

جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب اسلامی

مجتبی پالوج و سید محمدجعفر اصفهانی*

مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی

چکیده. این مطالعه باهدف بررسی جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران انجام شده است. روش استفاده شده در این مطالعه توصیفی - تحلیلی و در پی پاسخگویی به این سؤال است که جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب اسلامی چگونه بوده است. برای این منظور ابتدا برنامه‌های پنج‌ساله به‌صورت محتوایی بررسی و اهداف آن‌ها در زمینه توسعه روستایی احصا شدند و سپس با استفاده منابع آماری موجود و شاخص‌هایی که بر اساس نظرات کارشناسان انتخاب شده بودند، میزان تحقق این اهداف طی سال‌های اجرای برنامه‌های پنج‌ساله بررسی شدند. نتایج مطالعه نشان داد تلاش‌های انجام شده در طی برنامه‌های پنج‌ساله هر چند منجر به بهبود برخی از شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی مانند شکاف درآمد هزینه و افزایش تعداد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی در مناطق روستایی شده است؛ ولی مزایا و منافع توسعه بیشتر به شهرها اختصاص یافته و روستاییان از منافع توسعه کمتر بهره برده‌اند. شکاف درآمد و هزینه علی‌رغم بهبود در نقاط شهری و روستایی، در نواحی شهری بهبود بیشتری داشته است. بین سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۴۰۰ سهم جمعیت روستایی کشور به‌صورت میانگین سالانه ۰/۶ درصد کاهش داشته است که مهم‌ترین دلیل آن می‌تواند توجه کمتر به مناطق روستایی در برنامه‌های توسعه باشد. آسیب‌شناسی توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب نشان داد که این برنامه‌ها مبنای تئوری واحد نداشته، اهداف روشن و قابل‌سنجش را دنبال نمی‌کنند، بر انسان به عنوان محرک توسعه تأکید نداشته، ابزار و روش‌های پایش و نظارت بر شاخصه‌ای توسعه روستایی مشخص

* نویسنده‌ی عهده‌دار مکاتبات
دریافت: ۱۴۰۳/۱/۲۸، پذیرش: ۱۴۰۴/۹/۱۶.

نیست و در نهایت یک نهاد خاص که متولی توسعه روستایی باشد، مسئول اجرای این اهداف نمی‌باشد.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی، توسعه روستایی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، عدالت اجتماعی.

۱- مقدمه و بیان مسئله

توسعه پایدار سرزمین در گرو پایداری نظام روستایی به مثابه زیرنظام تشکیل‌دهنده نظام سرزمین است و پایداری فضاهای روستایی در ابعاد مختلف نقش مؤثری در توسعه منطقه‌ای و ملی دارد [۱۶]. نقش و جایگاه روستاها در فرایندهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در مقیاس محلی، منطقه‌ای، ملی، بین‌المللی و پیامدهای توسعه-نیافتگی مناطق روستایی چون فقر، نابرابری فزاینده، رشد سریع جمعیت و بیکاری موجب توجه جدی به توسعه روستایی و تقدم آن بر توسعه شهری شده است [۱۲]. از این‌رو توسعه روستایی به معنای ارتقای سطح رفاه و معیشت روستاییان همواره دغدغه اندیشمندان و سیاست‌گذاران توسعه بوده است [۸].

توسعه روستایی، فرایندی چندبعدی است که موضوع آن، بهبود و ارتقای کیفیت زندگی قشر فقیر و آسیب‌پذیر اجتماع روستایی است؛ فرایندی که با بهره‌گیری از سازوکارهایی چون برنامه‌ریزی، سازماندهی، تقویت خوداتکایی فردی و جمعی و ایجاد دگرگونی مناسب در ساختارهای ذهنی و اجتماعی روستاییان تلاش می‌کند در آنها قدرت، توان و اختیار بهره‌گیری از قابلیت‌ها و منابع در اختیارشان را تقویت کند تا به واسطه آن وضعیت موجودشان را به وضعیت مناسب و مطلوب‌تر تغییر دهند. تحقق چنین توسعه‌ای نیازمند دگرگونی در ساختارهای نهادی، فنی، شخصیتی و ارزشی است که به تغییرات اساسی در ساختار اجتماعی و ویژگی‌های شخصیتی روستاییان منجر می‌شود [۳۷].

توسعه نیازمند برنامه‌ریزی است و یکی از عوامل بسیار مهم در موفقیت برنامه‌ریزی توسعه، وجود نظام برنامه‌ریزی جامع و کارآمد است [۴]. برنامه ابزار توسعه است و هدف اصلی توسعه بهره‌مند ساختن انسان از مواهب مختلف، پرورش قابلیت انسان و گسترش امکانات او و رسیدن به کمال است. مفهوم واقعی بهره‌مندی نیز بهبودبخشیدن به کیفیت

زندگی و افزایش رفاه و آرامش افراد می‌باشد. هر جامعه‌ای برای رسیدن به پیشرفت و توسعه باید با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها و واقعیت‌ها و ارزش‌های آن جامعه و اهداف خویش راهبرد خاص خود را تبیین و طراحی نماید و بر آن اساس منابع را بسیج، راهبری، هدایت و مدیریت نماید چرا که الگوها و مدل‌های موجود خصوصیت جهان‌شمولی ندارند و نمی‌توان نسخه واحدی برای کشورهای با شرایط متفاوت پیچید [۲۷].

وضعیت موجود جامعه روستایی ایران نشان می‌دهد که این مناطق با پراکنش گسترده‌ای که دارند از امکانات طبیعی متفاوتی نیز برخوردار می‌باشد. از کل وسعت عرصه کشور حدود ۱۱ درصد به فعالیت‌های زراعی و باغی، ۷/۵ درصد به جنگل و ۵۴/۶ درصد به مراتع و بقیه نیز به مناطق بیابانی اختصاص دارد که مدیریت هر یک از آنها به نحوی با روستاها مرتبط می‌باشد. آمارها نشان می‌دهد که حدود ۸۵ درصد از اراضی زراعی در محیط‌های روستایی کشور قرار دارند و حدود نیمی از ظرفیت فوق در آبادی‌های کمتر از ۱۰۰ خانوار پراکنده شده‌اند؛ بنابراین توسعه آموزشی و فرهنگی روستاییان برای استفاده دانش مبنا از این منابع از جهات گوناگون، حایز اهمیت است و نتیجه آن به نفع توسعه ملی خواهد بود.

هر چند در طی سال‌های پس از پیروی انقلاب اسلامی توسعه روستایی محور اصلی تلاش برای توسعه بوده است؛ ولی رفاه کلی جوامع روستایی بهبود نداشته است. بر این اساس لازم است تا برنامه‌های اجرایی توسعه روستایی مجدداً بررسی شده و در صورت نیاز بازتعریف شوند. توجه به تجربیات، بررسی و ارزیابی ابعاد مختلف برنامه‌های توسعه می‌تواند برای تنظیم راهبرد نوین توسعه روستایی در برنامه‌های توسعه ملی در آینده مفید باشد. حداقل می‌توان، اهمیت موضوع را تبیین نموده و نقش توسعه روستایی را بیان کرد و در معرض افکار صاحب‌نظران، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان قرار داد و از این رهگذر به نهادهای فرهنگ توسعه روستایی در کشور کمک نمود و انتظار داشت در آینده به مناطق روستایی در چارچوب توسعه ملی، با نگرش برنامه‌ریزی یکپارچه و همه‌جانبه توسعه روستایی با ویژگی مشارکتی و پایداری توجه شود [۱۰].

۲- سابقه برنامه‌ریزی توسعه در ایران

ایران با ۷۰ سال سابقه برنامه‌ریزی از پیش‌گامان برنامه‌ریزی توسعه در جهان است. تفکر برنامه‌ریزی بر اساس یک برنامه مدون به دهه ۱۳۱۰ برمی‌گردد. در سال ۱۳۱۶ با طراحی شورای اقتصاد، اندیشه برنامه‌ریزی در ایران شکل گرفت. شورای اقتصاد در این سال برای طرح نقشه‌های اقتصادی بر اساس دو اصل بالابردن سطح زندگی و تعدیل در توزیع ثروت شکل می‌گیرد [۳۴].

با نظر هیئت عالی برنامه‌ریزی در سال ۱۳۲۵ شرکت مشاوره‌ای آمریکایی برنامه اول عمرانی کشور را برای ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۳ تدوین کرد. برنامه هفت‌ساله عمرانی (۱۳۳۴-۱۳۲۷) در بهمن‌ماه سال ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و این شرکت نسبت به تهیه برنامه‌های تفصیلی با انعقاد قراردادی با مؤسسه مشاورین ماورا بحار^۱ اقدام کرد. در اسفندماه ۱۳۳۴ قانون برنامه هفت‌ساله دوم (۱۳۳۴-۴۰) که یک برنامه عمرانی ۷ ساله بود به تصویب مجلس شورای ملی رسید و پس از آن برنامه‌های عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) و چهارم (۱۳۴۷-۵۲) و پنجم (۱۳۵۳-۵۶) تصویب و اجرا گردید و برنامه ششم نیز (۱۳۵۸-۶۴) با پیروزی انقلاب اسلامی به مرحله اجرا در نیامد. با توجه به پیروزی انقلاب اسلامی ایران اجرا نشد [۱۸].

پس از انقلاب اسلامی، اولین برنامه پنج‌ساله توسعه (۱۳۶۸-۷۲) به تصویب مجلس شورای اسلامی. برنامه‌های دوم توسعه در سال‌های (۱۳۷۴-۷۸)، سوم (۱۳۷۹-۸۳)، چهارم توسعه طی سال‌های (۱۳۸۴-۸۸)، پنجم توسعه (۱۳۹۰-۹۴) و برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) توسط مجلس به تصویب رسید.

از دهه ۳۰ نظام برنامه‌ریزی کشور همواره در تدوین اسناد توسعه‌ای کشور متأثر از تحولات فکری در جهان، نگرش‌های مختلف را مورد توجه قرار داده است. این تحول، در بعد از انقلاب از شدت بیشتری برخوردار بود. تعدیل ساختاری، توسعه پایدار، نهادگرایی و اقتصاد مقاومتی اندیشه‌هایی هستند که در تدوین برنامه‌های دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه اثرگذار بودند [۷]. محتوای تحلیل تمامی برنامه توسعه در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱- سابقه برنامه‌ریزی در ایران

مقاطع زمانی	عنوان برنامه	محتوای تحلیلی برنامه
قبل از ۱۳۱۶	بی‌برنامگی	تشکیل شورای اقتصاد و کمیسیون برنامه‌ریزی
۱۳۱۶-۲۷	تمهید مقدمات برنامه اول قبل از انقلاب اسلامی	فعالیت‌های عمرانی متکی به درآمدهای موردی
۱۳۲۷-۳۴	برنامه عمرانی اول کشور	برنامه‌ریزی بخشی
۱۳۳۴-۴۱	برنامه عمرانی دوم کشور	برنامه‌ریزی بخشی متکی بر منابع
۱۳۴۱-۴۶	برنامه عمرانی سوم کشور	برنامه‌ریزی بخشی متکی بر منابع خارجی
۱۳۴۶-۵۲	برنامه عمرانی چهارم کشور	برنامه‌ریزی بخشی متکی بر منابع
۱۳۵۲-۵۷	برنامه عمرانی پنجم کشور	بودجه‌ریزی به جای برنامه‌ریزی و متکی بر نفت
۱۳۵۷-۶۲	برنامه عمرانی ششم کشور	بودجه‌ریزی (مصادف شدن با پیروزی انقلاب و اجرانشدن آن)
۱۳۶۲-۶۸	برنامه اول جمهوری اسلامی ایران	به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید و اجرا نشد
۱۳۶۸-۷۳	برنامه اول توسعه	برنامه‌ریزی بودجه تحت عنوان برنامه‌ریزی توسعه
۱۳۷۴-۷۸	برنامه دوم توسعه	برنامه‌ریزی بودجه بخشی
۱۳۷۹-۸۳	برنامه سوم توسعه	برنامه‌ریزی بخشی، آزمایشی، پایدار و بودجه‌ریزی
۱۳۸۴-۸۸	برنامه چهارم توسعه	برنامه‌ریزی فرابخشی، بخشی و بودجه‌ریزی
۱۳۹۰-۹۴	برنامه پنجم توسعه	برنامه‌ریزی، تهیه بسته، تهیه برنامه عملیاتی
۱۳۹۶-۱۴۰۲	برنامه ششم ت	عدم انسجام، غلبه رویکرد اقتصادی در تعامل دولت با بخش‌های غیر دولتی

۳- روش تحقیق

تحقیق حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی - تحلیلی است. این پژوهش در سال ۱۴۰۲ انجام شده است و به منظور بررسی جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران ابتدا این برنامه‌های بررسی شده و مسائل مرتبط با حوزه روستایی و کشاورزی احصا شدند. در ادامه اهدافی که بیشترین تأکید بر آنها شده بود و در متون قوانین برنامه ۵ ساله پر تکرار بودند استخراج شد و با استفاده از نظر صاحب‌نظران و با توجه به آمارهای موجود، شاخص‌ها مناسب برای ارزیابی این اهداف

انتخاب شدند. سپس با استفاده از منابع آماری مانند مرکز آمار ایران روند این شاخص‌ها طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب مورد بررسی و تحلیل قرار گرفتند.

۴- بررسی مستندات توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله

در برنامه پنج‌ساله اول، عمده سیاست‌ها، معطوف به امر بازسازی ویرانه‌ها و احیاء ظرفیت‌های اقتصادی کشور بوده است. برنامه‌ریزی فضایی روستاها نیز تا حدودی مورد توجه دولت قرار گرفت. در برنامه اول توسعه شش کمیته کلان تحت هدایت عالی ستاد برنامه تشکیل شد که تعریف کمیته ویژه بررسی مسائل روستایی در زمره کمیته‌های کلان شش‌گانه بیان‌کننده توجه خاص دولت و نظام به روستاها بوده است. در این برنامه، عمران روستایی در فصول مختلف به طور جنبی مورد توجه قرار گرفت و اعتباری به مبلغ ۷۴/۵ میلیارد ریال در فصل امور اجتماعی به "عمران روستایی و نوسازی روستاها" تخصیص داده شد. در توزیع اعتبارات عمران شهری و روستایی از کل اعتبارات عمرانی پیشتازی شهر بر روستا خود را نشان داد [۲۶]. همچنین در این برنامه بر سازماندهی و مدیریت اقتصادی بخش‌های آب و کشاورزی و جلوگیری از خردشدن اراضی تأکید شده است. ایجاد تنوع در فرصت‌های شغلی و ارائه خدمات زیربنایی به مناطق روستایی و بخش‌های محروم از راهکارهایی است که در جهت نیل به توسعه روستایی در نظر گرفته شده است [۱۹]. دولت در برنامه اول توسعه بر روی دو الگوی بنیادی در توسعه روستایی تأکید نموده است: یک) تأکید بر راهبردهایی که موجب تغییرات مطلوب در ساختار تولیدی در اجتماعات روستایی می‌شوند. دو) افزایش تولید کشاورزی، ارتقا و بهبود معیارهای زندگی کشاورز و خانواده‌اش. الگوی اول از طریق بهبود در مالکیت زمین، اصلاحات ارضی، بهره‌وری از منابع طبیعی بالقوه و سایر فعالیت‌هایی که باید موجب ارتقا وضعیت اقتصادی - اجتماعی در مناطق روستایی شوند، پیگیری گردید و الگوی دوم مبتنی بر گسترش برنامه‌های نوین کشاورزی و به‌کارگیری تکنولوژی مناسب بود [۴].

توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در روستاها به عنوان یکی از اهداف برنامه دوم توسعه در نظر گرفته شد. در این برنامه دولت مکلف شد اعتباراتی برای امور زیربنایی روستا مانند راه، آب، برق و بهداشت هزینه نماید. همچنین به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و اقامت در روستا، بنیاد مسکن اسلامی موظف شده بود در پایان

برنامه نقشه تفکیکی وضع موجود روستاها را تهیه نماید. در این برنامه دولت موظف شد تا خدمات عمرانی روستایی و تخصیص منابع مربوطه را به نحوی سازمان دهد که با توجه به نظام سلسله‌مراتبی در ارائه خدمات زیربنایی، میزان برخورداری جمعیت مناطق روستایی کشور از راه مناسب روستایی و برق و بهسازی کالبدی محیط روستا به طور متوسط پانزده درصد و در زمینه دسترسی به آب آشامیدنی سالم ده درصد در سال پایان برنامه دوم نسبت به ابتدای برنامه افزایش یافته باشد. توسعه مشاغل غیرکشاورزی در محیط روستایی به منظور جذب مازاد نیروی کار روستایی و عشایری و همچنین افزایش درآمد روستاییان نیز از مواردی بود که در این برنامه به آن اشاره شده است. در برنامه دوم توسعه هر چند عمران و توسعه روستایی به عنوان یک فصل مستقل در اسناد برنامه جای گرفته بود ولی به علت تمرکز و توجه بر صنعتی‌شدن روستاها و گسترش صنایع دستی این امر ممکن نگردید. در طی سال‌های این برنامه اجرای قانون شوراها، اسلامی کشور باب جدیدی از سیاست‌های نهادی در شهرها و مناطق روستایی در راستای مدیریت محلی گشود.

تأکید برنامه سوم توسعه بر اصلاح ساختار بود که در اغلب موارد محقق نشد. اهداف برنامه سوم نسبت به برنامه‌های پیشین انسجام بیشتری در توجه به ابعاد اجتماعی روستاها و در نظر گرفتن تمهیداتی مانند زمینه‌سازی برای مشارکت مردم در فرایند توسعه داشت. مهم‌ترین مقوله در این برنامه ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم است. این ماده با هدف تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به بهبود معیشت روستاییان در برنامه گنجانده شده است و دولت را موظف کرده است برای رسیدن به این هدف نسبت به سازماندهی مجدد نقش و قلمرو وظایف و ارتباطات دستگاه‌های مرتبط با توسعه و عمران روستایی، حمایت از بخش خصوصی، توسعه اشتغال روستایی و سطح‌بندی فضاهای روستایی اقدام نماید. اقدامات این برنامه نیز بیشتر جنبه فیزیکی و کالبدی به خود گرفت و آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳۷ هرگز تصویب نشد.

برنامه چهارم توسعه، در زمینه توسعه روستایی، ایراد محتوایی و ساختاری اساسی داشت؛ به طوری که در لایحه، کماکان دیدگاه کلیشه‌ای کالبدی، فیزیکی، عمرانی و خدماتی به توسعه روستایی غلبه داشته و توسعه روستایی، به منزله شهری کردن نواحی روستایی در نظر گرفته شد. فرایند تدوین برنامه چهارم توسعه متأثر از آسیب‌شناسی نظام برنامه‌های قبلی صورت گرفت. در این برنامه دو سند مربوط به توسعه روستایی به تصویب رسید که

یکی بخشی و دیگری فرابخشی بود و در محتوای قانون برنامه چهارم مواد ۱۹ و ۲۰ با محوریت تعیین متولی توسعه روستایی و ارتقای شاخص‌های آن تعریف شد که این تولید به رغم تصویب قانون الزام به اجرای ماده ۱۹ برنامه چهارم، آنطورکه شایسته بود شکل نگرفت. با وجود الزام دولت به تعیین متولی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی ظرف سه ماه توسط مجلس شورای اسلامی و تأکید برای ایجاد ساختار فرابخشی برای مدیریت هماهنگ توسعه روستایی این امر محقق نشد و دیدگاه بخشی بر توسعه و مدیریت روستایی کشور باقی ماند.

در برنامه پنجم توسعه که مقرر شد مسائل مطمح نظر در قالب بسته‌های مشخص و تعریف شده تدوین شوند حسب الزام و اجبار و ضرورت خلأ وجود بسته‌ای تحت عنوان بسته توسعه روستایی از سوی وزارت جهاد کشاورزی به طور رسمی به ریاست‌جمهور پیشنهاد شد که موردتوجه قرار نگرفت. تلاش ادامه یافت تا اینکه به‌ویژه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی این برنامه وفق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، ضرورت تهیه بسته توسعه روستایی آشکار شد. هرچند این اقدام و تهیه بسته مرتبط دیر هنگام بود ولیکن فرصت مناسبی برای توجه به مقوله توسعه روستایی ایجاد نمود. قانون برنامه پنجم در فصل توسعه روستایی در ماده ۱۹۴ تکالیف مشخصی را برای ارتقای درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری پیش بینی نمود که در عمل تحقق نیافت و منویات این ماده در اکثر بندها مسکوت ماند [۲۹].

برنامه ششم توسعه، عمدتاً به بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی حاشیه شهرها تقلیل یافته و اقدام اثربخشی برای مهاجرت معکوس در این برنامه صورت نگرفت. فقدان راهبرد مشخص برای توسعه کارآفرینی و اشتغال پایدار و رقابت‌پذیر در نواحی روستایی و عشایری سبب شده است تا قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» باهدف ایجاد ۱۶۷ هزار شغل در مناطق روستایی طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹ نیز اثربخشی مناسبی نداشته باشد [۴۰].

۵- ارزیابی توسعه روستایی در طی سال‌های برنامه‌های پنج‌ساله پس از انقلاب

به منظور ارزیابی برنامه‌های توسعه باید ابتدا به مشخص کنیم که این برنامه‌ها به دنبال تحقق چه اهدافی بوده‌اند و آیا این اهداف محقق شده است یا نه. تنوع شغلی، نگهداشت جمعیت روستاها، تأمین عدالت اجتماعی، ایجاد تعادل منطقه‌ای، بهبود معیشت روستاییان و اصلاح ساختاری با ادبیات‌های متفاوتی در برنامه‌های توسعه تکرار شده و سیاست‌ها و خط و مشی‌هایی برای رسیدن به این اهداف در طی برنامه پیش‌بینی شده است. به منظور ارزیابی برنامه‌های توسعه باید بررسی کنیم که روند بهبود شاخص‌ها در طی اجرای برنامه‌های توسعه در این زمینه چگونه بوده است همچنین با توجه به تکرار واژه‌هایی چون عدالت اجتماعی و کاهش فاصله مناطق شهری و روستایی مقایسه روند این شاخص‌ها در مناطق شهری و روستایی نیز می‌تواند معیاری برای رسیدن به هدف مهم و پرتکرار باشد.

۵-۱- نگهداشت جمعیت روستایی

یکی از مهم‌ترین موضوع‌هایی که در اسناد بالادستی و قانون برنامه ششم توسعه موردتوجه سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران قرار گرفته، موضوع تثبیت جمعیت روستایی و عشایری و ترویج و تقویت مهاجرت معکوس به مفهوم مهاجرت از شهر به روستا و سکونت دائم در نواحی روستایی است. برای نمونه بند «۱۰» سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی، ۳۰/۰۲/۱۳۹۳ به موضوع حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی اذعان دارد.

نسبت جمعیت شهری به روستایی در طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۵ همواره افزایشی بوده است. سهم جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور سیر نزولی داشته و به ۲۶ درصد در سال ۱۳۹۵ و ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است بر این اساس به طور متوسط بین سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۴۰۰ سالانه ۶۰ درصد به سهم جمعیت روستایی کاسته شده است (جدول ۱)؛ درحالی‌که این سهم در سال ۱۳۳۵، معادل ۶۹ درصد بود. این

شواهد نشان می‌دهد برنامه‌ها توسعه توفیق‌چندانی در نگهداشت جمعیت روستایی نداشته‌اند.

جدول ۲- سهم جمعیت شهری و روستایی ایران طی سال‌های مختلف (درصد)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۵	۱۴۰۰
سهم جمعیت شهری	۵۴	۶۱	۶۸	۷۱	۷۴	۷۶
سهم جمعیت روستایی	۴۶	۳۹	۳۲	۲۹	۲۶	۲۴

(مأخذ: مرکز آمار ایران)

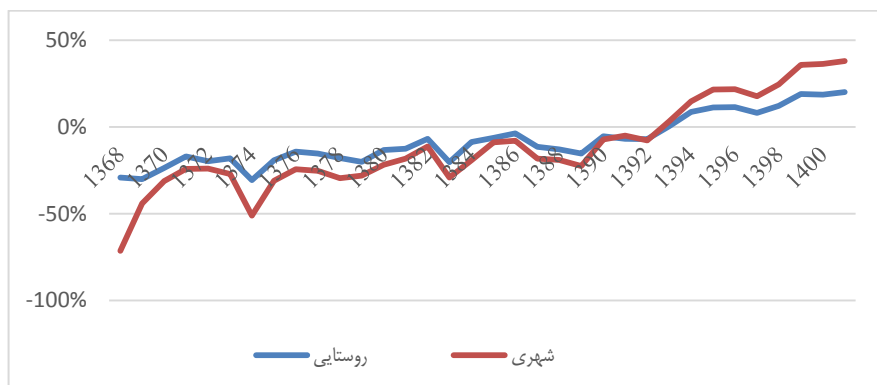
هر چند عواملی همچون تعاریف شهر و روستا در تقسیمات کشور و همچنین تبدیل شدن روستاها به شهر می‌تواند در خصوص این نسبت تأثیرگذار باشد؛ ولی تلاش برای تبدیل روستا به شهر نیز خود می‌تواند انعکاسی از توجه بیشتر سیاست‌گذاران به شهرها و تلاش ساکنان محلی برای عقب‌نماندن از قطار توسعه باشد. بر اساس آینده‌نگری سازمان ملل در سال ۲۰۳۰ میزان جمعیت شهری ایران به حدود ۸۰ درصد خواهد رسید که وضعیتی مشابه کشورهای توسعه‌یافته خواهد بود [۴۱]. مطابق برآوردها، سهم جمعیت روستایی در افق ۱۴۱۵ به حدود ۱۹ درصد و در سال ۲۰۵۰ میلادی (۱۴۲۹ شمسی) به عدد بسیار نگران‌کننده ۱۶ درصد خواهد رسید. همچنین طبق پیش‌بینی سازمان ملل، ایران در رتبه دهم جهانی از نظر کاهش جمعیت روستایی در افق ۲۰۵۰ قرار خواهد گرفت. علاوه بر این، در حال حاضر، بخش قابل‌توجهی از روستاهای کشور، به سکونتگاه‌های مصرف‌گرا، شیک و شهری مبدل شده‌اند و روستاییان در مواردی، حتی گوشت، نان و گندم خود را از شهرها تأمین می‌کنند. بر اساس سرشماری ۱۳۹۵، متوسط تعداد اعضای یک خانوار روستایی (۳/۴ نفر)، تقریباً معادل با متوسط تعداد اعضای یک خانوار شهری (۳/۳ نفر) بوده است. این شواهد نشان می‌دهد زیرساخت‌های تولید در کشور وضعیت خوبی ندارند و امنیت غذایی کشور در معرض تهدید جدی قرار دارد.

۲-۵- بهبود معیشت خانوار

در دهه‌های اخیر، کاهش فقر و افزایش سطح رفاه خانوارها به یکی از مباحث مهم توسعه اقتصادی کشورها تبدیل شده است، به‌طوری‌که فقرزدایی و بهبود سطح رفاه افراد در

جامعه شرط لازم برای رشد اقتصادی محسوب می‌شود [۳۶]. ارتقا سطح درآمد روستاییان نیز موضوعی بوده است که در برنامه‌های مختلف توسعه به آن اشاره شده است. با توجه به اصول ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی ایران، یکی از اهداف آرمانی جمهوری اسلامی، مقابله با فقر و نابرابری اقتصادی و اجتماعی در کشور است. طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۲ خط فقر در خانوارهای روستایی ایران به طور متوسط ۲۱/۳ درصد رشد کرده است؛ لیکن میزان و اندازه فقر در روستاها روند نزولی داشته است و شکاف فقر و شدت آن کاهش یافته است؛ بنابراین، عملکرد دولت در کاهش فقر نسبی طی پنج برنامه توسعه اقتصادی نسبتاً موفقیت‌آمیز بوده است. البته علی‌رغم بهبود نسبی رفاه در سطح روستاها، هنوز روستائیان کشور با معضل بیکاری، پایین بودن سطح زندگی نسبت به مناطق شهری، عدم دسترسی آسان به مراکز بهداشت و درمان و مشکلات زندگی در مناطق روستایی مواجه هستند [۳۶].

شکاف درآمد هزینه خانوارهای شهری و روستایی نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۱ این شاخص بهبود داشته است و اختلاف درآمد و هزینه به مرور افزایش یافته است؛ ولی در مناطق شهری این شاخص بهبود بیشتری داشته است (شکل ۳). این شواهد نشان می‌دهد سهم بیشتری از منافع توسعه نصیب جوامع شهری شده است.

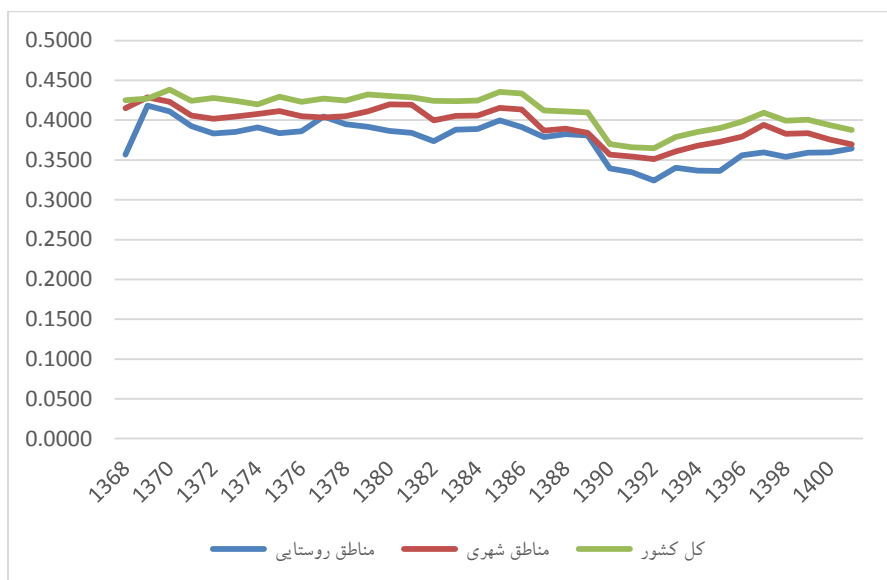


شکل ۱- شکاف درآمد و هزینه خانوار شهری و روستایی، (مأخذ: مرکز آمار ایران)

۵-۳- توزیع درآمد و عدالت اجتماعی

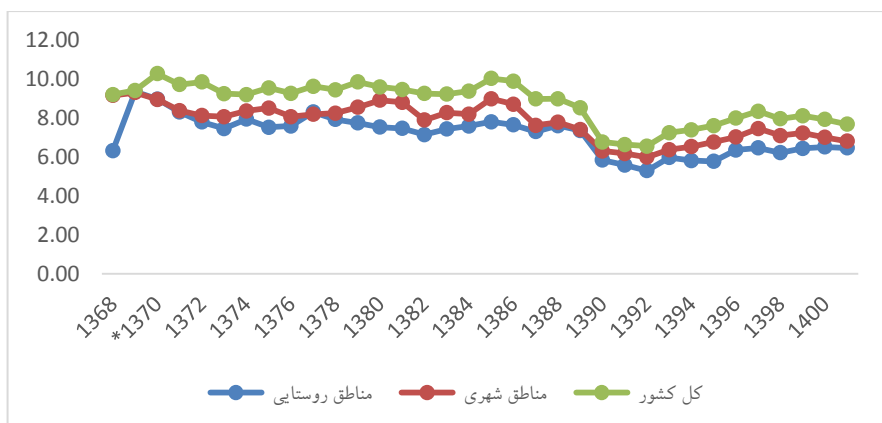
امروزه رفاه اجتماعی هسته مرکزی توسعه اجتماعی را شکل می‌دهد [۴۲]. به طور خلاصه باید گفت که رفاه اجتماعی مجموعه شرایطی است که در آن مسائل اجتماعی کنترل، نیازهای اساسی و فرصت‌های اجتماعی برابر لحاظ شده است، و نهایتاً مجموعه این شرایط رضایت اجتماعی را در پی داشته باشد. بنابراین رفاه اجتماعی صرفاً یک فعالیت و خدمت نیست بلکه از جنس شرایط و حالت می‌باشد. برنامه‌های رفاه اجتماعی به دلیل عدم پیروی از رویکرد توسعه پایدار و فقدان برنامه‌ریزی هدفمندی همچون توانمندسازی اجتماعات روستایی نتوانسته است از میزان فقر و نابرابری در این اجتماعات بکاهد. برنامه‌های توسعه روستایی نیز فاقد الگوی توسعه همه‌جانبه و پایدار می‌باشد، چرا که اغلب برنامه‌هایی که در مناطق روستایی به اجرا درآمده‌اند صرفاً در حوزه اقتصادی (کشاورزی) و زیرساختی هستند و هیچ برنامه‌ای به منظور توسعه اجتماعی و فرهنگی مشاهده نمی‌شود؛ اگر چه برنامه‌های توسعه کشاورزی نیز به هدف مطلوبی دست نیافته است [۱۳].

شاخص ضریب جینی نواحی شهری و روستایی نیز نشان می‌دهد که پس از سال نود توزیع درآمد در مناطق روستایی نابرابرتر شده است و به مرز مناطق شهری رسیده است. همچنین این شاخص در مناطق روستایی پس از سال‌های ۱۳۹۲ روند افزایشی داشته است که نشان دهنده توزیع نابرابر درآمد در این مناطق می‌باشد (شکل ۲). همچنین مشاهده می‌شود پس سال ۱۳۹۷ علیرغم کاهش ضریب جینی در مناطق شهری و کل کشور، در مناطق روستایی شاخص ضریب جینی روند افزایشی داشته است و از ۰/۳۶۰ به ۰/۳۶۴ در سال ۱۴۰۰ رسیده است. در همین بازه شاخص ضریب جینی در مناطق شهری از ۰/۳۹۴ به ۰/۳۶۰ کاهش یافته است.



شکل ۲- شاخص ضریب جینی در مناطق شهری و روستایی، (مأخذ: مرکز آمار ایران)

یکی از ابزارهای دیگر برای بررسی توزیع امکانات معیشتی بین گروه‌های گوناگون جامعه، بررسی سهم این گروه‌ها از هزینه یا درآمدها است. برای این منظور از ضریب نابرابری هزینه یا نسبت هزینه بیست درصد پرهزینه‌ترین به بیست درصد کم‌هزینه‌ترین جمعیت در جوامع شهری و روستایی استفاده شده است.



شکل ۳- ضریب نابرابری هزینه در جوامع شهری و روستایی (مأخذ: مرکز آمار ایران)

بررسی روند نسبت هزینه بیست درصد پرهزینه‌ترین به کم‌هزینه‌ترین جمعیت نشان می‌دهد که این روند طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۰ در مناطق شهری و روستایی کاهش یافته است. این شاخص در مناطق روستایی طی سال‌های ۱۳۶۹ تا ۷۳ و ۱۳۸۸ تا ۹۲ با شیب تندتری کاهش داشته است (شکل ۳).

۵-۴- تأمین اجتماعی

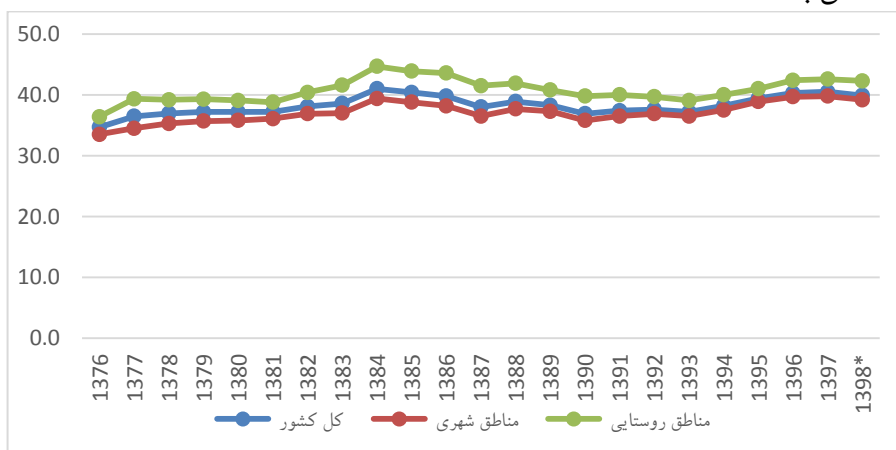
پس از انقلاب اسلامی به موجب اصول ۲، ۲۱، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی مجموعه اصول و معیارهای تأمین اجتماعی در قالب اقدامات مختلف توسط نهادهای ذیربط از طریق سه راهبرد کلی حمایتی، بیمه‌ای و امدادی در سه لایه مساعدتهای اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان مورد توجه قرار گرفت [۲۲]. در خصوص تأمین اجتماعی که یکی از دیگر اهداف برنامه‌های توسعه روستایی پس از انقلاب می‌باشد باید توجه داشت که با توجه به تفاوت ماهیتی اقتصاد روستا و بافت فرهنگی و اجتماعی آن، استفاده از رویکردها، سیاست‌ها و ضوابطی که برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانجات شهری مصوب شده است در محیط روستایی امکان‌پذیر نیست. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به استناد بند «د» ماده (۳) تبصره ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل شد که هر ساله اعتبارات مشخصی در قوانین بودجه به این صندوق اختصاص میابد تا با استفاده از آن جامعه هدف خود را هر بهتر و بیشتر تحت پوشش قرار دهد. شواهد حاکی از آن است که این صندوق با وجود انواع حمایت‌ها به دلایل مختلف از جمله مدیریت ضعیف و رویکردهای نامناسب عملاً موفقیت لازم را در این عرصه نداشته است. هر چند تعداد بیمه شده فعال این صندوق از حدود ۱۶۸ هزار نفر در سال ۱۳۸۴ به حدود یک میلیون و ۳۸۰ هزار نفر در سال ۱۴۰۰ رسیده است (جدول ۳)؛ ولی در صورتی که کشاورزان و روستاییان مشمول بیمه تأمین اجتماعی (بالای ۱۸ سال) را در نظر بگیریم متأسفانه باید گفت که درصد کمی از هدف تشکیل این صندوق محقق شده است.

جدول ۳- تعداد بیمه شدگان فعال صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر کشور

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
بیمه شده فعال	۱۶۸۶۱۱	۲۹۹۶۱۴	۵۰۹۶۲۱	۵۳۸۱۲۸	۵۳۳۷۳۷	۵۴۳۴۲۲	۶۱۵۳۳۴	۶۳۹۶۲۲
سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
بیمه شده فعال	۷۱۲۳۶۲	۸۸۵۹۳۸	۷۷۵۲۶۳	۸۲۹۶۱۲	۹۶۱۰۰۳	۱۰۳۰۱۳۰	۱۱۶۹۰۹۵	۱۳۷۹۰۹۵

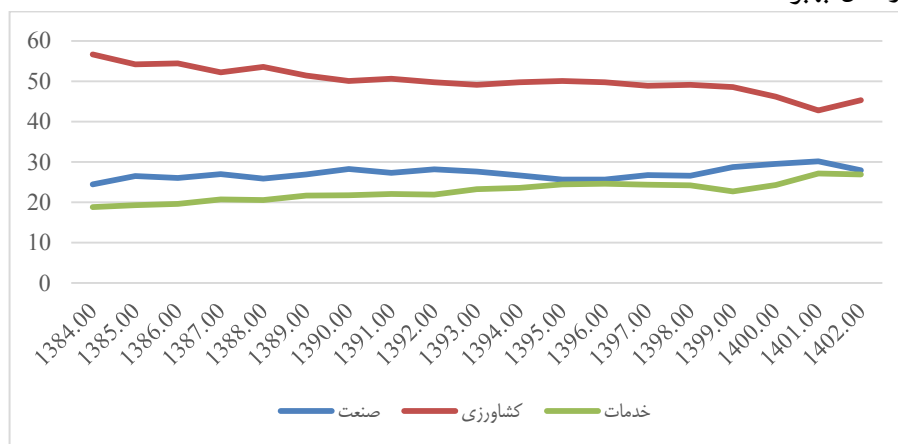
۵-۵- ایجاد اشتغال و تنوع شغلی

نرخ مشارکت اقتصادی می‌تواند شاخصی بر میزان فرصت‌های شغلی ایجاد شده در مناطق شهری و روستایی باشد. طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۸ نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ده ساله و بیشتر در جوامع شهری ۷۵٪ و در جوامع روستایی ۶ درصد افزایش یافته است (شکل ۴). مشارکت در فعالیت‌های کشاورزی، توسعه و رونق گردشگری روستایی و توسعه مشاغل خدماتی می‌تواند از عوامل مشارکت بیشتر جوامع روستایی در فعالیتهای اقتصادی باشد.



شکل ۴- نرخ مشارکت اقتصادی در جوامع شهری و روستایی، (مأخذ: مرکز آمار ایران)

روند اشتغال جوامع روستایی در بخش‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۲ سهم بخش کشاورزی ۱۱ درصد کاهش داشته است و سهم بخش‌های خدمات و صنعت به ترتیب ۸ و ۳ درصد افزایش داشته است (شکل ۵). این روند نشان می‌دهد که توسعه مشاغل خدماتی از جمله گردشگری روستایی با شیب ملایمی در حال بهبود است.



شکل ۵- سهم بخش‌های اقتصادی در اشتغال جوامع روستایی، (مأخذ: مرکز آمار ایران)

۶- آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه روستایی پس از انقلاب اسلامی

امروزه بر همه متخصصان، کارشناسان، مدیران و سیاست‌گذاران حوزه توسعه روستایی، مبرهن است که مقوله توسعه روستایی و عشایری با مشکلات عدیده‌ای در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی روبرو است. تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، از بین رفتن زیرساخت‌های تولید در نواحی روستایی و عشایری به عنوان کانون‌های اصلی تولید محصولات کشاورزی و فرآورده‌های آنها، تخلیه جمعیتی روستاها و مهاجرت گسترده به شهرها، تبدیل شدن تدریجی سکونتگاه‌های روستایی و عشایری به اقامتگاه‌های غیرمولد و تفریحی، زمین‌خواری و گسترش خانه‌های دوم شهرنشینان متمول، برابر شدن تقریبی متوسط بُعد خانوارهای روستایی (۴.۳) با متوسط بُعد خانوارهای شهری (۳.۳) در سال ۱۳۹۵ و غیره، شواهدی بر مدعای مذکور هستند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶).

پس از انقلاب برنامه‌های توسعه سیاست‌نوسازی و بازسازی را دنبال کردند و دولت نقش سیاست‌گذار، مجری و ناظر سیاست توسعه را عهده‌دار بود. علت اصلی عدم حصول موفقیت در این برنامه‌ها عدم درک الزامات توسعه است (مصلی نژاد ۱۳۸۴). در حوزه تئوریک، نبود ویژگی بومی و تحت‌تأثیر قرارگرفتن از رویکردهای توسعه نهادهای مجامع پولی و مالی بین‌المللی از آسیب‌های جدی می‌باشد. بنابراین فقدان تئوری یا توسل به تئوری‌های متفاوت در برنامه‌ریزی کلان جامعه، حکایت از عدم اتکا نظام اجتماعی به یک روش‌شناسی علمی دارد. برنامه اول دارای چهارچوب نظری خاصی است که در برخی موارد مشابه و در برخی موارد، مغایر برنامه‌های تعدیل است. در هدف‌گذاری و سیاست‌گذاری، یک دیدگاه بر پایه «نظریات نئوکلاسیکی تعدیل اقتصادی» و کاهش نقش دولت و دیدگاه دیگر بر پایه «نظریات آرمان‌گرایانه توسعه اقتصادی» عمل نموده است [۲۵].

دسته‌ای از سیاست‌ها با محوریت استراتژی جایگزینی واردات و دسته‌ای دیگر با محوریت استراتژی توسعه صادرات طراحی شده است. در برنامه دوم سیاست خصوصی‌سازی و جلب مشارکت مردم در امور اقتصادی بر ایجاد فضای رقابتی و تولید و توزیع اطلاعات تأکید کرده است. در برنامه سوم استراتژی توسعه صنعتی با رویکرد برون‌گرا و جهش صادراتی از جمله سیاست‌های کلی مطرح شده بود [۲۱]. این برنامه محورهای بنیادی مدیریت دولتی نوین را هدف قرار داده است: منطقی‌کردن اندازه دولت و تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی‌گری، اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت اهداف اصلی این برنامه قلمداد می‌شدند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲). مأموریت اصلی برنامه چهارم، رشد پایدار اقتصادی دانایی محور بود. روح حاکم بر برنامه مبتنی بر رفع انحصار، بسط رقابت و استقرار حاکمیت مکانیسم بازار از نوع کلاسیکی می‌باشد، (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲) و مجموعه‌ای از ایده‌آل‌های بعضاً ناسازگار با استفاده از تئوری و مدل رشد کلاسیکی است که در آن توجهی به انسان به عنوان موتور محرکه توسعه نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۸۲). در برنامه پنجم توجه به مهندسی فرهنگی، توجه به امر علمی و فناوری به‌ویژه ارتقای علوم انسانی، اصلاح نظام اداری و قضایی، رشد مناسب اقتصادی و گسترش عدالت اجتماعی از جمله سیاست‌های کلی برنامه بود این برنامه به دنبال طراحی الگوی توسعه اسلامی - ایرانی برای برنامه‌های بعدی است (قانون برنامه پنجم، ۱۳۹۰).

کلی بودن اهداف و نبود تعریف روشن جامع و علمی از توسعه از چالش‌های محتوایی تدوین برنامه در ایران هستند. از جمله چالش‌های دیگری که به فرایند تهیه و تدوین برنامه در کشور مربوط می‌شود می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تمرکز بالا در نظام برنامه‌ریزی، کافی نبودن ظرفیت و توان کارشناسی برای برنامه‌ریزی و عدم هماهنگی بین نهادهایی که سیاست‌های کلان اقتصادی را در بالاترین سطح طرح‌ریزی می‌کنند. در حوزه اجرا نیز فقدان نقشه آمایش سرزمین، وابستگی به درآمدهای نفتی و ضعف نظام مالیاتی، حضور پررنگ دولت در اقتصاد و مدیریت توسعه، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی از چالش‌هایی هستند که نظام برنامه‌ریزی کشور با آن مواجه است [۱۴]؛ غلامی نتاج امیری ۱۳۸۵؛ [۱۷]. ضمن اینکه نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه امری مغفول است [۳].

یکی دیگر از مشکلات مهم توسعه روستایی نبود یک متولی واحد و مشخص در این خصوص می‌باشد. در دهه اخیر تلاش زیادی برای حل مشکل متولی توسعه و عمران روستایی از طریق قانون‌گذاری انجام شده است. در ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم توسعه، قانون الزام دولت به توسعه متوازن روستایی و ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه شده است. علی‌رغم این تلاش‌ها، متأسفانه به دلیل بسنده کردن به قوانین و عدم تشریح سازوکارها و ابزارهای مناسب و عدم تعریف وظایف و نحوه هماهنگی بین متولی اصلی و سایر دستگاه‌ها و نیز نحوه ارتقای جایگاه روستاها و مناطق عشایری نتایج مناسبی در بر نداشته است. با توجه به مطالب بیان شده در این قسمت، مهم‌ترین چالش‌ها و آسیب‌هایی که توسعه روستایی در نظام برنامه‌ریزی‌های پس از انقلاب اسلامی با آن مواجه شده است در شکل ۶ نشان داده شده است.



شکل ۶- آسیب‌های مهم برنامه‌های توسعه روستایی پس از انقلاب اسلامی

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب اسلامی می‌توان چنین بیان کرد که دولت در تدوین سیاست‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی طی شش برنامه، برای توسعه انسانی پایدار که شامل تغییرات متوالی و مستمر در به دست آوردن الگوهای یک زندگی مطلوب به مفهوم حق توسعه‌یافتگی و زندگی شرافتمندانه برای تمام افراد یک منطقه یا کشور با در نظر گرفتن استعدادهای بالقوه افراد و مکان‌های زیست آن است تلاش انجام داده است و تا حدود زیادی هم موفق بوده است و لیکن این توسعه و مزایا و منافع آن بیشتر به مکان‌هایی اختصاص یافته است که شهر تعریف می‌شوند و روستاییان از منافع توسعه کمتر بهره برده‌اند.

بر اساس مطالعه ابو نوری و همکاران (۱۳۹۲) حدود ۴۸٪ از نابرابری کل کشور ناشی از نابرابری درون‌گروهی (مناطق شهری و روستایی) است. شکاف درآمد هزینه خانوار

شهری نسبت به خانوار روستایی طی سال‌های برنامه بهبود بیشتری داشته است. ضریب جینی در مناطق روستایی طی سال‌های ۹۲ تا ۱۴۰۱ بدتر شده است. بررسی روند هزینه دو دهک بالا به دو دهک پایین جامعه شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که علی‌رغم بهبود این شاخص در کل کشور و در مناطق شهری، این نسبت در مناطق روستایی بدتر شده است و از ۶/۳۲ در سال ۱۳۶۸ به ۴۷۰/۶ در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است که نشان دهنده توجه کمتر به مناطق روستایی است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که توجه به برنامه‌های بخشی موجب شده است، روستا و اهمیت توسعه روستایی عموماً در برنامه‌ها به طور شایسته و بایسته مورد توجه قرار نگیرد و ظرفیت این مناطق از دید برنامه‌ریزان پنهان بماند. عدم توجه مناسب به روستا در برنامه‌ها به نوبه خود موجب پیامدهای نامناسبی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شد. روستا از منافع توسعه ملی بهره کمی برد، شکاف و اختلاف شهر و روستا بیشتر شد و روستا مقهور شهر و تفکر برنامه‌ریزی شهر محوری و خدمات محوری و مصرف‌گرایی شد، تلاش ذی‌نفوذان نیز تبدیل روستا به شهر بود. حاصل و نتیجه این تفکر و نفوذ، علاوه بر انزوای روستا، مهاجرت روستایی، حاشیه‌نشینی و دیگر مشکلات شهری و ملی به‌ویژه از ابعاد اجتماعی است و اینکه تولید محوری در روستا تحت الشعاع این تفکرات و رویکردها قرار گرفت. مهاجرت‌های بی‌رویه روستا - شهری، نقش اساسی در کاهش جمعیت روستایی و عشایر کشور و سالخوردگی آن دارد. اصلی‌ترین عامل مهاجرت‌های مذکور در مجموع، شکاف درآمدی بالا بین نواحی روستایی و عشایری با مناطق شهری و فقدان فرصت‌های شغلی متنوع در نواحی مذکور است. این روند بر خلاف جایگاه اساسی بخش کشاورزی و نواحی روستایی در تحقق توسعه پایدار کشور ارزیابی می‌شود [۴۰].

با وجود نابرابری‌های شکل‌گرفته بین مناطق شهری و روستایی باید گفت که صرف بهبود وضعیت درآمدی نمی‌توان انتظار کاهش مهاجرت روستایی به شهر را داشت. تجمع و تمرکز امکانات در مناطق شهری و وجود فرصت‌های بیشتر اشتغال و کسب درآمد در مناطق شهری، در نهایت خانوار روستایی به‌ویژه جوانان روستا که ریسک‌پذیری بالاتری دارند را، به مناطق شهری می‌کشاند. با رشد فزاینده ارتباطات و مناسبات روستایی - شهری در کشورهای در حال توسعه، روستاییان ضمن مقایسه وضعیت زندگی خود با دیگر افراد جامعه به‌ویژه جوامع شهری، برای کسب رفاه بیشتر اقدام به مهاجرت می‌کنند [۵]. مطالعه غبیشاوی و همکاران [۲۴] نیز نشان داده است که رشد اقتصادی منجر به بهبود

عدالت و توزیع درآمد در جوامع روستایی نشده است. از طرف دیگر وجود رابطه معنی‌دار ارزش‌افزوده بخش کشاورزی با مهاجرت نشان از آن دارد که اگر وضعیت درآمدی خانوار روستایی و به طور مشخص کشاورزان بهبود یابد، درعین حال امکانات بهداشتی و درمانی و تحصیلی مناسبی وجود نداشته باشد، در نهایت منجر به مهاجرت می‌گردد. برای این منظور لازم است افزایش تولید و اشتغال در مناطق روستایی با جذب سرمایه و منابع مالی در راستای ایجاد صنایع تبدیلی بخش کشاورزی و گردشگری روستایی و بوم‌گردی و ایجاد روستاهای کارآفرین در اولویت برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران قرار گیرد [۳۸].

این مسائل ضرورت توجه ویژه به روستا را در سلسله‌مراتب سیاست‌گذاری از تعیین سیاست‌های کلی تا سیاست‌های اجرایی، نهادسازی و ساختارسازی و بهینه نمودن امور در روستا در الگوی توسعه‌ای که کشور به دنبال آن است و یا همان الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت گوشزد نموده و توجه به عدالت از ابعاد مختلف اعم از مکانی - فضایی، اجتماعی - اقتصادی و تبیین نقش آن در توسعه و اقتصاد مقاومتی را شفاف‌تر می‌نماید.

نتیجه بررسی بیانگر بی‌توجهی و عدم قائل شدن جایگاه مناسب روستا در برنامه‌های توسعه است فلذا ضمن تبیین و نقش و اثری که توسعه روستایی در فرایند توسعه ملی دارد، باید نظام برنامه‌ریزی بر اساس طراحی یک مدل مطلوب توسعه باشد که در آن جایگاه روستا مشخص شده و در آن راهبرد نوین توسعه روستا بر اساس توسعه یکپارچه و همه‌جانبه با ویژگی مشارکت‌پذیری، پایداری و مولد بودن دنبال شود.

۸- پیشنهادات

- ✓ از آنجایی که ساختار و تشکیلات فعلی دولت به صورت بخشی سازماندهی شده و برای موضوع فرابخشی مثل توسعه روستایی متولی مشخص وجودی ندارد، پیشنهاد می‌شود نظام برنامه به این مهم توجه و نسبت به چگونگی برون‌رفت از این مشکل تدبیر نموده و در طراحی نظام برنامه جایگاه واقعی روستا را تعریف نماید.
- ✓ بی شک نگهداشت جمعیت در روستاها و تحول حیات روستایی ایران در گرو توسعه و تحول و نیل به افزایش ارزش‌افزوده در بخش کشاورزی است. بنابراین در کنار ایجاد فرصت‌های شغلی از طریق بخش‌های دیگر اقتصادی، باید به رشد تولید در این بخش توجه ویژه شود. برای بهبود وضعیت معیشت و زندگی و توسعه جامعه روستایی کشور

نیز، نیاز به کاهش نسبت سرباری و فزونی جمعیت شاغل در کل جمعیت روستایی است. این مهم می‌بایست از طریق رشد بازار کار روستایی از جهات کمی و کیفی حاصل شود. به عبارت دیگر، رشد بخش کشاورزی، معطوف به رشد کمی و افزایش فرصت‌های شغلی مورد نیاز از طریق بخش‌های دیگر اقتصادی است. بنابراین ضروری است که بخش‌های دیگر اقتصادی به‌ویژه صنعت در روستاهای کشور رشدی سریع و گسترده یافته و به توسعه موزون و همه‌جانبه جوامع روستایی در کنار توسعه کشاورزی، هم به جهت برقراری عدالت و کاهش نابرابری بین جامعه روستایی و شهری و هم به جهت افزایش تولیدات کشاورزی و امنیت غذایی، توجه مضاعف و ویژه‌ای شود.

توضیحات

1. Over seas consultants corporate

مرجع‌ها

- [۱] ابراهیمی، سعید؛ صادقی، سید کمال؛ بهشتی، محمدباقر؛ رنج پور، رضا (۱۳۹۷). بررسی اثر مخارج عمرانی دولت بر توزیع درآمد در مناطق روستایی ایران: کاربرد مدل FAVAR. فصلنامه علمی-پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، دوره ۱۰، شماره ۴۰، صص ۱۴۵-۱۷۲.
- [۲] ابونوری، اسماعیل؛ خوشکار، آرش؛ داوودی، پدram (۱۳۹۲). تجزیه ضریب جینی در ایران بر حسب مناطق شهری و روستایی. تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۸، شماره ۳، صص ۱-۱۲، <https://sid.ir/paper/11981/fa>.
- [۳] احمدی شاپورآبادی، محمدعلی؛ متقی، سیده لیلا (۱۴۰۱). ارزشیابی خط‌مشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه: آموزه‌هایی برای تدوین خط‌مشی نوین توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه. فرایند مدیریت و توسعه، دوره ۳۵، شماره ۳، صص ۱۲۹-۱۶۴، <http://jmdp.ir/article-4459-1-fa.html>.
- [۴] ازکیا، مصطفی؛ دیباجی فروشانی، شکوه (۱۳۹۵). نقد برنامه‌های توسعه روستایی در ایران. مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۵، شماره ۱.
- [۵] اسفندیاری، ساسان؛ دهقانی دشتابی، مریم؛ نبی بیان، صدیقه؛ میرزایی خلیل آبادی، حمیدرضا (۱۳۹۸). بررسی رابطه علیت بین فقر و مهاجرت از روستا به شهر در ایران. روستا و

توسعه، دوره ۲۲، شماره ۴، شماره پیاپی ۸۸، صص ۷۱-۸۹،
<https://sid.ir/paper/94784/fa>

[۶] افراخته، حسن؛ حجت‌پور، محمد؛ گرزین، مریم؛ نجاتی، بهناز (۱۳۹۲). جایگاه توسعه پایدار کشاورزی در برنامه‌های توسعه ایران (مورد: برنامه‌های پنج‌ساله پس از انقلاب). سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۱، شماره ۱، صص ۴۳-۶۲، doi: 10.0507/jmsp.2013.3269

[۷] امانی، معصومه؛ عزیزپور، فرهاد؛ طهماسبی، اصغر؛ افراخته، حسن؛ دارابی، حسن (۱۳۹۹). تحلیلی بر سیاست‌های توسعه روستایی در برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ایران. پژوهش‌های روستایی، دوره ۱۱، شماره ۱، صص ۲۲-۳۵،
<https://sid.ir/paper/379636/fa>

[۸] ایراندوست، کیومرث؛ آشوری، کسری؛ تولایی، روح‌الله (۱۳۹۸). ضرورت شناسایی روستاهای دارای توان توسعه در فرایند برنامه‌ریزی؛ نمونه موردی: شهرستان بیجار. برنامه‌ریزی فضایی، دوره ۹، شماره ۳، صص ۴۷-۷۰، doi: 10.22108/sppl.2019.113925.1321

[۹] آقاسی‌زاده، فتح‌الله (۱۳۸۷). مدل مفهومی و محتوایی برنامه‌های پنج‌ساله جمهوری اسلامی ایران. برنامه، دوره ۳۰، شماره ۷، صص ۱۵-۲۱،
<https://www.oormags.ir/view/fa/articlepage/579863>

[۱۰] پالوج، مجتبی (۱۳۸۹). جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، موسسه توسعه روستایی، تهران.

[۱۱] پورطاهری، مهدی؛ افتخاری، عبدالرضا؛ بدری، سید علی (۱۳۹۱). راهبردها و سیاست‌های توسعه کالبدی سکونتگاه‌های روستایی. انتشارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، چاپ اول، تهران.

[۱۲] پورطاهری، مهدی؛ نقوی، محمدرضا (۱۳۹۱). توسعه کالبدی سکونتگاه‌های روستایی با رویکرد توسعه پایدار (مفاهیم، نظریه‌ها، راهبردها). نشریه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۷.

[۱۳] حسن‌زاده، داوود؛ ایزدی جیران، اصغر (۱۳۸۸). بررسی جایگاه توسعه پایدار در اجتماعات روستایی ایران. نامه علوم اجتماعی، دوره ۱۷، شماره پیاپی ۳۶، صص ۲۷-۵۵،
<https://sid.ir/paper/2427/fa>

[۱۴] درخشان، مسعود؛ مهر آرا، محسن (۱۳۸۳). نگاهی به مسایل اقتصاد ایران و راهکارهای آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.

- [۱۵] رضوانی، محمدرضا (۱۳۷۹). برنامه‌ریزی توسعه و عمران روستایی در ایران: از فکر تا عمل (ارزشیابی اساسی درباره محتوی و عملکرد برنامه‌های توسعه در چند دهه اخیر). پژوهش‌های جغرافیایی، دوره ۳۲، شماره ۳۹، صص ۶۵-۷۷. <https://sid.ir/paper/396266/fa>.
- [۱۶] رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۲). توسعه روستایی/ اهمیت و ضرورت آن در محرومیت‌زدایی. نشریه پژوهش‌های اجتماعی، اسلامی، شماره ۴۳ و ۴۴، صص ۲۶۲-۲۷۵.
- [۱۷] زالی، نادر (۱۳۹۱). آسیب شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد ماموریت محوری در سیاستگذاری های توسعه منطقه ای. برنامه‌ریزی منطقه ای، دوره ۲، شماره ۶، صص ۸۱-۸۹. <https://sid.ir/paper/230622/fa>.
- [۱۸] زیاری، کرامت اله (۱۳۸۱). برنامه و برنامه‌ریزی در ایران. دانشکده ادبیات و علوم انسانی (تهران)، دوره ۵۲، شماره ۱۶۴، صص ۵۹۹-۶۱۸. <https://sid.ir/paper/33420/fa>.
- [۱۹] سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۶۸) قانون برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲۰] سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۷۴). قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲۱] سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۷۹). قانون برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲۲] شهبازی، زهره؛ حبیب پور، کرم؛ ازکیا، مصطفی (۱۴۰۲). تحلیل نظام تأمین اجتماعی ایران در برنامه‌های توسعه پس‌انقلاب. برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۱۵، شماره ۵۴.
- [۲۳] عبادالهیان، فرشته، حسنی مهر، سیده صدیقه؛ شهماری اردجانی، رفعت؛ اصغری، حسین (۱۴۰۲). پیامدهای سیاست های دولت در توسعه روستایی طی برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی (مطالعه موردی: روستاهای شهرستان آستارا). مهندسی جغرافیایی سرزمین، دوره ۷، شماره ۲، صص ۴۱۷-۴۳۲. doi: 10.22034/jget.2023.149069.
- [۲۴] غیث‌شاهی، فاضل؛ اکبری، احمد؛ دادرش مقدم، امیر؛ صفدری، مهدی؛ سردار شهرکی، علی (۱۴۰۲). رابطه بین رشد اقتصادی و نابرابری درآمدی در مناطق روستایی ایران با استفاده از تکنیک پانل فضایی. فصلنامه علمی-پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، دوره ۱۵ (ویژه نامه)، صص ۱۷-۲۷. doi: 10.0495/jae.2023.28497.2264.
- [۲۵] غلامی نتاج، سعید؛ عظیمی، میکائیل (۱۳۸۸). آسیب شناسی برنامه های توسعه اقتصادی کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، دفتر گسترش تولید علم تهران.

- [۲۶] قدیری معصوم، مجتبی؛ نجفی کانی، علی اکبر (۱۳۸۲). برنامه‌های توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تاثیر آنها بر نواحی روستایی. پژوهشهای جغرافیایی، دوره ۳۵، شماره ۴۴، صص ۱۱۱-۱۲۱، <https://sid.ir/paper/5546/fa>.
- [۲۷] کاظمی، سیدحسن؛ پالوج، مجتبی (۱۳۹۰). ارزیابی راهبردهای بخش کشاورزی در چهار برنامه ی پنج ساله ی توسعه. فصلنامه علمی - پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، دوره ۳، شماره ۱۲، صص ۳۷-۶۳.
- [۲۸] مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳). قانون برنامه پنجساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲۹] مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۳۰] مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۳۱] مرکز آمار ایران (۱۴۰۲). درآمد و هزینه خانوارهای شهری و روستایی برای سال‌های مختلف، تهران، ایران. قابل دسترسی در وبگاه amar.org.ir.
- [۳۲] مرکز آمار ایران (۱۴۰۲). جمعیت ایران به تفکیک شهری و روستایی برای سال‌های مختلف، تهران، ایران. قابل دسترسی در amar.org.ir.
- [۳۳] مرکز آمار ایران (۱۴۰۲). شاخص ضریب جینی به تفکیک مناطق شهری و روستایی برای سال‌های مختلف، تهران، ایران. قابل دسترسی در amar.org.ir.
- [۳۴] مصطفوی، سیدمحمدحسن (۱۳۹۶). مروری بر برنامه‌های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آن‌ها با معیار برخی شاخص‌های مرتبط با اقتصاد اسلامی. اقتصاد و بانکداری اسلامی، دوره ۱۸، شماره ۶، صص ۸۳-۱۰۴.
- [۳۵] منصوری، سهیلا (۱۳۸۹). سیر تهیه و تصویب قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه. مجله برنامه، دوره ۹، شماره ۴۰۲.
- [۳۶] مولایی، محمد؛ رحیمی راد، زهره (۱۳۹۵). بررسی وضعیت فقر در خانوارهای روستایی ایران طی پنج برنامه توسعه اقتصادی ایران: ۱۳۶۸-۱۳۹۲. راهبردهای توسعه روستایی، دوره ۳، شماره ۲، صص ۲۱۵-۲۳۵. doi: 10. 2048/rdsj.2016.38653.
- [۳۷] مهدوی، مسعود؛ عزمی، آئیژ (۱۳۸۸). فضا، آمایش سرزمین و توسعه روستایی. جغرافیایی سرزمین، دوره ۶، شماره ۲۲.

- [۳۸] مهدویان، سید محمدرضا؛ اسفندیاری، مرضیه (۱۴۰۲). توزیع درآمد روستایی و اثرات آن بر مهاجرت‌های روستا شهری در ایران. فصلنامه علمی-پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۱۵ (ویژه نامه)، صص ۴۴-۶۲، doi: 10.0495/jae.2023.28532.2271.
- [۳۹] نیکو اقبال، علی اکبر، یزدان کریمی، غزاله (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، ابزاری برای تقویت اقتصاد مقاومتی و توسعه صادرات. فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی.
- [۴۰] ورمزیاری، حجت؛ بابایی، محسن (۱۴۰۰). بررسی عملکرد دولت. ۶ حوزه توسعه روستایی و عشایری. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۲۹، شماره ۲.
- [۴۱] ورمزیاری، حجت؛ بابایی، محسن (۱۴۰۱). بررسی عملکرد دولت. ۶ حوزه توسعه روستایی و عشایری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.
- [42] Midgley, J.O. (1995). Social development: The developmental perspective in social welfare. *Social Development*, 1-208.

مجتبی پالوج

دانشیار مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی
تهران، بلوار کریم خان زند، انتهای شهیدعزادی (آبان) جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۵.
رایانشانی: mpalouj@gmail.com

سید محمدجعفر اصفهانی

استادیار مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی
تهران، بلوار کریم خان زند، انتهای شهیدعزادی (آبان) جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۵.
رایانشانی: jesfahani@gmail.com