

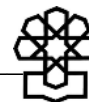
درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۴۳. توسعه روستایی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	۲
۲. یافته‌ها	۳
۳. اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	۵
۴. تحلیل ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در زمینه عمران و توسعه روستایی	۱۱
نتیجه‌گیری و پیشنهادات	۱۴
منابع و مآخذ	۱۸



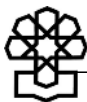
درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۴۳. توسعه روستایی

چکیده

یکی از مهمترین عرصه‌های تجلی عدالت اجتماعی و محرومیت‌زدایی، نواحی روستایی هستند، زیرا معمولاً درصد قابل توجهی از محرومان و فقرا را در خود جای می‌دهند. از آنجایی که تحقق عدالت اجتماعی، یکی از مهمترین آرمان‌های انقلاب اسلامی است، لذا از همان ابتدای تشکیل نظام جمهوری اسلامی، تلاش‌های فراوان و شایان تقدیری در راستای محرومیت‌زدایی از روستاها صورت گرفت. ولی شواهد حاکی از آن است که به دلیل عدم تلقی صحیح از مفهوم توسعه روستایی و چالش‌های دیگر، هنوز محرومیت به صورت پایدار از چهره سکونتگاه‌های روستایی زوده نشده است. از آنجایی که بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، اولین بودجه برنامه پنجم توسعه به‌شمار آمده و برنامه‌ها و طرح‌های آن نقش پایه‌ای، برای عملیاتی شدن برنامه پنجم توسعه دارد، لذا این مطالعه، پس از بررسی قانون برنامه پنجم و مواد و بندهای مرتبط با عمران و توسعه روستایی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ را مورد تحلیل قرار داده و میزان انطباق آن با تکالیف برنامه‌ای را تعیین کرده و در نهایت پیشنهادهای لازم را ارائه می‌کند.

مقدمه

روستاها به‌عنوان جایگاه اصلی تولید محصولات کشاورزی، دارای نقش حیاتی در اقتصاد هستند. ازسوی دیگر، توسعه شهری و در یک مقیاس وسیع‌تر، توسعه ملی، در ارتباط و پیوند تنگاتنگ با توسعه روستایی قرار دارد. به طوری که عدم موفقیت در دستیابی به اهداف توسعه ملی، منطقه‌ای، شهری و روستایی در کشورهای جهان سوم و ناکامی در حل مشکلات جوامع شهری و روستایی، صاحب‌نظران توسعه را با این واقعیت روبرو ساخته است که اصولاً جدا نمودن مسائل شهری و روستایی و بررسی انتزاعی آنها در فرآیند توسعه کار صحیحی نیست. در دید کل‌نگر، شهر و روستا نه تنها دو پدیده مجزا از هم نیستند، بلکه جزئی از یک نظام واحد را تشکیل می‌دهند. بنابراین با توجه به اصل مکمل بودن فضاها، توسعه ملی و شهری بدون توسعه روستایی محقق نخواهد شد. شواهد کنونی نیز حاکی از این پیوستگی شهری - روستایی بوده مشکلات حاشیه‌نشینی شهری ناشی از عدم توجه به ارتقای نواحی روستایی است (رضوانی، ۱۳۸۳). همچنین در حدود ۹۰ درصد



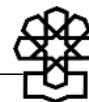
از عرصه‌های طبیعی کشور در اختیار روستاییان قرار دارد (مهدوی، ۱۳۶۹). برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی با توجه به اینکه بناها و آثار باستانی زیادی در این نواحی قرار گرفته‌اند، از منظر حفظ میراث فرهنگی نیز اهمیت دارد.

از آنجایی که بودجه سال ۱۳۹۰ مربوط به سال ابتدایی برنامه پنجم توسعه است، طبیعتاً توجه به سیاست‌های برنامه پنجم و تعیین نسبت بودجه با اهداف کمی مندرج در آن سیاست‌ها، ضرورت جدی دارد. توازن بودجه و رشد متوازن نواحی شهری و روستایی و کاهش فاصله توسعه‌یافتگی آنها از مسائل اساسی و دغدغه‌هایی است که در سیاست‌های کلی نظام منعکس شده و لایحه باید پاسخ مناسبی برای آن داشته باشد.

۱. روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

از آنجایی که لوائح بودجه‌های سنواتی باید در راستای اهداف و تکالیف برنامه‌ای تنظیم شوند، لذا این تحقیق ابتدا تکالیف برنامه‌ای را استخراج کرده و سپس لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و در نهایت پیشنهاداتی را برای همسوتر کردن لایحه با برنامه ارائه می‌کند. به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت خدمات و عمران روستایی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، به‌دلیل ساختار بخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است، زیرا خدمات و عمران روستایی کشور فاقد متولی جامعی بوده و در نتیجه، برنامه‌های مربوطه، در قالب فصول مختلف از قبیل «مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری»، «بهداشت و سلامت»، «کشاورزی و منابع طبیعی» و «رفاه و تأمین اجتماعی» پراکنده شده و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی شامل وزارت کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نیرو، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت مسکن و شهرسازی و... عهده‌دار این تکالیف و وظایف شده‌اند. علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه، بین نواحی شهری و روستایی مشترک بوده و لذا تفکیک بین بودجه‌های شهری و روستایی آنها غیرممکن است. بنابراین طرح‌ها و برنامه‌هایی که به‌طور مشترک برای نواحی شهری و روستایی ارائه شده بودند و امکان تفکیک شهری - روستایی آنها وجود نداشت (در حدود ۴ طرح و برنامه) از محاسبات حذف شدند. طرح «کمک به احداث، تکمیل و تجهیز مساجد در روستاها و شهرها» و برنامه «بیمه رایگان روستاییان و شهرهای زیر بیست هزار نفر»، از این جمله هستند.

بنابراین در این مطالعه، ابتدا اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌های ویژه روستایی و عشایری، از فصول مختلف قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، مستخرج



گردید که شامل پنج برنامه «ساماندهی عشایر»، «راهبری آب روستایی»، «راهبری طرح کالبدی روستایی»، «خدمات سلامت روستاییان»، «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» بود. پس از بررسی اطلاعات مربوط به برنامه‌های ویژه روستایی، بودجه طرح‌های روستایی قید شده در قالب برنامه‌های دیگری که کلی بوده و خاص نواحی روستایی نبودند، از منابع مذکور (قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰) استخراج شد. علاوه بر این، اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی مندرج در جدول اعتبارات ردیف‌های متفرقه و نیز اعتبارات موضوع بند «الف» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم (ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی علاوه بر اعتبارات استانی) لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نیز در محاسبات مد نظر قرار گرفت. البته لازم به ذکر است که اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی در این محاسبات وارد نشد.

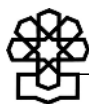
۲. یافته‌ها

توسعه روستایی در قانون برنامه پنجم توسعه

یکی از مهمترین موادی که می‌تواند در تأمین اعتبارات مورد نیاز توسعه روستایی مؤثر باشد، ماده (۱۳۲) قانون برنامه است. این ماده دولت را موظف کرده است که در قالب بودجه‌های سنواتی، دوسوم از ۲ درصد درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز را به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه‌یافته، برای اجرای برنامه‌های عمرانی، اختصاص دهد. از آنجایی که روستاها غالباً جزء مناطق کمتر توسعه‌یافته تلقی می‌شوند، بنابراین بخش عمده‌ای از این سهم دوسومی، باید در این نواحی به صورت هدفمند در طرح‌های عمرانی به‌ویژه در رابطه با زیرساخت‌ها و زیربنای تولیدی سرمایه‌گذاری شود.

بسترسازی برای تشکیل شبکه‌ها و زنجیره‌های تولید، استقرار سیستم‌های آبیاری تحت فشار، بهبود و بازیابی اراضی، از جمله زمینه‌هایی هستند که سرمایه‌گذاری در آنها، بازده بالایی را دربر خواهد داشت. یکی از مهمترین مواردی که تأثیر سریعی را می‌تواند در رشد بهره‌وری، کاهش ضایعات و رشد ارزش‌افزوده داشته باشد، سرمایه‌گذاری در استقرار هدفمند صنایع تبدیلی است. این سرمایه‌گذاری منجر به افزایش سهم صادرات فرآوری شده و کاهش سهم صادرات محصولات به شکل خام گردیده و از این طریق یکی از معضلات کنونی کشور را به‌خصوص در بخش کشاورزی حل کند. زیرا هم‌اکنون به دلیل عدم استقرار فناوری‌های مورد نیاز و عدم راه‌اندازی صنایع تبدیلی، بسیاری از محصولات که قابلیت تبدیل به مواد بسیار ارزشمند را دارند، به شکل خام از کشور خارج شده و سودش نصیب دیگر کشورها می‌شود.

بند «الف» ماده (۳۹)، دولت را مکلف به طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و



توانمندی‌سازی، متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف کرده است. بند «ب» ماده (۳۹)، بر اجرای برنامه‌های توانمندی‌سازی به‌طوری که سالیانه، حداقل ۱۰ درصد خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، به‌استثنای سالمندان و معلولان ذهنی، توانمند شده و از پوشش حمایت‌های مستقیم دستگاه‌های مذکور خارج شوند، تأکید کرده است. نقطه قوت این بند در هدفگذاری خروج سالیانه حداقل ۱۰ درصد از افراد تحت پوشش مستقیم است. چرا که چنانچه این خروج ۱۰ درصدی واقعاً پس از توانمند کردن و خود متکی کردن فرد انجام شود، در امر توسعه پایدار به‌ویژه توسعه روستایی بسیار اثرگذار می‌تواند باشد. همچنین بند «ج» ماده (۳۹) بر تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار نیازمند، افراد بی‌سرپرست و معلولین نیازمند در طول سال‌های اجرایی برنامه تأکید کرده و این وظیفه را برعهده دولت محول کرده است. ازسوی دیگر بند «س» ماده (۱۹۴) نیز بر تعمیم و گسترش بیمه روستایی و پوشش ۱۰۰ درصدی آن از طریق تقویت صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر تأکید کرده است. البته با توجه به اینکه طبق جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶)، ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌های بازنشستگی ممنوع بوده و تعهدات تکلیف شده، فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراست، لذا لازمه عملیاتی شدن بندهای مرتبط با بیمه اجتماعی روستاییان، برآورد هزینه‌های مربوطه و قید آن در جداول قوانین بودجه سنواتی است.

بررسی‌ها حاکی از آن است که از بین مواد برنامه پنجم توسعه، تنها ماده (۱۱) موضوع گردشگری روستایی را مطرح ساخته است. بند «ج» ماده (۱۱) حمایت مالی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ سنتی عشایری و روستایی توسط بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و تعاونی با رعایت موازین اسلامی و با هدف توسعه گردشگری را از اولویت‌های سازمان مذکور برشمرده است. بند «د» ماده مذکور نیز، حمایت مالی و معنوی از مالکیت و حقوق قانونی مالکان بناها و آثار تاریخی با هدف حفظ، صیانت و کاربرد مناسب آنها را از دیگر اولویت‌های سازمان برشمرده است. البته بند «ب» ماده (۱۹۴) نیز بر توسعه گردشگری روستایی تأکید کرده است. این بند دولت را مکلف به «حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط که بخش اعظم نهاده‌ها و عوامل تولید آن در جغرافیای روستایی وجود دارد و همچنین توسعه صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای قابلیت توسعه» کرده است.

بندهای مذکور، می‌توانند در توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی پایدار، نقش مهمی را ایفا کنند، ولی باید راهکارهای عملیاتی و ردیف‌های بودجه‌ای برای آنها در نظر گرفته شود.



۳. اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

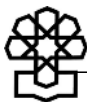
اعتبارات تخصیص‌یافته به عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، برابر با ۲,۸۵۳۰,۸۶۸ میلیون ریال است که ۱۳,۷۶۸,۸۵۳ میلیون ریال (۴۸/۲۶ درصد) آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۴,۷۶۲,۰۱۵ میلیون ریال (۵۱/۷۴ درصد) آن از نوع هزینه‌ای است. به‌طور کلی اعتبارات تخصیص‌یافته به عمران و توسعه روستایی، تنها ۱/۸۸ درصد جمع کل اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ را شامل می‌شود که این میزان در مقایسه با سهم حدود ۳۰ درصدی روستانشینان از کل جمعیت کشور بسیار ناچیز است. این سهم در رابطه با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای عمران و توسعه روستایی به ترتیب ۲/۸۹ و ۱/۴۲ درصد است. در ادامه، ترکیب برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

برنامه‌ها و طرح‌های بودجه‌ای عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

۱. برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ طرحی در رابطه با برخی از برنامه‌های این فصل در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یکدک می‌کنند. برای نمونه طرح‌های برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی، صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلان‌شهرهاست. به‌طور کلی باید اظهار داشت که در برنامه‌های «آب شهری و روستایی»، «حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «خدمات شهری و روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌ها» فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری هیچ طرح ملی و استانی در رابطه با نواحی روستایی دیده نمی‌شود. البته در طرح ملی «تجهیز و ساماندهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات» که مربوط به سازمان امور شهرداری‌هاست، تعدادی سکونتگاه روستایی نیز در زمره اهداف این طرح قرار دارد، ولی به‌دلیل عدم ذکر آمار جداگانه مربوط به نواحی شهری و روستایی، عملاً امکان تعیین بودجه اختصاصی به روستاها وجود نداشته و لذا از محاسبات این مطالعه خارج شد.

برنامه ساماندهی عشایر شامل دو طرح «مطالعات جامع ساماندهی عشایر» و «عملیات اجرایی اسکان عشایر» است. همان‌طور که مشاهده می‌شود این برنامه به‌دنبال اسکان عشایر است که این امر برای بقای نظام کوچ‌روی عشایر ایران که هم‌اکنون در زمره میراث‌های کشاورزی دارای اهمیت جهانی قرار گرفته است، تهدیدآفرین است. همچنین از بین ۲۹ طرح ملی مربوط به برنامه «سامانه‌های پساب و فاضلاب»، تنها ۲ طرح ملی متعلق به نواحی روستایی بوده و هیچ طرح استانی روستایی در قالب این برنامه دیده نمی‌شود. علاوه بر این، برنامه «ساماندهی کالبدی نواحی شهری



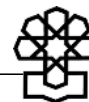
و روستایی» تنها دو طرح از ۱۲ طرح ملی خود را به نواحی روستایی تخصیص داده و هیچ طرح استانی روستایی نیز ندارد. از سوی دیگر، برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات شامل ۶ طرح است که تنها یکی از آنها غیرشهری (مربوط به سازمان امور عشایر) می‌باشد. برنامه «مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات» نیز دو طرح دارد که یکی از آنها روستایی است.

در مجموع یافته‌ها حاکی از آن است که برنامه‌های مسکن و عمران روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، طرح استانی جامعی ندارند. طرح «ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرک‌ها (فرخ‌شهر و کیان) و روستاهای اطراف شهرکرد» تنها طرح استانی است که به دلیل عدم تفکیک بودجه آن براساس نواحی شهری - روستایی، نمی‌توان آن را وارد محاسبات کرد. به طور کلی، برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای ۹۲ طرح هستند که تنها ۱۱ طرح آن مربوط به نواحی روستایی بوده و می‌توانند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی مؤثر باشند. البته توجه به این ۱۱ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی بوده و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود (جدول ۱). همچنین در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، سه برنامه راهبری در زمینه توسعه روستایی که صرفاً شامل اعتبارات هزینه‌ای هستند، دیده می‌شود که عبارتند از برنامه‌های «راهبری آب روستایی»، «راهبری طرح کالبدی روستایی» و «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی».

جدول ۱. طرح‌های مربوط به برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

به تفکیک شهری - روستایی

ردیف	برنامه	تعداد طرح	
		شهری	روستایی
۱	سامانه‌های پساب و فاضلاب	۲۷	۲
۲	ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی	۱۰	۲
۳	حمل و نقل شهری و روستایی	۱۲	۰
۴	ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی	۱۰	۲
۵	آب شهری و روستایی	۹	۰
۶	ساختمان‌ها و تجهیزات	۵	۱
۷	مسکن	۳	۱
۸	خدمات شهری و روستایی	۳	۰
۹	ساماندهی عشایر	۰	۲
۱۰	مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات	۱	۱
۱۱	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۱	۰



۲. سایر برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی

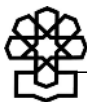
از آنجایی که توسعه روستایی متولی یکپارچه و جامعی نداشته و فعالیت‌های مربوط به آن در فصول و در ذیل وظایف دستگاه‌های اجرایی مختلف پراکنده شده است، لذا فصول و نهادهای مرتبط دیگر نیز به‌منظور در نظر گرفتن تمامی طرح‌ها و برنامه‌ها و اعتبارات مربوطه، مورد بررسی قرار گرفتند. از جمله مهمترین موارد می‌توان به اعتبارات «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر»، اعتبارات «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی» (جدول ۲)، اعتبارات «خاص و ویژه در اعتبارات استانی» و «برنامه خدمات سلامت روستاییان» اشاره کرد.

جدول ۲. برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی در سال ۱۳۹۰

(ارقام میلیون ریال)

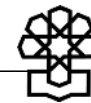
ردیف	مجموع اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	مجموع
امور توسعه روستایی	۰	۳۰۰,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰
یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۰	۴۰۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰
کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی	۱,۰۳۸,۶۴۸	۰	۱,۰۳۸,۶۴۸
سرویس ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مدارس شبانه‌روزی روستایی و روستاهای مرکزی	۳۰۰,۰۰۰	۰	۳۰۰,۰۰۰
عمران و بهسازی و توسعه روستاها	۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰
ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی به مدارس شبانه‌روزی و مدارس نیمه‌متمرکز	۱۰۰,۰۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰
دفتر امور مناطق محروم رئیس‌جمهور - کارمزد وجوه اعطایی صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی	۲,۴۰۰	۰	۲,۴۰۰
مجموع	۱,۴۴۱,۰۴۸	۴,۷۰۰,۰۰۰	۶,۱۴۱,۰۴۸

از سوی دیگر، یافته‌های مطالعه در بخش برنامه‌های روستایی هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، حاکی از آن است که اعتبارات برنامه «راهبری آب روستایی» کاهش حدوداً ۱۰۰ درصدی داشته و اعتبارات برنامه‌های «راهبری طرح کالبدی روستایی» و «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» هیچ تغییری پیدا نکرده است. در همین ارتباط، اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نیز کاهش ۱۱ درصدی را تجربه کرده است. تنها، اعتبارات هزینه‌ای ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی رشد ۹ درصدی داشته است. به‌طور کلی، یافته‌ها نشان می‌دهند که اعتبارات هزینه‌ای عمران و توسعه روستایی، رشد اندک ۳/۴۰ درصدی نسبت به سال ۱۳۸۹ داشته است که با توجه به نرخ تورم، رشد بسیار پایینی است. کاهش بودجه صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نیز نگران‌کننده است، زیرا این صندوق موظف است تمامی



روستاییان را تحت پوشش قرار دهد.

به طور کلی، در ارتباط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا طرح‌های عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، طرح‌های «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری» با نرخ ۳۴۱ درصد، «تجهیز مدارس عشایری» با نرخ ۱۵۴ درصد، «بهسازی بافت با ارزش روستایی» با نرخ ۸۳ درصد و «جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» با نرخ ۴۸ درصد، به ترتیب بیشترین رشد را در بین طرح‌های عمرانی روستایی داشته‌اند. از سوی دیگر طرح «احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی» و نیز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی به ترتیب کاهش ۴۴ و ۴۸ درصدی را تجربه کرده‌اند. دیگر طرح‌های عمرانی نیز نرخ رشد کمتر از ۱۹ درصد داشته‌اند. البته اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مندرج در جدول شماره ۱-۱۰ ماده واحده، ۲۰ درصد بوده است. هرچند در مجموع، نتایج نشان‌دهنده کاهش حدود ۱ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی است (جدول ۳).



جدول ۳. اعتبارات تخصیص یافته به عمران و توسعه روستایی به تفکیک برنامه و طرح در قوانین بودجه ۱۳۸۸-۱۳۸۹ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

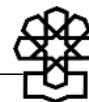
(ارقام میلیون ریال)

مجموع اعتبارات هزینه‌ای			کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			جمع کل هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			عنوان برنامه و طرح		
ملی و استانی			ملی و استانی			ملی و استانی					
مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	برآورد سال ۱۳۹۰	مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	برآورد سال ۱۳۹۰	مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	برآورد سال ۱۳۹۰	نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۳۸۹	نرخ رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۳۸۹	نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۳۸۹
۹۲۶,۴۶۹	۱,۰۲۳,۴۵۸	۳۷,۰۳۳	۹۲۶,۴۶۹	۱,۰۲۳,۴۵۸	۳,۷۰۳۳	۹۲۶,۴۶۹	۱,۰۲۳,۴۵۸	۳۷,۰۳۳	-۹۶/۳۸	-	-۹۶/۳۸
۵,۳۲۵	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	۵,۳۲۵	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	۵,۳۲۵	۶,۳۲۵	۶,۳۲۵	۰	-	۰
۷,۲۹۶,۰۰۴	۹,۸۱۱,۶۲۰	۱۱,۳۴۳,۵۷۳	۷۲۹,۶۰۰۴	۹,۸۱۱,۶۲۰	۱۱,۳۴۳,۵۷۳	۷۲۹,۶۰۰۴	۹,۸۱۱,۶۲۰	۱۱,۳۴۳,۵۷۳	۱۵/۶۱	-	۱۵/۶۱
۴۱,۸۶۲	۳۰,۱۷۲	۳۰,۱۷۲	۴۱,۸۶۲	۳۰,۱۷۲	۳۰,۱۷۲	۴۱,۸۶۲	۳۰,۱۷۲	۳۰,۱۷۲	۰	-	۰
۱۳۹,۴۶۱	۱۹۴,۱۵۵	۲۲۰,۶۱۶	۴۴۸,۷۳۵	۸۹۰,۰۵۴	۹۴۳,۵۲۲	۷۲۲,۹۰۶	۶۹۵,۸۹۹	۳۰۹,۲۷۴	۶/۰۱	۳/۸۸	۱۳/۶۳
۰	۰	۰	۵,۶۹۴	۴,۵۷۴	۱۱,۶۰۷	۱۱,۶۰۷	۴,۵۷۴	۱۱,۶۰۷	۱۵۳/۷۶	۱۵۳/۷۶	-
۰	۰	۰	۱۷۰,۶۴۰	۲۲۵,۶۱۰	۲۶۰,۰۰۰	۲۶۰,۰۰۰	۲۲۵,۶۱۰	۱۷۰,۶۴۰	۱۵/۲۴	۱۵/۲۴	-
۰	۰	۰	۰	۲۱۶,۵۸۶	۲۴۰,۰۰۰	۲۴۰,۰۰۰	۲۱۶,۵۸۶	۰	۱۰/۸۱	۱۰/۸۱	-
۰	۰	۰	۱۷۶,۷۶۰	۱۸۳,۶۹۰	۲۱۳,۹۶۶	۱۸۳,۶۹۰	۱۷۶,۷۶۰	۱۸۳,۶۹۰	۱۶/۴۸	۱۶/۴۸	-
۰	۰	۰	۲۳,۰۱۱	۳۲,۷۱۴	۶۰,۰۰۰	۲۳,۰۱۱	۳۲,۷۱۴	۶۰,۰۰۰	۸۳/۴۱	۸۳/۴۱	-
۰	۰	۰	۱,۱۸۸	۴,۵۵۳	۵,۰۰۸	۱,۱۸۸	۴,۵۵۳	۵,۰۰۸	۹/۹۹	۹/۹۹	-
۰	۰	۰	۱۱۰,۱۴۴	۱۱۴,۴۷۴	۰	۱۱۰,۱۴۴	۱۱۴,۴۷۴	۰	-۱۰۰	-۱۰۰	-
۰	۰	۰	۲,۷۳۶	۱,۹۷۵	۲,۱۷۰	۲,۷۳۶	۱,۹۷۵	۲,۱۷۰	۹/۸۷	۹/۸۷	-
۰	۰	۰	۹۳,۸۸۸	۴۰۵,۸۳۹	۲۱۰,۰۰۰	۹۳,۸۸۸	۴۰۵,۸۳۹	۲۱۰,۰۰۰	-۴۸/۲۶	-۴۸/۲۶	-
۰	۰	۰	۲۶۳,۵۲۰	۳۰۸,۸۷۱	۳۰۹,۱۹۶	۲۶۳,۵۲۰	۳۰۸,۸۷۱	۳۰۹,۱۹۶	۱۱	۱۱	-



مجموع اعتبارات هزینه‌ای			کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			جمع کل هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			عنوان برنامه و طرح			
ملی و استانی			ملی و استانی			ملی و استانی						
مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	برآورد سال ۱۳۹۰	مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	برآورد سال ۱۳۹۰	مصوب سال ۱۳۸۸	مصوب سال ۱۳۸۹	برآورد سال ۱۳۹۰	نسبت به سال ۱۳۸۹	نسبت به سال ۱۳۸۹	نسبت به سال ۱۳۸۹	
۰	۰	۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۲۸۴,۸۸۳	۳,۹۰۰,۰۰۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۲۸۴,۸۸۳	۳,۵۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	طرح بهسازی و آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت‌ه (بالای ۵۰ خانوار)
۰	۰	۰	۲۲۷	۲۲۷	۱,۰۰۰	۳۱۵	۲۲۷	۳۱۵	۰	۰	۰	طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری
۰	۰	۰	۱۰,۸۰۰	۱۰,۸۲۹	۱۶,۰۰۰	۱۰,۸۰۰	۱۰,۸۲۹	۱۰,۸۰۰	۰	۰	۰	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران
۱,۶۸۰,۰۰۰	۱,۸۸۷,۹۷۰	۱,۶۸۳,۲۴۸	۱,۶۸۰,۰۰۰	۱,۸۸۷,۹۷۰	۱,۶۸۳,۲۴۸	۱,۶۸۰,۰۰۰	۱,۸۸۷,۹۷۰	۱,۶۸۳,۲۴۸	-۱۰/۸۴	-	۱۰/۸۴	صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر
۲,۴۰۰	۱,۳۲۲,۴۰۰	۱,۴۴۱,۰۴۸	۲,۴۰۰	۱,۳۲۲,۴۰۰	۱,۴۴۱,۰۴۸	۲,۴۰۰	۱,۳۲۲,۴۰۰	۱,۴۴۱,۰۴۸	۰	-۴۴/۲۷	۸/۹۷	اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی
۰	۰	۰	۲,۵۹۲,۵۲۷	۲,۵۹۲,۵۲۷	۳,۱۱۷,۰۰۰	۲,۵۹۲,۵۲۷	۲,۵۹۲,۵۲۷	۳,۱۱۷,۰۰۰	۰	۲۰/۳۳*	۲۰/۳۳*	اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات استانی
۱,۰۰۹۱,۵۲۱	۱۴,۲۷۶,۱۰۰	۱۴,۷۶۲,۰۱۵	۹,۹۹۵,۳۲۷	۱۳,۹۳۹,۰۱۲	۱۳,۷۶۸,۸۵۳	۹,۹۹۵,۳۲۷	۱۳,۹۳۹,۰۱۲	۱۳,۷۶۸,۸۵۳	۰	-۱/۲۲	۳/۴۰	مجموع

* استثنائاً به دلیل اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، ردیفی تحت عنوان «اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات استانی» وجود نداشت، بنابراین تغییرات ردیف مذکور نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۸ در نظر گرفته شد.



۴. تحلیل ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در زمینه عمران و توسعه روستایی

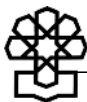
یافته‌های مطالعه حاکی از آن است که تنها ۴۸ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، متعلق به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و ۵۲ درصد مابقی آن مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است. از آنجایی که معمولاً اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، زیرساخت‌ها و بسترهای ضروری را برای اشتغال‌زایی و تحول اساسی فراهم می‌آورند، لذا این ترکیب اعتبارات لایحه، مناسب نیست. البته سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، به ترتیب ۵۰ و ۴۹ درصد بوده است که روند کاهشی را در طول سه سال نشان می‌دهد (جدول ۴).

جدول ۴. تغییرات سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از اعتبارات عمران و توسعه روستایی

در بودجه‌های سنواتی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۰

سال	کل اعتبارات (میلیون ریال)	مجموع اعتبارات هزینه‌ای		کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	
		مبلغ (میلیون ریال)	درصد	مبلغ (میلیون ریال)	درصد
قانون بودجه سال ۱۳۸۸	۱۷,۴۹۴,۳۲۱	۱۰,۰۹۱,۵۲۱	۵۰/۲۴	۹۹۹,۵۳۲۷	۴۹/۷۶
قانون بودجه سال ۱۳۸۹	۲۸,۲۱۵,۱۱۲	۱۴,۲۷۶,۱۰۰	۵۰/۶۰	۱۳,۹۳۹,۰۱۲	۴۹/۴۰
لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	۲۵,۴۱۳,۸۶۸	۱۴,۷۶۲,۰۱۵	۵۱/۷۴	۱۳,۷۶۸,۸۵۳	۴۸/۲۶

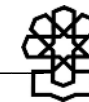
در بخش دیگری از این مطالعه، اعتبارات تخصیص‌یافته به عمران و توسعه روستایی، براساس سنجیت طرح‌ها و برنامه‌ها به ۱۱ گروه تقسیم شد تا تصویر روشن‌تر و بهتری از ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ و نحوه توزیع ۲۸,۵۳۰,۸۶۸ میلیون ریال در بین اجزای مختلف به‌دست آید (اشکال ۱ و ۲). همچنین به‌منظور جامع‌تر و دقیق‌تر شدن تحلیل ساختار بودجه عمران و توسعه روستایی لایحه، اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی که به تنهایی ۲۲ درصد از کل اعتبارات تخصیصی به عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ را تشکیل می‌داد، در بین گروه‌های ۱۱ گانه مربوطه، بر مبنای سنجیت توزیع شد. یافته‌های تحقیق نشان داد که دو گروه «خدمات سلامت روستاییان» و «امور فیزیکی-کالبدی و راه و مسکن» به ترتیب ۴۰ و ۳۱ درصد و در مجموع ۷۱ درصد از کل اعتبارات تخصیصی به عمران و توسعه روستایی را از آن خود کرده‌اند. ۲۹ درصد مابقی نیز بین ۹ گروه دیگر توزیع شده است که به ترتیب شامل «اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات استانی» (۱۱ درصد)، «امور آب و فاضلاب و گاز روستایی» (۷ درصد)، «بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر (۶ درصد)»، «امور عشایر (۳



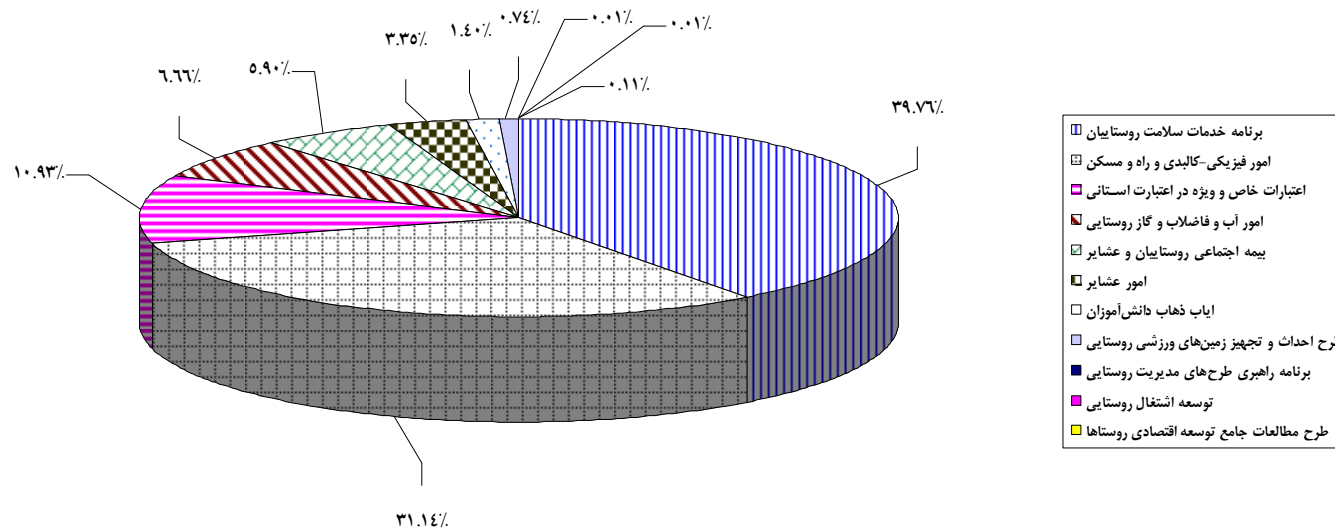
درصد))، «ایاب و ذهاب دانش‌آموزان (۱ درصد)»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی (۱ درصد)» می‌شود. سهم گروه‌های «برنامه راهبری طرح‌های مدیریت روستایی»، «طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها» و «توسعه اشتغال روستایی» بسیار ناچیز است.

لازم به ذکر است که در این گروه‌بندی، «امور کالبدی و راه و مسکن» خود شامل برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی، طرح جامع بهسازی مسکن روستایی، طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی، طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها، طرح بهسازی روستاها، طرح بهسازی آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت (بالای ۵۰ خانوار) و بخشی از اعتبارات متفرقه است. همچنین «امور آب و فاضلاب و گاز روستایی» دربرگیرنده برنامه راهبری آب روستایی، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی، طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران، طرح گازرسانی به روستاهای کشور و بخشی از اعتبارات متفرقه است. علاوه بر این، «امور عشایر» نیز شامل برنامه ساماندهی عشایر، طرح تجهیز مدارس عشایری و طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری است.

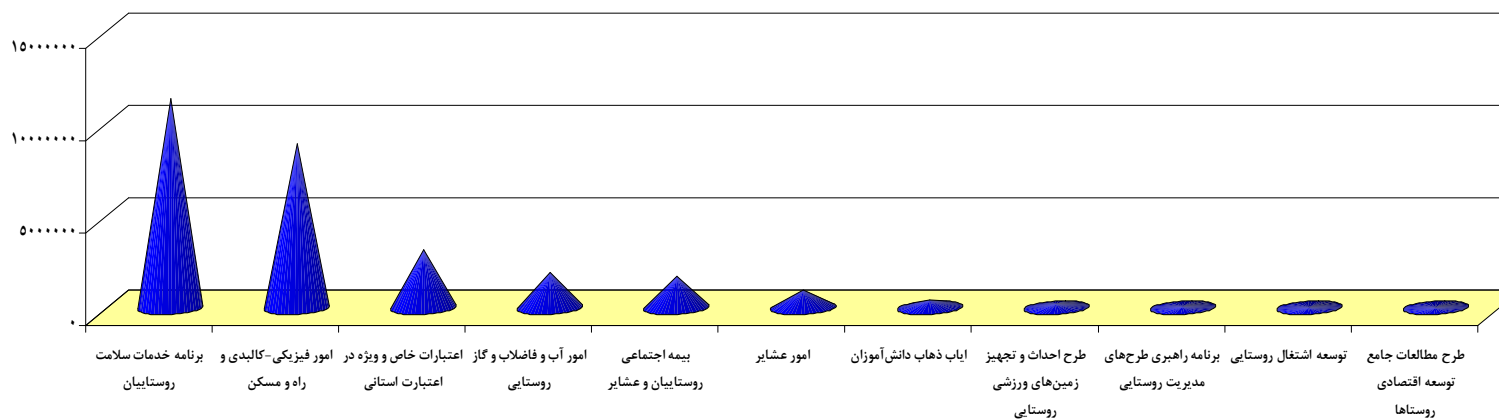
همچنین باید اظهار داشت که توسعه اشتغال روستایی که مطابق شکل ۱، تنها ۰/۰۱ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه سال ۱۳۹۰ را به خود اختصاص داده است، از نوع اعتبارات متفرقه بوده و در ذیل وظایف دفتر مناطق محروم ریاست‌جمهوری ذکر شده است. از آنجایی که اعتبار ردیف مذکور، از نوع هزینه‌ای بوده و به‌عنوان کارمزد وجوه اعطایی صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی در نظر گرفته شده است، لذا امکان ایجاد بسترهای اشتغال بهره‌ور در نواحی روستایی را نمی‌تواند داشته باشد. بنابراین به‌طور کلی می‌توان گفت که رویکرد غالب اعتبارات توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، خدماتی - کالبدی - عمرانی بوده و لایحه از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور دچار کاستی است.

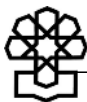


شکل ۱. ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در زمینه عمران و توسعه روستایی (ارقام درصد)



شکل ۲. ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در زمینه عمران و توسعه روستایی (ارقام میلیون ریال)





نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱. نتیجه‌گیری

با وجود سیاست‌ها و سوگیری کلی دولت خدمتگزار به نفع نواحی روستایی، بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ طرحی در رابطه با برخی از برنامه‌های فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری (به‌عنوان اصلی‌ترین فصل مرتبط با توسعه روستایی) دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی به خود گرفته‌اند. برای نمونه طرح‌های برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی، صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلان‌شهرهاست. به‌طور کلی، برنامه‌های عمرانی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری دارای ۹۲ طرح هستند که تنها ۱۱ طرح آن مربوط به نواحی روستایی بوده و می‌توانند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی مؤثر باشند. البته بررسی این ۱۱ طرح، حاکی از آن است که سوگیری آنها به سمت فعالیت‌های فیزیکی - کالبدی - خدماتی بوده و طرح اساسی در زمینه توسعه اشتغال روستایی و کاهش روند مهاجرت و معکوس‌سازی آن دیده نمی‌شود.

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که با وجود نرخ تورم بالا و نیز رشد قابل توجه کل اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، اعتبارات تخصیص یافته به عمران و توسعه روستایی، (صرفنظر از اعتبارات متفرقه) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ رشد بسیار اندک ۱ درصدی داشته است که این موضوع بسیار نگران‌کننده است. سهم مجموع اعتبارات تخصیص یافته به عمران و توسعه روستایی از کل اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، طبق آمار و ارقام جداول لایحه، تنها ۲ درصد است که در برابر سهم حدود ۳۰ درصدی روستانشینان از جمعیت کشور، بسیار ناچیز است. این درحالی است که طبق بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم، جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه باید از طریق تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) به‌طور نسبی تثبیت شود. همچنین تحقیق نشان داد که تنها ۴۸ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، متعلق به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و ۵۲ درصد مابقی آن مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است. از آنجایی که معمولاً اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، زیرساخت‌ها و بسترهای ضروری را برای اشتغال‌زایی و تحول اساسی فراهم می‌آورند، لذا این ترکیب اعتبارات لایحه، مناسب نیست. البته سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، به ترتیب ۵۰ و ۴۹ درصد بوده است که روند کاهشی را در طول سه سال نشان می‌دهد.

یافته‌های مطالعه در بخش برنامه‌های روستایی هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، حاکی از آن است که اعتبارات برنامه «راهبری آب روستایی» کاهش حدوداً ۱۰۰ درصدی داشته و اعتبارات

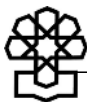


برنامه‌های «راهبری طرح کالبدی روستایی» و «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» هیچ تغییری پیدا نکرده است. در همین ارتباط، اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نیز کاهش ۱۱ درصدی را تجربه کرده است. تنها، اعتبارات هزینه‌ای ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی رشد ۹ درصدی داشته است. به‌طور کلی، یافته‌ها نشان می‌دهد که اعتبارات هزینه‌ای عمران و توسعه روستایی، رشد اندک $3/40$ درصدی نسبت به سال ۱۳۸۹ داشته است که با توجه به نرخ تورم، رشد بسیار اندکی است. کاهش بودجه صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نیز نگران‌کننده است. چرا که این صندوق موظف است تمامی روستاییان را تحت پوشش قرار دهد.

در ارتباط با طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا طرح‌های عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، طرح‌های «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری» با نرخ ۳۴۱ درصد، «تجهیز مدارس عشایری» با نرخ ۱۵۴ درصد، «بهسازی بافت با ارزش روستایی» با نرخ ۸۳ درصد و «جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» با نرخ ۴۸ درصد، به‌ترتیب بیشترین رشد را در بین طرح‌های عمرانی روستایی داشته‌اند. ازسوی دیگر طرح «احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی» و نیز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی به‌ترتیب رشد منفی ۴۸ و ۴۴ درصدی را تجربه کرده‌اند. دیگر طرح‌های عمرانی نیز نرخ رشد کمتر از ۱۹ درصد داشته‌اند. البته اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مندرج در جدول ۱-۱۰ ماده واحده، ۲۰ درصد بوده است. هرچند در مجموع، نتایج نشان‌دهنده کاهش حدود ۱ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی است. همچنین تحلیل و بررسی اجزای اعتبارات عمران و توسعه روستایی نشان داد که رویکرد غالب اعتبارات توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، خدماتی-کالبدی-فیزیکی بوده و لایحه از نظر تقویت زیرساخت‌های اشتغال روستایی بهره‌ور و توسعه منابع انسانی روستایی دچار کاستی است. هرچند اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی در لایحه بودجه در برخی از موارد مانند آبیاری تحت فشار رشد چشمگیری داشته و اعتبارات این فصل به‌طور نسبی، رشد خوبی داشته است.

برش برنامه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در رابطه با عمران و توسعه روستایی

همچنین نتایج مطالعه نشان داد که برخی از تکالیف برنامه پنجم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به‌خوبی مورد توجه قرار نگرفته‌اند و لایحه پیشنهادی دولت، الزامات برنامه پنجم در مورد توسعه روستایی را به میزان اندکی پوشش می‌دهد. در جدول ۵ پیوست، تکالیف برنامه پنجم توسعه در رابطه با توسعه روستایی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، مورد توجه قرار نگرفته‌اند، به‌طور خلاصه، ذکر شده است.



جدول ۵. تکالیف برنامه‌های منظور نشده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

ماده	موضوع	توضیحات
بند «س» ماده (۱۹۴)	تعمیم و گسترش بیمه روستایی و پوشش ۱۰۰ درصدی آن از طریق تقویت صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر	طبق جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶)، ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌های بازنشستگی ممنوع بوده و تعهدات تکلیف شده، فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراست. ولی اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نسبت به قانون بودجه سال گذشته، کاهش یافته است.
بند «و» ماده (۴۶)	تکمیل طرح حدنگاری یا کاداستر و نیز ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک تا پایان برنامه	-
ماده (۱۷۰)	صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها	-
بند «د» ماده (۱۹۴)	تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه	هرچند طرح‌ها و برنامه‌های کنونی در بهبود وضعیت روستاها می‌توانند مؤثر باشند، ولی رویکرد برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی در لایحه سال ۱۳۹۰، مکانیکی-عمرانی است.
بند «ج» ماده (۱۱) و بند «ب» ماده (۱۹۴)	توسعه گردشگری روستایی	-
ماده (۱۹۴)	بهبود وضعیت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در رابطه با توسعه روستایی	-
ماده (۱۸۱)	ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور بر مبنای رعایت دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی و تصویب سازوکارهای لازم برای دستیابی به ارتقای نظام برنامه‌ریزی	-
بند «و» ماده (۱۹۴)	آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی برای ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیت‌های صنعتی و بهبود کیفیت تولیدات	-
بند «ب» ماده (۱۲۴)	اولویت داشتن تعاونی کشاورزی، روستایی و عشایری، در اعطای تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری (ریسک) در قالب بودجه‌های سنواتی	-
ماده (۲۳۲)	ساماندهی حمل و نقل بار و مسافر روستاها	-
بند «و» ماده (۳۴)	اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی در زمینه کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی و فراهم آوردن امکان دسترسی مردم به محصولات سالم	-



۲. پیشنهادها

با توجه به نتایج مطالعه، موارد ذیل برای انطباق هرچه بیشتر لایحه با برنامه و در راستای تحقق هرچه بیشتر اهداف دولت خدمتگزار در زمینه توسعه روستایی پایدار، پیشنهاد می‌شوند. لازم به ذکر است در برخی از موارد، منابع مربوطه را می‌توان از اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی که به تنهایی ۲۲ درصد از کل اعتبارات تخصیصی به عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه ۱۳۹۰ را تشکیل می‌دهند، جذب کرد.

- در راستای اجرای بند «و» ماده (۴۶) و بند «ح» ماده «۱۴۳» قانون برنامه پنجم توسعه، طرح حدنگاری یا کاداستر غیرشهری توسط سازمان ثبت اسناد اجرا می‌شود. بخشی از اعتبارات موضوع «برنامه خدمات نقشه‌برداری و اطلاعات مکانی» به کاداستر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی اختصاص یابد.

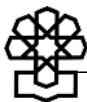
- بخشی از اعتبارات موضوع «برنامه احداث، تأمین و نگهداری اماکن و فضاهای ورزشی»، به تقویت ورزش و احداث فضاهای ورزشی روستاهای با بیشتر از ۱۰۰۰ نفر جمعیت که فاقد سالن ورزشی هستند یا سالن ورزشی نیمه‌تمام دارند، اختصاص یابد.

- در اجرای ماده (۳۹) و بند «و» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، از آنجایی که بخش عمده‌ای از محرومان در نواحی روستایی سکونت دارند، بخش قابل توجهی از اعتبارات موضوع «برنامه توانمندسازی اجتماعی»، به حرفه‌آموزی اقشار محروم روستایی با هدف آماده‌سازی آنان برای فعالیت‌های اقتصادی کوچک و بهره‌ور اختصاص یابد.

- در اجرای بندهای «ز» و «د» ماده (۱۹۴) و کمک به کاهش شکاف روستا - شهری، بخشی از مجموع اعتبارات موضوع «طرح کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط» و موضوع «طرح اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع» و موضوع «طرح کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع نساجی و پوشاک» به توسعه صنایع مختلف روستایی (گیاهان دارویی، فرش، نساجی، فلزی، کانی غیرفلزی، شیمیایی و سلولزی) با توجه به توان‌های محلی و ناحیه‌ای نواحی روستایی اختصاص یابد. دولت موظف است زمینه را برای آموزش حرفه‌ای نیروی کار روستایی فراهم کرده و از آنان در این صنایع استفاده کند.

- در اجرای بند «ی» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، بخشی از اعتبارات موضوع «برنامه توانمندسازی اجتماعی»، به مشارکت دولت در تبدیل اراضی زراعی شیبدار نواحی عشایرنشین به باغات مثمر اختصاص یابد.

- در اجرای بند «و» ماده (۳۴) برنامه پنجم، بخشی از اعتبارات موضوع «برنامه راهبری افزایش تولید محصولات زراعی» و موضوع «برنامه راهبری افزایش سطح پوشش خدمات



- ترویجی»، به توسعه کشت غذای سالم (دارای حد مجاز باقیمانده مواد شیمیایی) اختصاص یابد.
- بخشی از اعتبارات موضوع «امور توسعه روستایی» به افزایش تولید گیاهان دارویی اختصاص یابد.
- در اجرای ماده (۲۳۲) برنامه پنجم، بخشی از اعتبارات موضوع «برنامه حمل و نقل شهری و روستایی»، به توسعه حمل و نقل مسافر روستایی تخصیص یابد.
- بخشی از اعتبارات موضوع «امور توسعه روستایی» به راهبری پروژه‌های توسعه روستایی پایدار اختصاص یابد.

منابع و مأخذ

۱. رضوانی، محمدرضا. مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، نشر قومس، ۱۳۸۳.
۲. مهدوی، مسعود. مفهوم برنامه‌ریزی روستایی و اهداف آن، پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۲۶. مؤسسه جغرافیای دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
۳. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور.
۵. قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور.
۶. بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور.



شماره مسلسل: ۱۰۷۱۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۴۳. توسعه روستایی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی
تهیه و تدوین: حجت ورمزیار
ناظر علمی: محسن صمدی
متقاضی: کمیسیون عمران
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی
۲. عدالت اجتماعی
۳. بودجه سال ۱۳۹۰

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۵