

## بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

### بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

#### مقدمه

مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت و در حالت کلی توسعه پایدار ملی، نقش انکارناپذیری دارد. لذا توجه شایسته به این موضوع از حیث تخصیص اعتبارات لازم، باید از اولویت‌های دولت در تنظیم بودجه‌های سالیانه قرار گیرد. در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز بر ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴، حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی، اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی 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 نواحی روستایی و عشایری در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی، 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 شده است.

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 به ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین تأکید کرده است. با تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور توسط دولت به مجلس شورای اسلامی، کشور در آستانه ورود به سومین قانون بودجه دوره برنامه ششم توسعه قرار دارد. این لایحه طی جلسات متعدد در کمیسیون‌های تخصصی و سپس کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و اصلاح قرار گرفت و هم‌اکنون مصوبه نهایی کمیسیون تلفیق، تقدیم صحن علنی مجلس شورای اسلامی شده است. در این گزارش تغییرات صورت گرفته در احکام ماده‌واحده نسبت به لایحه دولت بررسی و در نهایت پیشنهادهایی برای بهبود اثربخشی اعتبارات روستایی و عشایری ارائه شده است.

#### تحلیل مصوبه کمیسیون تلفیق

در این بخش ابتدا اصلاحات جزئی بررسی شده و سپس بندهای الحاقی مطرح می‌شوند.

#### مختصر من عانی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۵

شماره چاپ:

۱۲۹۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۱/۲۴

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۳۴۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۸

## الف) اصلاحات جزئی

### بند «د» تبصره «۱»

در مصوبه کمیسیون تلفیق، هزینه‌های مربوط به گازرسانی به مدارس روستایی روستاهای گازرسانی شده، به مصارف سهم چهارده‌ونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت دولتی تابع وزارت نفت تا میزان پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اضافه شده است.

### بند «ه» تبصره «۱»

هرچند اعتبارات «آسفالت معابر و بهسازی روستاها و انجام طرح (پروژه)های مشارکتی با دهیاری‌ها در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» نسبت به لایحه ارائه شده از سوی دولت، ۲ درصد در مصوبه کمیسیون تلفیق افزایش یافته است، ولی اعتبارات مربوط به «روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و روستایی و معابر محلات هدف بازآفرینی شهری، پروژه‌های مسکن مهر و فرودگاه‌های کشور» که راه‌های روستایی نیز جزئی از آن هستند، دو واحد درصد نسبت به لایحه کاهش یافته است.

### ب) بندهای الحاقی

بررسی‌ها حاکی از آن است که چهار بند جدید در خصوص اعتبارات روستایی و عشایری به لایحه دولت اضافه شده که در ذیل مشاهده می‌شود.

#### بند الحاقی «۶» به تبصره «۹»

این بند مقرر داشته است: «در راستای تحقق ماده (۷۸) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و در جهت اجرای اصل سی‌ام قانون اساسی، آستان قدس رضوی و آن دسته از مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به استثنای مواردی که اذن صریح ولی فقیه مبنی بر عدم پرداخت مالیات و یا نحوه تسویه آن را دارند، موظفند نسبت به واریز مالیات خود به خزانه موضوع ردیف ۱۱۰۱۱۲ اقدام نمایند. معادل درآمد واریزی از محل ردیف‌های هزینه‌ای مربوط، جهت توسعه عدالت آموزشی (نوسازی، مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات) برای مدارس روستایی و مناطق محروم به مصرف می‌رسد».

#### بند الحاقی «۴» به تبصره «۱۵»

این بند مقرر داشته است: «به منظور تأمین کمبود نیروی انسانی شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، نیروهای شرکت‌های آب و فاضلاب شهری با موافقت شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور می‌توانند در شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی به صورت مأمور خدمت نمایند».

#### بند الحاقی «۴» به تبصره «۱۶»

این بند مقرر داشته است: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های عامل با هماهنگی و معرفی بسیج سازندگی نسبت به اختصاص مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع سپرده‌های قرض‌الحسنه و عادی بانک‌ها برای پرداخت به تعداد یکصد هزار نفر جهت ایجاد نیروگاه خورشیدی پنج کیلوواتی در روستاها و حاشیه شهرها و مناطق محروم به ازای هر نفر پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با بازپرداخت ۶۰ ماهه و نرخ ۴ درصد اقدام نماید. مابه‌التفاوت نرخ سود تا سقف هفتصد میلیارد (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نسبت به نرخ مصوب شورای پول و اعتبار از محل منابع بند «الف» تبصره

«۱۸» این قانون پرداخت می‌شود. مسئولیت نصب و راه‌اندازی این نیروگاه‌ها به صورت رایگان به عهده سازمان بسیج مستضعفین می‌باشد. استفاده از تسهیلات این بند منوط به ارائه قرارداد خرید تضمینی برق از سوی شرکت‌های تابعه وزارت نیرو است. البته ظرفیت و قابلیت سازمان بسیج مستضعفان از نظر توان تخصصی برای جذب و مدیریت پنج هزار میلیارد تومان در زمینه احداث و راه‌اندازی نیروگاه‌های خورشیدی در سال ۱۳۹۸، محل بحث می‌تواند باشد و باید ضوابطی به منظور استفاده صحیح از وام‌های اعطایی و راه‌اندازی بهینه نیروگاه‌ها وضع شود. ابهام دیگری که وجود دارد، آن است که چنانچه به دلیل فقدان تقاضا و عقد قرارداد خرید تضمینی برق از سوی شرکت‌های تابعه وزارت نیرو، تنها برای بخشی از نیروگاه‌های موضوع این حکم، تسهیلات اخذ شده، صرف چه منابعی خواهد شد؛ چراکه در این بند الحاقی، تنها استفاده از تسهیلات مربوطه، منوط به انعقاد قرارداد شده است و نه اخذ و جذب آنها و باید عبارت «اعطای تسهیلات» جایگزین عبارت «استفاده از تسهیلات» شود.

### **بند الحاقی «۲» به تبصره «۱۸»**

این بند مقرر داشته است: «بانک قرض‌الحسنه مهر ایران به فهرست بانک‌های عامل قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» اضافه می‌شود».

به طور کلی، بندهای الحاقی کمیسیون تلفیق به موضوعات توسعه عدالت آموزشی از طریق نوسازی، مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات، برای مدارس روستایی و مناطق محروم؛ تأمین کمبود نیروی انسانی شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی؛ ایجاد نیروگاه خورشیدی پنج کیلوواتی در روستاها و حاشیه شهرها و مناطق محروم و بانک قرض‌الحسنه مهر ایران به فهرست بانک‌های عامل قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» پرداخته‌اند.

### **نتیجه‌گیری و پیشنهادها**

هرچند اقدامات مثبتی در کمیسیون تلفیق به عمل آمده است، ولی اصلاحات و الحاقات اعمال شده، نمی‌تواند ظرفیت جدید چندانی برای رفع چالش‌های اساسی توسعه روستایی و بهبود امور عشایر کشور ایجاد کند. تنها حدود ۳ درصد از اعتبارات قابل احصا برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به اشتغال و ۰/۰۲ درصد آن به امور فرهنگی - هنری اختصاص دارد و بالغ بر ۹۱ درصد از اعتبارات مذکور به امور کالبدی، خدماتی و زیربنایی اختصاص یافته است. این در حالی است که برنامه ششم توسعه عمدتاً بر ابعاد اقتصادی و مدیریتی توسعه روستایی متمرکز است. به طور کلی، اغلب تکالیف برنامه ششم توسعه به ویژه در ابعاد اقتصادی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مورد غفلت اساسی قرار گرفته‌اند. از جمله این تکالیف می‌توان به تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی؛ توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی؛ آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر به عنوان عناصر پیش رو و تسهیل‌گر و یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه اشاره کرد. مصوبه کمیسیون تلفیق، طرح و برنامه مشخصی برای رفع مشکلات نهادینه شده مانند نابسامانی اساسی در نظام مدیریت توسعه روستایی و فقدان سازوکارهای محلی هدایت و حمایت از کارآفرینی و اشتغال پایدار روستایی و عشایری ندارد. در راستای چالش‌های فوق، پیشنهادهای زیر به منظور بهبود امر ارائه می‌شود:

۱. استقرار مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی به منظور اشتغال‌زایی پایدار و رشد کارآفرینی در نواحی روستایی و عشایری، از طریق اختصاص ۲۰ درصد از اعتبارات ردیف «کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های

نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی»، حداقل ۱۰ درصد از اعتبارات صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و ۱۰ درصد از سرجمع اعتبارات طرح‌های تأمین فضای پژوهشی و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸. وزارت جهاد کشاورزی موظف است در قالب طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی و با رویکرد جهادی و اجتماع‌محور، این مراکز را تحت عنوان مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری، در جهت پرورش و هدایت کارآفرینان جوان، شناسایی مستمر قابلیت‌های نواحی روستایی، حمایت از ایده‌های ثروت‌آفرین، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و حمایت فنی و اعتباری و رقابت‌پذیر کردن واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط در نواحی روستایی و عشایری راه‌اندازی کند.

۲. اختصاص الزام‌آور حداقل بیست درصد (۲۰٪) از عوارض موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (در روستاهای فاقد دهیاری) است، به پروژه‌های اشتغال‌زایی روستایی، به خصوص در زمینه توسعه زنجیره ارزش کشاورزی (در چارچوب ضوابط وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت) و توسعه صنایع دستی و گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی (در چارچوب ضوابط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری). شایان ذکر است به منظور جلوگیری از مفسده‌های احتمالی و اعمال سلیق طایفه‌ای در نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات و تسهیل در فرایند آن، مصوبات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، به جای شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان، ملاک عمل قرار گیرد. اختصاص این منابع به مراکز رشد و کارآفرینی و شتاب‌دهنده‌ها که در بند «۱» پیشنهادها آمده است و از نوع طرح‌های عمومی - خصوصی به شمار می‌رود و منافع آنها در اختیار عموم فعالان اقتصادی و کارآفرینان روستایی قرار می‌گیرد، راهکار بهتری برای استفاده هدفمند از منابع مذکور است.

۳. اختصاص حداقل ۲۰ درصد از اعتبارات برنامه «جذب گردشگران ورودی به کشور»، به شماره ردیف ۱۷۰۶۰۰۱، برای توسعه گردشگری پایدار و بوم‌گردی در نواحی روستایی و عشایری.

۴. همچنین واژه روستایی در عبارت «مدارس روستایی روستاهای گازرسانی شده» مندرج در بند «د» تبصره «۱» زاید بوده و باید حذف شود.

