

## کاستی‌های نظری برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران

محمدجواد زاهدی - دانشیار گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور

غلامرضا غفاری - دانشیار دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران

عادل ابراهیمی لویه\* - استادیار جامعه‌شناسی مؤسسه آموزش عالی البرز

دریافت مقاله: ۱۳۹۱/۲/۱۷ پذیرش نهایی: ۱۳۹۱/۱۰/۶

### چکیده

ظاهراً بخش عمده‌ای از مشکلات برنامه‌ریزی توسعه روستایی ریشه □ در بنیان‌های فکری و معرفتی نظام برنامه‌ریزی در کشور دارد. به رغم کسب تجارب ارزنده و تدوین برنامه‌های توسعه‌ای و اختصاص فصل‌هایی از آنها به توسعه و عمران روستایی، همچنان برنامه‌ریزی توسعه روستایی بر مبنای نظام نظری مطلوب و متناسب با جامعه روستایی ایران شکل نگرفته و از این منظر با کاستی‌هایی مواجه است؛ تا جایی که می‌توان گفت برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران فاقد نظریه پایه‌ای است. در این مقاله ابتدا کاستی‌های نظری برنامه‌ریزی توسعه روستایی با رویکردی تحلیلی بررسی می‌گردد و سپس با استفاده از تکنیک دلفی، نتایج و گزاره‌های به دست آمده از بررسی نظری، با ۶۵ نفر از آگاهان برنامه‌ریزی و توسعه روستایی ایران در میان گذاشته می‌شود. پس از بحث و تبادل نظر، مشخص می‌گردد که در برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران درک و فهم مشترکی از این نوع توسعه شکل نگرفته و این‌گونه برنامه‌ریزی، از جنبه‌های فکری و معرفتی و نظری فاقد انسجام لازم است و گویا هنوز این نظریه پشتوانه‌های معرفتی و غنای لازم را برای کمک به توسعه روستایی مناسب و پایدار نیافته است.

**کلیدواژه‌ها:** برنامه‌ریزی، توسعه روستایی، کاستی‌های نظری.

## مقدمه

در ایران توجه به روستا و توسعه روستایی به عنوان بخشی از فرایند توسعه در مقیاس ملی و نیز به منظور تحلیل تحولات اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، از چند دهه قبل از انقلاب - یعنی از دهه ۱۳۲۰ به بعد - به عنوان نوعی ضرورت مطرح بوده و بخشی از سیاست‌های توسعه‌ای را تشکیل داده است. البته چنین چیزی بی‌تأثیر از نوشته‌های توسعه و تحولات جهانی و نیز تجربیات دیگر کشورهای در حال توسعه نبوده است. بعد از انقلاب برنامه‌های مختلفی به منظور توسعه مناطق روستایی کشور انجام شد که عمدتاً با تأکید بر رویکرد محرومیت‌زدایی بود. توسعه روستایی به عنوان بخش مهمی از راهبرد دولت برای تغییر و دگرگونی اساسی روندهای گذشته اهمیت خود را حفظ کرد. بدین منظور، دولت سیاست تحول در مدیریت و ساختار سازمان سنتی کشاورزی و ایجاد نهادها و سازمان‌های جدید (انقلابی) را در دستور کار قرار داد. تجسم عینی این تغییرات، تأسیس نهادهایی چون بنیاد مسکن و جهاد سازندگی بود که در قالب توسعه روستایی و بر پایه هدفها و آرمان‌های عدالتخواهانه و توزیع متعادل امکانات، لزوم ایجاد دگرگونی و تجدید ساختار روستایی با شکل‌دهی به نهادهای خودانگیخته متکی بر نیروهای جوان روستایی ایجاد شدند.

در ایران بعد از انقلاب اسلامی برای بهبود شرایط کلی حاکم بر سکونتگاه‌های روستایی در مواردی تصمیم‌ها و اقدام‌هایی نسبتاً انقلابی مشاهده می‌شد که به تجدید سازمان مؤسسات اداری و ایجاد نهادهای انقلابی متولی امور روستایی انجامید؛ لیکن تأمل نظری و اندیشه‌ای در مبانی معرفتی و فکری به مثابه پشتوانه‌ای برای نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی پایدار، چندان در کار نبود. به نظر متولیان توسعه واقعیت این بوده است که به واسطه تنوع مسائل و ریشه‌ای بودن مشکلات روستاها، اقدامات دولتی به علل گوناگونی چون نامشخص بودن استراتژی توسعه، فقدان چارچوب و برنامه نظری مشخص و منسجم و هماهنگ و تجمع امکانات در مراکز شهری، آن‌گونه که می‌بایست نتوانسته است پاسخ‌گوی نیازهای اساسی جامعه روستایی باشد. به همین خاطر در زمینه‌های مختلف به‌ویژه تخصیص امکانات کافی و ارائه خدمات گوناگون

اجتماعی و اقتصادی به عنوان زیربنای لازم برای تحول و توسعه روستاها توفیقی به دست نیامده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ۱۳۰). در سال‌های پس از پیروزی انقلاب با وجود انگیزه‌های قوی در خصوص کاهش محرومیت روستاهای کشور، به دلیل فقدان چارچوب نظری و نظام برنامه‌ریزی روستایی، فقدان استراتژی مدون، نبود برنامه‌های هماهنگ، انطباق نداشتن فعالیت‌های روستایی با یکدیگر و موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی، روند توسعه و عمران روستاها به گونه‌ای مورد انتظار تحقق نیافته است.

اسناد برنامه‌ریزی در ایران نشان از پراکندگی فکری و کاستی‌های نظری در نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی دارند. برنامه‌ها با نگاهی کالبدی و فیزیکی به روستا همراه‌اند که آن هم در برنامه‌های مختلف متفاوت است. هدف اصلی این مقاله بیان بخشی از کاستی‌های نظری نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی است که در وهله نخست با بررسی نوشته‌ها و اسناد استخراج شده‌اند سپس این کاستی‌ها با صاحب‌نظران و آگاهان برنامه‌ریزی و توسعه روستایی<sup>۱</sup> این حوزه در میان گذاشته شده و با بهره‌گیری از دیدگاه‌های آنان، به تحلیل کاستی‌ها پرداخته شده است.

## مبانی نظری

برنامه‌ریزی دربردارنده پیشینه‌ای از کنش‌ها و تفکراتی است که با نحله‌های فلسفی و شناخت‌شناسی و همچنین نظریه‌های مرتبط با مدرنیسم و اثبات‌گرایی درهم تنیده‌اند (آلمندینگر، ۱۳۸۹، ۶). چون در علوم اجتماعی مدرن در زمان پیدایش رویکردی اثباتی در پیش گرفته شد و منطق نظری و روش‌شناسی علوم دقیقه مدت‌نظر قرار گرفت، نظریه برنامه‌ریزی

---

۱. منظور کسانی هستند که یا مستقیماً در حوزه‌های مختلف دانشگاهی، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی، شرکت‌های مهندسان مشاور و جز اینها تخصص دارند، و یا در این زمینه دارای سوابق کاری و آثار و تألیفاتی هستند.

نیز قالبی اثباتی پیدا کرد. دهه ۱۹۶۰ با اوج خوش‌بینی اندیشه مدرنیستی و روش‌شناسی‌هایی همراه بود که ذیل روش‌شناسی‌های برنامه‌ریزی عقلانی تمایز می‌یافتند و به واسطه ارکان کمی برنامه‌ریزی جامع و الگوسازی رایانه‌ای تثبیت می‌شدند (همان، ۷). تردیدی نیست که با چنین نگاهی چندان نمی‌توان به بستر و متن اجتماعی و سیاسی و فرهنگی که نظریه در آن تولید و بر ساخته می‌شود توجه کرد.

برنامه‌ریزی چیزی تعریف می‌شود که محصور است و در اختیار مهندسان و تکنیسین‌ها قرار دارد و نیز ابزاری که در خدمت توسعه است. هرگاه توسعه به مثابه هدف در نظر گرفته شود، برنامه‌ریزی در مقام نوعی فرایند و عمل، به سازوکار و ابزاری برای تحقق توسعه بدل می‌گردد. تجربه تاریخی فرایند توسعه در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که در این میان توسعه روستایی ضرورتی بنیادی برای توسعه ملی است و می‌بایست در اولویت این قبیل برنامه‌ها قرار گیرد. در دهه‌های گذشته، تلاش‌های زیادی برای توسعه مناطق روستایی و بهبود وضعیت روستاییان از طریق اتخاذ و اجرای استراتژی‌های مختلف در کشورهای در حال توسعه شده است. گو اینکه اینها چندان در از بین بردن شرایط نابسامان روستاییان و به‌ویژه اقشار تهیدست روستایی موفق نبوده است (لی و چوردی ۱۹۸۳، گریفین ۱۹۷۹، فرگوسن ۱۹۹۰، شیفرد ۱۹۸۸).

این ناکامی‌ها دست‌کم دو پیامد را در بر داشته است: نخست اینکه باعث شده است توسعه روستایی همچنان جزو مهم‌ترین مقوله‌های توسعه‌ای در بسیاری از کشورهای در حال توسعه باقی بماند و سازمان‌های بین‌المللی (مانند سازمان ملل ۱۹۹۰، بانک جهانی ۱۹۹۱) نیز بر آن تأکید کنند. دوم سبب شده است بیشتر این کشورها به بازنگری پارادایم‌ها و راهبردها و سازوکارهای توسعه روستایی‌شان بپردازند و از نظریه‌های برنامه‌ریزی اثباتی فاصله بگیرند. این نظریه‌ها بر بیان روابط منطقی و سازوکارهای علی بین واقعیت‌ها مبتنی‌اند و معمولاً کشف و شناسایی این روابط به زبان منطقی، ریاضی و آماری صورت می‌گیرد. این بازنگری، یا به شکل تجدید نظر نهادی رادیکال نمود یافته است و یا در قالب تجدید نظر اصلاح‌گرایانه در سیاست‌ها،

نهادها و سازمان‌های موجود. از دهه ۱۹۷۰ به بعد مشخص شد که رفتار و کنش‌های انسانی پیچیده‌تر از تصورات و پیش‌فرض‌هایی در کارند که شالوده رویکرد و روش‌شناسی برنامه‌ریزی عقلانی را- که پیش‌تر معمولاً مبتنی تجربه‌گرایی خام بود- شکل می‌دهند (کالدول، ۱۳۸۸، ۳۲۳). افزون بر این، با مروری بر نوشته‌های تخصصی توسعه، مشخص می‌شود که اتخاذ راهبرد صنعتی شدن مبتنی بر پارادایم رشد به‌ویژه در دوره پس از جنگ دوم جهانی تا دهه ۱۹۷۰ موجب حاکمیت دیدگاه «فن‌محوری» شد. در این سال‌ها انعطاف‌ناپذیری توسعه روستایی مبتنی بر پارادایم رشد و نوسازی، به اثبات رسید. با این حال در بسیاری از نحل‌های فکری توسعه، مشاهده می‌شود که با منسوخ شدن پارادایم‌های قدیمی، پارادایم‌های جدیدی شکل گرفته‌اند.

پارادایم‌های جدید نظریه‌های برنامه‌ریزی نیز در قالب برنامه‌ریزی تعاملی و مشارکتی قوت می‌گیرند. هیلی (۱۹۹۷) برنامه‌ریزی را فرایندی تعاملی و تفسیری تلقی می‌کند و این به نوبه خود تأکید بر برنامه‌ریزی به‌مثابه عقلانیت فنی یا ابزاری است (هرسین، ۱۳۸۷، ۲۱۷). به نظر آلمندینگر تنوع اجتماعات و فرهنگ‌ها و گسست‌هایی که در تطور تاریخی جوامع وجود دارد، ضرورت برنامه‌ریزی مشارکتی و تعاملی را تقویت می‌کند. این امر مستلزم درهم شکستن سلطهٔ عینیت‌گرایی علمی و تأسیس نوع دیگری از عینیت مبتنی بر توافق میان افراد برحسب گفتمان آزاد و علمی است (آلمندینگر، ۱۳۸۹، ۳۱۰). با توجه به چرخش‌های گفتمانی که نظریه برنامه‌ریزی در چند دهه اخیر با آنها مواجه بوده است، از دهه ۱۹۹۰ بدین سو طرح برنامه‌ریزی مشارکتی در نوشتارهای تخصصی نمایان شد. برنامه‌ریزی مشارکتی به‌مثابه نوعی کنش، مرتبط است با بحث‌های نظری و علمی مربوط به برنامه‌ریزی ارتباطی و نیز مدیریت دموکراتیک و برنامه‌ریزی تعاملی. در نظریه هیلی<sup>۱</sup> (۱۹۹۷)، الگوی برنامه‌ریزی مشارکتی الگویی همه‌جانبه است و مجموعه‌ای از عناوین مرتبط با مباحث معاصر را در زمینه حرفه و تخصص برنامه‌ریزی

---

1 - Petyc Healey

به هم پیوند می‌دهد. این عناوین مشتمل‌اند بر ایده جوامع محلی، مناسبات قدرت، بازسازی اقتصاد جهانی و تبعات منطقه‌ای آن، زیست‌محیط‌گرایی، فرهنگ و نظام‌های حکومتی، ساختار نهادی، کنترل فن‌سالارانه و ماهیت تخصص، میانجی‌گری و رفع تعارض و برنامه‌ریزی فضایی (هریس، ۱۳۸۷، ۲۸). این نوع برنامه‌ریزی به‌مثابه نوعی کنش شناخته می‌شود که معطوف به تغییر و دگرگونی کنش‌های مرسوم و حرفه‌ای نظام برنامه‌ریزی است و نقدهایی جدی در برابر بوروکراتیک بودن عمل برنامه‌ریزی اثباتی و عقلانی مطرح می‌کند. البته می‌بایست برنامه عملی متفاوت و مؤثری از آن ارائه گردد، که این کاری است دشوار. منتقدان نیز نظریه مذکور را عمدتاً از همین زاویه نگریسته‌اند. این نوع برنامه‌ریزی مستلزم نظام‌های دموکراتیک است و عملی کردن آن به دانش و مهارت‌های ارتباطی و زمینه‌ای گسترده‌ای نیاز دارد.

در دوران حاکمیت دانش علمی توسعه، با توجه به شرایط زمانی و مکانی و نظام جهانی، پارادایم‌های متفاوتی از توسعه سر برآورده‌اند که هر یک از آنها در عصر خود در همه سطوح و اجزای ناظر بر مدیریت توسعه رسوخ یافته و پیامدهای خاص مکانی و فضایی در عرصه جهانی و منطقه‌ای و ملی یا سرزمینی نیز داشته است. به‌طور کلی می‌توان پارادایم‌های غالب توسعه در نیم قرن اخیر را چنین برشمرد:

- پارادایم رشد (دهه ۵۰ میلادی)؛
- پارادایم بازتوزیع منابع (دهه ۶۰ میلادی)؛
- پارادایم تأمین نیازهای اساسی (دهه ۷۰ میلادی)؛ و
- پارادایم توسعه یکپارچه (دهه ۸۰ میلادی).

روند و گرایش حاکم بر ابعاد شکلی و محتوایی توسعه، نمایان‌گر نوعی تکامل از جنبه بار مفهومی ناظر بر آن است، به گونه‌ای که از برداشت و باوری تک‌ساختی (رشد) به برداشت و باوری چندساختی تغییر یافته است. جدای از تمایزات مفهومی و کارکردی هریک از پارادایم‌های یادشده، آنچه می‌توان تأکید کرد، همانا تفاوت وجوه شناختی و ادراکی و عینی

میان پارادایم‌های قدیم و جدید توسعه است. به طور مشخص مرز میان پارادایم جدید و قدیم، جایگزینی «محوریت انسان» در توسعه به جای «محوریت فناوری» در دهه‌های گذشته است (مؤسسه توسعه روستایی، بی تا، ۱).

در پارادایم رشد، تفکر توسعه بر اساس رشدی همه‌جانبه تعیین شد و بیانگر آن بود که رشد همه‌جانبه اقتصادی به خودی خود به «نشست ثروت» از بالا و بهره‌مندی فقرا منجر می‌شود. انواع متفاوت رویکردهای این پارادایم در دهه ۱۹۵۰ و آغاز دهه ۱۹۶۰ تنها بر رشد تأکید داشتند. به این ترتیب پارادایم مذکور عمدتاً در قالب و با محور قرار دادن رشد تولید ناخالص ملی - و نه تولید ناخالص سرانه ملی - تدوین شده بود، اما در آن بی‌اشاره‌ای به توزیع و گسترش فقر، از مقوله توسعه تنها در حد پرسش گذر از جوامع سنتی به مدرن تعریف می‌شد که از طریق پیمودن راه رشد تحقق می‌یابد (جزایری، ۱۳۷۸). با این حال در بخش مهمی از تاریخ کوتاه‌مدت توسعه، پارادایم رشد که بیش از هر چیز مبتنی بر الگوی توسعه صنعتی است، بر ایدئولوژی توسعه غلبه داشت. مسائل جانبی صنعتی شدن بحث‌های نظری فراوانی را در زمینه توسعه متوازن و نامتوازن و یا توسعه یکپارچه و بخشی (ناهماهنگ) به دنبال آورد که هر یک مدل ویژه‌ای را در چارچوب الگوی توسعه صنعتی پوشش می‌دهد. به‌علاوه، توسعه صنایع مستلزم دسترسی به نیروی کار ارزان‌قیمت بود. این نیاز، ضرورت انجام اصلاحات ارضی را مطرح ساخت که به نوبه خود در بعد نظری، نیروی محرک لازم را برای توسعه مباحث مربوط به «رشد تولید همراه با توزیع مجدد» فراهم ساخت (زاهدی، ۱۳۸۵، ۱۱۴).

استراتژی پارادایم بازتوزیع بر این فرض استوار است که اقشار بیشتر از ثروتمندان درآمدها را صرف کالاهای کاربر می‌کنند. بدین ترتیب با اجرای استراتژی توزیع مجدد منابع درآمدی، اشتغال بیشتری ایجاد خواهد شد. در واقع چنانچه درآمد اقشار فقیر زیاد شود، نه تنها تقاضای کالاهای تولید داخلی (که کاربر و اشتغال‌زا هستند) افزایش می‌یابد، بلکه بهره‌وری کار نیز رشد می‌کند و این به نوبه خود موجب افزایش رشد اقتصادی می‌گردد. پس پارادایم توزیع

مجدد لزوماً به کاهش سطح تولید نمی‌انجامد، بلکه کاهش فقر عمومی از طریق توزیع مجدد درآمد انگیزه قوی روانی و مادی در فرایند رشد و توسعه ایجاد می‌کند (پاپلی یزدی، ۱۳۸۱، ۲۷۰).

پارادایم نیازهای اساسی به دوره‌ای بازمی‌گردد که راهبردهای توسعه در سطح جهانی دیگر عملکرد موفقی نداشتند. تا پیش از دهه ۱۹۷۰ چنین فرض می‌شد که ارائه راهبردهای کلان توسعه می‌تواند هم جمعیت شهری را دچار تحول کند و هم جمعیت روستایی را، در حالی که تجربیات جهانی نشان داد نه تنها رویکرد مکاتب توسعه باید دگرگون شود بلکه توسعه شهری نمی‌تواند به بهبود شرایط زندگی روستایی بینجامد. به نظر جنکینز، راهبرد نیازهای اساسی پس از ناکام ماندن برنامه‌های نوسازی در کشورهای جهان سوم - و در مقابل آن - ارائه شد (جنکینز، ۱۳۷۷، ۲۸۸). ریشه و خاستگاه آن به بیانیه کنفرانس جهانی غذا برمی‌گردد که در سال ۱۹۷۴ طرح‌ریزی شد. طبق این بیانیه، اعضا خواستار ریشه‌کنی گرسنگی و سوء‌تغذیه تا سال ۱۹۸۵ شدند و از آنجا که اکثریت اقشار فقیر در مناطق روستایی زندگی می‌کردند، این پارادایم به راهبردی برای توسعه روستایی بدل شد (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۳، ۳۰).

نظریه توسعه یکپارچه روستایی چندان جدید نیست، و افرادی چون گاندی و مائوتسه تونگ را می‌توان از پیشگامان این نظریه دانست (لی و چوردی، ۱۳۷۰، ۶۳). توسعه یکپارچه روستایی منوط به افزایش تولید، بهبود سطح دانش و انگیزش، ارائه خدمات گوناگون، بهبود و اصلاح شبکه ارتباطی و حمل‌ونقل، بهسازی مسکن روستایی، تنوع‌بخشی به امکانات اشتغال و اصلاح و انتظام توأمان شبکه مکانی - فضایی سکونتگاه‌های روستایی است. البته آنچه پیش از هر چیز باید مورد توجه قرار گیرد، جایگاه روستا و توسعه روستایی در برنامه‌های عمومی توسعه هر کشور است (سعیدی، ۱۳۷۷، ۱۵۷).

با مروری بر نوشتارهای تخصصی توسعه مشخص می‌شود که اتخاذ راهبرد صنعتی شدن مبتنی بر پارادایم رشد به‌ویژه در دوره پس از جنگ دوم جهانی تا دهه ۱۹۷۰ موجب حاکمیت دیدگاه «فن‌محوری» شد. در بسیاری از کشورها این شیوه از توسعه نه به از بین بردن فقر



مادی کمکی کرد و نه به حفظ منابع اجتماعی و محیطی ارزشمند انجامید. الگوهای مرسوم در توسعه روستایی غالباً ساده‌انگارانه بر رشد در تولید و گسترش اقتصاد بازار متمرکز شده‌اند. اگر توزیع مجدد بخشی از موضوعات مورد بحث بود، کنترل و دخالت دولت لازم می‌آمد. تصور این بوده است که رشد و بازارها به وسیله دولت و با دامنه‌ای از مداخله‌کنندگان بیرونی یا وام‌دهندگان و سازمان‌های غیردولتی که در باره نوع تولید و بازارهای مورد نیاز آگاهی و دانش بهتری دارند، به بهترین وجه توسعه و ترقی می‌یابند. نوسازی روستایی از طریق سازمان‌های بزرگ بوروکراتیک با متخصصان و مدیران (عمدتاً مرد) در رأس فرایند، دست‌یافتنی بود. معیار اقتصادی بر تصمیم‌گیری تسلط داشت: عوامل اجتماعی و زیست‌محیطی و سیاسی چندان اهمیت نداشتند و مشارکت ذی‌نفعان از توسعه، فقط بعد از پایان کار مورد توجه قرار می‌گرفت. به همین دلیل در بسیاری از نحله‌های فکری توسعه، مشاهده می‌شود که پارادایم‌های قدیمی منسوخ شده‌اند و پارادایم‌های جدیدی شکل گرفته‌اند.

### روش تحقیق

در این مطالعه در قالب سنت کیفی از بررسی اسناد و انجام مصاحبه‌های اکتشافی و شیوه دلفی<sup>۱</sup> استفاده شده است. شیوه کار به این ترتیب بوده است: پس از جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات از طریق تکمیل مصاحبه‌ها و پرسشنامه آگاهان و صاحب‌نظران برنامه‌ریزی و توسعه روستایی، نتایج و یافته‌های تحقیق مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. تکنیک دلفی در بردارنده چند

---

۱. دلفی از طریق جمع‌آوری دیدگاه‌های کارشناسان و متخصصان و با استفاده از پرسشنامه و ارسال چندمرتب‌ه‌ای آن انجام می‌پذیرد. ایده اصلی در طراحی فرایند دلفی این است که پاسخ‌دهندگان بتوانند بدون آنکه تحت تأثیر افراد معتبر و مشهور و افرادی که توان سخنوری خوبی در جلسات دارند قرار بگیرند، دیدگاه‌هایشان را بیان کنند. به کمک این تکنیک، با حذف تأثیر توان سخنوری افراد، همه آرا و دیدگاه‌ها جمع‌آوری و پس از تحلیل به اعضای پرسش‌شونده برگردانده می‌شوند. بدین ترتیب، گمنامی و بازخورد دیدگاه‌ها دو عنصر ضروری در دلفی‌اند.

مرحله بدین شرح‌اند:

مرحله اول- ابتدا پست الکترونیکی و شماره تماس ۱۷۰ نفر از متخصصان و آگاهان به مسائل برنامه‌ریزی و توسعه روستایی در محیط‌های دانشگاهی، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات پژوهشی، شرکت‌های مهندسی مشاور و بازنشستگان مطلع در داخل و خارج از کشور تهیه گردید.

مرحله دوم- از افراد مورد مطالعه (متخصصان فن در رشته‌های مختلف) به وسیله پرس‌وجوی کتبی (پرسشنامه فرستاده‌شده) پرسش‌هایی در مورد مسائل خاصی مطرح می‌شود. (ناگفته نماند به جای پرس‌وجوی کتبی در خصوص موضوع مورد بررسی، بعد از تحلیل محتوای برنامه‌های توسعه و انجام مطالعات مقدماتی و شناسایی افراد، با ۱۳ نفر از کارشناسان و صاحب‌نظران امر، مصاحبه‌های اکتشافی باز و عمیق به‌عمل آمد که خود هدایت‌کننده مرحله سوم بود).

مرحله سوم- نتایج یا فهرست تهیه‌شده از مسائل، مجدداً برای متخصصان فرستاده می‌شود و آنها از دیدگاه‌های دیگران آگاه می‌شوند (در این مطالعه بعد از استخراج مصاحبه‌های اکتشافی و تحلیل محتوای اسناد، پنج پرسش باز طراحی شد و با ایمیل برای ۵۰ نفر از کسانی که بیشتر در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه روستایی در ایران مطرح‌اند ارسال گردید. بعد از پیگیری‌ها ۱۵ نفر به پرسش‌های باز پاسخ دادند که مبنای کار برای مرحله چهارم قرار گرفت).  
مرحله چهارم- نتایج دسته‌بندی گردید و برای همه پاسخ‌گویان (متخصصان) فرستاده شد. این عمل موجب گشت که متخصصان در دیدگاه‌های‌شان بیشتر تعمق ورزند و آن را به صورت تازه‌ای بازگو کنند و از آن طریق دیدگاه‌های‌شان را با اکثریت تطبیق دهند. در این مرحله نیز پس از دسته‌بندی دیدگاه‌های پاسخ‌گویان دوره سوم و استخراج پرسش‌های باز، ۷۷ گویه پنج‌گزینه‌ای طراحی و برای ۱۳۰ نفر از پاسخ‌گویان (تمام آنانی که ایمیل‌شان موجود بود) ارسال شد، که ۶۵ نفر به پرسشنامه این مرحله جواب دادند.

مرحله پنجم- نتایج مرحله چهارم (یعنی تجدید نظر متخصصان در دیدگاه‌های‌شان) مجدداً به اطلاع متخصصان رسانده شد و کوشش گردید از این طریق اتفاق نظر بیشتری به دست آید. در این مرحله نتایج دوره چهارم جمع‌بندی می‌شوند و بعد از تحلیل عاملی<sup>۱</sup> مجدداً در قالب ۲۶ گویه به اطلاع ۶۵ نفر از متخصصان که در دوره چهارم پاسخ داده بودند، می‌رسد. گفتنی است ۵۰ نفر در این دوره به پرسش‌ها پاسخ دادند.

### بحث و یافته‌ها

با استفاده از تکنیک دلفی طی پنج مرحله برای پاسخ به پرسش‌ها، بیش از ۹۵ درصد از کارشناسان و صاحب‌نظران در خصوص مواردی که در پی می‌آیند و مربوط به کاستی‌های نظری برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران‌اند، به اجماع رسیدند.

- به رغم گذشتن چندین دهه از برنامه‌ریزی، فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه در بین برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران توسعه به طور جدی به چشم می‌خورد. با وجود آنکه برنامه‌ریزی در ایران پیشینه‌ای طولانی دارد، هنوز فهم مشترکی از مفهوم «توسعه» و به‌ویژه «برنامه‌ریزی توسعه روستایی» در کشور شکل نگرفته است. با اینکه هدف

۱. از آنجایی که در مرحله دوم، کار بر مبنای تجزیه‌ای در خصوص سازه‌های اصلی تحقیق انجام شده بود، در جامعه پاسخگویان طیف متنوعی از پاسخ‌ها وجود داشت که خود کمک مؤثری در ارتقای حساسیت نظری محقق بود. لیکن برای انجام تحلیل و رسیدن به گزاره‌های مشخص‌تر که معمولاً از طریق تحدید و تدقیق متغیرهای تحقیق و نیل به سازه‌های تحقیق امکان‌پذیر است، چاره کار در دو شیوه نظری و بهره‌گیری از فنون آماری مانند تحلیل عاملی بود. در نتیجه، به منظور تقلیل متغیرهای مطرح‌شده که تعداد آنها ۷۷ گویه بود به عامل‌ها و سازه‌های محدودتر، به لحاظ حجم، از تکنیک تحلیل عاملی کمک گرفته شد. در نتیجه با اجرای این تکنیک بر روی داده‌های مربوط به ۷۷ متغیر، این مجموعه از متغیرها به ۲۶ عامل تقلیل یافت، و سپس عوامل با توجه به متغیرهای هر عامل و با بهره‌گیری از دانش نظری مربوط، نام‌گذاری شدند و در ادامه بررسی و تحلیل به کار رفتند.

اصلی برنامه‌های توسعه معطوف به این مفاهیم است، در هیچ‌یک از این برنامه‌ها تعریف روشنی از مفهوم و ابعاد و ویژگی‌های آنها ارائه نشده است. لازم بود این مفاهیم از همان آغاز برنامه‌ریزی در ایران طرح و تعریف می‌شدند؛ ضمن اینکه تلقی‌ها و برداشت‌های مختلفی نیز از مفهوم توسعه وجود داشت که برخی از آنها عبارت بوده‌اند از: توسعه به عنوان برنامه‌ای عملیاتی<sup>۱</sup>، توسعه به عنوان فرایند<sup>۲</sup>، و توسعه به عنوان نتیجه<sup>۳</sup>. استناد به هر یک از این تلقی‌ها مشخص می‌سازد که در برنامه‌ریزی توسعه‌ای کوتاه‌مدت یا میان‌مدت، چه اتفاقات و چه فرایندهایی باید صورت پذیرد و چه نتایجی به دست آید.

در زمان حاضر این پرسش همچنان مطرح است که برنامه‌ریزان و متصدیان امر توسعه کشور تا چه حد و به کدام یک از تلقی‌ها مذکور استناد کرده‌اند. مشاهده می‌شود که در دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی در کشور، با توجه به برداشت‌ها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم، همواره برنامه‌های متفاوتی نیز وجود داشته‌اند که این خود موجب بروز چالش گسترده در تدوین برنامه‌ها و نیز بین برنامه‌ریزان و مجریان امر قرار گرفته است. بنابراین، آنچه در ابتدای تدوین برنامه‌های توسعه مورد نیاز است، داشتن فهم مشترک در تعریف توسعه یا ارائه الگوی مشترکی از آن است که می‌بایست پس از اجماع صاحب‌نظران تبدیل به «ایدئولوژی نظام تخصیص منابع» در کشور شود. فهم و درک متفاوت از برنامه‌ریزی و مسائل و روش‌های آن، چه در عمل و چه در تشریح آن، مشکلاتی را به وجود می‌آورد. تئوریزه کردن برنامه‌ریزی، اجتناب از کج‌فهمی‌های فراوانی را که در غیاب برنامه‌ریزی شکل می‌گیرند، ممکن می‌سازد.

---

1 - Action Plan  
2 - Process  
3 - Result

- در چند دهه گذشته درک روشنی از موضوع و استراتژی و الزامات توسعه روستایی وجود نداشته است.

هیچ‌گاه تعریف جامع و روش‌مندی از مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کار نبوده است، مسلماً وقتی تعریف روشنی از توسعه نباشد، جست‌وجو به دنبال چیزی خواهد بود که کسی نمی‌داند چیست. براین اساس هر کار جدی در هر وجهی از مسائل توسعه در ایران حتماً باید با صورت‌بندی مشخصی از مفاهیم براساس اصول توسعه ارائه گردد.

- به دلیل فقدان درک روشن از توسعه، هدف‌گذاری توسعه نیز مبهم است و برنامه‌ها عمدتاً بیان آرمان‌ها و آرزوها هستند.

چون درک روشنی از توسعه در کار نبوده است، از تصمیم‌گیری نیز. یعنی در نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی توسعه روستایی از ابتدا تا کنون نظام تدوین و تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه نمی‌توانست فرق میان تبیین آمال و آرزوها را با هدف‌گذاری به مفهوم برنامه‌ای برای توسعه تفکیک کنند.

- در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی سعی نشده است تا به این موضوع به عنوان حوزه کاملاً تخصصی توجه شود.

توسعه چندین دهه به عنوان رشته‌ای علمی مطرح بوده است و روش‌شناسی و مکاتب و پارادایم‌های خاص خودش را دارد ولی به هیچ وجه تا حالا سعی نشده است به این پدیده به عنوان حوزه‌ای تخصصی نگریسته شود - چه در سطح روشنفکران و نخبگان و چه در رده سیاست‌گذاران. همان‌طور که برای عروق باید به متخصص آن رجوع کرد، در توسعه روستایی نیز باید این‌گونه باشد ولی نبوده است؛ و به اشکال مختلف می‌توان نموده‌ها و نمادهای این پدیده را دید. برای فهم این مطلب لازم است این پرسش مطرح شود که: برنامه‌ریزی توسعه

روستایی در ایران چه کسی است؛ کجا و در چه رشته‌ای تحصیل کرده است؛ چه تخصصی دارد؛ و چه کسی یا دستگاهی بر فعالیت وی نظارت دارد؟

- به رغم تغییر نگرش، روش‌شناسی حاکم بر تدوین برنامه‌ها، اثباتی و کمی بوده و با نقش محوری برنامه‌ریزان، ماهیتی از بالا به پایین داشته است.

نتایج بیش از شش دهه برنامه‌ریزی به تأسی از وضعیت درونی و بیرونی، نشانگر آن است که هدف‌ها، رویکردها، رهیافت‌ها و روش‌های به کار گرفته شده در هر یک از برنامه‌های توسعه ملی به شکلی تقریباً متفاوت از هم دنبال شده‌اند هر چند که این ویژگی‌های مشترک را نیز داشته‌اند:

- حاکمیت رویکرد رشد اقتصادی؛
- حاکمیت روش‌شناسی کمی و اثبات‌گرا؛
- حاکمیت رهیافت برنامه‌ریزی فنی و ابزاری، یعنی مرکز‌محور و از بالا به پایین؛ و
- حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی و کوتاه‌مدت.

نظام برنامه‌ریزی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، و از این سازمان به مقامات عالی‌تر سیاسی گرایش داشته است به رغم کوشش‌ها و تأکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، مشاهده می‌شود که نظام سیاسی و قانونی و همچنین نحوه تأمین مالی برنامه‌ها به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت کرده است. پیامدهای چنین خصلت‌های مشترکی در گستره نواحی روستایی، تداوم نابرابری در توزیع فرصت‌ها و منابع و منافع میان نواحی شهری و روستایی و در نهایت آسیب‌پذیر بودن نظام زیست‌فعالیت روستایی به رغم کارکردهای مثبت و تلاش‌های انجام‌شده در عرصه تجهیز زیربنای روستایی است.

- فقدان رویکرد مشارکتی در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی (به مشارکت نگرفتن ذی‌نفعان و فقدان اجماع و توافق در برنامه‌های توسعه)

کنشگران مختلفی در عرصه توسعه روستایی کشور نقش دارند و برنامه‌های توسعه به نوعی بر عملکرد هر یک از آنها تأثیر می‌نهد. از این‌رو در هنگام تدوین برنامه‌ها، لازم است توافقی کلی میان این کنشگران بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه وجود داشته باشد. تشکل‌ها، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران دانشگاهی و حتی برخی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی، جزو این ذی‌نفعان و کنشگران به شمار می‌روند. نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی دارای متغیرهای مختلفی است که بر یکدیگر تأثیر دارند و از جمله این متغیرها سازمان‌های دولتی و غیردولتی‌اند.

بررسی‌ها نشان از آن دارد که عموماً راهبرد حداکثر دخالت در مدیریت روستایی به وسیله دولت اعمال می‌شود و معمولاً در این راهبرد، مشارکت مردم و اصناف و سازمان‌های غیردولتی ابزار مفیدی برای ثبات ملی قلمداد نمی‌گردد و دولت‌ها نیز اعمال قدرت سیاسی را تنها عنصر اصلی در ثبات و توسعه برمی‌شمارند. از این‌رو عمدتاً بخش خصوصی و تشکل‌های صنفی جایگاهی در فرایند تدوین برنامه ندارند. از طرفی چون متولی و پاسخ‌گوی مشخصی در کار نیست، دستگاه‌های اجرایی نیز معمولاً یا در روند برنامه‌ریزی چندان دخالت ندارند و یا برای ورود و پرداختن به تدوین آن بی‌انگیزه‌اند و یا اصولاً درک صحیحی از برنامه‌ها ندارند. به این ترتیب ممکن است در تدوین برنامه کاستی‌هایی صورت گیرد. از سوی دیگر به دلیل مشارکت نکردن برخی از صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و نمایندگان جریان‌ها و مکاتب فکری موجود در فرایند تدوین برنامه‌ریزی، اجماع لازم در میان صاحب‌نظران نیز بر روی برنامه‌ها به آسانی به دست نمی‌آید و منتقدان به جای آنکه دیدگاه‌های‌شان را در جلسات کارشناسی و تصمیم‌سازی ارائه کنند، به بیان آنها در رسانه‌ها می‌پردازند. طیف‌بندی‌های سیاسی نیز دلیل بخش عمده‌ای

از این مشارکت‌نکردن‌هاست. معمولاً با تغییر و تحول دولت‌ها و آمد و شد جناح‌ها و احزاب سیاسی در دستگاه‌های سیاست‌گذار (از جمله دولت و مجلس شورای اسلامی)، تغییرات وسیعی در کادرهای اجرایی و برنامه‌های کشور رخ می‌دهد. در واقع می‌توان چنین پنداشت که جناح حاکم خود را- و در واقع کشور را- از تجربیات و دیدگاه‌های کارشناسی صاحب‌نظران و کارشناسان صرف‌نظر از گرایش‌های فکری آنان بهره‌مند نمی‌سازد.

#### - آرمان‌گرایانه بودن برنامه‌های توسعه روستایی

هدف‌گذاری هر برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. در واقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است. موقعیت کشور نیز می‌بایست از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی و تحولات اجتماعی مدنظر قرار گیرد. در غیر این صورت هدف‌های تعیین‌شده دست‌یافتنی نخواهند بود. در برنامه‌های توسعه معمولاً توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و این برنامه‌ها بیش از حد بلندپروازانه طراحی می‌شوند. این خود، یأس ناشی از بلندپروازی‌های بی‌منطق را به دنبال دارد.

در برنامه‌ها با تکیه افراطی به نیروهای بازار، تلاش می‌گردد تا سامان یافتن همه نابسامانی‌ها از دست نامرئی طلب شود. نگاهی گذرا به اهداف برنامه‌ها مشخص می‌سازد که اجرای هر برنامه سبب ایجاد مدینه فاضله‌ای می‌شود که در آن رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به میزانی است که توسعه‌یافتگی به معنای کامل آن در جامعه تحقق می‌یابد. به طور کلی، اینکه تصور شود در مدت پنج سال یا بیشتر بتوان معضلات کشوری را در زمینه‌های مختلف اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و جز اینها برطرف ساخت و آن را در ردیف کشورهای توسعه‌یافته قرار داد. نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی از جنبه و در چارچوب نظری، دارای مشخصه اساسی توسعه‌گرایی سودایی و آرمانی است. توسعه-گرایی سودایی (خیالبافانه و آرمان‌گرایانه) به عنوان زیرساخت نظری برنامه‌ریزی توسعه بر



دیدگاه‌های □ اندیشه‌پردازانی استوار بود که عمدتاً در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به تدوین و وضع کردن نظریه‌های مدرنیزاسیون می‌پرداختند.

- **خصلت دستوری و از بالا به پایین داشتن برنامه‌های توسعه با دیدگاهی غیرکارشناسی** - به علت حاکم بودن نگاه از بالا به پایین، فرایند تدوین برنامه‌های توسعه روستایی در کشور دچار خلأها و گسست‌هایی است که عملاً ورود دیدگاه‌های غیرکارشناسی را نیز در برنامه‌ها ممکن می‌سازد. به عنوان مثال، گاه به هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهاد یکی از نمایندگان با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای - و نه ملی - سبب اضافه یا تعدیل شدن یک ماده قانونی می‌شود. چه بسا بتوان از جمله بارزترین نمونه این مداخلات غیرکارشناسانه را تغییراتی دانست که بر جدول‌های کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی‌گیری اعمال می‌شود. این اعداد و ارقام انتخابی نیستند بلکه متغیرهای وابسته‌ای هستند، حاصل محاسبات انجام‌شده به کمک روش‌های اقتصادسنجی و بر اساس شرایط موجود و امکانات در دسترس.

#### - **غلبه دیدگاه و رویکرد توسعه برون‌زا**

دیدگاه غالب، همانا توسعه برون‌زا است، که با الزامات و شرایط جامعه روستایی ایران همخوانی ندارد. برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران مستلزم شناخت سیستماتیک و منظم است، از آنچه در علم توسعه در این زمینه وجود دارد. در عین حال می‌بایست آنچه از برنامه‌ریزی توسعه در ایران انتظار می‌رود، به شکلی نظام‌مند مشخص گردد (اندیشه‌سازی). در کنار اندیشه‌سازی لازم است فلسفه اجتماعی چارچوب نظری برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران مشخص شود که در این زمینه مسلماً فلسفه اجتماعی غرب با توجه به شرایط خاص ایران الزاماً مورد توجه نخواهد بود. لازم است از کلیه پارادایم‌ها و نظریه‌های موجود نوع خاصی از نظریه‌پردازی به دست آید، به گونه‌ای انحصاری برای برنامه‌ریزی توسعه روستایی ایران، با رویکرد توسعه درون‌زا.

#### - فقدان شناخت لازم از نیازهای جامعه روستایی ایران

یقیناً مجموعه اقدامات انجام‌شده در ایران برای توسعه روستایی، بدون نگرش نبوده است لیکن تناسب نگرش مذکور با وضعیت و نیازهای جامعه روستایی ایران، و انطباق آن با کارهای پیشین و پسین، محل پرسش و تشکیک است.

#### - ناآگاهی برخی از تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان به ضرورت توسعه روستایی

اساساً این ایده و باور در برخی از مدیران و تصمیم‌گیران امر توسعه شکل نگرفته است که جامعه روستایی نیازمند برنامه‌های توسعه است، و گاه حتی تدوین برنامه جداگانه برای جامعه روستایی مورد تردید قرار می‌گیرد. این وضعیت بازگویی آن است که از نظر بینشی و معرفتی در ساختار برنامه‌ریزی کشور ضرورتی برای تدوین برنامه‌های توسعه روستایی احساس نمی‌شود.

#### - فقدان مدیریت یکپارچه در اجرای برنامه‌های توسعه روستایی

جامعه روستایی ایران در چند دهه گذشته همواره فاقد نظام مطلوب مدیریت توسعه روستایی بوده است. در توسعه روستایی ایران نهادها و سازمان‌هایی چون بنیاد مسکن، جهاد کشاورزی، وزارت کشور، دفتر مناطق محروم و جز اینها، هر یک خود را متولی و مسئول توسعه روستایی می‌دانند. گرایش آنها نیز عمدتاً توسعه فیزیکی و عمرانی است، بدون ارزیابی اقدامات صورت گرفته. اینها همواره خواهان دریافت بودجه و اعتباری برای این کار بوده‌اند لیکن معمولاً با صرف هزینه‌های زیاد، حاصلی جز موازی‌کاری نداشته‌اند.

#### - بخشی‌نگری و تصدی‌گری مهارشدنی دولت و دستگاه‌های اجرایی

برنامه‌های توسعه غالباً فقط تخصیص منابع در بخش دولتی بوده‌اند و در بسیاری از موارد ضرورت سیاست‌گذاری و علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است. حتی در بیشتر موارد، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی در

بخش‌هایی چون کشاورزی و مسکن - که بخش خصوصی نقش مسلط را در آنها دارد- با بخش‌های دیگری چون صنعت و بازرگانی که عمدتاً در اداره دولت قرار داشته مشابه و یکسان بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱). بنابراین، نگرش بخشی و تمرکزگرا و کم‌رنگ بودن دیدگاه کلان‌نگر و منظومه‌ای در برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی حاکمیت دارد. نهادهای متولی توسعه روستایی به‌رغم تلاش‌های‌شان، در دیدگاه بخشی‌نگری و تعصب سازمانی، مشترک‌اند. چنین نگاهی، همراه با حداکثر دخالت دولت در نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، موجب حذف مشارکت مردم و نهادهای محلی و سازمان‌های غیردولتی از جریان توسعه شده است. چنین چیزی، ناهماهنگی در تدوین برنامه‌ها و افزایش هزینه‌ها و نیز هدررفت منابع انسانی و مالی، و در نهایت افزایش شکاف و نارضایتی مردم روستایی را به همراه داشته است. به دیگر سخن، رویکرد حداکثر دخالت دولت به همراه نگرش بخشی و سازمانی، و در پیش‌نگرفتن رویکرد نظری درون‌زا و یکپارچه به روستا، حوزه دخالت دولت در روستاها و بخش کشاورزی را در دهه‌های اخیر گسترده‌تر کرده است.

#### – نگاه دستگاه‌ها و سازمان‌ها به برنامه برای دریافت بیشترین اعتبارات در چارچوب منافع دستگاهی

به‌رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالیانه با برنامه‌های میان‌مدت، غالباً این تناسب و هماهنگی در عمل از بین رفته و هدف‌ها، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت در برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته، و حتی ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴). در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاهی خاص، به منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش است. بخش‌ها و دستگاه‌ها به واسطه مواد برنامه، از بودجه کشور سهم‌خواهی می‌کنند. این اتفاق در برنامه چهارم نیز رخ داد و در آخرین مراحل تدوین برنامه، به‌شدت به این تقاضاها توجه شد و به همین خاطر برنامه

به‌شدت گسترش پیدا کرد و لایه‌های سندهای بخشی و فرابخشی و استانی شکل گرفت که نتیجه آن تدوین بیش از ۵۰ سند بوده است.

حاکمیت نگاه بودجه‌ای به برنامه، در اجرای احکام نیز نمایان می‌شود، و در واقع اجرای برنامه در دستگاه‌ها، عمدتاً به صرف هزینه تعبیر می‌گردد. به همین دلیل در گزارش‌های عملکرد معمولاً بدون اشاره به میزان دستیابی به هدف‌ها، صرفاً از اختصاص پول یا صرف آن سخن به میان می‌آید. تنها روش ارزیابی عملکرد، روش ارزیابی تلاش یا اعتبارات هزینه شده است. به این ترتیب هر کدام از مواد قانون برنامه، نماینده مجموعه‌ای در بدنه اجرایی کشور است و همین‌ها گاه برای دریافت سهم بیشتر می‌کوشند تا بگویند که کار بیشتری انجام می‌دهند. در نهایت هم برنامه توسعه، تبدیل به فهرستی از آمال و آرزوها می‌گردد.

### نتیجه‌گیری

با نگاهی به برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، می‌توان نوعی پراکندگی فکری و نظری را در برنامه‌ریزی یافت. برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران فاقد نظریه مبنایی و پایه‌ای است. ایران تجربه نسبتاً طولانی در برنامه‌ریزی دارد، ولی این تجربه هیچ‌گاه بر مبنای نظریه درون‌زاشده برنامه‌ریزی در کشور نبوده است. به همین دلیل، راهبرد بلندمدت توسعه روستایی مبتنی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی وجود ندارد. با اینکه توسعه فرایندی خاص تلقی می‌شود و دارای متغیرهای مختلفی است که بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند و از جمله آنها سازمان‌های غیردولتی‌اند، تجربیات نشان می‌دهند که دولت عموماً راهبرد حداکثر دخالت را در توسعه روستایی اعمال کرده است با تحلیل مضمونی و روش‌شناختی توسعه روستایی، می‌توان مهم‌ترین مؤلفه آن را نگاه دولت‌محور به برنامه‌ها برشمرد. در راهبرد توسعه روستایی، مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی ابزار مفیدی برای توسعه قلمداد نمی‌شود و اعمال قدرت سیاسی دولت‌ها تنها عنصر تعیین‌کننده در توسعه روستایی است. از این‌رو نهادهای متولی توسعه روستایی در ایران به رغم تلاش‌ها، دیدگاهی مشترک دارند، که بخشی‌نگری و تعصب سازمانی

است. چنین دیدگاهی همراه با حداکثر دخالت دولت در توسعه روستایی، موجب حذف مشارکت مردم، نهادهای محلی و سازمان‌های غیردولتی از جریان توسعه شده و ناهماهنگی در فرایند برنامه‌ریزی و خدمات‌رسانی و افزایش هزینه‌ها، هدر رفتن سرمایه‌های انسانی و مالی و اجتماعی، سرانجام ایجاد شکاف و نارضایتی را میان مردم روستا دامن زده است.

به دیگر سخن، نظام برنامه‌ریزی همواره با نگاهی عمودی همراه بوده است. این نگاه عمودی گاه از بالا به پایین از دید دولتمردان است، و گاه از پایین به بالا از دید نیروهای مخالف دولت و حاکمیت؛ و کلیت جامعه دیده نمی‌شود. این نوع نگاه از سوی دولت و دولتمردان، پیامدهایی همراه دارد که عمده‌ترین‌شان برداشتی فاقد پایه و چارچوب نظری یا فکری از برنامه است، و شکل‌گیری اندیشه انتقادی در این حوزه ممکن نیست. تجربیات نشان می‌دهد که به دلیل فقدان چارچوب نظری سیستمی و جامع در برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، مردم روستاها از بسیاری از فعالیت‌های توسعه‌ای محیط زندگی‌شان کنار گذاشته شده‌اند. به عبارتی، انگیزش‌ها و محرک‌های متنوعی چون تأثیرگذار و کارآمد کردن برنامه‌ها، دستیابی به عدالت مکانی و انسانی و توانمندسازی مردم، در نگاه کلاسیک شهرمحور و حداکثرسازی دخالت دولت و بخشی‌نگری برنامه‌ریزی‌های ملی و روستایی نادیده گرفته شده است.

توسعه نهادهای محلی و مدنی در توسعه روستایی و ملی از عرصه‌های تغییر الگوی توسعه پایدار تلقی می‌شود و در این عرصه، نهادهای محلی و ملی، بومی و مشارکتی می‌بایستی به رسمیت شناخته شوند تا گروه‌های به حاشیه رانده‌شده (مردم روستا)، بتوانند به تشریک مساعی بپردازند، خود را سازماندهی کنند و در مورد چگونگی سرنوشت‌شان تصمیم بگیرند. لیکن سازمان‌های متولی توسعه روستایی اقدامی صورت نگرفته است. علاوه بر این، به دلیل حاکمیت رویکرد توسعه برون‌زا، بهای لازم به دانش بومی و معلومات و تجربیات مردم روستایی داده نشد و احساسات و اهداف آنها مورد توجه لازم قرار نگرفت. با توجه به موارد مذکور، نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. پیامدهای چنین خصلت‌های مشترکی در گستره نواحی روستایی، تداوم نابرابری در توزیع

فرصت‌ها و منابع و منافع میان نواحی شهری و روستایی و در نهایت آسیب‌پذیر بودن نظام زیست‌فعالیت روستایی به رغم کارکردهای مثبت و تلاش‌های انجام‌شده در عرصه تجهیز زیربنای روستایی است.

در مجموع باید گفت مؤلفه‌هایی چون غلبه دیدگاه و رویکرد توسعه برون‌زا، روش‌شناسی اثباتی و کمی با نقش محوری برنامه‌ریزان، ماهیت دستوری و از بالا به پایین برنامه‌ها، غلبه دیدگاه‌های آرمان‌شهری، مشخص نبودن سیاست‌ها و استراتژی‌های توسعه روستایی، آرمان‌گرایانه بودن برنامه‌های توسعه روستایی، بی‌باوری برخی از تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان به ضرورت توسعه روستایی و نظایر اینها، همه و همه نشانه این واقعیت‌اند که نظام برنامه‌ریزی بعد از انقلاب به شدت دچار کاستی‌های نظری از جنبه معرفتی و شناختی است و همانند برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، تا حدود زیادی از نظریه‌نوسازی تأثیر می‌پذیرد. با تفکر غالب نوسازی به همراه تفکر ایجابی مبتنی بر آرمان‌گرایی ایدئولوژیک، بدون توجه به ساختارهای درونی و بومی جامعه روستایی کشور، بر راهبردها و سیاست‌هایی تأکید شده که زمینه‌های تحولی مثبت آنها را به دنبال نداشته است. همچنین باور درونی برخی از سیاست‌گذاران به اصول نظریه‌نوسازی و تأثیرپذیری ناخواسته برخی دیگر از الزامات مبتنی بر مناسبات کشورهای در حال توسعه و سازمان‌های بین‌المللی (نظیر صندوق بین‌المللی پول)، به گسترش نگرش مبنی بر حاشیه‌ای بودن نقش روستاها منجر شده است نتیجه آن تضعیف نقش عرصه‌های روستایی در برنامه‌های توسعه است.

#### منابع

آلمندینگر، فیلیپ، ۱۳۸۹، نظریه برنامه‌ریزی، ترجمه: الهام بهمنی تیموری، ویرایش: عارف اقوامی مقدم، آذرخش، تهران.

ازکیا، مصطفی و غفاری، غلامرضا، ۱۳۸۳، توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران، نشرنی، تهران.

پاپلی یزدی، محمدحسین و ابراهیمی، محمدامیر، ۱۳۸۱، نظریه‌های توسعه روستایی، سمت، تهران.  
جنکینز، رایس، ۱۳۷۷، صنعتی شدن و اقتصاد جهانی، در صنعتی شدن و توسعه، ویرایش: هیویت و همکاران، ترجمه: طاهره قادری، تهران، انتشارات دانشگاه علامه، تهران.

جزایری، ادیس و دیگران، ۱۳۷۸، توسعه از الگوی قدیم تا الگوی جدید، ترجمه: ابراهیم زاهدی عبقری و عادل ابراهیمی لویه، موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، تهران.

زاهدی، محمدجواد، ۱۳۸۵، توسعه و نابرابری، انتشارات مازیار، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.

سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸.

سعیدی، عباس، ۱۳۷۷، توسعه پایدار و ناپایداری توسعه روستایی، فصلنامه مسکن و انقلاب، شماره ۷۷.

کالدول، بروس، ۱۳۸۸، چالش‌های هایک، ترجمه: غلامرضا آزاد ارمکی و امیر آزاد ارمکی، نشر نی، تهران.

لی و چوردی، ۱۳۷۰، ماهیت، مسائل و رهیافت‌های توسعه روستایی، فصلنامه روستا و توسعه، شماره ۳.

مؤسسه توسعه روستایی ایران، بی‌تا، گزارش هم‌اندیشی توسعه روستایی، شماره محور ۲۴، تهران.

هرسین، فیلیپ، ۱۳۸۷، "نگرش پراگماتیستی در برنامه‌ریزی"، در کتاب آینده برنامه‌ریزی، چشم‌اندازهای نو در نظریه برنامه‌ریزی، ترجمه: عارف اقوامی مقدم، آذرخش، تهران.

هریس، نیل، ۱۳۸۷، "برنامه‌ریزی مشارکتی: از مبانی نظری تا اشکال عملی"، در کتاب آینده برنامه‌ریزی، چشم‌اندازهای نو در نظریه برنامه‌ریزی، ترجمه: عارف اقوامی مقدم، آذرخش، تهران.

Healey, Pety, 1997, **Collaborative Planning**, Shopping Places in Fragmented Societies, London, MacMillan.

Hulme, D. and Turner, M., 1990, **Sociology and Development; Theories, Policies and Practices**, Harvester Wheatsheaf.

Lea, D.A. and Chaudhri, D.P., 1983, **Rural Development and the State**, Methuen, London.

Mwabu, G. and Thorbecke, E., 2001, **Rural Development, Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa**, Paper presented at the AERC (African Economic Research Consortium), Biannual Research Workshop, Nairobi, Kenya.

Parasad, B.K., 2003, **Rural Development (concept, approach and strategy)**, Published by Sarup & Sons, New Delhi.

United Nations, 1990, **Participatory Rural Development in Selected Countries**.

