

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۹): اعتبارات محرومیت‌زدایی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۸۸

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۹): اعتبارات محرومیت‌زدایی

نوع گزارش: طرح / لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش نویس قانونی

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

تهیه و تدوین کننده: سیدمحمد مجتبی میرپنجی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری

اظهار نظر کنندگان: محمدرضا تهمک (دفتر مطالعات اجتماعی)، محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات

حقوقی)

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. محرومیت‌زدایی

۲. مناطق محروم

۳. فقر چندبعدی

۴. محرومیت شدید

۵. بودجه محرومیت‌زدایی

۶. پروژه‌های محرومیت‌زدایی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۶/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۰۶

به نام خدا

فهرست مطالب

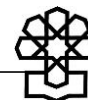
۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۵	۱. مقدمه
۷	۲. پیشینه پژوهشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۸	۳. وضعیت پروژه‌های محرومیت‌زدایی
۱۱	۳-۱. مدارس روستایی
۱۲	۳-۲. راه روستایی
۱۴	۳-۳. آبخیزداری
۱۵	۳-۴. خانه بهداشت روستایی
۱۶	۴. اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۵
۱۸	۴-۱. اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ابعاد محرومیت
۱۹	۴-۲. اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ملی - استانی
۲۱	۴-۳. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی
۲۲	۵. کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی
۲۴	۶. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۵	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۸	جدول ۱. گزارشات اظهارنظر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در لویح بودجه سنواتی
۱۰	جدول ۲. اعتبارات ابلاغی و پرداختی به پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی در سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲
۱۶	جدول ۳. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵
۱۷	جدول ۴. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵
۱۸	جدول ۵. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ به تفکیک ابعاد محرومیت
۲۰	جدول ۶. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ به تفکیک ملی - استانی
۲۰	جدول ۷. کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵ به تفکیک سطح توزیع ملی - استانی

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار وضعیت محرومیت از دسترسی به امکانات و خدمات زیرساخت در بازه سال‌های ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲ ۵
- شکل ۲. نسبت مناطق بهره‌مند از مزایا، معافیت‌ها و اعتبارات بودجه‌ای مناطق محروم (یا کمتر توسعه‌یافته) به کل مناطق کشور از سال ۱۳۶۰ الی ۱۳۸۸..... ۶
- شکل ۳. پراکندگی پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی میان شهرستان‌های کشور..... ۹
- شکل ۴. نقشه اولویت‌های توزیع اعتبارات جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی در میان شهرستان‌های کشور... ۱۰
- شکل ۵. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام مدارس روستایی بر حسب سال شروع پروژه..... ۱۱
- شکل ۶. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام مدارس روستایی به تفکیک استان‌های کشور..... ۱۲
- شکل ۷. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام راه روستایی بر حسب سال شروع پروژه..... ۱۳
- شکل ۸. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام راه روستایی به تفکیک استان‌های کشور..... ۱۴
- شکل ۹. فراوانی پروژه‌های آبخیزداری به تفکیک استان‌های کشور..... ۱۵
- شکل ۱۰. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام خانه بهداشت روستایی به تفکیک استان‌های کشور..... ۱۶
- شکل ۱۱. توزیع استانی اعتبارات دوسوم سه‌درصد صادرات نفت و گاز، قانون استفاده متوازن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به همراه اولویت توزیع منابع جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی..... ۲۱



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور(۹): اعتبارات محرومیت‌زدایی

Doi: [10.22034/mrc.report.21288](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21288)

چکیده

بر اساس اصل ۴۸ قانون اساسی، در توزیع منابع عمومی میان استان‌ها باید دو عامل نیاز و استعداد رشد، مورد دقت قرار گیرد. نرخ محرومیت دسترسی خانوارها به عموم امکانات و خدمات پایه در کلیه مناطق کشور در دهه‌های گذشته به شدت کاهش یافته است. به عنوان نمونه کاهش محرومیت در بازه سال‌های ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲ در مناطق روستایی کشور اینطور بوده است که نرخ محرومیت از دسترسی به شبکه برق از ۴۲ درصد به صفر، نرخ محرومیت از دسترسی به گاز لوله‌کشی از ۹۹.۷ درصد به ۱۹ درصد، نرخ محرومیت از دسترسی به آب لوله‌کشی از ۵۵ درصد به ۳.۵ درصد و نرخ محرومیت از دسترسی به سرویس حمام از ۹۱.۶ درصد به ۳.۷ درصد رسیده است. مشاهده سطوحی از محرومیت شدید در برخی مناطق کشور در کنار دستاوردهای قابل توجه محرومیت‌زدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حاکی از وجود چالش‌هایی در سیاست‌گذاری محرومیت‌زدایی است. در حال حاضر ۲۴۲۴ پروژه محرومیت‌زدایی نیمه‌تمام در کل کشور وجود دارد که از این تعداد، ۱۳۵۲ پروژه مربوط به احداث و تکمیل مدارس روستایی، ۶۳۴ پروژه مربوط به راه روستایی، ۱۳۳ پروژه آب‌خیزداری و ۳۰۵ پروژه احداث و تکمیل خانه بهداشت روستایی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، در مجموع ۲۱۰ هزار میلیارد تومان برای فعالیتهای محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شده که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ رشد حدود ۲۱ درصدی داشته است. با این حال، عملکرد بودجه در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که میزان تخصیص این اعتبارات معمولاً کمتر از ۵۰ درصد بوده است. در نظر گرفتن منابع کافی موضوع بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (دوسوم سه درصد صادرات نفت و گاز سهم مناطق محروم) و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نقطه قوت این لایحه در حوزه محرومیت‌زدایی است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

محرومیت‌زدایی، همواره در کانون توجه مسئولان کشور قرار گرفته و در این میان دولت، وظیفه اصلی محرومیت‌زدایی را به‌عهده داشته است. یکی از مهم‌ترین بخش‌های بودجه عمومی کشور، اعتبارات حوزه محرومیت‌زدایی است که تحولات آن برنامه‌ریزی دولت برای کاهش محرومیت مناطق مختلف کشور را نشان می‌دهد. از این‌رو بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه حائز اهمیت است و در این گزارش ضمن بررسی این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی و همچنین هدفمند بودن آن مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

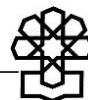
نقاط قوت و ضعف طرح

• نرخ محرومیت دسترسی خانوارها به عموم امکانات و خدمات پایه در کلیه مناطق کشور در دهه‌های گذشته به‌شدت کاهش یافته است. به عنوان نمونه کاهش محرومیت در بازه سال‌های ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲ در مناطق روستایی کشور این‌طور بوده است که نرخ محرومیت از دسترسی به شبکه برق از ۴۲ درصد به صفر، نرخ محرومیت از دسترسی به گاز لوله‌کشی از ۹۹.۷ درصد به ۱۹ درصد، نرخ محرومیت از دسترسی به آب لوله‌کشی از ۵۵ درصد به ۳.۵ درصد و نرخ محرومیت از دسترسی به سرویس حمام از ۹۱.۶ درصد به ۳.۷ درصد رسیده است.

• بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که در حال حاضر حدود ۱ درصد از جمعیت کشور همچنان در سطح شدیدی از محرومیت به‌سر می‌برند. مشاهده این وضعیت در کنار دستاوردهای قابل توجه محرومیت‌زدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حاکی از وجود چالش‌هایی در برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی است.

• 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.

• در حال حاضر ۲۴۲۴ پروژه محرومیت‌زدایی نیمه‌تمام در کل کشور وجود دارد که از این تعداد، ۱۳۵۲ پروژه مربوط به احداث و تکمیل مدارس روستایی، ۶۳۴ پروژه مربوط به راه روستایی، ۱۳۳ پروژه آب‌خیزداری و ۳۰۵ پروژه احداث و تکمیل خانه بهداشت روستایی است. مجموعه این پروژه‌ها به طور متوسط بیش از ۶۷ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند که در این میان بیشترین پیشرفت مربوط به پروژه‌های آب‌خیزداری با بیش از ۹۴ درصد، پس از آن پروژه‌های مدارس روستایی با بیش از ۸۲ درصد، سپس پروژه‌های خانه بهداشت روستایی با حدود ۴۴ درصد و در نهایت طرح‌های راه روستایی با ۲۵ درصد پیشرفت گزارش شده است.



- بررسی پراکندگی جغرافیایی پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی حاکی از آن است که خوزستان با ۲۶۵، سیستان و بلوچستان با ۱۹۶ و خراسان رضوی با ۱۵۶ پروژه دارای بیشترین پروژه‌های محرومیت‌زدایی کشور و البرز با ۲۶، همدان با ۱۸ و قم با ۱۴ پروژه دارای کمترین پروژه‌های محرومیت‌زدایی هستند.
- از مجموع ۱۳۵۲ پروژه نیمه‌تمام مدارس روستایی، استان خوزستان با ۲۲۸ پروژه، فارس با ۸۹ پروژه، خراسان رضوی با ۷۸ پروژه، آذربایجان شرقی با ۶۴ پروژه، سیستان و بلوچستان با ۵۹ و خراسان جنوبی با ۵۸ پروژه بیش از ۴۰ درصد پروژه‌های این بخش را به خود اختصاص داده‌اند.
- در مجموع ۶۳۴ پروژه نیمه‌تمام در حوزه راه روستایی باقی مانده که انواع پروژه‌های احداث، بهسازی، تعریض، زیرسازی و آسفالت‌سازی را شامل می‌گردد. حجم کلی این طرح‌ها ۶۷۸۵ کیلومتر برنامه‌ریزی شده که تاکنون ۱۷۰۰ کیلومتر از آن اجرا گردیده است.
- ۱۳۳ پروژه آبخیزداری در ۱۳ استان کشور توزیع شده و از مجموع ظرفیت ۴ میلیون و ۲۶۸ هزار مترمکعب حدود ۱ میلیون و ۸۳۴ هزار مترمکعب تا پایان سال ۱۴۰۰ به اجرا درآمده است.
- مساحت فضای بهداشتی برنامه‌ریزی شده در ۳۰۵ پروژه نیمه‌تمام خانه بهداشت روستایی بالغ بر ۲۹ هزار مترمربع است و سه استان سمنان، تهران و کرمانشاه با ۹۷، ۹۰ و ۸۴ درصد بیشترین و استان‌های آذربایجان شرقی، اصفهان و گیلان با ۱۰، ۱۳ و ۱۸ درصد کمترین پیشرفت را داشته‌اند.
- اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ بالغ بر ۲۱۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۴ با ۲۱ درصد افزایش همراه بوده است. حجم این اعتبارات در مقایسه با عملکرد مالی پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی اختلاف قابل توجهی دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۰ حدود ۴.۷ هزار میلیارد تومان از محل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به پروژه‌های محرومیت‌زدایی اختصاص یافت که از این میان بیش از ۵۵ درصد این اعتبارات صرف احداث و تکمیل مدارس روستایی گردید و ۳۵ درصد آن نیز جهت تکمیل راه‌های روستایی هزینه شد. پرداخت‌های صورت گرفته در سال ۱۴۰۱ حدود ۲.۳ هزار میلیارد تومان بوده است. وضعیت پرداخت‌ها به این پروژه‌ها در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نیز تا زمان نگارش این گزارش در دسترس قرار نگرفته است.
- در مجموع می‌توان نقاط قوت و نقاط ضعفی در خصوص اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ اشاره نمود که به شرح زیر است:

نقاط قوت:

- در نظر گرفتن منابع کافی موضوع بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (دوسوم سه درصد صادرات نفت و گاز سهم مناطق محروم) و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته در لایحه بودجه (حدود ۷ هزار میلیارد تومان بیشتر از تکالیف قانونی موضوع این دو حکم قانونی منابع دیده شده است)

نقاط ضعف:

• عدم اصلاح الگوی توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی و فقدان ارتباط با الگوی توزیع اعتبارات جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی

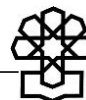
پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها جهت کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی:

به نظر می‌رسد احیای طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور در جهت خروج از وضعیت ازهم‌گسیخته 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 هریک از این مناطق محدود و خاص گوشزد می‌کند. این 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 به‌کار 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.

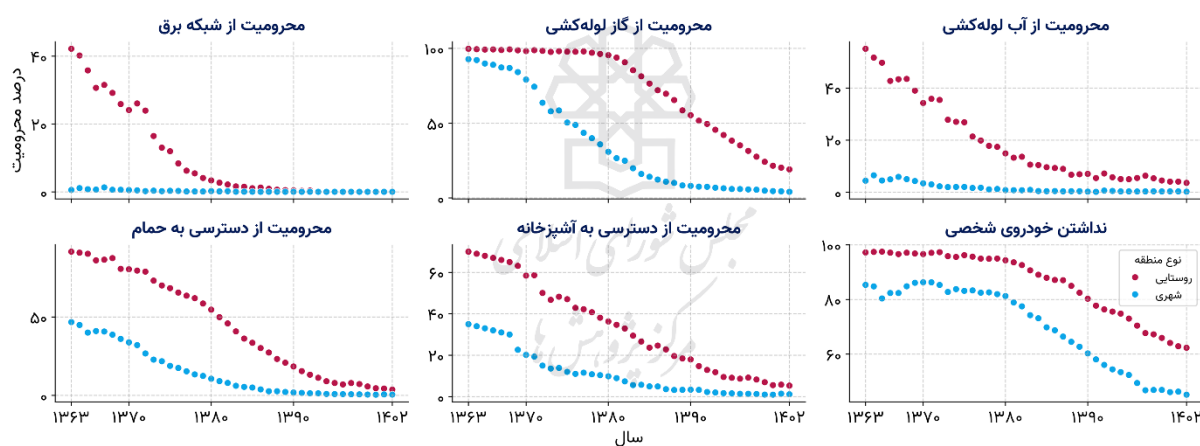
• **تعیین کاربردهای فهرست مناطق محروم کشور:** تعیین فهرست مناطق محروم می‌تواند برای اهداف اولیه‌ای همچون توزیع اعتبارات بودجه‌ای یا اهداف ثانویه‌ای همچون اعطای مشوق‌های مالیاتی و سرمایه‌گذاری به‌کار رود. ضمن تأکید مجدد بر تحدید مأموریت‌های حوزه محرومیت‌زدایی و عدم تعمیم آن به رفع کلیه عقب‌ماندگی‌ها و مشکلات مناطق کشور، باید توجه داشت که یک فهرست واحد پاسخ‌گوی همه این اهداف نخواهد بود.



۱. مقدمه

برقراری عدالت نه تنها یکی از اصول اساسی نظام اسلامی بلکه پایه اصلی شکل‌گیری آن شناخته می‌شود.^۱ دغدغه کاهش محرومیت مناطق در میان مسئولان کشور از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی نیز نشأت گرفته از همین اصل است. لذا می‌توان بهبود عدالت منطقه‌ای را اصلی‌ترین مأموریت سیاست‌های محرومیت‌زدایی عنوان نمود که به موجب آن شکاف‌های موجود بین مناطق مختلف کشور در زمینه دسترسی ساکنین آن مناطق به خدمات و امکانات پایه جهت رشد در وجوه مختلف زندگی کاهش می‌یابد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد عدالت منطقه‌ای در زمینه دسترسی خانوارها به عموم امکانات و خدمات پایه طی دهه‌های گذشته در کشور به طور قابل ملاحظه‌ای بهبود و نرخ محرومیت از این امکانات کاهش یافته است. (شکل ۱) به‌رغم وضعیت مناسب کشور از نظر دسترسی به امکانات اولیه و ضروری زندگی در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان، همچنان برآورد می‌شود که معدود مناطقی از کشور درگیر سطوح شدیدی از محرومیت (حدود ۱ درصد از جمعیت کل کشور) هستند. مشاهده این وضعیت در کنار دستاوردهای قابل توجه محرومیت‌زدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حاکی از وجود چالش‌هایی در برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی است.



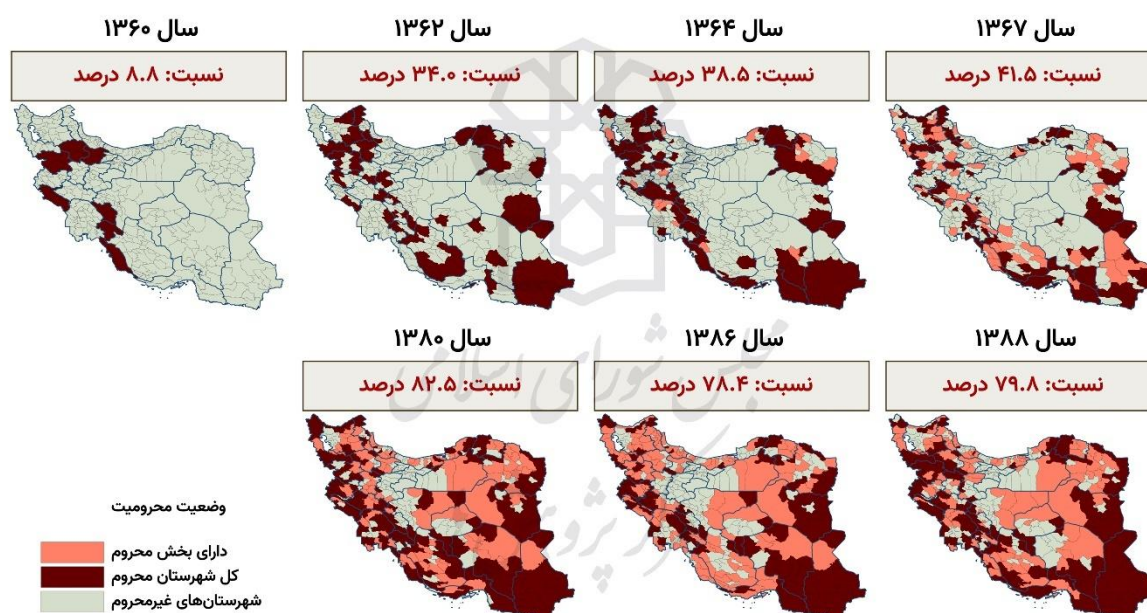
شکل ۱. نمودار وضعیت محرومیت از دسترسی به امکانات و خدمات زیرساخت در بازه سال‌های ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲

[۱]

شکل ۲ تقسیم‌بندی شهرستان‌های کشور را از نظر محرومیت یا کمتر توسعه‌یافتگی (براساس فهرست‌های رسمی به

۱ بیانات مقام معظم رهبری در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم (۱۴۰۰/۰۶/۰۶): «اساس حکومت اسلامی و جمهوری اسلامی بر اقامه‌ی عدل است، کما اینکه اساس همه‌ی ادیان بر اقامه‌ی عدل است. خب ما در این زمینه‌ها عقیم، خیلی باید کار کنیم، خیلی باید تلاش کنیم. به نظر من هر مصوبه‌ای که شما تصویب میکنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم میکنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر میکنید، یک پیوست عدالت باید داشته باشد»

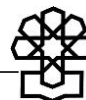
دست آمده از طرح‌های مطالعات شناسایی مناطق محروم) نشان می‌دهد.^۱ بررسی تحولات جغرافیای مناطق محروم (به‌عنوان یکی از خروجی‌های مهم فرایند برنامه‌ریزی برای محرومیت‌زدایی) در طول زمان به وضوح نشان می‌دهد که چطور فشارهای سیاسی برای بهره‌مندی مناطق مختلف از مزایا و معافیت‌های مناطق محروم (یا کمتر توسعه یافته) منجر به گستردگی فهرست مناطق محروم گردیده 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 هیئت‌وزیران سال ۱۳۸۸) مشاهده می‌شود که شاخص‌های متعدد در ابعاد مختلف به‌کار رفته‌اند و مناطق محروم و کمتر توسعه یافته کشور به حدود ۸۰ درصد پهنه جغرافیایی کشور تسری بخشیده شده است. [۲]



شکل ۲. نسبت مناطق بهره‌مند از مزایا، معافیت‌ها و اعتبارات بودجه‌ای مناطق محروم (یا کمتر توسعه یافته) به کل مناطق کشور از سال ۱۳۶۰ الی ۱۳۸۸ [۲]

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

۱. نقشه جغرافیایی به‌کار 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.



متولی در طول ۱۶ سال گذشته به صورت عمومی در دسترس قرار نگرفته است. این درحالی 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. [۳] سیاست‌گذاری محرومیت‌زدایی با چالش‌هایی نظیر

- فقدان تعریف واحد از محرومیت در قوانین کشور و به‌کارگیری شاخص‌های نامناسب برای شناسایی مناطق محروم،
- عدم ارتباط مناسب الگوی توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی میان مناطق مختلف کشور با اولویت‌های رفع محرومیت،
- عدم برنامه‌ریزی و بی‌توجهی به اولویت‌های رفع محرومیت،
- فقدان سازوکار پایش و ارزیابی اثربخشی سیاست‌های اجرایی،
- فعالیت جزیره‌ای دستگاه‌های متعدد فعال در این حوزه و فقدان نهاد هماهنگ‌کننده،
- فقدان داده‌های کافی، دقیق و به‌روز از وضعیت محرومیت در کشور،
- عدم وجود درک مشترک میان سیاستگذاران و فقری‌توهان از پدیده فقر و به‌ویژه فقر چندبعدی و راهکارهای کاهش آن.

مواجهه است که رفع آن چالش‌ها در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست. با این حال انتخاب نقطه شروع اصلاحات این سیاست‌ها بسیار اهمیت داشته و در تسریع این روند تاثیرگذار است. به‌نظر می‌رسد احیای طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور (و به موجب آن تعریف واحد از محرومیت و بکارگیری شاخص‌های مناسب) و به‌روزرسانی فهرست مناطق محروم اولین گام در جهت خروج از وضعیت از هم گسیخته برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی است.

از آنجا که وظیفه اصلی رفع محرومیت در کشور برعهده دولت است؛ وضعیت اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه پیشنهادی دولت را می‌توان به‌عنوان برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی دولت در سال پیش‌رو قلمداد کرد. همچنین کاهش یا رفع برخی از چالش‌های این حوزه نیز در لایحه پیشنهادی منعکس می‌شود. از این‌رو بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه، حائز اهمیت است و در این گزارش ضمن بررسی این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، برش‌های مختلف این اعتبارات (از جمله توزیع استانی) مورد ارزیابی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

۲. پیشینه پژوهشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

اعتبارات محرومیت‌زدایی در لوایح بودجه سنواتی، برنامه‌ریزی هر ساله دولت را در این حوزه منعکس می‌نماید. میزان اعتبارات، منابع اصلی تامین‌کننده آن، نحوه توزیع این اعتبارات بین مناطق مختلف کشور و حوزه‌های اولویت‌دار رفع محرومیت در کشور بخشی از اطلاعاتی است در این خصوص در سند بودجه قابل بررسی است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در چند سال گذشته گزارشی مجزا به این موضوع اختصاص داده و ضمن ارائه تصویری از وضعیت محرومیت در کشور، ابعاد مختلف اعتبارات محرومیت‌زدایی را بررسی نموده است. جدول ۲ عناوین، سال انتشار و شماره مسلسل گزارشات مربوطه را ارائه می‌کند.

جدول ۱. گزارشات اظهارنظر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در لوایح بودجه سنواتی

شماره مسلسل	سال انتشار	عنوان گزارش
۱۸۱۴۱	۱۴۰۰	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۹. سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر
۱۸۱۵۲	۱۴۰۱	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۶۷. تحلیلی بر تبصره‌ها و اعتبارات مرتبط با حوزه محرومیت‌زدایی
۱۸۷۴۱	۱۴۰۱	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۴): حوزه محرومیت‌زدایی
۱۹۷۳۲	۱۴۰۳	بررسی بخش دوم لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳ (۸): اعتبارات محرومیت‌زدایی
۲۰۴۰۷	۱۴۰۳	بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۳): اعتبارات محرومیت‌زدایی
۲۰۴۴۸	۱۴۰۳	بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲۵): اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در حوزه محرومیت‌زدایی

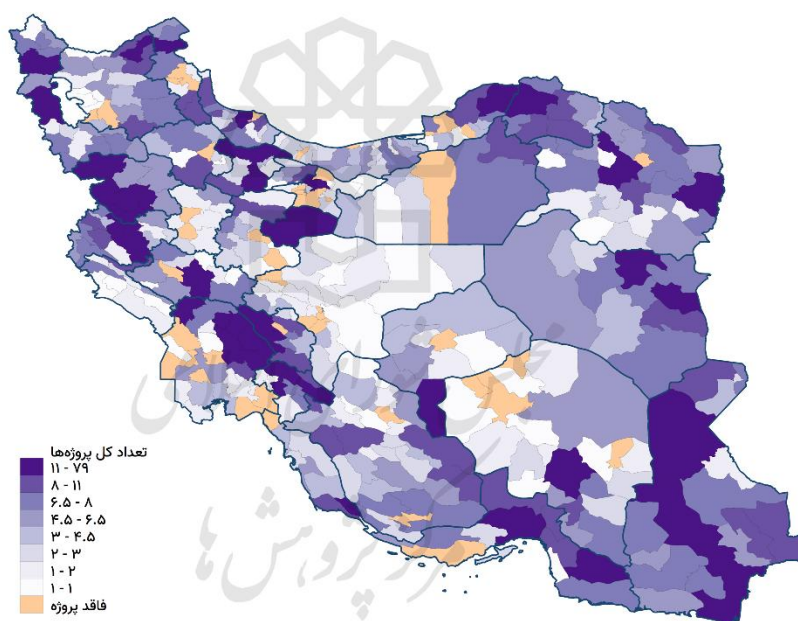
۳. وضعیت پروژه‌های محرومیت‌زدایی

بررسی کفایت اعتبارات محرومیت‌زدایی در لوایح بودجه سنواتی مستلزم اطلاع از منابع موردنیاز برای اجرا و تکمیل پروژه‌های محرومیت‌زدایی است. بدیهی است که لازم است مشخص شود در حال حاضر چه تعداد پروژه محرومیت‌زدایی نیمه‌تمام در کشور موجود و پیشرفت آن‌ها در چه وضعیتی است؟ متأسفانه عمدتاً ارزیابی این اعتبارات در لایحه بودجه تنها به بررسی میزان رشد آن نسبت به سال‌های گذشته محدود شده و تناسب آن با پروژه‌های محرومیت‌زدایی مورد سنجش قرار نمی‌گیرد. به نظر می‌رسد دلیل اصلی فقدان چنین تحلیلی، نامعلوم بودن پروژه‌های محرومیت‌زدایی است که پایش اقدامات محرومیت‌زدایی در کشور را سخت نموده است. از همین رو در این گزارش و بخش حاضر تلاش شده است برای اولین بار **تصویری از تعداد پروژه‌های محرومیت‌زدایی نیمه‌تمام در کشور و وضعیت پیشرفت آن‌ها ارائه شود**.^۱ پیش از بررسی این پروژه‌ها لازم است این موضوع تبیین شود که منظور از پروژه‌های محرومیت‌زدایی در این گزارش، پروژه‌هایی است که تمام یا بخشی از منابع موردنیاز آن‌ها از محل بودجه عمومی تامین می‌گردد. لذا سایر اقدامات و پروژه‌های محرومیت‌زدایی که مستقلاً و از طریق منابع نهادهای عمومی غیردولتی یا سازمان‌های مردم‌نهاد و خیرین تامین گردیده و در حال انجام است، در آمارهایی که ارائه خواهد گردید به حساب نیامده است. در حال حاضر ۲۴۲۴ پروژه محرومیت‌زدایی نیمه‌تمام در کل کشور وجود دارد که از این تعداد، ۱۳۵۲ پروژه مربوط به

۱ اطلاعات پروژه‌های محرومیت‌زدایی طی مکاتبه رسمی با سازمان برنامه و بودجه کشور دریافت شده است.

احداث و تکمیل مدارس روستایی، ۶۳۴ پروژه مربوط به راه روستایی، ۱۳۳ پروژه آبخیزداری و ۳۰۵ پروژه احداث و تکمیل خانه بهداشت روستایی است. مجموعه این پروژه‌ها به طور متوسط بیش از ۶۷ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند که در این میان بیشترین پیشرفت مربوط به پروژه‌های آبخیزداری با بیش از ۹۴ درصد، پس از آن پروژه‌های مدارس روستایی با بیش از ۸۲ درصد، سپس پروژه‌های خانه بهداشت روستایی با حدود ۴۴ درصد و در نهایت طرح‌های راه روستایی با ۲۵ درصد پیشرفت گزارش شده است.

پراکندگی جغرافیایی پروژه‌های مذکور در شکل ۳ نشان داده شده است. خوزستان با ۲۶۵، سیستان و بلوچستان با ۱۹۶ و خراسان رضوی با ۱۵۶ پروژه دارای بیشترین پروژه‌های محرومیت‌زدایی کشور و البرز با ۲۶، همدان با ۱۸ و قم با ۱۴ پروژه دارای کمترین پروژه‌های محرومیت‌زدایی هستند.

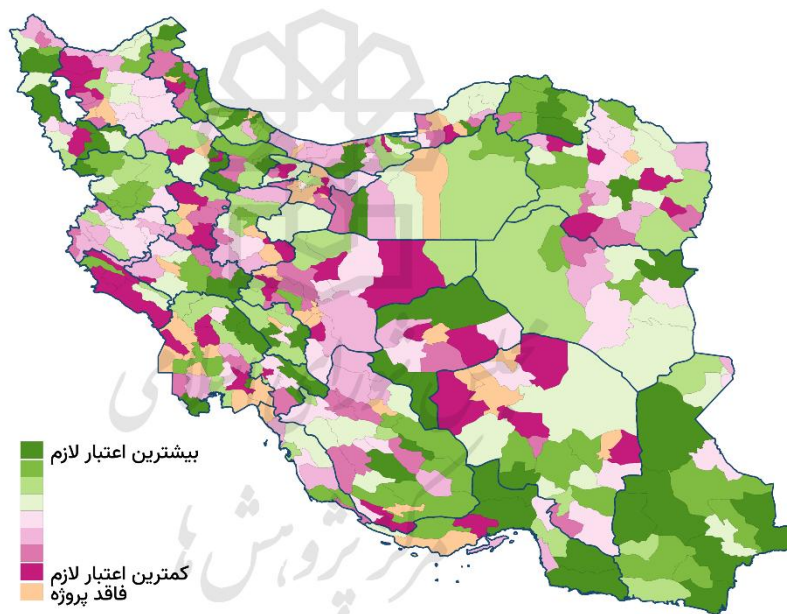


شکل ۳. پراکندگی پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی میان شهرستان‌های کشور

ماخذ: یافته‌های پژوهش

مهم‌ترین آمار در خصوص این پروژه‌های نیمه‌تمام، میزان اعتبارات لازم برای اتمام آن‌هاست. اگرچه این آمار در اطلاعات دریافتی از سازمان برنامه و بودجه کشور در دسترس قرار نگرفته است، اما بر حسب تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام هر شهرستان و پیشرفت فیزیکی آن‌ها می‌توان برآوردی از اولویت‌های تخصیص اعتبارات برای سریع‌رشد محرومیت‌زدایی ارائه نمود. شکل ۴ اولویت توزیع اعتبارات برای اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی را به تفکیک شهرستان‌های کشور نشان می‌دهد. (مناطق سبزرنگ نیازمند بیشترین اعتبارات و مناطق صورتی‌رنگ نیازمند کمترین اعتبارات جهت تکمیل پروژه‌های محرومیت‌زدایی) شهرستان‌هایی نظیر لاهیجان، آبیک، زیرکوه، آمل، آستارا، ایرانشهر، چابهار و سرباز

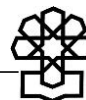
بیشترین اعتبارات و شهرستان‌هایی همچون مهران، فردیس، شوشتر، فیروزه، دهلران، قرچک، نائین و ملکشاهی کمترین اعتبارات را جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام نیاز دارند. البته این اولویت صرفاً بر اساس پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی است و اعتبارات لازم برای تعریف پروژه‌های جدید در آن منظور نگردیده است.



شکل ۴. نقشه اولویت‌های توزیع اعتبارات جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی در میان شهرستان‌های کشور

ماخذ: یافته‌های پژوهش

جدول ۲ عملکرد مالی پروژه‌های موردنظر را برای سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به همراه ابلاغ اعتبارات در سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. در سال ۱۴۰۰ حدود ۴.۷ هزار میلیارد تومان از محل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به پروژه‌های محرومیت‌زدایی اختصاص یافت که از این میان بیش از ۵۵ درصد این اعتبارات صرف احداث و تکمیل مدارس روستایی گردید و ۳۵ درصد آن نیز جهت تکمیل راه‌های روستایی هزینه شد. پرداخت‌های صورت گرفته در سال ۱۴۰۱ حدود ۲.۳ هزار میلیارد تومان بوده است. وضعیت پرداخت‌ها به این پروژه‌ها در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ تا زمان نگارش این گزارش در دسترس قرار نگرفته است.



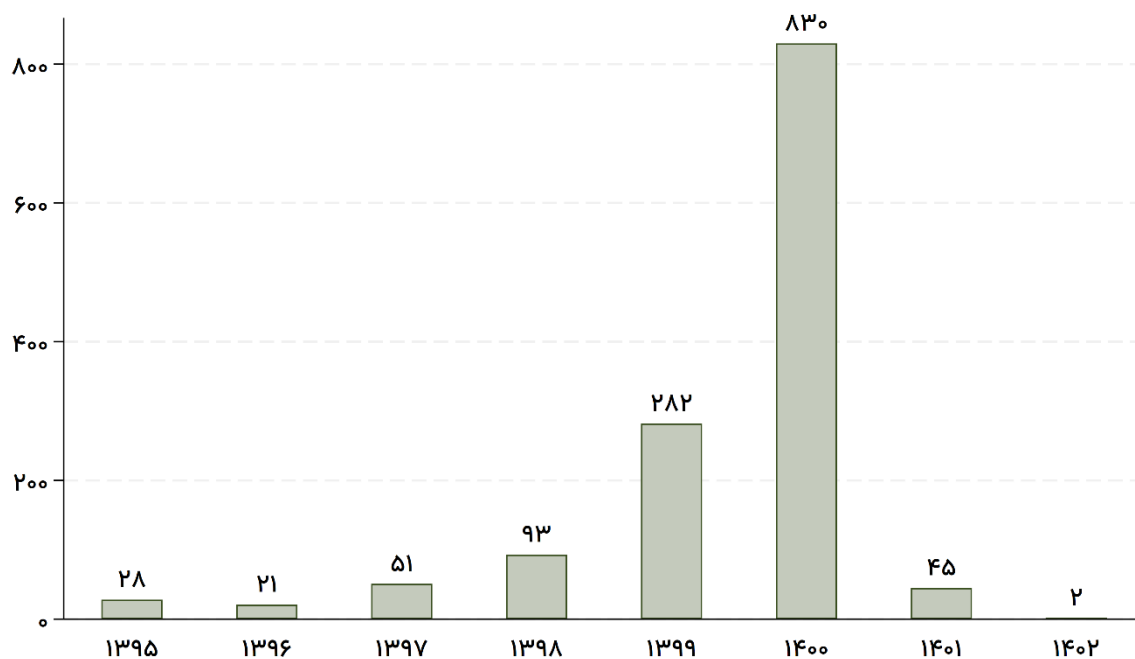
جدول ۲. اعتبارات ابلاغی و پرداختی به پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی در سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ - میلیون تومان

سال	ابلاغی/پرداختی	مدارس روستایی	راه روستایی	آبخیزداری	خانه بهداشت	مجموع
۱۴۰۰	پرداختی	۲,۶۶۰,۳۲۲	۱,۶۵۵,۷۳۵	۲۹۰,۲۴۵	۱۲۸,۶۵۷	۴,۷۳۴,۹۵۹
۱۴۰۱	ابلاغی	۳,۸۰۰,۰۰۰	۲,۴۰۰,۰۰۰	۱۴۳,۵۰۰	۱۵۰,۰۰۰	۶,۴۹۳,۵۰۰
	پرداختی	۲,۳۸۳,۸۰۰	۰	۰	۰	۲,۳۸۳,۸۰۰
۱۴۰۲	ابلاغی	۲,۸۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۲,۸۰۰,۰۰۰

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۳-۱. مدارس روستایی

شکل ۵ فراوانی ۱۳۵۲ پروژه نیمه‌تمام مدارس روستایی را بر اساس سال شروع آن‌ها نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌گردد، عمده این پروژه‌ها در سال‌های اخیر تعریف شده که در مجموع بیش از ۸۲ درصد پیشرفت داشته‌اند.

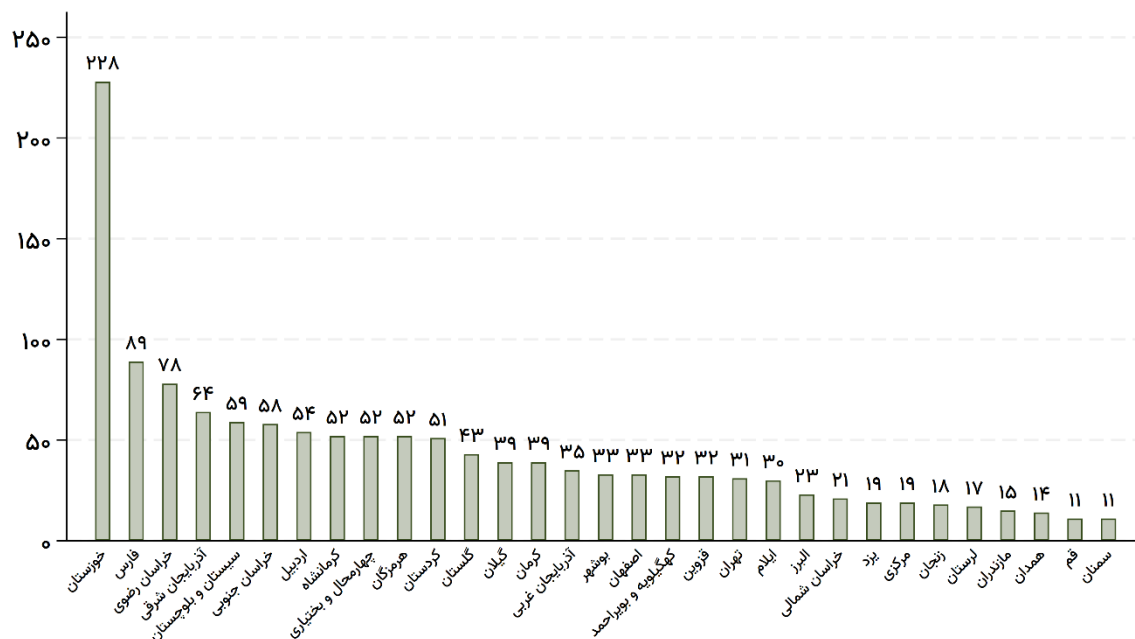


شکل ۵. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام مدارس روستایی بر حسب سال شروع پروژه

ماخذ: یافته‌های پژوهش

شکل ۶ توزیع استانی پروژه‌های مدارس روستایی را نشان می‌دهد. استان خوزستان با ۲۲۸ پروژه، فارس با ۸۹ پروژه، خراسان رضوی با ۷۸ پروژه، آذربایجان شرقی با ۶۴ پروژه، سیستان و بلوچستان با ۵۹ و خراسان جنوبی با ۵۸ پروژه بیش از ۴۰ درصد پروژه‌های این بخش را به خود اختصاص داده‌اند. متوسط پیشرفت این طرح‌ها در سه استان مرکزی،

قم و تهران به ترتیب ۹۲،۹۲ و ۹۱ درصد و در سه استان فارس، سمنان و چهارمحال و بختیاری به ترتیب ۶۰، ۶۳ و ۷۱ درصد گزارش شده است.

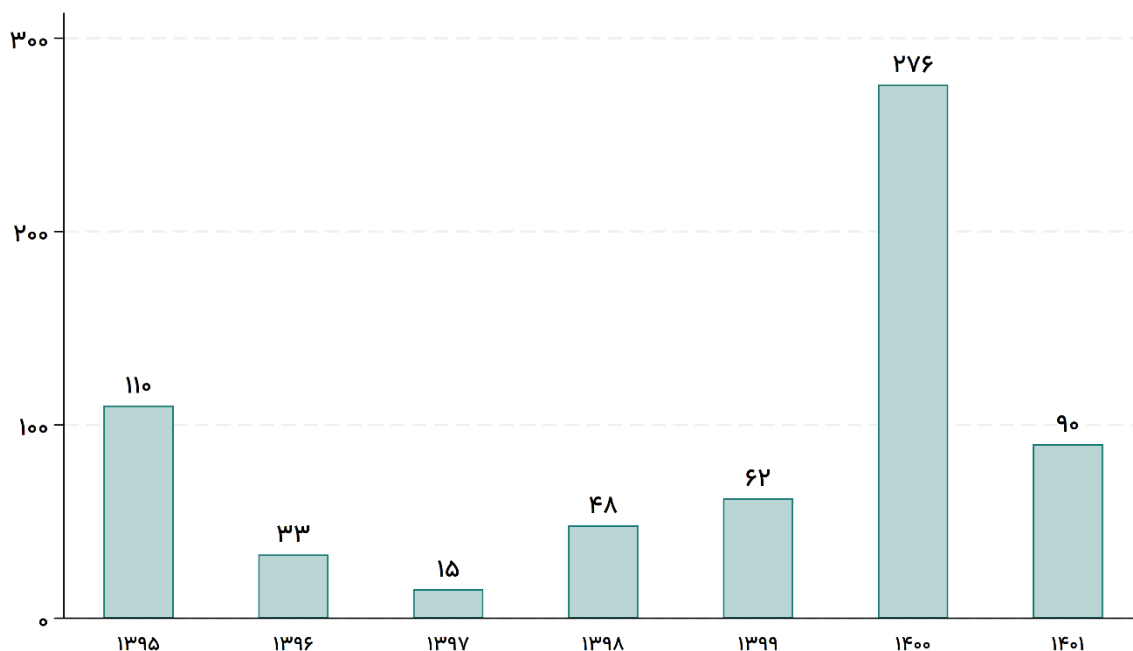
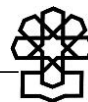


شکل ۶. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام مدارس روستایی به تفکیک استان‌های کشور

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۲-۳. راه روستایی

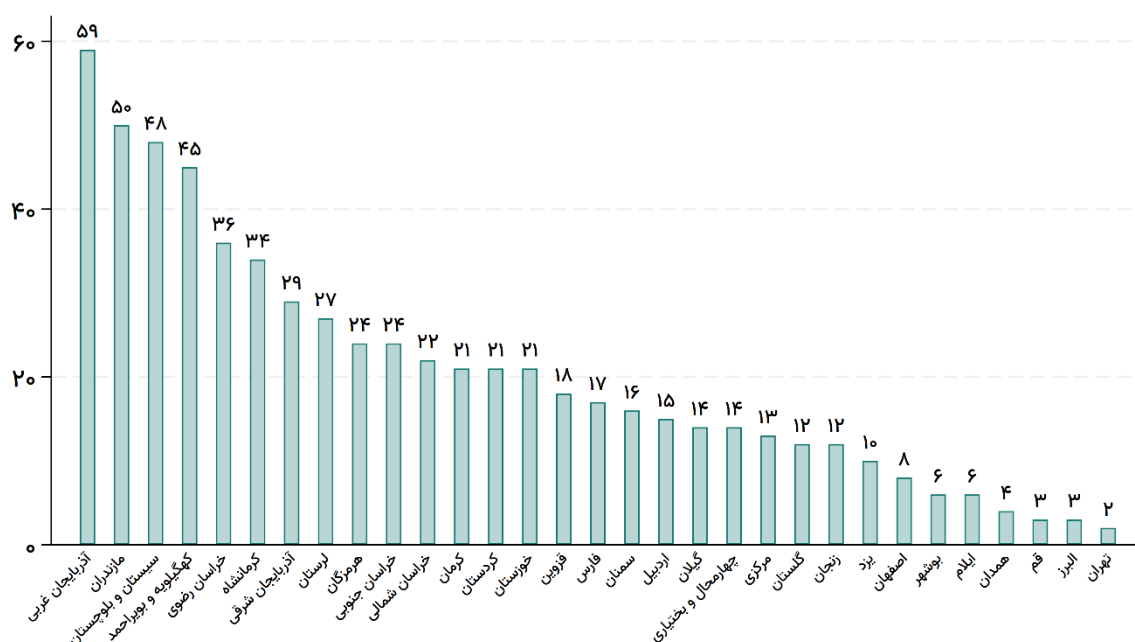
در مجموع ۶۳۴ پروژه نیمه‌تمام در حوزه راه روستایی باقی مانده که انواع پروژه‌های احداث، بهسازی، تعریض، زیرسازی و آسفالت‌سازی را شامل می‌گردد. حجم کلی این طرح‌ها ۶۷۸۵ کیلومتر برنامه‌ریزی شده که تاکنون ۱۷۰۰ کیلومتر از آن اجرا گردیده است. بر این اساس پیشرفت فیزیکی پروژه‌های راه روستایی را می‌توان ۲۵ درصد اعلام نمود. شکل ۷ کل پروژه‌های راه روستایی موجود را بر اساس سال شروع آن‌ها نشان می‌دهد.



شکل ۷. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام راه روستایی بر حسب سال شروع پروژه

ماخذ: یافته‌های پژوهش

شکل ۸ توزیع پروژه‌های راه روستایی را میان استان‌های کشور نشان می‌دهد. آذربایجان غربی با ۵۹ پروژه، مازندران با ۵۰ پروژه، سیستان و بلوچستان با ۴۸ پروژه و کهگیلویه و بویراحمد با ۴۵ پروژه، بیشترین پروژه‌ها را در اختیار دارند که بیش از ۳۰ درصد کل پروژه‌های راه روستایی را شامل می‌شود. این پروژه‌ها در آذربایجان غربی، مازندران و لرستان به ترتیب با ۶۸، ۶۲ و ۵۹ درصد بیشترین پیشرفت و در خوزستان، کرمان و تهران با کمتر از ۳ درصد کمترین پیشرفت را داشته‌اند.

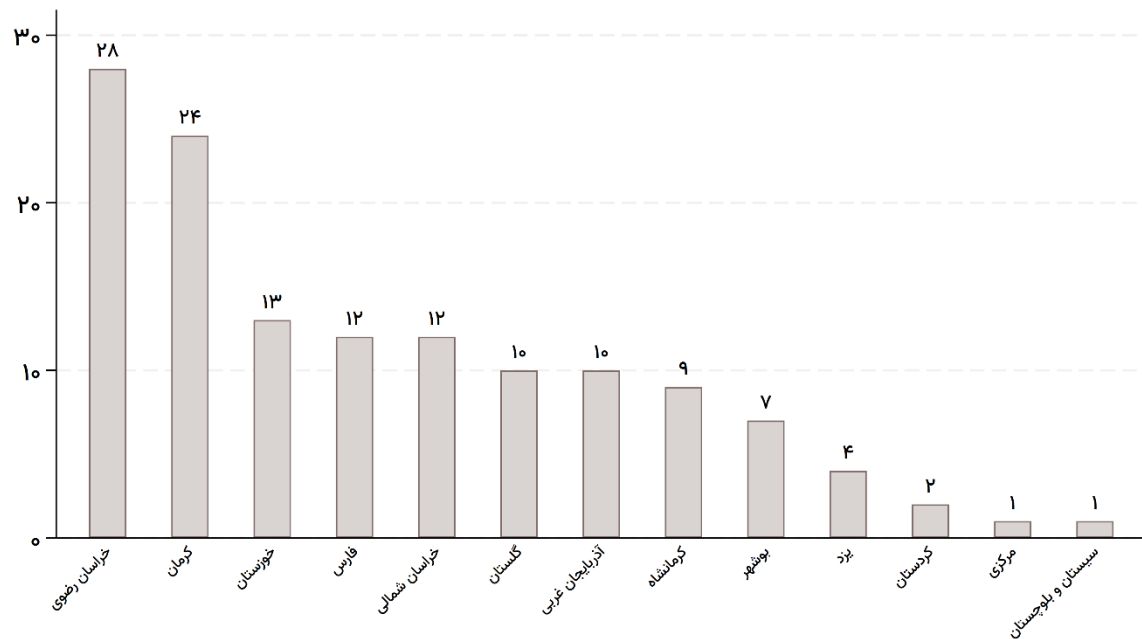


شکل ۸. فراوانی پروژه‌های نیمه‌تمام راه روستایی به تفکیک استان‌های کشور

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۳-۳. آبخیزداری

کلیه ۱۳۳ پروژه آبخیزداری در سال ۱۴۰۰ تعریف و آغاز گردیده است. این پروژه‌ها در ۱۳ استان کشور توزیع شده و از مجموع ظرفیت ۴ میلیون و ۲۶۸ هزار مترمکعب حدود ۱ میلیون و ۸۳۴ هزار مترمکعب تا پایان سال ۱۴۰۰ به اجرا درآمده است. شکل ۹ توزیع استانی پروژه‌های نیمه‌تمام آبخیزداری را نشان می‌دهد.

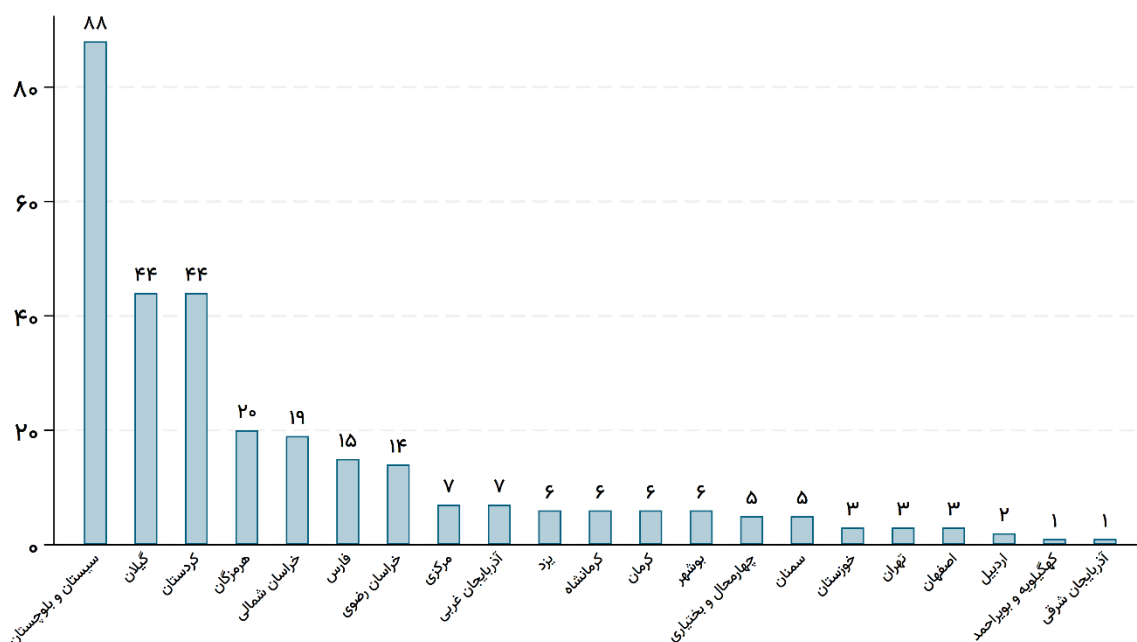


شکل ۹. فراوانی پروژه‌های آبخیزداری به تفکیک استان‌های کشور

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۳-۴. خانه بهداشت روستایی

شکل ۱۰ توزیع استانی ۳۰۵ پروژه خانه بهداشت روستایی را نشان می‌دهد. این پروژه‌ها همگی در سال ۱۴۰۰ تعریف شده است. از این تعداد ۵ مورد احداث خانه بهداشت، ۳ مورد تکمیل خانه و مراکز بهداشتی و ۲۹۷ مورد مربوط به ایجاد فضای بهداشتی است. مساحت فضای بهداشتی برنامه‌ریزی شده در پروژه‌های مذکور بالغ بر ۲۹ هزار مترمربع است و سه استان سمنان، تهران و کرمانشاه با ۹۷، ۹۰ و ۸۴ درصد بیشترین و استان‌های آذربایجان شرقی، اصفهان و گیلان با ۱۰، ۱۳ و ۱۸ درصد کمترین پیشرفت را داشته‌اند.



شکل ۱۰. فراوانی پروژه‌های نیمه تمام خانه بهداشت روستایی به تفکیک استان‌های کشور

مأخذ: یافته‌های پژوهش

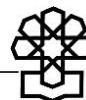
۴. اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۵

در اکثر کشورها، بودجه‌ریزی منابع عمومی در راستای فقرزدایی (اعم از کاهش فقر درآمدی و رفع محرومیت) تعریف شده است. این یعنی تلاش می‌شود برنامه‌ریزی‌ها چه در سطح کلان و چه در سطح خرد، نه تنها وضعیت فقر را بدتر نکرده، بلکه بهبود نیز بخشند. ساختار بودجه‌ریزی منابع عمومی در کشور، متأسفانه فاقد چنین ظرفیتی است. به همین دلیل هر ساله بخشی از منابع عمومی بودجه به‌طور جداگانه به حوزه محرومیت‌زدایی اختصاص می‌یابد. جدول ۳، کل اعتبارات محرومیت‌زدایی را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۴] به همراه رشد سالیانه آنها نشان می‌دهد. این مقادیر شامل کلیه ردیف اعتباراتی است که در جداول مختلف بودجه به‌طور مشخص برای محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شده است.

جدول ۳. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ (میلیون تومان) [۴]

عنوان	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵
میزان اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۶۶,۶۵۴,۶۸۵ (۱۵- درصد)	۱۰۹,۷۱۵,۹۳۶ (۶۴+ درصد)	۱۰۸,۳۰۵,۷۷۸ (۱.۳- درصد)	۱۷۳,۸۷۹,۵۴۴ (۶۰.۵+ درصد)	۲۱۰,۹۰۶,۹۸۲ (۲۱.۳+ درصد)
میزان عملکرد (درصد تحقق)	۴۱,۴۱۳,۷۸۴ (۶۲ درصد)	۴۴,۷۷۷,۳۶۵ (۴۱ درصد)	۵۶,۳۲۴,۷۱۴ (۵۲ درصد)	-	-

مأخذ: محاسبات پژوهش.



عمده اعتبارات محرومیت‌زدایی در جدول مربوط به هزینه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استان‌ها (جدول ۱۰-ج) در قوانین بودجه و از محل اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است. مطابق قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، سهم اعتبارات این قانون در بودجه باید ۳ درصد از منابع عمومی^۱ و مطابق بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، سهم اعتبارات این حکم در بودجه باید ۲ درصد (معادل دوسوم سه‌درصد) از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز^۲ باشد. جدول ۴، اعتبارات دو حکم قانونی مذکور را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد.

جدول ۴. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ (میلیون تومان) [۴]

سطر	عنوان	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵
۱	اعتبارات موضوع بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور-سهم مناطق محروم (سهم اعتبارات از درآمدهای صادرات نفت و گاز)	۶,۶۶۵,۱۰۰ (۱.۳ درصد)	۲۴,۹۱۳,۴۰۹ (۳.۹ درصد)	۲۲,۶۶۶,۷۰۰ (۳.۹ درصد)	۲۴,۲۹۳,۳۰۰ (۴ درصد)	۱۲,۱۹۱,۵۶۷ (۴.۶ درصد)
۲	اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته (سهم اعتبارات از بودجه عمومی کشور)	۲۸,۰۰۰,۰۰۰ (۲ درصد)	۳۵,۰۰۰,۰۰۰ (۱.۶ درصد)	۶۳,۱۱۴,۱۸۲ (۲.۴ درصد)	۱۱۰,۰۰۰,۰۰۰ (۲.۲ درصد)	۱۷۸,۹۳۷,۹۹۵ (۳ درصد)
۳	مجموع اعتبارات مصوب دو حکم قانونی (مجموع سطر اول و دوم)	۳۴,۶۶۵,۱۰۰	۵۹,۹۱۳,۴۰۹	۸۵,۷۸۰,۸۸۲	۱۳۴,۲۹۳,۳۰۰	۱۹۱,۱۲۹,۵۶۲
۴	دوسوم سه‌درصد صادرات نفت و گاز	۹,۶۸۸,۰۰۴	۱۲,۴۷۶,۱۴۸	۱۱,۵۶۰,۰۰۰	۱۲,۰۸۰,۰۰۰	۵,۲۶۷,۶۰۰
۵	۳ درصد از بودجه عمومی	۴۵,۸۱۳,۹۵۶	۱۱۶,۷۶۹,۹۳۸	۸۵,۱۱۰,۰۰۰	۱۶۱,۵۲۰,۰۰۰	۱۷۸,۶۲۰,۰۰۰
۶	مجموع تکالیف قانونی اعتبارات دو حکم قانونی (مجموع سطر چهارم و پنجم)	۵۵,۵۰۱,۹۶۰	۱۲۹,۲۴۶,۰۸۶	۹۶,۶۷۰,۰۰۰	۱۷۳,۷۶۰,۰۰۰	۱۸۳,۸۸۷,۶۰۰
۷	عقب‌ماندگی اعتبارات مصوب از تکالیف قانونی دو قانون اصلی (سطر ششم من‌های سطر سوم)	۲۰,۸۳۶,۸۶۰	۶۹,۳۳۲,۶۷۷	۱۰,۸۸۹,۱۱۸	۳۹,۴۶۶,۷۰۰	۷,۲۴۱,۹۶۲ فاقد عقب‌ماندگی

مأخذ: محاسبات پژوهش.

۱. در ماده واحده آمده است: «دولت مکلف است سه‌درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان (استفاده متوازن از امکانات کشور) تعیین کند و طی جدولی که در آن سهم هر استان براساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص می‌گردد، در قانون بودجه درج نماید.»

۲. بند «ت» ماده (۳۲). دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به‌ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز که سهم هر استان براساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته که براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواری اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت‌خیز و مناطق توسعه‌نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود.

مشاهده می‌شود که منابع اصلی محرومیت‌زدایی در چند سال گذشته همواره کمتر از تکالیف قانونی در نظر گرفته شده است اما خوشبختانه در لایحه بودجه ۱۴۰۵، مقادیر مربوطه مطابق با تکالیف قانونی پیش‌بینی شده است.^۱ گذشته از اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی، تحقق این اعتبارات نیز حائز اهمیت است. همانطور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود تحقق این اعتبارات نوسانی بوده و بخش قابل توجهی از آن تحقق نیافته است. با این حال قضاوت در خصوص کفایت اعتبارات تخصیص‌یافته مشروط به آن است که اطلاعات دقیق و شفافی در رابطه با وضعیت پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی در دسترس باشد.

۱-۴. اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ابعاد محرومیت

از آنجاکه ردیف‌های متعدد و پراکنده‌ای در قوانین بودجه به موضوع محرومیت‌زدایی اختصاص می‌یابد؛ یکی از برش‌های قابل توجه برای مجموع این اعتبارات، برش موضوعی است. به این معنا که چه بخشی از اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه به صورت کلی و چه بخشی از آن به صورت مشخص به هریک از ابعاد محرومیت تخصیص یافته است. جدول ۵، کلیه اعتبارات محرومیت‌زدایی در بودجه را به تفکیک ابعاد محرومیت در قوانین بودجه ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد.

جدول ۵. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ به تفکیک ابعاد

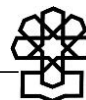
محرومیت (میلیون تومان) [۴]

لایحه ۱۴۰۵	۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	ابعاد محرومیت (اعداد داخل پرانتز، سهم از کل اعتبارات محرومیت‌زدایی است)
۲۰۱,۲۹۷,۴۸۲ (%۹۵.۴)	۱۴۱,۶۶۹,۵۴۴ (%۸۵.۸)	۱۰۰,۶۴۶,۵۷۸ (%۹۲.۹)	۸۷,۸۵۷,۸۳۶ (%۸۰.۱)	۴۱,۶۲۳,۲۹۰ (%۶۲.۴)	اعتبارات تجمیعی محرومیت‌زدایی ^۲
نامشخص	نامشخص	نامشخص ^۳	۷,۸۰۰,۰۰۰ (%۷.۱)	۷,۹۵۰,۰۰۰ (%۱۱.۹)	اعتبارات رفع محرومیت از دسترسی به راه
نامشخص	نامشخص	۹۶۰,۰۰۰ (%۰.۹)	۸۵۳,۱۰۰ (%۰.۸)	۷۲۱,۹۹۵ (%۱.۱)	اعتبارات رفع محرومیت از نوع ارتباطات
۱,۳۰۰,۰۰۰ (%۰.۶)	۱,۳۰۰,۰۰۰ (%۰.۷)	۵,۷۱۴,۲۰۰ (%۵.۳)	۳,۶۲۰,۰۰۰ (%۳.۳)	۵,۵۹۹,۴۰۰ (%۸.۴)	اعتبارات رفع محرومیت خدمات آموزشی
۳۰۹,۵۰۰ (ناچیز)	۵,۰۱۰,۰۰۰ (%۳.۰)	۱۰,۰۰۰ (ناچیز)	۱۰,۰۰۰ (ناچیز)	۵۰۰,۰۰۰ (%۰.۸)	اعتبارات رفع محرومیت خدمات بهداشتی
نامشخص	۱۱,۲۰۰,۰۰۰ (%۶.۴)	۹۷۵,۰۰۰ (%۰.۹)	۷,۰۷۵,۰۰۰ (%۶.۴)	۵,۲۶۰,۰۰۰ (%۷.۹)	اعتبارات رفع محرومیت در حوزه آب و فاضلاب
۸,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰	نامشخص	۲,۵۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	اعتبارات رفع محرومیت مسکن

۱. در جدول ۲، ردیف چهارم معادل دوسوم سه‌درصد از صادرات نفت و گاز و در ردیف پنجم معادل سه‌درصد از بودجه عمومی در هر سال مشخص شده است.

۲. منظور این است که در متن قانون مشخص نشده است که این اعتبارات صرف کدامیک از ابعاد محرومیت شود و به‌طور کلی جهت فعالیت‌های محرومیت‌زدایی هزینه خواهد شد.

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



۱۴۰۵ لایحه	۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	ابعاد محرومیت (اعداد داخل پرانتز، سهم از کل اعتبارات محرومیت‌زدایی است)
(/۳۸)	(/۳۵)			(/۷۵)	
۲۱۰,۹۰۶,۹۸۲	۱۷۳,۸۷۹,۵۴۴	۱۰۸,۳۰۵,۷۷۸	۱۰۹,۷۱۵,۹۳۶	۶۶,۶۵۴,۶۸۵	مجموع کل

مأخذ: محاسبات پژوهش.

همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود بخش عمده‌ای از اعتبارات محرومیت‌زدایی در هر سال به‌صورت تجمیعی تعیین شده و بخش کوچکی از آن مشخص است که باید صرف کاهش کدام‌یک از ابعاد محرومیت شود. با بررسی سهم هریک از ابعاد محرومیت در چند سال گذشته نیز، روند ثابتی برای آنها مشاهده نمی‌شود و این موضوع نشان می‌دهد تصمیم برای تفکیک یا تجمیع اعتبارات به‌صورت سلیقه‌ای انجام می‌پذیرد. باید توجه داشت توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی برای رفع هریک از ابعاد محرومیت، مستلزم وجود تصویری دقیق و به‌روز از نیازهای ضروری محرومین است. به‌نظر می‌رسد به‌دلیل فقدان این امکان، تعیین این اعتبارات در بودجه بدون پشتوانه کارشناسی انجام می‌پذیرد و توصیه می‌شود در مرحله تصویب، تا حد امکان این اعتبارات به‌صورت تجمیعی مشخص شود. سهم اعتباراتی که به صورت عمومی به محرومیت‌زدایی اختصاص پیدا می‌نمود از کل اعتبارات این حوزه در چند سال گذشته افزایشی بوده است و در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به ۹۵ درصد رسیده است.

۲-۴. اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ملی - استانی

بررسی نحوه توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی به تفکیک ملی و استانی نیز حائز اهمیت است. تعیین الگوی توزیع جغرافیایی اعتبارات محرومیت‌زدایی را شاید بتوان اولین گام برای اصلاح رویه‌های گذشته دانست و اتفاقاً بهترین موقعیت برای انعکاس آن، قوانین بودجه است. جدول ۶ اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ را به تفکیک اعتبارات ملی و استانی نشان می‌دهد. همواره عمده اعتبارات محرومیت‌زدایی در بودجه در سطح استانی توزیع شده و بخش کوچکی از آن در سطح ملی مشخص می‌شود. مشخص شدن توزیع استانی اعتبارات در قوانین بودجه در شرایطی مناسب است که این توزیع با استفاده از شاخص‌های مرتبط با محرومیت و با هدف اختصاص به مناطق محروم انجام پذیرد. حال که شاخص‌های محرومیت دارای اشکالات بسیاری است و به‌تبع آن مناطق وسیعی از کشور به‌عنوان مناطق محروم شناسایی شده‌اند؛ تعیین بخش بیشتری از اعتبارات محرومیت در سطح ملی در بودجه ارجحیت دارد. در لایحه بودجه ۱۴۰۵ سهم اعتبارات محرومیت‌زدایی که به صورت استانی توزیع گردیده به رقم ۹۱ درصد رسیده که با توجه به عدم تغییر و تحول در معیارهای شناسایی مناطق محروم و تعیین پروژ‌های محرومیت‌زدایی، تغییر مذکور مثبت ارزیابی نمی‌گردد.

جدول ۶. اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ الی ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ به تفکیک ملی - استانی (میلیون تومان) [۴]

لایحه ۱۴۰۵	۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	سطح توزیع اعتبارات (اعداد داخل پرانتز، سهم از کل اعتبارات محرومیت‌زدایی است)
۱۹۲,۲۲۹,۵۶۲ (%۹۱.۱)	۱۳۶,۷۹۳,۳۰۰ (%۷۸.۷)	۹۷,۵۷۱,۶۷۸ (%۹۰.۱)	۶۷,۴۶۳,۴۰۹ (%۶۱.۵)	۴۰,۸۸۵,۱۰۰ (%۶۱.۳)	استانی
۱۸,۶۷۷,۴۲۰ (%۸.۹)	۳۶,۰۸۶,۳۴۴ (%۲۱.۳)	۱۰,۷۳۴,۱۰۰ (%۹.۹)	۴۲,۲۵۲,۵۲۷ (%۳۸.۵)	۲۵,۷۶۹,۵۸۵ (%۳۸.۷)	ملی
۲۱۰,۹۰۶,۹۸۲	۱۷۳,۸۷۹,۵۴۴	۱۰۸,۳۰۵,۷۷۸	۱۰۹,۷۱۵,۹۳۶	۶۶,۶۵۴,۶۸۵	مجموع کل

مأخذ: محاسبات پژوهش.

نکته قابل توجه در خصوص اعتبارات استانی، ابهام در نحوه توزیع اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته است. اگر چه تفکیک استانی اعتبارات این قانون در جدول ۱۰-ج آمده است؛ اما به نظر می‌رسد در لایحه بودجه اعتبارات مذکور در سر جمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی منظور نگردیده است. جدول ۷ کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵ را به تفکیک اعتبارات ملی و استانی نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود در بخش اعتبارات استانی کلیه اعتبارات مربوطه به جز اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و همچنین اعتبارات طرح‌های مشارکتی در نظر گرفته شده و به همراه اعتبارات ملی در مجموع کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهند. بر این اساس توزیع اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور محل ابهام است.

جدول ۷. کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵ به تفکیک سطح توزیع ملی - استانی (میلیون تومان) [۴]

لایحه ۱۴۰۵	موضوع	سطح توزیع اعتبارات
۴۳۱,۹۳۵,۳۶۰	اعتبارات جداول ۴، ۵ و ۶ پیوست ۱ (پروژه‌های ملی)	ملی
۵۹,۶۴۹,۹۵۶	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه (جدول ۹)	
۶۵,۹۵۴,۰۹۹	تملك استانی	استانی
۲۱,۷۰۰,۰۰۰	۳ درصد نفت	
۶,۰۸۱,۰۰۰	۰.۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده	
۹,۵۵۲,۴۸۳	اعتبارات انتقالی از ملی به استانی	
۵,۵۰۰,۰۰۰	اعتبارات موضوع قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان	
۶۰۰,۳۷۲,۸۹۸	مجموع کل	

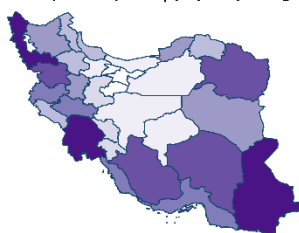
۳-۴. توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی

مهم‌ترین برش از اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه، برش استانی است که نشان‌دهنده تغییر رویکرد سیاست‌گذاران نسبت به اولویت‌های رفع محرومیت در کشور است. پیشتر اشاره شد که عدم به‌کارگیری شاخص‌های مرتبط با محرومیت، یکی از چالش‌های این حوزه در کشور بوده و به‌تبع آن شناسایی مناطق محروم و توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی را نیز با مشکلاتی مواجه ساخته است. توزیع استانی غیرهدفمند منابع اصلی محرومیت‌زدایی (اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و دوسوم سه‌درصد صادرات نفت و گاز) در چند سال گذشته نه‌تنها اصلاح نشده است، بلکه منابع جدیدی تحت عناوین جدید نیز هر سال در بودجه آورده شده و به شیوه نامعلومی توزیع می‌شود. برای نمونه در **قانون بودجه ۱۴۰۳**، چهار عنوان اعتبارات شامل: «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور»، «دوسوم سه‌درصد نفت سهم منطق محروم»، «توازن ۱» و «توازن ۲. راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری» (مجموعاً به ارزش ۹۷ هزار میلیارد تومان) به همین شیوه مصوب شد. ردیف‌های اعتباری «توازن ۱» و «توازن ۲» که در سال‌های قبل به اعتبارات استانی اضافه شده بودند، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حذف گردیده و خوشبختانه از این جهت پراکندگی اعتبارات محرومیت‌زدایی و توزیع آن‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کمتر است. شکل ۱۱، توزیع استانی اعتبارات دو حکم قانونی مذکور را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد. از طرف دیگر برآوردی از اولویت‌های توزیع منابع لازم برای تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی در سطح استان نیز بر اساس اطلاعات دریافتی از وضعیت تکمیل این پروژه‌ها در نمودار مشاهده می‌گردد. همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود، الگوی توزیع این اعتبارات متفاوت و فقدان برنامه‌ریزی واحد برای در موضوع محرومیت‌زدایی به وضوح مشخص است.

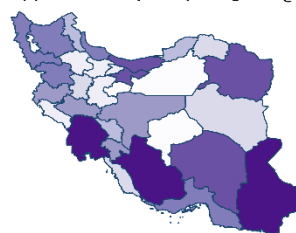
شکل ۱۱. توزیع استانی اعتبارات دوسوم سه‌درصد صادرات نفت و گاز، قانون استفاده متوازن در لایحه بودجه سال

۱۴۰۵ به همراه اولویت توزیع منابع جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی

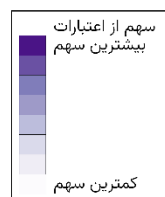
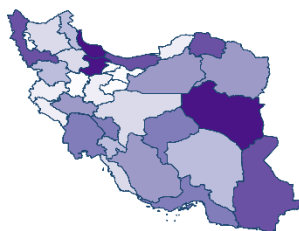
«توزیع استانی اعتبارات دوسوم سه‌درصد صادرات نفت و گاز»



«توزیع استانی اعتبارات قانون استفاده متوازن»



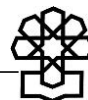
اولویت منابع جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی



۵. کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی

کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی، مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالیانه محرومیت‌زدایی است. بدیهی است رفع چالش‌های محرومیت‌زدایی در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نخواهد بود، اما انتخاب نقطه شروع برای اصلاح سیاست‌های محرومیت‌زدایی بسیار حائز اهمیت است؛ چراکه یک انتخاب مناسب می‌تواند زمینه‌ساز اصلاحات بعدی شود. در میان چالش‌های حوزه محرومیت‌زدایی، فقدان تعریف واحدی از محرومیت و عدم بکارگیری شاخص‌های مناسب و مرتبط با این حوزه، هرگونه برنامه‌ریزی و پایش وضعیت را با چالش روبرو می‌سازد. لذا بدون تحول در فرایند شناسایی مناطق محروم، موفقیت سایر تغییرات در این حوزه با ابهام روبروست. 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. [۲] تا جایی که در آخرین فهرست رسمی از این مناطق (تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۸۸) مشاهده می‌شود که شاخص‌های متعدد در ابعاد مختلف به‌کار 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 درحالی 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:

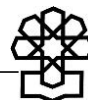
- **تمرکز بر «شناسایی مناطق محروم» به جای «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»:** با توجه به تغییرات پدیده محرومیت در چند دهه گذشته و پیچیده‌تر شدن آن، به‌کارگیری مجموعه ابزارهای سیاستی برای خروج مناطق خاص از تله محرومیت حائز اهمیت است. تجربه هدایت منابع انبوه به برخی مناطق محروم و عدم توفیق آن اقدامات در محرومیت‌زدایی، لزوم سیاستگذاری همه‌جانبه را متناسب با کلیه ظرفیت‌ها و شرایط هریک 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 به‌کار 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 به‌کار 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.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها

بررسی وضعیت محرومیت در کشور نشان می‌دهد به‌رغم کاهش قابل توجه نرخ محرومیت در چند دهه گذشته، هنوز سطوحی از محرومیت شدید در برخی مناطق مشاهده می‌شود. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد حدود ۱ درصد از جمعیت کشور همچنان در وضعیت محرومیت شدید قرار دارند. همچنین بررسی‌ها حاکی از آن است که روند محرومیت‌زدایی در کشور در گذر زمان کندتر شده است؛ درحالی‌که با کاهش نرخ محرومیت باید این روند تسریع می‌شد. این موضوع، در کنار شواهد دیگری از وضعیت فعلی برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی در کشور، مانند اینکه براساس آخرین فهرست رسمی مناطق محروم، ۸۰ درصد از پهنه جغرافیایی کشور جزو مناطق محروم هستند؛ نشان می‌دهد که عملاً با بی‌برنامگی در حوزه محرومیت‌زدایی مواجه هستیم و سیاستگذاری‌ها در گذر زمان متناسب با اولویت‌های رفع محرومیت در کشور تنظیم نشده و نیازمند بازنگری است. برنامه‌ریزی صحیح و هدفمند برای کاهش محرومیت، مستلزم تصویری دقیق و به‌روز از پراکندگی محرومیت در کشور و به‌ویژه نیازمندی‌های محرومین است که متأسفانه در این حوزه نه شاخص‌های مناسبی استفاده می‌شود و نه داده‌های به‌روز در کشور موجود است. بر اساس اصل ۴۸ قانون اساسی، در توزیع منابع عمومی میان استان‌ها باید دو عامل نیاز و استعداد رشد، مورد دقت قرار گیرد.

اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ بالغ بر ۲۱۰ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب آن در قانون بودجه ۱۴۰۴، رشد ۲۱ درصدی داشته است. اگرچه درصد تحقق اعتبارات محرومیت‌زدایی به طور متوسط حدود ۵۰ درصد است؛ اما برای بررسی میزان کفایت این اعتبارات لازم است ابتدا به این پرسش پاسخ داده شود که چه تعداد پروژه محرومیت‌زدایی در کشور موجود و چه میزان اعتبار برای تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام لازم است؟ در حال حاضر ۲۴۲۴ پروژه محرومیت‌زدایی نیمه‌تمام در کل کشور وجود دارد که از این تعداد، ۱۳۵۲ پروژه مربوط به احداث و تکمیل مدارس روستایی، ۶۳۴ پروژه مربوط به راه روستایی، ۱۳۳ پروژه آب‌خیزداری و ۳۰۵ پروژه احداث و تکمیل خانه بهداشت روستایی است. مجموعه این پروژه‌ها به طور متوسط بیش از ۶۷ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند که در این میان بیشترین پیشرفت مربوط به پروژه‌های آب‌خیزداری با بیش از ۹۴ درصد، پس از آن پروژه‌های مدارس روستایی با بیش از ۸۲ درصد، سپس پروژه‌های خانه بهداشت روستایی با حدود ۴۴ درصد و در نهایت طرح‌های راه روستایی با ۲۵ درصد پیشرفت گزارش شده است. میزان پرداختی به پروژه‌های مذکور در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب حدود ۴۰۷ و ۲۰۴ هزار میلیارد تومان بوده و میزان اعتبار ابلاغی در سال ۱۴۰۲ نیز ۲۰۸ هزار میلیارد تومان بوده است. اگرچه اطلاعاتی از پرداختی‌ها در سال‌های ۱۴۰۲ تاکنون در دست نیست؛ اما مقایسه این ارقام با عملکرد اعتبارات محرومیت‌زدایی نشان می‌دهد اگر این اعتبارات در سال‌های گذشته حداقل با اولویت پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی اختصاص می‌یافت، این پروژه‌ها تاکنون تکمیل یافته بودند.

در مجموع می‌توان نقاط قوت و نقاط ضعفی در خصوص اعتبارات محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ اشاره نمود که به شرح زیر است:



نقاط قوت:

• در نظر گرفتن منابع کافی موضوع بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (دوسوم سه درصد صادرات نفت و گاز سهم مناطق محروم) و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (حدود ۷ هزار میلیارد تومان بیشتر از تکالیف قانونی موضوع این دو حکم قانونی منابع دیده شده است)

نقاط ضعف:

• عدم اصلاح الگوی توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی و فقدان ارتباط با الگوی توزیع اعتبارات جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام محرومیت‌زدایی

منابع و مأخذ

- [۱] داده‌های طرح آماری هزینه و درآمد خانوار، ۱۳۶۳ الی ۱۴۰۲
- [۲] چمن‌زاده، علی؛ میرپنجی، سیدمحمد مجتبی. «شناسایی مناطق محروم (۲): سیر تطور طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۱۱۲۳، ۱۴۰۴.
- [۳] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی. «شناسایی مناطق محروم (۱): آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه یافته در قوانین کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۹۹۰، ۱۴۰۲.
- [۴] قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱، ۱۴۰۲، ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵.

گزیده سیاستی

مجموع کل اعتبارات محرومیتزدایی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ بالغ بر ۲۱۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مصوب سال گذشته رشد ۲۱ درصدی را نشان می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir