

نقدی بر برنامه‌های

توسعه روستایی ایران در سالهای ۷۷-۷۳

با تأکید بر ساختار برنامه و برنامه‌ریزی

در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

• نویسندگان:

مهندس جواد محمدقلی‌نیا
مهندس احمد محسنی
سپیده سپهر

چکیده

به منظور بررسی مسائل پیچیده و چند بخشی نظیر مسئله توسعه، در نظر گرفتن چندین نکته از اهمیتی خاص برخوردار است. برخی از این نکته‌ها عبارت‌اند از: خود مسئله توسعه و فلسفه آن (با تأکید بر توسعه روستایی) و همچنین، زمینه و بستری که توسعه در آن اتفاق می‌افتد (با تأکید بر روابط درونی و بیرونی در یک روند تاریخی). مقاله حاضر با این دیدگاه به بررسی برنامه دوم توسعه با تأکید بر ابعاد روستایی آن اقدام کرده است. بررسیها نشان‌دهنده وجود نقایصی کلیدی در روند برنامه و برنامه‌ریزی می‌باشد. از مهمترین نقایص در این زمینه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- دستوری و بالا به پایین بودن روند برنامه‌ریزی و همچنین وجود نوعی تمرکز
- بخشی بودن برنامه و عدم ارتباط بین بخشها

مقدمه

واژه "توسعه" به دلیل چند بعدی بودن و داشتن حالتی تکاملی، از پیچیدگی خاصی برخوردار است. این پیچیدگی وقتی به حد اعلای خود می‌رسد که با کلمات و مفاهیم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، انسانی و ... عجین شود، لذا نقد روندهایی که با این واژه همراه هستند نیز امری دشوار می‌نماید و مسلماً خالی از اشکال نخواهد بود.

کشور ایران بعد از انقلاب، شاهد پیاده‌سازی دو سری از برنامه‌های توسعه بود که اصطلاحاً با عنوان برنامه اول و دوم شناخته می‌شوند. با این وجود در هیچ یک از این برنامه‌ها، سرفصل خاصی به نام "توسعه روستایی" دیده نشده است و این در حالی است که تا چند سال پیش، اکثریت جمعیت ایران را روستاییان تشکیل می‌دادند. بحث حاضر با این دیدگاه، قصد بررسی و نقد

- عدم وجود دیدگاهی جامع و یا اعتقاد به برنامه‌های توسعه روستایی به شکلی مستقل
- یکسان‌پنداری توسعه کشاورزی با توسعه روستایی
- اعتقاد به فلسفه اجبار در پیشرفت
- وجود پیوندهای ضعیف بین فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی
- ساختارها و سیاستهای تقریباً ناکارآمد سازمانی و پرسنی
- تأکید برنامه‌ها بر مناطق محروم به جای مناطق روستایی
- داشتن دیدگاهی انفعالی (برای حل مشکلات موجود) و عدم وجود دیدگاهی آینده‌نگر
- عدم وجود ضمانت اجرایی لازم به منظور اجرای برنامه‌ها و ...

برنامه‌های توسعه روستای را در طی سالهای ۷۳-۷۷ (برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) دارد.

برای دستیابی به این هدف، ابتدا سعی شده تا با ارائه کلیاتی در مورد توسعه و توسعه روستایی با خواننده نوعی همگامی ایجاد شود. در مرحله دوم، کلیاتی در مورد وضعیت داخلی و خارجی کشور ارائه می‌شود و در گام سوم، زمینه‌های فعالیت برخی از سازمانها و نهادهای دخیل در امر توسعه روستایی بررسی شده و در نهایت برنامه دوم توسعه و توسعه روستایی نقد می‌شود. هدف از نوشتار حاضر، بیان برخی از واقعیتهای، چه در بعد مثبت و چه در بعد منفی جهت تقویت برنامه سوم توسعه با تأکید بر بعد توسعه روستایی می‌باشد. روش تحقیق در مقاله حاضر، از نوع توصیفی - تحلیلی بوده و روش جمع‌آوری اطلاعات از نوع مطالعه کتابخانه‌ای، مشاهده و مصاحبه با برخی از صاحبزنان است.

کلیاتی در مورد توسعه و توسعه روستایی

الف) توسعه چیست؟

ارائه تعریفی جامع و مانع از توسعه امکان‌پذیر نمی‌باشد. چون توسعه در هر زمان و از دیدگاههای مختلف دارای تعاریف زیادی است. واژه توسعه در مکتهای مختلف و از دیدگاه صاحبزنان گوناگون، تعاریف متعددی را به خود اختصاص داده و این امر ریشه در نوع بینش فلسفی افراد، جهان‌بینی و ایدئولوژی آنها دارد که سازنده نوع مکتب آنهاست.

پسچیدگی تعریف توسعه، وقتی به حد اعلای خود می‌رسد که با کلمات و مفاهیم پیچیده اقتصادی، اجتماعی، انسانی و ... همراه باشد. (ص ۳۱، ۱۵)

بررسی معنای لغوی واژه "توسعه" نشان‌دهنده دربرگیری مفاهیم و اشاراتی روشن دایر بر پیشرفت، بسط، ترقی، نمو، وسعت دادن سطح و نیز گسترش دامنه فعالیتهاست. در حالی که مفهوم تحول و دگرگونی از تمام این مفاهیم قابل استنباط است. به عبارت روشتر، توسعه عبارت است از درجه‌ای از تحول که جامعه را بر اساس

ویژگیهایش برای رسیدن به آرمانها و اهداف خود هدایت می‌کند. (ص ۴۰، ۸) (رجوع شود به بخش ضمایم، قسمت اول) از تعریف بالا به راحتی برمی‌آید که اولاً، توسعه مجموعه‌ای از تحولات بوده یعنی نوعی همه‌جانبگی در آن نهفته است. ثانیاً؛ توسعه دارای برنامه می‌باشد، یعنی از حالت منفعل بودن خارج شده و حالتی راهبردی دارد. "میسرا" به نقل از "میریل جکسون" (Merril Jackson) می‌گوید: "توسعه به عنوان مفهومی متعالی، دستاورد بشری و پدیده‌ای بین‌رشته‌ای است و فی‌نفسه یک ایدئولوژی به حساب می‌آید. توسعه به دلیل اینکه دستاورد انسان محسوب می‌گردد در محتوا و نمود دارای مختصات فرهنگی است و بر تحول ارگانیک دلالت دارد. هدف از توسعه ایجاد زندگی پرثمره‌ای است که توسط فرهنگ تعریف می‌شود. (ص ۴۰، ۸)

"بروک فیلد" (Brookfield, 1975) معتقد است: "تعمیل عام بر این است که توسعه را به معنای پیشرفت به سوی مجموعه‌ای از اهداف رفاهی مانند کاهش فقر و بیکاری و نابرابری تعریف کنند. چنین تعریفی مستلزم ایده تغییر ساختاری است. اما ارزش نهفته آن این است که پیامدهای منفی یا مثبت توسعه را مورد تأکید قرار می‌دهد. (ص ۴۷، ۲۷) (رجوع شود به بخش ضمایم، قسمت دوم)

برخی از صاحبزنان معتقدند که توسعه به معنای "تحول" از همان ابتدا، همراه و همگام بشر بوده و لذا پدیده جدیدی نیست. تحولاتی که در طول تاریخ در شکل و فرم و محتوای زندگی بشر به وقوع پیوسته است، همین وجود توسعه می‌باشد. البته هر تحولی را نمی‌توان توسعه نام نهاد، چرا که توسعه در واقع تغییرات مثبت و برنامه‌ریزی‌شده‌ای است که موجب بهبود وضع زندگی مردم می‌شود. توسعه به معنای کوشش آگاهانه، نهادینه شده و مبتنی بر برنامه‌ریزی برای ترقی همه جانبه فرد و جامعه پدیده منحصر به فرد قرن بیستم است که به ظاهر از سال ۱۹۱۷ با شروع برنامه توسعه اتحاد جماهیر شوروی سابق آغاز شده است. (ص ۳۱، ۱۷)

"کیت گریفتین" (Keith Griffin) معتقد است اندیشه‌ها در باب توسعه، دایره‌ای نبوده، بلکه

شکل ماریچ بالا رونده‌ای را نشان می‌دهد. (ص ۳۱، ۴۲). گریفتین با این تعریف قصد دارد پویایی واژه توسعه و تکاملی بودن آن را به تصویر بکشد. در همین رابطه، "میسرا" معتقد است که الگوی توسعه باید آثار و نشانه‌های گذشته را دربرداشته و آینده روشنی را برای جامعه تضمین نماید. تحقق توسعه، نیازمند وجود برنامه‌هایی است که دارای خصوصیات همه‌جانبگی، پایداری، تداوم و بهنگامی بوده و به افراد قدرت کنترل و پیش‌بینی را بدهد. تحقق این برنامه‌ها خود نیازمند وجود سیاستهای خاصی است. (رجوع کنید به بخش ضمایم، قسمت سوم)

اگر چنین برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌هایی با آینده‌نگری همراه باشند، به برنامه‌های "استراتژیک" معروف‌اند که زیرینا و چارچوب توسعه را تشکیل می‌دهند. البته بین دو واژه "توسعه استراتژیک" و "استراتژیهای توسعه" باید تفاوت قائل شد.

استراتژیهای توسعه عموماً به دو صورت کلی قابل تقسیم‌بندی می‌باشد؛ اول استراتژی توسعه با اتکاء بر بخش کشاورزی و دوم؛ استراتژی توسعه با اتکاء بر بخش صنعت. استراتژیهای توسعه صنعتی نیز خود به سه دسته تقسیم بندی می‌شود که عبارت‌اند از:

- استراتژی جایگزینی واردات
- استراتژی توسعه صادرات

- استراتژی ایجاد صنایع سنگین (ص ۲۵، ۷۴) نیز رجوع کنید به بخش ضمایم، قسمت چهارم) برنامه توسعه ممکن است بر سیاستها و استراتژیهای خاص خود قرار داشته و فرایند اجرای معینی را دنبال نماید.

ب) شاخصهای توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی

وجود دیدگاههای مختلف نسبت به واژه توسعه و پیامدهای مورد انتظار از آن، سبب اختلاف نظر دانشمندان در مورد شاخصهای توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی شده است. برخی از افراد، شاخصهای توسعه را بر خود تعریف بنا کرده و برخی دیگر، شاخصهای توسعه را در پیامدهای حاصل از وقوع توسعه می‌بینند. (تفاوت سه دیدگاه، توسعه به عنوان هدف،

توسعه به عنوان وسیله و دیدگاه بینابین دو مورد قبلی)

علاوه بر موارد بالا، آنچه که باید مورد توجه قرار گیرد، در نظر گرفتن حالت تکاملی شاخصهای توسعه می باشد. در ابتدا برای اندازه گیری توسعه از شاخصهای تک بعدی استفاده می شد، ولی بعداً شاخصهای چندگانه مورد استفاده قرار گرفت و در نهایت، شاخصهای تلفیقی به کار گرفته شد. (رجوع کنید به بخش ضمایم، قسمت پنجم)

شاخصهای توسعه یافتگی

"کرمی" معتقد است هر چند ترکیب دقیق عناصر توسعه در کشورهای مختلف متفاوت است، اما در مفهوم جدید توسعه، چند عنصر اصلی پدیدار می شوند که عبارت اند از:

- توزیع (پراکنش) برابر اطلاعات، منابع اقتصادی - اجتماعی و مانند آن
- مشارکت عمومی در برنامه ریزی خود توسعه یافتگی و اجرا که معمولاً با عدم تمرکز (Decentralization) فعالیت های معینی همراه است.
- خودتکایی و استقلال در توسعه با تأکید بر استعداد های منابع محلی مانند برداشت "ماژو تسه تونگ" در چین
- یکپارچگی (Integration) نظام های سنتی و

بر اساس آمارگیری نمونه ای کشور در سال ۱۳۷۳، در حدود ۱۷ درصد جمعیت کشور زیر خط قرمز قرار دارند. این میزان در سالهای پیش از انقلاب، ۴۸ درصد بوده است.

تا قبل از اجرای سیستم آبیاری تحت فشار، ۸ میلیون هکتار اراضی آبی کشور توسط کشاورزان مورد بهره برداری قرار می گرفت که با اجرای روش آبیاری تحت فشار و افزایش بازده آبیاری، این میزان به حدود ۱۳/۵ میلیون هکتار خواهد رسید.

نوبین به طوری که نوسازی، تلفیقی از ایده های نو و کهنه باشد. (۴۷، ص ۲۵-۶)

"جرالد می یو" ویژگی یک اقتصاد صنعتی توسعه یافته را در هفت شاخص کلی ارائه می دهد که هر یک دربردارنده چند زیرشاخص هستند. این شاخصها عبارت اند از:

ویژگیهای عوامل تولید

- نیروی کار (باسواد، متحرک، اکثراً دارای شغل، سازمان یافته، ماهر و حرفه ای)
- زمین (اغلب زمینهای زراعی زیرکشت رفته اند و اندازه آنها نیز اقتصادی می باشد)
- سرمایه (تمامی بخشهای اقتصادی جامعه به صورت عمیق سرمایه را مورد استفاده قرار می دهند.)

ویژگیهای بخشهای اقتصادی

- بخش کشاورزی کاملاً تجاری است و در قبال تغییر قیمتها یا پیشرفتهای تکنیکی انعطاف پذیر است.
- بخش معدن دارای اندازه های محدود و معمولاً در دست شرکتهای محلی است.
- بخش صنعت (تنوع زیاد وجود دارد و زمینه های رقابت کاملاً مشهود است.)

ویژگیهای مالیه عمومی

- درآمد (درآمدهای دولتی بستگی شدیدی به مالیاتهای مستقیم دارد.)
- مخارج (مخارج دولتی عبارت اند از پرداخت کمک و اعانه برای برقراری تأمین اجتماعی و حمایت از محصولات کشاورزی)

ویژگیهای بخش تجارت خارجی

- صادرات (شامل محصولات زیادی است که برای آنها بازارهای داخلی هم وجود دارد و نسبت به قیمت و درآمد از کشت تقاضای بالایی برخوردار است.)
- واردات (شامل انبوهی از تولیدات اولیه است و کشت تقاضا نسبت به درآمد چندان زیاد نیست.)
- سرمایه (جریان سرمایه ای بلندمدت و بازپرداخت سود آنها در درجه دوم اهمیت قرار دارد)

ویژگیهای خانوارها

- درآمد (توزیع درآمد در حدود دوبرابر است و تنها افراد معدودی در سطح حداقل معیشت زندگی می کنند.)
- مخارج (مخارج مصرفی خانوارها برای تغذیه چندان حائز اهمیت نیست.)

ویژگیهای پس انداز و سرمایه گذاری

- پس اندازها (عرضه پس اندازها از طریق بازار سرمایه قابل تحرک است و ذخیره ارزی مناسب وجود دارد.)
- سرمایه گذاریها (در سطح بالاست و احتمالاً ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی است و سهم سرمایه های وارداتی در روند سرمایه گذاری بسیار کم می باشد.)

ویژگیهای دینامیکی

- تجارت (به دلیل کششهای درآمدی به سوی ایجاد کسری تراز پرداختها هیچ گرایش وجود ندارد.)
- امیال (شهروندان جوامع پیشرفته نسبت به معیارهای زندگی موجود در خارج حسادت چندان ندارند.) (۱۹، ص ۱۹-۲۱)

شاخصهای توسعه نیافتگی

پدیده توسعه نیافتگی بعد از پایان جنگ جهانی به یکی از مباحث بحث انگیز در میان اقتصاددانان تبدیل شد. "کلود سری" در کتاب خود به نام "جهان سوم" برای تشخیص ممالک توسعه نیافته و عقب مانده، علائمی را برشمرده است که به ترتیب می توان از این علائم به صورت زیر یاد کرد:

- کثرت مرگ و میر بویژه در نوزادان و کودکان
- بدی وضعیت بهداشت و درمان
- نرخ بالای باروری و زاد و ولد
- مصرف مواد غذایی در سطح پایین
- کثرت تعداد بی سوادان جامعه
- پایین بودن مصرف انرژی روزانه سرانه
- کثرت تعداد بزرگسالان کهنسال
- به کارگیری کودکان در امر تولید به عنوان کارگر
- زیردست بودن زنان در جامعه بویژه از نظر اجتماعی

- ضعف طبقه متوسط و طبقاً ضعف طبقه پایین
- کثرت گروه‌های اجتماعی، بویژه از این جهت
که اجزای اجتماع فوق‌العاده زیاد بوده و در نتیجه
رابطه کافی بین گروه‌های مختلف اجتماعی وجود
ندارد. (۱۹، ص ۱۸)

برخی دیگر از صاحب‌نظران ویژگی‌های مشترک
کشورهای توسعه نیافته را در موارد زیر خلاصه
می‌کنند:

- پایین بودن سطح زندگی
- بیکاری و کم‌کاری و پایین بودن میزان
بهره‌وری کار
- وابستگی زیاد به تولیدات کشاورزی و یا مواد
اولیه صادراتی
- وابستگی اقتصادی و آسیب‌پذیری در روابط
بین‌المللی

- مشخصه‌های اجتماعی مانند نابرابری،
بی‌سوادی، مسائل بهداشتی و ضعف طبقه متوسط
- مشخصه‌های سیاسی

"تودارو" (M. Todaro) درباره خصوصیات
کشورهای توسعه نیافته می‌گوید: "این کشورها با
مسائلی مانند فقر مزمن و زیاد، بالا بودن میزان
بیکاری، شکاف عمیق فزاینده در توزیع درآمد،
پایین بودن میزان بهره‌وری کشاورزی، عدم تعادل
رو به افزایش میان بخش‌های شهری و روستایی
در زمینه فرصت‌های اقتصادی، سیستم آموزشی و
بهداشتی نامناسب و بالاخره، وابستگی رو به رشد
به فن‌آرهای غالباً نامناسب و نظام ارزشی
کشورهای بیگانه دست به گریبان هستند." (۸،
ص. ۹)

دقت در موارد بالا نشان می‌دهد که برخی از
شاخص‌های ذکر شده برگرفته از خود مفهوم توسعه
و برخی دیگر برگرفته از نتایج مورد انتظار از
اجرای برنامه‌های توسعه جهت خروج از وضعیت
نامناسب و برخی به شکل علتی و نهایتاً برخی در
قالب معلولی نمود یافته‌اند.

ج) توسعه و عمران روستایی

در مورد توسعه روستایی، تعریف قابل قبولی
ارائه نشده که مورد پذیرش همه علمای این علم
باشد. از این جهت، توسعه روستایی به عنوان یک
مفهوم، یک پدیده، یک استراتژی و یک
دیسپلین (رشته) مورد توجه قرار گرفته است.

توسعه روستایی به عنوان یک مفهوم به
عمران کلی مناطق روستایی با نظر اصلاح کیفیت
زندگی مردم روستایی یک اشاره ضمنی دارد. در
چارچوب این مفهوم، توسعه روستایی یک امر
جامع و مفهوم چندبعدی بوده که دربرگیرنده
توسعه کشاورزی و فعالیتهای وابسته به آن، یعنی
صنایع دستی و صنایع روستایی است و زیربنای
اقتصادی، اجتماعی، خدمات اجتماعی، تسهیلات
مربوطه و بالاتر از همه، توسعه منابع انسانی در
مناطق روستایی می‌باشد. (رجوع کنید به بخش
ضمایم، قسمت ششم).

توسعه روستایی به عنوان یک پدیده، نتیجه
عکس‌العمل و واکنش بین عوامل مختلف فیزیکی،
تکنولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و
نهادی است.

توسعه روستایی به عنوان یک استراتژی برای
اصلاح و بهبود وضع زندگی اقتصادی و اجتماعی
گروهی خاص از مردم روستایی (فقر و مستمندان
در مناطق روستایی) طراحی می‌شود و بالاخره،
توسعه روستایی به عنوان یک دیسپلین (رشته)
عبارت است از برخورد و واکنش بین علوم
کشاورزی، علوم اجتماعی، مهندسی و مدیریت.
در واقع توسعه روستایی در طبیعت خود
خصوصیت Multi-Disciplinary دارد. (3, P.18)
گروهی از صاحب‌نظران معتقدند که برنامه‌های
توسعه روستایی، جزئی از برنامه‌های توسعه هر
کشور به شمار می‌رود که برای دگرگون‌سازی
ساخت اجتماعی - اقتصادی جامعه روستایی به
کار می‌رود. این گونه برنامه‌ها را که دولتها و یا
اعمالان آنها در مناطق روستایی پیاده می‌کنند،
دگرگونی اجتماعی یا نقشه نیز می‌نامند. (۸، ص. ۶۷)

تعریف اخیر دارای نوعی بیش از بالا به
پایین می‌باشد. در حالی که توسعه روستایی و
برنامه‌ریزی که توسعه روستایی را می‌توان
فرایندی بلندمدت و پیش‌رونده دانست، دارای
اهداف و برنامه‌های بلندمدت یا کوتاه‌مدت
خاصی هماهنگ با یکدیگر است. مشارکت
روستاییان در این فرایند از ضروریات است، یعنی
چنین فرایندی در صورتی عملی می‌شود که از بالا
به پایین برای موفقیت آن فشار وارد شود. (۵۶،
ص ۷۱)

"میسرا" معتقد است که توسعه روستایی صرفاً
به معنای توسعه کشاورزی نیست و موردی از رفاه
اجتماعی هم نمی‌باشد که با تزریق پول به مناطق
روستایی برای رفع نیازمندیهای اولیه و اساسی
انسان مرتفع گردد، بلکه توسعه روستایی طیف
وسعی از فعالیتهای گوناگون انسانی را شامل
می‌شود که مردم را به ایستادن روی پای خود و از
میان برداشتن ناتوانیهای ساختاری موجود مجبور
می‌سازد؛ ناتوانیهایی که آنها را در اسارت شرایط
نامساعد زندگی نگه داشته است. (۳۱، ص ۴۶)

"سام آرام" با پژوهشی در استان لرستان،
تعریف عملیاتی زیر را از توسعه روستایی مدنظر
قرار داده است. به عقیده وی، توسعه روستایی
عبارت است از تغییر در ساختارهای جامعه
روستایی و حرکت از اجتماع سنتی به سوی جامعه
مدرن (جدید) در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و
فرهنگی. شاخصهای اصلی مورد نظر وی
عبارت‌اند از:

- تولید و اشتغال در روستا
 - خصوصیات جمعیت‌شناسی
 - میزان سواد و بهداشت روستا
 - چگونگی استفاده از امکانات رفاهی و مسکن
در روستا
 - خصوصیات فرهنگی روستا (۳۶، ص ۸۴)
- در این رابطه، مفهومی از توسعه روستایی در

**توسعه به معنای کوشش
آگاهانه، نهادینه شده و مبتنی
بر برنامه‌ریزی برای ترقی همه
جانبه فرد و جامعه پدیده
منحصر به فرد قرن بیستم
است که به ظاهر از سال ۱۹۱۷
با شروع برنامه توسعه اتحاد
جماهیر شوروی سابق آغاز
شده است.**

**مطابق آمار منتشر شده از
طرف سازمان ملل متحد، تقریباً
۶۲ درصد از جمعیت کل دنیا را
روستاییان تشکیل می‌دهند. در
آسیا و آفریقا نسبت فوق‌گامی
به ۷۶ درصد می‌رسد.**

جدول شماره (۱) ارائه شده است. (۳۶، ص ۸۲) در سالهای اخیر، مفهوم توسعه روستایی گسترش یافته و دیگر صرفاً به عنوان توسعه کشاورزی شناخته نمی‌شود. تصور اینکه توسعه روستایی بخشی از توسعه کشاورزی است، موجب می‌شد تا در گذشته، موضوع توسعه روستایی به عنوان مشکل فنی که مربوط به ترکیب مهارت‌های متخصصان کشاورزی، مهندسان راه و ساختمان و همانند اینها با یکدیگر است، در نظر گرفته شود. دورنمای سودمند در این زمینه، در نظر داشتن منطقه روستایی به مثابه یک سیستم توسعه است که تولید و ارائه مجموعه‌ای از کالاها و خدمات گوناگون به منظور برآورده ساختن نیاز ساکنان را بر عهده دارد. (۵۱، ص. ۸۹)

د) سیاستها، استراتژیها و رهسایفتها در فرایند برنامه ریزی توسعه روستایی فرایند برنامه ریزی روستایی متأثر از طرز

تلقی برنامه‌ریز از پدیده هدف (روستا) و نوع نگرش به برنامه‌ریزی است و صورتهای مختلفی را از نظر مدت اجرا (درازمدت، میان مدت و کوتاه مدت)، وسعت انجام برنامه (بخشی و یکپارچه (رجوع کنید به بخش ضمایم، قسمت هفتم) سطوح برنامه ریزی (طرح یا پروژه)، پوشش جغرافیایی (بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای) و هدف (توسعه فیزیکی، اختصاصی، ابداعی، ارشادی و اجباری) به خود می‌گیرد. این گونه برنامه‌ریزها می‌تواند در قالب سیاستها، استراتژیها و رهسایفتها گوناگون صورتهای مختلفی را نشان دهد که عبارت‌اند از:

۱- سیاستها

سیاستهای توسعه روستایی (رجوع کنید به بخش ضمایم، قسمت هشتم) را که کشورهای در حال توسعه آسیایی در دستور کار خود قرار داده‌اند، می‌توان در سه دسته فن‌گرایانه

(Technocratic) (با هدف افزایش بهره‌وری)، اصلاح طلبانه (Reformist) (با هدف ایجاد انسجام) و رادیکال (Radical) (با هدف ایجاد برابری) طبقه‌بندی نمود.

هدف از اتخاذ سیاستهای فن‌گرایانه برای توسعه روستایی، تسریع فرایند بهره‌وری کشاورزی است. برای تحقق این هدف، زیربنای لازم و امکانات اولیه موجود برای کشاورزان تهیه شده، کشت خصوصی تشویق می‌شود و از تشکیلات اداری دولت به عنوان ابزار اصلی در شناسایی و اجرای اقدامها و پروژه‌های توسعه استفاده شده و بیشترین استفاده از تحرک تکنولوژیک در نواحی روستایی نصیب کشاورزان عمده و متوسط می‌شود.

سیاستهای اصلاح طلبانه در پی دویستیایی به بهره‌وری فزاینده و انسجام اجتماعی بودند. از نظام اداری، دولتهای محلی و تعاونیها به عنوان

جدول شماره (۱): سنخ شناسی طرحهای توسعه روستایی (۵۶، ص. ۶۸)

مدل تلفیقی	مدل فن‌سالارانه	مدل بازار آزاد	مدل اصلاح طلبانه	نوع استراتژی
بزرگ	بسته به سیاست اجرایی دولت	معمولاً بزرگ	کوچک	وسعت مزرعه
کنترل اجتماعی	خصوصی	خصوصی و تجاری	مالک - زارع	نظام ارضی
تعیین شده توسط جامعه	متأثر از سیاست اجرایی	متأثر از بازار	کاربر	تکنولوژی
تعیین شده توسط سیاست خرد یا کلان	محدود	محدود	تعیین شده توسط سیاست خرد و کلان	بخشهای فرعی کشاورزی
به طور اشتراکی	براساس دستمزد	براساس دستمزد	کار بدون مزد خانوادگی	روش اشتغال
تعیین شده توسط دولت و در داخل ثابت	تابع سیاست اجرایی برای بالا بردن میزان سوددهی	تعیین شده توسط بازار	تعیین شده توسط سیاست اجرایی	قیمتها
به طور محلی	از شهر	از شهر	تعیین شده توسط سیاست محلی و شهری	تهیه نهادهای کشاورزی
تعاونی	خصوصی یا تعاونی	خصوصی	تعاونی	بازاریابی
تعیین شده توسط جامعه	تعیین شده توسط سیاست اجرایی	تعیین شده توسط بازار	تعیین شده توسط جامعه با کمک دولت	مؤسسه‌های روستایی
چین، بخشهایی از تانزانیا	پنجاب هند، کره جنوبی	پنجاب پاکستان، بخشهایی از برزیل	تایوان و ژاپن	نمونه‌های موفق از نظر سیاستگذاری

ساختارهای اساسی برای بسیج منابع انسانی، مالی، شناسایی و اجرای اقدامهای مربوط به توسعه استفاده می‌کردند. تغییرات نهادی و اصلاحات ارضی انجام شد و دولتها در ارائه نهادهای کشاورزی و دیگر تسهیلات لازم برای مدرنیزه کردن کشاورزی نقش فعال را برعهده گرفتند.

سیاستهای رادیکال توسعه روستایی از راههای زیر بر ایجاد یک جامعه روستایی بر پایه برابری و عدالت تأکید داشتند:

اجرای ریشه‌ای اصلاحات ارضی و در نتیجه کاهش قابل ملاحظه نابرابری در درآمد در بین توده روستایی و به کارگرفتن ارگانهای محلی در روستاها و شاخه‌های احزاب سیاسی به عنوان ابزار اصلی برای شناسایی و اجرای طرحها و پروژه‌های دولتی در نواحی روستایی از اقدامهای اصلی این نوع سیاستها بود. به علاوه چنین سیاستهایی کشت جمعی را تشویق کرده و رهبری سیاسی محلی را تحت کنترل توده مردم قرار دادند و گسروهای فقیر و محروم روستایی را به عمده‌ترین گروه استفاده‌کننده از تسهیلات و برنامه‌های دولت در نواحی روستایی تبدیل کردند. (ص ۵۶، ۸۶)

این سیاستها به توسعه دو مرحله‌ای معتقد هستند. در مرحله اول، توسعه یک سری تسهیلات برای عموم فراهم می‌شود و در مرحله دوم، تأکید خاصی بر گروههای محروم می‌شود. بررسی پیامدهای سیاستهای توسعه روستایی دربرگیرنده ابعاد مختلفی می‌باشد. یکی از این پیامدها، پیامدهای اجتماعی است که برخی از ابعاد آن عبارت‌اند از: رابطه میان سیاست ویژه و بخشهای دولتی مؤثر در توسعه روستایی، انگاره‌های کنترل سیاسی و تفکیک اقتصادی در اجرا، سازمان و شیوه‌های رهبری یا تشویق مؤسسه‌ها و بخشهای دولتی، کشمکشهای پدیدار در بوروکراسی دولتی برای کنترل برنامه‌های ویژه و منابع کمیاب و ... (ص ۴۷، ۸۳). لذا قبل از اجرای هر یک از سیاستهای توسعه روستایی توجه به پیامدهای احتمالی آن از جهات مختلف بسیار مهم می‌باشد.

۲- رهیافتها

رهیافتهای متفاوتی برای توسعه روستایی

وجود دارد. (رجوع کنید به بخش ضمیمه، قسمت نهم) دو رهیافت مهم در برنامه‌ریزی روستایی کشورهای جهان سوم عبارت‌اند از:

رهیافت اصلاحی (Improvement Approach) که هدف آن، توسعه کشاورزی در درون نظامهای تولید موجود روستایی است و رهیافت دگرگون‌سازی (Transformation Approach) که تلاش می‌کند شکلهای نوینی از سازمانهای کشاورزی و اجتماعی را ایجاد کند و نوعی فروپاشی ریشه‌ای نظام موجود روستایی را در قالب عملیات شیوه‌های تولید و ساختارهای اجتماعی - قانونی به وجود آورد. بنابراین، هنگامی که رهیافت نخست بر اصلاح بهره‌وری و سازمان تولید زارعان روستایی متمرکز است، رهیافت دوم، مستلزم اجرای نظام زمینداری نوین و یا ایجاد مزارع و زیستگاههای جدید است که نیازمند هزینه‌های سرمایه‌ای بسیار زیاد است.

بررسی تاریخی رهیافت اصلاحی به دهه ۵۰ و ۶۰ میلادی برمی‌گردد. بانک جهانی در سال ۱۹۶۰، هدف رهیافت اصلاحی را بهبود در پیشرفت کاشت و دامپروری روستاییان از طریق ارائه برنامه‌های روانشناختی و فنی به زارعان روستایی برای تحریک آنان در امر افزایش بهره‌وری بدون تغییر ریشه‌ای نظام سنتی اجتماعی و قانونی تعریف کرد. از مشکلات اجرای این

رهیافت، اولاً؛ ناامیدی مأموران از نتایج کار می‌باشد. زیرا افرادی که تحت آموزش قرار گرفته و تربیت شده‌اند (مانند صنعتگران) غالباً پس از دریافت گواهینامه آموزشی به جای استفاده از آن به شهرها مهاجرت می‌کردند. ثانیاً؛ اولویت‌دهی به محصولات نقدی در برخی نواحی به نوعی سرمایه‌گذاری سنگین بر این محصولات منجر می‌شد. به طوری که مردمی که قبلاً در تأمین مواد غذایی اساسی خودکفا بودند، وادار می‌شدند تا بخشی از درآمد خود را از محصولات نقدی صرف خرید غذا کنند و چنانچه بحران اقتصادی خاصی باعث سقوط تقاضا یا قیمت محصولات صادراتی می‌شد، تولیدکننده با کمبود مواد غذایی مواجه می‌گشت. از فرضهای مهم برای پیاده‌سازی رهیافت اصلاحی، این بود که در ابتدا ایجاد گروهی موسوم به زارعان پیشرو بسیار ضروری می‌نمود. زیرا از طریق آنان، ایده‌ها و شیوه‌های تولید منتقل شده و نتیجه چنین سیاستی، تشکیل نخبگان زراعی روستایی با گرایش پیشرو بود. موفقیت این سیاست در اماکن پرجمعیت بیشتر است، چرا که دارای شرایط اقلیمی مطلوب بوده و در عین حال با کمبود زمین مواجه هستند و نواحی که ارباب رجوع در آن حالت گیرنده دارد، یعنی دارای سطح آموزش بالاتر و همچنین نواحی که دارای گروههای زارعان تجارت‌گرا می‌باشد. از

معایب عمده اجرای این رهیافت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تقویت نابرابریهای اجتماعی - اقتصادی در روستاها

- نوعی فرایند کند حرکت که دارای بازدهی سریعی نیست.

دو ایراد اخیر، در کنار برخی از مشکلات اساسی که گریبانگیر جوامع روستایی بود، سبب شد که دانشمندان به استفاده از رهیافت دگرگون‌سازی بیندیشند. طرحهای توسعه روستایی (Community Development Programs)، "برنامه‌های اسکان" (Settlement)، انقلاب سبز (Green Revolution) و اصلاحات ارضی (Land Reform) شکلهایی از دو رهیافت توسعه روستایی است. با تفکیک این دو رهیافت نباید فرض کرد که این دو نمی‌توانند در یک چارچوب برنامه‌ریزی ملی و یا منطقه‌ای به طور همزمان وجود داشته باشند. در واقع، همان گونه که "فلدمن" (Feldman, 1969) اشاره می‌کند؛ در عمل بیشتر موارد مبتنی بر راهبردی است که مستلزم هر دو رهیافت است. (ص. ۷۸-۸۳)

۳- استراتژیهای توسعه روستایی

هر استراتژی توسعه روستایی به طور ضمنی یا آشکارا دارای نوعی جهت‌گیری قوی ایدئولوژیکی است. یک استراتژی توسعه روستایی می‌تواند براساس مدل معامله متقابل (Reciprocity) (مدل اصلاح طلبانه)، مدل فن سالارانه، مدل بازار آزاد یا مدل تلفیقی باشد. عناصر ذکر شده در ذیل در تمامی استراتژیهای توسعه روستایی مشترک هستند. ولی سازماندهی ارتباطی بین آنها در استراتژیهای متفاوت باهم فرق دارد. این عناصر عبارت‌اند از: سیاست ارضی، سیاست تکنولوژی، سیاست اشتغال، سیاست آموزشی، پژوهشی و ترویجی، سیاست مؤسسه‌های روستایی، سیاست قیمت‌گذاری و بالاخره، سیاست حلقه‌های ارتباطی با دیگر بخشهای اقتصادی.

۴- عوامل مؤثر بر اجرای طرحها و پروژه‌های توسعه روستایی

چهار دسته از عواملی که به نظر می‌رسد در

اجرای طرحهای پروژه‌های توسعه روستایی در کشورهای در حال توسعه تأثیر داشته باشند عبارت‌اند از: روابط بین سازمانی، منابع طرح، ویژگیها و قابلیت‌های سازمانهای اجرایی و بالاخره شرایط محیطی. باید توجه داشت که اهمیت نسبی این متغیرها از موقعیتی به موقعیت دیگر متفاوت است.

ه) آشنایی با دو طرح توسعه روستایی

۱- طرح توسعه مشترک (CD)

طرح CD محصول دوران جنگ سرد (سالهای آخر دهه ۱۹۴۰ و اوایل دهه ۱۹۵۰) می‌باشد. اصول این طرح مشتق از تئوریهایی بود که مستقیماً با دکترین‌های انقلابی مخالف بودند. این طرح وعده داد که می‌توان به گردآوری مردم به دور یکدیگر و بسیج برای کوشش هماهنگ و مشترک، آرامش پایدار و رشد سریع اقتصادی را به ارمغان آورد. در سال ۱۹۵۲ اولین برنامه CD با حمایت بنیاد فورد و آژانس کمکهای اقتصاد خارجی ایالات متحده آمریکا در کشور هندوستان آغاز به کار کرد. تجربه‌های بدست آمده از پروژه‌های رفاه عمومی در آمریکا و اروپا نیز به ایدئولوژی موجود در پس نظریه و روش CD کمک نمود. تعریف پروژه مشترک CD عبارت است از "فرایند روش برنامه و نهاد یا نهضتی که مردم را در سطح جامعه در حل مسائل مشترک خود شرکت می‌دهد و در حل مشترک مسائل جامعه و در انتقال تکنولوژی به مردم آن جامعه موارد تسریع یا تسهیل را فراهم می‌آورد." همان طور که عنوان شد، نهضت CD طی سالهای دهه ۱۹۵۰ در کشورهای در حال توسعه شکوفا گردید. تا سال ۱۹۶۰ بیش از ۶۰ کشور در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین برنامه‌های کلی و منطقه‌ای را به مورد اجرا درآورده بودند و در سال ۱۹۶۰، بعضی از برنامه‌های CD از جمله برنامه هندوستان رو به ضعف نهاد و در سال ۱۹۶۵ بیشتر برنامه‌های CD یا متوقف شده بود یا اینکه بشدت از حجم آن کاسته شد. افت شدید برنامه‌های CD بیشتر به دلایل زیر بود:

۱- سرخوردگی و یأس بسیاری از رهبران سیاسی کشورهای در حال توسعه نسبت به عملکرد آن

برنامه‌ها در قبال اهداف پیش بینی شده

۲- کاهش شدید حمایت‌های ایالات متحده آمریکا و سایر نهادهای یاری دهنده

۳- کارکنان CD در سطح روستا معمولاً خود را در حد نخبگان روستا قرار می‌دادند و موجب تقویت موضع اقتصادی و اجتماعی طبقه فوق شدند و با این اطمینان که منافع حاصل از اجرای برنامه‌های CD از این طریق به توده فقیر روستایی می‌رسد، توجه کمی به آنها مبذول می‌گشت و توده روستایی نیز با عنم به این موضوع، واکنش مثبتی را نسبت به برنامه‌های CD از خود نشان نمی‌داد. ۴- برنامه‌های CD از لحاظ سیاسی مؤثر واقع نشدند، زیرا در بیشتر کشورهای در حال توسعه، تعارضهای اساسی آنقدر عمیق بود که نمی‌شد صرفاً با مساعی ترغیبی و تشویقی CD آنها را حل کرد. (عواملی چون توزیع مالکیت زمین، استعمار نخبگان محلی، تسلط شهری و ...)

۵- کوشش برنامه توسعه مشترک برای پیشرفت بدون اصطکاک به طرف اجماع عمومی امری واقع‌بینانه نبوده و مصالحه و مشارکت عمومی مورد انتظار به خاطر توسعه، بیشتر یک استثنا بود تا یک قاعده.

۶- برنامه CD از لحاظ اقتصادی، ضعفی دوگانه را نشان می‌داد، زیرا این برنامه اولاً؛ خدمات اجتماعی را با سرعتی بیش از ایجاد درآمد روستایی افزایش داد. ثانیاً؛ نتوانسته بود شرایط زندگی محرومین، سهم‌برها و خوش‌نشینها را به طور اساسی سر و سامان بخشد. (ص. ۸-۷۰)

۲- طرح توسعه روستایی همه جانبه (Integrated Rural Development)

شکست طرح توسعه مشترک ۱۹۵۰-۶۰ و کاستیهای انقلاب سبز، کمکهای برنامه‌ریزی و توسعه را در سالهای ۱۹۷۰ متوجه طرح توسعه یکپارچه روستایی (IRD) ساخت. برخی کهنه کاران طرح CD معتقد بودند که طرح جدید IRD در واقع احیای همان طرح CD است. طرح IRD هم هدف است و هم روش.

هدف آن ممکن است بسیار گسترده (توسعه چندبخشی یا ناحیه‌ای) یا بسیار محدود (توسعه گروه مورد نظر) باشد و می‌توان آن را راهبردی مشخص برای توسعه روستایی انگاشت. IRD به

عنوان یک روش می‌کوشد فعالیت‌های مرتبط باهم را یکپارچه کند تا یکدیگر را تکمیل نمایند. (۴۳، ص ۳۱).

IRD یک نظریه توسعه‌ای نبوده و تنها یک طرح توسعه‌ای در مناطق روستایی است و مدل‌های متفاوتی را دربرمی‌گیرد. برخی از مدل‌های موجود عبارت‌اند از:

- IRD مبتنی بر ناحیه (Area-based)
- IRD چندبخشی (Multi-Sectoral)
- IRD مبتنی بر گروه مورد نظر (Target Group-Oriented)
- IRD فراگیر (Comprehensive)

بیشتر طرح‌های IRD در منطقه آسیا و اقیانوسیه به لحاظ دقت، مبتنی بر ناحیه یا چندبخشی است. به استثنای هند، هیچ طرح توسعه روستایی همه‌جانبه‌ای منحصرأً برای بهبود وضعیت اجتماعی - اقتصادی روستایی در نظر گرفته نشده است. (۴۳، ص ۵۲)

هدف از پروژه‌های توسعه روستایی یکپارچه عبارت بود از تلفیق آن دسته از عناصر موجود در پروژه که موجب افزایش تولیدات کشاورزی و بهبود وضع سلامتی، آموزش و پرورش، بهداشت و برخی خدمات دیگر می‌شد. (۱۲، ص ۳۴)

در طرح IRD صنعتی کردن روستا یا توسعه صنایع روستایی هدف اولیه می‌باشد. در این طرح، هر روستا به عنوان یک واحد مستقل در نظر گرفته شده و بررسی محاسبات در مورد هر روستا به صورتی جداگانه انجام می‌شود، اما این بدان معنی نیست که تک تک روستاها را باید صنعتی کرد، بلکه منظور ایجاد مراکز و قطب‌های صنعتی

روستایی در محلهایی است که با شعاعی نسبتاً کم تعداد زیادی ده و شهرک‌های کشاورزی را دربرمی‌گیرد.

در روش توسعه همه جانبه روستا، مسئله توسعه یک مسئله چند جانبه تلقی می‌شود که پیشرفت اقتصادی به تنهایی نمی‌تواند به حل مسئله کمک کند. هدف مرکز روستایی توسعه آموزشی، بهداشت، فنی، تکنولوژی و خدمات اجتماعی است و باید به طور همه جانبه مطالعه شود. (۶۰، ص ۲۰۷)

پی نوشت:

1- Community Development

ضمایم

۱- بین تحول و تغییر اجتماعی تفاوت وجود دارد. تحول اجتماعی را مجموعه‌ای از تغییرات می‌دانند که در طول یک دوره طولانی طی یک یا چند نسل در جامعه‌ای خاص رخ می‌دهد و جریان تاریخ را دگرگون می‌کند. اما تغییر اجتماعی عبارت است از پدیده‌های قابل رؤیت و بررسی در مدت زمان کوتاه به صورتی که هر شخص در طول زندگی خود با دوره کوتاهی از زندگی می‌تواند تغییری را شخصاً تعقیب کرده و نتیجه قطعی آن را ببیند یا نتیجه موفق آن را دریابد. بر همین اساس، "پارسونز" (Talcott Parsons) در مورد دو نوع تغییر - یعنی تغییر تعادل و تغییر ساخت - صحبت می‌کند. وی تغییر تعادل را تغییری می‌داند که بدون دگرگونی در سیستم اجتماعی حاصل می‌شود، یعنی تعادل موجود جای خود را به تعادل جدیدی می‌دهد. به عبارت دیگر، سیستم به صورت مجموعه باقی می‌ماند و تعادل جدید تنها به دنبال وقوع چند تغییر در برخی از خرده سیستمها رخ می‌دهد. ولی جنبه نیروهای مؤثر بر دگرگونی قوی باشند و فشاری که از خارج و داخل بر سیستم اثر می‌گذارد، نیرومند باشد به صورتی که باعث دگرگونی عمیق در کل سیستم شود، تغییر حاصل را تغییر ساختی می‌نامند. (۲۹، ص ۲-۲۰)

۲- دستاوردهای برنامه‌های توسعه در صورتی مؤثر و ماندگار خواهند بود که ضمن داشتن دو ویژگی همه‌جانبگی و پایداری، افق‌های بلندمدتی نیز برای آن ترسیم شده باشد. بدیهی است که برنامه‌های بلندمدت توسعه ملی علاوه بر ویژگی‌های جامعه‌ای که برنامه برای آن طراحی می‌شود و از تحولات جهانی نیز متأثر می‌شود، باید حرکت در زمان را نیز مدنظر قرار دهد. (۴۸، ص ۱۱)

۳- سیاستها در برنامه عبارت است از مجموعه معیارها و تدابیر قانونی، فنی، اجرایی، پولی، مالی و ... که اتخاذ آنها موجب تسهیلات لازم برای تحقق هدفهای برنامه می‌شود. (۳، ص ۱۱)

۴- در استراتژی توسعه با اتکا بر بخش کشاورزی کوشش بر آن است که با شکوفایی بخش کشاورزی و محور قرار دادن آن، ماشین عظیم رشد و توسعه به حرکت درآید. استراتژی توسعه صنعتی از طریق جایگزینی واردات در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ مورد توجه قرار گرفت. در آن زمان، کشورهای توسعه نیافته کالاهای مصرفی مورد نیاز خود را از کشورهای توسعه یافته وارد می‌کردند. بنابراین با اتخاذ چنین راهبردی سعی بر آن داشتند تا کالاهای مصرفی را در داخل تولید و به واردات چنین کالاهایی پایان دهند. از ایرادهای وارد بر سیاست جانشینی واردات، منحرف کردن تخصیص منابع در کشورهای کمتر توسعه یافته از مسیر درست آن به دلیل تبعیض علیه کشاورزی است. زیرا استراتژی جانشینی سعی خود را بر ارتقای صنایع کارخانهای متمرکز کرده است و حمایت از تولید صنعتی داخلی، عموماً بسیار بیشتر از حیاتی است که تولیدات کشاورزی داخلی از آن برخوردار شده است. این بدان معنی است که تولیدکنندگان کشاورزی با شرایط نامطلوب داخلی تجارت رو به رو هستند، زیرا نهادهای صنعتی و کالاهای مصرفی که آنها می‌خرند، به قیمتی بسیار بالاتر از قیمت‌های رایج در بازار جهانی فروخته می‌شود اما به آنها به همان نسبت قیمت بالاتری برای کالاهای کشاورزی خود پرداخت نمی‌شود. این امر یک اثر رکودزا (Depressing Effect) بسر تولیدات و سرمایه‌گذاری کشاورزی دارد و موجب استتایی کشاورزی می‌شود. (۱۷، ص ۲۶۷)

جدول شماره (۲): بررسی عوامل چهارگانه مؤثر بر اجرای طرحها و پروژه‌های توسعه روستایی در کشورهای در حال توسعه (۶۶، ص ۹۲)

شرایط محلی	ویژگیها و قابلیت‌های سازمانهای اجرایی	منابع لازم برای اجرای طرح	روابط بین سازمانی
ساختار سیاستگذاری	مهارت‌های تکنیکی، مدیریتی و سیاسی کارکنان سازمان	حدود کنترل بر منابع مالی	وضوح و ثبات در اهداف طرح
محدودیت منابع	قابلیت بکساخت کردن کنترل و یکپارچه کردن تصمیمها	کفایت سهمیه بودجه‌ای در مقابله با فعالیتهای طرح	اختصاص مناسب وظایف به سازمانها
عوامل اجتماعی - فرهنگی	حمایت سیاسی از سازمان	دسترسی بهگام سهمیه بودجه‌ای	استاندارد کردن برنامه‌ریزی، بودجه بندی و روشهای اجرا و ارزشیابی
موقعیت سازمان در بین بهره‌مندان از طرح	ماهیت جریانهای ارتباطی در داخل سازمان	کافی بودن افزایش عایدی و نیز اعتبار لازم برای هزینه‌ها	دقت، ثبات و کیفیت ارتباطات بین سازمانها
زیربنای فیزیکی مناسب	تماس سازمان با گروه مورد نظر	حمایت رهبران سیاسی ملی	مؤثر بودن پیوندها برای - حمایت از فعالیتهای طرح
	پیوند سازمانهای قانونی غیردولتی	حمایت رهبران سیاسی محلی	
	چگونگی رهبری در سازمان	نوع تمهید اداری در سطح ملی	
	تمهید کارکنان سازمان نسبت به فعالیتهای طرح		
	موقعیت سازمان در نظام اداری		

پس از تجربه ناموفق کشورهای که راهبرد جایگزینی واردات را اتخاذ کردند، استراتژی توسعه صادرات در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ تجویز شد. در این استراتژی کوشش می‌شود که با حضور در بازارهای جهانی و صادرات کالاها ساخته شده به این بازارها، ارز لازم برای سرمایه‌گذاری بیشتر در صنایع به دست آید. اصل زیست‌نسی، مبانی تئوریک این استراتژی را به وجود آورده است. در استراتژی صنعتی شدن از طریق ایجاد صنایع سنگین سعی می‌شود که ساختارهای اساسی صنعت تکنولوژی در مراحل اولیه توسعه ایجاد شود. این استراتژی ایجاد و به‌کارگیری تکنولوژی پیشرفته را تنها راه‌حل اصولی برای رهایی از وابستگیهای سیاسی و اقتصادی می‌داند. (۲۵، ۷۴-۸۱)

۵- از ابتدایی‌ترین شاخصهای اندازه‌گیری توسعه که در واقع کار شاخصهای اندازه‌گیری رشد را در سطح ملی انجام می‌دهد، درآمد ملی (ارزش مجموع کالاها و خدماتی که در یک کشور طی مدت زمان معینی که معمولاً یک سال است، تولید می‌گردد) و GNP (تولید ناخالص ملی) می‌باشد. مهمترین انتقاد وارد بر این شاخصها این است که چگونه با وجود توزیع نابرابری می‌توانند ملاک مناسبی برای سنجش تقاضا باشند. از دیگر شاخصهای اندازه‌گیری میزان توسعه، استفاده از پیامدهای حاصل از توسعه در رفع پاره‌ای از مشکلات نظیر فقر، بیکاری و نابرابری است. (۸، ۱۶)

سازمان ملل نیز در دهه اخیر به ارائه یک سری شاخصها به عنوان گزارش توسعه انسانی (دربرگیرنده شاخصهای آموزشی، بهداشتی، امنیت غذایی و...) در هر سال اقدام نموده است. (۷، ۱-۲۲۲)

۶- این مفهوم از توسعه روستایی با مفهوم عمران روستایی بسیار نزدیک است. برای عمران روستایی تعاریف زیادی ارائه شده است مانند:

- مفهوم لغوی عمران به آبادی و تمدن اشاره دارد و از این رو به عنوان یک پدیده اجتماعی تلقی می‌گردد. (۴۰، ۱۷)
- عمران جامعه روستایی که بر ایجاد تحول در تمام سطوح و قشرهای اجتماعی و بر عموم زمینه‌های عملیاتی مرتبط تأکید دارد و تغییر و تکامل در نظامهای اجتماعی و سازماندهی امور جامعه را ضروری می‌داند.

- کنفرانس بانک جهانی (World Bank, 1975) عمران روستایی را یک استراتژی برای اصلاح وضع اقتصادی و احیای گروههای خاص از مردم می‌داند که از قشرهای فقیر جامعه به شمار می‌روند و هدف آن، نوکردن جامعه روستایی و خارج کردن آن از حالت انزوا و پیونددهی مجدد آن به بخشهای مدرن اقتصاد ملی است. (۴۰، ص ۲-۳)

- کامرون کلارک (Cameron Clark) معتقد است عمران روستایی به معنای وسیع کلمه عبارت است از دگرگونی در جامعه روستایی. این دگرگونی نه تنها روشهای تولید و سازمان اقتصادی جامعه را شامل می‌شود، بلکه امور زیربنایی، سیاسی و اجتماعی آن و همچنین مناسبات اعضای جامعه را با یکدیگر نیز

دربرمی‌گیرد. (۴۰، ص ۶)

- اصطلاحاتی از قبیل عمران اجتماعی (Community Development)، توسعه اجتماعی (Social Development) یا عمران جامعه روستایی (Rural Community Development) که بعد از جنگ جهانی دوم در دنیا به منظور ایجاد تغییر در جوامع روستایی مطرح شده‌اند، اگر چه باهم اختلاف دارند، ولی همگی دلالت بر یک حرکت و تغییر در تمام جنبه‌های زندگی روستایی دارند که برای انتقال از وضع موجود - که برای روستاییان و دولتها نامطلوب به نظر می‌رسد - به طرف وضعیتی که هر دو طرف بنا به دلایل مختلف در آرزوی آن هستند، می‌باشد. (۳، ص. ۴۴)

آنچه که از تعاریف بالا برمی‌آید، نشان‌دهنده وجود نوعی خلط محبت بین واژه توسعه و عمران روستایی می‌باشد. منشأ این بینش از آنجاست که گروهی در ابتدا معتقد بودند با ایجاد تغییرات فیزیکی و نوکردن روستا می‌توان زمینه ساز ایجاد تحولات فکری در روستاییان شد، لذا عمران روستایی در دو بعد عمران فیزیکی و عمران اجتماعی مطرح شد. ولی در حال حاضر، عمران روستایی تنها بخشی از مفهوم توسعه روستایی بوده و غالباً جنبه‌های سخت‌افزاری توسعه روستایی را دربردارد.

۷- در برنامه ریزی بخشی، هر یک از بخشهای اقتصادی و اجتماعی موجود نظیر آب، برق، راه، آموزش، حمل و نقل و ... به طور جداگانه و عموماً بدون توجه به دیگر بخشها به برنامه ریزی فعالیتها و اختصاص بودجه و امکانات به پروژه‌های خاص خود می‌پردازند هر یک از برنامه ریزهای بخشی می‌تواند در سطح ملی، منطقه‌ای، محلی و نقاط روستایی اجرا شود. برنامه‌های بخشی عموماً مرکزگرا و کثرت‌گرا هستند. نقطه مقابل برنامه ریزی بخشی، برنامه ریزی یکپارچه است. در این نوع برنامه ریزی در یک فضای معین (نظیر منطقه، محله و...) کلیه بخشها در کنار هم و به صورت تکمیل کننده یکدیگر مورد توجه هستند و تخصیص منابع و ارائه پروژهها در راستای یک یا چند هدف توسعه‌ای و تولیدی صورت می‌گیرد که در این صورت کلیه بخشهای اجرایی تابع یک برنامه جامع و یک سری پروژه‌های متعلق به خود در چارچوب مشخص می‌باشند. این برنامه‌ها اساساً محلی و وحدت‌گرا هستند. (۲۳، ص. ۳۳)

۸- سیاستها در برنامه عبارت است از مجموعه معیارها و تدابیر قانونی، فنی، اجرایی، پولی، مالی و... که اتخاذ آنها موجب ایجاد نهیلات لازم برای تحقق هدفهای برنامه می‌باشد. (۳، ص. ۱۱)

۹- یک رهیافت، ترکیبی سازمان یافته و منسجم از راهبردها و روشها است که برای مؤثر ساختن برنامه در یک زمان و مکان معین طرح و برزی می‌شود. رهیافت عصاره یک نظام است. هر نظام دارای ابعاد هفت گانه می‌باشد. یعنی دارای یک ساختار تشکیلاتی است، دارای رهبری است، دارای منابعی از کارکنان، تجهیزات و تسهیلات است، دارای برنامه‌ای با مقصد و هدفهای مشخص و نیز روشها و تکنیکهای اجرایی است و

بالاخره، دارای پیوندهایی با سازمانهای دیگر و با عموم و نیز با ارباب رجوع و بزه خویش است. (۷، ص. ۳)

۱۰- برنامه اول در سال ۱۳۷۲ به پایان رسید، اما سال ۱۳۷۳ سال شروع برنامه دوم نبود. در سال ۱۳۷۳ برای مجلس فرصتی فراهم آمد تا دلایل چرخشهای منفی اقتصاد کشور را بررسی کند. (۱۰، ص. ۸۵)

۱۱- "راندینلی و نلیس" (Randinelli & Nellis, 1986) از دیدگاه اجرایی و اداری تمرکززدایی را چنین تعریف کرده‌اند: انتقال مسئولیت در امور برنامه ریزی، مدیریت، انتقال و تخصیص منابع مالی از دولت مرکزی و کارگزارانهای آن به واحدهای محلی کارگزارانهای دولتی، واحدهای تابعه یا سطوح پایین تر دولتی، سازمانها یا شرکتها نیمه مستقل دولتی، مقامهای ناحیه‌ای، منطقه‌ای یا ادارهای دولتی بر اساس ماهیت وظایف آنها یا سازمانهای غیردولتی خصوصی یا داوطلبی. تمرکززدایی را همچنین می‌توان به عنوان وضعیتی تعریف کرد که در آن کالاها و خدمات عمومی اساساً از طریق رجحان آشکار افراد و به وسیله ساختارهای بازار تأمین می‌شود. (۲۴، ص. ۶۴)

۱۲- به عنوان نمونه، صنعتی کردن روستا یا توسعه صنایع روستایی اولین هدف طرح توسعه همه جانبه روستاست، اما نباید چنین پنداشت که هدف از آن، ایجاد و به کاراندازی صنایع پیچیده و بزرگ در حاشیه روستاها می‌باشد، بلکه منظور توسعه صنایع روستایی و ترویج آنهاست. البته روند صنعتی شدن روستاها باید طوری انجام گیرد که در دیگر بخشهای اقتصادی تأثیر سویی به جا نگذارد. (۶۰، ص. ۲۰۹)

۱۳- مراحل تهیه طرح و اجرای پروژه‌های بهسازی عبارتند از:
الف) تهیه طرحهای بهسازی شامل طرح ساماندهی نظام توزیع خدمات در سطح دهستان، طرح هادی روستا (تعیین جهت توسعه فیزیکی روستا، تعیین کاربری اراضی روستا، تعیین برنامه زمان بندی شده برای استفاده از کاربری اراضی، هدایت و کنترل سازه‌های مختلف در قالب طرح هادی) و طرح تفصیلی روستا و نقشه اجرایی.

ب) اجرای پروژه‌های بهسازی: در این مرحله بیشتر پروژه‌های زیر براساس برنامه ارائه شده در طرح تفصیلی روستا و نقشه‌های اجرایی مربوط به اجرا درمی‌آیند: اصلاح و بهینه سازی شبکه تحریکاتی روستا از طریق اصلاح معابر و احداث معابر پیشنهاد شده در طرح هادی، آماده سازی اراضی واقع در توسعه پیشنهادی روستا و واگذاری آنها به اهالی و جمع آوری و رفع آبهای سطحی روستا. (۵۹، ص. ۹-۱۲۸)