

توسعه منطقه‌ای در نواحی روستایی

ابزارهای تحلیلی و سیاست‌های عمومی

مؤلفان:

آندره توره

فردریک والت

ترجمه:

دکتر رضا خسروینی ارجانی

عضو هیئت علمی دانشگاه حکیم نیر

تابستان ۱۳۹۷

سرشناسه	: تور، آندره Torre, André
عنوان و نام پدیدآور	: توسعه منطقه‌ای در نواحی روستایی: ابزارهای تحلیلی و سیاست‌های عمومی/مولفان آندره تور، فردریک والت؛ مترجم رضا خسرویگی بزچلویی.
مشخصات نشر	: سبزوار: دانشگاه حکیم سبزواری، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری	: ۱۷۴ ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۹۹۲۸۸-۴-۴
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: عنوان اصلی: Regional development in rural areas : analytical tools and public policies
یادداشت	: کتاب حاضر با عنوان "توسعه منطقه‌ای در روستاها: ابزارهای تحلیلی و سیاست‌های عمومی" با ترجمه رقیه اکبری افروزی و علی اسماعیلی خوشمردان توسط انتشارات پیک نور در سال ۱۳۹۶ فیپا گرفته است.
یادداشت	: کتابنامه.
عنوان دیگر	: توسعه منطقه‌ای در روستاها: ابزارهای تحلیلی و سیاست‌های عمومی.
موضوع	: عمران منطقه‌ای
موضوع	: Regional planning
شناسه افزوده	: والت، فردریک
شناسه افزوده	: Wallet, Frédéric
شناسه افزوده	: خسرویگی بزچلویی، رضا، ۱۳۶۳ - ، مترجم
شناسه افزوده	: دانشگاه حکیم سبزواری
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۷ ت ۸۶/ HN۴۹
رده بندی دیویی	: ۳۰۱/۱۴۱۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۲۷۷۳۷۱



دانشگاه حکیم سبزواری

توسعه منطقه‌ای در نواحی روستایی

(ابزارهای تحلیلی و سیاست‌های عمومی)

تألیف: آندره تور؛ فردریک والت

ترجمه: دکتر رضا خسرویگی بزچلویی

ویراستار علمی: دکتر جعفر جوان

انتشارات: دانشگاه حکیم سبزواری

لیتوگرافی: افق

شمارگان: ۵۰۰ نسخه ، چاپ اول تابستان ۹۷ - ۱۷۴ صفحه وزیری

قیمت: ۱۲۰۰۰ تومان

حق چاپ برای دانشگاه حکیم سبزواری محفوظ است

مراکز پخش: تهران - خیابان انقلاب، خیابان اردیبهشت، نبش وحید نظری، شماره ۲۷۶

صندوق پستی: ۶۳۴-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۶۶۴۰۰۲۲۰-۶۶۴۰۰۱۴۴

سبزوار: توحیدشهر، پردیس دانشگاه حکیم سبزواری، معاونت پژوهشی

تلفن: ۰۵۷۱-۴۰۰۲۵۲۴ فاکس: ۰۵۷۱-۴۰۰۲۶۳۱

فهرست مطالب

پیشگفتار مترجم.....	۷
فصل ۱: مقدمه	۱۱
چکیده.....	۱۱
۱-۱- تحولات عهده نواحی روستایی به بازنمایی فازی و به عبارتی انتزاعی منتج شده است.....	۱۳
۱-۲- نواحی متنوع، چهارپاره و یا گسسته و بسیار متفاوت.....	۱۷
۱-۳- سیاست‌های عمومی توسعه روستایی در حال تغییرات مهمی است.....	۱۹
۱-۴- اهداف این کتاب.....	۲۲
منابع.....	۲۶
فصل ۲: مفاهیم و تعاریف مورد مناقشه در روستایی و منطقه‌ای	۲۹
چکیده.....	۲۹
۲-۱- مفاهیم "روستا" و روستابودگی: چه چیزی در خطر است.....	۳۰
۲-۲- مروری بر مفهوم توسعه.....	۴۰
۲-۳- بحث پیرامون مناطق و سرزمین‌ها.....	۴۳
منابع.....	۴۶
فصل ۳: رویکردهای توسعه منطقه‌ای و سرزمینی از گذشته تا معاصر	۴۷
چکیده.....	۴۷
۳-۱- رویکردهای توسعه متوازن: رشد همگن و نظریه اقتصادپایه.....	۴۸
۳-۲- رویکردهای توسعه نامتوازن.....	۵۰
۳-۳- رویکرد سیستمی: پیشگامان توسعه سرزمینی.....	۵۲
۳-۴- توسعه به عنوان فرایند پویای مرتبط با رفتارهای نوآورانه.....	۵۸
منابع.....	۶۱
فصل ۴: سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته در این ارتباط	۶۳
چکیده.....	۶۳

۶۵	۴-۱- رویکردهایی درخصوص توازن و رشد منطقه‌ای
۶۷	۴-۲- رویکردهایی از نابرابری‌های درون و بین منطقه‌ای
۷۰	۴-۳- رونق نوآوری‌های مکانی: عصر پارک‌های فناوری و خوشه‌های رقابتی
۷۳	۴-۴- فرایندی به سمت تمرکززدایی سیاست‌های عمومی
۷۷	۴-۵- حکمروایی سرزمینی، رویکردی نوظهور در تنظیم پویای‌های سرزمینی
۸۴	منابع

۸۷	فصل ۵: در جستجوی توسعه روستایی
۸۷	چکیده
۹۰	۵-۱- پارادایم‌سازی کشاورزی: رویکرد فنی و عملیاتی با تمرکز بر تولید کشاورزی
۹۲	۵-۲- چالش‌های پارادایم فنی و عملیاتی و شناسایی ابعاد انسانی و اجتماعی توسعه
۹۳	۵-۳- بررسی تنوع‌های ملی، ولایت‌های جمعی و تقاضاهای در حال افزایش
۹۷	۵-۴- "پارادایم جدید"
۱۰۳	۵-۵- رویکردهایی درخصوص توسعه در تجزیه و تحلیل‌های روستایی
۱۰۵	منابع

۱۰۹	فصل ۶: سیاست‌های توسعه روستایی، نمونه‌های رایج، راه‌های طولانی به سوی یکپارچگی و پایداری
۱۰۹	چکیده
۱۱۴	۶-۱- سیاست‌های مشترک کشاورزی (CAP) قبل از سال ۲۰۰۰: شکل‌گیری تدریجی سیاست توسعه روستایی اروپایی
۱۱۷	۶-۲- سیاست‌های بعد از سال ۲۰۰۰: تأیید اهمیت ابعاد سرزمینی و نگاه جامع به محیطی
۱۱۹	۶-۳- نگاه جامع به مناطق و سرزمین‌ها در سیاست توسعه روستایی اروپا
۱۲۴	۶-۴- سیاست اروپا ۲۰۲۰: نقش نواحی روستایی در زمینه تخصیص شدن سهمیه خواهد بود؟
۱۳۲	۶-۵- رویکردهای جدید توسعه روستایی
۱۳۶	منابع

۱۳۹	فصل ۷: آینده نواحی روستایی؟ سناریوهایی برای مسیرهای ممکن توسعه
۱۳۹	چکیده
۱۴۱	۷-۱- به سمت حفظ فعالیت‌های کشاورزی
۱۴۸	۷-۲- پیشرفت اجتناب‌ناپذیر پیراشهرنشینی
۱۵۳	۷-۳- تقویت صنعت و کسب و کارهای تجاری
۱۵۸	۷-۴- حومه روستایی: الدورادویی جدید برای بخش خدمات؟
۱۶۱	۷-۵- کاربری‌های ترکیبی یا رقابتی زمین: عرصه‌ای از مناقشه و تفکیک؟
۱۶۵	منابع

فصل ۸: نتیجه‌گیری: توسعه روستایی در قرن بیست و یکم.....	۱۶۷
چکیده.....	۱۶۷
منابع.....	۱۷۴

فهرست اشکال

شکل ۱-۲: درصد شهری و تراکم شهری بر طبق اندازه در سال ۲۰۱۴.....	۳۱
شکل ۲-۲: نرخ رشد تراکم‌های شهری بر طبق اندازه‌های ۲۰۱۴-۲۰۳۰.....	۳۱
شکل ۳-۲: پوشش جهانی زمین برای ۲۰۱۴.....	۳۲
شکل ۴-۲: شاخص تأثیرگذاری.....	۳۳

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۲: جمعیت شهری در نواحی مختلف ایران (٪ کل جمعیت).....	۳۲
نمودار ۱-۷: جمعیت شهری و روستایی در ایران طی سال‌های ۱۹۵۰ تا ۲۰۵۰.....	۱۴۲
نمودار ۲-۷: سیر تکامل پیش‌بینی شده جمعیت روستاها و شهرها در دهه‌های مختلف.....	۱۴۲
نمودار ۳-۷: پیش‌بینی جمعیت کشاورزی جهان، ۱۹۸۰ تا ۲۰۱۱.....	۱۴۴

فهرست جداول

جدول ۱-۵: الگوهای توسعه روستایی.....	۹۸
جدول ۱-۶: تغییر در سیاست‌های حمایتی در پارادایم در حال ظهور توسعه روستایی.....	۱۳۴

پیشگفتار مترجم

ضرورت توجه به برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران موضوع جدیدی نبوده و سابقه‌ای طولانی دارد. وقتی سخن از برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای به میان می‌آید دو موضوع مجزا اما مرتبط با هم مطرح می‌شود. در سطح داخلی و ملی، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای شامل مجموعه سیاست‌های حمایتی می‌شود که با هدف کاهش یا حذف تفاوت‌های بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای و به منظور حل مشکلات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق و دستیابی به بهره‌برداری کارآمد از منابع موجود و همچنین کنترل تحرکات جمعیتی تهیه و تنظیم می‌گردد. رشد منطقه‌ها تنها به عناصر اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و فناوری محدود نمی‌شود، بلکه همکاری سازمان‌های دولتی، بخش خصوصی، سازمان‌های داوطلبی و دیگر واحدهای محلی، منطقه و جهانی را دربرمی‌گیرد. درواقع، بسط نظام سرمایه‌داری در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران و نیاز به تمرکز و انضباط مالی و صرفه‌جویی ناشی از مقیاس و از طرفی عدم تغییرات اساسی در ساختارهای اجتماعی- فرهنگی و مدیریتی و حتی اقتصاد سنتی، تناقضات و ناهمگونی‌هایی را در سطح کشور به‌ویژه بین نواحی شهری و روستایی به وجود آورد. ایجاد چنین عدم تعادل‌هایی در توسعه فضایی کشور، گسترش فقر و نابرابری از یک‌سو و از سوی دیگر فشارهایی که از سوی سازمان‌های جهانی به کشورهای در حال توسعه از جمله ایران وارد می‌گردد، سبب شد تا برنامه‌ریزی منطقه‌ای مورد توجه دولتمردان قرار گیرد. اولین تجربه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به سال ۱۳۲۷ بر می‌گردد که در چارچوب اولین برنامه عمرانی کشور تدوین و اجرایی شد. طی برنامه‌های عمرانی بعدی برنامه‌ریزی منطقه‌ای به تدریج در مفهوم و کارکرد دچار تحول شد، تا اینکه در برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب در شکل طرح جامع سرزمین یا آمایش سرزمین و پس از انقلاب نیز در برنامه اول توسعه تحت عنوان سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت مطرح گردید و در برنامه‌های دوم تا ششم توسعه، به شکل جامع‌تری پیگیری شد. نخستین اقدام مهم در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهیه برنامه عمران دشت مغان بود. واقعیت این است که مجموعه برنامه‌های عمرانی کشور، موفق به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای نشدند و به تشدید نابرابری‌ها و قطبی‌شدن فضایی و بخشی‌یاری رساند. بدین معنی که برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های عمرانی شاید هیچ‌گاه وجود نداشته و به زعم برخی از محققان بیشتر سیاست‌گذاری منطقه‌ای و

تأاحدی منطقه‌ای کردن برنامه‌های ملی مدنظر بوده است. ناکارآمدی توسعه منطقه‌ای در کشور را به عواملی همچون برنامه‌ریزی متمرکز بخشی و بالابهای، تأکید صرف بر بعد اقتصادی، فقدان استمرار و مداومت در برنامه‌های اجرایی، تأکید افراطی بر پروژه‌های بزرگ در بخش‌های زیربنایی و تولیدی، فقدان سازماندهی مشخص برای برنامه‌ریزی، فقدان نهادهای کارآمد و اطلاعات مناسب، تأکید افراطی بر صنعتی شدن و عدم توجه به توازن بین بخشی و... نسبت داده‌اند. نکته مهم آن که نه تنها تجربه ۷۰ سال برنامه‌ریزی منجر به توازن منطقه‌ای نگردیده، بلکه حتی در مناطقی که طرح‌ها و برنامه‌های مشخص توسعه منطقه‌ای وجود داشته، به دلیل تسلط عناصر پیش گفته بر برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری منطقه‌ای با نوعی امتناع در نظام برنامه‌ریزی مواجه شده و موفقیتی چندانی در کاهش شکاف‌های فضایی نداشته است. گذشته از این‌ها، مهم‌ترین نقیصه برنامه‌ریزی‌های توسعه منطقه‌ای نادیده گرفتن نواحی روستایی در برابر نواحی شهری - آنچه در این کتاب نیز به وسیله توره و والٹ (۲۰۱۶) برجسته شده - است. از نقطه نظر توره و والٹ (۲۰۱۶) تجزیه و تحلیل‌های علوم منطقه‌ای بیشتر گرایش به تمرکز بر رشد منطقه‌ای، اثرات تجمعی و پدیده‌های شهری تمرکز داشته‌اند، تمرکز کمتری به فرایندهای توسعه روستایی نموده و تنها به مفهومی از توسعه نواحی روستایی می‌پردازد که در حال حاضر منسوخ شده و صرفاً به‌طور انحصاری به تولید محصولات کشاورزی اشاره می‌یافته است. به عبارت دیگر، علوم منطقه‌ای و رویکردهای تحلیلی مربوط به آن می‌بایست راه‌های جدیدی را برای بررسی سرزمین‌های روستایی و به دست آوردن بینش اضافی نسبت به فرایندهای موجود در این نواحی - یعنی فرایندهای کالایی شدن روستا و جریان‌های پساتولید گرایانه، ارتباطات خانوار، شهر و روستا و روندهای شهرگرایی و در نهایت تنوع‌سازی اقتصاد روستایی تحت تأثیر امر جهانی نئولیبرال و جهانی شدن برای پاسخگویی به تقاضاهای شهری - به مثابه پیوند بین مسائل توسعه منطقه‌ای و سرزمینی از یک سو و توسعه روستایی از سوی دیگر ارائه دهد که برای مدت طولانی به رغم شباهت‌ها و همپوشانی‌هایی که بین این دو حوزه تحلیل نسبتاً ناشناخته مانده است.

از زاویه‌ای دیگر، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه‌ای که برای یک ناحیه جغرافیایی معین در درون یک کشور تهیه شده و با رویکردی فراگیر، مشارکتی و انعطاف‌پذیر عمل می‌کنند، موضوعیت پیدا می‌کند و به‌طور خاص به آن دسته از برنامه‌های توسعه‌ای اطلاق می‌شود که برای سطوح میانی تقسیمات کشوری تدوین می‌گردد. آنچه در این رویکرد دارای ارزش است تأکید بر اهمیت منابع محلی و بومی و داشته‌های طبیعی، فرهنگی و اقتصادی در خلق ثروت و استمرار

فرایند توسعه می‌باشد؛ لذا هر منطقه‌ای با اتکاء به خصوصیات درونی خود گام در مسیر توسعه می‌گذارد و از آنجایی مسئولیت رشد و توسعه به محل واگذار می‌شود، لذا خود نیز در برابر اقدامات و تحولات صورت (پیشرفت‌ها و گاه‌آ پُرسرفت‌ها در مقایسه با دیگر مناطق) می‌بایست پاسخگو باشد و در این میان نیروهای بیرونی بازخواست نخواهند شد. در اینجا، کارآفرینی (نوآوری)، شبکه‌های دانش و رهبریت عناصر کلیدی رشد منطقه‌ای به حساب می‌آیند. به هر حال، رویکردهای مکان‌محور و توجه به تنوع و ویژگی‌های منحصر به فرد هر منطقه یکی از جدیدترین پارادایم‌های توسعه منطقه‌ای و روستایی هستند. در پیروی از این خط فکری استدلال‌های توره و والت (۲۰۱۶) عتیده دارند که بهره‌گیری از توانایی‌های مردم و مشارکت آنها در فرایندهای تصمیم‌گیری‌های مربوط به انتخاب توسعه، بحثی محوری سیاست‌گذاری‌ها شده است. از طرفی، تفاوت بین سرزمین‌ها از لحاظ توانایی آنها برای توسعه منابع خود و تفاوت در رقابت‌پذیری و جذابیت آنها، دلیلی بر توسعه راه‌حل‌های مبتنی بر محل است. در نهایت، مسیرهای متنوع توسعه‌ای در نظر گرفته شده بسته به اینکه با انتخاب مطلوب بوده و یا موجب افزایش تضاد و درگیری شده‌اند و یا به نوبه خود منجر به پویایی‌های جدید شده‌اند. می‌تواند سیاست‌های منطقه‌ای را به شکلی متکی بر فرایندهای آزمون و خطا و مبتنی بر بازنگری‌های اکتشافی و نه قطعی و از پیش تعیین شده و البته متکثر کند. این درحالی است که شریف زادگان و ملک پور اصل (۱۳۹۴) به نهادینه کردن تفکر درون‌زای توسعه منطقه‌ای و روستایی در ایران با رجائش عمده مواجه است:

نخست: رهیافت نوین توسعه برخلاف رهیافت‌های سستی که در بر یکسان‌سازی فرایند توسعه بدون در نظر گرفتن ویژگی‌های سرزمینی بودند، در پی تحلیل ریشه‌ای و رنگی دگرگونی‌های مناطق به لحاظ توسعه در پهنه سرزمین است. نادیده گرفتن فرایند دگرگونی در توسعه و تبیین چرایی آن از سوی تحلیل‌گران توسعه، موضوعی است که دستیابی به توسعه درون‌زا را با مشکل مواجه می‌کند.

دوم: تاثیرپذیری توسعه درون‌زا از ویژگی‌های زمین‌های خاص هر قلمرو است که سبب می‌شود تا معرفی کاربستی واحد و در برگیرنده در ارتباط با توسعه مزبور ناممکن شود و بستر ظهور چارچوب نهادی برای تبیین آن فراهم شود؛ موضوعی که در ایران نادیده گرفته شده است. در سال‌های اخیر شاهد آن بودیم که برنامه تدوین سند توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاها براساس ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه و پرداخت تسهیلات به مشاغل روستایی براساس قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایر در دستور کار دولت قرار

گرفته است. بر همین اساس، یک‌ونیم میلیارد دلار معادل پنج هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی به تدریج به امر اشتغال و مناطق مربوطه اختصاص داده شده است. از آنجایی که شیوه پرداخت تسهیلات سازوکاری محلی داشته و نهادهای محلی در این زمینه پیش قدم شده‌اند، اما نبود اطلاعات از فعالیت‌های اقتصادی و تعاملات اجتماعی وابسته به آن و فقدان سازماندهی مشخص برای سرمایه‌گذاری و رصد افراد کارآفرین و روستاییان واجدالشرايط راه‌اندازی کسب‌وکار و ضعف نهادهای آموزشی و ترویجی در ارائه فعالیت‌های کارآفرینانه و نوین، مانع از تخصیص بهینه منابع مالی و درنهایت موفقیت طرح‌های اشتغال‌زایی منطقه‌ای و روستایی شده است. به هر حال، اگر موافق این ایده باشیم - آنچه که مورد تأکید نویسندگان این کتاب بوده - که در حال حاضر توسعه تا حد زیادی به تولید و انتشار دانش وابسته است و اگر این را قبول کنیم که توسعه نیازمند در نظر گرفتن مشخصه‌های سرزمینی نیز هست، آنگاه باید نقش تخصص‌های محلی (شبکه‌های دانش‌یادگیری محلی، تعاملات و سرمایه‌های اجتماعی، تجربیات نوآوری و استراتژی‌های بقا و ماندگاری خانوار و جامعه و رهبریت و رصد افراد بانفوذ) و چگونگی استفاده و توسعه آن‌ها در ترکیب با تغییرات جهانی ساختار اقتصادی - اجتماعی روستاها را به رسمیت بشناسیم. به طور خاص، این تغییرات اساسی در چگونگی توسعه منطقه‌ای با رویکردهای نوین که ذکر آن بالا رفت دیده شده است. از طریق مشارکت و لحاظ کنشگران محلی، محققان آگاه می‌توانند مهارت‌ها و دانش خود را برای کمک به ینفعان محلی و سیاست‌گذاران در ایجاد ابزارهای حکمروایی سرزمینی ارائه دهند. لذا، امید است که ترجمه حاضر بتواند در این زمینه راهنمایی برای استادان، دانشجویان و کارشناسان و متولیان برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و منطقه‌ای باشد. در کل می‌توان نتیجه گرفت که برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران در مقایسه با برنامه‌ریزی ملی و حتی محلی از جایگاه قانونی و نقش کارآمدی برخوردار نیست و باوجود مطالعات و طرح‌های اجرایی فراوان، هنوز آگاهی از عناصرهای کلیدی در شناسایی پویایی‌های منطقه‌ای و روستایی در محافل علمی و دانشگاهی و دستگاه برنامه‌ریزی کشور آن طور که باید شکل نگرفته است.

دکتر رضا خسرویگی بزچلویی

تابستان ۱۳۹۷