



Review Article

The Empowerment Status of Nomadic Communities in Iran's First through Seventh Development Plans

Mahnaz Rahbari¹ 

¹- Ph.D. in Geography and Rural Planning and Expert of Nomads Comprehensive Studies Office of Nomads Affairs Organization of Iran, Tehran, Iran. (Corresponding Author: rahbari_mahnaz@yahoo.com)

Abstract

The investigation and evaluation of development plans is a common scientific method through which one can understand the aims, approaches, and underlying concepts of these plans. Considering the significant role of such plans in the growth and development processes of countries, particularly in promoting the sustainability and prosperity of nomadic communities, this study aims to investigate the regulations and laws governing these plans concerning the empowerment of Iran's nomadic community from the period of the Islamic Revolution to the present. The method employed in this paper is based on documentary approaches that examine government policies in development plans related to the empowerment of nomadic communities. This investigation utilizes two planning approaches: technology-based rational planning and a communicative and participatory approach. The results indicate a lack of coordination between policy and implementation, a predominance of up-down and non-participatory approaches in the development plans, and the inefficiency of empowerment methods as the primary findings of this paper. The study recommends a reevaluation of government policies outlined in the nomadic development plans. This should involve the selection of more suitable social and economic policies, the adoption of effective empowerment methods, and the enforcement of existing laws within these plans.

Article Info

Keywords:

*Empowerment;
Nomadic Society;
Development
Plans;
Iran.*

Article History:**Received:**

22 September 2024

Accepted:

26 October 2024

Available online:

05 November 2024

How to Cite: Rahbari, M. (2024). The Empowerment Status of Nomadic Communities in Iran's First through Seventh Development Plans. *Journal of Zakhayer-e Enghelab (Pastoral Nomads)*, 3(1), 7-24. [10.22034/JZEPN.2024.488410.1001](https://doi.org/10.22034/JZEPN.2024.488410.1001) [in Persian]





جایگاه توانمندسازی جامعه عشایری در قانون برنامه‌های اول تا هفتم توسعه

مهناز رهبری^۱

^۱ - دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی و کارشناس برنامه‌ریزی دفتر مطالعات جامع عشایر، سازمان امور عشایر ایران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول: rahbari_mahnaz@yahoo.com)

اطلاعات مقاله

واژگان کلیدی:

توانمندسازی؛
جامعه عشایری؛
برنامه‌های توسعه؛
ایران.

تاریخ‌ها:

دریافت مقاله:
۱ مهر ۱۴۰۳
پذیرش مقاله:
۵ آبان ۱۴۰۳
انتشار برخط:
۱۵ آبان ۱۴۰۳

چکیده

ارزیابی برنامه‌های توسعه، یکی از روش‌های علمی شناخته‌شده برای درک و شناخت اندیشه، روش و رویکرد حاکم بر فرآیند برنامه‌ها است. نظر به اهمیت سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های توسعه، هدف این پژوهش، بررسی و تحلیل قوانین برنامه‌های توسعه، پس از انقلاب اسلامی مبتنی بر تسهیل-کننده‌های توانمندسازی جامعه عشایری است که از این رهگذر، بستر لازم برای ارتقاء کیفیت زندگی و توسعه پایدار جامعه عشایری ایران فراهم خواهد شد. روش بررسی در پژوهش حاضر، اسنادی و کتابخانه‌ای است؛ به طوری که در ارتباط با تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی جامعه عشایری در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به نقد و بررسی سیاست‌های دولت پرداخته شده است. همگام نبودن سطح راهبرد سیاست‌گذاری و سطح راهبرد عملیاتی و اجرایی، غالب بودن رویکرد بالا به پایین و غیرمشارکتی در برنامه‌های توسعه، نامولد بودن روش‌های توانمندسازی و کالبدی‌محور بودن برنامه‌های توسعه از یافته‌های این پژوهش است. تغییر و اصلاح رویکرد حاکم بر فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه عشایری از طریق انتخاب سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی مناسب دولت و به-کارگیری روش‌های مناسب توانمندسازی مولد جامعه محلی و توجه بیشتر به عملیاتی ساختن مواد قانونی در برنامه‌های توسعه از پیشنهادات این پژوهش است. در پژوهش حاضر، توانمندسازی جامعه عشایری در برنامه‌های توسعه از طریق دو رویکرد برنامه‌ریزی "عقلایی گرای فنی محور" و "ارتباطی و مشارکتی" مورد واکاوی قرار گرفت.

استاددهی: رهبری، مهناز. (۱۴۰۳). جایگاه توانمندسازی جامعه عشایری در قانون برنامه‌های اول تا هفتم توسعه. ذخایر انقلاب (عشایر)، ۳(۱)، ۷-۲۴

10.22034/JZEPN.2024.488410.1001 .۲۴



۱. مقدمه

برنامه‌ریزی توسعه عشایری، دربردارنده پیشینه‌ای از کنش‌ها و تفکراتی است که با نحله‌های فلسفی و شناخت‌شناسی درهم‌تنیده‌اند. هرگاه، توسعه به مثابه هدف در نظر گرفته شود، اتخاذ رویکردی سازگار و موثر در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه، به سازوکار و ابزار برای ارتقاء کیفیت زندگی و رضایتمندی جامعه عشایری بدل می‌گردد (Vikas, 2002). آنچه در اینجا مورد تاکید است، کاربست راهبردها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مناسب دولت، متأثر از رویکرد حاکم بر آن است که در بردارنده فرآیند تعاملی میان نیروهای موثر و منتفع‌شوندگان از توسعه، توانمندسازی، نگرش محلی و تجربه و مشارکت موثر جامعه عشایری است (Assche et al., 2014).

تا اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، رویکرد غالب در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه، عقلایی‌گرایی و مبتنی بر دانش فنی متخصصان و کارشناسان و مدیران بود که به دنبال نابسامانی اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی حاصل از رویکرد عقلایی-گرایی فن‌محور طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی، این رویکرد مورد انتقاد قرار گرفت و رویکرد نوین برنامه‌ریزی و مدیریت (رویکرد ارتباطی) وارد ادبیات برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شد (Healey, 2000). با این وجود، در برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، نظام سیاست‌گذاری و تدوین راهبردها، در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، و با شدت و ضعف، بعد از انقلاب اسلامی، همچنان مبتنی بر رویکرد عقلایی‌گرایی فن‌محور بوده است که این امر می‌تواند جایگاه رویکرد ارتباطی و به عبارتی توانمندسازی و مشارکت جامعه عشایری در کنار سایر حوزه‌های مداخله را تحت‌الشعاع قرار دهد.

سیاست‌گذاری توسعه جامعه عشایری، متأثر از ماهیت اقتصاد سیاسی حاکم بر هر جامعه است. به سخن دیگر، هر دولتی با توجه به نوع حکومت، شکل یا شکل‌های خاصی از سیاست‌گذاری عشایری را به اجرا می‌گذارد (Giannone et al., 2019). یک برنامه توسعه سرآمد با هدف دستیابی به توسعه پایدار و ارتقاء کیفیت زندگی، دارای مأموریت و دورنمایی متمرکز بر توانمندسازی ذینفعان محلی، منابع جامعه و شرایط بیرونی است (Dab, 2013). برنامه‌های توسعه، به منظور تأثیرگذاری و ایجاد تغییر و بهبود در زندگی مردم و نیز بهبود استانداردها و کیفیت زندگی تدوین می‌شوند. این برنامه‌ها، مبتنی بر مجموعه‌ای از سیاست‌ها هستند که در قالب‌های انضمامی‌تر، به صورت اهداف معین و مواد قانون برنامه که مبنای برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی هستند، بروز می‌یابند (واعظزاده و همکاران، ۱۳۹۴).

بدین ترتیب، سیاست‌ها و اقدامات دولت‌ها را می‌توان به مثابه یکی از عوامل اصلی تقویت و یا عدم شکل‌گیری زمینه‌های مناسب جهت توانمندسازی جامعه عشایری قلمداد کرد. در این راستا، از آنجا که بسیاری از مناطق عشایری کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، از دیرباز با محرومیت و پایین بودن سطح تحولات توسعه-یافتگی روبه‌رو بوده‌اند، اهمیت موضوع توانمندسازی و توجه به تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی در برنامه‌های توسعه در کنار دیگر مؤلفه‌های توسعه، ایجاب می‌کند تا شناخت علمی و دقیق‌تری به مقوله مذکور در ارتباط با نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بدست آید؛ زیرا، این نوع شناخت، کمک شایانی به کاهش فقر و ارتقاء کیفیت زندگی و رضایتمندی جامعه عشایری می‌کند.

مردم در جهت استفاده کامل و موثر از ظرفیت‌ها و منابع موجود است (Chen et al., 2016). در سال- های اخیر، تعریف مفهوم توانمندسازی، در قالب "جریان داشتن مسئولیت و قدرت در رده‌های مختلف اجتماع" (Mackinnon, 2002) و "گفتمان ایجاد قدرت قانونی برای تواناسازی و تفویض اختیار به مردم" راهگشای نظر و عمل بوده است.

دلالت مستقیم توانمندسازی، مقابله با عوامل بی‌قدرتی است (Monkman et al., 2007). در ساده‌ترین تعریف توانمندسازی، می‌توان آن را فرآیندی دانست که طی آن، افراد، گروه‌ها و جوامع از وضعیت موجود زندگی و شرایط حاکم بر آن آگاهی یافته و برای تغییر شرایط موجود به سمت شرایط مطلوب و در جهت بهتر ساختن کیفیت محیط زندگی خود با شناسایی نیازها و دارایی‌های خود، برنامه‌ریزی مناسب، آگاهانه و سازمان‌یافته انجام می‌دهند (Ríos et al., 2007). بر این اساس، مردم و جامعه محلی، قدرتمند می‌شوند و این قدرت، نوعی تشریک‌مساعی با دیگران برای تغییر موثر و اثربخش است (Fernandez & Moldogaziev, 2015).

توانمندسازی، به مؤلفه‌هایی همچون آموزش، ارتقاء مهارت‌ها، مهارت‌آموزی و یادگیری گروهی، مشورت و اطلاع‌رسانی متقابل، بالا بردن اعتمادبه- نفس افراد، تربیت نیروی انسانی فعال و آگاه برای اطلاع‌رسانی و دانش‌افزایی، ایجاد شایستگی و احساس خودمؤثر بودن در اعضا و جوامع و غیره توجه دارد (Chen et al., 2016; Bottrell, 2009). موحد و همکاران، (۱۳۹۳).

بر اساس ساختار قدرت، توانمندسازی می‌تواند به صورت مؤلّد (مشارکت فعالانه) و یا نامؤلّد (مشارکت منفعلانه) بروز نماید (Knight & Cottrell, 2016)، به طوری که نابرابری در توزیع

از این رو، نظر به اهمیت سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های توسعه در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، در پژوهش حاضر، قوانین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی با تأکید بر شاخص- های مدنظر، مورد بررسی قرار گرفته تا از این رهگذر، بستر لازم برای ارتقاء کیفیت زندگی و توسعه پایدار جامعه عشایری ایران فراهم گردد.

۲. ادبیات و مبانی نظری

به دنبال بروز ناکامی‌های اجتماعی-اقتصادی و محیط‌زیستی حاصل از به‌کارگیری رویکرد عقلایی فن‌محور در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشورهای در حال توسعه، بازنگری در پارادایم‌ها و راهبردهای توسعه و فاصله گرفتن از نظریه‌های اثباتی و عقلایی‌گرایی و جهت‌گیری به سوی رویکرد «ارتباطی و مشارکتی» در برنامه‌های توسعه کلان و نظام برنامه‌ریزی عشایری آغاز شد (Healey, 2000)؛ رهیافتی که در بطن آن، تمرکززدایی، در نظر گرفتن تمامی ذینفعان، بازنگری در روابط قدرت در فرآیند برنامه‌ریزی، انعطاف‌پذیری، مشارکت محلی، خوداتکایی، اعتماد و همدلی، نهادگرایی و به‌طور کل، افزایش توانمندی‌ها و ظرفیت‌های جامعه عشایری به منظور مشارکت آنها در فرآیند برنامه‌ریزی نهفته است (Gielen & TazanKok, 2010).

این رویکرد، نگرشی مبتنی بر توانمند ساختن و ظرفیت‌سازی افراد و نهادها در ارتباط با به‌کارگیری الگوی انسان اجتماعی دارد. سازوکار توانمندسازی، دارای محتوایی بسیار غنی است و محققان، نظرات و دیدگاه‌های مختلفی را در این باره ارائه داده‌اند. ارزش و محتوای غنی توانمندسازی، در کمک به گروه‌های آسیب‌پذیر، از طریق عمل، سیاست‌ها و برنامه‌های اجتماعی به منظور ایجاد جامعه‌ای عادلانه و فراهم کردن فرصت‌های مناسب برای

دولت و ذینفعان محلی و اتخاذ رویکرد ارتباطی (افتخاری و بهزادنسب، ۱۳۸۳) تاکید شده و می-توان توسعه ایجاد شده در نقاط روستایی و عشایری را مرهون پیاده سازی این رویکرد دانست (Eom, 2011).

همچنین، در ارتباط با خلاء جایگاه روش های توانمندسازی ذینفعان محلی در فرآیند برنامه ریزی روستایی و عشایری، به عوامل و روش های توانمندسازی و مهارتی افراد، دانش، نوع نگرش، آموزش، خودمدیریتی، نهادگرایی، اطمینان، اعتماد به نفس، خودمختاری، خودتعیینی، معناداری، شایستگی، خودسازماندهی و استفاده از یک پارادایم جدید تاکید شده است (Kumanini, 1993).

سیاست های دولتی در ارتباط با ایجاد بسترهای لازم در جهت دستیابی به توسعه پایدار روستایی و عشایری از جمله سرمایه گذاری های دولتی در ابعاد تامین منابع مالی، آموزشی و ایجاد فرصت های برابر و مشارکت همه بازیگران در عرصه توسعه در سطوح ملی، ناحیه ای و محلی و به ویژه مشارکت مستقیم مردم در تولیدات کشاورزی، از دیگر مؤلفه های مورد تاکید در ارتباط با توانمندسازی ذینفعان محلی در فرآیند برنامه ریزی و مدیریت روستایی و عشایری، عنوان شده است (Ristic, 2013).

علاوه بر موارد مذکور، ارتقاء مشارکت و مسئولیت پذیری در نظام برنامه ریزی روستایی و عشایری در بین ذینفعان محلی، موجب بهبود حکمرانی محلی مردم سالار و در نتیجه منجر به تحولات فضایی مثبت در نقاط روستایی و عشایری شده است. مدل حکمرانی محلی مردم سالار، برای اعمال در برنامه ریزی و مدیریت، شامل مشارکت و مسئولیت پذیری و در کنار آنها توانمندسازی، شفافیت، قانونمندی، ایجاد فرصت های برابر، کاهش فقر و پاسخگویی به افکار عمومی است (Blair, 2000). بنابراین، بهترین راه مقابله با

قدرت، سبب عدم تعادل در جامعه عشایری در اظهار نظر و ابراز عقاید در فرآیند برنامه ریزی می-شود. همچنین، تغییر در ساختار قدرت به منظور توانمندسازی همه جانبه جامعه عشایری، می تواند خودتکایی آنها را برای مدیریت محلی تضمین کرده (Giampiccoli & Mtapuri, 2012) و در نتیجه در رفتار جامعه عشایری در ارتباط با ارتقاء رضایتمندی و کیفیت زندگی آنها اثرگذار باشد (Waligo et al., 2013).

بنابراین رویکرد ارتباطی-مشارکتی از طریق توجه به مؤلفه های توانمندسازی از جمله آموزش و آگاهی بخشی، ارتقاء دانش و مهارت، ایجاد تشکل-ها، ارتقاء انسجام اجتماعی، مسئولیت پذیری، احساس خودتعیینی، اعتماد و همدلی و غیره برای تقویت جامعه عشایری به مثابه یکی از جلوه های مهم تغییر و تحول (گذار) از حالت «توانمندسازی نامولد» به «توانمندسازی مولد» به منظور مشارکت آنان در فراگرد برنامه ریزی و در نتیجه، ارتقاء کیفیت زندگی، مقوله ای ضروری قلمداد می-شود (Knight & Cottrell, 2016) (شکل ۱).

در ارتباط با موضوع پژوهش حاضر، مطالعات متعددی در کشورهای مختلف انجام شده است. از طرف دیگر، تعدادی از کشورهای در حال توسعه، از جمله: گره جنوبی، هندوستان، سریلانکا، تایلند و غیره، اقدام به تدوین سیاست ها و اجرای برنامه ها و پروژه هایی در مناطق روستایی و عشایری کرده اند که با اصول و معیارهای سیستم برنامه ریزی نوین با رویکرد ارتباطی و تعاملی هم راستا بوده و از نمونه تجارب موفق در این زمینه محسوب می شوند.

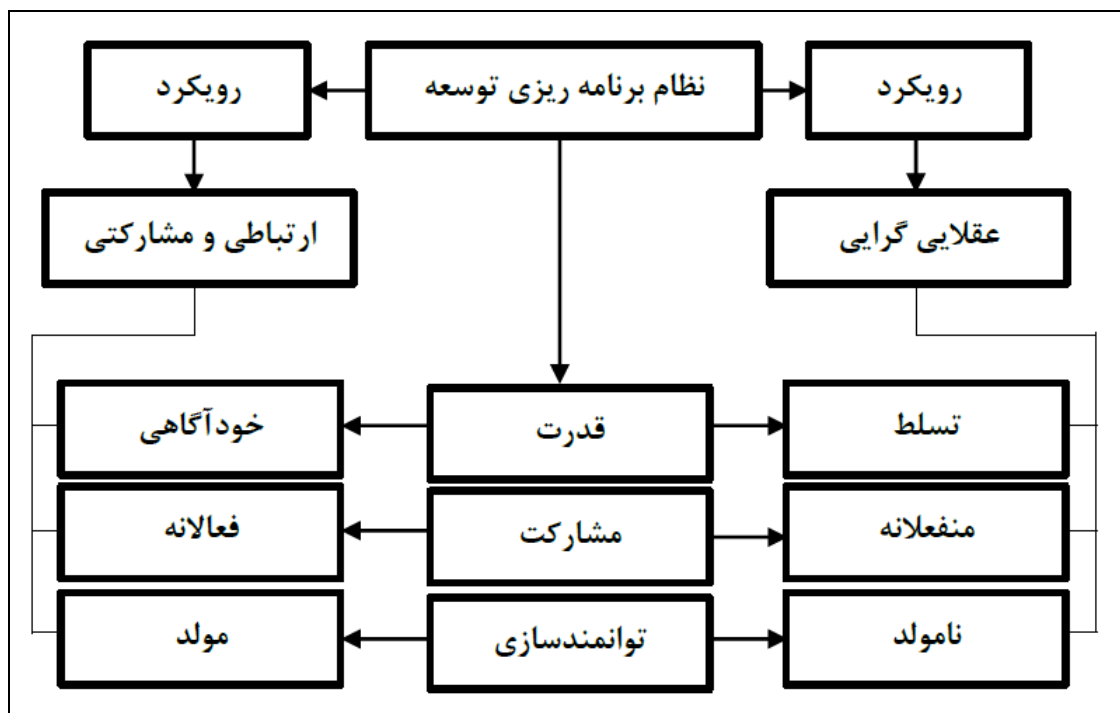
در پژوهش های مرتبط با رویکرد برنامه ریزی توسعه روستایی و عشایری، بر انسجام اجتماعی، پیوند، هم افزایی و ارتباط بیشتر میان دو بخش

1- Unproductive Empowerment

2- Productive Empowerment

تعاون، تعامل بین جامعه محلی و کارگزاران دولتی، انسجام اجتماعی، خودارتقایی و توانمندسازی مدیریت محلی، ارتقاء اعتمادبه‌نفس، آموزش و آگاهی‌بخشی به جامعه محلی در فرآیند برنامه‌ریزی روستایی و عشایری بوده است که منجر به مشارکت فعال جامعه محلی و دستیابی به زندگی مطلوب در مناطق روستایی و عشایری شده است.

فرآیند برنامه‌ریزی روستایی و عشایری متمرکز، توانمندسازی و ظرفیت‌سازی و همچنین آموزش افراد و نهادها و ایجاد کارزار و اجتماعات مردمی، عنوان شده است (Isaac & Harilal, 1997). در جنبش ساموئل آندونگ کره جنوبی، راهبردها و سیاست‌های تعیین‌شده در ارتباط با توسعه مناطق روستایی و عشایری مبتنی بر مشارکت فعال روستائیان و عشایر، خودیاری و



شکل (۱) مدل مفهومی پژوهش

اساس تعاونی‌ها است. در این پروژه، تعاونی‌ها و نهادهای مشارکتی مردم‌محور مورد تاکید بودند و توانمندسازی و خودارتقایی و مشارکت فعال جامعه محلی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه موردنظر بوده است.

در برنامه توانمندسازی اجتماعات فقیر/روستایی در تایلند، بر ایجاد و سازماندهی روستائیان در قالب شوراهای اجتماعی و نهادهای محلی، افزایش توان، مهارت و یادگیری متقابل، تاکید شده است.

همچنین در پانچایات روستایی هندوستان (شکل‌گیری نظام دموکراتیک مدیریت محلی)، فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی بر اساس خودگردانی و یا مدیریت محلی در قالب نهادها و سازمان‌های بومی و محلی، ایجاد فرصت‌های برابر و مشارکت فعال روستائیان و غیره شکل گرفته که منجر به توسعه روستایی شده است. پروژه تعاونی اوجاما در تانزانیا از دیگر الگوهای موفق در ارتباط با تحول کشاورزی روستایی از طریق سازماندهی بر

با توجه به پیشینه پژوهش و تجارب کشورهای پیشتاز در عرصه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، برخی از شاخص‌های توانمندسازی جامعه روستایی و عشایری مورد تاکید در نظام برنامه‌ریزی روستایی و عشایری و مستخرج از پژوهش‌ها و تجارب اجرایی در جدول (۱) ارائه شده است.

همچنین در برنامه فقرزدایی ساموردی در سریلانکا که از سیاست‌ها و برنامه‌های موفق در کاهش فقر روستایی و عشایری می‌باشد، بر توانمندسازی و افزایش ظرفیت‌های آموزشی، ایجاد آگاهی و ارتقاء مهارت‌های مردم محلی، فرآیندهای مشارکتی و مدیریت از پایین به بالا تاکید شده است (عظیمی‌املی و افتخاری، ۱۳۹۳).

جدول (۱) شاخص‌های توانمندسازی جامعه روستایی و عشایری در نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری

پژوهش‌ها و تجارب										ابعاد		
مغیر	معیار	Dhungels & Tips (1987)	Kumarnani (1993)	Isaac & Harilal (1997)	Blair (2000)	Eom (2011)	Ristic (2013)	جنبش سامول آندوگ کره جنوبی	پانچال روستایی هندوستان	پروژه تعاونی اوچاما	توانمندسازی اجتماعات نابلد	برنامه فقرزدایی ساموردی
توانمندسازی	آموزش و آگاهی‌بخشی	-	✓	-	-	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
	دانش و مهارت	-	✓	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓
	انسجام اجتماعی	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	-	-
	تشکل‌سازی و توسعه نهادی	-	-	✓	-	-	-	-	✓	-	-	-
	ایجاد فرصت‌های برابر	-	-	-	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	-
	مسئولیت‌پذیری	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-
	انعطاف‌پذیری و تفویض اختیار	-	-	✓	-	-	-	✓	-	✓	-	-
	مشارکت	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
	شایستگی	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	معناداری	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	خودتعیینی	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-
	تاثیر	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	اعتماد و اطمینان	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اعتمادبه‌نفس	-	✓	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	

منبع: بر اساس واکاوی ادبیات و پیشینه موضوع (۱۴۰۳)

۳. روش‌شناسی

محلّی پرداخته شده است. سپس با استفاده از یافته‌های به دست آمده در برنامه‌های توسعه و واکاوی ادبیات، پیشینه و تجارب سایر کشورها، دو رویکرد عقلایی‌گرایی فن‌محور و رویکرد ارتباطی و مشارکتی به شکل مقایسه‌ای ارائه گردید.

روش بررسی در پژوهش حاضر، اسنادی و کتابخانه‌ای است؛ بدین صورت که در ارتباط با تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی جامعه عشایری در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به نقد و بررسی سیاست‌های دولت در برنامه‌های توسعه جامعه

۴. یافته‌ها و بحث

ارزیابی برنامه‌های توسعه [عشایری] کشور، یکی از روش‌های علمی شناخته شده به منظور نمایان سازی و برجسته سازی اندیشه، روش و رویکرد حاکم بر فرآیند برنامه‌ها است. یک برنامه توسعه سرآمد با هدف دستیابی به توسعه پایدار، دارای مأموریت و دورنمایی متمرکز بر توانمندسازی ذینفعان، منابع جامعه و شرایط بیرونی است. برنامه‌های توسعه به منظور تأثیرگذاری و ایجاد تغییر و بهبود در زندگی مردم و نیز بهبود استانداردها و کیفیت زندگی نوشته می‌شوند. آنها مبتنی بر مجموعه‌ای از سیاست‌ها هستند که در قالب‌های انضمامی‌تر، اهداف معین و مواد قانون برنامه که مبنای برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی هستند، بروز و ظهور می‌یابند.

با این وجود، بررسی سوابق برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که متأسفانه بنا به دلایل متعدد، تاکنون حقوق انسان‌ها و مکان‌ها، به ویژه جامعه عشایری، چندان مورد توجه قرار نگرفته است. به نوعی، ضعف و فقدان سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های توسعه در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، امکان مداخله و مشارکت بیشتر آنها را محدود یا غیرممکن می‌سازد. از اینرو، نظر به اهمیت سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های توسعه در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، در این بخش، قوانین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی با تأکید بر مبحث توانمندسازی و ابعاد آن مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

الف) قانون برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

در برنامه اول توسعه، جامعه عشایری در کنار روستائیان، به طور محدود، مورد اشاره قرار گرفته و آنها را در حاشیه و یا در عرض جامعه روستایی دیده‌اند. در این برنامه، فصل عمران روستایی و عشایری مستقل وجود نداشته و از این جهت،

مشابه برنامه‌های اول تا سوم عمرانی قبل از انقلاب می‌باشد. برنامه‌های عمران روستایی و عشایری در بخش‌های مختلف برنامه‌ریزی به ویژه کشاورزی، آب، برق، مسکن، آموزش و پرورش و عمران شهری پراکنده بود و این امر نشان دهنده نمونه کامل یک برنامه بخشی می‌باشد.

در خط‌مشی‌های اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در بحث توانمندسازی جامعه عشایری، هیچگونه پیش‌بینی‌ای صورت نگرفته و مفاد قانونی در ارتباط با جامعه عشایری، به صورت محدود، به بحث اسکان‌پذیری و یکجانشینی این جامعه پرداخته است؛ برای نمونه، در تبصره شش قانون برنامه اول توسعه، ایجاد دادگاه‌های سیار عشایری و در خط-مشی‌های اساسی برنامه اول توسعه، موارد قانونی در ارتباط با تعمیم بیمه‌های اجتماعی با اولویت روستائیان، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر؛ سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها، متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه؛ نگهداشت جمعیت عشایری بر اساس رابطه تعادل-یافته بین نسبت دام و ظرفیت مراتع؛ و همچنین، تامین مشاغل مولد برای عشایر مازاد در مراکز جمعیتی با اولویت نقاط روستایی و با تعیین و آماده‌سازی مناسب با رعایت ویژگی‌های تولیدی عشایر، از مواردی می‌باشند که در این برنامه به آن پرداخته شده است.

همانطور که آشکار است، در این برنامه و برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی ایران، توسعه جامعه عشایری، مبتنی بر توسعه عمرانی، کالبدی و فیزیکی بوده و این نگاه توسعه‌ای برنامه-ریزان و مدیران به جامعه عشایری، مانع از توجه آنها به مقوله توانمندسازی و ارتقاء روش و احساس توانمندسازی در بین این جامعه شده است.

ب) قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

در این برنامه، برای نخستین بار، بخش عمران روستایی به عنوان یک سرفصل مستقل در سند جای گرفت و عمران روستایی و عشایری پیش‌بینی شده بود. در اهداف کلان کیفی و خط‌مشی‌های این برنامه در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، به مواردی همچون جلب مشارکت عشایر، آموزش و ترویج و انتقال فناوری اشاره شده است:

- ✓ تجهیز و عمران کانون‌های توسعه در زیست‌بوم‌های عشایری با تاکید بر مدیریت اجرایی متمرکز و جلب مشارکت عشایر در این زمینه؛
- ✓ ایجاد تحول در ساختار تولید عشایری از طریق آموزش، ترویج و انتقال فناوری و بهبود مدیریت و کارایی روستائیان و عشایر و ایجاد تحول در آموزش فنی و حرفه‌ای روستایی و عشایری؛
- ✓ بهره‌برداری مطلوب از منابع طبیعی با مشارکت روستائیان و عشایر؛
- ✓ بالا بردن سطح درآمد عشایر از تغییر در شیوه معیشت، تنوع‌بخشی به تولید و بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های موجود با تاکید 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.

در دیگر مفاد قانونی برنامه دوم توسعه، در ارتباط با جامعه عشایری بر مواردی همچون اسکان بیست هزار خانوار عشایری داوطلب (تبصره ۷۷)، تامین سوخت مورد نیاز عشایر و تامین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و ایجاد زمینه‌های مناسب جهت استقرار فعالیت‌های غیرکشاورزی در محیط روستایی (تبصره ۸۱) و همچنین در بین اهداف کیفی، ارتقای کیفیت زندگی عشایر اسکان‌یافته و ساماندهی به اسکان عشایر در کانون‌های مستعد توسعه مناطق عشایری و در بین اهداف کمی و اجرایی به مواردی همچون برنامه جامع توسعه مناطق عشایری، انتخاب نقاط

مستعد، اسکان تدریجی ۲۱ هزار خانوار عشایر و تحت پوشش قرار دادن آنها اشاره شده است. همچنین، همانند برنامه اول، کالبدی‌محور بودن مفاد قانونی در ارتباط با جامعه عشایری قابل مشاهده است. غلبه رویکرد عقلایی‌گرایی فن‌محور بر برنامه‌های توسعه، مانع از توجه به مقوله توانمندسازی و ارتقاء تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی در بین جامعه عشایری شده است.

در موارد آورده شده، در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، گرچه بر مواردی همچون تقویت مشارکت عشایر، آموزش و ترویج و انتقال فناوری تاکید شده، اما ضعف در سازوکارهای اجرایی دقیق و عملیاتی ساختن موارد مطروحه و همگام نبودن سطح راهبرد سیاست‌گذاری و اجرایی آشکار است، به‌گونه‌ای که تنها به بیان گزاره‌های مفهومی و کلی اکتفا شده و به صورت محدود به عملیاتی کردن روش‌های توانمندسازی در بین جامعه عشایری پرداخته شده است.

از اینرو، برنامه‌ریزی برای توانمندسازی جامعه عشایری به صورت نامولد انجام گرفته و نظام فن-محور حاکم بر برنامه‌های توسعه، مانع از عملیاتی شدن نظام برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و مشارکت جامعه عشایری در نظام‌های تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی شده است. استفاده از مشارکت جامعه عشایر، آن هم به صورت محدود، بیشتر در مراحل اجرایی و دربرگیرنده‌ی بعد کالبدی است و سعی نشده از مشارکت آنها در مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری استفاده شود.

ج) قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۲-۱۳۷۸)

در برنامه سوم توسعه، عمران و توسعه روستایی در فصل (۱۸) برنامه، تحت عنوان عمران شهری و توسعه و عمران روستایی آورده شده است. اهداف برنامه سوم توسعه، به طور عمده در جهت

اجرای طرح‌هایی از قبیل تعادل دام و مرتع، خروج دام از جنگل و تامین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستائیان، حفظ و حراست از منابع پایه و ذخایر ژنتیکی، هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه و نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا، ترتیبی اتخاذ نماید که تعادل محیط‌زیست نیز حفظ شود؛ از جمله سیاست‌های راهبردی در این برنامه، شامل اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی موجود در جهت کاهش تصدی دولت و افزایش مشارکت موثر و فعال عشایر در اداره امور مناطق عشایری و پی‌ریزی مدیریت مناسب محلی برای اداره امور قلمروها و زیست‌بوم‌های عشایری می‌باشد.

در این برنامه، همچون برنامه‌های اول و دوم توسعه، موارد قانونی در ارتباط با جامعه عشایری، به طور عمده بر محور خدمات عمرانی و خدمات‌رسانی است و در مواردی که بر بحث توانمندسازی جامعه عشایری اشاره دارد، در سطح اجرایی و عملیاتی دچار ضعف می‌باشد. در عین حال، از نقش دیگر تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی همچون آموزش، ارتقاء دانش و مهارت، انسجام اجتماعی، انعطاف-پذیری و تفویض اختیار، ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقاء احساس توانمندسازی (احساس شایستگی، معناداری، اعتمادبه‌نفس و غیره) در بین جامعه عشایری، به عنوان یکی از عوامل بسیار مهم غفلت شده است.

د) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

در برنامه چهارم توسعه کشور نیز مواد و بندهای مختلفی، جامعه عشایر را مدنظر قرار داده است. در این برنامه، اگرچه سرفصل جداگانه‌ای برای توسعه و عمران روستایی و عشایری وجود نداشت، اما محورهایی در ارتباط با توانمندسازی جامعه روستایی و عشایری، در فصول و ماده‌های دیگر، قابل پیگیری است. در برنامه چهارم توسعه، همچون برنامه‌های قبل، کم‌توجهی به روش‌های توانمندسازی جامعه عشایری، قابل مشاهده و بیشتر مفاد قانونی آورده شده، مبتنی بر اقدامات کالبدی و خدمات‌رسانی است.

ساماندهی کوچ و اسکان عشایر، خدمات‌رسانی و تجهیز کانون‌های اسکان، برنامه‌ریزی و پیش‌بینی شده بود. در ماده (۱۰۸) فصل آب و کشاورزی بر مکلف بودن دولت در ارتباط با واگذاری اراضی مرتعی به عشایر و دامداران دارای پرونده بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آنها و در ماده (۱۰۹)، به مدیریت هماهنگ دام و مرتع و ساماندهی جامعه عشایری و ساماندهی جامعه عشایری از نظر اقتصادی و معیشتی و اشتغال با حفظ توانمندی‌های تولید، مسکن، ایجاد امکانات زیربنایی و خدمات‌رسانی، رفاه عمومی اجتماعی تاکید شده است. همچنین، در ماده (۱۳۷) فصل عمران شهری و توسعه و عمران روستایی بر ساماندهی کوچ و حمایت از اسکان عشایر داوطلب تاکید شده است. در سیاست‌های راهبردی برنامه سوم توسعه نیز بیشتر بر ساماندهی امور کوچ و سامان‌بخشی به اسکان-های خودجوش و داوطلبانه عشایر تاکید شده است. در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، در فصول سیاست‌های اشتغال و سیاست‌های زیست-محیطی و همچنین سیاست‌های راهبردی برنامه سوم توسعه، بر مواردی همچون توسعه تعاونی‌ها و تشکل‌سازی، تقویت مشارکت و پی‌ریزی مدیریت مناسب محلی و کاهش تصدی دولت اشاره شده است:

- ✓ فصل ششم- سیاست‌های اشتغال (ماده ۵۰): به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته، قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه-گذاران بخش خصوص و تعاونی‌ها و تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های تولید روستایی، عشایری و بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرح‌های خوداشتغالی را پرداخت کند.
- ✓ فصل دوازدهم- سیاست‌های زیست‌محیطی (ماده ۱۰۴): به منظور حفاظت از محیط‌زیست و بهره‌گیری پایدار از منابع طبیعی کشور، اجرای موارد زیر الزامی است. "بهره-برداری از منابع طبیعی کشور باید بر اساس توان بالقوه منابع صورت گیرد. بدین منظور، دولت موظف است ضمن حفظ روند رشد تولیدات و بهره‌برداری پایدار از منابع، با

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.

در این برنامه نیز، موارد مرتبط با روش‌های توانمندسازی، هم به لحاظ تعداد مواد قانونی، اندک و هم از نظر سازوکار اجرایی و چگونگی عملیاتی ساختن آنها ضعف داشتند و به طور عمده، شرایط را مهیا نمی‌ساخت که منجر به ایجاد خودباوری، اعتماد و اطمینان و توانمندسازی مؤلف در بین جامعه عشایری شود. در طی سال‌های اخیر، علیرغم تأکید بر رویکرد مشارکتی و ارتباطی در این برنامه و برنامه‌های قبل، همچنان رویکرد بالابنه-پایین و فن‌محور غالب بوده و عدم اعتقاد باطنی برنامه‌ریزان و مدیران سازمان‌های دولتی به مشارکت اجتماعات محلی و یا برداشت‌های متفاوت از مفهوم مشارکت، باعث شده است که روش‌های توانمندسازی در حد گزاره‌های مفهومی باقی بماند و کمتر حالت اجرایی به خود بگیرد.

۵) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

در برنامه پنجم توسعه، فصل مستقلی تحت عنوان عمران و توسعه روستایی و عشایری وجود ندارد اما در زیر فصل توسعه منطقه‌ای، عنوان توسعه روستایی و عشایری قابل پیگیری است. در برنامه پنجم توسعه، همچون برنامه‌های اول تا چهارم، مفاد قانونی آورده شده، به طور عمده در ارتباط با بحث خدمات‌رسانی و اسکان عشایر می‌باشد. در ماده (۱۱) از فصل فرهنگ ایرانی-اسلامی، ماده (۳۲) و تبصره (۵) از فصل سلامت، ماده (۲۳۲) از فصل بودجه و نظارت و در تعدادی از بندهای ماده (۱۹۴) از فصل توسعه روستایی، بر مواردی همچون ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ سنتی عشایری و روستایی؛ بازطراحی سامانه خدمات جامع و همگانی سلامت مبتنی بر مراقبت‌های اولیه سلامت، در

در ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت بر ارتقاء شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری و ساماندهی اسکان عشایر با حفظ ارتقاء توانمندی-های اقتصادی در حد ۵۰ درصد جمعیت عشایر کشور و همچنین تخصیص و پرداخت اعتبارات روستایی و عشایری به میزان ارقام بودجه مصوب سالانه مکلف شده است. در ماده (۵۹) نیز، بر تامین نفت سفید و گاز مورد نیاز روستائیان و عشایر تأکید شده و همچنین در ماده (۶۹)، دولت بر مواردی همچون کاهش ۵۰ درصد دام‌ها از مراتع جهت تعادل بین دام و مرتع و همچنین لغو و اصلاح پروانه چراهای مربوطه و پوشش کامل سوخت-رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستائیان مکلف شده است.

در ماده‌های (۷۰)، (۹۱) و (۱۱۴) از فصل ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی نیز به مواردی همچون اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع و واگذاری اراضی مستعد قلمرو عشایر به خانوارهای کوچنده در چارچوب طرح ساماندهی اسکان عشایر، تعریف و اجرایی شدن خدمات بیمه پایه درمانی روستائیان و عشایر و ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده گردشگری، مراکز و اطرافگاه‌های تفرجگاهی ایلی، موزه و نمایشگاه اشاره شده است. در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری، تنها در مفاد قانونی (۹۵) و (۹۶) از فصل ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی به بحث مشارکت جامعه عشایری اشاره شده است.

- ✓ ماده (۹۵)- طراحی روش‌های لازم برای افزایش بهره‌وری و درآمد روستائیان و عشایر، ایجاد فرصت‌های اشتغال به ویژه در دوره‌های زمانی خارج از فصول کاشت و برداشت با رویکرد مشارکت روستائیان و عشایر، با حمایت از صندوق‌های قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و صندوق اشتغال نیازمندان.
- ✓ ماده (۹۶)- افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی با توجه خاص به روستائیان و عشایر و شاغلین شهری که تاکنون

(و) قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)
 در برنامه ششم، عمران و توسعه روستایی و عشایری در بخش پنجم، تحت عنوان توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر آورده شده است. در این برنامه، برای اولین بار، بخشی تحت عنوان توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر آمده است که می‌تواند نقطه قوتی در جهت توجه بیشتر به مقوله توانمندسازی جامعه روستایی و عشایری در توسعه این جوامع باشد.

این برنامه نیز همانند برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی، در ارتباط با جامعه عشایری، رویکردی فن‌محور و کالبدی دارد، به گونه‌ای که اکثریت مفاد قانونی آورده شده در این برنامه، به خدمات‌رسانی و توسعه کالبدی جامعه عشایری اختصاص دارد. در ماده (۶)، بخش بودجه و مالیه عمومی، ماده (۲۷)، بخش توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر و ماده (۷۰) و (۹۴) بخش سلامت، بیمه، و زنان و خانواده، به مواردی همچون واریز عوارض وصولی قانون مالیات بر ارزش افزوده به مناطق عشایری؛ توسعه کسب‌وکار و فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری؛ تامین منابع مورد نیاز برای رشد سالانه شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در ساماندهی عشایر (حداقل ۵ درصد)؛ تهیه طرح‌های هادی و طرح‌های توسعه برای روستاها و مناطق عشایری؛ تامین و تخصیص اعتبار مورد نیاز جهت احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه‌های روستایی و مناطق عشایری؛ و تحت پوشش قرار گرفتن عشایر از نهادهای حمایتی و اختصاص مالیات بر ارزش افزوده برای توسعه ورزش روستایی و عشایری پرداخته است.

در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری در برنامه ششم توسعه، تنها در ماده (۲۷) بخش توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار

جهت بهره‌مندی مناطق کمتر توسعه‌یافته به ویژه روستاها، حاشیه شهرها و مناطق عشایری؛ تحت پوشش قرار گرفتن خانوارهای روستائیان و عشایر و اقشار نیازمند از نهادهای حمایتی و موسسات خیریه؛ ارتقاء شاخص‌های توسعه عشایر از طریق اسکان و ساماندهی خانوارها، سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی در زمینه توسعه کشاورزی با فناوری نوین، اقتصادی و بهره‌ور و طرح‌های زیربنایی و نوپدید در بخش‌های کشاورزی و منابع آب و توسعه مناطق روستایی و جوان‌سازی بافت جمعیتی مناطق روستایی و عشایری، تعمیم و گسترش بیمه روستایی و پوشش ۱۰۰ درصد آن از طریق تقویت صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر و برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار و کانون‌های اسکان عشایری از راه مناسب، تاکید شده است.

اما در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری در برنامه پنجم توسعه، در ماده (۱۲۴) از فصل توسعه تعاون و یک بند از ماده (۱۹۴) توسعه روستایی، به دو تسهیل‌کننده توانمندسازی جامعه عشایری از قبیل توسعه تعاونی‌ها، تشکیل‌سازی و تقویت مشارکت جامعه محلی اشاره شده است:

- ✓ ماده (۱۲۴): افزایش سالانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقاء سهم آنها در رشد بخش تعاونی از محل بخشی از منابع مالی جزء (۲) ماده (۲۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به منظور اعطاء تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت تعاونی‌های کشاورزی روستایی و عشایری.
- ✓ ماده (۱۹۴): حمایت مالی از طریق اعطاء تسهیلات، وجوه اداره‌شده، 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.

آسیب‌پذیر و ماده (۶۳) بخش آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری، به عواملی چون آموزش و آگاهی‌بخشی، تقویت مشارکت مردمی و ترویج فرهنگ مطالعه و پژوهش، به عنوان تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی جامعه عشایری اشاره شده است:

✓ بخش (۵) - توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر: آموزش صدهزار نفر از روستائیان و عشایر به عنوان عناصر پیشرو و تسهیل‌گر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات‌رسانی، جلب مشارکت‌های مردمی و نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی؛ یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، بر اساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی.

✓ بخش (۱۲) - آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری (ماده ۶۳): دولت موظف است در طول سال‌های برنامه، اعتبار و منابع لازم را در جهت ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی در اختیار کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان قرار دهد.

تنوع‌بخشی تولید با ایجاد زنجیره تامین و ارزش و ایجاد زیرساخت تولید و تامین معیشت و درآمد پایدار روستائیان و عشایر؛ تحت پوشش قرار دادن بیمه خانواده‌های روستائیان و عشایر و توسعه مدارس شبانه‌روزی عشایری و غیره اشاره شده است. در ارتباط با بحث توانمندسازی، صرفاً در بند (ت) ماده (۶) بخش اشتغال (فصل رشد اقتصادی) که به شرح ذیل می‌باشد، به توانمندسازی و کارآمدسازی ظرفیت‌های زنان روستایی و عشایری تاکید شده است:

✓ بند (ت) ماده (۶) بخش اشتغال (فصل رشد اقتصادی): وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در چهارچوب قوانین و در راستای کارآمدسازی ظرفیت‌ها و توانمندسازی زنان روستایی و عشایر نسبت به تدوین برنامه توسعه کسب-وکارهای خرد روستایی بر اساس مزیت رقابتی مناطق و تکمیل زنجیره ارزش، ایجاد شبکه ملی تعاونی‌های زنان با هدف آموزش چرخه تولید و بازاریابی، خودتنظیم‌گری و رتبه‌بندی تعاونی‌ها، ارائه تسهیلات اشتغال‌زایی و حمایت‌های مالیاتی از تعاونی‌ها بر اساس نظام رتبه‌بندی و راه-اندازی بازارهای محلی اقدام نماید.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بررسی مفاد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی و نحوه برخورد آن با جامعه عشایری حاکی از نگاه حاشیه‌ای به جامعه عشایر کشور است و به غیر از تعداد بسیار محدودی از موارد قانونی به موضوع تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی جامعه عشایری، بقیه مفاد قانونی در ارتباط با جامعه عشایری، به اسکان و بحث خدمات‌رسانی اختصاص دارد. به عبارتی، دیدگاه کالبدمحور، بدون درنظر گرفتن توانمندسازی جامعه عشایری، در راستای افزایش تولید مدنظر بوده است.

بر اساس یافته‌ها، روند توجه به جامعه عشایری در برنامه‌های بعد از انقلاب، شکل جدیدتری به خود گرفته و نقش پررنگ‌تری در ساختار برنامه کشور ایفا می‌کنند. بررسی قوانین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به لحاظ مؤلفه‌های توانمندسازی جامعه

(ز) قانون برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲)

در قانون برنامه هفتم توسعه که در آغاز کار خود می‌باشد، در فصول و بخش‌های مختلفی از جمله فصل رشد اقتصادی؛ فصل صندوق‌های بازنشستگی؛ بیمه سلامت؛ مسکن روستایی و به-ویژه فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، از جامعه عشایری سخن به میان آمده است. در فصول مذکور، بر مواردی همچون صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر و متناسب‌سازی پرداختی مستمری بازنشستگی صندوق مذکور؛ امنیت غذایی پایدار و غذای سالم با کیفیت برای آحاد جامعه، به‌ویژه مناطق روستایی و عشایری؛ تمرکز امور روستاها و عشایر، رونق تولید،

عشایری، نشان می‌دهد که این تحولات تدریجی، گرچه به سوی ایجاد بسترهای لازم برای توانمندسازی جامعه عشایری و در پی آن حضور و مشارکت آنها در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه عشایری است، اما به لحاظ بعد عملکردی و اجرایی به کندی پیش می‌رود.

برنامه‌های توسعه، به لحاظ نظری، حرکت رو به جلو داشته و این در حالی است که، عملکرد (مدیریت اجرایی)، همگام با نظریه‌های برنامه حرکت نکرده و مشکلات عشایر همچنان به روال سابق باقی مانده است. به جز اندک مواردی از مفاد قانونی که دارای سطح راهبرد وظیفه‌ای هستند، بقیه مواد، به صورت گزاره‌های مفهومی، تنظیم و تدوین شده‌اند که بیشتر با سطح راهبرد سیاست-گذاری همسویی دارند تا سطح وظیفه‌ای و اجرایی؛ به عبارتی، سطوح راهبردی و تمایز آنها در برنامه با سطح وظیفه‌ای مشخص نیست.

برنامه‌های توسعه، با وجود ادعای تغییر رویکرد به فرآیند مدیریت راهبردی (تبدیل اندیشه‌ی راهبردی به عمل راهبردی) یا گذار از تدوین راهبرد به اجرا، چندان به این موضوع وفادار نبوده است. بدین معنا که هر چند سال یکبار، بدون اینکه چشم‌انداز و اهداف کلان برنامه، منجر به اجرا و عملیاتی شدن شوند، قوانینی جدید با مفاهیم زیبا مدون و تصویب در این برنامه‌ها گنجانده می‌شود.

در برنامه‌های توسعه، گرچه بر مواردی همچون نهادگرایی، مشارکت، آموزش و آگاهی‌بخشی و غیره تأکید شده است، اما سازوکارهای روشنی در خود برنامه برای عملی شدن آنها و در پی آن شکل‌گیری احساس شایستگی، معناداری، خودتعیینی، اعتمادبه‌نفس و اعتماد، اطمینان و همدلی در جوامع عشایری وجود ندارد و چنانکه تجربه نشان داده است اکثر این برنامه‌ها به اجرا در نمی‌آیند.

اگرچه در برنامه‌های توسعه، به لحاظ نظری، به تعداد محدودی از شاخص‌های تسهیل‌کننده توانمندسازی اشاره شده، اما همچنان در عمل، ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی، غیرمنعطف و برخاسته از تفکرات فن‌محور است که مانع پویایی جامعه عشایری به مثابه یک رکن اصلی قدرت و گذار آنها به سوی «توانمندسازی مولد» و مشارکت در فراگرد برنامه‌ریزی و مدیریت اجتماعی-اقتصادی سکونتگاه‌های عشایری می‌شود.

از سوی دیگر، با توجه به تأکید برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به رویکرد مشارکتی و ارتباطی، همچنان برنامه‌ریزی عقلایی با تأکید بر بُعد اقتصادی و کالبدی، حاکم است. تغییر رویکرد، برنامه‌ریزی راهبردی و نظارت راهبردی می‌طلبد که شیوه آن غیرمتمرکز و مبتنی بر مشارکت سازمان‌یافته مردمی باشد و در این نظارت، اساسی دانستن و اهمیت نظارت، تشویق شکلی از نظارت عمومی با توجه به منابع اطلاعاتی مختلف، ضروری است، که برنامه‌های توسعه آن را به فراموشی سپرده‌اند.

در برنامه‌های توسعه، مشارکت عشایر و تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی آنها به طور کامل مشخص نشده و برنامه‌ریزی همچنان حالتی از بالا به پایین و صورتی متمرکز دارد، برنامه‌ها موفق به گسترش مشارکت مؤثر اجتماعات محلی نشده‌اند و در نتیجه، سازمان‌ها و نهادهای مشارکتی مؤثر در فرآیند توسعه نیز به وجود نیامده‌اند.

در این برنامه‌ها، تسهیل‌کننده‌های توانمندسازی جامعه عشایری به گونه‌ای تعیین شده‌اند که به دنبال شکل‌گیری احساس معنادار بودن، خودتعیینی و منزلت اجتماعی و به طور کلی بسیج اجتماعی در اجتماعات عشایری نبوده، و نتوانسته‌اند جامعه عشایری را به عنوان یکی از عناصر قدرت، در میان

کشورهای پیشتاز در عرصه مدیریت توسعه روستایی، ویژگی‌ها و خصوصیات دو رویکرد ارتباطی و عقلایی‌گرایی فن‌محور در ارتباط با مؤلفه‌های توانمندسازی جامعه عشایری به شکل مقایسه‌ای ارائه می‌گردد (جدول ۲).

دیگر حوزه‌های ذی‌مدخل در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه، جای دهند. بر اساس واکاوی و نقد و بررسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، همچنین ادبیات، مبانی نظری و پژوهش‌های انجام گرفته و تجارب

جدول (۲) مقایسه رویکرد ارتباطی و عقلایی‌گرایی فن‌محور در ارتباط با توانمندسازی جامعه عشایری

معیارها	رویکرد عقلایی‌گرایی فن‌محور	رویکرد ارتباطی و مشارکتی
ماهیت	نگرش	ارتباطی
	رویکرد	پایین به بالا
	استدلال	احساسی و اخلاقی (وجه نظر و خواسته، ادراک محیطی و رضایتمندی)
	محوریت	مردم محلی
	اصالت قدرت	گفتگو و تشریک‌مساعی مردم با کارشناسان و مدیران
	مشارکت	مشارکت فعالانه
مؤلفه‌های توانمندسازی	آموزش و آگاهی‌بخشی	توانمندسازی حوزه‌های مداخله و توجه به اطلاعات و دانش بومی جامعه محلی
	دانش و مهارت	مهارت‌افزایی هدفمند در جهت ارتقاء افراد
	انسجام اجتماعی	تقویت حس همبستگی، انسجام و همدلی بین حوزه‌های مداخله
	نهادگرایی و تشکل‌سازی	ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی
	ایجاد فرصت‌های برابر	ایجاد فرصت‌های برابر مشارکتی در بین جامعه روستایی و عشایری
	انعطاف‌پذیری و تفویض اختیار	عدم انعطاف‌پذیری ساختار نظام برنامه‌ریزی برای مشارکت فعالانه و تفویض اختیار
	مسئولیت‌پذیری	مسئولیت‌پذیری ضعیف جامعه عشایری در ارتباط با انجام وظایف خود
	مشارکت	مشارکت جامعه روستایی و عشایری
	معناداری	کم توجهی به مشارکت جامعه روستایی و عشایری و وظیفه‌ای که فرد انجام می‌دهد بامعنی و ارزشمند تلقی نمی‌شود.
	شایستگی	کم توجهی به شایستگی و ایجاد خودباوری در افراد
	تأثیر	عدم شکل‌گیری احساس تاثیرگذار/ثمربخش بودن جامعه عشایری
	خودتعیینی	ندادن اختیارات لازم به افراد برای انجام امور مختلف در راستای بهبود وضعیت
	اعتماد و اطمینان	فقدان حس همدلی، همکاری و صمیمیت درون جامعه عشایری
	اعتمادبه‌نفس	اعتمادبه‌نفس پایین جامعه عشایری در برقراری ارتباط مناسب با کارشناسان و مدیران

منبع: اقتباس از برنامه‌های توسعه، ادبیات موضوع و پیشینه تحقیق و تجارب کشورهای پیشتاز (۱۴۰۳)

مسئولیت‌دهی به جامعه عشایری، استفاده از توان‌ها و ظرفیت‌های بومی ذینفعان محلی و به رسمیت شناختن آنها در کنار تمامی بازیگران و ذینفعان درگیر در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت، از طریق سازوکارهای «توانمندسازی مولد» و اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت غیرمتمرکز و چندسطحی، باعث ارتقاء رضایتمندی و توسعه پایدار این جامعه می‌شود.

حامی مالی

بنا به اظهارات نویسنده، مقاله فاقد حامی مالی می‌باشد.

سهام نویسندگان در پژوهش

این مقاله، یک نویسنده داشته است.

تضاد منافع

نویسنده اعلام می‌دارد که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارد.

تقدیر و تشکر

نویسنده، از همه افرادی که از یافته‌های پژوهش‌شان در این مقاله استفاده شد، تشکر و قدردانی می‌نماید.

با توجه به مباحث مطرح‌شده در این پژوهش، تغییر و اصلاح رویکرد حاکم بر فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت جامعه عشایری در برنامه‌های توسعه در ایران از طریق انتخاب سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی مناسب دولت و بکارگیری روش‌های مناسب توانمندسازی (توانمندسازی مولد) جامعه عشایری مورد تاکید می‌باشد. رویکردهای پیشین در رابطه با نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی که به طور سنتی بر الگوی نظارتی در یک محیط بسته تاکید داشتند، باید جای خود را به رویکردهای جامع و نو بدهند، رویکردهایی که به پیچیدگی رفتار بشر و دخالت جوامع انسانی در محیط طبیعی توجه نموده‌اند.

به همین دلیل، در تغییر و تکامل دیدگاه‌ها نسبت به برنامه‌ریزی توسعه عشایری، نگاه دولت-گرا و تمرکزگرا که بر تدوین و پیاده‌سازی راهبردها از بالا به پایین تاکید دارد، باید جای خود را به نگرش اجتماع‌محور و متکی بر جلب مشارکت‌های مردمی و اجتماعی دهد؛ رویکردی که در آن، ابتکارات محلی از «پایین به بالا» جایگزین اصالت متخصص از «بالا به پایین» می‌گردد و با تفویض اختیار و

منابع

- Dhungel, Y. N., & Tips, W. E. (1987). Rural development management in Nepal, Part I: Coordination in the Rasuwa- Nuwakot Integrated Rural Development Programme. *Public Administration and Development*, 7(1), 43-58. <https://doi.org/10.1002/pad.4230070104>.
- Fernandez, S. & Moldogaziev, T. (2015). Employee empowerment and job satisfaction in the US federal bureaucracy: A self-determination theory perspective. *The American review of public administration*, 45(4), 375-401. <https://doi.org/10.1177/0275074013507478>.
- Giampiccoli, A., & Mtapuri, O. (2012). Community-based tourism: An exploration of the concept (s) from a political perspective. *Tourism Review International*, 16(1), 29-43.. <https://doi.org/10.3727/154427212X13431568321500>.
- Giannone, D., Lenza, M. & Reichlin, L. (2019). Money, Credit, Monetary Policy and the Business Cycle in the Euro Area: What Has Changed since the Crisis? (January 25, 2019). *ECB Working Paper*, No. 2226. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3324094>.
- Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097-1311. <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>.
- Healey, P. (2000). Planning theory and urban and regional dynamics: a comment on Yiftachel and Huxley. *Urban and Regional Research*, 24(4), 917-921. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00288>.
- Isaac, T. M. T. & Harilal, K. N. (1997). Planning for empowerment: People's campaign for decentralised planning in Kerala. *Economic and Political*
- افتخاری، عبدالرضا رکن‌الدین و بهزادنسب، جانعلی. (۱۳۸۳). برنامه‌ریزی ارتباطی، رویکردی انتقادی به نظریه برنامه‌ریزی (با تأکید بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی). *مدیرس*، ۱۸(۱)، ۱-۲۲. <http://hsmasp.modares.ac.ir/article-21-2855-fa.html>.
- عظیمی‌آملی، جلال و افتخاری، عبدالرضا رکن‌الدین. (۱۳۹۳). *حکمرمایی روستایی (مدیریت توسعه پایدار)*. تهران: انتشارات سمت.
- موحد، علی؛ قاسمی کفرودی، سجاد؛ کمانرودی، موسی و ساسان-پور، فرزانه. (۱۳۹۳). بررسی توسعه محله‌های شهری با تأکید بر الگوی حکمرمایی خوب شهری (منطقه ۱۹ شهرداری تهران). *برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، ۱۹(۱)، ۱۷۹-۱۴۷. <http://hsmasp.modares.ac.ir/article-21-275-fa.html>.
- واعظزاده، ساجده؛ نقدی، اسدالله و اباسه، علی. (۱۳۹۴). مؤلفه‌های پایداری اجتماعی در برنامه‌های توسعه ایران. *مطالعات توسعه اجتماعی ایران*، ۷(۲)، ۵۹-۴۵. <https://sanad.iau.ir/Journal/jisds/Article/821571>
- Assche, K. V., Duineveld, M., Beunen, R. (2014). Power and Contingency in Planning. *Environment and Planning* 46(10), 2385-2400. <https://doi.org/10.1068/a130080p>.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28(1), 21-39. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00109-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00109-6).
- Bottrell, D. (2009). Understanding 'Marginal' Perspectives Towards a Social Theory of Resilience. *Qualitative Social Work*, 8(3), 321-339. <https://doi.org/10.1177/1473325009337840>.
- Chen, Z., Li, L., & Li, T. (2016). The organizational evolution, systematic construction and empowerment of Langde Miao s community tourism. *Tourism Management*, 28(6), 75-86. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.03.012>.

- Monkman, K., Miles, R., Easton, P. (2007). The transformatory potential of village empowerment program: The Tostan replication in Mali. *Womens studies international forum*, 30(6), 451-464. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2007.09.005>.
- Ríos, R., Olmedo, C., Fernández, L. (2007). Empowered women from rural areas of Bolivia promote community development. *Promotion & Education*, 14(2), 83-94. <https://doi.org/10.1177/10253823070140021801>.
- Ristic, L. (2013). Strategic management of sustainable rural development in the Republic of Serbia. *Economic Horizons*, 15(3), 233-248. <https://doi.org/10.5937/EKONHOR1303229R>.
- Vikas, C (2002). Rural Development: Principles, Policies, and Management. *The Journal of Asian Studies*, 61(1), 317-328. <https://doi.org/10.2307/2700279>.
- Waligo, V. M., Clarke, J. & Hawkins, R. (2013). Implementing sustainable tourism: A multistakeholder involvement management framework. *Tourism management*, Vol.36, 342-353. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.10.00>.
- Weekly*, 32(1/2). 53-85. <https://www.jstor.org/stable/4404967>
- Eom, S-J. (2011). Synergy between state and rural society for development: An Analysis of the Governance system of the rural Saemaul Undong in Korea. *the Institute of Korean Studies*, 42(4), 279-613. <https://uci.kci.go.kr/resolver/G704-000783.2011.42.4.003>
- Knight, D. W. & Cottrell, S. P. (2016). Evaluating tourism-linked empowerment in Cuzco Peru. *Tourism Research*, Vol.56, 32-47. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2015.11.007>.
- Kumanini, N. G. (1993). *Development problems in rural Ghana: the case of Wamfie*. Minneapolis: Walden University.
- Dab, J. K. (2013). Establishing good governance in local self-government administration in Rural India: portraying the priorities. *Asian journal of research in social sciences and humanities*, 3(10), 29-35. <https://doi.org/10.3390/admsci13010019>.
- Mackinnon, D (2002). Rural governance and local involvement: assessing state community relations in the Scottish Highlands. *Rural studies*, 18(3), 307-324. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(01\)00048-1](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(01)00048-1).