

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۱۸. مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۳۳۹۹
دی‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	روند کاهش جمعیت نواحی روستایی
۶.....	روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه ۱۳۹۳
۷.....	یافته‌ها
۸.....	۱. توسعه روستایی و عشایری در قانون برنامه پنجم توسعه
۱۲.....	۲. خلأ توسعه روستایی و عشایری در برنامه سالیانه دولت در سال ۱۳۹۳
۱۳.....	تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳
۲۰.....	ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳
۲۹.....	تحلیل ترکیب لایحه بودجه ۱۳۹۳ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری
۳۲.....	نتیجه‌گیری
۴۱.....	پیشنهادها
۴۴.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۱۸. مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

چکیده

توسعه روستایی از جایگاه و اهمیت حیاتی در تحقق الگوی پیشرفت و عدالت برخوردار است. لایحه بودجه ۱۳۹۳، به عنوان چهارمین لایحه برنامه پنجم، باید توجه خاصی نسبت به این موضوع و عملیاتی کردن تکالیف برنامه پنجم در خصوص توسعه روستایی داشته باشد. با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۳ که ۲۱۸,۸۰۰ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری از کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه، ۱/۵ درصد است و این میزان در مقایسه با سهم حدود ۳۰ درصدی روستاها از جمعیت کشور، بسیار نامتناسب است. این سهم نامتناسب در کنار کاهش ۷۳ درصدی اعتبارات آب آشامیدنی روستایی و ۶۴ درصدی اعتبارات راه‌های روستایی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲، می‌تواند زنگ خطری را برای عدالت اجتماعی و توسعه روستایی به صدا درآورد. لایحه، طرح مشخصی در خصوص توسعه فرهنگی به‌ویژه فعالیت‌های قرآنی در نواحی روستایی و عشایری ندارد. از بین ۲۲۳ طرح استانی فصل «مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری»، به مانند سال‌های پیشین، تنها یک طرح به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز، تأمین آب

شرب بهداشتی برای تهران است. بررسی برنامه پنجم توسعه حاکی از آن است که رویکرد این برنامه نسبت به توسعه روستایی، صرفاً عمرانی نبوده و مهمتر از آن، توجه خاصی نسبت به اشتغال و اقتصاد روستایی داشته است. با وجود این، تحلیل اجزای اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد، رویکرد اساسی این لایحه از نوع خدماتی، عمرانی و کالبدی است. به‌گونه‌ای که دو گروه «خدمات سلامت» و «آب و فاضلاب» در مجموع ۶۶ درصد از کل اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری را از آن خود کرده‌اند و اشتغال و کسب‌وکارهای روستایی فاقد ردیف مشخص است. این درحالی است که در شرایط بین‌المللی موجود، نحوه استفاده از منابع باید به نحوی باشد که حداکثر بازدهی و دستاوردها در زمینه رشد و عدالت را به ارمغان آورد. در شرایطی که توسعه و عمران روستاهای کشور از بودجه محدودی برخوردار است، احداث جاده، جدول، پارک و از این قبیل در روستاها، واقعاً در توسعه این نواحی از نقش چندانی برخوردار نبوده و لذا اولویت‌بندی اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری با رویکرد توسعه اشتغال و درآمدزایی باید تغییر یابد. همچنین سرجمع اعتبارات روستایی و عشایری باید با تأکید بر تقویت فعالیت‌های فرهنگی و اقتصادی مانند گردشگری روستایی و کشاورزی، صنایع دستی، کسب‌وکارهای خانگی، فرآوری پسماندهای خانگی و کشاورزی و تولید انرژی پاک، افزایش یابد.



توسعه روستایی نقش بسیار مهمی در تحقق عدالت اجتماعی و الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت دارد. بنیانگذار کبیر انقلاب اسلامی، امام خمینی (ره) تأکید خاصی بر حفظ روستاها و کشاورزی و رونق آنها داشته و یکی از ایرادات جدی رژیم شاه را همین موضوع عنوان کرده‌اند. برای نمونه حضرت امام، می‌فرمایند:

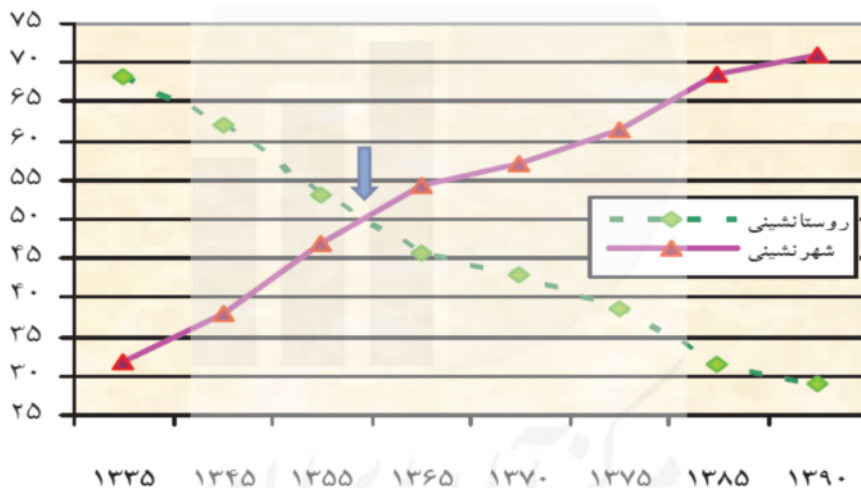
«مسئولیت ما امروز زیاد است و باید خودمان مملکت‌مان را آباد کنیم ... مسئله کشاورزی در کشور ما در رأس امور است ... مملکت از نظر منابع طبیعی، همه چیزش خوب است. آب و زمین خوب دارد و مردمش آگاه [بوده] و در فکر کشاورزی هستند و دولت باید آنها را تشویق و تقویت بنماید و امکانات لازم را در اختیار آنها بگذارد» (صحیفه امام، ج ۱۷، ص ۱۳۰). همچنین تأکید ایشان بر تأمین شرایط زندگی کشاورزان کشور هم‌سطح با سایر مردم (ساکنان شهرها) حکایت از آن دارد که نظر ایشان بر حفظ و تقویت جمعیت روستایی و عدم سوگیری به سمت توسعه شهرنشینی بوده است. «برنامه ما این است که کشاورزی کشور، با تأمین شرایط زندگی دهقانان، هم‌سطح سایر مردم کشور، به حدی برسد که کلیه نیازهای داخلی را برآورده سازد...» (صحیفه امام، جلد ۴، ص ۳۳۵).

روند کاهش جمعیت نواحی روستایی

سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی دوره ۱۲۸۰ - ۱۳۹۰، از ۷۹ به ۲۹ درصد رسیده است. همچنین در یک قرن اخیر، تعداد شهرها، حدود ۱۳ برابر شده و از ۱۰۰ مرکز به ۱۳۳۱ مرکز افزایش یافته است. علاوه بر این، بررسی نرخ رشد سالیانه جمعیت در نقاط شهری و روستایی نشان می‌دهد که از سال ۱۳۱۵ به بعد، همواره نرخ رشد جمعیت شهری به مراتب بیش از نقاط روستایی بوده است. این روند منعکس‌کننده دخالت عواملی فراتر از رشد طبیعی جمعیت (یعنی مهاجرت، تبدیل شهر به روستا و...) می‌باشد. نمودار ۱ نیز روند شتابان شهرنشینی را به خوبی به تصویر کشانده است. در گزارش آینده‌نگری شهری شدن در سطح کشورهای جهان، اشاره شده است که بیشتر کشورهای در حال توسعه، در جهت ایجاد توازن و تعادل در توزیع فضایی جمعیت خود، گام‌های اصلاحی برداشته‌اند (بخش جمعیت دفتر امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، ۲۰۰۴).



نمودار ۱. میزان شهرنشینی و روستانشینی کشور در دوره ۱۳۳۵ - ۱۳۹۰



مأخذ: گزیده نتایج سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۹۰.

بودجه‌های سنواتی کشور به‌مثابه برنامه یک‌ساله دولت از اهمیت اساسی در تحقق اهداف برنامه توسعه و سند چشم‌انداز برخوردارند. از آنجایی که بودجه سال ۱۳۹۳ مربوط به سال چهارم 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. حال در ادامه، ابتدا تکالیف قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص توسعه روستایی و عشایری مطرح شده و سپس نسبت لایحه بودجه ۱۳۹۳ با این تکالیف و تغییرات اعتبارات طرح‌ها و

برنامه‌های مربوطه در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۲ بررسی می‌شود. البته به دلیل عدم انتشار متن نهایی پیوست‌های قانون بودجه ۱۳۹۲، صرفاً در مواردی مقایسه انجام شده است که ارقام مصوب ۱۳۹۲، در لایحه ۱۳۹۳ ذکر شده‌اند.

روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه ۱۳۹۳

به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به مانند سال‌های پیشین، به دلیل ساختار بخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است، چراکه خدمات و عمران روستایی کشور فاقد نهاد نظارتی و راهبردی و نیز فصل مشخص 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 «رفاه و تأمین اجتماعی» پراکنده شده و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی عهده‌دار این تکالیف و وظایف هستند. علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه در لایحه بودجه ۱۳۹۳، 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. «بیمه رایگان روستاییان و شهرهای زیر بیست هزار نفر»، «تأمین آمبولانس مورد نیاز شبکه اورژانس کشور با اولویت مراکز بهداشتی -



درمانی روستایی»، «برنامه توسعه فرش دستباف»، «خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه یافته» و «تأمین مسکن محرومین سراسر کشور» مهمترین این موارد بودند. در مطالعه کنونی، اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌ها و طرح‌های مختص روستایی و عشایری، از بخش‌های مختلف لایحه بودجه ۱۳۹۳ مستخرج گردید. اعتبارات عمران و توسعه روستایی مندرج در ردیف‌های متفرقه نیز در محاسبات مدنظر قرار گرفت. البته لازم به ذکر است که اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی و نیز اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با کشاورزی مانند بازار محصولات کشاورزی و صنایع کشاورزی که در فصول دیگر آورده شده بودند، در این محاسبات وارد نشد.

یافته‌ها

در این گزارش، ابتدا اهم تکالیف برنامه‌ای مربوط به عمران و توسعه روستایی از برنامه پنجم استخراج شد تا در نهایت میزان انطباق لایحه بودجه ۱۳۹۳ با قانون برنامه مورد بحث قرار گیرد. به طور کلی، در بخش یافته‌ها، پس از احصای اهم تکالیف برنامه پنجم، ابتدا تصویر کلی اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۳ بررسی شده و در مرحله بعدی، آمار و ارقام تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه ارائه می‌شود. سپس تغییرات این اعتبارات نسبت به ارقام مصوب بودجه ۱۳۹۲ بررسی می‌گردد. لازم به ذکر است به دلیل عدم انتشار

قانون نهایی بودجه ۱۳۹۲ (پیوست‌ها)، عملاً دسترسی به برخی ارقام مصوب وجود نداشت و این مشکل، امکان مقایسه برخی برنامه‌ها را از بین برد. مقایسه فقط در مواردی انجام گرفت که ارقام مصوب ۱۳۹۲ در لایحه بودجه ۱۳۹۳ ذکر گردیده بود. در نهایت ترکیب لایحه بودجه، در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری بررسی می‌شود.

۱. توسعه روستایی و عشایری در قانون برنامه پنجم توسعه

به‌طور کلی باید اظهار داشت که هرچند در برخی از مواد برنامه پنجم، مباحثی به صورت پراکنده درخصوص توسعه روستایی و عشایری مطرح شده است، ولی از بین مواد مختلف قانون برنامه پنجم، ماده (۱۹۴) به‌طور مشخص‌تر و جامع‌تر به بحث توسعه روستایی پرداخته است. ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم، دولت را مکلف به بهبود وضعیت سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در راستای توسعه روستایی و عشایری، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری - روستایی و عشایری کرده است. در ذیل به‌طور خلاصه، برخی از مهمترین تکالیف این ماده مطرح می‌شود:

الف) ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و ارائه خدمات نوین روستایی،

ب - ۱) حمایت از صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های

صنعتی - کشاورزی کوچک،



ب - ۲) توسعه صنایع دستی روستایی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی،

ه) بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی، مبتنی بر الگوی معماری ایرانی - اسلامی،

و) 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،

ز) ساماندهی و استقرار فعالیتهای کارآفرینی و اشتغالزای کوچک و متوسط تولید و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری،

ط) احداث، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی،

ی) ارتقای شاخص‌های توسعه عشایر،

ک) حمایت مالی از طریق اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری،

س) تعمیم و گسترش بیمه روستایی و پوشش صد درصد (۱۰۰٪) آن از طریق تقویت صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر،

ع) پیش‌بینی مکان‌های ورزشی برای جامعه روستایی،

ف) تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها.

علاوه بر ماده (۱۹۴)، برخی تکالیف دیگر نیز در سایر مواد قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص توسعه روستایی قابل احصا هستند. برای نمونه ماده (۲۳۲)، دولت را نسبت به ساماندهی حمل و نقل بار و مسافر روستاها و پوشش برنامه‌های نگهداری

و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار و کانون‌های اسکان عشایری از راه مناسب موظف کرده است. درخصوص بحث گردشگری روستایی در برنامه پنجم، علاوه بر بند «ب» ماده (۱۹۴)، ماده (۱۱) نیز موضوع را مطرح ساخته است. بند «ج» ماده (۱۱) حمایت مالی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ سنتی عشایری و روستایی توسط بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و تعاونی با رعایت موازین اسلامی و با هدف توسعه گردشگری را از اولویت‌های سازمان مذکور برشمرده است. بندهای مذکور، می‌توانند در توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی پایدار، نقش مهمی را ایفا کنند، ولی باید راهکارهای عملیاتی و ردیف‌های بودجه‌ای برای آنها در نظر گرفته شود. همان‌طور که مشخص است، رویکرد برنامه پنجم توسعه به توسعه روستایی، صرفاً عمرانی نبوده و مهمتر از آن، توجه خاصی نسبت به اشتغال و اقتصاد روستایی داشته است.

در کنار موارد فوق، در قانون برنامه پنجم مواد قانونی وجود دارند که به‌لحاظ ماهیتی بخش مهمی از رویکرد آنها باید متوجه نواحی روستایی و عشایری باشد. برای نمونه بند «ج» ماده (۸۰) و ماده (۲۳۰) بر گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور با هدف توسعه تأکید کرده‌اند که باید بخش مهمی از اعتبارات این مواد در قوانین بودجه سنواتی به نواحی روستایی اختصاص یابد. همچنین اعتبارات مربوط به ماده (۳۹) درخصوص توانمندسازی اجتماعی اقشار آسیب‌پذیر، در امر تأمین اعتبارات توسعه پایدار روستایی بسیار اثرگذار می‌تواند باشد. علاوه بر این، یکی از



مهمترین موادی که می‌تواند در تأمین اعتبارات مورد نیاز توسعه روستایی مورد استفاده قرار گیرد، ماده (۱۳۲) قانون برنامه است. این ماده دولت را موظف کرده است که در قالب بودجه‌های سنواتی، دوسوم از ۲ درصد درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز را به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه‌یافته، برای اجرای برنامه‌های عمرانی اختصاص دهد. از آنجایی که روستاها غالباً جزء مناطق کمتر توسعه‌یافته تلقی می‌شوند، بنابراین بخش عمده‌ای از این سهم دوسومی، باید در این نواحی به صورت هدفمند در طرح‌های عمرانی به‌ویژه در رابطه با زیرساخت‌ها و زیربنای تولیدی سرمایه‌گذاری شود.

بسترسازی برای تشکیل شبکه‌ها و زنجیره‌های تولید، استقرار سیستم‌های آبیاری تحت فشار، بهبود و بازیابی اراضی، از جمله زمینه‌هایی هستند که سرمایه‌گذاری در آنها، بازده بالایی را دربر خواهد داشت. یکی از مهمترین مواردی که تأثیر سریعی را می‌تواند در رشد بهره‌وری، کاهش پسماندها و رشد ارزش‌افزوده داشته باشد، سرمایه‌گذاری در استقرار هدفمند صنایع تبدیلی و صنایع فرآوری پسماندهای کشاورزی است. این سرمایه‌گذاری منجر به افزایش سهم صادرات فرآوری شده و کاهش سهم صادرات محصولات به شکل خام گردیده و از این طریق یکی از معضلات کنونی کشور را به‌خصوص در بخش کشاورزی حل خواهد کرد. ازسوی دیگر نیز سالیانه پسماند کشاورزی فراوانی تولید می‌شود که به‌دلیل عدم برنامه‌ریزی مناسب و توسعه صنایع مربوطه، عملاً قابلیت آنها در ایجاد اشتغال و ارزش‌افزوده مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

از سوی دیگر، بند «م» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه دولت را مکلف کرده است در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و از طریق شرکت مادر تخصصی حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران، سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) در زمینه توسعه کشاورزی با فناوری نوین، اقتصادی و بهره‌وری و طرح‌های زیربنایی و نوپدید در بخش‌های کشاورزی و منابع آب و توسعه مناطق روستایی و جوان‌سازی بافت جمعیتی مناطق روستایی و عشایری را انجام دهد. طبق ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی این بند که در ۱۳۹۱/۷/۲ به تصویب هیئت وزیران رسید، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی موظف شده است با هماهنگی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو و هر ساله صرفاً از سرجمع اعتبارات آن دستگاه‌ها پس از بررسی و تأیید فهرست طرح‌های اولویت‌دار موضوع این آیین‌نامه در قالب مبادله موافقتنامه، سهمی را در چارچوب ردیف بودجه‌ای مصوب به‌عنوان «افزایش سرمایه دولت در صندوق و شرکت به‌منظور تأمین سهام صندوق و شرکت در مشارکت‌های موضوع این آیین‌نامه» به دستگاه‌های اجرایی اختصاص دهد.

۲. خلأ توسعه روستایی و عشایری در برنامه سالیانه دولت در سال ۱۳۹۳

برنامه سالیانه دولت در سال ۱۳۹۳ که از سوی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری منتشر شده است، از یکسو وضع کلی اقتصاد و برنامه مالی دولت را تشریح کرده و از سوی دیگر در سال بودجه، نحوه تحقق اهداف و



تکالیف برنامه پنجم توسعه را مشخص می‌کند. نکته جالب توجه اینکه، در فهرست مطالب سند منتشر شده دولت، یکی از فصول بیست و یک‌گانه، فصل «عمران شهری، روستایی و عشایری» است. در حالی که وقتی به این فصل مراجعه می‌شود، در کمال تعجب واژگان روستایی و عشایری از عنوان فصل مذکور حذف شده و عنوان آن به فصل «برنامه سالیانه مسکن و عمران شهری» مبدل شده است. لازم به ذکر است، چنین تغییری محدود به عنوان فصل نبوده و بررسی محتوای این فصل نشان می‌دهد که اصولاً هیچ اشاره‌ای به ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه که به عمران و توسعه روستایی و عشایری اختصاص دارد، نداشته است و مشخص نیست که دولت با چه رویکردها و راهبردهایی به دنبال تحقق تکالیف این ماده است. حال پس از تحلیل برنامه پنجم توسعه در رابطه با توسعه روستایی، لایحه بودجه ۱۳۹۳، به عنوان چهارمین لایحه بودجه برنامه پنجم مورد تحلیل محتوا قرار می‌گیرد تا در نهایت، میزان انطباق این لایحه با قانون برنامه مشخص شود.

تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳

۱. احکام ماده واحده لایحه ۱۳۹۳ در مقایسه با ماده واحده قانون سال ۱۳۹۲
تحلیل محتوای احکام ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد، احکام قابل
توجهی به بحث تأمین اعتبارات برای فعالیت‌های گوناگون عمران و توسعه روستایی
و عشایری از قبیل تأمین و استانداردسازی سامانه گرمایشی مدارس با اولویت

مدارس روستاها، تقویت دفاتر موجود و ایجاد دفاتر جدید ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی، حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک، توسعه ورزش همگانی روستایی، گازرسانی به شهرها و روستاها، تسهیلات جهت اجرای خطوط گازرسانی به روستاها و شهرهای فاقد گاز و آبرسانی شرب روستایی پرداخته است.

ازسوی دیگر، طبق بند «۳۶» ماده واحده، مبلغ هشت هزار میلیارد ریال از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی برای تهیه و اجرای طرح‌های هادی و پروژه‌های دارای اولویت در زمینه بهسازی روستاها، احداث و نگهداری راه‌های روستایی، آبرسانی روستایی، احداث خانه بهداشت و توسعه ورزش روستایی براساس شاخص‌های برخورداری هر شهرستان در نظر گرفته شد. همچنین بند «۱۲۸» این ماده واحده، شورای برنامه‌ریزی استان را مکلف نمود، حداقل ۸ درصد از اعتبارات عمرانی استان‌ها را در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان و شهرستان قرار دهد تا صرف اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاهای استان کند. ازسوی دیگر، بند «۱۴۲»، مقرر نمود عوارض ساخت‌وساز و جرائم تخلفات ساختمانی خارج از حریم شهرها و خارج از محدوده روستاهای دارای دهیاری، تا سقف یکهزاروپانصد میلیارد ریال به حساب خزانه معین استان واریز تا صد درصد درآمد حاصل آن در جهت توسعه و عمران روستاها میان دهیاری‌های همان استان توزیع و هزینه گردد.



در مقایسه با ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۲، بررسی‌ها حاکی از آن است که ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۳، مباحث چندانی درخصوص توسعه و مدیریت روستایی و عشایری ندارد. تنها کمک به تقویت دفاتر موجود و ایجاد دفاتر جدید ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی به صورت مشخص مدنظر قرار گرفته است. بند «ح» تبصره «۹» نیز به وزارت کشور اجازه داده است، در سال ۱۳۹۳ ده درصد از جوه تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده که در اختیار آن وزارتخانه قرار می‌گیرد، را برای کمک و تأمین ماشین‌آلات عمرانی و خدماتی شهرهای زیر دویست هزار نفر و دهیاری‌ها هزینه نماید.

۲. فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

در لایحه بودجه ۱۳۹۳، فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری مهمترین فصلی است که به مباحث عمران روستایی و عشایری پرداخته است. حال در ابتدا اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصل مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و سپس اعتبارات هزینه‌ای آن مطرح می‌شود.

۲-۱. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل مسکن و عمران شهری،

روستایی و عشایری

الف) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری در بخش ملی، در مجموع دارای ۱۰ برنامه مختلف است. بررسی‌ها نشان می‌دهد به مانند سال‌های پیشین، هیچ طرحی

در رابطه با برخی از برنامه‌های ملی این فصل در خصوص نواحی روستایی دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای نمونه طرح‌های برنامه «حمل و نقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرها بوده و حتی برنامه چندانی برای حمل و نقل شهرهای کوچک و متوسط نیز ندارد. البته در برنامه خدمات شهری و روستایی، طرحی تحت عنوان «کمک به توسعه و نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی» قید شده که هدف آن از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، خرید و نوسازی اتوبوس و مینی‌بوس (متوسط ۵۰ درصد سهم دولت) و خودروهای عمومی کوچک است. پیگیری‌های به عمل آمده از وزارت کشور نشان می‌دهد که همه اعتبارات طرح اخیر، صرفاً در نواحی شهری مصرف می‌شود. در برنامه «آب شهری و روستایی»، برخلاف سال‌های پیشین، طرح دوساله‌ای تحت عنوان تکمیل مجتمع‌های آبرسانی روستایی در نظر گرفته شده است. طبق پیش‌بینی براساس این طرح، تعداد ۹۲۴ مجتمع با اعتباری بالغ بر ۱,۳۰۰ میلیارد تومان تکمیل خواهد شد. در واقع ردیف مستقل و شفاف اعتبارات آب آشامیدنی روستایی که در سال‌های پیشین از بین رفته بوده و به صورت غیرشفاف در ردیف‌های متفرقه قید می‌شد، در لایحه بودجه ۱۳۹۳ مجدداً احیا شده است.

همچنین در برنامه‌های ملی «خدمات شهری و روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌ها» هیچ طرحی در خصوص نواحی روستایی دیده نمی‌شود. البته در طرح ملی «تجهیز و ساماندهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات» که مربوط به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها است، تعدادی سکونتگاه روستایی نیز در زمره اهداف این



طرح قرار دارد؛ ولی به دلیل عدم ذکر آمار جداگانه مربوط به نواحی شهری و روستایی، عملاً امکان تعیین بودجه اختصاص یافته به روستاها وجود نداشته و لذا از محاسبات این مطالعه خارج شد. برنامه ساماندهی عشایر تنها شامل یک طرح «مطالعات جامع و عملیات اجرایی ساماندهی عشایر» است. همچنین از بین ۶ طرح ملی مربوط به برنامه «سامانه‌های پساب و فاضلاب»، دو طرح متعلق به نواحی روستایی می‌باشد. از سوی دیگر، برنامه «ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی» تنها سه طرح از ده طرح ملی خود را به نواحی روستایی اختصاص داده است. طرح‌های روستایی برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی شامل «بهبودی بافت باارزش روستایی»، «مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» و «اجرای طرح‌های هادی روستایی و مطالعه سطح‌بندی روستایی» است که توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اجرا می‌شود. برنامه‌های «مسکن» و «ساختمان‌ها و تجهیزات» و «مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات» نیز هر کدام یک طرح در رابطه با نواحی روستایی و عشایری دارند.

فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری، در مجموع، دارای ۴۹ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است که از این میان، تنها ده طرح به‌طور مشخص به نواحی روستایی و عشایری اختصاص دارد و می‌تواند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی و عشایری مؤثر باشد. البته تأمل در این ده 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).

جدول ۱. تعداد طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی فصل مسکن و عمران شهری،

روستایی و عشایری به تفکیک شهری - روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۳

ردیف	برنامه	تعداد طرح	
		شهری	روستایی
۱	سامانه‌های پساب و فاضلاب	۴	۲
۲	ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی	۷	۳
۳	حمل‌ونقل شهری و روستایی	۱۴	۰
۴	آب شهری و روستایی	۳	۱
۵	ساختمان‌ها و تجهیزات	۲	۱
۶	مسکن	۳	۱
۷	خدمات شهری و روستایی	۴	۰
۸	ساماندهی عشایر	۰	۱
۹	مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات	۱	۱
۱۰	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۱	۰
مجموع		۳۹	۱۰
		۴۹	

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۳.

ب) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی

در قسمت استانی فصل «مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری» نیز وضعیت مناسبی برای طرح‌های روستایی و عشایری دیده نمی‌شود. برای نمونه از بین ۲۲۳



طرح استانی این فصل، به مانند سال‌های پیشین، تنها یک طرح تحت عنوان «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز، تأمین آب شرب بهداشتی برای تهران است.

۲-۲. برنامه‌های هزینه‌ای روستایی - عشایری فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه ۱۳۹۳، دو برنامه راهبری در زمینه توسعه روستایی که صرفاً شامل اعتبارات هزینه‌ای هستند، دیده می‌شود که عبارتند از: برنامه‌های «راهبری طرح کالبدی روستایی» و «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی». البته برنامه ساماندهی عشایر هم علاوه بر اعتبارات تملک دارایی، اعتبارات هزینه‌ای نیز دارد.

۳. سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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 در این گزارش، فصول و نهادهای مرتبط دیگر نیز به‌منظور در نظر گرفتن تمامی طرح‌ها و برنامه‌ها و اعتبارات مربوطه، مورد توجه قرار گرفتند. از جمله مهمترین موارد می‌توان به اعتبارات «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر»، «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی»، «برنامه خدمات سلامت روستاییان»، «طرح تجهیز مدارس

عشایری»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی»، «طرح گازرسانی به روستاهای کشور» و «طرح آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت» اشاره کرد.

ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی، خود شامل طرح‌های مختلف است که از جمله مهمترین آنها می‌توان به کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی (مربوط به مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور)؛ خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته؛ تأمین مسکن محرومین سراسر کشور (حساب ۱۰۰ حضرت امام خمینی (ره)) و یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی اشاره کرد. حال در ادامه به‌طور کلی، مجموع اعتبارات (تملک دارایی و هزینه‌ای) کلیه طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌صورت تفصیلی ارائه می‌شود.

ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳

به‌طور کلی، مجموع اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳، مبلغ ۳۲,۹۶۶,۰۲۰ میلیون ریال، معادل ۳۲۹۵ میلیارد تومان است که ۲۷ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۷۳ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود (جدول ۲). با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه که ۲۱۸,۸۰۰ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و



عشایری، از کل اعتبارات، ۱/۵ درصد می‌باشد. از سوی دیگر یافته‌ها حاکی از آن است که اعتبارات طرح‌های عمده مدیریت و توسعه روستایی و عشایری نسبت به سال ۱۳۹۲ کاهش قابل توجهی داشته‌اند. به‌گونه‌ای که اعتبارات آب آشامیدنی، احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی، مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها، آسفالت راه‌های روستایی، طرح هادی روستایی، طرح گازرسانی به روستاهای کشور، ساماندهی عشایر، بافت با ارزش روستایی، بهسازی مسکن روستایی و طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت در مقایسه با ارقام مصوب سال ۱۳۹۲، به‌ترتیب ۰٫۷۳، ۷۰/۵، ۶۷، ۶۴، ۴۳، ۳۱، ۲۲، ۱۴، ۹ و ۳ درصد کاهش یافته است (جدول ۲). همچنین درخصوص راه‌های روستایی، صرفاً آسفالت راه‌های روستایی مورد توجه قرار گرفته و هیچ اعتباری برای راه‌های مربوط به کانون‌های عشایری و دیگر تکالیف برنامه پنجم از قبیل نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و نیز تبدیل راه خاکی به شنوسه، برآورد نشده است.

در عوض، اعتبارات طرح‌های تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری، ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی، تجهیز مدارس عشایری، طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها و طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران به‌ترتیب رشد ۴۰، ۲۳۷، ۳۹، ۳۸ و ۳۲ درصدی داشته‌اند (جدول ۲). همچنین مبلغ ۱۵۰ میلیارد تومان تحت عنوان «کمک به توسعه زیربناهای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی» اختصاص یافته است. می‌توان

گفت بیشترین رشد اعتباری در لایحه ۱۳۹۳ نیز همین موضوع بوده است. ولی از آنجایی که دستگاه اجرایی این ۱۵۰ میلیارد تومان مشخص نشده است، طبق آنچه که در انتهای جدول ۱ ردیف‌های متفرقه آمده است، خود معاونت نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی مسئول این اعتبارات است این امر به دلیل عدم تعیین برنامه و هدف خاص برای اعتبارات مذکور، از اثربخشی آن می‌تواند بکاهد. از سوی دیگر، ۲۴۰ میلیارد تومان نیز برای خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته در نظر گرفته شده است که متأسفانه سهم نواحی روستایی از این اعتبار قابل احصا نیست.

اعتبارات طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری، رشد قابل توجهی به خود اختصاص داده است. البته بررسی میزان این اعتبارات نشان می‌دهد که عدد مطلق آن و البته کلیه طرح‌هایی که رشد داشته‌اند، در مقایسه با طرح‌ها و برنامه‌هایی که اعتباراتشان رشد منفی داشته است، بسیار ناچیز است. برای نمونه کل اعتبارات طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری در لایحه ۱۳۹۳، مبلغ ۱۴۰ میلیون تومان است، درحالی که اعتبارات راه روستایی پس از کاهش ۲۰۴ میلیارد تومانی به ۱۱۵ میلیارد تومان رسیده است. همچنین اعتبارات آب آشامیدنی روستایی با کاهش ۵۲۹ میلیارد تومانی به ۲۰۰ میلیارد تومان رسیده است. لازم به ذکر است که مجموع اعتبارات طرح‌های دارای رشد و ردیف جدید درخصوص کمک به توسعه زیربنای روستایی، مبلغ ۱۷۰ میلیارد تومان است که در مقایسه با مجموع اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های دارای کاهش (۶۰۲ میلیارد تومان) ناچیز است.



جدول ۲. اعتبارات تخصیص یافته به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

به تفکیک برنامه و طرح در لایحه بودجه ۱۳۹۳ (میلیون ریال)

مجموع		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌ای		برنامه و طرح	
درصد تغییر سرجمع	لایحه ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳		قانون ۱۳۹۲
-	.	-	.	.	.	-	برنامه راهبری آب روستایی
-	۵,۳۲۵	-	.	.	۵,۳۲۵	-	برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی
-	۱۷,۸۸۸,۸۱۵	-	.	.	۱۷,۸۸۸,۸۱۵	-	برنامه خدمات سلامت روستاییان
-	۲۱,۷۸۲	-	.	.	۲۱,۷۸۲	-	برنامه راهبری طرح‌های مدیریت روستایی
-۲۱/۶۰	۱,۰۲۸,۴۰۸	۱,۳۱۱,۶۸۰	۶۸۲,۸۴۳	۱,۰۳۹,۸۹۱	۳۴۵,۵۶۵	۲۷۱,۷۸۹	برنامه ساماندهی عشایر
۳۸/۶۱	۲۰,۳۷۰	۱۴,۶۹۶	۲۰,۳۷۰	۱۴,۶۹۶	.	.	طرح تجهیز مدارس عشایری
-۲/۷۷	۲۷۰,۰۰۰	۲۷۷,۶۸۹	۲۷۰,۰۰۰	۲۷۷,۶۸۹	.	.	طرح ایجاد تأسیسات فاصلاب روستاهای دارای اولویت
۴۰/۰۱	۱۶۲,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۱۶۲,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	.	.	طرح ایجاد تأسیسات فاصلاب روستاهای دارای اولویت - وامی
-۹/۲۵	۱۴۰,۰۰۰	۱۵۴,۲۷۲	۱۴۰,۰۰۰	۱۵۴,۲۷۲	.	.	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی
-۱۳/۵۷	۱۰۰,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۱۰۰,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	.	.	طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی
۳۸/۴۵	۱۰,۰۰۰	۷,۲۲۳	۱۰,۰۰۰	۷,۲۲۳	.	.	طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها
-۶۷/۲۱	۵۲۰	۱,۵۸۶	۵۲۰	۱,۵۸۶	.	.	طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی

مجموع		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌ای		برنامه و طرح	
درصد تغییر سرجمع	لایحه ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳		قانون ۱۳۹۲
							روستاها
-۷۰/۵۱	۲۶,۰۰۰	۸۸,۱۷۳	۲۶,۰۰۰	۸۸,۱۷۳	.	.	طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی
-۳۰/۵۲	۱۶۵,۰۰۰	۲۳۷,۴۷۷	۱۶۵,۰۰۰	۲۳۷,۴۷۷	.	.	طرح گازرسانی به روستاهاى کشور
-۶۳/۹۷	۱,۱۵۰,۰۰۰	۳,۱۹۲,۰۰۰	۱,۱۵۰,۰۰۰	۳,۱۹۲,۰۰۰	.	.	آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفalte
۲۳۷/۳۵	۱,۴۰۰	۴۱۵	۱,۴۰۰	۴۱۵	.	.	طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری
۳۲/۳۲	۸,۰۰۰	۶,۰۴۶	۸,۰۰۰	۶,۰۴۶	.	.	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران
-	۳,۳۰۰,۰۰۰	-	.	.	۳,۳۰۰,۰۰۰	-	صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر
-	۱,۷۶۰,۰۰۰	-	۱,۲۸۰,۰۰۰	-	۴۸۰,۰۰۰	-	دهیاری‌ها
-	۳,۷۴۹,۴۰۰	-	۱,۸۰۱,۴۰۰	-	۱,۹۴۸,۰۰۰	-	اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی
-۴۳/۰۵	۱,۱۳۹,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۱,۱۳۹,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	.	.	اجرای طرح هادی روستایی
-۷۲/۵۷	۲,۰۰۰,۰۰۰	۷,۲۹۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۷,۲۹۰,۰۰۰	.	.	آب آشامیدنی روستایی
-	۳۲,۹۴۶,۰۲۰	-	۸,۹۵۶,۵۳۳	-	۲۳,۹۸۹,۴۸۷	-	مجموع

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۳.

یادداشت: - به مفهوم عدم دستیابی به داده‌هاست.



۱. اعتبارات آب آشامیدنی

لازم به ذکر است که احیای یک ردیف مجزا برای آب آشامیدنی روستایی تحت عنوان «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری به صورت طرح ملی و کددار، یک گام رو به جلو به‌شمار می‌رود. چراکه این ردیف از جایگاه باثبات‌تری نسبت به سال‌های پیشین برخوردار است. هرچند اختصاص ردیف مجزا به این موضوع در ظاهر، نشان‌دهنده اقدام تازه دولت در خصوص آب آشامیدنی روستایی به‌شمار می‌رود، ولی بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های قبلی، اعتبارات قابل توجهی به این موضوع - بسیار بیشتر از ۲۰۰ میلیارد برآوردی سال ۱۳۹۳ - اختصاص یافته است. برای نمونه اعتبارات تخصیصی به آب آشامیدنی روستایی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، به ترتیب ۹۹۴ و ۲۱۵ میلیارد تومان و اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۲، ۷۲۹ میلیارد تومان بوده است. هرچند برخی از منابع اعتباری آب آشامیدنی در طول سال مشخص می‌شود، ولی به هر حال برای نمونه چنانچه تنها ۱۵۳ میلیارد تومان اعتباری که در سال ۱۳۹۰ از محل طرح‌های تملک استانی به آب روستایی تخصیص یافته است، به‌عنوان مینا قرار داده شود (جدول ۳)، حداقل اعتباری که در لایحه بودجه ۱۳۹۳ باید در نظر گرفته شود، ۳۸۲/۵ میلیارد تومان است. به‌طور کلی همان‌طور که گفته شد، اعتبارات آب شرب روستایی در مقایسه با میزان مصوب ۱۳۹۲، کاهش ۷۲/۶ درصدی داشته است.

جدول ۳. اجزای اعتبارات آب آشامیدنی روستایی ۱۳۹۰ - ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

				سال	منبع
*۱۳۹۳	*۱۳۹۲	*۱۳۹۱	*۱۳۹۰		
۲,۰۰۰	۰	۰	۲,۵۵۵		ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم
۰	۰	۰	۳,۸۱۰		از مازاد نفتی بند «۲» بودجه ۱۳۹۰
۰	۱,۵۰۰	۶۷۴	۹۸۶		ماده (۱۰) قانون تنظیم مقررات مالی و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران
۰	۰	۴۵۵	۱,۵۳۴		طرح‌های تملک استانی
۰	۰	۳۸۵	۱,۰۵۵		دو درصد نفت و گاز
۰	۰	۶۴۱	۰		کمک به توسعه روستایی ردیف ۵۵۰۰۰
۰	۲,۴۰۰	۰	۰		جدول ۱۹ بند «۱۲» ماده واحده
۰	۳۹۰	۰	۰		بند «۷۶» قانون بودجه ۱۳۹۲
۰	۳,۰۰۰	۰	۰		ردیف ۵۳۰۰۰۰ متفرقه
۲,۰۰۰	۷,۲۹۰	۲,۱۵۵	۹,۹۴۰		مجموع

مأخذ: وزارت نیرو و لایحه بودجه ۱۳۹۳.

* توجه: اعداد سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ تخصیص یافته و ارقام سال ۱۳۹۲ مصوب و عدد سال ۱۳۹۳ برآوردی است.

۲. اجزای اعتبارات متفرقه

همانطور که در جدول ۲ مشخص شد، اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی، ۱۱ درصد از اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری را تشکیل می‌دهد. اجزای این اعتبارات به تفکیک در جدول ۴ مورد اشاره قرار گرفته‌اند. «کمک به توسعه زیربناها و اشتغال روستایی» و «کمک‌زیان شرکت‌های آب و فاضلاب



روستایی» با ۱۵۰ و ۱۳۰ میلیارد تومان، بیشترین سهم از اعتبارات متفرقه را به خود اختصاص داده‌اند. اعتبارات متفرقه در مجموع شامل ۳۷۵ میلیارد تومان می‌شود.

جدول ۴. برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی

(میلیون ریال)

در لایحه سال ۱۳۹۳

ردیف	هزینه‌ای	تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	مجموع
یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۰	۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰
کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی	۱,۳۰۰,۰۰۰	۰	۱,۳۰۰,۰۰۰
سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مناطق روستایی	۶۰۰,۰۰۰	۰	۶۰۰,۰۰۰
ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی به مدارس شبانه‌روزی و مدارس نیمه‌متمرکز	۰	۰	۰
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - هزینه خدمات عمومی اجباری روستایی	۰	۰	۰
مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - کمک به توسعه زیربناهای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی	۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰
خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی - درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم	۰	۱۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰
توسعه ورزش همگانی روستایی	۴۸,۰۰۰	۰	۴۸,۰۰۰
ساختمان‌ها و تجهیزات سازمان امور عشایری	۰	۱,۴۰۰	۱,۴۰۰
مجموع	۱,۹۴۸,۰۰۰	۱,۸۰۱,۴۰۰	۳,۷۴۹,۴۰۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۳.

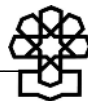
۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

در لایحه بودجه ۱۳۹۳، اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ۱,۴۰۹,۰۰۰ میلیون ریال عنوان شده است، درحالی که بررسی دقیق‌تر حاکی از آن است که سرجمع اعتبارات این بنیاد ۱,۸۴۹,۱۰۶ میلیون ریال است (جدول ۴). این تفاوت ۴۴۰,۱۰۶ میلیون ریالی مربوط به مجموع اعتبارات یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی و تأمین مسکن محرومین سراسر کشور (حساب ۱۰۰ حضرت امام خمینی (ره)) است که در سرجمع اعتبارات این بنیاد دیده نشده است. طرح‌های هادی روستایی، تأمین مسکن محرومین سراسر کشور و طرح جامع بهسازی مسکن روستایی، به ترتیب بیشترین سهم از اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۵. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه ۱۳۹۳

مجموع	تمک دارایی	هزینه‌ای	طرح
۱,۱۳۹,۰۰۰	۱,۱۳۹,۰۰۰	۰	طرح‌های هادی روستایی
۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۰	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی
۲۴۰,۱۰۶	۰	۲۴۰,۱۰۶	وزارت مسکن و شهرسازی - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - حساب ۱۰۰ حضرت امام خمینی (ره) - تأمین مسکن محرومین سراسر کشور
۲۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰	۰	برنامه حمایت از تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد
۱۴۰,۰۰۰	۱۴۰,۰۰۰	۰	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی
۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۰	مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها
۱۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۰	بهسازی بافت باارزش روستایی
۱,۸۴۹,۱۰۶	۱,۶۰۹,۰۰۰	۲۴۰,۱۰۶	مجموع

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه لایحه بودجه ۱۳۹۳.



تحلیل ترکیب لایحه بودجه ۱۳۹۳ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

در بخش دیگری از این مطالعه، اعتبارات تخصیص یافته به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، براساس سنخیت طرح‌ها و برنامه‌ها به ۱۲ گروه تقسیم شد تا تصویر روشن‌تر و بهتری از ترکیب لایحه بودجه ۱۳۹۳ و نحوه توزیع ۳۲۹۵ میلیارد تومان در بین اجزای مختلف به دست آید. همچنین به منظور جامع‌تر و دقیق‌تر شدن تحلیل ترکیب بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری لایحه، اعتبارات ردیف‌های متفرقه که به تنهایی ۱۱ درصد از کل اعتبارات برآوردی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳ را تشکیل می‌داد، در بین گروه‌های ۱۲ گانه مربوطه، بر مبنای سنخیت توزیع شد (نمودار ۲).

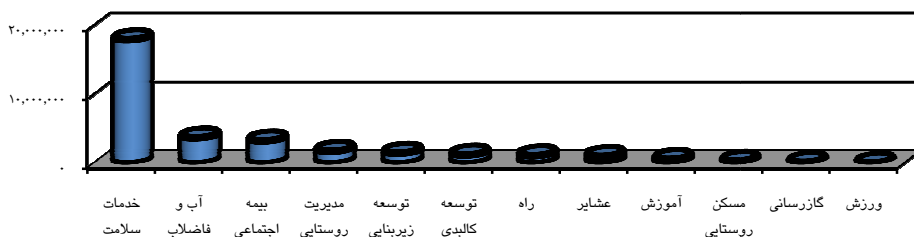
در این طبقه‌بندی، گروه «آب و فاضلاب»، شامل طرح‌های ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت و وامی، آب آشامیدنی روستایی، طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران و کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی؛ گروه «سلامت روستاییان» شامل برنامه خدمات سلامت روستاییان و طرح تأمین آمبولانس مورد نیاز شبکه اورژانس کشور با اولویت مراکز بهداشتی - درمانی روستایی؛ گروه «مدیریت روستایی» شامل برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی، برنامه راهبری طرح‌های مدیریت روستایی و پرداخت به دهیاری‌ها؛ گروه «عشایر» شامل برنامه ساماندهی عشایر، طرح تجهیز مدارس عشایری و طرح تأمین تجهیزات

و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری؛ گروه «مسکن» دربرگیرنده طرح جامع بهسازی مسکن روستایی و یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی؛ گروه «توسعه کالبدی» شامل طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی، طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها و طرح هادی روستایی؛ گروه «توسعه زیربنایی» شامل کمک به توسعه زیربناهای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی و طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها؛ گروه «گازرسانی» دربرگیرنده طرح گازرسانی به روستاهای کشور؛ گروه «ورزش» شامل طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی و توسعه ورزش همگانی روستایی؛ گروه «راه» شامل آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت‌ه؛ گروه «بیمه اجتماعی» شامل صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و گروه «آموزش» شامل سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مناطق روستایی است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که دو گروه «خدمات سلامت» و «آب و فاضلاب» به ترتیب ۵۵ و ۱۱ درصد و در مجموع ۶۶ درصد از کل اعتبارات تخصیصی به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری را از آن خود کرده‌اند. ۳۴ درصد مابقی نیز بین ۱۰ گروه دیگر توزیع شده است که به ترتیب شامل «بیمه اجتماعی (۱۰ درصد)»، «مدیریت روستایی (۵ درصد)»، «توسعه زیربنایی (۵ درصد)»، «توسعه کالبدی (۴ درصد)»، «راه (۳ درصد)» و «عشایر (۳ درصد)» می‌شود. ۴ درصد مابقی نیز بین آموزش، گازرسانی، مسکن و ورزش توزیع شده است (نمودار



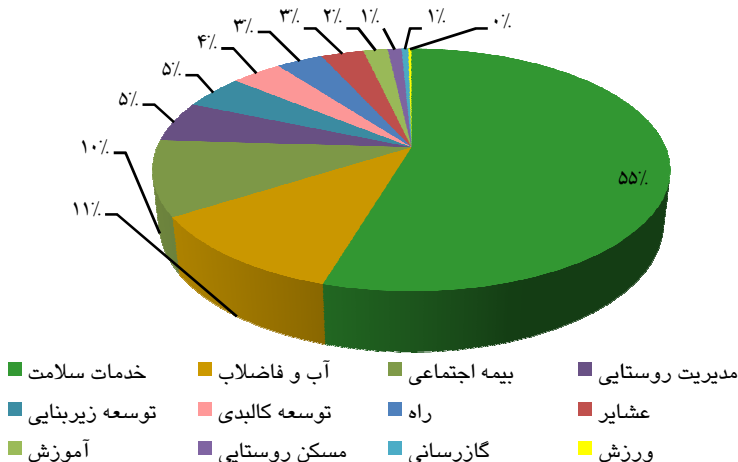
تنها گروهی که به موضوع اشتغال روستایی می‌تواند بپردازد، گروه توسعه زیربنایی است که در آن به توسعه اشتغال و مطالعات جامع اقتصادی روستایی اشاره شده است. چنانچه بر فرض، همه اعتبارات توسعه زیربنایی صرف توسعه اشتغال روستایی شود، می‌توان نتیجه گرفت، اشتغال و کسب‌وکار روستایی تنها ۵ درصد از اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری لایحه بودجه ۱۳۹۳ را به خود اختصاص داده است. بنابراین به‌طور کلی می‌توان گفت که رویکرد غالب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳، خدماتی - کالبدی بوده و لایحه از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور دچار کاستی است.

نمودار ۲. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳



مأخذ: یافته‌های تحقیق بر پایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۳.

نمودار ۳. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳



مأخذ: همان.

نتیجه‌گیری

مجموع اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳، مبلغ ۳۲۹۵ میلیارد تومان است که ۲۷ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۷۳ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود. لذا می‌توان اظهار داشت، بودجه عمرانی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری سهم بسیار پایین‌تری نسبت به اعتبارات هزینه‌ای آن داشته و این امر می‌تواند تقویت زیرساخت‌های مناسب نواحی روستایی و عشایری را دچار مشکل سازد. با توجه به مجموع کل اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۹۳ که ۲۰۴,۶۱۸ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری،



از مصارف عمومی بودجه دولت، ۱/۵ درصد می‌باشد. این میزان در مقایسه با سهم حدود ۳۰ درصدی روستاها از جمعیت کشور، بسیار اندک است. توازن بودجه و رشد متوازن نواحی شهری و روستایی و کاهش فاصله توسعه‌یافتگی آنها از مسائل اساسی و دغدغه‌های مندرج در سیاست‌های کلی نظام است که با این سهم ۱/۵۶ درصدی هرگز قابل تحقق نیست.

همان‌طور که نتایج نشان داد، تأمین و استانداردسازی سامانه گرمایشی مدارس با اولویت مدارس روستاها، حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک، اعطای حداقل ۸ درصد از اعتبارات عمرانی استان‌ها برای اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاهای استان و هشت‌هزار میلیارد ریال از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی برای تهیه و اجرای طرح‌های هادی و پروژه‌های دارای اولویت در زمینه بهسازی روستاها، احداث و نگهداری راه‌های روستایی، آبرسانی روستایی، احداث خانه بهداشت و توسعه ورزش روستایی، از جمله موارد مهمی است که در ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۲ مدنظر قرار گرفته است، ولی ماده واحده لایحه ۱۳۹۳ توجه خاصی به آنها نداشته است.

بررسی برنامه‌های فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری، حاکی از آن است که برخی از برنامه‌ها با وجود اینکه عنوان آنها روستایی است، هیچ طرحی درخصوص نواحی روستایی ندارند. برای نمونه، طرح‌های برنامه «حمل‌ونقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرها بوده و حتی برنامه چندانی برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک و متوسط نیز ندارد. علاوه بر این، هیچ طرح

مشخصی برای فعالیت‌های فرهنگی به‌ویژه قرآن در نواحی روستایی و عشایری در نظر گرفته نشده است. فصل عمران و مسکن شهری، روستایی و عشایری در مجموع، دارای ۴۹ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است که از این میان، تنها ده طرح به‌طور مشخص به نواحی روستایی و عشایری اختصاص دارد و می‌تواند در بسط‌سازی برای توسعه و عمران روستایی مؤثر باشد. همچنین از بین ۲۲۳ طرح استانی این فصل، به مانند سال‌های پیشین، تنها یک طرح تحت عنوان «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز، تأمین آب شرب بهداشتی برای تهران است.

از سوی دیگر، اعتبارات طرح‌های عمده عمران روستایی و عشایری نسبت به سال ۱۳۹۲ کاهش قابل توجهی داشته‌اند. برای نمونه اعتبارات آب آشامیدنی، آسفالت راه‌های روستایی و ساماندهی عشایر در مقایسه با ارقام مصوب سال ۱۳۹۲، به ترتیب ۷۳، ۶۴ و ۲۲ درصد کاهش یافته است. احیای یک ردیف مجزا برای آب آشامیدنی روستایی تحت عنوان «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری به صورت طرح ملی و کددار، یک گام رو به جلو به شمار می‌رود. هرچند اختصاص ردیف مجزا به این موضوع در ظاهر، نشان‌دهنده اقدام تازه دولت درخصوص آب آشامیدنی روستایی به شمار می‌رود، ولی بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های قبلی،



اعتبارات قابل توجهی به این موضوع - بسیار بیشتر از ۲۰۰ میلیارد تومان برآوردی سال ۱۳۹۳ - اختصاص یافته است.

نکات قابل توجه لایحه بودجه ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲، اختصاص ۱۵۰ میلیارد تومان برای کمک به توسعه زیربناهای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی و نیز ۲۴۰ میلیارد تومان نیز برای خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته است که متأسفانه سهم نواحی روستایی از این اعتبار قابل احصا نیست. به‌طور کلی نتایج حاکی از آن است که عدد مطلق کلیه طرح‌هایی که رشد داشته‌اند، در مقایسه با طرح‌ها و برنامه‌هایی که اعتباراتشان رشد منفی داشته‌اند، اندک است. به‌گونه‌ای که مجموع اعتبارات طرح‌های دارای رشد و ردیف جدید توسعه زیربناهای روستایی، مبلغ ۱۷۰ میلیارد تومان است که در مقایسه با مجموع اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های دارای کاهش (۶۰۲ میلیارد تومان) ناچیز می‌باشد. لذا هرچند به‌دلیل عدم انتشار قانون نهایی بودجه ۱۳۹۲، امکان تعیین میزان تغییر دقیق بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری وجود ندارد، ولی مقایسه اعتبارات این دو دسته طرح و برنامه که اطلاعات سال ۱۳۹۲ آنها موجود است، نشان‌دهنده کاهش قابل توجه اعتبارات روستایی و عشایری نسبت به سال ۱۳۹۲ می‌باشد. به ویژه اینکه سوای این موارد، ۸ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی و نیز ۸۰۰ میلیارد تومان در ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۲ به نواحی روستایی و عشایری اختصاص یافته است.

تحلیل اجزای اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری نشان می‌دهد، رویکرد اساسی لایحه بودجه ۱۳۹۳، به مانند سال‌های پیشین، از نوع خدماتی، عمرانی و کالبدی است. به‌گونه‌ای که دو گروه «خدمات سلامت» و «آب و فاضلاب» در مجموع ۶۶ درصد از کل اعتبارات تخصیصی به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری را از آن خود کرده‌اند و اشتغال و کسب‌وکارهای روستایی فاقد ردیف مشخص بوده و تنها سهم آن را می‌توان در ۱۵۰ میلیارد تومانی دید که به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی اختصاص داده شده است. بخشی از این ردیف را می‌توان در راستای تکالیف بندهای «ز» و «ک» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغالزای کوچک و متوسط و توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری ارزیابی نمود، هرچند اهداف کمی این اعتبارات در توسعه کارآفرینی روستایی و بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط در روستاها مشخص نیست و لذا نحوه عملیاتی شدن این تکالیف برنامه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۹۳، دچار ابهام و کاستی است. همچنین از آنجایی که دستگاه اجرایی این ۱۵۰ میلیارد تومان مشخص نشده است، طبق آنچه که در انتهای جدول ۱ ردیف‌های متفرقه آمده است، خود معاونت نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی مسئول این اعتبارات است این امر به دلیل عدم تعیین برنامه و هدف خاص برای اعتبارات مذکور، از اثربخشی آن می‌تواند بکاهد.



بنابراین در خوشبینانه‌ترین حالت، سهم مشخص تقویت کسب‌وکارهای روستایی، ۵ درصد از اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری لایحه بودجه ۱۳۹۳ است.

آنچنان که در جدول ۶ مشخص است، از بین ۱۷ تکلیف برنامه‌ای احصا شده درخصوص توسعه روستایی و عشایری کشور، ۹ تکلیف به‌طور مشخص و مستقیم بر بهبود کسب‌وکارهای روستایی تأکید داشته و بجز تکلیف ورزش روستایی، بقیه تکالیف نیز به نوعی با توسعه اقتصادی روستایی و عشایری در ارتباط است. تنها دو تکلیف از ۱۷ تکلیف به موضوع توسعه کالبدی و مسکن روستایی تصریح کرده است. لذا می‌توان اظهار داشت که جهت‌گیری اصلی برنامه پنجم نسبت به توسعه روستایی، رویکرد اقتصادی بوده است. بررسی وضعیت اجرایی این تکالیف در لایحه بودجه ۱۳۹۳ حاکی از آن است که تقریباً هیچ یک از تکالیف مرتبط با کسب‌وکارهای روستایی یا اصلاً ردیف اعتباری نداشته و یا فاقد اعتبار مشخص هستند (جدول ۶). فاقد اعتبار مشخص، به این مفهوم است که هرچند تکالیف مربوطه، اعتبارات قابل احصایی ندارند، ولی در لایحه ردیف‌های کلی وجود دارند که می‌توان سهم روستانشینان از آن را مشخص ساخت.

جدول ۶. میزان عملیاتی شدن تکالیف برنامه پنجم در لایحه بودجه ۱۳۹۳

کد	ماده	تکلیف	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه ۱۳۹۳
۱	بند «ب» ماده (۱۹۴)	حمایت از صنایع روستایی، از جمله صنایع دستی روستایی	فاقد اعتبار مشخص
۲	بند «ب» ماده (۱۹۴)	توسعه خوشه‌های صنعتی - کشاورزی کوچک	فاقد اعتبار
۳	بند «ب» ماده (۱۹۴)	توسعه بازارهای محلی	فاقد اعتبار مشخص
۴	بند «ب» ماده (۱۹۴) و ماده (۱۱)	گردشگری روستایی	فاقد اعتبار
۵	بند «ج» ماده (۸۰) و ماده (۲۳۰)	گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور	فاقد اعتبار مشخص
۶	ماده (۳۹)	توانمندسازی اجتماعی اقشار آسیب‌پذیر	فاقد اعتبار مشخص
۷	بند «و» ماده (۱۹۴)	آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان	فاقد اعتبار مشخص
۸	بندهای «ز» و «ک» ماده (۱۹۴)	ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغالزای کوچک و متوسط و توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری	اعتبار مشخص
۹	بند «م» ماده (۱۹۴)	سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی به‌منظور توسعه مناطق روستایی و جوان‌سازی بافت جمعیتی مناطق روستایی و عشایری	فاقد اعتبار
۱۰	بند «ف» ماده (۱۹۴)	تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها	اعتبار مشخص
۱۱	بند «ه» ماده (۱۹۴)	بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی	اعتبار مشخص
۱۲	بند «ط» ماده (۱۹۴) و ماده (۲۳۲)	احداث شبکه راه‌های روستایی و عشایری	اعتبار مشخص
۱۳	بند «ط» ماده (۱۹۴) و ماده (۲۳۲)	ترمیم و نگهداری شبکه راه‌های روستایی و عشایری	فاقد اعتبار
۱۴	بند «ط» ماده (۱۹۴) و ماده (۲۳۲)	ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و عشایری	فاقد اعتبار
۱۵	ماده (۲۳۲)	ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر روستاها	فاقد اعتبار
۱۶	بند «س» ماده (۱۹۴)	تعمیم و گسترش بیمه روستایی	اعتبار مشخص
۱۷	بند «ع» ماده (۱۹۴)	پیش‌بینی مکان‌های ورزشی برای جامعه روستایی	اعتبار مشخص

مأخذ: قانون برنامه پنجم توسعه و لایحه بودجه ۱۳۹۳.



لذا اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۳، هم از نظر سهم مربوطه از کل اعتبارات بودجه و هم از نظر ترکیب طرح‌ها و برنامه‌های مربوطه، دچار کاستی‌های جدی بوده و بسیاری از تکالیف برنامه پنجم به‌ویژه در خصوص توسعه کسب‌وکارهای روستایی مورد توجه قرار نگرفته است. برای نمونه هیچ ردیف و حکم مشخصی برای تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری در نواحی روستایی و عشایری و نیز توسعه گردشگری، صنایع دستی، فرآوری پسماند و تولید انرژی پاک، توسعه بازارهای محلی و تقویت توان تولید عشایر در نظر گرفته نشده است. همچنین لایحه، طرح مشخصی در خصوص توسعه فرهنگی به‌ویژه فعالیت‌های قرآنی در نواحی روستایی و عشایری ندارد. این در حالی است که بودجه‌های سنواتی، ابزار تحقق اسناد برنامه توسعه و سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام بوده و دولت باید رویکرد شفاف و روشنی نسبت به موارد فوق در راستای تحقق عدالت اجتماعی و افزایش کیفیت زندگی در نواحی روستایی اتخاذ کند.

از سوی دیگر در شرایط بین‌المللی موجود، نحوه استفاده از منابع باید به نحوی باشد که حداکثر بازدهی و دستاوردها در زمینه رشد و عدالت را به ارمغان آورد. در این فضا، اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌ها از ضرورت حیاتی برخوردار می‌شود. در شرایطی که توسعه و عمران روستاها از یک بودجه محدودی برخوردار است، تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی از اولویت چندم برخوردار خواهد بود. احداث خیابان، جدول، پارک و از این قبیل که در برخی از موارد منجر به از بین رفتن بافت و هویت روستایی و گردشگری روستاها

می‌شود، در نواحی روستایی واقعاً از چه ضرورتی برخوردار است و تا چه میزان می‌تواند منجر به بهبود تورم، درآمد روستاییان، کاهش فقر و بهبود کیفیت معیشت روستائینان و عشایر شود؟ این پروژه‌های عمرانی تا چه حدی می‌توانند در ایجاد سریع ظرفیت‌های اشتغال و شکوفایی اقتصادی روستاها مؤثر باشند؟

از سوی دیگر، به دلیل عدم شفافیت، مشخص نیست که چه میزان از برنامه بیمه رایگان روستاییان و شهرهای زیر بیست هزار نفر، برنامه توانمندسازی اجتماعی، کمک‌های فنی - اعتباری توسعه صادرات صنایع دستی، وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات گسترش کسب‌وکارهای خانگی، برنامه توسعه فرش دستباف، تأمین آمبولانس مورد نیاز شبکه اورژانس کشور با اولویت مراکز بهداشتی - درمانی روستایی، خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته و تأمین مسکن محرومین سراسر کشور به نواحی روستایی و عشایری اختصاص می‌یابد و عملکرد آنها در سنوات گذشته چیست؟ برای نمونه درخصوص برنامه توسعه فرش دستباف، برخی شواهد حاکی از عدم تخصیص بهینه این منابع در سال‌های پیشین است. با توجه به جایگاه برنامه توسعه فرش دستباف در فصل بازرگانی و تعاون، باید توسعه فرش دستباف از طریق تقویت ایجاد تعاونی‌های مربوطه انجام شود، به گونه‌ای که معیشت بافندگان فرش دستباف را بهبود دهد که بخش عمده‌ای از ایشان در نواحی روستایی و محروم‌تر ساکن بوده و زنان سرپرست خانوار هستند. این درحالی است که هیچگونه گزارشی از عملکرد



این اعتبارات منتشر نشده است. ارائه گزارش عملکرد سال‌های گذشته، می‌تواند سهم روستانشینان از این اعتبارات و اثربخشی آن بر توسعه اشتغال روستایی را مشخص سازد.

علاوه بر این، اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های مهمی مانند راه‌های روستایی، توسعه اشتغال روستایی و دهیاری‌ها در ردیف‌های متفرقه قید شده است. این موضوع، زمینه را برای عدم تخصیص ازسوی دولت فراهم نموده و ارزیابی و نظارت بر عملکرد دستگاه مربوطه را نیز دشوار و یا غیرممکن می‌نماید. علاوه بر این اعتبارات توسعه اشتغال روستایی توأم با مواردی از قبیل کمک به توسعه زیربنای روستایی و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی قید شده و هدفگذاری مجزا، مشخص و روشنی در لایحه بودجه برای آن وجود ندارد و مشخص نیست که چه میزان اعتبار، چگونه و در چه بخش‌هایی به اشتغال اختصاص خواهد یافت؟

پیشنهادها

۱. به منظور ایجاد شفافیت، انسجام، پیوستگی و حصول دقت در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری و نیز تدوین جامع طرح و برنامه‌های توسعه روستایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور باید کلیه اعتبارات مربوط به مدیریت توسعه روستایی و عشایری را تحت فصلی با عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار» تنظیم و ارائه نماید.
۲. اختصاص شفاف بخش قابل توجهی از اعتبارات «کمک به توسعه زیربنای

روستایی و...» به توسعه زیرساخت‌های کارآفرینی روستایی، با هدفگذاری مشخص. با توجه به ارتباط مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری با روستاها و دستگاه‌های اجرایی مربوطه پیشنهاد می‌شود عبارت «مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری» به انتهای ردیف «کمک به توسعه زیربناهای روستایی و...» در جزء ۵۷ شماره طبقه‌بندی ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ (اعتبارات ردیف‌های متفرقه) افزوده شود و تخصیص این اعتبارات براساس ارائه برنامه از سوی مرکز صورت پذیرد. این مرکز می‌تواند با استفاده از بخش عمده ۱۵۰ میلیارد تومان برآوردی، در راستای بندهای «ز» و «ک» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مطابق برنامه و دستور کار مدون و نوآورانه و با هدفگذاری مشخص، نسبت به ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغالزای کوچک و متوسط اقدام نماید. ناگفته پیداست که چنین اقداماتی باید براساس مطالعات امکان‌سنجی و طرح توسعه صورت بگیرد. بهره‌برداری از این فعالیت‌های کارآفرینی، از طریق پیوند بین جامعه محلی (روستاییان و عشایر) و متخصصان مجرب (به‌ویژه دانش‌آموختگان کارآفرین) انجام می‌شود، به نحوی که ضمن توسعه اشتغال پایدار و سودده برای خانوارهای روستایی و عشایری، فرصت‌های شغلی مناسبی را نیز برای دانش‌آموختگان مجرب به ارمغان می‌آورد. در راستای شفافیت بیشتر، این امر در تصویب قانون بودجه ۱۳۹۳ باید به صورت روشن تصریح شود.

۳. توجه مشخص به ساماندهی حمل بار و مسافر روستایی، در راستای بهبود عدالت اجتماعی و کاهش شکاف شهری - روستایی.



۴. اصلاح اولویت‌بندی اعتبارات عمرانی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری با رویکرد توسعه اشتغال و درآمدزایی. همان‌طور که گفته شد، احداث پارک، فضای سبز، خیابان و جدول‌کشی در مقایسه با زیرساخت‌های اشتغال از اولویت پایین‌تری به‌ویژه در اقتصاد مقاومتی برخوردار است. لذا این موضوع باید در اصلاح لایحه به‌طور جدی مدنظر قرار گیرد. در این زمینه برای سال‌های آتی پیشنهاد می‌شود که انواع طرح‌ها و پروژه‌ها از دیدگاه خود روستاییان و عشایر به‌عنوان جامعه هدف، اولویت‌بندی شوند.

۵. سهم ۱/۵ درصدی اعتبارات نواحی روستایی و عشایری از کل اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۹۳ نمی‌تواند نقش‌چندانی در کاهش مهاجرت ایفا نماید. لذا اعتبارات این حوزه، باید با تأکید بر تقویت گردشگری روستایی و کشاورزی، صنایع دستی، کسب‌وکارهای خانگی، فرآوری پسماندهای خانگی و کشاورزی و تولید انرژی پاک، بازبینی شود.

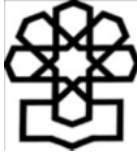
۶. توجه به افزایش سرمایه دولت در صندوق مادر تخصصی حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران به‌منظور تأمین سهام صندوق و شرکت در مشارکت‌های موضوع آیین‌نامه اجرایی بند «م» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

طبق ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی این بند که در ۱۳۹۱/۷/۲ به تصویب هیئت وزیران رسید، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی موظف شده است با هماهنگی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو هر ساله صرفاً از سرجمع اعتبارات آن

- دستگاه‌ها پس از بررسی و تأیید فهرست طرح‌های اولویت‌دار موضوع این آیین‌نامه، در قالب مبادله موافقتنامه، سهمی را در چارچوب ردیف بودجه‌ای مصوب به‌عنوان «افزایش سرمایه دولت در صندوق و شرکت به‌منظور تأمین سهام صندوق و شرکت در مشارکت‌های موضوع این آیین‌نامه» به دستگاه‌های اجرایی اختصاص دهد.
۷. توجه مشخص برای فعالیت‌های فرهنگی و قرآنی روستایی و عشایری.
۸. توجه ویژه به ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی.
۹. توجه خاص به ارائه خدمات به کوچندگان ذیل برنامه ساماندهی عشایر.

منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه کل کشور ۱۳۹۳.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۳. صحیفه امام خمینی (ره).
۴. گزیده نتایج سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۹۰.
۵. بخش جمعیت دفتر امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، ۲۰۰۴.



شماره مسلسل: ۱۳۳۹۹

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۱۸. مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: محسن صمدی، محمدرضا محمدخانی

متقاضی: کمیسیون عمران

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. پیشرفت و عدالت

۲. کسب و کار

۳. مدیریت و توسعه

۴. روستا

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۳