

فصلنامه روستا و توسعه، سال ۲۱، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۷، صفحات ۹۷-۱۲۳

## طراحی الگویی از چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران: یک نظریه داده‌بنیان\*

حجت ورمزیاری، خلیل کلانتری، رسول لوایی آدریانی، و محسن صمدی\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۴/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۶

### چکیده

در تحقیق حاضر، با استفاده از رهیافت نظریه داده‌بنیان، چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران در قالب رویکردی استقرایی شناسایی و تحلیل شد؛ و مشارکت‌کنندگان در تحقیق متشکل از خبرگان در حوزه برنامه‌ریزی و توسعه روستایی بودند که از آن میان، ۲۸ نفر بر اساس معیار اشباع نظری و با استفاده از رویکرد نمونه‌گیری هدفمند و روش نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب شدند. نتایج نشان داد که فقدان پارادایم و نظریه توسعه روستایی به عدم یکپارچگی نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی روستایی انجامیده، که خود بر تقویت نگرش‌ها و باورهای تک‌بعدی و ناسازگار با نواحی روستایی و رویکردهای غیرمشارکتی تأثیر داشته است.

**کلیدواژه‌ها:** سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، توسعه روستایی، نظریه داده‌بنیان.

\* مقاله حاضر برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان «تحلیل چالش‌های مدیریت و برنامه‌ریزی روستایی در ایران و ارائه راهکارهای مناسب» است که به سفارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شد. در اینجا، لازم است از حمایت‌های مسئولان محترم این مرکز تقدیر و تشکر شود.

\*\* به ترتیب، استادیار دانشکده اقتصاد و توسعه کشاورزی، گروه مدیریت و توسعه کشاورزی، دانشگاه تهران؛ استاد دانشکده اقتصاد و توسعه کشاورزی، گروه مدیریت و توسعه کشاورزی، دانشگاه تهران؛ دانشجوی دکتری توسعه کشاورزی، گروه مدیریت و توسعه کشاورزی، دانشگاه تهران؛ و نویسنده مسئول و استادیار مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، وزارت جهاد کشاورزی (samad531@gmail.com).

## مقدمه

روستاها از مهم‌ترین خاستگاه‌های تمدن اجتماعی و نیز پایگاه‌های تولید مواد حیاتی و رفع نیازهای اساسی هر جامعه به‌شمار می‌روند و سرشار از خرده‌فرهنگ‌های اصیل هستند. این جوامع مولد بوده و سیاست‌های اتخاذی در خصوص آنها می‌تواند در حفظ یا نابودی عرصه‌های حیاتی در دسترس آنها اهمیت داشته باشد. با وجود این، عدم برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مناسب در خصوص نقاط روستایی توزیع جمعیت را در پهنه سرزمین دچار چالش‌های اساسی کرده است. در ۱۱۵ سال اخیر (۱۳۹۵-۱۲۸۰)، تعداد شهرها رشد ۱۱۴۵ درصدی (۱۲/۴۵ برابر) را تجربه کرده و از صد مرکز به ۱۲۴۵ مرکز افزایش یافته است. این رشد برای دوره پس از انقلاب اسلامی (۱۳۹۵-۱۳۵۵) حدود ۲۳۴ درصد بوده و تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهری نقش مهمی در این رشد داشته است. همچنین، سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی سال‌های ۱۲۸۰ تا ۱۳۹۵، از ۷۹ به ۲۵/۹ درصد رسیده است (۱ و ۲). علاوه بر این، بر اساس برآورد سازمان ملل در سال ۲۰۱۵، سهم جمعیت شهری ایران به ۸۳/۹ درصد در سال ۲۰۵۰ خواهد رسید و به موازات آن، از جمعیت روستاها کاسته خواهد شد. چنین تغییری صرفاً ناشی از تبدیل یا الحاق برخی روستاها به شهر نیست، بلکه مهاجرت ناشی از مسائل اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی هم در این کاهش مؤثر است (۳).

در مقطع پیش از انقلاب اسلامی، سیاست‌های توسعه کشاورزی و روستایی متأثر از پیگیری و اجرای یکجانبه‌گرایانه سیاست‌های نوین‌سازی و شهرنشینی قادر به کنترل شکاف درآمدی بین شهرها و روستاها، مهاجرت شدید روستاییان به شهرها و رشد سریع واردات مواد غذایی و کشاورزی نبودند. این سیاست‌ها و پیامدهای آن در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی مورد انتقاد طیف وسیعی از کارشناسان، دولت‌مردان و سیاست‌گذاران قرار گرفت و به تبع آن، انتظارات زیادی برای تجدید نظر در این سیاست‌ها به‌وجود آمد (۴). هرچند، تشکیل نهادهایی مانند جهاد سازندگی در همان سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی در چنین فضایی و در راستای مأموریت بسط و گسترش عدالت ارزیابی می‌شود، ولی به دلایل مختلف، توفیقات محقق‌شده در این

حوزه از پایداری، تداوم و جامعیت لازم برخوردار نبوده است. در وضعیت کنونی کشور، ضعف‌های بخش عمومی بر اثر عدم توانمندی، فقدان دانش و تجربه کافی کارگزاران و سیاست‌گذاران به اتخاذ سیاست‌های متمرکز و حتی گاهی اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های ناسازگار با نیازهای ذی‌نفعان روستایی انجامیده است. همچنین، بررسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب که متولی سیاست‌گذاری و اجرای آن دولت بود، حکایت از آن دارد که این برنامه‌ها به ندرت به اهداف خود رسیده‌اند و تخصیص اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌ها در بخش کشاورزی در مقایسه با سایر بخش‌ها نوسان‌های زیادی را تجربه کرده است (۵).

از سوی دیگر، شواهد حاکی از آن است که در برنامه‌های عمران و توسعه کشور، توسعه روستایی عمدتاً محدود به فعالیت‌های عمرانی شده است (۶). بررسی اجزای اعتبارات توسعه روستایی در بودجه‌های سنواتی هشت سال اخیر کشور (۱۳۸۸-۱۳۹۵) نشان می‌دهد که سهم عمده این اعتبارات (بالای هفتاد درصد) به امور کالبدی-خدماتی اختصاص می‌یابد و اشتغال و اقتصاد روستا سهم بسیار ناچیزی دارد (۲). همچنین، شاخص نسبت درآمد هر فرد شهری به روستایی در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ حکایت از آن دارد که این نسبت به‌طور متوسط ۱/۹ بوده است. به بیان دیگر، در دوره یادشده، درآمد هر فرد شهری حدود نود درصد بیشتر از هر فرد روستایی بوده است (۲). در چنین بستری، آسیب‌پذیری جوامع روستایی و مهاجرت‌های روستا-شهری انکارناپذیر است. به نظر می‌رسد نگرشی نظام‌مند در حوزه طراحی، اجرا و ارزشیابی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی در کشور وجود نداشته، که مانع از شکل‌گیری روند روبه‌جلو در جوامع و نواحی روستایی شده است. این در حالی است که توجه به سیاست‌های توسعه روستایی در راستای خروج روستاییان از انزوا، کاهش مهاجرت‌ها و تحقق معیشت پایدار ضروری است. با توجه به همبستگی نواحی روستایی با مسائل و مشکلات مهم و نیز وجود توان‌های اقتصادی بکر در روستاها و عدم توانایی سیاست‌های بخشی و عوامل بازار در مدیریت چالش‌ها و قابلیت‌های ناهمگون روستایی، وضع سیاست‌های توسعه روستایی کارآمد حائز اهمیت است (۷). از این‌رو،

شناسایی موشکافانه چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی و تحلیل روابط بین آنها بسیار مهم است تا بتوان بر اساس تحلیل مناسب از وضعیت موجود، به تدوین سیاست‌های اثربخش پرداخت.

از آنجا که تحقیقات تجربی ژرفانگر در حوزه سیاست‌گذاری کلان توسعه روستایی کشور منتشر نشده، در این بخش به برخی از مطالعات تجربی مرتبط با موضوع اشاره شده است.

بدری در مطالعه‌ای به بررسی دیدگاه‌های نظری و تجربی در خصوص مدیریت روستایی ایران پرداخته است. این مطالعه حاکی از آن است که موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی در برنامه‌ریزی روستایی و ضعف و عدم هماهنگی سازمان‌های مرتبط با امور روستایی از جمله تنگناهای مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه روستایی به‌شمار می‌رود (۸). سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه در مطالعه‌ای با هدف شناسایی چالش‌های توسعه منطقه‌ای ایران از رهگذر برنامه‌ریزی نشان دادند که تمرکزگرایی، بخشی‌نگری، فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی در سطوح مدیریتی، فقدان بسترهای قانونی، وابستگی به درآمدهای نفتی، نقصان منابع داده‌ها و اطلاعات و ضعف برنامه‌ها و کمبود نیروی متخصص از جمله چالش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران است. این مطالعه بر مبنای یک رویکرد توصیفی و با استفاده از بررسی چالش‌های مطرح‌شده در مطالعات قبلی انجام شده است (۹). همچنین، کلانتری و چوبچیان در مطالعه خود بدین نتیجه رسیدند که غلبه برنامه‌ریزی ملی و ساختار بخشی هیچ‌گاه فرصتی مناسب برای برنامه‌ریزی فراهم نکرده است (۱۰). فیروزنیا و رکن‌الدین افتخاری نیز در مطالعه‌ای با محوریت روستا در نظام برنامه‌ریزی ملی بدین نتیجه رسیدند که حضور واقعی مردم در تمامی فرایندهای برنامه‌ریزی روستایی، ایجاد شورای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری توسعه روستایی، تغییر اهداف سازمان‌گرا و بخشی‌نگر به مردم‌گرا و کاهش تصدی‌گری دولت از جمله راهکارهای اصلاح ساختار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی کشور است (۱۱). رضوانی در مطالعه خود با هدف تحلیل نگرش برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران بدین نتیجه رسید که توسعه و عمران روستایی از نقطه‌نظر

برنامه‌ریزی دارای چالش‌هایی همچون برنامه‌ریزی چندبخشی، موازی‌کاری و عدم وجود یکپارچگی در خصوص فعالیت‌هاست و از این‌رو، وجود تشکیلات مستقل برای برنامه‌ریزی، مدیریت و هماهنگی بین‌بخشی در زمینه توسعه روستایی ضروری به نظر می‌رسد (۱۲).

با توجه به آنچه گفته شد، سؤال اصلی تحقیق حاضر این است که چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی کشور در راستای حصول به اهداف مطلوب و شکل‌گیری روند روبه‌جلوی مستمر کدامند؟ مقاله حاضر، ضمن تدوین مدل اکتشافی، به تبیین روابط تحلیلی بین چالش‌های یادشده می‌پردازد تا از این رهگذر، بتوان تقدم و تأخر چالش‌های مربوط را بازشناسی کرد.

### روش‌شناسی

تحقیق حاضر، در قالب پارادایم کیفی و با استفاده از رهیافت نظریه داده‌بنیان، به طراحی مدل استقرایی از چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی کشور از میان مجموعه‌ای کامل از داده‌ها پرداخته است. از آنجا که روند نظریه داده‌بنیان به منظور یکپارچه‌سازی مجموعه‌ای از مفاهیم در راستای تبیین نظری پدیده اجتماعی مورد مطالعه طراحی می‌شود (۱۳)، تحقیق حاضر نیز از طریق بازنمایی مفاهیم مرتبط با چالش‌های سیاست‌گذاری اقدام به ارائه مدلی برای تبیین نظری این چالش‌ها کرده است. به منظور جمع‌آوری داده‌ها از شیوه مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شد. در راستای تأمین پایایی و روایی داده‌های جمع‌آوری‌شده، از پروتکل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته یکسان در مکان‌های مختلف و برای افراد متفاوت استفاده شد. جامعه آماری تحقیق متشکل از کارشناسان اجرایی و اعضای هیئت علمی دانشگاه در حوزه‌های برنامه‌ریزی و توسعه روستایی بود که از آن میان، ۲۸ نفر با استفاده از رویکرد نمونه‌گیری هدفمند و روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی بررسی شدند (جدول ۱). همچنین، به منظور شکل‌دهی نظریه در حال ظهور چالش‌های سیاست‌گذاری توسعه روستایی، از نمونه‌گیری نظری استفاده شد، بدین معنی که داده‌های مورد نیاز به منظور شکل‌دهی نظریه در حال ظهور به‌طور مستمر طی فرایند تحقیق جمع‌آوری شد (۱۴).

در این راستا، به منظور تعیین حجم نمونه، از معیار اشباع نظری استفاده شد. در واقع، محققان حوزه‌های اجتماعی به منظور قضاوت مطلوب در خصوص بررسی همه‌جانبه طیف‌های مختلف مورد مطالعه، از معیار اشباع نظری استفاده می‌کنند (۱۵). به‌طور کلی، بر اساس این معیار، جمع‌آوری داده‌ها از اعضای جامعه مورد مطالعه تا جایی انجام شد که مفاهیم حالت تکراری به خود گرفت و برای محققان مسجل شد که نمونه‌گیری بیشتر، منجر به ظهور مفاهیم جدید نخواهد شد.

### جدول ۱- مشخصات کلی مصاحبه‌شوندگان

شماره	سازمان	تخصص
۱	دانشگاه تهران	دکتری- برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای
۲	وزارت جهاد کشاورزی	دکتری- برنامه‌ریزی روستایی
۳	دانشگاه تهران	دکتری- جامعه‌شناسی روستایی
۴	سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی	کارشناسی ارشد- ترویج و آموزش کشاورزی
۵	سازمان امور عشایر کشور	کارشناسی ارشد- مدیریت دولتی
۶	دانشگاه تهران	دکتری- توسعه کشاورزی
۷	دانشگاه شهید بهشتی	دکتری- ترویج و توسعه روستایی
۸	سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران	کارشناسی ارشد- مدیریت
۹	دانشگاه تهران	دکتری- جامعه‌شناسی روستایی
۱۰	سازمان جهاد کشاورزی استان تهران	کارشناسی ارشد- مدیریت
۱۱	وزارت جهاد کشاورزی	کارشناسی ارشد- نظام‌های بهره‌برداری
۱۲	دانشگاه تهران	دکتری- جامعه‌شناسی
۱۳	دانشگاه تهران	دکتری- جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی
۱۴	دانشگاه تهران	دکتری- جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی
۱۵	دانشگاه تهران	دکتری- جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی
۱۶	دانشگاه شهید بهشتی	دکتری- جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی
۱۷	نهاد ریاست جمهوری	دکتری- توسعه اقتصادی
۱۸	وزارت کشور	دکتری- جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری
۱۹	شرکت تعاونی روستایی شباهنگ شهریار	کارشناسی ارشد- مدیریت تشکل‌ها
۲۰	بنیاد مسکن	کارشناسی ارشد- عمران
۲۱	سازمان تعاون روستایی ایران	دکتری- توسعه روستایی
۲۲	بنیاد مسکن	کارشناسی ارشد- عمران روستایی
۲۳	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	کارشناسی ارشد- مدیریت دولتی
۲۴	سازمان امور عشایر کشور	کارشناسی ارشد- توسعه روستایی
۲۵	وزارت جهاد کشاورزی	دکتری- توسعه روستایی و کشاورزی
۲۶	دانشگاه پیام نور	دکتری- جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی
۲۷	وزارت کشور	کارشناسی ارشد- توسعه روستایی
۲۸	وزارت جهاد کشاورزی	دکتری- ترویج و آموزش کشاورزی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

تحلیل و کدگذاری داده‌ها با استفاده از رویکرد اشتراوس و کوربین صورت گرفت (۱۳). در این رویکرد، کدگذاری در سه مرحله باز، محوری و انتخابی انجام شد. در مرحله کدگذاری باز، داده‌ها چندین بار مورد بازخوانی قرار گرفته و به هر واژه، جمله، بند یا سندی که مبین یک مفهوم بود، برچسب مفهومی خاص اطلاق شد. در مرحله کدگذاری محوری، ضمن تبیین ارتباط طبقات فرعی و اصلی، از پارادایم کدگذاری محوری اشتراوس و کوربین (شکل ۱) به منظور تبیین روابط بین طبقات بهره گرفته شد. تلخیص مفاهیم در قالب طبقات فرعی و اصلی بر مبنای بار معنایی و روندهای مستتر در ورای مفاهیم صورت گرفت. در واقع، مفاهیمی که حامل بار معنایی واحد بوده یا روند خاصی از چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی را تداعی می‌کردند، ذیل طبقات مشخص قرار گرفتند. در نهایت، با بهره‌گیری از کدگذاری انتخابی، روابط موجود در پارادایم کدگذاری شرح و بسط یافت و شرح روایت‌گونه‌ای از این روابط ارائه شد. به منظور مستندسازی روابط بین مفاهیم و طبقات، ارائه نقل قول‌های مستقیم از مشارکت‌کنندگان انجام پذیرفت.

## نتایج و بحث

### کدگذاری باز

کدگذاری باز بر اساس اطلاق برچسب‌های مفهومی به داده‌های جمع‌آوری شده صورت گرفت. در این بخش، تنها کدهای باز حاصل از داده‌ها در قالب مفاهیم ارائه شده است (جدول ۲). همچنین، مجموعه‌ای از مفاهیم دارای بار معنایی واحد در قالب زیرطبقات تلخیص شدند. در نهایت، به منظور افزایش بُعد انتزاعی مفاهیم، طبقات اصلی تشکیل شدند که مبین زیرطبقات با مفاهیم واحد هستند.

### کدگذاری محوری

#### فقدان چارچوب نظری برای توسعه روستایی

فقدان چارچوب نظری برای توسعه روستایی با مفاهیمی همچون ابهام در تعریف روستا و توسعه، فقدان راهبرد و سیاست کلان و مشخص برای توسعه روستایی،

غفلت از اولویت‌های اساسی در برنامه‌ریزی و عدم تدوین شاخص‌های جامع‌نگر توسعه روستایی مشخص شده است. ابهام در تعاریف روستا و توسعه به قدری است که بسیاری از تعاریف ارائه‌شده در دهه‌های گذشته بر رویکردهای رسمی و اداری مبتنی بوده و جنبه کاربردی روستا و توسعه را مدنظر قرار نداده‌اند. تمرکز بر جنبه‌هایی مانند اندازه جمعیت و محدوده‌های اداری-سیاسی در برخی تعاریف، سبب غفلت از ابعاد فرهنگی و اجتماعی روستا شده است. این در حالی است که توسعه، ابعاد متعدد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، محیط‌زیستی و کالبدی را شامل می‌شود. تمرکز تک‌بعدی و عدم تعیین مرکز ثقل ابعاد یادشده در تعریف روستا و به تبع آن، تعریف توسعه روستایی به ابهامات اساسی و عدم وحدت رویه انجامیده است. در ارائه تعریفی از روستا و توسعه، باید ضمن در نظر داشتن محدوده‌های سیاسی و اقتصادی روستایی، بر فضای بکر و طبیعی روستا، در راستای تعالی فرهنگی-اجتماعی و حراست از محیط زیست تأکید شود و رویکرد کل‌گرا و تطبیق‌پذیر با شرایط منطقه‌ای مدنظر قرار گیرد.

فقدان مبنای فلسفی مورد اجماع در تعریف روستا و توسعه روستای به‌نوبه خود سبب چالش در حوزه تدوین راهبردها و سیاست‌های کلان توسعه روستایی کشور شده است. در سایه چنین چالشی است که دستگاه‌های مختلف اولویت‌هایی متفاوت را در زمینه توسعه روستایی مدنظر قرار می‌دهند و در مسیر تحقق توسعه روستایی، جریانی مستمر و بهبودیابنده شکل نمی‌گیرد. کشور، در حال حاضر، فاقد هرگونه راهبرد و سیاست کلان توسعه روستایی به‌مثابه چارچوب هماهنگ‌کننده بین دستگاه‌های اجرایی مختلف است. در چنین بستری، اعتقاد به همه‌فهمی مسائل توسعه روستایی از مقولاتی است که سبب عدم کارآیی مناسب طرح‌های توسعه روستایی شده است. توسعه روستایی در قالب یک تخصص و حرفه، معمولاً در برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه روستایی به بازی گرفته نشده است و کارشناسان با تخصص‌های فنی و نگاه ساده‌انگارانه به مداخله‌های عمدتاً غیراصولی در روستاها پرداخته‌اند. اظهار نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره چنین است:



«توسعه روستایی و مسائل آن بسیار پیچیده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات این بود که هر کسی فکر می‌کرد می‌تواند مسائل روستایی را حل کند...».

اعتقاد به همه‌فهمی مسائل توسعه روستایی سبب صورت‌بندی برنامه‌ها و سیاست‌های عرضه‌مداری شده است که پشتوانه‌ای به نام چارچوب نظری مشخص نداشتند. غفلت از اولویت‌های اساسی در برنامه‌ریزی توسعه روستایی نیز یکی از پیامدهای اجتناب‌ناپذیر فقدان مبانی، سیاست‌ها و راهبردهای مناسب است. تمرکز طرح‌ها و اقدامات توسعه روستایی کشور بر بعد سخت‌افزاری و کالبدی-خدماتی، غفلت از ابعاد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی توسعه و عدم توجه به توسعه منابع انسانی و پرورش نیروهای تسهیل‌گر و چندپیشه در نواحی روستایی در اثر این‌گونه کاستی اتفاق افتاده است.

علاوه بر این، فقدان چارچوب نظری برای توسعه روستایی طراحی شاخص‌های توسعه را نیز برای ارزیابی میزان توسعه مناطق با محدودیت جدی مواجه ساخته است. در اثر چنین کاستی‌ای است که نهادهای نظارتی مانند سازمان برنامه و بودجه کشور، در گزارش‌های نظارتی خود در حوزه توسعه روستایی، به ارائه شاخص‌های خدماتی-کالبدی و سطح برخورداری از خدمات بسنده می‌کنند. فقدان شاخص‌های مناسب و رسمی سبب سلب امکان پایش روند حرکت در زمینه توسعه روستایی شده است. اظهارنظر یکی از صاحب‌نظران در این خصوص چنین است:

«وقتی می‌توانیم بگوییم موفق شده‌ایم که یک شرح خدمات داشته باشیم و مطالعاتی انجام دهیم و [بر مبنای آن] شاخص‌سازی کنیم تا بتوانیم بگوییم قرار بوده از اینجا به آنجا برسیم، ولی نرسیدیم...».

## جدول ۲- کدگذاری باز چالش‌های سیاست‌گذاری توسعه روستایی کشور

مفهوم	زیرطبقه	طبقه اصلی
تعریف رسمی و اداری صرف از روستا عدم وجود تعریف مدون از توسعه روستایی توجه به روستا به عنوان یک واحد مسکونی به جای یک واحد تولیدی، فرهنگی و میراثی فقدان تعریف علمی از روستا عدم وجود تعریف نظری، مفهومی و عملیاتی رسمی از روستا اعتقاد به همه‌فهمی در توسعه روستایی عدم وجود راهبرد اقتصادی فقدان سیاست ویژه برای توسعه روستایی عدم وجود برنامه و سیاست توسعه برخلاف گرایش به عدالت فقدان راهبرد توسعه روستایی تفاوت در اولویت‌های توسعه روستایی بین مدیران رده بالا ضعف نظری به منظور فرموله کردن مدیریت اقتصادی روستا برنامه‌ریزی عجولانه بدون توجه به بنیان‌های فکری توسعه روستایی عدم برنامه‌ریزی مبتنی بر نظریه مناسب غفلت از ابعاد اجتماعی توسعه تمرکز طرح‌ها و اقدامات توسعه روستایی بر بعد سخت‌افزاری و کالبدی-فیزیکی-خدماتی عدم توجه به مسائل اساسی نظیر فرهنگ و اقتصاد غفلت از توسعه منابع انسانی و پرورش نیروهای تسهیل‌گر و چندپیشه در نواحی روستایی عدم طبقه‌بندی روستاها براساس سطح توسعه انکاب به شاخص‌های خدمات‌رسانی در گزارش‌های نظارتی مرتبط عدم وجود شاخص‌های توسعه	ابهام در تعریف روستا و توسعه	فقدان چهارچوب نظری برای توسعه روستایی
عدم تعریف برنامه جامع، یکپارچه درون‌زا بر مبنای یک برنامه آمایش سرزمین نگاه بیرونی به توسعه برنامه‌ریزی نقطه‌ای و فقدان نگاه منظومه‌ای عرضه‌مداری طرح‌ریزی اقدامات و طرح‌های توسعه روستایی عدم توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای برنامه‌ریزی توسعه از بالا به پایین و دولت‌محور نگرش و عمل منطقه‌ای در جایگاه ملی عدم تمرکز مناسب سرمایه‌گذاری‌ها و اعتبارات توسعه روستایی در سطوح محلی	فقدان برنامه‌ریزی محلی، هم‌افزا و درون‌زا	ضعف و عدم یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری روستایی

مفهوم	زیرطبقه	طبقه اصلی
انحراف و عدم تطبیق بودجه‌ها با برنامه‌های ۵ ساله وجود اختلاف بین اعتبارات شهر و روستا تدوین احکام در برنامه‌های قبلی بدون تخصیص منابع مالی کافی فقدان رویکرد در نظام بودجه‌بندی روستایی	عدم انطباق کافی بودجه‌های سنواتی با احکام برنامه توسعه	طبقه اصلی
اولویت داشتن طرح‌ها و برنامه‌های شهری در برابر طرح‌ها و برنامه‌های روستایی برای دستگاه‌های اجرایی عام عدم بررسی اثرات خاص سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی مرتبط بر نواحی روستایی و اصلاح آنها بر اساس بازخورد دریافتی ترجیح دادن طرح‌های بزرگ بر طرح‌های کوچک سهم حداکثر ۴ درصدی مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمران و توسعه روستایی از کل بودجه سنواتی دولت عدم توجه کافی به توسعه روستایی در برنامه‌های توسعه عدم توجه کافی به توسعه کشاورزی در نظام برنامه‌ریزی عدم توجه کافی به فاصله بین شهر و روستا در برنامه‌های عمران و توسعه قبلی غفلت از تاریخ روستاییان لحاظ نکردن جمعیت کثیر روستایی در برنامه‌ریزی کلان کشور تمرکز سیاست‌گذاران بر مناطق پرجمعیت به دلیل هزینه‌های کمتر عدم توجه به مسائل خاص نواحی روستایی در حین تصویب قوانین عدم شفافیت قوانین در حوزه توسعه روستایی ابهام در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی کشور اتکاء صرف به گزارش‌های اداری دستگاه‌های اجرایی عدم توانمندسازی روستاییان برای پایش طرح‌های توسعه روستایی عدم به رسمیت شناختن موجودیت روستاییان به عنوان مبنای اساسی نظام پایش و ارزشیابی فقدان ملجأ و مرجع در سطح محلی برای اخذ نظرات و انتقادات روستاییان عدم اصلاح طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی بر اساس دسترسی، استفاده و رضایتمندی حقیقی مردم نبود اطلاعات معتبر میدانی و راستی‌آزمایی شده در خصوص اثرات حقیقی طرح‌های توسعه روستایی	سوگیری شهری دستگانه‌های اجرایی و فقدان جریان‌سازی روستایی	جایگاه پایین روستاها در نظام حقوقی کشور

مفهوم	زیرطبقه	طبقه اصلی
شهری کردن بافت فیزیکی روستاها و تخریب هویت تاریخی روستا تلاش برای پیوند زدن منابع مورد نیاز دهیاری‌ها به عوارض ساخت‌وساز به مانند شهرداری‌ها اولویت داشتن امور خدماتی-عمرانی مانند معبرگشایی، مبلمان روستایی و جمع‌آوری پسماند برای دهیاری‌ها به مانند شهرداری‌ها	تدبیر امور روستایی با عینک شهری	
تأکید صرف بر رهیافت‌های سستی و پرهزینه تأمین انرژی برای روستاییان از طریق گازرسانی و غفلت از انرژی‌های نو توسعه راه‌های روستایی به صورت سرمایه‌بر و مبتنی بر رویکرد راه‌های بزرگ و اصلی گسترش پوشش تأمین اجتماعی روستاییان با همان ضوابط کارگران شهری شاغل در اقتصاد رسمی استفاده از اعتبارات بانکی تولید کشاورزی برای رفع نیازهای اساسی توسط روستاییان فقدان پیوند لازم بین بیمه اجتماعی روستاییان و کشاورزان با نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی در راستای تأمین امنیت شغلی تغییر کاربری اراضی کشاورزی حاصلخیز در اثر طرح‌های هادی و غیره عدم تنوع‌بخشی مشاغل روستایی برای کاهش فشار بر اراضی ملی و کشاورزی عدم به رسمیت شناختن و تقویت نقش بخش کشاورزی در ارائه کارکردهای غیرتولیدی مانند فقرزدایی و کالاهای محیط‌زیستی عدم استفاده از سرمایه اجتماعی و شبکه‌سازی در مسیر تقویت تولید غلبه رویکردهای تکنوکراتیک و تولیدگرا بر سیاست‌های توسعه کشاورزی سالخوردگی نیروی کار کشاورزی به دلیل عدم توجه کافی به بهبود رفاه و کیفیت زندگی مردم به‌ویژه جوانان در روستا عدم نقش‌آفرینی مناسب دهیاری‌ها در فرایند بهبود اقتصاد روستا به‌ویژه در بخش کشاورزی و صنایع مربوطه عدم اجرای قانون وزارت جهاد کشاورزی و تمرکز غیرقانونی این وزارتخانه بر امور کشاورزی صرف	عدم انسجام بین سیاست‌های توسعه روستایی و کشاورزی	
تأکید بر ارائه خدمات عمومی و بهبود سطح برخورداری مردم محوریت تأمین کالاها و خدمات اساسی در محوریت‌زدایی نگرش صرف برنامه‌ریزی برای تأمین نیازها تمرکز صرف بر برنامه‌های عمرانی در توسعه روستایی توجه بیش از حد به بعد فیزیکی روستاها برنامه‌ریزی برای عمران روستایی به جای توسعه روستایی تمرکز صرف دستگاه‌های نظارتی بر بعد عینی توسعه تغییر از نگرش عینی به توسعه به سوی نگرش ذاتی به توسعه	محوریت نگرش رفع نیازهای اساسی غلبه نگاه عمرانی عینیت‌گرایی	

مفهوم	زیرطبقه	طبقه اصلی
عدم وجود مرجع سیاستگذار عدم وجود متولی توسعه روستایی سردرگمی روستاییان و تولیدکنندگان در مورد متولیان توسعه روستایی فقدان نهاد سیاست‌گذار و برنامه‌ریز وجود برنامه‌های دیکته شده و مستقل برای هر سازمان عدم پاسخگویی کافی دستگاه‌های اجرایی مرتبط با امور روستاها عدم توجه به همگرایی برنامه‌ها عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در سطوح ملی، استانی و محلی عدم ارتباط سازمانی بین سطوح ملی تا محلی توسعه روستایی تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه‌ها عدم به کارگیری افراد خبره در امور روستاها و به تبع آن فقدان تعالی اقتصادی و فرهنگی روستاها موازی‌کاری و پراکنده‌کاری در حوزه توسعه روستایی	فقدان مرجعیت سیاست‌گذار	چالش بخشی‌نگری
ضعف جامعه مدنی و عدم دخالت مردم در برنامه ریزی توسعه اهمیت اندک به تشکل‌های مردمی عدم مشارکت کامل شوراها و دهیاری‌ها در امور دولتی شدن سازمان‌های محلی روستایی نظیر تعاونی‌ها عدم وجود تشکل‌های مناسب روستایی با عملکرد قابل قبول عدم فعال‌سازی مناسب بخش خصوصی ابهام در جایگاه بخش غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد در برنامه‌ریزی ساختار نامناسب مدیریتی در سطح روستا عدم وجود ارگان محلی قدرتمند منطبق با ویژگی‌های روستایی تضعیف مدیریت محلی روستاها سپردن وظایف متعدد به دهیاری‌ها بدون ظرفیت‌سازی لازم فقدان صرفه‌مقیاس و آستانه جمعیتی برای تشکیل دهیاری‌ها	ضعف ساختارهای مردم‌نهاد روستایی	ضعف نهادهای محلی غیردولتی
توجه ناکافی به عوامل انسانی و اقتصادی در توسعه روستایی عدم توجه کافی به جایگاه مردم به عنوان مدیران تحول و توسعه کشور عدم تفویض اختیار مناسب به کشاورزان در عرصه تولید و بازار عدم به کارگیری افراد خبره در امور روستاها و به تبع آن فقدان تعالی فرهنگی و اقتصادی عدم توجه به جایگاه مردم به عنوان منابع انسانی عدم حفظ روحیه تعادل و همکاری در روستاها چالش فعالیت برای مردم نه با مردم مشارکت مردم عمدتاً در مرحله اجرا عدم مشارکت فراگیر مردم در مرحله طراحی	عدم التفات به سهم عوامل انسانی مشارکت ابزاری	رویکرد غیرمشارکتی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

### ضعف و عدم یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری روستایی

ضعف و عدم یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری روستایی در قالب مفاهیمی همچون فقدان برنامه‌ریزی محلی، هم‌افزا و درون‌زا، عدم انطباق کافی بودجه‌های سنواتی با احکام برنامه توسعه، سوگیری شهری دستگاه‌های اجرایی و فقدان جریان‌سازی روستایی و عدم پایش و ارزشیابی مشارکتی توسعه روستایی تعریف می‌شود. هم‌اکنون، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کشور معمولاً عرضه‌مدارانه و فارغ از اولویت‌ها و نیازهای واقعی روستاییان برنامه‌ریزی می‌شوند. در چنین رویکردی، حفظ موجودیت سازمان‌های اجرایی دیوان‌سالار بر حفظ و تأمین مصالح اولویت‌دار روستاها و ساکنان آنها رجحان دارد. یکی از کارشناسان در این زمینه تصریح کرده است:

«هر دستگاه اجرایی که از قدرت لابی بیشتر در سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی برخوردار باشد، اعتبار بیشتری فارغ از میزان اولویت موضوع فعالیت خود در توسعه روستایی کشور اخذ می‌کند.»

غفلت از مسائل برنامه‌ریزی توسعه مانند عدم توجه لازم به تفاوت‌های منطقه‌ای، تاریخی، فرهنگی و اقتصادی نواحی مختلف روستایی از اثربخشی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کشور کاسته است. این تفکر وجود دارد که تمام مناطق روستایی کشور را می‌توان با یک برنامه توسعه داد و مسیر طولانی فرایند توسعه را در اندک زمانی پیمود، در حالی که توجه به تاریخ، فرهنگ و تفاوت‌های منطقه‌ای خط بطلان بر این اندیشه ساده‌لوحانه می‌کشد و طرح‌ریزی برنامه‌های توسعه را از تاریخ، فرهنگ و تفاوت‌های منطقه‌ای مجزا نمی‌داند.

درباره عدم انطباق کافی بودجه‌های سنواتی با احکام برنامه توسعه نیز کارشناسان معتقد بودند که قوانین بودجه سنواتی کشور به‌مثابه ابزار اصلی عملیاتی‌سازی احکام برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، در حوزه توسعه روستایی معمولاً از احکام برنامه پیروی نمی‌کنند. این چالش نیز نشان‌دهنده آن است که شکاف فراوانی بین اهداف و اولویت‌های

برنامه توسعه و ردیف‌های بودجه‌ای کشور در حوزه توسعه روستایی وجود دارد که می‌تواند ناشی از فقدان یک بدنه سیاست‌گذار و راهبر در عرصه توسعه روستایی باشد. از طرف دیگر، عدم کل‌نگری بیانگر تمرکز ناموزون بر توسعه منطقه‌ای و گرایش به توسعه شهری به دلیل سهولت آن و مطالبه‌گری شهرنشینان است. اظهارات یکی از مشارکت‌کنندگان در این خصوص بدین شرح است:

«جمله‌ای از امام خمینی (ره) به یاد دارم که می‌فرماید: روستاییان صدایشان بلند نیست. در واقع، یکی از دلایل عدم توسعه‌یافتگی ما این است که دید کلان نداریم. مثلاً وقتی که مراجعه‌کننده شهری داریم و [می‌دانیم] که کار در روستا سخت‌تر است، راحت‌طلب می‌شویم و ترجیح می‌دهیم فعالیت بیشتری در شهر انجام دهیم».

کارشناسان معتقدند با ادغام دو وزارت «جهاد سازندگی» و «کشاورزی»، مدیریت و سیاست‌گذاری امور روستایی به دست فراموشی سپرده شد و این امور به دستگاه‌های اجرایی فاقد آشنایی کافی با روستاها واگذار شد، بدون اینکه اثرات خاص سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی مرتبط بر نواحی روستایی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و سیاست‌ها و طرح‌ها بر اساس بازخورد دریافتی اصلاح شوند. یکی از کارشناسان تصریح کرده است:

«چنین رویه‌ای برخلاف قانون وزارت جهاد کشاورزی است، چرا که هدف از تشکیل این نهاد، آن‌چنان که در ماده (۱) قانون مذکور آمده است، توجه هم‌افزا و توأم با مسائل روستایی و کشاورزی بوده است و پراکندن امور روستاها بین دستگاه‌های اجرایی دچار سوگیری شهری، بدون انجام هماهنگی و نظارت عالیه و تمرکز وزارت جهاد کشاورزی بر امور کشاورزی صرف غیرقانونی بوده است».

به‌طور کلی، طرح‌ها و برنامه‌های شهری در برابر طرح‌ها و برنامه‌های روستایی برای دستگاه‌های اجرایی تخصصی و بخشی اولویت دارند. سهم بسیار اندک مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمران و توسعه روستایی از کل بودجه سنواری دولت و تمرکز بر مسائل و مشکلات مناطق شهری نشان‌دهنده پایین بودن جایگاه روستاها در نظام حقوقی کشور است.

فقدان پایش و ارزشیابی مشارکتی توسعه روستایی در کشور نیز در برساختن مقوله ضعف و عدم یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری روستایی نقش اساسی دارد. در حال حاضر، نبود اطلاعات معتبر، راستی‌آزمایی‌شده و مناسب در خصوص آثار میدانی طرح‌های توسعه روستایی و عشایری و اتکا به آمار ارائه‌شده توسط خود دستگاه‌ها و به‌طور کلی، فقدان نظام اطلاعات مدیریتی مناسب برای اصلاح به‌موقع سیاست‌ها سبب اختلال جدی در توسعه روستایی کشور شده است.

### نگرش‌ها و باورهای تک‌بعدی و ناسازگار با نواحی روستایی

این مقوله با مفاهیمی همچون تدبیر امور روستایی با عینک شهری، عدم انسجام بین سیاست‌های توسعه روستایی و کشاورزی، محوریت نگرش رفع نیازهای اساسی و غلبه نگاه عمرانی و عینیت‌گرایی قابل‌بازشناسی است. دستگاه‌های اجرایی در بسیاری از موارد، به دلیل عدم آشنایی لازم با اصول و مبانی توسعه روستایی، با همان نسخه‌ها و رویکردهای شهری به تدبیر امور روستایی پرداخته‌اند. این در حالی است که ماهیت اقتصاد روستا و بافت فرهنگی-اجتماعی آن با شهرها بسیار متفاوت است. بنابراین، نمی‌توان از همان رویکردها، سیاست‌ها و ضوابطی که مثلاً برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانه‌های شهری استفاده می‌شود، برای تأمین اجتماعی کشاورزان و روستاییانی استفاده کرد که معمولاً فاقد کارفرما هستند. بنا به اظهار یکی از کارشناسان، شهری‌سازی کالبد روستا با همان قد و قواره‌های شهر و بی‌توجهی به اقتصاد روستاها در طراحی کالبدی، از دیگر پیامدهای تدبیر امور روستایی با عینک شهری بوده است؛ وی در ادامه تصریح کرده است:



«نمی‌توان به‌مانند شهرداری کلان‌شهرها، منابع درآمدی دهیاری‌ها را به عوارض ناشی از ساخت‌وساز و تراکم‌فروشی گره زد، چرا که اولاً مگر قرار است در طول یک سال چقدر ساخت‌وساز در روستا انجام شود! و ثانیاً این امر سبب تشدید تخریب منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و بدقوارگی و به‌هم‌ریختگی بافت اصیل روستا می‌شود».

بر اساس یافته‌های تحقیق، نگرش مبتنی بر ماهیت و کارکرد تولیدی روستا ایجاب می‌کند که مثلاً دهیاری از طریق مشارکت در راه‌اندازی یک بنگاه اقتصادی روستایی و تأمین بخشی از سهام آن، هم درآمد پایدار برای خود ایجاد کند، هم سبب جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی شود و هم در راستای اقتصاد مقاومتی، از منابع خود برای تقویت کارکرد تولیدی روستا استفاده کند، و در اشتغال‌زایی برای مردم مشارکت مؤثر داشته باشد. در اثر غلبه رویکرد شهری به مسائل روستایی است که دهیاری‌ها نیز با الگوبرداری از شهرداری‌ها، وظایف اساسی خود را در جمع‌آوری پسماند، توسعه مبلمان و فضای سبز روستایی می‌بینند. همچنین، در راستای این مسئله بغرنج، یکی از صاحب‌نظران چنین اذعان داشته است:

«مسئله بسیار مهم این است که عمده مسئولان کسانی هستند که شناخت صحیح و عمیق از روستا ندارند؛ یعنی، تمام آنها تصور می‌کنند روستا به این سادگی است که با ماشین از کنارش رد می‌شوند و مردم را می‌بینند که با سلامت و خلوص و مهمان‌نوازی با آنها رفتار می‌کنند و در حال تولید هستند ...».

این اظهارات، نه‌تنها فقدان شناخت صحیح عمده سیاست‌گذاران و کارگزاران از روستا و تعاملات مردم را گوشزد می‌کند، بلکه نگاه ساده‌انگارانه آنها به نظام پیچیده و چندبعدی روستا را تبیین می‌کند. غلبه نگرش‌های تک‌بعدی به‌نوبه خود، در فضای حاکمیت رویکردهای تکنوکراتیک و تولیدگرا بر سیاست‌های توسعه کشاورزی و پراکندن امور

روستایی در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف شکل گرفت و در نهایت، سبب عدم انسجام بین سیاست‌های توسعه روستایی و کشاورزی شد. عدم انسجام بین سیاست‌های توسعه روستایی و کشاورزی در حال حاضر به یکی دیگر از چالش‌های اساسی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی کشور تبدیل شده است. این چالش برای نمونه، یکی از عوامل کلیدی خروج اعتبارات کشاورزی از مسیر تولید به ویژه در سال‌های اخیر به‌شمار می‌رود. یکی از خبرگان تصریح می‌کند:

«وقتی وزارت جهاد کشاورزی، به جای تلاش برای دستیابی به رشد محصول از طریق بهبود معیشت کشاورز، به صورت تقلیل‌گرایانه و یک‌سویه‌نگرانه صرفاً رشد تولید کشاورزی را هدف خود قرار می‌دهد، تأمین نیازهای اساسی کشاورز در اعطای اعتبارات، مد نظر قرار نمی‌گیرد و لذا در بسیاری از موارد، کشاورزان از وام دریافتی برای تأمین نیازهای اساسی خود استفاده می‌کنند».

در این راستاست که در مواردی، واحد دامداری فرد روستایی فقیر، مدرن‌تر از محل مسکونی وی ساخته می‌شود و این امر سبب عدم استفاده از واحد نوسازی شده دامداری برای هدف رشد تولیدات بخش کشاورزی می‌شود. همچنین، تا زمانی که در اثر افق دید محدود، زمینه انتقال نیروی کار مازاد بخش کشاورزی به فعالیت‌های اقتصادی غیرکشاورزی در روستا، از طریق تنوع‌بخشی مشاغل روستایی فراهم نشود، یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی چشم‌اندازی روشن نخواهد داشت. مشکلاتی مانند تغییر کاربری اراضی کشاورزی حاصل‌خیز در اثر کم‌توجهی طرح‌های هادی روستایی و سالخوردگی نیروی کار کشاورزی به دلیل عدم توجه کافی به بهبود رفاه و کیفیت زندگی مردم به ویژه جوانان در روستا، از دیگر مصادیق ظهور و بروز چنین عدم انسجامی به‌شمار می‌رود.

افراط در روند محرومیت‌زدایی از طریق ارائه خدمات و غفلت از توسعه اقتصادی و اجتماعی و غلبه نگاه سخت‌افزاری به توسعه روستایی از دیگر مفاهیمی هستند که مقوله

نگرش‌ها و باورهای تک‌بعدی را برمی‌سازند. نگاه سخت‌افزاری به توسعه روستایی رابطه‌ای تنگاتنگ با عینیت‌گرایی توسعه دارد. در واقع، عینیت‌گرایی، نگرشی بی‌روح و متعارض با ارزش‌های والای انسانی است که توسعه و بهبود را در جنبه‌های ملموس خلاصه می‌کند و از محوریت انسان و ابعاد ناملموس غافل است.

### ضعف نهادهای محلی غیردولتی

ضعف نهادهای محلی غیردولتی با مفاهیمی مانند ضعف ساختارهای مردم‌نهاد روستایی و ضعف مدیریت محلی قابل تشخیص است. در طول برنامه‌های اخیر توسعه، ضعف مدیریت محلی به عنوان چالش اساسی مطرح بوده است. چنین وضعی ریشه در تفکرات دیوان‌سالاری دولتی دارد. ضعف مدیریت محلی رابطه‌ای تنگاتنگ با ضعف ساختارهای مردم‌نهاد روستایی دارد. در واقع، ورود دولت در روستا خط بطلان بر ترویج اندیشه مبتنی بر توسعه ساختارهای مردم‌نهاد کشید. از آنجا که انعکاس نظرات ذی‌نفعان برای طراحی و صورت‌بندی برنامه‌های آتی توسعه یکی از الزامات بنیادی محسوب می‌شود، نقش نهادهای مردمی و ساختارهای غیردولتی بیش از پیش اهمیت می‌یابد.

کدهایی مانند عدم وجود ارگان محلی قدرتمند منطبق با ویژگی‌های روستایی به‌ویژه توانمند در زمینه مدیریت امور تولیدی و اقتصادی - اجتماعی روستا، سپردن وظایف متعدد به دهیاری‌ها بدون ظرفیت‌سازی لازم و فقدان صرفه‌مقیاس و آستانه جمعیتی برای تشکیل بسیاری از دهیاری‌ها نشان‌دهنده عدم بلوغ و چالش‌های مدیریت محلی روستایی است. شاید این مسئله مطرح شود که سازمان‌های مبتنی بر مشارکت‌های مردمی مانند تعاونی‌ها، جلوه‌هایی از ساختارهای مردم‌نهاد هستند؛ ولی مداخلات دولتی برای تعیین خط‌مشی‌ها و القای تفکرات دیوان‌سالارانه در این نهادها رد پای از مشارکت واقعی بر جای نگذاشته است. یکی از مشارکت‌کنندگان در این خصوص چنین اذعان داشته است:

«...تعاونی‌ها هم مشکلات خاص خودشان را دارند و تا حدودی دولتی شده‌اند و خط و خطوط خود را از وزارت تعاون اخذ می‌کنند. در گذشته، تعاونی‌ها هم در خیلی از حوزه‌های تولید فعالیت می‌کردند، امروزه، حتی تعاونی‌های تولید نیز کارکرد خود را از دست داده‌اند...».

### چالش‌های بخشی‌نگری

چالش‌های بخشی‌نگری حاکی از فقدان مرجعیت سیاست‌گذار و ضعف و عدم هماهنگی سازمان‌های بخشی است. فقدان مرجعیت سیاست‌گذاری مبین فقدان نهاد فرابخشی است که فارغ از وابستگی‌های فنی و تخصصی ویژه و تعصبات و گرایش‌های خاص، بتواند به برنامه‌ریزی فعالیت‌های مختلف منبعت از چارچوب نظری و عقیدتی واحد پردازد و در تقابل با موازی‌کاری و پراکنده‌کاری، فرایند توسعه را هدایت کند. به بیان ساده‌تر، فقدان نهادی که فراتر از گرایش‌های بخشی، توسعه روستایی را سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کند، مشکل اصلی توسعه روستایی در کشور است. در حقیقت، فقدان مرجعیت سیاست‌گذار، توأم با تشدید اقدامات پراکنده و واگرایی سازمان‌های بخشی‌نگر بر وجود مغز متفکر توسعه در راستای راهبری فعالیت‌های بخشی حوزه روستایی تأکید دارد.

### رویکرد غیرمشارکتی

مشارکت، قرابت مفهومی با تعاملات انسانی دارد. در واقع، شکل‌گیری تعاملات انسانی زمینه‌ساز مشارکت واقعی خواهد بود. از این‌رو، عدم التفات به سهم عوامل انسانی و نیز تأکید بر مشارکت ابزاری از جمله چالش‌های اساسی در راستای تحقق مشارکت واقعی در حوزه روستایی به‌شمار می‌رود.

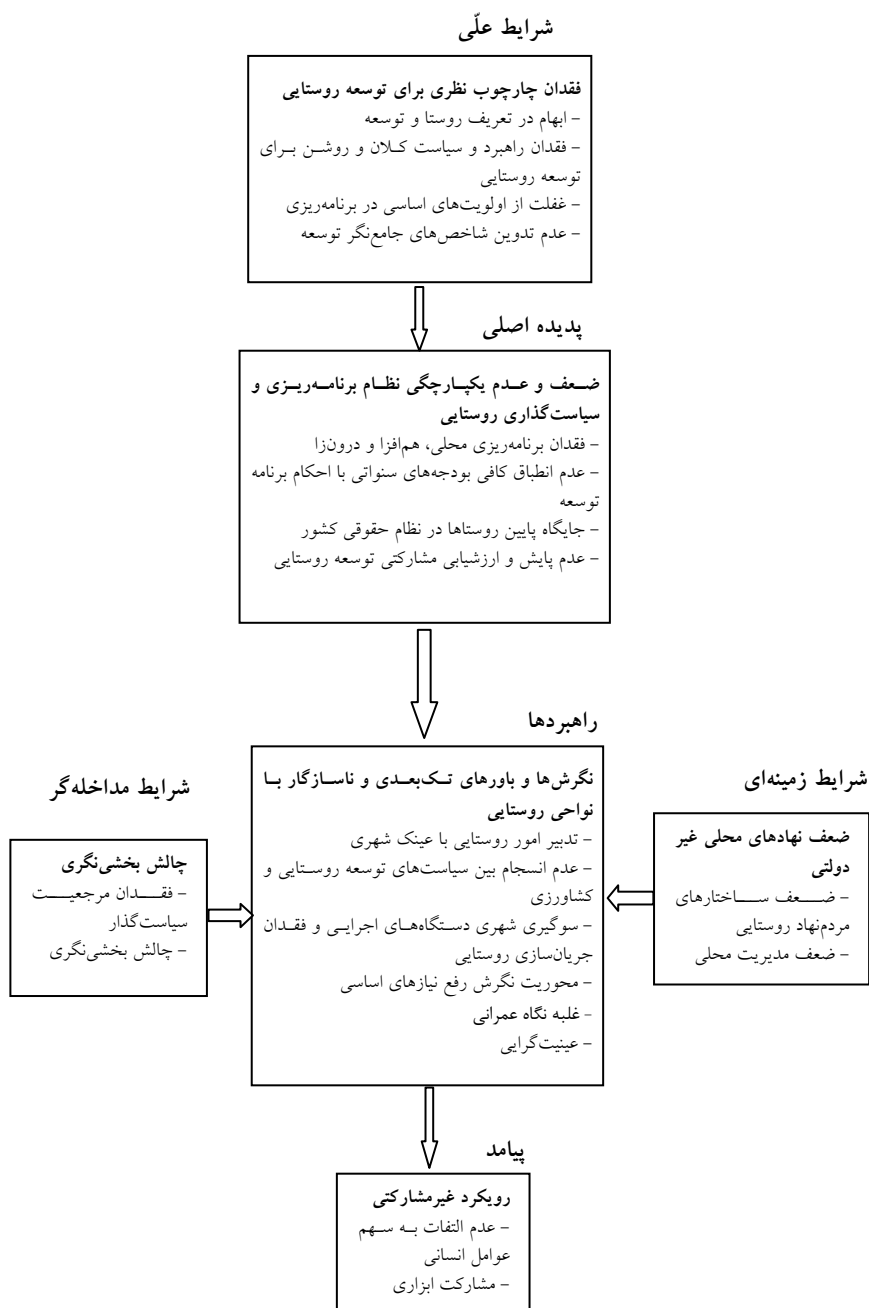
اعتقاد به نقش ابزاری مردم در طرح‌ها و برنامه‌ها فرآیند توسعه را بیش از پیش پیچیده کرده است. تأکید بر مشارکت ابزاری در حوزه توسعه روستایی کشور به‌شدت قوام یافته و عمیق است، به‌گونه‌ای که مشارکت مردم صرفاً در مرحله اجرا بوده و

«توسعه با و برای مردم» همچنان در جایگاه یک شعار صرف محفوظ مانده است. بسیاری از اظهارات مبین تعارضات عملکردی مصلحان توسعه با همین شعار است. علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در برنامه‌های اخیر توسعه کشور، جایگاه مردم به عنوان منابع انسانی و مدیران تحول و توسعه مغفول مانده است. یکی از مشارکت‌کنندگان چنین اذعان کرده است:

«... در این برنامه‌ها [برنامه‌های توسعه کشور]، جایگاه مردم به عنوان منابع انسانی و مدیران تحول نامشخص بود [باید دانست که] عامل اصلی پیشرفت مدیران توسعه، مردم کشور هستند...».

در واقع، بسیاری از سازمان‌های متولی توسعه روستایی فعال در سطح کشور نگاه انسانی به روستا را با یک نگاه کالبدی صرف معاوضه کرده و از طریق غفلت از مشارکت‌دهی کنشگران اصلی روستایی، جایگاه تحول‌زای مردم را نادیده انگاشته‌اند. بر این مبنای روستا در قالب یک کالبد بی‌روح که تحولات فیزیکی و خدماتی در آن منتج به اهمیت یافتن ابعاد انسانی و اقتصادی می‌شود، مورد توجه قرار گرفته و مردم روستایی به عنوان والاترین سرمایه‌های تحول‌زای مدیریتی، در قالب ابزار به خدمت ابعاد کالبدی درآمده‌اند. از این‌رو، مشارکت ابزاری در قالب بهبود وضعیت کالبدی روستا، علی‌رغم اهمیت نقش منابع انسانی، اهمیت یافته و رویکردهای ضدمشارکتی قوام یافته را ترسیم کرده است. یکی از کارشناسان تصریح کرده است:

«عدم جلب مشارکت روستاییان در طراحی، اجرا و ارزشیابی طرح‌های عمران و توسعه روستایی و پیمان‌سازی طرح‌های مذکور به پیمانکاران غیربومی سبب افزایش هزینه‌های اجرا و کاهش اثربخشی طرح‌ها به دلیل عدم آشنایی کافی پیمانکاران مذکور با شرایط بومی روستاهای هدف و قیود دیوان‌سالارانه شده است».



شکل ۱- مدل پارادایمی کدگذاری محوری چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی

## کدگذاری انتخابی

ضعف و عدم یکپارچگی نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی به عنوان محور اصلی چالش‌های موجود تحت تأثیر فقدان چارچوب نظری برای توسعه روستایی شکل گرفته و قوام یافته است. فقدان برنامه‌ریزی درون‌زا و محلی که برگرفته از رویکردهای تقاضامحور باشد، تنها در سایه تفکرات همه‌فهمی روستایی تشدید شده است. با نگاه واقع‌گرایانه می‌توان دریافت که فقدان راهبرد و سیاست کلان برای توسعه روستایی زمینه‌های غفلت از نیازها و اولویت‌های واقعی ساکنان محلی را تقویت کرده و بدین ترتیب، رویکردهای برنامه‌ریزی تجویزی و عرضه‌مدار را به عنوان جایگزینی برای برنامه‌های نیازمحور تحمیل کرده است. عدم انطباق بودجه‌های سنواتی با احکام مصوب در برنامه توسعه نیز حاکی از فقدان مغز متفکر یکپارچه در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی است، نهادی که بتواند مبتنی بر چارچوب نظری توسعه روستایی، احکام برنامه‌های توسعه در حوزه روستایی را به طرح‌ها و برنامه‌های مناسب در قوانین بودجه سنواتی ترجمه کند.

ضعف و عدم یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری روستایی به تشدید نگرش‌های تک‌بعدی و اقدامات ناسازگار با ماهیت روستاها انجامیده و جایگاه روستا در نظام حقوقی کشور را تنزل داده است. تدبیر امور روستایی با عینک و ضوابط شهری، غلبه نگاه عمرانی-خدماتی، عینیت‌گرایی و عدم انسجام بین سیاست‌های توسعه روستایی و بخش کشاورزی حاکی از حاکمیت نگرش‌ها و باورهای تک‌بعدی و ناسازگار با نواحی روستایی است. این مسئله نتیجه راهبردهایی است که در فضای فقدان یکپارچگی در نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه روستایی اتفاق افتاده‌اند. نگرش‌های تک‌بعدی و ناسازگار با نواحی روستایی از یک سو، به طور عام تحت تأثیر چالش‌های بخشی‌نگری و از سوی دیگر، به طور خاص معلول ضعف نهادهای محلی غیردولتی بوده است. بخشی‌نگری افراطی که در خلأ یک مرجعیت سیاست‌گذار حاکمیت یافته، سبب شده است تا بسیاری از اندیشه‌های تک‌بعدی که سوگیری خدمت به مناطق شهری را دارند، محوریت یابند و بدین ترتیب، در بستری از ضعف‌های

نهادهای غیردولتی روستایی بیش از پیش تقویت شوند. برای نمونه، روستاهایی که فاقد نهادهای محلی قدرتمند هستند، مسیر را برای تقویت نگرش‌های تک‌بعدی هموار کرده و مشارکت ابزاری صرف را به عنوان پیامد نهایی چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی به‌دست داده‌اند.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نیازمحور و پویا نقش اساسی در توسعه روستایی دارد؛ این در حالی است که نتایج تحقیق حاضر نشان داد که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در خلأ چارچوب نظری مشخص و مدون برای توسعه روستایی دچار ضعف و عدم یکپارچگی بوده است. بنا به اذعان صاحب‌نظران توسعه روستایی کشور، در حال حاضر، رویکردهای تکنوکراتیک و دولت-رعیتی در دستگاه‌های اجرایی در زمینه طراحی و اجرای طرح‌های روستایی حاکم است و این امر، روستاییان را اغلب به عناصر منفعل که منتظر حمایت‌ها و کمک‌های دولت هستند، تبدیل کرده و اثربخشی طرح‌های یادشده را به‌شدت کاهش داده است. این رویکرد با روح اقتصاد مقاومتی که در پی مشارکت آحاد مردم و تبدیل آنها به عناصر فعال در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است، مغایرت جدی دارد. عرضه‌مداری در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های روستایی و عشایری کشور و محوریت حفظ موجودیت سازمان‌های اجرایی دیوان‌سالار به‌جای محوریت حفظ و تأمین مصالح اولویت‌دار روستاها و نیازهای واقعی آنها ناکارآمدی‌ها را دوچندان کرده است.

به طور کلی، ضعف و عدم یکپارچگی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری روستایی کشور نگرش‌های تک‌بعدی و ناسازگار با نواحی روستایی را تحمیل کرده است. این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که در خلأ چارچوب نظری برای توسعه روستایی، همه کنشگران برنامه‌ریزی توسعه روستایی خود را مغز متفکر توسعه دانسته و از این طریق اعتقاد بر همه‌فهمی روستا را انسجام می‌بخشند و در راستای ناکارآمدی اندیشه‌های تک‌بعدی خود، توسعه روستایی را با عینک توسعه شهری نگریسته و بدین ترتیب، با گرایش‌های فنی و جزئی‌نگر خود، مسبب توسعه عینیت‌گرای شهری در نواحی



روستایی می‌شوند. نتایج تحقیق نشان داد که ضعف نهادهای محلی غیردولتی، همراه با چالش‌های بخشی‌نگر، بر شدت باورهای تک‌بعدی دولت‌مردان افزوده و در نهایت، مشارکت ابزاری را رقم زده است.

با توجه به نظرات خبرگان، به نظر می‌رسد ضعف و عدم یکپارچگی نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی کشور را از سه منظر می‌توان بازشناخت: (الف) فقدان هماهنگی و راهبری کلان بین دستگاه‌های اجرایی مختلف بر اساس پارادایم، چشم‌انداز، مأموریت‌ها و راهبردهای مشخص؛ (ب) اجرای ناسازگار، نامناسب و بعضاً پرهزینه طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای توسط دستگاه‌های اجرایی فن‌محور و تقلیل‌گرا در نواحی روستایی؛ و (ج) عدم هماهنگی بین ذی‌نفعان توسعه روستایی اعم از دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های غیردولتی و فقدان تلفیق منابع در سطح محلی بر اساس برنامه‌ها و طرح‌های مشارکتی و از پایین به بالا. در این راستا، پیشنهاد می‌شود که نظام یادشده از طریق توسعه ظرفیت نهادی و سازمانی، به نحوی دگرگون شود که هم هماهنگی و راهبری کلان در راستای چشم‌انداز و مأموریت‌ها و راهبردهای شفاف توسعه روستایی بهبود یابد؛ هم شیوه‌ها و سازوکارهای اجرایی طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای متناسب‌تر شود و هم برنامه‌ریزی محلی در نواحی روستایی استقرار یابد. به رسمیت شناختن «توسعه روستایی» به عنوان تخصص و اجتناب از توهم همه‌فهمی مسائل پیچیده و تودرتوی روستایی، به‌ویژه با به‌کارگیری دانش‌آموختگان مجرب رشته‌های مرتبط اعم از جامعه‌شناسی روستایی و توسعه و برنامه‌ریزی روستایی، می‌تواند به تحقق این دگرگونی کمک شایانی کند.

### پیشنهاد برای تحقیقات آتی

۱- با توجه به اهمیت پارادایم و نظریه توسعه روستایی در یافته‌های تحقیق حاضر و لزوم توجه بدان در تعالی همه‌جانبه روستایی، پیشنهاد می‌شود که الزامات و ویژگی‌های نظریه توسعه روستایی در راستای فائق آمدن بر چالش‌های مطرح‌شده در مقاله حاضر مورد بررسی و شناسایی قرار گیرد؛ و

۲- از آنجا که تحقیق حاضر از رویکرد کیفی صرف برای بازشناسی چالش‌های سیاست‌گذاری توسعه روستایی بهره گرفته و تعمیم‌پذیری نتایج حاصل از آن بنا بر ماهیت روش‌شناسی با محدودیت جدی مواجه است، پیشنهاد می‌شود که در تحقیقات آتی، به‌منظور تعمیم‌پذیری نتایج تحقیق حاضر و سایر تحقیقات، رویکردهای کمی به‌کار گرفته شود.

### منابع

1. Ministry of Interior Affairs of Islamic Republic of Iran (2016). Investigating the villages located in city limits. Deputy of Rural Assistance [Dehyari] Affairs of Ministry of Interior Affairs. (Persian)
2. Research Center of Islamic Parliament of Iran (2016). Expert comment on the comprehensive plan of rural development and construction in Iran. No. 15069: 4-6. (Persian)
3. Kalantari, Kh., Varmazyari, H. and Askari Nodoushan, A. (2012). The future perspective of rural population and challenges of sustainable development management in Iran. *Journal of Village and Development*, 16(2): 1-23. (Persian)
4. Shakouri, A. (2011). Agricultural development policies in Iran. Tehran: The Organization for Studying and Composing the University Textbooks in Humanities Publication. (Persian)
5. Shokatfādaei, M. and Khalili, M. (2011). Agricultural policy. Payame Noor University Press. (Persian)
6. Karim, M.H. (2014). Economics and rural development. Tehran: Noore Elm Publication. (Persian)
7. Organisation for Economic Cooperation and Development (2010). Regional development policies in OECD countries. OECD Publishing. DOI: [10.1787/9789264087255-en](https://doi.org/10.1787/9789264087255-en).
8. Badri, S.A. (2011). Challenges of rural management in Iran and strategic policies presentation. *Journal of Management System*, 2(3): 147-179. (Persian)

9. Seyfoddini, F. and Panahandehkhah, M. (2010). Challenges and obstacles of regional development planning in Iran. *Human Geography Research Quarterly*, 73: 83-98. (Persian)
10. Kalantari, Kh. and Choobchiyan, Sh. (2010). Regional planning in Iran: actions and challenges. *Journal of Sociology*, 5(1): 97-114. (Persian)
11. Firouzniya, Gh. and Rokneddin Eftekhari, A. (2003). Rural position in national development process from experts' viewpoints. Tehran: Institute for Rural Development of Iran Press. (Persian)
12. Rezvani, M.R. (2001). An attitude towards rural development planning system in Iran. *Journal of Geographic Research*, 41: 25-38. (Persian)
13. Strauss, A. and Corbin, J. (1990). Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques. Newbury Park, CA: Sage.
14. Strauss, A. and Corbin, J. (2008). Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada (2nd Ed.). Porto Alegre: Artmed.
15. Thorne, S. (2016). Interpretive description: qualitative research for applied practice (Vol. 2). Routledge.