

پژوهشهای جغرافیایی - شماره ۴۱، اسفند ۱۳۸۰
صص ۳۸-۲۵

نگرشی بر نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران

دکتر محمدرضا رضوانی - استادیار پژوهش موسسه جغرافیا، دانشگاه تهران*

پذیرش مقاله: ۸۰/۴/۱۸

چکیده

رشد و توسعه روستاها نیازمند برنامه‌ریزی و همچنین نظام برنامه‌ریزی جامع و کارآمد است. علیرغم سابقه بیش از پنجاه ساله برنامه‌ریزی توسعه در کشور، نظام برنامه‌ریزی توسعه ملی و توسعه روستایی دارای نارسائیهای اساسی است. این تحقیق با هدف شناخت، نقد و تحلیل نظام برنامه‌ریزی روستایی کشور و با استفاده از روش تطبیقی - مقایسه‌ای انجام شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که فقدان برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح محلی، عدم وجود رابطه منطقی بین سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی برنامه‌ریزی و حاکمیت تصمیم‌گیری بالا به پایین در این زمینه، حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی در ساختار نظام برنامه‌ریزی روستایی، عدم مشارکت مردم و سازمانهای غیر دولتی در برنامه‌ریزی روستایی و همچنین فقدان مدیریت یکپارچه در برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی، مهمترین ویژگیها و یا عبارتی نارسائی‌های نظام برنامه‌ریزی روستایی کشور است. از آنجا که بسیاری از ناکامیهای برنامه‌های توسعه روستایی در کشور، با این نارسائیه در ارتباط است؛ اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی ضروری می‌باشد. در این راستا اقداماتی مانند: تهیه و اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح محلی همانند سطح ملی و منطقه‌ای، برقراری روند تصمیم‌گیری پایین به بالا و بالا به پایین در نظام برنامه‌ریزی، تلفیق برنامه‌های بخش عمران روستایی با ایجاد شورای تلفیق برنامه‌های عمران روستایی در نظام برنامه‌ریزی، تشویق و نهادینه کردن مشارکت مردم در تهیه، تصویب، نظارت و اجرای برنامه‌های توسعه و ایجاد مدیریت یکپارچه توسعه روستایی با ایجاد سازمان عمران و توسعه روستایی در سطح ملی، استانها و شهرستانها می‌تواند در بهبود نظام برنامه‌ریزی و دستیابی به توسعه مؤثر باشد.

واژگان کلیدی: نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی توسعه روستایی، سطوح برنامه‌ریزی، مدل‌های برنامه‌ریزی توسعه، نظام

تصمیم‌گیری، ایران

مقدمه

رشد و توسعه روستاها نیازمند برنامه‌ریزی و یکی از عوامل بسیار مهم در موفقیت برنامه‌ریزی توسعه، وجود

یک نظام برنامه‌ریزی جامع و کارآمد است. نظام برنامه‌ریزی، محدود و منحصر به نظام تهیه و تصویب برنامه نیست و شامل نظام اجرا، مدیریت اجرایی و همچنین نظام نظارت و ارزشیابی نیز می‌باشد. طراحی یک نظام مطلوب برنامه‌ریزی از لحاظ سطوح ساختار برنامه‌ریزی، روابط بین سطوح برنامه‌ریزی، مدل‌های تصمیم‌گیری و مشخص کردن تصمیم‌گیرندگان برنامه، نقش مهمی در موفقیت برنامه‌ریزیهای توسعه دارد. از دیدگاه علم جغرافیا شناخت نظام برنامه‌ریزی و پاسخ به سئوالاتی مانند: ساختار نظام برنامه‌ریزی چگونه است؟ چه کسانی در سطوح مختلف جغرافیایی تصمیم‌گیری می‌کنند؟ و چه نوع برنامه‌هایی تهیه می‌نمایند؟ چگونه برنامه‌ریزان بر الگوهای متغیر توسعه روستایی تأثیرگذار هستند؟ از لحاظ نظری و کاربردی اهمیت زیادی دارد. در کشور ما علی‌رغم سابقه نسبتاً زیاد فعالیت برنامه‌ریزی، هنوز نظام برنامه‌ریزیهای توسعه در کشور و از جمله برنامه‌ریزی توسعه روستایی بطور کامل شکل نگرفته و نظام فعلی دارای نارسائیهای اساسی می‌باشد. در همین راستا می‌توان گفت که نامناسب بودن نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور، نقش مهمی در کاهش یا عدم موفقیت برنامه‌های توسعه کشور در چند دهه اخیر داشته است. به هر حال شناخت ویژگیهای نظام برنامه‌ریزی کشور، درک تنگناها و نارسائیهای موجود در آن، ارائه پیشنهادات مناسب برای رفع مشکلات آن و نهایتاً تدوین یک نظام برنامه‌ریزی مطلوب و کارآمد، اهمیت زیادی از لحاظ جغرافیایی و دستیابی به توسعه دارد. در این مقاله ضمن بررسیهای مدل‌های توصیفی در زمینه نظام برنامه‌ریزی، ویژگیها و مشکلات نظام برنامه‌ریزی روستایی در ایران تشریح و پیشنهاداتی نیز برای رفع نابسامانی‌های موجود در آن ارائه خواهد شد.

مدلهای توصیفی نظام برنامه‌ریزی (در زمینه تصمیم‌گیری)

اکثر مطالعات مراکز تصمیم‌گیری با فعالیتهای دستگاههای دولت مرکزی شروع می‌شود، اما تصمیمات برنامه‌ریزی در یک چارچوب وسیع سیاستگذاری اتخاذ می‌شود. در اکثر کشورها نهادهای تصمیم‌گیری عمدتاً شامل کابینه، دولت و پارلمان است؛ هر چند که تصمیمات اجرایی مهم توسط حوزه‌های وزارتی دولت گرفته می‌شود. افراد و گروههای فشار سازمان یافته نیز که مجموعاً «هیئت انتخاب‌کنندگان»^(۱) نامیده می‌شوند، بمنظور تأثیرگذاری بر سیاستمداران پارلمان تلاش می‌کنند^(۲) (هرینگتن، ۱۹۸۹، ص ۱۷).

۱- سطوح ساختار برنامه‌ریزی^(۳)

نظام برنامه‌ریزی در اکثر کشورها در زمینه تنظیم و اجرای راهبردها و سیاستهای توسعه بصورت متمرکز است. برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای و محلی نیز متأثر از این سیستم متمرکز بوده و طرحها و پروژهها در چارچوب برنامه ملی تهیه می‌شوند. تصمیم‌گیری در زمینه سطوح زیر ملی برنامه‌ریزی در هر کشور، عمدتاً با توجه به ساختار اداری موجود صورت می‌گیرد، ولی در طی سالهای اخیر بحثهای جدیدی برای تجدید ساختار برنامه‌ریزی در اکثر کشورها مطرح شده است. اوضاع سیاسی، وسعت و جمعیت یک کشور، ماهیت عمومی نظام برنامه‌ریزی و ملاحظات مشابه دیگر در تعیین این سطوح تأثیرگذار هستند. الگوی موجود ساختار اداری در اکثر کشورها (بویژه در منطقه آسیا و اقیانوسیه) یک

1- Electorate

2- Herington, J.

3- Planning structure levels.

ساختار سه سطحی شامل سطح ملی، سطح منطقه‌ای و سطح محلی را برای برنامه‌ریزی مؤثر توسعه روستایی پیشنهاد می‌کنند. در یک نظام غیرمتمرکز، برنامه‌ریزی در سطح ملی شامل تصمیم‌گیری در مورد راهبرد توسعه، طراحی چارچوب کلان توسعه، اولویتها و سیاستها، طرح‌ریزی بین‌بخشی، بسیج و تخصیص منابع و سایر امور مشابه است. در یک ساختار فدرال، قوانینی مطابق قانون اساسی، ماهیت این نقش و تقسیم کارکردها را از طریق ایالتها و استانها انجام می‌دهند که در یک سیستم غیرفدرال این اقدام حق ویژه دولت مرکزی است. به هر حال تخصیص صحیح کارکردهای برنامه در سطح ملی از طریق مرکز و ایالتها (یا استانها) انجام می‌شود. تعیین دقیق و واضح کارکردها در بین سطوح مختلف سلسله مراتبی یکی از الزامات مهم در فرآیند بهبود نظام برنامه‌ریزی است (فائو، ۱۹۸۵، صص ۲۷ - ۲۵). این مسئله بحثهای مهمی را در زمینه معیار تخصیص اعتبار و تقسیم مسئولیتها در سطوح زیر ملی فراهم می‌سازد. فراهم بودن داده‌ها، اطلاعات و مطالعات مربوطه در سطوح محلی، ملاحظات دیگری در این زمینه است. بعلاوه، برنامه‌ریزی در سطوح مختلف به سازمانهای متناسب در آن سطوح و پرسنل فنی لازم برای تهیه پروژه‌های مناسب و ارتباط بین آنها نیاز دارد.

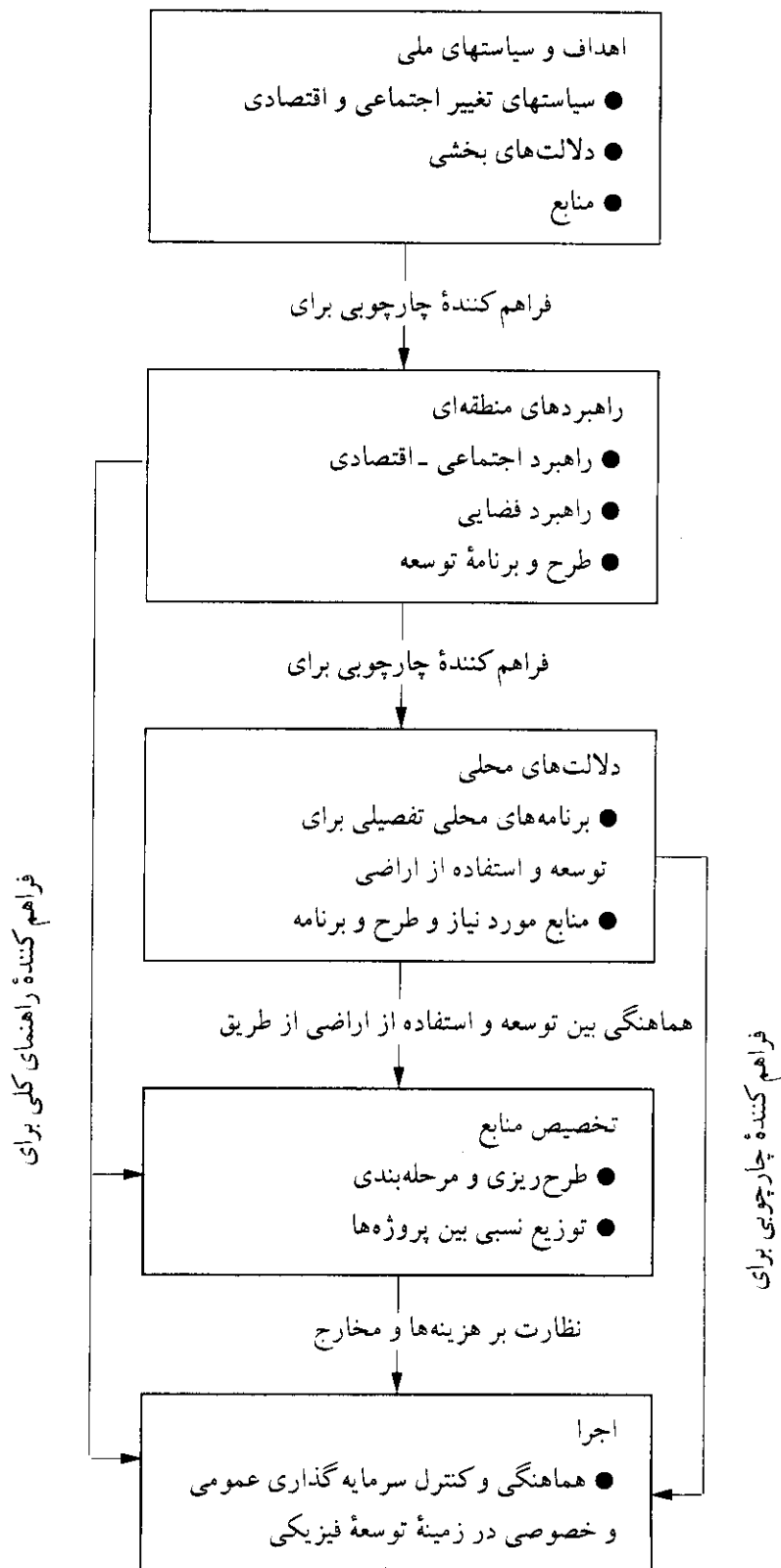
۲- روابط بین سطوح برنامه‌ریزی

تقسیم سازمان برنامه‌ریزی به سلسله مراتبی از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، خطر برقراری یک رابطه بالا به پایین قدرت را بوجود می‌آورد. آیا چنین چیزی واقعیت دارد؟ روابط و مناسبات متعددی بین دستگاههای دولتی در مرکز و سطح محلی وجود دارد. با توجه به ضرورت هماهنگی برنامه‌های توسعه روستایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، مدل‌های مختلفی در زمینه روابط بین برنامه‌ریزی ملی و برنامه‌ریزی محلی وجود دارد. این مدلها باعث ساده شدن بیش از حد فرآیند تصمیم‌گیری در واقعیت می‌شوند. در عمل، برنامه‌ریزان بدون توجه به شرایط سیاسی یا اقتصادی کلان تصمیم‌گیری نمی‌کنند. برای نمونه آنها باید دیدگاههای متخصصان توسعه و انواع مختلف گروههای فشار را مورد توجه قرار دهند (هرینگتن، ۱۹۸۹، ص ۲۱). روابط بین سطوح برنامه‌ریزی را می‌توان با استفاده از مدل‌های زیر مورد بررسی قرار داد:

۲-۱- مدل بالا به پایین^(۱)

در این مدل، دولت مرکزی سیاستهای ملی را تعیین می‌کند و برنامه‌ریزان دولتی در سطح محلی آنها را به شکل اجرایی در می‌آورند. سیاستهای ملی چارچوب‌های کلی را مشخص خواهند کرد و این چارچوبها مقیاسهای منطقه‌ای و محلی را به شکل برنامه‌ها و پروژه‌های تفصیلی تر تغذیه خواهند کرد. کل این فرآیند، تخصیص منطقی منابع عمومی و نظارت دولت مرکزی را بر آنها میسر خواهد کرد. روند نظام بالا به پایین برنامه‌ریزی در زمینه برنامه‌ریزی کاربری ارضی در بریتانیا در شکل شماره (۱) نشان داده شده است. این مدل نقطه شروع مفیدی برای بحث اساسی در زمینه نارسائیهایی موجود در نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی در بریتانیا است. سیاست ملی کاربری اراضی در این کشور توسط گروه محیط‌زیست تعیین می‌شود، ولی با سایر شاخه‌های سیاست اقتصادی مانند برنامه‌ریزی حمل و نقل، برنامه‌ریزی امور دفاعی، برنامه‌ریزی مکان‌یابی صنایع و برنامه‌ریزی اشتغال که مسئولیت سایر بخشهای برنامه‌ریزی را دارند چالشهای

شکل ۱- مدل سلسله مراتبی برنامه‌ریزی دولتی - روابط بین سطوح ملی و محلی تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی بخش عمومی، هر سطح توسط سطوح بالاتر متأثر می‌شود که نشان دهنده توالی تقدمهای بالا به پایین در برنامه‌ریزی کاربری اراضی است.



فراوانی دارا می‌باشند. به هر حال در انگلستان و ولز و به مقدار کمتر در اسکاتلند، سطح منطقه‌ای در حال حاضر ضعیف بوده و یا وجود ندارد. هماهنگی بین سیاستها به شکل مطلوبی در مدل پیشنهاد شده وجود ندارد و چالشهایی بین سطوح مختلف برنامه‌ریزی دیده می‌شود. سیاست‌های ملی اغلب با سیاست‌های محلی، مثلاً در مواردی که یک جاده از درون یک پارک محلی حفاظت شده عبور می‌کند، در تضاد است.

۲-۲- مدل پایین به بالا^(۱)

در این مدل، کانتی‌ها و بخشها (شهرستانها و بخشها) در کنترل برنامه‌ریزی ملی نقش موثری داشته و قدرت آنها در این زمینه مورد تاکید می‌باشد. در همین راستا مقامات محلی تأثیر قابل ملاحظه‌ای در تعیین سیاست برنامه‌ریزی در سطح محلی و تعیین موضوعات مورد نظر در برنامه داشته، چرا که آنها باید همراه با سایر دست‌اندرکاران، برنامه را اجرا کنند. هر چند رئیس دولت یا ایالت می‌تواند در مواقع بروز کشمکش و تضاد مداخله نماید؛ ولی برنامه‌ریزان بخش، بطور کامل در کنترل برنامه بصورت روز به روز مسئول هستند. نقش رئیس دولت یا ایالت، هماهنگی برنامه‌های مختلف ارائه شده از سوی شوراهای محلی بمنظور اطمینان از همسو بودن آنها با سیاستهای توسعه ملی می‌باشد. با توجه به اینکه دولت مرکزی حدود قانونی را وضع می‌کند؛ تدوین روز به روز (دقیق) تصمیمات برنامه‌ریزی محلی اجتناب ناپذیر است. تصمیمات برنامه‌ریزی ملی در قالب عبارات بسیار کلی نوشته شده و به همین دلیل آزادی قابل ملاحظه‌ای به برنامه‌ریزان محلی برای تفسیر آنها می‌دهد. نحوه کار و نیازمندیهای قانون برنامه‌ریزی برای مقامات محلی تشریح می‌شود، ولی اینها نمی‌تواند راهنمایی برای هر مورد برنامه‌ریزی فراهم کند. پیشنهادات ویژه در چارچوب اصولی که ممکن است با گذشت زمان تغییر کنند، قابل ملاحظه است. به همین دلیل گفتن این مطلب که حکومت مرکزی نقش مسلطی در تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی دارد، بسیار دشوار است. به هر حال، سیاستمداران محلی تأثیر زیادی در تصمیمات برنامه‌ریزی دارند و ممکن است گاهی اوقات به تغییر ذهنیت دولت مرکزی کمک کنند. (برادم^(۲)، ۱۹۹۳، صص ۱۲۲-۱۲۱).

در مجموع طبق مدل پایین به بالا در نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی، ابتدا برنامه‌های محلی و سپس برنامه‌های منطقه‌ای و ملی تهیه می‌شوند؛ یعنی از ترکیب و تلفیق برنامه‌های محلی در یک منطقه، برنامه منطقه‌ای تهیه می‌گردد و در مرحله بعد با تلفیق و جمع‌بندی برنامه‌های منطقه‌ای در یک کشور، برنامه ملی تهیه می‌شود.

۳-۲- مدل پایین به بالا و بالا به پایین^(۳)

از آنجا که تهیه برنامه بصورت یکسویه طبق «مدل بالا به پایین» و یا «مدل پایین به بالا» می‌تواند مشکلاتی را بوجود آورد؛ می‌توان با تلفیق این مدلها در یک رابطه دو سویه، «مدل پایین به بالا و بالا به پایین» را طراحی نمود. در واقعیت نیز ترکیبی از مدل پایین به بالا و بالا به پایین که کم و کیف آن بطور قابل ملاحظه‌ای در بین کشورها متفاوت است، وجود دارد. در این مدل هم مقامات و مراکز سطح ملی و هم سطح منطقه‌ای و محلی در تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند؛ بدین ترتیب که مردم، مسئولان محلی و سازمانهای غیر دولتی در سطح محلی نیازها، اولویتها، اهداف کمی و همچنین مسائل و مشکلات خود را همراه با داده‌ها و اطلاعات محلی در قالب برنامه‌های محلی در راستای مدل پایین به

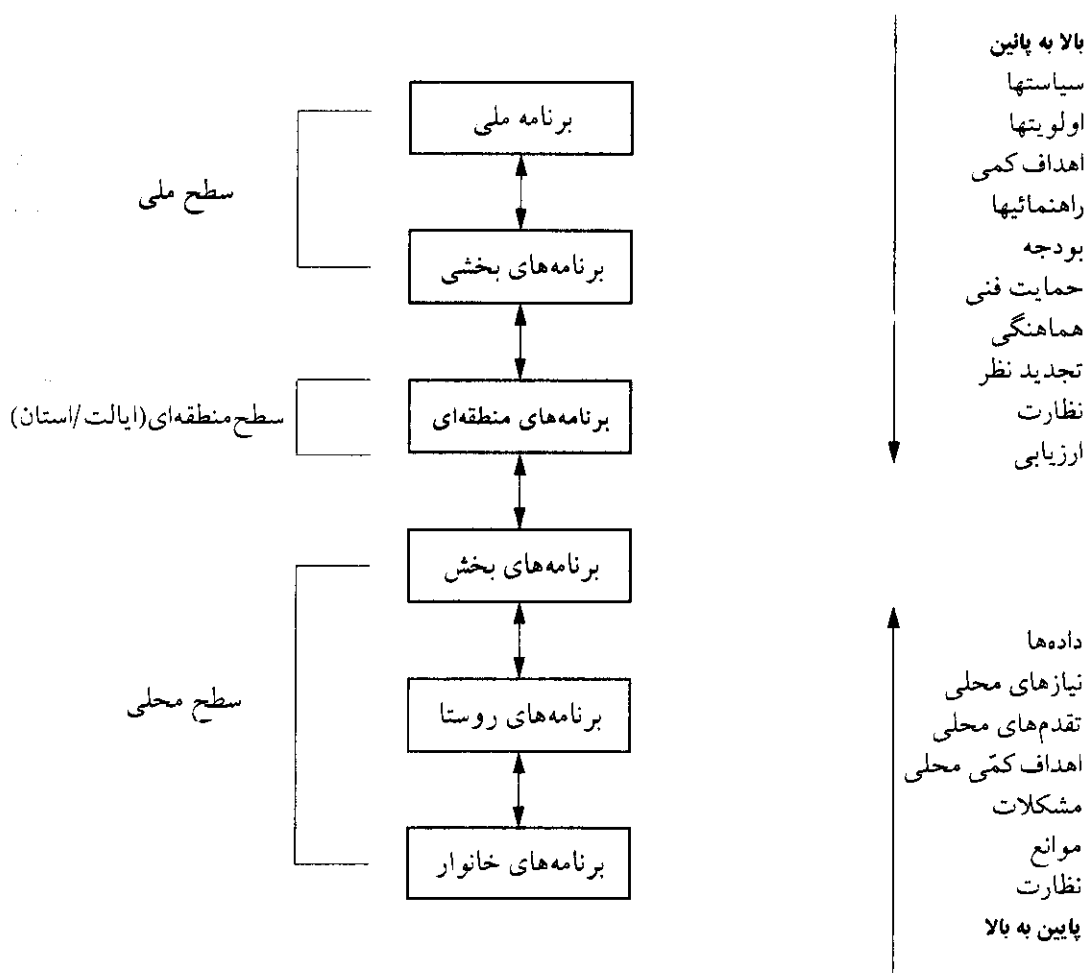
1- The bottom-up model.

2- Bradham.P.

3- The bottom - up and top - down model.

بالا به سطوح بالاتر (منطقه‌ای و ملی) منعکس می‌کنند. از آنجا که سقف مطالبات مردم و اعتبارات مورد نیاز در سطح محلی فراتر از امکانات موجود در سطح منطقه‌ای و ملی است؛ ابتدا در سطح منطقه‌ای و سپس در سطح ملی، برنامه‌های محلی با یکدیگر هماهنگ شده و ضمن اینکه برنامه ملی با توجه به همین برنامه‌های منطقه‌ای و محلی تهیه می‌گردد، برنامه‌های منطقه‌ای و محلی از لحاظ اعتبارات و اهداف کمی تعدیل گردیده و نهایتاً در قالب مدل بالا به پایین به سطوح پایین ارسال می‌گردند. در واقع نقش مراکز سطح بالا هماهنگی و تجدید نظر، تامین بودجه، حمایت فنی، نظارت و ارزیابی و نهایتاً تدوین و ابلاغ سیاستها و اولویتهای ملی همراه با راهنمائیهای لازم می‌باشد. البته در زمینه نظارت، سطوح منطقه‌ای و محلی نیز ایفای نقش می‌کنند و نقش مؤثری در تجدید نظر برنامه‌ها دارند. الگوی مدل پایین به بالا و بالا به پایین در شکل شماره (۲) نشان داده شده است.

شکل ۲- مدل پایین به بالا و بالا به پایین در نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی در راستای برنامه‌ریزی چند سطحی



۳- چارچوب سازمانی برنامه‌ریزی توسعه روستایی

چارچوب موجود برنامه‌ریزی توسعه روستایی در اکثر کشورها به گونه‌ای است که مراکز دولتی و بنگاه‌های بخش عمومی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. البته در سالهای اخیر، سازمانهای غیردولتی (NGOs) نیز نقش مکمل بسیار مهمی در اکثر کشورها در این زمینه دارند. با این حال برنامه‌ریزی توسعه روستایی یا بوسیله وزارتخانه مربوطه و یا توسط ساختار اداری ویژه که برای این منظور ایجاد شده، انجام می‌گیرد. نظام دولت محلی بر حسب ساختار مسئولیتها بطور گسترده‌ای در بین کشورها متفاوت است. در اکثر موارد، منابع مالی کافی برای دولتهای محلی تامین نمی‌شود. علاوه بر پروژه‌هایی که بطور مستقیم توسط دولت تامین اعتبار می‌شوند، اکثر کشورها، موسسات بانکی و تعاونیها را نیز برای تامین نیازهای مالی توسعه روستایی مورد توجه قرار می‌دهند.

طیف گسترده‌ای از NGOs در بخش روستایی اکثر کشورها فعالیت می‌کنند که می‌توانند واکنش لازم را نسبت به برنامه‌های توسعه روستایی داشته باشند. ولی تنوع اهداف، برنامه‌ها و اقدامات در میان NGOs و تمرکز خاص NGOs بر فعالیت‌های ویژه، باعث محدود شدن نقش آنها در روند توسعه روستایی شده است (یوفاف^(۱)، ۱۹۹۳، صص ۷۸-۷۹). مجموعه دیگر از موسساتی که اغلب نقش صمیمی در مدیریت زیرساخت و خدمات توسعه روستایی دارند، تعاونیها و انجمن‌های کشاورزی هستند. سازمانهای انتفاعی ویژه (برای مثال: تعاونیهای افراد فقیر یا زنان) نیز در تامین نیاز گروه‌های محروم در جوامع روستایی فعالیت دارند. این سازمانها می‌توانند بمنظور استفاده مؤثر از امکانات و خدمات توسعه روستایی توسط گروه هدف، توسعه یابند و مشارکت گروه هدف را در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها افزایش دهند.

نظام برنامه‌ریزی روستایی در ایران

۱- سطوح ساختار برنامه‌ریزی روستایی

برنامه‌ریزی توسعه و از جمله برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران فقط در دو سطح ملی و منطقه‌ای (استانی) صورت می‌گیرد. در سطح محلی، چنین برنامه‌هایی وجود ندارد و بدلیل نظام تصمیم‌گیری متمرکز برنامه‌ریزی در کشور، برنامه‌های منطقه‌ای ضعیف و نارسا بوده و برنامه‌ریزی توسعه در ایران عملاً محدود و منحصر به سطح ملی می‌باشد. در سطح ملی سابقه رسمی برنامه‌ریزی توسعه به سال ۱۳۲۷ باز می‌گردد؛ زمانیکه اولین برنامه عمران هفت ساله کشور طی سالهای ۱۳۲۷-۳۴ اجرا گردید. در مجموع، شش برنامه عمرانی در طی سالهای قبل از انقلاب و سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سالهای قبل از انقلاب در سطح ملی تهیه شده که آخرین آن برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۸۳) است که در حال اجرا می‌باشد. از برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۶-۵۱) در نظام تهیه برنامه‌های ملی، یک فصل مشخص و مستقل تحت عنوان «فصل عمران و نوسازی روستاها» وجود داشته و بجز در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۷۲)، در سایر برنامه‌ها چنین فصلی وجود داشته است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۷، ص ۷۱). محتوای فصل عمران و نوسازی روستاها در برنامه‌های مختلف با یکدیگر متفاوت بوده، ولی در برنامه دوم توسعه شامل سه برنامه اجرایی بهسازی فیزیکی و نوسازی روستاها، ساماندهی روستاهای پراکنده و توسعه صنایع روستایی بوده است. آنچه

مسلم است، محتوای برنامه‌های فصل عمران روستایی جامع نبوده و همه امور روستاها را پوشش نمی‌دهد و به همین دلیل بسیاری از امور مربوط به روستاها در سایر فصلهای برنامه پراکنده شده است.

در سطح منطقه‌ای (استانی) نیز برنامه‌های پنج ساله توسعه و از جمله برنامه‌های توسعه روستایی وجود دارد که سابقه آنها به برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب باز می‌گردد. این برنامه‌ها توسط شورای برنامه‌ریزی استان و بخشهای برنامه‌ریزی وابسته به آن با محوریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهیه می‌شود. ساختار داخلی برنامه‌های استانی تقریباً مشابه برنامه‌های ملی است و فصلی تحت عنوان عمران روستایی در آنها وجود دارد که سیاستها، اهداف و برنامه‌های اجرایی توسعه روستایی را در سطح استان مشخص می‌کند.

برنامه‌های پنج ساله توسعه استانها همیشه قبل از برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور تهیه و بصورت پیشنهادی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ستاد برنامه ارائه می‌گردد. برنامه ملی قاعداً می‌بایست با تلفیق و جمع‌بندی همین برنامه‌های استانی تهیه شود، ولی متأسفانه عملاً چنین نیست و برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور تقریباً بدون توجه به برنامه‌های پنج ساله توسعه پیشنهادی استانها تهیه می‌گردد. آنچه عملاً در ستاد برنامه‌های پنج ساله توسعه در مورد برنامه‌های استانی (منطقه‌ای) صورت می‌گیرد، تعدیل این برنامه‌ها از لحاظ تعداد و نوع پروژه‌ها و سقف اعتبارات مورد نیاز است و با این اقدام برنامه‌های پنج ساله توسعه پیشنهادی استانها به برنامه‌های مصوب تبدیل و ابلاغ می‌گردد. بدلیل فقدان و یا نارسایی نظام تصمیم‌گیری پایین به بالا در برنامه‌ریزی کشور، برنامه‌های استانی عملاً نقشی در شکل دهی برنامه ملی نداشته و در واقع می‌توان گفت که برنامه ملی بدون توجه لازم به نیازها، اولویتها، منابع و مسائل و مشکلات منطقه‌ای و محلی تهیه و اجرا می‌گردد.

همانطور که ذکر شد، برنامه‌ریزی روستایی در ایران در سطح محلی وجود ندارد و محدود به دو سطح ملی و منطقه‌ای (استانی) است. البته در سطح محلی، طرحهای توسعه روستایی با عناوین متفاوت (مانند طرح هادی، طرح بهسازی فیزیکی، طرح ساماندهی روستاها، طرح توسعه یکپارچه و غیره) و توسط دستگاههای اجرایی مختلف تهیه می‌شود، ولی بدلیل عدم وجود برنامه‌ریزی در سطح محلی، نتایج و پیشنهادات اجرایی این طرحها در برنامه‌های محلی گنجانده نمی‌شود و به همین دلیل در اجرا با شکست و ناکامی مواجه می‌شوند.

در مجموع می‌توان گفت که سطوح برنامه‌ریزی روستایی در کشور بدلیل عدم وجود برنامه‌ریزی در سطح محلی، ناقص و نارسا بوده و رابطه منطقی نیز بین سطوح مختلف برنامه‌ریزی وجود ندارد. که نتیجه آن عدم هماهنگی برنامه‌ها در سطوح مختلف و عدم توجه به نیازها، منابع، اولویتها، داده‌ها و مسائل و مشکلات منطقه‌ای و محلی در برنامه‌ریزی توسعه روستایی می‌باشد.

۲- روابط بین سطوح برنامه‌ریزی روستایی

بدلیل محدود شدن برنامه‌ریزی روستایی به سطوح ملی و منطقه‌ای و فقدان برنامه‌ریزی در سطح محلی و همچنین بدلیل حاکمیت نظام تصمیم‌گیری متمرکز در برنامه‌ریزی کشور و ضعف و نارسایی مدل پایین به بالا در تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی، روابط مناسب و منطقی بین دو سطح ملی و منطقه‌ای موجود در کشور وجود ندارد.

تهیه برنامه‌های پنج ساله پیشنهادی توسعه استان (منطقه‌ای) و ارسال آن به سازمان برنامه‌ریزی کشور و همچنین تهیه برنامه پنج ساله توسعه ملی پس از آن، ممکن است باعث خطور این موضوع به ذهن شود که نظام تصمیم‌گیری، تهیه

برنامه‌های توسعه پایین به بالا است و برنامه ملی بر مبنای برنامه‌های استانی تهیه می‌شود؛ ولی در عمل چنین نیست. برنامه ملی عملاً بدون توجه به برنامه‌های استانی تهیه شده و برنامه‌های استانی نقشی در شکل‌دهی برنامه ملی ندارند. تصمیم‌گیری در این زمینه متمرکز و از بالا می‌باشد؛ بدین ترتیب که کارشناسان ستادی وزارتخانه‌های بخش مربوطه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نقش اساسی در این زمینه داشته و برنامه ملی تقریباً بدون توجه به نیازها، امکانات، اولویتها و مسائل و مشکلات موجود در سطوح منطقه‌ای و محلی تهیه می‌گردد.

از آنجا که منابع مالی و انسانی برنامه‌های توسعه استانی از مرکز تهیه می‌گردد؛ سقف پروژه‌ها و اعتبارات برنامه‌های استانی فراتر از توان و امکانات کشور است و به همین دلیل پس از تهیه و تصویب برنامه ملی و مشخص شدن سقف پروژه‌ها و اعتبارات کشور، برنامه‌های استانی با یکدیگر هماهنگ و پس از تعدیل قابل توجه اعتبارات و پروژه‌های آن، بعنوان برنامه‌های مصوب استانی به استانها ابلاغ می‌شود.

۳- ساختار برنامه‌ریزی روستایی

ساختار داخلی برنامه‌های ملی و منطقه‌ای کشور براساس بخش‌ها و فعالیتها (برنامه‌ریزی بخشی)^(۱) صورت می‌گیرد. از برنامه چهارم عمرانی (۶۱-۱۳۴۵) به بعد، عمران روستایی نیز بعنوان یک بخش یا فصل در ساختار برنامه‌های ملی و منطقه‌ای کشور و موازی بخشهایی مانند آب، کشاورزی، انرژی، مسکن، پست و مخابرات جای گرفته است؛ در حالیکه عمران روستایی خصوصیت بین بخشی^(۲) و یا چند بخشی^(۳) دارد. حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی در ساختار برنامه‌ریزی کشور باعث شده که محتوای برنامه‌های فصل عمران روستایی جامع نباشد و همه امور روستاها را پوشش ندهد. بعنوان مثال در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۳) برنامه‌های اجرایی فصل عمران روستایی فقط شامل سه برنامه: بهسازی و نوسازی روستاها، ساماندهی روستاهای پراکنده و نیز صنایع روستایی باشد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، ص ۶۸). بسیاری از امور مربوط به روستاها در راستای حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی در سایر بخش‌ها و فصلهای برنامه پراکنده است. البته نمی‌توان انتظار داشت که محتوای فصل عمران روستایی شامل همه امور روستاها باشد، چراکه در این صورت با برنامه‌ریزی بخشی در تضاد خواهد بود. برنامه‌ریزی بخشی در کشور در قالب برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و محلی لازم و ضروری بوده، ولی برنامه‌های بخشی باید در چارچوبهای مکانی و فضایی (عمران شهری، عمران روستایی، عمران عشایری و عمران منطقه‌ای) با یکدیگر تلفیق و هماهنگ گردند. حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی در کشور باعث شده که برنامه‌های عمران روستایی که بطور مستقل و مجزا در بخشهای مختلف برنامه پراکنده‌اند، با یکدیگر هماهنگ نباشند و همین مسئله باعث ناکارآمدی و نارسائی برنامه‌های عمران روستایی در کشور می‌شود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۳۱). بعنوان مثال در نظام تهیه برنامه سوم توسعه (۸۴-۱۳۹۳) در زیر مجموعه شورای تلفیق امور بخشی، شورای مسکن، عمران شهری و روستایی قرار داشته که وظیفه تدوین نهایی برنامه‌های بخشهای مسکن، عمران شهری و عمران روستایی را به عهده داشته است. متأسفانه علیرغم اینکه در ورای شورای بخشی، شورای تلفیق امور بخشی بمنظور هماهنگی برنامه‌های بخشی وجود دارد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، الف)، ص ۱۲۱، ولی این هماهنگی عملاً محدود و منحصر به اعتبارات جاری و عمرانی است؛ در حالیکه لازم است برنامه‌های بخشی عمران

1- Sectoral Planning.

2- Inter - sectoral.

3- Multi - sectoral.

روستایی که توسط شورای بخشی تهیه می‌شوند، در سطح بالاتر در چارچوب ساختارهای مکانی همانند شورای تلفیق امور عمران روستایی با یکدیگر هماهنگ شوند.

۴- نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی

با توجه به سطوح ساختار برنامه‌ریزی و روابط بین این سطوح، تصمیم‌گیری در زمینه تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه روستایی در سطح ملی و منطقه‌ای در اختیار دولت و بصورت متمرکز است. در برنامه‌های ملی، کارشناسان ستادی وزارتخانه‌ها در بخش مربوط و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نقش اصلی را دارند. در مواردی نیز به نظرات کارشناسان توجهی نمی‌شود و مدیران سیاسی نظر نهایی ارائه می‌کنند. یعنی در مراحل اولیه تهیه برنامه، کارشناسان حضور دارند، ولی در تلفیق و جمع‌بندی نهایی آن، نظرات کارشناسی بعضاً کنار گذاشته شده و تصمیمات سیاسی اتخاذ می‌گردد.

بعنوان مثال در برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹)، نمودار سازمانی و گردش کار نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی بدین ترتیب است که بیست کمیته فرابخشی و یازده شورای بخشی، کار تهیه، برنامه پنج ساله توسعه را به تفکیک بخشها و فصلها به عهده دارند. در سطح بعدی، کمیته‌های فرابخشی در قالب هفت شورای تلفیق امور فرابخشی و شوراهای بخشی در قالب چهار شورای تلفیق امور بخشی ترکیب می‌شوند. در سطح بالاتر از این شوراهای، شورای تلفیق نهایی برنامه وجود دارد که در درون ستاد برنامه همراه با دبیرخانه و واحد ارتباطات عمومی برنامه قرار دارند. نهایتاً در سطح بالاتر از ستاد برنامه، به ترتیب شورای اقتصاد، هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی تصمیم‌گیرندگان عمده در زمینه تصویب برنامه می‌باشند.

در مورد عمران روستایی، در زیر مجموعه شورای تلفیق امور زیربنایی، برنامه سوم شورایی تحت عنوان «شورای مسکن، عمران شهری و روستایی» قرار دارد که نقش اصلی را در زمینه تهیه و تصویب مقدماتی برنامه‌های فصل عمران روستایی ایفا می‌کند. این شورا دارای یازده عضو است و ترکیب اعضای آن به شرح زیر است:

وزیر مسکن و شهرسازی، معاون وزیر جهاد سازندگی، معاون عمرانی وزارت نیرو، نماینده بخش تعاون به معرفی وزیر تعاون، معاون وزارت کار و امور اجتماعی، معاون آب و فاضلاب وزارت نیرو، مدیر عامل دفتر امور مسکن، عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بعنوان دبیر شورا، مدیر عامل بانک مسکن و نیز سه نفر صاحب‌نظر از استادان دانشگاه، تشکلهای صنفی، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، اتحادیه‌ها و صنف (با احتساب دست‌کم یک نفر از بخش خصوصی به تشخیص و انتخاب شورا). همچنین رئیس کمیسیون مسکن و شهرسازی، وزارت راه و ترابری و مجلس شورای اسلامی با دعوت رئیس شورا در جلسات شرکت خواهد کرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۳۶). به هر حال مشخص است که مردم، نمایندگان آنها و همچنین سازمانهای غیردولتی (NGOs) در تهیه و تصویب برنامه‌های عمران روستایی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی نقشی ندارند. دخالت مجلس شورای اسلامی بعنوان نمایندگان مردم در این زمینه بیشتر معطوف به کلیات برنامه، بویژه اعتبارات است و فرصتی برای اظهار نظر در مورد اهداف کیفی، سیاستها، اهداف کتی، برنامه‌ها و اقدامات اجرایی فصل عمران روستایی ندارند. در مجموع، از آنجاکه توسعه و عمران روستایی بدون مشارکت مردم در تهیه، اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه روستایی تحقق نمی‌یابد؛ دگرگونی در ساختار تصمیم‌گیری برنامه‌های توسعه روستایی با هدف افزایش مشارکت مردم و سازمانهای

غیردولتی در این عرصه ضروری می‌باشد.

۵- مدیریت برنامه‌ریزی توسعه روستایی

در عرصه توسعه و عمران روستاها و بویژه در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی، دستگاههای مختلف اجرایی با وظایف موازی و مشابه حضور دارند. امروزه بدلیل تنوع فعالیتهای توسعه روستایی، حضور دستگاههای اجرایی مختلف در راستای انجام وظایف بخش مربوطه در روستاها اجتناب‌ناپذیر است و نقش وزارت جهاد کشاورزی (وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی سابق) در این زمینه چشمگیرتر است. همانطور که قبلاً توضیح داده شد، بدلیل اینکه عمران روستایی از بعد فعالیت، یک مقوله‌ای بین بخشی و یا چند بخشی است؛ انتظار بر این نیست که همه امور اجرایی در روستاها توسط یک دستگاه اجرایی انجام شود. آنچه مهم است هماهنگی بین دستگاههای مختلف اجرایی حاضر در عرصه روستاها و یکپارچه کردن مدیریت روستایی می‌باشد؛ یعنی وجود یک تشکیلات مستقل برای مدیریت توسعه روستایی و هماهنگی دستگاههای بخشی در روستاها ضروری می‌باشد. ایجاد سازمانی تحت عنوان «سازمان عمران و توسعه روستایی» می‌تواند این نقش را در سطح ملی، استانها، شهرستانها و بخشهای کشور ایفا نماید.

جدول ۱- فهرست طرحهای موازی دستگاههای مختلف اجرایی و برنامه‌ریزی در عرصه ساماندهی نواحی روستایی

نام دستگاه اجرایی	نام طرح	زمینه فعالیت مشترک در ساماندهی نواحی روستایی
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	طرح جامع توسعه اقتصادی - اجتماعی استان	تعیین منظومه‌ها و مجموعه‌های روستایی و مراکز آنها، تنظیم سلسله مراتبی روستاها، ارائه الگوی توزیع خدمات و سایر عملکردهای اقتصادی
وزارت مسکن و شهرسازی	طرح جامع شهرستان طرح جامع شهر و حوزه نفوذ طرح اسکان ۹۰ در سطح استانها طرح کالبدی ملی و ساماندهی ۱۰۵ حوزه شهری و روستایی	تعیین منظومه‌ها و مجموعه‌های روستایی و مراکز آنها، تنظیم سلسله مراتبی روستاها، ارائه الگوی توزیع خدمات و سایر عملکردهای اقتصادی
جهاد سازندگی	طرح هادی روستاها و ساماندهی دهستان طرح امکان سنجی تجمع روستاهای پراکنده در سطح دهستان، بخش و یا شهرستان طرح ساماندهی فضاها و مراکز روستایی و سطح‌بندی روستاها در سطح استان و شهرستان	تعیین منظومه‌ها و مجموعه‌های روستایی و مراکز آنها، تنظیم سلسله مراتبی روستاها، ارائه الگوی توزیع خدمات و سایر عملکردهای اقتصادی
بنیاد مسکن	طرح هادی روستاها و ساماندهی حوزه نفوذ آنها طرح ساماندهی روستاهای پراکنده در سطح دهستان، بخش و یا شهرستان طرح سطح بندی روستاهای کشور	تعیین منظومه‌ها و مجموعه‌های روستایی و مراکز آنها، تنظیم سلسله مراتبی روستاها، ارائه الگوی توزیع خدمات و سایر عملکردهای اقتصادی

تداخل وظایف و موازی کاری دستگاههای اجرایی و عدم هماهنگی بین آنها در عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه نواحی روستایی، بیش از عرصه امور اجرایی در روستاها می‌باشد. موضوع ساماندهی نواحی روستایی مثالی جالب در این زمینه است. در این عرصه دستگاههای مختلف اداری و اجرایی کشور دارای طرح و برنامه هستند و در بسیاری موارد هر دستگاه نیز دارای چند طرح و برنامه متفاوت و ناهماهنگ با یکدیگر است و مشخص نیست که کدام طرح باید اجرا شود و چه کسی باید آنرا اجرا و مدیریت اجرایی نماید.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن در طرحهای مطالعاتی خود وارد عرصه ساماندهی نواحی روستایی شده و در این طرحها به تعیین حوزه‌های همگن عملکردی روستایی (حوزه‌ها، منظومه‌ها و مجموعه‌ها)، تعیین مراکز روستایی و سلسله مراتب آنها و همچنین به ارائه الگوی توزیع خدمات در نواحی روستایی پرداخته‌اند. فهرست طرحهایی که توسط این سه وزارتخانه و سازمان و بنیاد تهیه می‌شود و موضوع مشترک ساماندهی نواحی روستایی که در زمینه‌های یاد شده وجود دارد، در جدول شماره ۱ نشان داده شده است. همانطور که ملاحظه می‌شود، یازده طرح توسط چهار دستگاه اجرایی و برنامه‌ریزی تهیه شده و می‌شود که وارد عرصه ساماندهی نواحی روستایی نیز شده‌اند و برخی از دستگاهها در این زمینه دارای چند طرح هستند و نمی‌دانند که کدام طرح را باید اجرا کنند.

در مجموع، علیرغم اینکه حضور دستگاههای مختلف اجرایی در ارائه خدمات و اجرای پروژه‌های توسعه روستایی بعلاوه ماهیت چند بخشی روستاها اجتناب‌ناپذیر است؛ ولی مدیریت نواحی روستایی بمنظور ایجاد هماهنگی بین دستگاههای مختلف باید در اختیار یک دستگاه باشد. برنامه‌ریزی توسعه نواحی روستایی که بعنوان سطح محلی برنامه‌ریزی شناخته می‌شود، باید در کنترل همین دستگاه باشد و وزارتخانه‌ها و سازمانهای دیگر که متولی برنامه‌ریزی در سطح ملی و منطقه‌ای و یانواحی شهری هستند، نباید در طرحهای خود بصورت تفصیلی وارد عرصه‌های روستایی شوند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

علاوه بر وجود تنگناهای روش‌شناسی در برنامه‌های توسعه کشور (ایمان، ۱۳۷۷، ص ۷۰)، با تحلیل و بررسی سیر تحول نظام برنامه‌ریزی روستایی در ایران مشخص می‌شود که نارساییهایی به شرح ذیل در این نظام وجود دارد:

- ناقص بودن سطوح برنامه‌ریزی و فقدان برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح محلی در نظام برنامه‌ریزی روستایی کشور؛

- عدم وجود رابطه منطقی مناسب بین سطوح برنامه‌ریزی و حاکمیت تصمیم‌گیری بالا به پایین در برنامه‌ریزی روستایی؛

- حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی در ساختار نظام برنامه‌ریزی روستایی که باعث عدم جامعیت برنامه‌های روستایی و عدم هماهنگی برنامه‌های بخشی عمران روستایی در کشور می‌گردد؛

- عدم مشارکت مردم، نمایندگان آنها و همچنین سازمانهای غیر دولتی (NGOs) در برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه روستایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی و حاکمیت تصمیم‌گیری متمرکز دولتی در این زمینه؛

- عدم وجود مدیریت یکپارچه و واحد در برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی که نتیجه آن خلاء مدیریت در

سطح محلی و تداخل وظایف و موازی کار دستگاههای مختلف اجرایی و برنامه‌ریزی در این زمینه است؛ و - عدم استفاده کافی از توان کارشناسی موجود کشور در تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه روستایی در نظام برنامه‌ریزی کشور.

با توجه به نارسائیهای ذکر شده، پیشنهادات ذیل در جهت بهبود و اصلاح نظام برنامه‌ریزی روستایی کشور قابل ارائه است:

- تهیه و اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح محلی در نظام برنامه‌ریزی کشور، بطوریکه این برنامه‌ها مبنای تدوین برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح منطقه‌ای (استان) و برنامه‌های منطقه‌ای، مبنای تدوین برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح ملی قرار گیرند.

- تصحیح رابطه بین سطوح برنامه‌ریزی و برقراری «روند تصمیم‌گیری پایین به بالا و بالا به پایین» در نظام تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور. ضمن اینکه برنامه‌های منطقه‌ای باید بر مبنای برنامه‌های محلی و برنامه ملی بر مبنای برنامه‌های منطقه‌ای تهیه شوند، تصمیم‌گیری در هر پایه براساس نیازها، مسائل و مشکلات، منابع، اولویتها و داده‌ها ارائه شده از سطوح پایین باشد.

- تلفیق و ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های بخشی عمران روستایی در برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی با ایجاد شورای تلفیق برنامه‌های عمران روستایی در سطح بالاتر از شورای بخشی در نظام تهیه برنامه‌های توسعه

- تشویق و نهادینه کردن مشارکت مردم، نمایندگان آنها و سازمانهای غیردولتی (NGOs) در برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه روستایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی.

- ایجاد مدیریت یکپارچه و واحد در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی و تفکیک دقیق وظایف بین دستگاههای برنامه‌ریزی و اجرایی - بخشی در این زمینه با ایجاد سازمان عمران و توسعه روستایی در کشور (در سطح ملی، استانها، شهرستانها و بخشها) بعنوان متولی اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در سطح محلی. - استفاده موثر و کافی از نیروی متخصص و کارشناس موجود در کشور در زمینه تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه روستایی در سطح محلی، منطقه‌ای و ملی.

تشکر و قدردانی

این مقاله بخشی از نتایج یک طرح پژوهشی با همین عنوان است که در سال ۱۳۷۹ با مساعدت معاونت پژوهشی دانشگاه تهران در مؤسسه جغرافیا تهیه و اجرا گردیده است.



منابع و مآخذ

- ۱- ایمان، محمدتقی، ۱۳۷۸، «تنگناهای روش‌شناسی در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۴۸-۱۴۷.
- ۲- رضوانی، محمدرضا، ۱۳۷۹، طرح پژوهشی تحلیل و سیر تحول نظام برنامه‌ریزی روستایی در ایران، موسسه جغرافیا.
- ۳- سازمان برنامه و بودجه (الف)، ۱۳۷۷، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، جلد اول: نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم.
- ۴- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۷، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه (ب)، ۱۳۷۷، مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (عمران روستایی و جامعه عشایری)، معاونت امور زیربنایی، دفتر امور مسکن و عمران شهری و روستایی.
- ۶- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۷-۱۳۷۳)، جلد اول: نظام برنامه‌ریزی ترکیب گروه‌های کاری، سازمان برنامه و بودجه.
- 7- Mujery, M. (1997) Planning for Rural Development, The Rural Development International workshop. 9-13 April 1996. FAO.
- 8- Bruton, M.J and Nicholson, D.J (1985) "strategic land-use Planning and the British Development Plan system". Town planning Review. Vol 56, No1.
- 9- FAO (1985) Toward Improved Multilevel Planning for Agricultural and Rural Development in Asia and the Pacific, FAO Economic and social Development paper 52. FAO, Rome.
- 10- Uphoff, N (1993) "Grassroots organization and NGOs in Rural Development: opportunities with Diminishing states and Expanding Markets", world Development, 21 (4).
- 11- Herington, J. (1989) planning Processes an Introduction for Geographers, cambridge university press.
- 12- Bradham, P. (1993) "Analytics of the Institutions of In formal cooperation in Rural Development", world Development, 21 (4).