

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری (۱)»

#### «نگاهی بر طرح جامع توسعه و عمران روستایی»

#### مقدمه

نواحی روستایی به دلیل تولید ۸۸/۱ درصد ارزش افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، ۸۷/۶ درصد ارزش افزوده ماهیگیری، ۷۲/۹ درصد ارزش افزوده معدن، ۲۴/۱ درصد ارزش افزوده صنعت و ۱۴/۸ درصد ارزش افزوده هتل و رستوران در سال ۱۳۹۳ (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶) و نواحی عشایری با توجه به تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی کشور و در اختیار داشتن حدود ۵۹ درصد مساحت کشور به صورت پراکنده و ۳۸ درصد مراتع خوب کشور، از اهمیت راهبردی در حفظ استقلال اقتصادی - سیاسی کشور به ویژه از لحاظ امنیت غذایی و دفاعی برخوردارند. با وجود عرضه نسبی خدمات، اجرای طرح‌های کالبدی - فیزیکی و طرح‌های هادی روستایی، نواحی روستایی و عشایری با چالش‌های عدیده‌ای به خصوص در ابعاد اقتصادی مواجهند.

نواحی مذکور کماکان از فقدان متولی کارآمد و پاسخگو رنج می‌برند و قربانی سیاست‌ها و برنامه‌های ناهماهنگ دستگاه‌های اجرایی شده‌اند؛ درحالی‌که طبق آمار سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ حدود ۲۱ میلیون نفر معادل ۲۵/۹ درصد جمعیت کشور در مناطق روستایی ساکن هستند و این میزان جمعیت، به‌تنهایی بیشتر از کل جمعیت هریک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهایمانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند و نیوزلند است.

یکی از پیامدهای فقدان متولی مشخص برای امور روستایی، سردرگمی سیاستگذاران و مجریان برای تعیین متولی طرح‌های اقتصادی و توسعه‌ای در نواحی روستایی است. یکی از جدیدترین مصادیق این مشکل، تعیین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان متولی توزیع اعتبارات بانکی موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی است؛ درحالی‌که این وظیفه نه با مأموریت‌های قانونی این سازمان سازگار است؛ نه این سازمان از بدنه و شناخت لازم از نواحی روستایی و عشایری و ویژگی‌های آنها برخوردار است و نه در قبال مجلس شورای اسلامی پاسخگویی کافی را دارد.

در این راستا، هدف گزارش حاضر، پاسخگویی به رفع این چالش از طریق بررسی ضرورت‌ها و نحوه تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری است. از این رهگذر، طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور نیز به اجمال بررسی شده است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۷۲

شماره چاپ:

۱۹۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۰۶/۲

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۰۶۹-۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۴/۳۰

## ۱. ضرورت‌های تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری

امروزه موازی‌کاری، عدم انسجام در مدیریت و برنامه‌ریزی، فقدان نظارت میدانی مستمر، برنامه‌ریزی متمرکز، غلبه رویکردهای تکنوکراتیک و بوروکراتیک در دستگاه‌های اجرایی و کم‌توجهی نسبت به حقوق روستاییان و عشایر و نبود ملجأ و پناهگاهی در سطح میدانی برای آنها، از نشانه‌های نبود مدیریت جهادی و یکپارچه در راستای تحقق توسعه متوازن و هماهنگ در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، محیط زیستی و کالبدی نواحی روستایی و عشایری است. مدیریت محلی روستایی، یعنی دهیاری و شورای اسلامی در اغلب موارد، فاقد توانمندی در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی روستاها هستند و نهاد کارآمد برای توانمندسازی مستمر ایشان و نظارت بر عملکرد آنها وجود ندارد. عمده وظایف دهیار، در جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی خلاصه شده است و شوراهای اسلامی به‌جای مدیریت و برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار روستا، بعضاً نقش مؤثری در معاملات زمین و تغییر کاربری اراضی به‌خصوص در مناطق بیلاقی ایفا می‌کنند.

طرح‌های هادی روستایی به‌عنوان تنها طرح محلی روستاها، فقط به بررسی کالبد و فیزیک روستا و جانمایی خیابان و کوچه پرداخته و هیچ برون‌دادی درخصوص نحوه هدایت بنگاه‌های اقتصادی و توسعه آنها در نواحی روستایی ندارند و البته منطقی نیست که از متولی آن [بنیاد مسکن] که طبق اساسنامه، مسئولیت مسکن محرومان را برعهده دارد، انتظار برنامه‌ریزی اقتصادی داشت. همچنین تحلیل‌ها حاکی از آن است که در ۱۸ سال گذشته، عملاً برخلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضای» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضای به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. نتیجه چنین رویکردی، تبدیل تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و با ظاهر شهری و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد بوده است. همان‌طور که گفته شد، بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی بدون کمترین نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز درحال فعالیت هستند.

به‌دلیل مشکلات فوق، اکثریت قریب به اتفاق صاحب‌نظران توسعه روستایی در کشور، درخصوص تشکیل سازمان توسعه روستایی اجماع نظر دارند. اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی نیز بر یکپارچگی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی، عمران و توسعه روستایی و امور عشایری و محوریت ابعاد اقتصادی توسعه روستایی تأکید دارند. ازجمله، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه صریحاً بر تحقق این یکپارچگی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است و بندهای «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی نیز بر ضرورت یکپارچگی با محوریت تقویت تولید و اشتغال تأکید دارند.

## ۲. بررسی طرح جامع توسعه و عمران روستایی

در راستای رفع چالش‌های اساسی مدیریت و سیاستگذاری عمران و توسعه روستایی کشور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، طرح قانونی را تحت عنوان طرح جامع توسعه و عمران روستایی تهیه کرده‌اند. در هنگام تهیه طرح مذکور سناریوهای مختلفی درخصوص نحوه تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری مطرح و بررسی شد. برخی افراد معتقد به تشکیل چنین سازمانی مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور بودند. این سناریو با وجود اینکه می‌توانست سبب ارتقای سطح سیاستگذاری برای نواحی روستایی شود، ولی چالش‌های اساسی داشت: ۱. 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 به لحاظ 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 را مختل می‌کند و چنین سناریویی **مغایر با اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی** است. ۲. همچنین قوه مقننه به لحاظ اصل استقلال قوا، نمی‌تواند برای رئیس‌جمهور، معاون تعیین کند و در نتیجه پیشنهاد تشکیل سازمان زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور در قالب طرح قانونی، **مغایر با اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی** است. ۳. ضمن اینکه سناریوی مذکور، سبب محدودیت اختیارات مجلس شورای اسلامی در نظارت بر عملکرد دولت در حوزه روستاها و نواحی عشایری می‌شود. بنابراین تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری ذیل ریاست جمهوری، از نظر کارشناسی و حقوقی اقدام مؤثر و اصولی ارزیابی نشد.

پس از بررسی موضوعات مربوطه طی بیش از ۸۰ جلسه، در کمیسیون‌ها و کمیته‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی و با حضور نمایندگان محترم، کارشناسان، صاحب‌نظران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، مقرر شد که سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی در قالب **طرح جامع توسعه و عمران روستایی** تشکیل شود و در عین حال همانند خیلی از دستگاه‌های اجرایی دیگر کشور (مانند وزارت راه و شهرسازی، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان بیمه سلامت ایران، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان)، دارای یک رأس عالی مشورتی و هماهنگ‌ساز باشد.

### ۳. نحوه تشکیل و اهم وظایف سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری

براساس بررسی‌ها مشخص شد که 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 به قدری 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. بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، آب شرب، راه، فرش دستباف و صنایع تبدیلی تنها بخشی از موضوعاتی هستند که سطح پوشش بعضی از آنها حتی با گذشت بیش از ۱۲ سال، در حد ۵ درصد جمعیت روستایی و عشایری کشور باقی مانده است. تحلیل‌های علمی<sup>۱</sup> نشان‌دهنده آن است که بهترین سناریو برای شکل‌گیری سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری، به دلایل فنی و قانونی از قبیل ۱. وجود ظرفیت و سابقه در وزارت جهاد کشاورزی، ۲. تجربه ۱۳ کشور موفق در خصوص متولی امور روستایی، ۳. ضرورت انسجام بین سیاست‌های توسعه کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری، ۴. نقش پُررنگ کشاورزی در اقتصاد روستاها، ۵. رابطه تنگاتنگ بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی و توسعه کشاورزی، ۶. ضرورت جلوگیری از کم‌اعتنایی به ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه روستایی و بهبود امور عشایر، ۷. سنخیت بیشتر وزارت جهاد کشاورزی با بنگاه‌ها و طرح‌های کوچک و متوسط، ۸. وجود بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان و غیررسمی (تشکل‌ها) تا سطح روستاها در وزارت جهاد کشاورزی، ۹. الزام ناشی از قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (مواد (۱) و (۲))؛ ۱۰. الزام ناشی از جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه؛ ۱۱. بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه؛ و ۱۲. بند «۹»

۱. این مباحث به صورت تفصیلی در گزارش‌های به شماره مسلسل ۱۵۰۶۹، ۱۵۶۸۰، ۱۵۶۷۷ و ۱۵۶۷۸ مطرح شده است.

سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، تشکیل آن زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی است.

البته به دلیل ماهیت چندبخشی توسعه روستایی، نمی‌توان همه امور روستاها را در یک وزارتخانه و سازمان متمرکز کرد. در این راستا تقسیم‌بندی وظایف سازمان به دو نوع مستقیم و غیرمستقیم به شرح زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱. با توجه به سیاست‌های کلی نظام، به‌ویژه در زمینه اقتصاد مقاومتی و نیز خلأهای موجود، تمرکز سازمان بر ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه نواحی روستایی و عشایری خواهد بود. در این راستا، تقویت و توسعه تشکل‌های روستاییان و عشایر؛ مدیریت توسعه و ایجاد بنگاه‌های کوچک و متوسط در نواحی روستایی و عشایری از طریق توانمندسازی و سازماندهی جوامع روستایی و عشایری؛ استقرار دیده‌بان ملی توسعه روستایی کشور؛ توسعه بازارهای داخلی و جهانی تولیدات روستاییان و عشایر؛ سازماندهی، توانمندسازی و نظارت بر دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستا و استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی باید در برنامه‌ها و اولویت‌های اساسی سازمان قرار گیرد.

۲. سازمان، برنامه‌ریزی طرح‌های عمرانی و توسعه فضایی نواحی روستایی و عشایری را مستقیماً و براساس مدل یکپارچه و هماهنگ با توسعه اقتصادی این نواحی، در چارچوب شرح خدمات مشخص و جامع و با رویکردهای مشارکتی انجام خواهد داد.

۳. سازمان، نظام فنی روستایی را از طریق سازماندهی و توانمندسازی دانش‌آموختگان مجرب و روستاییان و عشایر مستعد، مستقر کرده و نظامنامه مدیریت جهادی طرح‌های روستایی و عشایری را به‌منظور افزایش مناسبت و اثربخشی طرح‌ها تدوین و اجرایی خواهد کرد.

۴. سازمان، فرآیند واگذاری صحیح امور تصدیگرانه و اجرایی بخش عمده‌ای از امور خدماتی و عمرانی را از دستگاه‌های اجرایی به تشکل‌های توانمند و سازماندهی شده در قالب نظام فنی روستایی، همراه با واگذاری منابع، تسهیل و تسریع خواهد کرد. طرح‌های عمرانی و خدماتی در چارچوب استانداردهای مشخص، با نظارت سازمان و از طریق تشکل‌های غیردولتی در قالب نظام فنی روستایی اجرا خواهد شد. این امر ضمن کاهش هزینه‌های پیمانکاری، سبب افزایش کیفیت طرح‌ها و اشتغال‌زایی برای جامعه محلی خواهد شد.

۵. درخصوص اموری که کماکان در دستگاه اجرایی مربوطه باقی خواهد ماند (مانند بهداشت و درمان و آموزش و پرورش) سازمان در قالب‌های مختلف از جمله خرید خدمت، از متخصصان امین و صاحب صلاحیت، برای نظارت اثربخش بر عملکرد دستگاه‌هایی مانند وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و اصلاح سیاست‌ها و برنامه‌های مربوطه در حوزه امور روستایی و عشایری استفاده خواهد کرد.

## جمع‌بندی

امور روستایی و عشایری کشور هم‌اکنون در بین بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی، بدون نظارت و هماهنگی لازم پراکنده شده و این امر سبب اتلاف منابع، موازی‌کاری و ناهماهنگی و غفلت از ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه روستایی شده است. بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضایی» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضایی به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. نتیجه چنین رویکردی، تبدیل تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و با ظاهر شهری و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد بوده است. انزوای نسبی جغرافیایی بسیاری از روستاها و کانون‌های عشایری، پایین بودن نسبی سطح سرمایه انسانی در این نواحی و اولویت داشتن مسائل شهری برای اغلب دستگاه‌های اجرایی، تعیین

سازمان مشخص برای مدیریت یکپارچه امور روستایی و عشایری کشور را بیش از پیش الزامی کرده است.

با توجه به اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری در تأمین امنیت غذایی و دفاعی کشور و دلایل کارشناسی و حقوقی (بالغ بر ۱۷ دلیل)، تعیین متولی امور روستایی و عشایری با محوریت ایجاد یکپارچگی در مدیریت بخش کشاورزی و توسعه روستایی و امور عشایری، از طریق تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی از جایگاه اساسی برخوردار است. تکالیف قانونی مصرحی در این زمینه در مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه، بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی وضع شده است، ولی به دلیل رویه‌های اشتباه و غیرقانونی در ۱۸ سال اخیر، فقدان متولی تخصصی، کارآمد و پاسخگو برای مدیریت نواحی روستایی و عشایری، به یکی از موانع اساسی تحقق تکالیف مذکور تبدیل شده است.

در این راستا طرح جامع توسعه و عمران روستایی در پی رفع این چالش مطرح شده است. این طرح در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۲۰ اعلام وصول شده و یک‌فوریت آن به تصویب مجلس رسید. البته شایان ذکر است که سابقه تهیه و بررسی طرح به سال ۱۳۹۳ برمی‌گردد که موضوعات مربوطه طی بیش از ۸۰ جلسه رسمی، در کمیسیون‌ها و کمیته‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی و با حضور نمایندگان محترم، کارشناسان، صاحب‌نظران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مطرح، جمع‌بندی و نهایی شده بود، ولی خاتمه عمر مجلس نهم مانع از به ثمر رسیدن آن شد. به همین دلیل ماحصل بررسی‌ها با تغییراتی در قالب طرح جامع توسعه و عمران روستایی در روزهای آغازین مجلس دهم مطرح و یک‌فوریت آن به تصویب رسید. البته طرح مذکور با وجود نقاط قوت فراوان، نقاط ضعفی داشت. این طرح در دو سال گذشته در کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی، طی جلسات متعدد مورد بحث و بررسی قرار گرفته و عمده ایرادهای آن برطرف شد. ولی بنا به برخی دلایل، فرآیند نهایی شدن این طرح و ارائه به صحن علنی با مشکلاتی مواجه شده است. خروج طرح مذکور از دستور کار کمیسیون کشاورزی با وجود بیش از یک سال بررسی در این کمیسیون و ارجاع آن به کمیسیون مشترک که اخیراً اتفاق افتاده است، سبب به سرانجام نرسیدن این طرح در مجلس کنونی خواهد شد.

درحالی‌که به نظر می‌رسد در راستای تکلیف صریح جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه و با توجه به چالش‌های عدیده نواحی روستایی و عشایری و نظر به انجام مطالعات چندساله تفصیلی و بررسی ابعاد مختلف موضوع با حضور نمایندگان محترم و کارشناسان و صاحب‌نظران از سال ۱۳۹۳ تاکنون در کمیسیون‌های مختلف مجلس، تسریع در بررسی طرح و تبدیل آن به یک قانون منسجم و کارآمد ضرورتی انکارناپذیر دارد.

