

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۴۵. توسعه روستایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	بررسی اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
	تغییرات اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام مصوب
۹	سال ۱۳۹۰
۱۳	تحلیل ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در زمینه عمران و توسعه روستایی
۱۵	بررسی برنامه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در رابطه با عمران و توسعه روستایی
۱۷	نتیجه‌گیری
۱۹	پیشنهادها
۲۱	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۵. توسعه روستایی

چکیده

از آنجایی که بودجه سال ۱۳۹۱ کشور، دومین بودجه برنامه توسعه پنجم به‌شمار آمده و برنامه‌ها و طرح‌های آن نقش مهمی، برای عملیاتی شدن اهداف برنامه پنجم توسعه و نیز قوانین پایه‌ای کشور را دارد، لذا مطالعه حاضر، پس از بررسی قانون برنامه پنجم و مواد و بندهای مرتبط با عمران و توسعه روستایی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ را مورد تحلیل قرار داده و میزان انطباق آن با تکالیف برنامه‌ای را تعیین کرده و در نهایت پیشنهادهای لازم را ارائه نموده است. نگاهی بر لایحه نشان می‌دهد که به مانند سال‌های گذشته، برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری، به‌صورت پراکنده و نامنسجم در لابلای فصول مختلف ذکر شده و فصل خاصی برای این برنامه‌ها در نظر گرفته نشده است. عدم اختصاص فصل معین به اعتبارات توسعه روستایی در قوانین بوجه سنواتی، امکان تعیین دقیق اعتبارات روستایی و تحلیل و نظارت بر آن و نیز ارزیابی اثربخشی این اعتبارات در آینده را از بین برده است. بررسی طرح‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه ۱۳۹۱ نشان داد که هیچ طرحی در شماری از برنامه‌های این فصل که دارای عنوان روستایی هستند، در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که برنامه «خدمات سلامت روستاییان» و مجموعه طرح‌های «امور کالبدی و راه و مسکن» به‌ترتیب $41/74$ و $16/85$ درصد و در مجموع در حدود ۵۹ درصد از کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۱ را از آن خود کرده‌اند. بنابراین رویکرد غالب اعتبارات توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۱، خدماتی، کالبدی، فیزیکی بوده و لایحه از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور و توسعه منابع انسانی روستایی (فارغ از اشتغال کشاورزی) دچار کاستی است. در مجموع، نتایج نشان‌دهنده کاهش حدود $0/74$ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۱ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۰ است، ولی کل اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰، افزایش $10/60$ درصدی داشته است.

مقدمه

روستاها به‌عنوان جایگاه اصلی تولید محصولات کشاورزی، دارای نقش حیاتی در اقتصاد هستند. از سوی دیگر، توسعه شهری و در یک مقیاس وسیع‌تر، توسعه ملی، در ارتباط و پیوند تنگاتنگ با توسعه روستایی قرار دارد. به‌طوری که عدم موفقیت در دستیابی به اهداف توسعه ملی، منطقه‌ای، شهری و روستایی در کشورهای جهان سوم و ناکامی در حل مشکلات جوامع شهری و روستایی، صاحب‌نظران توسعه را با این واقعیت روبرو ساخته است که اصولاً جدا نمودن مسائل شهری و روستایی و بررسی انتزاعی آنها در فرآیند توسعه کار صحیحی نیست. در دید کل‌نگر، شهر و روستا نه تنها دو پدیده مجزا از هم نیستند، بلکه جزئی از یک نظام واحد را تشکیل می‌دهند. بنابراین با توجه به اصل مکمل بودن فضاها، توسعه ملی و شهری بدون توسعه روستایی محقق نخواهد شد. شواهد کنونی نیز حاکی از این پیوستگی شهری - روستایی بوده و مشکلات حاشیه‌نشینی شهری، ناشی از عدم توجه به ارتقای نواحی روستایی است.^۱ همچنین اغلب عرصه‌های طبیعی کشور در اختیار روستاییان قرار دارد. برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی با توجه به اینکه بناها و آثار باستانی زیادی در این نواحی قرار گرفته‌اند، از منظر حفظ میراث فرهنگی نیز اهمیت دارد.

از آنجایی که بودجه سال ۱۳۹۱ مربوط به سال دوم برنامه پنجم توسعه است، طبیعتاً توجه به سیاست‌های برنامه پنجم و تعیین نسبت بودجه با اهداف مندرج در آن سیاست‌ها، ضرورت جدی دارد. توازن بودجه و رشد متوازن نواحی شهری و روستایی و کاهش فاصله توسعه‌یافتگی آنها، از مسائل اساسی و دغدغه‌هایی است که در سیاست‌های کلی نظام منعکس شده و لایحه باید پاسخ مناسبی برای آن داشته باشد. به‌طور کلی، گزارش حاضر به‌دنبال پاسخ به پرسش‌های ذیل است:

۱. سهم نواحی روستایی از مجموع اعتبارات بودجه چقدر است؟
۲. آیا برای تکالیف برنامه‌ای توسعه روستایی مندرج در برنامه پنجم توسعه، طرح و برنامه‌ای اختصاص یافته است؟
۳. آیا اعتبارات عمران و توسعه روستایی، بین حوزه‌های مختلف آن به‌صورت متوازن توزیع شده است؟
۴. میزان تغییر بودجه در حوزه‌های مختلف روستایی نسبت به سال گذشته چگونه است؟
۵. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل اعتبارات روستایی چقدر است؟
۶. لایحه بودجه ۱۳۹۱ در رابطه با توسعه اشتغال روستایی چه ردیف‌ها و طرح‌هایی را در نظر گرفته است؟



از آنجایی که لوایح بودجه‌های سنواتی باید در راستای اهداف و تکالیف برنامه‌ای تنظیم شوند، لذا باید لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در راستای تحقق اهداف برنامه تنظیم و تصویب شود. به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت خدمات و عمران روستایی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، به دلیل ساختاربخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است، چراکه خدمات و عمران روستایی کشور فاقد متولی جامعی بوده و در نتیجه، برنامه‌های مربوطه، در قالب فصول مختلف از قبیل «مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری»، «بهداشت و سلامت»، «کشاورزی و منابع طبیعی» و... پراکنده شده و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی شامل وزارت کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی و... عهده‌دار این تکالیف و وظایف شده‌اند. علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، به مانند سال‌های پیشین، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه، بین نواحی شهری و روستایی مشترک بوده و لذا تفکیک بین بودجه‌های شهری و روستایی آنها غیرممکن است. بنابراین طرح‌ها و برنامه‌هایی که به‌طور مشترک برای نواحی شهری و روستایی ارائه شده بودند و امکان تفکیک شهری - روستایی آنها وجود نداشت از محاسبات حذف شدند.

به‌طور کلی، در این مطالعه، ابتدا اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌های ویژه روستایی و عشایری، از فصول مختلف قوانین بودجه ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ و نیز لایحه بودجه ۱۳۹۱، استخراج گردید که شامل پنج برنامه «ساماندهی عشایر»، «راهبری آب روستایی»، «راهبری طرح کالبدی روستایی»، «خدمات سلامت روستاییان»، «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» بود. پس از بررسی اطلاعات مربوط به برنامه‌های ویژه روستایی، بودجه طرح‌های روستایی قید شده در قالب برنامه‌های کلی، از بودجه‌های سنواتی ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ و لایحه بودجه ۱۳۹۱ استخراج شد. علاوه بر این، اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی مندرج در جدول اعتبارات ردیف‌های متفرقه و نیز اعتبارات موضوع ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم (ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی علاوه بر اعتبارات استانی) لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز در محاسبات، مد نظر قرار گرفت. البته لازم به‌ذکر است که اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی در این محاسبات وارد نشده است.

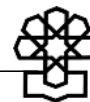
بررسی اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

اعتبارات مصوب عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، برابر با ۳۱,۷۰۱,۱۶۷ میلیون ریال است که ۱۳,۲۸۱,۸۵۸ میلیون ریال (۴۱/۹۰ درصد) آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۸,۴۱۹,۳۰۹ میلیون ریال (۵۸/۱۰ درصد) آن از نوع هزینه‌ای است. به‌طور کلی اعتبارات مصوب عمران و توسعه روستایی، تنها ۲/۰۲ درصد از جمع کل اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۹۱ را شامل می‌شود، این درحالی است که سهم روستانشینان از کل جمعیت کشور در حدود ۳۰ درصد است. این سهم در رابطه با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای عمران و توسعه روستایی به‌ترتیب ۳/۴۷ و ۱/۵۵ درصد است. در ادامه، ترکیب برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه، مورد تحلیل قرار می‌گیرد. لازم به‌ذکر است که اعتبارات عمران و توسعه روستایی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ به مانند سال‌های اخیر، فاقد فصل مجزایی بوده و عمدتاً ذیل فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری آورده شده است. این درحالی است که ساختار شفاف و مشخص بودجه‌های سنواتی، شرط اساسی ارزشیابی و پایش اثربخشی اعتبارات عمرانی در حوزه‌های مختلف است.

این امر دو مشکل جدی را به همراه داشته است. اولاً امکان ارزیابی اثربخشی اعتبارات روستایی را از بین می‌برد. چراکه مشخص نیست دقیقاً چه میزان اعتبارات این فصل و کل لایحه بودجه، مختص نواحی روستایی است. لذا چنانچه محقق در آینده، قصد بررسی روند اعتبارات عمران و توسعه روستایی و اثربخشی آنها را داشته باشد، عملاً چنین امکانی را نخواهد داشت. از سوی دیگر، چنین رویه‌ای سبب نوعی تبعیض به نفع نواحی شهری شده و یافته‌ها نیز حاکی از آن است فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای سوگیری کاملاً شهری می‌باشد.

الف) برنامه‌ها و طرح‌های فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری: حال برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی (برنامه‌ها و طرح‌های دارای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری مورد بررسی قرار می‌گیرند. پیش از ورود به جزئیات، باید اظهار داشت که تعداد کل طرح‌های ملی مربوط به برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری از ۸۰ طرح در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به ۴۰ طرح در لایحه سال ۱۳۹۱ رسیده است. همچنین شمار طرح‌های شهری سه برابر تعداد طرح‌های روستایی در لایحه سال ۱۳۹۱ است (جدول ۱).

بررسی‌های دقیق‌تر نشان می‌دهد که در برخی از برنامه‌های این فصل که دارای عنوان روستایی هستند، هیچ طرحی در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای نمونه طرح‌های حمل‌ونقل شهری و



روستایی، به مانند سال قبل، صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرهاست. همچنین در برنامه‌های «آب شهری و روستایی»، «حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «خدمات شهری و روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌های» فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری، هیچ طرح ملی و استانی در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود، البته در طرح ملی «تجهیز و ساماندهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات» که مربوط به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است، تعدادی سکونتگاه روستایی نیز در زمره اهداف قرار دارد، ولی به دلیل عدم ذکر آمار جداگانه مربوط به نواحی شهری و روستایی، عملاً امکان تعیین بودجه اختصاص‌یافته به روستاها وجود نداشت و لذا از محاسبات این مطالعه خارج شد.

همچنین از بین ۱۳ طرح ملی مربوط به برنامه «ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی»، تنها سه طرح متعلق به نواحی روستایی بوده و هیچ طرح استانی روستایی در قالب این برنامه دیده نمی‌شود. در مجموع، یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که برنامه‌های مسکن و عمران روستایی لایحه بودجه ۱۳۹۱، طرح استانی جامعی ندارند. تنها طرح استانی، «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» است. همچنین طرح «ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرک‌ها (فرخ‌شهر و کیان) و روستاهای اطراف شهرکرد» و نیز طرح «کمک‌های فنی اعتباری و وجوه اداره شده به بخش عمران شهری و روستایی استان کرمانشاه (موضوع سند پیشرفت و عدالت سفر مقام معظم رهبری)» در زمره طرح‌های استانی مربوط به برنامه‌های مسکن و عمران روستایی لایحه بودجه ۱۳۹۱ می‌تواند قرار گیرند، ولی به دلیل عدم تفکیک بودجه آن براساس نواحی شهری - روستایی، نمی‌توان آنها را وارد محاسبات کرد. به طور کلی، برنامه‌های ملی عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای ۴۰ طرح هستند که تنها ۱۰ طرح آن مربوط به نواحی روستایی بوده و می‌توانند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی مؤثر باشند. البته توجه به این ۱۰ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی بوده و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود (جدول ۱).

تنها برنامه مربوط به عشایر نیز برنامه ساماندهی عشایر است که شامل دو طرح «مطالعات جامع ساماندهی عشایر» و «عملیات اجرایی اسکان عشایر» می‌باشد. همان‌طور که از عنوان این برنامه برمی‌آید، برنامه یاد شده، به دنبال اسکان عشایر است. این امر برای بقای نظام کوچروی عشایر ایران که هم‌اکنون در زمره میراث‌های کشاورزی دارای اهمیت جهانی قرار گرفته است،

تهدید آفرین بوده و منجر به نابودی و تضعیف این میراث فرهنگی دارای اهمیت جهانی می‌گردد. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ فاقد هرگونه طرح اشتغال‌زای پایدار ویژه برای عشایر که معیشت آنها متکی بر منابع طبیعی بوده و می‌توانند نقش مهمی در حفاظت از اراضی بالادستی داشته باشند، است. در حال حاضر، عشایر به دلیل کمبود فرصت‌های شغلی مناسب و دسترسی پایین به سوخت، به ناچار، اقدام به از بین بردن رویش گیاهی مراتع و درختان جنگل‌ها می‌کنند. این امر به نوبه خود سبب فرسایش شدید خاک و قرار گرفتن شماری از گونه‌های گیاهان دارویی بسیار باارزش و منحصر به فرد ایران در معرض انقراض شده است. عصاره‌های بهداشتی و دارویی که از اندام‌های برخی از درختان جنگلی (مانند برگ) و گیاهان دارویی استحصال می‌شود، از ارزش بسیار ممتازی در بازارهای جهانی برخوردار است. بنابراین توسعه کشت آنها و استقرار صنایع جانبی مربوطه، علاوه بر حفاظت و صیانت از آنها، فرسایش خاک را کاهش داده و مهمتر از همه، ساکنان محلی را از فقر نجات خواهد داد. با وجود این، لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ که باید رویکرد عدالت‌محور و پیشرفت‌محور داشته باشد، فاقد طرح و برنامه ویژه در این راستاست.

علاوه بر این، امروزه در دنیا در چارچوب رهیافت اقتصاد فرهنگ، از ارزش‌ها و میراث فرهنگی و طبیعی ساکنان نواحی جغرافیایی منزوی (نواحی کوهستانی و دورافتاده)، برای جذب گردشگر استفاده می‌شود. طبیعت‌گردی یا اکوتوریسم سهم عمده‌ای از درآمدهای صنعت گردشگری (پردرآمدترین صنعت اقتصادی جهان) را به خود اختصاص داده است و طبق پیش‌بینی‌ها، این سهم در سال‌های آتی افزایش نیز خواهد داشت. توسعه گردشگری پایدار، علاوه بر اینکه منجر به درآمدزایی برای ساکنان محلی می‌شود، فرهنگ و خودباوری آنان را نیز تقویت کرده و فشار بی‌امان بر منابع طبیعی، برای کسب درآمد را کاهش می‌دهد. برخلاف این پتانسیل اشتغال‌زایی و فقرزدایی و نیز با وجود اینکه بند «ج» ماده (۱۱) و بند «ب» ماده (۱۹۴) برنامه پنجم توسعه بر توسعه گردشگری روستایی تأکید کرده است و همچنین برخلاف اینکه موضوع گردشگری، در نقشه راه سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی مقام معظم رهبری مورد تأکید قرار گرفته است، لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ فاقد جهت‌گیری خاص، به‌ویژه با هدف بهبود معیشت عشایر است.

از سوی دیگر، شواهد حاکی از آن است که توسعه اراضی جنگل‌زراعی (توسعه باغات در اراضی کوهستانی و شیب‌دار) علاوه بر اینکه سطح درآمد ساکنان محلی به‌ویژه عشایر را افزایش می‌دهد، در حفاظت از خاک زراعی و افزایش میزان تغذیه آب‌های زیرزمینی نیز مؤثر واقع می‌شود ولی برنامه ساماندهی عشایر و کل لایحه بودجه، فاقد هرگونه طرحی در این زمینه است، البته طرحی موسوم به «مطالعه و اجرای توسعه و باغات در اراضی شیب‌دار شهرستان‌های محروم



کشور) ذیل برنامه «راهبری افزایش تولید محصولات باغی» برای اولین بار در لایحه بودجه امسال آورده شده است. هرچند این امر نوعی حرکت رو به جلو محسوب می‌شود، ولی این طرح صرفاً دارای یک پروژه یک‌ساله به اعتبار ۹ میلیارد تومان است که به‌نظر نمی‌رسد از قابلیت کافی برای فقرزدایی در نواحی محروم، به‌ویژه نواحی عشایرنشین برخوردار باشد. همچنین در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، سه برنامه راهبری در زمینه توسعه روستایی که صرفاً شامل اعتبارات هزینه‌ای هستند، دیده می‌شود که عبارتند از برنامه‌های «خدمات سلامت روستاییان»، «راهبری طرح کالبدی روستایی» و «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی».

جدول ۱. طرح‌های ملی مربوط به برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری به تفکیک شهری - روستایی

ردیف	برنامه	تعداد طرح					
		شهری		روستایی		مجموع	
		لایحه ۱۳۹۰	لایحه ۱۳۹۱	لایحه ۱۳۹۰	لایحه ۱۳۹۱	لایحه ۱۳۹۰	لایحه ۱۳۹۱
۱	سامانه‌های پساب و فاضلاب	۲۷	۲	۲	۲	۲۹	۴
۲	حمل‌ونقل شهری و روستایی	۱۲	۵	۰	۰	۱۲	۵
۳	ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی	۱۰	۱۰	۲	۳	۱۲	۱۳
۴	آب شهری و روستایی	۹	۳	۰	۰	۹	۳
۵	ساختمان‌ها و تجهیزات	۵	۳	۱	۱	۶	۴
۶	مسکن	۳	۱	۱	۱	۴	۲
۷	خدمات شهری و روستایی	۳	۴	۰	۰	۳	۴
۸	ساماندهی عشایر	۰	۰	۲	۲	۲	۲
۹	مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات	۱	۱	۱	۱	۲	۲
۱۰	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۱	۱	۰	۰	۱	۱
۱۱	مجموع	۷۱	۳۰	۹	۱۰	۸۰	۴۰

ب) سایر برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه ۱۳۹۱: از آنجایی که توسعه روستایی، متولی یکپارچه و جامعی نداشته و فعالیت‌های مربوط به آن، در فصول و در ذیل وظایف دستگاه‌های اجرایی مختلف پراکنده شده است، لذا فصول و نهادهای مرتبط دیگر نیز به‌منظور در نظر گرفتن تمامی طرح‌ها، برنامه‌ها و اعتبارات مربوطه، مورد توجه قرار گرفتند. ازجمله مهمترین موارد می‌توان به اعتبارات «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر»، اعتبارات «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی» (جدول ۲)، اعتبارات «خاص و ویژه در اعتبارات استانی» و «برنامه خدمات سلامت روستاییان» اشاره کرد.

جدول ۲. برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی در سال ۱۳۹۱

(ارقام به میلیون ریال)

ردیف	موضوع	مجموع اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	مجموع
۱	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۰	۳۲۴,۰۰۰	۳۲۴,۰۰۰
۲	کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی	۱,۰۳۸,۶۴۸	۰	۱,۰۳۸,۶۴۸
۳	سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مدارس شبانه‌روزی روستایی و روستا مرکزی	۴۰۰,۰۰۰	۰	۴۰۰,۰۰۰
۴	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - هزینه خدمات عمومی اجباری روستایی	۰	۱,۳۴۵,۰۰۰	۱,۳۴۵,۰۰۰
۵	حمایت از تولید فرش دستباف داخلی - قانون برنامه پنجم توسعه کشور موضوع بند «ن» ماده (۱۹۴)	۳۰۰,۰۰۰	۰	۳۰۰,۰۰۰
۶	طرح کمک‌های فنی و اعتباری برای تولید مواد اولیه فرش دستباف و ایجاد مجتمع‌های قالیبافی	۰	۴۷,۰۰۰	۴۷,۰۰۰
۷	برنامه توسعه فرش دستباف	۱۳,۹۶۷	۰	۱۳,۹۶۷
۸	مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور رئیس‌جمهور - کمک به امور توسعه روستایی	۰	۴۵۰,۰۰۰	۴۵۰,۰۰۰
۹	دفتر امور مناطق محروم رئیس‌جمهور - کارمزد و وجه اعطایی صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی	۲,۴۰۰	۰	۲,۴۰۰
۱۰	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پرداخت به دهیاری‌ها	۵۰۰,۰۰۰	۱,۳۰۰,۰۰۰	۱,۸۰۰,۰۰۰
	مجموع	۲,۲۵۵,۰۱۵	۳,۴۶۶,۰۰۰	۵,۷۲۱,۰۱۵

همان‌طور که در جدول فوق نیز مشاهده می‌شود، در ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۱، از دفتر امور مناطق محروم رئیس‌جمهور یاد شده است. این دفتر هم‌اکنون وجود خارجی نداشته و به مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور تغییر نام داده است که باید تصحیح گردد. همچنین بودجه قابل توجهی (۴۵۰,۰۰۰ میلیون ریال) تحت عنوان کمک به توسعه روستایی، به مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور اختصاص یافته است. هرچند این اقدام، امر شایسته‌ای است ولی عدم وجود برنامه مناسب برای هزینه‌کرد آن و اکتفا به عنوان کلی «کمک به توسعه روستایی» می‌تواند از اثربخشی آن به‌طور اساسی کاسته و زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای فراهم کند. به‌ویژه اینکه مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور (دفتر امور مناطق محروم سابق)؛ با وجود انگیزه و تلاش‌های فراوان خود به‌منظور تحقق عمران روستایی، درحال حاضر از قابلیت و ظرفیت کارشناسی کافی برای برنامه‌ریزی منسجم و هزینه‌کرد کل‌نگر و یکپارچه اعتبارات



توسعه روستایی برخوردار نیست. لذا به منظور تحقق توسعه پایدار روستایی، باید نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات به صورت کاملاً شفاف مشخص گردد تا نظارت بر تحقق آن نیز امکانپذیر شود.

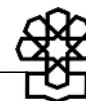
تغییرات اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۹۰

یافته‌های مطالعه درخصوص برنامه‌های روستایی هزینه‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، حاکی از آن است که هیچ اعتباری به برنامه «راهبری آب روستایی» اختصاص نیافته و اعتبارات برنامه‌های «راهبری طرح کالبدی روستایی» نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۹۰ تغییری پیدا نکرده است. در همین ارتباط، اعتبارات برنامه «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» کاهش ۳/۲ درصدی را تجربه کرده و برعکس، اعتبارات «برنامه خدمات سلامت روستاییان» و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به ترتیب رشد ۱۶/۶۴ و ۴۷/۱۸ درصدی را نسبت به قانون سال ۱۳۹۰ تجربه کرده‌اند. اعتبارات هزینه‌های برنامه ساماندهی عشایر و نیز ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی به ترتیب رشد ۱۰/۶۰ و ۲۲/۴۹ درصدی داشته است. به طور کلی، یافته‌ها نشان می‌دهند که اعتبارات هزینه‌ای عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، رشد ۲۰/۵۳ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۰ داشته است که با توجه به نرخ تورم بالا، رشد چندان زیادی نیست.

در ارتباط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا طرح‌های عمرانی روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، برنامه‌ها و طرح‌های «بهبودی بافت با ارزش روستایی» با نرخ ۱۳۸ درصد، «مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» با نرخ ۷۷/۹۹ درصد، «تجهیز مدارس عشایری» با نرخ ۵۹/۴۹ درصد و «ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت» با نرخ ۳۱/۸۱ درصد به ترتیب بیشترین رشد را در بین طرح‌های عمرانی روستایی داشته‌اند. لازم به ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، ردیف بودجه‌ای جدیدی برای اجرای طرح‌های هادی روستایی اختصاص یافته است. ازسوی دیگر، در ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰، مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار از محل مازاد درآمد نفتی برای تأمین آب آشامیدنی روستاها در نظر گرفته شده بود که این میزان، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ حذف شده است.

علاوه بر این، اعتبارات طرح‌های عمرانی «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری»، «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی» و نیز اعتبارات عمرانی «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی» در لایحه سال ۱۳۹۱ تقریباً به

نصف خود در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته‌اند. اعتبارات طرح‌های عمرانی «ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی»، «طرح جامع بهسازی مسکن روستایی»، «طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها» و «طرح گازرسانی به روستاهای کشور» نیز در مقایسه با سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است. در مجموع، نتایج نشان‌دهنده کاهش حدود ۰/۷۴ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. میزان این تغییر در رابطه با کل اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی افزایش ۱۰/۶۰ درصدی بوده است (جدول ۳).



جدول ۳. اعتبارات مصوب عمران و توسعه روستایی به تفکیک برنامه و طرح در قوانین بودجه ۱۳۸۹-۱۳۹۰ و لایحه بودجه ۱۳۹۱

(ارقام به میلیون ریال)

نرخ تغییر نسبت به سال ۱۳۹۰			جمع کل هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			مجموع اعتبارات هزینه‌ای			عنوان برنامه و طرح
			ملی و استانی			ملی و استانی			ملی و استانی			
نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	نرخ رشد اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای	برآورد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۸۹	برآورد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۸۹	برآورد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۸۹	
۱۰۰/۰۰	-	-۱۰۰/۰۰	.	۳۷,۰۳۳	۱,۰۲۳,۴۵۸	.	.	.	.	۳۷,۰۳۳	۱,۰۲۳,۴۵۸	برنامه راهبردی آب روستایی
۰/۰۰	-	۰/۰۰	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	.	.	.	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	برنامه راهبردی طرح کالبدی روستایی
۱۶/۶۴	-	۱۶/۶۴	۱۳,۲۳۰,۶۷۸	۱۱,۳۴۳,۵۷۳	۹,۸۱۱,۶۲۰	.	.	.	۱۳,۲۳۰,۶۷۸	۱۱,۳۴۳,۵۷۳	۹,۸۱۱,۶۲۰	برنامه خدمات سلامت روستاییان
-۳/۲۱	-	-۳/۲۱	۲۹,۲۰۳	۳۰,۱۷۲	۳۰,۱۷۲	.	.	.	۲۹,۲۰۳	۳۰,۱۷۲	۳۰,۱۷۲	برنامه راهبردی طرح‌های مدیریت روستایی
۳۴/۴۲	۴۳/۳۹	۱۰/۶۰	۱,۰۸۳,۸۸۲	۸۰۶,۳۶۰	۸۹۰,۰۵۴	۸۳۹,۸۹۱	۵۸۵,۷۴۴	۶۹۵,۸۹۹	۲۴۳,۹۹۱	۲۲۰,۶۱۶	۱۹۴,۱۵۵	برنامه ساماندهی عشایر
۵۹/۴۹	۵۹/۴۹	-	۱۵,۰۰۰	۹,۴۰۵	۴,۵۷۴	۱۵,۰۰۰	۹,۴۰۵	۴,۵۷۴	.	.	.	طرح تجهیز مدارس عشایری
۳۱/۸۱	۳۱/۸۱	-	۲۷۷,۶۸۹	۲۱۰,۶۶۸	۲۲۵,۶۱۰	۲۷۷,۶۸۹	۲۱۰,۶۶۸	۲۲۵,۶۱۰	.	.	.	طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت
-۴۰/۵۰	-۴۰/۵۰	-	۱۱۵,۷۰۴	۱۹۴,۴۶۳	۲۱۶,۵۸۶	۱۱۵,۷۰۴	۱۹۴,۴۶۳	۲۱۶,۵۸۶	.	.	.	طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت وامی
-۱۱/۰۲	-۱۱/۰۲	-	۱۵۴,۲۷۲	۱۷۳,۳۶۹	۱۸۳,۶۹۰	۱۵۴,۲۷۲	۱۷۳,۳۶۹	۱۸۳,۶۹۰	.	.	.	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی
۱۳۸/۰۰	۱۳۸/۰۰	-	۱۱۵,۷۰۴	۴۸,۶۱۵	۳۲,۷۱۴	۱۱۵,۷۰۴	۴۸,۶۱۵	۳۲,۷۱۴	.	.	.	طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی
۷۷/۹۹	۷۷/۹۹	-	۷,۲۲۳	۴,۰۵۸	۴,۵۵۳	۷,۲۲۳	۴,۰۵۸	۴,۵۵۳	.	.	.	طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها
-	-	-	.	.	۱۱۴,۴۷۴	.	.	۱۱۴,۴۷۴	.	.	.	طرح بهسازی روستاها (در سال ۱۳۸۹ خاتمه یافته است)

نرخ تغییر نسبت به سال ۱۳۹۰			جمع کل هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			مجموع اعتبارات هزینه‌ای			عنوان برنامه و طرح
			ملی و استانی			ملی و استانی			ملی و استانی			
نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	نرخ رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای	برآورد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۸۹	برآورد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۸۹	برآورد ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۸۹	
-۹/۷۸	-۹/۷۸	-	۱,۵۸۶	۱,۷۵۸	۱,۹۷۵	۱,۵۸۶	۱,۷۵۸	۱,۹۷۵	.	.	.	طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها
-۴۷/۱۱	-۴۷/۱۱	-	۹۰,۰۰۰	۱۷۰,۱۵۵	۴۰۵,۸۳۹	۹۰,۰۰۰	۱۷۰,۱۵۵	۴۰۵,۸۳۹	.	.	.	طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی
-۵/۲۱	-۵/۲۱	-	۲۳۷,۴۷۷	۲۵۰,۵۳۰	۳۰۸,۸۷۱	۲۳۷,۴۷۷	۲۵۰,۵۳۰	۳۰۸,۸۷۱	.	.	.	طرح گزرنسانی به روستاهای کشور
۰/۰۱	۰/۰۱	-	۳,۱۹۲,۰۰۰	۳,۱۶۰,۰۲۴	۳,۲۸۴,۸۸۳	۳,۱۹۲,۰۰۰	۳,۱۶۰,۰۲۴	۳,۲۸۴,۸۸۳	.	.	.	طرح بهسازی و آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت (بالای ۵۰ خانوار)
-۴۷/۶۵	-۴۷/۶۵	-	۴۲۴	۸۱۰	۲۲۷	۴۲۴	۸۱۰	۲۲۷	.	.	.	طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری
-۵۲/۴۰	-۵۲/۴۰	-	۶,۱۷۱	۱۲,۹۶۴	۱۰,۸۲۹	۶,۱۷۱	۱۲,۹۶۴	۱۰,۸۲۹	.	.	.	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران
۴۷/۱۸	-	۴۷/۱۸	۲,۶۵۴,۰۹۷	۱,۸۰۳,۲۴۸	۱,۸۸۷,۹۷۰	.	.	.	۲,۶۵۴,۰۹۷	۱,۸۰۳,۲۴۸	۱,۸۸۷,۹۷۰	صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر
-۲۷/۳۴	-۴۲/۵۵	۲۲/۴۹	۵,۷۲۱,۰۱۵	۷,۸۷۳,۹۳۰	۹,۷۷۰,۶۸۸	۳,۴۶۶,۰۰۰	۶,۰۳۲,۸۸۲	۸,۴۴۸,۲۸۸	۲,۲۵۵,۰۱۵	۱,۸۴۱,۰۴۸	۱,۳۲۲,۴۰۰	اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی
۲۷/۴۹	۲۷/۴۹	-	۳,۲۲۰,۰۰۰	۲,۵۲۵,۵۹۰	.	۳,۲۲۰,۰۰۰	۲,۵۲۵,۵۹۰	.	.	.	.	اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات استانی
۱۰۰	۱۰۰	-	۱,۵۴۲,۷۱۷	.	.	۱,۵۴۲,۷۱۷	.	.	.	.	.	طرح هادی روستایی
۱۰/۶۰	-۰/۷۴	۲۰/۵۳	۳۱,۷۰۱,۱۶۷	۲۸,۶۶۳,۰۵۰	۲۰,۰۸۶,۸۴۸	۱۳,۲۸۱,۸۵۸	۱۳,۳۸۱,۰۳۵	۹,۹۹۵,۳۲۷	۱۸,۴۱۹,۳۰۹	۱۵,۲۸۲,۰۱۵	۱۰,۰۹۱,۵۲۱	مجموع



تحلیل ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در زمینه عمران و توسعه روستایی

تنها در حدود ۴۲ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، متعلق به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و ۵۸ درصد مابقی آن مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است. از آنجایی که معمولاً اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، زیرساخت‌ها و بسترهای ضروری را برای اشتغال‌زایی و تحول اساسی فراهم می‌آورند، لذا این ترکیب اعتبارات لایحه، مناسب نیست. به‌ویژه اینکه مقدار مطلق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای روستایی در طول ۱۳۸۹-۱۳۹۱ همواره در حال کاهش بوده است. همچنین سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱، از ۴۹/۷۶ به ۴۱/۹۰ درصد رسیده است (جدول ۴).

جدول ۴. تغییرات سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از اعتبارات عمران

و توسعه روستایی در بودجه‌های سنواتی ۱۳۸۸-۱۳۹۱

سال	کل اعتبارات (میلیون ریال)	مجموع اعتبارات هزینه‌ای		کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	
		مبلغ (میلیون ریال)	درصد	مبلغ (میلیون ریال)	درصد
قانون بودجه سال ۱۳۸۸	۲۰,۰۸۶,۸۴۸	۱۰,۰۹۱,۵۲۱	۵۰/۲۴	۹,۹۹۵,۳۲۷	۴۹/۷۶
قانون بودجه سال ۱۳۸۹	۲۸,۲۱۵,۱۱۲	۱۴,۲۷۶,۱۰۰	۵۰/۶۰	۱۳,۹۳۹,۰۱۲	۴۹/۴۰
قانون بودجه سال ۱۳۹۰	۲۸,۶۶۳,۰۵۰	۱۵,۲۸۲,۰۱۵	۵۳/۳۲	۱۳,۳۸۱,۰۳۵	۴۶/۶۸
لایحه بودجه سال ۱۳۹۱	۳۱,۷۰۱,۱۶۷	۱۸,۴۱۹,۳۰۹	۵۸/۱۰	۱۳,۲۸۱,۸۵۸	۴۱/۹۰

مأخذ: بودجه‌های سنواتی ۱۳۸۸-۱۳۹۱.

در بخش دیگری از این مطالعه، اعتبارات مصوب عمران و توسعه روستایی، بر اساس سنخیت طرح‌ها و برنامه‌ها به ۱۲ گروه تقسیم شد تا تصویر روشن‌تر و بهتری از ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ و نحوه توزیع ۳۱,۷۰۱,۱۶۷ میلیون ریال در بین اجزای مختلف به‌دست آید (نمودار ۲). همچنین به‌منظور جامع‌تر و دقیق‌تر شدن تحلیل ساختار بودجه عمران و توسعه روستایی لایحه، اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی که به تنهایی ۱۸ درصد از کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ را تشکیل می‌داد، در بین گروه‌های دوازده‌گانه مربوطه، بر مبنای سنخیت توزیع شد.

در این گروه‌بندی «امور کالبدی و راه و مسکن» خود شامل برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی، طرح جامع بهسازی مسکن روستایی، طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی، طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها، یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی، طرح بهسازی و آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت (بالای ۵۰ خانوار) و اجرای طرح هادی

روستایی است. همچنین «امور آب و فاضلاب، گاز و مخابرات روستایی» دربر گیرنده طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی، طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران، طرح گازرسانی به روستاهای کشور، کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - هزینه خدمات عمومی اجباری روستایی است. علاوه بر این «امور عشایر» نیز شامل برنامه ساماندهی عشایر، طرح تجهیز مدارس عشایری و طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری است. توسعه اشتغال روستایی نیز شامل حمایت از تولید فرش دستباف داخلی - قانون برنامه پنجم توسعه کشور موضوع بند «ن» ماده (۱۹۴)، طرح کمک‌های فنی و اعتباری برای تولید مواد اولیه فرش دستباف و ایجاد مجتمع‌های قالیبافی، برنامه توسعه فرش دستباف و دفتر امور مناطق محروم رئیس‌جمهور - کارمزد وجوه اعطایی صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی می‌شود. از سوی دیگر مدیریت روستایی نیز شامل «برنامه راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» و «پرداخت به دهیاری‌ها» می‌شود.

یافته‌های تحقیق نشان داد که دو گروه «خدمات سلامت روستاییان» و «امور کالبدی و راه و مسکن» به ترتیب ۴۱/۷۴ و ۱۶/۸۵ درصد و در مجموع در حدود ۵۹ درصد از کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی را از آن خود کرده‌اند. ۴۱ درصد مابقی نیز بین ۱۰ گروه دیگر توزیع شده است که به ترتیب شامل «اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات استانی» (۱۰/۱۶ درصد)، «امور آب و فاضلاب، گاز و مخابرات روستایی» (۹/۵۳ درصد)، «بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر (۸/۳۷ درصد)»، «مدیریت روستایی (۵/۷۷)»، «امور عشایر (۳/۴۷ درصد)»، «کمک به امور توسعه روستایی (۱/۴۲ درصد)»، «ایاب ذهاب دانش‌آموزان (۱/۲۶ درصد)»، «توسعه اشتغال روستایی (۱/۱۵ درصد)»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی (۰/۲۸ درصد)» می‌شود. سهم گروه‌های «برنامه راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» و «طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها» نیز بسیار ناچیز است (نمودارهای ۱ و ۲).

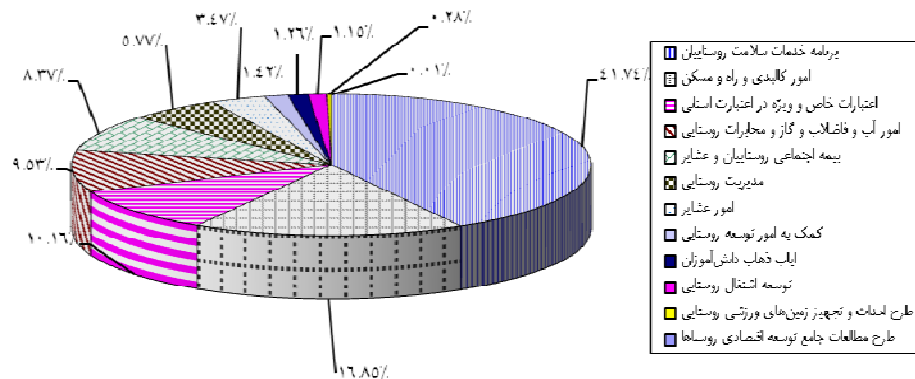
همان‌طور که مشاهده می‌شود، رویکرد خدماتی - عمرانی به مانند سال‌های پیشین، بر اعتبارات توسعه روستایی و عشایری غلبه دارد و توسعه اشتغال روستایی تنها ۱/۱۵ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ را به خود اختصاص داده است. همچنین از آنجایی که اعتبارات توسعه اشتغال روستایی، غالباً از نوع هزینه‌ای است (جدول ۲)، لذا این اعتبارات امکان ایجاد بسترهای اشتغال بهره‌ور در نواحی روستایی را به طور کافی، نمی‌تواند داشته باشد. بنابراین به طور کلی می‌توان گفت که رویکرد غالب اعتبارات توسعه روستایی در لایحه بودجه



سال ۱۳۹۱، خدماتی - کالبدی - عمرانی بوده و لایحه از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور دچار کاستی است.

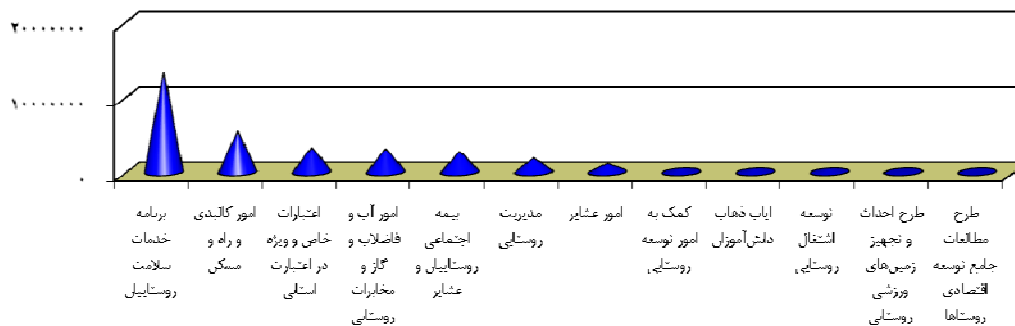
نمودار ۱. ساختار لایحه بودجه ۱۳۹۰ در زمینه عمران و توسعه روستایی

(درصد)



نمودار ۲. ساختار لایحه بودجه ۱۳۹۰ در زمینه عمران و توسعه روستایی

(میلیون ریال)



بررسی برنامه‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در رابطه با عمران و توسعه روستایی

نتایج مطالعه نشان داد که برخی از تکالیف برنامه پنجم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ به خوبی مورد توجه قرار نگرفته‌اند. در جدول ذیل، تکالیف برنامه پنجم توسعه در رابطه با توسعه روستایی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، مورد توجه قرار نگرفته‌اند، به‌طور خلاصه، ذکر شده است.

جدول ۵. تکالیف برنامه‌های منظور نشده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

ماده	موضوع	توضیحات
بند «و» ماده (۴۶)	تکمیل طرح حدنگاری یا کاداستر و نیز ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک تا پایان برنامه	—
ماده (۱۷۰)	صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها	—
بند «د» ماده (۱۹۴)	تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه	هرچند طرح‌ها و برنامه‌های کنونی در بهبود وضعیت روستاها می‌توانند مؤثر باشند، ولی رویکرد غالب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی در لایحه سال ۱۳۹۰، خدماتی - عمرانی است.
بند «ب» ماده (۱۹۴)	حمایت از گسترش صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط	—
بند «ج» ماده (۱۱) و بند «ب» ماده (۱۹۴)	توسعه گردشگری روستایی	—
ماده (۱۹۴)	بهبود وضعیت سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در رابطه با توسعه روستایی	—
ماده (۱۸۱)	ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور بر مبنای رعایت دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی و تصویب سازوکارهای لازم برای دستیابی به ارتقای نظام برنامه‌ریزی	—
بند «و» ماده (۱۹۴)	آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی برای ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیت‌های صنعتی و بهبود کیفیت تولیدات	—
بند «ب» ماده (۱۲۴)	اولویت داشتن تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری، در اعطای تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری (ریسک) در قالب بودجه‌های سنواتی	—
ماده (۲۳۲)	ساماندهی حمل و نقل بار و مسافر روستاها	—
بند «و» ماده (۳۴)	اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی در زمینه کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی و فراهم آوردن امکان دسترسی مردم به محصولات سالم	—



نتیجه‌گیری

• بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ طرح روستایی در برخی از برنامه‌های فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری (به‌عنوان اصلی‌ترین فصل مرتبط با توسعه روستایی) که دارای عنوان روستایی هستند، دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی، به‌خود گرفته‌اند. برای نمونه طرح‌های برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی، صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرهاست. به‌طور کلی، برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای ۴۰ طرح هستند که تنها ۱۰ طرح آن مربوط به نواحی روستایی بوده و می‌توانند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی مؤثر باشند، البته بررسی این ۱۰ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی بوده و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود.

• اعتبارات مصوب عمران و توسعه روستایی، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ رشد ۱۰/۶۰ درصدی داشته است. سهم مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمران و توسعه روستایی از کل اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، طبق آمار و ارقام جداول لایحه، تنها ۲/۰۲ درصد است، ولی سهم روستانشینان از جمعیت کشور، در حدود ۳۰ درصد است. این درحالی است که طبق بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم، جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه باید از طریق تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) به‌طور نسبی تثبیت شود. همچنین تنها ۴۱/۹۰ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، متعلق به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و ۵۸/۱۰ درصد مابقی آن، مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است. از آنجایی که معمولاً اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، زیرساخت‌ها و بسترهای ضروری را برای اشتغال‌زایی و تحول اساسی فراهم می‌آورند، لذا این ترکیب اعتبارات لایحه، مناسب نیست، به‌ویژه اینکه سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مدت چهارساله ۱۳۸۸-۱۳۹۱، از ۴۹/۷۶ به ۴۱/۹۰ درصد رسیده است.

• اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، رشد قابل توجه ۴۷/۱۸ درصدی را نسبت به قانون سال ۱۳۹۰ تجربه کرده است که می‌تواند تا حدودی در رفع مشکلات این صندوق و گسترش بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و تحت پوشش قرار دادن صد درصدی افراد، مؤثر باشد. اعتبارات هزینه‌ای عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، رشد ۲۰/۵۳ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۰ داشته است.

• در ارتباط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا طرح‌های عمرانی روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، برنامه‌ها یا طرح‌های «بهبودی بافت باارزش روستایی» با نرخ ۱۳۸ درصد «مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» با نرخ ۷۷/۹۹ درصد «تجهیز مدارس عشایری» با نرخ ۵۹/۴۹ درصد، «ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت» با نرخ ۳۱/۸۱ به ترتیب بیشترین رشد را در بین طرح‌های عمرانی روستایی داشته‌اند. لازم به ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ ردیف بودجه‌ای جدیدی برای اجرای طرح‌های هادی روستایی اختصاص یافته است. از سوی دیگر اعتبارات طرح‌های عمرانی «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری»، «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی» و نیز اعتبارات عمرانی «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی» در لایحه ۱۳۹۱ تقریباً به نصف خود در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته‌اند. در مجموع، کاهش حدود ۰/۷۴ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ قابل مشاهده است، البته این کاهش، بدون در نظر گرفتن حذف اعتبارات ۵۰۰ میلیون تومانی آب آشامیدنی روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۱ در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۰ است. کل اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰، افزایش ۱۰/۶۰ درصدی داشته است.

• برنامه «خدمات سلامت روستاییان» و مجموعه طرح‌های «امور کالبدی و راه و مسکن» به ترتیب ۴۱/۷۴ و ۱۶/۸۵ درصد و در مجموع در حدود ۵۹ درصد از کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی را از آن خود کرده‌اند. توسعه اشتغال روستایی نیز تنها ۱/۱۵ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ را به خود اختصاص داده است. همچنین از آنجایی که اعتبارات توسعه اشتغال روستایی، غالباً از نوع هزینه‌ای است، به نظر می‌رسد امکان کافی برای ایجاد بسترهای اشتغال بهره‌ور در نواحی روستایی را نمی‌تواند داشته باشد. بنابراین به طور کلی باید اظهار داشت که رویکرد غالب اعتبارات توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، خدماتی - کالبدی - فیزیکی بوده و لایحه از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور و توسعه منابع انسانی روستایی (فارغ از اشتغال کشاورزی) دچار کاستی است.

همچنین ۱۰ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۱، در جدول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها و تحت عنوان «اعتبار موضوع ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم (ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی علاوه بر اعتبارات استانی)» آورده شده است.



همانطور که مشاهده می‌شود، این مبلغ قابل توجه، با وجود اینکه در ذیل اعتبارات استانی آورده شده ولی در عنوان آن، بر فرا استانی بودن آن تأکید شده است. این امر مبهم بوده و زمینه را برای تخصیص سلیقه‌ای بودجه فراهم خواهد ساخت. به‌ویژه اینکه عبارت «علاوه بر اعتبارات استانی» این معنا را متبادر می‌سازد که اعتبارات مذکور ممکن است در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها قرار نگرفته و در سفرهای مختلف و بدون برنامه جامع، کل‌نگر و به‌هم پیوسته مصرف شود. از سوی دیگر با توجه به عدم اجرای ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم، مبنی بر پیشنهاد آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و تصویب آن در هیئت وزیران، ابهام در نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات برای ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری حائز اهمیت است.

مجدداً تأکید می‌شود اعتباراتی که در این گزارش به‌عنوان اعتبارات عمران و توسعه روستایی مورد تحلیل قرار گرفتند، شامل اعتبارات کشاورزی نمی‌شوند.

پیشنهادهای

با توجه به نتایج مطالعه، موارد ذیل برای انطباق هرچه بیشتر لایحه با برنامه و در راستای تحقق هرچه بیشتر اهداف دولت در زمینه توسعه روستایی پایدار، پیشنهاد می‌شوند:

۱. در راستای شفاف‌سازی و تسهیل پایش اثربخشی اعتبارات توسعه روستایی و تدوین طرح‌ها و برنامه‌های مناسب توسعه پایدار روستایی، فصلی جداگانه برای اعتبارات توسعه پایدار روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در نظر گرفته شده و کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی در قالب آن فصل آورده شود.

۲. مبلغ ۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال از اعتبارات بند «۱-۲» ماده واحده، برای تأمین آب آشامیدنی روستاهای کشور براساس شاخص محرومیت، به وزارت نیرو اختصاص می‌یابد.

۳. در راستای بند «الف» ماده (۱۹۴)، مبلغ ۷,۰۰۰ میلیون ریال از اعتبارات بند «۱-۲» ماده واحده، برای تأمین اعتبار «اجرای طرح ساماندهی توسعه اقتصادی، اجتماعی در ۱۰ پایلوت استانی» به وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد.

۴. به‌منظور توسعه اشتغال پایدار روستایی، مبلغ ۲,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از اعتبارات بند «۱-۲» ماده واحده، برای توسعه صنایع روستایی و کسب‌وکارهای کشاورزی، به وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد.

۵. دولت موظف است ۷۰ درصد از هزینه‌های سرمایه‌ای توسعه اشتغال در اراضی شیب‌دار و جنگلی (شناسایی و آماده‌سازی اراضی برای کشت گیاهان دارویی، احداث باغات، توسعه طبیعت‌گردی یا اکوتوریسم پایدار و...) را به‌صورت کمک بلاعوض، با معرفی دهیاری‌ها و تأیید سازمان امور عشایر، به عشایر و روستاییان پرداخت نماید. ۲۰ درصد از اعتبارات ردیف کمک به مناطق کمترتوسعه‌یافته و غیربرخوردار (بند «۶» شماره طبقه‌بندی ۵۲۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های متفرقه)، برای تأمین اعتبار این بند تخصیص می‌یابد. وزارت جهاد کشاورزی موظف است ظرف سه‌ماه پس از تصویب قانون بودجه، آیین‌نامه اجرایی مربوطه را تصویب و اجرا کند.

۶. در راستای اجرای ماده (۱۱) و بندهای «ب» و «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، ۲۰ درصد از اعتبارات ردیف شماره ۳۰۲۳۸۰۰۰ موضوع «برنامه توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری» به بهبود و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی در روستاهای هدف اختصاص می‌یابد تا با نظارت فرمانداری‌های ذیربط توسط سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی هزینه شود. بخشی از تعرفه‌های صدور پروانه، در جهت فقرزدایی روستاهای مربوطه مصرف می‌شود.

۷. در اجرای ماده (۳۹) و بند «و» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، برای زدودن فقر از چهره نواحی روستایی و عشایری، ۳۰ درصد از اعتبارات ردیف شماره ۳۰۴۹۵ موضوع «برنامه توانمندسازی اجتماعی»، به حرفه‌آموزی اقشار محروم روستایی با هدف آماده‌سازی آنان برای فعالیت‌های اقتصادی کوچک و بهره‌ور اختصاص می‌یابد.

۸. در راستای اجرای بند «و» ماده (۴۶) و بند «ح» ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه، ۵۰ درصد از اعتبارات ردیف شماره ۱۰۴۲۶۰۰۰ موضوع «برنامه خدمات نقشه‌برداری و اطلاعات مکانی» به طرح حدنگاری یا کاداستر غیرشهری (کاداستر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی) اختصاص می‌یابد. این طرح توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و با همکاری وزارت جهاد کشاورزی اجرا می‌شود.

۹. ۸۰ میلیون ریال از اعتبارات ردیف «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» (مندرج در اعتبارات متفرقه) برای ایجاد و حمایت از گروه‌ها و تعاونی‌های خودیار زنان روستایی به وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد.

۱۰. مبلغ ۷۰۰۰ میلیون ریال از اعتبارات بند «۱-۲» ماده واحده، برای کاهش ضایعات کشاورزی و خانگی و تهیه کمپوست در نواحی روستایی به وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد.



۱۱. در راستای اجرای ماده (۱۷۰) قانون برنامه پنجم، ۵ درصد از اعتبارات ردیف شماره ۴۰۹۰۷ موضوع «برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی» به صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها، اختصاص می‌یابد.
۱۲. در اجرای بند «و» ماده (۳۴) برنامه پنجم، ۵ درصد از مجموع اعتبارات ردیف شماره ۴۰۱۴۶۰۰۰ موضوع «برنامه راهبری افزایش تولید محصولات زراعی» و ردیف شماره ۴۰۱۴۷۰۰۰ موضوع «برنامه راهبری افزایش سطح پوشش خدمات ترویجی»، برای توسعه کشت غذای سالم (دارای حد مجاز باقیمانده مواد شیمیایی) به وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد.
۱۳. حداقل ۵ درصد از اعتبارات ردیف شماره ۳۰۲۱۶ موضوع «برنامه ارتقای توانمندی‌های جوانان» و ۵ درصد از اعتبارات ردیف شماره ۳۰۲۲۳ موضوع «برنامه برگزاری مسابقات قرآنی و دینی» به فعالیت‌های قرآنی روستاها و عشایر اختصاص می‌یابد.
۱۴. در اجرای بند «الف» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی کشور موظف است حداکثر تا سه ماه پس از تصویب بودجه سال ۱۳۹۱، شاخص‌های جامع و به‌روز توسعه روستایی و عشایری پایدار را با رویکرد تحقق توأم پیشرفت و عدالت، تدوین و آن را به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. بهبود این شاخص‌ها برعهده دستگاه‌های بخشی مربوطه خواهد بود. گزارش عملکردی (شاخص‌ها) و مالی باید هر ۶ ماه اندازه‌گیری و منتشر شود.
۱۵. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمران و توسعه روستایی، صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص می‌یابد.

منابع و مآخذ

۱. رضوانی، محمدرضا. مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، نشر قومس، ۱۳۸۳.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کشور.
۴. قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کشور.
۵. قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کشور.
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۵. توسعه روستایی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی، آب و منابع طبیعی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظر علمی: حسین صفایی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. ارزشیابی

۲. اثربخشی

۳. فصل مسکن و عمران شهری

۴. روستایی و عشایری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱۵