

**گزارش ارزیابی عملکرد وزارت میراث فرهنگی،
گردشگری و صنایع دستی در اجرای قانون «حمایت
از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و
عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»
مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹**



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۷/۲۲



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۱۱۲
کد موضوعی: ۲۷۰

عنوان گزارش:

گزارش ارزیابی عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹»

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

تهیه و تدوین:

محمد امین گزار

اظهار نظر کننده:

امیرحسین بامتی طوسی

همکاران:

محسن بابایی، حسین خمسه‌ای (فعال حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)

ناظر علمی:

موسی بیات

مدیر مطالعه:

سعید شفیعا

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی‌راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۱۵

واژه‌های کلیدی:

- حمایت از توسعه روستایی و عشایری
- صنایع دستی، گردشگری



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۰	۲. منابع مالی اجرای قانون
۱۰	۳. عملکرد قانون از ابتدای اجرای قانون تا پایان سال ۱۴۰۱
۱۱	۴. ارزیابی میزان تحقق اهداف قانون
۱۱	۵. میزان دسترسی جامعه هدف به منابع اعتباری
۱۶	۶. میزان تحقق درصد تسهیلات تعیین شده برای گردشگری و صنایع دستی
۱۶	۶-۱. ضعف هماهنگی سازوکارهای نظام بانکی با رویکردهای توسعه‌ای در مناطق روستایی و عشایری
۱۷	۶-۲. عدم تناسب رسته‌های تعیین شده با ظرفیت‌های منطقه‌ای و روستایی و عشایری
۱۸	۶-۳. میزان و کیفیت اشتغال ایجاد شده در گردشگری و صنایع دستی
۲۱	۷. ارزیابی عملکرد بر اساس تکالیف مندرج در قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی
۲۳	۸. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۴	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. وضعیت طرح‌های ارسالی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی
۱۳	جدول ۲. آمار وضعیت طرح‌های ارسالی به بانک‌های عامل
۱۴	جدول ۳. آمار وضعیت طرح‌های ارسالی به بانک‌های عامل
۱۶	جدول ۴. نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک بخش‌های هدف تا پایان سال ۱۴۰۱
۱۸	جدول ۵. تعداد اقامتگاه‌های بومگردی دارای مجوز از سال ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۲
۱۸	جدول ۶. میزان تعداد پروانه تولید انفرادی و پروانه تولید کارگاهی به تفکیک زن و مرد از سال ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۲
۱۹	جدول ۷. عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بر اساس تکالیف مندرج در قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی ۱۴۰۲
۲۱	آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی ۱۴۰۲



گزارش ارزیابی عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹»

چکیده



برنامه‌ریزی برای توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری امری لازم برای شکوفایی ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی فراوان این مناطق می‌باشد. از مهم‌ترین ویژگی‌های اغلب مناطق روستایی و عشایری، وجود جاذبه‌های بکر طبیعی این مناطق برای جذب گردشگران است. توسعه گردشگری روستایی و بوم‌گردی، امری ضروری برای توسعه مناطق روستایی و عشایری است که می‌تواند منجر به توسعه زیرساختی این مناطق و همچنین فروش محصولات روستایی آنان نیز شود. از دیگر مواردی که در توسعه و ایجاد اشتغال در بسیاری از مناطق روستایی و عشایری، نقش بی‌بدیلی ایفا می‌کند، صنایع دستی به‌ویژه فرش دستبافت است. صنایع دستی به‌دلیل ماهیت سنتی و اصیلی که دارد، در فرهنگ روستایی و عشایری ریشه‌ای دیرین دارد. از این رو یکی از تولیدات همیشگی روستاییان و عشایر، تولید محصولات صنایع دستی بوده است.

قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» به منظور تسهیل دسترسی روستاییان به منابع اعتباری رسمی کشور با هدف توسعه و ایجاد اشتغال پایدار و تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در مورخ ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

با وجود حجم بالای منابع پیش‌بینی شده در قانون فوق، تسهیلات موضوع قانون از نظر تعداد متقاضیان و دریافت کنندگان تسهیلات و نیز حجم کلی تسهیلات پرداخت شده، بیان‌کننده عدم تحقق کامل اهداف مربوط به تسهیلات در توسعه گردشگری و صنایع دستی بوده است. چرا که در این قانون از سهم ۱۰ درصدی موضوع گردشگری ۷ درصد و از سهم ۱۰ درصدی موضوع صنایع دستی تنها ۵ درصد از اعتبارات این قانون جذب شده و از حدود ۱۵۳ هزار طرح اشتغال، تنها حدود ۱۲ درصد مربوط به این بخش بوده است. علاوه بر این بر اساس یافته‌های گزارش حاضر، مهم‌ترین هدف قانون مذکور، یعنی پایداری اشتغال‌های ایجاد شده، محقق نشده است. ضعف هماهنگی ساز و کارهای نظام بانکی با رویکردهای توسعه‌ای در مناطق روستایی، سخت‌گیری برای پذیرش وثایق روستاییان، عدم اهلیت لازم فنی، مالی و اقتصادی بیش از نیمی از طرح‌های ارسالی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به کمیته‌های فنی استانی، ضعف پیوند بین رسته‌های فعالیتی تعیین‌شده با شرایط و مزیت‌های برخی استان‌ها، نادیده‌انگاری موضوع توانمندسازی جامعه محلی در برخورد با گردشگران و عدم الزام به بیمه شاغلین موضوع قانون از جمله مهم‌ترین علل عدم عملکرد مطلوب این قانون در زمینه گردشگری و صنایع دستی است.

برای رفع چالش‌های قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹، اقداماتی همچون الحاق تبصره‌ای به ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور با موضوع وظایف دستگاه‌های اجرایی مربوطه، رعایت و تقویت پوشش بیمه‌ای اشتغال ایجاد شده، تخصیص تسهیلات با نرخ سود متعارف بانکی و پرداخت یارانه سود بانکی در راستای ضمانت اجرای کامل تعهدات، انعطاف بیشتر طرح‌های دارای اولویت به جای تأکید انحصاری بر بوم‌گردی‌ها پیشنهاد می‌شود.

شرح / بیان مسئله

قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری به تصویب رسیده است.

از این رو با توجه به ظرفیت بالای این قانون برای توسعه گردشگری و فعالیت‌های صنایع دستی و کلیه فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف به ویژه در مناطق روستایی و عشایری، لازم است پس از گذشت ۷ سال از تصویب و اجرای این قانون، ارزیابی دقیقی از میزان و کیفیت تحقق عملکرد این قانون صورت گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین هدف قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹، یعنی پایداری اشتغال‌های ایجاد شده در مناطق روستایی و عشایری از طریق تسهیلات پرداخت شده از منابع موضوع قانون، در حوزه‌های صنایع دستی و گردشگری محقق نشده است. ارزیابی‌های صورت گرفته در برخی از استان‌ها نشان از آن دارد که در تحقق اهداف قانون، وضعیت بخش‌های صنایع دستی و گردشگری نسبت به بخش‌های کشاورزی و منابع طبیعی، صنایع و معادن کوچک و فعالیت‌های خدماتی و فناوری اطلاعات، وضعیت نامطلوبی است.

مطابق بررسی‌های انجام شده، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، هیچ‌گونه عملکردی پیرامون تکالیف مذکور در ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی این قانون نداشته است. این ماده تکالیفی را بر دستگاه‌های اجرایی مربوطه، در خصوص تهیه و ارائه برنامه‌های اجرایی ملی منطبق با رشته شغل‌های اولویت‌دار مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی لازم برای ارائه آموزش و ترتیبات نهادی برای ایجاد توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی بر تحقق اهداف توسعه اشتغال پایدار به سازمان برنامه و بودجه در چارچوب دستورالعمل این سازمان و اطلاع‌رسانی عمومی به ذی‌نفعان مقرر نموده است.

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، علی‌رغم آنکه دستگاه اجرایی مربوط به موضوع بخش صنایع دستی و گردشگری است و مطابق قانون موظف به انجام مراحل اطلاع‌رسانی، دریافت، ثبت و تخصیص تسهیلات است؛ و همچنین مکلف به تعیین ضوابط و برنامه اجرایی و همچنین نظارت بر حسن اجرا و تحقق اهداف قانون در اشتغال‌های ایجاد شده می‌باشد، آمار و اطلاعات لازم از وضعیت اجرایی‌سازی قانون و اشتغال‌های ایجاد شده ندارد. این موضوع در پاسخ به درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس از این وزارتخانه عنوان شده است. روشن است که فقدان آمار و اطلاعات مذکور، ارزیابی دقیق درباره عملکرد این قانون در حوزه صنایع دستی و گردشگری را دشوار می‌نماید.

از تعداد ۳۴ هزار و ۳۷۳ طرح ارسالی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ۱۷ هزار و ۵۲۷ طرح در کمیته‌های فنی استانی تأیید و به بانک‌ها معرفی شده‌اند. نزدیک به ۱۷ هزار (۵۰ درصد از طرح‌های ارسالی) طرح ارسالی توسط کمیته‌های فنی استانی، توسط بانک‌ها و مؤسسات عامل رد شده‌اند. بانک‌ها، عدم اهلیت لازم از نظر فنی، مالی و اقتصادی طرح‌های ارسالی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را دلیل این موضوع، عنوان کرده‌اند.

علی‌رغم لزوم حمایت بیمه‌ای از اشتغال‌های ایجاد شده به عنوان یکی از مصادیق پایدارسازی مشاغل، تنها حدود ۲۶ درصد از کل شاغلین جدیدی که از تسهیلات قانون مذکور بهره‌مند شدند، دارای پوشش بیمه تأمین اجتماعی و یا صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر می‌باشند. فصلی بودن ماهیت برخی مشاغل و همچنین بی‌توجهی به الزام بیمه شدن شاغلین در قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار روستایی و آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل آن، از مهم‌ترین موانع بیمه نمودن اشتغال ایجاد شده از محل تسهیلات قانون



مذکور می‌باشد.

از سهم ۱۰ درصدی تعیین شده برای بخش گردشگری، حدود ۷ درصد و از سهم ۱۰ درصدی تعیین شده برای بخش صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف، ۵ درصد از ارزش تسهیلات پرداخت شده است که کمتر از سهم پیش بینی شده خود را پوشش داده‌اند [۲]. در واقع از سهم ۲۰ درصدی گردشگری و صنایع دستی از کل اعتبارات تخصیص یافته برای اجرای این قانون تنها ۱۲ درصد توسط وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی جذب شده است به عبارت دیگر بخش‌های گردشگری و صنایع دستی در کنار بخش سرمایه در گردش، تنها بخش‌هایی از موضوع قانون بوده‌اند که به آنها کمتر از میزان تعیین شده، تسهیلات اختصاص داده شده است.

- مطابق با گزارش دریافتی از وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، بیشترین اشتغال ایجاد شده در حوزه گردشگری و صنایع دستی از محل منابع این قانون، به ترتیب در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، گیلان، گلستان، چهارمحال و بختیاری، همدان و کردستان، هرمزگان و خراسان رضوی بوده است.

- توسعه اقامتگاه‌های بومگردی و طرح‌های طبیعت‌گردی در اولویت طرح‌های موضوع قانون قرار گرفته است. در حالی که مسیر توسعه گردشگری روستایی و عشایری همه استان‌ها از احداث و توسعه اقامتگاه بومگردی نمی‌گذرد. لذا انعطاف‌پذیری و پیوند بین رسته‌های تعیین شده با ظرفیت‌های منطقه‌ای و روستایی و عشایری برخی استان‌ها باید مورد توجه ویژه قرار گیرد.

- رویکرد وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اختصاص اعتبارات موضوع این قانون، به صورت تسهیلات محور به جای برنامه‌محوری بوده است. به عبارت دیگر نظارت مؤثرتری بر اجرای طرح‌ها و ارتقای اثربخشی آنها در طول سال‌های اجرای قانون صورت نگرفته است.

- در راستای تضمین پایداری اشتغال ایجاد شده از محل منابع قانون مذکور، لازم است تسهیلات به طرح‌های اشتغال‌زایی بانرخ سود متعارف بانکی برای اجرا اختصاص یابد و سپس یارانه سود بانکی پس از اجرای کامل تعهدات در زمینه اشتغال در چارچوب اصلاح قانون پرداخت شود. همچنین پیرو این موضوع، لازم است ماده (۷) آیین‌نامه قانون مذکور اصلاح گردد.

- در راستای کمک به حل چالش پایداری اشتغال صنایع دستی از طریق بیمه نمودن شاغلین، لازم است تبصره‌ای به ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ جهت رعایت و تقویت پوشش بیمه‌ای متقاضیان و شاغلین طرح‌هایی که از تسهیلات موضوع این قانون اضافه گردد.

۱. مقدمه

مطابق با گزارش مرکز آمار ایران جمعیت مناطق روستایی و غیر ساکن در کشور در سال ۱۴۰۲ حدود ۲۳ درصد برآورد شده است.^۱ در چند دهه اخیر به‌ویژه از سال ۱۳۷۰ به بعد نه تنها جمعیت روستایی رشد منفی داشته، بلکه تعداد مطلق جمعیت این مناطق حدود ۳ میلیون نفر کاهش یافته است. این وضعیت حکایت از ناپایداری سکونت در مناطق روستایی دارد. از این رو در برخی سال‌ها، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای کنترل مهاجرت روستا-شهری و تثبیت جمعیت در این مناطق در کانون توجه قرار گرفته است.

در طول سال‌های برنامه ششم توسعه، با درک ضرورت این امر و اهمیت توجه به ظرفیت‌های اشتغال‌زایی و جنبه‌های توسعه‌ای مناطق روستایی و عشایری نسبت به سیاست‌گذاری در زمینه حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری اقدام شده است. در این راستا به منظور تسهیل دسترسی روستاییان به منابع اعتباری رسمی کشور، قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی با پیشنهاد سازمان برنامه

۱. گزارش مرکز آمار ایران از برآورد جمعیت ایران تا سال ۱۴۱۵.

و بودجه کشور و مشتمل بر هفت ماده و پنج تبصره در تاریخ ۳۱ مرداد سال ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ هشتم شهریور ۱۳۹۶ به تأیید شورای نگهبان رسید. آیین نامه اجرایی قانون نیز در تاریخ ۲۱ آبان ۱۳۹۶ به تصویب هیئت وزیران رسید که در آن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان متولی اجرای این قانون معرفی و سهم بخش‌ها و استان‌های مختلف از منابع این قانون تعیین شد. حمایت از ایجاد، توسعه و تکمیل طرح‌های غیردولتی در حوزه‌های کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، فناوری اطلاعات، گردشگری، صنایع دستی، کلیه فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف و خدمات و همچنین تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی، به عنوان دامنه شمول قانون مذکور تعیین شد. در این بین، بخش‌های گردشگری، صنایع دستی و فرش دستباف مستقیماً در حیطه فعالیت‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار می‌گیرد. همچنین بخشنامه داخلی اجرای قانون در ۲۵ بهمن ۱۳۹۶ به ادارات استانی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ابلاغ گردید.

کل مبلغ تعیین شده جهت اعطای تسهیلات موضوع این قانون، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی است که در تلفیق با آورده منابع بانک‌های عامل به میزان حداقل معادل منابع موضوع این قانون، حدود ۳ میلیارد دلار می‌شود. در این قانون، اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت با اولویت روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری مورد نظر است. روش توزیع اعتبارات موضوع این قانون به نحوی تنظیم شده که در درون هر استان به نسبت ۵۰ درصد بر اساس شاخص سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و مناطق محروم به صورت استانی توزیع می‌گردد و ۵۰ درصد باقی مانده به صورت ملی و بر اساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال و بر مبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی توزیع می‌شود. لازم به توضیح است که اعتبارات قانون مذکور بر اساس شاخص‌های مندرج در تبصره «۲» ماده (۱) قانون مذکور و ماده (۵) آیین نامه اجرایی، مابین استان‌ها (روستاها و مناطق عشایری هدف) توزیع گردیده است [۱].

برای اجرای این قانون، بانک کشاورزی، بانک توسعه تعاون، پست بانک و صندوق کارآفرینی امید به عنوان مؤسسات عامل تعیین شده‌اند و به منظور استفاده از منابع بانکی و تقویت منابع قابل پرداخت برای ارتقا تولید و اشتغال روستایی، از منابع داخلی مؤسسات عامل نیز معادل منابع تخصیص یافته از صندوق توسعه ملی برای اجرای قانون تخصیص داده شده است. مؤسسات عامل مکلف بوده‌اند به منظور پرداخت تسهیلات، انواع تضامین شامل سند منازل مسکونی روستایی، سند زمین کشاورزی، سند واحدهای تولیدی و تجاری در روستاها و نواحی صنعتی و سفته که ارائه آنها توسط روستاییان و عشایر سهل تر است را بپذیرند. اعطای تسهیلات موضوع این قانون، از منابع تلفیقی صندوق توسعه ملی و مؤسسات عامل با میانگین نرخ سود ۶ درصد (با نرخ ۴ درصد به مناطق روستایی مرزی و عشایری مرزی، ۶ درصد به روستاها و عشایر غیر مرزی و همچنین با نرخ ۱۰ درصد برای سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت) بوده است.

گزارش حاضر تلاش دارد تا میزان تحقق اهداف قانون مذکور و آیین نامه اجرایی آن در زمینه توسعه گردشگری و صنایع دستی و کیفیت عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را مورد کنکاش قرار دهد.



۲. منابع مالی اجرای قانون



کل مبلغ تعیین شده جهت اعطای تسهیلات موضوع این قانون، یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی بوده است. ۱۰۰ درصد از منابع ۱،۵ میلیارد دلاری صندوق توسعه ملی (معادل ۹۷۸۱،۵ میلیارد تومان) به منظور سپرده گذاری نزد مؤسسات عامل در پنج مرحله توسط این سازمان به صندوق توسعه ملی ابلاغ گردید ولی هنوز بخشی از منابع مرحله پنجم به جریان نیفتاده و در مؤسسات عامل کارسازی و سپرده گذاری نشده است [۲].

در زمان ابلاغ مرحله پنجم، بانک مرکزی به دلیل محدودیت‌های ارزی کشور، کل مبلغ ابلاغ شده مرحله پنجم (۲۴۵ میلیون دلار) را به صورت یکجا تسعیر نکرد و مبلغ ۵۴ میلیون دلار تبدیل به ریال نگردید که در این خصوص سازمان برنامه و بودجه کشور ضمن پیگیری‌های متعدد و پس از ارزیابی عملکرد مؤسسات عامل این مبلغ را در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳ به صندوق توسعه ملی ابلاغ نمود.

بنابراین کل منابع تلفیقی صندوق توسعه ملی و منابع مؤسسات عامل (با تسعیر ارز ۱۹۱ میلیون دلار از ۲۴۵ میلیون دلار مرحله پنجم) و با ابلاغ تتمه ریالی باقی مانده از محل تسعیر ارز مرحله پنجم، معادل ۲۱۱۳۶،۲ میلیارد تومان است که با کسر ۱۰ درصد ذخیره قانونی بانک مرکزی، معادل ۱۹۰۲۲،۵ میلیارد تومان می‌باشد و در چهار حساب مؤسسه عامل موضوع قانون، کارسازی شده است [۲]. در نتیجه کل منابع پیش بینی شده به تفکیک برای بخش گردشگری ۱۹۰۲،۲۵ و بخش صنایع دستی ۱۹۰۲،۲۵ بوده که مجموعاً برابر با ۳۸۰۴،۵ میلیارد تومان می‌باشد [۲].

۳. عملکرد قانون از ابتدای اجرای قانون تا پایان سال ۱۴۰۱



از ابتدای اجرای قانون تا پایان سال ۱۴۰۱، تعداد ۵۹۰۷۳۸ طرح توسط متقاضیان به دستگاه‌های اجرایی برای بررسی ارسال شده است که از این تعداد، ۲۶۷۸۹۶ طرح (معادل ۴۵ درصد از طرح‌های ارسال شده) و به ارزش تسهیلات ۸۸۰۰۰ میلیارد تومان تأیید و به کارگروه اشتغال استانی و ملی ارسال شده است. کارگروه اشتغال استانی و ملی از مجموع طرح‌های دریافتی از دستگاه‌های اجرایی تعداد ۱۶۱۳۳۰ طرح (معادل ۶۰ درصد از طرح‌های ارسال شده) و به ارزش تسهیلات ۱۹۴۹۸ میلیارد تومان تأیید کرده‌اند [۲].

از مجموع طرح‌های ارسال شده به مؤسسات عامل، تعداد ۱۵۴۹۱۶ طرح اشتغال‌زایی به ارزش ۱۵۶۰۸ میلیارد تومان با تعهد فرصت شغلی ۲۹۱۴۷۴ نفر توسط مؤسسات عامل تسهیلات پرداخت گردیده است. از کل منابع تجهیز شده تا پایان سال ۱۴۰۱ (معادل ۱۹۰۲۲،۵ میلیارد تومان با احتساب کسر ۱۰ درصد ذخیره قانونی بانک مرکزی) حدود ۸۲ درصد از منابع تلفیقی (صندوق توسعه ملی و منابع داخلی مؤسسات عامل) در قالب تسهیلات پرداخت شده است و تقریباً ۱۸ درصد از منابع تلفیقی (معادل ۳۴۱۵ میلیارد تومان) هنوز پرداخت نشده است [۲]. بر اساس ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، باید ۲۵ درصد از تسهیلات موضوع این قانون به فعالیت‌های خدماتی اختصاص پیدا کند که در این میان سهم حوزه گردشگری، ۱۰ درصد و سهم سایر امور خدماتی به همراه فناوری اطلاعات، ۱۵ درصد تعیین شده است. همچنین می‌بایست ۱۰ درصد از تسهیلات نیز به صنایع دستی و فرش دستباف و کلیه فعالیت‌های مربوط به آن اختصاص یابد. تخصیص مابقی (۶۵ درصد) تسهیلات به نحوی است که برای طرح‌های غیردولتی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی ۴۵ درصد، معادن کوچک ۱۰ درصد و برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ده هزار نفر، ۱۰ درصد تعیین شده است [۱].

با وجود سهم‌بندی مذکور، عملکرد اجرای قانون تا پایان سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که حدود ۵۳ درصد از ارزش تسهیلات پرداخت شده در مؤسسات عامل، به طرح‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی اختصاص داده شده است. همچنین سهم بخش

صنایع و معادن کوچک حدود ۱۵ درصد و سهم فعالیت‌های خدماتی و فناوری اطلاعات حدود ۱۵ درصد، بخش گردشگری ۷ درصد، بخش صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف ۵ درصد و سرمایه در گردش ۱ درصد از ارزش تسهیلات پرداختی می‌باشد [۲]. به عبارت دیگر بخش‌های گردشگری و صنایع دستی به همراه سرمایه در گردش، بخش‌هایی بوده‌اند که به آنها کمتر از میزان تعیین شده، تسهیلات اختصاص داده شده است. موضوعی که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد. علاوه بر این ۴ درصد از ارزش تسهیلات پرداخت شده خارج از بخش هدف بوده است.

از منظر توزیع رسته‌ای طرح‌های پرداخت شده، سهم بالای پرورش دام سبک و سنگین در بین رسته‌ها قابل تأمل است. این رسته به تنهایی حدود ۲۶ درصد از کل ارزش تسهیلات پرداخت شده و ۴۹ درصد از ارزش تسهیلات بخش کشاورزی را به خود اختصاص داده است.

۴. ارزیابی میزان تحقق اهداف قانون

برای بررسی میزان تحقق اهداف قانون، میزان دسترسی جامعه هدف به منابع اعتباری، میزان تحقق درصد تسهیلات تعیین شده برای هر بخش در آیین‌نامه اجرایی قانون و وضعیت اشتغال ایجاد شده در هر بخش، از جمله مهم‌ترین شاخص‌های کمی برای ارزیابی موضوع هستند. از این‌رو در ادامه به بررسی این شاخص‌ها در بخش‌های گردشگری و صنایع دستی پرداخته می‌شود.

۵. میزان دسترسی جامعه هدف به منابع اعتباری

در ارتباط با فرایند پذیرش طرح‌ها و جذب منابع اعتباری، بعد از فراخوان و اطلاع‌رسانی عمومی، درخواست دریافت تسهیلات توسط متقاضی انجام می‌پذیرد. پس از ثبت درخواست متقاضی، دستگاه اجرایی تمامی درخواست‌های ثبت شده را بررسی می‌کند. سپس در صورت تأیید توسط دستگاه اجرایی، طرح مورد نظر به کارگروه اشتغال استان (کمیته فنی) ارسال شده و پس از بررسی و تأیید طرح‌ها در کارگروه مذکور، به منظور بررسی توجیه فنی، مالی و اقتصادی به مؤسسات عامل فرستاده می‌شود. در صورت تأیید طرح‌ها در مؤسسات عامل، مراحل اجرایی برای پرداخت تسهیلات به متقاضیان آغاز می‌شود. قابل ذکر است در صورت رد یا اصلاح در هر یک از مراحل ذکر شده، طرح پیشنهادی به مرحله قبل عودت داده می‌شود تا مورد بررسی مجدد قرار گیرد [۱].

مطابق با گزارش وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تعداد ۵۰۸۸۱ مورد درخواست در سامانه کار آاز سوی متقاضیان دریافت تسهیلات ثبت شده است که ۳۴۳۷۳ طرح (حدود ۶۷/۵ درصد) توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تأیید شده‌اند [۳].

از جمله مهم‌ترین دلایل فاصله زیاد درخواست‌های تأیید شده و درخواست‌های ثبت شده، آن است که متقاضیان از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مجوز یا پروانه فعالیتی نداشته‌اند؛ گفتنی است که مطابق دستورالعمل ابلاغی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در راستای تعیین ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات، تخصیص تسهیلات منوط به داشتن مجوز یا پروانه بهره‌برداری مرتبط با موضوع گردشگری یا صنایع دستی بوده است. عموماً، شرایط و فرایند دریافت مجوزهای کسب و کار، امر دشواری برای غالب کسب و کارها در کشور بوده است. مشاغل مربوط به صنایع دستی و گردشگری نیز از این قاعده مستثنای نبوده است. لذا لازم بوده تا وزارت مذکور شرایط اعطای مجوز در طی سال‌های اجرای قانون را برای روستاییان و جامعه عشایری تسهیل می‌نمود که در این زمینه عملکردی ارائه نشده است.



لازم به ذکر است که **قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۳ و قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۰۵**، در سال‌های پایانی اجرای قانون تصویب شده‌اند؛ لذا دو قانون مذکور، نقش مؤثری در تسهیل و تسریع صدور مجوزها در سال‌های اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی «مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹» نداشته‌اند.

از دیگر دلایل فاصله بسیار تعداد درخواست‌های ثبت شده و درخواست‌های تأیید شده، عدم آشنایی کافی روستاییان و جامعه عشایری با روند ثبت درخواست در سامانه و ارائه طرح توجیهی بوده است. مطابق با بررسی‌ها^۱، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تخصیص اعتبار را منوط به ثبت نام و تکمیل فرم طرح توجیهی در سامانه کار کرده بود. در حالی که غالب افراد روستایی و عشایری دسترسی مناسبی به سامانه کار نداشته‌اند و حتی در صورت دسترسی، با نحوه استفاده از آن یا حتی نحوه معرفی یک طرح توجیهی آشنایی کافی نداشتند و همین امر باعث می‌شد تا اولاً غالب افراد روستایی و عشایری از ثبت نام و تکمیل فرم صرف نظر کنند و از سوی دیگر توزیع منابع به سمت گروه‌های غیرهدف انحراف پیدا کند. به عنوان مثال در برخی موارد افرادی تسهیلات مذکور را دریافت کرده‌اند که ساکن روستاها و مناطق عشایری نبوده‌اند، بلکه تنها از امتیاز این قانون با عناوین مختلف بهره‌مند گشته‌اند. یا در برخی موارد تسهیلات اعطایی برای هزینه‌های معیشتی همچون خرید لوازم خانگی یا تهیه جهیزیه و از این قبیل صرف شده و منجر به ایجاد اشتغال نشده است. البته در این راستا، نقش واحدهای آموزشی، مشاوره و ... می‌توانست بسیار راهگشا باشد، ولی عملکردی در این خصوص ارائه نشده است.

جدول ۱. وضعیت طرح‌های ارسالی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (میلیون ریال)

وضعیت طرح‌های تایید شده			وضعیت طرح‌های ارسال شده		
تعداد درخواست	تسهیلات درخواست شده	تعهد اشتغال جدید	تعداد	تسهیلات تایید شده	تعهد اشتغال جدید
۵۰,۸۸۱	۱۱۷,۸۷۴,۷۸۴	۱۸۲,۸۹۵	۳۴,۳۷۳	۴۱,۰۰۰,۷۱۰	۷۳,۹۰۷

مآخذ: [۳]

از تعداد ۳۴ هزار و ۳۷۳ طرح ارسالی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ۱۷ هزار و ۵۲۷ طرح در کمیته‌های فنی استانی تأیید و به بانک‌ها معرفی شده‌اند. آنچه باید مورد توجه قرار گیرد آن است که نزدیک به ۱۷ هزار (نزدیک به ۵۰ درصد) از طرح‌های ارسالی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، در کمیته‌های فنی استانی رد شده‌اند [۳]. این موضوع به معنای آن است که از دید کمیته‌های فنی استانی نزدیک به نیمی از طرح‌های ارسالی به این کمیته، اهلیت لازم را از نظر فنی، مالی و اقتصادی نداشته‌اند. زمانی که طرح‌های ارسالی به کمیته‌های فنی استانی اهلیت لازم را نداشته باشند و طرح‌های کمتری از سوی کمیته‌های مذکور تأیید شود، بالتبع میزان تسهیلات کمتری نیز به بخش گردشگری و صنایع دستی اختصاص می‌یابد. دلایل مختلف و بعضاً غیرشفافی در مورد چرایی عدم اهلیت طرح‌ها از نظر فنی، مالی و اقتصادی مطرح است؛ ولی شاید بتوان کم‌کاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، در تدوین برنامه اجرایی در راستای تحقق اهداف این قانون علی‌رغم تکالیف قانونی خود در این زمینه را از عوامل اصلی دانست. به عبارت دقیق‌تر، در بخش‌های دوم و چهارم دستورالعمل قانون مورد بحث و همچنین ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی آن، دستگاه‌های اجرایی موضوع قانون به تهیه برنامه اجرایی مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی برای آموزش، ترتیبات نهادی برای ایجاد و توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی و تدوین و ابلاغ ضوابط نظارتی مکلف

۱. گزارش با عنوان ارزیابی عملکرد اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به شماره مسلسل ۱۵۹۳۹ مورخ ۱۳۹۷/۴/۲۷.

شده‌اند؛ که مطابق با گزارش سازمان برنامه و بودجه [۲] و بررسی‌های صورت گرفته، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، هیچ‌گونه عملکردی در این زمینه نداشته است.

نکته دیگری که در این زمینه لازم است به آن اشاره شود، تحمیل هزینه‌های زیاده‌رشد و درآمد بر روستاییان و عشایر برای پیگیری درخواست‌های خود از دستگاه مربوطه و بانک‌ها است. مشکل ارائه پرونده و پیگیری آن تا تصویب در کمیته و مؤسسه عامل استانی مربوطه، در استان‌های با پهنا وسیع، دوچندان خواهد بود. زیرا در استان‌هایی مانند سیستان و بلوچستان، شهرستان‌ها از مرکز استان چندصد کیلومتر فاصله دارند. برای نمونه، یک فرد روستایی ساکن شهرستان کنارک، چند بار باید مسافت ۶۱۳ کیلومتری را بین کنارک و زاهدان طی کند و هزینه‌های رفت و آمد مضاعف پردازد تا بتواند موفق به رفع مشکلات ایجاد شده در مسیر دریافت تسهیلات خود شود.

جدول ۲. آمار وضعیت طرح‌های ارسالی به بانک‌های عامل

طرح‌های پرداخت‌شده در بانک			طرح‌های مصوب در بانک			طرح‌های ارسالی به بانک		
مبلغ پرداخت‌شده	اشتغال جدید	مبلغ مصوب	تعداد	اشتغال جدید	مبلغ مصوب	تعداد	تسهیلات	تعداد
۱۳,۱۵۵,۰۹۳	۳۰۸۳۲	۱۳۱۶۳۵۷۲	۱۶۹۱۴	۳۱۲۳۹	۱۳۸۶۶۸۷۷	۱۶,۹۵۳	۳۲۹۹۹	۱۷,۴۲۸,۲۵۲

مآخذ: همان

در بررسی نهایی بانک‌ها با وجود اینکه به تعداد ۱۶ هزار و ۹۵۳ طرح واجد شرایط دریافت تسهیلات شناخته شده‌اند، ۱۶ هزار و ۹۱۴ طرح تسهیلات دریافت کرده‌اند [۳]. از مهم‌ترین دلایل تفاوت در تعداد طرح‌های دریافت‌کننده تسهیلات نسبت به تعداد طرح‌های تأیید شده در بانک، چالش‌های فرایند ارائه و پذیرش تضامین و وثایق مورد در خواست بانک‌ها و مؤسسات عامل است. در ادامه به تفصیل به این مورد اشاره خواهد شد.



جدول ۳. آمار وضعیت طرح‌های ارسالی به بانک‌های عامل

استان	طرح‌های ارسالی شده به دستگاه اجرایی			طرح‌های تأیید شده در دستگاه اجرایی			طرح‌های ارسالی شده به بانک			طرح‌های مصوب شده در بانک		
	تعداد	تسهیلات	اشتغال جدید	تعداد	تسهیلات	اشتغال جدید	تعداد	تسهیلات	اشتغال جدید	تعداد	مبلغ مصوب	اشتغال جدید
آذربایجان شرقی	۵۹۸	۴۰۳۱۹۴۴	۵۲۱۳	۲۷۹	۱۳۶۴۳۷۲	۱۷۵۵	۱۸۹	۷۰۵۲۶۳	۹۱۶	۲۶۷۰۳۰	۱۸۳	۶۹۵
آذربایجان غربی	۱۴۴۹	۲۳۵۱۰۸۴	۳۳۴۹۵	۸۴۶	۸۵۳۳۷۰	۱۷۹۲	۴۱۹	۳۹۶۹۱۴	۸۲۰	۲۹۰۸۳۹	۴۱۳	۷۸۴
اردبیل	۷۷۲	۳۱۴۸۲۸۹	۴۱۳۰	۵۸۰	۱۸۱۹۲۴۱	۲۰۰۱	۲۹۳	۶۶۴۴۸۲	۷۱۸	۶۴۱۰۵۹	۲۹۲	۷۱۷
اصفهان	۹۱۶	۴۳۶۴۸۴۰	۳۳۶۱	۳۰۶	۲۱۶۹۹۴۰	۱۱۹۷	۱۶۷	۴۰۲۲۵۱	۴۶۴	۲۲۴۱۸۹	۱۵۵	۳۹۰
البرز	۱۱۲	۸۳۴۴۱۵۹	۱۴۳۸	۵۰	۵۹۱۲۸۲	۴۱۲	۲۶	۴۱۴۹۰۲	۲۴۶	۲۷۹۸۷۶	۲۲	۲۰۰
ایلام	۱۱۱۹	۱۴۸۰۸۷۹	۲۴۶۸	۶۰۸	۷۸۸۰۲۹	۱۴۲۵	۲۹۶	۳۲۲۱۰۲	۷۴۹	۲۶۰۳۱۰	۲۸۷	۷۲۶
بوشهر	۳۳۶	۱۴۶۷۵۵۵	۱۳۶۱	۱۷۸	۳۵۴۰۳۳	۴۷۶	۱۳۷	۳۲۵۹۴۱	۳۸۷	۲۷۱۹۵۳	۱۳۰	۳۶۲
تهران	۸۰۱	۱۴۵۰۳۷۴۱	۱۴۵۱۰	۲۳۸	۱۱۱۷۸۴۳	۱۲۳۱	۲۴	۲۵۵۴۴۰	۲۰۳	۲۰۹۶۳۲	۲۲	۱۸۶
چهار محال و بختیاری	۱۷۰۷	۲۳۴۸۹۳۰	۳۹۵۵	۹۶۵	۱۰۵۵۲۹۷	۱۸۷۸	۷۹۷	۵۹۲۹۳۱	۱۳۴۷	۵۰۰۶۸۴	۷۴۰	۱۲۵۳
خراسان جنوبی	۳۱۲	۱۶۸۱۰۰۱	۲۱۰۴	۱۶۳	۸۸۲۱۸۴	۹۴۷	۹۳	۳۲۳۹۵۶	۳۵۷	۲۵۵۹۷۷	۹۰	۳۴۱
خراسان رضوی	۱۵۱۳	۲۹۷۴۵۹۲	۵۰۹۱	۶۸۶	۷۳۹۴۷۲	۱۴۹۵	۵۲۵	۵۶۱۱۸۲	۱۰۴۷	۴۰۰۳۸۶	۴۹۷	۹۶۴
خراسان شمالی	۶۲۸	۳۸۵۱۳۹۵	۲۵۴۰	۴۶۴	۸۸۱۴۵۶	۱۱۳۹	۳۳۳	۴۷۳۰۸۱	۶۸۰	۳۵۶۰۵۴	۳۲۹	۶۵۳
خوزستان	۶۳۱	۳۶۳۸۵۴۸	۶۹۸۵	۲۸۵	۲۱۰۹۶۰۴	۲۵۳۲	۱۵۹	۶۹۱۸۲۰	۶۳۵	۵۵۴۵۴۴	۱۵۳	۵۸۷
زنجان	۱۳۲۵	۱۹۵۹۲۶۷	۳۳۹۳	۹۲۵	۱۱۱۴۰۲۰	۲۲۵۲	۳۶۹	۳۷۰۶۰۶	۷۲۵	۳۱۳۴۳۵	۳۶۶	۷۱۸
سمنان	۲۷۹	۱۷۸۹۰۰۳	۱۲۸۰	۱۲۶	۲۷۵۹۰۰	۲۸۰	۷۵	۲۲۵۲۸۵	۱۸۴	۲۱۴۶۰۸	۷۴	۱۸۳
سیستان و بلوچستان	۱۲۹۸۶	۵۱۳۶۰۰۷	۲۰۱۴۶	۱۱۴۳۴	۳۴۷۳۴۷۶	۱۷۰۶۶	۳۳۹۴	۱۱۵۷۰۳۱	۴۴۷۳	۱۰۴۲۴۱۷	۳۳۸۴	۴۴۵۹
فارس	۲۵۸۳	۳۶۷۶۰۱۸	۷۲۲۷	۲۰۵۲	۲۱۰۷۷۵۶	۴۶۵۷	۱۲۴۷	۸۴۸۸۱۶	۲۱۱۶	۴۱۴۵۲۶	۱۰۶۵	۱۸۱۰
قزوین	۶۰۹	۳۲۷۰۰۹۳	۲۵۰۶	۱۹۲	۶۲۰۳۷۵	۶۶۶	۱۳۷	۵۶۸۱۲۵	۵۶۶	۴۹۶۴۱۰	۱۳۲	۵۴۵
قم	۶۴	۱۳۲۷۴۰۷	۱۱۰۰	۴۸	۸۲۴۹۰۰	۶۴۶	۳۲	۳۸۰۰۶۵	۳۶۰	۳۶۵۰۹۰	۳۲	۳۶۰
گلستان	۲۴۲۵	۳۷۹۲۱۰۰	۴۳۸۴	۱۹۱۴	۱۲۱۷۵۱۸	۲۶۰۲	۱۳۳۸	۵۸۶۹۴۳	۱۶۹۰	۵۸۳۱۰۴	۱۳۳۵	۱۶۸۴
گیلان	۴۸۰۰	۱۱۸۷۱۱۲۰	۱۱۹۰۱	۳۱۴۸	۲۴۷۶۷۸۶	۴۵۶۷	۱۷۳۸	۱۱۳۴۳۲۵	۲۲۰۳	۱۱۲۳۸۶۱	۱۷۳۷	۲۲۰۲
لرستان	۱۳۲۵	۲۰۹۰۳۹۳	۳۶۷۲	۷۹۸	۱۲۷۷۳۱۸	۲۲۸۱	۱۴۵	۲۳۹۸۹۶	۴۷۰	۲۲۵۰۲۱	۱۴۵	۴۷۰
مازندران	۱۳۸۴	۵۰۴۶۲۹۴	۶۶۳۵	۵۷۵	۸۸۱۴۰۵	۱۵۰۸	۳۸۷	۴۶۳۰۹۶	۸۸۸	۳۷۷۶۸۳	۳۸۵	۸۸۲
مرکزی	۴۸۶	۲۵۵۴۹۵۶	۲۹۸۲	۳۱۹	۸۴۲۵۲۰	۱۲۰۲	۱۴۶	۴۲۱۲۷۱	۴۶۳	۳۷۹۸۳۲	۱۴۳	۴۴۶
هرمزگان	۲۱۱۲	۲۳۱۴۰۷۳	۴۹۹۹	۶۹۵	۹۹۰۱۱۶	۱۶۸۷	۶۱۸	۳۹۰۹۴۴	۱۰۷۷	۴۴۸۵۲۸	۵۹۲	۱۰۰۵
همدان	۱۱۹۱	۲۷۰۷۸۱۴	۳۸۱۰	۹۵۴	۱۸۰۷۰۹۲	۲۸۶۳	۶۸۴	۶۸۳۷۵۶	۱۳۴۲	۵۱۹۲۷۵	۶۳۵	۱۲۱۶
کردستان	۱۵۰۶	۲۴۷۶۶۹۹	۳۰۲۰	۸۹۰	۸۰۶۵۵۳	۱۶۱۶	۷۷۱	۵۹۸۷۹۵	۱۲۴۸	۵۳۵۲۳۲	۷۶۳	۱۲۱۴
کرمان	۱۱۵۸	۳۳۷۴۸۲۵	۳۷۵۸	۷۱۵	۱۹۱۷۵۱۵	۱۸۳۴	۴۲۷	۹۳۱۳۴۹	۹۴۵	۵۶۱۶۰۰	۳۶۵	۷۶۶
کرمانشاه	۳۵۵۹	۵۱۴۱۰۴۸	۷۵۷۲	۲۷۴۱	۲۶۲۴۳۱۳	۵۳۱۳	۱۶۷۱	۹۶۱۶۶۶	۲۶۷۲	۷۴۸۷۹۷	۱۶۶۵	۲۶۰۶
کهگیلویه و بویراحمد	۱۸۵۴	۲۶۰۳۹۴۰	۵۷۴۳	۹۳۵	۱۲۶۸۱۶۹	۳۳۳۹	۷۷۶	۷۹۴۱۱۴	۲۶۴۷	۵۲۵۹۱۵	۷۱۱	۲۴۷۰
یزد	۳۴۲	۲۵۵۶۷۷۲	۲۱۱۶	۲۶۴	۱۴۴۸۸۵۵	۱۲۵۷	۱۱۴	۵۳۱۹۰۵	۳۶۱	۴۷۹۰۲۰	۱۱۱	۳۴۵

مآخذ: [۳]

جدول بالا مطابق با گزارش وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی [۴]، نحوه تخصیص و توزیع استانی تسهیلات موضوع قانون در زمینه گردشگری و صنایع دستی را نشان می‌دهد. مطابق با آنچه در جدول بالا نشان داده شده، به طور میانگین به ازای هر طرح ۷۷ میلیون تومان تسهیلات پرداخت شده است. همچنین به طور میانگین میزان تسهیلات پرداخت شده به ازای هر اشتغال ایجاد شده، ۴۲ میلیون تومان بوده است. آنچه باید توجه ویژه‌ای بدان شود، این است که این میزان برای برخی استان‌ها بسیار بالاتر از میانگین و برای برخی دیگر از استان‌ها پایین‌تر از میانگین است. به عنوان مثال به طور میانگین میزان تسهیلات پرداخت شده به استان البرز، به ازای هر اشتغال ایجاد شده، ۱۳۹ میلیون تومان و به ازای هر طرح ۱۲۷۲ میلیون تومان است. این در حالی است که به طور میانگین میزان تسهیلات پرداخت شده برای استان سیستان و بلوچستان به ازای هر اشتغال ایجاد شده ۲۴ میلیون تومان و به ازای هر طرح ۳۰ میلیون تومان است. البته لازم است که آمار دقیقی از هزینه‌های لازم برای ایجاد اشتغال پایدار در هر کدام از حوزه گردشگری و صنایع دستی برای هر استان در دسترس قرار بگیرد تا درباره میزان تسهیلات تخصیصی به هر استان به ازای هر نفر و هر طرح ارزیابی صحیحی صورت گیرد. همچنین لازم است موضوع طرح‌هایی که در هر استان موفق به دریافت تسهیلات شده‌اند، به تفکیک موضوع صنایع دستی و گردشگری برای هر استان مشخص گردد که به دلیل عدم ارائه گزارش از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پیرامون این موضوعات، در این باره نمی‌توان به طور دقیق اظهار نظر نمود.

مطابق گزارش مرکز ملی آمار ایران از نرخ بیکاری طی سال‌های ۹۶ الی ۱۴۰۰ به تفکیک استان‌های کشور^۱، به ترتیب، استان‌های چهارمحال و بختیاری، کرمانشاه، لرستان، خوزستان، کردستان، البرز، سیستان و بلوچستان، هرمزگان و آذربایجان غربی و یزد به طور میانگین بیشترین نرخ بیکاری را طی سال‌های مذکور داشته‌اند. این موضوع بیانگر آن است که بیشترین اشتغال ایجاد شده از محل منابع قانون توسعه و ایجاد اشتغال پایدار مناطق روستایی و عشایری مصوب سال ۱۳۹۶ باید در این استان‌ها صورت می‌گرفته است. مطابق با گزارش دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، بیشترین اشتغال ایجاد شده در حوزه گردشگری و صنایع دستی از محل منابع این قانون، به ترتیب در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویر احمد، گیلان، گلستان، چهارمحال و بختیاری، همدان و کردستان، هرمزگان و خراسان رضوی بوده است. بنابراین اشتغال ایجاد شده از محل منابع قانون مذکور، غالباً در استان‌هایی بیشتر بین ایجاد اشتغال را داشته است که دارای بیشترین نرخ بیکاری بوده‌اند. البته در مورد برخی استان‌ها این گونه نبوده است. به عنوان مثال استان البرز علی‌رغم آنکه ششمین استان از نظر نرخ بیکاری در طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ بوده است، در میان پنج استانی است که کمترین میزان اشتغال ایجاد شده از محل منابع قانون در زمینه گردشگری و صنایع دستی را داشته‌اند. به نظر می‌رسد علت این موضوع غلبه بالای کسب و کارهای متناسب بر بافت شهری بر اشتغال‌های مناسب با بافت روستایی در این استان است. همچنین استان‌های گلستان و گیلان علی‌رغم آنکه میانگین نرخ بیکاری آنان طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰ از میانگین نرخ بیکاری کشور طی سال‌های یاد شده کمتر بوده است، در میان پنج استانی هستند که بیشترین اشتغال ایجاد شده از محل منابع قانون در زمینه گردشگری و صنایع دستی را داشته‌اند. البته لازم به ذکر است ارزیابی دقیق‌تر این موضوع نیازمند در دسترس داشتن درصد نرخ بیکاری مناطق روستایی به تفکیک استان‌ها بوده که به دلیل عدم دسترسی به آن، نرخ بیکاری کل استان در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، تحلیل دقیق‌تر کارآمدی توزیع اعتبارات به استان‌ها، نیازمند ارائه اطلاعات اعتبارات تخصیص یافته به تفکیک بخش گردشگری و صنایع دستی می‌باشد. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی علی‌رغم نامه نگاری‌های صورت گرفته حول این موضوع، هیچ‌گونه آماری در این خصوص ارائه نکرده است.

۱. وبگاه رسمی مرکز ملی آمار ایران.



۶. میزان تحقق درصد تسهیلات تعیین شده برای گردشگری و صنایع دستی

مطابق با آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، سهم بخش گردشگری از کل منابع، ۱۰ درصد و صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف نیز ۱۰ درصد است. مطابق گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه، از این میزان تعیین شده، برای بخش گردشگری ۷ درصد و برای بخش صنایع دستی و فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف تنها ۵ درصد (نیمی از سهم مصوب در قانون) محقق شده است [۲]. آنچه قابل توجه است، سهم ارزش تسهیلات طرح‌های پرداخت شده در مؤسسات عامل، نسبت به سهم هر بخش از کل منابع است که در جدول ذیل آمده است.

جدول ۴. نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده به تفکیک بخش‌های هدف تا پایان سال ۱۴۰۱

بخش هدف	سهم هر بخش از کل منابع مطابق با تبصره «۴» ماده (۲) دستورالعمل اصلاحی اجرایی قانون	نسبت ارزش تسهیلات طرح‌های پرداخت شده در مؤسسات عامل
کشاورزی و منابع طبیعی	۴۵٪	۵۳٪
فعالیت‌های خدماتی	۱۵٪	۱۵٪
صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف	۱۰٪	۵٪
گردشگری	۱۰٪	۷٪
صنایع و معادن کوچک	۱۰٪	۱۵٪
سرمایه در گردش	۱۰٪	۱٪
خارج از بخش هدف	-	۴٪

مآخذ: [۲]

مطابق با آنچه در جدول ۴ آمده است، به بخش‌های کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع و معادن کوچک، به ترتیب ۸ درصد و ۵ درصد بیش از سهم تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی قانون فوق پرداخت شده است. همچنین به بخش فعالیت‌های خدماتی دقیقاً به همان میزان مصوب در آیین‌نامه اجرایی قانون فوق اعطا شده، و به بخش‌های گردشگری، صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف به ترتیب ۳ درصد و ۵ درصد کمتر از میزان تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی، تسهیلات اختصاص داده شده است. این آمار، بیانگر آن است که به بخش گردشگری و صنایع دستی کمتر از سایر بخش‌ها به جز سرمایه در گردش در اختصاص تسهیلات توجه شده است. در واقع، عدم رعایت سهم هر یک بخش‌ها تا این مرحله از اجرای قانون، یکی از مهم‌ترین ضعف‌های این قانون بوده است.

از جمله مهم‌ترین دلایلی که منجر به اختصاص کمتر تسهیلات در بخش گردشگری و صنایع دستی شده‌اند، عبارت‌اند از:

۶-۱. ضعف هماهنگی ساز و کارهای نظام بانکی با رویکردهای توسعه‌ای در مناطق روستایی و عشایری

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی نظام تأمین مالی کسب و کارهای روستایی و عشایری که مبتلا به قانون مورد بحث نیز بوده است، عدم هماهنگی و همخوانی نحوه تضمین و بازپرداخت تسهیلات با ماهیت کسب و کارها و محدودیت‌های متقاضیان تسهیلات در این مناطق است. به عبارت دقیق‌تر ماهیت اغلب کسب و کارهای روستایی و عشایری در مقیاس‌های خرد و کوچک است و این گونه کسب و کارها به ویژه در مراحل اولیه (دوره جنینی) سوددهی پایینی دارند، لذا لازم است پرداخت اقساط با دوره‌های تنفس بیشتری همراه باشد. همچنین در تضمین تسهیلات به جهت اینکه اغلب اراضی و املاک روستاییان و عشایر فاقد سند رسمی هستند و یا اگر هم داشته باشند ارزش آنها بعضاً کفاف

تضمین تسهیلات مورد نیاز رانمی کنند؛ از طرفی برخی از روستاییان و جامعه عشایری به دلیل ریسک پذیری پایین، تمایل زیادی به استفاده از دسته چک و یا سفته به عنوان تضمینی برای بهره‌مندی از تسهیلات بانکی ندارند. علاوه بر این موارد، کمتر روستائین و عشایر نشینی می‌توان یافت که به کار اداری دولتی مشغول باشد تا بتواند با ارائه فیش حقوقی و برگه کسر از حقوق، تسهیلات دریافت کند. از این رو لازم است در ادامه اجرای قانون مورد بحث، شیوه اخذ تضامین لازم جهت اعطای تسهیلات متناسب با شرایط ساکنین مناطق روستایی و عشایری طراحی و ابلاغ شود.

نکته حائز اهمیت دیگر آن است که در اجرای این قانون، بانک‌ها صرفاً نقش توزیع تسهیلات را بر عهده دارند و هیچ ساز و کاری برای مداخله در فرایند اجرا و اشتغال‌زایی پیش‌بینی نشده است. حال آنکه می‌توان با تفویض اختیار به بانک‌هایی که سابقه تأمین مالی خرد دارند بر سرعت و اثربخشی اجرایی قانون افزود و از تجارب آنان در آموزش و راه‌اندازی کسب و کارهای خرد بهره برد. موضوعی که در راستای نوین‌سازی نظام تأمین مالی از ضروریات است. در نظام تأمین مالی نوین، بانک‌ها صرفاً پرداخت‌کننده تسهیلات نیستند بلکه در سود و زیان کسب و کارها نیز مشارکت دارند. به عبارتی از الگوی سرمایه‌گذاری خطرپذیر پیروی می‌کنند. الگویی که برای اشتغال‌زایی و کارآفرینی در مناطق روستایی و عشایری خصوصاً رسته‌های گردشگری و صنایع دستی که با ریسک بالایی مواجه هستند، می‌تواند کارساز باشد.

مهمترین پیامد این موضوع، در سخت‌گیری برای پذیرش وثایق روستاییان و تحمیل هزینه‌های اضافی بر آنان به منظور تأمین وثایق درخواستی بانک‌ها و مؤسسات عامل است. نتیجه آن طرد شدن بخشی از روستاییان از دریافت تسهیلات است که منجر به عدم تحقق اهداف قانون مذکور می‌شود. به عنوان مثال در بخش صنایع دستی، در حال حاضر شاغلان این حوزه با مشکلات بسیاری از جمله، عدم تحت پوشش بیمه قرار گرفتن بسیاری از آنها، دشواری در تأمین مواد اولیه لازم برای تولید محصولات، رکود سنگین در بازار محصولات صنایع دستی و فروش این محصولات و... روبه‌رو هستند. از این رو سخت‌گیری بیش از حد و خارج از منطوق و عدالت در اخذ وثایق نه تنها انگیزه برای توسعه این فعالیت در روستاها را افزایش نمی‌دهد، که بر مشکلات آنان می‌افزاید.

۲-۶. عدم تناسب رسته‌های تعیین شده با ظرفیت‌های منطقه‌ای و روستایی و عشایری

انعطاف ناپذیری رسته‌های تعیین شده موضوع گردشگری با ظرفیت‌های منطقه‌ای و روستایی و ضعف پیوند بین رسته‌های فعالیتی تعیین شده با شرایط و مزبتهای برخی استان‌ها منجر به توزیع نامتوازن تسهیلات اعطایی و نابرابری در بهره‌مندی از اعتبارات ذیل قانون شده است. تجربه نشان داده است که تشخیص بر خور داری طرح‌های اقتصادی از توجیه و تناسب داشتن آن با قابلیت‌های اقتصادی روستاها و نواحی عشایری، از دل جلسات اداری بر نمی‌آید؛ بلکه این امر باید توسط کمیته‌ای مرکب از متخصصان کسب و کار و کارآفرینی و برخوردار از شناخت منطقه مربوطه و بازار انجام شود. امروزه بر اساس رویکرد برنامه‌ریزی محلی، طراحی طرح‌های دارای توجیه در سطوح محلی و در چارچوب ضوابط طرح‌های بالادستی انجام می‌شود.

به عنوان مثال موضوعی که در تأیید طرح‌های مربوط به گردشگری در اولویت قرار گرفته و آیین‌نامه و اکثر طرح‌های تأیید شده از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز پیرامون آن است، اقامتگاه‌های بومگردی است. تجویز یک نسخه واحد برای توسعه و ایجاد اشتغال پایدار برای همه مناطق روستایی و عشایری و شهرهای مرزی با جمعیت کمتر از ده هزار نفر اقدام سنجیده‌ای ارزیابی نمی‌شود. در اولویت قرار دادن موضوع بومگردی در قانون برای طرح‌های مرتبط با گردشگری منجر به توزیع نامتوازن اعتبارات گشته است. به عنوان مثال به دلیل اولویت توسعه بومگردی‌ها برای استان کرمان، از طریق دریافت تسهیلات از طریق منابع این قانون، ۱۳۰ واحد بومگردی احداث گردیده است [۲]. این در حالی است که بسیاری از مناطق روستایی استان‌های دیگر برای توسعه گردشگری خود، بیش از نیاز به تأسیسات اقامتی، نیازمند منابع مالی برای ایجاد تأسیسات تفریحی و خدمات رفاهی غیر اقامتی هستند. همچنین برای بسیاری از مناطق روستایی، خانه‌های مسافر، تأسیسات اقامتی مناسب‌تر و پایدارتر و کم‌هزینه‌تری برای توسعه گردشگری در مناطق روستایی و عشایری نسبت به بومگردی‌ها هستند.



۳-۶. میزان و کیفیت اشتغال ایجاد شده در گردشگری و صنایع دستی

برای ارزیابی میزان تأثیر اعتبارات تخصیص یافته به موضوع گردشگری و صنایع دستی مناطق روستایی و عشایری، لازم است تا میزان اشتغال و تعداد کسب و کارهای اولویت‌دار گردشگری و صنایع دستی، وضعیت تداوم فعالیت کسب و کارهای ایجاد شده، روند پرداخت اقساط تسهیلات و چالش‌های موجود در آن، درآمدزایی حاصل از فعالیت آن کسب و کارها، میزان بهره‌مندی متقاضیان از مشاوره‌های لازم پیش و پس از ایجاد کسب و کارها و میزان تعطیلی و یا کاهش ظرفیت کسب و کارهای ایجاد شده مورد ارزیابی قرار گیرد. نکته حائز اهمیت آن است که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تنها در زمینه تعداد کسب و کارها و اشتغال‌های ایجاد شده، عملکرد خود را ارائه نموده است و در سایر موارد عملکردی ارائه نشده است. از این رو بر اساس داده‌های موجود تنها از مقایسه آماری تعداد طرح‌های گردشگری و صنایع دستی دریافت‌کننده تسهیلات با کل پروانه‌های صادر شده در بازه زمانی اجرای قانون، و نیز اشتغال ایجاد شده حاصل از منابع قانون، امکان بررسی اثرگذاری پرداخت تسهیلات در ایجاد اشتغال جدید فراهم خواهد شد.

در بررسی وضعیت تأثیر تسهیلات پرداختی در موضوع گردشگری، طرح‌های مربوط به دو موضوع طبیعت‌گردی و بومگردی در اولویت بوده‌اند. از این جهت لازم است ابتدا به بررسی وضعیت صدور پروانه بهره‌برداری بومگردی‌ها پرداخته شود. جدول زیر نشان‌دهنده وضعیت میزان صدور مجوز فعالیت اقامتگاه‌های بومگردی در سال‌های اجرای قانون است که این آمار مجموع اقامتگاه‌های ایجاد شده در مناطق شهری و روستایی است.

جدول ۵. تعداد اقامتگاه‌های بومگردی دارای مجوز از سال ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۲

سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
تعداد اقامتگاه دارای مجوز	۴۴۱	۵۴۰	۱۴۵۴	۱۹۴۷	۲۷۵۲	۲۹۳۸	۳۱۶۶	۳۸۰۲
تعداد افزایش نسبت به سال قبل	-	۹۹	۹۱۴	۴۹۳	۸۰۵	۱۸۶	۲۸۸	۶۳۶
درصد افزایش نسبت به سال قبل	-	۲۲٪	۱۶۹٪	۳۳٪	۴۱٪	۶٫۷٪	۷٫۷٪	۲۰٪

مآخذ: [۵]

بر اساس این آمارها، تعداد اقامتگاه‌های بومگردی در زمان اجرای قانون (۱۳۹۷-۱۴۰۱) ۲۶۲۶ واحد افزایش داشته و از ۵۴۰ اقامتگاه در سال ۱۳۹۶ به ۳۱۶۶ اقامتگاه در سال ۱۴۰۱ رسیده است که بیانگر افزایش ۴۸۶ درصدی تعداد اقامتگاه‌های بومگردی در طی سال‌های اجرای این قانون است [۵]. این موضوع حاصل سیاست‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در حمایت از هتل‌ها و اقامتگاه‌های بومگردی در طی سال‌های اخیر بوده است [۵]. لازم به ذکر است آمار دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در مورد تعداد صدور مجوز بهره‌برداری اقامتگاه‌های بومگردی، بدون مشخص نمودن پراکنش بومگردی‌های ایجاد شده طی این سال‌ها می‌باشد. به عبارت دقیق‌تر مشخص نیست چه تعداد از بومگردی‌های ایجاد شده طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱، در مناطق روستایی و عشایری و چه تعداد در سایر مناطق است.

مطابق گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه کشور [۲]، ارزش تسهیلات پرداخت شده تا پایان سال ۱۴۰۱ به تفکیک رسته‌ها صورت گرفته و موضوع گردشگری از موضوع بومگردی تفکیک شده است. مطابق این بررسی به طور شفاف مشخص نیست تسهیلات پرداخت شده به موضوع گردشگری به چه طرح‌هایی اختصاص یافته است. البته مطابق با گزارش مذکور، موضوع طبیعت‌گردی هم در کنار موضوع بومگردی به عنوان دو موضوع دارای اولویت برای طرح‌های مربوط به گردشگری در قانون مذکور تعیین شده بودند. از این رو برداشت می‌شود، منظور از موضوع گردشگری در تفکیک قید شده در گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، موضوع طبیعت‌گردی باشد. با این وجود، همچنان

به طور شفاف مشخص نیست محتوای طرح‌های مربوط به طبیعت‌گردی دقیقاً چه بوده و در چه روستاها و مناطقی این طرح‌ها عملیاتی شده است.

آنچه لازم است توجه ویژه‌ای به آن شود این است که لزوم انعطاف‌پذیری رسته‌های تعیین شده با ظرفیت‌های منطقه‌ای و روستایی و پیوند بین رسته‌های فعالیتی تعیین شده با شرایط و مزیت‌های برخی استان‌ها است. به عنوان مثال توسعه خانه‌های مسافر، گزینه مناسب‌تری برای ایجاد اشتغال پایدار در برخی از مناطق روستایی و عشایری است. در حالی که حمایت مناسبی از فعالیت رسمی آنها از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت نگرفته است.

لازم به ذکر است، آنچه بیش از هر چیزی برای توسعه گردشگری در مناطق روستایی و عشایری کشور اهمیت دارد، مسئله آموزش مهارت‌های حرفه‌ای مدیران کسب و کارهای مربوط به گردشگری برای روستاییان و عشایر است.^۱

بیش از آنکه تأسیس کسب و کار جدید در این مناطق دارای اهمیت باشد، آموزش‌های تخصصی و جهت‌دهنده برای جذب گردشگران و استفاده از ظرفیت‌های بومی دارای اهمیت است. به عبارتی، توانمندسازی جامعه محلی برای ارائه تجربیات اصیل و قابل تکرار به همراه تولید ارزش از ظرفیت‌های بومی، بیش از هر چیز دارای اهمیت است.

یکی دیگر از مواردی که در مهمان‌نوازی و برخورد جوامع روستایی و عشایری با گردشگران، حائز اهمیت فراوانی می‌باشد، کیفیت حضور گردشگران در مناطق روستایی و عشایری است. احترام و پایبندی به فرهنگ و آداب و رسوم ساکنین روستا و مناطق عشایری، عدم تخریب محیط زیست و پاسداری از طبیعت منطقه، حفظ آسایش و آرامش ساکنین، برهم زدن نظم و امنیت حاکم بر روستای هدف گردشگری و... مواردی هستند که باید مورد توجه گردشگران روستایی قرار گیرد. بنابراین در صورت هم‌افزایی روستاییان و گردشگران در ارتقای کیفیت گردشگری روستایی، می‌توان شاهد رونق بیشتری در کسب و کارهای مربوط به گردشگری در روستا بود.

در بخش صنایع دستی، وضعیت صدور پروانه‌های تولید انفرادی و کارگاهی و اشتغال حاصل از آن به شرح زیر بوده که این آمار مجموع نقاط شهری و روستایی است:

جدول ۶. میزان تعداد پروانه تولید انفرادی و پروانه تولید کارگاهی به تفکیک زن و مرد از سال ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۲

سال	پروانه تولید انفرادی		پروانه تولید کارگاهی	
	زن	مرد	زن	مرد
۱۳۹۸	۸۱۱۹	۲۰۱۹	۱۴۹۹	۱۴۶۸
۱۳۹۹	۱۳۱۲۴	۲۳۰۷	۴۹۳۵	۱۷۸۸
۱۴۰۰	۱۳۹۸۴	۳۲۹۱	۵۰۳۵	۱۹۰۲
۱۴۰۱	۳۲۴۹۲	۶۷۳۸	۱۰۶۶۱	۹۳۴۸
۱۴۰۲	۱۵۸۲۳	۲۸۱۵	۲۰۸۷	۱۷۶۰
مجموع	۸۳۵۴۲	۱۷۱۷۰	۲۴۲۱۷	۱۶۲۶۶

مآخذ: [۵]

۱. مواردی چون مدیریت کیفیت خدمات گردشگری، هویت‌سازی و ترویج هویت کسب و کار و...



مطابق جدول بالا، در سال‌های اجرای پس از این قانون آمار صدور پروانه بهره‌برداری دائماً رو به افزایش بوده است. البته این موضوع که چه میزان از اشتغال‌های انفرادی ایجاد شده و چه میزان از کارگاه‌های فعال شده، از تسهیلات موضوع قانون فوق کمک گرفته‌اند مشخص نبوده و گزارش شفاف‌تری از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در این زمینه ارائه نشده است.

آنچه بیش از هر چیزی در مورد پایداری اشتغال‌های ایجاد شده در زمینه صنایع دستی لازم است مورد توجه قرار گیرد، موضوع بیمه استادکاران، هنرمندان و فعالان صنایع دستی است که به موجب ماده (۲) **قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی ۱۳۹۶/۱۰/۲۶** دولت مکلف به بیمه افراد مشمول قانون مذکور شده است. مطابق با ارزیابی صورت گرفته، موضوع بیمه شاغلان صنایع دستی یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی توسعه صنایع دستی کشور است [۶]. چرا که صنایع دستی بیش از هر چیزی به هنرمند، استادکار و شاغلین این حوزه وابسته است. از این رو رفاه هنرمندان باید بیش از سایر موارد در اولویت سیاستگذار قرار گیرد. موضوع بیمه شاغلان و فعالان صنایع دستی علی‌رغم تصویب قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی به دلیل عدم تعیین دقیق محل تأمین اعتبارات لازم برای پوشش بیمه افراد موضوع قانون، همچنان حل نشده باقی مانده است.

به گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه کشور از قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، تنها حدود ۲۶ درصد از کل شاغلین جدیدی که از تسهیلات قانون مذکور بهره‌مند شدند [۲]، دارای پوشش بیمه تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر می‌باشند. ساختار اشتغال در جامعه روستایی و ماهیت فصلی داشتن برخی از مشاغل و همچنین بی‌توجهی به الزام بیمه شدن شاغلین در قانون اشتغال روستایی و آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی آن موجب پایین بودن این آمار شده است. این موضوع برای شاغلین صنایع دستی از اهمیت دوچندان برخوردار است.

به نظر می‌رسد علی‌رغم افزایش میزان اشتغال ایجاد شده برای حوزه صنایع دستی در سال‌های اجرای قانون فوق، میزان پایداری اشتغال‌های ایجاد شده، به دلیل مسائل باقی مانده برای بیمه شاغلین صنایع دستی، با چالش جدی روبه‌رو بوده است.^۱ لازم به ذکر است وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در زمینه وضعیت فعلی بیمه اشتغال‌های ایجاد شده در صنایع دستی، ارائه نکرده است.

همچنین تفکیک دریافت کنندگان مجوز پروانه تولید انفرادی و گروهی بر اساس جنسیت نشان می‌دهد در مجموع طی ۵ سال اخیر، از مجموع ۱۴۱۱۹۵ پروانه تولید انفرادی و کارگاهی، ۱۷۰۷۵۹ مورد از سوی زنان و ۳۳۴۳۶ مورد نیز از سوی مردان دریافت شده است. [۷] به‌طور کلی زنان حدود ۳/۲ برابر مردان مجموعاً مجوز تولید انفرادی و کارگاهی بیشتری دریافت کرده‌اند. همچنین به تفکیک نوع پروانه، میزان صدور پروانه تولید انفرادی برای زنان حدود ۵ برابر بیشتر از میزان صدور برای مردان است. همچنین میزان صدور پروانه تولید کارگاهی برای زنان حدود ۱/۵ برابر بیشتر از میزان صدور برای مردان است. این موضوع به معنای آن است که میزان تسهیلات پرداختی به زنان باید بیشتر از مردان بوده باشد. که در این رابطه، گزارش شفاف‌تری از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ارائه نشده است.

با وجود آنکه در عنوان و اهداف قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹، اشتغال روستایی و عشایری پایدار مد نظر قرار گرفته است، ولی تجربه بنگاه‌های زودبازده و طرح‌های به اصطلاح مشارکتی نشان می‌دهد که دوران اشتغالزایی و کارآفرینی با توزیع صرف اعتبارات سپری شده است. مؤلفه‌های اثرگذار بر اشتغال پایدار شامل موارد متعددی مانند بازار فروش، طرح توجیهی و کسب و کار مناسب، ایده پردازی متناسب با قابلیت‌ها، تحقیق و توسعه، تأمین به موقع و با قیمت مناسب نهاده‌ها، به کارگیری دانش آموختگان مجرب، حرفه‌آموزی، فضای کسب و کار به خصوص صدور مجوز و پروانه، پرورش کارآفرینان، مشاوره و پشتیبانی حقوقی، تأمین زیرساخت‌ها و ارائه تسهیلات بانکی است که به نظر می‌رسد قانون مذکور از آن غفلت داشته است.

۱. بررسی بیشتر این موضوع، نیازمند دریافت اطلاعات پیرامون وضعیت بیمه اشتغال‌های ایجاد شده در صنایع دستی می‌باشد، که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در این زمینه، آماری ارائه نکرده است.



۷. ارزیابی عملکرد بر اساس تکالیف مندرج در قانون، آیین نامه و دستورالعمل اجرایی

عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بر اساس تکالیف مندرج برای دستگاه‌های اجرایی در قانون، آیین نامه و دستورالعمل اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹، در جدول ۷ مطابق گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه کشور [۲] ارائه شده است.

جدول ۷. عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بر اساس تکالیف مندرج در قانون، آیین نامه و دستورالعمل اجرایی ۱۴۰۲

ردیف	ماده / بند	مفاد ماده / بند	عملکرد
۱	ماده (۶) - قانون	دستگاه‌های اجرایی موظفند در چارچوب اعلامی سازمان برنامه و بودجه کشور، اطلاعات مربوط به چارچوب این نظارت را در سامانه ثبت کنند.	دارای عملکرد
۲	ماده (۱۵) - آیین نامه اجرایی	تهیه و ارائه برنامه‌های اجرایی ملی منطبق با رشته شغل‌های اولویت‌دار مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی لازم برای ارائه آموزش و تربیت نهادی برای ایجاد توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی بر تحقق اهداف توسعه اشتغال پایدار به سازمان در چارچوب دستورالعمل سازمان و اطلاع رسانی عمومی به ذی‌نفعان	فاقد عملکرد
۳	ماده (۱۵) - آیین نامه اجرایی	شناسایی و معرفی متقاضیان و اجد شرايط به مؤسسه عامل در چارچوب طرح‌های مصوب کارگروه	دارای عملکرد
۴	ماده (۱۵) - آیین نامه اجرایی	نظارت بر تحقق اهداف طرح‌های ملی ذی‌ربط	فاقد عملکرد
۵	ماده (۱۵) - آیین نامه اجرایی	حصول اطمینان از ثبت اطلاعات نظارتی طرح‌های ذی‌ربط در سامانه نظارت	فاقد عملکرد
۶	ماده (۳) - بخش دوم دستورالعمل	دستگاه‌های بخشی موظفند حداکثر ظرف مدت ۲ هفته پس از ابلاغ دستورالعمل، منطبق با رشته فعالیت‌های اقتصادی اولویت‌دار آن بخش در برنامه اشتغال فراگیر به شرح پیوست شماره (۲)، نسبت به تهیه برنامه اجرایی یاد شده اقدام و پس از تصویب در کارگروه ملی، به واحدهای استانی تابعه خود جهت اجرا ابلاغ نمایند. این برنامه مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی برای آموزش، تربیت نهادی برای ایجاد و توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی می‌باشد.	فاقد عملکرد
۷	ماده (۱۵) - بخش چهارم دستورالعمل	به منظور حسن اجرای آیین نامه و ارزیابی میزان پیشرفت کار، کارگروه و دستگاه بخشی موظفند در چارچوب ضوابط نظارتی که وزارت تعیین خواهد کرد نسبت به ارائه گزارش نظارتی اجرای قانون به صورت موردی و مقطعی در فواصل سه ماهه جهت ارائه به سازمان، شورای عالی اشتغال و هیئت وزیران اقدام نمایند.	فاقد عملکرد

مآخذ: نگارندگان.

مطابق با آنچه در جدول ۷ آمده، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به یک مورد تکلیف در متن قانون، به چهار مورد تکلیف در آیین نامه اجرایی و به دو مورد تکلیف در دستورالعمل حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ مکلف شده است.

در ماده (۶) متن قانون، سازمان برنامه و بودجه موظف شده است تا با به کارگیری سامانه ای مناسب، بر نحوه اعطای تسهیلات و اشتغال ایجاد شده نظارت کند. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شده اند تا در چارچوب اعلامی سازمان برنامه و بودجه کشور، اطلاعات مربوط به چارچوب این نظارت را در سامانه ثبت کنند و سازمان موظف است تا گزارش عملکرد دستگاه راهبر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. مطابق گزارش سازمان برنامه و بودجه، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی چارچوب اعلامی مذکور را ثبت نموده است. نکته حائز اهمیت آن است که سازمان برنامه و بودجه در طی سال‌های اجرایی قانون، گزارش عملکرد را مطابق قانون به طور منظم و



شش ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه ننموده است. این موضوع از آن جهت دارای اهمیت است که چنانچه سازمان برنامه و بودجه بر این وظیفه خود به طور کامل عمل می‌نمود، با روشن شدن وضعیت عملکرد دستگاه‌های اجرایی علی‌الخصوص وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مجلس می‌توانست در راستای وظایف نظارتی خود بر این موضوع ورود کند.

مطابق با ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ابتدا موظف به شناسایی و معرفی متقاضیان واجد شرایط به مؤسسه عامل در چارچوب طرح‌های مصوب کار گروه شده است. سپس مکلف به تهیه و ارائه برنامه‌های اجرایی ملی منطبق با رشته شغل‌های اولویت‌دار مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی لازم برای ارائه آموزش و ترتیبات نهادی برای ایجاد توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی بر تحقق اهداف توسعه اشتغال پایدار به سازمان در چارچوب دستورالعمل سازمان و اطلاع‌رسانی عمومی به ذی‌نفعان شده است. در واقع این بند، دستگاه‌های اجرایی را ملزم به انجام مهم‌ترین اقدامات در راستای اثربخشی و کارایی هر چه بیشتر قانون نموده است. چرا که هر یک از موارد مذکور در مربوط به تضمین پایداری اشتغال متناسب با مناطق روستایی و عشایری است. مطابق با گزارش سازمان برنامه و بودجه [۲] و جلسات کارشناسی با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، این وزارت از موارد مندرج در این بند، تنها به وظیفه معرفی و ثبت درخواست متقاضیان عمل نموده است و به هیچ‌یک از سایر وظایف مذکور عمل نکرده است. این موضوع به معنای آن است که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، هدف ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری را در فرایند پرداخت تسهیلات نادیده گرفته است. به عنوان مثال بر اساس ارزیابی عملکرد این قانون در استان کرمانشاه [۸]، طرح‌های غیرفعال در مجموع ۲۶/۱ درصد از مجموع طرح‌ها، در حدود ۹/۱ درصد از کل تسهیلات پرداختی را به خود اختصاص داده است. این موضوع بیانگر آن است که اکثر طرح‌های غیرفعال طرح‌های کوچک مقیاس و خرد نظیر طرح‌های رسته فعالیت فرش دستباف و دستبافته‌های می‌باشد که عمدتاً به دلایلی نظیر نبود بازار فروش، افزایش قیمت مواد اولیه و یا اهلیت نداشتن مجری و ... غیرفعال شده‌اند. مطابق با استعلام از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، [۴] این وزارت‌خانه هیچ‌گونه دستورالعملی در راستای تحقق اهداف این قانون تهیه و تدوین نکرده است. این امر منجر به آن شده است که عملاً تفاوتی از نظر اهداف و نتایج حاصله، میان تسهیلات پرداختی موضوع این قانون و سایر تسهیلات پرداختی وزارت‌خانه وجود نداشته باشد.

در ادامه ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی این قانون، دستگاه‌های اجرایی، مکلف به نظارت بر تحقق اهداف طرح‌های ملی ذی‌ربط شده‌اند. در این مورد نیز گزارش سازمان برنامه و بودجه [۲] بیانگر عدم عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد در شهرستان هامون در استان سیستان و بلوچستان [۹]، بحرانی‌ترین وضعیت از نظر اجرای مشاغل در حوزه صنایع دستی، میراث فرهنگی و گردشگری وجود دارد و همه رسته‌های شغلی این حوزه در وضعیت قرمز قرار دارند. وخیم‌تر اینکه انحرافات رشته‌های مربوط به پوشاک، فرهنگ و هنر، صنایع دستی، فرش دستباف، گردشگری و طبیعت‌گردی علل عمده دارد و عمدتاً به دلیل ضعف نظارتی و انحراف عمده از ابتدای دریافت تسهیلات بوده است. به عبارت دیگر در همان ابتدا بنای تسهیلات گیرنده و تسهیلات‌دهنده بر ایجاد اشتغال در منطقه روستایی محل سکونت شخص تسهیلات‌گیرنده نبوده است و تلاش بر استفاده‌هایی غیر از موضوع قانون از تسهیلات اعطایی بوده است. نکته حائز اهمیت این است که نظارت تنها به معنای نظارت بر فعالیت‌های متقاضی پس از پرداخت تسهیلات به وی در راستای جلوگیری از انحراف در تحقق اهداف نیست. در واقع نظارت تنها به معنای آن نیست که دستگاه اجرایی بر تمامی روند ایجاد اشتغال توسط متقاضی نظارت کند و در صورت تخطی با او برخورد نماید. نظارت صحیح، به معنای آن است که دستگاه اجرایی اطلاع از وضعیت متقاضی در هر یک از مراحل و نظارت بر روند ایجاد اشتغال، در صورت بروز مشکلات و موانع در مسیر فعالیت‌های متقاضی، اقدامات حمایتی لازم را از او به عمل آورد. این امر از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت نگرفته است.

در بخش‌های دوم و چهارم دستورالعمل این قانون، همچون ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی آن، بر تهیه برنامه اجرایی مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی برای آموزش، ترتیبات نهادی برای ایجاد و توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی، و تدوین و ابلاغ ضوابط نظارتی به دستگاه‌های اجرایی موضوع قانون تکلیف شده است. این در حالی است که گزارشات دریافتی از سازمان برنامه و بودجه و

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، حکایت از فقدان عملکرد این وزارتخانه در این مورد دارد. درباره اهمیت این موضوع در سطور قبلی توضیحات لازم ارائه شده است.

لذا وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ۷ تکلیف قانونی در قبال این قانون دارد که مطابق ارزیابی سازمان برنامه و بودجه کشور [۲] تنها به ۲ مورد (ماده (۶) قانون و ماده (۱۵) آیین نامه اجرایی) عمل کرده است. به عبارت دیگر تنها ۲۸/۵ درصد از تکالیف محول شده دارای عملکرد می باشد. به عبارت دیگر، تکالیف محقق شده به واسطه الزامات اداری بوده است در حالی که تکالیف محقق نشده از جنس نظارت پسینی می باشد. این موضوع به معنی آن است که اساساً برنامه مدون و مشخصی برای تحقق اهداف مد نظر از تخصیص تسهیلات، وجود نداشته است و تلاش وزارت مذکور، منحصر به تخصیص تسهیلات بوده است و نظارتی در راستای تحقق اهداف قانون نداشته است. نکته اساسی این است که تأمین مالی پروژه، تنها بخشی از فرایند ایجاد و تولید یک بنگاه اقتصادی است که در کنار سایر بخش ها معنی و مفهوم پیدا می کند و بر آن فرایند تأثیر خواهد گذاشت. موضوعی که در نگاه به فعالیت ها و ایجاد بنگاه های اقتصادی به صورت انحصاری و تک بعدی در نظر گرفته می شود و به همین جهت است که علی رغم تلاش های صورت گرفته، نتایج مورد نظر قانونگذار و مجری را تأمین نمی کند. در فرایند فعالیت تولیدی یک بنگاه اقتصادی، بخش های تأمین مواد اولیه و فروش محصولات دو حلقه پیشین و پسین تأمین مالی می باشند که غالباً به حال خود رها شده و انتظار می رود با تأمین مالی مورد نیاز بنگاه اقتصادی به سطح تولید هدفگذاری شده برسد و اشتغال تعهد شده را ایفا کند.

۸. جمع بندی و پیشنهادها

به طور کلی ارزیابی نهایی از عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ این است که رویکرد این وزارتخانه در رسته های گردشگری و صنایع دستی، غالباً تسهیلات محوری به جای برنامه محوری بوده است.

به عبارت دیگر تلاش آن دستگاه، معطوف به تخصیص تسهیلات بوده است و اقدام اثربخشی در راستای تحقق اهداف قانون از تخصیص تسهیلات به ویژه ایجاد اشتغال پایدار در حوزه گردشگری و صنایع دستی انجام نداده است. همچنین موضوع تخصیص نیز با چالش هایی همراه بوده است که مهم ترین آنها عبارت اند از: عدم رعایت نکات فنی در اعتبارسنجی و تأیید طرح های درخواستی، عدم رعایت توازن مناطق کشور در تأیید طرح های درخواستی و ارسال به بانک ها، عدم ظرفیت سنجی معتبر مناطق جهت تخصیص اعتبارات موضوع قانون و عدم انعطاف رسته های تعیین شده ذیل موضوع گردشگری و صنایع دستی. در ادامه پیشنهادهای ذیل مفروض است:

- با توجه به اینکه یکی از اقدامات ضروری در حمایت از اشتغال های ایجاد شده، بیمه شاغلین جدید می باشد، پیشنهاد می گردد تبصره ای به ماده (۱۶) آیین نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ توسط دولت به شرح ذیل اضافه گردد:

○ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است به منظور اطمینان از پایداری و اشتغال های ایجاد شده ذیل قانون و بهره مندی گروه های هدف از مزایای آن، نسبت به رعایت و تقویت پوشش بیمه ای متقاضیان و شاغلین طرح هایی که از تسهیلات موضوع این قانون بهره مند شده اند، اقدامات لازم را در خصوص بازنگری شیوه نامه اجرایی ایجاد پوشش بیمه ای (ابلاغیه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۹) اعمال نماید.

- در راستای جلوگیری از هر گونه رانت و سوء استفاده و ضمانت پایداری اشتغال و نهایی سازی طرح های مربوط به موضوع گردشگری لازم است تسهیلات به طرح های اشتغالزایی به صورت مرحله ای و به نحوی پرداخت شوند که دریافت کنندگان تسهیلات، تعهدات خود در زمینه اشتغال را انجام دهند. موضوعی که در گزارش سازمان نظارتی برنامه و بودجه کشور [۲] نیز به آن اشاره شده است. لذا می توان تسهیلات به طرح های اشتغالزایی با نرخ سود متعارف بانکی برای اجرا تخصیص داده شود و سپس یارانه سود بانکی پس از اجرای کامل تعهدات در زمینه اشتغال در چارچوب اصلاح قانون پرداخت گردد. از این رو پیشنهاد می گردد ماده (۷) قانون مذکور به شرح زیر اصلاح گردد:



○ آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر تکالیف و سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در این زمینه، چهارچوب و شرایط عقد قرارداد عاملیت با سپرده‌گذاری، نرخ سود متعارف بانکی بخش‌های هدف و تخصیص یارانه سود بانکی پس از اجرای کامل تعهدات در زمینه اشتغال پس از ابلاغ این قانون ظرف مدت دو ماه توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری در چارچوب قوانین تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

- با توجه به انعطاف‌ناپذیری رسته‌های تعیین شده با ظرفیت‌های منطقه‌ای روستایی و ضعف پیوند بین رسته‌های فعالیتی تعیین شده با شرایط و مزیت‌های خاص هر روستا و منطقه عشایری، لازم است توانمندی‌سازی جامعه محلی از طریق آموزش و در اختیار دادن زیرساخت‌های فناوریانه و نوین و با عنایت به ظرفیت‌های اجتماعی و فرهنگی هر یک از مناطق روستایی و عشایری به‌طور عام و به تناسب ظرفیت هر منطقه روستایی و عشایری، سایر ظرفیت‌ها از جمله خانه‌های مسافر در اولویت اختصاص اعتبارات قرار بگیرند. از این رو پیشنهاد می‌گردد، به پیوست (۲) دستورالعمل اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ رسته توانمندسازی جامعه محلی و خانه مسافر به بخش خدمات اضافه گردد.

- تعیین و تنظیم سهم بخشی و ابلاغ رسته‌های اولویت دار به صورت یکپارچه برای تمامی استان‌ها بدون لحاظ ظرفیت‌های اقتصادی و اسناد بالادستی به‌ویژه سند آمایش سرزمین استانی، منجر به عدم تحقق اهداف قانون شده است. در راستای حل این موضوع پیشنهاد می‌شود تعیین رسته‌های اولویت دار مطابق ساختار اقتصادی و اجتماعی متفاوت در بخش‌های اقتصادی هر استان، با رعایت سند آمایش سرزمین و نظارت رئیس جمهور به شورای برنامه ریزی و توسعه استان‌ها محول گردد.

- به منظور اجتناب از درج تعهد اشتغال غیر واقعی در سامانه لازم است سرانه اشتغال صنایع دستی و گردشگری در استان‌ها و رسته‌های تعیین شده، تعیین و اشتغال عنوان شده در طرح‌های توجیهی متقاضیان بر این اساس تنظیم و نهایی گردد.

منابع و مآخذ



- [۱] آیین‌نامه اجرایی قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۸/۱۷.
- [۲] گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه کشور از ارزیابی عملکرد قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، شماره (۱۰) تا پایان سال ۱۴۰۱، به مجلس شورای اسلامی به شماره نامه ۲۹۵۸۲۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۱۱.
- [۳] استعلام عملکرد اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد مشاغل پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» به شماره ۸۲-۱۶۲۰۰/۹۷۶۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۲۲ از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
- [۴] استعلام عملکرد اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد مشاغل پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» به شماره ۱۴۰۳۲۶۰/۱/۱۱۴۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۰۲ از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
- [۵] استعلام گزارش صدور مجوز بهره‌برداری تأسیسات گردشگری به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۴/۱۶۹۷۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۲۷ از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
- [۶] گزارش راهبردی در بررسی وضعیت صنایع دستی و آسیب شناسی آن به شماره مسلسل ۱۹۲۴۸.
- [۷] استعلام دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در پاسخ به نامه به شماره ۱۲۴۴۲۸ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۴.
- [۸] ارزیابی عملکرد و اثربخشی اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در استان کرمانشاه.
- [۹] ارزیابی دستاوردهای اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در شهرستان هامون.

گزیده سیاستی

ضعف هماهنگی ساز و کارهای نظام بانکی با رویکردهای توسعه‌ای در مناطق روستایی، عدم اهلیت لازم فنی، مالی و اقتصادی بیش از نیمی از طرح‌های ارسالی به کمیته‌های فنی استانی، ضعف پیوند بین رسته‌های فعالیتی تعیین‌شده با شرایط و مزیت‌های برخی استان‌ها از جمله مهم‌ترین علل عدم عملکرد مطلوب قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ در زمینه گردشگری و صنایع دستی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir