

**بررسی عملکرد دولت
۶. حوزه توسعه روستایی و عشایری**

معاونت مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۹۷
اردیبهشت ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۶	روش‌شناسی
۷	مهم‌ترین تکالیف قانونی در حوزه توسعه روستایی و عشایری
۷	۱. مدیریت فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی
۱۰	۲. اعتبارات امور روستایی و عشایری
۱۱	۳. جمعیت روستایی و عشایری و مهاجرت معکوس
۱۴	۴. شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در ساماندهی عشایر
۱۵	۵. اشتغال و کارآفرینی
۲۲	۶. زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی
۲۴	۷. بافت‌های فرسوده روستایی
۲۶	۸. آموزش روستاییان و عشایر
۲۷	۹. کتابخوانی
۲۸	جمع‌بندی
۳۰	منابع و مأخذ



بررسی عملکرد دولت ۶. حوزه توسعه روستایی و عشایری

چکیده

بررسی اسناد بالادستی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون برنامه ششم توسعه کشور نشان می‌دهد که روستاها و نواحی عشایری از جایگاه نسبتاً خوبی در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها برخوردارند. در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون برنامه ششم توسعه، به‌طور مشخص مجموعاً ۳۳ ماده مرتبط با توسعه روستایی و عشایری وجود دارد که از این بین ۹ محور کلیدی استخراج شد تا عملکرد دولت دوازدهم در آنها بررسی شود. خلاصه نتایج بررسی‌ها بدین شرح است:

- دولت در خصوص تکلیف جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه که بر تحقق مدیریت جهادی و اصلاح ساختار نظام سیاستگذاری و مدیریت روستایی و عشایری، تمرکززدایی و استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی تصریح دارد، هیچگونه عملکردی نداشته است.

- سازمان برنامه و بودجه در خصوص تکلیف جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) که به تکلیف این سازمان در «تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوست مستقلی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» و اختصاص بودجه عمرانی مربوط به این فصل» تصریح دارد، در هیچ یک از سال‌های اجرای قانون برنامه ششم، عملاً اقدام خاصی صورت نداده است؛ درحالی‌که این امر هیچگونه بار مالی برای دولت دربرداشت و یکی از نتایج اصلی آن، بهبود شفافیت است.

- بنابر گزارش ارائه شده، عملکرد دولت در خصوص بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی، تثبیت جمعیت روستایی و ترویج مهاجرت معکوس از شهر به روستا، موضوع اجزا «۲» و «۳» بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، عمدتاً به بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی حاشیه شهرها تقلیل یافته و اقدام اثربخشی برای مهاجرت معکوس صورت نگرفته است. روند کاهش سهم جمعیت روستایی از کل کشور از رقم ۶۹ درصد در سال ۱۳۳۵ به رقم ۲۴ درصد در سال ۱۳۹۸ شاهدی بر این مدعا است.

- در خصوص جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور مبنی بر «تأمین منابع موردنیاز برای رشد سالیانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین شده در ساماندهی عشایر»، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ تنها حدود ۲۷ درصد از میزان منابع موردنیاز در راستای این تکلیف، اختصاص یافته که عملاً امکان تحقق رشد سالیانه ۵ درصد شاخص‌های برخورداری مناطق

عشایری را فراهم نمی‌سازد.

- از ۱۵۰۰۰ برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی هدف‌گذاری شده طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۸، موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)، ۹۱۳۶ برنامه (۶۰/۹ درصد) تدوین شده است.

- اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» با هدف ایجاد ۱۶۷ هزار شغل در مناطق روستایی طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹، به دلیل فقدان راهبرد مشخص برای توسعه کارآفرینی و اشتغال پایدار و رقابت‌پذیر در نواحی روستایی و عشایری، اثربخشی مناسبی نداشته و چه‌بسا دچار انحرافات مختلفی در اجرا نیز شده است. اختصاص وام‌های ۵۰۰۰ میلیارد ریال و بالاتر فقط به ۲/۳ درصد از متقاضیان، عدم تحقق اقتصاد دانش‌بنیان و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا با توجه به سهم نازل (حدود ۲۱ درصد) فارغ‌التحصیلان دانشگاهی از ارزش تسهیلات و پرداخت ۷۹ درصد ارزش تسهیلات به اشخاصی با تحصیلات دیپلم و زیردیپلم، نشان از عدم تحقق کافی و مناسب اهداف متصوره در این قانون دارد.

- دولت به لحاظ شکلی عملکرد خوبی در اجرای تکلیف جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) مبنی بر «توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی» داشته ولی عملاً به دلیل پراکندگی مدیریت زنجیره ارزش محصولات کشاورزی بین وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت، خوشه به معنای واقعی و مدیریت یکپارچه زنجیره ارزش به نحو مناسبی شکل نگرفته است و این امر با مفهوم خوشه همخوانی ندارد.

- در خصوص تکلیف جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه، تا پایان سال ۱۳۹۸ برای ۸۹ درصد از روستاهای بالای ۲۰ خانوار امکان دسترسی به اینترنت پرسرعت فراهم شده است، ولی هنوز زیرساخت‌های نرم‌افزاری به‌ویژه تعبیه نرم‌افزارهای تخصصی و تولید محتوا برای تسهیل خدمت‌رسانی و بهبود فضای کسب‌وکار، از جمله آموزش علوم کشاورزی و ارائه خدمات سلامت از راه دور فراهم نشده است. همچنین با وجود محدودیت در برگزاری کلاس‌های حضوری مدارس در اقصی نقاط کشور ناشی از شیوع ویروس و بیماری کووید-۱۹، برخی از دانش‌آموزان روستایی به دلیل ضعف اینترنت در مناطق روستایی، نتوانستند از آموزش غیرحضوری (مجازی) برخوردار باشند.

- عملکرد دولت در خصوص «آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیش‌رو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات‌رسانی، جلب مشارکت‌های مردمی و نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی»، موضوع جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷)، به دلیل عدم شناخت کافی دستگاه‌های مسئول از فلسفه این تکلیف و محدود شدن به برگزاری دوره‌هایی برای ارائه مهارت‌های حداقلی از تسهیلگری و فنی با رویکرد غیرعمیق، چندان اثربخش نبوده است.



- دولت در عمل به جزء «۹» بند «الف» ماده (۲۷) مبنی بر تهیه شاخص‌های بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی و تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاهای دارای اولویت، طی سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، عملکردی نداشته است. با توجه به عدم پیش‌بینی ردیفی مشخص در این خصوص در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، می‌توان گفت در سال جاری و آتی نیز این تکلیف همچنان بر زمین می‌ماند.

- به‌رغم پیش‌بینی ردیف‌هایی در قوانین بودجه سنواتی ذیل بودجه کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان در خصوص «ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری» موضوع بند «ح» ماده (۶۳)، اعتبارات اختصاص یافته تکافوی تحقق تکلیف مذکور را نکرده است.

بنابراین اقدام‌های دولت طی سال‌های سپری شده از شروع قانون برنامه ششم توسعه برای تحقق اهداف و تکالیف اسناد فرادستی، قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه توسعه روستایی و عشایری به‌جز شاخص‌های عمرانی و زیرساختی، چندان موفقیت‌آمیز نبوده و حوزه‌های اساسی این مقوله به‌دست فراموشی سپرده شده است.

مقدمه

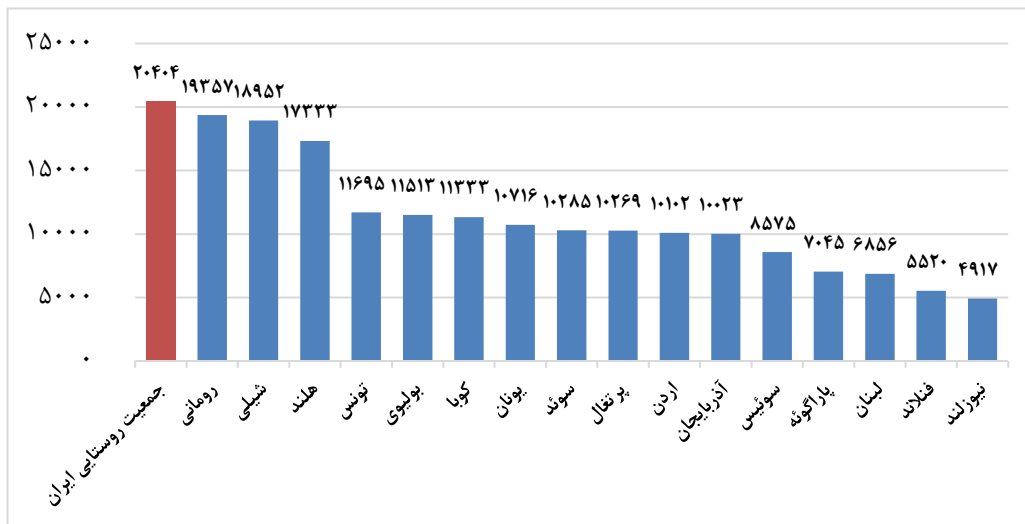
روستاها محل اصلی و ابتدایی شکل‌گیری تمدن کهن ایران هستند و آخرین واحد مبدأ تقسیمات کشوری بعد از استان، شهرستان، شهر، بخش و دهستان محسوب می‌شوند. مدیریت محلی روستاها برعهده دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستاست. در کنار نواحی روستایی، مناطق عشایری وجود دارند که طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵، مسئولیت رسیدگی به آنها در سطح محل برعهده بخشدار سیاری است که وظیفه پیگیری اخذ خدمات و هماهنگی با ادارات مربوطه را برعهده دارد. روستاها و مناطق عشایری کشور با در اختیار داشتن جمعیت ۲۱ میلیون نفری، مهم‌ترین نقش را در تأمین امنیت غذایی جامعه و حفظ امنیت ملی به‌ویژه در مناطق مرزی و به‌عبارت کلی‌تر حفظ استقلال اقتصادی - سیاسی کشور ایفا می‌کنند. درواقع، اهمیت نواحی روستایی و عشایری در مقایسه با نواحی شهری این است که جامعه روستایی و عشایری جامعه‌ای مولد بوده و با تولید محصولات کشاورزی و مواد غذایی از نقش اساسی در تأمین استقلال اقتصادی - سیاسی ایران به‌خصوص از منظر امنیت غذایی برخوردارند. سهم ۸۸/۱ درصدی نواحی روستایی و عشایری از ارزش‌افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، سهم ۸۷/۶ درصدی از ارزش‌افزوده ماهیگیری، سهم ۷۲/۹ درصدی از ارزش‌افزوده معدن، سهم ۲۴/۱ درصدی از ارزش‌افزوده صنعت در سال ۱۳۹۳ و تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی از جامعه عشایری کشور گواه این مدعاست (مرکز پژوهش‌های مجلس

شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

از سوی دیگر، 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 سیر نزولی داشته، ولی در مقایسه با جمعیت کل بسیاری از کشورهای دنیا، جمعیت روستایی ایران بیشتر است. براساس داده‌های بانک جهانی، جمعیت روستایی ایران در سال ۲۰۱۹، به تنهایی بیشتر از کل جمعیت هریک از ۱۶۱ کشور دنیا از جمله رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند، نیوزلند، تونس، کوبا، آذربایجان و لبنان بوده است (نمودار ۱).

نمودار ۱. مقایسه جمعیت روستایی ایران با جمعیت کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۹

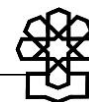
(واحد: هزار نفر)



مأخذ: محاسبات گزارش براساس داده‌های بانک جهانی.^۱
توجه: آمار جمعیت براساس هزار نفر است.

بنابراین جمعیت روستایی و عشایری کشور، نیازمند برنامه‌ریزی جدی و هدفمند و تدوین راهبردهای مناسب و هماهنگ‌کننده در راستای استقرار متوازن جمعیت کشور در پهنه سرزمین است. بعد از انقلاب اسلامی تاکنون، متخصصان و دانش‌آموختگان زیادی در رشته‌های مرتبط از جمله عمران و آبادانی روستا، توسعه روستایی، جامعه‌شناسی روستایی و جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی از دانشگاه‌های کشور فارغ‌التحصیل شده‌اند که به نوبه خود ظرفیت نرم‌افزاری بزرگی به شمار می‌رود. به کارگیری این گونه افراد در نظام سیاستگذاری و مدیریت امور روستایی و عشایری کشور، می‌تواند به تقویت نگاه تخصصی به ابعاد توسعه روستایی و عشایری کمک شایانی کند.

۱. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>



یکی از ثمرات انکارناپذیر پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷، محرومیت‌زدایی و عمران و آبادانی روستاها و مناطق دورافتاده از حیث برخورداری از نیازهای اولیه زیرساختی و خدمت‌رسانی بود. پیروزی انقلاب اسلامی زمینه‌های جابه‌جایی خدمت و ثروت از مرکز به همه‌جای کشور، از جمله راه‌سازی، رساندن برق، آب، گاز و مراکز درمانی و واحدهای دانشگاهی و سد و نیروگاه و امثال آن به دورترین مناطق کشور را فراهم ساخت و تا حدی به مفهوم عدالت اجتماعی جامه عمل پوشانید. آمار و اطلاعات موجود، بیانگر برخورداری حدود ۸۰ درصدی (۳۰۴۵۰ روستا) روستاهای بالای ۲۰ خانوار از نعمت گاز است. طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه، تا قبل از سال ۱۳۹۲، در حدود ۱۴۰۰۰ روستا گازرسانی شده بودند که از سال ۱۳۹۲ تا انتهای سال ۱۳۹۸، تعداد ۱۷۰۰۰ روستای بالای ۲۰ خانوار از نعمت گاز برخوردار شدند. به عبارتی در مجموع تاکنون از ۳۹۴۶۵ روستای بالای ۲۰ خانوار، حدود ۳۰۴۵۰ روستا، به شبکه گاز شهری متصل هستند. از نظر ضریب نفوذ برق نیز تقریباً همه روستاهای بالای ۲۰ خانوار از نعمت برق برخوردارند. طبق آمار، از ابتدای انقلاب اسلامی تا انتهای سال ۱۳۹۸، ۵۷۲۸۰ روستا، برق‌دار شده‌اند. آبرسانی به روستاها و مناطق عشایری کشور در وضعیت مناسبی قرار دارد و ۳۵۹۹۷ روستا و حدود ۸۲ درصد جمعیت روستایی تا انتهای سال ۱۳۹۸، تحت پوشش شبکه آب شرب هستند. بنابراین به لحاظ زیرساخت‌ها، نواحی روستایی و عشایری از وضعیت قابل قبولی برخوردارند. این ظرفیتی فراهم می‌کند که امکان برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در نواحی روستایی و عشایری به‌ویژه توسعه گردشگری روستایی، عشایری و کشاورزی مهیا شود.

قبل از انقلاب اسلامی به‌دلیل حاکم بودن رویکردهای مدرنیزاسیون که بیشتر بر توسعه صنعتی و شهرنشینی تمرکز داشت، روستاییان و کشاورزان در حاشیه قرار داشته و از نظر برخورداری از امکانات اولیه در محرومیت بودند. پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷، تحولات زیادی در نوع نگاه به جامعه روستایی و عشایری ایجاد کرد و سیاست محرومیت‌زدایی از نواحی روستایی و دورافتاده با ایجاد نهادهایی مانند جهاد سازندگی در دستور کار قرار گرفت. این رویکرد به توسعه نواحی روستایی و عشایری، در ۶ برنامه توسعه‌ای که از سال ۱۳۶۷ تا به الان اجرایی شده، با ضعف و قوت‌هایی ادامه یافته است. اگرچه سیاست کلی مستقلی برای توسعه روستایی و عشایری در کشور تدوین و ابلاغ نشده، ولی نظام حاکمیتی کشور سعی کرده است در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی که برای توسعه کشور در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، بیانیه گام دوم (۴۰ ساله دوم) انقلاب و سیاست‌های کلی نظام انجام می‌دهد، به تقویت جایگاه و کارکردهای نواحی روستایی و عشایری توجه داشته باشد. البته با وجود پیشرفت قابل قبول در ارائه خدمات عمرانی و زیرساختی مانند آب، برق، گاز، بهداشت، مخابرات و ... به نواحی روستایی و عشایری که در نتیجه اقدام‌های فراوان دولت‌های مختلف به‌دست آمده، در سایر حوزه‌ها به‌ویژه مدیریت و تقویت زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و تولیدی، چالش‌های جدی وجود دارد.

حاشیه‌نشینی از دیگر معضلاتی است که در نتیجه مهاجرت‌های روزافزون روستا - شهری در حال

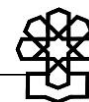
گسترش است و چالش‌هایی را به وجود آورده است. بنابراین ضرورت دارد اقدام‌های انجام‌یافته دستگاه‌های اجرایی در راستای تحقق توسعه پایدار روستایی و عشایری مورد واکاوی قرار گیرد تا با شناسایی نقاط ضعف و قوت، چاره‌اندیشی مناسبی برای خروج از وضعیت نامطلوب فعلی و حرکت به سمت بهبود وضعیت توسعه روستایی و عشایری صورت گیرد. از این رو در گزارش حاضر عملکرد دولت در حوزه توسعه روستایی و عشایری با تأکید بر احکام قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه به‌عنوان سومین برنامه از سند چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و سایر اسناد بالادستی مورد نقد و بررسی قرار گرفته و با اشاره به ظرفیت‌ها و فرصت‌های بالقوه و بالفعل موجود در نواحی روستایی و عشایری، رهنمودهای متناسبی برای تدوین برنامه هفتم توسعه در این حوزه ارائه شده است.

روشن‌شناسی

در گزارش حاضر به‌منظور احصای تکالیف مهم قانونی در حوزه توسعه روستایی و عشایری، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، بررسی و احکامی استخراج شد که در آنها واژگان «روستا» و «عشایر» وجود داشت. پس از بررسی مشخص شد که از مجموع ۷۳ ماده قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در ۷ ماده و از مجموع ۱۲۴ ماده قانون برنامه ششم توسعه، در ۲۶ ماده، احکامی در حوزه توسعه روستایی و عشایری و در موضوع‌های مختلف از قبیل نظام سیاست‌گذاری، اشتغال، فرهنگ و هنر، مهاجرت، دولت الکترونیک، بیمه اجتماعی، ورزش و توسعه کالبدی، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. با وجود پراکندگی تکالیف مرتبط با توسعه روستایی و عشایری در قانون برنامه ششم توسعه، بیشترین احکام ذیل بخش (۵) با عنوان «توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر» قرار گرفته که شامل مواد (۲۶) و (۲۷) می‌شود.

همراه با قوانین مذکور، ۵۱ سند بالادستی مطالعه شد. در ۱۵ سند بالادستی از قبیل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سند چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴)، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی نظام برای «پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه»، سیاست‌های کلی «جمعیت»، سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی»، سیاست‌های کلی «آمایش سرزمین»، سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی»، سیاست‌های کلی «نظام اداری»، سیاست‌های کلی «علم و فناوری»، سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی»، سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن»، سیاست‌های کلی «خانواده»، سیاست‌های کلی «سلامت» احکامی در حوزه توسعه روستایی و عشایری احصاء شد.

با توجه به اینکه هدف گزارش حاضر ارزیابی عملکرد دولت با محوریت قانون برنامه ششم توسعه



است، بنابراین برای تحلیل این عملکرد از مجموعه گزارش‌های ۴ جلدی سازمان برنامه و بودجه منتشره برای سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و سایر آمار و اطلاعات موجود برای سال ۱۳۹۹ استفاده شد. امور مربوط به توسعه و عمران روستایی در قالب فصل ۲۴ و ذیل بخش پنجم با عنوان «توازن منطقه‌ای و توسعه روستایی» در جلد اول گزارش سازمان برنامه و بودجه که به حوزه «فرابخشی» اختصاص دارد، گنجانده شده است و عملکرد دولت در خصوص «توسعه عشایری» در فصل ۲۹ و ذیل بخش هشتم با عنوان «کشاورزی» در جلد دوم گزارش سازمان برنامه و بودجه که به حوزه «بخشی (۱)» اختصاص دارد، جانمایی شده است. با وجود اختصاص ۲ فصل مجزا برای «توسعه روستایی» و «توسعه عشایری»، برخی از تکالیف قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ناظر بر توسعه روستایی و عشایری در بخش‌های مختلفی مانند انرژی؛ صنعت و معدن و بازرگانی؛ حمل‌ونقل و مسکن؛ فناوری اطلاعات و ارتباطات؛ سلامت، بیمه سلامت و زنان و خانواده؛ بیمه اجتماعی، امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی و غیره پراکنده شده‌اند که این موضوع استخراج عملکرد دولت را دشوار کرد.

مهم‌ترین تکالیف قانونی در حوزه توسعه روستایی و عشایری

۱. مدیریت فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی

یکی از مهم‌ترین احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) است که بر ایجاد یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری تأکید دارد. به‌طور مشخص‌تر در جزء مذکور دولت موظف شده است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، اقدام‌های لازم برای: ۱. یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر و ۲. ایجاد یکپارچگی در برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی، انجام دهد. این جزء به‌طور هوشمندانه‌ای مبتنی بر اصول نظام سیاستگذاری و مدیریت نوین تدوین شده که در آن بر مفاهیم یکپارچه‌سازی ساختار به‌جای موازی‌کاری و پراکنده‌کاری، مدیریت جهادی و نظارت‌پذیر به‌جای رویکرد تکنوکراتیک و بوروکراتیک، جامع‌نگری و ابتناء بر شواهد میدانی و در نظر گرفتن نیازها و ترجیحات جامعه هدف در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و به‌عبارت کلی‌تر استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی به‌جای بخشی‌نگری و نگاه تک‌بعدی تأکید شده است. بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ نیز یکی از الزامات و روش‌های تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری را برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی برشمرده است. ولی با وجود تأکید احکام مذکور و با گذشت حدود چهار سال از اجرای قانون برنامه ششم توسعه، هنوز هیچ اقدام

عملی از سوی دولت در خصوص تکلیف جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه و بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه انجام نشده است.

در هیچ‌کدام از لوایح و قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ که باید براساس احکام قانون برنامه ششم توسعه تنظیم و عملیاتی شود، ردیفی برای تحقق این تکلیف پیش‌بینی نشده که گواهی بر استنکاف دولت از عمل به تکلیف مذکور است. البته طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه، اقدام‌هایی مانند تصویب ارائه بسته ارتقای معیشت و توسعه اشتغال پایدار عشایری در قالب توسعه کسب‌وکار و اشتغال به مراجع ذی‌ربط و تفکیک کردن طرح‌های عشایری از روستایی و اعلام میزان تسهیلات و اعتبارات موردنیاز در راستای افزایش اشتغال روستایی، تولید و تقویت کسب‌وکار عشایری و افزایش درآمد خانوارهای عشایری از سوی دولت انجام شده که هرچند اقدام‌هایی برای بهبود وضعیت عشایری است، ولی سنخیت چندانی با هدف و ماهیت تکلیف مذکور ندارد، زیرا دلیل اصلی تصویب این موضوع در قانون برنامه ششم توسعه، خلأ نهاد تخصصی برای مدیریت امور روستایی و عشایری ناشی از انحلال وزارت جهاد سازندگی به‌عنوان متولی توسعه روستایی و عشایری در سال ۱۳۷۹ و عدم اجرای تکالیف قبلی ناظر بر تعیین متولی تخصصی توسعه روستایی توسط دولت و چالش‌های به‌وجود آمده در این حوزه بود. به‌طوری‌که پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی با وزارت کشاورزی در سال ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، برخلاف قانون، عملاً امور روستایی و عشایری در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف پراکنده شد و هرکدام از دستگاه‌ها به‌صورت جزیره‌ای و بدون هماهنگی لازم‌الاجرا به تدبیر امور توسعه روستایی و عشایری پرداختند.

به‌عبارت‌دیگر با انحلال وزارت جهاد سازندگی و عدم پیگیری تکالیف قانونی ناظر بر توسعه و عمران روستایی از سوی وزارت جهاد کشاورزی، به‌رغم تصریح در ماده (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، نوعی خلأ نهادی در تدبیر امور توسعه روستایی و عشایری به‌وجود آمد. بنابراین برای پر کردن این خلأ نهادی تلاش‌هایی در عرصه قانونگذاری انجام شد. مجلس شورای اسلامی در آذرماه ۱۳۸۴ قانون «لزام دولت به توسعه متوازن روستایی» را به تصویب رساند که طی آن دولت مکلف شد تمهید قانونی لازم برای تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را ظرف مدت سه ماه مشخص کند. درحالی‌که عملاً این اقدام تاکنون بعد از گذشت بیش از یک دهه شکل اجرایی به خود نگرفته است. علاوه‌براین، در قانون برنامه پنجم توسعه مصوب دی‌ماه ۱۳۸۹، براساس بند «الف» ماده (۱۹۴) دولت مکلف شده بود به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، اقدام‌هایی را به‌عمل آورد. در انتهای ماده، قانونگذار مقرر کرده بود که آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) شامل تعیین مدیر ارشد روستا، چگونگی



و فرایند اعمال حمایت‌های ذکر شده، نحوه مشارکت، تعاریف و چگونگی مدیریت مجموعه روستایی در سال اول برنامه با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی به تصویب هیئت وزیران برسد. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسید.

معاون اول محترم رئیس‌جمهور طی بخشنامه‌ای، مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت را به تاریخ ۱۳۹۳/۳/۲۸ و شماره ۴۸۹۴۷/۳۳۲۳۵ به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول ارتقا داد. براساس این بخشنامه، برخلاف قانون و با استناد اشتباه به آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، همه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و نهادها موظف شدند در امور مرتبط با روستاها، به‌ویژه تدوین بسته توسعه روستایی همکاری لازم را به‌عمل آورند و نسبت به اجرای برنامه‌های مربوط اقدام کنند. این بخشنامه به اختلال بیشتر در نظام سیاستگذاری توسعه روستایی در کشور منجر شد و عملاً وظیفه رگولاتوری را برخلاف قانون دائمی کشور، برعهده نهادی قرار داد که از منابع و ساختار لازم برای نظارت بر امور ۳۸ هزار روستای بالای ۲۰ خانوار برخوردار نبود. شایان ذکر است که در آیین‌نامه مذکور در هیچ موردی متولی توسعه روستایی کشور تعیین تکلیف نشده و حتی مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت نیز به‌صورت صریح به‌عنوان متولی توسعه روستایی تعیین نشده و ساختار آن به‌عنوان مسئول امور روستاها تشریح نشده است. بنابراین تصمیم دولت مبنی بر تعیین معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم به‌عنوان متولی توسعه روستایی در تضاد آشکار با مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶ قرار داشت و همچنین مغایر با جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه است.

استنکاف دولت از اجرای تکلیف جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷)، موجب شده است که نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی و عشایری کشور همچنان دچار آشفتگی زیادی باشد. به‌گونه‌ای که در حال حاضر حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری، بدون هماهنگی و چشم‌انداز مشخص و برنامه متناسب با شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، کالبدی و کارکردهای نواحی روستایی و عشایری فعالیت می‌کنند و از طرف دیگر مأموریت‌های اساسی متعددی در مناطق روستایی و عشایری بدون متولی خاص در عمل رها شده است. این امر در تعارض با سیاست‌های کلی نظام در حوزه نظام اداری قرار دارد که بر کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری، توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری، انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری، توسعه نظام اداری الکترونیک و ارائه مطلوب خدمات عمومی تأکید دارد.

علاوه بر موازی‌کاری و پراکندگی تدبیر امور روستایی بین دستگاه‌های مختلف اجرایی، عموماً برای این دستگاه‌ها رسیدگی به نواحی شهری در اولویت بیشتری نسبت به نواحی روستایی و عشایری قرار دارد. همچنین دستگاه‌های اجرایی به‌دلیل ناآشنایی لازم با اصول و مبانی توسعه روستایی، با همان

نسخه‌ها و رویکردهای شهری در مورد روستاها تصمیم‌گیری می‌کنند. این در حالی است که کارکردها و ماهیت اقتصاد روستا و بافت فرهنگی - اجتماعی آن، متفاوت از شهرهاست. این امر سبب شده با وجود ارائه خدمات مختلف به روستاها، جریان مهاجرت روستا - شهری کنترل نشود. مضاف بر این، نابسامانی ساختار سیاستگذاری و مدیریت امور روستایی و عشایری در سطح کلان باعث شده است مدیریت محلی روستایی از جمله دهیاری‌ها نیز دچار چالش‌های عدیده‌ای شوند.

به طوری که در اغلب موارد، نقش دهیاری‌ها بیشتر محدود به کارکردهای سیاسی و عمرانی روستا از جمله جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی شده است و این نهادها نقش فعالی در توسعه پایدار روستایی ندارند. دهیاری‌ها فاقد توانمندی لازم در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی روستاها و ناتوان از فعال‌سازی و بسیج همه‌جانبه توان مردمی در توسعه و شکوفایی روستاها هستند. از طرفی نهاد کارآمدی برای توانمندسازی مستمر و نظارت بر عملکرد دهیاری‌ها وجود ندارد. بخش‌داری‌ها و فرمانداری‌ها به عنوان نهادهای بالاسری دهیاری‌ها، به لحاظ غالب بودن وظایف سیاسی‌شان، توان فنی و تخصصی لازم برای برنامه‌ریزی توسعه‌ای در روستاها و فراهم‌آوری امکانات مناسب و هدایت دهیاری‌ها به سمت عملیاتی‌سازی این برنامه‌ها و همچنین نظارت بر اجرای آنها را ندارند. بنابراین دولت برخلاف اسناد بالادستی، عملکرد خاصی در استقرار نظام مطلوب مدیریت توسعه روستایی و عشایری در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی نداشته است.

۲. اعتبارات امور روستایی و عشایری

یکی دیگر از تکالیف دولت در قانون برنامه ششم توسعه، شفاف‌سازی اعتبارات مربوط به امور روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی است که جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) بر آن تصریح دارد. در جزء مذکور سازمان برنامه و بودجه مکلف به «تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوست مستقلی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» و اختصاص بودجه عمرانی مربوط به این فصل» است. با وجود این، در سال‌های اجرای قانون برنامه ششم عملکرد خاصی اتفاق نیفتاده است. فقط در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، در قالب جداول ۱۴ و ۱-۱۴، اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای روستایی و عشایری به صورت کلی و بسیار مختصر آمده بود که آن هم به دلایل نامعلومی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حذف شدند. سازمان برنامه و بودجه، در نهایت تعجب دلیل حذف جداول مذکور را اصلاح ساختار بودجه عنوان کرده است. در حالی که تجمیع اعتبارات عمران و توسعه روستایی در یک فصل مستقل، خود گامی برای اصلاح ساختار بودجه است. استنکاف سازمان برنامه و بودجه از اجرای این تکلیف برنامه ششم توسعه که هیچ‌گونه بار مالی نیز برای دولت نداشته و به بهبود شفافیت و سهولت بودجه‌ریزی عملکردمحور منجر



می‌شود، جای بسی تعجب و ابهام دارد.

این عدم شفافیت در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری و اهداف پیش‌بینی شده برای آن، امکان نظارت همه‌جانبه بر عملکرد و اثربخشی اعتبارات مذکور بر تغییر میزان شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری از جمله فقر، نرخ بیکاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص داخلی و غیره را از بین برده است. در حال حاضر برنامه‌ها و طرح‌های مربوط به امور روستایی و عشایری در قوانین و لوایح بودجه سنواتی به‌ویژه بودجه سال ۱۴۰۰، در قالب فصول مختلف از جمله «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «بیمه‌های اجتماعی»، «بهداشت»، «درمان»، «انرژی»، «آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی»، «ورزش و تفریحات»، «میراث فرهنگی»، «آب و فاضلاب»، «منابع آب»، «حمل‌ونقل» و «فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات» و نیز ردیف‌های متفرقه پراکنده شده‌اند و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی، بدون هماهنگی، نظارت و برنامه‌ریزی، عهده‌دار این تکالیف و وظایف هستند. علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه همانند سال‌های گذشته، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز بین نواحی شهری و روستایی مشترک بوده و تفکیک بین بودجه‌های شهری و روستایی آنها به دلیل عدم شفافیت بودجه غیرممکن است. از جمله این برنامه‌ها می‌توان به «برنامه ارائه خدمات شهری و روستایی»، «برنامه توسعه عمرانی شهری و روستایی»، «برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی»، «برنامه ارائه خدمات آب شهری و روستایی» و غیره اشاره کرد.

به‌طور کلی در حال حاضر، نظام مناسبی برای پایش و ارزشیابی نتیجه‌گرای بودجه توسعه روستایی و عشایری کشور وجود نداشته و بودجه‌ریزی، عمدتاً براساس اتکا به گزارش‌های اداری دستگاه‌های اجرایی و توان چانه‌زنی آنها، به صورت عرضه‌محور و از بالا به پایین انجام می‌شود. دلیل این امر، فقدان متولی مشخص برای تدوین متوازن بودجه توسعه روستایی و عشایری براساس چشم‌انداز و مأموریت مشخص و مهم‌تر از همه نظارت میدانی بر اثربخشی و کارایی طرح‌های مربوطه است.

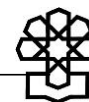
۳. جمعیت روستایی و عشایری و مهاجرت معکوس

یکی دیگر از مهم‌ترین موضوع‌هایی که در اسناد بالادستی و قانون برنامه ششم توسعه مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران قرار گرفته، موضوع تثبیت جمعیت روستایی و عشایری و ترویج و تقویت مهاجرت معکوس به مفهوم مهاجرت از شهر به روستا و سکونت دائم در نواحی روستایی است. برای نمونه بند «۱۰» سیاست‌های کلی «جمعیت» ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰، به موضوع حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی اذعان دارد. در بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹، مناطق روستایی و عشایری به‌عنوان کانون تولید و ارزش‌آفرینی قلمداد و تأکید شده برنامه‌ها و اقدام‌های اجرایی مناسب برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری از طریق برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی صورت گیرد. این موضوع صراحتاً در اجزای «۲» و «۳» بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۰) این قانون بر: ۱. بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ۲. ترویج مهاجرت معکوس به مناطق روستایی از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها تأکید شده است. جزء «۳» همین بند دولت را مکلف به «برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت» کرده است؛ به‌گونه‌ای که سالیانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ساماندهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.

براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۸، درخصوص تکلیف جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۰)، هیچ عملکردی ثبت نشده است ولی در گزارش نظارتی سال ۱۳۹۶، هشت اقدام عنوان شده که هفت مورد آن در راستای تکلیف دوم دولت مبنی بر بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق حاشیه‌نشین انجام شده است. این اقدام‌ها شامل: ۱. طراحی و اجرای ایجاد دفاتر تسهیلگری در مناطق حاشیه‌نشین ۱۰ استان، ۲. توانمندسازی حرفه‌ای زنان سرپرست خانوار ساکن در مناطق حاشیه‌نشین پنج استان، ۳. بررسی بیش از ۶۵۰ پروژه پیشنهادی و تصویب ۴۵۱ پروژه عمرانی با هدف ارتقای وضعیت کالبدی و وضعیت اجتماعی فرهنگی مناطق حاشیه‌نشین ۳۱ استان، ۴. اجرای طرح توانمندسازی جامعه روستایی، ۵. ایجاد پایگاه‌های خدمات اجتماعی در مناطق کم‌برخوردار و حاشیه‌نشین، ۶. تهیه اطلس آسیب‌های اجتماعی و ۷. حمایت از برنامه‌های سازمان‌های مردم‌نهاد در برخی استان‌هاست که عمدتاً ناظر بر بهبود وضعیت حاشیه‌نشینی انجام شده است. درخصوص تثبیت جمعیت روستایی و ترویج مهاجرت معکوس اقدام چشمگیری از سوی دولت گزارش نشده است. فقط برای توانمندسازی روستاهای در معرض خطر مهاجرت، تعداد ۱۰۰۰ روستا در تعهد برنامه کارگروه معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه در سال ۱۳۹۷ قرار گرفته است که برای آن هم هیچ عملکردی ارائه نشده است.

شایان ذکر است که این اقدام‌ها عیناً در گزارش نظارتی سال ۱۳۹۷ نیز تکرار شده است. بنابراین می‌توان گفت عملکرد دولت در راستای تکلیف جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه،



به بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی خلاصه شده و در خصوص تثبیت جمعیت روستایی و ترویج مهاجرت از شهر به روستا، اقدام خاصی انجام نشده است. از طرفی اقدام‌هایی هم که در رسیدگی به سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق حاشیه‌نشین انجام شده، چندان اثربخشی نداشته و هنوز جمعیت بسیاری در این مناطق، شب را به صبح می‌رسانند. به‌رغم آمار متناقضی که از تعداد و مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی (مناطق کمتر برخوردار) و افراد یا خانوارهای ساکن در این سکونتگاه‌ها وجود دارد، در کشور حدود ۱۱ میلیون نفر یا به‌عبارتی $\frac{3}{2}$ میلیون خانوار در این مناطق با وسعت ۵۶ هزار هکتار سکونت دارند و $\frac{2}{9}$ میلیون واحد مسکونی در مناطق مذکور وجود دارد (وزارت راه و شهرسازی، طرح جامع مسکن (۱۴۰۵-۱۳۹۶)، ۱۳۹۶). همچنین حدود یک‌پنجم تا یک‌هفتم جمعیت در شهرهایی همچون تهران، کرج، مشهد، تبریز، اهواز، بندرعباس، کرمانشاه، زاهدان و سنندج اسکان غیررسمی دارند. از سوی دیگر اگرچه رسیدگی به مناطق حاشیه‌نشین، امر لازمی است ولی ممکن است به تشویق مهاجرت از روستاها و حاشیه‌نشینی بیشتر منجر شود. چراکه پدیده حاشیه‌نشینی غالباً در اثر مهاجرت‌های روستا - شهری و توجه ناکافی و بعضاً غیرعلمی مسئولان و متولیان به حل معضل اشتغال و کارآفرینی در نواحی روستایی کشور به‌وجود می‌آید. بررسی علت مهاجرت طی دوره پنج‌ساله ۱۳۹۰-۱۳۸۵ نشان داد که حدود ۲۰ درصد مهاجرت‌ها، با هدف مهاجرت شغلی صورت گرفته است (مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰).

بررسی روند تغییرات تعداد آبادی‌های کشور در سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد، سهم آبادی‌های دارای سکنه کشور با کاهش ۲۱ درصدی، از $\frac{80}{66}$ درصد در سال ۱۳۴۵ به $\frac{63}{86}$ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. بررسی روند تغییرات جمعیتی در سالیان گذشته نشان می‌دهد، جمعیت روستایی کشور طی ۶۴ سال گذشته همواره در حال کاهش بوده و از ۶۹ درصد در سال ۱۳۳۵ به حدود ۲۴ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده است. برآورد کلانتری و همکاران (۱۳۹۲) در خصوص جمعیت روستایی ایران در افق ۱۴۱۰ حاکی از تداوم روند مهاجرت‌های روستا - شهری، کاهش جمعیت مطلق و نسبی روستایی کشور، سالخوردگی ساختار سنی جمعیت روستایی و افزایش عرضه نیروی کار روستایی است. طبق پیش‌بینی مرکز آمار ایران، سهم جمعیت روستایی از کل جمعیت کشور در سال ۱۴۱۵ به کمتر از ۲۰ درصد خواهد رسید. همچنین طبق پیش‌بینی سازمان ملل تا سال ۲۰۵۰، روند کاهش جمعیت روستایی در ایران ادامه خواهد داشت و در سال ۲۰۵۰ به رقم بسیار نگران‌کننده ۱۶ درصد خواهد رسید و ایران کشور دهم دنیا از نظر میزان کاهش جمعیت روستایی در دوره ۲۰۱۸-۲۰۵۰ خواهد بود (سازمان ملل، ۲۰۱۸).

آمار فوق‌الذکر به‌خوبی نشان می‌دهد که دولت فعلی، عملکرد مناسبی در جهت تحقق تثبیت جمعیت روستایی و عشایری و مهاجرت معکوس از روستا به شهر نداشته است. چه‌بسا که شهرنشینی و مهاجرت‌های شهری - روستایی روند صعودی داشته و به بروز پدیده نامطلوب حاشیه‌نشینی و ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرها و کلان‌شهرها منجر شده است. این امر، ناشی از بی‌توجهی مناسب به روستاها

به‌عنوان مبادی مهاجرت و نظام بودجه‌ریزی ناعادلانه است.

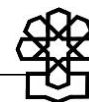
گفتنی است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و عشایری، بهسازی محیط اسکان حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده، تأمین زیرساخت و خدمات عمومی در مناطق خارج از حریم شهرها و روستاها در بند «ز» تبصره «۸» مورد توجه واقع شده است. در این جزء شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف شده‌اند از محل عوارض جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، اعتباراتی صرف بهسازی مناطق فوق در همان استان کنند. درخصوص این بند با توجه به اینکه بسیاری از سکونتگاه‌های غیررسمی شهری، در حریم شهرها هستند، مشخص نیست چرا بر ارائه خدمات عمومی در مناطق خارج از حریم شهرها و روستاها تأکید شده است.

همچنین قلمرو فعالیت دهیاری‌ها، محدوده روستاست و اختصاص بودجه و هزینه‌کرد آن برای مناطق خارج از محدوده، در چارچوب وظایف دهیاری‌ها نیست. علاوه‌براین در حال حاضر، مهم‌تر از مباحث بهسازی، مشکلات اشتغال پایدار حاشیه‌نشینان است و شایسته آن است که اعتبارات مذکور صرف ایجاد و توسعه زیرساخت‌های اشتغال از جمله راه‌اندازی کارگاه‌های تولیدی در مبادی مهاجرت به‌خصوص روستاها شود تا در ازای آن، مهاجران حاشیه‌نشین به موطن خود برگشته و مهاجرت معکوس شکل بگیرد. بنابراین بند «ز» تبصره لایحه بودجه برخلاف جهت‌گیری اجزای «۲» و «۳» بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، در حالت موجود می‌تواند به تشویق حاشیه‌نشینی کمک کند؛ چراکه بودجه، منابع و امکانات جدید، جمعیت بیشتر را جذب می‌کند و افزایش جمعیت، تخصیص بودجه و منابع بیشتر را سبب می‌شود.

۴. شاخص‌های برخورداری تعیین شده در ساماندهی عشایر

در سال ۱۲۴۵ هجری شمسی حدود ۳۸/۶ درصد از جمعیت کشور، عشایری بوده است^۱ که این نسبت در این سال‌ها به‌رغم افزایش در برهه‌ای از زمان، رفته‌رفته کاهش پیدا کرده و مطابق آخرین نتایج سرشماری عشایر کوچنده ۱۳۸۷، با جمعیت ۱۱۸۶۸۳۰ نفر از ۲۱۲۶۶۰ خانوار، حدود ۱/۵ درصد جمعیت کل کشور را تشکیل می‌دهند. این جمعیت در قالب ۱۵ هزار سامانه عشایری، ۱۰۲ ایل و ۵۹۷ طایفه مستقل شکل گرفته است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۷). با وجود سهم پایین جمعیت عشایر کوچنده نسبت به کل جمعیت کشور، جامعه عشایری با برخورداری از ۲۸ درصد مراتع کشور، ۳۰ درصد دام سبک (۲۲ میلیون رأس گوسفند، بره، بز و بزغاله) و ۴ درصد دام سنگین (۳۰۵ هزار رأس گاو، گاو میش و شتر)، نقش مهم و تأثیرگذاری در تأمین حدوداً ۲۵ درصد گوشت قرمز کشور (۱۹۰ هزار تن) دارند. همچنین ۳۵ درصد صنایع دستی و ۴۰ درصد فرش صادراتی کشور را جامعه عشایری کشور تولید می‌کنند (همان). بنابراین نقش عشایر در توسعه اقتصادی کشور را نمی‌توان انکار کرد درحالی‌که از نظر

۱. سایت رسمی سازمان امور عشایر ایران به آدرس الکترونیکی:



شاخص‌های برخورداری از خدمات در وضعیت مناسبی قرار ندارند. در همین راستا بود که در جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور، دولت موظف به «تأمین منابع موردنیاز برای رشد سالیانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین شده در ساماندهی عشایر»، شد. درخصوص این تکلیف، شایان ذکر است که اولاً، شاخص‌های برخورداری مورد اشاره در صدر جزء مذکور، تا به حال به صورت مدون و مشخص تعیین نشده است و دستگاه‌های اجرایی غالباً برحسب صلاحدید یا میزان منابع در اختیار خود، اقدام‌هایی در حوزه آبرسانی، برق‌رسانی، راه‌سازی، خدمات فرهنگی، بهداشتی، آموزشی و غیره انجام می‌دهند. ثانیاً طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه، میزان منابع اختصاص یافته با منابع موردنیاز فاصله فاحشی دارد و این امر تحقق رشد سالیانه ۵ درصد در شاخص‌های برخورداری عشایر را با کندی مواجه کرده است. به طوری که براساس گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه، به منظور تحقق تکلیف فوق‌الاشاره در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، در مجموع ۱۹,۲۷۸ میلیارد ریال (۸۷۸۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۷ و ۱۰۵۰۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۸) اعتبار موردنیاز بود که از این میزان، سرجمع ۷,۳۲۶ میلیارد ریال (۲۷/۵۸ درصد) اعتبار ملی و استانی به سازمان امور عشایر اختصاص یافته است. به عبارتی برای دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، کمتر از یک‌سوم اعتبارات موردنیاز تأمین شده است. همچنین طی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸، از محل مالیات بر ارزش‌افزوده (اجزای «۱»، «۲» و «۳» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه) به ترتیب اعتباراتی بالغ بر ۵۰۰ و ۱,۰۸۰ میلیارد ریال جهت اجرای پروژه‌های عشایری اختصاص یافته است ولی در گزارش نظارتی اشاره‌ای به عناوین و جزئیات پروژه‌ها نشده است.

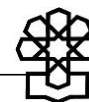
علاوه بر موارد فوق، در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات و ردیف‌هایی برای بهبود وضعیت مناطق عشایری به لحاظ خدمات زیرساختی پیش‌بینی و پرداخت شده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برای اولین بار، از محل بند «هـ» تبصره «۴» (صندوق توسعه ملی) مبلغ ۱۸ میلیون یورو معادل ۲۵۳۴ میلیارد ریال اعتبار برای آبرسانی عشایر در نظر گرفته شد و با اختصاص این اعتبار شاخص برخورداری عشایر از آب آشامیدنی سالم از ۵۳ به ۶۳ درصد در سال ۱۳۹۸ ارتقا یافت. این بند در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با کمی کاهش دوباره تکرار شده است هرچند عملکردی از سال ۱۳۹۹ منتشر نشده است.

۵. اشتغال و کارآفرینی

اشتغال و کارآفرینی یکی از راهبردها و ملزومات اساسی برای توسعه اقتصادی در نواحی روستایی و عشایری است. تجارب کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد، بین کارآفرینی و رشد اقتصادی و کاهش فقر رابطه علی وجود دارد. رونق اشتغال و کارآفرینی به‌عنوان یکی از محورهای اصلی تدوین قانون برنامه ششم توسعه مدنظر قانونگذاران قرار گرفت و احکام مختلفی در این خصوص به تصویب رسید. یکی از

تکالیف دولت در حوزه توسعه کارآفرینی روستایی و عشایری و در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تقویت اقتصاد روستایی و توسعه اقتصاد صادرات‌محور، تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی برای حداقل پنج‌هزار روستا [روستاهای بالای بیست خانوار] در هر سال از اجرای قانون برنامه توسط سازمان برنامه و بودجه است که در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)، مورد تأکید واقع شده است. در ادامه جزء مذکور، مقرر شده تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی باید با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی - اقتصادی آن منطقه و با مشارکت نیروهای محلی و بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشد.

همچنین دولت مکلف شده است تعداد روستاهای سهمیه استانی را تا سه ماه اول سال اول اجرای قانون برنامه اعلام کند. سازمان برنامه و بودجه در خصوص این تکلیف، با توجه به شرایط کشور و محدودیت‌های درآمد ارزی، عملکرد تقریباً قابل قبولی داشته است. در خصوص تعیین سهمیه روستاهای هر استان، سازمان برنامه و بودجه، در سال ۱۳۹۶ تعداد ۲۵۰۰۰ روستا را به‌عنوان روستاهای هدف تا پایان برنامه ششم توسعه تعیین و به واحدهای تابعه استانی ابلاغ کرد. در خصوص تدوین، تصویب، ابلاغ و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی نیز طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۸ مجموعاً ۹۱۳۶ برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها تدوین شده و حدود ۷۶۰۰ برنامه به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان رسیده و ۵۹۶۹ برنامه در سال ۱۳۹۹ در حال تدوین است. همچنین در سه سال اجرای برنامه جمعاً تعداد ۵۸۳۶ برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی به دستگاه‌های اجرایی مرتبط ابلاغ شده است. بنابراین از شروع برنامه ششم تا پایان سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه به ۵۱/۲ درصد از تعهد خود در تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی عمل کرده است (جدول ۱).



جدول ۱. عملکرد موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه

سال	سه‌میه روستاها	تعداد و مشخصات برنامه‌های تصویب شده در شورای برنامه‌ریزی استان	درصد برنامه‌های تصویب شده در شورای برنامه‌ریزی نسبت به سه‌میه	تعداد برنامه‌های در حال تدوین	درصد برنامه‌های تدوین و تصویب شده نسبت به سه‌میه	تعداد برنامه‌های ابلاغ شده برای اجرا
۱۳۹۶	۵۰۰۰	۲۷۷۸	۵۵/۵	۱۲۷۵	۸۰/۹	۲۰۳۱
۱۳۹۷	۵۰۰۰	۳۰۰۰	۵۹/۹	۱۸۹۲	۹۷/۷	۲۳۶۲
۱۳۹۸	۵۰۰۰	۱۹۱۲	۳۸/۲	۵۹۶۹	۱۵۷/۴	۱۴۴۳
۱۳۹۹	۵۰۰۰	۰	۰	۱۰۶۳	۲۱/۳	۰
مجموع	۲۰۰۰۰	۷۶۹۰	۵۱/۲	۱۰۱۹۹	۱۱۹/۱	۵۸۳۶

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹.

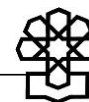
با وجود ابلاغ تعدادی از برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی در هر سال، در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۶ هیچ ردیف اعتباری برای این برنامه‌ها پیش‌بینی نشده بود. فقط در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعتباری بالغ بر ۱۵۵,۰۰۰ میلیون ریال در جدول متفرقه‌ها (جدول ۹) مدنظر قرار گرفته است که فارغ از متفرقه بودن ماهیت اعتبار و عدم اطمینان از تخصیص آن، اثربخشی آن در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. عملکردی از میزان مشارکت بخش خصوصی برای تدوین برنامه‌ها که در صدر جزء مذکور مدنظر قرار گرفته شده، گزارش نشده است. از نظر محتوای برنامه‌ها، همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) بر ضرورت در نظر گرفتن استعدادهای و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی - اقتصادی و بهره‌گیری از مشارکت نیروهای محلی در تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی تأکید شده است. به همین منظور سازمان برنامه و بودجه با تشکیل کارگروه تخصصی توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی، شیوه‌نامه‌ای تحت عنوان «شیوه‌نامه تدوین برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی» تدوین و در شهریورماه ۱۳۹۶ به تصویب کارگروه مذکور رسانده است. در این شیوه‌نامه اشاره شده که برای تحقق محورهای مذکور در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)، طی مراحل مختلفی، اسناد و طرح‌های فرادست استانی و منطقه‌ای، برنامه‌های توسعه روستایی انجام شده و در حال اجرا، مطالعات نظری و تجربیات داخلی و خارجی مرتبط بررسی و داده‌های آماری محلی از دستگاه‌های ملی و منطقه‌ای و بازدیدهای میدانی گردآوری و در نهایت برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی مذکور با برون‌سپاری به شرکت‌های مشاوره‌ای، مراکز پژوهشی، دانشگاه‌ها یا ظرفیت‌های درون‌نهادی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، تدوین شده است.

اگرچه پیش‌بینی این الزامات و برون‌سپاری تدوین برنامه‌ها به اساتید دانشگاه‌ها و دیگر متخصصان، تا حدی می‌تواند بر محورهای موردنظر در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)، جامه عمل بپوشاند ولی این امر

مقطعی است و تداوم ندارد. در حالی که برای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کارا و اثربخش، وجود سازوکار محلی و دائمی به‌منظور شناسایی نیازها و اولویت‌ها (نیازسنجی)، ظرفیت‌ها و قابلیت‌های (ظرفیت‌سنجی) دقیق نواحی روستایی و عشایری، انگیزش و بسیج آحاد روستاییان و عشایر برای سازندگی و مداخله دادن جامعه محلی برای طراحی و اجرای راهکارهای خلاقانه و متناسب برای مسائل محلی و رصد و ارزشیابی مستمر اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی ضرورتی انکارناپذیر است. موضوعی که خلأ نهادی آن به‌صورت جدی احساس می‌شود و تا زمانی که چنین نهاد یا مرکزی شکل نگیرد، نمی‌توان به تحقق مشارکت حقیقی روستاییان و عشایر به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر در تدوین، اجرا و ارزشیابی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری، امیدوار بود. بنابراین یکی از ارزش‌افزوده‌های اقدام‌های دولت در عمل به تکلیف مذکور، می‌توانست استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی باشد که اقدام خاصی برای این امر صورت نگرفته است.

ضمناً مشخص نشده سازمان برنامه و بودجه و واحدهای تابعه آن در استان‌ها و شهرستان‌ها، براساس چه سازوکاری بر برنامه‌های تصویب و ابلاغ شده به دستگاه‌های اجرایی برای اجرا، نظارت خواهند کرد. هیچ ضمانت اجرایی نیز پیش‌بینی نشده که دستگاه‌های اجرایی در موعد مقرر و به نحو مناسبی، برنامه‌ها را عملیاتی سازند. سازوکاری نیز برای مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های موضوع این برنامه‌ها طراحی و اجرایی نشده است.

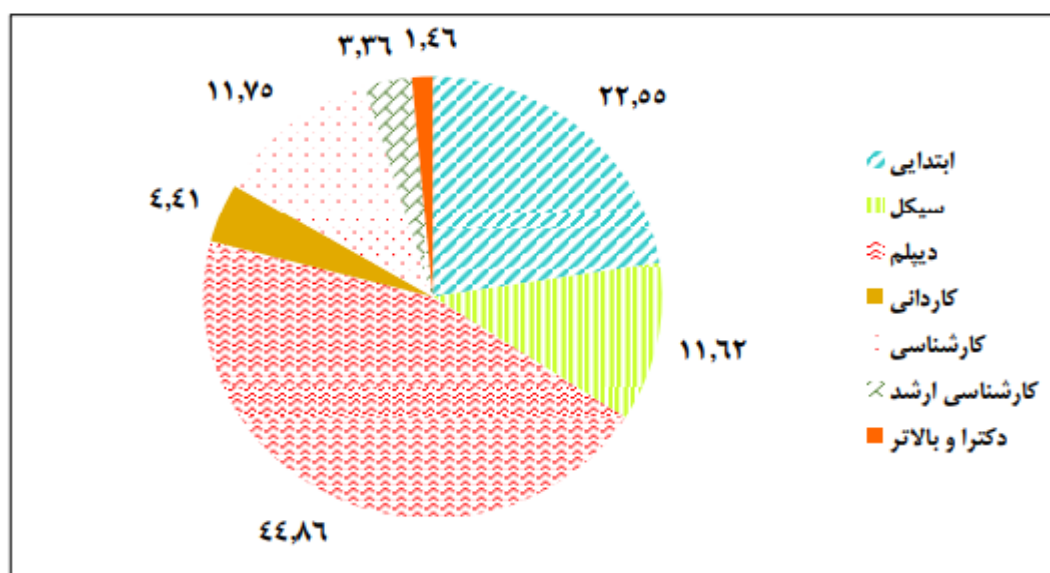
یکی دیگر از اقدام‌های اجرایی دولت در راستای تکلیف فوق، اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» با هدف ایجاد ۱۶۷ هزار شغل در مناطق روستایی است. طبق این قانون که در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید مقرر شد، معادل ریالی ۱/۵ میلیارد دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی، نزد مؤسسه‌های عامل سپرده‌گذاری و با تلفیق منابع هر مؤسسه عامل برابر با سهم صندوق توسعه ملی با میانگین نرخ سود ۶ درصد به متقاضیان سرمایه‌گذاری تسهیلات بانکی پرداخت شود. ولی شواهد حکایت از عدم اثربخشی مناسب و انحراف این قانون به‌دلیل فقدان راهبرد مشخص برای توسعه کارآفرینی و اشتغال پایدار و رقابت‌پذیر در نواحی روستایی و عشایری دارد. به‌گونه‌ای که آمارهای رسمی نشان می‌دهد، حدود ۴۴ درصد از وام‌های پرداختی موضوع این قانون تا پایان آبان‌ماه ۱۳۹۸ در کل کشور که نیم میلیارد تومان و بالاتر بوده است، فقط به ۲۴۸۰ نفر اختصاص پیدا کرده است. این افراد تنها ۲/۳ درصد از کل اشخاصی بوده‌اند که موفق به اخذ وام‌های مربوطه شده‌اند. مقایسه این ۲۴۸۰ نفر و حتی کل ۱۰۹۲۰۰ نفری که تسهیلات طرح آنها در قالب قانون مذکور پرداخت شده است، با ۶۰۷۰۵۴۷ سرپرست خانوار روستایی و ۶۹۸۶۸۴۳ نفر جمعیت روستایی فعال (شاغل و برخوردار از قابلیت اشتغال یا بیکار)، نشان‌دهنده میزان برخورداری بسیار پایین جامعه هدف از اعتبارات موضوع قانون مذکور است. لذا می‌توان نتیجه گرفت اعتبارات اعطایی مربوطه که نرخ سود میانگین آنها ۶ درصد بوده است، عمدتاً در اختیار اشخاص معدودی قرار گرفته



است که به تأمین وثایق سنگین مدنظر مؤسسه‌های عامل قادر بوده‌اند و آحاد جامعه روستایی و عشایری بهره‌چندانی از این تسهیلات برای اشتغال‌زایی و کارآفرینی نبرده‌اند.

همچنین با وجود اینکه طبق سیاست‌های کلی نظام در حوزه کارآفرینی و اشتغال، تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور، محور قرار دادن رشد بهره‌وری و جلوگیری از اتلاف و راکد ماندن سرمایه‌های فیزیکی و انسانی ایرانی، از اصول و الزامات اشتغال‌زایی و کارآفرینی در کشور به‌طور اعم و در مناطق روستایی و عشایری به‌طور اخص محسوب می‌شود، ولی نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده قانون مذکور به تفکیک مقاطع تحصیلی نشان می‌دهد، ۷۹ درصد ارزش تسهیلات به اشخاصی پرداخت شده که تحصیلات آنها دیپلم و زیردیپلم بوده است (نمودار ۲).

نمودار ۲. نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک مقاطع تحصیلی



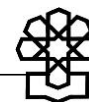
مأخذ: مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش ارائه شده در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی.

به گفته مسئولان مربوطه، سهم ایجاد اشتغال در روستاها از محل این قانون در انتهای سال ۱۳۹۷، نسبت به ابتدای سال ۱۳۹۶، به حدود ۲۵ درصد رسیده و برای حدود ۱۱۴ هزار نفر شغل جدید ایجاد شده است. از این تعداد حدود ۵۱ هزار نفر از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی هستند. با این حال برخی شواهد صحت این ادعا را با ابهام مواجه می‌سازد. اولاً قانون مذکور از شروع سال ۱۳۹۷ اجرایی شده است و با توجه به بوروکراسی پیچیده و زمان‌بر دریافت تسهیلات و شروع کسب‌وکار، چگونه می‌شود که این همه اشتغال در یک سال ایجاد شود. با این توضیح که میانگین ایجاد اشتغال طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، حدود ۲ درصد بوده است. همچنین طبق مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور و گزارش ارائه شده در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی، متوسط زمان صرف شده از زمان ثبت درخواست متقاضی

تا پرداخت تسهیلات از سوی مؤسسه عامل، حدود ۹۳/۵ روز طول کشیده است. ثانیاً بخش عمده‌ای از منابع تخصیص یافته (۷۰ درصد) به بخش کشاورزی برای کل طرح‌ها و اشتغال ایجاد شده این بخش در سال ۱۳۹۷ نزدیک به ۷۸۵۰ نفر (حدود ۷ درصد از کل افزایش اشتغال روستایی) بوده است. پس چگونه ادعا می‌شود که تعداد شاغلان روستایی در سال ۱۳۹۷ به حدود ۱۱۴ هزار نفر افزایش یافته است. ثالثاً پرداخت بخش عمده تسهیلات به مقاطع تحصیلی دیپلم و زیردیپلم (۷۹ درصد از کل ارزش تسهیلات) با افزایش ۵۱ هزار نفری شاغلان روستایی فارغ‌التحصیل دانشگاهی (۴۵ درصد از کل افزایش اشتغال روستایی) می‌تواند تعارض داشته باشد. بنابراین نمی‌توان اشتغال ایجاد شده در سال‌های ۱۳۹۷ را صرفاً به اجرای قانون اشتغال پایدار روستایی و عشایری استناد داد. به نظر می‌رسد آمار اعلام شده بیشتر براساس پیش‌بینی‌های ایجاد شغل است. از طرفی بررسی‌ها حاکی از فاصله زیاد بین میزان اشتغال تعهد شده با میزان اشتغال محقق شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

علاوه بر این، طبق نتایج نظارت و ارزیابی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از مجموع ۴۰۸۶۰ طرحی که تا خرداد ماه ۱۳۹۸ تسهیلات به آنها پرداخت شده است، حدود ۲۴۲۴ (۵/۹ درصد) طرح به لحاظ میزان تسهیلات پرداختی با میزان تسهیلات ثبت شده در سامانه کارا، انحراف مشاهده شده است. به عبارت دیگر حدود ۲۴۷۰ میلیارد ریال تسهیلات در سامانه کارا به عنوان تسهیلات پرداخت شده، ثبت شده است در حالی که این تسهیلات از سوی مؤسسه‌های عامل به مجریان طرح‌ها پرداخت نشده است (همان). از نظر پایداری به‌ویژه تأمین بیمه اجتماعی برای شاغلان موضوع این قانون نیز، چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. به طوری که طبق آخرین گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از عملکرد این قانون (منتشره در مهرماه ۱۳۹۹)، تا پایان سال ۱۳۹۸، از تعداد ۱۳۴,۵۱۲ نفر دریافت‌کننده تسهیلات و اشتغال ۱۷۱,۰۰۰ نفر بر اساس تمام‌شماری، برای ۵۴,۷۵۶ نفر (۴۱ درصد)، بیمه اجتماعی فراهم شده است که از این تعداد ۵ درصد از طریق صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بوده و ۳۶ درصد از طریق سازمان تأمین اجتماعی بیمه شده‌اند.

نقدهای مذکور به نوعی در گزارش سازمان برنامه و بودجه از عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸ نیز بازتاب داشته است. طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه، نبود ساختار بنگاهی در مناطق روستایی و به تبع آن درصد پایین شاغلان بیمه شده، وجود تفاوت بین اشتغال تعهد شده متقاضیان طرح‌ها و اشتغال واقعی ایجاد شده و تأخیر در ابلاغ مراحل اجرایی طرح که باعث وقفه در اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغالزا شده است، از جمله ایرادهای دیگر قانون مذکور بیان شده است. علاوه بر این در گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه از عملکرد اجرای قانون اشتغال پایدار روستایی و عشایری تا پایان سال ۱۳۹۸، ضعف هماهنگی سازوکارهای نظام بانکی با رویکردهای توسعه‌ای به‌ویژه در مناطق روستایی و نمود منفی آن در سختگیری بسیار زیاد برای پذیرش وثایق روستاییان و تحمیل هزینه‌های اضافی بر



آنان به منظور تامین وثیقه شهری و در نتیجه طرد شدن بخشی از روستاییان از اخذ تسهیلات، گرایش موسسات عامل به خواب سرمایه و اثرات آن بر طولانی شدن زمان و فرایند اعطای تسهیلات و انعطاف‌ناپذیری رسته‌های تعیین شده با ظرفیت‌های منطقه‌ای و روستایی و ضعف پیوند بین رسته‌های فعالیتی تعیین شده با اولویت‌های مستخرج شده از سایر اسناد بالادستی و پشتیبانی نظیر اسناد آمایش استان، منظومه‌های پایدار روستایی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی (موضوع جزء «۱» بند الف) ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)، از جمله مشکلات اجرایی قانون مذکور عنوان شده است که ناشی از عدم اثربخشی مناسب آن است.

یکی دیگر از اقدام‌های دولت برای ایجاد اشتغال روستایی و عشایری، اعتباراتی است که دولت در قالب تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ پرداخت می‌کند. این در حالی است که به دلیل عدم رفع موانع ساختاری ایجاد و تثبیت اشتغال در نواحی روستایی و عشایری، با وجود صرف مبالغی، اثربخشی چندانی در حوزه اشتغال و فقرزدایی پایدار نمی‌تواند قابل انتظار باشد. زیرا اثربخشی تسهیلات اعطایی در گرو فراهم‌سازی مؤلفه‌هایی مانند توانمندسازی و آموزش مهارت‌های کسب‌وکار به متقاضیان، شبکه‌سازی، بازاریابی، تسهیل فضای کسب‌وکار و مواردی از این قبیل است. بودجه‌های سنواتی کشور نیز در راستای تحقق این مؤلفه‌ها برنیامده‌اند و جهت‌گیری آنها عمدتاً مبتنی بر مدیریت معلول‌ها بوده است.

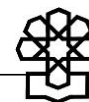
بنابراین بررسی‌ها حاکی از آن است که سیاست‌های توسعه اقتصادی و کارآفرینی روستایی و عشایری کشور به‌ویژه سیاست تزریق پول و اعطای وام‌های ارزان‌قیمت، در حال حاضر دچار ناکارآمدی زیادی است. در پی این سیاست، نه تنها معضل بیکاری روستاییان و کشاورزان نمی‌تواند به شکل پایداری حل شود؛ بلکه در بسیاری از موارد، به دلیل ناتوانی اقتصادی وام‌گیرندگان در پرداخت به‌موقع اقساط، معضل بدهکاری نیز بر جوامع روستایی و عشایری فزونی یافته است. نگاه‌های تک‌متغیره و ساده‌انگارانه برخی از سیاستگذاران و مجریان امر و این تصور که با صرف اعطای اعتبارات ارزان‌قیمت می‌توان اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری را توسعه داد، در موارد قابل توجهی به شکست طرح‌های مذکور و انحراف اعتبارات از مسیر تولید و راه‌اندازی بنگاه‌های اقتصادی و تعطیلی آنها در همان سال‌های ابتدایی منجر شده است. به نظر می‌رسد توسعه اشتغال پایدار و کارآفرینی در نواحی روستایی و عشایری نیازمند تغییرات نهادی و تدوین سازوکارهای مربوطه است.

یکی دیگر از تکالیف مربوط به اشتغال و کارآفرینی روستایی، تکلیف جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) است. در این جزء، دولت مکلف به: ۱. «توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی»، ۲. «بهره‌برداری و ساخت ۹۸ ناحیه صنعتی روستایی» و ۳. «ایجاد ۱۹۱۴۰۰۰ فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا از طریق بخش‌های

خصوصی و تعاونی» شده است. بررسی عملکرد دولت در گزارش سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۶، هفت پروژه خوشه روستایی شامل خوشه‌های خرما جنوب فارس، فرش دستباف نائین اصفهان، طیور گلستان، فرش دستباف چالوس-کلاردشت، کشمش ملایر، شیلات گیلان و زیلو میبدا آغاز شده، ۲۴ پروژه خوشه روستایی توسعه‌یافته و ۷ پروژه خوشه روستایی خاتمه یافته است. در سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۲۲ خوشه کسب‌وکار روستایی توسعه پیدا کرده است. برای سال ۱۳۹۸ نیز طبق گزارش سازمان بودجه و بودجه ۹ پروژه توسعه خوشه روستایی آغاز شده و ۱۲ پروژه خوشه روستایی در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی قرار دارد. با وجود اینکه به نظر می‌رسد دولت تقریباً به تکلیف خود در توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی طی سال‌های گذشته عمل کرده است، ولی عملاً خوشه به معنای واقعی و مدیریت یکپارچه زنجیره ارزش به نحو مناسبی شکل نگرفته است. در حال حاضر بخشی از مدیریت زنجیره ارزش در اختیار وزارت جهاد کشاورزی است و بخشی دیگر در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ و این با مفهوم خوشه همخوانی ندارد. خوشه به مفهوم تمرکز جغرافیایی بنگاه‌های اقتصادی مرتبط با یک یا چند محصول صادراتی به منظور افزایش رقابت‌پذیری و حضور در بازارهای جهانی است که صفر تا صد زنجیره ارزش باید در قالب خوشه مدیریت شود نه جزیره‌ای و پراکنده. خوشه‌هایی که با مدیریت وزارت صمت و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران تأسیس می‌شوند، همه مراحل زنجیره را دربر نمی‌گیرد و در اغلب موارد به ایجاد واحدهای فراوری و بعضاً برندینگ بسنده می‌شود. بنابراین انتفاع کشاورزان، روستاییان و عشایر از ارزش‌افزوده نهایی، اصلاح زیرساخت‌های تولید ماده خام کشاورزی و نقش آفرینی تشکل‌ها مدنظر قرار نمی‌گیرد. وجود این چندپارچگی در مدیریت زنجیره ارزش، عملاً هدف از ایجاد خوشه را به شکل مناسب و لازم محقق نمی‌کند.

۶. زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی

فناوری اطلاعات و ارتباطات کاربری‌های فراوانی برای اصلاح ساختارها، فرایندها و خدمات بخش دولتی دارد. این بخش به‌عنوان موتور توسعه، می‌تواند به رشد، حرکت و توسعه بخش‌های مختلف اقتصادی منجر شود. ارتباطات و فناوری اطلاعات از برنامه سوم توسعه کشور و در قالب فصل مستقلی تحت عنوان «توسعه علوم و فناوری» مورد توجه قرار گرفت. در قانون برنامه ششم توسعه، بخش سیزدهم با عنوان «ارتباطات و فناوری اطلاعات» شامل مواد (۶۷) تا (۶۹) به این حوزه اختصاص دارد. به‌منظور رفع تبعیض در استفاده از خدمات پایه‌ای فناوری اطلاعات و ارتباطات در نواحی روستایی و عشایری، در جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷)، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف شده است زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی را به حدی توسعه دهد که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور فراهم شود. طبق گزارش سازمان



برنامه و بودجه، در راستای توسعه زیرساخت‌های الکترونیکی در مناطق محروم تا پایان سال ۱۳۹۸، برای ۸۹ درصد از روستاهای بالای ۲۰ خانوار امکان دسترسی اینترنت پرسرعت فراهم شده است. به عبارت دیگر تا پایان سال ۱۳۹۵ تعداد ۲۷۳۹۷ روستا از ۳۹۴۵۶ روستای بالای ۲۰ خانوار، امکان دسترسی به اینترنت پرسرعت داشتند که این رقم طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۶ با افزایش ۷۰۸۰ روستا، به ۳۵۱۲۳ روستا رسیده است. اگرچه برای نزدیک به ۹۰ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار، امکان دسترسی به اینترنت پرسرعت فراهم شده ولی شواهد حاکی از آن است که کیفیت اینترنت در مناطق زیادی، حتی روستاهایی که به عنوان روستای هدف گردشگری انتخاب شده‌اند، ضعیف بوده و امکان انجام بخشی از عملیات کسب و کار از طریق آن، به خوبی فراهم نیست.

در حکمی دیگر و براساس بند «خ» ماده (۶۸)، در حوزه توسعه دولت الکترونیک در مناطق روستایی دو وظیفه برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران گذارده شده است: ۱. افزایش خدمات و فعالیت دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات (ICT) روستایی در چارچوب وظایف قانونی خود؛ ۲. افزایش صدور مجوز ایجاد سالیانه حداقل دو هزار دفتر ارتباطات و فناوری اطلاعات (ICT) روستایی با استفاده از مشارکت بخش خصوصی. در این خصوص براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه، در رابطه با تکلیف اول، تعداد خدمات بانکی قابل ارائه در مناطق روستایی به ۲۷ خدمت افزایش پیدا کرده است. برای بخش دوم نیز در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ اقدام خاصی گزارش نشده است. ولی طبق گزارش سال ۱۳۹۸ خدمات خرده بانکداری الکترونیکی با نصب دستگاه‌های خودپرداز یا ATM از ۱۷۰۰ روستا در سال ۱۳۹۷ به تعداد ۲۵۵۷ روستا در پایان سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. همچنین طبق آخرین آمار تا پایان سال ۱۳۹۷، حدود ۶۵۰۰ دفتر ICT روستایی ایجاد شده است که در برخی روستاها عموماً با تبدیل تابلوهای دفاتر پیشخوان خدمات دولت به دفاتر ICT روستایی انجام یافته است. این در حالی است که تا قبل از دهه ۱۳۹۰ شمسی، در هیچ کدام از روستاهای کشور دفاتر ICT وجود نداشت. در ابتدای سال ۱۳۹۳ تعداد ۹۶۳ دفتر ICT در روستاهای کشور ایجاد شد.

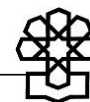
البته برخی از این دفاتر به دلیل درآمد ناکافی و عدم صرفه اقتصادی طی این سال‌ها رو به تعطیلی رفته‌اند، زیرا در حال حاضر به دلیل حضور و فعالیت هم‌زمان دفاتر ICT روستایی، دفاتر پیشخوان خدمات دولت و شعبه‌های شرکت پست در مناطق روستایی، تعداد خدمات تعریف شده برای هر کدام از مراکز مذکور محدود است و از این جهت فعالیت این دفاتر پاسخگوی هزینه‌های جاری‌شان نیست. همچنین روستاییان را دچار نوعی سردرگمی کرده است که چه خدمتی را از کدام دستگاه دریافت کنند. با توجه به اینکه فلسفه تشکیل دفاتر ICT روستایی این است که امکان ارائه تمامی خدمات دستگاه‌های اجرایی به صورت یکجا و متمرکز به روستاییان فراهم شود و به عنوان مرکزی محلی، دسترسی روستاییان به آموزش‌های مجازی، کتابخانه مجازی، تجارت الکترونیکی، بانکداری الکترونیکی و سایر خدمات نوین که

در شهرها از طریق ارتباطات و فناوری اطلاعات در حال توسعه است، امکان پذیر باشد، بهتر است به منظور یکپارچگی در مدیریت ارائه خدمات و کاهش هزینه‌ها و جلوگیری از اتلاف زمان و سردرگمی مردم، دفاتر ICT روستایی، دفاتر پیشخوان دولت روستایی و شرکت پست روستایی در قالب مرکزی واحد ارائه خدمات کنند.

۷. بافت‌های فرسوده روستایی

منظور از بافت‌های فرسوده به‌طور کلی اراضی یا مناطقی است که از نظر ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی در سطح نازلی قرار دارند. افزایش روزافزون جمعیت کشور و محدودیت اراضی، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان را بر آن داشته است که با بازسازی بافت‌های فرسوده، بتوانند با صرف هزینه کمتری به جانمایی مناسب جمعیت کشور کمک کنند. از این جهت یکی از محورهای اصلی سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن» ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۹، «احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد» عنوان شده است. بر این اساس، در قانون برنامه ششم توسعه، سه تکلیف در خصوص احیای بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی به تصویب رسیده است. اولی بند «ب» ماده (۲) است که بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی را به‌عنوان مسائل محوری برنامه قلمداد کرده و دولت را موظف کرده است طرح‌های مرتبط با آنها را در بودجه سالیانه اعمال کند. در این راستا، سازمان برنامه و بودجه در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، طرحی تحت عنوان «بهبودی بافت باارزش روستایی» پیش‌بینی و ردیف اعتباری مستقلی برای آن لحاظ کرده است. همچنین ذیل «برنامه ساماندهی شهری و روستایی»، فعالیتی تحت عنوان «ساماندهی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری و روستایی محدوده و حریم شهری بافت‌های فرسوده در معرض خطر» با اعتباری بالغ بر ۱،۲۴۹،۴۰۰ میلیون ریال تعریف شده است. با این وجود، اولاً سهم روستاها در این فعالیت به‌طور شفاف، مشخص نشده است؛ ثانیاً در اغلب موارد، برای دستگاه‌های اجرایی، نواحی شهری در مقایسه با نواحی روستایی در اولویت قرار دارد.

دومین تکلیف قانون برنامه ششم توسعه در خصوص بافت‌های فرسوده روستایی، جزء «۹» بند «الف» ماده (۲۷) است که طبق آن دولت موظف شده است، اولاً شاخص‌های بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی را تهیه و ثانیاً طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاهای دارای اولویت را تهیه و اجرا کند. انجام این تکلیف نیز برعهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی گذارده شده است. طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه طی سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی عملکردی در خصوص تکلیف مذکور نداشته است. با توجه به اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز



ردیف مستقل و شفافی برای تکلیف جزء «۹» بند «الف» ماده (۲۷) پیش‌بینی نشده است، می‌توان گفت در سال جاری و آتی این تکلیف همچنان بر زمین می‌ماند. بنابراین از ابتدای اجرای قانون برنامه ششم توسعه تا به امروز، نه شاخص‌های بافت فرسوده روستایی تهیه شده و نه طرحی برای بهسازی بافت‌های فرسوده روستایی تهیه و اجرا شده است.

دولت طی برنامه ششم توسعه، سازوکار مناسب احیا و استفاده از این بافت‌ها برای بارگزاری جمعیت جدید در روستاهای مهاجرپذیر و جانمایی بنگاه‌های اقتصادی روستایی جدید در این بافت‌ها تدوین و اجرا نکرده است. البته با وجود اینکه بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در «قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ تعریف شده است؛ ولی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد روستایی واجد تعریف قانونی نیستند. بنابراین ضرورت دارد به‌صورت قانونی، موضوع مدیریت بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی تعریف شود.

این موضوع از آنجایی ضرورت مضاعف پیدا می‌کند که مشاهده شده در برخی از روستاهای کشور ساکنانی وجود دارند که فعالیت کشاورزی انجام می‌دهند، ولی مسکنی در روستا برای خود ندارند. از طرفی با توجه به قیمت زیاد مسکن در نواحی شهری، توانایی مالی کافی برای خرید سکونتگاه مناسب در شهر را نیز ندارند. به همین دلیل برخی از کشاورزان ناچاراً بخشی از زمین کشاورزی یا باغ‌شان را برای احداث بنا و سکونتگاه اختصاص می‌دهند که بعداً ممکن است به‌عنوان تغییر کاربری غیرمجاز تلقی شده و مشمول مجازات و جرائم مربوطه به تناسب ارزش زمین شوند. برای رفع چنین معضلاتی در نواحی روستایی می‌توان تدابیر مناسبی اندیشید. به این صورت که برای مالکان خصوصی این زمین‌ها شرایطی فراهم شود که در صورت نیاز به ساخت مسکن برای خود، در مکانی دیگر با خرید یا انتقال حق توسعه و بدون تغییر در کاربری زمین اصلی به انجام آن بپردازند. برای این منظور می‌توان از بافت‌های موجود در نواحی روستا مانند خانه‌های خالی و فرسوده استفاده شود و تمهیداتی برای بازسازی و استفاده از این بافت‌ها برای تهیه مسکن مناسب پیش‌بینی کرد. البته هرگونه واگذاری بافت‌های فرسوده یا اراضی بایر ملی به کشاورزان واجد صلاحیت برای ساخت مسکن، منوط به صدور سند سبز برای اراضی کشاورزی متقاضیان است که طبق این سند کشاورزان حق هیچ‌گونه تغییر کاربری اراضی کشاورزی خود را نخواهند داشت.

تکلیف سوم، بند «ب» ماده (۶۱) قانون برنامه ششم توسعه است که در آن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظف شده‌اند «به‌منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین، نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند». در خصوص تکلیف مذکور، در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ عملکردی ارائه نشده است؛ فقط در سال ۱۳۹۸ به‌صورت کلی عنوان شده که «این تکلیف قانونی از طریق پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت برای درجاسازی واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده روستایی در حال انجام است». درجاسازی یکی از راهبردهای بازسازی کالبد روستاهای آسیب‌دیده پس از سوانح طبیعی به‌ویژه زلزله است که به‌عنوان ساخت‌وساز بدون تغییر مکان تعریف می‌شود.

در خصوص تکالیف مذکور، هدف اصلی، سازماندهی، احیا، بازسازی و مدیریت بافت‌های فرسوده برای استفاده بهینه از این بافت‌هاست. در حالی که سازوکار و سامانه مشخصی برای شناسایی بافت‌های فرسوده و هدایت متقاضیان تأسیس واحدهای مسکونی و بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط برای فعالیت در این بافت‌ها وجود ندارد.

۸. آموزش روستاییان و عشایر

یکی دیگر از تکالیف مهم قانون برنامه ششم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری، جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷) است که به «آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیش‌رو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات‌رسانی، جلب مشارکت‌های مردمی و نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی» تصریح دارد. عمل به تکلیف مذکور برعهده سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی و سازمان امور عشایری است. در این راستا، در سال ۱۳۹۷، به میزان ۱۰۰۱۶۷۳ نفر روز و در سال ۱۳۹۸، به میزان ۱۴۰۴۲۱۲ نفر روز دوره‌های آموزشی برای روستاییان و بهره‌برداران کشاورزی توسط سازمان تات برگزار شده است. این آموزش‌ها عمدتاً در زمینه‌های مختلفی مانند فراوری و کاهش ضایعات محصولات کشاورزی، توانمندی اقتصادی زنان روستایی، کارورزی و تثبیت مهارت‌های زنان روستایی، مبارزه با انفولانزای فوق حاد پرندگان، شیوه‌های بهره‌برداری از آب‌های مرزی، کنترل کیفیت محصولات کشاورزی و ... انجام شده است. اقدام‌های سازمان امور عشایر نیز در آموزش‌های اختصاصی ارکان و شرکت‌های تعاونی و اتحادیه‌های استانی عشایری در قالب دوره‌های منطقه‌ای، ملی و استانی خلاصه می‌شود. با وجود انجام اقدام‌های متعدد سازمان تات و سازمان امور عشایری، به‌نظر می‌رسد این اقدام‌ها چندان با اهداف متصوره در تکلیف مذکور همخوانی ندارد، زیرا طبق تکلیف قانونی جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷)، آموزش‌ها باید در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات‌رسانی، جلب مشارکت‌های مردمی و نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی باشد، در حالی که این‌گونه نبوده است. به‌عبارت‌دیگر هدف از آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر، این بود که این افراد به‌عنوان عاملان توسعه و رهبران تحول‌آفرین محلی، در بسیج مردم و جذب منابع مالی خیرین بومی و غیربومی به‌منظور مشارکت در طراحی و اجرای طرح‌های توسعه روستایی، نقش‌آفرینی کنند. ولی اقدام‌های انجام یافته در این راستا نبوده و مهارت‌های حداقلی از تسهیلگری و فنی با رویکرد غیرعمیق، با برگزاری دوره‌هایی، آموزش داده شده است.



۹. کتابخوانی

فرهنگ یکی از ابعاد چندگانه توسعه محسوب می‌شود که از جایگاه و نقش متفاوتی در جامعه اسلامی- ایرانی برخوردار است. اهمیت موضوع‌های فرهنگی در نگاه مقام معظم رهبری نیز جایگاه ویژه‌ای دارد و ایشان سال ۱۳۹۳ را با عنوان «اقتصاد و فرهنگ با عزم ملی و مدیریت جهادی» نام‌گذاری کردند. ایشان در جای دیگری، فرهنگ را به‌مثابه هوایی دانستند که مردم تنفس می‌کنند و در جمله‌ای بیان کردند: «فرهنگ از اقتصاد هم مهم‌تر است»^۱. در این راستا، توجه به تقویت بعد فرهنگ، پای ثابت برنامه‌های توسعه کشور بوده است. برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه نیز به حوزه فرهنگ مربوط می‌شود. یکی از این احکام که بر تقویت فرهنگ کتابخوانی به‌عنوان یکی از شاخص‌های توسعه فرهنگی در نواحی روستایی و عشایری تأکید دارد، بند «ث» ماده (۹۲) است. براساس این بند، دولت مکلف شده است تمهیدات لازم نسبت به توسعه فرهنگ کتابخوانی با اولویت کتابخانه‌های روستایی در مناطق کمتر توسعه‌یافته انجام دهد. اساس تحقق این هدف، طرح آمایش سرزمین و نیازهای منطقه‌ای عنوان شده است. همچنین دولت باید با رویکرد تشویق و جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در تولید کتاب و محصولات فرهنگی و سایر کالاهای فرهنگی و هنری به این مهم جامه عمل ببوشاند و تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه با نرخ رشد سالیانه ۵ درصد مطابق قانون بودجه سنواتی نسبت به وضعیت موجود در طول اجرای قانون برنامه اقدام کند. در مجلدهای سازمان برنامه و بودجه از عملکرد قانون برنامه ششم توسعه طی سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ عملکرد چندانی در این خصوص گزارش نشده است. صرفاً برای تقویت فرهنگ کتابخوانی در مناطق کمتر توسعه‌یافته اقدام‌هایی مانند: ۱. فراهم‌سازی امکانات و تجهیزات مناسب در شهرها و روستاهای فاقد کتابخانه توسط نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، ۲. اجرای برنامه‌هایی مانند روستاهای دوستدار کتاب و ... توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ۳. ارسال کتاب به کتابخانه‌های کشور، معرفی کتاب و توزیع بسته‌های فرهنگی، آموزشی و کتاب از طریق تریلی سیار (پیک امید) از سوی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان انجام شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز ردیفی با عنوان «تأمین کتب موردنیاز برای کتابخانه‌های روستایی مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته» پیش‌بینی شده که باید نهاد کتابخانه‌های عمومی عملیاتی کند.

یکی دیگر از تکالیف قانون برنامه ششم توسعه در بعد تقویت فرهنگی در نواحی روستایی و عشایری، بند «ح» ماده (۶۳) است که بر «ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی از طریق کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان» تصریح دارد. یکی از اقدام‌های دولت در راستای تحقق تکلیف مذکور، پیش‌بینی فعالیتی به نام «بهبود و ارتقای دسترسی کودکان و نوجوانان مناطق محروم روستایی، عشایری و مرزی به فعالیت‌ها و آثار فرهنگی

۱. بیانات مقام معظم رهبری در حرم مطهر رضوی در اولین روز سال ۱۳۹۳، ۱۳۹۳/۰۱/۰۱.

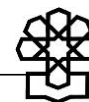
و هنری کودکان» به شماره طبقه‌بندی ۱۷۰۳۰۳۰۰۱۱ و فعالیتی با عنوان «تقویت فرهنگ کتابخوانی در مناطق محروم و روستایی از طریق تأمین، معرفی و افزایش دسترسی به کتاب» به شماره طبقه‌بندی ۱۷۰۳۰۳۰۰۱۲، ذیل بودجه قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ بود. این فعالیت‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز تکرار شده است. قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان برای تحقق این امر، کتابخانه‌های سیار روستایی را راه‌اندازی کرده است که به صورت دوره‌ای در مناطق روستایی و عشایری حضور پیدا کرده و برای کودکان و نوجوانان کتاب‌هایی هدیه می‌دهند.

یکی از مشکلات گسترش کتابخانه‌های سیار روستایی، کمبود اعتبار لازم برای تهیه ملزومات از جمله وسیله نقلیه مناسب، تألیف کتاب‌های موردنیاز به حد کافی و تربیت نیروهای تخصصی برای آموزش به کودکان و نوجوانان است. همچنین به منظور توسعه فرهنگی در نواحی روستایی و عشایری باید براساس برنامه اقدام مناسب هم‌زمان به تقویت معرفت دینی، بصیرت و اخلاق اسلامی پرداخت و صرف کتابخوانی نمی‌تواند این هدف را محقق کند.

جمع بندی

نواحی روستایی و عشایری از کارکردهای مختلفی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی، کالبدی و محیط زیستی برخوردارند و به‌ویژه در تأمین امنیت غذایی جامعه و تحقق سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی، نقش راهبردی دارند. در دهه‌های گذشته سیاست‌ها و اقدام‌هایی که برای توسعه روستایی و عشایری به مفهوم توسعه پایدار و همه‌جانبه به کار گرفته شده، به‌رغم توفیقاتی در ارائه خدمات زیربنایی و عمرانی، در سایر ابعاد توسعه چندان موفقیت‌آمیز نبوده و از نظر شاخص‌های توسعه پایدار و عدالت‌محور نسبت به مناطق شهری در سطح پایین‌تری قرار دارند. در نتیجه نواحی روستایی و عشایری امروزه با چالش‌های زیادی از قبیل فقر چندبعدی، بیکاری آشکار و پنهان، شکاف درآمدی و فاصله طبقاتی با مناطق شهری، مهاجرت‌های فزاینده روستا - شهری، سالخوردگی و کاهش جمعیت روستایی، پایین بودن سطح بهره‌وری، تخریب منابع طبیعی و مسائلی از این دست مواجه است. در این راستا، برای برون‌رفت از این تنگناها و براساس مفهوم چندبعدی توسعه پایدار روستایی و عشایری، تکالیف مختلفی در اسناد بالادستی به‌ویژه قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در خصوص نواحی روستایی و عشایری پیش‌بینی شد.

بررسی عملکرد مجموعه دولت طی دوره چهارساله (۱۳۹۶-۱۳۹۹) سپری شده از اجرای قانون برنامه ششم توسعه، نشان می‌دهد که با وجود تلاش‌ها و اقدام‌های متعدد صورت گرفته، برخی از مهم‌ترین



تکالیف قانون برنامه ششم توسعه بر زمین مانده و اهداف متصوره در این قانون محقق نشده است. نتیجتاً تحول اساسی در حوزه توسعه روستایی و عشایری نیز شکل نگرفته است. چه بسا برخی از چالش‌های موجود تقویت شده و معضلات دیگری نیز برجای گذاشته است. برای نمونه با وجود اینکه در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، در راستای اصلاح ساختار نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری، دولت موظف شده است، تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم، در فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، یکپارچگی ایجاد کند و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر انجام شود، هیچ اقدام عملی در این خصوص از سوی دولت انجام نشده است. این در حالی است که نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری کشور دچار آشفتگی زیادی است و دستگاه‌های اجرایی متعدد بدون هیچگونه هماهنگی، چشم‌انداز و سیاست مدون و مشخص، برای نواحی روستایی و عشایری تصمیم‌گیری می‌کنند. جدا از تکالیف قانون برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی نظام اداری نیز بر کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری، توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری، انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری، توسعه نظام اداری الکترونیک و ارائه مطلوب خدمات عمومی، تأکید دارد ولی دولت از انجام این تکالیف سر باز زده است. فقدان نهاد تخصصی مستقل کارآمد و رگولاتور برای توسعه روستایی و عشایری موجب شده است سایر تکالیف مرتبط در قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی و سایر اسناد بالادستی به نحو مناسبی عملیاتی نشود. به‌رغم اینکه در جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم، سازمان برنامه و بودجه موظف به «تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوست مستقلی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» و اختصاص بودجه عمرانی مربوط به این فصل» شده است، ولی عملاً اقدام خاصی صورت نداده است. اگر نهاد مستقلی برای توسعه روستایی و عشایری وجود داشت، قطعاً با پیگیری، اعتبارات این حوزه نیز شفاف‌تر و متناسب‌تر می‌شد. سیاست‌ها و اقدام‌های پیگیری شده در خصوص تثبیت جمعیت روستایی و ترویج مهاجرت معکوس از روستا به شهر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین تکالیف مهم دولت در قانون برنامه ششم توسعه (اجزاء «۲» و «۳» بند «پ» ماده (۸۰))، اثربخشی لازم را نداشته است چراکه نه تنها مهاجرت معکوس به مفهوم سکونت دائم شکل نگرفته بلکه مهاجرت از روستا به شهر نیز کنترل نشده است. در خصوص رونق اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری، بیشتر اقدام‌ها در ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت خلاصه شده است، بدون اینکه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اقتصادی نواحی روستایی و عشایری با توجه به بازار مصرف به نحو مناسبی شناسایی و آموزش‌های لازم برای مدیریت کسب‌وکار ارائه شود.

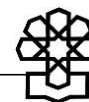
بنابراین به‌منظور تحقق اهداف و تکالیف قانون برنامه ششم توسعه و سایر اسناد بالادستی مرتبط

در حوزه توسعه روستایی و عشایری، ضرورت دارد، تکالیف بر زمین مانده به‌ویژه جزء «۳» بند «ب» و جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه از سوی مجلس شورای اسلامی پیگیری و مطالبه شود. تکالیف مذکور به‌ترتیب به موضوع یکپارچه‌سازی حداکثری مدیریت فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی و تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوست مستقلى با عنوان «عمران و توسعه روستایی» اشاره دارند.

برای ساماندهی اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری، ضرورت دارد نهادی تخصصی، غیرانتفاعی و اجتماع‌محور تحت عنوان «مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری»، در جهت پرورش و هدایت کارآفرینان جوان، حمایت از ایده‌های ثروت‌آفرین، تسهیل فضای کسب‌وکار، مدیریت فرایندهای تحقیق و توسعه، تکمیل حلقه‌های تولید با مشارکت و انتفاع جوامع محلی، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و حمایت فنی و اعتباری و رقابت‌پذیر کردن واحدهای اقتصادی خرد، کوچک و متوسط در سطح محلی و منطقه‌ای شکل گیرد.

منابع و مآخذ

۱. کلانتری، خلیل، حجت، ورمزیاری و عباس، عسکری ندوشن. چشم‌انداز آینده جمعیت روستایی و چالش‌های مدیریت توسعه پایدار روستایی در ایران، فصلنامه روستا و توسعه، ۱۳۹۲.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ ۵۹. بودجه بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، شماره مسلسل: ۱۷۳۹۰، ۱۳۹۹.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۹، ۱۳۹۵.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری»، شماره مسلسل: ۱۶۶۹۵، ۱۳۹۸.
۵. وزارت راه و شهرسازی، طرح جامع مسکن (۱۳۹۶-۱۴۰۵)، سند تلفیق: شناخت وضع موجود، چشم‌انداز آینده، سند راهبردی و اجرایی، ۱۳۹۶.
۶. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.
۷. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۸. گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸؛ حوزه فرابخشی.
۹. گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸؛ حوزه بخشی (۱).
۱۰. گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸؛ حوزه بخشی (۲).
۱۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - معاونت توسعه کارآفرینی و اشتغال، گزارش اجرا و دستاوردهای قانون



حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری (با استفاده منابع صندوق توسعه ملی)،
مهرماه ۱۳۹۹ (ویرایش دوم) .

۱۲. سازمان برنامه و بودجه کشور - معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، گزارش نظارتی و ارزیابی
عملکرد قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع
صندوق توسعه ملی - تا ۲۹ اسفند ۱۳۹۸، شماره (۴)، مردادماه ۱۳۹۹.

۱۳. مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵.



شماره مسلسل: ۱۷۴۹۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد دولت ۶. حوزه توسعه روستایی و عشایری

نام معاونت: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن بابائی

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

همکاران: _____

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی و عشایری
۲. برنامه ششم
۳. عملکرد دولت
۴. سیاستگذاری و مدیریت
۵. ارزشیابی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۱۱