

برنامه‌ریزی توسعه و عمران روستایی در ایران: از فکر تا عمل (ارزشیابی اساسی درباره محتوی و عملکرد برنامه‌های توسعه در چند دهه اخیر)

دکتر محمدرضا رضوانی - استادیار پژوهش، موسسه جغرافیای دانشگاه تهران

چکیده

این مقاله به ارزشیابی اساسی درباره محتوی و عملکرد عمران روستایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور طی چند دهه اخیر (۷۸ - ۱۳۲۷) می‌پردازد. روش کار، استفاده از ماتریس ارزشیابی و ارزش‌گذاری برنامه‌ها با تهیه هشت معیار ارزشیابی می‌باشد. نتایج ارزشیابی‌های اساسی نشان دهنده نارسایی عمده در محتوی و عملکرد برنامه‌ها بوده و به همین دلیل نمره متوسط کل ارزشیابیها، نسبتاً ضعیف تا متوسط بدست آمده است. این وضعیت را می‌توان با نارسایی در نظام تهیه، اجرا، نظارت و ارزشیابی اساسی برنامه‌های عمرانی و توسعه مرتبط دانست. همچنین روند تحول شاخصهای توسعه روستایی کشور نشان دهنده نوعی دوگانگی در بین آنها می‌باشد؛ بدین ترتیب که شاخصهای خدماتی و اجتماعی - رفاهی روستاها از رشد بسیار خوبی برخوردار بوده‌اند. ولی در مقابل، شاخصهای اقتصادی - اجتماعی نواحی روستایی وضع نامطلوبی داشته و دارای رشد بسیار کندی است. این دوگانگی نشان می‌دهد که محتوای برنامه‌ها همه جانبه و جامع نبوده و به همه ابعاد توسعه توجه نشده است.

واژگان کلیدی: ارزشیابی اساسی، توسعه روستایی، نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌های عمرانی، فرآیند برنامه‌ریزی، اهداف

توسعه

مقدمه

ارزشیابی^(۱) یکی از مراحل فرآیند برنامه‌ریزی^(۲) است که انجام آن در مرحله تهیه (ارزشیابی پیش از اجرا)^(۳)، اجرا (ارزشیابی ضمن اجرا)^(۴) و پس از اجرای برنامه‌ها و طرحها (ارزشیابی پس از اجرا)^(۵) ضروری بوده و زمینه تهیه برنامه‌های مناسب و اجرای دقیق و مطلوب آنها را میسر می‌سازد. با انجام ارزشیابی، اهداف، سیاستها و برنامه‌های اجرایی مورد بازنگری قرار گرفته و در صورت وجود نارسایی، اصلاحات و تجدید نظرهای لازم بویژه در برنامه‌های

1- Evaluation.

2- Planning Process.

3- Ex-ante Evaluation.

4- On-course Evaluation.

5- Ex-Post Evaluation.

آتی اعمال می‌شود. در کشور ما سابقه برنامه‌ریزی توسعه و از جمله برنامه‌های عمران روستایی بطور رسمی بیش از ۵۰ سال می‌باشد و در طی این مدت حداقل هشت برنامه عمرانی و توسعه در اقصای هفت ساله و یا پنج ساله تهیه و اجرا شده است. ولی علیرغم سابقه زیاد فعالیت برنامه‌ریزی در کشور، بنظر می‌رسد که میزان موفقیت در دستیابی به اهداف توسعه، قابل قبول نبوده است. این عدم موفقیت نسبی به عوامل مختلفی مربوط است، ولی عدم ارزشیابی دقیق از محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها و عدم استفاده از نتایج ارزشیابیها در بازنگری و اصلاح برنامه‌های بعدی نیز به نوبه خود نقش مهمی در این زمینه داشته است.

در حال حاضر در مقطعی قرار داریم که این برنامه‌ها تهیه و اجرا شده و از انواع ارزشیابیهای ذکر شده، تنها ارزشیابی پس از اجرا موضوعیت دارد. با این حال، محتوای اهداف، سیاستها و برنامه‌های اجرایی را نیز می‌توان همراه با عملکرد اجرایی برنامه‌ها مورد ارزشیابی قرار داد. با توجه به اینکه حیطة فعالیت ارزشیابی بسیار گسترده است و نمی‌توان همه معیارها و ضوابط را مورد استفاده قرار داد؛ لذا هدف این مقاله ارزشیابی محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌های عمران روستایی در ایران با استفاده از چند معیار و ضابطه عمده است. در همین راستا با ارائه جایگاه و روش شناسی ارزشیابی در نظام برنامه ریزی برخی از کشورهای آسیایی و از جمله ایران، ابتدا خلاصه‌ای از نتایج ارزشیابیها و معیارهای مورد استفاده بررسی گردیده و سپس به ارزشیابی برنامه‌های عمران روستایی در ایران پرداخته شده است.

جایگاه ارزشیابی در برنامه‌ها و طرحهای توسعه کشورها

از آنجا که ارزشیابی، بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی می‌باشد؛ از اینرو انجام آن در مرحله پیش از اجرا، ضمن اجرا و پس از اجرای برنامه‌ها و طرحها ضروری بوده و موفقیت برنامه‌ها منوط به اجرای دقیق آن است. متأسفانه در همه کشورهای در حال توسعه، این مهم بطور مناسب و دقیق انجام نمی‌شود و یکی از دلایل عدم موفقیت برنامه‌ها را می‌توان ناشی از این مسئله دانست.

در اکثر کشورهای آسیایی، اهمیت ارزشیابی توسعه روستاها در برنامه ریزی و اجرای مؤثر طرحها و اینکه بتواند ثمرات طرح را نصیب بهره برداران مورد نظر گرداند، هنوز درک نشده است. در تعداد بسیار اندکی از پروژه‌ها یا طرحهای توسعه روستایی، ارزشیابی پیش‌بینی می‌شود. ارزشیابیها در سطحی محدود و نه بصورت نظام یافته و علمی، بلکه بصورت عملیات ویژه انجام می‌پذیرد. این وضعیت را می‌توان ناشی از عدم درک ارزشیابی مؤثر، ملاحظات سیاسی، فقدان نیروی انسانی ماهر و کمبود منابع مالی دانست. البته در برخی کشورها وضع بهتر است؛ بویژه در کشورهایی که سازمانهای برنامه‌ریزی ملی و ایالتی آنها نظامهای ارزشیابی بوجود آورده‌اند و طرحها و پروژه‌های توسعه روستایی را بصورتی منظم ارزشیابی می‌کنند (سازمان ملل، ۱۹۸۸، ص ۶۴). در کشور هند ارزشیابی برنامه و طرحهای توسعه توسط سازمان ارزشیابی طرحها در سطح ملی و ایالتی انجام می‌شود. این سازمان وظیفه ارزشیابی پایانی و همزمان طرحهای اجتماعی - اقتصادی و ارائه نتایج آن به کمیسیون برنامه‌ریزی را بعهده دارد. همچنین این سازمان نقش مشورتی را در سازمانهای ارزشیابی ایالتی ایفاء می‌نماید. روش شناسی ارزشیابی در این کشور، شامل ارزشیابی پایانی و مطالعه تاثیر طرح و مشکلات سازمانی موجود در اجرای آن است. در ارزشیابی طرحها از دو مدل «دستیابی به هدف» و «مدل سیستمی» استفاده می‌شود (دولت هند، ۱۹۹۱، صص ۳۱ - ۲۷). در کشور فیلیپین در هر وزارتخانه و واحد تشکیلاتی که مسئولیتی در زمینه برنامه‌ریزی، طرح ریزی و اجرای پروژه دارند، واحد تأمین خدمات برنامه‌ریزی دایر

خواهد شد که وظیفه دارند تا گزارشهای عملکرد را با معیارها و هدفهای مشخص، بصورت دوره‌ای ارزشیابی و آنها را برای برنامه ریزی جامع تلفیق کنند. علاوه بر این، در برخی از طرحها از جمله طرحهای توسعه روستایی، عملیات ارزشیابی، جزئی از طرح است و در آن گنجانده می‌شود. این اقدام در طرحهایی که با کمک مؤسسات بین‌المللی و خارجی اجرا می‌شود، ضرورت بیشتری داشته و جزو تعهدات آن محسوب می‌شود (سانتوس، ورگل، ۱۹۸۸، ص ۲۵). در کشور مالزی نیز ارزشیابیهای سه‌گانه پیش از اجرا، ضمن اجرا و پس از اجرا وجود دارد. روشهای ارزشیابی با ضرورتهای برنامه‌ریزی منطبق بوده و این ضرورتها تابع ملاحظات مربوط به استفاده بهینه و موثر از منابع کمیاب برای نیل به هدفهای کمی و کیفی توسعه می‌باشد. فعالیت ارزشیابی توسط کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی از سطح فدرال تا سطح روستا انجام می‌شود (روسی، پتر و همکاران، ۱۹۸۸، ص ۱۱۲). در کشور ایران نیز نظام ارزشیابی و نظارت برنامه‌ها و طرحهای عمرانی وجود دارد و در معاونت امور فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها برای این منظور تأسیس شده است. ارزشیابی طرحها و برنامه‌های ملی توسط این دفتر و ارزشیابی و نظارت طرحهای استانی، توسط واحد ارزیابی موجود در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استانها انجام می‌شود. بنابراین تشکیلات ارزیابی، کم و بیش در اکثر کشورها و همچنین در ایران وجود دارد. بیشتر مشکلات، مربوط به شیوه ارزیابی است. کریس دیکسون در کتاب «توسعه روستایی در جهان سوم» به این موضوع اشاره می‌کند؛ وی در پاسخ به این سؤال که برنامه‌های توسعه روستایی چه اندازه موفق بوده‌اند، روشهای ارزشیابی بنگاههای توسعه ملی و بین‌المللی را مورد انتقاد قرار داده و معتقد است که گزارشهای ارزشیابی این بنگاهها معمولاً به مسیری هدایت می‌شوند تا موفقیت برنامه‌ها را نشان دهند. اینکه چه کسانی ارزشیابی را انجام می‌دهند؟ چرا این کار را انجام می‌دهند؟ و چه نفعی در این کار داشته‌اند؟ از نکات مهم در نتایج ارزشیابیهاست (کریس دیکسون، ۱۹۹۰، ص ۱۰۲). بنابراین عدم وجود سازمانهای مشخص و مستقل، دولتی بودن فعالیت ارزشیابی، نامناسب بودن شیوه‌های مورد استفاده و در نهایت عدم استفاده موثر از نتایج ارزشیابیها در بازنگری طرحها و برنامه‌های موجود و تدوین برنامه‌ها و طرحهای جدید، از مشکلات مربوط به ارزشیابی در برخی از کشورهای آسیایی و در حال توسعه و از جمله کشور ایران می‌باشد.

در کشورهای توسعه یافته که از نظام برنامه‌ریزی پویا و کارآمدی برخوردارند، ارزشیابی جزئی از برنامه‌ها و طرحهای توسعه بوده و در مراحل مختلف تهیه و اجرای طرحهای توسعه مورد استفاده واقع می‌شود. به عنوان مثال، انگلستان از جمله کشورهایی است که به این موضوع در برنامه‌ها و طرحهای توسعه روستایی خود اهمیت زیاد داده است. نوعی از کاربرد ارزشیابی در این کشور مربوط به ارزیابی و سنجش گزینه‌ها و پیشنهادهای متناوب توسعه در روند تهیه طرحهای توسعه است. به عنوان نمونه، در طرح ساختار^(۱) شمالشرق کانتی^(۲) لانکشاير، برای ارزیابی راهبردهای آترناتیو و انتخاب راهبرد مطلوب از بین آنها، از هشت معیار شامل: قابلیت پذیرش عمومی مردم، آثار اجتماعی، آثار اقتصادی، انعطاف پذیری، هماهنگی با شرایط محیطی، احتمال خطر در روند اجرا، تعهد منابع مالی و قابلیت پذیرش استفاده گردید. همچنین در طرح توسعه کانتی آون^(۳) برای ارزیابی راهبردها، دوازده معیار در زمینه‌های مختلف مورد استفاده قرار گرفت. در این مطالعات از ماتریس ارزشیابی استفاده شده؛ بدین ترتیب که با استفاده از یک طیف چهار قسمتی شامل: خوب، نسبتاً خوب، متوسط و ضعیف به ارزش‌گذاری هر یک از راهبردها با توجه به معیارها پرداخته شد

1- Structure Plan

2- County

3- Avon.

و در نهایت راهبرد مطلوب انتخاب گردید (کلاک، ۱۹۸۳، صص ۱۳۳ - ۱۲۹).
 نوعی دیگر از کاربرد ارزشیابی در این کشور مربوط به مرحله پس از تهیه و اجرای طرحهای توسعه روستایی است. به عنوان نمونه، در طی سالهای ۸۰ - ۱۹۴۵ که طرحهایی با عنوان طرح توسعه^(۱) و طرح ساختار برای توسعه نواحی روستایی تهیه و اجرا شد؛ سیاست سکونتگاههای کلیدی^(۲) مهمترین سیاست مورد استفاده در این طرحها بود که در اکثر کانتی‌ها از آن استفاده شده بود. مطالعات ارزشیابی پس از اجرا نشان داد که این سیاست در دستیابی به اهداف از جمله صرفه جویی در هزینه‌ها، تمرکز جمعیت، افزایش فرصتهای اشتغال و بهبود تسهیلات ساختاری ناموفق بوده است. همچنین در مورد ماهیت این سیاست و فرضیه‌های آن به فقدان کارایی سیاسی، فقدان مبانی تئوریک، ایجاد مسائل اجتماعی و نارسایی آن به عنوان مکانیسمی مؤثر در تخصیص منابع روستایی اشاره شده است (گیلگ، ۱۹۸۵، صص ۱۲۷ - ۱۲۵). به هر حال، هر چند درک عدم موفقیت و شکست برنامه‌ها و طرحهای توسعه مهم است، ولی محققین برنامه‌ریزی باید به نظریه‌های مرتبط با علل موفقیت برنامه‌ریزی و طرحهای توسعه نیز توجه بیشتری کنند. شناخت علل موفقیت برنامه‌ریزی، جدا از گزارشهای موردی، بطور منظم و دقیق بررسی نشده است (تلن، ای، ۱۹۷۷، صص ۵۷۳).

ارزشیابی برنامه‌ها و طرحهای توسعه در ایران

در مورد برنامه‌های عمران روستایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، تاکنون ارزشیابی جامعی انجام نشده است. آنچه در این زمینه وجود دارد به دو دسته تقسیم می‌شود: مطالعات دسته اول ارزشیابی است که در مورد برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور از جمله عمران روستایی آنها انجام شده و مطالعات دسته دوم ارزشیابی است که در مورد طرحها و پروژه‌های توسعه روستایی در مقیاس محلی و ناحیه‌ای صورت پذیرفته است. با توجه به گستردگی نسبی مطالعات، فقط به ذکر چند مورد از این مطالعات اکتفا می‌شود.

از مطالعات دسته اول می‌توان به کار محمد تقی ایمان (۱۳۷۸، صص ۲۱۸ - ۲۱۲) اشاره کرد. وی در مطالعه خود به این نتیجه رسیده است که برنامه‌ریزی در ایران اساساً از فقدان یک رویکرد سیستمی، پویا و مبتنی بر روش‌شناسی روشن رنج می‌برد که این وضع در ارزیابیهای برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی مشهود است. تمرکز بر تجربیات سایر کشورها، بدون ملاحظه مقتضیات خاص جامعه ایران و استفاده از منابع فکری علاقمند به بهره‌گیری از نظرات اندیشمندان خاص و آن هم صرفاً در ابعاد اقتصادی، موجب «اصل‌قرار گرفتن» سیاستهای توسعه برون‌زا گردیده است. عدم تعریف نظری و عملی دقیق از توسعه در قالب یک چارچوب نظری روشن، باعث ابهام و نهایتاً ضعف روایی و پایایی برنامه‌های توسعه شده است. عدم اتکاء به یک روش‌شناسی روشن در طراحی اصول برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی باعث دخالت برنامه‌ریزانی با تخصص عمدتاً اقتصادی و فنی شده است. در دیدگاه آنها اصالت با متغیرهای کمی است و فرهنگ بومی سنتی به عنوان موانع توسعه بشمار می‌رود. این برنامه‌ها دچار ضعف تئوریک بوده و بر بُعد اقتصادی توسعه بدون در نظر گرفتن ابعاد اجتماعی، فرهنگی و سیاسی آن تأکید شده، بطوریکه این وضع به تقویت بی‌سازمانی اجتماعی و رشد تعارضات ساختی در جامعه کمک نموده است. وی در نهایت با این بیان که در برنامه‌های اول و دوم توسعه، خلط عناصر روش‌شناسی‌های مختلف و عدم اتکاء به یک تئوری روشن برای تعریف مفهومی واژه‌های موجود در برنامه، از نارسائی‌های عمده است؛ طراحی یا گزینش چارچوب نظری منطبق با شرایط و ساختار نظام

اجتماعی را از الزامات برنامه ریزی در ایران می‌داند.

دفتر مسکن و عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۷، صص ۱۱۰ - ۵۱) نیز در مطالعه‌ای راجع به برنامه‌های عمران روستایی، بویژه برنامه دوم توسعه، حضور دستگاه‌های اجرایی متعدد در روستاها، مشخص نبودن وظیفه هر دستگاه در ارتباط با اجرای طرح‌های عمرانی روستایی که موجب دوباره کاری و انجام فعالیت‌های موازی و مشابه و فقدان وحدت رویه در امور روستایی می‌گردد را از جمله نارسائیها ذکر کرده است. همچنین عدم ارتباطات افقی بین فعالیتها و خدمات به عنوان یکی از الزامات توسعه روستایی، اجرای پروژه‌های غیر مرتبط با یکدیگر و غیر استاندارد و بطور کلی اقدامات بدون نقشه و طرح، نارسایی در مدیریت بهره‌برداری و نگهداری تاسیسات زیربنایی، فقدان نگرش جامع به مسائل روستایی و فقدان پشتوانه فنی و کارشناسی برخی از برنامه‌های توسعه را از دیگر مشکلات برنامه‌های عمران روستایی در ایران قلمداد کرده است. در همین مطالعه، تدقیق راهبردهای عمران روستایی و تنوع فعالیتها و وجود فصل مستقل عمران روستایی به عنوان یکی از جنبه‌های مثبت برنامه دوم توسعه ذکر شده است. علاوه بر این، سازمان برنامه و بودجه در گزارش عملکرد چهار سال اول برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸، صص ۷۷ - ۹۶) نواقص برنامه دوم را دسته بندی نامناسب اهداف کلان کیفی و خط مشی‌های کلی و همچنین نابجا بودن تعدادی از خط مشی‌ها و سیاستهای کلی ذکر کرده است؛ به این ترتیب که در برنامه تعیین نشده است که کدام دسته از خط مشی‌ها و کدام دسته از سیاستهای کلی (اجرایی) و کدام دسته از تبصره‌ها برای تحقق یک هدف کمی خاص پیش‌بینی شده است؟ همچنین به دلیل نبود ارتباط منطقی و منظم بین اهداف، سیاستها و خط مشی‌ها، دستیابی به اهداف مشکل بوده و پیگیری اثربخشی سیاستها امکان‌ناپذیر و غیر قابل ارزیابی شده است. در این گزارش، دیگر مشکلات برنامه دوم، عدم ثبات در اجرا، آماده نبودن بسترهای قانونی، موانع ساختاری و محدودیت قوانین و مقررات و اصلاحات ساختاری ذکر گردیده است. حسین آسایش (۱۳۷۵، صص ۷۵) هم در مطالعه‌ای راجع به برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، مشکلات برنامه‌ها از جمله برنامه‌های عمران روستایی را شامل فقدان دید عقلایی، نبود آرمان خواهی، عدم دخالت مردم در سطوح برنامه‌ریزی، رسوخ خودکامگی‌های سیاسی در خطوط فرماندهی اداری، تصمیم‌گیری و تمرکز بیش از حد امور در مرکز، عدم وجود مکانیسم‌های موثر در ارزشیابی، عدم هماهنگی و عدم وجود ضمانت اجرایی در برنامه‌ها می‌داند. ارزشیابیهای دیگری نیز از طرح‌های ملی و منطقه‌ای عمران روستایی در کشور مانند طرح میسرا (چارچوب مکانی برنامه‌ریزی چند سطحی عمران روستایی در ایران) و مطالعات عمران و توسعه روستایی طرح آمایش سرزمین ستیران و جمهوری اسلامی انجام شده است.^(۱)

مطالعات دسته دوم که راجع به ارزیابی محتوی و عملکرد اجرایی پروژه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی در مقیاس محلی و ناحیه‌ای می‌باشد، نسبتاً زیاد است و افرادی مانند رحمتی^(۲) (۱۳۶۹)، افراخته^(۳) (۱۳۶۹)، ایزدی خرامه^(۴)

۱- محمد شیخی؛ نگرشی بر طرح‌های ملی - منطقه‌ای، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال پنجم، شماره اول، مهر و آبان ۱۳۶۹ و همچنین: وزارت جهاد سازندگی، نقدی بر طرح آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۱.

۲- رحمتی، محمد، ادغام روستاها و دگرگونی اجتماعی - اقتصادی ناشی از آن، مجموعه مقالات سمینار ساماندهی روستاهای پراکنده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.

۳- حسن افراخته؛ ارزیابی نتایج حاصل از اجرای طرح‌های ساماندهی روستایی در سیستان و بلوچستان، مجموعه مقالات سمینار ساماندهی روستاهای پراکنده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.

۴- حسن ایزدی خرامه؛ بررسی پیامدهای تجمیع روستاهای تخریب شده بر اساس بلایای طبیعی در استان فارس، مجموعه مقالات سمینار ساماندهی روستاهای پراکنده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.

(۱۳۶۸)، جباری ارفعی^(۱)، دیزجانی^(۲) (۱۳۷۶) انصاریان و ذاکری^(۳) (۱۳۶۹) مطالعاتی در این زمینه داشته‌اند که به منظور جلوگیری از اطاله کلام فقط مشخصات این مطالعات جهت ارجاع در پاورقی ذکر گردیده است.

روش کار

به منظور ارزشیابی محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌های عمران روستایی، ابتدا با بررسی برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور از برنامه اول عمرانی (۳۴ - ۱۳۲۷) تا برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۸ - ۱۳۷۴)، اطلاعات مربوط به محتوای برنامه‌ها از لحاظ اهداف، سیاستها و خط مشی‌ها و اقدامات اجرایی عمران روستایی، جمع‌آوری گردید. البته از هشت برنامه مورد بررسی، تنها در چهار برنامه شامل: برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم عمرانی و همچنین برنامه دوم توسعه، عمران روستایی دارای فصل مشخص و مستقلی در برنامه ریزی می‌باشند و بدین ترتیب دارای اهداف، سیاستها و اقدامات اجرایی مشخص هستند؛ ولی در چهار برنامه دیگر با توجه به اینکه عمران روستایی جزء دیگر فصلهای برنامه بوده، لذا اهداف و سیاستهای مشخص نداشته و اقدامات اجرایی آن بطور پراکنده در سایر فصلها قرار دارند. در مورد عملکرد اجرایی مستقیم برنامه‌ها، تنها می‌توان به گزارشهای سازمان برنامه و بودجه در مورد عملکرد اجرایی اهداف کمی برنامه‌ها استناد کرد و متأسفانه منبع قابل توجه دیگری در این زمینه وجود ندارد. البته سعی بر این است که عملکرد اجرایی غیر مستقیم برنامه‌ها نیز با بررسی سیر تحول شاخصهای توسعه روستایی کشور در چند دهه اخیر مورد بررسی قرار گیرد. با مشخص شدن محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها، نوبت به انتخاب روش و تکنیک و معیارها و ضوابط ارزشیابی می‌رسد. با توجه به اینکه در حال حاضر تمامی برنامه‌های عمرانی و توسعه مورد نظر برای ارزشیابی به پایان رسیده است، از اینرو تنها می‌توان به ارزشیابی، پس از اجرای آنها پرداخت؛ ضمن اینکه ارزشیابی با محتوای اهداف، سیاستها و اقدامات اجرایی نیز امکان پذیر است. تکنیک مورد استفاده برای ارزشیابی، ماتریس ارزیابی^(۴) است که با استفاده از آن، محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها با استفاده از معیارها و ضوابط مختلف، مورد ارزش گذاری قرار می‌گیرد.

در مورد تعیین ضوابط و معیارهای ارزشیابی، مشکلات و تنگناهایی وجود دارد که در اینجا فرصت بررسی آنها نیست؛ ولی این مشکلات باعث محدود شدن معیارها از لحاظ تعداد و تنوع گردیده است. این ضوابط و معیارها شامل هشت مورد زیر می‌باشند:

- ۱- میزان رعایت اصول برنامه ریزی؛
- ۲- میزان جامعیت اهداف با توجه به ابعاد توسعه روستایی؛
- ۳- میزان هماهنگی و عدم تناقض اهداف با یکدیگر؛
- ۴- میزان هماهنگی و عدم تناقض سیاستها با یکدیگر؛

۱- شاهرخ جباری ارفعی؛ نخستین تجربه ساماندهی جنگل نشینان در شرق مازندران، مجموعه مقالات سمینار ساماندهی روستاهای پراکنده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.

۲- غلامعلی دیزجانی؛ تحلیل و ارزیابی طرح ساماندهی روستاهای پراکنده استان کهگیلویه و بویراحمد، پایان نامه کارشناسی ارشد شهرسازی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

۳- انصاریان و ذاکری؛ ارزیابی اجرای طرح ساماندهی جزیره آبادان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.

۵- میزان انطباق اهداف و سیاستها یا خط مشی‌ها با یکدیگر؛

۶- میزان انطباق سیاستها و خط مشی‌ها با برنامه‌ها و اقدامات اجرایی؛

۷- میزان اثر بخشی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها؛ و

۸- میزان مفهوم و معنی داری برنامه‌ها در فرآیند توسعه و عمران روستایی.

در نهایت با تشکیل ماتریس ارزیابی به ارزش‌گذاری هر یک از برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور با توجه به ضوابط و معیارهای منتخب در قالب یک طیف پنج‌گزینه‌ای شامل: خوب، نسبتاً خوب، متوسط، نسبتاً ضعیف و ضعیف پرداخته می‌شود و همچنین با استفاده از مقیاسهای فاصله‌ای و نمره‌گذاری، می‌توان به یک جمع‌بندی کمی از هر برنامه و هر معیار دست یافت.

بحث و یافته‌ها

از هشت برنامه عمرانی و توسعه مورد بررسی، در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم عمرانی قبل از انقلاب و همچنین برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) پس از انقلاب، فصل مشخص و مستقلی تحت عنوان عمران روستایی وجود دارد که در این برنامه‌ها، اهداف کیفی، سیاستها و خط مشی‌ها، اهداف کمی و اقدامات اجرایی عمران روستایی کاملاً مشخص است. در دیگر برنامه‌ها اهداف کیفی کلان وجود ندارد؛ ولی سیاستها، هدفهای کمی و اقدامات اجرایی بعضاً بطور پراکنده در دیگر فصول برنامه قرار دارند.^(۱) با توجه به ضوابط و معیارهای مورد نظر، با استفاده از روش ماتریس ارزیابی، محتوی و عملکرد برنامه‌های عمران روستایی مورد ارزشیابی قرار گرفته و نتایج آن در جدولهای (۱ و ۲) نشان داده شده است. شروع نتایج ارزشیابیها به شرح زیر می‌باشد:

ارزشیابی میزان رعایت اصول برنامه‌ریزی از لحاظ ترتیب اهداف، سیاستها و برنامه‌های اجرایی

در یک نظام برنامه‌ریزی کارآمد، معمولاً اهداف کیفی کلان در ابتدا مشخص می‌گردد و پس از تعیین اهداف، در راستای آنها سیاستها و خط مشی‌ها مشخص و در ادامه، هدفهای کمی و اقدامات و برنامه‌های اجرایی تعریف می‌شود. رعایت ترتیبی از اهداف کیفی، سیاستها و خط مشی‌ها، اهداف کمی، برنامه‌ها و اقدامات اجرایی از اصول مهم فرآیند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. میزان رعایت این اصل در برنامه‌های عمرانی و توسعه از وضع ضعیف (۱) تا خوب (۵) نوسان دارد. بدین ترتیب که در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم عمرانی و برنامه دوم توسعه، بدلیل وجود فصل مستقل عمران روستایی، این اصل رعایت شده و نمره ارزشیابیها خوب (۵) می‌باشد؛ ولی در برنامه‌های عمرانی اول، دوم و سوم بدلیل فقدان این فصل، نمره ارزشیابی ضعیف است. در برنامه اول توسعه نیز هر چند فصل مستقل عمران روستایی در برنامه وجود نداشته، ولی در دیگر فصول بخشی برنامه، ترتیبی از اهداف کمی، سیاستها و اقدامات اجرایی تا حدودی رعایت شده و به همین دلیل نمره ارزشیابی آن متوسط (۳) تعیین گردیده است (جدول ۲).

۱- محمد رضا رضوانی؛ طرح پژوهشی ارزشیابی سیاستها و خط مشی‌های برنامه‌های عمران روستایی در ایران طی چند دهه گذشته، مرسه جغرافیا، دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.

ارزیابی میزان جامعیت اهداف با توجه به ابعاد توسعه روستایی

بدلیل حاکمیت برنامه ریزی بخشی در کشور، آنچه در فصل عمران و نوسازی روستاها در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور وجود دارد، جامعیت نداشته و همه ابعاد توسعه و عمران روستایی را پوشش نمی‌دهد. محتوای اهداف، سیاستها، هدفهای کمی و اقدامات اجرایی این فصل در همه برنامه‌ها تنها شامل برخی از ابعاد توسعه است و بسیاری دیگر از ابعاد توسعه در قالب برنامه‌های بخشی، در دیگر فصول برنامه از جمله کشاورزی و دام، آب، مسکن، انرژی، بهداشت و درمان، پست و مخابرات، راههای ارتباطی و حمل و نقل آمده است. از آنجاکه برنامه‌ریزی روستایی ابعاد فرابخشی و فضایی دارد، در نظر گرفتن عمران روستایی به عنوان یک بخش از برنامه‌ریزی در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، ضمن پراکنده کردن برنامه‌های توسعه روستایی در بین بخشهای مختلف، موجب عدم هماهنگی و عدم تلفیق صحیح برنامه‌های بخشی گردیده است (جداول ۱ و ۲). میزان رعایت این معیار در برنامه‌های مختلف، از وضع حداقل «ضعیف» تا حداکثر «نسبتاً خوب» نوسان دارد. از بین برنامه‌ها، تنها برنامه ششم عمرانی با وضعیت نسبتاً خوب و برنامه دوم توسعه با وضعیت متوسط، جایگاه بهتری نسبت به دیگر برنامه‌ها داشته‌اند؛ ولی در مجموع، این نارسایی عمده در برنامه‌ها مشاهده می‌شود. البته هر چند برنامه ریزی بخشی نیز همراه با برنامه‌ریزی مکانی ضرورت دارد؛ ولی تا تلفیق بهینه‌ای از برنامه‌ریزی بخشی - مکانی در برنامه‌های توسعه کشور بوجود نیاید، این مشکل همچنان وجود خواهد داشت. بنظر می‌رسد که پس از برنامه‌ریزی بخشی، باید این برنامه‌ها را در قالبهای مکانی مانند برنامه‌ریزی روستایی، عشایری، شهری و منطقه‌ای با یکدیگر تلفیق و هماهنگ کرد؛ یعنی ضرورتی که تاکنون در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور انجام نشده است.

ارزیابی میزان هماهنگی و عدم تناقض اهداف با یکدیگر

در برنامه‌ریزیهای توسعه باید هماهنگی کاملی بین اهداف کیفی کلان وجود داشته باشد. با توجه به اینکه معمولاً سیاستها و خط‌مشی‌ها و همچنین اقدامات اجرایی در راستای این اهداف تنظیم می‌شود، هرگونه ناهماهنگی در اهداف، موجب گسیختگی و ناهماهنگی در سیاستها و بویژه اقدامات اجرایی می‌گردد. در برنامه‌های اول، دوم و سوم عمرانی کشور بدلیل اینکه این برنامه‌ها جامع نبوده و مجموعه‌ای از طرحها را شامل می‌شده است، نمره ارزشیابی این معیار در حد متوسط تعیین گردیده، ولی در دیگر برنامه‌ها بدلیل جامع بودن نوع آنها، نمره ارزشیابی نسبتاً خوب تا خوب می‌باشد. در مجموع با توجه به هشت برنامه عمرانی و توسعه، نمره این ارزشیابی نسبتاً خوب (۳/۸) است.

ارزیابی میزان هماهنگی و عدم تناقض سیاستها با یکدیگر

علاوه بر اهداف، وجود هماهنگی لازم بین سیاستها و خط‌مشی‌های برنامه‌های توسعه نیز ضروری می‌باشد. خوشبختانه در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، متوسط نمره ارزشیابی این معیار با ۴/۲۵ در حد فاصل نسبتاً خوب تا خوب می‌باشد؛ بدین ترتیب که در برنامه‌های اول، دوم و سوم عمرانی بدلیل ضعف کلی برنامه‌ها، این ارزشیابی ضعیف بوده و در دیگر برنامه‌ها در حد خوب ارزشیابی شده است.

جدول ۱- ماتریس ارزشیابی محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌های عمران روستایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور طی سالهای (۱۳۲۷-۷۸)

ردیف	نام برنامه عمرانی یا توسعه	نوع برنامه	برخوردار از فصل مستقل عمران و نوسازی روستاها	اهداف کیفی عمران روستایی	سیاستها و خط‌نشی‌های عمران روستایی	میزان رعایت اصول برنامه‌ریزی در برنامه‌ریزی روستایی	میزان جامعیت اهداف یا توجه به ایجاد توسعه روستایی	میزان هماهنگی و عدم تناقض اهداف با یکدیگر	میزان هماهنگی و عدم تناقض سیاستها یا یکدیگر	میزان انطباق سیاستها و خط‌نشی‌ها با اهداف کیفی	میزان انطباق سیاستها و خط‌نشی‌ها با برنامه‌ها و اقدامات اجرایی	میزان اثربخشی و عملکرد اجرایی برنامه	میزان مفهوم و معنی‌داری برنامه در فرآیند توسعه روستایی									
۱	برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور (۱۳۲۷-۳۴)	مجموعه طرحها	ندارد	ندارد	ندارد	ضعیف	۱	ضعیف	۲	متوسط	۳	متوسط	۴	ضعیف	۵	ضعیف	۶	ضعیف	۷	ضعیف	۸	ضعیف
۲	برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۴۱)	مجموعه طرحها	ندارد	ندارد	ندارد	ضعیف	ضعیف	متوسط	متوسط	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف
۳	برنامه پنجاه ساله سوم عمرانی کشور (۱۳۴۱-۴۶)	مجموعه طرحها	ندارد	ندارد	ندارد	ضعیف	ضعیف	متوسط	متوسط	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف
۴	برنامه پنجاه ساله چهارم عمرانی کشور (۱۳۴۷-۵۱)	جامع	دارد	دارد	دارد	خوب	نسبتاً ضعیف	نسبتاً خوب	خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً ضعیف
۵	برنامه پنجاه ساله پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲-۵۶)	جامع	دارد	دارد	دارد	خوب	نسبتاً ضعیف	نسبتاً خوب	خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً ضعیف
۶	برنامه پنجاه ساله ششم عمرانی کشور (۱۳۵۷-۶۱)	جامع	دارد	دارد	دارد	خوب	نسبتاً خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	خوب	متوسط
۷	برنامه پنج ساله اول توسعه کشور (۱۳۶۸-۷۲)	جامع	ندارد	ندارد	ندارد	متوسط	نسبتاً ضعیف	نسبتاً خوب	خوب	متوسط	نسبتاً ضعیف	نسبتاً ضعیف	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً ضعیف
۸	برنامه پنج ساله دوم توسعه کشور (۱۳۷۴-۷۸)	جامع	دارد	دارد	دارد	خوب	متوسط	خوب	خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	نسبتاً خوب	متوسط

جدول ۲- نمره‌گذاری^(۱) ارزشیابی محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌های عمران روستایی کشور در هشت برنامه عمرانی گذشته

ردیف	نام برنامه	معیار اول	معیار دوم	معیار سوم	معیار چهارم	معیار پنجم	معیار ششم	معیار هفتم	معیار هشتم	میانگین
۱	اول عمرانی	۱	۱	۳	۳	۱	۱	۱	۱	۱/۵
۲	دوم عمرانی	۱	۱	۳	۳	۱	۱	۱	۱	۱/۵
۳	سوم عمرانی	۱	۱	۳	۳	۱	۱	۱	۱	۱/۵
۴	چهارم عمرانی	۵	۲	۴	۵	۴	۴	۲	۲	۳/۵
۵	پنجم عمرانی	۵	۲	۴	۵	۴	۴	۲	۲	۳/۵
۶	ششم عمرانی	۵	۴	۵	۵	۵	۲	-	۳	۴/۱
۷	اول توسعه	۳	۲	۴	۵	۳	۲	۴	۲	۳/۱
۸	دوم توسعه	۵	۳	۵	۵	۴	۴	۳	۳	۴
	میانگین	۳/۵	۲	۳/۸	۴/۲۵	۲/۸۷	۲/۳۷	۲	۱/۸۷	۲/۸۳

ارزیابی میزان انطباق سیاستها و خط مشی‌ها با اهداف کیفی

در یک نظام برنامه ریزی کارآمد، باید انطباق لازم بین اهداف و سیاستها وجود داشته باشد و از آنجا که مشخص شدن هدفها مقدم بر تعیین سیاستهاست، لذا باید سیاستها و خط مشی‌ها، هماهنگی و انطباق لازم را با اهداف داشته باشند. بدین ترتیب که متناسب با هر یک از اهداف، سیاست یا سیاستهایی وجود داشته باشد؛ چنانچه هدف بدون سیاست و سیاست بدون انطباق با اهداف وجود نداشته باشد. در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، نمره این ارزشیابی بطور میانگین ۲/۸۷ (نسبتاً ضعیف تا متوسط) است که از وضعیت ضعیف در برنامه‌های اول تا سوم عمرانی تا وضعیت خوب در برنامه ششم عمرانی نوسان دارد.

ارزشیابی میزان انطباق سیاستها و خط مشی‌ها با برنامه‌ها و اقدامات اجرایی

سیاستها و خط مشی‌ها که در راستای اهداف مشخص می‌شوند، راهنمای تصمیم‌گیری می‌باشند و مقدم بر برنامه‌ها و اقدامات اجرایی‌اند و به همین دلیل باید برنامه‌ها و اقدامات اجرایی با آنها انطباق و هماهنگی لازم را داشته باشند. در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، نمره این ارزشیابی بطور میانگین ۲/۳۷ (وضعیت نسبتاً ضعیف تا متوسط) بوده که از وضعیت حداقل ضعیف در برنامه‌های عمرانی اول تا سوم، تا حداکثر نسبتاً خوب در برنامه‌های چهارم و پنجم عمرانی و دوم توسعه نوسان دارند.

ارزشیابی میزان اثر بخشی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها

این معیار مربوط به عملکرد اجرایی برنامه‌ها و میزان تحقق اهداف کمی آنها در عمل می‌باشد. در مطالعاتی که توسط معاونت فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد، عملکرد اجرایی هر برنامه پس از پایان مدت اجرای

۱- برای ارزشیابی کمی و دقیق برنامه‌ها، نمره‌های ضعیف، نسبتاً ضعیف، متوسط، نسبتاً خوب و خوب موجود در جدول شماره ۱، در این جدول به ترتیب با ارقام ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ مشخص شده است.

آن تا حدودی مشخص می‌گردد. بجز برنامه ششم عمرانی که بدلیل پیروزی انقلاب اسلامی دوره اجرایی خود را سپری نکرد، بقیه برنامه‌ها دوره اجرا را ولو به صورت ناقص گذرانده‌اند. متأسفانه بررسیهای انجام شده نشان می‌دهد که عملکرد اجرایی برنامه‌های ناقص عمران روستایی در کشور بطور میانگین، نسبتاً ضعیف می‌باشد؛ بدین ترتیب که اهداف کثی و اقدامات و برنامه‌های اجرایی پیش بینی شده در محتوای برنامه‌ها، در عمل بسیار کم اجرا شده و بیشتر در روی کاغذ مانده است. با این حال نمره ارزشیابی این معیار از وضع ضعیف در برنامه‌های اول تا سوم عمرانی، تا نسبتاً خوب در برنامه اول توسعه نوسان دارد. در آخرین برنامه توسعه اجرا شده کشور، عملکرد اجرایی در حد متوسط محاسبه شده، بدین معنی که تنها حدود نیمی از اهداف پیش بینی شده در برنامه، تحقق یافته و اجرا گردیده است.

ارزشیابی میزان مفهوم و معنی‌داری برنامه‌ها در فرآیند توسعه روستایی

این معیار نیز راجع به محتوای برنامه‌ها بوده و منظور این است که آیا اهداف و همچنین سیاستها و اقدامات اجرایی پیش‌بینی شده و یا اجرا شده، در راستای توسعه روستایی بوده است یا خیر؟ متأسفانه بدلیل نارسائیهایی که در روند تهیه و تصویب برنامه‌های عمران روستایی وجود دارد، محتوای برنامه‌ها از لحاظ درک صحیح و دقیق مسائل روستایی، شناخت نیازهای واقعی روستاها و ارائه راه حل مناسب و عملی برای حل مشکلات و تأمین نیازها، نارسایی داشته و به همین دلیل در صورت اجرای کامل برنامه‌ها نیز توسعه چشمگیری در نواحی روستایی اتفاق نمی‌افتد. بررسیهای انجام شده نشان می‌دهد که نمره ارزشیابی این معیار بطور متوسط $1/87$ (ضعیف تا نسبتاً ضعیف) است که از وضعیت ضعیف در برنامه‌های اول تا سوم عمرانی تا حداکثر متوسط در برنامه ششم عمرانی و برنامه دوم توسعه نوسان دارد. در مجموع طبق جدول شماره (۲) میانگین نمره ارزشیابیها در هشت برنامه مورد بررسی $2/83$ بوده و به عبارت دیگر در حد فاصل وضعیت نسبتاً ضعیف تا متوسط قرار می‌گیرد. در بین برنامه‌های عمرانی مورد بررسی، برنامه اول، دوم و سوم عمرانی با نمره $1/5$ حداقل و برنامه‌های ششم عمرانی و دوم توسعه به ترتیب با نمره $4/1$ و 4 ، حداکثر ارزشیابی را بدست آورده‌اند. در بین معیارهای مورد استفاده برای ارزشیابی، حداقل ارزشیابی با $1/87$ مربوط به معیار عملکرد اجرایی برنامه‌ها و حداکثر آن مربوط به معیار چهارم در مورد هماهنگی بین سیاستها می‌باشد. همچنین این بررسی نشان می‌دهد که نارسایی در عملکرد اجرایی برنامه‌های عمران روستایی بیش از محتوای این برنامه‌ها است. البته ارزشیابی انجام شده با توجه به هشت معیار مورد استفاده است و مسلماً در صورت تغییر در تعداد و محتوای این معیارها، نتایج ارزشیابیها متفاوت خواهد بود.

به منظور ارزشیابی عینی تر برنامه‌های عمران روستایی در ایران، می‌توان روند شاخصهای توسعه روستایی در چند دهه اخیر را به عنوان ارزشیابی غیر مستقیم برنامه‌ها مورد بررسی قرار داد. از بین برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم عمرانی و همچنین برنامه دوم توسعه، دارای اهداف کیفی مشخص در عمران روستایی می‌باشند. محتوای این اهداف هر چند جامع نیست و همه ابعاد توسعه را پوشش نمی‌دهد، ولی بسیاری از شاخصهای توسعه از جمله عدالت اجتماعی، آموزش روستائیان، متنوع ساختن فعالیتهای اقتصادی، افزایش تولید کشاورزی، نگهداشت جمعیت در روستاها و تامین تسهیلات و خدمات رفاهی در روستاها در آن دیده می‌شود. در روند شاخصهای عمده توسعه روستایی کشور، وضعیت متفاوتی مشاهده می‌شود. بدین ترتیب که نواحی روستایی طی چند دهه گذشته در شاخصهای خدماتی و رفاهی - اجتماعی مانند افزایش نسبت استفاده از مصالح بادوام در ساخت مسکن، افزایش نرخ

باسوادی، افزایش امید به زندگی، کاهش نرخ مرگ و میر اطفال، نسبت روستاها و خانوارهای برخوردار از آب، برق، تلفن، جاده و امکانات آموزشی و مانند آن، هر چند وضعیت کاملاً مطلوبی ندارند، ولی رشد بسیار خوبی داشته‌اند؛ اما در مقابل، در شاخصهای اقتصادی - اجتماعی مانند کاهش نرخ بیکاری، ثبات نسبی جمعیت، افزایش در آمد سرانه و تعدیل آن بین نواحی شهری و روستایی، ایجاد اشتغال و افزایش عملکرد محصولات کشاورزی یا پیشرفتی حاصل نشده و یا اینکه روند توسعه بسیار کند بوده است.^(۱) بنابراین نوعی دوگانگی در سیر تحول شاخصهای توسعه روستایی وجود دارد و اگر چه می‌توان در مجموع، وضعیت روستاهای کشور را روبه توسعه قلمداد کرد، ولی این توسعه به صورت همه جانبه و یکپارچه توجیه نمی‌شود. این وضعیت عمدتاً ناشی از نارسائی در ماهیت و محتوای برنامه‌های عمران روستایی کشور می‌باشد که در آن به همه ابعاد توسعه توجه نشده است.

نتیجه‌گیری

تحلیل و ارزشیابی برنامه‌های عمرانی و توسعه و از جمله برنامه‌های توسعه روستایی نشان می‌دهد که علیرغم سابقه نسبتاً طولانی فعالیت برنامه‌ریزی در کشور، تکامل لازم در محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها بوجود نیامده و به همین علت میزان موفقیت در دستیابی به اهداف توسعه اندک بوده است. البته بر طبق گزارش ملی توسعه انسانی کشور در سال ۱۳۷۸ (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص ۲۱)، شاخص توسعه انسانی کشور در طی چهار دهه گذشته با رشدی معادل ۰/۴۵۲، از یک توسعه انسانی پایین به یک توسعه انسانی متوسط افزایش و فقر انسانی در طی دهه اخیر از ۳۱ درصد به ۱۸ درصد تنزل یافته است؛ ولی این شاخص، سر جمع تمام جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است و مسلماً روند آن نیز در نواحی روستایی به نسبت نواحی شهری کندتر می‌باشد. بررسیهای انجام شده نشان می‌دهد که هر چند نواحی روستایی کشور در طی چند دهه گذشته روند روبه توسعه داشته‌اند، ولی این روند در همه ابعاد یکسان نبوده است؛ بدین ترتیب که در زمینه‌های خدماتی و اجتماعی - رفاهی توسعه قابل ملاحظه‌ای ایجاد شده، ولی در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی این رشد بسیار کند و در مواردی نزدیک به صفر بوده است. این وضع را می‌توان با نارسایی در محتوی و عملکرد اجرایی برنامه‌ها و عدم توجه به توسعه همه جانبه و یکپارچه توجیه نمود. با توجه به اینکه عدم توجه به همه ابعاد توسعه (توسعه یکپارچه و همه جانبه) باعث ناپایداری توسعه در نواحی روستایی می‌گردد، ضرورت بازنگری اساسی در نظام برنامه‌ریزی کشور در زمینه تهیه، تصویب، مدیریت اجرایی، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه ضروری خواهد بود.

تشکر و قدردانی

این مقاله خلاصه‌ای از یک طرح پژوهشی با همین عنوان است که در سال ۱۳۷۸ با استفاده از اعتبارات معاونت پژوهشی دانشگاه تهران در موسسه جغرافیا اجرا گردیده است که بدینوسیله از مسئولین و دست‌اندرکاران محترم معاونت پژوهشی دانشگاه و مؤسسه جغرافیا تشکر بعمل می‌آید.

۱- به عنوان نمونه، عملکرد هشت محصول عمده کشاورزی کشور طی ۳۳ سال گذشته (۷۲ - ۱۳۳۹) تنها ۱/۴ برابر (با رشد سالانه ۱/۵ درصد) افزایش داشته است. همچنین نسبت عرضه نیروی کار به تقاضای بازار کار در نواحی روستایی در سال ۱۳۳۵ حدود ۱/۰۲ برابر بوده که در سال ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ علیرغم مهاجرت‌های روستایی به ترتیب به ۱/۱۵ و ۱/۱۰ برابر افزایش یافته است. (مأخذ: سالنامه آماری کشور، ۱۳۷۵)

منابع و مأخذ:

- ۱- آسایش، حسین؛ ۱۳۷۵، برنامه ریزی روستایی در ایران، دانشگاه پیام نور، تهران.
- ۲- ایمان، محمد تقی؛ ۱۳۷۸، «تنگناهای روش شناختی در تدوین برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی ایران»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۴۸ - ۱۴۷، صص ۲۲۱ - ۲۱۲.
- ۳- دفتر مسکن و عمران شهری و روستایی سازمان برنامه و بودجه؛ ۱۳۷۷، مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم توسعه کشور (عمران روستایی و عشایری)، سازمان برنامه و بودجه.
- ۴- سازمان برنامه و بودجه؛ ۱۳۷۸، اولین گزارش ملی توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه؛ ۱۳۷۸، گزارش عملکرد چهار سال اول برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سازمان برنامه و بودجه.
- 6- Dixon, Chris, 1990, Rural Development in the Third World, Routledge, London.
- 7- Cloke, P.J. 1983, An Introduction to Rural Settlement Planning, Methuen, London.
- 8- Gilg, A. 1985 An Introduction to Rural Geography, Edward Arnold, London.
- 9- Government of India (GooI), 1994, Report of the Working Group on Evaluation in the States, New Delhi: Planning Commission.
- 10- Rossi, Peter H. and Sonia R. Wright, 1988, Evaluation Research: An Assessment of Current Theory: Paris: Unesco.
- 11- Santos,v.1988, Organization and Managment in the Philippines, Local Government Bulletin XIII (Land2).
- 12- Talen,E.1997, Success, Failure, and Conformance:An Alternative Approach to Planning Evaluation, Journal of Environment and Planning, 24/4 (573-587).
- 13- United Nations, 1988, Systematic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programs: A Source-Book, New York: United Nations.