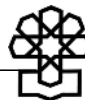


رویکردهای نوین توسعه راههای روستایی رهنمودهایی برای بهبود وضعیت راههای روستایی ایران

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	تأثیرات زیرساخت‌های جاده‌ای بر بازارها و بهره‌وری
۵.....	مفهوم دسترسی پایه
۶.....	طراحی زیرساخت حمل‌ونقل روستایی برای دسترسی پایه
۷.....	رویکرد کل‌نگر و جامع نسبت به حمل‌ونقل روستایی
۱۱.....	تناسب اجرای پروژه‌های زیرساختی حمل‌ونقل روستایی به صورت کاربر
۱۲.....	استلزامات اجرای مؤثر رهیافت‌های کاربر
۱۳.....	تکالیف قانونی دولت درخصوص راه‌های روستایی
۱۴.....	وضعیت کنونی راه‌های روستایی کشور
۱۴.....	هدفگذاری کمی راه‌های روستایی
۱۵.....	عملکرد وزارت راه و شهرسازی درخصوص راه روستایی
۱۷.....	برآورد زمان مورد نیاز برای ایجاد راه مناسب برای روستاهای بالای ۲۰ خانوار
۲۲.....	نتیجه‌گیری
۲۶.....	پیشنهادها
۳۰.....	منابع و مآخذ



رویکردهای نوین توسعه راه‌های روستایی رهنمودهایی برای بهبود وضعیت راه‌های روستایی ایران

چکیده

قانون برنامه پنجم توسعه (بند «ط» ماده (۱۹۴) و ماده (۲۳۲)) بر توسعه شبکه راه‌های روستایی تأکید کرده است. برآوردهای این مطالعه درخصوص زمان مورد نیاز برای ایجاد راه مناسب برای روستاهای بالای ۲۰ خانوار نشان داد که تحقق برنامه اعلامی وزارت راه و شهرسازی با فرض اینکه اعتبارات راه روستایی، سالیانه متناسب با تورم رشد پیدا کند و یک ریال از اعتبارات راه نیز صرف تکالیف برنامه پنجم در رابطه با ایمن‌سازی و نگهداری راه روستایی و توسعه حمل‌ونقل بار و مسافر روستایی نشود، در یک سناریو ۲۳ سال و در سناریوی دیگر، ۳۰ سال طول خواهد کشید. در سیاستگذاری و اجرای راه‌های روستایی کشور باید به‌طور اصولی و منطقی مشخص کرد که برای هر بار ترافیکی چه نوع جاده‌ای مناسب است. با توجه به تأثیر بودجه‌های عمرانی روستایی دولت بر کاهش فقر روستایی و بهبود عدالت، توسعه راه‌های روستایی و اعطای اعتبارات متناسب به این امر ضروری است. هرچند باید اظهار داشت اتخاذ رویکرد متمرکز و غیرمشارکتی و پرهزینه و غیرضرور برای توسعه راه‌های روستایی، از کارآیی لازم برخوردار نیست. درحال حاضر رویکردهای هزینه اثربخش‌تر و کارآمدتری برای توسعه

زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی به‌کار گرفته می‌شود که در این گزارش مطرح شده‌اند. علاوه بر این بررسی‌ها نشان داد اعتبارات راه روستایی در قوانین بودجه سنواتی کشور از دو نظر دچار ابهام هستند. اول اینکه عنوانی که برای آنها انتخاب شده است، همه تکالیف قانونی درخصوص راه روستایی را پوشش نمی‌دهد و دوم اینکه مشخص نیست با این اعتبارات، دستگاه مربوطه چند کیلومتر راه روستایی باید احداث کند و یا مثلاً چند کیلومتر راه شوسه را به راه آسفالت‌ه تبدیل نماید.

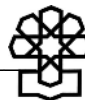
مقدمه

جاده روستایی یکی از مهمترین زیرساخت‌هایی است که نقش مهمی در توسعه روستایی و شکل‌گیری ارتباطات بهینه می‌تواند داشته باشد. مطالعات مختلف شواهدی ارائه کرده‌اند، مبنی بر اینکه فقر در نواحی فاقد دسترسی یا با دسترسی نامطمئن (نواحی منزوی) شایع‌تر است (لبو و شلینگ، ۲۰۰۱). نتایج تحقیقات حاکی از آن است که بودجه‌های عمرانی روستایی دولت در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۶، اثر معنی‌داری بر کاهش ضریب جینی و بهبود توزیع درآمد روستایی داشته‌اند (بنی‌اسدی و ورمزیاری، در دست انتشار). به‌طور کلی، زیرساخت حمل‌ونقل روستایی، شامل شبکه جاده، کوره راه^۲ و مسیر^۳ می‌شود که جمعیت روستایی در آن، فعالیت‌های حمل‌ونقلی خود شامل پیاده‌روی، حمل‌ونقل با وسایل نقلیه موتوری و غیرموتوری و

1. Lebo and Schelling

2. Track

3. Path



جابجایی و حمل و نقل با حیوانات را انجام می‌دهد (لبو و شلینگ، ۲۰۰۱). دولت در راستای بهبود رشد و عدالت، وظیفه مهمی در خصوص راه‌های روستایی دارد.

تأثیرات زیرساخت‌های جاده‌ای بر بازارها و بهره‌وری

توسعه جاده روستایی اثر بالقوه‌ای در کاهش هزینه‌های حمل و نقل و ایجاد فعالیت‌های بازاری دارد. در ویتنام، بازسازی جاده سبب افزایش گوناگونی کالاهایی شد که خانوارها در بازار به فروش می‌رسانند (میوه‌ها، سبزی‌ها و گوشت فرآوری نشده) و مشارکت بیشتر در تجارت و خدمات را تشویق کرد. در گرجستان، احداث و بازسازی جاده‌ها فرصت‌هایی برای اشتغال زنان و کار بیرون از مزرعه ایجاد کرد. در ماداگاسکار، شبیه‌سازی‌ها نشان می‌دهد که ۵۰ درصد کاهش زمان مسافرت در هر کیلومتر، بهره‌وری تولید برنج را به میزان یک درصد افزایش خواهد داد (لیمائو و ونیلِس، ۲۰۰۱؛ وندر وال، ۲۰۰۷).^۱ درکن و همکاران^۲ (۲۰۰۶) نیز دریافتند که دستیابی به جاده‌های تمام‌فصل^۳ در ۱۵ روستای اتیوپی، شیوع فقر را ۶/۷ درصد کاهش داد.

منافع جاده‌ای به میزان زیادی بستگی به تعاملاتش با سایر زیرساخت‌ها و ویژگی‌های جغرافیایی، اجتماعی و خانوار دارد. به‌عنوان نمونه پژوهش مربوط به ویتنام، نشان داد که ۴ تا ۶ سال پس از بازسازی جاده، احتمال ارائه پاسخ ازسوی

1. Limao and Venables; Van der Walle

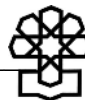
2. Dercon and others

3. All-weather roads

خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای، در جایی بیشتر بود که بازارها پیش از این ایجاد شده و بلايای طبیعی به نسبت کمتر بودند. همچنین شرایط حکومت‌داری و نهادی برای تعیین میزان تأثیرگذاری مهم هستند. اعتبارات پروژه‌های راه‌سازی ممکن است کفاف تکمیل آنچه که منظور نظر بوده است را نکند و از این‌رو تأثیری نداشته باشند. هزینه‌های امور زیرساختی فراهم آورنده فرصت‌هایی برای درست کردن و انحراف منابع هستند. این موضوع می‌تواند با تغییر در مشوق‌ها، تفاوت پیدا کند. یک مطالعه نشان داد که اعمال حسابرسی بر روی پروژه‌های ساخت جاده در اندونزی به میزان قابل توجهی هزینه‌های واقعی نیروی کار و مصالح راه‌سازی را افزایش داد، در نتیجه جاده‌های ساخته شده، نزدیک به آن کیفیتی شدند که در اصل، مورد نظر بوده است.

قابلیت جابجایی اعتبارات هم می‌تواند تأثیرات را کند سازد، چنانچه کمک یا سرمایه‌گذاری حکومت مرکزی برای ساختن جاده‌ها ممکن است به دیگر مخارج زیربنایی دولت محلی اختصاص داده شود. در نهایت، نبود سرمایه‌گذاری و ترتیبات نهادی برای حفظ و نگهداری روزمره جاده، می‌تواند به میزان قابل ملاحظه‌ای، تأثیرات جاده‌های به‌تازگی بهبودیافته را کاهش دهد (لیمائو و ونیلِس، ۲۰۰۱؛ وندر وال، ۲۰۰۷).

در حقیقت، جاده‌ها برای توسعه اقتصادی اهمیت دارند، اما میزان اهمیت آنها بستگی به مجموعه‌ای از عوامل دارد. رهیافت‌های جامع، باید با چگونگی کارکرد عملی نهادهای محلی، از جمله کارهایی که می‌توانند انجام دهند، سازگار باشند. این الزام شاید نیاز به ایجاد یک بسته کلی در زمینه سرمایه‌گذاری بین‌بخشی (جاده‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مکمل آن) و تغییرات سیاستی داشته باشد که تأثیرات کارایی



بیشتر را تضمین کند و همچنین پیامدهای مطلوب‌تری را برای فقرزدایی و برابری به بار آورد، (پیشین). حال در ادامه، مفهوم «دسترسی پایه»^۱ تبیین می‌شود که در پی ایجاد دسترسی اغلب روستاییان به شبکه راه‌های روستایی مطمئن و تمام‌فصل، به‌جای رویکرد احداث جاده‌های گران‌قیمت و غیرضرور است.

مفهوم دسترسی پایه

بانک جهانی (۲۰۰۱) در گزارشی تحت عنوان «طراحی و ارزیابی زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی: تضمین دسترسی پایه برای جوامع روستایی»، دسترسی پایه را عبارت از تأمین حداقل سطح خدمات شبکه زیرساختی حمل‌ونقل روستایی مورد نیاز برای پایداری فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی دانسته است. بر این اساس، تأمین دسترسی پایه، همانند تأمین بهداشت و آموزش ابتدایی و پایه، اغلب به‌عنوان حقوق بشر تلقی می‌شود. رهیافت دسترسی پایه، هم‌راستا با رویکرد تأمین نیازهای اساسی، اولویت را به تأمین دسترسی روستاییان به جاده‌های مطمئن و تمام‌فصل تخصیص می‌دهد تا اینکه در پی ارتقای پیوندهای منفرد به بالاتر از استانداردهای دسترسی پایه باشد. بنابراین دسترسی پایه می‌تواند به‌عنوان کم‌هزینه‌ترین (از لحاظ هزینه کل چرخه زندگی) مداخله و اقدام برای تضمین امکان عبور و مرور مطمئن و تمام‌فصل وسایل نقلیه رایج محلی تعریف شود.

طراحی زیرساخت حمل‌ونقل روستایی برای دسترسی پایه

اغلب زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی در کشورهای درحال توسعه، بار ترافیکی روزانه کمتر از ۵۰ وسیله حمل‌ونقل موتوری چهار چرخ^۱ را تحمل می‌کنند و عمدتاً تعداد زیادی از تجهیزات حمل‌ونقلی حد واسط^۲ مانند دوچرخه، موتورسیکلت، سه‌چرخه موتوری و گاری از آنها عبور می‌کنند. در بیشتر موارد، استاندارد مناسب برای این زیرساخت‌ها، جاده‌های یک‌خطه (با یک خط عبوری)^۳ و جاده‌های خاکی یا شوسه‌ای هستند که به صورت نقطه‌ای (موضعی)^۴ اصلاح شده‌اند و دارای ساختارهای زهکشی کم‌هزینه می‌باشند. بانک جهانی برای اولویت‌بندی بین پروژه‌های مربوط به زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی، سه نوع روش‌شناسی را با توجه به حجم ترافیک پیشنهاد کرده است. تحلیل هزینه - اثربخشی^۵ برای مسیرهای با ترافیک کمتر از ۵۰ وسیله نقلیه موتوری چهار چرخ، تحلیل هزینه - فایده^۶ برای مسیرهای با ترافیک روزانه بین ۵۰ تا ۲۰۰ وسیله نقلیه موتوری چهار چرخ و تحلیل ورژن ۴ مدل مدیریت و توسعه بزرگراه‌ها^۷ برای جاده‌های با بار ترافیکی بالای ۲۰۰ وسیله نقلیه موتوری چهار چرخ. گزارش بانک جهانی بر ضرورت رویکرد جامع و کل‌نگر به مقوله حمل‌ونقل روستایی در بستر اشتغال‌زایی روستایی و درنهایت توسعه روستایی تأکید کرده است.

1. Intermediate Means of Transport

2. Ibid.

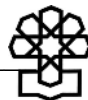
3. Single-Lane

4. Spot - Improved Earth

5. Cost - Effectiveness Analysis (CEA)

6. Cost - Benefit Analysis (CBA)

7. Highway Development and Management Model – Version 4 (HDM-4)



رویکرد کل‌نگر و جامع نسبت به حمل‌ونقل روستایی

هرچند زیرساخت حمل‌ونقل روستایی یکی از اجزای حیاتی توسعه روستایی و فقرزدایی است، ولی به تنهایی کافی نیست. افراد فقیر، دچار کمبودهای اساسی هستند که باید مورد توجه قرار گیرند (بانتا،^۱ ۲۰۰۶؛ لبو و شیلینگ، ۲۰۰۱). سایر قطعات پازل توسعه روستایی شامل سرمایه‌گذاری خصوصی و عمومی مکمل در زمینه‌هایی از قبیل عرضه آب و انرژی، فعالیت‌های مولد و خدمات اجتماعی - اقتصادی است. درخصوص اقدامات و برنامه‌ریزی‌های مربوط به حمل‌ونقل روستایی، رویکرد نوینی درحال پیدایش است که شناخت جامع‌تری از نیازهای جابجایی و دسترسی جوامع روستایی به حمل‌ونقل را ایجاب می‌کند. خود جوامع روستایی تحت تأثیر، این رویکرد تقاضامحور و مشارکتی را هدایت می‌کنند. در این راستا، حمل‌ونقل روستایی شامل سه عنصر است (لبو و شیلینگ، ۲۰۰۱):

الف) خدمات حمل‌ونقل،

ب) مکان و کیفیت تسهیلات،

ج) زیرساخت حمل‌ونقل.

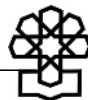
رویکرد مذکور به این امر تأکید دارد که اقدامات و مداخلات مرتبط با حمل‌ونقل روستایی، باید هر سه حوزه را مورد توجه قرار دهند، نه اینکه تنها به حوزه آخر توجه نمایند. از سوی دیگر، رویکرد جدید درخصوص حمل‌ونقل روستایی، تقاضامحور و مردمی بوده و بر نیازهای جوامع روستایی مورد نظر تأکید دارد. در این رویکرد، حمل‌ونقل

روستایی یک چارچوب کلی‌تر و به‌عنوان نهاده و درون‌داد برای راهبردهای معیشت روستایی مد نظر قرار می‌گیرد. به‌طور کلی تجربه جهانی ناشی از برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی پیشین، نشان می‌دهد که بهبود اثر مداخله‌ها و پروژه‌های مربوط به زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی بر فقر، در گرو توجه به سه اصل راهنماست:

۱. تأکید بر دسترسی مطمئن و هزینه - اثربخش اغلب جمعیت روستایی به جاده، به‌جای دسترسی تعدادی اندک به جاده‌های روستایی با استانداردهای بالا؛
۲. اتخاذ تکنیک‌های هزینه - اثربخش و نوآورانه از قبیل اصلاح نقطه‌ای (موضعی) و رهیافت‌های کاربر و ساختارهای با هزینه پایین؛
۳. کاربرد رهیافت غیرمتمرکز و مشارکت توأم با نقش‌آفرینی قوی دولت و جامعه محلی در تصمیم‌گیری مربوط به سرمایه‌گذاری و نگهداری از حمل‌ونقل محلی. در راستای این رویکرد، بررسی ادبیات جهانی، حاکی از «رهیافت اصلاح نقطه‌ای یا موضعی» و «رهیافت اشتغال‌زا و فقرزدا» در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی است.

۱. رهیافت اصلاح نقطه‌ای یا موضعی

در یک کشور، توان تأمین زیرساخت‌های حمل‌ونقلی، به‌واسطه منابع مالی محدود می‌شود. منابع مالی زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی، به‌نوعی کمیاب بوده و حمایت‌های بسیار محدودی از سوی دولت مرکزی یا سایر منابع بیرونی تخصیص داده می‌شود. بسیاری از جوامع روستایی، کماکان فاقد دسترسی به جاده هستند.



پیوند دادن آنها با مراکز دیگر، فرآیند کندی خواهد بود. هم‌اکنون برنامه‌ریزان حمل‌ونقل روستایی با شبکه راه‌های درحال خرابی استهلاک روبرو هستند که تنها در فصل خشکی با دشواری قابل عبور و مرور بوده و در فصول بارندگی اصلاً قابل تردد نیستند. در چنین موقعیت‌هایی، رهیافت اصلاح نقطه‌ای (موضعی) که تنها بر بخش‌های دچار مشکل شبکه تأکید می‌کند، روش مناسبی برای تأمین دسترسی پایه با هزینه پایین‌تر است.

مشکلات و مسائل مربوط به جاده‌ها، در تپه‌های شیبدار، گذرگاه‌های آب و نواحی کم‌ارتفاع بیش از سایر نواحی اتفاق می‌افتد. راه‌حل‌ها شامل تجدید مسیر^۱، آسفالت بخش‌های شیبدار، تأمین گذرگاه‌های ساده و دائمی آب و افزایش ارتفاع نواحی کم‌ارتفاع از طریق ایجاد خاکریزها (عملیات خاکریزی و خاکبرداری) می‌شود. تمامی اقدامات و مداخلات باید به‌صورت صحیح و اصولی طراحی و برنامه‌ریزی شوند، ولی تنها برای نقاط خاص (و نه همه مسیر) به‌کار برده می‌شوند. در بسیاری از موقعیت‌ها، ارتقای مسیر موجود یا جاده خاکی به سطح استانداردهای دسترسی پایه، تنها نیازمند اقدامات در ۱۰ درصد از طول جاده خواهد بود و این موضوع، هزینه‌های تأمین جاده قابل تردد در همه فصول سال را کاهش خواهد داد. رهیافت اصلاح نقاط دارای مشکل^۲، در طراحی زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی با کمترین هزینه، نقش کلیدی دارد. این رهیافت در مقایسه با احداث جاده‌های کاملاً مهندسی، منجر به صرفه‌جویی ۵۰-۶۰ درصدی در هزینه‌ها می‌شود. هرچند عملیاتی کردن

1. Realignment

2. Trouble Spot improvement

رهیافت مذکور، در گرو غلبه بر موانعی از جمله، فشارهای سیاسی و ترجیح ادارات راه و کمک‌کنندگان مالی برای احداث جاده‌های با استانداردها و هزینه‌های بالاست.

البته رهیافت اصلاح نقطه‌ای (موضعی) در نواحی که خاک‌های بسیار ضعیف داشته و یا سیل‌خیز هستند، مناسب و مؤثر نخواهد بود. با وجود این موضوع و سایر مشکلات، رهیافت مذکور باید مورد توجه جدی قرار گیرد و بدون این رهیافت، اغلب کشورهای درحال توسعه، به‌سادگی نخواهند توانست دسترسی پایه را برای عمده جمعیت روستایی خود به لحاظ مالی تأمین کنند.

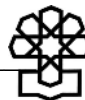
۲. رهیافت اشتغال‌زا و فقرزدا در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی

عملیات احداث و نگهداری جاده، معمولاً بسته به میزان نسبی استفاده از عوامل تولید، به دو گروه مبتنی بر نیروی کار و مبتنی بر تجهیزات تقسیم می‌شود. اصطلاح «کاربر» به منظور توصیف پروژه‌هایی به کار می‌رود که در آنها نیروی کار به شرط هزینه - اثربخشی، جایگزین تجهیزات می‌شود. این اصطلاح شامل اغلب فعالیت‌های مربوط به جاده، جدای از کوبیدن خاک و عملیات خاک (خاکریزی و خاکبرداری) می‌شود. اصطلاح «کاربر» همچنین دربرگیرنده تجهیزات سبک (اغلب کشنده - تریلر)^۱ است که از به‌کارگیری نیروی کار در فعالیت‌های ضروری خاص مانند کوبیدن و انتقال شن برای روسازی^۲ راه حمایت می‌کنند.

درواقع، رهیافت‌های کاربر از بهترین موقعیت برای مداخلات و پروژه‌های

1. Tractor - trailer

2. Surfacing



مربوط به زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی برخوردار هستند. راهبردهای کاربر، از طریق انتقال منابع مالی و مهارت‌ها به سطح محلی، می‌توانند آثار اساسی در زمینه کاهش فقر داشته باشند. به‌کارگیری رهیافت‌های مبتنی بر نیروی کار (کاربر) در اقدامات مربوط به زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی و دسترسی پایه، منجر به اثربخشی این اقدامات بر فقرزدایی می‌شود. احداث زیرساخت حمل‌ونقل روستایی با روش‌های کاربر، به ۲۰۰۰-۱۲۰۰۰ نفر روز در هر کیلومتر و نگهداری آن با شیوه‌های مذکور، به ۲۰۰-۴۰۰ نفر روز در هر کیلومتر نیاز دارد. استفاده از نیروی کار محلی، جامعه محلی را قادر به دریافت دستمزد می‌کند، زیرا مواد و ابزار را از جامعه محلی تأمین می‌نماید. علاوه بر این، همان‌طور که گفته شد، شیوه‌های کاربر، از طریق انتقال مهارت‌ها و ایجاد مالکیت منجر به توانمندسازی محلی می‌شوند.

تناسب اجرای پروژه‌های زیرساختی حمل‌ونقل روستایی به‌صورت کاربر

در اغلب کشورهای درحال توسعه، به‌ویژه در نواحی روستایی، مشکل بیکاری شدید بوده و فرصت‌های شغلی، کمیاب هستند. تجهیزات راهسازی در مالکیت تعداد اندکی از پیمانکاران بزرگ‌مقیاس یا دپارتمان‌های دولتی است. خدمات نگهداری و پشتیبانی^۱ ممکن است دشوار و گران و هزینه‌های تجهیزات حقیقی^۲ به‌صورت بازدارنده‌ای بالا باشد. بنابراین هزینه واحد پایین‌تر نیروی کار نسبت به سرمایه، اقدامات و پروژه‌های

1. Back - Up
2. Real Equipments

کاربر راه را هم به لحاظ اقتصادی و هم به لحاظ اجتماعی مطلوب‌تر می‌کند. سازمان جهانی کار، در گزارش خود تحت عنوان «برنامه‌های زیرساختی اشتغال‌زا، سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با نیروی کار» نتیجه‌گیری کرده است که ساخت و نگهداری کاربر:

(الف) ۱۰-۳۰ درصد هزینه کمتری دارد،

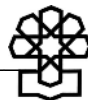
(ب) ۵۰-۶۰ درصد نیاز به ارز را کاهش می‌دهد،

(ج) با همان میزان سرمایه‌گذاری، ۲-۵ برابر اشتغال بیشتری دربر دارد.

احداث زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی مبتنی بر نیروی کار، با محیط زیست نیز سازگارتر است. به‌خصوص در نپال، تلاش زیادی برای تضمین حفاظت از محیط زیست مبذول داشته شده است. در صورت استفاده از رهیافت کاربر، اگر در سال‌های ابتدایی اجرای پروژه راه، آثار مخرب محیط زیستی فراوانی ایجاد شود، می‌توان به‌طور نسبتاً ارزان و ساده‌ای مسیر دیگری را انتخاب کرد (گورونگ،^۱ ۲۰۱۰).

استلزامات اجرای مؤثر رهیافت‌های کاربر

البته استلزامات خاصی برای اجرای مؤثر قراردادهای کاربر مطرح هستند که شامل موجود بودن نیروی کار کافی، تجربه نظارت و موجود بودن پیمانکاران صلاحیت‌دار می‌باشند. این پیمانکاران باید کوچک‌مقیاس بوده و در اجرای پروژه‌های کاربر تجربه داشته باشند. ایشان باید مالکیت تجهیزات مناسب را داشته باشند و یا اینکه بتوانند آنها را از منابع دیگر تأمین کنند. چنانچه تجربه مستقیم در پروژه‌های کاربر نیز



نداشته باشند، باید حداقل علاقمند به حرفه‌آموزی در این زمینه باشند. به‌طور کلی چندین عامل مهم از قبیل نگرش دولت، شرایط اقتصادی (به‌ویژه بازارهای نیروی کار و سرمایه) محل پروژه، رویه‌های اداری و مالی ادارات راه، ظرفیت مناسب برای مدیریت و توسعه منابع انسانی و برگزاری دوره‌های حرفه‌آموزی در پایایی تکنیک‌های ساخت کاربر نقش دارند. حال پس از تشریح رویکردها و رهیافت‌های نوین توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی، تکالیف قانونی، وضعیت کنونی راه‌های روستایی و هدفگذاری انجام شده از سوی وزارت راه و شهرسازی کشور، مورد بررسی قرار می‌گیرد. برنامه پنجم توسعه، موضوع شبکه راه‌های روستایی و توسعه آن را مشخصاً در دو ماده مورد اشاره قرار داده است.

تکالیف قانونی دولت در خصوص راه‌های روستایی

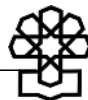
بند «ط» ماده (۱۹۴) - احداث، ترمیم، نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی
ماده (۲۳۲) - دولت مکلف است نسبت به ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر روستاها و پوشش برنامه‌های نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار و کانون‌های اسکان عشایری از راه مناسب اقدام نماید.

وضعیت کنونی راه‌های روستایی کشور

طبق آخرین آمار اعلامی وزارت راه و شهرسازی تا آبان‌ماه ۱۳۹۱، ۶۶ و ۱۵ درصد از روستاهای بالای ۲۰ خانوار به ترتیب از راه آسفالت‌ه و شوسه برخوردار هستند. بنابراین مجموعاً ۸۱ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور از راه مناسب برخوردار می‌باشند. با نگاه حداقلی به تکلیف ماده (۲۳۲) درخصوص لزوم برخورداری روستاهای بالای ۲۰ خانوار از راه مناسب - یعنی چنانچه برخورداری از راه مناسب صرفاً به مفهوم ایجاد راه شوسه برای ۱۹ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار در نظر گرفته شود - دولت باید تا سال ۱۳۹۴، ۲۴ هزار کیلومتر راه خاکی بالای ۲۰ خانوار را به راه شوسه تبدیل کند. هرچند ناگفته پیداست که تکلیف برنامه پنجم درخصوص راه روستایی مناسب، صرفاً به مفهوم ایجاد راه شوسه نبوده و در مواردی نیز به مفهوم تبدیل راه‌های دسترسی به راه‌های آسفالت‌ه و نیز ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌هاست.

هدف‌گذاری کمی راه‌های روستایی

بر اساس برنامه اعلامی ازسوی وزارت راه و شهرسازی، ۳۳,۰۰۰ کیلومتر راه شوسه روستایی بالای ۲۰ خانوار با اعتباری بالغ بر ۲۵,۳۵۰ میلیارد ریال در طول برنامه پنجم باید به راه روستایی آسفالت ارتقا پیدا کنند. این درحالی است که طبق همین برنامه، باید بین سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴، ۲۶,۰۰۰ کیلومتر راه دسترسی (خاکی)



روستایی بالای ۲۰ خانوار با اعتباری بالغ بر ۲۷,۷۵۰ میلیارد ریال به راه آسفالت و شوسه تبدیل شوند.

همان‌طور که ذکر شد، برنامه پنجم توسعه، علاوه بر احداث راه مناسب روستایی برای روستاهای بالای ۲۰ خانوار و کانون‌های اسکان عشایری، دولت را ملزم به پوشش برنامه‌های ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر روستاها کرده است. بر اساس برآوردهای معاونت راه روستایی، ۴۵ هزار کیلومتر راه روستایی نیاز به عملیات ترمیم و بهسازی مانند لکه‌گیری، ترمیم رویه، درزگیری و... دارد که اعتبار مورد نیاز آن ۴۷,۵۰۰ میلیارد ریال می‌باشد. در کنار این، هزینه نگهداری سالیانه راه‌های روستایی نیز معادل ۳,۰۰۰ میلیارد ریال (۲ درصد ارزش ریالی راه‌های روستایی) تخمین زده شده است. لذا مجموع اعتبارات مورد نیاز برای ترمیم و بهسازی ۴۵,۰۰۰ کیلومتر راه روستایی و نگهداری سالیانه راه‌های روستایی در حدود ۵۰,۵۰۰ میلیارد ریال برآورد شده است.

عملکرد وزارت راه و شهرسازی در خصوص راه روستایی

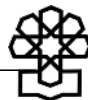
۱. تبدیل راه خاکی به شوسه و آسفالت

بر اساس برنامه وزارت راه و شهرسازی، بین سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴، دولت باید حدود ۲۶ هزار کیلومتر راه دسترسی (خاکی) روستایی در روستاهای بالای ۲۰ خانوار را به راه مناسب (اعم از شوسه و آسفالت) تبدیل کند. همان‌طور که گفته شد، این میزان در اسفندماه ۱۳۹۱ به حدود ۲۴ هزار کیلومتر کاهش یافته است. این

در حالی است که برنامه اجرایی راه روستایی وزارت مذکور نشان می‌دهد طی سال ۱۳۹۰، باید ۶ هزار کیلومتر و طی سال ۱۳۹۱، ۷ هزار کیلومتر و مجموعاً ۱۳ هزار کیلومتر راه خاکی به راه مناسب (شوسه و آسفالته) تبدیل می‌شود. با احتساب مجموع تکلیف سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ (۱۳ هزار کیلومتر)، عملکرد وزارت راه و شهرسازی در گسترش طول شبکه راه روستایی و تبدیل راه خاکی به راه مناسب، بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱ در حدود ۱۵ درصد (۲ هزار کیلومتر) بوده است و وزارت راه باید تا پایان سال ۱۳۹۴، ۲۴ هزار کیلومتر راه دسترسی روستایی (خاکی) را به راه مناسب (شوسه و آسفالت) تبدیل کند. مضاف بر اینکه در روستاهای زیر ۲۰ خانوار نیز حدود ۴۳ هزار کیلومتر راه خاکی وجود دارد که برنامه پنجم تصریحی درخصوص این میزان ندارد، هرچند بند «ط» ماده (۱۹۴)، احداث شبکه راه‌های روستایی را به‌طور کلی مورد اشاره قرار داده است.

۲. تبدیل راه شوسه به آسفالت

بر اساس همان برنامه وزارت راه و شهرسازی، در دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۴، دولت باید ۳۳ هزار کیلومتر راه شوسه روستاهای بالای ۲۰ خانوار به راه آسفالته تبدیل کند. آمار ارائه شده نشان می‌دهد در پایان اسفندماه ۱۳۹۱، این میزان به ۲۹,۷۴۹ کیلومتر کاهش یافته است. یعنی ۳,۲۵۱ کیلومتر معادل ۱۶ درصد برنامه وزارت راه و شهرسازی درخصوص تبدیل راه روستایی شوسه به آسفالته در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۱، محقق شده است.



برآورد زمان مورد نیاز برای ایجاد راه مناسب برای روستاهای بالای ۲۰ خانوار

طبق اعلام کارشناسان، متوسط اعتبار مورد نیاز برای تبدیل هر کیلومتر راه خاکی روستایی به راه روستایی آسفالتی و شوسه، به ترتیب ۲۰۰ و ۱۲۰ میلیون تومان است. از سوی دیگر، تبدیل هر کیلومتر راه شوسه روستایی به راه آسفالتی نیز به طور متوسط نیازمند ۸۳ میلیون تومان اعتبار است. حال در ادامه، مدت زمان توسعه راه‌های روستایی در سه سناریو مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. سناریوی اول

در این سناریو، برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار و کانون‌های اسکان عشایری از راه مناسب (تکلیف ماده (۲۳۲) قانون برنامه پنجم) صرفاً به مفهوم ایجاد راه شوسه برای ۱۹ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار در نظر گرفته می‌شود؛ یعنی دولت باید تا سال ۱۳۹۴، ۲۴ هزار کیلومتر راه خاکی بالای ۲۰ خانوار را به راه شوسه تبدیل کند. در این سناریو، با احتساب هزینه ۱۲۰ میلیون به‌ازای هر کیلومتر، اعتبار مورد نیاز برای تحقق این هدف، ۲،۸۸۰ میلیارد تومان خواهد بود. اگر مبنای بودجه سالیانه ۲۳۰ میلیارد تومان لایحه بودجه ۱۳۹۲ در نظر گرفته شود (جدول ۱)، با فرض اینکه اعتبارات راه روستایی متناسب با تورم رشد پیدا کند و نیز تمام اعتبارات راه روستایی صرفاً به این موضوع اختصاص یافته و هیچ راه روستایی آسفالت نشود و یک ریال صرف برنامه‌های نگهداری، بهبود، بازسازی و ایمن‌سازی راه نشود، پس از حدود ۱۲/۵

سال می‌توان انتظار تبدیل راه‌های خاکی بالای ۲۰ خانوار را به شوسه داشت. هرچند این فرض غیرواقعی است و مطمئناً دیگر تکالیف برنامه نیز درخصوص راه روستایی باید محقق گردد. یعنی در این سناریو، سال اتمام تکلیف دولت درخصوص راه‌های روستایی حدوداً سال ۱۴۰۵ خواهد بود.

جدول ۱. اعتبارات راه روستایی ۱۳۸۸-۱۳۹۲ در بودجه‌های سنواتی

سال	مصوب	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲
	طرح بهسازی و آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالته (بالای ۵۰ خانوار)	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۲۸۴,۸۸۳	۳,۱۶۰,۰۲۴	۳,۱۹۲,۰۰۰	۲,۳۰۰,۰۰۰

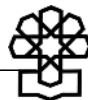
مآخذ: قوانین بودجه سنواتی ۱۳۸۸-۱۳۹۱ و لایحه بودجه ۱۳۹۲.

۲. سناریوی دوم

۲-۱. تبدیل راه خاکی روستایی به آسفالت و شوسه

برآورد اعتباری وزارت راه طبق هدفگذاری انجام شده برای تبدیل ۲۶,۰۰۰ کیلومتر راه دسترسی (خاکی) روستایی بالای ۲۰ خانوار به راه آسفالت و شوسه بین سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴، اعتباری بالغ بر ۲,۷۷۵ میلیارد تومان است. هرچند این برآورد، با توجه به هزینه احداث هر کیلومتر راه روستایی تناقض دارد،^۱ ولی با

۱. همان‌طور که در بالا محاسبه شد، با فرض ۱۲۰ میلیون تومان برای تبدیل هر کیلومتر راه روستایی خاکی به شوسه، کل اعتبارات مورد نیاز برای ۲۶ هزار کیلومتر راه خاکی ۳۱۲۰ میلیارد تومان خواهد بود. درحالی که



بی‌اعتنایی به این تناقض و با مبنا قرار دادن ۲۳۰ میلیارد تومان به‌عنوان بودجه سالیانه راه روستایی و با فرض اینکه اعتبارات راه روستایی متناسب با تورم رشد پیدا کند و اینکه همه اعتبارات راه روستایی صرفاً به ایجاد راه مناسب برای روستاهای بالای ۲۰ خانوار اختصاص یابد - یعنی سایر تکالیف مانند احداث راه برای کانون‌های استقرار عشایری و ایمن‌سازی و نگهداری راه در نظر گرفته نشوند - حدود ۱۲ سال طول خواهد کشید تا روستاهای بالای ۲۰ خانوار از راه مناسب برخوردار شوند.

۲-۲. تبدیل راه شوسه به آسفالته

همان‌طور که گفته شد، وزارت راه در برنامه خود در نظر دارد ۳۳,۰۰۰ کیلومتر راه شوسه روستایی بالای ۲۰ خانوار را با اعتباری بالغ بر ۲,۵۳۵ میلیارد تومان به راه آسفالته تبدیل کند. با فرض اینکه همه ۲۳۰ میلیارد تومان اعتبار سالیانه راه روستایی به این امر اختصاص یابد و اینکه اعتبارات راه روستایی متناسب با تورم رشد پیدا کند، حدود ۱۱ سال تحقق این هدف طول خواهد کشید.

اگر تبدیل راه شوسه به آسفالت و نیز تبدیل جاده خاکی به شوسه و آسفالت را در کنار هم در نظر بگیریم، با فرض اعتبارات سالیانه راه روستایی ۲۳۰ میلیارد تومان و با فرض اینکه اعتبارات راه روستایی متناسب با تورم رشد پیدا کند، تحقق این دو هدف مجموعاً حدود ۲۳ سال به درازا خواهد انجامید. این درحالی است که

برآورد وزارت راه تازه با توجه به اینکه برخی از راه‌های خاکی را می‌خواهد آسفالت کند ۲۷۵ میلیارد تومان بوده است. بنابراین این آمار متناقض است.

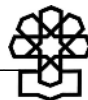
وزارت راه باید تکالیف دیگری مانند تأمین علائم و خط‌کشی و نصب گاردریل، اصلاح هندسی نقاط، روکش مجدد و راه‌های عشایری را نیز انجام دهد.

۳. سناریوی سوم

در این سناریو نیز به مانند سناریوی دوم، تکلیف دولت، طبق برنامه اعلامی از سوی وزارت راه و شهرسازی، در دو بخش تبدیل راه‌های خاکی به شوسه و آسفالت‌ه و نیز تبدیل راه‌های شوسه به آسفالت‌ه بررسی می‌شود؛ با این تفاوت که اعتبارات کل برآوردی وزارت راه و شهرسازی مبنا تلقی نشده و کل اعتبارات مورد نیاز در هر یک از این دو بخش، با در نظر گرفتن حجم عملیات و اعتبار مورد نیاز برای هر کیلومتر، برآورد می‌شود.

۱-۳. تبدیل راه خاکی روستایی به آسفالت و شوسه

طبق محاسبات، کل اعتبار مورد نیاز برای عملیاتی کردن برنامه وزارت راه و شهرسازی درخصوص تبدیل ۲۶ هزار راه خاکی به شوسه و آسفالت‌ه، ۴۰۸۰ میلیارد تومان خواهد بود (جدول ۲). با مبنا قرار دادن ۲۳۰ میلیارد تومان به‌عنوان بودجه سالیانه راه روستایی و با فرض اینکه همه ۲۳۰ میلیارد تومان اعتبار سالیانه راه روستایی به تبدیل راه‌های خاکی به شوسه و آسفالت اختصاص یابد و اینکه اعتبارات راه روستایی در طول زمان متناسب با تورم رشد پیدا کند، حدود ۱۸ سال تحقق این هدف به درازا خواهد انجامید.



۲-۳. تبدیل راه شوسه به آسفالته

برآوردها نشان می‌دهد، کل اعتبار مورد نیاز برای عملیاتی کردن برنامه وزارت راه و شهرسازی درخصوص تبدیل ۲۳ هزار کیلومتر راه شوسه به آسفالته، ۲۷۳۹ میلیارد تومان خواهد بود (همان جدول). با مبنا قرار دادن ۲۳۰ میلیارد تومان به‌عنوان بودجه سالیانه راه روستایی و با فرض اینکه همه ۲۳۰ میلیارد تومان اعتبار سالیانه راه روستایی به تبدیل راه‌های شوسه به آسفالته اختصاص یابد و اینکه اعتبارات راه روستایی در طول زمان متناسب با تورم رشد پیدا کند، حدود ۱۲ سال تحقق این هدف به درازا خواهد انجامید.

اگر تبدیل راه شوسه به آسفالت و نیز تبدیل جاده خاکی به شوسه و آسفالت را در کنار هم در نظر بگیریم، با فرض اعتبارات سالیانه راه روستایی ۲۳۰ میلیارد تومان و با فرض اینکه اعتبارات راه روستایی متناسب با تورم رشد پیدا کند، تحقق این دو هدف مجموعاً حدود ۳۰ سال به درازا خواهد انجامید. یعنی برنامه کنونی معاونت راه روستایی وزارت راه و شهرسازی در رابطه با راه‌های روستایی، در سال ۱۴۲۰ محقق خواهد شد.

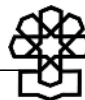
جدول ۲. برآورد اعتبارات مورد نیاز برای تحقق اهداف تعیین شده
از سوی وزارت راه و شهرسازی در خصوص راه روستایی

انواع جاده	حجم عملیات (کیلومتر)	هزینه واحد (میلیون تومان به ازای هر کیلومتر)	هزینه کل (میلیارد تومان)
خاکی به شوسه	۱۴۰۰۰	۱۲۰	۱۶۸۰
خاکی به آسفالت	۱۲۰۰۰	۲۰۰	۲۴۰۰
شوسه به آسفالت	۳۳۰۰۰	۸۳	۲۷۳۹
مجموع	۵۹۰۰۰	-	۶۸۱۹

مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس داده‌های معاونت راه روستایی وزارت راه و شهرسازی.

نتیجه‌گیری

دولت در راستای بسط عدالت اجتماعی موظف به توسعه راه‌های روستایی است. موضوع زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی، به‌ویژه جاده‌های روستایی، باید در قالب یک برنامه کلان توسعه روستایی مد نظر باشد. در صورت عدم توجه به سایر اجزای توسعه روستایی و کشاورزی و عدم ایجاد فرصت‌های شغلی بهره‌ور در روستا، جاده به ابزاری برای تسهیل مهاجرت بی‌رویه روستا به شهر شده و ارزش‌افزوده چندانی دربر نخواهد داشت. بانک جهانی بر ضرورت رویکرد کاربر و اصلاح موضعی در حمل‌ونقل روستایی تأکید کرده است. وقتی به مقوله توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی به‌ویژه راه‌های روستایی از دریچه فقرزدایی و توسعه روستایی نگریسته می‌شود، در این صورت به‌دنبال رهیافت‌ها و روش‌هایی برای توسعه این زیرساخت‌ها خواهیم رفت که مشارکت جوامع روستایی در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را دربر



داشته و حداکثر استفاده را از نیروی کار این جوامع و سایر منابع آنها را به عمل آورند. اقدامات جهاد سازندگی در توسعه راه‌های روستایی تاحدودی از این رویکرد تبعیت می‌کرد. در برابر این، برنامه‌ریزی متمرکز راه‌های روستایی قرار دارد که معمولاً به‌دنبال هدفگذاری با استانداردهای بالای غیرضرور و گران‌قیمت بوده و توسعه راه‌ها را نیز از طریق پیمانکاران شهری و بدون استفاده لازم از منابع انسانی و فیزیکی محلی محقق می‌کند. این رویکرد اخیر، به‌دلیل اتکا بر بودجه‌های دولتی و تعریف اهداف غیرواقع‌بینانه، با روند بسیار کندی به توسعه شبکه حمل‌ونقل روستایی منجر می‌شود و ازسوی دیگر، در طول این مدت‌زمان طولانی بسیاری از راه‌های ساخته شده نیز تخریب شده و نیازمند صرف اعتبارات برای مرمت می‌گردند. در حال حاضر، توسعه راه‌های روستایی کشور، معمولاً از این رویکرد دوم پیروی می‌کند.

بنابراین اتخاذ رویکرد متمرکز و غیرمشارکتی و پرهزینه و غیرضرور برای توسعه راه‌های روستایی، از کارآیی لازم برخوردار نیست. البته در اینجا منظور، عدم توسعه راه‌های استاندارد برای روستاییان و تولیدگران نیست. چراکه استاندارد بودن یک جاده ضرورتاً به مفهوم جاده‌های آسفالتی و گران‌قیمت نیست. چه‌بسا جاده‌های آسفالتی که از استاندارد و ایمنی لازم برخوردار نیستند و چه بسیار جاده‌های شوسه‌ای که استانداردها و ایمنی لازم را دارند. در بیشتر موارد، ممکن است استاندارد مناسب برای زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی، جاده‌های یک‌خطه (با یک خط عبوری)^۱ و جاده‌های خاکی یا شوسه‌ای هستند که به‌صورت نقطه‌ای (موضعی)^۲

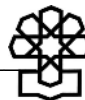
1. single-Lane

2. Spot - Improved Earth

اصلاح شده‌اند و دارای ساختارهای زهکشی کم‌هزینه باشد.

نکته اساسی این است که در سیاستگذاری و اجرای راه‌های روستایی کشور باید به‌طور اصولی و منطقی مشخص کرد که برای هر بار ترافیکی چه نوع جاده‌ای مناسب است و همان‌طور که سازمان جهانی کار و بانک جهانی نیز تصریح کرده‌اند، هدف نیز این باشد که ساکنان روستاها از محل مشارکت در توسعه راه‌های روستایی، به فرصت‌های شغلی بیشتر و بهتری دست پیدا کرده و سطح درآمدی آنها نیز افزایش یابد.

کارشناسان بر این عقیده هستند که باید بیش از آنکه در پی آسفالت گرم راه‌های روستایی بود، باید در پی آسفالت سطحی و ایجاد راه شوسه و گسترش شبکه راه‌های روستایی و نیز اصلاح قوس‌ها و شیب عرضی قوس‌ها بود. همچنین در کنار برنامه‌ریزی برای توسعه راه‌های روستایی کشور، باید توجه و اهتمام جدی نیز به بهبود حمل‌ونقل بار و مسافر و ارتقای ارزش‌افزوده ناشی از راه‌های روستایی داشت. در این زمینه به نظر می‌رسد اتکای صرف به اعتبارات دولتی و توسعه عرضه‌محور و گرانتی‌محور راه‌های روستایی، به‌ویژه با توجه به کاهش بودجه عمومی، عملاً توسعه این زیرساخت‌های ضروری را به‌خطر انداخته و مانع از تحقق اهداف برنامه پنجم خواهد شد. برآوردهای این مطالعه نیز درخصوص زمان مورد نیاز برای ایجاد راه مناسب برای روستاهای بالای ۲۰ خانوار نشان داد که تحقق برنامه اعلامی وزارت راه و شهرسازی با فرض اینکه اعتبارات راه روستایی، سالیانه متناسب با تورم رشد پیدا کند و یک ریال از اعتبارات راه نیز صرف تکالیف برنامه پنجم در رابطه با ایمن‌سازی و



نگهداری راه روستایی و توسعه حمل و نقل بار و مسافر روستایی نشود، در یک سناریو ۲۳ سال و در سناریوی بعدی ۳۰ سال طول خواهد کشید؛

البته باید اظهار داشت که یافته‌ها نشان می‌دهند میزان اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های عمران روستایی در قوانین بودجه سنواتی بسیار پایین است. برای نمونه، به‌طور کلی اعتبارات ویژه عمران و توسعه روستایی^۱ تنها ۱/۶ درصد جمع کل اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۹۲ را شامل می‌شود که این میزان در مقایسه با سهم حدود ۳۰ درصدی روستانشینان از کل جمعیت کشور اندک است. بنابراین در عین حالی که وزارت راه و شهرسازی باید در برنامه‌ریزی و رویکرد پرهزینه و متمرکز خود بازنگری کند، ولی به هر صورت دولت باید اعتبارات متناسب را برای توسعه و عمران نواحی روستایی، به‌ویژه درخصوص اشتغال‌زایی پایدار در نظر بگیرد.

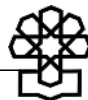
ازسوی دیگر، یکی از مشکلات اعتبارات راه‌های روستایی این است که اعتبارات راه روستایی در قوانین بودجه سنواتی، تحت عنوان «آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت» در جدول شماره ۱-۱۰ ذیل اعتبارات تملک دارایی استان‌ها آورده می‌شود. در این جدول، مشخص نیست با این اعتبارات چند پروژه راهسازی در روستا قرار است انجام شود و لذا ارزیابی عملکرد دستگاه مربوطه برای دستگاه‌های نظارتی و به‌ویژه مجلس شورای اسلامی دشوار می‌شود. همچنین عنوان «آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت»

۱. در اینجا اعتبارات مربوط به طرح‌ها و برنامه‌هایی از لایحه بودجه در نظر گرفته شده است که مخصوص نواحی روستایی هستند. لازم به ذکر است که بخش اندکی از اعتبارات روستایی نیز در دل برنامه‌ها و طرح‌های مشترک شهری - روستایی قید می‌شوند که عملاً قابل احصا نیستند.

نشان‌دهنده آن است که ظاهراً از بین تکالیف قانونی که درخصوص راه روستایی وجود دارد، فقط به آسفالت راه‌های روستایی بدون جاده آسفالته که مختص روستاهای بالای ۵۰ خانوار است، اعتبار تخصیص می‌یابد و تکالیف دیگر از جمله احداث راه مناسب روستایی روستاهای ۲۰ تا ۵۰ خانوار، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر روستاها عملاً مورد توجه قرار نمی‌گیرد. درحالی همان‌طور که ذکر شد، دولت مکلف به «پوشش برنامه‌های نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار و کانون‌های اسکان عشایری از راه مناسب» است. بنابراین اعتبارات راه روستایی در قوانین بودجه سنواتی از دو نظر دچار ابهام هستند: اول اینکه عنوانی که برای آنها انتخاب شده است، همه تکالیف قانونی درخصوص راه روستایی را پوشش نمی‌دهد و دوم اینکه مشخص نیست با این اعتبارات، دستگاه مربوطه چند کیلومتر راه روستایی باید احداث کند و یا مثلاً چند کیلومتر راه شنوسه را به راه آسفالته تبدیل نماید.

پیشنهادها

۱. معماری شبکه راه‌های روستایی باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که راه‌های روستایی، کارکرد چندگانه داشته باشند و در عین حالی که مشکل دسترسی روستاییان به نقاط جغرافیایی دیگر را برطرف می‌کنند، رونق گردشگری، دستیابی به معادن، تسهیل در حمل بار، پدافند غیرعامل و... را نیز تحت پوشش قرار دهند.



۲. برنامه‌ریزی باید به‌گونه‌ای باشد که سرمایه‌گذاری در راه‌های روستایی، بازده بالایی ایجاد کرده و حتی بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری از این طریق مرتفع شود. طراحی برنامه مناسب برای رشد ارزش‌افزوده حاصل از راه‌های روستایی، نیازمند همکاری بین‌بخشی و اجرای برنامه‌هایی است که از ظرفیت راه‌های روستایی برای فعالیت‌های اقتصادی، استفاده بیشتر و بهتری به‌عمل آید. این امر در گرو توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی (کشاورزی)، توسعه گردشگری روستایی، ایجاد مٌل و امکانات استراحتگاهی متناسب در کنار جاده‌ها، ایجاد امکان فروش مستقیم و مناسب محصولات و فرآورده‌های کشاورزی در کنار جاده‌های پرتردد و مواردی از این قبیل است.

۳. دستگاه‌های مرتبط مانند وزارت جهاد کشاورزی، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و وزارت صنعت، معدن و تجارت باید روستاهای دارای کارکرد تولیدی و خدماتی خاص را تا یک بازه زمانی مشخص، به وزارت راه و شهرسازی اعلام کنند و این وزارتخانه، روستاهای مذکور را در اولویت کار خود قرار دهد. همچنین در سطوح شهرستانی یا استانی باید سازوکار نهادینه‌ای مانند شورا یا کمیته راهبری راه‌های روستایی، متشکل از نمایندگان دستگاه‌های مربوطه تشکیل شود تا جامع‌نگری و نگاه چندکارکردی در برنامه‌ریزی راه‌های روستایی تضمین شود.

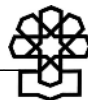
۴. با توجه به کارکردهای چندگانه راه‌های روستایی که در کمیته راهبری تعیین می‌شود، ویژگی و ابعاد راه‌های روستایی نیز مشخص خواهد شد. در صورت طراحی برنامه جدی برای ارتقای ارزش‌افزوده راه‌های روستایی، می‌توان بخشی از

هزینه توسعه راه‌ها را تأمین اعتبار کرد. البته لازم به ذکر است که در برخی موارد، بخش خصوصی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها نداشته و دولت باید در هر صورت نقش خود را ایفا کند.

۵. اولویت‌بندی پروژه‌های مربوط به زیرساخت‌های حمل‌ونقل روستایی کشور باید به صورت جدی و علمی انجام شود. بانک جهانی سه نوع روش‌شناسی را با توجه به حجم ترافیک پیشنهاد کرده است. تحلیل هزینه - اثربخشی برای مسیرهای با ترافیک روزانه کمتر از ۵۰ وسیله نقلیه موتوری چهار چرخ، تحلیل هزینه - فایده برای مسیرهای با ترافیک روزانه بین ۵۰ تا ۲۰۰ وسیله نقلیه موتوری چهار چرخ و تحلیل ورژن ۴ مدل مدیریت و توسعه بزرگراه‌ها برای جاده‌های با بار ترافیکی بالای ۲۰۰ وسیله نقلیه موتوری چهار چرخ.

۶. دولت در توسعه راه‌های روستایی باید به دنبال تأمین دستیابی پایه به شبکه حمل‌ونقل روستایی و اصلاح نقطه‌ای یا موضعی بوده و از احداث جاده‌های آسفالتی و پرهزینه بجز موارد ضروری خودداری کند. در همین راستا، باید با اتخاذ رهیافت مشارکتی، غیرمتمرکز، اشتغال‌زا و فقرزدا در توسعه راه‌های روستایی، ضمن ایجاد پیمانکاران کوچک‌مقیاس در جوامع روستایی، فرصت‌های شغلی قابل توجهی را نیز برای روستاییان به ارمغان آورد.

۷. شناسایی، حرفه‌آموزی و احراز صلاحیت پیمانکاران کوچک‌مقیاس، از لازمه‌های اساسی اتخاذ مشارکتی، غیرمتمرکز، کاربر و فقرزدای توسعه راه‌های روستایی است.



۸. تدوین و تصویب سیاست و راهبرد حمل و نقل روستایی، به طور کلی، این رویکردها و رهیافت‌های متمایز، از قبیل نگاه چندکارکردی به برنامه‌ریزی راه‌های روستایی، رشد ارزش‌افزوده حاصل از راه‌های روستایی، هماهنگی بین‌بخشی و بین‌دستگاهی، اولویت‌بندی صحیح پروژه‌های مربوط به زیرساخت‌های حمل و نقل روستایی، اصلاح نقطه‌ای یا موضعی و اشتغال‌زایی و فقرزدایی از طریق توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل روستایی، باید در قالب «سیاست و راهبرد حمل و نقل روستایی کشور» مورد توجه قرار گیرند. هدف کلان این راهبرد باید تأمین دستیابی پایه برای نواحی روستایی کشور و نگرستن به توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل روستایی، از درجه توسعه روستایی باشد.

۹. باید کلیه اعتبارات راه‌های روستایی و عشایری در ذیل فصل مسکن و عمران شهری و روستایی و عشایری و با جزئیات لازم و هدفگذاری مشخص قید شوند.

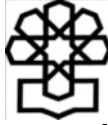
۱۰. به منظور ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و تحقق عمر مفید راه‌ها و جلوگیری از هزینه‌های خرابی زودرس، باید سرفصل اعتباری مجزا برای نگهداری و ایمنی راه‌ها و ابنیه روستایی در قوانین بودجه سنواتی در نظر گرفته شود.

۱۱. در قوانین بودجه سنواتی کشور، سرفصلی برای احداث راه مناسب روستایی در روستاهای ۲۰ تا ۵۰ خانوار و ساماندهی حمل و نقل بار و مسافر روستاها طراحی و در نظر گرفته شود. همچنین اعتبارات لازم برای این امور در روستاهای بالای ۵۰ خانوار، پس از اصلاح رویکردها و هدفگذاری واقع‌بینانه‌تر از سوی وزارت راه و شهرسازی (به‌ویژه با به‌کارگیری و تأکید بر رهیافت تأمین دستیابی پایه به شبکه

حمل‌ونقل روستایی و اصلاح نقطه‌ای یا موضعی و نیز رهیافت‌های مشارکتی، غیرمتمرکز، اشتغال‌زا و فقرزدا) باید در بودجه‌های سنواتی کشور به طرز مناسب‌تری مورد توجه قرار گیرند.

منابع و مأخذ

۱. بنی‌اسدی، مصطفی و حجت ورمزیاری. در دست انتشار، بررسی فرضیه توزیع درآمد کوزنتس در نواحی روستایی ایران، در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۶، فصلنامه روستا و توسعه.
2. Lebo, Jerry and Schelling, Dieter. 2001. Design and appraisal of rural transport infrastructure: ensuring basic access for rural communities. World Bank technical paper no.496.
3. Banta, Stephen. 2006. When Do Rural Roads Benefit The Poor And How? An In-depth Analysis Based on Case Studies. Hemamala Hettige Operations Evaluation Department. Asian Development Bank.
4. Gurung, Nawang Sing. 2010. Community-Led Rural Road Construction in Nepal.
5. Limao, Nuno, and Anthony J. Venables. 2001. "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade." World Bank Economic Review 15(3).
6. Van der Walle, Dominique. 2007. "Impacts of Road Infrastructure on Markets and Productivity." Background note for the WDR 2008.
7. Dercon, Stefan. 2004. "Growth and Shocks: Evidence from Rural Ethiopia." Journal of Development Studies 74(2).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: رویکردهای نوین توسعه راه‌های روستایی رهنمودهایی برای بهبود وضعیت راه‌های روستایی ایران

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه کشاورزی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: ذبیح‌اله طلوعی، محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. راه روستایی

۲. عدالت و پیشرفت

۳. برنامه پنجم توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۱۹