

فصلنامه روستا و توسعه، سال ۱۹، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۵، صفحات ۴۹-۷۶

بررسی تحولات برنامه‌ریزی توسعه روستایی اتحادیه اروپا در قرن بیست و یکم: درس‌هایی برای ایران

محمدامین خراسانی، کیومرث یزدان‌پناه، و زهره مقفلی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۴/۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۶/۱۵

چکیده

اتحادیه اروپا از قدیمی‌ترین پیمان‌های سیاسی در جهان است. سیاست مشترک کشاورزی، خط مشی لیدر و برنامه‌های مصوب توسعه روستاهای اتحادیه، برای دوره‌های زمانی ۲۰۰۰-۲۰۰۶ و ۲۰۰۷-۲۰۱۳ و نیز چشم‌انداز توسعه روستایی در ۲۰۲۰-۲۰۱۳ از جمله برنامه‌های اجرایی و در حال اجرای کشورهای اتحادیه در چشم‌انداز نوین برنامه‌ریزی توسعه روستایی است. در مقاله حاضر، پس از آشنایی اجمالی با اتحادیه اروپا، وضعیت گذشته و موجود نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشورهای عضو، چشم‌انداز آینده آن و همچنین، میزان تأثیرگذاری و اهمیت برنامه‌های توسعه کشاورزی بر فرایند برنامه‌ریزی توسعه روستایی بررسی می‌شود. مشارکت و مسئولیت مشترک، خط مشی راهبردی، تکمیل‌کنندگی و انسجام، رویکرد پایین به بالا و تأکید بر شبکه‌سازی و در نهایت، توجه ویژه به تنوع اقتصادی در نواحی روستایی مهم‌ترین آموزه‌های توسعه روستایی در برنامه‌های اتحادیه اروپا در قرن ۲۱ برای ایران به‌شمار می‌روند.

* به ترتیب، نویسنده مسئول و استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران (khorasani_ma@ut.ac.ir)؛ استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران؛ و دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران.

کلیدواژه‌ها: تحولات، برنامه‌های توسعه روستایی، اتحادیه اروپا، ایران.

مقدمه

اتحادیه اروپا یک اتحادیه اقتصادی-سیاسی است که از ۲۸ کشور اروپایی تشکیل شده است که در مجموع، ایالت‌های عضو خوانده می‌شوند و عبارت‌اند از: اتریش، اسپانیا، استونی، اسلوواکی، اسلوونی، ایتالیا، ایرلند، آلمان، بریتانیا، بلژیک، بلغارستان، پرتغال، دانمارک، رومانی، جمهوری چک، سوئد، فرانسه، فنلاند، قبرس، کرواسی، لاتویا، لوکزامبورگ، لهستان، لیتوانی، مالت، مجارستان، هلند و یونان. در حال حاضر، دو نامزد رسمی برای عضویت در اتحادیه، کشورهای جمهوری مقدونیه و ترکیه می‌باشند. به علاوه، کشورهای آلبانی، بوسنی و هرزگوین، مونته‌نگرو و صربستان به عنوان کشورهای دارای توان نامزدی عضویت شناخته می‌شوند (European Commission, 2007: 25). برخی از کشورهای اروپایی خارج از قلمرو اتحادیه قرار دارند، مانند ایسلند، سوئیس، نروژ و روسیه اروپایی. همچنین، برخی کشورهای عضو مانند جزایر فارو در قلمرو اتحادیه واقع نمی‌شوند. مساحت قلمرو اتحادیه اروپا برابر با ۴۴۲۲۷۷۳ کیلومتر مربع و جمعیت آن برابر با ۵۰۷۸۹۰۱۹۱ نفر است.

بخش کشاورزی و مواد غذایی، سهم مهمی از اقتصاد اتحادیه را در اختیار دارد، به گونه‌ای که پانزده میلیون شغل معادل ۳/۸ درصد از کل مشاغل و ۴/۴ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد. در جدول ۱، وضعیت جمعیت روستایی کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۵ و درصد رشد جمعیت روستایی این کشورها در دوره ۲۰۱۰-۲۰۱۵ بر مبنای آمار سازمان ملل متحد نشان داده شده است.

اما افزون بر آنچه گفته شد، به دلایلی چند، توسعه روستایی در اتحادیه اروپا یک موضوع جالب تحقیقاتی به‌شمار می‌رود. برخی از دلایل توجه پژوهشگران به توسعه روستایی در اتحادیه اروپا را می‌توان بدین شرح یادآور شد:

۱) بسیاری از نواحی روستایی در یک بحران ساختاری عمیق قرار دارند. اقتصاد سنتی مبتنی بر کشاورزی و جنگل‌داری در معرض تهدید از طرف رقیبان

بین‌المللی، تقاضای در حال تغییر مشتریان و افزایش تمرکز واحدهای تولیدی است. در نتیجه، فرصت‌های شغلی محدود شده و منابع انسانی پایه بر اثر مهاجرت جوانان از روستا تضعیف می‌شوند. همچنین، کاهش حاصل‌خیزی خاک به پیری جمعیت روستایی می‌انجامد.

۲) تاکنون سیاست‌گذاران در سطح ملی و اتحادیه اروپا بدین بحران‌ها از طریق تمرکز بر پرداخت یارانه به تولیدات بخش کشاورزی پاسخ گفته‌اند. در بیانیه ۲۰۰۰ اتحادیه اروپا، نخستین گام به سوی تحول سیاست مشترک کشاورزی و تمرکز بیشتر روی توسعه یکپارچه روستایی برداشته شد. به هر حال، تصمیم‌گیرندگان سیاسی در پی ابزاری علمی برای رسیدگی به بحران‌های ساختاری در نواحی روستایی اروپا هستند (ERD, 2002: 3).

۳) جدول ۱- وضعیت جمعیت روستایی کشورهای عضو اتحادیه اروپا

کشور	جمعیت روستایی ۲۰۱۵		کشور	جمعیت روستایی ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵		درصد رشد جمعیت روستایی (۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵)
	تعداد (هزار نفر)	درصد		تعداد (هزار نفر)	درصد	
آلمان	۲۱۰۸۵	۲۵/۹	رومانی	۱۰۱۵۶	۵۰/۷	-۰/۵
اتریش	۲۶۹۴	۳۱/۶	سوئد	۱۳۷۶	۱۴/۳	-۰/۳
اسپانیا	۱۰۳۸۱	۲۱/۹	فرانسه	۷۹۲۷	۱۱/۹	-۰/۵
استونی	۳۸۷	۲۸/۸	فنلاند	۸۶۲	۱۵/۸	-۰/۴
اسلواکی	۲۴۷۹	۴۵/۶	قبرس	۳۳۴	۴۱/۶	۱/۴
اسلونی	۱۰۴۳	۵۰/۷	کرواسی	۱۷۴۶	۴۰/۲	-۱
ایتالیا	۱۸۸۸۱	۳۱/۳	لاتویا	۶۵۶	۲۸/۸	-۰/۳
ایرلند	۱۷۲۸	۳۸/۶	لوکزامبورگ	۵۴	۱۰/۲	-۱/۶
بریتانیا	۱۲۸۳۱	۲۰	لهستان	۱۵۰۲۳	۳۹/۴	۰/۱
بلژیک	۲۶۸	۲/۴	لیتوانی	۹۷۳	۲۷/۷	-۰/۳
بلغارستان	۱۷۵۶	۲۴/۵	مالت	۲۰	۴/۹	-۲/۶
پرتغال	۳۹۰۶	۳۶/۹	مجارستان	۲۸۴۳	۲۸/۳	-۱/۷
جمهوری چک	۲۸۷۱	۲۷/۳	هلند	۲۵۸۲	۱۵/۳	-۵/۹
دانمارک	۷۰۹	۱۲/۵	یونان	۴۱۷۹	۳۷/۵	-۱/۴

منبع: United Nations, 2015

با وجود اهمیت سیاست‌گذاری توسعه روستایی و جایگاه آن در سیاست‌های عمومی، شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر، این امر در ایران به صورت نظام‌مند مد نظر قرار نمی‌گیرد. در شش سال اخیر، سهم قابل‌احصای نواحی روستایی و عشایری از لوایح بودجه سنواتی معمولاً پایین‌تر از سه درصد در کشور بوده است و اصولاً بسیاری از برنامه‌های شهری و روستایی در فصل عمران و مسکن شهری و روستایی و عشایری بودجه‌های سنواتی، برخلاف عنوان خود، فاقد طرح روشن برای نواحی یادشده هستند. از سوی دیگر، هر کدام از دستگاه‌های مرتبط با عمران و توسعه روستایی به صورت متمرکز و مجزا از همدیگر اقدام به طراحی و اجرای طرح‌های خود می‌کنند. نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متمرکز روستایی کشور، در بسیاری از موارد، مانع از شکوفاسازی قابلیت‌های روستاها به‌ویژه در ابعاد اقتصادی و بسیج آحاد مردم شده است (ورمزیاری و همکاران، ۱۳۹۳: ۶۰۰).

در این زمینه، تاکنون مطالعه‌ای مستقل انجام نشده است و مطالعات پراکنده هم که به تجارب کشورهای توسعه‌یافته پرداختند، به صورت مستقل اتحادیه اروپا را مورد کنکاش قرار نداده‌اند. با این همه، در پی، به اندک تحقیقات موجود مرتبط با زمینه تحقیق حاضر اشاره می‌شود.

ورمزیاری و همکاران (۱۳۹۳) در تحقیقی با عنوان «تحلیل رویکردها و ساختارهای سیاست‌گذاری توسعه روستایی در کشورهای منتخب: درس‌هایی برای ایران»، پس از بررسی پارادایم نوین روستایی در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، چنین اظهار می‌کنند که در راستای اقتصاد مقاومتی، باید نهادی بر اساس الگوی کلان مدیریت جهادی در نظر گرفته شود که ضمن برخورداری از قدرت کافی برای نظارت بر دستگاه‌های اجرایی در خصوص انجام وظایف محوله در زمینه توسعه روستایی و نیز بررسی اثرات سیاست‌ها بر نواحی روستایی، بتواند با بسیج و سازمان‌دهی آحاد مردم و توانمندسازی آنها با به‌کارگیری دانش‌آموختگان مجرب، توسعه بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط رقابت‌پذیر در این نواحی را برنامه‌ریزی و مدیریت کند.

بهزادنسب (۱۳۸۹)، در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل و تعیین فرایند مطلوب انجام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور بر اساس رویکرد برنامه‌ریزی ارتباطی»، به بررسی این رویکرد در نظام برنامه‌ریزی روستایی ایران پرداخته و اظهار داشته است که آنچه می‌تواند فرایند برنامه‌ریزی توسعه روستایی را مطلوب کند، دو نکته اصلی است:

- ۱- حذف یا محدود کردن عوامل مخدوش‌کننده ارتباط سازنده؛ و
- ۲- برقراری یا تقویت عوامل تقویت‌کننده ارتباط سازنده.

یدقار (۱۳۸۳)، در مقاله‌ای با عنوان «روند تحوّل و چالش‌های عمران و توسعه روستایی در ایران»، چنین نتیجه‌گیری می‌کند که ریشه‌های اصلی وضعیت نابسامان روستاهای ایران، از یک سو، در ضعف شناخت از جامعه روستائی و فقدان ساختاری مناسب برای مدیریت توسعه در محیط روستایی و از سوی دیگر، در نابسامانی نظام استقرار و دشواری خدمات‌رسانی و همچنین، عدم گسترش بخش‌های نوین اقتصاد و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید در روستاهای کشور بوده است؛ افزون بر این، بی‌شک چالش‌های اساسی دیگری نیز فراروی توسعه روستائی است که مهم‌ترین آنها دشواری‌های مشارکت و تشکیل سرمایه اجتماعی و عدم ارتقای بهره‌وری از منابع پایدار تولید به‌ویژه تولید کشاورزی در محیط روستایی است.

سرانجام، شایان یادآوری است که مقاله حاضر از لحاظ پرداختن به درس‌های متنوع و مهم از تجربه موفق اتحادیه اروپا در تدوین برنامه‌های مداوم و جامع توسعه روستایی در سطح بیش از بیست کشور و به وسعت نزدیک به یک قاره و نیز توجه همزمان به نقدهای واردشده به برنامه‌های توسعه روستایی از نظرگاه اندیشمندان توسعه روستایی ایران، جدید و نوآورانه است و یقیناً انتقال این تجارب و نیز ارائه راهکارهای عملیاتی برای بهره‌برداری از این تجارب در کوتاه‌مدت، می‌تواند اندوخته‌ای ارزشمند برای برنامه‌ریزان و محققان توسعه روستایی ایران باشد.

روش تحقیق

در تحقیق حاضر، سعی محققان بر آن بوده است که با استفاده از منابع موجود در زمینه برنامه‌ریزی توسعه روستایی در اتحادیه اروپا و به‌ویژه اسناد برنامه، تحلیلی جامع و همه‌سویگر از وضعیت این برنامه‌ها در قرن میلادی حاضر در این اتحادیه صورت گیرد تا بتوان درس‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی گسترده و جامع اتحادیه اروپا را برای استفاده در نظام برنامه‌ریزی روستایی در ایران تحلیل کرد و در قیاس با شرایط کشور، به تحلیلی استنتاجی دست یافت؛ همچنین، نقدهای اصلی و کلان وارد شده بر برنامه‌های توسعه روستایی در ایران نیز مورد توجه و استناد قرار گرفته‌اند تا جنبه درس‌آموزی از تجارب موفق اتحادیه اروپا با استفاده از تطبیق شرایط کشور ما با این اتحادیه، محقق شود.

نتایج و بحث

در اینجا، به بررسی برنامه‌های اصلی در حال اجرا در قرن ۲۱ در اتحادیه اروپا و تحلیل انطباقی آنها با وضعیت ایران می‌پردازیم.

برنامه‌های توسعه روستایی در اتحادیه اروپا

خط مشی لیدر

لیدر^(۱) مهم‌ترین برنامه توسعه روستایی ارائه‌شده از سوی اتحادیه اروپاست (مطیعی لنگرودی، ۱۳۸۲: ۱۷۰). لیدر، همان‌گونه که از نام آن پیداست، روشی برای انتقال توسعه روستایی در جوامع محلی روستایی است. لیدر یک برنامه مجزا نیست، بلکه بخشی از برنامه‌های توسعه روستایی در سطح ملی و منطقه‌ای است. این برنامه به تشویق جوامع روستایی برای جست‌وجوی روش‌های جدید رقابت به‌منظور غلبه بر چالش‌های احتمالی مانند پیری جمعیت، ضعف در دسترسی به خدمات یا فقدان فرصت‌های شغلی می‌پردازد؛ و از این‌رو، به بهبود زندگی خانواده‌های کشاورز و غیرکشاورز در نواحی روستایی کمک می‌کند و یک خط مشی یکپارچه را برای تعیین

مشکلات نواحی روستایی برمی‌گزینند و به تکمیل دیگر برنامه‌ها می‌پردازد. برای نمونه، لیدر از طریق حمایت از پروژه‌هایی که موجب بهبود این نواحی از نظر دسترسی و استفاده از منابع مالی این برنامه و دیگر منابع می‌شود، به فعال‌سازی منابع محلی می‌پردازد (European Commission, 2008: 18).

لیدر بخشی از سیاست توسعه روستایی اتحادیه اروپاست که سیاست مشترک کشاورزی (CAP)، تنوع نواحی و چشم‌اندازهای روستایی و فقر هویت‌های محلی را مد نظر قرار داده است. سه نسل از لیدر وجود داشت، که عبارت‌اند از:

لیدر ۱: ۱۹۹۳-۱۹۹۱، لیدر ۲: ۱۹۹۹-۱۹۹۴، و لیدر پلاس^(۲): ۲۰۰۶-۲۰۰۰.

در این مدت، کشورها و مناطق عضو از طریق منابع مالی جداگانه به اجرای برنامه‌های لیدر پرداختند. از سال ۲۰۰۷، لیدر با برنامه‌های توسعه روستایی اروپا یکپارچه شد. از این زمان، منابع مالی لیدر از طریق صندوق کشاورزی اروپا برای توسعه روستایی^(۳) تأمین شد (European Commission, 2008: 19).

در حالی که سیاست‌های حمایتی توسعه روستایی بر رویکرد بالا به پایین استوار است، لیدر با رویکرد پایین به بالا و توسعه محلی محور کار می‌کند. شرکای دولتی و خصوصی در سطح محلی یک «گروه اقدام محلی» را تشکیل می‌دهند. این مشارکت بخش دولتی و خصوصی به‌طور کلی شامل یک یا چند شهرداری همراه با کارآفرینان محلی، کشاورزان، جنگلبانان و دیگر مردم علاقه‌مند به توسعه جوامع خود و بهبود محیط زیست محلی است. حداقل نیمی از شرکا در گروه اقدام محلی باید از بخش خصوصی آمده باشند. گروه‌های اقدام محلی برنامه‌های توسعه محلی خود را آماده کرده، آنها را به عنوان روش کار معرفی می‌کنند. بهترین برنامه‌ها توسط مقامات منطقه‌ای یا ملی برای حمایت انتخاب می‌شوند. پرداخت‌های حمایتی می‌تواند برای راهبرد توسعه محلی، هزینه‌های عملیاتی گروه‌های محلی برای پروژه‌های همکاری بین آنها و همچنین، برای ظرفیت‌سازی و تحرک لازم برای تهیه راهبرد توسعه محلی اعطا

شود. گروه‌های اقدام محلی زیر نظر لیدر و دیگر بازیگران توسعه روستایی با یکدیگر ارتباط دارند و کار آنها از طریق شبکه ملی روستایی با یکدیگر پیوند داده می‌شود. یک شبکه اروپایی، شبکه‌های ملی و نیز سازمان‌ها و ادارات در زمینه توسعه روستایی در سطوح اتحادیه اروپا را گرد هم می‌آورد (European Commission, 2008: 20).

اما بر اساس تعریف کمیسیون اروپا، برنامه لیدر را می‌توان با هفت ویژگی کلیدی مشخص کرد که هر ویژگی مکمل ویژگی‌های دیگر و دارای تعامل مثبت با آنهاست؛ شرحی از این ویژگی‌ها در پی می‌آید (European Commission, 2008: 21-22).

راهبردهای توسعه محلی مبتنی بر منطقه

رویکردی محلی است که بر پایه آن، یک منطقه کوچک و اجتماع منسجم، اغلب با سنت‌های رایج، هویت‌های محلی و احساس تعلق یا نیازها و انتظارات مشخص، به عنوان منطقه هدف برای اجرای سیاست انتخاب می‌شود. این رویکرد به شناسایی نقاط قوت و ضعف محلی، تهدیدها و فرصت‌های بالقوه برای توسعه روستایی کمک می‌کند.

روش پایین به بالا

این روش بدین معنی است که بازیگران محلی در تصمیم‌گیری راهبرد و انتخاب اولویت‌ها در منطقه محلی خود مشارکت داده می‌شوند.

ایجاد گروه‌های اقدام محلی

راه‌اندازی یک مشارکت محلی به عنوان «گروه اقدام محلی» از ویژگی‌های مهم و اصلی است. در واقع، این گروه مسئول شناسایی و اجرای راهبرد توسعه محلی، تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع و مدیریت آنهاست. گروه اقدام محلی باید شرکای عمومی (دولتی) و خصوصی را به صورت مساوی به‌کارگیرد. بازیگران روستایی فعال در طرح‌های محلی عبارت‌اند از: سازمان‌های حرفه‌ای، اتحادیه‌های صنفی و شهروندان، ساکنان و سازمان‌های محلی، نمایندگان سیاسی محلی، انجمن‌های زیست‌محیطی، ارائه‌دهندگان خدمات فرهنگی از جمله رسانه‌ها و انجمن‌های زنان و جوانان.

تسهیل نوآوری

این ویژگی می‌تواند شامل معرفی یک محصول، فرایند، سازمان و یا بازار جدید باشد. نوآوری در مناطق روستایی می‌تواند موجب انتقال و انطباق نوآوری‌های توسعه‌یافته در مکانی دیگر، نوسازی اشکال سنتی دانش، یا پیدا کردن راه حل برای مشکلات روستایی شود.

ادغام و اقدامات چندبخشی

راهبرد توسعه محلی باید به صورت چندبخشی و یکپارچه‌سازی بخش‌های مختلف فعالیت‌ها باشد؛ همچنین، فعالیت‌ها و پروژه‌ها باید در ارتباط با یکدیگر و به صورت یک کل منسجم باشند.

شبکه‌بندی و تبادل دستاوردها

این ویژگی شامل تبادل تجارب و دانش بین گروه‌های لیدر، مناطق روستایی، ادارات و سازمان‌های درگیر در توسعه روستایی (در اتحادیه اروپا) یا بهره‌مندان غیرمستقیم از برنامه لیدر است.

تعاون و همکاری

این ویژگی شامل انجام یک پروژه مشترک توسط یک گروه اقدام محلی با گروهی دیگر که تحت برنامه لیدر است، یا با گروهی با رویکرد مشابه در مناطق دیگر، اعضا و یا حتی کشور سوم می‌شود. این همکاری می‌تواند به گروه‌های برنامه لیدر برای تقویت فعالیت‌های محلی خود کمک کند؛ همچنین، به آنها اجازه حل و فصل مشکلات خاص یا افزودن ارزش به منابع محلی را می‌دهد.

برنامه توسعه روستایی ۲۰۰۶-۲۰۱۰ اتحادیه اروپا

نخستین حرکت به سمت شروع خط مشی یکپارچه توسعه پایدار روستایی در قالب بخشی از سیاست اتحادیه اروپا در مقاله «آینده نواحی روستایی در ۱۹۸۸» که از سوی کمیسیون اروپا منتشر شد، شکل گرفت. سیاست عمومی کشاورزی (CAP) در ۱۹۹۲ و

پیمان ماستریخت تأیید می‌کند که توسعه نواحی روستایی، بخشی از سیاست‌های جامع برای انسجام اقتصادی و اجتماعی را تشکیل می‌دهد (Bryden, 2001: 25). اهداف اصلی سیاست روستایی اروپا در این دوره عبارت‌اند از: توسعه پایدار در ابعاد محیطی، اقتصادی و اجتماعی؛ یک خط مشی یکپارچه و کل‌نگر به توسعه در سطح سرزمین؛ در نظر داشتن تنوع روبه‌فزونی روستاهای اروپا؛ و نیاز به انعطاف‌پذیری بیشتر در سطح اتحادیه اروپا (Bryden, 2001: 26).

در سال ۱۹۹۹، وزرای مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی در اتحادیه اروپا قانونی را با عنوان «چشم‌انداز توسعه فضایی اروپا»^(۴) به تصویب رساندند که هدف آن اطمینان از توسعه متوازن و پایدار در سطح قلمرو اتحادیه اروپاست. مبنای این قانون، توسعه یکپارچه و متنوع نواحی روستایی است که می‌تواند دوگانگی سنتی بین شهر و روستا را از میان بردارد. کشاورزی پایدار به عنوان رکنی که می‌تواند بدین هدف یاری رساند، در نظر گرفته شده است. بر این مبنای برنامه توسعه روستایی اروپا در دوره زمانی ۲۰۰۶-۲۰۱۰ شکل گرفت. هدف از این برنامه‌ریزی به‌دست آوردن راه‌حلهایی مبتکرانه برای تمامی نواحی روستایی به‌صورت یک مدل است که موجب اطمینان از حداکثر انسجام بین معیارهای توسعه روستایی و معیارهای سایر بخش‌ها شود (Bryden, 2001: 2). در این دوره زمانی، موضوعات مطرح در پروژه توسعه روستایی اروپا در بلندمدت به‌شرح زیر بوده است:

- ۱- تحلیل نیروهای محرک مشکلات و فرصت‌های موجود در نواحی روستایی اروپا از طریق به‌کارگیری یک چارچوب یکپارچه بین‌رشته‌ای. این تحلیل‌ها در داخل پایگاه داده‌های فضایی نظام اطلاعات جغرافیایی به‌منظور یکپارچه‌نگری داده‌های بیوفیزیکی، اقتصادی و اجتماعی - جمعیتی صورت می‌پذیرد.
- ۲- کمک به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان از طریق توسعه نرم‌افزارها، مدل‌ها و پایگاه‌های داده به‌منظور تحلیل وضع موجود در نواحی روستایی.
- ۳- ایجاد دیدگاه‌های جدید نسبت به توسعه روستایی در اروپا از طریق سناریوهایی جدید که روی گزینه‌های خارج از بخش‌های سنتی کشاورزی و جنگل‌داری تأکید

- ویژه دارند. بدین منظور، سی تا چهل مطالعه موردی در زمینه توسعه روستایی در کشورهای مختلف اروپایی انجام می‌شود.
- ۴- پیشبرد همکاری‌های بین‌المللی تحقیقات توسعه روستایی از طریق ایجاد شبکه‌ای از گروه‌های تحقیقاتی توسعه روستایی.
- ۵- ایجاد پایگاه اینترنتی تحقیقات توسعه روستایی در اروپا. این تارنما دارای یک چارچوب تعاملی و غنی برای مبادله یافته‌ها و ایده‌های تحقیقاتی در زمینه توسعه روستایی و مدل‌ها و پایگاه‌های داده در زمینه یادشده است. هر پروژه توسعه روستایی در اروپا دارای یک تقویم چهارساله است که مفهوم‌سازی، گردآوری داده‌ها و ایجاد یک شبکه تحقیقاتی در سال اول، تحلیل و مدل‌سازی در سال دوم، سیاست‌گذاری در سال سوم و انتشارات علمی در سال چهارم انجام خواهد شد (ERD, 2002: 3).

برنامه توسعه روستایی ۲۰۱۳-۲۰۰۷ اتحادیه اروپا

سیاست جدید توسعه روستایی اروپا حول چهار محور عمده تشکیل شده است: حمایت از رقابت در بخش تولید غذا و جنگل‌داری، پیشبرد استفاده پایدار از منابع طبیعی و چشم‌انداز، تنوع اقتصادی و کیفیت زندگی در نواحی روستایی، و حرکت در مسیر خط مشی لیدر (EAFRD, 2005: 23).

محور ۱: بهبود رقابت

- ۱- معیارهای مورد نظر برای بهبود قابلیت‌های انسانی: آموزش، گردآوری کشاورزان جوان، بازنشستگی زودرس، مدیریت، خدمات مشاوره‌ای و ...؛
- ۲- معیارهای مورد نظر برای بازسازی قابلیت‌های کالبدی: سرمایه‌گذاری در بهبود ساختارهای تولید، فراوری و بازاریابی و زیرساخت‌ها و ...؛
- ۳- معیارهای مورد نظر برای بهبود تولید کشاورزی: انطباق با استانداردهای جدید اتحادیه اروپا، مشارکت در برنامه‌های کیفیت غذا، پیشبرد کیفیت تولید؛ و

۴- معیارهای انتقالی برای کشورهای که به‌تازگی عضو اتحادیه شده‌اند: کشاورزی نیمه‌معیشتی، برپایی گروه‌های تولیدکنندگان.

محور ۲: مدیریت اراضی

- ۱- محورهای مورد نظر برای استفاده پایدار از اراضی کشاورزی: برنامه نواحی کوهستانی و دیگر نواحی مسئله‌دار، نواحی برنامه ناتورا ۲۰۰۰، حفاظت از محیط‌های کشاورزی و حیات جانوری، حمایت از سرمایه‌گذاری‌های غیرتولیدی؛ و
- ۲- محورهای مورد نظر برای استفاده پایدار از اراضی جنگلی: رسیدگی به جنگل‌زدایی، ایجاد نظام‌های کشاورزی-جنگلی، نواحی ناتورا ۲۰۰۰، محیط‌های جنگلی، احیای قابلیت‌های تولید جنگلی و شناسایی اقدامات بازدارنده، حمایت از سرمایه‌گذاری‌های غیرتولیدی.

محور ۳: تنوع اقتصادی، کیفیت زندگی

- ۱- معیارهای مورد نظر برای تنوع اقتصاد روستایی: تنوع‌بخشی به فعالیت‌های غیرکشاورزی، حمایت از مشاغل کوچک، حفاظت و مدیریت میراث طبیعی؛
- ۲- معیارهای مورد نظر برای بهبود کیفیت زندگی: خدمات پایه‌ای، احیای روستا و میراث روستایی؛ و
- ۳- آموزش و ظرفیت‌سازی.

محور ۴: خط مشی لیدر

- ۱- اجرای راهبردهای توسعه محلی از طریق خط مشی لیدر برای کمک به تحقق اهداف محورهای سه‌گانه؛
- ۲- همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی گروه‌های اقدام محلی؛ و
- ۳- ظرفیت‌سازی و نقش‌آفرینی گروه‌های اقدام محلی (Ahner, 2006: 117).

در این سیاست، تأکید زیادی بر امنیت غذایی، کیفیت غذا، حفاظت از حیات جانوری، استفاده پایدار از منابع محیطی و نگهداشت چشم‌انداز شده است. ویژگی بارز

برنامه توسعه روستایی در این دوره زمانی تأکیدی بیشتر بر راهبرد منسجم برای توسعه روستایی اتحادیه اروپاست. این رویکرد راهبردی از سوی اتحادیه اروپا معرفی شده و به دنبال کمک به موارد زیر است: مشخص کردن مناطقی که از حمایت‌های اتحادیه اروپا برای توسعه روستایی استفاده می‌کنند؛ ایجاد پیوند بین اولویت‌های اصلی اتحادیه اروپا؛ اطمینان از ثبات و تداوم سیاست مشترک کشاورزی؛ و انجام بازسازی لازم در اعضای قدیمی و جدید اتحادیه، برای حصول اطمینان از وجود یک رویکرد متعادل. کشورها و مناطق عضو موظف به گسترش بودجه توسعه روستایی خود بین محورهای یادشده می‌باشند (European Commission, 2013a).

چشم‌انداز توسعه روستایی ۲۰۲۰-۲۰۱۳ اتحادیه اروپا

بخش مهمی از این برنامه، طبق برنامه‌های قبلی، به سیاست مشترک کشاورزی اختصاص دارد و بیش از چهل درصد بودجه را به خود اختصاص داده است. همچنین، طی این برنامه، اتحادیه قصد دارد تا درهای خود را به روی کشورهای شرقی و بالکان گشوده و بخش مهم‌تری از بودجه را به آنها اختصاص دهد، جایی که هنوز بخش مهمی از جمعیت در نواحی روستایی زندگی می‌کنند و هنوز معیشت آنها تا حدود زیادی به کشاورزی و فعالیت‌های وابسته به آن، بستگی دارد. امنیت غذایی، محیط زیست، برنامه‌ریزی کاربری زمین، حفاظت از تنوع زیستی و توسعه پایدار اجتماعات روستایی از جمله مهم‌ترین سرفصل‌های این برنامه است. این احتمال وجود دارد که طی این برنامه، سیاست مشترک کشاورزی جای خود را به یک سیاست کشاورزی-روستایی و غذایی بدهد. رویکرد منطقه‌ای به سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی در کشورهای عضو تسهیل در فرایندهای مدیریتی، خدمات زیست‌محیطی، کار روی زمین و چشم‌اندازها، کاهش دی‌اکسید کربن به منظور مقابله با تغییرات اقلیمی، افزایش نوآوری و رقابت برای پیشبرد رشد و اشتغال، سامان‌دهی زنجیره تولید مواد غذایی از طریق بهبود زنجیره با هدف توزیع عادلانه منافع حاصل از آن و ثبات در بازار

محصولات کشاورزی با در نظر گرفتن مخاطره‌های اقلیمی و همه‌گیرشناختی مهمترین اهداف این برنامه محسوب می‌شوند (European Commission, 2010).

اولویت‌های این برنامه عبارت‌اند از:

- ۱- افزایش انتقال دانش و نوآوری در بخش کشاورزی، جنگل‌داری و مناطق روستایی، شامل مواردی چون افزایش نوآوری، همکاری و توسعه دانش پایه در مناطق روستایی، تقویت پیوند بین کشاورزی، تولید مواد غذایی و جنگل‌داری و نوآوری با هدف مدیریت پیشرفته مخاطره و افزایش یادگیری پایدار و آموزش‌های حرفه‌ای در بخش کشاورزی و جنگل‌داری؛
- ۲- افزایش پایداری و دوام مزارع، رقابت انواع تولیدات کشاورزی در مناطق مختلف، ترویج فناوری در مزارع و مدیریت پایدار جنگل‌ها، شامل بهبود عملکرد اقتصادی در تمام مزارع و تسهیل بازسازی و نوسازی مزارع به‌ویژه با توجه به افزایش مشارکت بازار و جهت‌گیری و تنوع کشاورزی و تسهیل ورود کشاورزان تقریباً ماهر در بخش کشاورزی است؛
- ۳- ترویج سازمان‌های زنجیره‌ای مواد غذایی، از جمله فرآوری و بازاریابی محصولات کشاورزی، آسایش حیات وحش و مدیریت مخاطره در کشاورزی، از طریق بهبود رقابت در تولیدات، افزایش ارزش افزوده تولیدات کشاورزی، رواج در بازارهای محلی و حمایت از مدیریت مخاطره در مزارع؛
- ۴- حفظ و ارتقای تنوع زیستی، از جمله در مناطق طبیعی ۲۰۰۰، مناطق مواجهه با محدودیت‌های طبیعی و سایر محدودیت‌ها، بهبود مدیریت منابع آب و مدیریت آفت‌کش‌ها، جلوگیری از فرسایش خاک و بهبود مدیریت خاک؛
- ۵- ترویج بهره‌وری منابع و حمایت از اقتصاد کم‌کربن و انعطاف‌پذیر در بخش کشاورزی، مواد غذایی و جنگل‌داری، شامل افزایش بهره‌وری آب در بخش کشاورزی، بهره‌وری انرژی در بخش کشاورزی و فرآوری مواد غذایی، تسهیل عرضه و استفاده از منابع تجدیدپذیر انرژی، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و

آمونیاک از بخش کشاورزی، حفاظت و جداسازی کربن در بخش کشاورزی و جنگل‌داری؛ و

۶- کاهش فقر اجتماعی و بهبود توسعه اقتصادی در مناطق روستایی از طریق افزایش تنوع، ایجاد و توسعه شرکت‌های کوچک و ایجاد اشتغال، ترویج توسعه محلی در مناطق روستایی، و افزایش دسترسی به اطلاعات و فناوری ارتباطات با کیفیت در مناطق روستایی (European Commission, 2013b: 44).

بهره‌گیری از تجارب گسترده و متنوع انباشته‌شده در برنامه‌های توسعه روستایی در اتحادیه اروپا در سه دهه اخیر می‌تواند منبع ایده‌ها و اندیشه‌های مقبول برای بهره‌گیری در نظام برنامه‌ریزی کشور ما باشد. در پی، به تحلیل مهم‌ترین یافته‌های حاصل از شناخت برنامه‌های اتحادیه اروپا در حوزه توسعه روستایی و درس‌های آن برای ایران می‌پردازیم.

مشارکت و مسئولیت مشترک: در برنامه‌های اتحادیه اروپا، افراد مسئول در سطوح مختلف منطقه‌ای، ملی و قاره‌ای به همکاری با یکدیگر می‌پردازند، به گونه‌ای که روستاییان یا افرادی به نمایندگی از آنها در مراحل مختلف اتخاذ و اجرای برنامه‌ها مشارکت مستقیم دارند، و این موجب شده تا مردم برنامه را از خود بدانند و ضریب موفقیت برنامه‌ها افزایش داشته باشد.

اجازه مداخله ندادن به اعضای گروه‌های هدف برنامه‌ها برای مشارکت در تعیین سرنوشت و تدوین برنامه‌هایی که قرار است به‌خاطر آنها و برای خود آنها اجرا شود، بلایی دیرپا و مزمن شده است که تقریباً به‌طور یکنواخت در تمامی نظام‌های رایج برنامه‌ریزی برای توسعه در بیشتر کشورهای در حال پیشرفت در جهان دیروز و امروز در پیش گرفته شده و همواره منشاء آسیب به شکل‌های مختلف در برنامه‌های توسعه بوده است (شهبازی، ۱۳۸۹: ۲۸). اساساً در نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، مردم نقشی ندارند، و این موجب می‌شود که مردم حتی برنامه‌های تهیه‌شده برای خود آنها را نشناسند، چه رسد به آنکه بدان تعلق خاطر داشته باشند و آن را از خود و در راستای منافع خود بدانند. این در حالی است که مشارکت‌های اجتماعی مردم به‌مثابه

یک اهرم قوی قادر است که وزین‌ترین موانع را از سر راه برنامه‌های توسعه بردارد، که اگر نیروی مشارکت جمعی مردم نمی‌بود، امکان آن در شرایط متعارف وجود نداشت (شهبازی، ۱۳۹۲: ۵۰).

خط مشی راهبردی: بدین معنی است که برنامه‌های توسعه در قالب راهبردهای بلندمدت تنظیم شده و برخوردار از نظام‌های نظارتی مشخص و مدون باشند. نیازها، مشکلات و فرصت‌ها بر مبنای بودجه تخصیص یافته و اهداف ترسیم‌شده با توجه به زمان در نظر گرفته‌شده مشخص می‌شوند. نکته دیگر در تأکید بر رویکرد راهبردی به توسعه روستایی در اتحادیه اروپا تغییر تدریجی اولویت‌هاست. حرکت از تأکید صرف بر توسعه کشاورزی و امنیت غذایی به سمت تأکید بر ملاحظات زیست‌محیطی و در نظر گرفتن مشوق‌های اقتصادی برای روستاییان و کشاورزان در راستای تحقق اهداف سلامت محیط زیست، حرکت از پرداخت‌های یارانه‌ای و مستقیم به کشاورزان به سمت حمایت‌های غیرمستقیم مانند آموزش و ترویج و پشتیبانی از افراد کارآفرین موید این موضوع است.

اما نگاهی به وضع موجود توسعه روستایی در ایران نشان می‌دهد که اساساً نگرش راهبردی جایگاهی در رویکردهای توسعه‌ای اتخاذشده ندارد. هنوز هم طرح‌هایی در روستاهای ما اجرا می‌شوند که شرح خدمات آنها مربوط به دو یا سه دهه پیش است؛ یعنی، زمانی که نه جمعیت روستاها مثل اکنون در اقلیت در مقابل اکثریت شهری بودند و نه همین جمعیت حداقلی به کمترین منابع سطحی و زیرزمینی دسترسی داشت و با این سطح از تخریب و زوال منابع پایه تولید دست‌وپنجه نرم می‌کرد.

جامعه روستایی 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 (یدقار، ۱۳۸۳: ۸۳).

یکی از اصلی‌ترین نارسایی‌های برنامه‌های روستایی و به‌دنبال آن، سرمایه‌گذاری‌های عمرانی خدماتی در دهه‌های اخیر عدم عنایت لازم به تحولات

اجتماعی - اقتصادی از یک سو و رفتارهای اجتماعی - فرهنگی از سوی دیگر بوده است. این مجموعه که قاعدتاً، خود باید هموارکننده و زمینه‌ساز تهیه و تدوین برنامه‌ها و تخصیص فعالیت‌ها و اقدامات به‌منظور دسترسی به اهداف متصور عمران و توسعه روستایی باشند، پیوسته مورد بی‌توجهی کارشناسان و دست‌اندر کاران امور روستایی بوده‌اند. بدین ترتیب، در فقدان این چارچوب متحول، شالوده‌فکری و رویکرد عملی در پیشبرد اهداف بسیاری از برنامه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی - توسعه‌ای از انسجام لازم و کارآمدی کافی برای چاره‌جویی یا تعدیل نارسایی‌های موجود، برخوردار نبوده است (سعیدی و همکاران، ۱۳۸۵: ۶۹؛ سعیدی، ۱۳۸۲).

تکمیل‌کنندگی و انسجام: اتحادیه اروپا برای اطمینان از انطباق مراحل برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی سیاست‌های توسعه روستایی با سیاست‌های کلان اتحادیه، به نظارت بر سیاست‌های یادشده می‌پردازد. همزمان هر کشور به پایش سیاست‌های توسعه روستایی در راستای انطباق با سیاست‌های کلان در سطح ملی مانند سیاست‌های آموزشی، بهداشتی و اجتماعی می‌پردازد.

در مقابل، در برنامه‌های توسعه روستایی در ایران، شاهد یک گسیختگی واضح و بزرگ هستیم. عدم انسجام نهادی و اجرایی در نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران موجب شده است که برنامه‌های متعدد برای روستاها تهیه شوند، برنامه‌هایی که گاه در تضاد با هم بوده و اهداف کوتاه، میان و بلندمدت متناقض را در روستاها دنبال می‌کنند؛ و به دلیل همین تناقض‌ها (در خوش‌بینانه‌ترین حالت و اگر به کنج کتابخانه سازمان‌ها و نهادهای متولی تبعید نشوند)، در مرحله اجرا با مشکلات متعدد روبه‌رو شده و بدون حصول نتیجه‌ای خاص نیمه‌کاره رها می‌شوند. فقدان ساختار مناسب برای پیشبرد امور توسعه روستایی با نگرش چندبعدی و هماهنگ همواره یکی از چالش‌های اصلی چند دهه اخیر بوده است، زیرا برای هر کدام از ابعاد توسعه روستایی عمدتاً سازمانی مستقل با رویکردی متمایز فعال بوده که غالباً در ارتباط و هماهنگی‌های بایسته نبوده‌اند. حتی در مواردی که مأموریت اصلی به سازمانی خاص محول شده، صرفاً

بسترسازی‌های عمرانی مورد نظر بوده و تمامی ابعاد توسعه را دربرنگرفته است. به همین دلیل، ویژگی بارز توسعه روستایی کشور بند از بند گسیختگی دیرینه و مزمن مدیریت توسعه است، که علی‌رغم تلاش‌های گسترده، به‌ویژه در دو دهه اخیر، دستاوردهای مطلوب به بار نیاورده است. این ناهم‌هنگی ساختاری نه فقط در ابعاد کلی تر اقتصادی، اجتماعی و کالبدی توسعه بلکه در هر کدام از این ابعاد نیز زمینه‌ساز توسعه ناهم‌هنگ است. در ابعاد اقتصادی، هم‌هنگی‌ها بین توسعه بخش‌های صنعت، کشاورزی و خدمات و بین کل مجموعه تولید و توزیع بسیار اندک است. در ابعاد اجتماعی و کالبدی توسعه روستایی نیز سازمان‌های متعدد و مستقل از هم فعال‌اند که حتی از هم‌هنگی‌های درون‌سازمانی نیز برخوردار نیستند (یدقار، ۱۳۸۳: ۸۴).

رویکرد پایین به بالا و تأکید بر شبکه‌سازی: مبنای برنامه‌ریزی در این اتحادیه رویکرد پایین به بالاست؛ بدین لحاظ، برنامه لیدر در حدود دو دهه اخیر مأموریت نهادینه‌سازی این رویکرد در نظام برنامه‌ریزی اتحادیه و نیز برنامه‌های ملی این کشورها را عهده‌دار بوده است. مبنای تصویب و اجرای برنامه‌ها توجه به نیازها، خواسته‌ها و قابلیت‌های محلی است که عمدتاً از سوی بخش خصوصی در قالب پروژه‌های مورد حمایت اقتصادی و اجرایی اتحادیه به مرحله اجرا و عملیاتی شدن می‌رسند. به عبارتی، می‌توان این‌گونه تفسیر کرد که نظام برنامه‌ریزی در این اتحادیه به ارائه راهبردهای کلان و یا نهایتاً برخی طرح‌های اجرایی اکتفا نمی‌کند، بلکه با تشکیل شبکه‌ای از متخصصان، فعالان اقتصادی و مسئولان اداری و اجرایی در سطح محلی، به شناسایی و ارزیابی قابلیت‌ها و نیازها در سطوح محلی و پیدا کردن راه‌های حل مشکلات و یا بهره‌گیری بهینه از قابلیت‌ها می‌پردازد. در این میان، نکته حائز اهمیت تشکیل شبکه‌ای از پروژه‌ها در سطح محلی با خاصیت تکمیل‌کنندگی و با لحاظ کردن بهره‌وری بالا و رضایت‌بخش و نیز شبکه مجازی این پروژه‌ها برای به اشتراک‌گذاری تجارب موفق و بهره‌گیری از دانش موجود در بین افراد تشکیل‌دهنده این شبکه‌هاست.

ناگفته پیداست که از زمان شکل‌گیری سازمان متولی برنامه‌ریزی در ایران، چه در شهرها و چه در روستاها اعتقادی به مشارکت مردم در طراحی و اجرای برنامه‌ها وجود نداشته و در کل، به منابع انسانی موجود در سطوح و لایه‌های پایین و میانی سازمان‌ها و تجارب مدیریتی انباشته‌شده در آنها وقعی نهاده نشده و از این‌رو، برنامه‌ها صرفاً با بهره‌گیری از شرح خدمات مشارکت‌گریز و فن‌سالار-محور، با مشارکت حداقلی مردم تهیه شده است. مسلم است که در چنین شرایطی، امکان ایجاد شبکه‌هایی از متخصصان کارآمد و مجرب به‌منظور بهره‌گیری از تجارب مشترک و گزینش این تجارب برای اجرا وجود نخواهد داشت.

اکثر شخصیت‌های حقیقی و حقوقی متولی توسعه روستایی در ایران، به‌طور رسمی و مسئولانه، خود را به کسب آگاهی‌های نظری و عملی درباره نیازمندی‌های ریشه‌ای محسوس و نامحسوس گروه‌های مختلف مشمول برنامه‌ها موظف نمی‌دانند و به همین سبب هم نه شخصاً در میدان‌ها بررسی و پژوهش می‌کنند و نه دغدغه جلب مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی را دارند (شهبازی، ۱۳۸۹: ۲۸).

در حال حاضر، نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی حالتی از بالا به پایین و متمرکز دارد که احکام واحدی را برای شرایط متنوع اقلیمی و جمعیتی تجویز می‌کند. در این روند، مردم در زمینه تهیه، تدوین و اجرای برنامه پروژه‌های توسعه روستایی مشارکت مؤثر ندارند و فرض بر آن است که هر آنچه مصلحان روستایی توصیه کنند، کاربردی و مؤثر خواهد بود. این در حالی است که لازمه موفقیت برنامه‌ریزی شناسایی موقعیت و وضعیت منطقه هدف برنامه‌ریزی است. در واقع، لازمه شکوفایی اقتصادی روستاها و تبدیل آنها به بنگاه تولیدی توجه به کلیه ظرفیت‌های محلی روستاها و تدوین طرح‌های علمی برای بالفعل کردن آنهاست. از سوی دیگر، نظارت کافی بر اجرای پروژه‌ها و اثربخشی آنها انجام نمی‌شود. در وضعیت کنونی، نهادهای دولتی و غیردولتی اقدام به انجام پروژه می‌کنند، بی‌آنکه اصولاً ارزیابی مداوم مشکلات خدمت ارائه‌شده و نحوه رفع آنها انجام شود.

توجه ویژه به تنوع اقتصادی در نواحی روستایی: دیگر در اتحادیه اروپا، که مجموعه‌ای از قطب‌های کشاورزی اروپا و جهان در آن واقع است، اتکا به کشاورزی مورد قبول و قابل اطمینان نیست. تلاش در راستای تحقق راهبردهای ناظر بر تنوع اقتصادی در نواحی روستایی از طریق جایگزینی تدریجی سیاست مشترک کشاورزی با یک سیاست کشاورزی و روستایی و غذایی - که روستا را صرفاً معادل کشاورزی نمی‌داند و در صدد بهره‌گیری از همه قابلیت‌های نهفته در فرهنگ، اقتصاد، محیط زیست و میراث موجود در روستاها در راستای رونق اقتصادی روستاهاست - وجهه همت برنامه‌ریزان توسعه روستایی در اتحادیه اروپاست.

مسلماً توجه بدین ویژگی نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در اتحادیه اروپا که با هیچ‌کدام از محدودیت‌های بوم‌شناختی جدید و دیربای ایران روبه‌رو نیست، زنگ خطری برای متخصصان این حوزه است. تأکید بی‌دلیل و متعصبانه بر بعد کشاورزی اقتصاد روستاها که عمدتاً ناشی از غلبه نگرش صرف مهندسی به فضاهای روستایی و غفلت از میراث طبیعی و فرهنگی - اجتماعی عظیم موجود در روستاها برای رونق اقتصاد گردشگری و صنایع دستی در این نواحی باعث به حاشیه رانده شدن رویکرد متنوع‌سازی اقتصاد روستایی در ایران شده است، موضوعی که دیگر توجیهی برای عدم توجه و التزام به آن از سوی کارگزاران اقتصاد ملی و برنامه‌ریزان توسعه روستایی وجود ندارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

داده‌های ارائه‌شده در مقدمه تحقیق به‌خوبی گویای وضعیت موجود بخش کشاورزی و جوامع روستایی در کشورهای اتحادیه اروپاست. سهم ناچیز در تولید ناخالص ملی، روستاهای رو به تخلیه، و رشد منفی جمعیت روستایی در غالب کشورهای عضو از مهم‌ترین مسائلی است که در نگاهی اجمالی بدین داده‌ها توجه را به خود جلب می‌کند. با این حال، اتحادیه اروپا به‌جای تن دادن به شرایط موجود و اتخاذ موضع منفعلانه و در پیش گرفتن سیاست‌های شهرگرایانه، کشاورزی‌گریز و متکی بر توسعه صنعتی و خدماتی، با ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی منسجم - هم به لحاظ پوشش

جغرافیایی و هم به لحاظ جامعیت عملکردی و اجرایی - به استقبال تغییرات، مخاطرات و در یک کلمه، بازساخت در حال وقوع در نواحی روستایی رفته است. نگاهی به سیاست‌های توسعه روستایی در اروپا نشان می‌دهد که این سیاست‌ها ابتدا دارای نگاه تک‌بخشی کشاورزی بوده‌اند. با گذشت زمان، توجه به مسائل سرزمینی از اهمیت و جایگاه بیشتری برخوردار شده است؛ به نقش‌های سه‌گانه محیطی، اجتماعی و اقتصادی کشاورزی توجه بیشتری شده و کشاورزی در بستر گسترده اقتصاد روستایی مورد تحلیل قرار گرفته است. در حال حاضر، توسعه روستایی در قالب دومین ستون سیاست مشترک کشاورزی اروپا مورد توجه قرار دارد و تأکید بر نگرش‌های چندرشته‌ای و چندبخشی در زمینه توسعه روستایی صورت می‌پذیرد.

با این تفاسیر، یکی از چالش‌های دیرینه برای توسعه پایدار روستایی در ایران جلب مشارکت روستاییان در تمامی عرصه‌ها و فرایند توسعه و بسط جامعه مدنی در محیط روستایی است. بی‌شک اعمال اصلاحات نهادی و کاهش تصدی‌گری دولت در عرصه‌های اجرایی مستلزم وجود نهادی برای افزایش نقش روستاییان در اداره امور محلی و پی‌ریزی و حمایت از نهادهای مشارکتی است (یدقار، ۱۳۸۳: ۸۳). نگاهی به الگوی اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که ایجاد نهادهای محلی و بهره‌گیری از آنها در همه مراحل تمامی برنامه‌های توسعه روستایی می‌تواند علاوه بر اینکه موجب بهره‌وری بالاتر برنامه‌ها به جهت انطباق با نیازهای منطقه‌ای شود، بستر تداوم برنامه‌ها و نظام برنامه‌ریزی را از طریق جلب رضایت همه عوامل ذی‌نفع و ذی‌نفوذ فراهم سازد.

یکی از موانع قدیمی در مسیر مشارکت واقعی و همه‌جانبه روستاییان در برنامه‌های توسعه محلی و روستایی اتخاذ تمامی تصمیمات کلیدی در ارتباط با برنامه‌ها و پروژه‌ها در نهادهای مستقر در خارج از روستاهاست؛ و افزون بر این، با گذشت بیش از یک دهه از تأسیس نهاد دهیاری در روستاهای کشور، حتی دهیاری نیز فاقد قدرت و جاهت قانونی و رسمی برای اتخاذ تصمیمات مستقل در راستای مصوبات شورای اسلامی روستاست و صرفاً به مجری تصمیمات اتخاذشده در سطوح بالاتر تبدیل شده است. به رسمیت شناختن استقلال دهیاران که البته وظایف متعدد و متنوع بر عهده

دارند، برای تشکیل کارگروه‌های دارای مأموریت مشخص توسعه‌ای در روستاها می‌تواند آغاز مسیری باشد که منتهی به تشکیل و مداخله سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند برنامه‌ریزی توسعه روستایی شود، سازمان‌هایی که در وضع موجود و با سازوکار حاکم بر نهادهای مدیریت سرزمینی، نقشی مهم و مؤثر در فرایند توسعه نداشته و صرفاً و به‌صورت موردی آن‌هم در فعالیت‌های توانمندسازی و یا حفاظت از محیط زیست به بازی گرفته می‌شوند.

تغییرات گسترده ناشی از بازساخت نواحی روستایی نشان‌دهنده اهمیت تمرکز بر نگرش راهبردی در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی ایران 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 روستایی برای سازگاری با شرایط بسیار متحول زمانه بوده است. به دیگر سخن، این تغییرات با برنامه‌ریزی و طبق نقشه پدید نیامده و نباید محصول برنامه‌ها و اقداماتی تلقی شود که برای عمران و توسعه جامعه روستایی طراحی و اجرا شده است. البته این رهیافت نه به معنی نفی برنامه‌های توسعه سازنده‌ای است که برای عمران و آبادانی روستاها انجام گرفته و نه تعبیری منفی از تغییرات خودجوش جامعه روستایی دارد، گرچه تغییرات خودبه‌خودی جامعه روستایی در بسیاری از زمینه‌ها بسامان نبوده و چالش اساسی برای توسعه پایدار روستایی و کشور پدید آورده است (یدقار، ۱۳۸۳: ۸۳).

اما یکپارچگی را شاید بتوان مهم‌ترین ویژگی برنامه‌های توسعه روستایی در اتحادیه اروپا دانست. این در حالی است که در کشور ما، هر کدام از دستگاه‌ها به‌صورت بخشی و از منظر اولویت‌ها و برنامه‌های خود به توسعه روستایی می‌نگرد و مشکلات روستاها برای خیلی از دستگاه‌های اجرایی، در مقایسه با مسائل شهری و روزمره، از اولویت لازم برخوردار نیست. از سوی دیگر، کشور فاقد راهبردی مشخص برای توسعه پایدار روستایی است، به‌گونه‌ای که این راهبرد بتواند مبنای تدوین بودجه عمومی روستاها قرار بگیرد و به عنوان چارچوب هماهنگ‌کننده دستگاه‌های ذی‌ربط عمل کند. به دیگر سخن، هنوز مشخص نیست که در کشور بر اساس چه شاخص‌های رسمی می‌توان مدعی

توسعه و تعالی پایدار روستایی و عشایری شد. بررسی گزارش‌های اقتصادی کشور نیز نشان می‌دهد که سازمان‌های نظارتی و برنامه‌ریزی کشور از فقدان شاخص‌ها و الگوی ارزیابی توسعه پایدار روستایی رنج می‌برند و از هیچ چارچوب و الگوی ارزیابی پایداری پیروی نمی‌کنند. در این راستا، بسیاری از شاخص‌های اساسی‌تر مانند نرخ بیکاری روستایی، ضریب جینی روستایی، فقر روستایی، فضای کسب‌وکار روستایی، میزان بازیافت پسماندهای کشاورزی، و گسترش بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مورد توجه قرار نمی‌گیرند (ورمزیاری و همکاران، ۱۳۹۳: ۶۰۷). پرواضح است که تجربه اتحادیه اروپا از سویی و تجارب گذشته و وضعیت موجود کشور ما از سوی دیگر بیانگر این نکته است که تا زمان شکل‌گیری و تأسیس سازمان متولی توسعه روستایی در قالب هماهنگ‌کننده همه سازمان‌های اثرگذار بر فرایند توسعه در روستاهای کشور، نمی‌توان امیدي به یکپارچگی برنامه‌های توسعه روستایی داشت و گسیختگی موجود در برنامه‌ها و بین سازمان‌ها همچنان تداوم خواهد داشت.

درس دیگری که راهنمایی مهم برای برنامه‌های توسعه روستایی در ایران خواهد بود، موضوع بسیار کلیدی شبکه‌سازی در فرایند توسعه روستایی است که اخیراً با شدت و قدرت تمام در مباحث دانشگاهی و نیز عرصه‌های اجرایی و توسعه‌ای در کشورهای توسعه‌یافته مورد توجه و عنایت قرار گرفته است. گسترش فرهنگ مدیریت مشارکتی منابع طبیعی، بخشی از اهداف بلندمدت مدیریت روستایی است. تحقیقات مختلف صورت‌گرفته در این زمینه همگی حاکی از آن است که مدیریت مشارکتی به‌ویژه در عرصه‌های طبیعی که با گروه‌های مختلف ذی‌نفعان و بهره‌برداران روبه‌روست، نیازمند برنامه‌ریزی‌های دقیقی است که در آنها نقش انسان به عنوان مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر این منابع پررنگ در نظر گرفته شود و از این‌رو، لحاظ کردن نظرات ذی‌نفعان در عرصه‌های طبیعی و روستایی در تصمیمات مدیریتی از مهم‌ترین اهداف مدیریت مشارکتی است (Arnette et al., 2010; Kim and Lee, 2010; Wellens and Jegres, 201).

برای مطلوبیت بخشیدن به فرایند برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور، اصلاح و تقویت دو فرایند به‌طور هم‌زمان و مکمل ضروری است:

- ۱- فرایند تولید فکر و دانایی در عرصه تفکر برنامه‌ریزی و توسعه؛ و
- ۲- اشاعه سریع افکار علمی اجرایی به عرصه‌های عمل (بهزادنسب، ۱۳۸۹: ۶۹).

تقویت دو فرایند یادشده چرخه عمل برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر رویکرد برنامه‌ریزی ارتباطی را بهینه خواهد کرد. این دو مقوله به مثابه دو اصل راهبردی نیازمند برنامه‌ریزی اجرایی و نهادسازی (عمدتاً غیردولتی) است که در اینجا، به مهم‌ترین وجوه اجرایی آن اشاره می‌شود (بهزادنسب، ۱۳۸۹: ۷۰):

ایجاد هسته‌های کوچک دانا و شبکه گسترده توانا: هسته‌های کوچک ولی صاحب اختیار و اثربخش در سطح ملی، منطقه‌ای و به‌ویژه محلی می‌توانند نقش پیوندزننده حوزه‌های فکری و شبکه‌های اجرایی را ایفا کنند. اینها هسته‌های دولتی یا آنچه با نام اتاق فکر در دستگاه‌های اجرایی رایج است، نیستند، بلکه کانون‌هایی فارغ از محدودیت‌های دولتی و با اتکا به نخبگان و افراد پیشرو در جامعه محلی به‌شمار می‌روند که مسئولیت تولید و ارائه روش‌های کار در برنامه‌ریزی توسعه روستایی را متناسب با شرایط حاکم بر هر محل برعهده می‌گیرند و با اتکا به حمایت حقوقی و اداری از آنها، تأثیرگذار می‌شوند و مسئولیت نیز می‌پذیرند. شبکه‌ای گسترده از نهادهای اجتماعی و اقتصادی که حتماً باید از بخش غیردولتی و دربرگیرنده سازمان‌های اجتماع‌محور محلی باشند، تولیدات هسته‌های یادشده را به‌طور گسترده تبدیل به برنامه عملیاتی و در میان جامعه روستایی ترویج می‌کند. سازمان‌دهی و اجرای برنامه‌های آموزش ارتباطی برای اعضای شبکه گسترده پیشنهادی. کنار گذاشتن برنامه‌ها و طرح‌های همسان برای تمام نواحی کشور و طراحی الگوهای محلی برای برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر اصول اساسی و خطوط راهبردی توسعه ملی، بر اساس ویژگی‌ها و نیازهای محلی.

جایگزین کردن رویکرد مکان‌محور و فعالیت تخصیص به‌جای فعالیت محور و مکان تخصیص: در حال حاضر، فعالیت‌های اجرایی از قبل معین شده‌اند و بر حسب منابع به مکان‌ها اختصاص می‌یابند، در حالی که در برنامه‌ریزی مطلوب مبتنی بر شرایط محلی، لازم است که فعالیت‌ها بر حسب شرایط مکان، تعریف و اجرا شوند. برای رسیدن بدین

مقصود، تقویت فرایند برنامه‌ریزی محلی و رویکرد پایین به بالا به معنی واقعی کلمه، در برنامه‌ریزی منطقه‌ای ضروری می‌نماید.

ارتقای توان تخصصی، افزایش مهارت‌های ارتباطی و مسئولیت‌پذیری شبکه محلی بخش کشاورزی در عرصه توسعه روستایی.

برای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای مدیریت مشارکتی در عرصه‌های روستایی که در آن، کنشگران متنوع در سطوح مختلف دخالت دارند، ضرورت دارد که ابتدا شبکه‌های مختلف اجتماعی و الگوی روابط داخل و بین سطوح مطالعاتی و اجرایی مطالعه شده و بعد از کشف چالش‌ها و مشکلات، راهبردها و سیاست‌های لازم تدوین شود. در این بین، رویکرد تحلیل شبکه اجتماعی در قالب یک رویکرد علمی و با ابزار و فنون و روش‌های ریاضی در مطالعات جامعه‌شناختی و توسعه روستایی قادر است با بررسی الگوی روابط ساختاری شبکه‌های اجتماعی، چالش‌ها و فرصت‌های فراروی مدیریت مشارکتی را نمایان سازد. بر این اساس، مدیران و برنامه‌ریزان قادر خواهند بود در سامان‌دهی مدیریت مشارکتی منابع طبیعی و انسانی در روستاها با شناخت دقیق و کمی پیوندهای اجتماعی بین ذی‌نفعان محلی مرتع، در حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی موجود از این‌گونه سرمایه‌های اجتماعی بهره‌مند شوند.

سرانجام، موضوع تنوع اقتصادی در نواحی روستایی که از دهه‌های پیش در اتحادیه اروپا و با توسعه گردشگری روستایی مورد توجه و امان نظر قرار گرفته، آخرین درسی است که از برنامه‌های این اتحادیه می‌توان آموخت. ضروری است جامعه روستایی از یک محیط صرفاً طبیعی به محیط کمابیش فنی که گستره واقع‌گرایی مبتنی بر آینده است، تحول یابد. بر این اساس، باید تقسیم کار در جامعه روستایی پیچیده‌تر شود و روستا صرفاً جایگاه بخش کشاورزی نباشد، بلکه شرایط لازم برای پیدایی و گسترش بخش‌های نوین اقتصاد نیز در جامعه روستایی فراهم شود تا مازاد اقتصادی به‌دست آید و تشکیل سرمایه امکان‌پذیر شود و بدین ترتیب، روستاها نیز از رشد و توسعه‌ای درون‌زا و پایدار برخوردار شوند. لازمه چنین تحولی تجدید ساختار فضایی و پیدایش کانون‌های توانمند در محیط روستایی است، مراکزی که از تراکم جمعیتی مناسب با فعالیت‌های

متنوع و سازمان‌های تولیدی منسجم برخوردار بوده و به اتکای قابلیت‌های خود رشد یابند (یدقار، ۱۳۸۳: ۸۵).

مهم‌ترین و اثرگذارترین برنامه و به عبارتی، سند بر فرایند تنوع‌بخشی به اقتصاد روستاهای کشور، سند آمایش سرزمین است که می‌تواند نه تنها تکلیف مسئولان و متولیان توسعه روستایی در کشور را مشخص کند، بلکه می‌تواند زمینه‌ای برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات باشد. در شرایط موجود و در غیاب این سند، قابلیت‌های کلان مناطق مختلف کشور مغفول مانده و تراکم سرمایه‌گذاری در کلان‌شهرها و بی‌توجهی به قابلیت‌های متعدد و سودآور در نواحی روستایی را شاهد هستیم. از آن گذشته، شوربختانه در سالیان اخیر، در فرایند توسعه و ترویج روستایی به آموزش‌های مهارتی و کارآفرینی چندان توجه نشده است. دنیای آینده، دنیای بهره‌گیری از مهارت‌ها برای تسخیر فرصت‌هاست. با این همه، در عین فقدان این سند فرادستی، با تغییر شرایط سیاسی - اقتصادی کلان حاکم بر کشور در نتیجه رفع تحریم‌ها و ورود تدریجی سرمایه‌های خارجی، روستاهایی که با بهره‌گیری از توان تخصصی موجود در ناحیه در قالب شبکه‌های تخصصی و سازمان‌های مردم‌نهاد اقدام به تهیه بسته‌های پیشنهادی برای سرمایه‌گذاران در قالب طرح‌های آمایش استان و سامان‌دهی اقتصادی - اجتماعی نواحی روستایی کرده‌اند، گوی سبقت را در توسعه و رفاه و ارتقای کیفیت زندگی از دیگر روستاها خواهند ربود.

یادداشت‌ها

1. LEADER
2. LEADER+
3. EAFRD
4. ESDP

منابع

بهزادنسب، جانعلی (۱۳۸۹)، «تحلیل و تعیین فرایند مطلوب انجام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور بر اساس رویکرد برنامه‌ریزی ارتباطی». *روستا و توسعه*، سال ۱۳، شماره ۴، صص ۷۴-۵۱.

- سعیدی، عباس (۱۳۸۲)، «توسعه شهری و توسعه روستایی». *مجله شهرداری‌ها*، دوره جدید، سال ۵، شماره ۵۸، صص ۲۱-۲۴.
- سعیدی، عباس؛ رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا؛ و دارابی، حسن (۱۳۸۵)، «نقش سرمایه‌گذاری‌های عمرانی دولت در تثبیت جمعیت روستایی (نمونه ناحیه کاشان)». *تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۸۳، صص ۵۳-۷۱.
- شهبازی، اسماعیل (۱۳۹۲)، *جستارهایی از ترویج در توسعه روستایی*. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- شهبازی، اسماعیل (۱۳۸۹)، *درآمدی بر آسیب‌شناسی توسعه روستایی*. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- مطیعی لنگرودی، سیدحسین (۱۳۸۲)، *برنامه‌ریزی روستایی با تأکید بر ایران*. مشهد: جهاد دانشگاهی مشهد.
- ورمزیاری، حجت؛ کلانتری، خلیل؛ و صمدی، محسن (۱۳۹۳)، «تحلیل رویکردها و ساختارهای سیاست‌گذاری توسعه روستایی در کشورهای منتخب: درس‌هایی برای ایران». *مجموعه مقالات همایش ملی چشم‌انداز توسعه پایدار روستایی در برنامه ششم توسعه کشور، محور نهادی*، صص ۵۹۲-۶۱۱.
- یدقار، علی (۱۳۸۳)، «روند تحول و چالش‌های عمران و توسعه روستایی در ایران». *پژوهش‌های جغرافیایی*، شماره ۴۸، صص ۷۱-۹۰.
- Ahner, Dirk (2006), "Rural development policy in the EU". *International Seminar: Sustainable Rural Development Policies in the Mediterranean Countries in the Context of the EUs Neighbourhood Policies 2007-2013*, Cairo, Egypt.
- Arnette, A.; Zobel, C.; Bosch, D.; Pease, J.; and Metcalfe, T. (2010), "Stakeholder ranking of watershed goals with the vector analytic hierarchy process: effects of participant grouping scenarios", *Journal of Environmental Modelling and Software*, 25: 1459-1469.
- Bryden, J. (2001), "Rural development". In: *Landsis g.e.i.e. Proposal on Agri-Environmental Indicators PAIS*, Luxembourg.
- European Commission (2013a), *Overview of CAP Reform 2014-2020*.
- European Commission (2013b), *Rural Development in the EU, statistical and Economic Information*.

- European Commission (2010), *Enlargement Candidate and Potential Candidate Countries*.
- European Commission (2008), *Towards Sustainable Rural Development: The LEADER Approach in the Czech Republic*.
- European Commission (2007), *The LEADER Approach: A Basic Guide, European Commission*.
- ERD (European Rural Development) (2002), *Project Description*. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 4th Revision.
- Kim, S. E. and Lee, J. W. (2010), "Impact of competing accountability requirements on perceived work performance". *The American Review of Public Administration*, 40: 100-118.
- United Nations (2015), Department of Economic and Social Affairs, *Population Division*.