

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲۵): (اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در حوزه محرومیت‌زدایی)



لله الحمد لله الرحمن الرحيم



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۶۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۲/۱

شماره مسلسل: ۲۰۴۴۸

کد موضوعی: ۲۱۰

عنوان گزارش:

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲۵):
(اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲)
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در حوزه محرومیت‌زدایی

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه مسائل اجتماعی)

تهیه و تدوین:

محمد رضا تهمک

اظهار نظر کننده:

محمد پرزگر خسروی

مدیر مطالعه:

بهزاد عطارزاده

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

طراح گرافیک:

محمد دهقانی شهربابی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۰/۲۰

واژه‌های کلیدی:

۱. محرومیت‌زدایی
۲. مناطق محروم
۳. نابرابری منطقه‌ای
۴. لایحه بودجه ۱۴۰۴



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. قوانین بودجه‌ای و اعتبارات محرومیت‌زدایی.....	۱۱
۳. تطابق لایحه بودجه با برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در حوزه محرومیت‌زدایی.....	۱۸
۴. جمع‌بندی، نقاط قوت و ضعف و ارائه پیشنهادها.....	۱۹
منابع و مآخذ.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. مهم‌ترین قوانین دارای تکلیف بودجه‌ای حوزه محرومیت‌زدایی.....	۱۱
جدول ۲. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (۱۴۰۰-۱۴۰۴).....	۱۲
جدول ۳. اعتبارات از محل بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی برنامه‌های توسعه (۱۴۰۰-۱۴۰۴).....	۱۴
جدول ۴. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی (بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی و قانون توسعه متوازن) در لایحه بودجه ۱۴۰۴.....	۱۶

فهرست اشکال

شکل ۱. نمودار اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (۱۴۰۰-۱۴۰۴).....	۱۳
شکل ۲. نمودار اعتبارات محرومیت‌زدایی بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی برنامه‌های توسعه ۱۴۰۰-۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان).....	۱۴
شکل ۳. نمودار توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی (بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی و قانون توسعه متوازن) لایحه بودجه ۱۴۰۴.....	۱۷



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲۵): (اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در حوزه محرومیت‌زدایی)

چکیده



قانون بودجه سالیانه کشور محل اصلی تحقق برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت و چشم‌انداز کلان ۲۰ ساله کشور است. براساس اصل (۴۸) قانون اساسی، در توزیع منابع عمومی میان استان‌ها باید دو عامل نیاز و استعداد رشد، مورد دقت قرار گیرد. از این رو، مهم‌ترین سند مالی کل کشور در تخصیص منابع و توزیع آن در میان گروه‌های مختلف و مناطق سرزمینی، از جمله در حوزه محرومیت‌زدایی و رفع نابرابری‌های اجتماعی و منطقه‌ای به‌شمار می‌رود. با توجه به نقش اعتبارات محرومیت‌زدایی که با حیات گروه‌ها و مناطق آسیب‌پذیر مرتبط است، نظارت بر قانون بودجه در این رابطه و توزیع متوازن و به‌هنگام این اعتبارات اهمیتی دوچندان می‌یابد. بر این اساس، این گزارش به بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور - بخش دوم و اعتبارات محرومیت‌زدایی در آن پرداخته است. مهم‌ترین نقاط قوت آن چنین مواردی را در برمی‌گیرد: ۱. افزایش قابل توجه میزان اعتبارات حوزه محرومیت‌زدایی، ۲. تقسیم اعتبارات به‌صورت استانی و بر مبنای شاخص میزان محرومیت هر استان، ۳. لحاظ کردن شاخص فقر چندبعدی در توزیع بخشی از اعتبارات محرومیت‌زدایی. همچنین، این لایحه دارای نقاط ضعفی از جمله موارد زیر نیز است:

۱. عدم تطابق با برنامه پنج‌ساله پیشرفت کشور، ۲. غلبه نگرش کالبدی و کمی به جای نگاه توسعه‌گرا و کیفی، ۳. وجود اعتبارات سرگردان یا رفع تکلیفی در حوزه محرومیت‌زدایی، ۴. وجود بخشی از اعتبارات ذیل اعتبارات ملی که امکان عدم تخصیص یا عدم شفافیت در توزیع آن را قوت می‌بخشد، ۵. روزآمد نبودن شاخص‌ها و داده‌های تعیین مناطق محروم، ۶. بی‌توجهی به مسئله اتباع خارجی در حمایت از اعتبارات مناطق محروم میزبان آنها. بر این اساس، پیشنهادهایی برای بهینه‌سازی لایحه بودجه ارائه شده است.



مسئله اصلی

محرومیت‌زدایی همواره مورد تأکید مسئولین کشور و خواستی عمومی بوده است. لذا، از ابتدای انقلاب این موضوع در قانون اساسی نیز گنجانده و در اصول (۳، ۳۰، ۳۱، ۴۳ و ۴۸) بر این مسئله تأکید شده است. در همین رابطه، به منظور رفع محرومیت و نابرابری‌های اجتماعی و منطقه‌ای، قانون بودجه سالیانه محل اصلی پیاده‌سازی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و چشم‌انداز کلان ۲۰ ساله کشور و لذا، سند مالی کل کشور در تخصیص منابع و توزیع آن در میان گروه‌های مختلف و مناطق سرزمینی است. در حوزه محرومیت‌زدایی اجتماعی و تخصیص درست اعتبارات در این زمینه که با حیات گروه‌ها و مناطق آسیب‌پذیر مرتبط است؛ نظارت بر قانون بودجه در راستای توزیع متوازن منابع کشور از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار است. بر این اساس، به بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور - بخش دوم و اعتبارات محرومیت‌زدایی در آن پرداخته شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح

مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه پیشنهادی ۱۴۰۴ - بخش دوم در حوزه محرومیت‌زدایی به شرح زیر است.

نقاط قوت

- افزایش قابل توجه میزان اعتبارات حوزه محرومیت‌زدایی،
- تقسیم اعتبارات به صورت استانی و بر مبنای شاخص میزان محرومیت هر استان،
- لحاظ کردن شاخص فقر چندبعدی در توزیع بخشی از اعتبارات محرومیت‌زدایی.

نقاط ضعف

■ عدم تطابق با برنامه پنج‌ساله پیشرفت (غفلت از ابعادی از محرومیت‌زدایی مورد تأکید در برنامه: راه‌سازی، ارتباطات و به‌ویژه اشتغال و توانمندسازی مناطق محروم). غلبه نگرش کالبدی و کمی به جای نگاه توسعه‌گرا و کیفی در راستای گسترش فرصت‌های اشتغال و ایجاد قطب‌های محرک



توسعه در مناطق محروم.

- وجود اعتبارات سرگردان یا رفع تکلیفی در حوزه محرومیت‌زدایی (اکتفا به بیان «با اولویت مناطق محروم» و تعیین نکردن میزان یا درصد دقیق آن).
- وجود بخشی از اعتبارات ذیل اعتبارات ملی که امکان عدم تخصیص یا عدم شفافیت در توزیع آن را قوت می‌بخشد؛ حال آنکه روش بهینه در محرومیت‌زدایی و رفع نابرابری منطقه‌ای تلاش برای توزیع منطقه‌ای اعتبارات است.
- روز آمد نبودن شاخص‌ها و داده‌های تعیین مناطق محروم؛ غفلت از تکمیل و ریل‌گذاری درست سامانه پایش برنامه‌های محرومیت‌زدایی (پایگاه بهره‌مندی ایرانیان) که در جزء «۱» بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه (۱۴۰۱) بر راه‌اندازی آن تأکید شده بود و ایده‌ای مترقی در این زمینه است. این پایگاه اکنون در وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی راه‌اندازی شده، اما از فلسفه وجودی خود خارج و فقط اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان را در خود گنجانده است.
- بی‌توجهی به مسئله اتباع خارجی در حمایت از اعتبارات مناطق محروم میزبان آنها، به‌مخصوص استان‌های نوار شرقی کشور، که بخشی از فرصت‌های شغلی و تسهیلات این مناطق به‌مثابه محیط‌هایی شکننده و مهاجر فرست را به خود اختصاص می‌دهند.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف شوند اعتباراتی که به‌صورت ملی در بودجه لحاظ شده‌اند را بر مبنای شاخص میزان محرومیت به‌صورت استانی یا شهرستانی توزیع و مصرف کنند. این موضوع، به‌ویژه از این جهت اهمیت می‌یابد که از اعتباراتی که به‌صورت دقیق توزیع نشده و سهم هر منطقه یا استان از آن مشخص نیست.
- تخصیص یافتن یا تحقق میزان دقیق اعتبارات مصوب در قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی که معمولاً میزان اندکی از آن محقق می‌شود.
- دستگاه‌ها و نهادهای مشارکت‌کننده در موضوع محرومیت‌زدایی که از محل منابع عمومی بودجه کشور استفاده می‌کنند، مکلف به ثبت داده‌های پروژه‌های مربوطه در «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» قرار گیرند.

■ در فرایند تخصیص اعتبارات، اولویت با اقدامات اشتغال آفرینی و ایجاد محرک های توسعه و توانمندسازی در مناطق محروم در قیاس با برنامه های کمی کالبدی- عمرانی و خدماتی و رفاهی باشد.

■ تعیین دقیق میزان تخصیص اعتبارات سرگردان در قانون بودجه که با قید «با اولویت مناطق محروم» ذکر شده اند.

■ برای آن مناطق محروم، به ویژه استان های نوار شرقی کشور، که میزان جمعیت انبوهی از اتباع خارجی هستند، نسبت اعتبارات بیشتری از بودجه محرومیت زدایی، مثلاً از بخش ملی آنها، لحاظ شود.

۱. مقدمه

محرومیت زدایی از مناطق و گروه های محروم از اولویت های دستگاه های حاکمیتی و دولتی، همواره مورد تأکید مسئولین کشور و خواستی عمومی نیز بوده است. لذا، از همان ابتدای انقلاب در قانون اساسی نیز گنجانده شد. به طوری که در قانون اساسی در بندهای «۹ و ۱۲» اصل سوم به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه های مادی و معنوی» و همچنین «... ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» به عنوان بخشی از وظایف حکومت اشاره شده است. همچنین، در اصل سی ام بر «دسترسی رایگان به وسایل آموزش و پرورش»، در اصل سی و یک ام بر «داشتن مسکن متناسب با نیاز»، در اصل چهل و سه بر «ریشه کن کردن فقر و محرومیت» به عنوان هدف نظام اقتصادی کشور و در اصل چهل و هشت بر «عدم تبعیض در برخورداری از سرمایه و امکانات در مناطق مختلف کشور» تأکید شده است [۱]. باین حال، نابرابری در توزیع ثروت ها و فرصت های عمومی و بهره مندی نامتوازن مناطق از اقدامات توسعه ای در سطح کشور سبب عدم تعادل فضایی و تحمیل و تعمیق محرومیت به مناطقی از کشور شده است. [۲]



در این خصوص، به منظور رفع محرومیت و نابرابری‌های اجتماعی و منطقه‌ای، قانون بودجه سالیانه محل اصلی پیاده‌سازی برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت و چشم‌انداز کلان ۲۰ ساله کشور و مهم‌ترین سند مالی کشور در تخصیص منابع و توزیع آن در میان گروه‌های مختلف و مناطق سرزمینی است. از این رو، در حوزه محرومیت‌زدایی اجتماعی و تخصیص درست اعتبارات در این زمینه که با حیات گروه‌ها و مناطق آسیب‌پذیر مرتبط است؛ نظارت بر قانون بودجه در راستای توزیع متوازن منابع کشور از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار است. قانون بودجه علاوه بر مشخص کردن میزان تخصیص منابع به مناطق محروم، نشان‌دهنده این است که کدام اقدامات یا ابعاد محرومیت‌زدایی مورد نظر برنامه‌ریزان و دولت است. با بررسی آن می‌توان دریافت که آیا عدالت در پهنه سرزمینی، به‌ویژه در مورد مناطق محروم که معمولاً صدا و قدرت کمتری نسبت به مناطق برخوردارتر دارند مورد توجه قرار گرفته است؟ آیا سند مذکور ابعاد مختلف محرومیت اجتماعی را پوشش می‌دهد؟

بر این اساس، در این گزارش به بررسی لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۴ کشور - بخش دوم، در حوزه محرومیت‌زدایی، که با تصویب در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان سند قانونی بودجه کل کشور و مبنای عمل دستگاه‌ها در این زمینه قرار می‌گیرد، می‌پردازیم.^۱ لازم به ذکر است؛ در تعریف محرومیت اجتماعی در اینجا عناصر اساسی اجتماعی - اقتصادی و رفاهی همچون فقر، مسکن، اشتغال، آموزش، بهداشت، آب، انرژی و راه مورد نظر است که نیازمندی‌های اساسی عصر حاضر را شامل می‌شود و هرگونه کم‌برخورداری یا نابرخورداری در این حوزه‌ها می‌تواند بر زندگی افراد در زمان حال و آینده نقشی کلیدی ایفا کند. ، محرومیت‌زدایی اجتماعی، تلاش برای رفع چنین مواردی یا تأمین آنها برای جمعیت‌ها و مناطق هدف را شامل می‌شود.^۲

۱. باید توجه داشت که اعتبارات حوزه محرومیت‌زدایی در بودجه مازاد بر سهم بودجه استان‌ها برای آنها لحاظ می‌شود.
۲. برای تعاریف مفصل‌تر رجوع شود به گزارش: محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه (۱): (برنامه‌های اول تا چهارم پس از انقلاب: ۱۳۸۸-۱۳۶۸) [۳].

۲. قوانین بودجه‌ای و اعتبارات محرومیت‌زدایی



در بین قوانینی که تکلیف بودجه‌ای در حوزه محرومیت‌زدایی برای دولت تعیین می‌کنند دو قانون از اهمیت بیشتری برخوردارند و مهم‌ترین بخش از بودجه محرومیت‌زدایی را پوشش می‌دهند که هدف از وضع آنها توزیع متعادل بودجه به منظور توسعه متوازن و محرومیت‌زدایی از مناطق محروم و کمتر توسعه یافته بوده است. یکی، قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» [۴] و دیگری، «بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه» [۵] است. این قوانین در جدول زیر به طور مختصر آمده است.^۱

جدول ۱. مهم‌ترین قوانین دارای تکلیف بودجه‌ای حوزه محرومیت‌زدایی [۴] و [۵]

نحوه تخصیص به استان‌ها	محل تأمین اعتبار	تاریخ تصویب	قانون
دولت مکلف است سه درصد (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 بر اساس 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 و فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی مشخص می‌شود، در قانون بودجه درج کند. سهم هر شهرستان برای بهبود شاخص‌های مذکور همراه با دستورالعمل توزیع پروژه‌ها و طرح‌های موارد فوق، هم‌زمان با ابلاغ اعتبارات استانی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به استان ابلاغ می‌شود تا با تصویب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به طرح‌ها و پروژه‌های شهری، روستایی و حسب مورد عشایری موضوع شاخص‌های فوق اختصاص یابد.	سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت	۳۰ مهرماه ۱۳۹۳ اصلاحی ۲۱ مهرماه ۱۳۹۴	استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت

۱. لازم به ذکر است؛ اعتبار در نظر گرفته شده ذیل این دو قانون بخش اصلی بودجه محرومیت‌زدایی را شامل می‌شود که در این گزارش بر آنها متمرکزیم.



نحوه تخصیص به استان‌ها	محل تأمین اعتبار	تاریخ تصویب	قانون
به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته که بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود.	دوسوم از سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی	۱۰ بهمن‌ماه ۱۳۹۵	بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

اعتبارات این دو قانون در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کشور رشد چشمگیری را نسبت به سنوات قبل داشته‌اند که در جداول و شکل‌های زیر قابل مشاهده‌اند. اعتبارات موضوع این دو قانون در قالب «جدول ۸- اعتبارات تملک‌دارایی‌های استانی» لایحه بودجه ارائه شده است [۶]. تابع دو قانون مذکور، در این لایحه در مجموع ۱۳۴۲۹۳ میلیارد تومان اعتبار محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شده است.

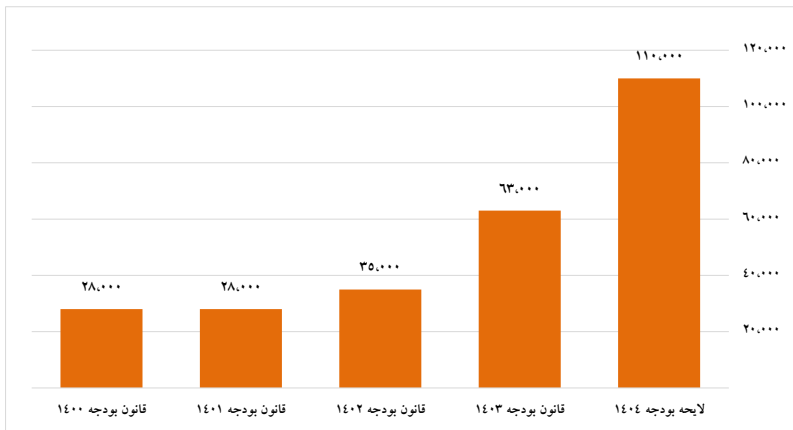
قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت

جدول ۲. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (۱۴۰۴-۱۴۰۰) [۷]

سال بودجه	ارقام (میلیون ریال)	درصد رشد نسبت به سال قبل
لایحه بودجه ۱۴۰۴	۰۰۰/۰۰۰/۱۱۰۰	۷۵
قانون بودجه ۱۴۰۳	۰۰۰/۰۰۰/۶۳۰	۸۰
قانون بودجه ۱۴۰۲	۰۰۰/۰۰۰/۳۵۰	۲۵
قانون بودجه ۱۴۰۱	۰۰۰/۰۰۰/۲۸۰	۰
قانون بودجه ۱۴۰۰	۰۰۰/۰۰۰/۲۸۰	۱۰/۹۳

اعتبارات موضوع این قانون در جدول ۸ لایحه بودجه به صورت «ملی- استانی» در مجموع ۱۱۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که این میزان نسبت به سال ۱۴۰۳ رشد قابل توجهی داشته است.

شکل ۱. نمودار اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (۱۴۰۰-۱۴۰۴) (ارقام به میلیارد تومان) [۷]



همان‌گونه که در جدول و شکل فوق مشاهده می‌شود؛ اعتبارات محرومیت‌زدایی این بخش در سه سال اخیر روند افزایشی مناسبی داشته، اما در مورد بودجه پیشنهادی ۱۴۰۴ یک نکته بسیار حائز اهمیت بوده و آن ضرورت تفکیک بودجه استانی با ملی در این بخش است. در این بخش رقم ۱۸ هزار میلیارد تومان (۱۶ درصد) با عنوان «فعالیت‌های رفع فقر و طرح‌های محرومیت‌زدایی و توسعه روستایی بر اساس شاخص‌های فقر چندبعدی» اختصاص یافته است. بر این اساس، از ۱۱۰ هزار میلیارد تومان مذکور ۹۲ هزار میلیارد تومان (۸۴ درصد) از آن با مشخص شدن سهم هر استان به صورت دقیق توزیع اعتبار داشته است. لذا، تعیین تکلیف در مورد سهم استان‌ها و نظارت دقیق بر توزیع ۱۶ درصد مذکور، به‌ویژه از این جهت که اتفاقاً استان‌های محروم‌تر و گروه‌های فقیرتر که صدای کمتری دارند معمولاً سهم کمتری از چنین بودجه‌هایی دریافت می‌کنند، بسیار دارای اهمیت است.

یک مسئله مهم دیگر در مورد آن تخصیص یافتن یا تحقق اعتبارات مصوب در قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است که معمولاً میزان اندکی از آن محقق می‌شود. طبق آمار دریافتی از سازمان برنامه و بودجه در مورد سنوات قبل، برای سال ۱۳۹۶ رقم ۲۰ درصد، سال ۱۳۹۷ رقم ۳۰ درصد، سال ۱۳۹۸ رقم ۳۶ درصد، سال ۱۳۹۹ رقم ۳۳ درصد و سال ۱۴۰۰ میزان ۲۵ درصد از



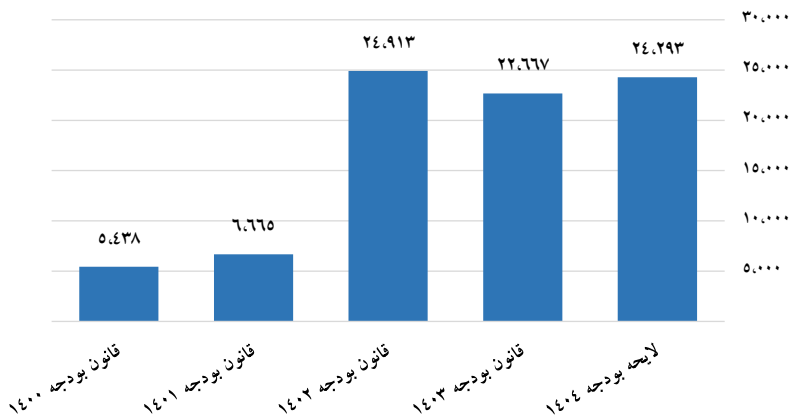
بودجه مصوب تحت قانون استفاده متوازن به مناطق محروم تخصیص یافته است [۷]. بنابراین، شکاف بسیار زیادی میان بودجه مصوب فریبنده مناطق محروم با میزانی از آنکه در عمل تحقق یافته است مشاهده می‌شود. این موضوع نیز ضرورت نظارت هر چه بیشتر مجلس و دولت بر فرایند اجرای بودجه مناطق محروم را نشان می‌دهد.

بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

جدول ۳. اعتبارات از محل بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی برنامه‌های توسعه (۱۴۰۰-۱۴۰۴) [۷]

سال بودجه	اعتبار (میلیون ریال)	درصد رشد نسبت به سال قبل
لایحه بودجه ۱۴۰۴	۰۰۰/۹۳۳/۲۴۲	۷
قانون بودجه ۱۴۰۳	۰۰۰/۶۶۷/۲۲۶	-۹
قانون بودجه ۱۴۰۲	۰۹۰/۱۳۴/۲۴۹	۲۷۴
قانون بودجه ۱۴۰۱	۰۰۰/۶۵۱/۶۶	۲۲
قانون بودجه ۱۴۰۰	۷۷۰/۳۸۶/۵۴	-

شکل ۲. نمودار اعتبارات محرومیت‌زایی بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی برنامه‌های توسعه ۱۴۰۰-۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۷]



این بخش از اعتبارات بودجه‌ای مناطق محروم که از محل ۲ درصد از ۳ درصد فروش نفت و گاز تأمین می‌شود، روند نوسانی قابل تأملی داشته است. در سال ۱۴۰۲ نسبت به ۱۴۰۱ رشد ۲۷۴ درصدی داشته، اما در سال ۱۴۰۳ همان وضعیت سال قبل را نیز حفظ نکرده و رشد منفی (۹- درصد) را تجربه کرده است. در لایحه ۱۴۰۴ نیز به رغم اینکه نسبت به سال ۱۴۰۳ رشد مثبت ۷ درصدی یافته است، اما همچنان نسبت به سال ۱۴۰۱ روند کاهشی منفی ۲ درصد دارد. به هر حال، تحقق این بخش از بودجه به دلیل وابستگی به فروش نفت و گاز با مشکلاتی مواجه است؛ به‌ویژه آن که به‌نظر می‌رسد به‌مخصوص در سال پیش‌رو به دلیل تشدید تحریم‌ها دولت در فروش نفت و گاز با مشکل مواجه خواهد بود. احتمالاً افزایش نه‌چندان زیاد آن نسبت به سال قبل نیز به دلیل چنین پیش‌بینی‌هایی بوده است.

توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی موضوع قوانین مذکور

توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی تحت بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی و قانون توسعه متوازن در لایحه بودجه ۱۴۰۴ منطبق با تقسیمات اداری-سیاسی کشور به دو شکل منطقه‌ای و ملی صورت گرفته که در توزیع منطقه‌ای آن نیز استان واحد جغرافیای مورد نظر بوده است. در این لایحه از مجموع ۱۳۴۲۹۳ میلیارد تومان اعتبار محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شده، ۱۸۰۰۰ میلیارد تومان از آن ذیل شاخص فقر چندبعدی و به‌صورت ملی توزیع می‌شود. مابقی آن (۱۱۶۲۹۳ میلیارد تومان) براساس شاخص محرومیت به نسبت میزان محرومیت استان‌ها توزیع شده و سهم هر استان از آن مشخص است که در جدول و شکل زیر قابل مشاهده است. همچنین، میانگین سهم هر استان از این بودجه نیز ۳۷۳۷ میلیارد تومان بوده است.



جدول ۴. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی (بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی وقانون توسعه متوازن) در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۶]

نام استان	اعتبار مصوب (میلیون ریال)
مرکزی	۲۲۰۵۱۸۲۰
گیلان	۳۹۸۵۳۵۱۰
مازندران	۳۸۱۸۶۴۸۰
آذربایجان شرقی	۴۳۶۱۲۲۷۰
آذربایجان غربی	۴۸۵۹۰۵۸۰
کرمانشاه	۳۸۱۲۳۰۸۰
خوزستان	۶۸۲۶۰۸۲۰
فارس	۶۸۶۲۴۰۲۰
کرمان	۶۳۹۷۵۷۲۰
خراسان رضوی	۶۰۷۰۳۵۴۰
اصفهان	۳۶۳۸۶۸۷۰
هرمزگان	۴۵۶۱۱۴۳۰
سیستان و بلوچستان	۸۹۱۰۷۱۰۰
کردستان	۴۴۸۳۹۳۲۰
همدان	۳۰۸۵۷۷۵۰
لرستان	۴۵۸۳۲۶۲۰
ایلام	۲۵۸۲۸۳۴۰
زنجان	۲۰۳۶۶۰۴۰
چهارمحال و بختیاری	۲۳۶۱۱۱۹۰
کهگیلویه و بویراحمد	۲۸۴۳۰۲۸۰
سمنان	۱۵۴۹۷۸۷۰
یزد	۱۹۶۱۶۶۰۰
بوشهر	۳۰۷۵۷۴۴۰



همان گونه که مشاهده می‌شود بیشترین سهم از اعتبارات محرومیت‌زدایی به سیستان و بلوچستان با ۸۹۱۰ میلیارد تومان و کمترین سهم به سمنان با ۱۵۴۹ میلیارد تومان اختصاص یافته است. همچنین ۱۳ استان بیش از میانگین و ۱۸ استان نیز کمتر از میانگین دریافت کرده‌اند. لذا باید گفت؛ این الگو نسبت به الگوی توزیع برابر، که در قانون بودجه ۱۴۰۳ با عنوان «توازن ۲» بخشی از بودجه محرومیت‌زدایی را به صورت مساوی در میان همه استان‌ها توزیع کرده بود، عادلانه‌تر است. هر چند در این زمینه با مسئله روزآمد نبودن شاخص‌ها و داده‌های تشخیص مناطق محروم مواجهیم. باین حال، همین شاخص فعلی و داده‌های موجود نیز به عدالت نزدیک‌تر و توزیع بدین شیوه ارجح است. علاوه بر آن، شایسته است جهت شفافیت بیشتر و برنامه‌محور شدن اعتبار ۱۸ هزار میلیارد تومان که براساس شاخص فقر چندبعدی و توزیع آن برای سطح ملی در نظر گرفته شده به صورت استانی توزیع شود یا اینکه نهاد ذی‌ربط مکلف به تدوین برنامه جامع و تصویب آن در هیئت‌وزیران شود. این موضوع از این جهت اهمیت دارد که بودجه محرومیت‌زدایی مازاد بر بودجه استانی و برای مناطق و گروه‌های در راستای رفع نابرابری‌های منطقه‌ای و برقرار کردن تعادل منطقه‌ای در توزیع امکانات و برخورداری از آنها در پهنه سرزمینی است. لذا، توزیع آن نیز باید به صورت منطقه‌ای (در اینجا منطقه استان در نظر گرفته شده است) باشد.

۳. تطابق لایحه بودجه با برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در حوزه محرومیت‌زدایی

در کنار قوانین مذکور در جدول فوق، قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت کشور مهم‌ترین سند بالادستی و راهبری است که بودجه سالیانه باید در حوزه‌های مختلف از جمله مناطق محروم در تناظر با آن تنظیم شود. اکنون، قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) سند بالادستی در این زمینه است. در این سند ابعاد مختلف مرتبط با محرومیت‌زدایی همچون بهبود اشتغال، حمایت‌های مالی و تسهیلات بانکی، مسکن، تشویق سرمایه‌گذاری در صنایع محلی، گسترش حمل‌ونقل و شبکه ارتباطی، اماکن فرهنگی و ورزشی، توسعه سرمایه انسانی، بهبود خدمات آموزشی، بهبود خدمات سلامت و رفع فقر مطلق مورد تأکید

قرار گرفته است [۸] و [۹]. از منظر تطابق با برنامه هفتم که بر توسعه، اشتغال‌زایی و توانمندسازی مناطق محروم تأکید دارد، لایحه بودجه در این زمینه تعیین تکلیفی اساسی نکرده است و اعتبارات استانی باید در سطوح استانی و توسط شورای برنامه‌ریزی استان چنین تخصیصی یابند. همچنین، اعتبار مشخصی برای حوزه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و راه‌سازی لحاظ نشده است. همان‌گونه که گفته شد؛ مهم‌ترین بخش بودجه محرومیت‌زدایی به شکل استانی توزیع شده و لازم است در تطابق با برنامه پیشرفت تخصیص یابند. این موضوع از این جهت اهمیت دارد که تجربه بیش از چهار دهه اخیر برنامه‌ها و فعالیت‌های محرومیت‌زدایی در کشور نشان می‌دهد که معمولاً نگاه کالبدی- عمرانی و خدماتی- رفاهی در برنامه‌های محرومیت‌زدایی بر نگاه کیفی و توسعه‌گرا که مبتنی بر ایجاد فرصت‌های اشتغال و قطب‌های محرک توسعه غلبه دارند. طبق تجربه، پیامد چنین نگرشی، تسهیل و گسترش مهاجرت از مناطق محروم به شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها جهت تصاحب فرصت‌های شغلی بوده است.

نکته مهم دیگر در مورد تطابق لایحه بودجه با برنامه پنج‌ساله پیشرفت، بحث بودجه‌های سرگردان یا بودجه‌ریزی رفع تکلیفی در این زمینه است. همواره در قوانین و لوایح بودجه بخش‌هایی با عنوان «با اولویت مناطق محروم» مشخص می‌شوند. مثلاً، در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در جدول ۷ ذیل سازمان گسترش و نوسازی صنایع چنین مواردی ذکر شده است. در واقع، چنین اعتباراتی، تکلیف برنامه‌ای ندارند و به سلیقه مجریان واگذار شده‌اند. لازم است در مورد این اعتبارات میزان دقیق آنها مشخص شود.

۴. جمع‌بندی، نقاط قوت و ضعف و ارائه پیشنهادها



محرومیت‌زدایی همواره مورد تأکید مسئولین کشور و خواستی عمومی بوده است. لذا، از ابتدای انقلاب این موضوع در قانون اساسی نیز گنجانده و در اصول (۳، ۳۰، ۳۱، ۴۳ و ۴۸) بر این مسئله تأکید شده است. براساس اصل (۴۸) قانون اساسی، در توزیع منابع عمومی میان استان‌ها باید دو عامل نیاز و استعداد رشد، مورد دقت قرار گیرد. در همین رابطه، به منظور رفع محرومیت و نابری‌های اجتماعی و منطقه‌ای، قانون بودجه سالیانه محل اصلی پیاده‌سازی برنامه‌های



پنج‌ساله توسعه و چشم‌انداز کلان ۲۰ ساله کشور و لذا، سند مالی کل کشور در تخصیص منابع و توزیع آن در میان گروه‌های مختلف و مناطق سرزمینی است. از این رو، در حوزه محرومیت‌زدایی اجتماعی و تخصیص درست اعتبارات در این زمینه که با حیات گروه‌ها و مناطق آسیب‌پذیر مرتبط است؛ نظارت بر قانون بودجه در راستای توزیع متوازن منابع کشور از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار است. بر این اساس، به بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور - بخش دوم و اعتبارات محرومیت‌زدایی در آن پرداخته شد. مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف آن به شرح زیر است:

نقاط قوت

- افزایش قابل توجه میزان اعتبارات حوزه محرومیت‌زدایی،
- تقسیم اعتبارات به صورت استانی و بر مبنای شاخص میزان محرومیت هر استان،
- لحاظ کردن شاخص فقر چندبعدی در توزیع بخشی از اعتبارات محرومیت‌زدایی.

نقاط ضعف

- عدم تطابق با برنامه پنج‌ساله پیشرفت (غفلت از ابعادی از محرومیت‌زدایی مورد تأکید در برنامه: راه‌سازی، ارتباطات و به‌ویژه اشتغال و توانمندسازی مناطق محروم). غلبه نگرش کالبدی و کمی به جای نگاه توسعه‌گرا و کیفی در راستای گسترش فرصت‌های اشتغال و ایجاد قطب‌های محرک توسعه در مناطق محروم.
- وجود اعتبارات سرگردان یا رفع تکلیفی در حوزه محرومیت‌زدایی (اکتفا به بیان: با اولویت مناطق محروم و تعیین نکردن میزان یا درصد دقیق آن).
- وجود بخشی از اعتبارات ذیل اعتبارات ملی که امکان عدم تخصیص یا عدم شفافیت در توزیع آن را قوت می‌بخشد؛ حال آنکه روش بهینه در محرومیت‌زدایی و رفع نابرابری منطقه‌ای تلاش برای توزیع منطقه‌ای (در اینجا: استانی) اعتبارات است.
- روزآمد نبودن شاخص‌ها و داده‌های تعیین مناطق محروم؛ غفلت از تکمیل و ریل‌گذاری درست سامانه پایش برنامه‌های محرومیت‌زدایی (پایگاه بهره‌مندی ایرانیان) که در جزء «۱» بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه (۱۴۰۱) بر راه‌اندازی آن تأکید شده بود و ایده‌ای مترقی در این زمینه است. این پایگاه اکنون در وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی راه‌اندازی شده، اما از فلسفه وجودی

خود خارج و فقط اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان را در خود گنجانده است.

■ بی‌توجهی به مسئله اتباع خارجی در حمایت از اعتبارات مناطق محروم میزبان آنها، به خصوص استان‌های نوار شرقی کشور، که بخشی از فرصت‌های شغلی و تسهیلات این مناطق به مثابه محیط‌هایی شکننده و مهاجر فرست را به خود اختصاص می‌دهند.

پیشنهادهای

■ سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف شوند اعتباراتی که به صورت ملی در بودجه لحاظ شده‌اند را بر مبنای شاخص میزان محرومیت به صورت استانی یا شهرستانی توزیع و مصرف کنند. این موضوع، به‌ویژه از این جهت اهمیت می‌یابد که از اعتباراتی که به صورت دقیق توزیع نشده و سهم هر منطقه یا استان از آن مشخص نیست، اتفاقاً استان‌های محروم‌تر و گروه‌های فقیرتر که صدای کمتری دارند معمولاً سهم کمتری از چنین بودجه‌هایی دریافت می‌کنند.

■ تخصیص یافتن یا تحقق میزان دقیق اعتبارات مصوب در قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲) احکام دائمی که معمولاً میزان اندکی از آن محقق می‌شود. این موضوع ضرورت نظارت هر چه بیشتر مجلس شورای اسلامی و دولت بر فرایند اجرای بودجه و تخصیص اعتبارات مناطق محروم را نشان می‌دهد.

■ به منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و پایش دقیق آنها تمامی دستگاه‌ها و نهادهای مشارکت‌کننده در موضوع محرومیت‌زدایی که از محل منابع عمومی بودجه کشور استفاده می‌کنند، مکلف به ثبت داده‌های پروژه‌های مربوطه در «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» قرار گیرند.

■ در فرایند تخصیص اعتبارات، هم در سطح استانی و هم اعتباراتی که با عنوان ملی مشخص شده‌اند، اولویت با اقدامات اشتغال‌آفرینی و ایجاد محرک‌های توسعه و توانمندسازی در مناطق محروم در قیاس با برنامه‌های کمی کالبدی-عمرانی و خدماتی و رفاهی باشد.
تعیین دقیق میزان تخصیص اعتبارات سرگردان در قانون بودجه که با قید «با اولویت مناطق محروم» ذکر شده‌اند.

■ برای مناطق محروم، به‌ویژه استان‌های نوار شرقی کشور، که میزبان جمعیت انبوهی از اتباع خارجی هستند، نسبت اعتبارات بیشتری از بودجه محرومیت‌زدایی، مثلاً از بخش ملی آنها، لحاظ شود.



- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده شورای نگهبان:
https://www.shora-gc.ir/files/fa/news/1398/9/21/4354_236.pdf
- [۲] تهمک، محمدرضا و توفیق، ابراهیم و گودرزی، علیرضا و فاطمی، میرشاهین، (۱۴۰۲). سیاست اجتماعی در ایران (پوشش فضایی نظام تأمین اجتماعی، در: فصلنامه مطالعات جامعه‌شناختی (نامه علوم اجتماعی سابق)، شماره: ۳۰، دانشگاه تهران.
- [۳] تهمک، محمدرضا، (۱۴۰۳). محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه (۱) (برنامه‌های اول تا چهارم پس از انقلاب: ۱۳۶۸-۱۳۸۸)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۲۰۱۵۵ دریافت از:
<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1818479>
- [۴] 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 مجلس شورای اسلامی)، دریافت از سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران:
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=17032185144358148352>
- [۵] قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی)، دریافت از سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران:
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=11124862449016338596>
- [۶] ریاست جمهوری، (۱۴۰۳). لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور - بخش دوم.
- [۷] کرمی، فرشاد، (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۲ کل کشور (۴۴): محرومیت‌زدایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۱۸۷۴۱، دریافت از:
<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1756911>
- [۸] تهمک، محمدرضا، (۱۴۰۳). محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه (۲) (برنامه‌های پنجم تا هفتم پس از انقلاب: ۱۳۹۰-۱۴۰۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۲۰۳۷۰، دریافت از:
<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1826217>
- [۹] - مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۳). برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، دریافت از
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128>

افزایش اعتبارات محرومیت‌زدایی، توزیع استانی آن و افزایش نقش معاونت مناطق محروم ریاست‌جمهوری از نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۴ است. نظارت بر تخصیص اعتبارات مصوب و کاربری پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان برای اهداف محرومیت‌زدایی بودجه ضرورت دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majlis.ir