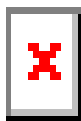


شماره گزارش: 140

ردیف: 16



گزارش کمیسیون اصل نود در خصوص

«تخلفات و ترک فعل‌های حوزه توسعه روستایی»

ماده 101 آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

## معاونت نظارت

اداره كل دفتر اجرائی کمیسیون اصل نودم(90) قانون اساسی

بسمه تعالی

شماره: 1422331

تاریخ: 13 / 10 / 1401

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، در اجرای قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل 90 قانون اساسی مصوب 3 / 9 / 1366 مجلس شورای اسلامی و ماده 101 آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش تهیه شده درباره «تخلفات و ترک فعل های حوزه توسعه روستایی» که در جلسه مورخ 4 / 10 / 1401 این کمیسیون به تصویب رسیده است برای قرائت در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، تقدیم می شود.

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون

از: کمیسیون اصل نودم (90) قانون اساسی

به: مجلس شورای اسلامی

موضوع: تخلفات و ترک فعل‌های حوزه توسعه روستایی

## 1. مقدمه

مناطق روستایی و عشایری به‌عنوان کانون‌های تولید و ارزش‌آفرینی کشور، از اهمیت راهبردی در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و تأمین امنیت غذایی جامعه و به تعبیری امنیت ملی کشور برخوردارند. از همین رو، معمار کبیر انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی (ره) از همان دوران شروع انقلاب اسلامی، رسیدگی به اقشار محروم و روستایی را یکی از اولویت‌های اساسی کشور قلمداد کردند. ایشان فرموده‌اند: «قشرهای محروم و دور افتاده، روستاییان، عشایر و کسانی که مشکلات بیشتری دارند نه تنها در بخش‌های اقتصادی بلکه در انواع و اقسام خدمات فرهنگی باید در اولویت قرار گیرند»[\*]. مقام معظم رهبری نیز در بیاناتی در مراسم بیعت گروهی از بازاریان، اصناف و روستاییان مورخ ۱۴/۱۳۶۸/۰۴، تقویت و آبادانی روستاها را سیاست کلی جمهوری اسلامی ایران دانسته و فرموده‌اند: «اگر بخواهیم کشورمان به طور نسبی به استغنا و خودکفایی و بی‌نیازی از دیگران نایل شود، باید در روستاها سرمایه‌گذاری کنیم و زحمت بکشیم. پایه‌ی اول خودکفایی، خودکفایی در امور

تغذیه‌ی مردم است. ما که می‌خواهیم با ابرقدرت‌ها و زورگوها و چپاولگرهای دنیا سینه‌به‌سینه شویم و با آنها مقابله کنیم، باید اساسی‌ترین و اصلی‌ترین نیاز مردم و کشور، یعنی امر تغذیه را به نقطه‌ی اطمینان‌بخشی برسانیم، و این جز با توجه به روستاها امکانپذیر نیست. مسؤولان باید این سیاست را دنبال کنند و خود روستاییان هم نسبت به این قضیه اهتمام ورزند».

با وجود چنین نگرشی به مقوله توسعه روستایی و عشایری، شواهد نشان می‌دهد، علی‌رغم توفیقات بدست آمده، شکاف و تبعیض زیادی بین شهرها با روستاها و جامعه عشایری در برخورداری از منابع و امکانات وجود دارد و تله شهری کاملاً نمایان است و این مناطق همچنان با فقر و محرومیت دست به گریبان هستند.

- آمارها نشان می‌دهد، از سال 1392 تا سال 1398، میزان شکاف درآمدی بین شهر و روستا حدود 192 درصد افزایش پیدا کرده است. این موضوع دلایل زیادی دارد ولی باید گفت، غلبه دلالان و سودجویان در بازار محصولات کشاورزی، روستایی و عشایری، سبب شده است، سود و درآمد عمدتاً نصیب دلالان شود و تولیدکنندگان روستایی و عشایری بهره‌چندانی نبرند. ضمن اینکه، روستائیان انتفاع مستقیم و عادلانه‌ای از طرح‌های اقتصادی پربازده مانند معادن، گردشگری و صنایع تبدیلی و تکمیلی، نمی‌برند و در بهترین حالت، کارگر این صنایع هستند و مجبورند، گرد و خاک، آلودگی‌های صوتی و آلاینده‌های سمی ناشی از این فعالیت‌های صنعتی و معدنی را در شبانه‌روز تحمل کنند.

- علی‌رغم گذشت حدود 16 سال از فعالیت صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، فقط حدود یک میلیون و 400 هزار نفر بیمه شده‌اند (یعنی حدود 10 درصد از جامعه هدف). حقوقی هم که این صندوق به‌عنوان مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی می‌دهند، با آنچه که موردانتظار است، فاصله زیادی دارد. آیا با این شرایط، جوانی در روستا می‌ماند که تولید انجام دهد؟! آیا در چنین وضعیتی، می‌توان انتظار تحقق خودکفایی داشت!؟

- بخش قابل توجهی از روستاها به خصوص در مناطق بیلاقی و حاشیه کلانشهرها به اقامتگاه‌ها و باغ ویلاهای (خانه دوم) شهرنشینان متمدن تبدیل شده‌اند و روستائیان سالمند، سرایداری این خانه‌ها را انجام می‌دهند. این موضوع به سوداگری زمین و تغییر کاربری نیز دامن زده است.

- در نتیجه، خیلی از روستاها از کارکرد تولیدی خود خارج شده‌اند و در مواردی روستائیان، حتی گوشت، نان، گندم و شیرشان را از شهرها تأمین می‌کنند. حتی گفته می‌شود برخی از جامعه عشایری ما دچار سوء تغذیه به‌ویژه از منظر دریافت ویتامین‌های موجود در شیر و لبنیات هستند. آیا این موضوع، عمق فاجعه‌ی خالی شدن مناطق روستایی و عشایری از عنصر تولید را نشان نمی‌دهد؟! آیا این وضعیت، تلخ و خنده‌دار نیست که مناطقی که عمده فعالیت‌شان دامداری است، باید شیر و گوشت‌شان را از شهر تأمین کنند؟!!

با توجه به مواردی که ذکر شد، خیلی از روستائیان به‌ویژه جوانان چاره‌ای جز مهاجرت به شهرها پیدا نکرده‌اند. طبق آمار، در پایان سال 1400، سهم جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور به مرز 24 درصد (یک چهارم) رسیده است. در حالی که در سال 1350 بیش از نصف جمعیت کشور (حدود 55 درصد) در مناطق روستایی و عشایری سکونت داشتند. پیش‌بینی‌ها نیز حاکی از تداوم روند کاهش جمعیت روستایی و عشایری کشور است. به طوری که (طبق پیش‌بینی مرکز آمار ایران) در سال 1415 به رقم حدود 19 درصد خواهد رسید.

از سوی دیگر، مهاجرت‌های مدیریت‌نشده روستا-شهری، موجب افزایش پدیده حاشیه‌نشینی و ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرها و کلان‌شهرها شده است. طبق آمارها، حدود 11 میلیون نفر از جمعیت کشور، در سکونتگاه‌های غیررسمی (مناطق کمتر برخوردار) اسکان دارند که ساماندهی این سکونتگاه‌ها بار مالی فراوانی را خواهد داشت؛ در حالی که با هزینه بسیار کمتر می‌توانستیم زمینه زندگی مطلوب را برای این بندگان خدا در روستاها و سایر مبادی مهاجرت فراهم کنیم. پیامد نامطلوب دیگر مهاجرت‌های بی‌رویه روستا-شهری، توزیع

نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین و تمرکز بیش از حد جمعیت در کلان‌شهرها است که به نوبه خود به افزایش ترافیک، آلودگی هوا، بیماری‌های مختلف و مشکل بیکاری دامن زده است.

کاهش روزافزون جمعیت مناطق روستایی و عشایری و گسترش مهاجرت‌های بی‌رویه روستا-شهری برخلاف بند «20» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است که بر وظیفه دولت‌ها برای «تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری» تصریح و تأکید کرده است. بند (۱۰) سیاست‌های کلی «جمعیت» نیز صریحاً بر «حفظ و جذب جمعیت در روستاها» تأکید کرده است؛ ولی به نظر می‌رسد، آنچه که در واقعیت اتفاق می‌افتد، برخلاف این سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری است.

همه شواهد مذکور نشان می‌دهد زیرساخت‌های توسعه فرهنگی و اقتصادی-اجتماعی در کشور در معرض خطر است و به تبع آن خودکفایی، امنیت غذایی و فرهنگ تمدنی نیز با تهدید جدی مواجه شده است لذا این یک هشدار جدی برای کشوری است که می‌خواهد از اقتصاد نفتی نجات پیدا کند.

## 2. تخلفات و ترک‌فعل‌ها در حوزه توسعه روستایی و عشایری

حال اگر بپرسیم، چنین وضعیت بحرانی در مناطق روستایی و عشایری معلول چه علت‌هایی است، به برخی تخلفات و ترک فعل‌های دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف قانونی خود در قبال مناطق روستایی و عشایری می‌رسیم که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرند:

## 1. ترک فعل وزارت جهاد کشاورزی در عمل به تکلیف قانونی تولى‌گرى و مدیریت امور روستایى:

طبق مواد (1) و (2) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب سال 1379، قرار بود بعد از ادغام وزارت جهاد سازندگی در وزارت کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه وظیفه تولى‌گرى (یعنى سیاست‌گذارى، برنامه‌ریزى، راهبرى و نظارت) امور عمران و توسعه روستایى را انجام دهد. این موضوع در شرح وظایف تفصیلى وزارت جهاد کشاورزی مصوب 1381 /04 /02 هیئت وزیران نیز تصریح شده است. ولى وزیر وقت جهاد کشاورزی، برخلاف این تکالیف قانونى، بخشنامه‌هاى صادر و مَرّ قانون را بی‌اثر کرد. در نتیجه تدبیر امور روستایى بین وزارتخانه‌ها و دستگاه‌هاى اجرائى و سایر نهادهای مختلف پخش شد. به‌نحوى‌که در حال حاضر 17 وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری در تدبیر امور روستایى دخالت دارند، بدون اینکه هماهنگى و هم‌افزایى بین این دستگاه‌ها شکل بگیرد و این‌یعنى ائتلاف منابع و امکانات بیت‌المال.

این موازى‌کارى و پراکنده‌کارى سبب شده است، نمایندگان مجلس شورای اسلامى در رسیدگى و مطالبه‌گرى حقوق روستاییان و عشایر بین وزارتخانه‌هاى مختلف سرگردان باشند که قطعاً مى‌تواند موجب ائتلاف وقت و به نتیجه نرسیدن پیگیرى‌ها شود. حتى روستاییان نیز دچار سردرگمى شده‌اند و نمى‌دانند کدام دستگاه اجرائى مسئول پاسخگویی به مطالبات آنها است.

متأسفانه بر خلاف قانون، پس از ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی، صرفاً حداکثرسازى تولید محصولات خام کشاورزى هدف و وظیفه اصلى وزارتخانه قلمداد شد. این در حالى است که الگوی اسلامى-ایرانى پیشرفت و عدالت بر ضرورت پیشبرد همزمان رشد و عدالت تأکید دارد. البته کار غیرقانونى معاون اول وقت رئیس جمهور دولت یازدهم در صدور بخشنامه، سبب آشفته‌گى بیش از پیش امور روستاها و مناطق عشایرى شد.



## 2. صدور بخشنامه غیرقانونی معاون اول وقت رئیس جمهور دولت یازدهم و تشدید موازی‌کاری در

تدبیر امور روستایی: این بخشنامه که در سال 1393 صادر شد، برخلاف تکلیف قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور را به معاون معاون اول ریاست جمهوری ارتقا داد و آن را به عنوان متولی روستاها و دستگاه ناظر و هماهنگ کننده تعیین کرد. این اقدام جز اینکه، موازی‌کاری را تشدید کرد، سودی به حال روستاها نداشت که اگر داشت، پس چرا روستاهای کشور در چنین وضع بحرانی قرار دارند؟ وصل کردن مدیریت امور بیش از 38 هزار آبادی بالای 20 خانوار در کشور به نهاد ریاست جمهوری، به مفهوم خطای راهبردی کنار گذاشتن نظام اداری و درگیر کردن مستمر رئیس جمهور با ریزترین مسائل کشور است که به نوبه خود مانع از رسیدگی رئیس جمهور به امور راهبردی و هماهنگی و نظارت عالیه بر کلیه دستگاه‌های اجرایی خواهد شد. ضمن اینکه مرکزی با کمتر از 15 نفر نیرو آن هم اغلب فاقد تخصص کافی در حوزه توسعه روستایی، به عنوان متولی توسعه روستایی تعیین می‌شود؛ بیشتر نشان‌دهنده پاک کردن صورت مسأله و ساده‌انگاری مفرط موضوع توسعه روستایی است.

این اقدام عملاً روستاها را بی‌متولی ساخته و همین امر هم سبب شده است، سهم [قابل احصای] مناطق روستایی و عشایری از بودجه‌های سنواتی کشور بین حدوداً 4 الی 5 درصد باشد که در مقایسه با سهم 24 درصدی این مناطق از جمعیت کل کشور و سهم 26 درصدی از تولید ناخالص داخلی، رقم بسیار پائینی محسوب می‌شود.

## 3. ترک فعل سازمان برنامه و بودجه در شفاف‌سازی و عادلانه‌سازی اعتبارات امور روستایی و

عشایری در بودجه‌های سنواتی: برخلاف تصریح جزء «2» بند (الف) ماده (27) قانون برنامه ششم توسعه، هنوز اعتبارات عمران و توسعه روستایی و ایضاً عشایری در بودجه‌های سنواتی،

شفاف و قابل نظارت نیست. این کمترین کار در حق مناطق روستایی و عشایری است که مشخص شود این مناطق چه سهمی از بودجه عمومی دارند و چرا باید برنامه‌هایی در بودجه گنجانده شود که عنوان روستایی را یدک می‌کشند ولی هیچ طرحی برای مناطق روستایی ذیل این برنامه‌ها تعریف نمی‌شود. تا کی قرار است، این بی‌مهری و اجحاف در حق روستاییان و عشایر کشور ادامه پیدا کند؟!

4. **ترک فعل دولت در عمل به تکلیف جزء «3» بند (ب) ماده (27) قانون برنامه ششم توسعه:** در این تکلیف، دولت مکلف شده است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم، زمینه مدیریت یکپارچه، جهادی و نظارت‌پذیر برنامه‌ها و فعالیت‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی را فراهم کند. به عبارتی هدف اصلی قانونگذار این بوده است که سیاستگذاری، برنامه ریزی، مدیریت، نظارت و راهبری توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی بر عهده متولی واحدی باشد که عملکرد آن توسط مجلس شورای اسلامی قابل نظارت باشد. ولی با گذشت بیش از 5 سال از اجرای قانون برنامه ششم، هنوز هیچ اقدامی در خصوص این تکلیف صورت نگرفته است.

5. **تخلف یا ترک فعل وزارت جهاد کشاورزی در وارد شدن به امور تصدیگرانه: طبق ماده (6) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال 1389، دولت (وزارت جهاد کشاورزی) مکلف شده است وظایف تصدی‌گری خود در خصوص اقدامات اجرائی خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرائی خرید، انبارداری و توزیع اقلام مورد نیاز، تنظیم بازار و غیره را متناسب با وظایف و اختیارات هر تشکل، به تشکل‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی واگذار نماید. همچنین در تبصره «3» ذیل این ماده، این وزارتخانه موظف شده است تا استقرار کامل این تشکل‌ها، آنها را توانمند نموده و پشتیبانی‌های**

لازم را به عمل آورد ولی چنین تکلیفی محقق نشده است که نمونه آن را در تنظیم بازار میوه شب عید 1401 شاهد بودیم.

لازم به ذکر است، ترک فعل وزارت جهاد کشاورزی در عمل به تولی‌گری وظایف سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و راهبری و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در امر توسعه روستایی، در حالی است که وزارتخانه مذکور از ظرفیت و قابلیت مناسبی برای انجام این وظیفه برخوردار است. اولاً وزارت جهاد کشاورزی از نظر نیروی انسانی و تخصص، میراث‌دار وزارت جهاد سازندگی سابق است که عهده‌دار وظایف توسعه روستایی قبل از ادغام بود. ثانیاً این وزارتخانه دارای بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان‌های کشور است. ثالثاً وزارت جهاد کشاورزی دارای بیشترین تشکل‌های مردمی (اعم از تعاونی‌های عشایری، روستایی، شرکت‌های سهامی زراعی، کشت و صنعت‌ها، صندوق‌های اعتباری خرد، شرکت‌های خدمات مشاوره و غیره) است که می‌تواند از این ظرفیت‌ها برای مدیریت تعاون و توسعه روستایی به‌صورت توأمان استفاده کند. رابعاً هیچ وزارتخانه‌ای در دولت به اندازه وزارت جهاد کشاورزی، سنخیتی با امور روستایی و عشایری ندارد. ضمن اینکه، بررسی تجارب 25 کشور جهان نیز نشان می‌دهد که امور توسعه روستایی و توسعه کشاورزی در یک وزارتخانه مدیریت می‌شود.

یکی از موضوعات مهم در بهبود نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور این است که نمی‌توان و نباید روستا و کشاورزی را از یکدیگر تفکیک کرد و این یک اصل پذیرفته‌شده جهانی است. مقام معظم رهبری نیز در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ 04 / 06 / 1394 بیان داشتند که متولی اصلی روستاها وزارت جهاد کشاورزی است و سایر دستگاه‌ها باید با آن همکاری کنند. جمله معظم‌له بدین شرح 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».

### 3. جمع بندی و پیشنهادها

1. با توجه به امکانات و ظرفیت‌هایی که در مجموعه وزارت جهاد کشاورزی وجود دارد، انتظار نمایندگان مجلس بر این است که این وزارتخانه به وظایف قانونی خود در حوزه توسعه روستایی مندرج در ماده (1) و (2) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی عمل کند. در این راستا، تقویت ظرفیت انسانی سازمان مرکزی تعاون روستایی و ایجاد مدیریت واحد و هماهنگ طبق جزء 3 بند (ب) ماده 27 قانون برنامه ششم توسعه و منویات مقام معظم رهبری مطالبه جدی مجلس انقلابی است. لذا وزارت جهاد کشاورزی حداکثر ظرف یک ماه آینده، برنامه اقدامات خود در زمینه توسعه روستایی و عشایری را به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی ارائه کند.
2. در راستای انسجام‌بخشی هرچه بیشتر به نظام سیاستگذاری توسعه روستایی و رفع موازی‌کاری‌ها و ناهماهنگی‌های موجود بین دستگاه‌های اجرایی و پیرو فرمایش مقام معظم رهبری، دولت مکلف است وزارتخانه جهاد کشاورزی را برای پیگیری امور توسعه روستایی تقویت نماید.
3. همچنین از مقام محترم ریاست جمهوری تقاضا می‌شود، به استناد اصل 127 قانون اساسی، وزیر جهاد کشاورزی را به‌عنوان نماینده ویژه دولت در اجرای امور توسعه روستایی تعیین نماید.
4. بخشنامه شماره 48947/33235 صادره توسط معاون اول وقت رئیس جمهور دولت یازدهم مبنی بر تعیین مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت به‌عنوان متولی توسعه روستایی، به‌دلیل تضاد آشکار با قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، اصول هشتم و نهم (85) و یکصدوسی و هشتم (138) قانون اساسی مبنی بر عدم مخالفت مصوبات دولت با متن و روح قوانین و مقررات عمومی کشور، در اسرع وقت ملغی‌الاثربود.

5. وزارت جهاد کشاورزی بدون فوت وقت، اقدامات مؤثری را برای واگذاری وظایف تصدی‌گرانه و توانمندسازی تشکلهای برای بهبود بهره‌مندی روستائیان و عشایر از فرصتهای شغلی و نیز خدمات عمومی انجام دهد و گزارش آن را به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی ارسال نماید تا هرچه زودتر ریل‌گذاری غلط متوقف شده و روستاها و مناطق عشایری سامان پیدا کنند.

6. ضرورت دارد سازمان برنامه و بودجه تمامی اعتبارات مربوط به امور روستایی و عشایری را تحت فصلی با عنوان «فصل عمران و توسعه روستایی و عشایری» در لوایح بودجه سنواتی به‌ویژه لایحه بودجه سال 1402، تنظیم و ارائه کند.<sup>55/</sup>

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون

---

[\*] (صحیفه امام، ج 16، ص 337)