

**الزامات نهادی تحقق جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم
توسعه مبنی بر یکپارچه سازی سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی**



مقدمه

امروزه شواهد حاکی از آن است که نواحی روستایی کشور در وضعیت نامناسبی قرار دارند. سهم جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور سیر نزولی داشته و به ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است؛ در حالی که این سهم در سال ۱۳۳۵، معادل ۶۹ درصد بود. مطابق برآوردها، سهم مذکور در افق ۱۴۱۵ به حدود ۱۹ درصد و در سال ۲۰۵۰ میلادی (۱۴۲۹ شمسی) به عدد بسیار نگران کننده ۱۶ درصد خواهد رسید. همچنین طبق پیش بینی سازمان ملل، ایران در رتبه دهم جهانی از نظر کاهش جمعیت روستایی در افق ۲۰۵۰ قرار خواهد گرفت. علاوه بر این، در حال حاضر، بخش قابل توجهی از روستاهای کشور، به سکونتگاه‌های مصرف‌گرا، شیک و شهری مبدل شده‌اند و روستاییان در مواردی، حتی گوشت، نان و گندم خود را از شهرها تأمین می‌کنند. براساس سرشماری ۱۳۹۵، متوسط تعداد اعضای یک خانوار روستایی (۳/۴ نفر)، تقریباً معادل با متوسط تعداد اعضای یک خانوار شهری (۳/۳ نفر) بوده است. این امر می‌تواند نشان‌دهنده غلبه خانوارهای پا به سن گذاشته و تغییر سبک زندگی و کاهش فرزندآوری در نواحی روستایی باشد. این شواهد نشان می‌دهد زیرساخت‌های تولید در کشور وضعیت خوبی ندارند و امنیت غذایی کشور در معرض تهدید جدی قرار دارد.

مهاجرت‌های بی‌رویه روستا - شهری، نقش اساسی در کاهش جمعیت روستایی و عشایر کشور و سالخوردگی آن دارد. اصلی‌ترین عامل مهاجرت‌های مذکور در مجموع، شکاف درآمدی بالا بین نواحی روستایی و عشایری با مناطق شهری و فقدان فرصت‌های شغلی متنوع در نواحی مذکور است. در کنار این امر، عدم بهره‌برداری و به‌کارگیری فراگیر سرمایه‌های انسانی توانمند در روستاها و مناطق عشایری، بهره‌مندی پایین روستاییان و عشایر از خدمات عمومی، به‌ویژه خدمات بهداشتی - درمانی و آموزش و پرورش و پوشش‌های بیمه‌بازنشستگی و ازکارافتادگی نیز مؤثر بوده است. افزایش پدیده حاشیه‌نشینی و ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرها و کلان‌شهرها نیز معلول مهاجرت‌های بی‌رویه است که غالباً با تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی همراه بوده است. طبق آمارها حدود ۱۱ میلیون نفر از جمعیت کشور، در سکونتگاه‌های غیررسمی (مناطق کمتر برخوردار) اسکان دارند که از کیفیت زندگی مناسبی برخوردار نیستند و ایجاد زیرساخت‌های جدید برای ارائه خدمات عمومی به این مناطق نیز واجد بار مالی فراوانی برای دولت است. ضمن اینکه در اثر گسترش محدوده و حریم شهرهای مربوطه، اراضی کشاورزی حاصلخیز اطراف آنها نیز گرفتار تغییر کاربری شده‌اند. علاوه بر این، حاشیه‌نشینی به‌لحاظ امنیتی - سیاسی نیز چالش‌های خاص خود را به‌همراه می‌تواند داشته باشد. برآورد واقعی هزینه‌های ناشی از فقر، آلودگی هوا، آب، تغییر کاربری اراضی، بیماری‌های روان‌شناختی و نرخ جرائم ناشی از عدم توازن توزیع جمعیت در پهنه سرزمین، نشان‌دهنده خسارت‌های سنگین بر اقتصاد و اجتماع کشور خواهد بود.

۱. علت بنیادین نابسامانی‌های موجود در روستاهای کشور

علت‌العلل نابسامانی‌های موجود در روستاهای کشور، فقدان متولی مشخص و پاسخگو برای امر توسعه روستایی در کشور است. در واقع، نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی در ایران، مدت فراوانی دچار نوعی به‌هم‌ریختگی و نابسامانی شده است؛ به‌ویژه اینکه پس از ادغام جهاد سازندگی در وزارت کشاورزی در دی‌ماه ۱۳۷۹، برخلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت

دفتر مطالعات
زیربنایی

سایر دفاتر:
مطالعات انرژی،
صنعت و معدن
مطالعات مدیریت

گروه کشاورزی و
توسعه روستایی

گزارش هشتم
دی‌ماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۰۷۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۱/۲۴



جهاد کشاورزی، امور روستایی و عشایری بین حداقل ۱۷ وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری^۱ پراکنده شده است و در حال حاضر به صورت جزیره‌ای مدیریت می‌شود. علی‌رغم واگذاری وظایف عمران و توسعه روستایی به وزارت جهاد کشاورزی در قانون یادشده، طی این سال‌ها بخشنامه‌هایی صادر شده و رویه خلاف قانون و آشفتگی را در زمینه مدیریت توسعه روستایی کشور بنا گذاشته‌اند. به‌منظور رفع این معضل و تعیین متولی واحد برای اداره امور توسعه روستایی، قانونگذار در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، تعیین تکلیف نموده و بر مدیریت یکپارچه امور سه‌گانه کشاورزی، روستایی و عشایری با رویکرد نظارت‌پذیر [توسط مجلس شورای اسلامی] و جهادی تأکید کرده است. با وجود این، تکلیف مذکور بر زمین مانده و در حال حاضر بعضاً برخلاف ماهیت و هدف این تکالیف قانونی، نسخه‌های دیگری برای تولیت امور توسعه روستایی مطرح می‌شود.

۲. ارزیابی سناریوی بدیل در خصوص سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی

یکی از سناریوهای بدیلی که بعضاً از سوی برخی دولتمردان محترم در مقابل تکالیف قانونی این حوزه از جمله جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه و سناریوی تقویت ساختاری وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان محور و متولی اصلی توسعه روستایی، مطرح شده است، کاهش اختیارات و سلب مسئولیت از دستگاه اجرایی (وزارت جهاد کشاورزی) و پیوند مستقیم امور روستایی و عشایری به بالاترین شخصیت اجرایی کشور می‌باشد. تشکیل سازمان توسعه روستایی ذیل ریاست جمهوری که توسط برخی از دولتمردان کنونی است؛ با این ادله که توسعه روستایی امری بین بخشی است، ولی آیا منطقی و شدنی است که برای هر موضوع بین بخشی در کشور مانند توسعه روستایی، سلامت، جوانان و مواردی از این قبیل، یک سازمان موازی ذیل ریاست جمهوری تشکیل شود؟! **زیبنده نیست که با بیش از چهار دهه کسب تجربه در حوزه حکمرانی، راهکار حل مسائلی مانند توسعه روستایی را در پیوند مستقیم آنها به شخص رئیس محترم جمهور، به نام ارتقای سطح تصمیم‌گیری دانست.** شایان ذکر است که در سال‌های گذشته، در بین برخی از متخصصان موضوعی، راهکار کلیشه‌ای حل مسائل مزمن کشور از جمله ایمنی غذایی، گیاهان دارویی، حفاظت از منابع طبیعی، توسعه روستایی، مدیریت شهری و روستایی و مدیریت زمین؛ استقلال تشکیلات اداری مربوط به آنها از دستگاه اجرایی اصلی و تشکیل سازمانی زیر نظر مستقیم رئیس جمهور بوده است. کاهش اختیارات و سلب مسئولیت از دستگاه‌های اجرایی و پیوند مستقیم امور به شخصیت‌های اول و دوم کشور، کمکی به حل مشکلات نخواهد کرد.

۱-۲. خطای راهبردی در درگیر کردن مستقیم مقام اول اجرایی کشور با ریزترین مسائل روستا

پذیرش چنین منطقی، به مفهوم خطای راهبردی کنار گذاشتن نظام اداری و درگیر کردن مستمر رئیس‌جمهور با ریزترین مسائل کشور است که به نوبه خود مانع از رسیدگی رئیس‌جمهور به امور راهبردی و هماهنگی و نظارت عالی بر کلیه دستگاه‌های اجرایی خواهد شد. اگر بروز مشکلات و عدم تحقق اهداف، نشئت گرفته از ضعف ساختار یا مدیریت وزارتخانه‌ها باشد، باید چاره‌ای برای آن اندیشیده شود و ایجاد دستگاه‌های موازی ذیل ریاست جمهوری اثربخشی لازم را نخواهد داشت. برای مثال در حال حاضر وضعیت سلامت مردم با مشکلاتی مواجه است و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در انجام برخی از وظایف خود دارای نقص و ایراد است. حال آیا باید به‌جای چاره مشکل و رفع نقاط ضعف این وزارتخانه، معاونتی تحت عنوان معاونت سلامت ذیل رئیس‌جمهور ایجاد کرد؟ اگر اعتقاد بر این است که این نسخه، کارآمد است پس در این صورت، باید همه وزارتخانه‌ها تعطیل و امور کشور توسط معاونت‌های ریاست‌جمهوری مدیریت شوند. **مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) نیز با بیان عبارت «مسئولان باید کار را جهادی انجام دهند»، در دیدار با اعضای مجلس خبرگان رهبری در ۱۳۹۷/۰۶/۱۵، بر این نکته تأکید داشتند که راه حل مشکلات در برپایی مدیریت و روحیه جهادی در کلیه دستگاه‌های اجرایی و کار شبانه‌روزی است.**

وزارت جهاد کشاورزی به شکل قانونی، دستگاه اجرایی اصلی توسعه روستایی و امور عشایری کشور بوده است. حال اگر نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور، به هر دلیلی از جمله ترک فعل مسئولان مربوطه و ایجاد ساختارهای موازی و سپردن غیرقانونی وظایفی مانند تهیه طرح‌های منظومه روستایی به دستگاه‌های دیگر فارغ از مأموریت و توانمندی آنها دچار بحران شده است؛ راهکار، ایجاد تشکیلات جدید اداری نیست. روند ناهماهنگ و غیرقانونی در عرصه مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور که از سال ۱۳۹۰ با تبدیل دفتر مناطق محروم وقت کشور به مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم شدت بیشتری به‌خود گرفت، از جمله خطاهای مهم و مصداق اتلاف منابع کشور

۱. اگر سازمان‌های دولتی و نیز نهادهای انقلابی هم افزوده بشوند، عدد به بالای ۵۰ می‌رسد.

است. اینکه معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول ریاست جمهوری با کمتر از ۴۰ نفر آن هم اغلب فاقد تخصص کافی در حوزه توسعه روستایی، به عنوان متولی ۳۸ هزار آبادی بالای ۲۰ خانوار در کشور تعیین می شود؛ بیشتر نشان دهنده پاک کردن صورت مسئله و ساده انگاری مفرط موضوع توسعه روستایی است. روند غیرقانونی مذکور از سال ۱۳۹۳ و با ابلاغیه معاون اول وقت رئیس جمهور تشدید شد و رسماً این مرکز به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ارتقا یافت و به عنوان متولی سیاستگذاری، راهبری و نظارت بر امور توسعه روستایی و پیگیری و هماهنگی امور روستایی در سطح کشور تعیین شد. از سوی دیگر، اگر قرار باشد تشکیل سازمان یا نهادی برای توسعه روستایی زیر نظر رئیس جمهور سبب بزرگی و حجیم بودن نشود، باید ظرفیت های نهادی موجود از جمله سازمان مرکزی تعاون روستایی مدنظر قرار گیرد؛ در حالی که امکان انتزاع این سازمان از وزارت جهاد کشاورزی، به دلیل نقش ذاتی و اساسی آن در شکل گیری نظام های بهره برداری، مدیریت خرید تضمینی محصولات اساسی و تأمین نهاده ها و توسعه تشکلهای وجود ندارد.

۲-۲. نسبت کشاورزی و روستا

یکی دیگر از دلایلی که مدافعان سناریوی تشکیل سازمان متولی روستاها ذیل ریاست جمهوری مطرح می کنند؛ آن است که روستا، صرفاً کشاورزی نبوده و واجد ابعاد فرهنگی، اجتماعی و عمرانی نیز است و لذا مدیریت امور روستا و کشاورزی در یک دستگاه اجرایی، سبب عقب افتادگی روستاها می شود و متولی اداره بخش کشاورزی کشور نمی تواند امور توسعه روستایی را مدیریت کند. در این زمینه چندین استدلال، به شرح زیر قابل طرح است:

۱. اگر روستا فرابخش و کشاورزی بخش است و چنانچه عدم امکان مدیریت فرابخش در یک بخش را به عنوان یک اصل جهانی بپذیریم، پس چگونه چنین اصل به ظاهر جهانی، در عمده کشورهای دنیا از قاره های آسیا، اروپا، آمریکا، اقیانوسیه و آفریقا نظیر کره جنوبی، چین، ژاپن، استرالیا، سریلانکا، ویتنام، فیلیپین، ازبکستان، ترکیه، آفریقای جنوبی، کنیا، نیجریه، برزیل، کانادا، آمریکا، انگلیس، یونان، اسپانیا، آلمان، فرانسه، فنلاند، پرتغال، روسیه و ایرلند شمالی نقض شده است؟ شایان ذکر است که در این کشورها، امور روستایی و کشاورزی ذیل یک وزارتخانه مدیریت می شود. جالب اینکه این کشورها غالباً در توسعه روستایی پیشرفت های نسبی بالایی داشته اند.

۲. در رویکردهای نوین، به کشاورزی صرفاً به عنوان یک بخش که تنها کارکرد آن تولید حداکثری محصول خام است؛ نگریسته نمی شود؛ بلکه کشاورزی در کنار کارکرد اساسی تولید غذا، واجد کارکردهای فرابخشی مانند اشتغال زایی، فقرزدایی، حفظ محیط زیست، تصفیه هوا و تعدیل دما، تولید آب شیرین و حفظ میراث های فرهنگی نیز شناخته می شود. اصولاً کشاورزی از ابتدای پیدایش خود همیشه با فرهنگ عجین بوده است.

۳. اصولاً ابعاد کشاورزی و غیر کشاورزی در زندگی اغلب روستاییان درهم تنیده است و یک خانوار کشاورزی در کنار کشاورزی به فعالیت های غیر کشاورزی از جمله صنایع دستی شاغل بوده است. غلبه نگاه انفکاک و غیر واقع بینانه به معیشت روستاییان، در اتخاذ سیاست های حمایتی، سبب شده تا اهداف مدنظر، محقق نشوند. برای مثال می توان حالتی را متصور شد که دولت برای تقویت تولید، به خانواری در روستا یا مناطق عشایری تسهیلات تولیدی اعطا می کند؛ در حالی که نیازهای اساسی آن تأمین نشده است. نتیجه روشن چنین رویکردی، هزینه کرد بخش یا کل وام، در تأمین نیازهای اساسی خانوار به جای تقویت تولید است. این حقیقت که در بسیاری از موارد در میدان عمل قابل مشاهده است، ضرورت وجود نگاه یکپارچه معیشت محور در اتخاذ سیاست های حمایتی را برجسته می کند.

۴. حقیقت آن است که جمعیت روستایی معمولاً دارای تراکم پایین است و لذا نمی توان به خصوص در سطح محلی، نهادسازی های موازی اعم از دولتی و غیردولتی انجام داد و ارائه هر یک از خدمات را به یک تشکل یا نهاد واگذار کرد. خدماتی از جمله بیمه اجتماعی، تدارک نیازهای اساسی و نیز خدمات بهداشتی و درمانی در روستاها به راحتی با مدیریت صحیح تشکل های مردمی از جمله شرکت های تعاونی روستایی، به صورت یکپارچه و با صرفه جویی در هزینه های دولت به راحتی قابل ارائه است و نمونه های موفقی نیز در کشور وجود دارد. برای مثال، در دفتر یک شرکت تعاونی روستایی می توان اتافی را برای ارائه خدمات پزشکی به روستاییان آماده سازی کرد و از تحمیل هزینه های غیر ضروری برای احداث ساختمان اجتناب کرد. وزارت جهاد کشاورزی و شبکه های تعاونی و مردمی تحت پوشش آن، امکانات زیادی از این دست دارند که در صورت تمرکز در آن می توانند آنها را بالفعل کنند.

۵. یکی از موضوعات مهم در بهبود نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور، پذیرش دو اصل «ضرورت هماهنگی بین ابعاد اقتصادی و اجتماعی و محیط زیستی توسعه روستایی» و «عدم امکان تفکیک بین روستا و کشاورزی» است. مثلاً راه اندازی تشکل های مردم نهاد از جمله شرکت های تعاونی و اتحادیه ها، یکی از ابزارهای انجام فعالیت های اقتصادی است که باید در راستای آن صورت بگیرد و لذا نمی توان مسئولیت توسعه تشکل های تولیدی را به عنوان بُعد اجتماعی به صورت کامل به یک وزارتخانه و کار تولید را منقطع از آن، به وزارتخانه دیگر واگذار کرد!

۶. وزارت جهاد کشاورزی علاوه بر اینکه به استناد مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل خود متولی توسعه روستایی است، مستند به قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» نیز مسئول بازار محصولات کشاورزی و بخش مهمی از صنایع تبدیلی نیز به‌شمار می‌رود و این تصور که وزارت جهاد کشاورزی تنها مسئول تولید محصولات خام زراعی و باغی است، از اساس اشتباه می‌باشد. از سوی دیگر، فعالیت‌هایی مانند گردشگری، فرش دستباف و صنایع دستی پیوند مستقیم و اجتناب‌ناپذیر با بخش کشاورزی به مفهوم اعم آن شامل زراعت، باغبانی، دام، طیور، زنبورداری، شیلات، گیاهان دارویی، جنگل و مرتع دارد.

نتیجه‌گیری

در سال‌های گذشته، نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور دچار اهم‌گسیختگی شدیدی شده است و در حال حاضر، رفع این نابسامانی و اصلاح موازی‌کاری‌ها و ناهماهنگی‌ها، در دستور کار دولت و مجلس شورای اسلامی قرار دارد. یکی از سناریوهای بدیلی که توسط برخی اشخاص، برخلاف تکالیف قانونی این حوزه از جمله جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه مطرح شده، کاهش اختیارات و سلب مسئولیت از دستگاه‌های اجرایی و پیوند مستقیم امور روستایی و عشایری به بالاترین شخصیت اجرایی کشور است. این سناریو، تداوم وضع موجود و روند غیرکارشناسی در عرصه مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور است که از سال ۱۳۹۰ با تبدیل دفتر مناطق محروم وقت کشور به مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم شروع و سپس با ارتقای این مرکز به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم در سال ۱۳۹۳، با بخشنامه معاون اول وقت تشدید شد. وضعیت کنونی بغرنج روستاهای کشور، نتیجه پی‌ریزی بنای موازی‌کاری و تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسانه از طریق ایجاد معاونتی در نهاد ریاست‌جمهوری با این سودا و فرضیه اشتباه است که اگر امور روستا در نهاد ریاست‌جمهوری مدیریت شود، با ارتباط مستقیم با شخص رئیس‌جمهور می‌توان مشکلات پیچیده و چندوجهی روستاها را حل کرد.

سناریوی مذکور، مولود این نگاه فلسفی است که دولت باید رأساً متولی همه امور باشد و امور روستا به غیر از تخصیص بودجه توسط دولت قابل انجام نیست و لازمه این امر نیز اتصال مستقیم آن به بالاترین مقام اجرایی کشور است. ولی نگاه فلسفی دیگر، ضمن تأکید بر وظیفه دولت در عرصه روستاها و نواحی عشایری، بر ضرورت شکل‌گیری روستاهای خوداتکا، استفاده حداکثری از توان مردم، خیران و توسعه الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی برای پیشبرد طرح‌های توسعه‌ای و عمرانی در این نواحی تأکید دارد و در بخش دولتی نظام حکمرانی، بر سپردن امور روستا و عشایری به دستگاه اجرایی پاسخگو و مرتبط، با حداقل گسترش تشکیلات دولتی پافشاری می‌کند. طبیعتاً بیش از چهار دهه تجربه در حوزه حکمرانی بعد از انقلاب اسلامی، تدوین سناریوهای مناسب را ایجاد کرده و مسئولان را از اتخاذ راهکارهای نامناسب برحذر می‌دارد. شیوه حل مسائل مزمن در کشور از جمله توسعه روستایی، ایمنی غذایی و غیره در نادیده گرفتن وزارتخانه اصلی و محوری و تشکیل سازمان موازی زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور نیست.

واگذاری امور توسعه روستایی به سازمان یا دستگاهی در ذیل ریاست‌جمهوری به دلیل توسعه تشکیلات دولت، نبود منابع لازم برای یک نهاد رگولاتوری، عدم پیوند آن با میدان و عدم امکان نظارت‌پذیری این سازمان توسط مجلس شورای اسلامی به واسطه طرح سؤال یا استیضاح، با بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید»، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی که «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» را مورد تأکید قرار می‌دهد، مغایرت دارد. تشکیل سازمانی برای توسعه روستایی ذیل ریاست‌جمهوری، امکان نظارت مجلس شورای اسلامی بر فعالیت‌های سازمان مذکور را نیز سلب خواهد نمود که این موضوع خلاف قانون اساسی بوده و می‌تواند سبب راکد شدن آن سازمان و درعین حال بر زمین ماندن وظایف دولت در قبال روستاییان شود. سناریوی مذکور در ضمن مغایر با قانون دائمی تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه است.

تجربه جهانی در زمینه مدیریت هم‌زمان امور روستا و کشاورزی در یک دستگاه اجرایی در کشورهای مختلف از قاره‌های آسیا، اروپا، آمریکا، اقیانوسیه و آفریقا، خط بطلانی است بر فرضیه عدم امکان مدیریت فرابخش در یک بخش؛ چراکه بین این دو، پیوندهای تفکیک‌ناپذیر وجود دارد. تشکلهایی مانند تعاونی‌های روستایی، تعاونی‌های تولید و عشایری و اتحادیه‌های مربوطه، در صورت توانمندسازی خواهند توانست ضمن ارائه خدمات تخصصی، خدماتی از جمله بیمه اجتماعی، تدارک نیازهای اساسی و نیز خدمات بهداشتی و درمانی در روستاها را ارائه دهند و حتی

روستاییان را در راستای طراحی و پیمانکاری طرح‌های عمرانی روستای خود توانمند کنند. در این صورت، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی، ضمن اشتغال‌زایی مستقیم برای ساکنان بومی، مناسبت بیشتری با اقتضائات محلی در عین توجه به مباحث کارشناسی خواهد داشت. چنین رویکردی سبب صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت و اجتناب از هزینه‌های غیرضرور خواهد شد.

به‌طور کلی، نحوه مدیریت مطلوب تمام امور روستایی توسط یک وزارتخانه، به بخشی بودن یا نبودن آن بستگی ندارد، بلکه قانونگذار محترم، می‌تواند با اعطای اختیارات قانونی معقول، بسترهای لازم برای تبعیت‌پذیری سایر دستگاه‌ها و نظارت بر عملکرد و حسابرسی از آنها را فراهم نماید. این موضوع نیز با سیستم اداری کشور نامأنوس نیست و مشابه آن در حال حاضر وجود دارد. برای مثال سازمان تنظیم مقررات رادیویی یک سازمان ذیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است و کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارتخانه‌ها باید تابع مقررات این سازمان در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات باشند. همچنین هر دستگاه اجرایی که بخواهد، دانشگاه یا مرکز آموزشی ایجاد کند، باید ابتدا تأییدیه وزارت علوم را اخذ کند و بدون رعایت این ضوابط، اجازه تأسیس مرکز آموزشی و پژوهشی را ندارد. لذا در صورت وجود اختیارات قانونی، یک وزارتخانه می‌تواند بر وزارتخانه‌های دیگر نظارت کند.

طراحی ساختار برای توسعه روستایی باید به‌نحوی انجام شود که سبب گسترش تشکیلات دولت و سنگینی آن نشود. به‌عبارت بهتر تشکیل ساختار متولی روستاها، باید با استفاده از ظرفیت‌های موجود انجام شده و ذیل یک وزارتخانه مرتبط متمرکز شود. در ساختار اداری کشور، هیچ وزارتخانه‌ای را نمی‌توان پیدا کرد که ۱۰۰ درصد امور روستاها در قلمروی آن باشد. لذا باید مرتبط‌ترین دستگاه با روستاها را به‌عنوان هسته مرکزی و سازمان متولی انتخاب کرد. این الگو در کشور مرسوم بوده و از جمله در خصوص «وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی معماری و شهرسازی ایران» و «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» قابل مشاهده است. از بین ۱۹ وزارتخانه کشور، مرتبط‌ترین وزارتخانه‌ای که از تجانس و سنخیت بیشتری با تولید و ابعاد اجتماعی در روستاها برخوردار است و می‌تواند محوریت اصلی تدبیر امور روستایی و عشایری را برعهده داشته باشد، وزارت جهاد کشاورزی است. همچنین با توجه به وجود ظرفیت کارشناسی و سابقه در وزارت جهاد کشاورزی، ارتباط عمده اتحادیه‌ها و تشکل‌های توسعه روستایی با وزارت جهاد کشاورزی، قرار داشتن مدیریت منابع طبیعی و اراضی کشاورزی به‌عنوان اصلی‌ترین منابع پایه تولید در وزارت مذکور و وجود بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان و غیررسمی (تشکل‌ها) تا سطح روستاها در این وزارتخانه، تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی، بهترین و مؤثرترین سناریو محسوب می‌شود. نکته دیگر اینکه وزارت جهاد کشاورزی تنها دستگاه اجرایی است که تقریباً ۱۰۰ درصد فعالیت‌های آن در نواحی روستایی و عشایری متمرکز بوده و روستاییان و عشایر برای پیشبرد فعالیت‌های خود نیازمند ارتباط مستمر با آن هستند. در حالی که برخی از دستگاه‌ها پس از اجرای طرح‌هایی مانند احداث راه، مجتمع آبرسانی شرب و ساخت مسکن، ارتباط مستمری با روستاییان و عشایر بجز موارد خاص ندارند.

ضمن اینکه در حال حاضر، فقدان نظام برنامه‌ریزی مشارکتی و عدم جلب مشارکت سازنده روستاییان و عشایر از یک سو و ناهماهنگی بین بازیگران در سطح محلی از سوی دیگر، از مشکلات اساسی توسعه روستایی کشور به‌شمار می‌رود. لذا سازمان متولی باید به میدان وصل بوده و از طریق کارشناسان مجرب خود، اقدام به توانمندسازی و تسهیلتگری توسعه تشکل‌ها به‌صورت خودجوش نماید. یک نهاد ستادگونه زیر نظر رئیس‌جمهور، قادر به ارائه چنین کارکردی در سطح ۳۸ هزار آبادی بالای ۲۰ خانوار نخواهد بود. علاوه بر این، نگاه فلسفی که یکی از اساسی‌ترین کارکردهای روستا را امنیت غذایی و حفظ تولید می‌داند، مدیریت هم‌زمان روستا به‌عنوان بستر تولید و کشاورزی در یک نهاد را ایجاب می‌کند. شایان ذکر است که بند «۲۰» سیاست‌های کلی نظام در برنامه ششم توسعه نیز مناطق روستایی و عشایری را کانون تولید و ارزش‌آفرینی دانسته است.

درمجموع در این سناریو، تصمیم بر این نیست که کلیه وظایف اجرایی روستایی و عشایری در سازمان توسعه روستایی و عشایری تجمیع شود؛ بلکه سازمان مذکور، وظیفه مدیریت و برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی - اجتماعی روستایی و عشایری را رأساً برعهده گرفته و درخصوص خدمات عمومی و سایر امور روستایی و عشایری (اعم از بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، انرژی، حمل‌ونقل و غیره)، مسئولیت سیاستگذاری، هماهنگ‌سازی، پیگیری و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها را برعهده خواهد داشت. امور اجرایی و حتی طراحی طرح‌های عمرانی نیز در چارچوب ضوابط ناحیه‌ای و منطقه‌ای، پس از توانمندسازی و تفویض منابع، به تشکل‌های مردمی و اتحادیه‌ها سپرده خواهد شد. نظارت بر عملکرد دستگاه‌هایی مانند وزارت آموزش و پرورش و بهداشت و درمان نیز به‌راحتی از دو طریق انعقاد قرارداد با متخصص امین و انجام ارزیابی دوره‌ای مستقل و نیز اخذ مستمر اطلاعات میدانی از روستاییان و عشایر و تشکل‌ها و سایر بازیگران حاضر در این نواحی به‌خصوص با استفاده از ظرفیت فناوری ارتباطات و اطلاعات قابل انجام خواهد بود. برای تقویت سناریوی تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی،

می‌توان با استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم (۱۲۷) قانون اساسی،^۱ پس از تصویب هیئت وزیران، ستاد ویژه توسعه روستایی و عشایری با عضویت متخصصان مجرب در این عرصه برای پیگیری مستمر و سازمان‌دهی سریع امور و بازخواست دستگاه‌ها تشکیل داد.

به‌عنوان حُسن ختام گزارش، جمله مقام معظم رهبری عیناً نقل شده است: «یک مسئله اساسی که این عمدتاً [مربوط به] وزارت کشاورزی است - منتها فقط کار وزارت کشاورزی نیست - تمرکز بر روستاست. یعنی واقعاً این را یکی از بخش‌های اساسی برنامه‌ریزی دولت باید قرار داد: ما متمرکز بشویم روی روستا». با توجه به ضرورت اساسی و فوری تعیین متولی روستاها، **نسخه مطلوب، تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی است و هسته اساسی این سازمان، با ادغام «سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران»، «سازمان امور عشایری ایران» و «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور» شکل خواهد گرفت.** پس از اصلاح و سازمان‌دهی بخش دولتی نظام مدیریت و سیاست‌گذاری توسعه روستایی کشور، باید حرکت سازمان‌یافته جهادی و مردمی مستمر در عرصه روستاها و مناطق عشایری شکل بگیرد که پرداختن به جزئیات آن مجال دیگری می‌طلبد.

۱. رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد، تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.