دوره یازدهم ــ سال اول
تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۵/۸

شماره چاپ: ۸۱
شماره ثبت: ۲۵۷

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل وزارت امور روستا»

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۳۱
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۳
ضعف‌ها و چالش‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی و عشایری ۴
اظهارنظر کارشناسی ۸
الف) ایرادات کارشناسی ۹
ب) ایرادات حقوقی ۱۷
جمع‌بندی ۲۰
منابع و مآخذ ۲۵

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل وزارت امور روستا»

چکیده

ارتقا و سامان‌دهی، یکپارچه‌سازی و نظارت‌پذیر کردن نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی و عشایری، ضرورتی انکارناپذیر است، ولی طرح پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس مبنی‌بر تشکیل وزارتخانه‌ای مستقل برای مدیریت امور روستاها، تحت عنوان «وزارت امور روستا»، فارغ از ایرادات حقوقی مفاد طرح، بنابه دلایل کارشناسی نمی‌تواند نسخه مناسبی برای برطرف کردن چالش‌های اساسی نظام سیاستگذاری توسعه روستایی باشد. **اول اینکه** در این طرح، سازوکارها و الزامات استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و غیرمتمرکز، برقراری نظام پایش و ارزشیابی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری، اصلاح ساختار مدیریت محلی (دهیاری‌ها و شورای اسلامی روستایی) و توانمندسازی آن، بسیج و مشارکت مردم و تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری در امور سیاستگذاری و اجرایی و مواردی از این قبیل مورد توجه قرار نگرفته‌اند و صرفاً در قالب یک ماده‌واحده و سه تبصره، به تشکیل «وزارت امور روستا» با ادغام چندین دستگاه پرداخته شده است. **دوم اینکه** ارتباط تنگاتنگ و تفکیک‌ناپذیری بین توسعه کشاورزی و توسعه روستایی برقرار است و تشکیل وزارتخانه مستقل از وزارت جهاد کشاورزی برای مدیریت امور نواحی روستایی بدون توجه به نقش پُررنگ فعالیت‌های کشاورزی در اقتصاد این نواحی، موجب گسست سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در

توسعه روستایی خواهد شد. **سوم اینکه** تجارب ۲۵ کشور منتخب ازجمله کره جنوبی، ژاپن، چین، استرالیا، سریلانکا، ویتنام، فیلیپین، میانمار، ازبکستان، آمریکا، برزیل، ترکیه، آلمان، فرانسه، نیجریه و کنیا نشان می‌دهد که امور توسعه روستایی ذیل وزارت کشاورزی آنها مدیریت می‌شود و وزارت مستقلی برای تولی‌گری امور روستایی ندارند. **چهارم اینکه** تشکیل وزارت امور روستا با قوانین دائمی کشور (ماده (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب سال ۱۳۷۹) مبنی‌بر مسئولیت مستقیم وزارت جهاد کشاورزی در امور عمران و توسعه روستاها و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه مبنی‌بر یکپارچگی توسعه کشاورزی، روستایی و عشایری در تعارض قرار دارد. **پنجم اینکه** در «طرح تشکیل وزارت امور روستا» پیشنهاد شده است سازمان‌های امور عشایر و مرکزی تعاون روستایی، به‌عنوان نهادهای نقش‌آفرین در توسعه کشاورزی از وزارت جهاد کشاورزی، از این وزارتخانه جدا شود. این موضوع سبب ایجاد به‌هم‌ریختگی در وظایف وزارت جهاد کشاورزی در حفظ امنیت غذایی جامعه و بهبود معیشت جامعه روستایی و عشایری کشور می‌شود. نسخه مناسب برای تعیین تکلیف متولی واحد و تخصصی امور روستایی و عشایری در کشور، نه تأسیس وزارتخانه مستقل حجیم، بلکه تشکیل سازمانی پویا، چابک، سیاستگذار و نظارت‌پذیر، ذیل وزارتخانه‌ای است که بیشترین ارتباط و سنخیت را با نواحی روستایی و عشایری دارد، تا با استفاده از متخصصان این حوزه و بسیج توان مردمی راهبری توسعه روستایی را انجام دهد. **ششم اینکه** طرح فعلی با اصول سوم (بند «۱۰»)، هفتادوچهارم، هفتادوپنجم، هشتادوپنجم، یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی، بندهای «۱۰» و «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت جدی دارد. **با توجه به ضعف‌های اساسی «طرح تشکیل وزارت امور روستا» به‌لحاظ حقوقی و کارشناسی، رد کلیات این طرح مدنظر است.**

مقدمه

نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان کانون اصلی و ابتدایی شکل‌گیری تمدن کهن ایران و هسته مرکزی تولید از نقش و اهمیت راهبردی زیادی در حفظ استقلال اقتصادی-سیاسی کشور به‌لحاظ تأمین امنیت غذایی و امنیت ملی برخوردارند. جمعیت روستایی و عشایری کشور در سال ۲۰۱۹، معادل ۲۰/۴ میلیون نفر است که به‌تنهایی بیشتر از کل جمعیت ۱۶۱ کشور دنیا ازجمله رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند، نیوزلند، تونس، کوبا، آذربایجان و لبنان است. با وجود این، پراکندگی و ناهماهنگی تدبیر امور توسعه روستایی و عشایری بین حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت رئیس‌جمهور که عمدتاً رویکرد بروکراتیکی و نگاه تک‌بُعدی و بخشی و برنامه‌ریزی متمرکز (از بالا به پایین) برای توسعه روستایی و عشایری در آنها حاکم است، مانع توسعه متوازن و هماهنگ تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، محیط زیستی و کالبدی نواحی روستایی و عشایری شده است. لذا نیاز است نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری اصلاح، تقویت و سامان‌دهی شود. تعیین نهاد مناسب و مسئول برای این موضوع از اهم مسائل سیاستگذاری کلان در حوزه توسعه روستایی و عشایری محسوب می‌شود. ازاین‌رو، تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با پیشنهاد «طرح تشکیل وزارت امور روستا»، به دنبال ایجاد وزارتخانه‌ای مستقل برای تجمیع و مدیریت امور نواحی روستایی هستند. طرح مذکور در قالب یک ماده‌واحده و سه تبصره، با شماره ثبت ۲۵۷ در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۰۸ اعلام وصول شده است. در گزارش حاضر ضمن اشاره به اهم چالش‌های سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری، «طرح تشکیل وزارت امور روستا» نیز مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

ضعف‌ها و چالش‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی و عشایری

در حال حاضر علی‌رغم تحولات حاصل از گذار پارادایمی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی و پیگیری رهیافت پایین به بالا در سیاستگذاری توسعه روستایی و تجربه مدیریت مجاهدانه و مشارکتی در قالب جهاد سازندگی در دهه ۶۰ و ۷۰ شمسی، هنوز نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی و عشایری کشور در سطوح کلان، میانی و خُرد دچار ضعف‌های اساسی است. ازجمله این ضعف‌ها عبارتند از:

۱. پراکندگی، موازی‌کاری، ناهماهنگی و عدم انسجام در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی و عشایری با نقش‌آفرینی ۱۶ وزارتخانه و معاونت رئیس‌جمهور، بدون نظارت میدانی مستمر و مؤثر و بدون چشم‌انداز و شاخص‌های مدون و مشخص،

۲. اداره امور روستایی و عشایری با رویکردهای شهری و عدم اشراف و شناخت مسئولان و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی نسبت به ماهیت و کارکردهای روستاها،

۳. غلبه رویکردهای دولت ـ رعیتی در دستگاه‌های اجرایی و غیرمشارکتی بودن برنامه‌ریزی و فعالیت‌ها،

۴. برنامه‌ریزی بخشی، همپوشانی و عدم هماهنگی و هم‌افزایی کافی بین دستگاه‌ها در سطح محلی،

۵. 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،

۶. 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،

۷. فقدان سازوکار توسعه کارآفرینی محلی در روستاها،

۸. عدم توجه کافی به توسعه جامعه محلی و ضعف در سازمان‌های مردمی و غیردولتی توسعه روستایی،

۹. عدم تعیین شاخص‌های جامع برای پایش و ارزشیابی سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری،

۱۰. فقدان نهاد مؤثر و مدافع همه‌جانبه حقوق روستاییان و عشایر در هیئت وزیران و سازمان برنامه و بودجه،

۱۱. فقدان پیوند مناسب بین سطوح ملی، استانی و محلی حکمرانی توسعه روستایی و عشایری،

۱۲. عدم ترجمان سیاست‌های کلی نظام و اسناد فرادستی در زمینه توسعه روستایی و عشایری به احکام اجرایی.

ضعف‌های مذکور در نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی و عشایری موجب شده است که نه‌تنها رشد و توسعه نواحی روستایی و عشایری به‌نحو مطلوب و مناسب محقق نشود؛ بلکه پیامدهای نامطلوبی برای این نواحی به‌طور خاص و کشور به‌طور عام ایجاد شود که در ادامه به‌طور خلاصه تشریح می‌شود.

- جمعیت روستانشین کشور در طول ۶۰ سال گذشته از ۶۹ درصد در سال ۱۳۳۵ به رقم بسیار پایین ۲۶ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است (سرشماری نفوس و مسکن سال

۱۳۹۵). طبق پیش‌بینی مرکز آمار ایران، این سهم در سال ۱۴۱۵ به رقم نگران‌کننده کمتر از ۲۰ درصد کاهش پیدا خواهد کرد. همچنین طبق پیش‌بینی سازمان ملل تا سال ۲۰۵۰، سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل ایران، تنها به ۱۶ درصد خواهد رسید و ایران کشور دهم دنیا از نظر میزان کاهش جمعیت روستایی در دوره ۲۰۵۰-۲۰۱۸ خواهد بود (سازمان ملل، ۲۰۱۸). از طرفی در دوره ۱۳۹۵-۱۳۰۰، تعداد شهرها، رشد ۱۳۳۱ درصدی را تجربه نموده و از ۸۷ به ۱۲۴۵ نقطه شهری افزایش یافته است (۱۴/۳ برابر). این رشد برای دوره پس از انقلاب اسلامی (۱۳۹۵-۱۳۵۵)، حدود ۲۳۳ درصد بوده که غالباً درنتیجه تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهری پدید آمده است.

- مهاجرت فزاینده روستا ـ شهری خود موجب بروز پدیده نامطلوب حاشیه‌نشینی و ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرها و کلان‌شهرها شده است. 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 مادرتخصصی 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.

- در حال حاضر روستاهای کشور، در بسیاری از موارد کارکرد تولیدی خود را از دست داده و به سکونتگاه‌های غیرمولد، مصرف‌گرا، شیک و شهری تبدیل می‌شوند.

- در ۲۰ سال گذشته، عملاً برخلاف سیاست‌های کلی نظام، 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.
- سهم روستانشینان و عشایر از بودجه سنواتی کشور در حدود ۴ الی ۵ درصد است که در مقایسه با سهم حدود ۲۶ درصدی از جمعیت کل کشور و همچنین نقش و اهمیت راهبردی توسعه روستایی و عشایری در توسعه پایدار و عدالت‌محور کشور، رقم بسیار پایینی محسوب می‌شود. جالب اینکه از این میزان حدود ۷۰ درصد اعتبارات، صرف امور کالبدی ـ فیزیکی ـ خدماتی می‌شود و موضوعات اشتغال، اقتصاد و فرهنگ روستا مورد غفلت قرار می‌گیرد.
- وجود نزدیک به ۱۰۰۰ عنوان مجوز و استعلام و مراجعه به حدود ۱۷ دستگاه اجرایی برای شروع یک کسب‌وکار در حوزه روستایی و عشایری، حاکی از بروکراسی پیچیده، ناهماهنگ و زمان‌بر در شرایط فعلی دارد.
- اعتبارات پروژه‌های عمرانی در سطح محلی بین دستگاه‌ها و نهادها ازجمله، دهیاری و بنیاد مسکن پراکنده شده و درنتیجه، به ثمر نشستن پروژه‌ها زمان زیادی می‌برد.

موارد فوق، بخشی از معضلاتی هستند که درنتیجه ضعف نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت امور روستایی و عشایری و پراکندگی و عدم یکپارچگی این امور به‌وجود آمده است. بنابراین برطرف کردن ضعف‌های نظام سیاستگذاری توسعه روستایی و عشایری و چالش‌های به‌وجود آمده، باید یکی از اولویت‌های اصلی نظام حاکمیتی در راستای پیشرفت عدالت‌محور باشد. طرح پیشنهادی مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «طرح تشکیل وزارت امور روستا» که در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۸ تقدیم مجلس شورای

اسلامی شده است، بیشتر با دغدغه اصلاح نظام بروکراسی و مدیریت کلان روستاها و عشایر تهیه شده و سازوکاری برای رفع ضعف‌ها و چالش‌های مذکور پیش‌بینی نکرده است. لذا طرح پیشنهادی حاضر به‌لحاظ حقوقی و کارشناسی واجد ایرادات اساسی است که در ادامه اشاره می‌شود.

اظهارنظر کارشناسی

ماده‌واحده «طرح تشکیل وزارت امور روستا» دولت را مکلف به تأسیس وزارتخانه‌ای مستقل با نام وزارت امور روستا با ادغام سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با روستاها همچون معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور، بنیاد مسکن، سازمان مرکزی تعاون روستایی، سازمان امور عشایر، بخش‌های مرتبط با روستاها در وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و سایر دستگاه‌های مرتبط کرده است. در ماده‌واحده به رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و بدون افزایش نیروی انسانی و انجام کار کارشناسی دقیق تصریح شده است.

در تبصره «۱» انتقال امکانات و نیروی انسانی سازمان‌ها و نهادهای مصرح در ماده‌واحده مورد اشاره قرار گرفته و در تبصره «۲» دولت مکلف شده است «شرح وظایف و حدود اختیارات این وزارتخانه را حداکثر ظرف ۶ ماه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید». در تبصره «۳» نیز هرگونه افزایش نیروی انسانی اضافه بر نیروهای

سازمان‌ها و نهادها و دستگاه‌های ادغام‌شده برای تشکیل وزارتخانه امور روستا در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه ممنوع اعلام شده است. با وجود این طرح پیشنهادی واجد ایرادات فنی و حقوقی است که در ادامه تشریح می‌شود.

الف) ایرادات کارشناسی

۱. عدم توجه به رفع چالش‌های نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری

ضعف‌ها و چالش‌هایی که در نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی و عشایری مذکور افتاد، گواهی بر این مدعاست که در کشور متولی واحد، تخصصی و مستقل برای مدیریت یکپارچه، هماهنگ و نظارت‌پذیر امور روستایی و عشایری وجود ندارد و تشکیل چنین نهادی ضرورتی انکارناپذیر است، ولی صرف تشکیل متولی واحد در سطح کلان و تجمیع تمامی امور اجرایی مرتبط با امور روستایی و عشایری در یک وزارتخانه، نمی‌تواند رافع ضعف‌ها و چالش‌های سیاستگذاری در این نواحی و تحقق پیشرفت و آبادانی روستایی و اهداف اسناد بالادستی باشد. برطرف کردن چالش‌های توسعه روستایی و عشایری نیازمند استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و غیرمتمرکز، برقراری نظام پایش و ارزشیابی سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری، اصلاح ساختار مدیریت محلی (دهیاری‌ها و شورای اسلامی روستایی) و توانمندسازی آن، بسیج و مشارکت مردم و تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری در امور سیاستگذاری و اجرایی، تقویت، هدایت و جهت‌دهی بودجه امور روستایی و عشایری به سمت طرح‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اشتغال‌زایی و مواردی از این قبیل است، ولی در طرح پیشنهادی صرفاً به تشکیل وزارت امور روستا با ادغام چندین

دستگاه اجرایی مرتبط تصریح شده و هیچ‌گونه احکام و سازوکار نهادی متناسب با الزامات مذکور پیش‌بینی نشده است.

۲. عدم رعایت اصل کاهش تصدیگری دولت در امور روستاها

در ماده‌واحده طرح بیان شده است که کلیه وظایف و امور مرتبط با روستا از دستگاه‌ها و واحدهای سازمانی وزارتخانه‌های مختلف جدا و در وزارت مذکور تجمیع شود. بایستی توجه شود امور مختلفی که در سایر دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با توسعه روستایی به‌ویژه از جهت خدمات‌رسانی در حوزه‌های آموزش، بهداشت، فناوری ارتباطات و اطلاعات، حمل‌ونقل و غیره اجرا می‌شود، قابل تجمیع در یک وزارتخانه نیستند. به‌نظر می‌رسد تشکیل وزارت مستقل برای مدیریت امور روستاها ناشی از غلبه طرز فکر سنتی و رویکرد دولت‌محور در روستاهاست که در آن دولت باید همه وظایف را برعهده گیرد. این در حالی است که در حال حاضر مشکل اصلی نواحی روستایی و عشایری، توانمندسازی مردم و تشکل‌های مردمی در راستای ایفای وظایف تصدیگرانه و نقش‌آفرینی در توسعه پایدار روستایی و عشایری است.

۳. نابسامانی در نظام تولیدات کشاورزی و وظایف وزارت جهاد کشاورزی

طبق ماده‌واحده طرح، وزارت امور روستا از طریق ادغام دستگاه‌های مختلفی به‌ویژه سازمان مرکزی تعاون روستایی و سازمان امور عشایر ایران تشکیل می‌شود. در حال حاضر این سازمان‌ها ذیل وزارت جهاد کشاورزی قرار دارند. سازمان مرکزی تعاون روستایی با توجه به شبکه و ارتباطی که با شرکت‌های تعاونی و سهامی و کشت و صنعت‌ها در سراسر کشور دارد، نقش اساسی در خرید، تنظیم و ایجاد ذخایر راهبردی به‌خصوص گندم به‌عنوان تأمین‌کننده قوت غالب مردم، ایفا می‌کند. همچنین این

سازمان براساس اساسنامه مصوب خود در تاریخ ۱۳۴۶/۱۲/۰۳، برخی وظایف ذاتی و حاکمیتی مرتبط با توسعه کشاورزی مانند: ۱. مدیریت خرید محصولات اساسی حمایت از کشاورزان در برابر واسطه‌ها از طریق خرید مقطعی محصولات تولیدی به‌ویژه در مواقع اوج عرضه، ۲. انبار و توزیع محصولات کشاورزی در بازار مصرف در مواقع مورد نیاز، یکپارچه‌سازی اراضی و توسعه زیرساخت‌های امنیت غذایی کشور، ۳. اعمال سیاست‌های توسعه منابع آب و خاک از طریق نظام‌های بهره‌برداری و ۴. تشویق ایجاد شرکت‌های خصوصی کشاورزی و دامداری به‌صورت واحدهای تجاری و اقتصادی از طریق کمک‌های اعتباری و فنی را برعهده دارد. علاوه بر این، در حال حاضر وظایف حاکمیتی دولت در اجرای قانون نظام صنفی کشور و عملیاتی کردن آیین‌نامه اجرایی نظام صنفی کارهای کشاورزی، توسط سازمان مرکزی تعاون روستایی دنبال می‌شود. لذا انتزاع سازمان مرکزی تعاون روستایی از وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه را در نظارت، انسجام‌بخشی و مدیریت نظام تولید دچار مشکل خواهد کرد و اثر منفی در تولیدات بخش کشاورزی خواهد داشت. به‌خصوص اینکه وزارت جهاد کشاورزی تشکیلات مناسب دیگری برای ایفای کارکردهای مذکور به‌جای سازمان مرکزی تعاون روستایی وجود ندارد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶) و لذا در صورت تفکیک این سازمان از وزارت جهاد کشاوزی، این وزارتخانه مجبور به ایجاد تشکیلات جدید خواهد شد.

از طرفی حوزه فعالیت سازمان امور عشایر نیز غالباً کشاورزی به‌ویژه دامداری است و وزارت جهاد کشاورزی مسئول تأمین نهاده‌های کشاورزی، بازاررسانی و بازاریابی محصولات تولیدی عشایر است. بنابراین انتزاع سازمان امور عشایر از وزارت جهاد کشاورزی موجب بلاتکلیفی جامعه عشایری کشور در تأمین مواد اولیه تولید و فروش

آنها و درنهایت موجب به‌هم‌ریختگی نظام تولید می‌شود.

انتزاع سازمان مرکزی تعاون روستایی و سازمان امور عشایر از وزارت جهاد کشاورزی با توجه به معضلات و پیامدهای نامطلوبی که برای جامعه روستایی و عشایری کشور به دنبال دارد، علاوه‌بر اینکه امر غیرکارشناسی است، با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی که بر ایجاد نظام اداری صحیح تصریح دارد، در تعارض است، چراکه سبب اختلال در ایفای وظایف تأمین نهاده‌های تولید و بازاریابی محصولات کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی خواهد شد. اگر این سازمان‌ها هم به وزارت امور روستا الحاق نشوند، مطمئناً وزارت پیشنهادی، توان مدیریت لازم و کافی برای اداره امور نواحی روستایی و عشایری را نخواهد داشت. لذا برای پوشش این خلأ لاجرم گسترش تشکیلات و ایجاد ظرفیت‌های اداری جدید اتفاق خواهد افتاد. این موضوع خود موجب نقض بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، که در ماده (۱) طرح به رعایت آنها تصریح شده است، خواهد شد. همچنین گسترش تشکیلات با بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ مبنی‌بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری، در تعارض قرار می‌گیرد. از طرفی ایجاد تشکیلات جدید بدون پیش‌بینی طریق جبران هزینه‌های آن، با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی[1] مبنی‌بر عدم ایجاد بار مالی برای دولت مغایر است.

۱. اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی تصریح دارد: طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد, در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۴. عدم توجه به رابطه تفکیک‌ناپذیر کشاورزی و روستا

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. به‌عبارتی بخش کشاورزی نقش پُررنگی در اقتصاد روستاها ایفا می‌کند. همچنین رابطه تنگاتنگی بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی و توسعه کشاورزی در مناطق روستایی و عشایری برقرار است و ازاین‌رو وظیفه توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستا نیز برعهده تعاونی‌های روستایی و سازمان مرکزی تعاون روستایی گذاشته شده است. درحال حاضر به‌دلیل عدم هماهنگی 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. لذا ارتباط تفکیک‌ناپذیری بین بخش کشاورزی و توسعه روستایی وجود دارد و باید بین سیاست‌های توسعه کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری انسجام و هماهنگی لازم وجود داشته باشد. با تشکیل وزارتخانه مستقل برای امور روستایی، این ارتباط گسسته‌تر از قبل خواهد شد که می‌تواند پیامدهای نامطلوبی در اقتصاد روستا و امنیت غذایی جامعه داشته باشد. درواقع مرزبندی بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضایی» توسعه روستایی که طی دو دهه گذشته شکل گرفته، می‌تواند تشدید شود.

۵. تعارض با قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و قانون برنامه ششم توسعه

در ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶، صراحتاً امور عمرانی و توسعه روستاها و مناطق عشایری به این وزارتخانه سپرده شده است. ماده (۱) قانون مذکور بدین شرح است: «در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمّی 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». در ماده (۲) نیز کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت جهاد سازندگی که قبل از ادغام عهده‌دار تمامی امور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی عمران و توسعه روستایی بود، به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول شده است. همچنین در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، تصریح شده که بخش کشاورزی در کنار عمران و توسعه روستایی و عشایری باید از مدیریت یکپارچه برخوردار باشد تا اهداف توسعه 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 توسعه ...». بنابراین تشکیل وزارت امور روستا، با قوانین مذکور در تعارض است. در طرح پیشنهادی نیز حکمی مبنی‌بر نسخ یا بلااثر شدن قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی ذکر نشده است.

۶. عدم توجه به تجارب جهانی در ساختارهای توسعه روستایی

بررسی ساختار مدیریت امور روستایی در برخی کشورهای موفق، حاکی از توأم دیدن سیاستگذاری بخش کشاورزی و توسعه روستایی در آنهاست. 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، امور کشاورزی و روستایی در یک وزارتخانه مدیریت می‌شوند. برخی کشورها مانند هند که حدوداً بیش از نیمی از جمعیت آن روستانشین هستند و کشور مالزی دارای وزارتخانه جداگانه‌ای برای مدیریت امور روستایی خود هستند. البته علاوه بر وزارت توسعه روستایی و منطقه‌ای مالزی، وزارت کشاورزی و صنایع کشاورزی‌محور مالزی نیز بخش مهمی از مسئولیت‌های مربوط به روستاها را در حوزه‌های کشاورزی، گردشگری کشاورزی، صنایع و کسب‌وکارهای کشاورزی و غیره برعهده دارد (سایت‌های وزارتخانه‌های مسئول، دسترسی در سال ۲۰۲۱).

شایان ذکر است در کشورهای مورد بررسی در کنار وزارت کشاورزی، نهادهایی برای هماهنگی و مدیریت تخصصی امور روستایی تشکیل شده است. نهادهایی تحت عنوان کمیته شراکت روستایی کانادا، کمیسیون جوامع روستایی انگلیس، کمیسیون بین وزارتخانه‌ای توسعه روستایی اسپانیا و کمیته سیاستگذاری روستایی فنلاند، عناوین نهادهای مشابه در کشورهای دیگر هستند که با محوریت وزارت 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، کشورهایی مانند 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. همچنین وزارت کشاورزی آمریکا نیز دارای شورایی به نام شورای توسعه روستایی 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 (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای سلامی، ۱۳۹۵). بنابراین تشکیل وزارت امور روستا مستقل از وزارت جهاد کشاورزی، در کشورهای دیگر هم امر مناسبی نیست.

۷. تعارض با رهنمودهای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)

مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۰۴، متولی اصلی روستاها را وزارت جهاد کشاورزی تعیین نمودند که در ذیل، جمله معظم‌ٌله عیناً نقل شده است: «یک مسئله اساسی که این عمدتاً [مربوط به] وزارت کشاورزی است ـ منتها فقط کار وزارت کشاورزی نیست ـ تمرکز بر روستاست. یعنی واقعاً این را یکی از بخش‌های اساسیِ برنامه‌ریزی دولت باید قرار داد: ما متمرکز بشویم روی روستا».

ب) ایرادات حقوقی

فارغ از ایرادات کارشناسی، طرح پیشنهادی به‌لحاظ حقوقی ابهام‌ها و ایرادهایی دارد:

۱. عنوان برخی دستگاه‌ها مانند «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی»، «وزارت راه و شهرسازی» و «سازمان مرکزی تعاون روستایی» در مفاد طرح کامل درج نشده و باید اصلاح شود. درضمن ادغام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عنوان یک نهاد انقلابی، در هر سازمان یا وزارتخانه‌ای، نیازمند اذن مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است. همچنین با عنایت به اینکه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نهادی غیردولتی بوده و دارای نظام حقوق و مزایای متفاوت با دستگاه‌های دولتی است؛ لذا ادغام آنها با دستگاه‌های دولتی بدون تعیین نظام حقوق و مزایا و نحوه انتقال یا مأموریت، برخلاف نظام اداری صحیح می‌باشد. بنابراین تبصره «۱» این طرح مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

۲. عبارت «بخش‌های مرتبط با روستاها در وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مرتبط» در ماده‌واحده برای الحاق به وزارت امور روستا مبهم است. همچنین عبارت «انجام کار کارشناسی دقیق» در سطر پنجم ماده‌واحده ابهام دارد. معلوم نیست این کار کارشناسی چگونه و توسط چه فرد، افراد یا نهادی انجام خواهد شد. مضاف بر این واژه «دقیق» واژه‌ای انتزاعی و غیرقابل ارزیابی است و مشخص نیست چگونه و با چه معیارها یا شاخص‌هایی می‌خواهند، میزان دقیق بودن کار کارشناسی را مورد ارزیابی قرار دهند. از این حیث موارد مذکور با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری که بر شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری اشعار می‌دارد، مغایر است.

۳. در تبصره «۱» اذعان شده که کلیه اموال و امکانات و نیروی انسانی دستگاه‌های اشاره شده در ماده واحده به وزارتخانه جدید امور روستا منتقل می‌شود. این در حالی است که در مورد انتقال اعتبارات، وظایف و تعهدات این دستگاه‌ها تعیین تکلیف نشده است. مضاف بر این مشخص نیست دقیقاً چه امکاناتی در وزارتخانه راه و شهرسازی متعلق به معاونت معماری و شهرسازی است که در این طرح اشاره شده به وزارتخانه امور روستا منتقل شود. از طرفی تعیین شرح وظایف و حدود اختیارات را طبق تبصره «۲» این طرح به آیین‌نامه موکول کرده است. در حالی که این موضوع دارای ماهیت تقنینی بوده و باید منحصراً توسط مقنن مشخص گردد. از این حیث تبصره «۲» طرح مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی[۱] است.

۴. طبق تبصره «۲» دولت مکلف شده است شرح وظایف و حدود اختیارات وزارتخانه جدیدالتأسیس امور روستا را حداکثر ظرف ۶ ماه به مجلس شورای اسلامی برای تصویب ارائه کند. این موضوع از دو جهت واجد ایراد است. اولاً طبق اصل هفتادوچهارم قانون اساسی، تقدیم لوایح قانونی از اختیارات هیئت وزیران قلمداد می‌شود و مطابق نظریات شورای نگهبان، مجلس نمی‌تواند دولت را مکلف کند تا درخصوص

۱. اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی تصریح دارد: سمت نمایندگي قائم به شخص است و قابل واگذاري به ديگري نيست. مجلس نمي‌تواند اختيار قانونگذاري را به شخص يا هيئتي واگذار كند، ولي در موارد ضروري مي‌تواند اختيار وضع بعضي از قوانين را با رعايت اصل هفتادودوم به كميسيون‌هاي داخلي خود تفويض كند، در اين صورت اين قوانين در مدتي كه مجلس تعيين مي‌نمايد به‌صورت آزمايشي اجرا مي‌شود و تصويب نهايي آنها با مجلس خواهد بود. همچنين مجلس شوراي اسلامي مي‌تواند تصويب دائمي اساسنامه سازمان‌ها، شركت‌ها، مؤسسات دولتي يا وابسته به دولت را با رعايت اصل هفتادودوم به كميسيون‌هاي ذي‌ربط واگذار كند و يا اجازه تصويب آنها را به دولت بدهد. در اين صورت مصوبات دولت نبايد با اصول و احكام مذهب رسمي كشور و يا قانون اساسي مغايرت داشته باشد، تشخيص اين امر به‌ترتيب مذكور در اصل نودوششم با شوراي نگهبان است. علاوه بر اين، مصوبات دولت نبايد مخالف قوانين و مقررات عمومي كشور باشد و به‌منظور بررسي و اعلام عدم مغايرت آنها با قوانين مزبور بايد ضمن ابلاغ براي اجرا به اطلاع رئيس مجلس شوراي اسلامي برسد.

موضوعی لایحه بیاورد. بنابراین تبصره مذکور مغایر با اصل هفتادوچهارم قانون اساسی است. جدای از این، تجربه ثابت کرده دولت حتی در صورت مکلف شدن به ارائه لایحه، در عمل چندان به این امر پایبند نبوده است. برای نمونه طبق قانون الزام دولت به توسعه متوازن مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۱۵، دولت مکلف شده است ظرف سه ماه، لایحه تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را به مجلس ارائه کند، ولی با گذشت بیش از ۱۵ سال از تصویب قانون مذکور، دولت در این خصوص هنوز لایحه‌ای به مجلس ارائه نکرده است. درضمن منظور از واژه «دولت» در تبصره «۲» نامشخص است و معلوم نیست کدام دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مسئول اصلی تهیه شرح وظایف و حدود اختیارات وزارتخانه امور روستا هستند.

ثانیاً مستند به اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی، تعیین وظایف هریک از وزرا و به تبع آن وزارتخانه‌ها باید صرفاً از طریق قانون تعیین گردد؛ لذا صرف تشکیل وزارتخانه جدید بدون تعیین دقیق وظایف و اختیارات آن، مغایر اصل مذکور است. شایان ذکر است تشکیل وزارتخانه‌ای که هنوز وظایف و اختیارات آن مشخص نشده و قرار است بعد از ۶ ماه وظایف و اختیارات آن مشخص گردد، منطقی به‌نظر نمی‌رسد.

۵. طبق مفاد تبصره «۳» طرح، هرگونه افزایش نیروی انسانی اضافه بر نیروهای سازمان‌ها و نهادها و دستگاه‌های ادغام شده برای تشکیل وزارتخانه امور روستا در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه ممنوع است، ولی این تبصره از این حیث که برای بعد از اتمام قانون برنامه ششم توسعه تعیین تکلیف نکرده، واجد ابهام است.

همچنین این تبصره امکان اجرایی چندانی ندارد. اولاً با تشکیل وزارتخانه، با توجه به تشکیل معاونت‌های جدید طبیعتاً ذیل هر معاونت نیز پست‌های جدیدی ایجاد خواهد

شد که از تعداد پست‌های سابق فراتر خواهد رفت. ثانیاً با تشکیل وزارتخانه بایستی برخی معاونت‌های عمومی همچون معاونت حقوقی و امور مجلس ایجاد شود که نیاز به نیروی مناسب و متخصص دارد که ممکن است در دستگاه‌های الحاق‌شده به این وزارتخانه موجود نباشند. ثالثاً انتقال و جابه‌جایی پست‌های سازمانی بین دستگاه‌های اجرایی امری پیچیده است که به‌راحتی امکان‌پذیر نیست.

جمع‌بندی

نواحی روستایی و عشایری علی‌رغم اهمیت راهبردی در توسعه ملی، در طول دهه‌های گذشته با مشکلات و چالش‌های فراوانی مواجه بوده‌اند. یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها پراکندگی، موازی‌کاری، ناهماهنگی و عدم انسجام در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی و عشایری است که با دخالت حداقل ۱۶ دستگاه اجرایی و معاونت رئیس‌جمهور بدون نظارت لازم، چشم‌انداز و شاخص‌های مدون مشخص، برای نواحی روستایی و عشایری تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی می‌کنند. تخلیه جمعیتی روستاها، مهاجرت فزایند شهری ـ روستایی، گسترش معضل حاشیه‌نشینی و بیکاری و از دست رفتن زیرساخت‌های تولید در نواحی روستایی و عشایری ازجمله پیامدهای عدم یکپارچگی و انسجام نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و فقدان متولی واحد و تخصصی برای تدبیر امور روستاها و عشایر است. «طرح تشکیل وزارت امور روستا» که از طرف نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است، صرفاً با رویکرد اصلاح نظام بروکراسی آن هم از طریق تجمیع و تمرکز برخی دستگاه‌های

اجرایی مرتبط با امور روستاها در وزارتخانه‌ای مستقل به نام «وزارت امور روستا» تدوین شده است، بدون اینکه نگاهی به اصلاح نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری داشته باشد. برای نمونه سازوکاری برای از بین بردن تمرکززدایی و غیرمشارکتی بودن برنامه‌ریزی و فعالیت‌ها، همپوشانی و عدم هماهنگی و هم‌افزایی کافی بین دستگاه‌ها در سطح محلی پیش‌بینی نشده است. نقش سازمان‌های مردمی و غیردولتی توسعه روستایی در توسعه محلی به‌ویژه توسعه کارآفرینی و ایفای وظایف تصدیگرانه نادیده گرفته شده است. این در حالی است که امروزه مهم‌ترین الگوها و سازوکارهای مدیریت روستاها بر امر مشارکت فعالانه جامعه روستایی و نهادها و تشکل‌های مردمی متکی است.

از طرفی پیشنهاد تشکیل وزارت مستقل برای مدیریت امور روستاها ناشی از غلبه طرز فکر سنتی و رویکرد دولت‌محور در روستاهاست که دولت عهده‌دار انجام تمامی وظایف تصدیگرانه باشد. این موضوع ناقض سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی است. تأسیس وزارت جدید امور روستا، لاجرم موجب گسترش تشکیلات و درنتیجه افزایش بار مالی دولت خواهد شد که این موضوع خلاف اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. یکی از چالش‌های اساسی نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی و عشایری، ایجاد نظام پایش و ارزشیابی سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات دستگاه‌های نقش‌آفرین در توسعه روستایی و عشایری است؛ با وجود این، طرح پیشنهادی اصلاً این نقیصه را مدنظر قرار نداده است.

همچنین معلوم نیست طرح مذکور سیاست‌های کلی نظام اداری، از منظر تحقق مدیریت جهادی، نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی‌بر ارزش‌های اسلامی و کرامت

انسانی، انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری، چابک‌سازی و زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری را چگونه مدنظر قرار داده است؟

علاوه بر موارد مذکور، طرح پیشنهادی ایرادات اساسی دیگری نیز دارد که به‌طور خلاصه عبارت است از:

۱. اثر منفی انتزاع سازمان مرکزی تعاون روستایی از وزارت جهاد کشاورزی، بر ایفای کارکردهای مهم این سازمان در امور کشاورزی ازجمله خرید تضمینی محصولات راهبردی به‌ویژه گندم و یکپارچه‌سازی اراضی و توسعه زیرساخت‌های امنیت غذایی کشور،

۲. ایجاد نابسامانی در نظام تولید کشاورزی و دامداری به‌ویژه در جامعه عشایری با انتزاع سازمان امور عشایر از وزارت جهاد کشاورزی،

۳. عدم امکان‌پذیری تجمیع وظایف تمامی دستگاه‌ها و امور مرتبط با روستاها در یک وزارتخانه و غلبه دیدگاه سنتی و رویکرد دولت‌محور در طرح پیشنهادی مبنی‌بر انجام تمامی امور عمرانی و توسعه‌ای در نواحی روستایی توسط وزارتخانه‌ای مستقل با عنوان «وزارت امور روستا»،

۴. در تعارض بودن تشکیل وزارت امور روستا با قوانین دائمی کشور (مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب سال ۱۳۷۹) مبنی‌بر مسئولیت مستقیم وزارت جهاد کشاورزی در امور عمران و توسعه روستاها و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه مبنی‌بر یکپارچگی توسعه کشاورزی، روستایی و عشایری،

۵. احتمال گسترش تشکیلات اداری و تعارض با بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی، بند «الف» ماده (۲۸) قانون

برنامه ششم توسعه و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۳۱،

۶. عدم توجه به ارتباط تنگاتنگ و تفکیک‌ناپذیر توسعه کشاورزی و توسعه روستایی،

۷. عدم توجه به تجارب جهانی ۲۵ کشور منتخب حاکی از محوریت وزارت کشاورزی برای تولی‌گری امور روستایی،

۸. پیامدهای احتمالی ناگوار تشکیل وزارت امور روستا مستقل از وزارت جهاد کشاورزی بر تولیدات کشاورزی و در معرض خطر قرار دادن امنیت غذایی جامعه،

۹. مغایرت مفاد طرح با اصول سوم (بند «۱۰»)، هفتادوچهارم، هفتادوپنجم، هشتادوپنجم، یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری.

همچنین با تشکیل وزارتخانه مستقل برای امور روستایی، ممکن است مرزبندی بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضایی» توسعه روستایی که طی دو دهه گذشته شکل گرفته، تشدید شود و ابعاد سکونتگاهی و فضایی کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی باشند. **بنابراین «طرح تشکیل وزارت امور روستا» فارغ از ایرادات حقوقی، به‌لحاظ کارشناسی ایرادات اساسی دارد و تصویب آن توصیه نمی‌شود.**

شایان ذکر است در حال حاضر برای یکپارچه‌سازی مدیریت توسعه روستایی و عشایری، هم‌زمان طرحی تحت عنوان «طرح جامع توسعه و عمران روستایی» در کمیسیون‌های تخصصی و فرعی مجلس در دست بررسی قرار دارد. کلیات این طرح در مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۶ در کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست با اکثریت آرا به تصویب رسید. در این طرح پیشنهاد شده است سازمان توسعه و عمران روستایی با ادغام دستگاه‌هایی از قبیل سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران، سازمان امور عشایری کشور، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور،

معاونت راه روستایی وزارت راه و شهرسازی، دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی طرح‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مراکز جهاد کشاورزی دهستان و چندین دستگاه مرتبط دیگر ذیل وزارت جهاد کشاورزی تشکیل شود. در این طرح، متناسب با ضعف‌ها و چالش‌های موجود در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی و مبتنی‌بر رعایت اصول توسعه پایدار روستایی و تجارب جهانی، سازوکارها و الزامات اجرایی اصلاح و تقویت نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری تا حد زیادی پیش‌بینی شده است. طرح مذکور دارای نقاط قوت از منظر پیش‌بینی طراحی نظام تأمین مالی روستایی، پیش‌بینی ابزار نظارتی و ضمانت اجرایی سازمان، تعیین شاخص‌های کمّی 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. با وجود اینکه این طرح ایراداتی نیز دارد و باید اصلاح شود، ولی پیشنهاد می‌شود در راستای اصلاح و سامان‌دهی نظام سیاستگذاری توسعه روستایی و عشایری، «طرح جامع توسعه و عمران روستایی» مدنظر نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح جامع توسعه و عمران روستایی، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۹، ۱۳۹۵.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۵. دلایل تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی چیست؟ (گزارش موردی درخصوص طرح جامع عمران و توسعه روستایی)، شماره مسلسل: ۲۵۰۱۵۶۸۰، ۱۳۹۶.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درخصوص واگذاری سازمان مرکزی تعاون روستایی به بخش خصوصی، شماره مسلسل: ۱۵۵۴۹، ۱۳۹۶.

۴. مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵.

۵. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶.

۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۷۸/۳/۲۵ با اصلاحات بعدی.

۷. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۱۲/۱۴ با اصلاحات بعدی.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۴۳۱

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت امور روستا»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن بابائی

همکاران: محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مالیه و توسعه مدیریت)، سامان یوسف‌وند (دفتر مطالعات اجتماعی)، محمد برزگرخسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

ویراستار تخصصی: ـــــ

ویراستار ادبی: ـــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی محلی و غیرمتمرکز

۲. توسعه روستایی و کشاورزی

۳. مشارکت مردمی

۴. وزارت جهاد کشاورزی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۹/۰۹/۲۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۹/۱۱/۰۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۳