

بررسی بخش دوم لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳ (۸): اعتبارات محرومیت‌زدایی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۳۲

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳ (۸): اعتبارات محرومیت‌زدایی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)

نوع گزارش: طرح / لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □

تهیه و تدوین کننده: مجتبی میرپنجی

ناظران علمی: سید عباس پرهیزکاری، سیدهادی موسوی‌نیک

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. محرومیت

۲. محرومیت‌زدایی

۳. مناطق محروم



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۱۱/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۲

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۱
۱. مقدمه.....	۳
۲. تصویر محرومیت.....	۶
۲-۱. وضعیت داده‌های محرومیت در کشور.....	۶
۲-۲. پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان.....	۶
۲-۳. برآوردی از وضعیت محرومیت استان‌های کشور.....	۷
۳. اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....	۸
۳-۱. اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ابعاد محرومیت.....	۹
۴. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی.....	۱۰
۴-۱. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....	۱۱
۴-۲. آسیب‌شناسی توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی.....	۱۲
۵. جمع‌بندی و پیشنهادات.....	۱۲
منابع و مأخذ.....	۱۴
پیوست.....	۱۵

فهرست نمودارها

۱. وضعیت محرومیت از دسترسی به امکانات و خدمات زیرساخت در بازه سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۴۰۰.....	۴
۲. فراگیری محرومیت از دسترسی به اینترنت (نقشه سمت راست) و دسترسی به فضای کافی مسکن (نقشه سمت چپ) در استان‌های مختلف کشور.....	۵
۳. فراگیری محرومیت استان‌های مختلف کشور در سال ۱۴۰۱.....	۸
۴. توزیع استانی اعتبارات دوسوم سه درصد صادرات نفت و گاز، قانون استفاده متوازن و اعتبارات متوازن ۲ در قانون بودجه سال ۱۱۴۰۲.....	۱۱
۵. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه ۱۴۰۳ و توزیع پیشنهادی اعتبارات محرومیت‌زدایی.....	۱۱

فهرست جداول

۱. اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳.....	۹
۲. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳ به تفکیک ابعاد محرومیت.....	۹



بررسی بخش دوم لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳ (۸): اعتبارات محرومیت‌زدایی

چکیده

برنامه‌های کاهش محرومیت مناطق مختلف کشور در چهار دهه گذشته به‌طور مستمر به اجرا درآمده است و پیشرفت‌های قابل توجهی در برخی ابعاد محرومیت همچون محرومیت از خدمات زیرساخت و امکانات زندگی در کل کشور حاصل شده است. این کاهش محرومیت اما به‌طور متوازن و متناسب با وضعیت مناطق انجام نگرفته است. لذا همچنان محرومیت شدید در برخی از مناطق کشور مشاهده می‌شود. اقدامات محرومیت‌زدایی در کشور بیشتر از جنس پروژه‌های عمرانی است و متولی تأمین منابع آن دولت است. لذا قوانین بودجه مهم‌ترین سند برنامه یکساله محرومیت‌زدایی کشور محسوب می‌شود. در این گزارش با تمرکز بر اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۳، تصویر فعلی محرومیت مناطق کشور، وضعیت منابع مصوب برای این حوزه، توزیع استانی اعتبارات و چالش‌ها و آسیب‌های محرومیت‌زدایی مورد بررسی قرار گرفته است. بودجه محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۳، ۱۰۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به بودجه مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۲، ۱۳ درصد رشد داشته است. البته عملکرد بودجه محرومیت‌زدایی در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که تخصیص این اعتبارات عمدتاً کمتر از ۵۰ درصد است. توزیع استانی اعتبارات در این لایحه نیز همانند سال‌های گذشته دارای شفافیت و توازن لازم به‌نحوی که متناسب با وضعیت فعلی محرومیت مناطق کشور باشد نیست. لذا به‌نظر نمی‌رسد که در سال ۱۴۰۳ تغییری در روند محرومیت‌زدایی در کشور رقم بخورد و اعتبارات محدود محرومیت‌زدایی با رعایت اولویت مناطقی که در حال حاضر دارای محرومیت شدید هستند، شدت محرومیت این مناطق را به‌طور محسوسی کاهش دهند. آسیب‌شناسی اقدامات محرومیت‌زدایی در چند دهه گذشته نشان می‌دهد که کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالانه محرومیت‌زدایی است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

اقدامات محرومیت‌زدایی عمدتاً نیازمند منابع دولتی است. لذا اعتبارات آن در هر سال در قانون بودجه سنواتی مشخص شده و هرگونه اصلاح سیاست‌ها نیز در این قانون منعکس می‌گردد. از همین رو بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه حائز اهمیت است و در این گزارش ضمن بررسی این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی و همچنین هدفمند بودن آن مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- نهضت محرومیت‌زدایی به‌عنوان یکی از اولین نهضت‌های ملی، در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی به راه افتاد. نهادهایی همچون جهاد سازندگی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز متأثر از این نهضت در همان سال‌ها تأسیس گردید. بررسی‌ها نشان می‌دهد اقدامات محرومیت‌زدایی در ۴ دهه گذشته، کاهش قابل توجهی در وضعیت محرومیت مناطق کشور رقم زده‌است. به‌عنوان مثال در مناطق روستایی، محرومیت از دسترسی به گاز لوله‌کشی به ۲۱ درصد، محرومیت از دسترسی به آب لوله‌کشی به ۴ درصد، محرومیت از دسترسی به برق به زیر ۱ درصد و محرومیت از دسترسی به مسکن ایمن به ۶ درصد کاهش پیدا کرده و همه این ارقام برای مناطق شهری به زیر ۵ درصد رسیده‌است.
- علی‌رغم اختصاص هر ساله اعتباراتی جهت محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه، محرومیت و به‌ویژه نوع شدید آن همچنان در برخی نقاط کشور مشاهده می‌شود. این دو در کنار هم نشان می‌دهد برنامه‌ریزی برای کاهش محرومیت، اولویت‌ها در رفع محرومیت را هدف قرار نمی‌دهد و تداوم آن در سال‌های گذشته ایجاب می‌کند تا سیاست‌های محرومیت‌زدایی و الگوی برنامه‌ریزی کاهش محرومیت در کشور مورد بازنگری قرار گیرد. به‌نظر می‌رسد فقدان یک نهاد متولی جهت تدوین شاخص‌های محرومیت، پایش آن‌ها، برنامه‌ریزی جهت کاهش محرومیت و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه محرومیت‌زدایی، چنین وضعیتی را به‌وجود آورده‌است.
- اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه در سال‌های گذشته رشد قابل توجهی داشته‌است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بیش از ۱۰۸ هزار میلیارد تومان به این امر اختصاص پیدا نموده که این رقم نسبت به سال گذشته رشد ۱۳ درصدی داشته‌است. اگرچه در قوانین بودجه، اعتبارات نسبتاً مناسبی برای این حوزه در نظر گرفته می‌شود، عملکرد این اعتبارات با میزان مصوب فاصله قابل توجهی دارد و عمده آنها تخصیص پیدا نمی‌کند.
- هر ساله بخش عمده‌ای از بودجه محرومیت‌زدایی به‌صورت استانی توزیع می‌شود. بررسی سهم هر یک از استان‌ها از اعتبارات موضوع قوانین مربوطه نشان می‌دهد نحوه تعیین سهم هر استان براساس یک معیار واحد و تعریف مشخصی از محرومیت انجام نمی‌گیرد. علاوه بر این، بررسی شیوه توزیع در چند سال گذشته نیز نشان می‌دهد علی‌رغم کاهش محرومیت در برخی مناطق و استان‌ها، سهم مذکور برای هر استان تقریباً ثابت مانده‌است. از آنجایی که در احکامی همچون بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی توسعه کشور صرفاً به‌طور کلی اشاره شده‌است که سهم هر استان براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی مشخص شود و فهرست مناطق محروم مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۸ نیز تاکنون به‌روزرسانی نگردیده؛ این رویه به همین صورت تاکنون ادامه یافته و در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز تکرار شده‌است.
- اگرچه برنامه‌ریزی‌ها برای محرومیت‌زدایی در هر سال در قانون بودجه منعکس می‌گردد و از این جهت اعتبارات منظور شده حائز اهمیت است؛ اما بیشتر ناکارآمدی‌های حوزه محرومیت‌زدایی در سایر تکالیف قانونی مربوطه و لایه‌های پیشینی است که به توزیع غیرشفاف و نامتوازن این اعتبارات در قانون بودجه و در نهایت تخصیص ناکارآمد آن منجر می‌شود. کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالانه محرومیت‌زدایی است.



پیشنهاد راهکارهای تقنین، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادات ناظر به لایحه بودجه ۱۴۰۳:

• **تخصیص بخشی از اعتبارات ملی «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» در لایحه بودجه ۱۴۰۳ جهت تکمیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان».** اگرچه اختصاص ردیف اعتبارات ملی از محل منابع موضوع «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» با قانون مذکور مغایرت دارد؛ در صورت عدم حذف اعتبارات مذکور در بررسی‌های مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود به‌منظور توزیع کارآمدتر اعتبارات محرومیت‌زدایی از جمله اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، بخشی از اعتبارات ملی این قانون (در جدول ۱۰-ج لایحه بودجه ۱۴۰۳، ۲۰ هزار میلیارد تومان برای آن در نظر گرفته شده است) جهت تکمیل پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان اختصاص پیدا نماید. لذا پیشنهاد می‌شود عنوان ردیف مذکور در جدول ۱۰-ج از «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری)» به «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری) و تقویت و نگهداری پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان موضوع جزء (۱) بند (ح) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۲» تغییر یابد.

سایر پیشنهادات جهت کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی:

• **تمهید مقدمات قانونی محاسبه سالیانه شاخص فقر چندبعدی ملی.** پیش‌نیاز محاسبه این شاخص، تعریف دقیق و کارشناسی ابعاد و زیرشاخص‌های محرومیت است که این کار بایستی از سوی متولی ذی‌صلاح (سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) صورت پذیرد.

• **تکلیف قانونی دولت مبنی بر استفاده از شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان تنها ملاک تعیین فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته و همچنین توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی میان آن مناطق.** دولت مکلف گردد تا فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته را در بازه‌های زمانی مناسب و تنها با ملاک قراردادن شاخص فقر چندبعدی ملی بروزرسانی نماید. همچنین دولت مکلف گردد که سهم هر استان از این اعتبارات را متناسب با شدت محرومیت مناطق کمتر توسعه‌یافته آن استان (در نظر گرفته شده در شاخص فقر چندبعدی ملی) تعیین کند.

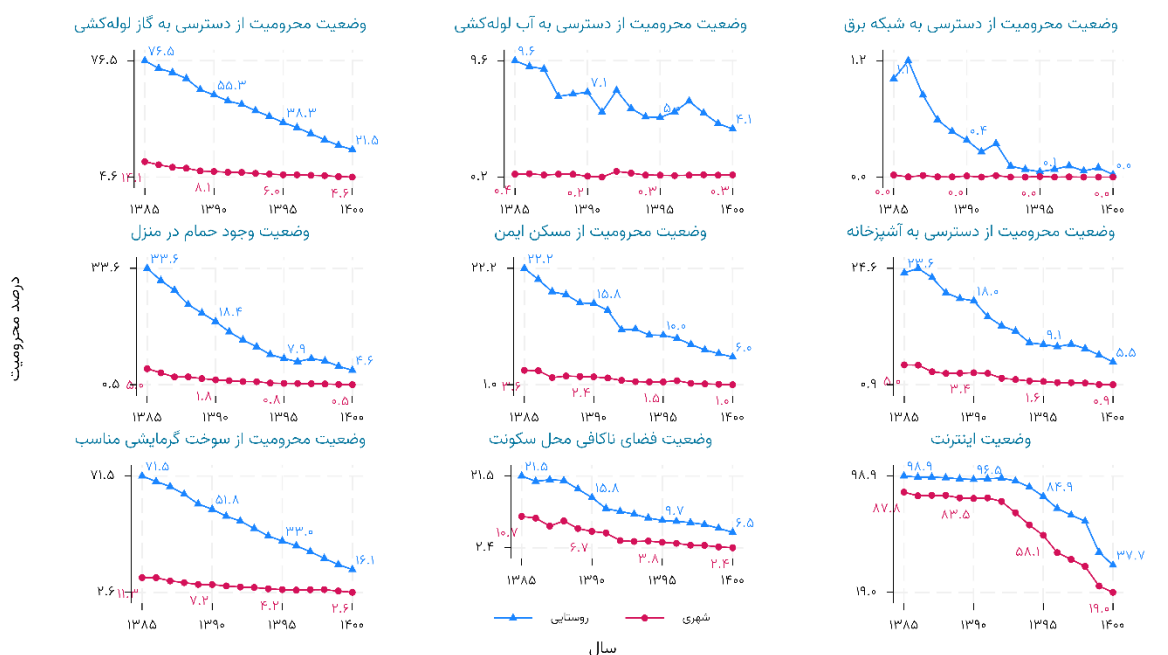
۱. مقدمه

کاهش فقر و محرومیت به‌عنوان یکی از اولویت‌های سیاست‌گذاری در کشور همواره مورد توجه مسئولان قرار داشته است. تشکیل نهادهایی همچون کمیته‌امداد امام‌خمينی (ره)، جهاد سازندگی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در سال‌های پس از پیروزی انقلاب، نشان‌دهنده توجه به این موضوع است. دسترسی به خدمات زیرساخت و امکانات اولیه زندگی

۱. به‌منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و در راستای رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است ظرف شش‌ماه از ابلاغ این قانون با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت کشور و معاونت مناطق محروم و توسعه روستایی ریاست جمهوری و با بهره‌گیری از ظرفیت پایگاه رفاه ایرانیان اقدام به راه‌اندازی «سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» مشتمل بر اطلاعات زیرساخت‌های بهداشتی، آموزشی، حمل و نقل، آب و انرژی و سایر زیرساخت‌های اساسی به تفکیک کلیه آبادی‌های دارای سکنه و هریک از نواحی شهری، نماید.

اصلی‌ترین نیاز افراد است که عموماً تلاش می‌شود در گام نخست این سطح از محرومیت در مناطق مختلف کشور کاهش یابد. بررسی عملکرد محرومیت‌زدایی در چهار دهه گذشته نشان می‌دهد این سطح شدید محرومیت به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش پیدا نموده‌است. نمودار ۱ درصد محرومیت خانوارها از دسترسی به امکانات و خدمات زیرساخت به تفکیک مناطق روستایی و شهری و در بازه سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود وضعیت محرومیت از دسترسی به گاز لوله‌کشی^۱، آب لوله‌کشی^۲، شبکه برق^۳، امکانات اولیه زندگی (مسکن ایمن^۴، سرویس حمام و آشپزخانه^۵)، فضای کافی محل سکونت^۶ و اینترنت^۷ در ۱۵ سال گذشته در مناطق روستایی و شهری کاهش یافته‌است. به‌عنوان مثال بیش از ۷۶ درصد از ساکنین مناطق روستایی کشور در سال ۱۳۸۵ به گاز لوله‌کشی دسترسی نداشتند و این نسبت در سال ۱۴۰۰ به ۲۱ درصد کاهش یافته‌است. وضعیت دسترسی به اینترنت نیز همگام با گسترش فناوری‌های دیجیتال در کشور در ۱۵ سال گذشته به‌طور قابل توجهی افزایش یافته‌است.

نمودار ۱. وضعیت محرومیت از دسترسی به امکانات و خدمات زیرساخت در بازه سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۴۰۰



منبع: محاسبات پژوهش بر اساس داده‌های درآمد و هزینه خانوار سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۰ - مرکز آمار

اگرچه کاهش محرومیت در کل کشور و در بسیاری از شاخص‌ها محسوس می‌باشد؛ این روند در همه مناطق کشور به‌صورت متوازن اتفاق نیفتاده و یا در مواردی منجر به افزایش کیفیت زندگی نگردیده است. به‌عنوان مثال در نمودار ۲ وضعیت فراگیری محرومیت از اینترنت و عدم بهره‌مندی از فضای کافی در محل سکونت به تفکیک استان‌های

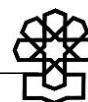
۱. مسکن دارای گاز لوله‌کشی نباشد.

۲. مسکن دارای آب لوله‌کشی نباشد.

۳. مسکن به شبکه برق‌رسانی متصل نباشد.

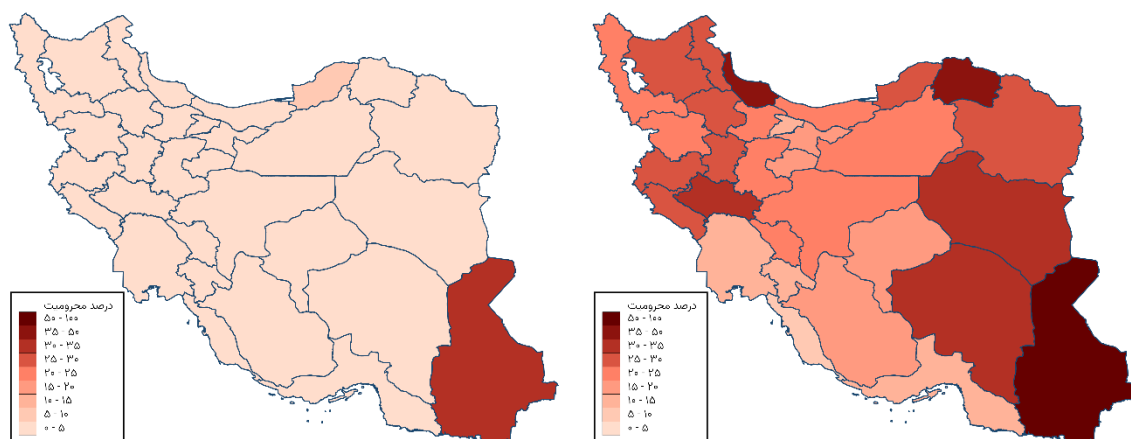
۴. مصالح بکاررفته در مسکن از چوب، خشت و گِل باشد.

۵. مساحت سرانه مسکن خانوار کمتر از ۱۵ مترمربع و برای خانوار تک‌نفره کمتر از ۳۰ متر مربع باشد.



کشور نشان داده شده است. همانطور که مشخص است محرومیت در این دو شاخص در برخی از استان‌های کشور همچنان بیش از ۵۰ درصد است. این وضعیت در سایر شاخص‌ها نیز به نحوی برقرار است و این عدم توازن اقدامات محرومیت‌زدایی یکی از چالش‌های این حوزه محسوب می‌شود. یکی دیگر از نکاتی که در این حوزه بایستی بدان توجه داشت؛ توجه به مفهوم دسترسی به خدمات و امکانات است. در ادبیات محرومیت وقتی صحبت از دسترسی می‌شود یعنی خانوار مورد نظر امکان استفاده از خدمات و امکانات اولیه را داراست. اما اگر این خانوار به دلایلی تصمیم به عدم استفاده از آن خدمات بگیرد؛ در عمل از این امکان بی‌بهره خواهد بود. به عنوان مثال، ممکن است خانوارهایی به شبکه برق‌رسانی متصل باشند؛ اما به دلایلی همچون قطع مکرر برق یا نوسانات آنکه موجب آسیب زدن به وسایل الکتریکی می‌شود، تصمیم به عدم استفاده از برق گرفته و طبعاً کیفیت زندگی پایین‌تری را تجربه می‌کنند. علاوه بر این موارد سایر چالش‌های این حوزه نیز موجب شده است که همچنان محرومیت در برخی مناطق کشور کاهش مورد انتظار را نداشته باشد. بنابراین بازنگری در سیاست‌های محرومیت‌زدایی و کارآمدسازی آن برای تسریع روند محرومیت‌زدایی در کشور یک ضرورت است.

نمودار ۲. فراگیری محرومیت از دسترسی به اینترنت (نقشه سمت راست) و دسترسی به فضای کافی مسکن (نقشه سمت چپ) در استان‌های مختلف کشور



منبع: محاسبات پژوهش بر اساس داده‌های درآمد و هزینه خانوار سال ۱۴۰۱ - مرکز آمار

اقدامات محرومیت‌زدایی عمدتاً نیازمند منابع دولتی است. لذا اعتبارات آن در هر سال در قانون بودجه سنواتی مشخص شده و هرگونه اصلاح سیاست‌ها نیز در این قانون منعکس می‌گردد. از همین رو بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه حائز اهمیت است و در این گزارش ضمن بررسی این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی و همچنین هدفمند بودن آن مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

۲. تصویر محرومیت

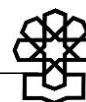
امروزه پایش فقر و محرومیت یکی از اصلی‌ترین لوازم مقابله با فقر محسوب می‌شود. با توجه به ماهیت پویایی فقر، سیاست‌های فقرزدایی بایستی منطبق بر شرایط و وضعیت موجود مناطق تدوین گردد. لذا بسیاری از کشورهایی که توفیقات قابل توجهی در فقرزدایی به دست آورده‌اند، زیرساخت‌های لازم برای جمع‌آوری داده‌های فقر را فراهم نموده و با به‌روزرسانی تصویر فقر و محرومیت در مناطق مختلف یا گروه‌های مختلف، سعی نمودند سیاست‌های خود را با هدف تسریع این فرایند اصلاح نمایند.

۲-۱. وضعیت داده‌های محرومیت در کشور

داده‌های موجود محرومیت ناکافی، غیردقیق و عمدتاً قدیمی است و متأسفانه ظرفیت کمک به حوزه سیاستگذاری را ندارد. از آنجایی که داده‌های موردنظر به صورت رسمی و منظم جمع‌آوری نمی‌شود، عمده پژوهش‌ها درباره وضعیت محرومیت در کشور از داده‌های طرح‌های آماری استفاده نموده یا به صورت تک‌بعدی (با استفاده از داده‌های یک دستگاه اجرایی) انجام می‌گیرد. اگرچه دستگاه‌های متعددی شاخص‌های مربوط به حوزه خود را جمع‌آوری نموده و ممکن است از کیفیت لازم نیز برخوردار باشد؛ عمدتاً به دلیل عدم انسجام میان واحدهای مورد بررسی، امکان استفاده از آنها برای ارائه یک تصویر جامع وجود ندارد. در میان طرح‌های آماری نیز سرشماری نفوس و مسکن و طرح نمونه‌گیری درآمد و هزینه خانوار مناسب‌ترین طرح‌هایی هستند که قابل استفاده می‌باشند. از آنجایی که آخرین سرشماری نفوس و مسکن انجام شده مربوط به سال ۱۳۹۵ می‌باشد، طبعاً برای بررسی وضع موجود محرومیت مناسب نیست؛ ضمن اینکه تنها برای بررسی دسترسی خانوارها به خدمات زیرساخت و امکانات زندگی قابل استفاده می‌باشد و در ابعاد دیگر مانند آموزش و بهداشت کارایی ندارد. داده‌های طرح نمونه‌گیری درآمد و هزینه خانوار تنها داده‌هایی هستند که به طور مرتب و هر ساله جمع‌آوری و منتشر می‌شود و از آن برای بررسی برخی از شاخص‌های محرومیت می‌توان استفاده نمود. با این حال این داده‌ها نیز برای انعکاس تصویری جامع از محرومیت کافی نمی‌باشند و اشکالاتی نظیر عدم پوشش شاخص‌های موردنظر در حوزه محرومیت، غیرقابل اتکا بودن داده‌های تجمیعی در سطح شهرستان و در برخی موارد کم‌کیفیتی دقت داده‌های منتشر شده، موجب می‌گردد که استفاده از آنها برای مقایسه محرومیت مناطق مختلف کشور و به تبع استناد به آن برای اهداف سیاستگذاری ممکن نباشد. وضعیت فعلی داده‌های محرومیت که در بالا تشریح شد به خوبی نشان‌دهنده آن است که برنامه‌ریزی‌ها برای کاهش محرومیت براساس وضعیت واقعی محرومیت مناطق انجام نمی‌گیرد.

۲-۲. پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان

علی‌رغم اقدامات پرشمار دستگاه‌های مختلف در محرومیت‌زدایی، در حال حاضر نقشه جامعی در خصوص دسترسی مناطق شهری و روستایی کشور به امکانات و خدمات (مانند آب، برق، بهداشت، آموزش)، پروژه‌های محرومیت‌زدایی در دست احداث و میزان پیشرفت آنها وجود ندارد. در برخی از موارد، داده‌هایی به طور پراکنده و توسط نهادهای مختلف جمع‌آوری شده، که پس از گذشت چندین سال، همچنان به‌روزرسانی نشده‌اند و برخی از آنها مبنای تخصیص اعتبارات



قرار گرفته‌اند. در صورتی که لازمه‌ی برنامه‌ریزی برای محرومیت‌زدایی و تدوین شاخص‌های کارآمد، وجود داده‌ها و اطلاعات یکپارچه و به‌روز در زمینه دسترسی به امکانات و خدمات در مناطق مختلف کشور است. با تصویب احکامی همچون بند (ع) تبصره ۱۷ قانون بودجه ۱۴۰۱ و بند (ح) تبصره (۱۷) قانون بودجه ۱۴۰۲، زیرساخت‌های قانونی لازم جهت ثبت داده‌های محرومیت (مانند داده‌های دسترسی به زیرساخت، بهداشت، آموزش و...) و به‌روزرسانی آن ایجاد شده‌است اما هنوز داده‌های این پایگاه تکمیل نشده است و بسیاری از دستگاه‌های مرتبط، داده‌های موردنیاز را در اختیار این پایگاه قرار نداده‌اند. لذا همچنان این پایگاه قابل بهره‌برداری نمی‌باشد.

«پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» می‌تواند با تجمیع اطلاعات نهادهای عمومی و دولتی، ثبت اطلاعات دسترسی همه آبادی‌ها به خدماتی نظیر آموزش و بهداشت و زیرساخت‌ها (مانند آب، راه، گاز و برق) تصویر محرومیت در مناطق مختلف کشور را ارائه کرده و امکان تدوین شاخص‌های بیانگر شدت محرومیت از امکانات اولیه را فراهم کند. این سامانه در صورت تکمیل می‌تواند مبنای برنامه‌ریزی در زمینه محرومیت‌زدایی، تهیه شاخص‌ها، تخصیص بودجه‌های سالیانه در این حوزه و همچنین ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مسئول باشد.

۳-۲. برآوردی از وضعیت محرومیت استان‌های کشور

محرومیت ابعاد مختلفی دارد و برای ارائه تصویری جامع و قابل قیاس از آن لازم است از شاخص‌های ترکیبی استفاده شود. روش‌های متعددی برای اندازه‌گیری فقر چندبعدی وجود دارد که متداول‌ترین آن‌ها، روش آلکایر-فوستر^۱ است^۲ [۱] شاخص فقر چندبعدی جهانی^۳ که یک شاخص ترکیبی رایج برای اندازه‌گیری محرومیت است مجموعه‌ای از ابعاد و زیرشاخص‌های مرتبط با محرومیت را معرفی نموده‌است که به‌نوعی محرومیت شدید^۴ را اندازه‌گیری می‌کند و در هر بعد پایین‌ترین سطح بهره‌مندی را مدنظر قرار می‌دهد. همانطور که پیش‌تر اشاره شد این شاخص محرومیت شدید را اندازه‌گیری می‌نماید. لذا در برخی از کشورها که براساس این شاخص، محرومیت شدید در آنها به‌نوعی ریشه‌کن شده‌است، سطوح بالاتری از محرومیت را مدنظر قرار داده و متناسب با شرایط خود شاخص فقر چندبعدی ملی^۵ را تدوین نموده‌اند. در حال حاضر بیش از ۱۱۰ کشور با هدف پایش محرومیت، شاخص فقر چندبعدی جهانی یا ملی را محاسبه و گزارش می‌نمایند.

در این گزارش با هدف ارائه تصویری از وضعیت موجود محرومیت در کشور، بر مبنای شاخص فقر چندبعدی جهانی^۶ و با استفاده از داده‌های پرسش‌نامه درآمد و هزینه خانوار^۷ سال ۱۴۰۱، وضعیت محرومیت خانوارهای کشور براساس ابعاد و زیرشاخص‌های جدول ۳ در پیوست محاسبه گردید. نمودار ۳ وضعیت فراگیری محرومیت در استان‌های

1. Alkire-Foster method

۲. برای اطلاع بیشتر رجوع شود به گزارش «فقر چندبعدی: ۱- روش‌های اندازه‌گیری» به شماره مسلسل: ۱۹۶۵۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

3. Global multidimensional poverty index

۴. وضعیتی است که خانوار از بخش قابل توجهی از دسترسی‌ها به خدمات و امکانات بی‌بهره است.

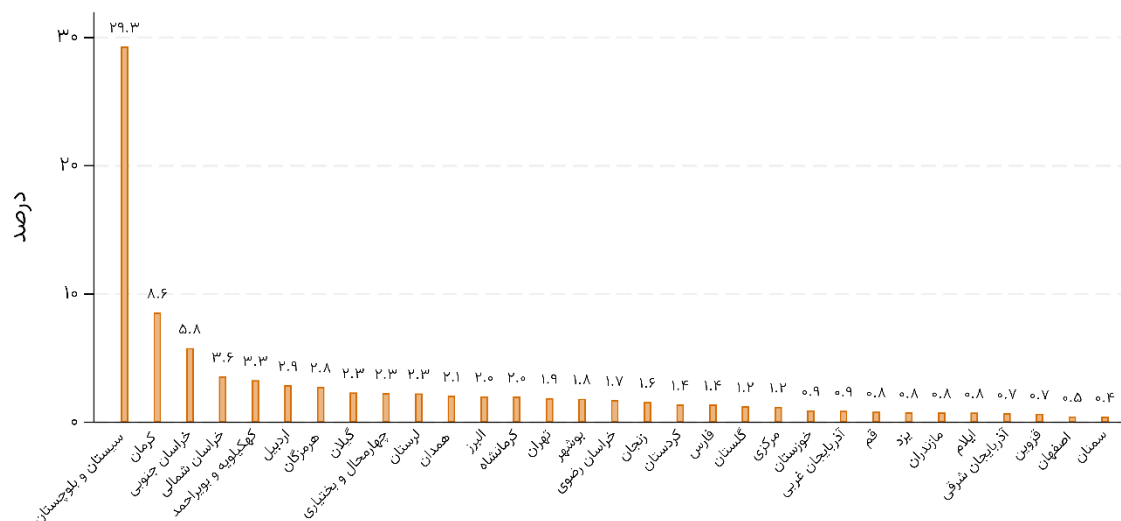
5. National multidimensional poverty index

۶. باتوجه به فقدان برخی از شاخص‌های موردنظر، شاخص‌های مرتبط و هم‌سطح در شاخص ترکیبی مذکور جایگزین گردید.

۷. همانطور که پیشتر اشاره گردید داده‌های پرسش‌نامه درآمد و هزینه خانوار توان ارائه تصویری دقیق از وضعیت محرومیت مناطق را ندارد. اما از آنجاییکه نسبت به سایر داده‌های موجود به‌روزتر و در گذر زمان دقت بیشتری پیدا نموده؛ می‌توان با ملاحظات صرفاً برای اهداف غیرسیاستی همچون انعکاس فاصله بین وضع موجود و سیاست‌گذاری‌های مربوطه و ضرورت تغییر رویکرد به سیاست‌گذاری شواهدمحور، از این داده‌ها استفاده نمود.

مختلف کشور را نشان می‌دهد. براساس شاخص طراحی شده، استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان و خراسان جنوبی بیشترین درصد محرومیت و سمنان، اصفهان و قزوین کمترین درصد محرومیت در بین خانوارها را دارا هستند. همانطور که ملاحظه می‌شود نزدیک به ۳۰ درصد از خانوارهای سیستان و بلوچستانی در محرومیت به سر می‌برند که در مقایسه با سایر استان‌ها، نسبت بالایی است.

نمودار ۳. فراگیری محرومیت استان‌های مختلف کشور در سال ۱۴۰۱

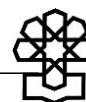


منبع: محاسبات پژوهش بر اساس داده‌های درآمد و هزینه خانوار سال ۱۴۰۱ - مرکز آمار

۳. اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سنواتی یکی از جذاب‌ترین حوزه‌ها به حساب می‌آید. ردیف‌های اعتباری بسیاری در جداول مختلف بودجه مشاهده می‌شود که اعتباری را برای محرومیت‌زدایی مشخص می‌نماید و علاوه بر آن در سایر ردیف‌ها نیز با عناوینی همچون «با اولویت مناطق محروم» تلاش شده است که بخشی از آن اعتبارات نیز متوجه مناطق محروم گردد. اما در عمل بسیاری از این ردیف‌ها عملکردی ندارند.^۱ عمده اعتبارات محرومیت‌زدایی در جدول مربوط به هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (جدول ۱۰-ج) و در چند عنوان آورده می‌شود. جدول ۱ کل اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳ [۳] را به همراه رشد سالیانه آن نشان می‌دهد. این مقادیر مجموع کلیه اعتباراتی است که در جداول مختلف بودجه به‌طور مشخص برای محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شده است. متأسفانه علی‌رغم مکاتبه رسمی و پیگیری‌های مکرر در ماه‌های گذشته، عملکرد ردیف‌های مربوطه از سوی دیوان محاسبات کشور تاکنون به این مرکز ارسال نگردیده است. عملکرد بودجه محرومیت‌زدایی در سال‌های گذشته در این جدول نیامده است.

۱. درصد تحقق کل بودجه محرومیت‌زدایی در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۰ درصد بوده است.



جدول ۱. اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳

سال	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳
عنوان	اعتبارات مصوب (میلیون تومان)	اعتبارات مصوب (میلیون تومان)	اعتبارات مصوب (میلیون تومان)	اعتبارات لایحه (میلیون تومان)
درصد رشد	۷۲,۳۱۷,۶۶۹	۷۵,۹۰۶,۲۵۵	۹۶,۵۵۱,۰۲۰	۱۰۸,۷۴۳,۸۴۸
مقادیر	۵	۵	۲۷.۲	۱۲.۶

۳-۱. اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ابعاد محرومیت

عمده اقدامات محرومیت‌زدایی در کشور از جنس پروژه‌های عمرانی است و همچنان به وضعیت دسترسی مناطق و خانوارها به خدمات زیرساخت و مکان‌های آموزشی و بهداشتی محدود می‌شود. اگرچه این رویکرد بایستی اصلاح شود؛ بررسی وضعیت بودجه‌ریزی براساس همین ابعاد نیز جای بررسی دارد. جدول ۲ اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳ را نشان می‌دهد.^۱ همانطور که مشاهده می‌شود بخش عمده‌ای از اعتبارات محرومیت‌زدایی در بودجه تحت عناوین عمومی محرومیت‌زدایی آورده می‌شود و عمدتاً نیز توزیع استانی آن در بودجه مشخص شده‌است. سایر اعتباراتی که در قانون تعیین می‌شود که در چه حوزه‌ای بایستی صرف شود سهم کوچکی از بودجه کاهش محرومیت را تشکیل می‌دهد و ملاحظه می‌شود که در سال‌های گذشته نیز سهم آنها تقریباً ناچیز شده و در کل بودجه تجمیع گردیده‌است.

جدول ۲. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه

سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳ به تفکیک ابعاد محرومیت

ابعاد محرومیت	۱۴۰۰ مصوب (میلیون تومان)	۱۴۰۱ مصوب (میلیون تومان)	۱۴۰۲ مصوب (میلیون تومان)	۱۴۰۳ مصوب (میلیون تومان)
اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور	۲۸,۰۰۰,۰۰۰	۳۲,۳۵۰,۰۰۰	۳۵,۰۰۰,۰۰۰	۸۰,۰۰۰,۰۰۰
محرومیت‌زدایی عمومی ^۲ (سهم از کل بودجه محرومیت‌زدایی)	دو سوم سه درصد صادرات نفت و گاز	۵,۴۴۰,۰۰۰	۶,۶۶۶,۶۷۰	۲۲,۶۶۶,۷۰۰
	سایر	۲۲,۵۱۴,۳۱۹	۶,۹۵۸,۱۹۰	۲,۹۳۲,۱۴۸
	مجموع	۵۵,۹۵۴,۳۱۹ (٪۷۷)	۴۵,۹۷۴,۸۶۰ (٪۶۰.۶)	۸۸,۶۷۷,۹۲۰ (٪۹۱.۸)
دسترسی به راه	۳,۶۵۰,۰۰۰	۹,۹۵۰,۰۰۰	۴,۴۰۰,۰۰۰	نامشخص ^۳
رفع سوء تغذیه	۰	۰	۱,۴۰۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰
رفع محرومیت از نوع ارتباطات	۶۵۷,۱۵۰	۷۲۱,۹۹۵	۸۵۳,۱۰۰	۹۶۰,۰۰۰

۱. به دلیل کثرت ردیف‌های اعتباری مرتبط با محرومیت‌زدایی و توضیح دقیق‌تر تفکیک ارائه شده در این بخش، صرفاً ردیف‌های اعتباری مربوطه در لایحه بودجه ۱۴۰۳ و دسته‌بندی هر یک از آنها بر اساس ابعاد محرومیت در جدول ۴ در پیوست آورده شده است.

۲. منظور از این عبارت این است که در متن قانون مشخص نشده است که این اعتبارات صرف کدام یک از ابعاد محرومیت شود و به طور کلی جهت فعالیت‌های محرومیت‌زدایی هزینه خواهد شد.

۳. مقادیری که در جدول «نامشخص» عنوان شده است به این معنی است که در لایحه به طور مشخص ردیف جداگانه‌ای برای رفع محرومیت در حوزه مذکور تعیین نشده است و احتمالاً اعتبارات آن به صورت تجمعی در سایر ردیف‌های مرتبط آورده شده است. همانطور که مشاهده می‌شود در سال‌های اخیر نسبت به سال‌های گذشته، بخش بیشتری از بودجه محرومیت‌زدایی تحت عنوان کلی محرومیت‌زدایی تعیین می‌شود.

ابعاد محرومیت	۱۴۰۰ مصوب (میلیون تومان)	۱۴۰۱ مصوب (میلیون تومان)	۱۴۰۲ مصوب (میلیون تومان)	۱۴۰۳ مصوب (میلیون تومان)
رفع محرومیت خدمات آموزشی	۷۴۰,۰۰۰	۵,۵۹۹,۴۰۰	۸۲۰,۰۰۰	۶۰۰,۰۰۰
رفع محرومیت خدمات بهداشتی	نامشخص	۵۰۰,۰۰۰	نامشخص	۱۰,۰۰۰
رفع محرومیت در حوزه آب و فاضلاب	۷,۳۱۶,۲۰۰	۸,۱۶۰,۰۰۰	۱۴۰,۰۰۰	۷۵,۰۰۰
رفع محرومیت مسکن (مسکن محرومین)	۴,۰۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	نامشخص	نامشخص
مجموع کل	۷۲,۳۱۷,۶۶۹	۷۵,۹۰۶,۲۵۵	۹۶,۵۵۱,۰۲۰	۱۰۸,۷۴۳,۸۴۸

وضعیت محرومیت در مناطق مختلف کشور متفاوت است و عدم توجه به اولویت‌های رفع محرومیت در این مناطق، یکی از آسیب‌های برنامه‌ریزی برای محرومیت‌زدایی به حساب می‌آید. یکی از اقدامات اصلی جهت کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی، تفکیک الگوی توزیع استانی اعتبارات از الگوی تخصیص بودجه به پروژه‌های محرومیت‌زدایی است. این یعنی هنگام بودجه‌ریزی اعتبارات محرومیت‌زدایی و تعیین سهم هر استان از کل اعتبارات، وضعیت کلی محرومیت (که بایستی براساس شاخص ترکیبی واحد اندازه‌گیری شود) ملاک قرار گیرد و هنگام تخصیص اعتبارات هر استان به پروژه‌های استانی، اولویت رفع محرومیت آن مناطق^۲ ملاک باشد. با این توضیحات پیشنهاد می‌شود ردیف‌های اعتباری محرومیت‌زدایی در بودجه تا حد امکان کاهش یابد و به صورت تجمیعی در نظر گرفته شود و در گام بعد توزیع استانی آن براساس شاخص‌های مناسبی که محرومیت (به‌ویژه محرومیت شدید) را نمایندگی می‌نماید، انجام پذیرد. در حال حاضر شاخص‌های محرومیت که در قوانین مربوطه آورده شده‌است این ویژگی را نداشته و موجب شده‌است بخشی از اعتبارات این حوزه عملاً صرف پروژه‌های توسعه‌ای به‌جای پروژه‌های محرومیت‌زدایی گردد.^۳ [۲]

۴. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی

بخش عمده‌ای از اعتبارات محرومیت‌زدایی موضوع دو قانون است: یک) بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور: دوسوم سه درصد (۰.۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته که براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین می‌گردد، اختصاص می‌یابد. دو) قانون استفاده متوازن از امکانات کشور: دولت مکلف است سه درصد (۰.۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند و طی جدولی که در آن سهم هر استان براساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص می‌گردد، در قانون بودجه درج نماید. نمودار ۴ توزیع استانی اعتبارات دو حکم قانونی مذکور و اعتبارات مازاد مصوب مجلس شورای

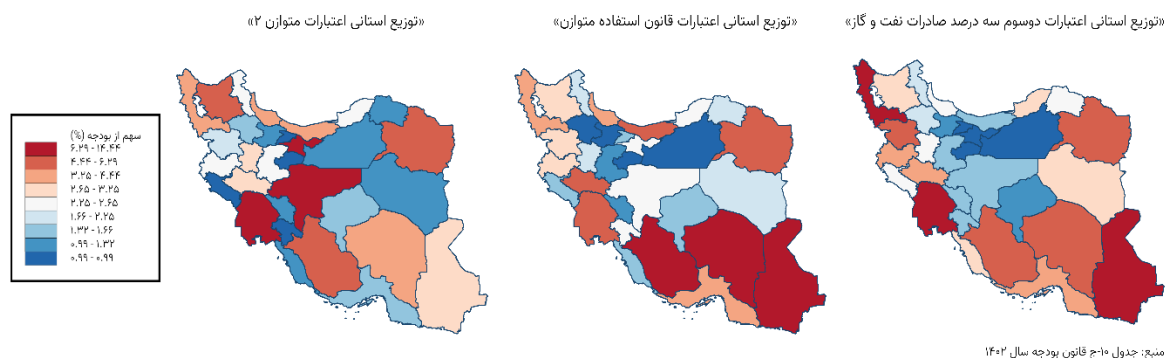
۱. کاهش این ارقام عمدتاً ناشی از تجمیع اعتبارات آن در ردیف‌های بودجه استانی است.

۲. این اولویت‌ها بر حسب شاخص ترکیبی مذکور قابلیت محاسبه دارند. به عنوان مثال اولویت برنامه‌های محرومیت‌زدایی یک شهرستان در سال موردنظر بر این اساس تعیین می‌شود که کاهش کدام یک از ابعاد محرومیت بیشترین کاهش را برای شاخص ترکیبی موردنظر رقم خواهد زد.

۳. آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت در گزارش «آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه‌یافته در قوانین کشور» به شماره مسلسل ۱۸۹۹۰ به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

اسلامی تحت عنوان «متوازن ۲» را در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. همانطور که در نمودار مشاهده می‌شود، توزیع اعتبارات این سه موضوع متفاوت است؛ در حالی که هر سه، جهت کاهش محرومیت مناطق در قانون بودجه منظور شده‌است.

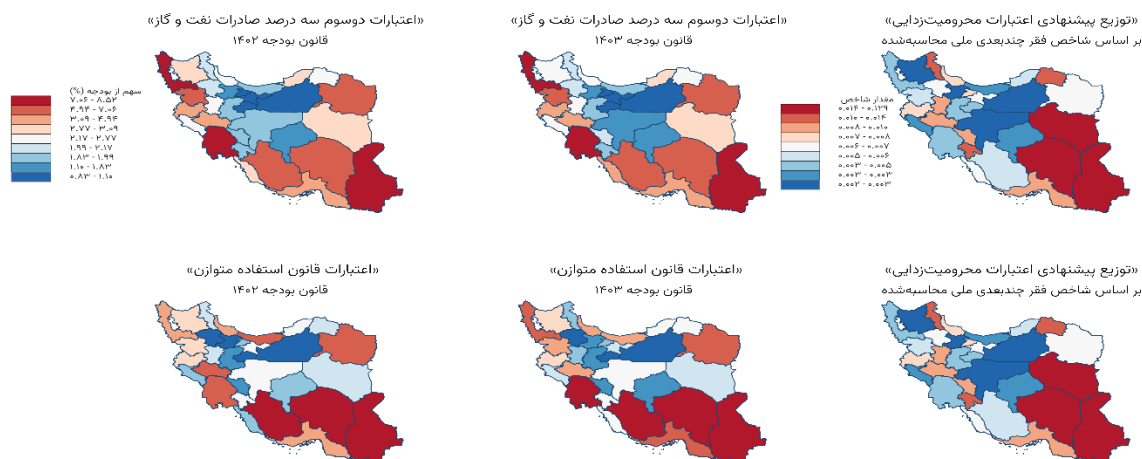
نمودار ۴. توزیع استانی اعتبارات دوسوم سه درصد صادرات نفت و گاز، قانون استفاده متوازن ۲ در قانون بودجه سال ۱۴۰۲



۴-۱. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

نمودار ۵ نحوه توزیع اعتبارات موضوع بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی توسعه کشور را در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ (ردیف اول) و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور را در دو سال مذکور (ردیف دوم) به همراه توزیع پیشنهادی اعتبارات مذکور براساس شاخص فقر چندبعدی ملی محاسبه شده در گزارش نشان می‌دهد. بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۳ و مقایسه آن با سال‌های گذشته نشان می‌دهد که توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی تفاوتی با سال‌های گذشته نداشته است و کماکان طبق رویه سابق و براساس فهرست مناطق محروم مصوب سال ۱۳۸۸، این توزیع انجام می‌گیرد. این موضوع به وضوح در نمودار ۵ قابل مشاهده‌است.

نمودار ۵. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه ۱۴۰۳ و توزیع پیشنهادی اعتبارات محرومیت‌زدایی



منبع: جدول ۱۰-ج قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و محاسبات پژوهش بر اساس داده‌های درآمد و هزینه خانوار سال ۱۴۰۱-مرکز آمار

۲-۴. آسیب‌شناسی توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی

نبود تعریفی واحد از محرومیت و تعریف شاخص‌های غیرمرتبط با آن، عدم به‌روزرسانی وضعیت شاخص‌ها، عدم به‌روزرسانی فهرست مناطق محروم کشور و فرایندهای غیرشفاف در توزیع اعتبارات استانی، موجب شده‌است که توزیع نامتوازن اعتبارات محرومیت‌زدایی هر سال در قوانین بودجه مشاهده شود و عنوان محرومیت‌زدایی ابزاری برای اختصاص بودجه بیشتر به مناطق مورد توجه سیاست‌گذاران محلی تبدیل شود. تصویب ۷۵۵۰ میلیارد تومان اعتبار تحت‌عنوان «متوازن ۲» در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، نمونه‌ای اخیر از سیاستگذاری چندپاره و بدون برنامه محرومیت‌زدایی در کشور است.

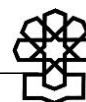
علی‌رغم تصویب احکام قانونی متعدد مبنی بر به‌روزرسانی فهرست مناطق محروم حداقل در ابتدای دوره هر برنامه پنج‌ساله توسعه، در ۲۰ سال گذشته تنها یکبار فهرست مناطق محروم مورد بازنگری قرار گرفته است. براساس قانون، مسئولیت اصلی بازنگری در این فهرست در تمامی این سال‌ها با سازمان برنامه و بودجه کشور بوده و در حال حاضر آخرین فهرست رسمی این مناطق مربوط به سال ۱۳۸۸ می‌باشد. با توجه به فعالیت‌های محرومیت‌زدایی در این بازه ۱۴ ساله و همچنین تحولات اقتصادی در دهه ۹۰، فهرست مذکور نیازمند به‌روزرسانی بوده و لزوماً نمایانگر وضعیت فعلی محرومیت نیست.

بند (ی) تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۴۰۱ سازمان برنامه و بودجه کشور را مکلف کرده است که نسبت به اصلاح و به‌روزرسانی شاخص‌ها و سهم هر استان از اعتبارات موضوع بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اقدام نماید. طبق بررسی‌های صورت‌گرفته، در این خصوص پیش‌نویسی از سوی سازمان برنامه و بودجه تدوین شده که برای تصویب به هیئت دولت ارجاع شده که تاکنون به تصویب نرسیده است.

در توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی لازم است میان محرومیت شدید و طرح‌های توسعه‌ای تفکیکی صورت گیرد. هرچند این دو مفهوم ارتباط مستقیمی با یکدیگر دارند اما معنای متفاوتی دارند. طرح‌های توسعه‌ای با اهدافی نظیر افزایش رشد اقتصادی، ایجاد شغل و درآمد برای افراد، بهبود زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی، توسعه صنایع، نیروگاه‌ها و تقویت بخش خصوصی طراحی می‌شوند. از سوی دیگر، هدف اصلی در طرح‌های محرومیت‌زدایی کاهش فقر مطلق و دسترسی بهتر به امکانات اولیه زندگی مانند بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، راه، انرژی آب آشامیدنی و فاضلاب بوده و بر تأمین حداقل نیازهای زندگی تأکید می‌شود. بنابراین، اگرچه هر دوی این طرح‌ها بهبود شرایط زندگی و رفاه اجتماعی را دنبال می‌کنند، اما اهداف و اولویت آنها متفاوت است. پس باید توجه داشت که استفاده از شاخص‌های نامناسب و در نتیجه انتقال اعتبارات از پروژه‌های محرومیت‌زدایی به طرح‌های غیراولویت‌دار موجب انحراف منابع از هدف اصلی رفع محرومیت شده و باعث می‌شود رفع محرومیت (به‌ویژه محرومیت شدید) از مناطق کشور به کندی صورت پذیرد.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

نهیض محرومیت‌زدایی به‌عنوان یکی از اولین نهضت‌های ملی، در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی به راه افتاد. نهادهایی همچون جهاد سازندگی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز متأثر از این نهضت در همان سال‌ها تأسیس



گردید. بررسی‌ها نشان می‌دهد اقدامات محرومیت‌زدایی در ۴ دهه گذشته، کاهش قابل توجهی در وضعیت محرومیت مناطق کشور رقم زده‌است. به‌عنوان مثال در مناطق روستایی محرومیت از دسترسی به آب لوله‌کشی به ۴ درصد، محرومیت از دسترسی به برق به زیر ۱ درصد و محرومیت از دسترسی به مسکن ایمن به ۶ درصد کاهش پیدا کرده و همه این ارقام برای مناطق شهری به زیر ۵ درصد رسیده‌است.

علی‌رغم اختصاص هر ساله اعتباراتی جهت محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه، محرومیت و به‌ویژه نوع شدید آن همچنان در برخی نقاط کشور مشاهده می‌شود. این دو در کنار هم نشان می‌دهد برنامه‌ریزی برای کاهش محرومیت، اولویت‌ها در رفع محرومیت را هدف قرار نمی‌دهد و تداوم آن در سال‌های گذشته ایجاب می‌کند تا سیاست‌های محرومیت‌زدایی و الگوی برنامه‌ریزی کاهش محرومیت در کشور مورد بازنگری قرار گیرد. به‌نظر می‌رسد فقدان یک نهاد متولی جهت تدوین شاخص‌های محرومیت، پایش آن‌ها، برنامه‌ریزی جهت کاهش محرومیت و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه محرومیت‌زدایی، چنین وضعیتی را به وجود آورده‌است.

اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه در سال‌های گذشته رشد قابل توجهی داشته‌است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بیش از ۱۰۸ هزار میلیارد تومان به این امر اختصاص پیدا نموده که این رقم نسبت به سال گذشته رشد ۱۳ درصدی داشته‌است. اگرچه در قوانین بودجه، اعتبارات نسبتاً مناسبی برای این حوزه در نظر گرفته می‌شود، عملکرد این اعتبارات با میزان مصوب فاصله قابل توجهی دارد و عمده آن‌ها تخصیص پیدا نمی‌کند.

هر ساله بخش عمده‌ای از بودجه محرومیت‌زدایی به‌صورت استانی توزیع می‌شود. بررسی سهم هریک از استان‌ها از اعتبارات موضوع قوانین مربوطه نشان می‌دهد نحوه تعیین سهم هر استان براساس یک معیار واحد و تعریف مشخصی از محرومیت انجام نمی‌گیرد. علاوه بر این، بررسی شیوه توزیع در چند سال گذشته نیز نشان می‌دهد علی‌رغم کاهش محرومیت در برخی مناطق و استان‌ها، سهم مذکور برای هر استان تقریباً ثابت مانده‌است. از آنجایی که در احکامی همچون بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی توسعه کشور صرفاً به‌طور کلی اشاره شده‌است که سهم هر استان براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی مشخص شود و فهرست مناطق محروم مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۸ نیز تاکنون به‌روزرسانی نگردیده؛ این رویه به همین صورت تاکنون ادامه یافته و در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز تکرار شده‌است.

اگرچه برنامه‌ریزی‌ها برای محرومیت‌زدایی در هر سال در قانون بودجه منعکس می‌گردد و از این جهت اعتبارات منظور شده حائز اهمیت است؛ اما بیشتر ناکارآمدی‌های حوزه محرومیت‌زدایی در سایر تکالیف قانونی مربوطه و لایه‌های پیشینی است که به توزیع غیرشفاف و نامتوازن این اعتبارات در قانون بودجه و در نهایت تخصیص ناکارآمد آن منجر می‌شود. کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالانه محرومیت‌زدایی است. بر این اساس پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

پیشنهادات ناظر به لایحه بودجه ۱۴۰۳:

- **تخصیص بخشی از اعتبارات ملی «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» در لایحه بودجه ۱۴۰۳ جهت تکمیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان».** اگرچه اختصاص ردیف اعتبارات ملی از محل منابع موضوع «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» با قانون مذکور مغایرت دارد؛ در صورت عدم حذف اعتبارات مذکور در

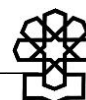
بررسی‌های مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود به‌منظور توزیع کارآمدتر اعتبارات محرومیت‌زدایی از جمله اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، بخشی از اعتبارات ملی این قانون (در جدول ۱۰-ج لایحه بودجه ۱۴۰۳، ۲۰ هزار میلیارد تومان برای آن در نظر گرفته شده است) جهت تکمیل پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان اختصاص پیدا نماید. لذا پیشنهاد می‌شود عنوان ردیف مذکور در جدول ۱۰-ج از «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری)» به «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری) و تکمیل، تقویت و نگهداری پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان موضوع جزء (۱) بند (ح) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۲» تغییر یابد. سایر پیشنهادات جهت کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی:

• **تمهید مقدمات قانونی محاسبه سالیانه شاخص فقر چندبعدی ملی.** پیش‌نیاز محاسبه این شاخص، تعریف دقیق و کارشناسی ابعاد و زیرشاخص‌های محرومیت است که این کار بایستی از سوی متولی ذی‌صلاح (سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) صورت پذیرد.

• **تکلیف قانونی دولت مبنی بر استفاده از شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان تنها ملاک تعیین فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته و همچنین توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی میان آن مناطق.** دولت مکلف گردد تا فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته را در بازه‌های زمانی مناسب و تنها با ملاک قراردادن شاخص فقر چندبعدی ملی به‌روزرسانی نماید. همچنین دولت مکلف گردد که سهم هر استان از این اعتبارات را متناسب با شدت محرومیت مناطق کمتر توسعه‌یافته آن استان (در نظر گرفته شده در شاخص فقر چندبعدی ملی) تعیین کند.

منابع و مأخذ

- [۱] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی، ۱۴۰۲، «فقر چندبعدی: ۱- روش‌های اندازه‌گیری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل: ۱۹۶۵۱
- [۲] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی، ۱۴۰۲، «آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه‌یافته در قوانین کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل: ۱۸۹۹۰
- [۳] قوانین بودجه سال ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳



جدول ۱. ابعاد، زیرشاخص‌ها، وزن‌های مربوطه و آستانه محرومیت در هر زیر شاخص برای شاخص فقر چندبعدی طراحی شده

بعد	وزن بعد	زیر شاخص	وزن زیر شاخص	خانوار محروم محسوب می‌شود اگر
سلامت	$\frac{1}{5}$	فقر غذایی	$\frac{1}{10}$	مصرف سرانه کالری و پروتئین خانوار در روز به ترتیب کمتر از ۲۱۰۰ کیلو کالری و کمتر از ۶۰ گرم باشد.
		بیمه خدمات درمانی	$\frac{1}{10}$	خانوار در سال از خدمات بیمه درمانی پایه استفاده نکرده باشد.
آموزش	$\frac{1}{5}$	سواد سرپرست خانوار	$\frac{1}{10}$	سرپرست خانوار بی‌سواد است.
		تحصیل کودکان	$\frac{1}{10}$	در خانوار حداقل یک کودک در سن تحصیل (۶ تا ۱۶ سال) وجود داشته باشد که تحصیل نمی‌کند.
زیرساخت	$\frac{1}{5}$	دسترسی به آب لوله‌کشی	$\frac{1}{15}$	مسکن دارای آب لوله‌کشی نباشد.
		دسترسی به گاز لوله‌کشی	$\frac{1}{15}$	مسکن دارای گاز لوله‌کشی نباشد.
		دسترسی به برق	$\frac{1}{15}$	خانوار دسترسی به شبکه برق یا مصرف برق نداشته باشد.
امکانات رفاهی	$\frac{1}{5}$	فضای کافی مسکن	$\frac{1}{15}$	مساحت سرانه مسکن خانوار کمتر از ۱۵ مترمربع و برای خانوار تک‌نفره کمتر از ۳۰ متر مربع باشد.
		وسایل ارتباطی	$\frac{1}{15}$	از میان ۴ وسیله ارتباطی (رادیو، تلفن همراه، تلفن ثابت و رایانه) حداکثر ۱ مورد را داشته باشد.
		کالاهای بادوام و وسایل نقلیه	$\frac{1}{15}$	خانوار هیچ‌یک از کالاهای بادوام (ماشین لباسشویی، انواع یخچال و انواع تلویزیون) و وسایل نقلیه (خودرو، موتور سیکلت و دوچرخه) را نداشته باشد.
مسکن	$\frac{1}{5}$	دسترسی به حمام	$\frac{1}{15}$	خانوار در منزل سرویس حمام نداشته باشد.
		دسترسی به آشپزخانه	$\frac{1}{15}$	خانوار در منزل سرویس آشپزخانه نداشته باشد.
		مصالح به کاررفته در مسکن	$\frac{1}{15}$	مصالح به کاررفته در مسکن از چوب، خشت و چوب یا خشت و گِل باشد.

جدول ۲. ردیف‌های اعتباری محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۳

جدول	متن ردیف	دسته‌بندی ردیف در گزارش حاضر	اعتبار در نظر گرفته شده (میلیون تومان)
۱-۷	آب روستایی و عشایری، راه روستایی و عشایری، احیای قنوات و اجرای طرح‌های هادی روستایی	محرومیت‌زدایی عمومی	۶۰۰,۰۰۰
۱-۷	احیا و بهبود استاندارد و گسترش پستهای قرنطینه‌ای در مرزهای مختلف کشور و رفع کمبودهای موجود و ارائه خدمات بهداشتی در بنادر کشور و توسعه برنامه‌های بهداشتی روستاهای محروم	رفع محرومیت خدمات بهداشتی	۱۰,۰۰۰
۱-۷	تقویت اعتبارات طرح‌های فاضلاب شهرهای دارای تنش و مشارکت با خیرین برای آبرسانی به روستاهای دارای تنش	رفع محرومیت در حوزه آب و فاضلاب	۷۵,۰۰۰
۱-۷	توسعه عدالت آموزشی، نوسازی و مقاوم سازی و خرید تجهیزات برای مدارس روستایی	رفع محرومیت خدمات آموزشی	۶۰۰,۰۰۰
۱-۷	توسعه متوازن زیرساخت خدمات شبکه ملی اطلاعات در مناطق محروم، روستایی و کمتر توسعه یافته و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر	رفع محرومیت از نوع ارتباطات	۹۶۰,۰۰۰
۱۰-ج	سه درصد فروش نفت خام و گاز طبیعی - دو سوم	محرومیت‌زدایی عمومی	۲۲,۶۶۶,۷۰۰
۱۰-ج	قانون استفاده متوازن (ملی - استانی)	محرومیت‌زدایی عمومی	۸۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۲	کمک به گروه‌های جهادی	محرومیت‌زدایی عمومی	۱,۰۰۰,۰۰۰
۲۳	ارائه سبد تغذیه و بسته بهداشتی به مادران باردار، شیرده و دارای کودک زیر ۵ سال	رفع سوء تغذیه	۱,۵۰۰,۰۰۰
۷	طرح شهید شهرکی (محرومیت‌زدایی مناطق محروم روستایی)	محرومیت‌زدایی عمومی	۱۲۳,۰۷۵
۷	طرح شهید یزدان‌شناس-قرارگاه جهادسازندگی	محرومیت‌زدایی عمومی	۱۲۸,۹۴۳
۷	قرارگاه امام حسن مجتبی (ع) - کمک به طرح‌های پیشرفت و محرومیت‌زدایی	محرومیت‌زدایی عمومی	۴۹,۲۳۰
۹	توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت (قانون استفاده متوازن از امکانات کشور)	محرومیت‌زدایی عمومی	۱۰۰
۹	توسعه زیرساخت‌های منطقه مکران (شهرستان‌های چابهار، دشتیاری، کنارک، زرآباد، نیک شهر، قصرقند، جاسک، سیریک، میناب، بشاگرد)	محرومیت‌زدایی عمومی	۱,۰۳۰,۸۰۰
مجموع کل			۱۰۸,۷۴۳,۸۴۸

گزیده سیاستی

اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سنواتی و نحوه توزیع استانی آن، برنامه دولت جهت کاهش محرومیت مناطق محروم را در هر سال نشان می‌دهد. بررسی این اعتبارات در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که همانند سال‌های گذشته این اعتبارات به صورت نامتوازن و بدون رعایت اولویت‌ها توزیع پیدا نموده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir