

با نمایندگان مردم در مجلس دهم  
۱۸. نگاهی بر وضعیت کلی بخش توسعه روستایی

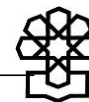
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۴۸۶۸  
خردادماه ۱۳۹۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	وضعیت کلی جمعیت روستایی کشور.....
۶.....	اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری.....
۶.....	مسائل اساسی توسعه روستایی.....
۶.....	۱. عدم تنوع بخشی به مشاغل روستایی.....
۷.....	۲. خلأ نهادی در مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور.....
۸.....	۳. عرضه مداری در طرح ها و برنامه های دستگاه های اجرایی و غلبه رویکردهای تکنوکراتیک.....
۸.....	۴. غلبه نظام برنامه ریزی روستایی متمرکز.....
۹.....	۵. چالش طرح های هادی روستایی و فقدان سند توسعه پایدار روستایی.....
۱۰.....	۶. عدم شفافیت در قوانین بودجه سنواتی.....
۱۱.....	۷. غلبه رویکرد خدماتی-کالبدی-فیزیکی بر اعتبارات توسعه روستایی.....
۱۲.....	۸. عدم مدیریت مناسب مهاجرت روستا- شهری.....
۱۲.....	۹. نظام نظارت و ارزشیابی متمرکز و ناکارآمد.....
۱۴.....	۱۰. تبدیل مداوم روستاهای مرکزی به شهرها و از بین رفتن کارکرد تولیدی و کشاورزی آنان.....
۱۴.....	۱۱. تهدید سبک معیشت عشایر.....
۱۵.....	نقش و جایگاه مجلس.....
۱۵.....	برخی رئوس مهم طرح قانونی پیشنهادی.....
۱۷.....	منابع و مأخذ.....



## با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۱۸. نگاهی بر وضعیت کلی بخش توسعه روستایی

### چکیده

نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان کانون تولید کشور محسوب شده و از نقش اساسی در تأمین استقلال ایران به‌خصوص از منظر امنیت غذایی و تحقق اقتصاد مقاومتی برخوردارند. در حال حاضر، حدود ۷۲ درصد ارزش افزوده بخش معدن در نواحی روستایی تولید می‌شود، هرچند روستاییان نفع چندانی از این درآمد نمی‌برند. روستاها و مناطق عشایری ایران دارای جاذبه‌های فرهنگی، تاریخی، طبیعی و کشاورزی مهمی هستند که در صورت برنامه‌ریزی صحیح برای توسعه گردشگری پایدار کشاورزی و روستایی، می‌توانند سبب رونق اساسی صنعت گردشگری کشور و درآمدزایی و اشتغال‌زایی برای روستاییان و عشایر شوند. از سوی دیگر جامعه عشایری کشور، جامعه‌ای مولد بوده و بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی تولیدی کشور را تولید می‌کنند. هرچند جمعیت روستایی کشور به‌دلیل برنامه‌های نامناسب و سوگیری به سمت نواحی شهری و صنایع بزرگ و نیز دامن زدن بر تبدیل روستاها به شهر، در حال کاهش بوده است، ولی مقایسه جمعیت روستایی کنونی ایران با جمعیت کل بسیاری از کشورهای دنیا، اهمیت این جمعیت را به‌خوبی برای سیاستگذاران آشکار می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که جمعیت روستایی ایران در سال ۲۰۱۴، بیشتر از جمعیت کل ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهایمانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند، قزاقستان، نروژ، نیوزلند و نیجر بوده است. به‌طور کلی، نواحی روستایی و عشایری علاوه بر کارکردهای اجتماعی، اقتصادی، محیط‌زیستی، از کارکرد امنیتی به‌ویژه از منظر استقرار بهینه جمعیت در نقاط مرزی برخوردارند. با وجود این، در حال حاضر موانعی مانند عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی، خلأ نهادی در مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور، عرضه‌مداری در طرح‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و غلبه رویکردهای تکنوکراتیک، غلبه نظام برنامه‌ریزی روستایی متمرکز، عدم اثربخشی مناسب طرح‌های هادی روستایی و فقدان سند توسعه پایدار روستایی، عدم شفافیت در قوانین بودجه سنواتی، نظام نظارت و ارزشیابی متمرکز و ناکارآمد، تبدیل مداوم روستاهای مرکزی به شهرها، فقدان تأمین اجتماعی مناسب و تهدید سبک معیشت عشایر سبب اختلال در فرآیند توسعه روستایی شده‌اند. با توجه به موانع مذکور و غلبه بخشی‌نگری در نظام مدیریت روستایی به‌نظر می‌رسد، کشور نیازمند یک قانون جامع برای توسعه روستایی به‌مانند بسیاری از کشورهای دیگر است. این گزارش پس از بررسی اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری و تشریح

چالش‌های مربوطه، برخی از رؤس اساسی اقدام مناسب توسط مجلس شورای اسلامی دهم را ارائه کرده است.

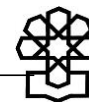
### مقدمه

توسعه روستایی به‌عنوان فرآیندی تعریف شده است که از طریق آن، فقر روستایی، به واسطه افزایش پایدار بهره‌وری و درآمد کارگران و خانوارهای روستایی کم‌درآمد کاهش می‌یابد (بانک جهانی، ۱۹۷۵). عنایتاً... (۱۹۷۹) توسعه روستایی را فرآیندی می‌داند که منجر به بهبود ظرفیت روستاییان در راستای کنترل محیط خود می‌شود و با توزیع منافع ناشی از این کنترل همراه است. در کنفرانس جهانی اصلاحات ارضی و توسعه روستایی (۱۹۷۹)، هدف اصلاحات ارضی و توسعه روستایی، گذار زندگی روستایی و بهبود فعالیت‌های آنها در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، نهادی، محیط‌زیستی و انسانی بیان شد. اهداف و راهبردهای لازم برای تحقق این گذار، باید توسط سیاست‌های دستیابی به رشد توأم با برابری و مشارکت مردم مدیریت شوند. هرچند تعاریف فوق تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند، ولی دارای دغدغه‌های مشترک هستند (نارایاناسامی، ۱۹۸۱):

۱. توسعه روستایی فرآیند تغییر است که هدف آن کاهش فقر است.
۲. بر خوداتکایی تأکید می‌کند و مشارکت گسترده‌تر مردم را ارتقا می‌دهد.
۳. تمرکز عمده آن بر رشد اقتصادی فراگیر<sup>۱</sup> و توزیع درآمد است، به نحوی که منجر به شکل‌گیری جامعه عادلانه‌تری شود.

۴. کم‌درآمدترین گروه‌ها باید گروه‌های هدف اصلی مداخلات باشند.

از دیدگاه اسلامی و همه‌جانبه‌تر می‌توان اظهار داشت که توسعه روستایی، فرآیند مشارکتی، جریان پویا و متکی بر اصول، عقاید و اخلاق مترقی اسلامی است که با تمرکز بر افراد و مکان به جای بخش اقتصادی، توان و قابلیت ساکنان روستایی و عشایر را برای کنترل بر فعالیت‌ها و دارایی‌ها و افزایش بازدهی آنها و برای تعیین اولویت‌های خود به منظور ساختن آینده متناسب با حفظ حقوق نسل‌های آتی شکوفا می‌سازد، به‌گونه‌ای که استانداردهای زندگی در سکونتگاه‌های روستایی و عشایری در ابعاد مادی و معنوی (به‌خصوص برای گروه‌های عقب‌نگه‌داشته شده) با توجه خاص به ویژگی‌های محلی ارتقا یابد، عدم تعادل‌های سرزمینی رفع و حیات طیبه محقق شود. روستاها و مناطق عشایری دارای هویت، مؤلفه‌ها و ویژگی‌های خاص خود هستند که اثربخشی طرح‌ها و برنامه‌ها، در گرو توجه به آنهاست. گزارش حاضر در ابتدا وضعیت کنونی و چشم‌انداز جمعیت روستایی کشور را تبیین می‌کند. سپس به بررسی



اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری و تشریح چالش‌های مربوطه پرداخته و درنهایت، برخی از رئوس اساسی اقدام مناسب توسط مجلس شورای اسلامی دهم را در راستای سازماندهی به روستاها و نواحی عشایری کشور ارائه کرده است.

### وضعیت کلی جمعیت روستایی کشور

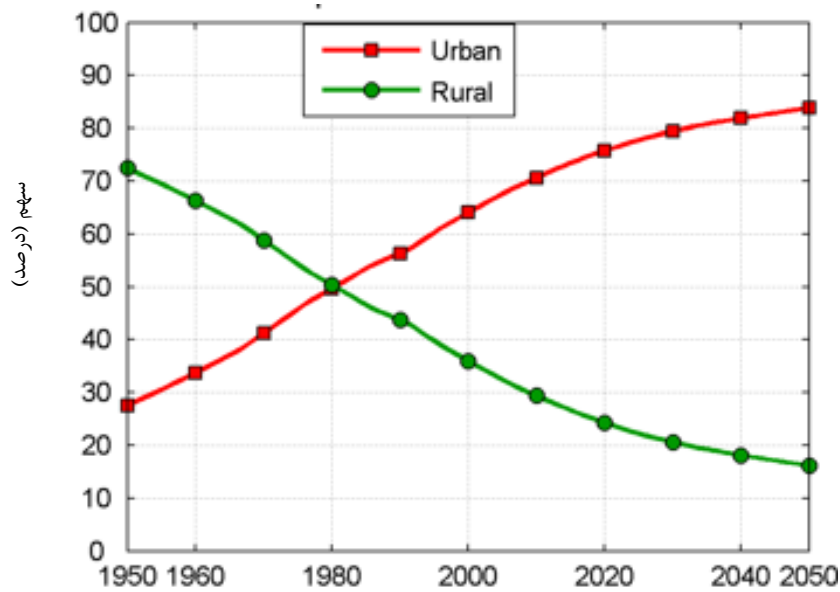
بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی دوره ۱۳۸۵-۱۲۸۰، از ۷۹ به ۳۲ درصد رسیده است. این در حالی است که در مدت زمان قریب به یک قرن اخیر، تعداد شهرها، رشد ۹۱۶ درصدی را تجربه نموده و از ۱۰۰ مرکز به ۱۰۱۶ مرکز افزایش یافته است. جمعیت روستایی ایران طبق آمار سرشماری سال ۱۳۹۰ کشور، بالغ بر ۲۱/۴ میلیون نفر (۲۱,۴۴۶,۷۸۳ نفر) بوده است. جمعیت کل ایران براساس برآورد سازمان ملل در سال ۲۰۱۴، حدود ۷۸,۴۷۰,۰۰۰ نفر بوده است که ۲۷/۱ درصد (معادل ۲۱,۳۰۱,۰۰۰ نفر) آن در روستاها سکونت داشته‌اند (سازمان ملل، ۲۰۱۵).

به‌طور کلی، بررسی تحولات جمعیت روستایی کشور نشان می‌دهد که اوج جمعیت روستایی ایران مربوط به سال ۱۹۹۰ میلادی (۱۳۷۰ شمسی) برابر با ۲۴,۶۱۳,۰۰۰ نفر بوده و پس از آن روند کاهش مطلق خود را آغاز کرده است، به‌نحوی که در سال ۲۰۱۵ میلادی به ۲۱,۱۶۱,۰۰۰ نفر رسیده و طبق برآوردها در سال ۲۰۵۰ به ۱۶,۲۴۱,۰۰۰ نفر خواهد رسید. سازمان ملل پیش‌بینی کرده است که ۵,۰۶۰,۰۰۰ نفر از جمعیت روستایی ایران در دوره ۲۰۱۴-۲۰۵۰ کاهش خواهد یافت. به بیان دیگر جمعیت روستایی کشور در دوره مذکور کاهش ۲۳/۸ درصدی خواهد داشت. میزان کاهش جمعیت روستایی کشورهای انگلیس، فرانسه، آمریکا، در همان دوره نیز به‌ترتیب ۲۵/۹، ۲۵ و ۱۵/۶ درصد خواهد بود (سازمان ملل، ۲۰۱۵). برآورد بین‌المللی دیگر نیز پیش‌بینی سازمان ملل درخصوص تداوم روند کاهشی نسبی و مطلق جمعیت روستایی ایران را تأیید می‌کند. طبق برآورد مذکور، در سال ۲۰۲۵ میلادی، فقط ۲۲/۲ درصد جمعیت کشور معادل ۱۹,۵۹۱,۵۳۳ نفر ساکن روستا خواهند بود.<sup>۱</sup>

علاوه بر این، بررسی‌ها حاکی از آن است که به‌موازات روند کاهشی جمعیت روستایی، سهم نواحی شهری از جمعیت کشور افزایش می‌یابد، به‌گونه‌ای که سهم جمعیت شهری ایران از ۲۷/۵ درصد در سال ۱۹۵۰ میلادی، به ۷۳/۴ درصد در سال ۲۰۱۵ میلادی و ۸۴ درصد (۸۴,۳۵۸,۰۰۰ نفر) در سال ۲۰۵۰ میلادی خواهد رسید (سازمان ملل، ۲۰۱۵). شکل ۱ روند کاهش سهم جمعیت روستایی از جمعیت کشور را در مقایسه با رشد سهم جمعیت شهری کشور در دوره ۱۹۵۰-۲۰۵۰ نشان می‌دهد.

1. [http://www.geohive.com/earth/pop\\_urban.aspx](http://www.geohive.com/earth/pop_urban.aspx)

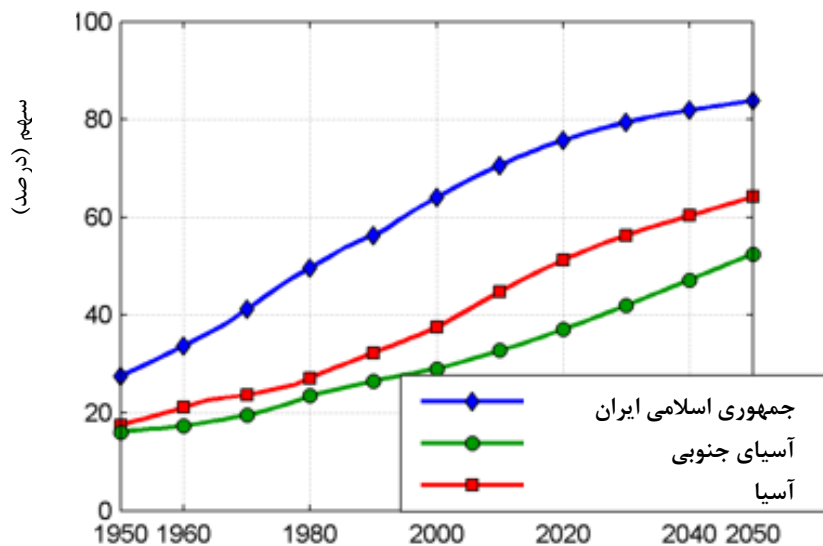
شکل ۱. سهم جمعیت روستایی در مقایسه با سهم جمعیت شهری کشور در دوره ۱۹۵۰-۲۰۵۰ (درصد)



مأخذ: برآورد سازمان ملل، ۲۰۱۵.

علاوه بر این، بررسی‌ها حاکی از آن است که سهم جمعیت شهرنشین از کل جمعیت ایران، در دوره ۱۹۵۰-۲۰۵۰ همواره به میزان چشمگیری بیشتر از میزان این شاخص در منطقه آسیای جنوبی و کل قاره آسیا بوده است (شکل ۲).

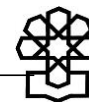
شکل ۲. سهم جمعیت شهری ایران در مقایسه با متوسط منطقه و قاره آسیا (درصد)



مأخذ: همان<sup>۱</sup>.

1. <http://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/>

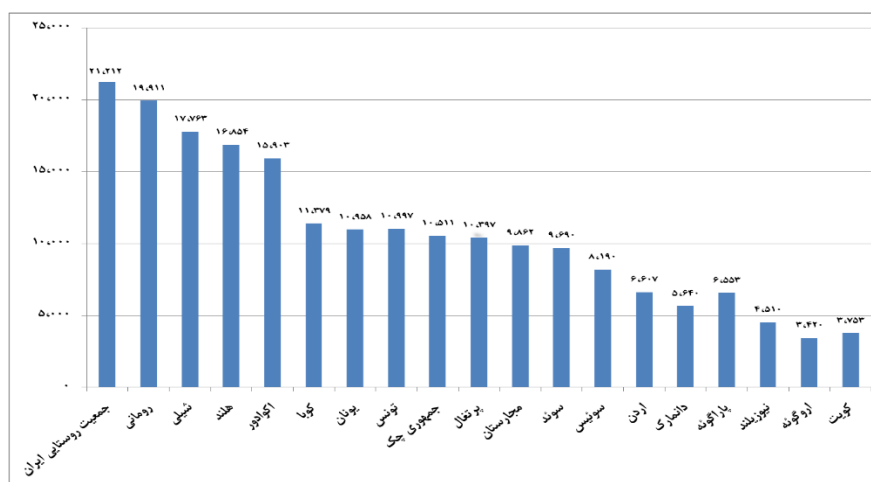
2. Ibid.



روند فزاینده شهرنشینی برای کشورهای در حال توسعه و غیرصنعتی به خصوص ایران بسیار هشداردهنده است، زیرا اولاً تاکنون برنامه منسجمی برای مدیریت سوددهی بیشتر اراضی آزادشده ناشی از مهاجرت روستا - شهری وجود نداشته و در موارد بسیاری، اراضی مربوطه تغییر کاربری داده یا رها می‌شوند. ثانیاً کشوری مانند ایران فاقد زیرساخت‌های شهری توسعه‌یافته به مانند کشورهای صنعتی است و تمرکز جمعیت کشور در شهرهای بزرگ، سبب افزایش هزینه‌های اجتماعی، حاشیه‌نشینی، جرم و جنایت و آلودگی‌های محیط‌زیستی خواهد شد. لازم به ذکر است که در حال حاضر بسیاری از کشورها و مجامع بین‌المللی در پی ایجاد توازن بین جمعیت شهری-روستایی هستند.

البته هر چند جمعیت روستایی کشور به دلیل برنامه‌های نامناسب و سوگیری به سمت نواحی شهری و صنایع بزرگ و نیز دامن زدن بر تبدیل روستاها به شهر، در حال کاهش بوده است، ولی مقایسه جمعیت روستایی کنونی ایران با جمعیت کل بسیاری از کشورهای دنیا، اهمیت این جمعیت را به خوبی برای سیاستگذاران آشکار می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که جمعیت روستایی ایران در سال ۲۰۱۴، بیشتر از جمعیت کل هر یک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهایی مانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند، قزاقستان، نروژ، نیوزلند و نیجر بوده است (شکل ۳). همچنین جالب توجه است که جمعیت روستایی ایران تنها حدود ۲ میلیون نفر کمتر از کل جمعیت کشور استرالیا است. بنابراین مدیریت و بهبود کیفیت زندگی این تعداد قابل توجه از شهروندان، نیازمند توسعه نهادی و برنامه‌ریزی جدی و هدفمند و تدوین راهبردهای مناسب و هماهنگ‌کننده در راستای استقرار متوازن جمعیت کشور در پهنه سرزمین است.

شکل ۳. مقایسه جمعیت روستایی ایران با جمعیت کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۴



مأخذ: محاسبات گزارش براساس داده‌های بانک جهانی.<sup>۱</sup>  
توضیح: آمار جمعیت براساس هزار نفر است.

1. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> and <http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL>.

### اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری

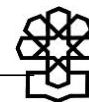
نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان کانون تولید کشور محسوب شده و از نقش اساسی در تأمین استقلال ایران به‌خصوص از منظر امنیت غذایی برخوردارند. تقریباً همه عرصه‌های منابع طبیعی در روستاها واقع هستند و سیاست‌های مربوط به این نواحی نقش مهمی در حفظ یا نابودی این عرصه‌های حیاتی می‌تواند داشته باشد. در حال حاضر، حدود ۷۰ درصد ارزش افزوده بخش معدن در نواحی روستایی تولید می‌شود، هرچند روستاییان نفع چندانی از این درآمد نمی‌برند. روستاها و مناطق عشایری ایران دارای جاذبه‌های فرهنگی، تاریخی، طبیعی و کشاورزی مهمی هستند که در صورت برنامه‌ریزی صحیح برای توسعه گردشگری پایدار کشاورزی و روستایی، می‌توانند سبب رونق اساسی صنعت گردشگری کشور و درآمدزایی و اشتغال‌زایی برای روستاییان و عشایر شوند. ازسوی دیگر جامعه عشایری کشور، جامعه‌ای مولد بوده و بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع‌دستی تولیدی کشور را تولید می‌کنند. عشایر حدود ۳۸ درصد مراتع خوب کشور را در اختیار دارند و اغلب تولیدات کشاورزی عشایر، سالم و ارگانیک هستند. عشایر کشور در عرصه‌ای حدود ۵۹ درصد مساحت کشور پراکنده هستند و نقش مهمی را در تأمین امنیت کشور به‌خصوص در مناطق مرزی و دورافتاده ایفا می‌کنند. به‌طور کلی، نواحی روستایی و عشایری علاوه بر کارکردهای اجتماعی، اقتصادی، محیط‌زیستی، از کارکرد امنیتی به‌ویژه از منظر استقرار بهینه جمعیت در نقاط مرزی برخوردارند. این نواحی در نظام جمهوری اسلامی و از نگاه امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری، به‌خصوص در اقتصاد مقاومتی و الگوی پیشرفت و عدالت جایگاه اساسی دارند. نواحی روستایی و عشایری، به معنای واقعی کلمه می‌توانند از طریق توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط رقابت‌پذیر، الگوی واقعی رشد درون‌زا و برون‌گرا را در کشور ارائه دهند. علاوه بر این، تمرکززدایی، توقف روند انفجار جمعیتی کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ و مقابله با رشد بی‌محابای شهرها و توقف روند سریع تغییر کاربری اراضی کشاورزی در گرو توجه همه‌جانبه به موضوع توسعه روستایی است.

### مسائل اساسی توسعه روستایی

#### ۱. عدم تنوع بخشی به مشاغل روستایی

به دلیل فقدان تنوع بخشی به مشاغل روستایی و عدم ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار - مبتنی بر نگاه جامع به بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی - نیروی کار مازاد روستایی کماکان فرصت‌های شغلی خود را در نواحی شهری جستجو کرده و دست به مهاجرت می‌زند.





## ۲. خلأ نهادی در مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور

پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی و پراکنده‌سازی امور روستایی در بین دستگاه‌های مختلف، دستگاه‌های اجرایی به دلیل عدم آشنایی لازم با اصول و مبانی توسعه روستایی، با همان نسخه‌ها و رویکردهای شهری به تدبیر امور روستایی پرداخته‌اند. شهرها در مقایسه با روستاها از اولویت به مراتب بیشتری برای دستگاه‌های اجرایی تخصصی برخوردارند و میخائیل لیپتون نیز این موضوع را در نظریه تبعیض شهری خود تصریح کرده است.

این در حالی است که ماهیت اقتصاد روستا و بافت فرهنگی-اجتماعی آن، بسیار متفاوت از شهرهاست. بنابراین نمی‌توان از همان رویکردها، سیاست‌ها و ضوابطی که مثلاً برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانجات شهری استفاده می‌شود، برای تأمین اجتماعی کشاورزان و روستاییانی استفاده کرد که فاقد کارفرما هستند. نمی‌توان از مهندسان محترمی که واحد درسی چندانی (اگر نگوئیم هیچ واحدی) در خصوص توسعه روستایی، جامعه‌شناسی روستایی و... نگذارنیده‌اند و دارای تخصص‌های شهری هستند (مانند شهرسازی و...)، برای تهیه طرح‌های هادی روستایی استفاده نمود؛ نتیجه این امر، شهرسازی کالبد روستا با همان قد و قواره‌های شهر و بی‌توجهی به اقتصاد روستاها است. نمی‌توان به مانند شهرداری کلان‌شهرها، منابع درآمدی دهیاری‌ها را به عوارض ناشی از ساخت‌وساز و تراکم‌فروشی گره زد؛ زیرا اولاً مگر قرار است در طول یک سال چقدر ساخت‌وساز در روستا انجام شود! و ثانیاً این امر سبب تشدید تخریب منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و بدقوارگی و به هم‌ریختگی بافت اصیل روستا می‌شود. این در حالی است که نگرش مبتنی بر ماهیت و کارکرد تولیدی روستا، ایجاب می‌کند برای مثال، دهیاری از طریق مشارکت در راه‌اندازی یک بنگاه اقتصادی روستایی و تأمین بخشی از سهام آن، هم درآمد پایدار برای خود ایجاد کند، هم سبب جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی شود و در عین حال، در راستای اقتصاد مقاومتی، از منابع خود برای تقویت کارکرد تولیدی روستا استفاده نماید و در اشتغال‌زایی برای مردم، مشارکت مؤثری انجام دهد.

یافته‌های تحقیق انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هم نشان داد که «عدم تناسب روش‌های مدیریت امور روستایی با روستاها، عدم اشراف و شناخت مسئولان و کارشناسان دستگاه‌ها نسبت به روستاها و اداره روستاها با رویکردهای شهری توسط دستگاه‌های اجرایی» از موانع مهم توسعه روستایی کشور به شمار می‌رود.

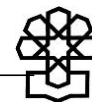
البته در دهه اخیر تلاش‌های زیادی برای حل مشکل فقدان متولی از طریق قانونگذاری، از جمله در ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم توسعه، قانون الزام دولت به توسعه متوازن روستایی و ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم شده است. ولی تاکنون این تلاش‌ها نتیجه مناسبی در بر نداشته است که از مهمترین دلایل، بسنده کردن قوانین به کلی‌گویی و عدم تشریح سازوکارها و ابزارها و وظایف و نحوه هماهنگی بین متولی اصلی و سایر دستگاه‌ها و نیز نحوه ارتقای جایگاه روستاها و مناطق عشایری در هیئت وزیران است.

۳. **عرضه‌مداری در طرح‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و غلبه رویکردهای تکنوکراتیک**

عرضه‌مداری در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های روستایی و عشایری کشور و محوریت حفظ موجودیت سازمان‌های اجرایی دیوان‌سالار به‌جای محوریت حفظ و تأمین مصالح اولویت‌دار روستاها و نیازهای واقعی آنان، ناکارآمدی‌ها را دوچندان کرده است. به‌بیان‌دیگر، هر دستگاه اجرایی مرتبط با توسعه روستایی که از قدرت لابی بیشتر در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مجلس شورای اسلامی برخوردار باشد، اعتبار بیشتری، فارغ از میزان اولویت موضوع فعالیت خود در توسعه روستایی کشور، اخذ می‌کند. درحالی‌که چه‌بسا پروژه و طرح مذکور، در اولویت‌های اصلی روستا یا روستاهای مد نظر نباشد. بررسی اجزای اعتبارات توسعه روستایی در بودجه‌های سنواتی کشور توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، نشان می‌دهد سهم عمده این اعتبارات (بالای ۷۰ درصد)، به امور کالبدی-فیزیکی-خدماتی اختصاص می‌یابد و اشتغال و اقتصاد روستا سهم بسیار ناچیزی دارد؛ مضاف بر اینکه سهم روستاها و مناطق عشایری از بودجه دولت در ۷ سال اخیر، بسیار اندک (۳-۴ درصد) بوده است. این نحوه اخذ اعتبارات و بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی، مغایر با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، انضباط مالی و اولویت‌بندی است، زیرا در شرایطی که بودجه کشور محدود است و اگر مثلاً کشور دو هزار تومان برای یک روستا می‌خواهد اختصاص دهد، آیا صرف این میزان برای جدول‌کشی خیابان‌های روستا، مبلمان روستا و ساخت پارک و فضای سبز در آن اولویت دارد یا توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط؟؟ از سوی دیگر، یکی از الزامات مدیریت جهادی در تدبیر طرح‌ها و برنامه‌های روستایی، ایمان داشتن به جلب مشارکت مردم محلی در همه مراحل برنامه‌ریزی (از نیازسنجی و اولویت‌بندی نیازها تا تدوین برنامه و اجرا و ارزیابی آن) و داشتن مهارت‌های کافی در جلب مؤثر این مشارکت است. برخلاف این موضوع و برخلاف جهت‌گیری مشارکتی وزارت جهاد سازندگی سابق، بنا به اذعان صاحب‌نظران کشور، در حال حاضر، **رویکردهای تکنوکراتیک و دولت-رعیتی** در دستگاه‌های اجرایی در زمینه طراحی و اجرای طرح‌های روستایی حاکم است و این امر، **روستاییان را اغلب به عناصر منفعل که منتظر حمایت‌ها و کمک‌های دولت هستند، تبدیل نموده** و اثربخشی طرح‌های مذکور را به شدت کاهش داده است. این رویکرد با روح اقتصاد مقاومتی، قطعاً مغایر است. همچنین رویکردهای تکنوکراتیک دستگاه‌های اجرایی، سبب عدم تناسب روش‌های تدبیر امور روستایی با روستاها، عدم اشراف و شناخت مسئولان و کارشناسان دستگاه‌ها نسبت به روستاها و اداره روستاها با رویکردهای شهری شده است.

#### ۴. **غلبه نظام برنامه‌ریزی روستایی متمرکز**

نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی حالت از بالا به پایین و متمرکز دارد که احکام و نسخه‌های واحدی را برای شرایط متنوع اقلیمی، جمعیتی و ... صادر می‌کند که در خیلی از موارد با پتانسیل‌های محلی و سرزمینی متناسب نبوده و منجر به عدم استفاده بهینه از منابع و حتی تخریب آنها می‌شوند. در این



روند، مردم مشارکت مؤثری در زمینه تهیه، تدوین و اجرای برنامه پروژه‌های توسعه روستایی ندارند و فرض بر آن است که هر آنچه مصلحان روستایی توصیه کنند، کاربردی و مؤثر خواهد بود.

یکی از عوامل بازدارنده اساسی توسعه اقتصادی روستایی و عشایری فقدان نظام برنامه‌ریزی محلی است. مهمترین شرط بهبود خوداتکایی و توانمندی جوامع روستایی و عشایری، افزایش قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها، دانش، نگرش و مهارت‌های برنامه‌ریزی محلی در آنها و تفویض اختیارات لازم در زمینه تدوین طرح‌ها و برنامه‌ها و اجرا و ارزشیابی آنها با رعایت الزامات مربوطه است. باید به دنبال رهیافت‌هایی بود که روستاییان و عشایر را از عناصر منفعلی که منتظر حمایت‌ها و طرح‌های متمرکز و عرضه‌محور دولت هستند، خارج کرده و آنها را در شکوفایی سکونتگاه خود فعال نماید. همه برنامه‌هایی مانند توسعه گردشگری روستایی، توسعه کشاورزی صنعتی، صنایع دستی و غیره، تنها در صورتی سبب توانمندسازی روستاییان و عشایر خواهد شد که براساس اولویت‌ها، قابلیت‌ها و نیازهای واقعی روستاییان و عشایر و مناطق مربوطه و با رویکرد منطقه‌گرایی به جای بخشی‌نگری برنامه‌ریزی شوند. نظام برنامه‌ریزی محلی به‌عنوان ریل و زیربنای توسعه مناسب اهداف مذکور به شمار می‌رود، در غیر این صورت روند تحقق آنها با همین نظام برنامه‌ریزی بخشی و متمرکز موجود، بسیار کند خواهد بود و بنگاه‌ها در مناطق روستایی و عشایری مختلف کشور با الگوبرداری از هم و بدون خلاقیت ناشی از توجه به تفاوت‌ها و قابلیت‌های متنوع توسعه خواهند یافت و اثربخشی و پایداری آنها به‌شدت محل سؤال خواهد بود. علاوه بر این پیوندهای پسینی و پیشینی آنها با سایر فعالیت‌های اقتصادی در روستا یا دهستان مربوطه برقرار نخواهد شد، زیرا هر دستگاه به‌صورت متمرکز و از بالا به پایین و بدون هماهنگی با سایر دستگاه‌ها اقدام به برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های خود می‌کند.

##### ۵. چالش طرح‌های هادی روستایی و فقدان سند توسعه پایدار روستایی

در حال حاضر، کشور فاقد سندی است که به‌خوبی و به‌طور جامع ابعاد مختلف توسعه و به‌ویژه ابعاد اقتصادی توسعه روستایی را در نظر گرفته و سیاست‌ها و تکالیف دستگاه‌ها را معین نموده باشد. همچنین در سطح محلی، تنها طرحی که برای عمران روستاها تهیه می‌شود، طرح هادی روستایی است که رویکرد غالب آن کالبدی - فیزیکی بوده و ناتوان از ارائه نقشه راه و برنامه عملیاتی مناسب برای توسعه همه‌جانبه روستاها می‌باشد. هرچند بررسی‌ها حاکی از ضعف در تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی است. براساس ماده (۱۱) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، بنیاد مسکن موظف بود تا پایان برنامه پنجم، برای تمامی روستاهای بالای ۲۰ خانوار طرح هادی تهیه کند و عملیات اجرایی آنها را انجام دهد. در حالی که طبق آمار سال ۱۳۹۲، میزان برخورداری روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور درخصوص تهیه طرح‌های هادی روستایی در کل کشور به‌طور متوسط ۷۴/۹ درصد بوده است. البته آمار اجرای طرح‌های هادی روستایی نشان‌دهنده عملکرد پایین‌تری است. به‌طوری که تا سال ۱۳۹۲ تنها ۳۳/۸

درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور از اجرای طرح هادی بهره‌مند گردیده بودند. این در حالی است که برای ۷۴/۹ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور، طرح هادی تهیه شده بود. به بیان دیگر تا سال ۱۳۹۲، ۴۵ درصد از طرح‌های هادی تهیه شده به مرحله اجرا درآمده‌اند.

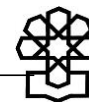
البته ضرورت هزینه‌کرد برای طرح‌هایی که اغلب به مسائل با اولویت کمتر در مقایسه با طرح‌های اقتصادی می‌پردازند، مانند اصلاح پیاده‌روها، احداث فضای سبز، خود جای بسی تأمل دارد. لازم به ذکر است که اجرای طرح هادی روستایی، شامل ۱۰ پروژه عمرانی - کالبدی احداث و اصلاح شبکه معابر؛ احداث و اصلاح میداين؛ احداث و اصلاح پیاده‌روها؛ احداث فضای سبز؛ احداث، اصلاح و پوشش انهار و کانال‌های آب داخل روستا؛ دیواره‌سازی شامل ساخت دیوار ساحلی، حائل و غیره؛ احداث و تکمیل سیل‌بند و سیل‌برگردان؛ آماده‌سازی اراضی پیش‌بینی شده جهت گسترش آبی روستا؛ احداث پل‌های مورد نیاز داخل روستا؛ احداث و تکمیل شبکه دفع فاضلاب است. هر چند شواهد میدانی حاکی از آن است که در بیشتر موارد، از بخش‌های مختلف طرح هادی روستایی، اغلب تنها احداث، بهسازی و توسعه شبکه معابر اتفاق می‌افتد.

کم‌توجهی به تفاوت‌های مکانی-فضایی و تنوع بارز محیطی-اکولوژیک یکی دیگر از مشکلات طرح‌های هادی روستایی است. به بیان دیگر، برای کل روستاهای کشور شرح خدمات یکسان ارائه می‌شود که این موضوع منجر به یکسان‌سازی فضاهای متنوع روستایی می‌گردد. در نتیجه، تفاوت‌های منطقه‌ای - محلی که خود می‌تواند در ارائه تصاویر متفاوت و جذب گردشگران مختلف با علایق متفاوت مؤثر باشد، شکوفا نشده و از بین می‌روند. ازسوی دیگر اصول معماری روستایی اسلامی تدوین و مشخص نشده و لذا در خیلی از موارد روستاها، در نتیجه طرح‌های عمرانی به‌ویژه طرح هادی، ماهیت روستایی بودن خود را از دست می‌دهند. در موارد زیادی، ساخت‌وسازهای روستایی در اقصی نقاط کشور، هویت روستایی بودن آنها را سلب کرده است. ازسوی دیگر در حال حاضر، مشارکت ناکافی مردم محلی در تهیه و اجرای طرح‌ها و تعیین کاربری‌ها بعضاً منجر به کشمکش‌های اجتماعی و غیره شده است.

نهایت اینکه، باید اظهار داشت که روستاهای کشور به‌ویژه در فضای اقتصاد مقاومتی، به‌جای طرح هادی روستایی و طرح‌های فیزیکی-کالبدی، نیازمند طرح‌هایی هستند که بتوانند قابلیت‌های اقتصادی روستاها را شناسایی کرده و طرح مشخص برای شکوفایی آنها ارائه دهند.

## ۶. عدم شفافیت در قوانین بودجه سنواتی

ساختار شفاف و مشخص بودجه‌های سنواتی، شرط اساسی ارزشیابی و پایش اثربخشی اعتبارات عمرانی در حوزه‌های مختلف است. این در حالی است که برخلاف روندهای پیشین، چند سالی است که اغلب برنامه‌های توسعه و عمران روستایی، در قالب یک فصل کلی با عنوان «فصل مسکن و عمران شهری،



روستایی و عشایری» آورده می‌شوند. این امر دو مشکل جدی را به همراه داشته است. اولاً امکان ارزیابی اثربخشی اعتبارات روستایی را از بین می‌برد. زیرا مشخص نیست دقیقاً چه میزان اعتبارات این فصل، مختص نواحی روستایی است. لذا چنانچه محقق در آینده، قصد بررسی روند اعتبارات عمران و توسعه روستایی و ارزشیابی اثربخشی آنها را داشته باشد، عملاً چنین امکانی را نخواهد داشت.

از سوی دیگر، چنین رویه‌ای سبب نوعی تبعیض به نفع نواحی شهری شده و فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای سوگیری کاملاً شهری است. برای نمونه طرح‌های برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی، صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلان‌شهرها است. همچنین در برنامه‌های «آب شهری و روستایی»، «حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «خدمات شهری و روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌ها» فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری، هیچ طرح ملی و استانی در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود. از سوی دیگر، بررسی بودجه‌های سنواتی کشور در ۸ سال اخیر نیز حاکی از آن است که سهم مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمران و توسعه روستایی و عشایری از کل بودجه دولت، هرگز از ۴ درصد فراتر نرفته است.

#### ۷. غلبه رویکرد خدماتی-کالبدی-فیزیکی بر اعتبارات توسعه روستایی

بررسی بودجه‌های سنواتی سال‌های اخیر حاکی از غلبه رویکرد خدماتی-کالبدی-فیزیکی بر اعتبارات توسعه روستایی (بدون احتساب بودجه فصل کشاورزی و منابع طبیعی) بوده است. در حالی که اقدامات عمرانی تنها یک بخش مهم از توسعه روستایی بوده و در کنار آن مقوله‌های مهمی مانند اشتغال‌زایی، نهادسازی، ایجاد زمینه‌های اشتغال متنوع، تقویت سرمایه اجتماعی درون‌گروهی و برون‌گروهی، ایجاد نظام‌های پایش و ارزشیابی غیرمتمرکز با هدف شکل‌دهی نظام اطلاعات مدیریتی پایین به بالا، ایجاد مراکز رشد و کارآفرینی، تسهیل ورود روستاییان به بازارهای منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی و ... از اهمیت اساسی‌تری برخوردار هستند. بنابراین نحوه تخصیص منابع برای توسعه روستایی کشور از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور و توسعه منابع انسانی روستایی دچار کاستی است.

در شرایط بین‌المللی موجود، نحوه استفاده از منابع باید به نحوی باشد که حداکثر بازدهی و دستاوردها در زمینه رشد و عدالت را به ارمغان آورد. در این فضا، اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌ها از ضرورت حیاتی برخوردار می‌شود. در شرایطی که روستاها از یک بودجه محدودی برخوردار هستند، تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی از اولویت چندم برخوردار خواهد بود. احداث خیابان، جدول، پارک و از این قبیل که در برخی از موارد منجر به از بین رفتن بافت و هویت روستایی و گردشگری روستاها می‌شود، در نواحی روستایی واقعاً از چه ضرورتی برخوردار است و تا چه میزان می‌تواند منجر به بهبود تورم، درآمد روستاییان، کاهش فقر و بهبود کیفیت معیشت روستائینان و عشایر شود؟ این پروژه‌های عمرانی تا چه حدی می‌توانند در ایجاد سریع ظرفیت‌های اشتغال و شکوفایی اقتصادی روستاها مؤثر باشند؟

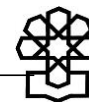
### ۸. عدم مدیریت مناسب مهاجرت روستا - شهری

مهاجرت بی‌رویه و برنامه‌ریزی نشده نیروی فعال اقتصادی به شهرها، روستاها را از نظر منابع انسانی توانمند، در معرض تهدید قرار داده است. به اعتقاد صاحب‌نظران، مهاجرت امر طبیعی انسان بوده و نمی‌توان افراد را محدود کرد. بانک جهانی (۲۰۰۷) هم در گزارشی که در خصوص نقش کشاورزی برای توسعه تهیه کرده است، از مهاجرت به‌عنوان راهبردی برای فقرزدایی و توسعه روستایی یاد کرده است. البته ناگفته پیداست که این موضوع به مفهوم عدم نگرانی از مهاجرت بی‌رویه و عدم برنامه‌ریزی برای کنترل و هدایت آن نیست و باید با تدوین سیاست‌های مناسب روند مهاجرت فعلی را کاهش داد. ولی در کنار آن می‌توان از مهاجرت به منزله یک فرصت نیز استفاده کرد. برنامه‌ریزی مهاجرت روستا - شهری باید حداقل دو مؤلفه اساسی داشته باشد تا بتواند در مسیر تحقق همزمان پیشرفت و عدالت نقش ایفا کند. یکی از این مؤلفه‌ها، برنامه‌ریزی برای بهره‌برداری بهره‌ورتر، از اراضی رها شده ناشی از خروج نیروی مازاد است. این در حالی است که وزارت جهاد کشاورزی در حال حاضر هیچ گونه برنامه راهبردی برای اراضی مذکور ندارد. مؤلفه دوم نیز حرفه‌آموزی روستاییان مهاجر و تجهیز آنان به مهارت‌هایی است که بتوانند با استفاده از آن، در مشاغل مناسب مشغول شوند. باید در قالب آموزش‌های پودمانی و... روستاییانی را که موقتاً برای کار به شهر مهاجرت می‌کنند، حرفه‌آموزی کرده و فعالیت اقتصادی آنها در شهر را هدایت کرد. واحد آموزش فنی و حرفه‌ای وزارت کار و سازمان تات وزارت جهاد کشاورزی باید مشترکاً در این زمینه طرحی را اجرا کنند تا به جوانان روستایی که می‌خواهند به شهرها سرریز شوند، مهارت کار لازم آموخته شود.

### ۹. نظام نظارت و ارزشیابی متمرکز و ناکارآمد

شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر کشور فاقد نظامی پویا برای بررسی و رصد آثار پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای و به‌طور کلی قوانین و اعمال اصلاحات مورد نیاز است. نظام و سازوکاری وجود ندارد که در صورت بروز انحراف از مسیر اهداف پروژه‌ها و یا ناکارایی قوانین، با شناسایی به‌موقع آثار منفی فعالیت‌های توسعه‌ای و عوامل مربوطه، از همان ابتدا موارد نگران‌کننده را تشخیص داده و علائم هشداردهنده و بازخورهای مؤثر را ارائه داده و مانع از رسیدن به نقطه بحرانی و اتلاف فراوان منابع شود. برای مثال چنانچه از ابتدا نظام نظارت و ارزشیابی محلی طرح اعطای وام‌های زودبازده کشاورزی کشور با استفاده از پتانسیل‌های موجود استقرار می‌یافت، در همان مراحل ابتدایی عوامل و دلایل خروج بخش عمده‌ای از وام‌ها از مسیر تولید و عدم اثربخشی آنها در بهبود بهره‌وری بنگاه‌های تولیدی شناسایی شده و اقدامات اصلاحی شکل می‌گرفت.

نظام اجرایی در رهیافت‌های مرسوم و متمرکز پایش و ارزشیابی، رأساً اقدام به جمع‌آوری داده‌های



شاخص‌های مشخص، از سطوح مختلف (چه به صورت مستقیم و چه از طریق سلسله مراتب اداری) کرده و پس از پردازش اولیه، نتایج مربوطه را ارائه می‌کند. چنین رهیافتی چون آثار ملموس و سریعی برای مردم و اصلاح رویکردها و فرآیندهای دستگاه‌های اجرایی و پروژه‌ها نداشته و آحاد جامعه نیز به‌طور عینی و با تمام وجود، در جریان اهداف جمع‌آوری اطلاعات قرار ندارند، نمی‌تواند اعتماد مردم را به خوبی جلب کرده و افراد جامعه نسبت به آن، به‌عنوان ابزاری می‌نگرند که در پی یافتن ایرادها و تخلفات احتمالی آنان است و در نتیجه از ارائه اطلاعات واقعی تا حد امکان امتناع می‌ورزند. این در حالی است که در پایش و ارزشیابی، نباید صرفاً در پی کسب اطلاعات بود، بلکه باید به ذینفعان اجازه داد تا شناخت و بصیرت جدیدی را کسب کرده یا درباره مشاهدات خود تأمل کرده و به آینده بنگرند.

همچنین به‌کارگیری این رهیافت متمرکز پایش و ارزشیابی، با استفاده از جمع‌آوری اطلاعات مدیریتی به صورت سلسله‌مراتبی (از پایین‌ترین سطوح اداری به بالاترین سطوح سیاستگذاری و تصمیم‌گیری) در خیلی از موارد منجر به ارائه گزارش عملکرد صوری و غیرواقعی می‌شود. در نتیجه، تحلیل‌های مبتنی بر این داده‌های اشتباه نیز غیرقابل اتکا و نادرست خواهد بود. یکی دیگر از ایرادهای نظام‌های پایش و ارزشیابی متمرکز، عدم بهنگام بودن و پویایی و چابکی آنهاست. در این نظام‌ها پایش و ارزشیابی معمولاً به صورت دوره‌ای (هرچند سال یک‌بار) انجام شده و داده‌های مورد نیاز، بر مبنای تعدادی از شاخص‌هایی که عمدتاً از نوع کلان اقتصادی هستند، از طریق سرشماری یا نمونه‌گیری جمع‌آوری شده و در سطح کلان نهادی، توسط آماردانان تدوین و منتشر می‌شوند. در چنین نظام‌هایی تأثیر پروژه‌های مختلف، به‌ویژه پروژه‌های توسعه کشاورزی و روستایی بر ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و محیط زیستی اجتماعات روستایی، در سطح روستا و خانوار، به صورت نظام‌مند، مداوم و نهادینه شده ارزشیابی نمی‌گردد. برای نمونه آثار پروژه‌های استخراج و بهره‌برداری از معادن توسط پیمانکاران غیربومی بر سرمایه اجتماعی در جامعه روستایی، آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر روحیه کار و کارآفرینی در نواحی روستایی، در نظام ارزشیابی متمرکز بررسی نمی‌شود. چنین نظام متمرکزی ناتوان از تشخیص و درک به موقع نقاط ضعف و علائم هشداردهنده و پیش‌بینی تهدیدات آتی و ارائه اطلاعات مدیریتی است. بنابراین موارد حساس و بحرانی که عدم چاره‌اندیشی برای رفع آنها در مراحل اولیه می‌تواند کل پروژه یا برنامه را دچار مشکل اساسی سازد، به موقع درک و شناخته نمی‌شوند. مگر اینکه پیامدهای منفی یک پروژه یا برنامه به حد بحرانی رسیده و احياناً کشمکش‌هایی در جامعه ایجاد شود. ناگفته پیداست که این روند سبب ائتلاف منابع عمومی می‌شود.

در این بین، حاکمیت بخشی و ناهماهنگ و غیریکپارچه نیز بر ناکارآمدی و تقلیل‌گرایی شاخص‌های تعیین شده و به‌طور کلی، نظام‌های پایش و ارزشیابی دامن می‌زند. برای مثال وزارت صنعت، معدن و تجارت، از افزایش میزان صادرات کشاورزی نسبت به واردات کشاورزی در طول یک سال، به‌عنوان شاخص موفقیت خود و مطلوب بودن وضعیت کشاورزان کشور یاد می‌کند، در حالی که

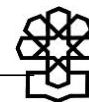
**واقعیت امر از دیدگاه جوامع روستایی لزوماً چنین چیزی نیست.** زیرا افزایش میزان صادرات نسبت به واردات کشاورزی در حالی از نظر جامعه کشاورزان، مطلوب ارزیابی خواهد شد که منجر به بهبود بیشتر سطح درآمد و رفاه آنان شده باشد. این امر نیز در گرو عوامل مختلف به‌ویژه، افزایش قدرت چانه‌زنی کشاورزان به‌خصوص اقشار خرده‌مالک و تسهیل ورود آنها به زنجیره ارزش و بازارهای جهانی خواهد بود. شواهد حاکی از آن است که هم‌اکنون صادرات و واردات کشاورزی غالباً در اختیار تاجران و تولیدکنندگان عمده بوده و کشاورزان خرده‌پا، اغلب از ورود به زنجیره ارزش و بازارهای جهانی باز می‌مانند.

**۱۰. تبدیل مداوم روستاهای مرکزی به شهرها و از بین رفتن کارکرد تولیدی و کشاورزی آنان**  
 بررسی مصوبات هیئت وزیران حاکی از آن است که در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶، دهستان‌های مختلف در سراسر کشور به سرعت در حال تشکیل بوده‌اند، ولی پس از آن این روند متوقف شده و در عوض تبدیل روستاها به شهرها رونق می‌گیرد. این امر می‌تواند نشان‌دهنده مهاجرت تدریجی به شهرها باشد، زیرا زمانی دهستان‌ها زیاده‌تر می‌شوند که جمعیت روستایی رشد یافته و روستاهای بیشتری تشکیل شوند یا تراکم جمعیت آنان به‌طور نسبی افزایش یابد. ولی چنانچه جمعیت روستایی به تدریج به روستاهای مرکزی مهاجرت نمایند، روستاهای مذکور به شهر تبدیل می‌شوند. این روند سبب عدم تشکیل نظام برنامه‌ریزی روستایی سلسله‌مراتبی و تشدید شهرنشینی می‌شود. با توجه به اینکه مهاجرت روستا - شهری، معمولاً جوان‌گزین و نخبه‌گزین است، لذا مانع عمده‌ای در مسیر توسعه روستایی محسوب می‌شود.

### **۱۱. تهدید سبک معیشت عشایر**

جامعه عشایری کشور، جامعه‌ای مولد بوده و حدود ۷/۱ درصد جمعیت کشور و درعین حال بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز کشور و حدود ۳۵ درصد صنایع‌دستی تولیدی کشور را تولید می‌کنند. حدود ۳۸ درصد مراتع خوب کشور را در اختیار دارند و اغلب تولیدات کشاورزی عشایر، سالم و ارگانیک هستند. عشایر کشور در عرصه‌ای حدود ۵۹ درصد مساحت کشور پراکنده هستند و نقش مهمی را در تأمین امنیت کشور به‌خصوص در مناطق مرزی و دورافتاده ایفا می‌کنند. عشایر ایران از اهمیت جهانی برخوردارند، به‌طوری‌که یکی از ۹ میراث کشاورزی هستند که نامزد ثبت در فهرست میراث‌های کشاورزی دارای اهمیت جهانی فائو می‌باشند. با وجود این، شواهد حاکی از آن است که عشایر به دلیل عدم رویکرد جامع و اصرار صرف بر اسکان، به‌شدت در حال نابودی است. کشور برنامه جامع و عادلانه‌ای درخصوص بهبود معیشت عشایر و حفظ آن به‌عنوان میراث فرهنگی ندارد.





۱۲. عدم توسعه نهادهای غیردولتی تسهیلاتگر در توسعه پایدار روستایی و عشایری،
۱۳. عدم توسعه فراگیر کسب و کارهای خانگی روستایی،
۱۴. نگاه نقطه‌ای به روستاها در قالب طرح هادی روستایی و عدم توجه به نظام استقرار سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌ها و طرح منظومه به‌عنوان چارچوب هماهنگ‌ساز،
۱۵. پراکنده شدن اعتبارات پروژه‌های عمرانی بین دهیاری، بنیاد مسکن، معاونت توسعه روستایی و در نتیجه، طولانی شدن زمان به ثمر نشستن پروژه‌ها،
۱۶. فقدان راهبرد و برنامه راهبردی توسعه روستایی و عشایری،
۱۷. فقدان پیوند مناسب بین سطوح ملی، استانی و محلی حکمرانی توسعه روستایی و عشایری،
۱۸. غیرمشارکتی بودن فعالیت دستگاه‌های اجرایی و کاهش بازده سرمایه‌گذاری آنها،
۱۹. فقدان تأمین اجتماعی مناسب روستاییان و عشایر.

### نقش و جایگاه مجلس

با توجه به چالش‌های تعیین شده به‌نظر می‌رسد، کشور نیازمند یک قانون جامع برای توسعه روستایی، به مانند بسیاری از کشورهای دیگر است. بدیهی است که نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی نقش اصلی را در این زمینه بر عهده دارند. این قانون باید دارای رئوس از جمله موارد زیر باشد. لازم به ذکر است که پیش‌نویس قانون مذکور براساس مطالعه انجام شده توسط دانشگاه تهران به سفارش و با نظارت مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی تهیه شده است. در این پژوهش، ابتدا سوابق قوانین و ساختارهای متولی توسعه روستایی و عشایری و نقاط ضعف و قوت آنها بررسی گردید. سپس ساختارهای موفق کشورهای دیگر در زمینه تدبیر امور روستایی و عشایری مطالعه شد. در نهایت، با ۲۷ نفر از برجسته‌ترین صاحب‌نظران توسعه روستایی و عشایری کشور (از دانشگاه‌های شهید بهشتی، تهران، خوارزمی و...) و نیز کارشناسان ارشد دستگاه‌های اجرایی مرتبط، به‌منظور تبیین موانع اساسی و تدوین الگوی مناسب متولی توسعه روستایی و عشایری، مصاحبه عمیق و انفرادی (با هر نفر به‌طور متوسط ۹۰ دقیقه) صورت گرفت و در خاتمه، متن پیش‌نویس طرح جامع توسعه روستایی تدوین شد.

### برخی رئوس مهم طرح قانونی پیشنهادی

۱. تنظیم و ارائه کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی تحت پیوستی با عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار» به‌منظور ایجاد شفافیت، انسجام، پیوستگی و حصول دقت در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری و نیز تدوین جامع طرح و برنامه‌های توسعه روستایی،

۲. تشکیل سازمان توسعه روستایی زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی و با تشکیل کمیته بین‌بخشی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه،
۳. تبدیل کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی به کمیسیون کشاورزی و توسعه روستایی،
۴. تشکیل کمیته‌های راهبری توسعه روستایی استان، شهرستان و دهستان، با هدف ارتقای جایگاه روستاها و مناطق عشایری در برنامه‌ریزی‌ها و اعتبارات استانی و شهرستانی، هم‌افزایی و هم‌گرایی بین دستگاه‌های اجرایی، افزایش توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و اولویت‌های محلی و نظرات مردم در تدوین، اجرا و ارزشیابی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری و تسریع در اجرای آنها،
۵. تهیه و تصویب راهبردها و برنامه‌های ملی توسعه پایدار روستایی و عشایری به منزله چارچوب هماهنگ‌کننده بین دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری،
۶. بازنگری در قانون تقسیمات کشوری در مورد تعاریف و ملاک‌های روستا و شهر در راستای جلوگیری از تبدیل بی‌رویه روستاها به شهر،
۷. تعیین حریم برای روستاهای بالای ۵۰ خانوار در چارچوب ضوابط و طرح‌های بالادستی با هدف پیش‌بینی و حفظ اراضی ضروری و مناسب برای توسعه بنگاه‌های اقتصادی روستاها متناسب با آمایش سرزمین، کنترل رشد بی‌رویه شهرها، نظارت بیشتر بر ساخت‌وسازهای خارج از محدوده روستاها و سازماندهی و هدایت ساخت‌وسازها به خارج از اراضی حاصلخیز کشاورزی،
۸. ارتقای طرح هادی روستایی به طرح توسعه روستایی با مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی، به‌منظور تعیین اهداف و راهبردها و جهات توسعه، به‌ویژه ترسیم برنامه اقدام تحقق اقتصاد مقاومتی در روستاهای بالای ۵۰ خانوار و کانون‌های عشایری،
۹. توسعه گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی در چارچوب ارزش‌های اسلامی،
۱۰. ایجاد و سازماندهی نظام فنی روستایی کشور به‌منظور افزایش بهبود کارایی، اثربخشی و تناسب و سازگاری طرح‌ها و برنامه‌های روستایی و عشایری با شرایط و هویت متمایز این سکونتگاه‌ها،
۱۱. تهیه و اجرای طرح پژوهانه (فلوشیپ) توسعه روستایی برای دانش‌آموختگان ذیصلاح مقطع کارشناسی، توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، به‌منظور پرورش مدیران و تسهیلگران جوان، کارآمد و آشنا به مشکلات روستاها و مناطق عشایری،
۱۲. اعطای کمک‌های فنی-اعتباری مناسب برای توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط دارای توجیه اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی در یک یا چند روستا یا مناطق عشایری، با توجه به قابلیت‌های آمایشی، نیازها و اولویت‌های محلی و براساس رویکرد زنجیره‌ای،
۱۳. تهیه طرح‌های منظومه روستایی با اولویت کانون‌های جمعیتی، قطب‌های تولید کشاورزی، صنعتی، گردشگری و معدن، برای سازماندهی روستاها و مناطق عشایری، سطح‌بندی و توزیع فعالیت، مدیریت



بهینه خدمات عمومی و تأمین مایحتاج روستاییان و عشایر با حداقل هزینه سفر و تعیین مزیت‌های اقتصادی کلی منظومه‌های روستایی و کانون‌های عشایری.

#### منابع و مأخذ

1. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>
2. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL>
3. <http://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/>
4. [http://www.geohive.com/earth/pop\\_urban.aspx](http://www.geohive.com/earth/pop_urban.aspx)
5. World Bank (1975) Rural Development: Sector Policy Paper. Washington, DC: World Bank.
6. Narayanasamy, C. (1998). Rural Development: Some Key Issues and Prospects for the Future.
7. Inayatullah (1979). Approaches to Rural Development: Some Asian Experiences. Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre.





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۸۶۸

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۱۸. نگاهی بر وضعیت کلی بخش توسعه روستایی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

همکار: بهروز رازانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی

۲. اهمیت راهبردی

۳. نقش مجلس



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۳/۱۹