

تحولات برنامه‌ریزی در حوزه محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۶۴۵
کد موضوعی: ۲۱۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۲/۲



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تحولات برنامه‌ریزی در حوزه محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی
(برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)

نوع گزارش: طرح و لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر:

دفتر مطالعات اجتماعی (گروه مسائل اجتماعی ایران)

تهیه و تدوین:

محمد رضا تهمک

مدیر مطالعه:

بهزاد عطارزاده

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. محرومیت‌زدایی
۲. محرومیت اجتماعی
۳. مناطق محروم
۴. برنامه پنج‌ساله توسعه
۵. مسئولیت‌پذیری/زدایی اجتماعی دولت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۳/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. مفهوم محرومیت اجتماعی و سطوح محرومیت زدایی.....
۱۰	۳. محرومیت زدایی در برنامه های پنج ساله توسعه (۱۳۶۸-۱۴۰۷).....
۱۵	۴. جمع بندی و پیشنهادها.....
۱۸	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. برنامه پنج ساله دوم توسعه.....
۱۷	جدول ۲. پیشنهادهای سیاستی برای برنامه های پنج ساله توسعه.....

فهرست شکل

۹	شکل ۱. نمودار گونه شناسی برنامه های توسعه در حوزه محرومیت زدایی.....
---	--



تحولات برنامه‌ریزی در حوزه محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)

چکیده



در حوزه محرومیت‌زدایی دارای چه نقاط قوت و ضعفی هستند؟ این تحقیق به شیوه کتابخانه‌ای یا اسنادی و در قالب شیوه تحلیل محتوای مضمونی انجام شده است. در برنامه‌های اول و دوم توسعه موضوع محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق محروم دغدغه بوده و از برنامه سوم توسعه به بعد دولت مسئولیت اجتماعی‌اش را کاهش داده است. از برنامه هفتم نسبت به برنامه‌های سوم تا ششم موضوع محرومیت‌زدایی دوباره مورد توجه اساسی قرار گرفته است. عمده دغدغه این برنامه‌ها در محرومیت‌زدایی نیز بر رفع نیازهای خدماتی-رفاهی بوده است.

زدودن محرومیت از چهره مناطق کشور و برنامه‌ریزی برای رفع آن از اولویت‌های مورد تأکید در برنامه‌های کشور بوده و رفع آن در مناطق کشور نیازمند برنامه‌ای مدون در سطح ملی است. مطالعه حاضر، در ادامه سلسله گزارش‌های تهیه شده پیرامون محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه و در پی پاسخ به پرسش‌های ذیل تدوین شده است: آیا برنامه‌های توسعه ملی آن گونه که انتظار می‌رود ملی است و گروه‌های مختلف بر سازنده ملت ایران از جمله اقشار و مناطق محروم کشور را نیز پوشش می‌دهد و دغدغه بسامان‌سازی و رفع محرومیت‌های آنان را نیز دارد؟ این برنامه‌ها



بیان/شرح مسئله

از ابتدای انقلاب اسلامی وجود مناطق و گروه‌های محروم در سطح کشور از مهم‌ترین مسائل اجتماعی و تلاش برای رفع آن همواره مورد تأکید مسئولین در سطوح مختلف تصمیم‌گیری بوده است. لذا، تلاش برای زدودن محرومیت از چهره مناطق کشور در قالب سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مختلف صورت گرفته است. در این زمینه، مهم‌ترین سند برنامه‌بالادستی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که دولت متولی آن بوده و پس از انقلاب اسلامی و حدود یک دهه توقف در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، این برنامه‌ها از سال ۱۳۶۸ دوباره از سر گرفته شد. بر این اساس، متن پیش‌رو که به بررسی برنامه‌های اول تا هفتم توسعه پس از انقلاب در حوزه محرومیت‌زدایی می‌پردازد در پی پاسخ به چنین پرسش‌هایی است: آیا برنامه‌های توسعه ملی آن گونه که انتظار می‌رود ملی است و گروه‌های مختلف بر سازنده ملت ایران از جمله اقشار و مناطق محروم کشور را نیز پوشش می‌دهد و دغدغه بسامان‌سازی و رفع محرومیت‌های آنان را نیز دارد؟ این برنامه‌ها در حوزه محرومیت‌زدایی دارای چه نقاط قوت و ضعفی است؟ درواقع، در مهم‌ترین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور توجه به موضوع محرومیت‌زدایی چگونه بوده و در این چند دهه برنامه‌ریزی چه تحولاتی یافته است؟

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

روند پرداختن به محرومیت‌زدایی در این برنامه‌ها نشان می‌دهد در برنامه‌های اول و دوم توسعه موضوع محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق محروم دغدغه برنامه‌ها بوده است. در برنامه سوم تا ششم توسعه شاهد نقش کم‌رنگ احکام مربوط به محرومیت‌زدایی هستیم و عملاً مسئولیت اجتماعی دولت کاهش یافته است. از برنامه هفتم نسبت به برنامه‌های سوم تا ششم موضوع محرومیت‌زدایی دوباره مورد توجه اساسی قرار گرفته و ابعاد بیشتری از آن در برنامه گنجانده شده است. اما این برنامه‌ها، از زاویه‌ای دیگر، روندی معکوس را سپری کرده‌اند. در برنامه اول و دوم که به محرومیت‌زدایی توجه بیشتری شده به مشارکت مردمی و موضوع زنان کم‌توجهی شده است. درحالی که در برنامه‌های سوم

تا ششم به این موضوعات بها داده شده، اما در برنامه هفتم با اینکه موضوع محرومیت‌زدایی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد، از نگاه و برنامه ویژه برای زنان سرپرست خانوار مناطق محروم غفلت شده است.

از منظر گونه‌شناسی اقدامات برنامه‌ای برای محرومیت‌زدایی، در این هفت برنامه توسعه، عمده دغدغه بر رفع نیازهای خدماتی-رفاهی این مناطق بوده است. به طوری که از مجموع ۷۰ اقدام برنامه‌ای مدون شده؛ ۳۷ اقدام (۵۳٪) اقدامات و برنامه‌های خدماتی و رفاهی، ۹ مورد (۱۳٪) عمرانی و ۲۴ برنامه (۳۴٪) اقدامات توسعه‌ای بوده است. حال آنکه بهتر این بود که دغدغه اصلی بر اقدامات توسعه‌ای متمرکز باشد.

مبحث دیگر مهم در این زمینه، فقدان شاخص‌ها و معیارهای تعیین محرومیت و سطح آن، نبود لیست روزآمد مناطق محروم و نامشخص بودن سطح تقسیمات اداری-سیاسی اقدامات برنامه‌ای در محرومیت‌زدایی است.

در کنار موارد فوق، کارآمدسازی سیاست‌ها و برنامه‌های محرومیت‌زدایی نیازمند اقداماتی نظیر جمع‌آوری، پایش و به‌روزرسانی داده‌های مکانی و اعتبارات تخصیص یافته به حوزه محرومیت‌زدایی است. در این زمینه، پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، از فلسفه وجودی خود خارج شده و مکان‌یابی آن در وزارت رفاه نیز نادرست است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- گروه‌ها و مناطق محروم هدف و مخاطب مستقیم برنامه‌های توسعه باشند.
- مفهوم محرومیت و شاخص‌ها و مصادیق آن به دقت تعریف شود.
- در پرداختن به مناطق محروم در جایگاه محیط‌هایی شکننده، مسائل روز آنها لحاظ شود.
- لیست روزآمد مناطق محروم و تعیین سطح محرومیت آنها تدوین شود.
- دهستان و ناحیه شهری به عنوان سطح ژئوپلیتیکی (تقسیمات سیاسی-اداری) عملکرد برنامه‌ها در مناطق محروم گنجانده شود.
- در برنامه‌های توسعه به نابرابری جنسیتی و توانمندسازی زنان در مناطق محروم و مشارکت مردمی در برنامه‌های محرومیت‌زدایی



■ در برنامه‌های محرومیت‌زدایی اولویت با اقدامات از نوع توسعه‌ای باشد.

■ پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان در سازمان برنامه و بودجه مستقر شده و به فلسفه وجودی آن بر پایه اطلاعات مکانی برگردانده شود.

■ لزوم توانمندسازی و خودپایایی دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی فعال در حوزه محرومیت‌زدایی از طریق سرمایه‌گذاری ۱۰ درصدی اعتبار دریافتی در زمینه خودکفایی اقتصادی در برنامه‌های توسعه گنجانده شود.

۱. مقدمه



از ابتدای انقلاب اسلامی وجود مناطق و گروه‌های محروم در سطح کشور از مهم‌ترین مسائل اجتماعی و تلاش برای رفع آن همواره مورد تأکید مسئولین در سطوح مختلف تصمیم‌گیری بوده است. لذا، تلاش برای زدودن محرومیت از چهره مناطق کشور در قالب سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مختلف صورت گرفته است. اما، با وجود چندین دهه دغدغه‌مندی و کنشگری در این زمینه همچنان شاهد محرومیت در بسیاری از مناطق کشور هستیم. از دیگر سو، توزیع منابع محرومیت‌زدایی در این زمینه به‌درستی صورت نمی‌گیرد. همچنین، در تشخیص مناطق محروم و تخصیص اعتبارات به آنها دقت لازم وجود ندارد [۱].

تمرکز بر مسئله محرومیت اجتماعی و تلاش نظام‌مند برای کاهش و رفع آن در مناطق کشور نیازمند برنامه‌ای مدون در سطح ملی است. در این زمینه، مهم‌ترین سند برنامه‌ای بالادستی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که دولت متولی آن بوده و پس از انقلاب اسلامی و حدود یک دهه توقف در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، این برنامه‌ها از سال ۱۳۶۸ دوباره از سر گرفته شد. این برنامه‌ها در جایگاه سند بالادست و جهت‌دهنده به توسعه در کشور مورد توجه بوده و قانونی برای تخصیص منابع و امکانات در مناطق کشور و گروه‌های مختلف اجتماعی و مبنای عملکرد دستگاه‌های دولتی و غیردولتی کشور است. لذا، با توجه به اهمیت عدالت محوری و رفع تبعیض‌ها و نابرابری‌ها در کشور و نقش اساسی که برنامه‌های توسعه در این زمینه دارند، به بررسی تطبیقی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در حوزه محرومیت‌زدایی از جامعه پرداخته می‌شود. در گام‌های قبل در قالب دو گزارش (برنامه‌های اول تا چهارم و برنامه‌های پنجم تا هفتم) تمامی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب از منظر پرداختن به موضوع محرومیت‌زدایی به شیوه تحلیل محتوای مضمونی بررسی شدند. تلاش شد معطوف به یافتن پاسخی برای چنین پرسش‌هایی به واکاوی و تحلیل در محتوای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب پرداخته شود: آیا برنامه‌های توسعه ملی آن گونه که انتظار می‌رود ملی است و گروه‌های مختلف برساننده ملت ایران از جمله اقشار و مناطق محروم کشور را نیز پوشش می‌دهد و دغدغه بسامان‌سازی و رفع محرومیت‌های آنان را نیز دارد؟ در حوزه محرومیت‌زدایی دارای چه مزایا و معایبی است؟ در واقع، در پی سنجش آن برآمده‌ایم که بینیم در مهم‌ترین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور توجه به موضوع محرومیت‌زدایی چگونه بوده و در این چند دهه برنامه‌ریزی چه تحولاتی یافته است؟

پرداختن به پرسش‌های فوق از این جهت ضروری است که در هر برنامه توسعه، هر اندازه تمهیداتی برای رشد و توسعه اقتصادی اندیشیده شده باشد، لازم است وضعیت گروه‌ها و مناطق محرومی که نیاز به توجهی ویژه دارند را نیز لحاظ کرده باشد تا همه مردم و مناطق کشور از مواهب برنامه توسعه‌ای بهره‌مند شوند و در دام نگرش فریب‌دهنده‌ای گرفتار نشویم زیرا تصویری می‌سازد که گویا با افزایش رشد اقتصادی و سطح توسعه در جامعه، همگان از جمله گروه‌ها و مناطق محروم از آن بهره خواهند برد. حال آنکه برخی گروه‌های اجتماعی و بخش‌های سرزمینی ابزار و توان بسیار کمتری نسبت به گروه‌های برخوردار و مناطق فرادست دارند یا از چنین ابزار و توانی برخوردار نیستند و لازم است «مستقیماً مخاطب و هدف برنامه‌های توسعه» باشند و نیازهای مبنایی آنها مرتفع شوند. لذا، محرومیت‌زدایی حتی نباید به صرف لحاظ شدن بهترین اقدامات توسعه‌ای در برنامه‌ها و افزایش تولید ثروت ملی محدود شود؛ لازم است محورهای مرتبط با محرومیت‌زدایی به‌طور خاص در طرح‌ها و برنامه‌ها تدوین و پیگیری شوند.

در این راستا، مختصراً به مفهوم محرومیت اجتماعی و سطوح محرومیت‌زدایی اشاره می‌کنیم تا منظور از آن واضح شود. سپس، به یافته‌های مربوط به تحلیل هر برنامه پنج‌ساله در حوزه محرومیت‌زدایی می‌پردازیم. در انتها نیز با برابر نهادن نتایج حاصله و ارزیابی تطبیقی و فراجتحلیل آنها به روند تحولات طی شده در این حوزه در قالب جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها به‌منظور بهبود برنامه‌های توسعه در حوزه محرومیت‌زدایی می‌پردازیم.

۲. مفهوم محرومیت اجتماعی و سطوح محرومیت‌زدایی

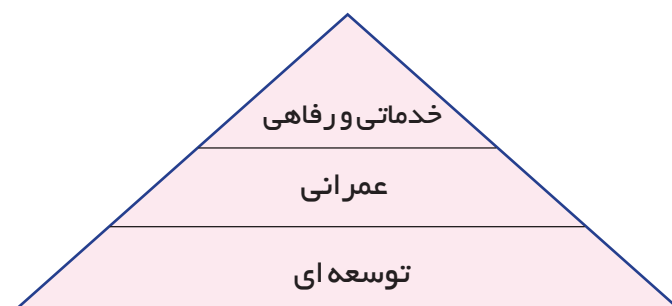


در این قسمت به ذکر مختصری از مفهوم محرومیت اجتماعی و سطوح محرومیت‌زدایی اجتماعی (تلاش برای رفع محرومیت اجتماعی) و سطوح آن اکتفا می‌کنیم.^۱ در تعریف محرومیت اجتماعی شاخص‌ها و عناصری اقتصادی- رفاهی و اجتماعی مدنظر است و نابرخورداری یا کم‌برخورداری از نیازمندی‌های اساسی همچون تغذیه، مسکن، اشتغال، آموزش، بهداشت، پوشاک، حمل‌ونقل و ارتباطات را دربرمی‌گیرد. به عقیده تورنر^۲ محرومیت اجتماعی مفاهیمی اقتصادی همچون فقر، مفاهیم سیاسی مانند حقوق شهروندی و اجتماعی مانند نابرابری جنسی را شامل می‌شود. لذا، محرومیت اجتماعی دربرگیرنده دسترسی به مسکن مناسب، آموزش، اشتغال، تخصص، فضاهای خصوصی و عمومی مناسب است [۲]. تعریف فیتزپتریک^۳ از محرومیت اجتماعی بیش از دیگران به آنچه مورد نظر ما در این متن بوده نزدیک است. در تعریف او تأکید محوری بر برابری و عدالت اجتماعی است. او بر برابری در رفاه، در منابع و دسترسی به آنها تأکید دارد. همچنین، او به برابری در هزینه‌کردهای دولتی و منابع عمومی، برابری در درآمد نهایی و بازتوزیع ثروت، برابری در استفاده از خدمات اجتماعی و نتایج بهره‌وری از این خدمات برای همگان اشاره می‌کند [۳].

در بحث از محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه ابتدا به موارد قانون برنامه و حوزه‌هایی که در هر برنامه مورد توجه قرار گرفته (آموزش، بهداشت، مسکن، اشتغال، تولید اقتصادی، راهسازی و عمران و ...) و تحولات آنها در برنامه‌های مختلف پرداخته می‌شود. در گام بعد و بر همین مبنا گونه‌شناسی و

تحلیل برنامه‌ها از منظر توسعه منطقه‌ای صورت خواهد گرفت. بحث شده است که اقدامات برنامه‌های توسعه از کدام گونه (خدماتی و رفاهی، عمرانی و توسعه‌ای) بوده است؟ بدین‌منظور اینکه مشخص شود برنامه، اهتمامی در راستای توسعه منطقه دارد یا صرفاً به ارائه برخی خدمات معیشتی یا مثلاً تأمین آب یا راه بسنده کرده است؟ چراکه، اگر برنامه به اقدامات زیربنایی و توسعه‌ای اولویت ندهد صرف اقدامات خدماتی و رفاهی و عمرانی مؤثر نبوده و در بسیاری موارد تنها تسریع‌کننده و هموارکننده راه مهاجرت از مناطق محروم به دیگر نقاط به‌ویژه کلان‌شهرهاست. لازم به ذکر است که این سطح‌بندی یا گونه‌شناسی در ادامه مسیر و مطالعات دیگر می‌تواند جرح و تعدیل شود. در اینجا، برای ممکن شدن بررسی موضوع و تحلیل، آن را به‌صورت اولیه و آغازین به کار بسته‌ایم. منظور از اقدامات خدماتی و رفاهی اموری مانند تأسیس خانه بهداشت، حمایت مالی یا مستمری ماهیانه به خانوارهای نیازمند، تأسیس دادگستری و ساخت مدرسه است. منظور از اقدامات عمرانی اموری مانند راهسازی، تأمین آب آشامیدنی و برق‌رسانی است. اقدامات توسعه‌ای ناظر بر اموری است که به بهره‌وری اقتصادی و اشتغال انجامیده و سبب تثبیت جمعیت یا مهاجرت معکوس به روستاها و نقاط شهری کوچک و مهاجرفرست که معمولاً در پی اشتغال به شهرهای بزرگتر مهاجرت می‌کنند می‌شود؛ از قبیل تأسیس یا تثبیت کارگاه‌های اشتغال، گسترش کشاورزی و کشت و صنعت، دام‌پروری، آموزش فنی و حرفه‌ای مرتبط با اشتغال و صنعت گردشگری.

شکل ۱. نمودار گونه‌شناسی برنامه‌های توسعه در حوزه محرومیت‌زدایی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱. برای تعاریف مفصل‌تر رجوع شود به: [۴].

2. Thorns
3. Fitzpatrick



۳. محرومیت‌زدایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (۱۴۰۷-۱۳۶۸)



۳-۱. برنامه اول توسعه^۱ (۱۳۷۳-۱۳۶۸)^۲

در ابتدا، با توجه به اینکه تا حدود یک دهه پس از انقلاب برنامه توسعه مدونی وجود نداشته است، همین که از سال ۱۳۶۸ به بعد مسیر توسعه کشور از جمله گروه‌ها و مناطق محروم و برنامه‌ریزی برای آن در قالب برنامه کلان ملی پنج‌ساله تدوین شده و از حالت نابسامان پیشین در سطح ملی خارج شده است باید آن را گامی اساسی و پیشرو در این زمینه دانست. در حوزه محرومیت‌زدایی، در این برنامه در جایگاه اهداف کلی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اصلی برنامه به محرومیت‌زدایی توجه شده که از منظر دغدغه توسعه و سامان‌دهی مناطق محروم دارای اهمیت است. همچنین، به ابعاد مختلف محرومیت‌زدایی و انواع اقدامات توسعه‌ای، عمرانی و خدماتی و رفاهی می‌پردازد که می‌توان گفت از منظر پوشش ابعاد موضوع نیز با دربرگرفتن انواع مختلفی از اقدامات، گستره وسیعی از عملکردها و خدمات را در راستای محرومیت‌زدایی دربرمی‌گیرد؛ از تأسیس داروخانه و درمانگاه و مراکز آموزشی گرفته تا صنعت و انرژی و راه‌سازی و دیگر موارد مرتبط. در این برنامه پنج اقدام خدماتی و رفاهی، سه اقدام عمرانی و دو اقدام توسعه‌ای تمهید شده است.

بنابراین این پرسش قابلیت طرح می‌یابد: چرا این برنامه که از دغدغه‌های اساسی آن محرومیت‌زدایی است، نتوانسته است به رفع محرومیت که هدف آن بوده بینجامد و در برنامه بعد نیز محرومیت به‌عنوان مسئله‌ای ملی مطرح است، بسیاری از نقاط کشور حتی از آب آشامیدنی، مدرسه، راه مناسب و مسکن محرومند؟ لذا باید گفت، با اینکه عوامل متعددی در این امر دخیل هستند، مسئله را باید در خود برنامه نیز جست، که در اینجا تمرکز ما بر همین برنامه‌هاست. برنامه‌ای بلندپروازانه و دور از واقعیت و توان دولت در کشوری که میراث‌دار تخریب‌های جنگ هشت‌ساله با عراق بوده است. این دولت که می‌خواسته یک دهه فقدان برنامه کلان سازمان‌دهنده و پیامدهای آن را

جبران کرده و تخریب‌های عظیم و مسائل اجتماعی و اقتصادی ناشی از جنگ هشت‌ساله را بازسازی کند، هم‌زمان در اولین برنامه توسعه خود این شعار را می‌دهد که تا پایان برنامه مناطق محروم را از نظر مهم‌ترین مؤلفه‌های محرومیت شامل امکانات و خدمات آموزشی-بهداشتی و راه مناسب روستایی، اشتغال و برق‌رسانی به حد مناطق غیرمحروم در سال ابتدای برنامه (۱۳۶۸) برساند. این موضوع را ذیل تبصره «۵» مطرح می‌کند. همچنین، ذیل تبصره «۶» این برنامه به رسیدن مناطق محروم به خودکفایی در تأمین نیروی انسانی متخصص مورد نیازشان و ایجاد امکانات اداری-سیاسی و زیربنایی لازم در این زمینه اشاره شده که در توان دولت ایران در آن شرایط نبوده است.^۳ باید گفت، برنامه‌ای دور از واقعیت‌های کشور و شرایط دولت تدوین شده است.

علاوه بر موارد فوق، موضوع مهم دیگر این است که خدمات و اقدامات برنامه‌ای مناطق و گروه‌های محروم را مستقیماً مخاطب و هدف برنامه‌ای خود قرار دهند و آنها را موضوع اقدامات برنامه‌های توسعه قرار داده و برنامه‌ها در راستای بهبود شرایط زندگی آنها تدوین کنند. لذا، سطوح ژئوپلیتیکی (تقسیمات واحدهای اداری-سیاسی کشوری) برنامه‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی اهمیت می‌یابد؛ برنامه محرومیت‌زدایی باید به‌گونه‌ای تدوین و تنظیم شده باشد که مواهب آن مستقیماً به محروم‌ترین نقاط و گروه‌های هدف واقعی برسد. سطح تقسیمات سیاسی اقدامات برنامه‌ای برای محرومیت‌زدایی در برنامه اول توسعه «بخش» انتخاب شده است.^۴ درحالی‌که، محروم‌ترین نقاط جمعیتی، روستاها هستند که در برنامه نیز مداوم به آنها اشاره شده و بر این مبنا، برنامه باید به‌جای سطح بخش سطح را دهستان انتخاب می‌کرد تا بودجه و امکانات تخصیص‌یافته برای محرومیت‌زدایی مستقیماً به محروم‌ترین نقاط که مناطق روستایی هستند اختصاص یابد. همچنین، در مورد نقاط و گروه‌های محروم شهری لازم بود ناحیه شهری

۱. در مورد مفاد مرتبط با حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه اول توسعه نک. به: [۴].

۲. این برنامه یک سال بیشتر به طول انجامیده است.

۳. نک. به: تبصره‌های «۵» و «۶» قانون برنامه اول توسعه کشور [۵].

۴. این احتمال نیز وجود دارد که منظور از «مناطق روستایی و بخش‌های محروم» نظر تقسیمات سیاسی نباشد و بخش به‌جای منطقه به‌کار رفته باشد. در این صورت از همان برنامه اول توسعه مشکل ابهام در سطح ژئوپلیتیکی برنامه‌ها وجود داشته است.

عمران و خدمات و رفاه توجه شده است. در این برنامه هفت اقدام خدماتی و رفاهی، سه اقدام عمرانی و چهار اقدام توسعه‌ای پیش‌بینی شده است. این برنامه نیز، که در دولت سازندگی تهیه شده، با توجه به رسالتی که دولت برای خود قائل بوده تلاش شده است مناطق محروم مورد توجه ویژه قرار گیرند. باین‌حال، این برنامه دارای ضعف‌هایی است. اگر برنامه قبل بسیار بلندپروازانه پیش‌بینی کرده یا دولت را موظف کرده بود که در پایان برنامه مناطق محروم به اندازه دیگر مناطق در ابتدای برنامه از امکانات اساسی زندگی و اشتغال برخوردار شوند (درواقع محرومیت رفع شود)، در عوض این برنامه، افق انتظار مشخص و معیار سنجشی دقیق را در این زمینه عرضه نمی‌کند. ضعف دیگر مهم این برنامه اقدام متناقض‌نمای زیر است:

به‌عنوان سطح ژئوپلیتیکی هدف اقدامات برنامه‌ای انتخاب شود. با چنین تصریحی در اقدامات برنامه، هم از امکان تخصیص‌دهی‌های دیگر در سطوح استانی، شهرستانی و مراکز بخش پیشگیری می‌شود و هم در اهداف برنامه‌ها و بودجه سالیانه کشور راجع به مناطق محروم؛ از آنجاکه این برنامه‌ها نیز با نظر به برنامه پنج‌ساله توسعه تدوین می‌شوند.

۲-۳. برنامه دوم توسعه^۱ (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

در برنامه پنج‌ساله دوم نیز به محرومیت‌زدایی در جایگاه اهداف کلی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اصلی برنامه توجه شده است. همچنین، به ابعاد مختلف موضوع محرومیت و سطوح محرومیت‌زدایی، از توسعه در زیربنای و اشتغال و صنعت تا

جدول ۱. برنامه پنج‌ساله دوم توسعه [۶]

ردیف	موارد قانون برنامه
۱	بخش دوم - خط‌مشی‌های اساسی ۱. تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی از طریق: ...
۲	۱۲. اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین

موضوع دیگر نیز، مبهم گذاشتن سطح ژئوپلیتیکی برنامه‌ریزی برای محرومیت‌زدایی است. حال آنکه اینجا نیز باید صریحاً سطح دهستان برای مناطق روستایی و ناحیه شهری برای شهرها را سطح مکانی اعمال برنامه و اقدامات ذی‌ربط قرار می‌داد.

۳-۳. برنامه سوم توسعه^۲ (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

در برنامه سوم توسعه، نسبت به دو برنامه قبل، ساختار تدوین و نگارش آن تغییر یافته و قانون برنامه مشتمل بر ۱۹۹ ماده و ۵۷ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می‌رسد. در این برنامه، در قیاس با دو برنامه قبل، موضوع محرومیت‌زدایی و مسئولیت اجتماعی دولت در این زمینه به‌شدت کم‌رنگ می‌شود و گروه‌ها و مناطق محروم مانند گذشته دیگر مخاطب مستقیم و هدف اصلی برنامه نیستند. به‌طوری‌که، در این برنامه تنها سه اقدام خدماتی و رفاهی و دو

باید تصریح شود که اولویت برنامه بر آمایش سرزمین است یا محرومیت‌زدایی در راستای عدالت اجتماعی؟ اگر اولویت با آمایش سرزمین باشد ممکن است به تناسب نیاز امنیتی یا توسعه اقتصادی کلان ملی مثلاً ترجیح بر خالی از سکنه شدن یا کاهش برخی روستاهای مناطق یا برعکس توسعه و محرومیت‌زدایی سریع از آنها برای تثبیت جمعیت در برخی مناطق مانند خطوط مرزی باشد و اگر اولویت با محرومیت‌زدایی است باید برای توسعه و رفع محرومیت از آنجا تلاش کرد. لاینحل ماندن این موضوع و عدم تصریح در آن تلاش برای رفع محرومیت‌ها را با چالش در سطوح مواجه می‌کند.

مسئله دیگری که این برنامه نیز مانند برنامه اول توسعه در مورد محرومیت‌زدایی به آن توجه چندانی نداشته، استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و مشارکت دادن آنها و به‌طور کلی استفاده از ظرفیت مشارکت مردمی در محرومیت‌زدایی است.

۱. در مورد مفاد مرتبط با حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه دوم توسعه نک. به: [۴].

۲. در مورد اقدامات مرتبط با حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه سوم توسعه نک. به: [۴].



و) دست‌یافتن به جایگاه اول اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل و ... [۷].

در این برنامه چهار اقدام خدماتی و رفاهی و سه اقدام توسعه‌ای پیش‌بینی شده است. باید گفت، در برنامه چهارم توسعه نیز همانند برنامه سوم توجه به مناطق محروم و اهتمام برای توسعه آنها کم‌رنگ می‌شود. همان چیزی که می‌توان آن را در راستای مسئولیت‌زدایی اجتماعی از دولت نامید.

همچنان سطح ژئوپلیتیکی عملکرد برنامه در مناطق محروم تصریح نشده است. ضمن اینکه، نسبت به برنامه سوم، مسئله زنان در مناطق محروم را کمتر مورد توجه قرار می‌دهد و تنها ذیل افزایش فرصت‌های آموزشی برای دختران به آن اشاره می‌کند. این برنامه نیز در ادامه برنامه سوم توسعه بر ارتقا و مشارکت نهادهای غیردولتی در فرایند توسعه مناطق محروم تأکید شده که موضوعی ارزشمند و همسو با رویه‌های برنامه‌ریزی مشارکتی است.

۳-۵. برنامه پنجم توسعه^۲ (۱۳۹۵ - ۱۳۹۰)^۳

در این برنامه، حوزه محرومیت‌زدایی رو به فراموشی و حذف شدن است. این برنامه را می‌توان در ادامه روند پیشین و در راستای تشدید مسئولیت‌زدایی اجتماعی از دولت در سال‌های پرداخت یارانه‌ها که از اواسط دهه ۱۳۸۰ آغاز شد خواند. دغدغه مناطق محروم در جایگاه توسعه‌ای به حاشیه رانده می‌شود و ذیل «گسترش عدالت اجتماعی» به کلی‌گویی‌های رفع تکلیفی همچون کاهش نابرابری‌های ناموجه درآمدی یا کاهش فاصله طبقاتی روی می‌آورد.

از منظر پرداختن به ابعاد مختلف محرومیت‌زدایی و انواع اقدامات توسعه‌ای، عمرانی، و خدماتی و رفاهی نیز باید گفت، همان پرداختن محدود نیز عمدتاً خدماتی و رفاهی (سه اقدام) بوده و وجوه عمرانی و توسعه‌ای مناطق محروم چندان مطرح نیست، فقط یک اقدام عمرانی و یک اقدام توسعه‌ای تدوین شده است. ضمن اینکه، نگاه فریب‌دهنده که گویی با افزایش تولید ثروت در جامعه سهم محرومان نیز بیشتر خواهد شد و از مواهب توسعه سهم بیشتری خواهند برد وجود دارد. در

اقدام توسعه‌ای در نظر گرفته شده و سطح تقسیمات سیاسی برای برنامه‌های محرومیت‌زدایی نیز همچنان نامشخص است. با وجود نکته فوق‌الذکر، قانون برنامه سوم توسعه به تسهیل قوانین برای تشکیل سازمان‌های غیردولتی و مشارکت آنها در برنامه‌های مورد نظر در مناطق محروم می‌پردازد، که این موضوع پیشرفتی نسبت به برنامه‌های قبل در حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه است. نکته مهم دیگر آن توجه به مسئله جنسیت و تلاش برای ارتقای جایگاه و حضور اجتماعی زنان در مناطق محروم است.

۴-۳. برنامه چهارم توسعه^۱ (۱۳۸۹ - ۱۳۸۴)

برنامه چهارم توسعه که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید، اولین برنامه از چهار برنامه پنج‌ساله‌ای است که در چارچوب سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور تا افق سال ۱۴۰۴ تدوین می‌شود. مطابق سند چشم‌انداز، ایران در سال آخر چشم‌انداز کشوری خواهد بود با ویژگی‌های زیر:

الف) توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی، انقلابی، مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی همراه با پاسداری از آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی.

ب) مبتنی بر دانایی، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی.

ج) امن، مستقل، مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.

د) برخوردار از سلامت، رفاه و امنیت غذایی، تأمین اجتماعی کارآمد، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

ه) شهروندان فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب، نظام اسلامی، شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

۱. در مورد اقدامات مرتبط با حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه چهارم توسعه نک. به: [۴].

۲. در مورد اقدامات محرومیت‌زدایی در برنامه پنجم توسعه نک. به: [۸] و [۹].

۳. این برنامه یک سال بیشتر به طول می‌انجامد و در ۱۳۹۵ نیز اعمال می‌شود.

در توجه به محرومیت اجتماعی به محرومیت‌زدایی جنسیتی نیز وقوف دارد قابل توجه است. همچنین، به سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم و روستایی می‌پردازد؛ به گونه‌ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای بیست خانوار کشور امکان‌پذیر شود. این موضوع به‌ویژه در تحصیل و کسب تخصص و ارتباطات مدرن و فراهم آوردن زیرساخت برای توسعه اشتغال و بازاریابی‌های نوین یا توسعه گردشگری روستایی و بوم‌گردی مثلاً در پلتفرم‌های مجازی دارای اهمیت است.

علاوه بر آن، نقطه قوت دیگر این برنامه این است که ذیل ماده (۸۳) برنامه ششم به حفظ اصل مذکور در برنامه پنجم توسعه برای محرومیت‌زدایی از مناطق آزاد تجاری اشاره می‌کند: جهت «زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود کالا و خدمات این مناطق ... پس از واریز به خزانه کل کشور طبق بودجه سنواتی از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی برای اشتغال محرومان و نیازمندان بومی این مناطق» اختصاص یابد.

۳-۷. برنامه هفتم توسعه^۱ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳)

در قانون برنامه هفتم پیشرفت، در قیاس با برنامه‌های توسعه پیش از خود، تحولاتی نسبت به موضوع محرومیت‌زدایی صورت گرفته است. این قانون برنامه گرچه در ابعادی دارای ایراداتی مانند آرمان‌گرایی در اهداف (دستیابی به رشد ۸ درصدی اقتصادی و به صفر رساندن فقر مطلق در کشور) است، به ابعاد بیشتری از محرومیت‌زدایی و گونه‌های اقدام برنامه‌ای اهتمام ورزیده است. با این حال، نباید از نظر دور داشت که واقع‌بینی در برنامه‌ریزی، ضرورتی انکار نشدنی برای دستیابی به اهداف است. رفع فقر مطلق، که عموماً در رابطه با گروه‌های محروم‌تر مطرح می‌شود، در برنامه هفتم با هدف «حذف فقر مطلق» آن هم توسط «دولت» عنوان گردیده است. این موضوع نسبت به برنامه ششم که به فقر مطلق و رفع آن مستقیماً نپرداخته

این نگرش، هر جا نقصانی وجود دارد از طریق تور حمایتی یارانه مستقیم، به عنوان جایگزینی برای سیاست‌های مبتنی بر رویکرد چتر حمایتی حاکم بر این برنامه، جبران خواهد شد. با وجود موارد یاد شده، هر چند نمی‌توان نادیده انگاشت که به رغم اینکه در سطح ملی و کلان توسعه مناطق محروم چندان موضوعیت ندارد، اما در برخی موارد پیشرفت‌هایی در این برنامه صورت گرفته است. از جمله این موارد، توجه به محرومیت اجتماعی در بعد جنسیتی و تأکید بر حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار است. به رسمیت شناختن این موضوع در جایگاه مدیریت زنان در خانوار و لزوم حمایت از آن دارای اهمیت است. همچنین در این زمینه، توجه به نابرابری جنسی و نابرابری آموزشی و توانمندسازی افراد در این موارد، به‌ویژه در مناطق محروم، ضروری است؛ به خصوص در شرایط زندگی مدرن که در آن تخصص‌گرایی یک اصل غیرقابل انکار است. همچنین، با توجه به بحران حاشیه‌نشینی در مناطق آزاد تجاری همچون چابهار که جمعیتی قابل توجه به امید کسب نان از سرریز این مناطق به آن مکان‌ها پناه آورده‌اند، گشودن بابی مبنی بر زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری، که سازمان‌های مناطق آزاد موظف شدند «حداقل یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومین و نیازمندان بومی این مناطق» اختصاص دهند را باید پیشرفتی در برنامه‌های توسعه دانست. در عین اینکه، این حکم تا چه میزان اجرایی شده و در جای مناسب تخصیص یافته نیز محل بحث و بررسی است.

۳-۶. برنامه ششم توسعه^۱ (۱۴۰۲ - ۱۳۹۶)^۲

در برنامه ششم توسعه توجه به محرومیت‌زدایی بهبود یافته و اقدامات توسعه‌ای آن نیز افزایش پیدا کرده است. اقدامات توسعه‌ای آن (چهار اقدام) بیشترین و سپس خدمات و رفاهی (سه اقدام) را در حوزه محرومیت‌زدایی شامل می‌شود. از جمله اینکه به توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار) تأکید دارد. این که

۱. در مورد اقدامات حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه ششم توسعه نک. به: [۸] و [۱۰].

۲. این برنامه یک سال بیشتر به طول می‌انجامد و در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نیز به عنوان مبنای عملکرد شناخته می‌شود.

۳. در مورد اقدامات حوزه محرومیت‌زدایی در برنامه سوم توسعه نک. به: [۸] و [۱۱].



موجب پیشرفت است، اما اینکه گفته شود تا پایان برنامه فقر مطلق به صفر برسد به نظر می‌رسد بیشتر یک آرمان بوده تا واقعیت. آن هم در شرایط کنونی اقتصادی کشور که توأم با فشارها و نقصان‌های اقتصادی داخلی و بین‌المللی است. تاکنون در برخوردارترین و مرفه‌ترین کشورهای جهان نیز چنین امری تحقق نیافته، تا چه رسد به شرایط کنونی که ایران در آن قرار دارد و برنامه پیش رو نیز شدیداً در حال مسئولیت‌زدایی از دولت است. رفع فقر مطلق نیازمند گستردن تورهای حمایتی از نوع بیمه‌ای و با حضور دولت و نهادهای آن از گونه رفاهی بوده که شکست در این موضوع قریب به یقین است.

در این برنامه دغدغه محرومیت‌زدایی از مناطق و گروه‌های محروم و توانمندسازی آنها قابل‌توجه است. در این برنامه درمجموع، دوازده اقدام خدماتی و رفاهی^۱، دو اقدام عمرانی و هشت اقدام توسعه‌ای ملاحظه می‌شود. این برنامه به اشتغال و خوداتکایی اقتصادی که از مهم‌ترین مسائل مناطق محروم و عامل مهاجرت مردم این مناطق به کلان‌شهرهاست در قالب تسهیل فرایند کار و حمایت‌های قانونی و مالی پرداخته است. اعمال چنین مشوق‌ها و حمایت‌هایی می‌تواند هموارکننده مسیر برای توسعه اشتغال و صنعت در مناطق محروم باشد. علاوه بر آن، مسکن محرومین و اقشار کم‌درآمد را مورد تأکید قرار داده است. همچنین، به کاهش عوامل طرد و محرومیت اجتماعی، توانمندسازی اقشار و گروه‌های آسیب‌دیده اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی پرداخته و وجوه دیگری همچون بهداشت و مسائل آموزشی و فرهنگی در این مناطق را تحت پوشش قرار داده است.

با وجود موارد فوق‌الذکر، این برنامه نقصان‌هایی نیز دارد حتی در نسبت با برنامه‌های پیش از خود. مثلاً اینکه دغدغه برابری

جنسی و توجه ویژه به زنان در مناطق محروم یا ملاحظات ویژه زنان سرپرست خانوار این مناطق در آن دیده نمی‌شود. تنها در بند «پ» ماده (۸۰) به صورت عمومی به زنان سرپرست خانوار پرداخته شده است، نه اینکه تسهیلاتی خاص برای زنان سرپرست خانوار در مناطق محروم تمهید شده باشد.

علاوه بر آن، در جایگاه برنامه استراتژیک و ملی، ضرورت به‌روز بودن برنامه در نتیجه تناسب آن با شرایط پیش‌آمده غیرقابل چشم‌پوشی است. لذا، از این منظر لازم بود موضوع مهم مطرح شده در سه سال اخیر پیرامون حضور اتباع افغانستانی در رابطه با مناطق محروم در آن لحاظ می‌شد. از مهم‌ترین مسائل مناطق محروم به‌ویژه در سال‌های اخیر که کشور تحت تأثیر تحریم‌ها و تورم شدید اقتصادی قرار داشته است، بحث کمبود بودجه و امکانات آموزشی، بهداشتی و اشتغال در مناطق محروم بوده است. همین عوامل، به‌خصوص اشتغال، از مهم‌ترین عوامل مهاجرت‌فرستی این مناطق به کلان‌شهرها بوده است. از همین رو نیز در برنامه‌های توسعه پیشین و برنامه هفتم مسئله تقویت کانون‌های مهاجرپرست و رفتن به سمت مهاجرت معکوس به این مناطق مورد توجه قرار گرفته است.^۲ حضور این اتباع در این مناطق و نیز مناطق سکونت طبقات پایین و گروه‌های محروم و کم‌برخوردار در کلان‌شهرها می‌تواند به صرف شدن بخش زیادی از یارانه‌ها و هزینه‌های آموزشی، بهداشتی، مسکن، امکانات و فرصت‌های اشتغال برای مردم این مناطق توسط این اتباع منجر شود. شایسته بود که برنامه در این مورد ورود کرده، راه‌حلی برای آن ارائه کرده و به تعیین تکلیفی در این زمینه می‌پرداخت. شکنندگی مناطق محروم از نظر امکانات رفاهی و توسعه‌ای ضرورت چنین توجهی را پیش‌رو می‌گذارد.

۱. بند «پ» از ماده «۸۰» قانون برنامه هفتم پیشرفت [۸] را با تساهل می‌توان در مورد مناطق محروم نیز پذیرفت. زیرا بین زنان سرپرست خانوار در مناطق محروم و دیگر مناطق تفاوتی قائل نمی‌شود و نگاهی ویژه به شرایط زنان در مناطق محروم که محرومیت بیشتری را تجربه می‌کنند، ندارد.

۲. قانون برنامه هفتم، بند «خ» از ماده (۸۵): «خ»- جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی ساکنین کانون‌های مهاجرپرست (مهاجرت معکوس) از طریق توزیع یکپارچه و مناسب منابع و امکانات متناسب با شاخص محرومیت توسط سازمان و با همکاری وزارت کشور، شهرداری‌ها، قوه قضائیه، وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و سازمان بسیج سازندگی در چارچوب اسناد و مقررات مربوط و مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین.



دوونیم دهه کم‌توجهی دوباره به مناطق و گروه‌های محروم توجهی ویژه صورت گرفته است.

اما این برنامه‌ها، از منظر توجه به نابرابری جنسی روندی معکوس را سپری کرده‌اند. در برنامه‌های اول و دوم که به محرومیت‌زدایی توجه بیشتری شده به مشارکت مردمی و موضوع زنان کم‌توجهی شده است. در حالی که برنامه‌های سوم تا ششم به این موضوعات بها داده است، به‌خصوص در موضوع زنان (با اولویت زنان سرپرست خانوار) در مناطق محروم که محرومیت مضاعفی را تجربه می‌کنند، اما برنامه هفتم با اینکه موضوع محرومیت‌زدایی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد، اما از نگاه و برنامه ویژه برای زنان سرپرست خانوار مناطق محروم غفلت ورزیده است. همچنین، در جایگاه برنامه استراتژیک و ملی توسعه و پیشرفت، چندان روزآمد نیست و در مورد مسئله مهم اتباع افغانستانی در سال‌های اخیر در مناطق محروم که مناطقی بسیار شکننده نیز هستند سکوت کرده و برای آن برنامه‌ای مدون و درخور ارائه نکرده است.

از منظر گونه‌شناسی اقدامات برنامه‌ای برای محرومیت‌زدایی نیز، در این هفت برنامه توسعه مذکور، عمده دغدغه بر رفع نیازهای خدماتی- رفاهی این مناطق بوده است. به‌طوری‌که از مجموع ۷۰ اقدام برنامه‌ای مدون شده ۳۷ اقدام (۵۳٪) اقدامات و برنامه‌های خدماتی و رفاهی، ۹ مورد از آن (۱۳٪) عمرانی و مابقی آن (۲۴ برنامه: ۳۴٪) اقدامات توسعه‌ای بوده است. حال آنکه، بهتر بود دغدغه اصلی بر اقدامات توسعه‌ای باشد که به گسترش اشتغال و توانمندسازی این مناطق و گروه‌ها بینجامد. در غیر این صورت، ممکن است دوگونه اقدامات دیگر نه‌تنها به محرومیت‌زدایی و توسعه آنجا منجر نشود، بلکه حتی تسهیل‌کننده مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک و تضعیف سرمایه انسانی در آن نقاط شوند.

علاوه‌برآن، کم‌توجهی به مسئله توانمندسازی و پایداری اقتصادی در دو بعد مشاهده می‌شود: یکی، توانمندسازی مناطق و گروه‌های محروم و دیگری و مهم‌تر از آن، نهادها و دستگاه‌های حوزه محرومیت‌زدایی. همچنین، باید موضوع

قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در جایگاه بالاترین سند توسعه و پیشرفت کشور نقشی قابل توجه در محرومیت‌زدایی از گروه‌ها و مناطق محروم دارند و از این جهت واجد اهمیت و بررسی هستند. لذا، در این گزارش به بررسی تمامی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب (برنامه‌های اول تا هفتم) در جایگاه مهم‌ترین سند برنامه بالادستی برای کاهش و رفع محرومیت و قانونی به‌منظور تخصیص منابع و امکانات در مناطق کشور و گروه‌های مختلف اجتماعی و مبنای عملکرد دستگاه‌های مدیریتی پرداخته شد.

روند پرداختن به محرومیت‌زدایی در این برنامه‌ها نشان می‌دهد در برنامه‌های اول و دوم توسعه به‌رغم نقدهایی که از منظر تخصصی برنامه‌ریزی می‌توان به آنها داشت؛ موضوع محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق محروم، دغدغه برنامه‌ها بوده است. در برنامه‌های اول و دوم تلاش شده به توسعه همه‌جانبه مناطق محروم اهتمام ورزند و دولت در جایگاه دولت مسئولیت‌پذیر اجتماعی یا با مسئولیت اجتماعی بالا ظاهر شده است. از برنامه سوم توسعه به بعد مسئولیت اجتماعی دولت کاهش می‌یابد. گویی گروه‌های محروم به‌مثابه بار اضافی بر سر راه دولت بوده و در کل، شاید محرومیت و مناطق محروم به مفاهیمی بیگانه و همچون بار اضافی بر برنامه‌ها تبدیل شده‌اند. در برنامه‌های پنجم و ششم نیز وضعیت به همین منوال و توجه به محرومیت‌زدایی محدود است. بر این اساس و از جایگاه مسئولیت‌پذیری/زدایی اجتماعی دولت باید گفت، از برنامه‌های سوم و چهارم دولت از دولت مسئولیت‌پذیر اجتماعی به دولتی مسئولیت‌زدا در حوزه اجتماعی تبدیل و محرومیت‌زدایی از مرکز توجه برنامه‌ها به حاشیه رانده می‌شود. درواقع، نوعی غیاب بر آنها تحمیل می‌شوند. همان پرداختن محدود نیز عمدتاً بر مناطق محروم و به حاشیه رفتن گروه‌های محروم، گویی بار اضافی مانده از قبل بر دوش سیستم برنامه‌ریزی کشورند. اما، در برنامه هفتم نسبت به برنامه‌های سوم تا ششم موضوع محرومیت‌زدایی دوباره مورد توجه اساسی قرار گرفته و ابعاد بیشتری از آن در برنامه گنجانده شده و پس از حدود



توانمندسازی و اشتغال و توسعه پایدار مناطق و گروه‌های محروم با معیارهایی قابل سنجش و پیگیری بیان شوند. مثلاً، حداقل یک‌سوم از اعتبارات محرومیت‌زدایی در بودجه سالیانه به این موضوع اختصاص یابد یا سازمان‌ها و نهادهایی که در حوزه محرومیت‌زدایی فعالیت دارند و بودجه عمومی دریافت می‌کنند مکلف به همین میزان هزینه‌کرد در حوزه توانمندسازی و اشتغال پایدار باشند. همچنین، بخشی از آن اعتبار (مثلاً سالیانه ۱۰ تا ۲۰ درصد) را برای خودکفایی اقتصادی سازمان یا دستگاه خود هزینه کنند و اولویت در جذب نیروی کار برای آن بخش نیز با گروه‌ها و مناطق محروم باشد.

مبحث مهم دیگر در این زمینه، فقدان شاخص‌ها و معیارهای تعیین محرومیت و سطح آن و نیز لیست روزآمد مناطق محروم است که از سال ۱۳۸۸ به بعد روزآمد نشده‌اند. در نتیجه، دولت و دیگر نهادهای ذی‌مدخل، در تعیین مناطق محروم و اولویت‌بندی آنها در تخصیص منابع و برنامه‌ها با مشکل مواجه شده و بخشی از بودجه‌ای که لازم است به مناطق محروم واقعی برسد در مناطقی که از محرومیت خارج شده هزینه می‌شوند.

دیگر نکته مهم و تکرارشونده در ارتباط با لزوم روزآمد بودن برنامه‌ها، طولانی‌تر شدن و در نتیجه نبود برنامه روزآمد توسعه پنج‌ساله از جمله در حوزه محرومیت‌زدایی است. همان‌طور که مشاهده شد، برخی برنامه‌های توسعه بیش از پنج سال به‌درازا کشیده است. طی چهار دهه (از ۱۳۶۸ تا پایان ۱۴۰۷) و اگر برنامه هفتم در موعد مقرر خاتمه یافته و برای دیگر سال‌ها تمدید نشود کشور یک برنامه توسعه روزآمد را از دست داده است، چراکه در دوره زمانی که کشور باید هشت برنامه توسعه داشته باشد با هفت برنامه اداره شده است.

علاوه بر موارد فوق، در تمامی برنامه‌های بررسی شده نیز همانند برنامه‌های پیشین، همچنان سطح ژئوپلیتیکی (تقسیمات واحدهای اداری- سیاسی کشوری) اقدامات برنامه‌ای برای مناطق محروم واضح نیست. این مهم‌ترین نقصان برنامه‌ای است که سبب می‌شود خدمات و اقدامات برنامه‌ای نتوانند مناطق و گروه‌های محروم را مستقیماً مخاطب و هدف برنامه خود قرار دهند و دقیقاً به نقاط و گروه‌های محروم برخورد نکند.

در کنار همه موارد فوق، ضرورت رصد و پایش دقیق برنامه‌ها و اقدامات در حوزه محرومیت‌زدایی است. چراکه، کارآمدسازی سیاست‌ها و برنامه‌های محرومیت‌زدایی نیازمند اقداماتی نظیر جمع‌آوری، پایش و به‌روزرسانی داده‌های محرومیت، به‌منظور بازنگری مستمر لیست مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالیانه محرومیت‌زدایی برای آنهاست. در این زمینه، پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، موضوع بند «ج» از تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تلاشی متمرکز برای ساماندهی تمامی سیاست‌های حمایتی در کشور است که از فلسفه وجودی خود خارج شده است. همچنین، مکان‌یابی آن در وزارت رفاه نیز نادرست است و بهتر است در سازمان برنامه و بودجه کشور مستقر شود. بر این مبنا، نهادهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی و خیریه^۱ کنشگر در حوزه محرومیت‌زدایی مکلف به ثبت حمایت‌های خود در سامانه‌ای مشخص نزد وزارت رفاه به عنوان متولی حوزه رفاه باشند.

راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس مطالب فوق‌الذکر، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. نهادها و مؤسسات خیریه و خصوصی که حمایت‌های خود را در سامانه مذکور ثبت کنند، ضمانت اجرایی آن از طریق مشروط کردن معافیت مالیاتی این خیریه‌ها، به ثبت اطلاعات در این سامانه در نظر گرفته شده است [۱].

جدول ۲. پیشنهاد‌های سیاستی برای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

ردیف	نوع توصیه		الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا
	تداوم ^۱	اصلاح ^۲				
۱	*		گروه‌ها و مناطق محروم موضوع هدف و مخاطب مستقیم برنامه‌های توسعه باشند.	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه سالیانه کشور	سازمان برنامه و بودجه و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست‌جمهوری	کوتاه‌مدت، میان‌مدت
۲	*		اتمام برنامه توسعه در موعد مقرر پنج‌ساله	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله	سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی	
۳	*		در پرداختن به مناطق محروم در جایگاه محیط‌هایی شکنده، مسائل روز آنها لحاظ شود.	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه سالیانه کشور	سازمان برنامه و بودجه	کوتاه‌مدت، میان‌مدت
۴	*		مفهوم محرومیت و شاخص‌ها و مصادیق آن به دقت تعریف شود.	تدوین قانونی آن	مجلس شورای اسلامی و دولت	میان‌مدت
۵	*		تدوین لیست روزآمد مناطق محروم و تعیین سطح محرومیت آنها	لحاظ شدن در بودجه سالیانه کشور	سازمان برنامه و بودجه	کوتاه‌مدت
۶	*		دهستان و ناحیه شهری به‌عنوان سطح ژئوپلیتیکی (تقسیمات سیاسی-اداری) عملکرد برنامه‌ها در مناطق محروم گنجانده شود.	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله	سازمان برنامه و بودجه و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست‌جمهوری	کوتاه‌مدت
۷	*		در برنامه‌های توسعه به نابرابری جنسیتی و توانمندسازی زنان در مناطق محروم و مشارکت مردمی در برنامه‌های محرومیت‌زدایی توجه بیشتری شود.	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه سالیانه کشور	سازمان برنامه و بودجه	کوتاه‌مدت، میان‌مدت
۸	*		توانمندسازی و خودپایایی دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی فعال در حوزه محرومیت‌زدایی از طریق سرمایه‌گذاری ۱۰ درصدی اعتبار دریافتی در زمینه خودکفایی اقتصادی	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه سالیانه کشور	سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست‌جمهوری	
۹	*		در برنامه‌های محرومیت‌زدایی اولویت با اقدامات از نوع توسعه‌ای باشد.	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله	سازمان برنامه و بودجه	میان‌مدت
۱۰	*		در پرداختن به مناطق محروم ابعاد مختلف محرومیت اجتماعی همچون بهداشت، آموزش، مسکن، آب، راهسازی، توانمندسازی زنان، و به‌ویژه اشتغال مورد توجه قرار گیرد.	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه سالیانه کشور	ریاست‌جمهوری	میان‌مدت، کوتاه‌مدت
۱۱	*		استقرار پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان در سازمان برنامه و بودجه و برگرداندن آن به فلسفه وجودی آن بر پایه اطلاعات مکانی	لحاظ شدن در برنامه توسعه پنج‌ساله و بودجه سالیانه کشور	ریاست‌جمهوری	میان‌مدت، کوتاه‌مدت

۱. تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.

۲. اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.



[۱] نگاهداری، بابک (۱۴۰۳). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۳): عملکرد توزیع استانی اعتبارات مصوب حوزه محرومیت‌زدایی قابل قبول نیست، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی:

<https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1808999> .

[2] Thorns, D. C. (2002). The Transformation of Cities: Urban Theory and Urban Life, London: Macmillan, pp: 152 – 153.

[۳] فیتزپتریک، تونی (۱۳۸۱). نظریه رفاه (سیاست اجتماعی چیست؟)، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: گام نو.

[۴] تهمک، محمدرضا (۱۴۰۳). محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه (۱) (برنامه‌های اول تا چهارم پس از انقلاب: ۱۳۸۸-۱۳۶۸)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۲۰۱۵۵، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1818479>

[۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸). قانون برنامه اول پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>

[۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۳). قانون برنامه دوم پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>

[۷] سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲). سیاست‌های کلی سند چشم‌انداز بلندمدت توسعه جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

[۸] تهمک، محمدرضا (۱۴۰۳). محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه (۲) (برنامه‌های پنجم تا هفتم پس از انقلاب: ۱۳۹۰-۱۴۰۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۲۰۳۷۰، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1826217>

[۹] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>

[۱۰] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶). قانون برنامه ششم پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>

[۱۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، دریافت از:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128>

گزیده سیاستی

در برنامه‌های اول و دوم توسعه به محرومیت زدایی توجه ویژه شده است، اما از برنامه سوم تا ششم به حاشیه می‌رود. از برنامه هفتم محرومیت زدایی بیشتر مورد توجه قرار گرفته، در حالی که این برنامه به موضوع زنان در مناطق محروم توجه کمی داشته است.



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