



تحلیل و ارزیابی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۴۸
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۳

عنوان گزارش:
تحلیل و ارزیابی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان:
بهزاد دوستی سبزی
محسن بابایی

مدیر مطالعه:
حجت ورمزیاری

ناظران علمی:
علیرضا رهایی، محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظرکننده:
فرشاد کرمی (دفتر مطالعات اجتماعی)

گرافیک و صفحه آرایی:
آذر مهمان نواز

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری



واژه‌های کلیدی:
۱. منظومه روستایی
۲. وزارت جهاد کشاورزی
۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۴. توسعه یکپارچه روستایی
۵. برنامه‌ریزی فضایی



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	مقدمه
۱۲	۱. مبانی نظری ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی
۱۳	۲. نظامات حقوقی منظومه‌های روستایی در ایران بعد از انقلاب اسلامی
۱۶	۳. طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در مقام عمل
۱۹	۴. طرح‌های مشابه با طرح‌های توسعه پایدار منظومه روستایی
۲۲	۵. نقدها و چالش‌های مرتبط با طرح توسعه پایدار منظومه روستایی از دیدگاه صاحب‌نظران
۲۷	جمع‌بندی
۲۸	پیشنهادها
۳۰	پی‌نوشت‌ها

فهرست جداول و شکل

۱۰	جدول ۱. چالش‌های فضای برنامه‌ریزی در سطح محلی کشور
۱۶	جدول ۲. جزئیاتی آماری در ارتباط با عملکرد طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی
۲۱	جدول ۳. مقایسه طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی با طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی بنیاد مسکن
۱۴	شکل ۱. الگوی سطح‌بندی کشور براساس مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران



تحلیل و ارزیابی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی

چکیده



به مهندسين مشاور با رسته‌های شهرسازی و برنامه‌ریزی فضایی، شرح خدمات گسترده و طولانی شدن فرایند تدوین این طرح‌ها، مانع از تحقق اهداف مورد نظر شده است. به لحاظ جایگاه سازمانی، بنیاد مسکن طبق اساسنامه و مأموریت خود، پشتوانه قانونی و ظرفیت تخصصی کافی برای تهیه و اجرای این طرح‌ها را ندارد. پیشنهاد می‌شود وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی قانونی و تخصصی توسعه روستایی، با تشکیل کارگروه تخصصی در سطح استان و همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، متولی تهیه و اجرای طرح‌های مذکور شود. لازم است طرح منظومه‌ها، چشم‌اندازها و راهبردهای توسعه روستایی را با تأکید بر سطح شهرستان‌ها مشخص کرده و مراکز غیردولتی که بتوانند با روحیه جهادی کار کردی همچون مراکز رشد و شتاب‌دهی کسب و کار در عرصه‌های روستایی را داشته باشند، محوریت اجرای این راهبردها را در پیش گیرند.

سازمان‌دهی سلسله‌مراتبی خدمات و پی‌ریزی نظام استقرار مناسب سکونتگاه‌های روستایی همراه با پراکنش بهینه جمعیت، از مهم‌ترین دلایل سطح‌بندی فضایی روستاهاست. برخلاف نظامات مشخص شده در مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، از سال ۱۳۹۴ تهیه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در دستور کار بنیاد مسکن قرار گرفته است که هر ساله اعتباراتی برای تهیه طرح‌های مذکور صرف می‌شود. این طرح‌ها با گذشت هشت سال، در ۱۲ پایلوت در حال انجام است و طبق شواهد، اثرگذاری فراگیری در پیشرفت روستاها نداشته است. براین اساس، پژوهش حاضر در آستانه برنامه هفتم توسعه به بررسی کارآمدی این طرح‌ها از دیدگاه برخی صاحب‌نظران پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد، طرح‌های مذکور در اصول و مبانی و مراحل تدوین و اجرا با اشکال‌هایی همراه هستند. فاصله گرفتن از اصول یکپارچه و همه‌جانبه بودن، واگذاری تهیه اغلب طرح‌ها

خلاصه مدیریتی

در چند دهه اخیر، چالش‌هایی مانند مدیریت و خدمات‌رسانی نقطه‌ای، تمرکزگرایی در نظام تصمیم‌گیری، تمرکز بر عوامل برون‌زا و عدم توجه کافی به ظرفیت‌ها و مزیت‌های محلی، ضعف چارچوب قانونی برای مشارکت فعال مردمی در تصمیم‌گیری‌های محلی، ضعف ساز و کارهای مدیریت تعامل بین بخش‌های عمومی، خصوصی و مردمی، عدم یکپارچگی مناسب برنامه‌های توسعه و نگاه بخشی به توسعه، ضرورت داشتن برنامه یکپارچه برای توسعه روستاهای کشور را نمایان کرده است. در سال ۱۳۷۸، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران «الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی» و «استانداردها و ضوابط ارائه خدمات روستایی کشور» را به تصویب رساند تا حدودی این مشکل برطرف شود. در سال ۱۳۷۹ «چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» در این راستا تصویب شد تا با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی تهیه شود. ولی از سال ۱۳۹۴ و با تخلف از مصوبات مذکور، بنیاد مسکن بدون نقش‌آفرینی وزارت جهاد کشاورزی رأساً به تهیه طرح‌هایی با عنوان «طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی» اقدام و اعتباراتی نیز برای تهیه طرح‌های مذکور دریافت کرده است. این طرح‌ها با گذشت بیش از هشت سال در ۱۲ پایلوت در حال انجام است و طبق شواهد، در مسیر توسعه روستایی کشور اثرگذاری فراگیری نداشته و تاکنون گزارش جامع و مستقلی در این خصوص منتشر نشده است. بر این اساس، هدف از تهیه گزارش حاضر، ارزیابی کارآمدی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در آستانه برنامه هفتم توسعه است.

به‌طور کلی نقدهای افراد صاحب‌نظر (اعم از برخی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها، کارشناسان دستگاه‌های اجرایی و کارشناسان متولی و مرتبط تهیه و اجرای طرح‌های منظومه‌های روستایی) درباره طرح‌های یادشده را می‌توان در چهار دسته تقسیم‌بندی کرد: دسته اول شامل نقدهایی است که به اصول و مبانی این طرح‌ها وارد است و غالباً به این موضوع اشاره می‌کند که برنامه‌ریزی فضایی به‌عنوان رویکرد حاکم و پایه نظری طرح‌های منظومه‌های روستایی، در شرایط فعلی نمی‌تواند به‌تنهایی رویکرد کاملی برای یک طرح جامع و همه‌جانبه لحاظ شود. دسته دوم نقدها به فرایند تدوین طرح‌های مربوط است؛ اینکه در تهیه طرح منظومه‌ها اصول تخصص‌گرایی، همه‌جانبه و یکپارچه بودن، کمتر رعایت شده و تدوین طرح‌ها بر عهده شرکت‌های مشاوره‌ای دارای رسته‌های عموماً غیرمرتبط مانند شهرسازی و برنامه‌ریزی فضایی بوده است. همچنین پیشران‌ها و پروژه‌های تعریف‌شده، همخوانی کافی با اولویت‌ها، قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی و ویژه منظومه‌ها ندارند. دسته سوم نقدها به فاز اجرایی و پیاده‌سازی طرح‌های منظومه برمی‌گردد که انعطاف‌پذیری پایین برخی طرح‌ها با تغییر و تحولات محیطی در طول زمان به دلیل عدم تعبیه ساز و کار اجرایی مشخص و نبود ساز و کاری برای مشارکت و سرمایه‌گذاری مناسب بخش خصوصی و تعاونی‌ها در قالب برنامه‌ها و پروژه‌های تعریف‌شده، از مهم‌ترین نقدهای این بخش است. دسته چهارم، مربوط به نقدهایی است که به جایگاه بنیاد مسکن در تهیه و اجرای این طرح‌ها وارد است. در این راستا اغلب صاحب‌نظران معتقدند، بنیاد مسکن ظرفیت فنی - تخصصی کافی برای تدوین و مدیریت طرح منظومه‌ها را ندارد. در واقع، مأموریت اساسی این نهاد، ساخت مسکن برای محرومان است و اساساً یکی از چالش‌های توسعه روستایی کشور، موازی‌کاری و ورود دستگاه‌های اجرایی به حوزه‌های خارج از قلمرو مأموریت خود است. این موضوع مغایر با بندهای «۱۲»، «۱۶» و «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح است.

با توجه به آسیب‌شناسی صورت‌گرفته از طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، پیشنهادهای زیر در جهت کاربردی‌تر شدن طرح‌های مذکور ارائه می‌شود:

پیشنهادهای مرتبط با اصول و مبانی

- ۱ بازنگری در مفاهیم و اصول براساس رویکردهای نوین توسعه روستایی،
- ۲ بازگشت طرح منظومه‌ها به فلسفه خود و پرهیز از نگاه تک‌بعدی،
- ۳ اصلاح مقیاس فضایی و اجرایی طرح‌ها از سطح بخش به شهرستان.

پیشنهادهای مرتبط با فرایند تدوین و اجرا

- ۱ تمرکز طرح بر مزیت‌های ویژه منطقه و جانمایی خدمات زیربنایی،
- ۲ هدفمندسازی و کوتاه کردن بخش مطالعات طرح و انجام مطالعات شناختی با تأکید بر مقتضیات و پیشران‌های کلیدی و سایر قابلیت‌های هر منطقه و پرهیز از ورود به جزئیات کسب و کار،

۳ تعریف پیشران‌های کلیدی منطبق با مزیت‌های محیطی منظومه‌ها و بررسی تأثیرگذاری و جریان‌سازی آنها در مقیاس محلی و منطقه‌ای،

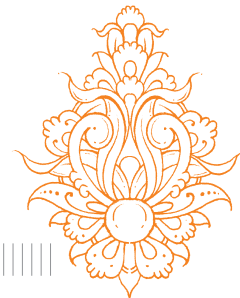
۴ تعیین مشوق‌ها و تسهیلات مالی برای ورود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی‌ها به انجام برنامه‌ها و پروژه‌ها به‌خصوص در قالب پیشران‌های منتخب و سایر توان‌های کلیدی منطقه،

۵ یکپارچه کردن طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی با طرح توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی مناطق روستایی. طرح منظومه‌های روستایی باید به تعیین جهت‌گیری‌های کلی توسعه روستایی و بهبود امور عشایر در شهرستان‌ها پردازد و در این راستا، نحوه ارتباط مراکز سکونتگاهی و سلسله‌مراتب و روابط شبکه‌ای آنها، شبکه خدمات و امکانات زیربنایی، مزیت‌های اقتصادی و راهبردهای محقق ساختن آنها در فرایند رقابت‌پذیری محلی و منطقه‌ای و نحوه بهره‌بردن از سرمایه‌های انسانی، طبیعی و فرهنگی برای تحقق چشم‌انداز توسعه منطقه را روشن سازد. در این چارچوب و در جهت اجرایی شدن راهبردهای ارائه‌شده در طرح منظومه‌ها و تعیین جزئیات متغیر، ایجاد یک بازوی غیردولتی و غیرانتفاعی پیشنهاد می‌شود که بتواند با استفاده از رویکردهای مشارکتی و اجتماع‌محور به اشاعه نوآوری و فناوری در کسب و کارها و محصولات روستایی پردازد. این مراکز تلفیقی از مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های خصوصی خواهند بود که مبتنی بر شراکت عمومی-خصوصی-مردمی، با روحیه جهادی در زمینه توسعه کسب و کارهای نوپا و نوآورانه فعالیت می‌کنند.

■ پیشنهاد مرتب با متولی تهیه و اجرای طرح‌ها

تهیه و مدیریت طرح‌های منظومه‌ها با محوریت وزارت جهاد کشاورزی طی یک فرایند مشارکتی و از پایین به بالا: وظیفه توسعه و عمران روستاها بر اساس مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم به وزارت‌تخانه جهاد کشاورزی واگذار شده است. در راستای این پشتوانه قانونی، وزارت جهاد کشاورزی باید مسئول تهیه و مدیریت طرح‌های یکپارچه پیشرفت اقتصادی و اجتماعی روستایی و عشایری تعیین شود. البته ضرورت دارد به‌منظور رفع موازی‌کاری‌ها و پیگیری مستمر و تخصصی امور توسعه روستایی در کشور خصوصاً طرح‌های منظومه‌های روستایی، واحد سازمانی تخصصی تحت عنوان «سازمان توسعه روستایی» در بدنه وزارت جهاد کشاورزی با استفاده از ظرفیت‌های موجود تشکیل شود.

در این چارچوب در ابتدا طرح‌های منظومه روستایی با کارفرمایی وزارت جهاد کشاورزی، توسط شرکت‌های مطالعاتی صاحب صلاحیت مرکب از تخصص‌های مختلف تهیه می‌شود. شرکت‌های مذکور موظفند طرح‌های مذکور را با اتخاذ رویکردهای مشارکتی، روش‌های تسهیل‌گرانه و ایجاد اجماع حداکثری بین همه بازیگران تدوین کنند. سپس طرح مذکور در کارگروه تخصصی، بررسی و به تصویب می‌رسد. کارگروه فوق‌مرکب از استاندار (رئیس)، رؤسای سازمان جهاد کشاورزی استان (دبیر)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، اداره کل محیط زیست استان، اداره کل راه و شهرسازی استان، اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان، سازمان بسیج مستضعفین استان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان و یک نفر نماینده شوراهای اسلامی بخش‌های مربوطه، رئیس اتاق اصناف کشاورزی استان، یک نفر منتخب تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری استان با حکم رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان و دو نفر عضو هیئت علمی مرتب با توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و کشاورزی در سطح استان به انتخاب وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود. این طرح پس از تأیید در کارگروه مذکور در نهایت به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها رسیده و استاندار ابلاغ می‌کند. در این چارچوب، رؤسای سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها موظفند هر شش ماه یک‌بار گزارش پیشرفت طرح منظومه‌ها را به شورای برنامه‌ریزی استان مربوطه ارائه کنند. در سطح شهرستان نیز فرمانداری‌ها مکلفند اقدام‌ها و پیگیری‌های لازم را برای اجرای مصوبات طرح منظومه روستایی به عمل آورند. همچنین بنا بر نقدهای وارد شده پیشنهاد می‌شود تا مصوبه شورای عالی شهرسازی (۱۳۹۴/۰۹/۰۹) تحت عنوان «شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌هایی روستایی» نسخ شود.



مقدمه

توسعه محلی و منطقه‌ای در قرن بیست و یکم با چالش‌ها و فرصت‌هایی روبه‌رو است که زمین به‌منزله محل سکونت انسانی تاکنون چنین شرایطی به خود ندیده است. فرصت‌ها و تهدیدهایی که خود انسان در محور آن قرار گرفته و سبب موجودیت آنها شده است. جهانی شدن و جهانی سازی، گسترش شهرها و شهرنشینی، عدم توازن‌های فضایی و اجتماعی، تغییرات اقلیمی و چالش‌های محیطی متأثر از فعالیت‌های انسانی (مانند روند خشک شدن تالاب‌های داخلی کشور با مختصات ایران)، کالایی شدن زمین و مصرف‌گرایی، از جمله این مسئله‌ها هستند. برای مدیریت پایدار چنین جهانی، سیاستگذاری‌های توسعه محلی و منطقه‌ای جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کنند. البته نباید از نظر دور داشت که فرصت‌ها و تهدیدهای جهانی به‌صورت نامتوازی در کشورهای مختلف پخش شده‌اند و در هر منطقه با توجه به شرایط و اقتضانات مکانی چالش ویژه‌ای مطرح شده است؛ در نتیجه ضرورت اتخاذ سیاست‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای بیشتر در خصوص آن چالش‌ها مطرح گشته‌اند. از طرفی در سیاستگذاری توسعه مناطق و نواحی داخلی یک کشور، رویکردهای مشارکتی و از پایین به بالا اهمیت روزافزونی پیدا کرده‌اند. این فرضیه ثابت شده است که وقتی برنامه‌های یک کشور به‌صورت عقلایی و از بالا به پایین تدوین شوند، محکوم به شکست هستند؛ زیرا در چنین برنامه‌هایی نظرات مردم و به‌ویژه ذی‌مدخلان محلی نادیده انگاشته شده و به‌عبارتی برنامه‌ریزی با مردم و برای مردم نبوده است [۱].

برنامه‌ها و الگوهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در معنای عام، برنامه‌های توسعه‌ای هستند که برای یک ناحیه جغرافیایی معین درون یک کشور تهیه شده و در دیدگاه‌های کنونی و با تغییر پارادایم‌ها و انگاره‌های مربوطه، با رویکردی فراگیر، به‌صورت مشارکتی و انعطاف‌پذیر عمل می‌کنند. در ابتدای به‌کارگیری رویکردهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، نگرش مشارکتی و حضور مردم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مطرح نبود و بیشتر برنامه‌ها و الگوهای توسعه‌ای از مرکز اتخاذ می‌شد و حالت دستوری و از بالا به پایین داشت. در نتیجه، توان‌های منطقه‌ای و شیوه زیست‌سکونتگاهی که در هر منطقه متفاوت با قسمت‌های دیگر است، نادیده انگاشته می‌شد و به دانش بومی مردم و حضور آنان در جریان توسعه و برنامه‌ریزی توجهی نمی‌شد. در این دوره (۱۹۹۰-۱۹۴۸) چون ساکنان محلی، برنامه‌ریزی را ناشی از نیروهای بیرونی می‌دانستند و خود اهمیت و ضرورت آن را درک نکرده بودند، با آن همسو نشده و بعضاً مانع از اجرای این‌گونه اقدام‌ها می‌شدند. بر این اساس الگوهای مدیریتی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در قالب «حکمرانی منطقه‌ای» به سمت مؤلفه‌هایی همچون مشارکت، عدم تمرکز، هدفمندی، برنامه‌ریزی، آینده‌نگری و شفافیت گرایش پیدا کرده‌اند [۲].

در ایران، پیگیری و پیشبرد طرح‌های توسعه‌ای در مقیاس محلی توسط نهادهای دولتی و حاکمیتی (از جمله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و نظایر این دستگاه) در راستای سیاست‌های کلی بالادستی مانند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی رایج بوده است. هر چند این طرح‌ها و همچنین برنامه‌های پنج‌ساله به‌علی از جمله ماهیت متمرکز، عدم تعریف شاخص‌های تعیین‌کننده وضعیت توسعه، برون‌زایی و همچنین بخشی بودن فعالیت‌های توسعه‌ای، تاکنون کارایی مورد انتظار را نداشته‌اند. در کنار چالش‌های ساختار برنامه‌ریزی، ساختار حکمرانی نیز در خصوص توسعه محلی و منطقه‌ای دارای ضعف‌ها و اشکال‌هایی است. از جمله اینکه در حال حاضر تدبیر امور توسعه روستایی در سطح کلان بین حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری پراکنده شده و

۱ به‌واقع در مسیر توسعه پایدار سرزمینی، کشورها با مسائل و چالش‌های مختلفی (در ابعاد محیطی و اقتصادی و اجتماعی) مواجه‌اند که برای برون‌رفت از آنها نیازمند اندیشیدن تمهیدات و راه‌حل‌های مناسبی است. در این راستا و با نگاهی به تجارب توسعه‌ای کشورهای می‌توان به برنامه‌های توسعه‌ای خاصی همچون: برنامه اسپارک در چین، ساموئل آندونگ در کره جنوبی، رویکرد لیدر در اتحادیه اروپا، برنامه لنز در کانادا، طرح‌های «ICT» در هند و... اشاره کرد که هر کدام از آنها در شرایط خاص زمانی و مکانی و در راستای توسعه اجتماعات محلی (حول یک موضوع خاص ولی با نگاهی یکپارچه و فضایی) در مقیاس منطقه‌ای اتخاذ شده‌اند.



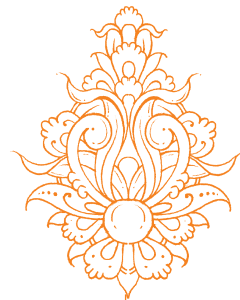
هماهنگی و همیاری لازم الاجرا بین دستگاه‌های اجرایی مربوطه در امر توسعه روستایی مشاهده نمی‌شود. این در حالی است که در ادبیات مدیریت نوین توسعه روستایی و همچنین اسناد بالادستی و قوانین مربوطه داخلی بر یکپارچگی در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی تأکید شده است. به‌ویژه جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه که طبق آن ایجاد یکپارچگی در مدیریت و سیاستگذاری امور سه‌گانه توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم، یکی از وظایف دولت بر شمرده شده است. محقق نشدن تکلیف مذکور پس از گذشت حدود ۶ سال از برنامه ششم، به تشدید ناهماهنگی‌ها و تشتت سازمانی در مدیریت امور توسعه روستایی دامن زده است.^۱ در سطوح محلی نیز، سازمان‌های متعددی به صورت مستقیم ذی‌مدخل و ذی‌نفوذ هستند و این تعدد در سازمان‌ها و در نتیجه آن، پراکنده شدن منابع و کانال‌های تصمیم‌گیری، امکان هماهنگ کردن برنامه‌ها و هم‌افزایی آنها را به شدت پایین آورده است. در این ساختار مشاهده شده است که دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی بعضاً برنامه‌های نسبتاً مشابه (فقط با اسم‌ها و دامنه عملیاتی متفاوت) و یا متضادی را در دستور کار خود دارند که در حالت اول ناکارآمدی و در حالت دوم اختلافات سازمانی را در بر داشته است [۳]. به‌طور کلی چالش‌های فضای برنامه‌ریزی کشور در مقیاس محلی و منطقه‌ای به شرح جدول ۱ است.

جدول ۱. چالش‌های فضای برنامه‌ریزی در سطح محلی کشور

نقد فضای برنامه‌ریزی در سطح محلی کشور	
<ul style="list-style-type: none"> ■ نبود وحدت رویه در مسائلی که مربوط به سازمان‌های مختلف است ■ تفرق فضایی، عملکردی، سازمانی، سیاستی و برنامه‌ریزی ■ نگاه بخشی و عدم توجه به ظرفیت‌های درونی ■ رویکرد نقطه‌ای به نظام‌های سکونتگاهی ■ تمرکز بر عوامل برون‌زا و منابع بیرونی ■ برنامه‌ریزی غیر منعطف در چارچوب کنترل تغییرات ■ تأکید بر جزئیات برنامه‌ها ■ کم‌توجهی به نقش تکمیل‌کنندگی و هم‌افزایی افقی شبکه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> ■ تمرکزگرایی در تصمیم‌سازی و توزیع منابع ■ توسعه آمرانه و از بالا به پایین ■ برنامه‌ریزی متمرکز ■ ضعف سازوکارهای مدیریت تعامل بین بخش‌های عمومی، خصوصی و مردمی ■ گر‌ایش به اقدام‌های اجرایی زودبازده خارج از قالب برنامه‌ریزی ■ موازی‌کاری‌های سازمان‌های مختلف عمومی و دولتی ■ ضعف چارچوب قانونی مشارکت فعال مردمی ■ وجود تعارض بین سازمان‌ها و زمان‌بر بودن حل اختلاف‌ها

یکی از اقدام‌هایی که در جهت کاهش چالش‌های نظام برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای در دستور کار قرار گرفت، «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» بوده است. شورای عالی شهرسازی و معماری، طرح مذکور را در سال ۱۳۷۸ و به استناد ردیف (۵) بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و در اجرای تبصره «۲» بند «۲» مصوبه الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۰۶ به تصویب رساند. در ضوابط مربوطه اشاره شده است که این طرح باید به‌منظور توسعه هماهنگ و موزون فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی از طریق توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها و استقرار بهینه خدمات در محیط‌های

۱. برای مطالعه بیشتر رک: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰. «الزامات نهادی تحقق جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر یکپارچه‌سازی سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی»، شماره مسلسل: ۱۸۰۷۸.



روستایی، هماهنگ با نظام و شبکه شهری تهیه شود. با وجود این، در سال ۱۳۹۴ در عمل و به صورت غیرقانونی، طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی از سوی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی کنار گذاشته می‌شود و با استناد خلاف واقع به بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۹ شورای عالی شهرسازی و معماری، طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی را این نهاد مطرح می‌کند. این نهاد به جای واژه «مجموعه» از واژه «منظومه» در عنوان مذکور بهره‌گیری کرده است که البته استنادی نادرست است،^۱ چراکه طرح منظومه‌های روستایی زاییده طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی بوده است و باید تابع نظامات مربوطه مدیریت می‌شد.

طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی از سال ۱۳۹۴ به صورت پایلوت و برخلاف مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در حال اجرا بوده است و در این مدت تغییراتی را در شرح خدمات، روش انجام و البته حرکت به سمت تمرکز بر یک محور خاص تجربه کرده است. در این راستا حتی عنوان طرح نیز با تغییراتی مواجه شده است و با تأثیرپذیری از «طرح آبادانی و پیشرفت»^۲ بنیاد مستضعفان، عنوان طرح به «طرح آبادانی و پیشرفت منظومه‌های روستایی»^۳ تغییر نام داد.

با گذشت حدود هشت سال از تدوین و اجرای طرح منظومه‌های روستایی، نقدهایی از سوی کارشناسان و صاحب‌نظران توسعه روستایی به این طرح وارد شده است که تحلیل و بررسی این نقدها، هدف گزارش پیش‌رو در آستانه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. در جهت رسیدن به این هدف، نظرات صاحب‌نظران دانشگاهی، کارشناسان متولی طرح منظومه‌های روستایی و همچنین نمایندگان دستگاه‌های دولتی مربوطه دریافت شده و در این گزارش در بخش‌های مختلف به این نظرات استناد شده است. نظرات افراد مورد مصاحبه به طور کلی در دو بخش قابل تقسیم‌بندی است؛ بخش نخست مربوط به نقدهایی است که از محتوا، شرح خدمات و نحوه تدوین و اجرای طرح مربوطه به عمل آمده است و بخش دوم دربرگیرنده مطالبی است که درباره جایگاه سازمانی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مطرح شده است و به این مورد اشاره می‌کند که آیا این نهاد، متولی مناسبی برای تدوین و اجرای طرح منظومه‌ها بوده است یا خیر.

در این گزارش در ابتدا مبانی فلسفی ساماندهی فضاهای روستایی در کشور مطرح و سپس به بررسی مصوبات شورای عالی شهرسازی در این ارتباط پرداخته شده است. در ادامه، طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به دلیل نظرات دریافتی صاحب‌نظران و کارشناسان مربوطه، نقد و بررسی شده و در نهایت و با جمع‌بندی انجام گرفته از عملکرد طرح مذکور، پیشنهادهایی برای بهبود عملکرد این طرح ارائه شده است.

۱. براساس بند «۶» مصوبه ۱۳۷۹/۱۱/۱۷ شورای عالی شهرسازی و معماری، محدوده مطالعاتی طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی، قلمرو یک یا چند مجموعه روستایی تعیین شده است که در طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه (یا شهرستان) به عنوان طرح‌های فرادست مشخص می‌شود. در حالی که محدوده مطالعاتی طرح‌های منظومه‌های روستایی، همان گونه که از اسمش هویداست، در سطح منظومه یعنی فراتر از مجموعه تهیه شده است. همچنین در مقدمه تهیه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، مبنای قانونی تهیه این طرح‌ها را بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ عنوان می‌کنند. در حالی که بند «ح» مذکور تصریح کرده است دولت حمایت‌های لازم برای «ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر» انجام دهد.

۲. طرح آبادانی و پیشرفت برای اولین بار در سال ۱۳۹۳ بنیاد مستضعفان و در منطقه قلعه گنج به صورت آزمایشی اجرا کرد. در این طرح سعی شده بود که از منابع «مسئولیت اجتماعی بنگاه‌های اقتصادی» در جهت محرومیت‌زدایی روستاهای کشور استفاده به عمل آید. بنیاد مسکن با الگوبرداری از توجه به این طرح، عنوان «طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی» را به «طرح آبادانی و پیشرفت منظومه روستایی» تغییر داد.

۳. در این گزارش هرگاه از طرح منظومه‌ها سخن به میان می‌آید منظور طرح آبادانی و پیشرفت منظومه‌های روستایی است.

۱. مبانی نظری ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی

فرا تر از برنامه‌ریزی کاربری اراضی دانسته است و استفاده از زمین را با سایر سیاست‌ها و برنامه‌هایی که مکان‌هایی طبیعی و کارکردی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند؛ تعریف کرده است [۶].

در ایران، سعیدی [۷] در دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، برنامه‌ریزی فضایی را مجموعه‌ای از فنون و روش‌های مورد استفاده برای قانونمند کردن و انتظام فضایی اقدام‌های اثرگذار بخش عمومی و خصوصی بر نحوه مکان‌گزینی و استقرار فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی در فضای دو بعدی تعریف کرده است. بنابراین، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای مقیاس و با تأکید بر قابلیت‌های مختلف نظام‌های فضایی، از جوامع محلی، مناطق و تا سطح ملی را در بر می‌گیرد و می‌تواند شامل برنامه‌ریزی روستایی، شهری و منطقه‌ای، به نحوی توأمان باشد. در همین راستا اهداف اصلی برنامه‌ریزی فضایی عبارتند از:

اصلاح ساختارهای فضایی با توجه ویژه به بستر محیط طبیعی و ویژگی‌های اجتماعی - اقتصادی نظام‌های فضایی (منطقه، ناحیه، شهر و روستا)؛

انتظام مکانی - فضایی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در سطوح مختلف سرزمین؛

نظم‌بخشی به روابط و عملکردهای فضایی از طریق سطح‌بندی سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌های شهری و روستایی.

۲-۱. راهبرد شبکه منطقه‌ای

راهبرد شبکه منطقه‌ای یکی از راهبردهای انتظام‌بخشی به فضا در چارچوب توسعه یکپارچه روستایی - شهری است. این راهبرد اعتقاد دارد که پیوندهای روستایی شهری در یک حوزه فضایی مشخص، سبب بهره‌مند شدن این سکونتگاه‌ها از توان‌های اقتصادی و اجتماعی یکدیگر می‌شود. با این نگاه، روابط میان مراکز سکونتی به صورت افقی، مکمل و دوطرفه است. این راهبرد بر رعایت محورهای زیر در برنامه‌ریزی محلی و منطقه‌ای تأکید دارد:

تقویت عوامل و مبانی ایجاد پایداری سکونتگاه‌ها و رفع و تسکین عوامل ناپایداری؛

بهبود حکمرانی محلی با محوریت مشارکت فعال مردم بومی در نظامات تصمیم‌گیری؛

نقش‌پذیری فضایی مراکز سکونتگاهی در چارچوب تقسیم کار فضایی؛ حفاظت از عرصه‌های روستایی و کاهش اثرپذیری آنها در برابر مخاطرات محیطی.

ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی از نظرهایی همچون کاربری اراضی همچون فن تانن^۱، دیدگاه آگوست لوش^۲ درباره سازمان فضایی اقتصادی و مکان مرکزی والتر کریستالر^۳ نشئت می‌گیرد. بر اساس این نظریه‌ها، الگوی استقرار فضایی سکونتگاه‌ها و همچنین دامنه روابط بین آنها از شکل و نظم خاصی تأثیر می‌پذیرد که البته این نظم و هماهنگی کمتر در عالم واقع قابل ردیابی است و این موضوع، محور نقدهایی بوده که به نظم ریاضی‌وار این نظریه‌ها وارد شده است. به طور کلی رویکردهای مرتبط با ساماندهی سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌های انسانی بر چهار اصل استوار هستند که این اصول عبارتند از: یکسانی چشم‌انداز فرهنگی و فیزیکی، وجود نواحی واحد و نامحدود، قابلیت دسترسی یکسان مکان‌های مرکزی در همه جهات که به مراکز سکونتی کوچک‌تر پیرامون خود خدمات‌رسانی کرده و مازاد تولید آنها را دریافت می‌کنند و در نهایت رفتار منطقی مصرف‌کنندگان یا دریافت‌کنندگان خدمات. همچنین باید این قبیل نظریات که مبتنی بر اصول مکان مرکزی و قطب رشد تدوین شده بودند در عمل نتوانستند به اهداف نظری خود برسند، چرا که پیچیدگی‌های عالم واقع و عدم توازن‌های فضایی سبب شده تا فرایند «رخنه به پایین»^۴ که مدنظر این نظریه‌ها بوده است، صورت نپذیرد [۴] [۵].

بعد از جنگ جهانی دوم و به‌ویژه در دهه ۱۹۶۰ به بعد، مفاهیم و نظریه‌های مرتبط با ساماندهی فضایی سکونتگاه‌های روستایی در قالب برنامه‌ریزی فضایی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ در این راستا نظریه‌هایی همچون راهبرد شبکه منطقه‌ای، برنامه‌ریزی راهبردی، برنامه‌ریزی مشارکتی، حکمروایی محلی و همچنین الگوی توسعه پایدار در ابعاد مختلف نقش‌آفرینی داشته‌اند. در این بخش از گزارش پس از بررسی نظری الگوی برنامه‌ریزی فضایی، به دو راهبرد اصلی که شالوده فکری طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی را تشکیل می‌دهند، به اختصار اشاره می‌شود.

۱-۱. برنامه‌ریزی فضایی

برنامه‌ریزی فضایی با مسئله هماهنگی و یکپارچگی ابعاد فضایی سیاست‌های بخشی، در چارچوب یک راهبرد سرزمین - محور^۵ ارتباط دارد. تعاریف مختلفی از برنامه‌ریزی فضایی ارائه شده است؛ کتابچه برنامه‌ریزی فضایی اروپا، برنامه‌ریزی فضایی را به‌عنوان شیوه‌هایی که بخش عمومی از آنها بهره می‌برد تا بر پخشایش آینده فعالیت‌ها در فضا اثرگذار تعریف کرده است [۶]؛ دولت انگلستان، برنامه‌ریزی فضایی را

1. VonThunen
2. August Lösch
3. Walter Christaller
4. Trickle Down
5. Territorial based



خوشه‌هایی از صنایع پیوسته به هم از راه روابط افقی و عمودی موفق می‌شوند. پورتر تصریح می‌کند که هم‌جواری فضایی میان بنگاه‌های قرار گرفته در خوشه‌های صنعتی، نقش مهمی در بهبود بهره‌وری و تشویق نوآوری مداوم بازی می‌کند. پورتر، اهمیت کلی خوشه‌بندی را به‌مثابه یک پدیده مورد تأکید قرار می‌دهد و می‌گوید که کار ویژه‌های خوشه، چگونه رشد و رقابت‌پذیری را افزایش می‌دهند. پورتر، خوشه‌ها را تمرکز فضایی شرکت‌های به هم مرتبط، تأمین‌کنندگان تخصصی و خدمات برای بنگاه‌ها در صنایع مرتبط و نهادهای مربوط تعریف می‌کند که این بنگاه‌ها در همان حال که با بنگاه‌های دیگر رقابت می‌کنند، با آنها همکاری نیز دارند. اگرچه مدل پورتر در نخستین طرح خود، به سطح محیط ملی توسعه یافت و به کار گرفته شد؛ ولی در مطالعات بعدی، وی به اهمیت خوشه‌های صنعتی در پی‌ریزی مزیت رقابتی برای محیط شهری و منطقه‌ای و حتی درون شهری نیز تأکید کرد. پورتر مشاهده کرد که شهرها و مناطق می‌توانند تمرکز چشمگیری از رقیبان، مشتریان و تأمین‌کنندگان را دربرگیرند که نه تنها به کارایی و تخصصی شدن منجر می‌شود، بلکه به تمرکز اطلاعات نیز می‌انجامد. نمونه‌های پورتر از این تمرکزهای فضایی، صنایع فولاد در اطراف دورتموند، اسن و دوسلدورف، صنایع ماشین‌ابزار در اشتوتگارت و صنایع آشپزخانه در سلینگن بود. پورتر بر آن است که خوشه‌بندی، هم‌زمان رقابت و همکاری را تقویت می‌کند و این امر بر پخش فناوری‌های جدید، ساماندهی تأمین‌کنندگان و ایجاد منابع تخصصی، اثر مثبت دارد. از این رو، رواج خوشه‌ها، نقش مکان‌ها را در مزیت رقابتی آشکار می‌کند [۳].

شالوده راهبرد شبکه منطقه‌ای به اندیشه‌های جان فریدمن و مباحث او پیرامون مدل مرکز - پیرامون باز می‌گردد [۸] [۹] [۱۰]. طبق مدل مذکور، هر فضای جغرافیایی از چند مرکز اصلی و کانون‌های فرعی در پیرامون آنها تشکیل شده است که روابط بین این مراکز و حوزه پیرامونی بعضاً یک‌سویه و مخرب است و در چارچوب آن جریان نوآوری، اطلاعات و نوسازی به سمت مرکز است. فریدمن اعتقاد دارد که در جهت نظم‌بخشی به روابط در و بین مناطق لازم است تا سیاست‌های عدم تمرکز در دستور کار قرار گیرد و این عدم تمرکز علاوه بر فرایندهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مواردی همچون جذب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و توسعه‌ای نیز دنبال شود. راهبرد شبکه‌ای منطقه‌ای با محور قرار دادن فقر و نابرابری در فضاهای پیرامونی، به دنبال رقابت‌پذیر کردن اقتصادهای محلی هم‌راستا با برنامه‌های منطقه‌ای و ملی است. بر این اساس مجموعه‌ای از مراکز سکونتی بر اساس کارکردی که از خود بروز می‌دهند، خوشه یا شبکه‌ای را پدید می‌آورند که در خصوص فعالیت‌های سایر مناطق بوده و با آنها کنش متقابل دارد.

۳-۱. رویکرد خوشه‌ها

مایکل پورتر، اصطلاح «خوشه» را برای نخستین بار در کتاب مشهورش به کار گرفت. پورتر از این مفهوم برای برجسته ساختن اهمیت تعامل میان صنایع مرتبط در تعیین موقعیت رقابتی کشورها و مناطق استفاده کرد. او بر آن است که کشورها نه در صنایع جدا از هم، بلکه در

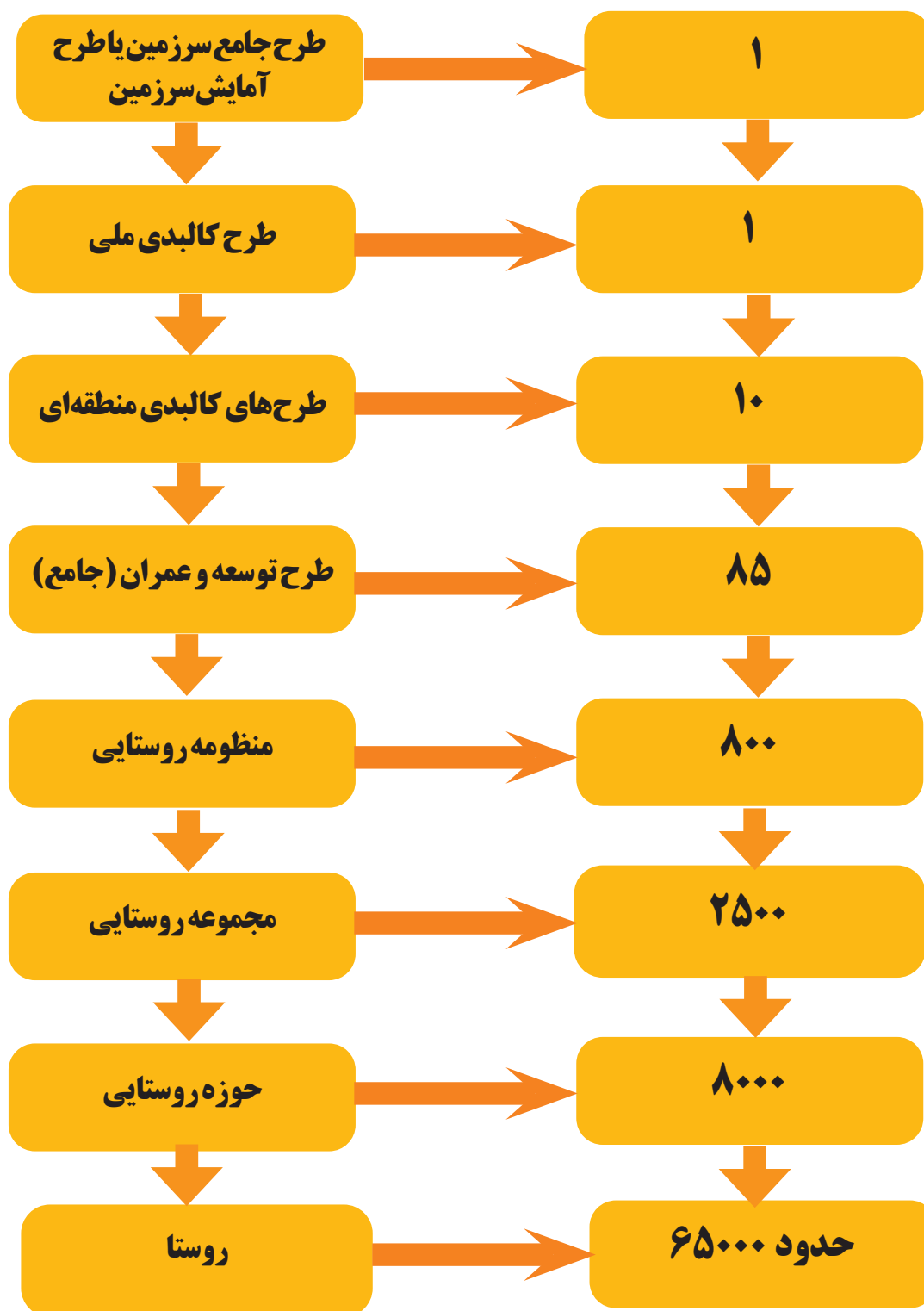
۲. نظامات حقوقی منظومه‌های روستایی در ایران بعد از انقلاب اسلامی

مجموعه و منظومه روستایی دسته‌بندی شدند. با توجه به تعریفی که از منظومه روستایی در این تصویب‌نامه ارائه شده، عرصه‌های روستایی کشور شامل حدوداً ۸۰۰ منظومه روستایی است که ذیل ۸۵ طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای قرار می‌گیرد. ذیل منظومه‌های روستایی نیز مجموعه، حوزه و در آخر روستا قرار می‌گیرند.

مقوله منظومه‌های روستایی در اواخر قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه و در دی‌ماه ۱۳۷۸ و در قالب مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تحت عنوان «الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی» و «استانداردها و ضوابط ارائه خدمات روستایی کشور» مطرح شد. در این تصویب‌نامه، مناطق روستایی کشور از پایین به بالا در سه سطح، حوزه،



شکل ۱. الگوی سطح‌بندی کشور بر اساس مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران



به نظر می‌رسد مهم‌ترین موضوع تصویب‌نامه مذکور، تعیین چگونگی تدوین طرح‌های ساماندهی فضاها و سکونتگاه‌های روستایی است که در بندهای «۳» و «۴» مشاهده می‌شود. براساس این بندها و طی تقسیم کاری که شورای عالی شهرسازی و معماری انجام داد، مقرر شد شرح خدمات تفصیلی **امور اقتصادی-اجتماعی طرح‌های ساماندهی را وزارت جهاد کشاورزی** و شرح خدمات تفصیلی **امور کالبدی-فضایی طرح‌های ساماندهی را بنیاد مسکن انقلاب اسلامی** تهیه و به شورای عالی شهرسازی و معماری برای تصویب ارائه کنند.

با وجود تأکیدهای یادشده، «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» به دلایلی از جمله عدم تأمین اعتبارات لازم و عدم اهتمام جدی مجریان و ناظران تهیه طرح‌ها، در طول دو دوره برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) و برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴) به سرانجام مشخص و نتیجه مناسبی نرسید. با توجه به اجرایی نشدن طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی، قانونگذار مجدد در بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، دولت را به «ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر» مکلف کرد. ولی با این وجود، تکلیف یادشده نیز همانند تکلیف جزء «۵» بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه سوم توسعه عملیاتی نشد.

برنامه پنجم توسعه به سال انتهایی (۱۳۹۴) خود رسیده بود که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در اقدامی برخلاف تصریح بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین تصویب‌نامه‌های قبلی مربوطه خود (۱۳۷۸/۱۰/۰۶، ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ و ۱۳۷۹/۱۱/۱۷)، به درخواست بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوبه‌ای با عنوان «پیرامون شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌های روستایی» در تاریخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۹ به تصویب رسانید. مصوبه مذکور از پنج بند تشکیل شده است که بند «۱» آن به لزوم طبقه‌بندی روستاهای کشور براساس سه ویژگی عمده «جمعیت، اقلیم و موقعیت آن نسبت به شهرهای اطراف» اشاره دارد و در بند «۲» اشعار شده که سیاست‌های توسعه فضایی برای هر طبقه از روستاها تهیه و برای تصویب، به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ارائه شود. البته تصویب‌نامه در خصوص متولی اجرای این دو بند ساکت است. بند مهم این تصویب‌نامه بند «۳»^۱ است که طی آن، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف شده است شرح خدمات منظومه‌های روستایی را براساس طبقه‌بندی بند «۱» و سیاست‌های توسعه فضایی بند «۲»، تنظیم و برای تصویب در شورای عالی به دبیرخانه شورای عالی ارسال کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱). بعد از تصویب این مصوبه که خود واجد ایرادهای بسیاری است و در قسمت‌های بعدی گزارش بدان‌ها اشاره خواهد شد، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از سال ۱۳۹۴، بدون تصویب

در تبصره‌های «۱» و «۲» جزء «۲» این تصویب‌نامه، مقرر شد که برای هریک از روستاها «طرح هادی روستایی» و برای فضاها و محیط‌های روستایی حسب مورد، «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» طبق ضوابط مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تهیه و پس از تصویب در مراجع ذی‌ربط به مورد اجرا گذاشته شود. چند روز بعد و در تاریخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ «آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور» به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید که در بند «۵» آن «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» بدین شرح تعریف شد: «طرحی است که به منظور توسعه هماهنگ و موزون فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی از طریق توزیع مناسب جمعیت و استقرار بهینه خدمات در محیط‌های روستایی و حمایت از اجرای آن تهیه می‌شود». مقرر شد که محدوده هریک از این طرح‌ها در طرح ناحیه‌ای مربوط تعیین شود. تهیه طرح‌های مذکور در جزء «۵» بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ نیز مورد تأکید قرار گرفت.^۱ درنهایت، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به استناد قانون برنامه سوم توسعه و در اجرای تبصره «۲» بند «۲» مصوبه الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۰۶، در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۷ خود، «چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» را در ۹ بند و یک تبصره به تصویب رساند.

بند «۲» این مصوبه هدف از «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» را ایجاد بستر و زمینه‌های مناسب برای توسعه پایدار محیط روستایی و سازمان‌دهی سلسله‌مراتبی خدمات و تأسیسات روستایی و پی‌ریزی نظام استقرار مناسب سکونتگاه‌های روستایی با پراکنش بهینه جمعیت دانسته است. طبق بند «۳»، «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی، ماهیتی همه‌جانبه و میان‌بخشی داشته و برنامه‌های یکپارچه و راهبردی برای توسعه اقتصادی-اجتماعی و کالبدی محیط روستایی با تأکید بر جنبه‌های اجرایی به‌ویژه در زمینه‌های فضایی-کالبدی» به‌شمار می‌رود. براساس بند «۶» نیز محدوده مطالعاتی طرح‌های ساماندهی، یک یا چند مجموعه روستایی عنوان شده است که قلمرو آنها در طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه (یا شهرستان) به‌عنوان طرح‌های فرادست مشخص می‌شود. همچنین این مصوبه، تصریح کرده است که شرح خدمات تفصیلی تهیه «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» از سوی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و برای تصویب و ابلاغ به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه شود.

۱. در جزء (۵) بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور چنین اشاره شده است: ساماندهی فضاها و سکونت‌گاه‌های روستایی به منظور توسعه هماهنگ و موزون فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی، از طریق توزیع مناسب جمعیت و استقرار بهینه خدمات در محیط‌های روستایی و حمایت از اجرای آن.
۲. شرح خدمات منظومه‌های روستایی براساس طبقه‌بندی و سیاست‌های توسعه فضایی توسط بنیاد مسکن تنظیم و برای تصویب در شورای عالی به دبیرخانه شورای عالی ارسال شود.

روستایی پژوهشکده سوانح طبیعی در دی ماه ۱۴۰۱، سایر جزئیات آماری در خصوص عملکرد ۱۲ طرح پایلوت توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به شرح جدول زیر است.

شرح خدمات تفصیلی موضوع بند «۳»، شروع به تدوین طرح‌هایی تحت عنوان «طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی» در چند استان به صورت پایلوت کرده است. در حال حاضر، در ۱۲ پایلوت^۱، طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در حال انجام است. تا پایان پاییز ۱۴۰۱، تعداد ۴۵۹ طرح کسب و کار در قالب طرح منظومه‌ها تهیه شده که از این تعداد ۲۲۰ طرح با تسهیلات ۲۵ میلیارد و ۷۳۸ میلیون تومان اجرا شده است. براساس آخرین آمار ارائه شده از سوی مرکز مطالعات توسعه

جدول ۲. جزئیاتی آماری در ارتباط با عملکرد طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی [۱۱]

ردیف	عنوان	مقدار
۱	تعداد پروژه‌های شناسایی شده	۵۱۵۵
۲	تعداد پروژه‌های دارای طرح توجیهی	۳۵۶۶
۳	تعداد پروژه‌های دارای مجوز	۳۲۶۱
۴	تعداد پروژه‌های شروع شده	۲۶۵۹
۵	تعداد پروژه‌های مورد بهره‌برداری	۱۵۵۳
۶	حجم اعتبارات هزینه شده (میلیون ریال)	۲,۸۷۶,۲۶۸
۷	تعداد فرصت‌های شغلی ایجاد شده	۲۵۳۸
۸	اعتبار هزینه شده برای هر فرصت شغلی (میلیون ریال)	۱,۱۳۳
۹	تعداد تفاهم‌نامه‌های منعقد شده	۱۵۴

تعداد پروژه، فقط ۲۵۳۸ فرصت شغلی ایجاد شده است؛ یعنی به ازای هر پروژه اجرا شده، تقریباً ۱/۵ فرصت شغلی ایجاد شده است.

طبق اطلاعات ارائه شده در جدول ۲، هم‌اکنون ۲۶۵۹ پروژه در باره طرح منظومه‌ها در حال اجرا است و تعداد ۱۵۵۳ پروژه نیز به بهره‌برداری رسیده است. این در حالی است که طبق آمار ارائه شده، با اجرای این

۳. طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در مقام عمل

روستایی از طریق انتظام فضایی منظومه‌های روستایی، در قالب شبکه‌های محلی و ناحیه‌ای با تأکید بر روابط و پیوندهای شهری - روستایی تدوین می‌شود. محدوده جغرافیایی منظومه، قلمرو تقسیمات سیاسی یک یا چند بخش است. اهداف طرح توسعه پایدار منظومه‌های

۳-۱. اهداف شکل‌گیری طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی
بنابر اعلام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، طرحی است که به منظور توسعه پایدار سکونتگاه‌های

۱. مناطقی که ۱۲ طرح پایلوت در آنها در حال است: ۱. بابلکنار، ۲. گچساران، ۳. مریوان، ۴. الیگودرز، ۵. تفتان، ۶. باخزر، ۷. خواف، ۸. بجستان، ۹. طارم، ۱۰. بروجن، ۱۱. هیر و ۱۲. شاهرود.

منطقه‌ای؛

■ تداوم روند مدیریت نشده مهاجرت‌های روستا - شهری.
از طرفی و در کنار مانایی چالش‌های توسعه روستایی در کشور، چالش‌های جدیدی در گذر زمان به این مسیر اضافه شده است و در نتیجه، نظام برنامه‌ریزی کشور به مواجهه و اقدام مناسب با آن قادر نبوده است. چالش‌هایی که خود بعضاً ریشه در مداخله‌های ناپایدار در محیط زیست (با فرض اشتباه نامحدود بودن منابع توسعه) و سیستم متمرکز برنامه‌ریزی در کشور دارد. در این بخش به موارد زیر به‌عنوان چالش‌های جدید اشاره شده است:

■ بروز مخاطرات طبیعی و انسانی جدید (فرونشست‌ها، فروچاله‌ها، فرسایش خندقی و غیره)؛
■ رشد مصرف‌گرایی و فردگرایی؛
■ کاهش سطح امنیت اجتماعی؛
■ ایجاد و توسعه خانه‌های دوم؛
■ حاشیه‌ای شدن اقشار آسیب‌پذیر به‌ویژه زنان؛
■ تعارض بین منافع دولت، مردم و مدیریت محلی.

مانایی چالش‌های توسعه روستایی و بروز چالش‌های جدید، دارای پیامدهایی در اقتصاد فضا و ابعاد اجتماعی و محیطی توسعه روستایی بوده است. بروز تنش‌های آبی، کالایی شدن روستا، تخلیه جمعیتی و گسترش حاشیه‌نشینی در پیرامون شهرهای مرکزی و کلان‌شهرها، به خطر افتادن ضریب خودکفایی و امنیت غذایی، افزایش فقر، بی‌عدالتی فضایی و تضعیف سرمایه اجتماعی و نهایتاً ناپایداری اکوسیستم روستایی در کشور، پیامدهای بروز این چالش‌ها و عدم رفع آنها است.

(ب) غفلت از نقش و جایگاه راهبردی روستاها در توسعه ملی:

توسعه یکپارچه و پایدار ملی نیازمند توسعه پایدار و متوازن مناطق شهری و روستایی است. شواهد و نقطه‌نظرات کارشناسان برنامه‌ریزی منطقه‌ای و روستایی در کشور نشان می‌دهد که توسعه جوامع و فضاهای روستایی در تناسب با دارایی و مزیت‌های محیطی آنها نبوده است و سیستم متمرکز برنامه‌ریزی و اقتصاد تک‌محصولی (اقتصاد کربنی) سبب شده تا این فضاها از جریانات توسعه‌ای در طول زمان و متناسب با پیشرفت‌های تکنولوژیک و نوآوری‌های مربوطه باز بمانند. در این باره دست‌اندرکاران طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به این موضوع اشاره دارند که با تغییرات ساختاری ایجادشده در سطح بین‌المللی و داخلی، روستاها ضمن پذیرش کارکردهای جدید به علت‌های زیر در توسعه ملی دارای اهمیت ویژه‌ای هستند، ولی طرح جامع و یکپارچه‌ای با توجه به این نقش‌ها تدوین و اجرایی نشده است:

■ وجود بخش زیادی از منابع و سرمایه‌های انسانی به‌منزله نیرو و منبع اساسی رشد و توسعه در محیط‌های روستایی؛
■ تولید مستمر عرضه مواد غذایی و مواد اولیه صنایع؛
■ حضور معنادار چشم‌اندازهای بکر طبیعی، تاریخی و فرهنگی برای

روستایی در دو بخش اصلی و فرعی به شرح زیر مطرح شده است. هدف اصلی، پیشرفت منظومه‌های روستایی مبتنی بر اصول برنامه‌ریزی فضایی توسعه پایدار است. در این راستا اهداف فرعی زیر مدنظر قرار گرفته است:

■ بهره‌برداری سازگار و پایدار از منابع طبیعی - اکولوژیک محدوده؛
■ تقویت شبکه تعاملات اجتماعی؛
■ تقویت مشارکت ذی‌مدخلان در فرایند توسعه منظومه‌های روستایی؛
■ تقویت اقتصاد محلی در پیوند و همگرایی با توسعه اقتصاد منطقه‌ای و ملی؛
■ انتظام فضایی شبکه‌های منظومه هماهنگ با منظومه‌های مجاور (بانگاه یکپارچه به شهر و روستا)؛
■ تدوین چارچوب‌های لازم برای مدیریت کارآمد پیشرفت منظومه‌های روستایی.

۲-۳. فلسفه طرح‌های توسعه پایدار منظومه روستایی از نگاه دست‌اندرکاران مربوطه

یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان داد، کارشناسان و متفکران طرح‌های منظومه‌های روستایی عقیده دارند که دلایل زیادی برای مطرح کردن طرح منظومه‌های روستایی وجود داشته است و این طرح را نخستین طرح توسعه یکپارچه روستایی در کشور می‌دانند که به‌زعم ایشان در همه ابعاد (از نظام برنامه‌ریزی تا ساختار حکمرانی) به همه‌جانبه بودن توسعه و پایداری آن تأکید شده است. این کارشناسان به چهار ضرورت که پایه استدلال آنها برای مطرح شدن طرح منظومه‌هاست اشاره دارند:

(الف) تداوم چالش‌های گذشته در فرایند توسعه روستاهای کشور و بروز چالش‌های جدید در نظام برنامه‌ریزی:

در این بخش اشاره شده است که چالش‌های بنیادین توسعه روستایی (به‌ویژه موارد مرتبط با توسعه اقتصادی و اجتماعی) در کشور با وجود تأکیدها، برنامه‌ها و اقدام‌های مختلف توسعه‌ای پابرجا مانده‌اند و این مسئله بیشتر ناشی از نگاه تک‌بعدی به مقوله توسعه و حاکمیت نظام تصمیم‌گیری بخشی بوده است. از مهم‌ترین چالش‌هایی که در این محور به آنها اشاره شده است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ تخریب منابع طبیعی و محیط زیست از جمله تخریب عرصه‌های جنگلی و مرتعی، بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی و آلودگی منابع آب و خاک؛
■ پایین بودن نرخ رشد اقتصادی در روستاها؛
■ ضعف زیرساخت‌های مرتبط با توسعه فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی نواحی روستایی و متناسب و مکمل نبودن زیرساخت‌های ایجادشده با مزیت‌های اقتصادی و محیطی؛
■ ضعف تعادل‌های فضایی به‌ویژه تعادل‌های روستایی، شهری و

الف) بخش نخست: این بخش ماهیت مطالعاتی دارد و شامل شناخت و تحلیل ویژگی‌های ساختاری و کارکردی منظومه است که خود دربرگیرنده موارد زیر می‌شود:

■ آماده‌سازی جامعه محلی و جایگاه منظومه در برنامه‌ها و طرح‌های فرادست،

■ شناخت و تحلیل ساختاری - عملکردی نظام محیطی - بوم‌شناختی،

■ شناخت و تحلیل ساختاری عملکردی نظام اجتماعی - فرهنگی،

■ شناخت و تحلیل ساختاری عملکردی نظام اقتصادی،

■ شناخت و تحلیل ساختاری عملکردی نظام مدیریتی - نهادی،

■ شناخت و تحلیل ساختاری عملکردی نظام کالبدی - فضایی،

■ جمع‌بندی نهایی، تحلیل اثرگذاری و اثرپذیری و تعیین عوامل و نیروهای کلیدی توسعه منظومه.

ب) بخش دوم: شامل برنامه‌ریزی فضایی توسعه منظومه است که شامل محورهای زیر می‌شود:

■ ارائه انگاره توسعه منظومه مبتنی بر جهت‌گیری مفهومی طرح منظومه، طرح‌های فرادست و گفتمان جامعه محلی،

■ تدوین چشم‌انداز و اهداف توسعه منظومه،

■ راهبردها و سیاست‌های اجرایی توسعه منظومه (فرابخشی و بخشی)،

■ سازمان فضایی پیشنهادی منظومه،

■ تدوین طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی.

طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی بنا بر شرح خدمات گفته شده، در چهار گام به شرح زیر تهیه و پیاده‌سازی می‌شود.

گام اول: شامل مقدمات اجرایی طرح است که مشتمل بر مراحل زیر است:

■ انعقاد تفاهم‌نامه چندجانبه بین استانداری، سازمان برنامه و بودجه و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی،

■ تهیه برنامه اجرایی اولیه مبتنی بر خروجی طرح توسعه پایدار منظومه،

■ انتخاب تسهیلاتگران و اجرای نشست توجیهی - آموزشی با آنان.

گام دوم: شامل هماهنگی در سطوح استانی، شهرستانی و محلی است و دربرگیرنده موارد زیر می‌شود:

■ برگزاری جلسه هماهنگی با استانداری، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی (در قالب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و با کارگروه‌های مرتبط)،

■ برگزاری جلسه هماهنگی با فرمانداری و دستگاه‌های اجرایی (در قالب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان)،

■ برگزاری جلسه هماهنگی و آشنایی دهیاران با ماهیت طرح و رویکردهای اجرایی آن در محل بخشداری و یا در یکی از روستاهای حوزه منتخب.

گام سوم: حضور در روستا و مذاکره با جامعه روستایی که شامل موارد زیر می‌شود:

■ حضور اولیه در روستا با حضور دهیار و نشست توجیهی با روستاییان

توسعه صنعت گردشگری روستایی.

با توجه به نقش‌پذیری جدید عرصه‌های روستایی در اقتصاد ملی، متولیان و کارشناسان طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به‌وجود یک طرح جامع توسعه‌ای تأکید داشته‌اند که به این نقش‌ها، جایگاه محوری تری بخشده است.

ج) الزام ناشی از سیاست‌های کلان فرادست مؤثر بر برنامه‌ریزی

در سطوح محلی: از جمله دلایل دیگری که متولیان طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به‌عنوان ضرورت شکل‌گیری چنین طرحی مطرح می‌کنند، سیاست‌ها و اسناد بالادستی است. از جمله این سیاست‌ها، مواردی است که در زیر به آنها اشاره شده است.

■ همسویی طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌ویژه بند «۳»: در این راستا بیان شده که طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی یکی از راهکارهای مهم در جهت تقویت اقتصاد محلی و در نتیجه تحقق اهداف سیاست‌های مربوطه اقتصاد مقاومتی است. بند سوم این سیاست‌ها به بهره‌وری اقتصادی با تقویت تولید، توانمندسازی نیروی کار محلی، تقویت رقابت‌پذیری اقتصادی و بستر رقابت بین مناطق درونی کشور اشعار دارد.

■ آموزش روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیشرو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی (موضوع جزء هفتم بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور)

■ توسعه خوشه‌های کسب‌وکار روستایی و نواحی صنعتی از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا به کمک بخش‌های خصوصی و تعاونی (جزء چهارم بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور)

البته بررسی‌ها نشان می‌دهد که سازوکار مشخص و معقولی برای اجرای احکام مذکور در طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی یا تعبیه نشده است و یا خیلی کم‌رنگ و غیراصولی مدنظر قرار گرفته‌اند. ضمن اینکه اساساً تحقق احکام مذکور با فلسفه تشکیل و مأموریت‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تناسب و تناسخی ندارد و ورود این نهاد به اجرای احکام مذکور، به احتمال زیاد به هدررفت منابع منجر خواهد شد.

۳-۳. شرح خدمات طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی و مقایسه آن با طرح‌های مشابه

در این قسمت در ابتدا و با توجه به مستندات ارائه شده از سوی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شرح خدمات طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی معرفی شده و در ادامه، شرح خدمات طرح مذکور به لحاظ شباهت، با طرح‌های مشابه مورد بررسی قرار گرفته است.

شرح خدمات و گام‌های اجرایی

شرح خدمات طرح منظومه‌ها به‌طور کلی در دو بخش زیر قابل ترسیم است:

ذکر شود که بنا بر مباحث کارشناسان بنیاد مسکن انقلاب اسلامی چون در این طرح تاکنون نگاه پایلوت حاکم بوده است، شرح خدمات آن هیچ‌وقت تثبیت نشده است و متناسب با نقدهای دریافتی اصلاحات مدنظر به انجام رسیده است. این اصلاحات بیشتر در ساختار شرح خدمات، خود را نشان داده است. طبق آخرین اصلاحیه که منتشر نشده و در دسترس قرار ندارد، فاصله بین فاز تهیه و فاز اجرای طرح کاهش پیدا کرده است. در آخرین نسخه، فعالیت مطالعاتی و اجرایی به صورت هم‌زمان به انجام می‌رسد. تسهیلاتگران در کنار مشاوران قرار گرفته‌اند و مشاوران نیز در مرحله اجرا حضور دارند. در شرح خدمات جدید، بخش شناختی کوتاه شده و سعی شده از داده‌ها و اطلاعات سایر دستگاه در این زمینه استفاده شود.

با همراهی تسهیلاتگران،
 ■ اجرای کارگاه‌های آموزشی - برنامه‌ریزی،
 ■ تهیه فهرست پروژه‌های قابل اجرا،
 ■ طراحی و تدوین دفترچه‌های اولیه پروژه‌های اجرایی،
 ■ اجرای کارگاه‌های آموزشی - طرح‌ریزی،
 ■ تهیه دفترچه طرح‌های اجرایی (مجریان محلی/ تسهیلاتگران/ راهبران).
گام چهارم: در گام چهارم که گام انتهایی محسوب می‌شود، طرح وارد فاز اجرا می‌شود که مراحل زیر را طی می‌کند:
 ■ پیاده‌سازی طرح‌های اجرایی،
 ■ گسترش زنجیره‌های تولید و تبیین حوزه فضایی تولید - بازار،
 ■ اشاعه در محدوده منظومه (درونی و بیرونی).
 در خصوص شرح خدمات و نحوه اجرای طرح منظومه‌ها باید این نکته

۴. طرح‌های مشابه با طرح‌های توسعه پایدار منظومه روستایی

هدف کلی: توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاهای هدف برنامه
اهداف ویژه:

■ شناخت علمی و تحلیل راهبردی مزیت‌ها، توانمندی‌ها و تنگناهای اساسی توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در روستاهای هدف دهستان/بخش؛
 ■ بسترسازی برای رفع تنگناها و بهره‌گیری از توانمندی‌های توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در روستاهای هدف دهستان/بخش؛
 ■ یکپارچه‌سازی، هدفمند کردن و تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری اقتصادی اشتغال‌زا در روستاهای هدف دهستان/بخش؛
 ■ تقویت ظرفیت‌های موجود و ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی با تأکید بر تکمیل زنجیره ارزش و زنجیره تولید با مشارکت بخش غیردولتی در روستاهای هدف دهستان/بخش؛
 ■ تقویت و نهادینه‌سازی مشارکت بخش عمومی، خصوصی، تعاونی و مردمی (ساکنان و ذی‌نفعان روستاهای هدف) در توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در روستاهای هدف دهستان/بخش.

برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی از لحاظ موضوعی، مسئله توسعه اقتصادی را با تأکید خاص بر اشتغال‌زایی و با مشارکت و با محوریت حضور روستاییان و ذی‌نفعان محلی مدنظر قرار داده است. مطابق با موازین این برنامه، در هر سال برای هر استان بر مبنای سهم‌بندی‌های تعریف شده (از کل پنج هزار نقطه روستایی مصوب در قانون برای هر سال)، تعدادی نقاط روستایی مشخص و برای این روستاها در قالب مجموعه یک یا چند دهستان، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی تهیه می‌شود. لذا این برنامه، از لحاظ مکانی در سطح دهستان یا بخش تهیه می‌شود و تعدادی از روستاها به‌عنوان روستاهای

طرح منظومه‌ها که در اهداف ابتدایی خود و در فلسفه وجودی آن به‌عنوان یک طرح یکپارچه توسعه‌ای برای مناطق روستایی در نظر گرفته شده است؛ به‌مرور زمان کمتر به این اصول خود وفادار ماند و با توجه به رویکرد فضای برنامه‌ریزی کشور در چند سال اخیر و برخلاف مأموریت‌های قانونی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ظرفیت‌های فنی این نهاد، ماهیت یک طرح اقتصادی به خود گرفته و به سایر جنبه‌های توسعه (اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی) و اصول توسعه پایدار که در متن و اهداف طرح به‌وضوح اشاره شده، کمتر وفادار مانده است. حرکت طرح به سمت یک طرح توسعه‌ای که رویکرد اقتصادی و اشتغال‌زایی دارد باعث شده است که این طرح با برنامه‌ها و طرح‌هایی از دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی شباهت پیدا کند. در زیر به دو نمونه از طرح‌هایی که با طرح منظومه‌ها شباهت دارند اشاره شده است.^۱

۱-۴. برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاهای سازمان برنامه و بودجه

بر اساس جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه مکلف شده است در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تقویت اقتصاد روستایی و توسعه اقتصاد صادرات‌محور، تا پایان برنامه ششم توسعه برای ۲۵۰۰۰ روستا (هر سال ۵۰۰۰) «برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی» تدوین و پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به مرحله اجرا برساند. در این راستا متناسب با محورهای کلی تعریف شده در قانون برنامه، به‌طور مشخص برای برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاهای کشور هدف کلی و اهداف فرعی به شرح زیر مطرح شده است:

۱. شایان ذکر است که هدف این گزارش، ارزیابی «برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاها» و طرح «آبادانی و پیشرفت بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی» نیست و اطلاعات ارائه شده در خصوص این دو طرح در گزارش حاضر، اجمالی و برپایه مباحث رسمی دستگاه‌های مربوطه است.

شرح زیر است:

- ترویج الگوی بنیاد علوی ضمن برندسازی در سه مقیاس عاملیت، مشارکت، مشاوره و ترویج،
- عدم تصدی گری، انجام برون‌سپاری و نهادسازی (مردم‌محور)،
- تمرکز بر ارائه خدمات نرم‌افزاری به جای سخت‌افزاری،
- محوریت آبادانی و پیشرفت با همکاری نهادهای محلی،
- جذب سرمایه و همکاری خیرین، گروه‌های جهادی و داوطلبان،
- به کارگیری خدمات دولتی در منطقه،
- جذب و تجمیع نقدینگی‌های خرد در منطقه در قالب صندوق‌ها،
- انجام طرح‌ها بر مبنای قابلیت واگذاری به بخش‌های دیگر،
- پرورش نخبگان، نیروهای متخصص و مشمولان نظام وظیفه با هدف نگهداشت آنها در منطقه و ایفای مسئولیت خدمت به مردم،
- انتخاب سه دهک پایین جامعه به عنوان مخاطب اصلی طرح،
- توسعه بر مبنای مزیت نسبی مناطق و تکمیل زنجیره تأمین و ارزش محصولات با اولویت صادرات،
- انجام اقدام‌ها بر اساس سند جامع توانمندسازی در چهار بعد معیشت، آموزش، سلامت و فرهنگ.

با توجه به اهداف و استراتژی‌های بنیاد علوی در محرومیت‌زدایی، مراحل انتخاب منطقه هدف تا رسیدن به پیشرفت و آبادانی پایدار آن منطقه، به ترتیب به شرح زیر است:

- 1 انتخاب منطقه محروم،
- 2 انجام مطالعات نقاط ضعف، قوت، فرصت‌ها و تهدیدهای (SWOT) منطقه منتخب،
- 3 ارائه یا تدوین برنامه (بر اساس سند جامع توانمندسازی)،
- 4 اجرای برنامه،
- 5 تدوین استراتژی خروج.

بر اساس آخرین آمار، طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی هم‌اکنون در ۴۰ منطقه محروم کشور در حال اجراست.^۱

الگوی طرح آبادانی و پیشرفت با بهره‌گیری از دو بازوی تسهیلگری (توان‌افزایی) و مطالعاتی به دنبال رفع محرومیت از مناطق کمتر توسعه‌یافته است. بنابراین برخلاف طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی که شاخص محرومیت را در انتخاب محدوده‌های مطالعاتی انتخاب منظومه دخیل نمی‌کند، در طرح آبادانی و پیشرفت، مهم‌ترین شاخص کلیدی در انتخاب محدوده مطالعاتی شاخص «ضرب محرومیت» است. بنابراین رویکرد مطالعات این نوع طرح‌ها نیز رویکرد «معیشت پایدار» با تأکید بر سرمایه‌های معیشتی است (جدول ۳). در طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی، با تأکید بر نظام مدیریت یکپارچه

هدف برنامه مورد توجه قرار می‌گیرند. از لحاظ زمانی، این برنامه بعد از تهیه، قابلیت عملیاتی داشته و به عنوان برنامه راهبردی پنج‌ساله برای روستاهای هدف مورد توجه قرار می‌گیرد.

شناخت و بررسی مسائل اولویت‌دار اقتصاد روستایی، مهم‌ترین محور برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی است. بر اساس اعلام سازمان برنامه و بودجه کشور، این برنامه از رهگذر احصا توان‌ها و تنگناهای توسعه اقتصادی و اشتغال‌رسانی و ارائه یک چشم‌انداز کلی از وضعیت اقتصاد مناطق روستایی، استراتژی‌های توسعه‌ای را برای برون‌رفت از توسعه‌نیافتگی اقتصادی ارائه می‌دهد و در نهایت به تعریف و تعیین اقدام و فعالیت‌های اقتصادی محرک و پیشران توسعه اقتصاد محلی و طرح‌ها و پروژه‌های اشتغال‌زایی روستایی در روستاهای هدف و در پهنه دهستان/بخش می‌رسد. به عبارت بهتر گزارش نهایی این برنامه مشتمل بر سند راهبردی در سطح دهستان/بخش و برنامه‌های عملیاتی در قالب اقدام‌های توسعه‌ای (فعالیت، طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و الزامات وابسته به آن) در سطح هر یک از روستاهای هدف دهستان/بخش خواهد بود [۱۲].

۲-۴. طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی

در سال ۱۳۹۳ به دستور مقام معظم رهبری و در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، بنیاد علوی، طرح آبادانی و پیشرفت را در راستای محرومیت‌زدایی از مناطق روستایی ارائه کرد. این طرح برای اولین بار در شهرستان قلعه گنج اجرا شد و سپس با الگوبرداری از این منطقه به سایر شهرستان‌ها نیز تسری داده شد. متولیان طرح مذکور به ویژگی‌های آن در قالب محورهای زیر اشاره داشته‌اند.^۱

- الگویی است پویا در راستای محرومیت‌زدایی، عدالت اجتماعی، رشد اقتصادی و حفاظت از منابع طبیعی؛
- دارای راهبردی جامع‌نگر است که بر دانش محوری، معیشت پایدار و فقرزدایی از طریق مشارکت مردمی و توانمندسازی فردی و نهادی تأکید دارد؛
- فرهنگ کار و روحیه جهادی را ترویج می‌دهد.

در فرایند تهیه طرح‌های آبادانی و پیشرفت مدنظر این طرح، هفت سرمایه مورد تأکید است و بنیاد علوی به پشتوانه و با تقویت این سرمایه‌ها به دنبال نیل به اهداف آبادانی و پیشرفت است. این هفت سرمایه عبارتند از: سرمایه‌های فرهنگی و دینی، انسانی، طبیعی، مالی، اجتماعی، فیزیکی و سازمانی. اهداف اصلی طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی به شرح زیر است:

- محرومیت‌زدایی و فقرزدایی،
- ایجاد فرصت‌های برابر با بهبود فضای کسب و کار و توسعه مشاغل،
- ظرفیت‌سازی در توان‌های هر منطقه بر پایه مزیت‌های نسبی آن منطقه.
- همچنین راهبردهای کلان طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی به

۱. برگرفته از پرتال رسمی بنیاد علوی به آدرس اینترنتی: <https://www.alavi-bonyad.com>

۲. بر اساس آمار منتشر شده از مشاور رئیس بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی ایران، منتشر شده در خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، قابل دسترسی در: <https://irna.ir/xjKRbz>

و عمل‌گرا، تقسیمات سیاسی «شهرستان» به‌عنوان محدوده مطالعاتی انتخاب شده که در آن به نقش «فرماندار» برای اجرایی شدن طرح‌ها و پروژه‌ها تأکید شده است. در حالی که در طرح‌های منظومه روستایی

با تأکید بر انسجام فضایی-کارکردی سکونتگاه‌ها، محدوده «بخش» ملاک قرار گرفته است (جدول ۳).

جدول ۳. مقایسه طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی با طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی بنیاد مسکن

طرح توسعه پایدار منظومه روستایی	طرح آبادانی و پیشرفت
انتخاب تقسیمات سیاسی بخش به‌عنوان محدوده مطالعاتی	انتخاب تقسیمات سیاسی شهرستان به‌عنوان محدوده مطالعاتی
بخشدار به‌عنوان مهم‌ترین نهاد سیاسی بخش، فاقد قدرت اجرایی لازم برای مطالبه‌گری و پیشبرد برنامه‌ها ^۱	فرماندار از قدرت اجرایی مناسب‌تری در مقایسه با بخشدار برخوردار است
رویکرد مطالعات فضایی-کالبدی (با تقویت بعد اقتصادی در سال‌های اخیر)	رویکرد مطالعات اقتصادی-معیشتی
اول مطالعه بعد اجرا ^۲	تأکید بر اجرا در حین مطالعه
با توجه به طولانی شدن فرایند مطالعه تا تصویب (حداقل دو سال) و تحولات عمده سیاسی-اقتصادی کشور، از ضمانت اجرایی پایین برخوردار است.	با تأکید بر اجرا در حین مطالعه، شاخص‌ها قابل پیش‌بینی و برنامه‌ها از ضمانت اجرایی بالاتری برخوردار است
فاقد گروه تسهیله‌گری در حین مطالعه ^۳	فعالیت هم‌زمان گروه تسهیله‌گری و گروه مطالعات
شناخت سطحی با تأکید بر ابزار پرسشنامه	شناخت نسبتاً عمیق با مشارکت فعال جامعه محلی
ناآگاهی جامعه محلی از تدوین طرح	آگاهی عمومی از تدوین طرح
دارای تفاهم‌نامه فی‌مابین بنیاد مسکن، سازمان برنامه و بودجه و استانداری‌ها برای عملیاتی شدن برنامه‌ها	دارای تفاهم‌نامه فی‌مابین بنیاد علوی با استانداری جهت عملیاتی شدن برنامه‌ها
طولانی شدن اخذ اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی	مشارکت حداکثری دستگاه‌های اجرایی با الزام فرماندار برای ارائه اطلاعات در اسرع وقت
به دنبال توسعه همه‌جانبه در کلیه بخش‌هاست	به دنبال رفع مسائل کلیدی با بیشترین اثربخشی است
بهرغم سابقه بالای تهیه طرح توسعه پایدار منظومه روستایی، اثرات آن نامشخص است.	بهرغم مدت‌زمان کوتاه از اولین تجربه این طرح در قلعه‌گنج، آثار مثبتی به‌خصوص در زمینه تأمین مالی خرد دیده می‌شود

۱. البته این ادعا از سوی کارشناسان متولی این طرح وجود دارد که در شرح خدمات جدید این طرح (که البته منتشر نشده و در دسترس قرار ندارد) محدوده مطالعاتی بین بخش و شهرستان متغیر است و در صورتی که یکپارچگی اقتصادی و همگنی جمعیت در سطح شهرستان وجود داشته باشد مقیاس طرح در سطح شهرستان تعریف می‌شود.
 ۲. این ادعا از سوی کارشناسان متولی طرح منظومه‌ها وجود دارد که در شرح خدمات جدید (همان‌طور که گفته شد از این شرح خدمات رونمایی نشده است)، مطالعات و اجرا با هم دیده شده است و تسهیله‌گران هم‌زمان با مشاوران مطالعاتی به منطقه ورود می‌کنند. البته اطلاعات مستندی در این زمینه ارائه نشده است.
 ۳. طبق شرح خدمات قابل دسترس موجود.

کرده‌اند و در مواردی که دستگاه‌های دولتی از آنها پشتیبانی لازم را داشته‌اند (مانند پیاده‌سازی طرح منظومه‌ها در شهرستان طارم که با حمایت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان زنجان همراه شد و در چارچوب این حمایت، استانداری از طریق کمیته برنامه‌ریزی استان، کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان را مکلف کرد تا ۲۵ درصد از بودجه ادارات دولتی محلی را به مصوبات طرح منظومه‌ها اختصاص دهند)، موفق عمل کرده‌اند و از آنجایی که دستگاه‌های دولتی همراهی و همکاری کافی نداشته‌اند، عملاً نتوانسته‌اند به توفیقات چندانی دست پیدا کنند.

آنچه که از مقایسه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاها و طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی با طرح منظومه‌ها برمی‌آید این مسئله است که هدف هر سه مورد این طرح‌ها، توسعه اقتصاد محلی از طریق پیشبران‌های توسعه و مزیت‌های محیطی منطقه است. هر چند اختلاف‌های جزئی در شرح خدمات و استراتژی‌ها وجود دارد. به این صورت که در دو طرح توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی سازمان برنامه و بودجه و طرح آبادانی و پیشرفت بنیاد علوی رویکرد نقطه‌ای و در طرح منظومه‌ها رویکرد پهنه‌ای غلبه داشته ولی در عمل و اجرا به‌زعم کارشناسان، هر سه طرح مسیرهای تقریباً یکسانی را طی

۵. نقدها و چالش‌های مرتبط با طرح توسعه پایدار منظومه روستایی از دیدگاه صاحب‌نظران

وظیفه‌مند در زمینه مباحث کالبدی-فیزیکی (عمدتاً مسکن محرومان و طرح هادی روستایی) به متولی طرح‌های یکپارچه توسعه روستایی در حال تغییر بوده است. در ادامه به تشریح نقدهای گفته شده در سه محور مورد بحث به تفصیل بیشتری در زیر پرداخته شده است.

۵-۱. نقدهای مرتبط با اصول و مبانی

نقدهای مرتبط با بخش اصول و مبانی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به شرح زیر است:

■ انتخاب مقیاس سیاسی بخش به‌عنوان محدوده مطالعاتی، سطح مناسبی برای تحقق اهداف طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی نیست، چراکه این طرح در سطح مذکور، سازوکاری برای استفاده از قدرت حکمرانی نهادهایی مانند فرمانداری و اداره جهاد کشاورزی شهرستان‌ها را ندارد. در این راستا شاید بهتر آن است که مقیاس طرح، شهرستان تعریف شود و در عین حال، این مقیاس دارای انعطاف باشد؛ به نحوی که در شهرستان‌هایی که شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی سطوح متفاوتی از توسعه را نشان می‌دهند و جمعیت و ملاک‌هایی نظیر وسعت جغرافیایی، امکان تدوین و پیاده‌سازی را در سطح شهرستان نمی‌دهد، سطح بخش به‌عنوان سطح تهیه و اجرای طرح انتخاب شود.^۱

■ در شرح خدمات طرح منظومه‌ها و در بخش «شناخت و تحلیل ساختاری عملکردی نظام مدیریتی - نهادی» که مرتبط با نهادها و نهادسازی است، برداشت درستی از مفهوم نهادها صورت نگرفته است و از نهاد، بیشتر برداشتی فیزیکی و به معنی ایجاد نهادهای جدید صورت گرفته است و بر رویه‌هایی همچون نهادسازی، تقویت شبکه‌ها، ساماندهی نهادهای غیررسمی، همگرایی و واگرایی سیاست‌های فربخشی و بخشی توجه لازم نشده است.

■ برنامهریزی فضایی به‌عنوان رویکرد حاکم و پایه نظری طرح منظومه‌های روستایی در شرایط فعلی نمی‌تواند به‌تنهایی به‌عنوان رویکرد کاملی برای یک طرح همه‌جانبه در نظر گرفته شود. مطابق با اصول این رویکرد که برگرفته از نظریه مکان مرکزی والتر کریستالر است، فضا دارای نظم خاصی است و سکونتگاه‌های انسانی با توجه به جمعیت، کارکرد و موقعیت و مرکزیت خود دامنه نفوذ مشخصی دارند و در نتیجه در طول فضا با فاصله مشخصی از هم قرار می‌گیرند. وجود چنین نظم و ساختاری در دنیای واقعی و به‌ویژه در جغرافیای سکونتگاهی ایران بسیار مشکل است. مسئله دیگر در خصوص رویکرد فضایی این نکته است که این رویکرد در دهه ۱۹۶۰ مطرح شده است و طبیعتاً مفاهیم و اصول جدیدتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای همچون مفاهیم و اصول نظام نوآوری منطقه‌ای (مزیت‌گرایی هوشمند) در آن

در جهت بررسی و تحلیل کارآمدی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران مرتبط با این طرح‌ها استفاده شد که در سه گروه قابل دسته‌بندی هستند: الف) اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های معتبر نظیر دانشگاه تهران، دانشگاه تربیت مدرس و دانشگاه شهید بهشتی که درباره این طرح نظریه‌پردازی کرده‌اند و یا نقدهایی را به روش‌های مختلف (مانند پایان‌نامه، مقاله، یادداشت در خبرگزاری‌ها و ...) بیان داشته‌اند؛ ب) کارشناسان متولی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی که با شرکت‌های مهندسی مشاور مربوطه همکاری داشته و به‌انحای مختلف در تهیه و تدوین این طرح‌ها مداخله داشته‌اند و ج) نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مربوطه با محوریت کارشناسان بنیاد مسکن که به‌طور مستقیم در جریان تهیه و اجرای این طرح‌ها بوده‌اند. این گزارش با استفاده از ابزار مصاحبه نیمه‌ساختاریافته نظرات کارشناسی این سه گروه از نخبگان را دریافت و تحلیل کرده است. مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه داشته است.

به‌طور کلی نقدها و نظرات افراد صاحب‌نظر درباره طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی را می‌توان در سه دسته تقسیم‌بندی کرد: بخش اول شامل نقدهایی است که مرتبط با محتوا، اصول، مبانی و شرح خدمات این طرح بیان شده است و غالباً به این موضوع اشاره می‌کند که در مرحله اجرا، طرح منظومه‌ها به اصول و مبانی خود (از جمله دو اصل همه‌جانبه بودن و یکپارچه بودن و نیز متکی بودن به اصول توسعه پایدار) وفادار نبوده و یا کمتر به آن پایبند بوده است. دسته دوم نقدها به چگونگی و روش اجرایی طرح منظومه‌ها برمی‌گردد؛ در این راستا، نظرات کارشناسان بر این منوال است که پیشران‌های تعیین شده با گذشته تاریخی و طبیعی منظومه‌ها ارتباط چندانی را برقرار نمی‌سازد و پروژه‌های تعریف شده در قالب این پیشران‌ها در برابر تحولات اقتصادی و اجتماعی، انعطاف‌پذیری لازم را ندارد، چراکه تغییرپذیری شرایط اقتصادی و البته تحولات اجتماعی و فناوری، کاربرد برنامه‌ریزی میان‌مدت را کاهش داده و بر انعطاف‌پذیری برنامه‌ها در شرایط کوتاه‌مدت تری تأکید دارند. در نهایت بخش سوم نظرات کارشناسان مربوط به نقدهایی است که به جایگاه سازمانی و حکمرانی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی وارد شده است. در این راستا صاحب‌نظران اعتقاد دارند که بنیاد مسکن اولاً پشتوانه قانونی لازم و ظرفیت فنی کافی را برای اجرای طرح منظومه‌ها ندارد و نبود این پشتوانه باعث شده تا در اجرا، این طرح نتواند همکاری و همراهی دستگاه‌های دولتی را به‌طور مطلوبی با خود به همراه داشته باشد. همچنین در مرتبه دوم اشاره داشته‌اند که با ورود بنیاد مسکن به طرح منظومه‌ها، طی یک فرایند، به‌نوعی جایگاه این دستگاه به شکل مغایر با اصول نظام صحیح اداری، از یک نهاد حاکمیتی

۱. البته کارشناسان بنیاد مسکن در این خصوص اشاره کرده‌اند که در شرح خدمات جدید (که هنوز منتشر نشده است) محدوده اجرایی مدنظر دارای انعطاف است، بدین صورت که محدوده اولیه مدنظر بخش است (با مقیاس ۱:۲۵۰۰۰) و در صورتی که یکپارچگی طبیعی، اقتصادی و همگنی جمعیت در سطح یک شهرستان وجود داشته باشد این مقیاس به سطح شهرستان ارتقا پیدا می‌کند.

مدنظر خود را فارغ از نتایج مطالعات طرح منظومه‌ها به اجرا گذاشته‌اند. **■ غلبه نگاه تک‌بعدی بر ماهیت طرح:** در تهیه طرح‌ها در ابتدا غلبه نگاه کالبدی و فضایی طرح بیشتر بوده است. هم‌زمان با اجرایی شدن برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی سازمان برنامه و بودجه بر اساس تکلیف قانون برنامه ششم، طرح منظومه‌ها تغییر رویکرد داده و بیشتر جنبه یک طرح توسعه اقتصادی پیدا می‌کند و بیش از پیش از فلسفه و مبانی وجودی خود فاصله می‌گیرد. در واقع طرح منظومه‌ها هرگز نتوانسته است ماهیت یک طرح یکپارچه و همه‌جانبه را داشته باشد؛ ماهیتی که مورد ادعا و در واقع فلسفه وجودی این طرح بوده است.

■ عدم تناسب کافی تخصص و زمینه کاری برخی از مهندسين مشاور طراح طرح‌ها با ماهیت و کارکرد نواحی روستایی: طبق شواهد، غالب شرکت‌های مهندسين مشاور که برای تهیه طرح‌های توسعه پایدار روستایی انتخاب شده‌اند، دارای رسته شهرسازی و برنامه‌ریزی فضایی بوده‌اند. این موضوع سبب شده است تا الزامی به استفاده از توانمندی و ظرفیت سایر حوزه‌ها همچون تخصص‌های مرتبط با کشاورزی، منابع طبیعی، جامعه‌شناسی، صنایع و سایر موارد مربوطه وجود نداشته باشد. **■ عدم تناسب اعتبارات اختصاص یافته برای تهیه طرح‌ها با گستردگی و پیچیدگی طرح‌ها:** به اعتقاد کارشناسان بنیاد مسکن، یکی از دلایل پایین بودن کیفیت طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، پایین بودن مبالغی است که برای انجام مطالعات این طرح‌ها در نظر گرفته شده است. این طرح‌ها با مبلغ حدود صد میلیون تومان به مشاوران دارای صلاحیت از نظر بنیاد واگذار می‌شود و چون این مبلغ تناسب لازم را با شرح خدمات گسترده طرح مذکور ندارد، در نتیجه علاوه بر اینکه تهیه طرح‌ها به صورت سطحی و کند پیش می‌رود، برخی از شرکت‌های مهندس مشاور اهتمام کافی برای اعمال دقت بیشتر در تدوین باکیفیت طرح‌های مذکور به خرج نمی‌دهند. از طرفی هیچ‌گونه تضمینی نیز از طرف شرکت‌های مهندسين مشاور بابت قابلیت اجرایی مطالعات انجام شده، اخذ نمی‌شود و این بنوبه خود منجر به این می‌شود که طرح‌های تهیه‌شده در فاز اجرایی با چالش‌هایی مواجه شوند و یا اینکه اصلاً طرح اجرا نشود.

■ تعریف پروژه‌ها و طرح‌های خرد اقتصادی در طرح‌ها بر خلاف ماهیت و چارچوب منظومه‌های روستایی: طبق بررسی‌های انجام شده، خروجی طرح منظومه‌ها به تعریف پروژه‌های کوچک اقتصادی برای روستاها به صورت نقطه‌ای می‌انجامد. این در حالی است که این طرح باید مواردی از جمله مزیت‌های اقتصادی، شبکه راه‌های اصلی و فرعی، جانمایی تأسیسات زیربنایی، بازارها، چشم‌انداز رشد اقتصادی و فقرزدایی را یک منطقه ترسیم کند و استخراج مصادیق و جزئیات کسب و کار را به سازوکارهای پویاتری واگذار کند. به عبارتی دقیق‌تر، تعریف پروژه‌های خرد در طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی نمی‌تواند منطبق با مختصات یک طرح راهبردی با هدف توسعه یکپارچه و همه‌جانبه باشد.

دیده نمی‌شود در نتیجه باید در جهت به‌روز شدن مفاهیم این طرح با دیدگاه‌های جدیدتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای اقدام‌های لازم صورت پذیرد.

۲-۵. نقدهای مرتبط با فرایند تهیه و تدوین طرح

علاوه بر نقدهایی که درباره اصول و مبانی مورد استفاده برای تهیه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی بیان شد، نکاتی نیز وجود دارد که بر فرایند تهیه و تدوین طرح از جمله روش‌شناسی، پایبندی به اصول و مبانی مورد استفاده، صلاحیت مهندسين مشاور و ... مترتب است که نتیجتاً سبب شده طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی کیفیت پایینی داشته باشند. جزئیات این موضوع در ادامه بیان می‌شود:

■ عدم پایبندی مناسب به اصول و مبانی موردنظر در تدوین طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی: در طرح منظومه‌ها اشاره شده که هدف اصلی این طرح پیشرفت منظومه روستایی مبتنی بر اصول برنامه‌ریزی فضایی توسعه پایدار است؛ ولی با بررسی اصول توسعه پایدار و مفاهیمی مانند رعایت حقوق نسل‌های آینده، حفاظت از منابع طبیعی، مصرف کنترل شده منابع تجدیدپذیر، حذف کنترل شده مواد آلاینده، حفاظت از تنوع زیستی، سلامت ساکنان و نوآرانه کردن فعالیت‌های اقتصادی و نیز تأمل در شرح خدمات طرح منظومه‌ها، این نکته به نظر می‌رسد که اصول توسعه پایدار (فارغ از نقدهای ماهوی به تناقض‌های معرفتی توسعه پایدار) در طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی کمتر مورد توجه قرار گرفته و به صورت روشن و شفاف به آن اشاره نشده است. چنانچه در عمل نیز پس از گذشت چند سال، به‌ویژه بعد از تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، این طرح بیشتر به سمت یک طرح اقتصادی حرکت کرده است؛ در حالی که اصولاً ماهیت طرح منظومه‌های روستایی، تعریف پروژه و طرح‌های خرد اقتصادی نیست.

■ عدم همخوانی کافی طرح و پروژه‌های تعریف‌شده با قابلیت‌های اقتصادی-اجتماعی و به‌طور کلی مزیت‌های نسبی منظومه: یک نقد اساسی در خصوص روش‌شناسی طرح منظومه‌ها این مسئله است که با وجود بررسی وضعیت طبیعی، اقتصادی و اجتماعی منطقه مطابق با شرح خدمات این طرح که البته هنوز و بعد از تجربه ۱۲ پیلوت در کشور مصوب و نهایی نشده است؛ پیشران‌های تعریف‌شده و متعاقب با آن پروژه‌های طراحی‌شده بعضاً با قابلیت‌های اقتصادی-اجتماعی و به‌طور کلی مزیت‌های نسبی منظومه همخوانی و سازگاری ندارد و حتی در برخی مواقع پیشران تعیین شده نمی‌تواند اقتصاد ناشی از مقیاس را در سطح منظومه برقرار سازد (مانند طرح نوغانداری در شهرستان گچساران). البته در برخی موارد پیشران‌ها به درستی تعریف شده‌اند، ولی در ذیل این پیشران‌ها پروژه‌های مشخصی تعریف نشده است و تعریف پیشران فقط به صورت کلی و در جهت به انجام رساندن بخش مطالعات طرح بوده است و در نهایت مقامات سیاسی منطقه، پروژه‌های

۳-۵. نقدهای مرتبط با اجرا و پیاده‌سازی طرح

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، برخی از طرح‌های پایلوت توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به مرحله اجرا رسیده‌اند. برخی از صاحب‌نظران نسبت به وضعیت اجرای طرح‌های مذکور نکاتی بیان داشتند که به شرح زیر است:

■ **انعطاف‌پذیری پایین برخی طرح‌ها با تغییر و تحولات محیطی**

در طول زمان به دلیل عدم تعبیه ساز و کار اجرایی مشخص: در طرح‌های منظومه‌های روستایی، متناسب با اهداف کلی تعیین شده، یکسری راهبرد مشخص (مانند پایداری منابع اکولوژیکی، تقویت صنایع تبدیلی و تکمیلی، توسعه گردشگری روستایی، توانمندسازی منابع انسانی و...) تعریف می‌کنند. ذیل هر راهبرد نیز چندین برنامه یا سیاست اجرایی پیش‌بینی می‌شود. ولی بعضاً به دلیل تعریف نشدن یک ساز و کار اجرایی برای پیاده‌سازی راهبردهای ارائه‌شده، طرح منظومه‌های روستایی انعطاف‌پذیری لازم را متناسب با تغییر و تحولات اقتصادی، اجتماعی و محیطی ندارد و به‌طور مشخص نمی‌تواند هم‌راستا با تغییرات شرایط و تورم اقتصادی در کشور واکنش مناسب را داشته باشد.

■ **محدودیت منابع مالی برای اجرای کامل طرح‌ها:** بعضی از

صاحب‌نظران معتقدند در اجرای طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در مناطق پایلوت، محدودیت منابع مالی وجود داشته و شرح خدمات گسترده و تعداد زیاد پروژه‌ها، امکان تأمین بودجه را برای اجرایی شدن تا حد زیادی از بین برده است.

■ **عدم موفقیت در سازمان‌دهی دستگاه‌های اجرایی ذی‌مدخل**

برای اجرای طرح در برخی مناطق پایلوت: در بررسی‌ها مشخص شد که در برخی مناطق پایلوت، ارتباطات بین دستگاهی در جهت پیشبرد اهداف طرح به درستی شکل نمی‌گیرد و بعضاً تعدادی از دستگاه‌ها که برای آنها تکالیفی مشخص شده است، حاضر به همکاری در جهت به انجام رساندن آن تکالیف نیستند. از طرفی بنیاد مسکن فاقد ابزار قانونی لازم برای وادار کردن یا بسیج دستگاه‌های اجرایی و نهادهای مرتبط برای انجام تکالیف مربوطه است. یکی دیگر از دلایل عدم همکاری برخی از دستگاه‌ها برای اجرای طرح، عدم اعتماد به موفقیت این طرح‌هاست که نهادی تهیه کرده است که به‌تنهایی قابلیت فنی و حقوقی کافی برای تهیه طرح‌های جامعی مانند منظومه‌های روستایی ندارد. همچنین در برخی استان‌ها به ادعای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، دستگاه‌های تابعه وزارت جهاد کشاورزی در استان‌ها و شهرستان‌ها در تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی مشارکت داشته‌اند؛ ولی این موضوع از دو جهت مورد نقد است: یکی اینکه طبق مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، شرح خدمات و تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی باید مشتمل بر وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن تهیه می‌کرد، نه اینکه بنیاد مسکن به‌تنهایی طرح را تهیه و صرفاً از سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها دعوت به همکاری کند. دوم اینکه وزارت جهاد کشاورزی معتقد است هماهنگی برای تهیه طرح‌ها باید با وزارت جهاد

کشاورزی انجام می‌شد، نه مدیریت‌های جهاد کشاورزی در استان‌ها و شهرستان‌ها.

■ **عدم مشارکت و سرمایه‌گذاری مناسب بخش خصوصی در**

قالب برنامه‌ها و پروژه‌های تعریف‌شده در طرح منظومه‌های

روستایی: برخی از صاحب‌نظران معتقد بودند میزان مشارکت

بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری برای اجرای پروژه‌های تعریف‌شده در سطح پایینی بوده است. عوامل مختلفی در این امر دخیل هستند که نامطلوب بودن فضای سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی و عشایری و عدم اطمینان از بازگشت سرمایه و به‌عبارت کلی فضای پرریسک سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی و عشایری به‌عنوان مهم‌ترین آن قلمداد می‌شود. به این دلیل که از یک‌سو مناطق مذکور با محدودیت‌هایی مانند انزوای جغرافیایی، آسیب‌پذیری در برابر حوادث طبیعی و غیرطبیعی، ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقلی و دسترسی ضعیف به مراکز عرضه و فروش مواجه‌اند و از سوی دیگر با وجود اینکه مناطق روستایی و عشایری از قابلیت‌های متنوعی در بخش‌های اقتصادی صنعت، کشاورزی و خدمات مانند گردشگری، بوم‌گردی، صنایع دستی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، معدن و... برخوردارند، ولی وضعیت شفاف و قابل اطمینانی از قابلیت‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی این مناطق وجود ندارد تا سرمایه‌گذاران نسبت به سودآوری راه‌اندازی کسب‌وکار در این مناطق امیدوار باشند. اگر نهادی مجرب و تخصصی در سطح محلی وجود داشته باشد که در همه ابعاد مدیریتی، مالی، فنی و حقوقی راهنما و حامی سرمایه‌گذاران برای راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکار سودده و پایدار باشد، قطعاً ضریب اطمینان بخش خصوصی برای فعالیت در فضای پرریسک مناطق روستایی و عشایری نیز بالا خواهد رفت. موضوعی که به عقیده برخی از صاحب‌نظران در طراحی طرح‌های منظومه‌های روستایی و راهبردهای تعریف‌شده، مورد غفلت قرار گرفته است و می‌شود گفت عدم پیش‌بینی چنین سازوکاری در مشارکت پایین بخش خصوصی برای اجرای پروژه‌های منظومه‌های روستایی دخالت مؤثری داشته است.

۴-۵. نقدهای مرتبط با دستگاه تدوین‌کننده طرح (بنیاد مسکن

انقلاب اسلامی)

در قسمت‌های قبلی گزارش به نظامات حقوقی مترتب بر منظومه‌های روستایی خصوصاً دستگاه‌های متولی تهیه این طرح‌ها به تفصیل اشاره شد. از این رو نسبت به جایگاه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تهیه و اجرای طرح منظومه‌ها نقدهایی وارد شده که به شرح زیر است:

■ **مغایرت اقدام بنیاد مسکن با مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل**

وزارت جهاد کشاورزی و اصول صحیح نظام اداری:

نخستین نقدی که به جایگاه سازمانی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی درباره طرح منظومه‌ها وارد است اینکه، بنیاد مسکن با چنین ورودی در قامت متولی امور توسعه روستایی ظاهر شده است؛ در صورتی که چنین جایگاه

و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است. توضیح اینکه در بندهای «۱۲»، «۱۶» و «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری به ترتیب به «لزوم» توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری، «دانش بنیان کردن نظام اداری از طریق به کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، با ابتنا بر ارزش‌های اسلامی» و «کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات» تصریح شده است. مضاف بر این، بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» را لازمه تحقق اهداف و تکالیف قانون اساسی دانسته است.

مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) نیز در جلسات مختلفی نسبت به نهمی موازی کاری و تقبیح نبود نگاه تخصصی و عالمانه در انجام امور مواردی بیان فرموده‌اند. برای نمونه معظم‌له در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری در مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۱۵، در خصوص ایجاد تشکیلات و کار موازی و بدون هماهنگی با دولت فرموده‌اند که این‌گونه امور «به صلاح و موفق نخواهد بود و تجربه ثابت کرده است که کار باید به‌وسیله مسئولان آن، در مجاری قانونی انجام گیرد». ایشان در بیان دیگری فرموده‌اند: «اگر در کار نگاه تخصصی و عالمانه نباشد، دچار مشکل خواهد شد؛ یعنی یا موازی کاری می‌شود یا کار غلط انجام می‌گیرد (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای مجمع خیرین سلامت کشور، ۱۳۹۱/۱۰/۱۱).

بنابراین با توجه به مطالب بیان شده، منطبق حکم می‌کند که تهیه هر گونه طرح توسعه‌ای در روستاها خاصه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی را نهادی تخصصی و دارای بیشترین ارتباط با توسعه یکپارچه روستایی یعنی وزارت جهاد کشاورزی تنظیم کند.

■ مغایرت اقدام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون بر نامه ششم توسعه:

اقدام بنیاد مسکن با موضوع جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون بر نامه ششم نیز در تعایر است. توضیح اینکه قانونگذار در این جزء برای رفع موازی کاری بین دستگاه‌های اجرایی مختلف در پرداختن به امور توسعه روستایی به صورت ناهماهنگ و غالباً غیر تخصصی، دولت را نسبت به ایجاد یکپارچگی در مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور با رویکرد جهادی و نظارت پذیر مکلف کرد. واژه «نظارت پذیر» در متن جزء یادشده، دلالت بر امکان نظارت اثربخش مجلس شورای اسلامی بر متولی توسعه روستایی دارد. به تبعیت از تکلیف فوق، باید سه امر کشاورزی، عشایری و روستایی در یک وزارتخانه به صورت یکپارچه با هم مدیریت شود تا مجلس نیز بتواند از ابزارهای

قانونی برای این نهاد تعریف نشده است. این نهاد اقدام‌های لازم در زمینه پیشبرد طرح‌های خود را از طریق انعقاد تفاهم‌نامه با دستگاه‌های اجرایی مربوطه (در سطوح ملی و استانی) پیش می‌برد.^۱ مطابق با مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب سال ۱۳۷۹، مسئول و متولی اصلی و قانونی توسعه روستایی، وزارت جهاد کشاورزی است. در ماده (۱) قانون یادشده صراحتاً «عمران و توسعه روستاها» به‌عنوان یکی از اهداف تشکیل وزارت جهاد کشاورزی بر شمرده شده است. ضمناً در ماده (۲) همین قانون تصریح شده که وظایف وزیر و وزارت جهاد سازندگی به‌عنوان متولی توسعه و عمران روستاها به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی واگذار می‌شود. در شرح وظایف تفصیلی وزارت جهاد کشاورزی مصوبه ۱۳۸۱/۰۴/۰۲ هیئت وزیران نیز صراحتاً وظیفه تعیین و تدوین سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها، راهبردها و برنامه‌های توسعه بخش کشاورزی و توسعه و عمران روستاها و مناطق عشایری، به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شده است. از نظر سنخیت، امکانات، زیرساخت‌ها و تخصص نیز در بین دستگاه‌های اجرایی موجود، وزارت جهاد کشاورزی به سبب مدیریت بخش کشاورزی به‌عنوان اصلی‌ترین بخش اقتصادی در نواحی روستایی و عشایری و هم‌زمان مدیریت بخش عمده‌ای از صنایع تبدیلی و بازار، وجود تشکیلات اداری تا سطح دهستان و برخورداری از تشکلهای کشاورزی و روستایی، تنها دستگاهی است که بیشترین ارتباط و سنخیت را با مقوله توسعه روستایی دارد. بنابراین تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی توسط نهادی که مأموریت اصلی آن تأمین مسکن محرومان است و سنخیت لازم را با امور اقتصادی و توسعه‌ای ندارد، خلاف اصول نظام صحیح اداری است و بیش از پیش به آشفتگی سازمانی کشور در حوزه توسعه روستایی دامن می‌زند. شایان ذکر است، ورود بنیاد مسکن به تدوین طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی نشان می‌دهد دامنه فعالیت بنیاد از سطح کالبدی-فیزیکی به سطوح اجتماعی و اقتصادی کشیده شده است و این موضوع سبب کم‌رنگ شدن تخصص‌گرایی و تشدید موازی کاری‌ها در فعالیت دستگاه‌های اجرایی می‌شود. تهیه طرح‌های موازی با طرح منظومه‌های روستایی نظیر «توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستایی» از سوی سازمان برنامه و بودجه و «پیشرفت و آبادانی» از سوی بنیاد علوی از مصادیق دیگر موازی کاری در این خصوص است.

این در حالی است که ورود دستگاه‌های اجرایی به قلمروهای مأموریتی یکدیگر، شاید منافع دستگاهی به دنبال داشته باشد، ولی قطعاً سبب اتلاف منابع ملی و متضرر شدن جامعه روستایی می‌شود. رعایت تخصص‌گرایی و عدم موازی کاری موضوعی است که از اصول صحیح نظام اداری بوده و در اسناد بالادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ مقام معظم رهبری

۱. به‌منظور رسمیت هر چه بیشتر و نیز همکاری همه‌جانبه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی در سطح استان‌ها در پیشبرد طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، بلافاصله بعد از انتخاب شهرستان، تفاهم‌نامه‌ای بین بنیاد مسکن و استانداری‌ها تنظیم می‌شود. طی این تفاهم‌نامه، استاندار ضمن تفویض بخش عمده‌ای از اختیارات سازمانی خود (در حوزه مدیریت شهرستان هدف) به بنیاد، بسج حداکثری منابع و ظرفیت‌های درون استان را برای پشتیبانی از پروژه تعهد می‌نماید. به‌موجب این تفاهم‌نامه پروژه رسماً به همه سطوح اداری استان معرفی می‌شود (البته این شرایط در صورت اراده و خواست استانداری‌ها برای همکاری است و هیچ پشتوانه قانونی برای اجبار استانداری‌ها جهت همکاری وجود ندارد).

۱۳۷۹/۱۱/۱۷ به نظر می‌رسد. توضیح اینکه، در تبصره بند «۵» این مصوبه، شورای عالی شهرسازی و معماری با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مسئول تهیه شرح خدمات تفصیلی طرح‌های ساماندهی روستاها تعیین شده است. بر همین اساس، در بند «۷» این مصوبه، وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عنوان دستگاه متولی تعیین شده‌اند تا بر حسب وظایف خود و مطابق با شرح خدمات مصوب، نسبت به تهیه طرح‌های ساماندهی اقدام کنند. بنابراین حداقل باید قواعد مذکور در تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی رعایت می‌شد که نشده است.

علاوه بر این مصوبه سال ۱۳۹۴ شورای عالی شهرسازی و معماری به‌نوبه خود ایرادهای جدی دارد؛ از جمله اینکه تکلیف مصوبه‌های پیشین شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» را مشخص نکرده است. همچنین در بند «۵» مصوبه سال ۱۳۹۴، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری مکلف شده است که «پیشنهادهای اصلاح نظام حکمروایی روستا با رویکرد امکان تحقق حداکثری طرح‌های مصوب» مندرج در بند «۴» مصوبه را با مشارکت نمایندگان وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و سایر دستگاه‌های مایل به همفکری در این زمینه بررسی و به شورای عالی ارائه کند. در حالی که درج عبارت «سایر دستگاه‌هایی که مایل به همفکری...» از نظر حقوقی واجد ابهام و ایراد است. علاوه بر این، اصلاح نظام حکمروایی روستا در صلاحیت مجلس شورای اسلامی بوده و نیازمند قانون است.

در مقدمه تهیه طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، مبنای قانونی تهیه این طرح‌ها را بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ عنوان می‌کنند. در حالی که بند «ح» مذکور تصریح کرده بود دولت حمایت‌های لازم برای «ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به‌منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر» انجام دهد. براساس مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۱۳۷۹، در کشور حدود ۲۵۰۰ مجموعه روستایی وجود دارد که ذیل ۸۰۰ منظومه روستایی قرار می‌گیرند. بنابراین استناد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به تکلیف بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، استناد نادرستی است و تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی در مغایرت با تکلیف بند مذکور قرار دارد. مضاف بر این، قانون برنامه پنجم، پنج‌ساله بوده و در حال حاضر معتبر نیست.

■ عدم همخوانی اقدام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با توان تخصصی و مأموریت اصلی و فلسفه تشکیل

ایراد بعدی به توان تخصصی و رسالت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی برمی‌گردد چرا که براساس اساسنامه و فلسفه تشکیل بنیاد مسکن، مأموریت اصلی این بنیاد تأمین مسکن محرومان (اعم از شهر و روستا) است و از طرفی تاکنون

نظارتی خود استفاده کند. همچنین در جزء فوق، بر «ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی» تأکید شده است. با وجود این، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برخلاف تصریح جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم، به تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی به‌صورت مستقل اقدام کرده است.

■ مغایرت اقدام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با استناد نادرست به بند «ح» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ و تصویب‌نامه «شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌های روستایی»، به تهیه چندین طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی اقدام کرده است. علاوه بر اینکه مصوبه سال ۱۳۹۴ شورای عالی شهرسازی و معماری با مصوبات قبلی شورای عالی تناقضاتی دارد، اقدام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برای تهیه طرح‌های توسعه منظومه‌های روستایی نیز با این مصوبه و سایر ضوابط قانونی موجود تعارض جدی دارد. در ادامه به این تناقضات و تعارضات اشاره می‌شود.

همان‌گونه که در متن بند «۳» مصوبه سال ۱۳۹۴ آمده است، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی باید در ابتدا شرح خدمات تفصیلی طرح‌های منظومه‌های روستایی را تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری برساند. ولی این نهاد بدون توجه به این موضوع و در اقدامی خلاف مصوبه، طی تفاهم‌نامه‌ای با استانداری‌های هفت استان، چندین طرح منظومه روستایی تهیه کرده و به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مربوطه رسانده است. این در حالی است که طبق مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، اجرای طرح‌های مذکور حتی در صورت تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، محمل قانونی و قابلیت اجرایی ندارد. شایان ذکر است که در مصوبه سال ۱۳۹۴ شورای عالی شهرسازی و معماری، به جایگاه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در تهیه یا تصویب طرح منظومه‌ها اشاره‌ای نشده و از این نظر نیز اقدام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی خلاف مصوبه مذکور است. اگر منظور از «طرح‌های منظومه‌های روستایی»، همان «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» باشد، باید قواعد مصوبه‌های پیشین در خصوص طرح‌های ساماندهی به‌ویژه اهداف و دستگاه‌های تهیه‌کننده، برای تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی نیز حاکم باشد. در این حالت، تعیین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عنوان تنها مرجع تهیه شرح خدمات طرح‌های منظومه‌های روستایی براساس بند «۳» مصوبه سال ۱۳۹۴، مغایر با تبصره بند «۵» و بند «۷» مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» مصوب

این دست می‌پردازد که بیشتر جنبه کالبدی-خدماتی دارند و پیشنهاد و برنامه عملیاتی مشخصی برای توسعه قابلیت‌های اقتصادی روستاها از جمله توسعه اراضی کشاورزی و ساماندهی قطعات کشاورزی پیرامون روستاها تعبیه نمی‌شود [۱۳]. بنابراین می‌توان گفت ورود مستقل بنیاد مسکن به تدوین منظومه‌های روستایی، با اساسنامه این نهاد مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی همخوانی ندارد.

طرح‌هایی هم که برای روستاها تهیه کرده است مانند طرح‌های هادی روستایی، غالباً با رویکرد کالبدی-فیزیکی بوده و جوه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسعه روستایی در این طرح‌ها خیلی کم‌رنگ است. به عبارت روشن‌تر، معمولاً طرح‌های هادی روستایی، به احداث و اصلاح معابر، میادین، پیاده‌روها، پل‌ها، پوشش انهار و کانال‌های آب داخل روستاها، تکمیل شبکه‌های آب و فاضلاب، احداث فضای سبز، آماده‌سازی اراضی پیش‌بینی شده برای ساخت مسکن و گسترش آبی روستاها و مواردی از

جمع‌بندی



وجود چنین ساختاری از حکمرانی سبب شده تا طرح‌های توسعه روستایی، فلسفه مشخصی نداشته باشند و ماهیت تک‌بعدی و اغلب غیر تخصصی به خود گیرند؛ مانند طرح هادی روستایی که ماهیت کالبدی-خدماتی به خود گرفته و تقریباً نسبت به جوه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسعه روستایی بی تفاوت است. حتی در مواردی که طرحی همچون طرح منظومه‌های روستایی با هدف توسعه یکپارچه و همه‌جانبه تهیه می‌شود؛ چون پشتوانه قانونی، نهادی و اجرایی قدرتمندی ندارد، به مرور زمان تغییر ماهیت داده و حالتی تک‌بعدی یا بخش‌نگر به خود می‌گیرد. به‌طور کلی، اقدام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برای تهیه و اجرای «طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی» به دلیل نادیده انگاشته شدن اصول صحیح نظام اداری و تشدید موازی‌کاری و نقض تخصص‌گرایی، با مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، ۳. مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ‌های ۱۳۷۸/۱۰/۰۶، ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ و ۱۳۷۹/۱۱/۱۷، ۴. بندهای «۱۲»، «۱۶» و «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ مقام معظم رهبری و ۵. بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد. همچنین ورود دستگاه‌های اجرایی به قلمروهای مأموریتی یکدیگر، شاید منافع دستگاهی به دنبال داشته باشد، ولی قطعاً سبب اتلاف منابع ملی و متضرر شدن جامعه روستایی می‌شود. شایان ذکر است که براساس اساسنامه و فلسفه تشکیل بنیاد مسکن، مأموریت اصلی این بنیاد تأمین مسکن محرومان (اعم از شهر و روستا) است و ورود مستقل بنیاد مسکن به تدوین منظومه‌های روستایی، با اساسنامه این نهاد و مأموریت اصلی آن همخوانی ندارد.

بررسی‌ها نشان داد اقدام‌های مغایر با احکام قانونی و اصول یادشده، در تدوین، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، سبب شده است با وجود تهیه و اجرای ۱۲ طرح به‌صورت پایلوت، تحول چندانی در وضعیت توسعه روستاهای منتخب اتفاق نیفتد.

حکمرانی توسعه روستایی در ایران مسیر مشخصی را طی نمی‌کند و دستگاه‌های مختلف در خصوص روستا و موضوع‌های مرتبط با آن دچار سردرگمی در اجرای وظایف و در نتیجه، تداخل وظایف و برنامه‌ها شده‌اند. تا قبل از سال ۱۳۷۹، وزیر و وزارت جهاد سازندگی سابق عهده‌دار همه امور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی عمران و توسعه روستایی بود. پس از ادغام این وزارتخانه در وزارت کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در ششم دی‌ماه ۱۳۷۹ و به‌رغم واگذاری مسئولیت رسیدگی به امور عمران و توسعه روستاها به این وزارتخانه طبق تصویب مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، پیگیری امور عمران و آبادانی نواحی روستایی دچار نوعی گسستگی، پراکنده‌کاری و موازی‌کاری بین دستگاه‌های اجرایی مختلف شد. تاجایی که در حال حاضر حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری در سیاستگذاری و تدبیر امور روستایی نقش‌آفرینی مستقیم دارند، بدون اینکه تصمیمات با هماهنگی و همیاری یکدیگر و در قالب چارچوب و چشم‌انداز مدون اتخاذ شود. نتیجه چنین آشفتگی در تدبیر امور روستایی و عشایری سبب شده است پس از گذشت حدود دو دهه از انحلال «جهاد سازندگی»، برنامه مدونی برای توسعه یکپارچه و متوازن نواحی روستایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی تنظیم و اجرایی نشود.

موضوع دیگر درباره موازی‌کاری دستگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی در حوزه توسعه روستایی و عشایری، مسئله از بین رفتن سرمایه اجتماعی و عدم مشارکت مردم در طرح‌های توسعه‌ای آینده است. با وجود طرح‌های توسعه عمران ناحیه‌ای تحت هدایت وزارت راه و شهرسازی و برخلاف مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی بنیاد مسکن در دستور کار قرار می‌گیرد و یا طرح‌های آبادانی و پیشرفت شهرستان با هدایت بنیاد علوی تجویز می‌شود. از طرفی سازمان برنامه و بودجه براساس تکلیف قانون برنامه ششم توسعه، در حال تدوین طرح‌های مشابهی تحت عنوان «برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی مناطق روستایی» است.

پیشنهادهای



در این گزارش با توجه به بررسی و نقد طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، پیشنهادهای زیر برای بهبود ساختار حکمرانی و تقویت طرح مذکور ارائه می‌شود. این پیشنهادهای چهار بخش ۱. اصول و مبانی، ۲. فرایند تهیه و تدوین، ۳. مرحله اجرا و پیاده‌سازی و ۴. جایگاه سازمانی دستگاه متولی تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های منظومه‌های روستایی دسته‌بندی شده‌اند.

۱. پیشنهادهای مرتبط با اصول و مبانی

۱-۱. بازنگری مفاهیم و اصول طرح منظومه‌های روستایی بر اساس آخرین رویکردهای توسعه روستایی در جهان: همان‌طور که در قسمت نقد مبانی این طرح گفته شد، اصول برنامه‌ریزی فضایی (تفکر غالب در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰)، پایه و اساس نظری طرح منظومه‌ها را شکل می‌دهد و با گذشت زمان این طرح به این اصول وفادار مانده است. از این رو و در جهت به‌روز ماندن و متناسب‌تر شدن طرح منظومه‌ها، لازم است که طرح‌های مذکور از آموزه‌های نظری آخرین رویکردهای توسعه روستایی همچون مزیت‌گرایی هوشمند^۱، توسعه اقتصاد محلی^۲، حکمروایی باز روستایی و رویکردهای توسعه نوآورانه و فناوریانه فضاهای روستایی بهره‌گیرند.

۱-۲. بازگشت طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی به فلسفه شکل‌گیری خود و پرهیز از نگاه تک‌بعدی: همان‌طور که در بخش فلسفه و چرایی شکل‌گیری طرح منظومه‌ها اشاره شد، کارشناسان و نظریه‌پردازان این طرح به درستی به فقدان یک طرح یکپارچه و همه‌جانبه که توسعه را از همه منظرهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی ببیند، اشاره داشته‌اند؛ ولی مسئله آنجاست که با وجود تشخیص چنین کمبودی، این طرح به‌ویژه پس از تکلیف قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی از سوی سازمان برنامه و بودجه، عمدتاً رویکرد اقتصادی به خود گرفته و جنبه‌های اجتماعی و محیطی و فضایی در این طرح‌ها کم‌رنگ شده است.

۱-۳. تعیین شهرستان به‌عنوان مقیاس فضایی و اجرایی طرح منظومه‌ها: طبق بررسی‌های صورت گرفته، درباره منظومه به‌عنوان مقیاس عملیاتی طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی دو ابهام وجود دارد؛ نخست اینکه در تقسیمات اداری سیاسی کشور منظومه به‌عنوان یک مقیاس اداری - سیاسی به رسمیت شناخته نشده است و دوم اینکه طبق نظرات احصا شده کارشناسان، این مقیاس به لحاظ فضایی، مقیاس کوچکی برای طرح مذکور است و بهتر است که مقیاس بزرگ‌تری برای اجرای این طرح انتخاب شود. انتخاب مقیاس شهرستان برای طرح منظومه‌ها سبب خواهد شد که هزینه‌های مطالعاتی طرح کاهش پیدا کند و البته به کیفیت مطالعات نیز افزوده شود. گفتنی است در شهرستان‌هایی که گستره جغرافیایی و پراکندگی جمعیتی بالایی دارند سطح منظومه می‌تواند به سطح بخش تغییر پیدا کند.

۲. پیشنهادهای مرتبط با فرایند تهیه و تدوین

۲-۱. تمرکز بر مزیت‌های ویژه منظومه‌ها و جانمایی خدمات و امکانات زیربنایی: در جهت کارآمدی طرح منظومه‌ها در طول زمان و متناسب با اولویت‌ها و تقاضاهای موجود جوامع روستایی کشور، بهتر است که طرح مذکور بر چند مزیت ویژه در منطقه تأکید داشته باشد. یکی از نقدهای وارد شده به طرح منظومه‌های روستایی این مسئله بوده است که شرح خدمات این طرح بسیار گسترده است و بعضاً تعداد پیشران‌های زیادی بدون ارتباط با هم برای منظومه تعریف می‌شود که این تعداد زیاد پیشران‌ها و وارد شدن به جزئیات کسب‌وکار در قالب پروژه‌ها، مانع از کارآمدی مناسب طرح منظومه‌ها شده است. تعیین مزیت‌های اقتصادی اصلی، طراحی شبکه راه‌های اصلی و فرعی، جانمایی تأسیسات زیربنایی، بازارها، ترسیم چشم‌انداز رشد اقتصادی و فقرزدایی از خروجی‌هایی است که می‌تواند از یک طرح توسعه‌ای یکپارچه روستایی انتظار داشت و اصولاً این طرح‌ها نباید وارد جزئیات کسب‌وکار شوند. در این چارچوب وجود مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های کسب‌وکارهای روستایی می‌تواند در انتخاب هوشمند پیشران‌ها و سایر مزیت‌های مناطق و همچنین پایدارسازی کسب‌وکارهای تابعه، کمک‌کننده باشد.

۲-۲. هدفمند و کوتاه کردن بخش مطالعات طرح منظومه‌ها و انجام مطالعات شناختی بر اساس مقتضیات و پیشران‌های احتمالی هر منطقه و پرهیز از ورود به جزئیات کسب‌وکار: با تأمل در شرح خدمات طرح منظومه‌ها می‌توان دریافت که بخشی از مطالعات شناختی این طرح از طریق بررسی محتوای طرح‌ها و اسناد بالادستی، همچون اسناد آمایش استان‌ها و طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای استان‌ها قابل دریافت و دسترسی است. از طرفی بهتر است مطالعات شناختی طرح منظومه به‌صورت منطقه‌ای و براساس نیازها و قابلیت‌های اصلی هر منطقه صورت پذیرد.

۲-۳. تعریف پیشران‌های کلیدی منطبق با مزیت‌های محیطی منظومه‌ها و بررسی تأثیرگذاری و جریان‌سازی آنها در مقیاس منظومه: اشاره شد که بعضاً در طرح منظومه‌ها، پیشران‌های تعیین‌شده ارتباط مشخصی با قابلیت‌های اقتصادی - اجتماعی و مزیت‌های نسبی منظومه نداشته‌اند و یا برای پیشران‌های تعیین‌شده اقدام‌های مشخص و روشنی صورت نگرفته است و اقدام‌های انجام‌شده ارتباط مناسبی با مطالعات مربوطه نداشته است. از طرف دیگر، در مواردی پیشران‌ها برای یک منظومه انتخاب شده است که آن پیشران نمی‌تواند اقتصاد ناشی از مقیاس (شبکه‌سازی بین فعالان اقتصادی، ایجاد رقابت‌پذیری مکانی، ایجاد اشتغال پایدار و کافی و غیره) را در سطح منظومه ایجاد کند و به عبارتی زنجیره ارزش قابل توسعه و گسترده‌ای ندارد.

۲-۴. یکپارچه شدن طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی با طرح توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی مناطق روستایی: لازم است با توجه به اشتراک بالای دو طرح مذکور، از موازی‌کاری طرح‌های توسعه‌ای در مقیاس محلی (بخش شهرستان) جلوگیری به‌عمل آید.

1. Smart Specialisation Strategy (S3)
2. Local economic development (LED)

۳. پیشنهادهای مرتبط با مرحله اجرا و پیاده‌سازی

تعریف و تعیین مشوق‌ها و تسهیلات مالی برای ورود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به انجام فعالیت در قالب پیشران‌های منتخب: به‌طور کلی فعالیت اقتصادی در روستاها و مناطق عشایری خصوصاً فعالیت در بخش کشاورزی، با ریسک بالاتر و گذشت مدت‌زمان طولانی‌تر برای بازگشت سرمایه افراد همراه است. بنابراین ورود بخش خصوصی به فعالیت‌های اقتصادی در مناطق روستایی و عشایری نیازمند انجام تسهیلاتی و فراهم‌سازی زیرساخت‌های بیشتری است. تعریف مشوق‌ها و تسهیلات می‌تواند در قالب مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های کسب و کار روستایی صورت پذیرد.

۴. سناریوی پیشنهادی مرتبط با متولی تهیه و اجرای طرح‌ها

در خصوص تعیین متولی تهیه و اجرای طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی که جدیداً به طرح‌های پیشرفت و آبادانی منظومه‌های روستایی تغییر نام یافته‌اند، کارشناسان و صاحب‌نظران نظرها و سناریوهای مختلفی را ارائه کرده‌اند که در ادامه پیشنهادهای مطرح‌شده مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت جمع‌بندی و پیشنهاد نهایی و مشخص این گزارش، ارائه می‌شود. **الف)** یکی از سناریوهای این است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر استان با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان مربوطه، متولی تدوین طرح منظومه‌های روستایی تعیین و اجرای طرح به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و گذار شود. در این حالت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها بر عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نظارت می‌کند و شورای مذکور، اجرایی‌سازی طرح منظومه‌ها را از طریق کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها و انجام هماهنگی‌های مربوطه بین دستگاه‌ها پیش می‌برد. این پیشنهاد به دلیل ضعف بدنه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و همچنین نداشتن پشتوانه قانونی و نیروی انسانی متخصص، نمی‌تواند اولویت داشته باشد. ضمن اینکه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نهاد اجرایی به‌شمار نمی‌رود و بالاترین مقام این شورا، استاندار (و نه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان) است.

ب) سناریو دوم این است که شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی در جهت پیشبرد هماهنگی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی در سطح کشور، طبق یک مصوبه، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری را مسئول تدوین و اجرای طرح‌های یکپارچه پیشرفت اقتصادی-اجتماعی در سطح روستاها اعلام کند. این پیشنهاد به چند دلیل از جمله نداشتن پشتوانه قانونی،^۱ مغایرت با وظایف شورای هماهنگی عمران روستایی موضوع ماده (۲) لایحه قانونی انتقال قسمتی از وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های راه و ترابری و بهداشتی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی - مصوب

۱۳۵۸/۰۵/۲۱ با اصلاحات بعدی،^۲ سلب امکان نظارت مؤثر از سوی مجلس و فقدان توان و بدنه سازمانی و نیروی متخصص کافی برای تهیه و پیشبرد چنین طرح‌ها در معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم، نمی‌تواند اولویت داشته باشد.

ج) سناریو سوم این است که با توجه به تکلیف قانونی و سنخیت، ارتباط و امکانات مناسب در مجموعه وزارت جهاد کشاورزی، تهیه و مدیریت طرح‌های منظومه‌های روستایی با محوریت وزارت جهاد کشاورزی طی یک فرایند مشارکتی و از پایین به بالا انجام شود. وظیفه توسعه و عمران روستاها بر اساس مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه به این وزارتخانه واگذار شده است. در راستای این پشتوانه قانونی، وزارت جهاد کشاورزی باید مسئول تهیه و مدیریت طرح‌های منظومه روستایی به‌عنوان طرح‌های یکپارچه پیشرفت اقتصادی و اجتماعی روستایی و عشایری تعیین شود. البته با توجه به آشفتگی نظام سیاستگذاری و تدبیر امور توسعه روستایی و در راستای تکلیف قانونی یادشده، ضرورت دارد به‌منظور رفع موازی‌کاری‌ها و پراکنده‌کاری‌ها و همچنین سیاستگذاری واحد و یکپارچه و پیگیری مستمر، جهادگونه و تخصصی امور مختلف توسعه روستایی در کشور، با استفاده و تقویت ظرفیت‌های موجود به‌ویژه سازمان مرکزی تعاون روستایی، واحد سازمانی تخصصی برای تدبیر امور توسعه روستایی به نام «سازمان توسعه روستایی» ذیل وزارت جهاد کشاورزی شکل گیرد. با تشکیل چنین سازمان نظارت‌پذیری، تهیه و مدیریت طرح‌های منظومه‌های روستایی به شکل مناسب‌تری انجام خواهد شد. به‌ویژه اینکه این سازمان به‌دنبال امور تصدی‌گراانه نخواهد بود و از طریق تشکیل نظام فنی و تقویت تعاونی‌ها و تشکل‌های مرتبط، امور اجرایی توسعه روستایی را مدیریت خواهد کرد. شایان ذکر است که جزئیات ساختار تشکیلاتی، اهداف و وظایف این واحد سازمانی در گزارشی با عنوان «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح جامع عمران و توسعه روستایی کشور» به شماره مسلسل ۱۷۴۰۶ به تفصیل آمده است.

در چارچوب تعریف‌شده، در ابتدا طرح‌های منظومه روستایی با کارفرمایی وزارت جهاد کشاورزی، از سوی شرکت‌های مطالعاتی صاحب صلاحیت مرکب از تخصص‌های مختلف تهیه می‌شود. شرکت‌های مذکور موظفند طرح‌های مذکور را با اتخاذ رویکردهای مشارکتی، روش‌های تسهیلات‌گراانه و ایجاد اجماع حداکثری بین همه بازیگران تدوین کنند. سپس طرح مذکور در کارگروه تخصصی، بررسی و به تصویب می‌رسد. کارگروه فوق مرکب از استاندار (رئیس)، رؤسای سازمان جهاد کشاورزی استان (دبیر)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، اداره کل محیط زیست استان، اداره کل راه و شهرسازی استان، اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی

۱. سپردن امور سیاستگذاری توسعه روستایی و عشایری به شورای عالی مذکور با دبیری معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور با بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه و مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی که جملگی به‌نوعی بر مدیریت یکپارچه و نظارت‌پذیر (توسط مجلس شورای اسلامی) امور سه‌گانه کشاورزی، روستایی و عشایری دلالت دارند، مغایرت جدی دارد.

۲. ماده (۲) (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱). - به‌منظور ایجاد هماهنگی و وحدت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در اجرای کلیه اقدامات عمرانی روستایی که توسط سایر وزارتخانه‌ها اجرا می‌شود شورای هماهنگی عمران روستایی مرکب از معاونین وزارتخانه‌های بهداشتی و بهزیستی - راه و شهرسازی - آموزش و پرورش - راه و شهرسازی - نیرو - پست و تلگراف و تلفن - کشاورزی و عمران روستایی و نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و شورای کشاورزی به ریاست وزیر کشاورزی و عمران روستایی تشکیل می‌گردد. این‌نامه اجرایی مربوط به وظایف و نحوه کار این شورا توسط وزارت کشاورزی و عمران روستایی با همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به اجرا گذارده خواهد شد.



شراکت عمومی-خصوصی-مردمی، با روحیه جهادی در زمینه توسعه کسب و کارهای نوپا و نوآورانه فعالیت می‌کنند. البته در پیشنهاد مذکور باید ارزش‌ها، اصول و ساختار حکمرانی کشور در طراحی ساختار، اهداف و چگونگی فعالیت این مراکز مدنظر قرار گیرد.

به‌طور کلی باید گفت طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی نیازمند سه تغییر اساسی برای ادامه حیات خود است: نخست، بازگشت به ماهیت اولیه و تبدیل شدن به یک طرح یکپارچه توسعه روستایی که با شرح خدماتی چابک و به‌عنوان یک طرح راهبردی، چشم‌انداز توسعه روستایی را ترجیحاً در یک شهرستان مشخص می‌کند؛ دوم، واگذاری تهیه و اجرای این طرح به متولی قانونی توسعه روستایی در کشور با همکاری سایر نهادهای مربوطه و سوم تعریف بازویی نوآور و منعطف، پویا و یادگیرنده برای اجرایی شدن راهبردهای توسعه‌ای این طرح است که البته باید به‌صورت داوطلبانه و روحیه جهادی به انجام برسد. همچنین با توجه به جمع‌بندی صورت گرفته پیشنهاد می‌شود تا مصوبه شورای عالی شهرسازی (۱۳۹۴/۰۹/۰۹) تحت عنوان «شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌هایی روستایی» بنا بر نقدهای وارد شده در این گزارش از جمله مغایرت با مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی در سال ۱۳۷۸ نسخ شود. همچنین باید مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری با عنوان «چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷، مطابق با پیشنهادهای مرتبط در این گزارش اصلاح شود و البته نظامات تخصصی و کارآمد برای حکمروایی توسعه روستایی و عشایری کشور در قالب قانون جامع تنقیح شود.

استان، سازمان بسیج مستضعفین استان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان و یک نفر نماینده شوراهای اسلامی بخش‌های مربوطه، رئیس اتاق اصناف کشاورزی استان، یک نفر منتخب تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری استان با حکم رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان و دو نفر عضو هیئت علمی مرتبط با توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و کشاورزی در سطح استان به انتخاب وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود. این طرح پس از تأیید در کارگروه مذکور در نهایت به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها رسیده و از سوی استاندار ابلاغ می‌شود. در این چارچوب، رؤسای سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها موظف هستند هر شش ماه یک‌بار گزارش پیشرفت طرح منظومه‌ها را به شورای برنامه‌ریزی استان مربوطه ارائه کنند. در سطح شهرستان نیز فرمانداری‌ها مکلفند اقدام‌ها و پیگیری‌های لازم را برای اجرای مصوبات طرح منظومه روستایی به عمل آورند.

در جمع‌بندی نهایی می‌توان گفت با توجه به سرعت تحولات در نوآوری و فناوری و زمان بردن تدوین طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی، طرح‌های مذکور باید به تعیین جهت‌گیری‌های کلی توسعه روستایی در سطح شهرستان‌ها پردازند. در این راستا باید نحوه ارتباط مراکز سکونتگاهی و سلسله‌مراتب و روابط شبکه‌ای آنها، مزیت‌های اقتصادی و راهبردهای تحقق آنها و نحوه بهره‌بردن از سرمایه‌های انسانی، طبیعی و فرهنگی برای تحقق چشم‌انداز توسعه منطقه مشخص شود. در جهت اجرایی شدن راهبردهای ارائه شده در طرح منظومه‌ها نیز ایجاد یک بازوی غیردولتی و غیرانتفاعی پیشنهاد می‌شود که با رویکرد مشارکتی و اجتماع‌محور بتواند به اشاعه نوآوری و فناوری در کسب و کارها و محصولات روستایی پردازد. این مراکز تلفیقی از مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های خصوصی خواهند بود که مبتنی بر

پی‌نوشت‌ها

- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). Local and Regional Development. Routledge.
- سالارزهی، حبیب‌اله و ابراهیم‌پور، حبیب (۱۳۹۱). از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۴، ش ۹، صص ۶۲-۴۳.
- داداش‌پور، هاشم و علی‌دادی مهدی (۱۳۹۸). برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه محلی، چارچوب نظری و عملیاتی برای ایران، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران، چاپ اول.
- جوزی، سیدعلی؛ پوراصغر سنگاچین، فرزام؛ ایرانخواهی، مهدی و کاظمی‌مقدم، فاطمه (۱۳۹۳). مبانی آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، انتشارات علم کشاورزی ایران.
- اجلالی، پرویز؛ عسگری، علی؛ رفیعیان، مجتبی و نارویی، مهناز. (۱۳۹۴). تجربه برنامه‌ریزی در جهان؛ پیدایش و سیر تطور، انتشارات مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- United Nations – Economic Commission for Europe. (2008). Spatial Planing – Key Instrument For Development Effective Governance. Geneva. United Nations Publication.
- سعیدی، عباس (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی فضایی، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- Friedmann, J. (2005). Globalization and the Emerging Culture of Planning. Progress in Planning, 64(3), 183-234.
- Friedmann, J. (2003). Cities in a Global Age: Critical Areas of Theory and Research. USA: University of Michigan, East Lansing.
- Friedmann, J. (1996). Modular Cities: Beyond the Rural-urban Divide. Environment and Urbanization, 8(1), 129-131.
- مرکز مطالعات توسعه روستایی پژوهشکده سوانح طبیعی (۱۴۰۱). عملکرد طرح توسعه پایدار منظومه‌های روستایی.
- سازمان برنامه‌ریزی و بودجه کشور (۱۳۹۶). شیوه‌نامه تدوین برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی (موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کارگروه تخصصی توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۱). اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تسریع در اجرای طرح‌های هادی روستایی»، شماره مسلسل: ۱۲۴۹۱.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir