

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی در مورد گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات درباره طرح «اصلاح ذیل جدول ۴-۲۴ محرومیت زدایی تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور»**



مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۷۸۴

شماره چاپ:

۱۰۷۹

تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۲۳۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۳/۲



دفتر مطالعات بخش عمومی



مقدمه

در سال ۱۴۰۰ مطابق با مصوبات مجلس شورای اسلامی از محل اعتبارات هدفمندسازی یارانه‌ها در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۱۹.۳ هزار میلیارد تومان منابع به رفع محرومیت از مناطق کم برخوردار اختصاص یافت. همچنین در جدول شماره (۱۷) قانون بودجه ۱۴۰۰ و در ذیل سرفصل رفع محرومیت از مناطق کم‌برخوردار سهم هر استان از این اعتبارات مشخص شد. مطابق با بررسی‌های انجام شده در سال ۱۴۰۰ سازمان برنامه و بودجه ۵۶۰۰ طرح در ارتباط با این اعتبارات در حوزه‌های مهم آموزش، بهداشت، آب و راه در مناطق محروم و کم‌برخوردار تعریف و سهم اعتبارات هر شهرستان بر اساس شاخص تنظیمی سازمان برنامه و بودجه برای مناطق محروم تعیین شده است.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز مجدداً با تصویب مجلس شورای اسلامی و برای استمرار محرومیت‌زدایی مبلغ ۲۲ هزار میلیارد تومان از محل منابع تبصره «۱۴» قانون بودجه به این امر اختصاص یافته است با این تفاوت که تنها بخشی از منابع دارای تخصیص شهرستانی بوده و مابقی آن به دستگاه‌های اجرایی اختصاص یافته است. معادل ۳،۱ هزار میلیارد تومان از این منابع به ۳۱ شهرستان محروم ویژه (یک شهرستان از هر استان) که سالیان گذشته توسط شورای امنیت ملی تعیین شده و پس از آن به‌روزرسانی نشده است به‌صورت مساوی تقسیم شده است.

در طرح «اصلاح ذیل جدول ۴-۲۴ محرومیت زدایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» پیشنهاد تغییر رویکرد اختصاص ۳ هزار میلیارد تومان، از رویه قانون بودجه (که به شهرستان‌های ویژه محروم اختصاص داده است) به توزیع استانی مساوی ارائه شده است. در این طرح به جای تخصیص اعتبار به شهرستان‌ها، اعتبار در اختیار شورای برنامه‌ریزی استان قرار گرفته و بر اساس شاخص تدوین شده توسط معاونت محرومیت‌زدایی ریاست جمهوری بین شهرستان‌های محروم توزیع می‌شود. البته این طرح در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات کاملاً تغییر کرد.

متن طرح و گزارش کمیسیون

متن طرح دوفوریتی

ماده واحده - ردیف ۸ جدول ۴-۲۴ محرومیت‌زدایی (جداول منابع و مصارف تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

برای هر کدام از استان‌های کشور (۳۱ استان) مبلغ هزار میلیارد ریال (یکصد میلیارد تومان) به طور ویژه برای محرومیت‌زدایی اختصاص می‌یابد تا با نظر مجمع نمایندگان استان و پس از بررسی در شورای برنامه‌ریزی استان بر اساس شاخص‌های محرومیت که از سوی معاونت مناطق محروم ریاست جمهوری اعلام شده است در اختیار سازمان برنامه و بودجه استان قرار گیرد تا به نسبت محرومیت هر شهرستان در کل استان توزیع گردد.

تبصره - بندهای «۱» و «۲» و «۳» ذیل جدول ۴-۲۴ محرومیت‌زدایی (جداول منابع و مصارف تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور نیز حذف می‌گردد.

پس از بررسی انجام شده در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، طرح مذکور تغییر کرده و مطابق با متن نهایی مقرر شد تا اعتبار ۳ هزار میلیارد تومان پس از تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاری روستاها، صرف تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستایی و آسفالت معابر روستاها شود.

متن گزارش کمیسیون

ماده واحده: متن ردیف (۸) جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی جداول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود: اعتبار ستون تبصره «۱۴» محرومیت‌زدایی جدول (۱۰-ج) استانی پس از تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاری روستاها، صرف تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستایی و آسفالت معابر روستاها می‌شود.

اظهاری نظر کارشناسی:

بر اساس گزارش کمیسیون، اعتبارات در نظر گرفته شده برای محرومیت‌زدایی ۳۱ شهرستان محروم ویژه از طریق شورای برنامه‌ریزی استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان جهت اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستایی و آسفالت معابر روستاها در اختیار بنیاد مسکن انقلاب و دهیاری روستاها قرار می‌گیرد. همچنین بر اساس گزارش کمیسیون حذف بندهای «۱» و «۲» و «۳» ذیل جدول ۴-۲۴ محرومیت‌زدایی (جداول منابع و مصارف تبصره «۱۴») نیز از طرح پیشنهادی حذف شده است. با توجه به قدیمی بودن ارزیابی صورت گرفته در مورد شهرستان‌های محروم ویژه، اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در این موضوع پذیرفته است با این وجود به صورت کلی در رابطه با گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات نکات ذیل قابل طرح است:

## ۱. ارزیابی از منظر قانون اساسی:

بر اساس نظریه تفسیری ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ شورای محترم نگهبان تغییر در ارقام بودجه در قالب طرح به نحوی که در کل بودجه تاثیر بگذارد با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان پذیر نیست. اما تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در بودجه کل کشور تاثیر نگذارد مغایر قانون اساسی شناخته نشده است.

## ۲. ارزیابی اعتبارات در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی:

بر اساس ماده ۷ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، تهیه طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها، با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط و اجرای آن با مشارکت مردم از محل اعتبارات مصوب واگذاری دولت بر عهده این نهاد قرار داده شده است. طرح هادی روستایی طرحی است که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود، میزان و مکان گسترش آبی و نحوه استفاده از زمین برای عملکردهای مختلف از قبیل مسکونی، تجاری، کشاورزی، تاسیسات و تجهیزات و نیازمندیهای عمومی روستایی را تعیین نماید.

### اهداف طرح‌های هادی در آیین نامه مربوطه<sup>۱</sup> بشرح زیر است:

- الف - ایجاد زمینه توسعه و عمران روستاها با توجه به شرایط فرهنگی اقتصادی - اجتماعی.
  - ب - تأمین عادلانه امکانات از طریق ایجاد تسهیلات اجتماعی، تولیدی، رفاهی.
  - ج - هدایت وضعیت فیزیکی روستا.
  - د - ایجاد تسهیلات لازم جهت بهبود مسکن روستائیان و خدمات محیط زیستی و عمومی.
- در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ اعتباراتی به شرح زیر برای طرح هادی روستایی و بهسازی روستاها به بنیاد مسکن اختصاص یافته بود:

- ۲ هزار میلیارد تومان از محل اوراق مالی اسلامی در بند ۵ تبصره ۵
- ۵۹ میلیارد تومان برای بهسازی روستاها بند ۵ تبصره ۱۱
- ۹۵ میلیارد تومان ردیف برای بنیاد مسکن

در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز اعتبارات اختصاص یافته به بنیاد مسکن به شرح زیر است:

- جز ۳ بند ۵ تبصره ۵ به مبلغ ۲ هزار میلیارد تومان برای آب و راه روستایی و احیای قنوات و طرح هادی روستایی
- جدول ۱۰ اعتبارات عمرانی استانی به مبلغ ۱۱۰۰ میلیارد تومان

بر این اساس، اختصاص منابع مذکور به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به معنای افزایش قابل توجه اعتبارات این دستگاه نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ است.

---

۱. آیین نامه ماده ۷ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

### ۳. لزوم توجه به طرح های نیمه تمام محرومیت‌زدایی سال ۱۴۰۰:

در ردیف ۳۵ جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۴۰۰، حدود ۱۹,۳ هزار میلیارد تومان برای رفع محرومیت از منابع کم‌برخوردار در نظر گرفته شده بود که در سال ۱۴۰۰ صرف اجرای حدود ۵۶۰۰ پروژه محرومیت‌زدایی در سراسر کشور شده است. مطابق با گزارش سازمان برنامه و بودجه بسیاری از پروژه‌های آغاز شده با این اعتبارات، در سال ۱۴۰۰ تکمیل نشده‌اند. در این راستا به منظور تکمیل هرچه سریعتر و بهره‌برداری از این طرح‌ها در تخصیص منابع در دسترس به تکمیل طرح‌های مذکور و در اولویت قرار گرفتن این طرح‌ها می‌تواند به صورت موثرتری به هدف مجلس شورای اسلامی در محرومیت‌زدایی از مناطق کم‌برخوردار منجر شود.

### ۴. لزوم توجه به ابعاد مختلف محرومیت:

محرومیت و فقر ابعاد مختلفی دارد. هرچند اجرای طرح‌های روستایی و اصلاح بافت روستایی از ابعاد مهم محرومیت‌زدایی است اما در آن خلاصه نمی‌شود. دسترسی به خدمات آموزشی و بهداشتی مناسب، شبکه آبرسانی و توزیع انرژی و ... نیز از ابعاد دیگر فقر و محرومیت است. ممکن است برخی از مناطق شدیداً محروم اساساً اجرای طرح‌های روستایی در اولویت نبوده زیرا در تأمین آب آشامیدنی یا بهداشت، با مشکلات جدی روبرو باشند. از این رو ابتدا لازم است نوع محرومیت در هر منطقه یا شهرستان محروم، مشخص شده و اعتبارات محرومیت‌زدایی آن منطقه، در اولویت‌های شناسایی شده هزینه گردد. مثلاً اگر محرومیت یک منطقه، به دلیل عدم دسترسی به آب آشامیدنی است، اعتبارات محرومیت‌زدایی باید با اولویت بیشتری صرف ایجاد دسترسی به شبکه آب شود.

بنابراین در صورتی که اعتبارات این ردیف صرفاً در طرح‌های هادی یا بهسازی راه‌های روستایی هزینه شود، مناطق محرومی که در سایر ابعاد محروم هستند، نمی‌توانند از این اعتبارات در محل مناسب استفاده کنند. در نهایت کارآیی این اعتبارات در رفع محرومیت کاهش می‌یابد.

### ۵. عدم توجه به شاخص‌های محرومیت در نحوه توزیع اعتبارات:

در گزارش کمیسیون، اعتبارات بر اساس جدول شماره ۱۰ قانون بودجه به صورت مساوی بین استان‌ها تقسیم شده است که این موضوع با توجه به متفاوت بودن سطح محرومیت هر استان محل اشکال است. هم‌چنین نحوه توزیع اعتبارات درون‌استانی نیز بدون تعیین شاخص مشخصی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان واگذار شده است. در صورتی که لازمه تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی، ارائه شاخص معینی از محرومیت است که بر اساس آن، استان‌ها و شهرستان‌های محروم رتبه‌بندی شوند و آن شاخص ملاک توزیع اعتبارات قرار گیرد. در فقدان تعریف شاخص محرومیت، نمی‌توان محروم‌ترین استان‌ها و شهرستان‌ها را شناسایی کرد که این امر منجر به ابهام در تصمیم‌گیری و هدررفت اعتبارات محرومیت‌زدایی خواهد شد. هر چند ابهاماتی در رابطه با برخی از شاخص‌های فعلی مناطق کمتر توسعه یافته وجود دارد اما توزیع مساوی اعتبارات بین استان‌ها می‌تواند موجب آسیب به استان‌های بسیار محروم شود.

جدول مقایسه سهم بهره‌مندی استان‌ها بر اساس شاخص‌های متفاوت قانونی

مقایسه شیوه بهره‌مندی استان‌ها بر اساس سهم از کل در سناریوهای مختلف توزیع اعتبارات			استان
بر اساس شاخص مناطق کمتر توسعه یافته بر اساس ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه	توزیع بر اساس شاخص بودجه متوازن سازی موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت	توزیع برابر بین استان‌ها	
۱	۱/۶	۳/۲	مرکزی
۱/۹	۳/۹	۳/۲	گیلان
۱/۵	۴/۴	۳/۲	مازندران
۲/۶	۳/۷	۳/۲	آذربایجان شرقی
۸/۹	۴/۴	۳/۲	آذربایجان غربی
۳/۱	۳/۵	۳/۲	کرمانشاه
۸/۶	۶/۱	۳/۲	خوزستان
۸/۴	۶/۴	۳/۲	فارس
۶/۴	۶/۴	۳/۲	کرمان
۸/۳	۴/۷	۳/۲	خراسان رضوی
۱/۴	۳/۴	۳/۲	اصفهان
۱۰/۳	۸/۴	۲/۲	سیستان و بلوچستان
۵/۵	۳/۹	۲/۲	کردستان
۲/۰	۲/۱	۳/۲	همدان
۱/۶	۱/۶	۳/۲	چهارمحال و بختیاری
۴/۳	۴/۴	۳/۲	لرستان
۱/۸	۱/۸	۳/۲	ایلام
۱/۶	۲/۶	۳/۲	کهگیلویه و بویراحمد
۳/۱	۲/۰	۳/۲	بوشهر
۱/۸	۱/۴	۳/۲	زنجان
۰/۴	۱/۲	۳/۲	سمنان
۰/۶	۱/۶	۳/۲	یزد
۴/۳	۴/۲	۲/۲	هرمزگان
۰/۱	۲/۷	۳/۲	تهران
۱/۶	۱/۹	۳/۲	اردبیل
۰/۰۴	۱/۰	۳/۲	قم
۱/۱	۱/۴	۳/۲	قزوین
۲/۹	۳/۰	۳/۲	گلستان
۱/۹	۲/۳	۳/۲	خراسان شمالی
۲/۷	۲/۴	۳/۲	خراسان جنوبی
۰/۱	۱/۹	۳/۲	البرز

۶. عدم یکپارچگی در برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی: تجربه‌های جهانی نشان دهنده این موضوع است که یکی از ملزومات موفقیت در طرح‌های محرومیت‌زدایی، تمرکز در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های محرومیت‌زدایی است. اگر یک نهاد مرکزی، متولی برنامه‌ریزی این اعتبارات باشد، می‌تواند اولویت‌بندی مناسبی از همه‌ی پروژه‌های در دست اجرا در سطح کشور تهیه کند تا از طریق این اولویت‌بندی، اعتبارات مذکور به شکل کارآمدتری به طرح‌ها تخصیص یابد. همچنین نهاد برنامه‌ریز واحد، می‌تواند رصد دقیق‌تر و جامع‌تری از طرح‌های در حال اجرا در کل کشور داشته باشد که از ظرفیت اجرایی و نظارتی دهیاری‌ها - که در متن طرح اشاره شده است - بالاتر است.

۷. ابهام در متولی اجرا: یکی از موضوعاتی که می‌تواند موجب مشکل در فرایند اجرای قانون گردد ابهام در متولی اجرای قانون است. بر اساس گزارش کمیسیون متولی اجرا به صورت صریح تعیین نشده و این موضوع بین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاری‌ها به صورت مشترک در نظر گرفته شده است.

۸. در نظر گرفتن شاخص‌های جمعیت در توزیع اعتبارات جدول ۲۴-۴: در بندهای (۱)، (۲) و (۳) تبصره جدول ۲۴-۴ تبصره ۱۴ قانون بودجه ۱۴۰۱، توزیع ردیف‌های ۱ تا ۷ این اعتبارات بر اساس شاخص‌های جمعیت شهری، روستایی و دانش‌آموزی در نظر گرفته شده است. در حالی که در مناطق محروم به دلیل تمرکز فقر و فقدان دسترسی خانوارها به زیرساخت‌های مناسب زندگی، جمعیت شهری و روستایی کم‌تری سکونت دارند. در واقع با افزایش شدت محرومیت یک منطقه، بخشی از جمعیت ساکن در آن به مناطق دیگر مهاجرت می‌کنند و جمعیت کمتری در منطقه باقی می‌مانند. در صورتی که جمعیت این مناطق به عنوان شاخص توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شود، مناطق شدیداً محروم با جمعیت کم‌تر، از اعتبارات کمتری برخوردار می‌شوند و ممکن است در تله‌ی محرومیت باقی بمانند. بنابراین پیشنهاد می‌شود بر اساس متن مطرح شده در طرحی که دوفوریت آن به تصویب صحن علنی رسید، تبصره‌ی این جدول حذف شده و اعتبارات موضوع آن بر اساس شاخص‌های متقن محرومیت و نیازمندی‌های هر منطقه بر اساس آخرین آمارها و اطلاعات مربوط توزیع شود.

#### جمع‌بندی

در نهایت با توجه به نکات مطرح شده، پیشنهاد می‌شود که گزارش کمیسیون از منظر موارد ذکر شده مورد بازبینی قرار گیرد. در این راستا هدف افزایش کارایی اعتبارات محرومیت‌زدایی، با رفع اشکالات طرح فعلی پیشنهاد می‌گردد:

۱. منابع مذکور صرفاً به طرح هادی و بهسازی روستایی اختصاص نیابد و با توجه به موضوع محرومیت بر اساس تشخیص شورای عالی برنامه‌ریزی استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان امکان اختصاص این منابع به تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام آغاز شده در سال ۱۴۰۰ از محل بودجه محرومیت‌زدایی نیز وجود داشته باشد.

۲. بر اساس بند «ی» تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است حداکثر دوماه پس از تصویب این قانون، با توجه به آخرین آمار و اطلاعات سال ۱۴۰۰، نسبت به اصلاح و به روزرسانی شاخصها و سهم هر استان از اعتبارات موضوع بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اقدام نماید<sup>۲</sup> و با توجه به گذشت ۲ ماه از سال جاری می‌توان

۲. بند ت - ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه: دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و گازخیز که سهم هر استان براساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دو سوم به شهرستان های مناطق کمتر توسعه یافته که براساس شاخصهای توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور

شاخص‌های به روز رسانی شده در این بخش را مبنای تقسیم اعتبارات میان استان‌ها و در درون استان نیز به عنوان مبنای تقسیم اعتبارات بین شهرستان‌ها قرار دهد.

۳. سازمان برنامه و بودجه مکلف به گزارش‌دهی مستمر از درصد تخصیص و پیشرفت فیزیکی طرح‌ها به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات شده و تخصیص اعتبارات به صورت مرحله‌ای و بر اساس پیشرفت طرح‌ها انجام شود.  
۴. تبصره‌های مطرح شده در متن اولیه طرح نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

متن پیشنهادی

متن ردیف (۸) جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی جداول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود: اعتبار ستون تبصره «۱۴» محرومیت‌زدایی جدول (۱۰-ج) استانی بر اساس شاخص‌های به‌روزرسانی شده مناطق کمتر توسعه یافته موضوع ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در سطح شهرستان توزیع می‌گردد. اعتبار مذکور بر اساس مصوبات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان جهت اجرای طرح‌های هادی، بهسازی روستایی و آسفالت معابر روستاها به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و همچنین جهت تکمیل طرح‌های محرومیت‌زدایی شهرستان به دستگاه‌های ذکر شده در ردیف ۱ تا ۷ این جدول اختصاص می‌یابد.  
تبصره: بندهای «۱» و «۲» و «۳» ذیل جدول ۴-۲۴ محرومیت‌زدایی (جداول منابع و مصارف تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور نیز حذف می‌گردد.

جدول نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس

ماده	تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱				✓	

تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواری اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت خیز و مناطق توسعه نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود.