

Evaluating Rural Development Policies in the Sixth Development Plan: Lessons for Developing a New Rural Development Policy in the Seventh Development Plan

Mohammadali Ahmadi Shapourabadi¹ Ph.D. of Rural Planning, Management and Planning Organization, Qom, Iran. (Corresponding Author).

Seyedeh Leyla Mottaghi² M.A. in Educational Management, Qom Education Organization, Qom, Iran.

Received: 26/04/2022 | Accepted: 02/07/2022

Abstract

Purpose: The purpose of this study is to evaluate the actions and results of the rural development policies and their effects on the efficiency and effectiveness of the rural development policy in the Sixth Development Plan and to apply the lessons learned in the Seventh Development Plan.

Methodology: As to the purpose, the present research was applied and in terms of methodology, it was descriptive. In the general methodological framework of the research, to study the goals, outputs and consequences of sustainable rural development policies, policy monitoring method was used in order to monitor and evaluate the rural development policy in accordance with the Five-Year Sixth Development Plan. The statistical population of the research included the bills and laws of budgets and programs as well as reports on the performance of government and parliament in the field of rural development on the one hand, and critical and evaluation researches on rural development programs, on the other hand. In this regard, directional content analysis based on the above documents was used in the framework of policy monitoring method.

Findings: Evaluation of rural development policy's performance in development programs focusing on the Sixth Development Plan shows that despite the success in the outputs, in terms of their consequences, they do not correspond to the predetermined goals. Besides, the evaluation of actions and outputs of rural development policies indicate a serious imbalance between the ratio of employment and production credits to physical, service and infrastructure credits, as well as incompatibility of objectives and elements of rural development policy with bills and laws. In addition, findings of the experiences in the field of critique and evaluation of rural development programs, the lack of a comprehensive approach in designing a model for rural development and finally, the lack of a specialized and efficient agent for supporting rural development policy are all the main sources of failure in reaching the desired objectives and tasks of the rural development policies in the Sixth Development Plan.

Originality/Value: In addition to exposing a theoretical gap in the investigated area, this research has also explained the evaluation framework of the rural development policy based on the components of sustainable rural development. From a practical point of view, using the policy analysis method, it has provided the possibility for evaluating the performance of the rural development policy based on the latest implementation measures in the development plans.

Keywords: Policy Making, Policy Evaluation, Rural Development, Policy Monitoring, The Sixth Development Plan, The Seventh Development Plan.

1. ahshapoorabady@gmail.com

عنوان مقاله: ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی در برنامه

ششم توسعه: آموزه‌هایی برای تدوین خطمشی

نوبین توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه

محمدعلی احمدی شاپورآبادی^۱، سیده لیلا متقی^۲

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۰۶

پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۱۱

چکیده:

هدف: هدف پژوهش حاضر ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه است. استفاده از آموزه‌های حاصل از ارزشیابی اقدامات و نتایج خطمشی توسعه روستایی در کارایی و اثربخشی خطمشی توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه و تدوین الزامات آن جایگاه مهمی دارد. **طرح پژوهش/ روش‌شناسی/ رویکرد:** پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی است. در چارچوب کلی روش‌شناختی حاکم بر پژوهش به منظور ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی مطابق با برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از روش پایش خطمشی به بررسی اهداف، خروجی‌ها و پیامدهای خطمشی پیشرفت توسعه پایدار روستایی پرداخته می‌شود. جامعه آماری پژوهش شامل لوایح و قوانین بودجه و برنامه و نیز گزارش‌های عملکرد دولت و مجلس در حوزه توسعه و عمران روستایی از یک‌سو و پژوهش‌های مرتبط با نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی از دیگر سوسست. در این راستا از تحلیل محتوای جهت‌دار مبتنی بر اسناد فوق در چارچوب روش پایش خطمشی استفاده گردید.

یافته‌ها: ارزشیابی عملکرد خطمشی توسعه روستایی در برنامه‌های توسعه با تمرکز بر برنامه ششم توسعه بیانگر آن است که علی‌رغم موفقیت در خروجی‌ها، در بُعد پیامدهای خود مطابقت چندانی با اهداف از پیش تعیین شده ندارد. همچنین، ارزشیابی اقدامات و خروجی‌های خطمشی توسعه روستایی بیانگر عدم توازن جدی نسبت اعتبارات اشتغال و تولید (اقتصادی) به اعتبارات «کالبدی، خدماتی و زیربنایی» و عدم انطباق‌پذیری اهداف و عناصر خطمشی توسعه روستایی با لوایح و قوانین بودجه است. افزون بر این، یافته‌های حاصل از تجربیات مورد مطالعه در حوزه نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی، فقدان رویکردی جامع در طراحی الگوی پیشرفت و توسعه روستایی و فقدان متولی تخصصی و کارآمد برای خطمشی‌گذاری توسعه روستایی را منشأ شکاف پیامدها و عدم تحقق‌پذیری مناسب اهداف و تکالیف خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد.

ارزش/ اصالت پژوهش: این پژوهش علاوه بر کاهش شکاف نظری در حوزه مورد بررسی، ضمن تبیین چارچوب ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی بر مبنای مولفه‌های توسعه پایدار روستایی، از نظر عملی نیز با استفاده از روش تحلیل خطمشی، امکان ارزشیابی عملکرد خطمشی توسعه روستایی را بر اساس آخرین اقدامات اجرایی در برنامه‌های توسعه فراهم می‌سازد.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی‌گذاری، ارزشیابی خط‌مشی، توسعه روستایی،

پایش خط‌مشی، برنامه هفتم توسعه، برنامه ششم توسعه.

۱. دکترای برنامه‌ریزی روستایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).
ahshapoorabady@gmail.com

۲. کارشناسی ارشد مدیریت آموزشی، آموزش و پرورش استان قم، قم، ایران.

روستاها از مهم‌ترین خاستگاه‌های تمدن اجتماعی و سرشار از خرده‌فرهنگ‌های اصیل هستند و پایگاه‌های تولیدی مواد حیاتی و رفع نیازهای اساسی هر جامعه‌ای به‌شمار می‌روند. این جوامع مولد بوده و سیاست‌های اتخاذی می‌تواند در حفظ یا نابودی عرصه‌های حیاتی در دسترس آن‌ها اهمیت داشته باشد. با وجود این، نبود برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری مناسب در خصوص نقاط روستایی، توزیع جمعیت را در پهنه سرزمین دچار چالش‌های اساسی کرده است. در ۱۱۵ سال اخیر (۱۳۹۵-۱۲۸۰)، تعداد شهرها رشد ۱۱۴۵ درصدی را تجربه کرده و از ۱۰۰ مرکز به ۱۲۴۵ مرکز افزایش یافته است. این رشد برای دوره پس از انقلاب اسلامی (۱۳۹۹-۱۳۵۵) حدود ۲۳۴ درصد بوده و تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهری نقش مهمی در این رشد داشته است. همچنین، سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۲۸۰ از ۷۹ درصد به ۲۵/۹ درصد رسیده است (وزارت کشور، ۱۳۹۵؛ ورمزیاری، ۱۳۹۵). این میزان تا ۳۰ سال آینده به ۱۶ درصد خواهد رسید. همچنین طبق پیش‌بینی سازمان ملل، ایران کشور دهم دنیا از نظر میزان کاهش جمعیت روستایی در دوره ۲۰۵۰-۲۰۱۸ خواهد بود.^۱ چنین تغییری صرفاً ناشی از تبدیل یا الحاق برخی روستاها به شهر نیست، بلکه مهاجرت ناشی از مسائل اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در این کاهش موثر است (Kalantari et al., 2018).

در مقطع پیش از انقلاب اسلامی، خط‌مشی توسعه کشاورزی و توسعه روستایی متأثر از پیگیری و اجرای یک‌جانبه‌گرایانه سیاست‌های نوین‌سازی و شهرنشینی، قادر به کنترل شکاف درآمدی بین شهرها و روستاها، مهاجرت شدید روستاییان به شهرها و رشد سریع واردات مواد غذایی و کشاورزی نبودند. این سیاست‌ها و پیامدهای آن در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی مورد انتقاد طیف وسیعی از کارشناسان، دولتمردان و سیاست‌گذاران قرار گرفت و به‌تبع آن، انتظارات زیادی برای تجدیدنظر در این سیاست‌ها به‌وجود آمد (شکوری، ۱۳۹۰). هرچند تشکیل نهادهایی مانند جهاد سازندگی در همان سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی در چنین فضایی و در راستای مأموریت بسط و گسترش عدالت ارزیابی می‌شود، ولی به دلایل مختلف، توفیقات محقق‌شده در این حوزه از پایداری، تداوم و جامعیت لازم برخوردار نبوده است. در وضعیت کنونی کشور، ضعف‌های بخش عمومی بر اثر عدم توانمندی، فقدان دانش و تجربه کافی کارگزاران و سیاست‌گذاران به اتخاذ سیاست‌های متمرکز و حتی گاهی اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های ناسازگار با نیازهای ذی‌نفعان روستایی انجامیده است.

1. <https://population.un.org/wup/publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

همچنین، بررسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب که متولی خطمشی‌گذاری و اجرای آن دولت بود، حکایت از آن دارد که این برنامه‌ها به‌ندرت به اهداف خود رسیده‌اند و تخصیص اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌ها در بخش کشاورزی در مقایسه با سایر بخش‌ها نوسان‌های زیادی تجربه کرده است (شوکت فدایی و خلیلی، ۱۳۹۰).

از سوی دیگر، شواهد حاکی از آن است که در برنامه‌های عمران و توسعه کشور، توسعه روستایی عمدتاً محدود به فعالیت‌های عمرانی شده است (Varmazyari et al., 2018); اعتبارات توسعه روستایی در بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد که سهم عمده این اعتبارات (بالای ۷۰ درصد) به امور کالبدی - خدماتی اختصاص می‌یابد و اشتغال و اقتصاد روستا سهم ناچیزی دارد. همچنین، شاخص نسبت درآمد هر فرد شهری به روستایی در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ حکایت از آن دارد که این نسبت به‌طور متوسط ۱/۹ بوده است. به بیان دیگر، در دوره یادشده درآمد هر فرد شهری حدود ۹۰ درصد بیشتر از هر فرد روستایی بوده است.

در چنین بستری، آسیب‌پذیری جوامع روستایی و مهاجرت‌های روستا - شهری انکارناپذیر است. به نظر می‌رسد نگرشی نظام‌مند در حوزه طراحی، اجرا و ارزشیابی خطمشی و برنامه‌های توسعه روستایی در کشور وجود نداشته که مانع از شکل‌گیری روند رو به جلو در جوامع و نواحی روستایی شده است. این در حالی است که توجه به توسعه روستایی در راستای خروج روستاییان از انزوای کاهش مهاجرت‌ها و تحقق معیشت پایدار ضروری است. با توجه به همبستگی نواحی روستایی با مسائل و مشکلات مهم و نیز وجود توان‌های اقتصادی بکر در روستاها و ناتوانی سیاست‌های بخشی و عوامل بازار در مدیریت چالش‌ها و قابلیت‌های ناهمگون روستایی، خطمشی‌گذاری توسعه روستایی کارآمد حائز اهمیت است (Varmazyari et al., 2018). از این‌رو، پایش و ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی بسیار مهم است تا بتوان بر اساس تحلیل مناسب از ارزشیابی‌ها و عدم تحقق اهداف و نتایج خطمشی توسعه روستایی از آموزه‌های حاصل از ارزشیابی‌های قبلی (با تمرکز بر برنامه ششم توسعه)، برای تدوین خطمشی نوین کارآمد و اثربخش در برنامه هفتم توسعه استفاده نمود. در این راستا سعی می‌گردد ارزشیابی نتایج (خروجی‌ها و پیامدهای خطمشی) در تطبیق با اقدامات (ورودی‌ها و فرایندهای خطمشی) خطمشی توسعه روستایی تا جایی که محدودیت‌های اطلاعاتی - به واسطه چالش‌های توسعه روستایی در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی - اجازه می‌دهد، به بحث گذاشته شود و کارایی و اثربخشی خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه با استفاده از تحلیل محتوای جهت‌دار مبتنی بر اسناد، قوانین برنامه و بودجه و همچنین

گزارش‌های عملکردی و سایر تجربیات مورد مطالعه در زمینه نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی بررسی شوند.

سهم پژوهش حاضر از این جهت است که با استفاده از ادبیات نظری و با توجه به معیارها و شاخص‌های توسعه پایدار روستایی (قابل دسترس) در چارچوب مدل پایش خطامشی دان^۱ (۲۰۱۵) به سنجش اقدامات خطامشی (ورودی‌ها و فرایندها) و نتایج (خروجی‌ها و پیامدها) و اثربخشی (تحقق اهداف) توسعه پایدار روستایی می‌پردازد. همچنین، یافته‌های این پژوهش از نظر عملی افزون بر ارزیابی عملکرد خطامشی توسعه روستایی بر اساس آخرین اقدامات اجرایی برنامه ششم توسعه، آموزه‌هایی را برای تدوین خطامشی نوین توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه ارائه می‌دهد.

مبانی نظری پژوهش

توسعه روستایی^۲

توسعه روستایی همچنان به صورت اولویت مهمی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه مطرح است (Green, 2013) که موجودیت و بقای جوامع روستایی در گرو شکوفایی تمام مولفه‌ها و سازوکارهای توسعه‌ای آن است (Amini & Zahedei, 2016). توسعه روستا، تعاریف و اهداف آن همواره تحت تاثیر تحولات نظری در مفهوم کلان آن، یعنی توسعه بوده است. اکنون که توسعه جریانی چندبعدی تعریف می‌شود که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه‌کن کردن فقر مطلق، صنعتی شدن بیش‌تر، ارتباطات بهتر، ایجاد نظام اجتماعی مبتنی بر عدالت، و افزایش مشارکت مردم در امور سیاسی است (Prasad, 2003). توسعه روستایی نیز امری جامع و مفهومی چندبعدی تعریف می‌گردد که دربرگیرنده توسعه کشاورزی و فعالیت‌های وابسته بدان، یعنی صنایع دستی و صنایع روستایی، زیربنای اقتصادی - اجتماعی، خدمات اجتماعی و تسهیلات مربوط و بالاتر از همه، توسعه منابع انسانی در مناطق روستایی است (زمانی‌پور، ۱۳۸۰). مهم‌ترین اهداف توسعه روستایی شامل بهبود بازدهی و افزایش اشتغال، بالا بردن درآمد روستاییان و نیز تامین قابل قبول سطح تغذیه، مسکن و آموزش و پرورش و بهداشت است (Moseley, 2003).

1. Dunn
2. Rural Development

توسعه روستایی فرایندی چندبُعدی با موضوع بهبود و ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر اجتماع روستایی است. فرایندی که با بهره‌گیری از سازوکارهایی مانند برنامه‌ریزی، سازماندهی، تقویت خوداتکایی فردی و جمعی و ایجاد دگرگونی مناسب در ساختار ذهنی و اجتماعی روستاییان، در آن‌ها قدرت، توان و اختیار بهره‌گیری از قابلیت‌ها و منابع در اختیارشان را تقویت می‌کند تا از طریق آن بتوانند وضعیت موجود را به وضعیت مطلوب‌تر تغییر دهند. تحقق چنین توسعه‌ای، نیازمند دگرگونی در ساختارهای نهادی، فنی، شخصیتی و ارزشی است که به تغییرهای اساسی در ساختار اجتماعی و ویژگی‌های شخصیتی روستاییان منجر می‌شود. برآیند و پیامد آن نیز باید پاسخگویی به نیازهای اساسی روستاییان، ارتقای کیفیت زندگی و تقویت اتکای به نفس و آزادی انتخاب و عاملیت روستاییان باشد (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۴). آخرین مرحله از فرایند طولانی تغییرات در جریان تفسیر مفاهیم توسعه روستایی رهیافت نودرون‌زا^۱ است. طرفداران و کاربران این رهیافت عموماً به دیدگاه‌های عمومی و صرفاً اقتصادی به مفاهیم توسعه و روستا نظری کاملاً متفاوت دارند و بر این نکته تأکید می‌کنند که نمی‌توان قانونی جهان‌شمول یا راه‌حل منطقی و معتبری برای کل مناطق روستایی جهان ارائه داد. به این رویکرد به دلیل ارائه پیشنهاد‌های مختلف به‌جای تبیین قوانین کلی، بسیار توجه شده است (Marzban & Hayati, 2022).

خط‌مشی روستایی

روند حاکم بر ابعاد شکلی و محتوایی الگوهای توسعه، نماینگر نوعی تکامل از حیث بار مفهومی آن‌ها بوده، به‌گونه‌ای که از برداشت و باوری تک‌ساحتی (رشد اقتصادی) به برداشت و باوری چندساحتی (توسعه پایدار) تغییر جهت داده است. بر این مبنا می‌توان گفت که توسعه پایدار روستایی، یعنی نگرش همه‌جانبه و هم‌دیدگی^۲ و فرایندی به تعامل انسان سازمان‌یافته با محیط‌زیست خویش (فضای زندگی) و الگوی حاصل از این تعامل در ابعاد سه‌گانه کلی راهبردی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، در راستای افزایش انتخاب مردم با گسترش دامنه دموکراتیک، تواناسازی مردم به منظور تصمیم‌گیری برای شکل‌دهی به فضای زیست، افزایش رفاه و خوشبختی، گسترش فرصت‌ها و ظرفیت‌های بالقوه تواناسازی زنان، فقرا و کشاورزان مستقل و آزاد برای سازماندهی فضای زیست خویش و همچنین تواناسازی برای انجام کار گروهی است که بر این مبنا توانمندسازی و ظرفیت‌سازی به منزله کانون و هسته مرکزی این تعریف مورد توجه است (Rouknedin Eftekhary et al., 2013).

1. Neo-Endogenous
2. Synoptic

در فرایند توسعه پایدار، می‌توان اندیشه، روش‌شناسی و مدیریت و برنامه‌ریزی روستایی را در سه بُعد اصلی اقتصادی، اجتماعی و محیطی در نظر گرفت که هر یک از ابعاد جنبه‌های خاص خود را دارد و اهداف آن‌ها متفاوت است، اما همه آن‌ها در جهت کل‌گرایي که همان دستیابی به توسعه پایدار و حق توسعه‌یافتگی و زندگی شرافتمندانه است، که نظام و الگوی رفتاری پایدار را با پیوند با یکدیگر فراهم می‌کنند (Zaslow et al., 1998). بنابراین، توجه به خطامشی توسعه روستایی مبتنی بر حوزه‌ها و اهداف متفاوت آن و با توجه به ظرفیت‌های مناطق روستایی از سوی خطامشی‌گذاران دولتی می‌تواند نقش تسهیل‌کننده‌ای در دستیابی به توسعه پایدار ایفا کند. در تدوین خطامشی توسعه روستایی از دیدگاه ملی ممکن است تبعیض‌های راهبردی با توجه به ظرفیت‌های هر جامعه روستایی وجود داشته باشد. خطامشی توسعه روستایی مبتنی بر کشاورزی اهدافی نظیر رقابت، تنوع و ایمنی مواد غذایی را دنبال می‌نماید. خطامشی توسعه روستایی بر مبنای زمین و منابع، اهدافی همچون حفاظت از محیط‌زیست و بهینه‌سازی زمین را مورد توجه قرار می‌دهد. خطامشی توسعه روستایی مبتنی بر مکان، که بر جوامع روستایی متمرکز است، اهدافی همچون تقویت کارآفرینی، ایجاد زیرساخت‌های روستایی (حمل‌ونقل، ارتباطات)، ارائه خدمات عمومی مناسب، ارتقای تنوع، و دسترسی به بازار را مد نظر قرار می‌دهد. بنابراین، خطامشی‌های توسعه روستایی می‌تواند نقشی تسهیل‌کننده داشته باشد، ولی نمی‌تواند زمان را به عقب برگرداند یا در جاهایی که هیچ‌گونه ساختاری وجود ندارد، فعالیت اقتصادی به‌وجود بیاورد (Partridge et al., 2009).

مفهوم ارزشیابی خطامشی

ارزشیابی^۱ دانش مرتبط با خطامشی را پیشاروی خطامشی‌گذاران قرار می‌دهد که در زمینه فاصله نتیجه‌های خطامشی‌های مورد انتظار و واقعی است و بدین‌سان به آن‌ها در مرحله برآورد خطامشی فرایند خطامشی‌گذاری یاری خواهد رساند. تعاریف ارزشیابی خطامشی فراوان و متفاوت‌اند. به‌طور گسترده، ارزشیابی خطامشی می‌تواند به عنوان یادگیری در رابطه با نتیجه‌های خطامشی عمومی درک شود. ارزشیابی خطامشی را می‌توان به عنوان فعالیتی مستمر در سراسر فعالیت خطامشی‌گذاری یا به عنوان مرحله‌ای جدا از چرخه خطامشی پنداشت. هدف از ارزشیابی خطامشی، ارزیابی این مسئله است که آیا اهداف مورد نظر خطامشی تحقق خواهد یافت و ابزار لازم برای تحقق این اهداف بکار گرفته خواهد شد یا خیر (Matt et al., 2013). به نظر می‌رسد استفاده از ارزشیابی در دهه‌های اخیر در اصلاح خطامشی ویژگی‌های مشترکی دارد. اغلب فرایند ارزشیابی

پژوهش محور است. همچنین، ارزشیابی معمولاً به عنوان فرایندی سازنده طراحی شده است، یعنی فرایند ارزشیابی موازی با مرحله پیاده‌سازی انجام می‌گیرد که انتظار می‌رود گزارش‌های ارزشیابی در طول فرایند پیاده‌سازی منتشر شود که در این صورت امکان دارد اثرات منفی اصلاحات یا نتایج ناخواسته آن، زودتر از آنچه که به نظر می‌رسد اصلاح شود. علاوه بر این، گزارش‌های ارزشیابی به‌نوعی دولتی هستند که ممکن است در مسیر اجرا توسط ذی‌نفعان مختلف مورد استفاده قرار گیرند (Sandberg et al., 2002).

ارزشیابی خطمشی فعالیتی سیاسی است که توسط منافع، ارزش‌ها، باورها و هنجارهای ارزیاب تحت تاثیر قرار می‌گیرد. ارزشیابی‌های خطمشی که در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ حمایت می‌شد، به‌طور عمده مبتنی بر روش پژوهش کیفی هستند، از این رو در طی زمان، توسط روش پژوهش کیفی تکمیل شده است. امروزه بسیاری از ارزشیابی‌های خطمشی بر ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی تکیه دارند (Matt et al., 2013). روش ارزشیابی روش‌ها و شیوه‌های یک مطالعه است که ارزشیابی هدف اصلی آن است و در اغلب موارد شامل برخی حقیقت‌یابی‌های معین از طریق مشاهده می‌شود و توصیفی دقیق از جنبه‌هایی را که باید ارزشیابی شوند دربر می‌گیرد. از جمله تعاریف دیگر ارزشیابی خطمشی، ارزشیابی اثربخشی کلی برنامه‌های ملی در دستیابی به اهداف است یا ارزشیابی اثربخشی نسبی دو برنامه یا بیش‌تر در دستیابی به اهداف جاری (Dye, 2013). در ارزشیابی خطمشی، استفاده از منابع و تناسب آن‌ها با اهداف و مقاصد بررسی می‌شود (Dunn, 2015). ارزشیابی خطمشی در پژوهش برانسون و همکاران^۱ (۲۰۰۹: ۱۵۷۶) این‌گونه بیان شده که: «سه مرحله محتوا، اجرا و پیامدهای خطمشی را دربر دارد که منظور از ارزشیابی در سه مرحله یادشده، پاسخگویی به پرسش‌هایی از این قبیل است: آیا محتوای خطمشی به‌وضوح اهداف خطمشی را تبیین می‌کند؟ آیا خطمشی طبق برنامه همان‌طور که انتظار می‌رفت به اجرا درآمد؟ آیا خطمشی به نتایج و پیامدهای مورد انتظار انجامید؟».

نظام خطی‌مشی‌گذاری و اجرایی توسعه روستایی کشور نیازمند سیستمی برای نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی است تا بر اساس آن بتواند اثرات برنامه‌ها و اقدامات را بر سطح زندگی و فعالیت روستاییان مورد بررسی قرار دهد و در مواقع لزوم با اصلاح و تکمیل روندها در ارتقای توسعه روستایی به‌طور کارآمد و موثری وارد شود (رضوی‌زاده، ۱۳۹۴). فرایند پایش و ارزشیابی در بخش توسعه روستایی کشور از چالش‌های اساسی برخوردار است که اهم آن از این قرار است:

۱- فقدان بسته رسمی و مورد توافق در زمینه شاخص‌های جامع و همه‌جانبه؛ ۲- نظام پایش و

1. Brownson et al.

ارزشیابی متمرکز و غیرمشارکتی؛ ۳- عدم استقلال نظام تولید و انتشار آمار مربوطه؛ ۴- چندگانگی در دستگاه‌های متولی تولید آمار؛ ۵- عدم تولید و ارائه کافی اطلاعات تخصصی مورد نیاز برای برنامه‌ریزی به تفکیک گروه‌های مورد نیاز؛ ۶- تولید گزارش‌هایی مبتنی بر داده‌های اتکناپذیر در برخی موارد؛ ۷- فقدان بهنگام بودن و پویایی و سرعت عمل در بسیاری از موارد؛ و ۸- بی‌توجهی به رضایت بهره‌برداران در تعریف شاخص‌ها.

افزودن ابزارهای کمی به پژوهش‌های خطمشی‌گذاری روستایی برای نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه روستایی بسیار مهم است. ارزشیابی مجدد ابزارهای سیاستی که موفقیت‌هایی را در توسعه روستایی به تثبیت رسانده‌اند با تأکید بر زیرساخت‌های گفتگوی محلی بااهمیت است. در این راستا، سرمایه‌گذاری اجتماعی برای ارزشیابی ارزش افزوده اجتماعی برنامه‌های توسعه روستایی مطرح می‌گردد. برای افزایش ارزش اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌ها باید به سطح بلوغ و پایه اقتصادی محکمی دست یافت، در این خصوص نظارت و ارزشیابی مستمر خطمشی‌ها موثر است (Chatzichristos & Perimenis, 2002).

چارچوب ارزشیابی خطمشی بر مبنای معیارها و متغیرهای توسعه پایدار روستایی

یک برنامه توسعه سرآمد با هدف دستیابی به توسعه پایدار، دارای مأموریت و دورنمای متمرکز بر ذی‌نفعان، منابع جامعه و شرایط بیرونی است. بنابراین، در مسیر دستیابی به توسعه روستایی بدون توجه به پایداری به عنوان خطمشی کلیدی، توسعه روستایی امکان‌پذیر نیست. در نتیجه، در تدوین خطمشی و راهبردهای توسعه پایدار روستایی توجه به نیازهای جامعه روستایی، به‌ویژه گروه‌های هدف روستایی، منابع روستاها، تغییرات در سطوح مختلف منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی، مشارکت روستاییان، نوآوری و خلاقیت و کارآفرینی ضروری است (Rouknedin Eftekhary et al., 2013).

بدین ترتیب، با در نظر گرفتن تفاوت‌های مکانی، فضای سکونتگاه‌های انسانی، بوم‌گرا بودن توسعه و عدالت اجتماعی، اقتصادی و مکانی، می‌توان گفت که جوامع روستایی امروزی به‌طور عمده با ویژگی‌هایی چون سیاست‌های تبعیضی و برنامه‌ریزی‌های ناسازگار که همراه با فقر اطلاعاتی، مهارت‌های پایین، فرهنگ کارآفرینی ضعیف و نابرابری‌های قومی و قبیله‌ای روبه‌رو هستند، از سایر جوامع شهری قابل‌تمایزند (Cranwell et al., 2005).

پایداری توسعه روستایی به عوامل متعددی در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی وابسته است که دستیابی به هر یک نیازمند توجه توأمان به تمامی جنبه‌های دیگر است. از سوی دیگر، توسعه پایدار روستایی به میزان قابل‌ملاحظه‌ای وابسته به ابعاد نهادی است و دولت‌ها می‌توانند به میزان

قابل توجهی در توانمندسازی آن‌ها در این زمینه یاری رسانند (Knaap & Chakraborty, 2007). به همین دلیل، چالش‌های عمده پیشروی این جوامع برای رسیدن به توسعه روستایی پایدار و توسعه ملی عبارت‌اند از تامین نیازهای اساسی، افزایش تولید و کاهش فقر، امنیت غذایی، افزایش درآمد، حفظ محیط‌زیست، توسعه فرصت‌های شغلی و افزایش مشارکت و اعتماد به نفس و کارآفرینی (فیروزنیا و رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۸۲).

شورای اجتماعی و اقتصاد سازمان ملل متحد در گزارش خود متغیرهای اصلی و اساسی توسعه پایدار روستایی را معرفی کرده است (United Nations, 2009). بنابراین، شاخص‌های معرفی‌شده از سوی سازمان ملل برای توسعه روستایی باید در تدوین برنامه‌های توسعه روستایی در کشور مورد توجه خط‌مشی‌گذاران دولتی قرار گیرند و با تعریف و در نظر گرفتن شاخص‌های بومی و محلی بتوان سطح توسعه روستایی را در کشور مورد ارزیابی و پایش قرار داد و با دریافت بازخوردهای لازم از اجرای این شاخص‌ها توسط نهادهای متولی انجام اقدامات اصلاحی بر مبنای ارزشیابی کمی و کیفی با تعامل و همکاری نهادهای محلی و روستایی، سطح توسعه روستایی را در کشور بهبود بخشید.

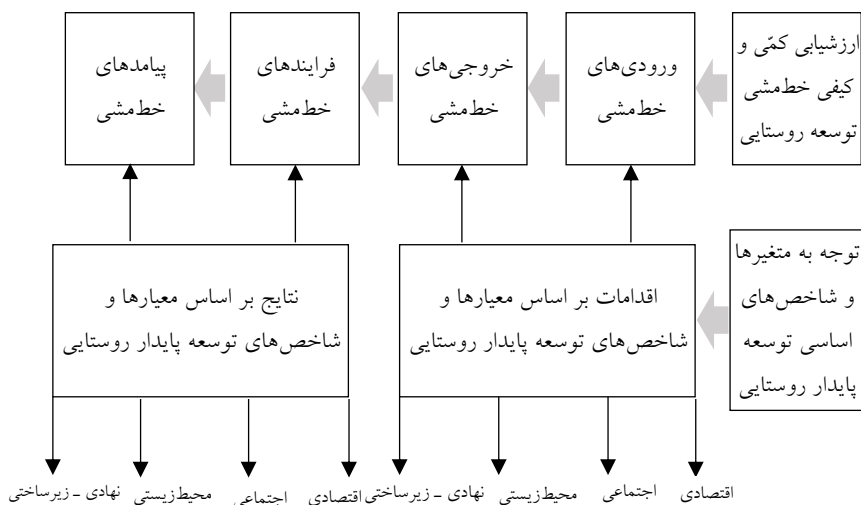
مهم‌ترین گام برای ارزشیابی، انتخاب معیارهاست (Rahnavaard, 2001). معیارها و زیرمعیارهای (شاخص‌ها) توسعه علاوه بر ابعاد کمی، جنبه‌های کیفی را نیز دربر گرفته و از سوی دیگر به‌مرور از حالت تک‌بُعدی به وضعیت چندبُعدی و جامع‌نگر تکامل یافته است و مهم‌تر این‌که شاخص‌های مرتبط با ابعاد توسعه مبنای ارزشیابی میزان تحقق اهداف خط‌مشی‌های توسعه و ابزاری برای برنامه‌ریزی توسعه درآمده‌اند (FAO, 2005). ابداع شاخص‌ها در ابعاد مختلف به برنامه‌ریزان کمک کرد که با تحلیل ابعاد توسعه و بهره‌گیری از این شاخص‌ها اقداماتی را در جهت تعدیل نابرابری‌ها و دستیابی به توسعه‌ای موزون و کارآمد به انجام رسانند (United Nations, 1996). بر اساس پژوهش‌های انجام‌شده و ادبیات توسعه پایدار روستایی ابعاد، مولفه‌ها و معیارها و شاخص‌های توسعه پایدار روستایی به شرح جدول (۱) قابل طبقه‌بندی است.

جدول ۱: ابعاد، معیارها، متغیرها و شاخص‌های توسعه پایدار روستایی

ابعاد	معیارها	زیرمعیارها (شاخص‌ها)	مهم‌ترین خط‌مشی و راهبرد اساسی (متغیرها) در توسعه پایدار روستایی (سازمان ملل)
اقتصادی	تولیدات، اشتغال، درآمد‌ها و هزینه‌ها، اجاره‌ها و مالکیت‌ها، بهره‌وری	شاغلان بخش کشاورزی، اشتغال غیرکشاورزی، میزان درآمد حاصل از مشاغل پایدار، هزینه‌های خوراک و غیرخوراکی، سهم تولید ناخالص روستایی، میزان شکاف درآمدی شهر و روستا، درآمد حاصل از گردشگری روستایی، میزان بیکاری، نرخ تورم، وضعیت اشتغال زنان، شاغلان با تحصیلات عالی، میزان مالکیت زمین‌های زراعی، میزان تولیدات بخش‌های مختلف روستایی، سهم محصولات تجاری از کل تولیدات کشاورزی، میزان خانوارهای دارای مسکن شخصی	تقویت بنیان‌های کشاورزی و صنعتی، ترویج اشتغال غیرکشاورزی
اجتماعی	جمعیت، آموزش، بهداشت، مسکن، عوامل انگیزشی (جامعه‌شناسی و روان‌شناسی)	میزان جمعیت روستایی، میزان جمعیت فقیر، میزان باسوادی روستایی، نرخ رشد جمعیت، میزان مهاجرت روستاییان به شهر، میزان مهاجرت شهر به روستا، تعداد مدارس و دانش‌آموزان، تعداد پزشک، میزان برخورداری واحدهای مسکونی از تاسیسات زیربنایی، تعداد افراد دارای تحصیلات عالی، میزان رضایت از کیفیت دسترسی به خدمات، میزان حس تعلق به روستا	بهبود سرمایه انسانی و اجتماعی
محیط‌زیستی	نحوه بهره‌برداری از منابع، مخاطرات محیط‌زیستی، منابع و ذخایر طبیعی	میزان مراتع خوب و پربازده، میزان باران‌های فصلی، تنوع گونه‌های گیاهی و جانوری، مقدار توزیع کود شیمیایی، میزان فرسایش خاک، آلودگی‌های زیست‌محیطی، میزان بافت مسکونی به سمت اراضی کشاورزی، مقدار تخلیه آب‌های زیرزمینی، میزان تغییر اراضی	مدیریت پایدار و استفاده از منابع
زیرساختی	دسترسی‌ها و ارتباطات، فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی، خدمات و اعتبارات	اعتبارات تخصیص‌یافته به فصل عمران و نوسازی روستاها، میزان سرمایه‌گذاری دولت در امور زیربنایی، میزان برخورداری خانوارها از آب قابل شرب، میزان اعتبارات هزینه‌شده برای حفاظت از جنگل‌ها، برخورداری روستاها از برق و گاز، تسهیلات وام خوداشتغالی، میزان فاصله دسترسی به شهر، میزان دسترسی به مراکز آموزشی، تعداد خانوار روستایی تحت خدمات اینترنتی، تعداد دستگاه‌های ATM، میزان موفقیت در کارآفرینی‌های روستایی، تعداد دهستان‌های دارای طرح هادی، انتخاب جوانان در رأس امور اجرایی طرح‌های مصوب، اعتبارات هزینه‌شده برای مقاوم‌سازی ابنیه در برابر مخاطرات طبیعی (زلزله).	بهبود زیرساخت‌ها

منابع: (Moradi Masih Talebi, 2017; United Nations, 2009; Rouknedin Eftekhary et al., 2013).

بدین ترتیب، این پژوهش با توجه به معیارها و شاخص‌های توسعه پایدار روستایی (قابل دسترس) در چارچوب مدل پایش خط‌مشی دان (۲۰۱۵) به سنجش اقدامات خط‌مشی (ورودی‌ها و فرایندها) و نتایج (خروجی‌ها و پیامدها) و اثربخشی (تحقق اهداف) توسعه پایدار روستایی می‌پردازد (شکل ۱).



شکل ۱: الگوی مفهومی پژوهش (Dunn, 2015)

پیشینه ارزیابی و نقد برنامه‌های توسعه روستایی در ایران

ارزیابی یکی از مراحل مهم برنامه‌ریزی‌های توسعه است و نقد و ارزیابی ساختاری (نقد پیکرگرا) برنامه‌های توسعه روستایی کشور، یکی از روش‌های علمی شناخته‌شده است تا بدین وسیله اندیشه، روش و مدیریت برنامه‌ریزی توسعه پایدار روستایی در فرایند برنامه‌ها نمایان شود (Rouknedin Eftekhary et al., 2013). در برخی کشورهای توسعه‌یافته، موسسه‌هایی هستند که نیاز به تحقیقات مستقل و عمیق را در زمینه خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد انجام می‌دهند. برای نمونه، به منظور اصلاح خط‌مشی‌ها در راستای نظارت و ارزشیابی سیاست‌های کشاورزی در سال ۲۰۲۲ برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار تا سال ۲۰۳۰، ضرورت بازنگری و ارزشیابی برنامه‌ها و خط‌مشی‌گذاری توسعه روستایی را در کشورهای توسعه‌یافته توصیه نموده است؛ در این راستا بر ضمیمه و حاشیه‌ای ندیدن اصول و سیاست‌های راهبردی توسعه روستایی در برنامه‌های

کلان توسعه تاکید شده است (Whelan et al., 2021). امروزه توسعه نودرون‌زا در اروپا در اثر اجرای برنامه‌هایی مانند لیدر^۱، برنامه توسعه محلی اجتماع‌محور^۲ شکل گرفته است و ارزشیابی خط‌مشی‌های این برنامه‌ها در کشورهای عضو اتحادیه اروپا نشان از موفقیت و اجرایی شدن خط‌مشی‌های این برنامه‌ها در قالب تقویت تاب‌آوری سرزمین، جلوگیری از روند کاهش جمعیت، ایجاد اشتغال برای جوانان، تمرکززدایی منابع، و بهبود نحوه مدیریت برخی از بودجه‌ها در فضاهای روستایی کشورهای اروپایی دارد (Marzban & Hayati, 2022; Arroyo et al., 2022).

بررسی رویکردهای توسعه روستایی در ایران نشان می‌دهد که از اواخر دهه ۱۳۲۰ تا اوایل دهه ۱۳۴۰، رویکرد توسعه نواحی مستعد با تاکید بر اقتصاد کشاورزی در نظام برنامه‌ریزی کشور محور قرار گرفته بود. در دهه ۱۳۴۰ متاثر از، رویکرد اقتصادی مبتنی بر قطب‌های رشد با هدف توسعه پیرامونی و رشد مراکز کشاورزی و صنعتی اقتصادی گردید. در واقع، دیدگاه حاکم در این دوره‌ها توسعه روستایی را معادل با توسعه کشاورزی در نظر می‌گرفت. در دهه ۱۳۵۰ تا اواخر دهه ۱۳۶۰، رویکرد مبتنی بر دیدگاه اجتماعی محور قرار گرفت و در دهه ۱۳۷۰ ایده رشد اقتصادی در چارچوب سیاست تعدیل ساختاری پیگیری شد (شکوری، ۱۳۹۰).

مقایسه وضع موجود و شاخص‌های روستایی و ماهیت توسعه روستایی نشان می‌دهد که در طول برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب موفقیت در این زمینه ناچیز بوده است (رضوانی، ۱۳۸۸) و متأسفانه هنوز بخش‌های مختلف اقتصادی کشور نتوانسته است در زمینه برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی موجبات توسعه ملی، منطقه‌ای و محلی را در محدوده هدف‌های خود فراهم سازد (شریف‌زادگان، ۱۳۸۲). برخی نیز عدم موفقیت برنامه‌های توسعه روستایی در ایران را بخشی بودن برنامه‌ها و متمرکز بودن برنامه‌ها و روند بالا به پایین برنامه‌ها و عدم رعایت اصول صحیح برنامه‌ها دانسته‌اند (رضایی، ۱۳۹۲) که عدم نیاز به تحول و دگرگونی، به‌تدریج توهم بی‌مسئله بودن را ایجاد کرده است (فیروزنیا و رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۸۲). بنابراین، طی کردن مرحله گذار از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب در زمینه توسعه روستایی، مستلزم دگرگونی در ساختارها و نهادها و تنظیم حرکت‌ها به‌گونه‌ای است که بتواند زمینه‌های توسعه همه‌جانبه و پایدار را فراهم آورد (رضوانی، ۱۳۸۸).

مبتنی بر نتایج صدر موسوی و همکاران (۲۰۲۰)، ضعف ساختار اطلاعاتی، نظام آماری و اطلاعاتی نامناسب در پیش‌نیازهای برنامه‌های توسعه و مشارکت نگرفتن ذی‌نفعان در برنامه‌های

1. LEADER
2. Community-Led Local Development

توسعه در تدوین برنامه‌های توسعه؛ کلی و تفسیربردار بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی در محتوای برنامه توسعه و ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌ها در اجرای برنامه توسعه از مهم‌ترین موانع اثربخشی برنامه‌های توسعه روستایی معرفی شده است. همچنین، تحت تاثیر عوامل علی مانند کاهش و افزایش قیمت‌ها، عدم هماهنگی دستگاه‌ها، متفاوت بودن تصمیمات دولت‌ها، و چشم‌پوشی از ظرفیت‌های منطقه از دیدگاه مطلعان محلی موجبات عدم تحقق برنامه‌های توسعه روستایی را به‌وجود آورده است. **ورمزباری و بابایی (۱۴۰۰الف)**، طی گزارشی اقدام‌های دولت طی سال‌های سپری‌شده از شروع قانون برنامه ششم توسعه برای تحقق اهداف و تکالیف اسناد فرادستی، قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را در حوزه توسعه روستایی و عشایری به‌جز شاخص‌های عمرانی و زیرساختی، چندان موفقیت‌آمیز ندانسته و اذعان داشته که حوزه‌های اساسی این مقوله به دست فراموشی سپرده شده است. **ورمزباری و بابایی (۱۴۰۰ب)** از بروز اهمال‌کاری‌ها، تخلفات و ترک فعل‌های اساسی توسط دستگاه‌های اجرایی خبر داده و اذعان داشته‌اند که در صورتی که به این سهل‌انگاری‌ها و تخلفات دستگاه‌های اجرایی به‌نحو مناسبی رسیدگی نشود، نواحی روستایی، به‌ویژه از منظر حفظ هویت و کارکرد تولیدی، بیش از پیش در معرض تهدید جدی قرار می‌گیرند. **نتایج رکن‌الدین افنخاری و همکاران (۲۰۱۳)** نشان داده است که با وجود افزایش سطح توجه به توسعه پایدار روستایی در برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی، این توجه بر اساس ساختار مدل تعالی سازمانی در تمام ابعاد پایین‌تر از میانگین است و نشان می‌دهد که عناصر توانمندساز در باور خط‌مشی‌گذاران برای نهادینه کردن پایداری به‌درستی شناخته‌نشده نیست و مدیریت اجرایی ظرفیت لازم را برای اجرای پایداری ندارد.

بی‌توجهی به مرزبندی پارادایمیک در تدوین سیاست‌های توسعه روستایی و گرفتاری در برزخ برنامه‌ریزی نوگرا و فرانوگرا (**Amani et al., 2020**)، همه‌جانبه و جامع نبودن محتوای برنامه‌های توسعه (**رضوانی، ۱۳۷۹**)، سطح پایین توجه به توسعه پایدار روستایی در برنامه‌های توسعه (**Rouknedin Eftekhary et al., 2013**) و پاسخگو نبودن نهادها در صورت عملی نشدن برنامه‌های توسعه روستایی، عدم بسترسازی لازم برای تحقق مشارکت سازمان‌یافته روستاییان، بررسی عملکرد و آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه توسط خود گروه طراح و اجراکننده برنامه، وجود قوانین جامع و آرمان‌خواهانه (**Azkiya & Dibaji Forooshnai, 2016**)، فقدان پارادایم و نظریه توسعه روستایی که به عدم یکپارچگی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی روستایی منجر شده (**Varmazyari et al., 2018**)، کاستی‌های نظری برنامه‌ریزی توسعه روستایی ایران (**Zahedi et al., 2013**) که به عنوان مهم‌ترین عامل در سیاست‌گذاری بخشی، متمرکز و بالا

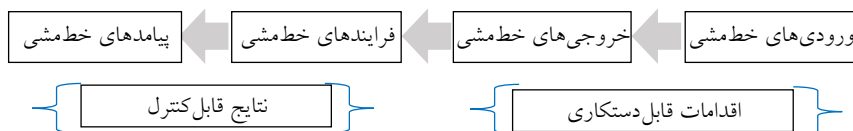
به پایین و در عین حال عدم یکپارچگی سیاست‌های تدوین‌شده از منظر نهادی و سرزمینی و در نهایت عدم انسجام و اتصال فرایند تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی را موجب شده (Badri *et al.*, 2019)، و کم‌توجهی به مشکلات واقعی اجتماعات روستایی، مشارکت نکردن واقعی روستاییان و بی‌اعتمادی آنان و تعارض منافع نهادهای دولتی با یکدیگر (Heidari & Shakiba, 2022) از جمله ارزیابی‌ها و نقدهایی است که به برنامه‌های توسعه روستایی وارد گردیده است.

بدین نکته نیز باید توجه شود که برای تحقق اهداف خطمشی توسعه روستایی نظام خطمشی‌گذاری ملی باید ارتقا یابد. به‌گونه‌ای که نداشتن نظام کنترل و ارزشیابی به عنوان یکی از چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه کشور (Ahmadinejad *et al.*, 2021) از یک‌سو، و نیز بی‌توجهی به ابزارهای خطمشی در زمان تدوین قوانین و خطمشی‌ها، ضعف عقلانیت ابزاری در نظام حکمرانی، داشتن نگاه تک‌ابزاری به‌جای بسته ابزاری، در نظر نگرفتن اقتضائات محیطی، ساختاری و فرایندی در اثر تقلید و کپی‌کاری ناقص از ابزارهای خطمشی سایر کشورها (Hosseinpour *et al.*, 2022) از دیگر سو، از جمله چالش‌هایی است که در نظام خطمشی‌گذاری کشور وجود دارد و هزینه‌های زیادی را به دولت و نظام اداری تحمیل کرده است. از این‌رو، فقدان نگاه ابزاری در نظام خطمشی‌گذاری ملی موجبات عدم اجرایی شدن خطمشی توسعه کشور را به‌طور عام و خطمشی توسعه روستایی به‌طور خاص فراهم نموده است.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روش توصیفی است. در چارچوب کلی روش‌شناختی حاکم بر پژوهش در مرحله اول به منظور ارزشیابی خطمشی‌های توسعه روستایی مطابق با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از روش پایش خطمشی^۱ (شکل ۲) با استفاده از لوایح و قوانین برنامه و بودجه و نیز گزارش‌های عملکرد دولت در حوزه توسعه و عمران روستایی استفاده گردید. در این راستا از تحلیل محتوای جهت‌دار مبتنی بر اسناد فوق در چارچوب روش پایش خطمشی دان (۲۰۱۵) استفاده گردید. پایش خطمشی پیشرفت و توسعه مناطق روستایی بر اساس آخرین اقدامات اجرایی برنامه‌های توسعه و دسترسی به گزارش‌های عملکرد آن میسر می‌گردد. پایش به ما اجازه تولید اطلاعاتی درباره علل و نتایج خطمشی‌ها را می‌دهد. از آن‌جا که پایش روابط میان اقدامات برنامه خطمشی و نتایج مشاهده‌شده آن‌ها را بررسی می‌کند، منبع اصلی اطلاعات

درباره موفقیت تلاش‌ها در خصوص اجرای خط‌مشی‌هاست. پایش فراتر از تجویزهای هنجاری تحلیل‌های اقتصادی به واسطه قضایای واقعی سازمان‌دهنده درباره خط‌مشی‌هاست. اگرچه تمامی خط‌مشی‌ها مبتنی بر قضایای ارزشی و واقعی هستند، پایش با نگاه به گذشته تنها ادعاهای واقعی را سازماندهی می‌کند.



شکل ۲: چارچوب عمومی پایش خط‌مشی (Dunn, 2015)

خروجی‌های خط‌مشی^۱، کالاها، خدمات و منابع پولی دریافت‌شده توسط گروه‌های هدف و ذی‌نفعان است. در مقابل، پیامدهای خط‌مشی^۲، تغییرات در رفتار یا نگرش‌هایی است که نتیجه خروجی‌های خط‌مشی است. همچنین، اقدامات خط‌مشی ممکن است به دو بخش یعنی ورودی‌های خط‌مشی و فرایندهای خط‌مشی تقسیم شوند. ورودی‌های خط‌مشی منابع (زمان، بودجه، نیروی انسانی، تجهیزات و تدارکات) مورد استفاده برای تولید خروجی‌ها و پیامدهاست. در مقابل، فرایندهای خط‌مشی گرایش‌ها و فعالیت‌های سیاسی، سازمانی و اداری هستند که تبدیل ورودی‌های خط‌مشی به خروجی‌ها و پیامدها را شکل می‌دهند. ارزشیابی عملکرد خط‌مشی^۳ یکی از مراحل مهم تحلیل خط‌مشی به‌شمار می‌آید که طی آن کارایی و اثربخشی خط‌مشی سنجیده می‌شود (Dunn, 2015).

جامعه آماری پژوهش در این مرحله شامل کلیه پژوهش‌های منتشرشده در پایگاه‌های معتبر علمی و منابع کتابخانه‌ای مرتبط با خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی و همچنین لوایح و قوانین برنامه و بودجه و نیز گزارش‌های عملکرد دولت و مجلس در حوزه توسعه و عمران روستایی است.

1. Policy Outputs
2. Policy Impacts
3. Evaluating Policy Performance

تجزیه و تحلیل یافته‌ها

ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی با تمرکز بر برنامه ششم توسعه

پایش خطمشی پیشرفت و توسعه مناطق روستایی بر اساس آخرین اقدامات اجرایی برنامه‌های توسعه و دسترسی به گزارش‌های عملکرد آن میسر می‌گردد.

ورودی‌ها

دان (۲۵۵: ۲۰۱۵)، معتقد است که: «یکی از بهترین مثال‌های ورودی‌های خطمشی، برنامه بودجه است که شامل محاسبه نظام‌مند تخصیص منابع برای وظایف و فعالیت‌های برنامه است». بنابراین، در این بخش برای مطالعه ورودی‌های خطمشی توسعه روستایی می‌توان به بررسی بودجه‌های سنواتی این حوزه پرداخت. از آن‌جا که لویج بودجه‌های سنواتی باید در راستای اهداف و تکالیف برنامه‌ای تنظیم شوند، با بررسی قوانین بودجه در حوزه روستاها به عنوان بخشی از ورودی‌های برنامه‌های توسعه، ورودی‌های سیاست‌ها و خطمشی توسعه روستاهای کشور را می‌توان مورد تحلیل و ارزیابی قرار داد.

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، پنجمین لایحه بودجه در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، تغییرات زیادی به خود دیده است. سهم قابل‌احصای بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری (مجموع اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌ها و تبصره‌های مرتبط) از کل منابع عمومی دولت در سال ۱۴۰۱ (۱۳۷۲۰ هزار میلیارد ریال)، معادل ۰/۶۶ درصد (۹۰۴۳۰ میلیارد ریال) است که این سهم در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (۳/۸ درصد)، حدود ۸۲/۵ درصد کاهش را نشان می‌دهد. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۶۶/۰۱ درصد اعتبارات قابل‌احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳۳/۹۹ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود.

بیش‌ترین کاهش در اعتبارات هزینه‌ای رخ داده که ۹۱/۵ درصد تقلیل پیدا کرده و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای نیز ۵۱/۵ درصد کاهش داشته است. از جمله دلایل کاهش اعتبارات مذکور

1. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1681669>

حذف، یا به عبارتی، عدم گزارش اعتبارات هزینه‌ای طرح‌های مربوط به آموزش و پرورش و برخی از طرح‌های خدمات بهداشتی - سلامت روستاییان و عشایری در پیوست چهار لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و حذف برخی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از جمله اعتبارات «راه‌های روستایی» است. در هر صورت، با توجه به سهم حدود ۲۴ درصدی نواحی روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور و اهمیت راهبردی این نواحی در تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تامین امنیت غذایی و به تعبیری امنیت ملی کشور، اختصاص کم‌تر از یک درصد بودجه عمومی دولت به حوزه توسعه روستایی و عشایری، با اهداف سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴) و به‌ویژه تکالیف قانون برنامه ششم توسعه منافات جدی دارد.

بر اساس تکلیف جزء «۲» بند (الف) ماده (۲۷) قانون برنامه ششم، سازمان برنامه و بودجه مکلف به تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، با عنوان «عمران و توسعه روستایی» پیوست شده است. با وجود این، اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز همانند لوایح و قوانین بودجه سال‌های پیشین، فاقد پیوست یا فصل مستقلی بوده و در قالب فصول مختلف (۱۱ فصل) پراکنده شده است. در مجموع، می‌توان چالش‌های مربوط به ورودی‌های خط‌مشی پیشرفت و توسعه مناطق روستایی و عشایری کشور را در جدول (۲) خلاصه نمود:

جدول ۲: چالش‌های مربوط به ورودی‌های خط‌مشی پیشرفت و توسعه مناطق روستایی و عشایری کشور

چالش‌های ورودی‌های خط‌مشی توسعه روستایی	تحلیل محتوای منابع
۱- سهم پایین منابع مالی پیشرفت و توسعه روستایی و عشایری از کل بودجه عمومی دولت.	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، بررسی عملکرد دولت، حوزه توسعه روستایی و عشایری ^۱
۲- کمبود اعتبارات لازم برای تهیه ملزومات اقدامات و فعالیت‌های مرتبط با سیاست‌های برنامه‌ها در قوانین بودجه سنواتی.	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لوایح و قوانین بودجه ^۲ سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱
۳- عدم شفاف‌سازی اعتبارات مربوط به امور روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی.	سازمان برنامه و بودجه کشور ۱۳۹۶ قانون برنامه ششم توسعه و قوانین بودجه ^۳
۴- مشخص نشدن سهم روستاها در فعالیت‌های مختلط شهری و روستایی و اولویت نواحی شهری در اغلب موارد.	
۵- ترکیب نامتعادل اعتبارات و غلبه رویکرد عمرانی - زیرساختی.	
۶- عدم توازن جدی، از نظر نسبت اعتبارات اشتغال و تولید (اقتصادی) به اعتبارات «کالبدی، خدماتی و زیربنایی».	
۷- عدم توجه مناسب به تقویت تولید و کسب‌وکار روستایی و عشایری، پراکندگی طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به توسعه روستایی در فصول مختلف و ردیف‌های متفرقه.	
۸- فقدان سازوکار اجرایی و برنامه‌ریزی مناسب برای هزینه‌کرد اثربخش اعتبارات مرتبط به اشتغال روستایی و عشایری و عدم رفع موانع ساختاری ایجاد و تثبیت اشتغال پایدار در نواحی روستایی.	
۹- تعیین نکردن سهم نواحی روستایی از برنامه‌ها و طرح‌های کلی مانند کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط و تعیین نکردن اهداف قابل اندازه‌گیری در برخی ردیف‌های عمده.	
۱۰- نبود نظام مناسبی برای پایش و ارزشیابی نتیجه‌گرای بودجه روستایی.	
۱۱- امکان عدم نظارت همه‌جانبه بر عملکرد و اثربخشی اعتبارات به دلیل شفاف نبودن اعتبارات روستایی.	
۱۲- فقدان متولی مشخص برای تدوین متوازن بودجه روستایی.	
۱۳- عدم شناخت کافی دستگاه‌های مسئول از فلسفه تکالیف و مواد قانونی و پرداخت غیرعمیق دستگاه‌ها به تکالیف قانونی.	
۱۴- فقدان نگاه سیستمیک و کل‌نگر در اجرای طرح‌ها که معلول عدم رویکرد منطقه‌ای و غلبه برنامه‌ریزی بخشی است.	
۱۵- عدم برنامه‌ریزی و اجرای مشارکتی طرح‌ها و غفلت از ظرفیت‌های مردمی.	
۱۶- مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان.	
۱۷- تعیین نکردن ردیف اعتباری برای رفع نابسامانی، موازی‌کاری و آشفتگی در نظام مدیریت و سیاست‌گذاری روستایی به عنوان اساسی‌ترین مشکل توسعه روستایی و عشایری.	

1. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1656697>
2. <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1400330>
3. <https://dotic.ir/news/117321>

فرایندها

مطابق بررسی‌های به‌عمل‌آمده از برنامه‌های توسعه قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، برنامه‌های توسعه روستایی کشور بیش‌تر بر فرایندهای عمرانی و زیرساخت‌ها تأکید داشته و چنانچه آن‌ها را برنامه‌هایی تک‌بعدی نامیم، اما می‌توانیم از آن‌ها به عنوان برنامه‌هایی با وجه غالب عمرانی - زیرساختی یاد کنیم (Marzban & Hayati, 2022). رویکرد غالب برنامه‌های توسعه روستایی در ایران در جدول (۳) تبیین شده است.

جدول ۳: رویکرد غالب برنامه‌های توسعه روستایی در ایران

برنامه توسعه	وجه غالب
برنامه یکم توسعه روستایی پرداخته شده است. ارتقای کیفیت عمران محیط روستایی و استفاده بهینه از مصالح (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و انرژی در ساختمان و بازسازی و نوسازی مراکز جمعیتی و خدماتی آسیب‌دیده با تأکید بر اولویت دادن به توسعه روستایی در مناطق جنگ‌زده در این برنامه مورد توجه قرار گرفت.	فصل مشخصی به عمران روستایی اختصاص نیافت، ولی در بخش عمران شهری به عمران برنامه توسعه روستایی پرداخته شده است. ارتقای کیفیت عمران محیط روستایی و استفاده بهینه از مصالح (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و انرژی در ساختمان و بازسازی و نوسازی مراکز جمعیتی و خدماتی آسیب‌دیده با تأکید بر اولویت دادن به توسعه روستایی در مناطق جنگ‌زده در این برنامه مورد توجه قرار گرفت.
برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	عمران و توسعه روستاها تحول اساسی یافت و برای نخستین بار پس از پیروزی انقلاب اسلامی در برنامه‌ریزی‌ها بخش عمران و نوسازی روستایی به عنوان سرفصلی مستقل در اسناد برنامه جای گرفت.
برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	فصل جداگانه‌ای به عمران و نوسازی روستاها اختصاص یافته است. حذف و ادغام دستگاه‌ها و سازمان‌های موازی مرتبط با توسعه و عمران روستاها، سازماندهی فضاها و سکونتگاه‌های روستایی، رعایت اصول و ضوابط مربوط به طراحی‌های روستایی، برخوردار کردن روستاهای بالای ۲۰ خانوار از خدماتی مانند راه مناسب، مدرسه، آب شرب بهداشتی، برق و تلفن از جمله برنامه‌های فصل عمران و نوسازی روستاها به‌شمار می‌رود.
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	در قالب بخش‌ها و فصول مختلف به صورت مستقیم و غیرمستقیم به توسعه روستایی پرداخته شده است. از جمله در ماده (۱۹) قانون برنامه، به بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی در ۳ بند با هدف ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری اشاره شده است.
برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	علاوه بر پرداختن به توسعه روستایی در فصول مختلف، ماده (۱۹۴) با عنوان توسعه روستایی به این امر اختصاص یافته است. مطابق با این ماده، به منظور 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 میان جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، اقداماتی در قالب ۱۷ بند و ۳ تبصره در ابعاد مختلف توسعه روستایی مشخص شده است.

ادامه جدول ۳: رویکرد غالب برنامه‌های توسعه روستایی در ایران

برنامه توسعه	وجه غالب
برنامه ششم توسعه	اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی برای توسعه روستایی کشور به منظور تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش آفرین) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی مورد تاکید قرار گرفته است. ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار و همچنین بومی‌سازی و مقاوم‌سازی تاسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تاکید بر بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی تاکید و مشخص شده است.

رویکرد غالب خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه در قالب تحلیل محتوا تبیین شده است (جدول ۴). در این راستا از مجموع ۱۲۴ ماده قانونی برنامه ششم توسعه، ۲۷ ماده قانونی در قالب ماده، بند و تبصره به خطمشی توسعه روستایی پرداخته است. از کل ۲۷ ماده ۱۸ ماده قانونی یا بند و تبصره به عنوان خطمشی‌هایی با وجه غالب عمرانی زیرساختی و زیربنایی پرداخته شده و کم‌تر به امور اقتصادی (تولید و اشتغال) توجه داشته است. از مجموع ۲۷ ماده قانونی مرتبط با توسعه روستایی ۱۵ ماده قانونی (در قالب ماده یا بند و تبصره ماده) آن با مناطق شهری مشترک بوده و تنها ۱۲ ماده (جزء یا بند) صرفاً به توسعه روستایی اختصاص یافته است. با وجود آن‌که برنامه ششم توسعه نسبت به برنامه‌های قبل در قالب تدوین ماده ۲۷ (در قالب دو بند و ۱۵ جزء) خطمشی فرایندی ارزنده‌ای را در قالب تدوین برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی پایه‌گذاری کرده است، ولی در ارزشیابی‌های صورت‌گرفته ترک فعل و انحرافات در خطمشی‌ها مشهود است که برخی از آن‌ها - که امکان دسترسی به اطلاعات کمی و کیفی فراهم بوده - در خروجی‌های خطمشی توسعه روستایی به آن اشاره گردیده است.

جدول ۴: رویکرد غالب خطمشی‌های توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه

برنامه ششم توسعه	وجه غالب فرایندی
ماده ۲- ماده ۶- ماده ۲۷ (بند)	
ب)- ماده ۲۶- ماده ۳۶- ماده	عمرانی، زیرساختی و خدمات زیربنایی (احداث، تجهیز، طرح بهسازی
۴۶- ماده ۵۹- ماده ۶۰- ماده ۶۱-	و احیا، عمرانی و آبادی؛ تهیه طرح‌های هادی، بافت‌های فرسوده توسعه
ماده ۶۲- ماده ۶۷- ماده ۶۸- ماده	زیرساخت خدمات الکترونیک، توسعه زیرساخت‌های ورزشی، احداث و
۶۹- ماده ۹۵- ماده ۹۴- ماده	توسعه اماکن ورزشی؛ گازرسانی و آبرسانی و...).
۹۶- ماده ۹۹- و ماده ۱۰۶	

ادامه جدول ۴: رویکرد غالب خط‌مشی‌های توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه

برنامه ششم توسعه	وجه غالب فرایندی
ماده ۲۷ (بند الف) - ماده ۳۱ - ماده ۱۰۲	اقتصادی (تدوین مطالعات برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی برای بیست‌وپنج هزار روستا، تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به توسعه و عمران روستایی، توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی؛ تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی از طریق کمک‌های فنی - اعتباری؛ حمایت و ارتقای معیشت از طریق توسعه مشاغل خانگی، تعاونی‌های تولید روستایی).
ماده ۶۳ - ماده ۷۰ - ماده ۸۰ - ماده ۹۲	اجتماعی - فرهنگی (در قالب حمایت از اقشار نیازمند در قالب بودجه‌های سنواتی، بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، و توسعه فرهنگ کتابخوانی).
ماده ۲۸	اداری - نهادی.
ماده ۳۸	محیط‌زیستی.
ماده ۴۱	امنیتی (پدافند غیرعامل).

خروجی‌ها

خروجی‌های خط‌مشی کالاهای، خدمات و منابع پولی دریافت‌شده توسط گروه‌های هدف و ذی‌نفعان هستند. شواهد و آمارهای مربوط به سال‌های اجرای برنامه‌های گوناگون توسعه حاکی از ارائه خدمات و دستاوردهای مناسبی به روستاییان است. از جمله محدودیت‌های ارزشیابی خط‌مشی توسعه روستایی، نبود فصل مستقلی در قالب عمران و توسعه روستایی و پراکندگی آن در سایر فصول در لوایح و قوانین بودجه است. در این راستا در قانون بودجه مرتبط‌ترین فصل به اعتبارات توسعه روستایی مربوط به امور مسکن، عمران شهری و روستایی است. با توجه به آخرین اطلاعات منتشرشده (جدول ۵) توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، درصد تحقق اهداف اعتبارات امور مسکن، عمران شهری و روستایی در سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ به ترتیب برابر ۵۶ درصد، ۷۱ درصد و ۳۶ درصد محاسبه گردیده است. لازم به اشاره است که عملکرد سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ تخصیص بودجه به صورت اسناد خزانه اسلامی^۱ و گاه سه‌ساله (سال ۱۳۹۷) به پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته

۱. اوراق اخزا یا همان اوراق خزانه اسلامی، ابزار تامین مالی اسلامی مبتنی بر بدهی است. به این صورت که دولت به‌جای پرداخت بدهی‌های خود، اوراق منتشر می‌کند و از آن به‌جای پرداخت بدهی بابت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بهره می‌برد و با قیمتی کم‌تر از اسمی به طلبکاران غیردولتی واگذار می‌کند. اوراق اخزا در دنیا با قیمتی کم‌تر از قیمت اسمی به خریداران فروخته می‌شود و از طریق مبلغ حاصل شده بدهی‌های دولت پرداخت می‌شود. ولی در ایران اسلامی به دلیل مسائل فقهی و شرعی، این اوراق به صورت مستقیم به طلبکاران تعلق می‌گیرد. این اوراق می‌تواند توسط دارندگان در بازار فرابورس به فروش برسد.

است. در واقع، تحقق اهداف در راستای حفظ قدرت خرید قیمت تمام شده برای دولت افزایش یافته است. پایین بودن درصد تحقق از تخصیص اندک عملکرد (تخصیص واقعی) ناشی می شود که از جمله دلایل آن محقق نشدن درآمدهای دولت (نفت و مالیات) در اثر تحریم های ناعادلانه و عدم وصول مالیات ها یا عدم تدوین خطمشی مناسب متناسب با امکانات و ظرفیت های کشور است.

جدول ۵: اعتبارات مصوب و عملکرد امور مسکن، عمران شهری و روستایی قوانین بودجه در طی برنامه ششم توسعه (میلیون ریال)

شرح	مصوب	عملکرد	درصد تحقق
قانون بودجه ۱۳۹۶	۴۶۳۲۱۷۳۸	۲۶۱۰۵۳۱۵	۵۶
قانون بودجه ۱۳۹۷	۳۷۰۹۷۱۹۸	۲۶۲۲۸۶۲۶	۷۱
قانون بودجه ۱۳۹۸	۵۲۳۹۷۳۱۰	۱۸۹۱۵۴۴۰	۳۶
قانون بودجه ۱۳۹۹	۶۱۹۴۳۹۲۵		
قانون بودجه ۱۴۰۰	۸۵۰۹۵۹۲۹		

در ادامه آمار و اطلاعات موجود، با استفاده از گزارش مرکز پژوهش های مجلس^۱ تحت عنوان «عملکرد دولت در حوزه توسعه و عمران روستایی» و گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور^۲، و داده های انتشار یافته مرکز آمار ایران^۳ خروجی های برنامه های توسعه روستایی با تاکید بر برنامه ششم توسعه (با توجه به محدودیت های آمار و اطلاعاتی) نشان داده می شود (جدول ۶).

جدول ۶: خروجی های برنامه های توسعه روستایی در ایران با تاکید بر برنامه ششم توسعه

نیازهای اولیه زیرساختی و خدمات عمرانی و منابع اعتباری دریافت شده	شواهد و شاخص ها
	برخوردراری حدود ۸۰ درصدی (۳۰۴۵۰ روستا) روستاهای بالای ۲۰ خانوار از برخوردار از گاز. از سال ۱۳۹۲ تا انتهای سال ۱۳۹۸، تعداد ۱۷۰۰۰ روستای بالای ۲۰ خانوار از گاز برخوردار شدند.

1. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1656697>

2. <http://www.mpo-ft.ir/LBudjeFile/58b1ce25-0e6f-4159-8233-e0d1bea229fb.pdf>

3. https://amar.org.ir/Portals/0/News/1400/hakhes.barnameh.sheshom.pdf?ver=vJ2l9rcFUT0eYbx0_wH-SA%3d%3d

ادامه جدول ۶: خروجی‌های برنامه‌های توسعه روستایی در ایران با تاکید بر برنامه ششم توسعه

نیازهای اولیه زیرساختی خدمات عمرانی و منابع اعتباری دریافت شده	شواهد و شاخص‌ها
برخوردراری از برق	از نظر ضریب نفوذ برق تقریباً همه روستاهای بالای ۲۰ خانوار از برق برخوردارند. از ابتدای انقلاب اسلامی تا انتهای سال ۱۳۹۸، ۵۷۲۸۰ روستا برق‌دار شده‌اند.
آب‌رسانی به روستاها و عشایر	۳۵۹۹۷ روستا و حدود ۸۲ درصد جمعیت روستایی تا انتهای سال ۱۳۹۸ تحت پوشش شبکه آب شرب هستند. در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ تبصره «ه» برای اولین بار، از محل بند (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. نسبت جمعیت روستاهای بهره‌مند از آب آشامیدنی سالم از ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۷۵/۳ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است.
زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم روستایی	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.
توسعه دولت الکترونیک در مناطق روستایی	سال ۱۳۹۸ خدمات خُرد 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
بافت‌های فرسوده روستایی	در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ طرحی تحت عنوان «بهسازی بافت باارزش روستایی پیش‌بینی شده و ردیف اعتباری مستقلی برای آن لحاظ شده است. همچنین، ذیل برنامه ساماندهی شهری و روستایی فعالیتی تحت عنوان «ساماندهی و بهسازی بافت‌های کارآمد شهری و روستایی، روستایی محدود و حریم شهری بافت‌های فرسوده در معرض خطر» با اعتباری بالغ بر ۱۲۴۹۴۰۰ میلیون ریال تعریف شده است.
آموزش	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 تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (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 آنفلوآنزای فوق حاد پرندگان، شیوه‌های بهره‌برداری از آب‌های مرزی، کنترل کیفیت محصولات کشاورزی و... انجام شده است.

ادامه جدول ۶: خروجی‌های برنامه‌های توسعه روستایی در ایران با تاکید بر برنامه ششم توسعه

نیازهای اولیه زیرساختی و خدمات عمرانی و منابع اعتباری دریافت شده	شواهد و شاخص‌ها
کتاب‌خوانی	<p>کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، کتابخانه‌های سیار روستایی را راه‌اندازی کرده است که به صورت دوره‌ای در مناطق روستایی و عشایری حضور پیدا می‌کنند و برای کودکان و نوجوانان کتاب‌هایی هدیه می‌دهند.</p>
مطالعات اشتغال و کارآفرینی	<p>طی سال‌های ۱۳۹۶ تا 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 است و ۵۹۶۹ برنامه در سال ۱۳۹۹ در حال تدوین است. همچنین، در سه سال اجرای برنامه جمعاً تعداد ۵۸۳۶۵ 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 را در تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی عمل کرده است. انجام مطالعات امکان‌سنجی توسعه دست‌کم ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی توسط دولت.</p>
اعطای تسهیلات بانکی به متقاضیان سرمایه‌گذاری	<p>معادل ریالی ۱/۵ میلیارد دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی، نزد موسسه‌های عامل سپرده‌گذاری و با تلفیق منابع هر موسسه عامل برابر با سهم صندوق توسعه ملی با میانگین نرخ سود ۶ درصد به متقاضیان سرمایه‌گذاری تسهیلات بانکی پرداخت شود.</p>
اعتبارات دولتی برای ایجاد اشتغال روستایی	<p>یکی دیگر از اقدام‌های دولت برای ایجاد اشتغال روستایی و عشایری، اعتباراتی است که دولت در قالب تبصره ۱۸ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ پرداخت می‌کند.</p>
میزان تسهیلات پرداختی صندوق کارآفرینی امید به طرح‌های روستایی	<p>۱۲۲۶۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ به ۲۶۲۲۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است.</p>
میزان تسهیلات پرداختی از محل قانون حمایت از اشتغال پایدار روستایی	<p>میزان تسهیلات پرداخت شده طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ به ترتیب برابر با ۶۵۵۰۲ میلیارد ریال، ۴۱۶۲۸ میلیارد ریال و ۲۳۵۹۸ میلیارد ریال بوده است.</p>

پیامدها

هرچند که پیامد برنامه‌های توسعه می‌تواند در ابعاد گوناگونی مورد بررسی قرار گیرد، اما با توجه به داده‌ها و آمارهای رسمی مربوط به پیامدهای ناشی از پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌های پیشرفت و توسعه مناطق روستایی، سعی می‌شود با توجه به شواهد موجود و قابل‌دسترس این

پیامدها در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بهداشتی در قالب جدول (۷) با استفاده از داده‌های مرکز آمار ایران^۱، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس^۲ (ترک فعل و تخلقات دستگاه‌های اجرایی در حوزه توسعه روستایی) بررسی گردند.

جدول ۷: پیامدهای برنامه‌های توسعه روستایی در ایران با تاکید بر برنامه ششم توسعه

اثر و نتایج	شواهد/ جزئیات
کاهش سهم شاغلان ۱۵ ساله و بیش‌تر در بخش کشاورزی	سهم شاغلان ۱۵ ساله و بیش‌تر بخش کشاورزی نسبت به بخش‌های صنعت و خدمات طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه کاهش یافته، به گونه‌ای که این سهم در برنامه ششم توسعه از ۱۷/۵ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۱۵/۴ درصد در پاییز سال ۱۴۰۰ کاهش یافته است.
نرخ بیکاری دورقمی جمعیت ۱۸-۳۵ ساله نقاط روستایی کشور	در سال‌های پیاده‌سازی سیاست‌های توسعه اشتغال پایدار روستایی مطابق با برنامه ششم توسعه، علی‌رغم اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت و سایر حمایت‌ها نرخ بیکاری جمعیت ۳۵ تا ۱۸ سال از ۱۴/۷ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۱۲/۵ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده و کاهش اندکی داشته است.
کاهش نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۵ ساله و بیش‌تر روستایی	نرخ مشارکت اقتصادی از ۴۷/۴ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۴۲/۹ درصد در پاییز ۱۴۰۰ کاهش یافته است.
افزایش ضریب جینی روستایی و افزایش شکاف آن در میان مناطق شهری و روستایی	ضریب جینی در مناطق روستایی کشور از ۰/۳۳۹۴ در سال ۱۳۹۰ به ۰/۳۵۵۹ در سال ۱۳۹۶ و سپس به ۰/۳۵۹۰ در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. همچنین، شکاف آن در میان مناطق شکاف ضریب جینی شهری و روستایی از ۰/۱۷۴ در سال ۱۳۹۰ به ۰/۲۳۴ در سال ۱۳۹۶ و سپس ۰/۲۴۵ در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است.
کاهش امنیت پایدار غذایی	مطابق با داده‌های مرکز آمار ایران سهم هزینه‌های خوراکی و دخانی از هزینه‌های یک خانوار روستایی از ۳۷ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است. این در حالی است که این میزان برای خانوارهای شهری در همین بازه زمانی بین ۲۳ تا ۲۶ درصد است.
رفاه نسبی	سهم هزینه‌های غیرخوراکی از هزینه‌های یک خانوار روستایی از ۷۷ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است. همچنین، سهم هزینه‌های تفریحات و سرگرمی‌ها از هزینه‌های خانوار روستایی از ۰/۷۴ در سال ۱۳۹۶ به ۰/۴۰ در سال ۱۳۹۹ رسیده است.

1. <https://www.amar.org.ir/> 17106
 2. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1677055>

ادامه جدول ۷: پیامدهای برنامه‌های توسعه روستایی در ایران با تاکید بر برنامه ششم توسعه

آثار و نتایج	شواهد / جزئیات
تورم	نرخ تورم کلی روستایی از ۱۳/۷ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۸/۸ درصد در سال ۱۳۹۶ رسیده و سپس ۳۷/۷ درصد در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. در این راستا نرخ تورم خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات از ۸/۹ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۱۲/۳ درصد در سال ۱۳۹۶ و سپس به ۳۹/۹ درصد در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. میزان تورم در کالاهای غیرخوراکی و خدمات کشور از ۱۷/۸ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۶/۸ درصد در سال ۱۳۹۶ و سپس ۳۵/۸ درصد در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است.
کاهش نرخ رشد جمعیت (نرخ منفی)	در بازه زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ جمعیت روستایی کشور کاهش یافته و نرخ رشد جمعیت از ۰/۶۳- در سال ۱۳۹۰ به ۰/۶۸- در سال ۱۳۹۵ رسیده است.
کاهش سهم جمعیت روستانشین کشور	بر اساس برآوردهای مرکز آمار ایران جمعیت روستانشین کشور از ۲۵/۶ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۱۹/۹ درصد در سال ۱۴۱۵ کاهش می‌یابد.
کاهش بُعد خانوار	شاخص بُعد خانوار در مناطق روستایی که از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵ همواره در حال افزایش بوده، از سال ۱۳۷۰ به بعد با شدت بیش‌تری نسبت به کاهش بُعد خانوار مناطق شهری کاهش یافته و از ۳/۷ در سال ۱۳۹۰ به ۳/۴ در سال ۱۳۹۵ رسیده است.
افزایش میانگین سنی جمعیت و پیر شدن جمعیت	میانگین سنی جمعیت روستایی از ۲۳/۲ در سال ۱۳۸۵ به رقم ۳۰/۱ در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.
ادامه روند مهاجرت از روستاها و کاهش سهم روستا به عنوان مقصد مهاجران	بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران در بازه زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ دو میلیون سیصد هزار نفر از روستا به شهر مهاجرت کردند و در طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ تعداد این دسته از مهاجران به تعداد تقریبی ۶۵۵ هزار نفر رسیده است. هرچند که در نگاه اول به نظر می‌رسد طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ مهاجرت داخلی از نوع مهاجرت معکوس بوده است، اما نتایج برخی پژوهش‌ها، موضوع مهاجرت معکوس را رد کرده و این روند را ناشی از دلایلی همچون برخورداری از آب‌وهوای بهتر، در نظر گرفتن روستاهای اطراف کلان‌شهرها در محاسبات آماری که به‌واقع شهرک‌های اقماری بوده، عدم دقت در تعیین جمعیت هدف و ... دانسته‌اند.
افزایش نرخ سواد	نرخ باسوادی جمعیت شش‌ساله و بیش‌تر در نقاط روستایی در طی دوره زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ از ۷۵/۱ درصد به ۷۸/۵ درصد رسیده است. البته این نرخ همچنان فاصله ۱۲/۲ درصدی از مناطق شهری دارد.
عدم تحقق اهداف قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار	شواهد حکایت از عدم اثربخشی مناسب و انحراف این قانون دارد، به دلایل: فقدان راهبرد مشخص برای توسعه کارآفرینی و اشتغال پایدار و رقابت‌پذیر در نواحی روستایی و عشایری؛ تخلفات دستگاه‌های متولی و بانک‌ها؛ ناعادلانه بودن وام‌های پرداختی به جامعه هدف؛ اختصاص اعتبارات به بنگاه‌های بزرگ به‌جای بنگاه‌های خرد و کوچک و متوسط؛ عدم شبکه‌سازی و عدم حمایت از رویکرد زنجیره تامین یکپارچه؛ و پرداخت حدود ۸۱ درصد از اعتبارات به اشخاصی با تحصیلات دیپلم و زیر دیپلم، در حالی که تنها ۱۷ درصد از اعتبارات به دانش‌آموختگان دارای تحصیلات عالی‌ه پرداخت شده است.

بحث و نتیجه گیری

هدف پژوهش حاضر ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه و ارائه آموزه‌هایی برای تدوین برنامه هفتم توسعه است. برای دستیابی به این هدف از یافته‌های پژوهش‌های مرتبط با نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی و تحلیل محتوای جهت‌دار مبتنی بر اسناد و گزارش‌های عملکردی در حوزه توسعه و عمران روستایی در چارچوب روش پایش خطمشی دان (۲۰۱۵) استفاده شده است.

نتایج پایش خطمشی توسعه در برنامه ششم توسعه کشور با اهداف و دستاوردهای تعیین شده، این موضوع را مشخص کرد که این نتایج علی‌رغم موفقیت در خروجی‌ها، در بُعد پیامدهای خود مطابقت چندانی با اهداف از پیش تعیین شده ندارند. همچنین، ارزشیابی اقدامات و خروجی‌های خطمشی توسعه روستایی بیانگر عدم توازن جدی نسبت اعتبارات اشتغال و تولید (اقتصادی) به اعتبارات کالبدی، خدماتی و زیربنایی و عدم انطباق‌پذیری اهداف و عناصر خطمشی توسعه روستایی با لوایح و قوانین بودجه سنواتی است. بررسی فرایندهای غالب خطمشی توسعه روستایی کشور بیانگر آن است که به سمت فعالیت‌های عمرانی و زیرساختی گرایش داشته و کم‌تر به حوزه‌های اقتصادی و اشتغال، اجتماعی-فرهنگی، و توسعه سلامت و مباحث محیط‌زیستی پرداخته‌اند. به علت این فرایندهای نامناسب و علی‌رغم پیشرفت‌های مطلوب در بخش زیرساخت‌ها، هنوز اهداف بر مبنای خطمشی و اهداف و تکالیف تصریح‌شده توسعه روستایی محقق نشده است.

یافته‌های این پژوهش ۱۷ چالش مربوط به ورودی‌های خطمشی توسعه مناطق روستایی و عشایری را مورد شناسایی قرار داده است که این چالش‌ها بر اثربخشی و کارآمدی سایر مراحل عمومی پایش خطمشی اثرگذار است. بنابراین، تلاش برای غلبه بر چالش‌های مربوط به ورودی‌های خطمشی پیشرفت و توسعه مناطق روستایی و عشایری در کنار اصلاح فرایندها از جمله ضرورت‌ها و شروط لازم در موفقیت و تحقق سایر مراحل اجرای خطمشی توسعه روستایی، به‌ویژه در نتایج و پیامدهاست.

افزون بر این، یافته‌های حاصل از تجربیات مورد مطالعه در حوزه نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی فقدان رویکردی جامع در طراحی الگوی پیشرفت و توسعه روستایی و فقدان متولی تخصصی و کارآمد برای خطمشی‌گذاری توسعه روستایی را منشأ شکاف پیامدها و عدم تحقق‌پذیری مناسب اهداف و تکالیف خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد. به‌طور کلی، پیشرفت و آبادانی روستایی فرایندی چندبُعدی با موضوع بهبود و ارتقای کیفیت زندگی اقشار آسیب‌پذیر

جامعه روستایی است. بنابراین، نیاز امروز نظام خطمشی‌گذاری پیشرفت روستاهای کشور، طراحی و تدوین الگوی جامعی است که ضمن دربر گرفتن ابعاد اقتصادی (به‌ویژه اشتغال)، اجتماعی، فرهنگی، محیطی، بهداشت و سلامت، و تعلیم و تربیت متناسب با هنجارها و ملاحظات آمایش سرزمینی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی و با توجه به ظرفیت‌های مشارکتی روستاییان طراحی شود.

در مجموع یافته‌های حاصل از پایش و ارزشیابی خطمشی توسعه روستایی با یافته‌های حاصل از تجربیات مورد مطالعه در پیشینه پژوهش در حوزه موانع اجرایی شدن اهداف و تکالیف خطمشی توسعه روستایی همراستا است. بدون رفع چالش‌های مربوط به ورودی‌ها و فرایندهای خطمشی پیشرفت و توسعه مناطق روستایی و عشایری نمی‌توان انتظار تحقق اهداف و اجرایی شدن خطمشی توسعه روستایی، به‌ویژه در ابعاد پیامدها را داشت. برای نمونه، عدم شفاف‌سازی اعتبارات مربوط به امور روستایی که از پراکندگی بودجه‌های مربوط به امور روستایی در قالب فصول مختلف (۱۰ فصل) و نیز مشترک بودن برخی طرح‌ها و برنامه‌های نواحی شهری و روستایی ناشی می‌شود، عملاً امکان ارزشیابی و نظارت همه‌جانبه بر اقدامات و نتایج خطمشی توسعه روستایی و اثربخشی اعتبارات مذکور را بر تغییر میزان شاخص‌های توسعه پایدار روستایی و عشایری از جمله فقر، نرخ بیکاری، تولید ناخالص داخلی و... با چالش مواجه می‌کند.

بروز برخی پیامدها در نواحی روستایی و عشایری نظیر کاهش روزافزون جمعیت روستایی و عشایری، تخلیه روستاها، تشدید مهاجرت‌های روستا - شهری، به حاشیه رانده شدن روستاها و اولویت داشتن مناطق شهری در مجامع تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و غیره، در کنار عدم تحقق مناسب اهداف و تکالیف کلیدی مربوط به حوزه توسعه روستایی و عشایری، معلول مشکلی ریشه‌ای و بنیادین است. این مشکل، فقدان متولی تخصصی و کارآمد برای تدوین متوازن خطمشی‌گذاری توسعه روستایی و عشایری با نگاه آمایشی و یکپارچگی فضایی - کارکردی است که موجبات محدودیت‌ها و چالش‌ها را در خطمشی‌گذاری و نظارت و ارزشیابی تاثیرگرا و پیامدمحور خطمشی توسعه روستایی فراهم کرده است، موضوعی که به‌زعم مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس، گام اول آن در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه با الزام دولت به ایجاد یکپارچگی در سیاستگذاری و مدیریت امور روستایی، عشایری و کشاورزی برداشته شد، ولی این تکلیف در عمل در برنامه ششم توسعه محقق نگردید.

برای تدوین خطمشی توسعه روستایی اثربخش، نتیجه‌گرا و پیامدمحور در برنامه هفتم توسعه و نیز الزامات تحقق‌پذیری آن، با توجه به یافته‌های این پژوهش در جدول (۸) پیشنهادهایی ارائه گردیده است.

جدول ۸: خط‌مشی اجرایی توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه و الزامات تحقق‌پذیری آن

خط‌مشی توسعه روستایی	الزامات تحقق‌پذیری
- لزوم تدوین دکترین توسعه در خط‌مشی‌گذاری توسعه ملی و خط‌مشی‌گذاری توسعه روستایی.	
نوآوری پارادایمی در نظام خط‌مشی‌گذاری توسعه روستایی ایران و محیط‌زیستی.	- تدوین بودجه توسعه و مدیریت روستایی و عشایری در چارچوب سند جامع توسعه روستایی ایران - اجماع در پارادایم و نظریه - توجه به مفهوم عدالت فضایی و سرزمینی.
توسعه روستایی ایران	- اعمال مهندسی معکوس در پارادایم‌های امروزی خط‌مشی توسعه روستایی، به عبارت دیگر، توجه به نتایج و پیامدهای اجرای خط‌مشی توسعه روستایی.
	- لزوم تغییر پارادایمی در خط‌مشی‌گذاری توسعه روستایی.
موضوع محور و مسئله محور بودن خط‌مشی و برنامه‌های توسعه روستایی و ارائه راهبرد برای فایق آمدن بر آن‌ها با تاکید بر ارتقای بهره‌وری از منابع پایدار، حفظ منابع و توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی و معیشت پایدار	- در نظر گرفتن خط‌مشی توسعه روستایی (به عنوان یکی از مهم‌ترین خط‌مشی‌های کلیدی برای دستیابی به توسعه پایدار) در هسته‌ها و مسائل کلیدی منتخب.
	- شناسایی مسائل و چالش‌های خط‌مشی روستایی و اولویت‌بندی آن.
	- شبکه‌سازی و حمایت از رویکرد زنجیره تامین یکپارچه مبتنی بر شکل‌ها در خط‌مشی‌گذاری توسعه روستایی.
	- ارائه سازوکار و راهبردهای مشخص و کاربردی برای ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط پایدار در نواحی روستایی و عشایری.
	- ضرورت رقابت‌پذیر کردن اقتصاد روستایی در خط‌مشی توسعه روستایی.
تعیین متولی و مدیریت یکپارچه و جامع توسعه روستایی در خط‌مشی‌گذاری توسعه کشور، با توجه به نگاه آمایشی و یکپارچگی فضایی در تولی‌گری	- تعیین ردیف اعتباری برای رفع نابسامانی، موازی‌کاری و آشفتگی در نظام خط‌مشی‌گذاری روستایی به عنوان اساسی‌ترین مشکل توسعه روستایی و عشایری کشور.
	- در پیشنهاد یا ایجاد سازمان متولی توسعه روستایی توجه به اسناد بالادست و عدم تعارض با قوانین، توجه کردن به ساختارهای موجود پذیرفته‌شده در کشور، با توجه به نگاه سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی در توسعه و روابط و پیوندهای روستا - شهری و مشارکت‌پذیری تمامی ذی‌نفعان.
	- توجه و تاکید بر سازماندهی دقیق، متراکم و یکپارچه، و نهادهای دولتی، شبه‌دولتی و بخش خصوصی در خط‌مشی‌گذاری توسعه روستایی.
تاکید بر توسعه یکپارچه روستایی - شهری در خط‌مشی‌گذاری توسعه	- یکپارچگی فضایی - کارکردی شهر و روستا در راستای شبکه‌سازی و مینا قرار گرفتن اسناد آمایش سرزمین.
	- ضرورت خط‌مشی‌گذاری در زمینه شبکه‌سازی و زنجیره پیوند.
	- ایجاد و تقویت خوشه‌ها، منظومه‌ها و شبکه‌ها.

ادامه جدول ۸: خطمشی اجرایی توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه و الزامات تحقق‌پذیری آن

خطمشی توسعه روستایی	الزامات تحقق‌پذیری
- برنامه‌ریزی و اجرای مشارکتی طرح‌ها و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در خطمشی‌گذاری توسعه روستایی.	- برنامه‌ریزی و مشارکت و مشخص کردن جایگاه دولت در برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای.
- استفاده از ظرفیت‌های مشارکت مردمی، به‌ویژه در مقیاس محلی.	- استفاده از ظرفیت‌های مشارکت مردمی، به‌ویژه در مقیاس محلی.
- لزوم تقویت سرمایه اجتماعی در خطمشی‌گذاری توسعه روستایی.	- لزوم تقویت سرمایه اجتماعی در خطمشی‌گذاری توسعه روستایی.
- لزوم ساماندهی در زمینه مهاجرت و بازگشت و خانه‌های دوم در سطوح محلی در خطمشی توسعه روستایی.	- لزوم ساماندهی در زمینه مهاجرت و بازگشت و خانه‌های دوم در سطوح محلی در خطمشی توسعه روستایی.
- تعامل مردم با خطمشی‌گذاران و برنامه‌ریزان.	- تعامل مردم با خطمشی‌گذاران و برنامه‌ریزان.
- برنامه‌ریزی فضایی یکپارچه مبتنی بر رویکرد سرزمینی و تقویت مدیریت یکپارچه روستایی از طریق شورای مدیریت منطقه‌ای.	- همگرایی و تشریک‌مساعی در دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های مربوطه از طریق مبنا قرار گرفتن سند ملی آمایش و اسناد استانی.
- عالی جهاد سازندگی - ضرورت تقویت شوراهای روستایی.	- اصلاح فرایندها و نهادها به‌جای گسترش تشکیلات اداری.
- اتخاذ خطمشی توسعه‌ای در بودجه سنواتی.	- تدوین مطالعات سند آمایش در سطح منطقه‌ای و ایجاد و تقویت سطح عالی جهاد سازندگی - ضرورت تقویت شوراهای روستایی.
- تعیین سهم نواحی روستایی از برنامه‌ها و طرح‌های کلی مانند کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط و تعیین اهداف قابل‌اندازه‌گیری در برخی ردیف‌های عمده.	- اصلاح نظام بودجه‌ریزی و انطباق‌پذیری آن با جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین و انطباق‌پذیری خطمشی و برنامه‌های توسعه روستایی با لوایح و قوانین بودجه سنواتی و اصلاح کارشناسی و حوزه سیاستی.
- شفاف‌سازی اعتبارات مربوط به امور روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی تا در حق نواحی روستایی در مقایسه با اولویت قرار داشتن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی اجحاف نشود.	- شفاف‌سازی اعتبارات مربوط به امور روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی تا در حق نواحی روستایی در مقایسه با اولویت قرار داشتن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی اجحاف نشود.
- طراحی سازوکارهایی برای انطباق‌پذیری سیاست‌ها و خطمشی‌های برنامه‌های توسعه روستایی با لوایح و قوانین بودجه سنواتی.	- طراحی سازوکارهایی برای انطباق‌پذیری سیاست‌ها و خطمشی‌های برنامه‌های توسعه روستایی با لوایح و قوانین بودجه سنواتی.
- زمینه‌سازی برای هماهنگی و انسجام بین دو سازه ناساز؛ حوزه فنی و کارشناسی و حوزه سیاستی.	- زمینه‌سازی برای هماهنگی و انسجام بین دو سازه ناساز؛ حوزه فنی و کارشناسی و حوزه سیاستی.
- لزوم یکپارچگی، خطمشی‌گذاری بخشی و توسعه روستایی و توسعه کشاورزی.	- لزوم یکپارچگی، خطمشی‌گذاری بخشی و توسعه روستایی و توسعه کشاورزی.
- همسویی و همراستایی نظام برنامه‌ریزی بخشی و تعریف سازوکارهایی برای رفع تعارضات برای شبکه‌سازی و محلی‌گرایی.	- همسویی و همراستایی نظام برنامه‌ریزی بخشی و تعریف سازوکارهایی برای رفع تعارضات برای شبکه‌سازی و محلی‌گرایی.
- تعیین سازوکارهای چگونگی همراستایی خطمشی عمومی، بخشی، و خطمشی آمایشی	- تعیین سازوکارهای چگونگی همراستایی خطمشی عمومی، بخشی، و خطمشی آمایشی
- آمایشی برای حل مسائل و مشکلات.	- آمایشی برای حل مسائل و مشکلات.

ادامه جدول ۸: خدمشی اجرایی توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه و الزامات تحقق پذیری آن

الزامات تحقق پذیری	خدمشی توسعه روستایی
<p>- تعیین متولی مشخص برای خدمشی گذاری متوازن بودجه و مدیریت توسعه روستایی و عشایری بر اساس چشم انداز و ماموریت مشخص و مهم تر از همه ارزشیابی میدانی و مبتنی بر شواهد.</p> <p>- برنامه ریزی باید مبتنی بر ارزشیابی های پیش آگانه باشد. بر اساس این، نظام ارزشیابی پیش از اجرا باید تقویت گردد.</p> <p>- داشتن ضمانت اجرایی اثربخش.</p> <p>- توجه به پیامدهای پروژه های کلان از طریق پایش و ارزیابی پیامدهای منفی پروژه ها.</p>	<p>طراحی نظام کارآمد پایش و ارزشیابی تاثیرگرا و پیامد محور در خدمشی توسعه روستایی کشور</p>
<p>- تدوین قوانینی که ماهیت و فرایند تهیه لوایح را به نحو مطلوبی ساماندهی نماید (جلوگیری از پدید آمدن دیدگاه های متمایز درباره محتوا و شیوه تصویب اسناد).</p> <p>- تعیین سازوکارهای لازم برای اجرای خدمشی توسعه روستایی، به خصوص در دوره میان مدت و تبیین جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران</p> <p>- لزوم توجه جدی و به کارگیری ظرفیت ها و دارایی های سازمان های مردم نهاد، بخش خصوصی و ساکنان روستایی در فرایند خدمشی گذاری نظام برنامه ریزی توسعه روستایی کشور.</p>	<p>قابلیت اجرایی داشتن خدمشی توسعه روستایی در دوره میان مدت و تبیین جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران</p>

برای پژوهش های آتی پیشنهاد می شود آسیب شناسی خدمشی گذاری توسعه روستایی در ایران و موانع موثر بر ارزشیابی خدمشی توسعه روستایی در ایران مورد بررسی قرار گیرد. همچنین، در راستای اجرای خدمشی توسعه روستایی و تحقق اهداف توسعه روستایی، عوامل موثر بر اجرای خدمشی توسعه روستایی در ایران در دستور کار سایر پژوهشگران قرار گیرد. با توجه به اهمیت و کمبود مطالعات مربوط به ارزشیابی مبتنی بر شواهد، توصیه می شود راهکارهای استفاده از ارزشیابی مبتنی بر شواهد در نظام خدمشی گذاری روستایی شناسایی و اولویت بندی شود.

در نهایت با توجه به محدودیت ها در ارزشیابی خدمشی توسعه روستایی به دلایل عدیده ای مانند عدم شفافیت اعتبارات روستایی، پراکندگی اعتبارات و خدمشی های روستایی در فصول و برنامه های مختلف در قوانین بودجه و برنامه، و همچنین محدودیت های آماری و عدم انتشار روزآمد آمار شاخص ها، گزارش های عملکردی و جداول عملکرد قوانین بودجه، انجام طرحی پژوهشی در سطح ملی برای ارزشیابی عملکرد اعتبارات توسعه روستایی با بکارگیری ترکیبی از روش های کمی و کیفی و اتخاذ تدابیری برای همکاری دستگاه های اجرایی و نهادهای حمایتی متولی توسعه روستایی، به نهادها و مراکز سیاست پژوه مرتبط توصیه می شود.

اظهاریه قدردانی

نگارندگان این پژوهش مراتب سپاس و قدردانی خود را از حمایت علمی و معنوی داوران
ناشناس و ویراستار علمی (مازیار چابک) نشریه فرایند مدیریت و توسعه اعلام می‌نمایند.

منابع

الف) انگلیسی

- Ahmadinejad, F., Kamali, Y., & Sheikhzadeh Joshani, S. (2021). Challenges of Development Policies Implementation in Iran: A Thematic Analysis. *Management and Development Process*, 34(2), 29-62. [In Persian] <http://jmdp.ir/article-1-4076-fa.html>
- Amani, M., Azizpour, F., Tahmasebi, A., Afrakhteh, H., & Darabi, H. (2020). An Investigation of the Rural Development Policies of Sixth Five-Year Social, Cultural and Economic Development Plan in Iran. *Journal of Rural Research*, 11(1), 22-35. [In Persian] https://jrur.ut.ac.ir/article_74436.html?lang=en
- Amini, A., & Zahedei, T. (2016). Evaluation of Rose Cultivation Impacts in Lalehzar Rural District Community of Kerman. *Geography and Planning*, 20(55), 1-28. [In Persian] https://geoplanning.tabrizu.ac.ir/article_4720_0.html?lang=en
- Arroyo, F. M., López, H. S., Valero, J. S. C., & Cortijo, M. C. G. (2022). Rural Development Programmes: Lessons Learnt, and Knowledge Advancement. A Case Study in Castilla-La Mancha (Spain). *Agricultural Economics*, 68(10), 393-402. <https://doi.org/10.17221/207/2022-AGRICECON>
- Azkiya, M., & Dibaji Forooshnai, S. (2016). Criticism The Rural Development Plans in Iran. *Quarterly of Social Studies and Research in Iran*, 5(1), 103-125. [In Persian] https://jisr.ut.ac.ir/article_58378.html?lang=en
- Badri, S. A., Rezvani, M., & Khodadadi, P. (2019). Analyzing the Qualitative Content of Spatial Policies of Rural Development in Iran's Post Islamic Revolution. *Spatial Planning*, 9(1), 1-24. [In Persian] <https://doi.org/10.22108/sppl.2019.113288.1295>
- Brownson, R. C., Chriqui, J. F., & Stamatakis, K. A. (2009). Understanding Evidence-Based Public Health Policy. *American Journal of Public Health*, 99(9), 1576-1583. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2008.156224>
- Chatzichristos, G., & Perimenis, A. (2022). Evaluating the Social Added Value of LEADER: Evidence from a Marginalised Rural Region. *Journal of Rural Studies*, 94(1), 366-374. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.07.016>
- Cranwell, M. R., Kolodinsky, J. M., Donnelly, C. W., Downing, D. L., & Padilla-Zakour, O. I. (2005). A Model Food Entrepreneur

فرایند مدیریت توسعه

دوره ۳۵ - پاییز ۱۴۰۱ - شماره ۳ - پیاپی ۱۲۱

- Assistance and Education Program: The Northeast Center for Food Entrepreneurship. *Journal of Food Science Education*, 4(4), 56-65. <https://doi.org/10.1111/j.1541-4329.2005.tb00063.x>
- Dunn, W. N. (2015). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*: Rutledge. <https://doi.org/10.4324/9781315663012>
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*: Pearson.
- FAO (2005). Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) and Good Agricultural Practices (GAPS). Policy Brief 20. https://www.fao.org/fileadmin/templates/esw/esw_new/documents/SARD/Policy_Briefs/21_SARD-GAP_-_english.pdf
- Green, G. P. (2013). *Handbook of Rural Development*: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781781006719>
- Heidari, H., & Shakiba, A. (2022). Assessing Rural Problems, Their Roots and Consequences with Participatory Rural Appraisal (Case Study: Gachi Villages of Ilam's Malekshahi County). *Community Development (Rural and Urban Communities)*, 13(2), 639-666. [In Persian] https://jrd.ut.ac.ir/article_86842.html
- Hosseinpour, D., abdohosseinzadeh, M., Aslipour, H., & Ghrbanizadeh, V. (2022). Visualize the Dimensions and Characteristics of Policy Instrument and Provide Policy Recommendations to Improve the National Policy System. *Strategic Studies of Public Policy*, 12(42), 2-28. [In Persian] http://sspp.iranjournals.ir/article_251746.html?lang=en
- Kalantari, K., Varmazyari, H., & Askari Nodoshan, A. (2018). The Future Perspective of Rural Population and Challenges of Sustainable Development Management in Iran. *Village and Development*, 16(2), 1-23. [In Persian] http://rvt.agri-peri.ac.ir/article_59280.html?lang=en
- Knaap, G.-J., & Chakraborty, A. (2007). Comprehensive Planning for Sustainable Rural Development. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 37(1), 18-20.
- Marzban, S., & Hayati, D. (2022). An Overview on Neoendogenous Approach to Rural Development and Its Applicability in Iranian Sustainable Rural Development Programs. *Community Development (Rural and Urban Communities)*, 13(2), 533-559. [In Persian] https://jrd.ut.ac.ir/article_85422.html?lang=en
- Matt, E., Givoni, M., Epstein, B., & Feitelson, E. (2013). Methodology Development for the Evaluation of Policy Instruments to Promote Servicizing. *FP7 Project: SPREE (Servicizing Policy for Resource Efficient Economy)*, Deliverable, 3.
- Moradi Masihi, V., & Talebi, M. (2017). Structural Analysis of Indicators of Sustainable Rural Development in the Case of the Villages of Soumesara.

- Space Economy & Rural Development*, 6(21), 165-180. [In Persian] <http://serd.khu.ac.ir/article-1-2903-fa.html>
- Moseley, M. (2003). *Rural Development: Principles and Practice*: Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446216439>
- Partridge, M. D., Olfert, M. R., & Ali, K. (2009). Towards a Rural Development Policy: Lessons from the United States and Canada. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 39(2), 109-125.
- Prasad, B. (2003). *Rural Development: Concept, Approach and Strategy*: Sarup & Sons.
- Rahnavard, F. (2001). A Case Study in Strategic Management: A Problem Solving Approach. *Management and Development Process*, 14(4), 17-32. [In Persian] <http://jmdp.ir/article-1-271-fa.html>
- Rouknedin Eftekhary, A.-R., Sojasi Qeidari, H., & Sadeghloo, T. (2013). Content Analyses of Rural Sustainable Development Position in After Islamic Reveloution Plans. *Human Geography Research*, 45(3), 19-38. [In Persian] https://journals.ut.ac.ir/article_35243.html?lang=en
- Sadrmousavi, M. S., Karimzadeh, H., Aghayari Hir, M., & khaleghi, A. (2020). Analysis of Barriers to the Effectiveness of Rural Development Plans by Mixed Method Case Study: Varzaqan County. *Geography and Planning*, 24(72), 293-317. [In Persian] https://geoplanning.tabrizu.ac.ir/article_10844_1282.html
- Sandberg, N., Stensaker, B., & Olaf Aamodt, P. (2002). Evaluation in Policy Implementation: An Insider Report. *International Journal of Public Sector Management*, 15(1), 44-55. <https://doi.org/10.1108/09513550210414587>
- United Nations (1996). Commission on Sustainable Development: Report on the 3rd Session. <https://digitallibrary.un.org/record/209124>
- United Nations (2009). Policy Options and Actions for Expediting Progress in Implementation: Agriculture: Report of the Secretary-General. <https://digitallibrary.un.org/record/648055>
- Varmazyari, H., Kalantari, K., Lavaei Adaryani, R., & Mohsen Samadi, M. (2018). A Grounded Theory Approach to Developing a Model for Challenges of Policy-Making and Planning of Rural Development in Iran. *Village and Development*, 21(2), 97-123. [In Persian] http://rvt.agri-peri.ac.ir/article_77121.html
- Whelan, A., McGuinness, S., & Barrett, A. (2021). *Review of International Approaches to Evaluating Rural and Community Development Investment and Supports*. The Economic and Social Research Institute, Research Series Number 124. <https://doi.org/10.26504/rs124>
- Zahedi, M. j., Ghaffari, G., & Ebrahimilouye, A. (2013). Theoretical Deficiencies of Rural Development in Iran. *Journal of Rural Research*, 3(12), 7-30. [In

Persian]

Zaslow, M., Tout, K., Botsko, C., & Moore, K. (1998). Welfare Reform and Children: Potential Implications, New Federalism Issues and Options for States. *Urban Institute*, DE 426146.

ب) فارسی

ازکیا، مصطفی، و غفاری، غلامرضا (۱۳۸۴). توسعه روستایی یا تاکید بر جامعه روستایی ایران. انتشارات نی. رضایی، جعفر (۱۳۹۲). مقایسه درجه توسعه‌یافتگی مناطق روستایی شهرستان‌های استان ایلام. مرکز تحقیقات کشاورزی ایلام.

رضوانی، محمدرضا (۱۳۷۹). برنامه‌ریزی توسعه و عمران روستایی در ایران: از فکر تا عمل (ارزشیابی اساسی درباره محتوا و عملکرد برنامه‌های توسعه در چند دهه اخیر). نشریه پژوهش‌های جغرافیایی، ۳۹(۱)، ۶۵-۷۷.

رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۸). مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی. انتشارات قومس. رضوی‌زاده، سیدنورالدین (۱۳۹۴). طراحی نظام پایش فرایند توسعه روستایی. موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی.

زمانی‌پور، اسداله (۱۳۸۰). ترویج کشاورزی در فرایند توسعه. انتشارات تپهو. شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۸۲). چالش‌های برنامه‌ریزی و علل کاهش اثربخشی طرح‌های توسعه در ایران. نشریه اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۱(۴۳-۴۴)، ۱-۲۰.

شکوری، علی (۱۳۹۰). سیاست‌های توسعه کشاورزی در ایران. انتشارات سمت. شوکت فدایی، محسن، و خلیلی، محمود (۱۳۹۰). سیاست کشاورزی. چاپ دوم، انتشارات دانشگاه پیام نور. فیروزی‌نیا، قدیر، و رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۸۲). جایگاه روستا در فرایند توسعه ملی از دیدگاه صاحب‌نظران. انتشارات موسسه توسعه روستایی ایران.

ورمزیاری، حجت (۱۳۹۵). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۰۶۹. <https://rc.majlis.ir/fa/report/download/991809>

ورمزیاری، حجت، و بابایی، محسن (۱۴۰۰الف). بررسی عملکرد کشور در حوزه توسعه روستایی و عشایری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۷.

ورمزیاری، حجت، و بابایی، محسن (۱۴۰۰ب). تحلیل مصادیق اساسی ترک فعل و تخلفات دستگاه‌های اجرایی در حوزه توسعه روستایی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۷۳۹. وزارت کشور (۱۳۹۵). کارگروه تدوین برنامه اقدام برای روستاهای واقع در حریم شهرها. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. <https://udrc.ir/images/setadmeli/sorat52/file2.pdf>

نحوه ارجاع به مقاله:

احمدی شاپورآبادی، محمدعلی، و متقی، سیده لیلا (۱۴۰۱). ارزیابی خطمشی توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه: آموزه‌هایی برای تدوین خطمشی نوین توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه. نشریه فرایند مدیریت و توسعه، ۳۵(۳)، ۱۶۴-۱۲۹.

Shapourabady, M., & Mottaghi, L. (2022). Evaluating the Rural Development Policy in the Sixth Development Plan: Lessons for Developing a New Rural Development Policy in the Seventh Development Plan. *Management and Development Process*, 35(3), 129-164.

DOI: [10.52547/jmdp.35.3.129](https://doi.org/10.52547/jmdp.35.3.129)

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Planning and Budgeting. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

