

شماره چاپ: ۱۹۷

شماره ثبت: ۱۷۲

دوره دهم - سال اول

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۰۶/۲

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور

عشایری (۲)

(نگاهی بر طرح جامع توسعه و عمران روستایی)»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱-۱۵۰۶۹

تیرماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

## فهرست مطالب

|    |                                                                                               |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱  | چکیده                                                                                         |
| ۲  | مقدمه                                                                                         |
| ۵  | پیامدهای فقدان متولی کارآمد در حوزه توسعه روستایی و عشایری                                    |
| ۷  | ضرورت مدیریت یکپارچه امور روستایی، کشاورزی و عشایری در اسناد بالادستی نظام                    |
| ۸  | استدلال‌های علمی - حقوقی مدیریت یکپارچه بخش کشاورزی، توسعه و عمران روستایی و بهبود امور عشایر |
| ۱۴ | نقد و بررسی گزینه تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور  |
| ۱۷ | اهم وظایف مستقیم و غیرمستقیم سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری                       |
| ۱۸ | بررسی طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور در مجلس شورای اسلامی                                |
| ۲۱ | نتیجه‌گیری                                                                                    |
| ۲۲ | منابع و مأخذ                                                                                  |



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری (۲)  
(نگاهی بر طرح جامع توسعه و عمران روستایی)»

چکیده

با وجود اینکه جمعیت نواحی روستایی و عشایری کشور (حدود ۲۱ میلیون نفر)، به تنهایی بیشتر از کل جمعیت هریک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهایمانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند و نیوزلند بوده و با وجود سهم ۸۸/۱ درصدی این نواحی از ارزش افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، سهم ۸۷/۶ درصدی از ارزش افزوده ماهیگیری، سهم ۷۲/۹ درصدی از ارزش افزوده معدن، سهم ۲۴/۱ درصدی از ارزش افزوده صنعت در سال ۱۳۹۳ و تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی توسط جامعه عشایری کشور، ولی این نواحی کماکان از فقدان متولی کارآمد و پاسخگو رنج می‌برند و قربانی سیاست‌ها و برنامه‌های ناهماهنگ دستگاه‌های اجرایی شده‌اند. طبق پیش‌بینی‌ها سهم جمعیت روستایی تا سال ۲۰۵۰، تنها به ۱۶ درصد جمعیت کشور می‌رسد. به نظر می‌رسد نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی کشور با مشکلات جدی مواجه است. در این راستا، هدف گزارش حاضر، تحلیل اجمالی چالش‌های ناشی از فقدان متولی کارآمد در حوزه توسعه روستایی و عشایری و ارائه پیشنهاد مشخص برای رفع این چالش کلیدی است و از این رهگذر، طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور نیز به اجمال بررسی شده است. 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 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. در وضعیت کنونی بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی بدون نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند. در حالی که اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی، بر یکپارچگی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی، عمران و توسعه روستایی و امور عشایری و محوریت ابعاد اقتصادی توسعه روستایی تأکید دارند. جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه نیز صریحاً بر تحقق این یکپارچگی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است. در حقیقت، 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 را بیش از پیش الزامی کرده است. در این گزارش ۱۷ مورد استدلال علمی - حقوقی، برای تبیین ضرورت مدیریت یکپارچه بخش کشاورزی، توسعه و عمران روستایی و امور عشایری و تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری ارائه شده است. البته برخی افراد به تشکیل چنین سازمانی مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور معتقدند. این سناریو چالش‌های اساسی دارد؛ از جمله اینکه 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 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. ضمن اینکه سناریوی مذکور، سبب محدودیت اختیارات مجلس شورای اسلامی در نظارت بر عملکرد دولت در حوزه روستاها و نواحی عشایری می‌شود. در راستای رفع چالش‌های اساسی مدیریت و سیاستگذاری عمران و توسعه روستایی کشور، یک‌فوریت طرح جامع توسعه و عمران روستایی در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۵ به تصویب رسید؛ هرچند سوابق آن 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، کارشناسان، صاحب‌نظران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مطرح، جمع‌بندی و نهایی شده بود، ولی خاتمه عمر مجلس نهم مانع از به ثمر رسیدن آن شد. در راستای تکلیف صریح جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه و با توجه به چالش‌های عدیده نواحی روستایی و عشایری، تسریع در بررسی طرح و تبدیل آن به یک قانون منسجم و کارآمد ضرورت انکارناپذیری دارد.

### مقدمه

نگاهی به وضعیت نواحی روستایی و عشایری و مشکلات و چالش‌های موجود نشان می‌دهد، با وجود تلاش‌های فراوان، هنوز یکی از آرمان‌های مهم انقلاب اسلامی در خصوص تحقق عدالت اجتماعی در تمام سطوح جامعه و پیشرفت شتابان نواحی روستایی و عشایری به شکل مناسبی محقق نشده است. طبق آمار سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵، حدود ۲۱ میلیون نفر معادل ۲۵/۹ درصد<sup>۱</sup> جمعیت کشور در مناطق روستایی ساکن هستند. با وجود کاهش سهم روستانشینان از جمعیت کشور، طی سال‌های

۱. مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۹۵.



۱۲۸۰ - ۱۳۹۵، از ۷۹ به ۲۵/۹ درصد، ولی بررسی‌ها نشان می‌دهد، جمعیت روستایی ایران در سال ۲۰۱۴ به‌تنهایی بیشتر از کل جمعیت هریک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهای مانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند، قزاقستان، نروژ، نیوزلند و نیجر بوده است. همچنین نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان **مرکز اصلی و ابتدایی شکل‌گیری تمدن کهن ایران** (آل‌احمد، ۱۳۹۰) و **کانون و هسته مرکزی تولید**، اهمیت راهبردی در ایجاد و حفظ استقلال سیاسی - اقتصادی کشور به‌ویژه از لحاظ امنیت غذایی و امنیت دفاعی، به‌دلیل حضور بخشی از جمعیت روستایی در مناطق مرزی برخوردارند. تولید ۸۸/۱ درصد ارزش‌افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، ۸۷/۶ درصد ارزش‌افزوده ماهیگیری، ۷۲/۹ درصد ارزش‌افزوده معدن، ۲۴/۱ درصد ارزش‌افزوده صنعت و ۱۴/۸ درصد ارزش‌افزوده هتل و رستوران در نواحی روستایی در سال ۱۳۹۳ (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶) و تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی توسط جامعه عشایری کشور و در اختیار داشتن حدود ۵۹ درصد مساحت کشور به‌صورت پراکنده و ۳۸ درصد مراتع خوب کشور همراه با تولیدات کشاورزی اغلب سالم و ارگانیک توسط ایشان، شواهدی بر این مدعاست. علاوه بر این، وجود جاذبه‌های گردشگری متنوع تاریخی، فرهنگی، مذهبی، طبیعی و کشاورزی و قابلیت‌های محیطی برای تشکیل نواحی صنعتی و شهرک‌های کشاورزی، ظرفیت‌های فوق‌العاده‌ای برای توسعه اقتصادی پایدار نواحی روستایی و عشایری فراهم کرده است که در صورت برنامه‌ریزی صحیح، حرفه‌آموزی، تأمین زیرساخت‌ها و تسهیلات فیزیکی مورد نیاز، می‌تواند موجب رونق اساسی در نواحی روستایی و عشایری شود.

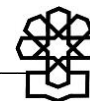
با وجود کارکردهای مختلف اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی و امنیتی نواحی مذکور، بررسی‌های میدانی و شواهد حاصله نشان می‌دهد، برخی چالش‌ها و موانع، مانع از شکوفایی فراگیر نواحی روستایی و عشایری و تحقق شعار دهه چهارم انقلاب اسلامی یعنی پیشرفت توأم با عدالت شده است. با وجود تخصیص تسهیلات در قالب طرح‌هایی مانند بنگاه‌های زودبازده و اعتبارات موضوع قانون «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمترتوسعه‌یافته، عشایری و مرزی» و ارائه خدمات زیربنایی، ولی تحول جدی در نواحی مذکور و کاهش مهاجرت‌ها دیده نمی‌شود.

بنابر دیدگاه اغلب کارشناسان، صاحب‌نظران و مسئولان امر، یکی از مشکلات اساسی و ریشه‌ای توسعه روستایی کشور، ضعف نظام اجرایی و نبود متولی تخصصی، پاسخگو و کارآمد و فقدان سیاست‌های منسجم است که سبب عدم اثربخشی و کارایی طرح‌ها و برنامه‌های جزیره‌ای و ناهماهنگ در حوزه توسعه روستایی کشور شده است. موازی‌کاری، عدم انسجام در مدیریت و برنامه‌ریزی، فقدان نظارت میدانی مستمر، برنامه‌ریزی متمرکز، غلبه رویکردهای تکنوکراتیک و بوروکراتیک در دستگاه‌های اجرایی 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. طبق مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، صراحتاً امور عمرانی و توسعه روستایی به این دستگاه سپرده شده است، اما در حقیقت وزارت جهاد کشاورزی پس از تشکیل، برخلاف وظایف ذاتی و قانونی خود در حوزه روستاها و بدون ایجاد جایگاه مناسب برای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی راهبردی و نظارت بر فرآیند توسعه روستایی، به پراکندن امور روستایی در بین دستگاه‌های مختلف اقدام کرد (شکل ۱) و به تدریج به وزارت کشاورزی صرف تبدیل شد. در نتیجه، توسعه روستایی به صورت بخشی و پراکنده و بدون دستگاه هدایت‌کننده، هماهنگ‌ساز، راهبر، ناظر و برنامه‌ریز توسط دستگاه‌های مختلف پیگیری شد. این نوع برخورد با امور نواحی روستایی و عشایری چالش‌ها و مشکلاتی را بر جای گذاشته است که غالباً بر اثر نبود متولی مناسب و مستقل جهت رسیدگی به امور توسعه نواحی روستایی و عشایری به وجود آمده است.

شکل ۱. پراکندگی امور روستایی بین دستگاه‌های اجرایی متعدد





ازسوی دیگر با وجود اینکه طبق قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی» مصوب آذرماه ۱۳۸۴، دولت باید ظرف سه ماه پس از تصویب قانون، لایحه تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را به مجلس ارائه می‌کرد،<sup>۱</sup> اما عملاً دولت‌های مختلف در طول ۱۳ سال گذشته به این تکلیف عمل نکرده و کماکان روستاها و نواحی عشایری کشور به دلیل فقدان متولی مناسب، دچار مشکلات عدیده‌ای هستند. هدف گزارش حاضر، تحلیل اجمالی چالش‌های ناشی از فقدان متولی کارآمد در حوزه توسعه روستایی و عشایری و ارائه پیشنهاد مشخص برای رفع این چالش کلیدی است و از این رهگذر، طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور نیز به اجمال مورد بررسی قرار گرفته است. البته شایان ذکر است که یک گزارش تفصیلی و چند گزارش خلاصه قبلاً در این حوزه منتشر شده است، ولی به دلیل قرار گرفتن مجدد طرح در دستور صحن علنی مجلس شورای اسلامی و گذشت زمان طولانی در فرآیند بررسی طرح، گزارش حاضر به منظور ارائه نکات اساسی به صورت خلاصه تدوین شده است.

### پیامدهای فقدان متولی کارآمد در حوزه توسعه روستایی و عشایری

برخی از چالش‌های ناشی از آشفتگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و بهبود امور عشایری را به شکل زیر می‌توان مطرح کرد:

۱. اعتبارات پروژه‌های عمرانی در سطح محلی بین دستگاه‌ها و نهادها ازجمله بین دهیاری و بنیاد مسکن، پراکنده شده و در نتیجه، زمان به ثمر نشستن پروژه‌ها بسیار طولانی می‌شود.
۲. عدم توازن جدی در بودجه سنواتی نواحی روستایی و عشایری مشاهده می‌شود. بیش از ۷۰ درصد اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی صرف امور کالبدی، فیزیکی و خدماتی شده و اقتصاد این نواحی مورد غفلت قرار می‌گیرد.
۳. سازوکار و نهادی در سطح محلی (دهستان یا بخش) وجود ندارد که دارای اطلاعات و ایده‌های کارآفرینانه مبتنی بر واقعیات میدانی و شرایط اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی باشد و سرمایه‌گذاران خصوصی و تعاونی را راهنمایی کند تا بنگاه‌های اقتصادی در همان سال‌های ابتدایی به دلیل امکان‌سنجی نادرست تعطیل نشوند.
۴. نهاد یا صندوقی وجود ندارد که با بخش خصوصی و تعاونی در توسعه بنگاه‌های صادرات‌گرا و پُراشتغال روستایی و عشایری، به‌ویژه در زمینه فعالیت‌های نوآورانه، شراکت کند تا ریسک سرمایه‌گذاری کاهش و میزان تشکیل سرمایه ثابت و مولد در نواحی روستایی و عشایری افزایش یابد.
۵. اخذ مجوز برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های کارآفرینانه و اقتصادی، فرآیند بسیار طولانی

۱. ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.

دارد. در وضعیت کنونی هریک از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران باید به‌صورت مجزا و مستقل، برای اخذ مجوزهای احداث و بهره‌برداری واحد تولیدی، برخورداری از آب، برق، گاز و سایر خدمات عمومی چندین سال در دستگاه‌های اجرایی مختلف سرگردان باشند.

۶. نگاه خوشه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط روستایی و عشایری وجود ندارد و هیچ ساختار حمایتی برای تزریق نوآوری در این بنگاه‌ها برای بهبود مستمر رقابت‌پذیری آنها در بازارهای جهانی و تسهیل بازاریابی وجود ندارد.

۷. بهره‌مندی بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری از اعتبارات بانکی، به‌موقع و کافی نبوده و شرایط سختگیرانه‌ای از نظر وثایق و سود بر این بنگاه‌ها از طرف سیستم بانکی تحمیل می‌شود.

۸. دسترسی دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی به اراضی کشاورزی و منابع طبیعی (چه در قالب برخورداری از حق بهره‌برداری یا مالکیت) بسیار دشوار است و آنها قادر به اجرای طرح‌های دانش‌بنیان و علمی خود در اراضی مناسب نیستند.

۹. 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 وجود ندارد.

۱۰. عمده وظایف دهیار، در جمع‌آوری پسماند، مبللمان 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 ییلاقی ایفا می‌کنند.

۱۱. 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.

۱۲. در ۱۸ سال گذشته، عملاً برخلاف قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضایی» توسعه روستایی مرزبندی شکل گرفت و ابعاد سکونتگاهی و فضایی به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شد. نتیجه اتخاذ چنین رویکردی، تبدیل تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و شهری شده و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد سابق بوده است.

پایین بودن قدرت چانه‌زنی و صدای روستاییان و عشایر در مجامع تصمیم‌گیری و در اولویت قرار داشتن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی از دیگر مشکلات هستند. عمده مشکلات مذکور، ریشه در فقدان سازمان متولی دارد که بتواند اولویت‌های توسعه روستایی را براساس واقعیات میدانی و به‌صورت مشارکتی و مبتنی بر فرآیندهای غیرمتمرکز مشخص کرده و بین سطوح کلان، میانی و خرد مدیریت روستایی هماهنگی مناسبی ایجاد کند و از پراکنده‌کاری و اتلاف منابع و عدم انضباط مالی جلوگیری





کند. روستاییان و عشایر، فاقد وکیل مدافع مقتدر در حاکمیت هستند، به نحوی که بتواند مشکلات آنها را به مطالبه تبدیل کرده و مانع از کمرنگ شدن روزافزون جایگاه آنها در سیاستگذاری‌ها، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی کشور، به‌دلیل غلبه دیدگاه‌های افرادی شود که مقهور نظریات کهنه و منقضی شده مکتب مدرنیزاسیون هستند.<sup>۱</sup> روستاییان و عشایر در بسیاری از موارد، نسبت به کم‌توجهی به حقوق خود انتقاد دارند و بعضاً با مشکلات عدیده‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کنند، ولی ملجأ و پناهگاهی در سطح میدانی برای طرح آنها نداشته و فاقد آگاهی‌های حقوقی مناسب هستند.

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 ارباب‌رجوع شهری در حوزه‌هایی مانند صنایع بزرگ و عمده، بزرگراه‌ها و آزادراه‌ها، آب و فاضلاب شهری و غیره دارند که اصولاً فرصت کافی برای انجام وظایف خود در روستاها پیدا نمی‌کنند. بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، آب شرب، راه، فرش دستباف، صنایع تبدیلی تنها بخشی از موضوعاتی هستند که 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!

**در وضعیت کنونی بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی بدون کمترین نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند.** در نتیجه فقدان هماهنگی مناسب است که برای مثال، دستگاه‌ها و دفاتر مختلف از جمله وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی هریک مستقل از دیگری و بعضاً با تکرار تجارب و رویکردهای ناموفق ۵۰ سال گذشته، به تشکیل تشکلهای غیردولتی از جمله شرکت‌های تعاونی اقدام کرده و سبب اتلاف منابع مالی کشور می‌شوند. درحالی‌که اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی، بر مدیریت یکپارچه توسعه روستایی و تقویت جایگاه تولیدی این نواحی تأکید دارند.

### ضرورت مدیریت یکپارچه امور روستایی، کشاورزی و عشایری در اسناد بالادستی نظام

بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، به‌شرح زیر، مناطق روستایی و عشایری را کانون تولید و ارزش‌آفرینی تلقی کرده و توسعه روستایی را توأم با توسعه کشاورزی مورد توجه قرار داده است:

«تخاذ 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

۱. دهه ۱۹۵۰ میلادی، دهه اعتماد به نظریات مدرنیزاسیون بود. این نظریات به‌دلیل توجه صرف به رشد اقتصادی و غفلت از عدالت اجتماعی و محیط زیست مورد انتقاد جدی قرار گرفتند. این نظریات، روستا و کشاورزی را عامل عقب‌افتادگی و نماد سنت و روستاییان را افرادی نادان، تنبل و فاقد دانش تلقی می‌کنند و توسعه‌یافتگی را صرفاً معادل رشد شهرنشینی و صنایع می‌دانند.

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».

در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی نیز موضوع «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» مطرح شده است. ازسوی دیگر ناگفته پیداست که رویکرد غالب توسعه روستایی با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، توسعه پایدار اقتصادی و تقویت تولید و اشتغال است و ابعاد سکونتگاهی و فضایی باید هماهنگ با سیاست‌ها و برنامه‌های تقویت تولید و اقتصاد نواحی روستایی و عشایری برنامه‌ریزی و مدیریت شوند.

در راستای جهت‌گیری‌های فوق، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه، صراحتاً بر «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم 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» تأکید کرده است.

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. ولی در فرآیند 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) به شمار می‌رود (فرش‌واتر، ۲۰۰۶).

### استدلال‌های علمی - حقوقی مدیریت یکپارچه بخش کشاورزی، توسعه و عمران روستایی و بهبود امور عشایر

بررسی تجارب جهانی و داخلی مدیریت توسعه روستایی و تحلیل دیدگاه‌های کارشناسان و صاحب‌نظران توسعه روستایی کشور نیز مؤید ضرورت مدیریت یکپارچه توسعه و عمران روستایی، کشاورزی و امور عشایری است. در این زمینه استدلال‌های قوی علمی و حقوقی وجود دارد که در ادامه به ۱۷ مورد از آنها اشاره می‌شود:

۱. ضرورت انسجام بین سیاست‌های توسعه کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری:



طبق آخرین پیشرفت‌های علمی دنیا، امروزه کشاورزی چندکارکردی به‌عنوان رهیافت اساسی مطرح و پیگیری شده است. براساس فلسفه کشاورزی چندکارکردی، این بخش علاوه بر تولید محصول، باید کارکردهای اساسی دیگر در زمینه فقرزدایی، بهبود معیشت روستاییان و عشایر، حفظ محیط زیست و بهره‌برداری پایدار از منابع هم داشته باشد.

## ۲. تأثیر امنیت شغلی بر حفظ نیروی کار جوان در روستاها و کانون‌های عشایری: وزارت

جهاد کشاورزی نمی‌تواند به بهبود امنیت شغلی (تأمین اجتماعی) کشاورزان، روستاییان و عشایر بی‌اعتنا باشد. زیرا در صورت عدم شکل‌گیری امنیت شغلی مناسب برای این اقشار، جوانان انگیزه چندانی برای سکونت و فعالیت اقتصادی در نواحی مربوطه نخواهند داشت و این امر به پدیده سالخوردگی نیروی کار کشاورزی و روستایی و عشایری دامن می‌زند.

## ۳. نقش پُرننگ کشاورزی در اقتصاد روستاها: طبق آمار مستند، بخش کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط با آن (مانند صنایع تبدیلی، گردشگری کشاورزی و غیره) بخش عمده اقتصاد روستا را شکل می‌دهند.

## ۴. رابطه تنگاتنگ بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی و توسعه کشاورزی: یکی از الزامات اصلی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و برخورداری 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 آسان‌تر شود. بی‌اعتنایی به این رابطه، سبب تداوم نظام سنتی تولید و مهاجرت روستاییان و عشایر به شهر برای جستجوی فرصت‌های شغلی خواهد شد. در حال حاضر به دلیل ناهماهنگی بین بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی، این صنایع در مناطقی توسعه یافته‌اند که قطب تولید به‌شمار نمی‌آیند و اغلب صنایع مذکور، در حاشیه شهرها استقرار یافته و نقش چندانی در توسعه روستایی و بخش کشاورزی ایفا نمی‌کنند.

## ۵. ضرورت جلوگیری از کم‌اعتنایی به ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه روستایی و

**بهبود امور عشایر:** هرچند توسعه روستایی ابعاد مختلفی دارد، ولی وجه تمایز روستاها و نواحی عشایری از شهرها، کارکرد تولیدی و اقتصاد مولد آنهاست. لذا سپردن امور روستاها به نهادهایی که مأموریت اصلی آنها امور عمرانی مانند ساخت مسکن و راه است و بدنه و تشکیلات آنها نیز بر همین اساس شکل گرفته است، موجب تداوم وضعیت نامطلوب موجود نواحی روستایی و عدم توسعه اقتصادی آنها خواهد شد. پیامدهای منفی تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (مانند رشد بُعد کالبدی - فیزیکی روستا بدون توجه به ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی روستاها)، شاهدی بر این مدعاست.

## ۶. ضرورت التزام به حفظ کاربری اراضی حاصلخیز کشاورزی در تعیین کاربری‌ها و

مکان‌یابی بنگاه‌های اقتصادی و فعالیت‌های عمرانی: ناگفته پیداست که بخش مهمی از فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی در روستاها و کانون‌های عشایری، روی زمین استقرار می‌یابند. چنانچه در مکان‌یابی این بنگاه‌های اقتصادی و فعالیت‌های عمرانی، نگرانی و اهتمام لازم 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 و این امر بیش از پیش امنیت غذایی کشور را به خطر خواهد انداخت؛ درحالی‌که زمین کشاورزی، منبع تجدیدناپذیر به‌شمار می‌رود. بررسی آثار طرح‌های هادی روستایی بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در برخی از موارد نیز شاهد این مدعاست.

#### ۷. ضرورت جلوگیری از خروج اعتبارات بانکی کشاورزی از مسیر تولید و مصرف آن در

تأمین نیازهای اساسی: 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 بانکی، مدنظر قرار نگرفته و لذا در بسیاری از موارد، کشاورزان از وام‌های تولیدی و کشاورزی 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 تولیدی از واحد نوسازی شده برای دامداری می‌شود.

#### ۸. سنخیت بیشتر وزارت جهاد کشاورزی با بنگاه‌ها و طرح‌های کوچک و متوسط: بخش

عمده‌ای از طرح‌های روستایی و عشایری از نوع کوچک و متوسط به‌شمار می‌روند. تجربه ثابت کرده است که مدیریت صحیح و اثربخش این طرح‌ها، در گرو توجه بیشتر به رویکردهای مشارکتی و محلی و مردم‌محور است. دغدغه اصلی دستگاه‌های اجرایی خدمات‌رسان و عمرانی مانند وزارت راه و شهرسازی و وزارت صنعت، معدن و تجارت، توسعه آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها، صنایع پتروشیمی، خودروسازی، فولاد و غیره است و در بین دستگاه‌های اجرایی موجود کشور، وزارت جهاد کشاورزی بیشترین سنخیت را با طرح‌های کوچک و متوسط دارد.

#### ۹. اقتضائات الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت: 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. درحالی‌که 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 سابق و



کنونی نیز ناشی از توجه نیروهای جهادی به ایجاد همدلی و هم‌زبانی با کشاورزان است.

**۱۰. وجود ظرفیت و سابقه در وزارت جهاد کشاورزی:** وزارت جهاد کشاورزی دارای تجربه مناسب در جلب مشارکت مردم و مدیریت جهادی (به‌ارث‌رسیده از وزارت جهاد سازندگی سابق) است که می‌توان آن را احیا 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 خرد، 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 عشایر 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، بنابراین می‌توان با استفاده از این ظرفیت‌ها از بار مالی تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری کاست.

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

**۱۲. تجربه کشورهای جهان:** بررسی تجارب کشورهای دنیا حاکی از محوریت وزارت کشاورزی آنها در سیاستگذاری توسعه روستایی است. از بین ۱۵ کشور مورد بررسی شامل ژاپن، کره جنوبی، چین، هند، ترکیه، مالزی، آفریقای جنوبی، کانادا، آمریکا، انگلیس، اسپانیا، آلمان، فرانسه، فنلاند و ایرلند شمالی، در ۱۳ کشور، نهاد متولی توسعه و عمران روستایی، وزارت کشاورزی است (جدول).

جدول نهادهای متولی توسعه روستایی در کشورهای منتخب

| کد | نام وزارت یا دپارتمان                                 | اهداف کلی در حوزه روستایی                                                                                                                                                                    | نحوه هماهنگی بین دستگاه‌ها                                                                                                                                                                       |
|----|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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                                                                                                              |
| ۲  | دپارتمان کشاورزی آمریکا (وزارت)                       | شکوفایی روستاهای آمریکا، بهبود تولید کشاورزی، تغذیه بهتر ساکنان آمریکا، حفاظت از منابع طبیعی                                                                                                 | شورای توسعه روستایی                                                                                                                                                                              |
| 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                                                                                                                                                                            |
| 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 |
| 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 بین وزارتخانه‌ای 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                     |
| ۶  | وزارت کشاورزی و جنگلداری فنلاند                       | بهبود تولید و فرآوری غذایی، 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                                                                                                                                                                  |
| 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 | --                                                                                                                                                                                               |
| ۸  | دپارتمان کشاورزی و توسعه روستایی ایرلند شمالی (وزارت) | ارتقای رشد اقتصادی پایدار و توسعه نواحی روستایی                                                                                                                                              | --                                                                                                                                                                                               |



| کد | نام وزارت یا دپارتمان                            | اهداف کلی در حوزه روستایی                                                                                                                       | نحوه هماهنگی بین دستگاه‌ها         |
|----|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| ۹  | وزارت کشاورزی، غذا و امور روستایی کره جنوبی      | افزایش درآمد کشاورزان، بهبود رفاه در جوامع روستایی و بهبود رقابت‌پذیری کشاورزی                                                                  | --                                 |
| ۱۰ | وزارت کشاورزی چین                                | توسعه اقتصادی - اجتماعی روستاها                                                                                                                 | --                                 |
| ۱۱ | 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 | --                                 |
| ۱۲ | 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                     | --                                 |
| ۱۳ | وزارت توسعه روستایی هند                          | رشد پایدار و فراگیر نواحی روستایی هند از طریق فقرزدایی، بهبود فرصت‌های معیشت، تأمین شبکه‌های ایمنی و توسعه زیرساخت‌های رشد                      | --                                 |
| ۱۴ | وزارت توسعه روستایی و منطقه‌ای مالزی             | پیشگامی در توسعه روستایی و بهبود بهره‌وری ساکنان روستایی به‌صورت جامع و مؤثر                                                                    | --                                 |
| ۱۵ | وزارت کشاورزی، جنگلداری و شیلات ژاپن             | مدیریت بخش کشاورزی، شیلات و جنگلداری از تولید تا مصرف، توسعه روستایی و ارتقای رفاه روستاییان، عرضه باثبات غذا، توسعه صنایع تبدیلی               | شورای غذا، کشاورزی و نواحی روستایی |

**توضیح:** 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. دفرا 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.

### ۱۳. الزام ناشی از قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی: مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل

وزارت جهاد کشاورزی، صراحتاً امور عمرانی و توسعه روستایی را به این دستگاه سپرده‌اند. ماده (۱) اشعار می‌دارد: «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 به‌موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده‌اند، تشکیل می‌گردد». ماده (۲)

نیز کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و وزیر و وزارت جهاد سازندگی را به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول کرده است.

**۱۴. جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه:** براساس این جزء، بخش کشاورزی در کنار عمران و توسعه روستایی و عشایری باید از مدیریت یکپارچه برخوردار باشد تا اهداف توسعه پایدار روستایی تحقق یابد. این جزء به شرح زیر است: «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم 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».

**۱۵. بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه:** همان‌طور که پیش از این گفته شد، بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، مناطق روستایی و عشایری را کانون تولید و ارزش‌آفرینی تلقی کرده و توسعه روستایی را توأم با توسعه کشاورزی مورد توجه قرار داده است.

**۱۶. بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی:** در بین سیاست‌های کلی نظام، موضوع 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، در سیاست‌های کلی بخش کشاورزی آمده است که نشان‌دهنده ضرورت نگاه یکپارچه است.

**۱۷. رهنمودهای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی):** مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۶، متولی اصلی روستاها را وزارت جهاد کشاورزی اعلام فرمودند که در ذیل جمله معظم له عیناً نقل شده است: «یک مسئله اساسی که این عمداً [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 شویم به روستا».

**نقد و بررسی گزینه تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور**

البته برخی کارشناسان معتقدند که سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری باید مستقیماً زیر نظر ریاست‌جمهوری تشکیل شود. هرچند به نظر می‌رسد، متولی توسعه روستایی و عشایری باید از یک سطح عالیه، برای هماهنگ‌سازی و نظارت بر سایر دستگاه‌ها برخوردار باشد؛ چندین نکته مهم درخصوص این مسئله وجود دارد که مدیریت متولی توسعه روستایی و عشایری تحت معاونت ریاست‌جمهوری 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 رئیس‌جمهور که نقش اصلی در تدوین خط‌مشی‌های کلی و نظارت عالیه بر امور وزارتخانه‌ها را دارد، افزایش یابد.

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 به لحاظ اقلیمی، قومیتی، اقتصادی، اجتماعی و شرایط آبی و خاکی هستند، ندارد. شایان ذکر است که ماهیت و تعدد وظایف متولی عمران و توسعه روستایی و عشایری به‌خصوص در زمینه توانمندسازی روستاییان و عشایر و استقرار برنامه‌ریزی محلی (شکل ۲)، مأموریت‌های آن را با سازمان‌های ستادی مانند معاونت علمی ریاست‌جمهوری، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان استاندارد و غیره متفاوت می‌کند. 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. درحالی‌که رئیس‌جمهور باید از فراغ بال کافی برای ایفای نقش اساسی خود در زمینه هماهنگ‌سازی دستگاه‌های اجرایی و تعیین خط‌مشی‌های کلی برخوردار باشد. **از این رو چنین سناریویی با شائبه مغایرت با اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی مواجه است.**

۳. 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.**

۴. متولی توسعه و عمران روستایی و عشایری باید در قبال عملکرد خود، در برابر نمایندگان مجلس شورای اسلامی پاسخگو باشد، ولی تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و عشایری ذیل ریاست‌جمهوری (به عنوان 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 کرد. در نتیجه عدم امکان نظارت مجلس بر معاونت ریاست‌جمهوری، می‌تواند سبب راکد شدن آن سازمان و درعین حال عدم اجرای وظایف دولت در قبال روستاییان و عشایر شود.

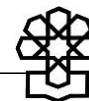
۵. شایان ذکر است که جایگاه روستاییان و عشایر تنها زمانی در کشور ارتقا می‌یابد که یک وزیر، مشخصاً مسئولیت امور روستایی و عشایری را در پیوند با بخش کشاورزی برعهده بگیرد و در قبال عدم رفع مشکلات آنها، مورد سؤال، تذکر و یا استیضاح قرار بگیرد. در این صورت است که مجموعه دولت و

رئیس‌جمهور دغدغه بیشتری برای حل مشکلات روستاییان و عشایر پیدا می‌کنند، زیرا در صورت عدم رفع مشکلات مزبور، در کابینه دولت خلل ایجاد می‌شود.

۶. با توجه به ضرورت اجتناب از ایجاد بار مالی و گسترش تشکیلات دولت و نظر به اینکه متولی توسعه و عمران روستایی و عشایری باید از بدنه ملی، استانی و محلی برخوردار باشد، لذا در طرح قانونی مذکور پیش‌بینی شده است که سازمان توسعه و عمران روستایی و عشایری از ادغام برخی نهادها به خصوص 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 و عمران روستایی در خارج از بدنه وزارت جهاد کشاورزی، وزارتخانه مذکور را در انجام امور اساسی کشاورزی با مشکلات جدی مواجه خواهد کرد.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی ذیل ریاست‌جمهوری، از نظر کارشناسی و حقوقی اقدام مؤثر و اصولی ارزیابی نمی‌شود. ولی می‌توان در کنار تشکیل یک سازمان مناسب، اجرایی، پاسخگو و مقتدر، سازوکار مشورتی نیز برای ایجاد هماهنگی بین‌بخشی برای سازمان در نظر گرفت؛ همانند الگویی که در خیلی از دستگاه‌های اجرایی موجود کشور مانند وزارت راه و شهرسازی (شورای عالی معماری و شهرسازی)، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)، سازمان بیمه سلامت ایران (شورای عالی بیمه سلامت)، سازمان خصوصی‌سازی (مجمع عمومی)، سازمان تعاون روستایی (مجمع عمومی)، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (مجمع عمومی)، سازمان ملی زمین و مسکن (مجمع عمومی)، سازمان حسابرسی (مجمع عمومی و هیئت نظارت عالی)، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (مجمع عمومی) و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (مجمع عمومی) وجود دارد.

از آنچه تاکنون مطرح شد، می‌توان نتیجه گرفت که به‌طور کلی، با توجه به اهمیت راهبردی و کارکردهای متعدد و مختلف و نقش کلیدی نواحی روستایی و عشایری در توسعه ملی، تشکیل متولی مناسب و مستقل در راستای هدف کلان مدیریت یکپارچه و متوازن امور توسعه‌ای و رسیدگی به مشکلات روستاییان و عشایری ضرورتی انکارناپذیر است. البته باید نوعی طراحی هوشمندانه در وظایف تفصیلی این سازمان مد نظر باشد و در برخی وظایف به‌صورت مستقیم نقش ایفا کند و در گروه دیگر نقش نظارتی و سیاستگذار را داشته باشد (شکل ۲).



## اهم وظایف مستقیم و غیرمستقیم سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری

همان‌طور که گفته شد، اهداف اصلی سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری، تحقق 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، پاسخگویی به مطالبات روستاییان و عشایر و نظارت بر عملکرد و اثربخشی مخارج عمومی روستایی - عشایری خواهد بود. البته به دلیل ماهیت چندبخشی توسعه روستایی، نمی‌توان همه امور روستاها را در یک وزارتخانه و سازمان متمرکز کرد. در این راستا توجه به نکات 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.

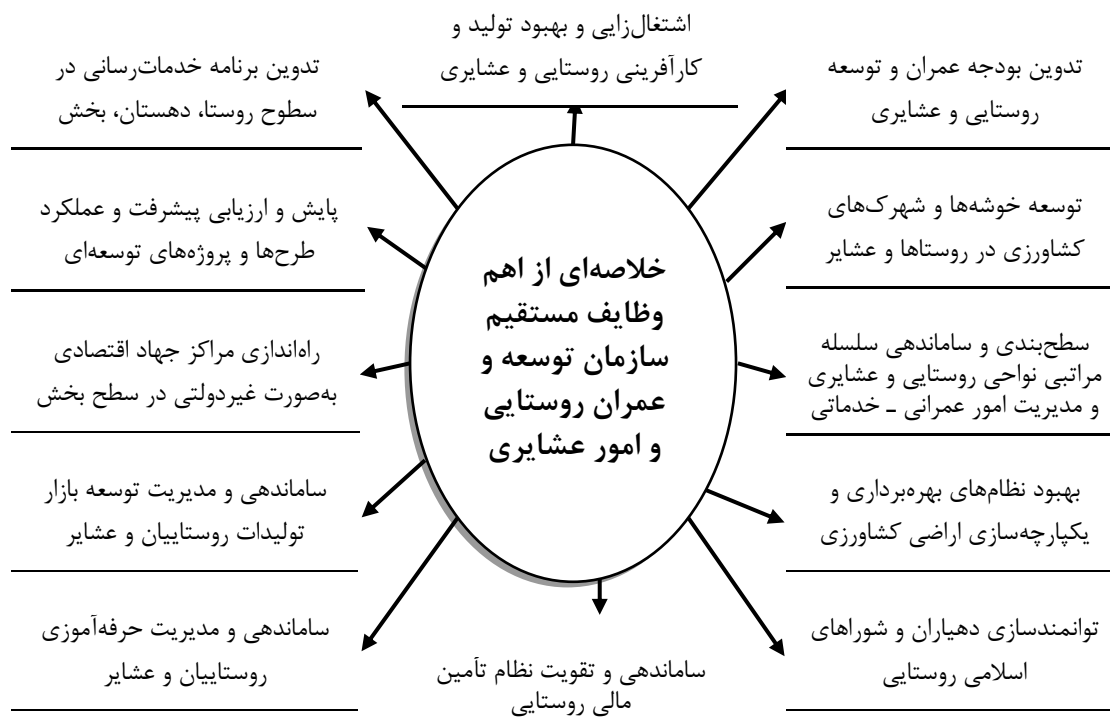
۳. سازمان نظام فنی روستایی را از طریق سازماندهی و توانمندسازی دانش‌آموختگان مجرب و روستاییان و عشایر مستعد، مستقر نموده و نظامنامه مدیریت جهادی طرح‌های روستایی و عشایری را به‌منظور افزایش مناسبت و اثربخشی طرح‌ها تدوین و اجرایی خواهد کرد.

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 ازجمله 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.

## شکل ۲. خلاصه اهم وظایف مستقیم و اجرایی سازمان توسعه و عمران روستایی و عشایری



### بررسی طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور در مجلس شورای اسلامی

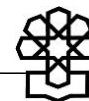
در راستای رفع چالش‌های اساسی مدیریت و سیاستگذاری عمران و توسعه روستایی کشور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، طرح قانونی را تهیه کردند که در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۲۰ اعلام وصول شده است و یک‌فوریت آن به تصویب مجلس رسید. البته شایان ذکر است که سابقه تهیه طرح به سال ۱۳۹۳ برمی‌گردد که موضوعات مربوطه طی بیش از ۸۰ جلسه 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. براساس این طرح مقرر شده است که سازمان توسعه و عمران روستایی کشور زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی تشکیل شود. این طرح دارای نقاط قوت بسیاری است که در ادامه تنها به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱. پاسخگویی سازمان در برابر مجلس شورای اسلامی (از طریق سپردن امور به وزارت جهاد کشاورزی)،
۲. پیش‌بینی ضمانت اجرایی برای سازمان توسعه و عمران روستایی، به‌منظور نظارت اثربخش بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه توسعه روستایی،



۳. ایجاد سازوکار مناسب برای دستیابی به روز، علمی، مستمر و مستقیم نمایندگان 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 استیضاح را فراهم می‌کند.
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 کردن 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 عمومی سازمان توسعه و عمران روستایی، به‌منظور طرح مستقیم و بلاواسطه نظرات روستاییان و عشایر در تصمیم‌گیری‌های کلان و کمک به استقلال علمی سازمان.
۸. حفظ پیوستگی سازمانی در سطوح ملی تا محلی و تعریف ارتباط مستمر و مؤثر با روستاها و مناطق عشایری برای سازمان.
۹. پیش‌بینی تهیه راهبرد توسعه روستایی و عشایری کشور، به‌عنوان مبنا و چارچوبی برای تدوین سیاست‌ها و برنامه اقدام توسعه روستایی کشور.
۱۰. 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.
۱۱. پیش‌بینی تشکیل نظام تأمین مالی روستایی با نگرش نظام‌مند به بازیگران و نهادهای مالی موجود و تقسیم کار بین آنها.
۱۲. 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.
۱۳. پیش‌بینی تهیه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی با مشارکت مردم، برای 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.

۱۴. 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،
۱۵. پیش‌بینی مشوق‌ها و سیاست‌هایی برای بهبود حضور دانش‌آموختگان و اعضای هیئت علمی در عرصه‌های روستایی و عشایری از طریق ۱. لحاظ کردن حضور مؤثر در میدان به‌عنوان یکی از شاخص‌های ارتقای علمی، ۲. پیش‌بینی اجرای طرح پژوهانه (فلوشیپ) توسعه روستایی برای دانش‌آموختگان ذی‌صلاح مقطع کارشناسی، به‌منظور پرورش مدیران، تسهیلگران و کارشناسان جوان، کارآمد و آشنا به مشکلات مناطق روستایی و عشایری 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 رشته‌های مربوطه،
۱۶. تعبیه سازوکار برای تدوین و اجرایی شدن طرح‌های تولید زنجیره‌ای دانش‌بنیان مشارکتی و دانش‌بنیان در روستاها و مناطق عشایری،
۱۷. 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 بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط،
۱۸. تسهیل و بهبود بازاریابی محصولات کشاورزی و روستایی و نیز بهبود حمل‌ونقل روستایی،
۱۹. پیش‌بینی راه‌اندازی «سامانه اطلاعات بازاریابی روستایی و عشایری»، به‌منظور تسهیل بازاریابی رقابتی و کارآی تولیدات روستایی و عشایری، کاهش طول مسیر (کانال) بازاریابی و هزینه مبادله‌ای و ارائه مستمر اطلاعات بازار به روستاییان و عشایر،
۲۰. پیش‌بینی راه‌اندازی فروشگاه‌های زنجیره‌ای روستایی با تأکید بر ادغام عمودی امکانات و ظرفیت‌های موجود، به‌منظور کاهش قیمت نهایی مایحتاج زندگی روستاییان،
۲۱. سیاستگذاری برای رشد درآمد روستاییان و عشایر از محل گردشگری کشاورزی و روستایی، البته طرح مذکور با وجود نقاط قوت فوق، نقاط ضعفی داشت که ازجمله آنها می‌توان به عدم پیش‌بینی نظام برنامه‌ریزی محلی و جهادی مبتنی بر مشارکت مردم، عدم پیش‌بینی سازوکار هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، بی‌توجهی لازم به 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، در نظر گرفتن برخی وظایف ناسازگار و طرح برخی موضوعات مانند استخدام کارگزاران بیمه محصولات کشاورزی اشاره کرد.



طرح جامع توسعه و عمران روستایی در پی رفع یکی از مشکلات بنیادین نواحی روستایی و عشایری، یعنی فقدان متولی مناسب و پراکندگی امور روستایی در بین ۲۵ دستگاه اجرایی بدون نظارت و هماهنگی لازم و غفلت از ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه روستایی است. ایجاد یکپارچگی در مدیریت در بخش کشاورزی و توسعه روستایی و امور عشایری در اسناد بالادستی و قانون برنامه ششم توسعه از جایگاه اساسی برخوردار است. البته همان‌طور که اشاره شد، 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، کارشناسان، صاحب‌نظران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مطرح، جمع‌بندی و نهایی شده بود؛ ولی خاتمه عمر مجلس نهم مانع از به ثمر رسیدن آن شد. در نهایت، ماحصل بررسی‌ها با تغییراتی در قالب طرح جامع توسعه و عمران روستایی در روزهای آغازین مجلس دهم مطرح شد 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 به عنوان کمیسیون اصلی، طی جلسات متعدد بحث و بررسی شده 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، 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.

## منابع و مآخذ

۱. آل احمد، جلال. اورازان، آدینه سبز، ۱۳۹۰.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای هیئت دولت، ۱۳۹۴/۰۴/۰۶.
۴. پورتال‌های نهادهای متولی امور روستایی در کشورهای منتخب.
۵. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۶. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی.
۷. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۸. قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی».
۹. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی.
۱۰. مرکز آمار ایران. تحلیلی بر تولید و جایگاه اقتصاد حوزه روستایی در اقتصاد ملی ایران در جهت سیاستگذاری برای توسعه روستایی. منتشر نشده، ۱۳۹۶.
۱۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶. سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۹۵.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۹.
13. Freshwater, David. 2006. Agricultural Policies and Rural Development. In The Development Dimension Coherence of Agricultural and Rural Development Policies. OECD Publishing.





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

## شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۵۰۶۹-۱

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «تشکیل سازمان توسعه و عمران روستایی و امور عشایری (۲) (نگاهی بر طرح جامع توسعه و عمران روستایی)»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)، مطالعات اقتصادی، مطالعات اجتماعی، مطالعات فرهنگی

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن بابایی

مدیر مطالعه: خلیل کلانتری

ناظر علمی: حسین افشین

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

## واژه‌های کلیدی:

۱. جمعیت

۲. مدیریت یکپارچه

۳. کشاورزی و توسعه روستایی

۴. برنامه ششم توسعه

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۰۴/۱۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۰۴/۲۸



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۳۰