

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۲۵):
حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۹۸۶۸

کد موضوعی: ۲۵۰

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۲۵): حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی

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

تهیه و تدوین کننده: محسن بابایی

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

اظهار نظر کنندگان: امیرحسین بامتی طوسی (دفتر مطالعات حقوقی)، فرید کاظمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

صفحه آرا: آذر مهمان‌نواز

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی و عشایری

۲. بودجه سال ۱۴۰۳

۳. توسعه نامتوازن

۴. مراکز جهاد اقتصادی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۲۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. روش‌شناسی احصا و ارزیابی اعتبارات مرتبط
۸	۳. یافته‌ها
۸	۳-۱. تصویر کلان اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۱۳	۳-۲. اعتبارات متفرقه
۱۸	۳-۳. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۲۱	۳-۴. تطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با تکالیف برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت
۲۵	۴. جمع‌بندی
۲۷	۵. پیشنهادها
۲۹	پیوست‌ها
۳۴	یادداشت‌ها
۳۶	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۷	۱. عناوین طرح‌های خارج‌شده از محاسبات
۱۰	جدول ۲. کلیات اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۱۱	جدول ۳. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در گروه‌های ۱۴ گانه
۱۷	جدول ۴. اعتبارات متفرقه (جداول کلان - جدول شماره ۹) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۲۰	جدول ۵. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۲۳	جدول ۶. میزان عملیاتی شدن تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳
۲۹	جدول ۷. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ذیل دستگاه‌های سیاستگذار (پیوست جداول کلان - جدول شماره ۷) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۲۹	جدول ۸. اعتبارات ردیف‌های متفرقه منتقل‌شده به جدول شماره (۷) دستگاه‌های اجرایی (پیوست جداول کلان - جدول شماره ۷-۱) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۳۰	جدول ۹. اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای (پیوست یک) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۳۱	جدول ۱۰. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت برحسب برنامه و فعالیت (پیوست سه) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۳۳	در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲

فهرست شکل‌ها

۹	شکل ۱. نمودار سهم و تغییرات اعتبارات هزینه‌ای و تمک‌داری سرمایه‌ای در مجموع اعتبارات قابل احصای روستایی و عشایری
۱۲	شکل ۲. نمودار ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در گروه‌های ۱۴ گانه
۱۳	شکل ۳. نمودار سهم ابعاد چهارگانه توسعه در توزیع اعتبارات مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۲۵): حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

چکیده

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که میزان اعتبارات قابل احصای حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری از طرح‌های مربوطه در پیوست‌های جداول کلان، یک (طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای) و سه (بودجه شرکت‌های دولتی و ...) ۱۶،۲۶۷ میلیارد تومان است که نسبت به طرح‌های متناظر در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، حدود ۲۴ درصد کاهش را نشان می‌دهد. از این میزان، ۳۲/۷۵ درصد اعتبارات از نوع هزینه‌ای و ۶۷/۲۵ درصد از نوع اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای است. نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۶ درصد با افزایش روبه‌رو بوده، ولی اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای کاهشی به میزان ۳۴/۹۷ درصد را تجربه کرده است. در مجموع سهم قابل احصا و شفاف مناطق روستایی و عشایری از کل بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۳، معادل ۰/۶ درصد است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با کاهش ۳۹/۴ درصدی مواجه شده است. ضمن اینکه حدود ۱۱ درصد اعتبارات قابل احصا به مبلغ ۱،۸۵۰ میلیارد تومان از نوع اعتبارات متفرقه بوده که ۳۵۰ میلیارد آن هزینه‌ای و ۱۵۰۰ میلیارد آن از نوع تملک‌داری سرمایه‌ای است. به‌طور کلی میزان اعتبارات احصاشده و عناوین طرح‌ها و اهداف کمی متصوره نشان می‌دهد که بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور تناسب به‌شدت ضعیفی با چالش‌های اساسی حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌ویژه اشتغال و تولید که طی یک دهه گذشته همواره مورد تأکید مقام معظم رهبری در شعارهای سال بوده است، دارد و نمی‌تواند تأثیر قابل‌توجهی در شکوفایی اقتصاد روستاها و مناطق عشایری و رفع نابرابری‌ها به‌ویژه در امور آموزشی و بهداشتی و در نتیجه کاهش روند مهاجرت‌های روستا-شهری داشته باشد. ضمن اینکه برای برخی از تکالیف مرتبط برنامه هفتم پیشرفت به‌ویژه تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری (موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱)) ردیف اعتباری پیش‌بینی نشده است. در این راستا، پیشنهادهایی برای اصلاح عناوین و اهداف طرح‌ها مطرح شده است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

نواحی روستایی و عشایری به‌دلیل برخورداری از عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع) و همچنین سهم حدوداً ۲۳ درصدی از جمعیت کل کشور، نقش راهبردی در تأمین امنیت و اقتدار غذایی و به‌بیان کلی‌تر امنیت ملی دارند. از طرفی این نواحی با چالش‌ها و کمبودهای زیادی به‌ویژه در زمینه اشتغال، خدمات و امکانات آموزشی و

بهداشتی و درمانی مواجه هستند. لذا بودجه‌ریزی در راستای تقویت قابلیت‌ها و رفع چالش‌های نواحی روستایی و عشایری از الزامات اصلی رشد و پیشرفت شتابان این نواحی به‌طور خاص و پیشرفت ملی و منطقه‌ای به‌طور عام است، ولی در اغلب بودجه‌های سنواتی این موضوع رعایت نمی‌شود و سهم بسیار پایینی برای نواحی مذکور در نظر گرفته می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد این وضعیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نیز تغییر پیدا نکرده است. خاطر نشان می‌شود که کاهش نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی به ۹/۳، کاهش شاخص ضریب جینی در کل کشور به ۰/۳۵ و به صفر رسیدن شاخص فقر مطلق، از جمله هدف‌گذاری‌های کمی است که در برنامه هفتم پیشرفت در ارتباط با مقوله توسعه روستایی و عشایری پیش‌بینی شده است. با توجه به اینکه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ اولین لایحه بودجه سنواتی در طول اجرای برنامه هفتم پیشرفت است، در گزارش پیش‌رو، به ارزیابی بخش دوم این لایحه از نظر اعتبارات اختصاص‌یافته به مناطق روستایی و عشایری تغییرات آن در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و همچنین نسبت آن با تکالیف بودجه‌ای برنامه هفتم پیشرفت پرداخته شده است.

نقاط قوت و ضعف

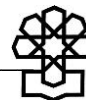
بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری با تغییرات زیادی همراه بوده است که شاید بتوان تبدیل نزدیک به ۲۴۶۲ میلیارد تومان از ماهیت متفرقه به ماهیت بودجه عمومی دستگاه‌ها را جزو نقاط قوت به حساب آورد؛ ولی این لایحه نیز همانند بودجه‌های سنواتی گذشته تناسب درستی از نظر میزان اعتبارات و همچنین طرح‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی‌شده با نیازمندی‌ها و اولویت‌های نواحی روستایی و عشایری ندارد که به مصادیق آن در ادامه به‌طور خلاصه اشاره می‌شود:

۱. کاهش بیش از ۲۴ درصدی بودجه توسعه روستایی و عشایری سال ۱۴۰۳ نسبت به بودجه سال ۱۴۰۲

براساس بررسی‌ها، میزان اعتبارات قابل احصای توسعه روستایی و عشایری از طرح‌ها و برنامه‌های مندرج در پیوست‌های جداول کلان، یک و سه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به ۱۶۲۶۷ میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به اعتبارات متناظر قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۱۴۱۷ میلیارد تومان) با کاهش ۲۴/۰۴ درصدی مواجه شده است. این مسئله درحالی اتفاق افتاده که بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲، حدود ۲۵ درصد رشد داشته است. خاطر نشان می‌شود، سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای از اعتبارات احصا شده در حوزه توسعه روستایی و عشایری به‌ترتیب ۳۲/۷۵ و ۶۷/۲۵ درصد است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۶ درصد با افزایش مواجه شده، ولی اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای به میزان ۳۴/۹۷ درصد کاهش پیدا کرده است.

۲. سهم کمتر از ۰/۶ درصدی اعتبارات قابل احصای توسعه روستایی و عشایری از بودجه عمومی

در مقایسه میزان بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و مصارف (۲،۸۳۷،۱۴۰ میلیارد تومان) با میزان بودجه قابل



احصای اختصاص یافته به مناطق روستایی و عشایری می‌توان متوجه شد که تنها ۰/۵۷ درصد از بودجه عمومی برای توسعه مناطق مذکور در نظر گرفته شده است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حدود یک درصد است که کاهش بیش از ۳۹ درصدی را تجربه کرده است. این درحالی است که در حال حاضر نواحی روستایی و عشایری نزدیک به ۲۰ درصد از جمعیت کل کشور را در خود جای داده‌اند و شکافها و نابرابری‌های زیادی به‌ویژه در شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی بین مناطق شهری و روستایی وجود دارد.

۳. سهم بسیار پایین اقتصاد و فرهنگ روستایی و عشایری در توزیع اعتبارات احصا شده

دسته‌بندی طرح‌های مرتبط براساس ماهیت و سنخیت نشان می‌دهد که صرفاً ۴/۶۳ درصد از مجموع اعتبارات احصا شده مشخصاً با عنوان اشتغال‌زایی بوده است و سهم امور فرهنگی به نیم درصد هم (۰/۳۵ درصد) نمی‌رسد. این درحالی است که دلیل اصلی و عمده مهاجرت‌های بی‌رویه روستا-شهری، ضعف زیست‌پذیری روستاها با توجه به نبود امکانات و فرصت‌های شغلی و درآمدی مناسب برای ساکنان مناطق روستایی و عشایری است. با چنین اعتباری چگونه می‌توان انتظار داشت که طبق هدف‌گذاری برنامه هفتم پیشرفت، فقر مطلق به صفر و مهاجرت معکوس به روستاها شکل گیرد و معیشت ساکنان این مناطق به‌صورت عدالت‌محور تحقق پیدا کند. سهم ۱/۴۲ درصدی اعتبارات امور سلامت و بهداشت روستایی و عشایری و ۵/۲۳ درصدی امور آموزش و پرورش و به‌ویژه اینکه بیش از ۵۱ درصد اعتبارات به امور کالبدی- فیزیکی اختصاص پیدا کرده است، نشان از عدم توازن و تناسب طرح‌ها و اعتبارات با اولویت‌ها و چالش‌های مناطق روستایی و عشایری دارد.

۴. عدم پیش‌بینی ردیف اعتباری مشخص برای برخی از تکالیف برنامه هفتم پیشرفت

از جمله تکالیفی که در برنامه هفتم پیشرفت بدان تأکید شده است، جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱) است که به تکلیف وزارت جهاد کشاورزی برای تبدیل سازمان امور عشایر ایران به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» با ادغام سایر واحدهای اداری مرتبط تصریح دارد. ریشه نابسامانی‌های موجود در روستاها، اختلال (موازی کاری و ناهماهنگی) در نظام مدیریت و سیاست‌گذاری این مناطق است. لذا باید سازمان پیش‌بینی‌شده براساس تخصیص اعتبار، به شکل توانمند تشکیل شود. ضمن اینکه پیش‌بینی ردیف اعتباری مشخص در جداول بودجه، اجرای تکلیف مذکور را تضمین می‌کند. علاوه بر این، برای تکالیفی همچون توسعه روستاهای ساحلی با رعایت اصول آمایش سرزمین [موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۴۸)] و تدوین برنامه توسعه مشاغل خرد روستایی براساس مزیت رقابتی مناطق و تکمیل زنجیره ارزش در راستای کارآمدسازی ظرفیت‌ها و توانمندسازی زنان روستایی و عشایر و ارائه تسهیلات اشتغال‌زایی و حمایت‌های مالیاتی از تعاونی‌ها براساس نظام رتبه‌بندی [موضوع ماده (الحاقی ۲۳)] اعتبار مشخصی پیش‌بینی نشده است.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

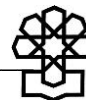
در راستای تقویت بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

- تغییر عنوان ردیف «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» با شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱» در پیوست یک به «تهیه، اجرا و بازنگری طرح‌های هادی روستایی»؛ در صورت عدم حذف عبارت «منظومه‌های روستایی» از عنوان طرح، ضرورت دارد که این طرح‌ها با نظارت سازمان برنامه و بودجه و طبق مقررات مربوطه با همکاری مشترک بنیاد مسکن و وزارت جهاد کشاورزی تهیه و اجرا شود.
- تغییر عنوان ردیف «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهادی» در پیوست جداول کلان به «کمک به راه‌اندازی مراکز غیردولتی جهاد اقتصادی روستایی (هر استان یک مرکز) با همکاری گروه‌های جهادی به منظور توانمندسازی جمعیت روستایی و عشایری در مدیریت کسب‌وکار و توسعه کارآفرینی دانش‌بنیان»؛
- ایجاد ردیفی تحت عنوان «تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری (موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت)» در جدول (۷) پیوست جداول کلان و اختصاص ۱۰ درصد از اعتبارات مربوط به ردیف «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهادی» به شماره طبقه‌بندی «۷-۵۵۰۰۰۰» به ردیف جدید؛
- ایجاد ردیفی با عنوان «ترویج و توسعه فعالیت‌های فرهنگی و قرآن‌آموزی در روستاها با اولویت روستاها و مناطق عشایری مرزی» ذیل طرح‌های مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در جدول (۱۲) پیوست جداول کلان و اختصاص پنج درصد از اعتبارات مربوط به طرح «کمک به گروه‌های جهادی (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور معاون اول رئیس‌جمهور)» به طرح جدید.

۱. مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور اولین برش بودجه‌ای سالیانه از دوره پنج‌ساله برنامه هفتم پیشرفت است که برخلاف سنوات گذشته و در راستای اجرای بند «ب» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۰/۱۴، به صورت دوبخشی ارائه شده است [۱]. بخش اول بودجه سال آتی مشتمل بر احکام (ماده واحد و تبصره‌ها) است که در مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۷ توسط رئیس محترم جمهور ابلاغ شد. بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نمایانگر جداول تفصیلی ارقام بودجه است که در «پیوست یک (اعتبار طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای)»، «پیوست دو (درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی)»، «پیوست سه (بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (به انضمام برنامه و فعالیت))» و «جداول کلان»، تنظیم و اخیراً جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

گزارش حاضر به بررسی میزان اعتبارات پیش‌بینی شده در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه مدیریت و



توسعه روستایی و عشایری پرداخته است. بررسی این موضوع از چند جنبه حائز اهمیت است. اول اینکه، طبق داده‌های مرکز آمار ایران و برآوردهای صورت گرفته از میزان جمعیت کشور تا سال ۱۴۱۵، حدود ۲۳ درصد (۱۹۹۰۲ هزار نفر) جمعیت انسانی کشور در سال ۱۴۰۲ در مناطق روستایی و عشایری سکونت داشته‌اند. لذا هر نوع برنامه‌ریزی برای پیشرفت زیستگاه‌های روستایی و عشایری، مستقیماً در معیشت نزدیک به ۲۰ میلیون نفر تأثیرگذار است. دوم اینکه، این مناطق به دلایل متعددی نسبت به سکونتگاه‌های شهری در برخی از شاخص‌های مهم به‌ویژه فرصت‌های اشتغال، درآمد سرانه، دسترسی به امکانات و خدمات آموزشی، بهداشتی، درمانی و رفاهی، دارای شکاف‌های زیادی هستند و همین عوامل سبب شده، روزبه‌روز نرخ و روند مهاجرت‌های مدیریت‌نشده روستا-شهری گسترش پیدا کند که به‌نوبه خود در نامتوازن‌سازی توزیع جمعیت در پهنه سرزمین مؤثر است. در همین راستا در اسناد بالادستی متعددی خصوصاً سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» (ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹)، برنامه‌ریزی برای ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر و رفع هر نوع فقر و محرومیت در این مناطق مورد تأکید واقع شده است [۲].

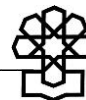
سوم اینکه، مناطق روستایی و عشایری، کانون‌های تولید و ارزش‌آفرینی در کشور هستند و از نقش راهبردی در تأمین امنیت و اقتدار غذایی و به‌تعبیری کلان‌تر امنیت ملی برخوردارند. از طرفی به اعتقاد بسیاری از نظریه‌پردازان توسعه، رشد و پیشرفت ملی و منطقه‌ای بدون پیشرفت مناطق روستایی امکان‌پذیر نیست. بنابراین انتظار می‌رود در بودجه‌ریزی برای توسعه مناطق روستایی و عشایری به نقش‌ها و کارکردهای این مناطق در رشد و پیشرفت کشور، چالش‌ها و کمبودهای مناطق مذکور در مسیر تحقق عدالت اجتماعی و پیشرفت متوازن و همچنین تأکیدات و اهداف کمی و کیفی تعیین‌شده در اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه توجه شود. بر همین مبنا، در گزارش پیش‌رو ابتدا تصویر کلی بودجه و ارقام تفصیلی اعتبارات حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و تغییرات آنها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تحلیل می‌شود. سپس میزان انطباق لایحه بودجه سال آتی با تکالیف برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد. در پایان ضمن جمع‌بندی، پیشنهاد‌های اصلاحی برای جداول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه می‌شود.

۲. روش‌شناسی احصا و ارزیابی اعتبارات مرتبط

برای تعیین میزان اعتبارات اختصاص‌یافته به مناطق روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، ردیف‌هایی که **مشخصاً** و **صرفاً** عنوان «روستایی» و یا «عشایری» داشته‌اند، مبنا قرار گرفته است. اگر در عنوان طرحی اسامی همانند «روستایی و شهری» و «عشایری و شهری» مشترکاً به‌کار رفته باشد و در اهداف کمی نیز سهم مناطق روستایی و عشایری به‌طور دقیق مشخص نشده باشد، از محاسبات خارج شده است. همچنین با توجه به اینکه برای بخش کشاورزی و منابع طبیعی گزارش مستقلی تدوین می‌شود، علاوه بر اینکه اعتبارات بخش مذکور وارد تحلیل نشده، اعتبارات طرح‌هایی که در عنوان آنها از الفاظی مانند «کشاورزی و روستایی»، «کشاورزی و عشایری» و «کشاورزی عشایری» استفاده شده، در سرجمع اعتبارات ملاک محاسبه قرار نگرفته است. به همین دلیل در گزارش

حاضر برای تعیین میزان و سهم بودجه روستایی و عشایری از عبارت «اعتبارات/بودجه قابل احصا» استفاده شده است. در همین رابطه خاطر نشان می‌شود یکی از مهم‌ترین ایرادهایی که هر ساله در بودجه‌های سنواتی مشاهده می‌شود و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نیز تکرار شده، عدم برخورداری از شفافیت کافی و مناسب بودجه مناطق شهری، روستایی و عشایری به‌عنوان سه زیستگاه اصلی کشور است. به‌عبارتی در بودجه‌های سنواتی برای امور گوناگونی از جمله اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، سلامت، آموزش، خدمات عمومی و رفاه اجتماعی در قالب طرح‌ها و برنامه‌ها، اعتباراتی پیش‌بینی می‌شود، ولی صرفاً در عنوان معدودی از طرح‌ها و برنامه‌ها مشخصاً واژه «روستایی/عشایری» می‌توان مشاهده کرد. در برخی از عناوین طرح‌ها و برنامه‌ها نیز واژه روستایی/عشایری در کنار واژه شهری به‌کار رفته است و چون سهم هر کدام به تفکیک مشخص نشده، نمی‌توان برآوردی از میزان اعتبارات در نظر گرفته شده برای مناطق روستایی و عشایری داشت. این امر از طرفی امکان نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و اثربخشی اعتبارات را با خدشه جدی مواجه ساخته و از طرف دیگر زمینه‌ساز انحراف و اجحاف در حق روستاییان و جامعه عشایری می‌شود. برای حل نقیصه مذکور، قانونگذار در قانون برنامه ششم توسعه (جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷))، سازمان برنامه و بودجه کشور را ملزم به تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» کرد [۳]، ولی این تکلیف نه در دولت دوازدهم و نه دولت سیزدهم اجرایی نشده، البته انتظار بر این نیست که در تمامی طرح‌ها و برنامه‌ها توزیع اعتبارات بین مناطق شهری، روستایی/عشایری کاملاً مشخص باشد و اصولاً از بخش قابل توجهی از زیرساخت‌ها، ساکنان هر دو منطقه مشترکاً بهره‌مند می‌شوند، ولی می‌توان اطلاعات ردیف‌های قابل تفکیک را به‌صورت مجزا ارائه داد و این امر به شفافیت و نظارت‌پذیری کمک شایانی می‌کند.

در هر صورت بنا به دلیلی که ذکر شد، همواره برخی از اعتباراتی که بین مناطق روستایی و عشایری و مناطق شهری مشترک است و امکان تفکیک و تعیین سهم بودجه روستایی و عشایری در این نوع طرح‌ها و برنامه‌ها به‌دلیل عدم شفافیت میسر نیست، از تحلیل‌ها، خارج و در محاسبات این گزارش لحاظ نشده است. عناوین طرح‌هایی که مصداق این موضوع می‌باشد و به ۲۷ طرح می‌رسد در جدول (۱) بیان شده است. ۶۳ درصد (۱۷ مورد) طرح‌های مورد نظر مربوط به طرح‌های آبرسانی یا توسعه شبکه فاضلاب است که در اغلب موارد در عنوان آنها از عبارت «آبرسانی/انتقال آب به شهرهای ... و روستاهای در مسیر» استفاده شده است. با توجه به اینکه هم در یک شهر، تعداد روستاها مشخص است و هم هزینه آبرسانی تا حدودی معلوم است، ارائه هرچه دقیق‌تر آمار می‌تواند ارزیابی اثربخشی اعتبارات مربوطه را بهبود بخشد.



جدول ۱. عناوین طرح‌های خارج‌شده از محاسبات [۴]

ردیف	عنوان طرح	عنوان پیوست / شماره جدول
۱	روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزشی به‌ویژه در حوزه معلولین و جانبازان	جداول کلان بودجه؛ جدول (۵)
۲	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - احیا و بهبود استاندارد و گسترش پست‌های قرنطینه‌ای در مرزهای مختلف کشور و رفع کمبودهای موجود و ارائه خدمات بهداشتی در بنادر کشور و توسعه برنامه‌های بهداشتی روستاهای محروم	جداول کلان بودجه؛ جدول (۷-۱)
۳	وزارت نیرو - تقویت اعتبارات طرح‌های فاضلاب شهرهای دارای تنش و مشارکت با خیرین برای آبرسانی به روستاهای دارای تنش	
۴	وزارت نیرو - تأمین آب، آبرسانی اضطراری به شهرها و روستاها با اولویت مشارکت بخش غیردولتی و جبران حقایقه‌های قانونی منتقل شده به بخش شرب	
۵	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - کمک به هزینه‌های انتقال بیماران فوریتی به مراکز درمانی با اولویت مناطق روستایی و عشایری به مبلغ هشت هزار و سیصد میلیارد ریال	
۶	افزایش سهم دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و عشایری	
۷	افزایش سهم دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی عشایری	
۸	توسعه متوازن زیرساخت خدمات شبکه ملی اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر	
۹	تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری)	
۱۰	آبرسانی به بابل، بابلسر، فریدونکنار و شهرهای گروه الف، شهرها و روستاهای سوادکوه، سوادکوه شمالی، قائم‌شهر و جویبار از سد البرز	پیوست یک
۱۱	آبرسانی به شهرهای شیراز و خرامه، تأمین آب بیضا و روستاها از خط دوم آبرسانی به شیراز از سد درودزن	
۱۲	آبرسانی به شهر ملکشاهی و روستاهای مسیر خط انتقال آب و صنعت منطقه از سد ایلام	
۱۳	آبرسانی به شهرها و روستاهای محور بن - بروجن	
۱۴	آبرسانی به شهرها و روستاهای استان مرکزی از خط انتقال سد کوچری به قم	
۱۵	انتقال آب از سد باباحیدر به شهرستان‌های فارس و جوققان و باباحیدر و روستاهای مسیر	
۱۶	آبرسانی از سد بلوین به شهرهای زرین‌آباد، حلب و روستاهای مسیر	
۱۷	آبرسانی از سد مراش به شهرهای ماهنشان، دندی و روستاهای مسیر	
۱۸	آبرسانی از سد طالقان به ۱۴ شهر شمالی استان قزوین و روستاهای مسیر - به نسبت ۳۰٪ منابع عمومی و ۷۰٪ سایر منابع	
۱۹	تأمین آب شرب شهرها و روستاهای نکا، بهشهر و گلوگاه	
۲۰	آبرسانی از سد بالاخانلو به شهرها و روستاهای ناحیه ۳ استان قزوین (بویین زهرا)	
۲۱	آبرسانی به شهرها و روستاهای استان البرز (شهرستان فردیس و شهر گرمدره)	
۲۲	آبرسانی از سد مخزنی فینسک به شهرهای سمنان، مهدیشهر، درجزین، شهمیرزاد و پنج روستای تحت شبکه شرب شهر سمنان	
۲۳	تکمیل مطالعات و تأمین آب شرب شهر و روستاهای زر دشت بافت	
۲۴	اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم ۱٪ درآمدهای مالیاتی مستقیم	
۲۵	ساماندهی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری و روستایی محدوده و حریم شهری بافت‌های فرسوده در معرض خطر	
۲۶	ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرک‌ها (فرخ شهر و کیان) و روستاهای اطراف شهرکرد	
۲۷	ایجاد و تجهیز کارگاه‌های هنرهای سنتی و شهرها و روستاهای جهانی صنایع دستی	

البته عبارات طرح‌هایی که در عنوان آنها در کنار مناطق روستایی و عشایری از عبارات «مناطق محروم» و «مناطق مرزی» نام برده شده است، در محاسبات مدنظر قرار گرفته‌اند. از جمله طرح‌های مورد نظر می‌توان به «طرح امداد فرهنگی، بهبود و ارتقای دسترسی کودکان و نوجوانان مناطق محروم روستایی، عشایری و مرزی به فعالیت‌ها» و «طرح تقویت فرهنگ کتابخوانی در مناطق محروم و روستایی از طریق تأمین، معرفی و افزایش دسترسی به کتاب» اشاره داشت.

۳. یافته‌ها

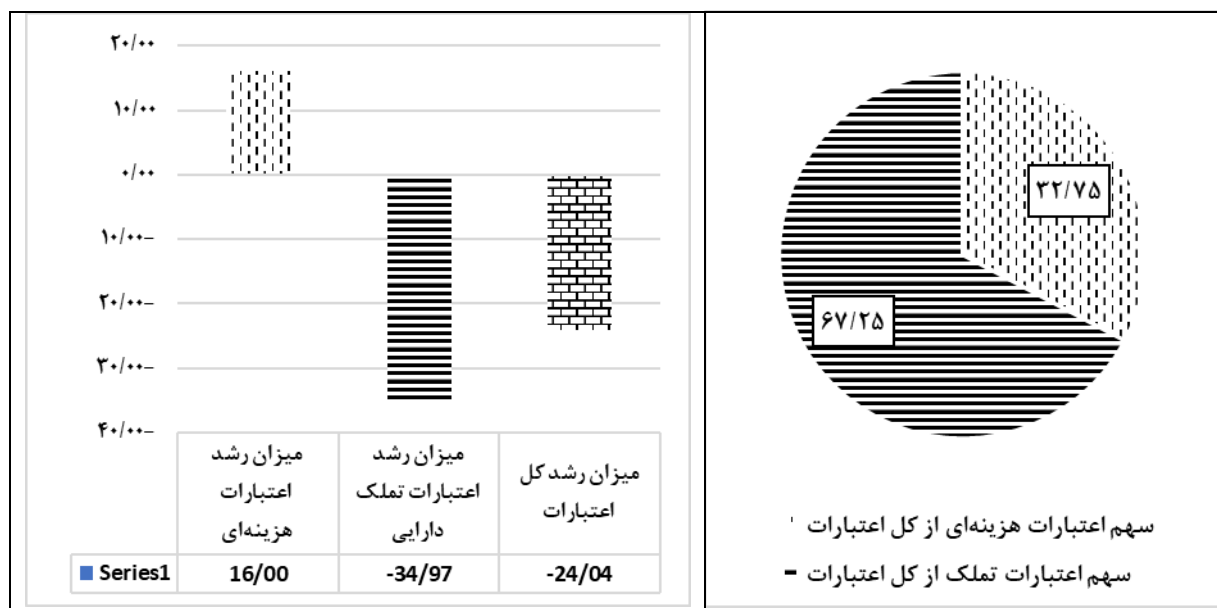
۳-۱. تصویر کلان اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲

بررسی پیوست‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان داد، ۲۸ طرح (۱۷ مورد آن مربوط به پیوست یک است) مشخصاً اعتباراتی در حوزه توسعه روستایی و عشایری داشتند که مجموع اعتبارات آنها، مبلغ ۱۶۲,۶۷۷,۹۷۹ میلیون ریال معادل ۱۶,۲۶۷ میلیارد تومان است که نسبت به اعتبار متناظر احصا شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (۲۱۴,۱۷۳,۴۵۲ میلیون ریال) کاهش ۲۴/۰۴ درصدی را تجربه کرده است (جدول ۲)، البته تعداد طرح‌های مرتبط در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۳۴ مورد بود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور ۶ طرح حذف شده است. عناوین طرح‌های حذف‌شده به شرح زیر است:

۱. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه (سازمان برنامه و بودجه کشور)؛
 ۲. توسعه و تکمیل راه‌های روستایی (وزارت راه و شهرسازی)؛
 ۳. آموزش و گسترش فعالیت‌های آموزشی و فرهنگی - سندنگاری جامعه عشایری (سازمان برنامه و بودجه کشور)؛
 ۴. کمک به اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران؛
 ۵. مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)؛
 ۶. اعتبارات موضوع آبرسانی به عشایر از محل افزایش انتشار اوراق مالی (سازمان امور عشایر ایران).
- همچنین با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ که بالغ بر ۲۸,۳۷۱,۴۰۰ میلیارد ریال است، سهم اعتبارات قابل احصا و شفاف مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، تنها حدود ۰/۶ درصد برآورد شد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، کاهش ۳۹/۴ درصدی را نشان می‌دهد. سهم اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری (بدون احتساب اعتبارات مندرج در احکام ماده واحده) در بودجه سال ۱۴۰۲ به حدود یک درصد می‌رسد.
- از نظر ترکیب اعتبارات گفتنی است، از مجموع اعتبار قابل احصا، ۵۳,۲۷۲,۲۹۴ میلیون ریال (۳۲/۷۵ درصد) از نوع اعتبارات هزینه‌ای و مابقی یعنی ۱۰۹,۴۰۵,۶۸۵ میلیون ریال (۶۷/۲۵ درصد) از نوع اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای است (شکل ۱. راست). لذا از این جهت تفاوت چندانی بین بودجه ۱۴۰۳ با بودجه ۱۴۰۲ وجود ندارد؛ ولی به لحاظ نحوه



تغییرات، تفاوت اساسی مشاهده می‌شود. به‌نحوی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۶ درصد با افزایش مواجه شده و اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای به میزان ۳۴/۹ درصد دچار کاهش شده است (شکل ۱. چپ). این درحالی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ اعتبارات هزینه‌ای کاهشی و اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای افزایشی بوده است.



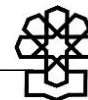
شکل ۱. نمودار سهم و تغییرات اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای در مجموع اعتبارات قابل احصای روستایی و عشایری [۴]

دلیل اصلی رشد اعتبارات هزینه‌ای افزایش حدوداً ۱۸ درصدی اعتبارات مربوط به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر است [مندرج در پیوست جداول کلان] که در بودجه سال ۱۴۰۲ اعتباری معادل ۴۰,۱۵۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده و این مبلغ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به ۴۷,۴۳۸ میلیون ریال رسیده که حدود ۷۴۳ میلیارد تومان به سرجمع اعتبارات هزینه‌ای افزوده است.

جدول ۲. کلیات اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵]

(میلیون ریال)

مجموع		تملك‌دارایی سرمایه‌ای				هزینه‌ای			تعداد طرح‌ها		عنوان پیوست/شماره جدول مربوطه	
		درصد رشد	برآورد ۱۴۰۲	مصوب ۱۴۰۲	برآورد ۱۴۰۳	مصوب ۱۴۰۳	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۲	مصوب ۱۴۰۲	۱۴۰۳		۱۴۰۲
-۲۳/۹	۷۷,۹۵۵,۶۸۵	۱۰۲,۴۲۵,۰۰۰	-۲۳/۹	۷۷,۹۵۵,۶۸۵	۱۰۲,۴۲۵,۰۰۰	-	-	-	۱۷	۱۸	پیوست یک (طرح‌های تملك‌دارایی سرمایه‌ای)	
۳۶/۱	۵۷۰,۰۰۰	۴۱۸,۸۰۰	-	-	-	۳۶/۱	۵۷۰,۰۰۰	۴۱۸,۸۰۰	۲	۲	پیوست سه (بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت)	
۱۷/۴۸	۴۹,۱۵۰,۲۹۴	۴۱,۸۳۵,۱۴۲	-	-	-	۱۷/۴۸	۴۹,۱۵۰,۲۹۴	۴۱,۸۳۵,۱۴۲	۲	۲	پیوست جداول کلان بودجه	
-۴۰/۳	۱۶,۵۰۲,۰۰۰	۲۷,۶۲۵,۰۰۰	-۴۰/۳	۱۶,۴۵۰,۰۰۰	۲۷,۵۷۵,۰۰۰	۴/۰۰	۵۲,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۶	۲		جدول ۷-۱) اعتبارات ردیف‌های متفرقه منتقل شده به جدول شماره (۷) دستگاه‌های اجرایی
-۵۵/۸	۱۸,۵۰۰,۰۰۰	۴۱,۸۶۹,۵۰۰	-۶۰/۷۸	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۳۸,۲۵۰,۰۰۰	-۳/۳	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۶۱۹,۵۰۰	۲	۱۱		جدول ۹- برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه
-۲۴/۰۴	۱۶۲,۶۷۷,۹۷۹	۲۱۴,۱۷۳,۴۵۲	-۳۴/۹۷	۱۰۹,۴۰۵,۶۸۵	۱۶۸,۲۵۰,۰۱۰	۱۶/۰۰	۵۳,۲۷۲,۲۹۴	۴۵,۹۲۳,۴۴۲	۲۹	۳۵	مجموع	



به لحاظ ماهیت و سنخیت اعتبارات احصا شده، ۲۸ طرح مربوطه را می‌توان به ۱۴ گروه دسته‌بندی کرد تا تصویر روشن‌تری از ترکیب اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و نحوه توزیع ۱۶,۲۶۷ میلیارد تومان بین موضوعات گوناگون به دست آید. همان‌طور که در جدول (۳) و شکل (۲) قابل مشاهده است، بیش از نیمی از اعتبارات احصا شده به دو گروه «آب و فاضلاب»، با ۳۰/۳۶ درصد و «بیمه اجتماعی» با ۲۹/۱۶ درصد اختصاص پیدا کرده است. مابقی (۴۰ درصد) بین ۱۲ گروه دیگر تقسیم شده که امور مربوط به «ورزش»، «فرهنگی - هنری» و «تعمیرات و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات»، به ترتیب با ۰/۵۵، ۰/۳۵ و ۰/۰۵ پایین‌ترین سهم از اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۳. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در گروه‌های ۱۴ گانه [۴]

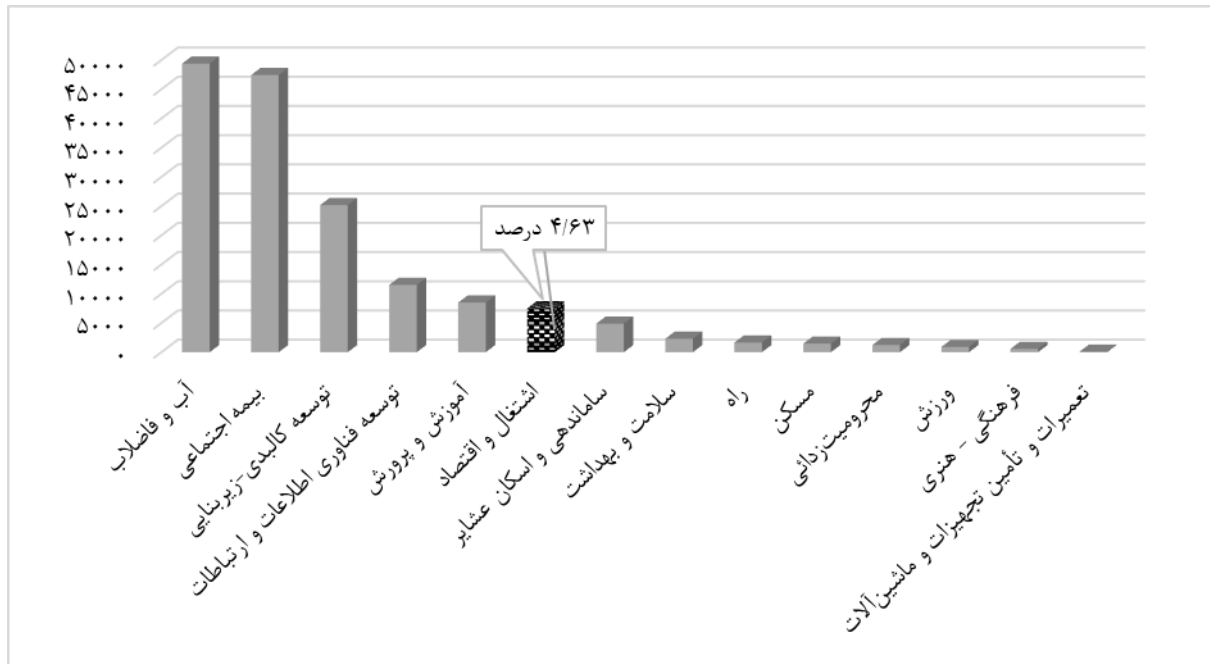
ردیف	گروه‌ها	میزان کل اعتبارات مربوطه (میلیون ریال)	سهم (درصد)
۱	آب و فاضلاب ^(۱)	۴۹,۳۹۴,۹۹۸	۳۰/۳۶
۲	بیمه اجتماعی ^(۲)	۴۷,۴۳۸,۱۵۹	۲۹/۱۶
۳	توسعه کالبدی-زیربنایی ^(۳)	۲۵,۱۸۳,۶۹۸	۱۵/۴۸
۴	توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات ^(۴)	۱۱,۵۱۵,۰۰۰	۷/۰۸
۵	آموزش و پرورش ^(۵)	۸,۵۰۰,۰۰۰	۵/۲۳
۶	اشتغال و اقتصاد ^(۶)	۷,۵۲۶,۰۰۰	۴/۳۷
۷	ساماندهی و اسکان عشایر ^(۷)	۴,۸۹۶,۳۸۱	۳/۰۱
۸	سلامت و بهداشت ^(۸)	۲,۳۱۲,۷۸۵	۱/۴۲
۹	راه ^(۹)	۱,۶۴۹,۹۹۸	۱/۰۱
۱۰	مسکن ^(۱۰)	۱,۴۷۵,۲۰۰	۰/۹۱
۱۱	محرومیت‌زدایی ^(۱۱)	۱,۲۳۰,۷۵۴	۰/۷۶
۱۲	ورزش ^(۱۲)	۹۰۰,۰۰۰	۰/۵۵
۱۳	فرهنگی - هنری ^(۱۳)	۵۷۰,۰۰۰	۰/۳۵
۱۴	تعمیرات و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات ^(۱۴)	۸۵,۰۰۰	۰/۰۵
	مجموع	۱۶۲,۶۷۷,۹۷۹	۱۰۰

توضیح: توضیحات این جدول در انتهای گزارش آمده است.

موضوع دیگری که جلب توجه می‌کند، سهم اعتبارات در نظر گرفته شده برای موضوع اشتغال و اقتصاد مناطق روستایی و عشایری است. بدین صورت که این گروه با سهم ۴/۶۳ درصدی از کل اعتبارات، در رتبه ششم در بین گروه‌های ۱۴ گانه قرار گرفته است. موضوعی که مبتلا به بودجه‌های سنواتی پیشین نیز است و در اغلب موارد طرح‌ها و برنامه‌های با ماهیت کالبدی- فیزیکی- خدماتی بر طرح‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ارجحیت داشته‌اند. در نظر گرفتن چنین سهم نازلی برای اشتغال‌زایی در مناطق روستایی و عشایری، در حالی است که مشکل عمده و اساسی مناطق مذکور، عدم پیشرفت اقتصاد است و همین امر سبب شده، بسیاری از جوانان و نوجوانان روستایی برای یافتن فرصت‌های شغلی و درآمدی بهتر، زادگاه خود را ترک و به شهرها و کلان‌شهرها مهاجرت کنند. نتیجه قطعی تداوم چنین روندی، تضعیف زیرساخت‌های تولید و کیفیت زندگی در نواحی روستایی و عشایری است.

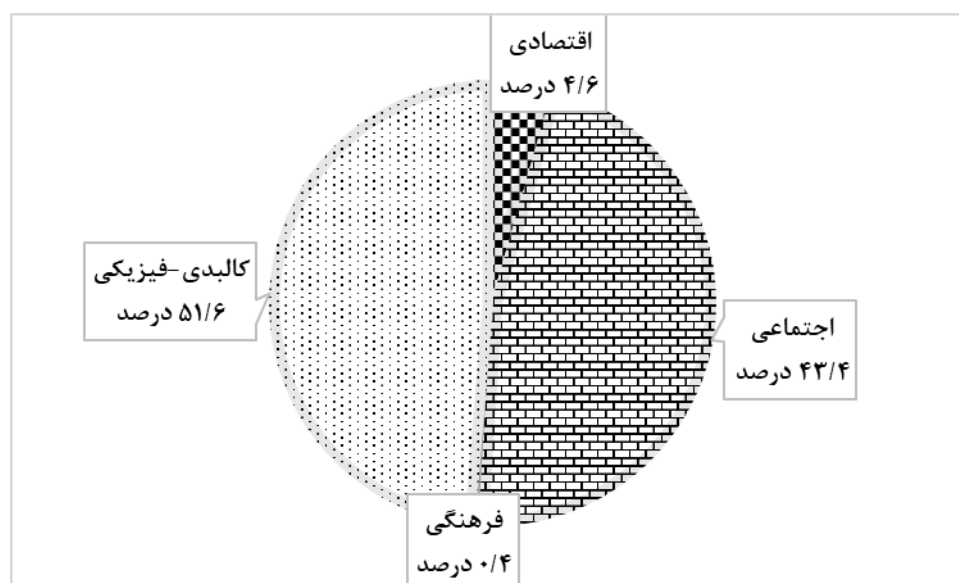
البته منشأ بسیاری از حاشیه‌نشینی‌ها و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی نیز به همین مهاجرت‌های بی‌رویه و مدیریت‌نشده روستا- شهری برمی‌گردد که به‌طور کلی در نتیجه: ۱. عدم توازن در توزیع ثروت و امکانات بین زیستگاه‌های شهری و روستایی و عشایری و ۲. عدم توازن در توزیع اعتبارات بین ابعاد توسعه روستایی و عشایری و غلبه طرح‌های کالبدی- فیزیکی به‌وقوع می‌پیوندد. علاوه بر این سهم اعتبارات مربوط به امور فرهنگی نیز بسیار پایین است و در رتبه ۱۳ قرار دارد.

(واحد: میلیارد ریال)



شکل ۲. نمودار ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در گروه‌های ۱۴ گانه [۴]

به‌طور کلی اگر اعتبارات احصا شده براساس ابعاد چهارگانه کالبدی- فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دسته‌بندی شود، سهم هر یک از ابعاد مذکور به ترتیب برابر با ۵۱/۵۸۶، ۴۳/۴۴، ۴/۶۳ و ۰/۳۵ درصد خواهد بود (شکل ۳).



شکل ۳. نمودار سهم ابعاد چهارگانه توسعه در توزیع اعتبارات مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [۴]

۳-۲. اعتبارات متفرقه

مجموع اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، بالغ بر ۱۸,۵۰۰,۰۰۰ میلیون ریال است که ۱۵,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال (۷۱/۱ درصد) آن را اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای و ۳,۵۰۰,۰۰۰ میلیون ریال (۱۸/۹ درصد) آن را اعتبارات هزینه‌ای شامل می‌شوند. مجموعاً اعتبارات متفرقه مربوطه از کل اعتبارات قابل احصای توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، سهم ۱۰/۷۴ درصدی را به خود اختصاص داده است. همچنین میزان این اعتبارات نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۵۵/۸ درصد کاهش داشته است (جدول ۴)، البته نکته‌ای که در اینجا وجود دارد این است که در بودجه سال ۱۴۰۲ تعداد طرح‌های مندرج در جدول متفرقه یعنی شماره (۹) به ۱۱ مورد می‌رسد که مجموع اعتبار هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای آنها مبلغی بر ۶۶,۴۹۴,۵۰۰ میلیون ریال است، ولی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، چهار طرح با اعتباری بالغ بر ۲۴,۶۲۵,۰۰۰ میلیون ریال به جدول شماره (۷-۱) منتقل شده و پنج طرح نیز با اعتباری معادل ۲۲,۸۶۹,۵۰۰ میلیون ریال کلاً حذف شده است. در واقع اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ متشکل از اعتبارات دو طرح با عناوین «جبران زیان عملیات آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور» و «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهادی» است.

در طرح دوم مقرر شده است معادل ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار تملک‌دارایی سرمایه‌ای به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری اختصاص پیدا کند تا در راستای کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و کمک به گروه‌های جهادی صرف شود؛ ولی این موضوع از چند جهت قابل نقد است.

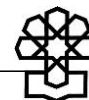
اول اینکه، عنوان طرح خیلی کلی و مبهم است و مشخص نیست اعتبار مورد نظر دقیقاً در چه اموری و براساس چه اولویت‌گذاری هزینه خواهد شد. به عبارتی تعیین نشده است که چه میزان از اعتبار ۱۵,۰۰۰ میلیارد

تومانی به توسعه اقتصاد و زیربنای روستاها اختصاص پیدا خواهد کرد و چه میزان کمک به گروه‌های جهادی خواهد شد و قرار است این کمک در چه زمینه‌ها و اموری و با چه اهداف کمی باشد؟ در واقع به دلیل عدم تعیین اهداف کمی، نظارت‌پذیری اثربخشی این اعتبارات مورد خدشه قرار دارد.

دوم اینکه، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول ریاست جمهوری اگرچه در دولت سیزدهم، بعضاً اقدامات تحولی و قابل تقدیری در زمینه محرومیت‌زدایی مناطق روستایی و عشایری انجام داده است؛ ولی این اقدامات در سطح محدود بوده و براساس یک چشم‌انداز ملی مدون و درس‌آموخته‌های طرح‌های ناموفق قبلی شکل نگرفته است. ضمن اینکه معاونت مذکور از توان و ظرفیت حقوقی، اداری و فنی مکفی برای محقق ساختن فقرزدایی و محرومیت‌زدایی چندبعدی و به عبارت کلی‌تر رشد و پیشرفت متوازن و یکپارچه روستاها و مناطق عشایری برخوردار نیست و از همین رو هم در بند «الف» ماده (۵۱) برنامه هفتم پیشرفت، بر تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری برای رفع خلأهای موجود تأکید شده است. خاطر نشان می‌شود که اخیراً قرارگاه جهادی وزارت کشور طرحی تحت عنوان طرح تکام (توانمندسازی و کارآفرینی مردم‌پایه) را تدوین کرده که هدف آن همان‌گونه که از عنوان مشخص است، استفاده از ظرفیت گروه‌های جهادی در توسعه روستایی از طریق توانمندسازی روستاییان است. علاوه بر این، نهادهای انقلابی موجود نیز هرکدام فعالیت‌هایی را در حوزه توسعه روستایی و بهبود امور عشایری انجام می‌دهند. با وجود تشکیل شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی، عدم ایجاد انسجام بین برنامه‌های دستگاه‌های مختلف مانع از اثربخشی و هم‌افزایی در این خصوص شده است؛ این در حالی است که ریاست محترم جمهور یکی از اساسی‌ترین برنامه‌های خود را احیای جهاد سازندگی اعلام کردند [۶] که در نهایت منجر به اصلاح مصوبه شورای عالی توسعه روستایی و عشایری (موضوع مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۶/۰۹/۱۴۰۰) و تشکیل شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی شد.

سوم اینکه، هرچند طبق مصوبه شورای عالی اداری به شماره ۶۳۷۳۰، معاونت معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان دبیرخانه شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی تعیین شده است؛ ولی متولی اصلی گروه‌های جهادی در کشور سازمان بسیج سازندگی به‌شمار می‌رود. همچنین براساس قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶، متولی اصلی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای توسعه (در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، کالبدی و ...) روستاها، وزارت جهاد کشاورزی است. این موضوع در مواد (۱) و (۲) قانون یادشده صراحتاً آمده است. از طرفی در بند الحاقی «۲» به ماده (۵) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت بر استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی، حلقه‌های میانی، **گروه‌های جهادی** و سازمان‌های مردم‌نهاد در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی از جمله **توسعه روستایی** تأکید شده است. همچنین در ماده (۶) برنامه هفتم در راستای حمایت از نهادهای غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکارهای خرد و خانگی با اولویت مناطق روستایی و محروم تکالیفی ذکر شده است.

چهارم اینکه، زمینه‌های فعالیتی گروه‌های جهادی بیشتر معطوف به امور عمرانی (نظیر آبرسانی، ساخت و بهسازی مدرسه، مسجد، خانه، حمام و ...) و خدماتی (آموزش کلاسیک، بهداشت و درمان و ...) است و اقدامات



مربوط به توسعه اشتغال و کارآفرینی پایدار و از همه مهم‌تر، توانمندسازی جوامع محلی و تقویت سرمایه‌های انسانی نیازمند توجه بیشتر در فعالیتهای این گروه‌ها است [۷]. در بیان دیگر گفتنی است، فعالیت‌های گروه‌های جهادی در روستاها فاقد رویکرد کارآفرینانه بوده است و از طرفی نهادی در سطح محلی وجود ندارد که با شناخت درست از نیازهای واقعی و ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اقتصادی و اجتماعی روستاها، طرح توجیهی برای راه‌اندازی و توسعه یک کسب‌وکار روستایی و عشایری تهیه و براساس موضوع و اهداف طرح و با رویکرد نیازمحور و جهادی، از ظرفیت جوانان متخصص، متعهد و مجرب فعال در گروه‌های جهادی و سایر گروه‌های داوطلب برای اجرا و به ثمر رساندن آن استفاده کند و هم‌زمان خدمات خوشه‌سازی، تحقیق و توسعه و پیوند به بازارهای جهانی و شتاب‌دهی را نیز ارائه کند [۷].

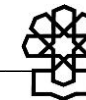
پنجم اینک، در بسیاری از کشورهای موفق، عملیاتی‌سازی سیاست‌ها و دستیابی به اهداف توسعه اشتغال و کارآفرینی در مناطق روستایی از طریق بازوهای اجرایی محلی به نام «مراکز رشد و کارآفرینی» (انکوباتور)، «شتاب‌دهنده‌ها» و یا «مراکز رشد کسب‌وکارهای روستایی» استفاده می‌شود.

لذا بهتر آن است که برخی از گروه‌های جهادی با محوریت سازمان بسیج سازندگی به نهادهایی در سطح محل بدل شوند که از مزایای مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های کسب‌وکار بهره‌مند باشند و به مانند رویکرد نهاد جهاد سازندگی، از ظرفیت عظیم انگیزه‌های الهی در شکل دادن به جهش تولید و اشتغال در مناطق مذکور بهره گیرند و بتوانند با کسب مهارت‌ها و تخصص‌های لازم در توسعه کسب‌وکارهای روستایی و عشایری، جامعه محلی، کارآفرینان، سرمایه‌گذاران و فعالان کسب‌وکارها را برای رسیدن به درآمد و معیشت پایدار هدایت و حمایت کنند. با توجه به اهمیت بیش‌ازپیش بُعد اقتصادی در توسعه روستایی و همچنین لازمه برخورداری از روحیه و انگیزه کار جهادی در پیشرفت اقتصادی روستاها، می‌توان نهادهای محلی مورد نظر را «**مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری**» نامید. در این راستا پیشنهاد می‌شود عنوان، متولی اجرا و حتی اهداف طرح (که در اینجا مشخص نشده است) با اصلاحاتی همراه شود. بدین صورت که عنوان طرح به «کمک به راه‌اندازی مراکز غیردولتی جهاد اقتصادی روستایی (هر استان یک مرکز) با همکاری گروه‌های جهادی به‌منظور توانمندسازی جمعیت روستایی و عشایری در مدیریت کسب‌وکار و توسعه کارآفرینی دانش‌بنیان» تغییر پیدا کند. همچنین در این راستا ضرورت دارد هماهنگی مناسبی بین وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم و سازمان بسیج مستضعفین (سازمان بسیج سازندگی) برقرار باشد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود ابتدا با محوریت وزارت جهاد کشاورزی و سازمان بسیج مستضعفان و همکاری دستگاه‌های مذکور به‌همراه معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره) و بنیاد مستضعفان شیوه‌نامه راه‌اندازی و فعالیت مراکز جهاد اقتصادی روستایی مشتمل بر شرح وظایف تفصیلی، صلاحیت‌های عمومی و تخصصی اشخاص؛ سازوکارهای اعتمادسازی در جامعه محلی؛ سازوکار افزایش اثربخشی طرح‌های محرومیت‌زدایی از طریق مراکز جهاد اقتصاد روستایی و تعهدات و سقف بهای خدمات مشاوره‌ای تدوین و ابلاغ شود، سپس اهداف کمی و نتیجه‌گرا برای نحوه هزینه‌کرد اعتبار مورد نظر تعیین شود.

به‌طور کلی می‌توان گفت تبدیل نزدیک به ۲۴۶۲ میلیارد تومان از ماهیت متفرقه به ماهیت بودجه عمومی

دستگاه‌ها، امر مثبتی تلقی می‌شود، ولی نباید از ذهن دور داشت که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ حدود ۲.۲۸۶ میلیارد تومان نیز از مجموع اعتبارات متفرقه مربوط به مدیریت و توسعه روستایی و عشایری کم شده است. بیشترین میزان اعتبار حذف‌شده مربوط به طرح «سازمان امور عشایر ایران- اعتبارات موضوع آبرسانی به عشایر از محل افزایش انتشار اوراق مالی» است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، دو هزار میلیارد تومان را به خود اختصاص داده است. با وجود اینکه چندان نمی‌توان به تحقق اعتبارات متفرقه امید داشت، ولی حذف طرح مذکور بدون پیش‌بینی ردیف اعتباری جایگزین در سایر جداول، به تضعیف سهم جامعه عشایری کشور از بودجه می‌انجامد. به‌ویژه اینکه مناطق عشایرنشین در تأمین آب شرب سالم و پایدار در مضیقه هستند.

مضاف بر موارد فوق، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دو طرح با عنوان «سازمان برنامه‌بودجه کشور- آموزش و گسترش فعالیت‌های آموزشی و فرهنگی (سندنگاری جامعه عشایری)» و «کمک به اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران» که در قانون بودجه سال جاری در مجموع شامل ۱۱۹.۵۰۰ میلیون ریال اعتبار هستند نیز حذف شده است که تأثیر چندان در تغییر سرجمع اعتبارات هزینه‌ای نمی‌تواند داشته باشد. در احکام بودجه سال ۱۴۰۳، حکم مربوط به ممنوعیت اخذ هرگونه تعرفه و عوارض صادراتی و الزام به پیمان‌سپاری ارزی درخصوص صادرات صنایع دستی - که فرش دستبافت نیز جزو آن است - به‌جز میزان ارزش مواد اولیه مصرف‌شده در آن، (موضوع بند «ک» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲) نیز حذف شده و طرح مشخص دیگری در زمینه فرش دستبافت به‌ویژه فرش دستبافت روستایی پیش‌بینی نشده است. لذا معلوم نیست صنعت فرش دستباف با چه سرنوشتی مواجه خواهد شد؟ صنعتی که روزگاری به‌ویژه در روستاها و شهرهای کوچک افراد زیادی در آن اشتغال داشتند و یکی از اصلی‌ترین منابع تأمین نیازهای ارزی کشور به حساب می‌آمد، ولی به تدریج با وضع سیاست‌های ناصحیح داخلی و البته اعمال تحریم‌های ظالمانه، رونق خود را از دست داد. هرچند در حال حاضر جمعیت کثیری در مناطق روستایی، عشایری و شهری در این زمینه فعالیت دارند و از طریق آن گذران زندگی می‌کنند. شایان ذکر است، ممنوعیت اخذ تعرفه، عوارض و پیمان‌سپاری ارزی در صادرات فرش دستبافت و تأثیر آن بر رشد و پیشرفت صنعت فرش دستبافت مخالفان و موافقان عدیده‌ای دارد که علی‌رغم اقداماتی در این زمینه، به‌موقع و به شکل کامل اجرایی نشد.



جدول ۴. اعتبارات متفرقه (جداول کلان - جدول شماره ۹) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵]

(میلیون ریال)

مجموع			تملك دارایی سرمایه‌ای			هزینه‌ای			دستگاه متولی	عنوان طرح	شماره طبقه‌بندی در بودجه سال ۱۴۰۳	شماره طبقه‌بندی در بودجه سال ۱۴۰۲
درصد رشد	برآورد ۱۴۰۳	مصوب ۱۴۰۲	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۳	مصوب ۱۴۰۲	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۳	مصوب ۱۴۰۲				
اعتبارات یارانه‌ها												
۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	-	۰	۰	۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	وزارت نیرو	جبران زیان عملیات آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور	۵۲۰۰۰۲	۵۲۰۰۰۳
اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه												
-۱۰۰/۰۰	۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	-۱۰۰/۰۰	۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۰	۰	سازمان امور عشایر ایران	اعتبارات موضوع آبرسانی به عشایر از محل افزایش انتشار اوراق مالی	<u>حذف شده</u>	۵۳۰۱۱۱
اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)												
-۳/۲۳	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۵۰۰,۰۰۰	-۳/۲۳	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۵۰۰,۰۰۰	-	۰	۰	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور	کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهادی	۵۵۰۰۰۷	۵۵۰۰۱۱
-۱۰۰/۰۰	۰	۲۵۰,۰۰۰	-۱۰۰/۰۰	۰	۲۵۰,۰۰۰	-	۰	۰	سازمان برنامه و بودجه	اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	<u>حذف شده</u>	۵۵۰۰۴۳
-۱۰۰/۰۰	۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	-۱۰۰/۰۰	۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	-	۰	۰	وزارت راه و شهرسازی	راه‌های روستایی - توسعه و تکمیل	<u>حذف شده</u>	۵۵۰۱۳۸
-۱۰۰/۰۰	۰	۱۹,۵۰۰	-	۰	۰	-۱۰۰/۰۰	۰	۱۹,۵۰۰	سازمان برنامه و بودجه	آموزش و گسترش فعالیت‌های آموزشی و فرهنگی (سندنگاری جامعه عشایری)	<u>حذف شده</u>	۵۵۰۱۶۴
-۱۰۰/۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰	-	۰	۰	-۱۰۰/۰۰	۰	۱۰۰,۰۰۰	---	کمک به اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران	<u>حذف شده</u>	۵۵۰۱۶۷
-۵۵/۸	۱۸,۵۰۰,۰۰۰	۴۱,۸۶۹,۵۰۰	-۶۰/۷۸	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۳۸,۲۵۰,۰۰۰	-۳/۳	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۶۱۹,۵۰۰	مجموع			

۳-۳. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

یکی از دستگاه‌هایی که از دوران انقلاب اسلامی عمدتاً در امر مسکن محرومان عهده‌دار وظایفی شد، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی است. براساس اساسنامه این بنیاد که در مورخ ۱۳۶۶/۰۹/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، «مطالعه و بررسی در زمینه تشخیص و تعیین نیازمندی‌های مسکن محرومان اعم از روستایی و شهری و فراهم آوردن موجبات اجرای آن با مشارکت، همکاری و خودیاری مردم و دستگاه‌های مختلف» (ماده ۲)؛ «تهیه طرح مجتمع‌های زیستی و واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت و اجرای آنها به‌طور مستقیم یا با مشارکت مردم با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط در روستا و شهر» (ماده ۳)؛ «نظارت بر پرداخت و مصرف وام‌های قرض‌الحسنه مسکن روستایی و ارزان‌قیمت شهری که از محل منابع مالی و سیستم بانکی کشور تأمین می‌شود» (ماده ۶)؛ «تهیه طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها، با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط و اجرای آن با مشارکت مردم از محل اعتبارات مصوب واگذاری دولت» (ماده ۶) و «تهیه و ارائه طرح‌های لازم برای بازسازی و نوسازی مناطق مسکونی روستایی آسیب‌دیده در اثر جنگ، سیل، زلزله و سایر سوانح طبیعی و اجرای آنها با مشارکت مردم و هماهنگی با سازمان‌ها و ارگان‌های ذی‌ربط» (ماده ۸)، از جمله وظایف مرتبط با مناطق روستایی به‌شمار می‌رود که برعهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی گذارده شده است [۸]، البته در برخی قوانین دائمی و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله تکالیف مرتبط دیگری برای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تعریف شده است.

در راستای اجرای وظایف مربوطه، همه‌ساله در بودجه‌های سنواتی، طرح‌هایی تعریف و اعتباراتی برای آن پیش‌بینی می‌شود. در اغلب موارد، پنج طرح با موضوعاتی همچون تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی، مطالعه سطح‌بندی روستایی، مطالعه طرح‌های منظومه‌های روستایی، تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت باارزش روستایی، طرح جامع بهسازی مسکن روستایی، مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها و ایمن‌سازی روستاهای در معرض خطر حوادث طبیعی تعریف می‌شود.

مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده برای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ که مرتبط با توسعه روستایی و عشایری بوده و تماماً ماهیت تملک‌داری سرمایه‌ای دارد، بالغ بر ۱۷,۴۸۲,۹۰۰ میلیون ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (۵۰,۲۸۱,۰۰۰ میلیون ریال) به میزان ۶۵/۲۳ درصد با کاهش روبه‌رو شده است (جدول ۵). بیشترین میزان کاهش اعتبار نیز مربوط به طرح «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» بوده که بیش از ۷۵ درصد کاهش یافته است. میزان اعتبار طرح مذکور از ۴۴,۷۶۹ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به ۱۱,۰۹۳/۷ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ رسیده است. نکته‌ای که در این طرح اهمیت دارد این است که تا قبل از سال ۱۳۹۸، عنوان این طرح به‌صورت «اجرای طرح‌های هادی و مطالعه سطح‌بندی روستایی» بود تا اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور برای اولین بار عبارت «منظومه‌های روستایی» جایگزین عبارت «سطح‌بندی روستایی» شد.

منظومه روستایی یکی از سطوح سه‌گانه (۱- حوزه، ۲- مجموعه و ۳- منظومه) سطح‌بندی محیط‌های روستایی است که از تجمع چند مجموعه روستایی شکل می‌گیرد و وسیع‌ترین قلمرو جغرافیایی برای عملکرد یکپارچه و



پوشش خدماتی در محیط روستایی است که با مرکزیت حداقل یک کانون شهری و یا روستای بزرگ شکل گرفته است. جمعیت منظومه روستایی با توجه به شرایط مختلف بدون احتساب جمعیت شهری و مرکز منظومه بین ۲۰ تا ۴۰ هزار نفر است. عرصه‌های روستایی کشور در قالب نواحی طرح کالبدی ملی (۸۵ ناحیه) حدوداً شامل ۸۰۰ منظومه روستایی خواهد بود [۹]. طرح‌هایی که در حال حاضر توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با عنوان «طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی» تهیه می‌شود، همان «طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی» است که براساس مصوبات ۱۳۷۸/۱۰/۶ و ۱۳۷۹/۱۱/۱۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران باید مشترکاً توسط وزارت جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه می‌شد؛ ولی شورای عالی مذکور برخلاف رویکرد و مفاد مصوبات پیشین، در مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۱۷ با عنوان «شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌های روستایی» تهیه شرح خدمات منظومه‌های روستایی را به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی واگذار کرد [۱۰]. از این رو بنیاد مسکن از سال ۱۳۹۴ به صورت پایلوت و بدون تصویب شرح خدمات در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شروع به تهیه طرح‌های منظومه روستایی کرده که با انتقادهایی همراه بوده است. لذا عملکرد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تهیه و اجرای طرح‌های مذکور در گزارش مستقلی با عنوان «تحلیل و ارزیابی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی» به شماره مسلسل ۱۸۹۴۸ مورد واکاوی گرفته است.

فاصله گرفتن از اصول تخصص‌گرایی، یکپارچگی و دید همه‌جانبه؛ واگذاری تهیه اغلب طرح‌ها به مهندسين مشاور با رسته‌های شهرسازی و برنامه‌ریزی فضایی؛ شرح خدمات گسترده و طولانی شدن فرایند تدوین این طرح‌ها و انعطاف‌پذیری پایین برخی طرح‌ها با تغییر و تحولات محیطی در طول زمان، از جمله ایرادهایی است که بنا به یافته‌های گزارش فوق‌الشاره به طرح‌های منظومه‌های روستایی تهیه‌شده توسط بنیاد مسکن وارد شده است. ضمن اینکه نهاد مذکور، طبق اساسنامه و مأموریت خود، پشتوانه قانونی و ظرفیت تخصصی کافی برای تهیه و اجرای انفرادی این طرح‌ها را ندارد [۱۱]. چراکه بخش اساسی منظومه‌ها باید ریل‌گذاری پیشرفت اقتصادی- اجتماعی روستاها باشد و بنیاد مسکن قابلیت و مأموریت قانونی در زمینه اقتصاد روستا ندارد.

از طرفی در برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در راستای قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و به منظور رفع موازی‌کاری‌ها در تدبیر امور توسعه روستایی، در جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱) مصوب شده است که از طریق ادغام سازمان امور عشایر ایران با دیگر واحدهای اداری مرتبط در وزارتخانه جهاد کشاورزی، سازمان مستقلی با عنوان «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» ذیل وزارت جهاد کشاورزی تشکیل شود [۱۲]. قاعداً با تشکیل این سازمان تخصصی که اقدامات اولیه آن در شرف انجام است، هرگونه برنامه‌ریزی برای امور روستایی و عشایری از جمله تهیه و اجرای طرح‌های منظومه‌های روستایی باید توسط این سازمان انجام شود.

بنابراین شایسته است تا زمان تعیین تکلیف متولی و نحوه تهیه طرح‌های منظومه‌های روستایی، اعتباری از این جهت برای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در نظر گرفته نشود. لذا عبارت «مطالعه منظومه‌های روستایی» باید از عنوان طرح مورد بحث حذف شود و یا اینکه مطابق با مقررات مربوطه انجام آن پیش‌بینی شود.

همچنین با توجه به اینکه در حال حاضر تقریباً برای همه روستاهای بالای بیست خانوار، طرح هادی تهیه شده است، از این بابت کمبودی احساس نمی‌شود، ولی خیلی از روستاهای کشور هستند که با وجود گذشت دوره ۱۰ ساله

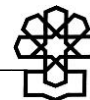
از زمان تهیه طرح هادی آنها، هنوز مورد بازنگری قرار نگرفته است. موضوعی که چندین بار در جلسات کمیسیون‌های عمران و کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست نیز مورد مطالبه نمایندگان محترم بوده است. عدم بازنگری به موقع طرح‌های هادی روستایی در تشدید پدیده تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی و گسترش نافرمانی محدود روستاها تأثیر بسزایی داشته است. لذا بهتر است در عنوان طرح مورد نظر واژه «بازنگری» نیز اضافه شود. با این تفاسیر پیشنهاد می‌شود عنوان ردیف «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» به «تهیه، اجرا و بازنگری طرح‌های هادی روستایی» اصلاح شود. به‌طور کلی، وضعیت اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در حوزه عمران روستایی به شرح جدول زیر است.

جدول ۵. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵]

(میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	هدف کمی	مصوب ۱۴۰۲	برآورد ۱۴۰۳			درصد تغییر
				مجموع	تملك‌دارایی سرمایه‌ای	هزینه‌ای	
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱	تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی	بهبودسازی محیط روستا و مطالعه سطح بندی (۱۰۰۰۰ روستا)	۴۴,۷۶۹,۰۰۰	۱۱,۰۹۳,۷۰۰	۱۱,۰۹۳,۷۰۰	۰	-۷۵/۲۲
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۲	بهبودسازی بافت باارزش روستایی	۱. بهبودسازی روستاهای هدف گردشگری (۱۸۰ روستا) ۲. بهبودسازی محیط روستایی (۱۲۰ روستا)	۱,۶۶۵,۰۰۰	۱,۹۹۸,۰۰۰	۱,۹۹۸,۰۰۰	۰	۲۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۳	طرح جامع بهبودسازی مسکن روستایی	ارائه خدمات مدیریت فنی و نظارتی (۳۰۰۰۰۰ واحد مسکونی)	۱,۲۲۱,۰۰۰	۱,۴۷۵,۲۰۰	۱,۴۷۵,۲۰۰	۰	۲۰/۸
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۴	مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	<u>حذف شده</u>	۱۰,۰۰۰	۰	۰	۰	-۱۰۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۶	ایمن‌سازی ۳۰٪ روستاهای در معرض خطر حوادث	۱. سازه پیش‌ساخته (۵۰۰۰۰ واحد مسکونی) ۲. مطالعه و عملیات ایمن‌سازی روستاهای در معرض خطر (۳۹۲۱ روستا)	۲,۶۱۶,۰۰۰	۲,۹۱۶,۰۰۰	۲,۹۱۶,۰۰۰	۰	۱۱/۴۷
	مجموع		۵۰,۲۸۱,۰۰۰	۱۷,۴۸۲,۹۰۰	۱۷,۴۸۲,۹۰۰	۰	-۶۵/۲



۴-۳. تطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با تکالیف برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

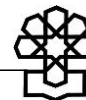
برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت که بعد از دو مرحله اصلاح ایرادهای شورای محترم نگهبان، در حال نهایی شدن و ابلاغ است، نسبت به قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه قبلی تکالیف به‌نسبت کمتری در حوزه توسعه روستایی و عشایری دارد. برخی از این تکالیف از نوع احکام دائمی است و ماهیت بودجه‌ای ندارد. از جمله تکالیفی که پیاده‌سازی آنها نیازمند پیش‌بینی ردیف بودجه‌ای است می‌توان به توسعه روستاهای ساحلی، تبدیل سازمان امور عشایر ایران به سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری، بازنگری در طرح‌های هادی و بهسازی روستاها، بهسازی و نوسازی سالیانه حداقل دو بیست هزار واحد مسکونی روستایی، فراهم‌سازی دسترسی پرسرعت ۱۰۰ درصد روستاهای بالای بیست خانوار و توسعه مدارس روستا مرکزی و عشایری اشاره داشت. همچنین شایان ذکر است در جداول ذیل برخی از مواد برنامه هفتم، هدف‌گذاری‌های کمی انجام شده است که برخی از آنها مستقیماً به حوزه توسعه روستایی و عشایری برمی‌گردد. از جمله اهداف کمی که می‌تواند به حوزه توسعه روستایی و عشایری مرتبط باشد، موارد زیر حائز اهمیت است:

- براساس جدول ذیل ماده (۳۰) مقرر شده است تا پایان برنامه هفتم، شاخص ضریب جینی در کل کشور به ۰/۳۵ و شاخص فقر مطلق - که از آن به‌عنوان فقر درآمدی یاد می‌شود - به صفر و شاخص ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی به ۷۶ درصد برسد. همچنین نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی به ۹/۳ برسد. براساس آمار مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۱، این نسبت حدود ۱۰/۷ بوده است؛
 - در جدول ذیل ماده (۴۹)، احداث یک میلیون واحد مسکونی روستایی تا پایان برنامه (سالیانه ۲۵۰ هزار) توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، هدف‌گذاری شده است؛
 - براساس جدول ذیل ماده (۶۴)، مقرر شده است تا پایان برنامه هفتم، ۱۰۰ درصد روستاهای بالای بیست خانوار به شبکه ملی اطلاعات متصل شوند؛
 - در جدول ذیل ماده (۷۴)، در اجرای بند «۱۳» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم پیش‌بینی شده است تا پایان برنامه هر روستا و محله، یک امام جماعت داشته باشد؛
- به‌طور کلی بررسی پیوست‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان داد بیشتر تکالیف یادشده، یا فاقد اعتبار و یا فاقد اعتبار شفاف هستند (جدول ۶). یکی از تکالیفی که در صورت اجرا شدن، می‌تواند اهمیت بسزایی در امر توسعه روستایی و عشایری داشته باشد، جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱) برنامه هفتم پیشرفت است که به تعیین تکلیف متولی توسعه روستایی اشاره دارد. براساس این تکلیف، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است «سازمان امور عشایر ایران» را با ادغام سایر واحدهای اداری مرتبط به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستایی و امور عشایری» تبدیل کند. همچنین مطابق با جزء «۲» از همین بند، مقرر شده است که کلیه وظایف مربوط به امور توسعه روستایی از دیگر واحدهای تابعه وزارت جهاد کشاورزی به سازمان جدید انتقال پیدا کند. اهمیت اجرای تکلیف یادشده از آنجایی مضاعف می‌شود که بیش از دو دهه است که پس از ادغام وزارت جهاد سازندگی سابق در وزارت کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، برخلاف قانون، از طریق صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های موازی، ناهماهنگی در تدبیر امور توسعه روستایی به‌شدت افزایش پیدا کرده است؛ به‌نحوی که در حال حاضر حداقل ۱۶ وزارتخانه و معاونت ریاست

جمهوری در تصمیم‌گیری در امر توسعه روستایی نقش‌آفرینی دارند؛ بدون اینکه بین آنها تعامل و هماهنگی مناسبی وجود داشته باشد و براساس چشم‌انداز مشخص تصمیمات اخذ شوند. مدیریت جزیره‌ای و پراکندگی تدبیر امور توسعه روستایی بین دستگاه‌های مختلف با کمترین هماهنگی لازم‌الاجرا و به‌طور کلی فقدان متولی واحد تخصصی برای برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، راهبری و پیگیری امور مناطق روستایی، نشان از آشفتگی و نابسامانی نظام سیاستگذاری توسعه روستایی دارد. این موضوع، نقش قابل‌توجهی در کاهش کارایی و اثربخشی برنامه‌ها و اقدامات انجام‌شده به‌ویژه در زمینه اشتغال روستایی و در نتیجه عدم پیشرفت و آبادانی متوازن، یکپارچه و مورد انتظار مناطق روستایی داشته است. نمونه این موضوع، عدم موفقیت مناسب اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب سال ۱۳۹۶ است که با وجود صرف معادل ریالی حدود ۱/۵ میلیارد دلار از صندوق توسعه ملی به‌اضافه آورده بانک‌ها و مؤسسات عامل به همین میزان، کماکان نرخ فقر و بیکاری و محرومیت در نواحی روستایی و عشایری بالا و فرصت‌های شغلی پایدار به شکل فراگیر در کشور توسعه نیافته است و کماکان بسیاری از قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی متنوع روستاها و عشایر به شکوفایی نرسیده‌اند. در راستای رفع معضل نابسامانی و ایجاد تمرکز و یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و همچنین ایجاد تحول در پیشرفت روستاها و تشویق مهاجرت معکوس (از شهر به روستا)، بند موردبحث در برنامه هفتم پیشرفت به تصویب رسید؛ هرچند نقدهایی به نحوه نگارش و سازمان محوری مربوطه وارد است.

با وجود چینی‌های مهمی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان داد که ردیفی در این زمینه پیش‌بینی نشده و این موضوع بالتبع ممکن است اجرای تکلیف مزبور را با مشکل و تأخیر مواجه سازد. این درحالی است برآوردهای سازمان ملل متحد از وضعیت رشد جمعیت ایران در بازه زمانی ۲۰۱۸-۲۰۵۰ نشان می‌دهد، در صورت تداوم روند کنونی مهاجرت‌های روستا-شهری، سهم جمعیت مناطق روستایی در سال ۲۰۵۰ میلادی (۱۴۲۹ شمسی) به حدود ۱۶ درصد خواهد رسید. لذا روا نیست بیش از این در متمرکزسازی و یکپارچگی تصمیم‌گیری‌ها در امور مناطق روستایی و عشایری، تأخیر صورت گیرد.

از طرفی، درست است که سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایر از ادغام واحدهای تابعه مرتبط وزارت جهاد کشاورزی با محوریت سازمان امور عشایری تشکیل خواهد شد، ولی منطقی نیست از بودجه‌های جاری این دستگاه‌ها برای تشکیل سازمان مذکور استفاده شود. چراکه هرکدام از این دستگاه‌ها در حال حاضر وظایف و مأموریت‌هایی برعهده دارند و انتقال اعتبارات مربوطه به امر تشکیل سازمان یادشده قطعاً منجر به اختلال در اجرای تعهدات دستگاه‌های مربوطه در قبال ذی‌نفعان می‌شود و نارضایتی مردم را به دنبال خواهد داشت. همچنین برای تحقق اهدافی که قانونگذار برای تشکیل این سازمان متصور شده است، به‌ویژه بسترسازی جهت شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور و متوازن روستاها، جهت‌گیری جدید و پوست‌اندازی در ساختار، اهداف، وظایف و توانمندسازی نیروی انسانی مربوطه ضرورت دارد. برای نمونه یکی از ضعف‌های جدی اغلب ساختارهای موجود در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، نبود نظام پایش و ارزشیابی مناسب است. نظامی که به‌طور واقعی زمینه‌ساز برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و مشارکتی باشد. در برخی از کشورها از جمله کانادا برای این موضوع مقوله «لنز روستایی» را پیش‌بینی کرده‌اند که



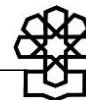
اقدامات و برنامه‌های دستگاه‌ها برای روستاها را قبل و بعد از اجرا از دید جامعه روستایی مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به عبارتی نیاز است یک دیده‌بان ملی روستایی در بدنه سازمانی که می‌خواهد تأسیس شود، شکل گیرد تا کارایی و اثربخشی برنامه‌ها و اعتبارات بهبود پیدا کند. برای این موضوع قطعاً اعتباراتی لازم است که باید در بودجه سال ۱۴۰۳ پیش‌بینی شود.

مضاف بر این، در صورت تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری، نیاز است علاوه بر نیروی انسانی دستگاه‌های ادغام‌شده، افرادی متخصص و صاحب دانش و تجربه جدیدی به بدنه سازمان اضافه شود تا برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها تخصصی‌تر صورت گیرد. این موضوع نیز اعتباراتی لازم دارد که باید در بودجه سال آتی مدنظر قرار گیرد.

جدول ۶. میزان عملیاتی شدن تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [۴] و [۱۲]

ردیف	جزء	بند	ماده	موضوع تکلیف	دستگاه متولی	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	وضعیت کلی
۱		ب	۲۹	تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	دولت	مشخصاً ردیفی برای تأدیه بدهی دولت به صندوق مورد نظر تعریف نشده است. البته باید گفت اعتبارات هزینه‌ای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ افزایشی در حدود ۱۸ درصد را تجربه کرده است.	فاقد اعتبار
۲	۳	ب	۳۹	تأمین و نصب ابزار اندازه‌گیری دارای استاندارد معتبر برای مشترکین جدید شهری و روستایی	وزارت نیرو	به‌طور مشخص طرحی با این عنوان یافت نشد.	فاقد اعتبار
۳		تبصره «۲»	۴۱	جلوگیری از نشست و نفوذ پسماند و شیرابه پسماندها به منابع آب و خاک در شهرها و روستاها	وزارت کشور با هماهنگی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	مشخصاً ردیف و یا طرحی برای این تکلیف پیش‌بینی نشده است.	فاقد اعتبار
۴	۵	الف	۴۸	توسعه روستاهای ساحلی با رعایت اصول آمایش و توسعه پسرکانه	سازمان برنامه‌بودجه با همکاری وزارتخانه‌های ذیربط	ردیف یا طرحی با عنوان توسعه روستاهای ساحلی مشاهده نشد.	فاقد اعتبار
۵	۱			تبدیل سازمان امور عشایر ایران به سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری	وزارت جهاد کشاورزی	با وجود اینکه اجرای این تکلیف در سرنوشت روستاها و مناطق عشایری تأثیر قابل توجهی می‌تواند داشته باشد، ولی اعتباری برای آن پیش‌بینی نشده است.	فاقد اعتبار
۶	تبصره	الف	۵۱	بازنگری در طرح‌های هادی و بهسازی روستاها	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	در پیوست یک طرحی تحت عنوان «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» آورده شده است. همچنین در جدول شماره (۷-۱) طرحی تحت عنوان «آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوت و اجرای طرح‌های هادی روستایی» درج شده است.	فاقد اعتبار

ردیف	جزء	بند	ماده	موضوع تکلیف	دستگاه متولی	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	وضعیت کلی
						ولی اولاً، در هیچ‌کدام از طرح‌های مذکور، از بازنگری طرح‌های هادی روستایی اسمی به میان نیامده است. ثانیاً، اگر قرار باشد در قالب تهیه طرح‌های هادی، بازنگری‌ها نیز انجام شود، باید گفت میزان اعتبار اختصاص‌یافته برای تهیه طرح‌های هادی شفاف نشده است. ضمن اینکه اختصاص اعتبار به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌منظور تهیه طرح‌های مطالعاتی منظومه‌های روستایی در حالی است که در برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده است برای تدبیر امور روستاها سازمان مستقل و تخصصی تحت عنوان «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» با ادغام دستگاه‌های مرتبط ذیل وزارت جهاد کشاورزی تشکیل شود.	
۷		الحاقی ۲		بارگذاری تمامی اطلاعات مکانی محدوده روستاها تا پایان سال سوم برنامه		با توجه به اینکه بیش از ۵۰ درصد نقشه‌های محدوده روستاهای بالای بیست خانوار رقومی هستند و فقط باید در سامانه پنجره واحد مدیریت زمین بارگذاری شوند که این امر هزینه‌ای ندارد، ولی محدوده حدود ۵۰ درصد روستاها، فاقد نقشه رقومی است و حالتی تصویرمانند دارد و بیشتر با نرم‌افزارهای مانند اتوکد تهیه شده است. از این‌رو برای تبدیل تصاویر به نقشه‌های رقومی به اعتباراتی نیاز است که در لایحه مشخصاً برای این امر طرحی مشاهده نشد.	فاقد اعتبار
۸		بند الحاقی ۳		بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت و با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی از محل صندوق ملی مسکن	وزارت راه و شهرسازی با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	در قالب طرح «جامع بهسازی مسکن روستایی» در پیوست یک، اعتباری برای این منظور لحاظ شده است.	دارای اعتبار
۹		الف	۶۵	فراهم‌سازی دسترسی پرسرعت ۱۰۰ درصد روستاهای بالای بیست خانوار	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	در این خصوص در قالب «طرح ایجاد و توسعه متوازن منطقه ای خدمات بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات» اعتباراتی برای امکان دسترسی پرسرعت به روستاها (۹۰ درصد) در نظر گرفته شده است.	دارای اعتبار
۱۰		پ	۹۰	توسعه مدارس روستا مرکزی، عشایری ... و آموزش از راه دور با اولویت تأمین هزینه‌های وسیله ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی، عشایری و استثنایی	وزارت آموزش و پرورش	در پیوست یک، اعتباری در قالب «طرح تجهیز مدارس عشایری» پیش‌بینی شده است، ولی طرحی در راستای توسعه مدارس روستا مرکزی و تأمین هزینه‌های ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مورد نظر، یافت نشد.	فاقد اعتبار شفاف
۱۱			الحاقی ماده	تدوین برنامه توسعه مشاغل خرد روستایی براساس مزیت رقابتی مناطق و تکمیل زنجیره ارزش در	وزارت جهاد کشاورزی	طرح و ردیف مشخصی برای این موضوع یافت نشد.	فاقد اعتبار



ردیف	جزء	بند	ماده	موضوع تکلیف	دستگاه متولی	وضعیت اجرای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	وضعیت کلی
			۲۳	راستای کارآمدسازی ظرفیت‌ها و توانمندسازی زنان روستایی و عشایر			
۱۲				ارائه تسهیلات اشتغال‌زایی و حمایت‌های مالیاتی از تعاونی‌ها براساس نظام رتبه‌بندی		طرح و ردیف مشخصی برای این موضوع یافت نشد.	فاقد اعتبار
۱۳				راهاندازی بازارهای محلی		در پیوست یک طرحی با عنوان «کمک‌های فنی و اعتباری احداث تأسیسات نگهداری، فراوری، بسته‌بندی و مراکز عرضه محصولات کشاورزی» با محوریت سازمان مرکزی تعاون روستایی پیش‌بینی شده است، ولی تکلیف برنامه هفتم مشخصاً به راهاندازی بازارهای محلی مشاغل خرد روستایی که توسط زنان روستایی مدیریت می‌شود، اشاره دارد. از این رو می‌توان گفت طرح و ردیف مشخصی برای این موضوع تعبیه نشده است.	فاقد اعتبار

مآخذ: برنامه هفتم پیشرفت و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

۴. جمع‌بندی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور برخلاف روال سال‌های گذشته و در راستای اجرای بند «ب» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۰/۱۴، در دو بخش اول (احکام و تبصره‌ها) و دوم (پیوست‌ها) توسط دولت تنظیم و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. بخش اول بودجه سال آتی پس از تأیید شورای نگهبان، در ۲۷ اسفندماه سال ۱۴۰۲ ابلاغ شد. بخش دوم لایحه در شروع دهه سوم فروردین‌ماه به مجلس ارسال شد و گزارش حاضر به تحلیل بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری و نسبت آن با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت پرداخته است. بررسی‌ها حاکی از آن است که به‌رغم برخی اصلاحات در ساختار بودجه‌ریزی به‌ویژه تمرکز بر احکام بودجه‌ای و عدم پرداختن به احکام با ماهیت دائمی و برنامه‌ای، کمافی‌السابق اعتبارات مربوط به امور توسعه روستایی و عشایری از شفافیت کافی برخوردار نیست و در عنوان برخی از طرح‌ها واژگان روستایی و شهری در کنارهم آورده شده است، بدون اینکه سهم هر کدام حتی‌الامکان به‌طور دقیق مشخص باشد. این موضوع علاوه بر اینکه سبب شده اعتبارات این‌گونه طرح‌ها در ارزیابی بودجه توسعه روستایی و عشایری در گزارش حاضر از محاسبات خارج شود، قطعاً دست مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای نظارتی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و میزان تحقق اهداف را می‌بندد و در نتیجه امکان انحراف منابع و مصارف و اجحاف در حق جامعه روستایی و عشایری را فراهم می‌سازد. در مجموع، ۲۷ طرح بین مناطق شهری و روستایی مشترک بوده و به دلیل عدم شفافیت و مشخص نبودن سهم روستاها، در سرجمع اعتبارات توسعه روستایی و عشایری محاسبه نشدند.

به‌طور کلی بررسی پیوست‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که حدود ۲۸ طرح مشخصاً اعتباراتی در

حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری داشته‌اند و مجموع اعتبارات آنها به ۱۶.۲۶۷ میلیارد تومان می‌رسد. این در حالی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مجموع اعتبارات قابل احصا از ۳۴ طرح مربوطه حدود ۲۱.۴۱۷ میلیارد تومان است و این بدین معناست که اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به میزان ۲۴/۰۴ درصد کاهش پیدا کرده است. این میزان کاهش با توجه به پیش‌بینی تداوم روند نرخ تورم حدوداً ۴۰ درصدی سال ۱۴۰۲ برای سال جاری، جای تعجب دارد و قاعدتاً نمی‌توان به حل مشکلات و کمبودهای مناطق روستایی و عشایری امید زیادی داشت. علاوه بر این سهیم اعتبارات توسعه روستایی و عشایری از کل مصارف بودجه عمومی دولت، با حدود ۳۹ درصد کاهش از ۰/۹۵ درصد در بودجه سال ۱۴۰۲ به ۰/۵۸ درصد در بودجه سال ۱۴۰۳ رسیده است. این سهم در برابر سهم حدوداً ۲۰ درصدی جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور منطقی و عادلانه به نظر نمی‌رسد. به‌ویژه اینکه براساس جدول شماره (۶) ماده (۳۰) برنامه هفتم پیشرفت، مقرر شده است تا پایان برنامه هفتم، نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی به ۹/۳ و همچنین فقر مطلق به صفر برسد.

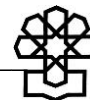
مضاف بر این از نظر ترکیب اعتبارات بدین گونه است که ۶۷/۲۵ درصد اعتبارات قابل احصا از نوع هزینه‌ای و ۳۲/۷۵ درصد آن از نوع تملک‌داری سرمایه‌ای است. اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به ترتیب با ۱۶ درصد افزایش و ۳۴/۹۷ درصد کاهش مواجه شده‌اند.

نکته مهم دیگر در ارتباط با اعتبارات امور روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این است که فقط

۴/۳۷ درصد اعتبارات به امر اشتغال اختصاص پیدا کرده و امور فیزیکی - کالبدی نزدیک به نیمی از

اعتبارات (۴۸/۷ درصد) را به خود اختصاص داده‌اند. موضوعی که کمابیش در اغلب بودجه‌های سنواتی مصداق دارد. علاوه بر این، اعتباراتی که برای توسعه اشتغال پیش‌بینی می‌شود بیشتر رویکرد تسهیلات‌محوری دارد. به نظر می‌رسد اعتقاد بر این است که با اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت به متقاضیان و فعالان کسب‌وکار در روستاها و مناطق عشایری، می‌توان تحول شگرفی در اشتغال و کارآفرینی مناطق مذکور ایجاد کرد. در حالی که حلقه مفقوده اشتغال دانش‌بنیان و مولد در کشور خاصه مناطق روستایی و عشایری، فقدان مراکز مجرب، متخصص و متعهد برای هدایت و حمایت جوانان، کارآفرینان، صاحبان ایده و سرمایه‌گذاران برای راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکار دانش‌بنیان و پایدار است. بسیاری از روستاییان و جامعه عشایری کشور علاوه بر نداشتن منابع مالی مورد نیاز، به دلیل مشکلاتی مانند عدم آگاهی کافی از اصول سرمایه‌گذاری و مدیریت کسب‌وکار، عدم آشنایی به روش‌های بازاریابی یا دسترسی محدود به بازارها، نتوانسته‌اند ظرفیت‌های اقتصادی محلی را شکوفا سازند.

بنابراین وقتی صحبت از برنامه‌ریزی برای پیشرفت اقتصادی روستاها و مناطق عشایری می‌شود، منظور این است که در قالب یک برنامه، طرح‌هایی برای توانمندسازی جوانان در راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکار، شناسایی ظرفیت‌ها و مزیت‌های بالقوه و بالفعل اقتصادی، تأمین مالی مناسب و مکفی، تقویت زنجیره‌ها و مواردی از این دست که گلوگاه‌های اصلی در شکوفایی اقتصاد دانش‌بنیان مناطق روستایی و عشایری هستند، تعبیه شود، البته با توجه به شرایط و محدودیت‌های مناطق روستایی و عشایری، صرف پیش‌بینی این طرح‌ها نمی‌تواند تحول عظیمی در اقتصاد روستاها ایجاد کند؛ بلکه نیاز به



مراکز غیردولتی متشکل از جوانان و دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت، دغدغه‌مند، علاقه‌مند و آشنا به علوم و فنون فضای کسب‌وکار و بعضاً ابزارهای تأمین مالی مناسب، در سطح محلی است که ضمن بهره‌مندی از مزایای مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های کسب‌وکار، به مانند رویکرد نهاد جهاد سازندگی، از ظرفیت عظیم انگیزه‌های الهی در شکل دادن به جهش تولید و اشتغال در مناطق مذکور بهره‌گیرند و جوانان، کارآفرینان، صاحبان ایده و سرمایه‌گذاران را به سمت ایجاد کسب‌وکارها و معیشت پایدار هدایت و حمایت کنند. چه‌بسا با راه‌اندازی چنین مراکزی که می‌توان عنوان «مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری» را بر آنها نهاد، بخشی از دغدغه نظام حکمرانی برای رفع معضلات حادی مانند بیکاری و فقر مرتفع شود و مسیر تحقق شعار امسال «جهش تولید با مشارکت مردمی» هموار شود، البته ضرورت دارد دولت در تأمین هزینه‌های استقرار مراکز مذکور که تعهداتی را بپذیرد.

عدم پیش‌بینی ردیف اعتباری مشخص برای برخی از تکالیف برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت به‌ویژه «ادغام سازمان امور عشایری ایران با واحدهای تابعه مربوط در وزارت جهاد کشاورزی و تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» (بند «الف» ماده (۵۱)) ضعف دیگر لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور است که نشان می‌دهد حداقل در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، بودجه سال آتی تناسب کافی با تکالیف و اهداف برنامه پنج‌ساله هفتم ندارد. بنابراین به‌طور کلی می‌توان گفت عناوین طرح‌ها و میزان اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، رافع چالش‌ها و اولویت‌های مناطق مذکور نخواهد بود. همچنین به‌نظر نمی‌رسد با چنین بودجه‌ریزی برای مناطق روستایی و عشایری اهداف متصوره در برنامه هفتم به‌طور کامل و مناسب محقق شود.

۵. پیشنهادها

با توجه به محدودیت‌هایی که برای ایجاد تغییرات در جداول بودجه وجود دارد، به‌ویژه اینکه نمی‌توان در سرجمع بودجه تغییرات زیادی به‌وجود آورد، پیشنهادهای زیر برای اصلاح برخی طرح‌ها قابل طرح است:

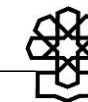
۱. عنوان ردیف «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» با شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱» به «بازنگری و اجرای طرح‌های هادی روستایی» تغییر پیدا کند؛ در صورت عدم حذف عبارت «منظومه‌های روستایی» از عنوان طرح، ضرورت دارد که این طرح‌ها با نظارت سازمان برنامه‌وبودجه و طبق مقررات مربوطه با همکاری مشترک بنیاد مسکن و وزارت جهاد کشاورزی تهیه و اجرا شود.

۲. عنوان طرح «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهادی» به «کمک به راه‌اندازی مراکز غیردولتی جهاد اقتصادی روستایی (هر استان یک مرکز) با همکاری گروه‌های جهادی به‌منظور توانمندسازی جمعیت روستایی و عشایری در مدیریت کسب‌وکار و توسعه کارآفرینی دانش‌بنیان» تغییر پیدا کند؛

۳. در جدول شماره (۷) با عنوان اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ذیل دستگاه‌های سیاستگذار، ذیل اعتبارات وزارت جهاد کشاورزی ردیفی تحت عنوان «تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری (موضوع جزء ۱)» بند «الف» ماده (۵۱) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت) ایجاد و ۱۰ درصد از اعتبارات مربوط به ردیف «کمک به

اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهاد» به شماره طبقه‌بندی «۷-۵۵۰۰۰۰» را به ردیف جدید اختصاص دهد؛

۴. در جدول شماره (۱۲) که به جزئیات طرح‌های موضوع بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ پرداخته است، ردیفی با عنوان «ترویج و توسعه فعالیت‌های فرهنگی و قرآن‌آموزی در روستاها با اولویت روستاها و مناطق عشایری مرزی» ذیل طرح‌های مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ایجاد و پنج درصد از اعتبارات مربوط به طرح «کمک به گروه‌های جهادی (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور معاون اول رئیس‌جمهور)» به طرح مذکور اختصاص پیدا کند.



جدول ۷. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ذیل دستگاه‌های سیاستگذار (پیوست جداول کلان - جدول شماره ۷)
در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵]

(میلیارد ریال)

درصد رشد	مجموع برآورد ۱۴۰۳	مجموع مصوب ۱۴۰۲	درصد رشد	تملك‌دارایی سرمایه‌ای						درصد رشد	هزینه‌ای						عنوان دستگاه اصلی/اجرایی	هدف کمی	عنوان طرح	شماره طبقه‌بندی دستگاه اجرایی
				برآورد ۱۴۰۳			مصوب ۱۴۰۲				برآورد ۱۴۰۳			مصوب ۱۴۰۲						
				مجموع	متفرقه	عمومی جدول ۷	مجموع	متفرقه	عمومی جدول ۷		مجموع	متفرقه	عمومی جدول ۷	مجموع	متفرقه	عمومی جدول ۷				
۱۸/۱۵	۴۷,۴۳۸	۴۰,۱۵۰	-	-	-	-	-	-	-	۱۸/۱۵	۴۷,۴۳۸	-	۴۷,۴۳۸	۴۰,۱۵۰	-	۴۰,۱۵۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	تعداد افراد بیمه‌شده جدید (۲۰۰,۰۰۰ نفر)	ارائه خدمات بیمه‌ای	۱۵۲۰۰۳
۱۱۰/۴۴	۱,۲۵۰	۵۹۴	-	-	-	-	-	-	-	۱۱۰/۴۴	۱,۲۵۰	-	۱,۲۵۰	۵۹۴	-	۵۹۴	ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران	محرومیت‌زدایی مناطق محروم روستایی - طرح شهید شهرکی	۱۱۱۲۴۲	

جدول ۸. اعتبارات ردیف‌های متفرقه منتقل شده به جدول شماره (۷) دستگاه‌های اجرایی (پیوست جداول کلان - جدول شماره ۷-۱) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵]

(میلیون ریال)

درصد رشد	برآورد ۱۴۰۳			مصوب ۱۴۰۲			موضوع	عنوان دستگاه	کد دستگاه	شماره طبقه‌بندی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	شماره طبقه‌بندی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲
	جمع کل	تملك‌دارایی سرمایه‌ای	هزینه‌ای	جمع کل	تملك‌دارایی سرمایه‌ای	هزینه‌ای					
اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه: «شماره طبقه‌بندی: ۷۳۰۰۰۰»											
-۲۶/۸۳	۶,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰	۰	۸,۲۰۰,۰۰۰	۸,۲۰۰,۰۰۰	۰	توسعه عدالت آموزشی، نوسازی و مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات برای مدارس روستایی از محل وصول مالیات بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان امام (ره) (ماده ۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور	۱۲۷۶۰۰	۷۳۰۰۷۰	۵۳۰۰۴۵
-۱۶/۶۷	۲,۵۰۰,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	۰	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - توسعه کسب‌وکارهای خرید و فروش اینترنتی در نقاط روستایی توسط شرکت پست ج.ا.ا.	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۴۹۰۰۰	۷۳۰۱۱۶	۷۳۰۱۱۳
اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت): «شماره طبقه بندی: ۷۵۰۰۰۰»											
۴/۰۰	۵۲,۰۰۰	۰	۵۲,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۰	۵۰,۰۰۰	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور (دبیرخانه شورای عالی جهاد سازندگی) - کمک به اقتصاد روستا از طریق توسعه زیربنای روستایی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی و مشارکت با خیرین و بنگاه‌های اقتصادی از محل مسئولیت‌های اجتماعی	نهاد ریاست جمهوری - معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور	۱۰۱۰۰۰	۷۵۰۰۰۱	۵۵۰۰۱۱
-۲۵/۰۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۰	طرح‌های آبرسانی عشایری	سازمان امور عشایر ایران	۱۴۹۶۰۰	۷۵۰۰۸۶	۵۵۰۰۵۹
-۶۰/۰۰	۴,۹۵۰,۰۰۰	۴,۹۵۰,۰۰۰	۰	۱۲,۳۷۵,۰۰۰	۱۲,۳۷۵,۰۰۰	۰	آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوات و اجرای طرح‌های هادی روستایی (البته عدد منهای اعتبار قنوات شده است)	وزارت جهاد کشاورزی	۱۵۱۰۰۰	۷۵۰۰۸۹	۵۵۰۰۶۹
-۴۰/۳	۱۶,۵۰۲,۰۰۰	۱۶,۴۵۰,۰۰۰	۵۲,۰۰۰	۲۷,۶۲۵,۰۰۰	۲۷,۵۷۵,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	مجموع				



جدول ۹. اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای (پیوست یک) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵] (میلیون ریال)

ردیف	کد طبقه‌بندی	طرح‌ها	اهداف کمی	دستگاه مجری	عملکرد سال ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۲	برآورد ۱۴۰۳			درصد رشد
							متفرقه درآمد - هزینه	عمومی	مجموع	
۱	۱۳۰۶۰۶۸۰۰۲	عملیات اجرایی ساماندهی عشایر	۱- ساماندهی و اسکان عشایر (۷۲۰۰ خانوار) ۲- مطالعات توسعه‌ای و طراحی (۱ پروژه)	سازمان امور عشایر ایران	۸۶۰,۱۰۳	۹۵۰,۰۰۰	۰	۴,۴۱۵,۰۰۰	۴,۴۱۵,۰۰۰	۳۶۴/۷
۲	۱۳۰۶۰۶۸۰۰۱	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - سازمان امور عشایر ایران	تأمین تجهیزات، ماشین‌آلات و تعمیرات اساسی	سازمان امور عشایر ایران	۳۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۰	۸۵,۰۰۰	۸۵,۰۰۰	۷۰/۰۰
۳	۱۸۰۱۰۰۱۰۰۱	تجهیز مدارس عشایری	تجهیز مدارس عشایری (۳۱ استان)	وزارت آموزش و پرورش	۱۳۰,۰۰۰	۱,۱۸۳,۰۰۰	۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	۱۱۱/۳۳
۴	۱۶۰۲۰۰۱۰۱۹	احداث بیمارستان آموزشی جایگزین عشایر خرم‌آباد	ایجاد فضای درمانی (۵۱۵ تخت)	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان لرستان	۸۵۰,۰۰۰	عمومی: ۵۰۰,۰۰۰ + متفرقه: ۲,۰۰۰,۰۰۰ = ۲,۵۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۱۲,۷۸۵	۲,۱۱۲,۷۸۵	-۱۵/۵
۵	۱۶۰۲۰۰۱۲۴۷	خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی- درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم	دستگاه آمبولانس (۲۰۰۰ دستگاه)	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۲۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۰
۶	۱۳۰۷۰۰۳۰۱۳	انتقال آب به منطقه تاسوکی و عشایر حاشیه هامون	انتقال آب (۶ میلیون متر مکعب)		۱	۵	-	۱۰	۱۰	-
۷	۱۳۰۷۰۰۲۳۰۹	انتقال آب از سد دیورش به ۵ شهر و ۲۸ روستا (۷۵ درصد از محل منابع عمومی دولت و ۲۵ درصد از محل منابع داخلی شرکت آب منطقه‌ای گیلان) «بدون احتساب اعتبارات پنج شهر»	تأمین آب شرب (۵/۴ میلیون متر مکعب)	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	-	۹۳۵,۰۰۰	۱۷۰,۰۰۰	۱,۱۰۵,۰۰۰	۱,۲۷۵,۰۰۰	۳۶/۳۶
۸	۱۵۰۳۰۰۲۰۰۸	طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای	افزایش جمعیت تحت پوشش	شرکت مادر تخصصی	۲,۰۵۳,۳۶۰	۳,۱۷۰,۰۰۰	۰	۳,۶۷۰,۰۰۰	۳,۶۷۰,۰۰۰	۱۵/۷۷

درصد رشد	برآورد ۱۴۰۳			مصوب ۱۴۰۲	عملکرد سال ۱۴۰۱	دستگاه مجری	اهداف کمی	طرح‌ها	کد طبقه‌بندی	ردیف	
	مجموع	عمومی	متفرقه در آمد- هزینه								
						مهندسی آب و فاضلاب کشور	تأسیسات فاضلاب (۱۷۵ روستا)	دارای اولویت			
۱۰۰/۰۰	۶۰۰,۰۰۰	۶۰۰,۰۰۰	.	۳۰۰,۰۰۰	۱۸۰,۰۰۰		افزایش تعداد روستاهای دارای تأسیسات بهداشتی فاضلاب (۱۰ روستا)	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران	۱۵۰۳۰۰۲۲۱۵	۹	
۳۳/۳۳	۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	.	۳۰۰,۰۰۰	۱۶۵,۱۰۶		افزایش تعداد روستاهای دارای تأسیسات بهداشتی فاضلاب (۱۰ روستا)	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان البرز	۱۵۰۳۰۰۲۲۱۸	۱۰	
۵/۳۴	۳۵,۵۰۰,۰۰۰	۳۵,۵۰۰,۰۰۰	.	۳۳,۷۰۰,۰۱۰	۱۷,۵۰۳,۲۴۰		۱- آبرسانی (۱۰۰۰ تک روستا) ۲- تکمیل مجتمع (۹۲۴)	طرح آبرسانی به تک روستاها و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی	۱۵۰۳۰۰۳۰۰۶	۱۱	
-۷۵/۲۲	۱۱,۰۹۳,۷۰۰	۱۱,۰۹۳,۷۰۰	.	۴۴,۷۶۹,۰۰۰	۹,۹۲۴,۰۰۰	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	بهبود محیط روستا و مطالعه سطح بندی	تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱	۱۲	
۲۰/۰۰	۱,۹۹۸,۰۰۰	۱,۹۹۸,۰۰۰	.	۱,۶۶۵,۰۰۰	۸۲۱,۰۰۰		۱- بهسازی روستاهای هدف گردشگری (۱۸۰ روستا) ۲- بهسازی محیط روستایی (۱۲۰ روستا)	طرح بهسازی بافت با ارزش روستایی	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۲	۱۳	
۲۰/۸	۱,۴۷۵,۲۰۰	۱,۴۷۵,۲۰۰	.	۱,۲۲۱,۰۰۰	۸۰۰,۰۰۰		ارائه خدمات مدیریت فنی و نظارتی (۳۰۰۰۰۰ واحد مسکونی)	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۳	۱۴	
-۱۰۰/۰۰	.	.	.	۱۰,۰۰۰	---			<u>حذف شده</u>	طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۴	۱۵
۱۱/۴۷	۲,۹۱۶,۰۰۰	۲,۹۱۶,۰۰۰	.	۲,۶۱۶,۰۰۰	۱,۵۸۸,۰۰۰		۱- سازه پیش‌ساخته (۵۰۰۰۰۰ واحد مسکونی) ۲- مطالعه و عملیات ایمن‌سازی روستاهای در	ایمن‌سازی ۳۰٪ روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۶	۱۶	



درصد رشد	برآورد ۱۴۰۳			مصوب ۱۴۰۲	عملکرد سال ۱۴۰۱	دستگاه مجری	اهداف کمی	طرح‌ها	کد طبقه‌بندی	ردیف
	مجموع	عمومی	متفرقه درآمد - هزینه							
							معرض خطر (۳۹۲۱ روستا)			
۰	۹۰۰,۰۰۰	۹۰۰,۰۰۰	۰	۹۰۰,۰۰۰	۱۴۰,۰۰۰	وزارت ورزش و جوانان	تکمیل فضاهای ورزشی (۶۰۰۰۰ روستا)	طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی	۱۷۰۲۰۰۱۰۰۳ ۱۷۰۳۰۰۴۰۱۸	۱۷
۱۳/۳۱	۹,۰۱۵,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۹,۰۰۰,۰۰۰	عمومی: ۱۵,۰۰۰ + متفرقه: ۷,۹۴۱,۰۰۰ = ۷,۹۵۶,۰۰۰	۸,۷۸۳,۸۱۹	وزارت فناوری، اطلاعات و ارتباطات	۱- امکان دسترسی پرسرعت به روستاها (۹۰ درصد)، ۲- ایجاد و توسعه (۳۱) ساختمان فنی) ۳- تأمین زیرساخت چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت در روستاهای بالای ۲۰ خانوار (۸۰ درصد)	طرح ایجاد و توسعه متوازن منطقه‌ای خدمات بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۳۰۲۰۳۵۰۰۷ ۱۳۰۲۰۰۲۰۱۰	۱۸
-۲۳/۹	۷۷,۹۵۵,۶۸۵	۶۶,۷۸۵,۶۸۵	۱۱,۱۷۰,۰۰۰	۱۰۲,۴۲۵,۰۱۰	۴۳,۹۴۸,۶۲۸	مجموع				

جدول ۱۰. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت برحسب برنامه و فعالیت (پیوست سه)

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ [۴] و [۵]

(میلیون ریال)

درصد رشد	جمع هزینه در سال ۱۴۰۳	جمع هزینه در سال ۱۴۰۲	هدف کمی در سال ۱۴۰۳	سنجه عملکرد	دستگاه متولی	عنوان برنامه/فعالیت	شماره برنامه/فعالیت
---	---	---	---	---	کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	برنامه رشد و پرورش فکری کودکان و نوجوانان مبتنی بر ساحت‌های ۶گانه سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	۱۷۰۳۰۲۹۰۰۰
۳۰/۰۰	۵۲۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	کودک - نوجوان	کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	طرح امداد فرهنگی، بهبود و ارتقای دسترسی کودکان و نوجوانان مناطق محروم روستایی، عشایری و مرزی به فعالیت‌ها	۱۷۰۳۰۲۹۰۱۹
۱۶۵/۹	۵۰,۰۰۰	۱۸,۸۰۰	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	نسخه	کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	طرح تقویت فرهنگ کتابخوانی در مناطق محروم و روستایی از طریق تأمین، معرفی و افزایش دسترسی به کتاب	۱۷۰۳۰۲۹۰۲۱
۳۱/۱	۵۷۰,۰۰۰	۴۱۸,۸۰۰			مجموع		

یادداشت‌ها

یادداشت‌های جدول (۳)

گروه‌های ۱۴ گانه جدول (۳) و شکل (۲) برآمده از مجموع اعتبارات ردیف‌های جداول مربوطه است که در ادامه اجزای تشکیل دهنده هریک از بخش‌های ۱۴ گانه تشریح می‌شود.

۱. بخش آب و فاضلاب دربرگیرنده اعتبارات ردیف‌های: ۱- «انتقال آب از سد دیورش به ۵ شهر و ۲۸ روستا (صرفاً اعتبار مربوط به آبرسانی به ۲۸ روستا لحاظ شده است) به شماره طبقه‌بندی «۱۳۰۷۰۰۲۳۰۹»، ۲- «انتقال آب به منطقه تاسوکی و عشایر حاشیه هامون» به شماره طبقه‌بندی «۱۳۰۷۰۰۳۰۱۳»، ۳- «ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۳۰۰۲۰۰۸»، ۴- «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۳۰۰۲۲۱۵»، ۵- «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان البرز» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۳۰۰۲۲۱۵»، ۶- «طرح آبرسانی به تک روستاها و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۳۰۰۳۰۰۶» از جدول ۹، ۶- «جبران زیان عملیات آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور» به شماره طبقه‌بندی «۵۲۰۰۰۲» از جدول ۴ و ۷- «۲۷/۵ درصد از مجموع اعتبارات آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوت و اجرای طرح‌های هادی روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۷۵۰۰۸۹» از جدول ۸ است.

۲. بخش بیمه اجتماعی فقط شامل اعتبار ردیف «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر» از جدول ۷ است.

۳. بخش توسعه کالبدی- زیربنایی شامل ردیف‌های: ۱- «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱»، ۲- «طرح بهسازی بافت باارزش روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۲۰۱۷۰۰۲»، ۳- «ایمن‌سازی ۳۰٪ روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)» به شماره طبقه‌بندی «۱۵۰۲۰۱۷۰۰۶» از جدول ۹ و ۴- اعتبار مربوط به طرح هادی روستایی (۱۷/۵ درصد) در ردیف «آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوت و اجرای طرح‌های هادی روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۷۵۰۰۸۹»، ۵- ۵۰ درصد از اعتبارات ردیف «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور (دبیرخانه شورای عالی جهاد سازندگی)-کمک به اقتصاد روستا از طریق توسعه زیربناهای روستایی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی و مشارکت با خیرین و بنگاه‌های اقتصادی از محل مسئولیت‌های اجتماعی» به شماره طبقه‌بندی «۷۵۰۰۰۱» از جدول ۸ و ۶- ۵۰ درصد اعتبارات ردیف «کمک به اقتصاد و توسعه زیربناهای روستایی و گروه‌های جهادی» به شماره طبقه‌بندی «۵۵۰۰۰۷» از جدول ۴ است.

۴. بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات شامل اعتبارات ردیف‌های: ۱- «طرح ایجاد و توسعه متوازن منطقه‌ای خدمات بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات» به شماره طبقه‌بندی «۷۳۰۱۱۱» از جدول ۹ و ۲- «وزارت ارتباطات و فناوری



اطلاعات-توسعه کسب و کارهای خرید و فروش اینترنتی در نقاط روستایی توسط شرکت پست ج.ا.ا» به شماره طبقه‌بندی «۷۳۰۱۱۶» از جدول ۸ است.

۵. بخش آموزش و پرورش شامل مجموع اعتبارات ردیف‌های: ۱- «تجهیز مدارس عشایری - وزارت آموزش و پرورش» به شماره طبقه‌بندی «۱۸۰۱۰۰۱۰۰۱» از جدول ۹ و ۲- ردیف «وزارت آموزش و پرورش-توسعه عدالت آموزشی، نوسازی و مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات برای مدارس روستایی - موضوع وصول مالیات بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان امام (ره)- ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» به شماره طبقه‌بندی «۷۳۰۰۷۰» از جدول ۸ است.

۶. بخش اشتغال و اقتصاد شامل: ۱- ۵۰ درصد از اعتبارات ردیف «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور (دبیرخانه شورای عالی جهاد سازندگی)- کمک به اقتصاد روستا از طریق توسعه زیربنای روستایی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی و مشارکت با خیرین و بنگاه‌های اقتصادی از محل مسئولیت‌های اجتماعی» به شماره طبقه‌بندی «۷۵۰۰۰۱» از جدول ۸ و ۲- ۵۰ درصد اعتبارات ردیف «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه‌های جهادی» به شماره طبقه‌بندی «۵۵۰۰۰۷» از جدول ۴ است.

۷. بخش ساماندهی و اسکان عشایر فقط شامل اعتبار ردیف «عملیات اجرایی ساماندهی عشایر» به شماره طبقه‌بندی «۱۳۰۶۰۶۸۰۰۲» از جدول ۹ است.

۸. بخش سلامت و بهداشت شامل اعتبارات ردیف‌های: ۱- «خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی-درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم» به شماره طبقه‌بندی «۱۶۰۲۰۰۱۲۴۷» و ۲- «احداث بیمارستان آموزشی جایگزین عشایر خرم‌آباد» به شماره طبقه‌بندی «۱۶۰۲۰۰۱۰۱۹» از جدول ۹ است.

۹. بخش راه شامل «۲۷/۵ درصد از مجموع اعتبارات آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوات و اجرای طرح‌های هادی روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۷۵۰۰۸۹» از جدول ۸ است.

۱۰. بخش مسکن فقط شامل اعتبار ردیف «طرح جامع بهسازی مسکن روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۱۷۰۲۰۰۱۰۰۳» از جدول ۹ است.

۱۱. بخش محرومیت‌زدایی شامل اعتبار ردیف طرح شهید شهرکی (محرومیت‌زدایی مناطق محروم روستایی) به شماره طبقه‌بندی دستگانه اجرایی «۱۱۱۲۴۲» از جدول ۷ است.

۱۲. بخش ورزش فقط شامل اعتبار ردیف «طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی» به شماره طبقه‌بندی «۱۷۰۲۰۰۱۰۰۳» از جدول ۹ است.

۱۳. بخش فرهنگی - هنری شامل اعتبارات ردیف‌های: ۱- «حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری» به شماره طبقه‌بندی «۱۷۰۳۰۲۹۰۱۹» و ۲- «طرح امداد فرهنگی، بهبود و ارتقای دسترسی کودکان و نوجوانان مناطق محروم روستایی، عشایری و مرزی به فعالیت‌ها» به شماره طبقه‌بندی «۱۷۰۳۰۲۹۰۲۱» از جدول ۱۰ است.

۱۴. بخش تعمیرات و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات فقط شامل اعتبار ردیف «تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و

ماشین‌آلات - سازمان امور عشایر ایران» به شماره طبقه‌بندی «۱۳۰۶۰۶۸۰۰۱» از جدول ۹ است.

منابع و مأخذ

- [۱] قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴.
- [۲] سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی»، ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹.
- [۳] قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ با اصلاحات بعدی.
- [۴] لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور - بخش دوم.
- [۵] قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی.
- [۶] سخنرانی رئیس‌جمهور محترم در جلسه «اجتماع هسته‌های مردمی جهاد و پیشرفت» در مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۷.
- [۷] ورمزیاری، حجت و محسن، بابایی، دوستی سبزی، بهزاد و شاهمرادی، مهنا. (۱۴۰۲). بسیج ملی جوانان برای احیای دانش‌بنیان اقتصاد مناطق روستایی و عشایری؛ مبتنی بر روحیه جهادی. اولین همایش ملی ظرفیت روستا در اقتصاد ملی. تهران.
- [۸] اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
- [۹] «الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی» و «استانداردها و ضوابط ارائه خدمات روستایی کشور» مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۰۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- [۱۰] شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌های روستایی، مصوب ۱۳۹۴/۰۹/۱۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- [۱۱] دوستی سبزی، بهزاد و محسن، بابایی. تحلیل و ارزیابی طرح‌های توسعه پایدار منظومه‌های روستایی (۱۸۹۴۸). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۲۳. ۳۱(۳).
- [۱۲] برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، اصلاحی ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی.



گزیده سیاستی

بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور با چالش‌ها و کمبودهای اولویت‌دار مناطق روستایی و عشایری و تکالیف مربوطه مندرج در برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت به‌ویژه الزام وزارت جهاد کشاورزی به تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری (بند «الف» ماده ۵۱) تناسب ضعیفی دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir