

مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران / دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵: ۱۰۳-۱۲۵

نقد برنامه‌های توسعه روستایی در ایران

مصطفی ازکیا^۱

شکوه دیباجی‌فروشانی^۲

تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۱/۲۵

تاریخ دریافت: ۹۴/۱۰/۱۵

چکیده

در ایران، تمرکزگرایی جدید به‌ویژه در دوره پهلوی، همگرایی و استفاده گسترده از دیوان‌سالاری، از ویژگی‌های عمده به‌شمار می‌روند. در مطالعه‌های جامعه‌شناسی تاریخی در مورد ویژگی تمرکزگرایی، تمرکز قدرت و حاکمیت سیاسی در جامعه ایران، علی‌رغم وجود انقطاع‌های مقطعی و شدت و ضعف‌هایی که در مقاطعی از تاریخ برای آن قائل‌اند، در مورد این ویژگی در جامعه ایران اتفاق‌نظر و اجماع وجود دارد. هدف این مقاله، بررسی و مرور نقادانه برنامه‌های توسعه روستایی، قبل و بعد از انقلاب است. در این راستا، به روش مطالعه کتابخانه‌ای، برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب، از سال ۱۳۲۰ در شش برنامه و بعد از انقلاب در پنج برنامه توسعه نقد و بررسی می‌شوند. نتایج نشان می‌دهد قبل از انقلاب، برنامه‌های عمران روستایی، خصلتی متمرکز و از بالا به پایین، بدون مطالعات بومی، سطحی‌نگر به مسائل روستایی، دارای دید فنی و بدون نگرش جامعه‌شناسانه بوده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در جامعه روستایی، ابتدا نوعی مشارکت فزاینده در قالب بسیج اجتماعی تجربه می‌شود که از تحول‌های سطح کلان جامعه بی‌تأثیر نیست. در این دوره، از نظام دیوان‌سالاری چندان خبری نیست؛ اما به تدریج، به تبع تحول‌هایی که به وجود می‌آید، الگوی مشارکتی باز هم حالت هدایت‌شده از بیرون را پیدا می‌کند. به‌طور کلی، در مطالعه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بعد از انقلاب نیز عدول از اجرای برنامه مصوب، محدود شدن به برخی اقدام‌های اجرایی و اجرای طرح‌های گذشته، با وجود تغییر محتوای برنامه‌ها به روشنی دیده می‌شود. برنامه‌های توسعه روستایی، از اعتبارهای بودجه‌ای کافی برخوردار نیستند؛ براساس آسیب‌شناسی برنامه‌های پیشین نوشته نشده‌اند و در صورت عملی‌نشدن برنامه‌ها، هیچ ارگان یا نهادی پاسخگو نیست. به‌عبارتی، نبود دسترسی به اهداف، هیچ الزامی برای تصویب‌کنندگان ایجاد نمی‌کند. جزئیات بیشتر در این زمینه، در ادامه مقاله بررسی می‌شود.

واژه‌های کلیدی: برنامه‌ریزی متمرکز، برنامه‌های توسعه، توسعه روستایی، روستا، مشارکت مردمی.

۱. استاد دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)، mostafa_azkia@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی توسعه روستایی، دانشگاه تهران، shokodibaji@yahoo.com

مقدمه

مباحث مربوط به توسعه و توسعه پایدار روستایی، با توجه به گسترش نظری و روش‌شناسی، در حال تبدیل به یک الگوی بزرگ‌مقیاس بین‌رشته‌ای است. انجام دادن سال‌ها مطالعه و پژوهش در مورد این حوزه از توسعه، به ایجاد و پرورش مدل‌ها و تحلیل‌های نظری و کاربردی قابل‌ملاحظه‌ای منجر شده است که توسعه روستایی را هم‌تراز یا برتر از الگوی نوسازی متعارف در متن روند جهانی‌شدن مطرح می‌کند. توسعه پایدار روستایی، ریشه در تغییر و تحول‌های نظری کلان در حوزه علوم اجتماعی طی دهه‌های اخیر و به‌ویژه بعد از دهه ۱۹۷۰ دارد (واندر پلاژ، ۲۰۰۲)؛ اما به نظر می‌رسد از دهه ۱۹۷۰ همگام با نقد و چالش‌های نظری و روشی علیه مکتب نوسازی متعارف از سوی مکاتب وابستگی و تضاد و پسا مدرنیسم و در نهایت فمینیسم و ساختارگرایی اجتماعی، زمینه برای مطرح‌شدن حوزه روستایی در قالب حوزه توسعه روستایی فراهم شد. به علاوه، یکی از عوامل طرح گسترده توسعه پایدار روستایی و رهاشدن مباحث توسعه روستایی متعارف، امتداد تاریخی آن با مباحث عمومی، محیط‌گرایی و توسعه پایدار بود. این دو حوزه نظری، بلافاصله به دلیل اشتراک‌های فراوان مفهومی با هم درآمیختند و الگویی به نام توسعه پایدار روستایی را ایجاد کردند که در آن، بر سازوکار درونی و بومی و مردم‌محور تأکید می‌شود. توسعه در معنای عام و توسعه روستایی در معنای خاص، با توجه به روح پویایی و نیز الزام‌های آن در الگوی جدید توسعه روستایی پایدار باید از درون جوامع شکل بگیرد و در این راستا، از منابع و نهادهایی استفاده کند که امکان وصول آن‌ها مقدور و محتمل است. بر این اساس است که توسعه روستایی از نوع اقتباسی، در طلیعه هزاره سوم به فراموشی سپرده شده است و بر سازوکار درونی، بومی و مردم‌محور تأکید می‌شود. تعاریفی که از توسعه روستایی تا همین اواخر عرضه شدند، به ندرت به پایداری اشاره داشتند و بیشتر متأثر از دیدگاه‌های حاکم در دوره‌های مختلف بودند. این تعاریف، اغلب حول محور اقتصادی و اجتماعی بودند. برای دوره‌ای نسبتاً طولانی، توسعه روستایی در چارچوب دیدگاه مدرنیزاسیون تعریف می‌شد و تأکید عمده‌ای نیز بر بعد اقتصادی داشت که رشد و افزایش محصول را بدون توجه به سایر ابعاد توسعه بررسی می‌کرد. مدتی نیز تأکید بر جنبه‌های اجتماعی از قبیل بهبود زندگی اجتماعی و اقتصادی گروه‌های خاصی از مردم بیشتر صورت می‌گرفت. هم‌زمان با رشد، توزیع منافع توسعه نیز در مرکز مباحثه‌ها قرار گرفت و در گام‌های بعدی به مشارکت و ابعادی از این دست عنایت شد. علی‌رغم اینکه بر توسعه یکپارچه

تأکید شد، در عمل به‌ندرت توسعه یکپارچه روستایی تحقق یافت و در نتیجه، توسعه‌ای که در روستاها حادث شد، توسعه‌ای ناموزون و تا حدی ناهماهنگ در جامعه روستایی بود. به‌طور کلی، توسعه روستایی فرایندی چندبعدی با موضوع بهبود و ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر اجتماع روستایی است؛ فرایندی که با بهره‌گیری از سازوکارهایی مانند برنامه‌ریزی، سازماندهی، تقویت خوداتکایی فردی و جمعی و ایجاد دگرگونی مناسب در ساختار ذهنی و اجتماعی روستاییان، در آن‌ها قدرت، توان و اختیار بهره‌گیری از قابلیت‌ها و منابع در اختیارشان را تقویت می‌کند تا از طریق آن بتوانند وضعیت موجودشان را به وضعیت مطلوب‌تر تغییر دهند. تحقق چنین توسعه‌ای، نیازمند دگرگونی در ساختارهای نهادی، فنی، شخصیتی و ارزشی است که به تغییرهای اساسی در ساختار اجتماعی و ویژگی‌های شخصیتی روستاییان منجر می‌شود. برآیند و پیامد آن نیز باید پاسخگویی به نیازهای اساسی روستاییان، ارتقای کیفیت زندگی و تقویت اتکای به نفس و آزادی انتخاب و عاملیت روستاییان باشد. در دوره اخیر، توسعه روستایی در قالب توسعه مشارکتی نیز- که در بردارنده ابعاد توسعه روستایی یکپارچه و مشارکت مردم است- مطرح شده است (ازکیا، ۱۳۸۴: ۳۷).

به‌طور کلی، توسعه روستایی از جمله مباحث مهم در توسعه هر کشور به حساب می‌آید و اولویت آن در برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی بسیار اهمیت دارد؛ تا جایی که بی‌توجهی یا کم‌توجهی به آن، نتیجه‌ای جز تخریب و نابودی روستاها و گسترش مشکلات و مسائل شهری نخواهد داشت. به‌عبارت دیگر، رشد و توسعه نیازمند برنامه‌ریزی است و یکی از عوامل بسیار مهم در موفقیت برنامه‌ریزی توسعه، وجود نظام برنامه‌ریزی جامع و کارآمد است. مطابق نظر توفیق (۱۳۸۵)، در رویکردهای جدید، ارتباط میان اهداف و نتایج چندان مهم نیست. امروزه برنامه‌ریزی تعاملی مطرح است. در برنامه‌ریزی راهبردی، هدف برنامه‌ریزی، شکل‌دادن به ذهنیت تصمیم‌گیران و کمک به برنامه‌ریزان برای درک موقعیت‌هاست. برنامه‌ریزی، مهم‌ترین ابزار نیل به توسعه محسوب می‌شود. برنامه‌ریزی، عملی آگاهانه برای دستیابی به اهداف معین و انجام‌دادن اقدام‌ها و فعالیت‌های مرتبط با یکدیگر در آینده است. شایان ذکر است که هدف کلی توسعه، رشد و تعالی همه‌جانبه جوامع انسانی است. از این‌رو، در فرایند برنامه‌ریزی برای دستیابی به توسعه و قرارگرفتن در مسیر آن، شناخت و درک شرایط و مقتضیات جوامع انسانی و نیازهای آنان در ابعاد مادی و معنوی، از جمله اقدام‌های ضروری در این زمینه به‌شمار می‌رود. این ضرورت در همه‌جا به‌طور همسان مطرح نمی‌شود و امکانات و منابع نیز در همه‌جا یکسان نیست (سعیدی، ۱۳۷۷:

۱۵۰). توسعه در معنای عام و توسعه روستایی در معنای خاص خود، با توجه به روح پویایی و نیز الزام‌های تشخیص‌داده‌شده برای آن، در الگوی جدید توسعه روستایی پایدار، باید از درون جوامع شکل گیرد و در این راستا از منابع و نهادهایی بهره‌بردار که رسیدن به آن‌ها امکان‌پذیر است (ازکیا، ۱۳۸۷: ۱۸).

از آنچه گفتیم، چنین برمی‌آید که بهترین برنامه‌ها برای توسعه و به‌ویژه توسعه روستایی، زمانی اتفاق می‌افتد که از پایین به بالا با شناخت بهتر ویژگی‌های فرهنگی اجتماعی آن‌ها باشد و از سوی خود آن‌ها صورت گیرد.

نقش دولت در برنامه‌ریزی

تمرکزگرایی، بر انحصار قدرت تصمیم‌گیری در اختیار ساختار سیاسی حاکم دلالت دارد که در برابر هر نوع توزیع و پراکنش قدرت تصمیم‌گیری و اجرای امور از طریق ساختارها و مراکز مختلف - که به توزیع جغرافیایی قدرت در سطوح منطقه‌ای و محلی یعنی فراتر از سطح ملی می‌انجامد - مقاومت می‌کند. از دیدگاه رابرتسون^۱، تمرکزگرایی مبین تمرکز حکومت و اقتدار سیاسی در پایتخت و در سطح ملی است که در برابر توزیع قدرت و مسئولیت‌ها، میان مراجع ملی، منطقه‌ای و محلی قرار دارد (مدیرشانه‌چی، ۱۳۷۹: ۳۶۱). دیوان‌سالاری، بر تنظیم سازمان به‌گونه‌ای دلالت دارد که کارا و غیرشخصی عمل کند؛ اما در عمل، به‌ویژه در کشورهایمانند ایران، چنین کارکرد مثبتی ندارد. در ایران، این پدیده به حکومت مأموران اداری - که متضمن نوعی برخورد پدرسالارانه با افراد محلی است - تبدیل شد و به تعبیر گلاسمن^۲، «آنچه که به‌لحاظ نظری در باب بوروکراسی، به‌ویژه در رویکرد وبری بیان شده، در عمل به‌گونه‌ای دیگر کارکرد یافته است. اگرچه بوروکراسی به‌لحاظ مقوله و جایگاه سازمانی عقلایی است، ولی به‌لحاظ سیاسی به‌شدت غیرعقلانی عمل می‌کند؛ مشارکت را تنقید می‌کند، مخفیانه می‌زید، حدود قدرت را محدود می‌سازد، رهبران را از نظارت‌ها و فراقوانی‌ها معاف می‌دارد، به سلسله‌مراتب قدرت می‌افزاید و فردگرایی و برابری را تخریب می‌کند» (مدیرشانه‌چی، ۱۳۷۹: ۳۱)؛ به‌طوری‌که نظام دیوان‌سالاری، به نظام اعمال قدرت مقامات اداری تبدیل شده است. در ایران ویژگی تمرکزگرایی جدید، به‌ویژه در دوره پهلوی، همگرایی و استفاده گسترده از دیوان‌سالاری محسوب می‌شود. مطالعات جامعه‌شناسی تاریخی

درمورد ویژگی تمرکزگرایی، تمرکز قدرت و حاکمیت سیاسی در جامعه ایران، علی‌رغم وجود انقطاع‌های مقطعی و شدت و ضعف‌هایی که در مقاطعی از تاریخ برای آن قائل‌اند، درمورد این ویژگی در جامعه ایران اتفاق نظر دارند. به نظر کاتوزیان (۱۳۷۲)، در جامعه سنتی ایران، دولت از جامعه جداست و نه فقط در رأس، بلکه در فوق آن قرار دارد. در نتیجه، در تحلیل نهایی، دولت پایگاه و نقطه اتکای مداومی درون اجتماع نداشت و منافع آن را نمایندگی نمی‌کرد. به این ترتیب، همه حقوق اجتماعی سرانجام در انحصار دولت بود و حقوقی که هر فرد، گروه و طبقه اجتماعی حتی کل جامعه از آن برخوردار بود، اساساً مبتنی بر اجازه و اراده دولت و در حکم امتیازی بود که دولت در هر لحظه می‌توانست آن را ملغی کند؛ یعنی قدرت دولت به هیچ سنت، عرف، قرارداد یا قانون مداومی منوط و مشروط نبود و این درست معنای عادی واژه استبداد، یعنی خودرأیی و خودسری است. هر آزادی، مسئولیتی ایجاد می‌کند و هر حقی وظیفه‌ای؛ در اجتماعی که هیچ‌گونه حق و آزادی وجود نداشته باشد، هیچ‌گونه وظیفه و احساس مسئولیتی ایجاد و پذیرفته نمی‌شود. در چنین اجتماعی، جامعه از اساس با دولت در ستیز است؛ یعنی حتی زمانی که عصیان و طغیان در کار نیست، اطاعت مردم از دولت مبتنی بر ضرورت و عافیت‌اندیشی است و نه رضایت و پذیرش. طی حیات اجتماعی ایران، شاه تنها مرجع دارای صلاحیت برای رسیدگی به همه امور کشوری و لشکری فرمانده کل نیروهای مسلح کشور، ولی نعمت همه افراد ملت، امر او لازم‌الاجرا، سلطنت او موهبت الهی و وجود او منشأ خیر و برکت برای عامه رعایا بود. همه قدرت‌ها از شاه ناشی می‌شدند و به او بازمی‌گشتند. همه آحاد مردم، حتی صدراعظم، وزیران و مأموران عالی‌رتبه دولت، نوکران شاه محسوب می‌شدند (شمیم، ۱۳۷۰: ۲۲۳).

پیامدها و برآیند تمرکزگرایی و دیوان‌سالاری، به‌طور مشهود متضمن سلب اختیار و پیچیده‌ساختن فرایند مشارکت است. دگرگونی‌های اولیه اصلاحات ارضی، روستاییانی را که سال‌ها بیگاری و طعم ستم ارباب را چشیده بودند، به خود و سهیم شدن در تعیین سرنوشتشان امیدوار کرد، اما نهادهای جدید دولتی به سرعت آرزوی این کشاورزان را به یأس مبدل ساختند. بسیاری از کشاورزان دریافتند دگرگونی‌ها زمانی برای آنان مفید است که زمینه‌ای را برای تضمین و تعیین سرنوشت خود به‌دست آورند و در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت مستقیم داشته باشند (فیوضات، ۱۳۷۵: ۱۱۰). در نتیجه، اصلاحات ارضی نه تنها به تحقق مردم‌سالاری کمک نکرد، بلکه موجب تقویت دولت‌سالاری نیز شد. اگر پیش از اصلاحات ارضی، دهقانان چاره‌ای جز انتخاب مالک برای مجلس شورای ملی نداشتند، اکنون می‌بایست تنها نمایندگان انتخابی دولت را که

کوچک‌ترین اطلاعاتی از شرایط آن‌ها نداشتند، به‌عنوان نماینده خود انتخاب می‌کردند. بانک‌ها و تعاونی‌ها که نظام اعتباری و مالی روستاها را در اختیار گرفته بودند، به سازوکارهایی برای نظارت و کنترل بر روستاها تبدیل شده بودند و در خدمت بخش خاصی از روستا بودند که قشر نخبه را تشکیل می‌داد؛ یعنی کسانی که عوامل ارباب و مالک بودند و با زبان و گفتمان دیوان‌سالاری آشنایی داشتند. حاصل این امر، بازتولید جدیدی از قشربندی اجتماعی و تشدید و تقویت صورت جدیدی از نابرابری اجتماعی و تشدید رابطه‌گرایی و وابستگی به دولت و نابودی فردیت و تمایل به کارهای جمعی بود. چنانکه عنوان شده است، «ایرانیان در فهم یکدیگر بدین می‌اندیشند که طرف مقابل متعلق به کجاست. به کجا وابسته است؟ چه پیوندهایی دارد؟ از چه دار و دسته‌ای است؟ ایرانیان به‌وسیله فرهنگ انباشته خویش نمی‌توانند افراد را در فردیت خود ببینند و سپس پیوندهای گروهی آنان را حدس بزنند. فردیت مطرح نیست. شخص بدون هویت جمعی، معنا و وجود ندارد؛ بلکه در سایه اتصالات است که هویت پیدا می‌کند. این بدگمانی، طبعاً ریشه تاریخی دارد که مانع کار جمعی، کار عقلی مشترک، کار حزبی موفق و اجماع‌نظر عقلی می‌شود» (سریع‌القلم، ۱۳۷۸: ۶۷). در نتیجه، تمرکزگرایی و دیوان‌سالاری که خود را در قالب دولت دیوان‌سالار اقتدارگرا به منصف ظهور رسانده بود، مانع شکل‌گیری فرایندهای مشارکتی اصیل شد. بخشی از این وضعیت، بعد از انقلاب اسلامی نیز پایداری خود را حفظ کرد. انقلاب اسلامی، اگرچه به حاکمیت استبداد پهلوی در ایران خاتمه داد و بر مبنای آرای مردم، نظام جمهوری اسلامی را جایگزین حکومت سلطنتی پهلوی کرد و به کسب استقلال سیاسی و اقتصادی و گسترش عدالت اجتماعی و مشارکت آحاد مردم در سرنوشت کشور توجه کرد، به‌دلیل پاره‌ای از مسائل داخلی و خارجی مانند بحران‌های داخلی سال‌های اول انقلاب و سپس شروع جنگ تحمیلی، در عمل مردم شاهد تحقق این اصول نبودند؛ برای نمونه، تصویب طرح تشکیل شوراهای که از روزهای آغازین انقلاب مطرح بود و در قانون اساسی کشور نیز مطرح شد، در سال ۱۳۶۱ در مجلس انجام گرفت. سپس در سال ۱۳۷۵ با تغییرهایی دوباره تصویب شد و در نهایت، در سال ۱۳۷۷ به‌دنبال تحولات اجتماعی و سیاسی که در جامعه حادث شد، یعنی بیست سال پس از انقلاب، دولت آن را اجرا کرد و برای اولین بار در سطح ملی، مردم اعضای شورای شهر و روستا را انتخاب کردند. ویژگی دیوان‌سالاری بعد از انقلاب، اگرچه همراه با تغییرات نهادی و سازمانی بود، همچنان ادامه یافت و به‌دلیل تمرکزگرایی در نظام برنامه‌ریزی کشور و به‌ویژه بخشی‌بودن برنامه‌ریزی، موجب بسط دیوان‌سالاری و نیز ناکارآمدی آن شد؛ به‌گونه‌ای که بخش روستایی کشور، متولیان مختلف

یافت. اگر در گذشته، فقط وزارت کشاورزی و عمران روستایی متولی بخش روستایی بودند، پس از انقلاب، نهادها و ارگان‌های مختلفی مانند جهاد سازندگی، وزارت کشور، سازمان بهزیستی، سازمان تعاون، بنیاد مستضعفان، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید و پایگاه بسیج در امور روستاها دخالت دارند که نه تنها هماهنگی لازم بین وظایف و فعالیت‌های آن‌ها وجود ندارد، بلکه شیوه‌های عمل متفاوت و نیز موقعیت اجتماعی و سیاسی متفاوت در سطح روستا دارند. مهم‌تر اینکه مانند گذشته، به جای برعهده‌داشتن نقش هدایتگری، آموزشی و ترویجی، همچنان بر نقش مداخله‌گری، کمک‌کنندگی و عامل‌بودن تا ناظربودن تأکید دارند که حاصل آن، افزایش وابستگی مردم به دولت و تقلیل روحیه خوداتکایی و مشارکتی در آن‌هاست (ازکیا، ۱۳۹۲: ۱۰۹). شایان ذکر است در ادبیات توسعه امروز دنیا، نقش مشارکت مردمی در مراحل تدوین برنامه‌های دولت‌ها پررنگ شده است. این موضوع، بر اثر شکست سیاست‌های استبدادی برنامه توسعه به سمت سیاست‌های مشارکت مردمی تغییر یافته است (ازکیا، ۲۰۱۴: فصل نهم، ۱).

توسعه روستایی و نقد نظام برنامه‌ریزی در ایران قبل از انقلاب

توسعه روستایی، فرایندی چندبعدی است و موضوع آن بهبود و ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر اجتماع روستایی است. به بهبود کیفیت زندگی اجتماعی روستاییان در ایران، از گذشته‌های دور توجه شده است؛ به‌گونه‌ای که در مجلس اول مشروطه، سه اقدام العالی رسم تیول، تعدیل مالیات رعیت و نسخ زورستانی رعیت را داشتیم که در بهبود کیفیت زندگی اجتماعی بی‌تأثیر نبودند. عنوان شده است که نخستین قدم در راه اصلاح امور اجتماعی و عمران روستاها و نیز بهبود وضع ساکنان دهات، از سال ۱۳۱۶ با تصویب قانون عمران برداشته شد و وزارت کشور، با تأسیس اداره‌ای با عنوان اداره عمران و اصلاحات، اجرای برنامه عمران دهات را به‌موجب قانون مذکور برعهده گرفت که این قانون، تا سال ۱۳۲۰ اجرا شد (رمضانی، ۱۳۵۰: ۱۲). این قانون، با تنگناهای مالی و حضور محدود دولت در مناطق روستایی و نبود برنامه‌ریزی و راهکارهای عملی مناسب مواجه بود. از پایان دهه بیست به بعد که برنامه‌های عمرانی مطرح شدند، مباحث مربوط به عمران روستایی و برنامه‌های آن نیز در قالب شش برنامه عمرانی کانون توجه قرار گرفت که البته برنامه ششم آن، در عمل به دلیل برخورد با انقلاب و شرایط خاص کشور در آن زمان مسکوت باقی ماند.

به‌طورکلی، طی برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۳)، شاهد تصویب لویحی درمورد بهبود و

ارتقای زندگی ساکنان مناطق روستایی و بخش کشاورزی کشور هستیم. البته این نکته حائز اهمیت است که برنامه اول، در شرایطی طراحی و به کار گرفته شد که دولت مرکزی به دلیل غلبه نظام ارباب-رعیتی، در مناطق روستایی نفوذ کافی نداشت و در نتیجه، تحقق اهداف توسعه‌ای آن به ویژه در زمینه‌های ارتقای سطح درآمد و بهبود کیفیت زندگی در جامعه روستایی، محل تردید بود. به این ترتیب، در آغاز برنامه‌های عمرانی در کشور، جامعه روستایی و بخش کشاورزی به نحو چشمگیری از حیطه اقتدار دولت خارج بود (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۷: ۷۸). اهمیت این نکته در جایی که برنامه‌ریزی از بالا به پایین صورت می‌گیرد و دولت خود را متولی اجرای آن می‌داند، آن گونه که در ایران طی برنامه عمرانی اول وجود داشته، دوچندان است.

در برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱) شرایط متفاوت بود. طی سال‌های اجرای برنامه عمرانی اول در کشور، شاهد تحول تاریخی عظیمی مانند ملی‌شدن صنعت نفت در سال ۱۳۳۰ بودیم و دولتی ملی، زمام امور کشور را به دست گرفت. این تحول تاریخی همراه با تحول‌های سیاسی پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ ضرورت توجه به ابعاد سیاسی-اجتماعی جامعه را بیشتر کرد. دولت، با انگیزه‌های سیاسی، به حضور فعال‌تر در روستاها تمایل داشت و به توسعه تشکیلات دولتی در این نواحی توجه نشان داد. از این رو، ابعاد کشاورزی و روستایی برنامه دوم نمود بیشتری دارد. در برنامه دوم، درمورد عمران دهات، فعالیت اصلی، بر عمران دهات با استفاده از منابع انسانی و براساس خودیاری روستاییان تمرکز داشت که نتیجه آن، تأسیس ۴۸ حوزه عمرانی، تربیت قریب به هزار دهیار و اجرای طرح‌های عمرانی در چهار هزار روستا بود (محقق، ۱۳۶۸: ۱۰).

در خلال برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۶)، اجتماع‌های روستایی نوعی دگرگونی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در قالب انجام دادن اصلاحات ارضی تجربه کردند؛ اصلاحاتی که در درجه اول به دور از قضاوت مثبت یا منفی درمورد نتایج آن، دگرگونی‌های گسترده‌ای در جامعه روستایی پدید آورد و به نوعی ساختار اجتماعی و اقتصادی روستاها را دستخوش تغییر و تحول کرد. از طرفی، انجام اصلاحات ارضی طی این برنامه که موجب مهاجرت میلیون‌ها روستایی به شهرها و تشدید رشد بخش خصوصی شد، علاوه بر فراهم کردن نیروی کار ارزان برای فعالیت‌های اقتصادی در شهرها، اعم از صنعت، ساختمان و خدمات، «بازار تولید و مصرف روستاها را نیز زیر سلطه سرمایه‌داری روبه‌رشد قرار داد. به این ترتیب، بازارهای روستایی که پیش از آن بیشتر به صورت محیط‌های بسته و خودکفا کمتر زیر نفوذ و سلطه بازار قرار داشتند، به روی کالاهای تولیدی و وارداتی که به وسیله سرمایه‌های خصوصی صنعتی و تجاری، تولید، وارد و عرضه

می‌شدند، گشوده شدند» (رزاقی، ۱۳۶۷: ۱۷۶). در برنامه سوم نیز مانند دو برنامه قبلی با وجود تجربه‌کردن بزرگ‌ترین تحول روستایی، باز به توسعه و عمران روستایی در قالب بخش کشاورزی توجه صورت گرفت و به‌صورت بخشی مستقل در نظام عمرانی و برنامه‌ریزی کشور مطرح شد.

یکی از ویژگی‌های بارز برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، در مقایسه با برنامه‌های عمرانی قبلی درمورد توسعه و عمران روستایی این بود که در برنامه‌های عمرانی قبلی، بحث عمران و توسعه روستایی در قالب بخش کشاورزی بود، اما در برنامه عمرانی چهارم، امور مربوط به آب و عمران روستایی، به‌صورت مستقل و جدا از بخش کشاورزی در نظام برنامه‌ریزی ملی مطرح شدند؛ بنابراین، در برنامه عمرانی چهارم، عمران یا توسعه روستایی به‌عنوان یک بخش، در برنامه‌ریزی و سیاست‌های بخشی جایگاه خود را یافت (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۷۲: ۶۱). در برنامه عمرانی چهارم، اجرای سیاست اصلاحات ارضی ادامه یافت. از طرفی ورود دولت به اجتماع روستایی که از ابتدای برنامه اجرای سیاست اصلاحات ارضی آغاز شده بود، حالتی تثبیت‌شده به خود گرفت و توسعه روستایی و کشاورزی برخلاف برنامه‌های قبلی، تنها درگرو اقدام‌های دولتی قرار گرفت و دولت به‌مثابه جایگزین ارباب سابق در دهات کوشش کرد وظایف ارباب را در روستاها برعهده گیرد. با توجه به اهداف مطرح‌شده در برنامه عمرانی چهارم، توجه به ارتقای سطح کار و فعالیت روستاییان از طریق ایجاد تنوع در اشتغال و بسط صنایع دستی و توجه به فعالیت‌های تعاونی و خودیاری، اهمیت چشمگیری داشت، اما به این نکته نیز باید توجه شود که به‌طورکلی، از برنامه عمرانی چهارم به بعد، توسعه از منظر صنعتی شدن در نظر گرفته شد و با اینکه بخش عمران روستایی از بخش کشاورزی منفک شد، به‌طورکلی، این بخش‌ها در قیاس با بخش صنعت و خدمات، در حاشیه قرار گرفتند.

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) نیز در راستای برنامه عمرانی چهارم- که در آن صنعتی‌شدن به‌صورت غالب مطرح بود- حرکت کرد. در این برنامه نیز بخش عمران و نوسازی روستاها به‌صورت منفک‌شده از بخش کشاورزی مطرح بود. اعتبارهای تخصیص‌یافته به این بخش از طرف دولت، ۵۰ میلیارد ریال بود. البته طی برنامه عمرانی پنجم، مهاجرت گسترده روستاییان به شهرها صورت گرفت که به‌نظر می‌رسید یکی از جاذبه‌های آن رونق و گسترش بخش ساختمان و خدمات در مراکز شهری باشد. این مهاجرت‌ها که در مواردی نیز فصلی بود، درنهایت بر ساختارهای اجتماعی- اقتصادی جامعه روستایی تأثیر زیادی داشت. در برنامه عمرانی پنجم، به ایجاد حوزه‌های عمران روستایی به‌منزله سیاست اصلی توسعه مناطق روستایی توجه شد که هر

حوزه عمرانی، شامل مجموعه‌ای از دهات در محدوده‌ای مشخص بود (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۷: ۸۷). در مجموع، در برنامه‌های عمرانی مطرح شده، به دلیل پیروی از الگوی رشد و تأکید بر صنعتی شدن سریع کشور، بخش کشاورزی و روستایی با اینکه بیش از نیمی از جمعیت کشور را پوشش می‌داد، به صورت حاشیه‌ای مطرح بود. داده‌های جدول زیر که بیانگر سهم اعتباری بخش کشاورزی و عمران روستایی از کل اعتبارات عمرانی هر برنامه است، بر این مطلب دلالت دارد.

جدول ۱. سهم بخش کشاورزی از اعتبارهای عمرانی کشور (هزینه شده) در برنامه‌های عمرانی

| برنامه‌های عمرانی | کل اعتبارات عمرانی (میلیون ریال) | سهم بخش کشاورزی (درصد) | سهم عمران روستایی (درصد) | درصد جمعیت روستایی |
|-------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------|
| برنامه اول | ۲۱۰۰۰ | ۲۵ | - | ۷۵ |
| برنامه دوم | ۷۰۰۰۰ | ۳۱/۱ | ۱/۵۵ | ۷۰ |
| برنامه سوم | ۲۳۰۰۰۰ | ۲۳/۱ | ۲/۱۴ | ۶۴ |
| برنامه چهارم | ۵۶۸۰۰۰ | ۸/۵۸ | ۱/۷۷ | ۶۰ |
| برنامه پنجم | ۳۱۱۸۵۷۰ | ۶/۲ | ۱/۲ | ۵۷ |
| جمع کل | ۳۹۸۶۵۷۰ | - | ۲/۰۷ | - |

منبع: سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه پنج‌ساله عمرانی، ۱۳۵۸

با توجه به گذشت چندین دهه از اجرای برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و با عنایت به بررسی‌های پراکنده صورت گرفته، کاستی‌ها و نقیصه‌های عمده این برنامه‌ها به‌ویژه در زمینه توسعه و عمران روستایی که اهمیت بیشتری دارند، در ادامه بررسی می‌شوند.

برنامه‌های عمرانی اجرا شده در قبل از انقلاب، از بالا و توسط سازمان یا گروهی که خود را متولی امر برنامه‌ریزی می‌دانست، طراحی و اجرا می‌شدند. حتی در مواردی، طراحان و برنامه‌ریزان منشأ خارجی داشتند (طالب، ۱۳۷۳: ۱۰) که برای برنامه‌ریزی، مطالعات محلی و بومی نداشتند. مصلحان و برنامه‌ریزان ما به‌طور کلی، با موضوع مطالعه - آن‌گونه که در واقعیت وجود داشت - بیگانه بودند و در مورد دانش و بینش کسانی که برای آن‌ها برنامه‌ریزی می‌شد، اطلاعی نداشتند. به تعبیر کلاک (۱۳۶۵: ۱۱۵)، «برنامه‌ریزان عالی‌رتبه، این واقعیت را باور ندارند که روستاییان فقیر، دارای نوعی بینش و دانش هستند که بدون آن، هیچ پروژه و برنامه اجرایی قابل برنامه‌ریزی و پیاده‌کردن نخواهد بود». در نظر آن‌ها، روستاها ماده خامی تلقی می‌شوند که با برنامه‌ریزی آن‌ها به سرعت تغییر می‌یابند. به نظر چمبرز، «مصلحان توسعه با خاستگاه شهری برای حل معضلات روستایی، معمولاً اسیر تفکر مرکز - پیرامون‌اند و به نقاط دورافتاده و بی‌قدرت روستایی به دیده

تحقیر می‌نگرند؛ بنابراین، تصور آن‌ها از جامعه روستایی مبهم و نادرست است» (چمبرز، ۱۳۷۶: ۱۷۸). سطحی‌نگری به مسائل روز و بی‌توجهی به تنوع واحدهای روستایی، به‌گونه‌ای بود که در بسیاری از موارد، به‌دلیل نبود مطالعات دقیق، امور جدیدی وارد روستاها می‌شد، اما به‌دلیل نبود ساختارهای فرهنگی و اجتماعی مناسب، بدون استفاده باقی می‌ماند یا از آن استفاده‌ای غیرکارکردی می‌شد؛ درحالی‌که ارزیابی موزون انگیزش در جوامع روستایی، همراه با تحلیل تعیین‌های فرهنگی در پذیرش یا رد برنامه‌ها، بینش سودمندی را برای برنامه‌ریزی و اجرای دقیق طرح‌های توسعه فراهم می‌کند (دوب^۱، ۱۹۵۶: ۳۰)؛ نبود نظام مسئولیت فردی در سطوح طراحی و اجرای برنامه نیز در ناکارایی آن‌ها بی‌تأثیر نبود. به‌نظر می‌رسد دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی، بیشتر با دیدی مکانیکی و فنی با توسعه روستایی برخورد می‌کردند تا با دیدی اجتماعی و به این نکته توجه نداشتند که پیشرفت‌های فنی، عنصر مهمی برای افزایش تولید هستند، اما این تأثیرگذاری، تنها در صورت وجود زمینه و بافت اجتماعی معین تحقق خواهد یافت (جانسون^۲، ۱۹۸۱: ۱۲۷). برنامه‌های عمرانی، برای توسعه و عمران روستایی خصلتی یک‌سطحی داشتند. به‌عبارتی، اگرچه برنامه‌ها از لحاظ فضایی در سه سطح ملی، منطقه‌ای و شهری اجرا می‌شدند، طرح‌ریزی آن‌ها فقط در سطح ملی بود و با ویژگی‌های اکولوژیکی، ساخت فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و بافت فیزیکی همه روستاها منطبق نبودند و برنامه‌ریزی برای توسعه روستایی حالت یک‌سطحی داشت (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۷۲: ۶۲). همچنین قرارگرفتن مبحث مربوط به توسعه و عمران روستایی در قالب بخش کشاورزی نیز دارای همین مشکل بود؛ به‌ویژه در برنامه‌های عمرانی اول، دوم و سوم، موجب شده بود که رشد و توسعه روستایی در برنامه‌های عمرانی کشور معادل رشد بخش کشاورزی در نظر گرفته شود. اختصاص بودجه‌ای کمتر از بودجه و اعتبارات سایر بخش‌ها به بخش کشاورزی از یک سو و صرف بیشترین بخش آن برای جامعه شهری از سوی دیگر، موجب عقب‌افتادگی جامعه روستایی شده بود (طالب، ۱۳۷۳: ۹۷). با پذیرش راهبرد صنعتی، سهم بخش کشاورزی از برنامه اول تا پنجم، از قریب ۳۰ درصد به حدود ۷/۵ درصد کاهش یافت. احمد اشرف درمورد نقش سازمان‌های روستایی در توسعه روستایی به این مسئله اشاره می‌کند که تجارب توسعه روستایی در ایران، این واقعیت را نشان می‌دهند که تنها وجود آرزوی رهبران ملی و تخصیص مقداری نیروی انسانی و مالی از بالا برای توسعه روستایی کفایت

نمی‌کند؛ بلکه تغییرهای بنیادی در زمینه‌های سیاسی و اقتصادی از طریق بسیج، سیاسی‌شدن و مشارکت روستاییان برای حرکت به سوی توسعه روستایی خوداتکا و یکپارچه باید به‌عنوان پیش‌شرط‌های لازم در فرایند توسعه مناطق روستایی ایران در نظر گرفته شوند (اشرف، ۱۹۷۷: ۷۸). به نظر از کیا (۱۳۶۵) برنامه‌های توسعه روستایی در دهه پنجاه نتایج زیر را به‌همراه داشته‌اند (البته برنامه توسعه روستایی با توجه به اجرای برنامه اصلاحات ارضی در نظر گرفته شده است): نخست آنکه مالکان غایب از ده، سرمایه‌داران ارضی و زارعان ثروتمند، از اجرای قانون بهره‌مند شدند. این گروه، از تسهیلات اعتباری بانک توسعه کشاورزی نیز سود فراوان بردند. دوم آنکه نیاز زارعان کوچک هرگز برآورده نشد و موقعیت این قبیل زارعان با اجرای اصلاحات ارضی تغییر بنیادی پیدا نکرد. سوم آنکه با کاهش قدرت اقتصادی-اجتماعی مالکان در ده، دولت جای آنان را به‌عنوان ارباب تازه اشغال کرد و قدرت به زارعان منتقل نشد.

به‌طورکلی، برنامه‌ریزی توسعه روستایی به‌منظور محوکردن یا تقلیل نابرابری‌های اجتماعی صورت می‌گیرد، اما در عمل چنین مسئله‌ای تحقق نیافت. برنامه‌های توسعه روستایی در دهه پنجاه، موجب تحقق ساختار جدیدی در جامعه روستایی شد که از لحاظ توسعه روستایی بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا هدف از اصلاحات ارضی این بود که ساختار قبلی را که مانع توسعه روستایی می‌دانستند به‌نوعی اصلاح کنند، اما در عمل ساختار جدیدی به اجتماع‌های روستایی، به‌تبع اصلاحات ارضی و ورود دولت تحمیل شد که مانع مشارکت مردم و برنامه‌ریزی غیرمتمرکز می‌شد.

توسعه روستایی و نقد نظام برنامه‌ریزی در ایران پس از انقلاب اسلامی

اولین برنامه عمرانی (۱۳۶۲-۱۳۶۶) در ایران بعد از انقلاب، با عنوان برنامه توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت دولت وقت رسید و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد، اما این برنامه به دلایلی مانند درگیری کشور در جنگ تحمیلی و وضعیت ویژه کشور به تصویب مجلس نرسید. سرانجام با تجدیدنظر به‌عنوان اولین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲، از طرف دولت به مجلس ارائه شد، به تصویب رسید و سپس اجرا شد. در این برنامه، عمران روستایی مانند سه برنامه اول قبل از انقلاب، دارای فصل مستقلی نیست و برنامه‌های توسعه روستایی در قالب هدف‌های ملی، عمران منطقه‌ای، کشاورزی و آمایش سرزمین مدنظر قرار گرفته است (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۷۲: ۶۲).

در این برنامه، دولت در قالب برنامه‌های اجرایی بخشی و تبصره‌های قانونی، به تخصیص اعتبار برای مناطق روستایی پرداخت و بر دو الگوی بنیادی در توسعه روستایی تأکید کرد: یکی راهبردهایی که موجب تغییرهای مطلوب در ساختار تولیدی اجتماع‌های روستایی می‌شوند و دیگری افزایش تولید کشاورزی و بهبود معیارهای زندگی کشاورز و خانواده‌اش. با مقایسه مجموعه فعالیت‌های عمرانی طی ۱۴ سال پس از انقلاب با فعالیت‌های قبل از انقلاب ملاحظه می‌شود که مناطق روستایی، به‌لحاظ برخورداری از فعالیت‌های عمرانی و خدماتی، در وضعیت مناسب‌تری قرار گرفته‌اند (ازکیا، ۱۹۹۹: ۱۸). البته شایان ذکر است که در این مدت، افزایش روستاهای خالی از سکنه و افزایش مهاجرت روستاییان به شهرها با وجود هزینه سنگینی که خدمات‌رسانی و تأمین نیازهای اساسی بخش روستایی بر دوش جامعه گذاشته، به این معناست که الگوی توسعه اقتصادی و اجتماعی و تأمین نیازهای اساسی به‌کارگرفته‌شده در دوره پس از انقلاب نیز به توسعه روستایی مناسب منجر نشده است؛ زیرا در این الگو، به ابعاد فیزیکی و مادی و توسعه و توزیع مجدد آثار رشد اقتصادی توجه شده تا فرصت‌های توسعه. دیگر اینکه به افزایش درآمد خانوارهای روستایی نیز توجه نشده است (ازکیا، ۱۳۹۲: ۱۲۵). از طرفی، با مراجعه به یارانه‌های تخصیص‌یافته به مناطق شهری و روستایی و نیز میزان پرداخت‌های عمرانی دولت از محل سرمایه‌گذاری ثابت ملاحظه می‌شود که فاصله بین شهر و روستا در قبل و بعد از انقلاب تفاوت چندانی نکرده است. برنامه اول توسعه از لحاظ محتوا، به دلیل نداشتن فصل یا بخش مستقل عمران روستایی و پراکنده‌بودن اهداف و سیاست‌های عمران روستایی در بخش‌های مختلف برنامه‌ریزی، دچار نارسایی بود و به‌لحاظ میزان تحقق اهداف و سیاست‌های بخشی نسبتاً موفق اجرا شد (شکوری، ۱۳۹۱: ۱۷۹).

در برنامه دوم (۱۳۷۳ - ۱۳۷۷)، عمران و توسعه روستاها برای نخستین بار بعد از انقلاب اسلامی، به‌عنوان سرفصلی مستقل در اسناد برنامه جای گرفت و در آن، تأکید بر توسعه صنعت در فضاهای روستایی، مطالعه و طراحی ساختار فضایی مطلوب و تجهیز سلسله‌مراتبی مراکز روستایی، مهم‌ترین سیاست‌های توسعه روستایی بود (سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۷۸: ۲۸۵). اهداف عمران و توسعه روستاها در برنامه دوم عبارت بودند از: توسعه یکپارچه فضاهای دارای ظرفیت بالقوه رشد و توسعه روستایی، ساماندهی جمعیت نقاط کوچک و پراکنده روستایی در مراکز جمعیتی با امکانات توسعه، اصلاح ساختار کالبدی سکونتگاه‌های روستایی، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های تولیدی، ایجاد شرایط لازم به‌منظور واگذاری امور روستاها به نهادهای مدیریتی و مردمی، ارتقای

مهارت فنی و افزایش بهره‌وری روستاییان (سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۷۲: ۶۴). در این برنامه، سه برنامه اجرایی شامل بهسازی و نوسازی روستاها، ساماندهی روستاهای پراکنده و ایجاد و توسعه صنایع روستایی قابل تشخیص است. به‌طور کلی، در مورد طرح‌های بهسازی و هادی روستاها، تعداد طرح‌های تهیه‌شده به نسبت زیاد بود و اهداف برنامه از این نظر تحقق نیافت. از سوی دیگر، به دلایل مختلفی از جمله مشکلات مالی، مدیریتی و همچنین نارسایی‌های محتوایی، روند اجرای این طرح‌ها کند بود. به دلیل نقش حمایتی، مشاوره‌ای و غیرمستقیم بنیاد مسکن در این زمینه، اقدامات انجام‌گرفته نامشخص است، اما با توجه به شواهد موجود، پیشرفت در این زمینه ناچیز بود (توفیق، ۱۳۸۵: ۶۹).

برنامه سوم توسعه، مربوط به سال‌های ۷۹ تا ۸۳ است. اتفاق‌های مهمی که در دوره برنامه سوم رخ داد، نخست ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سازمان برنامه‌بودجه و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بود که توان کارشناسی سازمان را افزایش داد و اختیارات تعیین و تدوین ساختار اداری کشور و تشکیلات دستگاه‌ها را در کنار تدوین برنامه‌های توسعه و طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و بودجه‌ریزی قرار داد (علوی، ۱۳۹۲). برنامه سوم توسعه، با ادامه سیاست تعدیل اقتصادی و با تأکید بر اصلاح ساختاری در سیاست‌های کلان تدوین شد؛ به طوری که می‌توان به برجسته‌بودن رویکرد نهادگرایی در هدایت آن اشاره کرد. از جمله سیاست‌های کلی اعلام‌شده در برنامه سوم توسعه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تلاش برای حفظ قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، فراهم کردن زمینه‌های اشتغال و تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در بخش‌های کشاورزی و صنایع تبدیلی و کارگاه‌های متوسط و کوچک، اهتمام به توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستائینان، تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در کالاهای اساسی با افزایش تولید داخلی به‌ویژه کشاورزی، گسترش و عمق‌بخشیدن روحیه تعاون و مشارکت عمومی، آمایش سرزمین مبتنی بر اصول کارایی و بازدهی اقتصادی و رفع محدودیت‌ها به‌ویژه در مناطق روستایی کشور (شکوری، ۱۳۹۱: ۱۸۶). در این برنامه، به چندین مورد در راستای توسعه روستایی توجه شده است. در این زمینه دولت موظف شده است به منظور حذف فعالیت‌های مشابه در دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط توسعه روستایی، سازماندهی مجدد صورت دهد. به دلیل اینکه فعالیت‌های مشابهی در دستگاه‌های مشابه صورت می‌گیرد، باید در این زمینه تجدیدنظر شود تا از دوباره‌کاری جلوگیری به عمل آید. دیگر اینکه بخشی از فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی، به شوراهای اسلامی و دستگاه‌های محلی و شرکت‌های غیردولتی واگذار شود؛

ضمن اینکه باید به منظور ارائه تسهیلات به روستاییان برای فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، از مؤسسه‌های غیردولتی تأمین‌کننده اعتبارهای خرد و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و مردمی در محیط روستایی به منظور ایجاد اشتغال حمایت شود. از سوی دیگر، به منظور توسعه هماهنگ و موزون فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی و استقرار داوطلبان عشایر باید برای ایجاد فضاها و سکونتگاه‌های روستایی برنامه‌ریزی شود. ضمن اینکه باید در امر نماسازی و طراحی شهری و روستایی کشور، به جلوگیری از تخریب ساختمان‌ها و حفظ نماهای باارزش توجه کرد. برای ارائه خدمات زیربنایی در محیط روستایی و تجهیز فضاهای روستایی کشور براساس طرح‌های توسعه و عمران مصوب، باید ضوابطی تعیین شود و این ضوابط باید توسط خود روستاییان قابل‌پیگیری باشد. همچنین لازم است برای همه روستاهای بالای ۲۰ خانوار، راه مناسب، مدرسه، آب شرب، برق و تلفن، اعتبار کافی در نظر گرفته شود (سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۷۹). به‌طور خلاصه می‌توان گفت عملکرد برنامه سوم به‌لحاظ تأکید بر اصلاحات ساختاری، حذف موازی‌کاری‌ها، تمرکززدایی از برنامه‌ریزی‌ها و شاخص‌هایی مانند رشد تولید ناخالص داخلی، رشد درآمد سرانه و کاهش نرخ متوسط تورم موفقیت‌آمیز بوده است؛ شاخص‌هایی که بهبود در ارقام آن‌ها بر زندگی جوامع روستایی نیز اثرگذار بوده است. هرچند نباید از ضعف‌های این برنامه به‌ویژه در زمینه توسعه روستایی غافل بود. یکسان‌پنداشتن عمران روستایی با توسعه روستایی، نبود چشم‌انداز جامع به مسائل جوامع روستایی، غفلت از توانمندی، سبک و کیفیت زندگی روستاییان، آسیب‌های فرهنگی-اجتماعی موجود در جوامع روستایی و تأکید بیش‌ازحد بر نگاه اقتصادی در برنامه، از مهم‌ترین ضعف‌های این برنامه به‌شمار می‌رود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴: ۱۷۵۸). بررسی ردیف‌های اعتباری عمران روستایی در برنامه سوم نشان می‌دهد که در این برنامه نیز تمرکز بر فعالیت‌های زیربنایی و نیز برنامه‌های کالبدی است و تفاوت چندانی با برنامه‌های قبلی وجود ندارد؛ درحالی‌که سیاست‌های راهبردی و اجرایی عمران روستایی در برنامه سوم، موضوع‌های دیگری را مطرح می‌کند (رضوانی، ۱۳۹۰: ۶۲).

سیاست‌های کلی برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) که به‌عبارتی سرمشق و محور اساسی تدوین لایحه چهارم است، مأموریت این برنامه را «رشد پایدار اقتصادی دانایی‌محور» تعیین کرده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: مقدمه). در برنامه چهارم توسعه، اگرچه سرفصل جداگانه‌ای برای توسعه و عمران روستایی وجود نداشت، محورهایی در زمینه توسعه و عمران روستایی در ماده‌های ۱۹، ۳۰، ۶۹ و ۱۳۳ قابل‌پیگیری است: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت

در امور توسعه روستایی، ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی به مقدار حداقل ۲۵ درصد بیش از برنامه سوم، ساماندهی اسکان عشایر با حفظ ارتقای توانمندی‌های اقتصادی در حد ۵۰ درصد جمعیت عشایر، هویت‌بخشی به سیمای روستا، استحکام ساخت‌وسازها و بهبود محیط زندگی در روستا، پوشش کامل سوخت‌رسانی عشایر و ساماندهی نظام مالکیت اراضی مسکونی در روستاها به میزان ۱/۵ میلیون جلد سند (رضوانی، ۱۳۹۰: ۶۶). در مجموع، برنامه چهارم توسعه، در زمینه توسعه روستایی، ایراد محتوایی و ساختاری اساسی داشته است؛ 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 شده است. علاوه بر آن، با وجود گذشت چند سال از تصویب قانون الزام دولت به تعیین متولی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی در ظرف سه ماه توسط مجلس شورای اسلامی و تأکید برای ایجاد ساختار فرابخشی برای مدیریت هماهنگ توسعه روستایی و عشایری قانون بودجه ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، هنوز دیدگاه بخشی بر توسعه و مدیریت روستایی کشور حاکم است؛ برنامه‌های مربوط به عمران و خدمات روستایی در میان فصول و وزارتخانه‌های مختلف پراکنده شده و در آن‌ها هیچ ردیف بودجه‌ای برای تشکیل ساختار فرابخشی مذکور در نظر گرفته نشده است. مطابق بررسی‌ها، اعتبارهای برنامه راهبردی طرح‌های مدیریت روستایی با رشد منفی در بودجه ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ مواجه بوده است. در ارزیابی نتایج عملکرد و علت تحقق نیافتن برخی از اهداف برنامه در این بخش، دستگاه‌های اجرایی به محدودیت منابع اعتباری به منزله مهم‌ترین عامل اشاره می‌کنند و اذعان دارند که اعتبارهای ابلاغی و تخصیص‌یافته، فاصله زیادی با اعتبار مورد نیاز برای تحقق اهداف برنامه دارند. عامل دیگر، وجود مراکز متعدد تصمیم‌گیری در زمینه اخذ مجوزهاست. از دلایل تحقق نیافتن مناسب اهداف برنامه چهارم توسعه در بخش آب و فاضلاب روستایی می‌توان به پیشرفت‌نداشتن مطالعات مربوط به اجرای شبکه جمع‌آوری و دفع فاضلاب، ناهماهنگی در بودجه پیشنهادی و بودجه تخصیص‌یافته و نبود تخصیص مناسب به لحاظ زمانی اشاره کرد؛ به نحوی که در اغلب موارد، تخصیص بودجه زمانی صورت می‌پذیرد که فصل مناسب برای انجام‌شدن عملیات عمرانی سپری شده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۰: ۲۷۶).

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) با دو سال تأخیر (از سال ۸۸ تا ۹۰) در شرایطی نوشته شد که سازمان برنامه‌ریزی کشور مضمحل شده بود و ساختار بخشی آن از میان رفته بود. ضمن اینکه

به نظر می‌رسد دولت نیز عزمی برای اجرای برنامه نداشت. به‌طور معمول در تدوین هر برنامه، نخست وضعیت در سال پایه (آخرین سال برنامه قبلی) مشخص می‌شود و برنامه قبلی آسیب‌شناسی می‌شود تا برنامه آتی از انحراف حفظ شود، ولی برنامه پنجم توسعه نوشته شد، درحالی‌که عملکرد برنامه قبلی مشخص نشده بود (علوی، ۱۳۹۲). اگرچه ارزیابی عملکرد این برنامه پس از پایان دوره اجرای برنامه امکان‌پذیر بود، ارزیابی‌ها و نقدهایی به آن صورت گرفته است. برخی از سیاست‌های کلی و ابلاغی برنامه پنجم توسعه، آرمان‌خواهانه، برانگیزاننده و درعین حال چالشی به نظر می‌رسند. نیلی (۱۳۸۹) در نقدی به این برنامه عنوان داشت که برنامه پنجم، برنامه‌ای بدون الگوست و در صورت دقت در برنامه پنجم توسعه متوجه می‌شویم در وهله نخست، این برنامه نگاه تند و نقادانه‌ای به برنامه‌های قبلی دارد. همچنین در ماده یک لایحه برنامه پنجم عنوان شده که دولت قصد دارد الگوی جدیدی را با نام توسعه ایرانی - اسلامی مطرح کند و زمان مورد نیاز برای تهیه و تدوین آن دو سال اعلام شده است؛ یعنی برنامه پنجم، برنامه توسعه اسلامی - ایرانی است، اما قرار است در دو سال آینده، الگوی فکری آن تدوین شود. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم تأکید شده است که باید رشد اقتصادی ایران حداقل ۸ درصد باشد. این درحالی است که رشد اقتصادی سال ۱۳۸۷ ایران نیم درصد بوده است.

به‌طورکلی، بررسی جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌ها نشان می‌دهد که پیش از انقلاب، با توجه به دیدگاه حاکم مدرنیستی و مایل به توسعه صنعتی، از یک سو بخش کشاورزی و روستایی، سنتی تلقی می‌شد و به قول کاتوزیان مایه شرمندگی و نشانه عقب‌ماندگی بود و از سوی دیگر، دولت به مازاد محصولات کشاورزی وابسته نبود. در عمل نتیجه این بود که دولت چندان رغبتی به توسعه بخش کشاورزی نشان نمی‌داد. در دوره پس از انقلاب نیز خصلت رانتیر دولت، با توجه به نقشی که نفت در درآمدهای ملی داشت، به همراه سایر مشخصات آن در بعد از انقلاب تخفیف نیافت؛ بلکه این وابستگی به علت ضعف بخش‌های دیگر اقتصاد تشدید شد و به نظر می‌رسد حداقل در بخش کشاورزی پیامدهای نسبتاً مشابهی داشت. البته شایان ذکر است در دهه اول پس از انقلاب، به دلیل وقوع شرایط خاص، از قبیل جنگ تحمیلی و تحریم‌های خارجی، تنها نمی‌توان براساس نظریه دولت رانتیر، تحول‌های سیاسی و اقتصادی را تبیین کرد (رضوانی، ۱۳۹۱: ۵۸-۶۰). جدول زیر مبین ادامه این روند و کم‌توجهی به بخش کشاورزی بعد از انقلاب است.

جدول ۲. سهم بخش کشاورزی از اعتبارات عمرانی در برنامه‌های توسعه (میلیارد ریال - درصد)

| برنامه‌های توسعه | اعتبارهای عمرانی بخش کشاورزی | سهم بخش از کل اعتبارهای عمرانی دولت |
|------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| برنامه اول | ۲۲۴/۸ | ۸/۸ |
| برنامه دوم | ۸۶۷/۵ | ۴/۶ |
| برنامه سوم | ۲۹۲۴/۶ | ۶/۷ |
| برنامه چهارم | ۳۳۱۱/۷ | ۲/۴ |

منبع: آقانسیری، ۱۳۹۱

در توضیح جدول باید گفت که طی سال‌های برنامه اول توسعه و پس از جنگ تحمیلی، محوریت بخش کشاورزی در اهداف برنامه ذکر شد، اما عملی نشد. در این دوره، هرچند با حذف سیاست تثبیت قیمت محصولات کشاورزی انتظار می‌رفت که سرمایه‌گذاری در این بخش، از رشد زیادی برخوردار شود، اما در عمل این مهم تحقق نیافت. در برنامه دوم توسعه - همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود - نسبت اعتبارهای عمرانی اختصاص‌یافته دولت به بخش کشاورزی به کل اعتبارات عمرانی در مقایسه با برنامه اول کاهش یافت و میانگین آن به ۴/۶ درصد رسید. طی برنامه سوم، بخش کشاورزی در مقایسه با دوره قبل رشد بهتری داشت که این امر حاصل گسترش صادرات غیرنفتی کشور بود. طی این دوره، سیاست‌های حمایتی دولت از بخش کشاورزی به‌منظور حمایت از کشاورزان داخلی، در قالب خرید تضمینی محصولات کشاورزی و ارائه نهادهای تولید ادامه یافت. سهم اعتبارات عمرانی بخش کشاورزی، از کل اعتبارات عمرانی در این دوره به میزان زیادی کاهش یافت و میانگین آن به ۲/۴ درصد رسید. در حالی که میانگین آن طی سال‌های برنامه سوم ۶/۷ بود (آقانسیری، ۱۳۹۱).

مقایسه برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب نشان می‌دهد جامعه روستایی ایران با مشکلاتی مواجه است که این برنامه‌ها کمتر توانسته‌اند آن‌ها را از بین ببرند. در مناطق روستایی، چالش‌هایی مانند نبود فرصت‌های شغلی، سازوکارهای مناسب مشارکتی، مشخص‌نبودن وظیفه دستگاه‌های متولی توسعه و عمران روستایی و نابرابری میان شهر و روستا همچنان به قوت خود باقی مانده‌اند. چنانکه درمورد برنامه‌های پس از انقلاب، نقدهای زیر به‌عنوان ضعف مطرح می‌شوند:

برنامه‌ریزی همچنان حالتی از بالا به پایین و صورتی متمرکز دارد؛ برنامه‌ها موفق به گسترش مشارکت مؤثر مردم در فرایند توسعه روستایی نشدند و در نتیجه، سازمان‌ها و نهادهای مشارکتی مؤثر در فرایند توسعه نیز به‌وجود نیامدند. انجام‌دادن فعالیت‌های رفاهی و خدماتی، در مقایسه با

فعالیت‌های تولیدی و اشتغال‌زا اولویت و اهمیت بیشتری یافت. تلاش‌های صورت‌گرفته برای توزیع عواید حاصل از رشد اقتصادی، برای توزیع فرصت‌های توسعه‌ای و منابع قدرت انجام نگرفت. سازوکار اجرایی برنامه‌ها به‌گونه‌ای بود که فواید برنامه‌های عمرانی به‌طور معمول عاید بعضی از گروه‌ها شد و گروه‌های خرده‌پا و فقیر همچنان در حاشیه باقی ماندند؛ زیرا هدف آن‌ها رشد و توسعه اقتصادی بود. بخش روستایی، در فرایند برنامه‌ریزی توسعه، جایگاه مناسب و مستقل خود را به‌دست نیاورد. به‌دلیل متمرکزبودن نظام برنامه‌ریزی، حالت پدرسالاری مأموران دولت در برخورد با روستاییان همچنان به قوت خود باقی ماند. برنامه‌های پس از انقلاب، مانند برنامه‌های عمرانی پیش از آن، برنامه‌هایی اقتصادی با جهت‌گیری سیاسی بودند تا برنامه‌ای توسعه‌ای. در نتیجه، کمتر موجب تحول ساختاری در ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی- که لازمه مشارکت است- شدند و به‌طورکلی، تفاوت مشهودی با برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب نداشتند (ازکیا و غفاری، ۱۳۹۲: ۱۳۲-۱۳۳ به نقل از رزاقی، ۱۳۶۹).

بحث و نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی، مهم‌ترین ابزار نیل به توسعه محسوب می‌شود. برنامه‌ریزی عملی آگاهانه برای دستیابی به اهداف معین و انجام‌دادن اقدام‌ها و فعالیت‌های مرتبط با یکدیگر در آینده است. در این میان، توسعه روستایی از مهم‌ترین مباحث در برنامه توسعه هر کشور به حساب می‌آید. اندیشمندان بزرگ توسعه، توسعه روستایی را فراتر از توسعه شهری می‌دانند و توسعه ملی و راه‌حل نهایی بیکاری شهری، تراکم جمعیت و مشکلات دیگر شهری را درگرو توجه و تقدم به مشکلات روستایی قلمداد می‌کنند. در ایران نیز بیشتر صاحب‌نظران، برای توسعه روستایی جایگاه ویژه‌ای قائل‌اند و آن را لازمه نیل به توسعه پایدار ملی می‌دانند؛ اما متأسفانه در برنامه‌های توسعه، متناسب با سهم و جایگاه روستا در فرایند توسعه ملی، به روستا توجه نمی‌شود.

نظر به اینکه از نخستین قدم در راه اصلاح امور اجتماعی و عمران روستاها در سال ۱۳۱۶، تا امروز چندین دهه گذشته است و قوانین متعددی در بیش از ده برنامه توسعه به تصویب رسیده است، ما امروزه همچنان با مشکلات و کمبودهای زیادی در روستاها دست‌به‌گریبان هستیم. مقایسه برنامه‌های توسعه در قبل و بعد از انقلاب نشان می‌دهد این برنامه‌ها به‌خوبی نتوانستند مشکلات و چالش‌های جامعه روستایی ایران را از بین ببرند. چالش‌هایی مانند نبود فرصت شغلی، نبود سازوکارهای مناسب مشارکتی، مشخص‌نبودن وظیفه دستگاه‌های مربوط و نابرابری میان شهر

و روستا، همچنان به قوت خود باقی است. برنامه‌های پس از انقلاب، مانند برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب، برنامه‌های اقتصادی با جهت‌گیری سیاسی‌اند تا برنامه‌ای توسعه‌ای. ضمن اینکه در ادبیات توسعه امروز دنیا، نقش مشارکت مردمی در مراحل تدوین برنامه‌های دولت پررنگ شده است. در صورتی‌که در ایران، نقش مشارکت‌های مردمی در طراحی و اجرای برنامه‌ها همچنان کم‌رنگ است. برخورد دولت‌ها با فرایند مشارکت در قالب سیاست‌ها و راهبردهای توسعه‌ای و نیز نگاهی که به توده‌ها دارند، مشخص می‌شود. برخوردی که در کشورها و طی دوره‌های مختلف با مردم داشته‌اند، شکل یکسان و واحدی نداشته است. در نتیجه، بر مبنای نوع پاسخ و واکنش دولت‌ها به مشارکت، انواع شیوه‌های مشارکتی وجود دارد.

به‌طور کلی، زمانی ما توانایی رسیدن به توسعه همه‌جانبه را خواهیم داشت که دولت و جامعه با یکدیگر کار کنند، نه اینکه در دو جهت متفاوت زیست کنند. در جامعه ایران، با در نظر گرفتن الگوی توسعه وابسته، در مقیاس کلان، داده‌های تاریخی دلالت بر وجود برخی از الگوهای مشارکتی را دارند. جامعه روستایی، پیش از اصلاحات ارضی دهه چهل - که کمتر با پیامدهای توسعه مواجه بود و در قالب نظام دیرپای ارباب - رعیتی اداره می‌شد - نوعی الگوی مشارکت خودانگیخته نسبتاً فراگیر را در سطح واحدهای تولیدی خانوار و جمعی در خود داشت. در دوره بعد از اصلاحات ارضی که ساختار جامعه روستایی دستخوش تحول شد و حضور دولت در جامعه روستایی گسترش و تعمیق یافت، الگوی مشارکت خودانگیخته اهمیت خود را از دست داد و روستاها با نوعی الگوی ضد مشارکتی مواجه شدند؛ زیرا در این دوره، الگوی سنتی مشارکت نه تنها نادیده گرفته می‌شد، بلکه برنامه‌های توسعه‌ای جدیدی نیز با آن در تعارض قرار می‌گرفت. فروپاشی بنه‌ها به‌عنوان واحدهای تولید جمعی را می‌توان شاهدی برای نابودی واحدهای مشارکتی سنتی در نظر گرفت. در این دوره، به الگوی مشارکت هدایت‌شده و از بالا به پایین در قالب تشکلهایی مانند تعاونی‌های روستایی، خانه انصاف، خانه فرهنگ، سپاهیان دانش، ترویج و بهداشت توجه شد. این وضعیت تا زمان پیروزی انقلاب اسلامی بر جامعه روستایی حاکم بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در جامعه روستایی، ابتدا نوعی مشارکت فزاینده در قالب بسیج اجتماعی تجربه شد که بی‌تأثیر از تحول‌های سطح کلان جامعه نبود. تقریباً مشارکت‌های جمعی خودانگیخته در میان روستاییان بار دیگر احیا شدند. همچنین تلاش شد که با بهره‌گیری از شیوه‌های جمعی سنتی، شیوه‌های مشارکتی جدیدی تعریف شود. در این دوره، از نظام دیوان‌سالاری چندان خبری نبود، ولی به تدریج، به تبع تحول‌هایی که به‌وجود آمد، الگوی مشارکتی باز، حالت هدایت‌شده از بیرون را یافت. نهادهای وارد شده به روستاها، هر یک در صدد ارائه برنامه‌های خود

به روستاییان بودند. در سطح کلان، بسترسازی لازم برای تحقق مشارکت سازمان‌یافته مؤثر - که مستلزم توانمندسازی روستاییان، نجات آن‌ها از وابستگی به دولت، تقویت خوداتکایی در آن‌ها، مشارکت‌دادن آن‌ها در سطوح مختلف مشارکتی، تغییر در ویژگی‌های شخصیتی‌شان، تقویت روابط بین‌فردی و تمرکززدایی بود - صورت نگرفت. ساختار سیاسی، به دلیل ویژگی‌های ساختاری مانند تمرکزگرایی و دیوانسالاری بود که از حیث تاریخی، جامعه ایران از آن برخوردار بود، نتوانست به صورت موفق و مؤثر برای تحقق مشارکت اجتماعی سازمان‌یافته روستاییان ایفای نقش کند؛ بنابراین، در سطح کلان، تجربه تاریخی نشان می‌دهد زمینه‌سازی و تقویت مشارکت اجتماعی نیازمند نگرش و سیاستی متفاوت با نگرش و سیاست دولت‌های گذشته است؛ سیاستی که با در نظر داشتن الگوی مشارکت واقعی در جهت توانمندسازی روستاییان، نجات آن‌ها از وابستگی به دولت و مشارکت‌دادن آن‌ها در سطوح و راه‌های مختلف مشارکتی تدوین شده باشد (ازکیا و غفاری، ۱۳۹۲: ۱۷۹ - ۱۸۰).

در مجموع، برنامه‌های توسعه کشور باید در امتداد یکدیگر و مکمل اقدام‌های گذشته باشند؛ درحالی‌که برنامه‌های توسعه، براساس نتایج برنامه‌های پیشین و مشکلات آن نوشته نمی‌شوند. ضمن اینکه بررسی عملکرد و آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته توسط خود گروه طراح و اجراکننده صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، طرح، اجرا و نظارت توسط یک گروه انجام می‌شود؛ بنابراین، مصوبات و قوانینی که به اجرا درنیامده، به خوبی قابل پیگیری نیست و این روند سبب پیش‌آمدن وضعیت کنونی برنامه توسعه کشور ما شده است. به این معنا که هر پنج سال، چند قانون جدید با مفاهیم زیبا و دنیاپسند تصویب و در این برنامه‌ها مدون می‌شود، بدون اینکه بودجه کافی برای آن در نظر گرفته شود یا براساس آسیب‌شناسی برنامه‌های پیشین نوشته شود. علت شکل‌گیری این روند آن است که در این زمینه، نیازی به پاسخگویی وجود ندارد؛ بنابراین هر دوره، چند قانون جامع، کامل و آرمان‌خواهانه، با مفاهیمی دنیاپسند بدون اینکه واهمه‌ای از اجرای آن‌ها وجود داشته باشد، به تصویب می‌رسند؛ گویی که تصویب این همه قانون، هیچ الزام سنگینی برای دولتمردان نمی‌آورد.

همان‌طور که گفته شد، برنامه‌ریزی قصد دستیابی به هدفی است و برای این منظور، اقدام‌های لازم با نظم و ترتیبی خاص به دنبال هم چیده می‌شوند. بدین منظور لازم است برنامه‌ای طولانی‌مدت با اهداف مشخص و عملیاتی نوشته شود و سپس آن را به چند پنج سال تقسیم کنند. سپس مشخص شود که هر یک از موارد تا آخر هر پنج سال به چه درصدی از این موارد باید جامعه عمل پوشاند و بودجه لازم برای آن نیز فراهم آید؛ مطابق با بودجه آن برنامه‌ریزی شود و مهم‌تر از همه اینکه پاسخگوبودن مسئولان در قبال عقب‌ماندگی از برنامه‌ها باید مشخص شود. درضمن

نظارت باید توسط گروه دیگر غیر از مسئولان طراحی و اجرا انجام شود و رسانه‌ها نیز توانایی نقد و بررسی و به‌چالش کشیدن ضعف‌های برنامه‌ها را داشته باشند.

منابع

- آقاصیری، مریم (۱۳۹۱)، «مروری بر روند سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی در چهار برنامه توسعه کشور»، *مجله اقتصادی ماهنامه بررسی مسائل و سیاست اقتصادی*، شماره‌های ۴ و ۵: ۶۱-۷۸.
- ازکیا، مصطفی (۱۳۶۵)، *جامعه‌شناسی توسعه و توسعه‌نیافتگی روستایی ایران*، تهران: انتشارات اطلاعات.
- _____ (۱۳۸۴)، *مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی*، تهران: انتشارات اطلاعات.
- _____ و ایمانی، علی (۱۳۸۷)، *توسعه پایدار روستایی*، تهران: انتشارات اطلاعات.
- _____ و غفاری، غلامرضا (۱۳۹۲)، *توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران*، تهران: نشر نی.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۵)، *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- چمبرز، رابرت (۱۳۷۶)، *توسعه روستایی، اولویت‌بخشی به فقرا*، ترجمه مصطفی ازکیا، تهران: دانشگاه تهران.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۶۹)، *الگویی برای توسعه اقتصادی ایران*، تهران: نشر توسعه.
- رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۰)، *برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران*، تهران: نشر قومس.
- رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۷۲)، *مکانیسم برنامه‌ریزی در ایران با تأکید بر برنامه‌ریزی روستایی*، مجموعه مقاله‌های سمینار جامعه‌شناسی و توسعه، تهران: انتشارات سمت.
- رمضان‌علی، رمضانعلی (۱۳۵۰)، *سازمان محلی و نقش سازندگی انجمن عمران ده در روستاهای ایران*، تهران: کانون پژوهش.
- زاهدی مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۷)، *توسعه و نابرابری اجتماعی (رساله دکتری)*، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران.
- سازمان برنامه‌بودجه (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه*، تهران: سازمان برنامه‌بودجه.
- _____ (۱۳۷۸)، *مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)*، ج ۲، تهران: سازمان برنامه‌بودجه.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴)، *گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه سوم توسعه*، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- _____ (۱۳۸۳)، *مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه*، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

- سریع‌القلم، محمود (۱۳۷۸)، «مبانی عشیره‌ای فرهنگ سیاسی ایران»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره‌های ۱۳۵ و ۱۳۶: ۳۴-۴۳.
- سعیدی، عباس (۱۳۷۷)، مبانی جغرافیای روستایی، تهران: انتشارات سمت.
- شکوری، علی (۱۳۹۱)، سیاست‌های توسعه کشاورزی در ایران، تهران: انتشارات سمت.
- شمیم، علی‌اصغر (۱۳۷۰)، ایران در دوره سلطنت قاجار، قرن سیزدهم و نیمه اول قرن چهاردهم قمری، تهران: انتشارات علمی.
- طالب، مهدی (۱۳۷۳)، «مسائل و موانع جامعه‌شناختی توسعه روستایی در ایران»، نامه علوم اجتماعی، شماره ۷: ۹۱-۱۰۸.
- علوی، مهشید (۱۳۹۲)، «برنامه پنجم از روی رودبایستی نوشته شده است»، ماهنامه توسعه کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات (تکفا)، شهریور ۱۳۹۲.
- فیوضات، ابراهیم (۱۳۷۵)، دولت در عصر پهلوی، تهران: چاپخش.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲)، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، جلد ۲، تهران: انتشارات پایروس.
- کلاک، جی. سی. (۱۳۶۵)، عوامل بازدارنده برنامه‌ریزی از پایین برنامه‌ریزی در سطح محلی و توسعه روستایی، ترجمه عباس مخبر، تهران: وزارت برنامه‌بودجه.
- مدیرشانه‌چی، محسن (۱۳۷۹)، تمرکزگرایی و توسعه‌نیافتگی در ایران معاصر، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- محقق، کاظم (۱۳۶۸)، بخش کشاورزی در برنامه‌های عمرانی، تهران: سازمان برنامه‌بودجه.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۸ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه چهارم توسعه، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
- نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، «برنامه پنجم، برنامه‌ای بدون پارادایم»، دغدغه کارشناسان درباره یک برنامه، نقد پنج اقتصاددان به برنامه پنجم توسعه، <http://fararu.com/fa/news/60422>.
- Ashraf, A. and (1977), **The Role of Rural Organization in Rural Development, The Case of Iran**, Tehran: Plan and Budget Organization.
- Azkia, M. (1999), **Post-Revolutionary Changing Rural Development and Social Structure**, Essay Presented to Center Middle Eastern Studies, Oxford University.
- ——— (2014), **Rural Development in Contemporary Iran**, Under Publication.
- Dube. S. C. (1956), "Cultural Factors in Rural Community Development", **Journal of Asian Studies**, No 16: 19-30.
- Johnson, G. E. (1981), **Peasant and Rural Development in the 1970s**, in Rural Development National Politics and Experiences, edited by M.P. Misra, UNRCD.
- Vander, Ploge, Jan, (2000), "Rural Development: From Practice and Policies toward Theory", **Sociological Rurality**, No 4: 391-408.