

روند تحوّل و چالش‌های عمران و توسعه روستائی در ایران

دکتر علی یدقار - دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستائی

پذیرش مقاله: ۸۱/۱۰/۲۹

چکیده

عمران و توسعه روستائی در چند دهه اخیر همواره یکی از دغدغه‌های اصلی توسعه در ایران و اکثر کشورهای در حال توسعه بوده است. در بسیاری از کشورها، توسعه روستائی به مثابه راهبردی با اهمیت برای تأمین نیازهای اساسی و توزیع بهینه منافع ناشی از توسعه ملی تلقی شده و بدین منظور نیز با شیوه‌های متعدّد، الگوهای متنوعی برای توسعه روستائی تجربه شده که عمدتاً دستاوردهای مطلوبی نداشته و هنوز نیز سهم جوامع روستائی جهان سوّم از توسعه و پیشرفت بسیار اندک است و اکثر فقرای این کشورها یا در روستاها بسر می‌برند و یا شهرنشینی عمدتاً حاشیه‌نشین با منشاء روستائی بوده‌اند. بانک جهانی که در این زمینه، الگوهای غالباً ورشکسته‌ای را تجربه کرده، در جمع‌بندی از ناکامی‌های حاصله، سرانجام به این باور دست یافته که توسعه روستائی، راهبردی برای بهبود زندگی اجتماعی و اقتصادی روستائیان فقیر و تلاشی همه جانبه برای کاهش فقر است که به ویژه با افزایش تولید و ارتقاء بهره‌وری در محیط روستائی میسر می‌گردد. توسعه روستائی با نوین‌سازی جامعه روستائی می‌باید این جامعه را از انزوای سنتی بدرآورد و با اقتصاد ملی عجین سازد. به همین جهت توسعه روستائی تلاشی فراگیر است و به محدودۀ یک بخش خلاصه نمی‌شود و کلیۀ بخش‌ها و زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فیزیکی و ... توسعه را در بر می‌گیرد (مشاورین دی. ایچ. وی، ۱۹۷۹، ص ۶۲).

در ایران گرچه از ابتدای قرن ششمی اخیر تلاش‌های پراکنده‌ای برای توسعه روستائی آغاز گردیده و در تدوین برنامه‌های عمرانی اولیه کشور نیز تا حدّودی مورد توجه قرار گرفته، ولی عمدتاً در سال‌های دهه چهل بود که دگرگونی‌های قابل ملاحظه‌ای پدید آمد و جامعه روستائی دستخوش تغییر و تحوّل گردید.

تغییر و تحوّل در جامعه روستائی ایران با انقلاب اسلامی ابعاد گسترده و عمیقی یافت؛ هرچند به تناسب دگرگونی‌ها بر مسائل و چالش‌های توسعه روستائی نیز افزوده شد، به طوری که امروزه ضمن آن که بسیاری از مسائل دیرینه کماکان بجای مانده، چالش‌های نوینی نیز سر برآورده‌اند.

در این نوشتار، تلاش بر آن است که به اجمال، ضمن مروری بر وضعیّت کنونی جامعه روستائی، روند تحولات گذشته و چشم‌انداز آتی عمران و توسعه روستائی بررسی شده و چالش‌های اساسی آن مشخص و تدقیق گردد.

واژگان کلیدی: توسعه روستائی، سکونتگاه‌های روستائی، جمعیت روستائی، توسعه پایدار روستائی، وضعیّت اجتماعی - اقتصادی و چالش‌های اساسی.

مقدمه

عمران و توسعه روستائی ایران به مقوله‌ای سهل و ممتنع بدل گشته است. سهل، زیرا روستاها هنوز هم بخش عمده‌ای از جمعیت را در خود جای داده‌اند، نقشی قابل توجه در تأمین امنیت غذایی و تولید ایفاء می‌کنند، آماده پذیرش وظایفی جدی‌تر در اقتصاد و کشور هستند و

ممتنع، زیرا این مناطق فاقد اسناد مدیریتی در سطوح مختلف می‌باشند و در نظام برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور جایگاهی قابل اعتناء ندارند و نسبت به توسعه آنها اعتقادی بنیادین وجود ندارد. از کارگزارانی آموزش دیده و معتقد به توسعه روستائی، در سطحی وسیع بهره نمی‌برند. فاقد یک مدل موفق برای ترویج و توسعه آن در سطح کشور هستند و ...

یکی از خلاءهای اساسی روستاهای ایران، کمبود مطالعات و تحقیقات و ضعف شناخت در مورد آنها است. اگر بپذیریم که خصیصه بارز این مناطق پیچیدگی آنهاست، به نحوی که هر روستا یک پروژه محسوب می‌شود، آنگاه نیاز عمیق به شناخت افزون‌تر آنها به منظور اتخاذ تصمیمات خردمندانه آشکار می‌گردد. چنین است که تهیه اسناد مدیریتی در توسعه روستائی، گامی بسیار برجسته تلقی می‌شود.

آنچه طی چند صفحه آتی به صورت مقاله‌ای در خصوص «روند تحوّل و چالش‌های عمران و توسعه روستائی» تبلور یافته، سودای ارائه شناختی کلی از این مناطق دارد. در این نوشتار سعی شده تا ضمن ارائه اطلاعاتی جامع از روستاهای کشور، چالش‌های عمده‌ای که فراروی توسعه این مناطق قرار دارند، تشریح شود و بستری برای مرتفع کردن آنها فراهم آید. امید است نگارنده فرصتی یابد تا در بخش دوم نوشتار، راه‌حلهایی برای برون رفت از توسعه نایافتگی روستائی ارائه نماید.

۱- وضعیت اجتماعی-اقتصادی محیط روستائی ایران

۱-۱- جمعیت محیط روستائی

طبق آخرین سرشماری جمعیت در ایران (۱۳۷۵)، حدود ۳/۳۸٪ از جمعیت کشور که معادل ۲۳ میلیون نفر است، در محیط روستائی زندگی می‌کنند که متشکل از ۶۸ هزار ده مسکونی است. مرکز آمار ایران ۱۳۷۵، سرشماری تعداد مسکن).

تا حدود یک قرن پیش نیمی از جمعیت ایران روستانشین بوده‌اند، اما از ابتدای قرن اخیر به ویژه از میانه این قرن به تدریج از سهم جمعیت روستائی کاسته شد و شهرنشینی گسترش یافت (مسعود شفیق، ۱۳۷۵). در اولین سرشماری رسمی کشور (۱۳۳۵ ه. ش)، جمعیت ایران قریب ۱۹ میلیون نفر بود که ۶۸٪ آن معادل ۱۳ میلیون نفر روستائی بوده‌اند (وزارت جهادسازندگی، ۱۳۷۱) (جدول شماره ۱).

علیرغم کاهش سهم روستانشینی در کشور طی چند دهه اخیر، جمعیت روستائی همواره با رشدی آرام افزایش یافته

است. اما از ابتدای دهه اخیر این رشد آرام نیز متوقف شده و با رشدی منفی کاهش یافته است. البته تبدیل روستا به شهر و پیوستن روستاهای حاشیه شهرها به منطقه شهری نیز در کاهش جمعیت روستائی موثر بوده، به طوری که حدود یکصد شهر فقط در دهه اخیر به تعداد شهرهای کشور افزوده شده که عمدتاً همان کانون‌های پرجمعیت روستائی بوده که غالباً از امکانات و زیرساخت‌های بالنسبه توسعه یافته‌ای نیز برخوردار بوده‌اند (حبیب الله زنجانی، ۱۳۶۸) و (مسعود شفیق، ۱۳۷۸).

جدول ۱- تحوّل جمعیت روستائی، مراکز استقرار جمعیت روستائی، فعالیت و ترکیب اشتغال در محیط روستائی ایران

شرح	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	
جمعیت	جمعیت ایران	۱۸۹۵۴۷۰۴	۲۵۷۸۸۷۲۲	۳۳۷۰۸۷۴۴	۴۹۴۴۵۰۱۰	۶۰۰۷۵۰۰۰
	جمعیت روستائی	۱۳۰۰۱۱۴۱	۱۵۹۹۴۴۷۶	۱۷۸۵۴۰۶۴	۲۲۳۴۹۳۵۱	۲۳۰۲۶۰۰۰
	نسبت روستائینی (%)	۶۸/۶	۶۲/۰	۵۳/۰	۴۵/۷	۳۸/۳
استقرار	تعداد آبادی	۴۹۰۵۴	۸۲۳۶۳	۷۲۰۰۷	۱۰۳۹۲۴	۱۲۵۸۲۹
	تعداد آبادی خالی از سکنه	؟	۱۵۹۲۵	۲۶۹۵۲	۳۸۵۷۵	۵۷۷۰۷
	نسبت آبادی های خالی از سکنه (%)	؟	۱۹/۳	۲۹/۳	۲۷/۱	۴۵/۸
	تعداد آبادی دارای سکنه	؟	۶۶۲۳۸	۶۵۰۵۵	۶۵۳۴۹	۶۸۱۲۲
	متوسط جمعیت آبادی‌های دارای سکنه	؟	۲۴۰	۲۷۴	۳۴۰	۳۳۸
	نسبت آبادی های کمتر از صد نفر به کل آبادی‌ها	۳۷/۵	۴۷/۳	۴۴/۴	۴۳/۰	۴۶/۶
	جمعیت ده ساله و بیشتر روستائی	۸۵۹۷	۹۷۸۹	۱۱۵۷۴	۱۴۴۳۷	۱۶۷۵۳
مشارکت اقتصادی	جمعیت فعال	۴۱۷۳	۴۸۱۵	۵۴۶۰	۵۷۲۷	۶۳۰۶
	جمعیت شاغل	۴۱۰۰	۴۲۴۸	۴۵۸۷	۴۹۸۸	۵۷۱۱
	میزان سرباری	۳/۱	۳/۷	۳/۸	۴/۵	۴/۰۸
	اشتغال کشاورزی	۳۱۰۸	۲۹۷۱	۲۷۶۱	۲۸۲۵	۲۸۴۱
ترکیب اشتغال	اشتغال صنعتی	۵۱۷	۸۰۸	۱۴۴۹	۱۰۱۵	۱۵۳۳
	اشتغال خدماتی	۳۸۰	۴۰۴	۴۴۹	۱۰۳۴	۱۳۳۷/۵
	نسبت کشاورزی (%)	۷۶	۷۰	۵۹	۵۷	۵۰/۱
سهم اشتغال	نسبت صنعت (%)	۱۳	۱۹	۳۱	۲۰	۲۷/۰
	نسبت خدمات (%)	۹	۹	۹	۲۱	۲۲/۹

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی، معاونت عمران و صنایع روستائی، گزارش عملکرد، ۱۳۸۱.

۱-۲- اشتغال محیط روستائی

حدود ۲۵٪ از جمعیت روستائی ایران را شاغلین روستائی تشکیل داده‌اند که بالغ بر نیمی از آنان در بخش کشاورزی فعال می‌باشند. با آن که جمعیت روستائی طی چهار دهه اخیر از ۱۳ میلیون نفر به ۲۳ میلیون نفر رسیده، ولی تعداد شاغلین روستائی افزایش متناسبی نیافته است. به همین جهت نرخ سرباری که در سال ۱۳۳۵ حدود ۳/۱ بوده، در آخرین سرشماری به ۴/۰۸ رسیده که حاکی از تشدید فقر در محیط روستائی کشور است (اسکاپ ۱۳۷۱). طی چهار دهه اخیر اشتغال در کشاورزی که زمینه اصلی فعالیت محیط روستائی بوده، کاهش نیز یافته که عمدتاً ناشی از امکانات محدود کشاورزی کشور و گسترش مکانیزاسیون در کشاورزی است. اشتغال صنعتی در محیط روستائی که طی دو دهه پیش از انقلاب اسلامی افزایش چشمگیری یافته بود، در نخستین دهه انقلاب اسلامی کاهش یافت؛ ولی در دهه دوم جبران شده و به حد سال‌های اولیه انقلاب اسلامی رسید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: مستندات برنامه سوم، ۱۳۷۷).

بخش خدمات تنها زمینه اشتغال است که طی چهار دهه اخیر در روستاها رشد یافته که عمدتاً ناشی از فرصت‌های شغلی ایجاد شده توسط بخش دولتی است.

روی هم رفته در اقتصاد روستائی طی چهار دهه (۷۵-۱۳۳۵)، اشتغال در مقابل عرضه نیروی کار به تعادل نرسیده است (جدول شماره ۲).

جدول ۲- تحوّل عرضه و تقاضا در بازار کار محیط روستائی ایران (هزار نفر)

سال	جمعیت	بازار نیروی کار		تقاضا در بخش اقتصادی		
		عرضه	تقاضا	کشاورزی	صنعت	خدمات
۱۳۵۵	۱۳۰۰۱	۴۱۷۳	۴۱۰۰	۳۱۰۸	۵۱۷	۳۸۰
۱۳۴۵	۱۵۹۹۵	۴۸۱۶	۴۲۴۸	۲۹۷۰	۸۰۸	۴۰۴
۱۳۵۵	۱۷۸۵۴	۵۴۶۰	۴۶۸۷	۲۷۶۱	۱۴۴۹	۴۵۰
۱۳۶۵	۲۲۳۴۹	۵۷۲۷	۴۹۸۸	۲۸۳۵	۱۰۱۵	۱۰۳۴
۱۳۷۵	۲۳۰۲۶	۶۳۰۶	۵۷۱۱	۲۸۴۱	۱۵۰۳	۱۲۸۷

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن.

۱-۳- اقتصاد محیط روستائی

زمینه اصلی فعالیت‌های اقتصادی در محیط روستائی ایران کشاورزی است. امروزه حدود نیمی از شاغلین روستائی کشور در بخش کشاورزی فعال‌اند. در حالی که در گذشته اشتغال اکثریت روستائیان، کشاورزی بوده است. از ویژگی‌های ساختاری کشاورزی روستائی ایران کم‌کاری پنهان، بیکاری فصلی، پیش‌رسی یا زودرسی سن کار و مشارکت زنان و کودکان در فعالیت‌های تولیدی است.

کشاورزی روستائی ایران از ابتدای دهه ۴۰ با اصلاحات ارضی به تدریج تحوّل یافته که این تحولات پس از انقلاب اسلامی با توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی شتاب بیشتری یافته است. گرچه اکثر بهره‌برداری‌های کشاورزی در روستاها ابعاد کوچکی داشته و این ضعف پس از انقلاب اسلامی بیشتر نیز شده، ولی مکانیزاسیون و استفاده از ماشین‌آلات و نهادهای کشاورزی توسعه سریعی یافته است. زیرساخت‌های مورد نیاز برای پشتیبانی تولید در روستاها گرچه طی دو دهه اخیر توسعه یافته، ولی هنوز جوابگوی نیازهای تولید روستائی کشور نیست (مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستائی جهاد سازندگی، ۱۳۷۹).

محدودیت اصلی برای توسعه کشاورزی در روستاهای ایران، آب است. به همین جهت تلاش‌های وسیعی به ویژه در دهه دوم انقلاب اسلامی برای تأمین آب و توسعه زیرساخت‌های لازم در این زمینه انجام گرفته و به همین جهت نیز کاربری اراضی برای فعالیت‌های کشاورزی به تدریج فزونی یافته و بر سطح زیرکشت در روستاها افزوده شده است. اما تجهیز منابع آب و خاک در روستاها به حدی نیست که موجب ایجاد فرصت‌های شغلی جدید برای نیروهای فعال جوان روستائی شود. به همین جهت اشتغال در بخش کشاورزی طبق آمار رسمی، طی سه دهه اخیر در حدود ۲/۸ میلیون نفر بوده است. البته ایجاد فرصت‌های شغلی جدید روستائی در کشاورزی طی سال‌های دهه دوم انقلاب چشمگیر بوده، ولی مکانیزاسیون کشاورزی نیز موجب کاهش تقاضای نیروی کار برای کشاورزی شده است (مهندسین مشاور هامون یک، ۱۳۷۶).

زمینه دیگر فعالیت‌های اقتصادی در محیط روستائی ایران، فعالیت‌های صنعتی است که عمدتاً شامل صنایع دستی به ویژه فرش است. اشتغال صنعتی که در دهه اول انقلاب کاهش یافته بود، در دهه دوم انقلاب جبران شده و اشتغال صنعتی در محیط روستائی به حدود ۱/۵ میلیون نفر رسید. در این سال‌ها ایجاد زیرساخت‌های روستائی مناسب برای استقرار واحدهای صنعتی کوچک و وابسته به کشاورزی، توسعه قابل ملاحظه‌ای یافت. در همین دوره تلاش‌های لازم برای ایجاد بالغ بر ۱۵۰ ناحیه صنعتی روستائی (مجموعه صنعتی) فراهم شده که شامل ۱۶۷۰ هکتار فضای صنعتی برای استقرار پنج هزار واحد صنعتی روستائی با ایجاد حدود شصت هزار شغل صنعتی نوین است (معاونت صنایع و عمران روستای وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۷۷).

بخش خدمات نیز یکی دیگر از زمینه‌های فعالیت در روستاهای ایران است که در گذشته سهم چندانی در اشتغال و اقتصاد روستائی نداشته، ولی با گسترش زیرساخت‌ها و حضور بیشتر دولت در کانون‌های روستائی، سهم بخش خدمات نیز در اقتصاد روستائی فزونی یافته و طی سه دهه اخیر قریب یک میلیون شغل خدماتی در روستاها پدید آمده که عمدتاً مربوط به بخش دولتی است (دبیرخانه ستاد برنامه سوّم وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۷۵).

۴-۱- سکونتگاه‌های روستائی و نظام استقرار

جمعیت روستائی ایران در بالغ بر ۶۸ هزار آبادی مسکونی تمرکز یافته است. قریب ۵۸ هزار آبادی نیز در فضاهای

روستائی وجود دارد که اکنون خالی از سکنه است. متوسط جمعیت هر آبادی طبق آخرین سرشماری معادل ۳۳۸ نفر بوده است. جمعیت آبادی‌ها در مناطق کویری و عشایری ایران بسیار قلیل است، ولی در مناطق شمالی و مرکزی، آبادی‌ها عمدتاً پرجمعیت‌اند (مهندسین مشاور هامون یک، ۱۳۷۵).

در مجموع، اکثر روستاهای ایران از آبادی‌های خرد و کم جمعیت تشکیل شده و بیش از ۶۷٪ این روستاها دارای جمعیتی کمتر از ۲۵۰ نفر است. نسبت قابل ملاحظه‌ای از آبادی‌های خرد، دهکده‌هایی بسیار کوچک و پراکنده است که با کمتر از صد نفر جمعیت، عمدتاً از توان‌های اقتصادی محدودی برخوردار بوده و غالباً فاقد خدمات و زیرساخت‌های روستائی است. این مراکز با مهاجرت تدریجی و گاه دسته جمعی روستائیان، به مرور تخلیه شده و بدین ترتیب هر ساله بر تعداد آبادی‌های خالی از سکنه در محیط روستائی افزوده می‌شود (بنیاد مسکن ۱۳۷۵).

انواع آبادی‌های ایران ترکیبی از ده، مزرعه و مکان است^۱. بالغ بر ۷۰٪ آبادی‌ها از نوع ده یا قریه^۲ است و بقیه آبادی‌ها که در خارج از قلمرو ثبتي دهات قرار دارند، به صورت مزرعه و مکان است. مزارع قریب ۲۷/۵٪ از آبادی‌های کشور را تشکیل داده‌اند که یا تابع دهات هستند و یا به صورت مستقل در فضاهاى روستائی پراکنده‌اند. سایر آبادی‌ها، مکان محسوب می‌شوند که فعالیت عمده این آبادی‌ها مانند: «معادن، کارخانجات، قهوه‌خانه‌ها و...» غیر کشاورزی است.

در گذشته توجه عمده معطوف به دهات بوده و کمتر به توسعه زیرساخت‌ها برای انواع آبادی‌ها در فضاهاى روستائی عنایتی شده است. در حالی که در پیدایش، عملکرد و بقاء مزارع و مکان‌ها (تابع و مستقل) در عمران و توسعه روستائی به ویژه از جهات فیزیکی و اقتصادی دارای اهمیت است (معاونت عمران روستائی جهاد سازندگی ۱۳۷۵).

آبادی‌های روستائی ایران در چند دهه اخیر همواره افزایش یافته و علیرغم مهاجرت‌های گسترده از روستاها و کاهش تدریجی سهم روستائینی، تعداد این نقاط بیش از دو برابر شده است. طبق نتایج سرشماری سال ۱۳۴۵ تعداد نقاط روستائی حدود ۸۲ هزار آبادی بوده که در آخرین سرشماری، به قریب ۱۲۵ هزار آبادی رسیده است. افزایش نقاط روستائی کشور عمدتاً ناشی از اسکان تدریجی عشایر و پیدایش آبادی‌های نوین پیرامون مراکز جدید فعالیت (کشاورزی، صنعتی، معدنی و خدماتی) است (گروه مطالعاتی هامون ۱۳۷۰).

رویهم رفته، با توجه به تعداد آبادی‌هایی که طی دهه‌های اخیر خالی از سکنه شده‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که به طور کلی از تعداد آبادی‌های کوچک کاسته شده و جمعیت روستائی به مرور گرایش بیشتری به زندگی در روستاهای پرجمعیت داشته است (جهادسازندگی ۱۳۷۱). گرایش روستائیان به زندگی در مراکز پرجمعیت و تمرکز تدریجی آنان

۱- آخرین آمارگیری رسمی از انواع آبادی‌ها مربوط به سرشماری کشاورزی ۵۳-۱۳۵۲ (ه.ش) است که از ۸۴۴۴۰ آبادی کشور به تفکیک: ۵۹۱۸۹ ده، ۶۵۸۴ مزرعه مستقل، ۱۶۵۳۸ مزرعه تابع و ۲۱۲۹ مکان بوده است.

۲- ده یا قریه، محلی است مشتمل بر مجموعه مزارع، باغات و اماکن مسکونی و غیرمسکونی، که دارای محدوده ثبتي یا عرفی مشخص است.

در روستاهای بزرگ، پدیده‌ای مثبت در نظام استقرار و بستری مناسب برای توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی و بهسازی محیط روستائی است (مسعود شفیق ۱۳۷۸).

۲- روند تحوّل در عمران و توسعه روستاهای ایران

۱-۲ دوره‌های تحوّل در عمران و توسعه روستائی

الف- عمران روستائی تا پیش از انقلاب اسلامی

انقلاب اسلامی اصلاحات ارضی مهم‌ترین تحوّل در جامعه روستائی ایران پیش از انقلاب اسلامی است. به همین جهت توسعه و عمران روستائی را تا پیش از انقلاب اسلامی باید در دو دوره متفاوت ارزیابی کرد. دوره نخست که دهه‌های پیش از اصلاحات ارضی را از ابتدای قرن اخیر در بر می‌گیرد و مهم‌ترین مشخصه این دوران، سیطره نظام "بزرگ مالکی" است که مانعی اجتماعی برای عمران روستاها و توسعه خدمات و زیرساخت‌ها توسط دولت و نهادهای روستائی است (خسرو خسروی، ۱۳۵۳). در این دوره، نخستین گام‌ها در دهه (۲۰-۱۳۱۰) با تهیه قوانینی برای کدخدایی و توسعه روستاها، ... برداشته شد (مسعود شفیق، ۱۳۵۸).

در سال ۱۳۳۱ دولت دکتر مصدّق علی‌رغم مقاومت مالکان، قانونی را به تصویب رساند که موجبات توسعه زیرساخت‌های روستائی را توسط شوراهای روستائی با ایجاد صندوق‌های توسعه فراهم می‌کرد. منبع تأمین اعتبار و سرمایه برای صندوق‌های توسعه بخشی از بهره مالکانه بوده که می‌باید توسط شوراهای روستائی برای تأمین آب، ایجاد راه، ایجاد مراکز برق و توسعه صنایع محلی و همچنین تأمین سایر نیازهای روستائی مانند حمام، انبار و ... هزینه شود.

از سال ۱۳۳۵ قانون دیگری برای اصلاح امور اجتماعی و توسعه دهات به تصویب رسید که نقش بیشتری به دولت برای توسعه و عمران روستائی می‌داد تا با اعتبارات دولتی و کمک‌های خارجی (عمدتاً آمریکا) به این امور پردازد. تجربه این دوره نشان داد که مانع اصلی برای توسعه روستاها و عمران روستائی، نظام کهنه "بزرگ مالکی" است (مسعود شفیق، ۱۳۵۸).

اصلاحات ارضی در ایران که سالها به طول انجامید، گرچه نظام "بزرگ مالکی" را ریشه کن نکرد، ولی با فروش اراضی مالکین به زارعین، به تدریج بهره‌برداری‌های خانوادگی و "خرده مالکی" افزایش یافت و موجب گرایش روستائیان صاحب زمین به مشارکت برای توسعه روستاها گردید. دولت نیز با اجرای برنامه‌های عمرانی موجبات توسعه و عمران روستائی را تا حدودی فراهم ساخت.

یکی از فعالیت‌های چشمگیر و حساس این دوران، ایجاد و گسترش کشت و صنعت و پی‌ریزی واحدهای نوین بهره‌برداری و تولید در محیط روستائی با ایجاد شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی تولید بود.

واحدهای کشت و صنعت به منظور نوسازی مناطق روستائی و اشاعه روش‌ها و تکنیک‌های مدرن کشاورزی ایجاد شد و گسترش یافت که عمدتاً در مناطقی برخوردار از اراضی مرغوب و آب فراوان بود. این واحدها سریعاً به عرصه‌ای

برای حضور سرمایه خارجی در کشاورزی ایران مبدل گشت. البته تلاش برای ایجاد چنین واحدهایی در سال‌های دهه ۳۰ آغاز شده بود که نمود بارز آن حضور «دیوید لیلیانتال» مدیر طرح درّه تنسی (مشاورین دی. اچ. وی، ۱۹۷۹)^۱ و ایجاد یک واحد بزرگ کشت نیشکر در اراضی سد دز^۲ (مشاورین دی. اچ. وی، ۱۹۷۹) بود. ولی با تدوین و تصویب قانون ایجاد واحدهای کشت و صنعت و حمایت‌های مالی ویژه دولت و اعطای برخی امتیازات، مشارکت شرکت‌های چندملیتی در ایجاد این واحدها گسترش یافت؛ به طوری که در آستانه انقلاب اسلامی، طبق گزارش اولین سمپوزیوم سیاست‌های کشاورزی ایران در سال ۱۳۵۷، وسعت اراضی تحت تملک کشت و صنعت‌ها به ۲۲۰ هزار هکتار رسید که مشتمل بر ۳۸ کشت و صنعت بود. یازده واحد از این کشت و صنعت‌ها دولتی بوده که برخی دارای بیش از ده هزار هکتار زمین مزروعی بودند.

با ایجاد کشت و صنعت‌ها، روستاهای مستقر در گستره کشت و صنعت‌ها تخریب شده و شهرک‌های جدیدی شکل گرفت که تا سال ۱۳۵۶ محدود به پنج شهرک با دو هزار خانوار بود که سکونتگاه کارگران کشاورزی کشت و صنعت‌ها گردید.

تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی یکی دیگر از اقدامات دولت در این دوره است که با هدف افزایش تولید و درآمد و یکپارچگی اراضی ایجاد شد. تا سال ۱۳۵۷ جمعاً ۹۳ شرکت سهامی زراعی حدود ۳۵ هزار سهامدار پدید آمده بود که حدود ۸۵۰ پارچه آبادی با وسعتی حدود ۴۱۰ هزار هکتار اراضی مزروعی را در بر می‌گرفت. در این شرکت‌ها عضویت روستائیان اجباری بوده و با سلب حق فروش زمین، مالکیت زمین به مالکیت سهام مبدل گردید.

ایجاد تعاونی‌های تولید نیز یکی از اقدامات دولت بود که از اوایل دهه ۵۰ با توجه به دشواری سلب مالکیت فردی در بسیاری از مناطق روستائی و به منظور گسترش زراعت جمعی، همراه با افزایش تولید و درآمد آغاز شد و تعداد آن در آستانه به ۳۹ شرکت رسید که حدود ۲۵۸ پارچه آبادی با قریب یکصد هزار هکتار اراضی مزروعی را در بر می‌گرفت و صاحبان اراضی این شرکت‌ها حدود ۱۱۲۰۰ زارع بودند.

پس از اصلاحات ارضی و تا آستانه انقلاب اسلامی، سه برنامه عمرانی پنج ساله اجرا شد که شامل برنامه‌های عمرانی سوّم، چهارم و پنجم ایران قبل از انقلاب اسلامی است.

در سال‌های اولیه اجرای اصلاحات ارضی، برنامه سوّم عمرانی کشور اجرا شد که در این برنامه برای نخستین بار توسعه روستائی، به عنوان زیرمجموعه‌ای از بخش کشاورزی مورد توجه قرار گرفت. در این برنامه با سرمایه‌گذاری‌های دولت، موجبات اجرای ۱۹۰۰ طرح روستائی شامل راه، حمام، مدرسه، تأمین آب و ... فراهم شد (سازمان برنامه ۱۳۴۶). در برنامه چهارم، توسعه و عمران روستائی مستقلاً به عنوان یک بخش تلقی گردید که عمدتاً توسعه زیرساخت‌های

1- Helmut Richards. Land reformand Agro – Business in Iran, Middle east Report and formation protect, vo. 43. 1973.

2- Gordon. R.clapp. Iran : At. V. afor the Khuzistan Reyion : middle East fournal . No. 1. Winter. 1973. PP. 265- 280.

روستائی را در بر می‌گرفت. از جمله آن تأمین آب، برق، ایجاد راه و زیرساخت‌های بهداشتی که می‌بایست با مشارکت روستائیان انجام پذیرد. در این برنامه اجرای پروژه‌ها منوط به تأمین $\frac{1}{3}$ هزینه‌ها توسط روستائیان بود، که موجب مشارکت گسترده روستائیان داوطلب برای توسعه زیرساخت‌های روستائی گردید (سازمان برنامه ۱۳۵۰).

در برنامه پنجم عمرانی که آخرین برنامه اجرا شده پیش از انقلاب اسلامی است، با بهره‌گیری از تجارب گذشته، برای توسعه روستائی برنامه‌ای راهبردی و ساختاری تدوین شد (مسعود شفیق، ۱۳۵۸).

راهبردهای اصلی توسعه روستائی این برنامه، مدرنیزاسیون روستا و ایجاد روستا-شهرهای جدید، عدم تمرکز و مشارکت محلی در توسعه روستائی و توزیع متعادل سرمایه‌گذاری‌ها برای توسعه و عمران روستائی بود. برنامه ساختاری برای عمران روستائی نیز ایجاد ۱۲۰۰ حوزه روستائی بود که ۱۴ هزار ده با حدود ده میلیون نفر جمعیت را در بر می‌گرفت. هر حوزه روستائی، شامل یک مرکز روستائی و حدود ده تا پانزده آبادی اقماری بود که مقرر شد کلیه خدمات و زیرساخت‌های روستائی برای مراکز روستائی تأمین و ایجاد گردد تا مورد استفاده آبادی‌های اقماری نیز قرار گیرد (سازمان برنامه، ۱۳۵۲).

مسئله اساسی در این برنامه تأکید بیشتر به جنبه‌ای فیزیکی توسعه با استفاده از الگوهای خارجی و تا حدی ناسازگاری با شرایط طبیعی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی محیط روستائی ایران بود. از سوی دیگر، در سال‌های اجرای این برنامه با افزایش درآمد نفت، شهرنشینی و فعالیت‌های اقتصادی در شهرها رونق یافت و نابرابری‌های شهری و روستائی فزونی گرفت. مهاجرت‌های روستائی بیش از پیش افزایش یافت و به هجوم روستائیان به شهرها انجامید (مسعود شفیق، ۱۳۵۳).

ب- عمران روستائی پس از انقلاب اسلامی

با انقلاب اسلامی بقایای نظام "بزرگ مالکی" در روستاهای کشور از میان رفت و محرومیت‌زدایی از روستاها وظیفه اساسی برای حکومت اسلامی تلقی شد. نهادهای جدیدی برای خدمات‌رسانی به روستاها پدید آمد که؛ جلب نیروهای داوطلب و مشارکت عمومی روستائیان، به طور گسترده و فراگیر، خدمات و زیرساخت‌های روستائی توسعه یافت. در این سال‌ها بیش از دهه‌های انقلاب اسلامی در محیط روستائی زیرساخت‌هایی چون راه، برق، آب و ... احداث شد. اما جنگ تحمیلی و محاصره اقتصادی، تجهیز منابع انسانی و مالی برای توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی را با محدودیت‌های اساسی روبرو ساخت (مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستائی، ۱۳۷۹).

پس از جنگ با اجرای نخستین برنامه عمرانی برنامه‌ریزی برای توسعه، آغاز می‌شود، و در اولین برنامه عمرانی، توسعه و عمران روستائی با اجرای طرح‌هایی گسترده مورد توجه قرار گرفته و سرمایه‌گذاری عظیمی برای تأمین نیازهای زیرساختی و بهسازی روستاها اختصاص می‌یابد.

دومین برنامه عمرانی شامل تجارب جدید برای گسترش زیرساخت‌های توسعه روستائی مانند ایجاد نواحی صنعتی و مجتمع‌های آبرسانی است. در این برنامه اصلاح نظام استقرار در محیط روستائی به ویژه در نواحی دارای روستاهای

کوچک و پراکنده مورد توجه قرار گرفت. به تدریج مشخص شد که به دلایل متعدّد، توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی در تمامی روستاها میسر نیست؛ زیرا از یک سو منابع مالی محدود و از سوی دیگر ایجاد زیرساخت برای تمامی روستاها، فاقد توجیه اقتصادی و بعضاً فنی است. به همین جهت برای توسعه منطقی خدمات و زیرساخت‌ها، متناسب با شرایط طبیعی، اجتماعی و اقتصادی روستاها، مطالعاتی انجام گرفت که نهایتاً به استاندارد کردن خدمات و زیرساخت‌های روستائی با توجه به آستانه جمعیت و فاصله انجامید که دارای الگویی سلسله مراتبی برای خدمات رسانی به فضاها و مراکز روستائی ایران بود (مسعود شفیق، ۱۳۷۸).

با توسعه زیرساخت‌های جدید آبرسانی که به صورت مجتمع انجام می‌گیرد، بی‌شک بر خورداری از آب آشامیدنی، پوشش بیشتری خواهد یافت. همچنین در دهه اخیر حدود ۸۲۵ مرکز روستائی بهسازی شده و از زیرساخت‌های مناسبی برخوردار شده است (همان) (جدول شماره ۳).

جدول ۳- دوره های تحول توسعه زیرساخت های روستائی در ایران

زیرساخت ها	شاخص‌ها	پیش از انقلاب اسلامی (تا سال ۱۳۷۵)	دهه اول انقلاب اسلامی (۶۷-۱۳۵۸)	دهه دوم انقلاب اسلامی (تا سال ۱۳۷۸)
احداث راه	کیلومتر	۸۰۰۰	۴۹۴۸۹	۷۶۴۶۳
بهسازی و آسفالت راه	کیلومتر	۰	۶۴۳۵	۲۳۷۲۱
برق رسانی	روستا جمعیت تحت پوشش	۴۳۲۷ ۲۹۰۷۹۳۵	۱۸۱۵۷ ۸۹۹۳۵۱۳	۳۲۳۰۰ ۱۸۰۳۸۱۴۹
آبرسانی	روستا جمعیت تحت پوشش	۱۲۰۰۰ ۰	۲۲۲۵۷ ۰	۳۳۲۷۴ ۹۷۶۷۰۶۴
بهسازی	روستا جمعیت تحت پوشش	۰ ۰	۰ ۰	۸۲۵ ۱۸۶۵۶۲۰

مأخذ: وزارت جهادکشاورزی، گزارش عملکرد معاونت عمران و صنایع روستائی، ۱۳۸۱.

۲-۲- وضعیت کنونی عمران و توسعه روستائی

الف- راهبردها و سیاست های کنونی

از ابتدای دهه اخیر یکی از سیاست‌های دولت ایران، توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی به شیوه‌ای سنجیده در مراکز روستائی بوده است. بدین منظور در خلال اجرای برنامه دوم فعالیت‌های زیر پیگیری شده است:

۱- اصلاح الگوی استقرار جمعیت در محیط روستائی؛

۲- توسعه یکپارچه فضاهاى روستائی مستعد؛

۳- بهبود کیفیت زندگی و سکونتگاه‌های روستائی؛

۴- ایجاد نواحی صنعتی روستائی؛

۵- ساماندهی به فضاها و مراکز روستائی برای توسعه سلسله مراتبی خدمات و زیرساخت‌ها؛

مهم‌ترین تحول در سیاست‌ها و گرایش اصلی در وضعیت کنونی، توسعه یکپارچه و پایدار روستائی، صنعتی کردن محیط روستائی و برنامه‌ریزی سنجیده برای تجهیز مراکز روستائی است. بدین منظور حدود ۷۲ زمینه خدماتی و زیرساختی شناسایی شده که اکثر فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی کشور را دربرمی‌گیرد. این خدمات با توجه به آستانه‌های جمعیتی و فاصله، برای محیط‌های هموار و ناهموار روستائی سطح‌بندی شده است. از سوی دیگر با انجام بررسی‌های منطقه‌ای، فضاها همگن نیز با توجه به پوشش جمعیتی و فاصله، سطح‌بندی شده که هماهنگ با سطح‌بندی خدمات و زیرساخت‌های روستائی است. (شورای عالی شهرسازی و معماری کشور، ۱۳۷۹). جدول شماره (۴) نشانگر الگوی توسعه زیرساخت‌ها و خدمات روستائی سلسله مراتبی برای فضاها و مراکز روستائی ایران است.

ب- نقش نهادهای دولتی و غیردولتی در توسعه روستائی

توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی در ایران عمدتاً توسط دولت و نهادهای دولتی به ویژه جهادسازندگی انجام می‌گیرد. اما یکی از مهم‌ترین مسائل در توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی، وجود دستگاه‌های دولتی متعدد است که غالباً به صورت ناهماهنگ فعال بوده و حتی از فعالیت‌های مشابه‌ای برخوردارند (مهندسین مشاور هامون یک، ۱۳۸۱).

در سال‌های اخیر تلاش وسیعی برای عدم تمرکز و ایفای نقش بیشتر نهادهای محلی انجام گرفته و به ویژه در برنامه سوّم، تا حدودی موجبات اجرای برخی از طرح‌های توسعه و عمران روستائی توسط سازمان‌ها و نهادهای محلی فراهم شده است.

نقش نهادهای غیردولتی در توسعه روستائی، تاکنون بسیار محدود و اندک بوده؛ گرچه در سال‌های اخیر با تشکیل شوراهای روستائی مقرر شده که اجراء و نگهداری پروژه‌های عمرانی به تدریج به این نهادهای نوپا و مشارکتی، محول شود.

ج- مشارکت و تجهیز منابع انسانی برای عمران و توسعه روستائی

امروزه در ایران بیش از پیش بر لزوم مشارکت‌های مردمی جهت توسعه تأکید می‌شود. بی‌شک برای دستیابی به هدف‌های توسعه پایدار در محیط روستائی، سرمایه اجتماعی یکی از منابع اساسی است که می‌باید برای تشکیل آن تلاش کرد (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۸).

تشکیل شوراهای روستائی، گامی با اهمیت در این زمینه است. همچنین گسترش آموزش‌های کاربردی در روستاها، موجبات تجهیز منابع انسانی روستائی را برای توسعه و عمران روستاها فراهم می‌سازد. این جهت‌گیریها در برنامه سوّم

توسعه ایران، مورد توجه قرار گرفته است.

به همین جهت، امروزه اجرای بخشی از طرح‌های توسعه و عمران روستائی با مشارکت روستائیان انجام می‌گیرد و قسمتی از مراحل اجرا به مردم، محوّل می‌شود.

۳- چشم‌انداز آتی و چالش‌های توسعه

۳-۱- چشم‌انداز آتی عمران و توسعه پایدار روستائی

الف- دیدگاه‌ها و برنامه‌های درازمدت توسعه پایدار روستائی

راهبرد اصلی برنامه بلندمدت توسعه پایدار روستائی در ایران تجهیز سلسله مراتبی مرکز روستائی است که تمامی فضاهای روستائی کشور را دربر گرفته و شامل توسعه انواع خدمات و زیرساخت‌های روستائی در قریب هشت هزار مرکز روستائی است. این مراکز طبق الگوی مصوّب، مقرر است در سه سطح متمایز با آستانه جمعیتی متفاوت تجهیز شوند (همان).

همچنین راهبرد دیگر برنامه بلندمدت، تأمین امکانات و زیرساخت‌های اقتصادی برای قریب ۲۵ میلیون نفر جمعیت روستائی در افق توسعه (سال ۱۴۰۰) است که حدّ نگهداشت جمعیت روستائی تلقی شده و امید است که متناسب با توان‌های محیطی و بهره‌گیری مناسب از منابع طبیعی، در روستاها ماندگار شوند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).

توسعه یکپارچه و پایدار محیط روستائی، یکی دیگر از جهت‌گیری‌های درازمدت است که می‌باید با اولویت به فضاهای روستائی مستعد و یا دارای اهمیت ژئوپولیتیکی، پیگیری شود که لازمه آن، تجهیز منابع و توسعه همه‌جانبه زیرساخت‌های روستائی در فضاهای مذکور است.

سرانجام تأکید بر توسعه یکپارچه شهری و روستائی، جهت‌گیری درازمدت دیگری است که لازمه آن توسعه هماهنگ و موزون زیرساخت‌های مشترک شهری و روستائی در کشور است.

ب- رهنمودهای اجرایی توسعه

با توجه به دیدگاه‌های بلندمدت برای عمران و توسعه پایدار روستائی در برنامه سوم توسعه اجتماعی-اقتصادی ایران، رهنمودهای زیر مورد توجه قرار گرفته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۸).

- ۱- اولویت به گسترش و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی در محیط روستائی؛
- ۲- بازنگری شیوه‌های تصمیم‌گیری، نظام اجرایی و مدیریت عمران و توسعه روستائی؛
- ۳- تقویت و ترغیب مشارکت و نهادینه کردن مدیریت مردمی برای توسعه خدمات و زیرساخت؛
- ۴- استقرار نظامی مناسب برای خدمات‌رسانی و ایجاد زیرساخت‌های روستائی؛
- ۵- ساماندهی به نظام استقرار جمعیت و فعالیت در محیط روستائی با تأکید بر توسعه یکپارچه و هماهنگ شهری و روستائی در سطوح منطقه‌ای و محلی.

در چارچوب رهنمودهای مذکور، طبق قانون برنامه سوم، دولت موظف شده است که برای عمران و توسعه خدمات و زیرساخت‌های روستائی، به اقدامات زیر مبادرت ورزد (سمینار مشترک ایران و فرانسه ۱۳۸۰)

- ۱- تعیین نقش و قلمرو وظایف و ارتباطات سازمانهای دولتی فعال در عرصه های خدمات رسانی و ایجاد زیرساخت‌های روستائی به منظور سازماندهی مجدد و حذف فعالیت‌های مشابه و موازی؛
- ۲- واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی سازمانهای دولتی در زمینه عمران و توسعه روستائی به شوراهای اسلامی و سازمانها و موسسات غیردولتی؛
- ۳- خدمات رسانی و توسعه زیرساختها در محیط روستائی طبق ضوابط و استانداردهای مصوب؛
- ۴- حمایت از موسسات غیردولتی تأمین کننده اعتبارات خرد و ایجاد صندوق‌های توسعه روستائی به منظور ارائه تسهیلات به روستائیان جهت انجام انواع فعالیت‌ها، گسترش خدمات و توسعه زیرساخت‌های روستائی؛
- ۵- تهیه برنامه‌های توسعه هماهنگ و موزون برای فضاهای روستائی و حمایت از اجرای آن؛
- ۶- حمایت از سرمایه گذاری‌های خصوصی و مردمی در محیط روستائی با ایجاد زیرساخت‌های روستائی مناسب؛

۳-۲- چالش‌های اساسی توسعه پایدار روستائی

الف- ناسامانی تغییرات و تحولات محیط روستائی

جامعه روستائی ایران در چند دهه اخیر به شدت دستخوش دگرگونی و تحول بوده و در سالهای آتی نیز کماکان این تحولات با شتابی بیشتر گسترش و تعمیق می‌یابد؛ اما آیا تاکنون این تحولات تمامی عرصه‌های زندگی روستائی را در بر گرفته و موجب تغییرات ساختاری در جامعه روستائی شده است؟ یا آیا این تغییر و تحول هدف یا دستاوردهای توسعه روستائی بوده است؟

بی‌شک ابعادی از این تغییر و تحول متأثر از راهبردها و حاصل اجرای برنامه‌های توسعه است، ولی بخش وسیعی از تغییرات نیز عمدتاً خودجوش و ناشی از ضرورت‌ها و گرایش‌های جامعه روستائی برای سازگاری با شرایط بسیار متحول زمانه بوده است. به بیان دیگر این تغییرات با برنامه ریزی و طبق نقشه پدید نیامده و نباید محصول برنامه‌ها و اقداماتی تلقی شود که برای عمران و توسعه جامعه روستائی طراحی و اجراء شده است (همان).

البته این رهیافت نه به معنای نفی برنامه‌های توسعه و جهاد سازنده‌ای است که برای عمران و آبادانی روستاها انجام گرفته و نه تعبیری منفی از تغییرات خودجوش جامعه روستائی دارد. گرچه تغییرات خود به خودی جامعه روستائی در بسیاری از زمینه‌ها بسامان نبوده و چالش اساسی برای توسعه پایدار روستائی و کشور پدید آورده است.

ب- ضعف شناخت از جامعه روستائی

هنوز شناخت ما از جامعه روستائی و عوامل متعدّد درونی و برونی که بر تغییر و تحول این جامعه مؤثرند و به گرایش‌های آن برای توسعه شکل می‌دهند، بسیار قلیل و ناچیز است. نظام اطلاعاتی کشور نیز فاقد داده‌های کمی و کیفی کارآمد و بهنگام برای تشخیص و تحلیل وضعیت جامعه روستائی است. جامعه‌ای که گوناگونی، ویژگی بارز آن است و هر قلمرو از آن شرایط اکولوژیک، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی متمایزی دارد.

در چنین شرایطی تهیه و اجرای نقشه و برنامه‌های جامع، برای توسعه روستائی کشور سرابی بیش نیست. البته تدقیق راهبردهایی کلی و هماهنگ برای توسعه روستائی با جهت بخشی به گرایش‌های عمومی تغییر و تحول در این جامعه ضروری است. با ساماندهی و شتاب به تلاش‌های کنونی در جهت شناخت سطوح محلی و منطقه‌ای محیط روستائی، امید است شرایط بالنسبه مطلوبی برای جمع‌بندی‌های ملی و منطقه‌ای، جهت برنامه‌ریزی توسعه پایدار روستائی در کشور، فراهم شود (مهندسین مشاور هامون یک، ۱۳۸۱).

ج- فقدان ساختاری مناسب برای مدیریت توسعه

توسعه روستائی فرآیندی چند بعدی و متضمن بهبود مستمر سطح زندگی و کیفیت آن در جامعه روستائی است. در این تعبیر، همراه با افزایش درآمد روستائیان، آموزش بهتر، کیفیت مناسب بهداشت و درمان و تغذیه، فقر کمتر، محیط زیست حفاظت شده و تساوی هرچه بیشتر فرصت‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی در محیط روستائی مطرح نظر بوده که تحقق چنین توسعه فراگیری بدون ساختاری مناسب میسر نیست (مهندسین مشاور، دی. اچ. وی، ۱۳۷۱).

فقدان ساختار مناسب برای پیشبرد امور توسعه روستائی با نگرش چندبعدی و هماهنگ همواره یکی از چالش‌های اصلی چند دهه اخیر بوده است؛ زیرا برای هر یک از ابعاد توسعه روستائی عمدتاً سازمان مستقل با رویکردی متمایز فعال بوده که غالباً در ارتباط و هماهنگی‌های بایسته نبوده‌اند. حتی در مواردی که مأموریت اصلی به سازمان خاصی، محول شده، صرفاً بسترسازیهای عمرانی مورد نظر بوده و تمامی ابعاد توسعه را دربرنگرفته است. به همین جهت ویژگی بارز توسعه روستای کشور، بند از بند گسیختگی دیرینه و مزمن مدیریت توسعه است که علیرغم تلاش‌های گسترده، به ویژه در دو دهه اخیر، دستاوردهای مطلوبی به بار نیاورده است. این ناهم‌انگهی ساختاری، نه فقط در ابعاد کلی تری چون ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی توسعه است؛ بلکه در هر یک از ابعاد مذکور نیز، زمینه‌های توسعه ناهم‌انگهی است. در ابعاد اقتصاد بین توسعه بخش‌های اقتصادی مانند صنعت، کشاورزی و خدمات و بین کل مجموعه تولید و توزیع، هماهنگی‌ها بسیار اندک است. در ابعاد اجتماعی و فیزیکی توسعه روستائی نیز سازمانهای متعددی، مستقل از هم، فعال‌اند که حتی از هماهنگی‌های درون سازمانی نیز برخوردار نیستند.

د- نابسامانی نظام استقرار

نظام استقرار در محیط روستائی با الزامات توسعه و تحول در شرایط کنونی سازگار نیست. این نظام در خلال دورانی مدید به دلیل مقتضیات طبیعی و شرایط اجتماعی شکل گرفته و امروزه بسیاری از عوامل تاریخی که در تکوین آن موثر بوده‌اند، به دلیل تحولات اجتماعی و تکنولوژیک از میان رفته‌اند (معاونت عمران روستائی جهادسازندگی، ۱۳۷۶).

کشاورزی که در زمینه اصلی فعالیت در محیط روستائی است، به شدت دگرگون شده و دستخوش تحولات گسترده‌ای است. تکامل تکنولوژی، کاربرد ماشین و استفاده از ابزار و ادوات نوین موجب تغییراتی وسیع در بهره‌برداری از منابع آب و خاک شده و بستری مناسب برای پیدایش الگوهای جدید زیست و استقرار اجتماعی در محیط روستائی

فراهم کرده است. اگر در گذشته مقرّ آبادی‌ها به تبع شرایط امنیتی و یا قابلیت‌های محدود تکنولوژیک به ناچار در جایی نامناسب نیز شکل می‌گرفت و یا اگر به دلیل پراکندگی منابع و دشواری دسترسی‌ها، وجود آبادی‌های کوچک و پراکنده توجیه پذیر بود، امروزه پیدایش چنین آبادی‌هایی توجیه‌پذیر نیست؛ زیرا چنین آبادی‌هایی نمی‌توانند در شرایط اقتصادی-اجتماعی کنونی ماندگار باشند. چنین شیوه‌ای از استقرار، سرمایه و انرژی‌ها را به هدر می‌دهد، تعادل‌های زیست محیطی را بهم می‌ریزد و به شرایط با ثبات نمی‌انجامد و سرانجام از توان بایسته برای توسعه پایدار برخوردار نخواهد بود. از این رو می‌بایست در وهله نخست با جهت بخشی عقلایی، از پیدایش آبادی‌های کوچک و پراکنده جلوگیری شود و سپس با مکان‌یابی و تجهیز فضاها و مراکز مناسب، جماعت‌های کوچک و پراکنده روستائی را سامان داده و سازمان فضایی مطلوب برای استقرار در محیط روستائی پدید آورد تا شرایط برای بهره‌برداری بهینه از منابع و امکانات فراهم شده و توسعه پایدار اقتصادی-اجتماعی در محیط روستائی میسر شود.

ه- عدم گسترش بخش‌های نوین اقتصاد

جامعه روستائی نیز ضروری است تا از یک محیط صرفاً طبیعی که غالباً بستر نوعی آرمان‌خواهی مبتنی بر گذشته است به محیط کمابیش فنی کانون‌های شهری که گستره واقع‌گرایی مبتنی بر آینده است، تحوّل یابد. براین اساس باید تقسیم کار در جامعه روستائی پیچیده‌تر شود و روستا صرفاً جایگاه بخش کشاورزی نباشد؛ بلکه شرایط لازم برای پیدایی و گسترش بخش‌های نوین اقتصاد نیز در جامعه روستائی فراهم شود تا مازاد اقتصادی بدست آید و تشکیل سرمایه امکان‌پذیر شود و بدین ترتیب روستاها نیز از رشد و توسعه‌ای درون‌زا و پایدار برخوردار شوند. لازمه چنین تحوّل‌ی تجدید ساختار فضایی و پیدایش کانون‌های توانمند در محیط روستائی است؛ مراکزی که از تراکم جمعیتی مناسب با فعالیت‌های متنوع و سازمان‌های تولیدی منسجم برخوردار بوده و به اتکای قابلیت‌های خود رشد یابند (همان).

و- محدودیت‌های تأمین اشتغال

فعالیت‌های سنتی در روستا به ویژه بخش کشاورزی، نمی‌تواند نقش چندانی در ایجاد فرصت‌های شغلی جدید داشته باشد. تأمین اشتغال در روستا مستلزم توسعه بخش‌های صنعتی و خدماتی است. براساس جمع‌بندی‌های کارشناسانه، اشتغال کشاورزی تا پایان قرن حاضر میلادی نهایتاً در حدّ سه میلیون نفر تثبیت شده، ولی اشتغال در فعالیت‌های صنعتی روستا می‌بایست از ۱/۵ میلیون نفر به حدود ۳/۵ میلیون نفر افزایش یابد؛ یعنی در خلال سال‌های باقی مانده باید دو میلیون شغل صنعتی و بالغ بر ۱/۵ میلیون شغل خدماتی در مراکز و فضاها روستائی ایجاد شود تا نگهداشت ۲۵ میلیون نفر جمعیت روستائی با نرخ سرباری بالنسبه مناسب میسر گردد (همان).

ز- محدودیت‌های خدمات‌رسانی به روستاها

با محدودیت منابع و امکانات، خدمات‌رسانی به تمامی ۶۵ هزار آبادی خرد و کلان به ویژه هزاران آبادی کوچک و

پراکنده، غیر مقدور و توجیه‌ناپذیر است. بسیاری از روستاها فاقد آستانه‌های مناسب جمعیتی برای برخورداری از حداقل خدمات یا خدمات اولیه و ضرور می‌باشد. از سوی دیگر در شرایط کنونی نه عادلانه است و نه منطقی که انسان‌هایی در این سرزمین با محنت و دشواری بسربرند و از خدمات ضرور بهداشتی و آموزشی بی‌بهره باشند و یا به امکانات لازم دسترسی نداشته باشند.

البته در سال‌های اخیر با مشکلات بسیار، جهادگران تلاش کرده‌اند که دامنه خدمات‌رسانی به روستاها را گسترش داده و حتی‌المقدور نقاط بیشتری را پوشش دهند، ولی به دلیل مشکلات عدیده، تداوم این تلاش‌ها چندان منطقی به نظر نمی‌رسد، مگر آن که مبتنی بر نظام سنجیده باشد و امکانات و انرژی‌های محدود به هدر نرود و حداکثر بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و خدماتی میسر شود.

ح- نابسامانی در مدیریت سرزمین و کاربری اراضی

مدیریت سرزمین در محیط روستائی بسیار نابسامان است و برای کاربری اراضی به شیوه مناسب، قوانین و مقررات طبقه‌بندی^۱، انواع کاربری‌های مجاز و ضوابط ساخت و ساز، وجود ندارد از یک سو پیشبرد و توسعه فعالیت‌ها به دلیل ابهام و تعدد مراجع تصمیم‌گیری با دشواری‌های بسیار توأم بوده و از سوی دیگر با کاربری‌های نامناسب به ویژه تبدیل و تخریب منابع (اراضی مزروعی، مرتعی و ...) نابسامانی‌های گسترده‌ای پدید آمده است.

ط- عدم ارتقاء بهره‌وری از منابع پایه‌ای تولید در محیط روستائی

با توجه به محدودیت منابع آب و خاک، از این منابع پایه‌ای در محیط روستائی به شیوه‌ای مناسب استفاده نمی‌شود. اتلاف آب و قلت راندمان آبیاری از یک سو و قطعه قطعه بودن اراضی تحت بهره‌برداری از سوی دیگر، چالش‌های با اهمیت برای توسعه پایدار روستائی در کشور است (مسعود شفیق، ۱۳۷۸).

ی- دشواری‌های مشارکت و تشکیل سرمایه اجتماعی

یکی از چالش‌های دیرینه برای توسعه پایدار روستائی، جلب مشارکت روستائیان در تمامی عرصه‌ها و فرآیند توسعه و بسط جامعه مدنی در محیط روستائی است. بی‌شک اعمال اصلاحات نهادی و کاهش تصدی‌گری دولت در عرصه‌های اجرایی، مستلزم وجود نهادی برای افزایش نقش روستائیان در اداره امور محلی و پی‌ریزی و حمایت از نهادهای مشارکتی است. در ایران نهاد جهادسازندگی با کسب تجارب ارزشمند در این زمینه، بر این باور جهانی در توسعه روستائی عملاً دست یافته که بدون سازمانی کارآمد و مردمی، تجهیز سرمایه اجتماعی در روستاها سامانی نمی‌یابد.

خلاصه و نتیجه‌گیری

علیرغم کاهش چشمگیر سهم روستانشینی در کشور، جمعیت روستائی بسیار بطئی افزایش یافته و اینک ۲۳ میلیون از جمعیت ۶۰ میلیونی کشور در حدود ۶۸ هزار آبادی کوچک و بزرگ روستائی بسر می‌برند و اشتغال نیمی از شاغلین آبادی‌های روستائی نیز کشاورزی است.

در چند دهه اخیر جامعه روستائی به شدت دستخوش تغییر و دگرگونی بوده که با تحلیل روند این تغییرات پیش‌بینی می‌شود تا کماکان این تغییرات با ابعادی گسترده تداوم یابد. گرچه در تغییرات حاصله، برنامه‌های عمران و توسعه روستائی بی‌ثمر نبوده‌اند؛ ولی این تأثیر در حد انتظار نبوده و سهم عمده‌ای از تغییرات، خود جوش و ناشی از ضرورتها و گرایش‌های جامعه روستائی برای سازگاری با شرایط بسیار متحول زمانه بوده است.

ریشه‌های اصلی این وضعیت از یک سو ناشی از ضعف شناخت از جامعه روستائی و فقدان ساختاری مناسب برای مدیریت توسعه در محیط روستائی، و از سوی دیگر ناشی از نابسامانی نظام استقرار و دشواری خدمات‌رسانی و همچنین عدم گسترش بخش‌های نوین اقتصاد و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید در روستاهای کشور بوده است.

بی‌شک چالش‌های اساسی دیگری نیز فراروی توسعه روستائی است که مهم‌ترین آن، دشواری‌های مشارکت و تشکیل سرمایه اجتماعی و عدم ارتقاء بهره‌وری از منابع پایدار تولید؛ به ویژه تولید کشاورزی در محیط روستائی است.

رویه‌م رفته چالش‌های اساسی برای توسعه پایدار روستائی را می‌توان در چهار زمینه به قرار زیر جمع بندی نمود:

- ۱- چالش‌های موجود برای تجهیز و مدیریت منابع (مدیریت سرزمین، برنامه‌ریزی کاربری اراضی، یکپارچه‌سازی اراضی و افزایش بهره‌وری به ویژه در زمینه آب)؛

- ۲- چالش‌های اجتماعی (نگهداشت جمعیت و تأمین اشتغال، تشکیل سرمایه اجتماعی و مدیریت توسعه روستائی)؛

- ۳- چالش‌های اقتصادی (گسترش خدمات نوین، صنعتی شدن روستا، تشکیل سرمایه و تأمین منابع مالی)؛

- ۴- چالش‌های فیزیکی و کالبدی (الگوی استقرار، آمایش فضاها، روستائی و ساماندهی فضاها و مراکز روستائی برای گسترش خدمات و توسعه زیرساخت‌ها).

منابع و مأخذ:

- 1- Guidelines for rural centre planning , DHV Consulting Engineers, Economic and Social Commission for Asia and The Pacific (ESCAP), New York , 1979.
- ۲- سرشماری عمومی نفوس و مسکن (۱۳۷۵)، مرکز آمار ایران.
- ۳- مسائل اجتماعی توسعه جامعه روستائی (۱۳۷۵)، مسعود شفیق، سمینار مسائل اجتماعی ایران از دیدگاه جامعه‌شناسی.
- ۴- تعیین خطوط استراتژی توسعه و عمران روستائی ایران، گزارش مرحله اول، جلد اول (۱۳۷۱)، مهندسین مشاور هامون پاد، وزارت جهادسازندگی، معاونت صنایع و عمران روستائی، دفتر بهسازی و مسکن روستائی.
- ۵- تعیین خطوط استراتژی توسعه و عمران روستائی ایران، همان. جلد دوم.
- ۶- راهنمای جمعیت شهرهای ایران (۱۳۶۸)، حبیب اله زنجانی، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات معماری و شهرسازی.
- ۷- توسعه زیرساخت های روستائی در ایران آبان ماه (۱۳۷۸)، مسعود شفیق. سمینار توسعه زیرساخت ها، سازمان بهره وری آسیا (APO)، تهران.
- ۸- اشتغال و فقر در جامعه روستائی مرداد ماه (۱۳۷۱)، سمینار بین المللی اسکاپ در ایران.
- ۹- مستندات برنامه سوم، فصل عمران روستائی (۱۳۷۷)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی.
- ۱۰- نقش جهادسازندگی در بخش کشاورزی و توسعه روستائی (مجموعه مقالات) (۱۳۷۹)، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستائی، وزارت جهادسازندگی.
- ۱۱- سنتز مطالعات طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی (۱۳۷۶)، مهندسین مشاور هامون یک، اداره کل بهسازی مسکن روستائی، وزارت جهادسازندگی.
- ۱۲- مستندات برنامه سوم (۱۳۷۷)، گزارش معاونت صنایع و عمران روستائی (اداره کل طرح‌های صنعتی و بهره‌وری)، وزارت جهادسازندگی، دبیرخانه ستاد برنامه سوم.
- ۱۳- مستندات برنامه سوم (۱۳۷۷)، گزارش وضع موجود بخش کشاورزی و عمران روستائی، وزارت جهادسازندگی، دبیرخانه ستاد برنامه سوم.
- ۱۴- طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی (۱۳۷۵)، گزارشات مرحله اول، مهندسین مشاور هامون یک، اداره کل بهسازی و مسکن روستائی، وزارت جهادسازندگی.
- ۱۵- ساماندهی روستاهای پراکنده (۱۳۷۵)، مجموعه مقالات، سمینار ساماندهی روستاهای پراکنده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، همدان.

- ۱۶- طرح سطح‌بندی روستاهای کشور (۱۳۷۶)، گزارش جمع‌بندی نتایج ارائه شده به شورای هماهنگی عمران روستائی کشور، معاونت عمران روستائی، وزارت جهادسازندگی.
- ۱۷- طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی، همان.
- ۱۸- تعیین خطوط استراتژی توسعه و عمران روستائی، همان.
- ۱۹- طرح سطح‌بندی روستاهای کشور (۱۳۷۵)، مطالعات مرحله اول، مشاورین هامونپاد، معاونت عمران روستائی، وزارت جهادسازندگی.
- ۲۰- طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی، گزارش تشخیص وضعیت، همان.
- ۲۱- مطالعات جامع توسعه اجتماعی-اقتصادی جامعه عشایری ایران (۱۳۷۰)، مجموعه اول، سنتز مطالعات، گروه مطالعاتی هامون، سازمان برنامه و بودجه.
- ۲۲- طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی، همان.
- ۲۳- طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی، همان.
- ۲۴- توسعه زیرساخت‌های روستائی در ایران، همان.
- ۲۵- جامعه شناسی روستائی ایران (۱۳۵۳)، خسرو خسروی، انتشارات پیام.
- ۲۶- عمران روستائی در ایران (۱۳۵۸)، مسعود شفیق، دفتر مطالعات ناحیه ای، سازمان برنامه.
- ۲۷- زیرنویس لاتین.
- ۲۸- زیرنویس لاتین.
- ۲۹- ارزیابی برنامه سوم عمرانی کشور (۱۳۴۶)، سازمان برنامه.
- ۳۰- ارزیابی برنامه چهارم عمرانی کشور (۱۳۵۰)، سازمان برنامه.
- ۳۱- عمران روستائی در ایران، همان.
- ۳۲- عمران روستائی در برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲) سازمان برنامه.
- ۳۳- حوزه های عمرانی روستائی از دیدگاه برنامه‌ریزی (۱۳۵۳)، مسعود شفیق، دفتر مطالعات ناحیه‌ای، سازمان برنامه.
- ۳۴- نقش جهادسازندگی در بخش کشاورزی و توسعه روستائی، همان.
- ۳۵- توسعه زیرساخت‌های روستائی در ایران، همان.
- ۳۶- عملکرد عمران روستائی کشور (۱۳۷۷)، مستندات برنامه سوم عمرانی، معاونت عمران روستائی، وزارت جهادسازندگی.
- ۳۷- توسعه زیرساخت‌های روستائی در ایران، همان.
- ۳۸- مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲)، سازمان برنامه و بودجه.

- ۳۹- مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های جامع (مصوب شورایعالی شهرسازی و معماری ایران) (۱۳۷۹)، دبیرخانه شورایعالی شهرسازی و معماری، معاونت شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۴۰- ارزیابی برنامه‌ها و فعالیت‌های عمرانی در مناطق روستائی (۱۳۸۱)، مهندسین مشاور هامون یک، وزارت جهاد کشاورزی.
- ۴۱- مسائل اجتماعی توسعه جامعه روستائی، همان.
- ۴۲- مصوبه شورایعالی شهرسازی در زمینه سطح بندی روستاها و استانداردهای خدمات رسانی، (۱۳۷۸).
- ۴۳- مستندات برنامه سوم توسعه، فصل عمران روستائی، همان.
- ۴۴- عمران روستائی در برنامه سوم (۱۳۷۸)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی.
- ۴۵- مستندات برنامه سوم توسعه، همان.
- ۴۶- توسعه روستائی در ایران (۱۳۸۰)، سمینار مشترک ایران و فرانسه برای توسعه پایدار روستائی، تهران.
- ۴۷- ارزیابی برنامه‌ها و فعالیت‌های عمرانی در مناطق روستائی، همان.
- ۴۸- رهنمودهایی برای برنامه ریزی مراکز روستائی (۱۳۷۱)، مشاورین DHV، ترجمه سید جواد میر، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستائی.
- ۴۹- شورای هماهنگی عمران روستائی کشور، گزارش جمع بندی نتایج طرح سطح بندی روستاهای کشور، همان.
- ۵۰- شورای هماهنگی عمران روستائی کشور، همان.
- ۵۱- طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستائی، همان.
- ۵۲- توسعه زیرساخت‌های روستائی در ایران، همان.