

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۲): حوزه توسعه روستایی و عشایری



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۹۲۱۸
کد موضوعی: ۲۵۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۲): حوزه توسعه روستایی و عشایری

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین: محسن بابایی

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

ناظر علمی: محمدحسن معادی‌رودسری

اظهار نظر کنندگان: علی فرمان، مهدی مظاهری (دفتر مطالعات زیربنایی)، زهرا ذاکری (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی‌راد

صفحه آرا: آذر مهمان‌نواز

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم
۲. توسعه روستایی و عشایری
۳. توزیع نامتوازن جمعیت
۴. نابسامانی نظام سیاستگذاری
۵. مسکن روستایی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۵/۲۸

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
مقدمه	۴
۱. چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری	۶
۲. حوزه توسعه روستایی و عشایری در اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم	۱۰
۳. نقاط ضعف و قوت احکام مربوطه در لایحه برنامه هفتم توسعه	۱۷
جمع‌بندی و پیشنهادها	۳۰
منابع و مآخذ	۶۷

فهرست جداول و نمودار

جدول ۱. بررسی تناظر چالش‌های اساسی و احکام مرتبط سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در قانون برنامه ششم و لایحه برنامه هفتم توسعه	۱۵
جدول ۲. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد	۱۹
جدول ۳. ارزیابی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری	۳۳
جدول ۴. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه و پیشنهادهای اصلاحی در حوزه توسعه روستایی و عشایری	۳۵
جدول ۵. پیشنهادهای الحاقی به لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری	۶۱
نمودار ۱. ضریب جینی در مناطق شهری، روستایی و کل کشور در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۴۰۰	۲۰



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۲): حوزه توسعه روستایی و عشایری

چکیده

بررسی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری نشان می‌دهد، مفاد لایحه آن‌گونه که باید مسئله‌محور تنظیم نشده و هیچ سازوکار مناسبی برای حل چالش‌های اساسی و اولویت‌دار توسعه روستایی و عشایری به‌ویژه «موازی‌کاری، تشتت سازمانی و فقدان یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی امور عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی»، «عدم شفافیت و توازن بودجه امور عمران و توسعه روستایی و عشایری» و «ناکارآمدی نظام کارآفرینی و تأمین مالی روستایی و عشایری» پیش‌بینی نشده است. از طرف دیگر، رویکرد حاکم برای حمایت از ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خُرد خانگی و کارگاه‌های خُرد و کوچک در مناطق محروم و روستایی (موضوع ماده (۶۶))، بخشی‌نگر (غیرمنطقه‌ای)، غیرمشارکتی و تسهیلات‌محور است که تداوم همان رویکردهای نادرست و شکست‌خورده برنامه‌های قبلی بوده و ریل‌گذاری جدیدی مبتنی بر ساختارسازی نهادی در سطح محل برای توسعه اشتغال و کارآفرینی پایدار مشاهده نمی‌شود. علاوه بر این، به‌جز محدود مواردی، شاخص‌های نتیجه‌گرا و قابل ارزیابی و نظارت در راستای تثبیت جمعیت روستایی و عشایری، تقویت مهاجرت‌های معکوس شهر به روستا، کاهش شکاف و نابرابری شهری-روستایی و افزایش سهم مناطق روستایی و عشایری از تولید ناخالص داخلی ارائه نشده است. در راستای رفع ایرادها و خلأهای مذکور و براساس تأکیدات اسناد بالادستی، پیشنهادهایی برای تحقق مدیریت واحد و یکپارچه امور توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر، جهش تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین با رویکرد جهادی و درون‌زا و تقویت بهره‌مندی عادلانه جوامع روستایی و عشایری از خدمات عمومی نظیر بهداشت و درمان و آموزش و پرورش در گزارش حاضر ارائه شده است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

مقوله توسعه روستایی و عشایری ازجمله مفاهیمی است که در طول برنامه‌های توسعه قبلی به دلایلی ازجمله عدم درک درست و کافی از اهمیت آن در توسعه ملی در بعضی موارد با بی‌مهری‌هایی مواجه بوده است. در برنامه ششم توسعه سعی شد متناسب با چالش‌ها و نیازهای اولویت‌دار نواحی روستایی و عشایری این نقیصه تا حدودی مرتفع شود ولی غالب احکام به‌طور مناسبی اجرایی نشد. درنتیجه نواحی مذکور همچنان با چالش‌های اساسی مواجه هستند. از این رو در گزارش حاضر لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶) به‌عنوان آخرین برش از سند

چشم‌انداز [بیست‌ساله] جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، از حیث پرداختن به چالش‌های اساسی و کلیدی و موضوعات مورد تأکید اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ مقام معظم رهبری) در حوزه توسعه روستایی و عشایری مورد مذاقه قرار گرفت.

نقاط قوت و ضعف لایحه

• برخلاف قوانین برنامه‌های پنج‌ساله سوم، پنجم و ششم توسعه، فصل و یا بخش مجزایی برای جانمایی احکام مربوط به «توسعه و عمران روستایی و عشایری» در لایحه برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی نشده است. طبق بررسی‌ها ذیل هشت فصل مختلف احکامی مرتبط به چشم می‌خورد. پراکندگی و نبود فصل یا بخش مستقل برای عمران و توسعه روستایی و عشایری در لایحه، ارزیابی احکام مربوطه را با مشکلاتی مواجه ساخته است.

• با وجود اینکه طراحان بر مسئله‌محور بودن لایحه برنامه هفتم توسعه اذعان دارند، بررسی‌ها حاکی از این است که مسائل و چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری به‌ویژه «توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین» و «مهاجرت‌های بی‌رویه و کنترل‌نشده جوانان و تحصیل‌کردگان از روستاها به شهرها و کلان‌شهرها» و «عدم بهره‌مندی عادلانه از خدمات عمومی مانند آب، بهداشت و آموزش به شکل مطلوب و پایدار به‌ویژه برای جامعه عشایری»، مورد غفلت جدی واقع شده است. ضمن اینکه ۶ مورد از احکام مرتبط (بند «ب» ماده (۲۹)؛ بند «الف» ماده (۳۹) و جزء «۳» این بند؛ تبصره «۱» ماده (۵۱)؛ جزء «۱» بند «ب» ماده (۷۳) و بند «ب» ماده (۸۰)) ماهیت برنامه‌ای (میان‌مدت) ندارند و از نوع قانون دائمی هستند.

• از طرفی، نه‌تنها سازوکاری برای مباحث بسیار اساسی مانند رفع تشنگی سازمانی و موازی‌کاری در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور عمران و توسعه روستایی و عشایری، شفاف‌سازی و متوازن‌سازی بودجه‌های سنواتی در حوزه توسعه و عمران روستایی و عشایری، شکوفاسازی قابلیت‌های متنوع اقتصادی با رویکرد درون‌زا و جهادی و بهبود محیط کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی و عشایری پیش‌بینی نشده است، بلکه به‌جای آن به مسائل غیر اولویت‌دار و کم‌اهمیت‌تر نظیر «اصلاح تعرفه آب‌بهای مشترکین روستایی» که در قانون برنامه بودجه سال ۱۴۰۲ حکم مشابهی دارد، پرداخته شده است.

• سازوکار پیش‌بینی شده در ماده (۶) لایحه برای ایجاد و حمایت از کسب‌وکارهای خُرد خانگی و کارگاه‌های خُرد و کوچک با اولویت مناطق محروم و روستایی، بنابه دلایل زیر نمی‌تواند به شکل مناسب و قابل انتظاری به اشتغال‌زایی پایدار و دانش‌بنیان در این مناطق منجر شود:

- در تعیین کسب‌وکارها، رویکرد بخشی، دستگاهی و بالا به پایین حاکم است، نه رویکرد منطقه‌ای و مشارکتی؛
- در راه‌اندازی کسب‌وکارهای مربوطه بر اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت تمرکز شده است و توانمندسازی و تقویت سرمایه‌های روحی و معنوی مانند خودباوری، خوداتکایی، خلاقیت و کارآفرینی متقاضیان و جوامع محلی جایگاه کم‌رنگی دارد؛
- روش تأمین مالی متناسب با ماهیت کسب‌وکارهای خُرد، کوچک و متوسط تعبیه نشده است؛ درحالی که بسیاری از بنگاه‌های خُرد، کوچک و متوسط به‌دلیل چالش در نظام بانکی موجود قادر به تأمین نیازهای مالی خود به شکل مناسب نیستند؛



- زمینه بروز مشکلات به جهت منوط کردن اعطای تسهیلات به تأیید دهیار یا معتمد محلی محتمل است.

• مبنای ساخت سالیانه ۲۰۰ هزار مسکن جدید در مناطق روستایی براساس ماده (۴۹) لایحه با توجه به روند نزولی جمعیت مطلق و نسبی مناطق روستایی طی دهه‌های گذشته و آتی مشخص نیست. طی شش دهه گذشته سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور با کاهش ۶۸ درصدی مواجه بوده است و برآوردها نشان می‌دهد این سهم از ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۱۹ درصد در سال ۱۴۱۵ و ۱۶ درصد در سال ۱۴۳۰ خواهد رسید.

• علاوه بر این، ماده (۵۱) به دلایل زیر واجد اشکالات زیادی بوده و در صورت تصویب به شکل فعلی نمی‌تواند منجر به مهاجرت معکوس واقعی از شهر به روستا شود؛ چه بسا به گسترش پدیده خانه دوم و دامن زدن به سوداگری زمین بینجامد.

۱. هیچ‌گونه وجه التزام یا معیار و مرجع صاحب‌صلاحیتی برای احراز صلاحیت متقاضیان واجد شرایط دریافت زمین و همچنین تشخیص روستاهای فاقد زمین جهت بازنگری طرح هادی آنها، پیش‌بینی نشده است.

۲. برای ممانعت از بورس‌بازی و رواج جریان نقل و انتقال زمین دریافتی یا واحد مسکونی احداث شده به افراد غیر صلاحیت‌دار توسط متقاضیان، حکمی تنظیم نشده است. به‌ویژه اینکه مقرر شده، مالکیت قطعی اراضی به متقاضیان واگذار شود.

۳. به لزوم رعایت معماری ایرانی-اسلامی و استفاده از مصالح کم‌هزینه و سازگار با فرهنگ و محیط زیست روستایی توجه نشده است.

۴. عدم اشاره به در اولویت قرار گرفتن استفاده از بافت‌های روستایی برای ساخت مسکن جدید از دیگر ایرادهای این موضوع است.

• عدم تفکیک شهری و روستایی در تعیین میزان «ضریب جینی» و «ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی» در جدول (۶) ذیل ماده (۳۰)، علاوه بر ایجاد ابهام، نظارت‌پذیری سنجش عملکرد دولت و دستگاه‌ها در تحقق اهداف مذکور را دچار چالش خواهد کرد.

به‌طور کلی، با توجه به اینکه دولت سیزدهم از ابتدای تشکیل، بر رسیدگی ویژه به مناطق کم‌برخوردار، محروم و روستایی تأکید مستمر داشته است و حتی در برهه‌ای بحث احیای جهاد سازندگی برای تحقق این هدف مطرح شد، انتظار می‌رفت در لایحه برنامه هفتم توسعه نسبت به پیشرفت و آبادانی مناطق مذکور قوی‌تر و هدفمندتر ورود پیدا کند. در حالی که احکام حوزه توسعه روستایی و عشایری در لایحه برخلاف این انتظار تدوین شده است و در صورت تصویب به شکل فعلی، نه تنها کارایی و اثربخشی لازم در حل چالش‌های اساسی و اولویت‌های کلیدی این حوزه را نخواهد داشت، بلکه به تشدید و گسترش پدیده نامیمون «مهاجرت‌های روستا-شهری» و به تبع آن «گسترش حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی» دامن خواهد زد. به عبارتی اگر در برنامه پنج‌ساله هفتم، مجموعه اقدامات هماهنگ و جامعی در راستای تقویت زیست‌پذیری روستاها شکل نگیرد، فرایند توزیع نامتوازن جمعیت و بروز انواع بحران‌ها به‌ویژه بحران‌های محیط‌زیستی مانند آلودگی‌ها تشدید خواهد شد. لذا از این نظر لایحه برنامه هفتم توسعه نیاز به بازنگری جدی دارد. در همین راستا، پیشنهادی‌های زیر که تفصیل آنها در جدول انتهایی گزارش آمده است، برای اصلاح لایحه ارائه می‌شود:

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

- اصلاح ماده (۶) با تأکید بر ۱- جایگزینی «مراکز اقتصاد مقاومتی» با مدیریت دانش‌آموختگان و نیروهای داوطلب (با تأکید بر جوانان) برخوردار از روحیه جهادی و انقلابی به‌جای «تهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار»، ۲- توسعه روش‌های نوین تأمین مالی ازجمله سرمایه‌گذاری خطرپذیر و ابزارهای تأمین مالی اسلامی به‌جای اعطای صرف تسهیلات ارزان‌قیمت توسط بانک‌های عامل (کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست)؛
- اصلاح ماده (۵۱) با تأکید بر ۱- حذف واژه «خودمالکی»؛ ۲- اولویت‌دهی به استفاده حداکثری از بافت‌های فرسوده رعایت الگوی معماری اسلامی-ایرانی و مصالح سازگار با محیط زیست و بوم روستا برای احداث واحدهای مسکونی جدید؛ ۳- تصریح واگذاری «به‌صورت اجاره ۹۹ ساله» به‌جای واگذاری قطعی اراضی و ۴- ممنوعیت انتقال امتیاز زمین دریافتی و مسکن احداث‌شده برای بازه زمانی مشخص (کمیسیون عمران)؛
- الحاق ماده‌ای به «فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» دال بر الزام دولت نسبت به (کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست):
 - سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه و رفع موازی‌کاری‌ها در امور عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر با محوریت وزارت جهاد کشاورزی؛
 - تنظیم طرح‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری، مبتنی بر اهداف و شاخص‌های کمی و شفاف، تحت فصلی با عنوان «پیشرفت و آبادانی مناطق روستایی و عشایری» در بودجه سنواتی و اختصاص بودجه عادلانه به این فصل متناسب با سهم جمعیت مناطق روستایی و عشایری از کل جمعیت کشور و سهم از تولید ناخالص داخلی؛
 - تدوین آیین‌نامه «نحوه سهم‌بری عادلانه کشاورزان، روستاییان و عشایر از زنجیره ارزش و دارایی‌های طبیعی مهم» براساس تأکید بند «۵» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛
 - تدوین آیین‌نامه «استقرار نظام سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای سکونتگاه‌های روستایی کشور» و ممنوعیت تبدیل و یا الحاق روستا به شهر در طول برنامه هفتم به‌استثنای مواردی که پیش از طرح در کمیسیون دفاعی-امنیتی دولت، به تأیید کمیته فنی مرکب از وزارت کشور (رئیس)، وزارت جهاد کشاورزی (دبیر)، وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه‌وبودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد.

مقدمه

نواحی روستایی و عشایری به‌دلیل کارکردهای مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیط زیستی و امنیتی از نقش و اهمیت راهبردی در حفظ و رشد و اعتلای کشور برخوردارند و تردیدی از این نظر وجود ندارد. در این بین، نقش‌آفرینی ساکنان نواحی مذکور در تأمین حدود ۸۰ درصد منابع مورد نیاز برای تأمین امنیت غذایی جامعه، اهمیت این نواحی در تحقق سیاست‌های خودکفایی و فراهم‌آوری زمینه استقلال سیاسی-اقتصادی کشور را مضاعف



می‌سازد. موضوعی که پس از برپایی نظام جمهوری اسلامی ایران با تأکیدات بیشتری در اسناد بالادستی به‌ویژه قانون اساسی و کلام امامین انقلاب همراه بوده است. مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در سال ۱۳۶۸ در این باره فرموده‌اند: «اگر بخواهیم کشورمان به‌طور نسبی به استغنا و خودکفایی و بی‌نیازی از دیگران نائل شود، باید در روستاها سرمایه‌گذاری کنیم و زحمت بکشیم. پایه اول خودکفایی، خودکفایی در امور تغذیه مردم است. ما که می‌خواهیم با ابرقدرت‌ها و زورگوها و چپاول‌گرهای دنیا سینه‌به‌سینه شویم و با آنها مقابله کنیم، باید اساسی‌ترین و اصلی‌ترین نیاز مردم و کشور، یعنی امر تغذیه را به نقطه اطمینان بخشی برسانیم و این جز با توجه به روستاها امکان‌پذیر نیست. مسئولان باید این سیاست را دنبال کنند و خود روستاییان هم نسبت به این قضیه اهتمام ورزند» [۱]. علاوه بر این در اصول سوم و چهل‌وسوم قانون اساسی تأکید شده است که همه افراد و مناطق باید از تمامی امکانات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و عمرانی به‌نحو عادلانه‌ای برخوردار باشند. به عبارت دقیق‌تر می‌توان گفت، هدف قانون اساسی این است که بین مناطق عشایری، روستایی و شهری به‌عنوان زیستگاه‌های انسانی، در توزیع منابع، ثروت‌های عمومی، فرصت‌های شغلی، خدمات و امکاناتی از قبیل اشتغال، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بیمه اجتماعی و غیره، تبعیض و نابرابری وجود نداشته باشد [۲].

براساس این اهمیت طی شش برنامه‌ای که پس از پیروزی انقلاب اسلامی به مرحله اجرا رسیده است، موضوع توسعه روستایی و عشایری کمابیش مورد توجه بوده و بعضاً احکام مناسبی در این حوزه مصوب شده است. از برنامه سوم توسعه که احکام در قالب بخش‌ها و فصول مشخص جانمایی شدند، به‌جز برنامه چهارم توسعه، همواره بخش یا فصل مجزایی برای امور عمران و توسعه روستایی در نظر گرفته می‌شد. فصل هجدهم با عنوان «عمران شهری و توسعه و عمران روستایی» در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، بخش دوم با عنوان «توسعه روستایی» در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و بخش پنجم با عنوان «توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر» در برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مواردی بودند که اغلب احکام توسعه و عمران روستایی و عشایری ذیل آنها جانمایی شده است؛ ولی در لایحه برنامه هفتم توسعه، فصل‌بندی و بخش‌بندی متفاوت‌تری مشاهده می‌شود که در نتیجه سبب شده فصل و بخش مجزایی برای عمران و توسعه روستایی در نظر گرفته نشود و صرفاً ذیل فصل توسعه مسکن، یکی از بخش‌ها به نام «مسکن روستایی» نام‌گذاری شده است و فقط یک ماده دارد. فارغ از موضوع اختصاص ندادن فصل یا بخش مستقلی برای جانمایی احکام توسعه و عمران روستایی و عشایری که بررسی احکام مرتبط را با مشکلاتی مواجه می‌سازد، به‌نظر می‌رسد احکام مناسبی نیز ذیل سایر فصول و بخش‌ها در این حوزه پیش‌بینی نشده است. به‌لحاظ کمی، از ۱۱۸ ماده لایحه در ۱۱ ماده احکامی در ۸ فصل مختلف پیش‌بینی شده است [۳] که در عین برخورداری از محدود نقاط قوت، دارای ایرادها و ابهام‌های متعددی هستند. در ادامه به‌منظور ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری، ابتدا به‌صورت مختصر به چالش‌های اساسی این حوزه پرداخته می‌شود. سپس به موضوعات مورد تأکید سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه که به‌نحوی به حوزه توسعه روستایی و عشایری مرتبط است، اشاره می‌شود. همچنین در این دو بخش سعی می‌شود تصویری از وجود یا فقدان احکام متناظر با چالش‌های اساسی و تأکیدات سیاست‌های کلی مذکور در لایحه برنامه هفتم توسعه

ارائه شود. در ادامه ضمن ارائه تصویری از حوزه توسعه روستایی و عشایری در لایحه برنامه هفتم توسعه، نقاط ضعف و قوت احکام مربوطه مورد مذاقه قرار می‌گیرد. در خاتمه پیشنهادهای اصلاحی و الحاقی برای برنامه هفتم توسعه ارائه می‌شود.

۱. چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری

با وجود نقش و جایگاه راهبردی که برای نواحی روستایی و عشایری ذکر شد، طی دهه‌های گذشته به‌ویژه پس از افول رسمی نهضت و نهاد جهاد سازندگی در اواخر دهه ۱۳۷۰ شمسی، این نواحی با چالش‌های عدیده‌ای مواجه بوده‌اند. از جمله این چالش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۱. تشتت و نابه‌سامانی نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت امور روستایی و عشایری

یکی از اساسی‌ترین چالش‌های حوزه توسعه روستایی و عشایری، موازی‌کاری و پراکنده‌کاری حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست‌جمهوری در تدبیر امور توسعه روستایی است. از طرفی هیچ هماهنگی لازم‌الاجرا بین این دستگاه‌ها مشاهده نمی‌شود. چارچوب، چشم‌انداز و سند مدون و مشخصی نیز وجود ندارد تا حداقل دستگاه‌ها براساس آن برای توسعه روستایی و عشایری برنامه‌ریزی و اقدام کنند. به عبارت روشن‌تر، پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی سابق (به‌عنوان متولی امور توسعه روستایی) در وزارت کشاورزی در دی‌ماه سال ۱۳۷۹ علی‌رغم تصریح مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، به تدریج سیاستگذاری امور توسعه روستایی بین دستگاه‌های متعدد در قالب بخشنامه‌های مختلف پراکنده شد و مأموریت‌های وزارت جهاد کشاورزی در بخش کشاورزی خلاصه گشت. در نتیجه نوعی به هم‌ریختگی سازمانی شکل گرفت و روستاها بدون متولی واحد مستقل و تخصصی رها شدند. این موضوع سبب شده است توسعه روستایی تحت سایه توسعه شهری و صنعتی‌سازی قرار گیرد و به حاشیه کشانده شود.

ضمن اینکه علی‌رغم ارتباط تنگاتنگ توسعه روستایی و عشایری با توسعه کشاورزی، به دلیل موازی‌کاری‌های موجود و همچنین کم‌کاری وزارت جهاد کشاورزی، شاهد نوعی انفکاک سیاستی و برنامه‌ای در این دو حوزه هستیم. قانونگذار در راستای رفع این چالش در برنامه ششم توسعه (جزء «۳» بند «ب» ماده ۲۷) بر ضرورت یکپارچه‌سازی مدیریت و برنامه‌ریزی امور سه‌گانه توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول برنامه ششم تأکید کرد [۴]، ولی نگاه‌های بخشی و دستگاهی مانع از تحقق تکلیف مذکور شد. به نظر می‌رسد نگاه مذکور همچنان حاکم بوده است؛ زیرا در لایحه برنامه هفتم توسعه، حکمی برای رفع موازی‌کاری‌ها و تشتت سازمانی در حوزه توسعه روستایی و عشایری پیش‌بینی نشده است (جدول ۱).

۱-۲. عدم شفافیت و توازن در بودجه عمران و توسعه روستایی و عشایری

یکی دیگر از مشکلات حوزه توسعه روستایی و عشایری، فقدان شفافیت، نظم، انسجام، توازن و هدفمندی مناسب



اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای امور عمران و توسعه روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی است. توضیح اینکه اعتبارات این حوزه بین امور و فصول مختلف پراکنده هستند. همین امر سبب شده است، سهم [قابل احصای] مناطق روستایی و عشایری از بودجه‌های سنواتی کشور بین حدوداً ۴ الی ۵ درصد باشد که در مقایسه با سهم ۲۴ درصدی این مناطق از جمعیت کل کشور و سهم ۲۶ درصدی از تولید ناخالص داخلی، رقم بسیار پایینی محسوب می‌شود.

علاوه بر عدم شفافیت بودجه عمران و توسعه روستایی و عشایری، نوعی عدم توازن و هدفمندی در توزیع این اعتبارات قابل مشاهده است. به‌ویژه اینکه بیش از ۷۰ درصد از همین اعتبارات محدود روستایی و عشایری، صرف امور کالبدی، فیزیکی و خدماتی می‌شود و اعتبار ناچیزی برای موضوعات اشتغال‌زایی، رونق تولید و تقویت فرهنگ نواحی روستایی و عشایری در نظر گرفته می‌شود. با وجود این در لایحه برنامه هفتم توسعه حکمی در راستای شفاف‌سازی، انسجام‌بخشی و متوازن‌سازی بودجه امور عمران و توسعه روستایی و عشایری پیش‌بینی نشده است (جدول ۱)؛ البته این موضوع در جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه تصریح شده بود. به این صورت که سازمان برنامه‌بودجه مکلف شده بود فصل یا پیوست مستقلی برای جانمایی اعتبارات عمران و توسعه روستایی در بودجه‌های سنواتی در نظر بگیرد. هرچند که سازمان مذکور در عمل به این تکلیف دچار ترک فعل شده است.

۳-۱. ناکارآمدی سیاست‌های اشتغال‌زایی روستایی و عشایری

تاکنون در دولت‌های مختلف سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های گوناگونی برای توسعه اشتغال، کارآفرینی و تولید در نواحی روستایی و عشایری تدوین و اجرا شده است که هرکدام دارای نقاط ضعف و قوت متعددی بوده‌اند. آنچه مبرهن است این است که با وجود اجرای این برنامه‌ها و صرف منابع مالی زیاد، هنوز نرخ بیکاری و فقر و محرومیت در نواحی روستایی و عشایری بالاست و شکاف درآمدی زیادی بین شهر و روستا وجود دارد. از طرفی خیلی از قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی متنوع روستاها و عشایر به شکوفایی نرسیده‌اند. یکی از این برنامه‌های اشتغال‌زایی روستایی که در طول قانون برنامه ششم توسعه اجرا شد و کماکان ادامه دارد، «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» است که در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ به تصویب رسید. طبق این قانون مقرر گردید معادل ریالی ۱/۵ میلیارد دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌ها و مؤسسه‌های عامل سپرده‌گذاری شود تا پس از تلفیق منابع بانک‌ها برابر با سهم صندوق توسعه ملی، با میانگین نرخ سود ۶ درصد صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها، مناطق عشایری و شهرهای زیر ده هزار نفر شود [۵]. براساس گزارش‌های نظارتی منتشر شده [۸]، [۷]، [۶]، نتایج حاکی از عدم تحقق مناسب اهداف مورد نظر و در برخی موارد انحراف منابع مالی است. اجرای «طرح اشتغال ضربتی» در دوره قانون برنامه سوم توسعه و «طرح گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین» در طی قانون برنامه چهارم توسعه، نمونه‌های دیگری از طرح‌های اشتغال‌زایی بودند که توفیق آنچنانی در کنترل نرخ بیکاری و رشد تولید و اشتغال به‌ویژه در نواحی روستایی و محروم نداشته‌اند [۹]، [۱۰].

به‌طور کلی، رویکردها و سازوکارهای توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در نواحی روستایی و عشایری با نواقص و ضعف‌های زیادی مواجه است. از یکسو جوامع روستایی و عشایری به‌دلیل محدودیت‌هایی که غالباً در تأمین منابع مالی مورد نیاز و علم و دانش نوین مدیریت کسب‌وکار دارند، معمولاً قادر به شکوفاسازی فراگیر این قابلیت‌ها و ورود به فعالیت‌های اقتصادی سودآور و پربازده نیستند، چه‌بسا به‌دلیل عدم آگاهی از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اقتصادی، در فعالیت‌های غیرسودده و ناپایدار هزینه می‌کنند که درنهایت به تعطیلی بنگاه‌های اقتصادی در همان سال‌های ابتدایی منجر می‌شود. ازسوی دیگر نهاد تخصصی و مجربی در سطح محلی وجود ندارد که با شناسایی درست محدودیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی روستاها و مناطق عشایری با رویکرد منطقه‌گرایی اقدام به مدیریت یکپارچه خدمات توسعه کسب‌وکار ازجمله پشتیبانی مالی و ارائه مشاوره‌های راهبردی، حقوقی و مدیریتی در زمینه راه‌اندازی کسب‌وکار جدید یا توسعه کسب‌وکارهای پایدار کند.

البته وجود موانعی مانند مقررات دست‌وپاگیر، تعدد مراجع صدور مجوز و استعلام‌های غیرضرور که درنهایت به زمان‌بر و هزینه‌بر شدن شروع یک کسب‌وکار در نواحی روستایی و عشایری انجامیده است، در دلسردی سرمایه‌گذاران و کارآفرینان برای راه‌اندازی یا توسعه کسب‌وکار و درنتیجه عدم شکوفایی مناسب ظرفیت‌های اقتصادی در این نواحی مؤثر بوده است.

کارایی پایین نظام تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی مؤلفه دیگری است که بر ناکارآمدی سیاست‌های جهش و رونق تولید و اشتغال در نواحی روستایی و عشایری اثر مستقیم می‌گذارد. توضیح اینکه در حال حاضر تزریق منابع مالی برای راه‌اندازی یا توسعه بنگاه‌های اقتصادی در کشور به‌ویژه مناطق روستایی و عشایری با ناکارایی زیادی مواجه است. از یکسو رویه رایج نظام بانکداری در اعطای تسهیلات به شکلی است که صاحبان کسب‌وکارها که عمدتاً در سطوح خرد و کوچک فعالیت می‌کنند و همچنین اقشار مختلف روستایی و عشایری به‌دلیل عدم توانایی در تأمین وثایق و تضامین مورد نظر بانک‌ها، نمی‌توانند به‌موقع و در حد نیاز به منابع مالی دسترسی نداشته باشند. گرایش بانک‌ها به خواب سرمایه، بر طولانی شدن زمان و فرایند اعطای تسهیلات نیز اثرگذار است. ازسوی دیگر در مواقعی هم که تسهیلات پرداخت می‌شود، بخشی از این تسهیلات به‌دلیل نبود نظارت بعد از پرداخت، بعضاً از چرخه و مسیر تولید و اشتغال خارج و برای تأمین احتیاجات ضروری زندگی و یا در بازارهای غیرمولد مانند طلا، سکه، ارز و زمین مصرف می‌شود. مشکل دیگر نظام تأمین مالی روستایی و عشایری، اعطای صرف تسهیلات و بدون پیش‌بینی سازوکاری برای ارائه سایر خدمات حمایتی و پشتیبانی مورد نیاز متقاضی وام است.

به بیانی کلی‌تر، تصور اینکه با صرف اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت، اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری به شکل پایدار توسعه پیدا می‌کند، تصویری نادرست است که برگرفته از نگاه‌های تک‌متغیره و ساده‌انگارانه در برخی سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و مجریان امر می‌باشد.

۴-۱. تبدیل و الحاق بی‌رویه و غیرکارشناسی روستاها به شهر

چالش مهم بعدی در حوزه توسعه روستایی و عشایری، روند رو به رشد و در عین حال غیرکارشناسی تبدیل و الحاق



روستاها به شهر است. موضوعی که سبب شده است کارکرد کشاورزی و تولیدی روستاها در معرض آسیب جدی قرار گیرد و تبدیل قانونی و غیرقانونی اراضی کشاورزی به کاربری‌های غیرکشاورزی و نگاه صرفاً اقتصادی به فرایندهای بومی روستاها پرشتاب شود که در نتیجه به تهدید سیاست‌های خودکفایی منجر شده و امنیت غذایی و به تبع آن افزایش وابستگی غذایی به خارج از کشور را دامن می‌زند [۱۱]. علاوه بر این، به هم ریختگی نظام سلسله‌مراتب سکونتگاهی کشور و تحمیل بار مالی مضاعف بر بخش عمومی از جهت تأمین زیرساخت‌های لازم برای یک شهر از دیگر آثار نامطلوب موضوع مذکور است. از طرفی بررسی مطالعات مختلف در این زمینه مؤید این مطلب است که تبدیل و یا الحاق روستاها به شهر نه تنها در رسیدن به اهداف اولیه خود به‌ویژه تثبیت جمعیت روستایی و تقلیل جریان‌های مهاجرتی از روستاها و شهرهای کوچک به سمت شهرهای بزرگ ناموفق بوده است؛ بلکه حوزه نفوذ روستایی خود را نیز از دست داده است [۱۲].

شایان ذکر است در ردیف (۱۷۵) بند «۱۶» از ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین - مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۵ شورای عالی آمایش سرزمین، به صراحت بر «ممانعت از تبدیل بی‌رویه نقاط روستایی به شهر» به‌عنوان یکی از الزامات تحقق راهبرد «پیاده‌سازی الگوی مطلوب توسعه نظام سکونتگاهی در مناطق مختلف سرزمین» تأکید شده است. بنابراین اگرچه اصلاح روند معیوب جاری تبدیل و الحاق روستا به شهر نیازمند اصلاح قانون دائمی است، ولی می‌توان با توجه به اهمیت بالای این امر، در برنامه هفتم توسعه روند کنونی را کند کرد؛ تا در این فاصله اصلاحات لازم برای تعریف روستا و ضوابط تبدیل و الحاق روستا به شهر انجام شود. امری که در لایحه برنامه هفتم توسعه مورد غفلت واقع شده است.

موارد مذکور از جمله چالش‌های اساسی در حوزه توسعه روستایی و عشایری هستند که تاکنون یا نسخه مناسبی برای رفع این چالش‌ها ارائه نشده است و یا تدابیر اتخاذشده از کارایی و اثربخشی مناسب برخوردار نبوده‌اند. نتیجه اینکه نبود برنامه‌ریزی درست و به‌موقع برای رفع چالش‌های مذکور و عدم اجرای احکام مربوطه در طی این سال‌ها سبب شده است، کشور خصوصاً نواحی روستایی و عشایری با بحران‌های قابل تأملی مواجه شوند که از آن جمله به موارد زیر می‌توان اشاره داشت:

- کاهش حدود ۶۴ درصدی سهم جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور طی دوره سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۳۵ و رسیدن از ۶۹ درصد در سال ۱۳۳۵ به مرز ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰ [۱۴]، [۱۳]؛ این امر به‌وضوح نشانگر تخلیه جمعیتی مناطق روستایی و تمرکز بیش از حد جمعیت در مناطق شهری و به تبع توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین است، البته تبدیل و یا الحاق بی‌رویه نقاط روستایی به شهرها نیز در کاهش آمار سهم جمعیت روستاها از جمعیت کل کشور مؤثر بوده است. یکی از ریشه‌های اصلی بحران‌های فعلی کشور نظیر تخریب محیط زیست، آلودگی هوا، ترافیک، کمبود آب، از بین رفتن خاک، گسترش جرم و جنحه و مواردی از این دست را می‌توان در همین توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین جستجو کرد.

- تداوم روند کاهشی جمعیت روستایی و غیرساکن کشور طی دوره سال‌های ۱۴۲۹-۱۴۰۰ و رسیدن به حدود ۱۶ درصد در سال ۱۴۲۹ [۱۵]. به عبارت دیگر، ایران در سال ۲۰۵۰ میلادی، کشور دهم دنیا از نظر میزان

کاهش جمعیت روستایی خواهد بود [۱۵]؛

- رشد ۱۳۵ درصدی (بیش از دو برابر) سهم سالخوردگان جمعیت روستایی و عشایری (جمعیت ۶۵ ساله و بیش‌تر) از کل جمعیت کشور طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۴۰۰ [۱۶]؛
- مهاجرت بی‌رویه جوانان، نوجوانان و تحصیل‌کردگان از نواحی روستایی و عشایری به شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها و به تبع آن گسترش شهرنشینی و حاشیه‌نشینی؛
- مبدل شدن روستاها به سکونتگاه‌های غیرمولد، مصرف‌گرا و تفرج‌گاه شهرنشینان؛
- گرایش به تغییر سبک زندگی متناسب با الگوهای شهری و از بین رفتن فرهنگ تمدنی؛
- افزایش شکاف درآمدی شدید بین شهر و روستا؛
- عدم برخورداری روستاییان و عشایر از بیمه اجتماعی مناسب و فراگیر به نحوی که علی‌رغم گذشت حدود ۱۸ سال از فعالیت صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، فقط حدود یک میلیون و ۴۰۰ هزار نفر بیمه‌شده‌اند^۱ (یعنی حدود ۱۰ درصد از جامعه هدف) [۱۶].
- بنابراین می‌توان بیان داشت که موضوع «توسعه روستایی و عشایری» طی سالیان گذشته، با بی‌مهری‌های زیادی مواجه بوده و اهمیت آن در نظام حکمرانی کشور به شکل مناسبی درک و تبیین نشده است و در نظام تقنین و اجرایی کشور، اهمیت و جایگاه درخوری به مقوله توسعه روستایی و عشایری در نظر گرفته نمی‌شود.
- در ادامه به احکام و تأکیدات سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه که با اولویت تحقق پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت، حدود ۹ ماه پیش تصویب و ابلاغ شد، از منظر توسعه روستایی و عشایری پرداخته می‌شود.

۲. حوزه توسعه روستایی و عشایری در اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم

با وجود اینکه از چند سال پیش، بحث تدوین «سیاست‌های کلی نظام در حوزه توسعه روستایی و عشایری» مطرح بوده و تا مرحله تدوین در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز پیش رفته، ولی هنوز تصویب و ابلاغ نشده است. بنابراین رویکرد و سیاست‌های کشور برای تحقق توسعه روستایی و عشایری هنوز نامشخص است، ولی در اسناد بالادستی مختلف بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با رویکرد و انگیزه محرومیت‌زدایی و آبادانی مناطق روستایی و عشایری، سیاست‌ها و راهبردهایی در ارتباط با مقوله توسعه روستایی و عشایری پیش‌بینی شده است. از جمله موضوعات مهم مرتبط با این مقوله، می‌توان موارد زیر را عنوان کرد:

• قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۰۱ با اصلاحات بعدی:

اصل (۳۱) - اولویت دادن به روستانشینان و کارگران در برخورداری از مسکن متناسب با نیاز.

• سند چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴)، مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۱۲:

بند «۷» - دست یافتن به مناطق روستایی و عشایری توسعه‌یافته.

۱. براساس اعلام صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، مجموع تعداد بیمه‌شدگان فعال ساکن مناطق روستایی (۱,۶۲۶,۲۳۲ نفر)، ساکنان مناطق عشایری (۴۱,۰۷۷ نفر) و کشاورزان غیرساکن روستا (۱۵۸,۰۸۰ نفر) برابر با ۱,۳۴۶,۳۵۲ نفر است [۵].



• سند ملی آمایش سرزمین، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۵:

- بند «۴» - تنوع بخشی به اقتصاد متناسب با مزیت ها، قابلیت ها و تخصص های سرزمین:
- توسعه مراکز رشد فناوری اطلاعات و ارتباطات و مناطق دیجیتالی و شهرها و روستاهای سبز و هوشمند،
- بند «۸» - سازگاری توسعه با محیط زیست و منابع طبیعی:
- استقرار و ارتقای مدیریت هوشمند سیل در حوضه های آبخیز و مناطق آسیب پذیر شهری و روستایی،
- بند «۱۴» - پیاده سازی الگوی مطلوب توسعه نظام سکونتگاهی در مناطق مختلف سرزمین:
- الگوی توسعه نظام سکونتگاهی شهری و روستایی،
- بند «۱۵» - ارتقای پویایی نظام کوچ، حفظ و تقویت میراث معنوی و زیست جامعه عشایری،
- بند «۱۶» - حفظ و جذب جمعیت در روستاها با تأکید بر ارتقای پویایی و ماهیت تولید محور بودن روستاها،
- بند «۲۰» - افزایش جمعیت و توسعه فعالیت در مناطق مستعد کم تراکم به ویژه مناطق مرزی، جزایر راهبردی و

سواحل جنوبی:

- نگهداشت و افزایش جمعیت در شهرهای کوچک و روستاهای مرزی،
- بند «۲۳» - تأمین امنیت همه جانبه و بازدارنده:
- تقویت جمعیت پذیری نقاط روستایی و شهرهای کوچک و میانی واقع در حاشیه کویر و مناطق مرزی به منظور ارتقای امنیت منطقه.

• سیاست های کلی نظام در امور «شهرسازی»، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹:

- بند «۳» - هماهنگ سازی مقررات و ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت تهیه، تصویب و اجرای طرح های توسعه و عمران شهری و روستایی.
- بند «۴» - تأمین منابع پایدار برای توسعه و عمران و مدیریت شهری و روستایی با تأکید بر نظام درآمد- هزینه ای و در چارچوب طرح های مصوب.
- بند «۵» - حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیا بافت های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت های قدیمی.
- بند «۶» - جلوگیری از گسترش حاشیه نشینی در شهرها و ساماندهی بافت های حاشیه ای و نامناسب موجود.
- بند «۸» - ایمن سازی و مقاوم سازی محیط شهری و روستایی.

• سیاست های کلی نظام در امور «مسکن»، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹:

- بند «۱» - مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب استعداد اراضی و سیاست ها و ضوابط شهرسازی.
- بند «۲» - احیای بافت های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش های کارآمد.
- بند «۴» - برنامه ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با ویژگی های بومی.

• سیاست‌های کلی اشتغال»، ابلاغی ۱۳۹۰/۰۴/۲۸:

بند «۵»- بهبود محیط کسب‌وکار و ارتقای شاخص‌های آن (محیط سیاسی، فرهنگی و قضایی و محیط اقتصاد کلان، بازار کار، مالیات‌ها و زیر ساخت‌ها) و حمایت از بخش‌های خصوصی و تعاونی و رقابت از راه اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های ذی‌ربط در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

• سیاست‌های کلی «آمایش سرزمین»، ابلاغی ۱۳۹۰/۰۹/۲۱:

جزء «۳» بند «و» - ساماندهی سطوح خدمات و استقرار جمعیت در کشور با توجه به مدیریت سوانح طبیعی، حوادث و منابع آب؛ رعایت شرایط زمین‌شناسی جهت افزایش ضریب ایمنی تأسیسات زیربنایی و حیاتی و ابنیه مراکز جمعیتی و شهرها و روستاها.

• سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی»، ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹:

بند «۹»- ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی؛ رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین.

• سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی»، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹:

بند «۱» - به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.

بند «۵»- سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش، به‌ویژه با افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقای آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه.

بند «۲۰»- تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش‌افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد.

• سیاست‌های کلی «جمعیت»، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰:

بند «۹»- بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی.

بند «۱۰»- حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم.

• سیاست‌های کلی «علم و فناوری»، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۶/۲۹:

بند «۶-۲»- توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات تحصیل و تحقیق در آموزش عالی در سراسر کشور.

• سیاست‌های کلی «تأمین اجتماعی»، ابلاغی ۱۴۰۱/۰۱/۲۱:

بند «۵-۶»- اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری.

بند «۶»- بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.



• سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۱:

اگرچه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، مشخصاً و به‌طور مستقیم، بندی در ارتباط با حوزه توسعه روستایی و عشایری نیامده، ولی با بررسی برخی از بندها می‌توان مواردی را یافت که به‌نوعی با این حوزه در ارتباط است.

بند «۱۲» سیاست‌های کلی برنامه هفتم «ارتقای نظام سلامت براساس سیاست‌های کلی سلامت» را مورد تأکید قرار داده است. در سیاست‌های کلی «سلامت» ابلاغی ۱۳۹۳/۰۱/۱۸ مقام معظم رهبری نیز به «پرداخت یارانه به بخش سلامت و هدفمندسازی یارانه‌های بهداشت و درمان با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت به‌ویژه در مناطق غیربرخوردار و کمک اختصاصی به اقشار نیازمند و دهک‌های پایین درآمدی»، «بازشناسی، تبیین، ترویج، توسعه و نهادینه نمودن طب سنتی ایران»، «تبادل تجربیات با سایر کشورها در زمینه طب سنتی» و «برقراری تعامل و تبادل منطقی میان طب سنتی و طب نوین برای هم‌افزایی تجربیات و روش‌های درمانی» اشاره شده است؛ بررسی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه روستایی و عشایری نشان می‌دهد توجه مناسبی به شکاف‌های مناطق روستایی و عشایری و شهری از نظر دسترسی به امکانات و خدمات نظام سلامت نشده است. در حال حاضر بسیاری از نواحی روستایی و عشایری کشور به‌دلیل دور افتاده بودن و ضعف توان مالی، از نظر دسترسی به خدمات بهداشتی و درمانی در سطح پایینی قرار دارند.

از طرفی طب سنتی یکی از بخش‌های نظام سلامت در کشور است و بعضی از ساکنان نواحی روستایی و عشایری از دانش و مهارت‌های ارزشمندی در زمینه طب سنتی و یا طب ایرانی-اسلامی برخوردار هستند که با توجه به مشکلات دسترسی روستاییان و عشایر به خدمات بهداشتی و درمانی مناسب، می‌تواند مکمل مناسبی در این خصوص باشد. در لایحه برنامه هفتم توسعه (بند «چ» ماده (۶۹))، حکمی درخصوص ساماندهی طب سنتی - ایرانی و تهیه فهرست داروهای سنتی و گیاهی کشور و نظارت بر توزیع آن در مراکز و اماکن مجاز پیش‌بینی شده است، ولی مشخص نشده که مقصود از ساماندهی چیست. همچنین برش روستایی و عشایری ندارد و درنهایت شاخص نتیجه‌گرایی برای میزان بهره‌مندی جوامع روستایی، عشایری و شهری از خدمات طب سنتی-ایرانی ارائه نشده است.

سیاست بعدی که ارتباط زیادی با حوزه توسعه روستایی و عشایری دارد، «جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به‌سمت فعالیت‌های مولد و جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد» است. همان‌گونه که در بخش چالش‌ها اشاره شد، نبود سازوکار مناسب برای جذب و هدایت سرمایه‌های نقدی مردم به‌سمت پشتیبانی از فعالیت‌های تولیدی در نواحی روستایی و عشایری به‌صورت مستمر و فراگیر، ازجمله مصادیق ناکارایی نظام تأمین مالی است. این درحالی است که در کشورهای موفق در این زمینه روش‌های نوینی مانند «سرمایه‌گذاری خطرپذیر»، «نظام قبض انبار»، «کشاورزی اجتماع پشتیبان»، «تأمین مالی خرد» و «تأمین مالی جمعی» به‌منظور هدایت نقدینگی جامعه به‌سمت فعالیت‌های مولد در مناطق روستایی و عشایری معرفی شده است. با وجود این و تأکید در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، در لایحه برنامه هفتم توسعه حکمی در راستای اصلاح نظام تأمین مالی روستایی و عشایری پیش‌بینی نشده است.

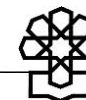
«توسعه صنعت گردشگری و ترویج صنایع دستی» سیاست دیگری است که در بند «۱۷» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. مناطق روستایی و عشایری به‌دلیل برخورداری از فرهنگ غنی،

طبیعت بکر و زیبا و آثار طبیعی، باستانی و تاریخی، دارای ظرفیت‌های بالقوه و متنوع بسیار در زمینه گردشگری و بوم‌گردی هستند و در طول سال، این مناطق پذیرای قشر زیادی از گردشگران می‌باشند. با وجود این، در زمینه توسعه گردشگری کشاورزی، روستایی و بوم‌گردی حکم مشخصی در لایحه برنامه هفتم پیش‌بینی نشده است. در رابطه با توسعه صنایع دستی نیز گفتنی است که اغلب فعالیت‌های صنایع دستی نظیر فرش دستباف، گلیم و جاجیم‌بافی، سفالگری و غیره در مناطق روستایی و عشایری انجام می‌شود. فعالان این حوزه که عموماً ذیل کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط دسته‌بندی می‌شوند، در تأمین مواد اولیه با کیفیت و مقرون‌به‌صرفه، منابع مالی و بازاریابی با مشکلات عدیده‌ای مواجه هستند، ولی مشخصاً در این زمینه حکمی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی نشده است.

سیاست بعدی «حذف تشکیلات موازی و غیرضرور در نظام اداری کشور» است که در بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم مورد تأکید قرار گرفته است. این موضوع پیشتر در بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹) مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد»، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی ۱۳۸۹/۰۳/۳۱) مبنی بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» نیز مطرح شده است. همان‌گونه که در قسمت چالش‌های اساسی مطرح شد، نظام اداری کشور در حوزه توسعه روستایی و عشایری با ضعف و نابه‌سامانی اساسی مواجه است. فصل بیست‌وسوم لایحه برنامه هفتم توسعه اگرچه به موضوع «اصلاح نظام اداری» اختصاص پیدا کرده و در بخش اول آن احکامی در راستای «ساختار دولت» پیش‌بینی شده است؛ ولی حکمی در راستای رفع چالش موازی‌کاری و ایجاد وحدت مدیریت در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه و عمران روستایی کشور و مدیریت یکپارچه امور سه‌گانه کشاورزی، روستایی و عشایری در این فصل پیش‌بینی نشده است.

بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه هفتم «افزایش شتاب پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری... در حوزه‌هایی نظیر انرژی‌های نو و تجدیدپذیر» را مورد تأکید قرار داده است. موضوعی که در مقوله توسعه روستایی و عشایری حائز اهمیت فراوانی است. در حال حاضر تأمین انرژی برای زیستگاه‌های کشور بیشتر متکی بر سوخت‌های فسیلی (نفت و گاز و...) است. این امر می‌تواند مشکلاتی در حوزه محیط زیست به همراه داشته باشد. از سوی دیگر امکان تأمین انرژی از راه‌های متعارف مانند گسترش شبکه سراسری برق، گاز و آب شرب با توجه به هزینه‌بر بودن ایجاد تأسیسات و نگهداری، برای برخی از مناطق روستایی و عشایری که از نظر پراکنش جغرافیایی و وضعیت توپوگرافی و وضعیت جمعیتی فراهم نیست. از این‌رو، بهره‌گیری از انرژی‌های نو و تجدیدپذیر نظیر انرژی خورشیدی، زیستی و بادی می‌تواند در تأمین پایدار و به‌صرفه انرژی مورد نیاز ساکنان مناطق روستایی و عشایری راهگشا باشد. ضمن اینکه سرمایه‌گذاری در این زمینه می‌تواند به اشتغال‌زایی در مناطق روستایی و عشایری کمک شایانی نماید.

در جدول ۱، شمایی از چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری و بندهای مرتبط با این حوزه در قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و تناظر آنها در لایحه برنامه هفتم توسعه نشان داده شده است.

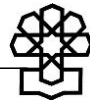


جدول ۱. بررسی تناظر چالش‌های اساسی و احکام مرتبط سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در قانون برنامه ششم و لایحه برنامه هفتم توسعه

چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری	بند مربوطه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم	حکم مرتبط در قانون برنامه ششم توسعه	عملکرد قانون برنامه ششم توسعه	حکم مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
تشتت و نابه‌سامانی نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت امور روستایی و عشایری	۲۵- تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر... حذف تشکیلات موازی و غیرضرور...	جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷): یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر	اقدامی انجام نشده است.	فاقد حکم
عدم توازن، شفافیت و هدف‌مندی بودجه عمران و توسعه روستایی و عشایری	۳- اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق: واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه	جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷): تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی»	اقدامی انجام نشده است.	فاقد حکم
کارایی پایین نظام تأمین مالی روستایی و عشایری	۲- جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به‌سمت فعالیت‌های مولد و جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد.	فاقد حکم	---	فاقد حکم
عدم شکوفاسازی قابلیت‌های متنوع اقتصادی-اجتماعی نواحی روستایی و عشایری	۱۷- توسعه صنعت گردشگری و ترویج صنایع دستی	• بند «ب» ماده (۳۶): اختصاص عوارض حاصل از چشمه‌های آب معدنی و درمانی در اختیار شهرداری‌ها یا دهیاری‌های منطقه دارای ظرفیت جهت صرف توسعه زیرساخت‌های گردشگری همان منطقه	عملکرد شفاف‌ی گزارش نشده است.	فاقد حکم
		• بند «ب» ماده (۹۸): شناسایی، مستندسازی، حفاظت و مرمت و معرفی میراث‌فرهنگی (اعم از ملموس و ناملموس) میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع‌دستی و احیای هنرهای سنتی	تحقق ۵۰ درصدی [۱۷]	فاقد حکم
		• ماده (۹۹): تهیه و اجرای طرح بهسازی و احیای حداقل سیصد روستای دارای	تحقق ۷۰ درصدی [۱۷]	فاقد حکم

چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری	بند مربوطه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم	حکم مرتبط در قانون برنامه ششم توسعه	عملکرد قانون برنامه ششم توسعه	حکم مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
		بافت با ارزش تاریخی و فرهنگی و روستاهای هدف گردشگری را از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		
بهره‌مندی پایین روستاییان و عشایر از خدمات عمومی به‌ویژه بهداشت و درمان	۲۰- افزایش شتاب پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری و تجاری‌سازی آنها به‌ویژه در حوزه‌های... و انرژی‌های نو و تجدیدپذیر.	ماده (۵۰): افزایش سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر و پاک با اولویت سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی (داخلی و خارجی) به حداقل پنج درصد (۵٪) ظرفیت برق کشور	عملکرد قابل‌توجهی نداشته است.	• بند «الف» ماده (۴۶) • بند «پ» ماده (۴۸)
	۱۲- ارتقای نظام سلامت براساس سیاست‌های کلی سلامت در اینجا تقویت موضوع «طب سنتی» مورد نظر است.	بند «ج» ماده (۷۴): ادغام خدمات تأیید شده طب سنتی ایرانی اسلامی در نظام سلامت و همچنین ساماندهی و توسعه ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی و درمانی این حوزه	اقداماتی در زمینه‌های تدوین دستورالعمل، تولید و ارائه برنامه‌های آموزشی و احداث کلینیک‌های دولتی ارائه‌دهنده خدمات طب سنتی انجام شده است.	بند «چ» ماده (۶۹)

مأخذ: نگارندگان؛ سازمان برنامه‌بودجه کشور. ۱۴۰۰. گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹. جلد دوم: حوزه بخشی (۱).



۳. نقاط ضعف و قوت احکام مربوطه در لایحه برنامه هفتم توسعه

در این بخش، غالباً احکامی که واژگان «روستا / روستایی و عشایر / عشایری» در آنها قید شده، مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۳. ماده (۶)

یکی از بخش‌های فصل «رشد اقتصادی» لایحه برنامه هفتم توسعه، «اشتغال» نام دارد و ماده (۶) ذیل این بخش قرار گرفته است. در این ماده «به‌منظور توسعه اشتغال به‌ویژه اشتغال‌های حاصل از ایجاد کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک با اولویت استقرار در مناطق محروم و روستایی» اقداماتی در سه بند «الف»، «ب» و «پ» پیش‌بینی شده است. برای عملیاتی‌سازی هدف مذکور، مقرر شده است که از «نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار برخوردار از مدل، تجربه و شبکه تسهیلگری، به‌عنوان رابط میان دولت و مردم و دارای ماهیت غیردولتی، اعم از نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام(ره) و کمیته‌امداد امام‌خمینی(ره)؛ سازمان‌های خیریه‌ای؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی» بهره گرفته شود. تأیید صلاحیت مؤسسات و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار نیز برعهده سازمان برنامه‌وبودجه گذارده شده است. برای تأمین منابع مالی مورد نیاز متقاضیان برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک، اعطای تسهیلات با کارمزد پایین توسط بانک‌های عامل، پس از تأیید دهیار یا معتمدان محلی در نظر گرفته شده است. همچنین مقرر شده «هزینه‌های تسهیلگری نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار، بین یک درصد (۱٪) تا یک‌ونیم درصد (۱/۵٪) تسهیلات اعطایی به متقاضیان، براساس قرارداد منعقدۀ با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، متناسب با کیفیت ارائه خدمات، تعیین و به‌طور مستقیم از تسهیلات اعطایی کسر و به‌حساب آن نهادها واریز شود».

در رابطه با حکم مذکور گفتنی است اگرچه درج این حکم در لایحه قدم روبه‌جلویی در توسعه اشتغال و کارآفرینی در مناطق روستایی و محروم است، ولی تصویب حکم مورد اشاره به شکل فعلی، مسائل اشتغال کشور به‌ویژه اشتغال مناطق روستایی و محروم را به شکل ریشه‌ای، همه‌جانبه، فراگیر و روش‌مند مرتفع نمی‌کند. چراکه:

۱. براساس جزء «۱» بند «ب»، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف شده است با همکاری دستگاه‌های اجرایی و نهادهای توسعه‌ای، عنوان و سهم مشاغل مربوط به حیطه مأموریت‌های دستگاه‌ها را انتخاب و اعلام کند تا بر این اساس تسهیلات به آن مشاغل اختصاص پیدا کند. این درحالی است که شناسایی و اولویت‌بندی کسب‌وکارها باید مبتنی بر مطالعه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اقتصادی مناطق و با رویکرد از پایین به بالا باشد. به‌عبارتی در لایحه، در تعیین کسب‌وکارهای منتخب، رویکرد بخشی، دستگاهی و بالا به پایین حاکم است نه رویکرد منطقه‌گرایی و مشارکتی.
۲. مشخص نشده است برنامه‌ریزی برای حمایت از ایجاد و توسعه کسب‌وکارها توسط نهادهای توسعه‌ای، در چه چارچوبی انجام خواهد شد. آیا هرکدام از نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار طبق تجربیات و بضاعت‌های خود عمل خواهند کرد یا براساس نقشه راه مدونی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری دستگاه‌های مربوطه تعیین خواهد نمود؟!

۳. به استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان متخصص، نیروهای بومی مجرب و نیروهای داوطلب دارای روحیه انقلابی و جهادی علاقمند به فعالیت در نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار اشاره نشده است.

۴. صرف اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت (موضوع بند «پ») نمی‌تواند منجر به اشتغال‌زایی و کارآفرینی پایدار شود. در اینجا لازم است به تجربه غیر اثربخش طرح‌های مشابه نظیر «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»، «طرح اشتغال ضربتی» و «طرح گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین» توجه شود. به‌طور کلی باید نهادهای تأمین مالی در قالب‌های نوین مانند «سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر»، در شکل‌گیری کسب‌وکارها مشارکت کنند. این موضوع در ماده پیشنهادی مغفول مانده است.

۵. محدودیت‌های برخی از مناطق روستایی و محروم مانند فاصله جغرافیایی از مراکز خدمات و نبود امکانات زیرساختی مناسب برای فعالیت نهادهای توسعه کسب‌وکار در نظر گرفته نشده است و این موضوع می‌تواند مانع از شکل‌گیری این مراکز در مناطق روستایی و محروم شود.

۶. در بند «الف» مکلف شدن سازمان برنامه‌وبودجه برای تأیید صلاحیت نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار، هزینه‌های ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار توسط مراکز را افزون می‌سازد و باید سازوکار مناسب‌تری متناسب با پراکندگی و تعدد و تنوع مناطق روستایی ارائه شود. معمولاً نیز خروجی چنین فرآیندهایی کاهش خلاقیت‌های محلی، اخذ هزینه‌های بالا از ذی‌نفعان اصلی و انجام کارهای یکسان و کلیشه‌ای در موقعیت‌های متفاوت بوده است.

۷. ماده (۶) درنهایت به تقنین نسخه‌ای برای ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار، به‌صورت موردی پرداخته است که براساس اولویت‌های معین توسط دستگاه‌های اجرایی، باید به ارتقای عملکرد بنگاه‌های مرجع دستگاه‌ها بپردازند. درحالی که اصولاً حکمرانی پیشرفت و آبادانی در سطح محلی، نیازمند نهادسازی غیردولتی است که با بررسی قابلیت‌های سرزمینی و اولویت‌بندی آنها براساس معیارهای مشخص، با جلب مشارکت‌های مردمی و نقدینگی سرگردان به‌صورت جهشی اقدام به فعالیت نمایند.

۸. همچنین مشخص نیست چرا اجرای طرح کسب‌وکار با مقیاس «متوسط» در این ماده مورد اشاره قرار نگرفته است. درحالی که در مناطق روستایی و عشایری انواعی از کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط در حال اجرا است.

۹. ممنوعیت بنگاه‌داری توسط نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار مورد تصریح قرار نگرفته است. صرفاً در جزء «۲» بند «ب» به ماهیت غیردولتی بودن این نهادها اشاره شده است. لذا ماهیت «غیرانتفاعی بودن» نیز باید تأکید شود تا این مراکز به‌سمت سودمحوری سوق نیابند و به بنگاه اقتصادی صرف تبدیل نشوند.

۱۰. در تبصره «۱» جزء «۲» بند «ب» مرجع و معیار تشخیص کیفیت ارائه خدمات برای تعیین میزان حق‌الزحمه پرداختی به نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار، مشخص نشده است. ضمن اینکه نسخه بهتر در این خصوص این است که سهمی از ارزش‌افزوده‌ای که برای تولید محصولات کسب‌وکارهای مورد نظر در اثر مداخله نهادهای توسعه‌ای ایجاد می‌شود، به‌عنوان حق‌الزحمه پرداخت شود.

۱۱. مطابق با تبصره «۳» جزء «۲» بند «ب»، مقرر شده «هزینه‌های تسهیلگری نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار، بین



یک درصد (۱٪) تا یکونیم درصد (۱/۵٪) تسهیلات اعطایی به متقاضیان...، تعیین و به‌طور مستقیم از تسهیلات اعطایی کسر و به‌حساب آن نهادها واریز می‌شود». کسر هزینه‌های تسهیله‌گری از سرجمع تسهیلات اعطایی به متقاضیان بدین معناست که پرداخت هزینه‌های تسهیله‌گری برعهده دریافت‌کنندگان تسهیلات است. این امر می‌تواند سبب عدم استقبال صاحبان کسب‌وکارها و روستاییان از طرح و درنهایت به نتیجه نرسیدن اهداف قانونگذار شود. مشکل دیگر بند مذکور این است که الزام قابل اتکایی برای اثربخشی تسهیله‌گر دیده نشده است. به این‌صورت که در هر حالتی و فارغ از اینکه کیفیت ارائه خدمات در چه حدی است، حداقل یک درصد تسهیلات اعطایی به‌عنوان هزینه تسهیله‌گری به نهادهای توسعه کسب‌وکار پرداخت خواهد شد.

۱۲. در بند «پ» دهیاران و معتمدان محلی به‌عنوان ضامن تسهیلات پرداختی به متقاضیان قلمداد شده است که به‌نظر در اجرا با چالش‌هایی مواجه می‌شود. اولاً در همه روستاها به‌ویژه روستاهای کمتر از ۲۰ خانوار یا (زیر ۱۰۰ نفر) نهاد دهیاری مستقر نیست. ثانیاً مشخصه‌هایی برای معتمد محلی بیان نشده است و اینکه چه کسی این معتمد محلی را انتخاب می‌کند. ممکن است بین اهالی روستا در انتخاب معتمد محلی چالش‌ها و تنش‌هایی پیش بیاید. ثالثاً اعطای تسهیلات به متقاضیان نباید صرفاً منوط به تأیید دهیاران یا معتمدان محلی شود. این موضوع نوعی امضای طلایی برای تأییدکنندگان ایجاد می‌کند و راهکار این امر، نهادسازی غیردولتی است که در بالا اشاره شد.

۲-۳. ماده (۳۰)

ماده (۳۰) به تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد در سطح کشور پرداخته است. ذیل این ماده جدولی ارائه شده است. ردیف اول جدول مذکور به درصد ضریب جینی کل کشور اشاره دارد که مقرر شده این ضریب در پایان برنامه هفتم توسعه به ۰/۳۵ برسد. همچنین عدد ۷۶ درصد برای ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی کل کشور تعیین شده است. «نسبت ۹/۳ هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی» سنجه دیگری است که مشخصاً به توسعه روستایی اشاره دارد.

جدول ۲. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
ضریب جینی	درصد	۰/۳۵
ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی	درصد	۷۶
نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی	نسبت	۹/۳

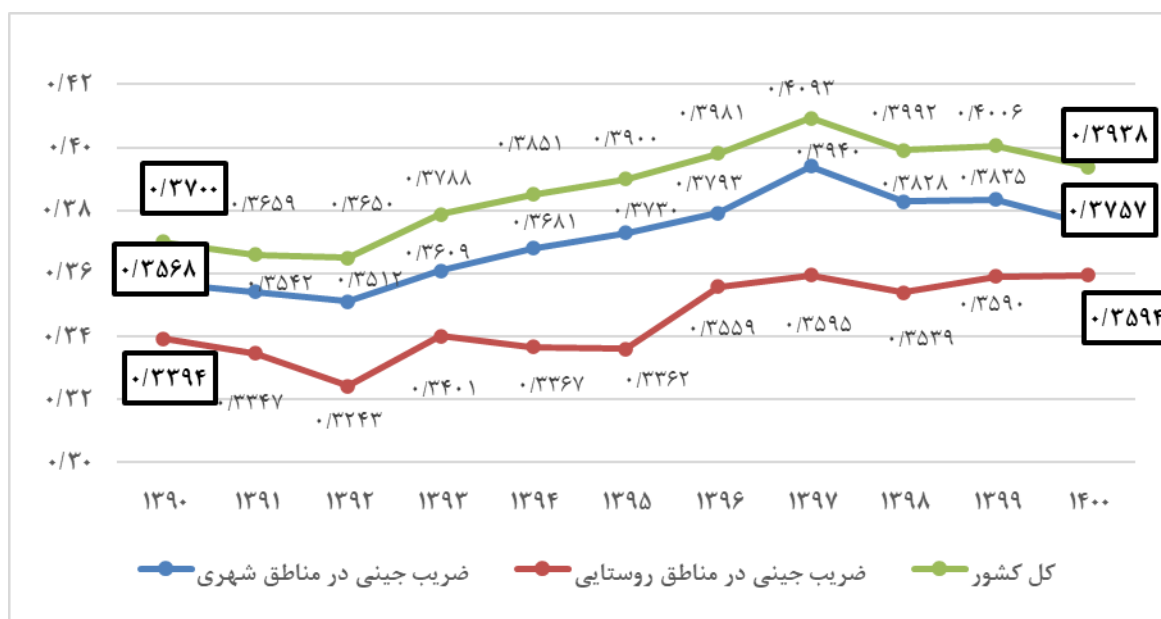
مأخذ: لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۶-۱۴۰۲).

در رابطه با سنجه ضریب جینی جدول فوق، گفتنی است که برخلاف نسخه‌های اولیه لایحه برنامه هفتم توسعه، شاخص ضریب جینی به تفکیک شهری و روستایی ارائه نشده است و در این حالت نمی‌توان تصویر درستی از میزان کاهش نابرابری در مناطق روستایی داشت.

از طرفی طبق داده‌های مرکز آمار ایران، ضریب جینی روستایی در سال ۱۴۰۰ کمتر از ۰/۳۶ بوده است. بررسی

متوسط این ضریب طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۰ نیز عدد ۰/۳۴ درصد را نشان می‌دهد. (نمودار ۱) [۱۸]. شایان ذکر است که ضریب جینی کشوری در سال ۱۴۰۰ حدود ۰/۳۹ بوده است. بنابراین با توجه به سابقه ضریب جینی روستایی که در طول ۱۰ سال گذشته حتی رقم ۰/۳۲ در سال ۱۳۹۲ را نیز تجربه کرده است، پیشنهاد می‌شود در جدول (۶) ذیل ماده (۳۰) لایحه، هدف‌گذاری ضریب جینی به تفکیک روستایی و شهری ارائه شود.

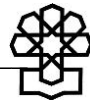
نمودار ۱. ضریب جینی در مناطق شهری، روستایی و کل کشور در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۴۰۰



مأخذ: مرکز آمار ایران، شاخص‌های کلان اقتصادی و اجتماعی کشور، ۱۴۰۱.

ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در جدول فوق‌الاشاره، ۷۶ درصد تعیین شده است. در این شاخص نیز تفکیک شهری، روستایی و عشایری ندارد و این ابهام را ایجاد می‌کند که از این ۷۶ درصد، میزان بهره‌مندی ساکنان مناطق روستایی و عشایری از بیمه‌های اجتماعی چقدر خواهد بود. شایان توجه است که برای بهره‌مندی کشاورزان، روستاییان و عشایر از پوشش‌های بیمه اجتماعی، صندوق مستقلی به همین نام ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ایجاد شده است.^۱ طبق آمار، بعد از گذشت بیش از ۱۸ سال از زمان تأسیس این صندوق، حدود ۱۰ درصد کشاورزان، روستاییان و عشایر مشمول، تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار گرفته‌اند [۱۶]. این عملکرد صندوق مذکور نمی‌تواند قابل پذیرش باشد. زیرا ساکنان نواحی روستایی و عشایری از نقش اساسی و راهبردی در تأمین و تضمین امنیت و اقتدار غذایی برخوردارند و پایگاه‌های اصلی حفظ ارزش‌ها و آرمان‌های ناب انقلاب اسلامی به‌شمار می‌روند. برخورداری از پوشش‌های بیمه‌ای مناسب، حق اولیه‌ای است که اجتماعات روستایی و عشایری باید از آن برخوردار

۱. البته به جز ساکنان مناطق روستایی و عشایری و کشاورزان غیرساکن روستایی، ساکنان شهرهای زیر بیست هزار نفر، رانندگان حمل بار و مسافربری، اعضای سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، مدیران و مربیان روستامهدها، سازمان دامپزشکی، شاغلین فصلی، اعضای تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره) و اعضای تحت پوشش سازمان بهزیستی کل کشور نیز تحت پوشش صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر قرار دارند.



باشند ولی دولت‌ها در این زمینه عملکرد درخوری نداشته‌اند. همین امر یکی از دلایل مهاجرت برخی از روستاییان و عشایر به شهرهاست. لذا توجه ویژه و شایسته به جامعه کشاورزان، روستاییان و عشایر در بهره‌مندی از بیمه اجتماعی و خدمات بیمه‌ای در حد کیفیت مناطق شهری، در برنامه هفتم توسعه ضرورتی انکارناپذیر است.

۳-۳. بند «الف» ماده (۳۹)

ماده (۳۹) لایحه، در راستای اصلاح الگوی مصرف بهینه و ارتقای بهره‌وری آب ذیل فصل «نظام مدیریت یکپارچه منابع آب»، انجام یکسری اقدامات را به وزارت نیرو تکلیف کرده است. مطابق با فراز ابتدایی بند «الف» این ماده، «وزارت نیرو مکلف است در سال اول برنامه، الگوی مصرف بهینه آب شرب و بهداشتی خانگی (برحسب بعد خانوار) را به تفکیک مناطق و اقلیم‌های آب و هوایی مختلف شهری و روستایی تعیین و ابلاغ نماید». الزام به تدوین الگوی مصرف بهینه درحالی است که قانونگذار قبلاً و در تبصره «۴» ماده (۱) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور - مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی بر تکلیف وزارت نیرو برای تعیین و ابلاغ الگوی مصرف آب در مناطق مختلف کشور براساس بعد خانوار استانی و مناطق جغرافیایی به تفکیک شرایط عادی، تنش و بحران، تأکید کرده است [۱۹].^۱

از طرفی در ادامه بند «الف» مقرر شده: «تعرفه آب مشترکین خانوارهای شهری و روستایی کشور تا الگوی مصرف به‌صورت تخفیف و مشترکین بالاتر از الگوی مصرف متناسب با قیمت تمام‌شده آب جایگزین و به‌صورت افزایش پلکانی در هریک از شهرها و روستاها محاسبه و از مصرف‌کنندگان اخذ گردد». در راستای مفاد مذکور گفتنی است که:

- طبق مقررات اخیر ازجمله قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (بند «الف» تبصره «۶»)، برای مشترکینی که حداکثر تا دو برابر الگوی تعیین‌شده وزارت نیرو مصرف دارند، به‌ازای هر مترمکعب فروش آب شرب بالاتر از الگو، ۱۵ درصد و برای مشترکینی که بیش از دو برابر الگو مصرف دارند، ۳۵ درصد به نرخ آب‌بهای آنها افزوده می‌شود [۲۰].^۲ درحالی که در لایحه، برای مشترکین بالاتر از الگوی مصرف، قیمت تمام‌شده آب جایگزین به‌صورت پلکانی تعیین شده است.
- از طرفی تکلیف به محاسبه قیمت تمام‌شده آب جایگزین برای مشترکین بالاتر از الگوی مصرف درحالی است که نوع آب جایگزین مشخص نشده است که آیا منظور آب‌های نامتعارف است یا آب‌های شیرین‌سازی‌شده و یا...؟! اگر مقصود آب‌های شیرین‌سازی شده باشد، به‌جهت بالا بودن بهای آن، ساکنان مناطق روستایی در پرداخت آب‌بها دچار مشکل اساسی خواهند شد.

- شایان ذکر است که در «تعرفه‌های آب و خدمات دفع فاضلاب» که هر ساله توسط وزارت نیرو تدوین و به شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها ابلاغ می‌شود، همواره تعرفه آب برای مشترکین روستایی با کاربری خانگی یا

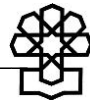
۱. تبصره «۴» - وزارت نیرو مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، الگوی مصرف آب را برای مناطق مختلف کشور براساس بعد خانوار استانی و مناطق جغرافیایی به تفکیک شرایط عادی، تنش و بحران تهیه و ابلاغ کند [۱۶].
 ۲. بند «الف» ۱ - وزارت نیرو از طریق شرکت‌های آب و فاضلاب استانی سراسر کشور مکلف است علاوه بر نرخ آب‌بها به‌ازای هر مترمکعب فروش آب شرب بالاتر از الگوی مصرف تا دو برابر بیش از الگو، پانزده درصد (۱۵٪) نرخ آب بها را افزایش دهد و در مورد مشترکانی که بیش از دو برابر الگو مصرف کرده‌اند به‌ازای هر متر مکعب مازاد، سی‌وپنج درصد (۳۵٪) نرخ را افزایش و از آنان دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند [۲۰].

مسکونی، معادل پنجاه درصد (۵۰٪) تعرفه شهری که از منظر تقسیمات کشوری جزو توابع آن شهر می‌باشد، محاسبه می‌شود. همچنین تعرفه آب شرب مشترکین تحت پوشش در مناطق عشایری، همانند آب شرب روستایی محاسبه می‌شود [۲۱]، ولی در لایحه برنامه هفتم آب‌بهای شرب و بهداشتی مشترکین شهری و روستایی یکسان در نظر گرفته شده و در مورد آب‌بهای مناطق عشایری نیز سکوت کرده است. این درحالی است که در بند «ش» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال جاری تصریح شده «تعرفه آبرسانی سیار مورد نیاز عشایر با قیمت معادل تعرفه خدماتی یا تجاری (هرکدام که کمتر باشد)، محاسبه می‌شود». همچنین «وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری وزارت نیرو، از محل اعتبارات مصوب مربوط، آب مورد نیاز خانوارهای عشایری را در محل اسکان آنها تأمین کند» [۱۸]. با این تفاسیر با توجه به اینکه نظامات جدیدی در لایحه برنامه هفتم توسعه برای تعرفه آب شرب و بهداشتی وضع شده است، معلوم نیست کدام حکم مبنای عمل قرار خواهد گرفت. در حال حاضر آبرسانی به بخشی از جامعه عشایری کشور از طریق تانکرهای سیار انجام می‌شود و قیمت تمام‌شده برای سازمان امور عشایر در تأمین آب شرب سیار بسیار گران است. لذا اگر قرار بر تصویب این بند در لایحه باشد، ضروری است تعرفه آب شرب و بهداشتی جامعه روستایی و عشایری به شکل عادلانه‌ای تعیین تکلیف شود.

۴-۳. ماده (۵۱)

موضوع دیگری که در لایحه برنامه هفتم توسعه مورد تأکید قرار گرفته و بخش مستقلی برای آن اختصاص داده شده، موضوع «مسکن روستایی» است که ذیل فصل یازدهم با عنوان «توسعه مسکن» قرار گرفته است. ذیل ماده (۴۹) این فصل، جدول اهداف کمی سنج‌های عملکردی توسعه مسکن درج شده است که مقرر شده سالیانه ۲۰۰ هزار و تا پایان برنامه هفتم توسعه یک میلیون واحد مسکن روستایی جدید احداث شود. همچنین در ماده (۵۱) به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تکلیف شده «در روستاهای بالای پنجاه خانوار، متناسب با بُعد خانوار و تبصره «۲» ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن، جهت ساخت مسکن خودمالکی روستایی با ایجاد زیرساخت‌های لازم و بازنگری در محدوده طرح‌های هادی روستایی مناطق فاقد زمین و تصویب در مراجع مربوطه، اقدام به واگذاری زمین به متقاضیان واجد شرایط نماید». در این رابطه نکاتی حائز اهمیت است:

- با توجه به کاهش جمعیت مطلق و نسبی جمعیت روستایی طی دهه‌های گذشته و پیش‌بینی تداوم این روند با شدت بیشتر در دهه‌های آتی، مبنای هدف‌گذاری برای ساخت سالیانه ۲۰۰ هزار واحد مسکونی جدید در مناطق روستایی واجد ابهام است. همان‌گونه که پیشتر بیان شد، براساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵، سهم جمعیت روستایی از کل جمعیت کشور، ۲۵/۹ درصد ارزیابی شد [۱۳] که طبق برآوردها، این سهم به ۱۹ درصد در سال ۱۴۱۵ [۱۴] و ۱۶ درصد در سال ۱۴۲۹ خواهد رسید [۱۲]. علاوه بر این، بعد خانوار روستاییان نیز روند کاهشی را تجربه کرده و در طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۳۵، به‌طور متوسط تعداد افراد هر خانوار روستایی از ۴/۸ نفر به ۳/۴ نفر یعنی نزدیک به بعد خانوار شهری (۳/۳ نفر) رسیده است. شایان ذکر است که بعد خانوار روستایی در سال ۱۳۶۵، برابر ۵/۴ بوده است [۱۳]. روند تغییرات تعداد آبادی‌های کشور نیز نشان می‌دهد سهم آبادی‌های دارای



سکنه کشور روند کاهشی را طی کرده است [۱۳]. مناطق روستایی چندین سال است که با پدیده تخلیه جمعیتی به‌ویژه از سوی جوانان و دختران و زنان مواجه هستند [۲۲] و این امر سبب شده است: ۱- جمعیت مولد کاهش پیدا کرده و اغلب روستاها پیرتر شوند، ۲- تعداد خانه‌های فرسوده و متروکه افزایش پیدا کند، ۳- احتکار زمین و احداث باغ‌ویلا و تفرج‌گاه غیرمجاز افزایش پیدا کند. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که متقاضی بالقوه و بالفعل زیادی برای احداث مسکن جدید در همه مناطق روستایی وجود نداشته باشد. اگر هم وجود داشته باشد بیشتر در مناطق ییلاقی و خوش‌آب‌وهوا و روستاهای پیرامون شهرهای بزرگ و کلان‌شهرهاست که عموماً قصد تفرجی دارد تا سکونت دائم.

• دومین نکته‌ای که در مورد ساخت مسکن روستایی باید بدان توجه داشت، لزوم استفاده از بافت‌های فرسوده و متروکه روستایی برای ساخت واحدهای مسکونی جدید است. موضوعی که در لایحه تنظیمی مورد غفلت واقع شده است. اگرچه آمار صحیح و قابل اعتنایی از میزان بافت‌های فرسوده و نابه‌سامان در نواحی روستایی وجود ندارد، ولی همان‌گونه که اشاره شد به‌دلیل مهاجرت‌های روستا-شهری، در برخی از روستاها منازل مسکونی غیرقابل سکونت شده‌اند. می‌توان در این‌گونه روستاها، ساخت واحد مسکونی جدید را از طریق احیای بافت‌های فرسوده پیش برد. موضوع «احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد» در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن»، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹ نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

• نکته سوم این است که در لایحه برنامه هفتم توسعه به ضعف‌ها و مشکلات ساخت مسکن‌های روستایی از نظر کیفیت و تناسب توجهی نشده است. برای نمونه:

- یکی از مشکلات اساسی در واحدهای مسکونی روستایی، عدم تناسب با الگوی معماری ایرانی-اسلامی و فرهنگ و بافت بومی است. در اثر کم‌توجهی به این موضوع، مشاهده می‌شود در مناطق روستایی همانند مناطق شهری برخی از منازل مسکونی به شکل واحدهای چندطبقه و برج‌مانند درآمده‌اند. این درحالی است که متناسب بودن واحدهای مسکونی با ویژگی‌های بومی، مورد تأکید سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن» نیز بوده است (بند «۴»).

- مشکل دوم، متناسب نبودن شاکله بعضی از مساکن روستایی جدیدالاحداث با نوع معیشت و فعالیت اقتصادی روستاییان است. به‌عبارتی منازل روستایی جدید شکل و نمای مسکن‌های شهری پیدا کرده‌اند و درآمیختگی تولید، معیشت و سکونت در آنها کم‌رنگ شده است. با فاصله افتادن بین محل زیست و محل فعالیت در روستاها به‌تدریج فعالیت‌های کشاورزی رو به تعطیلی رفته‌اند و روستاها صرفاً خاصیت سکونتگاهی پیدا کرده‌اند. این وضعیت در تقویت انگیزه روستاییان برای ترک محل زندگی و مهاجرت به شهرها برای یافتن شغل و درآمد مناسب تأثیر شایانی داشته است.

- مشکل سوم، نامطلوب بودن کیفیت واحدهای مسکونی است که آسیب‌پذیری بالایی در برابر بلایای طبیعی نظیر سیل و زلزله دارند. طبق آخرین سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ حدود ۸/۵ میلیون نفر (معادل ۴۱ درصد جمعیت روستایی کل کشور) در واحدهای مسکونی فرسوده سکونت دارند [۱۶]. این درحالی است که از حدود ۱۱ سال پیش، در بند «۴» سیاست‌های کلی مسکن و بند «۸» سیاست‌های کلی شهرسازی، به‌ترتیب موضوع «برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با

ویژگی‌های بومی» و «ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی محیط شهری و روستایی» مورد تأکید بوده است.

- مشکل چهارم، مقرون به صرفه نبودن مصالح مورد استفاده و عدم سازگاری مناسب این مصالح با محیط زیست است.

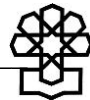
بنابراین در زمینه مسکن روستایی به‌طور خاص و عمران روستایی به‌طور عام با پدیده «شهرگرایی روستایی» مواجه هستیم. این در حالی است که دولت هند در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه دهم و یازدهم خود طرحی با عنوان «طرح مسکن روستایی هند (IAY)»^۱ را پیش‌بینی کرده است [۲۳]. این طرح حائز نکات قابل اهمیتی است. از جمله اینکه (۱) به مناطق روستایی دارای کمبود مسکن و افراد زیر خط فقر بدون مسکن براساس میزان محرومیت، اولویت داده شده است؛ (۲) در ساخت مسکن روستایی به استفاده از مصالح کم‌هزینه، سازگار با محیط زیست و ترجیحات فرهنگی محلی و مقاوم در برابر بلایا تأکید جدی شده است؛ (۳) به منظور گسترش فناوری‌های ساختمانی کم‌هزینه از طریق ارتقای مهارت صنعتگران محلی و آموزش جوانان روستایی در سطوح محلی و منطقه‌ای و همچنین توانمندسازی روستاییان برای ساخت‌وساز خانه‌ها توسط خود، راه‌اندازی مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی (RBCs)^۲ پیش‌بینی شده است؛ (۴) بخش عمده تأمین مالی و تخصیص اعتبارات ساخت مسکن به نسبت یک به سه (۷۵:۲۵) برعهده دولت مرکزی بوده است.

• درخصوص جلوگیری از بورس‌بازی و سوداگری زمین و مسکن در اثر اجرای این طرح و همچنین اطمینان از سکونت دائم دریافت‌کنندگان زمین در روستای مورد نظر پس از ساخت و عدم نقل‌وانتقال آن، ضروری است ضمانت‌اجراه‌های مناسبی اندیشیده شود. در این راستا ممنوعیت نقل‌وانتقال امتیاز زمین دریافتی و یا واحد مسکونی احداث شده به مدت ۵ الی ۱۰ سال و جرم‌انگاری و تعیین جرائم و مجازات بازدارنده برای متخلفان می‌تواند کارساز باشد. همچنین تأکید بر واگذاری زمین به صورت اجاره ۹۹ ساله به جای واگذاری قطعی مالکیت (همانند طرح مسکن مهر) در تحقق هدف مورد نظر مؤثر است.

• شایان ذکر است که عبارات «مسکن خودمالکی روستایی»، «ایجاد زیرساخت‌های لازم»، «تصویب در مراجع مربوطه» و «متقاضیان واجد شرایط» مندرج در صدر ماده (۵۱) مبهم است و به لحاظ ماهیت تقنین، نیاز به تدقیق بیشتر در همین ماده دارد. به‌ویژه عبارت «متقاضیان واجد شرایط» که هیچ ملاک و معیاری برای شناسایی افراد واجد شرایط واقعی، تعیین نشده است. همچنین مرجع تشخیص شرایط مربوطه معلوم نیست. ابهام مذکور زمینه فساد و امضای طلایی را فراهم می‌سازد و درنهایت سبب می‌شود افراد غیر صلاحیت‌دار که لابی و رانت قوی‌تری دارند صاحب زمین و مسکن شوند و متقاضیان واقعی محروم بمانند. این در حالی است که «فسادستیزی» و «فسادزدایی» از جمله موضوعات مورد تأکید در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (بند «۲۵») بوده است. در این راستا بهتر است براساس اصلاحیه ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن [۲۴]، چهار شرط «متاهل و یا سرپرست خانوار بودن»، «فاقد مسکن بودن سرپرست خانوار

1. Indira Awaas Yojana.

2. Rural Building Centers.



و افراد تحت تکفل»، «عدم بهره‌مندی سرپرست خانوار و افراد تحت تکفل از تسهیلات یارانه‌ای خرید و یا ساخت واحد مسکونی» و «دارای سابقه سکونت دائم حداقل ۵ سال در روستا»، برای متقاضیان دریافت زمین در روستاها نیز لحاظ شود.

۵-۳. تبصره ماده (۵۱)

مطابق با تبصره ماده (۵۱) لایحه، مرجع تصویب طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها با تغییراتی اساسی مواجه شده است. متن تبصره مذکور بدین شرح است: «طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور براساس ضوابط مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، توسط اداره بنیاد مسکن شهرستان تهیه و به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان می‌رسد». درخصوص این تبصره گفتنی است:

• در حال حاضر براساس جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، مرجع تصویب طرح‌های هادی روستایی کمیته‌ای استانی با ۸ عضو «متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به‌عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به‌عنوان ناظر» است. در صورت تصویب لایحه، این وظیفه به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان سپرده خواهد شد. به‌نظر می‌رسد این تغییر براساس «آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۰۵» صورت گرفته است که طبق بند «الف» ماده (۸) آیین‌نامه یادشده، بررسی طرح‌های توسعه عمران منطقه‌ای، ناحیه‌ای، روستایی و شهری برعهده «کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری و آمایش سرزمین و محیط زیست» شورا گذارده شده است؛ البته در متن لایحه تصریح نشده است که بررسی فنی و اولیه طرح‌های هادی روستایی در کارگروه مذکور انجام شود. لذا این موضوع باید در لایحه تصریح شود. با توجه به اینکه کمیته فعلی تصویب‌کننده طرح‌های هادی روستایی مشکلاتی دارد، تغییر انجام‌یافته در لایحه تا حدودی مثبت ارزیابی می‌شود، ولی شاید مهم‌ترین مشکلی که با این تغییر به وجود خواهد آمد، زمانبر شدن فرایند تصویب طرح‌های هادی روستایی است. به‌ویژه اینکه در حال حاضر بازنگری بیشتر طرح‌های هادی روستاهای کشور در نوبت رسیدگی قرار دارد و با توجه به تعدد وظایف کارگروه زیربنایی و عموماً فاصله زیاد بین جلسات، بررسی طرح‌ها طولانی خواهد شد. این نقیصه در مورد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز مصداق دارد و معلوم نیست تصویب طرح‌های هادی تهیه‌شده چه مدت طول بکشد. درنتیجه ممکن است طرح‌ها بدون بررسی دقیق و تخصصی و به‌صورت شتاب‌زده تصویب شوند.

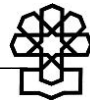
• مشکل بعدی درخصوص کارگروه مذکور این است که مدیرکل راه و شهرسازی استان دبیری جلسات را برعهده دارد. درحالی که طبق مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه متولی امور عمران و توسعه روستایی و عشایری است. از طرفی کارکرد اصلی اغلب نواحی روستایی و عشایری، کشاورزی است و تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی ارتباط مستقیم زیادی به حفاظت یا تخریب اراضی کشاورزی و منابع طبیعی دارد.

بنابراین منطق حکم می‌کند که رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان عهده‌دار دبیری جلسات در زمان بررسی طرح‌های هادی روستایی باشد. البته شاید نسخه بهتر این باشد که به‌جای درگیر کردن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان برای بررسی و تصویب طرح‌های هادی روستایی، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها مرجع تصویب طرح‌های مذکور پس از تهیه توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و تأیید اکثریت شورای اسلامی روستای مربوطه تعیین شود.

• مضاف بر این، در این تبصره مقرر شده است اداره بنیاد مسکن شهرستان «براساس ضوابط مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» طرح‌های هادی روستایی را تهیه کند. این موضوع به چند دلیل واجد ابهام و ایراد است. یکی اینکه مقصود از ضوابط مصوب شفاف نیست. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۹۴/۰۹/۱۷ تصویب‌نامه‌ای با عنوان «مصوبه پیرامون شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌های روستایی» ابلاغ کرده است، ولی در این مصوبه ضوابط خاص و مشخصی در مورد طرح‌های هادی روستایی تعیین نشده است. اگر هم مقصود این است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ضوابط جدیدی برای طرح‌های هادی روستایی تصویب و ابلاغ خواهد کرد، جزییات این موضوع و ظرف زمانی آن باید در لایحه پیش‌بینی شود. دوم اینکه صلاحیت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که وزارت راه و شهرسازی دبیرخانه آن است، برای تعیین ضوابط یا تصویب شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی محل تردید است. به‌ویژه اینکه نقاط شهری و روستایی تفاوت‌ها و تمایزات فراوانی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، کالبدی و محیطی دارند. بیم آن می‌رود که با توجه به غلبه تخصص‌ها و مأموریت‌های عمرانی و توسعه شهری در وزارت راه و شهرسازی، ماهیت عمرانی-خدماتی طرح‌های هادی روستایی تقویت و کماکان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کمرنگ دیده شوند. در نتیجه روستاها به تدریج شکل و نمای شهری پیدا کنند. از طرفی در حال حاضر برای تصمیم‌گیری در امور روستایی و عشایری، شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی وجود دارد که می‌تواند در خصوص چگونگی تهیه طرح‌های هادی روستایی نظر صائب‌تری داشته باشد. سوم اینکه در حال حاضر مبنای تهیه طرح‌های هادی روستایی، شرح خدمات همسان ابلاغی شورای عالی فنی کشور در تاریخ ۱۳۸۴/۰۴/۲۹ است و شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای براساس ابلاغیه مذکور طرح‌های هادی را تهیه می‌کنند. لذا موضوع ضوابط تهیه طرح‌های هادی روستایی نیاز به شفاف‌سازی و اصلاح دارد.

• جداً از ضعف فرایند تصویب، اساساً نحوه تهیه و بازنگری طرح‌های هادی روستایی دارای اشکالات متعددی است که سبب شده اثربخشی این طرح‌ها در توسعه متوازن و یکپارچه روستایی به حداقل ممکن برسد؛ از جمله اشکالاتی که به طرح‌های هادی روستایی مترتب است، می‌توان موارد زیر را برشمرد:

۱. عدم تناسب کافی تخصص‌ها و زمینه‌های کاری شرکت‌های مهندسی مشاور تهیه‌کننده طرح‌های هادی روستایی با ماهیت، بافت، معماری و کارکردهای نواحی روستایی و اصول توسعه و برنامه‌ریزی روستایی یکی از ضعف‌ها است که سبب شده در اثر اجرای بعضی از طرح‌های هادی، روستاها ماهیت تولیدی خود را از دست بدهند و نمای شهری پیدا کنند.



۲. از طرفی طرح‌های هادی روستایی غالباً رویکرد کالبدی-فیزیکی-خدماتی دارند و بیشتر با هدف تعیین محدوده و کاربری اراضی روستاها تهیه می‌شوند و صرف این نمی‌تواند به توسعه روستایی یکپارچه و متوازن منتج شود. این درحالی است که توجه همزمان و متوازن به ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فیزیکی روستاها در آیین‌نامه اجرایی تهیه و تصویب طرح‌های هادی روستایی مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۱۷ مورد تصریح قرار گرفته است. براساس بند «ج» ماده (۱) آیین‌نامه مذکور، طرح هادی روستایی به‌عنوان «طرح تجدید حیات و هدایت روستا با لحاظ ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی» تعریف شده است. همچنین مطابق با ماده (۲) آیین‌نامه یادشده، ۴ هدف، الف) **ایجاد زمینه توسعه و عمران روستاها با توجه به شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی؛** ب) تأمین عادلانه امکانات از طریق ایجاد تسهیلات اجتماعی، تولیدی، رفاهی؛ ج) هدایت وضعیت فیزیکی روستا و د) ایجاد تسهیلات لازم جهت بهبود مسکن روستاییان و خدمات محیط‌زیستی و عمومی، به‌عنوان اهداف طرح‌های هادی برشمرده است [۲۵]؛ ولی طراحان بنابه برخی دلایلی که پیشتر اشاره شد، از این اهداف فاصله گرفته‌اند. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و مرجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی روستایی نیز به این امر توجه نکرده‌اند.

۳. نبود ضوابط مناسب و متناسب با آمایش سرزمین برای تعیین محدوده روستاها در قالب طرح‌های هادی روستایی و همچنین بازنگری آنها بعد از اتمام دوره ۱۰ ساله، ضعف دیگری است که در اثربخشی طرح‌های هادی روستایی تردید جدی ایجاد می‌کند. به این‌صورت که در تعیین و بازنگری محدوده روستاها، همواره بخش‌هایی از اراضی کشاورزی به داخل محدوده الحاق شده و درنهایت تغییر کاربری پیدا می‌کنند. این امر علاوه‌بر اینکه به کاهش سطح زیر کشت اراضی کشاورزی می‌انجامد و با اصول خودکفایی و امنیت غذایی مغایرت دارد، به محلی برای اخذ عوارض غیرقانونی تحت عناوین مختلف مانند عوارض ارزش‌افزوده ناشی از الحاق به محدوده، از جانب بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بدل شده است. از طرفی مشاهده شده که محدوده برخی از روستاها با وجود کاهش جمعیت در طول ۱۰ سال، در طرح‌های بازنگری افزایش چندین برابری پیدا کرده است. به‌عبارتی دیگر، نوعی تعارض منافع در تعیین محدوده روستاها و فروش زمین الحاق‌یافته به محدوده به روستاییان توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مشاهده می‌شود و این موضوع در افزایش بی‌ضابطه و خارج از منطق محدوده روستاها و تخریب اراضی کشاورزی پیرامون روستاها در اثر الحاق به محدوده بی‌تأثیر نیست. بنابراین تعیین محدوده‌های روستایی نیازمند ضوابط مناسب‌تری است که **اولاً** از دست‌اندازی به اراضی کشاورزی حاصلخیز جلوگیری کند؛ **ثانیاً** جهت توسعه روستا را به‌سمت اراضی غیر حاصلخیز هدایت کند و **ثالثاً** تعارض منافع بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در الحاق زمین و فروش آن به روستاییان مرتفع شود.

۳-۶. مواد (۶۴) و (۶۵)

فصل سیزدهم لایحه برنامه هفتم توسعه، «توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)» نام‌گذاری شده است که در ماده (۶۴) این فصل، جدول سنجش‌های عملکردی و اهداف کمی موارد مورد نظر این فصل درج شده است. مطابق با سطر سوم جدول مذکور، هدف‌گذاری شده است که تا پایان برنامه هفتم، درصد روستاهای بالای

بیست خانوار متصل به شبکه ملی اطلاعات به ۹۹ درصد برسد.

براساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵، در کل کشور ۹۷،۵۳۸ نقطه روستایی یا آبادی وجود دارد که از این تعداد، ۶۲،۲۸۴ آبادی دارای سکنه عنوان شده‌اند. براساس همین آمار، از کل آبادی‌های دارای سکنه نیز ۳۹،۴۶۵ آبادی، بالای بیست خانوار تعیین شده‌اند [۱۳]. گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه از عملکرد تکالیف قانونی برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که تا پایان سال ۱۳۹۹، ۳۵،۶۹۶ روستای بالای ۲۰ خانوار دارای امکان دسترسی به اینترنت پرسرعت هستند. یعنی برای حدود ۹۰ درصد روستاهای بالای بیست خانوار امکان دسترسی اینترنت پرسرعت فراهم شده است [۲۶].

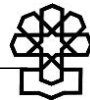
در ماده (۶۵) اقدامات مربوط به تحقق اهداف کمی جدول ماده (۶۴) و افزایش دسترسی به شبکه ملی اطلاعات تشریح شده است. بند (الف) ذیل این ماده، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را مکلف کرده است «با استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی، امکان اتصال اماکن اداری، تجاری و مسکونی شهرهای هر استان به شبکه ملی اطلاعات از طریق شبکه دسترسی مبتنی بر فیبر نوری و دسترسی پرسرعت روستاهای بالای بیست خانوار را فراهم کند». در متن مورد اشاره، شفاف‌سازی نشده است که آیا دسترسی پرسرعت روستاهای بالای بیست خانوار نیز همانند شهرها از طریق شبکه فیبر نوری انجام خواهد پذیرفت یا خیر؟! ضمن اینکه بهتر است با توجه به محدودیت‌های منابع مالی، نوعی اولویت‌بندی در انتقال شبکه اینترنت و مخابرات به روستاها تعیین شود. برای نمونه روستاهای هدف گردشگری و یا ممتاز در تولیدات کشاورزی در اولویت قرار گیرند.

۷-۳. جزء «۱» بند (ب) ماده (۷۳)

یکی دیگر از احکام لایحه برنامه هفتم توسعه که به حوزه توسعه روستایی و عشایری مرتبط می‌شود، حکم مندرج در جزء «۱» بند «ب» ماده (۷۳) از فصل شانزدهم با عنوان «زن، خانواده و جمعیت» است. در این جزء در راستای حمایت از خانواده روستائیان، عشایر و اقشار نیازمند تحت پوشش نهادهای حمایتی، مقرر شده حق بیمه پایه سلامت اقشار مذکور «معادل هفت درصد (۷٪) حداقل دستمزد مشمولان قانون کار که صد درصد (۱۰۰٪) آن بر مبنای بند (الف) این ماده توسط دولت در قالب بودجه سنواتی تأمین می‌شود»، محاسبه گردد. موضوع مذکور عیناً تنفیذ جزء «۱» بند «ب» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه است.

۸-۳. بند «ث» ماده (۸۳)

مطابق با بند «ث» ماده (۸۳) از فصل «میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» لایحه، «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است با هماهنگی وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مربوط، آیین‌نامه ساماندهی صدور مجوز ایجاد پروژه‌های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا ویلایی یا گردشگری) و امکان فروش و پیش‌فروش تأسیسات و واحدها بر اساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط صرفاً در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر یا طرح



هادی روستا را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند». در این خصوص گفتنی است که وجود عبارت «کاربری ترکیبی» و اشاره به مصادیق آن (تجاری و ویلایی) می‌تواند منجر به فعالیت‌های تجاری و ساخت ویلا به شکل ناسازگار با بوم روستا با هدف کسب سود بیشتر شود. لذا در مناطق روستایی، باید به جای کاربری ترکیبی مورد اشاره، کاربری‌های مولد اقتصادی که با بوم و فرهنگ روستا سازگار هستند، مورد تأکید قرار گیرد.

۹-۳. بند «پ» ماده (۹۰)

«توسعه مدارس شبانه‌روزی، روستا مرکزی، استثنایی و آموزش از راه دور با اولویت تأمین هزینه‌های سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی و استثنایی (به‌ویژه دختران)»، حکم دیگری است که در بند (پ) ماده (۹۰) لایحه و ذیل فصل نوزدهم با عنوان «ارتقاء نظام آموزشی» مورد تأکید قرار گرفته است. کلیت حکم مذکور مورد تأیید است ولی به جهت اینکه هدف‌گذاری کمی در توسعه مدارس مورد نظر انجام نشده است دارای ابهام می‌باشد. همچنین مدارس مناطق عشایری مورد غفلت واقع شده است که نیاز به اصلاح دارد.

در رابطه با «مدارس روستا مرکزی» و «مدارس شبانه‌روزی» نیز نکاتی قابل توجه است. به این صورت که اگرچه طرح مدارس روستا مرکزی در راستای رفع مشکل کمبود معلم و به حد نصاب نرسیدن دانش‌آموزان روستایی جهت تشکیل کلاس مستقل در تک تک روستاها اجرایی شده است و تا حدودی توانسته ضعف نظام تعلیم و تربیت روستایی را پوشش دهد، ولی این نسخه نمی‌تواند در درازمدت اثربخشی لازم را داشته باشد. مشکلاتی که در رفت و آمد روزانه دانش‌آموزان به اینگونه مدارس به‌ویژه در ایام زمستان برای خانوارهای روستایی وجود دارد، اثربخشی این طرح را تحت الشعاع قرار داده است. مدارس شبانه‌روزی هم که در متن بند مورد اشاره قرار گرفته است، بعضاً واجد چالش‌هایی هستند که نیاز است اصلاحاتی در این زمینه انجام پذیرد. برای مثال حضور و زندگی دانش‌آموزان روستایی با سنین مختلف و فرهنگ و زبان متفاوت در مدارس شبانه‌روزی بعضاً با بروز مشکلات اخلاقی و تربیتی همراه بوده است. این در حالی است که این دانش‌آموزان به‌ویژه سنین پایین باید در کنار خانواده و اقوام خود زندگی کنند تا تجربه کافی در زندگی را کسب نمایند. به هر صورت باید برای روستاهایی که آستانه جمعیت دانش‌آموزی آنها به حد نصاب لازم برای ساخت مدرسه یا تشکیل کلاس مستقل نمی‌رسد، الگوی جایگزین و انعطاف‌پذیرتری پیش‌بینی نمود.

علاوه بر توسعه زیرساخت‌ها، آنچه که بیش از همه در خصوص آموزش و پرورش روستایی و عشایری اهمیت دارد، کاربردی و مهارت‌محور بودن آموزش‌ها به دانش‌آموزان روستایی و عشایری است ولی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها همواره مورد غفلت قرار می‌گیرد. این اشکال و نقص به وزارت آموزش و پرورش وارد است که در خصوص عدم تطابق سرفصل‌های درسی دانش‌آموزان در مقاطع مختلف با بوم روستای محل زندگی آنها سیاست مشخصی اتخاذ نکرده است. نبود معلم‌های بومی و آشنا به فرهنگ و بافت و ماهیت روستاها و عدم حمایت مناسب از معلم‌های حق‌التدریس در روستاها به کیفیت آموزش و پرورش در نواحی روستایی و عشایری آسیب جدی وارد ساخته است. با وجود این در لایحه برنامه هفتم توسعه، سازوکار اصلاحی در این خصوص اندیشیده نشده است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

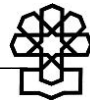
با توجه به اینکه رسیدگی جدی به روستاها و مناطق محروم و کم‌برخوردار از دغدغه‌ها و اولویتهای اصلی دولت سیزدهم از بدو تشکیل عنوان شده بود و اقداماتی نیز در این زمینه انجام شد، انتظار می‌رفت در لایحه برنامه هفتم توسعه بر اساس همین نگاه، تجارب موفق برنامه‌های گذشته تداوم یابد، برای موارد مغفول‌مانده سازوکارهای مناسبی پیش‌بینی شود و برای رویکردها و رویه‌های نادرست و غیراثربخش در مسیر توسعه روستایی و عشایری ریل‌گذاری جدیدی صورت گیرد. با وجود این بررسی لایحه برنامه هفتم در حوزه توسعه روستایی و عشایری نشان می‌دهد این لایحه با ضعف‌های جدی مواجه است که به شرح زیر قابل جمع‌بندی است.

۱. غفلت از چالش‌ها و اولویتهای اساسی

با وجود اینکه، بیش از دو دهه است نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت امور عمران و توسعه روستایی و عشایری در وضع نابه‌سامانی به‌سر می‌برد و حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری در تدبیر امور روستایی و عشایری موازی‌کاری دارند، در لایحه برنامه هفتم توسعه سازوکاری برای رفع این چالش اساسی پیش‌بینی نشده است. این به معنای نادیده گرفتن نظر مقام معظم رهبری در سیاست‌های ابلاغی کلی برنامه هفتم توسعه مبنی بر «حذف تشکیلات موازی و غیرضرور» و سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز» است.

عدم پیش‌بینی حکمی در راستای ایجاد شفافیت، توازن و هدفمندی در تنظیم بودجه‌های سنواتی امور عمران و توسعه روستایی و عشایری، شاهدی دیگر بر مدعای غفلت لایحه از پرداختن به چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری است. این موضوع در قانون برنامه ششم توسعه (جزء «۳» بند «الف» ماده ۲۷) مورد تأکید قرار گرفته بود ولی سازمان برنامه و بودجه اقدام خاصی انجام نداد. لذا تأکید بر این موضوع در برنامه هفتم توسعه ضروری است. ضمن اینکه اصلاح ساختار بودجه از طریق شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت از بندهای مورد تأکید سیاست‌های کلی برنامه هفتم است.

دیگر موضوع نادیده گرفته‌شده در لایحه، «سهم‌بری عادلانه کشاورزان، روستائیان و عشایر از زنجیره ارزش و دارایی‌های طبیعی مهم» است که در بند (۵) سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی» به‌صورت کلی مورد تأکید قرار گرفته است. در حال حاضر منابع خدادادی ارزشمندی نظیر معادن، آثار طبیعی دارای قابلیت گردشگری و مواردی از این دست در نواحی روستایی و عشایری وجود دارد، ولی سازوکاری برای بهره‌مندی عادلانه ساکنان این نواحی از مواهب مذکور تعبیه نشده است. در بحث معادن در بهترین حالت، روستائیان کارگران و سرایداران صاحبان معادن هستند و اغلب سود و ارزش افزوده حاصله نصیب سرمایه‌گذاران شهری می‌شود.



۲. نبود راهبرد مناسب برای رفع چالش‌های اشتغال و کارآفرینی پایدار روستایی و عشایری

سال‌هاست شاهد ریل‌گذاری ناصحیحی در طرح‌های اشتغالزایی روستایی و عشایری هستیم که عموماً بر پایه اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت بدون ارائه خدمات پشتیبان مناسب استوار است که نتیجه آن صرف پول فراوان بدون اثربخشی مناسب در اشتغال و تولید است. به‌بیانی در طرح‌ریزی برای اشتغالزایی رویکرد کل‌نگر و جامع‌نگر در نیازسنجی، ظرفیت‌سنجی، اولویت‌بندی و شکوفاسازی قابلیت‌های اقتصادی وجود ندارد و رویکردها عموماً تک‌متغیره، بخشی و غیرمشارکتی است. به‌نظر می‌رسد همین نگاه و رویکرد در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز دنبال می‌شود. برای نمونه استفاده از نهادهای توسعه کسب‌وکار برای ارائه خدمات تسهیلگری و اعطای تسهیلات با نرخ سود پایین برای حمایت از ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک (موضوع ماده (۶))، اگرچه قدم روبه‌جلویی نسبت به طرح‌های قبلی می‌باشد، ولی به‌دلایل زیر به احتمال زیاد اجرای این طرح به سرنوشت طرح‌های قبلی مانند «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» و «بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین» دچار خواهد شد که علاوه بر اتلاف منابع مالی دولت، اثربخشی درخوری در رونق تولید و اشتغال در نواحی روستایی و عشایری نداشته‌اند. به‌طور خلاصه اشکالات ماده (۶) به شرح زیر است:

۱. سازوکاری برای راه‌اندازی نظام تأمین مالی متناسب با ماهیت بنگاه‌های اقتصادی خرد، کوچک و متوسط به‌ویژه «سرمایه‌گذاری خطرپذیر» تعبیه نکرده است؛

۲. در تعیین نوع کسب‌وکار مورد حمایت و سهم اشتغال عمدتاً به برنامه بخشی دستگاه‌های اجرایی اکتفا شده است. در حالی‌که این امر نیازمند نهادسازی غیردولتی است که با بررسی دقیق قابلیت‌های سرزمینی و اولویت‌بندی آنها بر اساس معیارهای مشخص، با جلب مشارکت‌های مردمی و نقدینگی سرگردان به صورت جهشی اقدام به فعالیت نمایند؛

۳. محدودیت‌های برخی از مناطق روستایی و محروم مانند فاصله جغرافیایی از مراکز خدمات و نبود امکانات زیرساختی مناسب در نظر گرفته نشده است؛

۴. اجبار روستائیان به پرداخت هزینه تسهیلگری از محل تسهیلات بانکی مانع از اجرای چنین طرح‌هایی خواهد شد و ایشان آن را به عنوان هزینه اضافی تلقی خواهند کرد و

۵. از ظرفیت دانش‌آموختگان و نیروهای داوطلب برخوردار از روحیه انقلابی و جهادی استفاده نشده است.

۳. تداوم ریل‌گذاری‌های غلط گذشته

موضوع پرتکراری که در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه مطرح می‌شود، موضوع «مسئله‌محور بودن» احکام تنظیمی است. بر اساس چنین رویکردی برخی از کارشناسان معتقدند که در برنامه هفتم باید موضوعات و طرح‌های کلان و بزرگ‌مقیاس در اولویت قرار داده شود تا اقتصاد کشور به شکوفایی برسد. دیدگاهی که به‌نظر می‌رسد بر اساس آن احکام لایحه برنامه هفتم توسعه تدوین شده است. ولی سؤال این است که آیا «توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین» که نتیجه پیگیری سیاست‌ها و نظریات شکست‌خورده غربی مانند قطب رشد، مکان-مرکزی، مرکز-

پیرامون و سلسله‌مراتبی (از بالا به پایین) و عدم عملیاتی‌سازی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و اسناد آمایش سرزمین در طی دهه‌های گذشته است، مسئله اساسی و محوری کشور قلمداد نمی‌شود؟! همان‌گونه که پیشتر بیان شد امروزه نزدیک به ۷۶ درصد جمعیت کشور در مناطق شهری به‌ویژه کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ سکنی گزیده‌اند و روز به‌روز به روند مهاجرت‌های بی‌رویه و مدیریت‌نشده روستاییان و عشایر به‌ویژه اقشار جوان و تحصیل‌کرده به مناطق شهری افزوده می‌شود؛ این امر نمودی از غلبه سیاست‌های تمرکزگرایی و فقدان نگاه آمایشی مناسب در توسعه کشور است. این درحالی است که تمرکز این میزان جمعیت در شهرها خارج از ظرفیت برد این مناطق بوده و پدیداری بحران‌هایی نظیر تخریب محیط زیست، آلودگی هوا، ترافیک، بیکاری و بزهکاری به‌ویژه در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ را موجب شده است. آیا نتیجه تداوم چنین روندی جز گران اداره کردن کشور است؟ برای توقف جریان مهاجرت‌های بی‌رویه روستا-شهری و تحقق تمرکززدایی و توزیع متوازن جمعیت باید مقوله پیشرفت و آبادانی نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان مبادی مهاجرت، به‌عنوان یکی از محورهای اساسی تعیین و احکام برنامه هفتم در این راستا تنظیم شود. از طرفی یکی از موضوعات مورد تأکید مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، مفهوم «عدالت» است؛ لذا تمرکز بر توسعه شهری و غفلت از توسعه روستایی و عشایری در برنامه هفتم توسعه، مصداق نادیده گرفتن سیاست‌های کلی و تداوم رویکردهای غلط گذشته و مدیریت پرهزینه کشور است.

۴. غلبه رویکرد کالبدی-خدماتی در احکام مرتبط

در لایحه برنامه هفتم بیش از ۹۰ درصد مواد مرتبط با حوزه روستایی و عشایری (۱۰ مورد از ۱۱ مورد) ماهیت عمرانی-خدماتی دارند و به موضوعاتی مانند طرح‌های هادی روستایی و تغییر مرجع تصویب‌کننده این طرح‌ها؛ اصلاح تعرفه آب‌بهای مشترکین روستایی؛ نصب ابزارهای هوشمند اندازه‌گیری برای مشترکین جدید روستایی و تأدیه بدهی حسابرسی‌شده دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از محل سهام قابل واگذاری دولت پرداخته است. اگرچه اغلب موارد یادشده از الزامات توجه به پیشرفت و آبادانی روستایی و عشایری است، ولی با توجه به اینکه در حال حاضر موضوعات اصلی در مقوله توسعه روستایی و عشایری، نبود فرصت‌های شغلی و درآمدی مناسب برای جوانان و تحصیل‌کردگان، فضای نامساعد سرمایه‌گذاری، کیفیت پایین سطح رفاه و تأمین اجتماعی و مواردی از این دست است که به افزایش روند مهاجرت‌های روستا-شهری انجامیده، انتظار می‌رفت در لایحه برنامه هفتم توسعه رویکرد گذشته اصلاح و روی احکام توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نواحی روستایی و عشایری تمرکز شود که چنین نیست.

۵. عدم ارائه شاخص‌های نتیجه‌گرا و قابل ارزیابی

به‌جز «ضریب جینی»، تصویری از شاخص‌های نتیجه‌گرای مهم نظیر سهم جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور، رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی روستایی و عشایری و کاهش شکاف شهری-روستایی در بهره‌مندی از خدمات آموزش و پرورش و بهداشت و درمان ارائه نشده است. همچنین برخی از تکالیف مانند توسعه مدارس روستا مرکزی (موضوع بند «پ» ماده (۹۰)) دارای اهداف کمی مشخص نیستند و برخی دیگر که هدف‌گذاری کمی برای



آنها تعیین شده، مشخص نیست چنین تکالیفی به چه میزان از اثربخشی لازم در راستای اهداف مدنظر قانونگذار برخوردارند و این اثربخشی با چه معیاری قابل سنجش است. در این رابطه می‌توان به «نسبت ۹/۳ هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی» (موضوع ماده (۳۰)) و «اتصال ۹۹ درصدی روستاهای بالای بیست خانوار به شبکه ملی اطلاعات» (موضوع ماده (۶۴)) اشاره داشت. ضمن اینکه برخی از احکام (۶ مورد) ماهیت قانون دائمی دارد و در قالب برنامه پنج‌ساله نمی‌گنجد.

بنابراین با توجه به موارد یادشده، لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری ضعیف ارزیابی می‌شود و نیاز به بازنگری اساسی حداقل در حوزه توسعه روستایی و عشایری احساس می‌شود. به‌منظور ارائه تصویری کامل و شفاف از وضعیت لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری، در جدول زیر احکام مربوطه از نظر شاخص‌های مختلف مورد ارزیابی قرار گرفته است.

جدول ۳. ارزیابی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری

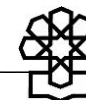
ماده	بند	جزء تبصره	تطابق با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه	همخوانی با چالش‌های اساسی بخش مربوطه	داشتن ماهیت موقت (دوره ۵ ساله) و نه دائمی	عدم ارائه احکام غیرضرور (تکرار قوانین موجود و بیان مسائل)	عدم واگذاری وظیفه قانونگذاری نمایندگان مجلس به غیر	داشتن اهداف کمی، قابلیت ارزیابی و استراتژی	مشخص بودن دستگاه مسئول	برخوردار بودن از زمان‌بندی مشخص	وجود ماهیت تکلیفی و عدم اکتفا به مواد ارشادی	قابلیت اجرا و اثربخشی در طول دوران برنامه	وضعیت
۶	-	-	-	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	اصلاح
۲۹	ب	-	×	×	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	اصلاح
۳۰	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	اصلاح
۳۹	الف	-	×	×	×	✓	✓	×	✓	×	✓	×	رد
		۳	×	×	×	×	×	×	✓	×	✓	×	اصلاح
۴۹	-	-	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	اصلاح
۵۱	-	-	×	×	×	×	✓	×	✓	×	✓	×	اصلاح
		۱	×	×	×	×	✓	×	✓	×	✓	✓	اصلاح
۶۴	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	اصلاح
۶۵	الف	-	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	اصلاح
۷۳	ب	۱	✓	✓	×	×	✓	×	×	×	×	✓	تصویب
۸۰	ب	-	×	×	×	×	✓	×	✓	×	✓	✓	اصلاح
۸۳	ث	-	×	×	✓	✓	×	×	✓	×	✓	✓	اصلاح
۹۰	پ	-	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	اصلاح

مأخذ: نگارندگان.

در راستای توجه به اهمیت و جایگاه راهبردی نواحی روستایی و عشایری در توسعه کشور، رفع چالش‌های اساسی در این حوزه و تأکیدات اسناد بالادستی به‌ویژه قانون اساسی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، شایسته

است در برنامه هفتم توسعه، بخش مستقلی با عنوان «پیشرفت و آبادانی روستایی و عشایری» ذیل فصل اقتصادی تعبیه شود. راه حل دوم آن است که ذیل فصل هفتم لایحه با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» ماده مستقلی خاص پیشرفت و آبادانی مناطق روستایی و عشایری پیش‌بینی و متناظر با چالش‌های اساسی و تأکیدات سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، علاوه بر تعیین شاخص‌های نتیجه‌گرا، احکام مناسبی برای تحقق این شاخص‌ها تعبیه شود. در همین راستا احکام پیشنهادی اصلاحی و الحاقی در جداول شماره‌های (۳) و (۴) ارائه شده است.

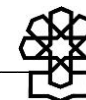
۱. تعبیه راه‌اندازی مراکز اقتصاد مقاومتی با مدیریت دانش‌آموختگان و نیروهای داوطلب به‌منظور هدایت و حمایت سرمایه‌گذاران و کارآفرینان در راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکارهای سودآور و پربازده؛ ۲. شکل‌دهی بانکداری بنگاه‌های اقتصادی خرد، کوچک و متوسط با استفاده از ظرفیت‌های موجود و با تمرکز بر مشارکت در سرمایه‌گذاری؛ ۳. ایجاد وحدت در سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه امور عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر با محوریت وزارت جهاد کشاورزی؛ ۴. تنظیم طرح‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری، مبتنی بر اهداف و شاخص‌های کمی و شفاف، تحت پیوست یا فصلی با عنوان «پیشرفت و آبادانی مناطق روستایی و عشایری» در بودجه سنواتی؛ ۵. توسعه خدمات مراقبت سلامت و پزشکی از راه دور در نواحی روستایی و عشایری؛ ۶. کاهش مدت زمان صدور مجوز راه‌اندازی و شروع کسب‌وکارهای روستایی و عشایری به حداکثر یک ماه از زمان ثبت درخواست؛ ۷. پرورش تسهیلگران و رهبران محلی و پیشران در زمینه توسعه محلی و درون‌زا؛ ۸. توسعه و متناسب‌سازی راه‌های روستایی و ایل‌راه‌های عشایری براساس معیارهایی از جمله خطر (ریسک) جاده، حجم و نوع فعالیت‌های اقتصادی و میزان جمعیت؛ ۹. توسعه انرژی‌های نو و تجدیدپذیر در نواحی روستایی و عشایری؛ ۱۰. تدوین ضوابط استقرار نظام سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای سکونتگاه‌های روستایی کشور و ۱۱. ممنوعیت هرگونه تبدیل و یا الحاق روستا به شهر در طول برنامه هفتم توسعه به‌استثنای مواردی که پیش از طرح در کمیسیون دفاعی-امنیتی به تأیید کمیته‌ای مرکب از وزارت کشور (رئیس)، وزارت جهاد کشاورزی (دبیر)، وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه‌وبودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد، از جمله محورهای اولویت‌داری است که احکام مناسبی برای آنها پیشنهاد شده است.



جدول ۴. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه و پیشنهادهای اصلاحی در حوزه توسعه روستایی و عشایری

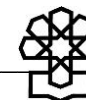
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
(۶)	به منظور توسعه اشتغال به ویژه اشتغال‌های حاصل از ایجاد کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک با اولویت استقرار در مناطق محروم و روستایی از سال اول برنامه، اقدامات زیر انجام می‌گیرد:				- در بند «ز» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه، به تکلیف دولت در خصوص حمایت از مشاغل کوچک خانگی و دانش‌بنیان مبتنی بر سند ملی کار شایسته تأکید شده است. - در ماده (۲۴) قانون برنامه ششم توسعه، به تکلیف دولت برای افزایش سهم تعاون در اقتصاد به بیست و پنج درصد (۲۵٪)، با رویکرد کارآفرینی، اشتغال‌زایی، حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و دانش‌بنیان تأکید شده است. - در بند «ب» ماده (۱۰۲) قانون برنامه ششم توسعه، به تکلیف دولت در حمایت، پشتیبانی و ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق توسعه مشاغل خانگی و... تأکید شده است. - قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق	- عدم رفع خلأها و نواقص راهبردهای توسعه اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری به شکل ریشه‌ای، همه‌جانبه، فراگیر و روش‌مند؛ - عدم توجه به طرح کسب‌وکار با مقیاس متوسط؛ در حالی که در مناطق روستایی و عشایری انواعی از کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط در حال اجراست. - عدم توجه به استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان متخصص و نیروهای داوطلب جهادی برای راه‌اندازی نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار جدید؛	متن جایگزین: ماده (۶) - به منظور جهش تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین با رویکرد جهادی و ارتقای رقابت‌پذیری بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در مناطق روستایی، عشایری و محروم و در راستای تحقق بند «۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، تا پایان برنامه ۱۰۰ «مرکز اقتصاد مقاومتی» با ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی، راه‌اندازی می‌شود. مراکز مذکور توسط دانش‌آموختگان و نیروهای داوطلب (با تأکید بر جوانان) برخوردار از روحیه جهادی و انقلابی و دارای حداقل مدرک کارشناسی اداره می‌شود.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	الف) سازمان مکلف است نسبت به تأیید صلاحیت مؤسسات و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار با وظایفی نظیر طراحی مدل‌های کسب‌وکار برای ایجاد و توسعه بنگاه‌ها، تسهیل فرایند تأمین مالی، کسب مجوزهای لازم، تضمین مالی یا بیمه‌ای برای کسب‌وکارها و تسهیل شکل‌گیری شبکه‌های تأمین، تولید، بازاریابی و فروش اقدام نماید.				توسعه ملی - مصوب ۱۳۹۶/۰۵/۳۱ با اصلاحات بعدی. • قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی - مصوب ۱۳۸۹/۰۲/۲۲ با اصلاحات بعدی (کل مواد).	• افزایش هزینه‌های ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار؛ • زمینه‌ساز کاهش خلاقیت‌های محلی، اخذ هزینه‌های بالا از ذی‌نفعان اصلی و انجام کارهای یکسان و کلیشه‌ای در موقعیت‌های متفاوت.	حذف
	ب) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی و نهادهای توسعه‌ای برای ایجاد یا توسعه کسب‌وکارهای خُرد خانگی (تا دو نفر شاغل) و کارگاه‌های خُرد (تا ۷ نفر شاغل) و کوچک (تا ۲۰ نفر شاغل) با اولویت مناطق محروم و روستایی، اقدامات زیر را انجام دهد. ۱- نسبت به تهیه برنامه کمی سالانه به					• حاکم بودن رویکرد بالا به پایین، بخشی و دستگاهی برای انتخاب نوع و میزان مشاغل؛ درحالی که شناسایی و اولویت‌بندی ایجاد مشاغل باید مبتنی بر قابلیت‌های اقتصادی مناطق و با رویکرد از پایین به بالا باشد.	حذف



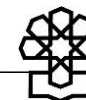
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	تفکیک سهمیه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی؛ صنعت، معدن و تجارت؛ میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛ آموزش و پرورش؛ ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ معاونت علم و فناوری ریاست جمهوری؛ بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و همچنین نهادهای توسعه‌ای همراه با توزیع استانی برای اشتغال‌زایی از محل ایجاد و توسعه کسب و کارها اقدام نماید.						
	۲- نسبت به انتخاب نهادهای توسعه‌ای کسب و کار برخوردار از مدل، تجربه و شبکه تسهیلگری به عنوان رابط میان دولت و مردم و دارای ماهیت غیردولتی، اعم از نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و کمیته امداد امام خمینی (ره)؛ سازمان‌های خیریه‌ای؛ سازمان‌های						حذف
						- عدم در نظر گرفتن محدودیت‌های مناطق روستایی و محروم مانند دورافتاده بودن و نبود امکانات زیرساختی مناسب برای فعالیت مراکز مذکور؛ این موضوع می‌تواند مانع از شکل‌گیری این مراکز در مناطق روستایی و محروم شود. - عدم توجه به ماهیت «غیرانتفاعی بودن» نهادهای توسعه‌ای کسب و کار	

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	مردم‌نهاد و بخش خصوصی و تعیین سهمیه برای هریک از آنها با وظایف شناسایی ظرفیت‌های محیط کسب‌وکار، شناسایی و اهلیت‌سنجی متقاضیان، تسهیل‌گری، ارتقای کسب‌وکارها و کمک به تشکیل نهادهای مردمی مرتبط با محوریت اعضای جوامع محلی اقدام نماید.					به‌منظور جلوگیری از تبدیل شدن این نهادها به بنگاه اقتصادی صرف.	
	تبصره ۱ - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌تواند بر اساس عملکرد سالانه هر یک از دستگاه‌ها نسبت به جابه‌جایی سهمیه آن‌ها اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی و نهادهای توسعه‌ای می‌توانند حسب عملکرد واحدهای استانی خود، سهمیه‌های ابلاغی را تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) میان استان‌ها جابه‌جا نمایند.					• مشخص نبودن مرجع و معیار تشخیص کیفیت ارائه خدمات برای تعیین میزان هزینه تسهیلگری؛ • نسخه بهتر در این خصوص این است که سهمی از ارزش‌افزوده‌ای که برای تولید محصولات کسب‌وکارهای مورد نظر در اثر مداخله نهادهای توسعه‌ای ایجاد می‌شود، حق‌الزحمه پرداخت شود.	• متن جایگزین: صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اشخاص متقاضی تشکیل مراکز اقتصاد مقاومتی به‌ترتیب توسط سازمان بسیج مستضعفان و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ظرف یک ماه پس از ثبت درخواست اشخاص مذکور انجام می‌شود. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است یک هفته پس از دریافت تأییدیه صلاحیت، مجوز فعالیت مراکز مذکور را با رعایت سقف تعداد



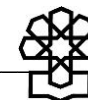
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
							مراکز صادر نماید. وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، کشور و علوم، تحقیقات و فناوری مکلفند امکانات زیرساختی از جمله فضای اداری و پژوهشی را به صورت رایگان در اختیار مراکز مذکور قرار دهند و امکان فعالیت اعضای هیئت علمی و دانشجویان را در این مراکز با اصلاح در ضوابط ترفیع و ارتقا فراهم آورد.
	تبصره «۲»- نهادهای توسعه‌ای می‌توانند علاوه بر اجرای سهمیه خود، بر اساس قراردادهای منعقد شده با دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر عاملیت اجرایی تحقق اهداف آنها بر عهده گیرند.					•	• متن جایگزین: مراکز مذکور مجازند بنگاه‌های اقتصادی صادرات‌گرا یا با فناوری پیشرفته را اجرا و به یکی از روش‌های فروش به قیمت تمام شده و یا اجاره به شرط تملیک، به متقاضیان، با اولویت تشکلهای فراگیر کشاورزان، روستاییان و عشایر واگذار نمایند. هرگونه بنگاهداری، رأساً و مستقلاً توسط

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
							مراکز اقتصاد مقاومتی ممنوع می‌باشد. این مراکز در تأمین دستمزد مدیران، خودگردان بوده و مجازند در ازای ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار، از بنگاه‌های تولیدی و خدماتی مربوطه هزینه اخذ نمایند.
	تبصره «۳» - هزینه‌های تسهیلاتی تسهیلاتی توسعه‌ای کسب‌وکار، بین یک درصد (۱٪) تا یکونیم درصد (۱.۵٪) تسهیلات اعطایی به متقاضیان، براساس قرارداد منعقد شده با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، متناسب با کیفیت ارائه خدمات، تعیین و به‌طور مستقیم از تسهیلات اعطایی کسر و به حساب آن نهادها واریز می‌شود.					• کسر هزینه‌های تسهیل‌گری از مبلغ تسهیلات اعطایی به متقاضیان، منجر به عدم استقبال آنها از طرح می‌شود؛ • پرداخت حداقل ۱ درصد تسهیلات به نهادهای تسهیل‌گر حتی بدون برخورداری از کیفیت مناسب خدمات ارائه شده منطقی نمی‌باشد؛ • ضوابط و مرجع تشخیص کیفیت ارائه خدمات تعیین نشده است.	• متن جایگزین: سازمان بسیج مستضعفین مکلف است به منظور ترویج تشکیل مراکز اقتصاد مقاومتی و انگیزش و آگاه‌سازی آحاد جامعه با همکاری سازمان تبلیغات اسلامی، نسبت به اجرای حداقل ۱۰ مرکز نمونه اقدامات لازم را به عمل آورد.
	تبصره «۴» - استخدام و به‌کارگیری افراد برای انجام وظیفه تسهیلاتی در دستگاه اجرایی ممنوع است و						• متن جایگزین: وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف دو ماه، با همکاری سازمان بسیج مستضعفین، سازمان برنامه و



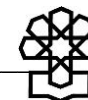
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	تسهیلگران از طریق قراردادهای پیمانکاری و مبتنی بر محصول ایجاد کسب و کار و اشتغال، با نهادهای توسعه‌ای کسب و کار، فعالیت می‌نمایند.						بودجه، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت کشور، سازمان تبلیغات اسلامی و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره)، شیوه‌نامه راه‌اندازی مراکز اقتصاد مقاومتی مشتمل بر صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اشخاص؛ سازوکارهای اعتمادسازی در جامعه محلی، نحوه شناسایی، ترغیب، به‌کارگیری و توانمندسازی جوانان مستعد؛ ضوابط واگذاری زیرساخت‌ها و امکانات دولتی و حمایت نهادهای انقلابی؛ نحوه اطلاع‌رسانی عمومی با هدف انگیزش و آگاه‌سازی آحاد جامعه؛ تعهدات و سقف بهای خدمات مشاوره‌ای به مراکز اقتصاد مقاومتی را تدوین و ابلاغ نماید.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	پ) تسهیلات اعطایی به کسب و کارهای خُرد خانگی و کارگاه‌های خُرد به صورت قرض الحسنه و در خصوص کارگاه‌های کوچک به صورت تسهیلات ارزان قیمت است.					• تداوم رویه رایج تأمین مالی و عدم توجه به روش‌های نوین تأمین مالی روستایی و عشایری مانند «نظام قبض انبار»، «کشاورزی اجتماع‌پشتیان» و «سرمایه‌گذاری خطرپذیر»؛	حذف
	تبصره «۴»- اعطای تسهیلات به متقاضیان ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خُرد خانگی، بر مبنای تعهد دهیاران و معتمدین (در مناطق روستایی) و معتمدین محلی (در مناطق شهری) انجام می‌پذیرد و در صورت وجود معوقات به میزان بیش از چهار درصد (۴٪)، اعطای تسهیلات به متقاضیان آن روستاها یا محلات شهری تا زمان رسیدن به معیار سقف چهار درصد (۴٪) تعویق می‌یابد.					• مشخص نبودن معیارها و مرجع تشخیص و تعیین معتمد محل؛ • نبود سازوکاری برای روستاهای فاقد دهیاری به‌ویژه روستاهای کمتر از ۲۰ خانوار؛ • فراهم ساختن زمینه رانت و امضای طلایی برای دهیار یا معتمد محل در تأیید یا عدم تأیید متقاضیان و احتمال افزایش تنش بین روستاییان.	حذف
(۳۰)	در اجرای بندهای «۱» و «۵» سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام				• در ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه، ضریب جینی در سال پایانی برنامه، ۰/۳۴ تعیین شده است.	• عدم تفکیک شهری و روستایی در شاخص‌های ضریب جینی و ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی و در نتیجه کاهش امر نظارت‌پذیری شاخص‌های	• در جدول شماره (۶) ردیف با عنوان «بهره‌مندی جمعیت هدف روستایی، عشایری و کشاورزان از



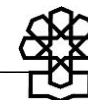
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	این فصل اقدام شود. جدول شماره (۶) -					توسعه روستایی و عشایری؛ • عدم تناسب هدف کمی ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی با تأکیدات سیاست‌های کلی و قانون اساسی در زمینه تقویت نظام رفاه و تأمین اجتماعی.	بیمه‌های اجتماعی» اضافه و هدف کمی آن «۵۰ درصد» تعیین شود.
	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه				
	ضریب جینی	درصد	۰/۳۵				
	ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی	درصد	۷۶				
	نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی	نسبت	۹/۳				
(۳۹)	به‌منظور اصلاح الگوی مصرف بهینه آب و ارتقای بهره‌وری، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) وزارت نیرو مکلف است در سال اول برنامه، الگوی مصرف بهینه آب شرب و بهداشتی خانگی (برحسب بُعد خانوار) را به تفکیک مناطق و اقلیم‌های				تبصره «۴» ماده (۱) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور - مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی بر تکلیف وزارت نیرو برای تعیین و ابلاغ الگوی مصرف آب در مناطق مختلف کشور براساس بُعد خانوار استانی و مناطق جغرافیایی به تفکیک شرایط عادی، تنش و بحران،	• ماهیت برنامه‌ای نداشتن؛ • مغایرت با جزء «۱» بند «الف» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲؛ • مشخص نبودن نوع و قیمت آب جایگزین؛ • در نظر نگرفتن رویه‌های جاری چندین‌ساله در تعیین آب‌بهای	• پیشنهاد اول حذف این بند است، ولی اگر اصرار بر تصویب باشد، موارد زیر توصیه می‌شود: • عبارت زیر جایگزین عبارت «متناسب با قیمت تمام‌شده آب جایگزین و به‌صورت افزایش پلکانی در هریک از شهرها و روستاها

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	آب و هوایی مختلف شهری و روستایی تعیین و ابلاغ نماید. آب‌بهای شهری و روستایی با پیشنهاد وزارت نیرو به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. تعرفه آب مشترکین خانوارهای شهری و روستایی کشور به گونه‌ای اصلاح می‌گردد که تعرفه مشترکین تا الگوی مصرف به صورت تخفیف، مشترکین بالاتر از الگوی مصرف متناسب با قیمت تمام شده آب جایگزین و به صورت افزایش پلکانی در هریک از شهرها و روستاها محاسبه و از مصرف‌کنندگان اخذ گردد، به نحوی که منابع ناشی از تعرفه دریافتی از مشترکین خانگی پرمصرف بالاتر از الگوی مصرف، بار مالی تعرفه مشترکین تا الگوی مصرف را جبران نماید و منجر به زیان شرکت‌های مربوط نشود.				تأکید کرده است.	مشترکین روستایی و شهری؛ در «تعرفه‌های آب و خدمات دفع فاضلاب» گردد» شود: که هر ساله توسط وزارت نیرو تدوین و به شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها ابلاغ می‌شود، همواره تعرفه آب برای مشترکین روستایی با کاربری خانگی یا مسکونی، معادل پنجاه درصد (۵۰٪) تعرفه شهری که از منظر تقسیمات کشوری جزو توابع آن شهر می‌باشد، محاسبه می‌گردد. همچنین تعرفه آب شرب مشترکین تحت پوشش در مناطق عشایری، همانند آب شرب روستایی محاسبه می‌شود. • عدم تعیین تکلیف آب‌بهای مناطق عشایری.	محاسبه و از مصرف‌کنندگان اخذ گردد» شود: که هر ساله توسط وزارت نیرو تدوین و به شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها ابلاغ می‌شود، همواره تعرفه آب برای مشترکین روستایی با کاربری خانگی یا مسکونی، معادل پنجاه درصد (۵۰٪) تعرفه شهری که از منظر تقسیمات کشوری جزو توابع آن شهر می‌باشد، محاسبه می‌گردد. همچنین تعرفه آب شرب مشترکین تحت پوشش در مناطق عشایری، همانند آب شرب روستایی محاسبه می‌شود. • عبارت «و منجر به زیان شرکت‌های مربوط نشود» از انتهای بند «الف» حذف شود.



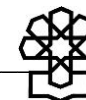
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
(۳۹)	بند «الف»- ۳- شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب موظفند در مورد مشترکین جدید شهری و روستایی نسبت به نصب ابزار اندازه‌گیری هوشمند دارای استاندارد معتبر اقدام کنند. به شرکت‌های مزبور اجازه داده می‌شود نسبت به تعویض ابزار مزبور برای مشترکین موجود (با اولویت پرمصرف) اقدام کنند. پرداخت هزینه نصب ابزارهای هوشمند برعهده مشترکین یا بهره‌برداران بوده و به صورت اقساطی مجاز است.				• ---	• مشخص نبودن مرجع و معیار تشخیص لزوم و میزان قسط‌بندی پرداخت هزینه نصب کنتور؛ • عدم برخورداری از ضمانت اجرا در صورت پرداخت اقساط.	• متن زیر به ادامه جزء «۳» اضافه شود: وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف حداکثر شش ماه، با لحاظ سطح درآمد مشترکین، آیین‌نامه اجرایی نحوه تقسیط پرداخت هزینه نصب ابزارهای هوشمند برای مشترکین جدید روستایی را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند.
(۴۶)	به منظور مدیریت مصرف و کاهش شدت مصرف انرژی، اقدامات زیر انجام می‌گیرد: (الف) وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و کشور مکلفند به منظور رفع ناترازی‌های انرژی و افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در تأمین برق				• در بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه ششم توسعه، حکمی در راستای توسعه فناوری‌های اولویت‌دار نفت، گاز و پتروشیمی و انرژی‌های تجدیدپذیر و به کارگیری آنها در صنایع مرتبط و ارتقای فناوری‌های موجود و بومی‌سازی آنها و کاهش شدت مصرف انرژی آمده است.	• عدم توجه ویژه به توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در نواحی روستایی و عشایری علی‌رغم وجود ناترازی زیاد انرژی در این نواحی؛ در آن دسته از نواحی روستایی و عشایری که به دلیل دورافتادگی، پراکندگی و کوچکی امکان تأمین انرژی از راه‌های متعارف مانند گسترش شبکه سراسری برق با توجه به	• عبارت «با اولویت نواحی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار و کانون‌های اسکان عشایری» به بعد از عبارت «تأمین برق کشور» و عبارت «سوخت‌های زیستی» به بعد از عبارت «خورشیدی و بادی» اضافه شود.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	کشور، در قالب ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، نسبت به اتخاذ تمهیدات لازم جهت توسعه احداث نیروگاه‌های خورشیدی و بادی؛ نیروگاه‌های خودتأمین در بخش‌های صنایع کوچک و متوسط، کشاورزی، تجاری، عمومی، اداری و خانگی؛ برقی‌سازی خودروها با اولویت اتوبوس‌های شهری، تاکسی‌ها، موتورسیکلت‌ها و تأمین سرمایش و گرمایش ساختمان‌ها در استان‌های ساحلی جنوب کشور با استفاده از پمپ‌های حرارتی زمین‌گرمایی اقدام نمایند.				• در ماده (۵۰) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شده است سهم نیروگاه‌های تجدیدپذیر و پاک با اولویت سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی (داخلی و خارجی) با حداکثر استفاده از ظرفیت داخلی را تا پایان اجرای قانون برنامه به حداقل پنج درصد (۵٪) ظرفیت برق کشور برساند.	هزینه‌بر بودن ایجاد تأسیسات و نگهداری، وجود ندارد، بهره‌گیری از انرژی‌های نو و تجدیدپذیر نظیر انرژی خورشیدی، بادی و سوخت‌های زیستی می‌تواند در تأمین پایدار و به‌صرفه انرژی مورد نیاز ساکنان مناطق روستایی و عشایری راهگشا باشد. لذا ضروری است در جهت جبران ناترازی انرژی در مناطق روستایی و عشایری، نسبت به توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در این مناطق حکم مناسبی پیش‌بینی شود.	• متن زیر به‌عنوان تبصره به بند تبصره - وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارتین نفت، جهاد کشاورزی و کشور و سازمان برنامه‌و بودجه ظرف حداکثر شش‌ماه، دستورالعمل نحوه تعیین نواحی روستایی و عشایری دارای ظرفیت، جلب مشارکت‌های مردمی و بخش خصوصی و خرید تضمینی انرژی را تدوین و ابلاغ نماید.
(۴۹)	در اجرای بند «۹» سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود. جدول شماره (۱۲) - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی توسعه مسکن				• در ماده (۱) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴ با اصلاحات بعدی، دولت موظف شده است نیاز سالانه مسکن کشور را براساس اعلام وزارت راه و شهرسازی مستند به مطالعات «طرح جامع مسکن»، در	• مشخص نبودن مبنای تعیین عدد ۲۰۰ هزار سالیانه با توجه به رشد منفی جمعیت مطلق و نسبی نواحی روستایی طی دهه‌های گذشته و آتی؛ طبق برآوردها، سهم جمعیت روستایی کشور از ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۱۹	• اصلاحات زیر در جدول شماره (۱۲) اعمال شود: ۱. هدف کمی ردیف مربوط به «احداث مسکن روستایی» برای پایان برنامه هفتم، از «۲۰۰» به



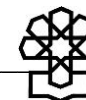
شماره ماده	متن لایحه			موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه				مناطق شهری و روستایی تأمین نماید و بهنجوی که در چهار سال نخست اجرای این قانون، سالانه به طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور برای متقاضیان واجد شرایط عرضه گردد.	درصد در سال ۱۴۱۵ و ۱۶ درصد در سال ۱۴۳۰ خواهد رسید. • عدم هدف گذاری کمی برای بهسازی، نوسازی و مقاوم سازی واحدهای مسکونی آسیب پذیر روستایی علی رغم اینکه طبق آخرین سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ حدود ۸/۵ میلیون نفر (معادل ۴۱ درصد جمعیت روستایی کل کشور) در واحدهای مسکونی ناایمن و فرسوده سکونت دارند؛	۲. ردیف تحت عنوان «نوسازی، بهسازی و مقاوم سازی واحدهای مسکونی روستایی و عشایری آسیب پذیر» با هدف کمی «۵۰۰» هزار واحد اضافه شود.
	احداث مسکن روستایی	هزار واحد	۲۰۰						
(۵۰)	تبصره «۳»- در اجرای پروژه های حمایتی مسکن موضوع قانون جهش تولید مسکن، دریافت عوارض ناشی از ارزش افزوده تغییر کاربری زمین یا الحاق به محدوده توسط شهرداری مجاز نیست.						• ---	• در حال حاضر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برخلاف آرای دیوان عدالت اداری به شماره های ۱۴۴۳-۱۳۹۸/۷/۱۶ و ۴۱۹۴ / ص-۱۳۹۹/۶/۳۰ مبنی بر ممنوعیت اخذ عوارض الحاق اراضی به محدوده روستا، به این امر مبادرت می ورزد که نارضایتی بسیاری از روستاییان را در پی داشته است. لذا اگر در برنامه هفتم توسعه این ممنوعیت تصریح شود، در تقویت سرمایه اجتماعی مثر ثمر خواهد بود.	• عبارت «دهیاری و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» به بعد از واژه «شهرداری» اضافه شود.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
(۵۱)	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مکلف است در روستاهای بالای پنجاه خانوار، متناسب با بعد خانوار و تبصره «۲» ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن، جهت ساخت مسکن خودمالکی روستایی با ایجاد زیرساخت‌های لازم و بازرنگری در محدوده طرح‌های هادی روستایی مناطق فاقد زمین و تصویب در مراجع مربوطه، اقدام به واگذاری زمین به متقاضیان واجد شرایط نماید.				در ماده (۴) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵ با اصلاحات بعدی، به تکلیف کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی برای واگذاری اراضی به‌منظور تسهیل در امر تولید و عرضه مسکن روستایی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اشاره شده است.	- عدم لزوم به واگذاری قطعی مالکیت اراضی با توجه به فقدان ابزارهای نظارتی مناسب برای کنترل رعایت شروط تعیین‌شده در راستای جلوگیری از بورس‌بازی و سوداگری زمین و مسکن؛ اگر تصمیم به واگذاری قطعی باشد، باید صرفاً هزینه‌های آماده‌سازی زمین دریافت شود و اخذ هرگونه هزینه دیگر ممنوع اعلام گردد. - عدم اولویت‌دهی به استفاده از بافت‌های فرسوده و متروکه روستایی جهت ساخت مسکن جدید؛ - مبهم بودن عباراتی نظیر «مسکن خودمالکی روستایی»، «ایجاد زیرساخت‌های لازم»، «تصویب در مراجع مربوطه» و «متقاضیان واجد شرایط»؛ - عدم تعیین معیار و مرجع تشخیص صاحب‌صلاحیت برای شناسایی افراد واجد شرایط واقعی؛ در این راستا	- پیشنهاد اول، حذف ماده (۵۱) از لایحه است. در صورت اصرار به تصویب این ماده، رعایت موارد زیر ضروری است: ۱. واژه «رعایت» به قبل از عبارت «تبصره «۲» ماده (۹)»، عبارت «با اولویت استفاده حداکثری از بافت‌های فرسوده و نابه‌سامان» به قبل از عبارت «جهت ساخت مسکن» عبارت «به‌صورت اجاره ۹۹ ساله» به بعد از عبارت «واجد شرایط» اضافه شود. ۲. واژه «خودمالکی» حذف شود. ۳. عبارت‌های زیر به‌عنوان تبصره‌های «۳»، «۴»، «۵» و «۶» به ماده (۵۱) الحاق شود: - تبصره «۳» - متقاضیان واجد شرایط متقاضیانی هستند که حائز کلیه شرایط زیر باشند:



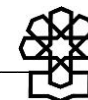
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
						می توان بومی بودن و فاقد مسکن بودن را شرط واگذاری زمین به متقاضیان تعیین کرد. • عدم پیش بینی ضوابطی برای رعایت بافت و فرهنگ و کارکرد روستاها و استفاده از مصالح سازگار با محیط زیست و کم هزینه در ساخت مسکن؛ در طی این سال ها به دلیل نادیده گرفتن موارد مذکور، منازل روستایی شکل و نمای شهری گرفته اند؛ • لزوم پیش بینی حکمی برای ممنوعیت نقل و انتقال اراضی واگذار شده و واحدهای مسکونی پس از احداث در بازه زمانی مشخص جهت جلوگیری از سوداگری و اطمینان از سکونت دائم گروه های هدف.	الف) دارای حداقل ۵ سال سابقه سکونت در روستای مورد تقاضا به تشخیص مراجع رسمی و ارائه تأییدیه از خانه بهداشت روستایی و شورای اسلامی روستا. ب) روستاییان فاقد مسکن موضوع قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۷۸ با اصلاحات بعدی و آیین نامه اجرایی آن ج) متأهل و یا سرپرست خانوار د) دارای برگه (ج) سبز ح) اشخاصی که قصد مهاجرت از شهر به روستا را داشته باشند؛ بدون رعایت شرط موضوع بند «الف» و با ارائه تعهد رسمی مبنی بر سکونت و انجام فعالیت اقتصادی در روستا به مدت حداقل ۵ سال (هر سال شش ماه) در زمره متقاضیان واجد شرایط قرار می گیرند.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
							تبصره «۴»- در راستای جلوگیری از شکل‌گیری بازار سوداگری و بورس‌بازی زمین و مسکن، هرگونه انتقال حق امتیاز، عرصه و یا اعیان زمین به شخص دیگر تا مدت ۱۰ سال ممنوع است. معاملات و قراردادهای منعقدۀ برخلاف این تبصره، باطل است. متخلفان و اشخاصی که با اظهار خلاف واقع و کتمان حقیقت از مزایای این ماده برخوردار شوند؛ ضمن سلب امتیاز، به پرداخت جریمه‌ای معادل دو برابر ارزش روز زمین محکوم می‌شود. تبصره «۵»- رعایت معماری اسلامی-ایرانی، هویت و بافت روستایی، حفظ درآمیختگی تولید، معیشت و سکونت (مسکن معیشت‌محور) و استفاده از مصالح سازگار با محیط زیست و



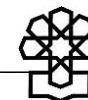
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
						مقرون به صرفه در ساخت، بهسازی و نوسازی واحدهای مسکونی روستایی الزامی است. تبصره «۶» - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف است ظرف یک سال، اطلاعات مکانی محدوده روستاهای بالای ۲۰ خانوار را به همراه نقشه های رقومی موجود طرح های هادی روستاها با اولویت روستاهای بالای ۱۰۰۰ نفر جمعیت، در سامانه پنجره واحد زمین بارگذاری نماید. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی حداکثر تا ۵ سال مهلت دارد، تمامی نقشه های غیر رقومی طرح های هادی روستایی را رقومی نموده و در سامانه مذکور بارگذاری نماید.	
(۵۱)	تبصره - طرح های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور براساس ضوابط مصوب شورای عالی				- در جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، کمیسیون استانی برای تصویب طرح های هادی روستایی تعیین شده است که واجد - مشخص نبودن مقصود از ضوابط اعلامی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران؛ - محل تردید بودن صلاحیت	تبصره به شرح زیر اصلاح می شود: تبصره «۱» - طرح های هادی	

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	شهرسازی و معماری ایران، توسط اداره بنیاد مسکن شهرستان تهیه و به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان می‌رسد.				ایراداتی است.	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای تصویب ضوابط و شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی با وجود شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی؛ • عدم تصریح به کارگروه تخصصی مورد نظر برای بررسی اولیه و فنی طرح هادی روستایی قبل از ارجاع به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جهت تصویب؛ • احتمال زمانبر شدن فرایند بررسی و تصویب طرح‌های هادی روستایی در کارگروه مربوطه و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و نهایتاً تصویب شتاب‌زده طرح‌ها بدون بررسی دقیق و تخصصی؛ • لزوم مضیق کردن تهیه طرح‌های بازنگری طرح‌های هادی روستایی به ظرف حداکثر سه ماه اصلاح و به تصویب شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی برساند. • متن زیر به‌عنوان تبصره «۲» به	روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور براساس دستورالعمل موضوع تبصره «۲» این ماده، ضوابط مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، توسط اداره بنیاد مسکن شهرستان تهیه و به تصویب شورای کمیته برنامه‌ریزی و توسعه هر استان شهرستان می‌رسد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف است با رعایت تبصره «۲» این ماده، شرح خدمات تهیه و بازنگری طرح‌های هادی روستایی را ظرف حداکثر سه ماه اصلاح و به تصویب شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی برساند.



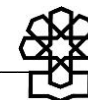
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
						اسلامی تهیه می شود؛	ماده الحاق شود: تبصره «۲»- تعیین محدوده و بازنگری طرح های هادی روستایی در طول برنامه براساس دستورالعملی است که وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور، سازمان حفاظت محیط زیست و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، با رعایت حفاظت حداکثری از اراضی کشاورزی و هدایت جهت توسعه به اراضی غیر حاصلخیز، ظرف حداکثر سه ماه تدوین و ابلاغ می شود.
(۶۴)	در اجرای بندهای «۱۹» و «۲۰» سیاست های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می شود.				در جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه، به تکلیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای توسعه زیرساخت های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی ارائه شده است. به گونه ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی	---	---

شماره ماده	متن لایحه			موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه				دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور فراهم شود.		
	درصد روستاهای بالای بیست خانوار متصل به شبکه ملی اطلاعات	درصد	۹۹						
(۶۵)	الف) وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است با استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی، امکان اتصال اماکن اداری، تجاری و مسکونی شهرهای هر استان به شبکه ملی اطلاعات از طریق شبکه دسترسی مبتنی بر فیبر نوری و دسترسی پرسرعت روستاهای بالای بیست خانوار را فراهم کند.						- در بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه ششم توسعه، به تکلیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نسبت به توسعه و تکمیل شبکه ملی اطلاعات امن و پایدار تا پایان اجرای قانون برنامه ششم توسعه تأکید شده است. - مشخص نیست آیا توسعه شبکه دسترسی به فیبر نوری صرفاً برای مناطق شهری است یا برای افزایش ضریب نفوذ اینترنت در مناطق روستایی نیز از همین روش استفاده خواهد شد؟ - در حال حاضر برخی از روستاهایی که قطب گردشگری محسوب می‌شوند و یا از نظر تولید محصولات کشاورزی از مزیت نسبی صادراتی داخلی و خارجی برخوردارند، کیفیت خدمات اینترنت در حد مطلوب نیست و همین امر در میزان گردشگری این مناطق تأثیر منفی	- عبارت «با اولویت روستاهای هدف گردشگری و یا ممتاز در تولیدات کشاورزی (به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی)» به بعد از عبارت «بیست خانوار» اضافه شود. - عبارت زیر به عنوان تبصره به بند «الف» اضافه شود: - تبصره - کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور تولید و عرضه انواع محتوا و اطلاعات در زمینه خدمات الکترونیک، از جمله	



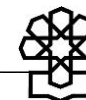
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
						گذاشته است. لذا بهتر است در توسعه شبکه ملی اطلاعات به این گونه مناطق اولویت داده شود.	بانکداری، تجارت، آموزش و سلامت الکترونیک، نسبت به تأمین منابع مالی مورد نیاز بخش خصوصی و تعاونی به ویژه شرکت های دانش بنیان، به صورت بلاعوض و تسهیلات، اقدامات لازم را به عمل آورند؛ به نحوی که تا پایان اجرای قانون برنامه هفتم، میزان بهره مندی روستاییان و عشایر از هریک از خدمات موضوع این ماده، حداقل به پنجاه درصد (۵۰٪) جمعیت روستایی و عشایری ارتقا یابد.
(۶۹)	چ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به ساماندهی خدمات طب سنتی- ایرانی براساس استانداردهای ابلاغی در نظام سلامت و تهیه فهرست داروهای سنتی و گیاهی کشور و نظارت بر توزیع آن در مراکز و اماکن مجاز اقدام نماید.				در بند «چ» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه، به تکلیف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به عنوان متولی امر طب سنتی ایرانی اسلامی و مکمل، نسبت به ادغام خدمات تأیید شده طب سنتی ایرانی اسلامی در نظام سلامت و همچنین ساماندهی و توسعه ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی و درمانی این	- مقصود از ساماندهی مشخص نیست. - برش روستایی و عشایری ندارد. - شاخص نتیجه گرایی برای میزان بهره مندی جوامع روستایی، عشایری و شهری از خدمات طب سنتی- ایرانی ارائه نشده است. - ضمن اینکه یکی از الزامات تقویت طب سنتی و گسترش استفاده از	- عبارت «توسعه و» به قبل از واژه «ساماندهی» و عبارت «و پزشکی از راه دور با اولویت مناطق روستایی و عشایری» به قبل از واژه «براساس» اضافه شود. - متن زیر به انتهای بند «چ» اضافه شود: «به نحوی که سالانه به طور

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
					حوزه اشاره شده است.	گیاهان دارویی، توانمندسازی و مهارت‌آموزی افراد به‌ویژه جوانان روستایی و عشایری در زمینه پرورش، فرآوری و بازاریابی گیاهان دارویی است. به‌ویژه اینکه با تغییر نسل، دانش بومی در حال فراموشی است. • از جنبه‌ای دیگر، با توجه به دسترس‌پذیری پایین بسیاری از مناطق روستایی و عشایری کشور به خدمات بهداشتی و درمانی از یکسو و وجود دانش بومی در بین ساکنان مناطق مذکور در زمینه طب سنتی و پزشکی ازسوی دیگر و همچنین توان مالی پایین روستاییان و عشایر برای پرداخت هزینه‌های بهداشتی و درمانی، ضرورت دارد زیرساخت‌ها و امکانات لازم برای توسعه طب سنتی و خدمات بهداشتی و درمانی از راه دور در مناطق روستایی و عشایری فراهم شود.	پوشش خدمات مذکور قرار گیرند».



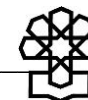
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
(۷۳)	ب) حق بیمه پایه سلامت خانوار به شرح ذیل، سهمی از درآمد خانوار خواهد بود: ۱- خانواده روستاییان، عشایر و اقشار نیازمند تحت پوشش نهادهای حمایتی معادل هفت درصد (۷٪) حداقل دستمزد مشمولان قانون کار که صد درصد (۱۰۰٪) آن بر مبنای بند «الف» این ماده توسط دولت در قالب بودجه سنواتی تأمین می‌شود.				• عیناً در محور نخست بند «ب» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه، تکرار شده است.	• ماهیت برنامه‌ای ندارد و می‌تواند به عنوان بندی مستقل به «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه» الحاق شود. • در صورت اصرار نمایندگان بر تصویب این بند، متن بند مورد تأیید است.	حذف بند مربوط به شرط اضافه شدن در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مورد پیشنهاد است.
(۸۰)	به‌منظور تحکیم نهاد خانواده و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان، اقدامات زیر را انجام می‌شود: ب) معاونت امور زنان و خانواده رئیس‌جمهور موظف است با همکاری مرکز آمار ایران و سایر دستگاه‌های دارنده اقلام آماری مرتبط نسبت به سنجش وضعیت زن و خانواده و رصد و تحلیل‌شناختی و روند نگاری و ارائه گزارش‌های ادواری این حوزه به تفکیک شهری، روستایی و عشایری در بستر					• تهیه و انتشار گزارش‌های ادواری از وضعیت زنان و خانواده، جزو وظایف ذاتی معاونت امور زنان و خانواده رئیس‌جمهور است و نیازی به تصریح در برنامه هفتم ندارد. قید احکامی با ماهیت قانون دائمی در برنامه‌های پنج‌ساله سبب می‌شود، برخی دستگاه‌ها با پایان یافتن دوره زمانی برنامه و در صورت عدم تنفیذ حکم به برنامه پنج‌ساله بعدی، تکلیف مورد نظر را انجام ندهند. • مفهوم «سنجش وضعیت زن و	• عبارت «و ارائه راهکارهای توانمندسازی» به بعد از عبارت «درگاه هوشمند تبادل اطلاعات» اضافه شود.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	درگاه هوشمند تبادل اطلاعات اقدام نماید.					خانواده» ابهام دارد و مشخص نیست چه شاخص‌هایی مورد و رصد و تحلیل قرار خواهند گرفت. • به نظر می‌رسد معاونت امور زنان و خانواده علاوه بر شناسایی روندها و تحلیل شناختی، باید راهکارهایی برای توانمندسازی زنان نیز ارائه کرده و عملیاتی کند. • برخی از فعالیتهای زنان به‌ویژه مشارکت آنان در انجام فعالیتهای کشاورزی و سایر کسب‌وکارهای روستایی قابل اندازه‌گیری نیست چراکه به‌صورت مشترک با مردان به انجام می‌رسد و غالب اوقات به نام مردان تمام می‌شود. لذا ضرورت دارد در جمع‌آوری آمار و اطلاعات مربوطه به این موضوع دقت شود.	
(۸۳)	ث) وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است با هماهنگی وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مربوط، آیین‌نامه ساماندهی				• ---	• وجود عبارت «کاربری ترکیبی» و اشاره به مصادیق آن (تجاری و ویلایی) این احتمال را به وجود خواهد آورد که در کاربری‌های مصوب گردشگری صنایع دستی مکلف	• متن بند مذکور به شرح زیر اصلاح می‌شود: ث) وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف



شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهاری نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	صدور مجوز ایجاد پروژه‌های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا ویلایی یا گردشگری) و امکان فروش و پیش‌فروش تأسیسات و واحدها براساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط صرفاً در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر یا طرح هادی روستا را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.					فعالیت‌هایی غیر از موضوع مورد نظر به انجام برسد.	است با هماهنگی وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مربوط، آیین‌نامه ساماندهی صدور مجوز ایجاد پروژه‌های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا ویلایی <u>اداری</u> یا گردشگری) در محدوده و حریم شهرها و سایر کاربری‌های مولد اقتصادی سازگار با بوم و فرهنگ روستا در مناطق روستایی و امکان فروش و پیش‌فروش تأسیسات و واحدها براساس طرح مصوب، با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط صرفاً در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر یا طرح هادی روستا را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهارنظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
(۹۰)	پ) توسعه مدارس شبانه‌روزی، روستا مرکزی، استثنائی و آموزش از راه دور با اولویت تأمین هزینه‌های سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی و استثنائی (به‌ویژه دختران).				در بندهای «ث» و «ج» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه، به‌ترتیب بر افزایش ایمنی و مقاوم‌سازی مدارس و فضاهای پرورشی و محاسبه شدن سرمایه‌گذاری در احداث، توسعه و تجهیز فضاهای آموزشی و پرورشی، خوابگاه‌های شبانه‌روزی، کتابخانه‌ها و سالن‌های ورزشی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی، تأکید شده است.	- توسعه مدارس مناطق عشایری مورد غفلت قرار گرفته است. - بحث «هوشمندسازی مدارس» ازجمله موضوعاتی است که در چند سال اخیر مورد توجه بوده و حتی در	- واژه «عشایری» به بعد از واژه «مدارس» و قبل از عبارت «و استثنائی» اضافه شود. - تنفیذ ماده (۶۹) قانون برنامه ششم توسعه



جدول ۵. پیشنهادهای الحاقی به لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری

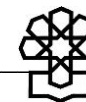
محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی (دلایل توجیهی)	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
الحاق به عنوان ماده مستقل به فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی	ماده - به منظور توزیع متوازن جمعیت در پهنه سرزمین و تحقق پیشرفت و آبادانی همه جانبه در مناطق روستایی و عشایری به ویژه در زمینه سرمایه های اجتماعی و معنوی، اشتغال پایدار و کاهش فقر چندبعدی و تحقق اهداف کمی زیر، دولت مکلف است تا پایان برنامه هفتم توسعه اقدامات موضوع این ماده را انجام دهد.	برخلاف قوانین برنامه های توسعه قبلی، فصل یا بخش مجزایی برای احکام «عمران و توسعه روستایی و عشایری» در نظر گرفته نشده است و شاخص های نتیجه گرایی نیز برای این موضوع ارائه نشده است. از این رو، برای رفع این خلأ پیشنهاد می شود ماده مستقلی به فصل هفتم لایحه الحاق و احکام پیشنهادی ذیل آن جانمایی شود.	کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست
	جدول شماره () - هدف کمی سنجه عملکردی پیشرفت و آبادانی همه جانبه مناطق روستایی و عشایری	در رابطه با بند «الف» پیشنهادی گفتنی است که در حال حاضر متولی تخصصی واحد و مستقلی برای تدبیر امور توسعه روستایی و عشایری وجود ندارد و این امور بین حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست جمهوری پراکنده شده است و به صورت جزیره ای مدیریت می شود. هیچ چشم انداز و سند مدونی هم وجود ندارد که حداقل دستگاه ها مطابق با آن برای توسعه روستایی و عشایری برنامه ریزی کنند. فقدان متولی تخصصی واحد و وجود موازی کاری و ناهماهنگی فراوان بین این دستگاه ها سبب شده است علاوه بر ایجاد سرگردانی برای روستاییان و عشایر در پیگیری امور خود و حتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای پیگیری و مطالبه گری تکالیف قانونی مصوب برای توسعه روستایی و عشایری، نواحی روستایی و عشایری در مقایسه با مناطق شهری، در حاشیه قرار گرفته و در بهره مندی از امکانات و خدمات نسبت به شهرها در پایین ترین سطح قرار گیرند.	
	سنجه عملکردی	هدف کمی در پایان برنامه	
	واحد متعارف	درصد	
	رشد سالانه تولید ناخالص داخلی روستایی و عشایری	۸	
	این موضوع در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه نیز آمده بود ولی شکل اجرایی به خود نگرفت. لذا ضرورت دارد در برنامه هفتم توسعه، بندی در خصوص رفع موازی کاری ها و زمینه سازی مدیریت یکپارچه امور سه گانه کشاورزی، روستایی و عشایری توسط وزارت جهاد کشاورزی با رویکرد نظارت پذیر و جهادی صراحتاً آورده شود.		

محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهارنظر مختصر کارشناسی (دلایل توجیهی)	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
	تثبیت جمعیت دائمی مناطق روستایی و عشایری نسبت به جمعیت کشور	درصد	۲۵
	کاهش شکاف شهری-روستایی در بهره‌مندی از خدمات آموزش و پرورش و بهداشت و درمان	درصد	۱۰ (سالانه)
الف) سیاستگذاری و مدیریت یکپارچه و رفع موازی کاری‌ها در امور عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر با محوریت وزارت جهاد کشاورزی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه هفتم توسعه.			
ب) تنظیم طرح‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری، مبتنی بر اهداف و شاخص‌های کمی و شفاف، تحت فصلی با عنوان «پیشرفت و آبادانی مناطق روستایی و عشایری» در بودجه سنواتی و اختصاص بودجه عادلانه به این فصل متناسب با سهم جمعیت مناطق روستایی و عشایری از کل جمعیت کشور و سهم از تولید ناخالص داخلی، تبصره - در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، حداقل شصت درصد (۶۰٪) بودجه ملی و			
در حال حاضر اعتبارات عمران و توسعه روستایی و ایضاً عشایری در بودجه‌های سنواتی بین امور و فصول مختلف پراکنده بوده و شفاف و قابل نظارت نیست. همین امر سبب شده است، سهم [قابل احصای] مناطق روستایی و عشایری از بودجه‌های سنواتی کشور بین حدوداً ۴ الی ۵ درصد باشد که در مقایسه با سهم ۲۴ درصدی این مناطق از جمعیت کل کشور و سهم ۲۶ درصدی از تولید ناخالص داخلی، رقم بسیار پایینی محسوب می‌شود. ضمناً بیش از ۷۰ درصد از همین اعتبارات محدود روستایی و عشایری، صرف امور کالبدی، فیزیکی و خدماتی می‌شود و اعتبار ناچیزی برای موضوعات اشتغال‌زایی، رونق تولید و تقویت فرهنگ مناطق روستایی و عشایری در نظر گرفته می‌شود. این درحالی است در طی این سال‌ها امور عمرانی و زیربنایی در مناطق روستایی و عشایری تا حد مطلوبی پیش رفته است و نیاز به تغییر رویکرد به سمت توسعه ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روستاها و			



محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی (دلایل توجیهی)	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
	استانی روستایی و عشایری کشور، به طرح‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در این مناطق اختصاص می‌یابد. به منظور تضمین بهره‌مندی ساکنان نواحی روستایی و عشایری از منافع حاصل از دارایی‌ها و مواهب طبیعی خود و تقویت مسئولیت‌پذیری اجتماعی شرکت‌های فعال در این نواحی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری وزارتین کشور و کار، تعاون و رفاه اجتماعی و اخذ نظرات شورای عالی استان‌ها و اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی کشور، ظرف شش ماه از ابلاغ این قانون، نسبت به تدوین آیین‌نامه اجرایی «چگونگی سهم‌بری عادلانه کشاورزان، روستاییان و عشایر از زنجیره ارزش و دارایی‌های طبیعی مهم» اقدام و آن را به تصویب هیئت وزیران برساند.	عشایر احساس می‌شود. به‌ویژه اینکه دلیل اغلب مهاجرت‌های روستاییان به شهرها و کلانشهرها، نبود فرصت‌های مناسب شغلی و عدم بهره‌مندی از خدمات رفاهی (نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، اینترنت و...) با کیفیت مناسب است. شایان ذکر است که در جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه مکلف به اختصاص پیوست مستقل با عنوان «عمران و توسعه روستایی» در بودجه‌های سنواتی و توزیع هدفمند و عادلانه اعتبارات شده بود ولی در طول این سال‌ها اقدامی در این خصوص صورت نگرفت. لذا ضرورت دارد حکم مذکور مجدداً در لایحه برنامه هفتم با اصلاحاتی تنفیذ شود.	
	پ) کاهش مدت زمان صدور مجوز راه‌اندازی و شروع کسب‌وکارهای روستایی و عشایری به حداکثر یک ماه از زمان ثبت درخواست،	در حال حاضر و علی‌رغم راه‌اندازی پایگاه ملی مجوزهای کسب‌وکار (G4B.ir)، وجود موانع متعدد در راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکارها خصوصاً تعدد استعلامات بین‌دستگاهی و استعلامات غیرضرور، باعث شده است که سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی و عشایری به‌ویژه بخش کشاورزی برای بسیاری از فعالان اقتصادی جذابیت خود را از دست بدهد و به‌نوعی شاهد فرار سرمایه از این بخش باشیم. طولانی بودن فرایند اخذ انواع و اقسام مجوزها از مراجع مختلف، درنهایت موجب دلسردی سرمایه‌گذاران از ادامه فرایند اخذ مجوز و شروع کسب‌وکار می‌شود. شایان ذکر است که برای راه‌اندازی یک کسب‌وکار در زیر بخشی مانند گاوداری صنعتی، باید حداقل از ۱۷ دستگاه مختلف استعلام اخذ شود. همچنین	

محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهارنظر مختصر کارشناسی (دلایل توجیهی)	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
		وجود تعارض منافع بین فعالیتهای دانش‌بنیان و مراجع صدور مجوز به عاملی برای محدودسازی این فعالیتهای تبدیل شده است. در این راستا ضرورت دارد علاوه بر غیرحضوری ساختن اخذ مجوز و اعلام، تعدد استعلامات بین‌دستگاهی نیز از طریق معرفی مناطق پاک سرمایه‌گذاری در سامانه G4B.ir، کاهش پیدا کند.	
	ت) آموزش سالانه ۱۰۰۰ نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان تسهیلمان و رهبران محلی و پیشران در زمینه توسعه محلی و درون‌زا در مناطق روستایی و عشایری و جلب مشارکتهای مردمی، توسط سازمان بسیج مستضعفین با همکاری وزارت جهاد کشاورزی،	در حال حاضر مشارکتهای مستقیم روستاییان و عشایر در تعیین سرنوشت خود و سیاستگذاریها و برنامه‌ریزیها به‌دلیل نبود حلقه‌های ارتباطی مردمی مناسب بین مردم و دولت در سطح بسیار پایینی قرار دارد و این یکی از چالش‌ها و ضعف‌های اساسی مدیریت محلی روستایی کشور است. حلقه مفقوده این چالش نیز غفلت از پرورش و بهره‌گیری از افراد مورداعتماد مردم یعنی رهبران تحول‌آفرین در نواحی روستایی و عشایری است. این رهبران به‌دلیل برخورداری از توانایی‌های خاص می‌توانند با تأثیرگذاری در افکار، باورها و ارزش‌ها و جلب‌اعتماد روستاییان و عشایر در ترویج و تشویق فرهنگ مشارکت مردم در تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها از یکسو و هدایت سازمان‌ها به‌سمت رفع نیازها و اولویتهای اساسی روستاییان و عشایر ازسوی دیگر مؤثر واقع شوند. موضوعی که در جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است ولی عملکرد درخوری مشاهده نمی‌شود.	
		از طرفی سازمان بسیج مستضعفین به‌جهت تولی‌گری گروه‌های جهادی و حضور مستمر در عرصه فقرزدایی و محرومیت‌زدایی از مناطق روستایی، عشایری و محروم می‌تواند به‌همراه وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی توسعه روستایی در کشور، عهده‌دار انجام این وظیفه باشد. لذا ضروری است در برنامه هفتم توسعه این موضوع مورد تأکید قرار گیرد.	
	ث) به‌منظور کاهش هزینه و زمان دسترسی روستاییان به خدمات عمومی، تحقق حداکثر بهره‌وری طرح‌های عمرانی	طی سال‌های گذشته بسیاری از مناطق روستایی کشور در اثر از تبدیل‌ها و الحاق‌های بی‌ضابطه و غیرقانونی به شهر، هویت تمدنی و کارکردهای اجتماعی-اقتصادی خود را از دست داده‌اند. عموماً اخذ	

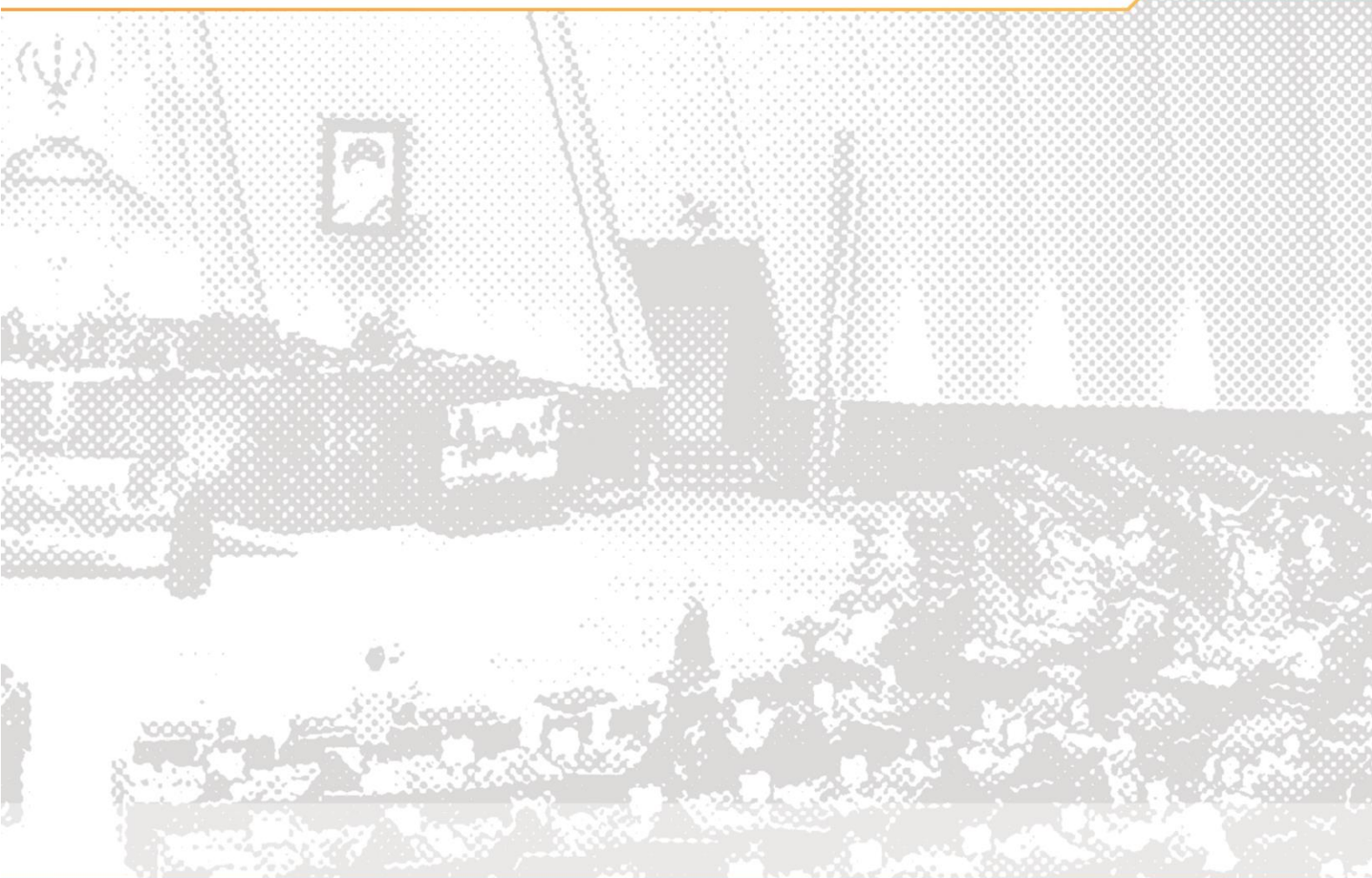


محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی (دلایل توجیهی)	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
	و کاهش هزینه‌های غیرضرور و تقویت پیوندهای متوازن روستا-شهری و فراهم‌سازی نقش‌آفرینی شهرداری‌ها در رفع نیاز دهیاری‌ها به امکانات و تجهیزات، آیین‌نامه اجرایی استقرار نظام سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای سکونتگاه‌های روستایی کشور، حداکثر ظرف دو سال از ابلاغ این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان برنامه و بودجه، وزارتین راه و شهرسازی و کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. از سال سوم برنامه، طرح‌های عمرانی و خدمات‌رسانی روستایی جدید، صرفاً براساس ضوابط این آیین‌نامه انجام می‌شود و تخصیص منابع طرح‌های جدید برخلاف ضوابط مذکور به‌منزله تصرف در اموال عمومی می‌باشد. هرگونه تبدیل و یا الحاق روستا به شهر در طول برنامه هفتم توسعه ممنوع می‌باشد. موارد ضروری پیش از طرح در کمیسیون دفاعی-امنیتی دولت به تصویب کمیته فنی مرکب از وزارت کشور (رئیس)، وزارت جهاد کشاورزی (دبیر)، وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد.	مصوبه برای تبدیل و یا الحاق روستا به شهر بیشتر جنبه تبلیغاتی برای مسئولان دارد که درنهایت به‌سبب ترویج سبک زندگی شهرنشینی در این‌گونه روستاها، زیرساخت‌ها و عناصر تولید به محاق رفته‌اند. درنتیجه در اثر تبدیل و الحاق بی‌رویه و بی‌ضابطه روستاها به شهرها، امنیت غذایی در معرض تهدید جدی قرار دارد.	

محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی (دلایل توجیهی)	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
بند الحاقی به ماده (۵۹) از فصل ۱۲- ترانزیت و اقتصاد دریا محور	وزارت راه و شهرسازی مکلف است ظرف حداکثر شش ماه، با همکاری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و کشور و سازمان برنامه و بودجه آیین‌نامه اولویت‌بندی طرح‌های احداث، نگهداری، بهسازی و ایمن‌سازی راه‌های آسفالت‌شده روستایی و ایل‌راه‌های عشایری را براساس معیارهایی از جمله خطر (ریسک) جاده، حجم و نوع فعالیت‌های اقتصادی و میزان جمعیت (حداقل بالای ۲۰ خانوار) و رعایت طرح‌های بالادستی تدوین و ابلاغ نماید.	در حال حاضر، رویکرد و روش توسعه راه‌های روستایی رویکرد و روشی هزینه‌بر و نامناسب است که با کارکردها و نیازهای جوامع روستایی همخوانی کافی ندارد. به عبارتی با توجه به اشتغال بخشی از جمعیت روستایی به فعالیت دامداری و همچنین با توجه به تردد زیاد وسائط نقلیه سنگین به مناطق روستایی جهت بازررسانی محصولات تولیدی، نیاز است متناسب با این موارد، سطح، شیب و مصالح مورد استفاده برای جاده‌های روستایی تعیین شود.	عمران

منابع و مآخذ

۱. بیانات مقام معظم رهبری در مراسم بیعت گروهی از بازاریان، اصناف و روستاییان؛ ۱۳۶۸/۰۴/۱۴.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۵۸ با اصلاحات بعدی.
۳. لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۶-۱۴۰۲).
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
۵. قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۸. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حمایت از تولید و اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری». شماره مسلسل: ۱۵۹۳۹.
۷. سازمان برنامه‌بودجه. ۱۴۰۰. گزارش نظارتی و ارزیابی عملکرد قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، شماره (۷) (تا پایان شهریور ماه ۱۴۰۰).
۸. وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی. ۱۳۹۹. پایش اجرای قانون ایجاد و توسعه اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری (تمام شماری طرح‌ها).
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۱. ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین. شماره مسلسل: ۱۲۶۷۸.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۱. نکاتی درخصوص مزایا و محدودیت‌های طرح ضربتی اشتغال. شماره مسلسل: ۶۵۲۵.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۱. واکاوی و آسیب‌شناسی فرایند تبدیل روستا به شهر در نظام مدیریت سرزمین در ایران. شماره مسلسل: ۱۸۲۳۸.
۱۲. زنگنه شهرکی، سعید. ۱۳۹۳. فرایند تبدیل نقاط روستایی به شهر در مقیاس ملی و پیدایش پدیده «خام‌شهرها». فصلنامه پژوهش‌های روستایی، دوره ۴. ۳. (۱۵).
۱۳. مرکز آمار ایران. ۱۳۹۶. سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵.
۱۴. مرکز آمار ایران. ۱۳۹۶. پیش‌بینی جمعیت به تفکیک استان، مناطق شهری و روستایی و بر حسب جنس از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۱۵ (جدید).
15. United Nations. (2019). World Urbanization Prospects, the 2018 Revision. New York.
۱۶. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر. ۱۴۰۲. ماهنامه آماری فروردین ۱۴۰۲.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲. بررسی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و درس‌آموخته‌هایی برای برنامه هفتم توسعه. شماره مسلسل: ۱۹۰۴۶.
۱۸. مرکز آمار ایران. ۱۴۰۱. شاخص‌های کلان اقتصادی و اجتماعی کشور.
۱۹. قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور، مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی.
۲۰. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۲۴.
۲۱. وزارت نیرو. ۱۴۰۱. تعرفه‌های آب و خدمات دفع فاضلاب.
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲. روند پژوهی مهاجرت داخلی در ایران طی سی سال اخیر (۱۳۹۵-۱۳۶۵). شماره مسلسل: ۱۹۰۰۳.
۲۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۱. مروری بر درس‌آموخته‌های توسعه روستایی کشور هند؛ دستاوردهایی برای تدوین برنامه هفتم توسعه. شماره مسلسل: ۱۸۷۹۹.
۲۴. آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوب ۱۳۸۷/۰۸/۲۰ با اصلاحات بعدی.
۲۵. آیین‌نامه اجرایی تهیه و تصویب طرح‌های هادی روستایی، مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۱۷.
۲۶. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی. ۱۴۰۲. فصلنامه آماری جلد ۴۴ (اطلاعات سه‌ماهه چهارم ۱۴۰۱).



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir