

ثبت: ۷۱۵
بهمن ۱۴۰۰
دوره یازدهم - سال دوم
مسلسل: ۱۸۰۶۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵۹. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۸۰۶۸

کد موضوعی: ۲۵۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵۹. بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

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

تهیه و تدوین کنندگان: محسن بابائی، حجت ورمزیاری و بهروز رازانی

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

اظهار نظر کننده: امین... پانژاد (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی: علیرضا رهایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. نواحی روستایی و عشایری

۳. کارآفرینی

۴. اعتبارات عمرانی

۵. سرمایه انسانی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۱۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....
۷.....	یافته‌ها
۷.....	۱. تصویر کلی تبصره‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....
۲۷.....	۲. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....
۳۸.....	۳. تحلیل ترکیب لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری.....
۴۰.....	۴. انطباق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با تکالیف قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه.....
۴۳.....	نتیجه‌گیری
۴۶.....	پیشنهادها
۵۲.....	یادداشت‌ها
۵۴.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور بخش مدیریت و توسعه روستایی و عشایری ۵۹

چکیده

گزارش حاضر به تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص توسعه روستایی و بهبود امور عشایر و نسبت مفاد آن با اهداف سیاست‌های کلی و قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۴۰۰ پرداخته است. یافته‌ها حاکی از انحراف لایحه از قانون برنامه ششم توسعه در زمینه توسعه روستایی و عشایری است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، با توجه به تمدید یک‌ساله قانون برنامه ششم توسعه برای سال ۱۴۰۱، به‌عنوان پنجمین لایحه بودجه در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود که هیچ ردیف اعتباری برای رفع نابسامانی، موازی‌کاری و آشفتگی در نظام مدیریت و سیاست‌گذاری توسعه روستایی و عشایری به‌عنوان اساسی‌ترین مشکل توسعه روستایی و عشایری کشور ارائه نکرده است. این درحالی است که جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، دولت را مکلف به یکپارچه‌سازی مدیریت حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور تا انتهای سال اول برنامه ششم کرده است. عدم اجرای این تکلیف سبب شده با وجود پیش‌بینی طرح‌ها و برنامه‌های مختلف برای بهبود وضعیت نواحی روستایی و عشایری، چون به‌صورت ناهماهنگ، پراکنده و بدون تبعیت از یک چشم‌انداز مدون و مشخص، توسط دستگاه‌های اجرایی متعدد به‌اجرا می‌رسد، کشور کماکان با مشکل توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین و حاشیه‌نشینی و به‌طور کلی عدم برقراری عدالت اجتماعی مواجه باشد. همچنین برخلاف جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، به‌مانند سال‌های گذشته، پیوست [یا فصل] مستقلی برای اعتبارات عمران و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ارائه نشده است و این موضوع، احصای دقیق اعتبارات مختص امور روستایی و عشایری از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ را با اختلال جدی مواجه کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد سهم قابل احصای بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری (اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌ها و تبصره‌ها) از کل بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۱، معادل ۰/۷۱ درصد (۹۰,۴۳۰ میلیارد ریال) است که با توجه به سهم حدود ۲۴ درصدی نواحی روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور، رقم بسیار نازلی است. در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰، با توجه به تغییراتی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ رخ داده و برخی از طرح‌ها و برنامه‌های مختص توسعه روستایی و عشایری حذف و یا در طرح‌ها و برنامه‌های شهر ادغام شده‌اند، بودجه قابل احصای

مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با کاهش ۸۷ درصدی مواجه شده و از ۵/۷۶ درصد به ۰/۷۱ درصد رسیده است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای از کل بودجه توسعه روستایی و عشایری به نسبت ۳۳/۹۹ و ۶۶/۰۱ درصد است. حذف اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای «راه‌های روستایی» از بودجه استانی و اعتبارات هزینه‌ای مربوط به خدمات بهداشتی - سلامتی روستاییان و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در حالی اتفاق افتاده که نزدیک به ۴۵ درصد راه‌های روستایی کشور آسفالت نشده‌اند و همچنین میزان بهره‌مندی روستاییان و عشایر از خدمات بهداشتی و درمانی در وضعیت مطلوبی قرار ندارد. همچنین علی‌رغم وعده‌هایی برای اجرای طرح بیمه رایگان (حداقل برای پنج سال) ۱,۲۵۰,۰۰۰ نفر از اقشار آسیب‌پذیر تحت پوشش نهادهای حمایتی در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، اولاً چنین اعتباری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی نشده است. ثانیاً چون سازوکاری برای جلب رضایت و جلوگیری از پایمال شدن حقوق کشاورزان، روستاییان و عشایر بیمه‌شده فعلی در صورت پرداخت مستمری به اعضای جدید که بیشتر برای صندوق هزینه‌بر است تا درآمدزا، پیش‌بینی نشده است، اجرای این طرح می‌تواند مغایر با اصل چهارم (۴۰) قانون اساسی مبنی بر غصب اموال دیگران یا اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی باشد. توزیع اعتبارات روستایی و عشایری بین گروه‌های ۱۳ گانه، نشان داد حدود ۷۳ درصد از بودجه توسعه روستایی و عشایری به امور کالبدی - فیزیکی - خدماتی و تنها حدود ۲ درصد آن به موضوع اشتغال و محرومیت‌زدایی اختصاص پیدا کرده است. این موضوع بیانگر آن است که اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه ۱۴۰۱، از نظر نسبت اعتبارات اشتغال و تولید (اقتصادی) به اعتبارات «کالبدی، خدماتی و زیربنایی» با عدم توازن جدی مواجه است. گزارش حاضر درنهایت، به منظور رفع چالش‌های لایحه، پیشنهادهایی را از جمله در خصوص «استقرار مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری در قالب طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی و با رویکرد جهادی و اجتماع‌محور» ارائه کرده است.

مقدمه

نواحی روستایی و عشایری به جهت برخورداری از عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی، کانون و پایگاه اصلی تولید مواد غذایی زراعی، باغی، دامی، طیور و آبزیان هستند. می‌توان گفت تولیدکنندگان روستایی و عشایری کشور در خط مقدم جبهه تولید داخلی در جنگ اقتصادی قرار دارند و تأمین امنیت غذایی جامعه و به‌طور کلی‌تر حفظ استقلال سیاسی - اقتصادی کشور در گرو تداوم و تقویت کارکرد تولیدی نواحی روستایی و عشایری است. از طرفی وجود جاذبه‌های گردشگری طبیعی، تاریخی، مذهبی، ورزشی و غیره در این نواحی و تولید صنایع دستی متنوع توسط روستاییان و جامعه عشایری کشور، به‌عنوان



ظرفیت بالقوه‌ای برای اشتغال‌زایی و کاهش فقر و بیکاری قلمداد می‌شود که در صورت برنامه‌ریزی جامع، دقیق و صحیح جهت بالفعل‌سازی این ظرفیت‌های اقتصادی، صنعت گردشگری کشور رونق یافته و در نتیجه به رشد و شکوفایی اقتصاد محلی و ملی منجر خواهد شد. از سوی دیگر، نواحی روستایی و حتی عشایری مهد تمدن اسلامی - ایرانی هستند.

بنابراین نواحی روستایی و عشایری ایران دارای کارکردهای مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و محیط زیستی هستند و زمانی این نواحی به رشد و شکوفایی در طراز آرمان‌ها و اهداف انقلاب اسلامی می‌رسند که تمامی ابعاد توسعه به صورت یکپارچه و متوازن مدنظر سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان قرار گیرد. اما آنچه در طول دهه‌های گذشته اتفاق افتاده نمایانگر فقدان برنامه عملیاتی نظام‌مند برای توسعه متوازن روستایی و عشایری است. به این شکل که در برخی از روستاها علی‌رغم اینکه زیرساخت‌های عمرانی مناسبی فراهم شده است، به دلایلی مانند عدم توجه متولیان به بُعد اقتصادی - اجتماعی روستاها و عدم برخورداری روستاییان از شغل، درآمد و معیشت مناسب، پدیده مهاجرت بی‌رویه تداوم یافته است. به دلیل همین عدم توجه نظام‌مند به توسعه نواحی روستایی و عشایری است که کشور با چالش‌های جدی از نظر توزیع جمعیت در پهنه سرزمین مواجه شده است که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به پدیده مهاجرت‌های بی‌رویه و گسترده روستا - شهری و به تبع آن حاشیه‌نشینی در شهرها و معضلات ناشی از آن اشاره کرد.

به‌منظور جلوگیری از بروز چنین چالش‌هایی و حرکت در مسیر توسعه متوازن و یکپارچه نواحی روستایی و عشایری، در برخی از سیاست‌های کلی نظام، به مقوله توسعه روستایی و عشایری به شکل تقریباً مناسبی پرداخته شده است. در جدول ۱ به برخی از این احکام بالادستی اشاره شده است.

جدول ۱. توسعه روستایی و عشایری در اسناد بالادستی

سیاست کلی	بندهای مرتبط
سیاست‌های کلی «جمعیت» ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰	۱۰. حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی
سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹	۹. ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین
سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی» ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹	۱. تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط
سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی» ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹	۵. حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیای بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی ۶. جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی در شهرها و سامان‌دهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود

سیاست کلی	بندهای مرتبط
سیاست‌های کلی نظام در امور «مسکن» ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹	۲. احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد ۴. برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با ویژگی‌های بومی
سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹	۲۰. اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی

با توجه به احکام فوق، انتظار بر این است که توسعه روستایی و بهبود امور عشایر به یکی از اولویت‌های اساسی دولت و مجلس تبدیل شده و در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قوانین بودجه سنواتی برنامه‌ها و طرح‌های مؤثری در این راستا پیش‌بینی شود. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز از این حیث اهمیت دارد که با توجه به تمدید یک‌ساله دوره قانون برنامه ششم توسعه به‌عنوان پنجمین لایحه بودجه در این دوره به‌شمار می‌رود. لذا گزارش حاضر در پی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ درخصوص توسعه روستایی و بهبود امور عشایر و نسبت مفاد آن با اهداف سیاست‌های کلی و برنامه ششم توسعه است.

در این گزارش، ابتدا تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مورد اشاره قرار می‌گیرد. سپس تصویر کلی بودجه و ارقام تفصیلی اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و تغییرات آنها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تحلیل شده است. همچنین ترکیب اعتبارات لایحه سال ۱۴۰۱، به‌منظور تعیین میزان توازن بودجه و نحوه توجه آن به ابعاد مختلف توسعه روستایی و عشایری، تحلیل و درنهایت میزان انطباق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با تکالیف قانون برنامه ششم توسعه بررسی شده است. در پایان نیز ضمن جمع‌بندی، پیشنهادهای اصلاحی برای لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ارائه شده است.

روش‌شناسی تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

در مطالعه کنونی، اعتبارات مربوط به کلیه برنامه‌ها و طرح‌های مختص روستایی و عشایری، از بخش‌های مختلف لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و قانون بودجه سال ۱۴۰۰ استخراج شد. به‌طور کلی ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، به‌مانند سال‌های پیشین، به‌دلیل ساختار بخشی و پراکنده حاکم بر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی، با دشواری فراوانی مواجه است؛ زیرا توسعه روستایی و عشایری کشور، فاقد پیوست یا فصل مستقل در لایحه بودجه است و در نتیجه، برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه، در قالب فصول مختلف از جمله «توسعه و خدمات شهری،



روستایی و عشایری»، «مسکن»، «بازرگانی» و «سلامت» و نیز ردیف‌های متفرقه پراکنده شده‌اند و وزارتخانه‌ها و نهادهای گوناگونی، بدون هماهنگی و نظارت و برنامه‌ریزی، عهده‌دار این تکالیف و وظایف هستند. این در حالی است که در جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) 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» توسط سازمان برنامه و بودجه تصریح و تأکید شده است.

علاوه بر مشکل پراکندگی برنامه‌ها و متولیان، برخی از برنامه‌ها و طرح‌های فصول مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، بین شهر و روستا مشترک بوده و سهم هیچ‌کدام به‌طور شفاف بیان نشده است. لذا امکان تفکیک و تعیین سهم بودجه روستایی در این نوع طرح‌ها و برنامه‌ها به دلیل عدم شفافیت میسر نیست. بنابراین طرح‌ها و برنامه‌هایی که به‌طور مشترک برای نواحی شهری و روستایی ارائه شده بودند و امکان تفکیک شهری - روستایی یا عشایری آنها وجود نداشت از محاسبات حذف شدند. در نتیجه، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های زیر در محاسبات مدنظر قرار نگرفتند:

۱. طرح‌های «آبرسانی به بابل، بابلسر، فریدون‌کنار و شهرهای گروه (الف)، شهرها و روستاهای سوادکوه، سوادکوه شمالی، قائمشهر و جویبار از سد البرز»، «آبرسانی به شهرها و روستاهای محور بن - بروجن»، «آبرسانی به شهرها و روستاهای استان مرکزی از خط انتقال سد کوچری به قم»، «آبرسانی از سد طالقان به ۱۴ شهر شمالی استان قزوین و روستاهای مسیر به نسبت ۳۰ درصد منابع عمومی و ۷۰ درصد سایر منابع»، «انتقال آب به منطقه تاسوکی و عشایر حاشیه هامون»، ذیل برنامه عرضه آب و «طرح آبرسانی به شهرها، روستاها و صنایع»، ذیل برنامه توسعه تأسیسات فاضلاب و بازچرخانی آب - مندرج در پیوست سه، مربوط به وزارت نیرو،

۲. طرح «تجهیز و سامان‌دهی آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و نجات»، ذیل برنامه ارائه خدمات شهری و روستایی، مربوط به سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور،

۳. «طرح سامان‌دهی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری و روستایی محدوده و حریم شهری بافت‌های فرسوده در معرض خطر»، ذیل برنامه توسعه عمرانی شهری و روستایی، مربوط به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی،

۴. طرح‌های «ایجاد و تجهیز کارگاه‌های هنرهای سنتی و شهرها و روستاهای جهانی صنایع دستی»، ذیل برنامه حمایت از ارتقا و توسعه صنایع دستی و «مطالعه، مرمت و حفاظت بافت‌های تاریخی شهری و روستایی»، ذیل برنامه صیانت از میراث فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ مربوط به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی،

۵. طرح «حق بیمه پایه سلامت رایگان روستاییان، عشایر و ساکنین شهرهای زیر بیست هزار نفر»، ذیل برنامه سیاستگذاری، راهبری و توسعه خدمات بیمه درمان - مندرج در پیوست سه، مربوط به سازمان بیمه سلامت ایران،

۶. «برنامه حمایت و ارتقای پوشش تحصیلی افراد لازم‌التعلیم و ایاب و ذهاب دانش‌آموزان مناطق محروم، مرزی، عشایری و حاشیه شهرها و تغذیه دانش‌آموزان مدارس شبانه‌روزی، شیر و تغذیه مدارس و کمک به تأمین سرانه مدارس»، مربوط به وزارت آموزش و پرورش،

۷. طرح «توسعه متوازن زیرساخت خدمات شبکه ملی اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه‌یافته و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر» مربوط به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات،

۸. طرح «رفع محرومیت و سازندگی شامل تأمین آب شرب، احداث جاده‌های روستایی، سامان‌دهی حاشیه‌نشینی و پیشرفت و آبادانی مناطق محروم» مربوط به بسیج سازندگی،

۹. تبصره‌های ماده‌واحد از قبیل بند «د» تبصره «۱» مبنی بر گازرسانی به روستاها و اتمام طرح (پروژه)‌های نیمه‌تمام گازرسانی به روستاها، تداوم گازرسانی با اولویت گازرسانی به شهرها و روستاهای استان سیستان و بلوچستان و استان‌های نفت‌خیز و گازخیز، استان‌های رویشی زاگرس، مناطقی که از لحاظ گازرسانی شهری و روستایی پایین‌تر از متوسط کشور و روستاهای واقع در مناطق کوهستانی و صعب‌العبور حداقل دو برابر سرانه؛ فراز دوم بند «ج» تبصره «۶» مبنی بر توزیع هشتاد درصد (۸۰٪) عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور به حساب ساتبا برای تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری‌های تجدیدپذیر با اولویت روستایی، عشایری، خانوارهای کم‌درآمد تحت پوشش کمیته امداد حضرت امام(ره) و سازمان بهزیستی و روستاهای فاقد دسترسی به شبکه ملی اطلاعات؛ جزء «۱» بند «ه» تبصره «۶» مبنی بر اخذ عوارض از مشترکان گاز و برق برای تأمین مالی بخشی از پوشش بیمه خسارات؛ جزء «۲» بند «د» تبصره «۸» مبنی بر صرف حداکثر ده درصد (۱۰٪) از منابع حاصل از مشارکت مالی شرکت‌های آب و فاضلاب استانی برای تسریع در اجرا و توسعه طرح‌های ایجاد تأسیسات آب و فاضلاب با اولویت اجرای طرح‌های فاضلاب در روستاهای همان بخش؛ جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۰» مبنی بر اصلاح راه‌های روستایی و معابر در نقاط حادثه‌خیز بین شهری (هوشمندسازی تصویری جاده‌ها) و راه‌های مناطق محروم مرزی کشور و بند «الف» تبصره «۱۷» مبنی بر ارائه بسته خدمات بیمه پایه تعریف‌شده برای کلیه اقشار از جمله روستاییان، عشایر و ساکنان شهرهای زیر بیست هزار نفر جمعیت از طریق نظام ارجاع و پزشک خانواده.

لذا استناد به نرخ تغییر اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ که در گزارش حاضر مورد محاسبه قرار گرفته است، به دلیل تشدید عدم شفافیت، با محدودیت مواجه است. همچنین اعتبارات فصل کشاورزی و منابع طبیعی و نیز سایر اعتبارات طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با کشاورزی، به دلیل انتشار گزارش مستقل در خصوص آنها، در این محاسبات مدنظر قرار نگرفتند.



یافته‌ها

در بخش یافته‌ها، ابتدا تصویر کلی اعتبارات مربوط در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بررسی و در مرحله بعد، آمار و ارقام تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه ارائه شده است. سپس تغییرات این اعتبارات نسبت به ارقام مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تحلیل و در نهایت، ترکیب لایحه بودجه در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری ترسیم و میزان انطباق آن با احکام قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بررسی شده است.

۱. تصویر کلی تبصره‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۱-۱. احکام مرتبط با توسعه روستایی و عشایری در ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

– بند «د» تبصره «۱»

بند «د» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به موضوع گازرسانی به شهرها و روستاها اشاره دارد. بند مذکور بدین شرح است: «وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط مکلف است از محل سهم چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت مذکور تا میزان بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نسبت به گازرسانی به روستاها و اتمام طرح (پروژه)‌های نیمه‌تمام گازرسانی به روستاها، تداوم گازرسانی با اولویت گازرسانی به شهرها و روستاهای استان سیستان و بلوچستان و استان‌های نفت‌خیز و گازخیز، استان‌های رویشی زاگرس، مناطقی که از لحاظ گازرسانی شهری و روستایی پایین‌تر از متوسط کشور می‌باشند و همچنین روستاهای واقع در مناطق کوهستانی و صعب‌العبور حداقل دو برابر سرانه، اقدامات لازم را به عمل آورد. شرکت مذکور موظف به گازرسانی تا درب مدارس و مساجد روستایی است». بند مشروحه نسبت به بند متناظر در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به لحاظ سرجمع اعتبارات تغییری نداشته، ولی به لحاظ مصارف، متوجه تغییراتی شده است. به گونه‌ای که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مقرر شده است: «معادل مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از مبلغ صدر بند «د» جهت بهسازی معابر و ترمیم آسیب‌های ناشی از حفاری شبکه معابر روستاها در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاری‌ها قرار گیرد». در حالی که این موضوع در بند «د» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، حذف گردیده است. همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، گازرسانی به «روستاهای استان‌های رویشی زاگرس» جایگزین گازرسانی به «پاسگاه‌های محدوده بافت روستایی» شده است. مضافاً اینکه شرکت مورد نظر موظف شده گازرسانی را تا درب مدارس و مساجد روستاهای گازرسانی شده، انجام دهد، در حالی که این موضوع در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به شکل اختیاری بود.

در کل با توجه به اینکه سهم روستاها از اختصاص اعتبار ۲۰ هزار میلیارد ریالی برای گازرسانی، از

شهرها تفکیک و تعیین نشده است، امکان محاسبه میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای گازرسانی به روستاها در این بند میسر نیست.

– بند «ز» تبصره «۱»

در بند «ز» تبصره «۱» که به موضوع اختصاص قیر رایگان اشاره دارد، وزارت نفت موظف شده است معادل مبلغ یکصدوپنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نفت خام مازاد بر سقف منابع جزء «۱» بند «ب» این تبصره را به صورت ماهیانه در اختیار پالایشگاه‌ها قرار دهد تا براساس تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور و تعیین سهم دستگاه‌های ذی‌نفع در قالب آیین‌نامه اجرایی، مواد اولیه قیر (وکيوم باتوم)، تحویل ۶ دستگاه اجرایی مربوطه از قبیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها) و وزارت راه و شهرسازی (برای آسفالت راه‌های فرعی و روستایی و روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی، معابر محلات هدف بازآفرینی شهری و طرح‌های مسکن مهر و طرح‌های مسکن ملی) مصرح در جزء‌های «۱» و «۲» این بند شود. بند مذکور نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با تغییراتی بدین شرح مواجه شده است:

اولاً تعیین سهم دستگاه‌ها یا مصارف مورد نظر به آیین‌نامه اجرایی احاله شده است که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و نفت تهیه خواهد شد. در حالی که سهم ذی‌نفعان در بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، سهم وزارت راه و شهرسازی برای آسفالت راه‌های فرعی و روستایی و روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و...، چهل‌وهشت درصد (۴۸٪) و سهم بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و... بیست درصد (۲۰٪) تعیین شده است. واگذار کردن تعیین سهم ذی‌نفعان به آیین‌نامه اجرایی در حالی است که از ۶ دستگاه ذی‌نفع مذکور در این بند، هیچ‌کدام در ترکیب تدوین آیین‌نامه اجرایی حضور ندارند و این موضوع امکان عدم تعیین سهم درست دستگاه‌ها جهت اجرای تکالیف را فراهم می‌سازد. از سوی دیگر به دلیل اینکه غالباً برای دستگاه‌های اجرایی شهرها در اولویت قرار دارند، لذا عدم تعیین سهم در قانون موجب اجحاف در حق نواحی روستایی و عشایری خواهد شد.

ثانیاً اعطای تعیین سهم ذی‌نفعان به سازمان برنامه و بودجه در قالب تدوین آیین‌نامه اجرایی، بدون تعیین ضوابط کلی و معیارهای مشخص برای سهم‌بندی، به دلیل عدم رعایت ماهیت تقنینی این موضوع، مغایر با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است.

ثالثاً در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به منظور نظارت بر اقدامات دستگاه‌های مربوطه در این زمینه، مقرر شده است دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط گزارش اقدامات و هزینه‌کرد خود را به صورت سه‌ماهه تهیه و به کمیسیون‌های انرژی، برنامه، بودجه و محاسبات و عمران مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند و کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات پس از رسیدگی گزارش، باید آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه



نماید. در حالی که این موضوع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

– جزء «۴» بند «هـ» تبصره «۲»

بند «هـ» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به تکلیف سازمان برنامه و بودجه کشور برای تهیه آیین‌نامه انتظام‌بخشی شرکت‌های دولتی مبنی بر نحوه تشکیل مجامع عمومی/ شورای عالی و نظام بودجه‌ریزی و بررسی صورت‌های مالی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱ تصریح دارد. در جزء «۴» این بند نیز رؤسای مجامع عمومی شرکت‌های درحال تصفیه مندرج در پیوست (۳) و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استانی، مکلف شده‌اند «حداکثر تا پانزدهم مردادماه ۱۴۰۱ نسبت به اعلام ختم فرایند تصفیه یا ختم فعالیت آنها اقدام نمایند و صورتجلسه مجامع عمومی فوق‌العاده مبنی بر خاتمه تصفیه و غیرفعال شدن شرکت را در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت برسانند». این موضوع و بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ وجود نداشته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اضافه شده است.

– بند «الف» تبصره «۶»

بند «الف» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به موضوع آبرسانی شرب روستایی و عشایری و اصلاح شبکه آب مربوط به آنها اشاره دارد. براساس این بند، وزارت نیرو مکلف شده از طریق شرکت‌های آب و فاضلاب استانی سراسر کشور، علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری، به‌ازای هر مترمکعب فروش آب شرب بالاتر از الگوی مصرف تعیین‌شده توسط هیئت وزیران، پانزده درصد (۱۵٪) نرخ آب‌بها را افزایش داده و از مشترکان آب شهری، دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند. در ادامه مقرر داشته است: «صد درصد (۱۰۰٪) وجوه دریافتی تا سقف نهصد و شصت و پنج میلیارد (۹۶۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل حساب مذکور در ردیف معین در بودجه شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری و اصلاح شبکه آب مربوط به آن اختصاص می‌یابد». سهم آبرسانی شرب عشایری بیست درصد (۲۰٪) و آبرسانی شرب روستایی هشتاد درصد (۸۰٪) است که براساس دو شاخص: ۱. جمعیت و ۲. کمبود آب شرب سالم، بین استان‌های کشور در مقاطع سه‌ماهه از طریق شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور توزیع می‌شود تا پس از مبادله موافقتنامه بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و شرکت‌های آب و فاضلاب استانی و یا سازمان امور عشایر ایران هزینه شود. در این بند تصریح شده که وجوه فوق‌مشمول مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش‌افزوده نخواهد بود. بند مذکور نسبت به بند متناظر در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تغییر چندانی نداشته است. فقط در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برای مشترکانی که بالاتر از الگوی مصرف تعیین‌شده آب مصرف کنند، به‌ازای هر مترمکعب بالاتر، به‌جای عدد دویست (۲۰۰) ریال، مقرر شده ۱۵ درصد به نرخ آب‌بهای مشترکان اضافه شود.

البته در خصوص خارج نمودن وجوه دریافتی از مشترکان از دایره شمول مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش‌افزوده باید متذکر شد که طبق بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، «برقراری هرگونه

تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است». لذا این موضوع با قانون برنامه ششم توسعه مغایرت دارد و با توجه به حکم ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،^۱ تصویب حکم مزبور، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس خواهد بود.

– بند «ج» تبصره «۶»

بند «ج» تبصره «۶» به شرح زیر، به موضوع اخذ عوارض از مشترکان برق مصرفی به‌استثنای مشترکان برق روستایی و عشایری مجاز و برق چاه‌های کشاورزی مجاز، در راستای تأمین مالی بخشی از منابع لازم جهت اجرای طرح‌های توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک پرداخته است: «عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰ به میزان ده درصد (۱۰٪) مبلغ برق مصرفی در سقف شصت هزار میلیارد (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود و مشترکان برق روستایی و عشایری مجاز و برق چاه‌های کشاورزی مجاز از شمول حکم این بند معاف هستند. منابع حاصله بیست درصد (۲۰٪) به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور برای حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی و هشتاد درصد (۸۰٪) به حساب سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری‌های تجدیدپذیر با اولویت روستایی، عشایری، خانوارهای کم‌درآمد تحت پوشش کمیته امداد حضرت امام (ره) و سازمان بهزیستی و روستاهای فاقد دسترسی به شبکه ملی اطلاعات شود.

این بند در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از نظر ارقام و محتوا، با تغییرات مواجه شده است. به‌گونه‌ای که اولاً سقف عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور و واریز منابع حاصله به حساب شرکت توانیر و ساتبا نزد خزانه‌داری کل کشور از ۱۶ هزار و ۸۰۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به ۸۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ رسیده و حدود ۳۰۸ درصد رشد داشته است. ثانیاً مشخص شده که از این مبلغ، بیست درصد (۲۰٪) یعنی ۱۲ هزار میلیارد ریال به حساب شرکت توانیر برای حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی و هشتاد درصد (۸۰٪) به حساب ساتبا واریز خواهد شد تا در جهت تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری‌های تجدیدپذیر کل کشور هزینه شود. البته چون سهم نواحی روستایی و عشایری از هشتاد درصد (۸۰٪) ساتبا به‌طور دقیق تعیین نشده است، نمی‌توان در سرجمع اعتبارات بودجه توسعه روستایی و عشایری وارد نمود. شایان ذکر است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حتی چنین سهم‌بندی انجام نشده بود.

مضاف بر این، با توجه به اینکه در حال حاضر بیش از ۹۹ درصد روستاییان کشور از نعمت برق بهره‌مند شده‌اند و از آنجایی که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی در مناطق روستایی به‌دلیل هزینه‌های بالای انتقال

۱. ماده (۱۸۱) - اصلاح قانون دائمی و قانون برنامه توسعه در حین بررسی لایحه بودجه سالیانه و اصلاح برنامه توسعه در زمان بررسی دیگر طرح‌ها و لوایح به دوسوم رأی نمایندگان حاضر نیاز دارد.



برق به موقع راه اندازی و آغاز نمی‌شوند، پیشنهاد می‌شود برای حمایت از فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری در نواحی روستایی، نزدیک‌سازی شبکه برق به واحدهای تولیدی نیز در این تبصره مورد تأکید قرار گیرد.

جزء «۳» بند «د» تبصره «۶»

جزء «۳» بند «د» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به توزیع عوارض ارزش افزوده به شهرها، روستاها و عشایر به شرح زیر پرداخته است: «عوارض ارزش افزوده موضوع بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰^۱ در شهرستان‌های تهران و اسلامشهر به نسبت هشتاد و هشت درصد (۸۸٪) در نقاط شهری تهران و شهر اسلامشهر و دوازده درصد (۱۲٪) در نقاط روستایی و عشایری آنها توزیع می‌شود». مفاد این بند نسبت به بند متناظر در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تغییری نداشته است؛ جز اینکه با توجه به تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۲، عبارت «بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰» جایگزین عبارت «جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه» شده است. البته در خصوص سهم‌بندی پیشنهادی در بند مذکور باید متذکر شد که سهم شهرها و نقاط روستایی و عشایری از عوارض ارزش افزوده موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، به ترتیب ۷۰ درصد و ۳۰ درصد تعیین شده است. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ این میزان برخلاف قانون برنامه ششم توسعه تغییر یافته و به نسبت ۸۸ درصد به ۱۲ درصد رسیده است. لذا با توجه به حکم ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب حکم مزبور، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس خواهد بود.

جزء «۱» بند «ه» تبصره «۶»

جزء «۱» بند «ه» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به موضوع اخذ عوارض از مشترکان گاز و برق برای تأمین مالی بخشی از پوشش بیمه خسارات به شرح زیر پرداخته است:

«مطابق ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، به هریک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط اجازه داده می‌شود ماهیانه از هر واحد مسکونی مشترکان گاز مبلغ دو هزار (۲،۰۰۰) ریال، از هر واحد مسکونی مشترکان برق مبلغ یک هزار (۱،۰۰۰) ریال و از هریک از واحدهای تجاری مشترکان گاز و برق مبلغ ده هزار (۱۰،۰۰۰) ریال اخذ و به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف‌های ۱۶۰۱۸۵ و ۱۶۰۱۸۶ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. برای مشترکان روستایی، مبالغ فوق‌الذکر، معادل پنجاه درصد (۵۰٪) است و مشترکان فاقد گاز از پرداخت معاف می‌باشند. وجوه فوق، مشمول مالیات بر درآمد و مالیات بر

۱. بند «الف» ماده (۳۹) - نود درصد (۹۰٪) از عوارض و جریمه‌های مربوط به ماده (۷) و بندهای «ب» و «پ» ماده (۳۹) این قانون پس از واریز به حساب تمرکز وجوه اداره کل امور مالیاتی استان براساس شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر هر شهرستان (سهم مناطق عشایری) و فرمانداری‌های همان استان (سهم روستاهای فاقد دهیاری) توزیع و ده درصد (۱۰٪) مابقی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا به موجب آیین‌نامه‌ای که براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر شهرستان (سهم مناطق عشایری و روستاهای فاقد دهیاری (به حساب فرمانداری‌ها) توزیع گردد.

ارزش افزوده نخواهد بود. منابع حاصله برای موارد مندرج در ماده مذکور به مصرف می‌رسد. آیین‌نامه اجرایی این بند متضمن سقف و نحوه برگزاری مناقصه به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.^۱ بند مزبور نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تغییری نداشته و عیناً تکرار شده است.

در رابطه با خارج نمودن وجوه دریافتی از مشترکان گاز و برق از دایره شمول مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش افزوده باید تأکید داشت که براساس بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع اعلام شده است. لذا این موضوع با قانون برنامه ششم توسعه مغایرت دارد و با توجه به حکم ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب حکم مزبور، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس خواهد بود.

– جزء «۱» بند «د» تبصره «۸»

جزء «۱» بند «د» تبصره «۸» به موضوع اصلاح شبکه آب روستایی به شرح زیر پرداخته است: «ده درصد (۱۰٪) وجوه حاصل از منابع دریافتی از مشترکین داخل شهرها که اقدام به تفکیک ملک و افزایش واحد می‌نمایند، موضوع ماده (۱۱) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب^۱، صرف اصلاح شبکه آب روستایی همان استان براساس شاخص جمعیت و کمبود آب شرب سالم خواهد شد». این جزء در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نیز وجود داشته و بدون هیچ‌گونه تغییری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ عیناً تکرار شده است. البته با توجه به اینکه محل مصرف جدیدی برای منابع ماده (۱۱) قانون مذکور پیش‌بینی شده، تصویب این جزء با توجه به تأکید ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان مجلس دارد.

– جزء «۲» بند «د» تبصره «۸»

جزء «۲» بند «د» تبصره «۸» نیز همانند جزء «۱» همین بند، در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ وجود داشته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ عیناً تکرار شده است. بند مذکور مقرر می‌دارد: «شرکت‌های آب و فاضلاب استانی مجازند حداکثر ده درصد (۱۰٪) از منابع حاصل از مشارکت مالی، مصوب شورای اسلامی هر شهر موضوع تبصره «۳» قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری مصوب ۱۳۷۷/۰۳/۲۴^۲ را برای تسریع در اجرا و توسعه طرح‌های ایجاد تأسیسات آب و فاضلاب

۱. ماده (۱۱) - با توجه به رشد جمعیت شهرها و نیاز به توسعه تأسیسات و توجه به این موضوع که حقوق اشتراک و انشعاب دریافتی از مشترکین جدید و همچنین میزان سرمایه‌گذاری‌های دولتی در امر توسعه تأسیسات آب و فاضلاب تکافوی میزان سرمایه‌گذاری لازم جهت گسترش تأسیسات را نمی‌نماید، اجازه داده می‌شود مبلغ زیر وصول و صرف هزینه‌های سرمایه‌گذاری گردد. سهم هزینه سرمایه‌گذاری تأسیسات آب و فاضلاب جهت شهرها و شهرک‌های جدید و همچنین تفکیک‌های داخل شهرها براساس تعداد واحدها اعم از مسکونی یا غیرمسکونی که از طریق دستگاه‌ها یا سازمان‌های ذی‌ربط طبق تعرفه تأیید شده توسط وزارت نیرو پرداخت خواهد شد.

۲. تبصره «۲» - تا زمان تشکیل شورای اسلامی شهر، اجازه داده می‌شود هیئتی مرکب از استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان، مدیر عامل آب و فاضلاب استان و یک یا دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به‌عنوان ناظر)، راهکارهای مشارکت مالی مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهرها را براساس پیشنهاد شرکت آب و فاضلاب استان بررسی و تأیید نموده تا پس از تصویب وزیر نیرو، توسط شرکت‌های آب و فاضلاب به‌اجرا درآید.



با اولویت اجرای طرح‌های فاضلاب در روستاهای همان بخش هزینه نمایند.

– بند «ل» تبصره «۸»

بند «ل» تبصره «۸» ناظر بر تسهیل شرایط اخذ تسهیلات از بانک‌ها برای جامعه عشایری می‌باشد که بدین شرح است: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است حداکثر یک ماه پس از ابلاغ این قانون طی دستورالعملی امکان پذیرش پروانه چرای دام، ضمانت زنجیره‌ای و حساب یارانه را به‌عنوان وثیقه و تضمین بازپرداخت تسهیلات دریافتی عشایر از بانک‌های دولتی، خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی را فراهم نماید». بند مذکور اگرچه در راستای رفع دغدغه جامعه عشایری کشور که توان تأمین وثایق و تضامین سنگین مورد طلب بانک‌ها و مؤسسات عامل را ندارند، تنظیم شده است، با وجود این از چند جهت واجد اشکال و ابهام است.

اولاً قانون بودجه، قانون یک‌ساله است و فقط برای آن سالی که تنظیم می‌شود، مورد استناد و اعتبار است. لذا پرداختن به موضوعی که بیشتر شبیه به یک حکم دائمی است، در قانون بودجه موضوعیت ندارد و مغایر اصل سالیانه بودن قانون بودجه و به تبع آن اصل پنجاه‌دوم (۵۲) قانون اساسی^۱ است. ضمن اینکه بند مذکور ماهیت بودجه‌ای ندارد و باید در خارج از بودجه سنواتی پیگیری شود.

ثانیاً در برخی از قوانین و مقررات جاری کشور، ظرفیت‌های قانونی برای پذیرش اسناد ملکی روستاییان و عشایر توسط بانک‌ها به‌عنوان ضمانت‌های بانکی وجود دارد، ولی آنچه رخ می‌دهد، عدم تبعیت بانک‌ها از این تکالیف است. برای مثال در ماده (۱۰) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی – مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری تکلیف شده است «در اعطای تسهیلات بانکی به طرح‌های کشاورزی و منابع طبیعی، اسناد مشاعی مالکین و نسق‌های زراعی زارعین و اشخاص را به نسبت سهم مشاع از قیمت روز کل مشاع ارزیابی و قراردادهای اجاره و یا بهره‌برداری و یا حق انتفاع از اراضی ملی و دولتی و سند مالکیت اعیانی احداثی را به‌عنوان وثیقه و تضمین برای اعطای تسهیلات بپذیرند». علاوه بر این، در تبصره «۲» ماده (۳) «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۵/۳۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، بانک‌های عامل و صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی مکلف شدند جهت تسهیل پرداخت تسهیلات موضوع قانون مزبور، «از انواع تضامین شامل سند منازل مسکونی روستایی، سند زمین کشاورزی، سند واحدهای دامپروری و تجاری در روستاها و نواحی صنعتی، سفته دریافت نمایند که ارائه آن توسط روستاییان و عشایر امکان‌پذیر باشد». با وجود این بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که در برخی از مناطق به جهت عدم پذیرش وثایق مورد ارائه روستاییان و عشایر توسط برخی بانک‌ها و صندوق‌های مذکور، با درخواست روستاییان و عشایر

۱. بودجه سالیانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

موافقت نشده و آنها نتوانسته‌اند از تسهیلات بهره‌مند شوند. لذا در اینجا نظارت و پیگیری اجرای قانون، سریع‌تر و بهتر مشکل روستاییان و عشایر را مرتفع می‌سازد.

ثالثاً یکی از دلایلی که سبب شده بانک‌ها در تعیین وثایق و تضامین برای ارائه تسهیلات سختگیرانه عمل کنند، چالش در عمل به تعهدات و پرداخت به موقع اقساط توسط وام‌گیرندگان است. این موضوع سبب شده بانک‌ها برای تأمین نقدینگی خود مجبور به بلوکه کردن حساب ضامنین و یا فروش وثایق ارائه‌شده وام‌گیرندگان شوند. لذا اگر وثایق مورد نظر متناسب با ارزش تسهیلات اعطایی نباشند، بانک ممکن است دچار مشکل شود. هرچند امروزه راهکارهای نوینی مانند نظام قبض انبار، وثایق زنجیره‌ای، تأمین مالی جمعی و غیره برای رفع این نقیصه در جهان اجرا می‌شود.

رابعاً در این بند میزان و یا سقف تسهیلات مورد نظر جهت پذیرش وثایق مورد اشاره قید نشده و اگر قرار است این موضوع در قالب دستورالعمل ابلاغی بانک مرکزی تعیین تکلیف شود، به نظر می‌رسد به دلیل ماهیت تقنینی تعیین سقف تسهیلات، تفویض آن به دولت، با ایراد مغایرت با اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و سوم (۱۳۳) قانون اساسی مواجه شود. مضافاً اینکه در حال حاضر میزان دریافتی ماهیانه هر خانوار عشایری از محل یارانه‌های نقدی، به فرض بُعد خانوار ۴ نفر، ۱,۸۲۰,۰۰۰ ریال است و این مبلغ کفاف پرداخت اقساط ماهیانه با مبالغ بالا را نمی‌کند. لذا نیاز است متناسب با نوع وثیقه، سقف تسهیلات تعریف شود و راهکارهای نوین تأمین مالی روستاییان و عشایر مورد توجه قرار گیرد.

خامساً با توجه به اینکه جوامع روستایی نیز با چنین مشکلی در اخذ تسهیلات مواجه‌اند، بهتر است واژه «روستایی» به بعد از واژه «عشایر» اضافه شود.

- جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۰»

جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۰» به اختصاص مبلغ یک‌هزار و پانصد میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به وزارت راه و شهرسازی جهت اصلاح راه‌های روستایی و معابر در نقاط حادثه‌خیز بین شهری (هوشمندسازی تصویری جاده‌ها) و راه‌های مناطق محروم مرزی کشور اشاره دارد که از محل افزایش پنج درصدی (۵٪) تعرفه جریمه‌های رانندگی در سال ۱۴۰۱ تأمین می‌شود. این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نیز وجود دارد و عیناً در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تکرار شده است. ولی به جهت اینکه سهم موضوعات «اصلاح راه‌های روستایی و معابر در ...» و «راه‌های مناطق محروم مرزی کشور» از ۱,۵۰۰ میلیارد ریال به‌طور شفاف مشخص نشده است، نمی‌توان برآورد نمود که چه میزان اعتبار برای اصلاح راه‌ها و معابر روستایی در نظر گرفته شده است.

- بند «د» تبصره «۱۱»

سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی و عشایری، بافت‌های فرسوده، تأمین زیرساخت و خدمات عمومی، موضوعی است که در بند «د» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به آن توجه شده است. بند مذکور



به شرح زیر است: «برای سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی موضوع بند «الف» ماه (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه، بهسازی محیط‌های اسکان واقع در حاشیه شهرها و تأمین زیرساخت و فراهم کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه، روشنایی محیط، پایگاه بسیج، پاسگاه و کلانتری در این مناطق، شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان‌ها، موظفند معادل سهم جمعیت ساکن در این مناطق از کل جمعیت هر استان را براساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، از محل عوارض ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ صرف محرومیت‌زدایی و بهسازی مناطق فوق‌الذکر در همان استان نمایند». این بند که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در ذیل بند «ز» تبصره «۸» آمده، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با تغییراتی مواجه شده است. برای مثال به جای عبارت «واقع در حریم و خارج از حریم شهرها»، عبارت «حاشیه شهرها» جایگزین شده است که ابهام دارد. چراکه اولاً در قوانین و مقررات جاری کشور، مفهومی تحت عنوان «حاشیه شهرها» تعریف نشده است. از این رو به جهت ابهام عبارت «حاشیه شهرها»، این بند در تغایر با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قوانین و مقررات مصوب، قرار دارد. ثانیاً بسیاری از سکونتگاه‌های غیررسمی شهری، در داخل حریم شهرها هستند و مشخص نیست چرا بر ارائه خدمات عمومی در مناطق خارج از حریم شهرها تأکید شده است. این موضوع ارائه خدمات عمومی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی را امکان‌پذیر خواهد کرد. لذا این عبارت باید تعیین تکلیف شود. همچنین عبارت‌های «بافت‌های فرسوده» و «محلات آسیب‌دیده» از متن بند فعلی حذف شده است. از سوی دیگر در حال حاضر، مهم‌تر از مباحث بهسازی، مشکلات اشتغال پایدار حاشیه‌نشینان است و شایسته آن است که اعتبارات مذکور صرف ایجاد و توسعه زیرساخت‌های اشتغال از جمله راه‌اندازی کارگاه‌های تولیدی در مبادی مهاجرت به خصوص روستاها شود تا در ازای آن، مهاجران حاشیه‌نشین به وطن خود برگشته و مهاجرت معکوس شکل بگیرد. این موضوع صراحتاً در جزءهای «۲»^۱ و «۳»^۲ بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

– بند «الف» تبصره «۱۷»

بند «الف» تبصره «۱۷» ناظر بر گسترش نظام ارجاع و کاهش سهم پرداخت بیمه‌شدگان است که مقرر می‌دارد: «به منظور رعایت عدالت در سلامت، گسترش نظام ارجاع و کاهش سهم پرداخت بیمه‌شدگان، با رعایت نسخه الکترونیکی و نظام ارجاع، سازمان‌های بیمه‌گر پایه سلامت می‌توانند در چارچوب مصوبات شورای عالی بیمه سلامت در قالب افزایش سهم خود، بدون کاهش تعهدات (سطح و شمول خدمات) قبلی، نسبت به پرداخت

۱. جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۰) - بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها.

۲. جزء «۳» بند «پ» ماده (۸۰) - برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به گونه‌ای که سالیانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به سامان‌دهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.

بخشی از مابه‌التفاوت تعرفه دولتی و غیردولتی در سقف اعتبارات مصوب اقدام نمایند. روستاییان، عشایر و ساکنین شهرهای زیر بیست هزار نفر جمعیت مشمول نظام ارجاع و پزشک خانواده می‌باشند». بند مذکور با تغییراتی نسبت به بند «الف» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تنظیم شده است.

برای مثال در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تصریح شده است: «بیمه‌شدگان تحت پوشش کمیته امداد امام(ره) مشمول ارزیابی و توسعه نمی‌باشند» و همچنین مقرر شده در صورت عدم دسترسی به خدمات پزشک خانواده یا نظام ارجاع، ارائه خدمات به اقشار تحت پوشش رایگان بیمه پایه سلامت در بخش دولتی - دانشگاهی امکان‌پذیر می‌باشد. موارد مذکور از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. در خصوص تکرار این موضوع در لوایح و قوانین بودجه سنواتی، این ابهام و سؤال پیش می‌آید که با وجود اینکه موضوع بند مذکور، ماهیت بودجه‌ای ندارد و بیشتر شبیه یک حکم کلی است، چرا در بودجه‌های سنواتی به این شکل تکرار می‌شود بدون اینکه اعتبار مشخصی تعیین گردد. همچنین در عبارت «پرداخت بخشی از مابه‌التفاوت تعرفه دولتی و غیردولتی» واژه «بخشی» ابهام دارد و مشخص نیست سازمان‌های بیمه‌گر پایه سلامت چند درصد از مابه‌التفاوت تعرفه دولتی و غیردولتی را می‌توانند به افراد مورد نظر پرداخت کنند. لذا این بخش از بند «الف» تبصره «۱۷» مغایر جزء «۳» بند «الف» سیاست‌های کلی نظام در قانونگذاری است.

- بند «ج» تبصره «۱۸»

مطابق با بند «ج» تبصره «۱۸»، «بانک‌ها و مؤسسات عامل موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری (برداشتی از محل منابع صندوق توسعه ملی) مکلفند منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی موضوع قانون مزبور را با رعایت دوره تأمین مالی تسهیلات (موضوع ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور) براساس ابلاغ صندوق پیشرفت و عدالت ایران صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های اشتغال‌زایی در مناطق هدف نمایند». بند مذکور در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ وجود نداشته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اضافه شده است.

در رابطه با بند مذکور نکاتی حائز اهمیت است. «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» که در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۳۱ مصوب و در سال ۱۳۹۷ وارد فاز اجرایی شد، نتوانست انتظارات و اهداف مدنظر برای تحقق توسعه کارآفرینی و اشتغال پایدار و رقابت‌پذیر در نواحی روستایی و عشایری را میسر سازد و با تخلفات و انحراف‌هایی در مصرف تسهیلات همراه شد. دلیل آن نیز فقدان راهبرد مشخص و کاربردی برای رسیدن به اهداف بود. برای مثال طبق گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه از عملکرد «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»، توزیع وام‌های پرداختی در بین جامعه هدف، بسیار ناعادلانه بوده است. به نحوی که تا پایان سال ۱۳۹۸، حدود ۲۵۰۰ نفر در کشور



معادل ۲/۱۲ درصد وام‌گیرندگان، به‌تنهایی ۴۹/۷ درصد از وام‌های پرداختی موضوع این قانون را دریافت کرده‌اند. وام‌های این افراد، حداقل نیم میلیارد تومان بوده است. در حالی که جامعه مخاطب قانون، از نظر تعداد سرپرست خانوار روستایی در سال ۱۳۹۵، حدود ۶ میلیون نفر و از نظر تعداد جمعیت فعال اقتصادی روستایی (شاغل و برخوردار از قابلیت اشتغال یا بیکار) حدود هفت میلیون نفر بوده است. این موضوع نمایانگر آن است که اولاً اعتبارات اعطایی مربوطه که نرخ سود میانگین آنها شش درصد (۶٪) بوده، عمدتاً در اختیار اشخاص معدودی قرار گرفته است که قادر به تأمین وثایق سنگین مدنظر مؤسسات عامل بوده‌اند و آحاد جامعه روستایی و عشایری که توان تأمین وثایق و تضامین سنگین بانک‌ها و مؤسسات عامل را نداشتند، بهره‌چندانی از این تسهیلات برای اشتغال‌زایی و کارآفرینی نبرده‌اند. ثانیاً در شرایطی که بافت اقتصاد روستایی و عشایری کشور، عمدتاً از جنس بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط است، اختصاص اعتبارات به بنگاه‌های بزرگ مورد تأمل جدی است و باید دستگاه‌های نظارتی بررسی ویژه‌ای بر عملکرد طرح‌های بالای ۵۰۰ میلیون تومان در اشتغال‌زایی پایدار برای روستاییان و عشایر داشته باشند.

با وجود اینکه طبق سیاست‌های کلی نظام در حوزه کارآفرینی و اشتغال، تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور، محور قرار دادن رشد بهره‌وری و جلوگیری از اتلاف و راکد ماندن سرمایه‌های فیزیکی و انسانی ایرانی، از اصول و الزامات اشتغال‌زایی و کارآفرینی در کشور به‌طور اعم و در مناطق روستایی و عشایری به‌طور اخص محسوب می‌شود، ولی نسبت ارزش تسهیلات پرداخت شده قانون مذکور به تفکیک مقاطع تحصیلی نشان می‌دهد، تا پایان سال ۱۳۹۹، حدود ۸۱ درصد ارزش تسهیلات، به اشخاصی با تحصیلات دیپلم و زیردیپلم پرداخت شده و تنها ۱۷ درصد از اعتبارات به دانش‌آموختگان دارای مقطع کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری و فوق‌دکتری اختصاص یافته است. همچنین سهم اشخاص حقوقی (اعم از شرکت‌های تعاونی، کشت و صنعت، سهامی زراعی و...) از وام‌های پرداختی تنها ۱۸ درصد بوده و این به مفهوم عدم شبکه‌سازی و عدم حمایت از رویکرد زنجیره تأمین یکپارچه مبتنی بر تشکلهاست.

بنابراین اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰ با انحرافات و تخلفات جدی همراه بوده که درنهایت سبب شده جامعه هدف قانون یعنی جامعه روستایی و عشایری از تسهیلات مورد نظر به‌نحو مناسبی برخوردار نشوند. دلیل این موضوع علاوه بر تخلف دستگاه‌های متولی و بانک‌ها از تکالیف قانونی، فقدان پیش‌بینی راهبرد مشخص برای ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط پایدار در نواحی روستایی و عشایری است. لذا در صورت تداوم اجرای قانون مذکور در قالب بند «ج» تبصره «۱۸»، ضرورت دارد ضمن برخورد با دستگاه‌ها و وام‌گیرندگان متخلف، ضعف‌ها و نواقص موجود در قانون برطرف شود.

ضمن اینکه در صدر این بند تصریح شده که منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی

موضوع قانون مزبور براساس ابلاغ صندوق پیشرفت و عدالت ایران صورت پذیرد. این در حالی است که واگذاری وظیفه ابلاغ اعتبارات به صندوق مذکور واجد ابهام است. توضیح اینکه مشخص نیست این صندوق بر چه اساسی اعتبارات را ابلاغ خواهد کرد. آیا منابع مربوطه ابتدا به صندوق واریز می‌شود و سپس در اختیار بانک‌ها و مؤسسات عامل قرار می‌گیرد و یا اینکه این صندوق صرفاً میزان اعتبارات اختصاص یافته به طرح‌های اشتغال‌زایی را تعیین خواهد کرد؟! لذا بند مذکور از این نظر ابهام دارد و با جزء «۳» بند «الف» سیاست‌های کلی نظام در قانونگذاری مبنی بر عدم ابهام در تصویب قوانین و مقررات مغایرت دارد و باید اصلاح شود.

– بند «ح» تبصره «۱۹»

بند «ح» تبصره «۱۹» از جمله بندهایی است که مشخصاً به انجام اقداماتی در جهت محرومیت‌زدایی از مناطق کمتر برخوردار کشور اختصاص دارد. در این بند شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها مجاز شده‌اند تا بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ با اصلاحات بعدی را از طریق سازمان بسیج سازندگی و قرارگاه مرکزی جهاد سازندگی و محرومیت‌زدایی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در مناطق کم‌برخوردار استان‌ها هزینه نمایند. بند مذکور در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در بند «ط» تبصره «۲۰» آمده است که نسبت به بند فعلی تغییراتی دارد. از جمله اینکه در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تخصیص اعتبار مذکور از طریق دولت انجام می‌شود و سازمان‌های مذکور پس از هماهنگی با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌توانند اعتبارات را هزینه نمایند. در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، مستقیماً به شورای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها اجازه داده شده از طریق سازمان‌های مذکور، رأساً برای هزینه‌کرد اعتبارات تصمیم‌گیری کند.

در ادامه، تصویر کلی احکام مربوط به امور روستایی و عشایری در تبصره‌های ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، به صورت کلی و در قالب جدول ۱ ذکر شده است.



جدول ۱. تصویر توسعه روستایی و عشایری در تبصره‌های ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

ردیف	جزء/بند/تبصره	موضوع کلی	متولی	میزان اعتبار	درصد رشد	سهم روستاها و عشایر
۱	بند «د» تبصره «۱»	گازرسانی به شهرها و روستاها	وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط	۲۰,۰۰۰	بدون تغییر	نامشخص
۲	بند «ز» تبصره «۱»	برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	۱۵۰,۰۰۰	بدون تغییر	نامشخص
۳		آسفالت راه‌های فرعی و روستایی و روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی، معابر محلات هدف بازآفرینی شهری و طرح‌های مسکن مهر و طرح‌های مسکن ملی	وزارت راه و شهرسازی			نامشخص
۴		سازمان نوسازی و تجهیز مدارس کشور برای نوسازی مدارس	وزارت آموزش و پرورش			نامشخص
۵	جزء «۴» بند «ه» تبصره «۲»	اعلام ختم فرایند تصفیه یا ختم فعالیت	شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استانی	ماهیت بودجه‌ای ندارد.		
۶	بند «الف» تبصره «۶»	آبرسانی شرب روستایی و عشایری و اصلاح شبکه آب مربوط به آن	شرکت‌های آب و فاضلاب استانی	۹۶۵	بدون تغییر	۱۹۳ • (شرب عشایری) ۷۷۲ • (شرب روستایی)
۷	بند «ج» تبصره «۶»	توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی	توانیر	۶۰,۰۰۰	۷۶/۵	۱۲,۰۰۰
۸		تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری‌های تجدیدپذیر با اولویت روستایی، عشایری، خانوارهای کم‌درآمد تحت پوشش کمیته امداد حضرت امام(ره) و سازمان بهزیستی و روستاهای فاقد دسترسی به شبکه ملی اطلاعات	ساتبا			نامشخص
۹	جزء «۳» بند «د» تبصره «۶»	عوارض ارزش‌افزوده موضوع بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ در شهرستان‌های تهران و اسلامشهر	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	نامشخص	نامشخص	۱۲ درصد
۱۰	جزء «۱» بند «ه» تبصره «۶»	جبران بیمه خسارات مالی و جانی اعم از فوت و نقص عضو و جبران هزینه‌های پزشکی ناشی از انفجار، آتش‌سوزی و مسمومیت مشترکان شهری و روستایی و سکونتگاهی عشایری [موضوع ماده (۱۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)]	شرکت‌های بیمه‌ای	۲,۱۸۲,۱۵۰	۵/۹	نامشخص

ردیف	جزء/بند/تبصره	موضوع کلی	متولی	میزان اعتبار	درصد رشد	سهم روستاها و عشایر
۱۱	جزء «۱» بند «د» تبصره «۸»	اصلاح شبکه آب روستایی	وزارت نیرو	نامشخص	نامشخص	نامشخص
۱۲	جزء «۲» بند «د» تبصره «۸»	تسریع در اجرا و توسعه طرح‌های ایجاد تأسیسات آب و فاضلاب با اولویت اجرای طرح‌های فاضلاب در روستاهای همان بخش	شرکت‌های آب و فاضلاب استانی	نامشخص	نامشخص	نامشخص
۱۳	بند «ل» تبصره «۸»	پذیرش پروانه چرای دام، ضمانت زنجیره‌ای و حساب یارانه را به‌عنوان وثیقه و تضمین بازپرداخت تسهیلات دریافتی عشایر	بانک مرکزی	ماهیت بودجه‌ای ندارد		
۱۴	جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۰»	اصلاح راه‌های روستایی و معابر در نقاط حادثه‌خیز بین شهری (هوشمندسازی تصویری جاده‌ها) و راه‌های مناطق محروم مرزی کشور	وزارت راه و شهرسازی	۱,۵۰۰	بدون تغییر	نامشخص
۱۵	بند «الف» تبصره «۱۷»	پرداخت بخشی از مابه‌التفاوت تعرفه دولتی و غیردولتی در سقف اعتبارات مصوب در راستای رعایت عدالت در سلامت	سازمان‌های بیمه‌گر پایه سلامت	اعتباری در متن بند لحاظ نشده است.		
۱۶	بند «ج» تبصره «۱۸»	اعطای منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری به‌عنوان تسهیلات به طرح‌های اشتغال‌زایی	صندوق پیشرفت و عدالت و بانک‌ها و مؤسسات عامل	اعتباری در متن بند لحاظ نشده است.		
۱۷	بند «ح» تبصره «۱۹»	اختصاص بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات قانون استفاده متوازن ... به مناطق کم‌برخوردار استان‌ها	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از طریق سازمان بسیج سازندگی و قرارگاه مرکزی جهاد سازندگی و محرومیت‌زدایی سپاه	نامشخص	بدون تغییر	نامشخص

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

احکام حذف‌شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰

از سوی دیگر، بررسی‌ها نشان می‌دهد برخی (حداقل ۱۰ مورد) از احکام مرتبط با توسعه روستایی و عشایری به شرح زیر، در ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حذف شده است:

اختصاص اعتباراتی به روستاها و عشایر از محل افزایش صادرات نفت و گاز

جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به اختصاص بخشی از افزایش عواید حاصل از



ارزش صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز (موضوع جزء «۱» این بند) به موضوعاتی در حوزه توسعه روستایی و عشایری از قبیل «طرح هادی و بهسازی روستایی»، «راه‌های روستایی»، «آب و فاضلاب با اولویت مناطق روستایی و عشایری» و «تأمین آب شرب شهرها و روستاها» اشاره دارد. بند مذکور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

تأمین و استانداردهای سامانه گرمایشی مدارس با اولویت مناطق محروم روستایی و عشایری
بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ناظر بر افزایش سهم بند «ب» ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، از بیست درصد (۲۰٪) به پنجاه درصد (۵۰٪) و اختصاص آن صرفاً برای تأمین و استانداردهای سامانه گرمایشی یکصد هزار کلاس درس مدارس از طریق سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور با اولویت مناطق محروم روستایی و عشایری تصریح دارد. این موضوع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

اختصاص اعتباراتی برای طرح‌های آب و فاضلاب و آسفالت راه روستایی و آبرسانی روستایی و عشایری از طریق اوراق مالی - اسلامی

مطابق با جزء «۲» بند «الف» تبصره «۵» قانون برنامه سال ۱۴۰۰ به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، نیرو و راه و شهرسازی اجازه داده شده است با رعایت قوانین و مقررات و موازین شرعی، تا سقف دویست و هفتاد هزار میلیارد (۲۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی - اسلامی از طریق بانک کشاورزی و سایر بانک‌های عامل منتشر و برای طرح‌های مهم کشاورزی و امنیت غذایی از جمله اجرای طرح‌های آبیاری تحت فشار نوین، اجرای طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن، آب و فاضلاب و آسفالت راه روستایی و آبیاری نوین، جاده‌های بین مزارع و اشتغال روستایی و غیره هزینه نمایند. همچنین تصریح شده که «بازپرداخت اصل و سود این اوراق برعهده شرکت‌های مذکور می‌باشد». این جزء در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مورد حذف قرار گرفته است.

بهسازی روستاها و تهیه، اجرا و بازنگری طرح‌های هادی روستایی از طریق انتشار، فروش و واگذاری اسناد خزانه اسلامی

در بند «ذ» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تصریح شده است: «به منظور تأمین منابع لازم جهت بهسازی روستاها و تهیه، اجرا و بازنگری طرح‌های هادی روستایی به دولت اجازه داده می‌شود به میزان بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق انتشار، فروش و واگذاری اسناد خزانه اسلامی در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار دهد. این مبلغ براساس شاخص برخورداری از طرح هادی بین استان‌ها تقسیم می‌شود. شورای برنامه‌ریزی هر استان موظف است سهم آن استان را براساس شاخص برخورداری از طرح هادی بین شهرستان‌های استان توزیع کند». در ادامه این بند مقرر شده که «منابع این بند پس از واریز به ردیف ۳۱۰۱۱۴ از محل ردیف ۸۵ - ۵۳۰۰۰۰ به صورت درآمد - هزینه‌ای

صرف موارد مذکور می‌شود». بند مذکور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

اخذ عوارض خروج از کشور از زائران عتبات و مرز نشینان ساکن در روستاها و شهرهای مرزی
در بند «م» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، نحوه اخذ عوارض خروج از کشور موضوع ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده برای زائران عتبات و مرز نشینان ساکن در روستاها و شهرهای مرزی را مطرح کرده که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف گردیده است.

برقراری انشعاب‌های غیردائم خدمات عمومی در محدوده شهرها و روستاها

بند «ل» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به موضوع اجازه به دستگاه‌های خدمات‌رسان (آب، برق، گاز، تلفن و...) جهت برقراری انشعاب‌های غیردائم به مستحدثات غیرمجاز اشاره دارد که به شرح زیر است: «براساس ماده (۴) قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق و تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۰ - دستگاه‌های مسئول موضوع این قانون می‌توانند، در سال ۱۴۰۰ نسبت به برقراری انشعاب‌های غیردائم خدمات عمومی موضوع این قانون مطابق با تعرفه مربوط در محدوده شهرها و روستاها، تا تعیین تکلیف قانونی از سوی مراجع ذی‌صلاح، اقدام نمایند». این بند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. البته حذف این بند منطقی بوده و منجر به از بین رفتن زمینه‌های سوءاستفاده در زمینه ساخت‌وسازهای غیرمجاز به‌ویژه در اراضی حاصلخیز کشاورزی می‌شود.

اخذ مالیات از برخی نهادهای انقلابی برای توسعه عدالت آموزشی و نوسازی مدارس روستایی

و مناطق محروم

بند «ز» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در راستای تحقق ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و در جهت اجرای اصل سی‌ام (۳۰) قانون اساسی به موضوع اخذ مالیات از مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به استثنای مواردی که اذن ولی فقیه مبنی بر عدم پرداخت مالیات و یا نحوه تسویه آن را دارند، اشاره نموده و دستگاه‌های مذکور را موظف به واریز مالیات خود به خزانه‌داری کل کشور موضوع ردیف ۱۱۰۱۱۲ کرده است. در ادامه این بند مقرر شده: «معادل درآمد واریزی از محل ردیف ۵۵ - ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به‌منظور توسعه عدالت آموزشی، نوسازی، مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات برای مدارس روستایی و مناطق محروم و خوابگاه‌های دانش‌آموزی کمیته امداد امام خمینی (ره) در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد». بند مذکور از قسمت تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است، ولی ردیف‌های مورد نظر یعنی ۱۱۰۱۱۲ تحت عنوان «مالیات موضوع ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» و ۵۵ - ۵۳۰۰۰۰ تحت عنوان «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) «کماکان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با تغییرات در ارقام تکرار شده است.

بهسازی محیط روستاهای مرزی از طریق اخذ عوارض خروج از کشور

بند «ط» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به اختصاص «مبلغ پانصدونودوهشت میلیارد (۵۹۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از عوارض خروج از کشور موضوع ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ از محل ردیف‌های هزینه‌ای شماره ۱۳۳۷۰۰ جدول شماره (۷) این قانون جهت بهسازی محیط روستاهای مرزی موضوع جزء «۵» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه» به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اشاره دارد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. حذف این بند به دلیل نقش بااهمیت روستاهای مرزی در حفاظت از مرزهای کشور منطقی نیست. اتفاقاً یکی از اولویت‌ها و ضرورت‌های اصلی تقویت روستاهای مرزی، فراهم‌سازی زمینه اشتغال‌زایی و محرومیت‌زدایی به‌ویژه در زمینه خدمات بهداشتی - درمانی و فعالیت‌های فرهنگی و قرآن‌آموزی است.

جابه‌جایی تیرهای برق روستایی و اصلاح و بازسازی شبکه آب شرب روستایی

بند «ز» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ ناظر بر تکلیف وزارت نیرو در زمینه محاسبه، دریافت و توزیع منابع حاصله از محل افزایش بهای برق صنایع فولادی، آلومینیم، مس، فلزات اساسی و کانی‌های فلزی، واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی - به‌استثنای مشترکین با قدرت کمتر از دو مگاوات و مصارف کمتر از دو مگاوات مربوطه به مشترکین با قدرت بیش از دو مگاوات - تا سقف هشتاد هزار میلیارد (۸۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، به شکل زیر تصریح دارد:

- تا سقف سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال صرف توسعه و نوسازی شبکه فرسوده برق کشور و جابه‌جایی تیرهای برق روستایی و با تصویب شورای اقتصاد صرف اعطای یارانه سود تسهیلات جهت افزایش توان تولید برق از طریق سرمایه‌گذاری (ایجاد، توسعه و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام) نیروگاه‌های برق و پرداخت مطالبات تولیدکنندگان خصوصی برق و نیروگاه‌های برق‌آبی،
- تا سقف پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در قالب مشارکت توانیر به میزان چهل درصد (۴۰٪) در برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با آورده شصت درصد (۶۰٪) آن شهرک‌ها، نواحی و مناطق،
- تا سقف دوهزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال صرف تأسیس و تکمیل آزمایشگاه‌های مرجع تجدیدپذیر،
- تا سقف بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال صرف رفع تنش آبی شهرهای دارای تنش و اصلاح و بازسازی شبکه آب شرب روستایی و آبرسانی به مناطق محروم،
- تا سقف سیزده هزار میلیارد (۱۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال صرف اعطای تسهیلات خطرپذیر به شرکت‌های دانش‌بنیان صنعت برق و شرکت‌های فعال در حوزه اصلاح الگوی مصرف انرژی،
- تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای تکمیل زیرساخت شبکه ملی

اطلاعات کشور.

این بند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف گردیده است.

توانمندسازی و توسعه تأسیسات خانگی و کارگشایی امور کسب و کار خرد روستایی

براساس جزء «۳» بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مقرر شده است: «مبلغ ده هزار میلیارد ریال جهت توانمندسازی، پرداخت تسهیلات و خرید انشعابات و توسعه تأسیسات خانگی و کارگشایی امور کسب و کار خرد روستایی و همچنین صندوق‌های اعتباری خرد زنان روستایی با توزیع استانی توسط معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری» برای پرداخت به متقاضیان روستایی اختصاص یابد. این جزء در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مورد حذف قرار گرفته است. البته با توجه به اینکه هنوز حدود چهار ماه تا پایان قانون بودجه سال ۱۴۰۰ باقی مانده است، ذکر این نکته در خصوص اجرای جزء «۳» بند «و» تبصره «۱۶» لازم است که اولاً معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رئیس‌جمهور، براساس بخشنامه‌ای غیرقانونی در حال فعالیت در حوزه روستاست و متولی امور توسعه و عمران روستایی طبق مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب دی‌ماه ۱۳۷۹، وزارت جهاد کشاورزی است. ثانیاً معاونت مذکور اساساً در سطح استان و شهرستان، تشکیلات اداری ندارد که بتواند اعتبارات مورد نظر را توزیع کند. لذا در اینجا بهتر است به موجب اصلاحیه‌ای برای قانون بودجه سال ۱۴۰۰، «وزارت جهاد کشاورزی» جایگزین «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری» شود.

۱-۲. برنامه‌ها و طرح‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مرتبط

از آنجا که توسعه روستایی، متولی یکپارچه و جامع‌نگری ندارد، فعالیت‌های مربوط به آن در لوایح و قوانین بودجه سنواتی ذیل وظایف دستگاه‌های اجرایی مختلف از قبیل وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)، وزارت نیرو، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم، بسیج سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و غیره پراکنده شده است. معضل اصلی این است که این فعالیت‌ها بدون هماهنگی و چشم‌انداز مدون و مشخص اجرایی می‌شود. همچنین اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در قالب فصل یا پیوست مستقلی جانمایی نمی‌شود و بلکه بین امور و فصول مختلف پراکنده شده است. این در حالی است که در جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه 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» تصریح شده است.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز از این موضوع مستثنا نبوده و همانند لوایح و قوانین بودجه سنواتی پیشین، سازمان برنامه و بودجه فصل یا پیوست مستقلی برای اعتبارات امور روستایی و عشایری پیش‌بینی نکرده و دچار ترک فعل جدی شده است. به‌طور کلی برنامه‌ها و طرح‌های مربوط به توسعه روستایی و عشایری که مشخصاً واژه‌های «روستا» و «عشایر» در عنوان برنامه‌ها یا طرح‌های آن فصول قید شده باشد، در قالب ۱۰ فصل مختلف:



۱. «صنایع دستی»، ۲. «میراث فرهنگی»، ۳. «ورزش و تفریحات» [ذیل امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری]، ۴. «درمان» [ذیل امور سلامت]، ۵. «منابع آب»، ۶. «بازرگانی»، ۷. «ارتباطات و فناوری اطلاعات» [ذیل امور اقتصادی]، ۸. «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، ۹. «آب و فاضلاب»، ۱۰. «تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی» [ذیل امور مسکن، عمران شهری و روستایی] و نیز ردیف‌های متفرقه پراکنده شده‌اند. (جدول ۲)

در این بین، بارزترین و بیشترین برنامه‌ها و طرح‌های مرتبط با توسعه روستایی و عشایری ذیل «امور مسکن و عمران شهری و روستایی» جانمایی شده است که دارای چهار فصل تحت عناوین «فصل مسکن»، «فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «فصل آب و فاضلاب» و «فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی» است. با توجه به اینکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، طرح‌های هزینه‌ای برنامه‌ها به‌طور کامل نیامده است، در ادامه صرفاً به تعداد طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای مرتبط در ذیل فصول مذکور اشاره می‌شود.

الف) برنامه‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

بررسی‌ها نشان می‌دهد در امور مسکن و عمران شهری و روستایی، بیشترین تعداد طرح‌ها با ۴۸ طرح مربوط به «فصل آب و فاضلاب» است. همه طرح‌ها نیز جزء طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای هستند که فقط دو مورد از آنها تحت عنوان «ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت»، ذیل برنامه توسعه تأسیسات فاضلاب و بازچرخانی آب و طرح «آبرسانی به تک‌روستاها و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی» ذیل برنامه ارائه خدمات آب شهری و روستایی، مشخصاً متعلق به نواحی روستایی است.

«فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری» در قالب چهار برنامه «برنامه ارائه خدمات شهری و روستایی»، «برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی»، «برنامه توسعه عمرانی شهری و روستایی» و «برنامه کالبدی شهری و روستایی» ۳۸ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای دارد. چهار مورد از طرح‌های ذیل «برنامه توسعه عمرانی شهری و روستایی» با عناوین «بهسازی بافت باارزش روستایی»، «طرح جامع بهسازی مسکن روستایی»، «مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» و «ایمن‌سازی ۳۰ درصد روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه» به حوزه روستایی اختصاص دارد. به‌عبارتی از سه برنامه دیگر علی‌رغم اینکه عنوان روستایی را یدک می‌کشند، ولی طرح مشخصی برای نواحی روستایی ندارند. برای نمونه «برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی» صرفاً به تقویت قطار شهری کلان‌شهرها مربوط بوده و حتی برنامه‌چندانی برای حمل‌ونقل شهرهای کوچک و متوسط نیز ندارد. همچنین طرح «سامان‌دهی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری و روستایی محدوده و حریم شهری بافت‌های فرسوده در معرض خطر» که مربوط به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی است، مناطق شهری و روستایی با هم دیده شده و سهم هرکدام به تفکیک مشخص نشده است.

«فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی» دارای یک طرح تملک دارایی

سرمایه‌ای است که آن هم مختص نواحی روستایی و عشایری نیست. در «فصل مسکن» نیز یک طرح تملک دارایی سرمایه‌ای وجود دارد، ولی مشخصاً به نواحی روستایی و عشایری اختصاص ندارد. به‌طور کلی، امور مسکن و عمران شهری و روستایی، دارای ۸۸ طرح تملک دارایی سرمایه‌ای است که از این بین، تنها ۶ طرح به‌طور مشخص به نواحی روستایی و عشایری اختصاص دارد و می‌تواند در بسترسازی برای توسعه و عمران روستایی و عشایری مؤثر باشد.

جدول ۲. تعداد فصول، برنامه‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

امور	فصول	تعداد کل برنامه‌ها	تعداد کل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای	تعداد طرح‌های مختص توسعه روستایی و عشایری
مسکن، عمران شهری و روستایی	مسکن	۱	۱	۰
	توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۴	۳۸	۵
	فصل آب و فاضلاب	۲	۴۸	۲
	تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۱	۱	۱
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	صنایع دستی	۱	۲	۰
	میراث فرهنگی	۱	۲۰	۰
	ورزش و تفریحات	۱	۱۷	۱
سلامت	درمان	۱	۱۵۰	۱
اقتصادی	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۵	۴۰	۱
	بازرگانی	۴	۶	۰
	منابع آب	۴	۲۲۶	۰
مجموع		۲۵	۵۴۹	۱۱

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، پیوست یک.

ب) برنامه‌ها و طرح‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی انتقال یافته به استان

در این قسمت، دو طرح تحت عنوان «جلوگیری از آلودگی منابع تأمین کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران» به شماره طبقه‌بندی (۱۵۰۳۰۰۲۲۱۵)، «جلوگیری از آلودگی منابع تأمین کننده آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان البرز» به شماره طبقه‌بندی (۱۵۰۳۰۰۲۲۱۸) مندرج در جدول (۱۰ - د) پیوست ماده‌واحد به نواحی روستایی اختصاص دارد.

در ضمن طرح «تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی» مندرج در جدول (۱۰ - ج) تحت عنوان «جدول مصارف استانی در سال ۱۴۰۱» از دیگر طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای استانی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ جزء طرح‌های ملی قلمداد شده است. در ادامه به‌طور کلی، اعتبارات (تملك دارایی سرمایه‌ای و هزینه‌ای) کلیه طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌صورت تفصیلی ارائه می‌شود.



۲. ارقام و آمار تفصیلی اعتبارات برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

یکی از تفاوت‌های اساسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با لوایح بودجه چند سال اخیر این است که برخی از طرح‌ها و برنامه‌ها که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مشخصاً و اختصاصاً برای توسعه نواحی روستایی و عشایری تعیین شده بود، در لایحه با طرح‌ها و برنامه‌های شهری ادغام شده‌اند و در نتیجه امکان استخراج اعتبارات مختص امور روستایی و عشایری از دل این طرح‌ها و برنامه‌ها میسر نبود. علاوه بر این، اختلاط اعتبارات روستایی و عشایری با شهری بدون تعیین سهم هریک، با توجه به انزوای جغرافیایی نواحی روستایی و عشایری از مراکز شهری و فقدان متولی مناسب برای دفاع از حقوق حقه روستاییان و عشایر، موجب سوق پیدا کردن غالب اعتبارات به سمت شهری‌ها شده و در حق روستاییان و عشایر اجحاف می‌شود. به‌طور کلی مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، مبلغ ۹۰،۴۳۰،۴۲۹ میلیون ریال معادل ۹،۰۴۳ میلیارد تومان است که ۶۶/۰۱ درصد آن (۵۹،۶۹۷،۱۴۵ میلیون ریال) اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و ۳۳/۹۹ درصد آن از نوع اعتبارات هزینه‌ای (۳۰،۷۳۳،۲۸۴ میلیون ریال) به‌شمار می‌رود (جدول ۳). با توجه به مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ که ۱۲۷،۷۹۲ میلیارد تومان است، سهم اعتبارات قابل احصا و شفاف مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، از کل مصارف بودجه عمومی دولت، تنها حدود ۰/۷۱ درصد برآورد شد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، کاهش شدید حدود ۸۷/۷ درصدی را تجربه کرده و از ۵/۷۶ درصد به ۰/۷۱ درصد تقلیل یافته است. بیشترین میزان کاهش اعتبارات روستایی و عشایری نیز مربوط به اعتبارات هزینه‌ای است که ۹۱/۵ درصد تقلیل پیدا کرده و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ۵۱/۵ درصد با کاهش مواجه شده است. (جدول ۵)

به‌طور کلی، فارغ از اعتبارات متفرقه، ۶۱ مورد از کل طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با امور روستایی و عشایری که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ دارای اعتبار مشخص بودند، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اعتبار مشخصی برای آنها مشاهده نشد که ۵۷ مورد جزء طرح‌های هزینه‌ای (البته ۳۵ مورد از طرح‌ها مربوط به طرح‌های ذیل آموزش و پرورش می‌شود که به‌نظر می‌رسد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در همدیگر ادغام شده‌اند) و چهار مورد جزء طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای هستند. از بین طرح‌ها و برنامه‌های حذف شده دارای اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات مربوط به خدمات بهداشتی - سلامتی روستاییان و عشایر با اعتباری بالغ بر ۸۸،۰۷۴ میلیارد ریال و از بین طرح‌ها و برنامه‌های دارای اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای، «اعتبارات راه‌های روستایی» با اعتباری به میزان ۵۰،۰۰۰ میلیارد ریال جزء طرح‌ها و برنامه‌های دارای بیشترین میزان اعتبارات هستند که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اعتبار مشخصی برای آنها لحاظ نشده است. سرجمع اعتبارات این دو ردیف ۲۸/۴۸ درصد اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را پوشش می‌دادند. این در حالی است که طبق آمارنامه حمل‌ونقل،

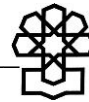
طول کل راه‌های روستایی تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی ۲۰۸,۳۶۷ کیلومتر برآورد شده است که حدود ۲۶ درصد کل راه‌های کشور را شامل می‌شود. از این میزان، تا پایان سال ۱۳۹۹، ۱۱۲,۹۶۸ کیلومتر (۵۴/۲۱ درصد) آسفالت شده‌اند و مابقی یعنی ۹۵,۳۹۹ کیلومتر شوسه و خاکی هستند. با توجه به اینکه راه‌های روستایی نامناسب به افزایش تصادفات رانندگی دامن می‌زند، معلوم نیست به چه دلیل این اعتبارات از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

درخصوص اینکه چرا اعتبارات مربوط به توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ صفر لحاظ شده، لازم به توضیح است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ طرح‌های مرتبط^۱ ذیل برنامه‌هایی از قبیل «برنامه آموزش ابتدایی»، «برنامه آموزش دوره اول متوسطه»، «برنامه آموزش دوره دوم متوسطه نظری»، «برنامه آموزش دوره دوم متوسطه فنی و حرفه‌ای»، «برنامه آموزش دوره دوم متوسطه کارودانش» احصا و اعتبار آنها تجمیع و در نهایت کل اعتبار در نظر گرفته شده برای آموزش و پرورش روستایی و عشایری به دست می‌آمد. ولی با توجه به اینکه از یکسو برنامه‌های مذکور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در دو برنامه تحت عناوین «برنامه ارتقای کیفیت یاددهی - یادگیری دوره‌های ابتدایی، متوسطه اول و متوسطه دوم نظری در ساحت‌های ۶گانه سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» و «برنامه یاددهی - یادگیری دوره دوم متوسطه فنی و حرفه‌ای و کارودانش مبتنی بر ساحت‌های ۶گانه سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، ارتقای بهره‌وری و الزامات آمایش سرزمین»، ادغام شده است و از سوی دیگر، طرح‌های مرتبط با روستایی و عشایری ذیل هر کدام از برنامه‌های مذکور به تفکیک قید نشده، امکان استخراج اعتبارات مورد نظر برای برآورد میزان آموزش و پرورش روستایی و عشایری میسر نبود. بنابراین در جدول ۳، میزان اعتبار صفر لحاظ گردید.

از نظر میزان تغییر اعتبارات گفتنی است اعتبارات مربوط به «آب آشامیدنی روستایی و عشایری» (با ۱۲۴/۶۱ درصد)، «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان‌های تهران و البرز» (با ۸۱/۶ درصد) و «خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی - درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم» (با ۶۵/۰۹ درصد)، بیشترین میزان افزایش اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را داشته‌اند.

در رابطه با اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر به شماره طبقه‌بندی (۱۵۲۰۰۳)، باید اذعان داشت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، معادل ۱۰,۷۰۰ میلیارد ریال از محل تبصره «۱۴» یا هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، اختصاص پیدا کرده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، این مبلغ با ۴۰/۱۹ درصد افزایش به ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال رسیده و محل آن از جدول تبصره «۱۴» جدا شده و در

۱. طرح‌هایی نظیر «کمک به اداره مدارس شبانه‌روزی، روستا مرکزی و خوابگاه مرکزی»، «آموزش دانش‌آموزان مناطق روستایی»، «آموزش دانش‌آموزان مناطق عشایری»، «اداره مدارس روستایی»، «اداره مدارس عشایری»، «حمایت از دانش‌آموزان مناطق عشایری» و «ارتقای کیفیت آموزش و پرورش دانش‌آموزان مناطق عشایری».



قالب اعتبارات هزینه‌ای مستقل صندوق مذکور آورده شده است. یکی دیگر از تفاوت‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال جاری در این زمینه این است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و در قالب «برنامه توسعه خدمات بیمه‌ای» صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، مبلغ ۱۰,۷۰۰ میلیارد ریال به دو ردیف «حق بیمه اجتماعی سهم دولت [برای] کشاورزان، روستاییان و عشایر» با اعتباری بالغ بر ۸,۰۰۰ میلیارد ریال و «حق بیمه اجتماعی سهم فرد [برای] کشاورزان، روستاییان و عشایر» با اعتباری به میزان ۲,۷۰۰ میلیارد ریال سهم‌بندی شده است. در حالی که این سهم‌بندی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ وجود ندارد و مشخص نیست حق بیمه اجتماعی سهم دولت و سهم فرد از ۱۵,۰۰۰ میلیارد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ چند درصد است؟! همچنین از جدول ردیف‌های متفرقه (جدول ۴) لایحه ۱۴۰۱ نیز اعتباری به میزان ۱۲۴ میلیارد ریال برای موضوع «حق بیمه سهم دولت» [زنان خانه‌دار متأهل با اولویت زنان سرپرست خانوار] به شماره طبقه‌بندی (۴۵ - ۷۵۰۰۰۰) لحاظ شده است که سرجمع اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در لایحه را به ۱۵,۱۲۴ میلیارد ریال می‌رساند.

یکی از موضوعاتی که در طول سال‌های گذشته مورد توجه قرار گرفته، ولی شکل عملیاتی مناسبی به خود نگرفته است، موضوع بیمه اجتماعی فراگیر یا همگانی گروه‌های آسیب‌پذیر و فاقد بیمه اجتماعی است. شروع این موضوع در سال پایانی دولت دوازدهم و در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۵ که در تقویم به اسم «روز ملی روستا و عشایر» نامگذاری شده است، کلید خورد. متعاقباً در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ اعتباری بالغ بر ۲,۷۰۰ میلیارد ریال مربوط به ردیف «حق بیمه اجتماعی سهم فرد [برای] کشاورزان، روستاییان و عشایر» به شماره طبقه‌بندی (۱۹۰۲۰۰۱۰۳۶) برای بیمه نمودن یک میلیون و ۴۰۰ هزار نفر در نظر گرفته شد. با وجود این، چنین طرحی تا بدینجا به دلیل عدم تخصیص از سوی سازمان برنامه و بودجه وارد فاز اجرایی نشده است. با روی کار آمدن دولت سیزدهم این موضوع مجدد محل بحث قرار گرفت تا اینکه در «روز ملی روستا و عشایر» مصادف با ۱۵ مهرماه ۱۴۰۰، وزیر محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعی صحبت‌هایی مبنی بر پیش‌بینی اعتباری بالغ بر ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، به منظور پوشش بیمه رایگان حدود یک میلیون و ۲۵۰ هزار نفر از اقشار مختلف از قبیل مددجویان کمیته امداد امام خمینی(ره)، افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و معرفی‌شدگان توسط مرکز ملی فرش ایران و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بیان داشتند. با وجود این علی‌رغم وعده‌ها، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ چنین اعتباری پیش‌بینی نشده است. از طرفی با توجه به اینکه اجرای طرح بدین صورت است که حق بیمه پنج سال ابتدایی افراد مورد نظر تماماً توسط دولت تأمین اعتبار شود، ولی اعتبار ۲,۷۰۰ میلیارد ریالی که در قالب ردیف «حق بیمه اجتماعی سهم فرد [برای] کشاورزان، روستاییان و عشایر» برای سال ۱۴۰۰ منظور شده، طبق محاسبات و گفته‌های مسئولین صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان

و عشایر صرفاً برای چهار ماه باقی‌مانده سال ۱۴۰۰ کفایت می‌کند و معلوم نیست بعد از پایان سال ۱۴۰۰، تکلیف اعتبارات سال‌های بعد این بیمه‌شدگان چه خواهد شد.

بنابراین اگرچه دولت باید برای آحاد جامعه کشور به‌ویژه اقشار مستضعف، نیازمند و آسیب‌پذیر، زمینه پوشش بیمه حداکثری با کمترین هزینه را فراهم سازد، ولی اجرای طرح ملی بیمه فراگیر به شکلی که بیان شد، از چند جهت واجد اشکال است.

اولاً مقرر گردیده ۱,۲۵۰,۰۰۰ نفر مورد نظر در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بیمه شوند. این در حالی است که جامعه هدف صندوق مذکور طبق آنچه در قانون تشکیل و اساسنامه آن ذکر شده است، صرفاً کشاورزان، روستاییان و عشایر و ساکنان شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر جمعیت هستند و این صندوق فقط می‌تواند این افراد را تحت پوشش قرار دهد و به آنها خدمات بیمه‌ای مانند مستمری سالمندی، مستمری از کارافتادگی، مستمری فوت و بیمه بیکاری و درمان ارائه دهد. حال اتصال مددجویان کمیته امداد و یا افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور به این صندوق بدون ارزیابی سکونت این افراد در مناطق هدف، صندوق را از رسالت اصلی و مأموریت قانونی‌اش دور می‌کند. اگر واقعاً دولت بودجه‌ای دارد که می‌خواهد برای تقویت بیمه اجتماعی هزینه کند؛ به‌نظر می‌رسد افراد سالمند روستایی و عشایری که از مرز ۵۰ سالگی گذشته‌اند و طبق مقررات صندوق امکان بیمه شدن برای آنها وجود ندارد، در اولویت قرار دارند. شایان ذکر است که در سال‌های ابتدایی تشکیل صندوق بیمه اجتماعی مذکور، مدیرعامل وقت برخلاف آیین‌نامه و رأی دیوان عدالت اداری، مانع از تحت پوشش قرار گرفتن سالمندان روستایی و عشایری شد؛ در حالی که دولت زمینه تأمین اجتماعی این اقشار را در سنین جوانی خود فراهم نکرده بود. علاوه بر این، اگر قرار باشد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر برای همه اقشار شهری و روستایی، خدمات‌رسانی کند، این موضوع امکان توجه ویژه به روستاییان و عشایر را از بین می‌برد و رفته‌رفته شهرنشینان در اولویت قرار خواهند گرفت. امری که مسبوق به سابقه بوده و در هر موردی که مسائل روستایی و شهری با یکدیگر و در قالب یک برنامه یا نهاد مورد توجه قرار گرفته‌اند، به‌دلیل دورافتادگی نواحی روستایی و عشایری از مراکز شهری و تصمیم‌گیری و عدم برخورداری ایشان از تشکلهای قوی، غالباً توجه‌ها و اعتبارات به سمت شهری‌ها سوق پیدا کرده است.

ثانیاً با توجه به اینکه غالب افراد مورد اشاره از اقشار آسیب‌پذیر و کم‌توان (معلول) جامعه هستند، عضویت آنها در این صندوق، به‌جای اینکه عایدی خاصی برای صندوق داشته باشد، به‌دلیل افزایش احتمالی تعهدات ناشی از پرداخت مستمری از کارافتادگی به اعضای جدید، ریسک صندوق را افزایش خواهد داد. توضیح اینکه برای مثال در حال حاضر متوسط مستمری سالمندی صندوق حدود ۹۰۰,۰۰۰ تومان است و اگر افرادی به این صندوق اضافه شوند که به احتمال زیاد بعد از مدت کوتاهی نیازمند



دریافت مستمری از صندوق باشند، صندوق مجبور است از منابع داخلی خود یا همان حق بیمه‌ها، مستمری این افراد را پرداخت کند و چون این منابع کفاف پرداختی‌ها را نخواهد داد، صندوق نخواهد توانست از عهده تعهدات بر بیاید و شاید مجبور شود، میزان پوشش خود را کاهش دهد. در نتیجه هم بیمه‌شدگان روستایی و عشایری فعلی متضرر خواهند شد و هم بیمه‌شدگانی که قرار است در قالب طرح ملی بیمه فراگیر تحت پوشش صندوق قرار گیرند.

ثالثاً اگر پرداخت این تعهدات از محل حق بیمه‌های اعضای باشد که در طول چندین سال گذشته سهم خود را به صندوق پرداخت کرده‌اند و سهم دولت نیز بر آن افزوده شده است، در صورت عدم رضایت صاحبان آن مصداق بارز غصب اموال دیگران یا اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی تلقی می‌شود که از این جهت با اصل چهلم (۴۰) قانون اساسی^۱ مغایرت جدی و آشکار دارد. در واقع، از آنجایی که سازوکار مشخصی برای جلوگیری از استفاده از منابع داخلی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر برای پوشش دادن شهرنشینان پیش‌بینی نشده است، این امر می‌تواند مصداق تجاوز به اموال غیر و مغایر با اصل چهلم (۴۰) قانون اساسی باشد. چراکه صندوق مذکور از محل حق بیمه پرداختی روستاییان و عشایر و سهم دولت که به اسم حمایت از این اقشار پرداخت شده است، اقدام به تأمین منابع می‌کند.

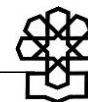
رابعاً طبق گفته‌های مسئولین، در این طرح مقرر شده تا پنج سال، دولت هم حق بیمه سهم خود و هم حق بیمه سهم افراد مورد نظر را بر مبنای گروه پنج (۵) درآمدی^۲ به‌طور کامل به صندوق یادشده پرداخت کند و پس از پنج سال، خود بیمه‌شدگان حق بیمه سهم خود را پرداخت نمایند. این در حالی است که سازوکاری پیش‌بینی نشده که اگر بعد از پنج سال، افراد بیمه‌شده جدید به هر دلیلی نتوانند حق بیمه خود را پرداخت کنند که احتمالش نیز زیاد است، آیا دولت حمایت‌های خود را از آنها تداوم خواهد بخشید و یا اینکه به حال خودشان رها خواهد ساخت؟!

بنابراین به نظر می‌رسد، افق و چارچوب روشنی برای اجرای طرح ملی بیمه فراگیر توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر تدوین نشده است و اجرای این طرح به شکل فعلی هم صندوق مذکور و هم اقشار آسیب‌پذیر مورد نظر را متضرر خواهد ساخت.

۱. اصل (۴۰) قانون اساسی: هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.
۲. براساس ابلاغیه صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، سطح پنج (۵) درآمدی، ۱۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال در نظر گرفته شده که سهم حق بیمه ماهیانه ایشان، پرداختی توسط خود بیمه شده ۵۰۰/۰۰۰ ریال است و سهم دولت که دو برابر سهم حق بیمه فرد است، ۱،۰۰۰،۰۰۰ میلیون ریال می‌باشد. یعنی در مجموع حق بیمه افراد دارای سطح درآمدی پنج، ۱،۵۰۰،۰۰۰ ریال خواهد بود.

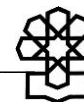
جدول ۳. اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (میلیون ریال)

کد طبقه‌بندی	برنامه‌ها/ طرح‌ها	هزینه‌ای			تملك دارایی سرمایه‌ای			مجموع	
		مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱	درصد رشد	مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱	درصد رشد	مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱
	خدمات سلامتی - بهداشتی روستاییان و عشایر	۸۸,۰۷۴,۶۲۳	-	-۱۰۰	۱۵۰,۰۰۰	۴۵۴,۰۰۰	۲۰۲/۶۷	۸۸,۲۲۴,۶۲۳	۴۵۴,۰۰۰
۱۶۰۱۰۰۵۰۷۴	طرح کمک به خانه‌های بهداشت عشایری	۲۹۱,۰۰۰	-	-۱۰۰	-	-	-۱۰۰	۲۹۱,۰۰۰	-
۱۹۰۴۰۰۴۰۴۵	طرح معلولان روستایی تحت پوشش خدمات توانبخشی مبتنی بر جامعه (یارانه)	۸۱۰,۰۰۰	-	-۱۰۰	-	-	-۱۰۰	۸۱۰,۰۰۰	-
۱۶۰۱۰۰۲۰۰۰	برنامه ارائه خدمات بهداشت روستایی	۸۶,۹۷۳,۶۲۳	-	-۱۰۰	-	-	-۱۰۰	۸۶,۹۷۳,۶۲۳	-
۱۶۰۲۰۰۱۰۱۹	احداث بیمارستان آموزشی جایگزین عشایر خرم‌آباد	-	-	-	۱۵۰,۰۰۰	۴۵۴,۰۰۰	۲۰۲/۶۷	۱۵۰,۰۰۰	۴۵۴,۰۰۰
	سامان‌دهی و توانمندسازی عشایر	۲۶۱,۸۲۶	۲۵۲,۴۸۹	-۳/۵۷	۶۲۵,۰۰۰	۸۵۸,۹۶۰	۳۷/۴۳	۸۸۶,۸۲۶	۱,۱۱۱,۴۴۹
۱۳۰۶۰۶۰۰۰۲	طرح ارتقای مهارت‌های عشایر	۳۱,۵۰۰	-	-۱۰۰	-	-	-	۳۱,۵۰۰	-
۱۳۰۶۰۴۷۰۰۰	برنامه حمایت از جامعه عشایری کشور	۵۴,۶۲۸	-	-۱۰۰	-	-	-	۵۴,۶۲۸	-
۱۳۰۶۰۶۸۰۰۰	برنامه توسعه زیرساخت‌ها و خدمات‌رسانی به عشایر	۱۷۵,۶۹۸	۲۵۲,۴۸۹	۴۳/۷۱	۶۲۵,۰۰۰	۸۵۸,۹۶۰	۳۷/۴۳	۸۰۰,۶۹۸	۱,۱۱۱,۴۴۹
۱۹۰۳۰۵۶۰۱۰	طرح کمک‌هزینه یک وعده غذای گرم کودکان در مهدهای روستایی	۳۰۰,۰۰۰	-	-۱۰۰	-	-	-	۳۰۰,۰۰۰	-
۱۵۰۳۰۰۲۰۰۸	طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت	-	-	-	۱,۷۵۰,۰۰۰	۲,۱۷۹,۱۴۵	۲۴/۵۲	۱,۷۵۰,۰۰۰	۲,۱۷۹,۱۴۵
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱	تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی	-	-	-	۱۲,۴۷۰,۰۰۰	۱۱,۳۲۲,۷۶۰	۹/۲	۱۲,۴۷۰,۰۰۰	۱۱,۳۲۲,۷۶۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۳	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی	-	-	-	۸۰۱,۰۰۰	۷۷۱,۸۰۰	۳/۶۵	۸۰۱,۰۰۰	۷۷۱,۸۰۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۲	طرح بهسازی بافت باارزش روستایی	-	-	-	۱,۲۹۰,۰۰۰	۱,۲۳۴,۸۸۰	۴/۲۷	۱,۲۹۰,۰۰۰	۱,۲۳۴,۸۸۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۴	طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	-	-	-	۱۰,۰۰۰	۹,۹۸۰	۰/۲	۱۰,۰۰۰	۹,۹۸۰
۱۵۰۲۰۱۷۰۰۶	ایمن‌سازی ۳۰ درصد روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)	-	-	-	۱,۸۲۲,۱۰۰	۱,۷۲۵,۲۰۰	۵/۳۱	۱,۸۲۲,۱۰۰	۱,۷۲۵,۲۰۰



مجموع			تملك دارایی سرمایه‌ای			هزینه‌ای			برنامه‌ها / طرح‌ها	کد طبقه‌بندی
درصد رشد	برآورد ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰		
- ۱۰۰	-	۱۲۰,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۱۲۰,۰۰۰	کمک به راه‌اندازی و ارتقای فعالیت‌های خانه‌های ورزش روستایی	۱۷۰۲۰۰۱۰۱۶
- ۱۰۰	-	۴۰,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۴۰,۰۰۰	حمایت از اجرای طرح ملی تربیت مربیان و داوران ورزشی ساکنان مناطق روستایی	۱۷۰۲۰۰۱۰۲۶
- ۱۰۰	-	۵۰,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۵۰,۰۰۰	طرح برگزاری مسابقات ورزشی جام خوشه‌چین ویژه روستاهای کشور	۱۷۰۲۰۰۱۰۲۷
۵۱	۶۰۴,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	۵۱	۶۰۴,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	-	-	-	طرح احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی	۱۷۰۳۰۰۴۰۱۸
- ۱۰۰	-	۶۰,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۶۰,۰۰۰	طرح اجرای طرح ملی سنجش ساختار قامتی ویژه زنان و دختران روستایی و آموزش مربیان آمادگی جسمانی مرتبط با طرح	۱۷۰۲۰۱۳۰۰۳
- ۱۰۰	-	۲۵,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۲۵,۰۰۰	حمایت از برگزاری المپیاد استعدادهای ورزش دختران روستایی	۱۷۰۲۰۱۳۰۰۴
	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	-	-	-	- ۲۰	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی (موضوع بند «ج» تبصره «۶»)	بند «ج» تبصره «۶»
- ۱۰۰	-	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	-	-	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	-	-	-	اعتبارات راه‌های روستایی	جدول ۱ - ۱۰ ماده واحده
۸۱/۶	۱۸۱,۶۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۸۱/۶	۱۸۱,۶۰۰	۱۰۰,۰۰۰	-	-	-	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران	۱۵۰۳۰۰۲۲۱۵
۸۱/۶	۱۸۱,۶۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۸۱/۶	۱۸۱,۶۰۰	۱۰۰,۰۰۰	-	-	-	طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان البرز	۱۵۰۳۰۰۲۲۱۸
۴۰/۱۹	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۷۰۰,۰۰۰	-	-	-	۴۰/۱۹	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۷۰۰,۰۰۰	اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۵۲۰۰۳
- ۱۰۰	-	۲۵۱,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۲۵۱,۰۰۰	سازمان بهزیستی کشور - حق بیمه پایه بازنشستگی زنان سرپرست خانوار روستایی (یارانه)	۱۹۰۲۰۰۱۰۲۹
- ۱۰۰	-	۲۶۰,۰۰۰	-	-	-	- ۱۰۰	-	۲۶۰,۰۰۰	کمیته امداد امام خمینی(ره) حق بیمه مددجویان روستایی و عشایر (یارانه)	۱۹۰۲۰۰۱۰۱۶

کد طبقه‌بندی	برنامه‌ها/ طرح‌ها	هزینه‌ای			تملک دارایی سرمایه‌ای			مجموع	
		مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱	درصد رشد	مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱	درصد رشد	مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱
جدول ۱۰ - ۲ ماده‌واحد	۳۰ درصد اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی - پرداخت به دهیاری‌ها	-	-	-	۱,۶۲۰,۹۵۷	-	۱,۶۲۰,۹۵۷	-	-
	اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوط به توسعه روستایی	۳,۱۶۹,۴۵۸	۲,۶۷۹,۰۰۰	- ۱۵/۴۷	۴۰,۷۹۵,۰۰۰	۱۵,۴۰۵,۰۰۰	۶۲/۲۳	۴۳,۹۶۴,۴۵۸	۱۸,۰۸۴,۰۰۰
	آب آشامیدنی روستایی و عشایری	-	-	-	۱۰,۹۴۰,۰۰۰	۲۴,۵۷۳,۰۰۰	۱۲۴/۶۱	۱۰,۹۴۰,۰۰۰	۲۴,۵۷۳,۰۰۰
بند «الف» تبصره «۶»	اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۶» ماده‌واحد [جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری و اصلاح شبکه آب مربوط به آن]	-	-	-	۹۶۵,۰۰۰	۹۶۵,۰۰۰	۰	۹۶۵,۰۰۰	۹۶۵,۰۰۰
جدول ۱۸ ماده‌واحد	اعتبارات موضوع تعهدات بند «پ» ماده (۵) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی	-	-	-	۳۵۰,۰۰۰	-	- ۱۰۰	۳۵۰,۰۰۰	-
۱۵۰۳۰۰۳۰۰۶	طرح آبرسانی به تک‌روستاها و تکمیل مجتمع‌های آبرسانی اولویت‌دار روستایی	-	-	-	۹,۶۲۵,۰۰۰	۲۳,۶۰۸,۰۰۰	۱۴۵/۲۷	۹,۶۲۵,۰۰۰	۲۳,۶۰۸,۰۰۰
۱۶۰۲۰۰۱۲۴۷	خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی - درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم (آمار ۱۳۹۲ - ۱۳۹۰ عملکرد است)	-	-	-	۱۱۰,۰۰۰	۱۸۱,۶۰۰	۶۵/۰۹	۱۱۰,۰۰۰	۱۸۱,۶۰۰
۱۵۵۰۱۱	اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران - کمک	۱۰۰,۰۰۰	-	- ۱۰۰	-	-	-	۱۰۰,۰۰۰	-
	حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری	۶۲۶,۲۳۵	۸۰۱,۷۹۵	۲۸/۰۳	-	-	-	۶۲۶,۲۳۵	۸۰۱,۷۹۵
۱۷۰۳۰۰۱۰۱۶	تأمین کتب مورد نیاز برای کتابخانه‌های روستایی مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته	۱۰۰,۰۰۰	-	- ۱۰۰	-	-	-	۱۰۰,۰۰۰	-
۱۷۰۳۰۲۹۰۱۹	امداد فرهنگی، بهبود و ارتقای دسترسی کودکان و نوجوانان مناطق محروم روستایی، عشایری و مرزی به فعالیت‌ها	۲۵۰,۴۲۵	۷۵۳,۲۱۰	۲۰۰/۷۷	-	-	-	۲۵۰,۴۲۵	۷۵۳,۲۱۰
۱۷۰۳۰۲۹۰۲۱	تقویت فرهنگ کتابخوانی در مناطق محروم و روستایی از طریق تأمین، معرفی و افزایش دسترسی به کتاب	۱۸۸۱۰	۴۸,۵۸۵	۱۵۸/۲۹	-	-	-	۱۸۸۱۰	۴۸,۵۸۵



مجموع			تملك دارایی سرمایه‌ای			هزینه‌ای			برنامه‌ها/ طرح‌ها	کد طبقه‌بندی
درصد رشد	برآورد ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰	درصد رشد	برآورد ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰		
-۱۰۰	-	۵۲,۰۰۰	-	-	-	-۱۰۰	-	۵۲,۰۰۰	توزیع محصولات فرهنگی - دینی در مناطق مورد نیاز با اولویت مناطق روستایی و عشایری و مرزی	۱۷۰۱۰۳۲۰۰۳
-۱۰۰	-	۲۰۵,۰۰۰	-	-	-	-۱۰۰	-	۲۰۵,۰۰۰	حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی مناطق کمتر برخوردار و مناطق روستایی و عشایری	۱۷۰۳۰۵۸۰۰۲
-۱۰۰	-	۲۴۱,۸۶۲,۸۳۲	-۱۰۰	-	۶۰,۰۰۰	-۱۰۰	-	۲۴۱,۸۰۲,۸۳۲	توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری	
-۱۰۰	-	۲۳,۰۰۰	-۱۰۰	-	۱۳,۰۰۰	-۱۰۰	-	۱۰,۰۰۰	توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی	
-۱۰۰	-	۱۰,۰۰۰	-	-	-	-۱۰۰	-	۱۰,۰۰۰	مستندسازی و حمایت از میراث روستایی و عشایری	۱۷۰۴۰۰۲۰۳۵
-۱۰۰	-	۱۳,۰۰۰	-۱۰۰	-	۱۳,۰۰۰	-	-	-	طرح توسعه و تکمیل موزه میراث روستایی گیلان	۱۷۰۴۰۰۸۰۰۹
-۱۰۰	-	۵۹۹,۸۷۱	-	-	-	-۱۰۰	-	۵۹۹,۸۷۱	محرومیت‌زدایی مناطق محروم روستایی - طرح شهید شهرکی (ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران - شهید ستاری)	۱۱۱۲۴۲
-۶/۰۶	۱۳,۶۲۰	۱۴,۵۰۰	-۶/۰۶	۱۳,۶۲۰	۱۴,۵۰۰	-	-	-	وزارت فناوری، اطلاعات و ارتباطات - طرح ایجاد و توسعه متوازن منطقه‌ای خدمات بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۳۰۲۰۰۲۰۱۰
-۱۰۰	-	۲۲۴,۶۳۹	-	-	-	-۱۰۰	-	۲۲۴,۶۳۹	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - سامان‌دهی امور توسعه مناطق روستایی و محرومیت‌زدایی	۱۰۰۲۱۰۶۰۱۰
-۱۰۰	-	۷۷,۸۵۰	-	-	-	-۱۰۰	-	۷۷,۸۵۰	برنامه آموزش زنان روستایی	۱۸۰۲۰۴۳۰۰۰
۸۱/۳۵	۹۰,۴۳۰,۴۲۹	۴۸۴,۸۲۴,۸۹۱	-۵۱/۵	۶۰,۱۵۱,۱۴۵	۱۲۳,۲۲۱,۵۵۷	-۹۱/۵	۳۰,۷۳۳,۲۸۴	۳۶۱,۷۵۳,۳۳۴	مجموع	

مأخذ: یافته‌های تحقیق برپایه داده‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

۲-۱. اعتبارات متفرقه

مجموع اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه و مدیریت روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، بالغ بر ۱۸,۰۸۴,۰۰۰ میلیون ریال است که ۱۵,۴۰۵,۰۰۰ میلیون ریال (۸۵/۲ درصد) آن را اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و ۲,۶۷۹,۰۰۰ میلیون ریال (۱۴/۸ درصد) آن را اعتبارات هزینه‌ای شامل می‌شوند. مجموعاً اعتبارات متفرقه مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نزدیک به ۵۹ درصد کاهش داشته است (جدول ۴). غالباً میزان تخصیص اعتبارات متفرقه بسیار پایین است و از طرفی چون در ردیف‌های متفرقه، اهداف کمی طرح‌ها ذکر نمی‌گردد، چندان نمی‌توان بر نحوه هزینه‌کرد و اثربخشی این نوع اعتبارات نظارت داشت. لذا با توجه به اینکه حدود ۲۰ درصد از کل اعتبارات قابل احصای توسعه و مدیریت روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال آینده از جنس اعتبارات متفرقه است، لذا می‌توان اذعان داشت که در مواقع تخصیص، میزان اعتبارات شفاف روستایی و عشایری خیلی کمتر از اعتبارات برآوردی یا مصوب باشد.

شایان ذکر است طرح‌های «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - ارتقای توانمندی فنی و تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور» با شماره طبقه‌بندی (۹۲ - ۷۳۰۰۰۰)، «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پرداخت به دهیاری‌ها (موضوع تبصره «۳» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده) و خرید ماشین‌آلات با شماره طبقه‌بندی (۸ - ۷۵۰۰۰۰) و اعتبار متفرقه «طرح معلولان روستایی تحت پوشش خدمات توانبخشی مبتنی بر جامعه» با شماره طبقه‌بندی (۱۹۰۴۰۰۴۰۴۵) که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ وجود داشته‌اند، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده‌اند. در کل، اعتبارات ردیف‌های متفرقه مرتبط در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، معادل ۵۸/۸۷ درصد کاهش داشته است و «طرح‌های آبرسانی عشایری» که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، «طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن» نام دارد، با ۸۴/۹ درصد، بیشترین تنزل اعتباری بین ردیف‌های متفرقه را دارند. البته این کاهش می‌تواند به حذف نواحی روستایی از عنوان طرح و برخورداری از اعتبارات مورد نظر مربوط باشد.



جدول ۴. برآورد اعتبارات متفرقه مربوط به توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

(میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	مصوب ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۱			درصد تغییرات
			هزینه‌ای	تملك دارایی سرمایه‌ای	مجموع	
۵ - ۵۲۰۰۰۰	جبران زیان عملیات آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور	۲,۵۰۰,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	۰	۲,۵۰۰,۰۰۰	۰
۵۵ - ۵۳۰۰۰۰	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)	۷,۴۰۰,۰۰۰	۰	۶,۶۶۰,۰۰۰	۶,۶۶۰,۰۰۰	- ۱۰/۰۰
۱۱ - ۵۵۰۰۰۰	معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - کمک به توسعه زیربناهای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی	۵,۰۵۰,۰۰۰	۰	۴,۵۴۵,۰۰۰	۴,۵۴۵,۰۰۰	- ۱۰/۰۰
۶۲ - ۵۵۰۰۰۰	اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه	۱۵۵,۰۰۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۲۹/۰۳
۸۵ - ۵۵۰۰۰۰	طرح‌های آبرسانی عشایری ^۱	۲۶,۴۹۰,۰۰۰	۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰	- ۸۴/۹
۹۲ - ۷۳۰۰۰۰	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - ارتقای توانمندی فنی و تجهیزاتی دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی در استان‌های کشور	۷۵۰,۰۰۰	۰	۰	۰	- ۱۰۰/۰۰
۹۶ - ۷۳۰۰۰۰	سازمان امور عشایری - افزایش سهم دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی عشایری	۵۴,۶۲۸	۵۵,۰۰۰	۰	۵۵,۰۰۰	۰/۶۸
۸ - ۷۵۰۰۰۰	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پرداخت به دهیاری‌ها (موضوع تبصره «۳» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده) و خرید ماشین‌آلات	۱,۱۴۰,۰۰۰	۰	۰	۰	- ۱۰۰/۰۰
۴۵ - ۷۵۰۰۰۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر - اعتبار موضوع حق بیمه [سهم دولت] زنان خانه‌دار متأهل با اولویت زنان سرپرست خانوار	۱۲۴,۸۳۰	۱۲۴,۰۰۰	۰	۱۲۴,۰۰۰	- ۰/۶۶
۱۹۰۴۰۰۴۰۴۵	طرح معلولان روستایی تحت پوشش خدمات توانبخشی مبتنی بر جامعه (متفرقه)	۳۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	- ۱۰۰/۰۰
مجموع		۴۳,۹۶۴,۴۵۸	۲,۶۷۹,۰۰۰	۱۵,۴۰۵,۰۰۰	۱۸,۰۸۴,۰۰۰	- ۵۸/۸۷

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و قانون بودجه سال ۱۴۰۰.

۱. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، در جدول شماره (۲۵)، اعتبارات «طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن» به تفکیک استانی قید شده، ولی این جدول در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به دلایل نامعلومی حذف گردیده است.

۲-۲. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده برای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ که مرتبط با توسعه روستایی و عشایری است، بالغ بر ۱۵،۱۵۱،۱۶۵ میلیون ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با کاهش ۶/۷ درصدی مواجه شده است. حدود ۹۹/۴ درصد این اعتبارات از نوع تملک‌داری سرمایه‌ای است و صرفاً اعتبار پژوهش‌کنده سوانح طبیعی به میزان ۸۶،۵۴۵ میلیون ریال از نوع هزینه‌ای است (جدول ۵). این اعتبار در قالب «برنامه پژوهش‌های علمی» به شماره طبقه‌بندی ۱۸۰۴۰۰۳۰۰۰ آمده است که ۴۰،۰۹۸ میلیون ریال برای حقوق و دستمزد و ۴۶،۴۴۷ برای سایر آورده شده است.

همچنین بیشترین میزان اعتبار بالغ بر ۱۱،۳۲۲،۷۶۰ میلیون ریال مربوط به «تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی» می‌شود. این طرح در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تحت عنوان «تهیه و اجرای طرح‌های هادی و مطالعه منظومه‌های روستایی» نام دارد و یکی از طرح‌های «برنامه سامان‌دهی شهری و روستایی» محسوب می‌شود که در جدول شماره (۱) یعنی اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای پیوست یک آمده است، ولی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به جدول شماره (۱۰ - ج) تحت عنوان «جدول مصارف استانی در سال ۱۴۰۱» منتقل شده است.

جدول ۵. اعتبارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مرتبط با امور روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

(میلیون ریال)

درصد تغییر	برآورد ۱۴۰۱			مصوب ۱۴۰۰	طرح/برنامه	شماره طبقه‌بندی
	مجموع	تملك دارایی سرمایه‌ای	هزینه‌ای			
- ۷/۵	۱۱،۳۲۲،۷۶۰	۱۱،۳۲۲،۷۶۰	۰	۱۲،۴۷۰،۰۰۰	تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی (استانی)	جدول ۱۰ - ج
- ۳/۶	۷۷۱،۸۰۰	۷۷۱،۸۰۰	۰	۸۰۱،۰۰۰	طرح جامع بهسازی مسکن روستایی	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۳
- ۴/۳	۱،۲۳۴،۸۸۰	۱،۲۳۴،۸۸۰	۰	۱،۲۹۰،۰۰۰	بهسازی بافت بازرش روستایی	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۲
- ۰/۲	۹،۹۸۰	۹،۹۸۰	۰	۱۰،۰۰۰	مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۴
- ۵/۳	۱،۷۲۵،۲۰۰	۱،۷۲۵،۲۰۰	۰	۱،۸۲۲،۱۰۰	ایمن‌سازی ۳۰ درصد روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)	۱۵۰۲۰۱۷۰۰۶
۱۵/۰۰	۸۶،۵۴۵	۰	۸۶،۵۴۵	۷۵،۲۴۲	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - پژوهش‌کنده سوانح طبیعی	جدول (۷)
- ۶/۷	۱۵،۱۵۱،۱۶۵	۱۵،۰۶۴،۶۲۰	۸۶،۵۴۵	۱۶،۲۳۸،۳۴۲	مجموع	

مأخذ: همان.

۳. تحلیل ترکیب لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در زمینه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

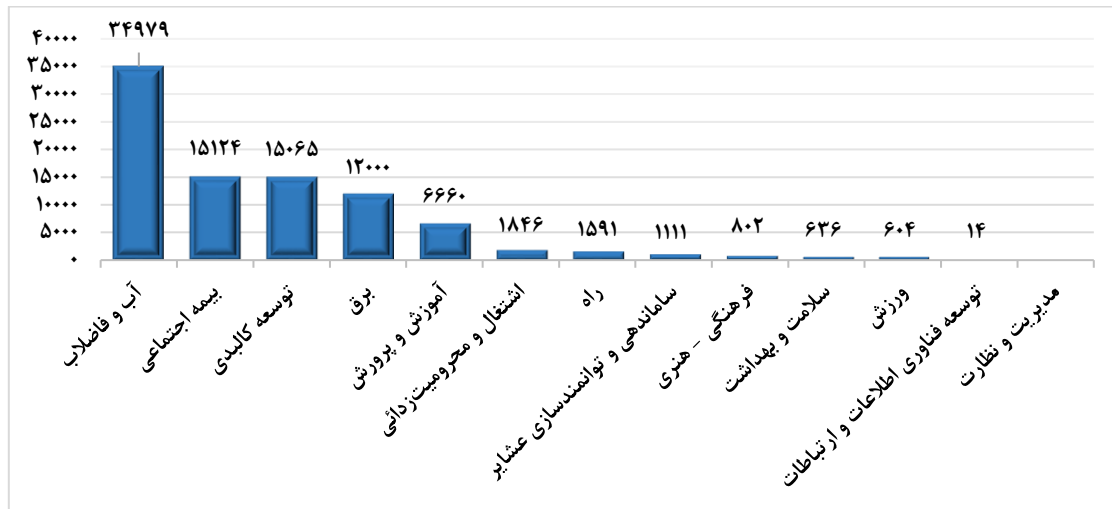
در بخش دیگری از این مطالعه، اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، براساس سنخیت طرح‌ها و برنامه‌ها به ۱۳ گروه تقسیم شد تا تصویر روشن‌تر و بهتری از ترکیب لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و نحوه توزیع ۹،۰۴۳ میلیارد تومان اعتبارات برآوردی مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در بین اجزای مختلف به‌دست آید. در این راستا،



به منظور تحلیل جامع تر و دقیق تر ترکیب بودجه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری لایحه، اعتبارات ردیف‌های متفرقه نیز در بین گروه‌های ۱۳ گانه مربوطه، بر مبنای سنخیت توزیع شد. با توجه به حجم بالای توضیحات اجزای تشکیل دهنده هریک از این گروه‌ها، در قسمت یادداشت‌های جدول ۶ به این امر پرداخته شده است. شایان ذکر است که اعتبارات در نظر گرفته شده برای معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور در خصوص کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی، در بین سه گروه اشتغال (۳۵ درصد معادل ۱,۵۹۰,۷۵۰ میلیون ریال)، آب و فاضلاب (۳۰ درصد معادل ۱,۳۶۳,۵۰۰ میلیون ریال) و توسعه زیربنایی یا راه روستایی (۳۵ درصد معادل ۱,۵۹۰,۷۵۰ میلیون ریال) توزیع شد.

همان‌طور که در جدول ۶ و نمودار ۱ مشاهده می‌شود، اعتبارات مربوط به «آب و فاضلاب» با ۳۸/۶۸ درصد بیشترین سهم از اعتبارات توسعه و مدیریت روستایی و عشایری لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ را به خود اختصاص داده‌اند و گروه‌های «بیمه اجتماعی»، «توسعه کالبدی» و «برق» به ترتیب با ۱۶/۷۲، ۱۶/۶۶ و ۱۳/۲۷ درصد، در رده‌های بعدی قرار دارند. در اینجا برخلاف سال‌های گذشته که غالباً گروه‌های «آموزش و پرورش» و «سلامت و بهداشت» در رتبه‌های نخست توزیع اعتبارات روستایی و عشایری قرار می‌گرفتند، به دلیل آنچه پیش‌تر عنوان شد، یعنی حذف و یا ادغام طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط و عدم امکان احصای سهم نواحی روستایی و عشایری از طرح‌ها و برنامه‌های ادغام‌شده، به ترتیب در رتبه‌های پنجم و دهم قرار گرفته‌اند. آنچه قابل تأمل‌تر است، قرار گرفتن گروه «اشتغال و محرومیت‌زدایی» در رتبه ششم است. چراکه در شرایط حاضر، بیشتر جوانان و نوجوانان به دلیل فراهم نبودن بسترهای اشتغال پایدار و پیچیدگی فراوان راه‌اندازی کسب‌وکار در نواحی روستایی و عشایری و ایضاً عدم امید به درآمدزایی مناسب و عادلانه از فعالیت‌های کشاورزی که شغل آبا و اجدادی آنهاست، تمایل دارند به شهرها و کلان‌شهرها مهاجرت کنند تا اینکه در روستاها ماندگار شوند. کاهش مطلق و سهم جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور در طول دهه‌های گذشته از ۶۹ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰، گواهی بر این مدعاست. در حال حاضر اگرچه خیلی از نواحی روستایی به‌ویژه نواحی روستایی دوردست و عشایری از امکانات عمرانی - خدماتی مانند بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و جاده و غیره به شکل مناسب محروم هستند، ولی آنچه باید در اولویت سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و قانونگذاران قرار گیرد، توجه به مقوله اشتغال و رفع فقر در نواحی روستایی و عشایری است. پایین بودن سهم اشتغال و محرومیت‌زدایی (۲/۰۴ درصد) از کل اعتبارات روستایی و عشایری در مقایسه با سهم ۷۹/۹۸ درصدی امور کالبدی، خدماتی و زیربنایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، خلاف این موضوع را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. ترکیب اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)



مأخذ: محاسبات تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

جدول ۶. سهم هریک از اجزای اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

سهم (درصد)	میزان کل اعتبارات (میلیون ریال)	گروه‌ها
۷/۷۶	۳۴,۹۷۸,۸۴۵	آب و فاضلاب ^(۱)
۳/۳۶	۱۵,۱۲۴,۰۰۰	بیمه اجتماعی ^(۲)
۳/۳۴	۱۵,۰۶۴,۶۲۰	توسعه کالبدی ^(۳)
۲/۶۶	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	برق ^(۴)
۱/۴۸	۶,۶۶۰,۰۰۰	آموزش و پرورش ^(۵)
۰/۳۵	۱,۵۹۰,۷۵۰	اشتغال و محرومیت‌زدایی ^(۶)
۰/۳۵	۱,۵۹۰,۷۵۰	راه ^(۷)
۰/۳۵	۱,۱۱۱,۴۴۹	ساماندهی و توانمندسازی عشایر ^(۸)
۰/۱۸	۸۰۱,۷۹۵	فرهنگی - هنری ^(۹)
۰/۱۴	۶۳۵,۶۰۰	سلامت و بهداشت ^(۱۰)
۰/۱۳	۶۰۴,۰۰۰	ورزش ^(۱۱)
۰/۰۰۳	۱۳,۶۲۰	توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات ^(۱۲)
۰/۰۰	.	مدیریت و نظارت ^(۱۳)
۱۰۰	۹۰,۴۳۰,۴۲۹	مجموع

مأخذ: محاسبات تحقیق برپایه داده‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

توضیح: یادداشت‌های این جدول در انتهای گزارش آمده است.

۴. انطباق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با تکالیف قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

یکی از چالش‌های اساسی تنظیم لوایح بودجه سنواتی این است که بودجه‌ها برنامه‌محور نیستند و برنامه‌ها در بودجه‌های سنواتی ترجمان عملیاتی نمی‌شوند. به عبارتی از یکسو رابطه طرح‌ها و برنامه‌های بودجه‌های سنواتی با تکالیف قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین دائمی و ایضاً اهداف اسناد فرادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام



و سند چشم‌انداز بیست‌ساله مشخص نیست و از سوی دیگر سازوکار یا الزامی برای ارزیابی آثار کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت طرح‌ها و برنامه‌های اجرا شده وجود ندارد تا براساس نتایج این ارزیابی، بودجه سال بعد یا سال‌های آتی تنظیم شود؛ بلکه هر ساله شاهد تکرار همان ردیف‌هایی هستیم که در قوانین بودجه سال‌های قبل از آن نیز وجود داشت بدون اینکه نتایج اجرای آنها مورد سنجش و واکاوی قرار گیرد. در بهترین حالت، بودجه‌های سنواتی غالباً بروندادمحور (Output) هستند، یعنی آثار کوتاه‌مدت (سالیانه) طرح‌ها و برنامه‌ها، سنجیده می‌شود و نتایج (Result) یا آثار میان‌مدت و پیامدها (Impact) یا آثار بلندمدت طرح‌ها و برنامه‌ها، مورد سنجش و ارزیابی قرار نمی‌گیرند. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز اگرچه متوجه تغییراتی بوده است، ولی از این قاعده مستثنا نبوده و شواهد نشان می‌دهد، بسیاری از تکالیف قانون برنامه ششم توسعه در حوزه توسعه روستایی و عشایری مورد غفلت واقع شده و اعتبار یا حداقل اعتبار شفافی برای عملیاتی‌سازی این تکالیف پیش‌بینی نشده است. (جدول ۷)

جدول ۷. میزان عملیاتی شدن تکالیف برنامه ششم توسعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

ماده	تکلیف	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷)	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» و اختصاص بودجه	در این خصوص اقدامی صورت نگرفته است.
جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)	بهره‌برداری و ساخت ۹۸ ناحیه صنعتی روستایی و توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی	طرحی تحت عنوان «کمک به ایجاد و توسعه خوشه‌های صنعتی» در پیوست ۱ آورده شده، ولی مشخصاً به طرح‌های صنعتی روستایی اشاره نشده و قابل احصا نیست.
جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۷)	ایجاد ۱۹۱۴۰۰۰ فرصت شغلی در روستاها و مناطق عشایری از طریق احداث و توسعه بنگاه‌های اقتصادی رقابت‌پذیر و صادرات‌گرا	در این خصوص به‌صورت شفاف و هدفمند، اعتباری لحاظ نشده است.
جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۷)	تأمین منابع مورد نیاز برای رشد سالیانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در سامان‌دهی عشایر	برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه سامان‌دهی و توانمندسازی عشایر» در پیوست ۲ - ۴ آورده شده است.
جزء «۶» بند «الف» ماده (۲۷)	تهیه طرح‌های هادی و طرح‌های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی‌های بالای ۲۰ خانوار و مناطق عشایری	در این خصوص طرحی تحت عنوان «تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی» در جدول ۱۰ - ج ماده‌واحد آورده شده است. ولی طرح مذکور اولاً صرفاً برای تهیه و اجرای طرح هادی است نه بازنگری آنها. به‌عبارتی برای بازنگری طرح‌های هادی اعتباری لحاظ نشده است. ثانیاً برای تهیه، اجرا و بازنگری طرح‌های هادی یا سامان‌دهی مناطق عشایری نیز اعتباری لحاظ نشده است.
جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷)	آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیش‌رو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی و غیره	علی‌رغم وجود برنامه‌ها و طرح‌هایی برای آموزش و توانمندسازی روستاییان و عشایر، مشخصاً برای اهداف مذکور اعتبار شفافی لحاظ نشده است.

ماده	تکلیف	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷)	شناسایی روستاهای در معرض خطر سوانح طبیعی جهت اجرای طرح‌های ایمن‌سازی این سکونتگاه‌ها با همکاری دستگاه‌های مسئول و مشارکت مردم و نهادهای محلی، به‌نوعی که حداقل سی درصد (۳۰٪) روستاهای در معرض خطر، تا پایان اجرای قانون برنامه ایمن‌سازی شوند.	طرحی تحت عنوان «ایمن‌سازی ۳۰ درصد روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)» در پیوست ۱ آورده شده است.
جزء «۹» بند «الف» ماده (۲۷)	تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاها	اعتباری برای این تکلیف منظور نشده است.
جزء «۱» بند «ب» ماده (۲۷)	امکان‌سنجی، طراحی و ایجاد سامانه‌های دفع بهداشتی زباله‌های روستایی محدوده‌های روستاها و جمع‌آوری و دفع آنها در خارج از محدوده روستاها	اعتبار شفاف برای این تکلیف منظور نشده است.
جزء «۲» بند «ب» ماده (۲۷)	طراحی و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) دفع بهداشتی فاضلاب در روستاها	با وجود پیش‌بینی اعتبار برای این موضوع در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، اعتباری در نظر گرفته نشده است.
جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷)	یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه	علی‌رغم اهمیت و لزوم اجرای این تکلیف، همانند سال‌های پیشین، اقدامی در این خصوص صورت نپذیرفته است.
جزء «۴» بند «ب» ماده (۲۷)	تأمین و تخصیص اعتبار مورد نیاز جهت احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه‌های روستایی	در بند «ز» تبصره «۱» اعتباراتی برای اصلاح معابر و آسفالت راه‌های روستایی پیش‌بینی شده است، ولی سهم مشخصی ندارد.
بند «د» ماده (۴۶)	توسعه و هدفمندسازی پژوهش، آموزش، تولید و تبلیغات و همچنین توسعه تجارت الکترونیک فرش [فرش دستباف روستایی] و ایجاد خانه فرش در بازارهای هدف و مورد نظر	در قالب و طرح «کمک‌های فنی و اعتباری برای تولید مواد اولیه فرش دستباف و ایجاد مجتمع‌های قالبی» ذیل برنامه «توسعه فرش دستباف» اعتباری در راستای تکلیف مذکور لحاظ شده است. ولی برای توسعه تجارت الکترونیک فرش دستباف روستایی اعتباری مشخصی تعیین نشده است.
بند «د» ماده (۴۶)	حمایت از ایجاد و توسعه و تجهیز کارگاه‌های متمرکز و غیرمتمرکز و اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی فرش دستباف روستایی و شهری	در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبار محدودی برای «اتحادیه مرکزی فرش دستباف روستایی ایران» پیش‌بینی شده است ولی این ردیف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، حذف شده است.
جزء «۱» بند «ب» ماده (۵۹)	بهسازی و نوسازی سالیانه حداقل ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪)	در قالب طرح «جامع بهسازی مسکن روستایی» در پیوست ۱، اعتباری برای این منظور لحاظ شده است.
بند «ب» ماده (۶۱)	افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی	در این خصوص اعتبار شفاف لحاظ نشده است.
بند «ح» ماده (۶۳)	ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و توسعه فرهنگ مطالعه و پژوهش در مناطق محروم روستایی و مناطق عشایری و مرزی از طریق کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	درخصوص «حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری» اعتباراتی در نظر گرفته شده، اما کافی نیست.



ماده	تکلیف	وضعیت اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۷)	تکلیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی، به‌گونه‌ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور فراهم شود.	در این خصوص اعتباراتی در قالب طرح «امکان دسترسی پُرسرعت به روستاها، ایجاد و توسعه تأمین زیرساخت چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت در روستاهای بالای ۲۰ خانوار روستایی» در نظر گرفته شده است.
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی		
جزء «۶» بند «ث» ماده (۳۷)	تکلیف به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای برخورداری کلیه مساجد شهری و روستاهای بالای هزار نفر جمعیت از کانون‌های فرهنگی و هنری	اعتبار شفافی در این خصوص منظور نشده است.
تبصره «۲» بند «ث» ماده (۴۶)	اجازه به دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری اجرای بخشی از فعالیت‌های آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و غنی‌سازی اوقات فراغت و پروژه‌های عمرانی خود از قبیل احداث و تعمیر مساجد، مدارس و خانه‌های بهداشت روستایی، بیابان‌زدایی، جنگل‌کاری، آبرسانی به روستاها در مناطق محروم، روستایی و مرزی براساس مقررات جاری کشور به سازمان بسیج سازندگی	اعتباراتی در قالب ردیف «بسیج سازندگی - رفع محرومیت و سازندگی شامل تأمین آب شرب، احداث جاده‌های روستایی، سامان‌دهی حاشیه‌نشینی و پیشرفت و آبادانی مناطق محروم» مدنظر قرار گرفته است.

مأخذ: قانون برنامه ششم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

نتیجه‌گیری

گزارش حاضر، به تحلیل ابعاد و اجزای لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و بهبود امور عشایر و نسبت مفاد آن با اهداف سیاست‌های کلی و برنامه ششم توسعه پرداخته است. یافته‌ها نشان داد مجموع اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، معادل ۹۰،۴۳ میلیارد تومان است که سهم آن از کل مصارف بودجه عمومی دولت، تنها حدود ۰/۷ درصد است. این نسبت در برابر سهم حدود ۲۴ درصدی جمعیت روستایی و عشایری از جمعیت کل کشور عادلانه به‌نظر نمی‌رسد. طبق یافته‌های گزارش حاضر، ۶۶/۰۱ درصد اعتبارات قابل احصای مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳۳/۹۹ درصد آن از نوع هزینه‌ای به‌شمار می‌رود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به‌دلیل حذف حداقل ۲۵ مورد و ادغام تعداد زیادی از طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط در همدیگر و عدم گزارش سهم اعتبارات مربوط به نواحی روستایی و عشایری به‌ویژه در زمینه «آموزش و پرورش» و «بهداشت و سلامت»، سهم اعتبارات هزینه‌ای با کاهش ۹۱/۵ درصدی مواجه شده است. شایان ذکر است که این امر برخلاف تکلیف جزء «۲» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه بوده و از آنجایی که این تکلیف سال‌هاست توسط سازمان برنامه و بودجه نادیده گرفته می‌شود، عدم شفافیت در بودجه توسعه روستایی و عشایری تشدید شده است.

همچنین سهم‌بندی مجموع اعتبارات امور روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نشانگر این نکته است که فقط حدود ۲ درصد اعتبارات برای توسعه و تقویت زیرساخت‌های اشتغال و تولید و محرومیت‌زدایی در نواحی روستایی و عشایری اختصاص یافته و حدود ۷۳ درصد صرف امور کالبدی، خدماتی و عمرانی شده است. بنابراین می‌توان گفت اعتبارات مدیریت و توسعه روستایی و عشایری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، از نظر نسبت اعتبارات اشتغال و تولید (اقتصادی) به اعتبارات «کالبدی، خدماتی و زیربنایی» با عدم توازن جدی مواجه است.

البته تحلیل اجزای لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نشان داد که این لایحه به‌مانند سنوات قبل، طرح و برنامه جدی برای بهبود اشتغال پایدار در نواحی روستایی و عشایری ندارد. درحقیقت به‌دلیل عدم رفع موانع ساختاری ایجاد و تثبیت اشتغال در نواحی روستایی و عشایری، با وجود صرف مبالغ قابل توجه، عملکرد چندانی در این حوزه محقق نشده است. همان‌طور که گفته شد بودجه‌های سنواتی کشور نیز هرگز به رفع مناسب این موانع اساسی نپرداخته‌اند و جهت‌گیری آنها بر مدیریت معلول‌ها بوده است.

یکی دیگر از چالش‌های اساسی و ساختاری لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، عدم شفافیت اعتبارات مربوطه از نظر میزان دقیق بودجه روستایی و عشایری و اهداف عملکردی است. این درحالی است که مطابق جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف به تهیه پیوست مستقلی برای اعتبارات عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه‌های سنواتی شده است. استنکاف سازمان برنامه و بودجه از اجرای این تکلیف برنامه ششم توسعه که هیچ‌گونه بار مالی نیز برای دولت نداشته و منجر به بهبود شفافیت و سهولت بودجه‌ریزی عملکردمحور می‌شود، جای ابهام دارد. این عدم شفافیت در اعتبارات توسعه روستایی و عشایری و اهداف پیش‌بینی‌شده برای آن، امکان نظارت همه‌جانبه بر عملکرد و اثربخشی اعتبارات مذکور بر تغییر میزان شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری از جمله فقر، نرخ بیکاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص داخلی و غیره را از بین برده است.

یکی دیگر از آسیب‌های عدم شفافیت و عدم تعیین سهم نواحی روستایی و عشایری از طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط، این است که عموماً به‌دلیل در اولویت قرار داشتن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی، در حق نواحی روستایی و عشایری اجحاف می‌شود. مصداق این موضوع در بند «ز» تبصره «۱» مشخص است. در این بند برخلاف قوانین بودجه سال‌های پیشین، سهم وزارت راه و شهرسازی برای آسفالت راه‌های فرعی و روستایی و روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و... و سهم بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و... شفاف اعلام نشده است و تعیین این سهم به آیین‌نامه اجرایی موکول گردیده است. در این حالت امکان نادیده گرفتن حقوق روستاییان وجود دارد.

علاوه بر موارد فوق، با وجود گذشت حدود پنج سال از برنامه ششم توسعه، لایحه بودجه سال ۱۴۰۱



به‌عنوان پنجمین لایحه بودجه برنامه ششم، هیچ تدبیری برای رفع نابسامانی، موازی‌کاری و آشفتگی در نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی و عشایری به‌عنوان اساسی‌ترین مشکل توسعه روستایی و عشایری کشور ارائه نکرده است. این درحالی است که جزء «۳» بند «ب» قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف به یکپارچه‌سازی مدیریت حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور تا انتهای سال اول برنامه ششم کرده است.

جدول ۷ نشان می‌دهد، بسیاری از تکالیف برنامه ششم توسعه، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مورد غفلت اساسی قرار گرفته است و ردیف اعتباری مشخص با اهداف عملکردی قابل نظارت برای آنها در نظر گرفته نشده است. این درحالی است که بودجه توسعه و مدیریت روستایی و عشایری باید در چارچوب سند جامع توسعه پایدار روستایی، صرف طرح‌های مشخص در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی شود. برای مثال، باید روشن باشد که در سال ۱۴۰۱، اشتغال و ارزش‌افزوده نواحی روستایی و یا جذب سرمایه در این نواحی، چه رشدی باید داشته باشد و چه مجموعه برنامه‌ها و طرح‌هایی، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان را در اسرع وقت و ضمن رعایت ملاحظات محیط زیستی، به اهداف مذکور خواهد رساند.

یکی از چالش‌های اساسی که سبب عدم کارایی و اثربخشی مناسب اعتبارات عمومی روستایی و عشایری شده است، فقدان نگاه سیستمیک و کل‌نگر است. برای مثال، وزارت نیرو در اجرای طرح مجتمع آبرسانی شرب روستایی، صرفاً به برداشت و توزیع آب شرب توجه داشته و اقدامی را برای تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی مربوط به مجتمع‌های آب شرب، به‌ویژه از طریق تخصیص بخشی از منابع، به عملیات آبخیزداری ناظر بر چاه‌های آب مربوطه به‌عمل نمی‌آورد. این درحالی است که این موضوع به‌نوعی در بند «ب» ماده (۷) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور مدنظر قرار گرفته است. فقدان نگاه سیستمیک و کل‌نگر، به‌نوبه خود، معلول عدم رویکرد منطقه‌ای و غلبه برنامه‌ریزی بخشی است.

در رابطه با اجرای طرح بیمه رایگان (برای پنج سال اول) یک میلیون و ۲۵۰ هزار نفر از اقشار کم‌درآمد از طریق صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، گفتنی است **اولاً** طبق آنچه وعده داده شده بود، اعتباری بالغ بر ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی شود، چنین اعتباری در لایحه مذکور پیش‌بینی نشده است و **ثانیاً** آنچه در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در قالب ردیف «حق بیمه اجتماعی سهم فرد [برای] کشاورزان، روستاییان و عشایر» با اعتباری بالغ بر ۲,۷۰۰ میلیارد ریال منظور شده است، صرفاً برای چهار ماه باقی‌مانده تا پایان سال ۱۴۰۰ کفایت می‌کند و معلوم نیست بعد از آن با توجه به عدم پیش‌بینی اعتبار مکفی و مشخص، تکلیف این بیمه‌شدگان چه خواهد شد. **ثالثاً** از آنجایی که سازوکار مشخصی برای جلوگیری از استفاده از منابع داخلی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر برای پوشش دادن شهرنشینان پیش‌بینی نشده است، این امر می‌تواند مصداق تجاوز به اموال غیر و مغایر

با اصل چهلم (۴۰) قانون اساسی باشد. چراکه صندوق مذکور از محل حق بیمه پرداختی روستاییان و عشایر و سهم دولت که به اسم حمایت از این اقشار پرداخت شده است، اقدام به تأمین منابع می‌کند. بنابراین به‌نظر می‌رسد، افق و چارچوب روشنی برای اجرای طرح ملی بیمه فراگیر توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر تدوین نشده است و اجرای این طرح به شکل فعلی هم صندوق مذکور و هم اقشار آسیب‌پذیر مورد نظر را متضرر خواهد ساخت.

عدم برنامه‌ریزی و اجرای مشارکتی طرح‌ها و غفلت از ظرفیت‌های مردمی، از دیگر موانع اثربخشی اعتبارات مربوطه به‌شمار می‌رود. تجارب موفق بین‌المللی نشان می‌دهد حتی اجرای طرح‌های عمرانی مانند احداث راه روستایی توسط تشکل‌های روستاییان اجرا می‌شود؛ به‌نحوی که هم اشتغال مستقیم برای جامعه محلی ایجاد می‌کند و هم مناسبت طرح‌ها را با شرایط محلی افزایش می‌دهد. این چالش نتیجه فقدان متولی تخصصی برای توسعه روستایی در کشور است. فقدان چنین نهادی در تفاسیر ناقص از تکالیف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه نیز مؤثر بوده است. برای مثال یکی از احکام مهم قانون برنامه ششم توسعه، آموزش ۱۰۰ هزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیشرو و تسهیلگر بوده است، به‌نحوی که بتوانند در استقرار برنامه‌ریزی محلی و شکل‌گیری توسعه و پیشرفت درونزای روستاها و نواحی عشایری مؤثر باشند. شواهد میدانی حاکی از آن است که اقدامات جامعی در این خصوص انجام نشده و سازمان آموزش فنی‌وحرفه‌ای و برخی از نهادهای عمومی غیردولتی، فارغ از فلسفه این حکم، با رویکرد غیرعمیق اقدام به برگزاری دوره‌هایی کرده‌اند.

درنهایت اینکه درحال حاضر، نظام مناسبی برای پایش و ارزشیابی نتیجه‌گرای بودجه توسعه روستایی و عشایری کشور وجود نداشته و بودجه‌ریزی، عمدتاً براساس اتکا به گزارش‌های اداری دستگاه‌های اجرایی و توان چانه‌زنی آنها، به‌صورت عرضه‌محور و از بالا به پایین انجام می‌شود. به‌طور کلی، هم‌اکنون متولی مشخصی برای تدوین متوازن بودجه توسعه روستایی و عشایری براساس چشم‌انداز و مأموریت مشخص و مهم‌تر از همه نظارت میدانی بر اثربخشی و کارایی طرح‌های مربوطه وجود ندارد.

حال درنهایت، براساس چالش‌های مدیریت و توسعه روستایی و عشایری به‌لحاظ اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، پیشنهادهای زیر به‌منظور بهبود وضعیت بودجه و تقویت انطباق آن با قانون برنامه ششم توسعه ارائه می‌شود.

پیشنهادها

۱. اصلاح بند «ز» تبصره «۱» در راستای تعیین سهم دستگاه‌های ذی‌نفع

به‌منظور شفاف‌سازی سهم وزارت راه و شهرسازی برای آسفالت راه‌های فرعی و روستایی و روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و... و سهم بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و... و ممانعت از اجحاف در



حق نواحی روستایی و عشایری به دلیل در اولویت قرار داشتن شهرها برای دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، عبارت «بیست درصد (۲۰٪)» به ابتدای جزء «۱» بند «ز» و عبارت «چهل‌وهشت درصد (۴۸٪)» به ابتدای جزء «۲» بند «ز» اضافه گردد.

۲. اصلاح بند «ج» تبصره «۶»

۲-۱. کاهش هزینه‌های تولید بنگاه‌های اقتصادی روستایی

از آنجایی که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی در مناطق روستایی به دلیل هزینه‌های بالای انتقال برق به موقع راه‌اندازی و آغاز نمی‌شوند، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، برای حمایت از فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در نواحی روستایی، عبارت «و نزدیک‌سازی شبکه برق به واحدهای تولیدی روستایی» به قبل از عبارت «تولید برق تجدیدپذیر و پاک شود» در بند «ج» تبصره «۶» الحاق می‌شود.

۲-۲. شفاف‌سازی سهم نواحی روستایی و عشایری از تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری‌های

تجدیدپذیر

از آنجایی که سهم نواحی روستایی و عشایری از محل اخذ عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰ و مصرف آن برای تولید برق تجدیدپذیر و پاک و توسعه فناوری‌های تجدیدپذیر، به‌طور شفاف تعیین نشده است، لذا با توجه به صعب‌العبور بودن نواحی عشایری و برخی از روستاها، ضرورت دارد حداقل ۶۰ درصد این اعتبارات در روستاها و نواحی عشایری هزینه شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، عبارت «شصت درصد (۶۰٪)» این اعتبارات صرف نواحی روستایی و عشایری و روستاهای فاقد دسترسی به شبکه ملی اطلاعات می‌شود» به انتهای بند «ج» تبصره «۶» الحاق گردد.

۳. اصلاح بند «ج» تبصره «۱۸» در راستای پایدارسازی کسب‌وکارهای روستایی و عشایری

بند «ج» تبصره «۱۸»، به تکلیف بانک‌ها و مؤسسات عامل موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری (برداشتی از محل منابع صندوق توسعه ملی) به پرداخت منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی موضوع قانون مزبور به طرح‌های اشتغال‌زایی در مناطق روستایی، عشایری و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر، براساس ابلاغ صندوق پیشرفت و عدالت تأکید دارد. با توجه به عدم اثربخشی قانون مذکور در ایجاد اشتغال پایدار و باصرفه برای مناطق هدف به‌ویژه نواحی روستایی و عشایری و بروز انحرافات متعدد، به دلیل فقدان راهبرد مشخص برای هدایت و حمایت متقاضیان تسهیلات و راه‌اندازی کسب‌وکارهای پایدار، پیشنهاد می‌شود، به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف شود که به‌منظور توسعه فناوری، پرورش کارآفرینان جوان، رشد بنگاه‌های اقتصادی صادرات‌گرا، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و ارتقای بهره‌وری و کارآفرینی در نواحی

روستایی و عشایری، بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات تلفیقی موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری (برداشتی از محل منابع صندوق توسعه ملی) را در جهت راه‌اندازی و تجهیز مراکز رشد و کارآفرینی روستایی در قالب طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی و به صورت غیردولتی، با به‌کارگیری نیروهای جهادی معرفی شده توسط سازمان بسیج مستضعفان، هزینه نماید.

۴. الحاق بند مستقل به تبصره «۸» در راستای اجرای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه «به‌منظور اجرای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه، یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل بند «ح» تبصره «۸»، جهت یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر در قالب تشکیل سازمان توسعه روستایی و عشایری در وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد».

۵. الحاق بند مستقل به تبصره «۸» در جهت ارتقای فرهنگ گردشگری مسئولانه در مناطق روستایی و عشایری «بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات «برنامه سیاست‌گذاری، راهبری و توسعه صنعت گردشگری» به شماره طبقه‌بندی (۱۷۰۶۰۰۸۰۰۰) و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی - توسعه زیرساخت‌ها و تأسیسات گردشگری و حمایت از بخش میراث فرهنگی و صنایع دستی» به شماره طبقه‌بندی (۵۱ - ۷۳۰۰۰۰)، برای ارتقای فرهنگ گردشگری مسئولانه در مناطق روستایی و عشایری، توانمندسازی جوامع روستایی و عشایری در زمینه جذب گردشگر و تکمیل و راه‌اندازی سه خوشه گردشگری کشاورزی، روستایی و عشایری تخصیص می‌یابد».

۶. اصلاح بند «ل» تبصره «۸»

پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی متن ذیل جایگزین بند «ل» تبصره «۸» گردد:

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی حداکثر یک ماه پس از ابلاغ این قانون طی دستورالعملی امکان پذیرش پروانه چرای دام، ضمانت زنجیره‌ای، محصولات تولید روستاییان و عشایر در قالب نظام قبض انبار و حساب یارانه را متناسب با ارزش تسهیلات، به‌عنوان وثیقه و تضمین بازپرداخت تسهیلات دریافتی عشایر و روستاییان از بانک‌های دولتی، خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی را فراهم نماید».

۷. الحاق بند مستقل به تبصره «۹» با موضوع اختصاص پنج درصد (۵٪) عوارض ارزش‌افزوده سهم

دهیاری‌ها به‌منظور پرورش رهبران تحول‌آفرین در نواحی روستایی و عشایری

«پنج درصد (۵٪) از عوارض ارزش‌افزوده سهم دهیاری‌ها و روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری موضوع ماده (۳۹)



قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ و حداقل ده درصد (۱۰٪) از سرجمع اعتبارات ردیف «برنامه آموزش‌های مهارتی، ترویج کشاورزی و منابع طبیعی و توانمندسازی بهره‌برداران و جوامع محلی» به شماره طبقه‌بندی «۱۳۰۶۰۶۰۰۰۰»، به وزارت جهاد کشاورزی اختصاص می‌یابد تا در جهت پرورش رهبران تحول‌آفرین در نواحی روستایی و عشایری هزینه کند. گزینش و توانمندسازی رهبران تحول‌آفرین در ابعاد فرهنگی - اعتقادی، توسط سازمان بسیج مستضعفین انجام می‌شود».

۸. الحاق به بند «الف» تبصره «۱۸» با موضوع اختصاص پانزده درصد (۱۵٪) از عوارض ارزش افزوده سهم

دهیاری‌ها جهت توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و صنایع دستی

نظر به اینکه عمده منابع درآمدی دهیاری‌ها به سمت امور کالبدی - خدماتی جهت‌گیری دارد و این موضوع با ماهیت تولیدی روستاها و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایرت دارد، لذا ضروری است بخشی از درآمدهای دهیاری‌ها به سمت توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در نواحی روستایی هدایت شود که پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی متن زیر به بند «الف» تبصره «۱۸» الحاق شود:

«پانزده درصد (۱۵٪) از عوارض ارزش افزوده سهم دهیاری‌ها و روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری موضوع ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، برای اجرای طرح‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی، صنایع دستی و سنگ‌های زینتی در نواحی روستایی و عشایری اختصاص می‌یابد. ۶۰ درصد از این منابع به طرح‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی مورد تأیید وزارت جهاد کشاورزی و ۴۰ درصد به مابقی طرح‌های مصوب وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری اختصاص می‌یابد».

۹. الحاق متن زیر به تبصره «۹» جهت تقویت تحقیقات راهبردی در زمینه توسعه روستایی و عشایری

«پانزده درصد (۱۵٪) از اعتبارات پژوهشی موضوع بند «ه» و بند «ز» تبصره «۹»، برای توسعه فناوری مشارکتی، تجاری‌سازی یافته‌های پژوهشی و انجام پژوهش‌های کاربردی در زمینه مسائل و مشکلات جامعه روستایی و عشایری کشور، براساس مصوبات کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت جهاد کشاورزی، نظام صنفی کشاورزی و منابع طبیعی، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و سازمان بسیج سازندگی طبق قوانین و مقررات مربوطه تخصیص می‌یابد».

۱۰. الحاق متن زیر به تبصره «۹» در راستای توسعه عدالت آموزشی و نوسازی مدارس روستایی و مناطق

محروم از طریق اختصاص بخشی از اعتبارات اخذ مالیات از برخی نهادهای انقلابی

«در راستای تحقق ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و در جهت اجرای اصل سی‌ام (۳۰) قانون اساسی، آن دسته از مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد

اجرائی فرمان حضرت امام(ره) به استثنای مواردی که اذن ولی فقیه مبنی بر عدم پرداخت مالیات و یا نحوه تسویه آن را دارند، موظفند نسبت به واریز مالیات خود به حساب خزانه‌داری کل کشور موضوع ردیف ۱۱۰۱۱۲ اقدام نمایند. معادل درآمد واریزی از محل ردیف ۵۵ - ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به منظور توسعه عدالت آموزشی، نوسازی، مقاوم‌سازی و خرید تجهیزات برای مدارس روستایی و مناطق محروم و خوابگاه‌های دانش‌آموزی کمیته امداد امام خمینی(ره) در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد تا براساس آیین‌نامه اجرایی که به این منظور توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، هزینه نماید».

۱۱. اصلاح بند «د» تبصره «۱۱» در راستای هدایت اعتبارات در جهت تقویت اشتغال و خدمات بهداشتی -

درمانی با هدف ترویج مهاجرت معکوس و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی

با توجه به اینکه بند فعلی می‌تواند به تشویق حاشیه‌نشینی کمک کند و این موضوع برخلاف جهت‌گیری جزءهای «۲» و «۳» بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه که به سمت کاهش سالیانه ۱۰ درصدی جمعیت حاشیه‌نشین و ترویج مهاجرت معکوس تأکید دارد، تنظیم شده است و همچنین ارائه خدمات عمومی به سکونتگاه‌های غیررسمی، امکان تجاوز به اراضی کشاورزی و گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز در این اراضی را تشدید خواهد نمود، لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، متن زیر جایگزین بند «د» تبصره «۱۱» شود.

«به منظور کاهش سالیانه ده درصدی (۱۰٪) جمعیت حاشیه‌نشین و ترویج مهاجرت معکوس، وزارت کشور موظف است معادل سهم جمعیت حاشیه‌نشین ساکن از کل جمعیت هر استان، از محل عوارض ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، شصت درصد (۶۰٪) صرف اشتغال‌زایی برای داوطلبان مهاجرت معکوس و چهل درصد (۴۰٪) صرف تقویت امکانات و خدمات بهداشتی - درمانی در نواحی روستایی و عشایری همان استان نماید. وزارت جهاد کشاورزی موظف است دستورالعمل نحوه هزینه‌کرد منابع برای اشتغال‌زایی را ظرف دو ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و ابلاغ نماید».

۱۲. الحاق متن زیر به تبصره «۱۱» در جهت رفع محرومیت و ترویج قرآن‌آموزی در روستاهای مرزی

«سی درصد (۳۰٪) از عوارض خروج از کشور موضوع ماده (۳۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، جهت توسعه زیرساخت‌های اشتغال روستایی، امکانات و خدمات بهداشتی - درمانی، طب سنتی و فعالیت‌های فرهنگی و قرآن‌آموزی روستاهای مرزی در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (۳۰ درصد)، وزارت جهاد کشاورزی (۴۰ درصد) و سازمان تبلیغات اسلامی (۳۰ درصد) قرار می‌گیرد».



۱۳. الحاق متن زیر به تبصره «۸» در جهت تقویت تشکل‌های روستایی و عشایری

با توجه به وجود چالش‌هایی نظیر عدم توانمندی مناسب تشکل‌های روستاییان و عشایر در زمینه ورود به بازارهای سرمایه، شکل‌دهی زنجیره‌های ارزش و بازاریابی محصولات تولیدی خود به دلایل مختلفی از جمله پایین بودن سطح تحصیلات، عدم آگاهی از اصول مدیریت کسب‌وکار، سرپرستان و کارمندان تشکل‌ها، اختلافات محلی، فقدان امکانات زیربنایی از قبیل انبار، سردخانه، نداشتن سرمایه، نبود اعتماد به مأموران دولتی، بروکراسی اداری، ضعف نظام بازرسی شرکت‌ها و عدم شبکه‌سازی با سایر تشکل‌های مرتبط و فقدان رویکرد آینده‌نگرانه، خوداتکا و راهبردی در اثربخشی پایین تشکل‌ها جهت بهبود فضای کسب‌وکار مؤثر بوده است، پیشنهاد می‌شود منابعی برای توانمندسازی تشکل‌ها پیش‌بینی شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، متن زیر به‌عنوان بند مستقل به تبصره «۸» الحاق شود:

«پنج درصد (۵٪) از اعتبارات ردیف «کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و زیرساخت‌های نواحی صنعتی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی»، توسط وزارت جهاد کشاورزی صرف تقویت و توانمندسازی تشکل‌های روستایی و عشایری به‌منظور ورود به بورس اوراق بهادار، بازارهای صادراتی، توسعه زنجیره‌های ارزش پایدار، توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و انتفاع مستقیم اعضای تشکل‌ها از ارزش‌افزوده نهایی محصولات فراوری‌شده تشکل‌های مربوطه می‌شود».

۱۴. الحاق بند مستقل به تبصره «۸» در راستای حمایت از تولید و عرضه مستقیم محصولات تولیدی اعضای

تشکل‌های روستایی و عشایری

با توجه به فقدان راهبرد روشن برای اجرای تکلیف بند «پ» ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر کاهش حداقل ۱۰ درصدی شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه، ضرورت دارد بخشی از تسهیلات اعطایی مربوط به بخش کشاورزی جهت عملیاتی‌سازی این موضوع تخصیص یابد. به همین منظور پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، متن زیر به‌عنوان بند مستقل به تبصره «۸» الحاق گردد:

«ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات «برنامه حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش‌های کشاورزی، منابع طبیعی و عشایری» به شماره طبقه‌بندی (۱۳۰۶۰۵۰۰۰۰)، به‌عنوان تسهیلات با نرخ سود میانگین شش درصد (۶٪) به تشکل‌های روستایی و عشایری پرداخت می‌شود تا صرفاً جهت خرید محصولات اعضای عضو تشکل به قیمت عادلانه و عرضه مستقیم آنها در بازارهای ملی و بین‌المللی صرف گردد. وزارت جهاد کشاورزی مسئول اجرای صحیح این بند است».

۱۵. اصلاح جزء «۳» بند «د» تبصره «۶»

در راستای عمل به جزء «۱» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، عبارت‌های «هفتاد درصد (۷۰٪)» و «سی درصد (۳۰٪)» به ترتیب جایگزین عبارت‌های «هشتاد و هشت درصد (۸۸٪)» و «دوازده درصد (۱۲٪)» در صدر جزء «۳» بند «د» تبصره «۶» شوند.

۱۶. اصلاح جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۰» در راستای شفاف‌سازی سهم اصلاح راه‌های روستایی

پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «به میزان پنجاه درصد (۵۰٪)» بعد از عبارت «وزارت راه و شهرسازی جهت» و قبل از عبارت «راه‌های مناطق محروم مرزی کشور» در جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۰» اضافه شود.

یادداشت‌ها

یادداشت‌های جدول ۶

گروه‌های ۱۳ گانه جدول ۶ و نمودار ۱ برآمده از مجموع اعتبارات ردیف‌های جداول ۳ و ۴ است که در ادامه اجزای تشکیل‌دهنده هر یک از بخش‌های ۱۳ گانه تشریح می‌شود.

۱. بخش آب و فاضلاب دربرگیرنده ردیف‌های «طرح ایجاد تأسیسات فاضلاب روستاهای دارای اولویت»، «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان تهران»، «طرح جلوگیری از آلودگی منابع تأمین‌کننده تأمین آب شرب تهران از طریق دفع بهداشتی فاضلاب روستاهای استان البرز» و «آب آشامیدنی روستایی و عشایری» از جدول ۲ و ۳۵ درصد از اعتبارات «معاونت - توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی»، «جبران زیان عملیات آب و فاضلاب روستایی سراسر کشور» و «طرح‌های آبرسانی عشایری» از جدول ۳ است.

۲. بخش بیمه اجتماعی شامل «برنامه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر»، طرح «حق بیمه بازنشستگی زنان سرپرست خانوار روستایی» و طرح «کمپته امداد امام خمینی (ره) - حق بیمه مددجویان روستایی و عشایر» از جدول ۲ است.

۳. بخش توسعه کالبدی شامل «تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی»، «طرح جامع بهسازی مسکن روستایی»، «طرح بهسازی بافت باارزش روستایی»، «طرح مطالعات جامع توسعه کالبدی روستاها» و «ایمن‌سازی ۳۰ درصد روستاهای در معرض خطر حوادث (موضوع جزء «۸» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)» از جدول ۲ است.

۴. بخش برق فقط شامل اعتبارات «توسعه و نگهداری شبکه‌های برق روستایی (موضوع بند «ج» تبصره



«۶» از جدول ۲ است.

۵. بخش آموزش و پرورش شامل ردیف‌های «کمک‌هزینه یک وعده غذای گرم کودکان در مهدهای روستایی» و «توسعه آموزش و پرورش روستایی و عشایری» از جدول ۲ و 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)» از جدول ۳ است.

۶. بخش اشتغال و محرومیت‌زدایی مجموع ردیف‌های «محرومیت‌زدایی مناطق محروم روستایی - طرح شهید شهرکی (ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران - شهید ستاری)»، «برنامه آموزش زنان روستایی» و «توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی» از جدول ۲ و ۳۵ درصد از اعتبارات «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی» و «اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه» از جدول ۳ است.

۷. بخش راه شامل اعتبارات ردیف «توسعه راه روستایی» از جدول ۲ و ۳۰ درصد از اعتبارات «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - کمک به توسعه زیربنای روستایی، تکمیل مجتمع‌های آبرسانی و کمک‌های فنی و اعتباری به توسعه اشتغال روستایی» از جدول ۳ است.

۸. بخش سامان‌دهی و توانمندسازی عشایر فقط شامل ردیف «سامان‌دهی و توانمندسازی عشایر» از جدول ۲ است.

۹. بخش فرهنگی - هنری فقط شامل ردیف «حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و دینی در روستاها و مناطق عشایری» از جدول ۲ است.

۱۰. بخش سلامت و بهداشت شامل ردیف‌های «برنامه خدمات سلامت روستاییان»، «خرید آمبولانس برای مراکز بهداشتی - درمانی روستایی فاقد آمبولانس با اولویت مناطق محروم» و «برنامه اجرای دستورالعمل اجرای بهداشت محیط در روستا» از جدول ۲ است.

۱۱. بخش ورزش شامل طرح‌های «کمک به راه‌اندازی ارتقای فعالیت‌های خانه‌های ورزش روستایی»، «حمایت از اجرای طرح ملی تربیت مربیان و داوران ورزشی ساکنان مناطق روستایی»، «برگزاری مسابقات ورزشی جام خوشه‌چین ویژه روستاهای کشور»، «احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی»، «اجرای طرح ملی سنجش ساختار قامتی ویژه زنان و دختران روستایی و آموزش مربیان آمادگی جسمانی مرتبط با طرح» و «حمایت از برگزاری المپیاد استعدادهای ورزش دختران روستایی» از جدول ۲ است.

۱۲. بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات فقط شامل ردیف «طرح ایجاد و توسعه متوازن منطقه‌ای خدمات بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات» از جدول ۲ است.

۱۳. بخش مدیریت و نظارت در قانون بودجه سال شامل اعتبارات ردیف «دهیاری‌ها»، «۳۰ درصد اعتبارات

موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی - پرداخت به دهیاری‌ها» و «معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور - سامان‌دهی امور توسعه مناطق روستایی و محرومیت‌زدایی» بوده که طرح‌های مذکور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه توسعه ششم کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور.
۳. قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور.
۴. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

