



# اظهار نظر کارشناسی درباره طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی»





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۵/۱۵

شماره مسلسل: ۱۹۱۹۲  
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:  
اظهار نظر کارشناسی درباره طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی»

نام دفتر:  
مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایند دولت)

تهیه و تدوین:  
فهیمة غفرانی

ناظر علمی:  
مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کنندگان:  
عباس کرکه‌آبادی (وزارت کشور)، مسعود شکراللهی، حسن کاویانی، علی جمالی

همکاران:  
محمد برزگر خسروی (دفتر حقوقی)، سیدمجتبی میرپنجی (دفتر بخش عمومی)، فرشاد کرمی (دفتر اجتماعی)، مجتبی  
اسلامیان (دفتر بخش عمومی)

ویراستار ادبی:  
پرنده فیاضی

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
معصومه گریوانی



واژگان کلیدی:  
۱. محرومیت‌زدایی  
۲. وزارت کشور  
۳. ساختار



## فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۸.....	مقدمه.....
۹.....	ارزیابی کارشناسی.....
۱۲.....	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۱۳.....	منابع و مأخذ.....



## اظهار نظر کارشناسی درباره طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی»

### چکیده



بررسی شده و براساس نتایج ارزیابی کارشناسی، در کنار ایرادهای فنی، طرح حاضر به لحاظ حقوقی نیز دارای مشکلاتی است، از این رو اگرچه کلیات طرح و ضرورت مشکل تایید میشود اما سازوکار ارایه شده در طرح کمکی به بهبود شرایط نخواهد کرد.

طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی» با هدف ادغام کلیه ساختارها و منابع مربوط به محرومیت‌زدایی در دستگاه‌های اجرایی و سازماندهی آن در قالب یک واحد سازمانی وابسته به وزارت کشور در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. در این گزارش، طرح پیشنهادی به لحاظ ساختاری و محتوایی

۱. دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت سه (۳) ماه کلیه ساختارها و منابع مربوط به محرومیت‌زدایی در همه دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارتخانه‌های کشور، راه و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جهاد کشاورزی، نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ورزش و امور جوانان، امور اقتصاد و دارایی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، میراث فرهنگی و صنایع دستی و گردشگری، معاونت امور محرومان و روستایی ریاست‌جمهوری را با استفاده از منابع و نیروی انسانی و امکانات موجود، در قالب یک واحد سازمانی وابسته به وزارت کشور ادغام نماید. اعتبارات محرومیت‌زدایی ۱۰۰٪ تخصیص یافته بوده و مسئولیت حسن اجرای آن به‌عهده سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه‌داری کل کشور است و هر سه ماه یک بار موظفند اعتبارات پرداختی را به مجلس شورای اسلامی گزارش دهند. وزارت کشور مکلف است هر سه (۳) ماه یک بار گزارش اقدامات و فعالیت‌های مربوط به خدمت محرومیت‌زدایی را به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.



در اینصورت باید مسئله را از طریق تقویت این معاونت حل کرد. برابر تصویبنامه شماره ۶۳۷۳۰ مورخ ۱۶/۱۱/۱۴۰۰ «شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی» وظیفه اصلی سیاستگذاری در حوزه محرومیت‌زدایی، رفع فقر و خدمت‌رسانی را عهده‌دار است. در این تصویبنامه، دبیرخانه شورا در معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم رئیس جمهور، پیش‌بینی شده است. به نظر می‌رسد جامعیت اعضا، وظایف و اختیارات شورا و دبیرخانه آن نسبت به پیشنهاد ارائه شده در این طرح محرز است.

۵- به نظر می‌رسد اجرای این مصوبه می‌تواند تا حدود زیادی به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور برای ایفای نقش خود به عنوان واحد متمرکز برنامه ریزی و نظارتی در محرومیت‌زدایی کمک کند و درباره شاخصهای محرومیت و نیازمندیهای هر منطقه بر اساس آخرین آمارها و اطلاعات دستگاه‌های عضو شورا و برخی تداخل‌ها در اجرا مثل اختلاف بین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیارها در بهسازی روستایی مداخله کند و تصمیم بگیرد.

۶- در حوزه اجرا با توجه به اینکه استانداران در قلمرو ماموریت خود به عنوان نماینده عالی دولت، مسیولیت اجرای سیاستهای عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکتهای دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی و شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و موسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار هستند، از این رو می‌توانند به عنوان راهبران اجرایی سازی سیاستهای محرومیت‌زدایی در چارچوب اولویتهای کلان، هماهنگی، پیگیری و نظارت را انجام دهند.<sup>۱</sup> بنابراین استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی استان و استاندار با توجه به ساختار فربخشی خود می‌تواند نقش راهبری‌کننده و هماهنگ‌کننده اجرا از طریق واحدهای زیرمجموعه استان را خواهد داشت.

۱. علی‌رغم عدم تصریح در مقدمه توجیهی؛ به نظر می‌رسد علت اصلی ارائه طرح حاضر، فقدان نهاد راهبر و ناظر واحد و مرجع در حوزه محرومیت‌زدایی و رفع فقر در کشور می‌باشد. به عبارتی با توجه به اینکه بخش اعظمی از نهضت خدمات‌رسانی و محرومیت‌زدایی در کشور توسط دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای غیردولتی خارج از قوه مجریه صورت می‌پذیرد ناهماهنگی و مدیریت جزیره‌ای در این بخش محل ایراد نمایندگان محترم قرار گرفته است. با توجه به دستگاه‌های اجرایی مشمول این طرح - صرفاً قوه مجریه - به نظر می‌رسد راهکار ایجاد واحد سازمانی ذیل وزارت کشور عملاً رافع این ایراد نخواهد بود.

۲- یکی از ملزومات موفقیت در طرحهای محرومیت‌زدایی، تمرکز در برنامه ریزی است. اگر یک نهاد مرکزی، متولی برنامه ریزی اعتبارات محرومیت‌زدایی باشد، می‌تواند شاخص‌های محرومیت در مناطق و نقاط محروم را در بخش‌های مختلف تعیین کند، اقدامات دستگاه‌های اجرایی را رصد کند و اولویت‌بندی مناسبی از همه پروژه‌های در دست اجرا در سطح کشور تهیه کند و متناسب با اولویت‌بندی، اعتبارات را به شکل کارآمدتری به طرحها و مناطق کمتر برخوردار تخصیص دهد. در حال حاضر معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور قاعدتاً باید چنین نقشی را ایفا کند.

۳- طرح پیشنهادی به دنبال ایجاد یک نوع تمرکز است. نکته انحرافی طرح پیشنهادی این است که بجای تمرکز در برنامه ریزی محرومیت‌زدایی به دنبال تمرکز در اجرا رفته است همان اتفاقی که در تشکیل وزارت جهاد سازندگی رخ داد و می‌خواست اجرای تمام وظایف تخصصی دستگاه‌های اجرایی در روستاها را به عهده بگیرد که موفق نشد.

۴- ممکن است استدلال شود که معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور اختیار و اقتدار لازم را برای برنامه ریزی متمرکز محرومیت‌زدایی و بسیج تمامی دخیلان در محرومیت‌زدایی اعم از دستگاه‌های اجرایی در داخل و خارج از قوه مجریه ندارد.

۱. هشتادوهمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۷ شورای عالی اداری به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور در اجرای مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور متناسب کردن اختیارات استانداران و فرمانداران



## مقدمه

در چارچوب نظریه دولت اسلامی مبتنی بر فقه شیعی و پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی و با تأسیس نهادهایی چون جهاد سازندگی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن و نیز مشارکتهای گسترده مردمی نهضت خدمت‌رسانی، محرومیت‌زدایی و رفع فقر در رئوس برنامه‌های دولت قرار گرفته است. با وجود این در دهه‌های اخیر به دلایل متعددی روند این حرکت با فراز و نشیب‌هایی مواجه شده است. به عقیده طراحان یکی از مهم‌ترین چالش‌های این حوزه فقدان نهاد راهبر و سیاستگذار واحد و مرجع است. از این رو تعداد ۲۵ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در طرح خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی (به شماره ثبت ۸۵۴) پیشنهادهایی را در جهت بهبود ساختارها و منابع مربوط به محرومیت‌زدایی ارائه نموده‌اند. در این گزارش طرح مذکور به تفصیل نقد و بررسی شده است.



## الف. کلیات

۱. یکی از ملزومات موفقیت در طرح‌های محرومیت‌زدایی، تمرکز در برنامه‌ریزی است. در سطح اجرا اگر یک نهاد مرکزی، متولی برنامه‌ریزی اعتبارات محرومیت‌زدایی باشد، می‌تواند شاخص‌های محرومیت در مناطق و نقاط محروم را در بخش‌های مختلف تعیین کند، اقدامات دستگاه‌های اجرایی را رصد کند و اولویت بندی مناسبی از همه پروژه‌های در دست اجرا در سطح کشور تهیه کند و متناسب با اولویت بندی، اعتبارات را به شکل کارآمدتری به طرح‌ها تخصیص دهد.

## ۲. در حوزه فقر و محرومیت‌زدایی برابر تصویب نامه شماره

۶۳۷۳۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۶ شورای عالی اداری، شورای عالی عشایر و روستایی به «شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر

و توسعه روستایی» تغییر کرده است. شورایی که وظیفه اصلی آن سیاستگذاری در حوزه محرومیت‌زدایی، رفع فقر و خدمت‌رسانی است. در این شورا ترکیب تقریباً جامعی از مسئولان دستگاه‌های اجرایی<sup>۱</sup> و نیز شرح وظایف نسبتاً دقیقی<sup>۲</sup> پیش‌بینی شده است که از نقاط مثبت این مصوبه قلمداد می‌شود. در این تصویب‌نامه، دبیرخانه شورا در معاونت

۱. ماده (۲) - شورا به ریاست رئیس‌جمهور و در غیاب او معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان نایب رئیس شورا با ترکیب اعضای زیر تشکیل خواهد شد:

• معاون توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور (دبیر شورا)

• وزیر جهاد کشاورزی

• وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی

• وزیر کشور

• وزیر صنعت، معدن و تجارت

• وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

• رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

• فرمانده نیروی انتظامی

• فرمانده ارتش جمهوری اسلامی ایران (قرارگاه محرومیت‌زدایی)

• رئیس سازمان بسیج سازندگی

• رئیس سازمان بسیج مستضعفان

• رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

• رئیس ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)

• رئیس بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی

• رئیس کمیته امداد امام خمینی

• رئیس جمعیت هلال احمر

• هفت نفر از صاحب‌نظران و نمایندگان تشکلهای جهادی مردمنهاد فعال روستایی و عشایری (با پیشنهاد دبیر و حکم رئیس شورا)

• وزیر یا رئیس دستگاه مرتبط با موضوع، حسب مورد و با حق رأی

تبصره «۱» - دبیرخانه شورا بدون هیچ‌گونه توسعه تشکیلاتی در معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور مستقر می‌گردد و شرح وظایف آن توسط معاونت یاد شده پیشنهاد و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ خواهد شد.

۲. ماده (۳) - وظایف شورا:

(۱) تعیین سیاست‌ها، اهداف و راهبردهای افزایش عدالت و پیشرفت و توسعه متوازن جوامع روستایی و عشایری و تصویب برنامه جامع پیشرفت در مناطق کمتر توسعه‌یافته، روستایی و عشایری کشور.

(۲) ایجاد هماهنگی بین وزارتخانه‌ها، نهادهای انقلابی و تشکلهای مردمی ذی‌ربط برای رفع تنگنایم موجود در مناطق کمتر توسعه‌یافته جوامع روستایی و عشایری.

(۳) نظارت بر چگونگی انجام وظایف و دریافت گزارش برنامه‌ها و عملکرد هر کدام از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص مناطق کمتر توسعه‌یافته جوامع روستایی و عشایری.

(۴) تعیین خط‌مشی در مورد طرح‌های جهادی مرتبط با مسائل امنیتی - انتظامی، خدماتی - عمرانی، آموزشی، فرهنگی و بهداشتی.

(۵) اتخاذ تدابیر لازم برای ایجاد و توسعه اشتغال، سرمایه‌گذاری، رفع موانع تولید و توسعه بازار و حمایت از فعالیت‌های متنوع اقتصادی و دانش‌بنیان برای روستائیان و عشایر با همکاری شورای عالی اشتغال و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و اقدام لازم جهت تأمین اعتبارات مورد نیاز.

(۶) تصویب برنامه‌های توسعه و حمایت از صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و دام‌داری.

(۷) ایجاد زمینه‌های لازم جهت پرورش، رشد و به‌کارگیری استعدادهای رزمی و نظامی روستاها و عشایر به‌منظور حفظ و حراست از جان و مال مردم و دستاوردهای انقلاب اسلامی و مرزهای کشور.

(۸) توسعه، بسط و گسترش فرهنگ بومی و سنت‌های اصیل محلی در مناطق کمتر توسعه‌یافته، روستایی و عشایری.

(۹) یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها و جلب مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی، خیرین و مؤسسات خیریه، تشکلهای جهادی، اردوهای جهادی، نهادهای مدنی و محلی و بخش‌های خصوصی به‌منظور به‌کارگیری ظرفیت‌ها در حل مسائل مناطق هدف.

(۱۰) تصویب دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط با امور جهاد سازندگی، توسعه روستایی و عشایری.

(۱۱) ارائه پیشنهادها لازم به هیئت وزیران در خصوص تدوین یا اصلاح قوانین، لوایح برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی.

(۱۲) تعیین سازوکارهای لازم به‌منظور دریافت (آگاهی) مسائل و مشکلات مناطق کمتر توسعه‌یافته، روستایی و عشایری به شورا و تصمیم‌گیری در جهت رفع آن متناسب با موضوع.

(۱۳) اتخاذ تصمیم در خصوص بسیج امکانات دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های محلی در مواقع بروز حوادث طبیعی و بحران از قبیل سیل، زلزله و... با هماهنگی مراجع ذی‌ربط



**که ایجاد تحول در نهضت خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی مستلزم شناخت و آسیب‌شناسی کامل شرایط موجود و پیش‌بینی ساز و کارهای جامعی در این خصوص است.** در حال حاضر نداشتن تصویری روشن از وضعیت محرومیت در کشور، ناپایداری اعتبارات و عدم تخصیص کامل آن، موازی‌کاری و عدم هماهنگی متولیان محرومیت‌زدایی، فقدان ضمانت‌اجرائی بسیاری از برنامه‌های محرومیت‌زدایی، ضعف در راهبری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در حوزه خدمت‌رسانی، محرومیت‌زدایی و رفع فقر و ... برخی از چالش‌های مذکور هستند [۵][۶][۷]. **چالش‌هایی که نیاز است به صورت هماهنگ و در قالب یک طرح یا لایحه چارچوب و ضوابط مناسبی**

**در این خصوص پیش‌بینی شود.** بدیهی است نگاه بخشی و موضوعی به این چالش‌ها به تدوین قوانینی منجر خواهد شد که از یکپارچگی عمودی و افقی لازم با اسناد بالادستی و قوانین مشابه برخوردار نبوده و در بلندمدت نیز زمینه‌ساز تشدید چالش‌های این حوزه خواهد شد.

**۶. طرح حاضر، با هدف ادغام کلیه ساختارها و منابع مربوط به محرومیت‌زدایی در دستگاه‌های اجرایی و سازماندهی آن در قالب یک واحد سازمانی وابسته به وزارت کشور** ارائه شده است. در این رابطه لازم به توضیح است، مرتبط‌ترین وظیفه‌ای که وزارت کشور در حوزه محرومیت‌زدایی می‌تواند ایفا نماید «هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی-اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آنها» است. بنابراین هدف طرح پیشنهادی (تعیین وزارت کشور به عنوان نهاد متمرکز مرکزی محرومیت‌زدایی) فراتر از وظیفه وزارت کشور در این حوزه (هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و پشتیبانی از شهرداری‌ها و دهیاریها و نظارت بر قوانین و مقررات مربوطه) است. حتی با فرض پذیرش پیشنهاد مطرح شده، باید گفت هدف محرومیت‌زدایی با ایجاد یک واحد سازمانی وابسته در این وزارتخانه محقق نخواهد شد و حذف ساختار، منابع (نیروی انسانی و امکانات مورد نظر) سایر دستگاه‌ها و ایجاد ساختاری جدید در وزارت کشور مستلزم تعیین شاخص‌های دقیق و روزآمد از محرومیت و تعیین دقیق اختیارات برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و وزارت کشور است. مضافاً اینکه همان‌گونه که پیش‌تر نیز گفته شد، سازمان ذی‌ربط این امر، ریاست جمهوری است، در غیر این صورت با اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی مغایرت دارد.

**۷. از آنجایی که محرومیت‌زدایی، ابعاد و مولفه‌های متعددی دارد و از طرفی ارتباط نزدیک مفهوم محرومیت با مفاهیمی مانند فقر، طرد اجتماعی، بی‌عدالتی و توسعه نیافتگی، سبب شده است تا بسیاری از**

توسعه روستایی و مناطق محروم رئیس‌جمهور، با اختیارات مناسب پیش‌بینی شده است. براساس این رویکرد می‌توان استنباط نمود که **تمرکز در برنامه‌ریزی و نظارت دستگاه‌های اجرایی مطمح نظر بوده است.** رویکردی که از نظر علمی و اجرایی نسبت به رویکرد پیشنهادی در طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی» مقبول‌تر است. در طرح مذکور به جای تمرکز در برنامه‌ریزی خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی بر تمرکز در اجرا تأکید شده است. سازوکاری که نمونه آن پیش از این در زمان تشکیل وزارت جهاد کشاورزی روی داد و از آن به‌عنوان یکی از عوامل اصلی وقفه در نهضت خدمت‌رسانی، محرومیت‌زدایی و رفع فقر یاد می‌شود.

۳. یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف محرومیت‌زدایی، عدم هماهنگی و موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی است. علی‌رغم عدم تصریح در مقدمه توجیهی؛ به نظر می‌رسد علت اصلی ارائه طرح حاضر، فقدان نهاد راهبر و ناظر واحد و مرجع در حوزه محرومیت‌زدایی در کشور است. به عبارتی با توجه به اینکه بخش اعظمی از نهضت خدمات‌رسانی و محرومیت‌زدایی در کشور توسط دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای غیردولتی خارج از قوه مجریه (بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ...) صورت می‌پذیرد ناهماهنگی و مدیریت جزیره‌ای در این بخش محل ایراد نمایندگان محترم قرار گرفته است. با توجه به اینکه در طرح پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی مشمول، صرفاً قوه مجریه را در بر می‌گیرد به نظر می‌رسد راهکار ارائه شده عملاً رافع این ایراد نخواهد بود.

۴. ایجاد رفاه، رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت از اهداف دولت جمهوری اسلامی ایران است [۱]. از ابتدای انقلاب اسلامی و با ایجاد نهادهای انقلابی چون جهاد سازندگی، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن و ... اقدام‌های قابل توجهی در این حوزه صورت پذیرفته است. با وجود این به ادعای طیف وسیعی از صاحب‌نظران و محققان، تحقق مطلوب محرومیت‌زدایی و خدمت‌رسانی به اقشار ضعیف و کم‌درآمد مستلزم توسعه متوازن و پایدار است [۲][۳][۴]. به عبارت دقیق‌تر توسعه منطقه‌ای همه‌جانبه و مستمر - با تأکید بر وجوه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی - کلید اصلی ریشه‌کنی فقر و محرومیت است. این در حالی است که شواهد و مستندات فراوانی مؤید نابرابری در سطوح مختلف توسعه است که این مهم در طرح پیشنهادی مغفول واقع شده است.

**۵. ضمن تأیید و تأکید بر تعیین متولی مناسب جهت هدایت و راهبری طرح‌های خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی به‌نظر می‌رسد**

در مناطق کمتر توسعه‌یافته، روستایی و عشایری.

۱. اصل سوم بند «۱۲» قانون اساسی - پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

۲. تأمین و حفظ امنیت داخلی و استقرار نظام و آرامش در کشور و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اطلاعاتی، انتظامی و نظامی و حفاظت از مرزها، تمشیت امور فرماندهی انتظامی، تلاش پدر جهت تحقق و توسعه آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در چارچوب قانون اساسی و سایر قوانین کشور و تأمین توسعه سیاسی و اجتماعی پایدار و ارتقای سطح مشارکت عمومی، زمینه‌سازی برای فعالیت مطلوب احزاب و تشکلهای سیاسی و غیردولتی و نظارت بر فعالیت آنها، ایجاد نظام مطلوب تقسیمات کشوری، هماهنگی و هدایت استانداران برای تحقق سیاست‌های عمومی و برنامه‌های دولت، سیاستگذاری، راهبری و نظارت بر امور مربوط به اتباع و مهاجرین خارجی، اجرای سیاست‌های عمومی به منظور پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی و عمرانی، برنامه‌ریزی به‌منظور انجام امور انتخابات، هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی-اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آنها، برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت در جهت رفع بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه، شناسایی و تعیین هویت ایرانیان.

در مقدمه به وضوح درج شود. به منظور جلوگیری از سوء تعبیر و تفسیر متفاوت از نظر قانونگذار؛ نیاز است عبارت‌های «دولت» (که دارای معانی متفاوتی است) و «دستگاه‌های اجرایی» (که در قوانین دارای تعاریف متفاوتی است)، تعریف گردند. عدم تعریف عبارت ذکر شده، با اصول قانون‌نویسی صحیح موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد.

- معاونت رئیس‌جمهور، دستگاه اجرایی نیست، لذا ذکر آن در شمار دستگاه‌های اجرایی به لحاظ حقوقی ایراد دارد.
- طبق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی، معاونت‌های رئیس‌جمهور با تشخیص وی ایجاد، انحلال یا ادغام می‌شوند لذا حکم به ادغام معاونت امور محرومان و روستایی رئیس‌جمهور در وزارت کشور با این اصل مغایرت دارد.
- از حیث رعایت اهداف قانون بودجه مغایر با اصول بودجه‌ریزی بوده و توصیه نمی‌شود.
- نوع سازمان پیشنهادی و عنوان آن در طرح حاضر مشخص نشده است.
- اهداف، وظایف و مأموریت‌ها سازمان پیشنهادی نامشخص است؛ از این رو ضروری است که این مقوله‌ها تصریح گردیده و با وظیفه تعیین آن به دولت محول شود.
- با توجه به مفاد طرح حاضر، راهبری و نظارت بر امور محرومیت‌زدایی و رفع فقر به وزارت کشور محول خواهد شد. فارغ از اینکه واگذاری چنین اختیاراتی در حوزه وظایف وزارت کشور نیست، ضروری است هرگونه اطلاعات در خصوص برنامه‌ها، سامانه‌ها، بودجه‌های تخصیصی، گزارش عملکرد کمی و کیفی از همان مرجع دریافت و براساس آن اقدام‌های مقتضی صورت پذیرد. بر این اساس با توجه به تبصره موجود به نظر می‌رسد عبارت اخیر ماده واحد زائد است.

محققان این مفاهیم را معادل هم در نظر بگیرند، لذا در طرح مذکور تعریف و تبیین مفهوم محرومیت‌زدایی ضروری است تا براساس آن، در خصوص حذف ساختارهای موازی، تدوین شرح وظایف مشخص، تأمین اعتبار و ایجاد ساختار جدید تصمیم‌گیری شود. خاطر نشان می‌سازد طبق اصل چهل و هشتم قانون اساسی<sup>۱</sup> ابعاد محرومیت‌زدایی مشخص شده است که می‌تواند معیار مناسبی برای این امر باشد که در طرح مغفول واقع شده است.

۸. اگر چه به لحاظ پاسخگویی وزیر کشور در این باره می‌تواند به مجلس پاسخگو باشد اما به لحاظ فنی و تخصصی بودن دستگاه‌ها، وزارت کشور تخصص و قدرت اداری آن را ندارد که به همه وزارتخانه‌ها بخشنامه صادر کند و نقش هماهنگ‌کننده را ایفا نماید. هماهنگ کردن وزارتخانه‌ها از اختیارات رئیس‌جمهور و معاون اول رئیس‌جمهور است و سازمان‌های مستقل تحت نظر رئیس‌جمهور (مثل سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه) به نیابت از رئیس‌جمهور اختیار دارند که در حیطه وظایفشان به همه وزارتخانه‌ها از جمله وزارت کشور بخشنامه و دستورالعمل صادر کنند. وزارت کشور می‌تواند به استانداران، فرمانداران و بخشداران بخشنامه صادر کند. می‌تواند استقرار مدیریت محلی روستایی را با استفاده از سازمان‌های محلی مثل شوراهای اسلامی روستا و دهیاری‌ها دنبال کند.

#### ب) بررسی مفاد طرح

طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی» فاقد مقدمه توجیهی است. در این طرح حکم پیشنهادی نمایندگان عیناً در مقدمه توجیهی نیز درج شده است. طبق ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، طرح‌ها، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن

۱. در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.



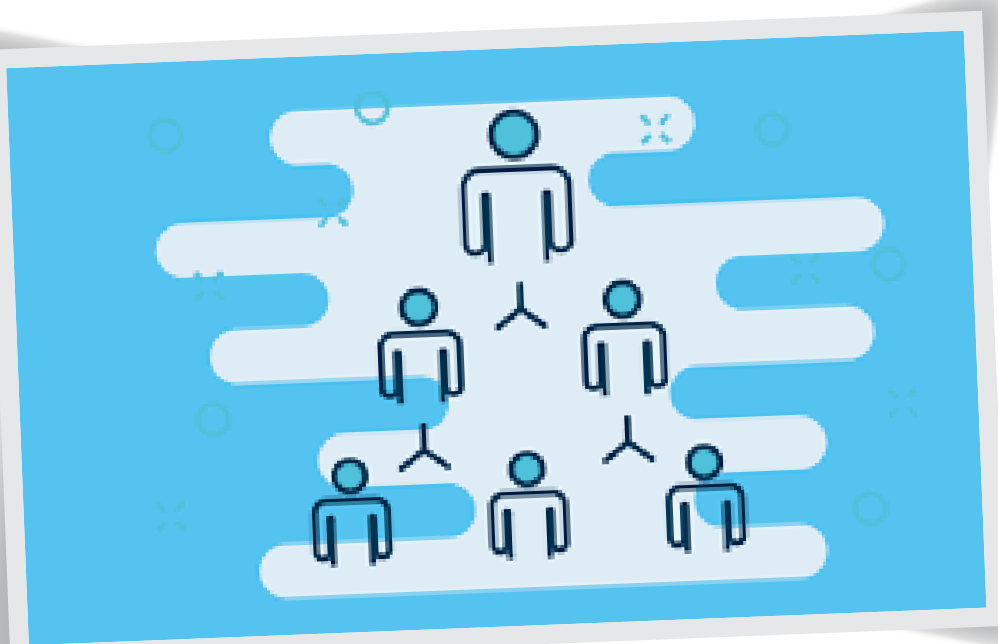
## جمع‌بندی و پیشنهادات



هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی و شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و موسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار هستند، از این رو می‌توانند به عنوان راهبران اجرایی سازی سیاستهای محرومیت‌زدایی در چارچوب اولویتهای کلان، هماهنگی، پیگیری و نظارت را انجام دهند. بنابراین استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی استان و استاندار با توجه به ساختار فرابخشی خود می‌تواند نقش راهبری‌کننده و هماهنگ‌کننده اجرا از طریق واحدهای زیرمجموعه استان را خواهد داشت. اگرچه در ارتباط با واگذاری این امر به استانداران ابهاماتی همچون چگونگی نظارت استانداران به عنوان نماینده عالی دولت بر واحدهای محلی و مدیران آن‌ها، ارتباط و تعامل استانداران با شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و استان، تعریف نقش آن‌ها در نظام تصمیم‌گیری استانی، ابزارهای مدیریتی که استانداران برای انجام وظایف خود (سازماندهی، تامین نیروی انسانی، درآمد‌های استانی و بودجه، عوارض و مالیات محلی و...) می‌توانند استفاده کنند، ملاحظه می‌شود.

بنابراین در کنار ایرادهای فنی ذکر شده طرح حاضر به لحاظ حقوقی نیز دارای مشکلاتی است، از این رو اگرچه کلیات طرح و ضرورت مشکل‌تایید می‌شود اما سازوکار ارائه شده در طرح کمکی به بهبود شرایط نخواهد کرد.

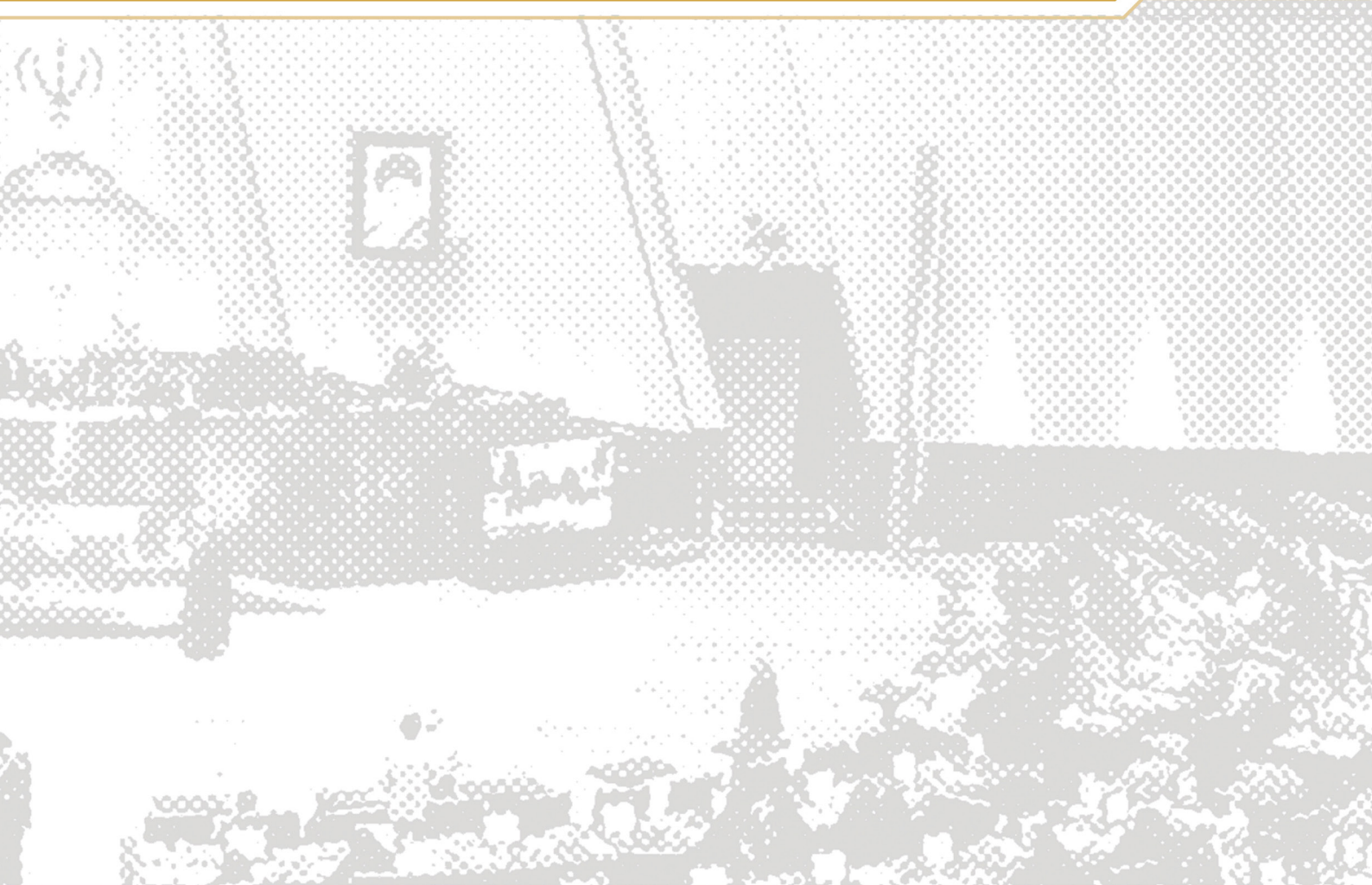
به عقیده طراحان یکی از مهم‌ترین چالش‌های حوزه محرومیت‌زدایی فقدان نهاد راهبر و سیاستگذار واحد و مرجع است. از این رو تعداد ۲۵ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در طرح خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی ادغام کلیه ساختارها و منابع مربوط به محرومیت‌زدایی در دستگاه‌های اجرایی و سازماندهی آن در قالب یک واحد سازمانی وابسته به وزارت کشور را پیشنهاد داده‌اند. طرح پیشنهادی به دنبال ایجاد یک نوع تمرکز است. نکته انحرافی طرح پیشنهادی این است که بجای تمرکز در برنامه ریزی محرومیت‌زدایی به دنبال تمرکز در اجرا رفته است. با توجه به ساختار تعاملی و نسبتاً مناسب پیش‌بینی شده بین نهاد سیاست‌گذار و مجری در حوزه محرومیت‌زدایی و خدمت‌رسانی و جامعیت اعضا، رویکردها، وظایف و اختیارات «شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی» و دبیرخانه آن نسبت به پیشنهاد ارائه شده در این طرح محرز می‌باشد. به نظر می‌رسد اجرای این مصوبه می‌تواند تا حدود زیادی به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور برای ایفای نقش خود به عنوان واحد متمرکز برنامه ریزی و نظارتی در محرومیت‌زدایی کمک کند. در حوزه اجرا با توجه به اینکه استانداران در قلمرو ماموریت خود به عنوان نماینده عالی دولت، مسیولیت اجرای سیاستهای عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکتهای دولتی و سایر دستگاه





- [۱]. قانون اساسی.
- [۲]. مصطفوی ثانی، علی و محمد، نعمتی. تحلیل آسیب‌شناسانه توسعه نامتوازن منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور، سیاست مالی و اقتصادی، ۷(۲۶)، ۱۳۹۸.
- [۳]. فرجی‌راد، کاظمیان غلامرضا و رکن‌الدین افتخاری عبدالرضا. آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه نهادی، فرایند مدیریت و توسعه، ۲۶(۸۴)، ۱۳۹۲.
- [۴]. شریعتی، شهرروز. ژانوس توسعه‌گرایی در ایران؛ مقایسه نتایج سیاستگذاری نامتوازن توسعه در رژیم پهلوی و نظام جمهوری اسلامی، فصلنامه مطالعه معرفتی در دانشگاه اسلامی، ۱۹(۱)، ۱۳۹۴.
- [۵]. خدامرادی، طیبه و مهناز، حسین‌زاده. بررسی ساختار حکمرانی توسعه پایدار مناطق محروم ایران با استفاده از تحلیل شبکه‌های اجتماعی، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۷(۳)، ۱۴۰۰.
- [۶]. منتظری حصار مهدی و محضر علی. به‌کارگیری الگویی برای تحصیل اعتبارات محرومیت‌زدایی، برنامه و بودجه، ۱۱(۹۱)، ۱۳۸۴.
- [۷]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۴): حوزه محرومیت‌زدایی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۸۷۴۱.
- [۸]. پایگاه اطلاع‌رسانی دولت.
- [۹]. مصوبات شورای عالی اداری.





## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)