

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۵۰. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

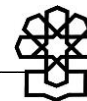
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۵۳
آذرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده..... |
| ۲ | مقدمه..... |
| ۲ | روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۶..... |
| ۳ | یافته‌ها..... |
| ۳ | ۱. تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶..... |
| ۳ | ۱-۱. احکام ماده واحده لایحه سال ۱۳۹۶..... |
| ۴ | ۱-۲. امور مسکن و عمران شهری و روستایی..... |
| ۵ | ۱-۳. سایر برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری..... |
| ۶ | ۲. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶..... |
| ۱۱ | ۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی..... |
| ۱۱ | ۴. تحلیل ترکیب لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری..... |
| ۱۳ | نتیجه‌گیری..... |
| ۱۵ | پیشنهادها..... |
| ۱۶ | یادداشت‌ها..... |
| ۱۸ | منابع و مأخذ..... |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۰. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

چکیده

روستاها و نواحی عشایری از نقش اساسی در تحقق الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت و عدالت و اقتصاد مقاومتی برخوردارند. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد، سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت، تنها معادل ۵/۱۸ درصد است. این میزان در مقایسه با سهم حدود ۲۸/۵ درصدی روستاها و مناطق عشایری 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 ۵/۱۸ درصدی قابل تحقق نیست. 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 تنها حدود ۸/۷ درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۶ به اشتغال و تأمین اجتماعی و امور فرهنگی اختصاص دارد و ۹۱/۳ درصد مابقی، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است. عدم توجه مناسب و کافی 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 و عدم تعیین اهداف قابل اندازه‌گیری در برخی ردیف‌های عمده، از دیگر چالش‌های اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ 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 فصل 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 ۱۳۹۶ 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 ۰/۴۳، 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 نموده‌اند. حال سؤال اساسی آن است که لایحه بودجه ۱۳۹۶ 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 ۱۳۹۶ و تغییرات آنها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۵ بررسی شده است. همچنین ترکیب اعتبارات سال ۱۳۹۶، 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 ۱۳۹۶

به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، 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 برنامه‌ریزی، نظارت و راهبری و فصل در لایحه بودجه مشخص 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 عالی، عهده‌دار این تکالیف و وظایف هستند. علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، 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. «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»، «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 ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵ استخراج شد. اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری مندرج در ردیف‌های متفرقه نیز در محاسبات مد نظر قرار گرفت. 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 مد نظر قرار نگرفتند.

یافته‌ها

در بخش یافته‌ها، ابتدا تصویر کلی اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ 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 ۱۳۹۵ 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 سال ۱۳۹۶

۱-۱. احکام ماده واحده لایحه سال ۱۳۹۶

مطابق بند «ه» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذیربط معادل ریالی دو میلیون تن قیر تا سقف مبلغ پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۷۰ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. از این منابع مبلغ سیزده هزار میلیارد (۱۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال صرفاً برای خرید قیر به نسبت شصت و دو درصد (۶۲٪) در اختیار وزارت راه و شهرسازی جهت روکش آسفالت و آسفالت راه‌های روستایی و بیست درصد (۲۰٪) در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت آسفالت معابر و بهسازی

روستاها و انجام پروژه‌های مشارکتی با دهیاری‌ها قرار می‌گیرد.

براساس بند «ج» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ 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 یکصد و پنجاه (۱۵۰) ریال از مشترکان آب دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه دریافتی تا سقف هفتصد میلیارد (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل حساب مذکور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص می‌یابد.

همچنین براساس بند «و» این تبصره به وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۶ 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.

شایان ذکر است که مطابق تبصره «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان‌ها موظف شده بود حداقل هشت درصد (۸٪) از سرجمع اعتبارات عمرانی استانی این قانون را در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان قرار دهد تا صرف تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاهای شهرستان مربوط شود که این تبصره در لایحه بودجه ۱۳۹۶ حذف شده است.

۱-۲-۱. امور مسکن و عمران شهری و روستایی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، 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 تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای این امور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و سپس اعتبارات هزینه‌ای آن مطرح می‌شود.

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

الف) طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای ملی

امور مسکن و عمران شهری و روستایی در بخش ملی، در مجموع دارای ۴ فصل است. بررسی‌ها نشان می‌دهد به‌مانند سال‌های پیشین، هیچ طرحی در رابطه با برخی از برنامه‌های ملی فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری، در خصوص 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 برنامه‌چندانی برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک و متوسط نیز ندارد. همچنین در برنامه ملی «ارائه خدمات شهری و روستایی»، 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 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 دو طرح «مطالعات جامع و عملیات اجرایی ساماندهی عشایر» و «تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات» است. از بین ۶ طرح ملی مربوط به برنامه «توسعه تأسیسات فاضلاب و بازچرخانی آب»، دو طرح مختص نواحی روستایی است. از سوی دیگر، برنامه «ساماندهی کالبدی شهری و روستایی» شامل چهار طرح ملی «بهسازی بافت باارزش روستایی»، «طرح جامع بهسازی مسکن روستایی»، «اجرای طرح‌های هادی و مطالعه سطح‌بندی روستایی» و «مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» است.

به طور کلی، امور مسکن و عمران شهری و روستایی، دارای ۴۶ 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. این در حالی است که عنوان فصل «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری» شامل واژه توسعه است و توسعه صرفاً شامل ابعاد فیزیکی-کالبدی نیست.

ب) طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای استانی ویژه

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

۲-۱. برنامه‌های هزینه‌ای روستایی - عشایری امور مسکن و عمران شهری و روستایی

در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، برنامه هزینه‌ای چندانی، ویژه روستاها و مناطق عشایری وجود ندارد. تنها، برنامه ساماندهی عشایر علاوه بر اعتبارات تملک دارایی، اعتبارات هزینه‌ای نیز دارد. از سوی دیگر، اعتبارات اختصاصی روستایی برنامه «ارائه خدمات 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 سال ۱۳۹۶، می‌توان به اعتبارات «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر»، «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری»، «حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری»، «برنامه ارائه خدمات بهداشت روستایی»، «طرح تجهیز مدارس عشایری»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی»، «طرح گازرسانی به روستاهای کشور»، «تأمین یک وعده غذای گرم روستامهدها»، «پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی»، «کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی»، «راهبری ارائه خدمات مالی خرد زنان روستایی»، «توسعه بهداشت محیط در روستا» اشاره کرد.

ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری، 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.

۲. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

به‌طور کلی، مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مبلغ ۱۹۲,۰۶۶,۱۱۹ میلیون ریال، معادل ۱۹,۲۰۷ میلیارد تومان است که ۲۱ درصد آن تملك دارایی سرمایه‌ای و ۷۹ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود (جدول ۱). با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه که ۳۷۱,۱۲۴ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت، ۵/۱۸ درصد می‌باشد. اعتبارات در نظر گرفته شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵، رشد ۶/۵۱ درصدی داشته است، ولی سهم آن از کل مصارف بودجه عمومی دولت، از ۵/۴۹ درصد به ۵/۱۸ درصد کاهش یافته است.

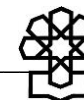


به‌طور کلی، همان‌طور که در جدول ۱ مشخص است، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۵، اعتبارات توسعه بهداشت محیط در روستا حدود ۲۰ برابر و اعتبارات تکمیل مجتمع‌های آبرسانی حدود ۲/۸ برابر رشد داشته‌اند. پس از ردیف‌های مذکور، پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت و طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی به ترتیب با ۶۴/۰۶، ۴۷/۰۶ و ۳۳/۳۳ درصد بیشترین رشد را به‌خود اختصاص داده‌اند.

هرچند اعتباراتی برای اشتغال روستایی و عشایری در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ دیده شده است، ولی همان‌طور که در توضیحات جدول ۱ در انتهای گزارش ارائه شده است، مهمترین بخش اعتبارات کمک به توسعه اشتغال روستایی، ردیف متفرقه «وجوه اداره شده جهت اشتغال‌زایی مشروط به اختصاص دو برابر مبلغ توسط بانک کشاورزی یا صندوق کارآفرینی امید به‌صورت تسهیلات با نرخ سود حداکثر ۱۰ درصد» است. در این خصوص سه موضوع مطرح است. اول اینکه این ردیف در صورت تأمین دو برابری اعتبار مذکور از سوی بانک کشاورزی یا صندوق کارآفرینی امید تأمین خواهد شد و لذا تحقق آن چندان مشخص نیست. دوم اینکه دو نهاد مذکور، با وجود تلاش‌های زیاد خود، سازوکار متناسبی برای استفاده بهینه از اعتبارات مذکور، در راستای تقویت کارآفرینی روستایی و عشایری ندارند و لذا اثربخشی این منابع در توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری پربازده محل تردید است. تا زمانی که نظام تأمین مالی متناسب با بنگاه‌های کوچک و متوسط شکل نگیرد، اثربخشی اعتبارات مربوطه کاهش خواهد یافت. سوم اینکه مشخص نیست با این مقدار اعتبارات قرار است چند نفر آموزش حرفه‌ای ببینند و چند بنگاه اقتصادی راه‌اندازی یا تقویت شود. از سوی دیگر، اجرای طرح هادی روستایی، کمک به توسعه اشتغال روستایی، طرح گازرسانی به روستاهای کشور، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی و خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی - درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم به ترتیب، ۶۵، ۷۹/۴۶، ۵۰/۵۲، ۴۴/۵۵ و ۴۰ درصد به ترتیب بیشترین کاهش را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ تجربه کرده‌اند. شایان ذکر است که اغلب کاهش اعتبارات اجرای طرح هادی روستایی، به دلیل حذف ۸ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ است. البته تخصیص ۸ درصد مذکور به طرحی که اجرای آن عمدتاً براساس رویکردهای شهری و تکنوکراتیک به فعالیت‌های کالبدی مانند خیابان‌کشی و جدول‌گذاری در روستاها می‌پردازد و عدم تخصیص منابع مناسب به فعالیت‌های اقتصادی - فرهنگی، با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و انضباط مالی و اولویت‌بندی مصارف سازگاری چندان ندارد. به‌طور کلی، بخش مهمی از اعتبارات توسعه و مدیریت روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری درج شده است (جدول ۲) که این امر، نظارت بر هزینه‌کرد آنها را دچار چالش می‌کند.

جدول ۱. اعتبارات تخصیص یافته به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به تفکیک برنامه و طرح در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیون ریال)

| برنامه و طرح | هزینه‌های | | تملك دارایی سرمایه‌ای | | مجموع | |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ |
| برنامه خدمات سلامت روستاییان ^(۱) | ۴۲،۱۴۹،۱۱۳ | ۴۹،۱۸۳،۵۹۸ | ۱۰۸،۲۶۳ | ۸۹۷،۶۰۴ | ۴۲،۲۵۷،۳۷۶ | ۵۰،۰۸۱،۲۰۲ |
| برنامه ساماندهی عشایر ^(۲) | ۵۵۵،۶۲۶ | ۷۰۶،۸۴۵ | ۱،۴۱۱،۴۶۶ | ۱،۳۳۱،۲۵۷ | ۱،۹۶۷،۰۹۲ | ۲،۰۳۸،۱۰۲ |
| تأمین یک وعده غذای گرم روستامهدها | ۵۵۰،۰۰۰ | ۶۶۵،۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۵۵۰،۰۰۰ | ۶۶۵،۰۰۰ |
| طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت | ۰ | ۰ | ۳۴۰،۰۰۰ | ۵۰۰،۰۰۰ | ۳۴۰،۰۰۰ | ۵۰۰،۰۰۰ |
| طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی | ۰ | ۰ | ۱۰۰،۰۰۰ | ۵۵،۴۵۰ | ۱۰۰،۰۰۰ | ۵۵،۴۵۰ |
| طرح جامع بهسازی مسکن روستایی | ۰ | ۰ | ۴۹۱،۰۰۰ | ۴۹۱،۰۰۰ | ۴۹۱،۰۰۰ | ۴۹۱،۰۰۰ |
| طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی | ۰ | ۰ | ۳۶۰،۰۰۰ | ۳۶۰،۰۰۰ | ۳۶۰،۰۰۰ | ۳۶۰،۰۰۰ |
| طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها | ۰ | ۰ | ۱۱،۰۰۰ | ۱۱،۰۰۰ | ۱۱،۰۰۰ | ۱۱،۰۰۰ |
| طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی | ۰ | ۰ | ۱۵۰،۰۰۰ | ۲۰۰،۰۰۰ | ۱۵۰،۰۰۰ | ۲۰۰،۰۰۰ |
| طرح گازرسانی به روستاهای کشور | ۰ | ۰ | ۲۰،۰۰۰ | ۱۵،۰۰۰ | ۲۰،۰۰۰ | ۱۵،۰۰۰ |
| توسعه راه روستایی ^(۳) | ۱۳،۰۰۰ | ۰ | ۲۶،۷۴۱،۴۴۵ | ۱۳،۲۳۷،۰۰۰ | ۲۶،۷۵۴،۴۴۵ | ۱۳،۲۳۷،۰۰۰ |
| طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران | ۰ | ۰ | ۸۵،۰۰۰ | ۵۸،۸۹۱ | ۸۵،۰۰۰ | ۵۸،۸۹۱ |
| صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر | ۴،۱۰۰،۰۰۰ | ۴،۵۹۰،۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۴،۱۰۰،۰۰۰ | ۴،۵۹۰،۰۰۰ |
| پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی ^(۴) | ۵۱،۲۰۰ | ۸۴،۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۵۱،۲۰۰ | ۸۴،۰۰۰ |
| دهیاری‌ها ^(۵) | ۴۸۰،۰۰۰ | ۳۸۴،۰۰۰ | ۵،۰۸۰،۰۰۰ | ۳،۰۶۰،۰۰۰ | ۵،۵۶۰،۰۰۰ | ۳،۴۴۴،۰۰۰ |



| برنامه و طرح | هزینه‌های | | تملك دارایی سرمایه‌ای | | مجموع | |
|---|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ |
| اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی | ۱,۴۰۸,۹۵۲ | ۱۱,۰۷۴,۱۱۸ | ۱۲,۷۲۰,۰۰۰ | ۴,۴۰۰,۰۰۰ | ۱۴,۱۲۸,۹۵۲ | ۱۵,۴۷۴,۱۱۸ |
| اجرای طرح هادی روستایی ^(۶) | ۰ | ۰ | ۶,۵۸۱,۱۷۷ | ۱,۳۵۱,۶۰۰ | ۶,۵۸۱,۱۷۷ | ۱,۳۵۱,۶۰۰ |
| آب آشامیدنی روستایی ^(۷) | ۰ | ۰ | ۴,۲۰۶,۳۷۹ | ۱۲,۰۱۰,۵۶۰ | ۴,۲۰۶,۳۷۹ | ۱۲,۰۱۰,۵۶۰ |
| خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی - درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم | ۰ | ۰ | ۱۰۰,۰۰۰ | ۶۰,۰۰۰ | ۱۰۰,۰۰۰ | ۶۰,۰۰۰ |
| توسعه بهداشت محیط در روستا | ۱,۰۳۵ | ۲۱,۰۳۵ | ۰ | ۰ | ۱,۰۳۵ | ۲۱,۰۳۵ |
| کمک به توسعه اشتغال روستایی ^(۸) | ۱۰۰,۰۰۰ | ۱۱۰,۰۰۰ | ۴,۵۰۰,۰۰۰ | ۱,۵۰۰,۰۰۰ | ۴,۶۰۰,۰۰۰ | ۱,۶۱۰,۰۰۰ |
| کمک به بهسازی و مقاوم‌سازی مسکن مددجویان روستایی | ۱,۲۱۰,۰۰۰ | ۱,۲۱۰,۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۱,۲۱۰,۰۰۰ | ۱,۲۱۰,۰۰۰ |
| حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری | ۱۴,۰۰۰ | ۱۸,۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۱۴,۰۰۰ | ۱۸,۰۰۰ |
| توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری ^(۹) | ۶۶,۶۵۰,۶۰۰ | ۸۴,۴۲۲,۴۹۸ | ۳۷,۶۶۳ | ۵۷,۶۶۳ | ۶۶,۶۸۸,۲۶۳ | ۸۴,۴۸۰,۱۶۱ |
| مجموع | ۱۱۷,۲۸۳,۵۲۶ | ۱۵۲,۴۶۹,۰۹۴ | ۶۳,۰۴۳,۳۹۳ | ۳۹,۵۹۷,۰۲۵ | ۱۸۰,۳۲۶,۹۱۹ | ۱۹۲,۰۶۶,۱۱۹ |

مآخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.
 یادداشت: یادداشت‌های این جدول و جدول بعدی، به علت حجم بالا، به انتهای گزارش منتقل شده است.

– اعتبارات متفرقه

بررسی اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه سال ۱۳۹۶ حاکی از آن است که «پرداخت مستمری به سالمندان روستایی»، «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور»، «کمک‌زبان 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 ۲).

به‌طور کلی، اعتبارات متفرقه توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، نسبت به اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۵، ۹/۵ درصد افزایش داشته است. البته شایان ذکر است که هرچند اعتبارات سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مناطق روستایی، توسعه و تکمیل راه‌های روستایی و وجوه اداره شده جهت اشتغال‌زایی به‌صورت تسهیلات، در زمره ردیف‌های متفرقه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ آمده‌اند؛ ولی در این گزارش، اعتبارات مذکور به‌ترتیب با اعتبارات ردیف‌های توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری، توسعه راه روستایی و کمک به توسعه اشتغال روستایی مندرج در جدول ۱ ادغام شدند تا از دوباره‌شماری اجتناب شود و تصویر بهتری از سهم اجزای مختلف در اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به دست آید.

جدول ۲. برآورد اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

(میلیون ریال)

| مجموع | تملك دارایی سرمایه‌ای | هزینه‌ای | ردیف |
|------------|--------------------------|------------|--|
| ۱۸۰,۰۰۰ | ۱۸۰,۰۰۰ | ۰ | یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی |
| ۱,۳۰۰,۰۰۰ | ۰ | ۱,۳۰۰,۰۰۰ | کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی |
| ۲,۶۰۹,۵۷۴ | ۲,۵۰۰,۰۰۰ | ۱۰۹,۵۷۴ | معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور ^(۱۰) |
| ۸۰۰,۰۰۰ | ۸۰۰,۰۰۰ | ۰ | ارتقای توانمندی فنی - تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور |
| ۷۳,۵۰۰ | ۰ | ۷۳,۵۰۰ | توسعه ورزش همگانی روستایی ^(۱۱) |
| ۱۰,۰۰۰ | ۱۰,۰۰۰ | ۰ | احداث بیمارستان آموزشی جایگزین عشایر خرم‌آباد |
| ۲۱,۰۴۴ | ۰ | ۲۱,۰۴۴ | برنامه آموزش زنان روستایی |
| ۹۰۰,۰۰۰ | ۹۰۰,۰۰۰ | ۰ | 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 |
| ۱۰,۰۰۰ | ۱۰,۰۰۰ | ۰ | توسعه و تکمیل موزه میراث روستایی گیلان |
| ۹,۵۷۰,۰۰۰ | ۰ | ۹,۵۷۰,۰۰۰ | پرداخت مستمری به سالمندان روستایی |
| ۱۵,۴۷۴,۱۱۸ | ۴,۴۰۰,۰۰۰ | ۱۱,۰۷۴,۱۱۸ | مجموع |

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.

**۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی**

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ۲,۵۱۸,۲۰۰ میلیون ریال عنوان شده است، در حالی که بررسی دقیق تر حاکی از آن است که سرجمع واقعی اعتبارات این بنیاد ۶,۹۹۸,۲۰۰ میلیون ریال است (جدول ۳). هرچند اعتبارات برآوردی بنیاد در سال ۱۳۹۶، در مقام واقع بیشتر از ۶,۹۹۸,۲۰۰ میلیون ریال است، زیرا به دلیل قابل احصا نبودن سهم طرح‌های هادی از ردیف تحت عنوان تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی مندرج در جدول ۱۸ ماده واحده (توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت) لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در اعتبارات این نهاد ذکر نشد. به طور کلی آسفالت معابر و بهسازی، تأمین مسکن محرومین، حساب ۱۰۰ امام (ره)، طرح‌های هادی روستایی و طرح جامع بهسازی مسکن روستایی به ترتیب بیشترین اعتبارات بنیاد مسکن را تشکیل می‌دهند.

جدول ۳. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

(میلیون ریال)

| مجموع | تملك دارایی | هزینه‌ای | طرح |
|-----------|-------------|----------|--|
| ۱,۳۵۱,۶۰۰ | ۱,۳۵۱,۶۰۰ | ۰ | طرح‌های هادی روستایی |
| ۱۸۰,۰۰۰ | ۱۸۰,۰۰۰ | ۰ | پارانه سود تسهیلات مسکن روستایی |
| ۱,۷۰۰,۰۰۰ | ۱,۵۰۰,۰۰۰ | ۲۰۰,۰۰۰ | تأمین مسکن محرومین، حساب ۱۰۰ امام (ره) |
| ۲۸۰,۰۰۰ | ۲۸۰,۰۰۰ | ۰ | برنامه حمایت از تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم درآمد |
| ۴۹۱,۰۰۰ | ۴۹۱,۰۰۰ | ۰ | طرح جامع بهسازی مسکن روستایی |
| ۱۱,۰۰۰ | ۱۱,۰۰۰ | ۰ | مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها |
| ۳۶۰,۰۰۰ | ۳۶۰,۰۰۰ | ۰ | بهسازی بافت باارزش روستایی |
| ۲۴,۶۰۰ | ۰ | ۲۴,۶۰۰ | بنیاد مسکن انقلاب اسلامی- پژوهشکده سوانح طبیعی |
| ۲,۶۰۰,۰۰۰ | ۲,۶۰۰,۰۰۰ | ۰ | آسفالت معابر و بهسازی* |
| ۶,۹۹۸,۲۰۰ | ۶,۷۷۳,۶۰۰ | ۲۲۴,۶۰۰ | مجموع |

مأخذ: همان.

* از محل بند «ه» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.

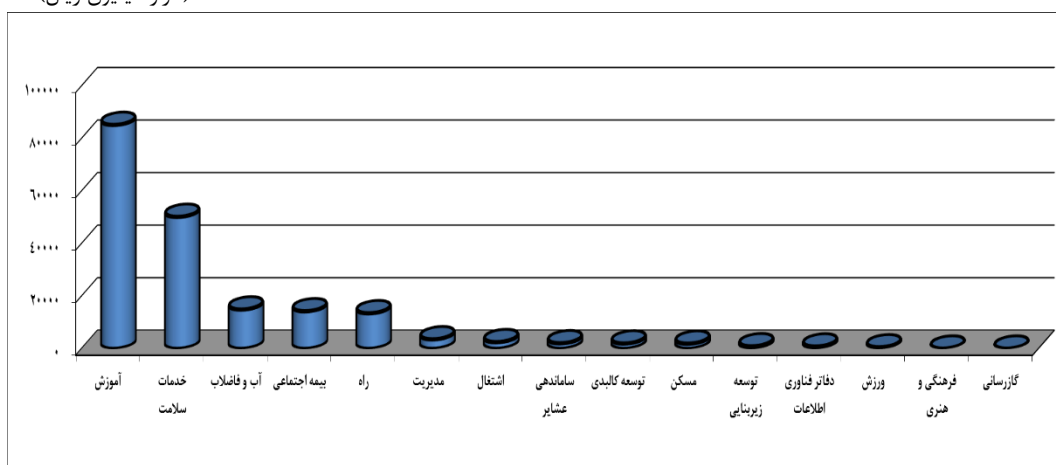
۴. تحلیل ترکیب لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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 روشن تر و بهتری از ترکیب لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و نحوه توزیع ۱۹,۲۰۷ میلیارد تومان اعتبارات برآوردی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در بین اجزای

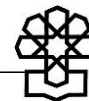
مختلف به‌دست آید. به‌منظور تحلیل جامع‌تر و دقیق‌تر ترکیب بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری لایحه، اعتبارات ردیف‌های متفرقه، در بین گروه‌های ۱۵ گانه مربوطه، برمبنای سنخیت توزیع شد. در این راستا اعتبارات در نظر گرفته شده برای معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور درخصوص کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی، در بین سه گروه اشتغال (۳۵ درصد معادل ۸۷۵,۰۰۰ ریال)، آب و فاضلاب (۳۰ درصد معادل ۷۵۰,۰۰۰ میلیون ریال) و توسعه زیربنایی (۳۵ درصد معادل ۸۷۵,۰۰۰ 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 طرح هادی، بهسازی بافت باارزش روستایی و طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاهاست. همان‌طور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود، دو گروه آموزش و خدمات سلامت، بیشترین اعتبارات توسعه و مدیریت روستایی و عشایری را به‌خود اختصاص داده‌اند. اشتغال در رتبه هفتم و گازرسانی در پایین‌ترین رتبه از نظر اعتبارات قرار دارند. به‌طور کلی تنها حدود ۸/۷ درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۶ به اشتغال و تأمین اجتماعی و امور فرهنگی اختصاص دارد و ۹۱/۳ درصد مابقی، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است.

نمودار ۱. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

(هزار میلیون ریال)



مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.



مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مبلغ ۱۹۲,۰۶۶,۱۱۹ میلیون ریال، معادل ۱۹,۲۰۷ میلیارد تومان است که ۲۱ درصد آن تملک دارایی سرمایه‌ای و ۷۹ 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.

از سوی دیگر، سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۵/۱۸ درصد است. این میزان در مقایسه با سهم حدود ۲۸/۵ درصدی روستاها و مناطق عشایری 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 ۵/۱۸ 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 روستا - شهری برطرف شود و مهاجرت معکوس شکل بگیرد.

بررسی برنامه‌های امور مسکن و عمران شهری و روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، حاکی از آن است که برخی از 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، طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ دیده نمی‌شود.

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 ارزش‌افزوده روستایی چه خواهد بود؟ کما اینکه شواهد حاکی از آن است که به‌دلیل فقدان سازوکار اجرایی مناسب (به‌خصوص برای سرمایه‌گذاری خطرپذیر در روستاها و مناطق عشایری) اعتبارات مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، تخصیص و اثربخشی چندانی نداشته است. باید اظهار داشت تا زمانی که نظام تأمین مالی متناسب با بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری شکل نگیرد، اعتبارات مذکور در توسعه کارآفرینی

روستایی و عشایری اثربخشی چندانی نخواهد داشت.

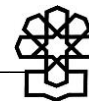
البته با وجود این، همان‌طور که نمودار ۱ نشان داد، تنها حدود ۸/۷ درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده برای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۳۹۶ به اشتغال و تأمین اجتماعی و امور فرهنگی اختصاص دارد و ۹۱/۳ درصد مابقی، به طرح‌ها و برنامه‌های خدماتی-کالبدی-عمرانی اختصاص یافته است.

چالش دیگر اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، عدم تفکیک لازم بین مصارف یک منبع اعتباری است. برای مثال، اعتبار ۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال همزمان برای چهار نوع مصرف 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 دیده 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 ۱۳۹۶ 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.

در نهایت باید اظهار داشت که 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 به‌صورت 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 ۱۳۹۶، 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 در خصوص موفقیت نهاد متولی را از بین می‌برد و در فرآیند توسعه روستایی اختلال ایجاد می‌کند.

پیشنهادها

۱. به منظور ایجاد شفافیت، انسجام، پیوستگی و حصول دقت در اعتبارات توسعه و مدیریت روستایی و عشایری و نیز تدوین جامع طرح و برنامه‌های توسعه روستایی و عشایری، سازمان برنامه و بودجه کشور باید کلیه اعتبارات مربوط به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری را تحت فصلی با عنوان «پیشرفت و آبادانی روستایی و عشایری پایدار» تنظیم و ارائه کند. 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. 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. پیشنهاد می‌شود به منظور 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. 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 ۱۳۹۶ به‌طور روشن مد نظر 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.
۴. اصلاح اولویت‌بندی اعتبارات عمرانی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری با رویکرد توسعه اشتغال و درآمدزایی و توسعه فرهنگی. 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.
۵. سهم ۵/۱۸ درصدی اعتبارات نواحی روستایی و عشایری از کل مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ 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.

یادداشت‌ها

یادداشت ۱. در قانون بودجه ۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۳۹۶، ردیفی تحت عنوان برنامه خدمات سلامت روستاییان وجود نداشت و اعتبارات مندرج در ردیف مربوطه در قانون بودجه ۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۳۹۶ متعلق به برنامه ارائه خدمات بهداشت روستایی است.

یادداشت ۲. اعتبارات طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری در قانون بودجه ۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۳۹۶ در قالب اعتبارات برنامه ساماندهی عشایر آمده است.

یادداشت ۳. اعتبارات توسعه راه روستایی در قانون بودجه ۱۳۹۵ شامل طرح توسعه و تکمیل راه‌های روستایی به شماره ۱۳۰۳۰۱۶۲۵۵ به میزان ۶,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال، برنامه توسعه و نگهداری راه‌های روستایی به شماره ۱۳۰۳۰۱۱ به میزان ۱,۰۷۴,۴۴۵ میلیون ریال و ۸۲ درصد از اعتبارات بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۵ به میزان ۱۹,۶۸۰,۰۰۰ است. اعتبارات توسعه راه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ شامل طرح توسعه و تکمیل راه‌های روستایی به شماره ۱۳۰۳۰۱۶۲۵۵ به میزان ۲,۵۷۷,۰۰۰ میلیون ریال و ۸۲ درصد از اعتبارات بند «ه» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۳۹۶ به میزان ۱۰,۶۶۰,۰۰۰ میلیون ریال است.

یادداشت ۴. در قانون بودجه ۱۳۹۵، اعتبارات پوشش بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار روستایی متعلق به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی-کمک به ارتقای خدمات رفاه اجتماعی اقشار خاص» و «برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان بهزیستی» و در لایحه بودجه ۱۳۹۶ این اعتبارات تنها مربوط به «برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان بهزیستی» است.

یادداشت ۵. اعتبارات عمرانی دهیاری‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۵ شامل «اعتبارات دهیاری‌ها برای عمران روستاها» به شماره ردیف ۱۰۵-۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ برآورد اعتبارات متفرقه به میزان ۱,۷۰۰,۰۰۰ میلیون ریال، اعتبارات بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۳۹۵ به مبلغ ۲,۱۰۰,۰۰۰ میلیون ریال و پرداخت به دهیاری‌های ردیف شماره ۵ جدول شماره ۹ برآورد اعتبارات متفرقه به مبلغ ۱,۲۸۰,۰۰۰ میلیون ریال و اعتبارات هزینه‌ای دهیاری‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۵ شامل ۴۸۰,۰۰۰ میلیون ریال مندرج در ردیف شماره ۵ جدول شماره ۹ برآورد اعتبارات متفرقه است. اعتبارات عمرانی دهیاری‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ شامل اعتبارات بند «و» تبصره «۶» لایحه بودجه ۱۳۹۶ به مبلغ ۲,۱۰۰,۰۰۰ میلیون ریال و پرداخت به دهیاری‌های به شماره ردیف ۵-۵۴۰۰۰۰ جدول شماره ۹ برآورد اعتبارات متفرقه به مبلغ ۹۶۰,۰۰۰ میلیون ریال و اعتبارات هزینه‌ای دهیاری‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ شامل ۳۸۴,۰۰۰ میلیون ریال مندرج در ردیف شماره ۵ جدول شماره ۹ برآورد اعتبارات متفرقه است.

یادداشت ۶. اعتبارات طرح هادی روستایی در قانون بودجه ۱۳۹۵ علاوه بر ردیف مستقل فصل عمران



مسکن شهری و روستایی پیوست ۱، شامل ۸ درصد تملک دارایی سرمایه‌ای استانی موضوع تبصره «۲۷» ماده واحده است. در این تبصره، مقرر شده است که ۸ درصد سرجمع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در اختیار بنیاد مسکن قرار گیرد تا صرف بهسازی و طرح هادی روستاهای استان مربوطه گردد. کل اعتبارات عمرانی استانی در قانون مذکور، ۱۰۲,۰۲۹,۴۲۱ میلیون ریال بوده است که ۸ درصد آن معادل ۸,۱۶۲,۳۵۴ میلیون ریال است. در این جدول فرض شد که نصف این میزان به طرح بهسازی روستایی و مابقی به طرح هادی روستایی تعلق می‌گیرد. این تبصره در لایحه بودجه ۱۳۹۶ حذف شده است. بنابراین طرح هادی روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ تحت عنوان «اجرای طرح‌های هادی و مطالعه سطح‌بندی روستایی» به میزان ۱,۳۵۱,۶۰۰ میلیون ریال اعتبار مستقل داشته است. البته در جدول ۱۸ ماده واحده (توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت) قانون بودجه ۱۳۹۵ و لایحه بودجه ۱۳۹۶ ردیفی تحت عنوان تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی و... مشتمل بر ۹۰۰,۰۰۰ میلیون ریال درج شده است، ولی به دلیل عدم تفکیک بین مصارف، این ردیف در زمره اعتبارات طرح‌های هادی روستایی محاسبه نشد و در ردیف‌های متفرقه آورده شد.

یادداشت ۷. اعتبارات آب آشامیدنی روستایی در قانون بودجه ۱۳۹۵، شامل ۷۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از محل بند «ج» تبصره «۶» قانون بودجه و ۳,۵۰۶,۳۷۹ میلیون ریال از محل طرح «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» است. اعتبارات آب آشامیدنی روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۶، شامل ۷۰۰,۰۰۰ میلیون ریال از محل بند «ج» تبصره «۶» لایحه بودجه و ۱۱,۳۱۰,۵۶۰ میلیون ریال از محل طرح «تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» است.

یادداشت ۸. اعتبارات کمک به توسعه اشتغال روستایی در قانون ۱۳۹۵ شامل کمک به اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران به مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیون ریال، اعتبارات راهبری ارائه خدمات مالی خرد زنان روستایی به شماره ردیف ۱۹۰۳۰۳۳۰۰۰ در پیوست ۴ به مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیون ریال و ۴,۵۰۰,۰۰۰ وجوه اداره شده جهت اشتغال‌زایی ردیف شماره ۶۵-۵۵۰۰۰۰ متفرقه است. اعتبارات کمک به توسعه اشتغال روستایی در لایحه سال ۱۳۹۶ شامل کمک به اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران به مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیون ریال، ۱,۵۰۰,۰۰۰ وجوه اداره شده جهت اشتغال‌زایی ردیف شماره ۵۵۰۰۰۰-۶۶ متفرقه و اعتبارات راهبری ارائه خدمات مالی خرد زنان روستایی به شماره ردیف ۱۹۰۳۰۳۳۰۰۰ در پیوست ۴ به مبلغ ۶۰,۰۰۰ میلیون ریال است.

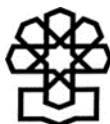
یادداشت ۹. اعتبار ردیف طرح تجهیز مدارس عشایری به اعتبارات ردیف توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری منتقل شده است. ردیف توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری از حاصل جمع ردیف‌های مربوط به توسعه آموزش و پرورش دانش‌آموزان روستایی و عشایری در پیوست ۴، کمک به ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی ردیف‌های متفرقه و طرح تجهیز مدارس عشایری تشکیل شده است.

یادداشت ۱۰. اعتبارات معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور، شامل ردیف «کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی» و ردیف «برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه روستایی و مناطق محروم» است.

یادداشت ۱۱. اعتبارات توسعه ورزش همگانی روستایی، حاصل جمع ۳۰ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان برای توسعه ورزش همگانی روستایی و برگزاری اردو و مسابقات و جشنواره‌های ورزشی در مناطق روستایی و عشایری است.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۵۳

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۰. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، بهروز رازانی

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، 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: ۱۳۹۵/۹/۲۴