

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۵. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

مقدمه

بودجه‌های سنواتی کشور به‌منابه برنامه یک‌ساله دولت از اهمیت اساسی در تحقق اهداف برنامه توسعه و سند چشم‌انداز برخوردارند. بودجه سال ۱۳۹۷ به‌عنوان اولین بودجه برنامه ششم توسعه، باید توجه جدی به سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، تحقق الزامات اقتصاد مقاومتی، خروج از رکود و غلبه بر تورم داشته باشد. انتظار می‌رود مدیریت و توسعه نواحی روستایی و عشایری با توجه به اهمیت راهبردی آنها در تأمین امنیت غذایی و استقلال اقتصادی، سیاسی و امنیتی کشور، از اعتبارات مشخص و مناسبی برخوردار باشد. در ادامه گزارش، نکات خلاصه مربوط به بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۷ مطرح و پیشنهادهایی ارائه شده است.

مشخصات لایحه

دوره دهم-سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۸

شماره چاپ:

۷۶۰

ارزیابی لایحه بودجه ۱۳۹۷، بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

یافته‌ها حاکی از آن است که در لایحه بودجه ۱۳۹۷ اعتبارات راه روستایی ۸۱ درصد، اعتبارات راهبری و کمک به توسعه اشتغال روستایی و عشایری ۹۴ درصد و اعتبارات توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری ۹۹/۶ درصد نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۶ کاهش داشته‌اند (نمودار و جدول ۱). علاوه بر پایین بودن سهم روستاها و نواحی عشایری از مصارف بودجه عمومی دولت، ترکیب این اعتبارات نیز به‌مانند سال‌های گذشته، تناسبی با پیشرفت متوازن و اقتصاد مقاومتی ندارد. به‌گونه‌ای که کمتر از ۱ (یک) درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده قابل احصا برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۷ به اشتغال اختصاص دارد و ۸۸ درصد اعتبارات مذکور، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است. همچنین در قانون بودجه ۱۳۹۶ مبلغ ۱۲۱۰۰۰۰ ریال برای «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی» مصوب شده بود که این میزان حدود ۴۶ درصد در لایحه بودجه ۱۳۹۷ کاهش داشته است.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۹/۲۱

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

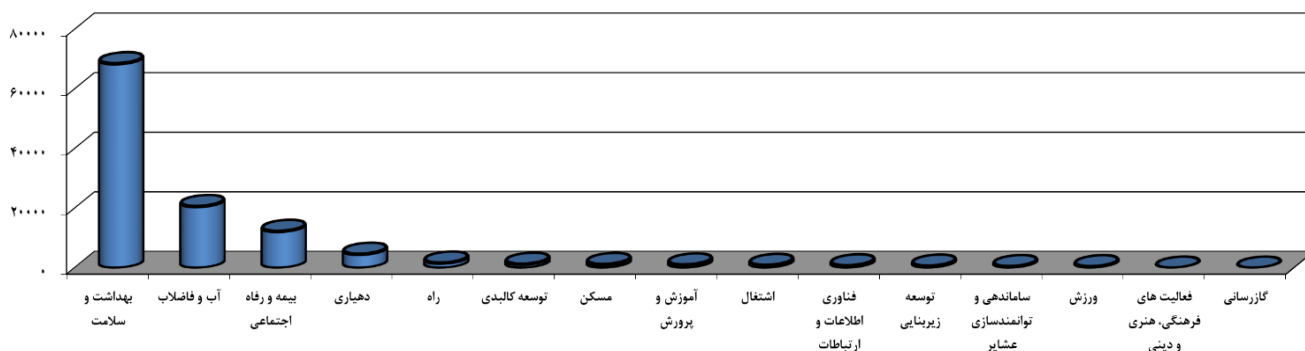
۲۵۰۱۵۶۳۳-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۰/۷

(هزار میلیون ریال)

نمودار ۱. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷



مأخذ: محاسبات تحقیق بر پایه داده های لایحه بودجه ۱۳۹۷.

جدول ۱. سهم هر یک از اجزای اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

ردیف	اجزا	میزان کل اعتبارات	سهم (درصد)	ردیف	اجزا	میزان کل اعتبارات	سهم (درصد)
۱	بهداشت و سلامت	۶۸۶۱۸۶۲۴	۵۹/۵۴	۹	اشتغال	۹۳۱۸۷۰	۰/۸۱
۲	آب و فاضلاب	۲۰۷۰۱۲۲۸	۱۷/۹۶	۱۰	فناوری اطلاعات و ارتباطات	۸۰۰۰۰۰	۰/۶۹
۳	بیمه و رفاه اجتماعی	۱۲۳۶۱۴۰۰	۱۰/۷۳	۱۱	توسعه زیربنایی	۷۰۰۰۰۰	۰/۶۱
۴	دهیاری	۴۶۹۰۰۰۰	۴/۰۷	۱۲	ساماندهی و توانمندسازی عشایر	۵۳۳۲۰۶	۰/۴۶
۵	راه	۱۷۲۰۰۰۰	۱/۴۹	۱۳	ورزش	۴۹۷۵۰۰	۰/۴۳
۶	توسعه کالبدی	۱۳۳۶۰۳۰	۱/۱۶	۱۴	فعالیت های فرهنگی، هنری و دینی	۲۳۰۰۰	۰/۰۲
۷	مسکن	۱۲۵۰۰۰۰	۱/۰۸	۱۵	گازرسانی	۵۰۰۰	۰/۰۰۴
۸	آموزش و پرورش	۱۰۸۸۶۹۶	۰/۹۴				

مأخذ: محاسبات تحقیق بر پایه داده های لایحه بودجه ۱۳۹۷.

علاوه بر این همان طور که جدول ۲ نشان می دهد، بسیاری از تکالیف قانون برنامه ششم توسعه در این زمینه در لایحه بودجه ۱۳۹۷ مورد غفلت قرار گرفته اند. از جمله:

- برخلاف تکلیف جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر الزام دولت به تنظیم و ارائه هدفمند، شفاف و مستقل اعتبارات عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی»، عملاً چنین پیوستی در لایحه بودجه ۱۳۹۷ تهیه نشده است.
- جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) بر تعیین متولی توسعه روستایی با رویکرد جهادی و ایجاد یکپارچگی بین توسعه کشاورزی، روستایی و عشایری، تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید دارد، در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۹۷ هیچ تمهیدی در این زمینه اندیشیده نشده است.
- آموزش صدهزار نفر از روستائیان و عشایر به عنوان عناصر پیشرو و تسهیل گر در زمینه برنامه ریزی محلی و توسعه

فعالیت‌های اقتصادی که در جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه تأکید شده بود، در لایحه بودجه ۱۳۹۷ مورد غفلت قرار گرفته است.

• جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی، بهره‌برداری و ساخت ۹۸ ناحیه صنعتی روستایی و ایجاد ۱۹۱۴۰۰۰ فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۷، نادیده گرفته شده است.

جدول ۲. میزان عملیاتی شدن برخی از تکالیف برنامه ششم توسعه در لایحه بودجه ۱۳۹۷

وضعیت اجرایی در لایحه بودجه ۱۳۹۷	تکلیف	ماده
فاقد اقدام	تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» و اختصاص بودجه	جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار	بهره‌برداری و ساخت ۹۸ ناحیه صنعتی روستایی و توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی	جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار مشخص	ایجاد ۱۹۱۴۰۰۰ فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا	جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار شفاف	تأمین منابع مورد نیاز برای رشد سالیانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین شده در ساماندهی عشایر	جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار	آموزش صدهزار نفر از روستائیان و عشایر به‌عنوان عناصر پیشرو و تسهیل‌گر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی و غیره	جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار شفاف	امکان‌سنجی، طراحی و ایجاد سامانه‌های دفع بهداشتی زباله‌های روستایی محدوده‌های روستاها و جمع‌آوری و دفع آنها در خارج از محدوده روستاها	جزء «۱» بند «ب» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار	یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه	جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار کافی	توسعه و هدفمندسازی پژوهش، آموزش، تولید و تبلیغات و همچنین توسعه تجارت الکترونیک فرش [فرش دستباف روستایی] و ایجاد خانه فرش در بازارهای هدف و مورد نظر	بند «د» ماده (۴۶)
فاقد اعتبار شفاف	حمایت از ایجاد و توسعه و تجهیز کارگاه‌های متمرکز و غیرمتمرکز و اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی فرش دستباف روستایی و شهری	بند «د» ماده (۴۶)
فاقد اعتبار مشخص	افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی	بند «ب» ماده (۶۱)
فاقد اعتبار شفاف	ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی	بند «ح» ماده (۶۳)
فاقد اعتبار کافی	سرمایه‌گذاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در زمینه توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی، به‌گونه‌ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای بیست خانوار کشور فراهم شود.	جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷)

مأخذ: قانون برنامه ششم توسعه و لایحه بودجه ۱۳۹۷.

جمع‌بندی

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد، سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت، تنها معادل ۲/۷ درصد است. این میزان در مقایسه با سهم حدود ۲۶ درصدی روستاها و

مناطق عشایری از جمعیت و ۲۷/۵ درصدی از تولید ناخالص داخلی کشور، بسیار اندک است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، کاهش ۴۲ درصدی داشته است.

یکی از مهمترین تکالیفی که اجرای آن به هزینه‌های نیاز نداشته و دستاورد آن می‌توانست شفافیت و ارتقای جایگاه نواحی روستایی و عشایری در بودجه باشد، مربوط به جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» است. با وجود این اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۷ به مانند سال‌های گذشته بسیار مبهم، پراکنده و فاقد شاخص‌های قابل نظارت در بسیاری از ردیف‌ها است. همچنین عدم توجه مناسب و کافی به تقویت تولید و کسب‌وکار روستایی و عشایری، پراکندگی طرح‌ها و برنامه‌های مربوطه در فصول مختلف، فقدان سازوکار اجرایی و برنامه‌ریزی مناسب برای هزینه‌کرد اثربخش اعتبارات مرتبط با اشتغال روستایی و عشایری و عدم تعیین سهم نواحی روستایی و عشایری از برنامه‌ها و طرح‌های کلی از دیگر چالش‌های اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۷ به‌شمار می‌رود.

سهم اندک ۲۷ درصدی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۷، نشان‌دهنده آن است که 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.

پیشنهادها

۱. تنظیم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌صورت شفاف و هدفمند در قالب پیوست مستقل در راستای جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم. توجه بیشتر به ابعاد اجتماعی - اقتصادی پیشرفت و آبادانی نواحی روستایی و عشایری و تعیین سهم بودجه‌ای روستاها و نواحی عشایری متناسب با جمعیت آنها و تدوین اعتبارات مذکور به‌صورت شفاف می‌تواند نقش مهمی در تحقق سیاست‌های کلی نظام و رفع شکاف روستا - شهری و مهاجرت معکوس داشته باشد.

۲. اختصاص شفاف بخش قابل توجهی از اعتبارات ردیف «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. زیرا معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور، فاقد دفاتر منطقه‌ای و محلی و بدنه کافی برای هزینه‌کرد بهینه منابع در سطح میدانی و نظارت مؤثر بر آن است و متولی قانونی توسعه روستایی، وزارت جهاد کشاورزی است.

۳. پیش‌بینی منابع لازم برای ایجاد یکپارچگی در امور توسعه روستایی، توسعه کشاورزی و بهبود امور عشایر در وزارت جهاد کشاورزی در راستای جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه.

۴. اختصاص بخشی از منابع صندوق توسعه ملی مندرج در جداول ماده‌واحد به ایجاد یا توسعه نواحی صنعتی و خوشه‌های روستایی در راستای جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم.

۵. بهبود اثربخشی اعتبارات اشتغال روستایی و عشایری و تحقق مطلوب تکلیف جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)

قانون برنامه ششم مبنی بر ایجاد ۱,۹۱۴,۰۰۰ فرصت شغلی از طریق استقرار مراکز رشد و کارآفرینی و انکوباتورها در سطح شهرستان‌های منتخب با رویکرد جهادی تحت عنوان مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری به‌منظور هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و حمایت فنی و اعتباری از واحدهای اقتصادی در نواحی روستایی و عشایری.

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

۷. ارتقای بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در راستای جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه. سهم ۲/۷ درصدی اعتبارات نواحی روستایی و عشایری از کل مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۷ نمی‌تواند نقش چندانی در کاهش مهاجرت ایفا نماید. لذا اعتبارات این حوزه، باید با تأکید بر تقویت گردشگری روستایی و گردشگری کشاورزی، صنایع دستی، کسب‌وکارهای خانگی، فرآوری پسماندهای خانگی و کشاورزی و تولید انرژی پاک، ارتقا یابد.

