

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۵. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

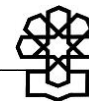
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۵۶۳۳
دی ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۲	روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.....
۳	یافته‌ها.....
۳	۱. توسعه روستایی و عشایری در قانون برنامه ششم توسعه.....
۶	۲. تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.....
۶	۱-۲. احکام ماده واحد لایحه سال ۱۳۹۷.....
۷	۲-۲. امور مسکن و عمران شهری و روستایی.....
۹	۲-۳. سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری.....
۱۰	۳. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.....
۱۵	۴. تحلیل ترکیب لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری.....
۱۷	نتیجه‌گیری.....
۲۱	پیشنهادها.....
۲۱	یادداشت‌ها.....
۲۳	منابع و مآخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

چکیده

نواحی روستایی و عشایری از نقش اساسی در تحقق الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت و اقتصاد مقاومتی برخوردارند. 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. یافته‌ها حاکی از آن است که در لایحه بودجه سال 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 سال ۱۳۹۶ کاهش داشته‌اند. 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 احصاء برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به اشتغال اختصاص دارد و ۸۸ درصد اعتبارات مذکور، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است. بسیاری از تکالیف قانون برنامه ششم توسعه در این زمینه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مورد غفلت قرار گرفته‌اند. یکی از مهمترین تکالیفی که اجرای آن به هزینه‌ای نیاز نداشته و دستاورد آن می‌توانست شفافیت و ارتقاء 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. 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، عدم تعیین سهم نواحی روستایی و عشایری از برنامه‌ها و طرح‌های کلی و عدم تعیین اهداف قابل اندازه‌گیری در برخی ردیف‌های عمده، از دیگر چالش‌های اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌شمار می‌رود. 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 و هدفمند در قالب پیوست مجزا، می‌تواند نقش مهمی در تحقق

سیاست‌های کلی نظام و رفع شکاف روستا - شهری و مهاجرت معکوس داشته باشد.

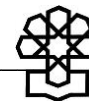
مقدمه

بودجه‌های سنواتی کشور به‌مثابه برنامه یک‌ساله دولت از اهمیت اساسی در تحقق اهداف برنامه توسعه و سند چشم‌انداز برخوردارند. بودجه سال ۱۳۹۷ به عنوان 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. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴، حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی و اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی تأکید کرده‌اند. همچنین بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی، بر ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین تأکید کرده‌اند. حال سؤال اساسی آن است که لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کشور در حوزه توسعه روستایی و بهبود امور عشایری چه نسبتی با این اهداف کلان دارد و تا چه میزان توانسته است که آنها را به طرح‌های اجرایی ترجمه کند؟

در این گزارش، ابتدا تصویر کلی و ارقام تفصیلی اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و تغییرات آنها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۶ بررسی شده است. همچنین ترکیب اعتبارات سال ۱۳۹۷، به‌منظور تعیین میزان توازن بودجه و توجه کافی آن به ابعاد توسعه روستایی و عشایری، تحلیل شده و پیشنهادهایی ارائه شده است.

روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، به‌مانند سال‌های پیشین، به‌دلیل ساختار بخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است؛ زیرا توسعه روستایی و عشایری کشور فاقد نهاد کارآمد



و فصل مستقل در لایحه بودجه است و در نتیجه، برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه، در قالب فصول مختلف از جمله «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «بیمه‌های اجتماعی»، «بهداشت» و «انرژی» و نیز ردیف‌های متفرقه پراکنده شده‌اند و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی، بدون هماهنگی و نظارت و برنامه‌ریزی، عهده‌دار این تکالیف و وظایف هستند.

علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، بین نواحی شهری و روستایی مشترک بوده و تفکیک بین بودجه‌های شهری و روستایی آنها به دلیل عدم شفافیت بودجه غیرممکن است. بنابراین طرح‌ها و برنامه‌هایی که به طور مشترک برای نواحی شهری و روستایی ارائه شده بودند و امکان تفکیک شهری - روستایی آنها وجود نداشت از محاسبات حذف شدند. «برنامه ارائه خدمات شهری و روستایی»، «برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی»، «بیمه رایگان روستاییان و شهرهای زیر بیست هزار نفر»، «ارتقا و بهبود بهره‌وری، تثبیت و افزایش سهم صادراتی و بازاریابی‌های داخلی و خارجی فرش دستباف»، «برنامه پایش پساب شهری، روستایی و صنعتی»، «خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته» و «تأمین مسکن محرومین سراسر کشور» از جمله این موارد بودند. در مطالعه کنونی، اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌ها و طرح‌های مختص روستایی و عشایری، از بخش‌های مختلف لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ استخراج شد. البته شایان ذکر است که اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی و نیز سایر اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با کشاورزی، به دلیل انتشار گزارش مستقل در خصوص آنها، در این محاسبات مدنظر قرار نگرفتند.

یافته‌ها

در بخش یافته‌ها، ابتدا احکام برنامه ششم توسعه در زمینه توسعه روستایی و عشایری و سپس تصویر کلی اعتبارات مربوط در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ 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 سال ۱۳۹۶ بررسی می‌گردد. در نهایت، ترکیب لایحه بودجه در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری ترسیم می‌شود.

۱. توسعه روستایی و عشایری در قانون برنامه ششم توسعه

به طور کلی باید اظهار داشت هرچند در برخی از مواد برنامه ششم، مباحثی به صورت پراکنده در خصوص توسعه روستایی و عشایری مطرح شده است، ولی از بین مواد مختلف قانون برنامه ششم، ماده (۲۷) به طور مشخص تر و جامع تر در قالب ۲ بخش: الف) اقدامات اقتصادی و بخشی؛ ب) اقدامات عمرانی و

زیربنایی، به بحث توسعه روستایی و عشایری پرداخته است. ماده (۲۷) قانون برنامه ششم، در راستای تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، دولت را مکلف به شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در نواحی روستایی، ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و جایگاه روستاها در اقتصاد ملی و ایجاد بستر لازم برای شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها کرده است. در ذیل به‌طور خلاصه، برخی از مهمترین تکالیف این ماده مطرح می‌شود:

الف - ۱) تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی برای پنج‌هزار روستا به‌طور سالانه، با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی - اقتصادی منطقه، با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی؛

الف - ۲) تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی؛

الف - ۳) کاهش مدت زمان (حداکثر پانزده روز) پاسخ به استعلام‌ها و صدور پروانه ساخت بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری؛

الف - ۴) توسعه خوشه‌های کسب‌وکار روستایی، بهره‌برداری و ساخت نواحی صنعتی روستایی و ایجاد فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا؛

الف - ۵) تأمین منابع مورد نیاز برای رشد سالانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در ساماندهی عشایر؛

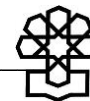
الف - ۶) تهیه طرح‌های هادی و طرح‌های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی‌های بالای بیست خانوار و مناطق عشایری؛

الف - ۷) آموزش صدهزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیشرو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات‌رسانی، جلب مشارکت‌های مردمی و نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی؛

الف - ۹) تعیین شاخص‌های بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی و تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاهای دارای اولویت؛

ب - ۱) امکان‌سنجی، طراحی و ایجاد سامانه‌های دفع بهداشتی زباله‌های روستایی محدوده‌های روستاها و جمع‌آوری و دفع آنها در خارج از محدوده روستاها و شهرها و تعیین مسئولیت دستگاه‌های ذی‌ربط؛

ب - ۳) یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و



کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت پذیر و ایجاد یکپارچگی برنامه ریزی و ارائه خدمات و طرح های روستایی و عشایری در قالب برنامه های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی،

ب - ۴) تأمین و تخصیص اعتبار مورد نیاز جهت احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه های روستایی در روستاها و مناطق عشایری.

علاوه بر ماده (۲۷)، برخی تکالیف دیگر نیز در سایر مواد قانون برنامه ششم توسعه در خصوص توسعه روستایی و عشایری قابل احصا هستند. برای نمونه در جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۶) و بند «ب» همین ماده به تهیه و اجرای طرح های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور و همچنین بهسازی روستاهای شهرستان توسط بنیاد مسکن انقلاب تأکید شده است. در بند «ب» جزء «۱» ماده (۵۹)، دولت، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را نسبت به بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی موظف کرده است. موارد مذکور نشان می دهد که نقش بنیاد مسکن انقلاب در طرح های عمرانی روستایی به ویژه مسکن روستاییان قابل توجه بوده است. در خصوص بحث گردشگری روستایی در برنامه ششم، ماده (۹۹)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف شده اند تا نسبت به تهیه و اجرای طرح بهسازی و احیای حداقل سیصد روستای دارای بافت با ارزش تاریخی و فرهنگی و روستاهای هدف گردشگری را از محل اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای تا پایان اجرای قانون برنامه در بودجه سنواتی اقدام نماید. همچنین در بند «ج» ماده (۱۰۱) قانون، گازرسانی روستاهای هدف گردشگری نیز در اولویت دولت قرار داده شده است. به نظر می رسد بندهای مذکور، در حد کفایت نمی توانند در توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی پایدار، نقش مهمی ایفا کنند، چراکه بیشتر مباحث عمرانی و زیرساختی - آن هم نه به صورت جامع - را مورد توجه قرار داده است. از نظر توسعه فرهنگ ایرانی - اسلامی، طبق بند «ح» ماده (۶۳) دولت موظف است در طول سال های برنامه اعتبار و منابع لازم را در جهت ترویج ارزش های ایرانی - اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی در اختیار کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان قرار دهد. در راستای توسعه دولت الکترونیک و حفظ یکپارچگی شبکه ملی اطلاعات، در جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷) بر سرمایه گذاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در زمینه توسعه زیرساخت های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی تأکید شده است، به گونه ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای بیست خانوار کشور امکان پذیر شود. در همین راستا، بند «خ» ماده (۶۸) نیز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت ملی پست جمهوری

اسلامی ایران را مکلف کرده است که خدمات و فعالیت دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات (ICT) روستایی را در چارچوب وظایف قانونی خود ارتقا دهند و همچنین با استفاده از مشارکت بخش خصوصی، تمهیدات لازم را برای افزایش صدور مجوز ایجاد سالانه حداقل دو هزار دفتر ارتباطات و فناوری اطلاعات در نواحی روستایی به عمل آورند.

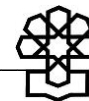
در رابطه با درآمدزایی از طریق ایجاد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، بند «ب» ماده (۱۰۲) بر حمایت، پشتیبانی و ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق توسعه مشاغل خانگی، بنگاه‌های زودبازده اقتصادی و تعاونی‌های تولیدی روستایی و خانواده‌محور و افزایش نرخ رشد مستمر فعالیت‌ها تأکید کرده است. همچنین در جزء «۲» بند «ب» ماده (۸۰) بر امر بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها تأکید شده است.

۲. تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

۲-۱. احکام ماده واحد لایحه سال ۱۳۹۷

براساس بند «ج» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ وزارت نیرو از طریق شرکت‌های آبفای شهری سراسر کشور و سازمان امور عشایر ایران مکلف است علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری، به ازای هر مترمکعب فروش آب شرب مبلغ دویست (۲۰۰) ریال از مشترکان آب دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه دریافتی تا سقف نهمصد و پنجاه میلیارد (۹۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل حساب مذکور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص می‌یابد. همچنین ده (۱۰) درصد اعتبار مذکور برای آبرسانی شرب عشایری و نود (۹۰) درصد آبرسانی شرب روستایی براساس شاخص جمعیت و کمبود آب شرب سالم بین استان‌های کشور در مقاطع سه‌ماهه از طریق شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور توزیع می‌شود تا پس از مبادله موافقتنامه بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استان‌ها و یا سازمان امور عشایر ایران هزینه شود. وجوه فوق مشمول مالیات به نرخ صفر است.

از سوی دیگر بند «و» این تبصره به وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) اجازه داده است در سال ۱۳۹۷ بیست درصد (۲۰٪) از وجوه تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده معادل هفت هزار میلیارد (۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را که در اختیار آن وزارتخانه قرار می‌گیرد، برای کمک و تأمین ماشین‌آلات خدماتی و عمرانی شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت و روستاها به ترتیب به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) و سی درصد (۳۰٪) هزینه کند.



مطابق با بند «و» تبصره «۴» پیش‌بینی شده تا به منظور تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، دولت اجازه برداشت از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی را به میزان مبلغ فوق‌الذکر (۱۰۵۰۰ میلیارد ریال) جهت اجرای طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌ها داشته باشد و منابع حاصله را به ردیف درآمد عمومی به شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

۲-۲. امور مسکن و عمران شهری و روستایی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، امور مسکن و عمران شهری و روستایی، بارزترین بخشی است که به مباحث عمران روستایی و عشایری پرداخته است. در این بخش، عمده طرح‌های روستایی و عشایری در فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری آورده شده‌اند. حال در ابتدا اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این امور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و سپس اعتبارات هزینه‌ای آن مطرح می‌شود.

۲-۲-۱. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور مسکن و عمران شهری و روستایی

الف) طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی

امور مسکن و عمران شهری و روستایی در بخش ملی، در مجموع دارای چهار فصل تحت عناوین «فصل مسکن»، «فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «فصل آب و فاضلاب» و «فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی» است. بررسی‌ها نشان می‌دهد از مجموع ۲۰ برنامه مورد اشاره در فصول مذکور، فقط برنامه «ساماندهی امور عشایر» در فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری به‌طور کامل و مستقل مربوط به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری است. البته شایان ذکر است، برنامه‌هایی همچون «برنامه ارائه خدمات شهری و روستایی»، «برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی» و «برنامه نظارت و ارزیابی امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» در فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری و «برنامه ارائه خدمات آب شهری و روستایی» در فصل آب و فاضلاب، از دیگر برنامه‌هایی هستند که به‌طور مشترک به مناطق شهری و روستایی مرتبط است. ولیکن احصاء و تفکیک میزان اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از این برنامه‌ها برای مناطق روستایی امکان‌پذیر نیست. علاوه‌براین، بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌مانند سال‌های پیشین، هیچ طرحی در برخی از برنامه‌های ملی فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری، درخصوص نواحی روستایی و عشایری دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای مثال 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. همچنین در برنامه ملی «ارائه خدمات شهری و روستایی»، هیچ طرحی درخصوص نواحی روستایی دیده نمی‌شود. البته در طرح ملی «تجهیز و ساماندهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات» که

مربوط به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست، 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 در نظر گرفته شده برای روستاها وجود ندارد و لذا از محاسبات این مطالعه حذف شد.

برنامه «ساماندهی عشایر»، شامل چهار طرح «راهبری ارائه خدمات حین کوچ به عشایر»، «راهبری ارائه خدمات زیربنایی به جوامع و تشکل‌های عشایری»، «راهبری تأمین و انتقال آب شرب عشایر» و «راهبری مدیریت اسکان در کانون‌های اسکان عشایر» است. فصل آب و فاضلاب در امور توسعه، عمران شهری و روستایی شامل دو برنامه است که از بین ۲۲۲ طرح ملی مربوط به برنامه «توسعه تأسیسات فاضلاب و بازچرخانی آب»، دو طرح مختص نواحی روستایی است. همچنین از بین ۹ طرح ملی مربوط به برنامه «برنامه ارائه خدمات آب شهری و روستایی»، تنها یک طرح مختص نواحی روستایی است. از سوی دیگر، برنامه «ساماندهی کالبدی شهری و روستایی» شامل چهار طرح ملی «بهسازی بافت با ارزش روستایی»، «طرح جامع بهسازی مسکن روستایی»، «اجرای طرح‌های هادی و مطالعه سطح‌بندی روستایی» و «مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» است.

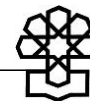
به‌طور کلی، امور مسکن و عمران شهری و روستایی، دارای ۲۵۷ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است که از این میان، تنها ۸ طرح به‌طور مشخص به نواحی روستایی و عشایری اختصاص دارد و می‌تواند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی و عشایری مؤثر باشد (جدول ۱). البته تأمل در این ۸ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی می‌باشد و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود. این درحالی است که عنوان فصل «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری» شامل واژه توسعه است و توسعه صرفاً شامل ابعاد فیزیکی-کالبدی نیست.

جدول ۱. تعداد فصول، برنامه‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور مسکن،

عمران شهری و روستایی

ردیف	فصول	تعداد کل برنامه‌ها	تعداد کل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای	تعداد طرح‌های مختص توسعه روستایی و عشایری
۱	مسکن	۴	۱	۰
۲	فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۸	۳۳	۵
۳	آب و فاضلاب	۴	۲۲۲	۳
۴	تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۴	۱	۰
	مجموع	۲۰	۲۵۷	۸

مأخذ: یافته‌های تحقیق از لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.



ب) طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای استانی ویژه

در این قسمت به‌مانند سال‌های پیشین، تنها دو طرح تحت عنوان «جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فضلاب روستاهای استان تهران و البرز» به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز، تأمین آب شرب بهداشتی برای تهران است.

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

در بخش مربوط به امور مسکن، عمران شهری و روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، برنامه هزینه‌ای چندانی، ویژه روستاها و مناطق عشایری وجود ندارد. تنها، برنامه ساماندهی عشایر علاوه بر اعتبارات تملک دارایی، اعتبارات هزینه‌ای نیز دارد. ازسویی، اعتبارات اختصاصی روستایی برنامه «ارائه خدمات شهری و روستایی» قابل احصا نیست.

۲-۳. سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

از آنجا 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 همه نهاد‌های مرتبط نیز مورد توجه قرار گرفتند. ازجمله مهمترین موارد سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، می‌توان به اعتبارات «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری»، «حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری»، «توزیع، نشر محصولات فرهنگی-دینی در مناطق محروم، روستایی، عشایری و مرزی»، «برنامه ارائه خدمات بهداشت روستایی»، «طرح تجهیز مدارس عشایری»، «حمایت از دانش‌آموزان مناطق عشایری»، «حمایت و توانمندسازی جامعه عشایر کشور»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی»، «طرح گازرسانی به روستاهای کشور»، «تأمین یک وعده غذای گرم روستا مهدها»، «برنامه آموزشی زنان روستایی»، «پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی»، «طرح پرداخت به بیمه بابت اجرای سطح یک نظام ارجاع در روستاها و جمعیت عشایری»، «برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر»، «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی»، «راهبری ارائه خدمات مالی خرد زنان روستایی» و «توسعه بهداشت محیط در روستا» اشاره کرد.

همچنین طرح‌های «ثبت و مستندسازی میراث روستایی و عشایری»، «تبلیغ، اطلاع‌رسانی و معرفی جاذبه‌ها، خدمات و محصولات گردشگری اعم از مناطق روستایی و عشایری» و «ارائه خدمات توانبخشی مبتنی بر جامعه روستایی» که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مطرح شده‌اند، در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ وجود نداشتند. علاوه بر این، اعتبارات بیمه نظام ارجاع روستاییان به صورت هدفمند پیوست چهار بخش اول ردیف ۱۶۰۱۰۰۲۰۰۰ آورده شده است.

با وجود اینکه اعتبارات و ردیف مشخصی برای آب شرب روستایی در نظر گرفته شده است، ولی در بخش‌های دیگری از لایحه بودجه نیز اعتباراتی بدون هدف کمی و روشن برای آن آورده شده است، به نحوی که بخش عمده این اعتبارات، فاقد اهداف قابل اندازه‌گیری هستند. ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری (جدول ۳)، خود شامل طرح‌های مختلف هستند که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به توسعه ورزش همگانی روستایی؛ 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)؛ ارتقای توانمندی فنی-تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور؛ کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی؛ پرداخت به دهیاری‌ها و یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی اشاره کرد. حال در ادامه به‌طور کلی، مجموع اعتبارات (تملك دارایی سرمایه‌ای و هزینه‌ای) کلیه طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌صورت تفصیلی ارائه می‌شود.

۳. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

به‌طور کلی، مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، مبلغ ۱۱۵،۲۵۶،۵۵۴ میلیون ریال معادل ۱۱۵۲۶ میلیارد تومان است که ۲۷ درصد آن تملك دارایی سرمایه‌ای و ۷۳ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود (جدول ۲). با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ که ۴۲۴۹۱۱ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت، تنها ۲/۷ درصد می‌باشد. اعتبارات در نظر گرفته شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، کاهش ۴۲/۳ درصدی را تجربه کرده و سهم آن از کل مصارف بودجه عمومی دولت، از ۵ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۲/۷ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است.

اعتبارات «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی»، «توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری»، «طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی» و «راهبری و کمک به توسعه اشتغال روستایی و عشایری» به ترتیب با کاهش ۱۰۰، ۹۹/۶۵، ۹۴/۴۴ و ۹۴/۰۹ درصدی، بیشترین کاهش را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ تجربه کرده‌اند (جدول ۲). البته شایان ذکر است که حذف واژه روستایی از عنوان ردیف مربوطه سبب عدم امکان احصاء سهم روستاییان از آن ردیف



در محاسبات تحقیق حاضر شده است و لذا کاهش واقعی اعتبارات «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی» کمتر از ۱۰۰ درصد است. به‌طور کلی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ مبلغ ۱,۲۱۰,۰۰۰ میلیون ریال برای «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی» مصوب شده بود که این میزان در عین تعمیم‌بخشی به مددجویان شهری و روستایی، حدود ۴۶ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش داشته است و به ۶۵۶۰۰۰ میلیون ریال رسیده است. همانطور که ذکر شد، این کمک‌ها در قانون سال ۱۳۹۶ اختصاص به مددجویان روستایی داشته است، ولی در لایحه سال ۱۳۹۷ با وجود کاهش ۴۶ درصدی، اعتبارات مذکور به کلیه مددجویان اعم از شهری و روستایی اختصاص یافته است.

یافته‌های مطالعه حاکی از آن است که ردیف‌های دارای رشد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، سهم اندکی را از اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری داشته‌اند. همان‌طور که در جدول ۲ مشخص است، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۶، اعتبارات توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی حدود ۱۲۶۷ درصد و اعتبارات خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی-درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم مجتمع‌های آبرسانی حدود ۵۷۶ درصد رشد داشته‌اند. پس از ردیف‌های مذکور، طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت، برنامه خدمات سلامت روستاییان و تأمین یک وعده غذای گرم روستا مهدها، به ترتیب با ۶۸/۹۶، ۴۰، ۳۳/۱۴ و ۱۵/۲۷ درصد بیشترین رشد را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۲. اعتبارات تخصیص یافته به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به تفکیک برنامه و طرح در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (میلیون ریال)

برنامه و طرح	هزینه‌های		تملك دارایی سرمایه‌ای		مجموع	
	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
برنامه خدمات سلامت روستاییان ^۱	۴۹,۵۶۱,۶۹۴	۶۸,۱۸۱,۵۸۹	۱,۶۴۸,۷۲۸	۰	۵۱,۲۱۰,۴۲۲	۶۸,۱۸۱,۵۸۹
برنامه ساماندهی و توانمندسازی عشایر ^۲	۷۰۶,۸۴۵	۱۱۵,۲۰۶	۱,۸۰۳,۹۳۱	۴۱۸,۰۰۰	۲,۵۱۰,۷۷۶	۵۳۳,۲۰۶
تأمین یک وعده غذای گرم روستا مهدها	۶۵۵,۰۰۰	۷۵۵,۰۰۰	۰	۰	۶۵۵,۰۰۰	۷۵۵,۰۰۰
طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت	۰	۰	۵۰۰,۰۰۰	۷۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	۷۰۰,۰۰۰
طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت-وامی	۰	۰	۵۵,۴۵۰	۲۸,۰۰۰	۵۵,۴۵۰	۲۸,۰۰۰
طرح جامع بهسازی مسکن روستایی	۰	۰	۶۰۱,۰۰۰	۵۲۰,۰۰۰	۶۰۱,۰۰۰	۵۲۰,۰۰۰
طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی	۰	۰	۳,۶۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۳,۶۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰
طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	۰	۰	۱۱,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۱۱,۰۰۰	۱۰,۰۰۰
طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی	۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰
طرح گازرسانی به روستاهای کشور	۰	۰	۱۵,۰۰۰	۵,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۵,۰۰۰
توسعه راه روستایی ^۳	۰	۰	۷,۶۷۷,۰۰۰	۱,۴۷۰,۰۰۰	۷,۶۷۷,۰۰۰	۱,۴۷۰,۰۰۰
طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران ^۴	۰	۰	۵۸,۸۹۱	۹۹,۵۰۰	۵۸,۸۹۱	۹۹,۵۰۰
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۴,۸۳۰,۰۰۰	۵,۱۹۶,۰۰۰	۰	۰	۴,۸۳۰,۰۰۰	۵,۱۹۶,۰۰۰
پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار	۱۱۴,۰۰۰	۱۲۵,۴۰۰	۰	۰	۱۱۴,۰۰۰	۱۲۵,۴۰۰



برنامه و طرح	هزینه‌های		تملك دارایی سرمایه‌ای		مجموع	
	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
روستایی						
دهیاری‌ها ^۵	۳۸۴,۰۰۰	۳۱۰,۰۰۰	۴,۳۸۰,۰۰۰	۵,۱۳۰,۰۰۰	۵,۵۱۴,۰۰۰	۴,۶۹۰,۰۰۰
اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی	۱۱,۰۱۸,۵۴۴	۸,۷۹۲,۳۸۰	۴,۳۰۸,۲۰۰	۴,۵۴۰,۰۰۰	۱۵,۳۲۶,۷۴۴	۱۳,۳۳۲,۳۸۰
اجرای طرح هادی روستایی	۰	۰	۸۷۶,۰۳۰	۲,۰۰۱,۶۰۰	۲,۰۰۱,۶۰۰	۸۷۶,۰۳۰
آب آشامیدنی روستایی ^۶	۰	۰	۱۷,۴۲۳,۷۲۸	۲۲,۳۶۵,۰۶۰	۲۲,۳۶۵,۰۶۰	۱۷,۴۲۳,۷۲۸
خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی-درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم (آمار ۱۳۹۲-۱۳۹۰ عملکرد است) ^۷	۰	۰	۴۰۶,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۴۰۶,۰۰۰
توسعه بهداشت محیط در روستا	۲۱,۰۳۵	۲۱,۰۳۵	۰	۰	۲۱,۰۳۵	۲۱,۰۳۵
راهبری و کمک به توسعه اشتغال روستایی و عشایری ^۸	۱۱۰,۰۰۰	۹۵,۱۰۰	۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۱,۶۱۰,۰۰۰	۹۵,۱۰۰
کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی	۱,۲۱۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۱,۲۱۰,۰۰۰	۰
حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری	۱۸,۰۰۰	۲۳,۰۰۰	۰	۰	۱۸,۰۰۰	۲۳,۰۰۰
توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری ^۹	۷۹,۶۴۵,۵۷۸	۲۳۸,۸۱۶	۵۷,۶۶۳	۴۰,۰۰۰	۷۹,۷۰۳,۲۴۱	۲۷۸,۸۱۶
توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی ^{۱۰}	۱۰,۰۰۰	۱۳۶,۷۷۰	۰	۰	۱۰,۰۰۰	۱۳۶,۷۷۰
مجموع	۱۴۸,۲۸۴,۶۹۶	۸۳,۹۹۰,۲۹۶	۵۱,۵۹۳,۵۲۳	۳۱,۲۶۶,۲۵۸	۱۹۹,۸۷۸,۲۱۹	۱۱۵,۲۵۶,۵۵۴

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

یادداشت: یادداشت‌های این جدول به علت حجم بالا، به انتهای گزارش منتقل شده است.

اعتبارات متفرقه

بررسی اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه سال ۱۳۹۷ حاکی از آن است که «پرداخت مستمری به سالمندان روستایی»، «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور»، «کمک‌زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی»، «تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی» و «ارتقای توانمندی فنی - تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور» به ترتیب، بیشترین اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند (جدول ۳).

جدول ۳. برآورد اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

ردیف	هزینه‌ای	تملك دارایی سرمایه‌ای	مجموع
یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۰	۷۳۰,۰۰۰	۷۳۰,۰۰۰
کمک زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی	۱,۶۰۰,۰۰۰	۰	۱,۶۰۰,۰۰۰
کمک به توسعه زیربناهای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی	۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰
ارتقای توانمندی فنی-تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور	۰	۸۰۰,۰۰۰	۸۰۰,۰۰۰
توسعه ورزش همگانی روستایی	۹۷,۵۰۰	۰	۹۷,۵۰۰
احداث بیمارستان آموزشی جایگزین عشایر خرم‌آباد	۰	۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰
برنامه آموزش زنان روستایی	۵۴,۸۸۰	۰	۵۴,۸۸۰
تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی	۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰
پرداخت مستمری به سالمندان روستایی	۷,۰۴۰,۰۰۰	۰	۷,۰۴۰,۰۰۰
مجموع	۸,۷۹۲,۳۸۰	۴,۵۴۰,۰۰۰	۱۳,۳۳۲,۳۸۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده برای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۳,۷۴۱,۹۳۰ میلیون ریال است. حدود ۹۵ درصد از این اعتبارات از نوع تملک دارایی سرمایه‌ای است (جدول ۴). البته کل اعتبارات ذکر شده برای این دستگاه در جدول مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (۲,۸۳۱,۹۳۰ میلیون ریال)، به‌مانند سال‌های قبل کمتر از مجموع واقعی ردیف‌ها و منابع مختلف بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه است و لذا ضرورت دارد اعتبارات این دستگاه به‌طور شفاف‌تر تنظیم و



ارائه شود. به طور کلی تأمین مسکن محرومین، حساب ۱۰۰ امام (ره)، طرح‌های هادی روستایی و یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی و مسکن مهر به ترتیب بیشترین اعتبارات بنیاد مسکن را تشکیل می‌دهند.

جدول ۴. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

مجموع	تملك دارایی سرمایه‌ای	هزینه‌ای	طرح
۸۷۶,۰۳۰	۸۷۶,۰۳۰	۰	طرح‌های هادی روستایی
۷۳۰,۰۰۰	۷۳۰,۰۰۰	۰	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی و مسکن مهر
۱,۲۸۰,۰۰۰	۱,۱۰۰,۰۰۰	۱۸۰,۰۰۰	وزارت راه و شهرسازی - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - کمک به حساب ۱۰۰ حضرت امام خمینی (ره)
۱۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۰	کمک به مسکن گروه‌های کم‌درآمد
۵۲۰,۰۰۰	۵۲۰,۰۰۰	۰	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی
۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۰	مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها
۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۰	بهسازی بافت باارزش روستایی
۲۵,۹۰۰	۰	۲۵,۹۰۰	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - پژوهشکده سوانح طبیعی
۰	۰	۰	آسفالت معابر و بهسازی
۳,۷۴۱,۹۳۰	۳,۵۳۶,۰۳۰	۲۰۵,۹۰۰	مجموع

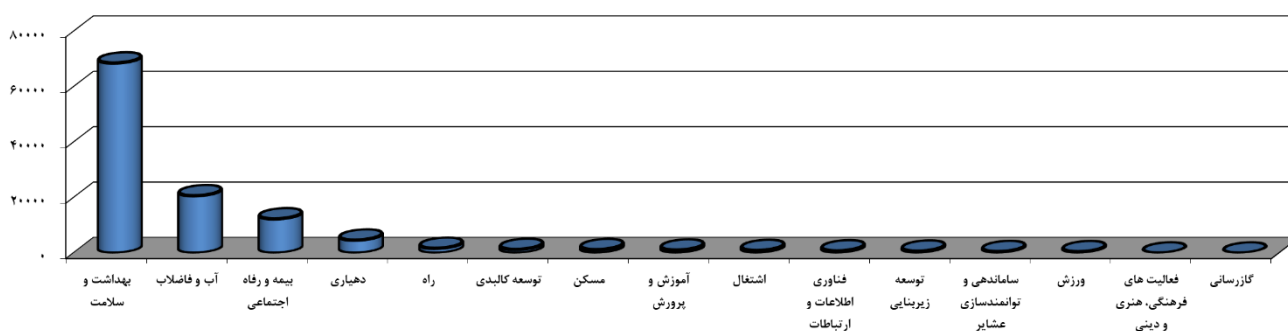
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

۴. تحلیل ترکیب لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

در بخش دیگری از این مطالعه، اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، براساس سنخیت طرح‌ها و برنامه‌ها به ۱۵ گروه تقسیم شد تا تصویر روشن‌تر و بهتری از ترکیب لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و نحوه توزیع ۱۱,۵۲۶ میلیارد تومان اعتبارات برآوردی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در بین اجزای مختلف به دست آید. به منظور تحلیل جامع‌تر و دقیق‌تر ترکیب بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری لایحه، اعتبارات ردیف‌های متفرقه، در بین گروه‌های ۱۵ گانه مربوطه، بر مبنای سنخیت توزیع شد. در این راستا 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 (۳۵ درصد معادل ۷۰۰,۰۰۰ میلیون ریال)، آب و فاضلاب (۳۰ درصد معادل ۶۰۰,۰۰۰ میلیون ریال) و توسعه زیربنایی (۳۵ درصد معادل ۷۰۰,۰۰۰ میلیون ریال) توزیع گردید. همچنین اعتبارات تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی به نسبت ۲۵ درصد بین چهار گروه

توسعه کالبدی، آب و فاضلاب، راه و ورزش تقسیم شد. شایان ذکر است که گروه «توسعه کالبدی» علاوه بر سهم ۲۵ درصدی فوق، شامل اعتبارات طرح هادی، بهسازی بافت باارزش روستایی و طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاهاست. همان‌طور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود، دو گروه «بهداشت و سلامت» و «آب و فاضلاب»، بیشترین اعتبارات توسعه و مدیریت روستایی و عشایری را به خود اختصاص داده‌اند. اشتغال در رتبه نهم و گازرسانی در پایین‌ترین رتبه از نظر اعتبارات قرار دارند.

نمودار ۱. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (هزار میلیون ریال)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر پایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

به‌طور کلی تنها حدود ۰/۸۱ درصد از اعتبارات قابل احصاء برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به اشتغال اختصاص دارد و ۸۸ درصد اعتبارات مذکور، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است (جدول ۵).

جدول ۵. سهم هریک از اجزای اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

اجزا	میزان کل اعتبارات	سهم (درصد)
بهداشت و سلامت	۶۸۶۱۸۶۲۴	۵۹/۵۴
آب و فاضلاب	۲۰۷۰۱۲۲۸	۱۷/۹۶
بیمه و رفاه اجتماعی	۱۲۳۶۱۴۰	۱۰/۷۳
دهیاری	۴۶۹۰۰۰۰	۴/۰۷
راه	۱۷۲۰۰۰۰	۱/۴۹
توسعه کالبدی	۱۳۳۶۰۳۰	۱/۱۶
مسکن	۱۲۵۰۰۰۰	۱/۰۸
آموزش و پرورش	۱۰۸۸۶۹۶	۰/۹۴
اشتغال	۹۳۱۸۷۰	۰/۸۱



اجزا	میزان کل اعتبارات	سهم (درصد)
فناوری اطلاعات و ارتباطات	۸۰۰۰۰	۰/۶۹
توسعه زیربنایی	۷۰۰۰۰	۰/۶۱
ساماندهی و توانمندسازی عشایر	۵۳۳۲۰۶	۰/۴۶
ورزش	۴۹۷۵۰۰	۰/۴۳
فعالیت های فرهنگی، هنری و دینی	۲۳۰۰۰	۰/۰۲
گازرسانی	۵۰۰۰	۰/۰۰۴

مأخذ: محاسبات تحقیق بر پایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

نتیجه‌گیری

یافته‌های این مطالعه حاکی از آن است که مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، مبلغ ۱۱۵،۲۵۶،۵۵۴ میلیون ریال معادل ۱۱۵۲۶ میلیارد تومان است که ۲۷ درصد آن تملک دارایی سرمایه‌ای و ۷۳ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود. با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ که ۴۲۴۹۱۱ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت، تنها ۲/۷ درصد می‌باشد. این میزان در مقایسه با سهم نواحی روستایی و عشایری از تولید ناخالص داخلی و جمعیت کشور بسیار نا‌عادلانه بوده و قادر به تحقق مهاجرت معکوس و رفع مشکلات توسعه نامتوازن در کشور نخواهد بود. طبق آخرین آمار رسمی، ۲۷/۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشور (در سال ۱۳۹۳) و حدود ۲۶ درصد جمعیت کشور (در سال ۱۳۹۵) متعلق به نواحی روستایی و عشایری بوده است. از سویی، اعتبارات در نظر گرفته شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، کاهش ۴۲/۳ درصدی را تجربه کرده است.

همچنین سهم اندک ۲۷ درصدی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال 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.

بررسی برنامه‌های امور مسکن و عمران شهری و روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، حاکی از آن است که برخی برنامه‌ها با وجود اینکه در عنوان آنها واژه روستایی دیده می‌شود، هیچ طرحی درخصوص نواحی روستایی ندارند. برای مثال، طرح‌های برنامه «حمل‌ونقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلانشهرهاست و حتی برنامه‌چندانی برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک و متوسط نیز ندارد. به‌طور کلی، امور مسکن و عمران شهری و روستایی، دارای ۲۶۳ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است که از این میان، تنها ۸ طرح به‌طور مشخص به نواحی روستایی و عشایری اختصاص دارد و می‌تواند

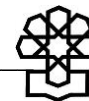
در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی و عشایری مؤثر باشد. البته تأمل در این ۸ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی می‌باشد و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود. این درحالی است که عنوان فصل «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری» شامل واژه توسعه است و توسعه صرفاً شامل ابعاد فیزیکی-کالبدی نیست.

اعتباراتی که برای اشتغال روستایی در قالب وجوه اداره شده و ارائه خدمات مالی خرد زنان روستایی دیده شده است، دارای هدف کمی روشنی نیستند. همچنین مشخص نیست که چه میزان از اعتبارات «کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی» به اشتغال روستایی اختصاص خواهد یافت؛ منجر به توسعه چند بنگاه کوچک و متوسط خواهد شد و تأثیر آن بر فقر و ارزش افزوده روستایی چه خواهد بود؟ کما اینکه شواهد حاکی از آن است که به دلیل فقدان سازوکار اجرایی مناسب (به‌خصوص برای سرمایه‌گذاری خطرپذیر در روستاها و مناطق عشایری) اعتبارات مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، تخصیص و اثربخشی چندانی نداشته است.

در حقیقت چالش دیگر اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، عدم تفکیک لازم بین مصارف یک منبع اعتباری است. برای مثال، اعتبار ۱,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال همزمان برای چهار نوع مصرف متفاوت شامل تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی پیش‌بینی شده است و سهم هر کدام از آنها مشخص نیست. اعتبارات اختصاص یافته به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور نیز چنین وضعیتی دارد. بنابراین به‌مانند سال‌های گذشته، عدم شفافیت و فقدان نظارت‌پذیری کافی، یکی از چالش‌های اساسی اعتبارات روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌شمار می‌رود. در حقیقت، 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 نهادهای ذیربط را دشوار می‌کند.

جهت‌گیری غالب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به سمت امور کالبدی-خدماتی عمرانی و غفلت از ابعاد اقتصادی از دیگر چالش‌های اساسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌شمار می‌رود. همان‌طور که نمودار ۱ این مطالعه نشان داد، کمتر از ۱ (یک) درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به اشتغال اختصاص دارد و ۸۸ درصد اعتبارات مذکور، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است.

این در حالی است که همان‌طور که جدول ۶ نشان می‌دهد، برنامه ششم توسعه نیز عمدتاً بر ابعاد



اقتصادی و مدیریتی توسعه روستایی متمرکز بوده است، ولی اغلب تکالیف آن به‌ویژه در ابعاد اقتصادی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مورد غفلت اساسی قرار گرفته‌اند. یکی از مهمترین تکالیف، مربوط به جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه است. این حکم، صراحتاً 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» تأکید کرده است. با وجود این، عملاً چنین تکلیفی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اجرا نشده است.

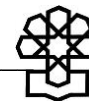
جدول ۶. میزان عملیاتی شدن تکالیف برنامه ششم توسعه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	تکلیف	ماده
فاقد اعتبار	تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی برای پنج‌هزار روستا به‌طور سالانه	جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)
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 موردنیاز برای رشد سالانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در ساماندهی عشایر	جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۷)
دارای اعتبار	تهیه طرح‌های هادی و طرح‌های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی‌های بالای بیست خانوار و مناطق عشایری	جزء «۶» بند «الف» ماده (۲۷)
فاقد اعتبار	آموزش صد‌هزار نفر از روستاییان 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)
دارای اعتبار	تعیین، تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاها	جزء «۹» 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)
دارای اعتبار	طراحی و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) دفع بهداشتی فاضلاب در روستاها	جزء «۲» 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)
دارای اعتبار	تأمین و تخصیص اعتبار موردنیاز جهت احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه‌های روستایی	جزء «۴» 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 موردنظر	بند «د» ماده (۴۶)

وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	تکلیف	ماده
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)
دارای اعتبار	بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪)	جزء «۱» بند «ب» ماده (۵۹)
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، به گونه‌ای 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 سال ۱۳۹۷.

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، فضای سبز و از این قبیل که در برخی از موارد منجر به از بین رفتن بافت و هویت روستایی می‌شود، واقعاً از چه ضرورتی در روستاها برخوردار است و تا چه میزان می‌تواند منجر به بهبود تورم، درآمد روستاییان، کاهش فقر و بهبود کیفیت معیشت روستائینان و عشایر شود؟ در حال حاضر، نظام بودجه‌ریزی توسعه و مدیریت روستایی و عشایری کشور، براساس اولویت‌ها و نیازهای واقعی این مناطق انجام نمی‌شود و کاملاً به صورت عرضه‌محور و معمولاً مبتنی بر قدرت چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد و نسبتی با چشم‌انداز و راهبردهای توسعه پایدار روستایی ندارد. این در حالی است که بودجه توسعه و مدیریت روستایی و عشایری 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 ۱۳۹۷، اشتغال و ارزش‌افزوده 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 محیط‌زیستی، به اهداف توسعه روستایی و عشایری خواهد رساند. در اختیار قرار دادن اعتبارات بدون تعیین اهداف کمی، امکان هرگونه قضاوت درخصوص موفقیت نهاد متولی را از بین می‌برد و در فرآیند توسعه روستایی اختلال ایجاد می‌کند.



پیشنهادها

۱. تنظیم اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به صورت شفاف در قالب پیوست مستقل در راستای جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم.
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. ارتقاء 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 نقش‌چندانی 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، ارتقاء یابد.

یادداشت‌ها

۱. اعتبارات برنامه خدمات سلامت روستاییان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ شامل: «برنامه ارائه خدمات بهداشت روستایی» در پیوست ۴ بخش اول و «طرح غربالگری، بیماری‌یابی افراد ۳۰ سال در معرض خطر

و کلیه خانم‌های باردار مناطق روستایی» در پیوست ۴ بخش اول، «طرح ارائه خدمات توانبخشی مبتنی بر جامعه روستایی» در پیوست ۴ بخش دوم است.

۲. برنامه ساماندهی و توانمندسازی عشایر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ شامل: مجموع اعتبارات «برنامه ساماندهی عشایر» در پیوست ۱، «برنامه حمایت و توانمندسازی جامعه عشایری کشور» در پیوست ۴ بخش اول، «آموزش منابع طبیعی» در پیوست ۴ بخش دوم، «آموزش دامپروری و آبیان و آموزش زراعت و باغبانی در مناطق عشایری» در پیوست ۴ بخش دوم است.

۳. اعتبارات راه روستایی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، شامل ۱۷ درصد از اعتبارات موضوع بند «ه» تبصره «۱» ماده واحده و اعتبارات ردیف «توسعه و تکمیل راه‌های روستایی» پیوست ۱ است، ولی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، تنها شامل اعتبارات ردیف «توسعه و تکمیل راه‌های روستایی» پیوست ۱ است.

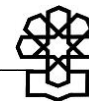
اعتبارات بهسازی روستایی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ شامل اعتبارات موضوع بند «ح» تبصره «۶» ماده واحده و ردیف «طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی» در پیوست ۱، ولی در لایحه بودجه ۱۳۹۷، تنها شامل ردیف دوم در پیوست ۱ است.

۴. اعتبارات مندرج در ردیف‌های ۱۵۰۳۰۰۲۱۵-۱۵۰۳۰۰۲۱۸ پیوست ۱ تحت عنوان «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب هم شامل اعتبارات استان تهران و هم استان البرز» است.

۵. اعتبارات عمرانی دهیاری‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ شامل اعتبارات جزء «۱» بند «و» تبصره «۶»، پرداخت به دهیاری‌های به شماره ردیف ۵-۵۴۰۰۰۰۰ جدول ۹ برآورد اعتبارات متفرقه در ماده واحده و ۳۰ درصد از اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرایم رانندگی جهت پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است.

اعتبارات دهیاری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، مشتمل بر اعتبارات مندرج در جزء «۱» بند «و» تبصره «۶»، اعتبارات موضوع جدول ۷-۲ ماده واحده «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پرداخت به دهیاری‌ها موضوع تبصره «۳» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده و خرید ماشین‌آلات، ۳۰ درصد از اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرایم رانندگی در جدول ۱۰-۲ ماده واحده است.

۶. اعتبارات آب آشامیدنی در قانون بودجه ۱۳۹۶، شامل ردیف‌های «طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن» مندرج در ردیف ۱۶۱-۵۳۰۰۰۰۰ جدول ۹ برآورد اعتبارات متفرقه در ماده واحده، «موضوع بند «ج» تبصره «۶» ماده واحده»، «تعهدات موضوع بند «پ» ماده (۵) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شهری و روستایی، موضوع ردیف ۲۲ جدول ۱۸ ماده واحده تحت عنوان توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت» و «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار» در پیوست ۱ است.



اعتبارات آب آشامیدنی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، شامل ردیف‌های «طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن مندرج در بند «و» تبصره «۴» ماده‌واحد»، «بند «ج» تبصره «۶» ماده‌واحد»، «تعهدات موضوع بند «پ» ماده (۵) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شهری و روستایی، موضوع جدول ۱۸ ماده‌واحد» و «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار» در پیوست ۱ است.

۷. اعتبارات خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی درمانی روستایی شامل: «منابع عمومی مندرج در پیوست ۱» و «آورده مشارکت‌کننده تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی، تأمین مالی خارجی و بازار سرمایه» مندرج در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ است.

۸. طرح راهبری و کمک به توسعه و اشتغال روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ شامل مجموع اعتبارات: «راهبری طرح اشتغال روستایی و عشایری» در پیوست ۴ بخش دوم و «اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران - کمک» در پیوست ۴ بخش دوم است.

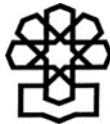
اعتبارات راهبری و کمک به توسعه و اشتغال روستایی و عشایری در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ شامل ۱,۵۰۰,۰۰۰ میلیون ریال وجوه اداره شده جهت اشتغال‌زایی مندرج در ردیف شماره ۵۵۰۰۰۰-۶۴ جدول ۹ برآورد اعتبارات متفرقه در ماده‌واحد و ۶۰,۰۰۰ میلیون ریال موضوع ردیف راهبری ارائه خدمات مالی خرد زنان روستایی مندرج در پیوست ۴ و کمک به اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران به مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیون ریال در پیوست ۴ است.

۹. ردیف توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری شامل مجموع اعتبارات: «حمایت از دانش‌آموزان مناطق عشایری مندرج در پیوست ۴ بخش اول»، «تجهیز مدارس عشایری مندرج در پیوست ۱»، «ارتقای کیفیت آموزش و پرورش دانش‌آموزان مناطق عشایری مندرج در پیوست ۴ بخش دوم» مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ است.

۱۰. توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی شامل مجموع اعتبارات: «ثبت و مستندسازی میراث روستایی و عشایری» در پیوست ۴ بخش دوم، «تبلیغ، اطلاع‌رسانی و معرفی جاذبه‌ها، خدمات و محصولات گردشگری اعم از مناطق روستایی و عشایری» در پیوست ۴ بخش دوم و طرح توسعه و تکمیل موزه میراث روستایی گیلان به شماره ۱۷۰۴۰۱۵۱۳ در پیوست ۱ است.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه توسعه ششم کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۳۳

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور. ۵. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، بهروز رازانی و محسن بابایی

ناظران علمی: حسین افشین، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. پیشرفت و آبادانی

۲. نواحی روستایی و عشایری

۳. بودجه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۹