

شناسایی مناطق محروم (۲):

سیر تطور طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۸/۱۱

شماره مسلسل:

۲۱۱۲۳



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

شناسایی مناطق محروم (۲): سیر تطور طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران

نوع گزارش: طرح / لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کنندگان:

علی چمن‌زاده، سیدمحمد مجتبی میرپنجی (گروه سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)

مدیر مطالعه:

کوثر کریمی‌پور

ناظران علمی:

سیده‌ادی موسوی‌نیک، سیدمحمدحسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان:

امین‌اله پاک‌نژاد (دفتر مطالعات حقوقی)، رضا بختیاری‌نژاد (دفتر مطالعات اقتصادی)،
محمد رضا تهمک (دفتر مطالعات اجتماعی)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی‌عسکری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح‌های شناسایی مناطق محروم
۲. فهرست مناطق محروم
۳. محرومیت‌زدایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۶/۰۱



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۲	۲. تاریخچه مطالعات و طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران
۱۴	۲-۱. طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای (۱۳۵۶)
۱۵	۲-۲. بررسی عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران (۱۳۶۰)
۱۷	۲-۳. مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۱)
۲۰	۲-۴. مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (خرداد ۱۳۶۲)
۲۳	۲-۵. مرحله سوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (شهریور ۱۳۶۲)
۲۴	۲-۶. مرحله چهارم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۳)
۲۵	۲-۷. مرحله پنجم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۴)
۲۸	۲-۸. مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (فاز اول، ۱۳۶۶)
۲۹	۲-۹. مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (فاز دوم، ۱۳۶۷)
۳۲	۲-۱۰. مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم توسعه) (۱۳۸۰)
۳۴	۲-۱۱. طرح مطالعاتی شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (۱۳۸۶)
۳۶	۳. تحولات جغرافیای مناطق محروم کشور در گذر زمان
۴۰	۴. آسیب‌شناسی مطالعات شناسایی مناطق محروم کشور
۴۱	۴-۱. نقاط قوت
۴۵	۴-۲. نقاط ضعف
۴۸	۵. جمع‌بندی و پیشنهادها
۵۱	منابع و مأخذ

فهرست جداول

جدول ۱. مشخصات کلی مطالعه طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای	۱۵
جدول ۲. مشخصات کلی مطالعه عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران	۱۶
جدول ۳. مشخصات کلی مطالعه مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۲۰
جدول ۴. مشخصات کلی مطالعه مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۲۳
جدول ۵. مشخصات کلی مطالعه مرحله سوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۲۴
جدول ۶. مشخصات کلی مطالعه مرحله چهارم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۲۴
جدول ۷. مشخصات کلی مطالعه مرحله پنجم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۲۷
جدول ۸. مشخصات کلی مطالعه مرحله ششم (فاز اول) طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۲۸
جدول ۹. مشخصات کلی مطالعه مرحله ششم (فاز دوم) طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۳۱
جدول ۱۰. مشخصات کلی مطالعه مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم توسعه)	۳۴
جدول ۱۱. رتبه‌بندی مناطق کشور بر حسب میزان توسعه‌یافتگی	۳۵
جدول ۱۲. مشخصات کلی طرح مطالعاتی مناطق کمتر توسعه یافته کشور	۳۵
جدول ۱۳. تحولات اصلی طی اجرای ۱۱ طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور	۴۰
جدول ۱۴. مقایسه تطبیقی طرح‌های مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور از منظر مؤلفه‌های اصلی	۴۲

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۰	۱۷
شکل ۲. مکاتبه استانداری کهگیلویه و بویراحمد با سازمان برنامه و بودجه در خصوص نارسایی‌های شاخص‌های محرومیت در سال ۱۳۶۱	۱۹
شکل ۳. مکاتبه استانداری کهگیلویه و بویراحمد با سازمان برنامه و بودجه در خصوص نارسایی‌های شاخص‌های محرومیت در سال ۱۳۶۲	۲۱
شکل ۴. مکاتبه استانداری کهگیلویه و بویراحمد با سازمان برنامه و بودجه در خصوص فقر داده محرومیت در سال ۱۳۶۲	۲۲
شکل ۵. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۲	۲۳
شکل ۶. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۳	۲۵
شکل ۷. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۴	۲۷
شکل ۸. صفحه اول پرسشنامه شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۷۰	۳۰
شکل ۹. صفحه دوم پرسشنامه شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۷۰	۳۰
شکل ۱۰. صفحه سوم پرسشنامه شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۷۰	۳۱
شکل ۱۱. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۷	۳۲
شکل ۱۲. جغرافیای مناطق کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۰	۳۴
شکل ۱۳. جغرافیای مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۶	۳۶
شکل ۱۴. جغرافیای مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۸	۳۷
شکل ۱۵. تأثیر فشارهای سیاسی بر گسترش جغرافیایی فهرست مناطق محروم کشور به‌رغم کاهش محرومیت از سال ۱۳۶۰ الی ۱۳۸۸	۳۸
شکل ۱۶. وضعیت شاخص‌های محرومیت از دسترسی به خدمات و امکانات اساسی در کشور به تفکیک مناطق شهری و روستایی از سال ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲	۳۹

شناسایی مناطق محروم (۲): سیر تطور طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21123](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21123)

چکیده



سابقه طرح‌های مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور به سال‌های ابتدایی پس از انقلاب اسلامی برمی‌گردد که دلالت بر اهمیت مسئله دارد. این مطالعات را در مجموع می‌توان به ۱۱ دوره تقسیم کرد که بررسی گزارش‌های موجود از مراحل اجرای این پژوهش‌ها، آسیب‌شناسی فرایند شناسایی، بررسی تغییرات جغرافیای مناطق محروم کشور و از همه مهم‌تر تحولات دیدگاه سیاستگذار به پدیده محرومیت را در طول زمان ممکن می‌سازد. توجه به مفهوم شدت محرومیت (طبقه‌بندی مناطق محروم)، به کارگیری شاخص تجمیعی برای تعیین مناطق محروم، توجه به سطح مطالعاتی مناطق محروم (از نظر تقسیمات کشوری)، درگیر کردن مقامات محلی در سازوکار تعیین شاخص‌های محرومیت، تأکید بر سیاستگذاری چندجانبه (و نه محدودسازی آن به توزیع اعتبارات بودجه‌ای) برای رفع محرومیت مناطق و توجه به موضوع آمایش سرزمین، از جمله نقاط قوتی است که در سیر این مطالعات مطرح گردیده، اما عمدتاً ترتیب اثر داده نشده است. در مقابل، نامشخص بودن کاربرد فهرست مناطق محروم کشور برای سیاستگذار، درک مبهم سیاستگذار از پدیده محرومیت، تقلیل موضوع «شناسایی مناطق محروم» به «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»، اعلام زود هنگام شکست طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور و عدم مواجهه صحیح با سطوح مختلف محرومیت، مهم‌ترین نقاط ضعف این مجموعه طرح‌ها به‌شمار می‌رود که موجب زیر سؤال رفتن کاربرد این طرح‌ها گردید و در نهایت نیز متوقف شد. طرح‌های مطالعاتی شناسایی مناطق محروم را با همه فراز و فرودهای آن می‌توان محور تلاش‌های سیاستگذار برای درک بهتر از مسئله محرومیت دانست که کنار گذاشتن آن را در ابتدای قانون برنامه اول توسعه کشور می‌توان نقطه شروع جدایی فرایند برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی از واقعیت‌های محرومیت‌زدایی عنوان کرد.



بیان / شرح مسئله

جغرافیا همواره به‌عنوان یک مؤلفه اثرگذار بر شرایط زندگی گروه‌های جمعیتی شناخته می‌شود. از همین رو، مدت‌هاست مطالعات منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف از جمله فقر رواج یافته است. در ایران نیز این پژوهش‌ها حول موضوع محرومیت سابقه داشته و از سوی نهاد سیاستگذاری چندین دوره مطالعات به‌منظور شناسایی مناطق محروم تاکنون انجام گرفته است. بررسی شاخص‌های محرومیت در چند دهه گذشته روند کاهشی قابل توجهی را نشان می‌دهد. به‌رغم وضعیت مناسب کشور از نظر دسترسی به امکانات اولیه و ضروری زندگی در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان، همچنان مشاهده می‌شود که بخشی از مناطق کشور درگیر سطوح شدیدی از محرومیت هستند. مشاهده این وضعیت در کنار دستاوردهای قابل توجه محرومیت‌زدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، از وجود چالش‌هایی در برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی حکایت دارد. در این پژوهش تلاش شده است تا با بررسی مطالعات مربوط به فرایند شناسایی مناطق محروم، نگاهی آسیب‌شناسانه به تغییرات تعریف سیاستگذار از پدیده محرومیت داشته و تحولات جغرافیای مناطق محروم مورد ارزیابی قرار گیرد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در سیر تکاملی طرح‌های شناسایی مناطق محروم، **رخدادهای مهمی** رقم خورده که به‌شرح زیر است:

- به رسمیت شناخته شدن موضوع مناطق محروم (آغاز رسمی سیاستگذاری برای محرومیت‌زدایی در کشور) و توجه به مفهوم شدت محرومیت برای اولین بار در سال ۱۳۶۱،
 - توجه به شاخص تجمیعی برای تعیین مناطق محروم کشور و تعیین آن مناطق در سطح شهرستان‌های کشور برای اولین بار در سال ۱۳۶۲،
 - واسپاری مسئولیت شناسایی مناطق محروم به مسئولین استانی و به‌کارگیری نتایج شناسایی مناطق محروم در سیاستگذاری برای اولین بار (اختصاص تسهیلات اعتباری بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۳ به مناطق محروم) در سال ۱۳۶۳،
 - تعیین مناطق محروم کشور در سطح بخش‌های کشور برای اولین بار در سال ۱۳۶۴،
 - به‌کارگیری نتایج فاز دوم مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور در قانون برنامه اول توسعه کشور و اعلام زود هنگام شکست طرح شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۷،
 - جایگزینی مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته به‌جای مناطق محروم به‌عنوان مناطق هدف سیاستگذار در سال ۱۳۸۰،
 - تأکید بر «توسعه درون‌زا» مناطق کمتر توسعه یافته به‌جای «توسعه القایی و برون‌زا» (نقد رویکرد قانون برنامه سوم توسعه به این مناطق) و همچنین تأکید بر ملاحظات آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۰،
 - تأکید بر ارتقای شاخص‌ها جهت شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته به‌جای مناطق توسعه نیافته در سال ۱۳۸۶.
- بررسی گزارش‌های موجود از اجرای مستمر طرح‌های شناسایی مناطق محروم در سال‌های ابتدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی نشان از اهمیت این موضوع داشته و به‌رغم فراز و فرودهای فرایند مطالعاتی، **نقاط قوتی** همچون موارد زیر در سیر پژوهشی مشاهده می‌شود:
- توجه به مفهوم شدت محرومیت و ضرورت اولویت‌بندی در انتخاب مناطق هدف،
 - تعیین مناطق محروم در سطح شهرستان، بخش و دهستان‌های کشور.

در مقابل، وجود اشکالات بنیادین در این طرح‌ها و عدم رفع آنها در طول زمان موجب شد که سیر کلی این مطالعات با واگرایی نسبت به شناخت و حل چالش محرومیت پیش رود. اهم این **نقاط ضعف** به شرح زیر است:

- نامشخص بودن کاربرد فهرست مناطق محروم کشور برای سیاستگذار،
- درک مبهم سیاستگذار از پدیده محرومیت،
- تقلیل موضوع «شناسایی مناطق محروم» به «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»،
- اعلام زودهنگام شکست طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور،
- عدم مواجهه صحیح با سطوح مختلف محرومیت،
- جدایی فرایند سیاستگذاری محرومیت‌زدایی از واقعیت‌های محرومیت‌زدایی.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به نظر می‌رسد **احیای طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور** در جهت خروج از وضعیت از هم گسیخته برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است که بر اساس درس‌آموخته‌های طرح‌های گذشته، رعایت ملاحظات ذیل در اجرای این طرح‌ها پیشنهاد می‌شود:

- **تمرکز بر «شناسایی مناطق محروم» به جای «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»:** با توجه به تغییرات پدیده محرومیت در چند دهه گذشته و پیچیده‌تر شدن آن، به کارگیری مجموعه ابزارهای سیاستی برای خروج مناطق خاص از تله محرومیت حائز اهمیت است. تجربه هدایت منابع انبوه به برخی مناطق محروم و عدم توفیق آن اقدامات در محرومیت‌زدایی، لزوم سیاستگذاری همه‌جانبه را متناسب با کلیه ظرفیت‌ها و شرایط هر یک از این مناطق محدود و خاص گوشزد می‌کند. این یعنی به جای پراکنده کردن منابع و سایر ظرفیت‌های موجود در حوزه محرومیت‌زدایی در کل مناطق کشور و تجویز نسخه‌ای واحد برای آنها، این امکانات در راستای محرومیت‌زدایی از مناطقی خاص به کار گرفته شود. شناسایی مناطق گرفتار در تله محرومیت نیازمند مطالعات کارشناسی است.
- **سطح‌بندی محرومیت با استفاده از طراحی شاخص‌های تجمیعی متناسب با هر سطح:** محرومیت‌زدایی عرصه توجه به اولویت‌هاست؛ لذا تجربه ناموفق گذشته مبنی بر ارائه یک فهرست واحد که کلیه مناطق محروم، توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته را شامل شود، برای اهداف محرومیت‌زدایی کاربرد نداشته و مناطق دارای اولویت را به حاشیه می‌راند؛ لذا توصیه می‌شود به‌عنوان مثال دو شاخص تجمیعی برای اندازه‌گیری دو سطح محرومیت شدید و محرومیت میانه طراحی شود و متعاقباً دو فهرست مناطق دارای محرومیت شدید و مناطق دارای محرومیت میانه تهیه شود.
- **تعیین کاربردهای فهرست مناطق محروم کشور:** تعیین فهرست مناطق محروم می‌تواند برای اهداف اولیه‌ای همچون توزیع اعتبارات بودجه‌ای یا اهداف ثانویه‌ای همچون اعطای مشوق‌های مالیاتی و سرمایه‌گذاری به کار رود. ضمن تأکید مجدد بر تحدید مأموریت‌های حوزه محرومیت‌زدایی و عدم تعمیم آن به رفع کلیه عقب‌ماندگی‌ها و مشکلات مناطق کشور، باید توجه داشت که یک فهرست واحد پاسخ‌گوی همه این اهداف نخواهد بود.
- **تعیین سطح بهینه تقسیمات کشوری برای شناسایی مناطق محروم کشور:** تعیین مناطق محروم کشور در سطح شهرستان، بخش یا دهستان‌های کشور وابسته به نوع مداخلاتی است که سیاستگذار در نظر دارد. انتخاب سطوح خرد (همچون بخش یا دهستان) برای مداخلات موردی و انتخاب سطوح کلان‌تر همچون شهرستان‌های کشور برای مداخلاتی همچون توزیع اعتبارات مناسب است.



۱. مقدمه

بررسی پراکندگی جغرافیایی فقر و نابرابری در اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان نشان می‌دهد که این پدیده توزیع به شدت نامتوازنی داشته و در نوع شدید آن در برخی مناطق شکل‌گیری کانون‌های فقر^۱ مشاهده می‌شود. دسای^۲ و همکاران، ۵۳۸ کانون فقر را با جمعیتی بیش از ۱٫۲ میلیارد نفر در جهان شناسایی کرده‌اند [۱]. این نقاط در ۷۷ کشور پراکنده هستند که تنها ۳۱ کشور از این میان، جزو کشورهای با درآمد پایین محسوب می‌شوند. از آنجا که فقر پدیده‌ای پیچیده و پویاست؛ عمده کشورها به‌ویژه کشورهای توسعه یافته تلاش می‌کنند تا وجوه مختلف این پدیده را مورد بررسی قرار دهند و تصویری دقیق‌تر از آن و تحولات آن داشته باشند. یکی از وجوه مهم فقر، توزیع فضایی فقر است که مدت‌هاست مورد توجه سیاستگذاران و پژوهشگران قرار گرفته و به کارگیری آن در سیاستگذاری موجب کارآمدسازی سیاست‌های کاهش فقر شده است. هدف‌گیری جغرافیایی^۳ که چندین دهه است به‌عنوان یکی از روش‌های شناسایی فقر به کار گرفته می‌شود حاصل چنین مطالعاتی است و از ابزارهای کارآمدسازی برنامه‌های فقرزدایی به‌شمار می‌رود.

لذا می‌توان گفت؛ مهم‌ترین خروجی بررسی توزیع فضایی فقر، نقشه فقر^۴ است که نتایج مطالعات را برای استفاده در سیاستگذاری، کاربردی می‌سازد. نقشه فقر ابزار قدرتمندی است که تخمین‌هایی از سطوح فقر را برای صدها واحد جغرافیایی خلاصه کرده و در یک صفحه به صورت تصویری و قابل درک برای طیف وسیعی از مخاطبین ارائه می‌کند. ترسیم نقشه‌های دقیق فقر علاوه بر اینکه در هدف‌گیری نیازمندان به کار گرفته می‌شود، برای طراحی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، توزیع بودجه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز بسیار لازم و مفید است. از آنجایی که تعاریف مختلفی از فقر و انواع آن وجود دارد؛ می‌توان نقشه‌های فقر متعددی ترسیم کرد که هر کدام کاربردهای ویژه‌ای خواهند داشت. به‌عنوان مثال ترسیم نقشه فقر براساس معیارهایی همچون تمرکز فقر^۵ و نرخ فقر، در هدف‌گیری نیازمندان برای اجرای سیاست‌های مقابله با فقر به کار رفته و ترسیم نقشه براساس معیارهایی همچون محرومیت، برای برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای و به کارگیری مجموعه‌ای جامع از ابزارهای سیاستی کاربرد خواهد داشت.

امروزه بررسی مطالعات فضایی فقر جزء جدایی‌ناپذیر سیاستگذاری برای مقابله با فقر محسوب می‌شود. این موضوع در ایران نیز تا حدی مورد توجه بوده و سابقه این مطالعات از سوی نهادهای رسمی کشور به پیش از انقلاب برمی‌گردد و تاکنون نیز ادامه داشته است. این بررسی‌ها عمدتاً با محوریت موضوع محرومیت شکل گرفته و اهدافی همچون کاهش محرومیت و نابرابری منطقه‌ای را دنبال کرده است. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، مهم‌ترین خروجی این پژوهش‌ها در قالب نقشه فقر انتشار می‌یابد که تعیین «فهرست مناطق محروم کشور» را به‌نوعی می‌توان نمود آن دانست. این مرحله اولین گام از فرایند برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی در کشور به حساب می‌آید.

بررسی وضعیت محرومیت در کشور نشان می‌دهد سطح محرومیت مناطق در چند دهه اخیر و به‌ویژه پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌طور چشمگیری کاهش یافته است. تنها در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۴۰۲، نرخ محرومیت

1. Poverty Hotspots
2. Desai
3. Geographical Targeting
4. Poverty Map

شدید در مناطق روستایی از ۲۶ درصد به ۳ درصد و در مناطق شهری از ۴ درصد به ۰,۳ درصد کاهش یافته است و هم‌اکنون برآورد می‌شود حدود ۱ درصد از جمعیت کل کشور معادل ۹۰۰ هزار نفر در وضعیت محرومیت شدید قرار داشته باشند [۲]. بررسی‌ها مؤید آن است که نرخ محرومیت دسترسی خانوارها به عموم امکانات و خدمات پایه در کلیه مناطق کشور در دهه‌های گذشته به شدت کاهش یافته است. به رغم وضعیت مناسب کشور از نظر دسترسی به امکانات اولیه و ضروری زندگی در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان، همچنان مشاهده می‌شود که بخشی از مناطق کشور درگیر سطوح شدیدی از محرومیت هستند. مشاهده این وضعیت در کنار دستاوردهای قابل توجه محرومیت‌زدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حاکی از **وجود چالش‌هایی در برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی** است.

درک بهتر از چالش‌های این حوزه مستلزم آسیب‌شناسی فرایند برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی در کشور است که «شناسایی مناطق محروم کشور» به عنوان اولین مرحله از این فرایند است که تلاش می‌شود در این گزارش مورد تحلیل قرار گیرد.

از آنجایی که واژه محرومیت ظرفیت تعمیم‌پذیری بالایی به حوزه‌های مختلف دارد و در ادبیات سیاست‌گذاری معادل‌های متنوعی همچون عقب‌ماندگی، توسعه‌نیافتگی و فقر امکانات برای آن مشاهده می‌شود؛ به نظر می‌رسد تعریف محرومیت و به تبع آن تعیین مناطق محروم کشور در دهه‌های گذشته دستخوش تغییراتی بوده که اهداف مختلفی را دنبال می‌کرده است. به همین دلیل است که به رغم تحقق دستاوردهای مهم که ناشی از اختصاص مستمر منابع به توسعه امکانات زیرساختی کشور در چند دهه گذشته بوده، اولویت اصلی محرومیت‌زدایی یعنی ریشه‌کنی سطوح شدید محرومیت به طور کامل اجرایی نشده است.

مجموعه گزارش‌های «**شناسایی مناطق محروم**» قصد دارد ضمن آسیب‌شناسی قوانین مرتبط و طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور، پیشنهادهای سیاستی جهت اصلاح فرایند مربوطه ارائه کند. اولین گزارش این مجموعه تحت عنوان «**شناسایی مناطق محروم (۱): آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه یافته در قوانین کشور**» [۲] به وضعیت تعیین شاخص‌های محرومیت در قوانین کشور پرداخته است. گزارش حاضر با عنوان «**شناسایی مناطق محروم (۲): تاریخچه مطالعات شناسایی مناطق محروم در ایران**» دومین گزارش از این مجموعه است که به دنبال پاسخ به این سؤال کلیدی است که طی دهه‌های گذشته (با تمرکز بر سال‌های بعد از انقلاب اسلامی) نگاه سیاستگذار به پدیده محرومیت چگونه تغییر یافته است؟ برای پاسخ به این سؤال از آرشیوهای موجود در کتابخانه‌های سازمان برنامه و بودجه کشور و کتابخانه ملی استفاده شده و فراز و فرود طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور تا زمان توقف انتشار آنها در اواسط دهه ۱۳۸۰ مورد بررسی قرار گرفته است. بررسی تطبیقی **مؤلفه‌های کلیدی در تعیین مناطق محروم** (همچون هدف سیاستگذار از انجام این مطالعات، تعریف سیاستگذار از محرومیت و تغییرات شاخص‌های به کار گرفته شده) در کنار **بررسی تحولات جغرافیای مناطق محروم کشور در طول زمان** ویژگی متمایز این پژوهش است.

در بخش دوم این گزارش تاریخچه طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور به تفصیل مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. بخش سوم گزارش به تحولات جغرافیای مناطق محروم کشور در طول زمان خواهد پرداخت. در بخش چهارم نیز ضمن اشاره به نقاط قوت و ضعف این مطالعات، روند تکاملی آنها مورد آسیب‌شناسی قرار خواهد گرفت.



۲. تاریخچه مطالعات و طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران

ریشه برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران به مجلس پنجم شورای ملی (۱۳۰۳) و تشکیل «کمیسیون اقتصادیات» نسبت داده می‌شود. بعد از آن نیز تلاش علی زاهدی در ۱۳۱۰ در نگارش «لزم و پروگرام صنعتی» از نقاط حائز اهمیت شمرده می‌شود. بحران‌های اقتصادی در دوره پهلوی اول ضرورتی را پدید آورده بود تا دستگاهی نو شکل گرفته و به‌طور خاص به طرح نقشه‌های اقتصادی و مطالعه و اظهار نظر در امور اقتصادی بپردازد. نام این دستگاه شورای اقتصادی بود که به پیشنهاد اداره کل تجارت تأسیس شد. در سال ۱۳۱۶ این شورا برنامه هفت‌ساله کشاورزی در راستای اصلاح وضع کشاورزی و مسئله مهاجرت را ترتیب داد؛ اما طولی نکشید که این شورا از کار افتاد و به واسطه جنگ جهانی دوم دیگر جلسات آن تشکیل نشد. با وجود این موضوع، مسئله داشتن برنامه اقتصادی برای پاسخ به بحران اقتصادی که تجربه می‌شد، همچنان پابرجا بود. ابوالحسن ابتهجاج دو عامل را در پدید آمدن وضع اقتصادی آن دوران مقصر می‌دانست: نداشتن برنامه اقتصادی و نبودن مرکزیت در کارهای اقتصادی تا بتواند جهت واحدی به برنامه‌ها بدهد. نقشه اقتصادی این امکان را می‌داد تا نگاه کلی به کشور و ظرفیت‌های آن پدید آید و متناسب با آن برنامه‌هایی تدارک دیده شود. این برنامه‌ها با توجه به هزینه‌های پیش‌بینی شده و همچنین طول مدت و میزان اهمیت، متناسب با درآمد کشور اولویت‌بندی می‌شدند. پس از پایان جنگ در سال ۱۳۲۳ شورای جدیدی با نام شورای عالی اقتصادی شکل گرفت که مسئولیت آن برنامه‌ریزی اقتصادی بود. بعدها از درون این شورا «اداره دفتر کل برنامه» و سازمان موقت برنامه شکل گرفت. شهریور ۱۳۲۴ ابوالحسن ابتهجاج با نامساعد دیدن وضع کشور در دوران پس از جنگ جهانی دوم، بار دیگر مسئله داشتن نقشه اقتصادی را به میان آورد. جنگ منجر به آن شده بود که سطح زندگانی توده مردم تنزل یابد و آنها از پس نیازهای اولیه خود نیز برنیایند. جنگ همچنین تعادل صادرات و واردات را به هم زده بود. لذا تلاش‌های این سالیان به ثمر نشست و تهیه نقشه و برنامه در نهایت حقیقت یافت. هیئتی تحت عنوان هیئت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور تشکیل شد و مسئولیت این برنامه‌ریزی را برعهده گرفت. اما توجه ما در این گزارش بیشتر ناظر به تلاش‌هایی است که منجر به شناسایی و تعیین مناطق محروم گردیده است. از این رو، اولین تلاش‌ها برای شناسایی مناطق محروم به برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب برمی‌گردد.

این هیئت در گزارش خود درباره ضرورت داشتن نقشه، به تغییرات عمده‌ای که در آن عصر اتفاق افتاده است اشاره می‌کند که به باور آنها علت آن، پیشرفت تمدن، صنایع و همچنین سرعت ارتباطات (رشد تکنولوژی) بود که منجر به آن شده که امور اقتصادی و اجتماعی در دو سطح ملی و بین‌المللی به هم وابسته شده است. در چنین وضعیتی، نقشه طراحی شده نیازمند آن بود تا اطلاعات دقیقی از سراسر کشور گردآوری کند و همچنین مطالعات دقیقی بر آن اطلاعات صورت دهد؛ امری که تا آن زمان ناممکن بود. اهمیت این تاریخچه آن است که برپایه آن یک نظام سیاستگذاری شکل گرفت که مبنای آن شناخت و به دست آوردن آمار از سراسر کشور بود تا بتوان از طریق آن برنامه اقتصادی واحدی را تدارک دید؛ به عبارت دیگر، تبدیل شدن تمامیت کشور به مثابه کلی واحد به موضوع مطالعه در راستای سیاستگذاری. این نگاه کل‌نگرانه زمینه‌ای است که بعدها در آن امکان پدید آمدن پروژه شناسایی مناطق محروم ممکن می‌شود. در این پروژه‌ها لزوم مطالعه و کسب آمار از سراسر کشور، ارزیابی وضعیت این مناطق، فهم مناسبات میان مناطق مختلف و سیاستگذاری کل‌نگر وجه تمایزی است که این پروژه‌ها را از سازوکارهای برنامه‌ریزی پیشین متمایز می‌کند. طرح شناسایی مناطق محروم نیز ممکن نمی‌شد مگر چنین نگاه کل‌نگرانه‌ای پدید بیاید. در نگاه هیئت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور، دو نگاه هم‌زمان در حال عمل بود: ۱. نگاهی که به شکل مستقیم متمرکز بر طرح‌هایی است که مولد ثروت است و به درآمد توجه دارد؛ ۲. نگاهی که مستقیم درآمد ایجاد نمی‌کند، بلکه در پی رفاه، آسایش عمومی، ترقی سطح زندگی یا فرهنگ و سلامت و نیروی جسمانی افراد است که در نتیجه به افزایش کار و فعالیت اقتصادی و بالا بردن قوه تولید کشور کمک می‌کند. بر این اساس از برنامه اول دو نگاه اقتصادی و اجتماعی - رفاهی درون برنامه‌ها وجود داشتند.

سال ۱۳۲۵ هیئت دیگری با نام «هیئت عالی برنامه» تشکیل می‌شود که مسئول رسیدگی به برنامه‌های تهیه شده است. ارزیابی توان مالی کشور، منابع تأمین وسایل مالی، تطبیق هزینه و توانایی مالی کشور، اولویت‌بندی برنامه‌ها برحسب ضرورت، تهیه قانون و تشکیل هیئتی برای نظارت بر اجرا از جمله وظایف این هیئت بود. ۱۲ بهمن ۱۳۲۵ ابوالحسن ابتهاج در مصاحبه خود درباره برنامه توضیحاتی را ارائه می‌دهد. او اشاره می‌کند که:

«در مملکت ما آمار و حساب و دقت نیست و حوصله برای کارهای دقیق وجود ندارد؛ ولی تصدیق خواهند فرمود مملکتی که بخواهد در زندگانی افرادش تغییرات محسوسی بدهد و این اصلاحات را منحصر به یک نقطه نکند و فقط تهران را ایران نداند و در تمام نقاط کشور اصلاحات کند این کار عاقلانه و با نتیجه نخواهد بود مگر اینکه از روی یک نقشه‌ای باشد» [۴]. لایحه قانونی برنامه عمرانی اول در دو مورد قابل توجه است:

۱ در ماده دوم که به تقسیم بودجه به موضوعات متفاوت اختصاص دارد، فصل ششم آن اصلاحات اجتماعی و شهری است. می‌توان ردپای شاخص‌هایی که بعدتر به‌عنوان شاخص‌های محرومیت شناخته می‌شوند را در آن یافت؛

۲ تقسیم عادلانه منابع از حیث نواحی جغرافیایی.

در گزارش کمیسیون برنامه به مجلس شورای ملی به تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷، نطفه اولیه‌ای از طرح شناسایی مناطق محروم وجود دارد. در آن قید می‌شود که سطح اقتصادی و سطح اجتماعی (رفاهی) دوسویه به هم مرتبط هستند و باید به هر دو توجه شود. اصلاح اقتصادی میسر نمی‌شود، مگر اصلاحات اجتماعی (رفاهی) صورت گیرد و برعکس. در همین مورد قید می‌شود که باید برنامه مجزایی برای اصلاحات اجتماعی نگاشته شود، ولی به دلیل طول کشیدن آن، در این برنامه نیز فصولی به آن اختصاص یافته است. بهداشت عمومی، اصلاح وضع معیشت (مسکن و آب خوراکی)، تربیت کارشناسان و پیشه‌وران از مصداق این اصلاحات شمرده می‌شود.

تغییر نگرش برنامه‌های عمرانی از تمرکزگرایی به عدم تمرکز در سیر آنها به خوبی مشهود است. ۱۳۳۲ سازمان توسعه دشت مغان اولین برنامه‌ای بود که به توسعه منطقه‌ای نظر داشت. با برنامه هفت‌ساله دوم (۱۳۴۰-۱۳۳۴) حجم این برنامه‌ها بیشتر شد و ۳ حوزه خوزستان، جنوب شرق و کرمان به شکل مجزا مورد برنامه‌ریزی قرار گرفتند اما در نهایت این پروژه‌ها با شکست مواجه شدند. در همین برنامه قرار بود برای آذربایجان، کردستان و خراسان نیز برنامه‌هایی تدارک دیده شود که در همان بخش مطالعاتی متوقف شد. در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) مسئله توزیع عادلانه‌تر درآمد به یکی از اهداف اساسی برنامه تبدیل شد. دو فعالیت در این راستا، تأسیس سازمان‌های عمران ناحیه‌ای (جیرفت، گرگان، دشت کهگیلویه، دشت قزوین) و دیگری منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی و ایجاد قطب‌های کشاورزی و صنعتی بود که بر آن اساس در همین دوره دفاتر فنی مراکز استان‌ها و فرمانداری‌های کشور تشکیل شدند.

برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) نیز بر همین بند تأکید داشت و توزیع عادلانه‌تر درآمد را از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاه و همچنین آبادانی و بهسازی به خصوص در روستاها مدنظر داشت؛ که در آن منظور از رفاه به شکل ویژه خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی است. با وجود ادعاهای مطرح شده در برنامه‌های پیشین در راستای تمرکززدایی، اما این برنامه چهارم بود که استانی یا منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی را به میزانی تحقق بخشید. تشکیل دفاتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کنار دفاتر عمران ناحیه‌ای در راستای رشد متعادل مناطق اقدامی در همین راستا بود. در سال ۱۳۵۱ برای هماهنگی این دفاتر، معاونت امور استان‌ها ذیل وزارت کشور تشکیل شد.

در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) به‌وضوح شاهد کثرت بندهایی هستیم که به امور رفاهی توجه دارند. مسائل زیر در آن مورد تأکید قرار گرفته است: ایجاد تعادل در میان بخش‌های مختلف از نظر اقتصادی و اجتماعی و کاستن از اختلاف رشد اقتصادی نواحی، توجه به گروه‌های کم‌درآمد، تأکید بر فقر و نابرابری و تأمین اجتماعی، توزیع عادلانه درآمدها و همچنین گسترش جامع‌تر عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی که ذیل توزیع عادلانه خدمات اجتماعی صورت‌بندی می‌شود. عدم تمرکز این بار به شکل جدی‌تری در این برنامه طرح می‌شود. قابل ذکر است که در که در پایان همین دوره طرح طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای (۱۳۵۶) که بعدتر به‌مثابه نخستین برنامه شناسایی مناطق محروم فهمیده می‌شود، صورت می‌گیرد. یکی از مسئولیت‌های معاونت استان‌ها



در این دوره مشارکت مقامات محلی در تصمیم‌گیری‌ها بود. ذیل معاونت استان‌ها، دفاتر برنامه و بودجه استان‌ها استقرار یافتند و نظام بودجه و برنامه‌ریزی خصلتی منطقه‌ای و استانی یافتند و به‌مرور قدرت و اختیارات بیشتری نیز یافتند. شکل‌گیری دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سازمان برنامه و بودجه پاسخی بر بحران‌های برآمده از نابرابری‌های ناحیه‌ای بود.

برنامه عمرانی ششم (۱۳۵۷) نیز با همین رویکرد سامان یافت. در آن همچنان تعادل مسئله‌ای کلیدی است. همین مسئله باعث می‌شود تا نخستین بار آمایش سرزمین به موضوع محوری برای برنامه‌ریزی تبدیل شود. آمایش سرزمین به دنبال برنامه‌ریزی فضای ملی است که در آن آشفتگی فضایی و عدم تعادل‌های منطقه‌ای را مورد مطالعه قرار داده و با ایجاد تعادل منطقه‌ای و ساماندهی فضای ملی، بهره‌وری از سرزمین را بهینه سازد. لذا هدف آن استراتژی تقسیم فضایی فعالیت‌ها و سکونت انسان‌ها در درازمدت بود. در راستای این امر دست به شناخت توان هر منطقه و محدودیت‌های آن زدند تا توسعه‌ای درون‌زا را محقق کنند. ۱۳۵۴ مرکز برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه با همکاری مهندسان مشاور ستیران اقدام به انجام طرح آمایش سرزمین کرد. نیت چنین طرحی آن بود تا برنامه عمرانی ششم با آن هماهنگ شود و بتوان مسئله نابرابری‌های ناحیه‌ای را سامان ببخشد، اما با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ این برنامه‌ها متوقف گردید.

اگر این سیر را بخواهیم به شکل خلاصه بیان کنیم، باید گفت مسئله عدالت فضایی از پیش از آغاز طرح‌های عمرانی وجود داشته است و برنامه‌های عمرانی گام‌به‌گام توجه‌شان به این مسئله بیشتر شد. در برنامه‌های به‌نگارش درآمده به‌وضوح می‌توان این مسئله را مشاهده کرد؛ اما آن‌گونه که مشهود است، در این عرصه با موفقیت چشمگیری مواجه نشدند. می‌توان گفت چند عامل مهم در پروژه‌های عمرانی پهلوی که زمینه شکل‌گیری طرح‌شناسایی مناطق محروم را ممکن کردند، شامل موارد زیر هستند:

- ۱- تبدیل شدن تمامیت کشور به مثابه کلی واحد به موضوع مطالعه در راستای سیاستگذاری،
- ۲- تلاش در گردآوری آمار سراسر کشور در راستای سیاستگذاری،
- ۳- برجسته‌تر شدن مسئله عدم تمرکز و اهمیت یافتن سایر بخش‌های کشور،
- ۴- شکل‌گیری برخی سازوکارهای نهادی برای سیاستگذاری منطقه‌ای (معاونت امور استان‌ها، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دفاتر سازمان برنامه در استان‌ها، دفتر برنامه‌ریزی آمایش سرزمین)،
- ۵- توجه به سیاست‌های رفاهی،
- ۶- نشانه‌هایی از پیوند عدالت با جغرافیا.

در ادامه این بخش، طرح‌های مطالعاتی انجام گرفته در خصوص شناسایی مناطق محروم به‌صورت مجزا مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

۱-۲. طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای (۱۳۵۶)

در برنامه‌های عمرانی دوران پهلوی، گام‌به‌گام مسئله رفاه اجتماعی برجسته شد و به‌مرور توجه‌ها به سمت نتایج سوء برنامه‌های عمرانی و مشکل تمرکزگرایی رفت. برنامه عمرانی پنجم به شکل ویژه این مسئله را در مرکز خود قرار داد و قرار بود در راستای کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای عمل کند. طرحی که در اینجا به آن خواهیم پرداخت نیز هم‌زمان با این برنامه عمرانی و در پاسخ به چنین مسئله‌ای شکل گرفت. در گزارش‌های مربوط به طرح مطالعاتی انجام گرفته در سال ۱۳۵۶، صراحتاً شناسایی مناطق محروم هدف‌گذاری نشده است و داعیه این امر را نیز ندارد؛ اما با شکل‌گیری طرح‌های شناسایی مناطق محروم در دهه ۱۳۶۰، به‌عنوان تاریخچه طرح‌های شناسایی مناطق محروم از آن یاد می‌شود. چنان‌که از عنوان این طرح مشخص است، مسئله آن رفع تفاوت‌های ناحیه‌ای است. متولی آن هدف خود را تهیه سیستم‌های کامپیوتری برای تعیین اولویت پروژه‌ها معرفی کرده است تا بر این مبنا در امر انتخاب پروژه‌های پیشنهادی در راستای کاهش نابرابری‌ها بتوان تصمیم مناسبی گرفت. بنابر تلقی حسین رضوی، رئیس دفتر پروژه‌های عمرانی سازمان برنامه و بودجه، یکی از مشکلاتی که در آن روزگار با آن درگیر بودند تفاوت‌های شدید فزاینده‌ای بود که در تمام شئون اقتصادی و اجتماعی بین نواحی مختلف ایران پدید آمده بود؛ لذا

به شکل مشخص این طرح برای تعیین اولویت پروژه‌های عمرانی بر مبنای کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای شکل گرفت که به باور فرهاد نوربخش^۱ به شکل سیستماتیک قرار است این امر را تحقق ببخشد [۵].

چنان که از نوع نگرش بیان شده در این برنامه می‌توان فهمید، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری‌های پیشین در زمان پهلوی مبنای اصلی خود را رشد قرار داده بوده‌اند و همین مسئله باعث نادیده گرفتن مسائل دیگر شده بود. نوربخش رشد اقتصادی را تنها یکی از معیارها می‌داند و لحاظ کردن آن به عنوان تنها معیار را ناپسند می‌داند. انتقاد او متوجه برنامه‌های عمرانی دوران پهلوی است که مسائلی نظیر توزیع نامتوازن رفاه، تشدید مهاجرت و به هم خوردن تعادل‌های ناحیه‌ای را به همراه داشته است.

به این تعبیر، نابرابری‌های منطقه‌ای در نتیجه سیاستگذاری‌های سنتی رشد محور تحقق یافتند که هم مشکلاتی را در آن دوره پدید آورده است و هم زنگ خطری درباره برآمدن تنگناها و اشکالات حاد در آینده بود. این بحرانی است که سبب می‌شود در آینده اندیشیدن به محرومیت و شکل‌گیری طرح‌های شناسایی مناطق محروم شکل بگیرد. فرهاد نوربخش در این باره اشاره می‌کند که همان زمان تئوری اقتصاد رفاه نیز برای مواجهه با این مشکلات مطرح شده بود؛ اما برای او این راه حل مناسبی به نظر نمی‌رسید.^۲

از نکات قابل ملاحظه در این طرح آن است که تنها به معرفی شاخص و مقایسه نابرابری‌ها اکتفا نکرده است. این طرح در راستای سیاستگذاری بهتر، هدف گذاری واضحی را پیشنهاد کرده است. برای هر منطقه وضعیت فعلی آن در هر شاخص درج شده و هدف گذاری شده است که در هر شاخص باید به چه میزانی برسد تا به رفع نابرابری‌های منطقه‌ای نزدیک تر شود.

این طرح از دو شکل از نابرابری یاد می‌کند:

۱ تفاوت‌های خارجی: شرایطی که در آن ناحیه‌ای به قیمت عقب افتادن ناحیه دیگر به طور نسبی بیش از حد معمول توسعه می‌یابد.

۲ تفاوت‌های داخلی: توسعه یافتن جنبه‌هایی که به قیمت عقب افتادن جنبه‌های دیگر آن ناحیه انجام می‌پذیرد.

به باور نگارندگان هیچ کدام از این دو مورد نسبت به دیگری برتری ندارند؛ اما رویکرد مورد نظر در این طرح به مورد اول اشاره دارد. جدول ۱ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند.

جدول ۱. مشخصات کلی مطالعه طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای [۵]

سال	تهاد متولی	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
۱۳۵۶	دفتر پروژه عمرانی معاونت انفورماتیک سازمان برنامه و بودجه	تاکسونومی	استان	عدم تعیین	۵۵	– اقتصادی (صنعت، کشاورزی، اشتغال) – اجتماعی (شهرنشینی و مهاجرت، آموزش، سطح زندگی، بهداشت) – سازمانی و سیاسی (ارتباطات جمعی و وسایل آن – ظرفیت مدیریت – مشارکت در امور سیاسی)

۲-۲. بررسی عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران (۱۳۶۰)

طرح بعدی مربوط به سال‌های نخستین پس از انقلاب اسلامی و در دوره نخست‌وزیری شهید رجایی است. طرح مذکور همچنان در منطق طرح پیشین به نابرابری‌های منطقه‌ای توجه کرده و با هدف شناسایی مناطق محروم تعریف نشده است. اما زبان و مسئله آن با محرومیت گره خورده و تأثیر آن را در شاخص‌های این طرح نیز می‌توان تا حدی مشاهده کرد. هم‌زمان با این طرح شاهد تلاش‌های جهادگران و

۱. پژوهشگر اقتصادی.

۲. «مسئله توزیع درآمد (مستقیم و نهانی) به طور کلی مسئله‌ای است که اخیراً نظر برنامه‌ریزان و مسئولان امر را به خود جلب کرده است. کنترل کردن توزیع به طور کلی به طریقی که در تئوری اقتصاد رفاه (welfare economics) مطرح شده تقریباً غیرممکن به نظر می‌رسد، اما می‌توان در سطوح کلی‌تر بر روی توزیع اثر گذارد. چنانچه بتوان تفاوت‌های ناحیه‌ای را کم کرد؛ نه تنها می‌توان انتظار داشت که وضعیت توزیع درآمد (و یا به طور کلی تر صحبت کنیم توزیع رفاه) در داخل نواحی بهتر گردد؛ بلکه به راحتی می‌توان دید که از شدت بسیاری از مشکلات که به صورت حاد درآمده‌اند کاسته خواهد شد» (نوربخش، ۱۳۵۶: ۵).



آمارگیری‌های عمومی آن هستیم که اطلاعات آن در طرح شناسایی مناطق محروم به کار می‌رود. در این طرح، وضعیتی که محرومیت را برای سیاستگذار در آن دوره تبدیل به مسئله می‌کند چنین بیان می‌شود: «اختلاف در تراکم جمعیت و تفاوت در چگونگی نوع معیشت انسانی و اقتصادی و مالاً کاستی و فزونی در میزان درآمد سرانه و اختلاف بارز در شئون اقتصادی و اجتماعی و سطوح زندگی مردم هر منطقه و استان می‌باشد. این نوع تفاوت‌ها خود موجب دگرگونی‌هایی در ایجاد منابع و ارگان‌ها و سازمان‌های بنیادی شد، و عدم تعادل‌هایی را در مناطق مختلف کشور به وجود آورد که ارقام جداول مندرج در این بررسی به صورت منطقی و ریاضی گویای این عدم تعادل‌هاست» [۶]. علاوه بر موارد ذکر شده مسئله مهاجرت از روستاها و مناطق عقب‌مانده برای این طرح از دیگر موارد مهم است. این طرح نیز به انتقاد از برنامه‌های عمرانی دوران پهلوی می‌پردازد؛ انتقاد از شکل خاصی از توسعه که هدف اصلی آن رشد است. اما در مقابل چنین توسعه‌ای، صحبت از شکل دیگری از توسعه را به میان می‌آورد که به چنین نتایج منفی ختم نمی‌شود؛ نام آن را «توسعه هماهنگ» می‌گذارد. برنامه‌ای که هم‌زمان مسئله تعادل را نیز در نظر داشته باشد. به تعبیر دیگر، ادعای این طرح آن بوده که به ارزیابی سطح توسعه مناطق مختلف می‌پردازد تا بتواند نابرابری‌های مرتبط با این حوزه را شناسایی کند.

از نکات قابل توجه این طرح، باور آن بر این موضوع بوده که اختصاص اعتبارات بودجه‌ای به مناطق محروم به تنهایی امری ناکافی است؛ به علت آنکه زمینه برای جذب اعتبارات در این مناطق مهیا نبوده، در نهایت اختصاص اعتبار نیز بی‌فایده می‌ماند. در عمل این اعتبارات یا برگشت داده می‌شدند یا صرف کارهای دیگری می‌شدند. همین عامل در نهایت باعث افزایش شکاف نیز شد. ناکارآمدی ایده‌هایی مبتنی بر عدم تمرکز در دوران قبل از انقلاب نیز عیان گردید. چنین اعمالی با تغییر صورت ظاهری، از فهمیدن عوامل و دلایل پدیدآورنده نابرابری منطقه‌ای دست نگاه داشته و ناتوان از حل این بحران بود. به باور این طرح، انقلاب اسلامی بود که اقدامات غیرمتمرکز را نمایندگی کرد، اما دوران پس از انقلاب اسلامی نیز، کشور دچار مسائلی شد که امکان برطرف کردن چنین بحرانی برایش دشوار شد. از آن عوامل به مسئله محاصره اقتصادی، جنگ ایران و عراق و زلزله اشاره می‌شود که باعث تعطیلی واحدهای تولیدی گردید.

از نکات قابل ملاحظه دیگر این طرح، هدف‌گذاری مشخص در هر شاخص است. این هدف‌گذاری به شکل کمی بوده و مشخص شده است که آن استان باید به چه سطحی از آن شاخص دست یابد. دیگر نکته قابل توجه تهیه فهرستی است مشتمل بر تنگناها و مسائل و مشکلات هر استان که دیگر خصلت کمی ندارد و به شکل توصیفی برای هر استان بیان شده است.

باید در نظر داشت که چنین طرحی قدم‌های آغازین خود را برمی‌داشته است. به واسطه نبودن چنین طرحی، هنوز به شکل منسجم آمار و ارقام سامان نیافته بودند. به همین دلیل در مأخذ آماری شاهد آن هستیم که آمارهای مختلف، هر یک تعلق به سالی متفاوت دارد؛ از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۵۵.

جدول ۲ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند. همچنین شکل ۱ جغرافیای مناطق محروم کشور را براساس مطالعه عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران (۱۳۶۰) نشان می‌دهد.^۱

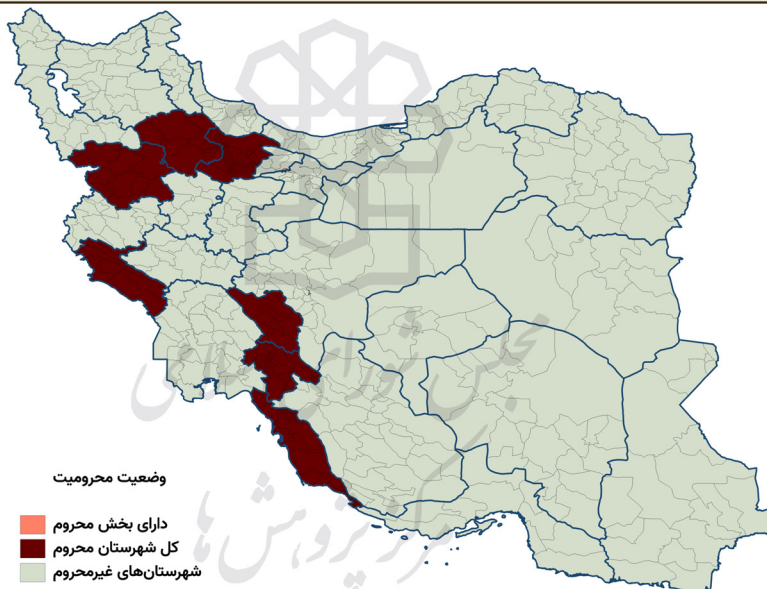
جدول ۲. مشخصات کلی مطالعه عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران [۶]

سال	نهاد متولی	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
۱۳۶۰	معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	تاکسونومی	استان	۶ استان	۴۶	نامشخص

۱. نقشه جغرافیایی به کار گرفته شده براساس تقسیمات کشوری سال ۱۳۹۶ انتخاب گردیده و شایان ذکر است که خروجی‌های مذکور با اعمال کلیه تغییرات تقسیمات کشوری (در سطح استان، شهرستان و بخش‌های کشور) در دهه‌های اخیر آماده شده است.

شکل ۱. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۰ [۶]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۸.۸ درصد



۲-۳. مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۱)

در بخشی از گزارش مربوط به مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم آمده است: «سوءسیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بنیان رژیم منفور گذشته مجموعه‌ای بر جای گذاشته است که مشخص‌ترین خصیصه‌اش، ناهماهنگی و عدم تعادل در رشد و توسعه است» [۷]. گزارش حاضر ادعا می‌کند که در نهایت همین عامل منجر به سرنگونی رژیم پهلوی شده است. ناهماهنگی و عدم تعادل در رشد و توسعه در این برنامه نیز عنصری مهم است و به نظر می‌رسد وجه اشتراک این طرح با طرح‌های پیشین است که دغدغه‌ای از جنس کاستن از تفاوت‌های ناحیه‌ای و ایجاد تعادل منطقه‌ای داشتند. اما تفاوت مهمی نیز به وقوع پیوسته است. با به رسمیت شناخته شدن مناطق محروم و شکل‌گیری طرح‌هایی که به شکل مشخص دغدغه آنها محرومیت بوده، می‌توان گفت اولین گام‌ها در خصوص شکل‌گیری سیاستگذاری در حوزه محرومیت‌زدایی (چه در مورد شاخص‌ها و چه در تلقی از محرومیت) برداشته شد. در این چرخش، دغدغه اصلی معطوف به نیازهای اساسی مناطق می‌شود. در قسمتی از گزارش موجود از این طرح آمده است:

«هرچند که در کشورمان کمتر نقطه‌ای داریم که از محرومیت بی‌بهره باشد، اما به خاطر نسبی بودن این پدیده می‌بایست **محروم‌ترین نقاط** را شناخت تا از آنجا در جهت ایجاد تعادل آغاز به اقدام نمود» [۷].

اشاره مشخص وی به طرح‌های پیشین است که بر مبنای آنها بخشی از مناطق کشور (۶ استان) محروم تلقی گردید. البته در همین طرح نیز در نهایت ۸٪ از پهنای جغرافیایی کشور محروم شناخته می‌شود. با این حال به عقیده نگارندگان این طرح در صورتی که مناطق عمده‌ای در کشور به عنوان مناطق محروم شناسایی شود، مفهوم محرومیت دیگر به خودی خود بلاموضوع شده و کارایی خود را از دست می‌دهد؛ لذا دو امر برای این طرح برجسته می‌شود:

۱. توجه به درجات و شدت محرومیت، تا بتواند بانسبی دیدن محرومیت، اولویت سیاستگذاری خود را برای رفع محرومیت مشخص کند؛

۲. تغییر شاخص‌ها از شاخص‌های توسعه‌ای به شاخص‌های مرتبط با نیازهای اساسی.

نقد دیگری که طرح مذکور به طرح‌های پیشین دارد، مربوط به واحد تحلیل است. به باور نگارندگان این طرح، استان، واحد تحلیل بزرگی است که



درون آن نیز سطوح مختلفی از نابرابری‌ها را می‌توان مشاهده کرد. طیف گسترده‌ای از مناطق برخوردار و محروم را می‌توان درون هر استان در نظر گرفت که در صورت قائل شدن به چنین واحد تحلیلی، ناتوان از سیاست‌گذاری مناسبی در این عرصه می‌شویم؛ چراکه باز امکان دارد سیاست‌های عمرانی و بودجه مورد نظر در بخش‌هایی که وضعیت بهتری دارند صرف شود؛ لذا این طرح واحد تحلیل خود را شهرستان قرار می‌دهد. از ویژگی‌های این طرح آن بوده که قائل به آن نیست که یک منطقه به خودی خود محروم است. به باور نگارندگان این طرح، تنها در هر شاخص و به‌طور مجزا می‌توان از محرومیت یک منطقه سخن گفت که به‌عنوان مثال براساس شاخص آموزشی، کدام مناطق از دیگران محروم‌تر هستند، اما درباره این سؤال که کدام منطقه در کل محروم است، پاسخی نمی‌توان داد. به عبارت دیگر، این طرح به تجمیع شاخص‌های محرومیت نمی‌رسد و تنها برای هر شاخص به شکل مجزا فهرستی از مناطق محروم تهیه می‌کند.

از نکات قابل ملاحظه در این طرح، در نظر گرفتن درجه محرومیت است. طرح مذکور در ارزیابی خود، سه درجه از محرومیت را لحاظ می‌کند. در هر شاخص بنا به میزان آن شاخص در هر شهرستان، دست به مشخص کردن درجه محرومیت آن منطقه در آن شاخص مورد نظر می‌زند. شیوه ارزیابی آن به این شکل بوده است که در هر شاخص بازه‌هایی تعیین گردیده و با تعریف آستانه‌هایی محرومیت درجه یک، محرومیت درجه دو و محرومیت درجه سه به مناطق نسبت داده شده است.

از این دوره گزارش دیگری نیز تحت عنوان «گزارش کوتاه پیرامون روش تعیین مناطق محروم کشور» [۸] موجود است. در این گزارش نیز رشد نامتعادل توسعه اقتصادی (و تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها در نقاط محدود) در دوران پهلوی به‌عنوان عامل اصلی شکل‌گیری محرومیت در مناطق مختلف کشور مطرح شده است. به باور نویسندگان گزارش مربوطه، این رشد نامتوازن روستاها و شهرهای کوچک را تضعیف کرده و از آن به‌عنوان جریان مولد فقر یاد شده است. در این گزارش مهاجرت نیروی انسانی به دلیل محرومیت، عامل مهمی در جریان فقیرسازی شناخته می‌شود. معنای محرومیت به شکل مشخص در این گزارش با نبود مسکن، بهداشت و آموزش برابر گرفته می‌شود.

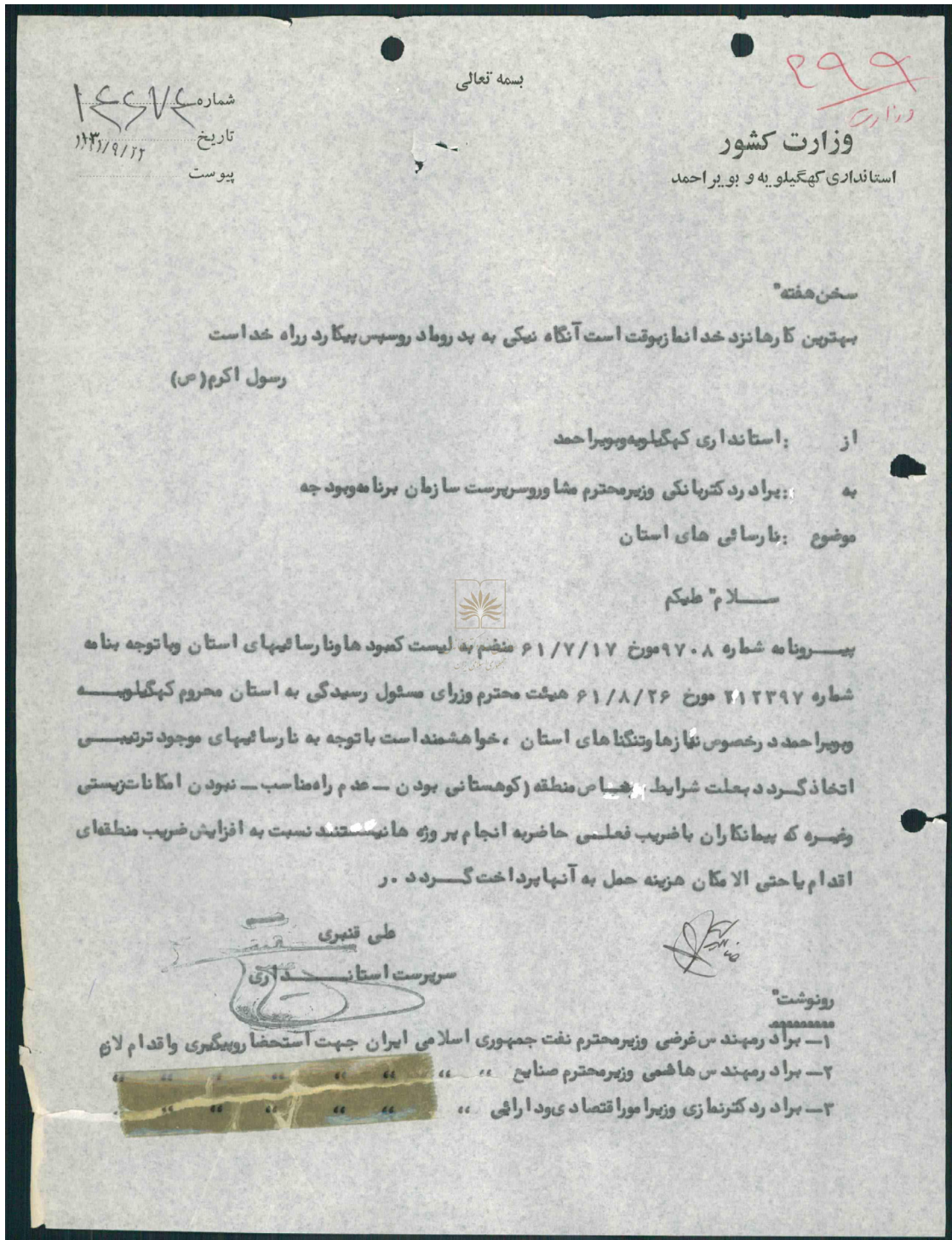
ندیدن پیوند طبیعی شهر و روستا، در نظر نگرفتن نگاه ملی و هم‌زمان نگاه منطقه‌ای به قطب‌های توسعه، بی‌توجهی به نیروی انسانی محلی و مشارکت مردم محلی، تمرکز اداری در تهران، نارسایی مکانیسم هماهنگی در سطح شهرستان‌ها و استان‌ها و در آخر فقدان مدیریت مناسب برای توسعه مناطق محروم، به‌عنوان چالش‌های برنامه‌های عمرانی دوران پیش از انقلاب اسلامی در این گزارش اشاره شده است.

پیشنهادهایی که این گزارش در پایان مطرح می‌کند نیز شامل موارد زیر است: به ویژگی‌های اقلیمی، فرهنگی، تاریخی، منابع طبیعی، اقتصادی و انسانی منطقه توجه شود. نهادهای اصیل محلی برای توسعه هر منطقه مسئول باشند. استفاده معقول از منابع طبیعی صورت گیرد. قطب صنعتی به توسعه منطقه کمک کند. طرح بزرگ ملی به تولید کشاورزی آسیب نزنند. توسعه باعث نابودی مناطق زیستی نشود. علاوه بر توسعه اقتصاد به توسعه اجتماعی نیز توجه شود. پرورش نیروی انسانی بومی در دستور کار قرار گیرد. اولویت رشد با شهرهای متوسط و کوچک باشد. توزیع متعادل مراکز شهری صورت گیرد. ارائه تسهیلات به نیروی متخصص غیربومی در نظر گرفته شود. توسعه شهر و روستا جدا نباشد. برنامه‌ریزی از پایین‌ترین سطح (روستا) به سمت سطوح بالاتر باشد. تقویت سازمان برنامه و بودجه مناطق مورد توجه قرار گیرد. اولویت با طرح‌های زیربنایی و ایجاد شبکه ارتباطی برای اتصال نقاط اصلی استان باشد. گسترش مراکز عمران روستایی، احداث راه روستایی و استقرار مراکز عمران روستایی در دستور کار قرار گیرد. توسعه نواحی عقب‌مانده در هر استان مورد توجه باشد. توجه دانشگاه به نیازها و بازار کار منطقه‌ای باشد. اختیارات کافی به مقام عمرانی منطقه داده شود. این گزارش خود دست به انجام شناسایی مناطق محروم نمی‌زند؛ ولی براساس طرح‌های قبلی، میانگینی از نتایج آنها گرفته و سه دسته استان را معرفی می‌کند: استان‌های توسعه‌یافته‌تر، استان‌های کمتر توسعه‌یافته، استان‌های محروم.

هنوز تهیه آمار کشور در این دوره سامان نیافته است. در این راستا در این طرح شاهد آمارهایی هستیم که در زمان پهلوی گردآوری شده‌اند. آمارها مربوط به سال‌های مختلفی است از ۱۳۵۶ تا ۱۳۵۲. طرح‌های شناسایی مناطق محروم عموماً خالی از چالش نبوده و در دوره‌های مختلف اعتراضات و انتقاداتی به آنها مطرح شده است. در سال ۱۳۶۱ استاندار کهگیلویه و بویراحمد در نامه‌ای به سازمان برنامه و بودجه انتقاد

خود را نسبت به ضریب منطقه‌ای تعیین شده بیان می‌کند (شکل ۲). این انتقاد برخاسته از آن بوده که در معیارهای لحاظ شده برای ارزیابی مناطق محروم، توجهی به مسائل جغرافیایی وجود ندارد. به این تعبیر موقعیت کوهستانی این منطقه و نبود راه‌های مناسب باعث آن شده پیمانکاران حاضر به انجام پروژه در این ناحیه نشوند.

شکل ۲. مکاتبه استانداری کهگیلویه و بویراحمد با سازمان برنامه و بودجه در خصوص نارسایی‌های شاخص‌های محرومیت در سال ۱۳۶۱ [۹]





جدول ۳ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند.

جدول ۳. مشخصات کلی مطالعه مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۷]

شاخص‌های کلی	تعداد شاخص	گستره مناطق محروم	واحد تحلیل	اطلاعات و آمار به‌کار گرفته شده	روش	نهاد متولی	سال
زیرشاخص‌هایی ذیل سه حوزه مسکن، آموزش و بهداشت	۱۴	نامشخص	شهرستان	استفاده از اطلاعات سرشماری سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ و سرشماری جهاد سازندگی در سال ۱۳۶۰	نامشخص	سازمان برنامه و بودجه	زمستان ۱۳۶۱

۴-۲. مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (خرداد ۱۳۶۲)

این طرح مشابه مرحله قبل بوده و حتی مقدمه آنها نیز مشترک است. تفاوت آن تنها تغییر بسیار جزئی در شاخص‌ها و همچنین دقت بیشتر آماری است. تفاوت مهم دیگر توجه به شاخص تجمیعی است. به عبارت دیگر، برخلاف مرحله پیشین که قائل به منطقه محروم به خودی خود نبود و برای هر شاخص، به شکل مجزا مناطق محروم تعیین می‌کرد، این طرح در پایان جدولی مشخص از مناطق محروم براساس تجمیع شاخص‌ها ارائه می‌دهد. در طرح‌های بعدی نیز شاهد ارائه نتیجه نهایی به شکل تجمیع شاخص‌ها هستیم.

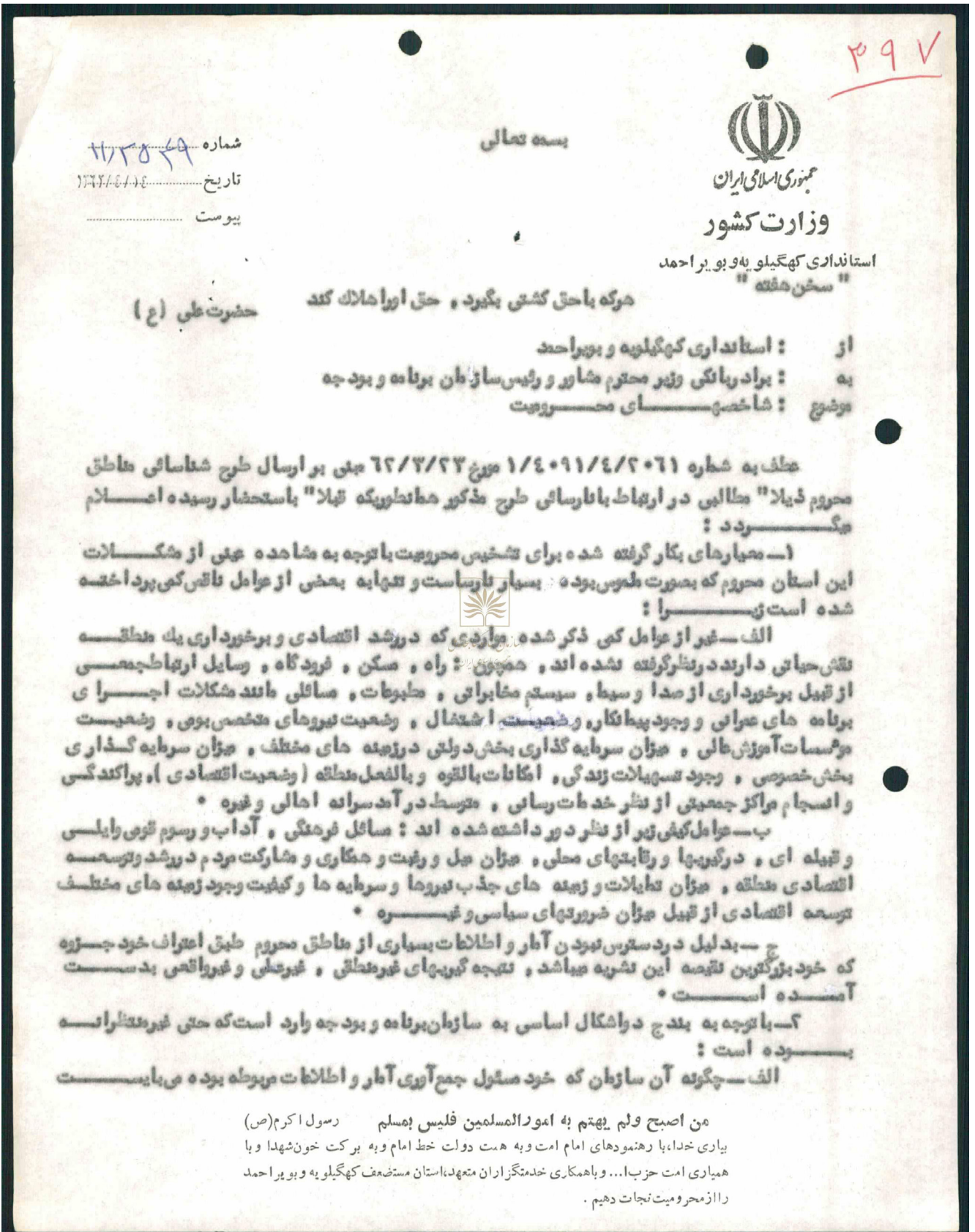
این طرح نیز قائل به درجات محرومیت، مطابق معیاری که در طرح پیشین ذکر شد، بود. همچنین در اجماع شاخص‌ها نیز شهرستان‌ها را به ۵ قسمت تقسیم کرده بود: بدون آمار، غیر محروم، محروم درجه یک، محروم درجه دو، محروم درجه سه. این ظرفیت دقت سیاستگذار را برای تخصیص بودجه بالاتر می‌برد.

در این مرحله، شیوه محاسبه ضریب محرومیت بر این اساس بوده است که ابتدا وضعیت محرومیت مناطق در هر یک از شاخص‌های مورد نظر تعیین می‌شد (به این صورت که ۴ عدد ۱، ۹، ۰، ۸، ۰ و ۰ به ترتیب به مناطق محروم با شدت بالا تا مناطق غیر محروم نسبت داده می‌شد). پس از آن، با احتساب میانگین شاخص‌ها برای هر شهرستان، ضریب محرومیت آن محاسبه می‌شد. ضریب محرومیت بین ۰،۷ تا ۰،۸ شهرستان دارای محرومیت درجه یک، بین ۰،۸ تا ۰،۹ محرومیت درجه دو و بین ۰،۹ تا ۱ محرومیت درجه ۱ عنوان می‌شد.

این طرح نیز با تنش‌هایی روبه‌رو شد. در سال ۱۳۶۲ معاونت برنامه‌ریزی و خدمات مدیریت وزارت کشور در نامه‌ای به استاندار کهگیلویه و بویراحمد تعیین ضوابط برای شناسایی مناطق محروم را درخواست کرده است. استاندار کهگیلویه و بویراحمد گزارش‌هایی را از فرمانداری‌های منطقه خود در این باره دریافت نموده که هر کدام تلقی خود را درباره محرومیت منطقه خود بیان می‌کنند. در نهایت نتیجه مرحله دوم شناسایی مناطق محروم برای استاندار کهگیلویه و بویراحمد ارسال می‌شود که هیچ توجهی به معیارهای مطرح شده از جانب آنها نداشته است. این مسئله منجر به اعتراض شده و در نامه‌ای مفصل این اعتراض را بیان می‌کند (شکل‌های ۳ و ۴). از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

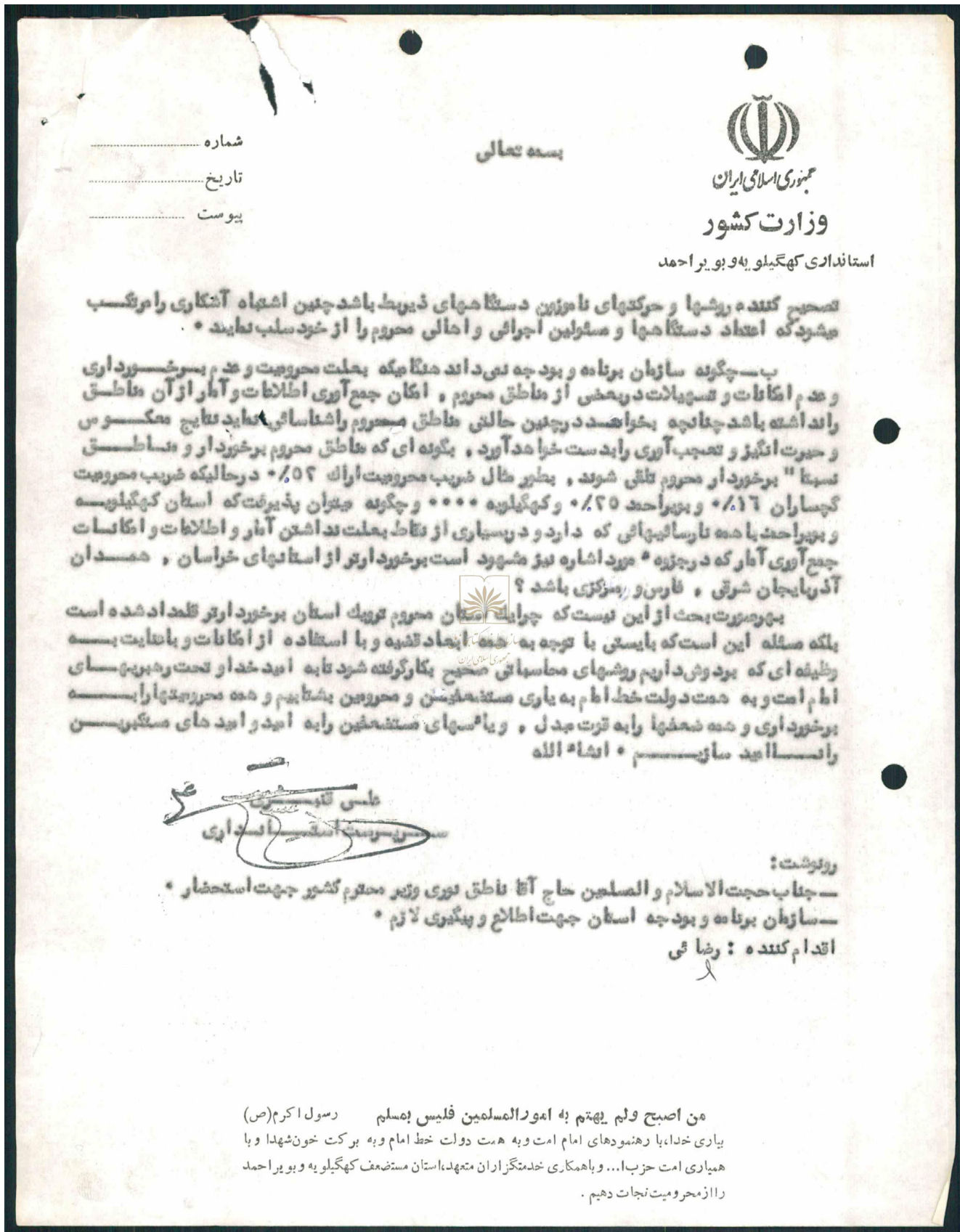
- ۱ نارسایی شاخص‌ها در نسبت با تجربه ملموس مشکلات برای ساکنین آن منطقه،
- ۲ ناقص بودن شاخص‌های کمی مطرح شده،
- ۳ بی توجهی به شاخص‌های کیفی (مسائل فرهنگی، آداب و رسوم قومی و ایلی و قبیله‌ای، درگیری‌ها و رقابت‌های محلی، میل به مشارکت مردم و...)،
- ۴ در دسترس نبودن آمار و اطلاعات مناطق مختلف.

شکل ۳. مکاتبه استانداری کهگیلویه و بویراحمد با سازمان برنامه و بودجه در خصوص نارسایی‌های شاخص‌های محرومیت در سال ۱۳۶۲ [۹]





شکل ۴. مکاتبه استانداری کهگیلویه و بویراحمد با سازمان برنامه و بودجه در خصوص فقر داده محرومیت در سال ۱۳۶۲ [۹]



شماره
تاریخ
پیوست

بسمه تعالی



جمهوری اسلامی ایران

وزارت کشور

استانداری کهگیلویه و بویراحمد

تصحیح کنند روشها و حرکت‌های ناموزون دستگاه‌های ذی‌بط باشد چنین اشکاه آشکاری را مرتکب
میشود که اعتدال دستگاهها و مسئولین اجرایی و اهالی محروم را از خود سلب نمایند *

بسیارگونه سازمان برنامه و بودجه بی‌داند هنگامیکه بحالت محرومیت و عدم برخورداری
و عدم امکانات و تسهیلات در بعضی از مناطق محروم ، امکان جمع‌آوری اطلاعات و آمار از آن مناطق
رانداشته باشد چنانچه بخواهد در چنین حالتی مناطق محروم را شناسایی نماید نتایج معکوس
و حیرت‌انگیز و تعجب‌آوری را بدست خواهد آورد ، بگونه‌ای که مناطق محروم برخوردار و مناطقی
نسبتاً " برخوردار محروم تلقی شوند ، بطور مثال ضریب محرومیت آراک ۵۲٪ در حالیکه ضریب محرومیت
گچساران ۱۶٪ و بویراحمد ۲۵٪ و کهگیلویه ۴۰٪ و چگونه میتوان پذیرفت که استان کهگیلویه
و بویراحمد با همه نارسائی‌هایی که دارد و در بسیاری از نقاط بحالت نداشتن آمار و اطلاعات و امکانات
جمع‌آوری آمار که در جزیره * مورد اشاره نیز مشهود است برخوردارتر از استانهای خراسان ، همسایگان
آذربایجان شرقی ، فارس و مرکزی باشد ؟

بهر صورت بحث از این نیست که چرا این استان محروم تریک استان برخوردارتر قلداد شده است
بلکه مسئله این است که بایستی با توجه به همه اینها اقدامات فوری و با استفاده از امکانات و با نهایت بسط
وظیفه‌ای که بر دوش داریم روشهای مناسبی صحیح بکار گرفته شود تا به امید خدا و تحت رهبری
امام امت و به دست دولت خط‌اطم به یاری مستضعفین و محرومین بشتابیم و همه محرومیت‌ها را بسط
برخورداری و همه ضعفها را به قوت تبدیل ، و با مساعی مستضعفین رایه امیدهای مستضعفین
را بسط سازیم * انشاء الله

مجلس کلید
سرپرست استانداری

رونوشت:

- جناب حاجت‌الاسلام و المسلمین حاج آقا ناطق قوری وزیر محترم کشور جهت استحضار *
 - سازمان برنامه و بودجه استان جهت اطلاع و پیگیری لازم *
- اقدام کننده : رضا فی

من اصبح ولم یتهم به امور المسلمین فلیس بمسلم رسول اکرم (ص)
بیاری خدا، با رهنمودهای امام امت و به دست دولت خط‌اطم و به برکت خون‌شهدا و با
همیاری امت حزب... و با همکاری خدمتگزاران متعهد، استان مستضعف کهگیلویه و بویراحمد
را از محرومیت نجات دهیم .

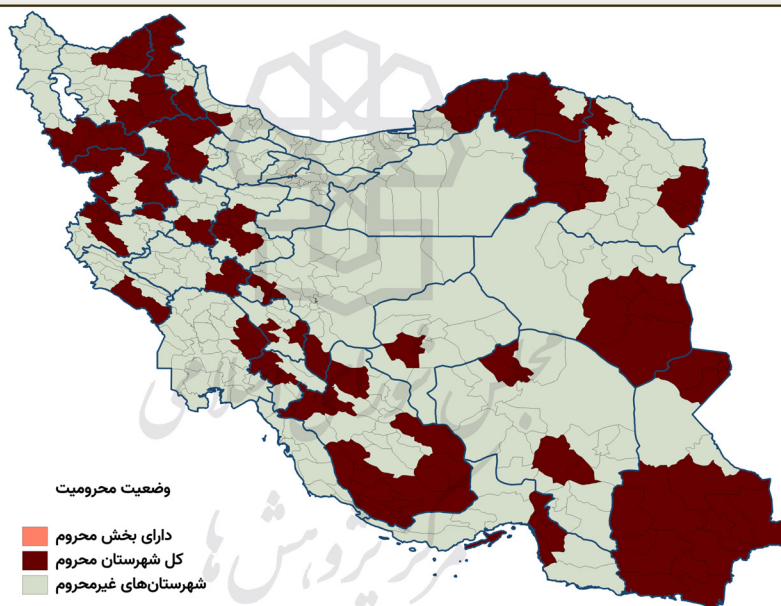
اعتراضاتی از این جنس در نهایت سازمان برنامه و بودجه را بر آن داشت تا شرایطی را فراهم کند که به جای تعیین محرومیت کل کشور از تهران، به تحقق یک منطق غیر متمرکز فکر کند. نتیجه این اعتراضات را در مرحله چهارم می‌توان به شکل ملموس دید که مسئولیت شناسایی مناطق محروم به استان‌ها سپرده شد. جدول ۴ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند. همچنین شکل ۵ جغرافیای مناطق محروم کشور را بر اساس مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (خرداد ۱۳۶۲) [۱۰] نشان می‌دهد.

جدول ۴. مشخصات کلی مطالعه مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۱۰]

سال	نهاد متولی	اطلاعات و آمار به‌کار گرفته شده	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
خرداد ۱۳۶۲	دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	استفاده از اطلاعات سرشماری سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ و سرشماری جهادسازندگی در سال ۱۳۶۰	نامشخص	شهرستان	۴ استان محروم - ۵۹ شهرستان محروم	۱۱	- آموزش و پرورش - بهداشت و درمان - عمران روستایی

شکل ۵. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۲ [۱۰]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۳۴.۰ درصد



۵-۲. مرحله سوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (شهریور ۱۳۶۲)

این طرح نیز مشابه مرحله قبل است با تفاوت‌های جزئی درباره مدل ارزیابی درجه محرومیت، تغییر جزئی در شاخص‌ها و دقت آماری. مناطقی که میانگین شاخص‌هایشان بالای ۵.۵ شوند محروم تعیین می‌شوند. این مرحله نیز قائل به سه درجه از محرومیت است. روش آن مطابق روشی که در مراحل اول و دوم لحاظ شده بود، اما این بار تمام شاخص‌ها به بازه‌های ۱۰ تایی تقسیم شده. در مراحل پیشین تعداد بازه‌ها در هر شاخص متغیر بود. گاه ۱۰ تایی بودند، گاه ۱۲ تایی، گاه ۱۵ تایی. یکسان کردن تعداد بازه‌ها با مرحله سوم ممکن شد. همچنین در این مرحله تنها یک بازه برای محرومیت درجه سه، یک بازه برای محرومیت درجه دو و یک بازه برای محرومیت درجه یک تعیین شد.



شیوه محاسبه ضریب محرومیت به این شکل بوده که بازه شاخص را به ۱۰ قسمت تقسیم کرده و برای هر کدام از این بازه‌ها عددی میان ۱ تا ۱۰ را انتخاب کرده (کمترین میزان شاخص را ۱۰ و بیشترین را ۱ در نظر گرفته). سپس میانگین آنها را برای هر شهرستان و استان حساب کرده و آن ضریب محرومیت نامیده می‌شد. در نهایت ضریب محرومیت اگر ۱ تا ۷٫۵ بود، محرومیت درجه یک، اگر ۷٫۶ تا ۸ بود، محرومیت درجه دو و اگر ۸٫۱ تا ۱۰ بود، محرومیت درجه سه عنوان می‌شد [۱۱]. این مرحله نیز شهرستان‌ها را به ۵ بخش تقسیم می‌کند: بدون آمار، غیر محروم، محرومیت درجه یک، محرومیت درجه دو، محرومیت درجه سه. این ظرفیت دقت سیاستگذار را برای تخصیص بودجه بالاتر می‌برد. جدول ۵ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌نماید.

جدول ۵. مشخصات کلی مطالعه مرحله سوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۱۱]

سال	نهاد متولی	اطلاعات و آمار به‌کار گرفته شده	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
شهریور ۱۳۶۲	دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	استفاده از اطلاعات سرشماری سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ و سرشماری جهاد سازندگی در سال ۱۳۶۰	تاکسونومی و کلاستر	شهرستان	۳۵ شهرستان	۲۴ (۸ شاخص متفرقه)	آموزش و پرورش - بهداشت و درمان - کشاورزی - امور زیربنایی - شاخص‌های متفرقه (در تجمیع شاخص‌ها لحاظ نشد).

۶-۲. مرحله چهارم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۳)

در اقدامی بدیع، علاوه بر فعالیت سازمان برنامه و بودجه در شناسایی مناطق محروم، مسئولیت شناسایی مناطق محروم به دفاتر سازمان برنامه و بودجه در استان‌ها سپرده می‌شود. این اختیار نیز به آنها داده شد تا با شاخص‌ها و روش‌هایی که خود صلاح می‌دانند دست به اقدام بزنند. البته نتایج به دست آمده در تهران مورد ارزیابی قرار می‌گرفت و در صورت مورد تأیید بودن، به شورای عالی برنامه‌ریزی ارسال می‌شد. این نخستین بار بود که نتایج شناسایی مناطق محروم در سیاستگذاری و قوانین مورد استفاده قرار می‌گرفت و تسهیلات اعتباری بند «الف» تبصره «۶» **قانون بودجه سال ۱۳۶۳** به مناطق محروم اختصاص می‌یافت. اولویت با استان‌هایی بود که بیش از نیمی از شهرستان‌هایشان محروم باشد. نکته حائز اهمیت آن است که در گزارش کمیسیون پیگیری به هیئت دولت در آن سال ذکر می‌شود که شناسایی مناطق محروم باید سالیانه صورت بگیرد [۱۲].

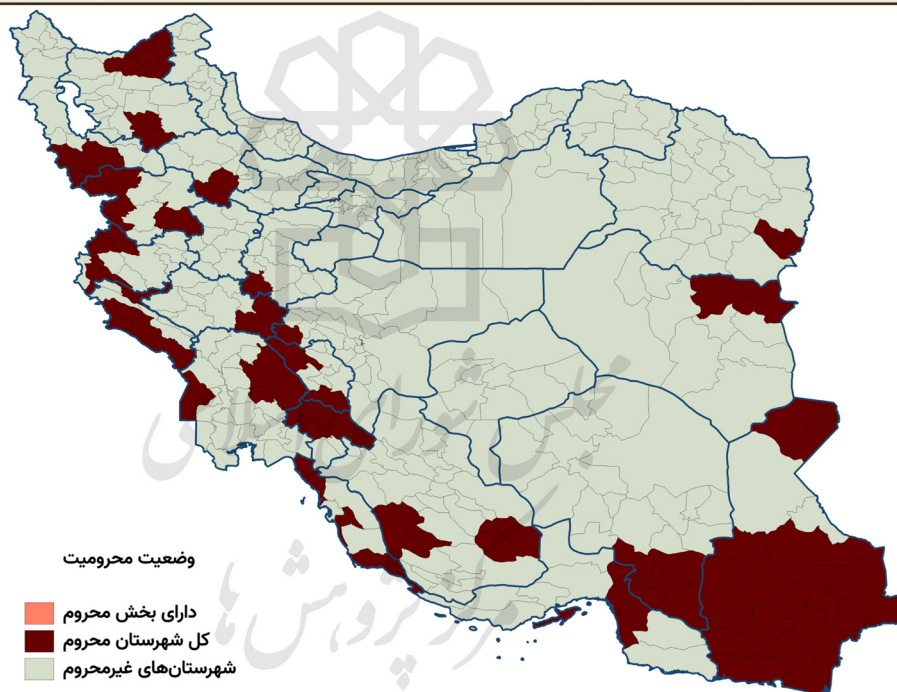
جدول ۶ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند. همچنین شکل ۶ جغرافیای مناطق محروم کشور را براساس مرحله چهارم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۳) نشان می‌دهد.

جدول ۶. مشخصات کلی مطالعه مرحله چهارم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۱۲]

سال	نهاد متولی	اطلاعات و آمار به‌کار گرفته شده	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
اردیبهشت ۱۳۶۳	دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	استفاده از اطلاعات دستگاه‌های مختلف مربوط به سال ۱۳۶۲ و سرشماری جهاد سازندگی در سال ۱۳۶۰	نامشخص	شهرستان	۴۱ شهرستان	۱۴ (۲ شاخص نیروی انسانی)	آموزش و پرورش - بهداشت و درمان - کشاورزی - امور زیربنایی - نیروی انسانی (در تجمیع شاخص‌ها لحاظ نشد).

شکل ۶. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۳ [۱۲]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۲۰.۷ درصد



۷-۲. مرحله پنجم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۴)

ادبیات و رویکرد این طرح درون گفتمان انتقادی جای می‌گیرد. این طرح به دنبال گروهی از عوامل بنیادی و اساسی است که چنین نوع مطالعه فضایی (تحلیل جغرافیایی مناطق محروم) را ممکن کرده است. اهمیت ویژه این گزارش آن بوده که در بازشناسی عوامل مؤثر، دو سطح را هم‌زمان در کنار هم بررسی می‌کند: سطح ملی، سطح بین‌المللی. در ابتدای طرح، دلیل اصلی نوع شکل‌گیری جغرافیای مناطق محروم (به‌ویژه نسبت آنها با مراکز استان) بیشتر به سوءمدیریت نسبت داده می‌شد. یعنی مسئله در ابتدا مربوط به سوءسیاست و تصمیمات اشتباه فردی و سودجویی و البته نادیده گرفتن ضرورت‌ها و امکانات مناطق تحلیل می‌شد. اما در بخش‌های بعدی گزارش، تحلیل واضح‌تری از چرایی این وضعیت ارائه می‌شود. نگارندگان این طرح از اصطلاح «اقتصاد غارت» برای نامیدن چنین سازوکاری استفاده کرده که در آن ارزش اضافی به دست آمده به مرکز منطقه‌ای و در سطح بعد مرکز کشور و در مرحله آخر مرکز جهانی منتقل می‌شود. برخلاف طرح‌های پیشین که مسئله را در سطح سیاستگذاری غلط و تصمیم اشتباه حکومت پهلوی بررسی می‌کردند، گزارش حاضر بر نظم جهانی سرمایه‌داری و امپریالیسم تأکید داشته که از خلال آن پدید آمدن نابرابری فضایی به‌مثابه ضرورت چنین نظام جهانی شناسایی می‌شود. به عبارتی دیگر، این خصلت نظام سرمایه‌داری است که فضاهای مرکز و پیرامونی بسازد و به میانجیگری سیاست‌های استعماری و امپریالیستی، جریان سرمایه را به سمت مرکز هدایت کند؛ چنان‌که در مسئله نفت نیز ثمرات آن نیز در خارج یا در مراکز ممتاز کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد. در درون چنین نظامی، شکلی از سلسله‌مراتب ضروری است که در سطوح متفاوت عمل می‌کنند و مرکز پیرامون‌های متفاوتی را در سطوح مختلف برمی‌سازند: در سطح جهانی، در سطح ملی، در سطح استانی و در سطح شهرستان؛ لذا اگر بخواهیم ادعای این گزارش را جدی بگیریم، باید زمینه‌ای که در آن شناسایی مناطق محروم ممکن شده است را نه تنها در سطح برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی، بلکه در نسبت این برنامه‌ها و سیاست‌های این دوران با نظام جهانی بازخوانی کنیم.

در بخشی از گزارش مربوط به این طرح آمده است:



«شکل‌گیری فضاها از نظر اقتصادی در کشورهایی همچون ایران در واقع بیانگر دو سطح متمایز از بهره‌برداری (بهره‌کشی) در یک سیستم اقتصادی واحد می‌باشد. این دو سطح نخست در یک مقیاس بین‌المللی عمل می‌نمایند؛ چراکه کلیت عملکرد فضاها کلی از استقلال برخوردار نیست و در ارتباط با کلیت وسیع‌تری در چارچوب روابط بین‌المللی قرار می‌گیرند و در سطح‌بندی دوم در مقیاس ملی عمل می‌نمایند که زاینده تمرکز و تراکم سرمایه و کلاً جزئی از خصوصیات نظامی‌هایی است که در گذشته در ایران حاکم بوده است. از نظر روابط بین‌المللی سازمان‌یابی فضا در کشورهای تحت سلطه قابل درک نیست مگر به‌عنوان یک سیستم اقتصادی که با دخالت خارجی نظام موجود را در فضا شکل می‌دهد» [۳۱].

طرح حاضر سه واحد تحلیل را هم‌زمان به کار می‌برد: استان، شهرستان، بخش. علت این موضوع آن است که هر شاخص در واحد تحلیل مشخصی می‌تواند معنادار باشد. به‌عنوان مثال، داشتن راه‌آهن شاخصی است که در سطح استان معنادار است؛ اما در سطح بخش بی‌معنا می‌شود؛ لذا چنان‌که مشهود است در این طرح، شاهد هم‌زمانی عمل لایه‌بندی‌های فضایی هستیم. به‌تعبیر دیگر، نه واحد کوچکی مثل بخش به‌تنهایی دقت دارد، و نه واحد بزرگی همچون استان به‌تنهایی کارآمد است. بلکه برش‌های فضایی ما (برش‌هایی همچون تقسیمات استان، تقسیمات شهرستان، تقسیمات بخش) هر کدام بر آن نقطه جغرافیایی تأثیراتی می‌گذارد و باید هم‌زمان مورد ارزیابی قرار گیرد. این طرح با وجود ارائه شاخص‌های متعدد، در ارزیابی برخی از آنها با شکست مواجه می‌شود. از نکات حائز اهمیت آن است که تمام این شاخص‌ها را ذکر می‌کند و علت حذف آنها را توضیح می‌دهد و با این کار تجربیات، اشتباهات و محدودیت‌های خود را در اختیار برنامه‌های بعدی قرار می‌دهد.

طرح مذکور ویژگی‌های مشترک مناطق محروم که از نتایج ارزیابی‌شان حاصل شده است را در موارد زیر خلاصه می‌کند:

- دوری از مرکز،
- کمبود سرمایه‌گذاری در بخش تولیدی و زیربنایی،
- کمبود نیروی متخصص و دانش‌آموخته،
- فقدان امکانات رفاهی،
- فقدان امکانات بهداشتی و درمان.

در همین دوره اعتراضات دیگری به طرح‌های شناسایی مناطق محروم مطرح می‌شود. در گزارشی با عنوان «شناسایی مناطق محروم کشور: نگاهی دیگر» که توسط گروه مطالعات آمایش سرزمین استان لرستان در آبان ۱۳۶۴ به انتشار رسیده است، ابراهیم موسوی‌نژاد و صادق سیفی ادعا می‌کنند که گرفتار شدن در فرمول‌ها در نهایت ما را از رسیدن به هدف بازمی‌دارد. به باور آنان بدون داشتن تعریف واضح از محرومیت، تعیین شاخص بلاموضوع است. آنان ادعا می‌کنند که تا امروز به‌واسطه نامشخص بودن تعریف محرومیت، هر جزء این برنامه‌ها با سایر اجزا در تنش افتاده است.

در این انتقادات ذکر می‌شود که محرومیت تنها به سطح خدمات فرو کاسته شده است. توجه‌ها تنها به فیزیک مکان معطوف بوده، نه هستی انسان. کمیت مساحت، ما را از توجه به کیفیت زندگی بازداشته است. براساس همین نگاه به کیفیت زندگی است که آنها ادعا می‌کنند تنها ساخت مدرسه، حمام و لوله‌کشی به بقای یک روستا کمک نمی‌کند؛ چراکه روستاهایی با این امکانات نیز در حال از میان رفتن هستند. به باور آنان باید به انسان و آنچه او را به زیستگاهش گره می‌زند توجه کرد.

انتقاد دیگر موضوع ویژگی‌های جغرافیایی متفاوت مناطق است. به باور آنان بدون در نظر گرفتن این ویژگی‌ها در ارزیابی محرومیت، دچار اشتباه می‌شویم. به‌عنوان مثال، مسئله راه‌ها در باره جغرافیای کوهستانی همچون لرستان، شرایط متفاوتی را نسبت به شمال کشور و

همچنین مناطق کویری رقم می‌زند. قرار دادن طول راه به‌عنوان شاخص بدون در نظر گرفتن سازمان‌یابی فضاهای زیستی و مراکز جمعیتی و نقش راه در تحرک منطقه، ما را گمراه می‌کند.

آخرین انتقاد مربوط به میزان بخش‌های محروم است. این گزارش مطرح می‌کند دلیل مناسبی در گزارش درباره تعیین این تعداد بخش محروم مطرح نشده است. این موضوع که در طرح پیشین ۲۰ درصد مناطق محروم بوده‌اند، دلیلی بر این موضوع نیست که این طرح نیز بخواهد ۲۰ درصد بخش‌ها را محروم اعلام کند.

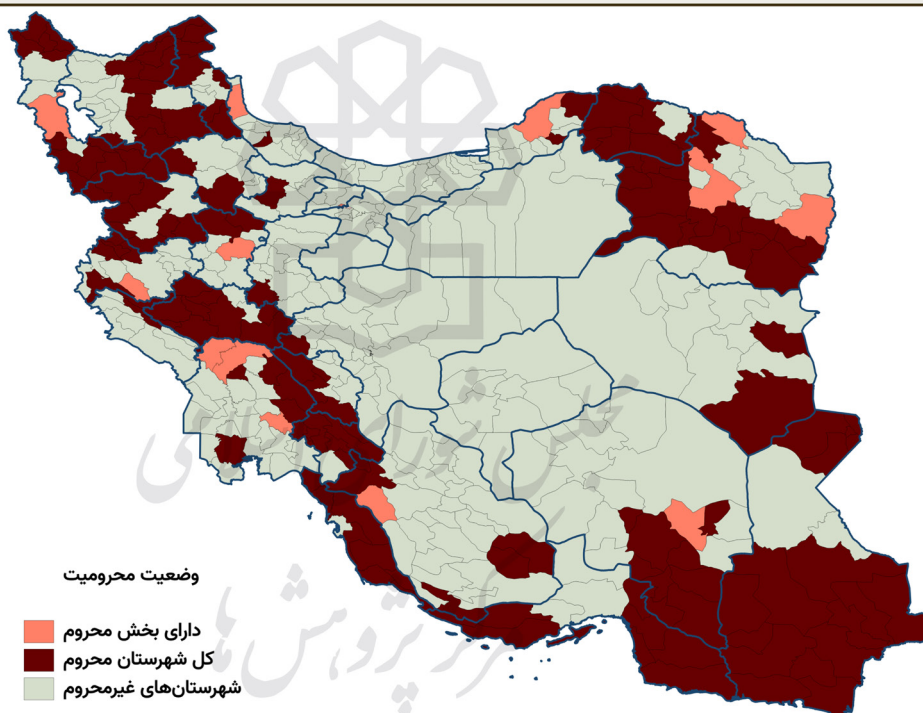
جدول ۷ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند. همچنین شکل ۷ جغرافیای مناطق محروم کشور را براساس مرحله پنجم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۴) نشان می‌دهد.

جدول ۷. مشخصات کلی مطالعه مرحله پنجم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۱۳]

سال	نهاد متولی	آمار و اطلاعات به‌کار رفته	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
تیر ۱۳۶۴	مدیریت هماهنگی امور مناطق وزارت برنامه و بودجه	استفاده از اطلاعات دستگاه‌های مختلف مربوط به سال ۱۳۶۲ و سرشماری جهاد سازندگی در سال ۱۳۶۰	رتبه‌بندی	استان، شهرستان، بخش	۱۶۰ بخش - ۴۷ شهرستان	۱۴ (۲ شاخص - نیروی انسانی)	آموزش - بهداشت - زیربنایی

شکل ۷. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۴ [۱۳]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۳۸.۵ درصد





۸-۲. مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (فاز اول، ۱۳۶۶)

یکی از مسائل بحث‌برانگیز در مراحل قبلی طرح‌های شناسایی مناطق محروم، تعیین محرومیت بر اساس تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی و به‌ویژه در سطوح خرد همچون بخش‌های کشور بوده است. منتقدین معتقد بودند که تقسیم‌بندی سیاسی-اداری و جغرافیایی کشور فارغ از دیدگاه‌های توسعه و آمایش سرزمین انجام گرفته است و ارزیابی و شناخت محرومیت که مستقیماً در ارتباط با توسعه و برنامه‌ریزی و آرایش فعالیت‌های اقتصادی قرار دارد در چنین چارچوبی اشکالات و نارسایی‌هایی در پی خواهد داشت. علاوه بر این عدم امکان محاسبه برخی شاخص‌ها از قبیل درآمد سرانه و ارزش تولید در سطح بخش نیز دلیل دیگری برای مخالفت منتقدین با این شیوه تعیین محرومیت عنوان می‌شد. این‌گونه اشکالات باعث شد که فهرست ۱۶۰ گانه بخش‌های محروم (خروجی مرحله پنجم طرح شناسایی مناطق محروم کشور) در سال ۱۳۶۵ به تصویب هیئت دولت نرسد. به رغم وجود این انتقادات، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خلال بررسی تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۶۶ کل کشور مقرر کردند که فهرست بخش‌های محروم کشور باید به تصویب هیئت دولت برسد. از این رو، وزارت برنامه و بودجه بر آن شد که ضمن بازنگری در نتایج، شاخص‌ها و روش‌های به کار رفته در مرحله پنجم طرح شناسایی مناطق محروم، مطالعه مرحله ششم را در دو فاز آغاز کند و مقوله محرومیت را از ابعاد گسترده‌تر و جامع‌تر مورد بررسی قرار داده و به الگویی از توزیع اعتبارات دست یابد. از آنجایی که فاز اول این مرحله با هدف بازنگری در روش‌ها، شاخص‌ها و آمار و اطلاعات مرحله قبل بایستی انجام می‌پذیرفت، تغییرات شاخص‌های به کار رفته در این فاز را در موارد زیر می‌توان بیان کرد:

- به کارگیری شاخص‌های متنوع شهری و روستایی مجزا،
 - بهنگام‌سازی اطلاعات و مقایسه مجزا بخش‌های کشور در دو سطح شهری و روستایی،
 - محاسبه و به کارگیری پوشش تسهیلات و خدمات تولیدی، اجتماعی و زیربنایی موجود در مناطق شهری و روستایی بخش‌های کشور برای اولین بار (به بیان دیگر، عامل جمعیت بهره‌مند از خدمات و امکانات مختلف برای اولین بار در شاخص‌های به کار رفته لحاظ شد).
- مبنای محاسبات و تعیین منطق محروم در این مرحله نیز تفکیک مناطق شهری و روستایی بخش‌های کشور قرار گرفت که این کار ناهمگنی بین این مناطق را مرتفع ساخت. برای استخراج نتایج مطالعه فاز اول و یا دستیابی به فهرست بخش‌های کشور که از محروم‌ترین به برخوردارترین رتبه‌بندی شده باشد در مرحله اصلی در روش مطالعه مورد نظر قرار گرفته است. در گام اول از روش مؤلفه‌های اصلی برای نقاط شهری و روستایی به صورت جداگانه استفاده شده است و سپس از بین مؤلفه‌های به دست آمده شماری از مؤلفه‌ها که از نظر آماری معنی‌دار بوده جدا شده‌اند. ارزش مؤلفه‌های اصلی در قالب مدل ریاضی محاسبه شده و به عنوان ورودی‌های اصلی دومین مرحله از روش مطالعه که روش فاصله‌یابی (تاکسونومی عددی) است به کار گرفته شده‌اند. در نهایت با استفاده از یک مدل ریاضی و از تلفیق نتایج رتبه‌بندی مناطق شهری و مناطق روستایی (با استفاده از تعیین ضریب محرومیت مناطق شهری و روستایی هر بخش)، بخش‌های کشور به ترتیب از محروم‌ترین تا برخوردارترین استخراج گردید [۱۴]. جدول ۸ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند.

جدول ۸. مشخصات کلی مطالعه مرحله ششم (فاز اول) طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۱۴]

سال	نهاد متولی	آمار و اطلاعات به‌کار رفته	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
اردیبهشت ۱۳۶۶	دفتر هماهنگی امور مناطق محروم وزارت برنامه و بودجه	سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵ و شناسنامه‌های شهری مرکز آمار ایران در سال ۱۳۶۳	مؤلفه‌های اصلی + تاکسونومی	استان، شهرستان، بخش	۱۷۶ بخش	۳۳ شاخص شهری - ۲۹ شاخص روستایی	- آموزش - بهداشت - زیربنایی

۹-۲. مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (فاز دوم، ۱۳۶۷)

اعتراض نمایندگان مجلس درباره تخمینی بودن اطلاعات در مرحله پیشین، باعث شد تا درباره قرار گرفتن بخش به‌عنوان واحد تحلیل، تردیدهای جدی وارد شود. به باور نگارندگان این طرح تقسیمات سیاسی-اداری و جغرافیایی فارغ از نگاه توسعه و آمایش سرزمین است. بر این اساس ادعا می‌کنند که دیگر توجه خود را به‌جای محدوده‌های جغرافیایی و مکانی، به بخش‌های اقتصادی-اجتماعی باید معطوف نمایند.

ویژگی مشترک محروم‌ترین بخش‌های به دست آمده شامل مناطق حاشیه‌ای و بخش‌های دورافتاده بیرون شهر بوده است. براساس اظهار جمع‌بندی انجام شده گروه مطالعه شناسایی مناطق محروم در آن زمان، تعیین‌کنندگی آموزش و پرورش و بهداشت و درمان در این مناطق قابل توجه است. به باور آنها شاخص‌های اقتصادی نسبت مستقیمی با آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و راه‌های ارتباطی دارند. اهمیت مرحله ششم (۱۳۶۷) آن بوده که در آستانه برنامه اول توسعه (۱۳۶۷) به انتشار رسیده است. نتایج این طرح در [قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#) می‌نشیند. هم‌نشینی توسعه با شناسایی مناطق محروم، تنش‌هایی را در درون این طرح به‌همراه داشته است. چنان‌که در متن این طرح مطرح می‌شود:

«نظر قطعی گروه مطالعه شناسایی مناطق محروم بر آن است که فاز دوم مرحله ششم مطالعه در واقع پایان تلاش شش‌ساله‌ای به‌شمار می‌رود که از سال ۱۳۳۱ در راستای شناخت مقوله محرومیت در محدوده‌های جغرافیایی کشور شروع گردیده است و از این پس باید مطالعه محرومیت فارغ از نگرش‌های مکانی و عمدتاً از دیدگاه بخش‌های اقتصادی - اجتماعی ادامه یابد» [۵۱].

به نظر می‌رسد درون این گزارش تنش‌های در سطح عملی و نظری رخ داده است. گویی با وجود آنکه در سطح عملی براساس اصول طرح‌های پیشین عمل می‌کنند، هم‌زمان در سطح نظری به‌واسطه ایده توسعه و شکل‌گیری برنامه اول توسعه، نوعی شکاف رخ داده است. با وجود شکاف پدید آمده، همچنان فعالیت‌ها در زمینه شناسایی مناطق محروم ادامه دارد. مبنای این طرح در شناسایی مناطق محروم براساس تفکیک مناطق به چهار گروه بوده است: بخش‌ها مراکز استان، مراکز شهرستان، بخش‌های دارای شهر، بخش‌های فاقد شهر. علت آن ناهمگنی فاحش امکانات و خصوصیات آنهاست. به‌عنوان مثال، بخش‌های مرکزی شهرستان‌های مرکز استان از امکانات مرکز استان برخوردارند و هیچ‌کدام محروم تلقی نمی‌شوند. بخش‌های مرکزی شهرستان نیز زمانی که حداقل در ۹ یا ۱۰ سکتور برنامه‌ای محروم باشند، به‌خصوص از نظر آموزشی و اقتصادی، محروم حساب می‌شوند. درباره بخش‌های دارای شهر، بخش‌هایی که حداقل در ۸ یا ۹ سکتور برنامه‌ای محروم باشند، به‌خصوص آموزش و بهداشت و اقتصادی، محروم شناخته می‌شوند. در بخش‌های بدون شهر نیز اگر حداقل در ۵ یا ۷ سکتور برنامه‌ای محروم باشند، به‌خصوص آموزش، اقتصاد، ارتباطات، کشاورزی و برق محروم شناخته می‌شوند. همچنین نموداری وجود دارد که در آن مشخص شده هر استان نسبت به بخش‌های محروم به کل بخش‌هایش در چه وضعیتی قرار دارد. هم‌نشینی طرح‌های شناسایی مناطق محروم و برنامه‌های توسعه منجر به آن می‌شود که طرح‌های شناسایی مناطق محروم به‌مرور ذیل برنامه‌های توسعه گنجانده شوند و به‌عنوان زیرشاخه‌ای از آن تدارک دیده شوند. در نتیجه این نگاه، دیگر مطابق ادعای مطرح شده در مرحله چهارم شناسایی مناطق محروم، مبنی بر انجام شناسایی مناطق محروم به شکل سالیانه، توجهی نمی‌شود و شناسایی مناطق محروم باید هم‌زمان با برنامه‌های توسعه صورت گیرد.

نمونه‌ای از پرسشنامه‌ای که در سال ۱۳۷۰ در راستای شناسایی مناطق محروم به مناطق مختلف ارسال می‌شد در شکل ۸ الی ۱۰ نمایش داده شده است.



شکل ۸. صفحه اول پرسشنامه شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۷۰ [۱۶]

جمهوری اسلامی ایران
وزارت آموزش عالی

پرسشنامه شماره ویژه شهر محروم
تیرماه سال ۱۳۷۰ صفحه ۱

(۷) وضعیت ارتباطی شهر
۱- فاصله شهر با مرکز شهرستان کیلومتر
۲- فاصله شهر با مرکز استان کیلومتر
۳- آیا ارتباط شهر با مرکز شهرستان از طریق راه آسفالته
 راه شوسه
قسمتی آسفالته و قسمتی شوسه سایر موارد
پیش بینی نشده
۴- راه آسفالته شهر به مرکز شهرستان به کیلومتر اصلی
.....
.....
.....
۵- راه آسفالته شهر به مرکز شهرستان به کیلومتر اصلی
.....
.....
.....
۶- راه آسفالته شهر به مرکز شهرستان به کیلومتر اصلی
.....
.....
.....

(۸) وضعیت سوخت
۱- تعداد خانوارهایی که از لوله کشی گاز بهره‌مند هستند
.....
۲- تعداد شعب نفت موجود در سطح شهر
۳- تعداد جایگاه‌های فروش فرآورده‌های نفتی (پمپ
بنزین)
۴- فاصله نزدیکترین شهری که نفت سفید، نفت گاز و بنزین
شهر را تامین می‌کند چند کیلومتر است؟
.....

(۱) تقسیمات کشوری
نام استان
نام بخش
نام شهر محروم

(۲) وضعیت اقلیمی
سردسیر و کوهستانی گرمسیر و کویری
گرمسیر و مرطوب قشمتی کوهستانی
قسمتی گرمسیر و معتدل
سایر موارد پیش بینی نشده

(۳) جمعیت
۱- جمعیت کل شهر بر اساس آخرین آمار موجود
۲- تعداد خانوارهای شهری بر اساس آخرین آمار موجود
۳- نام دهستان‌هایی که جهت انجام کارهای مختلف معمولاً
با شهر ارتباط دارند
۴- جمعیت کل دهستان‌های مرتبط با شهر

(۴) وضعیت فضای ورزشی و تفریحی
۱- تعداد پارک‌های شهر
۲- تعداد سالن‌های ورزشی شهر
۳- تعداد باشگاه‌های ورزشی شهر
۴- تعداد استادیوم‌های ورزشی شهر
۵- تعداد محوطه‌ها و زمین‌های ورزشی که فاقد تأسیسات لازمند
.....

(۵) وضعیت برق و آب آشامیدنی
آیا شهر دارای آب آشامیدنی سالم است؟
بله خیر
آیا شهر دارای برق است؟
بله خیر
آیا شهر دارای آب و برق است؟
بله خیر
آیا شهر دارای آب و برق است؟
بله خیر

(۶) بهداشت و درمان
۱- تعداد بیمارستان‌های دولتی و خصوصی
۲- تعداد درمانگاه‌های دولتی و خصوصی
۳- پزشکان دندانپزشکان
دامپزشکان مامای تحصیل کرده
داووخانه داروخانه‌های پزشکی
موجود در شهر
آیا شهر دارای مرکز اورژانس است؟
بله خیر
تعداد حمام‌های بهداشتی موجود در شهر

شکل ۹. صفحه دوم پرسشنامه شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۷۰ [۱۶]

جمهوری اسلامی ایران
وزارت آموزش عالی

پرسشنامه شماره ویژه شهر محروم
تیرماه سال ۱۳۷۰ صفحه ۲

(۱۱) وضعیت شغلی
چند درصد از مردان شاغل:
کارمند
زارعند
کارخانه دارند
سایر موارد پیش بینی نشده

(۱۲) وضعیت پوشش مدا و سمدای شهر:
شهر تحت پوشش شبکه ۱ سیما قرار دارد ندارد
شهر تحت پوشش شبکه ۲ سیما قرار دارد ندارد
شهر تحت پوشش شبکه ۱ صدا قرار دارد ندارد
شهر تحت پوشش شبکه ۲ صدا قرار دارد ندارد
آیا شهر دارای مرکز ماکروویو است؟
بله خیر

(۹) وضعیت آموزشی شهر
۱- تعداد دبیرستان‌های پسرانه فعال نیمه تمام
۲- تعداد دخترستان‌های پسرانه فعال نیمه تمام
۳- تعداد دبیرستان‌های دخترانه فعال نیمه تمام
۴- تعداد دخترستان‌های دخترانه فعال نیمه تمام
۵- تعداد مدارس راهنمایی شبانه روزی
۶- تعداد دبیرستان‌های شبانه روزی
۷- تعداد تحصیل کرده‌های فوق دیپلم، لیسانس و بالاتر شهر
۸- آیا شهر دارای مرکز تربیت معلم و تربیت دبیر است؟
بله خیر
۹- آیا شهر کارکنان پرورش فکری کودکان و نوجوانان دارد؟
بله خیر
نام ببرید:
۱-
۲-
۳-
۴-
۵-
۶-
آیا شهر دارای مرکز آموزش عالی است؟
بله خیر

(۱۰) وضعیت فرهنگی شهر
آیا شهر دارای سالن سینما است؟
تعداد آنرا ذکر کنید
بله خیر
آیا شهر دارای سالن تئاتر است؟
تعداد آنرا ذکر کنید
بله خیر
آیا شهر دارای کتابخانه عمومی است؟
تعداد آنرا ذکر کنید
بله خیر
آیا شهر دارای سالن اجتماعات است؟
بله خیر
آیا شهر دارای مسجد جامع است؟
بله خیر

شکل ۱۰. صفحه سوم پرسشنامه شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۷۰ [۱۶]

The questionnaire page includes the following sections:

- Section 11:** Questions about the availability of water supply, sewerage, and electricity services.
- Section 12:** Questions about the presence of a health center, a community center, and a library.
- Section 13:** Questions about the availability of a bus stop, a taxi stand, and a public transport service.
- Section 14:** Questions about the presence of a school, a health center, and a community center.
- Section 15:** Questions about the presence of a bank, a post office, and a police station.
- Section 16:** Questions about the presence of a market, a shopping center, and a public square.
- Section 17:** Questions about the presence of a park, a sports field, and a cultural center.
- Section 18:** Questions about the presence of a library, a museum, and a gallery.
- Section 19:** Questions about the presence of a cinema, a theater, and a concert hall.
- Section 20:** Questions about the presence of a sports center, a swimming pool, and a gym.
- Section 21:** Questions about the presence of a health center, a hospital, and a clinic.
- Section 22:** Questions about the presence of a pharmacy, a dental clinic, and a laboratory.

At the bottom of the page, there is a section for providing contact information for the local authority, including the name of the head of the organization, the name of the official in charge, and the name of the organization.

جدول ۹ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند. همچنین شکل ۱۱ جغرافیای مناطق محروم کشور را براساس فاز دوم مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور (۱۳۶۷) نشان می‌دهد.^۱

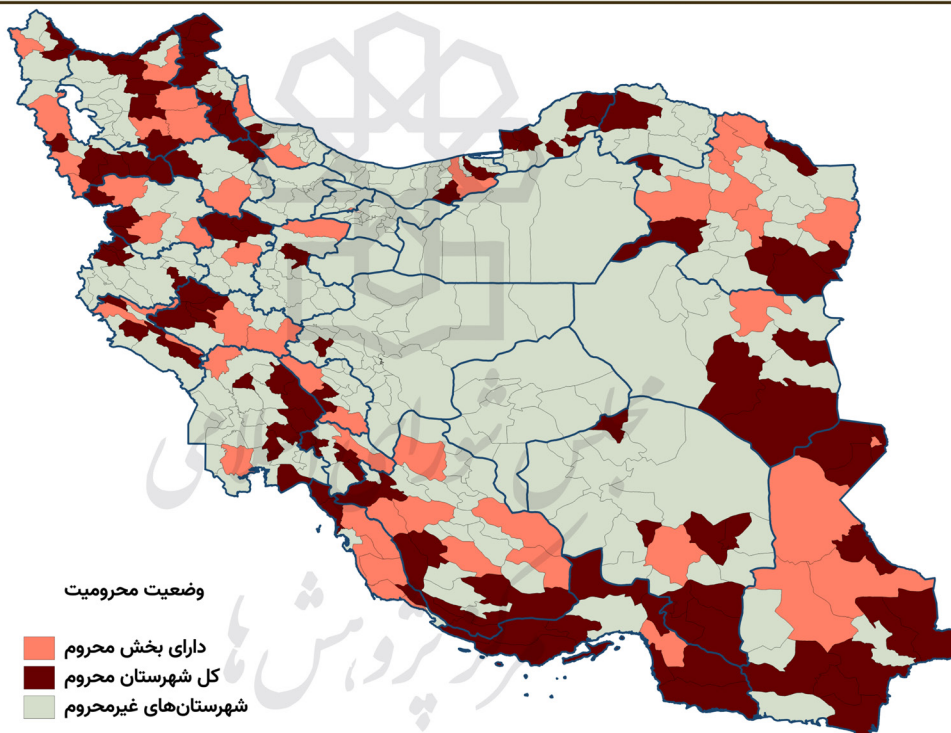
جدول ۹. مشخصات کلی مطالعه مرحله ششم (فاز دوم) طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور [۱۵]

سال	نهاد متولی	آمار و اطلاعات به‌کار رفته	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق محروم	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
۱۳۶۷	دفتر هماهنگی امور مناطق محروم وزارت بودجه و برنامه	سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵ و اطلاعات پرسشنامه‌ای طراحی شده برای این طرح	تجزیه به مؤلفه‌های اصلی + تاکسونومی	بخش	۱۹۴ بخش	۸۰	آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، خدمات شهری و روستایی، راه‌های ارتباطی، اقتصادی و جمعیتی، کشاورزی، فرهنگی و تربیت بدنی، برق، بهزیستی و تأمین اجتماعی، صنعت و معدن

۱. در سال ۱۳۶۸ در تصویب‌نامه راجع به تجدید نظر در بخش‌های محروم کشور و چگونگی استفاده از منابع اعتباری جزء «۱» بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۸ کل کشور ۱۸ بخش دیگر به لیست اضافه می‌شود.

شکل ۱۱. جغرافیای مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۷ [۱۵]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۴۱.۵ درصد



۱۰-۲. مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم توسعه) (۱۳۸۰)

در سال ۱۳۸۰ ادعای مطالعه «شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم توسعه)» آن بوده است که «نظریه‌های توسعه مبتنی بر رشد اقتصادی، که در دهه‌های اخیر چارچوب نظری توسعه کشور بوده‌اند، نابرابری در توزیع درآمد بین گروه‌های مختلف جامعه و برخورداری نامتوازن مناطق مختلف از دستاوردهای توسعه را اجتناب‌ناپذیر می‌سازند» [۱۷]؛ چنان‌که این گزارش ادعا می‌کند، نابرابری نتیجه ناخواسته توسعه در کشورهای در حال توسعه است. لذا پنج برنامه عمرانی پیش از انقلاب اسلامی و همچنین دو برنامه توسعه بعد از انقلاب نیز مورد نقد واقع می‌شود. در این گزارش همچنین آمده است:

«اجرای طرح‌های خاص ناحیه‌ای در سال‌های آغازین دهه ۱۳۵۰ و در شروع برنامه عمرانی پنجم کشور در رژیم گذشته، اگر چه سنگ بنای نوعی تمرکززدایی در هزینه‌های عمرانی به شمار می‌آید، اما این رهیافت بدون توجه به قابلیت‌ها و محدودیت‌های توسعه در مناطق مختلف کشور به اجرا درآمده بود و عملاً گونه‌ای از توسعه منطقه‌ای القایی (برون‌زا) را در زمینه‌های توسعه اجتماعی و زیربنایی به وجود آورد.»

آنچه که این بخش از طرح به ما یادآوری می‌کند آن است که ضرورت بازنگری در سازوکارهای تمرکزگرایی و نابرابری‌های اقتصادی مربوط به آن، از اواخر دوره پهلوی تبدیل به مسئله شده بود و در آن دوره اقداماتی ولو ناموفق برای پرداختن به این مسئله و رفع آن صورت گرفته بود. با برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) چرخش مهمی در شناسایی مناطق محروم پدید می‌آید. اولین نمود آن به شکل مشخص تغییر اصطلاح «مناطق محروم» به «مناطق کمتر توسعه یافته» است.

برای نگارندگان این طرح نیز مسئله گسست از طرح‌های پیشین برجسته بوده؛ چنان‌که ذیل تیتراژ «تغییر نگرش در شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته» تمام طرح‌های پیشین را زیر سؤال برده و مرزکشی خود را با آنها مشخص کرده است. در بخشی از گزارش اشاره می‌شود که:

«برقراری تعادل و توازن منطقه‌ای بیشتر به تزریق منابع از مرکز به منطقه و عمدتاً نیز از بودجه عمومی دولت معطوف بوده است» که آن را «توسعه منطقه‌ای القایی (برون‌زا)» می‌نامند.

برای آنان این روند از زمان پهلوی شروع شده و با انقلاب اسلامی شدت بیشتری می‌یابد که در نتیجه آن طرح‌های محرومیت‌زدایی از دهه ۱۳۶۰ آغاز می‌شود. تأکید مدام نگارندگان بر صرف شدن «بودجه عمومی دولت»، سرنخی اولیه برای فهم نگرش آنان بوده است. ادعای مطرح شده در این طرح آن است که «دستاورد، هم‌سنگ هزینه‌های انجام شده نیست. با وجود بالا رفتن شاخص‌های بهره‌مندی از خدمات اجتماعی و زیربنایی در مناطق محروم روند توسعه پایدار و متکی بر قابلیت‌های درونی در این مناطق شکل نگرفته است و هرگونه کناره‌گیری دولت از ارائه خدمات، نه تنها روند توسعه را متوقف می‌سازد، بلکه شبکه‌های خدمات‌رسانی را نیز مختل می‌نماید».

قرار گرفتن طرح‌های شناسایی مناطق محروم ذیل برنامه‌های توسعه را می‌توان به شکل مشخص در این گزاره دید «افزون بر هدف‌های طبقه‌بندی شده فوق‌الذکر، رعایت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان برنامه سوم از دیدگاه تقویت و گسترش بخش خصوصی، تمرکززدایی در امور منطقه‌ای و در نهایت هرچه محدودتر کردن دخالت دولت در امور تصدی‌گری از دیگر هدف‌هایی بوده که در اجرای مطالعات شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور مدنظر بوده است». این عبارت بیانگر آن است که اضطراب دائمی که به شکل‌های مختلف در متن بالا می‌آید از کجاست: اضطراب صرف شدن بودجه عمومی دولت و یا اضطراب لحظه‌ای که دولت به کلی از مسئولیت خود شانه خالی کند. هدف و صورت مسئله گویی به کلی عوض شده است «ارتقای تولید، اشتغال و سرمایه‌گذاری در مناطق حاشیه‌ای و کمتر توسعه یافته کشور، فرایندی به دور از قابلیت‌ها و محدودیت توسعه در این مناطق نباشد». مقایسه شود با گزارش کوتاه پیرامون روش تعیین مناطق محروم کشور (۱۳۶۱) که در آن مسئله محرومیت بسیار واضح بود: پایین بودن سطح زندگی در زمینه‌هایی همچون مسکن، بهداشت و آموزش به‌عنوان حداقل امکان‌های زندگی معرفی می‌شود؛ اما تلقی جدید از مناطق محروم صورت دیگری دارد: «محدوده مناطق کمتر توسعه یافته که عرصه سرمایه‌گذاری و تولید است [...]» بر همین مبنا نیز مخاطب چنین طرحی مردم نیستند، بلکه سرمایه‌گذاران هستند که در استدلال انتخاب شهرستان به‌عنوان محدوده جغرافیایی این طرح، چنین مطرح می‌شود که «شهرستان که بنا به دلایل فوق‌الذکر محدوده جغرافیایی بهینه برای تشویق سرمایه‌گذاری و تولید است».

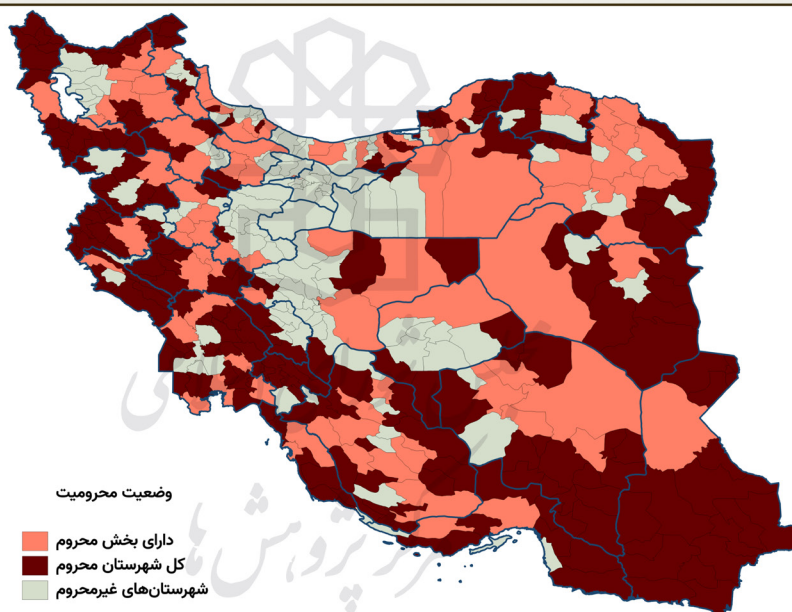
نقد‌های مطرح شده در این طرح به طرح‌های شناسایی مناطق محروم پیشین، بسیار مهم است. به باور آنان صرف توجه به تأسیسات فیزیکی و زیربنایی و خدمات اجتماعی، نمی‌تواند مشکل نابرابری را حل کند. نتیجه چنین نگرشی پروژه‌های عدیده نیمه‌تمام و رها شده و بدهکاری‌های کلان به بانک و تعطیلی صدها واحد تولیدی در مناطق محروم است. به باور نگارندگان طرح مذکور، بی‌توجهی به استعدادها و امکانات مناطق منجر به چنین مسئله‌ای می‌شود. چنان‌که ادعا می‌شود، صرف تزریق منابع از بیرون (توسعه القایی و برون‌زا)، لزوماً به نتایج پایدار ختم نمی‌شود؛ لذا راهکار آنها توسعه درون‌زا و متکی بر قابلیت‌های درونی مناطق است. نقد دیگر آنها به هدایت شدن همه چیز از مرکز (تهران) است که ناتوان از جلب مشارکت مردمی است. از نکات حائز اهمیت این طرح، مطرح کردن ایده توجه به آمایش سرزمین است. چنان‌که در منابع کتابخانه سازمان برنامه و بودجه می‌توان دید، در سال‌های آغازین پس از انقلاب گزارش‌ها و نقد‌های متعددی به طرح آمایش سرزمین درون خود سازمان برنامه و بودجه منتشر شد. با این طرح، دوباره مسئله آمایش سرزمین در مرکز توجه قرار می‌گیرد. جدول ۱۰ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه ارائه می‌کند. همچنین شکل ۱۲ جغرافیای مناطق محروم کشور را براساس مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (۱۳۸۰) نشان می‌دهد.

جدول ۱۰. مشخصات کلی مطالعه مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم توسعه) [۱۷]

سال	نهاد متولی	آمار و اطلاعات به‌کار رفته	روش	واحد تحلیل	گستره مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
۱۳۸۰	دفتر امور عمران شهری و روستایی معاونت امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	اطلاعات پرسش‌نامه‌ای طراحی شده برای این طرح	تحلیل عاملی	شهرستان - بخش	۵۰۰ بخش - ۱۰۰ شهرستان	بخش: ۴۱ شهرستان: ۲۱	اجتماعی، بهداشت و درمانی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی و توریستی

شکل ۱۲. جغرافیای مناطق کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۰ [۱۷]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۸۲.۵ درصد



۱۱-۲. طرح مطالعاتی شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (۱۳۸۶)

این طرح با این ادعا آغاز می‌شود که منطقه توسعه نیافته در کشور ماندک است. بر این مبنا دیگر مسئله اساساً محرومیت نیست، بلکه کمتر توسعه یافتگی است. یکی از نقدهای مطرح شده به طرح‌های محرومیت‌زدایی به باور نگارندگان این طرح، نداشتن تعریف جامع از مفهوم محرومیت است؛ به این دلیل هر کدام به وجوهی توجه می‌کردند و شاخص‌های هر دوره متفاوت می‌شد. طرح مذکور، هدف اصلی خود را جذب و نگهداری دو عامل اساسی تولید می‌داند: نیروی انسانی و سرمایه. به نوعی می‌توان این نگاه را در ادامه نقد توسعه‌محورانه به برنامه‌های شناسایی مناطق محروم دانست. چنان‌که در طرح قبل نیز مطرح شد، مسئله صرفاً تزریق منابع از بیرون نیست، بلکه وجه دیگر آن توانمند کردن منطقه در راستای نگهداری سرمایه و نیروی انسانی آن نیز است. چراکه اگر امکان گردش سرمایه در همان منطقه ممکن نباشد، در نهایت سرمایه به مرکز بر خواهد گشت؛ لذا جهت جریان سرمایه و ظرفیت گردش آن، بُعدی است که باید در تحلیل ما لحاظ شود [۱۸].

نکته مهم مطرح شده در این طرح آن است که رشد اقتصادی نه تنها بر طرف کننده مسئله محرومیت نیست، بلکه در صورت نبود برنامه‌ریزی مناسب، خود عامل مهمی است در افزایش نابرابری‌ها و گسترش محرومیت؛ لذا برای نگارندگان به واسطه رشد ناگهانی در آمد سرانه کشور در سال ۱۳۸۵، توزیع عادلانه مسئله اساسی تلقی می‌شود. این مطالعه بر خلاف طرح‌های پیشین به تصریح مناطق محروم کشور نپرداخته است و مناطق کشور (در سه سطح شهرستان‌های، بخش‌ها و دهستان‌های کشور) را به ترتیب از محروم‌ترین تا توسعه یافته‌ترین در پنج سطح (سطح یک محروم‌ترین و سطح پنج توسعه یافته‌ترین) رتبه‌بندی کرده است. جدول ۱۱ توزیع مناطق مختلف کشور را بر اساس دسته‌بندی مذکور نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. رتبه‌بندی مناطق کشور بر حسب میزان توسعه یافتگی [۱۸]

سال	سطح یک (محروم‌ترین)	سطح دوم	سطح سوم	سطح چهارم	سطح پنجم (توسعه یافته‌ترین)
شهرستان‌های کشور	۹۰	۴۹	۳۲	۳۱	۱۳۴
بخش‌های کشور	۴۳۱	۷۷	۶۷	۷۷	۲۳۷
دهستان‌های کشور	۲۸۳	۶۳۳	۵۴۲	۴۹۱	۴۴۹

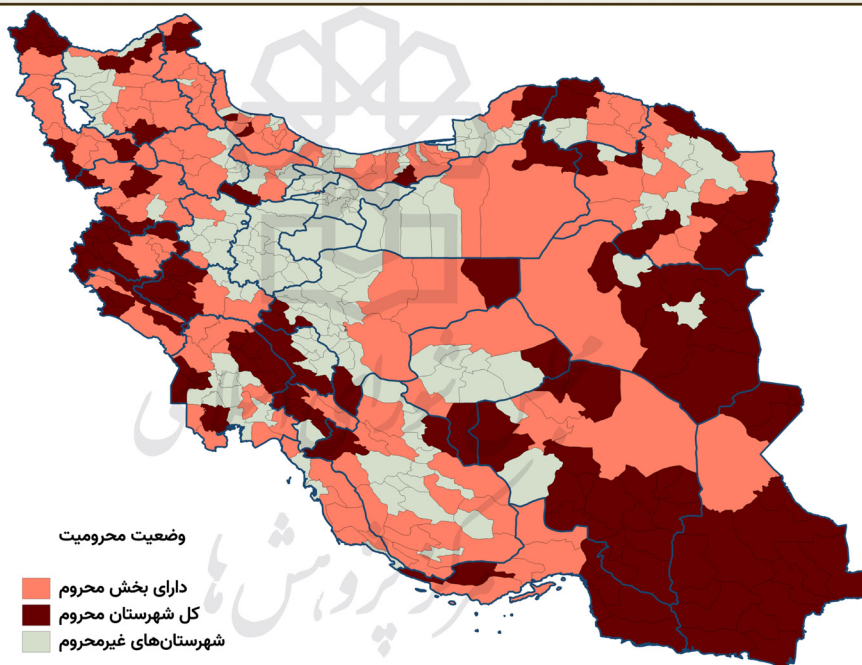
از ویژگی‌های قابل توجه این طرح آن بود که تلاشی صورت گرفت تا بتوان در تعامل با استان‌های مختلف دست به اقدام شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته زد؛ لذا گردهمایی در تیرماه ۱۳۸۶ برگزار شد که در آن استانداران و معاونین برنامه‌ریزی آنها گردهم آمدند. در این جلسه از دیدگاه‌ها و روش‌ها صحبت به میان آمد. در نهایت تصمیم گرفته شد هر استان بر حسب مدل علمی معتبری که خود صلاح می‌داند دست به ارزیابی مناطق محروم منطقه خود بزند و نتایج را به تهران فرستاده، ایرادات آن را تهران متذکر شود و دوباره جهت اصلاح به استان‌ها بازگرداند؛ لذا این طرح تلاشی بود که بتوان تا جای ممکن تعامل میان تهران و سایر استان‌ها لحاظ شود. جدول ۱۲ خلاصه‌ای از مشخصات این مطالعه را ارائه می‌کند. همچنین شکل ۱۳ جغرافیای مناطق محروم کشور را بر اساس مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (۱۳۸۶) نشان می‌دهد.

جدول ۱۲. مشخصات کلی طرح مطالعاتی مناطق کمتر توسعه یافته کشور [۱۸]

سال	نهاد متولی	آمار و اطلاعات به‌کار رفته	روش	واحد تحلیل	مناطق کمتر توسعه یافته	تعداد شاخص	شاخص‌های کلی
۱۳۸۶	کارفرما: معاونت امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجری: جهاد دانشگاهی	اطلاعات سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ و اطلاعات پرسشنامه‌ای طراحی شده برای این طرح	هر استان متفاوت	شهرستان، بخش، دهستان	محروم‌ترین مناطق کشور بر حسب میزان توسعه یافتگی: ۹۰ شهرستان و ۴۳۱ بخش و ۲۸۳ دهستان	۲۵ شاخص شهرستان، ۲۰ شاخص بخش، ۱۹ شاخص دهستان	اجتماعی، بهداشت و درمانی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی و توریستی

شکل ۱۳. جغرافیای مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۶ [۱۸]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۷۸.۴ درصد

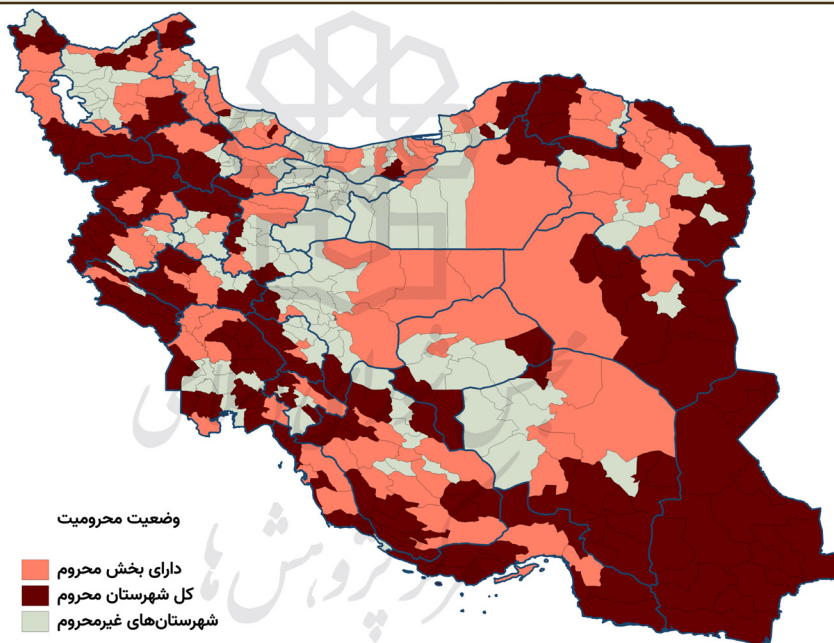


۳. تحولات جغرافیای مناطق محروم کشور در گذر زمان

در بخش قبل، مطالعات انجام گرفته در خصوص مناطق محروم (یا کمتر توسعه یافته) کشور و متعاقباً فهرست رسمی آن مناطق تا سال ۱۳۸۶ مورد بررسی قرار گرفت. پس از سال ۱۳۸۶، گزارشی در خصوص شناسایی مناطق مذکور موجود نمی‌باشد و تنها فهرست آن مناطق بار دیگر در سال ۱۳۸۸ به روزرسانی گردید. در سال ۱۳۸۸، [تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تعیین مناطق محروم و کمتر توسعه یافته در امور حمایتی](#) ۱۳۰ شهرستان، ۲۵۱ بخش و ۲۶۱ دهستان کمتر توسعه یافته را به همراه ضریب محرومیت هر کدام تعیین کرد که گستره جغرافیایی آن در شکل ۱۴ نمایش داده شده است. جزء «۶» این تصویب‌نامه نیز معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سازمان برنامه و بودجه فعلی) را موظف کرده است تا با هماهنگی دفتر امور مناطق محروم کشور و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور و سایر دستگاه‌های اجرایی مربوط ظرف سه ماه بعد از تصویب هر یک از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فهرست مذکور را بازنگری نماید.

شکل ۱۴. جغرافیای مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۸ [۱۹]

نسبت مناطق بهره‌مند از مزایای مناطق محروم به کل مناطق کشور: ۷۹.۸ درصد



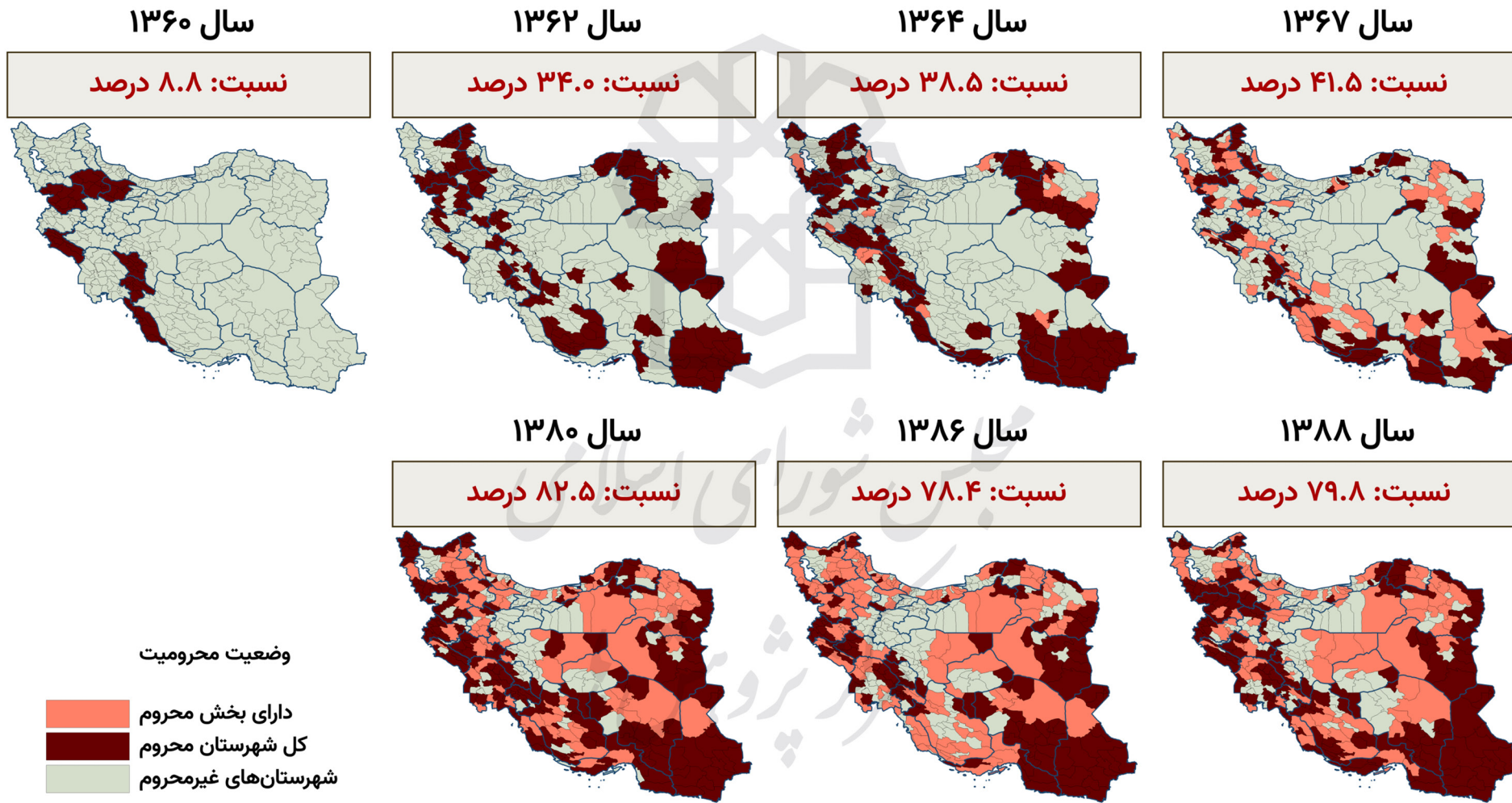
پس از آن در سال ۱۳۹۱ هیئت وزیران طی تصویب‌نامه‌ای تحت عنوان **تنفیذ فهرست مناطق کمتر توسعه یافته برای دوره برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه** آخرین فهرست موجود (به‌روزرسانی شده در سال ۱۳۸۸) را برای دوره برنامه جدید تنفیذ کرد و تنها یک شهرستان (خمین) را به فهرست این مناطق اضافه کرد. پس از آن در سال ۱۳۹۴ در بند «ذ» اصلاحی ماده (۱۳۲) **قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم** بر لزوم به‌روزرسانی فهرست مناطق کمتر توسعه یافته در ابتدای هر برنامه پنج‌ساله تأکید شد. همان سال هیئت وزیران با امضای تصویب‌نامه اصلاح تصویب‌نامه شماره ۲۶۲۶۵۰/ت/۴۸۸۷۴-هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ با موضوع **تنفیذ فهرست مناطق کمتر توسعه یافته برای دوره برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه** مجدداً بدون هیچ تغییری فهرست تأیید شده در سال ۱۳۹۱ (همان فهرست تأیید شده در سال ۱۳۸۸ به اضافه شهرستان خمین) را برای دوره برنامه پنجم توسعه تنفیذ کرد. دولت در سال ۱۳۹۸ در تصویب‌نامه فهرست مناطق کمتر توسعه یافته برای برقراری فوق‌العاده بدی آب‌وهوا در طول برنامه ششم توسعه فهرستی از این مناطق را تنها برای موضوع مربوطه یعنی فوق‌العاده بدی آب‌وهوا ارائه کرد.

بنابراین، **فهرست مناطق محروم و کمتر توسعه یافته سال ۱۳۸۸** را می‌توان **آخرین فهرست رسمی** موجود از مناطق محروم در نظر گرفت. شکل ۱۵ تقسیم‌بندی شهرستان‌های کشور را از نظر محرومیت یا کمتر توسعه‌یافتگی و براساس فهرست‌های رسمی به دست آمده از مطالعات شناسایی مناطق محروم نشان می‌دهد.^۱ بررسی تحولات جغرافیای مناطق محروم (به‌عنوان یکی از خروجی‌های مهم فرایند برنامه‌ریزی برای محرومیت‌زدایی) در طول زمان نشان می‌دهد که سیاستگذار با گسترش شاخص‌های محرومیت، بسیاری از مناطق کشور را به فهرست مناطق محروم (یا کمتر توسعه یافته) اضافه کرده است. این در حالی است که آمارها نشان می‌دهد (شکل ۱۶) از ابتدای انقلاب تاکنون، نرخ محرومیت در بسیاری از شاخص‌ها (حداقل در زمینه دسترسی خانوارها به امکانات و خدمات اساسی) کاهش قابل توجهی یافته است.

۱. نقشه جغرافیایی به کار گرفته شده براساس تقسیمات کشوری سال ۱۳۹۶ انتخاب شده و شایان ذکر است که خروجی‌های مذکور با اعمال کلیه تغییرات تقسیمات کشوری (در سطح استان، شهرستان و بخش‌های کشور) در دهه‌های اخیر آماده شده است.

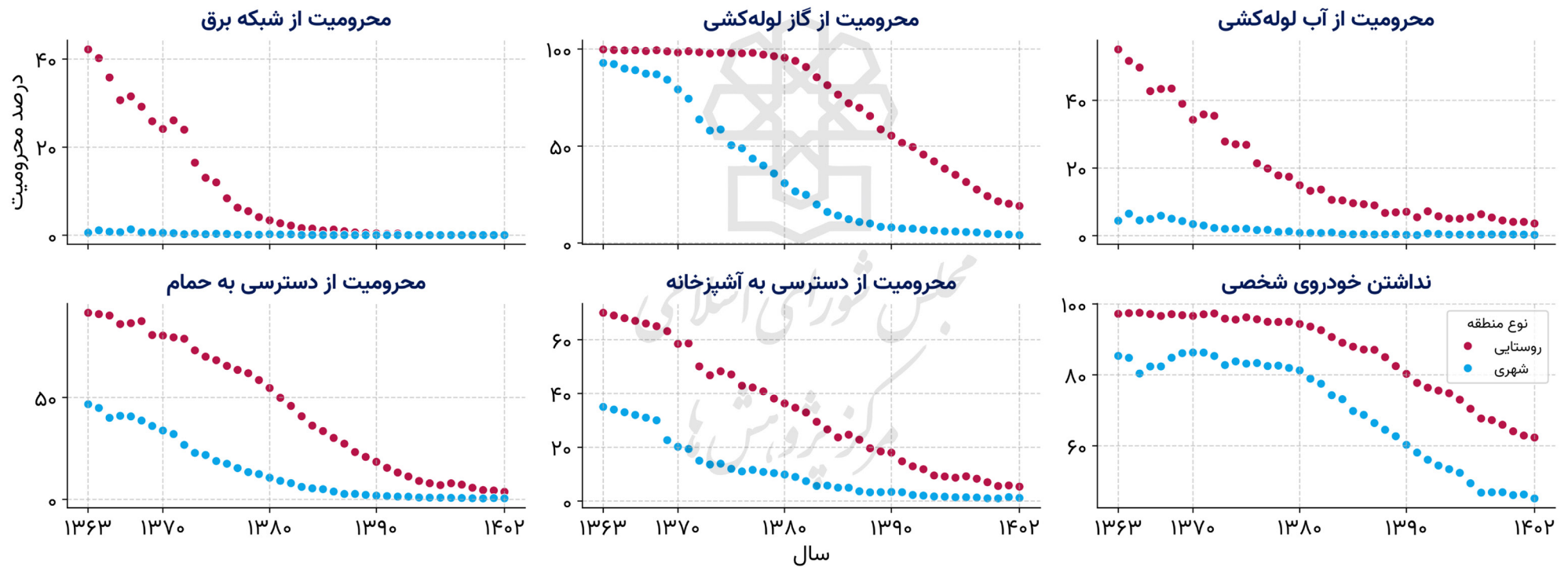


شکل ۱۵. تأثیر فشارهای سیاسی بر گسترش جغرافیایی فهرست مناطق محروم کشور به رغم کاهش محرومیت از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۸۸



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

شکل ۱۶. وضعیت شاخص‌های محرومیت از دسترسی به خدمات و امکانات اساسی در کشور به تفکیک مناطق شهری و روستایی از سال ۱۳۶۳ تا ۱۴۰۲ [۲۰]





۴. آسیب‌شناسی مطالعات شناسایی مناطق محروم کشور

از آنجایی که هدف اصلی این مطالعه بررسی تحولات رویکردی سیاستگذار به مقوله محرومیت است؛ این پژوهش از میان رویکردهای مختلف آسیب‌شناسی طرح‌های مطالعاتی،^۱ رویکرد تاریخی - تکاملی^۲ را برگزیده است.

وضعیت هم‌گرایی یا واگرایی تعاریف مفاهیم و تغییرات مؤلفه‌های اصلی مطالعات مناطق محروم کشور در طول زمان، نوع حداقلی از ارزیابی سیر پیشرفت این مطالعات به حساب می‌آید که شکل‌گیری چارچوب فکری سیاستگذار در حوزه محرومیت را نشان می‌دهد. در همین چارچوب، در قسمت اول رخدادهای مهم طی اجرای طرح‌های مذکور، در قسمت دوم نقاط قوت سیر تکاملی این مطالعات و در قسمت سوم نقاط ضعف آنها اشاره می‌شود. در بخش قبل، تاریخچه مطالعات نهاد سیاستگذاری با محوریت موضوع «شناسایی مناطق محروم کشور» مورد بررسی قرار گرفت. اگرچه برخی از این مطالعات مشخصاً به دنبال تعیین مناطق محروم نبوده‌اند؛ اما اثرگذاری قابل توجهی بر مطالعات بعدی داشته و جامعیت تحلیل مستلزم بررسی آنها بوده است. در میان این پژوهش‌ها، مطالعات موسوم به «طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم» که در ۶ مرحله و در بازه سال‌های ۱۳۶۱ الی ۱۳۶۷ انجام گرفته است مرتب‌ترین آنها با موضوع «شناسایی مناطق محروم» به حساب می‌آید که خوشبختانه جزئیات قابل توجهی از آنها در اختیار قرار گرفته است. رخدادهای مهم این مجموعه مطالعات در جدول ۱۳ ارائه شده است.

جدول ۱۳. تحولات اصلی طی اجرای ۱۱ طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور

عنوان طرح/مطالعه	سال	ویژگی‌ها
طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای	۱۳۵۶	اولین مطالعه در خصوص وضعیت نابرابری منطقه‌ای در کشور هدف‌گذاری‌های کمی در سطح استانی
عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران	۱۳۶۰	گسترش مفهوم محرومیت‌زدایی به سیاست‌هایی فراتر از اختصاص بودجه تهیه فهرستی از تنگناها و مسائل کیفی استان‌ها
مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۱	به رسمیت شناخته شدن موضوع مناطق محروم برای اولین بار (این طرح به نوعی اولین اقدام رسمی در کشور جهت سیاستگذاری محرومیت‌زدایی به حساب می‌آید). توجه به شدت محرومیت برای اولین بار تأکید بر ضرورت اولویت‌بندی در توجه به مناطق محروم تأکید بر مفهوم محرومیت موضوعی (مثلاً محرومیت از دسترسی به خدمات آموزشی) به جای محرومیت کلی یک منطقه
مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۲	توجه به شاخص تجمیعی و تعیین مناطق محروم کشور تعیین مناطق محروم کشور در سطح شهرستان‌های کشور برای اولین بار
مرحله چهارم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۳	واسپاری مسئولیت شناسایی مناطق محروم به مسئولین استانی برای اولین بار به‌کارگیری نتایج شناسایی مناطق محروم در سیاستگذاری برای اولین بار (تسهیلات اعتباری بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۳ به مناطق محروم اختصاص یافت).
مرحله پنجم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۴	تعیین مناطق محروم کشور در سطح بخش‌های کشور برای اولین بار شکل‌گیری اعتراض به توجه صرف به محرومیت‌های کالبدی مناطق طی اجرای این طرح شکل‌گیری اعتراض به افزایش قابل توجه مناطق محروم کشور طی اجرای این طرح

۱. نظیر رویکرد روش شناختی، رویکرد تاریخی - تکاملی و رویکرد کارکردی.

۲. رویکرد تاریخی - تکاملی در آسیب‌شناسی مطالعات پژوهشی، به بررسی روند تحول، تغییرات و سیر پیشرفت تحقیقات در یک حوزه علمی طی زمان می‌پردازد. این رویکرد کمک می‌کند تا نقاط عطف، گسست‌ها یا تکرارهای بی‌ثمر در مسیر پژوهش‌ها شناسایی شوند.

عنوان طرح/مطالعه	سال	ویژگی‌ها
مرحله ششم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (فاز دوم)	۱۳۶۷	به‌کارگیری نتایج این طرح در قانون برنامه اول توسعه کشور تأکید نمایندگان مجلس شورای اسلامی به اهمیت بخش‌های اقتصادی-اجتماعی به‌جای مؤلفه‌های جغرافیایی و مکانی اعلام زودهنگام شکست طرح شناسایی مناطق محروم کشور
مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور	۱۳۸۴	تأکید بر «توسعه درون‌زا» مناطق کمتر توسعه یافته به‌جای «توسعه القایی و بیرون‌زا» (نقد رویکرد قانون برنامه سوم توسعه به این مناطق) طرح ایده توجه به موضوع آمایش سرزمین
مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور	۱۳۸۶	تأکید بر ارتقای شاخص‌ها جهت شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته به‌جای مناطق توسعه نیافته

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۱. نقاط قوت

همان‌طور که پیشتر اشاره شد، در این بخش صرفاً روند تحولی مفاهیم و مؤلفه‌های کلیدی طرح‌های شناسایی مناطق محروم بررسی شده و عدم همگرایی احتمالی در میان آنها مورد تحلیل قرار می‌گیرد. به همین منظور، هدف مطالعه، متولی اجرای طرح، تعریف سیاستگذار از محرومیت، شاخص‌های مدنظر سیاستگذار برای سنجش محرومیت، روش رتبه‌بندی مناطق کشور و واحد تحلیل جغرافیایی به‌عنوان مفاهیم و مؤلفه‌های اثرگذار بر سازوکار شناسایی مناطق محروم کشور انتخاب گردیده است. وضعیت موارد مذکور در طرح‌های ۱۲ گانه شناسایی مناطق محروم کشور در جدول ۱۴ به‌طور خلاصه مشخص شده است.



جدول ۱۴. مقایسه تطبیقی طرح‌های مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور از منظر مؤلفه‌های اصلی

عنوان طرح/ مطالعه	سال	هدف مطالعه	متولی	تعریف محرومیت	شاخص‌های محرومیت	طبقه‌بندی شدت محرومیت مناطق	روش	واحد تحلیل جغرافیایی
طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای	۱۳۵۶	بررسی وضعیت نابرابری‌های منطقه‌ای	دفتر پروژه عمرانی معاونت انفورماتیک سازمان برنامه و بودجه	نامشخص	اقتصادی (منعت، کشاورزی، اشتغال)، اجتماعی (شهرنشینی و مهاجرت، آموزش، سطح زندگی، بهداشت) و سازمانی و سیاسی (ارتباطات جمعی و وسایل آن- ظرفیت مدیریت- مشارکت در امور سیاسی)	عدم طبقه‌بندی	تاکسونومی	استان
عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران	۱۳۶۰	بررسی وضعیت نابرابری‌های منطقه‌ای	معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	نامشخص	نامشخص	عدم طبقه‌بندی	تاکسونومی	استان
مرحله اول طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۱	شناسایی میزان محرومیت مناطق در هر یک از شاخص‌ها	نامشخص	محرومیت از نیازهای اساسی (به‌طور مشخص محرومیت معادل با عدم بهره‌مندی از مسکن، بهداشت و آموزش در نظر گرفته شده است)	نامشخص	تفکیک استان‌های کشور در هر یک از ابعاد محرومیت به سه دسته استان‌های توسعه یافته‌تر، استان‌های کمتر توسعه یافته و استان‌های محروم	نامشخص	استان (اگرچه پیشنهاد طرح، تحلیل در سطح شهرستان بوده است. اما به دلیل فقدان اطلاعات، محاسبات در سطح استان انجام شده است).
مرحله دوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۲	شناسایی مناطق محروم	دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	محرومیت از نیازهای اساسی (به‌طور مشخص محرومیت معادل با عدم بهره‌مندی از مسکن، بهداشت و آموزش در نظر گرفته شده است).	آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و عمران روستایی	تفکیک شهرستان‌های کشور به پنج گروه شهرستان‌های بدون آمار، غیر محروم، محروم درجه یک، محروم درجه دو و محروم درجه سه	نامشخص	شهرستان

عنوان طرح / مطالعه	سال	هدف مطالعه	متولی	تعریف محرومیت	شاخص‌های محرومیت	طبقه‌بندی شدت محرومیت مناطق	روش	واحد تحلیل جغرافیایی
مرحله سوم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۲	شناسایی مناطق محروم	دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	محرومیت از نیازهای اساسی (با اندکی تغییر نسبت به مرحله قبلی)	آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، کشاورزی، امور زیربنایی	تفکیک شهرستان‌های کشور به پنج گروه شهرستان‌های بدون آمار، غیر محروم، محروم درجه یک، محروم درجه دو و محروم درجه سه (با تغییراتی در خصوص بازه‌های نسبت داده شده به هریک از پنج گروه نسبت به مرحله قبل)	تاکسونومی و کلاستر	شهرستان
مرحله چهارم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۳	شناسایی مناطق محروم	دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	نامشخص	آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، کشاورزی، امور زیربنایی، نیروی انسانی (در تجمیع شاخص‌ها لحاظ نشد).	عدم طبقه‌بندی	نامشخص	شهرستان
مرحله پنجم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور	۱۳۶۴	شناسایی مناطق محروم	مدیریت هماهنگی امور مناطق وزارت برنامه و بودجه	نامشخص	آموزش، بهداشت، زیربنایی	عدم طبقه‌بندی	رتبه‌بندی	استان، شهرستان، بخش
مرحله ششم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (فاز اول)	۱۳۶۶	شناسایی مناطق محروم	دفتر هماهنگی امور مناطق محروم وزارت برنامه و بودجه	نامشخص	آموزش، بهداشت، زیربنایی	عدم طبقه‌بندی	مؤلفه‌های اصلی + تاکسونومی	شهری، روستایی
مرحله ششم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور (فاز دوم)	۱۳۶۷	شناسایی مناطق محروم	دفتر هماهنگی امور مناطق محروم وزارت برنامه و بودجه	نامشخص	آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، خدمات شهری و روستایی، راه‌های ارتباطی، اقتصادی و جمعیتی، کشاورزی، فرهنگی و تربیت بدنی، برق، بهداشتی و تأمین اجتماعی، صنعت و معدن	عدم طبقه‌بندی	تجزیه به مؤلفه‌های اصلی + تاکسونومی	بخش

عنوان طرح / مطالعه	سال	هدف مطالعه	متولی	تعریف محرومیت	شاخص‌های محرومیت	طبقه‌بندی شدت محرومیت مناطق	روش	واحد تحلیل جغرافیایی
مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم)	۱۳۸۰	شناسایی مناطق حاشیه‌ای و کمتر توسعه یافته	دفتر امور عمران شهری و روستایی معاونت امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	نامشخص	اجتماعی، بهداشت و درمانی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی و توریستی	عدم طبقه‌بندی	تحلیل عاملی	شهرستان، بخش
کمتر توسعه یافته ۱۳۸۶	۱۳۸۶	شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته	معاونت امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	نامشخص	اجتماعی، بهداشت و درمانی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی و توریستی	عدم طبقه‌بندی	هر استان متفاوت	شهرستان، بخش، دهستان

مأخذ: همان.

بررسی گزارش‌های موجود از طرح‌های مطالعاتی شناسایی مناطق محروم نشان می‌دهد به‌رغم آنکه در مجموع روندی واگراد در شناخت ماهیت محرومیت احساس می‌شود، سیاستگذار در برخی ابعاد از تجربه‌های گذشته درس گرفته و اصلاحاتی را در مطالعات بعدی انجام داده است. مهم‌ترین نقاط قوت این مطالعات به شرح زیر است:

۱-۴. توجه به مفهوم شدت محرومیت و ضرورت اولویت‌بندی در انتخاب مناطق هدف

این موضوع اگرچه به‌ظاهر بدیهی به نظر می‌رسد، اما اینکه سیاستگذار در همان سال‌های آغازین این مطالعات (سال ۱۳۶۱) به اهمیت این موضوع در ساحت سیاستگذاری پی برده است؛ برای سیاستگذاران و برنامه‌ریزان فعلی نکته قابل تأملی است. جایی که سیاستگذار این طور جمع‌بندی کرده است:

«هرچند که در کشورمان کمتر نقطه‌ای داریم که از محرومیت بی‌بهره باشد، اما به دلیل نسبی بودن این پدیده می‌بایست محروم‌ترین نقاط را شناخت تا از آنجا در جهت ایجاد تعادل آغاز به اقدام نمود».

به بیان ساده‌تر، سیاستگذار به‌خوبی به این موضوع پی برده است که محرومیت‌زدایی عرصه توجه به اولویت‌هاست و حیطة وظایف آن رفع کلیه چالش‌های مناطق کشور نیست. به همین منظور از مفهوم شدت محرومیت استفاده شده و مناطق کشور برحسب آن طبقه‌بندی گردیده است. اقدامی که در چندین طرح مطالعاتی بعدی نیز ادامه یافت.

۲-۴. تعیین مناطق محروم در سطح شهرستان، بخش و دهستان‌های کشور

در همان مطالعات اولیه معلوم شد که تعیین مناطق استان‌های محروم کشور کارایی لازم را ندارد؛ لذا شناسایی مناطق محروم کشور ابتدا در سطح شهرستان‌های کشور و در مطالعات بعدی سطح بخش و دهستان‌های کشور نیز اضافه شد؛ بنابراین در مطالعات انتهایی فهرست مناطق محروم کشور شامل شهرستان‌ها، بخش‌ها و دهستان‌های محروم گردیده است. این کار ضمن جلوگیری از نادیده گرفتن مناطق کوچک محروم در استان‌ها یا شهرستان‌های برخوردار، کمک می‌کند تا سیاستگذار بتواند با ابزارهای متنوعی برای سطوح مختلف منطق محروم برنامه‌ریزی کند.

۲-۴. نقاط ضعف

پیشتر اشاره شد که تمرکز اصلی این گزارش، درک دیدگاه سیاستگذار نسبت به مقوله محرومیت به کمک گزارش‌های موجود از طرح‌های شناسایی مناطق محروم، بررسی تحولات و آسیب‌شناسی آن است. بر این اساس، نقاط ضعف مطالعات انجام شده به شرح ذیل قابل بیان است. **الف) نامشخص بودن هدف سیاستگذار از انجام مطالعات شناسایی مناطق محروم کشور:** بررسی هدف یا اهداف انجام این مطالعات می‌تواند دورنمایی را از برنامه‌های بعدی سیاستگذار برای محرومیت‌زدایی ارائه کند. از این رو، رسیدن به فهرستی از مناطق محروم کشور را می‌توان هدف اولیه برای این مطالعات در نظر گرفت که مشاهده می‌شود در برخی از این پژوهش‌ها حتی در همین حد نیز هدف‌گذاری نشده است. صحبت از اهداف ثانویه که به کاربردهای شناسایی مناطق محروم می‌پردازد و بیان اینکه سیاستگذار قصد دارد چه استفاده‌ای از خروجی این مطالعات داشته باشد، نشان از میزان اشراف سیاستگذار به موضوع دارد که تقریباً در هیچ‌یک از این مطالعات مشاهده نمی‌شود. شناسایی مناطق محروم کارکردی فراتر از آن دارد که سیاستگذار از آن صرفاً به عنوان یک معیاری برای تخصیص اعتبارات بودجه‌ای استفاده کند و گام ابتدایی در مراحل برنامه‌ریزی به منظور محرومیت‌زدایی به شمار می‌رود.

ب) درک مبهم سیاستگذار از پدیده محرومیت: موضوع بعدی تعریف محرومیت و در پی آن شاخص‌های محرومیت است. در گزارش‌های بررسی شده عمدتاً تعریفی از محرومیت مطرح نشده است. ممکن است این طور استدلال شود که سیاستگذار با ارائه شاخص‌های محرومیت به نوعی تعریفی از محرومیت ارائه کرده است. اما این دوازهم جداست؛ چراکه تعریف محرومیت به ادراک سیاستگذار از این پدیده اشاره دارد و



شاخص‌های محرومیت به‌نوعی وظیفه کمی کردن ابعادی از آن پدیده را به عهده دارند. عدم ارائه تعریفی از محرومیت نشان دیگری از ناتوانی سیاستگذار از درک مفهومی محرومیت است.

ج) طرح‌های شناسایی مناطق محروم در جستجوی متولی ذی صلاح: همان‌طور که بررسی روند مطالعات نشان می‌دهد متولی اجرای این طرح‌های پژوهشی در همه دوره‌ها تغییر یافته است. به‌بیان دیگر، سیاستگذار در هر طرح مأموریت شناسایی مناطق محروم را به یکی از واحدهای ذیل سازمان برنامه و بودجه کشور واگذار کرده است. چندوجهی بودن مقوله محرومیت ممکن است یکی از دلایل عدم این ثبات باشد. اما به‌نظر می‌رسد این به‌هم‌ریختگی ریشه در همان درک مبهم سیاستگذار از مقوله محرومیت دارد.

د) تقلیل موضوع «شناسایی مناطق محروم» به «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»: یکی دیگر از چالش‌های شناسایی مناطق محروم، تقلیل آن به «تهیه فهرست‌های مکانی از کمبودهای زیرساختی و امکاناتی کشور» است. پذیرش «شناسایی مناطق محروم» به‌معنی درک این موضوع از سوی سیاستگذار است که جغرافیا فصل مشترک عقب‌ماندگی‌های غیرطبیعی گروه‌های جمعیتی ساکن در یک منطقه است و تقلیل آن به مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی موجب انحراف در رویکردهای محرومیت‌زدایی گردیده است؛ تا جایی که تلقی سیاستگذار از محرومیت‌زدایی، اختصاص اعتبارات بودجه‌ای جهت انجام پروژه‌های عمرانی در این مناطق شده است.

شناسایی مناطق محروم مستلزم درک روشن سیاستگذار از مفهوم محرومیت و کمی‌سازی سازگار آن مفهوم به‌واسطه شاخص‌های محرومیت و درنهایت تعیین آن مناطق به کمک یک شاخص ترکیبی است. این مراحل با پیچیدگی‌هایی همراه بوده و واضح است سیاستگذار در چنین شرایطی ترجیح می‌دهد راهکار ساده‌تر را انتخاب کند. ممکن است این دو رویکرد مشابه به‌نظر برسد. اما باید توجه داشت که در تغییر این رویکرد علاوه بر از دست دادن نگاهی همه‌جانبه، عدم استفاده از شاخص‌های ترکیبی چالش‌هایی اساسی ایجاد خواهد کرد. اول آنکه در نبود شاخص ترکیبی، اولویت‌بندی بین مناطق از نظر شدت محرومیت^۱ امکان‌پذیر نخواهد بود و این یعنی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها برای اتخاذ تصمیمات سیاستی کنار گذاشته می‌شود. دومین چالش آن است که تصمیم‌گیری‌های بخشی، منتج به تجویز نسخه واحد برای کلیه مناطق می‌گردد. برای مثال محرومیت از دسترسی به گاز لوله‌کشی را می‌توان یکی از مصادیق این چالش دانست که در نتیجه آن بدون توجه به موقعیت مناطق هدف و همچنین عدم بررسی راهکارهای پیشنهادی در بستر ظرفیت‌ها، اولویت‌ها و سایر محدودیت‌های مناطق، تصمیم به توسعه شبکه گاز لوله‌کشی سراسری در کشور گرفته شد که همچنان مشکلاتی را در پی دارد. این رویه در سایر بخش‌ها (به‌ویژه حوزه‌های زیرساختی) نیز تاکنون رویه غالب محرومیت‌زدایی در کشور بوده است. بدین معنا که کلیه اقدامات محرومیت‌زدایی در چند بخش مجزا تعریف شده و برنامه‌های سراسری برای رفع آن محرومیت‌ها به اجرا درآمده است. اگرچه این اقدامات بی‌نتیجه نبوده و نرخ محرومیت در هر یک از شاخص‌های موردنظر را به‌شدت کاهش داده است؛ اما ناکارآمدی چنین رویه‌ای در سال‌های گذشته (که نرخ محرومیت شدید تثبیت شده و کاهش نیافته) بیش از پیش عیان شد. به‌بیان دیگر، اگر در دهه‌های گذشته اقدامات محرومیت‌زدایی بدون توجه به اولویت‌ها برنامه‌ریزی و اجرا می‌شد و نتایج آن هم (به‌دلیل حجم بالای فعالیت‌ها) تا حدی قابل قبول بود؛ این اقدامات اکنون کارایی خود را از دست داده‌اند و کمک قابل توجهی به کاهش محرومیت نخواهند کرد؛ بنابراین موضوع «شناسایی مناطق محروم کشور» اگرچه در حد یک عنوان در دهه‌های گذشته مطرح بوده؛ اما در عمل مشاهده می‌شود که به‌درستی و با نگاهی جامع با چالش‌های آن مناطق مواجهه صورت نگرفته است.

ه) اعلام زودهنگام شکست طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور: پیشتر اشاره شد که نامشخص بودن هدف سیاستگذار از انجام مطالعات، عدم ارائه تعریفی از محرومیت و واگذاری مأموریت انجام آن مطالعات به بخش‌های مختلف با رویکردها و دغدغه‌های متفاوت، گرچه از به‌هم‌ریختگی ذهنیت سیاستگذار نسبت به محرومیت حکایت دارد؛ اما معدود شواهدی نیز وجود داشت که نشان می‌داد در مجموع دغدغه‌مندی‌ها و مباحثات و انتقادات شکل گرفته در خلال انجام آن مطالعات، رو به جلو است. اما به‌نظر می‌رسد سیاستگذار درنهایت برای

۱. اینکه ساکنین کدام‌یک از مناطق کشور هم‌زمان در شاخص‌های بیشتری دچار محرومیت هستند و شدت محرومیت در آنها بالاتر است.

خلاصی از درک پیچیدگی‌های محرومیت و چالش‌های دیگر آن، تصمیم به یک اقدام آسان گرفت. جایگزینی مأموریت «شناسایی مناطق محروم کشور» با «تقسیم‌بندی مناطق کشور بر اساس میزان توسعه‌یافتگی» در آستانه تدوین قانون برنامه اول توسعه کشور، نقطه عطفی در سیر تحولات طرح شناسایی مناطق محروم کشور به حساب می‌آید و این تغییر در عمل مَهر پایانی بر تلاش‌ها برای رسیدن به یک الگوی مطلوب جهت شناسایی مناطق محروم کشور تلقی شد. اگر چه این دو مأموریت به ظاهر مشابه هم هستند؛ اما در واقع خروجی دورویکرد متفاوت به مسئله محرومیت است. در رویکرد اول، مناطق کشور به دو گروه مناطق محروم و غیر محروم تقسیم‌بندی می‌شود و برای هر یک از مناطق محروم با تمرکز بر چالش‌های آن مناطق، راهکارهای سیاستی که بخشی از آنها به اختصاص اعتبارات بودجه‌ای مربوط می‌شود، در قالب بسته‌های سیاستی طراحی و اجرا می‌گردد. پیش‌فرض این رویکرد آن است که خروج از تله محرومیت پدیده‌ای چندوجهی است که نیازمند به‌کارگیری مجموعه مداخلاتی هماهنگ و به‌موازات آن اجرای ارزیابی‌های سیاستی مستمر است. از این رو، مناطق محروم از مسیر متعارفی که سایر مناطق کشور در آن قرار گرفته و توسعه پیدا می‌کنند، جدا شده و تلاش می‌شود تا با ابزارهای سیاستی مناسب از تله محرومیت خارج شوند (مشابه مسیر متفاوتی که برای توسعه مناطق آزاد تجاری و به‌صورت منطقه‌ای و همه‌جانبه در نظر گرفته می‌شود). طبیعتاً این مناطق محروم (که در تله محرومیت قرار دارند) بخش کوچکی از مناطق کشور را تشکیل خواهند داد و جنس محدودیت‌های آنها با کمبودهای موردی که در مناطق مختلفی از کشور مشاهده می‌شود متفاوت است. اما در رویکرد دوم، تفاوت مناطق مختلف کشور از نظر توسعه‌یافتگی صرفاً تفاوت در دسترسی‌ها به امکانات و خدمات است؛ لذا در این رویکرد اختصاص اعتبارات بودجه‌ای بیشتر به مناطق کمتر توسعه یافته مساوی با کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای به حساب می‌آید. این تغییر رویکرد در گزارش‌های مربوط به مرحله ششم طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور و در آستانه تدوین قانون برنامه توسعه اول بعد از انقلاب اسلامی مبرهن است؛ چنان‌که در گزارش آن طرح آمده است:

«نظر قطعی گروه مطالعه شناسایی مناطق محروم بر آن است که فاز دوم مرحله ششم مطالعه در واقع پایان تلاش شش‌ساله به‌شمار می‌رود که از سال ۱۶۳۱ در راستای شناخت مقوله محرومیت در محدوده‌های جغرافیایی کشور شروع شده است و از این پس باید مطالعه محرومیت فارغ از نگرش‌های مکانی و عمدتاً از دیدگاه بخش‌های اقتصادی - اجتماعی ادامه یابد.»

به بیان دیگر، مراحل شش‌گانه طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم، آخرین مطالعاتی است که در مسیر شناخت رابطه محرومیت و جغرافیا (هم از نظر عدم دسترسی به امکانات و خدمات و هم سایر عواملی که موجب گرفتاری آن مناطق در تله محرومیت شده‌اند) قرار داشته است و مطالعات بعدی (که منتج به فهرست مناطق کمتر توسعه یافته یا محروم می‌شد) صرفاً مکان‌یابی انواع عدم دسترسی‌ها به امکانات و خدمات را انجام می‌دادند. این تغییر رویکرد در خروجی این مطالعات (یعنی فهرست مناطق محروم یا کمتر توسعه یافته) نیز به‌وضوح قابل مشاهده است؛ تا جایی که در اولین فهرست مناطق کمتر توسعه یافته در سال ۱۳۸۰ وسعت این مناطق در پهنه جغرافیایی کشور از حدود ۴۰ درصد در سال ۱۳۶۶ به حدود ۷۰ درصد در سال ۱۳۸۰ گسترش پیدا کرد.

(و) **عدم مواجهه صحیح با سطوح مختلف محرومیت:** چرخش نگاه سیاستگذار از محرومیت به توسعه‌نیافتگی ریشه در یک دغدغه درست داشت که با راهکاری اشتباه به آن پاسخ داده شد. از ابتدای انقلاب مسئله عقب‌ماندگی‌ها (در زمینه‌های صنعتی، زیربنایی، کشاورزی، فرهنگی، ورزشی و ...) در بسیاری از مناطق کشور دغدغه سیاستگذاران بوده و گسترده این کمبودها در کشور تنها به مناطق محروم نیز محدود نبود. بعد از پشت سر گذاشتن دوران جنگ تحمیلی و با شروع دوران سازندگی، سیاستگذار تلاش کرد تا حول موضوع توسعه، کلیه کمبودها را ذیل یک شاخص واحد قرار داده و براساس آن وضعیت توسعه‌یافتگی مناطق کشور را تعیین نماید. این اقدام ظاهراً راهکاری جامع به‌نظر می‌رسد که همه جوانب و ابعاد را مورد توجه قرار می‌دهد. اما در عمل موجب کم‌توجهی به مناطق ضعیف‌تر (و در دل آنها مناطق محروم) می‌شود. در قسمت‌های قبل اشاره شد که شناسایی مناطق محروم به‌خودی‌خود موضوعیت دارد و لازم است از شاخص ترکیبی برای این موضوع استفاده شود. اما باید توجه داشت که استفاده از شاخص‌های ترکیبی نیز ملاحظات داشته و به‌کارگیری بی‌قیدوشرط انواع زیرشاخص‌ها ذیل یک



شاخص ترکیبی نیز چالش‌هایی به همراه دارد. زیرشاخص‌های استفاده شده در یک شاخص ترکیبی بایستی شرایطی داشته باشند و لازم است تمامی آنها سطح خاصی از محرومیت را نمایندگی کنند. یعنی وجه دیگری از اشتباه صورت گرفته در تغییر رویکرد از شناسایی مناطق محروم به تعیین مناطق کمتر توسعه یافته، آن بود که کلیه شاخص‌ها تنها ذیل یک شاخص ترکیبی، گردآوری و سپس **یک فهرست** براساس آن سطح توسعه یافتگی مناطق تعیین شد. در حالی که روش درست، سطح‌بندی محرومیت (به عنوان مثال سطح محرومیت شدید و محرومیت میانه) و متعاقباً طراحی شاخص ترکیبی مجزا (مشمول بر زیرشاخص‌های متناسب با همان سطح) برای هر یک از سطوح بود. در آن صورت کلیه مناطق کشور یک‌بار براساس وضعیت **محرومیت شدید** و یک‌بار براساس وضعیت **محرومیت میانه** مورد ارزیابی قرار گرفته و **دو فهرست مجزا** شکل می‌گرفت. این سطح‌بندی جدای از اصولی بودن آن، دو مزیت به روش سابق داشت: اول اینکه به دلیل متفاوت بودن نوع مداخلات لازم برای رفع محرومیت شدید و محرومیت میانه، سیاستگذار نوع و میزان مداخلات خود را متناسب با هر سطح طراحی می‌نمود و دوم اینکه با سطح‌بندی، امکان پایش وضعیت این مناطق در گذر زمان ممکن میسر می‌شد و برخلاف روند فعلی، سیاستگذار با گسترش مناطق محروم کشور در گذر زمان (که عمدتاً ناشی از به‌روزرسانی و ارتقای شاخص‌هاست) مواجه نمی‌شد.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها



بررسی سابقه طرح‌های مطالعاتی انجام گرفته جهت شناسایی مناطق محروم کشور به ۱۱ دوره اشاره دارد که عمدتاً در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۸۰ انجام شده‌اند. پیش از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۶، و پس از آن در دولت شهید رجایی در سال ۱۳۶۰، سازمان برنامه و بودجه، استان‌های ایران را به منظور تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای، طبقه‌بندی کرد. با الهام از این طرح‌ها، هفت گزارش دیگر در دهه ۱۳۶۰ و سه گزارش در دهه ۱۳۸۰ منتشر شد که به تعریف محرومیت منطقه‌ای، چگونگی کمی‌سازی این مفهوم، شناسایی شاخص‌های آن، واحد جغرافیایی مطلوب برای انجام سیاستگذاری جهت کاهش محرومیت یا توسعه نیافتگی و دسته‌بندی یا رتبه‌بندی واحدهای جغرافیایی براساس نوع و میزان محرومیت پرداختند. در میان تحولات دیدگاهی و تصمیمات سیاستگذار در طول انجام این مطالعات، رخداد‌های مهمی رقم خورده که به شرح زیر است:

- انجام اولین مطالعه در خصوص وضعیت نابرابری منطقه‌ای در کشور در سال ۱۳۵۶،
- به رسمیت شناخته شدن موضوع مناطق محروم (آغاز رسمی سیاستگذاری برای محرومیت‌زدایی در کشور) و توجه به مفهوم شدت محرومیت برای اولین بار در سال ۱۳۶۱،
- توجه به شاخص تجمیعی برای تعیین مناطق محروم کشور و تعیین آن مناطق در سطح شهرستان‌های کشور برای اولین بار در سال ۱۳۶۲،
- واسپاری مسئولیت شناسایی مناطق محروم به مسئولین استانی و به کارگیری نتایج شناسایی مناطق محروم در سیاستگذاری برای اولین بار (اختصاص تسهیلات اعتباری بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۳ به مناطق محروم) در سال ۱۳۶۳،
- تعیین مناطق محروم کشور در سطح بخش‌های کشور برای اولین بار در سال ۱۳۶۴،
- به کارگیری نتایج فاز دوم مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور در قانون برنامه اول توسعه کشور و اعلام زود هنگام شکست طرح شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۷،
- جایگزینی مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته به جای مناطق محروم به عنوان مناطق هدف سیاستگذار در سال ۱۳۸۰،

- تأکید بر «توسعه درون‌زا» مناطق کمتر توسعه یافته به جای «توسعه القایی و برون‌زا» (نقد رویکرد قانون برنامه سوم توسعه به این مناطق) و همچنین تأکید بر ملاحظات آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۰.
 - تأکید بر ارتقای شاخص‌ها جهت شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته به جای مناطق توسعه نیافته در سال ۱۳۸۶.
- فارغ از سیر تحول و تفاوت‌های مطالعات مربوط به شناسایی مناطق محروم در ایران، نقاط قوت این مطالعات را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:
- توجه به مفهوم شدت محرومیت و ضرورت اولویت‌بندی در انتخاب مناطق هدف،
 - تعیین مناطق محروم در سطح شهرستان، بخش و دهستان‌های کشور.
- در مقابل وجود اشکالات بنیادین در این طرح‌ها و عدم رفع آنها در طول زمان موجب شد که سیر کلی این مطالعات با واگرایی نسبت به شناخت و حل چالش محرومیت پیش رود. اهم این نقاط ضعف به شرح زیر است:
- **نامشخص بودن کاربرد فهرست مناطق محروم کشور برای سیاستگذار:** اگرچه انتظار می‌رود طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور به ارائه فهرستی از این مناطق ختم شود؛ اما فرایند تهیه این فهرست قطعاً متأثر از کاربردهایی است که سیاستگذار برای این فهرست‌ها در نظر دارد. این در حالی است که در گزارش‌های موجود از این طرح‌ها به قدم‌های بعدی سیاستگذار برای به کارگیری این فهرست‌ها در سیاستگذاری تقریباً هیچ اشاره‌ای نشده است.
 - **درک مبهم سیاستگذار از پدیده محرومیت:** تعریف محرومیت اولین موضوعی است که انتظار می‌رود در هر مرحله از انجام مطالعات شناسایی مناطق محروم به آن توجه شود. این در حالی است که سیاستگذار در عمده این پژوهش‌ها تعریفی از محرومیت ارائه نکرده و صرفاً به بیان شاخص‌های محرومیت اکتفا کرده است. تکرار این بی‌توجهی در طول زمان موجب شد که این مطالعات به مرور از دغدغه اصلی (توجه به محرومیت) فاصله بگیرند.
 - **تقلیل موضوع «شناسایی مناطق محروم» به «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»:** جایگزینی «شناسایی مناطق محروم» با «تهیه فهرست‌های مکانی از کمبودهای زیرساختی و امکاناتی کشور» از مهم‌ترین پیامدهای فقدان درک سیاستگذار از مفهوم محرومیت است. تغییر رویکردی که به صورت تدریجی در طول زمان اتفاق افتاده است.
 - **اعلام زودهنگام شکست طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور:** تغییر مأموریت «شناسایی مناطق محروم کشور» به «تقسیم‌بندی مناطق کشور براساس میزان توسعه‌یافتگی» در آستانه تدوین قانون برنامه اول توسعه کشور، نقطه عطفی در سیر تحولات طرح شناسایی مناطق محروم کشور به حساب می‌آید و این تغییر در عمل مَهر پایانی بر تلاش‌ها برای رسیدن به یک الگوی مطلوب جهت شناسایی مناطق محروم کشور تلقی شد.
 - **عدم مواجهه صحیح با سطوح مختلف محرومیت:** وجه دیگری از اشتباه صورت گرفته در تغییر رویکرد از شناسایی مناطق محروم به تعیین مناطق کمتر توسعه یافته آن بود که کلیه شاخص‌ها تنها ذیل یک شاخص ترکیبی، گردآوری و سپس براساس آن سطح توسعه‌یافتگی مناطق تعیین شد. در حالی که روش درست، سطح‌بندی محرومیت (به‌عنوان مثال سطح محرومیت شدید و محرومیت میانه) و متعاقباً طراحی شاخص ترکیبی مجزا (مشمول بر زیرشاخص‌های متناسب با همان سطح) برای هر یک از سطوح بود.
 - **جدایی فرایند سیاستگذاری محرومیت‌زدایی از واقعیت‌های محرومیت‌زدایی:** تسری بخشی عنوان مناطق محروم (کمتر توسعه یافته) به بخش عمده‌ای از مناطق کشور (که اکنون حدود ۸۰ درصد از پهنه جغرافیایی کشور را شامل می‌شود) در کنار کاهش شدید نرخ محرومیت در بسیاری از شاخص‌ها در گذر زمان به‌وضوح نشان می‌دهد که در دهه‌های گذشته فرایند برنامه‌ریزی برای محرومیت‌زدایی مجزا از واقعیت‌های رقم خورده در عرصه محرومیت‌زدایی انجام پذیرفته است.
- بررسی روند مطالعاتی شناسایی مناطق محروم به‌عنوان شالوده فرایند برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی در کشور نشان می‌دهد که این فرایند



در گذر زمان نه تنها به بلوغ نرسیده؛ بلکه به دلیل **فقدان مسئله اصلی**، از تعیین حیطه مأموریت فعالیت‌های محرومیت‌زدایی (مرز میان مأموریت خروج مناطق هدف از تله محرومیت و مأموریت رفع کلیه عقب‌ماندگی‌های اقتصادی، صنعتی، اجتماعی و سایر در مناطق کشور) نیز ناتوان بوده است. تا جایی که در آخرین فهرست رسمی از این مناطق (تصویب‌نامه هیئت وزیران سال ۱۳۸۸) مشاهده می‌شود که شاخص‌های متعدد در ابعاد مختلف به کار رفته‌اند و مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور به حدود ۸۰ درصد پهنا جغرافیایی کشور تسری بخشیده شده است.

عدم شکل‌گیری چارچوبی منسجم برای برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی در طول سال‌های اجرای طرح شناسایی مناطق محروم کشور با توقف کامل این مطالعات در سال ۱۳۸۶ همراه شد. از زمان انتشار آخرین فهرست رسمی موجود از مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور در سال ۱۳۸۸ تاکنون، به‌روزرسانی احتمالی فهرست مذکور از سوی نهاد متولی در طول ۱۶ سال گذشته به‌صورت عمومی در دسترس قرار نگرفته است. این در حالی است که اقدامات حداقلی سیاستگذار در این حوزه (یعنی توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه میان مناطق مختلف کشور) طبعاً براساس چنین فهرستی صورت پذیرفته است. این موضوع در چند سال گذشته که اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه افزایش قابل توجهی داشته، اهمیت دوچندان پیدا کرده است. علاوه بر اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و سهم مناطق محروم از درآمد حاصل از ۳ درصد صادرات نفت و گاز که سهم هر استان از این اعتبارات هر ساله در قوانین بودجه تعیین می‌گردد، در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۲۲٫۵ هزار میلیارد تومان تحت عنوان «متوازن ۲»، در سال ۱۴۰۳، ۱۱٫۲ هزار میلیارد تومان تحت عنوان «توازن ۲- راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری» و در سال ۱۴۰۴ نیز ۸٫۷ هزار میلیارد تومان تحت عنوان «توازن ۱» و ۱۸ هزار میلیارد تومان تحت عنوان «فعالیت‌های رفع فقر و طرح‌های محرومیت‌زدایی و توسعه روستایی براساس شاخص‌های قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» لحاظ شد که این موارد ردیف‌های اعتباری جدیدی هستند که جهت اقدامات محرومیت‌زدایی یا جبران عقب‌ماندگی‌های توسعه‌ای مناطق در چند سال گذشته در قوانین بودجه اضافه شدند.

فارغ از انتقادات به این نحوه بودجه‌ریزی چندپاره و متکثر، سؤال اصلی این است که سازوکار تعیین مناطق محروم و کمتر توسعه یافته موضوع این اعتبارات در ۱۶ سال گذشته به چه صورت بوده و چه تغییراتی در طول زمان داشته است. به نظر می‌رسد **احیای طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور** در جهت خروج از وضعیت از هم گسیخته برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است که براساس درس‌آموخته‌های طرح‌های گذشته، رعایت ملاحظات ذیل در اجرای این طرح‌ها پیشنهاد می‌شود:

- **تمرکز بر «شناسایی مناطق محروم» به جای «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»:** با توجه به تغییرات پدیده محرومیت در چند دهه گذشته و پیچیده‌تر شدن آن، به‌کارگیری مجموعه ابزارهای سیاستی برای خروج مناطق خاص از تله محرومیت حائز اهمیت است. تجربه هدایت منابع انبوه به برخی مناطق محروم و عدم توفیق آن اقدامات در محرومیت‌زدایی، لزوم سیاستگذاری همه‌جانبه را متناسب با کلیه ظرفیت‌ها و شرایط هر یک از این مناطق محدود و خاص گوشزد می‌نماید. یعنی به‌جای پراکنده کردن منابع و سایر ظرفیت‌های موجود در حوزه محرومیت‌زدایی در کل مناطق کشور و تجویز نسخه‌ای واحد برای آنها، این امکانات در راستای محرومیت‌زدایی از مناطقی خاص به کار گرفته شود. شناسایی مناطق گرفتار در تله محرومیت نیازمند مطالعات کارشناسی است.
- **سطح‌بندی محرومیت با استفاده از طراحی شاخص‌های تجمیعی متناسب با هر سطح:** محرومیت‌زدایی عرصه توجه به اولویت‌هاست؛ لذا تجربه ناموفق گذشته مبنی بر ارائه یک فهرست واحد که کلیه مناطق محروم، توسعه‌نیافته و کمتر توسعه یافته را شامل شود، برای اهداف محرومیت‌زدایی کاربرد نداشته و مناطق دارای اولویت را به حاشیه می‌راند؛ لذا توصیه می‌شود به‌عنوان مثال دو شاخص تجمیعی برای اندازه‌گیری دو سطح محرومیت شدید و محرومیت میانه طراحی شود و متعاقباً دو فهرست مناطق دارای محرومیت شدید و مناطق دارای محرومیت میانه تهیه شود.
- **تعیین کاربردهای فهرست مناطق محروم کشور:** تعیین فهرست مناطق محروم می‌تواند برای اهداف اولیه‌ای همچون توزیع

اعتبارات بودجه‌ای یا اهداف ثانویه‌ای همچون اعطای مشوق‌های مالیاتی و سرمایه‌گذاری به کار رود. ضمن تأکید مجدد بر تحدید مأموریت‌های حوزه محرومیت‌زدایی و عدم تعمیم آن به رفع کلیه عقب‌ماندگی‌ها و مشکلات مناطق کشور، باید توجه داشت که یک فهرست واحد پاسخ‌گوی همه این اهداف نخواهد بود.

● **تعیین سطح بهینه تقسیمات کشوری برای شناسایی مناطق محروم کشور:** تعیین مناطق محروم کشور در سطح شهرستان، بخش یا دهستان‌های کشور وابسته به نوع مداخلاتی است که سیاستگذار در نظر دارد. انتخاب سطوح خرد (همچون بخش یا دهستان) برای مداخلات موردی و انتخاب سطوح کلان‌تر یعنی شهرستان‌های کشور برای مداخلاتی همچون توزیع اعتبارات مناسب است.

منابع و مآخذ



[1] Desai, Raj M., Homi Kharas, and Selen Özdoğan. Poverty hotspots and the correlates of subnational development. Global Working Paper, 14, 2020.

[۲] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی. «آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه یافته در قوانین کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲، شماره مسلسل: ۱۸۹۹۰.

[۳] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی. «فقر چندبعدی (۲): نحوه محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی (برآوردی از تغییرات محرومیت شدید در ایران)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳، شماره مسلسل: ۲۰۰۴۱.

[۴] تاریخچه تنظیم برنامه هفت‌ساله عمران و آبادی ایران، بانک ملی ایران اداره آمار و بررسی‌های اقتصادی و مالی، ضمیمه مجله شماره ۹۸ بانک ملی ایران، بهمن و اسفند (۱۳۲۷).

[۵] نوریخس، فرهاد (۱۳۵۶). طبقه‌بندی استان‌های ایران و مدلی جهت تعیین اولویت‌ها در کاهش تفاوت‌های ناحیه‌ای. تهران: دفتر پروژه‌های عمرانی.

[۶] ماهوتچیان، طاهره (۱۳۶۰). عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.

[۷] بی‌نا. (۱۳۶۱). طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور. تهران.

[۸] سهرابی، حمید و بیهقی، هما (۱۳۶۱). گزارش کوتاه پیرامون روش تعیین مناطق محروم کشور. تهران: دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی سازمان برنامه و بودجه.

[۹] آرشیو اسناد ملی، سند شماره ۲۹۳/۱۶۴۸۱، (طرح شناسایی و رفع نارسایی‌های عمرانی مناطق محروم).

[۱۰] بی‌نا. (۱۳۶۲). طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور نتایج اجرای مرحله دوم. تهران: دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه.

[۱۱] بی‌نا. (۱۳۶۲). طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور نتایج اجرای مرحله سوم. تهران: دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه.

[۱۲] بی‌نا. (۱۳۶۳). طرح مقدماتی شناسایی مناطق محروم کشور نتایج اجرای مرحله چهارم. تهران: دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان



- برنامه و بودجه.
- [۱۳] بی.نا. (۱۳۶۴). نتایج تفصیلی اجرای طرح شناسایی مناطق محروم کشور مرحله پنجم. تهران: مدیریت هماهنگی و امور مناطق سازمان برنامه و بودجه.
- [۱۴] بی.نا. (۱۳۶۶). گزارش مقدماتی فاز اول مرحله ششم شناسایی مناطق محروم کشور. تهران: دفتر هماهنگی امور مناطق وزارت برنامه و بودجه.
- [۱۵] بی.نا. (۱۳۶۷). گزارش اجمالی طرح مطالعات شناسایی مناطق محروم کشور فاز ۲ مرحله ششم. تهران: دفتر هماهنگی امور مناطق وزارت برنامه و بودجه.
- [۱۶] آرشیو اسناد ملی، سند شماره ۲۹۳/۱۱۶۴۸۱.
- [۱۷] بی.نا. (۱۳۸۰). مطالعه شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور (برنامه سوم توسعه). تهران: دفتر امور عمران شهری و روستایی معاونت امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- [۱۸] بی.نا. (۱۳۸۶). طرح مطالعاتی شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور. تهران: معاونت امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- [۱۹] تصویب‌نامه شماره ۷۶۲۹۴/ت۳۶۰۹۵-مورخ ۱۳۸۸/۰۴/۱۰ هیئت وزیران.
- [۲۰] داده‌های طرح آماری هزینه و درآمد خانوار، ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲.

گزیده سیاستی

پژوهش حاضر با بررسی تاریخیچه طرح‌های مطالعاتی شناسایی مناطق محروم در ایران و همچنین سیر تکاملی رویکردها به مقوله محرومیت، نسبت تحولات جغرافیایی مناطق محروم کشور را با تغییرات وضعیت محرومیت در چند دهه گذشته مورد مطالعه قرار می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir