مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۲۱، ص. ۸۷-۹۳.

گزارش سفر

مجله برنامه و بودجه، به منظور اشاعه فرهنگ و ادبیات توسعه و آگاهی خوانندگان از اندیشه‌های نو، خلاصه گزارشهای فنی و علمی کارشناسان و مسئولان سازمان از همایشها و مجامع علمی بین‌المللی و منطقه‌ای را درج می‌نماید تا زمینه بحث و بررسی برای عموم فراهم آید. در نخستین گام، خلاصه گزارش "مروری بر تجربیات و نیازها در برنامه‌ریزی توسعه جامع جوامع محلی" را می‌خوانید. این گزارش، مربوط به همایشی است که در تیرماه سال جاری در بنگلادش برگزار شد. گزارش کامل آن در کتابخانه سازمان موجود است. از دیگر همکاران که در همایشها شرکت می‌جویند، انتظار داریم که خلاصه‌ای از گزارش علمی خود را برای چاپ در مجله، برای ما بفرستند.

مروری بر تجربیات و نیازها در برنامه‌ریزی توسعه جامع جوامع محلی*

نویسنده: سید جعفر سجادیه *

● زمینه

برنامه‌ریزی توسعه جامع جوامع محلی، موضوعی است که همراه با پیدایش مفهوم توسعه نمود یافته و در دو دهۀ ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، بیشترین توجهات را به خود جلب نموده است. این بحث، با

* این متن، خلاصه گزارشی از گردهمایی برنامه‌ریزی توسعه جامع‌جوامع محلی است که از پانزدهم تا بیست‌و چهارم تیرماه ۱۳۷۶ در شهر داکا (بنگلادش) برگزار گردید. این گردهمایی، در چهار بخش تنظیم شده بود: ارائه گزارش کشورها، سخنرانی صاحبنظران، کارگاههای آموزشی، و بازدید از چند نمونه تجربی توسعه روستایی.

* مشاور معاونت امور اجتماعی سازمان برنامه و بودجه

ظهور اندیشه‌ها و رویه‌های جدید، طی دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، به مرحلهٔ پیشرفته‌ای رسید و مقبولیت گسترده‌ای در جوامع مختلف یافت. اما کمبود منابع انسانی برای برنامه‌ریزی در سطح روستا، ظرفیت مدیریتی اندک و دانش و تجربه ناکافی در این زمینه، سازمان بهره‌وری آسیا را بر آن داشت تا برای انتقال تجربیات و کمک به کشورهای عضو، با گرایش به تقویت برنامه‌های فقرزدایی، ایجاد اشتغال و مشارکت بیشتر زنان، "برنامه توسعه جامع جوامع محلی" را در سال ۱۹۹۶ بنیان نهد.

برای تدارک مقدمات این برنامه، ابتدا دو گردهمایی مقدماتی در سالهای ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ برگزار شد که طی آنها چارچوب برنامه و سیاستها و راهبردهای توسعه جامع جوامع محلی بررسی گردید و بر ضرورت برگزاری یک همایش آموزشی در سال ۱۹۹۷ تأکید ورزیدند. این همایش در تیرماه سال جاری در شهر داکا (بنگلادش) با حضور نمایندگان ۱۵ کشور منطقه آسیا و اقیانوسیه تشکیل شد. در اینجا، خلاصه‌ای از مباحث فنی و موضوعهای مورد بحث همایش را می‌خوانید.

● مفاهیم و موضوعهای مورد بحث

گزارش کشورهای شرکت‌کننده عموماً به موضوع توسعه روستایی با هدف فقرزدایی، جلب مشارکت مردم در توسعه روستا، تأمین اجتماعی و بهره گیری از استعدادهای مناطق روستایی برای سرمایه گذاری و حفظ جمعیت در روستاها اختصاص داشت؛ یعنی روستا به منزله واحد پایه توسعه تلقی می‌شود و به عنوان مکانی برای زندگی مطرح است، نه مکانی که صرفاً برای تولید مواد موردنیاز مناطق شهری است.

برای واژه "جامع" نیز تفسیرهای متنوعی ارائه شد. جامعیت بخشی، به معنای توسعه متوازن بخشهای اقتصادی، از قبیل صنعت و کشاورزی است. از جامعیتِ تابعی، مفهوم هماهنگی دستگاههای اجرایی برداشت می‌شود. جامعیت برنامه‌های اجرایی، دربرگیرندهٔ مفهوم همراهی ساخت زیربناها با تأمین خدمات اجرایی است. روشهای برنامه‌ریزی نیز در شکلهای بالا و پایین، پایین به بالا، مختلط و پایین به بالا با مشارکت مردم اعمال شده است.

مهمترین محدودیتها و نقاط ضعف برنامه‌ریزی توسعه جامع جوامع محلی در کشورهای منطقه را موارد زیر می‌دانند:

- مشخص نبودن جایگاه برنامه‌ریزی توسعه روستایی در نظام برنامه‌ریزی ملی
- اتکای مطلق به منابع مالی و انسانی دولتی
- غفلت از نقش مؤثر مردم در فرایند توسعه جامعه محلی
- نبود یا نارسایی ساختار سازمانی در سطح روستا
- ناهماهنگی دستگاههای اجرایی محلی در ارائه خدمات
- توان اندک نهادهای برنامه‌ریزی مرکزی و محلی
- نبود ساز و کارهای نهادی شده

● مشارکت مردم: فراموشی یک اصل

در حالی که سالیان متمادی برنامه‌ریزی توسعه محلی در متن برنامه‌های توسعه صورت می‌گیرد، اما ناکامی این برنامه‌ها در تحقق هدفهای تعیین شده، حکایت از آن دارد که کارشناسان برنامه‌ریزی مرکزی، قادر نیستند که نیازهای جوامع محلی را تشخیص دهند و مسیرهای توسعه این جوامع را ترسیم نمایند. در واقع، غفلت از نقش و جایگاه "مردم" در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیمگیری، سبب شده است که در اغلب موارد، برنامه‌های طراحی شده، به دور از واقعیتها و نیازهای واقعی مردم تنظیم شود، و در عین حال، موجب وابستگی بیشتر فعالیتها و عملیات به منابع دولتی گردد.

در مقابل، تجربه‌های چندی در سراسر جهان ثابت کرده است که حضور مردم در صحنهٔ اندیشه، برنامه‌ریزی و عمل، کارایی بیشتر را به دنبال دارد و نیاز به منابع عمومی را به کمترین حد کاهش می‌دهد. تجربهٔ روستای "امیری" از توابع شهرستان آمل در ایران، روستاهایی در پاکستان، شبکه‌ای از روستاهای جزایر میندانائو در فیلیپین و نمونه‌های تجربی روستایی در بنگلادش، برخی مصادیق این رویکرد هستند. بدون تردید، مستندسازی هر یک از این تجربه‌ها می‌تواند در شکل‌گیری ادبیات توسعه جوامع محلی با اصل "مشارکت مردم" نقشی اساسی داشته باشد.

● نمونه‌هایی از مشارکت مردم در برنامه‌ریزی

● برنامه تقویت نهادی جامعه روستایی فیلیپین

این برنامه به طور تجربی در ۱۵ بارانگی[1]، یعنی کوچکترین واحد تقسیمات سیاسی فیلیپین، با همکاری کمیسیون اتحادیه اروپا، در قالب یک برنامه پنجساله، توسط بخش کشاورزی اجرا شده است.

این برنامه، که مدیریت اجرایی آن بر عهده چهار مؤسسه آموزشی است، شامل ۱۰ مرحله است:

۱) ابتدا گروهی از کارکنان واحد اداری محلی (مانند استانداری، فرمانداری، بخشداری) که قبلاً مهارتهای اولیه، از قبیل اصول روابط عمومی را فراگرفته‌اند، همراه با کارکنان دستگاههای اجرایی محلی و اعضای منتخب شورای توسعه بارانگی، در قالب یک گروه سازماندهی می‌شوند.

۲) این گروه، ابتدا با فلسفه، اصول و روشهای برنامه‌ریزی مشارکتی، براساس عدم تمرکز، آشنا می‌شود.

۳) سپس تعدادی از افراد گروه به عنوان واسط (تسهیل کننده) اصلی در هر بارانگی انتخاب می‌شوند.

۴) گروه تسهیل‌کنندگان، آموزشهای لازم را فرا می‌گیرند.

۵) گروه تسهیل‌کنندگان تحت هدایت و مدیریت مؤسسه‌های آموزشی چهارگانه کار خود را آغاز می‌نماید (این فعالیت، شامل آشنایی با جامعه محلی، ترسیم وضعیت اقتصادی - اجتماعی جامعه محلی با مشارکت مردم، تحلیل وضعیت، تعیین ظرفیتهای بالقوه رشد، اولویت‌بندی اقدامات و طبقه‌بندی آنها، تدوین چشم‌اندازها و راهبردهای توسعه جامعه محلی، تهیه برنامه‌های توسعه و اجرایی، نظارت و ارزیابی و تجهیز منابع در درون جامعه محلی می‌گردد.).

۶) در این مرحله، گروه گزارش کار خود را تهیه می‌کند که با نتایج مورد انتظار، مطابقت می‌شود.

۷) گروه به شناسایی منابع بالقوه در سطح محلی، ملی و بین‌المللی می‌پردازد و جوانب امر را

1. Barangay

تحلیل می‌نماید.

۸) برنامه تهیه شده توسط گروه، در شورای توسعه بارانگی تصویب می‌شود.

۹) گروه تسهیل‌کننده، به گروه برنامه‌ریزی واحد محلی کمک می‌کند تا چنین فرایندی را در بارانگیهای دیگر اجرا نماید.

۱۰) در صورتی که طرح با موفقیت به اجرا در آید، به اعضای گروه، مدرک فوق‌لیسانس اعطا می‌شود.

همان گونه که می‌بینید، فرایند توسعه روستایی / محلی در این کشور با همکاری و دخالت گروهی از کارکنان اداری در بطن کار و انگیزش آنان از طریق آموزش و اعطای مدرک تحصیلی شکل می‌گیرد و می‌تواند در تهیه الگوهای بومی برای ایران نیز مفید واقع شود.

● دیدگاه مدیریت دورکامل پروژه (PCM)

در این دیدگاه، نوعی نظام مدیریت پروژه از طریق مشارکت مردم مطرح است که توسط مؤسسه توسعه آسیایی در آلمان ابداع شده و بر این فرض تأکید دارد که مسئولیت و مالکیت برنامه‌های اجرایی باید برعهدهٔ مردم و مسئولان محلی باشد. برخی از اصول ناظر بر این دیدگاه، عبارتند از:

۱) اصول مدیریت باید بر کل فرایند پروژه‌ها ناظر باشد.

۲) در هر پروژه، حل یک مسئله با تعیین هدف مدنظر است.

۳) مدیریت پروژه، نوعی مدیریت گروهی است.

۴) در انتخاب و اجرای پروژه‌ها، اوضاع اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار می‌گیرد.

این دیدگاه، برای حل مسئله، نمودار "درخت مسئله" را ارائه می‌دهد. مسئله اصلی که باید به طور دقیق و شفاف تعریف شود، تنهٔ درخت است. ریشه‌ها علل اصلی ایجاد مسئله‌اند و شاخه‌ها آثار و پیامدهای آن را نشان می‌دهند. نمودار "درخت حل مسئله" دقیقاً بر مبنای نمودار فوق ترسیم می‌شود و راه حل مطلوب را ارائه می‌دهد. براساس این نمودار، می‌توان هدفهای بلندمدت و کوتاه‌مدت، هدف تفصیلی اجرای یک پروژه، نتایج و دستاوردهای آن، فعالیتهای قابل انجام، داده‌های پروژه، شاخصهای ارزیابی منابع موردنیاز و فرضیات را به طور دقیق بیان کرد.

● فن ارزیابی وضعیت روستا با مشارکت مردم

این فن، به اعتقاد مدافعان آن، ترکیبی از فنهای نوین پژوهشی است که در آن، نقاط قوت و ضعف روستا با مشارکت مستقیم قشرهای مختلف روستا مشخص می‌گردد و بر آن اساس نیازها و اقدامات طبقه‌بندی و اولویت‌بندی می‌شود. به بیان دیگر، این فن بر مطالعه مشکلات روستاییان توسط خود روستاییان تأکید دارد، و پژوهشگر، تنها نقش تسهیل‌کننده را ایفا می‌نماید. این روش در ادامه روش "ارزیابی سریع وضعیت روستا" که توسط دانشگاه ساسکس انگلستان در دهه ۱۹۸۰ ابداع شده بود، پدید آمده است و مراحل اصلی آن، به شرح زیر است:

۱) ترسیم تصویر روستا، شامل وضعیت توپوگرافی، خاک، تقسیم‌بندی زراعی، منابع آبی و جز اینها (پژوهشگر این تصویر را پس از مشاهده عینی، با کمک روستاییان، به دست می‌آورد.).

۲) ترسیم نقشه اجتماعی و منابع روستا، شامل محل استقرار نهادهای اداری و آموزشی، مزارع، جاده‌ها و راهها، بازار محلی و... (روستاییان با تکه‌ای چوب، این تصویر را روی خاک ترسیم می‌کنند.).

۳) ترسیم وضعیت عمومی روستا در فصول مختلف، شامل وضعیت اشتغال، بیماریها و آفات، محصولات و...

۴) ترسیم وضعیت آمارهای حیاتی، شامل اطلاعات سرپرست خانوارها، بارتکفل، میزان تحصیلات، مشاغل فصلی و دایمی.

۵) ترسیم روند رویدادهای گذشته، شامل مصاحبه با افراد کهنسال روستا، برای کشف عوامل مؤثر در توسعه یا عقب‌ماندگی روستا توسط خود آنها.

۶) تهیه نمودارها، شامل ترسیم جریانها و حوزه‌های نفوذ و قدرت در درون روستا.

۷) تبیین، طبقه‌بندی و رده‌بندی مشکلات، شامل اولویت‌بندی مسائل، با استفاده از نمادهای طبیعی، نظیر دانه‌های گیاهی، در جدول مسائل.

● جمعبندی و پیشنهاد

امروزه مشارکت مردم در همه امور به عنوان یک اصل و نیز عامل مؤثر موفقیت برنامه‌های توسعه در سراسر جهان پذیرفته شده است. این اقبال، به ویژه در سطح جوامع محلی عینیت یافته و

توانمندسازی جامعه محلی، شامل تقویت ظرفیتهای نهادی و مردمی و تجهیز منابع را مورد تأکید قرار می‌دهد. در این صورت، لازم است که برنامه‌ریزان، سیاستگذاران، مجریان، عوامل محلی، مربیان، کارگزاران، سازمانهای غیردولتی و رهبران جامعه محلی، در مورد مشارکت در این امر توجیه شوند و نسبت به آن متعهد گردند. بر این مبنا، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ارائه خواهد بود:

۱) به منظور تحقق سیاستهای عدم تمرکز، افزایش نقش مردم در اداره امور و ارتقای بهره‌وری، باید جایگاه نظام برنامه‌ریزی توسعه محلی / روستایی، با تأکید بر مشارکت واقعی مردم، در نظام کلان برنامه‌ریزی کشور تعیین شود و دست کم در برنامه سوم توسعه مدنظر قرار گیرد.

۲) اوضاع اقتصادی کشور و جهتگیری آن ایجاب می‌کند تا در جهت کاهش مخارج دولت و نیز واگذاری امور به بخش غیردولتی، موضوع برنامه‌ریزی توسعه روستایی با مشارکت مردم به طور جدی مدنظر قرار گیرد و طرحهای تجربی در روستاهای منتخب به اجرا درآید.

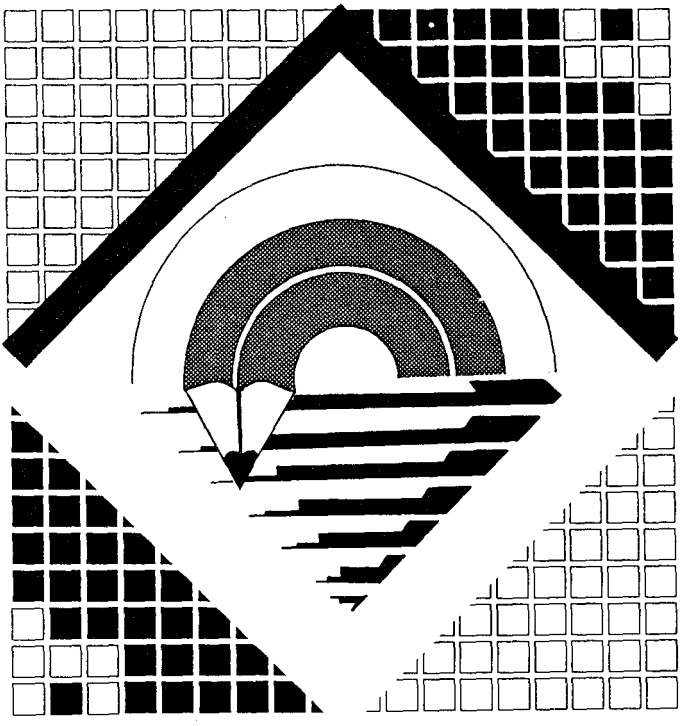
۳) چون توسعه روستایی، امری میان بخشی است و هماهنگی و همکاری دستگاههای اجرایی را می‌طلبد، لازم است که یک نهاد اجرایی - مثلاً جهادسازندگی - مسئولیت اجرای طرحهای تجربی را بر عهده بگیرد، و در عین حال، با ایجاد ارتباط مستمر با مراکز مشابه در دیگر نقاط جهان، شبکه اطلاع‌رسانی کارآمد و مؤثری برای کسب اطلاعات موردنیاز برقرار نماید.

۴) برنامه‌ریزی توسعه روستایی به عنوان یکی از گرایشهای مجموعه علوم اقتصادی در سطح کارشناسی ارشد منظور شود و برنامه‌های تحصیلی و سرفصلهای درسی با گرایش به واحدهای عملیاتی تدوین گردد.

منتشر شد

بعد فرهنگی توسعه

به سوی یک رهیافت عملی



یونسکو (مجموعه فرهنگ و توسعه)

مترجم: تیمور محمدی