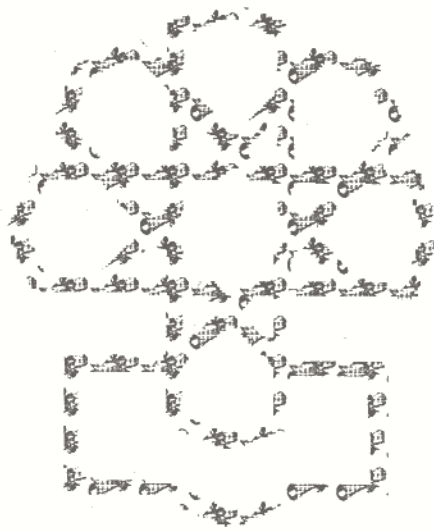




۱۵۹
۱۵۰۹

گزارش کارشناسی پیرامون

طرح ادغام وزارتین جهادسازندگی و کشاورزی



معاونت پژوهشی
تیر ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۲۵۰۱۵۰۹

درباره طرح ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی

عنوان طرح

شماره ترتیب چاپ: ۸
شماره چاپ سابقه: ۳۷۶ (دوره چهارم)
شماره دفتر ثبت: ۶
تاریخ چاپ: ۱۳۷۵/۳/۲۷
کمیسیونهای ارجاعی: کمیسیون خاص

مشخصات طرح

درباره طرح ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی

کد گزارش: ۲۵۰۱۵۰۹

طرح مسئله

پیشینه قانونی تشکیل وزارت جهاد سازندگی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با دعوت حضرت امام (ره) از گروه‌های مختلف مردم مبنی بر تلاش همگانی جهت سازندگی کشور و درخواست گروه‌های انقلابی و به پیشنهاد دولت موقت جمهوری اسلامی و تأثیر شورای انقلاب اسلامی مراکز جهاد سازندگی تشکیل و اساسنامه طرح جهاد سازندگی روستاها به تاریخ ۱۳۵۸/۷/۴ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید. در این اساسنامه تشکیلات جهاد سازندگی به صورت مرکز کل جهاد سازندگی در تهران و مراکز جهاد سازندگی در استانها و شهرستانها پیش بینی شده بود و هر یک از مراکز جهاد سازندگی دارای شورای جهاد سازندگی و هیئت اجرایی و واحدهای اجرایی تخصصی بودند در راس تشکیلات جهاد سازندگی، شورای عالی جهاد سازندگی پیش بینی شده بود و هیئت اجرایی کل نیز در راس کلیه هیئتهای اجرایی وجود داشت و بر اساس خط مشیهای تعیین شده از سوی شورای عالی انجام وظیفه می نمود و برنامه‌های مصوب را اجرا می نمود. همچنین جهت ایجاد هماهنگی بین مراکز جهاد سازندگی استانها نیز «شورای هماهنگی استانها» به وجود آمد. همچنین در اساسنامه سال ۱۳۵۸ ترکیب و شرح وظایف هر یک از شوراها و هیئتهای اجرایی مشخص شده بود (مواد ۵ تا ۱۹ اساسنامه طرح جهاد سازندگی).

سرانجام با تصویب «قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی» به تاریخ ۱۳۶۲/۹/۸ تشکیلات یاد شده به وزارتخانه تبدیل شد و از آنجایی که وظایف آن عمدتاً با وظایف وزارت کشاورزی تداخل داشت آیین‌نامه ایجاد هماهنگی و تفکیک وظایف مشترک وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی به تاریخ ۱۳۶۲/۱۰/۱ و «قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی» به تاریخ ۱۳۶۹/۶/۱۱ به تصویب رسید.

شرح وظایف وزارت جهاد سازندگی در اساسنامه طرح جهاد سازندگی و قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی در اساسنامه طرح جهاد سازندگی روستاها، وظایف جهاد سازندگی به شرح ذیل ذکر شده بود:

۱- تأکید بر ابعاد معنوی و مادی «رشد»، مخصوصاً برای پاسخگویی به نیازهای نقاط و روستاهای

محروم

۲- تهیه و تصویب طرحهای لازم که مستقلاً و یا با حسن همکاری ادارات و سازمانهای دولتی و خصوصی ولی با مسئولیت و اعتبارات خود به اجرای آنها اقدام خواهد کرد.

۳- همکاری با ادارات در اجرای طرحها و انجام وظایف آنها در ایجاد تحرک و تحول در آنها

۴- تهیه و پیشنهاد طرحهای «ضروری» که در صورت تصویب دولت، جهاد سازندگی برای اجرای آنها با ادارات و سازمانهای دولتی همکاری خواهد کرد. اجرای این طرحها با مسئولیت دولت است (ماده ۳ طرح

اساسنامه) همچنین در بیان وظایف شورای عالی جهاد سازندگی چنین آمده بود:

- الف) بررسی و تهیه سیاستها، برنامه‌ها و طرحهای سازندگی برای ایجاد جامعه اسلامی مطلوب
- ب) تصویب طرحهای متناسب برای بسیج مردم و دولت و امکانات و منابع آنان در راه اجرای طرحهای سازندگی جامعه
- ج) تجهیز منابع و تأمین اعتبارات لازم برای اجرای طرحهای جهاد سازندگی
- د) تصویب طرحهای مناسب برای بسیج ادارات و کارمندان دولت برای همکاری در اجرای طرحهای جهاد سازندگی
- ه) بررسی، تغییر، اصلاح و تصویب تشکیلات مراکز جهاد سازندگی و آیین نامه‌های مختلف مالی و اداری

و) نظارت بر جمع آوری و حسابداری کلیه وجوه مربوط به کمکهای مردم و دولت

ز) پیشنهاد اصلاحات لازم در این اساسنامه به دولت

خ) بررسی و تصویب برنامه‌های پیشنهاد شده توسط هیئت اجرایی کل

ملاحظه می‌گردد که در اساسنامه فوق الذکر وظایف جهاد سازندگی دقیقاً مشخص نبود و از عبارات کلی و مبهمی چون «همکاری بر اجرای طرحهای سازندگی جهاد سازندگی» و یا «...همکاری جهاد با سایر ادارات در اجرای طرحهای سازندگی...» و «طرحهای مناسب»، «طرحهای ضروری» استفاده شده است که مشخص نیست مصادیق آنها چیست و این همکاری به چه نحوی باید باشد. اما از آنجایی که تشکیلات جهاد در آن موقع به صورت وزارتخانه نبود، در واقع یک تشکیلات سرعت دهنده به طرحهای دیگر ادارات و بازوی قوی برای آنها محسوب می‌شد اعضای شورای عالی جهاد سازندگی عبارت بودند از:

الف) نخست وزیر یا نماینده دولت

ب) نماینده حضرت امام (ره)

ج) نماینده شورای انقلاب

د) شش نفر از وزرای زیر به انتخاب نخست وزیر: کشور، کشاورزی و عمران روستایی، آموزش و پرورش، بهداشتی و بهزیستی، نیرو، راه و ترابری، دفاع ملی، صنایع و معادن، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه

ه) چهار نفر نماینده منتخب شورای هماهنگی استانها

و) دو نفر از شخصیت‌های عالم و مجاهد به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب و تأیید شورای انقلاب

(ماده ۶ اساسنامه)

بنابراین جهاد سازندگی در ابتدا یک تشکیلات انقلابی با ترکیب فوق بوده و در حد وزارتخانه نبوده. به تاریخ ۱۳۵۸/۷/۵ اعتبارات پیش بینی شده در قانون بودجه سال ۵۸ تحت عنوان «هزینه‌های ضرور عمرانی و عملیات ضروری روستاها» به جهاد سازندگی تخصیص یافت و سپس لایحه قانونی تأمین اعتبار برای اجرای طرحها و فعالیتهای جهاد سازندگی به تصویب دولت موقت رسید.

در نهایت با تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی (مصوب ۸ آذر ۱۳۶۲) تشکیلات جهاد سازندگی به وزارتخانه تبدیل و در بیان اهداف و وظایف آن مقرر شد: «حرکت بسوی استقلال و خودکفایی کشور با تلاش در جهت بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی روستاها و مناطق عشایری از طریق

توسعه کشاورزی دامداری، صنایع روستایی و بازسازی و ویرانیها با همکاری دستگاههای اجرایی مربوط و اقشار مختلف مردم» (ماده ۱ قانون یاد شده)

و تمرکز فعالیتها در رشد تولید کشاورزی و دامداری با هماهنگی وزارت کشاورزی (ماده ۲).
در ماده ۴ مقرر شد: «کلیه وظایف عمران روستایی وزارت کشاورزی و عمران روستایی مندرج در قانون «تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور» مصوب ۱۳۵۶/۳/۱ مجلس شورای ملی سابق به جهاد سازندگی واگذار شود و از این پس وزارت کشاورزی و عمران روستایی، وزارت کشاورزی نامیده می شود و کلیه اعتبارات و امکانات و سازمانهایی که در رابطه با وظایف عمران روستایی فعالیت می نمودند از این وزارتخانه منتزع و به جهاد سازندگی واگذار گردد:

همچنین سازمان امور عشایر وابسته به وزارت کشاورزی نیز به جهاد سازندگی وابسته شد. در ماده ۵ سایر وظایف جهاد سازندگی چنین بیان شد:

۱- برنامه ریزی و احداث و نگهداری ابنیه و تاسیسات عمومی خدماتی مورد نیاز روستاها و مناطق عشایری شامل حمام، کشتارگاه، رختشویخانه، غسلخانه و لوله کشی آب آشامیدنی با مشارکت مردم تبصره ۱- لوله کشی آب آشامیدنی روستاها تا ۱۵۰ خانوار با رعایت استانداردهای مورد قبول وزارت بهداشتی به عهده جهاد سازندگی است.

تبصره ۲- در مورد سایر ابنیه و تاسیسات عمومی خدماتی مورد نیاز روستاها و مناطق عشایری مانند مدرسه و درمانگاه، جهاد با درخواست وزارتخانه های مربوطه با آنها همکاری نموده و در اجرای این طرحها جهاد به عنوان مجری اولویت دارد.

۲- برنامه ریزی، احداث و نگهداری راههای روستایی کشور شامل راههای روستا به روستا، روستا به مرکز دهستان و راهها و گذرگاههای عشایری؛

۳- طرح و تهیه نقشه لازم و احداث و گسترش خطوط فشار ضعیف شبکه برق روستاها و برق کشاورزی با هماهنگی وزارت نیرو؛

۴- طرح و تهیه نقشه لازم و احداث و گسترش خط فشار متوسط به درخواست وزارت نیرو و توافق جهاد؛

۵- کمک به لایروبی و مرمت قنوات، انهار و استخرهای آبیاری روستاها و همکاری در اجرای طرحهای آبیاری و برنامه ریزی تأمین آب کشاورزی روستاها و مناطق عشایری کشور بنا به درخواست وزارت نیرو؛ تبصره - کلیه مفاد قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۲۲ مجلس شورای اسلامی در رابطه با وظایف وزارت نیرو و کشاورزی محفوظ خواهد بود.

۶- بسیج امکانات و نیروهای مردمی جهت سازندگی و احیای روستاها؛

۷- اولویت دادن به روستاهای دور افتاده و محروم در رساندن خدمات؛

۸- کمک به روستاییان و عشایر در ایجاد و گسترش صنایع (تبدیلی - دستی - کوچک) در چارچوب سیاستهای دولت؛

۹- شرکت فعال در موارد حساس و ضروری از قبیل جنگ (در چارچوب ضوابطی که شورای عالی دفاع تعیین خواهد کرد) و عملیات امدادی سیل و زلزله در سراسر کشور با استمداد از مردم و ضمن هماهنگی با

ارگانهای ذی ربط؛

- ۱۰- کمک به خدمات بهداشتی و درمانی با موافقت وزارت بهداشت در مناطق روستایی و عشایری؛
- ۱۱- همکاری با نهضت سواد آموزی به منظور ریشه کن کردن بیسوادی در روستاها و مناطق عشایری کشور در صورت درخواست نهضت در حد امکان جهاد در چارچوب مربوطه؛
- ۱۲- آموزش اعضای جهاد در زمینه‌های مهارت‌های لازم به منظور انجام وظایف محوله؛
- ۱۳- تهیه آمار و اطلاعات در زمینه‌های مربوط به فعالیتهای جهاد در روستاها و مناطق عشایری با همکاری ارگانهای ذی ربط.

مقایسه و تطبیق شرح وظایف جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی

۱- بند الف ماده ۱ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی توسعه کشاورزی و دامداری را جزء اهداف جهاد سازندگی و بند ۵ ماده ۵ نیز «کمک به لایروبی و مرمت قنوات، انهار و استخرهای آبیاری روستاها و همکاری در اجرای طرحهای آبیاری و برنامه‌ریزی تأمین آب کشاورزی روستاها و مناطق عشایری کشور (به درخواست وزارت نیرو)» را به عنوان یکی از وظایف وزارت جهاد سازندگی ذکر نموده است. در حالی که در ماده ۱ قانون وظایف وزارت کشاورزی، «بررسی و پیشنهاد خط مشی کشاورزی و دامپروری و اجرای آن پس از تصویب دولت، انجام بررسیهای اقتصادی و تحقیقات علمی در رشته‌های مختلف کشاورزی و دامی، هدایت و ارشاد کشاورزان و دامپروران و مؤسسات کشاورزی و دامپروری، تأسیس و اداره مراکز آموزش کشاورزی، اتخاذ تدابیر لازم به منظور حفظ دام و محصولات زراعی در مقابل عوامل جوی و انجام هر گونه عملیات که به نحوی از انحاد از دیداد و بهبود محصولات کشاورزی و دامی و بالا بردن سطح درآمد کشاورزان و دامپروران و اجرای صحیح برنامه‌های کشاورزی مؤثر است، ...» از وظایف وزارت کشاورزی ذکر شده است.

علی رغم اینکه ماده ۲ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی مقرر دانسته است: «وزارت جهاد سازندگی موظف است ضمن هماهنگی با وزارت کشاورزی فعالیتهای خود را با شرایط مناسب و امکانات لازم برای رشد تولید کشاورزی و دامداری متمرکز نماید» اما در عمل اعمال این هماهنگی و تفکیک وظایف مشابه در موضوع واحد مشکل می‌نمود. همچنین بعد از ادغام وزارتخانه‌های «کشاورزی و منابع طبیعی» و «تعاون و امور روستاها» به استناد «قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور» مصوب ۱۳۵۶/۳/۲۵ در مقام بیان وظایف «سازمان گسترش کشاورزی و عمران روستایی» هر استان چنین مقرر شده بود:

- ۱- بررسی و تدوین برنامه‌های کشاورزی و عمران روستایی منطقه ...
- ۲- اجرای قوانین مربوط به حاکمیت و تصدی آب کشاورزی از محل تخصیص آب برای کشاورزی
- ۳- اجرای قوانین مربوط به حاکمیت و تصدی خاک و اراضی زراعی و بایر خارج از شهرها و اراضی جنگلی و اراضی مستحده ساحلی و جنگلها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و ...
- ۴- تشویق و تجهیز بخش خصوصی و تأمین مشارکت مردم در اجرای برنامه‌های کشاورزی استان. به جهت مشکلاتی که در خصوص وظایف دو وزارتخانه فوق الذکر در امر کشاورزی از جهت تداخل وظایف وجود داشت، و بند ۵ ماده ۵ نیز کمک به لایروبی و مرمت قنوات، انهار و استخرهای آبیاری

روستاها و همکاری در اجرای طرحهای آبیاری و برنامه ریزی تأمین آب کشاورزی روستاها و مناطق عشایری کشور (به درخواست وزارت نیرو) را از وظایف وزارت جهاد ذکر کرده بود.

ابتدا «آیین نامه ایجاد هماهنگی و تفکیک وظایف مشترک وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی» به تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۱ و سپس «قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی» به تاریخ ۶۹/۶/۱۱ تصویب رسید.

به موجب ماده ۱ آیین نامه ایجاد هماهنگی و تفکیک وظایف مشترک وزارتخانه‌های کشاورزی، جهادسازندگی مقرر شد که جهاد سازندگی موظف است خط مشی و سیاست کلی حاکم بر برنامه‌ها و فعالیتهای خود را در زمینه رشد تولیدات کشاورزی و دامداری پس از تأیید و کسب موافقت وزارت کشاورزی به اجرا درآورد و چنانچه بین دو وزارتخانه توافق حاصل نگردید هماهنگی بین آنها بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی با اتخاذ نخست وزیر برقرار می‌گردد.

فعالتهای تحقیقاتی و زمینه کشاورزی نیز کماکان به عهده وزارت کشاورزی باقی ماند و مقرر شد که وزارت کشاورزی موظف است نتایج حاصل از تحقیقات را به وزارت جهاد سازندگی منعکس نماید (ماده ۲) و آموزش عملی روستاییان بر عهده وزارت جهاد سازندگی گذاشته شد (ماده ۳) و مقرر شد که جهاد سازندگی ضمن هماهنگی با وزارت کشاورزی عهده‌دار وظایف زیر خواهد بود (ماده ۴)

الف) تهیه و اجرای طرحهای تأمین آب کشاورزی در حدود وظایف مندرج در بند ۵ ماده ۵ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی

ب) تهیه و اجرای طرحهای احیای اراضی موات در جهت رشد تولیدات کشاورزی

ج) تهیه و اجرای طرحهای زیربنایی از قبیل تسطیح، زهکشی و هدایت آبهای سطحی

و تهیه و اجرای طرحهای احیای حفاظت و بهره‌برداری از مراتع مناطق عشایری و ذخیره نزولات آبی، تبدیل اراضی کم بازده به علوفه کاری و مرتع، بذر پاشی و کود پاشی مراتع و بوته کاری بر عهده وزارت جهاد سازندگی گذاشته شد (ماده ۵).

همچنین وزارت جهاد سازندگی در امور مربوط به دام، طیور و آبزیان عهده‌دار وظایف زیر گردید:

الف) ارائه کلیه خدمات و اقدامات لازم در جهت احیای دامداری و مرغداری در ارتباط با دامها و

مرغهای بومی و اصلاح شده در مناطق روستایی و عشایری با هماهنگی سازمان دامپروزی کشور

ب) تشویق و کمک به توسعه زنبورداری در مناطق روستایی و عشایری

ج) تهیه و اجرای طرحهای حمایت از صید سنتی و ...

و در ماده ۷ مقرر شد که کلیه اقدامات لازم در زمینه حمایت از کشت گندم دیم و علوفه در سراسر

کشور به عهده وزارت جهاد سازندگی است، وزارت کشاورزی در این زمینه همکاریهای لازم را معمول خواهد داشت.

قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی نیز شامل یک ماده واحده و ۸

تبصره می‌باشد که مقرر می‌دارد:

«از تاریخ تصویب این قانون وظایف وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی در امور زیر بدین

ترتیب تفکیک می‌شود:

کلیه امور مربوط به زراعت، آب و خاک داخل مزرعه (و هیئتهای هفت نفره) بر عهده وزارت

کشاورزی و امور مربوط به حفظ، احیا و گسترش و بهره‌برداری از منابع طبیعی (جنگل، مرتع و شیلات و آبخیزداری) کلیه امور دام و طیور و عمران روستایی، بهسازی، صنایع روستایی و آبرسانی روستاها بر عهده جهاد سازندگی قرار می‌گیرد».

همچنین در تبصره ۱ ماده واحده آمده است: «کلیه مسئولیتها و اختیارات وزرا و وزارتخانه‌های ذی‌ربط در حدود وظایف تعیین شده در این قانون به همراه تعهدات، اعتبارات، امکانات و تجهیزات و کارکنان مربوط حسب مورد به وزرا و وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی حداکثر ظرف مدت شش ماه منتقل می‌شود».

در خصوص عبارت «آبرسانی روستاها» در ذیل ماده واحده از مجلس شورای اسلامی استفسار به عمل آمد که آیا منظور از عبارت «آبرسانی روستاها» در قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی آب آشامیدنی روستاهاست؟

مجلس شورای اسلامی در تفسیر خود مقرر داشت: «منظور از «آبرسانی روستاها» در قانون آب آشامیدنی روستاها می‌باشد» در حالی که در قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی نیز (بند ۱ ماده ۵) لوله‌کشی آب آشامیدنی روستاها بر عهده جهاد سازندگی گذاشته شده بود.

قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی قوانین مربوط به تشکیل وزارت جهاد سازندگی و شرح وظایف وزارت کشاورزی را در خصوص بخشی از وظایف تخصیص زده و در واقع آیین نامه هماهنگی و تفکیک وظایف مشترک وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی را نسخ نمود. بر اساس صدر ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی کلیه امور مربوط به آب کشاورزی بر عهده وزارت کشاورزی گذاشته شد و بدین وسیله بند ۵ ماده ۵ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی که امور آب کشاورزی را بر عهده وزارت جهاد سازندگی گذاشته بود، نسخ ضمنی شد. در واقع امور مربوط به کشاورزی بر عهده وزارت کشاورزی و امور دامداری و عمران روستاها به وزارت جهاد واگذار شد.

۲- در قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی، برنامه‌ریزی، احداث و نگهداری راههای روستایی کشور شامل راههای روستا به روستا، روستا به مرکز دهستان و راهها و گذرگاههای عشایری از وظایف وزارت جهاد ذکر شده است در حالی که در «قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور»، از وظایف سازمان گسترش کشاورزی و عمران روستایی چنین مقرر شده بود: «ایجاد و توسعه راههای فرعی از مراکز دهستان و روستا شهرها به شبکه راههای اصلی و فرعی کشور و همچنین ایجاد کلیه راههای روستایی منطقه در قالب برنامه جامع راههای فرعی و روستایی استان و تحویل راههای فرعی مذکور به ادارات راه و ترابری برای نگهداری، تصدی و نگهداری راههای روستایی». لازم به ذکر است که این وظیفه به موجب «قانون انتقال قسمتی از وظایف وزارت کشاورزی و عمران روستایی» مصوب ۱۳۵۶/۱۲/۲۲ به وزارت راه و ترابری منتقل و مجدداً به موجب «لایحه قانونی انتقال قسمتی از وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های راه و ترابری و بهداشت و بهزیستی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی» به عهده وزارت کشاورزی گذاشته شد.

با تصویب آیین نامه هماهنگی و تفکیک وظایف وزارت راه و ترابری و وزارت جهاد سازندگی به

تاریخ ۱۳۶۵/۹/۱۶ برنامه‌ریزی و طراحی شبکه راههای اصلی و فرعی کشور به عهده وزارت راه و ترابری گذاشته شد و برنامه‌ریزی و طراحی شبکه راههای مناطق روستایی و گذرگاههای عشایری به عهده جهاد سازندگی است و اشاره شد که راه روستایی راه اتصال روستا به روستا و مرکز بخش یا روستا به جاده‌های فرعی یا اصلی می‌باشد و بدین وسیله در واقع آن قسمت از وظایف وزارت کشاورزی که در خصوص راهسازی روستاها بود (یعنی بند الف ماده ۵ قانون تغییر نام وزارت کشاورزی) نسخ ضمنی شد.

۳- در بند ۳ ماده ۵ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی از وظایف وزارت جهاد به طرح و تهیه نقشه لازم و احداث و گسترش خطوط فشار ضعیف شبکه برق روستاها و برق کشاورزی با هماهنگی وزارت نیرو ذکر شده است که بر اساس «آیین نامه نحوه هماهنگی و تفکیک وظایف بین وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و نیرو در زمینه برق رسانی به روستاهای کشور مصوب ۲۵ دی ۱۳۶۴ مقرر شد: «به موجب بند ۳ از ماده ۵ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی طرح و تهیه نقشه لازم و احداث و گسترش خطوط فشار ضعیف شبکه برق روستاها و برق کشاورزی با هماهنگی وزارت نیرو به عهده وزارت جهاد سازندگی بوده و به همین سبب برنامه‌ریزی تأمین برق روستاها که جزئی از برنامه ریزی کلی تأمین برق کشور می‌باشد توسط وزارت نیرو صورت می‌گیرد و به وزارت جهاد اعلام می‌شود. پس از تبادل نظر، جهاد قطعی است» (ماده ۱) و «وزارت جهاد سازندگی طرح شبکه فشار ضعیف روستاها و همچنین چاههای آب کشاورزی که از شبکه فشار ضعیف قابل تغذیه خواهد بود را با رعایت استانداردهای شبکه توزیع وزارت نیرو تهیه و پس از تأثیر فنی طرح توسط وزارت نیرو (واحدهای تابعه) به مرحله اجرا در خواهد آورد (ماده ۲)».

و «تهیه طرح احداث شبکه فشار متوسط اعم از اصلی و فرعی به منظور تأمین برق روستاها و یا چاههای آب کشاورزی و همچنین تهیه و نصب پستهای ترانسفورماتور و متعلقات آن از جمله تابلو توزیع و اندازه‌گیری پس از تأیید فنی وزارت نیرو به عهده جهاد سازندگی خواهد بود که از محل اعتبارات تأمین برق روستایی عمل خواهد کرد و بدین وسیله در واقع آن قسمت از مقررات وزارت کشاورزی که مربوط به تأمین برق روستایی بود (بند الف (۶) ماده ۵ قانون تغییر نام وزارت کشاورزی) نسخ ضمنی شد.

۴- ماده ۴ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی کلیه وظایف عمران روستایی مندرج در قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور مصوب ۱۳۵۶/۳/۱ را به وزارت جهاد سازندگی واگذار نمود و در ماده ۵ نیز برنامه‌ریزی و احداث و نگهداری ابنیه و تاسیسات عمومی خدماتی (حمام، کشتارگاه، رختشویخانه، غسلخانه، لوله کشی آب آشامیدنی) از وظایف وزارت جهاد ذکر شده بود و در تبصره ۲ ماده ۵ مقرر شده بود که: «در مورد سایر ابنیه و تاسیسات عمومی خدماتی مورد نیاز روستاها و مناطق عشایری مانند مدرسه و درمانگاه، جهاد با درخواست وزارتخانه‌های مربوطه به آنها همکاری نموده و در اجرای این طرحها با جهاد به عنوان مجری اولویت دارد.»

در ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی نیز مقرر شد که: «کلیه امور مربوط به ... عمران روستایی و بهسازی ... بر عهده جهاد سازندگی قرار می‌گیرد» و در خصوص عبارت فوق از مجلس شورای اسلامی استفسار به عمل آمد که آیا منظور از عبارت «بهسازی» طرحهای هادی و جامع روستایی است؟

مجلس شورای اسلامی در تفسیر خود بیان داشت: «در مورد عبارت «بهسازی» نیز موضوع مربوط

به اجراء عملیات بهسازی و مغایرتی با وظایف سایر دستگاهها ندارد.»

این در حالی است که وظایف مربوط به عمران روستایی در «قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور» بر عهده وزارت کشاورزی گذاشته شده بود به نحوی که در هر استان شورایی به نام شورای گسترش و عمران روستایی به وجود آمده بود که از وظایف آن بررسی و تدوین برنامه‌های عمران روستایی هر استان در قالب سیاستهای اقتصادی و برنامه‌های عمرانی کشور ذکر شده بود (بند الف ماده ۵) که در واقع با وضع قوانین فوق الذکر و انتقال وظیفه عمران روستاها به جهاد سازندگی قیمت از مقررات وزارت کشاورزی که در خصوص عمران روستاها بود نسخ ضمنی شد.

اظهار نظر کارشناسی

اصولاً این یک اصل اساسی و منطقی است که اعمال و اجرای موضوع واحد، و برنامه‌ریزی در خصوص آن مستلزم تشکیلاتی واحد است و به عبارتی چنانچه در موضوعی واحد تشکیلاتی متعدد دخیل باشند، تداخل امور و بی نظمی و عدم هماهنگی، حاصل کار خواهد بود. در قانون برنامه دوم نیز در بند ۴ تحت عنوان سیاستهای عمومی از اهداف برنامه «کاستن از حجم بخش دولتی از طریق حذف برخی تشکیلات، ادغام وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی...» عنوان گردیده است. در بررسی مطلب فوق در خصوص وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی قبل از اثبات لزوم تشکیلات واحد لازم است بررسی شود که آیا موضوع این دو وزارتخانه واحد است تا بتوان اصل فوق را اعمال نمود یا خیر؟ چنانچه بر این باشیم که موضوع این دو وزارتخانه واحد است نتیجه منطقی آن این خواهد بود که باید دو وزارتخانه در یکدیگر ادغام شوند تا تشکیلات واحد محقق گردد و اگر بر این باشیم که موضوع این دو وزارتخانه متعدد و متفاوت است، همانطور که از اصل فوق الذکر برمی‌آید، نتیجه منطقی آن این خواهد بود که موضوعهای متفاوت و متعدد نیازمند تشکیلات متفاوت است و لذا نیازی به ادغام وزارتخانه‌های مذکور نیست بلکه حتی باید هر یک را در جهت استقلال و انفکاک موضوعی (جدای از ارتباطات ضروری و جزئی) تقویت نمود.

در خصوص وزارت کشاورزی آنچه مسلم است و از عنوان آن برمی‌آید این است که موضوع آن «کشاورزی و امور مرتبط به آن» است مضافاً اینکه در «قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور» امور عمران روستایی نیز به وزارت کشاورزی واگذار گردیده است. واضح است که امر کشاورزی، امری بسیط و واحد است و نمی‌توان آن را تجزیه نمود و قائل به موضوعات اساساً متفاوت در قالب موضوع کشاورزی شد و از آنجایی که امور کشاورزی مرتبط به روستاهاست لذا سنخیتی کامل با موضوع عمران روستاها دارد و مناسب نیست که فقط در خصوص عمران روستاها یک وزارتخانه وجود داشته باشد بلکه باید آنرا در محدوده وظایف وزارتخانه‌ای که مرتبط با آن است قرار داد و در واقع می‌توان گفت که وزارت کشاورزی در این خصوص مرجع است کما اینکه در قانون تغییر نام وزارت کشاورزی نیز به همین نحو عمل شد.

در خصوص وظایف و موضوع وزارت جهاد سازندگی نیز با مرور شرح وظایف این وزارتخانه و

تغییرات صورت گرفته در آن از ابتدا تا کنون، مشخص می‌گردد که موضوع جهاد سازندگی موضوع مستقل و واحدی نبوده بلکه قسمتی از وظایف وزارت کشاورزی و قسمتی از وظایف وزارت راه و ترابری و وزارتخانه‌های نیرو و صنایع موضوع فعالیت جهاد سازندگی بوده است. در اینکه تشکیل جهاد سازندگی یک حرکت انقلابی و موثر در پیشرفت امور بوده تردیدی وجود ندارد و در واقع قوه محرکی بود برای سایر وزارتخانه‌ها که با بسیج امکانات و نیروهای مردمی باعث تسریع در انجام طرحهای سایر وزارتخانه‌ها و تهیه و اجرای مؤثر طرحهای ضروری به خصوص در مناطق محروم شد. این وزارتخانه به خصوص در جنگ تحمیلی بسیار کار ساز و موثر بود. چنانکه عملکرد جهاد سازندگی در طول جنگ زبانزد خاص و عام است. بنابراین در آن وضعیت استثنایی و انقلابی و شور و هیجان عمومی جهت سازندگی کشور به خصوص در مناطق محروم در ضرورت یک حرکت سریع و استثنایی و ایجاد تشکیلات جهاد سازندگی هیچ تردیدی وجود نداشت لذا با توجه به مراتب فوق در خصوص وزارت جهاد سازندگی دو موضوع اساسی مطرح می‌گردد یکی در خصوص اصل وجود همیشگی جهاد در قالب وزارتخانه و دیگری در خصوص شرایط و اوضاع و احوالی که منجر به ایجاد تشکیلات جهاد گردیده که می‌توان این دو موضوع را به صورت دو سوال به شرح ذیل مطرح نمود:

۱- آیا موضوع وزارت جهاد ماهیتاً به نحوی هست که نیاز به وجود یک وزارتخانه همیشگی داشته باشد؟

۲- آیا شرایط و اوضاع و احوال و عواملی که موجب ایجاد تشکیلات جهاد گردیده باقی است یا خیر؟
در خصوص جواب سؤال اول با توجه به مقدماتی که ذکر شد می‌توان گفت که موضوع وزارت جهاد همانطور که ذکر شد موضوع مستقل و جداگانه‌ای نیست بلکه تلفیقی است از موضوعات وزارتخانه‌های کشاورزی، نیرو، راه و ترابری، صنایع، لذا موضوع آن اصولاً نمی‌تواند موضوعی باشد که برای همیشه نیاز به یک وزارتخانه داشته باشد.

در جواب سؤال دوم نیز می‌توان گفت تشخیص وجود یا عدم وجود شرایط و اوضاع و احوالی که منجر به ایجاد تشکیلات جهاد گردیده در صلاحیت مسئولین امر به خصوص مقام معظم رهبری و ریاست محترم جمهوری و دولت است. با وجود این آنچه که به صورت کلی و علی‌الظاهر مشاهده می‌گردد این است که با پایان یافتن جنگ تحمیلی و استقرار و ثبات تشکیلات دولت نسبت به اوایل انقلاب اسلامی و تهیه و تنظیم و اجرای برنامه‌های بلند مدت توسعه و تعیین وظایف و محدوده اختیارات و صلاحیتهای هر یک از وزارتخانه‌ها، ما از وضعیت استثنایی و بحرانی به وضعیت عادی برگشته و با دور شدن از وضعیت استثنایی تشکیلات و مقررات استثنایی نیز باید به حالت عادی برگردد. بنابراین چنانچه عدم وجود ضرورت‌های عامل ایجاد تشکیلات جهاد سازندگی اثبات و مورد قبول واقع گردد نیازی به ادامه وجود تشکیلات آن در قالب وزارتخانه نیست و با ادغام آن در وزارتخانه مرتبط دیگر که قطعاً وزارت کشاورزی است می‌توان از وجود تشکیلات موازی و توسعه ساختار اداری و تشکیلاتی جلوگیری نمود و پیشرفت و توسعه امور را بهبود بخشید.

در نهایت این نکته را خاطر نشان می‌سازد که در مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی طرحی در خصوص اصلاح ساختار اداری و تشکیلاتی دولت در دست بررسی است که طرحی کلی و همه جانبه است و در واقع تمامی تشکیلات دولت را مد نظر دارد. لذا از آنجایی که موضوع طرح حاضر جزئی از موضوع طرح اصلاح

ساختار اداری است، پیشنهاد می‌گردد فعلاً موضوع ادغام وزارتخانه‌های مذکور متوقف مانده و در قالب طرح کلی اصلاح ساختار اداری بررسی شود تا بدین ترتیب ضمن بررسی موضوع از زوایای مختلف و مد نظر قرار دادن همه جوانب در مجموع تشکیلات دولت، از تبعات منفی احتمالی آن نیز جلوگیری شود.