

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»

معاونت پژوهش های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر مطالعات زیربنایی

دوره یازدهم – سال اول

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۲۳۲

کد موضوعی: ۲۵۰

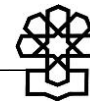
شماره مسلسل: ۱۷۴۰۶

بهمن ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری
۶.....	چالش‌های اساسی مدیریت توسعه روستایی و عشایری در ایران
۱۳.....	تلاش‌های قانونگذاری پسادغام برای تعیین متولی توسعه روستایی کشور
۱۶.....	انگیزه‌ها و دغدغه‌های طراحان قوانین پسادغام
۱۷.....	پارادایم نوین توسعه روستایی
۱۸.....	اهداف نوآوری‌های جهانی صورت گرفته در ساختارهای سیاستگذاری توسعه روستایی
۲۰.....	ویژگی‌ها، کارکردها و الزامات کلی سازمان توسعه روستایی و عشایری
۲۲.....	طراحی و ارزیابی سناریوهای مدیریت توسعه روستایی و عشایری ایران
۲۲.....	تحلیل دلایل انتخاب سناریوی برتر از نظر وابستگی سازمانی
۳۵.....	اهم نقش‌های متولی توسعه روستایی و عشایری ایران
	تعبیه مراکز رشد و کارآفرینی روستایی در سطوح منطقه‌ای و محلی به‌عنوان بازوی اجرایی سازمان توسعه
۴۱.....	روستایی و عشایری
۴۳.....	تبیین ملاحظات و ساختار کلان سازمان توسعه روستایی و عشایری
۵۱.....	پاسخ به برخی ابهامات و سؤالات
۶۱.....	نظر مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص طرح جامع توسعه و عمران روستایی
۷۰.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۷۱.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»

چکیده

با وجود نقش اساسی توسعه روستایی در تحقق اقتصاد مقاومتی، برآوردها حاکی از آن است که در دهه‌های آتی، جمعیت روستایی کشور، روند کاهش نسبی و مطلق خود را ادامه خواهد داد. سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی سال‌های ۱۲۸۰ الی ۱۳۹۵ شمسی، از ۷۹ درصد به ۲۵/۹ درصد رسیده و این میزان تا ۳۰ سال آینده، به ۱۶ درصد خواهد رسید. همچنین طبق پیش‌بینی سازمان ملل، ایران کشور دهم دنیا از نظر میزان کاهش جمعیت روستایی در دوره ۲۰۵۰-۲۰۱۸ خواهد بود. از طرفی به دلیل نظام برنامه‌ریزی بخشی و متمرکز کنونی، بالغ بر ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست‌جمهوری، بدون هماهنگی با یکدیگر و بدون توجه به نیازهای واقعی و اولویت‌دار روستاییان، اقدام به طراحی و اجرای طرح‌های خود می‌کنند و تقریباً هیچ‌گونه ارزیابی میدانی از عملکرد و اثربخشی طرح‌های آنها در روستاها وجود ندارد. این در حالی است که طبق قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی» مصوب سال ۱۳۸۴، دولت باید ظرف سه ماه، لایحه تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را به مجلس ارائه می‌کرد. درحالی که عملاً این اقدام تاکنون بعد از گذشت ۱۵ سال، شکل اجرایی به‌خود نگرفته است و کماکان روستاهای کشور به دلیل فقدان متولی مناسب و پاسخگو دچار مشکلات عدیده‌ای هستند. لذا هر لحظه تأخیر در سازمان‌دهی امور توسعه روستایی کشور و تشکیل یک سازمان مقتدر و جهادی، هزینه کلانی را از ناحیه بی‌انضباطی مالی و اتلاف منابع عمومی به کشور تحمیل می‌کند.

یافته‌های پژوهشی که تحت عنوان «تحلیل چالش‌های مدیریت و برنامه‌ریزی روستایی در ایران و ارائه راهکارهای مناسب»، به سفارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط دانشگاه تهران انجام شد، نشان داد؛ کشور، نیازمند ایجاد سازمان توسعه روستایی و عشایری با استفاده از ظرفیت‌های موجود، ذیل وزارت جهاد کشاورزی و البته با پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب است. مأموریت‌های اساسی این سازمان شامل: ۱. حمایت مناسب از جوامع روستایی و عشایری در سیاستگذاری‌هایی مانند تصویب بودجه، برنامه‌های توسعه و غیره، ۲. پایش و ارزشیابی آثار پروژه‌های توسعه روستایی و کشاورزی و ارائه راهکارهای پیشنهادی به دستگاه‌های مربوطه، ۳. پرهیز از بخشی‌نگری و تقویت هماهنگی در بین بخش‌ها و دستگاه‌های بخشی و سطوح مختلف حکومت و بین بازیگران عمومی و خصوصی و ۴. برنامه‌ریزی محلی است. هدف اساسی سیاستگذاری روستایی باید درنهایت ایجاد تحول در سطح محلی و عرصه روستاها، با تأکید بر طراحی و اجرای پروژه‌های تقاضامحور باشد. لذا ساختار متولی آن صرفاً نمی‌تواند در حد ستادی دیده شود و باید در تعامل با روستاییان و عشایر، بتواند مأموریت‌های فوق را

عملیاتی کند. مطابق جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، مدیریت امور روستایی، عشایری و کشاورزی، باید با رویکرد نظارت‌پذیر و مبتنی بر اصول مدیریت جهادی، یکپارچه‌سازی شود. لذا متولی روستاها و مناطق عشایری نمی‌تواند به صورت مستقیم زیر نظر رئیس‌جمهور باشد. ضمن اینکه تعیین ریاست‌جمهوری، به عنوان متولی مستقیم امور روستایی و عشایری، امکان پاسخگویی دولت به مجلس را سلب می‌کند و از سوی دیگر، طبق اصل تفکیک قوا، قوه مقننه نمی‌تواند رئیس‌جمهور را مکلف به تعیین معاون کند. همچنین با توجه به وجود نزدیک به ۳۸۰۰۰ روستای بالای ۲۰ خانوار و نواحی عشایری کشور با شرایط اقلیمی، قومیتی، اقتصادی، اجتماعی متنوع، سپردن مستقیم مدیریت چنین مجموعه‌ای به رئیس‌جمهور، مغایر با رسالت ایشان در هماهنگ‌سازی و نظارت بر امور قوه مجریه است.

بنابراین با عنایت به مباحث فوق، باید اظهار داشت که تعیین متولی مشخص برای توسعه روستایی و امور عشایری بسیار حیاتی است. طرح پیشنهادی نمایندگان تحت عنوان «طرح جامع توسعه و عمران روستایی» با وجود اینکه تقریباً به خوبی توانسته مأموریت‌ها و وظایف فاقد متولی مشخص و کارآمد در حوزه توسعه روستایی و عشایری را شناسایی و احصا نماید و با وجود نگاه جامع و یکپارچه به ابعاد مختلف توسعه روستایی به‌ویژه بُعد اقتصادی (مبتنی بر اقتصاد مقاومتی)، کلیات طرح مذکور مورد تأکید مرکز پژوهش‌های مجلس است. با وجود این دارای ایرادات جدی از نظر عدم توجه به برنامه‌ریزی محلی است که حتماً باید اصلاح شود.

مقدمه

از آنجایی که تحقق عدالت اجتماعی، یکی از مهم‌ترین آرمان‌های انقلاب اسلامی است، لذا از همان ابتدای تشکیل نظام جمهوری اسلامی، تلاش‌های فراوان و شایان تقدیری در راستای محرومیت‌زدایی از روستاها صورت گرفت. ولی شواهد حاکی از آن است که به دلیل عدم تلقی صحیح از مفهوم توسعه روستایی و عدم جامع‌نگری، هنوز محرومیت به صورت پایدار از چهره سکونتگاه‌های روستایی زده نشده است و این نواحی در بسیاری از موارد از زیست‌پذیری کافی برخوردار نیستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۵، از ۷۹ به ۲۵/۹ درصد رسیده است. همچنین در دوره ۱۳۹۵-۱۳۰۰، تعداد شهرها، رشد ۱۳۲۸ درصدی را تجربه کرده و از ۸۷ به ۱۲۴۲ نقطه شهری افزایش یافته است (۱۴/۳ برابر). این رشد برای دوره پس از انقلاب اسلامی (۱۳۹۵-۱۳۵۵)، حدود ۱۷۷ درصد بوده که غالباً در نتیجه تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهری پدید آمده است. برآوردها حاکی از آن است که در دهه‌های آتی، جمعیت روستایی کشور، روند کاهش نسبی و مطلق خود را ادامه خواهد داد و وضعیت نگران‌کننده‌تری را تجربه خواهد کرد.

برآوردی که توسط کلانتری و همکاران (۱۳۹۲) درخصوص جمعیت روستایی کشور انجام شده است، پنج ویژگی عمده را برای جمعیت روستایی ایران در افق ۱۴۱۰ پیش‌بینی کرده که شامل تداوم روند مهاجرت‌های روستا - شهری، کاهش جمعیت مطلق و نسبی روستایی کشور، سالخوردگی ساختار سنی



جمعیت روستایی و افزایش عرضه نیروی کار روستایی است. طبق یافته‌های این تحقیق، علاوه بر کاهش مطلق جمعیت روستایی کشور در فاصله سال‌های ۱۴۱۰-۱۳۸۵، سهم نسبی آن نیز در افق ۱۴۱۰ کاهش خواهد یافت، به‌طوری که از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۵، به ۲۲/۸۵ درصد در ۱۴۱۰ خواهد رسید. ازسوی دیگر به‌عبارتی، در سال ۱۴۱۰، بیش از ۷۷ درصد از جمعیت کشور شهرنشین خواهد بود. همچنین یافته‌های این پژوهش حاکی از تداوم روند سالخوردگی جمعیت روستایی در دوره ۱۴۱۰-۱۳۸۵ است، به‌گونه‌ای که میانه سنی جمعیت روستایی از ۲۳/۵ سال در ۱۳۸۵، به ۳۷/۱ سال در ۱۴۱۰ خواهد رسید. همچنین براساس پیش‌بینی مرکز آمار ایران از افق جمعیتی کشور، سهم جمعیت روستایی کشور در سال ۱۴۱۵ به کمتر از ۲۰ درصد کاهش پیدا خواهد کرد. ازسوی دیگر، برآورد سازمان ملل در سال ۲۰۲۰ نیز نشان می‌دهد ۲۴/۱ درصد جمعیت کشور در روستاها سکونت دارند و این سهم در سال ۲۰۵۰، به ۱۶ درصد خواهد رسید و ایران دهمین کشور دنیا از نظر میزان کاهش جمعیت روستایی در دوره ۲۰۵۰-۲۰۱۸ خواهد بود (سازمان ملل، ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹). این آمارهای نگران‌کننده نشان می‌دهند در صورت تداوم چالش‌های توسعه روستایی و عدم برنامه‌ریزی جدی، کشور در سال‌های آتی می‌تواند با تهدیدات جدی در حوزه امنیت غذایی، حاشیه‌نشینی در شهرها و افزایش اختلاف طبقاتی مواجه شود.

یکی از دلایل مهم شکل‌گیری و تشدید اسکان غیررسمی یا حاشیه‌نشینی در شهرها، مهاجرت‌های فزاینده روستا - شهری در اثر فقر، بیکاری، محرومیت از برخی امکانات اولیه و مواردی از این قبیل است که به‌عنوان یکی از چالش‌های عمده ناپایدارکننده مدیریت شهری قلمداد می‌شود. علی‌رغم آمار متناقضی که از تعداد و مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی (مناطق کمتر برخوردار) و افراد یا خانوارهای ساکن در این سکونتگاه‌ها وجود دارد، در کشور حدود ۱۱ میلیون نفر یا به‌عبارتی ۳/۲ میلیون خانوار در این مناطق با وسعت ۵۶ هزار هکتار سکونت دارند و دارای ۲/۹ میلیون واحد مسکونی است (گزارش شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، ۱۳۹۵). همچنین حدود یک‌پنجم تا یک‌هفتم جمعیت در شهرهایی همچون تهران، کرج، مشهد، تبریز، اهواز، بندرعباس، کرمانشاه، زاهدان و سنندج اسکان غیررسمی دارند. این امر، ناشی از عدم توجه مناسب به روستاها به‌عنوان مبادی مهاجرت و نظام بودجه‌ریزی ناعادلانه است.

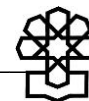
به‌طور کلی در حال حاضر، کشور فاقد سند راهبردی، برنامه و نهاد مشخص درخصوص مدیریت توسعه پایدار روستایی است. اعتبارات روستایی و عشایری در بودجه‌های سنواتی کشور که درواقع ابزار تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور محسوب می‌شوند، جایگاه شایسته‌ای ندارند. کل سهم قابل احصای روستاها و مناطق عشایری از بودجه سنواتی دولت در ۱۱ سال اخیر، بسیار اندک (تنها ۳-۴ درصد) بوده است. این اعتبارات، در لویج بودجه سنواتی فاقد فصل مجزایی بوده و عمدتاً ذیل فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری و به‌صورت غیرقابل تفکیک با اعتبارات شهری آورده می‌شود. این درحالی است که ساختار شفاف و مشخص بودجه‌های سنواتی، شرط اساسی ارزشیابی و پایش اثربخشی اعتبارات است. همچنین گزارش‌های سالیانه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درخصوص اعتبارات مذکور

حاکمی از آن است که رویکرد کلی این اعتبارات، عمرانی - خدماتی بوده و براساس تفکر سیستمیک نسبت به توسعه روستایی تدوین نمی‌شوند.

در حال حاضر، به نظر می‌رسد سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی کشور با چالش نهادی جدی مواجه است. در این راستا پژوهشی تحت عنوان «تحلیل چالش‌های مدیریت و برنامه‌ریزی روستایی در ایران و ارائه راهکارهای مناسب» به سفارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، توسط دانشگاه تهران انجام شد تا بر مبنای آن، الگوی مناسب برای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه پایدار روستایی در ایران مشخص شود. موضوع اساسی در این تحقیق، تحلیل مؤلفه‌های سیاستگذاری روستایی و تبیین مأموریت‌ها، اهداف، الزامات و کارکردهای اساسی ساختار مناسب توسعه روستایی بود تا در نهایت بتوان نسخه مناسبی را در این حوزه پُرچالش و اختلاف‌برانگیز ارائه نمود.

در این پژوهش، کلیه قوانین مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی کشور، اعم از قوانین دائمی و برنامه‌های عمران و توسعه، قبل و بعد از انقلاب اسلامی (از سال ۱۲۸۶ تاکنون) مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. همچنین ساختارهای کلان توسعه روستایی کشور از سال ۱۲۸۵ تاکنون شناسایی و مأموریت‌ها، اهداف و سرنوشت آنها تحلیل شد. سپس ساختارهای ۲۸ کشور مختلف در زمینه نحوه تدبیر امور روستایی و نیز رویکردهای جهانی نوین سیاستگذاری توسعه روستایی مطالعه شد. در مرحله بعدی، براساس نگرش شکل‌گرفته حاصل از بررسی قوانین و ساختارهای توسعه روستایی کشور و تجارب و مبانی جهانی، به منظور تحلیل عمیق‌تر و جامع‌تر چالش‌های اصلی توسعه روستایی کشور و سپس تدوین ساختار مناسب، با ۲۷ نفر از برجسته‌ترین صاحب‌نظران توسعه روستایی کشور (از دانشگاه‌های تهران، شهید بهشتی، خوارزمی و غیره) و نیز کارشناسان ارشد دستگاه‌های اجرایی مرتبط، مصاحبه عمیق و انفرادی (با هر نفر به طور متوسط ۹۰ دقیقه) صورت گرفت.

گزارش حاضر، با بهره‌گیری از یافته‌های طرح پژوهشی مذکور، در پی شناساندن دقیق و جامع چالش‌های اساسی توسعه روستایی در ایران و سپس تبیین مأموریت‌ها، الزامات، کارکردها و ویژگی‌های یک ساختار مناسب توسعه روستایی و در نهایت طراحی ساختار مذکور است. این امر، زمینه را برای بررسی طرح جامع عمران و توسعه روستایی فراهم می‌کند. طرح قانونی مذکور اخیراً توسط برخی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در راستای رفع چالش فقدان متولی مناسب توسعه روستایی ارائه شده است.

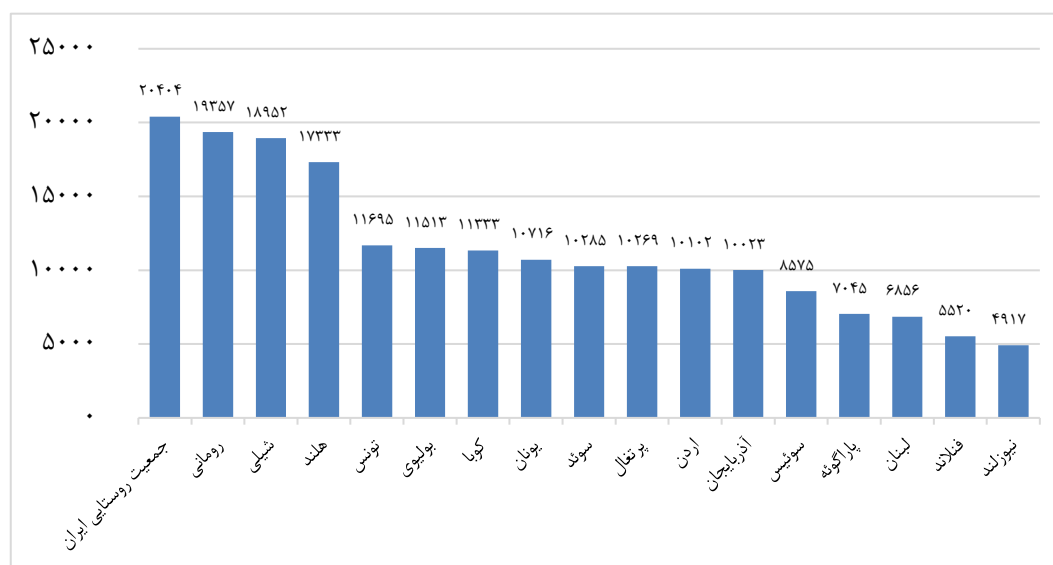


اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری

هرچند جمعیت روستایی کشور به دلیل برنامه‌های نامناسب و سوگیری به سمت نواحی شهری و صنایع بزرگ و نیز دامن زدن بر تبدیل روستاها به شهر در حال کاهش بوده است، ولی مقایسه جمعیت روستایی کنونی ایران با جمعیت کل بسیاری از کشورهای دنیا، اهمیت این جمعیت را به خوبی برای سیاستگذاران آشکار می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد، جمعیت روستایی ایران در سال ۲۰۱۹، به تنهایی بیشتر از کل جمعیت هریک از ۱۶۱ کشور دنیا از جمله رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند، نیوزلند، تونس، کوبا، آذربایجان و لبنان بوده است (نمودار ۱). همچنین جالب توجه است که جمعیت روستایی ایران تنها حدود ۵ میلیون نفر کمتر از کل جمعیت کشور استرالیا بوده است. لذا مدیریت و بهبود کیفیت زندگی این تعداد قابل توجه از شهروندان، نیازمند برنامه‌ریزی جدی و هدفمند و تدوین راهبردهای مناسب و هماهنگ‌کننده در راستای استقرار متوازن جمعیت کشور در پهنه سرزمین است.

نمودار ۱. مقایسه جمعیت روستایی ایران با جمعیت کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۹

(هزار نفر)



مأخذ: محاسبات گزارش براساس داده‌های بانک جهانی.^۱

توجه: آمار جمعیت براساس هزار نفر است.

نواحی روستایی و عشایری به عنوان کانون تولید کشور محسوب شده و از نقش اساسی در تأمین استقلال ایران به خصوص از منظر امنیت غذایی برخوردارند. جامعه عشایری کشور، جامعه‌ای مولد بوده و بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی تولیدی کشور را تولید می‌کنند. عشایر حدود ۳۸ درصد

1. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> and <http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL>

مراعات خوب کشور را در اختیار دارند و اغلب تولیدات کشاورزی عشایر، سالم و ارگانیک هستند. علاوه بر این تقریباً همه عرصه‌های منابع طبیعی در روستاها واقع هستند و سیاست‌های مربوط به این نواحی، نقش مهمی در حفظ یا نابودی این عرصه‌های حیاتی می‌تواند داشته باشد. در حال حاضر، حدود ۷۲ درصد ارزش افزوده بخش معدن در نواحی روستایی تولید می‌شود، هرچند روستاییان نفع چندانی از این درآمد نمی‌برند.

روستاهاى کشور، محل اصلی و ابتدایى شکل‌گیری تمدن ایران بوده و خیلی از آثار تاریخی و باستانی در نواحی روستایی واقع شده‌اند. از این رو جلال آل احمد (۱۳۹۰) نیز در مقدمه کتاب «اورازان» در باب اهمیت تمدنی روستاهای ایران چنین گفته است: «گرچه در عرف و سیاست و فرهنگ و مطبوعات معاصر مملکت ما یک ده در هیچ مورد به هیچ حسابی نمی‌آید، ولی به هر صورت هسته اصلی تشکیلات اجتماعی این سرزمین و زمینه اصلی قضاوت درباره تمدن آن، همین دهات پراکنده است که نه کنجکاوى متتبعان را می‌انگیزاند و نه حتی علاقمندی خریداران رأی و سیاستمداران و صاحبان امر را». بنابراین روستاها و نواحی عشایری ایران دارای جاذبه‌های فرهنگی، تاریخی، طبیعی و کشاورزی مهمی هستند که در صورت برنامه‌ریزی صحیح برای توسعه گردشگری پایدار کشاورزی و روستایی، می‌توانند سبب رونق اساسی صنعت گردشگری کشور و درآمدزایی و اشتغال‌زایی برای روستاییان و عشایر شوند.

از سوی دیگر عشایر در عرصه‌ای حدود ۵۹ درصد مساحت کشور پراکنده هستند و نقش مهمی را در تأمین امنیت کشور به‌خصوص در مناطق مرزی و دورافتاده ایفا می‌کنند. نواحی روستایی و عشایری علاوه بر کارکردهای اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی، از کارکرد امنیتی به‌ویژه از منظر استقرار بهینه جمعیت در نقاط مرزی برخوردارند. علاوه بر این، تمرکززدایی، توقف روند انفجار جمعیتی کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ و مقابله با رشد بی‌محابای شهرها و توقف روند سریع تغییر کاربری اراضی کشاورزی در گرو توجه همه‌جانبه به موضوع توسعه روستایی است. با وجود این اهمیت، نواحی مذکور دچار چالش‌های جدی هستند که باید مورد توجه قرار گیرند.

چالش‌های اساسی مدیریت توسعه روستایی و عشایری در ایران

• مدیریت امور روستایی با رویکردهای شهری

پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی و پراکنده‌سازی امور روستایی در بین دستگاه‌های مختلف (طی اقدام خلاف قانون)، دستگاه‌های اجرایی مختلف به دلیل عدم آشنایی لازم با اصول و مبانی توسعه روستایی، با همان نسخه‌ها و رویکردهای شهری به تدبیر امور روستایی پرداخته‌اند. این درحالی است که ماهیت اقتصاد روستا و بافت فرهنگی - اجتماعی آن، بسیار متفاوت از شهرهاست. بنابراین نمی‌توان از همان رویکردها، سیاست‌ها و ضوابطی که مثلاً برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانجات شهری استفاده می‌شود، برای تأمین اجتماعی کشاورزان و روستاییانی استفاده نمود که فاقد کارفرما هستند. نمی‌توان از



کارشناسانی که واحد درسی چندانی (اگر نگوییم هیچ واحدی) در خصوص توسعه روستایی، جامعه‌شناسی روستایی و مواردی از این قبیل نگذرانیده‌اند و دارای تخصص‌های شهری صرف هستند (مانند شهرسازی و عمران)، برای تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی استفاده کرد. نتیجه این امر، شهری‌سازی کالبد روستا با همان قد و قواره‌های شهر و بی‌توجهی به اقتصاد روستاها و نظرات جامعه محلی در طراحی و اجرای طرح‌هاست.

نمی‌توان به مانند شهرداری کلان‌شهرها، منابع درآمدی دهیاری‌ها را به عوارض ناشی از ساخت‌وساز و تراکم‌فروشی گره زد؛ چراکه اولاً مگر قرار است در طول یک سال چقدر ساخت‌وساز در روستا انجام شود! و ثانیاً در صورت انجام نیز این امر سبب تشدید تخریب منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و بدقوارگی و به هم ریختگی بافت اصیل روستا می‌شود.

• غلبه رویکردهای تکنوکراتیک و دولت - رعیتی در دستگاه‌های اجرایی

یکی از الزامات مدیریت جهادی در تدبیر طرح‌ها و برنامه‌های روستایی، ایمان داشتن به ضرورت جلب مشارکت مردم محلی در همه مراحل برنامه‌ریزی (از نیازسنجی و اولویت‌بندی نیازها تا تدوین برنامه و اجرا و ارزیابی آن) و داشتن مهارت‌های کافی در جلب مؤثر این مشارکت است. برخلاف این موضوع و برخلاف جهت‌گیری مشارکتی وزارت جهاد سازندگی سابق، بنا به اذعان صاحب‌نظران کشور، در حال حاضر، رویکردهای تکنوکراتیک و دولت - رعیتی در دستگاه‌های اجرایی در زمینه طراحی و اجرای طرح‌های روستایی حاکم است و این امر، روستاییان را اغلب به عناصر منفعل که منتظر حمایت‌ها و کمک‌های دولت هستند، تبدیل نموده و اثربخشی طرح‌های مذکور را به شدت کاهش داده است. این رویکرد با روح اقتصاد مقاومتی قطعاً مغایر است.

• عرضه‌مداری در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های روستایی و انضباط مالی نامناسب

در کنار این مشکل، عرضه‌مداری در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های روستایی کشور و محوریت حفظ موجودیت سازمان‌های اجرایی دیوانسالار به جای محوریت حفظ و تأمین مصالح اولویت‌دار روستاها و نیازهای واقعی آنان، ناکارآمدی‌ها را دوچندان کرده است. به بیان دیگر، هر دستگاه اجرایی مرتبط با توسعه روستایی که از قدرت لابی بیشتر در سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی برخوردار باشد، اعتبار بیشتری، فارغ از میزان اولویت موضوع فعالیت خود در توسعه روستایی کشور اخذ می‌کند. درحالی که چه بسا پروژه و طرح مذکور، در زمره اولویت‌های اصلی روستاهای کشور نباشد. بررسی اجزای اعتبارات توسعه روستایی در بودجه‌های سنواتی کشور هم نشان می‌دهد سهم عمده این اعتبارات (بالای ۷۰ درصد) به امور کالبدی - فیزیکی - خدماتی اختصاص می‌یابد و اشتغال و اقتصاد روستا سهم بسیار ناچیزی دارد. این نحوه اخذ اعتبارات و بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی، مغایر با سیاست‌های اقتصاد

مقاومتی، انضباط مالی و اولویت‌بندی مصارف است. زیرا در شرایطی که بودجه کشور محدود است و اگر مثلاً کشور بیست میلیون تومان برای یک روستا می‌خواهد اختصاص دهد، آیا صرف این میزان برای جدول‌کشی خیابان‌های روستا، مبلمان روستا و ساخت پارک و فضای سبز در آن اولویت دارد یا توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط؟

• فقدان سازوکار توسعه کارآفرینی محلی در روستاها

از سوی دیگر، هم‌اکنون هیچ سازوکار علمی فراگیر برای شناسایی قابلیت‌های اقتصادی محلی روستاها و نواحی عشایری و به فعلیت رساندن آنها از طریق توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، به گونه‌ای که در عین برخورداری از مدیریت علمی و توانمند، منافع مستقیم و غیرمستقیم آنها سبب بهبود سطح اشتغال و رفاه ساکنان محلی در این مناطق شود، وجود ندارد. بخش عمده‌ای از اعتبارات اشتغال‌زا از جمله اعتبارات بنگاه‌های زودبازده نیز بنا به دلایلی از جمله فقدان سازوکار، از مسیر تولید خارج شده‌اند. اندک بنگاه‌های حاصل از اعتبارات هم معمولاً به دلیل عدم ارائه خدمات مشاوره صحیح و شناسایی و مدیریت بازار و عدم تحقیق و توسعه مناسب تعطیل می‌شوند یا با بهره‌وری پایین کار می‌کنند. در دنیا برای غلبه بر این مشکل، مراکز رشد و کارآفرینی روستایی راه‌اندازی می‌شوند، ولی در ایران چنین ساختارهایی وجود ندارند.

نظام مدیریت روستایی کشور که شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها دو جزء اساسی آن هستند، در حال حاضر ناتوان از فعالسازی و بسیج همه‌جانبه توان مردمی در توسعه و شکوفایی روستاها بوده و نقش آنها بیشتر محدود به کارکردهای سیاسی و عمرانی است و نقش فعالی در توسعه پایدار روستایی ندارند. طرح‌های هادی روستایی نیز که فعلاً تنها سند توسعه روستایی در سطح خرد به‌شمار می‌روند، رویکرد کالبدی - فیزیکی داشته و نتوانسته‌اند زمینه را برای استعدادیابی و شکوفایی اقتصاد روستا در سه حوزه کشاورزی، صنعت و خدمات فراهم کنند.

• عدم تدوین و اندازه‌گیری شاخص‌های توسعه پایدار روستایی و امور عشایری

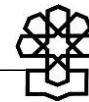
عدم تدوین و اندازه‌گیری شاخص‌های توسعه پایدار روستایی و امور عشایری به صورت رسمی و مبتنی بر الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت و نبود اطلاعات معتبر، راستی‌آزمایی شده و مناسب درخصوص آثار میدانی طرح‌های توسعه روستایی و عشایری و اتکا به آمار ارائه‌شده توسط خود دستگاه‌های اجرایی، یکی دیگر از چالش‌های اساسی در کشور است که به نوبه خود، نتیجه فقدان راهبرد و متولی پیگیری مسائل روستایی و فقدان نظام پایش و ارزشیابی کارآمد طرح‌های روستایی و عشایری است. این درحالی است که طبق برنامه چهارم توسعه، شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری کشور باید تدوین می‌شدند و ۲۵ درصد ارتقا می‌یافتند.



به‌طور کلی و خلاصه، توسعه روستایی در کشور دچار چالش‌ها و موانع اساسی زیر است:

۱. عدم تناسب روش‌های مدیریت امور روستایی با روستاها و عدم اشراف و شناخت مسئولان و کارشناسان دستگاه‌ها نسبت به روستاها و اداره روستاها با رویکردهای شهری،
۲. در اولویت قرار داشتن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی،
۳. عرضه‌مداری در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های روستایی کشور و غلبه داشتن حفظ موجودیت سازمان‌های اجرایی دیوانسالار بر حفظ و تأمین مصالح اولویت‌دار روستاها و مناطق عشایری و ساکنان آنها (هر دستگاه اجرایی که از قدرت لابی بیشتر در سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی برخوردار باشد، اعتبار بیشتری، فارغ از میزان اولویت موضوع فعالیت خود در توسعه روستایی کشور اخذ می‌کند)،
۴. غلبه رویکردهای تکنوکراتیک و دولت - رعیتی در دستگاه‌های اجرایی و غیرمشارکتی بودن فعالیت‌ها،
۵. ابهام در اعتبارات روستایی و عشایری قوانین بودجه سنواتی کشور (نامشخص بودن سهم دقیق روستاها و نواحی عشایری از برخی طرح‌ها و برنامه‌های بودجه‌ای کشور مانند صنایع کوچک)،
۶. جهت‌گیری کالبدی - عمرانی - خدماتی اعتبارات بودجه‌ای توسعه روستایی و عشایری و غفلت از ابعاد اجتماعی - اقتصادی،
۷. برنامه‌ریزی بخشی، همپوشانی و عدم هماهنگی و هم‌افزایی کافی بین دستگاه‌ها در سطح محلی،
۸. پایین بودن سهم کلی روستائینان و عشایر از بودجه سنواتی کشور،
۹. پایین بودن قدرت چانه‌زنی و صدای روستاییان و عشایر در مجامع تصمیم‌گیری،
۱۰. پراکنده شدن اعتبارات پروژه‌های عمرانی در سطح محلی بین دستگاه‌ها و نهادها از جمله، دهیاری، بنیاد مسکن، معاونت توسعه روستایی و در نتیجه، طولانی شدن زمان به ثمر نشستن پروژه‌ها،
۱۱. تناقضات و تضاد و سردرگمی روستاییان و تولیدکننده‌ها در مورد متولیان توسعه روستایی،
۱۲. توجه ناکافی به منابع انسانی در فرایند توسعه روستایی،
۱۳. توجه ناکافی، غیرعلمی و نامناسب به روستاها و نواحی عشایری در وضع قوانین و برنامه‌های ملی،
۱۴. سپردن وظایف متعدد روستا به دهیاری بدون ظرفیت‌سازی لازم،
۱۵. عدم ترجمان سیاست‌های کلی نظام و اسناد فرادستی در زمینه توسعه روستایی و عشایری به احکام اجرایی،
۱۶. عدم تعیین شاخص‌های جامع برای پایش و ارزشیابی توسعه روستایی و عشایری،
۱۷. نبود اطلاعات معتبر، راستی‌آزمایی‌شده و مناسب درخصوص آثار میدانی طرح‌های توسعه روستایی و عشایری و اتکا به آمار ارائه‌شده توسط خود دستگاه‌ها و به‌طور کلی، فقدان نظام اطلاعات مدیریتی و بازخورد سیاستی مناسب برای اصلاح به‌موقع سیاست‌ها،
۱۸. عدم توجه کافی به توسعه جامعه محلی و ضعف در سازمان‌های مردمی و غیردولتی توسعه روستایی،

۱۹. عدم نظارت کافی بر تخصیص صحیح اعتبارات روستایی و عشایری به این نواحی،
 ۲۰. فقدان پیوند مناسب بین سطوح ملی، استانی و محلی حکمرانی توسعه روستایی و عشایری،
 ۲۱. فقدان برنامه راهبردی توسعه روستایی و عشایری،
 ۲۲. فقدان سازوکار (مانند کمیسیون) دغدغه‌مند در زمینه تدبیر امور توسعه روستایی و عشایری کشور و نظارت بر عملکرد و اثربخشی دستگاه‌ها در مجلس شورای اسلامی،
 ۲۳. فقدان نهاد مؤثر و مدافع همه‌جانبه حقوق روستاییان و عشایر در هیئت وزیران و سازمان برنامه و بودجه،
 ۲۴. نبود تعریف نظری و عملیاتی مناسب از روستاها و توسعه روستایی،
 ۲۵. نگاه نقطه‌ای به روستاها در قالب طرح هادی روستایی و عدم توجه به نظام استقرار سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌ها و طرح منظومه به‌عنوان چارچوب هماهنگ‌ساز،
 ۲۶. کم‌صبری در برابر حصول نتایج اقدامات انجام شده در گذشته و انتظار بازدهی کوتاه‌مدت.
- تأملی بر چالش‌های فوق نشان می‌دهد که بسیاری از آنها در اثر فقدان متولی توانمند توسعه روستایی و مدیریت پراکنده امور روستایی پدیدار شده‌اند. (شکل ۱)

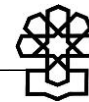


شکل ۱. چالش‌های اساسی توسعه روستایی ایران



شکل ۲. پراکندگی امور روستایی بین دستگاه‌های اجرایی متعدد





البته چنانچه مطابق با اهداف ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی، ساختار کارآمدی برای مدیریت توسعه روستایی، در قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی پیش‌بینی می‌شد، امور روستایی بدون نظارت و مدیریت لازم در بین دستگاه‌های مختلف پراکنده نمی‌شد. کمالینکه بررسی مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی نیز نشان می‌دهد، برخی از نمایندگان منتقد معتقد بودند که در لایحه، مأموریت و تکالیف مشخص قابل پیگیری برای وزارتخانه جدید دیده نشده است. بررسی قوانین ۲۰ سال اخیر حوزه مدیریت توسعه روستایی (پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی با وزارت کشاورزی) نیز حاکی از درک چالش ناشی از خلأ نهادی و تلاش مستمر برای رفع آن از سوی سیاستگذاران بوده است، به‌نحوی که تاکنون سه قانون برای رفع این چالش و تشکیل یک متولی مشخص به تصویب رسیده است.

تلاش‌های قانونگذاری پس‌ادغام برای تعیین متولی توسعه روستایی کشور

در این بخش، تلاش‌هایی که با هدف پُر کردن خلأ نهادی توسعه روستایی کشور، پس از ادغام وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی در عرصه قانونگذاری انجام شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. قانون برنامه چهارم توسعه

۱-۱. ماده (۱۹)

به‌منظور ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری، دولت مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید که:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری و نظارت در امور توسعه روستایی زیر نظر رئیس‌جمهور انجام گیرد.

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

ج) اعتبارات روستایی و عشایری در طول برنامه به میزان ارقام بودجه مصوبه سالیانه صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص و پرداخت گردد.

۱-۲. بند «ح» ماده (۷۵)

بهره‌گیری از قابلیت‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق روستایی کشور، از طریق توسعه منابع انسانی، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی، سامان‌دهی نظام ارائه خدمات سطح‌بندی شده و اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، با تأکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن فرایند آن. همان‌طور که مشخص است یکی از اهداف اساسی این ماده به‌طور مشخص، اصلاح نظام برنامه‌ریزی

توسعه روستایی، با تأکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن فرایند آن بوده است. بررسی گزارش‌های نظارت بر برنامه نشان می‌دهد که عملاً هیچ اقدام مشخصی در این زمینه انجام نشد.

۲. قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی»

این قانون در ابتدا در قالب طرح یک‌فوریتی تحت عنوان «تأسیس سازمان توسعه و عمران روستایی» به مجلس ارائه شد. ولی در نهایت در کمیسیون مربوطه به قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی» تغییر نام یافت. این قانون مشتمل بر یک ماده واحد به شرح زیر در آذرماه ۱۳۸۴ به تصویب رسید: «در اجرای ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، دولت مکلف است تمهید قانونی لازم جهت تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را ظرف مدت سه ماه مشخص نماید به صورتی که:

۱. سهم سرانه روستانشینان از بودجه‌های توسعه‌ای کشور مشخص گردد.

۲. در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و مناطق زیرمجموعه، نهاد برنامه‌ریزی منطقه‌ای و نظارتی لازم را در این زمینه به‌وجود آورد».

همان‌طور که روشن است، دولت باید ظرف سه ماه، لایحه تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را به مجلس ارائه می‌کرد. در حالی که عملاً این اقدام تاکنون بعد از گذشت بیش از یک دهه شکل اجرایی به خود نگرفته است.

۳. قانون برنامه پنجم توسعه

براساس بند «الف» ماده (۱۹۴) این قانون، دولت مکلف شده، به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، اقداماتی را به‌عمل آورد. در انتهای ماده، قانونگذار مقرر داشته است که آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) شامل تعیین مدیر ارشد روستا، چگونگی و فرایند اعمال حمایت‌های ذکر شده، نحوه مشارکت و تعاریف و چگونگی مدیریت مجموعه روستایی در سال اول برنامه با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی به تصویب هیئت وزیران برسد. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسید. برخی معتقدند که در این آیین‌نامه اجرایی، متولی توسعه روستایی کشور تعیین شده است. در این خصوص چند نکته مطرح است:

۱. اول اینکه همان‌طور که ذکر شد، قانونگذار حدود اختیارات آیین‌نامه اجرایی را مشخص نموده است و تعیین متولی توسعه روستایی کشور که نیازمند قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است، در



زمره این اختیارات دیده نشده است. درحقیقت، تعیین متولی توسعه روستایی در صلاحیت قانونگذار است نه آیین‌نامه و یا بخشنامه.

۲. ازسوی دیگر، بررسی آیین‌نامه اجرایی نیز نشان می‌دهد در هیچ موردی متولی توسعه روستایی کشور تعیین تکلیف نشده و حتی مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت نیز به‌صورت صریح به‌عنوان متولی توسعه روستایی تعیین نگردیده و ساختار آن به‌عنوان مسئول امر روستاها تشریح نشده است. به‌ویژه اینکه معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم، با وجود زحمات و تلاش‌های فراوان، معاونت محدود ستادی با نیروی انسانی بسیار اندک بوده و کادر متخصص کافی در حوزه توسعه روستایی ندارد. این معاونت فاقد بدنه و پیوستگی سازمانی تا سطح محلی است و لذا نمی‌تواند به سیاستگذاری، توانمندسازی، برنامه‌ریزی، تدوین راهبردها و مدیریت جمعیت روستایی ۲۱ میلیونی کشور بپردازد. بنابراین اگر چنانچه هدف، تعیین این معاونت به‌عنوان متولی توسعه روستایی بوده است، منطقاً باید ساختار و مأموریت‌ها و رسالت‌های آن و نحوه ارتباط‌گیری با دستگاه‌های مختلف تعیین می‌شد.

۳. علاوه بر این، ماده (۲) آیین‌نامه، به‌منظور پیگیری و نظارت بر انجام فعالیت‌های توسعه و عمران در محدوده روستا، دهیار را به‌عنوان مدیر ارشد روستا تعیین نموده است. براساس ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی نیز بخشدار به‌عنوان مدیر مجموعه‌های روستایی بخش ذی‌ربط تعیین شده و مسئولیت هدایت، هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها را در محدوده مجموعه روستایی براساس اسناد مصوب مراجع قانونی ذی‌ربط و ارائه گزارش سالیانه عملکرد ماده (۱۹۴) قانون را برعهده گرفته است. بنابراین دهیار و بخشدار مسئول هدایت، هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در حوزه توسعه روستایی در سطح روستا و بخش قلمداد شده‌اند (نه مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت). در این زمینه باید اظهار داشت، تعیین بخشدار به‌عنوان مسئول هدایت و هماهنگی دستگاه‌های مرتبط با روستا اصولاً راهکار صحیحی نبوده است. چراکه یک بخشدار به‌قدری درگیر وظایف سیاسی است که فرصت پرداختن علمی به مسائل روستاهای تحت پوشش خود را ندارد. مضاف بر این عمده بخشداران دانش و مهارت کافی در زمینه مدیریت توسعه روستایی در بخش را ندارند و ازسوی دیگر فاقد نیروی انسانی کافی هم هستند. به همین دلیل هم بخشداران طی سال‌های متمادی، حتی نتوانسته‌اند دهیاری‌های تحت پوشش خود را در مسیر توسعه روستایی به‌خصوص توسعه اقتصادی توانمند نمایند و روند رو به رشد در روستاها را مدیریت نمایند. تنها در مواد (۱۹) و (۲۳) آیین‌نامه اجرایی، مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور) به‌منظور ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری، مسئول تهیه بسته توسعه روستایی برای سال‌های باقی‌مانده برنامه تعیین شده و موظف گردیده است «ضمن نظارت مستمر بر اجرای این آیین‌نامه، گزارش مربوط را سالیانه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی وقت رئیس‌جمهور و هیئت وزیران ارائه نماید».

۴. هم‌اکنون پس از گذشت هفت سال از تصویب آیین‌نامه مذکور، معاونت توسعه روستایی و مناطق

محروم معاون اول رئیس‌جمهور (مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم سابق)، گزارش مشخصی را در خصوص عملکرد دهیاری‌ها و بخش‌داری‌ها در زمینه هدایت، هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در حوزه توسعه روستایی در سطح روستا و بخش منتشر نکرده است و وضعیت بهبود شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری نیز مشخص نیست.

۵. چنانچه با مسامحه و به‌صورت غیرواقعی و نادرست، پذیرفته شود که آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت را مسئول توسعه روستایی کشور دانسته است، باید در این خصوص نیز اظهار داشت که این امر خلاف قانون دائمی کشور (مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی) است و لذا به‌دلیل مغایرت مذکور از نظر حقوقی قابل اعتنا نیست. همچنین گفتنی است که معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور بوده و در هیئت وزیران حضور ندارند.

۴. قانون برنامه ششم توسعه

جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، بر یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی، تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است.

انگیزه‌ها و دغدغه‌های طراحان قوانین پسادغام

تحلیل مشروح مذاکرات سه قانون مذکور نشان می‌دهد، دغدغه‌ها و انگیزه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین مذکور در دوره پسادغام، رفع چالش‌های زیر بوده است: نبود متولی توسعه روستایی، حل نشدن مسئله فقر و مسائل اجتماعی در روستاها، اصل نبودن موضوع روستا برای دستگاه‌های بخشی، غیرکارشناسی بودن برنامه‌ها، عدم پاسخگویی انجمن‌های موجود، عدم توانایی کافی دفتر مناطق محروم سابق برای انجام وظایف محوله، عدم یکپارچگی در حل مسائل روستا، عدم پاسخگویی ساختار اداری کشور به نیازهای عشایر، نبود سازمان هماهنگ‌کننده روستایی در سطح کلان.

ولی با وجود تصویب قوانین مذکور، کماکان توسعه روستایی کشور دچار خلأ نهادی جدی است و پیشرفت چندانی در این حوزه اتفاق نیفتاده است. بسنده نمودن قوانین به کلیات امر، بدون پیش‌بینی الزامات و شرایط تحقق سازمان و متولی و ویژگی‌ها و صلاحیت‌های آن و عدم نگاه یکپارچه به توسعه روستایی و کشاورزی، می‌تواند از دلایل عدم پیشرفت و موفقیت قوانین مذکور باشد. نتایج طرح پژوهشی «تحلیل چالش‌های مدیریت



و برنامه‌ریزی روستایی در ایران و ارائه راهکارهای مناسب» نیز نشان داد که سیاستگذاری توسعه روستایی، موضوع کاملاً علمی، پیچیده و دارای ابعاد مختلف است و با قوانین مختصر و مجمل و بدون اطلاع لازم از مبانی سیاستگذاری توسعه روستایی و بدون آگاهی کافی از وضعیت موجود کشور، سابقه ساختارهای متولی روستاها در ایران و تجارب موفق جهانی، نمی‌توان ریل‌گذاری شایسته‌ای در این زمینه انجام داد. برای روشن کردن این موضوع، در ادامه، برخی از مبانی سیاستگذاری توسعه روستایی و درس‌های آموخته شده از تجارب جهانی به‌صورت بسیار خلاصه مطرح می‌شود.

پارادایم نوین توسعه روستایی

امروزه در دنیا، ساختارهای حکمرانی نوآورانه، به‌منظور تقویت هماهنگی در بین بخش‌ها و سطوح مختلف حکومت و بین بازیگران عمومی و خصوصی توسعه یافته‌اند. همچنین ابزارهای سیاستی نوآورانه با تمرکز سرزمینی قوی‌تر برای شناسایی و بهره‌برداری از قابلیت‌های متنوع توسعه‌ای در نواحی روستایی ایجاد شده‌اند. در این راستا سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، گذار سیاستی را تحت عنوان «پارادایم نوین روستایی» معرفی کرده است. این پارادایم دو ویژگی عمده دارد: ۱. تمرکز بر مکان‌ها به‌جای بخش‌های اقتصادی (منطقه‌گرایی به‌جای بخشی‌گرایی)، ۲. تمرکز بر سرمایه‌گذاری‌ها به‌جای یارانه‌ها.

جدول ۱. بررسی مقایسه‌ای پارادایم نوین روستایی

موضوع	پارادایم سنتی	پارادایم نوین
اهداف عینی	برقراری برابری، درآمد کشاورزی، رقابت‌پذیری مزارع	رقابت‌پذیری نواحی روستایی، بهره‌برداری بهینه از دارایی‌های محلی، استفاده از منابع بکر و استفاده نشده
بخش کلیدی هدف	کشاورزی	بخش‌های مختلف اقتصادهای روستایی (شامل گردشگری روستایی، فراوری، صنعت فناوری اطلاعاتی و ارتباطی و...)
ابزارهای عمده	یارانه‌ها	سرمایه‌گذاری‌ها
بازیگران کلیدی	دولت‌های ملی، کشاورزان	همه سطوح حکومتی (فراملی، ملی، منطقه‌ای و محلی)، ذی‌نفعان محلی مختلف (عمومی، خصوصی، نهادهای غیردولتی)

مأخذ: سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۰۹).

اهداف نوآوری‌های جهانی صورت گرفته در ساختارهای سیاستگذاری توسعه روستایی

تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌های اقتصادی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های سیاستگذاری روستایی و الزامات تحقق توسعه متوازن و شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی نقاط جغرافیایی کشور براساس نگاه آمایشی است. در این نگاه، بدون تعصب بخشی، قابلیت‌های اقتصادی یک یا مجموعه‌ای از مکان‌های جغرافیایی (اعم از روستا، دهستان، بخش و غیره) براساس معیارهایی مانند ایجاد اشتغال، ارزش افزوده، عدم تخریب محیط زیست و منابع طبیعی و تقویت سرمایه اجتماعی مطالعه و شناسایی می‌شوند و براساس آن، فعالیت‌های اقتصادی به نحوی طراحی و اجرایی می‌شوند که در سطح مکان یا مکان‌های مذکور، حداکثر هم‌افزایی ممکن بین فعالیت‌های اقتصادی مربوطه روی دهد.

در این راستا **برنامه سکونتگاه‌های روستایی هوشمند** در دوره برنامه‌ریزی ۲۰۲۰-۲۰۱۴ توسط اتحادیه اروپا مدنظر قرار گرفته است. مقصود از روستای هوشمند، انتقال سطح برنامه‌ریزی توسعه روستایی از سطح ملی به سطح محلی و تمرکز بر مکان با هدف اتخاذ راهکارهای متناسب با فرصت‌ها و تهدیدها و نقاط قوت و ضعف هر مکان و ایجاد یکپارچگی بین بخش‌های مختلف در مکان مذکور است تا حداکثر هم‌افزایی در توسعه مکان مربوطه تحقق پیدا کند. بنابراین سکونتگاه‌های روستایی هوشمند، مدبرانه با تحلیل وضعیت خود و شرایط بیرونی، با به‌کارگیری همه ظرفیت‌ها و پرهیز از بخشی‌نگری، آینده مناسبی را برای خود و ساکنان خود رقم می‌زنند و رقابت‌پذیری آنها بهبود می‌یابد. همچنین سکونتگاه‌های روستایی هوشمند باید پیوند دوجانبه، عادلانه و سازنده‌ای با نواحی شهری داشته باشند تا روی هم‌رفته سبب شکل‌گیری مناطق منسجم شوند. توسعه محلی اجتماع‌محور^۱ نیز از ابتکاراتی است که اتحادیه مذکور به‌منظور دستیابی به انسجام سیاستی اتخاذ کرده است. (برویجن، ۲۰۱۴)

از دیگر مؤلفه‌های مهم سیاستگذاری توسعه روستایی، علاوه بر رویکرد منطقه‌گرایی، هماهنگی افقی در سطح ملی بین بخش‌ها و دستگاه‌های مختلف، هماهنگی عمودی و همکاری بین سطوح اداری بالا و میانی و پایینی و استفاده از انجمن‌ها و نهادهای مردمی توسعه روستایی برای ارائه اطلاعات و مشاوره در راستای اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر واقعیات میدانی است. در این راستا بررسی عینی آثار سیاست‌ها و برنامه‌ها بر نواحی روستایی مطرح می‌شود. نشست علمی برگزار شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه درخصوص بررسی آثار سیاست‌ها بر نواحی روستایی، بر نتایج زیر تأکید داشته است: (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۹)

۱. بررسی آثار سیاست‌ها بر نواحی روستایی، در سطح منطقه‌ای بهتر از سطح ملی اتفاق می‌افتد، زیرا رهبری و حمایت قوی‌تر و نیز آگاهی بهتری نسبت به اهمیت روستاها در سطح منطقه‌ای وجود

1. Community-led Local Development



دارد. بنابراین علاوه بر هماهنگی در سطح ملی، باید سازوکاری جهت ارزیابی میدانی آثار سیاست‌ها و ارائه راهکارهای خلاقانه در سطح منطقه‌ای و محلی وجود داشته باشد.

۲. کارکرد گروه کاری تخصصی، بهتر از کارکرد نشست‌های سطح بالای اداری در راستای پایش نواحی روستایی است.

۳. انجام حمایت از نواحی روستایی و انتقال نیازهای روستاییان به افراد مسئول، برخی از مواقع، به دلیل وجود لابی‌های قوی، در سطح ملی مؤثرتر است.

۴. منابع بیرونی مانند شبکه محققان، ابزارهای مناسبی برای بررسی آثار سیاست‌ها بر نواحی روستایی هستند.

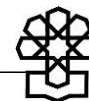
همان‌طور که ملاحظه می‌شود، آثار سیاست‌ها و طرح‌های ملی و روستایی باید در سطح منطقه‌ای و محلی به صورت میدانی ارزیابی شود و نه براساس گزارشات اداری و عمدتاً تشریفاتی خود دستگاه‌ها. این امر بر عدم کفایت تشکیل شوراهای عالی برای مدیریت توسعه روستایی کشور دلالت دارد، چراکه کارکرد اصلی این شوراها ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها در سطح کلان است. درحقیقت هرچند هماهنگی افقی بین نهادهای مختلف مرتبط با روستاها و مداخله چندبخشی بسیار حیاتی است؛ ولی مهم‌تر از آن، کسب دانش حقیقی است در مورد آنچه واقعاً در قلمروهای روستایی اتفاق می‌افتد. باید یک سیستم نظارتی برای نواحی روستایی^۱ مستقر شود تا دانش مدیریتی ضروری را با پایش این نواحی تولید کند. سیاست‌های مختلف اثرگذار بر روستاها مانند سیاست‌های آموزش، بهداشت، زیرساخت‌ها و نظام‌های حمل‌ونقل محلی باید در سطح روستا ارزیابی شوند. (لوکاتلی، ۲۰۰۶)

به طور کلی، بررسی تجارب کشورها در زمینه سیاستگذاری توسعه روستایی حاکی از آن است که کشورهای مذکور، نوآوری‌هایی را در ساختارهای سیاستگذاری توسعه روستایی خود به منظور رسیدن به اهداف ذیل انجام داده‌اند: ۱. حمایت مناسب از روستاها در سیاستگذاری‌هایی مانند تصویب بودجه، برنامه‌های توسعه و غیره، ۲. پایش و ارزشیابی آثار پروژه‌های توسعه روستایی و کشاورزی و ارائه راهکارهای پیشنهادی به دستگاه‌های مربوطه، ۳. پرهیز از بخشی‌نگری و تقویت هماهنگی در بین بخش‌ها و دستگاه‌های بخشی و سطوح مختلف حکومت و بین بازیگران عمومی و خصوصی و ۴. برنامه‌ریزی محلی. این چهار مورد کلی، به نوعی مأموریت‌های اصلی ساختار سیاستگذاری توسعه روستایی به شمار می‌رود و در طراحی ساختار مربوطه باید سازوکار مناسب و کارآمد برای آنها اندیشیده شود. به عبارت دیگر در تدوین قانون مربوط به تعیین متولی توسعه روستایی باید به این چهار پرسش اصلی پاسخ مناسبی داده شود. این چهار پرسش معیار محک و ارزیابی هر قانونی در امر ساختارسازی توسعه روستایی باید تلقی شود:

۱. دستگاه متولی، قرار است چگونه جایگاه روستاها و مناطق عشایری را در سیاستگذاری‌های کلان، به‌خصوص تصویب برنامه و بودجه کشور و نیز تصویب قوانین فراگیر ارتقا دهد؟
 ۲. دستگاه متولی چگونه آثار میدانی طرح‌ها و برنامه‌های سایر نهادها و دستگاه‌های مسئول بر ارتقای کیفیت زندگی در مناطق روستایی و عشایری را بررسی خواهد کرد و چگونه پیشنهادهای لازم‌الاجرا را در راستای بهبود وضعیت موجود به دستگاه‌های مذکور ارائه خواهد داد؟
 ۳. دستگاه مسئول توسعه روستایی چگونه بین بخش‌ها و دستگاه‌های مختلف، در راستای ارتقای هم‌افزایی‌ها تعامل و هماهنگی ایجاد خواهد کرد؟
 ۴. متولی توسعه روستایی چگونه و با چه نظام و سازوکاری، طرح‌ریزی برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی را تقاضامحور و مبتنی بر اولویت‌ها و نیازهای حقیقی روستاییان و عشایر مستقر خواهد نمود؟
- درنهایت، در این بخش باید اظهار داشت که هدف اساسی سیاستگذاری روستایی باید ایجاد تحول در سطح محلی و عرصه روستاها، با تأکید بر طراحی و اجرای پروژه‌های تقاضامحور باشد.**
- این سیاستگذاری، باید برپایه ارتباط مستمر با جوامع روستایی و بررسی اولویت‌ها و قابلیت‌های آنان و آگاهی از آثار واقعی پروژه‌ها و قوانین بر جوامع مذکور انجام شود. همان‌طور که گفته شد، پارادایم نوین روستایی هم بر منطقه‌گرایی و تقویت فضای سرمایه‌گذاری در روستاها برای شناسایی و بهره‌برداری از قابلیت‌های متنوع توسعه‌ای در نواحی روستایی تأکید دارد. لذا ساختار تشکیلاتی متولی توسعه روستایی باید به‌نحوی طراحی شود که کارایی لازم به‌منظور منطقه‌گرایی و استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی را داشته باشد.

ویژگی‌ها، کارکردها و الزامات کلی سازمان توسعه روستایی و عشایری

- در طرح پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، علاوه بر بررسی مأموریت‌های عمده یک سازمان توسعه روستایی و عشایری، ویژگی‌ها، کارکردها و الزامات آن نیز شناسایی شد. این ویژگی‌ها، کارکردها و الزامات شامل موارد زیر هستند:
۱. توجه جامع به توسعه روستایی و عشایری چه از نظر مأموریت‌ها و ساختار قانونی و چه از نظر سابقه عملکردی،
 ۲. برخورداری از ارتباط مستمر با سطح میدانی روستاها و نواحی عشایری به‌منظور تقویت مهارت‌های برنامه‌ریزی در روستاییان و عشایر،
 ۳. برخورداری از ابزار و بدنه تشکیلاتی متناسب،
 ۴. عملیاتی بودن به‌لحاظ ساختارهای اداری موجود،
 ۵. برخورداری از ارتباطات مناسب با سازمان‌های مردمی و بخش خصوصی،



۶. پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اصلاح و تقویت نظام بازاریابی و زنجیره ارزش محصولات روستایی،
 ۷. احتمال اثربخشی با توجه به سابقه موضوع در کشور،
 ۸. اطلاع از آثار واقعی پروژه‌ها بر بهبود معیشت روستاییان و عشایر،
 ۹. شفافیت در سیاستگذاری،
 ۱۰. نگاه ویژه به حفظ اراضی کشاورزی و منابع طبیعی،
 ۱۱. فراهم‌سازی زمینه استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در مدیریت خدمات عمومی و سایر طرح‌ها،
 ۱۲. دفاع همه‌جانبه از حقوق روستاییان و عشایر و نظارت مؤثر بر دستگاه‌های اجرایی در زمینه توسعه روستایی و عشایری و پرهیز از مسامحه درخصوص تخلف و کاستی آنها و ابلاغ رویکردهای لازم‌الاجرا برای آنها،
 ۱۳. سابقه و قابلیت استفاده مناسب از مجموعه منابع زیرساختی در روستاها مانند زمین، آب، حوضه‌های آبخیز، مرتع و جنگل،
 ۱۴. شکل‌دهی به حرکت اقتصادی مداوم، مستمر و رو به جلو،
 ۱۵. پرهیز از ایجاد بار اجرایی برای رئیس‌جمهور،
 ۱۶. اولویت‌بندی غیرمتمرکز و تقاضامحور طرح‌های روستایی و عشایری،
 ۱۷. عدم تداخل و تنش با سایر دستگاه‌های اجرایی،
 ۱۸. برخوردار از استقلال عمل و ارشدیت فنی - علمی نسبت به دستگاه‌های اجرایی،
 ۱۹. دارای پیوستگی سازمانی در سطح دهستان، شهرستان، استان و ملی،
 ۲۰. عدم تبدیل ساختار سیاستگذاری و متولی، به بازیچه اختلافات و تصمیمات سیاسی و اقدامات غیرعلمی،
 ۲۱. ایجاد هماهنگی بین وزارتخانه‌های مختلف و برخوردار از جایگاه بالاتر نسبت به دستگاه‌های دیگر،
 ۲۲. قابلیت و سابقه در توجه کافی به استفاده و توانمندسازی ظرفیت‌های مردمی برای تحقق اقتصاد مقاومتی،
 ۲۳. عدم گسترش تشکیلات و هزینه‌ها تا حد امکان،
 ۲۴. پاسخگو بودن در برابر مجلس شورای اسلامی و پاسخگویی و مطالبه‌گری آسان،
 ۲۵. تعامل الزام‌آور با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درخصوص نحوه تخصیص منابع توسعه روستایی به دستگاه‌های بخشی و اجرایی،
 ۲۶. در اختیار داشتن بخش کشاورزی، منابع آب و خاک و سایر منابع طبیعی و صنایع و خدمات کشاورزی و نیز داشتن اختیار اتخاذ سیاست‌های مربوطه،
 ۲۷. عدم ورود به اجرا جز در موارد اساسی و لازم و حفظ بی‌طرفی.
- بنابراین سازمان توسعه روستایی و عشایری باید به‌نحوی طراحی شود که از ویژگی‌ها و الزامات و کارکردهای مذکور برخوردار باشد.

طراحی و ارزیابی سناریوهای مدیریت توسعه روستایی و عشایری ایران

در مطالعه صورت گرفته مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، براساس تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و پیشنهادهای کارشناسان و صاحب‌نظران، سه سناریوی مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی تدوین و سپس از مصاحبه‌شوندگان درخواست شد تا سناریوهای مذکور را براساس قدرتشان در غلبه بر هریک از چالش‌های اساسی توسعه روستایی و نیز قابلیتشان در برخورداری از ویژگی‌های یک سازمان موفق توسعه روستایی و تحقق کارکردهای مربوطه که پیش از این تشریح شدند، در قالب ماتریس‌های مخصوص ارزیابی نمایند. البته قبل از این مرحله، عوامل بازدارنده توسعه روستایی و ویژگی‌ها، کارکردها و الزامات یک سازمان موفق توسعه روستایی در قالب دو ماتریس جداگانه از دیدگاه کارشناسان و صاحب‌نظران وزن‌دهی شد تا درنهایت تصویر روشن‌تر و دقیق‌تری از قدرت هریک از سناریوها به‌دست آید. این سه سناریو شامل: ۱. تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری در وزارت جهاد کشاورزی تحت نظارت و سیاستگذاری مجمع عالی توسعه روستایی، ۲. تشکیل سازمان توسعه روستایی با استفاده از ظرفیت‌های موجود زیر نظر رئیس‌جمهور و ۳. مدیریت متکثر توسعه روستایی زیر نظر شورای عالی توسعه و عمران روستایی بود.

مجموع امتیازات سناریوهای مذکور، پس از وزن‌دهی نشان داد که سناریوی تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری در وزارت جهاد کشاورزی بالاترین امتیاز را در زمینه امکان غلبه بر موانع توسعه روستایی و عشایری و نیز برخورداری از ویژگی‌ها و تحقق کارکردهای مناسب، در بین سناریوهای دیگر کسب نمود. در ادامه به‌صورت اجمالی، چرایی انتخاب سناریوی مذکور به‌عنوان گزینه برتر تشریح می‌شود.

تحلیل دلایل انتخاب سناریوی برتر از نظر وابستگی سازمانی

در اینجا به بررسی دلایل تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری در مجموعه وزارت جهاد کشاورزی پرداخته می‌شود.

۱. ضرورت انسجام بین سیاست‌های کشاورزی و توسعه روستایی در رویکردهای نوین

امروزه کشاورزی به مفهوم چیزی فراتر از آوردن غذا بر سر سفره‌هاست و باید منجر به پایداری در سه بُعد اقتصادی، اجتماعی و بوم‌شناختی شود. سیاست کشاورزی باید علاوه بر اهداف بخشی، اهداف دیگری را نیز در نظر بگیرد و در برابر نیازهای در حال پدیداری جوامع پاسخگو باشد. تولید محصول، تنها کارکرد بخش کشاورزی نبوده و بلکه ایجاد اشتغال، بهبود درآمد افراد به‌خصوص فقرا، ارائه خدمات محیط زیستی و تأمین غذای سالم از دیگر کارکردهایی هستند که باید براساس فلسفه کشاورزی چندکارکردی، توسط



بخش، ارائه شوند. لذا نمی‌توان دستگاه متولی کشاورزی را صرفاً مسئول تولید محصول دانست. ازسوی دیگر، تحقق صرفه مقیاس در بخش کشاورزی، نیازمند تقویت سرمایه اجتماعی و شبکه‌سازی افقی و عمودی است تا به‌ویژه از طریق تشکیل نظام صنفی و اتحادیه‌ها و تشکلهای کشاورزان استفاده بهتری از منابع خود به‌عمل آورند و محصولات را به شکل بهتری بازاریابی کنند و همچنین نظرات و مشکلات خود را به شکل بهتری در مجامع تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مطرح کنند. ماهیت این امر و توانمندسازی جامعه محلی، از نوع مداخلات اجتماعی به‌شمار می‌رود. حال آیا می‌توان امر توسعه تشکلهای کشاورزان را به‌صورت منفک از سیاستهای تولید کالا و محصول کشاورزی سیاستگذاری نمود؟!

نمونه دیگر از ضرورت انسجام بین سیاستهای بخش کشاورزی و توسعه روستایی، درهم‌تنیدگی رشد کشاورزی و امنیت شغلی کشاورزان (تأمین اجتماعی) است. در کشورهایی که کشاورزی آنها خردمالکی است، کشاورزان معمولاً در اقتصاد غیررسمی فعالیت می‌کنند و برخلاف کارگران شهری، فاقد کارفرما هستند که آنها را تحت پوشش تأمین اجتماعی ببرند. در چنین فضایی تأمین امنیت شغلی کشاورزان از طریق بیمه اجتماعی، نیازمند راهکارهای متناسب با کشاورزی و اقتصاد روستایی است و با معیارها و ضوابط کارگران شهری نمی‌توان در این خصوص موفق بود. یکی از راهکارها، توسعه الگوی کشاورزی قراردادی عادلانه است که در قالب آن، شرکت فراوری‌کننده می‌تواند از محل ارزش‌افزوده ناشی از فراوری و مدیریت علمی اراضی کشاورزان حوزه مربوطه، حق بیمه آنان را بپردازد و کشاورزان مذکور را از خدمت تأمین اجتماعی بهره‌مند کند. چنانچه در تدوین سیاستهای توسعه کشاورزی، محور، تنها رشد تولید محصولات کشاورزی باشد و ازسوی دیگر، سیاستگذاران روستایی، فاقد شناخت صحیح از پویاییهای کشاورزی و روابط سیستمهای کشاورزی و زنجیره ارزش باشند، چنین الگوها و هم‌افزاییهایی شکل بیرونی به‌خود نخواهد گرفت و هر دو بخش متضرر خواهند شد (وضعیت موجود). سیاستهای تأمین اجتماعی موفق به گسترش مناسب و پایدار چتر این خدمت در روستاها نخواهند شد و این امر به‌نوبه خود سبب اختلال در امنیت شغلی کشاورزان، گریز جوانان از کشاورزی، سالخوردگی نیروی کار کشاورزی و کاهش بهره‌وری و تولید بخش خواهد شد.

همچنین عدم انسجام بین سیاستهای بخش کشاورزی و توسعه روستایی، یکی از عوامل کلیدی خروج اعتبارات کشاورزی از مسیر تولید به‌ویژه در سالهای اخیر به‌شمار می‌رود. وقتی وزارت جهاد کشاورزی، به‌جای تلاش برای دستیابی به رشد محصول از طریق بهبود معیشت کشاورز، به‌صورت تقلیل‌گرایانه و یک‌سویه‌نگرانه صرفاً رشد تولید کشاورزی را هدف خود قرار می‌دهد؛ تأمین نیازهای اساسی کشاورز در اعطای اعتبارات، مدنظر قرار نگرفته و لذا در بسیاری از موارد، کشاورزان از وام دریافتی برای تأمین نیازهای اساسی خود استفاده می‌کنند. در این راستاست که در مواردی، واحد دامداری فرد روستایی فقیر، مدرن‌تر از محل مسکونی وی ساخته می‌شود و این امر سبب عدم استفاده از واحد نوسازی شده دامداری برای هدف رشد تولیدات بخش کشاورزی می‌شود.

گفتنی است که قبل از انقلاب نیز بدنه کارشناسی کشور، پس از آزمون و خطاهای مکرر در حوزه ساختارهای توسعه روستایی، ضرورت توأم دیدن توسعه روستایی و بخش کشاورزی را به رسمیت شناخت. به نحوی که «یکپارچه سازی کلیه فعالیت‌های مربوط به توسعه کشاورزی و عمران روستایی از طریق سازمان‌های توسعه کشاورزی و عمران روستایی استان‌ها و مناطق و یکپارچگی ارائه خدمات در قالب برنامه‌های جامع، براساس شرایط طبیعی، اقتصادی و اجتماعی هر منطقه»، به عنوان یکی از اهداف عمران روستایی در برنامه پنج ساله ششم عمرانی کشور مورد اشاره قرار گرفت.

همچنین سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه کتابی را با موضوع ارتباط و همبستگی کشاورزی و توسعه روستایی و ضرورت برقراری این ارتباط هم افزا منتشر نموده و شواهدی را از کشورهای عضو ذکر کرده است.

۲. ارتباط تنگاتنگ بین اقتصاد کشاورزی و غیرکشاورزی روستایی

یکی از الزامات اصلی یکپارچه سازی اراضی کشاورزی و برخوردار ساختن آنها از حد فنی، خارج کردن نیروی کار مازاد کشاورزی از بخش تولید محصولات خام و هدایت آنها به اقتصاد غیرکشاورزی روستاها از طریق پیش بینی مشاغل جایگزین است تا تعدد مالکیت‌ها کاهش یابد و تصمیم گیری برای مدیریت یکپارچه اراضی آسان تر شود. بنابراین رابطه تنگاتنگی بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و توسعه کشاورزی در این مناطق وجود دارد. بی اعتنایی به این رابطه، سبب تداوم نظام سنتی تولید و مهاجرت روستاییان به شهر در جستجوی فرصت‌های شغلی شده است. افول صنایع لبنی کوچک و متوسط و نیز فرش دستباف در روستاها، یکی از تبعات انتقال مسئولیت حاکمیتی آنها از وزارت جهاد سازندگی سابق به وزارتخانه‌ای بود که نه روستاها و ابعاد اجتماعی-اقتصادی - فرهنگی آنها را می شناخت و نه ابزار و بدنه لازم را در اختیار داشت.

۳. ضرورت حفظ و احیای کارکرد تولیدی روستاها

هرچند توسعه روستایی دارای ابعاد مختلفی است، ولی یکی از وجوه متمایز روستاها از شهرها، کارکرد تولیدی و اقتصاد مولد آنهاست. لذا سپردن امور روستاها به نهادهایی که مأموریت اصلی آنها امور عمرانی، ساخت مسکن و امور سیاسی است و بدنه و تشکیلات آنها نیز بر همین اساس شکل گرفته است، سبب تداوم وضعیت موجود روستاها و عدم توسعه اقتصادی آنها خواهد شد.

۴. ضرورت التزام به حفظ کاربری اراضی کشاورزی حاصلخیز در تعیین کاربری‌ها و مکان یابی

بناهای اقتصادی

ناگفته پیداست که بخش مهمی از فعالیت‌های اقتصادی در روستاها و کانون‌های عشایری، بر روی زمین استقرار می یابند. چنانچه در مکان یابی این بناها، نگرانی و اهتمام لازم نسبت به حفظ کاربری اراضی



حاصلخیز کشاورزی وجود نداشته باشد و نهاد مسئول فاقد چنین نگرشی در تعیین کاربری‌ها باشد، تغییر کاربری اراضی، شدت بیشتری خواهد یافت. بررسی آثار طرح‌های هادی بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در برخی از موارد نیز شاهد این مدعاست.

۵. نقش پُررنگ کشاورزی در اقتصاد روستاها

با وجود اینکه فرصت‌های فراوانی برای هماهنگی بین سیاست‌های کشاورزی و روستایی وجود دارد، ولی این فرصت‌ها اغلب مورد غفلت قرار گرفته‌اند. یکی از موانع اصلی این هماهنگی، تلاش برای نشان دادن این موضوع بوده است که روستا فراتر از کشاورزی است. این امر، درسی بوده است که پذیرش آن به‌ویژه توسط علاقمندان کشاورزی زمان زیادی را به‌خود اختصاص داد. هرچند این موضوع، امروزه تقریباً در همه کشورها و توسط همه سیاستگذاران به‌خوبی درک می‌شود؛ ولی در فرایند قائل شدن تمایز بین کشاورزی و روستایی، معمولاً از این موضوع غفلت شده است که کشاورزی و روستاها همپوشانی بزرگی با هم دارند. این همپوشانی ناشی از غلبه کشاورزی، به‌عنوان کاربری غالب اراضی در اغلب نواحی روستایی و نیز منتج از این امر است که کشاورزی شکل مهمی از فعالیت اقتصادی در تعداد زیادی از نواحی روستایی (حتی در جاهایی که شغل غالب ساکنان محلی نیست) به‌شمار می‌رود (فرش‌واتر، ۲۰۰۶). بخش کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط با آن (مانند صنایع تبدیلی، گردشگری کشاورزی و غیره) بخش عمده اقتصاد روستا را شکل می‌دهند.

۶. وجود ظرفیت و سابقه

وزارت جهاد کشاورزی دارای تجربه مناسب جلب مشارکت مردم و مدیریت جهادی (باقی‌مانده از وزارت جهاد سازندگی سابق) است که می‌توان آن را احیا نمود و اقدامات انقلابی را در روستاها و کانون‌های عشایری هدایت کرد. هم‌اکنون جوانان انقلابی و متخصص فراوانی در حوزه توسعه روستایی و کشاورزی پرورش یافته‌اند و از انگیزه بالایی برای خدمت برخوردارند. همچنین وزارت جهاد کشاورزی، دارای بیشترین تشکلهای مردمی (اعم از تعاونی‌های عشایری، شرکت‌های تعاونی تولید، شرکت‌های تعاونی روستایی، شرکت‌های سهامی زراعی، کشت و صنعت‌ها، صندوق‌های اعتباری خُرد، انجمن‌های محصولات مختلف، شرکت‌های خدمات مشاوره و غیره) است که می‌تواند از این ظرفیت‌ها استفاده کند. مضاف بر اینکه توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و حتی تأمین خدمات و کالاهای اساسی مایحتاج روستاییان و عشایری نیز قانوناً از وظایف این تشکلهای به‌شمار می‌رود. برخی از شرکت‌های تعاونی روستایی عملکرد موافقی در ارائه خدمات مختلف به روستاییان تحت پوشش و نقش‌آفرینی در توسعه روستایی داشته‌اند.

۷. تجربه کشورهای دیگر

بررسی تجارب کشورهای دنیا حاکی از محوریت وزارت کشاورزی آنها در سیاستگذاری توسعه روستایی است. همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، از بین ۲۸ کشور مورد بررسی در ۲۵ کشور شامل کره جنوبی، چین، ژاپن، استرالیا، سریلانکا، ویتنام، فیلیپین، میانمار، ازبکستان، کانادا، آمریکا، برزیل، انگلیس، فرانسه، اسپانیا، ترکیه، آلمان، هلند، فنلاند، ایرلند شمالی، پرتغال، روسیه، آفریقای جنوبی، نیجریه و کنیا، نهاد متولی توسعه روستایی، وزارت کشاورزی است. البته برخی از کشورها در کنار این امر، نهادهایی را برای هماهنگی تشکیل داده‌اند. برای نمونه در عین حال که وزارت کشاورزی آمریکا متولی امور توسعه روستایی در این کشور است، ولی شورای توسعه روستایی کاخ سفید، در مورخ ۹ ژوئن ۲۰۱۱ تشکیل شده است. این شورا متشکل از نمایندگان ۲۹ وزارت و نهاد اجرایی بوده و رئیس آن وزیر کشاورزی این کشور است. هدف شورا، ایجاد هماهنگی بهتر بین برنامه‌های فدرال (ملی) و حداکثرسازی اثر سرمایه‌گذاری دولت این کشور در شکوفایی اقتصادی و بهبود کیفیت زندگی در روستاهای آمریکاست.

نهادهایی تحت عنوان کمیته شراکت روستایی کانادا، کمیسیون جوامع روستایی انگلیس، کمیسیون بین‌وزارتخانه‌ای توسعه روستایی اسپانیا و کمیته سیاستگذاری روستایی فنلاند عناوین نهادهای مشابه در کشورهای دیگر هستند که با محوریت وزارت جهاد کشاورزی، به هماهنگی امور روستایی می‌پردازند. البته همان‌طور که گفته شد وزارت کشاورزی در این کشورها متولی اصلی توسعه روستایی است و کمیته‌ها و کمیسیون‌های مذکور با محوریت وزارت کشاورزی برای هماهنگی بیشتر تشکیل شده‌اند. علاوه بر این، کشورهایمانند انگلیس و کانادا از طریق وزارت کشاورزی خود، سازوکارهای ارزیابی میدانی را به‌نحوی مستقر کرده‌اند تا مطمئن شوند طرح‌ها و برنامه‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی در روستاها براساس اولویت‌های تعیین‌شده توسط روستاییان و در پاسخ به نیازهای واقعی آنها طراحی و اجرا می‌شوند و روستاییان در فرایند طراحی یا تغییر برنامه‌ها مورد مشورت کارگزاران دولتی قرار می‌گیرند. این سازوکارها، آثار میدانی طرح‌ها و برنامه‌ها بر ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی روستاییان را بررسی کرده و پیشنهادهای لازم‌الاجرا را در راستای حداکثرسازی منافع طرح‌ها و برنامه‌ها برای روستاییان ارائه می‌دهند.



جدول ۲. نهادهای متولی توسعه روستایی در کشورهای منتخب

کد	نام وزارت یا دپارتمان	اهداف کلی در حوزه روستایی	نحوه هماهنگی بین دستگاه‌ها	سهم جمعیت روستایی از کل جمعیت (درصد)
۱	وزارت کشاورزی و غذای کانادا	تحقق اقتصاد کشاورزی و غذای رقابت‌پذیر و نوآور در سطح جهان	توسعه همکاری بین دپارتمان‌های فدرال از طریق کمیته‌ای تحت عنوان شراکت روستایی کانادا	۱۸/۵
۲	دپارتمان (وزارت) کشاورزی آمریکا	شکوفایی روستاهای آمریکا، بهبود تولید کشاورزی، تغذیه بهتر ساکنان آمریکا، حفاظت از منابع طبیعی	شورای توسعه روستایی	۱۷/۵
۳	دپارتمان (وزارت) محیط زیست، غذا و امور روستایی انگلیس	حفاظت از محیط زیست طبیعی، حمایت از صنعت غذا و کشاورزی ممتاز در سطح جهانی و پایدارسازی اقتصاد روستایی در حال شکوفایی و حفظ کشور در برابر بلایای طبیعی	کمیسیون جوامع روستایی	۱۶/۳
۴	وزارت کشاورزی، غذا و جنگلداری فرانسه	توسعه پایدار بخش‌های کشاورزی، غذا و جنگلداری و نواحی روستایی	شورای عالی غذا، کشاورزی و نواحی روستایی (به‌عنوان نهاد مشورتی سطح بالا و تحت ریاست مستقیم وزیر کشاورزی، غذا و جنگلداری) و شبکه ملی روستایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی تحت وزارت کشاورزی فرانسه	۱۹/۳
۵	وزارت کشاورزی، غذا و محیط زیست اسپانیا	مبارزه با تغییر اقلیم، حفاظت از میراث طبیعی، تنوع زیستی و دریاها، توسعه روستایی، توسعه کشاورزی	کمیسیون بین‌وزارتخانه‌ای توسعه روستایی به‌عنوان ابزاری برای هماهنگی افقی در سطح ملی و شورای توسعه روستایی به‌عنوان نهادی برای هماهنگی عمودی و همکاری بین نهادهای عمومی مختلف	۱۹/۴
۶	وزارت کشاورزی و جنگلداری فنلاند	بهبود تولید و فراوری غذا، تأمین ایمنی غذایی و حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان، بهبود رفاه روستایی، استفاده تفریحی از طبیعت، بهره‌برداری پایدار از اراضی کشاورزی، آب و جنگل‌ها	کمیته سیاستگذاری روستایی فنلاند	۱۴/۵
۷	وزارت فدرال غذا و کشاورزی آلمان	تحقق رژیم غذایی سالم و متوازن، تأمین اطلاعات شفاف برای مصرف‌کنندگان در هنگام خرید، شکل‌گیری بخش‌های قوی در زمینه کشاورزی پایدار، جنگلداری و ماهیگیری و چشم‌اندازهای مطلوب برای نواحی روستایی	---	۲۲/۶
۸	دپارتمان (وزارت) کشاورزی و توسعه روستایی ایرلند شمالی	ارتقای رشد اقتصادی پایدار و توسعه نواحی روستایی	---	۸/۳

کد	نام وزارت یا دپارتمان	اهداف کلی در حوزه روستایی	نحوه هماهنگی بین دستگاه‌ها	سهم جمعیت روستایی از کل جمعیت (درصد)
۹	وزارت کشاورزی، غذا و دامپروری ترکیه	تضمین استفاده پایدار از منابع کشاورزی و بوم‌شناختی، ارتقای استانداردهای زندگی در نواحی روستایی، تضمین دستیابی به محصولات کشاورزی باکیفیت و سالم	--	۲۴/۳
۱۰	وزارت کشاورزی، منابع طبیعی و کیفیت غذای هلند	اهمیت به موقعیت اجتماعی - اقتصادی کشاورزان در زنجیره تأمین، شناخت ارزش غذا و تقویت روابط بین کشاورزان و شهروندان	--	۸/۱۲
۱۱	وزارت کشاورزی، جنگلداری و توسعه روستایی پرتغال	رسیدگی به امور روستاییان	--	۳۴/۲
۱۲	وزارت کشاورزی فدراسیون روسیه	ارائه خدمات مربوط به کشاورزی و توسعه پایدار مناطق روستایی	--	
۱۳	وزارت کشاورزی، غذا و امور روستایی کره جنوبی	افزایش درآمد کشاورزان، بهبود رفاه در جوامع روستایی و بهبود رقابت‌پذیری کشاورزی	--	۱۷/۵
۱۴	وزارت کشاورزی چین	توسعه اقتصادی - اجتماعی روستاها	--	۳۹/۶
۱۵	وزارت کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری ژاپن	توسعه گردشگری روستایی، اهمیت به میراث کشاورزی، افزایش درآمد روستاییان	--	۸/۳
۱۶	دپارتمان کشاورزی، آب و محیط زیست استرالیا	خدمات مشاوره مالی روستایی پشتیبانی از جوامع آسیب‌دیده از خشکسالی و آتش‌سوزی، حمایت از کسب‌وکارهای کوچک مقیاس	--	۱۳/۸
۱۷	وزارت کشاورزی سریلانکا	دستیابی به بنگاه‌های تولید، فراوری و بازاریابی رقابت‌پذیر در سطح جهانی از طریق کشاورزی نوآورانه و صادرات‌گرا و از طریق مدیریت پایدار منابع طبیعی کشور	--	۸۱/۴
۱۸	وزارت کشاورزی و توسعه روستایی ویتنام	سیاست‌های تشویق، حمایت از توسعه اقتصاد خانوار، توسعه اقتصاد مزرعه روستایی، کشاورزی، جنگلداری، شیلات، برنامه‌های رفع گرسنگی و کاهش فقر	--	۶۳/۳
۱۹	دپارتمان کشاورزی فیلیپین	تدوین برنامه ۶ساله توسعه روستایی با هدف توسعه زیرساخت‌ها، توسعه بنگاه‌های اقتصادی از طریق ایجاد زنجیره ارزش، برنامه‌ریزی محلی و پشتیبانی از پروژه‌ها	--	۵۲/۱
۲۰	وزارت کشاورزی، دامپروری و آبیاری میانمار	بهبود وضعیت اقتصادی - اجتماعی روستاییان از طریق تأمین زیرساخت‌های اساسی اجتماعی و بهبود معیشت و فعالیت‌های درآمدزایی در مناطق روستایی و توسعه ظرفیت کارکنان DRD و افراد روستایی و انجام فعالیت‌های تحقیق و توسعه برای شکل‌گیری توسعه پایدار از طریق رهیافت اجتماع‌محور	--	۶۹/۱
۲۱	وزارت منابع کشاورزی ازبکستان	توسعه برنامه‌های هدفمند، بخشی و سرزمینی یکپارچه با هدف توسعه پویا و متعادل کشاورزی، امنیت غذایی، افزایش اشتغال و بهبود معیشت جمعیت روستایی و قیمت‌های ثابت کارمندان مواد غذایی در بازار داخلی	--	۴۹/۹



کد	نام وزارت یا دپارتمان	اهداف کلی در حوزه روستایی	نحوه هماهنگی بین دستگاه‌ها	سهم جمعیت روستایی از کل جمعیت (درصد)
۲۲	وزارت کشاورزی و توسعه روستایی نیجریه	رشد بخش کشاورزی، رشد درآمد، تسریع در امنیت غذایی و تغذیه‌ای، ایجاد اشتغال و تبدیل نیجریه به بازار جهانی مواد غذایی پیشرو	--	۴۸/۸
۲۳	وزارت کشاورزی، دامپروری و ماهیگیری کنیا	بهبود معیشت کنیایی‌ها و اطمینان از امنیت غذایی از طریق ایجاد یک محیط امکان‌پذیر و اطمینان از مدیریت پایدار منابع طبیعی	--	۷۲/۵
۲۴	وزارت حکومت محلی، توسعه روستایی و تعاونی‌ها بنگلادش	تأمین اعتبار، کنترل و بازرسی برای ایجاد دولت محلی و اداره دهیاری‌ها، توسعه سیستم آبرسانی بهداشتی و بهداشت روستایی و توسعه، نگهداری و مدیریت جاده‌های روستاها	--	۶۲/۶
۲۵	وزارت توسعه روستایی هند	رشد پایدار و فراگیر نواحی روستایی هند از طریق فقرزدایی، بهبود فرصت‌های معیشت، تأمین شبکه‌های ایمنی و توسعه زیرساخت‌های رشد	--	۶۵/۵
۲۶	وزارت توسعه روستایی و منطقه‌ای مالزی	پیشگامی در توسعه روستایی و بهبود بهره‌وری ساکنان روستایی به‌صورت جامع و مؤثر	--	۲۳/۴
۲۷	وزارت توسعه روستایی و اصلاحات ارضی آفریقای جنوبی	تحقق جوامع روستایی پویا، برخورداری از عدالت و پایدار از طریق طراحی، تسهیل، هماهنگ‌سازی و تسریع برنامه یکپارچه توسعه روستایی	--	۳۳/۱
۲۸	وزارت توسعه محلی مصر	رشد جمعیت روستایی، بهبود سطح خدمات (آب آشامیدنی، بهداشت، برق، جاده‌ها، مدارس، واحدهای بهداشتی) در شهرها و روستاها و افزایش آگاهی در محلات و روستاها از اهمیت مشارکت مردمی در پروژه‌های عمرانی و نگهداری از خدمات عمومی	--	۵۷/۲

توضیحات: وزارت توسعه روستایی هند دارای دو دپارتمان امور اراضی و دپارتمان توسعه روستایی است. علاوه بر وزارت توسعه روستایی و منطقه‌ای مالزی، وزارت کشاورزی و صنایع کشاورزی محور مالزی نیز بخش مهمی از مسئولیت‌های مربوط به روستاها را در حوزه‌های کشاورزی، گردشگری کشاورزی، صنایع و کسب‌وکارهای کشاورزی و غیره برعهده دارد. در کنار وزارت کشاورزی چین، وزارت مسکن و توسعه شهری - روستایی، تنها حوزه مسکن و ساخت‌وساز روستایی را مدیریت می‌کند. دفر (DEFRA) یا همان وزارت محیط زیست، غذا و امور روستائی در انگلیس با هدف افزایش تمرکز سیاست روستایی و مدیریت چند وظیفه مرتبط با روستاها توسط یک دپارتمان از طریق تمرکز امور کشاورزی، محیط زیست و امور روستایی در یک دستگاه ایجاد شد. وزارت محیط زیست، امور روستایی و دریایی اسپانیا با ادغام وزارت کشاورزی، ماهیگیری و غذا با وزارت محیط زیست این کشور در سال ۲۰۰۸ تشکیل شد. در پورتال دولت فرانسه، وزارتخانه‌ای نیز تحت عنوان «وزارت برنامه‌ریزی شهرهای کوچک و ملی، امور روستایی و حکمرانی محلی» مورد اشاره قرار گرفته است، ولی عملاً مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی برعهده وزارت کشاورزی، غذا و جنگلداری این کشور قرار دارد.

۸. الزام ناشی از الگوی پیشرفت و عدالت و ضرورت کل‌نگری توسط بخش کشاورزی

همان‌طور که گفته شد، دیدگاهی که وزارت جهاد کشاورزی را صرفاً مسئول تولید چند محصول خام کشاورزی می‌داند، مبتنی بر رهیافت‌های کالامحور توسعه کشاورزی است که کارکرد کشاورزی را منحصر به تحقق حداکثر محصول از طریق استفاده بیشینه از فناوری می‌داند. این رهیافت‌ها به‌نوبه خود براساس راهبرد تکنوکراتیک و رشدگرایی توسعه روستایی اتخاذ می‌شوند و قرابت زیادی با نظریات تجدید (مدرنیسم) دارند. این درحالی است که امروزه بخش کشاورزی تنها براساس تولید محصول ارزیابی نمی‌شود و در این راستا کشاورزی چندکارکردی مطرح شده است.

تلقی حداکثر تولید به‌عنوان تنها رسالت وزارت جهاد کشاورزی، براساس تجربه شکست‌خورده راهبرد تکنوکراتیک توسعه روستایی قرار دارد و این راهبرد یک‌جانبه‌گرایانه امروزه منسوخ شده است و هیچ سنخیتی با الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت ندارد. خلاصه کردن وظایف وزارت جهاد کشاورزی در تولید محصولات خام کشاورزی، ضمن اینکه مغایر با قانون تشکیل آن و قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی است؛ مغایر با الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت نیز می‌باشد. در راهبردهای تکنوکراتیک توسعه روستایی که سازگار با نظام‌های لیبرال سرمایه‌داری است؛ صرفاً تولید حداکثر محصول، هدف غایی تلقی می‌شود. درحالی که الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت و مدیریت جهادی ایجاب می‌کند، حداقل به همان اندازه تولید محصول و رشد ارزش‌افزوده، معیشت آحاد کشاورزان نیز برای مسئولان وزارت جهاد کشاورزی مهم باشد. در دیدگاه جهادی، چنانچه کارگزاران وزارت جهاد کشاورزی بتوانند از مسیر توجه به کرامت انسانی کشاورزان و بهبود معیشت ایشان، اعتماد آنان را به خود افزایش دهند؛ در این صورت، همدلی و هم‌زبانی تقویت شده و زمینه برای اجرای اثربخش‌تر طرح‌های ارتقای تولید کشاورزی فراهم می‌شود. اثربخشی بالاتر مروجان وزارت جهاد سازندگی سابق نسبت به مروجان وزارت کشاورزی نیز ناشی از توجه نیروهای جهادی به ایجاد همدلی و هم‌زبانی بود. حتی در کشورهای با حکومت غیراسلامی نیز ازجمله ترکیه و چین، بهبود عدالت اجتماعی و معیشت روستاییان از اهداف وزارت کشاورزی آنها به‌شمار می‌رود، حال چگونه می‌توان در نظام جمهوری اسلامی این موضوع را در اولویت وزارت جهاد کشاورزی قرار نداد؟

در راستای الگوی پیشرفت و عدالت، دستگاه‌های اجرایی ازجمله وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه‌های خود را به‌نحوی تنظیم نمایند که رشد و عدالت توأم با یکدیگر بهبود یابند. رهیافت رشد فقرزدا نیز در همین راستا در ادبیات جهانی توسعه مورد توجه قرار گرفته است.



۹. وجود بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان و غیررسمی (تشکل‌ها) تا سطح روستاها وزارت جهاد کشاورزی دارای بدنه رسمی تا سطح دهستان‌های کشور و غیررسمی (تشکل‌ها) تا سطح روستاهاست. این امر سازمان توسعه روستایی و عشایری را قادر می‌کند تا پس از تشکیل، نظام برنامه‌ریزی محلی را در سطح دهستان‌ها مستقر نموده و بر رضایتمندی مردم روستا از طرح‌ها و برنامه‌ها و نحوه اثربخشی آنها نظارت‌های مستمر و میدانی داشته باشد.

۱۰. الزام ناشی از قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی

بازخوانی قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، حکایت از سپردن صریح امور توسعه روستایی به وزارت جهاد کشاورزی دارد. در ادامه، مواد اصلی مربوطه عیناً آورده شده است:

ماده (۱)

در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در جهت انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه از امکانات و نیروی انسانی موجود، وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی ادغام و وزارت جهاد کشاورزی با کلیه اختیارات و وظایفی که وزارتخانه‌های مذکور به موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده‌اند تشکیل می‌گردد.

ماده (۲)

کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و وزیر و وزارت جهاد سازندگی به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول می‌گردد.

ماده (۸)

توسعه و حمایت از صنایع کوچک تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع روستایی در چارچوب سیاست‌های صنعتی کشور به عهده وزارت جهاد کشاورزی است. مصادیق این صنایع توسط هیئت وزیران تعیین خواهد شد.

۱۱. هدف تشکیل وزارت جهاد کشاورزی

سؤالی که بعضاً مطرح می‌شود، آن است که آیا هدف از ادغام وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، سپردن وظایف روستایی به دستگاه‌های دیگر و محدود کردن وزارت جهاد کشاورزی به امور تولید محصولات خام کشاورزی بوده است؟ هر چند

پاسخ برخی افراد به این سؤال مثبت است، ولی بهترین ملاک برای قضاوت اصولی در این زمینه و پیدا کردن پاسخ، ۱. مراجعه به محتوای قانون مصوب و ۲. تحلیل مشروح مذاکرات تصویب قانون مذکور است. در خصوص مورد اول، همان‌طور که اشاره شد، مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، به‌صراحت، عمران و توسعه روستایی را وظیفه وزارت جهاد کشاورزی دانسته است.

بررسی مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی نیز نشان می‌دهد که رئیس وقت کمیسیون مربوطه در جلسه صحن علنی، در ارائه گزارش کمیسیون به مجلس شورای اسلامی اظهار می‌کند، ادغام دو وزارتخانه، به‌موجب ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه و در راستای جمع‌بخش کشاورزی و عمران روستایی و یکپارچه نمودن بخش مدیریت کشاورزی کشور و با یک نگرش فرابخشی صورت گرفته است. وی ارتقای کیفی وزارتخانه جدید از نظر تأکید بر کاهش تصدیگری و واگذاری شرکت‌های مربوطه، اصلاح ساختار و فراهم نمودن بستر تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرای بهینه امور و تمرکز بخش کشاورزی با شفاف شدن راهکارهای حمایتی را از اهداف و ویژگی‌های مصوبه کمیسیون برشمرده است. رئیس کمیسیون مربوطه وقت در گزارش مذکور، همچنین بر تعریف و ترسیم جایگاه ویژه عمران روستاها به‌عنوان جزء لاینفک وزارتخانه جدید تأکید کرده است: «یکی از مباحثی که پیوسته و به‌صورت اساسی و واقعاً گسترده در کمیسیون پیرامون آن بحث شد و نقطه‌نظرات مخالف و موافق بر آن مترتب گردید و نهایتاً نظر کمیسیون مشترک بر این قرار گرفت که این امر یعنی عمران روستاها به‌عنوان جزء لاینفک و جدایی‌ناپذیر در این بخش کماکان پایدار بماند، تصور اعضای کمیسیون این بود که جدا کردن این بخش نه‌تنها هیچ نتیجه‌ای را برای روستاها نخواهد داشت، بلکه موجب محرومیت و خدای‌ناکرده فراموشی گسترده‌تر روستاها خواهد شد و نظر اعضای کمیسیون این بود که با لحاظ کردن عمران و توسعه روستاها قطعاً می‌تواند همراه و هم‌داستان و در جهت توسعه کشاورزی روستاها بحث عمران و توسعه روستاها هم مدنظر واقع گردد».

نمایندگان موافق ادغام، معتقد بودند که با توجه به قرابت بخش کشاورزی و توسعه روستایی و نزدیکی وظایف دو وزارتخانه جهاد سازندگی و کشاورزی، فعالیت جداگانه این دو سبب اختلال و سردرگمی روستاییان می‌شود و لذا بر تفکیک‌ناپذیری و هماهنگی و ارتباط تنگاتنگ امور کشاورزی و برنامه‌ریزی واحد تأکید داشتند. این نمایندگان در پی سامان دادن به لجام‌گسیختگی بخش کشاورزی و ایجاد انسجام و پیوستگی در تمام فعالیت‌های مربوط به بخش کشاورزی بودند. یکی از نمایندگان در پاسخ به انتقاد نماینده دیگر بر تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و مداخله این وزارت جدید در امر صنعت و بازرگانی تصریح می‌کند: «مداخله در امر صنعت که گفته شده در ماده (۸) است که صنایع خاص روستایی است. صنایع تبدیلی و کوچک است که بدون اینها اصلاً روستایی نمی‌تواند به حیات خودش ادامه بدهد. اینها مرتبط با بخش کشاورزی است. اصلاً مکان صنایع تبدیلی در روستاست. بحث توسعه‌ای هم که جنابعالی می‌فرمایید، بدون



صنایع تبدیلی روستایی معنا و مفهوم نمی‌تواند داشته باشد. یا در بحث سیاست‌های بازرگانی آن چیزی که مربوط به بخش کشاورزی است، صادرات کالاهای کشاورزی است، باید حتماً این وزارتخانه نقش و نظر داشته باشد و از تولیدکننده و کشاورز و روستایی حمایت بکند».

البته بررسی مشروح مذاکرات نشان می‌دهد که برخی نمایندگان معتقد به تفکیک عمران و توسعه روستایی از وظایف وزارت جهاد کشاورزی و سپردن آن به نهاد دیگر بودند، ولی این پیشنهاد به دلیل رویکرد غالب نمایندگان مبنی بر توجه هم‌افزا به روستا و کشاورزی، مورد مخالفت جدی اکثریت قریب به اتفاق نمایندگان قرار گرفت. مخالفان این پیشنهاد، بر تجربه موفق توجه هم‌زمان به بخش کشاورزی و توسعه روستایی در قالب «وزارت کشاورزی و عمران روستایی» قبل از انقلاب اسلامی و نیز تکلیف صریح برنامه سوم توسعه مبنی بر تمرکز امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی در یک وزارتخانه تأکید داشتند. گفتنی است که جزء «۲» بند «هـ» ماده (۲) قانون برنامه توسعه سوم جمهوری اسلامی، تکلیف کرده بود که امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی در یک وزارتخانه تجمیع شود.

همچنین نمایندگان دیگر در مخالفت با پیشنهاد حذف عمران روستایی از وظایف وزارت جهاد کشاورزی اظهارات زیر را بیان داشته‌اند: «من تصورم این است که عمران روستایی به حکم برنامه و به حکم ماده (۲۲۳) آیین‌نامه باید در اینجا باشد و وزارت جهاد سازندگی یا جهاد کشاورزی مناسب‌ترین نهاد برای تولید این مسئولیت و مأموریت است و خوشبختانه، هم دانش فنی و علمی آن وجود دارد و هم علمش است، هم تجربه دو دهه گذشته است». «آیا این صواب است که روستا را با ده‌ها وزارتخانه و سازمان و نهاد دیگر درگیر کنیم و دغدغه او را به‌خاطر بدیهی‌ترین نیازهای اساسی‌اش چند ۱۰ برابر کنیم؟». آقای سعیدی‌کیا، وزیر وقت جهاد سازندگی نیز قائل به توجه هم‌زمان به توسعه روستایی و بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی بود. وی به‌شدت با سپردن و پراکندن امور عمران و توسعه روستایی در بین دستگاه‌های اجرایی تخصصی بنا به دلایلی به‌خصوص سوگیری شهری آنها مخالفت می‌کند:

«عمران و توسعه اجزای وابسته به هم در روستاها هستند. توسعه و عمران در روستاها جزئی از توفیق در امر کشاورزی است و توسعه کشاورزی وابسته به توسعه و عمران روستاهاست. اگر ما تحول در کشاورزی را می‌خواهیم، تحول در توسعه و عمران و روستایی الزام آن هست و اگر در توسعه و عمران روستایی تحول می‌خواهیم توسعه کشاورزی الزام آن است؛ یعنی اینها همه وابسته به هم هستند. در مورد راه، بعد از انقلاب حدود هشتاد و چند هزار کیلومتر راه روستایی ساخته شده، در چندساله اخیر حدود ۲۸ هزار کیلومتر از این راه‌ها آسفالت شده ...، ما راه را نمی‌سازیم برای اینکه فقط روستایی رفت‌وآمد کند، بلکه برای حمل کالاهای تولیدی مربوط به بخش کشاورزی از روستاهاست که راه هم

ساخته می‌شود این کار بزرگی بوده ... ، در مورد آب تا حالا ۲۴ هزار روستا دارای آب آشامیدنی سالم شده‌اند، در سال ۱۳۷۶ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی در مجلس محترم تصویب شد و در دولت جدید این پیاده شد و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی تشکیل شدند و با کار بزرگی که انجام شد الان بیشتر از ۱۲ هزار از روستاهای کشور که دارای آب هستند تحت پوشش این شرکت‌ها هستند. یک نکته‌ای را هم به لحاظ مدیریتی اینجا می‌خواهم اشاره بکنم که تمام واحدهایی که کارهای بزرگ انجام می‌دهند مثلاً وزارت نیرو که شرکت‌های بزرگ شهری آب و فاضلاب دارد و همین‌طور در مورد سدها و همین‌طور وزارت راه با اتوبان‌ها و راه‌آهن‌ها و راه‌های اصلی، دغدغه آنها کارهای کوچک نیست. من اشاره کردم کسانی که کارهای بزرگ انجام می‌دهند دغدغه آنها کارهای کوچک نیست، یعنی وقتی کسی یک سد بزرگ می‌سازد یا یک شرکت آب و فاضلاب شهرهای بزرگ را دارد اینکه در فلان روستا مسئله آب آن چه شد، این دغدغه اصلی او نیست، به عنوان یک کار فرعی تلقی می‌شود، ولی در این وزارتخانه جدید و در جهاد که مسئولیت همین کار هست، همه اینها دغدغه است و برنامه‌ریزی می‌شود و اصلاً برنامه‌ریزی‌ها و طرح‌ها در همین جهت هست. در دهه گذشته، هم کار عمران روستایی با جهاد بوده و هم کار دام و طیور و کارهای دیگر به جهاد سپرده شده و الحمداً... شما می‌دانید که همه آن توأمان رشد کرده، چون اینها وابسته به هم هستند، همه اجزای توسعه هستند». از سوی دیگر، بررسی‌ها حاکی از آن است که همه نمایندگان اعم از موافق و مخالف لایحه، بر ضرورت حفظ هویت، روحیه و مدیریت جهادی در وزارتخانه جدید تأکید داشتند و برخی نیز به صراحت یکی از مزایای ادغام را تسری روحیه جهادی به مدیریت فعالیت‌های بخش کشاورزی اعلام می‌کردند. بنابراین هدف از ادغام وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، توأم دیدن مدیریت توسعه روستایی و بخش کشاورزی بوده است. ولی در کمال تعجب، پس از ادغام، کاملاً عکس قانون عمل شد و امور روستایی در بین دستگاه‌های تخصصی که اولویت اصلی آنها شهر بود، پراکنده گردید.

۱۲. تکلیف ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه

همان‌طور که پیش از این گفته شد، مطابق جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است امور روستایی، عشایری و کشاورزی را با رویکرد نظارت‌پذیر و مبتنی بر اصول مدیریت جهادی یکپارچه کند.



۱۳. رهنمودهای مقام معظم رهبری

مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۶/۴، متولی اصلی روستاها را وزارت جهاد کشاورزی اعلام فرمودند که در ذیل جمله معظم‌له عیناً نقل شده است: «یک مسئله اساسی که این عموماً [مربوط به] وزارت کشاورزی است - منتها فقط کار وزارت کشاورزی نیست - تمرکز بر روستاست. یعنی واقعاً این را یکی از بخش‌های اساسی برنامه‌ریزی دولت باید قرار داد: ما متمرکز بشویم روی روستا». همچنین رهبر معظم انقلاب در بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم به‌نوعی بر نگاه یکپارچه به توسعه روستایی و بخش کشاورزی عنایت داشته‌اند. این بند به‌شرح زیر است:

اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی.

حال پس از تبیین چالش‌های توسعه روستایی، مأموریت‌ها و ویژگی‌های متولی موفق در زمینه توسعه روستایی و نحوه و دلایل انتخاب سناریوی برتر مدیریت توسعه روستایی در ایران، مهم‌ترین نقش‌های سازمان توسعه روستایی و عشایری ایران تشریح می‌شود.

اهم نقش‌های متولی توسعه روستایی و عشایری ایران

اهداف اصلی سازمان، توسعه متوازن و پایدار روستایی و عشایری، توانمندسازی و بهبود کیفیت زندگی جوامع روستایی و عشایری، توجه به اولویت‌ها و نیازهای روستایی و عشایری در سیاستگذاری‌های کشور، استقرار برنامه‌ریزی محلی و توان‌افزایی روستاها و مناطق عشایری برای شکوفایی قابلیت‌های خود، مدیریت ارائه خدمات مورد نیاز و تجمیع حداکثری آنها، پاسخگویی به مطالبات روستاییان و عشایر و نظارت بر عملکرد و اثربخشی مخارج عمومی روستایی - عشایری است. البته ناگفته پیداست که به‌دلیل ماهیت چندبخشی توسعه روستایی، نمی‌توان همه امور روستاها را در یک وزارتخانه و سازمان متمرکز کرد. لذا این سازمان نباید در پی تجمیع کلیه وظایف اجرایی توسعه روستایی (اعم از بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، برق و غیره) در خود باشد. به‌جای آن سازمان مذکور باید ضمن نقش‌آفرینی و مسئولیت‌پذیری مستقیم در ابعاد اقتصادی - اجتماعی و به‌صورت محدود در بُعد زیرساختی، از طریق تهیه طرح‌های توسعه، مسیر و ریل را مشخص، سیاست‌های راهبردی را تدوین و در حوزه‌های خدماتی، دستگاه‌ها را نظارت و یکپارچه کند و نظام برنامه‌ریزی محلی توسعه روستایی را به‌نحوی طراحی و مستقر نماید که اولویت طرح‌ها و برنامه‌ها در یک فرایند مشارکتی براساس واقعیات و نیازهای روستاییان تعیین و ارزیابی شود.

گرفتار شدن نهاد مذکور در امور اجرایی می‌تواند سبب سوگیری آن در حوزه نظارت و سیاستگذاری و عدم توجه متوازن آن به همه ابعاد توسعه روستایی شود. این سازمان باید نظام فنی - اجرایی توسعه روستایی و نظامنامه مدیریت جهادی طرح‌های توسعه روستایی را به‌نحوی طراحی و اجرایی کند که تصدیگری‌های دستگاه‌های دولتی به حداقل ممکن برسد و انطباق طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای با روستاها ارتقا یابد و از دانش‌آموختگان مجرب توسعه روستایی و کشاورزی در طراحی و اجرای طرح‌ها استفاده مناسبی به‌عمل آید. در این صورت، اجرای طرح‌های دستگاه‌های اجرایی مختلف، در چارچوب ضوابط، به شکل‌های مردمی برخوردار از دانش‌آموختگان مجرب برون‌سپاری می‌شود و این امر ضمن ایجاد اشتغال مفید برای روستاییان و دانش‌آموختگان، سازگاری و اثربخشی طرح‌ها را نیز ارتقا می‌بخشد. در نتیجه، بار اجرایی دستگاه‌های دولتی و خود سازمان کاهش خواهد یافت.

البته امور اساسی‌تر مانند دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی باید همسویی بیشتر و ارتباط تشکیلاتی پُررنگ‌تری با سازمان مذکور داشته باشند. زیرا این نهادها، مدیریت محلی روستاها را برعهده دارند و عدم همراهی و جهت‌گیری مناسب آنها می‌تواند سبب موازی‌کاری و اتلاف منابع شود. درواقع وابستگی و پیوستگی سازمانی دهیاری‌ها باید براساس مأموریت آنها تعیین شود. به‌نظر می‌رسد منابع و کارکرد این نهادهای محلی در فضای اقتصاد مقاومتی، بیش از کارکرد امنیتی - سیاسی، باید کارکرد اقتصادی باشد. زیرا اقتصاد مقاومتی تنها در صورتی در میدان عمل در نواحی روستایی اتفاق می‌افتد که همه اجزای مدیریت روستایی در یک سلسله‌مراتب مناسب و نظام منسجم در این راستا تغییر جهت بدهند و توانمند شوند. در حال حاضر، تعداد فراوانی دهیار تحت پوشش یک بخشداری قرار دارند که وظیفه آن هم بیشتر از جنس سیاسی است و در بسیاری از موارد، برنامه مشخصی برای آموزش و نظارت مستمر بر عملکرد دهیاران مربوطه به‌خصوص در زمینه توسعه اقتصادی ندارد. سازمان متولی امور روستایی باید در راستای اقتصاد مقاومتی، نهادهای مذکور را در زمینه برنامه‌ریزی اقتصادی روستاها توانمندتر کند. در فضای اقتصاد مقاومتی، وظیفه و مسئله عمده دهیاری به‌عنوان مدیر روستا، نقش‌آفرینی در توسعه اقتصادی - اجتماعی روستاست، نه جمع‌آوری پسماند و جدول کشی و طرح‌هایی از این قبیل. البته بخش عمده‌ای از عدم جهت‌گیری مناسب دهیاری‌ها در راستای توسعه اقتصادی - اجتماعی روستاها، ناشی از مأموریت سیاسی - امنیتی وزارت کشور است.

علاوه بر امور دهیاری‌ها، یکی دیگر از مهم‌ترین الزامات موفقیت سازمان متولی روستاها در ایجاد یکپارچگی و هماهنگی افقی و عمودی، اعطای اختیار تدوین نظام استقرار سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌های روستایی و تهیه طرح‌های هادی و توسعه به این سازمان به‌عنوان مبنای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در سطح منطقه‌ای و محلی است. زیرا بین سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه فضایی و سیاست‌ها و طرح‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، باید هماهنگی کامل وجود داشته باشد و دوگانگی در این خصوص



مشکلات زیادی را تاکنون پدید آورده است. به طور خلاصه، اهم نقش‌های متولی توسعه روستایی، در یک نگاه به شرح زیر مطرح است: (شکل ۳)

۱. چشم‌انداز و راهبردهای توسعه پایدار روستایی کشور را به‌عنوان چارچوب مشخص‌کننده چشم‌انداز و مأموریت‌ها و چارچوب هماهنگ‌کننده بین دستگاه‌های مختلف تدوین می‌کند.

۲. احکام و ردیف‌های قوانین بودجه و برنامه‌های پنج‌ساله را براساس راهبردها و با توجه به جمیع ابعاد توسعه روستایی (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی) و اولویت‌ها و نیازهای واقعی (با استفاده از اطلاعات میدانی) تنظیم می‌کند.

۳. جایگاه روستاها را در قوه مجریه و به‌خصوص در هیئت دولت ارتقا می‌بخشد.

۴. شاخص‌های توسعه روستایی را تدوین و اهداف کمی آنها را با توجه به نظرات کارشناسی و وضعیت منطقه و جهان تعیین می‌کند و بر تحقق آنها توسط دستگاه‌ها نظارت می‌نماید.

۵. بر عملکرد و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی در حوزه توسعه روستایی نظارت مستمر و میدانی انجام می‌دهد و گزارش‌های خود را به سازمان برنامه و بودجه ارائه می‌نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، اعتبارات روستایی و عشایری را از طریق سازمان توسعه روستایی و عشایری ایران، به دستگاه‌های اجرایی تخصیص می‌دهد. اولویت‌ها و نیازهای اعلامی توسط سازمان توسعه روستایی و عشایری و نیز گزارش این سازمان از عملکرد و اثربخشی سال قبل دستگاه‌های اجرایی، مبنای این تخصیص است.

۶. نظام برنامه‌ریزی محلی را برای طراحی مشارکتی پروژه‌های توسعه روستایی و بررسی و تحلیل مشکلات و ارائه پیشنهادها مناسب در سطح دهستان، شهرستان و استان مستقر می‌کند.

۷. نظام تأمین مالی روستایی را سازمان‌دهی و تقویت می‌کند و هماهنگی بین دستگاه‌ها را در سطح استان و شهرستان توسعه می‌دهد.

۸. کمک‌های فنی - اعتباری را برای توسعه بازارهای محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی تولیدات روستاییان تخصیص می‌دهد.

۹. به‌عنوان ملجأ و پناهگاه روستاییان و عشایر و مرجع جمع‌آوری و بررسی شکایات، اعتراضات و پیشنهادهای مردم درخصوص طرح‌ها، برنامه‌ها، قوانین و نیز عملکرد اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در توسعه روستایی عمل می‌کند.

۱۰. سیاستگذاری و اقدامات لازم را برای ارائه کالاهای ضروری و مایحتاج روستاییان از طریق تجهیز فروشگاه‌های چندمنظوره روستایی انجام می‌دهد.

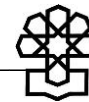
۱۱. طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی را براساس واقعیات میدانی و مشارکت حقیقی مردم محلی تهیه می‌کند تا براساس آن، نحوه توسعه زیرساخت‌های عمده مانند شبکه راه‌های روستایی، مجتمع‌های آب شرب روستایی، مراکز آموزشی و درمانی و سایر مراکز خدمات‌رسان، نظام استقرار سلسله‌مراتبی سکونتگاهی روستاها، پایانه‌های مسافری و صادراتی و خوشه‌های صادرات‌محور روستایی و عشایری مشخص شود.

۱۲. طرح توسعه پایدار را برای دهستان‌ها تهیه می‌کند. این طرح، با محوریت تأمین معیشت پایدار و از طریق شناسایی قابلیت‌ها، نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات دستیابی روستاهای بالای ۵۰ خانوار و کانون‌های عشایری، به رشد فراگیر و پایدار، راهبردها را تدوین و نیز اهداف کمی راهبردها و جهات توسعه روستا و نحوه بهبود یا ایجاد مراکز خدمات‌رسان (مانند مدرسه و مرکز بهداشت) را تعیین می‌کند. شایان ذکر است که یکی از مهم‌ترین کارکردهای این طرح‌های توسعه، اولویت‌بندی و برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی روستایی براساس واقعیت‌های میدانی و نیازهای واقعی روستاییان است، نه براساس منافع دستگاه‌های اجرایی و بخشی؛ لذا از این نظر در تحقق انضباط مالی و استفاده بهینه از منابع مالی محدود تأثیر شایانی می‌گذارد.

۱۳. با بسیج و سازمان‌دهی آحاد مردم و توانمندسازی آنها با استفاده از دانش‌آموختگان مجرب، توسعه بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط رقابت‌پذیر را به‌ویژه براساس رویکرد ناحیه‌ای و خوشه‌ای در نواحی روستایی و عشایری برنامه‌ریزی و مدیریت می‌کند و دستیابی مجاهدانه به امنیت غذایی پایدار را در چارچوب ضوابط الگوی کشت تسریع می‌کند.

۱۴. دانش‌آموختگان و بخش غیردولتی را از طریق توسعه نظام فنی توسعه روستایی و تهیه نظامنامه مدیریت جهادی طرح‌های روستایی تقویت و سازمان‌دهی می‌کند.

۱۵. سیاستگذاری و نظارت بر طرح‌های عمرانی و خدمات‌رسانی روستایی و عشایری را به‌عمل می‌آورد.



شکل ۳. اهم نقش‌های سازمان توسعه روستایی و عشایری ایران در یک نگاه



همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مدیریت بخشی، پراکنده و تمرکزگرای روستاها به‌ویژه در طول ۱۶ سال اخیر سبب عدم اجرای وظایف اساسی و راهبردی در حوزه توسعه روستایی شده است که این سازمان باید آنها را انجام دهد. بنابراین به‌دلیل کم‌کاری‌های گذشته ناشی از خلأ نهادی، وظایف این سازمان در تحقق توسعه روستایی و بهبود امور عشایر، بسیار متعدد و راهبردی خواهد بود. در این راستا، منطقه‌گرایی و شناسایی واقع‌بینانه و به‌دور از بخشی‌نگری قابلیت‌های اقتصادی و تمرکز سرمایه‌ها و اعتبارات محدود برای شکوفاسازی آنها با مشارکت آحاد روستاییان و دانش‌آموختگان مجرب یکی از مهم‌ترین وظایف سازمان و تنها راهکار اساسی رهایی از اقتصاد نفتی است. لذا یکی از اصلی‌ترین رسالت‌های سازمان توسعه روستایی و عشایری باید توسعه کارآفرینی و زنجیره‌های ارزش صادرات‌محور در این نواحی باشد.

حال سؤال آن است که سازمان مذکور چگونه می‌تواند در کنار انجام وظایف راهبردی و سنگینی که در بالا مورد اشاره قرار گرفت، حرکت اقتصادی رو به جلو و مستمر را در نواحی روستایی و عشایری سازمان‌دهی نماید؛ به نحوی که خود گرفتار امور تصدیگرانه نشود و با برون‌سپاری و به‌کارگیری بخش غیردولتی این امر را تدبیر نماید؟ سازمان توسعه روستایی و عشایری در عمل، برای سازمان‌دهی و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری به چه بازوان اجرایی نیاز دارد؟

شواهدی همچون تجربه ناموفق طرح بنگاه‌های زودبازده و طرح مشارکت اقتصادی روستاییان که توسط معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور اجرا می‌شود، به‌خوبی نشان داده است که نگاه‌های تک‌متغیره و ساده‌انگارانه و این تصور که با صرف اعطای اعتبارات ارزان‌قیمت می‌توان کارآفرینی روستایی را توسعه داد، اغلب منجر به شکست طرح‌های مذکور و انحراف اعتبارات از مسیر تولید یا راه‌اندازی بنگاه‌های اقتصادی و تعطیلی آنها در همان سال‌های ابتدایی شده است. دلیل این امر نیز فقدان بازوان کارآفرین و حلقه مفقوده‌ای تحت عنوان مراکز رشد و کارآفرینی در سطح محلی و منطقه‌ای بوده است.

حقیقت آن است که ظرفیت فنی و مالی روستاها برای راه‌اندازی بنگاه‌های صادراتی، بهره‌ور و درآمدزا پایین است. چگونه از روستاییان به‌تنهایی می‌توان انتظار استعدادیابی اقتصادی، تهیه طرح توجیهی مناسب، خرید یا واردات فناوری مناسب و بازاریابی برای راه‌اندازی و مدیریت بنگاه‌هایی مانند صنایع تبدیلی کشاورزی یا گردشگری کشاورزی و روستایی را داشت؟ آیا یک کارگاه قالببافی به‌تنهایی می‌تواند سلايق بازارهای جهانی فرش دستباف را شناسایی و آنها را مورد توجه قرار دهد؟ آیا یک واحد گردشگری روستایی کوچک به‌تنهایی می‌تواند سلايق گردشگران داخلی و خارجی را به‌صورت مستمر بررسی و در برنامه‌های خود لحاظ نماید؟ اگر قرار باشد بنگاه‌های با فناوری روز و برخوردار از تحقیق و توسعه راه‌اندازی شود، باید نهادهای توسعه‌ای بهره‌مند از نیروهای انقلابی و جهادی متخصص به‌ویژه جوانان، بتوانند اقدام به مشارکت و توانمندسازی گام‌به‌گام کارآفرینان روستایی و کاهش



ریسک سرمایه‌گذاری و حتی اجرا و واگذاری پروژه‌های اقتصادی به جامعه محلی نمایند. اصولاً روش‌های مختلف مدیریت پروژه مانند BOT (ساخت، بهره‌برداری و انتقال)، Turn Key (کلید در دست)، DBB (طراحی، مناقصه، ساخت) و غیره نیز برای تسهیل و تسریع در اجرای طرح‌های تخصصی و تحویل به بهره‌بردار و تقویت ظرفیت فنی و تأمین مالی غیردولتی ابداع شده‌اند.

شناسایی قابلیت‌های اقتصادی روستاها و مناطق عشایری کشور و برنامه‌ریزی و شراکت با بخش خصوصی برای شکوفاسازی آنها، شناسایی کارآفرینان و سرمایه‌گذاران، ایجاد پیوند بین دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی برای توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط رقابت‌پذیر و عدالت‌محور، راه‌اندازی خوشه‌ها و مجتمع‌های کسب‌وکار روستایی و تأمین سریع زیرساخت‌های آنها، تنها از طریق یک مغز متفکر و نهاد توسعه‌ای - جهادی دارای بدنه عملیاتی و برخوردار از متخصصان به‌روز حوزه کسب‌وکار و کارآفرینی در سطح شهرستان می‌تواند ارائه و مدیریت شود و این کارکردها را کمیته‌های اداری سطح بالا به‌هیچ‌وجه به‌صورت جهادی نمی‌توانند ارائه نمایند. توسعه کارآفرینی روستایی از مسیر نهادهای کارآفرین می‌گذرد نه کمیته‌ها و شوراهای اداری.

تعبیه مراکز رشد و کارآفرینی روستایی در سطوح منطقه‌ای و محلی به‌عنوان بازوی اجرایی سازمان توسعه روستایی و عشایری

بررسی تجارب کشورهای موفق نیز نشان می‌دهد که در آنها نیز ضمن وجود سازمان مشخص برای توسعه روستایی که عمدتاً با بخش کشاورزی در کنار هم دیده شده‌اند؛ نهادهای محلی و منطقه‌ای کارآفرینی، تحت عناوینی همچون مراکز رشد و کارآفرینی و آژانس‌های توسعه منطقه‌ای نیز وجود دارند و کارکردهای میدانی فوق را در حوزه اقتصادی ارائه می‌کنند.

باید اظهار داشت که تدبیر و پیش‌بینی چنین بازو و سازوکاری، یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های موفقیت سازمان توسعه روستایی و عشایری چه در حوزه کارآفرینی و اقتصاد روستا و چه در کل حوزه توسعه روستایی به‌شمار می‌رود. درحقیقت سازمان مذکور نیاز به ابزار اجرایی در حوزه اقتصاد مقاومتی دارد تا خود به‌صورت مستقیم وارد امور اجرایی توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط نشود و بتواند با فراغ بال و بصیرت راهبردی، نظارت و سیاست‌گذاری و رگولاتوری لازم در حوزه توسعه روستایی در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اکولوژیک را انجام دهد و جایگاه روستاها و نواحی عشایری را در هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی در حین تصویب قوانین و طرح‌ها ارتقا دهد و سایر وظایف اساسی و حاکمیتی خود را انجام دهد.

حال چنانچه پس از اخذ موافقت مقام معظم رهبری، نهادهای انقلابی مانند بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، سازمان بسیج مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) نیز بخشی از منابع خود را

صرف تجهیز و توسعه مراکز رشد و کارآفرینی روستایی (به بیان بومی‌تر، مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری) نمایند؛ ضمن تضمین حرکت مستمر اقتصادی و به‌دور از آسیب‌های تغییرات دولت‌ها و آثار تحولات سیاسی بر روستاها، خود نهادهای مذکور نیز به‌صورت هماهنگ با یکدیگر و براساس نقشه راه مشخص به تحقق اقتصاد مقاومتی کمک خواهند کرد. جالب اینکه مقام معظم رهبری ۱۳ سال پیش، تشکیل چنین سازوکار و مجموعه‌ای را مطرح فرموده‌اند: «در دوران جنگ و دفاع مقدس برای آن مجموعه‌هایی که مشغول طراحی جنگ بودند، شب و روز، تعطیل و غیرتعطیل، اول هفته و آخر هفته معنا نداشت؛ مرتب مشغول کار بودند. امروز باید برای ایجاد اشتغال به همان نحو تلاش شود. جوان ما باید بتواند از نیرویش، برای اداره زندگی خود و پیشرفت کشور به معنای حقیقی استفاده کند؛ کشور هم این ظرفیت را دارد». (بیانات در یادگان دوکوهه ۱۳۸۱/۱/۹)

این نهادها، زمینه حمایتی و هدایتی لازم را فراهم می‌کنند تا اعتماد به نفس مردم افزایش یابد و احساس تکلیف کنند و با همه امکاناتشان (به‌مانند جنگ تحمیلی) در وسط میدان اقتصادی حاضر شوند. در این راستا هدایت سرمایه‌های کوچک مردم در مسیر اقتصاد عمومی توسط این نهادها قطعاً بسیار راهگشا و مؤثر خواهد بود. همان‌طور که مقام معظم رهبری نیز فرموده‌اند، «با استفاده از ظرفیت‌های مردمی، می‌توان کارهایی را انجام داد که شاید از عهده چند وزارتخانه هم برنیاید... چون مردم در میدان بودند، کارها پیش رفته؛ ما در زمینه اقتصادی به این، کمتر بها دادیم». شایان ذکر است که تشکیل چنین سازوکاری در سیاست‌های کلی اشتغال مبنی بر «حمایت از تأسیس و توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور» و نیز سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مبنی بر «تنظیم نقش نهادهای عمومی غیردولتی اقتصادی در جهت تولید ملی» دیده شده است.

بنابراین سازمان توسعه روستایی و عشایری در انجام وظیفه سنگین توسعه کارآفرینی روستایی و عشایری باید از یک بازوی کارآمد برخوردار باشد. این سازمان باید بتواند سازوکار تخصصی، غیرانتفاعی، مردمی و مستمری را برای توسعه کارآفرینی روستایی تشکیل دهد. سازوکار مذکور باید دارای ویژگی‌ها و کارکردهای ذیل باشد:

- شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی محلی روستاها و کانون‌های عشایری با توجه به بازار مصرف و تهیه طرح توجیهی مناسب با مشارکت دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت و ساکنان محلی،
- مشارکت موقت در سرمایه‌گذاری بنگاه‌های درآمدزا با کارآفرینان محلی به‌عنوان صندوق‌های مخاطره‌پذیر،
- مدیریت جریان مستمر و برنامه‌ریزی شده اقتصادی در روستاها از طریق توسعه بهینه بنگاه‌های کوچک و متوسط فارغ از جریانات و بازی‌های سیاسی،
- شناسایی متمرکز بازارهای پُر درآمد و توانمندسازی بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری برای ورود به آنها،



- استقرار خوشه‌ها و نواحی صنعتی در نواحی روستایی و تأمین سریع و یکپارچه زیرساخت‌های آنها اعم از آب، برق، گاز و غیره با هدف تسهیل فضای کسب‌وکار روستایی،
- شناسایی استعدادها و پرورش کارآفرینان جوان روستایی و عشایری،
- ارتقای ظرفیت مدیریت پروژه در روستاها و کانون‌های عشایری،
- تدوین و اجرای چارچوب‌های حقوقی همکاری و شراکت بین روستاییان و عشایر و دانش‌آموختگان مجرب.

تبیین ملاحظات و ساختار کلان سازمان توسعه روستایی و عشایری

سازمان توسعه روستایی و عشایری باید از لحاظ تخصص و تجربه و جایگاه، بالاتر از سایر دستگاه‌های اجرایی باشد و به‌نحوی تشکیل شود که بتواند بر چالش‌های فوق غلبه نماید. باید متخصصان زبده مرتبط با توسعه روستایی، حضور پُرنرنگی در سطوح مختلف آن داشته باشند و به‌طور مرتب با دانش روز ارتباط داشته باشند تا بهترین رویکردها و سیاست‌ها را در راستای مدیریت مشارکتی و جهادی حوزه‌های اجرایی توسعه روستایی اتخاذ نمایند. این نهاد باید دارای اختیارات مناسب باشد و سایر دستگاه‌های اجرایی موظف به پیروی از سیاست‌های آن باشند. به‌خصوص صلاحیت رأس این نهاد باید در سطح بسیار بالایی باشد. البته رأس این نهاد نباید به مجمع نمایندگان دستگاه‌های اجرایی تبدیل شود و نمایندگان هریک از دستگاه‌های اجرایی برای دفاع از منافع بخشی خود در آن حضور یابند. حضور صاحب‌نظران مجرب دانشگاهی و نماینده روستاییان در سطوح مختلف سازمان، می‌تواند نمایندگی به‌روز و علمی مسائل توسعه روستایی توسط نهاد مذکور را تضمین نماید و این سازمان را به مدافع علمی و واقعی حقوق روستاییان در برابر دستگاه‌های اجرایی تبدیل کند. بنابراین باید صلاحیت‌های مشخصی برای کارکنان این سازمان و رأس عالی‌ه آن دیده شود و منابع لازم برای توسعه منابع انسانی در قانون مربوطه پیش‌بینی گردد.

سازمان مذکور در عین حالی که در ذیل وزارت جهاد کشاورزی تشکیل می‌شود، ولی حداقل در کوتاه‌مدت باید از یک سازوکار سطح بالا برخوردار باشد تا جایگاه و توان چانه‌زنی آن را در هیئت دولت و هدایت سایر دستگاه‌های خدمات‌رسان (مانند وزارت آموزش و پرورش، بهداشت و غیره) در زمینه عمل به وظایف خود در حوزه توسعه روستایی ارتقا دهد. رهبری در بالاترین سطح، مؤثرترین عامل در تحقق هماهنگی بین بخشی است. این رهبری باید فرابخشی باشد و فراتر از دستگاه‌های درگیر باشد. در این راستا برای سازمان توسعه روستایی و عشایری، باید مجمع عالی به‌نحوی در نظر گرفته شود که در عین افزایش سطح سازمان، سبب قفل شدن فعالیت‌های آن هم نشود. گفتنی است که سازمان تعاون روستایی نیز (به‌عنوان یکی از پایه‌های اصلی تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری) در حال حاضر چنین مجمعی دارد. این مجمع در حقیقت می‌تواند نقشی به‌مانند کمیسیون ویژه توسعه روستایی در هیئت

دولت (طبق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی) داشته باشد تا جایگاه روستاها و نواحی عشایری در هیئت وزیران بیش از پیش ارتقا یابد.

البته مجمع مذکور، باید نقش سیاستگذاری کلان را داشته باشد و احکام مربوطه باید به نحوی پیش‌بینی شوند که سازمان توسط رئیس منتصب وزیر جهاد کشاورزی، با قدرت وظایف مربوطه را انجام دهد تا سازمان مذکور، از نظارت‌پذیری و پاسخگویی لازم در برابر مجلس شورای اسلامی نیز برخوردار باشد. چنانچه در چارچوب اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، رئیس این سازمان، نماینده ویژه رئیس‌جمهور در امور روستایی نیز تلقی شود و در راستای ماده (۲) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، رئیس سازمان امکان حضور در جلسات هیئت دولت را پیدا کند، کارایی سازمان در دفاع از حقوق روستاییان و عشایر به مراتب افزایش خواهد یافت. چنین طراحی سبب می‌شود که این سازمان، ضمن برخورداری از قابلیت اجرایی و پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی و عدم تضاد با قانون اساسی و سایر قوانین فرداستی، جایگاه بالایی نیز در هیئت دولت داشته باشد تا بتواند از حقوق روستاییان و عشایر در تصمیم‌گیری‌های مهم دفاع نماید. همچنین سازمان به منظور نظارت اثربخش بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی لازم‌الاجرا به آنها باید از ضمانت اجرایی لازم برخوردار باشد. همان‌طور که ذکر شد، یکی از راهکارها، تخصیص اعتبارات روستایی و عشایری دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، از طریق سازمان توسعه روستایی و عشایری است. اولویت‌ها و نیازهای اعلامی توسط سازمان توسعه روستایی و عشایری و نیز گزارش این سازمان از عملکرد و اثربخشی سال قبل دستگاه‌های اجرایی باید مبنای این تخصیص باشد.

در این راستا، سازمان توسعه روستایی و عشایری باید از یک مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری قوی و مستقل (زیر نظر مجمع عالی) برخوردار باشد تا اقدام به انجام ارزیابی‌های مستقل و پژوهش‌های مناسب به منظور تدوین راهکارها و راهبردهای مناسب و نوآورانه در زمینه هریک از وظایف سازمان و پایش و ارزشیابی عملکرد و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی و نیز نهادهای عمومی غیردولتی در زمینه امور روستایی با تأکید بر برون‌سپاری تحقیقات به نهادهای علمی معتبر نماید. مرکز مذکور باید شبکه اطلاعات توسعه روستایی و عشایری را تحت عنوان «دیده‌بان ملی روستایی»، با تأکید بر استفاده از اطلاعات دهیاری‌ها، شوراهای اسلامی، تعاونی‌های روستایی، تعاونی‌های عشایری، تعاونی‌های تولید، انجمن‌های علمی و سایر سازمان‌های غیردولتی حاضر در روستاها و مناطق عشایری تشکیل دهد. مرکز از طریق این شبکه، آثار احتمالی قوانین، مقررات، برنامه‌ها و طرح‌های ملی و استانی مرتبط را قبل از تصویب و نیز روند اجرا و دستاوردهای کوتاه‌مدت و بلندمدت آنها پس از اجرا در روستاها و مناطق عشایری را باید به صورت میدانی، مستمر و فصلی، بررسی و نتیجه را به کمیسیون‌های کشاورزی و منابع طبیعی و عمران مجلس شورای اسلامی و سایر کمیسیون‌های ذی‌ربط به تناسب موضوع، هیئت



وزیران و سازمان بازرسی کل کشور اعلام نماید. شایان ذکر است که با توجه به ظرفیت فناوری اطلاعات و ارتباطات، راهاندازی چنین شبکه‌ای، هزینه‌چندانی در بر نخواهد داشت. حُسن این شبکه آن است که مرکز مذکور از طریق آن می‌تواند اطلاعات اثربخشی یک طرح یا قانون خاص را هم‌زمان از منابع اطلاعاتی مختلف و بازیگران موجود در سطح روستاها جمع‌آوری کرده و به تحلیل‌های عمیق‌تری دست پیدا کند. حال در ادامه، ارکان سازمان توسعه روستایی و عشایری به‌اختصار توضیح داده می‌شود.

ارکان سازمان

ارکان سازمان شامل مجمع عالی، رئیس سازمان، مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری، کمیته راهبری توسعه روستایی استان و شهرستان و دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان است.

الف) مجمع عالی

مجمع عالی سازمان از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

۱. رئیس‌جمهور،
 ۲. وزیر جهاد کشاورزی،
 ۳. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور،
 ۴. وزیر کشور،
 ۵. رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی کشور،
 ۶. رئیس سازمان تبلیغات اسلامی کشور،
 ۷. مدیرعامل سازمان توسعه روستایی و عشایری،
 ۸. دو نفر عضو هیئت علمی متعهد و متخصص به انتخاب وزیر جهاد کشاورزی،
 ۹. یک نفر نماینده تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری به انتخاب خود و تأیید وزیر جهاد کشاورزی،
 ۱۰. دو نفر نماینده کمیسیون‌های کشاورزی و منابع طبیعی و عمران مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون‌های مذکور و با رأی مجلس به‌عنوان عضو ناظر.
- دو نفر عضو هیئت علمی باید حداقل، درجه استادیاری در یکی از زمینه‌های مدیریت و توسعه کشاورزی، فقرزدایی، کارآفرینی و کسب‌وکار روستایی، جامعه‌شناسی و توسعه و برنامه‌ریزی روستایی، مدیریت فرهنگی و مالی و حداقل چهار سال سابقه کار مرتبط در دستگاه‌های اجرایی یا نهادهای نظارتی کشور (شامل مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور) در سطح ستادی داشته باشند.
- اهم مأموریت‌ها و وظایف مجمع عالی به شرح زیر است:
۱. روان‌سازی و تسریع همکاری دستگاه‌های اجرایی با سازمان توسعه روستایی و عشایری،
 ۲. ارتقای جایگاه روستاها و مناطق عشایری در هیئت وزیران،

۳. تسريع انتقال کارآمد تشکيلات و وظائف اساسی مرتبط با روستاها به وزارت جهاد کشاورزی،
۴. حفظ و تقویت نگاه فرابخشی به توسعه روستایی در وزارت جهاد کشاورزی،
۵. رسیدگی و اتخاذ تصمیم در مورد گزارش‌های سالیانه و تصویب خط‌مشی کلی سازمان،
۶. تعیین حقوق و مزایای رئیس سازمان و مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی،
۷. تصویب راهبردهای توسعه پایدار روستایی،
۸. نظارت بر فعالیتهای و استقلال علمی - نظارتی مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری سازمان،
۹. بررسی گزارش عملکرد و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی درخصوص روستاها و مناطق عشایری.

ب) رئیس سازمان

رئیس سازمان، بالاترین مقام اجرایی سازمان بوده و به‌عنوان مدیر اجرایی سازمان، مسئولیت تهیه بودجه سالیانه سازمان و نظارت بر حسن اجرای آن، تضمین انجام کار و اثربخش اقدامات و اجرای قوانین و مقررات ذی‌ربط و حفظ حقوق، منافع و اموال سازمان را برعهده دارد. رئیس سازمان باید حداقل دارای درجه کارشناسی ارشد در یکی از زمینه‌های کارآفرینی و کسب‌وکار روستایی، مدیریت، توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و کشاورزی باشد و علاوه بر آن، حداقل از ۱۰ سال سابقه کار مرتبط و ستادی در دستگاه‌های اجرایی یا نهادهای نظارتی کشور (شامل مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور) برخوردار باشد.

ج) مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری سازمان

مجمع عالی سازمان موظف است مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری سازمان را به‌صورت مستقل، برای انجام پژوهش‌های مناسب به‌منظور تدوین راهکارها و راهبردهای مناسب و نوآورانه در زمینه هریک از وظایف سازمان و پایش و ارزشیابی عملکرد و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی و نیز نهادهای عمومی غیردولتی در زمینه امور روستایی و عشایری تشکیل دهد. مجمع عالی توسعه روستایی موظف به نظارت بر فعالیتهای و استقلال علمی - نظارتی مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری سازمان است.

رئیس مرکز باید دارای تحصیلات دکتری تخصصی در یکی از زمینه‌های مدیریت، برنامه‌ریزی و توسعه روستایی و کشاورزی و حداقل ۶ سال تجربه نظارتی - اجرایی مرتبط با توسعه روستایی در دستگاه‌های اجرایی یا نهادهای نظارتی کشور (شامل مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کل کشور) در سطح استانی یا ملی باشد.

د) کمیته راهبری توسعه روستایی استان

«کمیته راهبری توسعه روستایی استان» با هدف ارتقای جایگاه روستاها و مناطق عشایری در



برنامه‌ریزی‌ها و اعتبارات استانی، هم‌افزایی و همگرایی بین دستگاه‌های اجرایی در عملیاتی کردن راهبردها و تحقق شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری، رسیدگی به امور روستایی و عشایری مشترک بین دو یا چند شهرستان و توزیع عادلانه اعتبارات و منابع در بین روستاها و مناطق عشایری استان، با ریاست استاندار و به دبیری مدیر کل توسعه روستایی استان تشکیل می‌شود. نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، اداره کل راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، اداره کل صنایع دستی، میراث فرهنگی و گردشگری، سازمان صنعت، معدن و تجارت، اداره کل آموزش و پرورش، دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان، شرکت سهامی آب منطقه‌ای، اداره کل ارتباطات و فناوری، هرکدام یک نفر به معرفی دستگاه‌ها و نهادهای متبوع، یک نفر نماینده تشکلهای توسعه روستایی و عشایری به انتخاب خود و دو نفر از اعضای هیئت علمی مطلع و با تخصص برنامه‌ریزی و توسعه روستایی و توسعه کشاورزی، یک نفر نماینده بانک کشاورزی استان و یک نفر نماینده تشکلهای جوانان روستایی و عشایری (۳۵-۱۸ سال) استان به انتخاب مدیرکل توسعه روستایی استان اعضای این کمیته هستند. حکم مسئولیت اعضای کمیته راهبری استان توسط مدیرعامل سازمان صادر می‌شود. مصوبات کمیته راهبری استان، به‌منزله مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بوده و برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی در سطح استان لازم‌الاجرا خواهد بود.

ه) کمیته راهبری توسعه روستایی شهرستان

در راستای تحقق اهداف کمیته راهبری استان در سطح شهرستان و به‌منظور رسیدگی به امور روستایی و عشایری مشترک بین دو یا چند دهستان، «کمیته راهبری توسعه روستایی شهرستان»، ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و با ریاست فرماندار و به دبیری رئیس اداره توسعه روستایی شهرستان و عضویت اعضای متناظر کمیته راهبری استان در شهرستان تشکیل می‌شود.

حکم مسئولیت اعضای کمیته راهبری شهرستان توسط مدیرکل توسعه روستایی استان صادر می‌شود. اداره توسعه روستایی شهرستان موظف است اطلاعات مربوط به نیازها و اولویتهای روستایی و عشایری اعلامی توسط دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان، اعتبارات مورد نیاز روستاها و مناطق عشایری شهرستان و عملکرد دستگاه‌های اجرایی شهرستان را تهیه و در جلسات کمیته راهبری شهرستان طرح نماید. مصوبات کمیته راهبری شهرستان، به‌منزله مصوبات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان بوده و برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی در سطح شهرستان لازم‌الاجراست.

و) دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان

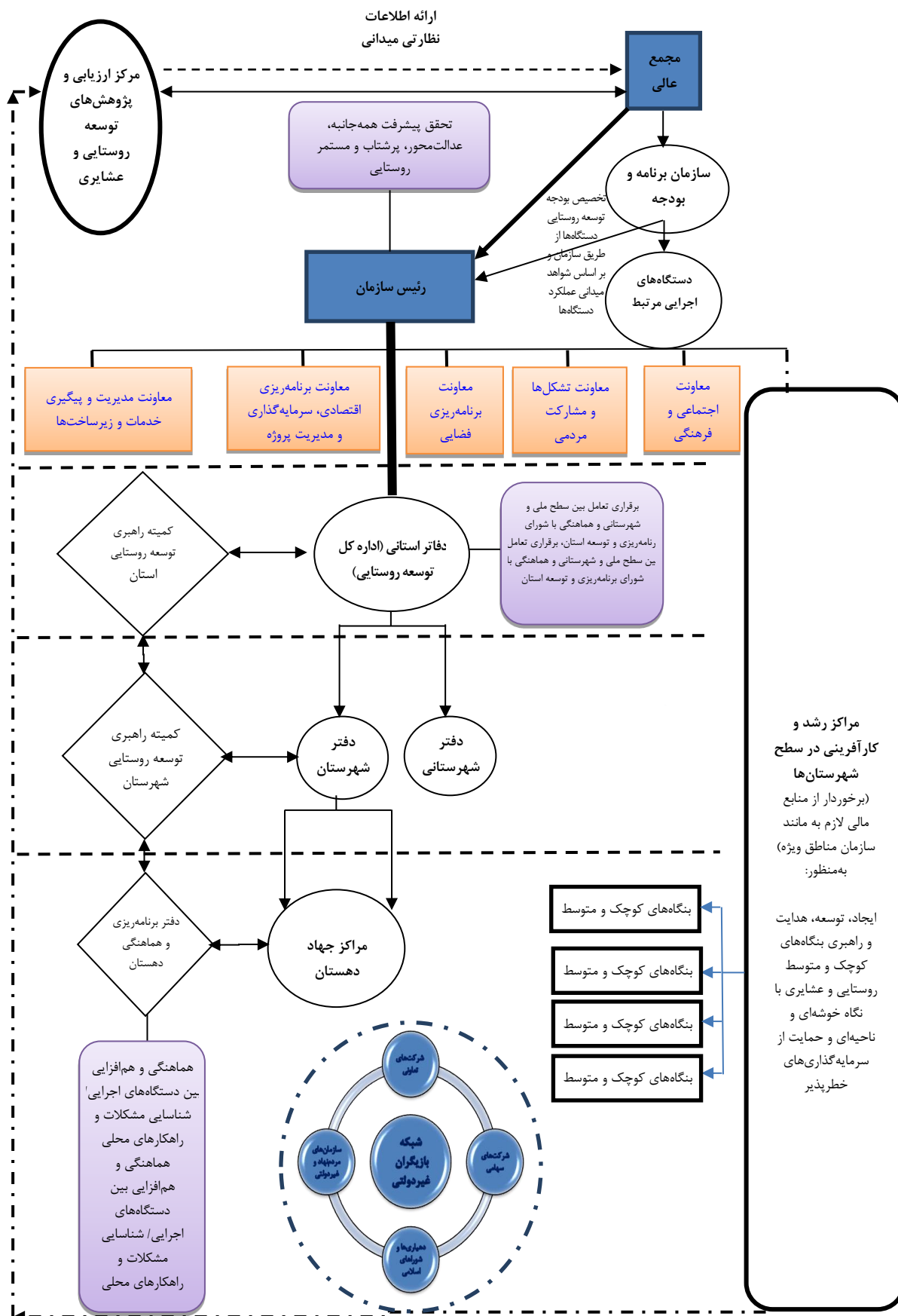
همچنین «دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان» در جهت افزایش توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و اولویتهای محلی و نظرات مردم در تدوین، اجرا و ارزشیابی طرح‌ها و برنامه‌ها و تسریع در اجرای آنها؛ جمع و جهت‌دهی مناسب منابع محلی به‌خصوص اعتبارات دهیاری‌ها و نظارت بر هزینه‌کرد آنها، با

ریاست رئیس مرکز جهاد دهستان و عضویت نماینده مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان، بخش‌داری، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی روستا، دهیاران، تشکلهای توسعه روستایی و عشایری فعال در محدوده دهستان (هرکدام یک نفر به انتخاب خود)، یک نفر منتخب تشکلهای جوانان دهستان مربوطه (۳۵-۱۸ سال)، سه نفر متخصص دارای حداقل، مدرک کارشناسی مرتبط با توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و کشاورزی و دو نفر از ریش‌سفیدان و معتمدان آگاه به مسائل دهستان به انتخاب رئیس مرکز جهاد دهستان تشکیل می‌شود. حکم اعضای دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان توسط مدیر اداره توسعه روستایی شهرستان مربوطه صادر می‌شود. مصوبات دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان، پس از تأیید کمیته برنامه‌ریزی شهرستان برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی لازم‌الاجرا باید تلقی شود.

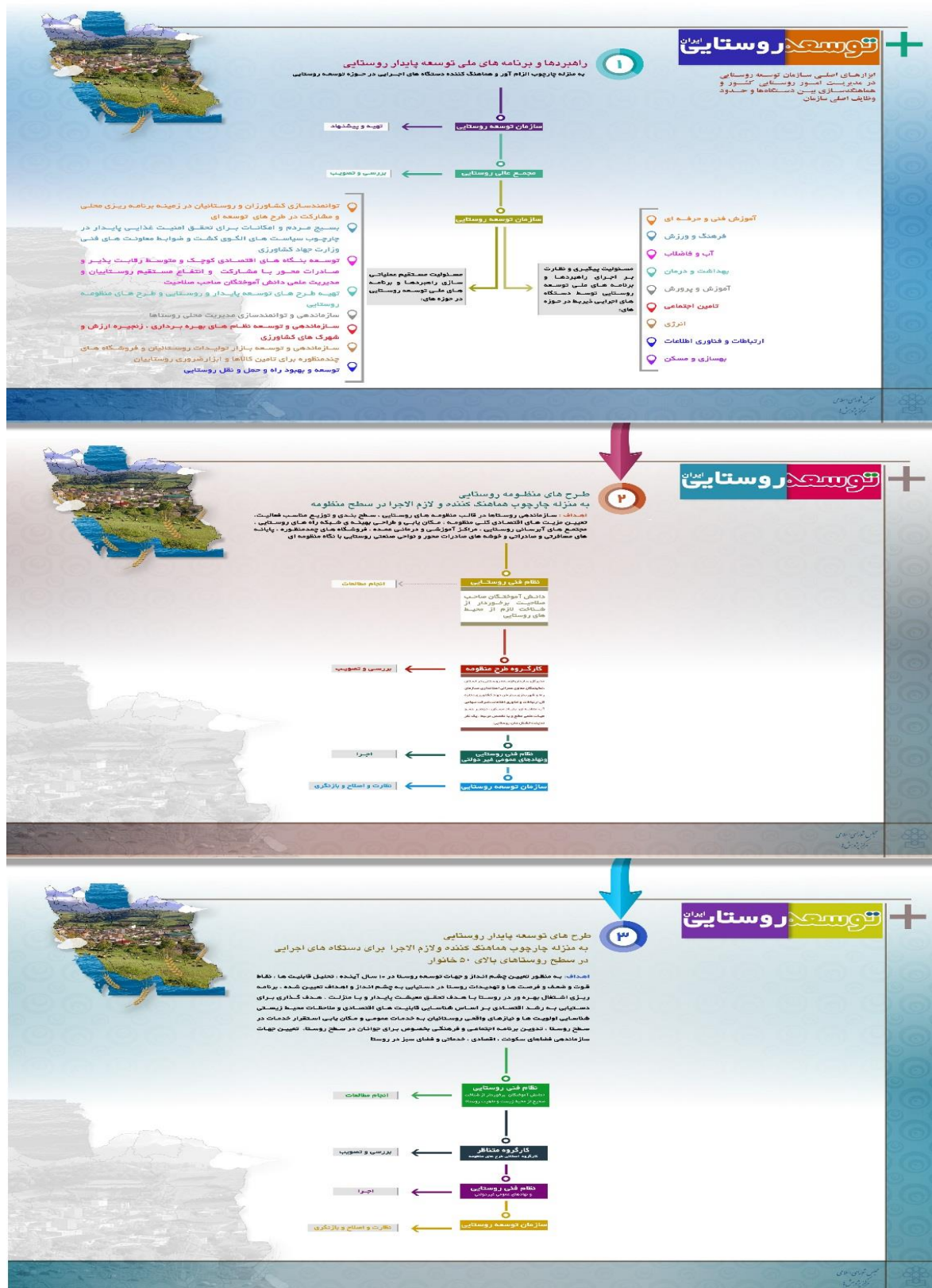
علاوه بر این، در راستای توجه بیشتر به نیازها، قابلیت‌ها و شرایط محلی در برنامه‌ریزی، مصوبات کمیته راهبری شهرستان و استان، تکمیل‌کننده و تقویت‌کننده مصوبات دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان باید باشد و مصوبات این دفتر تنها در صورت مغایرت با ضوابط طرح‌های منظومه و توسعه روستایی و موارد مهم می‌تواند حذف شود یا تغییر یابد. در غیر این صورت، مصوبات دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان ملاک عمل خواهد بود. در شکل ۴ ساختار کلی سازمان توسعه روستایی و عشایری مشخص شده است. همچنین به‌منظور حفظ انسجام و هماهنگی، فعالیت کمیته‌های راهبری استان، شهرستان و دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی دهستان، در چارچوب مصوبات و ضوابط اعلامی از سوی سازمان توسعه روستایی و عشایری ایران و ضوابط طرح‌های منظومه روستایی و طرح‌های توسعه روستایی و عشایری انجام می‌شود. (شکل ۵)



شکل ۴. چارت تشکیلاتی کلان سازمان توسعه روستایی و عشایری ایران



کشور، نحوه هماهنگ‌سازی و حدود وظایف اصلی سازمان





پاسخ به برخی ابهامات و سؤالات

در این بخش، برخی از سؤالات مهم در زمینه نحوه نقش‌آفرینی سازمان مذکور مطرح و سپس پاسخ آنها ارائه می‌شود.

۱. آیا مگر در کشور، سازمان توسعه شهری داریم که بخواهیم سازمان توسعه روستایی شکل بدهیم؟

در حال حاضر تقریباً همه دستگاه‌های اجرایی عمرانی و توسعه‌ای کشور بجز وزارت جهاد کشاورزی، فاقد بدنه و مرکز دولتی در روستاها هستند. این دستگاه‌ها معمولاً به‌قدری دارای ارباب‌رجوع شهری در حوزه‌هایی مانند صنایع بزرگ و عمده، بزرگراه‌ها و آزادراه‌ها، آب و فاضلاب شهری و غیره هستند که اصولاً فرصت کافی برای انجام وظایف خود در روستاها پیدا نمی‌کنند. چنانچه یک مشکل کوچک در شهری به‌مانند قطعی آب یا نشست زمین و غیره اتفاق بیفتد، همه اجزای مرتبط دولت (اعم از استانداری، فرمانداری، بخشداری و دستگاه‌های تخصصی) و شهرداری و رسانه‌ها، آن را مطرح کرده و تا حصول سریع نتیجه پیگیری می‌کنند. ولی تجربه نشان داده است، چنانچه ۱۰۰ روستا هم فاقد دسترسی به آب شرب باشند، تا مدت‌ها نیاز آنها مطرح، پیگیری و حل نمی‌شود. درحقیقت دستگاه‌های اجرایی دچار تبعیض شهری هستند. این امر ناشی از انزوای نسبی جغرافیایی بسیاری از روستاها و فقدان متولی ناظر و سیاستگذار مشخص است. بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، آب شرب، راه، فرش دستباف و صنایع تبدیلی تنها بخشی از موضوعاتی هستند که بعضاً حتی از زمان برنامه سوم توسعه قرار بوده مرتفع شوند، ولی هنوز هم سطح پوشش برخی از آنها در حد ۵ درصد جمعیت روستایی کشور است! در اثر چنین رویکردی سهم جمعیت روستایی کشور، به‌شدت در حال کاهش است و تا سال ۲۰۵۰، به ۱۶ درصد جمعیت کشور می‌رسد. البته بخشی از کاهش سهم جمعیت روستایی، در اثر تبدیل بی‌محابای روستاها به شهرها اتفاق افتاده است. از دلایل این امر، می‌توان به این موضوع اشاره کرد که با وجود اینکه یکی از مبانی ارائه خدمات به سکونتگاه خاص، آستانه جمعیتی موجود در آن سکونتگاه است، ولی در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود تا تابلوی یک سکونتگاه روستایی به شهر تغییر نام پیدا نکند، ولو جمعیت کافی برای ارائه خدمت مذکور را داشته باشد؛ باید مورد بی‌اعتنایی دستگاه اجرایی ذی‌ربط قرار بگیرد و از خدمت مذکور بی‌بهره بماند تا زمانی که ساکنان آن با تغییر تابلو به شهروند درجه اول مبدل شوند.

اگر هم دستگاه‌های اجرایی بخشی، موضوع روستاها را در دستور کار خود قرار دهند، تجربه نشان داده است، با رویکرد غیرمشارکتی و غیرجهادی، بدون توجه کافی به شرایط محلی و نیازهای روستاییان در طراحی و اجرا و با عینک شهری به تدبیر مسائل روستاها پرداخته‌اند. همان‌طور که گفته شد، نمی‌توان از همان رویکردها، سیاست‌ها و ضوابطی که مثلاً برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانجات شهری استفاده

می‌شود، برای تأمین اجتماعی کشاورزان و روستاییانی استفاده نمود که فاقد کارفرما هستند. نمی‌توان از کارشناسانی که واحد درسی چندانی (اگر نگوییم هیچ واحدی) درخصوص توسعه روستایی، جامعه‌شناسی روستایی و مواردی از این قبیل نگذرانیده‌اند و دارای تخصص‌های شهری صرف هستند (مانند شهرسازی و عمران)، برای تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی استفاده نمود. بنا به اذعان کارشناسان و آمارهای موجود، رشد انقلابی و جهشی خدمات در روستاها، در بسیاری از حوزه‌ها موهون تلاش‌های وزارت جهاد سازندگی بوده است. آمارها حاکی از آن است که بسیاری از شاخص‌های توسعه روستایی به دلیل فقدان متولی و ناظر دچار وضعیت بسیار نامناسبی هستند و بسیاری از تکالیف قانونی در این خصوص اجرا نشده‌اند. بنابراین مشکلاتی مانند سهم ۳-۴ درصدی روستاها و مناطق عشایری از بودجه‌های سالیانه دولت، عدم عملیاتی شدن و یا تحقق حداقلی و بسیار ناچیز عمده تکالیف برنامه‌های توسعه به‌ویژه پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی و در اولویت بودن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی از مواردی هستند که تشکیل متولی برخوردار از قدرت کافی را ضروری می‌سازند.

۲. درحالی که کشورهای دنیا به سمت تخصصی کردن امور حرکت می‌کنند، تعیین متولی خاص برای روستاها چه ضرورتی دارد؟

همان‌طور که بررسی ساختارهای متولی توسعه روستایی در این گزارش نیز نشان داد، حتی کشورهای صنعتی جهان غرب نیز متولی مشخصی برای روستاهای خود دارند. ازسوی دیگر درحال حاضر وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها با اختیارات و قدرت بالایی مباحث شهرها را مدیریت می‌کنند. مضاف بر این، همان‌طور که در پاسخ سؤال قبلی مطرح شد، اصولاً همه دستگاه‌های اجرایی عمرانی و توسعه‌ای دارای تبعیض شهری هستند و شهرها، اولویت اصلی آنها به‌شمار می‌رود.

۳. آیا هدف از ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی، انتزاع امور روستایی از وزارت جهاد سازندگی و پراکندن امور مربوطه بین دستگاه‌های اجرایی بدون سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت بوده است؟

همان‌طور که در گزارش ذکر شد، هم مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و هم تحلیل مشروح مذاکرات تصویب این قانون، کاملاً خلاف این موضوع را نشان می‌دهند. در اینجا به‌صورت خلاصه، مستندات مربوطه مورد اشاره قرار می‌گیرند.



الف) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی

ماده (۱)

در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به منظور فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در جهت انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه از امکانات و نیروی انسانی موجود، وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی ادغام و وزارت جهاد کشاورزی با کلیه اختیارات و وظایفی که وزارتخانه‌های مذکور به موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده‌اند تشکیل می‌گردد.

ماده (۲)

کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و وزیر و وزارت جهاد سازندگی به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول می‌گردد.

ب) مشروح مذاکرات

همان‌طور که پیش از این مطرح شد، بررسی مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی نیز نشان می‌دهد که رئیس وقت کمیسیون مربوطه در جلسه صحن علنی، در ارائه گزارش کمیسیون به مجلس شورای اسلامی اظهار می‌کند، ادغام دو وزارتخانه، به موجب ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه و در راستای تجمیع بخش کشاورزی و عمران روستایی و یکپارچه نمودن بخش مدیریت کشاورزی کشور و با یک نگرش فرابخشی صورت گرفته است. نمایندگان معتقد بودند نباید «روستا را با ده‌ها وزارتخانه و سازمان و نهاد دیگر درگیر کنیم و دغدغه او را به‌خاطر بدیهی‌ترین نیازهای اساسی‌اش چند ده برابر بکنیم». آقای سعیدی کیا، وزیر وقت جهاد سازندگی نیز در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، قائل به توجه هم‌زمان به توسعه روستایی و بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی بود:

«عمران و توسعه اجزای وابسته به هم در روستاها هستند. توسعه و عمران در روستاها جزئی از توفیق در امر کشاورزی است و توسعه کشاورزی وابسته به توسعه و عمران روستاهاست. اگر ما تحول در کشاورزی را می‌خواهیم، تحول در توسعه و عمران و روستایی الزام آن هست و اگر در توسعه و عمران روستایی تحول می‌خواهیم توسعه کشاورزی الزام آن است، یعنی اینها همه وابسته به هم هستند. یک نکته‌ای را هم به لحاظ مدیریتی اینجا می‌خواهم اشاره بکنم که تمام واحدهایی که کارهای بزرگ انجام می‌دهند مثلاً وزارت نیرو که شرکت‌های بزرگ شهری آب و فاضلاب دارد و همین‌طور در مورد سدها و همین‌طور وزارت راه با اتوبان‌ها و راه‌آهن‌ها و راه‌های اصلی، دغدغه آنها کارهای کوچک نیست. من اشاره کردم کسانی که کارهای بزرگ انجام می‌دهند دغدغه آنها کارهای کوچک نیست، یعنی وقتی کسی یک سد بزرگ می‌سازد یا یک شرکت آب و فاضلاب شهرهای بزرگ را دارد اینکه در فلان روستا مسئله آب

آن چه شد، این دغدغه اصلی او نیست، به عنوان یک کار فرعی تلقی می‌شود، ولی در این وزارتخانه جدید و در جهاد که مسئولیت همین کار هست، همه اینها دغدغه است و برنامه‌ریزی می‌شود و اصلاً برنامه‌ریزی‌ها و طرح‌ها در همین جهت هست. در دهه گذشته، هم کار عمران روستایی با جهاد بوده و هم کار دام و طیور و کارهای دیگر به جهاد سپرده شده و الحمدا... شما می‌دانید که همه آن توأمان رشد کرده، چون اینها وابسته به هم هستند، همه اجزای توسعه هستند».

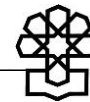
۴. اگر طبق قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این دستگاه مسئول عمران و توسعه روستایی بوده است، چرا نتوانسته موفق عمل کند؟

هرچند طبق قانون، متولی عمران و توسعه روستایی پس از ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی بوده است، ولی عملاً بنا به دلایلی از جمله عدم پیش‌بینی الزامات، ابزارها و ساختاری قوی در قانون تشکیل و در اثر نگاه‌های تقلیل‌گرایانه برخی مسئولان وقت، امور روستاها برخلاف تصریح روشن قانون، بین دستگاه‌های اجرایی متعدد پراکنده شد. شکل ۳ گزارش حاضر نیز به خوبی بیانگر تعدد دستگاه‌های اجرایی در حوزه روستایی است که عمده‌تاً اولویت‌های شهری فرصتی برای پرداختن صحیح به امور روستایی برای آنها باقی نمی‌گذارد.

۵. دلایل تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی چیست؟

امروزه کشاورزی به مفهوم چیزی فراتر از آوردن غذا بر سر سفره‌هاست و باید منجر به پایداری در سه بُعد اقتصادی، اجتماعی و بوم‌شناختی شود. سیاست کشاورزی باید علاوه بر اهداف بخشی، اهداف دیگری را از جمله فقرزدایی، بهبود بازار، استقرار زنجیره ارزش و ایجاد اشتغال پایدار نیز در نظر بگیرد. وزارت جهاد کشاورزی نمی‌تواند نسبت به امنیت شغلی کشاورزان (تأمین اجتماعی) بی‌اعتنا باشد. چراکه در صورت عدم شکل‌گیری امنیت شغلی برای این قشر، جوانان را ناامید از ورود به فعالیت‌های کشاورزی می‌کند و پدیده سالخوردگی نیروی کار کشاورزی اتفاق می‌افتد. وقتی وزارت جهاد کشاورزی، به جای تلاش برای دستیابی به رشد محصول از طریق بهبود معیشت کشاورز، به صورت تقلیل‌گرایانه و یک‌سویه‌نگرانه صرفاً رشد تولید کشاورزی را هدف خود قرار دهد؛ تأمین نیازهای اساسی کشاورز در اعطای اعتبارات، مدنظر قرار نگرفته و لذا در بسیاری از موارد، کشاورزان از وام دریافتی برای تأمین نیازهای اساسی خود استفاده می‌کنند. بنابراین باید توسعه روستایی و کشاورزی در قالب نگاه یکپارچه، برنامه‌ریزی شوند.

یکی از الزامات اصلی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و برخورداری ساختن آنها از حد فنی، خارج کردن نیروی کار مازاد کشاورزی از بخش تولید محصولات خام و هدایت آنها به اقتصاد غیرکشاورزی روستاها از طریق پیش‌بینی مشاغل جایگزین است تا تعدد مالکیت‌ها کاهش یابد و تصمیم‌گیری برای



مدیریت یکپارچه اراضی آسان تر شود. بنابراین رابطه تنگاتنگی بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و توسعه کشاورزی در این مناطق وجود دارد.

ازسوی دیگر، هرچند توسعه روستایی دارای ابعاد مختلفی است، ولی یکی از وجوه متمایز روستاها از شهرها، کارکرد تولیدی و اقتصاد مولد آنهاست. لذا سپردن امور روستاها به نهادهایی که مأموریت اصلی آنها امور عمرانی، ساخت مسکن و امور سیاسی است و بدنه و تشکیلات آنها نیز بر همین اساس شکل گرفته است، سبب تداوم وضعیت موجود روستاها و عدم توسعه اقتصادی آنها خواهد شد. همچنین وزارت جهاد کشاورزی دارای تجربه مناسب جلب مشارکت مردم و مدیریت جهادی (باقی مانده از وزارت جهاد سازندگی سابق) است که می‌توان آن را احیا کرد و اقدامات انقلابی را در روستاها و کانون‌های عشایری هدایت کرد. وزارت جهاد کشاورزی، دارای بیشترین تشکلهای مردمی (اعم از تعاونی‌های عشایری، شرکت‌های تعاونی تولید، شرکت‌های تعاونی روستایی، شرکت‌های سهامی زراعی، کشت و صنعت‌ها، صندوق‌های اعتباری خُرد، انجمن‌های محصولات مختلف، شرکت‌های خدمات مشاوره و غیره) است که می‌تواند از این ظرفیت‌ها استفاده کند. مضاف بر اینکه توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و حتی تأمین خدمات و کالاهای اساسی مایحتاج روستاییان و عشایری نیز قانوناً از وظایف این تشکلهای به‌شمار می‌رود. برخی از شرکت‌های تعاونی روستایی عملکرد موفقی در ارائه خدمات مختلف به روستاییان تحت پوشش و نقش‌آفرینی در توسعه روستایی داشته‌اند.

علاوه بر این، خلاصه کردن وظایف وزارت جهاد کشاورزی در تولید محصولات خام کشاورزی، ضمن اینکه مغایر با قانون تشکیل آن و قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی است؛ مغایر با الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت نیز می‌باشد. در راهبردهای تکنوکراتیک توسعه روستایی که سازگار با نظام‌های لیبرال سرمایه‌داری است؛ صرفاً تولید حداکثر محصول، هدف غایی تلقی می‌شود. درحالی که الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت و مدیریت جهادی ایجاب می‌کند، حداقل به همان اندازه تولید محصول و رشد ارزش افزوده، معیشت آحاد کشاورزان نیز برای مسئولان وزارت جهاد کشاورزی مهم باشد. اثربخشی بالاتر مروجان وزارت جهاد سازندگی سابق نسبت به مروجان وزارت کشاورزی نیز ناشی از توجه نیروهای جهادی به ایجاد همدلی و هم‌زبانی بود.

به‌طور کلی، در این گزارش، ۱۲ دلیل بر چرایی سپردن توسعه روستایی به وزارت جهاد کشاورزی اقامه شد. این دلایل شامل ضرورت انسجام بین سیاست‌های کشاورزی و توسعه روستایی در رویکردهای نوین، ارتباط تنگاتنگ بین اقتصاد کشاورزی و غیرکشاورزی روستایی، ضرورت حفظ و احیای کارکرد تولیدی روستاها، ضرورت التزام به حفظ کاربری اراضی کشاورزی حاصلخیز در تعیین کاربری‌ها و مکان‌یابی بنگاه‌های اقتصادی، نقش پُررنگ کشاورزی در اقتصاد روستاها، وجود ظرفیت و سابقه در وزارت جهاد کشاورزی، تجربه مشابه کشورهای دیگر، الزام ناشی از الگوی پیشرفت و عدالت و ضرورت کل‌نگری توسط بخش کشاورزی، وجود بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان و غیررسمی (تشکلهای) تا سطح

روستاها، الزام ناشی از قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، هدف تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و رهنمودهای مقام معظم رهبری است.

شایان ذکر است که قبل از انقلاب نیز بدنه کارشناسی کشور، پس از آزمون و خطاهای مکرر در حوزه ساختارهای توسعه روستایی، ضرورت توأم دیدن توسعه روستایی و بخش کشاورزی را به رسمیت شناخت. به نحوی که «یکپارچه‌سازی کلیه فعالیت‌های مربوط به توسعه کشاورزی و عمران روستایی از طریق سازمان‌های توسعه کشاورزی و عمران روستایی استان‌ها و مناطق و یکپارچگی ارائه خدمات در قالب برنامه‌های جامع، براساس شرایط طبیعی، اقتصادی و اجتماعی هر منطقه»، به عنوان یکی از اهداف عمران روستایی در برنامه پنج‌ساله ششم عمرانی کشور مورد اشاره قرار گرفت.

۶. چه تضمینی وجود دارد سازمان پیشنهادی (سازمان توسعه روستایی و عشایری) نیز به یک سازمان بوروکرات به مانند دیگر دستگاه‌های اجرایی تبدیل نشود و براساس رویکرد مشارکتی، اجتماع محور و جهادی فعالیت نماید؟

برای پیشگیری از چنین مشکلی چندین راهکار اندیشیده شده است: ۱. ارزش‌های مبنایی سازمان در زمینه رویکرد مشارکتی و جهادی در قالب حکم مستقل پیش‌بینی شده است تا چارچوب حرکتی سازمان را در طول زمان مشخص نماید. ۲. نظام برنامه‌ریزی محلی به نحوی طراحی شده است که طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی براساس نیازهای واقعی روستاییان و به صورت از پایین به بالا تدوین شوند. البته طرح قانونی ارائه شده به صورت بسیار ضعیف به این موضوع پرداخته است که باید تقویت شود. ۳. طرح‌های توسعه روستایی و طرح‌های منظومه روستایی که چارچوب هماهنگ‌کننده دستگاه‌ها در سطح محلی و منطقه‌ای به شمار می‌روند، با مشارکت حقیقی روستاییان تدوین می‌شوند. ۴. در طرح مذکور، تدوین نظامنامه مدیریت جهادی طرح‌های توسعه روستایی به عنوان چارچوب لازم‌الاجرا برای طرح‌های توسعه روستایی پیش‌بینی شده است. ۵. طراحی سازمان توسعه روستایی و عشایری به نحوی انجام شده که حداقل نیروی انسانی در سطوح بالای سازمانی و بیشترین نیروی انسانی متخصص و متعهد با تخصص‌های مشخص، در سطوح صافی سازمانی حضور یابند؛ چراکه عقیده طراحان، بر ضرورت نقش‌آفرینی سازمان در توانمندسازی اجتماعات محلی و تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی طرح‌های توسعه روستایی به عنوان یکی از راهبردی‌ترین و اساسی‌ترین نقش‌های سازمان قرار داشته است. همچنین برنامه ویژه و مستقلی برای توانمندسازی مراکز جهاد دهستان به عنوان سطوح میدانی سازمان در طرح مربوطه اندیشیده شده است. (تبصره «۳» ماده (۴) و تبصره «۱» ماده (۱۱))



۷. موضوع سازمان دهی نظام سیاستگذاری توسعه روستایی و عشایری کشور، از چه جایگاهی در سیاست‌های کلی نظام برخوردار است؟

در این زمینه به چند مورد اشاره می‌شود:

الف) بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی.

ب) بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی

ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین.

ج) سیاست‌های کلی نظام در حوزه نظام اداری

کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری، توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری، انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری، توسعه نظام اداری الکترونیک و ارائه مطلوب خدمات عمومی، ازجمله سیاست‌های کلی نظام اداری است که خلأ آنها درخصوص اداره سکونتگاه‌های غیرشهری (روستایی و عشایری) به‌صورت جدی مشاهده می‌شود.

۸. آیا طرح پیشنهادی و تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری منجر به افزایش

هزینه‌های عمومی و گسترش تشکیلات دولت می‌شود؟

پاسخ به این سؤال بنابه چند دلیل منفی است: ۱. تشکیل این سازمان از طریق ادغام تشکیلات و ساختارهای موجودی انجام می‌شود که دارای بدنه تشکیلاتی تا سطح دهستان‌های کشور هستند. ۲. ماده (۱۲) طرح، نظام فنی روستایی (متشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی) را برای اجرای طرح‌های توسعه روستایی در حوزه‌های مختلف پیش‌بینی کرده است و عملیاتی شدن این امر، سبب کاهش جدی بار اجرایی فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی می‌شود. ۳. این سازمان از طریق تدوین و اولویت‌بندی طرح‌ها براساس نیازهای واقعی روستاییان، نظارت میدانی بر عملکرد و اثربخشی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و ایجاد هم‌افزایی و کاهش همپوشانی‌ها و موازی‌کاری‌ها سبب صرفه‌جویی در مخارج عمومی می‌شود.

۹. سازمان توسعه روستایی و عشایری به صورت مشخص چه وظایفی خواهد داشت؟

در یک نگاه کلی، وظایف سازمان توسعه روستایی و عشایری شامل تدوین راهبردهای ملی توسعه روستایی و شاخص‌های مربوطه، هماهنگی کلان بین دستگاه‌های اجرایی در حوزه توسعه روستایی، توانمندسازی اجتماعات محلی در روستاها و جلب مشارکت حقیقی آنها، سازمان‌دهی نظام فنی روستایی و تدوین نظامنامه مدیریت جهادی طرح‌های توسعه روستایی، سازمان‌دهی و توسعه نهادهای غیردولتی و مردم‌نهاد در حوزه توسعه روستایی و عشایری، استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی با هدف طراحی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی براساس اولویت‌ها و نیازهای حقیقی روستاییان و تفاوت‌های محلی-منطقه‌ای، توانمندسازی دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی، نظارت بر اثربخشی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی دستگاه‌های اجرایی، ملجأ و محلی برای مراجعات روستاییان در سطح دهستان به منظور دریافت و بررسی اعتراضات و شکایات روستاییان از دستگاه اجرایی، استقرار خوشه‌ها و نواحی صنعتی روستایی و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر در روستاها خواهد بود. بنابراین وظایف این سازمان از جنس اجرایی و راهبری و سیاستگذاری خواهد بود. البته اغلب وظایف آن از جنس راهبری و سیاستگذاری است. شایان ذکر است یکی از اهداف مجمع عالی سازمان که در سطحی فراتر از وزارت جهاد کشاورزی در نظر گرفته شده است، تضمین و تقویت بُعد نظارتی و فرابخشی سازمان در کنار وظایف اجرایی آن است.

۱۰. سازمان توسعه روستایی و عشایری باید در عمل از چه ضمانت‌های اجرایی برخوردار باشد؟

برای اینکه سازمان توسعه روستایی و عشایری در انجام وظایف راهبری و نظارت و سیاستگذاری خود موفق باشد، چند ضمانت اجرایی باید برای آن دیده شود: ۱. بودجه روستایی دستگاه‌های اجرایی مربوطه از طریق این سازمان و براساس نظارت میدانی آن تخصیص یابد. ۲. مجمع عالی که در رأس آن رئیس‌جمهور (یا معاون اول) قرار دارد، به مراتب، اثربخشی این سازمان را افزایش می‌دهد. ۳. کلیه پروژه‌های عمران و توسعه روستایی باید براساس طرح‌های توسعه‌ای، طراحی و اجرا شود که براساس نیازها و اولویت‌های واقعی روستاییان، با مدیریت سازمان توسعه روستایی و عشایری تهیه شده‌اند. این طرح‌ها براساس شرح خدمات مشخص و با حضور تیم تخصصی حوزه‌های مختلف و برخوردار از شناخت کافی از روستاها تهیه شده و پس از تصویب در کارگروه مربوطه، مبنای ارائه و استقرار خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی در سطح منظومه و تک‌تک روستاها قرار می‌گیرد. کارگروه مذکور در سطح استان متشکل از مدیرکل سازمان توسعه روستایی و عشایری به عنوان رئیس و نمایندگان معاون امور عمرانی استانداری، سازمان راه و شهرسازی استان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شرکت سهامی آب منطقه‌ای، اداره کل ارتباطات و فناوری، سازمان جهاد کشاورزی استان به معرفی خود و دو نفر عضو هیئت علمی مطلع و با تخصص برنامه‌ریزی و توسعه روستایی و کشاورزی، دو نفر نماینده تشکل‌های توسعه روستایی



و عشایری و مسئول امور عشایر سازمان (در استان‌های برخوردار از عشایر) به انتخاب مدیرکل سازمان توسعه روستایی و عشایری و در سطح شهرستان نیز متشکل از اعضای متناظر خواهد بود.

۱۱. چه نهادهایی و با چه مبنایی به‌عنوان هسته اصلی سازمان توسعه روستایی و عشایری انتخاب شده‌اند؟

هسته اصلی این سازمان نیز سازمان تعاون روستایی کشور، سازمان امور عشایری کشور و معاونت توسعه روستایی معاون اول رئیس‌جمهور است. سازمان تعاون روستایی کشور دارای ظرفیت بالایی در اساسنامه خود بوده و تنوع وظایف متصور شده توسط قانون برای این سازمان، زمینه را برای نقش‌آفرینی آن در توسعه روستایی فراهم می‌کند. کمالینکه در حال حاضر برخی شرکت‌های تعاونی روستایی توانسته‌اند به‌خوبی نیازهای روستاییان حتی در ابعاد خدماتی از جمله بهداشتی - درمانی را رفع کنند. در بین سازمان‌های موجود و فعال وزارت جهاد کشاورزی، تنها این دو سازمان، وظایف فرابخشی (اقتصادی، اجتماعی و خدماتی) دارند و علاوه بر آن دارای بدنه تشکیلاتی در سطح کشور هستند که البته باید با سیاست‌های مناسب در حوزه مدیریت منابع انسانی تقویت شوند.

۱۲. آیا نمی‌توان مدیریت توسعه روستایی و عشایری کشور را از طریق شورای عالی محقق نمود؟

- شورای عالی متشکل از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی است و نمی‌تواند به مجمعی برای احقاق حقوق روستاییان و بازخواست از دستگاه‌ها و مطالبه حقوق روستاییان و عشایر تبدیل شود. دستگاه‌های عضو هم معمولاً به انتقاد جدی از هم نمی‌پردازند.
- در این شورا، هریک از دستگاه‌ها، براساس ارزیابی خودش، به ارائه گزارش اداری و صوری در مورد عملکرد خودش می‌پردازد و مشخص نیست که واقعاً این آمار تا چه حدی صحت دارد، طرح‌های اجرا شده چقدر متناسب شرایط محلی و اولویت‌های مربوطه تدوین و اجرا شده‌اند و اثربخشی آنها در چه میزانی بوده است؟ شورای عالی قادر به نظارت در صحنه عمل و در سطح روستاها بر عملکرد و اثربخشی دستگاه‌ها نخواهد بود.
- در جلسات شورای عالی، هر وزیر یا نماینده دستگاه، برای حفظ منافع بخشی و دستگاه خودش حضور می‌یابد و چانه‌زنی می‌کند و کماکان، نظام برنامه‌ریزی روستایی، متمرکز و بخشی خواهد بود و نظام برنامه‌ریزی مشارکتی و محلی تحقق نخواهد یافت.
- شورای عالی در حد وزرا، به‌ندرت می‌تواند برای بررسی مستمر موضوع و پایش وضعیت روستاها جلسات به‌موقع تشکیل دهد.
- یکی از مشکلات عمده توسعه روستایی کشور، بوروکرات و تکنوکرات بودن دستگاه‌های اجرایی و رایج

نبودن سبک و روحیه مدیریت جهادی است. شورای عالی نمی‌تواند اقدام اصلاحی اساسی برای حل این مشکل انجام دهد.

• شورای عالی صرفاً در سطح عالی و ملی به تشکیل جلسه می‌پردازد و ابزار و سازوکار لازم برای شناسایی قابلیت‌های اقتصادی روستاها و مناطق عشایری و حمایت از تشکیل بنگاه‌های کوچک و متوسط برای شکوفایی آنها و درنهایت تحقق اقتصاد مقاومتی را ندارد. این درحالی است که هدف اساسی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی روستایی، باید نهایتاً ایجاد تحول در سطح محلی و عرصه روستاها، با تأکید بر طراحی و اجرای پروژه‌های تقاضامحور باشد. این سیاستگذاری، برپایه ارتباط مستمر با جوامع روستایی و بررسی اولویت‌ها و قابلیت‌های آنان و آگاهی از آثار واقعی پروژه‌ها و قوانین بر جوامع مذکور باید انجام شود.

۱۳. آیا نمی‌توان سازمان توسعه روستایی را صرفاً به عنوان معاونت ریاست جمهوری تشکیل داد؟

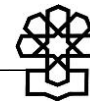
از آنجایی که سازمان توسعه روستایی به‌خصوص در زمینه توانمندسازی اجتماعات محلی، استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و توسعه بنگاه‌های اقتصادی صادرات‌محور، نقش‌های اجرایی در سطوح محلی نیز خواهد داشت، لذا به صلاح نیست که بار اجرایی مستقیم شخص رئیس‌جمهور را که مطابق اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری است، افزایش داده شود. زیرا طبق اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند». لذا رئیس‌جمهور باید از فراغ بال کافی برای ایفای نقش اساسی خود در زمینه هماهنگ‌سازی دستگاه‌های اجرایی و تعیین خط‌مشی‌های کلی برخوردار باشد. مضاف بر این، لازمه پاسخگو بودن سازمان توسعه روستایی در برابر نمایندگان مجلس شورای اسلامی، تشکیل آن ذیل وزارتخانه مشخص است. تشکیل سازمان به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهور این امکان را سلب می‌نماید. البته این دغدغه که سازمان توسعه روستایی باید از یک رأس سطح عالی، برای هماهنگ‌سازی و نظارت بر سایر دستگاه‌ها برخوردار باشد، کاملاً درست و منطقی بوده و لذا باید در عین تشکیل سازمان در ذیل وزارتخانه، مجمع عالی برای آن اندیشیده شود.

۱۴. آیا تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری از طریق ادغام سازمان امور عشایر با

سازمان تعاون روستایی سبب اجحاف در حق عشایر می‌شود؟

در پاسخ به این سؤال باید اظهار داشت، تبصره «۳» ماده (۴) طرح تصریح کرده است که در استان‌های دارای جمعیت عشایری، واحد مجزایی در سازمان برای حفظ حقوق عشایر تشکیل می‌شود.

همچنین در صورتی که مشکل اساسی طرح ارائه شده، در زمینه پیش‌بینی مجمع عالی سازمان به



ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول برطرف گردد، مسائل عشایری در کنار مسائل روستایی در عالی‌ترین سطح و فراتر از وزارتخانه جهاد کشاورزی می‌تواند مدیریت و پیگیری شود. خیلی از ابعاد توسعه روستایی و تکالیف قانونی که در طرح جامع، مدنظر قرار گرفته است، می‌تواند بستر حقوقی لازم برای تحول جدی در بهبود کیفیت زندگی عشایر را نیز ایجاد نماید. از آن جمله می‌توان به تدوین راهبردهای ملی و شاخص‌های مربوطه، تهیه طرح‌های منظومه و طرح‌های توسعه، تدوین نظام فنی، ارائه الگوی نوآورانه برای توسعه بنگاه‌های اقتصادی صادرات‌محور با مشارکت دانش‌آموختگان مجرب، بهبود بازار تولیدات و تأمین مایحتاج و کالاهای اساسی از طریق فروشگاه‌های چندمنظوره و سازمان‌دهی نظام تأمین مالی اشاره کرد. مطمئناً عدم ادغام سازمان امور عشایر و عدم توجه به عشایر در این طرح، سبب بی‌بهره ماندن عشایر از منافع حاصل از اجرای این قانون می‌شود. البته در برخی از احکام، عشایر مدنظر قرار نگرفته‌اند که باید تصریح شود.

حال درنهایت با توجه به مبانی مطرح شده درخصوص متولی توسعه روستایی، طرح جامع عمران و توسعه روستایی که اخیراً توسط برخی از نمایندگان محترم ارائه شده است، به‌صورت کلی نقد و بررسی می‌شود.

نظر مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص طرح جامع توسعه و عمران روستایی

از آنجایی که پیشنهاد تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی در قالب طرح قانونی، نباید منجر به بار مالی دولت شود، لذا طرح مذکور تشکیل سازمان را از طریق ادغام نهادهایی ازجمله «سازمان تعاون روستایی ایران»، «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور»، «معاونت راه روستایی وزارت راه و شهرسازی» و امور صنایع «حوزه قائم مقام وزیر در امور بازرگانی و صنایع» پیش‌بینی کرده است. طرح پیشنهادی دارای نقاط قوتی به‌شرح زیر است:

الف) اهم نقاط قوت

۱. پاسخگویی سازمان در برابر مجلس شورای اسلامی (از طریق سپردن امور به وزارت جهاد کشاورزی)
۲. پیش‌بینی ضمانت اجرایی برای سازمان توسعه روستایی، به‌منظور نظارت اثربخش بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه توسعه روستایی
۳. ایجاد سازوکار مناسب برای دستیابی به‌روز، علمی و بدون سانسور نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به اطلاعات نظارتی میدانی که آنان را از آخرین وضعیت اجرای طرح‌ها و اثربخشی آنها مطلع می‌سازد و اطلاعات لازم برای طرح سؤال یا استيضاح را فراهم می‌نماید.
۴. واگذاری امور تصدیگرانه روستایی و عشایری دستگاه‌های اجرایی به دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت و تشکیل نظام فنی - اجرایی توسعه روستایی و عشایری و تدوین سازوکار مربوطه در چارچوب مدیریت جهادی

۵. لحاظ نمودن مؤلفه‌ها و ارزش‌های مدیریت جهادی در سازمان توسعه و عمران روستایی
۶. توجه به توان‌افزایی و ایجاد ارشدیت علمی و خبرگی در سازمان
۷. پیش‌بینی عضویت یک نفر هیئت علمی با حداقل درجه استادیاری در زمینه توسعه و کارآفرینی روستایی و یک نفر نماینده تشکلهای توسعه روستایی و عشایری در مجمع عالی سازمان، به‌منظور طرح مستقیم و بلاواسطه نظرات روستاییان و عشایر در تصمیم‌گیری‌های کلان و کمک به استقلال علمی سازمان
۸. تعیین صلاحیت‌های سختگیرانه برای مدیرعامل سازمان توسعه و عمران روستایی که یکی از ضمانت‌های اجرایی حرکت صحیح علمی سازمان و عدم گرفتار شدن آن در دام تصمیمات سیاسی و سلیقه‌ای است
۹. تشریح بدنه و ارکان سازمان توسعه و عمران روستایی و پرهیز از کلی‌گویی و بسنده کردن به کلیات
۱۰. حفظ پیوستگی سازمانی در سطوح ملی تا محلی و تعریف ارتباط مستمر و مؤثر با روستاها و مناطق عشایری برای سازمان
۱۱. پیش‌بینی تهیه راهبرد توسعه روستایی و عشایری کشور، به‌عنوان مبنا و چارچوبی برای تدوین سیاست‌ها و برنامه اقدام توسعه روستایی و عشایری کشور
۱۲. بهبود ظرفیت مدیریت پروژه روستایی از طریق: ۱. نظارت میدانی و مستمر بر اثربخشی طرح‌ها، ۲. سامان‌دهی و احراز صلاحیت اشخاص فعال در تهیه و اجرای پروژه‌های روستایی، ۳. تدوین ضوابط و نظامنامه مدیریت جهادی و مشارکتی طرح‌های روستایی
۱۳. پیش‌بینی تشکیل نظام تأمین مالی روستایی با نگرش نظام‌مند به بازیگران و نهادهای مالی موجود و تقسیم‌کار بین آنها
۱۴. اصلاح نظام استقرار سلسله‌مراتبی روستایی و تعیین روستاهای مرکزی (روستا - شهرها) براساس شاخص‌هایی از قبیل مرکزیت و دسترسی‌پذیری روستاهای اطراف، قابلیت توسعه، جمعیت، تنوع و حجم فعالیت‌های اقتصادی، دسترسی به جاده‌های اصلی، به‌منظور ارائه بهینه خدمات به روستاهای پیرامون و درعین‌حال پیش‌بینی سیاست‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری لازم در روستاهای پیرامون و نگهداشت جمعیت در آنها
۱۵. پیش‌بینی تهیه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی با مشارکت مردم، به‌منظور سازمان‌دهی روستاها و مناطق عشایری در قالب منظومه‌های روستایی، سطح‌بندی و توزیع متناسب فعالیت، مدیریت بهینه خدمات عمومی و تأمین مایحتاج روستاییان و عشایر با حداقل هزینه سفر و تعیین مزیت‌های اقتصادی کلی منظومه‌های روستایی و کانون‌های عشایری
۱۶. پیش‌بینی تهیه «طرح توسعه پایدار روستایی»، براساس نیازها و اولویت‌های واقعی روستاییان و با محوریت تأمین معیشت پایدار برای ساکنان محلی و دستیابی به رشد شتابان و رفاه عمومی، برای



روستاهاى بالای ۱۰۰ خانوار و کانون‌هاى عشایرى، به‌منظور شناسایی و تحلیل اختصاصی‌تر قابلیت‌ها، نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات دستیابی به ترقی همه‌جانبه

۱۷. پیش‌بینی مشوق‌ها و سیاست‌هایی برای بهبود حضور دانش‌آموختگان و اعضای هیئت علمی در عرصه‌هاى روستایی و عشایری از طریق: ۱. لحاظ کردن حضور مؤثر در میدان به‌عنوان یکی از شاخص‌هاى ارتقای علمی، ۲. پیش‌بینی اجرای طرح پژوهانه (فلوشیپ) توسعه روستایی برای دانش‌آموختگان ذی‌صلاح مقطع کارشناسی، به‌منظور پرورش مدیران، تسهیلمان و کارشناسان جوان، کارآمد و آشنا به مشکلات مناطق روستایی و عشایری و ۳. پیش‌بینی گنجاندن مواد درسی کاربردی در زمینه اصول و فنون توسعه کالبدی، اقتصادی و ارائه خدمات عمومی، با توجه به بستر، شرایط و ماهیت خاص روستایی و عشایری، در برنامه درسی رشته‌هاى مربوطه

۱۸. تعبیه سازوکار برای تدوین و اجرای شدن طرح‌هاى تولید زنجیره‌اى دانش‌بنیان مشارکتی و دانش‌بنیان در روستاها و مناطق عشایری

۱۹. هدفگذاری کمی برای رشد سالیانه ارزش‌افزوده و اشتغال در نواحی روستایی و عشایری و کاهش فقر نسبی و مطلق در این نواحی از طریق توسعه بنگاه‌هاى خرد، کوچک و متوسط

۲۰. هدایت نقدینگی جامعه به مسیر تولید از طریق صکوک

۲۱. پیش‌بینی انجام پیمایش بهره‌وری و فضای سرمایه‌گذاری روستایی در روستاها و کانون‌هاى عشایری کشور، به‌منظور شناسایی عوامل بازدارنده سرمایه‌گذاری و بهبود بهره‌وری در بنگاه‌هاى کشاورزی و روستایی ۲۲. جهت‌دهی منابع مالی دهیاری‌هاى درجه ۳ و بالاتر، از امور خدماتی-فیزیکی به سمت توسعه اقتصادی روستاها، در راستای اقتصاد مقاومتی

۲۳. پیش‌بینی راه‌اندازی «سامانه اطلاعات بازاریابی روستایی و عشایری»، به‌منظور تسهیل بازاریابی رقابتی و کارای تولیدات روستایی و عشایری، کاهش طول مسیر (کانال) بازاریابی و هزینه مبادله‌ای و ارائه مستمر اطلاعات بازار به روستاییان و عشایر

۲۴. پیش‌بینی راه‌اندازی فروشگاه‌هاى زنجیره‌اى روستایی با تأکید بر ادغام عمودی امکانات و ظرفیت‌هاى موجود، به‌منظور کاهش قیمت نهایی مایحتاج زندگی روستاییان

۲۵. سیاستگذاری برای رشد درآمد روستاییان و عشایر از محل گردشگری کشاورزی و روستایی به میزان سالیانه ۱۰ درصد

۲۶. عدم ایجاد بار مالی: تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی با ادغام سازمان‌هایی به‌ویژه سازمان تعاون روستایی و سازمان امور عشایری پیش‌بینی شده است. این سازمان‌ها تا سطح شهرستان دارای بدنه هستند و وظایفی که در طرح برای سازمان توسعه روستایی دیده شده است، عمدتاً وظایف جدیدی نیستند و نهادهای مذکور در حال حاضر دارای اعتبارات مشخص برای اجرای وظایف مربوطه هستند. طرح درواقع وظایف مذکور را به‌صورت نظام‌مندتر، یکپارچه‌تر و نظارت‌پذیرتر مطرح کرده است.

هرچند همان‌طور که گفته شد طرح مذکور دارای نقاط قوت از منظر پیش‌بینی طراحی نظام تأمین مالی روستایی، پیش‌بینی ابزار نظارتی و ضمانت اجرایی سازمان، تعیین شاخص‌های کمی و قابل اندازه‌گیری توسعه روستایی، توجه به سازوکار همکاری جامعه محلی و دانش‌آموختگان برای توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و احصای مأموریت‌ها و وظایف سازمان است، ولی در عین حال دچار چالش‌های اساسی است که عدم رفع آنها سبب عدم اثربخشی طرح خواهد شد.

ب) اهم نقاط ضعف

۱. طرح مذکور، نظام برنامه‌ریزی محلی و جهادی مبتنی بر مشارکت مردم را در نظر نگرفته است. مشخص نیست که سازمان مورد نظر، چگونه و با چه سازوکاری طرح‌ریزی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری را بر نیازهای واقعی و اولویت‌های روستاییان و عشایر مبتنی خواهد کرد؟
۲. سازوکار هماهنگی عالی بین دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان توسعه و عمران روستایی مورد توجه قرار نگرفته است. همان‌طور که گفته شد، این سازمان در عین حال که از منظر پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی باید در وزارتخانه دیده شود، ولی باید دارای یک رأس مشورتی سطح بالا با ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول نیز باشد.
۳. هیچ‌گونه هماهنگی بین مدیریت محلی روستایی (دهیاری‌ها) با سیاست‌های سازمان به‌ویژه در زمینه تغییر جهت‌گیری دهیاری‌ها از یک سازمان بوروکراتیک و خدمات‌رسان به نهاد جهادی متناسب با اقتصاد مقاومتی دیده نشده است. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود الحاق معاونت دهیاری‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به سازمان توسعه و عمران روستایی، در صدر ماده (۱) تصریح شود.
۴. از آنجایی که برای سازمان توسعه و عمران روستایی، هم وظایف راهبری و سیاستگذاری و هم برخی وظایف اجرایی پیش‌بینی شده است، لذا وجود رکنی به‌مانند مجمع عالی به‌منظور نظارت عالی به‌ضرورتی است و مدیر مرکز ارزیابی و پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری نیز باید توسط مجمع منصوب شود تا بتواند عملکرد خود سازمان را نیز به‌صورت مستقل ارزیابی نماید.
۵. در طرح مذکور، واژه عمران زائد است که می‌تواند سبب غلبه امور عمرانی و گرفتار شدن سازمان در امور مذکور به‌جای پرداختن سازمان به امور توسعه‌ای و اقتصادی شود؛ کمااینکه در طرح مذکور پیش‌بینی شده است شرکت آب و فاضلاب روستایی با کلیه دارایی‌ها و وظایف به این سازمان منتقل شود. مشخص نیست که در این طرح چرا تشکیلات مهم و راهبردی دهیاری‌ها به‌عنوان دولت محلی روستاها به سازمان توسعه روستایی منتقل نشده و رابطه مربوطه برقرار نشده است، ولی نهاد خدمات‌رسانی مانند شرکت آب و فاضلاب روستایی به سازمان منتقل شده است! همچنین در طرحی که کلیات به تصویب رسیده است، تخصص‌های مرتبط با معماری و عمران نیز برای مدیر عامل سازمان،



مدیران استانی و نیز شهرستانی در نظر گرفته شده است که می‌تواند زمینه انحراف سازمان را از مسیر مدیریت توسعه و اقتصاد فراهم کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود عنوان سازمان «عمران و توسعه روستایی» به «سازمان توسعه روستایی و عشایری» تبدیل شود. البته با توجه به نقدهایی که در ادبیات بین‌المللی و مبانی اسلامی به مفهوم «توسعه» وارد است و جوامع غربی این واژه را به استخدام خود درآورده‌اند، لازم است در این طرح واژه بهتری به جای توسعه مورد اجماع قرار گیرد.

۶. با توجه به اینکه هدف از تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی در وزارت جهاد کشاورزی، تقویت ابزار و ساختار مناسب در این خصوص و هدایت این دستگاه به سمت وظایف ذاتی خود در حوزه توسعه روستایی است، لذا طرح باید عنوان وزارتخانه را در جهت تقویت این رویکرد به «وزارت جهاد کشاورزی و توسعه روستایی» تغییر دهد. بهتر است عنوان سازمان که ناشی از ادغام سازمان‌های مختلف از جمله سازمان امور عشایری کشور است، ردپایی از «عشایر» هم داشته باشد.

۷. طرح مذکور، پیش‌بینی نموده است کارگزاران بیمه محصولات کشاورزی به استخدام سازمان توسعه و عمران روستایی در بیایند و صندوق بیمه محصولات کشاورزی از بانک کشاورزی به این سازمان انتقال یابد. در این خصوص نکات زیر مطرح است:

الف) کارگزاران بیمه محصولات کشاورزی به عنوان کارشناسان بخش خصوصی باید فعالیت نمایند و قرار بر این نبوده به استخدام دولت درآیند این سنت نامناسب که ابتدا افرادی تحت عنوان بخش خصوصی شروع به فعالیت می‌نمایند و سپس به مرور زمان، خواهان استخدام دولتی از طریق اعمال فشار بر نمایندگان محترم می‌شوند (به مانند تجربه طرح استخدام ناظران محصولات کشاورزی) باید متوقف شود. این نحوه استخدام مغایر با ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم توسعه است.

ب) در حال حاضر صندوق بیمه محصولات کشاورزی دچار مشکلات عدیده‌ای است که انتقال آن به این سازمان نوپا و راهبردی، سبب گرفتار شدن آن در امور اجرایی و غیرحاکمیتی می‌شود.

ج) با توجه به مأموریت‌های سازمان توسعه و عمران روستایی، صلاحیت‌ها و تخصص‌های خاصی برای کارکنان این سازمان در نظر گرفته شده است تا این سازمان بتواند نقش کل‌نگر و توسعه‌ای خود را حفظ کند. تخصص‌های فنی تقلیل‌گرا نه تنها مشکلی را از مشکلات این سازمان نمی‌توانند حل کنند، بلکه منجر به سنگینی و رکود این تشکیلات و خروج آن از حالت چابکی می‌شوند.

د) صندوق بیمه محصولات کشاورزی منابع مالی خود را از بانک کشاورزی تأمین می‌کند و قطع رابطه آن می‌تواند مشکل‌زا باشد.

ه) در حال حاضر الگوها و روش‌های کم‌هزینه‌تری برای تخمین خسارت به محصولات کشاورزی از جمله روش‌های مبتنی بر تغییرات آب و هوایی، ریسک درآمدی و غیره ابداع شده‌اند که خیلی کارآمدتر از روش سنتی و پرهزینه بازدید میدانی است. بنابراین نیازی به استخدام انبوهی از کارگزاران صرفاً برای

بازدید میدانی خسارت محصولات کشاورزی وجود ندارد.

و) چنانچه نمایندگان محترم به هر دلیلی دغدغه استخدام کارگزاران بخش خصوصی را دارند، می‌توانند این کار را در معاونت‌های فنی و تخصصی کشاورزی یا خود بانک کشاورزی انجام دهند؛ نه در سازمانی که کمترین ارتباط را در این زمینه ندارد.

۸. در ماده (۱) طرح، مشخص نیست که چرا فقط درخصوص «معاونت راه روستایی وزارت راه و شهرسازی» تصریح بر «با کلیه پرسنل و امکانات موجود در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۱ و بعد از آن» شده است و در مورد سایر سازمان‌ها چنین قیدی نیامده است. پیشنهاد می‌شود مانند حکم ماده (۲) قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱، تصریح شود که کلیه امکانات، تعهدات، اعتبارات، نیروی انسانی، اموال منقول و غیرمنقول در اشخاص یاد شده به سازمان توسعه و عمران روستایی کشور منتقل می‌شود. این عبارت از عبارت تبصره «۳» این ماده کامل‌تر است. همین ایراد درخصوص تبصره «۳» نیز وارد است. ازسوی دیگر، عبارت «با همکاری» در تبصره «۳» ماده (۱) ابهام دارد و مشخص نیست که حدود صلاحیت هریک از همکاران در تهیه آیین‌نامه به چه میزان است؟

۹. به‌منظور تعیین دقیق شخصیت حقوقی سازمان توسعه و عمران روستایی کشور، بهتر است در سطر آخر ماده (۱) بعد از عنوان سازمان و قبل از عبارت «دارای شخصیت حقوقی مستقل»، عبارت «مؤسسه‌ای دولتی و» اضافه گردد. همچنین در رابطه با جایگاه رئیس سازمان توسعه و عمران روستایی، ضوابط مورد نظر در بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی، رعایت شود.

۱۰. براساس مصوبه شماره ۱۱۴۴۴۷/ت/۵۷۲۲۳-هـ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۰ هیئت وزیران، وزارت نیرو مجاز شده است ۳۱ شرکت آب و فاضلاب روستایی را به شرکت‌های آب و فاضلاب موضوع قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب - مصوب ۱۳۶۹ - منتقل کند. به‌عبارتی مقرر شده است شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی و شهری با یکدیگر ادغام شده و در قالب شرکت‌های آب و فاضلاب استانی اقدام به ارائه خدمات کنند که در چند استان کشور این ادغام صورت گرفته است. ازاین‌رو، عملاً امکان انتقال شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی به سازمان توسعه و عمران روستایی (موضوع ماده (۱)) وجود نخواهد داشت. همچنین اگر ادغام شرکت‌های آب و فاضلاب جدید نیز مدنظر قرار گیرد، باز هم این ابهام وجود دارد که سهام دولت در این شرکت‌های استانی که جزء موارد مشمول واگذاری است، چه خواهد شد.

همچنین در فرایند ادغام باید در مورد کارکنانی که از نظر مقررات بازنشستگی تابع صندوق‌های خاص بازنشستگی وابسته به وزارتخانه و مؤسسات و شرکت‌های دولتی هستند، تصمیم‌گیری شود که متأسفانه طرح مذکور فاقد چنین مفادی است.

۱۱. اعطای صلاحیت تصویب برنامه‌های ملی به سازمان بدون تعیین ضوابط در بند «۱» ماده (۲) طرح، از آنجا که برای دستگاه‌های اجرایی مربوط الزام‌آور است، به جهت داشتن ماهیت تقنینی مغایر با اصل



هشتادوپنجم قانون اساسی است؛ مگر اینکه رعایت قوانین مانند حکم اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی و سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی مورد تصریح قرار گیرد. به‌علاوه، از آنجا که ذیل این بند شامل نهادهای زیر نظر رهبری می‌شود، لذا باید درخصوص این نهادها، اخذ موافقت مقام معظم رهبری تصریح شود. ایراد ناظر بر بند «۱»، درخصوص بندهای «۵»، «۶»، «۹»، «۱۲»، «۲۰»، «۲۷»، «۳۱»، «۳۲» این ماده نیز از حیث اعطای صلاحیت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری وارد به‌نظر می‌رسد.

۱۲. در بند «۲» ماده (۲)، اگر بناست که در قوانین بودجه سنواتی پیوست مستقلی برای اعتبارات روستایی و عشایر تهیه و تصویب شود باید بر این امر تصریح شود، وگرنه الزام سازمان به پیگیری چنین امری بدون وجود قانون شایسته به‌نظر نمی‌رسد. در بندهای «۳» و «۴» این ماده پیشنهاد می‌شود که بر دو قید «متناسب با نیازها و استعداد رشد» همانند بند «۲» تصریح شود. ازسوی دیگر، در بند «۱۰» مشخص نیست که الگوی کشت مزبور الزام‌آور است یا خیر؟ در صورت الزام‌آور بودن باید بر حفظ حقوق مکتسبه افراد تصریح شود. ضمن اینکه تدوین الگوی کشت با وظایف کلان این سازمان سنخیتی ندارد. اصطلاحات بندهای «۲۱» و «۲۳»، تحت عناوین «شرکت‌ها و تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری» و «نهادهای عمومی غیردولتی و جهادی»، ابهام قانونی دارد؛ لذا نیاز به تعریف این اصطلاحات است. تبصره بند «۲۱» مبنی بر اجرای برنامه توسعه تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری مشتمل بر ضوابط و صلاحیت‌ها، از آنجا که این ضوابط و صلاحیت‌ها در قانون تعیین نشده است، مغایر با اصل هشتادوپنجم به‌نظر می‌رسد. تبصره بند «۲۵» از حیث تجویز مشارکت در طرح‌های زیربنایی که مشخص نیست قانوناً (براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم) چنین اجازه‌ای وجود دارد یا خیر، محل ایراد است.

۱۳. همان‌طور که ذکر شد، تهیه الگوی کشت، موضوع بند «۱۰» ماده (۲)، وظیفه‌ای است که باید با همکاری اساسی معاونت‌های فنی وزارت جهاد کشاورزی اعم از معاونت زراعت و باغبانی و براساس متغیرهای اجتماعی، اقتصادی، اقلیمی، شرایط خاک و غیره تهیه شود و این سازمان به‌تنهایی صلاحیت تهیه الگوی کشت را ندارد.

۱۴. تبصره بند «۲۲» درخصوص استثنا کردن حکم بندهای «۲۰»، «۲۱» و «۲۲» از تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی محل تردید است. توضیح اینکه تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، اشعار می‌دارد که «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد» و نیز بندهای «۲۰»، «۲۱» و «۲۲» شامل حوزه‌های آموزش، تربیت بدنی و فرهنگ است که اعطای صلاحیت عام و مطلق به سازمان جهت مدیریت این حوزه‌ها می‌تواند توسط شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی قلمداد شود؛ به‌خصوص اینکه اطلاق این حکم شامل تجویز خرید خدمات از بخش غیردولتی

شود که مغایر با رهنمودهای مقام معظم رهبری است و در ایراد شورای نگهبان به لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۸ مجلس مورد تصریح قرار گرفته است.

۱۵. موضوعات رسیدگی به مخاطرات طبیعی و انسانی در نواحی روستایی و عشایری و برنامه‌ریزی برای اوقات فراغت روستاییان و عشایر در اهداف و تکالیف سازمان (ماده (۲)) نادیده گرفته شده است.

۱۶. نگارش حکم بند «ب» ماده (۳) صحیح نیست. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، موارد مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها را مشخص می‌کند. بنابراین بهتر است حکم مذکور بدین شرح اصلاح شود: «هفتاد درصد (۷۰٪) منابع اختصاص‌یافته به موضوع بند «۳» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون».

۱۷. عبارت «کارمندان دولت و مؤسسات دولتی» در تبصره «۲» ماده (۴) ابهام دارد. این ابهام در مقام اجرا باعث بروز مشکلاتی خواهد شد. همچنین با توجه به اینکه سازوکارها و ضوابط جذب، استخدام، مأموریت و انتقال کارکنان از قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی (تبصره «۲» ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) و آیین‌نامه اجرایی آن)، تبعیت می‌کند، لذا ضرورتی ندارد که در طرح فعلی ذکر شود. مضافاً مشخص نیست برای اعطای مشوق‌ها و صدور مجوزهای لازم جهت انتقال، تبدیل وضعیت و خرید خدمت براساس چه سازوکار قانونی اقدام خواهد شد. ولی جمله دوم تبصره «۲» ماده (۴) که بر صلاحیت‌های تخصصی کارکنان انتقالی به این سازمان پرداخته است باید حفظ شود.

۱۸. در ماده (۵) طرح، «مجمع عالی» به‌عنوان یکی از ارکان سازمان توسعه و عمران روستایی شمرده شده است، ولی در مواد (۶) و (۷) و تبصره «۲» ماده (۸) به‌نظر می‌رسد اشتباه تاپیی صورت گرفته و به‌جای عبارت «مجمع عالی» عبارت «مجمع عمومی» قید شده است که باید اصلاح شود.

۱۹. ماده (۶) به اعضای مجمع عالی [که طبق توضیح بند قبلی به اشتباه مجمع عمومی قید شده است] سازمان توسعه و عمران روستایی تصریح دارد، ولی عبارت «معاونان وزیر» در این ماده واجد ابهام است و مشخص نیست منظور، همه معاونان وزیر جهاد کشاورزی است یا برخی از آنها. ضرورتی هم ندارد که همه معاونان وزیر در این مجمع عالی شرکت داشته باشند و صرفاً معاون برنامه‌ریزی و اقتصادی وزارت جهاد کشاورزی ارتباط بیشتری با مأموریت‌های این مجمع دارد که می‌تواند عضو آن شود. همچنین با توجه به جایگاه فرابخشی این مجمع و نقش آن در سیاستگذاری کلان، روان‌سازی و تسریع همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و تضمین و تقویت بُعد نظارتی و افزایش سطح سازمان، لازم است به عضویت رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس مجمع عالی تصریح شود. علاوه بر رئیس‌جمهور، باید رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی کشور، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی کشور، مدیرعامل سازمان توسعه و عمران روستایی و دو نفر عضو هیئت علمی متعهد و متخصص به انتخاب وزیر جهاد کشاورزی جزء اعضای مجمع عالی باشند.



۲۰. در صورتی که «سیاستگذاری، تصویب برنامه‌ها» مذکور در بند «۱» ماده (۷) دارای ماهیت تقنینی باشد، مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و در صورتی که دارای ماهیت اجرایی باشد، به دلیل حضور یک فرد از تشکلهای توسعه روستایی و عشایری مغایر با اصل شصتم قانون اساسی است، مگر اینکه فرد مذکور با انتخاب و حکم وزیر منتصب شود.

۲۱. در تبصره «۱» ماده (۸) مشخص نیست که عبارت «شامل» به معنای بیان مصادیق حصری است یا به معنای «از قبیل»؛ و این خود می‌تواند موجب تفاسیر اجرایی متعدد شود. برای رفع این ابهام، پیشنهاد می‌شود موضوع سابقه کار در این تبصره بدین صورت اصلاح شود: «... حداقل از ده سال سابقه کار مرتبط و ستادی در قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی برخوردار باشد». همچنین حکم تبصره «۲» ماده (۸) دارای مغایرت است. در صورتی که اصطلاح «کسب‌وکار» و «فعالیت در هرگونه کسب‌وکار دیگر» شامل هر فعالیت اقتصادی در بخش خصوصی و در ساعات خارج از قرارداد مدیر عاملی باشد، این محدودیت محل تأمل است؛ زیرا با آزادی شغلی افراد مغایرت دارد.

۲۲. ماده (۹) به تکلیف وزارت جهاد کشاورزی برای تشکیل مرکز پژوهش‌های توسعه روستایی و عشایری سازمان به صورت مستقل اشعار می‌دارد. ولی منظور از عبارت «به صورت مستقل» در این ماده مشخص نیست. لذا باید استقلال این مرکز به لحاظ حقوقی تبیین شود.

۲۳. در تبصره «۱» ماده (۹) عبارت «تجربه نظارتی - اجرایی مرتبط با توسعه روستایی در دستگاه‌های اجرایی یا نهادهای نظارتی (شامل ...)» ابهام دارد و به طور دقیق منظور از عبارت‌های «تجربه نظارتی - اجرایی» و «شامل» مشخص نیست.

۲۴. درخصوص ماده (۱۲)، تعیین صلاحیت اشخاص ماهیت تقنینی دارد و واگذاری آن بدون تعیین ضابطه مغایر با اصل هشتادوپنجم است. همچنین در تبصره «۲» این ماده، الزام‌آور کردن نظامنامه مصوب سازمان برای اشخاص بدون تعیین ضوابط حاکم بر این نظامنامه مغایر با اصل هشتادوپنجم است. علاوه بر این، واگذاری وظایف تصدیق‌رایانه یک سال پس از تصویب این طرح با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی درخصوص فعالیت‌های خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم مغایر است. همچنین ذیل تبصره «۱» درخصوص الزامات و نحوه واگذاری، با احکام مقرر در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و قانون اجرای آن مغایرت دارد.

۲۵. بهتر است عبارت «طی فرایند قانونی لازم» به بعد از عبارت «در برنامه درسی رشته‌های مربوطه» در تبصره «۴» ماده (۱۲) اضافه شود.

۲۶. بند «۱» و «۲» ماده (۱۷) باید مقید به حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه شود وگرنه مغایر با اصل پنجاه و سوم است. ازسوی دیگر، صلاحیت کارگزاران در ماده (۲۴)، ماهیت تقنینی دارد و تفویض آن به آیین‌نامه مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. تبصره «۲» این ماده نیز از حیث عبارت‌پردازی درخصوص رضایتمندی نیاز به اصلاح دارد.

۲۷. علی رغم اینکه در ماده (۱۷) در راستای تسهیل و تقویت بازاریابی، سامانه‌ای برای عرضه اطلاعات مدیریتی برنامه‌ریزی تولید و عرضه کشاورزی و روستایی و بهبود کارایی بازار پیش‌بینی شده است، ولی با توجه به اهمیت و نقش نظام بازاریابی مناسب و حذف واسطه‌های غیرضرور، در رونق تولید و عرضه محصولات روستایی و در نهایت بهبود وضعیت درآمدی و معیشتی کشاورزان و روستائیان، بهتر است این موضوع با درنظر گرفتن رویکرد مذکور، در طرح پیشنهادی تقویت شود.

۲۸. عبارت «دستگاه اجرایی» و یا «دستگاه‌های اجرایی» در احکام متعددی از این طرح مورد تصریح قرار گرفته‌اند که درخصوص این عبارت در این طرح تعریفی ارائه نشده است. اصطلاح «دستگاه اجرایی» و «دستگاه‌های اجرایی» در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ تعریف شده است که این تعاریف از حیث مصادیق و مفهوم دارای اختلاف هستند. همچنین پیشنهاد می‌شود در تمام این طرح از جمله این ماده، به جای عبارت «تهادهای پیشین» از عبارت «تهادهای مذکور در ماده (۱)» استفاده شود.

۲۹. عبارت «سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» در مواد (۱۶) و (۲۵) به عبارت «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» اصلاح شود.

۳۰. عبارت «تهادهای انقلابی» در ماده (۱۹) ابهام دارد و مشخص نیست، کدام نهادها مدنظر است. برای رفع این ابهام، بهتر است عبارت «تهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری» جایگزین عبارت «تهادهای انقلابی» شود.

۳۱. در رابطه با حکم ماده (۲۸) مبنی بر اختصاص یک‌سوم حقوق دولتی وصولی از بهره‌برداران تمامی معادن به موارد تعیین‌شده، رعایت ضوابط اصلاح ردیف‌های مربوطه در قانون بودجه، پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون الزامی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مباحث فوق، درنهایت، باید اظهار داشت که تعیین متولی مشخص برای توسعه روستایی و امور عشایری بسیار حیاتی است. طرح پیشنهادی با وجود اینکه تقریباً به‌خوبی توانسته مأموریت‌ها و وظایف فاقد متولی مشخص و کارآمد در حوزه توسعه روستایی و عشایری را شناسایی و احصا نماید و با وجود نگاه جامع و یکپارچه به ابعاد مختلف توسعه روستایی به‌ویژه بُعد اقتصادی (مبتنی بر اقتصاد مقاومتی)، ولی دارای ایراداتی است. در صورت رفع چالش‌های اساسی فوق و برخی اصلاحات جزئی‌تر، تأیید کلیات طرح مذکور مورد تأکید مرکز پژوهش‌های مجلس است. در صورت تصویب این طرح، به‌منظور تحقق اهداف متصوره برای این سازمان و اجرای صحیح و کامل تکالیف مورد نظر، می‌طلبید که مجلس شورای اسلامی نظارت مستمر و جدی‌تری بر امور این سازمان داشته باشد.



منابع و مأخذ

۱. آل احمد، جلال، اورازان، آدینه سبز، ۱۳۹۰.
۲. پورتال‌های نهادهای متولی امور روستایی در کشورهای منتخب.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۶. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۷. قانون برنامه عمران ششم ایران قبل از انقلاب اسلامی.
۸. کلانتری، خلیل، حجت، ورمزیاری و عباس عسکری ندوشن. چشم‌انداز آینده جمعیت روستایی و چالش‌های مدیریت توسعه پایدار روستایی در ایران، فصلنامه روستا و توسعه، ۱۳۹۲.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، توسعه روستایی، شماره مسلسل: ۱۰۱۰۵، ۱۳۸۸.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۴۳، توسعه روستایی، شماره مسلسل: ۱۰۷۱۹، ۱۳۸۹.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، توسعه روستایی، شماره مسلسل: ۱۲۲۸۹، ۱۳۹۰.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، توسعه روستایی و عشایری، شماره مسلسل: ۱۲۸۷۶، ۱۳۹۱.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، شماره مسلسل: ۱۳۳۹۹، ۱۳۹۲.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل نظام تأمین اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر ایران، با تأکید بر بیمه اجتماعی، شماره مسلسل ۱۳۳۹۲، ۱۳۹۲.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، شماره مسلسل: ۱۴۰۷۵، ۱۳۹۳.
۱۶. مشروح مذاکرات تصویب قانون الزام دولت به توسعه متوازن روستایی.
۱۷. مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی.
۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی وضعیت روستاها در ایران، شماره مسلسل: ۱۴۸۶۴، ۱۳۹۵.
۱۹. دفتر دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، وزارت راه و شهرسازی، گزارش مرحله نخست تهیه برنامه سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تهران و اقدامات توانمندسازی اجتماعات آنها با تأکید بر بهسازی شهری (با دیدگاه شهرنگر)، مطالعات مجموعه شهری تهران، مهرماه ۱۳۹۵.
20. Bruijn, Martijn De. 2014. 'Smart rural' in the 2014-2020 programming period European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
21. Lucatelli, Sabrina. 2006. Rural Development Policies and Agriculture. In: Dimitris Diakosavvas (ed). Policy Coherence between Agriculture and Rural Development policies. Organisation for Economic Co-Operation And Development.

22. Organisation for Economic Co-Operation And Development (2009), OECD Rural Policy Reviews: Spain 2009, OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264060074-en
23. United Nations. (2015). World Urbanization Prospects, the 2014 Revision. New York.
24. United Nations. (2019). World Urbanization Prospects, the 2018 Revision. New York.



شماره مسلسل: ۱۷۴۰۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»

نام دفتر: زیربنایی (گروه توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

مدیر مطالعه: خلیل کلانتری

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

همکاران: محسن بابائی، بهروز رازانی (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمد برزگر خسروی، علی الفت‌پور (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین زاده و فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مالی و عمومی و توسعه مدیریت)، سیدمحسن علوی‌منش (دفتر مطالعات اقتصادی)، سامان یوسفوند (دفتر مطالعات اجتماعی) اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: ۲۷ نفر از صاحب نظران دانشگاهی و کارشناسان دستگاه‌های

اجرائی ذی ربط

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی
۲. سیاستگذاری
۳. ضمانت اجرایی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۹/۸/۷

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۹/۹/۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۲۸