

دوره دهم - سال اول

شماره چاپ: ۳۶۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۴

شماره ثبت: ۲۲۱

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی

برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق

کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی»

کد موضوعی: ۲۲۰

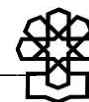
شماره مسلسل: ۱۵۳۰۰

بهمن ماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. وضعیت بازار کار ایران و مهمترین مسائل آن
۹.....	۲. اهمیت اشتغال و کارآفرینی روستایی
۱۰.....	۳. چالش‌های توسعه کارآفرینی و اشتغالزایی در نواحی روستایی و عشایری ایران
۱۱.....	۴. جایگاه اشتغال و کارآفرینی روستایی در سیاست‌های کلی نظام
۱۴.....	۵. رویکردهای جهانی کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی
۲۰.....	۶. نقش و عملکرد تأمین مالی خرد در اشتغالزایی
۲۳.....	۷. نقاط قوت و ضعف لایحه
۴۱.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی
برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی»

چکیده

اهمیت اشتغال و بیکاری و تبعات ناشی از آن بالاخص در مناطق کمتر توسعه یافته و روستاها باعث شده است که سیاستگذاری مقابله با بیکاری و فقر و جلوگیری از مهاجرت جمعیت از مناطق روستایی به شهری، در کانون توجه سیاستگذاران قرار گیرد. هر از چندگاهی پیشنهادهای سیاستی و حمایت‌های مقطعی خاصی در دستور کار دولت و مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد که آخرین نمونه آن ارائه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی» است. مهمترین نقاط قوت و ضعف این لایحه -که جزئیات آن در متن گزارش ارائه شده است- را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

نقاط قوت

- تأکید بر توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در روستاها و مناطق کمتر توسعه یافته؛
- ایجاد زمینه‌هایی برای دسترسی فعالین کوچک اقتصادی به خصوص بخش‌هایی که در شرایط معمول دسترسی مناسبی به نظام تأمین مالی ندارند.

نقاط ضعف و چالش‌ها

- نامشخص بودن جایگاه طرح در راهبرد اشتغالزایی کشور
- مشکل قانونی در برداشت از صندوق توسعه ملی
- ایجاد موازی کاری بین دو نهاد ستاد اقتصاد مقاومتی و شورای عالی اشتغال
- عدم امکان نظارت مجلس بر اجرای لایحه
- عدم توجه به نقش وزارت جهاد کشاورزی به عنوان متولی قانونی توسعه روستایی کشور
- عدم توجه به نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در نظارت و تنظیم روابط کار
- در نظر نگرفتن عدم توازن‌ها منطقه‌ای
- نامشخص بودن جامعه هدف
- عدم جهت‌گیری به سمت اقتصاد روستایی دانش‌بنیان و اشتغال جوانان تحصیلکرده و ماهر
- عدم پیش‌بینی سازوکار تضمین‌کننده مشارکت هدایت شده آحاد روستائیان و عشایر در فعالیتهای

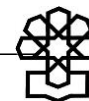
- اقتصادی و انتفاع مناسب و عادلانه آنها از محل این فعالیت‌ها
- عدم توجه به رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای در توسعه و ایجاد بنگاه‌ها
 - عدم پیش‌بینی سازوکار مدیریت یکپارچه منابع در سطح میدانی، مبتنی بر رویکرد منطقه‌گرایی
 - عدم تناسب لایحه با الزامات ایجاد کار شایسته
 - عدم تناسب لایحه با سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی
 - نامشخص بودن رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه و بودجه‌های سنواتی
 - تأکید بیش از اندازه بر تأمین مالی و نادیده گرفتن سایر الزامات ایجاد اشتغال پایدار در روستاها
 - عدم تعیین شاخص‌های کمی اهداف لایحه به‌منظور ایجاد امکان ارزیابی عملکرد آن
- با در نظر گرفتن مهمترین چالش‌های فعلی بازار کار و مناطق روستایی کشور، تجربیات گذشته در تصویب و اجرای چنین لوایحی و نقاط قوت و ضعف فوق‌الذکر، مرکز پژوهش‌های مجلس دو پیشنهاد زیر را به ترتیب اولویت ارائه می‌نماید:

اولویت اول - رد کلیات لایحه به‌دلیل فقدان استاندارد قانونگذاری و سیاستگذاری و مشروط کردن بررسی لوایح این‌چنینی به تعیین نسبت آن با آسیب‌شناسی مصوبات پیشین و راهبرد اشتغالزایی جامع مشتمل بر سیاست‌های سطح کلان و خرد و با نگاه منطقه‌ای که در شورای عالی اشتغال تصویب و آماده عملیاتی شدن باشد؛

اولویت دوم - انجام اصلاحات اساسی متناسب با نواقص مطرح شده در این گزارش (پیشنهاد اصلاحی در قسمت پایانی گزارش ارائه شده است).

مقدمه

اهمیت اشتغال و بیکاری و تبعات ناشی از آن بالاخص در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستاها باعث شده است که سیاستگذاری مقابله با بیکاری و فقر و جلوگیری از مهاجرت جمعیت از مناطق روستایی به شهری، در کانون توجه سیاستگذاران قرار گیرد. در این راستا، هر از چندگاهی پیشنهادهای سیاستی و حمایت‌های مقطعی خاصی در دستور کار دولت و مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد که آخرین نمونه آن ارائه لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی» است.



«ماده واحده- در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با هدف توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از منابع صندوق را از طریق بانک‌های عامل صرف اعطای تسهیلات برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی نماید. آیین‌نامه اجرایی این قانون متضمن شرایط مربوط به نحوه پرداخت تسهیلات، نحوه اجرا، زمان و تضمین بازپرداخت تسهیلات با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

نکته‌ای که وجود دارد این است که سیاست‌ها و اقدامات باید با در نظر گرفتن کلیه ملاحظات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و جغرافیایی باشد تا بتواند اثربخشی و کارآیی لازم را داشته باشد. در این راستا در این گزارش سعی خواهد شد ابعاد مختلف لایحه پیشنهادی مورد بررسی قرار گرفته تا در نهایت مهمترین نقاط قوت و ضعف آن مشخص و در نتیجه پیشنهادهای اصلاحی لازم ارائه شود. برای این منظور، ساختار این گزارش به این صورت سازماندهی شده است که در ابتدا مهمترین چالش‌های بازار کار ایران بیان شده و سپس به ترکیب سنی، جغرافیایی و منطقه‌ای بازار کار اشاره می‌گردد تا با شناسایی و نیازسنجی استان‌ها و روستاهای کشور، هدایت منابع صورت گیرد.

شواهد حاکی از آن است که کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی در ایران، دچار چالش‌های جدی است. تجربه بسیاری از طرح‌های توزیع اعتبارات خاص اشتغالزایی و کارآفرینی روستایی و عشایری، حاکی از انحراف بخش قابل توجهی از تسهیلات مذکور از مسیر تولید (برای مثال درخصوص طرح‌های زودبازده) و عدم اثربخشی کافی آنها (برای مثال درخصوص طرح‌های مشارکتی) در اثر عدم توجه به الزامات امر است. این درحالی است که نواحی روستایی و عشایری قابلیت‌های متعددی برای سرمایه‌گذاری و اشتغالزایی هستند. در نتیجه شتابزدگی و عدم برنامه‌ریزی صحیح، وام‌های اشتغالزایی اعطایی، در بسیاری از موارد، نتایجی مانند افزایش نقدینگی در جامعه و رشد تورم، بدهکارتر شدن روستائیان و عشایر به نظام بانکی و غیره داشته‌اند. لذا به نظر می‌رسد تنگناهای اساسی در این حوزه وجود دارد که مانع استفاده بهینه از منابع مذکور می‌شود. به همین منظور در بخشی از این گزارش، اشتغال روستایی و مسائل آن به‌طور جداگانه و ویژه بررسی و تحلیل می‌گردد و در ادامه چالش‌های توسعه کارآفرینی و اشتغالزایی در نواحی روستایی و عشایری ایران مطرح می‌شود.

سپس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی (سیاست‌های کلی اشتغال، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، سیاست‌های کلی کشاورزی، سیاست‌های کلی جمعیت، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه) در زمینه کارآفرینی و اشتغال روستایی و عشایری بررسی می‌شود تا چشم‌انداز ترسیم شده در اسناد بالادستی کشور مشخص شده و چگونگی تعامل و ارتباط لایحه پیشنهاد شده با این اسناد تعیین گردد. همچنین به جهت تقویت لایحه و استفاده از تجارب موفق در سطح دنیا، رویکردهای جهانی کارآفرینی و اشتغالزایی بیان می‌گردد.

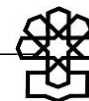
با توجه به اینکه، لایحه مورد بررسی در پی ایجاد سازوکاری برای تأمین مالی طرح‌های اقتصادی اشتغالزا در روستاها و مناطق عشایری است و تأمین مالی این نوع طرح‌ها مستلزم وجود ساختار تأمین مالی خرد است، در ادامه به بررسی وضعیت نظام مالی کشور از این منظر پرداخته می‌شود و عملکرد نظام بانکی و صندوق توسعه ملی در این خصوص ارزیابی می‌گردد. در نهایت نیز با توجه به ماحصل قسمت‌های قبلی گزارش نقاط قوت و ضعف لایحه شناسایی شده، محتوای گزارش جمع‌بندی می‌شود و پیشنهادهای مرتبط ارائه می‌شود.

۱. وضعیت بازار کار ایران و مهمترین مسائل آن

عدم درک صحیح و شناخت کافی از مشکلات و تحولات بازار کار از سوی سیاستگذاران می‌تواند منجر به اتخاذ سیاست‌های نامناسب و افزایش عدم تعادل‌های موجود در بازار کار شود که نه تنها مشکلات بازار کار را مرتفع نخواهد کرد، بلکه منجر به تشدید چالش‌ها و معضلات آن در آینده خواهد بود. بر این اساس قبل از هر نوع سیاستگذاری لازم است مسائل اصلی بازار کار ایران معرفی و شناسایی گردد که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود. از مهمترین مسائل و چالش‌های بازار کار در ایران می‌توان به افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش جمعیت جوان، پایین بودن نرخ مشارکت زنان، افزایش نرخ بیکاری تحصیلکرده‌ها و افزایش نرخ بیکاری شهرها نسبت به روستا و عدم توازن منطقه‌ای اشاره کرد.

۱-۱. بیکاری پنهان

یکی از مهمترین مسائل بازار کار ایران در شرایط کنونی افزایش جمعیت غیرفعال می‌باشد. شواهد نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، در حدود ۹/۴ میلیون نفر به جمعیت کشور افزوده شده است و از این تعداد نزدیک به ۸ میلیون نفر به جمعیت در سن کار (جمعیت ۱۰ سال و بیشتر) اضافه شده است. اما از این تعداد تنها ۱/۴۵ میلیون نفر وارد جمعیت فعال شده و مابقی یعنی در حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. این تحولات سبب شده است نرخ مشارکت از ۴۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۸/۲ درصد در سال ۱۳۹۴ برسد. بنابراین به تناسب افزایش جمعیت و عدم ایجاد اشتغال در این دوره، نرخ بیکاری افزایش چندانی نداشته است و نرخ مشارکت نیز روند نزولی نشان می‌دهد لذا با وجود ثابت بودن جمعیت فعال، این جمعیت غیرفعال است که با سرعت بالایی در حال افزایش می‌باشد. علاوه بر این بخش مهمی از جمعیت شاغل کشور دارای اشتغال ناقص هستند. به این معنا که زیر ۴۴ ساعت در هفته کار می‌کنند و مایلند کار بیشتری انجام دهند. این گروه از شاغلین عموماً در شغل‌های ناپایدار اشتغال دارند و هر لحظه امکان بیکار شدن آنها وجود دارد. بنابراین در یک تحلیل واقع‌بینانه از وضعیت بیکاری لازم است که این دسته هم جزئی از همسایگان بیکاری یا بیکاری پنهان در نظر گرفته



شود. با احتساب این دو گروه در کنار بیکاران، جمعیت بیکار در ایران در پایان سال ۱۳۹۴ حدود ۵/۷ میلیون نفر برآورد می‌شود.

۱-۲. نرخ مشارکت پایین زنان

در حال حاضر نرخ مشارکت زنان ایران تنها بالاتر از ۶ کشور فلسطین (نوارغزه و کرانه باختری)، اردن، عراق، سوریه، الجزایر و افغانستان در سطح جهان می‌باشد و یکی از پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در دنیاست. شواهد نیز نشان می‌دهد که طی دهه ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، نرخ مشارکت مردان از ۶۵ درصد به ۶۳ درصد و نرخ مشارکت زنان از ۲۰ درصد به ۱۳/۳ درصد رسیده است.

۱-۳. نیروی بیکار جوان

با وجود آنکه هرم جمعیتی کشور در حال حاضر با جمعیت جوان روبرو است، لکن جمعیت شاغل در گروه سنی ۱۵-۲۹ سال به‌عنوان شاغلین جوان کشور در دهه اخیر در حال کاهش بوده است. به‌طوری که از ۷/۴ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۵/۴ میلیون نفر در سال ۱۳۹۴ رسیده و به تبع آن سهم شاغلین این رده سنی از ۴۰ درصد شاغلین به ۲۵ درصد کاهش یافته است.

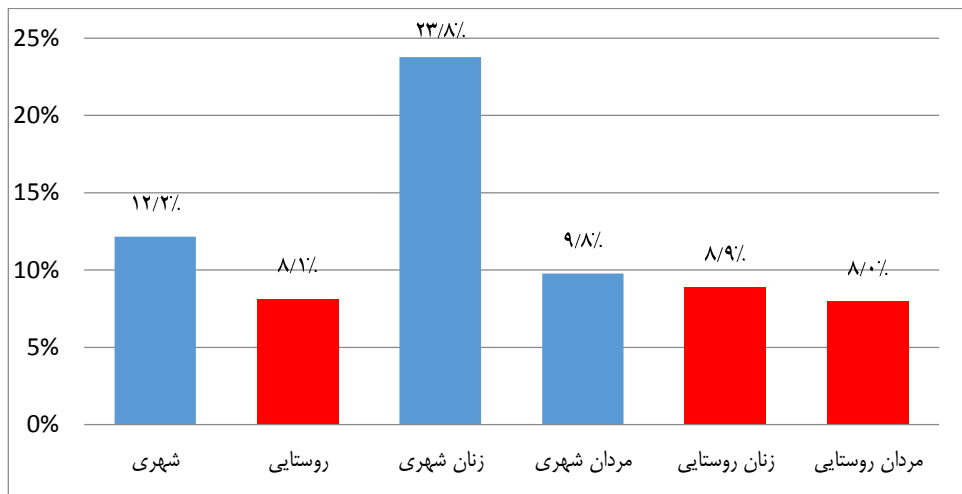
۱-۴. نیروی بیکار تحصیلکرده

برخلاف ثبات نسبی تعداد بیکاران طی دهه گذشته، ترکیب تحصیلی جمعیت بیکار تغییرات قابل توجهی نشان می‌دهد به‌طوری که درصد جمعیت بیکار دارای تحصیلات دانشگاهی از ۲۰ درصد در سال ۱۳۸۴، به نزدیک ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۳ رسیده است و با ادامه روند کنونی به زودی نیمی از بیکاران را افراد دارای تحصیلات عالی تشکیل می‌دهند. مقایسه سهم افراد دارای تحصیلات عالی در بین بیکاران و شاغلان نشان می‌دهد که سهم تحصیلکردگان آموزش عالی در بین بیکاران به‌صورت معناداری از این سهم در بین شاغلان بیشتر است. همین امر به خوبی نشان‌دهنده عدم تطابق (Mismatch) بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیلکرده است.

۱-۵. اشتغال و بیکاری در مناطق شهری و روستایی

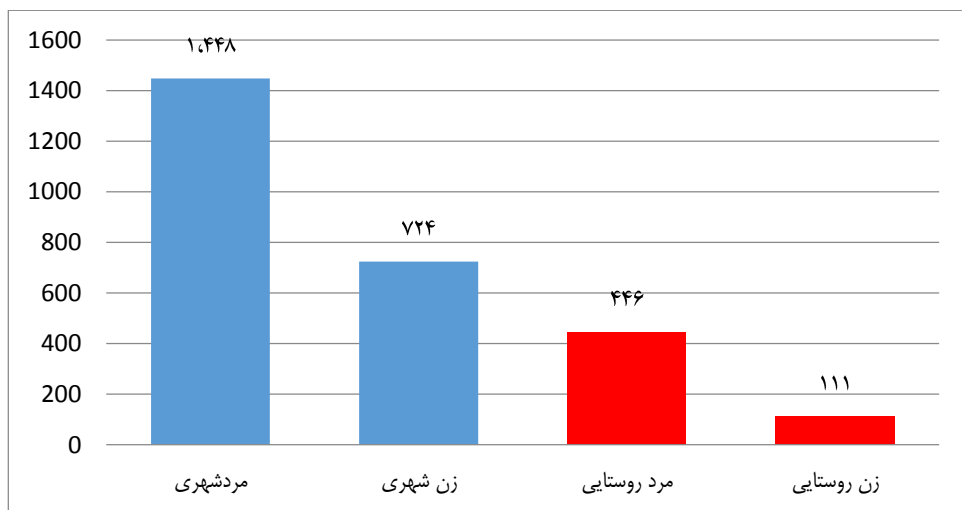
با بررسی آمار بیکاران کشور به تفکیک جنسیت، شهری و روستایی بودن و میزان تحصیلات مشاهده می‌شود نرخ بیکاری روستائیان پایین‌تر از سایر گروه‌های ذکر شده است. نمودارهای ۱ و ۲ این موضوع را به‌خوبی نشان می‌دهد.

نمودار ۱. نرخ بیکاری در سال ۱۳۹۴ (درصد)



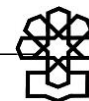
مأخذ: طرح آمارگیری نیروی کار، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۴.

نمودار ۲. تعداد بیکاران در سال ۱۳۹۴ (هزار نفر)



مأخذ: همان.

در مقایسه با نرخ بیکاری روستایی که معادل با ۸/۱ درصد است نرخ بیکاری شهری برابر با ۱۲/۲ درصد و نرخ بیکاری زنان شهری برابر ۲۳/۸ درصد می‌باشد که نشان می‌دهد زنان شهری بسیار بیشتر از اقشار دیگر در معرض بیکاری هستند. از سوی دیگر بررسی نرخ مشارکت زنان در کشور نشان‌دهنده حقایق زیادی است. نرخ مشارکت زنان در ایران یکی از پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در مقایسه با سایر کشورهاست و در سال ۲۰۱۴ تنها در ۶ کشور فلسطین (نوار غزه و کرانه باختری)، اردن، عراق، سوریه، الجزایر و افغانستان نرخ مشارکت زنان کمتر از ایران بوده است. این موضوع باعث شده است که نرخ مشارکت کل در بازار کار ایران یکی از پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در جهان باشد. در نتیجه علی‌رغم



مشارکت بسیار پایین زنان در بازار کار ایران، عدم وجود شغل‌های متناسب با مهارت آنها باعث شده نرخ‌های بیکاری بسیار بالایی داشته باشند.

همچنین جدول زیر نشان می‌دهد که طی دهه گذشته نیز همواره شکاف میان نرخ بیکاری شهری و روستایی وجود داشته است. طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ متوسط نرخ بیکاری در مناطق شهری حدود ۱۳ درصد و در مناطق روستایی ۷/۸ درصد بوده است.

جدول ۱. نرخ بیکاری به تفکیک مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴

روستایی	شهری	کل کشور	سال
۷/۱	۱۳/۸	۱۱/۵	۱۳۸۴
۷/۱	۱۳/۴	۱۱/۳	۱۳۸۵
۶/۶	۱۲/۵	۱۰/۵	۱۳۸۶
۷/۲	۱۲	۱۰/۴	۱۳۸۷
۸/۳	۱۳/۵	۱۱/۹	۱۳۸۸
۹/۱	۱۵/۳	۱۳/۵	۱۳۸۹
۸/۹	۱۳/۷	۱۲/۳	۱۳۹۰
۸/۲	۱۳/۸	۱۲/۱	۱۳۹۱
۷	۱۱/۸	۱۰/۴	۱۳۹۲
۷/۹	۱۱/۶	۱۰/۶	۱۳۹۳
۸/۱	۱۲/۲	۱۱	۱۳۹۴
۷/۸	۱۳	۱۱/۴	متوسط دوره

مأخذ: مرکز آمار ایران.

با این حال، لازم است که این احتمال نیز در نظر گرفته شود که بخشی از بالاتر بودن نرخ بیکاری مناطق شهری از مناطق روستایی معلول مهاجرت روستائیان به دلایل مختلف به‌ویژه اشتغال باشد.

۶-۱. توزیع نامتوازن اشتغال و بیکاری در استان‌ها

از دیگر موضوعاتی که در تحلیل‌های بازار کار ایران مورد توجه قرار می‌گیرد، بررسی تغییر و تحولات نرخ بیکاری در استان‌های مختلف به‌لحاظ شناسایی میزان عدم تعادل‌های منطقه‌ای است. جدول زیر نشان می‌دهد که در بین استان‌های کشور بیشترین نرخ بیکاری کل استانی در سال ۱۳۹۴ برابر با ۱۷/۷ درصد مربوط به استان کهگیلویه و بویراحمد و کمترین این نرخ با مقدار ۷/۳ درصد مربوط به استان آذربایجان شرقی می‌باشد. شکاف نرخ بیکاری بین این دو استان حدود ۱۰/۴ درصد یعنی کمی کمتر از نرخ بیکاری متوسط کشور است. وضعیت استان‌هایی نظیر کرمانشاه، چهارمحال و بختیاری نیز بسیار وخیم است.

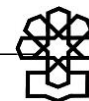
جدول ۲. نرخ بیکاری کل استان‌ها در سال ۱۳۹۴

استان	نرخ بیکاری	استان	نرخ بیکاری
کهگیلویه و بویراحمد	۱۷/۷	قم	۱۱/۳
کرمانشاه	۱۷/۶	یزد	۱۱/۲
چهارمحال و بختیاری	۱۶/۴	خراسان شمالی	۱۱/۱
اصفهان	۱۳/۸	گیلان	۱۱/۰
خراسان رضوی	۱۳/۳	خوزستان	۱۰/۹
کردستان	۱۳/۳	آذربایجان غربی	۱۰/۹
لرستان	۱۳/۳	بوشهر	۹/۷
اردبیل	۱۲/۸	زنجان	۹/۶
البرز	۱۲/۴	خراسان جنوبی	۸/۶
فارس	۱۲/۱	همدان	۸/۵
مازندران	۱۲/۱	سمنان	۸/۴
هرمزگان	۱۱/۹	تهران	۸/۱
گلستان	۱۱/۸	مرکزی	۷/۹
قزوین	۱۱/۷	کرمان	۷/۹
ایلام	۱۱/۶	آذربایجان شرقی	۷/۳
سیستان و بلوچستان	۱۱/۵		

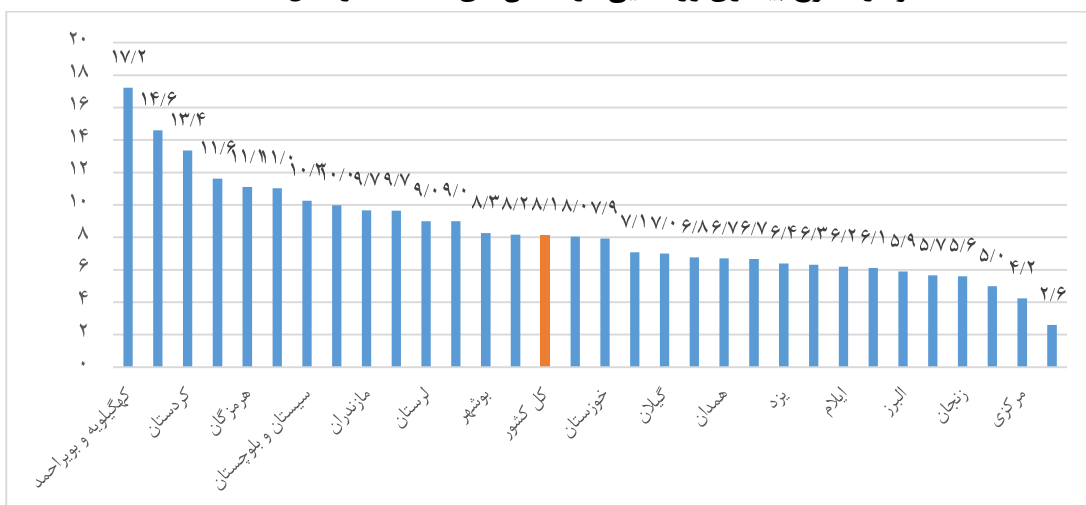
مأخذ: همان.

در صورتی که نرخ بیکاری برای گروه‌های مختلف نظیر جوانان، زنان، تحصیلکردگان و... نشان داده شود، این عدم توازن حتی بیشتر از این هم دیده می‌شود. آمار نرخ بیکاری زنان به تفکیک استان‌ها نشان می‌دهد بیشترین نرخ بیکاری کل زنان در سال ۱۳۹۴ برابر با ۳۳/۵ درصد مربوط به استان کهگیلویه و بویراحمد و کمترین نرخ برابر با ۸/۹ درصد مربوط به استان آذربایجان شرقی است. این در حالی است که متوسط کل کشور برابر با ۱۹/۴ درصد است. در رابطه با نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله در سال ۱۳۹۴، استان کهگیلویه و بویراحمد با ۴۳/۲ درصد و استان تهران با ۱۷/۳ درصد بیشترین و کمترین نرخ را در سال ۱۳۹۴ داشته‌اند و متوسط کل کشور نیز ۲۳/۳ درصد می‌باشد.

همچنین در نمودار زیر نرخ بیکاری روستایی به تفکیک استان‌های مختلف آمده است. براساس این نمودار استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، کردستان، گلستان، هرمزگان و کردستان بالاترین نرخ بیکاری روستایی را دارند و برعکس روستاهای آذربایجان شرقی، خراسان جنوبی و زنجان کمترین نرخ بیکاری را دارا می‌باشند.



نمودار ۳. نرخ بیکاری روستایی در استان‌های مختلف در سال ۱۳۹۴



مأخذ: مرکز آمار ایران.

بررسی آمارهای نرخ بیکاری در استان‌ها به تفکیک گروه‌های سنی جوان، زنان و تحصیلکردگان نشان می‌دهد که اولاً تفاوت در نرخ بیکاری استان‌ها بسیار زیاد است ثانیاً وضعیت بیکاری جوان، زنان و به خصوص جوان و زنان تحصیلکرده در برخی استان‌های کشور بسیار نامناسب است.

۲. اهمیت اشتغال و کارآفرینی روستایی

براساس برآورد سازمان بین‌المللی کار، حدود ۶۰۰ میلیون شغل جدید در جهان باید در ده سال آینده ایجاد شود. در حال حاضر، حدود ۲/۶ میلیارد نفر در جهان، معیشت خود را تا حدی یا به صورت کامل از کشاورزی، ۱/۶ میلیارد نفر از جنگل‌ها، ۲۵۰ میلیون نفر از ماهیگیری و ۲۰۰ میلیون نفر از محل معیشت شبانی تأمین می‌کنند (برنامه محیط زیستی سازمان ملل، ۲۰۱۵).

امروزه یکی از مهمترین سؤالات پیش‌روی دولتمردان آن است که با چه برنامه‌ها و اقداماتی می‌توانند مهاجرت‌های روستا-شهری را کنترل کنند و چگونه می‌توان مشکل حاشیه‌نشینی به‌ویژه در شهرهای بزرگ و کلانشهرها را که به چالش عمده‌ای تبدیل شده است، مدیریت کرد و مهاجرت معکوس را محقق ساخت؟ واقعیت آن است که توسعه روستایی، بیش از همه چیز وابسته به کارآفرینی است. امروزه اشخاص حقیقی و حقوقی مسئول در زمینه توسعه روستایی، به کارآفرینی به‌عنوان مداخله توسعه‌ای راهبردی نگاه می‌کنند که می‌تواند فرآیند توسعه روستایی را تسریع کند. زیرا نواحی روستایی دارای قابلیت‌های اقتصادی فراوانی هستند که در صورت برنامه‌ریزی صحیح، می‌توان با شکوفایی آنها، اقتصاد پویا و متنوعی را در نواحی مذکور پدید آورد. چنین اقتصادی یکی از شروط اساسی بهبود کیفیت زندگی در روستاها و جلوگیری از مهاجرت‌های روستا - شهری بی‌رویه است.

تحقق اهدافی مانند بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت و حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم از طریق حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی، در گرو توسعه کارآفرینی و اشتغال روستایی و عشایری است. ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغالزایی در نواحی روستایی و عشایری، از اهداف مطرح در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به‌شمار می‌رود.

با وجود این، شواهد حاکی از آن است که کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی و عشایری در ایران، دچار چالش‌های جدی است. تجربه بسیاری از طرح‌های توزیع اعتبارات خاص اشتغالزایی و کارآفرینی روستایی و عشایری، حاکی از انحراف بخش قابل توجهی از تسهیلات مذکور از مسیر تولید (برای مثال درخصوص طرح‌های زودبازده) و عدم اثربخشی کافی آنها (برای مثال درخصوص طرح‌های مشارکتی) در اثر شتابزدگی و عدم توجه به الزامات امر است. در نتیجه، وام‌های اشتغالزایی اعطایی، نتایجی مانند افزایش نقدینگی در جامعه و رشد تورم، بدهکارتر شدن روستائیان و عشایر به نظام بانکی و غیره داشته‌اند. لذا به‌نظر می‌رسد تنگناهای اساسی در این حوزه وجود دارد که مانع استفاده بهینه از منابع مذکور می‌شود که در ادامه به اهم آنها اشاره شده است. تحلیل چالش‌های مذکور از این نظر اهمیت دارد که می‌تواند فهرست مناسبی را در اختیار نمایندگان محترم مجلس به‌عنوان ارزیابی لایحه پیشنهادی و پیش‌بینی احتمال موفقیت آن در توسعه کارآفرینی قرار دهد. به بیان دیگر، هرچه لایحه مذکور، سازوکار رفع این چالش‌ها را به میزان بیشتری پیش‌بینی کرده باشد، احتمال اثربخشی آن به مراتب افزایش خواهد یافت و بالعکس.

۳. چالش‌های توسعه کارآفرینی و اشتغالزایی در نواحی روستایی و عشایری ایران

نتایج مطالعات قبلی نشان می‌دهد که مهمترین چالش‌های توسعه کارآفرینی و اشتغالزایی در نواحی روستایی و عشایری ایران به‌شرح زیر هستند:

- فقدان ارائه ایده‌های کسب‌وکار درآمدزا، فقرزدا و متناسب با شرایط محلی
- عدم ایجاد سازوکارهای مناسب برای همکاری بین دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی
- سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات برون‌زا در نواحی روستایی
- پایین بودن دانش فنی به‌خصوص در زمینه راه‌اندازی و مدیریت بنگاه‌های جدید و نوآور
- عدم دسترسی و دستیابی کافی و به‌موقع به ماشین‌آلات و تجهیزات مربوطه
- عدم دستیابی کافی به نهاده‌های با کیفیت و قیمت مناسب
- عدم آشنایی به‌روز و کافی با بازارهای داخلی و خارجی و استانداردها و سلیق و ترجیحات
- ریسک‌پذیری پایین در اثر کمبود سرمایه و توان مالی اندک دانش‌آموختگان و جامعه محلی



- پایین بودن ظرفیت و تنوع الگوهای مدیریت پروژه در بخش کشاورزی و روستاها
 - عدم تأمین به موقع زیرساخت‌های عمومی و مشترک مورد نیاز تولید و کارآفرینی (مانند زمین، برق، جاده، حمل‌ونقل، ICT و غیره)
 - طولانی بودن مدت زمان صدور مجوزها و نیز تعدد مراجع تصمیم‌گیر
 - عدم شناسایی مناسب و جذب و حمایت کارآفرینان و سرمایه‌گذاران
 - عدم پرورش کارآفرینان جوان روستایی
 - نظام اداری بخشی‌نگر
 - فقدان سازوکاری برای نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات
 - فقدان پشتیبانی فنی-حقوقی مداوم از بنگاه‌های کوچک و متوسط
- بررسی اجمالی حاکی از آن است که موضوع اشتغال و کارآفرینی روستایی، از جایگاه بالایی در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران برخوردار است که اهم آنها در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرند. این موضوع به‌صورت بارزتر در سیاست‌های کلی «اشتغال»، «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی»، «کشاورزی»، «اقتصاد مقاومتی»، «جمعیت» و «برنامه ششم توسعه» مورد توجه قرار گرفته است.

۴. جایگاه اشتغال و کارآفرینی روستایی در سیاست‌های کلی نظام

در این بخش از گزارش، سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی مرتبط با کارآفرینی و اشتغال روستایی و عشایری بررسی می‌شوند تا چشم‌انداز ترسیم شده در اسناد بالادستی کشور مشخص شود. بی‌شک لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی» که در راستای اشتغال‌آفرینی روستایی و عشایری ارائه شده است، باید پاسخ روشنی در خصوص نحوه عملیاتی‌سازی آنها داشته باشد.

۴-۱. سیاست‌های کلی اشتغال

ترویج و تقویت فرهنگ کار، تولید و کارآفرینی؛ جلب همکاری بنگاه‌های اقتصادی جهت استفاده از ظرفیت نیروی انسانی متخصص، ماهر و کارآمد؛ ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها؛ بهبود محیط کسب‌وکار و حمایت از بخش‌های خصوصی و تعاونی و رقابت از راه اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های ذیربط؛ حمایت از تأسیس و توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور؛ افزایش توانمندی‌های بیکاران در جهت دسترسی آنها به اشتغال پایدار و توجه ویژه

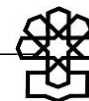
به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور از جمله مهمترین رئوس است که در سیاست‌های کلی اشتغال (ابلاغی تیرماه ۱۳۹۰) مد نظر قرار گرفته‌اند.

۲-۴. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی

در سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (ابلاغی بهمن‌ماه ۱۳۹۱)، مواردی مانند کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت تولید؛ هدایت و تقویت تحقیق و توسعه و نوآوری‌ها و زیربنای آنها؛ حمایت از تجاری‌سازی فناوری محصول و بهره‌گیری از جذب و انتقال دانش فنی و فناوری‌های روز؛ گسترش اقتصاد دانش‌بنیان و حمایت قانونی از حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی و مرتبط کردن بخش‌های علمی و پژوهشی با بخش‌های تولیدی کشور؛ حمایت از تولید محصولات با ماهیت راهبردی مورد نیاز مصارف عمومی یا بخش تولید کشور؛ تکمیل زنجیره تولید از مواد خام تا محصولات نهایی با رعایت اصل رقابت‌پذیری و فاصله گرفتن از خام‌فروشی در بازه زمانی معین؛ ساماندهی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط در جهت کارآمدسازی آنها؛ تنظیم نقش نهادهای عمومی غیردولتی اقتصادی در جهت تولید ملی؛ شفاف‌سازی و به‌هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن و اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد و فرصت‌های سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در رشته‌های مختلف؛ بسترسازی و ساماندهی اشتغال؛ ارتقای سرمایه‌های انسانی، طبیعی، اجتماعی و فیزیکی با تأکید بر توسعه نهادهای مردمی؛ جلوگیری از اتلاف و راکد ماندن سرمایه‌های فیزیکی و انسانی ایرانی؛ گسترش تنوع ابزارهای سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه؛ حمایت از محققان و سرمایه‌گذاران و تشویق ورود سرمایه‌های ایرانی به حوزه‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر متضمن تحقیق و توسعه، با تأسیس صندوق‌های شراکت یا ضمانت برای سرمایه‌گذاری در این حوزه؛ کارآمد کردن نظام توزیع کالاها و خدمات با استفاده از سازوکار شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی؛ جلوگیری از ایجاد انحصار در چرخه تولید و تجارت تا مصرف و گسترش و حمایت از نهادهای مالی توسعه‌ای و بیمه‌ای مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

۳-۴. سیاست‌های کلی کشاورزی

ارتقای سطح درآمد و زندگی روستائیان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین از رئوس قابل توجه در سیاست‌های کلی کشاورزی کشور (ابلاغی دی‌ماه ۱۳۹۱) است که با موضوع اشتغال روستایی و عشایری مرتبط می‌باشد.



۴-۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

توسعه کارآفرینی و 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؛ افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان؛ توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مناطق کشور؛ 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؛ افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به‌ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی؛ تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید؛ اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور؛ تقویت بخش واقعی؛ تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمتگذاری از مهمترین رئوس سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ابلاغی بهمن‌ماه ۱۳۹۲ در حوزه کارآفرینی روستایی و عشایری است. مقام معظم رهبری در ابلاغ این سیاست‌ها تأکید نموده‌اند که «لازم است قوای کشور بی‌درنگ و با زمانبندی مشخص، اقدام به اجرای آن کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش‌آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی را در این جهاد مقدس فراهم آورند تا به فضل الهی حماسه اقتصادی ملت بزرگ ایران نیز همچون حماسه سیاسی در برابر چشم جهانیان رخ نماید».

۴-۵. سیاست‌های کلی جمعیت

سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳ بر بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی و حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی تأکید کرده‌اند.

۴-۶. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی؛ اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی)، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه

از فعالیتهای کارآفرینی و اشتغالزایی مزیت‌دار بومی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی، مورد تأکید سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بوده است.

هرگونه طرح و لایحه‌ای که درخصوص اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری ارائه می‌شود، باید به‌طور کاملاً واضح، مشخص کند که چگونه تحقق الزامات مندرج در سیاست‌های کلی را مد نظر قرار داده است و چه سازوکاری اندیشیده است؟ این امر درخصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اهمیت مضاعفی دارد، چرا که مقام معظم رهبری بر اجرای بی‌درنگ آنها توسط قوای مختلف و تدوین نقشه راه تأکید کرده‌اند و اکنون پس از گذشت سه سال از ابلاغ آنها، دولت نمی‌تواند بدون توجه مشخص به نحوه عملیاتی‌سازی الزامات مربوطه، به ارائه ماده واحده‌ای، برای اخذ مجوز بی‌قید و شرط از مجلس شورای اسلامی به‌منظور توزیع تسهیلات اقدام نماید!

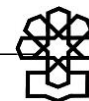
حال در ادامه، رویکردهای جهانی کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی شامل کار شایسته، اشتغال سبز، رویکرد شبکه‌ای و خوشه‌ای و سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر و هدایت و حمایت از طریق مراکز رشد و شتاب‌دهنده به‌طور اجمالی مطرح می‌شود. ناگفته پیداست که توجه به این رویکردها در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی اشتغال و کارآفرینی روستایی می‌تواند در فقرزدایی و بهبود سطح رفاه نواحی روستایی مؤثر باشد.

۵. رویکردهای جهانی کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی

۵-۱. کار شایسته

به‌طور خلاصه، کار شایسته به کسب‌وکاری گفته می‌شود که از امنیت و ثبات شغلی مناسبی برخوردار است، بدون نیاز به کار شبانه‌روزی، درآمد مکفی را برای زندگی به ارمغان می‌آورد، در آن، استانداردهای اساسی نیروی کار و استانداردهای بهداشت و ایمنی کار، رعایت می‌شود و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای به نیروی کار ارائه می‌گردد.

پژوهش، مداخلات ملی، ظرفیت‌سازی، ارائه مشاوره، حمایت اجتماعی، ایمنی و بهداشت حرفه‌ای، استانداردهای نیروی کار و نظارت بر نیروی کار در شکل‌گیری شغل شایسته مؤثرند (سازمان جهانی کار، دسترسی در ۲۰۱۷). اشتغال شایسته شامل فرصت‌هایی برای کار بهره‌ور و دربردارنده درآمد منصفانه، امنیت شغلی، حمایت اجتماعی از خانوارها، چشم‌اندازهای مطلوب برای توسعه شخصی و یکپارچگی اجتماعی، آزادی کارگران برای بیان دغدغه‌های خود و سازماندهی و مشارکت در تصمیمات مؤثر بر زندگی آنهاست. دستور کار اشتغال شایسته دارای چهار رکن راهبردی شامل اشتغالزایی و توسعه بنگاه‌ها؛ حمایت اجتماعی؛ استانداردها و حقوق کار و حکمرانی و دیالوگ اجتماعی است.



۲-۵. اشتغال شایسته روستایی

اشتغال شایسته روستایی، از دیدگاه فائو (۲۰۱۵) به هرگونه فعالیت، حرفه، کار، کسب و کار یا خدماتی گفته می‌شود که به منظور دریافت پول توسط زنان، مردان، بزرگسالان و جوانان در نواحی روستایی انجام می‌گیرد به نحوی که:

۱. به استانداردهای اساسی نیروی کار، تعریف شده توسط سازمان جهانی کار احترام بگذارد. بنابراین استفاده از نیروی کار کودک و اجباری و تبعیض ممنوع است و آزادی تشکیل نهاد و چانه‌زنی گروهی باید به رسمیت شناخته شود. شایان ذکر است که حدود ۶۰ درصد از کودکان کار جهان در بخش کشاورزی فعالیت می‌کنند و تنها ۱۰ درصد از نیروی کار روستایی از اتحادیه برخوردار هستند.

۲. درآمد مکفی برای زندگی فراهم کند.

۳. از میزان کافی امنیت شغلی و ثبات شغلی برخوردار باشد. گفتنی است که کمتر از ۲۰ درصد نیروی کار کشاورزی به حمایت اجتماعی پایه دستیابی دارند.

۴. از حداقل استانداردهای بهداشت و ایمنی کار با توجه به نوع کار برخوردار باشد. شایان ذکر است که کشاورزی در کنار بخش ساختمان و معدن کاوی، پرخطرترین حرفه در جهان به‌شمار می‌رود.

۵. از کار بیش از حد اجتناب کند و زمان کافی برای استراحت را مقدور سازد.

۶. دستیابی به حرفه‌آموزی و آموزش فنی را ارتقا بخشد.

برنامه کار شایسته و اشتغال روستایی سازمان جهانی کار، واکنش‌ها و برنامه‌های چند تخصصی را برای مواجهه با کاستی‌های کار شایسته در نواحی روستایی مد نظر قرار داده است. این تنگناها و کاستی‌ها مانع از نقش‌آفرینی نواحی روستایی به‌عنوان محرک‌های رشد، اشتغالزایی، تاب‌آوری در برابر بحران و توسعه عادلانه می‌شوند. راهبرد این برنامه شامل موارد زیر می‌شود (استراچ و همکاران، ۲۰۱۳):

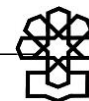
- قرار دادن نواحی روستایی در کانون سیاست‌های توسعه‌ای ملی و بین‌المللی؛
- حمایت از توسعه روستایی بر پایه منابع انسانی؛
- تشویق بنگاه‌های بهره‌ور و فرصت‌های اشتغال در فعالیت‌های کشاورزی و غیرکشاورزی؛
- بهبود شرایط کاری در روستاها؛
- گسترش حمایت اجتماعی و پوشش استاندارد نیروی کار در نواحی روستایی؛
- توسعه دیالوگ بین کارفرمایان، کارگران، نهادها و سایر ذینفعان روستایی؛
- توانمندسازی ذینفعان محلی که می‌توانند بر برنامه‌ها و سیاست‌ها اثرگذار باشند؛
- هدف‌گذاری جوانان به‌عنوان موتور توسعه روستایی.

۳-۵. اشتغال سبز

یکی دیگر از رویکردهای مطرح جهانی در حوزه اشتغالزایی، اشتغال سبز است. امروزه کشورها در حال حرکت به سمت اقتصاد سبزتر هستند. اشتغالزایی سبز به مفهوم فراهم‌سازی شغل مناسب و در عین حال حفظ سیستم‌های حمایت از زندگی در کره زمین و پایه بوم‌شناختی اقتصاد است. کالاها و خدمات محیط زیستی در آمریکا در سال ۲۰۱۰، معادل ۳/۱ میلیون نفر شغل ایجاد کرده است. در برزیل ۲/۹ میلیون شغل سبز (۶/۶ درصد از اشتغال رسمی) در سال ۲۰۱۰ ثبت شد. همچنین سرمایه‌گذاری در کشاورزی سبز، می‌تواند سبب ایجاد ۴۷ میلیون شغل دیگر در ۴۰ سال آتی براساس سناریوی تداوم وضع موجود شود. مدیریت پایدار اکوسیستم، نه تنها از منابع طبیعی حفاظت می‌کند، بلکه می‌تواند فرصت‌های شغلی مهمی را ایجاد نماید. برای نمونه بسته محرک مدیریت پایدار جنگل می‌تواند ۱۰ الی ۱۶ میلیون شغل در جهان ایجاد کند. تولیدات غیرچوبی جنگل مانند گیاهان دارویی و خوراکی می‌توانند سالیانه ۴ میلیون فرصت شغلی همراه با ۱۴ میلیارد دلار آمریکا در تجارت بین‌الملل و درآمد برای خانوارهای معیشتی به ارمغان آورند. علاوه بر این، مشارکت دادن عادلانه جوامع محلی در صنعت گردشگری سبز در حال رشد، سبب رشد درآمد آنها و در عین حال حفظ تنوع زیستی خواهد شد. برنامه‌های کار دولتی که کار دستمزدی در زمینه احیای سرمایه طبیعی را تضمین می‌کند، می‌تواند محرک‌های لازم را برای حفظ محیط‌زیست و خروج جامعه محلی از فقر فراهم کند. در همین راستا، بالغ بر یک میلیون شغل جدید از طریق برنامه‌های جنگل‌داری چین ایجاد شده است. علاوه بر این، بخش انرژی تجدیدپذیر، ۵ میلیون نفر را در سطح جهان شاغل کرده است. به هر حال عدم توفیق در ایجاد مشاغل سبز و شایسته (از نظر درآمدزایی، شرایط، حقوق، دسترسی به حمایت اجتماعی) و معنادار (از نظر سهم آنها در توسعه پایدار از طریق رشد اقتصادی و فقرزدایی)، سبب آسیب به اقتصادهای شکننده و عدم ثبات اجتماعی و بوم‌شناختی می‌شود (برنامه محیط زیستی سازمان ملل، ۲۰۱۵).

۳-۵. رویکرد شبکه‌ای و خوشه‌ای

یکی از راهکارهای مؤثر در توسعه کارآفرینی روستایی و تداوم فعالیت‌های اقتصادی رقابت‌پذیر در این نواحی، مدیریت و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، از طریق شبکه‌سازی و اتخاذ رویکرد خوشه‌ای است. خوشه‌ها به‌عنوان شبکه‌های وسیعی از شرکت‌ها، تأمین‌کنندگان، بنگاه‌های خدماتی، نهادهای دانشگاهی و سازمان‌ها تعریف می‌شوند که در زمینه یک کالا یا خدمت خاص (مانند خرما، انگور، فرش دستباف، گردشگری کشاورزی و غیره) در یک منطقه جغرافیایی مشخص با یکدیگر همکاری دارند و محصولات و خدمات جدیدی به بازار ارائه می‌کنند (EDA, 2004). خوشه‌ها و شبکه‌های روستایی معمولاً به‌عنوان یکی از محرک‌هایی در نظر گرفته می‌شوند که منجر به تجدید رشد اقتصادی شده و سبب افزایش رقابت‌پذیری در نواحی کمتر توسعه‌یافته می‌شوند. رهیافت خوشه‌ای، از طریق فعالیت‌های



همیارانه و همکارانه خود، طیف وسیعی از مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی را مدنظر قرار می‌دهد تا پایداری و احیای اقتصاد نواحی روستایی را تضمین کند (روزنفلید، ۲۰۰۹). اخیراً خوشه‌ها به مؤلفه مهمی از جریان اصلی توسعه اقتصادی و دستورکارهای سیاسی تبدیل شده‌اند. خوشه‌ها علاوه بر تحقق رشد اقتصادی، سبب بهبود سطح آموزش، جابجایی نیروی کار و فرصت‌های مبتنی بر فناوری می‌شوند (ژلیاسکف و همکاران، ۲۰۱۵).

از طریق خوشه‌ها و با رویکرد شبکه‌ای، خدمات اساسی کسب‌وکار مانند بازاریابی، مشاوره فنی، تحقیق و توسعه، فناوری، زیرساخت‌های مواصلاتی و غیره به صورت یکپارچه و با رعایت صرفه مقیاس ارائه می‌شود و بهره‌وری و رقابت‌پذیری بنگاه‌های به هم پیوسته افزایش می‌یابد. به طور کلی خوشه‌ها به ایجاد ظرفیت نوآوری در نواحی روستایی کمک می‌کنند. خوشه‌ها در واقع مراکز رشد و حمایت نوآوری به شمار می‌روند و از این مسیر، به شکوفایی منطقه‌ای کمک می‌نمایند. بنگاه‌های اقتصادی که در قالب خوشه سازماندهی شده‌اند، متوسط دستمزد، بهره‌وری، نرخ تشکیل کسب‌وکار و نوآوری بیشتری نسبت به سایر بنگاه‌ها دارند (براون، ۲۰۰۶).

۵-۵. سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر و حمایت و هدایت از طریق مراکز رشد و شتاب‌دهنده

دستیابی به سرمایه سهمی^۱ برای رشد کسب‌وکارها به‌ویژه برای شرکت‌های نوپا و جوان که فاقد نقدینگی لازم برای بازپرداخت وام‌های خود هستند، ضروری است. به منظور رفع این مشکل، صنعت سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر در حال شکوفایی بوده و تکامل یافته است و در امر اشتغالزایی، رشد اقتصادی و نوآوری ایفای نقش می‌کند (روبین، ۲۰۱۰). امروزه عصر توسعه صنایع سنگین و ناکارآمد و گرفتن یارانه‌های فراوان از دولت مرکزی برای شکوفایی اقتصادهای محلی سپری شده است. شکوفایی اقتصاد مناطق مختلف در یک کشور که دچار مشکل هستند، باید به صورت درون‌زا و برخاسته از خود اجتماعات مذکور برنامه‌ریزی شود و بر پایه دارایی‌ها و ایده‌های محلی و با هدایت کارآفرینان محلی باشد. به منظور تحقق چنین رشد درون‌زایی، جوامع روستایی نیازمند صندوق‌های سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر اجتماع‌محور (CDVC)^۲ هستند تا بتوانند این نواحی را به جریان اقتصاد ملی برگردانند. این در حالی است که در حال حاضر، نواحی روستایی به صورت کافی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر بهره‌مند نیستند. برای نمونه هرچند صنعت سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر در آمریکا به صورت قوی توسعه یافته است، ولی نواحی روستایی این کشور از این خدمت به شکل مناسبی برخوردار نشده‌اند (مونکریف و وندرهوفن، ۲۰۰۶).

به طور کلی یکی از مهمترین و کارآمدترین روش‌های تأمین مالی کارآفرینی و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر است. این نوع سرمایه‌گذاری معمولاً در حوزه‌های با رشد

1. Equity capital

2. Community Development Venture Capital (CDVC)

بالا و نوانجام می‌شود و طی آن نهاد مالی، پس از بررسی طرح کسب‌وکار فرد کارآفرین، اقدام به شراکت در سرمایه‌گذاری وی نموده و طی دوره گذار در سود و زیان وی شریک می‌شود تا شرکت نوپا بتواند به سوددهی لازم دست پیدا کند. مسئله اساسی برای این نوع نهادهای مالی، نه بازگشت اصل و سود وام در مدت زمان معین، بلکه توسعه کارآفرینی از طریق حمایت از کارآفرینان است. یکی از مهمترین کارکردهای چنین نهادهایی کاهش ریسک سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی است.

البته کشورها برای حمایت از شرکتهای نوپا و توسعه کارآفرینی، معمولاً از دو ساختار تحت عنوان مراکز رشد^۱ و شتاب‌دهنده‌ها^۲ استفاده می‌کنند. مراکز رشد اغلب وابسته به دولت بوده و معمولاً از شرکت نوپا در ازای حمایت خود، سهام مطالبه نمی‌کنند و بیشتر تمرکزشان بر پذیرش و ارائه کمک به استارت‌آپ‌هایی است که در راستای اولویت‌های سیاست تحقیقاتی یا اجرایی دولت‌ها فعالیت می‌کنند. تناسب بین تعداد شرکتهای پذیرش شده و مربیان و مشاوران خبره، وجود راهکارهای مناسب برای جذب سرمایه، پرهیز از روندهای اداری و کاغذبازی و عدم وابستگی به منابع مالی دولتی از عواملی هستند که در مدیریت مراکز رشد باید به آنها توجه داشت.

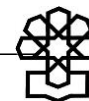
از سوی دیگر، شرکتهای خصوصی، سرمایه شتاب‌دهنده‌ها را تأمین نموده و آنها را اداره می‌کنند. برای این استارت‌آپ‌ها در ازای بخشی از سهام بنگاه‌های متقاضی سرمایه، مشاوره و آموزش برای مدت زمان محدودی مثلاً ۳ یا ۶ ماه ارائه می‌نماید. مهمترین امتیاز پذیرفته شدن در یک شتاب‌دهنده برای یک کارآفرین، مربوط به فراهم شدن امکان برخورداری از آموزش‌ها، مشاوره مربیان و تشکیل شبکه‌های ارتباطی است. شتاب‌دهنده‌ها معمولاً سرمایه مرحله کاشت ایده^۳ را در ازای بخشی از سهام شرکت متقاضی پرداخت می‌کنند. کمک به کوتاه کردن روندهای راه‌اندازی و توسعه یک کسب‌وکار نوپا، کمک در جهت بالا بردن کیفیت محصولات و خدمات و ثبات مالی کسب‌وکار نوپا، مشارکت در فرآیند فشرده توسعه کسب‌وکار نوپا برای یک مدت محدود، ارائه مربی‌گری و یا منتورینگ و راهنمایی و مشاوره از کارآفرینان پیشکسوت و باتجربه به کارآفرینان از کارکردهای شتاب‌دهنده‌ها به‌شمار می‌روند. شتاب‌دهنده‌ها هم در موفقیت و هم در شکست شرکت مقابل شریک می‌شوند.^۴ الگوی مراکز رشد و کارآفرینی و شتاب‌دهنده را می‌توان با متناسب‌سازی، به‌خوبی در مسیر توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر روستایی و عشایری مورد استفاده قرار داد.

1. Incubators

2. Accelerator

3. Seed Money

4. <http://www.karafarini.ir/>



۵-۶. قانون تضمین اشتغال ملی روستایی ماهاتما گاندی هند

قانون تضمین اشتغال ملی روستایی ماهاتما گاندی، به‌عنوان طرح تضمین شغلی در هند به‌شمار می‌رود که به‌صورت قانون در سال ۲۰۰۵ تصویب شد. این طرح، به‌عنوان بزرگ‌ترین برنامه حمایت اجتماعی در جهان، تضمین قانونی را در زمینه ۱۰۰ روز اشتغال در هر سال مالی، برای بزرگسالان همه خانوارهای روستایی داوطلب فعالیت در کارهای غیرمهارتی و ساده (یدی) مرتبط با پروژه‌های دولتی، با پرداخت حداقل دستمزد قانونی معادل روزانه ۱۰۰ روپیه فراهم می‌کند. تمرکز این قانون بر نواحی روستایی است، زیرا در آنها فقر بالاتر از نواحی شهری است. قانون تضمین اشتغال ملی روستایی ماهاتما گاندی، پاسخ نوآورانه‌ای به مشکل دیرینه فراهم‌سازی شبکه‌های ایمنی اجتماعی در نواحی روستایی به‌شمار می‌رود و رهیافت حقوق‌محور است (رابی و همکاران، ۲۰۱۰؛ داس، ۲۰۱۶ و سازمان شهرها و حکومت‌های محلی متحد، دسترسی در ۲۰۱۷). قانون تضمین شغلی روستایی ملی هند به آثار محیط زیستی اشتغال نیز توجه دارد. این قانون، فعالیت‌های حفاظت از آب را مانند احداث ذخیره‌گاه‌های افزایش نفوذ آب و کانال‌های برداشت آب در حاشیه جنگل‌ها به‌منظور تغذیه آب‌های زیرزمینی و کمک به کشاورزی محلی ارتقا می‌بخشد (فائو، ۲۰۰۹). نظارت بر اعتبارات اشتغالزایی از اهمیت اساسی در این کشور برخوردار است.

برای نمونه در ایالت کارناتاکای کشور هند، اپلیکیشن خاصی برای پیش طرح اشتغال روستایی از طریق موبایل توسط دپارتمان پانچایات وزارت توسعه روستایی این کشور طراحی شده است. این برنامه کاربردی که تحت عنوان MGNREGA M-platform نامیده شده است، به کارکنان دولتی برای پیش طرح ملی تضمین اشتغال روستایی ماهاتما گاندی کمک می‌کند و ذینفعان را قادر به پیش پیشرفت در هر مرحله می‌کند. این اپلیکیشن موبایل به‌منظور بهبود شفافیت و کاهش انحراف اعتبارات از مسیر تولید توسط دلان طراحی شده است. همچنین این برنامه کاربردی می‌تواند پرداخت خودکار دستمزدهای نیروی کار را از طریق انتقال اطلاعات به سرور مرکزی تضمین کند. استفاده از برنامه مذکور آسان است (دسای، ۲۰۱۶).

تلفن‌های همراه حدود ۶۰۰۰ نفر از گرام پانچایات‌ها، داده‌ها را از سرورهای مرکزی دپارتمان پانچایات دریافت می‌کنند. مهمترین ویژگی این اپلیکیشن تلفن همراه، ارتباط تعاملی شهروندان است. این امر، کارگران یا خانوارهای زیر خط فقر را قادر می‌کند تا با مأموران ارشد دولتی ارتباط برقرار کنند و در مورد پیشرفت طرح اشتغال نظرات و اطلاعات میدانی را ارائه نمایند. از طریق این اپلیکیشن، نیروی کار روستایی، عکس‌ها و سایر اطلاعات پیشرفت طرح اشتغالزایی را مرحله به مرحله ارسال می‌کنند و متناسب با آن، دستمزد و اعتبارات دریافت می‌کنند. این امر زمینه انحراف اعتبارات از مسیر تولید را کاهش می‌دهد. برنامه کاربردی مذکور، امکان دریافت بازخورد میدانی و در لحظه را برای مأموران دولتی فراهم می‌کند. برای نمونه از طریق آن می‌توان از میزان ساخت کانال‌های آبیاری در روستا یا دهستان خاص و میزان تأخیر در پرداختی‌ها اطلاع کسب کرد (همان).

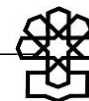
۶. نقش و عملکرد تأمین مالی خرد در اشتغالزایی

هرچند در نواحی روستایی و عشایری، بنگاه‌های اقتصادی متوسط و بعضاً بزرگ نیز فعالیت می‌کنند، ولی بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی در این نواحی در قالب بنگاه‌های کوچک و خرد سازماندهی می‌شود و لذا از این منظر، بررسی تأمین مالی خرد دارای اهمیت است. بیش از سی سال است که تأمین مالی خرد به‌عنوان راهکاری مؤثر در کاهش فقر و ایجاد اشتغال طبقات محروم جوامع مطرح شده و به موفقیت‌هایی در جهان دست یافته است. طبق تعریف بانک توسعه آسیایی (۲۰۰۰)، تأمین مالی خرد عبارت از دامنه وسیعی از خدمات مالی نظیر سپرده‌ها، وام، خدمات پرداختی، انتقال پول و بیمه به فقرا و خانوارهای با درآمد کم و کارگاه‌های کوچک آنها با هدف اشتغالزایی است. برنامه‌های تأمین مالی خرد جایگزین برنامه‌های متداول بانکی برای اقشار فقیر و آسیب‌پذیر جامعه هستند که در نظام بانکی کنونی از صلاحیت کافی برای بهره‌مندی از وام‌های بانکی برخوردار نیستند. معمولاً فرآیندها و رویه‌های مربوط به این شکل از تأمین مالی، ساده و سریع هستند. زمان بازپرداخت وام کوتاه‌مدت بوده و شیوه تقسیط انعطاف‌پذیر است. دوره‌های بازپرداخت نیز می‌تواند در مقیاس روزانه، هفتگی یا ماهانه باشد. غالباً ضمانت جمعی توسط اعضای گروه وام‌گیرنده، جایگزین اخذ وثیقه به‌عنوان ضمانت می‌شود.^۱

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی اشتغال و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بر ایجاد اشتغال برای همه افراد جامعه از جمله طبقات محروم و مناطق روستایی و حمایت‌های مالی و اعتباری برای نیل به این هدف تأکید شده است. برای تبیین نقش و جایگاه نظام مالی در حوزه اشتغالزایی در ابتدا می‌بایست عملکرد نظام تأمین مالی را ارزیابی و آسیب‌شناسی کرد. با توجه به اینکه، لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی» در پی ایجاد سازوکاری برای تأمین مالی طرح‌های اقتصادی اشتغالزای در روستاها و مناطق عشایری است و تأمین مالی این نوع طرح‌ها مستلزم وجود ساختار تأمین مالی خرد است، در ادامه به بررسی وضعیت نظام مالی کشور از این منظر پرداخته می‌شود.

ارزیابی اثربخشی طرح‌های تأمین مالی خرد در دستیابی به اهداف ایجاد اشتغال و رفع فقر و محرومیت در ایران به دلایل مختلف امکان‌پذیر نبوده و در بیشتر موارد عدم موفقیت را نشان می‌دهد. با این حال می‌توان مهمترین دلایل این وضعیت را به شرح زیر بیان کرد:

- در دسترس نبودن گزارش عملکرد نهادهای تأمین مالی خرد با وجود مشکلاتی نظیر ضعف بازاریابی و فروش محصولات تولید شده توسط وام‌گیرندگان به‌ویژه در مناطق روستایی و محروم،
- عدم تناسب میان مبلغ وام و هزینه راه‌اندازی کسب‌وکار پایدار،
- همراه نبودن تسهیلات مالی با آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و یا عدم تناسب میان آموزش‌ها و



نیاز بازار و غیره در خصوص اثربخشی تأمین مالی خرد

- اجرای ناقص تأمین مالی خرد در ایران بدون توجه به تجربیات موفق جهانی
- اجرای ناگهانی و یکباره برنامه تأمین مالی و ایجاد شوک و عدم دسترسی پایدار به خدمات مالی
- آغاز طرح‌هایی با اهداف پوپولیستی بدون پشتوانه کارشناسی و مالی
- ایجاد رانت و انحراف در تخصیص منابع
- عدم تشخیص درست گروه هدف
- استفاده از روش اعطای تسهیلات رایج نظام بانکی بدون در نظر گرفتن سایر خدمات مورد نیاز گروه هدف
- ساختار سهامی و لزوم توزیع سود در نظام بانکی و مشکلات اجرایی روش‌های مشارکتی
- عدم هماهنگی و تعامل میان دستگاه‌های دولتی که در زمینه تأمین مالی خرد سابقه و تجربه دارند و سازمان‌هایی که به‌تازگی به این حوزه ورود می‌کنند.

۱-۶. عملکرد سیستم بانکی در ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه

علاوه بر سازوکارهای ویژه تأمین مالی خرد، به‌طور کلی سیستم بانکی هر اقتصاد نیز مسئولیت‌هایی در این زمینه دارد و از این نظر بررسی عملکرد آن می‌تواند حائز اهمیت و در اتخاذ سیاست‌ها مؤثر باشد. مهمترین وجه عملکرد سیستم بانکی در تأمین مالی خرد در اقتصادهای نظیر ایران به نحوه استفاده آنها از منابع قرض‌الحسنه باز می‌گردد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا (بند «الف» ماده (۳))، منابع قرض‌الحسنه از دو طریق سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز و سپرده قرض‌الحسنه جاری در نظام بانکی تجهیز می‌شوند و با اینکه آمارها نشان می‌دهد که^۱ ظرفیت بالایی در نظام بانکی رسمی کشور برای استفاده از سازوکار قرض‌الحسنه در تجهیز و تخصیص منابع وجود دارد که می‌تواند در راستای اهداف تأمین مالی خرد استفاده شود، اما به‌دلیل سیاست‌گذاری‌های نامناسب، اولاً بخش عظیمی از این منابع صرف پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه نشده و ثانیاً تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی بدون ضابطه و به‌صورت سلیقه‌ای پرداخت شده است و نیازمندان واقعی به این تسهیلات کمتر امکان دریافت آن را پیدا کرده‌اند.

در تقسیم‌بندی مصارف و تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها به سه دسته کلی ایجاد اشتغال و تولید، رفع احتیاجات ضروری و سایر، در برخی از سال‌ها (۱۳۹۰ و ۱۳۹۱) حدود ۵۰ درصد کل تسهیلات در بخش سایر و در حدود ۱۲ درصد به ایجاد اشتغال و تولید (عمدتاً از طریق طرح‌های کمیته امداد امام خمینی) اختصاص یافته است. از آنجا که عمده موارد مجاز قانونی در سرفصل مربوط به خود آمده است،

۱. آسیب‌شناسی نظام بانکی ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، ص ۵.

به نظر می‌رسد سرفصل «سایر» به موارد غیرمجازی تخصیص پیدا کرده است.^۱

بانک‌های قرض‌الحسنه نیز گونه‌های دیگری برای فعالیت تخصصی و ترویج سنت قرض‌الحسنه در ایران هستند که به موجب «دستورالعمل ناظر بر تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه و نظارت بر آنها» مصوب ۱۳۸۶ تأسیس شده‌اند. در سال ۱۳۹۲، بانک‌های قرض‌الحسنه رسالت و مهر در مقایسه با سایر بانک‌های کشور به ترتیب با نسبت ۰/۹۹ و ۰/۸۷ بیشترین نسبت از منابع قرض‌الحسنه خود را به وام قرض‌الحسنه اختصاص داده‌اند.

همچنین بنا به گزارش‌های بانک مرکزی، وضعیت بانک‌های قرض‌الحسنه در خصوص مطالبات غیرجاری به مراتب بهتر از سایر بانک‌ها بوده است. نسبت مطالبات غیرجاری در پایان سال ۱۳۹۲ برای بانک قرض‌الحسنه رسالت ۲/۱۳ درصد و برای بانک قرض‌الحسنه مهر ایران ۰/۸ درصد بوده است.^۲

بانک قرض‌الحسنه رسالت در جذب سپرده موفق‌تر از بانک قرض‌الحسنه مهر ایران عمل کرده است. یکی از علل عملکرد بهتر را می‌توان در سابقه فعالیت این بانک به‌عنوان صندوق قرض‌الحسنه و نیز ادغام سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه در آن دانست. توضیح آنکه صندوق‌های قرض‌الحسنه از یک سو به دلیل امکان جذب سپرده منحصراً از طریق حساب‌های پس‌انداز و از سوی دیگر به دلیل پرداخت تسهیلات تعهدی (پرداخت تسهیلات منوط به سپرده‌گذاری)، موفق به جذب مقدار زیادی سپرده پس‌انداز شده‌اند. ادغام این صندوق‌ها در بانک قرض‌الحسنه رسالت، موجب شده است تا عملکرد این بانک در جذب سپرده مناسب باشد.^۳

علاوه بر مشکلاتی چون انحراف در تخصیص منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها و نیز محدودیت آمار و اطلاعات در حوزه عملکرد نهادهای قرض‌الحسنه، یکی از نقاط ضعف این نهادها در ایران در مقایسه با نهادهای تأمین مالی خرد موفق دنیا، عدم استفاده از سازوکارهای ابتکاری تأمین مالی خرد است. عموماً سازوکارهای وام‌دهی به صورت فردی و مبتنی بر اخذ چک و سفته همراه با معرفی و تضمین فرد مورد وثوق و قبول صندوق و یا بانک است و از شیوه‌های وام‌دهی گروهی و وام‌دهی صعودی و غیره استفاده نمی‌شود.

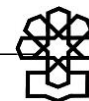
۲-۶. جایگاه و عملکرد صندوق توسعه ملی در تأمین مالی خرد

با توجه به اینکه در ارائه تسهیلات موضوع لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی» تمرکز اصلی بر استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و اهرم کردن آن برای ارائه تسهیلات به متقاضیان واجد شرایط است، لازم است جایگاه و عملکرد این صندوق در تأمین مالی خرد مورد بررسی قرار گیرد.

۱. همان، صص ۱۶ و ۱۷

۲. همان، ص ۴۳.

۳. همان، ص ۳۴.



صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است.

طبق گزارش هیئت نظارت بر صندوق توسعه ملی، صندوق در سال‌های ۱۳۹۰ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۴ در مجموع ۱۶/۸۵ میلیارد دلار تسهیلات ارزی و ریالی پرداخت کرده است که حدود ۱۰/۴ میلیارد دلار آن به بخش دولتی (۶۱/۵ درصد) و ۶/۴۵ میلیارد دلار آن به بخش خصوصی و تعاونی (۳۸/۵ درصد) بوده است.

همچنین از مجموع ۱۶/۸۵ میلیارد دلار تسهیلات پرداختی ۱۲/۹۵ میلیارد دلار آن ارزی و ۳/۹۰ میلیارد دلار آن به صورت ریالی بوده است (جدول ۳). در ضمن از حدود ۱۲/۹۵ میلیارد دلار تسهیلات ارزی ۸/۱۶ میلیارد دلار آن به دولت تعلق گرفته و ۴/۷۹ میلیارد دلار به سایر بخش‌ها پرداخت شده است.

در خصوص عملکرد اشتغالزایی صندوق توسعه ملی گزارش رسمی اعلام نشده است و لذا امکان ارزیابی آن وجود ندارد.

جدول ۳. تسهیلات پرداختی صندوق توسعه ملی (میلیارد دلار)

ردیف	موضوع / سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۶ ماه اول ۱۳۹۴	جمع تا پایان شهریور ۱۳۹۴
۱	تسهیلات ارزی و معادل ارزی تسهیلات ریالی	۰/۰۲	۵/۵۸	۴/۵۲	۳/۹۱	۲/۸۲	۱۶/۸۵
۱-۱	تسهیلات ارزی	۰/۰۱	۴/۵۱	۳/۰۷	۳/۰۴	۲/۳۲	۱۲/۹۵
۱-۱-۱	پرداختی به برنامه‌های دولت	-	۳/۴۸	۱/۷۵	۱/۶۷	۱/۲۵	۸/۱۶
۲-۱-۱	پرداختی به سایر	۰/۰۱	۱/۰۳	۱/۳۱	۱/۳۷	۱/۰۷	۴/۷۹
۲-۱	معادل ارزی تسهیلات ریالی	۰/۰۱	۱/۰۷	۱/۴۶	۰/۸۷	۰/۴۹	۳/۹۰

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.

۷. نقاط قوت و ضعف لایحه

لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی» با هدف ایجاد ۱۶۷ هزار شغل در مناطق روستایی کشور و با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی ارائه شده است. این لایحه با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و در جلسه هیئت وزیران در مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۳ به تصویب رسیده و برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این لایحه شامل یک ماده واحد به شرح زیر می‌باشد:

«ماده واحده- در راستای تحقق در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با هدف توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از منابع صندوق را از طریق بانک‌های عامل صرف اعطای تسهیلات برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی نماید. آیین‌نامه اجرایی این قانون متضمن شرایط مربوط به نحوه پرداخت تسهیلات، نحوه اجرا، زمان و تضمین بازپرداخت تسهیلات با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۷-۱. نقاط قوت لایحه

مهمترین نقاط قوت لایحه را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

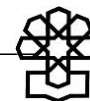
- کلیات لایحه با تأکید بر توسعه روستاها و ایجاد اشتغال پایدار در روستاها و مناطق کمتر توسعه یافته می‌باشد که متناسب با شرایط کنونی کشور و نیاز به اشتغالزایی، امری ضروری و لازم است.
- با توجه به نواقص جدی در نظام تأمین مالی کشور به خصوص در تأمین مالی خرد، طرح‌هایی که زمینه‌های لازم برای دسترسی فعالین خرد اقتصادی به خصوص بخش‌هایی که در شرایط معمول دسترسی مناسبی به نظام تأمین مالی ندارند، می‌تواند سودمند باشد. مشروط بر در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به کارآیی و اثربخشی این طرح‌ها.

۷-۲. نقاط ضعف و چالش‌های لایحه

اختصاص تسهیلات به توسعه اشتغال پایدار روستایی و عشایری، می‌تواند نقش مهمی در تحقق عدالت اجتماعی داشته باشد. به‌ویژه اینکه یکی از چالش‌های اساسی توسعه روستایی، هدایت بیش از حد و یکجانبه‌گرایانه منابع این حوزه به امور کالبدی-فیزیکی و عمرانی و غفلت از ابعاد اقتصادی-اجتماعی بوده است. با وجود این، بررسی کارشناسی لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی حاکی از آن است که لایحه مذکور در اثر شتابزدگی در تدوین، دچار کاستی‌های اساسی است که اثربخشی آن را به شدت تحت تأثیر قرار خواهد داد. در ادامه به برخی از مهمترین نکات اشاره می‌شود:

۷-۲-۱. نامشخص بودن جایگاه طرح در راهبرد اشتغالزایی کشور

در حالیکه راهبرد اشتغالزایی کشور مشخص نیست و دستگاه‌های مختلف هر یک به‌طور مستقل و بدون ارتباط سیستماتیک مدعی انجام فعالیت‌های مرتبط با اشتغالزایی هستند، این طرح در واقع موضوع اشتغالزایی روستایی را با محوریت معاونت توسعه روستایی ریاست جمهوری به این ساختار بوروکراتیک غیرمنسجم اضافه می‌کند (البته در متن لایحه این موضوع ذکر نشده است، اما اسناد پشتیبان آن را تأیید می‌کند). واقعیت آن است که با توجه به ماهیت چندوجهی اشتغالزایی پایدار که مستلزم اتخاذ



تدابیر در دو سطح کلان و خرد و هماهنگی و رویکرد عملگرایانه دستگاه‌های اجرایی و نهادها (دولتی و غیردولتی از جمله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان فنی و حرفه‌ای، سیستم بانکی، وزارتخانه‌های اقتصادی، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها، نهادهای حمایتی، نهادهای تأمین اجتماعی، نهادهای مدنی، نهادهای مردمی و...) است. در مرحله اول وجود راهبرد اشتغالزایی منسجم ضرورت اساسی دارد و در بستر آن امکان اجرای زیرطرح‌های مختلف نظیر آنچه در این لایحه مورد توجه است، امکان تحقق و ارزیابی خواهند داشت.

۲-۲-۷. مشکل قانونی در برداشت از صندوق توسعه ملی

— در (بند «۱۰» جزء «۳») سیاست‌های کلی برنامه ششم بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید شده است. در نتیجه هرگونه تعیین تکلیف برای صندوق در قوانین عادی خلاف سیاست‌های کلی نظام است.

— طبق اساسنامه صندوق، اعطای تسهیلات صندوق فقط به صورت ارزی است (تبصره «۲» بند «ط») و در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (بند «۱۰» جزء «۴») اجازه سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی داده شده است. در نتیجه طبق اساسنامه امکان پرداخت‌های ریالی وجود داشته و نیاز به قانونگذاری جدید نیست.

— علت تعیین هیئت عامل مرکب از پنج نفر از افراد صاحب‌نظر، با تجربه و خوشنام در امور اقتصادی، حقوقی، مالی، بانکی و برنامه‌ریزی با حداقل ده سال سابقه مرتبط و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد برای صندوق توسعه ملی که توسط هیئت امانت انتخاب و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند این بود که زمام صندوق توسعه ملی که سرمایه همه مردم ایران و نسل‌های آتی است در دست گروهی کاردان و خبره باشد تا با بهترین انتخاب‌ها در عرصه‌هایی سرمایه‌گذاری کنند که بیشترین بازدهی عاید ملت ایران شود. دخالت در تصمیم‌گیری‌های هیئت عامل و تعیین تکلیف برای آنها، بر خلاف منطق مدیریتی و کارشناسی است و می‌تواند پاسخگویی مدیران صندوق را به سبب این گونه تکالیف مخدوش کند.

— استفاده بهینه از منابع صندوق توسعه ملی نیازمند تخصیص آن براساس «برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور» است و بدون چنین برنامه‌ای ارائه تسهیلات صندوق فاقد جهت‌گیری مشخص و بدون هدف خواهد بود. نحوه پرداخت فعلی منابع صندوق بیشتر متکی به نظرات کارشناسی بانک‌ها و صندوق توسعه است و از حمایت یک برنامه جامع راهبردی که مورد وفاق مقامات سیاسی نیز باشد، محروم است. در برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور لازم است مأموریت صندوق برای توسعه همه‌جانبه صنایع مشخص با در نظر گرفتن ارتباطات پسینی و پیشینی آنها و تأمین سرمایه در گردش و کمک به بازاریابی صادراتی مد نظر قرار گیرد. وجود چنین برنامه‌ای می‌تواند نقشه حرکت صندوق را فراهم نموده و در

پایان هر دوره می‌توان ارزیابی موفقیت صندوق در ارتقای صنعت مورد نظر را ارزیابی کرد.

۳-۲-۷. ایجاد موازی‌کاری بین دو نهاد ستاد اقتصاد مقاومتی و شورای عالی اشتغال

بر اساس بند «۳» ماده (۳) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال، این شورا وظیفه برنامه‌ریزی و تعیین راهکارهای عملی برای رشد و توسعه اشتغال در روستاها را به عهده دارد.

علیرغم صراحت این قانون، طرح پیشنهادی اشتغالزایی روستایی در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مطرح و به تصویب رسیده است و نقش شورای عالی اشتغال به‌عنوان نهاد تخصصی با انباشت قابل توجهی از تجربیات قبلی، نادیده گرفته شده است.

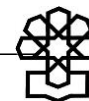
۳. برنامه‌ریزی و تعیین راهکارهای عملی برای رشد و توسعه اشتغال در روستاها، شهرهای کوچک و برای گروه‌های خاص (معلولین، زنان و جوانان) با رعایت مقررات مربوطه.

۴-۲-۷. عدم امکان نظارت مجلس بر اجرای لایحه

تعدد نهادهای مسئول در اجرای این لایحه و توزیع تسهیلات مربوطه که زمره‌های آن به‌صورت جدی مطرح است را می‌توان یکی از آسیب‌ها و چالش‌های این لایحه در نظر گرفت. چنین امری نیز نتیجه‌ای، جز ایجاد شکاف‌های نظارتی، سردرگمی هرچه بیشتر روستائیان و عشایر در بین دستگاه‌ها و مؤسسات عامل، پراکندن منابع در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف، عدم هماهنگی بین آنها در سطح ملی و به‌خصوص محلی در تعیین طرح‌های اقتصادی و در نتیجه عدم هم‌افزایی در سطح محلی نخواهد داشت. البته زمره‌هایی مبنی بر سپردن این امر به سازمان برنامه و بودجه و یا معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول وجود دارد. این موضوع نیز نظارت بر عملکرد و اثربخشی لایحه را دچار چالش اساسی می‌کند، زیرا مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در صورت عدم عملکرد صحیح معاون رئیس‌جمهور را استیضاح و یا تغییر دهد. ازسوی دیگر، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور، هرگز دارای بدنه کارشناسی میدانی و تشکل‌ها و اتحادیه‌های زیرمجموعه در دهستان‌ها، شهرستان‌ها و استان‌ها نیست و اضافه کردن این معاونت به دستگاه‌های مجری لایحه، نتیجه‌ای بجز مطول شدن فرآیند نخواهد داشت.

۵-۲-۷. عدم توجه به نقش وزارت جهاد کشاورزی

در حال حاضر بخش کشاورزی و کسب‌وکارهای وابسته، سهم عمده‌ای از اقتصاد روستایی را تشکیل می‌دهند. ازسوی دیگر نیز بر اساس ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مسئول توسعه روستایی کشور وزارت جهاد کشاورزی تلقی شده است. اغلب دارایی‌های فیزیکی، اجتماعی و طبیعی مورد نیاز برای اشتغالزایی پایدار اعم از تشکل‌ها و اتحادیه‌ها، اراضی کشاورزی، منابع طبیعی و حتی برخی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اختیار یا تحت نظارت وزارت جهاد



کشاورزی هستند. جزء «۳» بند «۲» ماده (۲۳) مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه ششم توسعه نیز بر این سیاست با عبارت «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم» تأکید نموده است. با وجود این، در لایحه مذکور جایگاه و نقش وزارت جهاد کشاورزی اصولاً مشخص نشده است. شایان ذکر است که وزارت جهاد کشاورزی وفق قانون تشکیل خود، در حقیقت وزارت کشاورزی و توسعه روستایی بوده و نباید صرفاً به‌عنوان وزارت کشاورزی و بخشی در نظر گرفته شود.

در همین زمینه مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۶/۴، متولی اصلی روستاها را وزارت جهاد کشاورزی اعلام فرمودند که در ذیل جمله معظم‌له عیناً نقل شده است: «یک مسئله اساسی که این عمدتاً [مربوط به] وزارت کشاورزی است - منتها فقط کار وزارت کشاورزی نیست - تمرکز بر روستاست. یعنی واقعاً این را یکی از بخش‌های اساسی برنامه‌ریزی دولت باید قرار داد: ما متمرکز بشویم روی روستا».

۶-۲-۷. عدم توجه به نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

علاوه بر اینکه جایگاه و وظیفه محوری وزارت جهاد کشاورزی، از منظر تخصصی اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری باید در لایحه مد نظر قرار بگیرد، در عین حال نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز از منظر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تنظیم روابط کار و حمایت از توسعه اشتغال نیز باید تصریح شود. ارائه این لایحه از سوی سازمان برنامه و بودجه با همکاری معاونت توسعه روستایی بدون در نظر گرفتن نقش وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کار و شورای عالی اشتغال، علاوه بر اینکه تداخل وظایف را به دنبال خواهد داشت و از پاسخگویی وزارتخانه‌ای مذکور در این خصوص نیز خواهد کاست.

۷-۲-۷. در نظر نگرفتن عدم توازن‌های منطقه‌ای

مدیریت یکپارچه منابع با رویکرد منطقه‌گرایی و اولویت‌بندی طرح‌ها بر اساس قابلیت‌های مکانی و نه بر اساس اولویت‌های بخشی، یکی از مهمترین شروط اثربخشی این منابع است که در لایحه مربوطه مغفول مانده است. همان‌طور که در قسمت اول گزارش نشان داده شد، در حال حاضر شکاف نسبتاً عمیقی میان استان‌های مختلف از نظر وضعیت اشتغال و محرومیت وجود دارد. به نحوی که در بین استان‌های کشور نرخ بیکاری در بدترین استان ۱۷/۷ و در بهترین استان ۷/۳ درصد است، نرخ بیکاری زنان در بدترین استان ۳۳/۵ و در بهترین استان ۸/۹ درصد است، نرخ بیکاری جوانان در بدترین استان ۴۳/۲ و در بهترین استان ۱۷/۳ درصد است و نرخ بیکاری روستایی در بدترین استان ۱۷/۲ و در بهترین استان ۲/۶ درصد می‌باشد.

با وجودی که در عنوان و متن لایحه عبارت «با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی»

ذکر شده است اما هیچ ملاک و معیاری برای ارزیابی میزان توسعه‌یافتگی مناطق بیان نشده است. بنابراین احتمال برخورد گزینشی و مبتنی بر صلاحدید مجری در این زمینه وجود دارد و ضرورت دارد این نقیصه در متن لایحه مصوب مجلس اصلاح شود. پیشنهاد می‌شود در صورت تأیید کلیات لایحه، ذکر شود که اولاً منابع این طرح به صورت سهمیه‌بندی بین استان‌های مختلف توزیع می‌شود و ثانیاً سهم استان‌های مختلف بر اساس نرخ بیکاری و نسبت جمعیت روستایی به جمعیت کل هر استان و تعیین می‌گردد.

۷-۲-۸. نامشخص بودن جامعه هدف

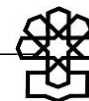
در لایحه مذکور، جامعه هدف به طور کلی نواحی روستایی و عشایری، به خصوص مناطق کمتر توسعه‌یافته بیان شده است حال آنکه باید برای افزایش اثر بخشی و کارکرد منابع پیش‌بینی شده، جامعه هدف به طور جزئی‌تر و دقیق‌تر تعیین گردد و در این راستا لازم است به معیارهای زیر توجه گردد:

- سطح کمتر توسعه‌یافتگی و توسعه نامتوازن منطقه‌ای و استانی،
- میزان جمعیت روستایی و عشایری هر استان و سهم آن از کل جمعیت روستایی و عشایری،
- حجم و گستره جغرافیایی روستاها و مناطق عشایری،
- شاخص‌های بازار کار روستایی و عشایری در هر استان به تفکیک،
- نیازسنجی هر منطقه.

۷-۲-۹. عدم جهت‌گیری به سمت اقتصاد روستایی دانش‌بنیان

بررسی‌ها حاکی از آن است که از ابتدای انقلاب اسلامی تاکنون متخصصان فراوانی در حوزه علوم کشاورزی و برنامه‌ریزی و توسعه روستایی از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دانش‌آموخته شده‌اند. در بدبینانه‌ترین حالت، حداقل بخشی از این دانش‌آموختگان مهارت ورود به عرصه اقتصاد روستایی و نقش‌آفرینی در مسیر اقتصاد دانش‌بنیان را دارند، ولی به دلیل عدم دستیابی کافی به منابع مالی، فیزیکی و تسهیلات قادر به ورود به عرصه نبوده و به خیل عظیم بیکاران افزوده می‌شوند. لایحه مذکور هیچ راهکاری در این خصوص و به طور کلی، هدفگذاری جوانان تدبیر نکرده است. مشخص نیست که تا چه زمانی تصمیم‌گیران و سیاستگذاران باید به دنبال تدوین برنامه‌هایی برای استخدام دولتی جوانان تحصیلکرده باشند و چرا در چنین لوایحی که می‌تواند سبب‌ساز اقتصاد دانش‌بنیان و توسعه بنگاه‌های رقابت‌پذیر شود، بسترهای لازم برای نقش‌آفرینی آنها در جهاد اقتصادی فراهم نمی‌شود؟

شایان ذکر است که بند «۳» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نیز بر گسترش اقتصاد دانش‌بنیان با تأکید بر توسعه مؤلفه‌های اصلی آن، از جمله فراهم کردن زمینه‌های تسهیل تبدیل دستاوردهای پژوهش به فناوری و گسترش کاربرد آن، حمایت قانونی از حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی و مرتبط کردن بخش‌های علمی و پژوهشی با بخش‌های تولیدی کشور تأکید کرده است.



۱۰-۲-۷. عدم پیش‌بینی سازوکار تضمین‌کننده تحقق مشارکت هدایت‌شده آحاد روستائیان

و عشایر در فعالیتهای اقتصادی

در حال حاضر الگوی توسعه بنگاه‌های اقتصادی سودده در نواحی روستایی و یا بنگاه‌های مبتنی بر تولیدات روستائیان و عشایر، از جمله صنایع تبدیلی و غذایی، گردشگری، معادن برون‌زا بوده و سازوکار مؤثری برای توانمندسازی روستائیان و مشارکت مستقیم و انتفاع آحاد آنان در فعالیتهای سودده و صادرات‌محور اقتصادی وجود ندارد. این امر در بسیاری از موارد، سبب تعارض شدید بین سرمایه‌گذار بیرونی و جامعه محلی و یا منجر به عدم بهره‌مندی یا بهره‌مندی اندک روستائیان بومی شده است. طبق داده‌های مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۹۱، حدود ۷۲ درصد ارزش‌افزوده بخش معدن کشور در نواحی روستایی تولید شده است. ولی شواهد حاکی از آن است که روستائیان نفع چندانی از این درآمد نمی‌برند و منافع و ارزش‌افزوده مربوطه در اختیار تعداد محدودی سرمایه‌گذار غیربومی و بیرونی قرار می‌گیرد. این در حالی است که اولین بند از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بر «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» تأکید کرده است. بنابراین باید در راستای اقتصاد مقاومتی و الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت و عدالت، مدل‌هایی را اتخاذ کرد که بتوانند آحاد مردم به‌خصوص اقشار ضعیف‌تر را در فعالیتهای اقتصادی درگیر نمایند و روستائیان صرفاً تولیدکننده ماده خام نباشند که با ثمن بخش محصول خود را به سرمایه‌گذاران بیرونی بفروشند. رویکردهای جدید توسعه روستایی، به‌خصوص توسعه برخاسته از اجتماع^۱ نیز بر همین موضوع تأکید دارند. لایحه پیشنهادی هیچ راهکاری برای تعامل بین دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی، به‌نحوی که در عین زمینه‌سازی برای مدیریت مبتنی بر دانش بنگاه‌ها، سبب انتفاع بهتر و مستقیم روستائیان و عشایر از ارزش‌افزوده نهایی نیز شود، پیش‌بینی نکرده است.

۱۱-۲-۷. عدم توجه به رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای

بنگاه‌هایی که در راستای اقتصاد مقاومتی راه‌اندازی می‌شوند باید حداقل دارای دو ویژگی اساسی درون‌زایی به مفهوم توجه به قابلیت‌های محلی و مبتنی بر بسیج و مشارکت و انتفاع آحاد مردم و برون‌گرایی به مفهوم ورود کالاها و خدمات تولیدی آنها به بازارهای صادراتی باشند. سؤال اساسی این است که آیا برای مثال یک کارگاه قالبیافی در یک روستا یا منطقه عشایری، به‌تنهایی می‌تواند به‌صورت مستمر، استانداردهای بازارهای جهانی را شناسایی کرده و مورد توجه قرار دهد؟ لایحه ارائه شده هیچ جهت‌گیری مشخصی در این راستا و اجتناب از رویکرد بنگاه‌های منفرد ندارد. در حال حاضر، بسیاری از واحدهای فرآوری و تولیدی در نواحی روستایی و عشایری به حالت تعطیل یا نیمه‌تعطیل درآمده‌اند که

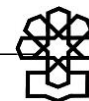
یکی از مهمترین دلایل، بالا بودن قیمت تمام‌شده در اثر عدم توجه به رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای است.

۱۲-۲-۷. عدم پیش‌بینی سازوکار مدیریت یکپارچه منابع در سطح میدانی، مبتنی بر رویکرد

منطقه‌گرایی

بخشی‌نگری در توسعه بنگاه‌های اقتصادی یکی از مهمترین آفت‌های توسعه کارآفرینی و اشتغالزایی درون‌زاست. از این رو در رویکردهای نوین، بر منطقه‌گرایی تأکید می‌شود؛ به این مفهوم که بنگاه‌های اقتصادی در یک فضای جغرافیایی مثلاً یک دهستان، بر اساس مطالعات محلی و اولویت‌بندی قابلیت‌های اقتصادی طبق معیارهایی مانند میزان اشتغال‌زایی، میزان خلق ارزش افزوده، عدم تخریب منابع طبیعی و اراضی کشاورزی و تقویت آنها، میزان کاهش فقر و میزان ورود به بازارهای صادراتی شناسایی و مستقر می‌شوند. در رویکرد منطقه‌ای بنگاه‌های مذکور به نحوی مهندسی و طراحی می‌شوند که هم‌افزایی و پیوندهای پسین و پیشین بین آنها در حداکثر ممکن برقرار شود و از این طریق بهره‌وری اعتبارات و منابع بهبود پیدا کند. پراکندن منابع در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف و عدم هماهنگی بین آنها در سطح ملی و به‌خصوص محلی در تعیین طرح‌های اقتصادی مربوطه، مانع از شکل‌گیری چنین هم‌افزایی‌هایی خواهد شد.

کارکردی که در بند بالا اشاره شد در کشورهای مختلف از طریق نهادهایی تحت عنوان مراکز رشد و کارآفرینی و شتاب‌دهنده و نهادهای توسعه‌ای ارائه می‌شود. این مراکز به مطالعه ظرفیت‌ها، مزیت‌ها و قابلیت‌های روستاها و مناطق عشایری با هدف آینده‌نگری و برنامه‌ریزی راهبردی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط روستایی و عشایری؛ تأمین سریع خدمات عمومی زیربنایی و زیرساخت‌های بنگاه‌های اقتصادی دارای توجیه؛ جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی؛ شناسایی و حمایت از مشاوران و کارآفرینان روستایی و عشایری؛ تأمین اعتبارات کارآفرینی براساس الگوهای نوآورانه از جمله، شراکت در سرمایه‌گذاری و عدم مطالبه وثایق و تضامین غیرعملی برای کارآفرینان؛ پرورش کارآفرینان جوان؛ نشر سریع و بهینه نوآوری‌ها؛ رفع موانع توسعه بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط روستایی و عشایری؛ تضمین کیفیت؛ بهبود بازاریابی؛ تدوین و انتقال تجارب موفق کسب‌وکار؛ ایجاد صرفه مقیاس از طریق برقراری پیوندهای افقی و عمودی بین این بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط روستایی و عشایری؛ بهبود ظرفیت اجرای پروژه‌های اقتصادی از طریق الگوهای مختلف مانند کلید در دست؛ ساخت، اجرا و انتقال؛ ساخت، مالکیت، اجرا و انتقال و غیره و توسعه خوشه‌های صادراتی و اعطای کمک‌های فنی می‌پردازند. لایحه مذکور با وجود اینکه هدف خود را اشتغال پایدار در راستای اقتصاد مقاومتی و توسعه روستایی عنوان کرده است، ولی به این موضوع کلیدی و راهبردی توجهی نداشته است.



به‌طور کلی مدیریت یکپارچه منابع با رویکرد منطقه‌گرایی و اولویت‌بندی طرح‌ها بر اساس قابلیت‌های مکانی و نه بر اساس اولویت‌های بخشی، یکی از مهمترین شروط اثربخشی این منابع است که در لایحه مربوطه مغفول مانده است. این درحالی است که حمایت از تأسیس و توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور و تنظیم نقش نهادهای عمومی غیردولتی اقتصادی در جهت تولید ملی و گسترش و حمایت از نهادهای مالی توسعه‌ای در سیاست‌های کلی اشتغال و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نیز مورد تصریح قرار گرفته است.

۱۳-۲-۷. عدم تناسب لایحه با الزامات ایجاد کار شایسته

در این لایحه، هیچ سازوکار مشخصی که متضمن ایجاد اشتغال شایسته از نظر امنیت و ثبات شغلی مناسب، بهره‌وری و درآمدزایی کافی شغل ایجاد شده، حرفه‌آموزی و توانمندسازی منابع انسانی برای ورود به مشاغل پردرآمد و صادرات‌گرا باشد، در نظر گرفته نشده است.

۱۴-۲-۷. عدم تناسب لایحه با سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی

بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در حوزه اشتغال بر «ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی» تصریح کرده است. این درحالی است که هرچند لایحه مذکور هدف اشتغال پایدار را برگزیده است، ولی به‌نظر می‌رسد سیاست‌های کلی نظام بسیار عملیاتی‌تر از این لایحه، تکلیف و نحوه اشتغالزایی پایدار را با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی ارائه کرده است.

بند «۱۲» سیاست‌های کلی نظام در حوزه اشتغال بر «توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور» تأکید نموده است. لایحه مذکور هیچ جهت‌گیری در این حوزه نیز ندارد.

بند «۵» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر دو موضوع «سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش» و «افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقای آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه» تأکید نموده است. با وجود اینکه خلأ این دو امر در نواحی روستایی و عشایری به شدت احساس می‌شود، ولی لایحه در این زمینه‌ها نیز مسکوت است.

مشخص نیست که لایحه با احکام ماده (۳۲) مصوبه برنامه ششم توسعه چه نسبتی دارد. مجلس شورای اسلامی در برنامه ششم توسعه که در شرف تصویب نهایی قرار دارد، احکام مناسبی در حوزه ایجاد خوشه‌ها و نواحی صنعتی روستایی با هدف اشتغال‌زایی و کارآفرینی پیش‌بینی کرده است. همچنین دولت مکلف شده است در پنج‌هزار روستا با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی - اقتصادی آن منطقه، با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های

دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغالزایی تهیه کند. توسعه حداقل پنجاه و چهار خوشه کسب‌وکار روستایی و بهره‌برداری و ساخت نود و هشت ناحیه صنعتی روستایی نیز از جمله تکالیف دیگر این ماده است که لایحه نسبت به آنها مسکوت است.

۱۵-۲-۷. نامشخص بودن رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه و بودجه‌های سنواتی

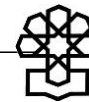
این لایحه در حالی ارائه شده است که چند ماه بیشتر از ارائه لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس نگذشته و این لایحه بعد از تصویب در مجلس مراحل نهایی را در شورای نگهبان طی می‌کند. با توجه به اینکه انتظار می‌رود در برنامه ششم همه برنامه‌های اساسی کشور در نظر گرفته شود، مشخص نیست که ارائه لایحه اشتغال روستایی چگونه توجیه می‌شود. به خصوص آنکه ارتباط این لایحه با ماده (۳۲) لایحه برنامه که به‌طور خاص به موضوع توسعه روستایی مرتبط است هم مشخص نیست و حتی تا حدی متعارض است. از طرف دیگر اصول شفافیت و جامعیت بودجه اقتضا می‌کند که این‌گونه برنامه‌ها که ماهیتاً مقطعی هستند در قالب بودجه‌های سنواتی دیده شوند تا امکان ارزیابی آنها فراهم گردد. از آنجایی که سازوکاری برای درج منابع اعتباری در نظر گرفته شده برای مؤسسات عامل، در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی نشده است، لذا این چالش نیز امکان نظارت دیوان محاسبات بر منابع را از بین می‌برد.

۱۶-۲-۷. تأکید بیش از اندازه بر تأمین مالی و نادیده گرفتن سایر الزامات ایجاد اشتغال پایدار

در روستاها

با وجود اینکه در لایحه، اشتغال روستایی و عشایری پایدار مد نظر قرار گرفته است، ولی تجربه بنگاه‌های زودبازده و طرح‌های به اصطلاح مشارکتی نشان می‌دهد که دوران اشتغالزایی و کارآفرینی با توزیع صرف اعتبارات سپری شده است. مؤلفه‌های اثرگذار بر اشتغال پایدار شامل موارد متعددی مانند بازار فروش، طرح توجیهی و کسب‌وکار مناسب، ایده‌پردازی متناسب با قابلیت‌ها، تحقیق و توسعه، تأمین به‌موقع و با قیمت مناسب نهاده‌ها، به‌کارگیری دانش‌آموختگان مجرب، حرفه‌آموزی، فضای کسب‌وکار به‌خصوص صدور مجوز و پروانه، پرورش کارآفرینان، مشاوره و پشتیبانی حقوقی، تأمین زیرساخت‌ها و ارائه تسهیلات بانکی است. لایحه ارائه شده از بین عوامل مختلف، به‌صورت بسیار جزئی‌نگرانه فقط بر اعطای تسهیلات تأکید کرده است. در چنین فضایی، انحراف تسهیلات از مسیر تولید، افزایش نقدینگی و تورم، تعطیلی بسیاری از بنگاه‌های راه‌اندازی شده در سال‌های ابتدایی تشکیل و بدهکارتر شدن روستائیان و عشایر، از دستاوردهای حتمی اجرای لایحه مذکور خواهد بود.

مشکل اساسی در حوزه تأمین مالی اشتغالزایی و کارآفرینی روستایی و عشایری کشور، تعیین مؤسسات عامل اعم از بانک و صندوق نیست. در حال حاضر منابعی که از طریق بسیاری از نهادهای مالی موجود مانند بانک کشاورزی، پست بانک، صندوق کارآفرینی امید و غیره برای کارآفرینی و اشتغالزایی روستایی و عشایری تخصیص می‌یابند، به دلیل عدم نظارت، مطالبه وثایق سنگین و رویکردهای



دیوانسالارانه و کاغذبازی، نقش مؤثری در کاهش ریسک سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی و تأمین به‌موقع نیازهای کارآفرینان و بنگاه‌های کوچک و متوسط ایفا نمی‌کنند.

به‌طور کلی این لایحه، تعریفی از اشتغال پایدار روستایی و نحوه تحقق آن ارائه نکرده است. مشخص نیست که غایت استفاده از صفت پایداری برای اشتغال، دلالت بر عدم تخریب محیط زیست و اراضی کشاورزی و منابع طبیعی توسط فرصت‌های شغلی جدید است؛ یا دلالت بر تاب‌آوری و تداوم و ثبات فعالیت‌های بنگاه‌های جدید است و یا دلالت بر استفاده از توسعه فناوری و آینده‌نگری در توسعه و گسترش بنگاه‌ها نسبت به تحولات جهانی و ملی. مشکل دوم در این خصوص بعد از مشخص شدن مقصود لایحه از پایداری اشتغال مطرح می‌شود و آن اینکه چه سازوکار کلی برای تضمین پایداری در لایحه اندیشیده شده است. با توجه به اینکه کشور دچار مشکلات محیط‌زیستی شده است و نظر به اینکه بر خلاف روح اقتصاد مقاومتی، آحاد مردم هنوز به‌صورت مؤثر و مستقیم وارد فعالیت‌های اقتصادی بهره‌ور نشده‌اند؛ شایسته آن بود لایحه پیشنهادی راهکارهای جدی در این خصوص اتخاذ می‌نمود.

۱۷-۲-۷. عدم تعیین شاخص‌های کمی اهداف لایحه به‌منظور ایجاد امکان ارزیابی عملکرد آن
یکی دیگر از چالش‌های اساسی لایحه، عدم تعیین شاخص‌های کمی در آن است که امر نظارت بر عملکرد و اثربخشی آن را به‌شدت دچار مشکل می‌کند. معلوم نیست که با اعطای تسهیلات ۱/۵ میلیارد دلاری ارزش افزوده، صادرات و اشتغال در نواحی روستایی و عشایری چه تغییری خواهد داشت؟

۱۸-۲-۷. سایر نقاط ضعف و چالش‌ها

سایر مشکلات و چالش‌های لایحه را می‌توان به‌شرح زیر بیان کرد:

- عدم اولویت بندی طرح‌های پیشنهادی،
- عدم توجه به زنجیره ارزش در تعریف طرح‌ها،
- نامشخص بودن ضوابط تصویب و اجرای طرح‌ها،
- نامشخص بودن عدم تعامل و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی،
- نامشخص بودن ضوابط اعطای تسهیلات،
- عدم پیش بینی نهاد نظارتی و چگونگی ارزیابی عملکرد.

خلاصه، جمع‌بندی و پیشنهادها

جمع‌بندی

۱. بررسی وضعیت بازار کار نشان می‌دهد که مهمترین مشاهدات و مسائل این بازار به‌شرح زیر است:

- نرخ بیکاری در شهر بیش از روستاست،
- نرخ بیکاری زنان با اختلاف زیادی بیش از مردان است

- نرخ بیکاری در گروه‌های سنی جوان بسیار بیشتر از گروه‌های سنی دیگر است
 - نرخ بیکاری جمعیت دارای تحصیلات دانشگاهی به صورت فاحشی بیش از جمعیتی داری مدارک
 دیپلم و پایین‌تر است

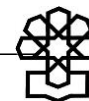
- عدم توازن قابل توجهی در وضعیت اشتغال و بیکاری بین استان‌های مختلف دیده می‌شود.
 ۲. مهمترین چالش‌های توسعه کارآفرینی و اشتغالزایی در نواحی روستایی و عشایری ایران به شرح زیر
 هستند:

- فقدان ارائه ایده‌های کسب‌وکار درآمدزا، فقرزدا و متناسب با شرایط محلی،
 - عدم ایجاد سازوکارهای مناسب برای همکاری بین دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی،
 - سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات برون‌زا در نواحی روستایی،
 - پایین بودن دانش فنی به خصوص در زمینه راه‌اندازی و مدیریت بنگاه‌های جدید و نوآور،
 - عدم دسترسی و دستیابی کافی و به موقع به ماشین‌آلات و تجهیزات مربوطه،
 - عدم دستیابی کافی به نهاده‌های باکیفیت و قیمت مناسب،
 - عدم آشنایی به روز و کافی با بازارهای داخلی و خارجی و استانداردها و سلیق و ترجیحات،
 - ریسک‌پذیری پایین در اثر کمبود سرمایه و توان مالی اندک دانش‌آموختگان و جامعه محلی،
 - پایین بودن ظرفیت و تنوع الگوهای مدیریت پروژه در بخش کشاورزی و روستاها،
 - عدم تأمین به موقع زیرساخت‌های عمومی و مشترک مورد نیاز تولید و کارآفرینی (مانند زمین،
 برق، جاده، حمل‌ونقل، ICT و غیره)،

- طولانی بودن مدت زمان صدور مجوزها و نیز تعدد مراجع تصمیم‌گیر،
 - عدم شناسایی مناسب و جذب و حمایت کارآفرینان و سرمایه‌گذاران،
 - عدم پرورش کارآفرینان جوان روستایی،
 - نظام اداری بخشی‌نگر،
 - فقدان سازوکاری برای نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات،
 - فقدان پشتیبانی فنی-حقوقی مداوم از بنگاه‌های کوچک و متوسط.

۳. نظام تأمین مالی کشور از کارآیی لازم برای تأمین مالی خرد برخوردار نیست و ظرفیت‌های کافی
 برای تأمین مالی فعالیت‌های روستایی را ندارد. عملکرد نظام بانکی و حتی مؤسسات و صندوق‌های تأمین
 مالی خرد در این زمینه رضایت‌بخش نبوده است. این موضوع از مهمترین دلایل ارائه طرح‌های این
 چنینی برای تأمین مالی در کنار سایر انگیزه‌های سیاسی، اجتماعی و... است که کشور بارها آن را تجربه
 کرده است.

۴. در «بند ۱۰» جزء «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از



تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید شده است. در نتیجه هرگونه تعیین تکلیف برای صندوق در قوانین عادی خلاف سیاست‌های کلی نظام است. بر این اساس این لایحه مخالف سیاست‌های کلی تلقی می‌شود. در مجموع شایان ذکر است که هرچند تلاش دولت برای اعطای تسهیلات به موضوع مغفول اشتغال روستایی و عشایری را در قالب ارائه لایحه «اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، عشایری و مرزی»، می‌توان به فال نیک گرفت؛ ولی شواهد حاکی از آن است که لایحه مذکور در اثر شتابزدگی در تدوین، دچار کاستی‌های اساسی است که اثربخشی آن را به شدت تحت تأثیر قرار خواهد داد. کارآفرینی تاب‌آور در مناطق محروم و روستایی و عشایری نیازمند برنامه‌ریزی دقیق است و در غیر این صورت، توفیقات پایدار حاصل نخواهد شد. این تفکر که با اعطای صرف اعتبارات و بدون دیدن بازار مصرف و بدون طرح کسب‌وکار علمی و عملیاتی و در صورت عدم تأمین زیرساخت‌ها و فناوری‌ها و با رویکرد بنگاه‌های منفرد و ناهماهنگ، روستائیان و عشایر کشور قادر به توسعه بنگاه‌های پردرآمد و رقابت‌پذیر در بازارهای داخلی و خارجی خواهند بود، ساده‌انگاری بیش نیست.

یکی از دلایل عدم توسعه صنایع تبدیلی کشاورزی در کشور نیز همین موضوع است؛ زیرا کشاورز، دانش و توان مالی کافی برای تأمین تجهیزات و دستگاه‌های مربوطه و مدیریت تولید محصولات باکیفیت و انجام تحقیق و توسعه مداوم را برای بهبود رقابت‌پذیری در بازارهای ملی و جهانی ندارد. در حقیقت چالش اساسی اشتغالزایی و کارآفرینی روستایی و عشایری کشور، بیش از آنکه تشکیل و راه‌اندازی بنگاه‌های اقتصادی باشد، تداوم و ثبات و تاب‌آوری آنها در طول زمان است که معمولاً به دلیل تشکیل انفرادی بنگاه‌ها و عدم خوشه‌سازی و عدم امکان‌سنجی لازم از نظر فنی، بازار و فقدان مراکز شتاب‌دهنده و کارآفرینی، وضعیت مناسبی در این زمینه ملاحظه نمی‌شود. لایحه مذکور سازوکاری برای رفع این مشکل ارائه نکرده است و **هیچ تضمینی وجود ندارد که شتابزدگی در اجرای چنین لایحه‌ای به‌ویژه در ماه‌های انتهایی خدمت دولت یازدهم، سبب راه‌اندازی بنگاه‌هایی نشود که پس از دو سه سال دچار مشکل و حتی ورشکستگی شوند.** این چالش به‌خصوص با توجه به اینکه متولی توزیع تسهیلات و نظارت بر آن مشخص نشده است، بسیار جدی است.

ازسوی دیگر، بررسی‌ها نشان داد که بسیاری از جهت‌گیری‌ها و مباحث مطرح در سیاست‌های کلی نظام در حوزه اشتغال‌زایی و کارآفرینی پایدار در لایحه مورد توجه قرار نگرفته‌اند و سیاست‌های کلی نظام بسیار عملیاتی‌تر از این لایحه، تکلیف و نحوه اشتغال‌زایی پایدار را با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی و نیز مشارکت آحاد مردم در فعالیتهای اقتصادی مشخص نموده‌اند. علاوه بر این، مجلس شورای اسلامی در برنامه ششم توسعه که در شرف تصویب نهایی قرار دارد، احکام مناسبی در حوزه ایجاد خوشه‌ها و نواحی صنعتی روستایی با هدف اشتغال‌زایی و کارآفرینی پیش‌بینی کرده است که لایحه باید نسبت به آنها

عنایت لازم را داشته باشد.

همچنین تعدد نهادهای مسئول در اجرای این لایحه و توزیع تسهیلات مربوطه که زمره‌های آن به صورت جدی مطرح است، جز ایجاد شکاف‌های نظارتی و سردرگمی هرچه بیشتر روستائیان و عشایر در بین دستگاه‌ها نخواهد داشت. علاوه بر این، از آنجایی که سازوکاری برای درج منابع اعتباری در نظر گرفته شده برای مؤسسات عامل، در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی نشده است. این چالش امکان نظارت دیوان محاسبات بر منابع را از بین می‌برد. به‌طور کلی در این گزارش، ۲۲ چالش اساسی برای ماده واحده پیشنهادی دولت بر شمرده شد که عدم رفع آنها نتیجه‌ای بجز اتلاف منابع کشور نخواهد داشت.

پیشنهادها

با توجه به جمیع نکات بیان شده در این گزارش مجلس می‌تواند دو راهبرد اساسی را در برابر این لایحه اتخاذ نماید:

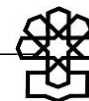
اولویت اول - رد کلیات لایحه

با توجه به معایب و چالش‌های متعدد بیان شده برای لایحه در این گزارش به خصوص، مغایرت با سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی، ایجاد موازی‌کاری در حوزه اشتغال، عدم امکان نظارت‌پذیری لایحه، عدم تناسب لایحه با الزامات ایجاد کار شایسته، تقلیل ناصواب مسئله اشتغال روستایی به مشکل تأمین مالی، عدم وجود راهبرد اشتغالزایی جامع در کشور و اولویت داشتن آن، عدم در نظر گرفتن عدم توازن‌های منطقه‌ای و... رد کلیات لایحه به‌عنوان پیشنهاد اول توصیه می‌شود.

اولویت دوم - انجام اصلاحات ضروری (در صورت تصویب کلیات)

در صورت اصرار مجلس بر تصویب کلیات لایحه، پیشنهاد می‌شود اصلاحات لازم در حوزه‌های زیر در لایحه صورت گیرد:

۱. نظارت و هدایت عالی لایحه (از جمله تصویب آیین‌نامه اجرایی) به شورای تخصصی موضوع یعنی شورای عالی اشتغال واگذار شود؛
۲. جایگاه وزارت جهاد کشاورزی (مسئول قانونی توسعه روستایی کشور) به‌عنوان محور قانونی توزیع و هدایت هزینه‌کرد تسهیلات مربوطه به خصوص در سطح میدانی مشخص شود، تا امکان نظارت و مطالبه‌گری مجلس از این نهاد فراهم شود و روستائیان و عشایر (اعم از حقیقی و حقوقی)، برای اخذ تسهیلات مذکور، در بین دستگاه‌ها و مؤسسات عامل و پراکنده شدن منابع در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف سرگردان نشوند.
۳. در تخصیص منابع عدم توازن‌های منطقه‌ای در نظر گرفته شده و شاخص‌های توسعه نیافتگی مشخص گردد. پیشنهاد می‌شود نرخ بیکاری و نسبت جمعیت روستایی به جمعیت شهری در این زمینه در نظر گرفته شود؛
۴. الزامات ایجاد کار شایسته و سبز در متن لایحه دیده شود؛



۵. گروه‌های هدف در متن لایحه مشخص گردد؛
 ۶. نقش دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی قانونی توسعه روستایی کشور، در اجرای طرح مشخص گردد؛
 ۷. در تعیین بانک‌ها و مؤسسات مالی دو عامل تجربه آنها در تأمین مالی خرد و میزان مشارکت آنها در تکمیل منابع طرح، در نظر گرفته شود؛
 ۸. دوره تنفس و دوره بازپرداخت و نحوه تضمین مشخص گردد؛
 ۹. راه‌های نظارت بر حسن اجرای طرح پیش‌بینی شود؛
 ۱۰. در اعطای تسهیلات اشتغال‌زایی، رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای باید به جای رویکرد نقطه‌ای و منفرد مورد تأکید قرار گیرد؛
 ۱۱. سازوکار به حداکثر رساندن مشارکت آحاد روستائیان و عشایر در فعالیت‌های اقتصادی مربوطه و در تغییر نقش روستائیان و عشایر از تولیدکننده محصول خام با حداقل قیمت فروش به نقش‌آفرین کلیدی در زنجیره ارزش پیش‌بینی شود؛
 ۱۲. سازوکار الزام‌آور استفاده از توسعه فناوری و مدیریت دانش‌بنیان و آینده‌نگر در طرح‌های اقتصادی مربوطه تعبیه شود؛
 ۱۳. راهکارهای مناسبی برای مدیریت یکپارچه منابع کارآفرینی و اشتغال‌زایی ناشی از تسهیلات با رویکرد منطقه‌گرایی از طریق نهادهای غیردولتی کارآفرینی تحت عنوان مراکز جهاد اقتصادی ارائه شود؛
 ۱۴. با هدف فراهم کردن امکان نظارت دیوان محاسبات، سازمان برنامه و بودجه موظف شود منابع اعتباری مؤسسات عامل ناشی از اجرای این لایحه، در بودجه‌های سنواتی آنها را درج کند؛
 ۱۵. شاخص‌های نتیجه‌محور برای ارزیابی هزینه‌کرد این تسهیلات به‌خصوص از منظر ارزش‌افزوده و اشتغال و صادرات مورد انتظار قید شود.
 ۱۶. مکانیسم نظارتی، چگونگی پاسخگویی و گزارش‌های ارزیابی عملکرد، به‌ویژه از طریق شورای عالی اشتغال مشخص شود.
 ۱۷. به‌منظور سهولت نظارت بر استفاده از تسهیلات، تشکل‌های کشاورزی، روستایی و عشایری صاحب صلاحیت به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و کمیته امداد که تجربیات مترکمی در این زمینه دارد، در اولویت دریافت این تسهیلات قرار بگیرند.
 ۱۸. بانک‌های تخصصی نظیر بانک‌های کشاورزی و پست بانک، صندوق کارآفرینی امید، صندوق مادر تخصصی حمایت از صنایع کشاورزی، صندوق تعاون روستایی ایرانیان، به شرط مشارکت در تأمین منابع مکمل، در موضوع عاملیت در اولویت قرار گیرند.
- با در نظر گرفتن ملاحظات فوق، پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین لایحه گردد:

قانون حمایت از ایجاد و توسعه اشتغال پایدار و کارآفرینی در مناطق روستایی و عشایری با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

ماده (۱)

در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ماده (۳۲) قانون برنامه ششم توسعه و به‌منظور توسعه روستا، ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت قرض‌الحسنه یا اعطای تسهیلات با نرخ ترجیحی، از طریق تلفیق منابع موضوع این قانون با منابع مؤسسات عامل (بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و یا صندوق‌های مجاز از جمله شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، صندوق کارآفرینی امید و صندوق تعاون روستایی ایرانیان)، برای اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی صاحب صلاحیت به‌منظور ایجاد، سازماندهی و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط رقابت‌پذیر، مردمی و صادرات‌محور، با رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای در روستاها و مناطق عشایری تخصیص می‌یابد.

تبصره «۱» - هدف رویکرد زنجیره‌ای، حفظ نگاه یکپارچه به همه مراحل مؤثر در تولید، از تأمین نهاده تا عرضه مناسب محصول به مشتری و هدف رویکرد خوشه‌ای، ارائه یکپارچه خدمات کسب‌وکار مرتبط با تولید یک کالا یا خدمت در یک منطقه جغرافیایی، در حوزه‌های زیرساخت، تأمین مالی و مدیریت ریسک، بازاریابی ملی و بین‌المللی، تأمین تجهیزات و فناوری‌های نوین، تحقیق و توسعه، حرفه‌آموزی، تأمین نهاده‌های مناسب، حمل‌ونقل پیشرفته و صرفه‌جویی در هزینه‌های مربوطه است.

ماده (۲)

متناسب با نوع طرح دوره تنفس حداکثر تا یک سال و دوره بازپرداخت تسهیلات با احتساب دوره تنفس حداکثر تا ۶ سال خواهد بود.

ماده (۳)

اولویت فعالیت‌های مشمول این قانون شامل طرح‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی، تولید کالاهای راهبردی، صنایع تبدیلی، گردشگری کشاورزی و روستایی، معادن کوچک و متوسط، صنایع دستی و خدمات بازاریابی و فناوریانه هستند.

تبصره - بنگاه‌های موضوع این ماده باید حائز یکی از شرایط زیر باشند:

۱. مالکیت حداقل ۸۰ درصد سهام بنگاه‌ها به روستائیان ساکن (حداقل ۸ ماه از سال) یا عشایر تعلق داشته باشد و در آنها، از خدمات دانش‌آموختگان صاحب‌صلاحیت به تشخیص نظام فنی روستایی، برای مدیریت بهینه عملیات بنگاه استفاده شود.

۲. بر اساس الگوی برون‌سپاری و مدیریت قراردادی عادلانه، تحت مدیریت دانش‌آموختگان صاحب‌صلاحیت به تشخیص سازمان برنامه و بودجه، از روستائیان ساکن (حداقل ۸ ماه از سال) یا عشایر، در تولید و عرضه محصولات خام، به‌عنوان پیمانکار استفاده گردد. سازمان برنامه و بودجه موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون، قراردادهای نمونه همکاری و پیمانکاری لازم‌الاجرا بین دانش‌آموختگان و روستائیان و عشایر را با هدف حفظ حقوق طرفین طراحی و ابلاغ کند.

ماده (۴)

بانک‌ها و صندوق‌های عامل مکلفند بازپرداخت منابع صندوق توسعه ملی را تضمین نمایند. عاملیت این طرح‌ها به بانک‌ها و صندوق‌هایی که دارای تجربه در تأمین مالی خرد و روستایی هستند و از منابع خود و منابع صندوق به‌صورت تلفیقی تسهیلات اعطا نمایند، واگذار می‌شود.

**ماده (۵)**

سه‌م هر استان از تسهیلات موضوع این قانون بر اساس دو شاخص نرخ بیکاری جمعیت روستایی استان و سهم جمعیت روستایی و عشایری استان از کل جمعیت روستایی و عشایری کشور قبل از شروع ارائه تسهیلات توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین و پس از تصویب شورای عالی اشتغال ابلاغ می‌شود.

ماده (۶)

گروه‌های هدف این قانون عبارتند از: کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی با اولویت اتحادیه‌ها، شرکت‌های تعاونی عشایری، تولید و روستایی و کشاورزی، شرکت‌های سهامی و کشت‌و‌صنعت‌ها که صلاحیت آنها از نظر عملکرد مؤثر در اشتغالزایی برای اعضا و خلق ارزش افزوده به تأیید وزارت جهاد کشاورزی رسیده باشد و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی که به ایجاد واحدهای اقتصادی و فعالیت‌های اشتغالزا در مناطق روستایی و عشایری اقدام نمایند.

ماده (۷)

در راستای ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و ماده (۳۲) قانون برنامه ششم توسعه و به‌منظور مدیریت یکپارچه تسهیلات ناشی از اجرای این قانون در سطح میدانی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است از طریق شرکت‌های مشاوره صاحب صلاحیت، طرح‌های اقتصادی روستایی و عشایری دارای اولویت را با جلب مشارکت حقیقی آحاد روستائیان و عشایر در همه مراحل برنامه‌ریزی و با رعایت قابلیت‌های آمایشی، ملاحظات توزیع متوازن منطقه‌ای و توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی و بر اساس رویکرد خوشه‌ای و زنجیره‌ای، تدوین و پس از تصویب در کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی استان (رئیس کارگروه)، سازمان صنعت، معدن و تجارت استان و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان حداکثر تا پایان اردیبهشت هر سال به مؤسسات عامل اعلام نماید.

تبصره «۱» - حداقل مقیاس جغرافیایی طرح‌های موضوع این ماده، دهستان است و این طرح‌ها در چارچوب سهمیه اعتباری ناشی از اجرای این قانون، در حوزه‌های صنایع تبدیلی، کشاورزی، گردشگری کشاورزی و روستایی، صنایع روستایی و معادن به نحوی طراحی می‌شوند که حداکثر هم‌افزایی و پیوندهای پسین و پیشین بین بنگاه‌های اقتصادی مربوطه برقرار شود.

تبصره «۲» - شرح خدمات کلی طرح تجاری بنگاه‌های موضوع این ماده، شامل نحوه اثرگذاری طرح بر بهبود معیشت پایدار جامعه محلی، چشم‌انداز و مأموریت، تحلیل سوددهی، هدفگذاری زمانبندی شده و کمی و جزئیات عملیاتی کردن و جانمایی بنگاه است.

تبصره «۳» - صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک موظف به تضمین حداقل هفتاد درصد (در مناطق کمتر توسعه یافته تا هشتادوپنج درصد) اصل و سود تسهیلات اعطایی موضوع این قانون بر اساس اعلام نظر دستگاه‌های اجرایی موضوع این ماده هستند.

ماده (۸)

مسئولیت نظارت عالی بر اجرای این قانون با شورای عالی اشتغال است. دبیرخانه این شورا موظف است با گزینش، اصلاح یا ایجاد سامانه مناسب، بر نحوه اعطای تسهیلات و اشتغال و ارزش افزوده ایجاد شده نظارت نماید. وزارت جهاد کشاورزی موظف است در مقاطع، اطلاعات نظارتی مورد نظر را گزارش نموده و یا در سامانه ثبت کند و دبیرخانه شورای عالی اشتغال گزارش عملکرد و اثربخشی را هر ۶ ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. وزارت جهاد کشاورزی مسئولیت اجرایی توزیع اثربخش اعتبارات از طریق اتحادیه‌ها و تشکل‌های کشاورزان، روستائیان و عشایر با رویکرد زنجیره‌ای و خوشه‌ای را برعهده دارد.

ماده (۹)

آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر چارچوب و ضوابط عقد قراردادهای عاملیت، از جمله نحوه پرداخت تسهیلات، نرخ سود تسهیلات برای موضوعات و گروه‌های هدف، کارمزد مؤسسات عامل، مدت بازپرداخت، تمهیدات لازم برای اجتناب از رسوب منابع صندوق نزد بانک‌ها و تأخیر در ارائه تسهیلات، نحوه عمل در مورد جرائم دیرکرد و وجه التزام و سایر موارد مرتبط، ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون با پیشنهاد مشترک وزارت جهاد کشاورزی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب شورای عالی اشتغال می‌رسد.



۱. وبگاه مرکز آمار ایران.
۲. نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، سال‌های مختلف.
۳. سیاست‌های کلی اشتغال.
۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۵. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه.
۶. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی.
۷. سیاست‌های کلی جمعیت.
۸. سیاست‌های کلی کشاورزی.
9. Brown, Rebecca. 2006. A Practical Guide to Rural, Cluster-Based Economic Development Strategies. University of North Carolina.
10. Das, T. K. (2016). Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) as Social Safety Net: Analysis of Public Works in Odisha, India. *Review of Economic Perspectives*, 16(4), 337-360.
11. Desai, Rishikesh Bahadur. 2016. Karnataka develops mobile app to monitor rural employment scheme. Available at: <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/karnataka-develops-mobile-app-to-monitor-rural-employment-scheme/article8397847.ece>
12. Estruch, E., Rapone, C., & De Rivas, C. (2013). Promoting decent employment in forestry for improved nutrition and food security.
13. FAO. 2015. Understanding Decent Rural Employment. Available at: <http://www.fao.org/3/a-bc270e.pdf>
14. Haugh, H. (2007). Community-led social venture creation. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 31(2).
15. <http://www.ilo.org/employment/units/rural-development/lang--en/index.htm>
16. Moncrief, L. R., & Vanderhoofven, G. S. (2006). A vision for the future of rural developmental venture capital. *Community Development Investment Review*, (3).
17. Raabe, K., Birner, R., Sekher, M., Gayathridevi, K. G., Shilpi, A., & Schiffer, E. (2010). How to overcome the governance challenges of implementing NREGA. IFPRI discussion papers series.
18. Rubin, J. S. (2010). Venture capital and underserved communities. *Urban Affairs Review*.
19. U.S. Economic Development Administration. 2004. "EDA UPDATE: Economic Development Information Coalition." v1:5. March.
20. UNEP. 2015. Green and Decent Jobs for Poverty Eradication.
21. United Cities and Local Governments (UCLG). Accessed at 2017..Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act. Available at: <http://www.uclg-cisd.org/en/observatory/mahatma-gandhi-national-rural-employment-guarantee-act>
22. Zheliazkov, G., Zaimova, D., Genchev, E. R., & Toneva, K. (2015). Cluster Development in Rural Areas.
23. Rosenfeld, S. (2009): Generating Local Wealth, Opportunity, and Sustainability through Rural Clusters, *Wealth Creation in Rural Communities*, vol. 1, Regional Technology Strategies, Inc., p. 9.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۳۰۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی»

نام دفاتر: دفتر مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه توسعه روستایی)، دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)
تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه عزیزخانی، حجت ورمزیاری
همکاران: مریم احمدیان، میثم پیله فروش، حسن امجدیان
همکاران خارج از مرکز: مهران بهنیا، مجید حسین زاده
ناظران علمی: سیدهادی موسوی نیک، محسن صمدی
متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال
۲. صندوق توسعه ملی
۳. توسعه روستایی
۴. شورای عالی اشتغال
۵. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۶. وزارت جهاد کشاورزی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۹/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۵/۱۱/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۱/۲۵