

**راهبرد مجلس دهم**  
**مسائل اساسی توسعه روستایی و بهبود امور عشایر و نقش**  
**مجلس شورای اسلامی**

**مقدمه**

توسعه روستایی به‌ویژه پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی و عدول وزارت جهاد کشاورزی از وظایف قانونی خود، به‌شدت مورد کم‌توجهی و عدم برنامه‌ریزی مناسب قرار گرفته و اغلب دستگاه‌های اجرایی، پس از رسیدگی به مسائل متعدد و اولویت‌دار شهری خود، به‌صورت نامناسب به تدبیر امور روستایی در حوزه مربوط به خود پرداخته‌اند. لذا مسائلی که رفع آنها باید در قالب راهبردهای مناسب از سوی نمایندگان محترم مجلس مد نظر قرار گیرد، فراوان است؛ ولی با توجه به محدودیت‌های موجود، تنها به چند مورد اساسی بسنده می‌شود.

**۱. پیگیری و مطالبه اجرای مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در خصوص عمران و توسعه روستاها توسط وزارتخانه مذکور**

توجیه: طبق قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، عمران و توسعه روستاها، از اهداف وزارت جهاد کشاورزی به‌شمار می‌رود. همچنین طبق ماده (۱)، کلیه اختیارات و وظایف وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شده است و بر اساس ماده (۲) وزیر و وزارت جهاد کشاورزی، عهده‌دار کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و وزیر و وزارت جهاد سازندگی است. بررسی مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی نیز حاکی از آن است که یکی از دلایل مبنایی تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، توجه هم‌افزا و هم‌زمان به روستا و کشاورزی بوده است. باوجود این، شواهد حاکی از غلبه تدریجی بخشی‌نگری در وزارت جهاد کشاورزی و درگیر شدن آن در تولید اولیه چند محصول و غفلت آن از بهبود معیشت و زندگی روستاییان است. درحال حاضر وزارت جهاد کشاورزی، نهادهای روستایی معدودی، مانند سازمان مرکزی تعاون روستایی و سازمان امور عشایر دارد. این درحالی است که وزارت جهاد کشاورزی از تلفیق وزارت جهاد سازندگی (به‌عنوان متولی عمران و توسعه روستایی) و وزارت کشاورزی ایجاد شد. ولی در عمل متأسفانه این رسالت به حاشیه رفت و درحال حاضر هریک از دستگاه‌های تخصصی (از قبیل وزارت راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و...) به‌طور جداگانه، پراکنده و معمولاً ناکارآمد، اقداماتی را در زمینه عمران و توسعه روستایی انجام می‌دهد. بنابراین وزارت جهاد کشاورزی باید ساختار متناسب و مقتدر را برای مدیریت توسعه روستایی و عشایری کشور را شکل دهد و مطالبه و پیگیری نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در این زمینه می‌تواند سبب دفاع از حقوق روستاییان و عشایر شود.

معاونت پژوهش‌های  
زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۵۰۱۴۸۷۹

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۵/۳/۱۹

## ۲. اصلاح برنامه‌ریزی توسعه روستایی در راستای اقتصاد مقاومتی (تقویت رویکرد مشارکتی)

**توجه:** هم‌اکنون نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی حالت از بالا به پایین و متمرکز دارد که احکام و نسخه‌های واحدی را برای شرایط متنوع اقلیمی، جمعیتی و... صادر می‌کند که در خیلی از موارد با پتانسیل‌های محلی و سرزمینی متناسب نبوده و منجر به عدم استفاده بهینه از منابع و حتی تخریب آنها می‌شوند. در این روند، مردم مشارکت مؤثری در زمینه تهیه، تدوین و اجرای برنامه پروژه‌های توسعه روستایی ندارند. یکی از عوامل بازدارنده اساسی توسعه اقتصاد روستایی و عشایری فقدان نظام برنامه‌ریزی محلی است. باید به دنبال رهیافت‌هایی بود که روستاییان و عشایر را از عناصر منفعلی که منتظر حمایت‌ها و طرح‌های متمرکز و عرضه‌محور دولت هستند، خارج کرده و آنها را فعال نماید. همه برنامه‌هایی مانند توسعه گردشگری روستایی، توسعه کشاورزی صنعتی، صنایع دستی و غیره، تنها در صورتی سبب توانمندسازی روستاییان و عشایر خواهد شد که بر اساس اولویت‌ها، قابلیت‌ها و نیازهای واقعی روستاییان و عشایر و مناطق مربوطه و با رویکرد منطقه‌گرایی به جای بخشی‌نگری برنامه‌ریزی شوند. نظام برنامه‌ریزی محلی به‌عنوان ریل و زیربنای توسعه مناسب اهداف مذکور به شمار می‌رود، در غیر این صورت روند تحقق آنها با همین نظام برنامه‌ریزی بخشی و متمرکز موجود، بسیار کند خواهد بود و بنگاه‌ها در مناطق روستایی و عشایری مختلف کشور با الگوبرداری از هم و بدون خلاقیت ناشی از توجه به قابلیت‌های متنوع، توسعه خواهند یافت و اثربخشی و پایداری آنها به شدت محل سؤال خواهد بود. علاوه بر این پیوندهای پسینی و پیشینی آنها با سایر فعالیت‌های اقتصادی در روستا یا دهستان مربوطه برقرار نخواهد شد، زیرا هر دستگاه به‌صورت متمرکز و از بالا به پایین و بدون هماهنگی با سایر دستگاه‌ها اقدام به برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های خود می‌کند.

## ۳. تحقیق و تفحص از عملکرد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و تصویب قانون مربوطه

**توجه:** این صندوق با وجود جایگاه حیاتی در توسعه روستایی و کشاورزی به‌ویژه از طریق بهبود امنیت شغلی و علیرغم انواع حمایت‌ها از ابتدای تشکیل دچار چالش‌های اساسی بوده و به‌دلایل مختلف از جمله مدیریت ضعیف و رویکردهای نامتناسب، عملاً موفقیت لازم را در این عرصه نداشته است. طبق تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت مکلف شد ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون (۱۳۸۳/۳/۲۳)، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم کند. این درحالی است که براساس آخرین آمار صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در سال ۱۳۹۲، تنها ۱۰۱۰۰،۰۰۰ نفر (معادل حدود ۷ درصد تکلیف قانونی) تحت پوشش این صندوق قرار گرفته‌اند. بررسی‌ها حاکی از آن است که تخلف‌های مختلفی توسط برخی از مدیران این صندوق شکل گرفته و منجر به اجحاف در حق روستاییان و عشایر شده است و اجرای طرح تحقق و تفحص در این زمینه می‌تواند راهگشا باشد. شرایط سخت، نامتناسب و غیرانعطاف‌پذیر برقراری مستمری، پایین بودن میزان مستمری، روند کند و ناکارآمد بررسی پرونده‌ها، پوشش حداقلی و بسیار ضعیف از کارافتادگان، عدم برقراری بیمه بیکاری، نامشخص بودن ضوابط سرمایه‌گذاری و ابهامات در آیین‌نامه و مقررات مورد عمل صندوق از جمله چالش‌های اساسی این صندوق به شمار می‌روند. لازم به ذکر است که تشکیل صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر نیز تنها براساس یک آیین‌نامه اجرایی صورت گرفته است و ضرورت دارد قانون روشن و شفاف برای پیشگیری از اجحاف در حق روستاییان و عشایر و تضمین آینده این صندوق به تصویب برسد.

#### ۴. تدوین و استقرار نظام نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی غیرمتمرکز

**توجیه:** لازم به ذکر است که در ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم مقرر شده بود تا نسبت به پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) افزایش یابد. در حالی که تاکنون نه تنها این هدف محقق نشده است، بلکه اصولاً هیچ مجموعه رسمی تحت عنوان شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری تهیه و به تصویب نرسیده و در مرحله سنجش مستمر قرار نگرفته است. شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر کشور فاقد نظامی پویا برای بررسی و رصد آثار پروژه‌های عمرانی و توسعه روستایی و به‌طور کلی قوانین و اعمال اصلاحات مورد نیاز است. مشخص نیست که مجموع و تک‌تک طرح‌های عمرانی روستایی و عشایری در عرصه و کف روستاها و نواحی عشایری چه تأثیری بر کاهش فقر، رشد درآمد سرانه، اشتغال‌زایی و... دارند. به کارگیری رهیافت متمرکز پایش و ارزشیابی، با استفاده از جمع‌آوری اطلاعات مدیریتی به‌صورت سلسله‌مراتبی (از پایین‌ترین سطوح اداری به بالاترین سطوح سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری) در خیلی از موارد منجر به ارائه گزارش عملکرد صوری و غیرواقعی می‌شود. در نتیجه، تحلیل‌های مبتنی بر این داده‌های اشتباه نیز غیرقابل اتکا و نادرست خواهد بود. یکی دیگر از ایرادهای نظام‌های پایش و ارزشیابی متمرکز روستایی، عدم بهنگام بودن و پویایی و چابکی آنهاست.

#### ۵. طراحی و استقرار نظام تأمین مالی روستایی و عشایری

**توجیه:** تأمین مالی یکی از الزامات اساسی توسعه روستایی است. در حال حاضر بازیگران و نهادهای مختلفی در اعطای اعتبارات به روستاها و مناطق عشایری فعالیت می‌کنند. ولی به دلیل عدم تناسب با شرایط خاص این نواحی و عدم تعریف کارکردهای هر یک از آنها بر اساس چشم‌انداز و مأموریت مناسب، اثربخشی مناسب در تقویت کارآفرینی روستایی و عشایری و فقرزدایی ندارند. بنابراین نظام تأمین مالی روستایی و عشایری باید از طریق سازماندهی سلسله‌مراتبی و برقراری وحدت رویه بین نهادهای مالی کنونی به‌خصوص، بانک کشاورزی، پست‌بانک، صندوق کارآفرینی امید، صندوق تعاون روستایی ایرانیان، شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، صندوق‌های تأمین مالی خرد و بخشی از منابع نهادهای انقلابی (در صورت موافقت مقام معظم رهبری) در راستای اهداف زیر طراحی و استقرار یابد: تسهیل فضای کسب و کار؛ جذب نقدینگی جامعه و هدایت آن به تولید؛ توسعه صندوق‌های خطرپذیر و ضمانت سرمایه‌گذاری؛ شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی فناوری‌ها و عملیاتی‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک، متوسط و نوآور؛ تسریع دستیابی به خودکفایی در محصولات اساسی؛ تأمین مالی هدفمند، به‌موقع و متناسب کارآفرینی و نظارت مؤثر بر هزینه‌کرد اعتبارات تولیدی؛ تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی و عشایری و استقرار زنجیره ارزش؛ تأمین نیازهای اساسی روستاییان و عشایر بر اساس الگوهای نوآورانه؛ توسعه بانکداری با تلفن همراه.

#### ۶. تدوین چارچوب قانونی مناسب برای افزایش مشارکت و بهره‌مندی روستاییان و عشایر از فعالیت‌های اقتصادی

##### شکل گرفته در این نواحی

در نواحی روستایی و عشایری قابلیت‌های طبیعی فراوانی برای فعالیت‌های اقتصادی اعم از معدن، گردشگری، صنایع تبدیلی وجود دارد. در حال حاضر نحوه بهره‌برداری از این قابلیت‌ها، اغلب به‌صورت سرمایه‌گذاری بیرونی بوده و سازوکاری برای

مشارکت بیشتر روستاییان و عشایر در این فعالیت‌ها در عین اعمال مدیریت علمی وجود ندارد. برای نمونه با وجود تولید ۷۲ درصد ارزش افزوده بخش معدن کشور در روستاها، ولی تقریباً همه این درآمد عاید سرمایه‌گذاران بیرونی و غیربومی شده و ساکنان محلی که دارای صدها سال حقوق عرفی در روستای مربوطه هستند، فقط آلودگی‌های ناشی از استخراج معدن را تحمل می‌کنند. امروزه حقیقتاً عدم تدوین مناسب حقوق جامعه محلی و عدم تعیین نحوه تعامل سازنده سرمایه‌گذاران و دولت با روستاییان، به یکی از معضلات توسعه کشاورزی و روستایی کشور تبدیل شده است.

## ۷. تنظیم و ارائه کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی تحت پیوستی با

### عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار»

**توجیه:** ساختار شفاف و مشخص بودجه‌های سنواتی، شرط اساسی ارزشیابی و پایش اثربخشی اعتبارات عمرانی در حوزه‌های مختلف است. این در حالی است که بر خلاف روندهای پیشین، چند سالی است که اغلب برنامه‌های توسعه و عمران روستایی، در قالب یک فصل کلی با عنوان «فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری» آورده می‌شوند. این امر دو مشکل جدی را به همراه داشته است. اولاً امکان ارزیابی اثربخشی اعتبارات روستایی را از بین می‌برد، زیرا مشخص نیست دقیقاً چه میزان اعتبارات این فصل، مختص نواحی روستایی است. از سوی دیگر، چنین رویه‌ای سبب نوعی تبعیض به نفع نواحی شهری شده و فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای سوگیری کاملاً شهری است. بررسی بودجه‌های سنواتی کشور در ۸ سال اخیر نیز حاکی از آن است که سهم مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمران و توسعه روستایی و عشایری از کل بودجه دولت، هرگز از ۴ درصد فراتر نرفته است. **تنظیم و ارائه کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی در پیوست جداگانه، سبب ایجاد شفافیت، انسجام، پیوستگی و حصول دقت در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری و نیز تدوین جامع طرح و برنامه‌های توسعه روستایی می‌شود.**

