

## همراه گرامی

شبکه روستایی ایران «روستانت» در راستای حمایت از توسعه روستایی در کشور سرویس‌های متعددی را در فضای مجازی اینترنت راه‌اندازی نموده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره شده است.

کتابی که نسخه الکترونیک آن هم‌اکنون در اختیار شما قرار گرفته است یکی از کتب موجود در «کتابخانه الکترونیکی روستایی» است که شما با مطالعه و پذیرش موارد زیر امکان بهره‌برداری از آن را خواهید داشت:

- ۱- امتیاز این کتاب متعلق به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است. این سازمان در راستای اهداف خود اقدام به تهیه این کتاب نموده است و آن را به صورت رایگان در اختیار علاقمندان قرار می‌دهد.
- ۲- این کتاب و نیز سایر کتب حوزه روستایی این سازمان قبلاً در قالب تفاهم نامه‌ای توسط این شبکه به صورت لوح فشرده منتشر گردیده است و این شبکه مجوز نشر غیرتجاری این کتب را از این سازمان دریافت نموده است.
- ۳- این کتاب صرفاً جهت مطالعه و انجام امور پژوهشی در اختیار شما قرار گرفته است و در راستای حفظ حقوق مالکیت مادی و معنوی، هرگونه فعالیت تجاری با این کتاب ممنوع است.

## عناوین کتب موجود در کتابخانه الکترونیکی شبکه روستایی ایران:

- ❖ آشنایی با طراحی، برنامه ریزی و مدیریت تاسیسات خدمات روستایی
- ❖ آشنایی با نحوه تهیه برنامه پنج‌ساله دهیاری‌ها
- ❖ آشنایی با توسعه اقتصاد روستایی، ایجاد اشتغال و توسعه صنایع دستی
- ❖ آشنایی با اصول و مبانی محیط زیست
- ❖ آشنایی با اصول کامپیوتر
- ❖ مدیریت و سامان‌دهی بافت‌های فرسوده روستایی
- ❖ آشنایی با طراحی، برنامه ریزی و مدیریت فضای سبز و فضاهای چند منظوره روستایی
- ❖ محیط زیست روستا (مدیریت مواد زائد، فضای سبز روستا و...)
- ❖ اصول انبارداری

- ❖ آشنایی با طراحی، برنامه ریزی و مدیریت تاسیسات خدمات روستایی
- ❖ آشنایی با طرح‌های هادی و کنترل و نظارت بر ساخت و ساز روستایی
- ❖ آشنایی با حفظ و بهسازی میراث فرهنگی بافت‌های تاریخی
- ❖ آشنایی با وظایف، تشکیلات و جایگاه دهیاری‌ها
- ❖ آشنایی با سازمان‌های مرتبط با امور دهیاری‌ها
- ❖ آشنایی با طرح هادی روستایی
- ❖ آشنایی با برنامه ریزی روستایی
- ❖ راهنمای جامع مدیریت روستایی
- ❖ منابع درآمدی دهیاری‌ها
- ❖ دستورالعمل‌ها و قوانین دهیاری‌ها
- ❖ اصول و مبانی بهداشت روستایی
- ❖ آشنایی با برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی روستا
- ❖ مفاهیم و مبانی ساماندهی صنایع در نواحی روستایی
- ❖ برنامه‌ریزی و کنترل پروژه‌های روستایی
- ❖ قوانین مالی و معاملاتی دهیاری‌ها
- ❖ جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی و فرهنگی روستا
- ❖ فضای سبز روستایی
- ❖ مدیریت توسعه زیرساخت‌های خدماتی روستایی
- ❖ منابع مالی و درآمدی دهیاری‌ها
- ❖ مفاهیم و مبانی صنایع روستایی
- ❖ مدیریت روستایی در ایران
- ❖ برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران
- ❖ بودجه نویسی و بودجه ریزی روستایی
- ❖ بهسازی طبیعت و حفاظت از محیط زیست روستایی
- ❖ منابع انسانی و قوانین استخدامی
- ❖ توسعه فرهنگی و اجتماعی روستا
- ❖ آشنایی با طرح هادی روستایی
- ❖ آشنایی دهیاران با هدفمندسازی یارانه‌ها
- ❖ آشنایی با اصلاح الگوی مصرف در روستا
- ❖ آنچه یک دهیار باید بداند

- ❖ آشنایی با قوانین و مقررات کار و تامین اجتماعی
- ❖ آشنایی با صدور پروانه ساختمان و هدایت ساخت و ساز در روستا
- ❖ مدیریت مواد زائد روستایی
- ❖ اصول و مفاهیم مذاکره و ارتباطات در مدیریت روستایی
- ❖ حسابداری، حسابرسي و امور مالی دهیاری‌ها
- ❖ کارآفرینی روستایی
- ❖ مدیریت اقتصادی روستا
- ❖ مدیریت بحران روستایی
- ❖ مشارکت و ارتباط متقابل دهیار، شورا و دولت
- ❖ مقدمه‌ای بر مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری
- ❖ منابع مالی و اشتغال روستایی
- ❖ تجزیه و تحلیل مشاغل و استانداردهای آموزشی
- ❖ .....

برای استفاده از خدمات و سرویس‌های متعدد «شبکه روستایی ایران» می‌توانید روی عنوان هر یک کلیک کنید:

<a href="#">سایت افبار و اطلاعات روستاها</a> ➦	<a href="#">آلبوم تصاویر روستایی</a> ➦	<a href="#">آگهی محصولات روستایی</a> ➦
<a href="#">سرویس پیامک روستایی</a> ➦	<a href="#">بانک اطلاعات روستاها</a> ➦	<a href="#">دانشنامه روستایی</a> ➦
<a href="#">نامه رسان روستایی</a> ➦	<a href="#">کتابخانه الکترونیکی روستایی</a> ➦	<a href="#">اطلس و نقشه‌های روستایی</a> ➦
<a href="#">اوقات شرعی روستاها</a> ➦	<a href="#">اطلاعات استان‌ها</a> ➦	<a href="#">مجلات روستایی</a> ➦
<a href="#">هواشناسی روستایی</a> ➦	<a href="#">مستجوگر کتاب روستایی</a> ➦	<a href="#">فانهای قرآن روستایی</a> ➦
<a href="#">گردشگری روستایی</a> ➦	<a href="#">نرم‌افزار مسابرداری</a> ➦	<a href="#">امور دهیاری‌ها</a> ➦
<a href="#">وبلاگ‌های روستایی</a> ➦	<a href="#">اطلاعات فرهیفتگان روستاها</a> ➦	<a href="#">مقالات موزه روستایی</a> ➦
<a href="#">فروشگاه اینترنتی</a> ➦	<a href="#">صدای مشاور روستایی</a> ➦	<a href="#">قیمت نهاده‌های روستایی</a> ➦
<a href="#">بانک غذاهای مملی</a> ➦	<a href="#">بانک رگوردهای روستایی</a> ➦	<a href="#">قوانین و مقررات عمومی</a> ➦

وزارت کشور



سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

# آشنایی با برنامه ریزی روستایی

از سری منابع آموزشی دهیاری ها

**تهیه و تنظیم :**

مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و روستایی  
سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور



## آشنایی با برنامه ریزی روستایی

کارفرما: دفتر آموزش و مطالعات کاربردی سازمان  
شهرداری ها و دهیارهای کشور

تهیه و تدوین: معاونت آموزشی جهاد دانشگاهی

عنوان و نام پدیدآور : آشنایی با برنامه‌ریزی روستایی / معاونت آموزشی جهاد دانشگاهی.  
مشخصات نشر : تهران : سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور: بنیاد خواجه نصیر طوسی، ۱۳۹۱.  
مشخصات ظاهری : ۵۴ص: جدول، نمودار.  
شابک : ۷-۷۳-۷۰۱۲-۹۶۴-۹۷۸-۱۹۰۰۰ ریال  
وضعیت فهرست نویسی : فیپا  
یادداشت : کتابنامه : ص. ۵۰  
موضوع : عمران روستایی -- ایران -- برنامه‌ریزی  
شناسه افزوده : جهاد دانشگاهی. معاونت آموزشی  
شناسه افزوده : بنیاد خواجه نصیر طوسی  
شناسه افزوده : سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور  
رده بندی کنگره : پ ۱۳۹۱ ع۸ / ۲ / HN۶۷۰  
رده بندی دیویی : ۱۲۱۲۰۹۵۵/۳۰۷  
شماره کتابشناسی ملی : ۳۰۳۶۳۰۱



**عنوان کتاب:** آشنایی با برنامه‌ریزی روستایی  
**کارفرما:** سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور - مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری و روستایی  
**مجری:** معاونت آموزشی جهاد دانشگاهی  
**ناشر:** انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور - بنیاد خواجه نصیر طوسی  
**مدیر پروژه:** حسین رجب صلاحی  
**ناظر پروژه:** سید عارف موسوی - یوسف جاهدی - مسعود صارمی  
**نوبت چاپ:** اول  
**تاریخ چاپ:** پاییز ۱۳۹۱  
**قیمت:** ۱۹۰۰۰ ریال  
**شابک:** ۷-۷۳-۷۰۱۲-۹۶۴-۹۷۸

## فهرست مطالب

عنوان .....	شماره صفحه
مقدمه .....	۱
تاریخچه .....	۲
۱-۱- تعاریف و مفاهیم .....	۱۰
۲-۱- نقش و اهمیت روستا .....	۱۲
۳-۱- توسعه، برنامه ریزی و تحقیقات .....	۲۰
۴-۱- عوامل مؤثر در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی .....	۲۶
۵-۱- اهداف برنامه ریزی روستایی .....	۲۸
۶-۱- نقش دهیاران در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی .....	۳۴
۷-۱- ارزشیابی برنامه‌های تدوین شده .....	۴۱
۸-۱- چگونگی اجرای برنامه‌ریزی‌های به عمل آمده .....	۴۶
منابع و مأخذ .....	۵۰

## مقدمه

برنامه‌ریزی برای دستیابی به هدف‌های بزرگ ملی، مانند توسعه پایدار کشور، بر اساس نظریه یا نظریه‌های علمی صورت می‌گیرد که متناسب با جهان‌بینی و اصول اعتقادی حاکم بر آن جامعه است. برای مثال، سیاست‌گذاری توسعه در کشورهایی چون هند، چین، مالزی، اندونزی و... هر یک در چارچوب نظریه‌هایی انجام می‌شود که با نظام‌های سیاسی و اقتصادی آن کشورها سازگار است. برخی از این کشورها راه‌های سرمایه‌داری با هدف ادغام در سرمایه جهانی را در پیش گرفته‌اند، شماری گرایش‌های سوسیالیستی خود را کم و بیش حفظ کرده‌اند و در جاهای دیگر، نظامی مختلط از این دو طراحی شده و به اجرا درآمده است. صاحب‌نظران معتقدند که یکی از علل عدم توسعه روستایی در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته، فقدان سیاست مشخص و مبتنی بر یک نظریه توسعه روستایی است. از این رو آنها به مسئولان این کشورها توصیه می‌کنند که یکی از نظریه‌های توسعه روستایی را برگزینند و سیاست‌های توسعه خود را بر آن منطبق سازند. (کتاب نظریه‌های توسعه روستایی دکتر محمد حسین پاپلی یزدی (انتشارات سمت ۱۳۸۱) با این هدف تألیف شده است که مطرح‌ترین نظریات را از گذشته تا امروز معرفی و تشریح کند. کتاب با دو بحث مقدماتی آغاز می‌شود. ابتدا کلیاتی درباره «نظریه» و تفاوت آن با «مکتب»، «مدل» و... ارائه شده و پس از آن به مفاهیم توسعه پرداخته شده است و در فصل سوم «مکاتب و نظریات و راهبرد توسعه روستایی است». یکی از مقوله‌های بسیار ارزشمند که امروزه نظر جوامع و به ویژه مدیران را به خود جلب کرده است، انجام کارها با مطالعه و برنامه‌ریزی است. صاحب‌نظران توسعه معتقدند در برنامه‌ریزی‌های کلان ملی باید جهانی فکر و ملی عمل کرد. در برنامه‌ریزی‌های ناحیه‌ای و روستایی نیز باید جهانی و ملی فکر و محلی عمل کرد. در این فرآیند لازم است با هر آنچه در علم برنامه‌ریزی و توان صاحب‌نظران است و با توجه به همه استعدادهای اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی و... یک منطقه یا یک روستا برنامه‌ریزی لازم صورت پذیرد و البته این برنامه‌ریزی با نگاهی بر برنامه‌های کلان ۲۰ ساله، ۵ ساله، سالانه کشور و نیز برنامه‌های احتمالی فرادستی مثل دهستان، بخش، شهرستان و استان تهیه و تنظیم شود. به تعبیر علمی تر برای انتخاب نوع برنامه باید به استراتژی توسعه ملی توجه داشت، زیرا بدون توجه به آن ممکن است اهداف برنامه‌های انتخاب شده مغایر اهداف استراتژی توسعه ملی باشد. استراتژی توسعه ملی، مجموعه راهبردهای مشخص است که با توجه به امکانات و محدودیت‌ها، مسیر کلی رسیدن به آرمان‌ها را از بین شقوق مختلف انتخاب و تعیین می‌کند. در حقیقت از برخورد آرمان‌ها با واقعیت‌ها، استراتژی توسعه ملی شکل می‌گیرد.



در انتخاب برنامه و تعیین مراحل آن، به ویژه تعیین اهداف برنامه، توجه به اهداف ملی و همسویی برنامه با واقعیت‌ها و نیازهای جامعه امری الزامی است. مراحل برنامه باید به گونه‌ای جهت‌دهی شود که شرایط لازم را برای رسیدن به اهداف فراهم کند. بنابراین مراحل برنامه‌ریزی شامل موارد زیر است:

- ۱- شناخت موقعیت و داشتن تحلیلی دقیق از شرایط موجود.
- ۲- تعیین اهداف با توجه به امکانات و واقعیت‌های موجود.
- ۳- طرح برنامه و زمان‌بندی مناسب برای مراحل آن.
- ۴- اجرای برنامه بر مبنای طرح پیش‌بینی شده.
- ۵- ارزشیابی نتایج پیشرفت مراحل اجرایی طرح.
- ۶- مشخص کردن نکات قوت و ضعف مراحل اجرایی.
- ۷- انجام اصلاحات مورد نیاز برای رفع نقاط ضعف مراحل اجرایی.
- ۸- سنجش نهایی مراحل پیشرفت برنامه در ارتباط با اهداف پیش‌بینی شده.

در برنامه‌ریزی روستایی، تمامی این مراحل با تکیه بر مکان و فضای روستایی شکل می‌گیرد. زیرا از نظر مکانی، عوامل و امکانات مورد نیاز برای اجرای برنامه، نیروی انسانی و حتی زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی، تفاوت بسیاری بین فضاها و روستایی و شهری وجود دارد.

### تاریخچه

**سابقه برنامه‌ریزی روستایی در ایران قبل از انقلاب اسلامی:** پیش از انقلاب اسلامی برنامه‌ریزی عمران روستایی و محلی به مفهوم مشارکت مردم و مقامات، نهادهای محلی و روستایی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه کشور پدیده‌ی نسبتاً جدیدی در ایران بوده و برنامه‌ریزی عمران روستایی، جایگاه مشخصی در نظام و ساختار برنامه‌ریزی کشور نداشت. فقط در زمینه عمران روستایی پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی زیربنایی و اجتماعی و تعداد اندکی طرح‌های کشاورزی و تولیدی، بویژه قبل از دهه‌ی ۱۳۴۰ در کشور انجام شده است. شاید توجه به نواحی روستایی در ایران را می‌توان به بعد از دهه‌ی ۱۳۴۰ و سرازیر شدن دلارهای نفتی به کشور نسبت داد. اینکه فکر عمران روستایی از چه دوره‌ای در ایران مطرح شده، نیاز به پیشینه‌ای دارد که شرح آن در پی می‌آید.

**سابقه برنامه‌ریزی روستایی در دوران انقلاب مشروطیت:** نقطه‌ای که می‌توان به عنوان مبداء فعالیت‌های قانونمند برای انجام اقداماتی جهت توسعه کشور و به ویژه توسعه روستایی در نظر گرفت،

همان آغاز انقلاب مشروطه یعنی سال ۱۲۸۳ می‌باشد. در انقلاب مشروطه با وجود اینکه نیاز به تغییرات بنیادی در ساخت اجتماعی و اقتصادی احساس می‌شد ولی انقلابیون متأسفانه بیشتر به ساخت سیاسی مملکت توجه داشتند.

در زمینه مسائل روستایی نیز هیچگونه تلاشی برای تغییر نظام روستایی و غیره صورت نگرفت. در این مقطع، تنها دو فعالیت انجام گرفت که یکی تقسیم املاک وسیع بین رعایا توسط نهضت جنگلیان در شمال ایران طی سال‌های ۱۲۸۶ تا ۱۳۰۰ ه.ش بوده است و دیگر اینکه مجلس دوره اول در ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۵ ه.ق مطابق با سال ۱۲۸۴ ه.ش قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام را به تصویب رسانید. بر طبق این قانون اداره امور ده به کدخدا واگذار شد.

نتیجه این دو فعالیت این شد که نهضت جنگل عاقبت توسط دولت مرکزی سرکوب شد و تلاشی برای تغییر ساختار اجتماعی و اقتصادی جامعه صورت نگرفت. قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی هم که مانع تمرکزگرایی و اعطای اختیاراتی به مناطق بود تصویب شد ولی اجرا نگردید.

چنان که مطرح شد تحولاتی که در دوران مشروطه در زمینه تصویب قوانین و مقررات در زمینه‌ی سازماندهی امور کشور به صورت ابتدایی و اولیه آغاز شده بود، به علت مسائل و مشکلات داخلی اجرا نشد. با روی کار آمدن رضاشاه در سال ۱۲۹۹ ه.ش، در زمینه توسعه روستایی قوانین و مقرراتی تصویب و در بعضی مناطق نیز اجرا شد ولی در کل، تحول ساختاری چندانی در امور روستا پدید نیاورد که به بعضی از آنها اشاره می‌گردد.

اولین قانون تصویب شده، راه‌اندازی سازمان ثبت اسناد و املاک بود که به مالکیت‌های خصوصی جنبه‌ی قانونی می‌بخشید (۱۳۱۰ ه.ش). قانون دیگر اجرای اصلاحات ارضی در سال ۱۳۱۱ ه.ش بود که در سیستان اجرا شد و اراضی خالصه را بین خرده مالکین تقسیم نمود ولی به علت عدم حمایت دولت مرکزی از خرده مالکین، این اراضی دوباره بین مالکین تقسیم گردید. این اولین بار در تاریخ ایران است که اصلاحات ارضی با حمایت دولت مطرح گردید.

از جمله قوانین دیگر این دوره می‌توان به قانون کدخدایی سال ۱۳۱۴ ه.ش و قانون عمران روستایی مصوب سال ۱۳۱۶ اشاره کرد. به موجب قانون کدخدایی که در ۱۴ آذر ماه سال ۱۳۱۴ به تصویب رسید، کدخدا نماینده رسمی دولت بود که از سوی مالکین معرفی می‌شد. هدف عمده از تصویب قانون عمران دهات در ۲۵ آبان ماه سال ۱۳۱۶، توجه به فعالیتهای کشاورزی و در مواردی امور بهداشتی بود که هرگز اجرا نشد. اما در این قانون برای نخستین بار موضوع عمران روستایی مطرح شد و روستاییان در مدیریت امور ده دخالت داده شدند.

در واقع نخستین گام برنامه‌ریزی عمرانی کشور در فروردین ماه سال ۱۳۱۶ ه.ش با تشکیل شورای اقتصاد کشور برداشته شد. تشکیل این شورا با پیشنهاد اداره کل تجارت انجام گرفت، این شورا تهیه یک نقشه عمومی اقتصادی را لازم تشخیص داده و قرار شد کمیسیونی دائمی بدین منظور آغاز به کار کند. کمیسیون مزبور در زمینه اصلاح کشاورزی مطالعاتی به عمل آورد که گزارش آن تحت عنوان برنامه هفت ساله کشاورزی بود. ولی به دلیل عدم ثبات سیاسی و مشکلات مالی و کسری بودجه، فعالیت چندانی صورت نگرفته و این وضع تا شهریور ۱۳۲۰ که پایان جنگ جهانی دوم و مقارن با تبعید رضا شاه بود ادامه یافت.

بحران وقایع جنگ جهانی دوم و سپس اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰ توسط قوای بیگانه، سبب شد مساله عمران کشور به کلی به دست فراموشی سپرده شود و تا سال ۱۳۲۵ گامی اساسی در این جهت برداشته نشد. بعد از بهبود شرایط مالی کشور در سال ۱۳۲۵ هیأتی به نام کمیته برنامه به وجود آمد که بر اساس طرح‌های وزارتخانه‌ها برنامه‌ای برای مدت هفت سال تهیه کند. بدین ترتیب اولین هسته برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران به وجود آمد و در مرداد ماه ۱۳۲۵ مجمعی به نام هیأت عالی برنامه‌ریزی تشکیل شد. هیأت مذکور پس از بررسی‌های لازم، برنامه عمرانی هفت ساله اول را تنظیم و در بهمن ماه ۱۳۲۷ به تصویب مجلس رساند.

گرچه نخستین گام در زمینه برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی در سال ۱۳۱۶ با تأسیس شورای عالی اقتصاد برداشته شد، اما ایران در سال ۱۳۲۷، به طور رسمی دارای برنامه عمرانی و سازمان مسئول اجرای آن گردید (توفیق، ۱۳۵۹، ۱۷). از این سال تا سال ۱۳۵۶، کلاً ۵ برنامه که به صورت دو برنامه هفت ساله و سه برنامه پنج ساله بوده است اجرا گردید. برنامه عمرانی اول در دوره ۳۳-۱۳۲۷، برنامه عمرانی دوم در دوره ۴۱-۱۳۳۴، برنامه سوم در دوره ۴۶-۱۳۴۱، برنامه عمرانی چهارم در دوره ۵۱-۱۳۴۶ و برنامه عمرانی پنجم در دوره ۵۶-۱۳۵۲ در ایران اجرا گردید.

سابقه برنامه‌ریزی روستایی در ایران بعد از انقلاب اسلامی: پس از انقلاب برای اولین بار در لایحه قانونی مصوب ۵۸/۶/۲۵ شورای انقلاب، واگذاری اراضی به صورت تعاونی‌های مشاع مطرح شد. به دنبال آن لایحه اصلاحی ۵۸/۱۲/۲۸، که در ۵۹/۱/۲۶ در شورای انقلاب به تصویب نهایی رسید، تقسیم اراضی به صورت تعاونی‌های مشاع به مرحله قانونی درآمد. این اقدام دولت را می‌توان در ردیف اولین اقدامات مربوط به امور روستایی در ایران بعد از انقلاب اسلامی مطرح کرد، که از سوی هیئت هفت نفره واگذاری اراضی، در نواحی مختلف کشور انجام شد و تعداد بسیاری از روستاییان از طریق واگذاری اراضی توسط هیئت هفت نفره، صاحب اراضی کشاورزی شده‌اند.

نهاد دیگری که بعد از انقلاب اسلامی به منظور عمران و آبادی روستاها تشکیل شد، جهاد سازندگی است، که در سال ۱۳۵۸ آغاز به کار کرد، و در تاریخ ۱۳۶۲/۹/۱۹ به صورت وزارتخانه‌ای مستقل، تحت عنوان وزارت جهاد سازندگی، برای انجام امور مربوط به روستاها در زمینه‌های آموزشی، بهداشتی، زراعت و باغداری، دامداری، بهسازی روستاها، تامین آب و برق، راه‌سازی و غیره فعالیت داشته است. این وزارتخانه به دلیل انجام بعضی امور به موازی وزارت کشاورزی، با وزارت کشاورزی ادغام شده و از مجموع آنها وزرات جهاد کشاورزی شکل گرفته است.

از جمله نهادهای دیگر می‌توان از بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی، مراکز خدمات کشاورزی، روستایی و عشایری و ... نام برد، که اکثر این نهادها در زمینه‌ی عمران روستایی فعالیت‌هایی را به انجام رسانده‌اند.

سابقه‌ی برنامه‌ریزی روستایی در برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی برنامه‌ی پنج‌ساله اول (۷۲ - ۶۸) اولین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ آغاز و تا سال ۱۳۷۲ به طول انجامید. در برنامه اول توسعه، گرچه سند برنامه فاقد جایگاه مستقلی برای عمران روستایی بود، اما بخش قابل توجهی از برنامه‌های اجرایی بخش‌ها به عمران روستاها اختصاص داشت و بسیاری از تبصره‌های قانونی این برنامه نیز دولت را به تخصیص اعتبارات ویژه به مناطق روستایی مکلف می‌کرد.

در این برنامه به بخش کشاورزی توجه خاصی شد. رشد بخش کشاورزی در برنامه‌ی پنج‌ساله اول معادل شش درصد در سال پیش‌بینی شد. رشد بخش زراعت به طور متوسط ۶/۱ درصد، زیر بخش دامپروری ۵/۳ درصد، زیر بخش جنگل و مرتع ۱۴/۱ درصد و زیر بخش شیلات و آبزیان ۲۷/۸ درصد در سال پیش‌بینی شد (قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۷۲-۱۳۶۸).

با بررسی نتایج برنامه اول، می‌توان اذعان داشت که این برنامه تا حد قابل توجهی در پیش‌بینی‌های ذکر شده موفق بوده است. در واقع می‌توان گفت مثبت‌ترین وجوه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، گرایش بخش کشاورزی سنتی به کشاورزی نوین و سودآور بود.

**برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۷۸-۱۳۷۴:** در برنامه دوم، عمران و توسعه روستاها مد نظر برنامه‌ریزان قرار گرفته و برای نخستین بار در برنامه‌ریزی‌ها بخش عمران روستایی به عنوان یک سر فصل مستقل در اسناد برنامه جای گرفت و تأکید بر توسعه‌ی صنعت در فضاها و روستایی و مطالعه و طراحی ساختار فضایی مطلوب و تجهیز سلسله مراتبی مراکز روستایی، مهمترین سیاست‌های توسعه روستایی بوده است. در این برنامه هدف‌های کیفی و کمی عمران روستایی به ترتیب ذیل پیش‌بینی گردید:

#### **هدف‌های کیفی:**

- الف- توسعه یکپارچه فضاها و دارای ظرفیت بالقوه رشد روستایی
- ب- بهبود کیفیت زیست، اصلاح ساختار کالبدی و بهبود کیفیت سکونت‌گاه‌های روستایی
- ج- ارتقای نقش روستاییان در اداره امور روستاها
- د- ارتقای ظرفیت اشتغال‌زایی صنایع کوچک و دستی در محیط‌های روستایی
- ه- برقراری تناسب بین ارائه خدمات و جمعیت روستایی
- و- اصلاح الگوی استقرار جمعیت در نواحی روستایی

## هدفهای کمی برنامه‌های اجرایی

الف- برنامه بهسازی و نوسازی روستاها:

- مطالعه و تهیه طرح توسعه‌ی یکپارچه حداکثر برای ۵۰ ناحیه‌ی روستایی.
- اصلاح کالبدی و تعیین کاربریهای اراضی برای ۱۰۰۰ روستا شامل مراکز دهستان و روستاهای مرکزی.
- بهسازی ۸۰۰ مرکز دهستان و روستای مرکزی.
- ایمن‌سازی ۵۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی در مقابله با آسیب‌های ناشی از سوانح طبیعی.
- ب- برنامه ساماندهی روستاهای پراکنده:
  - ادغام و تجمیع ۷۵ ناحیه روستایی پراکنده.
  - ج- برنامه‌ی ایجاد و توسعه‌ی روستایی:
    - تکمیل و راه اندازی ۲۳ ناحیه صنعتی روستایی نیمه تمام.
    - ارتقای مهارت فنی صنعتگران روستایی به میزان ۳۴۰ هزار نفر در روز.
- ضمناً در این برنامه اعتبارات عمرانی مورد نیاز بخش عمران روستایی معادل ۳۶۳۱/۴ میلیارد ریال و اعتبارات جاری آن ۳۲۵/۵ میلیارد ریال، طی دوره برنامه بوده، که در فصل عمران و نوسازی روستاها منظور شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴، ۱۳ - ۱).
- برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹):** در برنامه پنجساله سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به منظور تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به بهبود معیشت روستاییان، راهکارهای اجرایی زیر پیش‌بینی شده است:
  - الف. به منظور فراهم آوردن زمینه‌های اشتغال و درآمد بیشتر روستاییان و حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های اشتغال‌زا، به ویژه در زمینه‌های کشاورزی و صنایع تبدیلی، وزارت جهاد سازندگی موظف است با همکاری دستگاه‌های ذیربط در طول برنامه، اقدامات زیر را انجام دهد:
  - تجهیز منابع آب و خاک و اولویت واگذاری اراضی مستعد کشاورزی به روستاییان بویژه جوانان.
  - شناسایی مزیت‌های نسبی و امکان‌سنجی استقرار صنایع روستایی (تبدیلی، کشاورزی و دستی) در محیط روستایی با اولویت ایجاد اشتغال برای زنان و جوانان.
  - ساماندهی و تجهیز نواحی صنعتی ایجاد شده.

- ترویج و حمایت از ایجاد و گسترش تعاونی‌های تولید روستایی و توسعه‌ی رشته‌های آموزشی، فنی و حرفه‌ای رسمی و غیر رسمی در روستاها.
- ساماندهی صنایع دستی و فرش روستایی به منظور اصلاح شیوه‌های تولید و بازاریابی (داخلی و خارجی) و جلب مشارکت بخش خصوصی.
- شناسایی مناطق توسعه نیافته، تدوین و اجرای برنامه‌های ساماندهی و توسعه‌ای در آنها.
- ب- وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) موظف است به منظور ساماندهی و بهسازی کالبدی روستاهای کشور نسبت به انجام موارد زیر در طول برنامه اقدام کند:
- تهیه و اجرای طرح‌های هادی و ساماندهی روستاها در چارچوب طرح‌های توسعه و عمران منطقه‌ای مصوب.
- اعمال نظارت بر ساخت و ساز در سکونت‌گاه‌های روستایی و کنترل رعایت ضوابط فنی در ساخت ابنیه.
- حفاظت، مرمت، احیا و بازسازی ابنیه و بافتهای با ارزش روستایی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط.
- ج- سازمان برنامه و بودجه مکلف است با همکاری دفتر مناطق محروم ریاست جمهوری، در چارچوب طرح‌های توسعه و عمران ملی و منطقه‌ای، حداکثر تا شش ماهه اول، نسبت به تعیین مناطق توسعه نیافته اقدام کند. مناطق توسعه نیافته شامل مناطقی خواهد بود که از نظر سرمایه‌گذاری در زمینه‌های اشتغال‌زا، امور زیربنایی، مسکن مناسب و خدمات اجتماعی در مقایسه با سایر مناطق برخوردار کمتری داشته باشد. ملاک تعیین سطح برخورداری عملکرد سال آخر برنامه دوم خواهد بود. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، صفحات ۲۹۸-۲۹۶).
- سیاست‌های استراتژیکی که جهت عمران روستایی در برنامه سوم مطرح شده است به قرار ذیل می‌باشد:
- الف. ساماندهی عمران روستاها با توجه به نقش و عملکرد اقتصاد روستا از طریق تحول ساختاری در نظام تولید در جهت بهره‌برداری مناسب از منابع و عوامل تولیدی موجود و استفاده از فن‌آوری مناسب.
- ب. حمایت از ایجاد نهادهای تامین‌کننده اعتبارات خود، به منظور ارائه تسهیلات به روستاییان و تجهیز منابع به شیوه‌های مختلف.
- ج. تجدید سازمان تشکیلات کنونی عمران روستایی در جهت ایجاد هماهنگی‌های لازم، تمرکز زدایی و جامع‌نگری، جلوگیری از فعالیت‌های موازی و مشابه، شفاف کردن وظایف و نقش‌ها با کاهش حیطه‌های تصدی و توفیق فعالیت‌های اجرایی.

د. سطح بندی و ارایه خدمات و تجهیز فضاهای روستایی کشور بر طبق استانداردها و ضوابط خدمات رسانی و نتایج طرح های مصوب و توسعه عمران منطقه ای.

ه. تهیه و اجرای برنامه های راهبردی، ساختاری و عملیاتی، جهت توسعه هماهنگ و یکپارچه ی مناطق همگن توسعه نیافته، با استفاده از منابع و امکانات موجود (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۸، صفحات ۲۹۳ و ۲۹۴).



## ۱-۱- تعاریف و مفاهیم

۱-۱-۱- روستا: طبق ماده ۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری روستا واحد مبدا تقسیمات کشوری است که از لحاظ محیط زیستی (وضع طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی) همگن بوده که با حوزه و قلمرو معین ثبتي یا عرض مستقل که حداقل تعداد ۲۰ خانوار یا صد نفر اعم از متمرکز یا پراکنده در آنجا سکونت داشته باشند و اکثریت ساکنان دائمی آن بطور مستقیم یا غیر مستقیم یکی از فعالیت‌های کشاورزی، دامداری، باغداری به طور اعم و صنایع روستایی و صید یا ترکیبی از این فعالیت‌های اشتغال داشته باشند و در عرف به عنوان ده، آبادی، دهکده یا قریه نامیده شده است. و در ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تهیه و تصویب طرح‌های هادی روستایی (مصوب ۶۶/۹/۱۷) روستا چنین تعریف شده است: «روستا مجموعه ایست زیستی (مسکونی- تولیدی) که رابطه ارگانیکی با طبیعت و مجموعه‌های روستایی و شهری همجوار خود داشته باشد و حدود آن براساس مواد ۲ و ۳ قانون تعاریف تقسیمات کشوری تعیین می‌گردد».

۱-۱-۲- برنامه ریزی: دکتر حسن مطیعی لنگرودی در کتاب برنامه ریزی روستایی در صفحه ۱۴ تعاریف «برنامه ریزی» را از دیدگاه صاحب نظران چنین بیان داشته اند: «تین برگن: برنامه ریزی کار خردمندان و بکار بستن روشهای درست است.» جامبرلین معتقد است که «برنامه ریزی، مدیریت نظام دار دارایی‌هاست» و از دیدگاه نانورد «برنامه ریزی، عقلانیت و نظم را به سازمان می‌آورد و وضعیت‌های بحرانی و اضطراری را به حداقل کاهش می‌دهد. سازمانی که به طرز صحیح برنامه ریزی می‌کند، می‌تواند فعالیت‌های خود را جهت نتایج سنجش متمرکز کرده، انرژی خود را بیهوده به هدر ندهد.» و نظر نردار و انیست که برنامه ریزی متمرکز ملی، تنها مکانیسم نهادی و سازمانی لازم برای فائق آمدن بر محدودیت‌های اصلی توسعه و تضمین رشد پایدار اقتصادی است.

۱-۱-۳- برنامه ریزی روستایی: برنامه ریزی روستایی، فرآیندی پیچیده و در برگیرنده ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و ... است که از سویی به بهره‌وری‌های اقتصادی حاکم بر روستاها و از سویی دیگر کارآیی‌های مربوط به زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی روستاها را به خود اختصاص می‌دهد، بنابراین، برنامه ریزی روستایی فرآیندی همه‌سویگر و ترکیبی است که صرفاً به کارکرد بخشی خاص وابسته نبوده، بلکه در سایه عملکرد سیستمی و ترکیبی شکل می‌گیرد.

۱-۱-۴- توسعه روستایی: بانک جهانی توسعه روستایی را چنین تعریف می‌کند: توسعه روستایی، استراتژی است که برای بهبود زندگی اقتصادی و اجتماعی گروه مشخصی از مردم که همان روستاییان فقیرند، طراحی می‌شود. این استراتژی در پی گسترش منافع توسعه در بین فقیرترین افرادی

است که در نواحی روستایی به دنبال امرار معاش هستند. از نظر بانک جهانی، فقرای روستایی، شامل کشاورزان خرده پا، اجاره نشین ها و خیش نشینها می شود. و مهاجرت گاندی توسعه روستایی را به سادگی، تبدیل روستاها به مکانهای قابل زیست و متناسب با رشد و تعالی انسان معرفی می کرد.

## ۱-۲- نقش و اهمیت روستا

عدم توجه به فضاهای روستایی، بی توجهی به توان و امکانات تولیدی نواحی روستایی، از نظر داده‌های محیطی و نیروی انسانی پر توان این نواحی می باشد. برای رسیدن به توسعه ملی، ناگزیر به برنامه ریزی و توسعه روستایی می باشیم. زیرا عدم برنامه ریزی و توسعه روستایی، مشکلات فراوانی را برای سرزمین ملی ایجاد می کند. مشکلات زیستی در روستاها و حرکت جمعیت روستایی به سوی شهرها، نه تنها موجب افزایش مشکلات موجود در حاشیه شهرها می شود، بلکه سبب رواج مشاغل کاذب و تورم را در شهرها شده که یکی از مهم ترین مشکلات شهرها، به ویژه در شهرهای بزرگ ایران است. بنابراین مشکلات عدم برنامه ریزی روستایی منجر به نواحی روستایی نبوده، بلکه مشکلات بسیاری را برای شهرها به ویژه از طریق مهاجرت های بی رویه روستا، شهری ایجاد می کند بنابراین روستا و روستانشین در ایران از جایگاه و اهمیت بسیار برخوردار است.

۱-۲-۱- اهمیت و ضرورت برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران: بررسی ضرورت برنامه ریزی توسعه روستایی از یک سو می تواند انگیزش لازم را برای اقدام مؤثر در این زمینه به وجود آورد و از سوی دیگر می تواند هدایتگر فرآیند تهیه و اجرای برنامه ها و طرح های توسعه روستایی نیز باشد.

هدف کلی توسعه، رشد و تعالی همه جانبه جوامع انسانی است، از این رو در فرآیند برنامه ریزی برای دستیابی به توسعه و قرار گرفتن در مسیر آن، شناخت و درک شرایط و مقتضیات جوامع انسانی و نیازهای آنان در ابعاد مادی و معنوی از جمله اقدامات ضروری در این زمینه است. آنچه مسلم است این ضرورت در همه جا به طور همسان مطرح نمی شود و امکانات و منابع نیز در همه جا یکسان نیست. در واقع رشد و توسعه جوامع انسانی بر حسب زمان و مکان و با توجه به زیست و فعالیت بخشی از آنها در فضاهای روستایی، برنامه ریزی و توسعه روستایی مفهوم و مصداق پیدا می کند. اساساً حوزه های روستایی به عنوان قاعده نظام سکونت و فعالیت ملی، نقش اساسی در توسعه ملی ایفا می کند، چرا که توسعه پایدار سرزمین در گرو پایداری نظام روستایی به عنوان زیر نظام تشکیل دهنده نظام سرزمین است و پایداری فضاهای روستایی در ابعاد مختلف می تواند نقش مؤثری در توسعه منطقه ای و ملی داشته باشد. حال اگر به دلایلی در روند پیشرفت و توسعه فضاهای روستایی وقفه ای ایجاد شود، به گونه ای که نظام روستایی قادر به ایفای نقش سازنده خویش در نظام ملی و سرزمینی نباشد، در آن صورت آثار و پیامدهای مسائل روستایی در حوزه های شهری و در نهایت در کلیت سرزمین گسترش می یابد. از این رو باید به این موضوع اذعان کرد که توسعه پایدار و یکپارچه ملی معطوف به توسعه پایدار در سطوح منطقه ای، شهری و روستایی است. متأسفانه شواهد و تجربیات نشان می دهد که به

حق و وظیفه توسعه جوامع و فضاهای روستایی، به تناسب سهم، جایگاه و کارکرد آن در اقتصاد ملی، کم توجهی شده و حوزه‌های روستایی در شرایطی کاملاً نابرابر از جهت دسترسی به فرصت‌ها و منافع حاصل از رشد و توسعه قرار گرفته‌اند. از این رو تعدیل عدم تعادل‌های اجتماعی - اقتصادی و سرزمینی در جهت بالندگی جوامع روستایی و تسهیل رشد و ابقای این جوامع، ضرورتی اساسی و اجتناب ناپذیر محسوب می‌شود.

۱-۲-۲- ضرورت‌ها و الزامات برنامه ریزی توسعه روستایی در کشور: با توجه به ویژگی فضاهای روستایی و جایگاه و نقش آنها، اهمیت و ضرورت برنامه ریزی توسعه روستایی در کشور از جنبه‌های ذیل قابل بررسی است:

۱-۲-۲-۱- بعد انسانی توسعه روستایی: یکی از ضرورت‌های اصلی برنامه ریزی توسعه روستایی در کشور، بعد انسانی توسعه است. با وجود کاهش مستمر نسبت جمعیت روستایی در طول تاریخ، هنوز هم بخش عمده‌ای از جمعیت کشور در نواحی روستایی زندگی می‌کنند. در سال ۱۳۷۵ حدود ۳۸ درصد جمعیت کشور در نقاط روستایی زندگی می‌کردند که اگر «نواحی روستایی» را مبنا قرار دهیم و جمعیت روستا - شهرها را نیز در نظر بگیریم، این نسبت به حدود ۵۰ درصد افزایش می‌یابد. جامعه روستایی کشور ویژگی‌ها، امکانات، نیازها، مسائل و مشکلات خاص خود را دارد و به همین دلیل برنامه‌ها و طرح‌های خاص خود را می‌طلبد. زیرا برنامه عمومی توسعه در سطح ملی نمی‌تواند این مهم را محقق سازد. مردم ساکن در نواحی روستایی در طول تاریخ به دلیل مختلف از منافع حاصل از توسعه کشور سهم ناچیزی داشته و نسبتاً محروم مانده‌اند، بنابراین به لحاظ انسانی لازم است جامعه روستایی متناسب با جامعه شهری از فرصت‌ها برخوردار شود. با توجه به اینکه امروزه نیز بیش از هر زمان دیگر توجه به حقوق انسانها و محرومیت زدایی از اجتماعات انسانی در کانون توجه همگانی قرار دارد و حق توسعه و برخورداری از امکانات و فرصت‌ها، از حقوق مسلم انسانی محسوب می‌شود، توسعه روستایی و برنامه‌ریزی برای تحقق آن در کشور یکی از ضرورت‌های مهم در فرآیند توسعه ملی است.

۱-۲-۲-۱- روستا و کشاورزی: ارتباط تنگاتنگ بین روستا و فعالیت کشاورزی و به عبارتی نقش نواحی روستایی در تولید محصولات کشاورزی، از دیگر ضرورت‌های برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور محسوب می‌شود.

تقطیع و خرد شدن اراضی کشاورزی که تحت تأثیر عواملی مانند اصلاحات ارضی، ضعف قانون ارث و تبدیل اراضی کشاورزی به کاربری‌های تجاری، مسکونی و صنعتی تشدید شده است، امروزه

به چالشی اساسی در کشاورزی کشور تبدیل شده است. میزان مالکیت زمین هر کشاورز به طور متوسط حدود ۲ هکتار است و ۸۴ درصد کشاورزان در اراضی کمتر از ۱۰ هکتار فعالیت می کنند. متأسفانه علی‌رغم پیوستگی بسیار زیاد بین جامعه روستایی و فعالیت کشاورزی، در برنامه‌های توسعه کشور به این پیوستگی توجه چندانی نشده است و به ویژه تحت تأثیر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت بخشی، برنامه‌های توسعه کشاورزی و توسعه روستایی جدا از یکدیگر تدوین و اجرا شده است. بنابراین حتی اگر صرفاً از منظر کشاورزی به نواحی روستایی پردازیم، توسعه این نواحی برای پایداری تولید و تأمین نیازهای غذایی و صنعتی کشور در راستای دستیابی به امنیت غذایی پایداری اهمیت بسیاری دارد.

۱-۲-۳- توسعه روستایی و حفظ محیط زیست: لزوم حفظ محیط زیست و بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی از دیگر ضرورت‌های برنامه‌ریزی توسعه روستایی است. روستاییان به دلیل شیوه زندگی و نوع معیشت خود، بهره‌برداران اصلی و مستقیم منابع طبیعی (مانند اراضی، آب، خاک، جنگل و مرتع) محسوب می‌شوند و علی‌رغم داشتن تنها ۳۸ درصد جمعیت کشور، حدود ۹۰ درصد از عرصه‌های طبیعی کشور را در اختیار دارند و از آن بهره‌برداری می‌کنند. با توجه به ضرورت و اهمیت حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی برای بقا، تداوم و پایداری زندگی انسان، ارتقای شرایط زندگی و معیشت در نواحی روستایی و تأمین نیازهای اولیه و اساسی روستاییان از طریق برنامه‌ریزی توسعه روستایی زمینه حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور را فراهم خواهد ساخت.

ان. شوماخر - تکنولوژیست مشهور - در کتاب برجسته «کوچک زیباست» یا اقتصاد با ابعاد انسانی در این باره می‌گوید: با توجه به اینکه آسیب‌پذیری بخش کشاورزی و جامعه روستایی از عوارض زیست محیطی نسبت به جامعه شهری کمتر است، بهتر است برای اینکه از انتقام طبیعت مصون باشیم، نقطه عزیمت به توسعه ملی را بخش کشاورزی و جامعه روستایی قرار دهیم.

به هر حال هرگونه اقدام برای حفظ محیط زیست و منابع طبیعی از طریق بیابان‌زدایی، کنترل فرسایش خاک، جلوگیری از تخریب مراتع و حتی جنگل‌ها، عمدتاً از طریق توجه به روستاها و در چهارچوب برنامه‌های توسعه روستایی موفقیت آمیز خواهد بود.

۱-۲-۴- توسعه روستایی و اقتصاد ملی: نواحی روستایی به ویژه از طریق تولیدات کشاورزی و صنایع دستی نقش مهمی در اقتصاد ملی دارد. طبق آخرین داده‌ها، بخش کشاورزی ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی، ۲۵ درصد صادرات غیر نفتی، ۲۵ درصد کل اشتغال، ۷۵ تا ۸۰ درصد نیازهای غذایی و صنایع کشور را فراهم می‌کند و به طور غیرمستقیم نیز بین ۲۵ تا ۳۰ درصد ارزش کالاهای صنعتی و

بین ۲۰ تا ۲۵ درصد ارزش بخش خدمات از طریق بخش کشاورزی ایجاد می‌شود. همچنین ارزش افزوده بخش کشاورزی در دوره ۱۳۷۹ - ۱۳۸۱ به طور متوسط ۵/۷ درصد رشد داشته و در سال ۱۳۸۱ با نرخ رشد ۱۰/۱ درصد به ۱۰۲۸۹/۱ میلیارد ریال افزایش یافته است، که نسبت به هدف برنامه (۴/۹ درصد) بیش از دو برابر است. علاوه بر این رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال ۱۳۸۱ در بخش کشاورزی ۱۱/۹ درصد بوده، در حالی که در مجموع بخش‌های اقتصادی کشور حدود ۱۱/۸ درصد بوده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۲، ص ۸) در هر حال، مجموع شاخص‌های کلان بخش کشاورزی نشان می‌دهد که این بخش در اقتصاد کشور نقش فعال و بسیار مهمی دارد.

رشد بالای بخش کشاورزی در سال‌های اخیر نشان دهنده وجود ظرفیت‌های بالقوه زیاد در این بخش برای افزایش تولید و توسعه بیشتر است. این همه دستاوردهای بخش کشاورزی برای اقتصاد ملی در شرایطی است که سهم این بخش از کل منابع سرمایه‌گذاری شده دولت طی ۳۰ سال گذشته همواره کمتر از ۶ درصد بوده است. نسبت یارانه‌های پرداختی دولت به کشاورزان به ارزش تولیدات کشاورزی تنها ۰/۸۵ درصد است، در حالی که در کشورهای صنعتی این نسبت به ۴۰ درصد می‌رسد. در واقع بخش کشاورزی با حداقل سرمایه‌گذاری ریالی و ارزی، بالاترین نقش را در اقتصاد ملی داشته است. بنابراین، نقش مهم نواحی روستایی در اقتصاد ملی به ویژه از طریق تولیدات کشاورزی ایجاب می‌کند که برای تداوم و افزایش این نقش، مخصوصاً در زمینه امنیت غذایی پایدار نواحی روستایی به عنوان عرصه مهم این فعالیت مورد توجه بیشتر قرار گیرند.

۱-۲-۲-۵- توسعه روستایی و حفظ میراث فرهنگی: برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی از منظر حفظ میراث فرهنگی نیز حایز اهمیت است. بسیاری از آثار و بناهای باستانی و تاریخی کشور، در نواحی روستایی قرار دارند، علاوه بر این روستاییان مهم‌ترین حافظان آداب، سنن و فرهنگ بومی کشورند. در این فرهنگ، دانش بومی نیز نهفته است که با بهره‌گیری مناسب از آن و همچنین تلفیق بهینه آن با دانش جدید می‌توان زمینه بهره‌برداری معقول و منطقی از منابع را فراهم آورد.

روستاها به دلیل اینکه از نقاط شهری به طور نسبی دور بوده‌اند، میراث فرهنگی را بهتر حفظ کرده‌اند و به همین دلیل از ذخایر فرهنگی کشور ما محسوب می‌شوند. توسعه روستایی به مفهوم واقعی آن نه تنها با حفظ میراث فرهنگی تعارضی ندارد بلکه می‌تواند در راستای آن نیز باشد. تاکنون روند توسعه کشور درون‌زا نبوده و گسیختگی فرهنگی در آن وجود دارد و اگر روستاها توسعه پیدا نکند، امکان بازسازی فرهنگی از دست می‌رود. بنابراین، از طریق توسعه روستایی و حفظ روستاها نه تنها امکان حفظ ذخایر فرهنگی وجود دارد، بلکه امکان تعالی آن نیز وجود داشته و می‌تواند برطرف‌کننده

نقایص هویت فرهنگی شهر باشد، چرا که هویت روستاییان به هویت کهن ایرانی به مفهوم واقعی نزدیک است. به هر حال در شرایط بازسازی فرهنگی کشور، ذخایر فرهنگی روستاییان می‌تواند کمک مؤثری به بازیابی و خودیابی دوباره فرهنگ باشد.

۱-۲-۲-۶- پیوستگی توسعه شهری و توسعه روستایی: در فرآیند توسعه ملی و حتی توسعه شهری، توجه به روستاها و برنامه‌ریزی توسعه روستایی اهمیت دارد. در واقع با توجه به اصل مکمل بودن فضاها و مکان‌ها، توسعه ملی و توسعه شهری بدون توسعه روستایی، معنی و مفهوم نخواهد داشت. سکونت‌گاه‌ها امروزه به صورت نظام‌های باز عمل می‌کنند، به ویژه سکونت‌گاه‌های شهری و روستایی به دلیل روابط متنوع و گسترده‌ای که با یکدیگر دارند، بشدت تحت تأثیر یکدیگرند و به یکدیگر وابستگی و نیاز دارند، در نتیجه، برنامه‌ریزی توسعه روستایی در فرآیند توسعه ملی و شهری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. اینکه گفته می‌شود برخی از مشکلات موجود در شهرها نظیر حاشیه نشینی مشاغل کاذب و دیگر مسائل اجتماعی - فرهنگی به نوعی منشا روستایی دارد و تحت تأثیر فقر و محرومیت و نابسامانی شرایط زندگی در روستاهاست سخن درستی است و به نوعی اهمیت موضوع توسعه روستایی را نشان می‌دهد. در واقع، بدون توسعه روستایی، منافع حاصل از توسعه شهری در شهرها ماندگار و پایدار نخواهد بود و به سرعت از دست خواهد رفت. برنامه‌های توسعه روستایی در کنار طرح‌های توسعه شهری می‌تواند زمینه توازن و تعادل زندگی شهری و روستایی را فراهم سازد.

۱-۲-۲-۷- توسعه روستایی و ملاحظات سیاسی و امنیتی: ملاحظات امنیتی و سیاسی از دیگر نکاتی است که توجه به آنها لزوم برنامه‌ریزی توسعه روستایی را ایجاب می‌کند.

از لحاظ سیاسی روستاها در حفظ و تغییر حکومت‌ها نقش مهمی دارند. شاید یکی از بحث‌های جالب در این زمینه نظر ساموئل هانتینگتون باشد. وی از یک مطالعه تاریخی که در یک دوره نسبتاً طولانی در مورد ۲۰ کشور خاورمیانه انجام داده، نتیجه می‌گیرد که در دوره مورد بررسی، شورش‌ها، اعتراض‌ها و ناآرامی‌ها در این کشور از شهرها شروع شده است، اما تعیین سرنوشت شورش‌های شهری از نظر او بنابر شواهد تاریخی در دست جامعه روستایی است. در تمام موارد تجربه شده، اگر روستاییان در برابر شورش شهری واکنش منفی نشان می‌دادند یا حتی بی‌اعتنایی می‌کردند، شورش شهری به سهولت سرکوب می‌شد. اما در تمام مواردی که روستاییان به معترضان شهری پیوسته بودند. نظام‌های حکومتی از بین رفتند. بنابراین یکی از محوری‌ترین عوامل آرامش، امنیت و ثبات در سطح ملی، طرز تلقی روستاییان نسبت به حکومت است.

به لحاظ امنیتی نیز بهبود وضع زندگی روستاییان و نیز تثبیت جمعیت فضاها و نقاط روستایی به ویژه در فضاهای خاص مانند سرحدات مرزی، حواشی دشت کویر، دشت لوت و مناطق شرقی و جنوب شرقی کشور نقش مؤثری در حفظ امنیت کشور خواهد داشت.

توسعه نیافتگی مناطق مرزی، تأثیرات منفی زیادی بر روند توسعه کشور می‌گذارد و چالش‌های اساسی در برابر آن قرار می‌دهد. توسعه نیافتگی در مناطق مرزی کشور، امنیت این مناطق را تهدید می‌کند و ناامنی مناطق مرزی، ناامنی را به داخل کشور منتقل می‌سازد که این امر به نوبه خود چالش‌های بزرگی در برابر فرآیند توسعه کشور قرار می‌دهد.

اساساً حل مسائل و مشکلات مرزی و به ویژه تأمین امنیت پایدار این مناطق، موضوعی صرفاً انتظامی و نظامی نیست، بلکه بیشتر ماهیت سیاسی اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی دارد. در تأمین امنیت پایدار کشور به ویژه در فضاهای مسئله دار، راهبرد ساماندهی و توسعه نواحی روستایی جایگاه ویژه‌ای دارد. ۱-۲-۲-۸- تنوع نواحی روستایی: تنوع ویژگی‌های طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و فضایی - کالبدی کشور باعث شده که هر یک از نواحی روستایی ویژگی‌ها، امکانات، استعدادها و نیز تنگناها و محدودیت‌های معینی داشته و به همین ترتیب هر یک با قرار داشتن در سطح معینی از توسعه و سازمان یافتگی، اولویت‌ها و نیازهای خاصی داشته باشند. این وضعیت به طور کلی لزوم برنامه‌ریزی روستایی به ویژه در سطح محلی را ایجاب می‌کند.

تنوع جغرافیایی کشور چه در اشکال متفاوت محیط طبیعی و چه آنچه ناشی از حضور انسان در گذر تاریخ بوده است، منبع بی پایان امکانات، استعدادها و قابلیت‌ها است که تنگناها، مشکلات و دغدغه‌هایی را نیز برای روستاییان فراهم آورده است. این تنوع در عین حال موجب تجلی مهارت‌ها، تجربیات و خلاقیت‌ها شده که این مردم در طول سالیان دراز در تطابق با محیط‌های متنوع به کار گرفته‌اند. با توجه به این تنوع، هر بخشی از سرزمین راهبردها، مدل‌ها و راهکارهای خاصی را برای توسعه می‌طلبد که تنها از طریق ارزیابی دقیق امکانات و تنگناها قابل تشخیص خواهد بود. با توجه به واقعیت‌های هر محیط می‌توان شیوه‌های منطقی بهره‌برداری از امکانات متنوع خدادادی را به گونه‌ای ایجاد کرد که تعامل منطقی و پایدار بین انسان و محیط برقرار شود. در خصوص شناخت فضاهای روستایی کشور و طبقه‌بندی آنها براساس ویژگی‌ها، امکانات و استعدادها مطالعاتی صورت گرفته است. در طرح آمایش سرزمین کشور که توسط ستیران در اواسط دهه ۱۳۵۰ تهیه شد فضاهای روستایی بدین ترتیب تفکیک شده‌اند.

#### ۱. فضاهای واقع در دشت‌ها:

- دشت‌های متراکم با مسکن پراکنده



- دشت‌های بزرگ با تراکم زیاد و مسکن متراکم

- دشت‌های با تراکم متوسط

## ۲. فضاهای کوهستانی:

- دشت‌های بلند کوهستانی

- نواحی مرتفع کوهستانی

## ۳. سایر فضاها:

- نواحی واحه‌ای

- نواحی حاشیه‌ای با امکانات مرتع و فعالیت دیم کاری

در طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران نیز با توجه به عواملی مانند تعداد و تراکم روستاها، تراکم جمعیت، روابط شهر و روستا، عوامل اقلیمی و قابلیت‌ها، فضاهای روستایی به لحاظ توسعه، به چهار دسته: مناطق توسعه یافته، مناطق رو به توسعه، مناطق حاشیه‌ای دارای قابلیت توسعه و مناطق حاشیه‌ای با قابلیت محدود برای توسعه طبقه بندی شده‌اند. اخیراً نیز مرکز پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصادی کشاورزی در مطالعه‌ای فضاهای روستایی کشور را از لحاظ سطوح توسعه یافتگی به سه دسته توسعه یافته، در حال توسعه و حاشیه‌ای طبقه بندی کرده است. با وجود این، هنوز هم نیاز به مطالعه‌ای تفصیلی از ویژگی‌های نواحی روستایی در سطوح مختلف که بتواند مبنای برنامه‌ریزی توسعه روستایی قرار گیرد احساس می‌شود.

به هر حال، همان‌طور که ویژگی‌های خاص و متفاوت جامعه روستایی در مقایسه با جامعه شهری و فضای ملی، ضرورت برنامه‌ریزی توسعه روستایی را ایجاب می‌کند، در سطحی دقیق‌تر تنوعات موجود در نواحی روستایی به لحاظ ویژگی‌ها، امکانات، مسائل نیازها و اولویت‌ها، این ضرورت را بیشتر می‌کند. برنامه‌ریزی توسعه روستایی به ویژه در سطح محلی می‌تواند این تنوعات را در نظر بگیرد و زمینه توسعه متوازن و یکپارچه همه نواحی را به فراخور امکانات و استعدادهای آنها فراهم کند.

۱-۲-۲-۹- برنامه ریزی روستایی و ساماندهی جمعیت: لزوم ساماندهی و توزیع بهینه جمعیت در سطح کشور در راستای بهره برداری مناسب از منابع و امکانات کشور و به عبارتی آمایش سرزمین، از دیگر نکاتی است که اهمیت برنامه‌ریزی توسعه روستایی را روشن می‌سازد. در وضع موجود استقرار جمعیت در کشور به شکل موزونی نیست این موضوع در مناطق روستای و در نقاط شهری مصداق دارد. اگر از ذکر آمار و ارقام بگذریم و صرفاً به بیان عدم توان مناطق شهری در جذب جمعیت آتی کشور بسنده کنیم، مناطق روستایی گزینه‌هایی است که در صورت تجهیز می‌تواند بخشی از جمعیت

مازاد را در خود جای دهد و ضمن کاستن از معضلات شهری، بستر مناسب‌تری را برای توزیع جمعیت فراهم آورد.

در همین زمینه، جابه‌جایی و حرکات جمعیت نیز در محیط روستایی باید نظم و نسق یابد و حفظ جمعیت نیز طبق قاعده باشد. نگه داشتن جمعیت در فضاهای روستایی تجهیز نشده به ویژه آبادی‌های کوچک و پراکنده دشوار و در برخی از مناطق حتی غیر ممکن است. در برخی از فضاهای روستایی نیز، جمعیت فراتر از توان‌های محیطی استقرار یافته، در حالی که محدوده‌هایی از کشور، قابلیت بیشتری برای نگهداشت جمعیت وجود دارد. به هر حال سازماندهی جمعیت در شرایط کنونی در محیط روستایی ضرورتی حیاتی است که باید تعیین نظام استقرار آتی و طراحی ساختاری مناسب و مطلوب برای فضاهای روستایی کشور بر مبنای مقتضیات زیست محیطی و قابلیت توسعه فعالیت‌های جدید انجام گیرد. یکی از هدف‌های عمده، سازماندهی جمعیت در محیط روستایی نیز حفظ نیروهای کارآمد در مراکز روستایی با ایجاد جاذبه در این مراکز است.

### ۱-۳- توسعه، برنامه ریزی و تحقیقات

توسعه خواست و نیاز فطری انسان است، اگرچه توسعه به معنی عام امروزه در کشور ما به عنوان یک رشته تخصصی شناخته نشده است. لیکن به عنوان یک مقوله میان رشته ای و در حوزه‌های خاص مثل توسعه اقتصادی، صنعتی، سیاسی، فرهنگی، علمی و... همواره مورد توجه متخصصین امر بوده است و جوامع ایرانی همانند سایر جوامع بی نیاز از آن نمی باشد و همانگونه که در بحث توسعه ملی و در کشور بایستی جهانی اندیشید و ملی عمل کرد، در بحث توسعه روستایی نیز بایستی جهانی و ملی اندیشید و محلی و بومی عمل کرد و از سوی دیگر لازم است در مبحث توسعه و برنامه‌ریزی روستایی، با نگاهی به برنامه‌های ملی (بیست ساله، پنج ساله، سالانه) و نیز با نگاهی به برنامه توسعه ای فرادستی مثل ناحیه‌ای، استانی، صورت پذیرد به عبارت روشن تر سند توسعه روستا نباید بی توجه به سند توسعه بخش، شهرستان، استان، منطقه و کشور باشد و صد البته از پیشرفت‌ها و علوم و فنون جهانی و تغییرات و تحولات آن نیز نباید غافل شد و پیشرفت‌هایی که در حال حاضر با سرعت قابل توجه و غیر قابل پیش‌بینی در جهان اتفاق می افتد، را نباید نادیده گرفت و در نهایت اگر چه اعتبارات تحقیق در کشور ما به اندازه کشورهای پیشرفته نیست ولی اندک اعتبارات پژوهشی نیز که وجود دارد در محل و مسیر خود هزینه شود و اصلاً فرهنگ تحقیق و مطالعه و برنامه‌ریزی در ما ایجاد و تقویت شود، می توان امیدوار بود که با استعدادهای خدادادی فراوان در کشور و با مدیریت و برنامه‌ریزی درست، به توسعه مطلوب در آینده دست یافت، با این مقدمه توسعه و سپس برنامه‌ریزی و تحقیق را مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

۱-۳-۱- توسعه روستایی: توسعه عبارت است از توسعه انسان به عنوان یک فرد و یک موجود اجتماعی با هدف آزادی و شکوفایی او. توسعه باید عامل ارضای نیازها باشد که با از میان بردن فقر آغاز می‌شود. توسعه باید بومی و متکی به فرد، یعنی هماهنگ با محیط و متکی به نیرو و توان جامعه‌ای باشد که پیشبرد امر توسعه را به عهده می‌گیرد. کاهش گرسنگی، بیکاری و نابرابری همگی معیار توسعه به شمار می‌روند، اما هدف توسعه بالا بردن کیفیت زندگی توده‌های مردم و آزاد کردن نیروهای خلاق آنان است. بنابراین همپای رفع نیازهای اساسی از قبیل خوراک، پوشاک، بهداشت، مسکن و آموزش، مشارکت اکثریت مردم در تصمیم‌گیری‌هایی که بر زندگی خود، خانواده و اجتماعشان و به طور کلی، نقش آنها در جامعه تأثیر می‌گذارد، به همان اندازه اهمیت دارد. مردم و از میان آنها اکثریت تهیدستان محور توسعه به حساب می‌آیند. یعنی اکثریت مردمی که خارج از شهرها زندگی می‌کنند و تمامی آنها را دهقانان اجاره دار سهم بران، و لایه‌های پایینی آنها را کارگران

کشاورزی فاقد زمین تشکیل می‌دهند. بنابراین، توسعه دلخواه قلمروی روستایی یا توسعه تولید کشاورزی همراه با پیشبرد خدمات اجتماعی را نمی‌توان توسعه نامید. توسعه، نوعی فرآیند بنیادی تحول اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که در آن نقش اصلی را باید اکثریت اعضای جامعه خود بر عهده داشته باشد.

بانک جهانی توسعه روستایی را چنین تعریف می‌کند: توسعه روستایی، استراتژی است که برای بهبود زندگی اقتصادی و اجتماعی گروه مشخصی از مردم که همان روستاییان فقیرند، طراحی می‌شود این استراتژی در پی گسترش منابع توسعه در بین فقیرترین افرادی است که در نواحی روستایی به دنبال امرار معاش هستند. از نظر بانک جهانی، فقرای روستایی، شامل کشاورزان خرده‌پا، اجاره‌نشینها و خوش‌نشینها می‌شود.

امروزه دیدگاه‌های تازه‌ای در خصوص مفهوم و معنای توسعه مطرح شده است که به نحو قابل توجهی از دیدگاه‌های پیشین فراگیرتر است. بدین ترتیب توجه به «مساوات طلبی» در رویکرد توسعه با مفاهیم و اصطلاحاتی همراه شده است که از آن میان می‌توان به خوداتکایی، توسعه از پایین، نیازهای بنیادی «مدل چینی» بهبود محیط زیست و «توسعه از نوع دیگر» اشاره کرد. وجه اشتراک غالب این دیدگاه‌های نو، توجه به جنبه‌های گوناگون توسعه، از جمله جنبه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و نهایتاً جنبه مکانی، فضایی آن است. بدین‌سان، با توجه به مفهوم فراگیر توسعه، دستیابی به آن را می‌توان به موفقیت توأمان در زمینه‌های زیر منوط دانست: برخورداری از دانش فنی قابل توجه، برقراری تعادل مکانی، فضایی در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای و ملی، دستیابی به رفاه اجتماعی، اقتصادی و تعالی فرهنگی افراد و گروه‌ها و تکاپو در جهت مدرن‌سازی مداوم جامعه و بهبود روابط اجتماعی، اقتصادی در این چارچوب، توسعه «جریانی چند بعدی» است که باید با تغییراتی اساسی در ساخت اجتماعی و طرز تلقی توده‌ها و نهادهای ملی، موجب رشد اقتصادی و در نتیجه کاهش نابرابری و ریشه کن کردن فقر شود.

به همین ترتیب می‌توان برنامه‌ریزی توسعه روستایی را به عنوان تفکر و عمل سنجیده و در راستای دستیابی به زمینه‌ها و اهداف فوق تعریف کرد، شاید هنوز تعریف مهاتما گاندی از توسعه روستایی تنها تعریفی باشد که تمامی جنبه‌های مذکور را در خود مستتر دارد. او توسعه روستایی را به سادگی تبدیل روستاها به مکان‌های قابل زیست و متناسب با رشد و تعالی انسانی معرفی می‌کرد. مسلماً این تعریف عام و کلی است و اهداف خاص برنامه‌ریزی روستایی باید در سطوح مختلف و در ارتباط با جنبه‌های گوناگون اجتماعی روستایی تبیین شود، این اهداف قاعداً باید به تجدید سازمان فعالیت‌ها، افزایش

در آمدها، گسترش رفاه، برقراری نظم و ترتیب فضایی و نهایتاً بهبود شرایط زندگی در عرصه‌های روستایی منتهی شود.

توسعه به وضعیتی معین و جاری در جامعه و روندهای دگرگون ساز آن باز می‌شود. در جنبه نظری، توسعه یافتگی بدین معناست که افراد و گروه‌های اجتماعی یک کشور قادر به تعیین سرنوشت خویش شوند و بتوانند اهداف ملی را با انتخابی آگاهانه بر اساس شرایط و امکانات خویش به پیش برند، بدون اینکه در مناسبات و روابط خود با مشکلاتی چون بحران، استثمار وابستگی و سلطه مواجه شوند. البته چنین جامعه‌ای آرمانی است و باید دانست که تاکنون هیچ جامعه‌ای به این «توسعه ناب» دست نیافته است.

۱-۳-۲- برنامه ریزی روستایی: امروزه این امر ثابت شده است که برای رسیدن به یک توسعه مطلوب باید برنامه‌ریزی دقیق و منسجمی را دنبال کرد. برنامه ریزی، با امکاناتی که برای تحلیل روشن و ارزشیابی سیاست‌های گوناگون فراهم می‌آورد، می‌تواند به طور نظام یافته موانع سخت را که غالباً فرا راه ماست از میان بردارد، از عناصر فنی و منابع اقتصادی و انسانی گرفته تا ظرفیت اداری. تأثیر برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف که دارای ساختار متفاوتند، فرق می‌کند در نتیجه، میزان نیاز به برنامه‌ریزی نیز متفاوت است. به طور واضح، برنامه‌ریزی در مکانی بسیار مطلوب است که به تأثیر آن نیز با دید موافق بنگرند. با توجه به خصوصیات عمده برنامه ریزی می‌توان انتظار داشت که برنامه‌ریزی در موقعیت‌هایی تأثیر مثبت بیشتری بر اقتصاد داشته است که:

۱ - نیاز مبرم‌تری برای پیش بینی‌ها احساس می‌شود.

۲ - نیاز مبرم‌تری برای تأکید به بعضی هدف‌ها وجود دارد.

۳ - نیاز مبرم‌تری برای هماهنگی احساس می‌شود.

نیاز به هر یک از این سه اصل، به ساختار ویژه هر کشور بستگی خواهد داشت و نیز به مقتضیاتی که بر آن حکمفرماست برای نمونه در اقتصاد برنامه ریزی شده سوسیالیستی، از برنامه‌ریزی گریزی نیست، همچنین در اقتصاد و حتی اقتصاد مختلط مبتنی بر بازار نیز برنامه‌ریزی ضرورت تام دارد. در اقتصاد مبتنی بر بازار، برنامه‌ریزی، ساز و کارهای بازار را تکمیل می‌کند.

کشورهای توسعه یافته در شرایط عادی، دلیل کمتری برای استفاده حتمی از برنامه‌ریزی دارند، با این وجود سیاست‌های ضد دوره‌ای، تعدیل درآمد و آموزش و پرورش، از حوزه‌هایی است که در نظر آنها احتیاج به برنامه‌ریزی دارد تولید کشاورزی نیز به میزان کمتری چنین است. اما، در شرایط جنگ

یا بلایای طبیعی و همچنین به هنگام ترس از بحران عمیق، ناگزیر فعالیت‌های برنامه‌ریزی خود را شدیدتر خواهند کرد.

یکی از مشخصه‌های مشترک کشورهای جهان سوم و در حال توسعه، عدم موفقیت آنها در برنامه‌ریزی توسعه روستایی است این گونه کشورها قادر به استفاده از منابع عظیم نیروی انسانی و ظرفیت‌های بالقوه محیط طبیعی نمی‌باشند. در بررسی فضای جغرافیایی روستایی این کشورها به اولین مسئله‌ای که بر می‌خوریم عدم وجود تأسیسات زیر بنایی در محیط روستا و همچنین عدم برنامه‌ریزی جهت تأمین امکانات و تأسیسات فضای روستایی است. تداوم این مسئله باعث شکاف و اختلاف بین فضاهای شهری و روستایی در این گونه کشورها شده است.

۱-۳-۳- تحقیقات برای رسیدن به توسعه پایدار روستایی: توسعه پایدار، در بسیاری از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، اجتماعی به عنوان یکی از مفاهیم کلیدی مطرح می‌باشد. کاربرد توسعه پایدار برای اولین بار در اواسط دهه ۱۹۷۰، توسط باربارا وارد، مطرح شد و این مفهوم کلی با استراتژی حفاظت جهانی، به طور گسترده‌ای مورد بحث قرار گرفت، تا محافظت از منابع و محیط زیست را در راستای ایفای نقش به‌کرد رفاه انسانی به نحو مطلوب مدیریت کند.

به لحاظ اینکه بسیاری از کارکردهای فضای روستایی در رابطه با محیط زیست می‌باشد، لذا امروزه در بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها و امور مدیریت روستایی، توجه به توسعه پایدار روستایی الزامی است. پنج پیش شرط مهم برای موفقیت توسعه پایدار روستایی عبارت‌اند از:

الف) نگرش فرآیندی به آموزش.

ب) اولویت دادن به مردم.

ج) امنیت، قانون و حفظ حقوق افراد و منافع آنها.

د) پایداری از طریق خوداتکایی.

ه) به فعلیت درآوردن استعدادها، تعهد و تداوم آن در مجریان.

توجه و اهتمام به امر پژوهش و تحقیق، یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین امور است و بی تردید پیشرفت‌های علمی که خود ناشی از همین تحقیق است، می‌تواند به عنوان پشتوانه‌ای ضامن دوام و استحکام استقلال سیاسی و اقتصادی کشور در حال و آینده باشد.

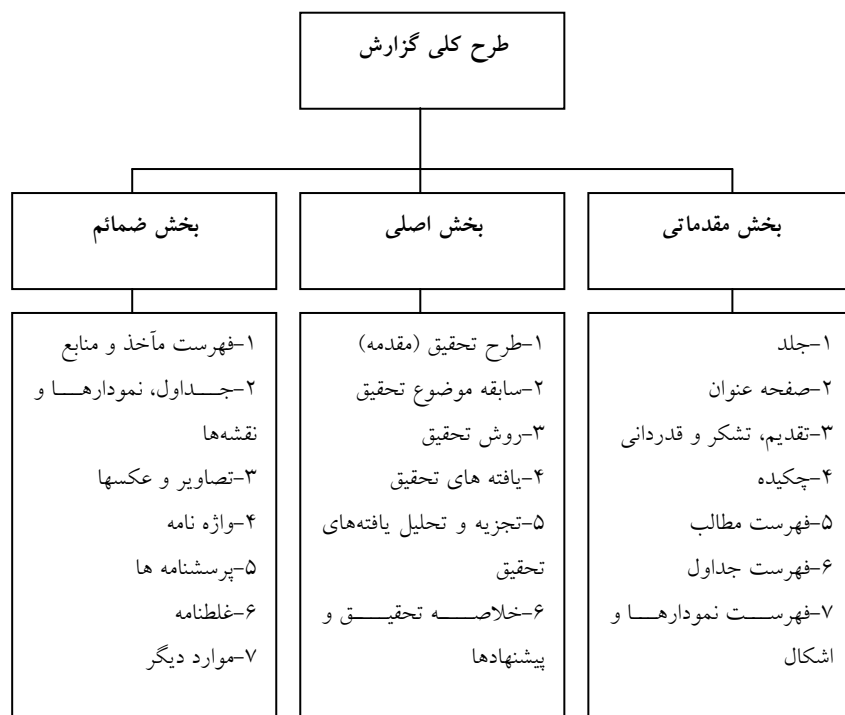
جست‌وجو و کاوش عمیق و متمرکز پیرامون یک موضوع خاص به منظور کسب اطلاعات و حصول اطمینان از صحت اطلاعات، « تحقیق » نامیده می‌شود.

امروزه برای دستیابی به توسعه نیاز به برنامه‌ریزی و برای برنامه‌ریزی نیاز به تحقیق و مطالعه است. دهیاران در حوزه قلمرو و مسئولیتشان از این قاعده مستثنی نیستند و آنان نیز باید به این امر اهتمام ورزند و برای این مهم نیازمند آشنایی اجمالی با شیوه تهیه یک گزارش یک طرح یا کار تحقیقی هستند که به طور خلاصه بیان می‌شود:

#### الف - قسمت ابتدایی

- ۱ - صفحه عنوان
  - ۲ - تقدیم، تشکر و قدردانی
  - ۳ - چکیده
  - ۴ - فهرست مطالب
  - ۵ - فهرست جداول
  - ۶ - فهرست کردارها و اشکال
- ب - قسمت اصلی گزارش (متن گزارش)
- ۱ - طرح تحقیق (مقدمه و بیان مسئله)
  - ۲ - سابقه موضوع تحقیق
  - ۳ - روش تحقیق
  - ۴ - یافته های تحقیق
  - ۵ - تجزیه و تحلیل یافته های تحقیق
  - ۶ - خلاصه تحقیق و پیشنهادها
  - ۷ - فهرست منابع و مآخذ
  - ۸ - پیوست

حال که طرح کلی گزارش آماده است، محقق می‌تواند با استفاده از طرح کلی که در قالب الگوی گزارش تهیه شده است، به طور منظم از مطالب یادداشت و انتخاب شده استفاده کرده، هر یک را به موقع و در جای مناسب، در گزارش منعکس سازد.



طرح کلی تهیه گزارش یا پایان نامه تحصیلی



#### ۱-۴- عوامل مؤثر در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی

۱-۴-۱- دهیار: با توجه به مباحث مطروحه در این کتاب، دهیار یکی از اشخاصی است که می‌تواند نقش بسیار مهمی در تدوین برنامه‌های روستایی داشته باشد، به همین دلیل ضمن اینکه کارشناسان و صاحب نظران توصیه می‌کنند، دهیاران آموزش‌های لازم را در طول خدمت و در دوره‌های مختلف در این زمینه داشته باشند و در استخدام و بکارگیری آنها توجه شود، حتی‌الامکان دارای تحصیلات مربوط به مدیریت توسعه روستایی و افراد با انگیزه برای توسعه باشند.

۱-۴-۲- شوراهای روستایی و بخش‌ها: هر چند در روستاها، به ویژه روستاهای کوچک، انتخاب افراد دارای تحصیلات دانشگاهی و به ویژه رشته‌های مربوط دشوار است. در صورت امکان دست کم شوراها دارای دیدگاه باز و توسعه‌گرا و به ویژه در روستاهای بزرگ و شورای بخش، دارای رشته مربوط، انتخاب شوند و این انتخاب می‌تواند در تعیین دهیاران نیز اثر گزار باشد و همانگونه که در مباحث قبلی ذکر شده است، هماهنگی، همفکری و همکاری بین این دو نهاد می‌تواند موتور محرکه توسعه در روستاها باشد.

۱-۴-۳- بخشدار: هر چند این بحث که مسئولان اجرایی باید دارای همفکری و همکاری در انجام امور باشند، نه تنها بخشدار و کارکنان بخشداری بلکه تمامی ارگان‌ها و ادارات مربوط به کارهای روستاها، در تمام سطوح عالی دارای یک نوع ذوق، عشق و علاقه برای توسعه باشند. لیکن بخشدار و همکاری آنها به دلیل ارتباط کاری بسیار قوی با دهیاران و شوراها، نقش ارزشمندی دارد و این نقش در همکاری آنها و شوراهای بخش و روستا و دهیاران، تأثیر مضاعفی را می‌گذارد.

۱-۴-۴- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی: با توجه به اینکه برابر قوانین مربوط مثل اساسنامه آن بنیاد و سایر مقررات بنیاد مکسن وظیفه هماهنگی اجرایی در انتخاب مشاور و گروه اجرایی تهیه طرح‌های هادی، عقد قرارداد مربوطه، بررسی فنی طرح‌ها، نظارت بر رعایت ضوابط و آیین‌نامه‌های اجرایی تصویب طرح‌ها در شورای مربوطه، تهیه و تأمین اعتبارات لازم، اقدام و اجرای طرح‌های فیزیکی تهیه شده با همیاری مردم و کلیه اقدامات لازم در زمینه بهبود شرایط ساخت و ساز و ... در روستاها را به عهده دارد و از سوی دیگر در بین دیگر نهادها بیشترین سهم را در طرح‌های توسعه ای به عهده دارند، این نهاد هم سهم بسزایی را در تدوین برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه دارد.

وزارت کشور، استانداران، فرمانداران و کارشناسان و مسئولان مربوطه.

این وزارتخانه و زیرمجموعه آن به عنوان یک دستگاه حاکمیتی که متولی سیاست‌های داخلی کشور است، از سوی دیگر متولی امور دهیاری‌هاست، ادارات کل شهر و روستای استانداری‌ها، معاونت

عمرانی، دست اندرکاران برنامه‌ریزی امور روستاها و دهیاری‌ها بایستی دارای علم، اعتقاد، انگیزه و توان لازم برای این مسئولیت مهم داشته باشند.

۱-۴-۵- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور: این سازمان تولید اصلی امور دهیاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه ایی روستایی را عهده دار است و لازم است به عنوان مغز متفکر و موتور محرکه در توسعه روستایی نقش ایفا کند، هرچند در امور مربوطه مدیران، کارشناسان و صاحب نظران توانمند و خوش فکر وجود دارند و راه‌اندازی یک نهاد نوپا در چند سال اخیر، تدوین پیش نویس قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ابلاغ بخشنامه‌های مربوطه و سازماندهی این سازمان در مرکز استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و روستاها کوشش‌های زیادی داشته‌اند و در سازمان مرکزی از مشاوره علمی و همکاری صاحب نظران و پژوهشگران توسعه روستایی بهره‌مندند که بخشی از نتایج فعالیت‌های علمی و پژوهشی آنها در « ماهنامه آموزش، اطلاع رسانی و ترویجی دهیاری‌ها» انعکاس می‌یابد و به نظر می‌رسد به عنوان یک نشریه علمی و تخصصی موفق در این زمینه تأثیرگذارند، استفاده بیش از پیش از اساتید دانشگاه و صاحب نظران، اندیشمندان و محققین و ایجاد هماهنگی بین تمام نهادها و ادارات مربوطه برای بهبود و توسعه مدیریت و برنامه ریزی روستایی توسط این سازمان اجتناب ناپذیر است و صاحب نظران و مسئولان مربوطه باید در تدوین برنامه‌ها به شرایط اقلیمی، اجتماعی و اقتصادی هر منطقه متناسب استعدادها و استحقاق آن منطقه توجه کنند و استفاده از علوم جدید و تجارب کشورهای پیشرفته و موفق در این زمینه بهره‌برداری کنند.

## ۱-۵- اهداف برنامه ریزی روستایی

برنامه ریزی روستایی بایستی دارای اهداف و خصوصیات باشد و با توجه به آن اهداف و ویژگی‌ها، نتایج مطلوب حاصل می‌شود. رکن اصلی و تعیین کننده در روند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در هر جامعه انتخاب اهداف دست یافتنی و متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن جامعه است. اصولاً رهبران تمامی کشورهای جهان در آرزوی ایجاد رفاه و عدالت عمومی در کشور و دستیابی به استقلال اقتصادی و ارتقای کیفی افراد جامعه هستند، به طوری که می‌توان گفت هدف‌های ملی و کلان در جوامع دارای حکومت‌های مردمی و ملی عمدتاً مشابه و هم جهت می‌باشند. آنچه در تعیین هدف توسعه کشورها و سرزمین‌ها بسیار حائز اهمیت است و آنها را به موفقیت و یا عدم موفقیت هدایت می‌کند، عبارتند از:

انتخاب اهداف توسعه، متناسب با شرایط فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی جامعه، به گونه‌ای که این اهداف با کوشش مناسب و عزم ملی قابل حصول باشد.

اهداف بتوانند در مسیر رفاه، عدالت و عزت عمومی جامعه، مسیر تکاملی خود را طی کنند و غرور ملی را در افراد جامعه تقویت نمایند.

از زمانی که انسان به کار و تلاش در سطح زمین پرداخت، برای انجام بهینه امور ناچار به برنامه‌ریزی با سطح دانش و امکانات موجود در مقطع زمانی خود بود برای پیشبرد امور و برنامه‌ها باید هدف مشخصی را دنبال کرد و برای هر برنامه‌ای، هدفی خاص مشخص می‌شود. لذا تعیین هدف برای برنامه‌ریزی لازم و ضروریست.

هدف برنامه‌ریزی روستایی، بهبود شرایط زندگی در نواحی روستایی ارتقاء سطح و استانداردهای زیستی مردم و بهبود شرایط زندگی در فضای روستایی است. ایجاد چنین شرایطی، محیط روستا را تبدیل به فضایی جذاب برای زندگی روستاییان و محیط کار و تلاش برای افزایش تولید و بهره‌وری اقتصادی می‌کند. رسیدن به این اهداف، علاوه بر رشد و توسعه روستا برای رسیدن به توسعه ملی نیز مؤثر خواهد بود.

از جمله دیگر اهداف برنامه ریزی روستایی توجه به فقیرترین اقشار جامعه روستایی می‌باشد. به عقیده کارشناسان بانک جهانی، توسعه روستایی راهبردی است که به منظور بهبود زندگی اقتصادی اجتماعی گروه خاصی از روستاییان فقیر طراحی شده است. این فرایند شامل بسط منافع توسعه در میان فقیرترین اقشاری است که در مناطق روستایی در پی کسب معاش هستند. این گروه شامل کشاورزان خرده پا، خوش نشینان و کشاورزان بی زمین می‌شوند بدون توجه به منافع این گروه،

هرگونه برنامه ریزی توسعه روستایی باعث تشدید فواصل میان اقشار روستایی و تعمیق فقر این گروه که از منافع توسعه بهره‌ای ندارند خواهد شد.

به نظر می‌رسد هدف محوری برنامه‌ریزی روستایی کاهش نابرابری‌های موجود بین جوامع روستایی از یک طرف و تعدیل نابرابری‌های موجود بین جوامع شهری و روستایی از طرف دیگر می‌باشد، تا انگیزه مهاجرت‌ها کاهش یابد. اما موفقیت هر برنامه روستایی در گرو دیدگاه برنامه کلان کشور است. به عبارت دیگر به برنامه‌ریزی روستایی باید به عنوان یک هدف و به صورت زیر مجموعه‌ای از یک نظام در برنامه‌ریزی کلان کشور نگریسته شود، تا مجموعاً به صورت یک سیستم، متشکل از عناصر مرتبط که بر روی هم اثرات متقابل دارند به صورت فرآیند انسجام یافته به اهداف مورد نظر نایل آید.

اغلب کارشناسان مسائل روستایی بر این نکته توافق دارند که اهداف برنامه‌ریزی روستایی، تأمین رفاه ساکنان و جلوگیری از تخریب محیط طبیعی روستا است. نظیر اینکه لسی در کتاب خود به نام برنامه‌ریزی در محیط روستا به بهره‌وری از تخصص‌های مختلف در زمینه برنامه‌ریزی می‌پردازد و برای برنامه‌ریزی روستایی هشت هدف عمده مشخص می‌کند، از جمله:

۱. حفظ محیط زیست روستا به منظور تداوم بخشیدن به حیات و بقای منابع طبیعی.

۲. اختصاص اراضی به بهره‌برداری‌های مطلوب و از پیش تعیین شده.

۳. توسعه بهداشت و سلامت انسان در مناطق روستایی.

۴. جلوگیری از تخریب مکان‌های زیبا و طبیعی روستا.

۵. ایجاد رفاه برای ساکنان روستا.

۶. ایجاد و آماده ساختن مؤسسات اجتماعی، اقتصادی و دولتی در روستا.

۷. توجه به ایجاد ساختمانهای جدید مناطق روستایی که این ساختمانها الزاماً باید با محیط طبیعی روستا هماهنگ بوده باشند.

۸. تهیه طرح هادی روستا.

همچنین اوروین در کتاب خود تحت عنوان «برنامه‌ریزی سرزمین» چهار هدف عمده برای برنامه‌ریزی روستایی مطرح می‌کند

۱. ایجاد فرصت‌های اشتغال در روستا.

۲. بالا بردن سطح زندگی جامعه روستا.

۳. توجه به عقب ماندگی زندگی اقتصادی و اجتماعی در روستا.

۴. جلوگیری از تخریب مناظر زیبا و طبیعی و حفظ زیبایی روستا.

تورن نیز در کتاب خود با عنوان مشارکت در برنامه‌ریزی روستا، برای برنامه‌ریزی روستایی چهار هدف را مشخص می‌کند:

۱. توجه به توزیع اراضی به طور منطقی به منظور استفاده‌های کشاورزی، توسعه مسکن، صنعت و سایر پدیده‌ها.

۲. حفظ زیبایی‌ها و خصوصیات مناطق روستایی.

۳. توزیع مجدد جمعیت بین روستاها به منظور جلوگیری از توسعه تعداد روستاها و ممانعت از متروک شدن آنها.

۴. جلوگیری از ازدیاد جمعیت روستاها که موجب تغییر شکل و ماهیت آنها می‌شود.

در مورد جلوگیری از ازدیاد جمعیت روستاها، باید اضافه کرد که، با توجه به شرایط ایران، این مورد را نمی‌توان یکی از اهداف برنامه‌ریزی روستایی تلقی کرد. زیرا، در حال حاضر یکی از اهداف برنامه‌ریزی روستایی باید ایجاد زمینه‌های لازم جهت افزایش جمعیت تعدادی از روستاهای مستعد باشد، تا این روستاها دارای نقش روستاهای واسطه‌ای، برای جذب جمعیت سایر روستاها بوده و از مهاجرت روستاییان به شهرها جلوگیری نمایند. همچنین با ایجاد امکانات و خدمات مورد نیاز روستاییان در این مراکز، با توجه به سلسله مراتب خدمات دهی این مراکز به روستاهای کوچکتر، امکانات خدمات‌گیری روستاهای سطوح پایین تر را از این روستاهای مرکزی با هزینه کم تر فراهم ساخت. به علاوه وضعیت مناسبی را برای ایجاد شهرکهای آینده در نواحی روستایی فراهم کرد. برای رسیدن به توسعه روستایی، ارتقاء استانداردهای زیستی در فضای روستایی از طریق ایجاد امکانات لازم برای ترکیب بهینه فعالیت‌ها بر مبنای قابلیت‌ها و محدودیت‌های محیطی، باید از جمله اهداف برنامه‌ریزی روستایی باشد زیرا مهم‌ترین اهداف انواع برنامه‌ریزی‌ها ایجاد رفاه هر چه بیشتر برای جامعه است.

۱-۵-۱- **خصوصیات و اهداف برنامه‌ریزی توسعه روستایی:** قبل از بیان خصیصه‌ها و اهداف، یادآوری این مسئله ضروری است که جامعه روستایی در برنامه‌ریزی می‌بایست به عنوان یک سیستم مطرح شود و این موضوع از دو نظر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. با بررسی و شناخت سیستم و اجزای آن می‌توان اهداف مناسبتری در جهت رفاه و توسعه جوامع روستایی مشخص کرد و مسائل و مشکلات را بهتر شناسایی کرد و آنها را بر طرف ساخت

۲. با شناخت اجزای سیستم و تشخیص روابط حاکم بین این اجزاء، می‌توان از طرح برنامه‌هایی که مبتنی بر حدس و گمان است جلوگیری کرد زیرا اصولاً هر سازمان اجتماعی یا سیستم دو وجهه اصلی دارد یکی ساخت و دیگری کارکرد وضع ناشی از روابط پایداری که بین اجزای مختلف یک سیستم برقرار است، ساخت سیستم یا سازمان و هر یک از کارها و عملکردهایی که به وسیله سازمان اجتماعی یا زیرسیستم‌های آن انجام می‌شود کارکرد یا کارکردهایی آن سازمان نامیده می‌شود. ساخت یک سازمان در کارکرد آن مؤثر است و تغییر کارکرد نیز منجر به تغییر ساخت می‌شود در چنین شرایطی برنامه‌ریزی روستایی کلیدی است که باید همه سونگر بوده و رفع مشکلات اکثریت جمعیت روستایی را مورد توجه قرار دهد بنابراین، توسعه‌ای که در مناطق روستایی به دنبال آن هستیم باید دارای خصوصیات زیر باشد:

توسعه باید تغییری در جهت بهبود شرایط برای اکثریت مردم باشد. مردمی که از توسعه سود می‌برند بیش از مردمی باشند که از آن متضرر می‌شوند توسعه باید دست کم مردم را نسبت به تأمین حداقل نیازهای زندگیشان یا نیازهای ضروری زندگیشان مطمئن سازد.

- توسعه باید با نیازهای مردم هماهنگی و مطابقت داشته باشد.

- توسعه باید باعث تشویق خوداتکایی شود.

- توسعه باید بهبود طولانی و مستمر را به ارمغان آورد.

- توسعه نباید باعث تخریب محیط زیست طبیعی شود.

با تحلیل عمیق‌تری از وضعیت کشورهای در حال توسعه ویژگی‌های مشترک و معین مشاهده می‌شود که براساس آنها می‌توان سه هدف اساسی را برای توسعه روستایی به شرح زیر برای این کشورها تدوین کرد:

۱. ایجاد منابعی برای معیشت اقتصادی در مناطق روستایی از طریق فراهم کردن امکانات جدید اشتغال، توسط بهره برداری بهینه از منابع محلی و توزیع مساوی درآمدهای حاصله از تلاش‌های انجام شده در مسیر توسعه.

۲. به وجود آمدن یک نظام کارآمد برای ارائه خدمات اقتصادی و رفاهی.

۳. جلوگیری از مهاجرت به شهرها، که الگوی سنتی خویشاوندی موجود در جامعه و اساس زندگی اجتماعی محلی را در معرض نابودی قرار می‌دهد این گرایش خطرناک تنها در صورتی می‌تواند قابل برگشت باشد که امکانات اشتغال، به اندازه‌ای پرجاذبه و متعدد گردند که پاسخگوی جمعیت رو به افزایش روستایی باشد.

تحقق اهداف اساسی توسعه روستایی مستلزم یک چهارچوب روشن و علمی برای برنامه ریزی و اجرا می باشد می توان قواعد معینی را برای سیاست توسعه روستایی تدوین کرد که (با تفاوت هایی بر حسب شرایط) نمایانگر فصل مشترک برای همه این کشورها باشند تفاوت های شدید اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نیز داده های طبیعی و جغرافیایی در فضاهای مختلف جغرافیایی و کشورهای گوناگون، عامل گوناگونی خط مشی های مربوط به توسعه در هر یک از این فضاها و کشورها شده است.

کشورهای جهان با توجه به جنبه های اقتصادی و فرهنگی خاص جامعه خود، اهداف ویژه ای را برای برنامه ریزی های توسعه ای انتخاب می نمایند، لذا مسیر حرکت و اهداف توسعه روستایی نیز در هر یک از کشورها شکلی خاص به خود می گیرد، توسعه روستایی متکی به خط مشی های کل سرزمین بوده و یکی از اجزای سیستم برنامه ریزی ملی سرزمین محسوب می شود. بنابراین در تعیین اهداف مربوط به توسعه روستایی باید به اهداف کلی سرزمین توجه داشت. زیرا اگر در تعیین اهداف به برنامه های توسعه ای در سطح ملی توجه نشود رسیدن به اهداف توسعه روستایی عملی نخواهد بود حرکت برنامه ریزان روستایی و انجام امور مربوط به توسعه روستایی باید در جهت اهداف توسعه ملی شکل گیرد در چنین حالتی، برنامه ریزان و مدیران بیشتر خواهند توانست از امکانات و کمک های خارج از محیط روستا سود برند و راه رسیدن به اهداف عملیتر و سهل تر است. در غیر این صورت مشکلات موجود به لحاظ عدم هماهنگی ها راه رسیدن به اهداف توسعه روستایی را با موانع بسیار مواجه کرده و در بسیاری موارد، بدون هماهنگی، رسیدن به اهداف غیر ممکن می شود. انجام همانگی های لازم در سطح ملی منطقه ای و محلی، عامل فراهم شدن امکانات مورد نیاز توسعه روستایی از خارج محیط روستا شده که توسعه روستایی به شدت به این امکانات نیازمند است.

ایجاد فرصت زندگی بهتر برای جامعه روستایی، یکی از مهم ترین اهداف توسعه روستایی است تأمین نیازهای اولیه زیستی (غذا، مسکن، آموزش و بهداشت) مقدمات برنامه ریزی های مربوط به توسعه روستایی و ایجاد اعتماد به نفس و خوداتکایی جامعه از طریق فراهم کردن امکانات اولیه و انجام برنامه های مرحله ای اهداف اصلی برنامه های مربوط به توسعه روستایی است اعتماد به نفس و خوداتکایی جمعیت روستایی زمینه های مشارکتی را در این جامعه شکلی منطقی داده و توسعه و پیشرفت روستاها با گامهای استوارتر به حالت تشدید عملی می شود توسعه فراگیر شامل زندگی تمامی جمعیت روستایی شده که خود در تشدید امور مشارکتی روستاها مؤثر است زیرا هنگامی می توان شاهد توسعه یافتگی در محیط روستاها بود که تمامی افراد روستایی از منافع توسعه سود برند،

بنابراین هدف توسعه روستایی قبل از هر چیز ارتقای پایگاه اجتماعی فرد است موفقیت توسعه روستایی به وسیله دو معیار قابل ارزیابی است: تأمین نیازهای اساسی فرد بر اساس تعریف سازمان ملل متحد و تضمین ارزشهای اجتماعی وی از طریق ایجاد شرایطی که او را به زندگی آبرومندانه در کنار هموعان خود قادر می سازد.



## ۱-۶- نقش دهیاران در تدوین برنامه های توسعه روستایی

دهیار در روستا بسان شهردار در شهر است همانگونه که امروزه شهری بدون شهردار قابل تصور نیست در آینده نه چندان دور به ویژه در روستاهای بزرگ امکان اداره روستاها بدون متولی و مدیر واحد سخت خواهد بود.

تشکیل شوراهای اسلامی روستایی اقدامی بسیار مؤثر در فرایند مشارکت مردم در توسعه نواحی روستایی محسوب می شود ولی از آنجا که شورا اساساً یک نهاد مشورتی و نظارتی است، بدون تشکیلات اجرایی، ناقص است و نمی تواند وظایف خود را انجام دهد، کما اینکه شوراهای اسلامی روستایی تشکیل شده در سال های اولیه بعد از پیروزی انقلاب نیز به دلیل نداشتن واحدهای اجرایی موفقیت چندانی نداشتند. خوشبختانه قانونگذار به این نکته مهم توجه داشته و در قانون شوراهای تشکیل دهیاری را نیز پیش بینی کرده است. در سال ۱۳۷۷ با تصویب مجلس شورای اسلامی به وزارت کشور اجازه داده شد به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام «دهیاری» با توجه به موقعیت محل و با درخواست اهالی روستا و به صورت خود کفا با شخصیت حقوقی مستقل در روستاها تأسیس کند. دهیاری در این مصوبه نهاد عمومی غیردولتی محسوب شد. در سال ۱۳۸۰، اساسنامه دهیارها به تصویب هیأت وزیران رسید و زمینه را برای تأسیس آنها فراهم ساخت. برای دهیار که توسط شورای اسلامی روستا انتخاب می شود و به عنوان سرپرست دهیاری و مدیر اجرایی روستا عمل می کند وظایفی به شرح ذیل در قانون مشخص شده است:

۱- اجرای تمامی مصوبات شورای اسلامی روستا.

۲- اعلام فرامین و قوانین دولتی.

۳- همکاری با نیروهای انتظامی، سازمان ثبت احوال، مسئولان حفظ و نگهداری منابع و سایر نهادها و سازمان های دولتی و ایجاد تسهیلات لازم برای ایفای وظایف آنان.

۴- مراقبت از تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی های روستا و مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و تأمین بهداشت محیط.

طبق قانون، دهیاری می تواند در همه روستاهای دارای شورا تأسیس شود ولی در حال حاضر اولویت با روستاهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ خانوار است. ضمن اینکه پرداخت سرانه (۱۰۰۰ تومان) به عنوان خودیاری، تأمین اموال منقول و غیرمنقول برای دهیاری ها از جمله ماشین آلات، زمین، ساختمان و تأسیسات مورد نیاز از سوی روستاییان، شرط لازم برای تأسیس دهیاری در روستاها است. دهیاری ها از بدو تشکیل تاکنون با استفاده از همیاری و مشارکت مردم و کمک های دولتی به منظور رفع

نیازمندی‌های عمومی، جمع‌آوری زباله، ارائه خدمات عمومی و توسعه معابر اقداماتی انجام داده‌اند. اجرای طرح هادی، برنامه خدمات عمومی و برنامه خدمات اجتماعی - اقتصادی، سه فعالیت عمده دهیاری‌ها را تشکیل می‌دهد. در گذشته، نبود مدیریت واحد و یکپارچه، مشکلات بسیاری را در فرآیند تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی و هادی روستایی فراهم می‌کرد و این مسئله در عدم توفیق نسبی این طرح‌ها بسیار مؤثر بود. ولی در روستاهای دارای دهیاری، دهیاری همانند شهرداری مسئول اجرای این طرح‌ها است و می‌تواند با مشارکت مردم و دیگر دستگاه‌های اجرایی، این طرح‌ها را اجرا کند. وظیفه بنیاد مسکن در این زمینه طبق تفکیک وظایف انجام شده، صرفاً تهیه و نظارت بر اجرای این طرح‌ها است. در واقع همان تفکیک وظایفی که بین شهرداری و سازمان مسکن و شهرسازی در زمینه تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری وجود دارد، بین دهیاری و بنیاد مسکن نیز در زمینه تهیه و اجرای طرح هادی و بهسازی روستایی به وجود آمده است. با توجه به سابقه کم دهیاری‌ها، نمی‌توان در مورد عملکرد آنها و ارزشیابی آن قضاوت کرد. به هر حال فراگیر بودن، یکپارچگی، خوداتکایی، مردم‌گرایی، هماهنگی با سایر نهادها و داشتن فرهنگ استمراربخشی به فرصت‌ها از الزامات موفقیت دهیاری‌ها به عنوان یک نهاد مردمی است.

دهیاران به موازات برنامه ریزی برای طرح‌های ساماندهی و توسعه ایی و کارهای اجرایی روزمره، نقش بسیار مهمی را در استفاده از مزیت‌ها و فرصت‌ها و حتی تبدیل بعضی از تهدیدها به فرصت را دارند، برای نمونه در شرایط کنونی که سیاست‌های دولت بر ایجاد و توسعه بنگاه‌های اقتصادی کوچک و زود بازده است و از طرفی بانک‌ها با شرایط و سود نسبتاً مناسب، از آن محل، تسهیلات می‌دهند و همچنین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها برای اجرای طرح‌های درآمدزا وام اعطا می‌کند. در این مبحث ضمن تبیین نقش دهیاران در این زمینه، دستورالعمل مربوط به اخذ وام برای اجرای طرح‌های درآمدزا اشاره خواهد شد:

۱-۶-۱- نقش دهیاری‌ها در تهیه طرح‌های توجیهی: تهیه طرح توجیهی نیاز به متخصصان و کارشناسان اقتصادی، مالی، حقوقی و فنی و مهندسی دارد و طبیعی است که تهیه این طرح‌ها توسط یک کارشناس معمولی مشکل می‌باشد. با توجه به وظایف گسترده دهیاری‌ها، نوپا بودن این نهاد مدیریتی، کمبود کارشناسان خبره، کمبود منابع مالی و همچنین بدلیل کاهش تصدی‌گری امور اجرایی در دهیاری‌ها تهیه طرح‌های توجیهی درآمدزا توسط دهیاری‌ها انتظار بیهوده‌ای است. در درجه اول نقش مهمی که می‌توان برای دهیاران در تهیه طرح‌های توجیهی قائل شد، بستر سازی و فرهنگ سازی در روستاهای کشور و شناساندن اهمیت این طرح‌ها در توسعه اقتصادی و اجتماعی

خانوارهای روستایی می باشد. این مهم بدون آشنایی دهیاران با نحوه تهیه طرح های توجیه اقتصادی امکان پذیر نیست. در قوانین و مقررات مربوط به دهیاری ها (اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱) در زمینه تهیه ارائه طرح های توجیهی و ایجاد بنگاه های اقتصادی در روستاها به دهیاران محول نگردیده ولی در فصل دوم آن (وظایف) برخی مواد و بندهای مرتبط با راه اندازی طرح های اقتصادی و اشتغال می باشد که عبارتند از:

- کمک به شورا در خصوص بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی روستا و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی در زمینه های یاد شده و ارائه آن به مسئولان ذی ربط جهت اطلاع و برنامه ریزی و اقدام لازم.

- مشارکت و همکاری با شورا در جهت پیگیری اجرای طرح های عمرانی اختصاص یافته به روستا.  
- تشویق و ترغیب روستاییان به توسعه صنایع دستی و اهتمام به ترویج، توسعه و بازاریابی محصولات کشاورزی و دامی روستا.

- مساعدت و همکاری با کشاورزان در جهت معرفی محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی و صنایع دستی روستا در مراکز شهری و نمایشگاه های ذی ربط.

- شناسایی زمینه های اشتغال و مساعدت در جهت تأمین کار برای افراد جویای کار با همکاری دستگاه های ذی ربط.

ولی با توجه به نقش دهیاری ها در توسعه اقتصادی و اجتماعی روستاها، دهیاران می توانند با ارتقاء دانش و نگرش خود نسبت به مسائل اشتغال و کارآفرینی افراد توانمند و دارای ایده های اقتصادی را در جهت ایجاد بنگاه های تولیدی و خدماتی راهنمایی نمایند. بطور کلی نقش و وظایف دهیاران را در زمینه ایجاد و توسعه بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط و راه اندازی طرح های اقتصادی درآمدزا در نقاط روستایی به شرح زیر برشمرد:

- مطالعه طرح های بالادست و آگاهی از پتانسیل های اقتصادی روستایی تحت مدیریت خویش و تشویق مردم بویژه جوانان و دانش آموختگان برای استفاده از فرصت های شغلی.

- ایجاد ارتباط با مراکز و سازمان های حامی توسعه واحدهای تولیدی و خدماتی کوچک و تلاش برای جذب حمایت های مالی آنها.

- انجام مطالعات امکان سنجی (بصورت مقدماتی) جهت ایجاد واحدهای تولیدی و خدماتی در روستا.

- تشویق مردم و بویژه جوانان مستعد برای ایجاد بنگاه های اقتصادی و تعاونی های کوچک تولیدی.

- مشارکت در سرمایه گذاری برای ایجاد بنگاههای اقتصادی و طرح های تولیدی کشاورزی، صنعتی و خدماتی بودن تصدی گری.

- حمایت از توسعه صنایع دستی، مشاغل خانگی و اشتغال زنان و تشویق آنها برای فعالیت در این زمینه ها.

- ایجاد ساز و کارهای لازم برای بازاریابی و فروش محصولات تولیدی در روستا.

- ایجاد ارتباط با مراکز آموزشی مرتبط با کارآفرینی و اشتغال و معرفی افراد متقاضی راه اندازی بنگاه اقتصادی جهت شرکت در دوره های آموزشی و اخذ خدمات مشاوره ای.

- ایجاد تسهیلات لازم برای دانش آموزان روسایی جهت انجام کارهای پاره وقت و بازدید از مراکز تولیدی و برگزاری برنامه های ترویجی مرتبط با اشتغال.

۱-۶-۲- دستورالعمل پرداخت وام به دهیارها برای اجرای طرح های درآمدزا: در جهت نیل به خودکفایی دهیاری ها و کمک به اجرای طرح های درآمدزا، ایجاد فرصت های شغلی و رونق بخشی به اقتصاد روستا، دهیاری ها می توانند از منابع این دستورالعمل با همکاری و مشارکت بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی جهت سرمایه گذاری، بهره برداری نمایند. این دستورالعمل به شماره ۱۸۹۱/۱/۰۱ در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۴ توسط سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور به کلیه استانداری ها ابلاغ شده است.

ماده ۱- منابع این دستورالعمل به اجرای طرح های درآمدزایی اختصاص می یابد که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با وظائف قانونی دهیاری ها مرتبط بوده و دارای توجیه فنی و اقتصادی باشد. با توجه به تنوع شرایط اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی شهرستانها رعایت مزیت نسبی منطقه در فعالیتهای اقتصادی ضروری است. از جمله این طرح ها می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| ۱۵. تولید کمپوت، کنسرو و رب گوجه فرنگی   | ۱. کارخانجات آب معدنی            |
| ۱۶. کارگاههای روغن کشی و تصفیه آن        | ۲. تأسیسات پرورش ماهی            |
| ۱۷. کارخانجات پنبه پاک کنی               | ۳. صنایع دستی                    |
| ۱۸. واحدهای شالیکوبی                     | ۴. مجتمع های تفریحی گردشگری      |
| ۱۹. کارخانجات تولید جعبه و کارتون سازی   | ۵. صنایع تبدیلی و تکمیلی         |
| ۲۰. تولید کنسانتره، پوره و شربت میوه جات | ۶. کارگاههای موزائیک سازی        |
| ۲۱. کشتارگاه های دام و طیور              | ۷. سردخانه و کارخانه یخ سازی     |
| ۲۲. کارخانه چرم سازی                     | ۸. نانوائی های صنعتی             |
| ۲۳. پرورش گل و گیاه                      | ۹. کارگاه تولید شن و ماسه        |
| ۲۴. پرورش گیاهان دارویی و زینتی          | ۱۰. کارگاههای تولید تیرچه و بلوک |
| ۲۵. کارگاه بسته بندی                     | ۱۱. کارخانجات آسفالت             |
| ۲۶. کارگاه بوجاری                        | ۱۲. پرورش قارچ                   |
| ۲۷. کارگاه ریسندگی و بافندگی             | ۱۳. تأسیسات توزیع گاز مایع       |
| ۲۸. طرحهای متناسب با شرایط اقتصادی منطقه | ۱۴. دامداری و مرغداری صنعتی      |

طرح های پیشنهادی نباید موجب افزایش تصدی گری دهیاری ها شود و حداقل ۵۱ درصد سهام طرح ها توسط بخش خصوصی و یا سازمانهای عمومی غیردولتی، شهرداری ها، سازمانهای وابسته به شهرداری ها و دهیاری ها تأمین شود. بطوری که مدیریت اجراء و بهره برداری از طرح ها نیز به عهده آنها بوده و دهیاری ها تنها بعنوان سرمایه گذار در طرح های مذکور مشارکت کنند.

**تبصره ۵-** سهام شهرداری ها و دهیاری ها در این مشارکت نباید بیش از ۴۹ درصد باشد.

**ماده ۲-** میزان وام قابل پرداخت هر دهیاری بر اساس جدول شماره ۱ می باشد.

**تبصره ۱-** در صورت درخواست اجرای طرح مشترک توسط چند دهیاری، سهم هر دهیاری به مبلغ فوق اضافه می شود.

**تبصره ۲-** اولویت با پروژه ها و طرح های نیمه تمام دهیاری ها می باشد.

**ماده ۳-** پس از تصویب طرح، وام مورد درخواست در دو مرحله به شرح زیر پرداخت می شود:

**مرحله اول:** ۵۰ درصد پس از تصویب وام و عقد قرارداد وام با سازمان.

**مرحله دوم:** ۵۰ درصد پس از وصول گزارش جذب مرحله اول و هزینه کرد ۵۰ درصد سایر منابع تعهد شده توسط بخش خصوصی و سایر شرکاء.

**تبصره ۵-** در صورت ضرورت، کارشناسان سازمان شهرداری ها و دهیاری ها از طرح های در حال اجراء بازدید می کنند.

**ماده ۴-** معاونت امور عمرانی استانداری پس از بررسی تقاضای دریافت وام دهیاری ها و گزارش توجیهی مربوطه، در صورت تایید، حداکثر معادل ۱/۵ برابر سهمیه پیش بینی شده استان را با تکمیل و ارسال مدارک ذیل به سازمان شهرداری ها و دهیاری ها، تقاضا می نماید:

- ۱- شرح و مشخصات کامل طرح
- ۲- کاربرد وام و سایر منابع تأمین اعتبار
- ۳- مجوزهای مورد نیاز طرح از سازمانها و نهادهای ذی ربط
- ۴- تصویر قرارداد دهیاری با بخش خصوصی برای اجرای طرح و تعیین سهام هر یک از شرکاء
- ۵- تصویر بودجه مصوب دهیاری

**تبصره ۱-** سهم وام استانی که در مهلت مقرر برای اخذ وام درخواست ارائه نکنند یا کمتر از سقف استان درخواست نمایند، به نسبت و بر اساس طرح های ارسالی واحد شرایط، به سایر استانهای متقاضی تخصیص داده خواهد شد.

**تبصره ۲-** فرمهای ناقص و یا مخدوش مورد بررسی قرار نمی گیرد.

- ماده ۵-** به منظور بررسی و تایید طرح های واصله، «کار گروه وام دهیاری ها» در معاونت امور دهیاری ها تشکیل می گردد. اعضاء، این کار گروه عبارتند از:
- ۱- معاون امور دهیاری ها (رییس)
  - ۲- مدیرکل دفتر مطالعات و برنامه ریزی روستایی (دبیر)
  - ۳- مدیریت ذی ربط در حوزه معاونت
  - ۴- مدیرکل دفتر خدمات مالی
  - ۵- مدیرکل دفتر بودجه و طرح های اقتصادی
  - ۶- یک نفر از متخصصین امر سرمایه گذاری یا اقتصادی، ترجیحاً شاغل در استانداردها و سازمان شهرداری ها
  - ۷- نماینده بانک کشاورزی
- تبصره ۱-** بنا به موضوع مورد بررسی از دستگاه های ذی ربط جهت شرکت در کار گروه دعوت بعمل خواهد آمد.
- تبصره ۲-** کلیه امور مرتبط با دبیری کار گروه بر عهده دفتر مطالعات و برنامه ریزی روستایی می باشد.
- ماده ۶-** وام مصوب به موجب قرارداد منعقد شده با سازمان پرداخت می شود. فرم قرارداد توسط سازمان در چهار نسخه تهیه و پس از تصویب شورای اسلامی روستا به امضاء مسئول امور مالی دهیاری و دهیار رسیده و نهایتاً پس از تایید معاون امور عمرانی استانداری به سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور ارائه می شود. قرارداد پس از تایید نهایی، بین سازمان و دهیاری منعقد شده و مبلغ وام مستقیماً به حساب دهیاری واریز خواهد شد.
- ماده ۷-** اقساط و مدت بازپرداخت وام براساس جدول شماره ۱ تعیین می شود. بدیهی است متناسب با دوره بازگشت سرمایه و نوع فعالیت با تایید کار گروه تعداد اقساط و مدت بازپرداخت تعیین خواهد شد.
- ماده ۸-** دهیاری در هنگام دریافت وام، اسناد تعهدآور لازم جهت بازپرداخت اقساط به سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور ارائه می کند.
- ماده ۹-** تاریخ شروع بازپرداخت اقساط حداکثر شش ماه از تاریخ عقد قرارداد می باشد.
- تبصره-** مهلت پرداخت ۵۰ درصد مرحله دوم وام پس از سپری شدن نصف زمان بندی اجرای پروژه می باشد.

جدول مبلغ قابل پرداخت و نحوه بازپرداخت اقساط وام براساس بودجه دهیاری ها (ارقام به هزار ریال)

مبلغ قسط ماهانه		مبلغ وام قابل پرداخت		بودجه مصوب دهیاری	ردیف
مدت بازپرداخت ۴ ساله (۴۸ ماهه)		حداکثر	حداقل		
حداکثر	حداقل	حداکثر	حداقل		
۸۳۳۴	۴۱۶۶	۴۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰	تا ۲۰۰۰۰۰	۱
۲۰۸۳۴	۸۳۳۴	۱۰۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰	از ۲۰۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰	۲
۴۱۶۶۶	۲۰۸۳۴	۲۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	بیش از ۵۰۰۰۰۰	۳

## ۱-۷- ارزیابی برنامه های تدوین شده

### ۱-۷-۱- تعریف و ماهیت ارزیابی

ارزشیابی عبارت است از سنجش و داوری عملکرد برنامه ها و طرح ها با هدف ها و ضوابط و استانداردهای پیش بینی شده از قبل و شناخت و تحلیل آثار اقتصادی و اجتماعی اجرای این برنامه ها. ارزشیابی وسیله ای است برای سنجش کارآیی برنامه ها و فراهم کردن زمینه عقلایی برای برنامه ریزی های آتی. در نظام های پیشرفته سه نوع ارزشیابی به شرح ذیل مشخص و تفکیک شده اند: «ارزشیابی پیش از اجرا» عبارت است از مطالعه امکان سنجی که ارزشیابی پیشنهادها در زمینه برنامه ها و طرح های توسعه برای مشخص شدن مزایای نسبی هر یک از آنها است. این ارزشیابی پایه ای برای سیاستگذاری در پرتو معیارهای تثبیت شده از قبیل ارتباط آن با هدف های توسعه، امکان سنجی عملیاتی و مطالعات در زمینه هزینه - فایده را فراهم می آورد. «ارزشیابی ضمن اجرا» که عبارت است از بازنگری و بازبینی پیشرفت اجرای برنامه از طریق تطبیق نتایج واقعی با هدف های برنامه. این ارزشیابی برای نظارت عملیاتی و بازنگری و تعدیل تمام یا برخی از هدف های پیش بینی شده به کار می رود. ارزشیابی ضمن اجرا اطلاعات لازم را در اختیار مدیریت پروژه و سیاستگذاران قرار می دهد تا بتوانند پیشرفت طرح ها و پروژه ها را در جهت تحقق هدف های نهایی و کلی و پیش بینی شده ارزشیابی و با این اطلاعات در صورت لزوم از مسائلی که نیازمند تصمیم گیری و اقدامات اصلاحی است، تحلیلی نیز به مدیریت و سیاستگذاران ارائه کنند.

«ارزشیابی پس از اجرا» عبارت است از ارزشیابی اقدامات انجام شده. این ارزشیابی معلوم می دارد که آیا برنامه ها بر حسب تمام شاخص های کمی و کیفی به گونه ای هموار به سوی هدف های روان بوده است یا نه و امکانات بالقوه را برای رشد کشف و از آنها بهره برداری می کند. این ارزشیابی هر نوع نارسایی را که در تهیه برنامه و اجرای آن وجود داشته باشد آشکار می سازد، کارآیی و توانمندی دستگاه های برنامه ریزی را می سنجد و نتایج تجربه جدید را به عموم معرفی می کند و به آنها برای تهیه برنامه های بهتر یاری می رساند. در تعریف دیگر از ارزشیابی پس از اجرا آمده است، تحلیلی است که پس از انجام پروژه (یا پایان مرحله مشخصی از آن) در مورد آثار پروژه صورت می گیرد. ارزشیابی پس از اجرا اطلاعات لازم را برای برنامه ریزی و طراحی پروژه ها و طرح ها و برنامه های بعدی در اختیار سیاستگذاران قرار می دهد.

ارزشیابی و ارزیابی با یکدیگر متفاوت است. ارزیابی به معنی سنجش ارزش یک پروژه یا برنامه، پیش از تصویب و اجرای آن است و با ارزشمندی یک پروژه پیشنهادی پروژه یا برنامه، پیش از تصویب و اجرای آن است و با ارزشمندی یک پروژه پیشنهادی برای سرمایه گذاری ارتباط دارد. ارزیابی به



معنی امکان پذیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها به لحاظ اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی و یا سنجش گزینه‌ها و طراحی و برنامه ریزی از جنبه‌های مختلف و انتخاب گزینه مطلوب به کار می‌رود. با توجه به اینکه ارزشیابی به معنی سنجش ارزش یک پروژه در ضمن و یا پس از اجرای آن است، بنابراین گاهی اوقات ارزیابی و ارزشیابی پیش از اجرا بر هم منطبق هستند. همچنین از آنجا که ارزشیابی ضمن اجرا تقریباً معادل نظارت است، قلمرو ارزشیابی عملاً به مرحله و دوره پس از اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها محدود می‌شود.

هدف کلی ارزشیابی‌ها فراهم آوردن بازخوردی مفید برای ضمانت کنندگان یا حامیان، کمک کنندگان، گروه‌های دریافت کننده، کارگزاران، مدیران و مؤسسات دیگر است. مهم‌تر از همه هدف آن ارائه بازخورد است که در تصمیم‌گیری مؤثر است. در ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌ها جنبه‌های مختلفی قابل بررسی است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: عملی بودن، اثربخشی، سطح عملکرد، منابع، آثار برخوردی، عدم اطمینان، انطباق، اهمیت و معناداری و کارآیی.

در زمینه ارزشیابی راهبردهای مختلفی وجود دارد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- راهبردهای علمی - تجربی، دقت در بی‌طرفی و عینیت و اعتبار اطلاعات گردآوری شده تأکید می‌کند. مدل‌های مهم آن تحلیل هزینه - فایده، تحلیل هزینه مؤثر و طرح‌های تجربی و نیمه تجربی است.

نظارت بر طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در کشور بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی در مرکز و سطح استانها است. «دفتر نظارت و ارزیابی» در زیر مجموعه معاونت فنی این سازمان، به طور مستقیم نظارت بر اجرای کلیه طرح‌ها و پروژه‌هایی را که با استفاده از بودجه عمومی کشور اجرا می‌شود بر عهده دارد. وظیفه این دفتر تهیه گزارشهای نظارتی سالانه از طرح‌ها و پروژه‌های ملی و استانی کشور به تفکیک هر استان و ارائه آن به مسئولان و مدیران در سطح استان و کشور از جمله دستگاه اجرایی مربوط، هیئت دولت و نهایتاً رئیس جمهور است. در واقع هدف از نظارت، آگاهی مسئولان دستگاههای اجرایی نسبت به میزان و نحوه عملکرد عمرانی و موقعیت هر دستگاه اجرایی در بین دستگاه‌ها و نیز آشنا کردن دستگاه‌های ستادی با دورنمایی از چگونگی پیشرفت طرح‌های عمرانی است. در عملیات نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی و استانی، ابتدا مشخصات کلی پروژه‌های عمرانی به لحاظ میزان اعتبار و ابستگی به دستگاه اجرایی، نحوه اجرا (امانی، پیمانی) مشخص و سپس میزان تحقق و پیشرفت فیزیکی طرح‌ها و پروژه‌ها به تفکیک دستگاه اجرایی (پیش‌بینی شده و عملکرد)، طبقه بندی پروژه‌ها به لحاظ میزان پیشرفت فیزیکی، علل تاخیر احتمالی در اجرایی پروژه‌های

عمرانی (اعم از تاخیر در تهیه زمین، تاخیر در انجام مطالعه، ضعف دستگاه اجرایی، ضعف مشاور در طراحی، ضعف مشاور در نظارت فنی، ضعف پیمانکار، کمبود تدارکات و ماشین آلات، کمبود اعتبار و سایر علل) بر حسب دستگاه اجرایی و استان تعیین می شود و نهایتاً وضع مالی پروژه ها از نظر اعتبار مصوب، اعتبار هزینه شده و عملکرد مالی مشخص می شود. در فرایند نظارت بر طرح ها و پروژه های عمرانی کشور، عناصر و عوامل اصلی که در تأمین اطلاعات مورد نیاز مشارکت دارند عبارتند از:

- مسئول قسمت طرح های دستگاه های اجرایی یا رئیس دستگاه اجرایی مربوط.

- ناظران دستگاه های اجرایی.

- نمایندگان فرمانداری.

- ذیحسابی طرح های عمرانی استان.

کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، از طریق بازدیدهای موردی، گزارشات بازدید منطقه ای (طرح های عمرانی استان و شهرستان) و بخشی (پروژه های عمرانی دستگاه های اجرایی). فعالیت نظام نظارت با امضای موافقتنامه تهیه و اجرای طرح ها و پروژه ها شروع می شود، یکی از فرم های موافقتنامه، فرم شناسایی طرح خواهد بود که زمانبندی اجرای پروژه را مشخص می کند. اصولاً موافقتنامه اجرای طرح ها تا پایان خرداد ماه امضا و مبادله کار و نظارت بر طرح های عمرانی از اول تیر آغاز و اولین گزارش ناظر دستگاه اجرایی دریافت می شود. از آن پس هر دو ماه یکبار، گزارشات از ناظر دستگاه خواسته می شود.

نظارت بر طرح ها و پروژه های عمرانی توسعه روستایی نیز در چارچوب همین نظام نظارتی طرح ها و پروژه های عمرانی کشور صورت می گیرد و دارای نظام جداگانه ای ندارد.

البته این پروژه ها عمدتاً استانی است و مانند سایر طرح های استانی، کوچک، پراکنده و ابعاد سیاسی، اجتماعی و فرهنگی آنها مهم است.

۱-۷-۲- نظام ارزشیابی برنامه های توسعه روستایی کشور: فعالیت ارزشیابی در کشور با توجه به ماهیت تفکیک آن (ارزشیابی پس از اجرا یا پایانی) محدود و منحصر به ارزشیابی برنامه های پنج ساله توسعه ملی به تفکیک هر یک از بخش های برنامه ریزی است و در مورد طرح ها و پروژه ها، معمولاً چنین ارزشیابی انجام نمی شود.

ارزشیابی این برنامه ها معمولاً پس از اتمام دوره اجرایی آنها شروع می شود. البته در برخی موارد، گزارش عملکرد سالانه و یا دو سال اول هر برنامه با توجه به اهداف کمی آن، قبل از اختتام برنامه و در سال ها پایانی آن تهیه و ارائه می شود. ارزشیابی عملکرد برنامه ها توسط « دفتر نظارت و ارزیابی »

( معاونت فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) و به طور متمرکز در سطح ملی انجام می‌شود. از آنجا که عمران روستایی همواره یکی از فصول یا بخش‌های برنامه‌ریزی در برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور است، ارزشیابی برنامه‌های توسعه و عمران روستایی در همین چارچوب صورت می‌گیرد. معیارها و ضوابطی که در ارزشیابی عملکرد برنامه‌های پنج ساله توسعه از جمله در زمینه عمران روستایی تا کنون استفاده شده بسیار محدود است.

۱-۷-۳- **نارسایی‌های نظام نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی در کشور:** با توجه به ویژگی‌ها و وضع موجود نظام و ارزشیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه و از جمله توسعه روستایی در کشور، مهم‌ترین نارسایی‌های موجود در این نظام به شرح ذیل است:

- عدم مشارکت مردم و نهادهای عمومی و مردمی در فرآیند نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه یکی از مهم‌ترین این نارسایی‌هاست. در واقع، مردم و نهادهای مردمی همان‌طور که در مراحل تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های عمرانی و توسعه مشارکت ندارند، در فرآیند نظارت و ارزشیابی نیز نقشی ندارند. در حال حاضر نظارت و ارزشیابی در انحصار دولت و دستگاه‌های دولتی است، یعنی همان نهادها و مؤسساتی که در تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها نقش دارند، نظارت و ارزشیابی را نیز انجام می‌دهند. این وضع باعث عدم دقت فرآیند نظارت و ارزشیابی می‌شود و در ضمن باعث بی‌اعتمادی به نتایج می‌شود در حالی که امروزه بر لزوم مشارکت مردم در فرآیند نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه بسیار تاکید می‌شود و ارزشیابی مشارکتی در ادبیات برنامه‌ریزی و توسعه جایگاه ویژه‌ای دارد.
- نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه در کشور به شکل واقعی خود تقریباً امری فراموش شده است. نظارت در بهترین شرایط محدود به نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی و معیارهای اساسی و معنادار برای ارزیابی با موانع معرفتی، ساختاری و حقوقی متعددی مواجه است. در واقع معیارها و ضوابط مورد استفاده در نظارت و ارزشیابی بسیار محدود است و همه ابعاد مورد نظر را در بر نمی‌گیرد. «ارزشیابی تاثیر» که در آن تاثیرات اقتصادی و اجتماعی برنامه‌ها و طرح‌ها بر گروه‌های بهره‌بردار و متأثر از برنامه و طرح مورد بررسی قرار می‌گیرد، در نظام ارزشیابی کشور جایی ندارد.
- قلمرو ارزشیابی منحصر به برنامه‌های پنج ساله توسعه است، در حالی که این قلمرو باید به کلیه طرح‌ها و پروژه‌های توسعه از جمله در زمینه توسعه روستایی تعمیم یابد.

- ارزشیابی برنامه‌ها به طور متمرکز و در سطح ملی انجام می‌شود که تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه در سطح منطقه‌ای و محلی می‌تواند زمینه مشارکت سطوح منطقه‌ای و محلی را فراهم کند
- تأخیر در انجام بموقع ارزشیابی‌ها و مهم‌تر از آن عدم استفاده از نتایج ارزشیابی‌ها در بازنگری و اصلاح برنامه‌ها (به ویژه برنامه‌های بعدی) و نیز در اصلاح مدیریت کشور دیگر نارساییها در این زمینه است.
- به دلیل محدود شدن نظام برنامه‌ریزی طراحی شده در کشور به مرحله تهیه و تصویب برنامه‌ها، پس از سپری شدن مرحله تهیه و تصویب برنامه‌ها، فعالیت این نظام خاتمه می‌ابد. در حالی که با توجه به مفهوم واقعی نظام برنامه‌ریزی، این نظام باید در مراحل اجرا، نظارت و ارزشیابی نیز فعال باشد تا بتواند با تهیه بازخوردهای لازم اصلاحات ضروری را در برنامه‌ها اعمال نماید.
- به هر حال همان‌طور که در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی برنامه‌های توسعه روستایی نارسایی‌های اساسی وجود دارد، در زمینه نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه نیز این مشکل دیده می‌شود. وجوه نظام مناسب و کارآمد نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه از عوامل مؤثر در موفقیت برنامه‌ریزی توسعه است. با وجود نظام مناسب نظارت و ارزشیابی، ضعف و قوت طرح‌ها و برنامه‌ها مشخص می‌شود و می‌توان با بازنگری و اصلاحات لازم، موفقیت برنامه‌ریزیها را افزایش داد. متأسفانه به دلیل عدم ارزشیابی اساسی و واقعی برنامه‌های توسعه روستایی، قوت و ضعف برنامه‌ها و طرح‌های گذشته به درستی آشکار نشده است. به همین دلیل، نارسایی‌ها موجود در برنامه‌های گذشته، در برنامه‌های بعدی در مواردی تکرار شده است. با ارزشیابی دقیق و مناسب و بیطرفانه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه، زمینه برای تکامل برنامه‌های توسعه فراهم می‌شود. اینکه با وجود بیش از ۵۵ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه در کشور، هنوز هم نارسایی‌هایی در محتوای برنامه‌ها وجود دارد و در عمل نیز حجم منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف شده تناسبی با دستاوردها نداشته، متاثر از نارسایی نظام برنامه‌ریزی از جمله نظام نظارت ارزشیابی است.
- بازنگری اساسی در نظام نظارت و ارزیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه در کشور بسیار ضروری است. تمرکز زدایی در نظارت و ارزشیابی، مشارکت مردم در فرآیند نظارت و ارزشیابی، افزایش نقش مردم و سازمانهای غیردولتی در این فرآیند، متنوع ساختن معیارهای نظارت و ارزشیابی، گسترش قلمرو ارزشیابی به همه طرح‌ها و پروژه‌های توسعه روستایی در کشور، میتواند به ایجاد نظام مناسب و کارآمد نظارت و ارزشیابی کمک کند و زمینه موفقیت بیشتر برنامه‌ها و طرح‌های توسعه را فراهم کند.

## ۱-۸- چگونگی اجرای برنامه‌ریزی‌های به عمل آمده

بدون تردید برنامه‌ای قابل اجراست که با اصول و قواعد صحیح و با توجه به امکانات و اعتبارات محلی و دولتی و واقعیت‌های موجود هر محل تدوین شده باشد و از سوی دیگر مجری و مدیر مقتدر و توانمندی داشته باشد و علاوه بر آن هماهنگی و همدلی بین سه عنصر مردم، شورا یا دهیار و نهادهای دولتی به شکل قابل قبولی وجود داشته باشد. با این حال راهکارهای اجرایی برای تحقق توسعه روستایی در حوزه‌های مختلف اینگونه مطرح شده است.

۱-۸-۱- راهکارهای اجرایی: در راستای رویکرد جامع و راهبرد توسعه همه جانبه و پایدار روستایی، راهکارهای اجرایی پیشنهادی برای تحقق توسعه روستایی به تفکیک هر یک از حوزه‌های نهادی، سیاستگذاری، اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و فضایی کالبدی به شرح ذیل است:

### ۱-۸-۲- حوزه اجتماعی:

- ایجاد زمینه‌های شناخت مردمی با تقویت و تاکید بر بهره‌گیری از دانش بومی
- افزایش آگاهی مردم نسبت به حقوق اجتماعی خود
- تقویت گروه‌های کار و تشکلهای کوچک به ویژه زنان و جوانان
- ایجاد و تقویت گروه‌های تسهیل‌گر
- گسترش عدالت اجتماعی (درون نسلی)
- تقویت رسانه‌ها از جمله رسانه‌های مربوط به توسعه روستایی
- ایجاد و تقویت رویکرد مشارکتی و تحرک اجتماعی
- آموزش و ارتقای مهارت‌های آگاهی‌بخش
- تشکیل و تقویت نهادهای غیردولتی، تشکلهای مردمی و محلی برای مشارکت بیشتر در توسعه محلی به ویژه تشکلهای مربوط به زنان و جوانان.
- ایجاد ساختارها و برنامه‌های ترویجی مناسب برای گسترش اشتغال غیرکشاورزی در مناطق روستایی.
- افزایش کیفیت زندگی روستاییان.
- تقویت مشارکت تعاملی متکی بر سه عنصر مردم، نهادهای محلی و نهادهای دولتی.
- حوزه اقتصادی.
- افزایش نسبت و سهم فعالیت‌های غیرکشاورزی در نواحی روستایی.
- تحول و توسعه فرصت‌های شغلی و تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی.
- افزایش فرصت‌های دسترسی عادلانه به زمین و سایر منابع تولید.

- افزایش سرانه سرمایه‌گذاری و اعتبارات عمرانی در نواحی روستایی.
- تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و غیر دولتی در نواحی روستایی.
- ارتقای بهره‌وری از عوامل تولید و افزایش درآمد روستاییان.
- ایجاد و تقویت نهادهای مالی و اعتباری خرد محلی و غیر دولتی.
- حمایت مؤثر از تولیدکنندگان خرده‌پا و کوچک مقیاس.
- افزایش خوداتکایی اقتصادی در جوامع محلی روستایی.
- ایجاد و تقویت صنایع کوچک در نواحی روستایی.
- حمایت از نیروهای کارآفرین در روستاها.
- افزایش فرصت اشتغال برای بهره‌برداران بدون زمین در امور منابع طبیعی فعالیت‌های غیر کشاورزی.
- اصلاح و سازماندهی نظام مدیریت واحدهای بهره‌بردار.
- تقویت گردشگری روستایی.
- توسعه بازارهای محلی و هسته‌های بازارهای صادراتی برای مبادله محصولات کشاورزی و غیر کشاورزی.
- تحول در ساختارهای اقتصادی برای ترغیب مشارکت بخش غیردولتی و خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی.
- ۱-۸-۳- حوزه فضایی \_ کالبدی:**
- افزایش قدرت مردم در تأمین و بهره‌مندی از امکانات خدماتی مورد نیاز متناسب با نظام سلسله‌مراتب سکونت‌گاهی
- تنسيق نظام کاربری اراضی متناسب با ظرافتهای محیطی در نواحی روستایی.
- تجدید و تدقیق انواع نواحی روستایی.
- استمرار بهسازی کالبدی محیط‌های روستایی با رعایت ملاحظات اقتصادی \_ اجتماعی و بهره‌گیری از برنامه ریزی مشارکتی.
- تقویت شهرهای کوچک به منظور توسعه محلی و روستایی.
- اولویت‌بندی و تجهیز مراکز برتر روستایی به خدمات مورد نیاز.
- افزایش منطقی‌پذیری توزیع جمعیت و فعالیت به تناسب توانهای محیطی.
- ایمن‌سازی مسکن روستایی.
- کاهش و تعدیل شکافهای توسعه میان نواحی روستایی.

- افزایش فرصت‌های برابر برای جوامع شهری و روستایی در زمینه برخورداری از منابع و نتایج برنامه‌های توسعه.

#### ۱-۸-۴- حوزه زیست محیطی:

- تدوین قوانین و مقررات مناسب برای حفاظت از اراضی کشاورزی به منظور استمرار تولید.
- افزایش پایداری و حفاظت از منابع پایه تولید در مناطق آسیب‌پذیر روستایی.
- ایجاد و تقویت شبکه دفع فاضلاب و پسماندها در محیط‌های روستایی.
- حفظ، احیا و ظرفیت‌سازی در منابع پایه تولید روستایی.
- رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی توسعه روستایی.
- افزایش آگاهی مردم روستایی و نهادها و مدیریت محلی در زمینه محدودیت‌های محیطی.
- افزایش توانایی مردم و اجتماعات روستایی برای مقابله با مخاطرات طبیعی و کاهش دامنه آسیب‌پذیری.

- بهره‌گیری از فناوری‌های جدید و سازگار با مقتضیات محلی در نواحی روستایی.

- تلفیق اصول حفاظت استفاده از منابع پایه در برنامه‌های توسعه بخشی، فرابخشی محلی.

#### ۱-۸-۵- حوزه نهادی و سیاستگذاری:

- ایجاد تقویت شبکه‌های نهادی.
- ایجاد نظام فراگیر داده‌ها و اطلاعات روستایی.
- ایجاد و تقویت دسترسی جامعه روستایی به فناوری اطلاعات و ارتباطات.
- تدوین قوانین مناسب برای جلب نظر و تضمین مشارکت عمومی و جمعی.
- تفویض اختیار و تقویت مدیریت محلی به منظور مشارکت بیشتر در برنامه‌ریزی‌های توسعه محلی.
- تهیه و اجرای برنامه‌های محلی به منظور اصلاح و تکمیل سطوح مکانی نظام برنامه‌ریزی در کشور.
- تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی کشور زیر نظر ریاست جمهوری.
- تشکیل شورای عالی توسعه روستایی به عنوان عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در زمینه برنامه‌ریزی توسعه روستایی.
- تشکیل سازمان نظام مهندسی توسعه روستایی به عنوان نهاد نظارتی توسعه روستایی.
- تشکیل انجمن علمی توسعه روستایی.
- ایجاد رسته و گرایش برنامه‌ریزی توسعه روستایی در نظام فنی و اجرای کشور.

- تهیه و اجرای طرح‌های جامع محلی توسعه روستایی به منظور هماهنگی بخش‌ها و فعالیت‌ها در نواحی روستایی.

- تفکیک دقیق وظایف و مسئولیت‌های برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و محلی از یکدیگر به گونه‌ای که هر یک به ترتیب به عنوان برنامه‌های راهبردی، ساختاری و عملیاتی ( طرح‌ریزی) عمل کنند.

۱-۸-۶- توسعه روستایی در چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله: رهبر معظم انقلاب اسلامی با ابلاغ نهایی سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران به سران سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، افق روشنی ایران را در سال ۱۴۰۴ هجری شمسی ترسیم کردند. در این سند ویژگی‌های هشتگانه‌ای برای جامعه ایران در نظر گرفته شد. به همین منظور، سیاست‌های کلی در چهار بخش امور فرهنگی، امور اجتماعی - سیاسی و دفاعی امور اقتصادی و امور آمایش سرزمین محیط زیست و توسعه پایدار مشخص شد.

با توجه به ابلاغ سند نهایی، چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله به طور تفصیلی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهیه و تدوین شد. این چشم‌انداز در دوازده محور اساسی تهیه شد که پس از تعیین هدف‌ها و سیاست‌های محلی، الزامات و راهبردها در هر یک از این محورها مشخص شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲، ص ۱-۳۳). برخی از محورها، الزامات و راهبردهای این چشم‌انداز به طور مستقیم و غیرمستقیم به نواحی روستایی می‌پردازد که در واقع تعیین‌کننده چشم‌انداز این نواحی در افق ۲۰ ساله کشور است.

برای نمونه، در محور « توسعه مدیریت دولت» الزامات و راهبردهای تدوین شده که تحقق آنها می‌تواند از طریق اصلاح رفتار دولت، تمرکز زدایی و افزایش مشارکت مردمی، زمینه توسعه روستایی به ویژه بهبود مدیریت توسعه روستایی را فراهم سازد.



#### منابع و مأخذ:

- مطیعی لنگرودی، دکتر حسن، برنامه ریزی روستایی با تأکید بر ایران، انتشارات جهاددانشگاهی، مشهد ۱۳۸۲
- پاپلی یزدی، دکتر محمدحسین، نظریه های توسعه روستایی، انتشارات سمت ۱۳۸۱
- رضوانی، دکتر محمدرضا، مقدمه ای بر برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران انتشارات نشر قومس ۱۳۸۴
- مهندسان مشاور DHV از هلند، رهنمودهایی برای برنامه ریزی مراکز روستایی، سلسله انتشارات روستا و توسعه شماره ۲۳-۱۳۷۵، جلد ۲ وزارت جهادسازندگی
- کلانتری خلیل آباد، دکتر حسین، آشنایی با نحوه تهیه طرحهای توجیهی درآمدزا، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاددانشگاهی ۱۳۸۵
- آسایش، حسین، کارگاه برنامه ریزی روستایی، انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۴
- تک زارع، نسرین، راهنمای نگارش و ارائه پایان نامه، گزارش تحقیق و مقالات علمی، انتشارات نشر طبیب ۱۳۸۰
- ماهنامه دهیاری ها به شماره های ۳، ۱۰، ۱۱، ۱۴، ۱۷