

شماره چاپ: ۱۲۱۵

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت: ۵۱۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۳/۷/۲۸

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح ساماندهی خدمات رسانی به روستاها»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۲

آبان ماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	تجارب جهانی ارائه خدمات روستایی
۴	مؤلفه‌های اساسی و نوین ارائه خدمات روستایی
۱۰	پیشینه قانونی طرح
۲۰	ارزیابی طرح پیشنهادی
۲۶	نتیجه‌گیری
۲۸	پیشنهادها
۳۱	منابع و مأخذ



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی خدمات‌رسانی به روستاها»

### چکیده

ارائه مناسب خدمات عمومی روستایی، می‌تواند نقش مهمی در توسعه روستایی داشته باشد. فناوری اطلاعات و ارتباطات، آموزش، تأمین آب بهداشتی و مدیریت فاضلاب، خدمات اورژانسی، حفاظت از محیط زیست، آتش‌نشانی، گاز، برق، بهداشت و درمان، پست، کتابخانه، حمل‌ونقل، مسکن، خدمات اجتماعی و مدیریت پسماند، از جمله حوزه‌های متنوع این خدمات به شمار می‌روند. طرح ساماندهی خدمات‌رسانی به روستاها در راستای بهبود عرضه این خدمات در نواحی روستایی پیشنهاد شده است. بررسی این طرح نشان می‌دهد که طرح مذکور با وجود اهداف متعالی خود، از چالش‌های اساسی رنج می‌برد. برای نمونه، امروزه رویکرد ویژه‌ای نسبت به بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه عادلانه‌تر و گسترده‌تر خدماتی مانند پزشکی، آموزش، بانکداری بدون شعبه و سایر خدمات دولت الکترونیک در نواحی روستایی اتخاذ می‌شود. ولی طرح پیشنهادی، راهبرد خاصی در این زمینه ندارد. طرح مذکور فاقد نظام نظارت و ارزیابی و اثربخشی خدمات بر ارتقای درآمد روستاییان، کاهش فقر، بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای کیفیت زندگی، کاهش ضرورت آمدوشد به مراکز شهری، کنترل مهاجرت بی‌رویه به شهر و درنهایت توسعه روستایی است و شاخص‌های ارزیابی خدمات شامل سطح پوشش، میزان استفاده و رضایتمندی مد نظر قرار نگرفته است. از سوی دیگر، این طرح به مباحثی مانند اشتغال‌زایی، تعیین مزیت‌های اقتصادی روستاها و توسعه پایدار روستایی ورود کرده است که با عنوان طرح همخوانی ندارند. به‌طور کلی می‌توان اظهار داشت که این طرح بدون توجه لازم به مؤلفه‌های اساسی ارائه خدمات عمومی در روستاها و بدون بهره‌گیری کافی از ظرفیت کلیه اجزای شبکه خدمات‌رسانی روستایی به‌ویژه، نهادهای مدیریت محلی و تشکلهایی مانند تعاونی‌های روستایی و بعضاً با ایجاد تداخل در فعالیت‌های دستگاه‌ها، جزئی‌نگرانه به موضوع خدمات‌رسانی روستایی پرداخته است. با توجه به ارزیابی طرح، در خاتمه گزارش، پیشنهادهایی ارائه شده است.

### مقدمه

خدمات عمومی، خدماتی است که دولت‌ها آن را برای مردم خود تأمین می‌کنند و یا فراهم‌سازی آن توسط بخش‌های غیردولتی را تأمین مالی می‌نمایند. این خدمات شامل حوزه‌های متنوع از قبیل برق،

آموزش، خدمات اورژانسی، حفاظت از محیط زیست، آتش‌نشانی، گاز، مراقبت‌های بهداشتی، پست، کتابخانه، حمل‌ونقل، مسکن، خدمات اجتماعی، مخابرات و فناوری اطلاعات و ارتباطات، مدیریت پسماند، تأمین آب بهداشتی و فاضلاب می‌شود. امروزه خدمات عمومی، به‌عنوان شاخصی برای نشان دادن سلامت جامعه به کار برده می‌شود و ارائه مناسب آنها، پیوند اجتماعی دولت با شهروندان خود را تقویت می‌کند. خدمات عمومی، تعیین‌کننده کلیدی کیفیت زندگی و عنصر مهمی در راهبرد کاهش فقر به شمار می‌رود (اکین‌بوئاده و همکاران، ۲۰۱۳).

در حال حاضر، طرح ساماندهی خدمات‌رسانی به روستاها با هدف توسعه پایدار روستاها ارائه شده است. براساس مقدمه توجیهی، طراحان محترم به‌دنبال گسترش خدمات‌رسانی به نقاط روستایی، توزیع مناسب خدمات و پیشگیری از اقدامات موازی دستگاه‌های اجرایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع تبدیلی و خدمات گردشگری و توسعه فرصت‌های شغلی در روستاها و نیز پیشگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها و گسترش حاشیه‌نشینی در اطراف کلان‌شهرها هستند تا در نهایت، زمینه لازم برای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی شکل بگیرد. این طرح مشتمل بر ۶ ماده است. هدف اصلی گزارش کنونی، بررسی ابعاد طرح مذکور و آثار احتمالی آن از جنبه‌های مختلف است. در این راستا، ابتدا برخی از تجارب جهانی در زمینه ارائه خدمات روستایی مورد اشاره قرار گرفته است. سپس سه مؤلفه اساسی و نوین ارائه خدمات روستایی در جهان تبیین شده است تا در نهایت جهت‌های اصلی پیش‌نویس یک قانون در زمینه خدمات روستایی مشخص شود. پس از آن، پیشینه قانونی طرح پیشنهادی بررسی شده و نهایتاً طرح مورد ارزیابی قرار گرفته است.

### تجارب جهانی ارائه خدمات روستایی

ارائه خدمات برق، تلفن، آب و دفع پسماندها در شهرهای آمریکا، حداقل از دهه ۱۹۲۰ مورد توجه قرار گرفته است. ولی روستاهای این کشور تا ۶۰ سال پیش، فاقد این خدمات ضروری برای زندگی مدرن و با استاندارد بالا بودند. خدمات مدرن، در نواحی روستایی آمریکا، از طریق برخی از ابتکارات دولتی و همکاری دپارتمان کشاورزی آمریکا با تعاونی‌های روستایی، انجمن‌های غیرانتفاعی، نهادهای عمومی و خدمات انتفاعی ارائه شد. به‌طور ویژه، دفتر خدمات روستایی آمریکا<sup>۱</sup> متعلق به دپارتمان کشاورزی آمریکا است و وظیفه تأمین خدمات عمومی روستایی در حوزه‌های برق، تلفن، آب و فاضلاب را از طریق شراکت بخش عمومی و خصوصی برعهده دارد. امروزه برنامه‌های دپارتمان کشاورزی آمریکا در زمینه خدمات توسعه روستایی<sup>۲</sup>، با همکاری تشکلهای و نهادهای مذکور، در توسعه خدمات روستایی و به‌روز نگه داشتن فناوری

1. Rural Utilities Service (RUS)

2. USDA Rural Development Utilities Programs



آنها نقش آفرینی می‌کنند و به استقرار خدمات نوین و حیاتی مانند یادگیری از راه دور<sup>۱</sup> و پزشکی از راه دور (تله‌مدیسین)<sup>۲</sup> در روستاها کمک می‌نمایند (دپارتمان کشاورزی آمریکا، ۲۰۱۴).<sup>۳</sup>

**پزشکی و بهداشت از راه دور<sup>۴</sup> به کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات پزشکی و بهداشتی از راه دور اطلاق می‌شود (غنی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰).** تله‌مدیسین، توانایی مداخله پزشکی با استفاده از فناوری‌های نوین و وسایل ارتباطی است. تله‌مدیسین بیماران را قادر می‌کند که پزشکان خود را به صورت تصویر زنده ویدیویی ببینند. از طریق فناوری‌های مربوطه، اطلاعات بیماران برای تشخیص بیماری یا پیگیری بیماری، برای پزشکان ارسال می‌شود (دانشگاه علوم پزشکی شیراز،<sup>۵</sup> دسترسی در ۱۳۹۳). ارتباط تله‌مدیسین و تله‌هلت، معمولاً از طریق خطوط تلفن معمولی برای انتقال سیگنال‌های دیجیتالی به کمک رایانه تأمین می‌شود. همچنین امکانات پیشرفته ارتباطی نظیر فیبرهای نوری، خطوط ماهواره‌ای و موارد مشابه دیگر امکانات گسترده‌ای را در انتقال اطلاعات فراهم می‌کنند (غنی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰).

دپارتمان کشاورزی آمریکا در حال سرمایه‌گذاری ۶۸ میلیون دلاری در ۵۴۰ پروژه مربوط به انرژی‌های تجدیدپذیر و ارتقای کارایی انرژی در نواحی روستایی سراسر این کشور است. بنا به اعلام دپارتمان مذکور، این تضامین وام‌ها و کمک‌های بلاعوض، آثار فراگیری در کشور آمریکا خواهد داشت. سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر و ارتقای کارایی انرژی، سبب تداوم رشد منابع انرژی خانگی و استقلال آمریکا در زمینه انرژی خواهد شد و علاوه بر آن، فرصت‌های شغلی و اقتصادی جدیدی را خلق خواهد کرد. به طور کلی، شراکت بخش عمومی و خصوصی در زمینه برنامه‌های خدمات توسعه روستایی آمریکا و صنایع مربوطه، منجر به میلیاردها دلار سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساخت‌های روستایی و هزاران فرصت شغلی در اقتصاد آمریکا شده است (دپارتمان کشاورزی آمریکا، ۲۰۱۴).<sup>۶</sup>

همچنین در **آلبرتای کانادا** (چهارمین استان کانادا از نظر جمعیت)، انجمن خدمات روستایی آلبرتا،<sup>۷</sup> در پی تضمین آن است که دولت پیام‌های روشنی را از نواحی روستایی آلبرتا، در خصوص مسائل مشترکی که بر خدمات روستایی و سیستم‌ها و مشتریان مربوطه اثرگذارند، دریافت نماید. این انجمن، ائتلافی از فدراسیون شرکت‌ها و نهادهای فعال در زمینه گاز آلبرتا، فدراسیون انجمن‌های برق‌رسانی روستایی آلبرتا، فدراسیون تعاونی‌های آب روستایی آلبرتا، شرکت گاز آلبرتا و انجمن دولت‌های محلی مناطق شهری و بخش‌هاست. این سازمان‌ها در مجموع، حدود ۵۰۰ هزار نفر روستایی

1. Distance Learning

2. Telemedicine

3. [http://www.rurdev.usda.gov/utilities\\_lp.html](http://www.rurdev.usda.gov/utilities_lp.html)

4. Telehealth

5. <http://pasargad.sums.ac.ir/pzeshklyaz.html>

6. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentidonly=true&contentid=2014/09/0202.xml>

7. Alberta Rural Utility Association (ARUA)

در استان آلبرتا را تحت پوشش دارند (انجمن‌های برق‌رسانی روستایی دینامیک و نوآورانه، ۲۰۱۴).<sup>۱</sup>

### مؤلفه‌های اساسی و نوین ارائه خدمات روستایی

#### ۱. استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات

فناوری اطلاعات و ارتباطات، فناوری هزاره جدید است که سبب کاهش زمان انجام محاسبات، دقیق‌تر شدن پردازش داده‌ها، تبادل سریع اطلاعات و کاستن هزینه مبادله و دادوستد شده است. به‌طور کلی فناوری اطلاعات و ارتباطات که از تعامل سه بخش متمایز رایانه، اطلاعات و ارتباطات مخابراتی حاصل شده است، در نواحی روستایی تلاش دارد تا خدمات نهادهای مرکزی دولتی و غیردولتی را برای روستاییان فراهم سازد (مصاحب و همکاران، ۱۳۹۲). در سال‌های اخیر، کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، در حال تدوین و اجرای برنامه‌های ملی در زمینه دولت الکترونیک هستند.

#### ۱-۱. چین

دولت چین، توسعه اطلاعات‌محور را از اواسط دهه ۱۹۷۰ ارتقا بخشیده است. در حقیقت، کشور چین، توسعه اطلاعات‌محور (Informatization) یا استفاده از اطلاعات به‌منظور توسعه روستاها را به‌عنوان کلید دستیابی به رشد فراگیر ملی و بهبود ظرفیت مردم برای مشارکت در فعالیت‌های نوین اقتصادی در نظر گرفته است. علاوه بر اهداف ویژه در یازدهمین برنامه پنج‌ساله چین در زمینه توسعه اطلاعات‌محور، راهبردهای خاص نیز مانند راهبرد دولت در زمینه توسعه مبتنی بر اطلاعات (۲۰۲۰-۲۰۰۶) بر به‌کارگیری این راهبرد در روستاهای چین تأکید کرده‌اند. بنابراین شکاف فزاینده دیجیتال بین نواحی شهری و روستایی چین، به دغدغه دولت مبدل شده است و این امر دولت را به توسعه سیاست‌ها و ابتکارات مناسب برای رفع این شکاف و تحقق توسعه اطلاعات‌محور تشویق می‌کند. اهداف توسعه اطلاعات‌محور روستایی چین شامل موارد ذیل است (قیانگ، ۲۰۰۹):

- کاهش شکاف‌های منطقه‌ای،
- یکپارچه‌سازی و نوسازی اقتصاد بازار در نواحی روستایی،
- تقویت عرضه خدمات اجتماعی و عمومی،
- تکمیل درآمد از طریق تنوع‌بخشی به فرصت‌های شغلی روستایی،
- ارتقای کیفیت و تناسب اطلاعات و ظرفیت انسانی در نواحی روستایی،
- امکان‌پذیر کردن مشارکت عموم افراد در تدوین سیاست‌ها و راهبردهای کشاورزی.

1. <http://www.afrea.ab.ca/arua>



## ۲-۱. هند

برنامه ملی دولت الکترونیک در هند، تحسین جهانی را برای راهبردهای سطوح برنامه‌ریزی، پایش و خدمات برانگیخت. روش‌های انتقال بی‌سیم و استفاده از موبایل، دستیابی افراد به اطلاعات، خدمات عمومی و سایر خدمات را در هر مکان و هر زمانی امکان‌پذیر کرده است. علاوه بر این، خدمات نوآورانه بازاریابی و جمع‌آوری بازخورد از طریق فناوری‌های اطلاعاتی، نه تنها مردم‌سالاری و توجه به نظرات و مشکلات آحاد مردم، به‌ویژه در نواحی دور دست را تقویت می‌کند، بلکه مشترکان دولت الکترونیک و زیرساخت مربوطه را ارتقا می‌بخشد. دولت هند ابتکاری را تحت عنوان **m-GovWorld** به‌منظور پایش توسعه دولت مبتنی بر موبایل و تسریع استفاده نهادهای دولتی از فناوری‌های مبتنی بر موبایل راه‌اندازی کرده است. شعار این ابتکار نیز عبارت است از: «فناوری‌ها و ابزارهای موبایل و بی‌سیم باید به‌طور جدی، شناسایی شوند، چنانچه به‌دنبال عرضه خدمات عمومی باکیفیت به همه بخش‌های جامعه هستیم». راه‌اندازی نسل سوم فناوری‌های موبایل در هند نیز، فرصت‌های مناسبی را برای نهادهای دولتی به‌منظور ارتقای سطح پوشش خدمات عمومی فراهم کرده است. دولت هند در چارچوب این پروژه، به‌دنبال افزودن خدمات موبایل به راهبردهای ملی دولت الکترونیک است.<sup>۱</sup>

## ۲. ارزیابی اثربخشی خدمات

مؤلفه اساسی دوم در یک نظام خدمات‌رسانی روستایی، توجه به ارزیابی اثربخشی خدمات است. زیرا هدف از ارائه خدمات عمومی، در نهایت بهبود وضعیت کیفیت زندگی افراد و ارتقای ارزش‌های انسانی است و اثربخشی خدمات ارائه شده، باید از این نظر مورد ارزیابی قرار گیرد. برای نمونه در کشور هند، ارزیابی‌هایی درخصوص اثربخشی امکانات و خدمات عمومی بر فقیرترین اقشار روستایی و تفاوت اقشار فقیر و ثروتمند در استفاده از امکانات عمومی انجام شده است (موخوپادی، ۲۰۱۳). همچنین مطالعاتی برای بررسی نظر بیماران روستایی درخصوص کیفیت خدمات مراکز مراقبت‌های بهداشتی عمومی در روستاهای هند صورت گرفته است (ریتو، ۲۰۱۱). به‌طور کلی باید اظهار داشت که مدیریت خوب، نیازمند نظام اطلاعات مدیریتی مناسب و انجام کارکرد پایشی با استفاده از داده‌های نظام اطلاعات مدیریتی است. چنین نظامی، شامل سوابق فیزیکی و مالی پایه، جزئیات نهاده‌ها و خدماتی که برای ذی‌نفعان یا مشتریان فراهم می‌شوند (مانند اعتبارات یا مشاوره‌های ترویجی) و داده‌های حاصل از پیمایش‌ها و دیگر سازوکارهای ثبتي است که به‌ویژه برای جمع‌آوری اطلاعات از استفاده‌کنندگان از خدمات طراحی می‌شوند. پایش و ارزشیابی، از طریق نظام اطلاعات مدیریتی، کارآترین شیوه استفاده از منابع موجود را تعیین می‌کند و می‌تواند در تعیین مشکلات اجرایی و ارائه

1. <http://www.mgovworld.org/about-m-govworld>

راه‌حل مورد استفاده قرار گیرد (بنیاد جهانی کمک به توسعه روستایی، فائو و بانک جهانی، ۲۰۰۸). دولت تانزانیا نیز برنامه اصلاحات دولت محلی را به‌منظور بهبود کیفیت و میزان دستیابی به خدمات عمومی و توزیع عادلانه آنها و موفقیت اقدامات خود در کاهش نسبت جمعیت فقیر اجرا کرده است. مؤلفه اصلی این برنامه، پذیرش فناوری اطلاعات و ارتباطات و توسعه نظام اطلاعات مدیریتی، به‌منظور تسهیل انتشار اطلاعات دقیق، قابل اتکا و به‌موقع برای ذی‌نفعان، چه در درون و چه در خارج از نظام دولتی است. نظام اطلاعات مدیریتی، شامل تعدادی نظام مجزا است که دو نظام از مهم‌ترین آنها، پایگاه داده‌ای گزارش‌دهی و برنامه‌ریزی و پایگاه داده‌ای پایش دولت محلی<sup>۱</sup> است. پایگاه داده‌ای گزارش‌دهی و برنامه‌ریزی، تمامی قدرت‌های محلی را قادر می‌سازد که (پیشین):

- یک چارچوب بودجه ریزی عملیاتی را در رابطه با مقاصد، اهداف و فعالیت‌ها ایجاد کنند،
  - هر هدف را با راهبرد ملی رشد و کاهش فقر<sup>۲</sup> و راهبرد خوشه‌ای پیوند دهند،
  - درآمدهای برآوردی حاصل از کمک‌های برنامه‌ریزی شده<sup>۳</sup> و دیگر کمک‌های دولت مرکزی، منابع خودی، جامعه و شرکای توسعه را محاسبه کنند،
  - درآمدهای برآوردی مشروط را برای اهداف بودجه عملکرد تخصیص دهند،
  - درآمدهای برآوردی غیرمشروط را به بخش‌ها و ادارات مسئول محلی، تخصیص دهند،
  - اطلاعات بودجه را به وزارت تأمین مالی ارائه نمایند،
  - هزینه ناشی از نظام حسابداری دستی یا الکترونیکی را ثبت کنند،
  - گزارش‌های مربوط به [سطح] اجرای فیزیکی اهداف توسعه را ثبت کنند.
- ازسوی دیگر، پایگاه داده‌ای پایش دولت محلی، یک نظام پایش دولت محلی، برای ثبت و ارائه گزارش مربوط به داده‌های مقطعی درخصوص عرضه خدمات و نیز داده‌های اجتماعی - اقتصادی است. این داده‌ها، شامل اطلاعاتی در مورد آموزش، بهداشت، کشاورزی، آب و اراضی می‌باشد. همچنین از این پایگاه داده‌ای، برای اخذ اطلاعات مربوط به روستاها، دهستان‌ها<sup>۴</sup> و بخش‌ها<sup>۵</sup> استفاده می‌شود. داده‌های حاصله، برای تدوین ۹۰ شاخص مورد استفاده قرار می‌گیرند. داده‌های جمع‌آوری شده توسط قدرت‌های محلی، به منطقه و مرکز به‌منظور تجمیع ارسال می‌شوند. عنصر کلیدی برنامه اصلاحات دولت محلی تانزانیا، توسعه نظام‌های اطلاعات مدیریتی و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات برای دولت‌های محلی است. دیگر ویژگی کلیدی نظام اطلاعات مدیریتی، توسعه و پشتیبانی از نظام‌هایی است که برای دولت‌های محلی، امکان جمع‌آوری، پردازش و استفاده از داده‌های مورد نیاز

---

1. Planning and Reporting database (PLANREP) and the Local Government Monitoring Database (LGMD)  
 2. Mukukuta  
 3. Formula-Based and Other Grants  
 4. Wards  
 5. Districts





برای اهداف خود و دیگر ذی‌نفعان دولت محلی را فراهم می‌سازند (پیشین). برای ارزیابی نحوه هزینه‌کرد منابع عمومی در خصوص توسعه خدمات و اثربخشی آنها، می‌توان از دو نوع پیمایش ذیل نیز استفاده کرد:

#### ۱-۲. پیمایش‌های پایش هزینه‌های عمومی<sup>۱</sup> و پیمایش‌های کمی مربوط به ارائه خدمت<sup>۲</sup>

پیمایش‌های مربوط به پیگیری هزینه‌های عمومی، به‌منظور بررسی جریان منابع عمومی و تعیین سطح واقعی رسانش منابع و خدمات به گروه‌های هدف اجرا می‌شوند. پیمایش‌های پایش هزینه‌های عمومی، چگونگی، کمیت و زمان‌بندی تخصیص<sup>۳</sup> منابع برای سطوح مختلف دولتی، به‌ویژه برای واحدهای مسئول ارائه خدمات اجتماعی از قبیل بهداشت و آموزش را بررسی می‌کنند. درحالی که پیمایش پایش هزینه‌های عمومی، جریان پولی را در سازمان پیگیری می‌کند؛ پیمایش کمی مربوط به ارائه خدمت، برای تعیین ضعف‌های سازمانی به‌کار گرفته می‌شود که از طریق اصلاحات می‌توانند برطرف شوند. پیمایش‌های کمی مربوط به ارائه خدمت، مسائل ارائه خدمت را از منظر عرضه‌کننده، مرتفع می‌کنند. پیمایش‌های مذکور، مبتنی بر نمونه تصادفی از عرضه‌کنندگان تسهیلات یا خدمات بوده و بر روی کیفیت خدمات، ویژگی‌های تسهیلات، مدیریت آنها و ساختارهای تشویقی، تمرکز می‌کنند. یکی از برون‌دادهای این ابزارهای پیمایشی، تشخیص مورد به مورد ارائه خدمات عمومی، کمک به شناسایی نقاط ضعف ظرفیت اجرا و پیشنهاد موضوعی است که اقدامات اصلاحی باید روی آن متمرکز شوند. پیمایش‌های پایش هزینه‌های عمومی و پیمایش‌های کمی مربوط به ارائه خدمت، در تشخیص مشکلات ارائه خدمت و در تهیه شواهدی در خصوص تأخیرها، «نشت»<sup>۴</sup> و فساد در موقعیت‌هایی که اطلاعات مالی اندکی موجود است، مفیدند. یکی از راه‌حل‌های تعیین افرادی که از اجرای پروژه یا برنامه، بهره‌مند شده و یا نشده‌اند، این است که به‌طور مستقیم از ارباب رجوع خواسته شود که سودمندی خدمات برنامه را ارزیابی کنند. گذشته از این موارد، رضایتمندی مصرف‌کننده، سنجه استاندارد است که در تحقیقات بازار، برای بهبود کیفیت ارائه خدمات، مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این راستا، از یک رهیافت ارائه خدمت، برای پایش اقدامات توسعه‌ای و خدمات‌رسانی استفاده می‌شود (پیشین).

#### ۱-۱-۲. میزان دستیابی، استفاده و رضایتمندی<sup>۵</sup>

یک رهیافت ارائه خدمت، این را در نظر می‌گیرد که بیشتر پروژه‌ها، ویژگی مشترکی دارند. این ویژگی عبارت از آن است که پروژه‌ها لزوماً، ابزاری برای قابل دسترس کردن یک محصول یا محصولات برای

---

1. Public Expenditure Tracking Surveys (PETSs)  
2. Quantitative Service Delivery Surveys (QSDSs)  
3. Releases  
4. Leakage  
5. Access, Use and Satisfaction

جمعیت هدف هستند. یک پروژه در ساده‌ترین سطح خود، از دو جزء تشکیل شده است: محصول و نظام ارائه (تحویل).<sup>۱</sup> برای اینکه پروژه یا برنامه به اهداف مطلوب خود دست پیدا کند، نه تنها محصول باید مورد نیاز و مورد درخواست گروه هدف باشد، بلکه نظام ارائه هم باید این اطمینان را ایجاد کند که گروه هدف آن را دریافت خواهد کرد. یک نظام ارائه کارآمد، ممکن است نیازمند کسب توانمندی در هدف قرار دادن زیرگروه‌های نسبتاً خاص جمعیتی از قبیل زنان، فقرا و افراد آسیب‌پذیر باشد. سؤال‌های اساسی که باید پاسخ داده شوند شامل موارد زیر هستند (پیشین):

• آیا ذی‌نفعان هدف، به این محصول **دستیابی** دارند؟ (آیا آنها شناختی نسبت به محصول دارند؟ آیا این محصول از لحاظ فیزیکی برای آنها قابل دستیابی است؟ و آیا می‌توانند از عهده خریداری آن برآیند؟)

• آیا آنها از این محصول **استفاده** می‌کنند؟

• چنانچه جواب مثبت است، آیا آنها نسبت به این محصول رضایتمندی دارند؟

• در صورت عدم رضایت، دلیل آن چیست؟

از طریق این سؤالات، تدوین سه شاخص پایه‌ای زیر، امکان‌پذیر می‌شود:

• **میزان دستیابی** - درصدی از جمعیت گروه هدف که به محصول پروژه دستیابی دارند.

• **میزان استفاده** - درصدی از جمعیت هدف که از محصول پروژه استفاده می‌کنند.

• **میزان رضایتمندی** - درصدی از کاربرانی که از محصول رضایت دارند.

بنابراین از طریق به‌کارگیری رهیافت ارائه خدمت، ایجاد یک نظام با استفاده از صرفاً چند شاخص پایه‌ای که بتوانند در پیگیری نتایج و ارائه هشدارهای اولیه - در جایی که نتایج به‌طور معنی‌داری از انتظارات منحرف می‌شوند - نقش‌آفرینی کنند، امکان‌پذیر می‌شود. این رهیافت ارائه خدمت، در رابطه با تعداد زیادی از پروژه‌ها مانند آب سالم، مراقبت‌های بهداشتی، واکسیناسیون، برق‌رسانی، تحصیل، اشتغال، خدمات اعتباری/ مالی، جاده‌سازی، حمل‌ونقل عمومی، تلفن، خدمات پستی، نهاده‌های کشاورزی و خدمات پلیسی کاربرد دارد. با این حال رهیافت یاد شده، در تمامی موارد کاربرد ندارد، برای نمونه، کاربرد این رهیافت به‌عنوان یک مؤلفه، در جایی که هدف اصلی «اصلاحات نهادی» یا ارزیابی آثار یک تغییر سیاستی است، احتمالاً دشوار خواهد بود. با این حال حتی، سؤالاتی از قبیل «موقعیت اقتصادی خانوار شما در ۱۲ ماه اخیر چگونه تغییر پیدا کرده است؟» می‌تواند شاخص‌های اولیه بسیار سودمندی در مورد چگونگی تغییر شرایط و رضایتمندی کلی از عملکرد دولت را فراهم آورد. در پیشبرد استفاده از شاخص‌های ارائه خدمت، پیشنهادی مبنی بر عدم توجه به سایر سنجش‌های مربوط به دستاوردهای پروژه دیده نمی‌شود. بدیهی است که شاخص‌های عملکرد و تولید، ضروری و در



عین حال مسئله‌مند و بلندمدت‌اند (بنیاد جهانی کمک به توسعه روستایی، فائو و بانک جهانی، ۲۰۰۸).

### ۳. مشارکت جامعه محلی در برنامه‌ریزی خدمات‌رسانی

مؤلفه اساسی سوم در نظام خدمات‌رسانی روستایی، مشارکت دادن ساکنان محلی در تعیین اولویت‌ها و نحوه ارائه خدمات و نیز ارزیابی عملکرد و آثار پروژه‌هاست. امروزه در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، دولت‌ها (اعم از مرکزی، ایالتی و محلی)، بخش قابل توجهی از بودجه خود را صرف ارائه خدمات عمومی می‌کنند. هرچند اغلب، چنین خدماتی در زمینه قابلیت دستیابی، بهره‌وری و استفاده عادلانه دچار مشکل می‌شوند (رینیکا و اسونسون، ۲۰۰۲). منابع در دسترس هستند، ولی توان و تمایل اندکی برای برنامه‌ریزی و استفاده بهینه از آنها وجود دارد. برخی از مواقع، منابع موجود صرف نیازهای کم‌اهمیت‌تر می‌شوند و یا اینکه، به دلیل نشتی و انحراف منابع، عملاً بهره‌وری لازم محقق نمی‌شود (چاندرا نایاک و سامانتا، ۲۰۱۴). دو عامل مرتبط با هم وجود دارد که می‌تواند مانع از عرضه مؤثر خدمات عمومی شود.

الف) فقدان برنامه‌ریزی نیازمحور و، ب) فقدان پایش و نظارت منابع. لازمه رفع این موانع، نقش‌آفرینی مردم و نقش‌آفرینان و سهام‌داران اصلی در عرضه خدمات است. امروزه، رهیافت‌های سنتی مانند تصمیم‌گیری بوروکراتیک (اداری) یا تصمیم‌گیری سیاسی یک‌جانبه‌نگر منقضی شده‌اند و مشارکت مردم، پیش‌شرط اساسی بهبود عملکرد نظام عرضه خدمات عمومی است (بانک جهانی، ۲۰۰۴). عقیده بر آن است که ذی‌نفعان اطلاعات ضروری برای پایش عرضه‌کنندگان خدمات را دارند و واجد انگیزه‌هایی برای تقاضای خدمات با کیفیت مطلوب هستند. لذا مشارکت آنها به بهبود کیفیت خدمات عمومی کمک می‌کند (بانرجی و همکاران، ۲۰۱۰).

در حقیقت، از آنجایی که جامعه محلی، دارای مزیت اطلاعاتی درخصوص شرایط محلی است، لذا مشارکت آن سبب کاهش هزینه اقدامات ضدفقر دولت‌ها و تحقق دستاوردها، متناسب با نیازهای واقعی می‌شود. جایی که ارتباط بین شهروندان و ارائه‌کننده خدمت، قوی باقی بماند، عرضه خدمات مؤثرتر صورت می‌گیرد (بانک جهانی، ۲۰۰۴). در این راستا، بانک جهانی (۲۰۰۴) نقش‌های دو بُعدی برای افراد محلی در بهبود عرضه خدمات قائل شده است که شامل:

۱. طراحی ارائه خدمات مطابق با نیازهای خود،

۲. پایش و ارزیابی مؤثر ارائه‌کنندگان خدمات و پاسخگو نگه‌داشتن آنها به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات است.

با توجه به اهمیت مشارکت مردم، امروزه در سراسر جهان، مشارکت مردم به‌عنوان مؤلفه

جدایی‌ناپذیر بسیاری از برنامه‌های توسعه‌ای در نظر گرفته می‌شود. دولت‌ها و آژانس‌های غیردولتی بین‌المللی، تشکیل کمیته‌های ذی‌نفعان در پروژه‌های مختلف را تسهیل می‌کنند. توانمندسازی مردم و نقش‌آفرینی آنها در فرآیند تصمیم‌گیری، انگاره اساسی مشارکت است. ایجاد سازوکارهای مناسب به منظور ارائه نظرات و ایده‌ها توسط مردم و تقاضا برای خدمات، بدون ترس و واهمه، ضروری است. البته این امر باید به نحوی صورت بگیرد که مانع از سوگیری منابع عمومی به سمت حامیان سیاسی (حامی‌پروری یا کلاینتالیسم)<sup>۱</sup> و نیز تسخیر توسط نخبگان (اقشار مرفه و یا ذی‌نفوذ) شود (چاندرا نایاک و سامانتا، ۲۰۱۴). هند در حال بهبود کنترل ذی‌نفعان بر منابع عمومی و ارتقای عرضه خدمات، از طریق مداخلات سیاستی مختلف است. اقدامات توسعه‌ای در کشور هند، با آغاز به‌کار «گرم سبھا» *gram sabha*<sup>۲</sup> الزاماً مبتنی بر نیازهای محلی اجرا می‌شوند. این امر به نوبه خود، روستاییان را قادر می‌سازد تا عرضه‌کنندگان خدمات را پاسخگو نگه دارند. حال پس از تشریح مؤلفه‌های اساسی و نوین ارائه خدمات روستایی، طرح پیشنهادی نمایندگان محترم به‌صورت اختصاصی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این راستا، ابتدا سوابق قانونی طرح تبیین می‌شود.

### پیشینه قانونی طرح

#### ۱. اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران مصوب ۱۳۴۸/۱۲/۱۹

براساس ماده (۳) این اساسنامه، هدف سازمان، تأمین موجبات پیشرفت و گسترش و تقویت تعاون و توسعه عملیات اقتصادی و بازاریابی و بازرگانی و خدمات تعاونی در روستاهاست. در این راستا سازمان مذکور، به‌منظور خدمات‌رسانی روستایی موظف به توسعه شبکه تعاون در روستاها، جمع‌آوری و نگهداری و خرید محصولات تولیدی روستاییان از طریق شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و فروش آنها در بازارهای مناسب یا فروشگاه‌های اختصاصی، تبدیل و طبقه‌بندی و بسته‌بندی محصولات کشاورزی، حمل‌ونقل محصولات کشاورزی و مایحتاج روستاییان عضو شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و اتحادیه‌ها به‌وسیله سازمان یا با عقد قرارداد، تهیه و یا تولید و فروش مواد و وسایل و ماشین‌آلات و لوازم حرفه‌ای مورد احتیاج اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و اعضای آنها، تهیه و یا تولید و فروش کالاهای مصرفی مورد نیاز اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و اعضای آنها، ایجاد و اداره تأسیسات لازم برای نگهداری محصولات تولیدی و کالاهای مصرفی، احداث ساختمان و تأسیسات مورد نیاز اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی از قبیل انبار، سردخانه، فروشگاه، کارخانه، کارگاه، دفتر کار و نظایر آن،

#### 1. Clientelism

۲. نهادی متشکل از رأی‌دهندگان به مسئول اداره دولت محلی روستا (پانچایات) که وی را در کلیه زمینه‌های مرتبط با توسعه محلی و تخصیص منابع عمومی راهنمایی می‌کنند.



ایجاد و اداره تعمیرگاه‌های ثابت و سیار منطقه‌ای و مرکزی ماشین‌آلات کشاورزی و سایر وظایف محوله، شده است.

## ۲. قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی

### روستایی

این قانون که در تاریخ ۱۳۴۹/۱۲/۶ به تصویب رسید، به وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی اجازه داده است برای اهدافی از جمله، فراهم نمودن امکانات و تسهیلات بیشتر برای توسعه و بهبود و ایجاد صنایع دستی و تبدیل فرآورده‌های دامی و زراعی و گسترش فعالیت‌های مفید غیرکشاورزی در حوزه عمل این شرکت‌ها و بالنتیجه فراهم شدن موجبات افزایش تولید و درآمد سرانه سکنه روستاها و تأمین رشد مداوم اقتصادی کشور، برنامه یکپارچه کردن اراضی مزروعی و تعاون نمودن تولید در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی حائز شرایط را به مورد اجرا بگذارد.

## ۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و اصلاحات مربوطه

براساس ماده (۶۸) قانون مذکور، موارد ذیل از جمله وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا برشمرده شده است:

- ه) نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا،
- و) همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات،
- م) انتخاب فرد ذی‌صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.
- تبصره - عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.
- ک) ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی.
- ن) ایجاد زمینه مناسب برای توسعه اشتغال و جلب مشارکت‌های عمومی در جهت گسترش فعالیت‌های تولیدی.
- س) مشارکت در تهیه طرح‌های هادی روستا و بهسازی بافت‌های فرسوده و ضوابط و مقررات ساخت‌وساز.
- ع) نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست روستا و بهره‌برداری

از منابع طبیعی و جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ عمران، مزارع، باغ‌ها، مراتع، جنگل‌ها، محدوده‌های زیست‌محیطی، احیای و لایروبی قنوات و نهرهای متروکه و ارائه طرح و پیشنهاد در این زمینه‌ها به شورای بخش.

ف) بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط.

ص) نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا.

#### ۴. قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور

در سال ۱۳۷۷ به دلیل عدم اجرای مناسب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران، قانون جدیدی به نام قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید که به وزارت کشور اجازه داد، به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام دهیاری با توجه به موقعیت محل با درخواست اهالی و مشارکت مالی آنان و به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل در این روستاها تأسیس نماید. این سازمان‌ها در قانون مذکور، نهادهای عمومی غیردولتی محسوب شدند.

هیئت وزیران نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ بنا به پیشنهاد شماره ۱/۸/۳۷۳۸ مورخ ۱۳۷۹/۸/۱ وزارت کشور و به استناد تبصره «۲» ماده واحده قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها را تصویب نمود. اساسنامه مذکور هر دهیاری را دارای درجه دانسته است که با توجه به حجم کار، درآمد، جمعیت و وسعت روستا تعیین خواهد شد. ماده (۱۰) این اساسنامه، ۴۷ وظیفه را برای دهیار و دهیاری در نظر گرفته است که در ذیل برخی از آنها که با خدمات‌رسانی روستایی مرتبط هستند، مورد اشاره قرار گرفته‌اند:

۱. بهبود وضع زیست‌محیطی روستا.

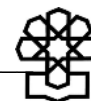
۲. کمک به شورا در خصوص بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی روستا و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در زمینه‌های یاد شده و ارائه آن به مسئولان ذی‌ربط جهت اطلاع و برنامه‌ریزی و اقدام لازم.

۳. تشویق و ترغیب روستاییان به انجام اقدامات لازم در جهت رعایت سیاست‌های دولت.

۴. مشارکت و همکاری با شورا در جهت پیگیری اجرای طرح‌های عمرانی اختصاص یافته به

روستا.

۸. تشویق و ترغیب روستاییان به توسعه صنایع دستی و اهتمام به ترویج، توسعه و بازاریابی



محصولات کشاورزی و دامی روستا.

۱۰. همکاری با نیروی انتظامی و ارسال گزارش پیرامون وقوع جرائم و اجرای مقررات خدمت وظیفه عمومی، حفظ نظم عمومی و سعی در حل اختلافات محلی.
۱۲. مراقبت، حفظ و نگهداری اموال و تأسیسات عمومی در اختیار دهیاری.
۱۴. مراقبت بر اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تأمین بهداشت محیط.
۱۸. تهیه تعرفه عوارض با همکاری شورا و ارائه آن به شورای اسلامی بخش به منظور تصویب و طی سایر مراحل قانونی.
۲۰. مراقبت بر وضعیت بهداشتی گرمابه‌ها، نانویی‌ها، قصابی‌ها، قهوه‌خانه‌ها و فروشگاه‌های مواد غذایی و بهداشتی براساس ضوابط و مقررات مربوط و معرفی اماکن غیربهداشتی به مسئولان ذی‌ربط.
۲۳. فراهم نمودن زمینه ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، پارک‌ها، فضاهای سبز، ورزشی و آموزشی، مراکز تفریح عمومی و مجاری آب و توسعه معابر و اجرای آنها از طریق دهیاری و همکاری در زمینه طرح بهسازی روستا.
۲۴. تنظیف، نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و لایروبی قنوات مربوط به روستا و تأمین آب و روشنایی در حد امکان.
۲۶. مراقبت بر بهداشت ساکنان روستا و تشریک مساعی با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واکسیناسیون در جهت پیشگیری از بیماری‌های واگیر.
۲۹. ایجاد و سازماندهی غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها.
۳۰. اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ روستا از خطر سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و اماکن عمومی و تسطیح چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر براساس مصوبات شورا.
۳۶. همکاری در نگهداری و تسطیح راه‌های واقع در حریم اراضی روستا از طریق خودیاری اهالی روستا و دستگاه‌های ذی‌ربط.
۳۷. مساعدت و همکاری با کشاورزان در جهت معرفی محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی و صنایع دستی روستا در مراکز شهری و نمایشگاه‌های ذی‌ربط.
۳۸. پیگیری و مساعدت در جهت ایجاد مؤسسات خیریه و صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات فرهنگی.
۴۰. گزارش پیشرفت یا عدم پیشرفت فیزیکی طرح‌ها به شورا و بخشدار و پیشنهاد راهکارهای

مناسب برای تسریع در اجرای آنها در جهت اجرای بند «ه» ماده (۶۸) قانون شوراها. ۴۱. همکاری با دستگاه‌های ذی‌ربط در جهت تهیه و اجرای طرح هادی روستا و تهیه پیشنهاد‌های لازم و تعیین کاربری اراضی واقع در روستا به‌منظور گنجاندن آنها در طرح هادی و اجرای ضوابط مصوب مربوط با موافقت شورا.

### ۵. لایحه قانونی تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی

در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۲۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران لایحه‌ای را مصوب کرد که به‌موجب آن، بخشی از وظایف وزارتخانه‌های راه و ترابری و بهداری و بهزیستی، با کلیه اعتبارات و تعهدات و تجهیزات و کارکنان مربوط، به وزارت کشاورزی و عمران روستایی وقت منتقل و مقرر شد که شورای هماهنگی عمران روستایی تشکیل گردد. ماده (۱) لایحه قانونی «انتقال قسمتی از وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های راه و ترابری و بهداری و بهزیستی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی»، مقرر داشت که وظایفی از قبیل ایجاد راه‌های روستایی ارتباطی بین روستاها، ایجاد درمانگاه‌های روستایی، احداث حمام‌های بهداشتی، بهسازی حمام‌های غیربهداشتی، احداث غسالخانه و رختشویخانه و کشتارگاه و ترتیب نگهداری و نظارت و مراقبت تأسیسات مربوط به وزارت کشاورزی و عمران روستایی وقت منتقل شود.

ماده (۲) این لایحه، به‌منظور ایجاد هماهنگی و وحدت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در اجرای کلیه اقدامات عمران روستایی که توسط سایر وزارتخانه‌ها (بجز کشاورزی و عمران روستایی) اجرا می‌شود، تشکیل شورایی تحت عنوان **شورای هماهنگی عمران روستایی** را پیش‌بینی کرده است. طبق ماده مذکور، این شورا مرکب از معاونان وزارتخانه‌های بهداری و بهزیستی، راه و ترابری، آموزش و پرورش، مسکن 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 بوده است. همچنین ماده (۲) لایحه، تعیین وظایف و نحوه کار این شورا را موکول به تهیه آیین‌نامه اجرایی مربوطه توسط وزارت کشاورزی و عمران روستایی با همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط و تصویب هیئت وزیران کرده است.

شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران نیز با فاصله چهار ماه، در جلسه مورخ ۱۳۵۸/۹/۲۱، براساس پیشنهاد مورخ ۱۳۵۸/۸/۷ وزارت کشاورزی و عمران روستایی و در اجرای مفاد ماده (۲) قانون انتقال، آیین‌نامه اجرایی را در زمینه وظایف و نحوه کار شورای هماهنگی عمران روستایی، در سه ماده به تصویب رساند. براساس تبصره ماده (۲) آیین‌نامه، دبیرخانه شورا در وزارت کشاورزی و عمران روستایی تعیین شد. مطابق ماده (۳) آیین‌نامه، وظایف شورا عبارتند از:





۱. تعیین خطمشی و سیاست اجرایی برنامه عمران روستایی کشور،
  ۲. هماهنگی در تعیین اولویت نیازهای عمران روستایی کشور،
  ۳. تعیین و ارائه ضوابط لازم در هماهنگ نمودن تعیین محل اجرای پروژه‌های عمران روستایی،
  ۴. تعیین خطمشی در تنظیم بودجه و اعتبارات عمران روستایی کشور براساس نیازهای تعیین شده،
  ۵. بررسی و مطالعه و هماهنگ نمودن برنامه‌های پیشنهادی عمران روستایی واصله از استان‌ها و ارائه برنامه‌های عمران روستایی کشور جهت تصویب و اخذ مجوز قانونی در قالب برنامه‌ها عمرانی کشور،
  ۶. بررسی و هماهنگ نمودن و پیشنهاد در زمینه توزیع استانی اعتبارات کلی عمران روستایی کشور متناسب با اعتبارات مصوب و با در نظر گرفتن اولویت‌ها،
  ۷. ایجاد هماهنگی در تهیه طرح - اجرا - نظارت پروژه‌های عمرانی در قالب برنامه‌های مصوب عمران روستایی کشور و انجام رهنمودهای لازم در این زمینه به استان‌ها،
  ۸. بررسی گزارش‌های پیشرفت پروژه‌ها و جذب اعتبارات و رسیدگی به تنگناها و ارائه راه‌حل‌ها برای این مشکلات،
  ۹. ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست جدید وزارت کشاورزی و عمران روستایی در استقرار و ایجاد مراکز خدمات روستایی در مراکز دهستان‌های کشور.
- تبصره این ماده نیز استفاده از کارشناسان ذی‌صلاح و مسئولان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی در جلسات شورا در موارد ضروری را مجاز دانسته است.
- البته لازم به ذکر است که به موجب لایحه قانونی که در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۱۴ به تصویب رسید، یک تبصره به ماده (۲) این قانون الحاق شد. موضوع این تبصره الحاقی، تعیین ترکیب شوراهای هماهنگی عمران روستایی در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها بوده است. تبصره مذکور، مقرر داشت که شورای هماهنگی عمران روستایی استان، مرکب از مدیران ادارات ذی‌ربط به ریاست استانداری و شورای هماهنگی عمران روستایی شهرستان، مرکب از رؤسای ادارات ذی‌ربط به ریاست فرماندار تشکیل گردد. همچنین در این تبصره تصریح شده است که دستورالعمل اجرایی مربوط به وظایف و نحوه کار شوراهای استان و شهرستان به وسیله شورای هماهنگی عمران روستایی تهیه و پس از تصویب شورا به اجرا گذارده شود.

۶. الگوی سطح بندی مناطق و مراکز روستایی و استانداردها و ضوابط ارائه خدمات روستایی کشور  
شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۳۰، مصوبه‌ای تحت عنوان «الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی» را ابلاغ کرد. این مصوبه، مناطق روستایی کشور را در سه سطح

حوزه، مجموعه و منظومه روستایی، سطح‌بندی کرده است. طبق جزء «ج» بند «۱»، منظومه روستایی که از تجمع چند مجموعه روستایی شکل می‌گیرد، وسیع‌ترین قلمرو جغرافیایی برای عملکرد یکپارچه و پوشش خدماتی در محیط روستایی است که با مرکزیت حداقل یک کانون شهری و یا روستای بزرگ شکل گرفته است. جمعیت منظومه روستایی با توجه به شرایط مختلف بدون احتساب جمعیت شهری و مرکز منظومه بین ۲۰ تا ۴۰ هزار نفر در نظر گرفته شده است. طبق این جزء، عرصه‌های روستایی کشور در قالب نواحی طرح کالبدی ملی (۸۵ ناحیه)، حدوداً شامل ۸۰۰ منظومه روستایی تعیین شده است. جدول پیوست این مصوبه نیز، استانداردها و ضوابط خدمات‌رسانی روستایی را بر اساس سطح‌بندی بند «۱»، با آستانه‌های جمعیتی و فاصله‌های دسترسی و با توجه به محیط‌های هموار و ناهموار تعیین کرده است. از سوی دیگر، تبصره «۲» بند «۲»، مقرر کرده است که برای فضاها و محیط‌های روستایی، حسب مورد (که ضرورت و محدوده آن در طرح‌های جامع ناحیه‌ای تعیین خواهد شد)، طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی، طبق ضوابط مصوب شورای عالی تهیه و پس از تصویب در مرجع ذی‌ربط، به مورد اجرا گذاشته شود.

#### ۷. چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی

از سوی دیگر، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران 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 ۱۳۷۸/۱۰/۶، در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۷ خود، مصوبه‌ای را به منزله چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی در ۹ بند و یک تبصره به تصویب رساند. بند «۱» مصوبه «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» را طرحی دانسته است که به‌منظور توسعه هماهنگ و موزون فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی از طریق توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌های استقرار بهینه خدمات در محیط‌های روستایی، هماهنگ با نظام و شبکه شهری تهیه می‌شود. بند «۲» هدف از «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» را ایجاد بستر و زمینه‌های مناسب برای توسعه پایدار محیط روستایی و سازماندهی سلسله‌مراتبی خدمات و تاسیسات 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 برنامه‌ای یکپارچه و راهبردی برای توسعه اقتصادی - اجتماعی و کالبدی محیط روستایی با تأکید بر جنبه‌های اجرایی به‌ویژه در زمینه‌های فضایی - کالبدی است. در بند «۴»، این طرح‌ها، فرادست طرح‌های هادی روستایی و طرح‌های بهسازی بافت‌های باارزش روستایی تلقی شده‌اند. این مصوبه، تصریح کرده است که شرح خدمات تفصیلی تهیه «طرح‌های



ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» توسط دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و جهت تصویب و ابلاغ به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه خواهد شد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است شرح خدمات مذکور را حداکثر ظرف مدت چهار ماه از تاریخ ارائه تصویب و ابلاغ نماید. براساس بند «۶»، محدوده مطالعاتی طرح‌های ساماندهی، قلمرو یک یا چند مجموعه روستایی است که در طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه (یا شهرستان) به‌عنوان طرح‌های فرادست مشخص می‌گردد. بند «۷» نیز دستگاه تهیه‌کننده طرح‌ها را بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت جهاد کشاورزی تعیین کرده است و آنها را موظف نموده است از طریق مهندسين مشاور برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شهرسازی ذی‌صلاح و طبق ضوابط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نسبت به تهیه طرح اقدام کنند. به استناد بند «۸»، تصویب طرح پس از بررسی در کمیته‌های فنی استان، برعهده شورای شهرسازی و معماری استان و یا شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان قرار داده شده است. بند «۹» مصوبه نیز درخصوص اجرای طرح‌های ساماندهی تصریح کرده است که «حمایت از اجرا و همچنین نظارت بر اجرای طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی براساس دستورالعمل اجرایی پیش‌بینی شده در ردیف ۵ بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه سوم به انجام خواهد رسید که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تدوین و پس از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت اجرا به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ابلاغ خواهد شد».

#### ۸. قانون برنامه چهارم توسعه

##### ماده (۱۹)

به‌منظور ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری، دولت مکلف است ترتیباتی اتخاذ نماید که:

الف) سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری و نظارت در امور توسعه روستایی زیر نظر رئیس‌جمهور انجام گیرد.

ب) شاخص‌های مذکور نسبت به پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) افزایش یافته و ساماندهی اسکان عشایر با حفظ ارتقای توانمندی‌های اقتصادی در حد پنجاه درصد (۵۰٪) جمعیت عشایر کشور صورت پذیرد.

ج) اعتبارات روستایی و عشایری در طول برنامه به میزان ارقام بودجه مصوبه سالیانه صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص و پرداخت گردد.

## ماده (۷۵)

یکی از اهداف اساسی این ماده به‌طور مشخص، اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، با تأکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن فرآیند آن بوده است. ماده (۷۵) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف کرده بود، با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، به‌منظور بهره‌گیری از قابلیت‌ها و مزیت‌های سرزمین، در راستای ارتقای نقش و جایگاه بین‌المللی کشور و تعامل مؤثر در اقتصاد بین‌المللی، راهبردها و اولویت‌های آمایشی مشخصی را در قالب برنامه‌های اجرایی از ابتدای برنامه چهارم، به مرحله اجرا درآورد. از میان موارد مورد اشاره در این ماده، بندهای «د» و «ح» به شرح ذیل، به نوعی بر استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی روستایی تصریح داشتند:

د) آماده‌سازی عرصه‌های مختلف سرزمین، برای پذیرش فعالیت‌های جدید و ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با قابلیت هر منطقه، از طریق تکمیل، توسعه و تجهیز شبکه‌های زیربنایی.

ح) بهره‌گیری از قابلیت‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق روستایی کشور، از طریق توسعه منابع انسانی، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی، ساماندهی نظام ارائه خدمات سطح‌بندی شده و اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، با تأکید بر افزایش هماهنگی و محلی نمودن فرآیند آن.

## ۹. قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی»

مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم نیز با تصویب قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی» گام مهمی را در راستای اجرایی کردن ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم برداشت. در ماده واحده این قانون که در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید، اینچنین آمده است: «در اجرای ماده (۱۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، دولت مکلف است تمهید قانونی لازم جهت تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی را ظرف مدت سه ماه مشخص نماید به‌صورتی که:

۱. سهم سرانه روستانشینان از بودجه‌های توسعه‌ای کشور مشخص شود.
۲. در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و مناطق زیرمجموعه، نهاد برنامه‌ریزی منطقه‌ای و نظارتی لازم را در این زمینه به‌وجود آورد.»

ولی با وجود این تأکیدات قانونی و پس از گذشت بیش از ۸ سال از تصویب قانون «الزام دولت به تعیین متولی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه متوازن روستایی در ظرف سه ماه» و ابلاغ قانون توسط رئیس‌جمهوری وقت، هنوز اقدام مشخصی در این زمینه صورت نگرفته است.



## ۱۰. قانون برنامه پنجم توسعه

### ماده (۱۸۱)

با استناد به این ماده، می‌توان نظام برنامه‌ریزی محلی و فرابخشی توسعه روستایی را طراحی و مستقر ساخت. این ماده بر ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور بر مبنای رعایت دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی تأکید کرده و هماهنگی بخشی، منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای و توسعه متوازن را در قانون توجه خود قرار داده است. هیئت وزیران نیز مسئول تصویب سازوکارهای لازم برای دستیابی به ارتقای نظام برنامه‌ریزی شده است. یکی از اساسی‌ترین راه‌حل‌های تحقق اهداف متعالی این ماده، به‌ویژه توسعه متوازن و رعایت اصل آمایش سرزمین، استقرار سازوکار برنامه‌ریزی محلی و فرابخشی توسعه روستایی در چارچوب اهداف کلان نظام است. زیرا یکی از عوامل بازدارنده توسعه روستایی و در نتیجه توسعه متوازن کشور، وجود نظام برنامه‌ریزی روستایی متمرکز است که بدون توجه به قابلیت‌های آمایش و محلی نواحی روستایی اقدام به برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی می‌کند. این امر در نهایت به عدم شناسایی و شکوفایی پتانسیل‌های محلی روستاها و حتی تخریب تدریجی آنها می‌شود. بنابراین یکی از مهمترین موضوعاتی که می‌تواند به عملیاتی شدن اهداف ماده (۱۸۱) و به‌طور کلی توسعه منطقه‌ای کمک کند، استقرار سازوکار برنامه‌ریزی محلی روستایی با استفاده از امکانات موجود است.

### ماده (۱۹۴)

این ماده به‌خوبی دولت را مکلف به بهبود وضعیت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری - روستایی و عشایری کرده است. ولی متولی این هماهنگی بین‌بخشی و سیاست‌گذاری، راهبری و نظارت یکپارچه مشخص نشده است، زیرا یکی از معضلات توسعه روستایی کشور، عدم ایفای نقش حاکمیتی مطلوب توسط ساختار مناسب در این عرصه است، به‌گونه‌ای که ضمن سیاست‌گذاری صحیح و کل‌نگر، بر نحوه انجام وظایف دستگاه‌های اجرایی در رابطه با توسعه روستایی و عشایری و میزان تحقق اهداف بودجه‌های سنواتی و اسناد برنامه‌ها و دیگر قوانین نظارت مؤثر داشته باشد و مهمتر از آن، خلأهای موجود در حوزه‌های سیاست‌گذاری و اجرا را شناسایی و برای رفع آنها برنامه ارائه کرده و در فرآیند تصویب این قوانین نیز مشارکت فعال داشته باشد تا حقوق نواحی روستایی در آنها لحاظ شود. بند «و» ماده (۱۹۴) نیز دولت را مکلف به آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی برای ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیت‌های صنعتی و بهبود کیفیت تولیدات کرده است. حال پس از بررسی مؤلفه‌های

اساسی و نوین ارائه خدمات روستایی و نیز سوابق قانونی مرتبط با طرح پیشنهادی، زمینه و دیدگاه لازم به منظور تجزیه و تحلیل طرح ایجاد شده است. بخش بعدی گزارش، به این موضوع پرداخته است.

### ارزیابی طرح پیشنهادی

هرچند موضوع و هدف طرح ارائه شده بسیار مهم و ضروری است، ولی بررسی تجارب تطبیقی و قوانین موضوعه، از چالش‌های اساسی در طرح حکایت دارد. در ارزیابی طرح پیشنهادی، ابتدا موارد اساسی در ۷ بند مطرح و سپس موارد جزئی‌تر بررسی می‌شوند.

۱. عنوان طرح، «ساماندهی خدمات‌رسانی به روستاها» است. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، خدمات عمومی شامل حوزه‌های متنوعی از جمله، آب بهداشتی و فاضلاب، گاز، مخابرات و فناوری اطلاعات و ارتباطات، مایحتاج و نیازهای اساسی، مراقبت‌های بهداشتی و درمان، مدیریت پسماند، تأمین مالی (بانکداری بدون شعبه، صندوق‌های قرض‌الحسنه و تأمین مالی خرد و...)، حمل‌ونقل، خدمات پستی، آموزش، خدمات اورژانسی، حفاظت از محیط زیست، آتش‌نشانی، پست، کتابخانه، مسکن و خدمات اجتماعی می‌شود. مشخص نیست که طرح پیشنهادی براساس چه فلسفه‌ای، صرفاً برخی از خدمات را مورد اشاره قرار داده است و اصولاً هیچ اشاره‌ای به برخی حوزه‌هایی که در حال حاضر دارای مشکل هستند و نیز خدمات نوین، از جمله بهداشت و درمان از راه دور، یادگیری از راه دور، بیمه اجتماعی روستاییان، تأمین مایحتاج و نیازهای اساسی، فروشگاه‌های مبتنی بر رهیافت همه خرید در یک‌جا،<sup>۱</sup> بانکداری بدون شعبه، خدمات دولت الکترونیک، مدیریت پسماند و... ندارد.

۲. طرح کنونی، به مباحثی از جمله اشتغال روستایی، تعیین مزیت‌های اقتصادی روستاها، توسعه صنایع تبدیلی و روستایی، عضویت رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در شورای عالی شهرسازی و معماری، خرید تضمینی محصولات کشاورزی، الگوی کشت و... پرداخته است که ارتباطی با خدمات‌رسانی به روستاها ندارند. طرح‌های توسعه پایدار روستایی (بند «ث» ماده (۱)) اصولاً علاوه بر خدمات‌رسانی، دارای ابعاد اقتصادی و محیط زیستی و سیاسی نیز می‌باشد. لذا به‌طور کلی، طرح جامعیت و مانعیت لازم را ندارد و محتوای برخی موارد آن، با عنوان همخوانی ندارند. از این حیث طرح مغایر ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است. این ماده تصریح کرده است که طرح‌های قانونی پیشنهادی، باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشند.

۳. طرح پیشنهادی، فاقد هرگونه نظام ارزیابی عملکرد خدمات ارائه شده و بررسی آثار آنها بر ارتقای درآمد روستاییان، کاهش فقر، بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای کیفیت زندگی، کاهش ضرورت

۱. این نوع فروشگاه‌ها (One-Stop-Shopping)، انواع کالاهای مورد نیاز افراد را در یک مکان عرضه می‌کنند تا مشتری قادر به خرید انواع مایحتاج خود از زیر یک سقف باشد.



آمدوشد به مراکز شهری، کنترل مهاجرت بی‌رویه به شهر و در نهایت توسعه روستایی است. مشخص نیست که با چه رهیافتی، دستاوردهای میدانی و واقعی پروژه‌های خدمات‌رسانی و میزان رضایتمندی روستاییان باید سنجیده شده و اطلاعات حاصله، برای شناسایی واقعی و به‌موقع مشکلات و اصلاح آنها به‌کار گرفته شود. همچنین مشخص نیست وضعیت کشور در مقایسه با کشورهای موفق در زمینه خدمات مختلف چگونه است و چه اهداف قابل اندازه‌گیری باید انتخاب شوند؟

۴. در این طرح جایگاه مشخص و مدونی برای مشارکت و برنامه‌ریزی مشارکتی در نظر گرفته نشده است که به نتیجه رسیدن و موفقیت برنامه‌ها را با تردید مواجه می‌سازد. این در حالی است که امروزه، رهیافت‌های سنتی مانند تصمیم‌گیری بوروکراتیک (اداری) یا تصمیم‌گیری سیاسی یک‌جانبه‌نگر منقضی شده‌اند و مشارکت مردم، پیش‌شرط اساسی بهبود عملکرد نظام عرضه خدمات عمومی است. طرح مذکور هیچ استفاده‌ای از ظرفیت تشکل‌های غیردولتی مانند تعاونی‌های روستایی و نیز نهادهای عمومی غیردولتی محلی مانند شوراهای اسلامی روستا و دهیاری به‌عمل نیاورده است. با توجه به اهمیت نقش تعاونی‌های روستایی در توسعه اقتصادی و خدمات‌رسانی هر منطقه، توجه به این نهاد نتایج مطلوبی به‌دنبال خواهد داشت.

۵. امروزه یکی از مباحث مطرح در تأمین و عرضه خدمات عمومی در روستاها، جلب مشارکت بخش‌های غیردولتی و شراکت بخش عمومی و خصوصی است. در حالی که در طرح حاضر، بحث نحوه تأمین مالی طرح‌های خدمات‌رسانی و مشارکت بخش خصوصی در نظر گرفته نشده است.

۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت تحقق اصل سی‌ویکم قانون اساسی که بر حق همگانی افراد و خانواده‌ها، به‌ویژه روستانشینان و کارگران، در برخورداری از مسکن تأکید می‌کند، به‌وجود آمد. بنابر اساسنامه، اهم وظایف بنیاد عبارت از بررسی و تشخیص و تعیین نیازمندی‌های مسکن افراد محروم، تهیه زمین، تأمین مصالح، نظارت بر پرداخت وام، تهیه طرح اصلاح معابر روستایی، بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده و آسیب‌دیده از زلزله و سیل است ولی در این طرح وظایفی فراتر از وظایف اساسنامه‌ای و ماهیت این نهاد برای آن پیش‌بینی شده است.

۷. با توجه به اینکه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی طبق قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۱)، جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است و طبق تعریف ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، مؤسسه مذکور «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است ... و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین [می‌گردد...]»، لذا امکان نظارت کامل بر نهاد مذکور از سوی دستگاه‌های ناظر وجود ندارد و بر این اساس اجرای احکام طرح ارائه شده توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بدون لحاظ نمودن ابزارهای نظارتی بر این نهاد، خالی از اشکال نیست.

۸. بند «الف» ماده (۱)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی را موظف کرده است که سهم کشاورزی صنعتی، صنایع کوچک، متوسط و صنایع تبدیلی از اعتبارات مربوطه در مناطق روستایی را در طول برنامه ششم توسعه، نسبت به وضعیت قبل از تصویب قانون، حداقل به دو برابر افزایش دهد. باید اظهار داشت که کشاورزی صنعتی و حتی صنایع تبدیلی و روستایی دارای هویت و ردیف اعتباری مشخصی در قوانین بودجه سنواتی نیستند. لذا این بند دارای ابهام است. همچنین صنایع تبدیلی معمولاً جزء صنایع کوچک و متوسط محسوب می‌شود و لذا طبقه‌بندی مربوطه، جامع و مانع نیست. علاوه بر این، عبارت «حوزه کشاورزی و صنعتی» به لحاظ تخصصی صحیح نیست و باید از واژه «بخش» به جای «خرید» استفاده شود. از سوی دیگر، همان‌طور که گفته شد، این بند، با عنوان طرح دارای مغایرت است. به طوری کلی نیز باید اظهار داشت که آیا روند سرمایه‌گذاری و اعتبارات تخصیص یافته در برنامه پنجم و حتی برنامه‌های قبلی به فعالیت‌های مذکور، مشخص شده است؟ و آیا این هدفگذاری در طرح برای افزایش دو برابری، بر پایه روند گذشته و در راستای اهداف آتی معین در زمینه کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی، تعیین شده است؟

۹. بند «ب» ماده (۱) به خوبی بهره‌برداری از پتانسیل‌های زیاد گردشگری و صنایع دستی در روستاها را هدف قرار داده است. ولی در این خصوص بحث‌های ذیل مطرح هستند:

- کلیه مصارف تعیین شده در بند «ب» ماده (۱) جزء حیطه وظایف سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است و لذا مشخص نیست که چرا وزارت صنعت، معدن و تجارت در کنار سازمان مذکور ذکر شده است.

- در انتهای این بند، نسخه واحد برای همه انواع تسهیلات (دوره بازگشت ده‌ساله) پیچیده شده است که این امر، اجرا را دچار مشکل می‌کند. اصولاً دوره بازگشت وام ۲۰ میلیون ریالی و وام ۱۰۰۰ میلیون ریالی نمی‌تواند یکسان باشد.

- به نظر می‌رسد تصریح بند «ب» مبنی بر پرداخت تسهیلات از محل وجوه اداره شده دستگاه اجرایی تضمین‌کننده اجرای موفق اهداف طرح نخواهد بود. برای نمونه، حجم بالای تعهدات سازمان میراث فرهنگی در مناطق نمونه گردشگری، هتل‌ها و مراکز اقامتی نیمه‌ساخت، عملاً توجه جدی این سازمان به این حوزه را ممکن نمی‌سازد.

- گردشگری کشاورزی و روستایی، به مانند شمشیر دولبه می‌ماند و در صورت عدم تعریف سازوکارها و قوانین و مقررات خاص خود، نه تنها منجر به توسعه روستایی نمی‌شود، بلکه تخریب محیط زیست و مزارع و نیز پیامدهای منفی اجتماعی - فرهنگی را دربرخواهند داشت. به‌ویژه که این بند، به‌طور عام دولت را موظف به ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت به کلیه متقاضیان کرده است و هیچ بحثی را در رابطه با احراز صلاحیت متقاضیان مطرح نکرده است.





۱۰. در بند «پ» ماده (۱) منظور از تسهیلات در عبارت «۳۰ درصد از تسهیلات خود را...» مشخص نیست و با توجه به اینکه بسیاری از نهادهای موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، تسهیلاتی نداشته و بنگاه اقتصادی محسوب نمی‌شوند، لذا دارای ابهام است. مضاف بر اینکه الزام دستگاه‌های مذکور به تخصیص اعتباراتی با موضوعیت اشتغال‌زایی برای نواحی روستایی بدون تأمین مالی برای آن، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد. همچنین برخی از دستگاه‌های اجرایی به‌مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، دفاع، اطلاعات اصولاً وظیفه‌ای در خصوص اشتغال‌زایی ندارند. ازسوی دیگر باید اظهار داشت که تجربه اعتبارات بنگاه‌های زودبازده نشان می‌دهد که تزریق اعتبارات بدون تعیین سازوکار نظارت بر نحوه هزینه‌کرد و بدون ارائه طرح‌های کارآفرینی دارای توجیه، نه تنها منجر به اشتغال‌زایی و رونق اقتصادی نمی‌شود، بلکه بسیاری از اعتبارات مربوطه، از روستاها خارج و صرف دلالی در شهر خواهد شد. این بند نیز با عنوان طرح همخوانی ندارد.

۱۱. بند «ت» ماده فوق‌الاشعار نیز از این جهت که سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در مناطق روستایی و عشایری را موظف به تأمین مالی جهت کارآفرینی و ... از محل اعتبارات خود نموده است و طرق جبران این هزینه و بار مالی را مشخص ننموده است، با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد. همچنین در این بند، ارزیابی اثربخشی آموزش‌های ارائه شده در ارتقای توان کسب‌وکار روستاییان و ورود آنها به مشاغل پردرآمد، مدنظر قرار نگرفته است.

۱۲. بند «ث» ماده (۱) با هدف سطح‌بندی فعالیت‌ها و خدمات و نیز تعیین مزیت‌های اقتصادی روستاهای کشور و ارائه راهبردهای توسعه پایدار، اختیار تهیه طرح‌های توسعه پایدار روستایی برای منظومه‌های روستایی را به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی داده است. در خصوص این بند و تبصره‌های آن موارد ذیل قابل تأمل‌اند:

• طرح‌های توسعه پایدار روستایی دارای ابهام است و ویژگی‌ها و خطوط کلی آنها باید در قانون مشخص شود.

• توسعه پایدار روستایی، حداقل دارای سه بُعد اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی است و لذا طرح‌های مربوطه نیز باید به این ابعاد توجه کنند. این درحالی است که بنیاد مسکن، نهاد عمرانی بوده و مأموریت اساسی آن مسکن محرومان می‌باشد. از این‌رو، بنیاد به تنهایی قادر به تهیه چنین طرح‌هایی نیست. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تحت عنوان «چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» نیز مقرر داشته است «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» مشترکاً توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت جهاد کشاورزی تهیه شود.

• تبصره «۱» بند «ث»، بنیاد مسکن را مسئول پیشنهاد و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را مسئول تصویب شرح خدمات طرح‌های توسعه پایدار روستایی کرده است. این امر حاکی از آن

است که رویکرد غالب این طرح‌ها برخلاف عنوان «توسعه پایدار روستایی» خود، به مانند طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی، رویکرد کالبدی - فیزیکی خواهد بود. زیرا بند «۲» چارچوب ضوابط تهیه طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی نیز، هدف از این طرح‌ها را ایجاد بستر و زمینه‌های مناسب برای توسعه پایدار محیط روستایی و بند «۳» آن نیز بر جنبه‌های اجرایی طرح‌های مذکور به‌ویژه در زمینه‌های فضایی - کالبدی تأکید کرده است.

• آیا اصولاً شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و بنیاد مسکن، می‌توانند شرح خدمات طرح‌هایی را تعیین کنند که قرار است مزیت‌های نسبی اقتصادی روستاها و نیز راهبردهای توسعه اجتماعی، محیط زیستی و فرهنگی روستاها توسط آنها مشخص شود؟

• پیش از تدوین طرح جدید تحت عنوان طرح‌های توسعه پایدار روستایی، باید دید عملکرد بنیاد مسکن و وزارت جهاد کشاورزی در تهیه طرح‌های ساماندهی کالبدی و اجتماعی - اقتصادی روستایی چگونه بوده است و این طرح‌ها با چه موانعی در تحقق توسعه پایدار روستایی مواجه بوده‌اند؟

• علاوه بر این، توسعه روستایی کشور در حال حاضر، بیش از آنکه در گرو تدوین طرح‌های توسعه ناحیه‌ای باشد، نیازمند نظام برنامه‌ریزی محلی است تا بتواند قابلیت‌های سرزمینی تک‌تک روستاها را شناسایی کند؛ برای شکوفایی آنها، طرح‌های اقتصادی پربازده، عدالت‌محور و پایدار تدوین و اجرا کند؛ با نظام تأمین مالی کارآفرینی پیوند برقرار کند و عملکرد مربوطه را به‌صورت واقعی و از پایین به بالا پایش و ارزشیابی نماید.

• نظارت بر دستگاه‌های اجرایی هم‌اکنون برعهده مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و معاونت برنامه‌ریزی راهبردی است و بنیاد مسکن به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی، نمی‌تواند بر دستگاه‌های اجرایی درخصوص تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه پایدار روستایی (موضوع تبصره «۳» ماده (۱)) نظارت کند. ازسوی دیگر، تجارب ارزیابی و نظارت در کشور و جهان نشان می‌دهد که ارائه گزارش‌های کتبی، رسمی و اداری، قادر به نشان دادن واقعیات میدانی و ارزیابی عملکرد و اثربخشی پروژه‌ها نیست و به‌جای آن باید به مانند کشورهایمانند کانادا، نظام ارزیابی مشارکتی و از پایین به بالا را با بهره‌گیری از توان بخش غیردولتی و حضور ذی‌نفعان متنوع، اعم از تعاونی‌های روستایی، دانش‌آموختگان، شوراهای اسلامی، دهیاری‌ها و... تشکیل داد.

• تبصره «۴» رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را به‌عنوان عضو دارای حق رأی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای آمایش سرزمین شناخته است. این تبصره نیز با عنوان طرح همخوانی چندانی ندارد.

۱۳. بند «ج» ماده (۱) در حکم یادآوری وظایف ذاتی وزارت جهاد کشاورزی است و علاوه بر آن مغایر با عنوان طرح است.



۱۴. ماده (۳) طرح، نظارت بر هزینه‌ها و اعتبارات دهیاری‌ها را که ذاتاً و طبق قانون در صلاحیت شوراهای اسلامی روستا بوده و نیز از منظر حاکمیتی زیر نظر وزارت کشور هستند، به بنیاد مسکن واگذار کرده است. شوراهای اسلامی همان‌طور که دهیار را انتخاب می‌کنند بر عملکرد وی نظارت کرده و در صورت ناراضی بودن از عملکرد وی می‌توانند اقدام به استیضاح و برکناری کنند. در این طرح برای بنیاد مسکن نیز حق نظارت بر دهیاری‌ها در نظر گرفته شده است، سؤال این است که ماهیت این نظارت و ضمانت اجرای آن چیست و در صورت تداخل نظارتی شورای روستا با بنیاد مسکن کدام اولویت دارند؟

۱۵. ماده (۴) به موضوع تشکیل «شورای عالی توسعه و عمران روستایی» پرداخته است که با عضویت دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و بنیاد مسکن، کمیته امداد امام خمینی (ره)، رئیس شورای عالی استان‌ها و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دو نفر از اساتید دانشگاه یا خبرگان مرتبط، حداقل هر ۶ ماه یک‌بار تشکیل جلسه می‌دهد. در رابطه با این ماده موارد ذیل مطرح هستند:

• تشکیل شورایی به‌منظور ایجاد هماهنگی و وحدت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در اجرای کلیه اقدامات عمران و توسعه روستایی، دارای خلأ قانونی نیست و این امر در لایحه قانونی تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی، مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۲۱ و آیین‌نامه و اصلاحیه آن پیش‌بینی شده است. تعیین خط‌مشی و سیاست اجرایی برنامه عمران روستایی کشور، هماهنگی در تعیین اولویت نیازهای عمران روستایی کشور، تعیین و ارائه ضوابط لازم در هماهنگ نمودن تعیین محل اجرای پروژه‌های عمران روستایی، تعیین خط‌مشی در تنظیم بودجه و اعتبارات عمران روستایی کشور بر اساس نیازهای تعیین شده و بررسی و مطالعه و هماهنگ نمودن برنامه‌های پیشنهادی عمران روستایی واصله از استان‌ها و ارائه برنامه‌های عمران روستایی کشور جهت تصویب و اخذ مجوز قانونی در قالب برنامه‌ها عمرانی کشور از جمله وظایف این شورا تعیین شده است. در لایحه قانونی مذکور، ریاست شورای هماهنگی عمران روستایی کشور برعهده وزارت کشاورزی و عمران روستایی وقت گذارده شده بود.

• شوراهای عالی به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی تنها شوراهایی هستند که به ریاست رئیس‌جمهور و یا در قالب کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر تشکیل می‌گردند و در این صورت است که امکان نظارت بر شوراهای مذکور از طریق رئیس مجلس شورای اسلامی طبق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی وجود دارد. لذا با توجه به اینکه شورای عالی توسعه و عمران روستایی، موضوع ماده (۴) طرح ارائه شده، فاقد شرایط مذکور در ماهیت خود می‌باشد، عملاً امکان نظارت کامل و صحیح بر این شورا وجود نخواهد داشت.

• تشکیل شورای عالی، بدون استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی روستایی، در عمل کمک چندانی به

توسعه روستایی نخواهد کرد، زیرا توسعه اقتصادی روستاها، عمدتاً از طریق تعریف و اجرایی کردن پروژه‌های مبتنی بر قابلیت‌های محلی محقق می‌شود و صرف هماهنگی سطح کلان مشکل را برطرف نخواهد نمود.

• این ماده همخوانی چندانی با عنوان طرح ندارد.

### نتیجه‌گیری

امروزه خدمات عمومی، به‌عنوان شاخصی برای نشان دادن سلامت جامعه به‌کار برده می‌شود و پیوند اجتماعی دولت با شهروندان خود را تقویت می‌کند. جمعی از نمایندگان محترم، با هدف گسترش خدمات‌رسانی به نقاط روستایی، توزیع مناسب خدمات و پیشگیری از اقدامات موازی دستگاه‌های اجرایی و پیشگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها، طرح ساماندهی خدمات‌رسانی به روستاها ارائه کرده‌اند. بررسی‌ها حاکی از آن است که طرح مذکور برخلاف اهداف متعالی خود از چالش‌های مهمی رنج می‌برد. همان‌طور که بررسی تجارب جهانی در زمینه ارائه خدمات روستایی و نیز مؤلفه‌های اساسی و نوین ارائه خدمات روستایی نشان داد، امروزه رویکرد ویژه‌ای نسبت به بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه عادلانه‌تر و گسترده‌تر خدمات مهمی مانند پزشکی، آموزش، بانکداری بدون شعبه و سایر خدمات دولت الکترونیک در نواحی روستایی اتخاذ می‌شود. این درحالی است که طرح مذکور، اصولاً توجهی به این رویکرد اساسی ندارد. از سوی دیگر، به مباحثی مانند اشتغال‌زایی، تعیین مزیت‌های اقتصادی روستاها و توسعه پایدار روستایی ورود کرده است که با عنوان طرح همخوانی ندارند و فراتر از آن هستند.

تجارب خدمات‌رسانی عمومی روستایی کشور از جمله در زمینه جاده‌ها و خیابان‌کشی در روستاها حاکی از آن است که پروژه‌های مربوطه بدون توجه به نیاز و شرایط واقعی جامعه محلی تدوین و اجرا شده‌اند و در عمل بهره‌وری و اثربخشی لازم را نداشته‌اند. در واقع یکی از چالش‌های اصلی خدمات‌رسانی به روستاها، عدم ارزیابی رضایتمندی مردم از کیفیت خدمات ارائه شده توسط بخش عمومی یا غیردولتی و عدم توجه به اولویت‌ها و نیازها و ایده‌های ساکنان محلی در تعیین نوع، زمان و محل ارائه خدمت است. در حقیقت، نهادهای دولتی و غیردولتی اقدام به انجام پروژه نموده و معمولاً ارزیابی مداوم خاصی از مشکلات خدمت ارائه شده و نحوه رفع آنها انجام نمی‌شود. این امر کارآیی و پایداری سرمایه‌گذاری انجام شده را کاهش می‌دهد. درحالی که، امروزه خدمات نوآورانه، جمع‌آوری بازخورد درخصوص میزان پیشرفت و رضایتمندی ساکنان از پروژه‌ها را از طریق فناوری‌های اطلاعاتی، با کمترین هزینه و به‌صورت مداوم امکان‌پذیر کرده است. این امر به تقویت مردم‌سالاری دینی و اطلاع هرچه بیشتر مسئولان و حاکمان از وضعیت مردم نیز بسیار مؤثر است و توجه به نظرات و مشکلات



آحاد مردم، به‌ویژه در نواحی دوردست را تقویت می‌کند. توجه به رضایتمندی مردم و ارزیابی نظرات آنان، سبب پاسخگو نگه‌داشتن نهادهای تخصصی دولتی و پیمانکاران به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات می‌شود. تجربه خدمات‌رسانی آلبرتای کانادا نیز حاکی از تلاش برای رساندن صحیح و روشن مشکلات نواحی روستایی است که بر خدمات روستایی و سیستم‌ها و مشتریان مربوطه اثرگذارند.

بنابراین امروزه، رهیافت‌های سنتی مانند تصمیم‌گیری بوروکراتیک (اداری) یا تصمیم‌گیری سیاسی یک‌جانبه‌نگر منقضی شده‌اند و مشارکت مردم، پیش‌شرط اساسی بهبود عملکرد نظام عرضه خدمات عمومی است. در ایران نیز ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط را از وظایف شوراها برشمرده است. با وجود این، طرح مذکور هیچ استفاده‌ای از ظرفیت تشکلهای غیردولتی مانند تعاونی‌های روستایی و نیز نهادهای عمومی غیردولتی محلی مانند شوراهای اسلامی روستا و دهیاری برای طراحی نیازمحور خدمات عمومی روستایی و نظارت بر عملکرد و اثربخشی پروژه‌ها و پیشگیری از اتلاف منابع عمومی به عمل نیاورده است. ازسوی دیگر، یکی از مباحث مطرح و به‌روز در تأمین و عرضه خدمات عمومی در روستاها، جلب مشارکت بخش‌های غیردولتی و شراکت بخش عمومی و خصوصی است. درحالی که در طرح حاضر، بحث نحوه تأمین مالی طرح‌های خدمات‌رسانی و مشارکت بخش خصوصی در نظر گرفته نشده است.

به‌طور کلی می‌توان اظهار داشت که این طرح بدون توجه به مؤلفه‌های اساسی ارائه خدمات عمومی در روستاها و بدون بهره‌گیری از ظرفیت کلیه اجزای شبکه خدمات‌رسانی روستایی به‌ویژه، نهادهای مدیریت محلی و تشکلهایی مانند تعاونی‌های روستایی و بعضاً با اعطای اختیارات خارج از چارچوب به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، به‌طور ناقص و جزئی‌نگرانه به موضوع خدمات‌رسانی روستایی پرداخته است. وظایف و اختیارات محول شده به بنیاد مسکن، بعضاً در تعارض با مأموریت و هویت این نهاد است و همچنین موجب تداخل وظایف نظارتی و مدیریتی با شوراهای اسلامی و نیز با دستگاه‌های اجرایی تخصصی، ازجمله وزارت جهاد کشاورزی و وزارت کشور می‌شود.

علاوه‌بر این، طرح پیشنهادی، به بحث توسعه اقتصادی روستاها، از منظر اعطای تسهیلات به گردشگری روستایی و اشتغال روستایی و نیز طرح‌های توسعه پایدار روستایی پرداخته است که آن هم بنا به‌دلایلی که گفته شد، دچار چالش‌های اساسی است. در خصوص شورای عالی نیز باید اظهار داشت که تشکیل چنین نهادی بدون استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی روستایی، در عمل کمک‌چندانی به توسعه روستایی، به‌ویژه از بُعد اقتصادی نخواهد کرد. توسعه اقتصادی روستاها، عمدتاً از طریق تعریف

و اجرایی کردن پروژه‌های مبتنی بر قابلیت‌های محلی محقق می‌شود. در حال حاضر، نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی حالت از بالا به پایین و متمرکز دارد که احکام و نسخه‌های واحدی را برای شرایط متنوع اقلیمی، جمعیتی و... صادر می‌کند. در این روند، مردم مشارکت مؤثری در زمینه تهیه، تدوین و اجرای برنامه پروژه‌های توسعه روستایی ندارند و فرض بر آن است که هر آنچه مصلحان روستایی توصیه نمایند، کاربردی و مؤثر خواهد بود. یکی از دلایل اصلی برنامه‌ریزی متمرکز و عدم توجه دولت به شکوفاسازی پتانسیل‌های نواحی روستایی، وابستگی آن به درآمدهای نفتی است. این در حالی است که لازمه موفقیت برنامه‌ریزی، شناسایی موقعیت و وضعیت منطقه‌ای که به‌عنوان هدف برنامه‌ریزی تلقی می‌شود، می‌باشد. در واقع، لازمه شکوفایی اقتصادی روستاها و تبدیل روستاها به بنگاه تولیدی، توجه به کلیه پتانسیل‌های محلی روستاها و تدوین طرح‌های علمی برای بالفعل کردن آنهاست.

### پیشنهادها

همان‌طور که ذکر شد، طرح پیشنهادی دارای مشکلات عمده‌ای است و در صورتی که اصرار بر تصویب طرح است، توجه به پیشنهادهای ذیل می‌تواند در بهبود آن مؤثر باشد.

- با توجه به اینکه در حال حاضر، توسعه اقتصادی روستاها و اشتغال‌زایی، کارآفرینی و درآمدزایی روستایی، نسبت به خدمات‌رسانی از اهمیت بیشتری در تحقق توسعه پایدار روستایی برخوردارند و طرح پیشنهادی دارای موادی برخلاف عنوان خود است، لذا پیشنهاد می‌شود عنوان طرح به «طرح توسعه پایدار اقتصادی و خدمات‌رسانی روستایی» تغییر یابد.

- چنانچه قرار باشد عنوان طرح، در راستای توجه به مسائل اقتصادی روستاها تغییر یابد، توسعه کسب‌وکارهای خانگی روستایی یکی از مهمترین برنامه‌هایی است که باید به‌صورت نظام‌مند، در طرح مد نظر قرار گیرد.

- با توجه به محدودیت منابع مالی، تصمیم‌گیری یکپارچه درخصوص اولویت‌بندی خدمات روستایی، بر پایه تأثیر آنها بر بهبود عدالت، توسعه منابع انسانی، فقرزدایی و اشتغال ضروری است. هرچند تفاوت‌های منطقه‌ای نیز باید در اولویت‌بندی مد نظر قرار گیرد.

- باید حوزه‌هایی مانند آموزش پایه و حرفه‌ای باکیفیت از راه دور؛ پزشکی و بهداشت از راه دور؛ روش‌های انتقال بی‌سیم و استفاده از موبایل برای بانکداری بدون شعبه، کسب اطلاعات آب‌وهوایی، ارائه خدمات بازار و معرفی فرصت‌ها و خدمات مربوط به گردشگری روستایی و کشاورزی به بازارهای داخلی و خارجی به خدمات مد نظر طرح پیشنهادی افزوده شوند.

- از این طرح انتظار می‌رود که بر اساس راهبرد توسعه اطلاعات‌محور روستایی (به‌مانند چین البته با تدوین پیوست فرهنگی مربوطه)، برای هریک از حوزه‌های خدماتی که اولویت دارند،



هدفگذاری زمان‌بندی شده ارائه دهد و سازوکار ارزیابی مشارکتی کیفیت و نحوه اجرای پروژه‌های مربوطه را نیز تعیین کند، به‌نحوی که اطلاعات دقیق، واقعی و به‌موقع درخصوص روند پیشرفت پروژه‌ها و عملکرد پیمانکار و دستگاه‌های اجرایی و نیز اثربخشی پروژه‌ها در شاخص‌های توسعه روستایی تولید و از آن برای اصلاح به‌موقع سیاست‌ها استفاده شود. از طریق این سازوکار باید مشکلات روستاییان و نظرات آنان درخصوص پروژه‌های خدمات‌رسانی باید توسط مدیران شنیده شوند. پیمایش‌های پایش هزینه‌های عمومی و پیمایش‌های کمی مربوط به ارائه خدمت براساس سه شاخص میزان دستیابی یا سطح پوشش، میزان استفاده و میزان رضایتمندی کاربران نیز می‌توانند در ارزیابی عملکرد و اثربخشی پروژه‌ها به خصوص مؤثر باشند.

• چارچوب حقوقی و مشوق برای مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در توسعه زیرساخت‌های خدمات روستایی دیده شود.

• الزام به حضور مقطعی دانشجویان تخصص‌های گوناگون در نواحی روستایی به‌منظور استفاده از تخصص آنها در خدمات‌رسانی، می‌تواند در تقویت ظرفیت فنی نواحی روستایی اثرگذار باشد. لازم به ذکر است که کشور چین دارای تجربه خوبی در این زمینه است.

• عملکرد بنیاد مسکن و وزارت جهاد کشاورزی در تهیه طرح‌های ساماندهی کالبدی و اجتماعی - اقتصادی روستایی باید ارزیابی شود تا از تجارب آن، برای تدوین طرح‌های توسعه پایدار روستایی استفاده شود.

• باید خطوط کلی و ویژگی‌های طرح‌های توسعه پایدار روستایی، به‌ویژه براساس تجارب طرح‌های ساماندهی فضاهای روستایی مشخص شود. همچنین شرح خدمات این سند باید مشترکاً توسط دستگاه‌های مربوطه از جمله وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و به تصویب برسد. مدیریت تهیه این طرح‌ها نیز نمی‌تواند به‌تنهایی برعهده بنیاد مسکن قرار بگیرد.

• باید از سیاست تمرکززدایی، به‌منظور بهبود خدمات عمومی در نواحی روستایی استفاده کرد. تجارب جهاد سازندگی در اوایل انقلاب، حاکی از پایداری بیشتر پروژه‌های خدمات‌رسانی است که با حضور جامعه محلی برنامه‌ریزی می‌شدند. مشارکت روستائیان و نمایندگان آنها در برنامه‌ریزی خدمات باید تقویت شود. میزان تشکیل جلسات با حضور روستائیان، تعداد مسائلی که از طریق جلسات مذکور شناسایی می‌شوند و نقش‌آفرینی خانوارهای روستایی در ارائه خدماتی مانند آب آشامیدنی و راه روستایی از شاخص‌هایی هستند که می‌توانند نشانگر برنامه‌ریزی مشارکتی خدمات‌رسانی روستایی باشند.

• باید در پی رهیافت‌هایی بود که همه فعالیت‌های مرتبط با توسعه در یک ناحیه جغرافیایی

مشخص، کاملاً یکپارچه باشد، به گونه‌ای که بهترین نتایج حاصل شود. باید در عین عدم تمرکز در برنامه‌ریزی و اجرا در سطح محلی، کمیته‌های هماهنگی نیز در سطوح ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی داشت.

• ابهام موجود در زمینه اعتبارات مورد اشاره در بند «الف» ماده (۱) باید برطرف شود و به جای واژه «حوزه» از واژه «بخش» استفاده شود.

• هدفگذاری برای افزایش اعتبارات کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی در بند فوق باید بر پایه روند گذشته و در راستای اهداف آتی معین در زمینه‌های مذکور تعیین شود.

• سازوکارهای ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت به کسب‌وکارهای مندرج در بند «ب» ماده (۱) و نیز نحوه احراز صلاحیت و نظارت بر گیرندگان وام به گونه‌ای مشخص شود که توجیه‌پذیری طرح، احراز شده و دوران بازگشت سرمایه متناسب با طرح توجیهی دریافت‌کنندگان تسهیلات تعیین شود. از سوی دیگر، قوانین و مقررات خاص گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی باید تدوین شوند.

• به جای نهادهای موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مندرج در بند «پ» ماده (۱)، از منابع بانکی و اعتباری باید استفاده شود.

• در بند «ت» ماده (۱)، کلیات نظام ارزیابی اثربخشی آموزش‌های ارائه شده در ارتقای توان کسب‌وکار روستاییان و ورود آنها به مشاغل پردرآمد، تعیین شود.

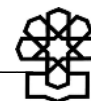
• پیشنهاد حذف ماده (۳) ارائه می‌گردد.

• پیشنهاد می‌شود به جای تبصره «۳» ماده (۱)، نظام ارزیابی مشارکتی و از پایین به بالا، با بهره‌گیری از توان بخش غیردولتی و حضور ذی‌نفعان متنوع، اعم از تعاونی‌های روستایی، دانش‌آموختگان، شوراهای اسلامی، دهیاری‌ها و... تشکیل شود. حضور ذی‌نفعان متنوع در فرآیند ارزیابی منجر به تولید داده‌های واقعی و تسهیل سیاستگذاری مبتنی بر شواهد و واقعیات عینی به جای گزارش‌های اداری می‌شود.

• ماده (۴) باید با توجه به لایحه قانونی تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی و آیین‌نامه آن تقویت و اصلاح گردد.

• نظام برنامه‌ریزی محلی روستایی باید به گونه‌ای مستقر شود که بتواند قابلیت‌های سرزمینی تک‌تک روستاها را شناسایی کند؛ برای شکوفایی آنها، طرح‌های اقتصادی پربازده، عدالت‌محور و پایدار تدوین و اجرا کند؛ با نظام تأمین مالی کارآفرینی پیوند برقرار کند و عملکرد مربوطه را به صورت واقعی و از پایین به بالا پایش و ارزشیابی نماید. برنامه‌ریزی محلی در گرو تشکیل کمیته محلی مرکب از مسئولان دولتی محلی، نمایندگان از تشکلهای مردم‌نهاد، کارآفرینان و متخصصان دانشگاهی است. این شورا، باید با عقد قرارداد با شرکتهای مشاوره‌ای و تحقیقاتی، طرح‌های توجیهی را برمبنای



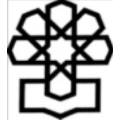


توان‌های محیطی تدوین کرده و آن را به سطوح شهرستانی و استانی برای تصویب نهایی ارائه کند. البته این اسناد باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که اهداف و سیاست‌های کلان ملی نیز از طریق اجرای آنها محقق شوند.

### منابع و مأخذ

۱. غنی‌پور، بهمن. پزشکی از راه دور Telemedicine، اولین همایش منطقه‌ای رویکردهای نوین در مهندسی کامپیوتر و فناوری اطلاعات، ۱۳۹۰.
۲. مصاحب، شیوا، خاکسار، داریوش و مهدی رهنما. دفاتر ICT و فناوری اطلاعات راهکاری برای توسعه اقتصادی - اجتماعی روستاها (تحقیق موردی؛ دهستان خسروشیرین از شهرستان آباءه)، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، چالش‌ها و راهکارها، ۱۳۹۲.
3. Banerjee, A. V., Banerji, R., Duflo, E., Glennerster, R., & Khemani, S. Pitfalls of Participatory Programs: Evidence From a Randomized Evaluation in Education in India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1), 2010.
4. Chandra Nayak, Narayan and Samanta, Debabrata. Understanding the Role of Participation in Public Service Delivery: Evidences from Rural West Bengal, India, *International Journal of Public Administration*, 37:12, 875-884, DOI: 10.1080/01900692.2014.928313, 2014.
5. Global Donor Platform for Rural Development, FAO AND World Bank. Tracking Results in Agriculture and Rural Development in Less-than-ideal Conditions, A Sourcebook of Indicators For Monitoring and Evaluation, 2008.
6. Mukhopadhyay, Simantini. Do Public Services Reach the Worst Affected Children in Rural India? An Investigation Applying the Quantile Regression Method. *Child Indicators Research*, Volume 6, Issue 3, 2013.
7. Qiang, C. Z. W. *Rural informatization in China* (No. 172). World Bank Publications, 2009.
8. Reinikka, R., & Svensson, J. Assessing frontline service delivery. Development Research Group. Washington, DC: World Bank, 2002.
9. Ritu Narang, "Determining quality of public health care services in rural India", *Clinical Governance: An International Journal*, Vol. 16, Iss1, 2011.
10. United States Department of Agriculture. (2014). USDA Invests \$68 Million in 540 Renewable Energy and Energy Efficiency Projects Nationwide. Release No. 0202.14. Available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentidonly=true&contentid=2014/09/0202.xml>
11. World Bank. World development report: Making services work for poor people. Washington, DC: Author, 2004.





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

## شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۲

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی خدمات رسانی به روستاها»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه کشاورزی و روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

مدیر مطالعه: حسین صفایی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون عمران

همکاران: محمدرضا شمس (دفتر مطالعات سیاسی)، حامد ناظمی (دفتر مطالعات حقوقی)، علی اصغر شالبافان

(دفتر مطالعات فرهنگی)، علی اصغر اژدری (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستاران ادبی: بهروز رازانی، خسرو خسروی

واژه‌های کلیدی:

۱. خدمات عمومی

۲. اثربخشی

۳. اصول

۴. توسعه روستایی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۳/۷/۲۳

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۳/۸/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۸/۲۴