهبود ارقام عملکرد نشانگر وضعیت مطلوب است. در این زیربخش نیز از حجم اعتبارات عمرانی در سالهای دوم و سوم کاسته شده است.

نتیجه‌گیری و بررسی نهایی جهت طراحی الگوی ترویج

استخراج مبانی اجتماعی - سیاسی مربوط به الگوی ترویج با استفاده از تحلیل محتوایی سیاستهای اقتصادی - اجتماعی دولت نشان می‌دهد که از جمله مهمترین اهداف برنامه پنجساله اول توسعه، تأمین نیازهای جامعه با حفظ کرامت و آزادی انسان، گسترش کمی و کیفی فرهنگ عمومی، تأمین عدالت اجتماعی - اسلامی و ایجاد رشد اقتصادی بوده است.

از جمله اولویتهای مطرح شده در تأمین نیازها، اولویت نیازهای فرهنگی - اجتماعی بر نیازهای سیاسی، نظامی و اقتصادی و نیز اولویت نیازهای روستا نسبت به شهر و اولویت تأمین نیازهای عمومی بر اقتضای خاص، ترویج شعائر و فرهنگ اسلامی و از این قبیل بوده است.

در مورد سومین هدف از اهداف کلی برنامه اول توسعه - یعنی گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگی عمومی، تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه - با توجه خاص

اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگلها و مراتع، که اجرای آنها از ابتدای برنامه سوم به عنوان سیاستهای اساسی در بخش کشاورزی آغاز شده بود، به دلیل تحولات ساختاری که در جامعه روستایی کشور به وجود آورد و اثرهای اجتماعی - اقتصادی که بر فعالیتهای کشاورزی داشت، به برنامه سوم اهمیت ویژه‌ای داد.

اگر چه در هدفهای کلی برنامه پنجم به طور مستقیم اشاره‌ای به کشاورزی و اهمیت آن وجود نداشت، لیکن در بخش کشاورزی برنامه، هدف کلی که نیل به حداکثر رشد ممکن تولیدات کشاورزی با تأکید بیشتر بر کشاورزی عمقی و استفاده از روشهای جدید و پیشرفته بود، مورد توجه قرار گرفت. به طوری که حدود ۱۳/۵ درصد اعتبارات برنامه، به بخش کشاورزی اختصاص یافت.

اولین گام برای توسعه و عمران روستایی در ایران، با تهیه قانون عمران دهات در سال ۱۳۱۶ برداشته شد. در این قانون با تأکید بر افزایش محصولات کشاورزی، مالکان تهدید شدند که در صورت عدم رسیدگی به اراضی خود، املاکشان توسط دولت ضبط خواهد شد.

نسبت به نسل جوان، خط‌مشی‌های پیشنهادی به ترتیب عبارت بودند از: سازماندهی و سیاست‌گذاری هماهنگ و همگون در امر فعالیتهای فرهنگی، توسعه فضاهای آموزشی، ریشه‌کنی بی‌سوادی، بهبود و گسترش پژوهش.

در اهداف کمی بخش فرهنگ، پرورش و تعالی انسان با ارزشهای والا و جهان‌شمول اسلامی، تقویت روحیه ملی از اهداف اصلی مورد نظر در برنامه بوده است.

اهداف مهم در زمینه‌های اقتصادی نیز عبارت بودند از: رشد تولید ناخالص داخلی، اولویت تولید داخلی و کاهش وابستگی به خارج، اصلاح الگوی مصرف و افزایش نرخ بهره‌برداری از ظرفیتهای.

با توجه به اهداف اصلی مورد نظر در برنامه اول توسعه، می‌توان زمینه‌های زیر را در تدوین الگوی ترویجی کشور مدنظر قرار داد:

- ۱- حفظ کرامت و آزادی انسانها
- ۲- ارتقای فرهنگ عمومی
- ۳- رشد تولید ناخالص ملی
- ۴- کوشش جهت کاهش وابستگی کشور به خارج
- ۵- افزایش تولید محصولات مختلف در داخل کشور

۶- کنترل جمعیت و جلوگیری از رشد بی‌رویه آن

۷- ریشه‌کن کردن بی‌سوادی

۸- ارتقای کیفیت زندگی جمعیت کشور برای دستیابی به اهداف بلندمدت دولت، محدودیتهای و تنگناهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، از جمله موارد زیر وجود دارند:

از آنجا که وضعیت کلی اقتصاد کشور در سالهای اخیر چندان مطلوب نبوده است، روند نزولی حجم سرمایه‌گذاریهای کشور در سالهای گذشته، سبب شکاف روزافزون بین عرضه و تقاضای کالاها و خدمات شده است. افزایش بی‌رویه جمعیت، توزیع نامتعادل فعالیت، افزایش قدر مطلق بی‌سوادان، -مخصوصاً در جامعه روستایی - عدم

تعدلهای درون منطقه‌ای و عدم تعادل‌های شهری و روستایی از مسائل مهمی است که کشور با آن مواجه است و در برنامه اول عمرانی کوشش شد تا بخشی از نارساییهای فوق برطرف شود.

با عنایت به مباحث مطرح شده، برای الگوی ترویج، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱- برنامه ریزی برای فعالیتهای ترویجی و فعالیتهای عمران روستایی، در جهت تأمین نیازهای توسعه روستاها هماهنگ شود.

۲- وجود تشکلهای سیاسی فعال در روستا، علاوه بر جلب مشارکت روستاییان در امور مربوط به خود، زمینه‌ای است که می‌تواند پیشبرد کار مروجان و ایجاد ارتباط مروج با مردم روستایی را تسهیل کند.

۳- آموزشهای ضمن خدمت برای به روز کردن اطلاعات مروجان بسیار ضروری است.

۴- استفاده از روشهای متفاوت مناسب برای گروههای مختلف اجتماعی و اطلاع مروج از ساختار اقتصادی - اجتماعی محل فعالیت خود، باعث خواهد شد که به تناسب گروههای اجتماعی، شیوه‌های آموزشی مناسب انتخاب شود.

منابع

۱- ازکیبا، مصطفی، "جامعه‌شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستاهای ایران"، تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۶۵.

۲- ازکیبا، مصطفی، "مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی روستایی ایران"، تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۶۴.

۳- اوکلی، پیترو و کریستوفر گارفورث، "راه‌نمای آموزش ترویج"، ترجمه محمدحسین عمادی، تهران: وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۶۹.

۴- سازمان برنامه و بودجه، "برنامه دوم قوانین مصوبه ۱۳۴۴"، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

۵- سازمان برنامه و بودجه، "برنامه عمرانی چهارم"، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

۶- سازمان برنامه و بودجه، "برنامه عمرانی پنجم کشور (۱۳۵۲-۵۶)"، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۱.

۷- سازمان برنامه و بودجه، "پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۷۲)"، تهران: مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

۸- سازمان برنامه و بودجه، "گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم"، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳.

۹- "سینار شیوه‌های عمران روستایی در آسیا"، کوالامپور، مالزی، ۱۹۷۵.

۱۰- فرهنگ، منوچهر، "زندگی اقتصادی ایران"، تهران: انتشارات دانشکده علوم ارتباطات اجتماعی، ۱۳۵۰.

۱۱- لایحه ازدیاد سهم کشاورزان و سازمان عمران کشاورزی، مواد هشتم تا دهم.

۱۲- لایحه قانون اصلاح امور اجتماعی و عمرانی دهات، مصوب مرداد ۱۳۳۵.

۱۳- میسرا، "روش برنامه‌ریزی مکانی برای عمران روستایی در ایران"، تهران: مرکز آموزش و پرورش در برنامه‌ریزی منطقه‌ای.