

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۳۰. نقش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۷۵
دی‌ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۲	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه ۱۳۹۴.....
۴	یافته‌ها.....
۴	۱. تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴.....
۹	۲. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴.....
۱۲	۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.....
۱۳	۴. تحلیل ترکیب لایحه بودجه ۱۳۹۴ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری.....
۱۴	نتیجه‌گیری.....
۱۸	پیشنهادها.....
۲۰	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور
۳۰. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هر یک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هر یک از بخش‌ها چیست؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش‌های «قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای» به شماره مسلسل ۱۴۰۴۵ و «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

یکی از مهمترین شروط تحقق اقتصاد مقاومتی و نیز توزیع متوازن جمعیت در پهنه سرزمین، تقویت تولید در نواحی روستایی و عشایری است. لایحه بودجه ۱۳۹۴، به عنوان آخرین لایحه بودجه قانون برنامه پنجم توسعه، از اهمیت بسزایی برخوردار است. بررسی این لایحه در خصوص توسعه روستایی و عشایری حاکی از آن است که اعتبارات مربوطه از چالش‌های اساسی رنج می‌برند. سهم پایین ۲/۶۶ درصدی توسعه روستایی و عشایری از کل بودجه عمومی دولت، ترکیب نامتعادل اعتبارات و غلبه رویکرد کالبدی - فیزیکی - خدماتی، عدم توجه مناسب به تقویت تولید و کسب‌وکار روستایی و عشایری، پراکندگی طرح‌ها و برنامه‌های مربوطه در فصول مختلف و ردیف‌های متفرقه، فقدان سازوکار اجرایی و برنامه‌ریزی مناسب برای هزینه‌کرد اثربخش اعتبارات مرتبط با اشتغال روستایی و عشایری، عدم تعیین سهم نواحی روستایی و عشایری از برنامه‌ها و طرح‌های کلی مانند کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط، عدم تعیین اهداف قابل اندازه‌گیری در برخی ردیف‌های عمده، از جمله چالش‌های مذکور به شمار می‌رود. بررسی‌ها حاکی از آن است که هرچند در مجموع، اعتبارات در نظر گرفته شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در جداول لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳، رشد ۷۶ درصدی داشته است، ولی در ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳، منابع قابل توجهی برای طرح‌های روستایی، از جمله یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای بهسازی روستاها، دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح‌های عشایری سراسر کشور و حداقل هشت درصد (۸٪) از اعتبارات عمرانی استان‌ها برای اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاها دیده شده بود که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ حذف شده است.

مقدمه

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).

بودجه‌های سنواتی کشور به‌مثابه برنامه یک‌ساله دولت از اهمیت اساسی در تحقق اهداف برنامه توسعه و سند چشم‌انداز برخوردارند. بودجه سال ۱۳۹۴ که مربوط به سال آخر برنامه پنجم توسعه است، علاوه بر توجه به مفاد قانون برنامه، باید مبتنی بر الزامات اقتصاد مقاومتی، خروج از رکود و غلبه بر تورم باشد. رشد متوازن نواحی شهری و روستایی و کاهش فاصله توسعه‌یافتگی آنها، شکل‌گیری بنگاه‌های دانش‌بنیان و متکی بر مردم و تسهیل فضای کسب‌وکار، از مسائل اساسی و دغدغه‌هایی هستند که در سیاست‌های کلان نظام منعکس شده است و لایحه باید پاسخ مناسبی برای آن داشته باشد.

در این مطالعه، ابتدا تصویر کلی و ارقام تفصیلی اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴ و تغییرات آنها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بررسی شده است. همچنین ترکیب اعتبارات ۱۳۹۴، به منظور تعیین میزان توازن بودجه و توجه کافی آن به ابعاد توسعه روستایی و عشایری، تحلیل شده است. در نهایت میزان مطابقت اعتبارات مذکور با قانون برنامه پنجم توسعه بررسی و پیشنهاداتی ارائه گردیده است.

روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه ۱۳۹۴

به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، به مانند سال‌های پیشین، به‌دلیل ساختار بخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است، چراکه توسعه روستایی و عشایری کشور فاقد نهاد نظارتی و راهبردی و فصل مشخص است و در نتیجه، برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه، در قالب فصول مختلف از قبیل «مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری»، «بهداشت و سلامت» و «رفاه و تأمین اجتماعی» و نیز ردیف‌های متفرقه پراکنده شده‌اند و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی عهده‌دار این تکالیف و وظایف هستند. علاوه‌بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه در لایحه بودجه ۱۳۹۴، 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 روستائیان و شهرهای زیر بیست هزار نفر»، «برنامه توسعه فرش دستباف»، «خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر

توسعه یافته»، «احداث تأسیسات و خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاها مندرج در ماده واحده»، «تأمین مسکن محرومین سراسر کشور» و «تجهیز و ساماندهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات» از مهمترین این موارد بودند. در مطالعه کنونی، اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌ها و طرح‌های مختص روستایی و عشایری، از بخش‌های مختلف لایحه بودجه ۱۳۹۴ و قانون بودجه ۱۳۹۳ استخراج شد. اعتبارات عمران و توسعه روستایی و عشایری 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، به دلیل انتشار گزارش مستقل در خصوص آنها، در این محاسبات مدنظر قرار نگرفتند.

یافته‌ها

در بخش یافته‌ها، ابتدا تصویر کلی اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴ بررسی و در مرحله بعد، آمار و ارقام تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه ارائه می‌شود. سپس تغییرات این اعتبارات نسبت به ارقام مصوب قانون بودجه ۱۳۹۳ بررسی می‌گردد. در نهایت، ترکیب لایحه بودجه در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری ترسیم می‌شود.

۱. تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴

۱-۱. احکام ماده واحده لایحه ۱۳۹۴

تحلیل محتوای احکام ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد، منبع جدیدی برای توسعه روستایی و عشایری در مقایسه با ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳ دیده نشده است، مضاف بر اینکه برخی از منابع قابل توجه در قانون بودجه ۱۳۹۳، در لایحه حذف شده‌اند.

براساس **بند «ط» تبصره «۲»**، شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های گاز استانی موظفند علاوه بر دریافت نرخ گاز، به ازای مصرف هر مترمکعب گاز طبیعی، یکصدوسی (۱۳۰) ریال از مشترکان دریافت و پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، تا سقف شانزده هزار میلیارد (۱۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، برای احداث تأسیسات و خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاها با اولویت مناطق سردسیر، نفت‌خیز، گازخیز و استان‌هایی که برخورداری آنها از گاز کمتر از متوسط کشور است، هزینه نمایند. ولی همان‌طور که مشخص است، سهم نواحی روستایی از این اعتبارات شفاف نیست. علاوه بر این، اهداف قابل اندازه‌گیری برای هزینه‌کرد این اعتبارات تعیین نشده است.

بند «ف» تبصره «۲»، به مانند قانون بودجه ۱۳۹۳، وزارت نفت را موظف کرده است تا از طریق



شرکت دولتی تابعه ذیربط، معادل ارزش ریالی پانصد هزار (۵۰۰,۰۰۰) تن قیر رایگان تا سقف شش هزار میلیارد (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را برای روکش آسفالت و آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت در اختیار شرکت‌های تابعه ذیربط وزارت راه و شهرسازی قرار دهد و در حساب‌های فیمابین خود و خزانه اعمال و با آن تسویه نماید. شواهد حاکی از آن است که سازوکار اجرایی هزینه‌کرد اعتبارات مذکور به نحوی است که امکان سوءاستفاده و کاربرد مواد با کیفیت پایین در توسعه راه‌های روستایی به جای قیر باکیفیت تأمین شده توسط شرکت دولتی تابعه وزارت نفت وجود دارد.

بند «ع» تبصره «۳»، در اجرای ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، به سازمان امور عشایر ایران اجازه داده است، کلیه فروشگاه‌ها، جایگاه‌های سوخت سنگواره‌ای (فسیلی) و انبارهای ذخیره علوفه و کالا و اراضی و مستحقات مربوطه را که در اختیار شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوطه قرار دارند، با قیمت کارشناسی و دریافت ده درصد (۱۰٪) قیمت به صورت نقد و مابقی به صورت اقساط پنج‌ساله، به شرکت‌ها و اتحادیه‌های بهره‌بردار واگذار نماید. وجوه حاصل از واگذاری‌ها به حسابی که به همین منظور نزد خزانه‌داری کل کشور منظور می‌گردد واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن از محل ردیف ۶-۵۳۰۰۰۰۰ در اختیار سازمان امور عشایر ایران قرار می‌گیرد تا به عنوان افزایش سرمایه سهم دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی (عشایری) هزینه نماید.

درخصوص این بند باید اظهار داشت که فروشگاه‌ها، جایگاه‌های سوخت سنگواره‌ای (فسیلی) و انبارهای ذخیره علوفه و کالا، از جمله دارایی‌ها، زیرساخت‌ها و سرمایه ثابت شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوطه به شمار می‌روند که در طول زمان ایجاد شده‌اند و ظرفیت توسعه عشایری را تقویت می‌کنند. حال، واگذاری آنها به شرکت‌ها و اتحادیه‌های بهره‌بردار که حتی صلاحیت‌های آنان نیز مشخص نشده است، می‌تواند سبب تغییر کاربری و از بین رفتن این دارایی‌های ارزشمند شود. احداث مجدد چنین زیرساخت‌هایی در وضعیت کنونی و با هزینه‌ها و نرخ تورم موجود، سرمایه‌گذاری گزاف و چندبرابری گذشته را می‌طلبد که تحقق آن امکان نخواهد داشت.

بندهای «ه» و «ز» تبصره «۹»، وزارت نیرو را موظف کرده‌اند، به ازای هر مترمکعب فروش آب شرب و هر کیلووات ساعت برق فروخته شده، به ترتیب مبلغ یکصد (۱۰۰) ریال از مشترکین آب و مبلغ سی (۳۰) ریال از مشترکین برق به‌استثنای مشترکین خانگی روستایی و چاه‌های کشاورزی، دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز نماید و تا سقف مشخص، صرف آبرسانی شرب روستایی و حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک کند.

بند «ط» تبصره «۹»، تصریح کرده است که در سال ۱۳۹۴ علاوه بر افزایش قانونی نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده موضوع تبصره «۲» بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری

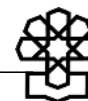
اسلامی ایران، یک واحد درصد به عنوان مالیات سلامت به نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت اضافه و همزمان با دریافت مستقیماً به ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۲ واریز می‌شود. صد درصد (۱۰۰٪) منابع دریافتی از طریق ردیف ۱۰۹-۵۳۰۰۰۰ صرفاً در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار می‌گیرد تا نسبت به پوشش کامل درمان افراد ساکن روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چارچوب نظام ارجاع)، اقدام و پس از تحقق هدف فوق نسبت به تکمیل و تأمین تجهیزات بیمارستان‌ها، مراکز و خانه‌های بهداشت روستایی با اولویت مناطق توسعه‌نیافته با تأیید وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مصارف هیئت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اقدام نماید.

لازم به ذکر است که نظام ارجاع، از کارایی لازم در پوشش درمانی مناسب روستائیان و عشایر برخوردار نیست و لذا اثربخشی این بند از آنجایی که امر را منوط به رعایت چارچوب نظام ارجاع نموده است، محل تردید می‌باشد. در حال حاضر، رویکردهای نوینی در درمان روستایی از جمله پزشکی و درمان از راه دور (از طریق فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی) در کشورهای موفق اجرا می‌شود. توجه به این موضوع، اثربخشی را می‌تواند بهبود بخشد. موضوع مطرح در **بند «ی» تبصره فوق**، درخصوص بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر اصولاً فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و باید در قانون دائمی مدنظر قرار گیرد. **بند «ب» تبصره «۱۲»** نیز به بحث پوشش بیمه کارگزاران و پیمانکاران حقیقی و افراد حقوقی و سایر افرادی پرداخته است که به‌عنوان کارگر یا تحت هر عنوان دیگری، طرف قرارداد مخابرات روستایی هستند.

البته در بند «ح» تبصره «۲» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳، منابع قابل توجهی از جمله، یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای بهسازی روستاها و دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح‌های عشایری سراسر کشور، از محل اخذ عوارض از مشترکین گاز طبیعی (متناسب با وصولی‌ها) در نظر گرفته شده بود که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ حذف شده است. همچنین اعتبار در نظر گرفته شده برای آبرسانی روستاها و طرح‌های آبیاری تحت فشار، یک هزار و ششصد میلیارد ریال بوده است که در ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۴، به سیصد میلیارد ریال کاهش یافته است. از سوی دیگر، بند «ب» تبصره «۲۲» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳، حداقل هشت درصد (۸٪) از اعتبارات عمرانی استان‌ها را به اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاها اختصاص داده بود که این منبع نیز در لایحه ۱۳۹۴ حذف شده است.

۱-۲. فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

در لایحه بودجه ۱۳۹۴، 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.

۱-۲-۱. 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 ده برنامه 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 می‌کنند. برای نمونه طرح‌های برنامه «حمل و نقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرها بوده و حتی برنامه چندان 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 است 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»، به مانند سال ۱۳۹۳، طرحی تحت عنوان «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» در نظر گرفته شده است. طبق پیش‌بینی، براساس این طرح، تعداد ۹۲۴ مجتمع با اعتباری بالغ بر ۲۳۱۹ میلیارد تومان تا سال ۱۳۹۸ تکمیل خواهد شد. همچنین در برنامه‌های ملی «خدمات شهری و روستایی»، «مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات» 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 ندارد و لذا از محاسبات این مطالعه حذف شد. برنامه «ساماندهی عشایر»، تنها شامل یک طرح «مطالعات جامع و عملیات اجرایی ساماندهی عشایر» است. 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 و مطالعه سطح‌بندی روستایی» است که توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اجرا می‌شود. برنامه‌های «مسکن» و «ساختمان‌ها و تجهیزات» نیز هر کدام یک طرح در رابطه با نواحی روستایی و عشایری دارند.

به‌طور کلی، فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری، دارای ۴۹ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است که از این میان، تنها ۹ 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 نه طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی می‌باشد 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 ۱۳۹۴

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	۲	۰
۱۰	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۱	۰
	مجموع	۴۰	۹

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۴.

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 ۲۱۱ طرح استانی این فصل، به مانند سال‌های پیشین، تنها یک طرح تحت عنوان «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.

۲-۱. برنامه‌های هزینه‌ای روستایی - عشایری فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه ۱۳۹۴، در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۳، برنامه هزینه‌ای «راهبری طرح کالبدی روستایی» حذف شده است. البته برنامه ساماندهی



عشایر هم علاوه بر اعتبارات تملک دارایی، اعتبارات هزینه‌ای نیز دارد. از سوی دیگر، اعتبارات اختصاصی روستایی برنامه هزینه‌ای «راهبری طرح‌های مدیریت شهری و روستایی» قابل احصا نیست.

۳-۱. سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

از آنجایی که توسعه روستایی، متولی یکپارچه و جامعی ندارد و فعالیت‌های مربوط به آن در فصول و در ذیل وظایف دستگاه‌های اجرایی مختلف پراکنده شده است، لذا در این گزارش، فصول دیگر و کلیه نهادهای مرتبط نیز مورد توجه قرار گرفتند. از جمله مهمترین موارد سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴، می‌توان به اعتبارات «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر»، «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری»، «برنامه خدمات سلامت روستائیان»، «طرح تجهیز مدارس عشایری»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی»، «طرح گازرسانی به روستاهای کشور»، «طرح آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت»، «تأمین یک وعده غذای گرم روستا مهدها»، «پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی»، «توسعه بهداشت محیط در روستا»، «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی» اشاره کرد. لازم به ذکر است که چهار مورد اخیر، جدیداً در لایحه بودجه ۱۳۹۴ اضافه شده‌اند و در قانون بودجه ۱۳۹۳ وجود نداشتند.

ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری، خود شامل طرح‌های مختلف هستند 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 معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور)؛ توسعه ورزش همگانی روستایی؛ کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی؛ در اختیار قرار دادن ۵۰۰ هزار تن قیر رایگان؛ و یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی اشاره کرد. حال در ادامه به‌طور کلی، مجموع اعتبارات (تملك دارایی و هزینه‌ای) کلیه طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌صورت تفصیلی ارائه می‌شود.

۲. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و

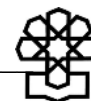
عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴

به‌طور کلی، مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴، مبلغ ۵۹,۶۵۶,۹۲۷ میلیون ریال، حدود ۵,۹۶۶ میلیارد تومان است که ۲۸ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۷۲ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود (جدول ۲). البته طبق ماده واحده، به مانند قانون بودجه ۱۳۹۳، تا سقف ۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال نیز باید صرف تهیه

قیر رایگان برای شرکت‌های تابعه وزارت راه و شهرسازی شود. با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه که ۲۲۴,۳۶۱ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری (بدون احتساب سقف مقرر برای قیر)، از کل اعتبارات، ۲/۶۶ درصد می‌باشد.

بخش مهمی از اعتبارات توسعه و مدیریت روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴، با اعتباری بالغ بر ۵۴۱ میلیارد تومان در ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری درج شده است (جدول ۲) که این امر، نظارت بر هزینه‌کرد را دچار چالش می‌کند. به‌طور کلی، همان‌طور که در جدول ۲ مشخص است، در بین طرح‌ها و برنامه‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴، اعتبارات دهیاری‌ها (۱۳۸/۶۴ درصد)، طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی (۱۳۷/۹۱ درصد)، آسفالت راه‌های روستایی (۱۳۰/۴۳ درصد)، طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری (۱۱۹/۴۴ درصد)، برنامه خدمات سلامت روستائیان (۸۹/۹۷ درصد) و مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی (۶۷/۴۱ درصد) بیشترین رشد را نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳ دارند. البته رشد اعتبارات آبرسانی روستایی، به دلیل وجود منابعی که در لایحه بودجه قابل احصا نیست، بیش از مقدار محاسبه شده می‌باشد.

تنها طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران، دارای رشد منفی نسبت به سال گذشته است. البته اعتباری برای برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی در نظر گرفته نشده است و طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها نیز خاتمه یافته است. مواردی مانند تأمین یک وعده غذای گرم روستا مهدها، پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی، توسعه بهداشت محیط در روستا، کمک به توسعه اشتغال روستایی، کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی نیز به این شکل در قانون بودجه ۱۳۹۳ وجود نداشته‌اند و جدیداً در لایحه، مدنظر قرار گرفته‌اند. هر چند در ظاهر، اعتبارات در نظر گرفته شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳، رشد ۷۶ درصدی داشته است ولی در ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳، منابع قابل توجهی برای طرح‌های روستایی، از جمله یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای بهسازی روستاها، دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح‌های عشایری سراسر کشور و حداقل هشت درصد (۸٪) از اعتبارات عمرانی استان‌ها برای اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاها دیده شده بود که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ حذف شده است و لذا این امر، به نوعی رشد ۷۶ درصدی را خنثی می‌کند.



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

به تفکیک برنامه و طرح در لایحه بودجه ۱۳۹۴ و قانون بودجه ۱۳۹۳ (میلیون ریال)

برنامه و طرح	هزینه‌های		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		مجموع	
	قانون ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴
برنامه خدمات سلامت روستائیان	۱۷,۹۸۷,۷۱۵	۳۴,۱۷۱,۹۱۳	۰	۰	۱۷,۹۸۷,۷۱۵	۳۴,۱۷۱,۹۱۳
اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری	۱,۹۴۸,۰۰۰	۲,۰۳۸,۶۵۰	۳,۳۷۰,۰۰۰	۱,۸۰۰,۰۰۰	۳,۷۴۸,۰۰۰	۵,۴۰۸,۶۵۰
دهیاری‌ها	۴۸۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۲,۷۰۰,۰۰۰	۱,۲۸۰,۰۰۰	۱,۷۶۰,۰۰۰	۴,۲۰۰,۰۰۰
آب آشامیدنی روستایی (تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی)	.	.	۴,۰۰۱,۰۰۰	۲,۳۹۰,۰۰۰	۲,۳۹۰,۰۰۰	۴,۰۰۱,۰۰۰
صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر	۳,۳۰۰,۰۰۰	۳,۶۰۰,۰۰۰	.	.	۳,۳۰۰,۰۰۰	۳,۶۰۰,۰۰۰
طرح بهسازی و آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت (بالای ۵۰ خانوار)	.	.	۲,۶۵۰,۰۰۰	۱,۱۵۰,۰۰۰	۱,۱۵۰,۰۰۰	۲,۶۵۰,۰۰۰
اجرای طرح هادی روستایی	.	.	۱,۷۳۰,۰۰۰	۱,۴۵۵,۰۰۰	۱,۴۵۵,۰۰۰	۱,۷۳۰,۰۰۰
برنامه ساماندهی عشایر	۳۴۵,۵۶۵	۴۰۶,۳۹۵	۷۲۳,۸۴۳	۹۰۶,۱۸۳	۱,۰۶۹,۴۰۸	۱,۳۱۲,۵۷۸
کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی	.	۷۱۰,۰۰۰	.	.	.	۷۱۰,۰۰۰
تأمین یک وعده غذای گرم روستا مهدها	.	۴۴۰,۰۰۰	.	.	.	۴۴۰,۰۰۰
طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت	.	.	۳۴۱,۰۰۰	۲۶۱,۹۰۰	۲۶۱,۹۰۰	۳۴۱,۰۰۰
طرح جامع بهسازی مسکن روستایی	.	.	۱۹۳,۰۰۰	۱۳۵,۸۰۰	۱۳۵,۸۰۰	۱۹۳,۰۰۰
طرح بهسازی با ارزش روستایی	.	.	۱۷۹,۰۰۰	۱۶۴,۹۰۰	۱۶۴,۹۰۰	۱۷۹,۰۰۰
طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی	.	.	۱۷۶,۰۰۰	۱۵۷,۱۴۰	۱۵۷,۱۴۰	۱۷۶,۰۰۰
طرح گازرسانی به روستاهای کشور	.	.	۱۷۰,۰۰۰	۱۶۰,۰۵۰	۱۶۰,۰۵۰	۱۷۰,۰۰۰
خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی-درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم (آمار ۱۳۹۰-۱۳۹۲ عملکرد است)	.	.	۹۷,۰۰۰	۹۷,۰۰۰	۹۷,۰۰۰	۹۷,۰۰۰
توسعه بهداشت محیط در روستا	.	۹۷,۱۴۳	.	.	.	۹۷,۱۴۳
طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی	.	.	۶۰,۰۰۰	۲۵,۲۲۰	۲۵,۲۲۰	۶۰,۰۰۰
پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی	.	۵۵,۰۰۰	.	.	.	۵۵,۰۰۰
طرح تجهیز مدارس عشایری	.	.	۲۷,۶۶۳	۱۹,۷۵۹	۱۹,۷۵۹	۲۷,۶۶۳
کمک به توسعه اشتغال روستایی	.	۱۵,۰۰۰	.	.	.	۱۵,۰۰۰
طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	.	.	۱۱,۰۰۰	۹,۷۰۰	۹,۷۰۰	۱۱,۰۰۰
طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران	.	.	۷,۷۶۰	۷,۷۶۰	۷,۷۶۰	۷,۷۶۰
طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری	.	.	۲,۹۸۰	۱,۳۵۸	۱,۳۵۸	۲,۹۸۰
برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی	۵,۳۲۵	.	.	.	.	.
طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها	.	.	۵۲۰	۵۲۰	۵۲۰	.
برنامه راهبری طرح‌های مدیریت روستایی	۲۱,۷۸۲	.	.	.	.	.
مجموع	۲۴,۰۸۸,۳۸۷	۴۳,۰۳۴,۱۰۱	۹,۸۳۹,۹۵۰	۱۶,۶۲۲,۸۲۶	۳۳,۹۲۸,۳۳۷	۵۹,۶۵۶,۹۲۷

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۴.

یادداشت: - به دلیل آغاز طرح یا برنامه در لایحه ۱۳۹۴ امکان مقایسه با سال قبل وجود ندارد. * به دلیل غیرقابل احصا بودن اعتبارات مربوطه در لایحه بودجه ۱۳۹۴، امکان مقایسه فراهم نشد.

– اعتبارات متفرقه

بررسی اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه ۱۳۹۴ حاکی از آن است که یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی، کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مناطق روستایی و کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی، از جمله مهمترین موارد بوده‌اند (جدول ۳). در این بین، اعتبارات تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی، رشد قابل توجه‌ای داشته است. این اعتبارات در قانون بودجه ۱۳۹۳، ۱۵۰ میلیارد تومان بوده است که در سال ۱۳۹۴ به ۲۵۰ میلیارد تومان افزایش یافته است.

جدول ۳. برآورد اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

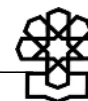
(میلیون ریال)

ردیف	هزینه‌ای	تملك 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
معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور- کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی	۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰
توسعه ورزش همگانی روستایی	۴۸,۰۰۰	۰	۴۸,۰۰۰
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - ارتقای توانمندی فنی - تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور	۰	۶۷۰,۰۰۰	۶۷۰,۰۰۰
برنامه‌ریزی و تشکیل کارگروه توسعه مدیریت روستایی	۴,۰۰۰	۰	۴,۰۰۰
تهیه طرح مطالعاتی ساماندهی مدیریت روستایی	۳,۰۰۰	۰	۳,۰۰۰
تهیه نقشه کاداستر بافت مسکونی روستاها	۳۳,۶۵۰	۰	۳۳,۶۵۰
آموزش پیش‌دبستان در مناطق روستایی	۵۰,۰۰۰	۰	۵۰,۰۰۰
مجموع	۲,۰۳۸,۶۵۰	۳,۳۷۰,۰۰۰	۵,۴۰۸,۶۵۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۴.

۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

در لایحه بودجه ۱۳۹۴، اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ۲,۱۳۶,۴۰۰ میلیون ریال عنوان شده است، درحالی که بررسی دقیق‌تر حاکی از آن است که سرجمع اعتبارات این بنیاد ۴,۳۴۶,۴۰۰ میلیون ریال است (جدول ۴). این تفاوت ۲,۲۱۰,۰۰۰ ناشی از مجموع اعتبارات یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی، تأمین مسکن محرومین سراسر کشور و مطالعه جامع توسعه کالبدی روستاها است



که در سرجمع اعتبارات بنیاد مسکن دیده نشده است. تأمین مسکن محرومین سراسر کشور، طرح‌های هادی روستایی و یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی، به ترتیب بیشترین سهم از اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را به خود اختصاص داده‌اند. اعتبارات بنیاد مسکن در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون ۱۳۹۳ رشد ۱۳۴ درصدی داشته است.

جدول ۴. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

(میلیون ریال)

مجموع	تملك دارایی	هزینه‌ای	طرح
۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۰	وزارت مسکن و شهرسازی - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - حساب ۱۰۰ حضرت امام خمینی (ره) - تأمین مسکن محرومین سراسر کشور
۱,۷۳۰,۰۰۰	۱,۷۳۰,۰۰۰	۰	طرح‌های هادی روستایی
۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۰	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی
۱۹۳,۰۰۰	۱۹۳,۰۰۰	۰	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی
۱۷۹,۰۰۰	۱۷۹,۰۰۰	۰	بهسازی بافت باارزش روستایی
۲۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰	۰	برنامه حمایت از تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد
۱۱,۰۰۰	۱۱,۰۰۰	۰	مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها
۱۰,۰۰۰	۰	۱۰,۰۰۰	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - پژوهشکده سوانح طبیعی
۴,۳۴۶,۴۰۰	۴,۳۳۶,۴۰۰	۱۰,۰۰۰	مجموع

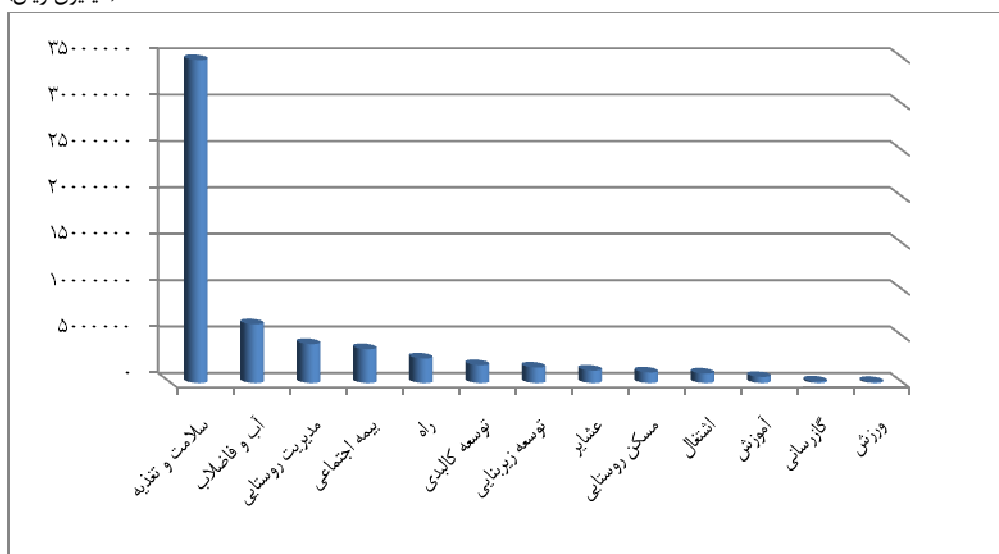
مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه لایحه بودجه ۱۳۹۴.

۴. تحلیل ترکیب لایحه بودجه ۱۳۹۴ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

در بخش دیگری از این مطالعه، اعتبارات تخصیص‌یافته به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، براساس سنخیت طرح‌ها و برنامه‌ها به ۱۳ گروه تقسیم شد تا تصویر روشن‌تر و بهتری از ترکیب لایحه بودجه ۱۳۹۴ و نحوه توزیع ۵۹۶۶ 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، در بین گروه‌های ۱۳ گانه مربوطه، بر مبنای سنخیت توزیع شد. از سوی دیگر اعتبارات در نظر گرفته شده برای معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور در خصوص کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی، در بین سه گروه اشتغال (۱۰۰ میلیارد تومان)، آب و فاضلاب (۵۰ میلیارد تومان) و توسعه زیربنایی (۱۰۰ میلیارد تومان) توزیع گردید. همان‌طور که در نمودار ذیل مشاهده می‌شود، گروه سلامت و تغذیه، با اختلاف فاحش از بقیه گروه‌ها، بیشترین اعتبارات توسعه روستایی و عشایری را به خود اختصاص داده است. اشتغال در رتبه دهم و ورزش نیز در پایین‌ترین رتبه از نظر اعتبارات قرار دارند (نمودار ذیل).

نمودار ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴

(میلیون ریال)



مأخذ: یافته‌های تحقیق بر پایه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۴.

نتیجه گیری

مجموع اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری قابل احصا در لایحه بودجه ۱۳۹۴، حدود ۵۹۶۶ میلیارد تومان است که ۲۸ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۷۲ 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.

سهم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری (بدون احتساب سقف مقرر برای

قیر)، از کل بودجه عمومی دولت، ۲/۶۶ 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 ۲/۶۶ درصدی قابل تحقق نیست. با توجه به عدم توازن شهری- روستایی، باید براساس نگاه کل‌نگر، نظام‌مند و فرآیندی، اعتبارات عمومی روستایی و عشایری رشد قابل توجهی با محوریت توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط پیدا کنند تا شکاف تاریخی روستا-شهری برطرف شود. بررسی برنامه‌های فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه ۱۳۹۴، 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 حمل و نقل شهرهای کوچک و متوسط نیز ندارد. علاوه بر این، طرح مشخصی برای فعالیتهای فرهنگی به ویژه قرآن در نواحی روستایی و عشایری در نظر گرفته نشده است. همچنین سهم نواحی روستایی از برنامه کمک‌های فنی صنایع کوچک و متوسط، آموزش‌های کارآفرینی و فنی و حرفه‌ای، معلوم نیست. به طور کلی، فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری، در مجموع، دارای ۴۹ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است که از این میان، تنها ۹ طرح به طور 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 ۹ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیتهای فیزیکی - کالبدی - خدماتی می‌باشد و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود. همچنین از بین ۲۱۱ 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.

هرچند در مجموع، ظاهراً اعتبارات در نظر گرفته شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳، رشد ۷۶ درصدی داشته است، ولی همان‌طور که گفته شد، در ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۳، منابع قابل توجهی برای طرح‌های روستایی، از جمله یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای بهسازی روستاها، دو بیست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح‌های عشایری سراسر کشور و حداقل هشت درصد (۸٪) از اعتبارات عمرانی استان‌ها برای اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاها دیده شده بود که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ حذف شده است و لذا این امر، به نوعی رشد ۷۶ درصدی را خنثی می‌کند.

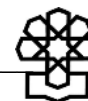
به مانند گذشته، عدم شفافیت و فقدان نظارت‌پذیری کافی، یکی دیگر از چالش‌های اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه به شمار می‌رود. برای نمونه، در جدول ۹ ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه ۱۳۹۴، مبلغ ۲۵۰ میلیارد تومان در اختیار معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور قرار داده شده است. این میزان در مقایسه با سایر اعتبارات طرح‌های مهم روستایی و عشایری مانند آسفالت راه‌های روستایی (۲۶۵ میلیارد تومان)، برنامه ساماندهی عشایر (۱۳۱ میلیارد تومان)، گازرسانی روستایی (۱۷ میلیارد تومان) و نیز کل اعتبارات نهاد ملی مانند سازمان تعاون روستایی کشور (۱۰۵ میلیارد تومان)، عدد قابل توجهی است. مشکل اساسی که اثربخشی این اعتبارات را با تردید جدی مواجه می‌کند، عدم تعیین هدف مشخص و قابل اندازه‌گیری برای اعتبارات مذکور است که نظارت بر عملکرد معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم را غیرممکن می‌کند. تکمیل

مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی، در کنار هم و بدون تعیین اهداف کمی، به عنوان مصارف اعتبارات این ردیف در نظر گرفته شده است. علاوه بر چالش عدم تعیین اهداف قابل اندازه‌گیری، نامشخص بودن سازوکار هزینه‌کرد بهینه اعتبارات نیز مطرح است. به‌ویژه اینکه، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور فاقد دفاتر منطقه‌ای و محلی و بدنه کافی برای هزینه‌کرد بهینه منابع در سطح میدانی و نظارت مؤثر بر آن است و مشخص نیست که چگونه قرار است، بنگاه‌های روستایی به صورت علمی طراحی و مستقر شوند.

تحلیل اجزای اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری نشان می‌دهد، رویکرد اساسی لایحه بودجه ۱۳۹۴، به مانند سال‌های پیشین، از نوع خدماتی، عمرانی و کالبدی است و تقویت کسب‌وکارها و تولید روستایی و نیز تضمین حقوق مالکیت و بهره‌برداری (به عنوان زیربنای توسعه) مورد توجه مناسب قرار نگرفته‌اند. برعکس، آنچه‌ان که در جدول ۶ مشخص است، از بین ۱۷ تکلیف برنامه‌های احصا شده در خصوص توسعه روستایی و عشایری کشور در قانون برنامه پنجم توسعه، 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 ۱۳۹۴ حاکی از آن است که تقریباً تکالیف مرتبط با کسب‌وکارهای روستایی یا اصلاً ردیف اعتباری نداشته و یا فاقد اعتبار مشخص هستند (جدول ۵). 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 روستائینان از آن را مشخص ساخت.

جدول ۵. میزان عملیاتی شدن تکالیف برنامه پنجم در لایحه بودجه ۱۳۹۴

کد	ماده	تکلیف	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه ۱۳۹۴
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 مشخص
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 (۳۳۰)	گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور	فاقد اعتبار مشخص
۶	ماده (۳۹)	توانمندسازی اجتماعی اقشار آسیب‌پذیر	فاقد اعتبار مشخص



کد	ماده	تکلیف	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه ۱۳۹۴
۷	بند «و» ماده (۱۹۴)	آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستائیان	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 به منظور 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 حمل و نقل 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 ۱۳۹۴.

با توجه به الزامات اقتصاد مقاومتی، 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 روستاها از یک بودجه محدودی برخوردار است، 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 روستائیان، کاهش فقر و بهبود کیفیت معیشت روستائینان و عشایر شود؟

در نهایت باید اظهار داشت که اعتبارات و بودجه توسعه روستایی باید در چارچوب سند جامع توسعه پایدار روستایی، صرف طرح‌های مشخص در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی شود. برای نمونه، باید روشن باشد که در سال ۱۳۹۴، اشتغال و ارزش افزوده نواحی روستایی و یا جذب سرمایه در این نواحی، چه رشدی باید داشته باشد و چه مجموعه برنامه‌ها و طرح‌هایی، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان را در اسرع وقت و ضمن رعایت ملاحظات محیط زیستی، به اهداف توسعه روستایی و عشایری خواهد رساند. در اختیار قرار دادن اعتبارات بدون تعیین اهداف کمی، امکان هرگونه قضاوت در خصوص موفقیت نهاد متولی را از بین می‌برد و در فرآیند توسعه روستایی اختلال ایجاد می‌کند.

پیشنهادها

۱. به‌منظور 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 و توسعه روستایی و عشایری را تحت فصلی با عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار» تنظیم و ارائه نماید. همچنین باید در کلیه موارد، اهداف کمی تعیین شوند.

۲. اختصاص شفاف بخش قابل توجهی از اعتبارات «کمک به توسعه زیربنای روستایی و...» به توسعه زیرساخت‌های کارآفرینی روستایی، با هدفگذاری مشخص و هزینه‌کرد آن از طریق دستگاه‌های اجرایی مرتبط به‌ویژه وزارت جهاد کشاورزی. چرا که معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور، فاقد دفاتر منطقه‌ای و محلی و بدنه کافی برای هزینه‌کرد بهینه منابع در سطح میدانی و نظارت مؤثر بر آن است.

پیشنهاد می‌شود به‌منظور استفاده بهینه و بهره‌ور از اعتبارات کارآفرینی، تبصره‌ای الحاق شود که برپایه آن، اعتبارات مذکور به آن دسته از طرح‌های اشتغالزایی اختصاص یابد که طرح تجاری آنها توسط کارشناسان مجرب و صاحب صلاحیت تهیه شده و با نظارت و مدیریت علمی آنها در قالب زنجیره ارزش به بهره‌برداری برسند و حداقل ۵۱ درصد سهام بنگاه‌های تشکیل شده به ساکنان محلی تعلق بگیرد.

۳. در راستای حفظ زیرساخت‌ها و سرمایه ثابت شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوطه، **پیشنهاد حذف بند «ع» تبصره «۳» ماده واحده ارائه می‌گردد.**

ولی در صورت اصرار نمایندگان محترم پیشنهاد می‌شود این واگذاری با قید عدم تغییر کاربری ابنیه واگذار شده انجام گیرد و در صورت تخلف، ابنیه جدید تخریب و متخلف به ساخت مجدد ابنیه مذکور به همراه پرداخت خسارت به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی محکوم شود. همچنین باید نظام تعیین صلاحیت‌های اصلی شرکت‌ها و اتحادیه‌های بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرای این بند، ظرف سه ماه از تصویب قانون بودجه، توسط وزارت جهاد کشاورزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد.

۴. **اصلاح بند «ط» تبصره «۹» ماده واحده و منحصر نمودن هزینه‌کرد منابع حاصله به چارچوب نظام ارجاع؛ در این خصوص پیشنهاد می‌شود پس از عبارت «نظام ارجاع»، عبارت «با تأکید بر به‌کارگیری رویکردهای نوین در درمان روستایی از جمله پزشکی و درمان از راه دور» اضافه شود.**

۵. **ساماندهی حمل بار و مسافر روستایی، در بهبود عدالت اجتماعی و کاهش شکاف شهری - روستایی مؤثر است.** از آنجایی که این موضوع در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به‌طور روشن مدنظر قرار نگرفته است مطلوب است که نمایندگان محترم نحوه توجه دولت به موضوع در لایحه را مورد بررسی قرار دهند و آن را مطالبه کنند.



۶. اصلاح اولویت‌بندی اعتبارات عمرانی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری با رویکرد توسعه اشتغال و درآمدزایی.

در این راستا، اختصاص بخش عمده‌ای از اعتبارات دهیاری‌ها به توسعه کارآفرینی و تقویت تولید در نواحی روستایی، نقش عمده‌ای در تحقق اقتصاد مقاومتی می‌تواند داشته باشد.

۷. سهم ۲/۶۶ درصدی اعتبارات نواحی روستایی و عشایری از کل اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۹۴ نمی‌تواند نقش چندانی 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.

۸. 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 هرساله 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.

۹. پیشنهاد می‌شود متن زیر به بند «ف» تبصره «۲» ماده واحده اضافه شود:

وزارت راه و شهرسازی مکلف است، نظارت کامل از بابت عدم عرضه و فروش قیر مذکور در بازار آزاد و بورس کالا و به‌کارگیری کامل آن در پروژه‌های راه روستایی و اخذ تأییدیه از آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک در زمینه استحکام، درصد قیر، دانه‌بندی و سایر آیتم‌های آسفالت را اعمال نماید.

۱۰. با توجه به اینکه فعالیت‌های فرهنگی و قرآنی روستایی و عشایری، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی، ارائه خدمات به کوچندگان ذیل برنامه ساماندهی عشایر و سنددار کردن و تضمین حقوق مالکیت و بهره‌برداری، از تکالیف قانون برنامه پنجم توسعه به شمار می‌رود که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ مدنظر قرار نگرفته است، لذا شایسته است، نمایندگان محترم راهبرد و برنامه دولت در این خصوص را پیگیری و مطالبه نمایند.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه کل کشور ۱۳۹۴.
۲. قانون بودجه کل کشور ۱۳۹۳.
۳. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۴. صحیفه امام خمینی (ره).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۷۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۳۰. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، بهروز رازانی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

منتقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کسب‌وکار

۲. توسعه روستایی و عشایری

۳. مخارج عمومی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۱