

**درباره جهش تولید (۲)
الزامات آن در حوزه‌های کشاورزی،
مسکن، حمل‌ونقل و توسعه روستایی**

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۱۲۷
تیرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	کلیات
۵	بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۵	۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۱۹	۲. الزامات جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی:
۲۲	بخش توسعه روستایی و عشایری
۲۳	۱. شناخت ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در بخش روستایی و عشایری
۳۰	۲. الزامات جهش تولید در نواحی روستایی و عشایری
۳۹	بخش مسکن
۳۹	۱. شناخت ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در بخش مسکن
۴۸	۲. الزامات جهش تولید در حوزه مسکن
۵۱	بخش حمل‌ونقل
۵۱	۱. شناخت ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در بخش حمل‌ونقل
۵۸	۲. الزامات جهش تولید در بخش حمل‌ونقل
۵۹	منابع و مآخذ



درباره جهش تولید (۲) الزامات آن در حوزه‌های کشاورزی، مسکن، حمل‌ونقل و توسعه روستایی

چکیده

به‌منظور تحقق جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی لازم است در اولین مرحله الگوهای تولید و نظام‌های بهره‌برداری به سمت مدیریت دانش‌بنیان و استفاده از دانش و فناوری‌های روز حرکت کند. به‌منظور افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز لازم است دولت از طریق سیاست‌های حمایتی، نظیر اعطای تسهیلات با نرخ‌های ترجیحی، تقویت نظام بیمه‌ای، تقویت بازار و کاهش حاشیه بازاریابی، مخاطرات طبیعی و اقتصادی موجود در این بخش را مدیریت کند. توسعه معاملات کالاهای کشاورزی در بورس و یکپارچه‌سازی سامانه‌های هوشمند کسب مجوزها برای فعالیت‌های مختلف کشاورزی نیز می‌تواند مقدمات بهبود محیط کسب‌وکار در این بخش را فراهم کند.

برای نیل به جهش تولید در حوزه مسکن باید تفکیکی بین مسائل درون‌بخشی و تخصصی این حوزه با مشکلات جاری کشور در مقیاس کلان که بیشتر ناشی از تحولات محیط بیرونی است قائل شد. بررسی‌ها نشان می‌دهد تحرک بخشی به تولید مسکن با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و برقراری سازوکارهای بین‌دستگاهی، به‌رغم این‌که بخش قابل توجهی از چالش‌های حوزه مسکن متأثر از محیط بیرونی است، اما می‌تواند به جهش تولید در این حوزه منجر شود. ساده‌سازی فرایند و تقلیل زمان و هزینه صدور مجوزهای ساخت و عرضه مسکن از طریق «ایجاد پنجره واحد تولید و عرضه مسکن» و کارآمد کردن سیاست‌های اعتباری مسکن از طریق «هدفمندسازی اعطای تسهیلات» می‌تواند به این امر کمک کند.

تأکید بیش از حد بر حمل‌ونقل جاده‌ای منجر به استهلاک سرمایه‌های کشور (زیرساختی، انرژی و ...) شده است. به‌رغم تأکیدات اسناد بالادستی و قانونی بر حمل‌ونقل ریلی، در مقام اجرا توجه عملی به این بخش نمی‌شود. عدم اجرای قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص یک درصد از عواید حاصل از صادرات نفت و گاز به حمل‌ونقل ریلی و موازنه قیمت‌های حامل‌های انرژی به نفع حمل‌ونقل جاده‌ای و به ضرر حمل‌ونقل ریلی از مهم‌ترین موانع توسعه حمل‌ونقل ریلی در کشور است.

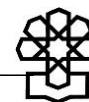
از جمله الزامات پیشنهادی برای تحقق جهش تولید در نواحی روستایی و عشایری می‌توان به مواردی مانند: (۱) ساماندهی طرح‌های اشتغال‌زایی و کارآفرینی روستایی و عشایری، (۲) ارتقا و نوسازی نظام بازار محصولات روستاییان و عشایر، (۳) تجهیز و تحرک بخشی سرمایه انسانی و اجتماعی، (۴) ارتقا و ایجاد یکپارچگی در نظام سیاست‌گذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری اشاره کرد.

کلیات

با بررسی اهداف مرتبط با جهش تولید که در سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در زمینه «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی»، «برنامه ششم توسعه» و «اقتصاد مقاومتی» آمده‌اند، می‌توان چارچوب مفهومی مناسبی برای تعریف جهش تولید استخراج کرد. براساس سند چشم‌انداز، کشور ایران تا سال ۱۴۰۴ باید به اهدافی مانند رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه، رسیدن به اشتغال کامل و قرار گرفتن در جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم دست یابد. بهبود قدرت رقابت اقتصاد، افزایش تولید ملی، افزایش بهره‌وری عوامل تولید، ثبات ارزش پول ملی نیز از اهدافی هستند که در سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی تصریح شده‌اند.

علاوه بر این، در سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز بر رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا، افزایش تولید ثروت ملی، مدیریت کیفیت محصولات تولیدی، اشتغال و بهره‌وری، تحقق متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه، توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم، ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴، تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن تأکید شده است. همچنین در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اتکا به دانش و فناوری، عدالت‌بنیانی، درون‌زایی و برون‌گرایی، پویایی و پیشرو بودن از ویژگی‌های اقتصاد کشور برشمرده شده است. در این سیاست‌ها به اهدافی مانند تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط در فعالیتهای اقتصادی، ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور، قطع وابستگی بودجه به نفت، تأمین امنیت غذایی، افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی، اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و افزایش کمی و کیفی تولید تأکید شده است.

تحلیلی بر این اهداف نشان می‌دهد، وجه مشترک اسناد بالادستی نظام در تبیین اهداف نظام اقتصادی کشور را در مواردی مانند افزایش کمی و کیفی تولید، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، افزایش قدرت تاب‌آوری اقتصاد کشور، قطع وابستگی بودجه به نفت، تأمین امنیت غذایی و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی می‌توان یافت. این اهداف باید در چارچوب الگوی اقتصادی بومی و علمی برآمده از فرهنگ ایرانی و اسلامی محقق شوند. در اسناد مذکور، اهداف کمی مانند تحقق متوسط رشد ۸ درصد و ضریب جینی ۰/۳۴ در طول برنامه ششم توسعه، واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق



توسعه ملی و قرار گرفتن در جایگاه اول اقتصادی در منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) نیز مورد تصریح و تأکید قرار گرفته‌اند.

لذا می‌توان جهش تولید را فرایند رشد اقتصادی شتابان، پایدار، عدالت‌محور، رقابت‌پذیر، درون‌زا و برون‌گرا (مبتنی بر تقاضای بازار) تعریف کرد. جهش تولید فرایند است؛ به این مفهوم که برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه باید به صورت مستمر مورد ارزشیابی، اصلاح و تکمیل قرار گیرند و شاخص‌های جهش تولید در عرض یک سال به صورت کامل قابل تحقق نیست، بلکه باید از قرار گرفتن کشور در مسیر تحقق جهش تولید مطمئن شد. بر این اساس، شاخص‌های کلی جهش تولید را می‌توان در سه بعد به شرح زیر بیان کرد:

- رشد حداقل چهار برابری سرانه رشد ناخالص داخلی به قیمت ثابت (با توجه به سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه) و تثبیت نسبی آن حداقل در دوره ۱۴۰۴-۱۳۹۹
- کاهش قابل توجه نرخ فقر و بهبود ضریب جینی (به ۰/۳۴ تا انتهای برنامه ششم توسعه)
- کاهش هزینه‌های تخریب محیط زیستی رشد اقتصادی

بررسی‌ها حاکی از آن است که در سال ۲۰۱۷ نرخ رشد سرانه تولید ناخالص داخلی ایران ۲/۳ درصد و ضریب جینی آن ۴۰/۸ بوده است؛ این در حالی است که مطابق سیاست‌های کلی برنامه ششم، متوسط رشد ۸ درصدی و ضریب جینی ۰/۳۴ در طول برنامه ششم توسعه باید محقق شود. البته مقایسه وضعیت ایران با برخی از کشورهای منطقه براساس برخی از شاخص‌های مهم، نشان‌دهنده ضرورت انجام اقدامات اساسی‌تر برای رسیدن به اهداف متعالی است. طبق سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ باید به مقام اول منطقه از ابعاد مختلف از جمله اقتصادی مبدل شود. این در حالی است که برای مثال کشور ترکیه با وجود اینکه سهم نفت از تولید ناخالص داخلی آن، ۰/۱ درصد است، ولی سرانه تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۲۰۱۰ و نرخ رشد سرانه تولید ناخالص داخلی در این کشور بیش از دو برابر ایران است، در حالی که ضریب جینی آن تنها حدود یک واحد بیشتر از ایران است. در کشور قطر نیز در عین حالی که وابستگی تولید ناخالص داخلی به درآمدهای نفتی آن در مقایسه با ایران کمتر است، سرانه تولید ناخالص داخلی حدود ۱۰ برابر سرانه تولید ناخالص داخلی ایران است. علاوه بر این، ضریب جینی در کشور قزاقستان (۲۷/۵) خیلی بهتر از وضعیت این شاخص در ایران (۴۰/۸) است (جدول ۱).

جدول ۱. وضعیت ایران در مقایسه با کشورهای منتخب منطقه آسیای جنوب غربی (سند چشم‌انداز) از نظر سه شاخص

کشور	کل جمعیت*	سرانه تولید ناخالص داخلی دلار آمریکا به قیمت ثابت ۲۰۱۰*	نرخ رشد سرانه تولید ناخالص داخلی (درصد)**	سهم نفت از تولید ناخالص داخلی**	ضریب جینی***
ایران	۸۱۸۰۰/۲۷	۶۹۵۲/۴	۲/۳	۱۵/۳	۴۰/۸
قزاقستان	۱۸۲۷۶/۵	۱۱۱۶۵/۵	۲/۷	۱۰/۲	۲۷/۵
ترکیه	۸۲۳۱۹/۷۲	۱۵۰۶۹	۵/۸	۰/۱	۴۱/۹
امارات	۹۶۳۰/۹۶	۴۰۷۸۲/۴	-۰/۸	۱۳/۱	۳۲/۵
قطر	۲۷۸۱/۶۸	۶۳۲۶۰/۶	-۱	۱۴/۲	-
عربستان	۳۳۶۹۹/۹۵	۲۰۸۱۹/۷	-۲/۷	۲۳/۱	-
کویت	۴۱۳۷/۳۱	۳۳۱۱۲/۱	-۷	۳۶/۶	-
عمان	۴۸۲۹/۴۸	۱۵۷۹۶/۸	-۳/۷	۲۱/۸	-
ترکمنستان	۵۸۵۰/۹۱	۷۶۴۷/۹	۴/۷	۵/۰	۴۰/۸
جهان	۷۵۹۴۲۷۰/۳۶	۱۰۸۵۷/۹	۱/۹	۱/۱	-

مأخذ: داده‌های بانک جهانی؛ قابل دسترس در <https://data.worldbank.org>

* آمار شاخص‌های کل جمعیت و سرانه تولید ناخالص داخلی دلار آمریکا به قیمت ثابت ۲۰۱۰، مربوط به سال ۲۰۱۸ است.

** آمار مربوط به سهم نفت از تولید ناخالص داخلی مربوط به سال ۲۰۱۷ است.

*** براساس آخرین اطلاعات بانک جهانی، آمار مربوط به ضریب جینی در ترکمنستان مربوط به سال ۱۹۹۸، امارات مربوط به سال ۲۰۱۴، ایران و قزاقستان مربوط به سال ۲۰۱۷ و ترکیه مربوط به سال ۲۰۱۸ بوده و آمار جهان و بقیه کشورها (قطر، کویت، عمان و عربستان) موجود نبود.

جهش اساسی و پایدار در تولید جمهوری اسلامی ایران، در صورتی اتفاق می‌افتد که همه ظرفیت‌های بالقوه در تولید پایدار و عدالت‌محور کشور شناسایی شده و با مشارکت و انتفاع آحاد مردم، به صورت هم‌افزا و مبتنی بر اولویت‌ها و قابلیت‌های بخش‌های مختلف کشور در مسیر بهره‌برداری قرار گیرد. بخش‌های کشاورزی، مسکن، حمل‌ونقل و توسعه روستایی از جمله بخش‌هایی هستند که سهم بزرگی در تولید ناخالص داخلی و نقش مهمی در اشتغال کشور دارند؛ از این رو رونق‌بخشی در این بخش‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است.

با نامگذاری سال جدید به نام جهش تولید این سؤال پیش‌آمده که برای جهش تولید چه الزامات و پیش‌نیازهایی ضروری است. همچنین در این راستا چه امکانات و زیرساخت‌های (نرم‌افزاری و سخت‌افزاری) در کشور فراهم است.

گزارش حاضر در صدد تبیین محورهای فوق در حوزه‌های کشاورزی، مسکن، حمل‌ونقل و توسعه روستایی است. بنابراین به تفکیک هر بخش، امکانات و زیرساخت‌های موجود در آن بخش تبیین و معرفی شده و سپس الزامات جهش تولید در آن در آن بخش ارائه می‌شود.



بخش کشاورزی و منابع طبیعی

جهش تولید را می‌توان ایجاد شتاب در تحقق رونق تولید با بهره‌گیری بهینه از امکانات و پتانسیل‌های محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و با مشارکت و هماهنگی کلیه نهادها و اشخاص مرتبط جهت ایجاد رونق اقتصادی و اجتماعی پایدار تا سطحی که کشور را به‌عنوان یک کشور قوی مطرح سازد، تعریف کرد. در این تعریف دستیابی به کشاورزی قوی، به‌عنوان یک فعالیت تولیدی با بهره‌وری بالا، متکی بر قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور و مبتنی بر تولید باکیفیت و بازارمحور، به‌منظور حفظ امنیت غذایی جامعه، مورد تأکید است. مجموعه عوامل ذکر شده جهت کاهش ضربه‌پذیری و ارتقای استقلال اقتصادی بخش کشاورزی در گام دوم انقلاب باید مورد توجه ویژه قرار گیرند.

۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

۱-۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

به‌دلیل ماهیت درون‌زای بخش کشاورزی، انتظار می‌رود این بخش در شرایط نامساعد اقتصادی یکی از پایه‌های مقاومت اقتصادی کشور باشد. وجود نیروهای انسانی تحصیل‌کرده یکی از مزیت‌های آشکار بخش کشاورزی و منابع طبیعی است. شناسایی نیروهای درون‌زا، نخبگان و متخصصان، فراخوان ایده‌های کارآمد، فراهم کردن شرایط برای استفاده از نظرات کارشناسی و تخصصی افراد صاحب‌نظر و اتخاذ تدابیر مناسب برای تبدیل مقالات و نتایج مطالعات علمی به محصولات تجاری بدون شک به تحقق جهش تولید در این بخش منجر خواهد شد. برخی از نتایج ملموس به‌کارگیری روش‌های علمی و به‌روز در راستای ارتقای تولیدات گیاهی و دامی را می‌توان در گسترش تولیدات گلخانه‌ای؛ شیوه‌های کشت نوین هیدروپونیک و ایروپونیک؛ گسترش دوقلو زایی در دام‌ها و توسعه پرورش دام‌های دومنظوره و ... مشاهده کرد.

تشکیلات اجرایی بخش کشاورزی دارای یک ساختار منسجم و ریشه‌دار است که با گذشت زمان و در نتیجه بروز شرایط پرنوسان و تجربه مخاطرات فراوان، دارای اندوخته‌ای ارزشمند از تجربیات است که باید به نحوی بالنده در راستای قوی‌سازی بخش به‌کار رود. به‌علاوه در بُعد تقنینی، وجود قوانین متعدد و مترقی از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین تأکید بر امنیت غذایی در اسناد و قوانین بالادستی، به‌عنوان پشتوانه‌های جهش تولید در این بخش مطرح هستند که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهند گرفت. به‌طور خلاصه مهم‌ترین ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی را می‌توان به‌شرح زیر برشمرد:

- نیروی انسانی تحصیل‌کرده و متخصص در سطح کشور به همراه تعداد قابل توجه شاغلان موجود؛
- وجود دستاوردهای وسیع پژوهشی در حوزه‌های مختلف کشاورزی و منابع طبیعی و امکان تجاری‌سازی آنها در کوتاه‌مدت؛

• وجود ساختار و تشکیلات اجرایی با سابقه و ریشه‌دار با تجربیات ارزشمند از تلاش جهادگرانه در بسیج عمومی ظرفیت‌ها؛

- جایگاه ویژه امنیت غذایی در سیاست‌های کلی نظام و قوانین توسعه؛
- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳؛
- سایر قوانین تخصصی و مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی.

۱-۱-۱. جایگاه ویژه امنیت غذایی در اسناد و قوانین بالادستی

دسترسی به غذای کافی و مطلوب و سلامت تغذیه‌ای از محورهای اصلی توسعه و سلامت جامعه است. موضوع تأمین و حفظ امنیت غذایی و الزامات آن، در بسیاری از اسناد و قوانین بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است (شکل ۱). در اصول سوم و چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضرورت تأمین نیازهای اساسی، رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه و رفاه فردی و اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است. در حال حاضر متولیان اصلی حوزه سلامت و امنیت غذایی جامعه سه وزارتخانه جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هستند که هر کدام در حوزه وظایف و اختیارات خود دارای قوانین و دستورالعمل‌هایی هستند. فرابخشی بودن موضوع امنیت غذایی و تداخل در روند اجرای قوانین در بخش‌ها و زیربخش‌های مختلف، گاه موجب تحمیل هزینه‌های سنگین به آحاد جامعه شده و اجرای سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه تولید، نگهداری، فراوری، توزیع و مصرف و درنهایت سلامت را دچار اختلال می‌کند. بنابراین ایجاد بستر مناسب جهت هماهنگی و تعامل هر چه بیشتر در اجرای قوانین بین سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر در مقوله سلامت و امنیت غذایی کشور ضروری به نظر می‌رسد.



شکل ۱. برخی از مهم‌ترین احکام و قوانین بالادستی مرتبط با امنیت غذایی

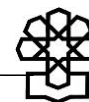
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
<ul style="list-style-type: none">• اصل سوم بند «۱۳» - الزام دولت به تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها.• اصل چهل‌وسوم بند «۹» - تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند با هدف تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان با حفظ آزادی.
سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴
<ul style="list-style-type: none">• بند «۴» - برخورداری جامعه ایرانی از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به‌دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.
سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز
<ul style="list-style-type: none">• بند «۱۲» - بهبود کیفیت زندگی، سلامت، امنیت غذایی، تربیت‌بدنی، رفع فقر و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و تحقق عدالت اجتماعی.• بند «۳۲» - تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خودکفایی نسبی در تولید محصولات کشاورزی.
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
<ul style="list-style-type: none">• بند «۷» - تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا).
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی
<ul style="list-style-type: none">• بند «۲» - تأمین امنیت غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی.
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
<ul style="list-style-type: none">• ماده (۷) - تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذایی.• ماده (۶۰) - الزام دولت به حمایت هدفمند از ساماندهی و استقرار صنایع پیشین و پسین به‌ویژه گسترش صنایع تبدیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی با تهیه طرح مطالعات جامع کاهش ضایعات کشاورزی و نیز طرح آمایش صنایع تبدیلی و نگهداری محصولات کشاورزی با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ.• ماده (۶۱) - فراهم نمودن زیرساخت‌های امنیت غذایی با افزایش بهره‌وری و راندمان آبیاری، تحویل آب به‌صورت حجمی و براساس الگوی کشت، ارتقای کیفیت و سلامت تولیدات و فرآورده‌های کشاورزی، توسعه مکانیزاسیون، گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید.
قانون برنامه ششم توسعه
<ul style="list-style-type: none">• ماده (۳۱) - الزام دولت دولت به نیل به خودکفایی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی به میزان ۹۵ درصد در پایان اجرای قانون برنامه در جهت تأمین امنیت غذایی.• ماده (۳۲) بند «الف» - اتخاذ موقعیت مناسب خرید یا فروش در قراردادهای سلف و استفاده از ابزارهای مالی بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران به‌منظور کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی و تأمین ذخایر محصولات راهبردی.• ماده (۳۳) بند «الف» - ایجاد زمینه گسترش و تکمیل زنجیره‌های ارزش، صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی در قطب‌های تولیدی، سردخانه و انبارهای فنی چندمنظوره.• ماده (۳۵) بند «ت» - طراحی و اجرای الگوی کشت با تأکید بر محصولات راهبردی.• ماده (۷۲) بند «ت» - الزام وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و بهداشت به تدوین و اجرای سازوکارهای تأمین غذای سالم.

۱-۱-۲. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

بدون شک ارتقای بهره‌وری را می‌توان از مهم‌ترین الزامات جهش تولید قلمداد کرد. تأکید و تمرکز بر بهره‌وری در فرایند تولید محصولات کشاورزی، به معنای افزایش کارایی و اثربخشی در تبدیل عوامل تولید به محصولات، در شرایطی که کشور با محدودیت منابع مواجه است اهمیت دوچندان می‌یابد. یکی از قوانین جامع و مترقی موجود در راستای ارتقای بخش کشاورزی و منابع طبیعی در زمینه‌های مرتبط با تولید، خدمات، مدیریت منابع طبیعی، صنایع تبدیلی و کنترل کیفیت، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی است. این قانون کلیه موضوعات و عوامل تأثیرگذار بر کشاورزی و منابع طبیعی شامل آب، زمین، نیروی کار، سرمایه، تحقیقات کشاورزی، خدمات فنی - مهندسی، تشخیص و درمان آفات و بیماری‌ها را شامل می‌شود. از ویژگی‌های این قانون می‌توان تأکید به استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی؛ اصلاح الگوی تولید و مصرف در بخش کشاورزی؛ ساماندهی صدور مجوز و پروانه‌های اجرایی توسط نظام‌های صنفی با نظارت عالی دولت و حاکمیت؛ تأکید بر استفاده از تخصص و دانش در فعالیت‌های مختلف بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ استفاده از ظرفیت تشکل‌ها در امور اجرایی؛ ساماندهی پذیرش دانشجویان مرتبط با کشاورزی، منابع طبیعی و دامپزشکی؛ ارتقای کیفیت محصولات کشاورزی؛ حمایت از تولیدکننده داخلی با وضع تعرفه مؤثر بر واردات و اهتمام به موضوعات مرتبط با مدیریت منابع طبیعی مانند بیابان‌زدایی و مقابله با ریزگردها، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و عرصه‌های منابع طبیعی و نیز آبخیزداری و آبخوان‌داری را نام برد.

جدول ۲. برخی از مهم‌ترین اهداف کمی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

ماده	بند	جزء	تبصره	هدف کمی	دستگاه اجرایی مرتبط
۱۱	-	-	-	کاهش سالیانه میزان متوسط فرسایش خاک به میزان سه تن در هکتار در سطح اراضی کشاورزی و یک تن در هکتار در سطح کشور تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۲	«الف»	-	-	افزایش سطح پوشش حفاظتی و حمایتی جنگل‌ها و مراتع کشور به ۱۳۵ میلیون هکتار تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۴	«الف»	-	-	افزایش سالیانه تا دو درصد در شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای زیست‌محیطی (اکولوژیکی) سرزمین، ظرف ده سال.	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۴	«ب»	-	-	کاهش جمعیت دامی وابسته به مرتع (بز، گوسفند و گاو بومی) به میزان سه میلیون واحد دامی در سال تا حد تعادل و افزایش جمعیت دام جایگزین (گاو آمیخته و گاو اصیل، گاو میش و گوسفندپرورای صنعتی و نیمه صنعتی) تا سه‌ویک دهم (۳/۱) میلیون واحد دامی در سال، ظرف ده سال.	وزارت جهاد کشاورزی - معاونت امور تولیدات دامی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۴	«ج»	-	-	افزایش میزان خوراک تولیدی از منابع زراعی شامل انواع بقولات (لگوم‌ها)، علوفه‌های سیلویی، جو و ذرت به میزان سه‌ویک دهم	وزارت جهاد کشاورزی - معاونت امور تولیدات دامی، معاونت زراعت و



ماده	بند	جزء	تبصره	هدف کمی	دستگاه اجرایی مرتبط
				(۳/۱) میلیون تن در سال و افزایش برداشت علوفه مجاز از مراتع کشور به میزان نیم (۰/۵) میلیون تن در سال، ظرف ده سال.	سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۵	-	-	-	افزایش ضریب حفاظتی جنگل‌ها و مراتع از ۴۰ درصد به ۹۰ درصد و افزایش سرانه جنگل از ۰/۱۷ هکتار به ۰/۲۵ هکتار، ظرف ده سال.	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۷	-	-	۲	تخصیص حداقل ۲۵ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی (سهم بخش غیردولتی) به صورت ارزی به صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، جهت توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی برای فعالیت‌های اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی با هدف تولید برای توسعه صادرات. واریز پنجاه درصد سود حاصله ناشی از این فعالیت‌ها، به‌عنوان سهم دولت، به حساب این صندوق‌ها از طریق شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی.	وزارت جهاد کشاورزی - شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
۱۸	-	-	۲	ایجاد گروه دانش، ترویج و توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی و تهیه و پخش برنامه‌های ویژه بخش کشاورزی، حداقل یک ساعت در شبانه‌روز و حداقل چهار روز در هفته در ساعات پرمخاطب	سازمان صدا و سیما و وزارت جهاد کشاورزی - سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی
۲۰	-	-	-	افزایش سرمایه دولت در بانک کشاورزی از هشت هزار میلیارد ریال به سی هزار میلیارد ریال جهت تأمین مالی طرح‌های بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی، صنایع غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی - معاونت برنامه‌ریزی در امور اقتصادی
۲۷	-	-	-	افزایش حجم آب استحصالی کشور به میزان حداقل ۱۵ درصد (۷/۵ درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۷/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری) و جبران ۱۰۰ درصدی ترازنامه (بیلان) منفی آب‌های زیرزمینی دشت‌های کشور (با اولویت دشت‌های ممنوعه آبی) تا سال ۱۴۰۴ هجری شمسی.	وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی - معاونت آب و خاک و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

مأخذ: قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی.

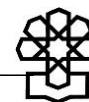
یکی از مهم‌ترین تکالیف قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، الزام دولت به تدوین سه سند مهم با عناوین «سند ملی توسعه بخش کشاورزی»، «سند ملی توسعه منابع آب» و «سند ملی حفاظت محیط زیست» در ماده (۳۴) است. البته برخی از مواد این قانون از جهت نظارت‌ناپذیری؛ نبود تأکید کافی به موضوع برقراری نظام بهینه تولید؛ نبود هدفگذاری برای سال‌های پس از برنامه پنجم توسعه؛ تعارض با برخی از قوانین موضوعه قبلی و عدم شفافیت و ایجاد زمینه‌های فساد، واجد ایرادهایی است که در صورت رفع آنها می‌توان به بهبود شاخص‌های بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی دست یافت.

۳-۱-۱. قوانین تخصصی و مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی

از دیگر ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در بعد تقنینی می‌توان به قوانین دیگری که به‌طور تخصصی برای حوزه‌ها و زیربخش‌های مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی تدوین شده‌اند اشاره کرد. همچنین در برخی از قوانین مانند قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور،

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قانون‌های الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، موادی مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی وجود دارد که در جدول ۳ به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره شده است. گفتنی است که به‌منظور تحقق هدف جهش تولید و در راستای قوی‌سازی بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اصلاح ایرادهای این قوانین و رفع تعارضات موجود در برخی از آنها باید جزء اولویت‌های دستگاه قانونگذاری کشور باشد. برخی از این قوانین مهم و تخصصی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی عبارتند از:

- قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی،
- قانون بیمه محصولات کشاورزی،
- قانون توزیع عادلانه آب،
- قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری،
- قانون نظام جامع دامپروری کشور،
- قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع،
- قانون حفاظت از خاک،
- قانون حفظ نباتات،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی کشور،
- قانون اصلاحات ارضی،
- قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها،
- قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی،
- قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی،
- قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی،
- قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی،
- قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی،
- قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست،
- قانون مدیریت پسماندها.



جدول ۳. برخی از مهم‌ترین مواد قانونی مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی

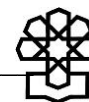
مفاد ماده قانونی	عنوان قانون
<p>ماده (۸) - حمایت از ایجاد و تقویت نشان (برند)های تجاری داخلی محصولات صنعتی و خوشه‌های صادراتی با هدف ۱. افزایش رقابت‌پذیری کالاهای داخلی؛ ۲. ترویج فرهنگ مصرف کالاهای داخلی؛ ۳. ترویج تغذیه سالم؛ ۴. جلوگیری از تجمل‌گرایی؛ ۵. تشویق تولیدکنندگان، صادرکنندگان و نشان‌های برتر؛ ۶. محدودسازی تبلیغ کالاهای خارجی.</p>	
<p>ماده (۱۲) - اجازه به کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور جهت انعقاد قرارداد سالانه تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت ریالی، که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می‌گردد، در موارد مربوط به بندهای ذیل این ماده که سرمایه‌گذاری یا اقدام اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی یا داخلی با اولویت بخش‌های خصوصی یا تعاونی به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه‌جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا یا خدمت و زمان و بهبود کیفیت محیط زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی می‌انجامد برای کالاها و خدمات قابل صادرات یا واردات به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی به نرخ روز ارز بازار آزاد یا معادل ریالی آن با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه و برای سایر موارد با قیمت‌های غیرپارانه‌ای با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه.</p> <p>ب) طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، ماشین‌آلات و واحدهای تولیدی بخش کشاورزی.</p> <p>پ) برقی کردن چاه‌های کشاورزی با اولویت استفاده از منابع انرژی‌های نو از جمله انرژی خورشیدی.</p> <p>ت) طرح‌های احداث سد، بندر، آب و فاضلاب، طرح‌های جلوگیری از شوری و کاهش کیفیت آب، شیرین کردن آب شور و تولید آب شیرین با استفاده از روش‌های مختلف با اولویت روش‌های حرارتی بازیافتی، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف آب با کاهش تلفات آب در انتقال و توزیع، مهار و بهره‌برداری بهینه از آب‌های داخلی، مشترک و مرزی و آب‌هایی که به دریا می‌ریزد و طرح‌های جمع‌آوری و دفع بهداشتی فاضلاب و کلیه طرح‌هایی که به بهبود کیفیت و کاهش مصرف آب می‌انجامد، طرح‌های زهکشی اراضی کشاورزی و شیوه‌های نوین آبیاری، تضمین خرید آب یا اجازه فروش آب به سرمایه‌گذاران در کلیه موارد از جمله شرب و بهداشت، صنعت، کشاورزی و آبیاری.</p> <p>نصره «۸» - به منظور کاهش هزینه‌ها و تشویق به کاهش مصرف در کالاها و خدمات پارانه‌ای به وزارتخانه‌های مذکور و شرکت‌های تابعه و وابسته ذی‌ربط به آنها در این ماده اجازه داده می‌شود با تصویب شورای اقتصاد مصارف کمتر از حد معین، آب، برق، گاز، فرآورده‌های نفتی و سایر کالاها و خدمات پارانه‌ای را با توجه به فصل، منطقه جغرافیایی، نوع مصرف و مصرف‌کنندگان، متناسب با کاهش مصرف به حداقل قیمت و یا صفر کاهش دهد.</p>	<p>قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور</p>
<p>ماده (۱۵) - صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به جزء (۱۱) ماده (۱۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و اصلاحات بعدی آن و تبصره ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم اضافه و از شمول مواد (۳۹)، (۴۰)، (۴۱) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و اصلاحات بعدی آن مستثنا می‌شود.</p>	
<p>ماده (۳۷) - اجازه به دولت جهت استفاده از مشوق‌های لازم در جهت فراوری مواد خام و تبدیل کالاهای با ارزش افزوده پایین داخلی و وارداتی به کالاهای با ارزش افزوده بالا و ممنوعیت وضع هر گونه عوارض بر صادرات کالاها و خدمات غیرپارانه‌ای و مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین مازاد بر نیاز داخلی و یا فاقد توجیه فنی و اقتصادی برای فراوری در داخل با لحاظ حفظ درصدی از سهم بازار جهانی به تشخیص وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت.</p>	

عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	ماده (۳۸) بند «ج» تبصره «۲» - ورود محصولات کشاورزی و نهاده‌های دامی و تجهیزات و مواد غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی، دارویی و تجهیزات پزشکی که با سلامت و بهداشت عمومی دام، گیاه و انسان مرتبط است با اخذ مجوز از دستگاه‌های ذی‌ربط (وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد و سازمان ملی استاندارد) انجام می‌گیرد.
	ماده (۴۵) - اصلاحات زیر در تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۹) و ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ صورت می‌گیرد: ۱. عبارت «ظرف مدت یک سال» در تبصره «۱» ماده (۹) به «ظرف مدت پنج سال پس از تصویب این قانون»، اصلاح و عبارت «عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز جزو مستندات قابل قبول محسوب می‌شود» به انتهای تبصره اضافه می‌شود. ۲. واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنا می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. ۳. در صدر ماده (۳۲) پس از عبارت «در قالب بودجه‌های سنواتی» عبارت «در ردیف اعتباری خاص» اضافه می‌شود.
	ماده (۴۷) - الزام کلیه بانک‌های عامل غیرتخصصی به تخصیص سهمی از تسهیلات اعطایی خود را حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور، براساس آخرین آمار رسمی تولید ناخالص ملی سالیانه، به بخش کشاورزی.
	ماده (۴۸) - الزام دولیت به انجام اقدامات لازم برای ایجاد سامانه داده‌ها به منظور شناسایی دقیق واحدهای تولیدی محصولات کشاورزی به علاوه میزان تولید هر یک از محصولات توسط آنها به منظور فراهم‌سازی امکان پرداخت یارانه نقدی یا غیرنقدی به تولید محصولاتی که در بخش کشاورزی نیاز به حمایت دارند.
	ماده (۴۹) تبصره - دولت مکلف است صد درصد (۱۰۰٪) سهم خود را متناسب با سهم پرداختی بیمه‌گذاران کشاورزی در سال قبل، در بودجه سنواتی پیش‌بینی و ردیف مستقلی جهت پرداخت به صندوق بیمه کشاورزی منظور کند.
	ماده (۵۰) - به دولت اجازه داده می‌شود براساس پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی در قالب لایح بودجه، اعتبارات مورد نیاز را در قالب وجوه اداره شده برای متقاضیان ایجاد و توسعه کشت‌های متراکم گلخانه‌ای با اولویت مصرف کمتر آب و انرژی معمول دارد.
	ماده (۵۱) - بانک‌ها مکلفند اسناد رسمی مالکیت مفروز و مشاع اراضی کشاورزی و محل اجرای طرح‌های کشاورزی، قراردادهای واگذاری اراضی ملی و دولتی وزارت جهاد کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی را به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند. همچنین کلیه اسناد عادی مربوط به خرید و فروش چاه‌های کشاورزی مجاز دارای پروانه بهره‌برداری و سهام آنها که با پایاب مربوطه و با حفظ کاربری کشاورزی تا پایان سال ۱۳۹۲ تبادل و تنظیم شده باشد در جهت خدمات‌رسانی‌های مربوطه صرفاً نزد وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی و نفت در حکم اسناد رسمی تلقی می‌شوند.
	ماده (۵۲) - مرجع صدور مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی موظف است برای احداث یا توسعه واحدهای صنعتی و معدنی دارای مجوز از مرجع ذی‌صلاح حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ



عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	<p>تکمیل مدارک اعلام نظر نماید. در صورت عدم پاسخ در مهلت مقرر، احداث یا توسعه واحدهای مذکور در اراضی دیم درجه چهارم و بالاتر که امکان تبدیل آن به کشت آبی نباشد، با رعایت ضوابط زیست‌محیطی و پس از تأیید وزارت جهاد کشاورزی و پرداخت عوارض قانونی بلامانع است.</p>
	<p>ماده (۵۳) - به‌منظور تحقق تبصره بند «الف» ماده (۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و اصلاح مواد (۱۲) و (۱۳) قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ ظرف مدت دو ماه پس از تصویب این قانون وزارت جهاد کشاورزی موظف است با مشورت و همکاری اتاق ایران، آیین‌نامه امکان حضور نمایندگان بخش کشاورزی را در هیئت نمایندگان استانی و ملی و نیز نمایندگان دولت (با معرفی وزیر جهاد کشاورزی) تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p>
	<p>ماده (۵۴) - افزودن یک تبصره به‌شرح زیر به ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی:</p> <p>تبصره - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام نموده پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید.</p>
	<p>ماده (۵۷) تبصره «۶» - در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به‌صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به گونه‌ای اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل همزمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده توسط هیئت «مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» تجاوز ننماید.</p>
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	<p>ماده (۲۱) - به‌منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، قیمتگذاری را به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود کند.</p> <p>تبصره - دستورالعمل نحوه تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و فهرست و قیمت این کالاهای و خدمات به پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، نیرو، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حسب مورد وزارتخانه ذی‌ربط به تأیید شورای اقتصاد می‌رسد.</p>
	<p>ماده (۲۸) بند «م» - به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد افزایش دهد.</p>
	<p>ماده (۳۵) - بانک‌ها مکلفند اسناد رسمی اراضی کشاورزی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی و عشایری را به‌عنوان وثیقه وام و تسهیلات بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند.</p>
	<p>ماده (۳۶) - در اجرای بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی</p>

مفاد ماده قانونی	عنوان قانون
<p>در وزارت جهاد کشاورزی و ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در قالب ایجاد خط اعتباری مستقل از طریق بانک عامل، تسهیلات لازم را برای خرید گندم و محصولات اساسی و استراتژیک کشاورزی تولید داخلی به میزان اعتباری که با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود، قبل از شروع فصل برداشت در اختیار مباحران و کارگزاران (خریداران بخش‌های خصوصی و تعاونی) معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی قرار دهد. مباحران و کارگزاران موظفند تسهیلات مذکور را در موعد مقرر بازپرداخت کنند.</p> <p>قیمت خرید محصولات کشاورزی مشمول قانون خرید تضمینی با در نظر گرفتن قیمت تمام‌شده اعم از هزینه‌های تولید هر محصول و سود متعارف و معقول همه‌ساله توسط شورای اقتصاد تعیین و برای اجرا ابلاغ می‌شود.</p>	
<p>ماده (۵۱) - وزارت جهاد کشاورزی مجاز است از محل فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته پس از واریز به خزانه با درج در بودجه‌های سالانه جهت افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و تکمیل و ایجاد شهرک‌های کشاورزی (گلخانه‌ای، دامی، شیلاتی) علاوه بر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مربوط اقدام کند.</p>	
<p>ماده (۵۲) بند «الف» - صندوق توسعه ملی موظف است از منابع صندوق توسعه ملی در هر سال (ده درصد) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و نگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد.</p>	
<p>ماده (۵۲) بند «ب» تبصره «۲» - به منظور ساماندهی تولید و افزایش بهره‌وری تولید گوشت قرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف در قالب طرح پرواربندی دام عشایر با اصلاح و افزایش بهره‌وری زنجیره تأمین و تولید، یک درصد از منابع بند «ب» این ماده به صورت یکجا در اختیار بانک کشاورزی قرار می‌گیرد تا با معرفی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری عشایر و تشکل‌های عشایری به صورت تسهیلات به طرح‌های سرمایه‌گذاری و پرواربندی عشایر و تشکل‌های مربوطه پرداخت شود.</p>	
<p>ماده (۶۳) - کارفرمایان و کشاورزان کارگاه‌های کشاورزی تحت شمول نظام صنفی کشاورزان با هر متر از زمین، مشمول قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند، و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. اعتبار لازم بابت اجرای این حکم از محل بیست درصد ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۲ مندرج در قوانین بودجه سنواتی با عنوان «درآمد حاصل از اخذ عوارض از واردات میوه و سبزیجات» تأمین و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود.</p>	
<p>ماده (۶۹) بند «الف» - به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به وضع و اخذ عوارض از نوشیدنی‌های قندی تولید داخل، تولید مشترک داخلی، خارجی و نوشیدنی‌های وارداتی اقدام نماید. منابع حاصله به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و طی ردیفی که در قانون بودجه مشخص می‌شود به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران به منظور پیشگیری، آموزش، تغییر سبک زندگی و غربالگری بیماران دیابتی و بیماران قلبی و عروقی، کمک به تشکل‌های غیردولتی ذی‌ربط، پیشگیری از بیماری‌های مشترک انسان و دام، توسعه، تکمیل و تجهیز اماکن</p>	



عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	ورزشی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته و روستاها هزینه شود.
	ماده (۸۲) - کلیه بانکها موظفند مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلاتی را که حداکثر یک سال از تاریخ واریز به حساب بانک عامل گذاشته و به متقاضیان پرداخت نشده با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک، به حساب ردیف درآمدی که در قانون بودجه منظور می شود، واریز کنند. به کمیته ای مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می شود وجوه لازم را از طریق سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور برای اجرای طرح های کشاورزی و منابع طبیعی، صنعت، معدن و تجارت و یا افزایش سرمایه بانک های دولتی پس از تصویب مرجع قانونی ذی ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده جهت توسعه و تبدیل زمین های شیب دار به باغات مثمر، توسعه عملیات آبخیزداری، جنگل کاری، احیای جنگل ها و توسعه عملیات آب و خاک کشاورزی اختصاص دهد.

۱-۲. ظرفیت های سخت افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

کشور ایران از نظر تولید برخی از محصولات کشاورزی در جهان از موقعیتی بهینه برخوردار است. به طوری که ضرورت برنامه ریزی کشت و ارائه راهنمای عملی مناسب تولید محصولات کشاورزی با توجه به مزیت های نسبی و اقتصادی آنها در مناطق گوناگون کشور کاملاً محسوس است؛ برای مثال، وجود تنوع اقلیمی در کشور باعث ایجاد سازگاری جغرافیایی برای تولید انواع گیاهان دارویی با کیفیت بالا و دارای اعتبار جهانی شده است، که این موضوع می تواند به عنوان یکی از مهم ترین مزیت های اقتصادی بخش کشاورزی مطرح شود. میزان تولید گیاهان دارویی فضای باز در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، ۱۵/۱ درصد افزایش داشته است که در میان آنها گل محمدی و زعفران به ترتیب رشد ۲۵/۹ و ۷/۵ درصد افزایش نشان می دهند. برخورداری از سواحل طولانی و رودخانه های داخلی نیز قابلیت های ویژه ای را برای تولید محصولات آبیان برای کشور فراهم کرده است. از طرفی موقعیت جغرافیایی ایران و واقع شدن در کریدور شرق و غرب و همچنین همسایگی با ۱۵ کشور، مزیت های گسترده ای را در حوزه های بازرگانی و تجارت محصولات کشاورزی رقم خواهد زد؛ کما اینکه بسیاری از کشورهای منطقه از تنوع آب و هوایی ایران برخوردار نبوده و امکان تولید گسترده بسیاری از محصولات کشاورزی در آنها فراهم نیست و لذا می توانند به عنوان بازار مصرف برای محصولات کشاورزی و غذایی کشور تبدیل شوند.

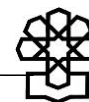
از لحاظ صنایع مرتبط با بخش کشاورزی نیز زیرساخت های مناسبی در کشور وجود دارد. این صنایع در زمینه های مختلفی از قبیل تولید نهاده ها (مانند سم، کود، خوراک دام، طیور و آبزیان، واکسن، سرم و مکمل های تغذیه ای)، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امکانات انبارداری و ذخیره سازی و کارخانجات تولید ماشین آلات، ادوات و تجهیزات کشاورزی فعال هستند. براساس آخرین آمار اعلام شده توسط وزارت جهاد کشاورزی، موجودی ماشین آلات مهم کشاورزی از جمله تراکتور، کمباین غلات و تیلر در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۲/۷، ۱/۶ و ۲/۹ درصد افزایش یافته است.

قابلیت‌های ذکر شده در بالا با وجود قشر تحصیل کرده و زیرساخت‌های گسترده علمی و تحقیقاتی، باعث ارتقای هویت بخش کشاورزی و منابع طبیعی به‌عنوان یکی از پایه‌های استقلال اقتصادی کشور و پشتیبان سایر بخش‌های پسین و پیشین شده است. برای مثال می‌توان به قابلیت‌های علمی کشور در زمینه‌های گوناگون ژنتیکی و برخورداری از بانک ژنی گونه‌های متنوع و منحصر به فرد گیاهی و دامی اشاره کرد. از طرفی به‌سبب وجود تنوع اقلیمی، نظام‌های بهره‌برداری مختلف روستایی و عشایری در بخش کشاورزی شکل گرفته‌اند و تشکل‌های صنفی از دیرباز با هدف ارتقای کارایی تولیدات و استفاده بهینه از منابع تأسیس شده‌اند. برای نمونه می‌توان به تعاونی‌های مرتع‌داران اشاره کرد که با هدف بهبود نظام بهره‌برداری از مراتع براساس سامان‌های عرفی و پروانه‌های بهره‌برداری فعالیت می‌کنند. در حال حاضر حدود ۸۵ میلیون هکتار (۵۲/۳ درصد) از اراضی کشور را مراتع تشکیل می‌دهند که با قابلیت تولید ۹ میلیون و ۹۵ هزار تن علوفه خشک در سال، نقش بسزایی در افزایش تولیدات دامی دارند. به‌طور خلاصه مهم‌ترین قابلیت‌های سخت‌افزاری بخش کشاورزی را می‌توان به شرح ذیل برشمرد و در ادامه نیز اطلاعات آماری موجود از ظرفیت‌های علمی و تحقیقاتی، صنایع تبدیلی و تکمیلی و تشکل‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی ارائه شده است:

- وجود اقلیم متنوع در کشور جهت تولید انواع محصولات کشاورزی،
- سازگاری جغرافیایی برای تولید انواع گیاهان دارویی،
- دسترسی به بازار منطقه و واقع شدن در کریدور شرق و غرب (جاده ابریشم)،
- تولید محصولات باکیفیت و سالم،
- امکانات تولیدنهادده‌های بهداشتی (واکسن، سرم و مکمل) دام، طیور و آبزیان،
- صنایع تبدیلی و تکمیلی پیشرفته و به‌روز،
- امکانات مناسب ذخیره‌سازی و انبارداری محصولات کشاورزی و غذایی،
- کارخانجات تولید خوراک دام، طیور و آبزیان،
- کارخانجات تولید ماشین‌آلات کشاورزی و تجهیزات آبرسانی،
- وجود ایستگاه‌ها و زیرساخت‌های تحقیقاتی و آزمایشگاهی فراوان در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی،
- وجود تشکل‌های فعال در حوزه کشاورزی،
- بانک‌های ژنی،
- سواحل گسترده و رودخانه‌های فراوان و دریاچه‌ها و تالاب‌ها جهت صید و آبی‌پروری،
- وجود مراتع گسترده و غنی با تأثیر بالا بر تولیدات عشایری.

۱-۲-۱. زیرساخت‌های علمی و تحقیقاتی

عمده فعالیت‌های علمی و پژوهشی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی علاوه بر واحدهای پژوهشی



دانشگاهی و هنرستان‌های کشاورزی در سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی انجام می‌شود. اهم فعالیت‌های این سازمان در ۶ حوزه پژوهش و فناوری؛ تولید محصولات فناورانه؛ نظارت، ثبت و گواهی بذر، نهال، کود، سموم، آفت‌کش‌ها و ذخایر دریایی؛ ترویج کشاورزی؛ آموزش کشاورزی و مدیریت ذخایر ژنتیکی و تنوع زیستی به انجام می‌رسد. این سازمان که به نوبه خود بزرگ‌ترین مجموعه تحقیقاتی در منطقه به‌شمار می‌رود، شامل ۱۹ مؤسسه، پژوهشکده و مرکز ملی تحقیقاتی؛ ۳۴ مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی استانی؛ ۳۴ مدیریت هماهنگی ترویج کشاورزی؛ ۱۴۷ ایستگاه تحقیقاتی؛ ۷۷ پایگاه تحقیقاتی؛ ۹۸ مزرعه آموزشی و تحقیقاتی؛ ۱۱ پردیس تحقیقات و آموزش؛ ۱۲۱۳ مرکز ترویج؛ ۱۹ مرکز رشد کشاورزی و منابع طبیعی فعال با ۲۵۴ هسته و شرکت دانش‌بنیان مستقر در آنها و ۳ مرکز رشد نیز در شرف تأسیس است.

۲-۱. صنایع تبدیلی و تکمیلی

بنابر آمار رسمی وزارت جهاد کشاورزی تا پایان سال ۱۳۹۷ تعداد ۱۱,۰۸۲ فقره پروانه بهره‌برداری برای صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی با سرمایه ۱۵۷,۳۸۸ میلیارد ریال و ۱۴۰,۲۳۲ نفر اشتغال و ظرفیت تولید ۴۷,۸۱۱ هزار تن و جذب ماده خام ۵۷,۸۴۹ هزار تن صادر شده است (جدول ۴). تعداد و ظرفیت برخی از صنایع تبدیلی و تکمیلی منتخب (واحدهای تولیدی) به تفکیک رشته فعالیت‌ها در هر زیربخش نیز در جدول ۵ قابل مشاهده است. همچنین جهت ذخیره‌سازی و نگهداری محصولات و افزایش ماندگاری آنها تعداد ۱۲۱۴ واحد انواع سردخانه با ظرفیت تولید ۳/۵۵ میلیون تن در کشور تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده است.

جدول ۴. مشخصات صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی به تفکیک

نوع فعالیت صنایع تا پایان سال ۱۳۹۷

شرح	تعداد واحد تولیدی (فقره)	میزان سرمایه (میلیارد ریال)	میزان اشتغال (نفر)	ظرفیت تولید (هزار تن)	میزان جذب مواد خام (هزار تن)
باغی	۲۳۰۷	۲۷۴۴۰	۳۲۵۶۵	۵۳۴۸	۷۰۱۹
زراعی	۵۲۷۳	۴۶۸۹۱	۴۲۹۸۰	۱۳۵۶۸	۱۷۹۳۲
دام و طیور	۱۴۷۱	۴۳۶۱۷	۳۸۵۰۳	۱۱۴۸۵	۱۳۶۱۱
شیلات و آبزیان	۱۹۷	۴۱۱۱	۵۱۷۱	۵۹۶	۹۱۴
خوراک دام، طیور و آبزیان	۵۴۷	۱۲۱۰۳	۸۶۰۳	۱۲۲۸۱	۱۳۴۲۶
سردخانه	۱۰۲۸	۲۰۹۱۹	۹۷۱۳	۳۲۱۳	۳۲۹۹
تولید کود	۲۵۹	۲۳۰۳	۲۶۹۷	۱۳۲۰	۱۶۴۶
جمع کل	۱۱۰۸۲	۱۵۷۳۸۸	۱۴۰۲۳۲	۴۷۸۱۱	۵۷۸۴۹

مأخذ: آمارنامه کشاورزی سال ۱۳۹۷، جلد دوم.

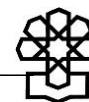
جدول ۵. تعداد و ظرفیت برخی از مهم‌ترین صنایع تبدیلی و تکمیلی
در بخش کشاورزی تا پایان سال ۱۳۹۷

ظرفیت (هزار تن)	تعداد (واحد)	فعالیت	نوع صنایع تبدیلی و تکمیلی
۵,۹۷۰	۶۷۱	صنایع لبنی	محصولات دامی
۲,۴۰۰	۱۸۰	کشتارگاه دام و طیور	
۳۹۵	۱۴۸	صنایع فرآورده‌های گوشت و مرغ	
۱۵,۳۰۰	۷۵۸	خوراک دام و طیور و آبزیان	
۶۸۳	۱۹۹	صنایع بسته‌بندی گوشت و مرغ	
۶۸	۳۶	پودر ماهی	محصولات شیلاتی
۳۱۲	۱۴۱	عمل‌آوری و بسته‌بندی آبزیان	
۱۱۹/۷	۵۹	صنایع کنسرو آبزیان	
۳۹۷	۲۰۷	فراوری گیاهان دارویی	محصولات باغی
۵۳۵	۳۲۱	بسته‌بندی و فراوری خرما	
۷۵/۸	۱۰۲	صنایع زیتون و فراوری آن	
۲۴/۸	۳۲	صنایع روغن زیتون و فراوری آن	
۲,۰۹۰	۲۲۲	ذرت	محصولات زراعی
۳۰۷/۶	۳۱۲	ترشی و شوربیجات	
۳۳۳	۶۸	سیب‌زمینی و فراوری آن	
۴,۷۵۰	۳۲۱۱	صنایع برنج	

مأخذ: همان.

۳-۲-۱. تشکلهای کشاورزی و منابع طبیعی

تشکلهای فعال در بخش کشاورزی از دیرباز و با هدف هدایت و حمایت فعالیت‌های کشاورزی و نظام‌های بهره‌برداری و همچنین ایجاد امکان فعالیت گروهی و استفاده از توان جمعی جهت افزایش قدرت چانه‌زنی بهره‌برداران در این بخش فعال بوده‌اند. از مهم‌ترین و باسابقه‌ترین این تشکلهای می‌توان به شرکت‌های تعاونی روستایی؛ شرکت‌های تعاونی روستایی زنان؛ شرکت‌های تعاونی کشاورزی؛ شرکت‌های تعاونی‌های تولید روستایی؛ شرکت‌های سهامی زراعی؛ نظام‌های صنفی کشاورزی؛ تشکلهای خبرگان کشاورزی و انجمن‌های صنفی کارگری و کارفرمایی اشاره کرد (جدول ۶). این تشکلهای در فعالیت‌های گوناگون کشاورزی و منابع طبیعی مانند مرغداری، دامداری، گندم‌کاری، باغداری، زیتون‌کاری، زنبورداری، مرتع‌داری، کمباین‌داری، زعفران‌داری، نوغان‌داری، پرورش گل و گیاه و ... اشتغال دارند.



جدول ۶. تعداد برخی از مهم‌ترین شرکت‌ها و تشکل‌های فعال در
حوزه کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۸-۱۳۹۷)

۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	نوع شرکت/تشکل
۲۷۷۲	۲۷۷۵	۲۷۷۷	۲۷۷۵	۲۷۷۲	۲۷۶۹	۲۷۹۵	۲۸۵۳	۲۸۶۴	۲۹۰۰	شرکت‌های تعاونی روستایی
۳۰۷	۳۰۷	۳۰۴	۳۰۹	۳۰۱	۳۰۶	۳۱۲	۳۱۴	۳۱۱	۲۹۴	شرکت‌های تعاونی روستایی زنان
۱۹۵۷	۱۸۷۷	۱۹۰۴	۱۹۰۲	۲۰۴۰	۱۹۵۲	۲۰۵۱	۱۹۹۷	۲۱۰۶	۲۲۰۳	شرکت‌های تعاونی کشاورزی
۱۴۱۵	۱۳۷۳	۱۳۶۷	۱۳۵۹	۱۳۴۸	۱۳۴۱	۱۳۳۹	۱۲۷۵	۱۲۵۴	۱۲۳۱	شرکت‌های تعاونی‌های تولید روستایی
۳۲	۳۱	۳۰	۳۰	۳۰	۲۹	۳۰	۴۰	۴۰	۳۸	شرکت‌های سهامی زراعی
۱۲۵۵	۴۸۳۰	۱۹۰۱	۴۱۱۵	۴۱۳۸	۴۱۲۲	۴۱۲۲	۴۱۱۱	۶۴۲۶	۵۸۸۳	تشکل‌های کشاورزی
۷۷۳۸	۱۱۱۹۳	۸۲۸۳	۱۰۴۹۰	۱۰۶۲۹	۱۰۵۱۹	۱۰۶۴۹	۱۰۵۹۰	۱۳۰۰۱	۱۲۵۴۹	جمع کل

مأخذ: آمارنامه کشاورزی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۷، جلد دوم.

برخی از وظایف و فعالیت‌های شاخص تشکل‌های کشاورزی و منابع طبیعی را می‌توان در قالب مواردی همچون انسجام و همسویی فعالیت‌های تولیدی و بازرگانی کشاورزی؛ تهیه و توزیع نهاده‌های کشاورزی؛ خرید مازاد محصولات کشاورزی؛ تقویت، اصلاح و بهبود سیستم حمل‌ونقل برای انتقال محصولات کشاورزی؛ بازاریابی جهت محصولات کشاورزی خریداری شده در بازارهای داخلی و خارجی؛ فراهم‌سازی امکان دسترسی به اعتبارات و امکانات در قالب تشکل؛ تدوین و اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل در گردش کار؛ توسعه و تقویت عملیات مدیریتی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و خدماتی در روستاها؛ برخورداری زنان روستایی از شخصیت حقوقی در قالب فعالیت‌های جمعی و گروهی؛ ایجاد اشتغال برای زنان سرپرست خانوار؛ بهره‌وری از ابتکارات و هنرهای موجود؛ فراهم آوردن امکانات آموزشی جهت ارتقای سطح دانش و بینش بهره‌برداران و ارائه و تدوین طرح‌های مشارکتی جهت جلوگیری از آلودگی محیط زیست برشمرد. گفتنی است ایرادهایی همچون عدم توجه به تخصص در مدیریت تشکل‌ها، تعدد تشکل‌ها و موازی‌کاری توسط آنها؛ ضعف نظام بازرسی و نبود پشتوانه‌های قانونی به‌منظور ایفای نقش‌های حمایتی، باعث اثربخشی پایین این تشکل‌ها در بهبود فضای کسب‌وکار در بخش کشاورزی شده است.

۲. الزامات جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی:

تحقق خودکفایی پایدار در تولید محصولات کشاورزی، نیازمند اصلاح زیرساخت‌های تولید، بهبود سطح فناوری، حرفه‌آموزی کشاورزان و ساماندهی تولید محصولات اساسی از طریق استقرار زنجیره‌های ارزش فراگیر است. بخش کشاورزی نیز متأثر از سایر بخش‌های اقتصادی، در دهه‌های گذشته و به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی، به دلایل مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و غیره به بهانه حفظ شرایط و پیشگیری از بروز چالش برای امنیت غذایی، دچار نوعی سوءمدیریت و عدم شفافیت در فعالیت‌ها شد. در حالی که در صورت وجود استراتژی مشخص توسعه کشاورزی، این شرایط می‌توانست به بهترین فرصت برای تقویت نظام‌های تولیدی و رفع ضعف‌های ساختاری ناشی از اقتصاد نفتی کشور تبدیل شود.

برخی از نشانه‌ها و تبعات تداوم شرایط موجود را می‌توان در ناموفق بودن اجرای سیاست‌های آمایش سرزمین و به تبع فشار بیش از حد و نابودی منابع طبیعی؛ بهره‌وری و کیفیت پایین و در عوض ضایعات بالا در بخش تولید؛ ایجاد وابستگی بخش کشاورزی به نهاده‌های تولید اکثر کالاهای اساسی؛ تداوم سیاست دونرخی بودن ارز و در نتیجه واردات بی‌ضابطه؛ نبود تمایل به سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت در بخش کشاورزی و ارتباط ضعیف بین تولید و تحقیق و توسعه مشاهده کرد.

میزان آسیب‌پذیری بخش کشاورزی در مرحله تأمین نهاده‌ها بسیار بالاست. توجه به ارقام ضریب خودکفایی کشور در نهاده‌هایی مانند دانه‌های روغنی و خوراک دام (جدول ۷)، لزوم تأکید ویژه به تأمین این نهاده‌ها را در سیاست‌گذاری‌ها در شرایط فعلی کشور نشان می‌دهد. علاوه بر این برای محصولات پروتئینی (شیر، گوشت و تخم‌مرغ) در زنجیره‌های ابتدایی تولید مانند جوجه‌های اجداد، مواد ژنی و همچنین نهاده‌های بهداشتی مانند سرم، واکسن و داروهای دامی، به میزان زیادی وابستگی وجود دارد. در این راستا واردات حداقلی هدفمند با حفظ و توسعه توان تولید داخلی این نهاده‌ها توصیه می‌شود. از طرفی با وجود ضریب خودکفایی بالا در محصولاتی مانند گندم، سیب‌زمینی و برنج، اطمینان در عرضه این کالاها منوط به اتخاذ سیاست‌های حمایتی مناسب توسط دولت است.

جدول ۷. مقایسه ضریب خودکفایی* کالاهای اساسی بخش کشاورزی در یک دهه گذشته

(درصد)

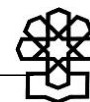
نام کالا	گندم	برنج	حبوبات	سیب زمینی	جو	ذرت	کنجاله	گوشت قرمز	گوشت مرغ	تخم مرغ	شیر	روغن نباتی	قند و شکر
ضریب خودکفایی	۷۸/۲	۶۴/۳	۸۰/۱	۱۰۶/۱	۱۲۷	۶/۵	۱۵/۲	۷۸/۶	۹۷/۴	۱۰۰	۱۰۰/۵	۸/۶	۴۰/۷

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی.

*: ضریب خودکفایی: $100 \times (\text{صادرات} - \text{واردات} + \text{تولید}) / \text{تولید}$. نقطه ضعف این ضریب این است که تنها میزان خودکفایی محصول مورد نظر را نشان می‌دهد؛ درحالی که در فرایند تولید آن ممکن است برخی از نهاده‌ها به‌طور کامل وارداتی باشند (مانند گوشت قرمز و گوشت مرغ).

با عنایت به موارد ذکر شده و بسیاری نمونه‌های دیگر، به‌منظور تحقق جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی لازم است در اولین مرحله الگوهای تولید و نظام‌های بهره‌برداری به سمت مدیریت دانش‌بنیان و استفاده از دانش و فناوری‌های روز حرکت کند. به‌منظور افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز لازم است دولت از طریق سیاست‌های حمایتی، نظیر اعطای تسهیلات با سود بانکی اندک، تقویت نظام بیمه‌ای، تقویت بازار و کاهش حاشیه بازاریابی، مخاطرات طبیعی و اقتصادی موجود در این بخش را مدیریت کند. توسعه معاملات کالاهای کشاورزی در بورس و یکپارچه‌سازی سامانه‌های هوشمند کسب مجوزها برای فعالیت‌های مختلف کشاورزی نیز می‌تواند مقدمات بهبود فضای کسب‌وکار در این بخش را فراهم کند.

علاوه بر اینها ظرفیت‌های زیادی در بخش کشاورزی مغفول مانده است که جا دارد به‌طور اساسی به آنها پرداخته شود. زیربخش‌های خدمات کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، انبارداری و گردشگری کشاورزی



از جمله پتانسیل‌های شغلی در بخش کشاورزی هستند که استفاده چندانی از آنها به عمل نیامده است و در بازنگری ساختار بخش باید به‌طور جدی مد نظر قرار گیرند. در ادامه مهم‌ترین الزامات تحقق جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، با توجه به گستردگی این بخش در پنج دسته ساختاری و حاکمیتی؛ تولیدی؛ بازرگانی و تجاری؛ نظارتی و مشارکتی ارائه شده است:

الف) ساختاری و حاکمیتی

- عزم و بسیج ملی برای حرکت جهشی؛
- وجود یک نهاد هماهنگ‌کننده جهت بسیج کلیه امکانات، سرمایه‌ها و ظرفیت‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی با عنوان کمیته جهش تولید؛
- زمینه‌سازی علمی-پژوهشی در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی و استفاده حداکثری از تجربه، تخصص و ظرفیت‌های دانش‌بنیانی در عرصه تولید؛
- تحول در بخش اجرایی و نظام بودجه‌ریزی؛
- هماهنگی دولت با مجلس و بخش خصوصی؛
- برقراری تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی؛
- بازنگری در ساختار سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی؛
- تحول در نظام بانکی؛
- تجمیع قوانین موازی.

ب) تولیدی

- بهبود بهره‌وری عوامل تولید و منابع مصرفی در بخش کشاورزی؛
- حمایت و بهره‌گیری حداکثری از دستاوردهای شرکت‌های دانش‌بنیان، مؤسسات تحقیقاتی و دانشگاهی در راستای جهش تولید؛
- افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی با بهبود فضای کسب‌وکار در این بخش؛
- توجه و تأکید بر اصل آمایش سرزمین در بستر حوضه‌های آبخیز؛
- تمرکز بر توسعه و حمایت از کسب‌وکارهای خرد و متوسط با رویکرد خوشه‌ای و رقابت‌پذیر در عرصه کشاورزی و روستا؛
- - جهت‌دهی نگرش‌ها و رویکردها به سمت سوددهی تولید با هدف تداوم توسعه بخش کشاورزی؛
- اصلاح نظام بیمه و کاهش ریسک با هدف‌گذاری اصلاح سیاست‌های حمایتی در بلندمدت؛

ج) بازرگانی و تجاری

- حمایت از زنجیره‌های ارزش پویا و کمک به شکل‌گیری آنها؛
- بهبود بازاریابی محصولات کشاورزی به‌ویژه در مورد محصولات باغی از طریق ایجاد کد رهگیری و

برندسازی برای هر محصول و ایجاد ناوگان حمل‌ونقل مناسب؛

- افزایش چانه‌زنی‌های دیپلماتیک جهت ایجاد بازارهای هدف جدید و توسعه بازارهای موجود؛
- استفاده از ابزارهای متنوع تعرفه وارداتی به منظور جایگزینی واردات و اعطای مشوق‌های صادراتی به منظور تولید صادرات محور با توجه به شرایط هر محصول؛
- تثبیت سیاست‌های پولی و تعرفه‌ای اثرگذار بر اقتصاد تولید.

د) نظارتی

- نقش‌آفرینی قوه قضائیه در مبارزه با فساد در همه ابعاد و ایجاد نشاط و اعتماد ملی به حاکمیت؛
- ایجاد شفافیت در طول زنجیره تأمین محصولات (از تأمین نهاده تا رسیدن محصول به مصرف‌کننده)؛
- استفاده از ظرفیت‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای تولید باکیفیت، مبارزه با قاچاق و ...
- استانداردسازی و نظارت بر کیفیت تولید به منظور تولید سالم و با مشارکت نهادهای مردمی.

ه) مشارکتی

- برنامه‌ریزی لازم برای مدیریت مطلوب و همراهی اجتماعی؛
- تقویت تشکل‌های خصوصی و تعاونی جهت حمایت از کشاورزان خرده‌پا؛
- تقویت نقش روستاییان و عشایر در فرایند تولید با توانمندسازی تشکل‌های موجود؛

بخش توسعه روستایی و عشایری

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



نواحی است که رونق تولید و شکوفایی اقتصادی در آنها را دچار مشکل می‌کند.

۱. شناخت ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در بخش روستایی و عشایری

۱-۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری

جمعیت نواحی روستایی و عشایری کشور (حدود ۲۱ میلیون نفر)، به‌تنهایی بیشتر از کل جمعیت هریک از ۱۴۰ کشور دنیا از جمله کشورهایمانند رومانی، شیلی، بولیوی، سوئد، سوئیس، پاراگوئه، فنلاند و نیوزلند است. سهم ۸۸/۱ درصدی این نواحی از ارزش‌افزوده کشاورزی، شکار و جنگلداری، سهم ۸۷/۶ درصدی از ارزش‌افزوده ماهیگیری، سهم ۷۲/۹ درصدی از ارزش‌افزوده معدن، سهم ۲۴/۱ درصدی از ارزش‌افزوده صنعت در سال ۱۳۹۳ و تولید بیش از ۲۰ درصد گوشت قرمز و حدود ۳۵ درصد صنایع دستی توسط جامعه عشایری کشور حاکی از اهمیت اساسی این نواحی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵). توسعه روستایی و امور عشایری با توجه به ماهیت بین‌بخشی و بین‌رشته‌ای خود از جایگاه خوبی در اسناد بالادستی نظام برخوردارند و ترجمان عملیاتی این سیاست‌ها به برنامه‌های اجرایی می‌تواند تحول مناسبی در نواحی روستایی و عشایری به ارمغان آورد.

۱-۱-۱. جایگاه توسعه روستایی و عشایری در اسناد بالادستی

هرچند تاکنون سیاست کلی مستقل برای توسعه روستایی و عشایری در کشور تدوین و ابلاغ نشده است، ولی بندهای قابل توجه مرتبطی در سیاست‌های کلی نظام مطرح شده است که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی

در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، رفع فقر درآمندی در طبقه ضعیف و اجتناب از شکاف طبقاتی از جمله اولویتهای اساسی کشور تعیین شده و تصریح شده است که عدالت در صدر هدف‌های اولیه همه بعثت‌های الهی قرار دارد. بدون شک یکی از مصادیق اساسی تحقق عدالت اجتماعی، رسیدگی جامع به نواحی روستایی و عشایری در کشور است.

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند «۱» بر تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور 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 تأکید کرده است که بخش عمده‌ای از جمعیت هدف این بند در نواحی روستایی و عشایری ساکن هستند.

بند «۴» استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری،

کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی را مورد تأکید قرار داده است. بدون شک یکی از اساسی‌ترین الزامات تحقق عدالت اجتماعی، بهبود وضعیت روستاییان و عشایر است.

بند «۷» تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا) را مورد توجه قرار داده است. نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان کانون اصلی تولید محصولات کشاورزی نقش حیاتی در امنیت غذایی کشور دارند.

بند «۲۰» بر تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش‌افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه تأکید کرده است.

سیاست‌های کلی کشاورزی

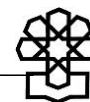
بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی، بر ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین تأکید کرده است. با وجود اهمیت نواحی روستایی و عشایری، شواهد حاکی از چالش‌های جدی در این نواحی است که رونق تولید و شکوفایی اقتصادی در آنها را دچار مشکل می‌کند.

سیاست‌های کلی جمعیت

بند «۹» باز توزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی و بند «۱۰»، حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم را مورد توجه قرار داده است.

سیاست‌های کلی نظام اداری

بند «۷» بر زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم تأکید دارد. ناگفته پیداست که نواحی روستایی و عشایری از محرومیت بیشتری در مقایسه با سکونتگاه‌های شهری برخوردارند. بند «۱۰» بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز تأکید کرده است. انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری (بند «۱۱») و زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند «۱۹») از دیگر مواردی هستند که در سیاست‌های کلی نظام اداری مد نظر قرار گرفته‌اند و چالش در زمینه آنها به‌شدت مانع از تحقق توسعه روستایی و عشایری شده است.



سیاست‌های کلی علم و فناوری

جزء‌های «۶» و «۷» بند «۲» بر توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات تحصیل و تحقیق در آموزش عالی در سراسر کشور و شناسایی نخبگان، پرورش استعداد‌های درخشان و حفظ و جذب سرمایه‌های انسانی تأکید کرده است.

سیاست‌های کلی آمایش سرزمین

بندهای مرتبط با توسعه روستایی و عشایری در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین به شرح زیر هستند: جزء «۳» بند «الف»: برقراری تناسب کمی و کیفی جمعیت و استقرار متعادل آن در پهنه سرزمین. جزء «۳» بند «ب»: اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی.

جزء‌های «۱» و «۲» بند «ج»: تقسیم کار ملی با توجه به استعداد‌های طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق مختلف کشور و جزء «۲»: هم‌افزایی مزیت‌های کشور، نوسازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه‌بندی اقلیمی، اصلاح و تکمیل زنجیره‌های تولید صنعتی، سازماندهی بخش خدمات نوین و تولید کالا و خدمات دانش‌پایه.

بند «د»: دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه.

جزء «۲» بند «ه»: تقویت هدفمند عوامل پیشرفت و آبادانی در مناطق حساس و ویژه با توجه به ملاحظات دفاعی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی و افزایش نقش و فعالیت مردم در فرایند توسعه. جزء‌های «۴» و «۵» بند «و»: بند «۴» تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی با ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور و ایجاد قطب‌ها و کانون‌های توسعه و بند «۵» پیشگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه به مراکز استان‌ها با تدابیر لازم.

سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه

بند «۶»: پیشگیری و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله در شهرها و روستاها و افزایش ضریب ایمنی در ساخت‌وسازهای جدید.

جزء «۱» بند «۷»: تدوین و اصلاح طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی متناسب با پهنه‌بندی خطر نسبی زلزله در مناطق مختلف کشور.

سیاست‌های کلی بخش شهرسازی

بند «۳»: هماهنگ‌سازی مقررات و ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های 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- هزینه‌ای و در چارچوب طرح‌های مصوب.

بند «۵»: حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیای بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی.

بند «۸»: ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی محیط شهری و روستایی.

سیاست‌های کلی بخش مسکن

بند «۱»: مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب استعداد اراضی و سیاست‌ها و ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور و ایجاد و توسعه شهرهای جدید.

بند «۲»: احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد.

بند «۳»: برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم.

بند «۴»: برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با ویژگی‌های بومی.

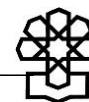
سیاست‌های کلی برنامه ششم

در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴، حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی، اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی نواحی روستایی و عشایری در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی، حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی تأکید شده است.

۱-۱-۲. قوانین

برنامه ششم توسعه

هرچه به توسعه روستایی و عشایری، در سیاست‌های کلی نظام به شکل نسبتاً مناسب و جامعی توجه شده است، ولی بررسی‌ها نشان می‌دهد در قوانین دائمی کشور، این مقوله بسیار مهم به شکل مناسبی مورد توجه قرار نگرفته است. در میان قوانین موجود، برنامه ششم توسعه به‌خصوص ماده (۲۷) نیز با وجود برخی انتقادهای وارده، تکالیف مهمی را در عرصه توسعه روستایی و امور عشایری پیش‌بینی کرده است (جدول ۸) که می‌تواند در زمینه جهش تولید نقش‌آفرین باشد. این احکام ظرفیت و بستر قانونی



مناسبی را برای پیشبرد امور روستایی و عشایری ایجاد کرده است؛ هرچند قانون برنامه ششم قانون دائمی محسوب نمی‌شود و توسعه روستایی و عشایری فاقد قانون جامع و دائمی است.

جدول ۸. تکالیف برنامه ششم توسعه در زمینه توسعه روستایی و عشایری

ماده	تکلیف
جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)	تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی برای پنج هزار روستا به‌طور سالیانه
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» و اختصاص بودجه
جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)	بهره‌برداری و ساخت ۹۸ ناحیه صنعتی روستایی و توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی
جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)	ایجاد ۱۹۱۴۰۰۰ فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا
جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۷)	تأمین منابع مورد نیاز برای رشد سالیانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در ساماندهی عشایر
جزء «۶» بند «الف» ماده (۲۷)	تهیه طرح‌های هادی و طرح‌های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی‌های بالای ۲۰ خانوار و مناطق عشایری
جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷)	آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیش‌رو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی و غیره
جزء «۹» بند «الف» ماده (۲۷)	تعیین، تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاها
جزء «۱» بند «ب» ماده (۲۷)	امکان‌سنجی، طراحی و ایجاد سامانه‌های دفع بهداشتی زباله‌های روستایی محدوده‌های روستاها و جمع‌آوری و دفع آنها در خارج از محدوده روستاها
جزء «۲» بند «ب» ماده (۲۷)	طراحی و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) دفع بهداشتی فاضلاب در روستاها
جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷)	یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه
جزء «۴» بند «ب» ماده (۲۷)	تأمین و تخصیص اعتبار مورد نیاز جهت احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه‌های روستایی
بند «د» ماده (۴۶)	توسعه و هدفمندسازی پژوهش، آموزش، تولید و تبلیغات و همچنین توسعه تجارت الکترونیک فرش [فرش دستباف روستایی] و ایجاد خانه فرش در بازارهای هدف و مورد نظر
بند «د» ماده (۴۶)	حمایت از ایجاد و توسعه و تجهیز کارگاه‌های متمرکز و غیرمتمرکز و اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی فرش دستباف روستایی و شهری
جزء «۱» بند «ب» ماده (۵۹)	بهسازی و نوسازی سالیانه حداقل ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪)
بند «ب» ماده (۶۱)	افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی
بند «ح» ماده (۶۳)	ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی از طریق کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان

ماده	تکلیف
جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷)	سرمایه‌گذاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در زمینه توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی، به گونه‌ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور فراهم شود.

قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

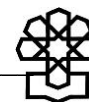
هرچند این قانون در سال ۱۳۹۶ با هدف اشتغال‌زایی پایدار در نواحی روستایی، عشایری و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت به تصویب رسید، ولی در واقع کوتاه‌مدت بوده و پس از خاتمه پرداخت مبلغ تعیین شده (۱/۵ میلیارد دلار) عملاً منقضی می‌شود. در ضمن قانون مذکور به دلیل نقص در متن و اجرای آن، ظرفیت خوبی برای جهش تولید ایجاد نکرده است.

پرورش دانش‌آموختگان مرتبط با توسعه روستایی و عشایری

از بعد از انقلاب اسلامی تاکنون، متخصصان فراوانی در رشته‌های مختلف از جمله مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، توسعه روستایی، جامعه‌شناسی روستایی و جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی از دانشگاه‌های کشور دانش‌آموخته شده‌اند که به نوبه خود ظرفیت نرم‌افزاری بزرگی به شمار می‌رود.

۲-۱. ظرفیت‌های سخت‌افزاری

آمار نشان‌دهنده آن است که امکانات زیرساختی و سخت‌افزاری مناسبی در نواحی روستایی و عشایری ایجاد شده است. برای نمونه، تا انتهای سال ۱۳۹۸، تعداد ۳۰۴۵۰ روستا و ۸۰ درصد خانوارهای روستایی کشور از نعمت گاز بهره‌مند شده‌اند. همچنین روستاهای تحت پوشش شبکه آب شرب برابر با ۳۵۹۹۷ روستا و جمعیت روستایی تحت پوشش آب شرب، برابر با حدوداً ۸۲ درصد است. تعداد روستاهای دارای دهیاری، ۳۷۰۸۰؛ تعداد روستاهای برخوردار از طرح‌های روستایی، ۳۸۶۰۱ و تعداد آبادی‌های برخوردار از برق شبکه، ۵۷۲۸۰ است. از سوی دیگر، در سال ۱۳۵۸ در هیچ‌کدام از روستاهای کشور دفاتر ICT وجود نداشت، اما در ابتدای سال ۱۳۹۳ تعداد ۹۶۳ دفتر ICT در کشور ایجاد شد. همچنین آمار حاکی از افزایش تعداد مراکز بهداشتی، افزایش تعداد پزشکان شاغل در مراکز روستایی و افزایش تعداد بهورزان شاغل در خانه‌های بهداشت روستایی است، به طوری که تعداد پزشکان از ۱۳۸۲ نفر در ابتدای سال ۱۳۵۸ به ۵۳۵۰ نفر در ابتدای سال ۱۳۹۳ و تعداد بهورزان از ۶۰ نفر در ابتدای سال ۱۳۵۸ به ۳۰۹۳۰ نفر در ابتدای سال ۱۳۹۳ و تعداد مراکز بهداشتی درمانی از ۵۱۸ مرکز در ابتدای سال ۱۳۵۸ به ۲۴۲۷ مرکز در ابتدای سال ۱۳۹۳ رسیده است. همچنین نباید از توسعه چشمگیر بحث بیمه‌های اجتماعی پس از پیروزی انقلاب اسلامی غافل ماند. در ابتدای سال ۱۳۵۸ هیچ‌کدام از روستائیان در کشور تحت پوششی بیمه اجتماعی نبوده، ولی در ابتدای سال ۱۳۹۳ جمعیت روستایی تحت پوشش بیمه ۱۰۲۵۰۴۸ نفر بوده است (جدول ۹).



جدول ۹. اهم اقدامات انجام شده در خدمات رسانی به روستاها

کد	عنوان	واحد/ شاخص	ابتدای سال ۱۳۵۸	انتهای سال ۱۳۹۸
۱	روستاهاى برخوردار از طرح‌هاى روستايى	تعداد	۰	۳۸۶۰۱
۲	روستاهاى برخوردار از گاز	تعداد	۰	۳۰۴۵۰
۳	خانوار روستايى برخوردار از گاز	تعداد	۰	۴۶۶۸۱۷۶
۴	روستاهاى تحت پوشش شبکه آب شرب	تعداد	--	۳۵۹۹۷
۵	جمعيت روستايى تحت پوشش آب شرب	درصد	۱۲	۸۱/۸۹
۶	طول خط انتقال آب شرب روستايى	كيلومتر	۱۴۰۰۰	۱۱۰۱۸۵
۷	تعداد مشترکين آب روستايى	هزارفقره	۶۰۰	۵۷۳۹
۸	آبادى‌هاى برخوردار از برق شبکه	تعداد	۴۳۶۷	۵۷۲۸۰
۹	تعداد روستاهاى داراى دهيارى	تعداد	۰	۳۷۰۸۰
۱۰	تعداد روستاهاى داراى پاىگاه آتش‌نشانى	تعداد	۰	۹۲۴
۱۱	تعداد روستاى داراى ساماندهى جمع‌آورى و حمل زباله	تعداد	۰	۲۹۰۰۰
۱۲	آبادى‌هاى برخوردار از ارتباط مخابراتى		۳۱۲	۵۳۱۲۳
۱۳	تعداد روستاهاى داراى دفتار ICT	تعداد	۰	۹۹۰۳
۱۴	روستاهاى برخوردار از آب آشاميدنى	تعداد	۴۷۰۰	۳۲۳۸۶
۱۵	تعداد خانه بهداشت روستايى	تعداد	۱۳۴۰	۱۷۶۲۱
۱۶	تعداد بهورز شاغل در خانه‌هاى بهداشت روستايى	تعداد	۶۰	۳۰۹۳۰
۱۷	تعداد مراکز بهداشتى درمانى روستايى	تعداد	۵۱۸	۲۴۲۷
۱۸	تعداد پزشک شاغل در مراکز بهداشتى درمانى روستايى	نفر	۱۳۸۲	۵۳۵۰
۱۹	تعداد ماماى شاغل در مراکز بهداشتى درمانى روستايى	نفر	۰	۴۶۰۰
۲۰	تعداد آزمائشگاه‌هاى پزشکى روستايى	تعداد	۲۷	۱۶۲۵
۲۱	جمعيت تحت پوشش بيمه اجتماعى روستاييان و عشاير	تعداد	۰	۱۰۲۵۰۴۸
۲۲	تعداد واحدهاى آموزشى روستايى (روزانه)	تعداد	۲۲۲۴۴	۵۵۱۰۲
۲۳	تعداد واحدهاى آموزشى روستايى (شبانه‌روزي)	تعداد	۹	*۹۳۰
۲۴	تعداد زمين‌هاى ورزشى روستايى	تعداد	۱۲	۲۱۸۲
۲۵	تعداد سالن‌هاى ورزشى روستايى	تعداد	۵	۳۶۰
۲۶	طول راه‌هاى روستايى آسفالت شده	كيلومتر	۲۰۰	۱۰۰۲۸۵
۲۷	طول راه‌هاى روستايى ساخته شده	كيلومتر	۸۲۰۰	۱۲۹۰۷۴
۲۸	روستاهاى برخوردار شده از طرح بهسازى و آسفالت معابر	تعداد	۰	۱۳۱۰۸
۲۹	واحد مسكونى روستايى دريافت‌کننده تسهيلات مسکن روستايى	تعداد	۰	۱۶۰۲۴۲۱

* با عنایت به حذف مقطع پیش‌دانشگاهی و همچنین تبدیل تعداد قابل توجهی از روستاهای بزرگ به شهر، تعداد آموزشگاه‌های روستایی شبانه‌روزی در سال مورد نظر کاهش یافته است.

توضیح: اطلاعات ستون آخر جدول تا ردیف ۱۱ مربوط به سال ۱۳۹۸ و اطلاعات ستون مذکور از ردیف ۱۲ به بعد مربوط به انتهای سال ۱۳۹۳ است.

۲. الزامات جهش تولید در نواحی روستایی و عشایری

یکی از مهم‌ترین الزامات ایفای نقش نواحی روستایی و عشایری در جهش تولید، تدوین الگوی کلان جهش تولید کشور، مبتنی بر «به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی» است. در زیر، اهم الزامات نقش‌آفرینی مذکور ارائه شده است:

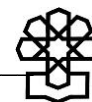
- اصلاح و تقویت نظام تأمین مالی کارآفرینی روستایی و عشایری
- برنامه‌ریزی فعالیت‌های اقتصادی روستایی و عشایری بر مبنای رهیافت معیشت؛ به گونه‌ای که قابلیت بخش‌های مختلف اقتصادی (کشاورزی، صنعت، معدن، گردشگری، فناوری اطلاعات و ارتباطات و غیره) تا حداکثر ممکن به صورت هم‌افزا و با مشارکت مردم شکوفا شوند؛
- تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد

- به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور
- راه‌اندازی و توسعه زنجیره‌های ارزش پایدار
- ساماندهی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط با هدف بهبود کارآمدی و رقابت‌پذیری آنها
- تقویت سرمایه انسانی و اجتماعی در نواحی روستایی و عشایری
- بهبود فضای کسب‌وکار
- ایجاد و توسعه خدمات فنی و مشاوره‌ای

هرچند شاخص‌های جهش تولید، از جمله تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار، در کوتاه‌مدت نمی‌تواند به شکل کامل محقق شود؛ ولی راهبردها و اقدامات اساسی پیشنهادی آنها به گونه‌ای هستند که زمینه اجرای آنها در کوتاه‌مدت با حداقل ایجاد بار مالی امکان‌پذیر بوده و برون‌دادها و تبعات مثبت از سال جاری آغاز خواهد شد و مرحله بلوغ و تحقق کامل شاخص‌ها در صورت تداوم اجرای راهکارها و اقدامات قابل انتظار است. در حقیقت راهکارهای پیشنهادی، منجر به آغاز اصلاح مسیر و رفع موانع اساسی می‌شوند که بدون رفع آنها نمی‌توان انتظار رشد و تعالی پایدار و باثبات مطابق با جهش تولید را داشت. راهکارهای پیشنهادی برای تحقق جهش تولید در نواحی روستایی و عشایری به شرح زیر است:

ساماندهی طرح‌های اشتغال‌زایی و کارآفرینی روستایی و عشایری

سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی مختلفی از اشتغال در نواحی روستایی و عشایری در کشور اجرا شده است که آخرین آنها قانون ایجاد اشتغال پایدار روستایی با استفاده از ۱/۵ میلیارد دلار منابع صندوق توسعه ملی است. ولی شواهد نشان‌دهنده آن است که اعتبارات تخصیص یافته توفیق جدی در بهبود سطح معیشت مردم و پایدارسازی آن نداشته‌اند. از جمله اینکه ۷۸ درصد اعتبارات موضوع این قانون (تا



مرحله سوم) به افراد دیپلم و زیر دیپلم اعطا شد، در حالی که جوانان مستعد روستایی و عشایری فراوانی وجود دارند که صاحب ایده کارآفرینی بوده، ولی دسترسی به منابع مالی ندارند. همچنین آمار نشان می‌دهد تا انتهای مرحله سوم اجرای این قانون، ۴۴ درصد وام‌های اعطا شده در کل کشور، تنها به ۲۴۰۰ نفر پرداخت شد. وام‌های این ۲۴۰۰ نفر، بالاتر از نیم میلیارد تومان بوده است. به‌طور کلی بهره‌مندی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط از اعتبارات موضوع این قانون بسیار پایین بوده است.

از سوی دیگر، یکی از خلأهای اساسی توسعه اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری، نامناسب بودن فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری و ضعف در اکوسیستم کارآفرینی در نواحی مربوطه است. در حال حاضر، نظام مناسبی برای ارزیابی و تصویب طرح‌های اقتصادی روستایی و عشایری، مبتنی بر قابلیت‌های محلی و پربازده‌ترین طرح کسب‌وکار در کشور وجود ندارد. مرجع تصویب خیلی از این طرح‌ها، کمیته‌های اداری در سطح شهرستان یا استان هستند. این در حالی است که معمولاً دستگاه‌های اجرایی از ایده‌های کارآفرینانه روز کم‌اطلاع هستند و چه بسا بخش خصوصی متقاضی وام، ایده به مراتب پراشتغال‌تر و مولدتر داشته باشد. اخذ مجوز برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های کارآفرینانه و اقتصادی، فرایند بسیار طولانی دارد و زیرساخت‌هایی مانند برق، فناوری اطلاعات و ارتباطات، بموقع و به‌صورت یکپارچه در اختیار سرمایه‌گذاران قرار نمی‌گیرد. لذا هر یک از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران باید به‌صورت مجزا و مستقل، برای اخذ مجوزهای احداث و بهره‌برداری واحد تولیدی، برخورداری از آب، برق، گاز و سایر خدمات عمومی چندین سال در دستگاه‌های اجرایی مختلف سرگردان باشند.

نگاه خوشه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط روستایی و عشایری عملیاتی نمی‌شود و مدیریت این واحدها سنتی بوده و ساختار حمایتی، برای تحقیق و توسعه و تزریق نوآوری در این بنگاه‌ها به منظور بهبود مستمر رقابت‌پذیری آنها در بازارهای جهانی و تسهیل بازاریابی وجود ندارد. این در حالی است که در سمت دیگر، انبوهی از دانش‌آموختگان جوان در تخصص‌های کشاورزی، منابع طبیعی، محیط‌زیست، توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و غیره وجود دارد که با تعبیه سازوکار مناسب می‌توان بدون نیاز به منابع مالی دولتی، از توان آنها در ارتقای رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری بهره فراوانی جست. ارائه سازوکار مناسب در این زمینه، تأثیر به‌سزایی در رفع مشکلاتی مانند وابستگی اقتصاد کشور به نفت و استفاده اندک از ظرفیت نیروی انسانی کشور خواهد داشت. تجارب جهانی نیز نشان می‌دهد برخی نهادهای محلی و منطقه‌ای کارآفرینی، تحت عناوینی همچون مراکز رشد و کارآفرینی و آژانس‌های توسعه منطقه‌ای وجود دارند که کارکردهای میدانی را در حوزه اقتصادی ارائه می‌کنند. اقدامات پیشنهادی راهکار اول به شرح زیر است:

۱. اصلاح نظام کارآفرینی و اشتغال‌زایی روستایی و عشایری در کشور از طریق تصویب قانون
۲. مطالبه و پیگیری کمیسیون از وزارت جهاد کشاورزی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری برای راه‌اندازی و توسعه مراکز کارآفرینی و شتابدهی روستایی و عشایری تحت عنوان مراکز هدایت و حمایت

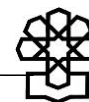
از کارآفرینی به صورت عمومی-خصوصی با رویکرد غیرانتفاعی و اجتماع‌محور. این مراکز باید دارای کارکردهای زیر باشند:

- شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی محلی روستاها و کانون‌های عشایری با توجه به بازار مصرف و هدایت دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت و ساکنان محلی در مسیر شکوفاسازی آنها،
- اعلان عمومی قابلیت‌های سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و نواحی روستایی و عشایری،
- شناسایی جوانان مجرب و صاحب صلاحیت از یک سو و مالکان کسب‌وکارهای روستایی و عشایری در حال بازنشستگی و زمینه‌سازی برای انتقال مدیریت یا مالکیت کسب‌وکارهای مذکور به جوانان،
- مشارکت موقت در سرمایه‌گذاری بنگاه‌های درآمدزا و نوآور با کارآفرینان محلی به عنوان صندوق‌های مخاطره‌پذیر،
- ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار از جمله خدمات تحقیق و توسعه با رویکرد شبکه‌ای به بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط با هدف شکل‌گیری کانون‌های تولید رقابت‌پذیر،
- شناسایی متمرکز بازارهای پردرآمد و توانمندسازی بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری برای ورود به آنها،
- استقرار خوشه‌ها در نواحی روستایی و عشایری و ارتقای عملکرد نواحی صنعتی روستایی و تأمین سریع و یکپارچه زیرساخت‌های آنها اعم از آب، برق، گاز و غیره با هدف تسهیل فضای کسب‌وکار روستایی و عشایری،
- شناسایی استعدادها و پرورش کارآفرینان جوان روستایی و عشایری،
- ارتقای ظرفیت مدیریت پروژه در روستاها و کانون‌های عشایری،
- تدوین و اجرای چارچوب‌های حقوقی همکاری و شراکت بین روستاییان و عشایر و دانش‌آموختگان مجرب.

ارتقا و نوسازی نظام بازار محصولات روستاییان و عشایر

حاشیه بازار تولیدات روستاییان و عشایر در کشور به دلیل سنتی بودن نظام بازاریابی و تعدد واسطه‌های غیرضروری، بالا است و این امر سبب کاهش درآمد تولیدکنندگان و در نتیجه افت رضایت شغلی ایشان می‌شود. از آنجایی که معمولاً مهم‌ترین انگیزه افراد از یک کسب‌وکار، کسب درآمد است و آن نیز منوط به فروش مناسب کالا یا خدمت است، لذا اصلاح نظام بازار نقش اساسی در تحریک سرمایه‌گذاران به تولید خواهد داشت. از جمله اقدامات اساسی این راهکار می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ارتقای دسترسی روستاییان و عشایر به بازارهای ملی و بین‌المللی از طریق بورس کالای ایران با هدف بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت انواع بازارها، قراردادهای اوراق قابل معامله در بورس کالای ایران
- استفاده از مدل‌های b2b و b2c به منظور حذف واسطه‌های غیرضروری، به‌ویژه از طریق ظرفیت



تجارت الکترونیک

- قرار دادن رایگان فضاهای خالی در شهرها در اختیار تولیدکنندگان (روستایی و عشایر) در راستای برقراری بازارچه هفتگی عرضه مستقیم محصولات
- تدوین برنامه توسعه صادرات محصولات روستاییان و عشایر و کاهش انحصار در تجارت محصولات مربوطه از طریق توانمندسازی اتحادیه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد برای ورود به بازارهای جهانی

تجهیز و تحرک بخشی سرمایه انسانی و اجتماعی

در حال حاضر به دلیل اتخاذ راهبردهای تکنوکراتیک و بوروکراتیک و غلبه نظام اجرایی تمرکزگرا و بخشی‌نگر، نوعی روحیه انفعال و عدم مشارکت در روستاییان و عشایر شکل گرفته است و نظام اداری موجود، عملاً نقش رسمی را برای جوامع محلی در زمینه ترسیم چشم‌انداز و برنامه‌ریزی رونق و جهش تولید در سکونتگاه‌های خود قائل نیست. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین الزامات تحقق جهش تولید، بسیج عمومی مردم و ورود مجاهدانه و سازماندهی شده ایشان به عرصه پیشرفت و تعالی روستایی است. با اتخاذ راهکارهای مبتنی بر معماری اجتماعی و رهبری تحول‌آفرین، باید عزت نفس، اعتماد به نفس، روحیه اعتماد و همکاری و انگیزه‌های روستاییان و عشایر برای سازندگی نواحی مربوطه افزایش یابد و ایشان احساس کنند که می‌توانند در ساختن روستای خود نقش‌آفرین باشند.

یکی از مهم‌ترین ابزار بسیج مردم و سازماندهی ایشان، نهادهای غیردولتی مانند شرکت‌های تعاونی تولید، سهامی زراعی، تعاونی روستایی، تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوطه است. به لحاظ قانونی، این نهادها وظایف مهمی در توسعه اقتصادی روستاها و سازماندهی تولید دارند. در حالی که این نهادها عمدتاً به دلیل چالش‌های حاکمیت شرکتی، دخالت‌های ناروای دولت و عدم ایفای نقش حمایتی و توانمندساز به شکل فراگیر توسط دولت، قادر به ایفای نقش اساسی در سازماندهی مردم و پر کردن خلأ ناشی از کوچک‌سازی دولت نبوده‌اند. طبق شواهد، رویکرد شفاف و اعتمادساز در مدیریت بسیاری از شرکت‌های مذکور وجود نداشته و عموم اعضا در اداره آنها مشارکت چندانی ندارند. تشکیل آیین‌نامه‌ای و دولت‌محور شرکت‌ها، عدم مشارکت مستمر و سازنده اعضای بسیاری از این شرکت‌ها در فرایندهای تصمیم‌گیری و عدم انتقال مناسب سود سهام به اعضا، عملاً سبب شکل‌گیری نهادهایی شده است که در روی کاغذ چندین هزار عضو تولیدکننده دارند، ولی در عمل مبادله و معامله چندانی با شرکت انجام نمی‌دهند و شرکت‌ها، با مشکل خرید ماده خام مورد نیاز خود مواجه می‌شوند. برای مثال با وجود اینکه شرکت‌های سهامی زراعی یکی از تجاری‌ترین و بهره‌ورترین شرکت‌های کشاورزی باید باشند، ولی بنا به دلایلی از جمله ضعف ساختاری، مدیریت مناسبی الزاماً در آنها دیده نمی‌شود. بسیاری از این شرکت‌ها، توسط هیئت مدیره‌ای اداره می‌شود که به مانند شوراها یا شوراهای اسلامی روستا، عمدتاً براساس ملاحظات فامیلی و قومیتی انتخاب شده‌اند و تجربه و تخصص چندانی در حوزه شرکت‌داری ندارند. همچنین در حال حاضر،

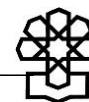
بسیاری از شرکت‌های تعاونی روستایی کشور تعطیل شده و یا دچار رکود جدی شده‌اند. یکی از چالش‌های ساختاری و مدیریتی بسیاری از شرکت‌های مذکور، آن است که حقوق مدیر عامل وابسته به عملکرد به سوددهی شرکت نیست و ضرورت دارد سازوکار عادلانه و معقولی برای این موضوع در نظر گرفته شود. مدیر عامل در مواردی، به‌نوعی از سوی دولت منصوب می‌شود و در حقیقت حقوق وی نیز در صورت هرگونه عملکرد به‌نوعی تضمین شده است.

علاوه بر این، بازرسان شرکت‌ها معمولاً در محل فعالیت شرکت‌ها سکونت ندارند و از سوی دیگر بومی منطقه بوده و لذا نظارت اثربخش و مستقل بر عملکرد هیئت مدیره و مدیرعامل به‌عمل نمی‌آورند. همچنین بازرسان از اطلاعات تخصصی به‌خصوص در زمینه حسابداری و مدیریت مالی برخوردار نیستند و این امر نیز سبب کاهش اثرگذاری آنها می‌شود. همچنین ارتباط شرکت‌های مذکور با بدنه دانش‌آموختگان مجرب در حوزه مدیریت کسب‌وکار و توسعه روستایی و کشاورزی بسیار کم‌رنگ و ضعیف است. این نهادها براساس فلسفه زنجیره تأمین و ارزش، قادر به یکپارچگی و شبکه‌سازی افقی و عمودی به‌منظور ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار با هزینه کمتر و کیفیت بهتر نبوده‌اند. اتحادیه‌های دولت‌ساخته که از ادغام شرکت‌های تعاونی شهرستانی و استانی تشکیل می‌شوند، عمدتاً ارتباط مستمر و اعتمادساز با اعضای خود نداشته و قادر به ایفای نقش واقعی در تأمین نیازمندی‌های اعضا و جلب مشارکت آنها ندارند و معمولاً بستر مناسبی را برای شکل‌گیری برخی سوءاستفاده‌های مالی و رانت فراهم می‌کنند. لذا اولین اقدام اساسی راهکار «تجهیز و تحرک بخشی سرمایه انسانی»، اصلاح قوانین و مقررات مربوطه در جهت شکل‌گیری حاکمیت کارآمد شرکتی و در نتیجه، اتحادیه‌های قدرتمند در عرصه جهانی است.

اقدام اساسی دوم راهکار فوق، طرح پرورش عناصر توسعه اقتصادی در نواحی روستایی و عشایری است. علاوه بر این، باید به‌صورت رسمی، سازوکار نقش‌آفرینی نمایندگان محلی اقشار روستایی و عشایری اعم از کارآفرینان، زنان، جوانان و کارشناسان و مدیران محلی در تدوین برنامه جهش تولید در روستاها و مناطق عشایری مربوطه ایجاد شود. در این صورت است که مردم در قبال شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی سکونتگاه‌های خود احساس تکلیف کرده و با تمام وجود به صحنه خواهند آمد. بنابراین اقدام اساسی سوم، ایجاد سازوکار برنامه‌ریزی محلی روستایی و عشایری است.

ارتقا و ایجاد یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری

در وضعیت کنونی بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی و عشایری بدون نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند و هر کدام از آنها مجوزها و پروانه‌های خاص خود را برای فعالان اقتصادی در نواحی مذکور الزام می‌کنند و این امر بر پیچیدگی نظام بوروکراسی به‌شدت می‌افزاید. بالغ بر ۷۰ درصد از اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی صرف امور کالبدی، فیزیکی و خدماتی شده و اقتصاد این



نواحی مورد غفلت قرار می‌گیرد. در ۱۹ سال گذشته، عملاً بر خلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضای» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضای به کانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. نتیجه چنین رویکردی، تبدیل تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و با ظاهر شهری و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد بوده است.

به‌طور کلی در حال حاضر توسعه روستایی و عشایری در کشور فاقد یک مرکزیت رگولاتوری و فرماندهی و راهبری است، به‌گونه‌ای که بتواند اهداف زیر را محقق کند:

۱. اهداف راهبردی و شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری را تدوین کند و با اخذ نظرات کارشناسان بی‌طرف حوزه‌های تخصصی، سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی در عرصه توسعه روستایی و عشایری را با بافت و ماهیت این نواحی متناسب کند،

۲. آثار طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای مختلف بر نواحی روستایی و عشایری را به‌صورت میدانی پایش کرده و اصلاحات لازم را به‌موقع اعمال کند،

۳. در دولت و قوه مقننه مسائل روستاییان و عشایر را به‌صورت علمی پیگیری کرده و از حقوق ایشان با توجه به انزوای جغرافیایی حمایت کند و مسائل آنها را در تصمیم‌گیری‌های مهم از جمله بودجه و برنامه توسعه انعکاس دهد،

۴. در راستای سیاست‌های کلی نظام، مشارکت روستاییان و عشایر در توسعه سکونتگاه‌های خود را در قالب نظام برنامه‌ریزی محلی و با رویکرد مکان‌محور و شبکه‌ای ارتقا بخشیده و بر نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا غلبه کند،

۵. انضباط مالی را در هزینه‌کرد اعتبارات بودجه سنواتی توسعه روستایی و عشایری بهبود بخشد. شایان ذکر است که علاوه بر قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی، بر یکپارچگی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی، عمران و توسعه روستایی و امور عشایری و محوریت ابعاد اقتصادی توسعه روستایی تأکید دارند. جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه نیز صریحاً بر تحقق این یکپارچگی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است.

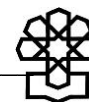
ازسوی دیگر، علاوه بر اختلال در سطوح ملی حکمرانی روستایی، مدیریت محلی روستایی، یعنی دهیاری و شورای اسلامی نیز در اغلب موارد، فاقد توانمندی در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی روستاها هستند. عمده وظایف دهیار، در جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی خلاصه شده است و شوراهای اسلامی به خصوص در مناطق بیلاقی، بعضاً نقش مؤثری در معاملات زمین و تغییر کاربری اراضی بازی می‌کنند. این در حالی است که دهیاری به‌عنوان مدیر روستا (کانون تولید) و شوراهای اسلامی باید نقش علمی در شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی روستا و فراهم کردن زمینه برای فعالیت اقتصادی افراد داشته باشند. در مجموع شایان ذکر است که نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری ناهماهنگ،

بخشی و تمرکزگرایی موجود سبب شده در بسیاری از موارد حتی با صرف هزینه‌های فراوان دستاوردهای مورد انتظار از نظر کنترل جریان مهاجرت و بهبود زیست‌پذیری نواحی روستایی و عشایری محقق نشود. در حال حاضر عمده روستاها و کانون‌های عشایری کشور با روستاهای الگو و خوداتکا فاصله زیادی دارند و با اجرای برنامه‌های اشتباه، وابستگی روستاییان و عشایر به دولت و روحیه انفعالی ایشان تقویت شده است. اقدامات پیشنهادی در راستای راهبرد «ارتقا و ایجاد یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری» به شرح زیر است:

- پیگیری اجرای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه
- تصویب قانون جامع توسعه روستایی و عشایری جمهوری اسلامی ایران به منظور یکپارچه‌سازی نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری و تحقق نظام برنامه‌ریزی محلی و مکان‌محور هر یک از راهبردهای فوق به همراه اقدامات و دستگاه‌های مسئول اصلی و مرتبط، در جدول (۱۰) ارائه شده است.

جدول ۱۰. الزامات و اقدامات جهش تولید در نواحی روستایی و عشایری

حوزه	راهبرد اصلی (محور اصلی)	راهکارهای سیاستی/اقدامات	مستند قانونی/مقرراتی	نوع اقدام	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
توسعه روستایی و عشایری	ساماندهی طرح‌های اشتغال‌زایی و کارآفرینی روستایی و عشایری	۱. اصلاح نظام کارآفرینی و اشتغال‌زایی روستایی و عشایری در کشور	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و کار و سرمایه ایرانی و ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	تصویب قانون	وزارت جهاد کشاورزی	وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و وزارت عتف
		۲. راه‌اندازی و توسعه مراکز کارآفرینی و شتابدهی روستایی و عشایری تحت عنوان مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی به صورت عمومی-خصوصی با رویکرد غیرانتفاعی و اجتماع‌محور	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و کار و سرمایه ایرانی و ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	وزارت عتف، فناوری، علمی و فناوری، سازمان بسیج مستضعفان، سازمان نظام مهندسی کشاورزی، اتاق بازرگانی
		۳. اختصاص حداقل بیست درصد (۲۰٪) از عوارض موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه به طرح‌های اشتغال‌زایی و کارآفرینی صادرات‌گرا و عدالت‌محور	ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	اصلاح قانون	وزارت کشور	وزارت جهاد کشاورزی
هدایت نقدینگی و تجهیز پس‌اندازهای مردمی در راستای جهش تولید	۱. توسعه نظام قبض انبار ۲. توسعه کشاورزی اجتماع‌پشتیبان و سازوکار وام‌دهی فرد به فرد (P2P) ۳. توسعه صندوق‌های تأمین مالی خرد ۴. تبدیل صندوق‌های حمایت از	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و کار و سرمایه ایرانی / ماده (۳۲) و (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	سازمان بورس کالای ایران، بانک مرکزی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان، نظام صنفی کشاورزان، سازمان نظام	



حوزه	راهبرد اصلی (محور اصلی)	راهکارهای سیاستی/اقدامات	مستند قانونی/مقرراتی	نوع اقدام	دستگاه متولی(اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
		توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر اجتماع‌محور ۵. افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی از سهام صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به حداقل ۶۵ درصد ۶. استفاده از ابزارهای موجود در بازار بورس کالای ایران برای تأمین مالی سه اتحادیه کشاورزی، روستایی و عشایری ظرف ۶ ماه ۷. اجرایی شدن قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی ۸. به رسمیت شناختن تضامین گروهی و زنجیره‌ای و تدوین شیوه‌نامه مربوطه ۹. توسعه تأمین مالی جمعی				مهندسی کشاورزی، اتاق بازرگانی
		۱۰. اخذ مالیات بر سود سرمایه از دارایی‌های راكد	سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی	تصویب قانون	وزارت اقتصاد و امور دارایی	--
	ارتقا و نوسازی نظام بازار محصولات روستاییان و عشایر	۱. ارتقاءید ستر سی روستاییان و عشایر به بازارهای ملی و بین‌المللی از طریق بورس کالای ایران ۲. تدوین دستورالعمل استفاده از مدل‌های b2b و b2c ارتقا یافته به منظور عملیاتی کردن این مدل‌ها برای پوشش دادن به بازاریابی ۱۰ محصول روستاییان و عشایر در چهار استان، از طریق اعطای تسهیلات بلندمدت و با نرخ سود مناسب به استارت‌آپ‌های بازاریابی الکترونیک صادرات‌گرا ظرف ۶ ماه ۳. انعقاد تفاهمنامه با نهادهای عمومی غیردولتی به منظور قرار دادن رایگان فضاهای خالی در شهرها در اختیار تولیدکنندگان (روستایی و عشایر) در راستای برقراری بازارچه هفتگی عرضه مستقیم محصولات روستاییان و عشایر ۴. تدوین برنامه توسعه صادرات محصولات روستاییان و عشایر و کاهش انحصار در تجارت محصولات مربوطه از طریق توانمندسازی اتحادیه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد	ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه/ تبصره «۴» ماده (۶) و ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	بورس کالای ایران، وزارت کشور

حوزه	راهبرد اصلی (محور اصلی)	راهکارهای سیاستی/اقدامات	مستند قانونی/مقرراتی	نوع اقدام	دستگاه متولی(اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
	تجهیز و تحرک بخشی سرمایه انسانی و اجتماعی	۱. شکل‌گیری حاکمیت کارآمد شرکتی اصلاح قوانین و مقررات مربوطه در جهت شبکه‌سازی بین تشکل‌ها و اتحادیه‌ها با هدف تکمیل زنجیره ارزش پایدار منع هرگونه دخالت دولت در انتصاب مدیران عامل و هیئت مدیره شرکت‌های تعاونی و سهامی و ایجاد اتحادیه جدید آموزش بازار سرمایه برای ۴۰۰ نفر از اعضای فعال اتحادیه‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه، ظرف چهار ماه یک‌سان‌سازی و اعمال عادلانه سیاست‌های حمایتی از کلیه اتحادیه‌ها و تشکل‌ها (براساس سابقه و عملکرد) ظرف سه ماه	ماده (۷۲) قانون تعاون جمهوری اسلامی ایران	اصلاح قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های تعاونی و سهامی	وزارت جهاد کشاورزی	وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون
		۲. طرح پرورش ۲۰۰۰ تسهیلمگر توسعه اقتصادی در نواحی روستایی و عشایری در قالب دوره چهار ماهه (با تأکید بر تقویت و استفاده از ظرفیت تسهیلگران موجود)	ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان بسپج مستضعفان
		۳. استفاده از دانشجویان رشته‌های توسعه و برنامه‌ریزی و جامعه‌شناسی روستایی در تدوین برنامه‌های سالیانه روستاهای بالای ۵۰۰۰ نفر جمعیت و شوراهای بخش	ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت کشور	شورای عالی استان‌ها
		۴. تسهیل حضور دانشجویان تحصیلات تکمیلی و اعضای هیئت علمی رشته‌های مرتبط در شرکت‌ها و سمن‌های روستایی و عشایری به‌عنوان فرصت مطالعاتی و غیره	ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	وزارت کشور/ سازمان حفاظت از محیط زیست
		۵. ایجاد سازوکار برنامه‌ریزی محلی روستایی و عشایری در ۵ استان منتخب	ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	اقدام اجرایی - نظارتی	وزارت جهاد کشاورزی	وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه
	ارتقا و ایجاد یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری	تصویب قانون جامع توسعه روستایی و عشایری جمهوری اسلامی ایران	ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	تصویب قانون	وزارت جهاد کشاورزی	سازمان امور استخدامی کشور



مسکن یکی از نیازهای اولیه انسان برای تأمین سرپناه، تشکیل خانواده و متعاقب آن حفظ سلامت و امنیت خانوار است. از طرفی، بخش مسکن به‌عنوان یک بخش اقتصادی مولد و به‌سبب وابستگی پیشین و پسین گسترده به بسیاری از صنایع می‌تواند محرک بسیاری از بخش‌های تولیدی و اقتصادی در حوزه‌های مختلف بوده و تحرک و رونق آن موجب حرکت و رشد اقتصاد کشور شود. همچنین اهمیت تولید مسکن به‌دلیل ظرفیت بالای اشتغال‌زایی آن به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم نیز شناخته شده است.

اتخاذ سیاست‌های تحرک‌بخشی به تولید و پویایی بازار مسکن حائز اهمیت بالایی بوده و در صدر سیاست‌های دولت‌ها قرار می‌گیرد. در چند سال گذشته به‌دلیل تحولات مهمی که گریبانگیر بخش‌های مختلف اقتصادی کشور بوده است، مسکن نیز از این تحولات در امان نبوده و تحولات قابل توجهی را تجربه کرده است.

با عنایت به اینکه در پنج سال گذشته، تولید مسکن با کاهش بسیار شدیدی مواجه بوده به گونه‌ای که به پایین‌ترین حد آمار شروع احداث واحدهای مسکونی جدید در طی یک دهه اخیر رسیده و شکاف تولید و عرضه مسکن متناسب با نیاز و تقاضای بازار نبوده است، از این‌رو «جهش تولید» در این حوزه که با بازنگری سیاست‌های مالی-اعتباری و حذف مقررات بازدارنده و دست و پاگیر و تسهیل در صدور پروانه‌های ساختمانی و اخذ گواهی ساختمان رخ خواهد داد، ضمن ارتقای شاخص خانوار در هر واحد مسکونی، می‌تواند تا حدودی افزایش لجام گسیخته قیمت مسکن که به‌ویژه در دو سال گذشته به‌طور متوسط رشد بیش از دو برابری را به‌همراه داشته تعدیل کند. از سوی دیگر هدایت نقدینگی به بخش تولید مسکن و افزایش عرضه واحدهای ساخته شده به بازار، مضاف بر کاهش آهنگ حرکت مسکن به سوی سرمایه‌ای شدن، قادر است از حجم معاملات سوداگرانه و سفته‌بازی در بازار مسکن بکاهد.

۱. شناخت ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در بخش مسکن

۱-۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل سی‌ویکم، داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته و دولت را موظف کرده است زمینه اجرای این اصل را با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستانشینان و کارگران فراهم کند. بند «۱۲» از اصل سوم نیز دولت را موظف کرده است همه امکانات خود را برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه مسکن به‌کار گیرد. همچنین بند یکم از اصل چهل‌وسوم «مسکن» را به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی دانسته و تأمین آن را در کنار دیگر موارد از ضوابطی اعلام کرده که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس آن استوار است.

سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن

اختصاص یکی از سیاست‌های کلی نظام به «سیاست‌های کلی مسکن» نشان از پذیرش اهمیت این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران دارد. این سیاست‌های ابلاغی که به‌عنوان راهنمای دستگاه‌های اجرایی، تقنینی و نظارتی، خط‌مشی و جهت‌گیری نظام را در بخش مذکور تعیین می‌کند، به‌شرح زیر است:

- مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب استعداد اراضی و سیاست‌ها و ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور و ایجاد و توسعه شهرهای جدید.
- احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد.
- برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم.
- برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با ویژگی‌های بومی.
- ایجاد و اصلاح نظام مالیات‌ها و ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن.
- حمایت از تولید طرح‌های، انبوه و صنعتی مسکن.
- اجباری کردن استانداردهای ساخت‌وساز مقررات ملی ساختمان و طرح‌های صرفه‌جویی انرژی.
- رعایت ارزش‌های فرهنگی و حفظ حرمت و منزلت خانواده در معماری مسکن.
- تقویت پژوهش و ارتقای سطح دانش علمی در حوزه مسکن.

سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی

ازسوی دیگر بخش قابل توجهی از محورهای سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی نیز در ارتباط تنگاتنگ با بخش مسکن است که از این رو باید به موارد زیر اشاره کرد:

- هماهنگ‌سازی مقررات و ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی.
- تعیین ابعاد کالبدی شهرها در گسترش افقی و عمودی با تأکید بر هویت ایرانی-اسلامی و با رعایت ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی، حقوق همسایگی و امکانات زیربنایی و الزامات زیست‌محیطی و اقلیمی.
- تأمین منابع پایدار برای توسعه و عمران و مدیریت شهری و روستایی با تأکید بر نظام درآمد-هزینه‌ای و در چارچوب طرح‌های مصوب.
- حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیای بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی.



- جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی در شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود.
- تقویت و کارآمد کردن نظام مهندسی.
- ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی محیط شهری و روستایی.
- رعایت هویت تاریخی و معنوی شهرها در توسعه و بهسازی محیط شهری به‌ویژه شهرهایی از قبیل قم و مشهد.
- سطح‌بندی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها.
- رعایت نیاز و آسایش جانبازان و معلولان در طراحی فضای شهری و اماکن عمومی.

قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

این قانون که به‌طور جامع تمامی مقولات مهم در ارتباط با حوزه مسکن را مورد توجه قرار داده است، به موارد مهمی از جمله انواع حمایت در واگذاری زمین (تخفیف، تقسیط، اجاره ارزان‌قیمت)، حمایت از تعاونی‌ها و واقفان و خیرین مسکن‌ساز، عرضه انبوه مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین، حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، توجه به بافت‌های فرسوده شهری و سکونت‌های غیرمجاز، تکلیف دستگاه‌های مرتبط در تأمین زمین و ارائه خدمات اداری و زیربنایی، فروش خانه‌های سازمانی، تأمین تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت، پیش‌بینی شیوه‌های متنوع تأمین منابع مالی، توجه به تولید صنعتی مصالح ساختمانی و رعایت استانداردها در تولید مصالح، وضع مالیات بر اراضی بایر مسکونی، تخفیفات در عوارض احداث و تراکم و ... می‌پردازد. مهم‌ترین مواد قانون مزبور که می‌توان در راستای الزامات جهش تولید به آن استناد کرد به شرح زیر است:

ماده (۲)

- به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری زمین تحت تملک خود با اعمال تخفیف، تقسیط یا واگذاری حق بهره‌برداری به‌صورت اجاره‌ای ارزان‌قیمت در قالب برنامه‌های ذیل اقدام نماید:
- حمایت از تولید و عرضه مسکن اجاره‌ای توسط بخش غیردولتی متناسب با مدت بهره‌برداری از واحد مسکونی به‌صورت اجاره‌ای.
 - حمایت از تولید و عرضه مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد اعضاء تعاونی‌های مسکن یا تحت پوشش نهادهای متولی این گروه‌ها یا خیرین مسکن‌ساز یا سایر تشکل‌های غیردولتی مرتبط.
 - حمایت از تولید و عرضه مسکن (اجاره و اجاره به شرط تملیک) از طریق نهادهای غیردولتی، دستگاه‌های متولی گروه‌های کم‌درآمد و خیرین و واقفان مسکن‌ساز.
 - حمایت از تولید انبوه و عرضه مسکن توسط بخش غیردولتی با استفاده از فناوری‌های نوین و رعایت الگوی مصرف مسکن.
 - حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی در اجرای طرح‌های تولید مسکن.

- حمایت از احداث مجموعه‌های مسکونی خاص اقشار کم‌درآمد و محروم توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و خیران مسکن‌ساز

- حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط بخش غیردولتی.

ماده (۱۲)

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صرفاً جهت احداث واحدهای مسکونی و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و پرداخت وام قرض‌الحسنه اجاره مسکن (جهت اسکان موقت) موضوع این قانون از طریق بانک‌های عامل نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات بلندمدت در قالب سهمیه مشخصی از کل تسهیلات بانکی که در ابتدای هر سال توسط دولت تعیین می‌گردد، اقدام می‌نماید. این تسهیلات پس از ساخت واحدهای مسکونی قابل انتقال به خریداران بوده و شرایط اعطای تسهیلات و بازپرداخت‌ها با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۱۶)

کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم‌درآمد و طرح‌های تولید مسکن در بافت‌های فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده می‌باشد. دولت موظف است معادل صد درصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌ها ناشی از اجرای این قانون و سایر قوانین را در لوایح بودجه سنواتی منظور و پرداخت نماید.

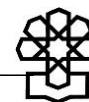
ماده (۱۷)

به‌منظور هماهنگی، پیگیری تأمین نهاده‌های مورد نیاز تولید و عرضه مسکن از جمله زمین، مصالح ساختمانی، خدمات زیربنایی و روبنایی مجوزها و عوارض مربوطه، بسترسازی و تسهیل جریان تحقق مفاد این قانون در هر استان شورای مسکن استان تشکیل می‌گردد.

قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

ماده (۵۷)

کلیه مراجعی که مجوز کسب‌وکار صادر می‌کنند موظفند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می‌کنند به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌صورت الکترونیکی و پس از تأیید نماینده تام‌الاختیار یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ارسال کنند. این هیئت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان، دو



نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و دارندگان ردیف و عنوان در قانون بودجه سنواتی مربوط، تشکیل می‌شود. این هیئت موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آبی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب‌وکار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد. فعالیت این هیئت پس از انجام تکالیف مذکور نیز استمرار یافته و در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیئت مذکور موظف است پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند.

تبصره - در مورد آن دسته از فعالیتهای اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به گونه‌ای اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده توسط هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تجاوز ننماید. در ایجاد فرایند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند. دستورالعمل‌های مربوطه شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه برخورد با متخلفان (براساس قوانین و مقررات) که به تأیید هیئت وزیران رسیده است و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیتهای مختلف متناسب با شرایط توسط هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تهیه و ابلاغ می‌شود.

ماده (۵۹)

شهرداری‌ها مکلفند حداکثر تا یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف نحوه پرداخت عوارض به صورت نسبه نسبت به صدور و تحویل پروانه ساختمان متقاضی اقدام نمایند. درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی هنگام صدور پروانه یا بعد از صدور پروانه توسط شهرداری‌ها ممنوع است. پرداخت صددرصد عوارض به صورت نقد شامل درصد تخفیفی خواهد بود که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد. در صورت پرداخت عوارض به صورت نسبه (قسطی و یا یکجا) نیز میزانی که به تصویب شورای

اسلامی شهر می‌رسد حداکثر تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به مبلغ عوارض اضافه می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند در صورت عدم اجرای طرح با کاربری مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری تا پایان مهلت قانونی بدون نیاز به موافقت دستگاه اجرایی ذی‌ربط با تقاضای مالک خصوصی یا تعاونی با پرداخت عوارض و بهای خدمات قانونی طبق قوانین و مقررات مربوطه پروانه صادر کنند.

۲-۱. ظرفیت‌های سخت‌افزاری

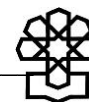
در خصوص ظرفیت‌های سخت‌افزاری برای نیل به جهش تولید در حوزه مسکن باید به عواملی همچون تقاضای مسکن، رویکردهای جدید دولت و همچنین وجود صندوق‌های تأمین مالی و تسهیلات و همچنین بهره‌گیری از جایگاه دفاتر خدمات الکترونیک شهر به‌منظور ایجاد پنجره واحد اشاره کرد.

تقاضای مسکن

نیاز به مسکن به متغیرهایی مانند تعداد ازدواج و خانوار تشکیل شده، واحدهای نیازمند نوسازی در بافت فرسوده که هر ساله به تعداد آنها افزوده می‌شود و انباشت تقاضا از سال‌های پیش بستگی دارد. بر این اساس با توجه به ثبت حدود ۷۰۰ هزار ازدواج در سال و حدود ۱۷۰ هزار طلاق که بخشی از آن نیز به تقاضای مسکن اضافه می‌شود و همچنین سکونت حدود یک‌سوم جمعیت شهرنشین کشور در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، نیاز سالیانه مسکن در کشور حدود ۸۰۰ هزار واحد مسکونی است در حالی که متوسط تولید سالیانه حدود ۳۵۰ هزار واحد مسکن در پنج سال اخیر بوده که پاسخگوی تقاضای موجود در بازار نیست. وجود حدود ۲/۶ میلیون واحد مسکونی خالی از سکنه که ۱۰ درصد از کل مسکن موجود در کشور را تشکیل می‌دهد نیز قابل تأمل بوده و نیاز به چاره‌اندیشی دارد. روند تغییرات قیمت مسکن در ۲۰ سال گذشته همواره به‌صورت صعودی بوده که در برخی سال‌ها به‌ویژه از سال ۱۳۹۰ به بعد شیب تندتری گرفته است و براساس آمار منتشر شده از سوی دفتر اقتصاد و برنامه‌ریزی مسکن وزارت راه و شهرسازی و همچنین آمار بانک مرکزی، افزایش ۱۰۴ درصدی قیمت مسکن در سال ۱۳۹۷ رخ داده است. نکته مهم دیگر افت تعداد معاملات مسکن در سال گذشته و روند کاهشی آن از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ تا اواخر آن است. در مجموع معاملات انجام شده در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال گذشته آن در شهر تهران حدود ۳۰ درصد کاهش داشته است.

رویکردهای دولت

مهم‌ترین اهداف دولت و وزارت راه و شهرسازی در راستای متعادل‌سازی و تحرک بخشی مسکن شامل تکمیل و تحویل ۴۶۰ هزار واحد باقی‌مانده مسکن مهر و احداث ۴۰۰ هزار واحد مسکونی جدید است.



در پروژه مسکن مهر عملیات ساخت حدود ۲۰۰ هزار واحد مسکن به اتمام نرسیده و در وضعیت نیمه‌ساخت قرار دارد و حدود ۲۰۰ هزار واحد دیگر با وجود اتمام عملیات ساخت برخی خدمات زیربنایی شامل آب، برق، گاز و ... تکمیل نشده و یا خدمات روبنایی از جمله محوطه‌سازی‌های لازم صورت نگرفته است که در برنامه دولت این اهداف در اولویت تکمیل و تحویل قرار دارند.

برنامه اقدام ملی تأمین ۴۰۰ هزار واحدی مسکونی جدید، شامل ساخت ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در شهرهای جدید، ۱۰۰ هزار واحد مسکونی حمایتی و اجتماعی در شهرهای کوچک زیر ۵۰ هزار نفر با همکاری بنیاد مسکن و ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت فرسوده شهری در قالب طرح ملی بازآفرینی شهری تا پایان سال ۱۳۹۹ است. مقرر شده است تا سازمان ملی زمین و مسکن در تأمین زمین برای ۲۰۰ هزار واحدی که ۱۰۰ هزار واحد آن را بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ۱۰۰ هزار واحد آن را شرکت بازآفرینی شهری احداث می‌کند، همکاری کند. سیاست دولت در پروژه ۴۰۰ هزار واحدی متمرکز بر تأمین زمین و پروانه ساخت از سوی دولت و مشارکت بخش خصوصی در ساخت و احداث واحدهای مسکونی است. دولت قصد دارد بازار تعهدی مصالح ساختمانی، تأسیسات و خدمات مهندسی را ایجاد کند به نحوی که با عاملیت بانک مسکن مصالح از تولیدکنندگان انبوه خریداری و بی‌واسطه در اختیار سازنده قرار گیرد که نگرانی سازندگان را از افزایش قیمت مصالح ساختمانی کاهش داده و انتظار می‌رود باعث تشویق سازندگان و کاهش قیمت تولید مسکن با حذف واسطه‌ها شود. همچنین افزایش سقف وام ساخت مسکن براساس مصوبه شورای پول و اعتبار و افزایش زمان بازپرداخت آن در نظر گرفته شده که انتظار می‌رود این اقدام حمایت و تشویق ساخت واحدهای کوچک و متوسط مقیاس را در پی داشته باشد. همچنین در راستای توانمندسازی دولت برای اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام که با بودجه عمومی سالیانه قابلیت انجام را ندارند دولت به دنبال عرضه اوراق سهام در بازار سرمایه و استفاده از نقدینگی مردم در قبال اعطای سهام مشارکت به آنان است.

صندوق پس‌انداز مسکن یکم

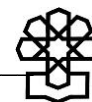
راه‌اندازی صندوق یکم در زمانی که معاملات مسکن در رکود قرار داشت با استقبال بسیار خوبی روبه‌رو شد. در سه سال اخیر دو اتفاق مهم در صندوق رخ داد که یکی حجم بالای استقبال بسیار بیشتر از پیش‌بینی‌ها و بالا بردن انباشت تقاضا در صندوق یکم است و دیگری جهش قیمت در بازار مسکن است که باعث کاهش قدرت خرید مسکن شده است. سیاست‌های دولت تا قبل از تحولات اقتصادی به‌وجود آمده در سال گذشته در جهت تأمین مالی خرید مسکن خانه اولی‌ها از محل صندوق پس‌انداز مسکن یکم تا حدودی موفق عمل کرد. اما در یک سال اخیر با افزایش جهشی قیمت مسکن و ثابت ماندن سقف تسهیلات صندوق عملاً توانایی خرید مسکن به‌خصوص در شهرهای بزرگ از متقاضیان سلب شده به نحوی که در تهران این تسهیلات تنها حدود ۲۰ درصد هزینه خرید مسکن در مناطق متوسط شهر

را تأمین می‌کند. به همین دلیل بسیاری از سپرده‌گذاران این صندوق از دریافت تسهیلات انصراف داده و تقاضای دریافت سپرده‌های خود را داشته‌اند و اگر تغییری در سیاست‌های این صندوق توسط بانک مسکن ایجاد نشود منابع آن دچار سیر نزولی شده و ممکن است با عدم تحقق اهداف تشکیل این صندوق به توقف فعالیت برسد. این وضعیت در تهران و شهرهای بزرگ‌تر نسبت به شهرهای کوچک محسوس‌تر است به نحوی که در شهرهای کوچک هنوز تسهیلات صندوق می‌تواند تا حدودی پاسخگوی خرید مسکن باشد. یک راهکار می‌تواند افزایش سقف تسهیلات باشد که برای آن دو مانع متصور است یکی کمبود منابع و دیگری افزایش احتمالی تورم. در صورت عدم رشد سقف وام‌ها فاصله زیادی بین استطاعت خرید مسکن با بهای آن برای متقاضیان مسکن اول باقی خواهد ماند. مسئله دیگر در خصوص تسهیلات صندوق یکم بازپرداخت آن است. به دلیل بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانکی در ایران افزایش مدت زمان بازپرداخت، کمک چندانی به کاهش نرخ اقساط نمی‌کند و موردپسند دریافت‌کنندگان تسهیلات نیست. از این رو یکی دیگر از اقدام‌های مؤثر در جهت تسهیل استفاده از وام‌های صندوق یکم می‌تواند افزایش مدت زمان بازپرداخت هم‌زمان با کاهش نرخ سود آن با استفاده از منابع کمکی باشد. به دلیل محدود شدن منابع بانک مسکن با وجود برگشت تسهیلات از محل صندوق یکم و مسکن مهر و تعدد تکالیف آن با توجه به فعالیت‌های پیشروی این بانک در جهت ایجاد رونق در بخش مسکن باید در اولویت تخصیص‌های دولت قرار گیرد تا با استفاده از منابع کمکی بتواند تسهیلات بیشتری را برای متقاضیان فراهم و تحرکی در بازار مسکن ایجاد کند.

تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج

شاید بتوان مهم‌ترین حمایت عملیاتی نظام حکمرانی و قانونگذاری در موضوع تسهیل تشکیل نهاد خانواده و تحقق اصل دهم قانون اساسی را پرداخت تسهیلات وام قرض‌الحسنه ازدواج جوانان دانست. امری که هر ساله در قوانین بودجه سنواتی میزان و شرایط پرداخت آن مقرر می‌شود. حدود یک دهه است که اعطای وام ازدواج برای بانک‌ها اجباری شده است همین امر موجب رشد سه برابری مبلغ و کوتاه شدن صف‌های متقاضیان شده است. این امر در راستای حمایت از ازدواج جوانان برای تأمین بخشی از نیازهای آنها در آستانه تشکیل زندگی مقرر شد.

بررسی عملکرد پرداخت وام قرض‌الحسنه ازدواج نشان می‌دهد در سال‌های اخیر افزایش مبلغ و همچنین مدت زمان بازپرداخت، موجب سختگیری بیشتر بانک‌ها به منظور تضمین بازپرداخت اقساط شده و از سوی دیگر تأمین ضامن معتبر برای زوجین را به منظور معرفی به بانک دشوارتر ساخته است. همچنین اعطای وام به تعداد قابل ملاحظه‌ای از افراد میانسال و نوجوانان کم سن و سال، با هدف اصلی این تسهیلات که حمایت از ازدواج جوان است در تعارض است. به نظر می‌رسد اعطای وام یاد شده به افراد مذکور فاقد منطق قانونی و حقوقی است و می‌تواند زمینه‌های سوءاستفاده از تسهیلات ارائه شده و



ایجاد مانع برای دریافت تسهیلات مذکور توسط جوانان را فراهم آورد. جهت جلوگیری از این مسئله که با هدف اعطای تسهیلات وام قرض الحسنه ازدواج نیز در تعارض است مناسبتر است، این وام با سایر صندوق‌های مسکن از جمله مسکن یکم و یا جوانان تجمیع و یکپارچه شود تا از ایجاد کاغذبازی اداری زائد که در راستای اخذ ۲ وام صورت می‌گیرد، اجتناب شود.

صندوق پس‌انداز مسکن جوانان

وام مسکن جوانان یکی از روش‌های ارزان خانه‌دار شدن است. با سپرده‌گذاری در این حساب و استفاده از این تسهیلات می‌توان با واریزی‌های مستمر و در مدت زمان مشخصی به وام مسکن ارزان دست پیدا کرد. دارنده حساب قادر است با اقدام طبق برنامه سپرده‌گذاری ارائه شده توسط بانک، در بلندمدت با شرایط خاصی از مزایا و تسهیلات ویژه حساب مذکور برخوردار شود. تسهیلات این سپرده کمترین نرخ (۹٪) و بالاترین مدت بازپرداخت (۲۰ سال) را دارد که از این حیث یکی از بهترین شرایط برای برنامه‌ریزی جهت خانه‌دار شدن در سال‌های آینده است. البته اگر این تسهیلات پلکانی قسط‌بندی شود مدت زمان بازپرداخت حداکثر ۱۲ ساله خواهد بود.

تسهیلات از محل وام مسکن جوانان سقف مشخصی دارد، اما می‌توان پس از اتمام مدت زمان مقرر در سپرده‌گذاری (۱۵ سال) به میزان سالیانه ۴ درصد و حداکثر تا ۲۰ درصد از افزایش سقف تسهیلات اعطایی بهره‌مند شد. البته این امر مشروط به حفظ حداقل متوسط موجودی سال پانزدهم است. امکان تجمیع امتیاز تسهیلاتی مکتسبه این حساب با حساب پس‌انداز مسکن یکم جهت بهره‌مندی از سقف تسهیلات حساب پس‌انداز مسکن یکم برای زوجین نیز وجود دارد.

دفاتر خدمات الکترونیک شهر

دفاتر خدمات الکترونیک شهر در حدود یک دهه قبل در راستای اجرای مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۰۸/۲۷ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر «الزام شهرداری تهران به راه‌اندازی دفاتر خدمات الکترونیک از طریق بخش خصوصی» به‌منظور تسهیل امور شهروندان در خصوص مراجعات به شهرداری‌ها و جلوگیری از بوروکراسی اداری واحدهای تابعه این نهاد در تهران تأسیس شدند. متعاقب این امر با توجه به افزایش حجم پرونده‌ها و ازسوی دیگر تأثیرات مالی و ساختاری راه‌اندازی این دفاتر، در برخی از کلان‌شهرها نیز بخشی از خدمات شهرسازی از جمله صدور پروانه ساختمانی و گواهی پایان کار ساختمان به دفاتر خدمات الکترونیک واگذار شد که به مرور در حال گسترش به سایر کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ است. در واقع تأسیس دفاتر مذکور توسط شهرداری به‌منظور ارائه خدمات سریع و با کیفیت به شهروندان، ساده‌سازی مراحل انجام کارهای اداری- خدماتی، جلوگیری از سفرهای متعدد شهری، فراهم آوردن امکان ارائه خدمات غیرحضور در راستای تحقق دولت الکترونیک و همچنین کاهش تصدیگری و به‌کارگیری بخش

خصوصی صورت گرفت.

البته امروزه در واقع دفاتر خدمات الکترونیک تنها به تصدیگری محدود می‌پردازند و بخش حاکمیتی همچنان در اختیار شهرداری‌هاست. در حالی که تا پیش از تشکیل دفاتر خدمات الکترونیک شهر تصور بر این بود تا علاوه بر ایجاد زمینه برای کوچک‌سازی و شفاف‌سازی خدمات شهرداری، دفاتر مزبور نقش مؤثری در افزایش سرعت فرایندها و سلامت کار اداری داشته باشند.

۲. الزامات جهش تولید در حوزه مسکن

با عنایت به اینکه چالش‌های حوزه مسکن متأثر از دو بخش عمده شامل مشکلات کلان اقتصادی و مشکلات درون‌بخشی است؛ از این رو برای نیل به جهش تولید در این حوزه باید تفکیکی بین مسائل درون‌بخشی و تخصصی حوزه مسکن با مشکلات جاری کشور در مقیاس کلان که بیشتر ناشی از تحولات محیط بیرونی است قائل شد. بررسی‌ها نشان می‌دهد تحرک بخشی به تولید مسکن با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و برقراری سازوکارهای بین دستگاهی، به‌رغم اینکه بخش قابل توجهی از چالش‌های حوزه مسکن متأثر از محیط بیرونی است، اما می‌تواند به جهش تولید در این حوزه منجر شود. مهم‌ترین الزامات این امر به شرح زیر است:

• ساده‌سازی فرایند و تقلیل زمان و هزینه صدور مجوزهای ساخت و عرضه مسکن

بخش خصوصی تولید مسکن که بیشترین سهم را از بازار تولید مسکن دارد به دلیل تحولات اقتصادی و برخی سیاست‌ها و بوروکراسی‌ها دچار مشکلاتی شده که در تقابل با سودآوری ساده و سریع‌تر بازارهای موازی از جمله ارز و سکه سبب خروج سرمایه از این بخش و کاهش تمایل به تولید مسکن شده است. صدور مجوزهای ساخت و عرضه مسکن دارای بوروکراسی گسترده‌ای است و زمان و هزینه قابل توجهی را متوجه سازنده و تولیدکننده مسکن می‌سازد. براساس بررسی‌های انجام شده فرایندهای اداری مورد نیاز برای دریافت جوازهای ساخت، سهم زمانی ۴۰ درصدی از کل زمان تولید تا عرضه مسکن را به خود اختصاص می‌دهد. از طرفی بوروکراسی زیاد فرایند صدور مجوزها سبب ایجاد فساد اداری و مالی گسترده‌ای نیز در این فرایند شده است.

براساس تحقیقات میدانی به عمل آمده، در حال حاضر متوسط زمان دریافت پروانه ساختمانی در کشور در حدود ۲۰۰ روز (۷ ماه) است که در پاره‌ای از موارد از جمله مناطق شمالی پایتخت این زمان به بیش از ۳۰۰ روز نیز می‌رسد. پیگیری‌ها و مراجعات مکرر مالکان، سازندگان و سرمایه‌گذاران ساختمانی برای اخذ مجوزها و استعلام‌های مرتبط به واحدهای مختلف شهرداری‌ها، دفاتر خدمات الکترونیک شهر، سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان آتش‌نشانی، سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان استاندارد و نهادهای خدماتی مانند شرکت گاز، آب و فاضلاب، برق منطقه‌ای و ...، مسیر ساخت و عرضه مسکن را به روندی فرسایشی تبدیل کرده است. رفت و برگشت روندها به‌ویژه در میان واحدهای مختلف شهرداری



و دفاتر خدمات الکترونیک شهر، منجر به بروز نارضایتی و تحمیل هزینه‌های اضافه آشکار و پنهان به سرمایه‌گذاران ساختمانی شده است.

از سوی دیگر اعمال سلیقه و تأویل و تفسیر ضوابط و دستورالعمل‌ها، به همراه تغییرات مکرر و چندباره بخشنامه‌های دریافت گواهی‌های ساختمانی، ضمن ایستا کردن حجم قابل توجهی از سرمایه‌هایی که در ساخت و ساز مسکن ورود پیدا می‌کند، سازندگان را از نظر زمانی همسنگ فرایند عملیات ساختمانی درگیر و با چالش روبه‌رو می‌کند. همچنین رویکرد درآمدزایی شهرداری‌ها به تخلقات ساختمانی، مستلزم منظور کردن حجم قابل توجهی از سرمایه‌ها برای طی کردن مراحل مختلف اخذ گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار کرده است.

بوروکراسی و استعلام‌های متعدد و زمان‌بر، ناهماهنگی بین سیستم‌های هوشمند و صدور دستی مجوزهای میانی و کمبود کاربر مسلط برای هدایت و انجام کار در سیستم هوشمند از عواملی است که سبب می‌شود زمان صدور مجوزهای ساختمانی طولانی و پیچیده شود. از سوی دیگر علاوه بر بالا بودن هزینه‌های رسمی به سبب وجود ضعف‌های اجرایی، چرخه‌های زائد و دوباره‌کاری، باید به انحرافات موجود در فرایند مزبور اشاره کرد که بخشی از آن ناشی از نفوذ افراد و گروه‌های متخلف در بدنه شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر و بخشی دیگر نشئت گرفته از زیاده‌خواهی مالکان و سازندگان است.

با عنایت به وضعیت موجود به منظور نیل به جهش تولید در ساخت و عرضه مسکن، باید بازنگری فرایندها با رویکرد ارائه خدمات هوشمند و ضرورت الکترونیکی‌تر شدن هر چه بیشتر مراحل در دستور کار قرار گیرد تا ضمن تدقیق نظام مسئولیت و تقسیم کار نهادهای مختلف دولتی و مدیریت شهری، کاهش زمان و هزینه‌ها را در پی داشته باشد.

راهکار اصلی برون‌رفت از چالش پیچیدگی فرایند و بالا بودن هزینه و زمان صدور مجوزهای ساخت و عرضه مسکن، ساده‌سازی و شفاف‌سازی فرایندها، برقراری امکان رصد و پیگیری پرونده در تمامی مراحل و بهره‌گیری از استعلام سامانه‌ای و هم‌زمان درون و برون سازمانی با استفاده از «ایجاد پنجره واحد تولید و عرضه مسکن» است. سامانه‌های دولت الکترونیک و زیرساخت‌های اطلاعاتی برای اجرایی شدن این راهکار هم‌اکنون وجود دارد و صرفاً کافی است تا رویکرد به این مسئله در پیش گرفته شود و خواسته‌ها و نیازهای نهادهای مختلف به منظور فعالیت این سامانه شکل عملی به خود بگیرد. اقدام در این خصوص مستلزم حضور فعال و جدی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به‌عنوان نهاد اصلی و همراهی و تعاون و تعامل دستگاه‌هایی همچون سازمان نظام مهندسی ساختمان، معاونت مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و نهادهای ارائه‌دهنده خدمات زیربنایی است.

• کارآمد کردن سیاست‌های اعتباری مسکن

با افزایش قیمت مسکن فاصله بیشتری بین استطاعت خانوار و قیمت مسکن ایجاد شده، به نحوی که

سهم وام‌های مسکن در توانمندسازی مالی خانوار به‌خصوص در پایتخت و کلان‌شهرها به‌شدت کاهش یافته است. افزایش سقف وام مسکن در چندین نوبت در سال‌های گذشته انجام شده است، ولی کماکان این وام برای توانمندسازی اقشار متوسط که مهم‌ترین قشر از متقاضیان وام مسکن را تشکیل می‌دهند مثرتر نبوده است؛ زیرا علاوه بر افزایش روزافزون قیمت مسکن، در کنار آن بالا رفتن هزینه‌های مصرف‌کننده به‌دلیل نرخ بالای تورم، بازپرداخت وام را که با بخش عمده درآمد ماهیانه یک خانوار متوسط برابری می‌کند برای خانوارها مشکل ساخته است. ازسوی دیگر با وجود اعطای تسهیلات بدون سپرده به ساخت مسکن، به‌سبب این‌که بسیاری از سازندگان در مرحله تأمین زمین به این وام نیاز دارند و با توجه به عدم احراز مالکیت مشمول دریافت نمی‌شوند؛ از این‌رو در اغلب کلان‌شهرها و به‌ویژه در پایتخت استقبال چندانی از تسهیلات ساخت مسکن صورت نمی‌گیرد.

با عنایت به اینکه به‌طور متوسط نسبت تسهیلات مسکن به بهای مسکن در اغلب شهرهای کشور کمتر از ۵۰ درصد و حتی در پایتخت کمتر از ۲۰ درصد است، از این‌رو استقبال از اغلب طرح‌های پرداخت وام به خریداران به‌ویژه صندوق پس‌انداز مسکن یکم به‌شدت کاهش یافته است. در میان افزایش سقف تسهیلات مسکن علاوه بر ایجاد بار مالی جدید، به‌گفته برخی از کارشناسان می‌تواند التهاب بیشتر بازار را در پی داشته باشد. ازسوی دیگر ملاحظات موجود از بابت امکان بازپرداخت تسهیلات و پرداخت قسط ازسوی تسهیلات‌گیرندگان نیز مطرح است. زیرا در غیر این‌صورت صرف افزایش سقف تسهیلات هیچ‌کمی به رونق بازار معاملات مسکن و خانه‌دار شدن گروه‌های هدف نخواهد کرد و ممکن است در محل دیگری غیر از هدف تعیین شده اصابت کند و درنهایت به سوداگری بیشتر در بازار دامن بزند.

در این بین باید با توجه به حکم‌فرمایی شرایط غیرقابل برآورد، در راستای افزایش اثربخشی ابزارهای تحریک تقاضا گام برداشت که به‌نظر می‌رسد رویکرد به یکپارچگی وام‌ها، افزایش مدت زمان بازپرداخت تسهیلات و هدایت ساخت و سازها به الگوی تقاضای مصرفی در اعطای تسهیلات خرید مثرتر واقع شود. همچنین به‌منظور افزایش استقبال فعالان ساخت و ساز از پرداخت تسهیلات بدون سپرده ساخت مسکن، شایسته است با توجه به این‌که به‌طور میانگین در کلان‌شهرها نزدیک به ۶۰ درصد هزینه ساخت مسکن صرف تأمین زمین می‌شود، سازوکاری برقرار شود تا سازندگان برای خرید زمین نیز بتوانند از تسهیلات بهره‌مند شوند. زیرا با توجه به اینکه سازندگان معمولاً مالک زمین نیستند و به‌صورت مشارکتی اقدام به ساخت خانه می‌کنند. به این ترتیب، می‌بینیم که عملاً امکان دریافت تسهیلات ساخت برای سازندگان وجود ندارد. شایان ذکر است که مالکان املاک به اصطلاح کلنگی به هیچ‌وجه حاضر به انتقال مالکیت زمین به نام سازنده و اقدام وی برای بهره‌مندی از وام ساخت مسکن نمی‌شوند. ازسوی دیگر، در صورت دریافت وام تا زمان بازپرداخت تسهیلات، سند ملک در رهن بانک باقی می‌ماند.

مهم‌ترین شیوه کارآمد کردن سیاست‌های اعتباری مسکن، «هدفمندسازی اعطای وام‌ها» است. در این بین یکپارچه کردن و تجمیع وام ازدواج و وام مسکن و اولویت پرداخت برای زوج اولی و خانه اولی



به منظور تقویت استطاعت خرید مسکن عملیاتی‌ترین گام است. این پیشنهاد فاقد بار مالی جدید بوده، در کمترین زمان ممکن قابل اجرا بوده و آثار مثبت فرابخشی در حمایت از ازدواج و خانواده را نیز در پی خواهد داشت. این راهکار مستلزم اقدام مشترک و تشریک مساعی وزارت ورزش و جوانان، بانک مرکزی، بانک مسکن، سازمان برنامه و بودجه و وزارت راه و شهرسازی است.

همچنین از آنجا که بالاترین درصد بازپرداخت تسهیلات اعطایی در شبکه بانکی مربوط به حوزه مسکن است می‌توان با افزایش مدت زمان بازپرداخت و متعاقب آن کاهش مبلغ اقساط ماهیانه، درصد افراد متقاضی را افزایش داد. البته اجرایی شدن این مسئله منوط به اصلاح فرمول محاسباتی شورای پول و اعتبار برای اقساط پلکانی است.

در خصوص هدایت منابع مالی به منظور افزایش ساخت‌وسازها در الگوی تقاضای مصرفی نیز می‌توان ضمن افزایش مدت زمان بازپرداخت وام خرید برای متقاضیان، به سازندگانی که متعهد می‌شوند واحدهایی با متراژ پایین‌تر از الگوی تقاضای مصرفی احداث کنند، به منظور خرید زمین برای ساخت مسکن بالاترین سقف تسهیلات ساخت بدون سپرده اعطا شود. یادآور می‌شود با توجه به نص صریح ماده (۳۴) قانون ثبت اسناد و املاک بستر قانونی این امر کاملاً فراهم است.

بخش حمل و نقل

حمل و نقل و طبقه‌بندی ISIC در زمره رشته فعالیت‌های خدماتی قرار می‌گیرد، اما از آنجا که حلقه واسط زنجیره تولید و مصرف محسوب می‌شود، می‌تواند نقش مهمی در ارتقا و جهش تولید ایفا کند. با توجه به زیرساخت‌های نسبتاً مناسب بخش حمل و نقل، برخی اصلاحات در این بخش به واسطه ارتباطات پسین و پیشین با سایر بخش‌های اقتصادی می‌تواند به تحرک تولید در این بخش بینجامد. تأکید بیش از حد بر حمل و نقل جاده‌ای منجر به استهلاک سرمایه‌های کشور (زیرساختی، انرژی و ...) شده است. به‌رغم تأکیدات اسناد فرادستی و قانونی بر حمل و نقل ریلی، در مقام اجرا توجه عملی به این بخش نمی‌شود. عدم اجرای قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص یک درصد از عواید حاصل از صادرات نفت و گاز به حمل و نقل ریلی و موازنه قیمت‌های حامل‌های انرژی به نفع حمل و نقل جاده‌ای و به ضرر حمل و نقل ریلی از مهم‌ترین موانع توسعه حمل و نقل ریلی در کشور است.

۱. شناخت ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در بخش حمل و نقل

۱-۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری

حمل و نقل در اسناد بالادستی

در متن سند چشم‌انداز بیست‌ساله، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری

در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل خواهد بود که دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل و توسعه بخش حمل‌ونقل را ضروری می‌کند.

در بند «۱۰» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به عنوان یکی از اسناد بالادستی برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای در کشور، بر «گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت‌های مورد نیاز»، به عنوان یکی از رویکردهای حمایت همه‌جانبه و هدفمند از صادرات کالاها و خدمات، تأکید شده است.

در سیاست‌های کلی بخش حمل و نقل بر «ایجاد نظام جامع حمل و نقل و تنظیم سهم هر یک از زیربخش‌های آن با اولویت دادن به حمل‌ونقل ریلی»، «افزایش بهره‌وری»، «توسعه و اصلاح شبکه حمل‌ونقل»، «فراهم کردن زمینه جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و جلب مشارکت مردم و گسترش پوشش بیمه در همه فعالیت‌های این بخش» و «دستیابی به سهم بیشتر از بازار حمل‌ونقل بین‌المللی» تأکید شده است.

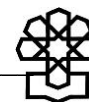
در بند «۲۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر «توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور در محور چابهار - خرمشهر با تأکید بر سواحل مکران» و در بند «۲۳» بر «توسعه بازارهای دریایی و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت» تأکید شده است. در بند «۲۴» سیاست‌ها «اولویت بخش ریلی در توسعه حمل‌ونقل و ایجاد مزیت رقابتی برای آن» آمده است و در بند «۲۵» بر «توسعه حمل‌ونقل ریلی باری با اولویت تجهیز شبکه و پایانه‌های باری و اتصال شبکه به مراکز بزرگ اقتصادی، تجاری و صنعتی و مبادی ورودی و خروجی مهم کشور و شبکه‌های ریلی منطقه‌ای و جهانی به‌ویژه کریدور شمال - جنوب با هدف توسعه صادرات و ترانزیت بار» تأکید شده است.

قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

ماده (۳۰)

بند «ج» جزء «۲» - طرح جامع حمل‌ونقل کشور با هدف پاسخگویی به تقاضاهای بالفعل و بالقوه و دستیابی به جایگاه مناسب در حوزه‌های ایمنی، انرژی، اقتصاد، حمل‌ونقل و محیط زیست تا مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. از زمان تصویب طرح جامع، شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربناهای حمل‌ونقل، فقط براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی قابل اجرا است.

۳. دولت موظف است سازوکارهای قانونی لازم را به‌منظور کاهش سالانه ده‌درصد (۱۰٪) از میزان



تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور فراهم کند.

بند «ج» - به منظور تسهیل تجارت و رقابت پذیر کردن فعالیت‌های حمل‌ونقل با توجه به مزیت‌های

نسبی در زنجیره عرضه و خدمات ترابری منطقه‌ای و بین‌المللی، دولت مجاز است:

۱. از ایجاد پارک‌های پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانه‌ها، شهرک‌های حمل‌ونقل ترکیبی مسافری

و باری و گسترش بنادر خشک توسط بخش خصوصی و تعاونی حمایت کند.

۲. نسبت به تهیه طرح مکان‌یابی پایانه‌های بارگنج (کانتینری) و حمل‌ونقل ترکیبی در شبکه اصلی

و عبوری (ترانزیتی) کشور اعم از شمالی - جنوبی، شرقی - غربی و نیز شبکه آسیایی از طریق بخش

خصوصی و تعاونی اقدام کند.

۳. سازوکارهای لازم را برای تحقق افزایش سالانه ده درصد (۱۰٪) حجم عبور (ترانزیت) خارجی

کالا، فراهم کند.

ماده (۴۸)

به منظور ایجاد سازوکارهای تأمین منابع مالی پایدار برای توسعه زیرساخت و ناوگان حمل‌ونقل کشور

تشویق، حمایت و مشارکت در سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها، بیمه سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه حمل‌ونقل و

مشارکت در ساخت، توسعه و نگهداری شبکه‌ها و زیرساخت‌ها، دولت می‌تواند صندوق توسعه حمل‌ونقل

را با سرمایه اولیه یکصدونود هزار میلیارد (۱۹۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از دارایی‌های خود که در

اختیار وزارت راه و شهرسازی، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن قرار دارد، با استفاده از منابع

پیش‌بینی‌شده در این ماده و نیروی انسانی موجود وزارت راه و شهرسازی و با شخصیت حقوقی مستقل

دولتی وابسته به وزارت راه و شهرسازی تشکیل دهد. این صندوق، طبق اساسنامه خود و در چارچوب

مصوبات هیئت امنای متشکل از وزرای راه و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و

بودجه کشور توسط هیئت عامل، فعالیت می‌کند.

قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت

در قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶، دولت مکلف شده است در جهت

توسعه حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری کشور و مدیریت بر مصرف سوخت نسبت به بهینه‌سازی عرضه

خدمات حمل‌ونقل، بهینه‌سازی تقاضای حمل‌ونقل، بهینه‌سازی مصرف انرژی، بهینه‌سازی تولید خودرو و خروج

بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی اقدام کند. در ماده (۶) این قانون دولت موظف شده بود که با اولویت دادن به

حمل‌ونقل ریلی به گونه‌ای اقدام نماید که سهم خدمات حمل‌ونقل ریلی در جابه‌جایی بار و مسافر به ترتیب از

۷/۱ و ۴ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۳۰ و ۱۸ درصد در سال ۱۳۹۰ برساند.

قانون برنامه ششم توسعه کشور

در قانون برنامه ششم توسعه به توسعه بخش حمل‌ونقل و رفع کاستی‌ها و مشکلات آن، پرداخته شده است و در این زمینه سیاست‌هایی نظیر مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی داخلی یا خارجی و جذب سرمایه‌گذاری‌ها، معافیت‌های مالیاتی، تأمین تجهیزات مورد نیاز صنعت حمل‌ونقل از داخل یا خارج از کشور، تلاش در جهت انتقال تکنولوژی طراحی و ساخت تجهیزات حمل‌ونقل به داخل کشور و حمایت از صنایع داخلی دانش‌بنیان در بخش حمل‌ونقل مورد توجه قرار گرفته است. براساس ماده (۵۲) این قانون مالیات بر ارزش افزوده برای بخش حمل‌ونقل با نرخ صفر منظور می‌شود. همچنین در ماده (۵۷) قانون اختصاص یک درصد (۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت در قالب بودجه سالانه برای طرح‌های حمل‌ونقل ریلی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته مقرر شده است. همچنین در همین ماده به افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی بار حداقل به سی درصد (۳۰٪) و سهم حمل‌ونقل ریلی مسافر حداقل به بیست درصد (۲۰٪) تا انتهای برنامه تأکید شده است.

در متن برنامه ششم توسعه به رشد متغیرهای اقتصادی از جمله ارزش افزوده، اشتغال، سرمایه‌گذاری و بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی، از جمله بخش حمل‌ونقل و انبارداری اشاره شده است که جدول زیر به آن می‌پردازد.

جدول ۱۱. تصویر متغیرهای منتخب اقتصادی بخش حمل‌ونقل و انبارداری در دوره برنامه ششم

(درصد)

متوسط رشد سالیانه ارزش افزوده	متوسط رشد سالیانه اشتغال	متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری	متوسط رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید
۸/۳	۵/۰	۲۲/۶	۲/۱

مأخذ: قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

یکی دیگر از ظرفیت‌های قانونی مهم برای بهبود زیرساخت‌ها و توسعه حمل‌ونقل ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است. براساس این ماده کلیه دستگاه‌ها به‌منظور صرفه‌جویی در مصرف نهاده‌ها و کاهش هدررفت، تلفات و هزینه‌ها، افزایش تولید کالاها و خدمات و سایر موارد که منجر به افزایش درآمد یا کاهش هزینه شود، در زمینه وظایف مصوب خود در چارچوب قوانین و مقررات با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی با الویت بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده و ترتیبی اتخاذ کنند که سرمایه‌گذاری یا اقدام صورت گرفته صرفاً از محل درآمد اضافی یا صرفه‌جویی ایجاد شده بازپرداخت شود. طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت با اولویت صنایع انرژی‌بر و حمل‌ونقل عمومی و ریلی درون و برون شهری و ساختمان، توسعه استفاده از



انرژی‌های تجدیدپذیر، گسترش استفاده از گاز طبیعی فشرده یا مایع یا گاز مایع‌شده با اولویت شهرهای بزرگ و مسیر راه‌های اصلی بین شهری، تولید و یا جایگزین کردن خودروهایی کم مصرف و یا برقی با خودروهایی پرمصرف و فرسوده و کاهش هزینه‌های حمل بار و مسافر و کاهش دموارژ (خسارت تأخیر) کشتی‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی اعم از زیرساخت‌ها و وسایل حمل‌ونقل، طرح‌هایی که به کاهش گازهای گلخانه‌ای منجر می‌شود، ماشین‌آلات و واحدهای تولیدی بخش کشاورزی از جمله طرح‌های مشمول ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است.

قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

براساس ماده (۶۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شهرداری‌ها می‌توانند به‌منظور جلب مشارکت سرمایه‌گذاران و حمایت از سرمایه‌گذاری در امر توسعه حمل‌ونقل ریلی، نسبت به تضمین اصل و سود تسهیلات مربوط به سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در این بخش و استفاده از ابزار کمک‌های فنی و اعتباری برای اقتصادی کردن طرح‌های مورد نظر و تضمین اثر نوسانات نرخ ارز در سرمایه‌گذاری‌های مزبور اقدام کنند. طبق ماده (۷۰) این قانون بیست درصد (۲۰٪) قیمت نفت گاز (گازوئیل) به‌منظور نگهداری راه‌های کشور و تلاش در جهت تثبیت تعرفه حق دسترسی شبکه ریلی و کمک به احداث، توسعه ظرفیت و بهسازی خطوط، ناوگان و شبکه حمل‌ونقل ریلی برون شهری و نگهداری راه‌های کشور با هدف صرفه‌جویی در مصرف سوخت، کاهش آلاینده‌گی محیط‌زیست و کاهش تلفات ناشی از تصادفات جاده‌ای، صرف می‌شود.

۲-۱. ظرفیت‌های سخت‌افزاری

پیشرفت بخش حمل‌ونقل یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش توسعه‌یافتگی کشورهاست و در نظام رتبه‌بندی بین‌الملل، گسترش سیستم‌های جابه‌جایی کالا و خدمات، جزء شروط و ضرایب برتری کشورها محسوب می‌شود. رشد اقتصادی و اجتماعی جوامع وابستگی مستقیمی به توسعه ارتباطات و تنوع شیوه‌های حمل‌ونقل دارد و متقابلاً بالندگی بخش حمل‌ونقل بدون ایجاد و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی مقدور نیست.

ویژگی‌های جغرافیایی جمهوری اسلامی ایران نظیر دسترسی آسان به آب‌های آزاد و استقرار این کشور در محل تلاقی مهم‌ترین کریدورهای حمل‌ونقل آسیا، برنامه‌ریزی برای ارتقای توان ترانزیتی کشور و توسعه حمل‌ونقل چندوجهی را توجیه‌پذیر ساخته است و شکی نیست اگر پتانسیل‌های حمل‌ونقل ایران به‌خوبی شناسایی و تقویت شوند، به کشوری قدرتمند در تعاملات جهانی مبدل خواهد شد و منافع سرشاری از محل ترانزیت کالاهای شرق و غرب آسیا به‌دست خواهد آورد. البته این هدف همان‌طور که

اشاره شد، در اسناد بالادستی توسعه کشور نظیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌خوبی لحاظ شده است. این در شرایطی است که کشورهای منطقه به‌خصوص کشورهای حاشیه خلیج فارس و ترکیه اهمیت استفاده از فرصت‌های ترانزیتی را به‌خوبی درک کرده‌اند و با سرمایه‌گذاری و توسعه بخش حمل‌ونقل خود، سهم بالایی از منافع ترانزیت کالا و مسافر منطقه را صاحب شده‌اند. برای مثال، شهر دوبی توانسته است تا از این موقعیت در جهت جذب استعدادها از سراسر جهان و تبدیل خود به کانون جهانی هوانوردی، گردشگری و خدمات پشتیبانی و نیز مرکز اصلی سازمانی مربوط به فعالیت‌های حوزه خاورمیانه بهره‌گیرد. فرودگاه بین‌المللی دوبی در سال ۲۰۱۸ به سومین فرودگاه بزرگ جهان به لحاظ حجم جابه‌جایی مسافران بین‌المللی (۸۹ میلیون مسافر) تبدیل شد. اعضای شورای همکاری خلیج فارس به‌طور کلی در حال تبدیل شدن به قدرتی قابل توجه در صنعت خطوط هوایی جهانی هستند و میزان جابه‌جایی محموله‌های هوایی توسط این کشورها طی یک دهه اخیر چهار برابر شده است.^۱ ایران دارای ۱۱ بندر اصلی است که سه بندر جنوبی ۹۰ درصد باربری دریایی آن را برعهده دارند.^۲ صنعت کشتیرانی عمدتاً شامل خطوط کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت نیمه خصوصی نفتکش ایران است. با نوسازی بنادر و افزایش تجارت منطقه‌ای، رشد چشمگیر حجم کشتیرانی ایران مورد انتظار است.^۳ طرح‌های توسعه، بهسازی و نگهداری بنادر تجاری کشور از محل درآمد سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌شود و تنها طرح‌های احداث بنادر کوچک و بنادر صیادی از محل بودجه عمومی تأمین می‌شوند. وجود درآمد متناسب با افزایش میزان مبادلات تجاری این امکان را به‌وجود آورده است تا ظرفیت لازم در بنادر بازرگانی کشور ایجاد گردد و نگهداری و بهسازی بنادر مذکور نیز روند معمول خود را طی کند و حمل‌ونقل دریایی در تأمین منابع مالی لازم، چندان با محدودیت مواجه نباشد.^۴

موقعیت راهبردی ایران به‌گونه‌ای است که پتانسیل خدمات‌رسانی به تجارت بین‌قاره‌ای را دارد. شبکه‌های ریلی و جاده‌ای ایران در حال ارتقاء هستند و برنامه گسترش و توسعه تعدادی از بنادر کشور، تهیه شده است. شرکت راه‌آهن ایران به‌دنبال برقراری حلقه اتصال شرق - غرب و شمال - جنوب هم برای مسافرت و هم حمل‌ونقل بار است.^۵ مسیرهای ترانزیتی ایران در محورهای شرق - غرب و شمال - جنوب در شکل ۱ نشان داده شده است.

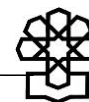
۱. گزارش فراروندهای خاورمیانه: تحول در منطقه ما، مؤسسه PWC، ۱۳۹۵.

۲. حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات، سالنامه آماری ایران، ۲۰۱۳-۲۰۱۴.

۳. ایران: فرصت رشد یک تریلیون دلاری؟ مؤسسه جهانی مکنزی، ژوئن ۲۰۱۶.

۴. گزارش بخش حمل‌ونقل در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۴۳۱۲، ۱۳۹۴.

۵. ایران: فرصت رشد یک تریلیون دلاری؟ مؤسسه جهانی مکنزی، ژوئن ۲۰۱۶.



شکل ۲. مسیر ترانزیتی ایران در محورهای شرق - غرب و شمال - جنوب



Source: Iran Railways; Council on Foreign Relations; International North-South Transport Corridor; McKinsey Global Institute Analysis.

نوسازی فرودگاه‌ها دارای اهمیت ویژه‌ای است. براساس شاخص مجمع جهانی اقتصاد، نرخ کیفیت فرودگاه در ایران از ۷ امتیاز، ۳/۲ است.^۱ این موضوع ضرورت توجه جدی به توسعه این بخش را نشان می‌دهد. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد بهره‌وری پایین در حوزه ترابری جاده‌ای، محدودیت شبکه و ظرفیت حمل در حوزه ترابری ریلی، فرسودگی ناوگان و بالا بودن قیمت تمام شده در حوزه ترابری هوایی و همچنین بن‌بست ارتباطی و نبود شیوه‌های مکمل در حوزه ترابری دریایی مهم‌ترین چالش‌های توسعه حمل‌ونقل در ایران هستند که میان وضعیت موجود ما با جایگاه واقعی حمل‌ونقل ایران فاصله‌ای عمیق ایجاد کرده است.

نوسازی ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای، توسعه خطوط و استفاده از سیستم‌های الکترونیکی در حمل‌ونقل ریلی، خرید هواپیماهای نو و ایجاد پروازهای منطقه‌ای و بین‌المللی در حمل‌ونقل هوایی و همچنین افزایش ظرفیت پهلودهی و اتصال بنادر به شبکه‌های مرکب در حمل‌ونقل دریایی، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق و بهره‌برداری از پتانسیل‌هاست که استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی و مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی در طرح‌های حمل‌ونقل با ایجاد جاذبه برای سرمایه‌گذاران، از راه‌های مؤثر در توسعه بخش حمل‌ونقل کشور هستند.

درواقع، ایران با استفاده از پتانسیل حمل‌ونقل خود، سرمایه‌گذاری در این بخش، توسعه روابط تجاری، کاهش موانع تجارت برون‌مرزی و پشتیبانی از عملکرد بخش خصوصی در تقویت بخش حمل‌ونقل می‌تواند به رشد این بخش در ایجاد اشتغال و افزایش تولید کمک کند.

۱. شاخص‌های رقابت‌پذیری جهانی، مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۵.

۲. الزامات جهش تولید در بخش حمل‌ونقل

با توجه به زیرساخت‌های نسبتاً مناسب حمل‌ونقل کشور برخی الزامات و اصلاحات می‌تواند به جهش تولید در بخش حمل‌ونقل و از طریق ارتباطات پسین و پیشین با سایر بخش‌های اقتصادی کشور کمک کند. **اصلاح قیمتگذاری انرژی:** همه‌ساله سهم بالایی از انرژی کشور در حوزه حمل‌ونقل اعم از جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی مصرف شده و روند صعودی میزان مصرف در این بخش کماکان ادامه پیدا کرده است با توجه به وضعیت توسعه نامتوازن حمل‌ونقل کشور به سود حمل‌ونقل جاده‌ای، بخش عمده‌ای از این سوخت نیز در این بخش مصرف می‌شود. با قیمتگذاری یارانه‌ای سوخت سایر بخش‌های حمل‌ونقل در رقابت با جاده جایگاه خود را از دست داده‌اند که این امر توسعه نامتوازن بخش به زیان راه‌آهن و سایر روش‌های حمل‌ونقل را تشدید می‌کند، ضمن این که مصرف سوخت کشور نیز به میزان زیادی رو به رشد است.

نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و ارتقای فناوریها: از دیگر معضلات این بخش عمر بالای متوسط ناوگان حمل‌ونقل، اعم از جاده‌ای، هوایی، دریایی و ریلی است. برای مثال، متوسط طول عمر وسایل نقلیه باری برون‌شهری ۱۷/۵ سال و متوسط طول عمر وسایل نقلیه مسافری برون‌شهری اعم از اتوبوس، مینی‌بوس و سواری کرایه به ترتیب برابر با ۱۳ سال، ۲۵/۶ سال و ۸/۵ سال است.^۱ در زمینه ریل و هواییما نیز وضعیت به همین ترتیب است. این وضعیت علاوه بر اینکه بهره‌وری این بخش را کاهش داده و میزان تلفات و خسارات جانی و مالی را افزایش می‌دهد، فاصله فناورانه بین بخش حمل‌ونقل در ایران با تحولات روز در جهان را نیز افزایش داده است. عدم ترمیم این فاصله در نهایت غیراقتصادی شدن بخش حمل‌ونقل و افزایش هزینه سایر فعالیت‌های اقتصادی را در پی خواهد داشت.

تأمین منابع مالی: بخش حمل‌ونقل به دلیل زیرساختی بودن و نیاز به سرمایه‌گذاری‌های کلان همواره نیاز بالایی به منابع مالی دارد. به‌طور طبیعی بودجه دولت‌ها نیز برای تأمین همه طرح‌های حمل‌ونقل کفاف نمی‌دهد و از این‌رو توجه به منابع و روش‌های جایگزین برای تأمین مالی این بخش به‌ویژه با مشارکت بخش خصوصی یکی از الزامات اساسی برای تحرک در بخش حمل‌ونقل است.

قیمت‌گذاری و تعرفه‌ها: از دیگر چالش‌های بخش حمل‌ونقل در ایران، مسئله قیمت‌گذاری خدمات آن است. این موضوع همواره چالشی است، زیرا باید تعادلی بین متقاضیان خدمات و عرضه‌کنندگان آن برقرار شود، به‌ویژه اینکه تأمین استهلاک زیرساخت‌ها و نیز بازسازی آنها نیز مستقیماً به درآمد فعالیت‌های حمل‌ونقل وابسته است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «چالش‌های حمل‌ونقل کشور و مصرف انرژی در بخش زمینی (زیربخش‌های جاده‌ای و ریلی)»، به نقل از آمارهای رسمی نیروی انتظامی، شماره خبر: ۹۵۲۷۵۰.



منابع و مأخذ

۱. آمارنامه کشاورزی سال‌های مختلف.
 ۲. آمارهای رسمی نیروی انتظامی سال‌های مختلف.
 ۳. ایران: فرصت رشد یک تریلیون دلاری؟ مؤسسه جهانی مکنزی، ژوئن ۲۰۱۶.
 ۴. حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات، سالنامه آماری ایران، ۲۰۱۳-۲۰۱۴.
 ۵. داده‌های بانک جهانی؛ قابل دسترس در <https://data.worldbank.org>
 ۶. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.
 ۷. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
 ۸. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی.
 ۹. سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز.
 ۱۰. شاخص‌های رقابت‌پذیری جهانی، مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۵.
 ۱۱. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
 ۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۱۳. قانون برنامه ششم توسعه.
 ۱۴. قوانین موضوعه کشور.
 ۱۵. گزارش بخش حمل‌ونقل در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۴۳۱۲، ۱۳۹۴.
 ۱۶. گزارش فراروندهای خاورمیانه: تحول در منطقه ما، مؤسسه PWC، ۱۳۹۵.
17. Iran Railways; Council on Foreign Relations; International North-South Transport Corridor; McKinsey Global Institute Analysis



شماره مسلسل: ۱۷۱۲۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره جهش تولید (۲) الزامات آن در حوزه‌های کشاورزی، مسکن، حمل‌ونقل و توسعه روستایی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان: پژمان اعلائی بروجنی، علی فرنام، محمدرضا عبدلی، سارا حمیدپور

زارع، ذبیح‌اله طلوعی، خسرو خسروی، علی اعظمی، حجت ورمزیاری، بهروز رازانی

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، محمدتقی فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. جهش تولید

۲. الزامات

۳. کشاورزی

۴. توسعه روستایی

۵. مسکن

۶. حمل‌ونقل



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۴/۱۶