

چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ ۱۰. حوزه توسعه روستایی و عشایری

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۶۴۹۴

تیرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	یافته‌ها
۲	۱. غلبه راهبردها و نظریات مدرنیزاسیون و رشد نامتوازن
۳	۲. فقدان راهبرد مناسب دولت برای اولویت‌بخشی به بنگاه‌های کوچک و متوسط
۳	۳. افزایش آبادی‌های خالی از سکنه کشور
۴	۴. چالش‌های جمعیتی نواحی روستایی و عشایری
۶	۵. رشد اشتغال ناقص
۷	۶. افزایش نامتوازن تعداد سکونتگاه‌های شهری و اختلال در نظام برنامه‌ریزی روستایی
۱۰	۷. فقدان مرجع تخصصی برای تصمیم‌گیری در خصوص تبدیل روستا به شهر
۱۱	۸. غلبه رویکردهای کالبدی - خدماتی در طراحی طرح‌های توسعه روستایی
۱۲	۹. عدم اثربخشی مناسب طرح‌های هادی روستایی در توسعه روستایی
۱۳	۱۰. اختلال اساسی در نظام سیاستگذاری توسعه روستایی
۱۵	۱۱. عدم توانمندی مناسب مدیریت محلی روستایی
۱۵	۱۲. عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی
۱۶	۱۳. نبود مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی
۱۷	۱۴. نبود بستر مناسب برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری
۱۸	۱۵. فقدان راهبردهای مناسب برای توسعه عدالت‌محور و پایدار صنایع تبدیلی
۱۸	۱۶. تضعیف جایگاه فرش دستباف در اقتصاد روستایی
۱۹	۱۷. فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی
۱۹	۱۸. ضعف در دسترسی و کیفیت اینترنت
۲۰	۱۹. فقدان برنامه منسجم و مستمر برای حرفه‌آموزی هدفمند نیروی کار روستایی
۲۰	۲۰. شیوه نامناسب اعمال برخی از سیاست‌های حمایتی
۲۰	۲۱. سیاست‌های ناکارآمد برای بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
۲۱	نتیجه‌گیری
۲۳	پیشنهادها
۳۲	منابع و مأخذ



چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸

۱۰. بخش توسعه روستایی و عشایری

چکیده

نواحی روستایی و عشایری به سبب برخورداری از ظرفیت‌های تولیدی مساعد در بخش‌های کشاورزی و صنعت، به عنوان کانون تولید و بسترساز تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به‌شمار می‌روند. اما شواهد حاکی از تهدیدهای جدی در حوزه رونق تولید در نواحی روستایی است که از آن جمله می‌توان به غلبه راهبردها و نظریات مدرنیزاسیون و رشد نامتوازن، فقدان راهبرد مناسب دولت برای اولویت‌بخشی به بنگاه‌های کوچک و متوسط، افزایش آبادی‌های خالی از سکنه و کاهش جمعیت روستایی، رشد اشتغال ناقص، افزایش نامتوازن تعداد سکونتگاه‌های شهری و اختلال در نظام برنامه‌ریزی روستایی، فقدان مرجع تخصصی برای تصمیم‌گیری در خصوص تبدیل روستا به شهر، غلبه رویکردهای کالبدی - خدماتی در طراحی طرح‌های توسعه روستایی، عدم اثربخشی مناسب طرح‌های هادی روستایی در توسعه روستایی، اختلال اساسی در نظام سیاست‌گذاری توسعه روستایی، عدم توانمندی مناسب مدیریت محلی روستایی، عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی، نبود مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی، نبود بستر مناسب برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، فقدان راهبردهای مناسب برای توسعه عدالت‌محور و پایدار صنایع تبدیلی، فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی، فقدان برنامه منسجم و مستمر برای حرفه‌آموزی هدفمند نیروی کار روستایی، شیوه نامناسب اعمال برخی از سیاست‌های حمایتی، سیاست‌های ناکارآمد برای بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، کم‌توجهی به ابعاد تولیدی توسعه روستایی و ناهماهنگی و تداخل فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی اشاره کرد. در حالی که طبق بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، نواحی روستایی و عشایری به عنوان هسته مرکزی و کانون تولید کشور تلقی می‌شوند. همچنین در ۱۹ سال گذشته، عملاً برخلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضای» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضای به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. لذا با توجه به موانع و تنگناهای موجود، سیاست‌گذاری برای رونق تولید بخش کشاورزی و نواحی روستایی و عشایری باید به نحوی انجام شود که بتواند اقدامات مؤثری را برای رفع آنها طراحی و اجرا کند.

مقدمه

نواحی روستایی و عشایری کشور، از اهمیت و جایگاه بالایی در ابعاد اجتماعی، اقتصادی، محیط‌زیستی و امنیتی برخوردارند. جمعیت نواحی روستایی و عشایری کشور (حدود ۲۱ میلیون نفر)، به‌تنهایی بیش‌تر از کل جمعیت هریک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهای مانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند و نیوزلند است. سهم ۸۸/۱ درصدی این نواحی از ارزش‌افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، سهم ۸۷/۶ درصدی از ارزش‌افزوده ماهیگیری، سهم ۷۲/۹ درصدی از ارزش‌افزوده معدن، سهم ۲۴/۱ درصدی از ارزش‌افزوده صنعت در سال ۱۳۹۳ و تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی توسط جامعه عشایری کشور حاکی از اهمیت اساسی این نواحی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴، حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کم‌تر توسعه‌یافته و روستایی، اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی نواحی روستایی و عشایری در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی، حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی تأکید شده است. همچنین بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی، بر ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین تأکید کرده است. با وجود اهمیت نواحی روستایی و عشایری، شواهد حاکی از چالش‌های جدی در این نواحی است که رونق تولید و شکوفایی اقتصادی در آنها را دچار مشکل می‌کند. این چالش‌ها در ادامه بررسی می‌شوند.

یافته‌ها

۱. غلبه راهبردها و نظریات مدرنیزاسیون و رشد نامتوازن

هرچند در دوره‌هایی پس از انقلاب اسلامی کاربست نظریات مدرنیزاسیون، که در آن روستاها نماد سنت و عقب‌افتادگی و رشد شهرنشینی، مصرف انبوه و توسعه صنعتی نماد پیشرفت و تجدد تلقی می‌شود، متوقف شد و رسیدگی و توانمندسازی اقشار محروم و توسعه کشاورزی در اولویت قرار گرفت، ولی این روند تداوم نیافت. امروزه در سایه اتکا به نظریات دهه ۱۹۵۰ مدرنیزاسیون، عدالت اجتماعی از جایگاه عملیاتی و شایسته در سیاست‌ها و اقدامات اجرایی برخوردار نیست. هنوز به استناد آثار نشتی مرکز بر پیرامون، نظریات شکست‌خورده و قدیمی توسعه منطقه‌ای، مانند نظریات مکان مرکزی، مرکز-پیرامون،



و قطب رشد، آن هم به شکل نامناسب، محوریت اقدامات توسعه‌ای را در کشور به خود اختصاص داده‌اند. نتیجه این نظریات، تمرکز هر چه بیشتر امکانات و سرمایه‌گذاری‌ها در قطب‌ها و مراکز (کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ) و حرکت هر چه بیشتر جمعیت از نواحی روستایی و شهرهای کوچک به سمت آنها و در نتیجه عدم توزیع متوازن جمعیت در پهنه سرزمین است. اصولاً قابلیت‌های اقتصادی سکونتگاه‌های کوچک به شکل صحیحی بررسی نشده و سازوکار اثربخشی برای شکوفاسازی آنها طراحی نشده است.

۲. فقدان راهبرد مناسب دولت برای اولویت‌بخشی به بنگاه‌های کوچک و متوسط

در سایه تبعیت از نظریات و رویکردهای فوق، بنگاه‌های کوچک و متوسط با وجود اهمیت‌شان در توسعه اقتصادی کشور، به ویژه در نواحی روستایی و عشایری، از سوی دستگاه‌های متولی چه به لحاظ تخصیص منابع اعتباری و چه به لحاظ قوانین حمایتی مورد غفلت قرار گرفته است.

۳. افزایش آبادی‌های خالی از سکنه کشور

بررسی و مطالعه روند تغییرات تعداد آبادی‌های کشور در طی سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که سهم آبادی‌های دارای سکنه کشور از ۸۰/۶۶ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۶۳/۸۶ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. به بیان دیگر در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵، سهم آبادی‌های دارای سکنه از کل آبادی‌های کشور، حدود ۲۱ درصد کاهش داشته است. در همین راستا در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵، تعداد آبادی‌های خالی از سکنه کشور با رشد ۱۲۱/۴ درصدی، از ۱۵۹۲۵ آبادی در سال ۱۳۴۵ به ۳۵۲۵۴ آبادی در سال ۱۳۹۵ رسیده است. همچنین سهم تعداد آبادی‌های خالی از سکنه از کل آبادی‌ها از حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۴۵، به حدود ۳۶ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است (جدول ۱).

جدول ۱. تغییرات تعداد کل آبادی‌های کشور طی سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۵

سال	تعداد کل آبادی	تعداد کل آبادی‌های دارای سکنه	سهم از کل آبادی‌ها	تعداد کل آبادی‌های خالی از سکنه	سهم از کل آبادی‌ها
*۱۳۳۵	۴۹۰۴۰	۴۹۰۴۰	۱۰۰	-	-
۱۳۴۵	۸۲۳۶۳	۶۶۴۳۸	۸۰/۶۶	۱۵۹۲۵	۱۹/۳۴
۱۳۵۵	۹۲۰۰۷	۶۵۰۵۵	۷۰/۷۱	۲۶۹۵۲	۲۹/۲۹
۱۳۶۵	۱۰۳۹۲۰	۶۵۳۴۹	۶۲/۸۸	۳۸۵۷۱	۳۷/۱۲
۱۳۷۵	۱۲۵۸۲۷	۶۸۱۲۵	۵۴/۱۴	۵۷۷۰۲	۴۵/۸۶
۱۳۸۵	۹۱۳۱۰	۶۳۹۰۴	۶۹/۹۹	۲۷۴۰۶	۳۰/۰۱
۱۳۹۵	۹۷۵۳۸	۶۲۲۸۴	۶۳/۸۶	۳۵۲۵۴	۳۶/۱۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری دوره‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۵.

* به علت در دسترس نبودن آمار کل آبادی‌های کشور (دارای سکنه و خالی از سکنه) در سال ۱۳۳۵ و لحاظ شدن آمار آبادی‌های دارای سکنه به عنوان کل آبادی‌های کشور، تعداد آبادی‌های دارای سکنه و کل آن سال با هم برابر در نظر گرفته شده است.

۴. چالش‌های جمعیتی نواحی روستایی و عشایری

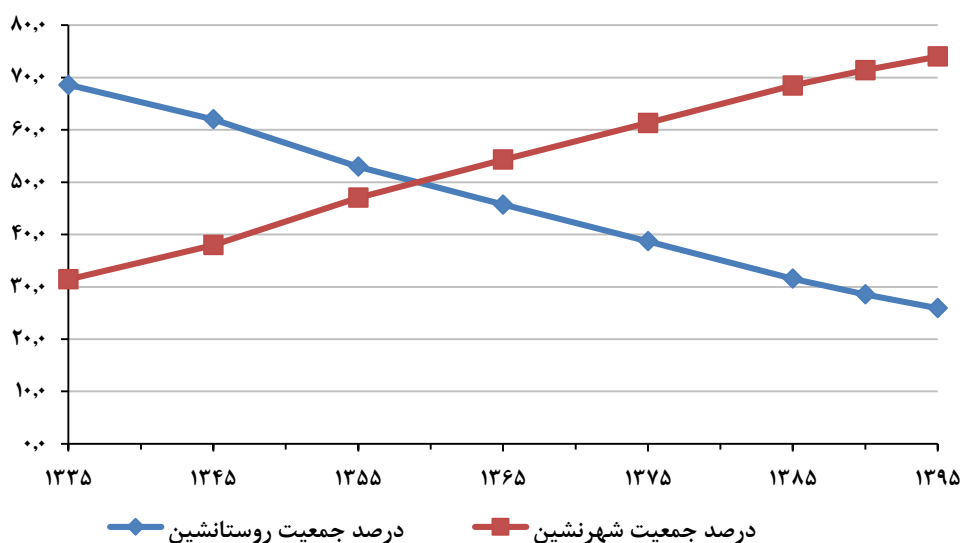
بر اساس اطلاعات جدول ۲ و نمودار ۱، درصد جمعیت روستانشین کشور با نرخ قابل توجهی در دوره ۱۳۳۵-۱۳۹۵ در حال کاهش بوده است. سهم نواحی روستایی و عشایری از جمعیت کشور، طی دوره ۱۳۳۵-۱۳۹۵، از ۶۹ به ۲۶ درصد رسیده است. جمعیت روستایی کشور در ده ساله آخر (۱۳۹۵-۱۳۸۵)، ۶/۸ درصد کاهش مطلق داشته است.

جدول ۲. آمار جمعیت کشور در نقاط شهری و روستایی

ردیف	سال	جمعیت کل کشور	جمعیت نقاط شهری	درصد جمعیت شهرنشین	جمعیت نقاط روستایی	درصد جمعیت روستانشین
۱	۱۳۳۵	۱۸۹۵۴۷۰۴	۵۹۵۳۵۶۳	۳۱/۴۱	۱۳۰۰۱۱۴۱	۶۸/۵۹
۲	۱۳۴۵	۲۵۷۸۸۷۲۲	۹۷۹۴۲۴۶	۳۷/۹۸	۱۵۹۹۴۴۷۶	۶۲/۰۲
۳	۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۷۴۴	۱۵۸۵۴۶۸۰	۴۷/۰۳	۱۷۸۵۴۰۶۴	۵۲/۹۷
۴	۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۱۰	۲۶۸۴۴۵۶۱	۵۴/۲۹	۲۲۶۰۰۴۴۹	۴۵/۷۱
۵	۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۳۶۸۱۷۷۸۹	۶۱/۳۱	۲۳۲۳۷۶۹۹	۳۸/۶۹
۶	۱۳۸۵	۷۰۴۹۵۷۸۲	۴۸۲۵۹۹۶۴	۶۸/۴۶	۲۲۲۳۵۸۱۸	۳۱/۵۴
۷	۱۳۹۰	۷۵۱۴۹۶۶۹	۵۳۶۴۶۶۶۱	۷۱/۳۹	۲۱۴۴۶۷۸۳	۲۸/۵۴
۸	۱۳۹۵	۷۹۹۲۶۲۷۰	۵۹۱۴۶۸۴۷	۷۴/۰۰	۲۰۷۳۰۶۲۵	۲۵/۹۳

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران.

نمودار ۱. روند تغییرات درصد جمعیت روستانشین و شهرنشین در کشور



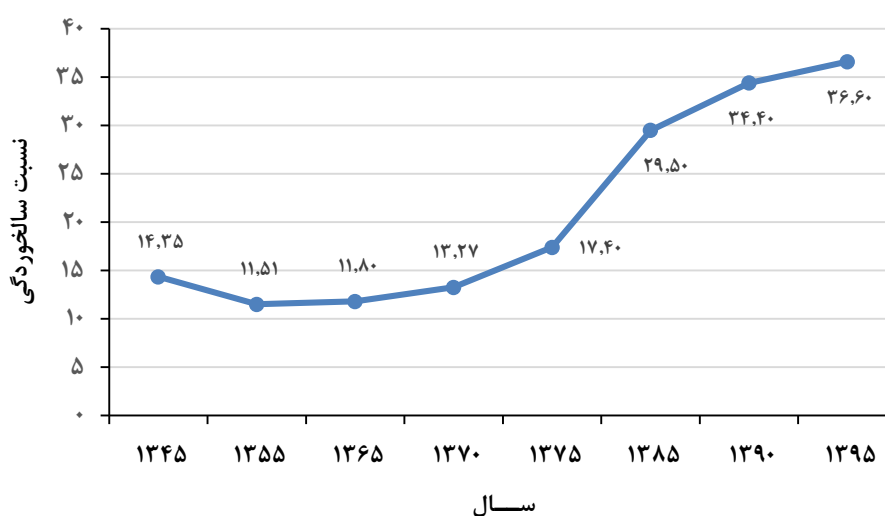
مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران.



برآوردی که توسط کلانتری و همکاران (۱۳۹۲) در خصوص جمعیت روستایی کشور انجام شده است، پنج ویژگی عمده را برای جمعیت روستایی ایران در افق ۱۴۱۰ پیش‌بینی کرده است که شامل تداوم روند مهاجرت‌های روستا - شهری، کاهش جمعیت مطلق و نسبی روستایی کشور، سالخوردگی ساختار سنی جمعیت روستایی و افزایش عرضه نیروی کار روستایی است. طبق یافته‌های این تحقیق، علاوه بر کاهش مطلق جمعیت روستایی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۱۰، سهم نسبی آن نیز در افق ۱۴۱۰ کاهش خواهد یافت؛ به طوری که از ۳۱/۵ درصد در سال ۱۳۸۵، به ۲۲/۸۵ درصد در ۱۴۱۰ خواهد رسید. به عبارت دیگر، در سال ۱۴۱۰، بیش از ۷۷ درصد از جمعیت کشور شهرنشین خواهد بود. سازمان ملل نیز در آخرین گزارش خود تحت عنوان چشم‌انداز جمعیت شهری جهان، ایران را در زمره کشورهایی قرار داده است که بیش‌ترین کاهش جمعیت روستایی را در دوره ۲۰۱۴-۲۰۵۰ تجربه خواهند کرد. میزان این کاهش حدود ۲۴ درصد در دوره مذکور برآورد شده است. طبق پیش‌بینی این سازمان، ۸۳/۹ درصد جمعیت ایران شهرنشین خواهند شد. البته در کنار رشد طبیعی و مهاجرت، تبدیل روستاها به شهر و یا ادغام روستاها در شهرها نیز از عوامل مؤثر در رشد جمعیت شهرها بوده است که در ادامه بررسی خواهد شد.

همان‌طور که در نمودار ۲ مشاهده می‌شود، در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵ نسبت سالخوردگی جمعیت روستایی کشور افزایش یافته است. این نسبت حاصل تقسیم جمعیت ۶۰ ساله و بیش‌تر به جمعیت زیر ۱۵ سال است. میزان این شاخص در این دوره از ۱۴/۳۵ به ۳۶/۶۰ افزایش یافته است. البته بیش‌ترین افزایش این شاخص در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵ رقم خورده است.

نمودار ۲. نسبت سالخوردگی جمعیت روستایی در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵



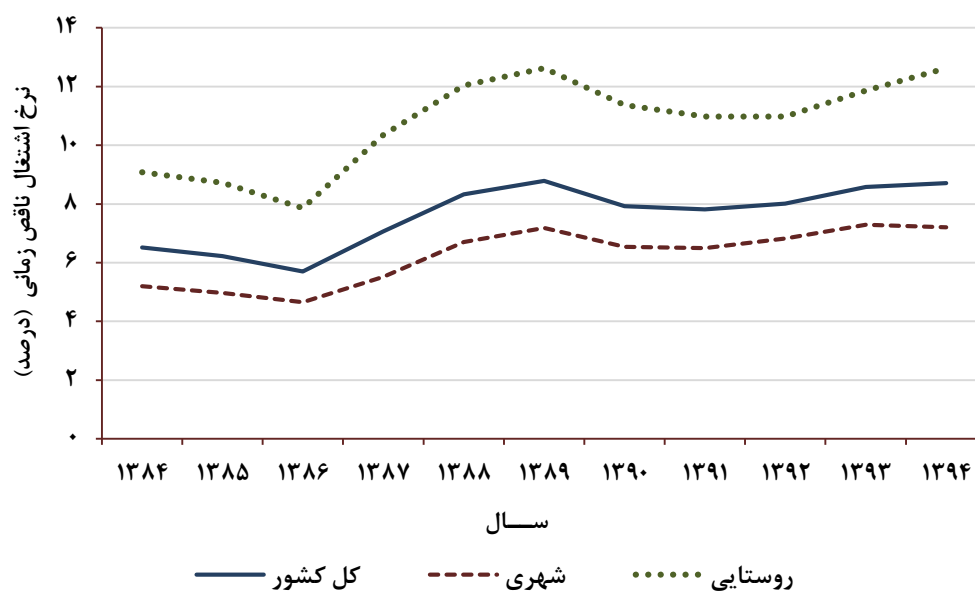
مأخذ: سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۳۴۵ الی ۱۳۹۵.

همچنین بر اساس اعلام مرکز آمار، نسبت جمعیت ۶۵ ساله و بیش‌تر به کل جمعیت در نواحی روستایی و عشایری، از ۴/۱۸ در سال ۱۳۳۸، به ۶/۸۱ در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. به بیان دیگر، جمعیت روستایی و عشایری در این دوره، ۶۳ درصد پیرتر شده است. یافته‌های پژوهش کلانتری و همکاران (۱۳۹۲) نیز حاکی از تداوم روند سالخوردگی جمعیت روستایی در دوره ۱۴۱۰-۱۳۸۵ است، به گونه‌ای که میانه سنی جمعیت روستایی از ۲۳/۵ سال در ۱۳۸۵، به ۳۷/۱ سال در ۱۴۱۰ خواهد رسید.

۵. رشد اشتغال ناقص

اشتغال ناقص زمانی، منعکس‌کننده کم‌بهره‌گیری از ظرفیت مولد نیروی کار است. آمار اشتغال ناقص زمانی، شامل تمام شاغلانی است که در هفته مرجع، حاضر در سر کار یا غایب موقت از محل کار بوده و به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیش‌تر، قرار داشتن در فصل غیرکاری و غیره کم‌تر از ۲۴ ساعت کار کرده و خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. نرخ این شاخص از نسبت جمعیت دارای اشتغال ناقص زمانی به جمعیت فعال ضرب در ۱۰۰ محاسبه می‌شود. نرخ اشتغال ناقص زمانی در نمودار ۳ ارائه شده است.

نمودار ۳. نرخ اشتغال ناقص زمانی برحسب نقاط شهری و روستایی (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری از ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۴.

همان‌طور که از نمودار ۳ مشخص است، آمار اشتغال ناقص روستایی از همین آمار در شهرها و همچنین میانگین کل کشور بیش‌تر است. البته به دلیل ماهیت زمانی تولید در بخش کشاورزی این آمار طبیعی است.



بخش عمده‌ای از کشاورزان در فصل زمستان کار خاصی ندارند و یا اینکه در مزرعه در تمام طول سال کشت ندارند. اما می‌توان سیاست‌هایی را دنبال کرد که از طریق تنوع‌بخشی به اقتصاد روستا، در زمان‌های خارج از فصل کشت، کشاورز و یا روستایی بتواند به فعالیت‌های درآمدزای دیگر بپردازد.

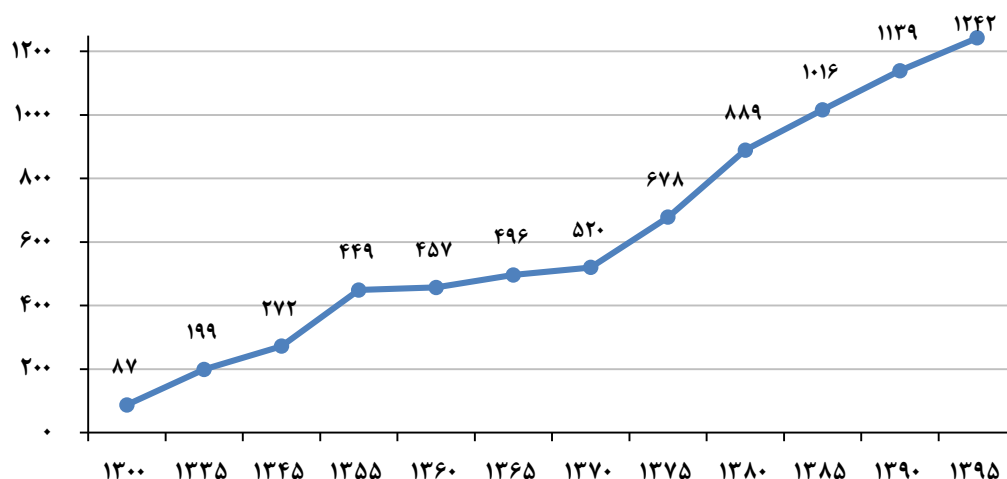
۶. افزایش نامتوازن تعداد سکونتگاه‌های شهری و اختلال در نظام برنامه‌ریزی روستایی
اولین قانونی که به صورت رسمی تعداد استان‌ها و شهرستان‌های کشور را مشخص کرد، قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران بود که در ۱۶ آبان‌ماه ۱۳۱۶ به تصویب رسید. طبق این قانون ایران به ۶ استان و ۵۰ شهرستان تقسیم شد. معیارهای شناخت شهر از روستا در کشور، به خصوص در چند دهه اخیر تغییرات زیادی یافته است. بر اساس ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ مجلس شورای اسلامی، یک شهر باید حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد. در تاریخ ۱۳۷۱/۲/۲۳، قانونی تحت عنوان «قانون ایجاد ۷۷ واحد دهستان فاقد نصاب جمعیتی مذکور در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به ماده (۴) قانون مذکور» به تصویب مجلس رسید. ماده (۲) این قانون، تبصره جدیدی را به عنوان تبصره «۵» به ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری الحاق کرد و از طریق آن، معیار جمعیتی تبدیل روستا به شهر را تسهیل کرد:

تبصره «۵» - روستاهای مرکز بخش با هر میزان جمعیت و همچنین روستاهای واجد شرایط (مندرج در ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری) چنانچه در تراکم کم دارای ۴ هزار نفر و در تراکم متوسط بالغ بر ۶ هزار نفر جمعیت باشند می‌توانند به عنوان شهر شناخته شوند.
در مرحله بعدی، قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که در مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، ضربه بعدی را بر پیکره نظام استقرار سلسله مراتبی سکونتگاه‌های روستایی وارد کرد. به این ترتیب که معیار جمعیتی تبدیل روستا به شهر را به ۳۵۰۰ نفر تقلیل داد؛ منوط به اینکه واجد شرایط (مندرج در ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری) باشند. البته نکته جالب توجه اینکه با وجود اصلاحات و تغییرات، هنوز صدر ماده (۴) قانون تقسیمات کشوری، معیار ۱۰ هزار نفر را برای تعریف شهر حفظ کرده است.

آمار نشان می‌دهد تعداد نقاط شهری ایران از ۸۷ نقطه در سال ۱۳۰۰ به ۱۲۴۲ نقطه در سال ۱۳۹۵ رسیده است. در دوره ۱۳۹۵-۱۳۷۰، تعداد شهرها نرخ رشد ۱۳۹ درصدی را تجربه کرده و تعداد این نواحی از ۵۲۰ نقطه در سال ۱۳۷۰ به ۱۲۴۲ نقطه در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. در حالی که نرخ رشد نواحی شهری در دوره ۱۳۷۰-۱۳۵۵ تنها حدود ۱۶ درصد بوده است (نمودار ۴). بخش عمده‌ای از تفاوت حدوداً ۹ برابری این نرخ رشد در دو دوره فوق، ناشی از تغییر ضابطه تبدیل روستا به شهر

توسط دو قانونی است که در سال‌های ۱۳۷۱ تحت عنوان «قانون ایجاد ۷۷ واحد دهستان فاقد نصاب جمعیتی مذکور در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره به ماده (۴) قانون مذکور» و ۱۳۸۹ تحت عنوان «قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

نمودار ۴. تغییرات تعداد نقاط شهری ایران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۰۰



مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۹۵ و کلانتری و همکاران (۱۳۹۲).

۱-۶. آثار تنزل معیار تبدیل روستا به شهر بر امر تولید و اقتصاد روستایی

قوانینی که معیار جمعیتی تبدیل روستا به شهر را تنزل داده‌اند، سبب عدم توزیع فضایی مناسب جمعیت بین نواحی شهری-روستایی شده‌اند. از سوی دیگر مشکلات جدی برای توسعه پایدار کشاورزی و روستایی کشور، به دلیل تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی کشور و تهدید امنیت غذایی آن داشته‌اند. از دیگر پیامدهای منفی چنین سیاست‌هایی، می‌توان به مواردی مانند ایجاد بار روانی در ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه؛ کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاستگذاری؛ ممانعت از شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت و سایر موارد اشاره کرد. در حالی که بسیاری از کشورها و مجامع بین‌المللی در پی ایجاد توازن بین جمعیت شهری - روستایی هستند، معلوم نیست که اصرار بر تمرکز جمعیت در نواحی شهری و تشدید عدم توازن جمعیت شهری-روستایی چه وجهی می‌تواند داشته باشد؟ این موضوع علاوه بر اختلال در توسعه روستایی، مشکلات زیادی را نیز برای مدیریت شهری کشور ایجاد خواهد کرد. در ادامه این آثار بررسی شده‌اند.



۶-۱-۱. ممانعت از شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت

مطالعات و پژوهش‌ها حاکی از آن هستند که بخش مهمی از مهاجرت جمعیت روستایی به نواحی شهری، به صورت پله‌ای و از سکونتگاه‌های کم‌جمعیت به روستاهای پرجمعیت و سپس نقاط شهری صورت گرفته است. همچنین افزایش تدریجی جمعیت روستاهای پرجمعیت، در نهایت سبب تبدیل آنها به سکونتگاه‌های شهری می‌شود و این موضوع یکی از دلایل افزایش شهرنشینی در جوامع در حال توسعه از جمله ایران است. وقتی معیار جمعیتی تبدیل یک روستا به شهر از ۱۰ هزار نفر به ۳۵۰۰ نفر کاهش می‌یابد، این موضوع عملاً به عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت می‌شود. از آنجایی که تبدیل روستا به شهر به اشتباه امر مثبتی و ارزشمند تلقی می‌شود، بنابراین مردم از روستاهای کم‌جمعیت به روستاهای پرجمعیت‌تر مهاجرت کرده و پس از چندی روستای مذکور سریع‌تر از آنچه که تاکنون رخ داده است، به شهر تبدیل می‌شود. به این ترتیب تا روستا می‌آید از نظر جمعیتی به یک روستای پرجمعیت و پررونق تبدیل شود، تغییر شکل داده و به شهر تبدیل می‌شود. این موضوع سبب می‌شود نهادهای محلی مانند دهیاری و شوراهای اسلامی روستا نیز نتوانند به نهادهای قوی و متشکل و پویا تبدیل شوند و عملاً روستاها و مدیریت روستایی به دست فراموشی سپرده می‌شود، زیرا ارائه خیلی از خدمات در گرو برخورداری از یک آستانه جمعیتی حداقلی است.

۶-۱-۲. تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی

هرچند مطالعه و بررسی جامعی در مورد تغییر کاربری اراضی کشور انجام نشده است، ولی گزارش‌های اداری نشان‌دهنده آن است که سالیانه ۲۰ هزار هکتار از اراضی خوب کشور تغییر کاربری می‌دهند. واقع شدن شهرها در مرکز دشت‌های کشاورزی و نیز تبدیل کانون‌های روستایی به شهر، از دلایل اصلی این تغییر کاربری هستند (زاهدی، ۱۳۸۸). یکی از دلایل اثرگذاری تبدیل کانون‌های روستایی به شهری بر تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی، آن است که رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت سکونتگاه نیز تحت‌الشعاع این تبدیل قرار می‌گیرد. زیرا طرح تفصیلی و توسعه شهری متفاوت از طرح هادی بوده و سبب تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌شود. شواهد بسیار زیاد و روشنی نیز در خصوص تبدیل اراضی کشاورزی به کاربری‌های مسکونی و تجاری در شهرها به مرور زمان وجود دارد. تغییر کاربری اراضی کشاورزی نیز امنیت غذایی کشور را که از اهمیت راهبردی برای نظام جمهوری اسلامی برخوردار است، به خطر خواهد انداخت و وابستگی کشور به واردات محصولات غذایی را تشدید خواهد کرد.

۶-۱-۳. بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه

تسهیل تبدیل روستا به شهر و دامن زدن به رشد بی‌رویه شهرنشینی توسط سیاستگذاران و مسئولان این معنا را در اذهان مردم می‌تواند تقویت کند که روستاها از اهمیت چندانی برخوردار نیستند و رویکرد مدیریت داخلی کشور به سمت گسترش شهرها و شهرنشینی است. همچنین مردم تصور می‌کنند که

توسعه روستا از مسیر تبدیل به شهر می‌گذرد و روستاها وقتی زمینه رشد و توسعه پیدا می‌کنند که به شهر تبدیل شوند. چنین ادراکاتی در اذهان عموم جامعه وقتی بیش‌تر تقویت می‌شود که تا زمانی که روستا شهر نشده است عملاً بخشی از امکانات و خدمات اولیه به این نواحی ارائه نشود و نیز از واژگانی چون ارتقای روستا به شهر در سیاستگذاری استفاده شود. این در حالی است که روستاهای کشور، محل اصلی و ابتدایی شکل‌گیری تمدن بوده و خیلی از آثار تاریخی و باستانی در نواحی روستایی واقع شده‌اند.

۴-۱-۶. تشدید عدم توازن جمعیت شهری - روستایی

در اثر تنزل معیار جمعیتی، روستاهای زیادی به شهر تبدیل شده‌اند و این امر استقرار نامتوازن جمعیت کشور بین نواحی روستایی و شهری را تشدید کرده است.

۵-۱-۶. کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاستگذاری

در حال حاضر به دلیل کاهش سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور، مشاهده می‌شود که بعضاً با این استدلال که روستاها وزن اندکی از کشور دارند، عملاً توجه کافی به این نواحی مبذول داشته نمی‌شود. برای مثال چندین سال است که بر خلاف گذشته، توسعه روستایی و عشایری کشور، اصلاً فصل مشخصی در قوانین بودجه سنواتی نداشته و سهم کل بودجه قابل احصای توسعه و عمران روستایی و عشایری از بودجه عمومی دولت، فراتر از ۵ درصد نمی‌رود و عمده اعتبارات آن در ردیف‌های استانی و متفرقه آورده می‌شود. همچنین در حال حاضر، توسعه روستایی کشور متولی سیاستگذاری و نظارتی مناسبی نه در قوه مجریه و نه در قوه مقننه ندارد.

۷. فقدان مرجع تخصصی برای تصمیم‌گیری در خصوص تبدیل روستا به شهر

طبق ماده (۱۳) قانون تقسیمات کشوری، هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری، بجز استان، بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران خواهد بود. در سال ۱۳۶۹، به دلیل ابهام ایجاد شده، از مجلس استفساری مبنی بر این موضوع به عمل آمد که آیا تبدیل روستاهای واجد شرایط به شهر طبق درخواست وزارت کشور از هیئت دولت است یا خیر این وظیفه بر اساس ماده (۱۳) تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوبه ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ به عهده این وزارتخانه گذاشته شده است. در پاسخ به این استفسار، قانون استفساریه ماده (۱۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ در اسفندماه ۱۳۶۹ به تصویب رسید و طی آن، مرجع تصویب تبدیل روستا به شهر، هیئت وزیران اعلام شد. حدود ۱۰ سال بعد در مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۵، هیئت وزیران طی مصوبه‌ای این اختیار خود را به کمیسیون سیاسی - دفاعی هیئت دولت واگذار کرد. جالب توجه اینکه کمیسیون مذکور، مرکب از وزیران کشور، اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، امور خارجه، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور است.



سپردن تبدیل روستا به شهر که باید با اهداف توسعه‌ای و در راستای پیوندهای شهری - روستایی و استقرار نظام سکونتگاهی انجام شود، به کمیسیون سیاسی - دفاعی، نشان‌دهنده عدم درک کافی سیاستگذاران از ابعاد این مسئله و غلبه نگاه امنیتی - سیاسی در این تبدیل است.

۸. غلبه رویکردهای کالبدی - خدماتی در طراحی طرح‌های توسعه روستایی

در حال حاضر تنظیم و اجرای طرح‌های توسعه نقطه‌ای و منظومه‌ای از قبیل طرح هادی روستاها، سنخیت چندانی با کانون تولید بودن نواحی روستایی ندارد. به طوری که موضوع اصلی طرح‌های هادی روستایی غالباً تعیین کاربری‌های مختلف در روستا، جدول کشی و سایر امور کالبدی است. این طرح‌ها از آنجایی که توسط نهادی (بنیاد مسکن) تهیه می‌شوند که مأموریت آن تأمین مسکن محرومان است، امکان برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در آنها وجود ندارد. یکی دیگر از طرح‌هایی که البته در سطح سکونتگاهی بالاتری تهیه می‌شوند، طرح‌های منظومه روستایی است. این طرح‌ها باید به نحوی طراحی و اجرا شوند که زمینه را برای مدیریت بهینه خدمات عمومی و تأمین مایحتاج روستاییان و عشایر با حداقل هزینه سفر فراهم کنند و مزیت‌های اقتصادی کلی منظومه‌های روستایی را تعیین کنند. شواهد حاکی از آن است که این طرح‌ها نیز بر خلاف روح آنها و مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، توسط بنیاد مسکن تهیه می‌شوند.

شایان ذکر است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران 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.^۱ طبق بندهای «۱» و «۲» این مصوبه، هدف از تهیه «طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» 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 (بند «۱») و ایجاد زمینه‌های مناسب برای توسعه پایدار محیط روستایی و سازماندهی سلسله مراتبی خدمات و تأسیسات روستایی و پی‌ریزی نظام استقرار مناسب سکونتگاه‌های روستایی با پراکنش بهینه جمعیت (بند «۲») است. همچنین 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. در بند «۷»، وزارت جهاد

۱. البته مصوبه مذکور در راستای مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰، تحت عنوان «الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی» است که مناطق روستایی کشور را به سه سطح حوزه، مجموعه و منظومه روستایی، سطح‌بندی کرده است.

کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از طریق مهندسان مشاور برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شهرسازی ذی‌صلاح و طبق ضوابط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان دستگاه تهیه‌کننده طرح‌ها تعیین شده است. به استناد بند «۸»، تصویب طرح پس از بررسی در کمیته‌های فنی استان، بر عهده شورای شهرسازی و معماری استان و یا شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان قرار داده شده است. طبق بند «۹» مصوبه نیز «حمایت از اجرا و همچنین نظارت بر اجرای طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی بر اساس 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». با وجود تکالیف قانونی فوق، بنیاد مسکن در حال حاضر به صورت کاملاً غیرقانونی اقدام به تهیه طرح‌های منظومه روستایی می‌کند که تأثیری بر رونق تولید و طراحی منظومه‌ها با محوریت توزیع بهینه جمعیت و استقرار هم‌افزای فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی نخواهد داشت.

۹. عدم اثربخشی مناسب طرح‌های هادی روستایی در توسعه روستایی

معمولاً طرح‌های هادی روستایی به محدوده روستا و ابعاد کالبدی آن محدود شده و پیشنهاد و برنامه عملیاتی برای توسعه اراضی کشاورزی و یا ساماندهی قطعات کشاورزی موجود در مجاورت روستا و به طور کلی، شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی روستای مربوطه نمی‌دهند. این در حالی است که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی روستا در خارج از محدوده (بافت فیزیکی روستا) انجام می‌شود و بخش عمده‌ای از اراضی، در خارج از بافت قرار دارد و برنامه‌ریزی منسجم برای بهره‌برداری پایدار از آنها سبب اشتغال مولد جوانان و افزایش ماندگاری روستاییان خواهد شد. بسیاری از دهیاران طرح اقتصادی و اشتغال‌زای مناسبی برای اراضی خارج از محدوده روستا دارند و در طرح هادی مربوطه پیشنهاد می‌دهند؛ ولی بنا بر شواهد، عمده اعضای کمیته فنی مربوطه با موضوع مخالفت می‌کنند؛ با این استدلال که فعالیت‌های اقتصادی و ناحیه کارگاهی خارج از محدوده، جزء شرح خدمات طرح هادی نیست.

همان طور که لنگرودی و یاری (۱۳۸۹) اظهار داشته‌اند، بر اساس دیدگاه فضایی از برنامه‌ریزی فیزیکی، محدوده عرفی روستا، اعم از محیط مسکونی و اراضی زراعی پیرامون است؛ در حالی که هم‌اکنون مطالعات طرح‌های هادی روستایی، عملاً به بافت مسکونی روستا محدود شده و سایر ابعاد کالبدی و زیست‌محیطی موجود در روستاها غالباً مورد غفلت قرار می‌گیرد. مطالعات حاکی از آن است که افزایش درآمد روستاییان در اثر اجرای طرح هادی روستایی، تنها زمانی می‌تواند تحقق یابد که ویژگی‌ها و نکات اقتصادی طرح‌های هادی در شرح خدمات مربوطه جدی‌تر و عمیق‌تر مطالعه شده و کارشناسان تصویب‌کننده طرح‌های فوق از بین تحصیل‌کرده‌های ذی‌صلاح انتخاب شوند (عزیزپور و همکاران، ۱۳۹۰).



طرح‌های هادی روستایی به عنوان تنها طرح محلی روستاها، فقط به بررسی کالبد و فیزیک روستا و جانمایی خیابان و کوچه پرداخته و هیچ برون‌دادی در خصوص نحوه هدایت بنگاه‌های اقتصادی و توسعه آنها در نواحی روستایی ندارند و البته از متولی آن [بنیاد مسکن] که طبق اساسنامه، مسئولیت مسکن محرومان را دارد، نمی‌توان انتظار برنامه‌ریزی اقتصادی داشت. آنچه‌آن که تحلیل اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نشان می‌دهد، اساسی‌ترین رسالت و مأموریت این نهاد، تأمین مسکن محرومان به ویژه روستاییان، در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت بوده است. در این زمینه ماده (۱) اساسنامه مذکور اشعار می‌دارد: «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی که در این اساسنامه اختصاراً بنیاد نامید می‌شود نهاد انقلاب اسلامی است که بر اساس فرمان ۲۱ فروردین‌ماه ۱۳۵۸ رهبر کبیر انقلاب اسلامی حضرت امام خمینی مدظله به منظور تأمین مسکن محرومان به ویژه روستاییان در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت تشکیل گردیده است». تنها ماده (۷) این قانون، علاوه بر وظیفه تأمین مسکن محرومان، تهیه طرح‌های هادی را بر عهده بنیاد مسکن گذاشته است: «تهیه طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها، با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط و اجرای آن با مشارکت مردم از محل اعتبارات مصوب واگذاری دولت». در هر صورت، عدم توجه مناسب به قابلیت‌های اقتصادی روستا و محوریت ابعاد فیزیکی در طرح‌های هادی، در بسیاری از موارد سبب اختلال در کارکردهای اقتصادی روستاییان شده است. این در حالی است که باید برنامه‌ریزی کالبدی و فیزیکی روستا هماهنگ با توسعه اقتصادی آن انجام گیرد و زمینه انجام فعالیت‌های مذکور از جمله دامداری را تسهیل نماید. امروزه به دلیل غلبه رویکردهای عمرانی و خدماتی بر سیاست‌های توسعه روستایی، بسیاری از روستاها به سکونتگاه‌های شیک و شهری تبدیل شده‌اند ردپای چندانی از تولید پویا و زاینده در آن دیده نمی‌شود. در واقع بر خلاف بند «۲۰» سیاست کلی نظام در برنامه ششم توسعه، در حال خروج از کانون تولید و تبدیل به سکونتگاه‌های فرعی و حاشیه‌ای است.

۱۰. اختلال اساسی در نظام سیاستگذاری توسعه روستایی

در نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور، آشفتگی زیادی وجود داشته و دستگاه‌های اجرایی متعدد، بدون هماهنگی و برنامه متناسب با نواحی روستایی و عشایری و بدون راهبرد و چشم‌انداز مشخص در حوزه توسعه روستایی، فعالیت می‌کنند و نواحی شهری برای آنها عمدتاً از اولویت بیش‌تر برخوردار است. این امر سبب شده با وجود ارائه خدمات مختلف به روستاها، جریان مهاجرت کنترل نشود. فقدان مدیریت جهادی (به مفهوم مدیریت مشارکتی و مردم‌گرا و مبتنی بر اصول علمی) و غلبه مدیریت بوروکراتیک، یکی دیگر از چالش‌های جدی به‌شمار می‌رود. به طور کلی، نگاه تک‌بعدی، بخشی‌گرایی، برنامه‌ریزی متمرکز (از بالا به پایین)، رویکرد تکنوکراتیکی و بوروکراتیکی در دستگاه‌های اجرایی و در

یک کلام «نبود مدیریت یکپارچه» جهت توسعه متوازن و هماهنگ تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، محیط‌زیستی و کالبدی نواحی روستایی و عشایری، یکی از موانعی است که سبب کندی رونق تولید شده است. کشور فاقد سند راهبردی، برنامه و نهاد مشخص در خصوص مدیریت توسعه پایدار روستایی است. مدیریت امور روستایی با رویکردهای شهری، یکی از نتایج اختلال جدی در نظام سیاستگذاری توسعه روستایی است.

پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی و پراکنده‌سازی امور روستایی در بین دستگاه‌های مختلف (طی اقدام خلاف قانون)، دستگاه‌های اجرایی مختلف به دلیل عدم آشنایی لازم با اصول و مبانی توسعه روستایی، با همان نسخه‌ها و رویکردهای شهری به تدبیر امور روستایی پرداخته‌اند. این در حالی است که ماهیت اقتصاد روستا و بافت فرهنگی-اجتماعی آن، بسیار متفاوت از شهرهاست. بنابراین نمی‌توان از همان رویکردها، سیاست‌ها و ضوابطی که مثلاً برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانجات شهری استفاده می‌شود، برای تأمین اجتماعی کشاورزان و روستاییانی استفاده کرد که فاقد کارفرما هستند. نمی‌توان از کارشناسانی که واحد درسی چندانی (اگر نگوییم هیچ واحدی) در خصوص توسعه روستایی، جامعه‌شناسی روستایی و مواردی از این قبیل نگذرانیده‌اند و دارای تخصص‌های شهری صرف هستند (مانند شهرسازی و عمران)، برای تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی استفاده کرد. نتیجه این امر، شهری‌سازی کالبد روستا با همان قد و قواره‌های شهر و بی‌توجهی به اقتصاد روستاها و نظرات جامعه محلی در طراحی و اجرای طرح‌هاست.

نمی‌توان به مانند شهرداری کلان‌شهرها، منابع درآمدی دهیاری‌ها را به عوارض ناشی از ساخت‌وساز و تراکم‌فروشی گره زد؛ زیرا اولاً مگر قرار است در طول یک سال چقدر ساخت‌وساز در روستا انجام شود! و ثانیاً در صورت انجام نیز این امر سبب تشدید تخریب منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و بدقوارگی و به‌هم‌ریختگی بافت اصیل روستا می‌شود. اصولاً کارکردهای روستا به عنوان کانون تولید، متفاوت از شهرهاست. یکی دیگر از نشانه‌های اختلال در نظام سیاستگذاری توسعه روستایی آن است که شورای غیر تخصصی تحت عنوان شورای عالی معماری و شهرسازی بعضاً در امور توسعه روستایی اقدام به سیاستگذاری می‌کند. تدوین نامتوازن بودجه توسعه و عمران روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی نیز از دیگر شواهد فقدان نهاد متولی توسعه روستایی است؛ به نحوی که بالغ بر ۷۰ درصد از اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی صرف امور کالبدی، فیزیکی و خدماتی شده و اقتصاد این نواحی مورد غفلت قرار می‌گیرد.

در ۱۹ سال گذشته، عملاً بر خلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضای» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضای به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. نتیجه چنین رویکردی، تبدیل



تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و با ظاهر شهری و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد بوده است. در وضعیت کنونی بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی بدون نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند. در حالی که اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی، بر یکپارچگی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی، عمران و توسعه روستایی و امور عشایری و محوریت ابعاد اقتصادی توسعه روستایی تأکید دارند. جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه نیز صریحاً بر تحقق این یکپارچگی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است. در حقیقت، انزوای نسبی جغرافیایی بسیاری از روستاها و کانون‌های عشایری، پایین بودن نسبی سطح سرمایه انسانی در این نواحی و اولویت داشتن مسائل شهری برای اغلب دستگاه‌های اجرایی، تعیین سازمان مشخص برای مدیریت یکپارچه امور روستایی و عشایری را بیش از پیش الزامی کرده است.

۱۱. عدم توانمندی مناسب مدیریت محلی روستایی

مدیریت محلی روستایی، یعنی دهیاری و شورای اسلامی در اغلب موارد، فاقد توانمندی در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی روستاها هستند. عمده وظایف دهیار، در جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی خلاصه شده است و شوراهای اسلامی به خصوص در مناطق بیلاقی، بعضاً نقش مؤثری در معاملات زمین و تغییر کاربری اراضی بازی می‌کنند. این در حالی است که دهیاری به عنوان مدیر روستا (کانون تولید) و شوراهای اسلامی باید نقش علمی در شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی روستا و فراهم کردن زمینه برای فعالیت اقتصادی افراد داشته باشند. نظام مدیریت محلی روستایی کشور، در حال حاضر ناتوان از فعال‌سازی و بسیج همه‌جانبه توان مردمی در توسعه و شکوفایی روستاها بوده و نقش آنها بیش‌تر محدود به کارکردهای سیاسی و عمرانی است و نقش فعالی در توسعه پایدار روستایی ندارند. حتی بعضاً مشاهده شده است تشکیل شوراهای اسلامی در روستاها سبب تشدید اختلافات طایفه‌ای شده و حتی برخی از شوراهای اسلامی در روستاهای بیلاقی حاشیه کلان‌شهرها در زمینه تغییر کاربری اراضی کشاورزی تسهیلگری انجام می‌دهند.

۱۲. عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی

همان‌طور که گفته شد، به دلیل عدم تنوع‌بخشی مشاغل روستایی، میزان اشتغال ناقص در نواحی مربوطه بالاتر از نواحی شهری است. حتی رونق تولیدات بخش کشاورزی و افزایش بهره‌وری در این بخش، به توسعه فعالیت‌های اقتصادی غیرکشاورزی در نواحی روستایی و عشایری گره خورده است. به طوری که یکی از الزامات اصلی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و برخوردار ساختن آنها از حد فنی، خارج کردن نیروی کار مازاد کشاورزی از بخش تولید محصولات خام و هدایت آنها به اقتصاد غیرکشاورزی روستاها

از طریق پیش‌بینی مشاغل جایگزین است تا تعدد مالکیت‌ها کاهش یابد و تصمیم‌گیری برای مدیریت یکپارچه اراضی آسان‌تر شود. بنابراین رابطه تنگاتنگی بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و توسعه کشاورزی در این مناطق وجود دارد. بی‌اعتنایی به این رابطه، سبب تداوم نظام سنتی تولید و مهاجرت روستاییان به شهر در جستجوی فرصت‌های شغلی شده است. افول صنایع لبنی کوچک و متوسط و نیز فرش دستباف در روستاها، یکی از تبعات انتقال مسئولیت حاکمیتی آنها از وزارت جهاد سازندگی سابق به وزارتخانه‌ای بود که نه روستاها و ابعاد اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی آنها را می‌شناخت و نه ابزار و بدنه لازم را در اختیار داشت.

به طور کلی، با وجود اینکه استعدادهای زیادی در زمینه بوم‌گردی، گردشگری روستایی، گردشگری کشاورزی، صنایع تبدیلی و تبدیلی، صنایع دستی، فرش دستباف وجود دارد، ولی استفاده لازم از آنها به عمل نیامده است. یکی از خلأهای موجود در روستا نبود چرخه تولید است. برای مثال پشم گوسفند امروزه به ضایعات تبدیل شده است و کم‌تر استفاده‌ای از آن برده می‌شود؛ درحالی که پشم گوسفند زمانی منبع درآمد مهمی برای دامداران محسوب می‌شد. البته چنانچه در مکان‌یابی بنگاه‌های روستایی غیرکشاورزی، نگرانی و اهتمام لازم نسبت به حفظ کاربری اراضی حاصلخیز کشاورزی وجود نداشته باشد و نهاد مسئول فاقد چنین نگرشی در تعیین کاربری‌ها باشد، تغییر کاربری اراضی، شدت بیش‌تری خواهد یافت. بررسی آثار طرح‌های هادی بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در برخی از موارد نیز شاهد این مدعا است.

۱۳. نبود مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی

در برخی موارد مشاهده شده است که دستگاه‌های متولی، با بهانه‌جویی‌های مختلف سعی در منصرف کردن سرمایه‌گذار یا متقاضی برای پیگیری درخواست مجوز شروع فعالیت در بخش کشاورزی را دارند. از سوی دیگر، شواهد حاکی از عدم بررسی دقیق برخی پرونده‌ها یا طرح‌های پیشنهادی متقاضیان، از سوی مسئولان ذی‌ربط است و در بسیاری از مواقع به دلایل غیرمنطقی، پرونده‌ها رد می‌شوند. علاوه بر این نظام مناسبی برای ارزیابی و تصویب طرح‌های اقتصادی روستایی و عشایری، مبتنی بر قابلیت‌های محلی و پربازده‌ترین طرح کسب‌وکار در کشور وجود ندارد. مرجع تصویب خیلی از این طرح‌ها، کمیته‌های اداری در سطح شهرستان یا استان هستند.

معمولاً دستگاه‌های اجرایی از ایده‌های کارآفرینانه روز کم‌اطلاع هستند و چه بسا بخش خصوصی متقاضی وام، ایده به مراتب پراشتغال‌تر، حتی در سطح استان داشته باشد. بر اساس ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف به تهیه برنامه توسعه اقتصادی برای ۵۰۰۰ روستا شده است. تجربه نشان داده است که بسیاری از این طرح‌ها به صورت علمی و واقعی تهیه نمی‌شوند. شکاف بین طراح و



مجری طرح‌های اقتصادی، پاشنه آشیل طرح‌های اقتصادی روستایی بوده است. به بیان دیگر، شرکت‌های مشاوره چه بسا طرح‌هایی را طراحی کنند که از کارآیی لازم برخوردار نباشند. هیچ مسئولیت و جرمی برای شکست احتمالی ناشی از عدم طراحی درست در نظر گرفته نمی‌شود.

به طور کلی، یکی دیگر از مشکلات عدم توسعه کسب‌وکارهای صادرات‌گرا و پایدار در اغلب نواحی روستایی و عشایری کشور، نبود مراکز حمایت‌کننده و توانمندساز به منظور فراهم‌سازی زمینه‌های راه‌اندازی کسب‌وکارهای پایدار است. مراکزی در سطوح محلی وجود ندارند که به صورت غیردولتی کارکردهای زیر را ارائه کنند:

بتوانند با شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی محلی روستاها، شناسایی استعدادها و پرورش کارآفرینان جوان روستایی و برقراری تعاملات مناسب بین روستاییان و دانش‌آموختگان مجرب و سرمایه‌گذاران، از توسعه کارآفرینی حمایت کند؛

در صورت مراجعه متقاضیان سرمایه‌گذاری یا کارآفرینان علاقمند به فعالیت در بخش کشاورزی و نواحی روستایی، به ارائه مشاوره‌های راهبردی و مدیریتی در زمینه راه‌اندازی کسب‌وکار جدید یا توسعه کسب‌وکارهای پیردازند؛ سبب هدایت سرمایه‌های کوچک مردم در مسیر توسعه اقتصاد عمومی محلی شوند؛ خدمات مشاوره‌ای و تحقیق و توسعه را نیز با رویکرد شبکه‌ای در اختیار بنگاه‌های منطقه تحت پوشش قرار دهند.

تجارب جهانی نیز نشان می‌دهد برخی نهادهای محلی و منطقه‌ای کارآفرینی، تحت عناوینی همچون مراکز رشد و کارآفرینی و آژانس‌های توسعه منطقه‌ای وجود دارند که کارکردهای میدانی در حوزه اقتصادی ارائه می‌کنند.

۱۴. نبود بستر مناسب برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری

راه‌اندازی هر کسب‌وکاری نیازمند فراهم بودن زمینه‌ها و الزامات مختلفی از جمله الزامات قانونی، فیزیکی و زیرساختی است. یکی از مهم‌ترین رویکردهای مؤثر در توسعه بنگاه‌های دانش‌بنیان، نقش‌آفرینی صندوق‌های مخاطره‌پذیر است که در کاهش ریسک سرمایه‌گذاری مؤثرند. ولی با وجود قابلیت‌های کارآفرینی زیاد در نواحی روستایی و عشایری ایران، چنین صندوق‌هایی فعالیت نمی‌کنند. نهاد یا صندوقی وجود ندارد که مأموریت اصلی آن، شراکت با بخش خصوصی و تعاونی در توسعه بنگاه‌های صادرات‌گرا و پُراشتغال، به ویژه در زمینه فعالیت‌های نوآورانه باشد تا ریسک سرمایه‌گذاری کاهش و میزان تشکیل سرمایه ثابت و مولد در نواحی روستایی و عشایری افزایش یابد.

۱۵. فقدان راهبردهای مناسب برای توسعه عدالت‌محور و پایدار صنایع تبدیلی

وزارت جهاد کشاورزی متولی قانونی توسعه روستایی است که برنامه راهبردی و اقدام مشخصی برای توسعه صنایع تبدیلی در نواحی روستایی و عشایری ندارد. با توجه به اینکه کشاورزان معمولاً فاقد دانش فنی لازم در زمینه انجام فعالیت‌های توسعه و احداث صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی هستند، لذا لازم بود وزارت جهاد کشاورزی با اتخاذ الگوهای نوین اجرای پروژه مانند الگوی کلید در دست، الگوی طراحی، ساخت و بهره‌برداری، الگوی طراحی، ساخت، بهره‌برداری و نگهداری، الگوی ساخت، بهره‌برداری و انتقال، الگوی ساخت، مالکیت، بهره‌برداری و انتقال و سایر الگوها، از ظرفیت دانش آموختگان صاحب صلاحیت رشته‌های کشاورزی و صنایع غذایی و بازاریابی و نیز سرمایه‌گذاران برای توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و زنجیره ارزش به نحوی استفاده کند که ضمن اعمال مدیریت دانش بنیان، خود جامعه محلی و کشاورزان نیز منتفع شوند، ولی شواهد حاکی از آن است که وزارت جهاد کشاورزی هیچ‌گونه جهت‌گیری و اقدام و هدف مشخصی در این زمینه نداشته است.

نداشتن نگاه زنجیره‌ای به تولید در نواحی روستایی و عشایری سبب شده است که از حداکثر ظرفیت‌های موجود برای ایجاد اشتغال و ارزش‌افزوده استفاده نشود. برای مثال شرکتی که پنبه تولید می‌کند، اقدام به توسعه زنجیره آن و استحصال فرآورده‌های مختلف مربوطه و فروش آنها نکرده است. بخش مهمی از این مشکل، به پراکندگی مدیریت زنجیره ارزش، بین وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صمت برمی‌گردد. از یک سو، وزارت جهاد کشاورزی خود را محدود به تولید محصول خام کرده است و از سوی دیگر، وزارت صمت شناخت و درک مناسبی از زنجیره‌های ارزش و صنایع روستایی نداشته است و ابزار مردمی این موضع مانند اتحادیه‌ها را نیز در اختیار نداشته است. اصولاً صنایع روستایی در برابر صنایع فولاد، سیمان، خودرو و غیره محلی از اعراب برای وزارت صمت نداشته است. این چالش یکی از دلایل افول تولید پنبه، پشم و ابریشم در کشور به‌شمار می‌رود.

۱۶. تضعیف جایگاه فرش دستباف در اقتصاد روستایی

مشکلات ساختاری و مدیریتی فرش دستباف در کنار سایر چالش‌ها، مانع از رشد جهشی و حضور رقابت‌پذیر این هنر صنعت و نقش‌آفرینی آن در الگوی پیشرفت و عدالت و اقتصاد مقاومتی شده است. طبق مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۰ تحت عنوان «ساماندهی ساختار مدیریتی فرش دستباف»، کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و هدایت و حمایت صنعت فرش دستباف از سایر دستگاه‌های اجرایی منتزع و در یک واحد سازمانی در حوزه مرکزی وزارت بازرگانی جمع شد. اجرای این مصوبه سبب از دست رفتن بدنه لازم برای مدیریت فرش دستباف، به عنوان یکی از مهم‌ترین هنر صنعت‌های کشور، شد که نقش عمده‌ای در تأمین منابع ارزی، توسعه روستایی و حفاظت



از آثار هنری-فرهنگی کشور داشت. در حال حاضر وزارت صنعت، معدن و تجارت فاقد بدنه و مأموریت مناسب در حوزه توسعه کسب و کارهای کوچک و متوسط، توسعه روستایی و فقرزدایی است. تمشیت امور هنر صنعت فرش دستباف با ابعاد گوناگون و پراکندگی جغرافیایی وسیعی که دارد، در قالب یک مرکز ستادی تحت عنوان مرکز ملی فرش دستباف در وزارت صنعت، معدن و تجارتی که عمده وقت و همت آن مصروف صنایع بزرگی مانند خودرو، معادن، فولاد و غیره است، نمی‌تواند سبب توسعه مستمر فرش دستباف شود.

۱۷. فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی
اخذ مجوز برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های کارآفرینانه و اقتصادی، فرایند بسیار طولانی دارد و زیرساخت‌هایی مانند برق، فناوری اطلاعات و ارتباطات، بموقع و به صورت یکپارچه در اختیار سرمایه‌گذاران قرار نمی‌گیرد. لذا هر یک از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران باید به صورت مجزا و مستقل، برای اخذ مجوزهای احداث و بهره‌برداری واحد تولیدی، برخورداری از آب، برق، گاز و سایر خدمات عمومی چندین سال در دستگاه‌های اجرایی مختلف سرگردان باشند.

نگاه خوشه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط روستایی و عشایری عملیاتی نمی‌شود و مدیریت این واحدها سنتی بوده و ساختار حمایتی، برای تحقیق و توسعه و تزریق نوآوری در این بنگاه‌ها به منظور بهبود مستمر رقابت‌پذیری آنها در بازارهای جهانی و تسهیل بازاریابی وجود ندارد. راهبرد توسعه صنایع تبدیلی در مناطق مشخص در کنار کانون تولید در قالب خوشه‌های صادرات‌گرا به ویژه در زمینه محصولات گیاهی که کشور ایران دارای مزیت رقابتی جهانی است (مانند خرما، زعفران، پسته، کنار، گیاهان دارویی و غیره) می‌تواند نقش اساسی در اشتغال‌زایی و جلوگیری از خام‌فروشی داشته باشد. به‌کارگیری این راهبرد می‌توانست یکی از اساسی‌ترین مشکلات سرمایه‌گذاران در صنایع تبدیلی را از نظر طولانی بودن صدور مجوزها، پروانه‌های بهره‌برداری و طولانی شدن زمان برخورداری و دستیابی واحدهای فراوری به خدمات عمومی مانند برق، آب، گاز و جاده را برطرف کند، این در حالی است که وزارت جهاد کشاورزی هیچ برنامه‌ای در این زمینه ارائه نکرده است. تجربه نواحی صنعتی روستایی نیز دچار چالش‌های اساسی بوده و نتوانسته در رونق تولید نواحی روستایی نقش مناسبی ایفا نماید.

۱۸. ضعف در دسترسی و کیفیت اینترنت

امروز فناوری اطلاعات و ارتباطات نقش اساسی در رقابت‌پذیری و پایداری کسب و کارهای کوچک و متوسط ایفا می‌کنند. کسب و کارهای مذکور از اینترنت استفاده‌های مختلفی در زمینه بازاریابی، تبادل تجارب، آموزش، کسب اطلاعات و غیره به‌عمل می‌آورند. شواهد حاکی از آن است که کیفیت اینترنت

در مناطق زیادی، حتی روستاهایی که به عنوان روستای هدف گردشگری انتخاب شده‌اند، ضعیف بوده و امکان انجام بخشی از عملیات کسب‌وکار از طریق آن، به خوبی فراهم نیست.

۱۹. فقدان برنامه منسجم و مستمر برای حرفه‌آموزی هدفمند نیروی کار روستایی

در حال حاضر، برنامه مشخص و پیگیر برای مهارت‌آموزی جوانان روستایی و عشایری و توسعه قابلیت‌های کارآفرینانه آنها وجود ندارد. آموزش‌های نظام آموزش عالی کشور نیز با نیازهای جوامع روستایی و کشاورزی تناسب چندانی ندارد و آموزش‌های ارائه شده، در بسیاری از موارد کاربردی نیست.

۲۰. شیوه نامناسب اعمال برخی از سیاست‌های حمایتی

شواهد میدانی حاکی از آن است که جامعه هدف سیاست‌های حمایتی بعضاً به‌درستی شناسایی نمی‌شود. از سوی دیگر سازوکار و نحوه پرداخت‌ها به افراد نیازمند به نحوی است که به جای تشویق روحیه کارآفرینی و اشتغال، سبب تضعیف این روحیه می‌شود.

۲۱. سیاست‌های ناکارآمد برای بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر

کشورهایی که کشاورزی آنها خرده‌مالکی است، کشاورزان معمولاً در اقتصاد غیررسمی فعالیت می‌کنند و برخلاف کارگران شهری، فاقد کارفرما هستند که آنها را تحت پوشش تأمین اجتماعی ببرند. در کشورهای در حال توسعه اغلب مشاغل روستایی به صورت خوداشتغالی بوده و نظام کارفرمایی حاکم نیست. در چنین فضایی تأمین امنیت شغلی روستاییان و عشایر از طریق بیمه اجتماعی، نیازمند راهکارهای متناسب با کشاورزی و اقتصاد روستایی است و با معیارها و ضوابط کارگران شهری نمی‌توان در این خصوص موفق بود. یکی از راهکارها، توسعه الگوی قراردادی عادلانه است که در قالب آن، شرکت فراوری کننده می‌تواند از محل ارزش‌افزوده ناشی از فراوری و مدیریت علمی اراضی کشاورزان حوزه مربوطه، حق بیمه آنان را بپردازد و کشاورزان مذکور را از خدمت تأمین اجتماعی بهره‌مند کند. چنانچه در تدوین سیاست‌های توسعه کشاورزی، محور، تنها رشد تولید محصولات کشاورزی باشد و از سوی دیگر، سیاستگذاران روستایی، فاقد شناخت صحیح از پویایی‌های کشاورزی و روابط سیستم‌های کشاورزی و زنجیره ارزش باشند، چنین الگوها و هم‌افزایی‌هایی شکل بیرونی به‌خود نخواهد گرفت و هر دو بخش متضرر خواهند شد؛ همچنان که در شرایط فعلی پوشش بیمه اجتماعی کشاورزان بسیار پایین است. در این حالت، سیاست‌های تأمین اجتماعی، موفق به گسترش مناسب و پایدار چتر این خدمت در روستاها نخواهند شد و این امر به نوبه خود سبب اختلال در امنیت شغلی روستاییان و عشایر، گریز جوانان از روستا، سالخوردگی جمعیت فعال و کاهش بهره‌وری و تولید بخش خواهد شد.



نتیجه‌گیری

رشد پایدار تولید و اشتغال در بخش کشاورزی و نواحی روستایی و عشایری کشور، علاوه بر آثار مثبتی که می‌تواند بر اقتصاد کشور داشته باشد، دستاوردهای مهم امنیتی هم دربر خواهد داشت. امروزه با توجه به تغییرات اقلیمی و خشکسالی‌هایی که در کشورهایی مثل چین و حتی کشورهای اروپایی در حال وقوع است و عدم ثبات بازارهای جهانی، تأمین غذای کافی در کشور از اهمیت دوچندان برخوردار شده است. از سوی دیگر، توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین و رشد نامتعادل نواحی شهری به خصوص کلان‌شهرها، هزینه‌های اداره کشور را به دلیل افزایش مصرف‌گرایی، حاشیه‌نشینی، تضعیف پیوندهای اجتماعی و شبکه ایمنی، رشد هزینه‌های اجتماعی، آلودگی هوا و غیره افزایش داده است. در نتیجه، تولید نیز در نواحی روستایی و عشایری در معرض تهدید قرار گرفته است.

ساختار کنونی وزارت جهاد کشاورزی قابلیت رونق بخشی پایدار و مناسب به تولید کشاورزی و بهبود اقتصاد روستایی را ندارد. ساختار بوروکراتیک و از بالا به پایین و خلاصه شدن مأموریت‌های وزارتخانه به تولید چند محصول خام و غفلت آن از رسالت‌های توسعه کشاورزی و روستایی، عملاً سبب شده تا شرح وظایف و مأموریت مناسبی برای نیروی انسانی این وزارتخانه در سطوح استانی و شهرستانی و دهستان تعریف نشود و حتی در سطح دهستان که قاعدتاً باید محل تمرکز فعالیت‌ها و اقدامات باشد، فعالیت‌ها عمدتاً به مانند خود بخش کشاورزی فصلی است. شاید بتوان گفت بنیادی‌ترین چالش ساختاری وزارت جهاد کشاورزی، عدم ترسیم تصویر جامع و راهبردی از توسعه کشاورزی و روستایی و مؤلفه‌های تعیین‌کننده آن در وزارتخانه و چینش وظایف و ساختار بر اساس این تصویر است.

از سوی دیگر، هرچند نواحی روستایی و عشایری کشور دارای قابلیت‌های اقتصادی فراوانی در حوزه کشاورزی، گردشگری، صنایع دستی، معدن و غیره هستند، ولی این گزارش نشان داد که موانع جدی بر سر راه شکوفایی این استعدادها وجود دارد. جایگاه پایین نواحی مذکور در سیاستگذاری و اجرا در سایه اتکا به نظریات دهه ۱۹۵۰ مدرنیزاسیون و نظریات شکست‌خورده و قدیمی توسعه منطقه‌ای مانند نظریات مکان‌مرکزی، مرکز - پیرامون، قطب رشد، اتفاق افتاده است. نتیجه این نظریات، تمرکز هر چه بیش‌تر امکانات و سرمایه‌گذاری‌ها در قطب‌ها و مراکز (کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ) و حرکت هر چه بیش‌تر جمعیت از نواحی روستایی و شهرهای کوچک به سمت آنها و در نتیجه عدم توزیع متوازن جمعیت در پهنه سرزمین بوده است.

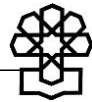
در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵، تعداد آبادی‌های خالی از سکنه کشور با رشد ۱۲۱/۴ درصدی، از ۱۵۹۲۵ آبادی در سال ۱۳۴۵ به ۳۵۲۵۴ آبادی در سال ۱۳۹۵ رسیده است. سهم نواحی روستایی و عشایری از جمعیت کشور، طی دوره ۱۳۹۵-۱۳۳۵، از ۶۹ به ۲۶ درصد کاهش یافته است. تنزل معیارهای تبدیل روستا به شهر، سبب اختلال در نظام استقرار سلسله مراتبی سکونتگاه‌های روستایی و رشد شتابان

سکونتگاه‌های شهری شده است. تغییر کاربری اراضی کشاورزی، رشد مصرف‌گرایی، شکل‌گیری روستاهای ضعیف و تضعیف جایگاه روستاها و مناطق عشایری از پیامدهای رویکرد مذکور به‌شمار می‌رود. هم‌اکنون نظام سیاستگذاری توسعه روستایی دچار آشفتگی و بی‌نظمی جدی بوده و ابعاد اقتصادی آن در بودجه‌های سنواتی به صورت مناسب و هدفمند مورد توجه قرار نمی‌گیرند. غلبه رویکردهای کالبدی - خدماتی در طراحی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کاملاً مشهود است. در ۱۹ سال گذشته، عملاً برخلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضای» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضایی به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. نتیجه چنین رویکردی، تبدیل تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و با ظاهر شهری و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد بوده است. در وضعیت کنونی بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی بدون نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند. در حالی که اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی، بر یکپارچگی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی، عمران و توسعه روستایی و امور عشایری و محوریت ابعاد اقتصادی توسعه روستایی تأکید دارند.

معمولاً طرح‌های هادی روستایی به محدوده روستا و ابعاد کالبدی آن محدود شده و پیشنهاد و برنامه عملیاتی برای توسعه اراضی کشاورزی و یا ساماندهی قطعات کشاورزی موجود در مجاورت روستا و به طور کلی، شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی روستای مربوطه نمی‌دهند. این طرح‌ها به عنوان تنها طرح محلی روستاها، فقط به بررسی کالبد و فیزیک روستا و جانمایی خیابان و کوچه پرداخته و هیچ برون‌دادی در خصوص نحوه هدایت بنگاه‌های اقتصادی و توسعه آنها در نواحی روستایی ندارند و البته از متولی آن (بنیاد مسکن) که طبق اساسنامه، مسئولیت مهم مسکن محرومان را دارد، نمی‌توان انتظار برنامه‌ریزی اقتصادی داشت.

شواهد نشان می‌دهد جمعیت روستاهای کشور دچار سالخوردگی شده‌اند، به نحوی که نسبت جمعیت ۶۵ ساله و بیش‌تر به کل جمعیت در نواحی روستایی و عشایری، از ۴/۱۸ در سال ۱۳۳۸، به ۶/۸۱ در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

علاوه بر مباحث فوق، مشکلات دیگری مانند عدم توانمندی مناسب مدیریت محلی روستایی، عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی، عدم وجود مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی، نبود بستر مناسب برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، فقدان راهبردهای مناسب برای توسعه عدالت‌محور و پایدار صنایع تبدیلی، فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی، ضعف در دسترسی و کیفیت اینترنت، فقدان برنامه منسجم و مستمر برای حرفه‌آموزی هدفمند نیروی کار روستایی، شیوه نامناسب اعمال برخی از سیاست‌های حمایتی و سیاست‌های ناکارآمد برای بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و



عشایر از شکوفایی اقتصادی نواحی روستایی و عشایری ممانعت به عمل می‌آورند و رفع آنها باید مد نظر سیاستگذاری‌ها قرار گیرد. در نهایت، با توجه به چالش‌ها و موانع موجود در مسیر رونق تولید، پیشنهادهای اساسی به منظور بهبود وضعیت و رونق بخشی به تولید در نواحی روستایی ارائه می‌شود.

پیشنهادها

پرهیز از بخشی‌نگری نسبت به اقتصاد روستایی

وزارت جهاد کشاورزی باید بپذیرد که فراتر از تولید اولیه محصولات کشاورزی، نقش مهمی در تأمین درآمد پایدار برای کشاورزان دارد و به تبع آن تغییرات لازم را در تشکیلات خود ایجاد کند و مواردی همچون توسعه روستایی و تجارت کشاورزی را به طور جدی در اولویت‌های خود قرار دهد. به گونه‌ای که در نهایت از بخشی‌نگری نسبت به اقتصاد روستایی و خلاصه کردن آن در اقتصاد کشاورزی و محصور کردن کشاورزی به تولید اولیه خودداری کند. این وزارتخانه باید تأمین معیشت پایدار خانوار روستایی و عشایری را به عنوان مبنای برنامه‌ریزی اقتصادی خود تلقی کند؛ نه دستیابی صرف به خودکفایی در برخی محصولات کشاورزی. در این راستا، تنوع بخشی به مشاغل روستایی، به خصوص توسعه صنایع تبدیلی از طریق الگوهای مانند BOT می‌تواند راهگشا باشد. در این راستا وزارت جهاد کشاورزی باید اقدام به عقد قرارداد سه‌جانبه بین خود، شرکت‌های تخصصی صنایع تبدیلی و کشاورزان (شرکت‌های تعاونی، سهامی زراعی و کشت و صنعت‌ها) نماید. در چارچوب این قرارداد، شرکت تخصصی صنایع تبدیلی با استفاده از آورده خود و تسهیلات بانکی ارزاقیمت، موظف به طراحی و بهره‌برداری از صنایع تبدیلی توجیه‌پذیر و تحویل آن به طرف سوم (تشکل‌های کشاورزان) پس از بهره‌برداری یا دوره گذار مشخص خواهد بود.

راه‌اندازی و توسعه بازارچه‌های هفتگی و روستایی

این اقدام زمینه مناسب و انعطاف‌پذیری را برای فروش مستقیم محصولات کشاورزی و روستایی فراهم می‌کند. به منظور اجرای این اقدام، وزارت جهاد کشاورزی باید با همکاری وزارت کشور، فضاهای خالی و مناسب موجود در شهرها (بازارهای اصلی مصرف) را شناسایی و به تشکیل بازارچه‌های هفتگی با تبلیغات مناسب و رایگان اختصاص دهد. فروش محصولات کشاورزان، روستاییان و عشایر در این مکان‌ها می‌تواند به صورت انفرادی و یا گروهی انجام شود.

توسعه کارگاه‌های فراوری کوچک و متوسط

اعطای اعتبارات بانکی و تسهیل اخذ مجوز پروانه بهره‌برداری و بهداشتی جهت راه‌اندازی و توسعه کارگاه‌های سنتی، نیمه‌صنعتی و خانگی گلابگیری، لبنیات، فراوری عرقیات، تهیه مربا و ترشی‌های

خانگی، خشک کردن سبزیجات، میوه‌ها و گیاهان دارویی، راه‌اندازی انبار و سردخانه‌های کوچک جهت درجه‌بندی، بسته‌بندی، حفظ کیفیت و بازاریابی محصولات با قیمت مناسب، فرش‌بافی از بقایای گیاهی و تولیدات خام بخش کشاورزی، به نوبه خود می‌تواند سبب توسعه عدالت‌محور زنجیره ارزش شود. در این راستا البته می‌توان در قالب تأمین مالی از طریق زنجیره ارزش، وام را به صورت جنسی (دستگاه‌های خشک‌کن نیمه‌صنعتی و بسته‌بندی این محصولات) در اختیار خانوارهای روستایی و عشایر قرار داد. اتخاذ چنین رویکردی به تولید محصولات استاندارد و بازاریابی یکپارچه تولیدات خانوارهای روستایی و برندینگ کمک شایانی خواهد کرد. همچنین برای احداث تأسیساتی مانند انبار، می‌توان در قالب شراکت عمومی-خصوصی و از طریق الگوهایی مانند ساخت، اجرا و انتقال (BOT) از شرکت‌های خصوصی و تعاونی تخصصی استفاده کرد و پس از دوره گذار، مالکیت را به جامعه محلی واگذار کرد. البته لازمه این امر، توانمندسازی جامعه محلی و ارتقای توانمندی‌های تخصصی و مدیریتی آن در طول دوره گذار است. اعتبارات موضوع این پیشنهاد از محل اعتبارات قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» قابل تأمین خواهد بود.

قرار دادن شرکت‌های فعال در اقتصاد روستایی تحت پوشش متخصصان مربوطه

در حال حاضر رقابت‌پذیری خیلی از واحدهای تولیدی در نواحی روستایی و عشایری اندک است و مالکان و مدیران آنها بعضاً حتی با اصول اولیه مدیریت تولید آشنا نیستند. این در حالی است که از طریق آشنایی با اصول علمی و مدیریتی خط تولید، می‌توان با بهینه‌سازی و بدون صرف هزینه جدید، بهره‌وری و تولید را رونق بخشید. وزارت جهاد کشاورزی باید طی برنامه سه‌ماهه، شرکت‌های مشاوره فنی و تخصصی و کارشناسان خبره را در ازای پرداخت حق‌الزحمه مربوطه، در واحدهای اصلی فعال در صنایع تبدیلی، قالببافی، مبلمان، صنایع دستی و گردشگری مستقر سازد تا ایشان اقدام به بهینه‌سازی خطوط تولید و اصول مدیریتی کنند. منابع این طرح، از محل اعتبارات موضوع قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»، آورده مالک بنگاه و اعتبارات اشتغال‌زایی وزارت جهاد کشاورزی و اعتبارات دهیاری روستای مربوطه باید تأمین شود. البته پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس آن است که کارشناسان یا شرکت‌های فنی و تخصصی، حق‌الزحمه خود را از محل انعقاد قرارداد مبتنی بر ارزش‌افزوده دریافت نمایند. این رویکرد، ضمن کاهش بار مالی دولت، به دقت و اثربخشی کار مشاور نیز کمک شایانی خواهد کرد.



راه‌اندازی مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی روستایی و عشایری با تقویت ظرفیت‌های نهادی موجود

یکی از خلأهای اساسی بخش کشاورزی و توسعه روستایی، فقدان مراکز رشد و کارآفرینی و شتاب‌دهنده‌ها در سطح محلی برای توسعه کارآفرینی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط است. وزارت جهاد کشاورزی موظف است در قالب طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی و با رویکرد جهادی و اجتماع‌محور، مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی روستایی و عشایری را در جهت پرورش و هدایت کارآفرینان جوان، شناسایی مستمر قابلیت‌های نواحی روستایی، حمایت از ایده‌های ثروت‌آفرین، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و حمایت فنی و اعتباری و رقابت‌پذیر کردن واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط در نواحی روستایی و عشایری راه‌اندازی کند. در این راستا صندوق مادر تخصصی حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی تغییر کارکرد و ساختار باید داده و پس از توانمندسازی خود به خصوص از نظر به‌کارگیری منابع انسانی متناسب با مأموریت جدید، به مثابه یک نهاد توسعه‌ای اقدام کند. صندوق در وضعیت جدید باید دارای کارکردهای ذیل باشد:

- شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی محلی روستاها و کانون‌های عشایری با توجه به بازار مصرف و هدایت دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت و ساکنان محلی در مسیر شکوفاسازی آنها،
- اعلان عمومی قابلیت‌های سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و نواحی روستایی و عشایری
- مشارکت موقت در سرمایه‌گذاری بنگاه‌های درآمدزا و نوآور با کارآفرینان محلی به عنوان صندوق‌های مخاطره‌پذیر،
- مدیریت جریان مستمر و برنامه‌ریزی شده اقتصادی در روستاها از طریق توسعه بهینه بنگاه‌های کوچک و متوسط فارغ از جریان‌ات و بازی‌های سیاسی،
- شناسایی متمرکز بازارهای پردرآمد و توانمندسازی بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری برای ورود به آنها،
- استقرار خوشه‌ها و نواحی صنعتی در نواحی روستایی و تأمین سریع و یکپارچه زیرساخت‌های آنها اعم از آب، برق، گاز و غیره با هدف تسهیل فضای کسب‌وکار روستایی.
- شناسایی استعدادها و پرورش کارآفرینان جوان روستایی و عشایری،
- ارتقای ظرفیت مدیریت پروژه در روستاها و کانون‌های عشایری،
- تدوین و اجرای چارچوب‌های حقوقی همکاری و شراکت بین روستاییان و عشایر و دانش‌آموختگان مجرب.

ایجاد جهت‌گیری کارآفرینانه و توسعه اقتصادی در دهیاری‌ها

در این راستا، اختصاص الزام‌آور حداقل بیست درصد (۲۰٪) از عوارض موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (در روستاهای فاقد دهیاری) است، به پروژه‌های اشتغال‌زایی روستایی، به خصوص در زمینه توسعه زنجیره ارزش کشاورزی و توسعه صنایع دستی و گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی توصیه می‌شود. شایان ذکر است به منظور جلوگیری از مفسده‌های احتمالی و اعمال سلايق طایفه‌ای در نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات و تسهیل در فرایند آن، طرح‌های مصوب مراکز رشد و کارآفرینی روستایی و عشایری که در بالا اشاره شد، ملاک عمل قرار گیرد. البته در کوتاه‌مدت نیز می‌توان اعتبارات مذکور را از طریق شرکت‌های دانش‌بنیان و افراد متخصص مدیریت کرد؛ به نحوی که بخشی از سهام یا سود فعالیت مربوطه، به شرکت یا کارشناس برسد. این امر تعهد شرکت یا شخص مذکور را نسبت به ارائه و اجرای طرح سودده و اشتغال‌زا به مراتب افزایش خواهد داد.

توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی

آموزش و تشویق مؤسسات گردشگری در خصوص فرصت‌های موجود در این صنعت و اصول مربوطه، معرفی جاذبه‌ها و مقاصد گردشگری کشاورزی و روستایی با رعایت ملاحظات ظرفیت برد مقاصد، ارائه آگاهی به کشاورزان و ایجاد احساس نیاز و انگیزه در ایشان و اعتمادسازی در خصوص نتایج مثبت توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی، تدوین سند چشم‌انداز و برنامه اقدام توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی و تدوین نظامنامه طرح‌های توسعه این نوع گردشگری از اهم مواردی است که باید در کمیته مشترک بین وزارت جهاد کشاورزی، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و وزارت کشور مد نظر قرار گیرد. شایان ذکر است که هرچند بنگاه‌های گردشگری کشاورزی و روستایی، بدون نهادسازی و به صورت انفرادی می‌توانند ایجاد شوند، ولی وقتی قرار باشد به گردشگری کشاورزی و روستایی به عنوان ابزاری برای بهبود پایدار معیشت کشاورزان و فقرزدایی نگریسته شود، حرکت‌های غیرنهادینه و انفرادی اثربخش نخواهند بود. مشارکت گردشگر در فعالیت‌های کشاورزی جامعه میزبان نیاز به اعتماد دوجانبه دارد که در حال حاضر زمینه آن در کشور چندان مهیا نیست. روستاییان و عشایر معمولاً به دلیل ریسک‌پذیری پایین، شراکت یک نهادهای پیشرو برای توسعه گردشگری را مطلوب می‌دانند. بنابراین باید یک طرف سوم مانند شرکت‌های گردشگری و خطرپذیر به عنوان تضمین‌کننده این اعتماد و کاهش‌دهنده ریسک وارد عمل شوند. علاوه بر این برای انجام کارهای مطالعاتی و تحقیقاتی توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی، باید شرکت‌های تخصصی خدمات مشاوره گردشگری مربوطه شکل بگیرند و از طریق نظامنامه معلوم شود که شرکت‌های مذکور چه تخصص‌هایی باید داشته باشند. همچنین نهادهایی باید مردم محلی را آموزش داده و زنجیره ارائه خدمات گردشگری را به صورت فراگیر از طریق شبکه کاری افقی تشکیل دهند.



ایجاد یکپارچگی در مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی و کشاورزی از طریق تقویت سازمان تعاون روستایی و تبدیل آن به سازمان توسعه روستایی

انزوای نسبی جغرافیایی بسیاری از روستاها و کانون‌های عشایری، پایین بودن نسبی سطح سرمایه انسانی در این نواحی و اولویت داشتن مسائل شهری برای اغلب دستگاه‌های اجرایی، تعیین سازمان مشخص برای مدیریت یکپارچه امور روستایی و عشایری کشور را بیش از پیش الزامی کرده است.

با توجه به اهمیت راهبردی نواحی روستایی و عشایری در تأمین امنیت غذایی و دفاعی کشور و دلایل کارشناسی و حقوقی، تعیین متولی امور روستایی و عشایری با محوریت ایجاد یکپارچگی در مدیریت بخش کشاورزی و توسعه روستایی و امور عشایری، از طریق تشکیل سازمان توسعه روستایی و امور عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی از جایگاه اساسی برخوردار است. تکالیف قانونی مصرحی در این زمینه در مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه، بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی وضع شده است، ولی به دلیل رویه‌های اشتباه و غیرقانونی در ۱۸ سال اخیر، فقدان متولی تخصصی، کارآمد و پاسخگو برای مدیریت نواحی روستایی و عشایری، به یکی از موانع اساسی تحقق تکالیف مذکور تبدیل شده است. از جمله، جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه صریحاً بر تحقق این یکپارچگی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است و بندهای «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی نیز بر ضرورت یکپارچگی با محوریت تقویت تولید و اشتغال تأکید دارند. اکثریت قریب به اتفاق صاحب‌نظران توسعه روستایی نیز در خصوص تشکیل سازمان توسعه روستایی و امور عشایری اجماع نظر دارند.

در حال حاضر اغلب دستگاه‌های اجرایی عمرانی و توسعه‌ای کشور بجز وزارت جهاد کشاورزی، فاقد بدنه و مرکز دولتی در روستاها (با مأموریت توسعه‌ای) هستند. این دستگاه‌ها معمولاً به قدری دارای ارباب‌رجوع شهری در حوزه‌هایی مانند صنایع بزرگ و عمده، بزرگراه‌ها و آزادراه‌ها، آب و فاضلاب شهری و غیره هستند که اصولاً فرصت کافی برای انجام وظایف خود در روستاها پیدا نمی‌کنند. بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، آب شرب، راه، فرش دستباف و صنایع تبدیلی تنها بخشی از موضوعاتی هستند که سطح پوشش بعضی از آنها حتی با گذشت بیش از ۱۲ سال، در حد ۵ درصد جمعیت روستایی و عشایری کشور باقی‌مانده است. تحلیل‌های علمی^۱ نشان‌دهنده آن است که بهترین سناریو برای شکل‌گیری توسعه روستایی و امور عشایری، به دلایل فنی و قانونی از قبیل وجود ظرفیت و سابقه در وزارت جهاد کشاورزی، تجربه ۱۳ کشور موفق در خصوص متولی امور روستایی، ضرورت انسجام بین سیاست‌های توسعه کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری، نقش پُررنگ کشاورزی در اقتصاد روستاها، رابطه تنگاتنگ بین

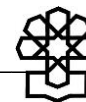
۱. این مباحث به صورت تفصیلی در گزارش‌هایی به شماره مسلسل ۱۵۰۶۹، ۱۵۶۸۰، ۱۵۶۷۷ و ۱۵۶۷۸ مطرح شده است.

توسعه اقتصاد غیرکشاورزی و توسعه کشاورزی، ضرورت جلوگیری از کم‌اعتنایی به ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه روستایی و بهبود امور عشایر، سنخیت بیش‌تر وزارت جهاد کشاورزی با بنگاه‌ها و طرح‌های کوچک و متوسط، وجود بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان و غیررسمی (تشکل‌ها) تا سطح روستاها در وزارت جهاد کشاورزی، الزام ناشی از قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (مواد (۱) و (۲))، الزام ناشی از جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه، بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، تشکیل آن زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی است.

تغییر ساختار برنامه‌ریزی کشور از «بخشی‌نگری و تمرکزگرایی» به «منطقه‌گرایی و تمرکززدایی»

استقرار نظام برنامه‌ریزی و هماهنگی در سطح دهستان

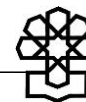
اصلاح قانون تقسیمات کشوری با هدف جلوگیری از اختلال در نظام سکونتگاهی روستایی



جدول ۳. راهکارهای پیشنهادی و کمیسیون‌ها و دستگاه‌های اجرایی متناظر

ردیف	چالش	راهکار	نوع اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی)	دستگاه اجرایی اقدام کننده	کمیسیون تخصصی مرتبط	فوریت اقدام
۱	بالا بودن نرخ اشتغال ناقص	<ul style="list-style-type: none"> • تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی با تأکید بر توسعه زنجیره ارزش کشاورزی، با محوریت عقد قرارداد سه‌جانبه بین وزارت جهاد کشاورزی، شرکت‌های تخصصی صنایع تبدیلی و کشاورزان (شرکت‌های تعاونی، سهامی زراعی و کشت‌و‌صنعت‌ها) (کوتاه‌مدت و میان‌مدت) • رونق‌بخشی به صنایع دستی و قالبیافی (کوتاه‌مدت) 	اجرایی	وزارت جهاد کشاورزی / وزارت صنعت، معدن و تجارت	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی / کمیسیون صنایع و معادن	مستمر و بلندمدت
۲	بالا بودن حاشیه بازار تولیدات روستاییان و عشایر	<ul style="list-style-type: none"> • راه‌اندازی و توسعه بازارچه‌های هفتگی و روستایی (کوتاه‌مدت) • سازماندهی و شبکه‌سازی روستاییان و عشایر به منظور عرضه یکپارچه (میان‌مدت) • اجرای مدل‌های جدید مانند B2C و B2B (میان‌مدت) 	اجرایی	وزارت جهاد کشاورزی / وزارت کشور	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
۳	توسعه کارگاه‌های فراوری کوچک و متوسط	<ul style="list-style-type: none"> • توسعه کارگاه‌های سنتی، نیمه‌صنعتی و خانگی گلابگیری، لبنیات، فراوری عرقیات، تهیه مربا و ترشی‌های خانگی، خشک کردن سبزیجات، میوه‌ها و گیاهان دارویی (کوتاه‌مدت و میان‌مدت) • راه‌اندازی انبار و سردخانه‌های کوچک جهت درجه‌بندی، بسته‌بندی، حفظ کیفیت و بازاریابی محصولات با قیمت مناسب (کوتاه‌مدت و میان‌مدت) • تأمین مالی از طریق زنجیره ارزش و تأمین دارایی‌های ثابت (دستگاه‌های خشک‌کن نیمه صنعتی و بسته بندی این محصولات) (کوتاه‌مدت) 	اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی / وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی / وزارت صنعت، معدن و تجارت / وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی / کمیسیون بهداشت	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
۴	پایین بودن میزان رقابت‌پذیری عمده واحدهای تولیدی نواحی روستایی و عشایری	<ul style="list-style-type: none"> • قرار دادن بنگاه‌های هدف فعال در اقتصاد روستایی تحت پوشش متخصصان مربوطه در قالب قراردادهای مبتنی بر ارزش‌افزوده 	اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی	کوتاه‌مدت

ردیف	چالش	راهکار	نوع اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی)	دستگاه اجرایی اقدام کننده	کمیسیون تخصصی مرتبط	فوریت اقدام
۵	عدم هدایت و حمایت صحیح سرمایه‌گذاران و عدم شناسایی، پرورش و حمایت از کارآفرینان	<ul style="list-style-type: none"> راه‌اندازی مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی روستایی و عشایری با تقویت ظرفیت‌های نهادی موجود 	تقنینی-اجرایی	وزارت جهاد کشاورزی/ بانک کشاورزی/ معاونت علمی ریاست جمهوری	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی	میان مدت
۶	غلبه فعالیت‌های خدماتی در مدیریت محلی روستایی (دهیاری)	<ul style="list-style-type: none"> اختصاص الزام‌آور حداقل بیست درصد (۲۰٪) از عوارض موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه به توسعه اشتغال و تولید، با مدیریت و نظارت شرکت‌های دانش‌بنیان و افراد متخصص (کوتاه‌مدت و میان‌مدت) استفاده از دانش‌آموختگان کشاورزی و توسعه و برنامه‌ریزی روستایی در جلسات شوراهای اسلامی بخش و دهستان (کوتاه‌مدت) 	اجرایی-نظارتی	وزارت کشور/ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	کمیسیون شوراها و امور داخلی	کوتاه‌مدت و میان مدت
۷	عدم استفاده پایدار از ظرفیت گردشگری در نواحی روستایی و عشایری	<ul style="list-style-type: none"> انتشار فهرست اقامتگاه‌های مجاز روستایی با ذکر شرایط و خدمات مربوطه (کوتاه‌مدت) فرهنگ‌سازی و تبلیغ گردشگری کشاورزی روستایی در صدا و سیما (کوتاه‌مدت) آموزش روستاییان و عشایر واقع در قطب‌های گردشگری روستایی و عشایری (میان‌مدت) آموزش و تشویق مؤسسات گردشگری (میان‌مدت) تدوین سند چشم‌انداز و برنامه اقدام توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی (میان‌مدت) تدوین نظامنامه طرح‌های توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی (میان‌مدت) 	اجرایی	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری/ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری/ انجمن‌ها و تشکل‌های صنفی ملی	کمیسیون فرهنگی	کوتاه‌مدت و میان مدت



ردیف	چالش	راهکار	نوع اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی)	دستگاه اجرایی اقدام کننده	کمیسیون تخصصی مرتبط	فوریت اقدام
		<ul style="list-style-type: none">• به رسمیت شناختن نحوه طبخ غذا به شکل سنتی توسط اداره اماکن وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (میان مدت)• راه اندازی نهادهای غیردولتی پیشرو در توسعه گردشگری کشاورزی و روستایی (بلندمدت)				
۸	موازی کاری، ناهماهنگی و اختلال در نظام سیاستگذاری و برنامه ریزی توسعه روستایی	<ul style="list-style-type: none">• ایجاد یکپارچگی در مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی و کشاورزی از طریق تقویت سازمان تعاون روستایی و تبدیل آن به سازمان توسعه روستایی، زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی	تقنینی	وزارت جهاد کشاورزی / سازمان امور استخدامی کشور	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی	میان مدت
۹	عدم توجه به نیازهای واقعی روستاییان و عدم برنامه ریزی مشارکتی طرحها	<ul style="list-style-type: none">• تغییر ساختار برنامه ریزی کشور از «بخشی نگری و تمرکزگرایی» به «منطقه گرایی و تمرکززدایی»• استقرار نظام برنامه ریزی و هماهنگی در سطح دهستان	تقنینی	وزارت جهاد کشاورزی / سازمان برنامه و بودجه	کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی / کمیسیون برنامه و بودجه	کوتاه مدت
۱۰	تبدیل مستمر روستاها به سکونتگاههای شهری و تهدید زیربنای تولید	اصلاح قانون تقسیمات کشوری با هدف جلوگیری از اختلال در نظام سکونتگاهی روستایی	تقنینی	وزارت کشور	کمیسیون شوراها و امور داخلی	بلندمدت

توضیح: منظور از کوتاه مدت، قابل انجام بودن اقدام پیشنهادی، در کم تر از یک سال؛ منظور از میان مدت، قابل انجام بودن اقدام پیشنهادی طی ۲-۱ سال و منظور از بلندمدت، قابل انجام بودن در بیش از ۲ سال است.

منابع و مأخذ

۱. کلاتنری، خلیل، حجت، ورمزیاری و عباس، عسکری ندوشن. چشم‌انداز آینده جمعیت روستایی و چالش‌های مدیریت توسعه پایدار روستایی در ایران، فصلنامه روستا و توسعه، ۱۳۹۲.
۲. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۵/۱۹.
۳. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۴. سیاست‌های کلی بخش کشاورزی.
۵. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی.
۷. مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری کشاورزی ۱۳۳۹، ۱۳۵۰، ۱۳۷۲، ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»، شماره مسلسل ۱۵۰۶۹، ۱۳۹۵.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۹۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸؛ ۱۰. حوزه توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن بابائی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه

۲. نواحی روستایی و عشایری

۳. رونق تولید

۴. امنیت ملی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۴