

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اختصاص یک درصد (۱٪) از درآمد حاصل از تولید نفت خام، گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به مناطق تولیدکننده و مناطق محروم کشور»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. اهمیت موضوع
۳.....	۲. قوانین مرتبط با حمایت از مناطق محروم و کمتر توسعه یافته
۸.....	۳. قوانین مرتبط با طرح مورد بررسی
۱۲.....	۴. بررسی طرح و اظهار نظر در مورد آن
۱۶.....	پیشنهادات
۱۹.....	منابع و مأخذ

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

«طرح اختصاص یک درصد (۱٪) از درآمد حاصل از تولید نفت خام، گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به مناطق تولیدکننده و مناطق محروم کشور»

چکیده

طرح اختصاص یک درصد از درآمد حاصل از تولید نفت خام، گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به مناطق تولیدکننده و محروم کشور با قید یک فوریت در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۳ به تصویب نمایندگان محترم رسید. رفع محرومیت از این‌گونه مناطق از جمله دلایل مربوط به تصویب فوریت آن بود. ضمن اینکه مقوله رفع محرومیت از جمله موضوعاتی است که در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و قوانین مورد توجه قرار گرفته است. بدین‌منظور از سال ۱۳۷۹ قوانینی به‌منظور رفع محرومیت مناطق کمتر توسعه‌یافته در قالب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه به تصویب رسید. تصویب این طرح با اصلاح و رفع ابهاماتی که در متن گزارش درج شده است، پیشنهاد می‌شود.

مقدمه

مطابق آمارها و شاخص‌های ارائه شده از سوی مراجع بین‌المللی، ایران و برخی کشورهای دیگر در سال ۲۰۰۹ دارای اقتصاد درحال توسعه شناخته شده‌اند.^۱ مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی و ... باعث شده است که این کشورها در چنین رده‌ای قرار گیرند. برون‌رفت از چنین وضعیتی نیازمند این است تا قوانینی وضع شود که ضمن در نظر گرفتن تمام جوانب، مسائل و مشکلات این‌چنینی را حل کند. طرح اختصاص یک درصد از درآمد حاصل از تولید نفت خام، گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به مناطق تولیدکننده و مناطق محروم کشور با این هدف تهیه شده است.

۱. اهمیت موضوع

همان‌طور که در مقدمه ذکر شده است، در سال ۲۰۰۹ ایران به‌عنوان کشوری درحال توسعه معرفی شد. این جایگاه بیان‌کننده این واقعیت است که در شاخص‌های مربوط به توسعه‌یافتگی، کشور ما از موقعیت مناسبی برخوردار نیست. مراجعه به اسناد مربوط به فهرست مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته نشان می‌دهد که برخی از استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و دیگر انواع تقسیمات کشوری در فهرست مناطق محروم قرار دارند. بهبود وضعیت این‌گونه مناطق و اهمیت آن باعث شده است که در

1. http://en.wikipedia.org/wiki/developin-country#cite_note-16.





بسیاری از قوانین کشور به منظور برون‌رفت از این وضع قوانینی تصویب شود. به‌طور کلی نبود امکانات لازم نظیر فرصت‌های شغلی مناسب، رفاهی، رونق نداشتن فعالیت‌های اقتصادی در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، باعث شده است که شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها، پذیرای مهاجرت ساکنان این‌گونه مناطق باشد که این به‌نوبه خود معضلاتی را برای این افراد و کلان‌شهرها ایجاد می‌کند. اتخاذ روش ارائه شده در طرح مورد نظر و راه‌های شبیه به آن می‌تواند در کاهش این‌گونه مشکلات مؤثر و مفید باشد.

۲. قوانین مرتبط با حمایت از مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته

با توجه به مطالب مندرج در بخش اهمیت موضوع، قانونگذار به‌منظور کمک به رفع مشکلات مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، در سالیان اخیر قوانینی را وضع کرده است. این رویکرد در قانون اساسی و قوانین عادی مورد توجه قرار گرفت که در این قسمت سوابق قانونی مربوط به رفع محرومیت این‌گونه مناطق مورد توجه قرار می‌گیرد:

براساس اجزای ۹ و ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است، به‌منظور نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار گیرد:

«رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» و همچنین «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی به‌منظور ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های



تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه».

همچنین اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی در مورد بهره‌برداری از منابع طبیعی و درآمدهای مربوط به آن، مقرر کرده است:

«در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد».

دستیابی به اهداف فوق‌الذکر در قالب اسناد دیگری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. بند «ب» سیاست‌های کلی برنامه پنجم به گسترش عدالت اجتماعی اختصاص دارد. در جزء «۳۴» آن این‌گونه بیان شده است: «تنظیم همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی برپایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد با تأکید بر موارد زیر:

- جبران نابرابری‌های غیرموجه درآمدی از طریق سیاست‌های مالیاتی، اعطای یارانه هدفمند و سازوکارهای بیمه‌ای.

همچنین در برخی از اجزای جزء «۳۵» در مورد جبران عقب‌ماندگی‌ها به‌صورت زیر ذکر شده است:

- ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی.

- گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با



استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور.

- کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد.

- توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه به نحوی که تا پایان برنامه پنجم سهم تعاون به ۲۵ درصد برسد».

به‌منظور فراهم آوردن مقدمات مورد نیاز برای انجام تکالیف مندرج در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، مجلس شورای اسلامی قانونی را با عنوان «قانون اجرای اصل چهاردهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۸۰/۵/۲۴ به تصویب رساند. طبق مفاد این قانون: «دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهاردهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور:

۱. رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی،

۲. فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادها و با حفظ رقابت سازنده،

۳. توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور،

۴. استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور،

با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام



شده در سال‌های گذشته و شاخص‌های توسعه‌یافتگی مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدامات قانونی لازم برای اجرای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ را به‌عمل آورد».

این موضوع در تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور نیز مورد تأکید قرار گرفت. چنانکه در این حکم بودجه‌ای مقرر شد: «به‌منظور تحقق اصل چهاردهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد تعادل و توازن در پهنه سرزمین، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است در چارچوب سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین، عدم تعادل بارز در عرصه‌های مناطق مختلف کشور را تعیین و نسبت به تدوین مجموعه‌ای از اقدامات اولویت‌دار به هم پیوسته در جهت تحول و تحرک ساختارهای اقتصادی و اجتماعی متناسب با نیازها، استعدادها و قابلیت‌های این‌گونه مناطق اقدام کند...».

در سال ۱۳۸۱ به‌منظور تبدیل حکم ذکر شده به قانونی دائمی، «قانون الزام دولت برای جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌ها و مناطقی که شاخص‌های توسعه آنها زیرشاخص میانگین کشور است» را تصویب کرد. در قانون مذکور مقرر شده است: «به‌منظور تحقق اصل چهاردهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد تعادل و توازن در پهنه سرزمین، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است در چارچوب سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین، عدم تعادل بارز در عرصه‌های مناطق مختلف کشور را تعیین و نسبت به تدوین مجموعه‌ای از اقدامات اولویت‌دار به هم پیوسته در جهت تحول و تحرک ساختارهای اقتصادی و اجتماعی



متناسب با نیازها، استعدادها و قابلیت‌های این‌گونه مناطق اقدام کند»^۱.
در اجرای قوانین مذکور، تصویب‌نامه متعددی به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

قانونگذار، علاوه بر موارد فوق‌الذکر، قوانینی را برای حمایت از مناطق کمتر توسعه‌یافته و محروم وضع کرده است که برخی از آنها عبارتند از:
۱. قانون جذب نیروی انسانی در نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی (مصوب ۱۳۶۷).

۲. بند «۴» اصلاحی ماده واحده قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران (مصوب ۱۳۷۶)، در مورد تسهیلات مالی و اعطای کمک‌های بلاعوض برای احداث و توسعه شهرک‌های صنعتی در مناطق محروم یا غیربرخوردار.

۳. برخی از مفاد قانون مالیات‌های مستقیم از جمله: ماده (۹۲) اصلاحی (مصوب ۱۳۸۰) موضوع بخشودگی پنجاه درصد مالیات حقوق کارکنان شاغل در مناطق کمتر توسعه یافته.

۴. برخی از مفاد قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای

۱. طبق ماده (۱) تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۳۰۳۰۹/ت/۲۶۸۴۱ هـ مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۰ - که آیین‌نامه اجرایی قوانین مذکور محسوب می‌شود - «قلمروهای جغرافیایی موضوع تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، مناطقی از کشور است که براساس بررسی‌ها و مطالعات شناسایی در مقایسه با سایر مناطق، متناسب با ظرفیت‌های خود از توسعه متوازن بهره‌مند نشده‌اند. فهرست این مناطق برای سال ۱۳۸۱ در نقشه ضمیمه این تصویب‌نامه مشخص شده است.

تبصره «۱» - فهرست مزبور به تناسب سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و میزان تحقق اهداف توسعه براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قابل تجدینظر می‌باشد.

تبصره «۲» - حداکثر تا ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات موضوع این آیین‌نامه در سایر نقاط توسعه نیافته کشور که در نقشه پیوست نمی‌باشد متناسب با طرح آمایش منطقه‌ای قابل هزینه می‌باشد».



سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷)، از جمله: تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) موضوع سرمایه‌گذاری دولت در مناطق کمتر توسعه‌یافته و بند «۳» ماده (۲۹) موضوع اختصاص وجوه حاصل از واگذاری برای ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۳. قوانین مرتبط با طرح مورد بررسی

در ارتباط با طرح ارائه شده از سوی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قوانین زیر از گذشته در کشور وجود داشته است:

۱. قانون اختصاص دو در هزار درآمد ناشی از فروش نفت خام برای عمران و آبادانی مناطق نفت‌خیز

این قانون در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۲۷ با متن زیر به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید:
«دولت مکلف است هر ساله دو در هزار درآمد ناشی از فروش نفت خام در هر سال را از طریق درج در لوایح بودجه سالیانه کل کشور برای عمران و آبادانی مناطق نفت‌خیز (شهری و روستایی) اختصاص دهد». این قانون به موجب تبصره «۲» قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه لغو شد.

۲. قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور اختصاص دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور.



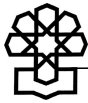
این قانون دارای یک ماده واحده و دو تبصره به شرح زیر است:

ماده واحده - به دولت اجازه داده می شود در سال ۱۳۸۵ تا سقف شش هزار میلیارد ریال و همه ساله تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به استان های نفت خیز و گازخیز و شهرستان ها و بخش های محروم کشور (به نسبت یک سوم و دو سوم) جهت اجرای برنامه های عمرانی اختصاص دهد. متناسب با ارقام فوق الذکر، جداول مربوط در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور و جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اصلاح می شود. مبلغ یک هزار میلیارد ریال جهت گازرسانی به مناطق روستایی اختصاص می یابد.

تبصره «۱» - آیین نامه اجرایی این قانون توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و با همکاری وزارتخانه های نفت و کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.

تبصره «۲» - با تصویب این قانون، قانون اختصاص دو در هزار درآمد ناشی از فروش نفت خام برای عمران و آبادانی مناطق نفت خیز لغو می شود.

۳. **قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور اختصاص دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان های نفت خیز و گازخیز و شهرستان ها و بخش های محروم کشور.**



قانون فوق الذکر در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۲۱ در مجلس شورای اسلامی تصویب رسید.

این قانون دارای ماده واحده ای به شرح زیر است:

ماده واحده - متن زیر به عنوان تبصره به قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور اختصاص دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان های نفت خیز و گازخیز و شهرستان ها و بخش های محروم کشور مصوب ۱۳۸۵/۷/۱۲ الحاق می گردد:

تبصره - از تاریخ تصویب این قانون اعتبارات مربوط به شهرستان ها و بخش های محروم بر مبنای جمعیت آنها توزیع و حداقل ۵۰ درصد از آن صرفاً به گازرسانی روستایی، آبرسانی (آب شرب روستایی)، راه روستایی، بهسازی روستایی، تکمیل پوشش فرستنده های رادیویی و تلویزیونی و اف.ام (F.M) روستایی، اصلاح و بهینه سازی شبکه برق روستایی و برق رسانی به روستاها اختصاص می یابد. پروژه های موضوع اعتبار فوق الذکر باید به تصویب کمیته برنامه ریزی شهرستان برسد.

۴. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ و در جدول ۱۰ این لایحه، مقرر شده است که دو درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به میزان ۱۰۸۶۵ میلیارد ریال به عنوان درآمدهای استانی منظور شود. این رقم در دو قسمت و به صورت زیر توزیع شده است:

- $\frac{1}{3}$ سهم مناطق نفت خیز و گازخیز، متناسب با عملکرد قطعی تولید نفت و گاز در هر منطقه توزیع شود.



- $\frac{2}{3}$ باقیمانده نیز بین استان‌های محروم کشور و متناسب با نسبت محرومیت توزیع شود.

۵. در حال حاضر مالیات و عوارض زیر علاوه بر مالیات بردرآمد، از واحدهای معدنی دریافت می‌شود:

الف) مطابق ماده (۱۶) قانون مالیات بر ارزش افزوده، واحدهای معدنی باید $\frac{1}{5}$ درصد به‌عنوان مالیات بر ارزش افزوده پرداخت کنند.

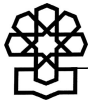
ب) در بند «الف» ماده (۳۹) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین این‌گونه آمده است:

«کلیه واحدهای صنعتی و معدنی دارای مجوز تأسیس و بهره‌برداری یا کارت شناسایی از وزارتخانه‌های صنایع و معادن و فلزات، مکلفند معادل دو در هزار فروش خود را به درآمد عمومی کشور واریز نمایند».

ج) به‌موجب ماده (۱۴) قانون معادن، دارنده پروانه بهره‌برداری معادن، باید درصدی از بهای ماده معدنی سر معدن مندرج در پروانه را به نرخ روز، به‌عنوان حقوق دولتی، سالیانه به وزارت معادن و فلزات پرداخت کند.

د) در ماده (۲۵) قانون معادن این‌گونه ذکر شده است:

«چنانچه محدوده عملیات معدنی در منابع ملی و طبیعی واقع باشد، مطابق تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های تصویب شده آن اقدام، لکن بجای بهره مالکانه و حق الارض مندرج در تبصره یاد شده به مأخذ سه درصد حقوق دولتی موضوع ماده (۱۴) این قانون (قانون معادن) و تبصره‌های «۱» و «۲» آن به‌منظور بازسازی مناطق



عملیات معدنی، علاوه بر حقوق دولتی مذکور توسط وزارت معادن و فلزات از بهره‌برداران و دارندگان اجازه برداشت، دریافت و به حساب مربوطه واریز می‌شود». مجموع مطالب ذکر شده در این قسمت نشان می‌دهد که بخش معدن و واحدهای معدنی، عوارض مربوط به توسعه مناطق معدنی محروم را پرداخت می‌نمایند. همچنین قانونی که دارای اعتبار موقت است چندین بار مورد اصلاح قرار گرفته.

۴. بررسی طرح و اظهارنظر در مورد آن

طرح اختصاص یک درصد از درآمد حاصل از تولید نفت خام، گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به مناطق تولیدکننده و مناطق محروم کشور با یک ماده واحده و تبصره و با قید یک فوریت در جلسه علنی شماره ۱۶۷ روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در مقدمه توجیهی این طرح به قانون دو در هزار درآمد ناشی از فروش نفت خام برای عمران و آبادانی مناطق نفت‌خیز و قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور اشاره شده است. این طرح با انگیزه رفع محرومیت و کاهش شکاف بین مناطق مختلف کشور و مناطق تولیدکننده نفت و گاز و... ارائه شده است و این هدف در متن طرح پیشنهادی در قالب اجرای برنامه‌های عمرانی پی‌گیری شده است.

با توجه به مطالب صفحات پیشین، وجود چنین قوانینی در کشور سابقه داشته است و توجه به امر خطیر محرومیت‌زدایی نیز از جمله دغدغه‌های مذکور در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، مجالس و دولت‌های قبلی نیز بوده است. به‌طوری



که دستیابی به کاهش محرومیت، باعث شد در تدوین برنامه چهارم توسعه این هدف مورد توجه قرار گیرد و در فصل سیزدهم این قانون با عنوان «سامان عملیات اجرایی برنامه» به این موضوع اشاره شده است. در بند «ب» ماده (۱۵۵) این قانون به سند توسعه استان اشاره شده است و ذکر شده است که این سند، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی و کیفی بلندمدت و میان‌مدت توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه‌بخشی را تعیین می‌کند. در بندهای بعدی این ماده، سند ملی توسعه ویژه (فرابخشی)، اقدام‌ها و عملیات مورد نیاز به منظور تحقق هدف‌های پیش‌بینی شده در اسناد و توسعه‌بخشی، الزام دستگاه‌های اجرایی استانی به تهیه برنامه اجرایی و عملیاتی در قالب اسناد توسعه استانی و ... اشاره شده است. مطابق گزارش‌های ارائه شده،^۱ اکثر اهداف مندرج در این ماده تحقق یافته است. بررسی سوابق قانونی این طرح نشان می‌دهد که چنین رویه‌ای از سال ۱۳۷۹ در کشور اجرا شده است. پیشینه اجرایی این طرح حدود ۱۰ سال است و تصویب آن به صورت قانون، در سال ۱۳۷۹ سبب شده است که هیئت وزیران مطابق مصوبه شماره ۲۵۳۳۵/ت/۲۴۸۳۶ هـ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۹، فهرست مناطق (شهرستان‌ها و بخش‌های) کمتر توسعه‌یافته را تعیین کند.

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش اقتصادی سال‌های برنامه چهارم و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۹۹۶۹، بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برحسب مواد (ویرایش اول)، در آذرماه ۱۳۸۸.



جدول ۱. تعداد شهرستان‌ها و بخش‌های توسعه‌نیافته و کمتر توسعه‌یافته طبق مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۹ هیئت وزیران

تعداد	شرح
۹۶	شهرستان
۳۹۶	بخش

بررسی جزئیات مندرج در متن جدول که ارقام فوق از آن استخراج شده است، نشان می‌دهد که بخش‌های توسعه‌نیافته و کمتر توسعه‌یافته دارای ضرایب محرومیت از ۱ تا ۹ هستند.

در سال ۱۳۸۸ هیئت دولت براساس مصوبه شماره ۷۶۲۵۴/ت/۳۶۰۹۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ و با استناد به برخی از قوانین، فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته را به تفکیک شهرستان، بخش و دهستان استخراج کرده است که جزئیات آن در جدول ۲ ذکر شده است.

جدول ۲. تعداد شهرستان‌ها و بخش‌های توسعه‌نیافته، طبق مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران

تعداد	شرح
۱۳۰	شهرستان
۲۵۱	بخش
۲۶۲	دهستان

۴-۱. تفاوت بین طرح پیشنهادی و قوانین گذشته

در مورد تفاوت بین طرح ارائه شده با قوانین گذشته به نکات زیر می‌توان اشاره کرد:



۱. قانون پیشین، دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به مناطق مورد نظر اختصاص داده بود. ولی در طرح پیشنهادی یک درصد از درآمد حاصل از تولید نفت خام، گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به این‌گونه مناطق اختصاص داده می‌شود.

۲. محل هزینه این درآمدها در قانون قبلی، استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور بود. اما در طرح پیشنهادی محل هزینه این درآمدها، استان‌های نفت‌خیز، گازخیز و تولیدکننده معادن سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا، شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور است.

۳. نحوه اختصاص این درآمدها بین مناطق مختلف در قانون گذشته به نسبت یک‌سوم و دوسوم بود. اما در طرح پیشنهادی، با نسبت ۵۰ درصد در استان‌های تولیدکننده منابع انرژی‌زا و مواد معدنی و ۵۰ درصد در مناطق محروم است.

۲-۴. ابهامات مربوط به طرح

به نظر می‌آید در طرح ارائه شده دلایل توجیهی کافی به‌منظور اختصاص سهم‌های برابر (نسبت ۵۰ درصد) به‌منظور اختصاص درآمدهای حاصل از منابع مذکور در طرح برای استان‌های نفت‌خیز، گازخیز و تولیدکننده منابع معدنی مورد نظر و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور ارائه نشده است که لازم است روشن شود.

- بررسی مواردی که در طرح تحت عنوان منابع تأمین درآمد مشخص شده است، نشان می‌دهد که همگی آنها جزء ثروت‌های خدادادی، منابع طبیعی و ثروت‌های بین‌نسلی است که دیگر معادن و جنگل‌ها نیز جزء این‌گونه منابع است. برای اینکه چرا در طرح



پیشنهادی دیگر منابع مورد توجه قرار نگرفته است، دلیلی ارائه نشده است.

- برنامه عمرانی در ترمینولوژی قوانین واژگان نظام فنی و اجرایی کشور دارای تعریف مشخصی است. بنابراین به‌منظور ابهام‌زدایی، لازم است این واژه تعریف شود.

پیشنهادات

عموماً در تدوین قوانین باید قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد ملاحظه و توجه قانونگذاران قرار گیرد. در نگاه اول به‌نظر می‌رسد که این طرح با اصل چهل‌و هشتم قانون اساسی مغایر باشد. اما تدوین و تصویب قوانین مرتبط با این اصل و مورد توجه قرار دادن موضوع محرومیت‌زدایی در دیگر قوانین، از وجود چنین مغایرتی رفع ابهام می‌کند و بر این اساس بود که از سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ چنین مقوله‌ای مورد توجه قرار گرفته است.

به‌طور کلی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور دو درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به‌عنوان درآمد استانی منظور و مقرر شد به نسبت $\frac{1}{3}$ و $\frac{2}{3}$ به ترتیب در مناطق نفت‌خیز و گازخیز و استان‌های محروم کشور هزینه شود. با توجه به اینکه در طرح پیشنهادی، مبنای محاسبه اخذ درآمدها به تولید موکول شده است و بخشی از تولید نفت خام کشور در داخل به‌صورت خوراک تحویل پالایشگاه‌های کشور می‌شود، بر این اساس نحوه اختصاص یک درصد (پیشنهادی در طرح) مشخص نیست.

همچنین کسب این‌گونه درآمدها از بخش خصوصی بدون ارائه راهکار به‌منظور



کنترل و نظارت بر آن باعث می‌شود که این بخش کسری درآمد خود را از طریق افزایش قیمت جبران کند که این روش آثار تورمی به دنبال خواهد داشت. ضمن اینکه به دلیل وجود رکود در فعالیت‌های بخش صنعتی و معدنی و اخذ عوارض و مالیات‌هایی که در بخش ۳ این گزارش بدان اشاره شده است و وجود ابهامات مندرج در متن گزارش در مورد طرح پیشنهادی، پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

۱. درحال حاضر «قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۵/۷/۱۲) و «قانون الحاق یک تبصره به قانون مذکور و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (مصوب ۱۳۸۶/۹/۲۱) به منظور اختصاص دو درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور» اعمال می‌شود. این احتمال وجود دارد که به دلیل نبودن زمان کافی برای بررسی برنامه پنجم، قانون برنامه چهارم توسعه کماکان در کشور اعمال خواهد شد. از آنجا که رفع محرومیت به زمان طولانی نیاز دارد و دستیابی به این هدف با انجام کارهای عمرانی بلندمدت میسر است، به نظر می‌رسد ذکر احکامی مربوط به این هدف در قانونی با ویژگی موقتی بودن، مناسب نباشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود به منظور دستیابی کامل به هدف محرومیت‌زدایی قانون مذکور به قانونی دائمی تبدیل شود و عبارت «گاز طبیعی» به «میعانات گازی» تغییر یابد. زیرا انجام کارهای عمرانی به منابع مالی کافی نیاز دارد و منابع حاصل از صادرات میعانات گازی بیشتر از گاز طبیعی خواهد بود.

۲. حذف بخش معدن از دایره شمول طرح به دلیل پرداخت انواع عوارض و



مالیات‌ها، همچنین پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری و جذابیت و ریسک بالا در سرمایه‌گذاری این بخش.

۳. با توجه به تعریف برنامه عمرانی که در متن گزارش ارائه شده است و به دلیل اینکه منابع طبیعی و نفت و گاز ثروت بین نسلی محسوب می‌شود، پیشنهاد می‌شود که این درآمدها به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یابد.

۴. با توجه به اینکه در قانون برنامه چهارم توسعه از جمله در ماده (۱۵۵) این قانون، راهکارهایی به منظور رفع محرومیت و توسعه مناطق محروم ارائه شده است، این طرح به گونه‌ای با این ماده مرتبط شود. بدین صورت که در قالب تبصره «۱» اشاره شود، با تنفیذ ماده (۱۵۵) قانون برنامه چهارم توسعه، کلیه عملیات اجرایی مربوط به این طرح‌ها باید به شرح توضیحات مندرج در این ماده (ماده (۱۵۵)) انجام شود.

۵. از آنجا که منابع طبیعی و موارد ذکر شده در طرح که به عنوان منابع درآمدی طرح محسوب می‌شود و این منابع ثروت بین‌نسلی است، بنابراین به منظور حفظ حقوق نسل‌های کنونی و بعدی، چنین قید شود که این منابع باید در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) مطابق اسناد ملی توسعه و با نظر کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها و شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اختصاص یابد. بنابراین در متن طرح، به جای برنامه‌های عمرانی که دارای تعریفی مشخص است،^۱ از عبارت «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» استفاده شود.

۱. برنامه عمرانی عبارت است از: مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها، اهداف کمی و کیفی و سیاست‌های اجرایی برای توسعه بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مقیاس ملی و منطقه‌ای که معمولاً برای یک دوره میان‌مدت (پنج‌ساله) و در چارچوب اهداف و راهبردهای برنامه توسعه بلندمدت تهیه می‌شود.



۶. نظر به اینکه قوانین مربوط به رفع محرومیت نظیر طرح پیشنهادی از سال‌های ۱۳۷۹ در کشور وجود داشته است و مطابق اطلاعات مندرج در جداول ۱ و ۲ فهرست شهرستان‌ها و دیگر تقسیمات مندرج در آن اصلاح شده است، گزارش مربوط به عملکرد چندین ساله قوانین مربوطه و طرح پیشنهادی ازسوی دولت به کمیسیون‌های مربوطه ارائه تا میزان اثربخشی در دستیابی به هدف قانون تبیین شود.

۷. در قوانین قبلی مرتبط با موضوع، هر ساله منابع مورد نظر قانون از طریق درج در بودجه‌های سالیانه کل کشور، صرف اهداف مصرح در قانون می‌شد که در طرح پیشنهادی نیز لازم است چنین مکانیسمی پیگیری شود تا نظارت بر اجرای آن امکان‌پذیر شود.

۸. بسیاری از فعالیت‌های مربوط به نفت، گاز و استخراج مواد معدنی به‌گونه‌ای هستند که بخش پایین‌دستی (پالایش، فراوری، تلخیص و...) آنها در مناطق دیگری انجام می‌شود که خسارت‌های زیست‌محیطی به دنبال دارد. پیشنهاد می‌شود به‌منظور جبران این هزینه‌ها، منابعی برای این‌گونه مناطق در نظر گرفته شود.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. سایت اینترنتی: www.IMF.ORA
۴. سایت اینترنتی: www.rooznamehrasmi.ir
۵. مصوبه‌های شماره ۲۵۳۳۵/ت/۲۴۸۳۶ هـ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۹ و ۷۶۲۵۴/ت/۳۶۰۹۵ هـ مورخ ۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۱۷۳

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اختصاص یک درصد (۱٪) از درآمد حاصل از تولید نفت خام و گاز طبیعی، سنگ آهن، مس، سرب، روی و طلا به مناطق تولیدکننده و مناطق محروم کشور»

نام دفاتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن، مطالعات حقوقی، مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات اقتصادی، مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان: فرید دهقانی، احمد مرکز مالگیری، میثم پیله‌فروش، سعید توتونچی‌ملکی، الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: فریدون اسعدی

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۱۱/۲۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۹/۱/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱/۱۵