

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۱۴. توسعه روستایی و عشایری

به نام خدا

فهرست مطالب

۲	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۲
۵	۲. یافته‌ها
۱۵	بحث و نتیجه‌گیری
۱۶	پیشنهادها
۱۸	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور
۱۴. توسعه روستایی و عشایری

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟

- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهاد‌های جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

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. توسعه روستایی از جایگاه و اهمیت حیاتی در تحقق الگوی پیشرفت و عدالت برخوردار است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، به‌عنوان سومین لایحه برنامه پنجم، باید توجه خاصی نسبت به این موضوع و عملیاتی کردن تکالیف برنامه پنجم درخصوص توسعه روستایی داشته باشد. مجموع اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، برابر با ۲۸,۷۷۷,۱۰۱ میلیون ریال است که ۱۹,۳۲۰,۱۵۲ میلیون ریال (۶۷ درصد) آن هزینه‌ای و ۹,۴۵۶,۹۴۹ میلیون ریال (۳۳ درصد) آن تملک‌داری‌های سرمایه‌ای می‌باشد. کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی (مجموع هزینه‌ای و تملک‌داری) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کاهش ۲۴/۶ درصدی داشته است. هیچ اعتباری به طرح «آب آشامیدنی روستایی» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اختصاص نیافته است. اعتبارات طرح‌های هادی روستایی در لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ با کاهش ۷۲ درصدی مواجه شده است. طبق یافته‌ها، تنها ۳۳ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، متعلق به اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بوده و ۶۷ درصد مابقی آن مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است. از آنجایی که معمولاً اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، زیرساخت‌ها و بسترهای ضروری را برای اشتغال‌زایی و تحول اساسی فراهم می‌آورند، لذا این ترکیب اعتبارات لایحه، مناسب نیست. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، برای بسیاری از تکالیف برنامه پنجم توسعه درخصوص توسعه روستایی و عشایری، طرح و برنامه خاص و شفافی در نظر گرفته نشده است. از این جمله می‌توان به تکالیفی از قبیل ارائه خدمات نوین روستایی، توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک، توسعه صنایع روستایی و صنایع دستی روستایی و خدمات گردشگری، آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان، استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط، توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری، احداث، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر روستاها اشاره کرد. یافته‌های تحقیق نشان داد که بسیاری از طرح‌های مربوط به برنامه‌های شهری و روستایی در فصل عمران و مسکن شهری و روستایی و عشایری، صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای نمونه طرح‌های برنامه «حمل‌ونقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلان‌شهرها بوده و حتی برنامه‌ای برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک نیز ندارد. علاوه بر این، در برنامه‌های ملی «آب شهری و روستایی»، «حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «خدمات شهری و



روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌ها» هیچ طرحی درخصوص نواحی روستایی دیده نمی‌شود. همچنین از بین بیش از ۲۰۰ طرح استانی ویژه «سامانه پساب و فاضلاب»، تنها یک طرح تحت عنوان «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز تأمین آب شرب بهداشتی برای تهران است. در نهایت باید اظهار داشت الگوی پیشرفت و عدالت ایجاب می‌کند توجه ویژه‌ای نسبت به بخش‌های مختلف اشتغال روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر مبذول شود. تجربه نشان داده است عدم تأکید شفاف بر سهم نواحی روستایی در برنامه‌های کلی مانند توانمندسازی اجتماعی و... عملاً ثمر چندانی برای روستانشینان و عشایر کشور نداشته است، لذا باید در برنامه‌ها و طرح‌های اشتغال‌زایی برش‌های روستایی و عشایری ایجاد شده و سهم عادلانه‌ای به این نواحی اختصاص یابد.

مقدمه

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 و 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 ۱۳۹۲

به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت خدمات و عمران روستایی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ همانند سال‌های پیشین، به‌دلیل ساختاربخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است، چرا که خدمات و عمران روستایی کشور فاقد نهاد نظارتی و راهبردی و نیز فصل مشخص 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 عهده‌دار این تکالیف و وظایف شده‌اند. علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، 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 از محاسبات حذف شدند. «بیمه رایگان روستاییان و شهرهای زیر بیست هزار نفر»، «تأمین آمبولانس مورد نیاز شبکه اورژانس کشور با اولویت مراکز بهداشتی - درمانی روستایی»، «برنامه توسعه فرش دستبافت»، «طرح کمک‌های فنی و اعتباری برای تولید مواد اولیه فرش دستبافت و ایجاد مجتمع‌های قالیبافی» و «تأمین مسکن محرومین سراسر کشور» مهمترین این موارد بودند. البته اعتبارات «تأمین مسکن محرومین سراسر کشور» به‌طور جداگانه در ذیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی دیده شد.

در مطالعه کنونی، اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌ها و طرح‌های ویژه روستایی و عشایری، از فصول مختلف قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ (از پیوست‌های ۱ و ۴ و جدول ۱-۱۰ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها) مستخرج گردید. یافته‌ها حاکی از آن است که پنج برنامه «ساماندهی عشایر»، «راهبری آب روستایی»، «راهبری طرح کالبدی روستایی»، «خدمات سلامت روستاییان»، «راهبری طرح‌های مدیریت روستایی» مختص نواحی روستایی است. علاوه بر این، اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی مندرج در جدول اعتبارات ردیف‌های متفرقه و اعتبارات استانی و سایر موارد نیز در محاسبات مد نظر قرار گرفت. البته لازم به‌ذکر است که اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی و نیز اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با کشاورزی مانند بازار محصولات کشاورزی و صنایع کشاورزی که در فصول دیگر آورده شده بودند، در این محاسبات وارد نشد.



۲. یافته‌ها

در این تحقیق، ابتدا اهم تکالیف برنامه‌های مربوط به عمران و توسعه روستایی از برنامه پنجم استخراج شد تا در نهایت میزان انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با قانون برنامه مورد بحث قرار گیرد. به‌طور کلی، در بخش یافته‌ها، پس از احصای اهم تکالیف برنامه پنجم، ابتدا ترکیب کلی اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ بررسی شده و در مرحله بعدی، تصویر کلان برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه ارائه می‌شود. سپس آمار و ارقام تفصیلی هریک از برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی تشریح و تغییرات آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بررسی می‌شود.

۲-۱. توسعه روستایی در قانون برنامه پنجم توسعه

به‌طور کلی باید اظهار داشت که هرچند در برخی از مواد دیگر، به‌صورت پراکنده موضوعاتی مطرح شده‌اند، ولی از بین مواد مختلف قانون برنامه پنجم، ماده (۱۹۴) به‌طور مشخص‌تر و جامع‌تر به بحث توسعه روستایی پرداخته است. ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم، به‌خوبی دولت را مکلف به بهبود وضعیت سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری - روستایی و عشایری کرده است. در ذیل به‌طور خلاصه، برخی از مهمترین تکالیف این ماده مطرح می‌شود:

الف) ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و ارائه خدمات نوین روستایی،

ب) حمایت از صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی

کوچک،

ج) توسعه صنایع دستی روستایی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی،

د) بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی،

مبتنی بر الگوی معماری ایرانی - اسلامی،

ه) 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،

و) ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط تولیدی و

خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری،

ز) احداث، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی،

ح) ارتقای شاخص‌های توسعه عشایر،

ط) حمایت مالی از طریق اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری،

ی) تعمیر و گسترش بیمه روستایی و پوشش ۱۰۰ درصد (۱۰۰٪) آن از طریق تقویت صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر،

ک) پیش‌بینی مکان‌های ورزشی برای جامعه روستایی،

ل) تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها.

علاوه بر ماده (۱۹۴)، برخی تکالیف دیگر نیز در سایر مواد قانون برنامه پنجم توسعه درخصوص توسعه روستایی قابل احصا هستند. برای نمونه ماده (۲۳۲)، دولت را نسبت به ساماندهی حمل و نقل بار و مسافر روستاها و پوشش برنامه‌های نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و برخورداری روستاهای بالای بیست خانوار و کانون‌های اسکان عشایری از راه مناسب موظف کرده است. درخصوص بحث گردشگری روستایی در برنامه پنجم، علاوه بر بند «ب» ماده (۱۹۴)، ماده (۱۱) نیز موضوع 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. 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. همان‌طور که مشخص است، رویکرد برنامه پنجم توسعه نسبت به توسعه روستایی، صرفاً عمرانی نبوده و مهمتر از آن، توجه خاصی نسبت به اشتغال و اقتصاد روستایی داشته است.

در کنار موارد فوق، در قانون برنامه پنجم مواد قانونی وجود دارند که به لحاظ ماهیتی بخش مهمی از رویکرد آنها باید متوجه نواحی روستایی باشد. برای نمونه بند «ج» ماده (۸۰) و ماده (۲۳۰) بر گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور با هدف توسعه تأکید کرده‌اند که باید بخش مهمی از اعتبارات این مواد در قوانین بودجه سنواتی به نواحی روستایی اختصاص یابد. همچنین اعتبارات مربوط به ماده (۳۹) درخصوص توانمندسازی اجتماعی اقشار آسیب‌پذیر، در امر تأمین اعتبارات توسعه پایدار روستایی بسیار اثرگذار می‌تواند باشد. علاوه بر این، یکی از مهمترین موادی که می‌تواند در تأمین اعتبارات مورد نیاز توسعه روستایی مورد استفاده قرار گیرد، 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 و صنایع فرآوری پسماندهای کشاورزی 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. از سوی دیگر نیز سالیانه پسماند کشاورزی فراوانی تولید می‌شود که به دلیل عدم برنامه‌ریزی مناسب و توسعه صنایع مربوطه، عملاً قابلیت آنها در ایجاد اشتغال و ارزش‌افزوده مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. حال پس از تحلیل برنامه پنجم توسعه در رابطه با توسعه روستایی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، به‌عنوان سومین لایحه برنامه پنجم مورد تحلیل محتوا قرار می‌گیرد تا در نهایت، میزان انطباق این لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با قانون برنامه مشخص شود.

۲-۲. آمار کلی اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

مجموع اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، برابر با ۲۸,۷۷۷,۱۰۱ میلیون ریال است که ۱۹,۳۲۰,۱۵۲ میلیون ریال (۶۷ درصد) آن هزینه‌ای و ۹,۴۵۶,۹۴۹ میلیون ریال (۳۳ درصد) آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۱، ۴۹/۸ در برابر ۵۰/۲ درصد بوده است. بنابراین سهم اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از مجموع اعتبارات عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سهم آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۱، ۳۴/۳ درصد کاهش داشته است. کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی (مجموع هزینه‌ای و تملک دارایی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کاهش ۲۴/۶ درصدی داشته است. در این میان، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای روستایی ۵۰/۷ درصد نسبت به ۱۳۹۱

کاهش داشته ولی اعتبارات هزینه‌ای روستایی نسبت به مشابه آن در سال ۱۳۹۱، تنها ۱/۷ درصد رشد داشته است که با توجه به نرخ بالای تورم بسیار اندک است. به‌طور کلی اعتبارات عمران و توسعه روستایی، تنها ۱/۶ درصد جمع کل اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ را شامل می‌شود که این میزان در مقایسه با سهم حدود ۳۰ درصدی روستانشینان از کل جمعیت کشور اندک است. حال در ادامه، ترکیب برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

۲-۳. تصویر کلی برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

۲-۳-۱. فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری مهمترین فصلی است که به مباحث عمران روستایی پرداخته است. در ابتدا اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصل مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و سپس اعتبارات هزینه‌ای آن مطرح می‌شود.

۲-۳-۱-۱. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و

عشایری

الف) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری در بخش ملی، در مجموع دارای ۱۰ برنامه مختلف است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ طرحی در رابطه با برخی از برنامه‌های ملی این فصل درخصوص نواحی روستایی دیده نمی‌شود و این برنامه‌ها صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای نمونه طرح‌های برنامه «حمل‌ونقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلان‌شهرها بوده و حتی برنامه‌ای برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک نیز ندارد. علاوه‌بر این، در برنامه‌های ملی «آب شهری و روستایی»، «حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «خدمات شهری و روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌ها» 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 اختصاصی به روستاها وجود نداشته و لذا از محاسبات این مطالعه خارج شد. برنامه ساماندهی عشایر تنها شامل یک طرح «مطالعات جامع و عملیات اجرایی ساماندهی عشایر» است. همچنین از بین پنج طرح ملی مربوط به برنامه «سامانه‌های پساب و فاضلاب»، دو طرح ملی متعلق به نواحی روستایی می‌باشد. برنامه «ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی» نیز تنها دو طرح از ۸ طرح



ملی خود را به نواحی روستایی اختصاص داده است. برنامه‌های «مسکن» و «ساختمان‌ها و تجهیزات» و «مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات» نیز هرکدام یک طرح در رابطه با نواحی روستایی و عشایری دارند.

به‌طور کلی، برنامه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری در بخش ملی، دارای ۴۵ طرح هستند که تنها ۸ طرح آن مربوط به نواحی روستایی و عشایری بوده و می‌توانند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی مؤثر باشند. البته تأمل در این ۸ 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).

جدول ۱. تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری به تفکیک شهری-روستایی

ردیف	برنامه	تعداد طرح	
		شهری	روستایی
مجموع			
۱	سامانه‌های پساب و فاضلاب	۵	۲
۲	ساماندهی کالبدی نواحی شهری و روستایی	۶	۲
۳	حمل و نقل شهری و روستایی	۱۴	۰
۴	آب شهری و روستایی	۳	۰
۵	ساختمان‌ها و تجهیزات	۴	۱
۶	مسکن	۲	۱
۷	خدمات شهری و روستایی	۴	۰
۸	ساماندهی عشایر	۰	۱
۹	مطالعه و تدوین ضوابط و مقررات	۱	۱
۱۰	مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۱	۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

ب) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی

در قسمت استانی فصل «مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری» نیز وضعیت مناسبی برای طرح‌های روستایی دیده نمی‌شود. برای نمونه از بین بیش از ۲۰۰ طرح استانی ویژه «سامانه پساب و فاضلاب»، تنها یک طرح تحت عنوان «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز، تأمین آب شرب بهداشتی برای تهران است.

در برنامه‌های استانی «آب شهری و روستایی» و «ساماندهی کالبدی شهری و روستایی» نیز هیچ طرحی برای روستانشینان در نظر گرفته نشده است.

۲-۳-۱-۲. برنامه‌های هزینه‌ای روستایی - عشایری فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری

در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، 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». البته برنامه ساماندهی عشایر نیز علاوه بر اعتبارات تملک دارایی، اعتبارات هزینه‌ای نیز دارد.

۲-۳-۲. 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 توجه قرار گرفتند. از جمله مهمترین موارد می‌توان به اعتبارات «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر»، «ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی»، «برنامه خدمات سلامت روستاییان»، «طرح تجهیز مدارس عشایری»، «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی»، «طرح گازرسانی به روستاهای کشور»، «طرح آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت» و «طرح هادی روستایی» اشاره کرد. حال در ادامه به‌طور کلی، مجموع اعتبارات (تملك دارایی و هزینه‌ای) کلیه طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با عمران و توسعه روستایی و عشایری به‌صورت تفصیلی در جدول ذیل ارائه می‌شود.

۲-۴. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های عمران و توسعه روستایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که هیچ اعتباری به طرح «آب آشامیدنی روستایی» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اختصاص نیافته است، درحالی که این میزان در سال ۱۳۹۱، برابر با ۱,۶۳۳,۵۶۰ میلیون ریال بوده است. همچنین سرجمع اعتبارات هریک از طرح‌ها و برنامه‌های طرح گازرسانی به روستاهای کشور، آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت، طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی، طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها، طرح



مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها، برنامه راهبردی طرح‌های مدیریت روستایی، اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی و اجرای طرح هادی روستایی بالای ۲۵ درصد کاهش داشته‌اند. بیشترین کاهش قابل توجه پس از آب آشامیدنی روستایی، مربوط به طرح‌های هادی روستایی با کاهش ۷۲ درصدی است (جدول ۲).

برنامه‌های «خدمات سلامت روستاییان» و «برنامه ساماندهی عشایر» رشد ۵ درصد و کمتر نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ داشته‌اند. سرجمع اعتبارات طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری، طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی و طرح تجهیز مدارس عشایری به ترتیب با رشد ۳۸۲، ۱۵۹ و ۹۷ درصدی بیشترین رشد را در بین سایر طرح‌ها و برنامه‌ها داشته‌اند. همچنین مجموع اعتبارات طرح جامع بهسازی مسکن روستایی، طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ رشد کرده‌اند. ولی کل اعتبارات عمران و توسعه روستایی (مجموع هزینه‌ای و تملک دارایی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کاهش ۲۴/۶ درصدی داشته است. در این میان، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای روستایی ۵۰/۷ درصد نسبت به سال ۱۳۹۱ کاهش داشته ولی اعتبارات هزینه‌ای روستایی نسبت به مشابه آن در سال ۱۳۹۱، تنها ۱/۷ درصد رشد داشته است که با توجه به نرخ بالای تورم بسیار اندک است (جدول ۲).

جدول ۲. اعتبارات تخصیص یافته به عمران و توسعه روستایی به تفکیک برنامه و طرح
در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

(میلیون ریال)

مجموع		تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌ای		برنامه و طرح	
درصد تغییر سرجمع	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲		قانون ۱۳۹۱
*	۱,۳۶۵,۱۵۸	۰	۰	۰	۱,۳۶۵,۱۵۸	۰	برنامه راهبردی آب روستایی
-۱۵/۸۱	۵,۳۲۵	۶,۳۲۵	۰	۰	۵,۳۲۵	۶,۳۲۵	برنامه راهبردی طرح کالبدی روستایی
۵/۰۱	۱۳,۸۹۳,۵۴۷	۱۳,۲۳۰,۶۷۸	۰	۰	۱۳,۸۹۳,۵۴۷	۱۳,۲۳۰,۶۷۸	برنامه خدمات سلامت روستاییان
-۲۵/۴۱	۲۱,۷۸۲	۲۹,۲۰۳	۰	۰	۲۱,۷۸۲	۲۹,۲۰۳	برنامه راهبردی طرح‌های مدیریت روستایی
۱/۸۵	۱,۳۰۷,۶۹۶	۱,۲۸۳,۸۸۲	۱,۰۳۵,۹۰۷	۱,۰۳۹,۸۹۱	۲۷۱,۷۸۹	۲۴۳,۹۹۱	برنامه ساماندهی عشایر
۹۷/۳۳	۲۹,۰۰۰	۱۴,۶۹۶	۲۹,۰۰۰	۱۴,۶۹۶	۰	۰	طرح تجهیز مدارس عشایری
-۲/۷۷	۲۷۰,۰۰۰	۲۷۷,۶۸۹	۲۷۰,۰۰۰	۲۷۷,۶۸۹	۰	۰	طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت
۱۵۹/۲۸	۳۰۰,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۳۰۰,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۰	۰	طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت - وامی
۶/۱۸	۱۶,۳۸۰۰	۱۵۴,۲۷۲	۱۶۳,۸۰۰	۱۵۴,۲۷۲	۰	۰	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی
-۹/۲۵	۱۰۵,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۱۰۵,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۰	۰	طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی
-۳۰/۷۸	۵,۰۰۰	۷,۲۲۳	۵,۰۰۰	۷,۲۲۳	۰	۰	طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها
-۲۷/۰۵	۱,۱۵۷	۱,۵۸۶	۱,۱۵۷	۱,۵۸۶	۰	۰	طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی روستاها
-۲۵/۱۵	۶۶,۰۰۰	۸۸,۱۷۳	۶۶,۰۰۰	۸۸,۱۷۳	۰	۰	طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی
-۳۰/۲۷	۱۶۵,۵۸۵	۲۳۷,۴۷۷	۱۶۵,۵۸۵	۲۳۷,۴۷۷	۰	۰	طرح گازرسانی به روستاهای کشور



برنامه و طرح	هزینه‌ای		تمک دارایی‌های سرمایه‌ای		مجموع	
	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	برآورد ۱۳۹۲	درصد تغییر سرجمع
آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالته	۰	۰	۳,۱۹۲,۰۰۰	۲,۳۰۰,۰۰۰	۲,۳۰۰,۰۰۰	-۲۷/۹۴
طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات سازمان امور عشایری	۰	۰	۴۱۵	۲,۰۰۰	۲,۰۰۰	۳۸۱/۹۳
طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشته‌ی فاضلاب روستاهای استان تهران	۰	۰	۶,۰۴۶	۷,۵۰۰	۷,۵۰۰	۲۴/۰۵
صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر	۲,۶۵۴,۰۹۷	۲,۹۳۰,۵۹۴	۰	۰	۲,۹۳۰,۵۹۴	۱۰/۴۲
اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی	۲,۸۴۱,۰۴۸	۸۳۱,۹۵۷	۳,۶۴۴,۰۰۰	۳,۵۰۶,۰۰۰	۴,۳۳۷,۹۵۷	-۳۳/۱۱
اعتبارات خاص و ویژه در اعتبارات استانی	۰	۰	۳,۲۲۰,۰۰۰	۰	۳,۲۲۰,۰۰۰	-۱۰۰/۰۰
اجرای طرح هادی روستایی	۰	۰	۵,۴۱۷,۷۸۳	۱,۵۰۰,۰۰۰	۵,۴۱۷,۷۸۳	-۷۲/۳۱
آب آشامیدنی روستایی	۰	۰	۱,۶۳۳,۵۶۰	۰	۱,۶۳۳,۵۶۰	-۱۰۰/۰۰
مجموع	۱۹,۰۰۵,۳۴۲	۱۹,۳۲۰,۱۵۲	۱۹,۱۶۶,۲۱۹	۹,۴۵۶,۹۴۹	۳۸,۱۷۱,۵۶۱	-۲۴/۶۱

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

ارقام تفصیلی ردیف «اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی» که در جدول فوق آورده شده است، در جدول ذیل قابل مشاهده می‌باشد. اعتبارات طرح خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی-درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم در لایحه بودجه ۱۳۹۲ نسبت به قانون ۱۳۹۱ به بیش از نصف خود کاهش یافته است که مشکل‌آفرین خواهد بود. کاهش طرح‌های «سرویس ایاب و ذهاب دانش آموزان مناطق روستایی»، «یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی» و «پرداخت به دهیاری‌ها» نیز به ترتیب ۴۱، ۱۶ و ۲ درصد بوده است. همچنین اعتبارات مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور در خصوص اشتغال روستایی و نیز اعتبارات کمک

زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی، حق بیمه دهیاران و ابداران روستایی و صندوق های تعاونی روستاییان نیز به طور کلی حذف شده است (جدول ۳).

جدول ۳. برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به عمران و توسعه روستایی در لایحه سال ۱۳۹۲ (میلیون ریال)

مجموع	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		هزینه‌ای		ردیف		
	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	
۱۵/۷۴	۲۷۳,۰۰۰	۳۲۴,۰۰۰	۲۷۳,۰۰۰	۳۲۴,۰۰۰	۰	۰	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی
۴۱/۲۰	۳۵۲,۸۰۰	۶۰۰,۰۰۰	۰	۰	۳۵۲,۸۰۰	۶۰۰,۰۰۰	سرویس ایاب‌وذهاب دانش‌آموزان مناطق روستایی
۲۷/۵۵	۱,۸۵۰,۰۰۰	۱,۳۴۵,۰۰۰	۱,۸۵۰,۰۰۰	۱,۳۴۵,۰۰۰	۰	۰	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - هزینه خدمات عمومی اجباری روستایی
۲/۱۰	۱,۷۶۲,۱۵۷	۱,۸۰۰,۰۰۰	۱,۲۸۳,۰۰۰	۱,۳۰۰,۰۰۰	۴۷۹,۱۵۷	۵۰۰,۰۰۰	پرداخت به دهیاری‌ها
۵۵/۵۶	۱۰۰,۰۰۰	۲۲۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۲۲۵,۰۰۰	۰	۰	خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی-درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم
۱۰۰/۰۰	۰	۲,۴۰۰	۰	۰	۰	۲,۴۰۰	دفتر امور مناطق محروم رئیس‌جمهور - کارمزد وجوه اعطایی صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی
۱۰۰/۰۰	۰	۴۵۰,۰۰۰	۰	۴۵۰,۰۰۰	۰	۰	مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور رئیس‌جمهور - کمک به امور توسعه روستایی
۱۰۰/۰۰	۰	۱,۰۳۸,۶۴۸	۰	۰	۰	۱,۰۳۸,۶۴۸	کمک‌زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی
۱۰۰/۰۰	۰	۵۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۵۰۰,۰۰۰	حق بیمه دهیاران و ابداران روستایی
۱۰۰/۰۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	صندوق‌های تعاونی روستائیان
۳۳/۱۱	۴,۳۳۷,۹۵۷	۶,۴۸۵,۰۴۸	۳,۵۰۶,۰۰۰	۳,۶۴۴,۰۰۰	۸۳۱,۹۵۷	۲,۸۴۱,۰۴۸	مجموع

مأخذ: همان.

بررسی جداگانه اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز حاکی از کاهش ۶۵ درصدی مجموع اعتبارات آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است. سرجمع اعتبارات بنیاد مسکن در لایحه سال ۱۳۹۲، ۲,۲۳۹,۹۰۱ میلیون ریال بوده است. بیشترین کاهش مربوط به طرح‌های هادی روستایی است. برنامه حمایت از تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد نیز کاهش ۴۴/۵ درصدی داشته که باید مورد توجه قرار گیرد.



جدول ۴. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و لایحه سال ۱۳۹۲

طرح	هزینه‌ای		تملك دارایی		مجموع	
	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	برآورد ۱۳۹۲
طرح‌های هادی روستایی	۰	۰	۵,۴۱۷,۷۸۳	۱,۵۰۰,۰۰۰	۵,۴۱۷,۷۸۳	۱,۵۰۰,۰۰۰
یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۰	۰	۳۲۴,۰۰۰	۲۷۳,۰۰۰	۳۲۴,۰۰۰	۲۷۳,۰۰۰
وزارت مسکن و شهرسازی - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - حساب ۱۰۰ حضرت امام خمینی (ره) - تأمین مسکن محرومین سراسر کشور	۷۳,۵۳۱	۴۹,۵۳۲	۰	۰	۷۳,۵۳۱	۴۹,۵۳۲
برنامه حمایت از تأمین مسکن محرومان و گروه‌های کم‌درآمد	۲۲۴,۰۸۵	۱۲۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۱۸,۲۴۴	۲۴۹,۰۸۵	۱۳۸,۲۴۴
برنامه راهبری طرح کالبدی روستایی	۶,۳۲۵	۵,۳۲۵	۰	۰	۶,۳۲۵	۵,۳۲۵
طرح جامع بهسازی مسکن روستایی	۰	۰	۱۵۴,۲۷۲	۱۶۳,۸۰۰	۱۵۴,۲۷۲	۱۶۳,۸۰۰
مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	۰	۰	۷,۲۲۳	۵,۰۰۰	۷,۲۲۳	۵,۰۰۰
بهسازی بافت باارزش روستایی	۰	۰	۱۱۵,۷۰۴	۱۰۵,۰۰۰	۱۱۵,۷۰۴	۱۰۵,۰۰۰
مجموع	۳۰۳,۹۴۱	۱۷۴,۸۵۷	۶,۰۴۳,۹۸۲	۲,۰۶۵,۰۴۴	۶,۳۴۷,۹۲۳	۲,۲۳۹,۹۰۱

مأخذ: همان.

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های مطالعه حاکی از آن است که تنها ۳۳ درصد از اعتبارات عمران و توسعه روستایی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، متعلق به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و ۶۷ 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. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، برای بسیاری از تکالیف برنامه پنجم توسعه در خصوص توسعه روستایی و عشایری، طرح و برنامه خاص و شفاف در نظر گرفته نشده است. از این جمله می‌توان به تکالیفی از قبیل ارائه خدمات نوین روستایی، توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک، توسعه صنایع روستایی و صنایع دستی روستایی و

خدمات گردشگری، آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان، استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط، توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری، احداث، ترمیم و نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی و ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر روستاها اشاره کرد.

یافته‌های تحقیق نشان داد که بسیاری از طرح‌های مربوط به برنامه‌های شهری و روستایی در فصل عمران و مسکن شهری و روستایی و عشایری، صرفاً عنوان روستایی را یدک می‌کشند. برای نمونه طرح‌های برنامه «حمل‌ونقل شهری و روستایی» صرفاً مربوط به تقویت قطار شهری کلان‌شهرها بوده و حتی برنامه‌ای برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک نیز ندارد. علاوه بر این، در برنامه‌های ملی «آب شهری و روستایی»، «حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «خدمات شهری و روستایی» و «مقاوم‌سازی ساختمان‌ها» هیچ طرحی درخصوص نواحی روستایی دیده نمی‌شود. همچنین از بین بیش از ۲۰۰ طرح استانی ویژه «سامانه پساب و فاضلاب»، تنها یک طرح تحت عنوان «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به نواحی روستایی اختصاص دارد که فلسفه وجودی آن نیز تأمین آب شرب بهداشتی برای تهران است! در برنامه‌های استانی «آب شهری و روستایی» و «ساماندهی کالبدی شهری و روستایی» نیز هیچ طرحی برای روستانشینان در نظر گرفته نشده است. همچنین بررسی طرح‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری نشان می‌دهد 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. در نهایت باید اظهار داشت الگوی پیشرفت و عدالت ایجاب می‌کند توجه ویژه‌ای نسبت به بخش‌های مختلف اشتغال روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر مبذول داشته شود. تجربه نشان داده است عدم تأکید شفاف بر سهم نواحی روستایی در برنامه‌های کلی مانند توانمندسازی اجتماعی و... عملاً ثمر چندانی برای روستانشینان و عشایر کشور نداشته است، لذا باید در برنامه‌ها و طرح‌های اشتغال‌زایی برش‌های روستایی و عشایری ایجاد شده و سهم عادلانه‌ای به این نواحی اختصاص یابد.

پیشنهادها

۱. به‌منظور ایجاد شفافیت، انسجام، پیوستگی و حصول دقت در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری و نیز تدوین جامع طرح و برنامه‌های توسعه روستایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت



راهبردی رئیس‌جمهور مکلف است کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری را تحت فصلی با عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار» تنظیم و ارائه نماید.

۲. درصدی از منابع صندوق توسعه ملی جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی، در اختیار بانک کشاورزی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی قرار بگیرد تا به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، به‌صورت ارزی و ریالی، در بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد.

۳. بحث تأمین آب آشامیدنی روستایی در لایحه بودجه مورد توجه قرار نگرفته است که می‌توان از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، برای آن اعتباراتی در نظر گرفت.

۴. تکلیف بند «ب» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه درخصوص توسعه خوشه‌های کشاورزی در لایحه مورد بی‌اعتنایی قرار گرفته است. لذا ایجاد و توسعه خوشه‌های کشاورزی در نواحی روستایی می‌تواند از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مد نظر قرار گیرد. آیین‌نامه اجرایی این بند، شامل انتخاب نوع محصول کشاورزی، سازوکار ورود کشاورزان خرده مالک به زنجیره ارزش کشاورزی و نحوه تعامل عادلانه بین تولیدکنندگان و صنعتگران، تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲ به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیئت وزیران رسیده و اعتبارات مربوطه تخصیص می‌یابد.

۵. فرآوری پسماندهای کشاورزی و خانگی و تهیه کمپوست در نواحی روستایی و توسعه کسب‌وکارها و صنایع روستایی از زمره مصادیق صنایع روستایی هستند که لایحه درخصوص آنها موضع شفافیت ندارد. این فعالیت‌های اشتغالزا در راستای کاهش مهاجرت و فقرزدایی، باید مدنظر قرار گیرند.

۶. پروژه‌های اشتغالزای زنان روستایی و کسب‌وکارهای خانگی روستایی و صنایع دستی یکی از مهمترین مصادیق مواد (۸۰) و (۱۴۰) قانون برنامه پنجم هستند که ردیف مشخصی به آنها اختصاص نیافته است. این پروژه‌ها می‌توانند از محل ردیف «وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات برای گسترش کسب‌وکار خانگی، توسعه شبکه‌ها و زنجیره‌های تولیدی موضوع مواد (۸۰) و (۱۴۰) قانون برنامه پنجم» تأمین اعتبار شوند.

۷. در راستای اجرای ماده (۱۱) و بند «ب» و «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، باید اعتبارات مشخصی به بهبود و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی در روستاها و نواحی عشایری هدف اختصاص یابد. در این راستا می‌توان از اعتبارات ردیف شماره ۳۰۲۳۸ موضوع «برنامه توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری» استفاده کرد.

۸. در اجرای ماده (۳۹) و بند «و» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، برای زدودن فقر از چهره نواحی روستایی و عشایری باید اعتبارات مناسبی به حرفه‌آموزی اقشار محروم روستایی و عشایری با هدف آماده‌سازی آنان برای فعالیت‌های اقتصادی کوچک و بهره‌ور اختصاص یابد.
۹. برخلاف بند «و» ماده (۴۶) و بند «ح» ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه هیچ اعتباری به طرح حدنگاری یا کاداستر غیرشهری (کاداستر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی) اختصاص نیافته است. لذا دولت باید ردیف اعتباری خاصی را برای این موضوع در نظر بگیرد.
۱۰. اعتبارات مشخصی برای گسترش فعالیت‌های قرآنی و دینی روستاییان و عشایر دیده نشده است.
۱۱. استقرار سازوکارهای ضروری برای استفاده از ظرفیت دفاتر فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) در مسیر بهبود بازاریابی و توسعه کشاورزی با اولویت مناطق محروم از موارد مهمی است که در راستای الگوی پیشرفت و عدالت باید مد نظر قرار گیرد.
۱۲. ردیف اعتباری خاصی برای ساماندهی حمل‌ونقل مسافر روستایی (موضوع ماده (۲۳۲) قانون برنامه پنجم) دیده نشده است. لذا دولت باید ردیف مناسب برای این موضوع را در نظر بگیرد.
۱۳. اعتبارات طرح‌های هادی روستایی و جاده روستایی به‌شدت کاهش یافته است که می‌تواند با اختصاص درصدی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی جبران شود.
۱۴. تکلیف ماده (۲۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه درخصوص ساماندهی بار روستایی در لایحه مورد توجه نبوده است. بخشی از اعتبارات بند «۳» ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ را می‌توان برای تأمین سیستم‌های حمل‌ونقل پیشرفته بار کشاورزی به وزارت راه‌وشهرسازی اختصاص داد تا براساس اولویت‌های تعیین شده از سوی وزارت جهاد کشاورزی هزینه شود.

منابع و مأخذ

۱. رضوانی، محمدرضا. مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، نشر قومس، ۱۳۸۳.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.



شماره مسلسل: ۱۲۸۷۶

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۱۴. توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظر علمی: محسن صمدی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی

۲. اعتبارات

۳. اشتغال‌زایی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۰