

۴. چرا نمی توان سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری را صرفاً به عنوان

معاونت ریاست جمهوری تشکیل داد؟

(گزارش موردی در خصوص طرح جامع عمران و توسعه روستایی)

مقدمه

امروزه بر همه متخصصان، کارشناسان، مدیران و سیاستگذاران حوزه توسعه روستایی، مبرهن است که مقوله توسعه روستایی و عشایری با مشکلات عدیده‌ای در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی روبرو است. تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، از بین رفتن زیرساخت‌های تولید در نواحی روستایی و عشایری به عنوان کانون‌های اصلی تولید محصولات کشاورزی و فرآورده‌های آنها، تخلیه جمعیتی روستاها و مهاجرت گسترده به شهرها، تبدیل شدن تدریجی سکونتگاه‌های روستایی و عشایری به اقامتگاه‌های غیرمولد و تفریحی، زمین‌خواری و گسترش خانه‌های دوم شهرنشینان متمول، برابر شدن تقریبی متوسط بُعد خانوارهای روستایی (۳/۴ نفر) با متوسط بُعد خانوارهای شهری (۳/۳ نفر) در سال ۱۳۹۵ و غیره، شواهدی بر مدعای مذکور هستند. همچنین دستگاه‌های اجرایی مسئول، دغدغه کافی برای پیگیری و حل مشکلات نواحی روستایی و عشایری ندارند و روستائیان و عشایر برای ابراز و پیگیری رفع مشکلات خود، بین دستگاه‌های اجرایی متعدد سرگردان هستند و صدای آنها به گوش مسئولین امر نمی‌رسد و یک نوع به‌هم‌ریختگی و پراکندگی وظایف روستایی و عشایری بین دستگاه‌های اجرایی متعدد به وجود آمده است.

چالش اصلی در این خصوص، فقدان متولی مناسب در جهت سیاستگذاری، مدیریت و حل مشکلات نواحی روستایی و عشایری است. در این راستا، طرح قانونی تحت عنوان «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور» توسط برخی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به منظور رفع چالش فقدان متولی مناسب توسعه روستایی و عشایری ارائه شده است. اساسی‌ترین بحث این طرح، تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری است.

در طرح مذکور برخی اعتقاد دارند که سازمان فوق باید در ذیل ریاست جمهوری قرار گرفته و رئیس آن به عنوان معاون رئیس جمهور تعیین شود. هرچند متولی توسعه روستایی و عشایری باید از یک سطح عالی، برای هماهنگ‌سازی و نظارت بر سایر دستگاه‌ها برخوردار باشد؛ اما چندین نکته مهم در خصوص این مسئله وجود دارد که مدیریت متولی توسعه روستایی و عشایری تحت معاونت ریاست جمهوری را با مشکلات اساسی مواجه خواهد ساخت. در ادامه مشکلات اساسی مذکور به تفصیل مطرح می‌شود:

۱. از آنجایی که متولی توسعه روستایی و عشایری باید نقش‌های اجرایی در زمینه استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی، تدوین طرح‌های توسعه، توانمندسازی و توسعه تشکلهای محلی و راه‌اندازی و توسعه بنگاه‌های اقتصادی در نواحی روستایی و عشایری داشته باشد، لذا به صلاح نیست که بار اجرایی مستقیم شخص رئیس جمهور که نقش اصلی در تدوین خط‌مشی‌های کلی و نظارت عالی بر امور وزارتخانه‌ها را دارد، افزایش داده شود.

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور
تولیدی
دفتر: مطالعات
زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۶۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۰/۱۲

۲. رئیس‌جمهور و تشکیلات ستادی زیر نظر ایشان، عملاً امکان مدیریت ۳۸۰۰۰ روستای بالای ۲۰ خانوار و همچنین نواحی عشایری کشور را که دارای تنوع بسیاری به‌لحاظ اقلیمی، قومیتی، اقتصادی، اجتماعی و شرایط آبی و خاکی هستند، ندارد. در نتیجه پیوند دادن مستقیم چنین بدنه و مجموعه‌ای به رئیس‌جمهور، عملاً انجام وظایف اصلی وی در ایجاد هماهنگی بین اجزای مختلف دولت و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی (طبق اصل یکصدوسی‌وچهارم قانون اساسی) را مختل می‌کند. این در حالی است که رئیس‌جمهور باید از فراغ بال کافی برای ایفای نقش اساسی خود در زمینه هماهنگ‌سازی دستگاه‌های اجرایی و تعیین خط‌مشی‌های کلی برخوردار باشد.

۳. با توجه به ضرورت اجتناب از ایجاد بار مالی و گسترش تشکیلات دولت و نظر به اینکه متولی عمران و توسعه روستایی و عشایری باید از بدنه ملی، استانی و محلی برخوردار باشد، لذا در طرح قانونی مذکور پیش‌بینی شده است که سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری از ادغام برخی نهادها به‌خصوص سازمان امور عشایر و سازمان تعاون روستایی تشکیل شود. ناگفته پیداست که این نهادها به‌ویژه سازمان تعاون روستایی نقش مهمی در امور بخش کشاورزی از جمله خرید تضمینی، توزیع نهاده‌ها، سازمان‌دهی تشکله‌ها و غیره دارد و تبدیل آن به سازمان توسعه روستایی در خارج از بدنه وزارت جهاد کشاورزی، وزارتخانه مذکور را در انجام امور اساسی کشاورزی با مشکلات جدی مواجه خواهد کرد.

۴. با گسترش تشکیلات و ایجاد دستگاه جدید برای امور روستایی و عشایری در دولت، علاوه بر افزایش بار مالی، مشکلات عدیده دیگری نیز در زمینه هماهنگ‌سازی توسعه روستایی و عشایری با بخش کشاورزی به‌وجود خواهد آمد.

۵. با استناد به اصول پنجاه‌وهفتم و شصتم قانون اساسی، قوه مقننه به‌لحاظ اصل استقلال قوا، نمی‌تواند برای رئیس‌جمهور، معاون تعیین کند.

۶. متولی عمران و توسعه روستایی و عشایری باید در قبال عملکرد خود، در برابر نمایندگان مجلس شورای اسلامی پاسخگو باشد. ولی تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری ذیل ریاست‌جمهوری (به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهور) عملاً دست مجلس را برای انجام این مهم می‌بندد، زیرا برای مثال نمی‌توان در صورت عقب افتادن پروژه اقتصادی یا عمرانی در یک روستا یا دهستان، از رئیس‌جمهور طرح سؤال کرد و یا وی را استیضاح نمود. در نتیجه عدم امکان نظارت مجلس بر معاونت ریاست‌جمهوری، می‌تواند سبب راکد شدن آن سازمان در عین حال به زمین ماندن وظایف دولت در قبال روستائیان شود.

۷. شایان ذکر است که جایگاه روستائیان و عشایر تنها زمانی در کشور ارتقا می‌یابد که یک وزیر، مشخصاً مسئولیت امور روستایی و عشایری را در پیوند با بخش کشاورزی برعهده بگیرد و در قبال عدم رفع مشکلات آنها، مورد سؤال، تذکر و یا استیضاح قرار بگیرد. در این صورت است که مجموعه دولت و رئیس‌جمهور دغدغه بیشتری برای حل مشکلات روستائیان و عشایر پیدا می‌کنند، چراکه در صورت عدم رفع مشکلات مزبور، در کابینه دولت خلل ایجاد می‌شود.

بنابراین اگر قرار باشد سازمانی به‌عنوان متولی امور نواحی روستایی و عشایری تشکیل شود تا بتواند بدون موانع اساسی و با فراغ بال کافی به ایفای وظایف خود بپردازد، باید از الزامات و ویژگی‌های متمایزی از نظر ساختاری برخوردار باشد که در شکل ذیل مشخص شده است.

شکل الزامات و ویژگی‌های متمایز ساختاری سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری



یافته‌های پژوهشی حاکی از آن است که سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری باید در عین حالی که از رأس عالی به نظارت و هماهنگ‌سازی برخی از امور روستایی و عشایری از طریق دستگاه‌های تخصصی مربوطه برخوردار باشد، به لحاظ اجرایی باید وابسته به وزارت جهاد کشاورزی باشد تا نظارت‌پذیری و پویایی اجرایی آن مورد خدشه قرار نگیرد. از این رو، با توجه به: ۱. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، ۲. مدیریت و راهبری اغلب تشکل‌های مردمی توسعه روستایی و عشایری (اعم از تعاونی‌های عشایری، شرکت‌های تعاونی تولید، شرکت‌های تعاونی روستایی، صندوق‌های اعتباری خرد و غیره) در وزارتخانه مذکور، ۳. ضرورت انسجام بین سیاست‌های کشاورزی و توسعه روستایی، ۴. ارتباط تنگاتنگ بین اقتصاد کشاورزی و غیرکشاورزی روستایی، ۵. الزامات ناشی از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی بخش کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم و ۶. با عنایت به اینکه یکی از وجوه متمایز روستاها از شهرها، کارکرد تولیدی و اقتصاد مولد آنهاست، مناسب‌ترین گزینه برای سپردن امور مدیریت و سیاست‌گذاری نواحی روستایی و عشایری در قالب یک متولی سازمانی، وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد. در این راستا، پیش‌بینی شده است که وزارت جهاد کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی و روستایی، تغییر عنوان داده و در وظایف آن به نفع توانمندسازی جامعه روستایی و مدیریتی جهادی، بازنگری شود. همچنین در سناریوی مذکور، عالی‌ترین رکن سازمان، مجمع عالی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو نفر از وزرا و برخی اعضای دیگر است. این طرح برای مجمع، نقش راهبردی و کلان در زمینه تعیین خط‌مشی‌های سازمان در نظر گرفته است، لذا سبب اختلال در عملکرد اجرایی سازمان نمی‌شود.

