

بررسی جایگاه جامعه عشایری در برنامه‌های توسعه پنج ساله اقتصادی و اجتماعی کشور

دکتر پژمان رضایی^۱

چکیده:

از سال ۱۳۲۷ تاکنون، ۱۰ برنامه توسعه در کشور تهیه و اجرا شده است که ۵ برنامه مربوط به قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و ۵ برنامه مربوط به بعد از پیروزی انقلاب اسلامی بوده است. بررسی مستندات این برنامه‌ها نشان می‌دهد جامعه عشایری کشور متناسب با جمعیت و سهم آن در توسعه کشور مورد توجه نبوده و پایین بودن سهم اعتبارات و عدم جامع‌نگری به نیازهای عشایر کشور در این برنامه‌ها گواه این مدعی می‌باشد. از مجموع این برنامه‌ها، جامعه عشایر کوچنده تنها از برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب دارای فصل مستقل بوده و در سایر برنامه‌ها یا اصلاً مورد توجه قرار نگرفته و یا در سایه برنامه‌های شهری و روستایی به صورت بسیار جزئی و پراکنده به آن توجه شده است. نتیجه این امر پایین ماندن بسیاری از شاخص‌های توسعه در جامعه عشایر در مقایسه با جوامع شهری و روستایی کشور، مهاجرت از این جامعه و در نتیجه آسیب اساسی به اقتصاد ملی کشور در بلندمدت است. با توجه به این امر، توجه اساسی به جامعه عشایر کشور در برنامه‌های کلان کشور با تاکید بر برنامه‌های پنج ساله توسعه و نگرش جامع به این جامعه در قالب توسعه پایدار، در بلندمدت می‌تواند شرایط زیست و فعالیت مناسبی را برای این جامعه رقم بزند.

واژگان کلیدی: عشایر، برنامه‌ریزی، برنامه‌های پنج ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

مقدمه

آمایش سرزمین و توسعه کشور نیازمند توجه ویژه به تمامی عرصه‌ها و زیستگاه‌های شهری، روستایی و عشایری است. در این میان جامعه عشایر به خاطر محرومیت و شرایط سخت زندگی از یک سو و جایگاه آن‌ها در اقتصاد ملی و توسعه پایدار سرزمین از سوی دیگر، از جایگاه مهمی برخوردار است و به همین دلیل ساماندهی و توجه به این جامعه همواره باید مورد توجه قرار گیرد (رضایی و همکاران، ۱۳۸۶: ۴۱). بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۴۵ حدود ۹/۶ درصد جمعیت کشور جمعیت عشایری بوده است و این نسبت در سال ۱۳۵۳ به ۲/۷ درصد رسیده و در آخرین سرشماری رسمی عشایر کوچنده کشور در سال ۱۳۸۷ به ۱/۶۸ درصد رسیده است (سازمان امور عشایر ایران، ۱۳۸۴، الف و ب، مرکز آمار ایران ۱۳۸۷). نکته قابل توجه در این زمینه تعداد جمعیت عشایر کشور می‌باشد که همواره تعداد نسبتاً ثابتی را در بر می‌گیرد. به

۱- عضو هیات علمی گروه جغرافیای دانشگاه یزد.

عبارت دیگر هر چند نسبت جمعیت عشایر در مقایسه با کل کشور کاهش یافته است اما تعداد جمعیت عشایری کشور در دهه‌های اخیر همچنان حفظ شده است که این امر نکته‌ای قابل تأمل است (رضایی، ۱۳۹۵: ۲۵). بررسی وضعیت برنامه‌های مختلف توسعه کشور در دوره‌های مختلف نشان‌دهنده هماهنگ نبودن سهم برنامه‌ها و اعتبارات تخصیص یافته به جامعه عشایر کشور متناسب با جمعیت و جایگاه آنان می‌باشد. در اختیار داشتن ۲۸ درصد دام سبک و در نتیجه تولید ۲۰ درصد گوشت قرمز کشور، تولید ۳۵ درصد صنایع دستی کشور که عمدتاً جنبه میراث فرهنگی و هویتی دارد، در اختیار داشتن ۵۶۰ هزار هکتار اراضی کشاورزی (آبی و دیم) و به‌ویژه استقرار عشایر کشور در ۹۶۳ هزار کیلومتر مربع (سازمان امور عشایر، ۱۳۹۴: ۲۲) از فضای جغرافیایی کشور (حدود ۵۸ درصد از مساحت کشور) به عنوان پاسداران محیط زیست و استقرار در مناطق مرزی کشور به عنوان حلقه اصلی امنیت پایدار مرزی کشور نمونه‌هایی از اهمیت و جایگاه بالای جامعه عشایر کشور است. علی‌رغم این ظرفیت‌ها، اما این جامعه از نظر شاخص‌های توسعه با جوامع شهری و روستایی کشور دارای اختلافات اساسی است. با توجه به میزان ۸۸/۹ درصد با سواد جامعه شهری و ۷۵/۲ درصدی با سواد جامعه روستایی (سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵) کل کشور اما جامعه عشایر تنها ۶۳ درصد با سواد بوده‌اند که این نسبت برای زنان به ۵۵ درصد کاهش می‌یابد (مرکز آمار ایران، سرشماری عشایر کوچنده سال ۱۳۸۷). همچنین پایین بودن کیفیت راه‌های دسترسی، وضعیت نامناسب آب آشامیدنی بهداشتی، برخورداری بسیار پایین از مراکز درمانی، برخورداری ناچیز از امکانات فرهنگی و ... در این زمینه قابل ذکر است. وجود خشک‌سالی‌های پی در پی، نوسانات بازار، عدم تضمین خرید محصولات عشایر، بهره‌وری پایین و ... از دیگر مسائل اساسی پیش روی این جامعه است.

با توجه به تبلور برنامه‌ریزی کشور در برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور و بودجه‌های سنواتی، بنابراین بررسی جایگاه جامعه عشایر در این برنامه‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است و ریشه‌های عدم توسعه و یا فاصله جامعه عشایر با جوامع یکجانشین را مشخص می‌سازد.

در مجموع از سال ۱۳۲۷ تا کنون، ۱۰ برنامه توسعه تهیه و اجرا شده است که ۵ برنامه مربوط به قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و ۵ برنامه مربوط به بعد از پیروزی انقلاب اسلامی بوده است (رضایی، ۱۳۹۴: ۳۴۵). که این برنامه‌ها به شرح زیر است:

برنامه‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی

◆ برنامه اول (۱۳۳۴ - ۱۳۲۷)

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، کشور که از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۴ به طول انجامید در ۶ فصل عمرانی کشاورزی، صنایع و معادن، نفت، راه، پست - تلگراف و تلفن و اصلاحات اجتماعی و شهری تنظیم شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).

در این برنامه جامعه عشایر یا دیده نشد و یا خیلی محدود و غیرمستقیم به آن پرداخته شد و این در حالی بوده که حدود ۱۰ درصد جمعیت کشور عشایری بوده‌اند.

بند یک و بخشی از بند هشت این برنامه، متوجه جماعت‌های روستایی و بندهای دیگر و بخش اعظمی از بند هشت به طور اساسی در برگیرنده منافع جماعت‌های شهری بوده است (کیاوند، ۱۳۸۰: ۱۴۱ و ۱۴۲).

در عمران ناحیه‌ای، تاکید عمده بر دشت مغان بود. هدف اجتماعی عمران در این ناحیه شامل اسکان عشایر با ایجاد دهکده‌های نمونه به منظور تبدیل اقتصاد دامپروری و متحرک عشایری به اقتصاد مختلط کشاورزی و دامداری ثابت بوده است.

◆ برنامه دوم (۱۳۴۱ - ۱۳۳۴)

در این برنامه نیز طور مستقیم به جماعت‌های عشایری کشور پرداخته نشده بود و در واقع جامعه عشایری فصل مستقلی نداشته است. تنها طرحی که در این دوره اجرا شده و می‌توان گفت ادعای اسکان عشایری داشته، همچنان طرح عمران دشت مغان بوده است. هر چند این طرح به ایجاد تأسیسات آبیاری و کشاورزی در دشت مغان انجامید، اما در اسکان عشایر کوچنده توفیقی نیافت و بالاخره به طرح بزرگتر و گسترده‌تر کشت و صنعت مغان منجر شد که با تصرف چراگاه‌ها و فضای زندگی قشلاقی کوچنده شاهسون همراه بود (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۳).
ی‌کی از علت‌های اصلی عدم تحقق هدف طرح اسکان عشایر ایلسون (شاهسون) این است که بیشتر طراحان و مجریان برنامه‌های عشایری و حتی برخی از محققان این مقوله هنوز هم ماهیت زندگی عشایری را در کلیت و جامعیت و ابعاد گوناگون آن درک نکرده بودند (کیاوند، ۱۳۸۰: ۱۴۳).

◆ برنامه سوم (۱۳۴۶ - ۱۳۴۱)

در برنامه سوم به خاطر ایجاد مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی و انجام مطالعاتی در برخی جوامع عشایری، مسأله عشایر و لزوم برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌هایی در جوامع عشایری، مورد توجه جدی‌تری قرار گرفت که از آن جمله:

(الف) طرح «گروه‌های آبادانی عشایر»، که دستگاه اجرایی آن در وزارت آبادانی و مسکن و محل اجرای آن مناطق عشایری بختیاری، قشقایی، کرد و بلوچ بوده است (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۳). این طرح در سال‌های آخر برنامه سوم یعنی در سال ۱۳۴۶ با اعتباری به مبلغ ۴۶ میلیون ریال به تصویب رسید (عضدی، ۱۳۸۵: ۳۲).

(ب) طرح «عمران مناطق عشایری فارس» که مجری آن استانداری فارس بوده و عملیات طرح در تنک بوکان، صحرای باغ کوزهک خرامه، رودخور چشمه عاشق متمرکز بوده است (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۳). هدف این طرح اسکان عشایر بوده و چون اجرای این طرح بدون مطالعه و بررسی‌های لازم انجام گرفته و به علت ضعف دستگاه اجرایی، پیشرفت آن اندک بوده است (عضدی، ۱۳۸۵: ۳۲).

(ج) طرح «عمران مناطق کهگیلویه و بویراحمد» که مجری آن سازمان عمران کهگیلویه بود (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۳). اعتبار مصوب این طرح در سال ۱۳۴۶ حدود ۴۸ میلیون ریال بود. این طرح از تلفیق دو مفهوم عمران منطقه‌ای و توسعه اجتماعی و اقتصادی عشایری پدید آمد. سازمان عمران کهگیلویه بر پایه مطالعات جامعی که سازمان برنامه انجام داد تشکیل شد و هدف اصلی آن که سر و سامان دادن به زندگی اقتصادی و اجتماعی مردم به‌ویژه عشایر کوچنده بود در حد انتظار طراحان و برنامه‌ریزان نبود. چرا که مدیریت این امر به افرادی سپرده شد که عمق زندگی عشایری را نمی‌شناختند و بینش آنان نسبت به توسعه این جامعه بسیار سطحی و محدود بود (عضدی، ۱۳۸۵: ۳۲).

د) «آموزش عشایری» که از نظام آموزش ویژه‌ای که از اواسط دهه ۱۳۳۰ به صورت مدارس سیار عشایری در ایل قشقایی طراحی و اجرا شده بود، الهام می‌گرفت در برنامه سوم برای این آموزش خاص، به طور رسمی در اعتبارات عمرانی، فصل فرهنگ (آموزش) جای در نظر گرفته شد.

◆ برنامه چهارم (۱۳۵۱ - ۱۳۴۷)

در برنامه چهارم از ۱۰۴ طرح عمرانی فقط یک طرح تحت عنوان «آبادانی مناطق عشایری» سهم عشایر بود. طرح «توسعه و تجهیز تعلیمات عشایر» نیز در این برنامه ذیل عمران دهات و آموزش روستایی گنجانده شده بود. و البته سازمان‌های عمرانی منطقه‌ای از قبیل کهگیلویه و بویراحمد و جیرفت و غیره، نیز در این برنامه اعتبارات مصوبی داشتند (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۵ و ۱۳۴). کل اعتبار فصل اول برنامه حدود ۱۰ میلیارد و ۸۰۰ میلیون ریال بوده که اعتبار طرح آبادانی مناطق عشایری نزدیک به ۱۳ میلیون ریال بوده است و مقایسه این رقم با رقم‌های دیگری از اعتبارات دو طرح دیگر از طرح‌های همین فصل میزان بی‌توجهی به امر توسعه اقتصادی جماعت‌های عشایری را نشان می‌دهد.

میزان اعتبار طرح تعلیمات عشایری نیز ۴۲ میلیون ریال بوده است (کیاوند، ۱۳۸۰: ۱۵۲).

◆ برنامه پنجم (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲)

در برنامه پنجم نیز عشایر به طور مستقل در فصول برنامه مد نظر قرار نگرفتند. اما در سطح طرح‌ها اقداماتی پراکنده به عمل آمد که اهم آن عبارتند از:

- ◆ طرح توسعه اجتماعی و اقتصادی عشایر کرمان.
 - ◆ طرح توسعه اجتماعی و اقتصادی عشایر کرمانشاه.
 - ◆ طرح آبادانی مناطق عشایری (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۵ و ۱۳۴).
 - ◆ طرح آموزش عشایری.
 - ◆ طرح‌هایی که با اعتبارات محدود در قالب طرح‌های خاص ناحیه‌ای در سال‌های اول برنامه پنجم به تدریج در سطح استان‌ها راه‌اندازی شد (کیاوند، ۱۳۸۰: ۱۵۴).
- بررسی برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب نشان می‌دهد که عشایر کشور علی‌رغم اینکه جمعیت قابل توجهی داشته‌اند و از نظر بسیاری از شاخص‌های توسعه در وضعیت بسیار بدی قرار داشته‌اند، مورد توجه جدی قرار نگرفته و اعتباراتی که برای آن‌ها منظور شده بوده بسیار ناچیز بوده است و نتیجه این بی‌مهری چیزی جز افزایش شکاف سطح زندگی این جامعه با جوامع یکجانشین و فقر مضاعف آن‌ها در اثر از بین رفتن بسیاری از حقوق آنان در طول برنامه‌های توسعه نبوده است. به طور کلی می‌توان گفت که فقدان دید عقلایی، نبود آرمانخواهی، دخالت‌ناداشتن مردم در فرایند برنامه‌ریزی‌ها، رسوخ خودکامگی‌های سیاسی، تمرکز بیش از حد امور در مرکز، عدم وجود مکانیسم‌های مؤثر ارزشیابی برنامه و اجرای آن و به طور کلی عدم وجود ضمانت اجرایی در مورد برنامه‌های تهیه شده و در نهایت عدم هماهنگی از نقایص عمده و ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی قبل از انقلاب اسلامی می‌باشد (عضدی، ۱۳۸۵: ۴۰).

برنامه‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

برنامه اول (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸)

در باره برنامه پنج ساله اول جمهوری اسلامی ایران گفته شده که: «از سال ۱۳۵۹ به بعد سهم عشایر از اعتبارات عمرانی به تدریج افزایش یافته است در این سال‌ها جماعت‌های عشایری ایران زیر چتر اعتبارات عمرانی برده شده‌اند». و یا در متون برنامه، تحت عنوان «توسعه و بهبود وضع دامداران عشایر کشور» چنین آمده است: «احداث و تکمیل و توسعه تأسیسات مربوط به پرورش دام، ارائه خدمات دامپزشکی، بهداشتی کردن چشمه‌ها و احداث آبشخور».

در تحلیل رویکرد این برنامه به عشایر آمده «نویسندگان برنامه جماعت‌های عشایری را در حاشیه و یا در عرض جماعت‌های روستایی دیده‌اند. در بخش دامداری نیز صرفاً پروژه‌ها و عملیات دوره‌های برنامه‌های چهارم و پنجم را دنبال کرده‌اند».

اما باید توجه داشت که خود جامعه عشایری بدون توجه به این برنامه‌ها براساس ساز و کارهای ملهم از شرایط اقتصادی و اجتماعی تاریخ معاصر جهان بی‌وقفه و بلکه با سرعت و شدت بیشتر به روند اسکان‌پذیری و یکجانشینی ادامه داده است (گروه مطالعاتی هامون، ۱۳۷۰: ۱۳۵ و ۱۳۴).

در این برنامه فصل عمران روستایی [و عشایری] مستقل وجود نداشته است و از این جهت، مشابه برنامه‌های اول تا سوم عمرانی قبل از انقلاب بود. برنامه‌های عمرانی روستایی [و عشایری] در بخش‌های مختلف برنامه‌ریزی به‌ویژه کشاورزی، آب، برق، مسکن، آموزش و پرورش و عمران شهری پراکنده بود و این امر نشان دهنده نمونه کامل یک برنامه بخشی می‌باشد (رضوانی، ۱۳۸۳: ۶۸ و ۶۹).

در این برنامه، جامعه عشایر در کنار روستائیان به صورت محدود مورد اشاره قرار گرفته است. از جمله اینکه در بخش سیاست‌های کلی از گسترش فعالیت‌های جانبی جهت افزایش درآمد روستانشینان و عشایر صحبت شده است:

«روستانشینان و عشایر از محرومترین گروه‌های جامعه می‌باشند. این دو گروه در عین محروم بودن از معدود قشرهای مولد جامعه هستند که در مقابل مصرف ناچیزشان، مواد غذایی را که اساسیترین کالا است برای جامعه تولید می‌کنند. برای حمایت از منافع این گروه‌های مستضعف کشور و نیز جلوگیری از مهاجرت آنان و بهبود وضع دامداران کشور باید در زمینه احداث، تکمیل، توسعه تأسیسات مربوط به پرورش دام، ارائه خدمات دامپزشکی، بهداشتی کردن چشمه‌ها و آبشخور اقدام لازم صورت گیرد» (کیاوند، ۱۳۸۰: ۱۵۸).

از جمله اقداماتی که در این برنامه شکل گرفت سمینار استراتژی توسعه زندگی عشایر در سال ۱۳۶۹ بود که یکی از محورهای سه‌گانه این سمینار حل مسأله اسکان بود و یکی از دستاوردهای آن ضرورت مطالعه جامع مناطق عشایری برای توسعه می‌باشد. در سال اول برنامه، مطالعات مناطق عشایری کشور به منظور شناسایی پتانسیل‌ها آغاز شد. در این راستا در استان‌های مختلف مطالعات زیست‌بوم‌های عشایری انجام و بعضاً در سال‌های بعد برنامه مطالعات نیمه‌تفصیلی کانون‌های توسعه انجام گرفت.

در طی برنامه اول، چهار طرح مصوب دارای اعتبار از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای جامعه عشایر پیش بینی شد که یکی از آن‌ها عملیات اجرایی اسکان بود. عملاً در سال

۳۷۲، توزیع اعتبارات عشایر در قالب این طرح‌ها صورت گرفت. اگر چه در دوره پنج ساله اول توسعه، هدف‌گذاری کمی در زمینه ساماندهی عشایر انجام نشده بود، اما پیشرفت شایان توجهی در زمینه مطالعات عشایری و بسترسازی اسکان عشایر در کانون‌های توسعه حاصل شد (صیدایی، ۱۳۸۶: ۵۷ و ۵۸).

◆ برنامه دوم (۱۳۷۷ - ۱۳۷۳)

در این برنامه برای اولین بار بعد از پیروی انقلاب اسلامی، عمران عشایری به عنوان یک فصل مستقل با اعتبارات مشخص مورد توجه قرار گرفت، که نقطه عطفی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در زمینه عمران و توسعه جامعه عشایری به حساب می‌آید. اعتبار در نظر گرفته شده برای عمران عشایری در این برنامه معادل ۵۵۰/۷ میلیارد ریال بوده است. در این برنامه برای عمران و توسعه عشایر ابتدا هدف‌های کیفی سپس خط مشی‌های اساسی و در نهایت هدف‌های کمی و برنامه‌های اجرایی مورد توجه قرار گرفته است که در ادامه به این موضوعات می‌پردازیم.

الف) اهداف کیفی:

- ◆ ساماندهی به اسکان عشایر در کانون‌های مستعد توسعه مناطق عشایری.
- ◆ ارتقای کیفیت زندگی عشایر اسکان یافته.

ب) خط مشی‌های اساسی و سیاست‌ها:

- ◆ تجهیز و عمران کانون‌های توسعه در زیست‌بوم‌های عشایری با تأکید بر مدیریت اجرایی متمرکز و جلب مشارکت عشایر در این زمینه.
- ◆ ایجاد تحول در ساختار تولید عشایری از طریق آموزش، ترویج و انتقال تکنولوژی و بهبود مدیریت و کارآیی روستائیان و عشایر و ایجاد تحول در آموزش فنی و حرفه‌ای روستایی و عشایری
- ◆ برقراری سیستم آموزش سیار و اصلاح ساختار آموزش‌های فنی کشاورزی با اولویت کارآموزی‌های کوتاه‌مدت.
- ◆ بهره‌برداری مطلوب از منابع طبیعی با مشارکت روستائیان و عشایر.
- ◆ بالابردن سطح درآمد عشایر از طریق تغییر در شیوه معیشت، تنوع‌بخشی به تولید و بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های موجود با تأکید بر ترویج، آموزش و بهبود مدیریت.
- ◆ توسعه و تعمیم آموزش و پرورش و بهداشت و درمان روستائیان و عشایر از طریق افزایش سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی و انسانی، متناسب با الگوی سکونت و زیست روستائیان و عشایر.

ج) هدف‌های کمی و برنامه‌های اجرایی.

- ◆ برنامه جامع توسعه مناطق عشایری.
- ◆ انتخاب نقاط مستعد برای اسکان عشایر از بین ۲۰۲ کانون توسعه عشایری.
- ◆ اسکان تدریجی ۲۰ هزار خانوار عشایر در کانون‌های توسعه مناطق عشایری.
- ◆ تحت پوشش قرار دادن ۲۰ هزار خانوار اسکان یافته عشایری.

اقدامات اجرایی

- ◆ شناسایی، آماده‌سازی و تجهیز اراضی مستعد کانون‌های توسعه در زیست‌بوم‌های عشایری و اسکان خانوارهای متمایل به اسکان در این کانون‌ها با توجه اصول زیر:
 - ◀ ایجاد هماهنگی بین سیاست تجمیع روستاهای پراکنده و طرح‌های اسکان.
 - ◀ توجه به وابستگی عشیره‌ای خانوارهای عشایری در ایجاد مجتمع‌های اسکان.
 - ◀ ساماندهی خانوارها در مجتمع‌های زیستی پرجمعیت.
- ◆ ارائه خدمات تولیدی، زیربنایی و اجتماعی به خانوارهای اسکان‌یافته متناسب با شرایط و ویژگی‌های زیستی این خانوارها شامل موارد زیر:
 - ◀ تأمین آب کشاورزی.
 - ◀ تجهیز و آماده‌سازی اراضی کشاورزی.
 - ◀ تأمین ماشین‌آلات و ابزار کشاورزی.
 - ◀ ارائه خدمات دامپزشکی و اصلاح نژاد دام.
 - ◀ احداث راه‌های ارتباطی و تأمین برق.
 - ◀ ارائه خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی و آموزش فنون و حرف.
 - ◀ ارائه خدمات تعاونی.
 - ◀ کمک به ایجاد صنایع دستی و کارگاهی.
 - ◀ ارائه خدمات فنی جهت احداث مسکن با دوام.
 - ◀ جایگزینی تدریجی سوخت فسیلی به جای سوخت نباتی و جنگلی در میان عشایر.
- ◆ پرداخت بخشی از سود و کارمزد تسهیلات بانکی جهت احداث مسکن در این مناطق واگذاری، احیاء و اصلاح مراتع به عشایر (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳: ۵ - ۳).
- ◆ بند ۵ تبصره ۷۸ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور از حیث کمی فراهم‌بودن زمینه اسکان عشایر را به شرح زیر آورده است:

«دولت موظف است در طول برنامه دوم، تمهیدات لازم را جهت اسکان بیست هزار (۲۰۰۰۰) خانوار عشایری داوطلب اسکان فراهم آورد و ضمن تأمین اعتبارهای عمرانی دولتی و تسهیلات بانکی مورد نیاز جهت احداث مسکن و اجرای طرح‌های کشاورزی و دامپروری آن‌ها حداقل ۷۰ درصد از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را در لوایح بودجه سالانه منظور و تعهد و پرداخت نماید.» آیین‌نامه اجرایی این تبصره به پیشنهاد وزیرای کشاورزی، جهاد سازندگی، نیرو و رییس سازمان برنامه و بودجه ظرف مدت ۳ ماه به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

در این برنامه شتاب برنامه‌های مطالعاتی کانون‌های توسعه برای اسکان عشایر افزایش یافت؛ همچنین در تعدادی از مناطقی که مطالعات به نتیجه رسیده بود عملیات اجرایی اسکان تداوم یافت و برخی استان‌ها توانستند سهم قابل ملاحظه‌ای از حیث انجام مطالعات و عملیات اجرایی اسکان داشته باشند (صیادی، ۱۳۸۶: ۶۱).
- عملکرد این برنامه شامل مطالعه ۵۰ زیست بوم، مطالعه نیمه‌تفصیلی ۱۱۳ کانون، مطالعه تفصیلی ۳۱ کانون و اقدامات مختلف برای عملیات اجرایی اسکان بود که اهم آن‌ها عبارتند از: آماده‌سازی ۵۲ کانون، حفر و تجهیز ۵۳۷ حلقه چاه عمیق و نیمه‌عمیق، ۱۱۶۷ کیلومتر راه عشایری، تسطیح و آماده‌سازی ۱۱۰۶۵ هکتار اراضی و احداث ۷۷ سد و بند خاکی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸: ۱۴).

◆ برنامه سوم (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹)

در مطالعات مقدماتی این برنامه، در ارتباط با عمران عشایری توصیه شده است که: «برای تسریع در ساماندهی اسکان عشایر جا دارد در برنامه سوم با دقت و سعی و کفایت بیشتر به امر سیاست‌گذاری در برنامه اسکان عشایر پرداخته شود. قبل از هر اقدامی اصول پایه‌ای زیر بایستی در عمل و به عنوان پیشرفت برنامه، مراعات و ملاک اجرا قرار گیرد. اصل هم‌نوازی با توسعه ملی، برنامه‌ریزی، مشارکت مردمی در تمام مراحل کار و اصل حفاظت از محیط زیست، متنوع کردن فعالیت‌های اقتصادی و به کارگیری فناوری نوین مناسب، گسترش فعالیت‌های صنعتی در مناطق عشایری به منظور ایجاد فرصت‌های جدید شغلی، افزایش در بهره‌گیری مطلوب از فرآورده‌های تولیدی، تقویت بنیان‌های تولید و تحول تکنولوژی مناسب، بالا بردن هرچه بیشتر اشتغال و سطح بهره‌وری کاری، توسعه و گسترش خدمات اجتماعی، رفاهی و زیربنایی به منظور ارتقاء و بهبود سطح زندگی و رفاه اجتماعی و اقتصادی عشایری (صیدایی، ۱۳۸۶: ۶۲).

باتوجه به این مبحث، اهداف برنامه سوم توسعه عمدتاً در جهت ارتقاء زندگی عشایر، افزایش میزان درآمد، ساماندهی کوچ و اسکان عشایر، توسعه جامع مناطق عشایری کشور، خدمات‌رسانی و تجهیز کانون‌های اسکان برنامه ریزی و پیش بینی شده بود. در این برنامه نیز عمران و توسعه روستایی و عشایری دارای فصل مستقل و مشخص بوده است که در ادامه جایگاه جامعه عشایری را مورد توجه قرار می‌دهیم.

از جمله سیاست‌های استراتژیک در این برنامه:

- ◆ ساماندهی امور کوچ بر مبنای تعادل‌های دام و مرتع، الزامات زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی.
- ◆ سامان بخشی به اسکان‌های خود جوش و داوطلبانه عشایر.
- ◆ اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی موجود در جهت کاهش تصدی دولت و افزایش مشارکت مؤثر و فعال عشایر در اداره امور محیط عشایری و پیریزی مدیریت مناسب محلی برای اداره امور قلمروها و زیست‌بوم‌های عشایری.
- در قسمت سیاست‌های اجرایی برنامه سوم برای جامعه عشایری، ابتدا مواد قانونی و سپس راهکارهای اجرایی مورد توجه قرار گرفته است که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

الف) مواد قانونی:

ماده ۱. (۱۳۵). به منظور تسریع در امر توسعه و عمران جوامع عشایری، دولت مکلف است نسبت به انجام موارد زیر اقدام کند:

- ◆ ساماندهی کوچ و حمایت از اسکان عشایر داوطلب.

ب) راهکارهای اجرایی:

وزارت جهاد سازندگی موظف است برای ارتقای سطح زندگی و ساماندهی کوچ و اسکان عشایر در طول برنامه اقدامات زیر را انجام دهد:

- ۱- بررسی و تصویب طرح‌های اسکان عشایری تهیه شده در مراجع ذی‌ربط.

۲- تهیه برنامه عملیاتی برای اسکان عشایر داوطلب شامل مکانیابی کانون‌های مناسب و مستعد، آماده‌سازی محوطه براساس طرح‌های مصوب و تجهیز کانون‌ها طبق استانداردها و ضوابط خدمات‌رسانی (با اولویت به آبادی‌ها و کانون‌های خودجوش) با هماهنگی و از طریق دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط.

۳- اجرای برنامه‌های راهبردی (در مقیاس ملی) ساماندهی توأم کوچ و اسکان و مدیریت کاربری اراضی و توسعه یکپارچه و پایدار زیست بوم، با استفاده از مطالعه در قالب برنامه‌های مصوب (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۹).

به طور کلی عملکرد شاخص‌های کلیدی بخش عمران عشایری که عمدتاً با تأکید بر اسکان عشایر طراحی شده بود، نشان می‌دهد که در سال‌های اول اجرای برنامه سوم، درصد تحقق اهداف برنامه کمتر از پیش‌بینی‌های انجام گرفته بوده است که می‌تواند به دلیل ضعف در ساختار تشکیلاتی امور عشایر، عدم هماهنگی بین دستگاه‌های مرتبط با اسکان عشایر (عضدی، ۱۳۸۵: ۵۶) و کمبود اعتبارات و عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب باشد.

شایان ذکر است نتیجه اقدامات مختلف به خصوص در حوزه اسکان عشایر در برنامه‌های دوم و سوم توسعه باعث اسکان ۲۱۹۳۹ خانوار در برنامه دوم و ۲۱۵۳۸ خانوار در برنامه سوم توسعه شده است (سازمان امورعشایر، ۱۳۸۵).

◆ برنامه چهارم (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴)

در برنامه چهارم توسعه کشور نیز مواد و بندهای مختلفی جامعه عشایر کشور را مورد توجه قرار داده است. از جمله مباحث قابل توجه در این برنامه ارتقاء شاخص‌های توسعه جامعه عشایری، اسکان ۵۰ درصد عشایر کشور و توجه به گردشگری ایلی می‌باشد. در ادامه مهم‌ترین مواد و بندهای این قانون در ارتباط با جامعه عشایری مورد توجه قرار می‌گیرد.

ماده ۱۹

بند ب) شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری نسبت به پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) افزایش یافته و ساماندهی اسکان عشایر با حفظ ارتقای توانمندی‌های اقتصادی در حد پنجاه درصد (۵۰٪) جمعیت عشایر کشور صورت پذیرد؛

بند ج) اعتبارات روستایی و عشایری در طول برنامه به میزان ارقام بودجه مصوب سالانه (۱۰۰٪) تخصیص و پرداخت گردد.

ماده ۵۰

به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته: الف) معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذارانی که در این مناطق اقدام به سرمایه‌گذاری می‌نمایند، طبق آیین‌نامه‌ای که بنا به پیشنهاد وزارت خانه‌های امور اقتصاد و دارایی، صنایع، کار و امور اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت دولت می‌رسد در طول سالیان اجرای برنامه در نظر بگیرد.

ب) قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی‌ها و تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های تولید روستایی، عشایری و بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرح‌های خود اشتغالی را پرداخت کند.

ج) تسهیلات اعطایی در قالب بودجه‌های سنواتی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن‌ها باید طوری تقسیم شود که سهم مناطق کمتر توسعه یافته به نسبت شاخص بیکاری آن‌ها بیشتر باشد به صورتی که در پایان برنامه جبران کمبود اشتغال این مناطق شده باشد.

ماده ۵۹

شرکت سهامی پخش فرآورده‌های نفتی موظف است مشابه مصرف‌کنندگان شهری، نفت سفید و گاز مورد نیاز روستاییان را در سراسر کشور و مورد نیاز عشایر را در شعاع ۵ کیلومتری محل زندگی آنان به قیمت رسمی تأمین نماید.

ماده ۶۹

دولت مکلف است، برنامه حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدید شونده را با توجه به اولویت‌های زیر به مورد اجرا بگذارد:
بند ب) کاهش پنجاه درصد (۵۰٪) دام مازاد مراتع جهت تعادل بین دام و مرتع و همچنین لغو و اصلاح پروانه چراگاه‌های مربوطه.
بند ج) پوشش کامل سوخت‌رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستائیان.

ماده ۷۰

دولت مکلف است از سال اول برنامه چهارم به منظور پایداری منابع طبیعی و تنظیم مدیریت چرای مراتع و حفظ ذخایر ژنتیکی دام‌ها (دام عشایر)، ترتیبی اتخاذ کند که اجرای طرح‌های مرتعداری و مدیریت مراتع از طریق عشایر ذبح انجام گیرد و در همین راستا واگذاری اراضی مستعد قلمرو عشایر به خانوارهای کوچنده در چارچوب طرح ساماندهی اسکان عشایر با حفظ حقوق آن‌ها صورت گیرد.

ماده ۹۱

بند ج) به منظور تعمیم عدالت در بهره‌مندی از خدمات بهداشتی درمانی، خدمات بیمه پایه درمانی عشایری، معادل مناطق شهری تعریف و اجرا می‌شود.

ماده ۹۵

بند ط) طراحی روش‌های لازم برای افزایش بهره‌وری و درآمد روستاییان و عشایر، ایجاد فرصت‌های اشتغال به‌ویژه در دوره‌های زمانی خارج از کاشت و برداشت با رویکرد مشارکت روستاییان و عشایر، با حمایت از صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و صندوق اشتغال نیازمندان.

ماده ۹۶

بند الف) افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی باتوجه خاص به روستائیان و عشایر و شاغلین شهری که تاکنون تحت پوشش نبوده‌اند به نحوی که برنامه بیمه‌های اجتماعی روستائیان و عشایر، با مشارکت دولت و روستائیان و عشایر پس از تهیه و تصویب دولت از سال دوم برنامه چهارم، به اجرا گذاشته شود.

ماده ۱۱۴

بند ی) به منظور حفظ آثار و فرهنگ سنتی، قومی، ایلی، ملی و ایجاد جاذبه برای توسعه صنعت گردشگری در کشور، دولت مکلف است نسبت به ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده توریستی مراکز و اطراق‌های تفرجگاهی ایلی، موزه و نمایشگاه اقدام نموده و با پیش بینی اعتبارات و تسهیلات لازم در قانون بودجه سالانه اقدام نماید. مشارکت بخش دولتی و خصوصی و واگذاری زمین، امکانات، اعطای تسهیلات به بخش خصوصی برای اجرای این گونه پروژه‌ها بلامانع است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵: ۳۵ - ۴۷).

همانگونه که مشاهده می‌شود در این برنامه جامعه عشایر در مقایسه با برنامه‌های قبل، از اهمیت بیشتری برخوردار شده است و از توجه صرف به عمران تا حدودی فاصله گرفته و به سمت توسعه جامعه عشایری حرکت نموده است. از جمله نکات برجسته این برنامه برای جامعه عشایری توجه به ظرفیت‌های عشایری از جمله گردشگری عشایری می‌باشد که اولین بار است که در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته است. همچنین ارتقاء ۲۵ درصدی شاخص‌های توسعه این جامعه، حرکتی به سمت کاهش شکاف سطح زندگی بین جامعه عشایر و جوامع شهری و روستایی است. علی‌رغم نکات برجسته برنامه چهارم در زمینه جامعه عشایری، اما دارای ضعف‌هایی نیز می‌باشد. از جمله اینکه اسکان ۵۰ درصد عشایر کشور تا پایان برنامه، بدون در نظر گرفتن فرایند زمان بر اسکان و بدون در نظر گرفتن منابع مالی آن، بیشتر یک هدف بلند پروازانه است که به نظر می‌رسد با این شرایط هرگز تحقق پیدا نمی‌کند. علاوه بر آن مشخص نبودن جمعیت واقعی کوچ‌رو و اینکه ۵۰ درصد از چه تعداد جمعیت می‌بایست اسکان داده شوند از جمله نکات چالش برانگیز در این زمینه است.

در مجموع بررسی‌ها حاکی از این است که در این برنامه جامعه عشایر در مقایسه با برنامه‌های قبل، از اهمیت بیشتری برخوردار شده است و از توجه صرف به عمران تا حدودی فاصله گرفته و به سمت توسعه جامعه عشایری حرکت نموده است.

برنامه پنجم (۱۳۹۳ - ۱۳۸۹)

در این برنامه در فصل توسعه منطقه‌ای، توسعه عشایری مورد توجه قرار گرفته است و ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم برای این منظور مصوب شده است.

ماده ۱۹۴

دولت مکلف است به منظور کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد:

ی) ارتقاء شاخص‌های توسعه عشایر از طریق اسکان و ساماندهی خانوارها.

ک) حمایت مالی از طریق اعطاء تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه. اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری با اولویت روش‌های محلی و بومی و نیز تقویت مدیریت یکپارچه اراضی از طریق مشارکت با تشکل‌های حقوقی به منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی و تجمیع مدیریتی اراضی خرد کشاورزی.

م) سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیر دولتی تا سقف ۴۹ درصد در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از طریق شرکت مادر تخصصی «حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» و شرکت مادر تخصصی «مدیریت منابع آب ایران»، در زمینه توسعه کشاورزی با فناوری نوین، اقتصادی و بهره‌ور و طرح‌های زیر بنایی و نوپدید در بخش‌های کشاورزی و منابع آب و توسعه مناطق روستایی و جوانسازی بافت جمعیتی مناطق روستایی و عشایری. س) تعمیم و گسترش بیمه روستایی و پوشش صد درصد آن از طریق تقویت صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر.

علاوه بر ماده مذکور که مختص توسعه عشایری به تصویب رسیده است در مواد دیگر نیز مباحث جامعه عشایری مورد توجه بوده است از جمله این موارد عبارتند از:

فصل سوم - اجتماعی

سلامت - ماده ۳۲ - بند ج: سامانه خدمات جامع همگانی و سلامت، مبتنی بر مراقبت‌های اولیه سلامت، محوریت پزشکی خانواده در نظام ارجاع، سطحبندی خدمات، خرید راهبردی خدمات، واگذاری امور تصدیگری با رعایت ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و با تاکید بر پرداخت مبتنی بر عملکرد توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در سال اول برنامه و حین اجراء باز طراحی می‌شود و برنامه اجرایی آن با هماهنگی معاونت در شورای عالی سلامت و امنیت غذایی با اولویت بهره‌مندی مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌ویژه روستاها، حاشیه شهرها و مناطق عشایری به تصویب میرسد. سامانه مصوب باید از سال دوم اجرای برنامه عملیاتی گردد.

فصل پنجم - اقتصادی

شایان ذکر است در فصل اقتصادی در مبحث کشاورزی نیز مواد مختلفی ارائه شده که به طور مستقیم و غیر مستقیم بر حیات جامعه عشایری تاثیرگذار است. از جمله این موارد صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تا پایان برنامه و «گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید به میزان حداقل ۵۰ درصد تولیدات تا پایان برنامه و جایگزینی سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به جای سوخت هیزمی قابل توجه می‌باشد». (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰، قانون برنامه پنجم توسعه کشور).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

همان‌گونه که اشاره شد تاکنون ۱۰ برنامه توسعه در کشور اجرا شده است که ۵ برنامه مربوط به قبل از انقلاب اسلامی و ۵ برنامه مربوط به بعد از انقلاب اسلامی است. بررسی مفاد این برنامه‌ها و نحوه برخورد آن با جامعه عشایر حاکی از نگاه حاشیه‌ای به جامعه عشایر کشور است. با توجه به سهم جمعیت عشایر کشور از کل جمعیت در دوره‌های مختلف، قاعدتاً می‌بایست به همان نسبت برنامه‌ریزی، تخصیص اعتبار، ساختار سازمانی مناسب و ... نیز برای این جامعه در نظر گرفته می‌شد. اما عملاً هم مضامین برنامه‌ها و هم عملکرد آن‌ها نشان دهنده این عدم تناسب است. نتیجه این امر کاهش سهم جمعیت عشایر با گذشت زمان، پایین ماندن شاخص‌های توسعه این جامعه، از بین رفتن بسیاری از ظرفیت‌های موجود در جامعه عشایر، سرخوردگی این جامعه، بر هم خوردن توازن محیط زیست، افزایش معضلات شهری و ... است.

با توجه به این مبحث مهم‌ترین ضرورت‌های توجه به توسعه جامعه عشایری در برنامه‌های آینده توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

- ◆ وجود ۱۱۸۶,۴ هزار نفر عشایر کوچنده در کشور (سرشماری سال ۱۳۸۷ عشایر کوچنده کشور).
- ◆ وجود کانون‌های متعدد توسعه خودجوش و هدایتی در کشور و برنامه‌ریزی برای ساماندهی این کانون‌ها در نظام سکونت گاهی کشور.
- ◆ پایین بودن شاخص‌های توسعه انسانی در نواحی عشایری و کانون‌های توسعه عشایر کشور.
- ◆ حضور عشایر در حدود ۵۸ درصد حوضه‌های آبخیز کشور.
- ◆ برخورداری از حق توسعه یافتگی همسنگ و عادلانه انسان‌ها و مکان‌های عشایری.
- ◆ در اختیار داشتن ۲۸ درصد دام سبک و ۴ درصد دام سنگین کشور.
- ◆ تولید ۲۰ درصد گوشت قرمز کشور.
- ◆ تولید ۳۵ درصد صنایع دستی کشور که عمدتاً جنبه میراث فرهنگی و هویتی دارند.
- ◆ در اختیار داشتن ۵۶۰ هزار هکتار اراضی کشاورزی.
- ◆ عرضه سالانه ۸/۵ میلیون رأس دام به بازار مصرف داخلی و صادرات.
- ◆ استقرار جامعه عشایر در بسیاری از استان‌های مرزی و نقش آنان در امنیت پایدار کشور.
- ◆ ظرفیت‌های بالای گردشگری میراثی و طبیعی در عرصه‌های حضور عشایر.
- ◆ کم‌توجهی دستگاه‌های اجرایی به فعالیت در مناطق عشایری.

منابع

- ◀ رضایی، پژمان، مهدوی، مسعود و قدیری معصوم، مجتبی (۱۳۸۶)، روستاهای برآمده از اسکان عشایر و چالش‌های آن، فصلنامه روستا و توسعه، سال ۱۰، شماره ۱، بهار ۱۳۶۶، صص ۶۳-۴۱.
- ◀ رضایی، پژمان (۱۳۹۵)، برنامه‌ریزی و ساماندهی جامعه عشایر در ایران، انتشارات دانشگاه یزد.
- ◀ رضایی، پژمان (۱۳۹۴)، ضرورت پرداختن به توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه کشور، همایش ملی چشم انداز توسعه پایدار روستایی در برنامه ششم توسعه کشور، دانشگاه تهران.
- ◀ رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۳)، مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، نشر قومس.
- ◀ سازمان امور عشایر کشور (۱۳۸۴)، آیین‌نامه ساماندهی عشایر مصوب هیات وزیران، شماره ۱۱۸۶۸۸/ت ۳۲۴۶۷ مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۹.
- ◀ سازمان امور عشایر ایران (۱۳۸۵)، عشایر، توان‌ها، چالش‌ها و چشم‌اندازها.
- ◀ سازمان امور عشایر ایران، (۱۳۹۴)، سند راهبردی ساماندهی و توانمندسازی عشایر کوچنده، کارگروه ساماندهی عشایر.
- ◀ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۳)، مستندات برنامه دوم توسعه کشور (۱۳۷۸-۱۳۷۴).
- ◀ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (عمران روستایی و عشایری)، معاونت امور زیربنایی، دفتر امور مسکن و عمران شهری و روستایی.

