



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۹): منابع و مصارف استانی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشاید

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۸۱۰
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۲/۶

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۹):

منابع و مصارف استانی

نام دفتر:

مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان:

ناصر یارمحمدیان

همکار:

حمزه توسلی زاده

ناظران علمی:

علیرضا صدیقی، سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی

ویراستار ادبی:

پرند فیاضی

صفحه آرا:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

۲. منابع و مصارف استانی



فهرست مطالب

۸	چکیده
۹	خلاصه مدیریتی
۱۰	مقدمه
۱۱	۱. تصویر کلان بودجه استانی از منظر منابع و مصارف
۱۱	۱-۱. بررسی منابع بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۱۲	۱-۲. بررسی مصارف بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۱۴	۲. بررسی درآمدها و اعتبارات به تفکیک استان‌ها
۱۴	۲-۱. درآمدها و مصارف استانی به تفکیک استان
۱۸	۲-۲. ضریب بازگشت از درآمد استان
۲۰	۳. سرانه مصارف عمومی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها
۲۴	۴. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی
۲۴	۴-۱. اعتبارات ویژه استان
۲۶	۴-۲. اعتبارات ۳ درصد درآمد نفت خام و گاز طبیعی
۲۸	۴-۳. اعتبارات ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده
۲۸	۴-۴. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور
۳۰	۵. اعتبارات ملی به تفکیک استان‌ها
۳۳	جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۴	منابع و مآخذ

فهرست نمودارها

- ۱۱
نمودار ۱. منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و سهم منابع استانی
- ۱۲
نمودار ۲. روند سهم درآمدهای استانی از مجموع درآمدهای دولت
- ۲۵
نمودار ۳. توزیع استانی اعتبارات ویژه استان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۲۷
نمودار ۴. توزیع اعتبارات استانی از محل ۳٪ صادرات نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی
- ۳۲
نمودار ۵. سرانه مصارف ملی در استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

فهرست جداول

- ۱۱
جدول ۱. سهم منابع عمومی ملی و استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۱۲
جدول ۲. منابع عمومی و اختصاصی استانی
- ۱۳
جدول ۳. سهم مصارف عمومی ملی و استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۱۳
جدول ۴. مقایسه اعتبارات اختصاصی استانی
- ۱۶
جدول ۵. درآمدها و مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۱۹
جدول ۶. ضریب بازگشت از درآمد استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۲۱
جدول ۷. سرانه درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه سال ۱۴۰۲
- ۲۴
جدول ۸. اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی
- ۲۶
جدول ۹. محاسبه سهم استان‌ها از محل ۳٪ صادرات نفت، گاز و میعانات گاز
- ۲۹
جدول ۱۰. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۳۱
جدول ۱۱. بررسی اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی ملی به تفکیک استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

فهرست نقشه‌ها

- ۱۵
نقشه ۱. درآمدهای استانی
- ۱۷
نقشه ۲. اعتبارات هزینه‌ای استانی
- ۱۸
نقشه ۳. اعتبارات عمرانی استانی
- ۲۰
نقشه ۴. ضریب بازگشت درآمداستانی
- ۲۲
نقشه ۵. سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی
- ۲۳
نقشه ۶. سرانه اعتبارات عمرانی استانی



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۹): منابع و مصارف استانی

[چکیده]

از مجموع ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، حدود ۶ درصد اعتبارات (معادل ۱۲۲ هزار میلیارد تومان)، استانی است. این رقم به این معنا نیست که بقیه بودجه مربوط به استان تهران است. بلکه به این معناست که این قسمت از بودجه در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (شورایی متشکل از استاندار و معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای ادارات کل استان‌ها و ...) قرار می‌گیرد و توسط این شورا درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. در واقع معیار تفکیک بودجه به سطح ملی و استانی، مرجع تصمیم‌گیری در خصوص هزینه‌کرد این مخارج است و باید توجه داشت که علاوه بر این اعتبارات، بخش قابل توجهی از بودجه غیراستانی که به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزرا) در خصوص آن تصمیم گرفته می‌شود، نیز در استان‌ها هزینه می‌شود.

از سوی دیگر، حدود یک سوم از منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منابع استانی است. منظور از منابع استانی، درآمدهایی است که توسط دستگاه‌های اجرایی استانی (عمدتاً ادارات کل استانی سازمان امور مالیاتی کشور) تأمین می‌شوند و متولی ملی ندارند. به این ترتیب، اگرچه هر یک از منابع عمومی کشور بالاخره در یک یا چند استان محقق می‌شوند، اما در اینجا صرفاً از منابعی صحبت می‌شود که متولی استانی دارند. در این گزارش، ضمن مقایسه منابع و مصارف استانی و اجزای آن با قانون بودجه سال ۱۴۰۱، توزیع استانی و سرانه هر استان در تأمین منابع عمومی و جذب اعتبارات هزینه‌ای یا عمرانی بررسی شده است.

[خلاصه مدیریتی]

در بودجه سالیانه بخشی از منابع به صورت استانی جمع‌آوری می‌شود که در جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مشخص شده است. سهم این منابع از کل منابع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، حدود ۲۹ درصد است.

از سوی دیگر، **مجموع اعتبارات استانی**، که تصمیم‌گیری در خصوص آنها (در چارچوب قوانین و دستورالعمل‌ها) در اختیار مقامات استانی قرار می‌گیرد، ۶ درصد مصارف عمومی را به خود اختصاص داده است. این اعتبارات شامل اعتبارات هزینه‌ای استانی، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (اعتبارات عمرانی ویژه استان)، ۳ درصد سهم صادرات نفت و گاز برای استان‌ها، اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و سهمی از درآمدهای مالیات بر ارزش افزوده است.

در منابع و مصارف عمومی استان‌ها، اعتبارات هزینه‌ای با ۳۳ درصد افزایش از ۲۸ هزار میلیارد تومان به ۳۷ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. همچنین مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای نیز با ۲۰ درصد افزایش از ۷۱ هزار میلیارد تومان به ۸۵ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. **تغییرات اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به شرح زیر است:**

- اعتبارات عمرانی ویژه استان: ۲۷ هزار میلیارد تومان (۸ درصد کاهش)

- سهم ۳٪ از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی: ۲۱ هزار میلیارد تومان (۶۰ درصد رشد)

- اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور: ۳۵ هزار میلیارد تومان (۲۵ درصد رشد)

- اعتبارات ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده: ۲ هزار میلیارد تومان (جدید)

علاوه بر اعتبارات فوق، اعتبارات از محل دستگاه‌های ملی که با عنوان اعتبارات ابلاغی هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای نامگذاری شده است خارج از حوزه اختیارات استان، ولی جهت مصرف در حدود جغرافیایی استان تخصیص داده می‌شود. نحوه توزیع اعتبارات ملی بین استان‌ها نیز در جدول ۱۰-ب لایحه بودجه مشخص شده است. مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای ملی که نحوه توزیع آن بین استان‌ها مشخص شده است، معادل ۲۴ درصد مصارف عمومی است که ۲۲ واحد درصد آن هزینه‌ای و ۲ واحد درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. چند نکته در رابطه با اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به شرح زیر است.

● **جمعاً اعتبارات استانی معادل ۶ درصد از مصارف عمومی را شامل می‌شود.** این نسبت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ برابر با ۵ درصد بوده است. این نسبت به خودی خود بیانگر تمرکز مالی بالا در بودجه ریزی و عدم واگذاری تصمیمات به سطوح پایین تر دولت است.

● قانون استفاده متوازن از امکانات کشور اعتبارات آن را ۳ درصد منابع بودجه عمومی پیش‌بینی کرده است که با توجه به ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، معادل ۶۵ هزار میلیارد تومان محاسبه می‌شود. اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات در نظر گرفته شده برای استفاده متوازن از امکانات کشور برابر ۳۵ هزار میلیارد تومان است و ۳۰ هزار میلیارد تومان با تکلیف قانونی فاصله دارد.

● براساس سایر ردیف‌های منابع در جدول ۵ لایحه و بررسی سهم دولت از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی، سهم ۳٪ مناطق نفت خیز، گاز خیز و کمتر توسعه یافته برابر با ۳۵ هزار میلیارد تومان محاسبه می‌شود. اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات در نظر گرفته شده برای این موضوع برابر ۲۱ هزار میلیارد تومان است و ۱۴ هزار میلیارد تومان با تکلیف قانونی فاصله دارد.



[مقدمه]

از مجموع ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، حدود ۶ درصد اعتبارات (معادل ۱۲۲ هزار میلیارد تومان)، استانی است. این رقم به این معنا نیست که بقیه بودجه مربوط به استان تهران است، بلکه به این معناست که این قسمت از بودجه در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (شورایی متشکل از استاندار و معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای ادارات کل استان‌ها و ...) قرار می‌گیرد و توسط این شورا درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. در واقع معیار تفکیک بودجه به سطح ملی و استانی، مرجع تصمیم‌گیری در خصوص هزینه کرد این مخارج است و باید توجه داشت که علاوه بر این اعتبارات، بخش قابل توجهی از بودجه غیراستانی که به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزرا) در خصوص آن تصمیم گرفته می‌شود، نیز در استان‌ها هزینه می‌شود.

از سوی دیگر، حدود یک سوم از منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منابع استانی است. منظور از منابع استانی، درآمدهایی است که توسط دستگاه‌های اجرایی استانی (عمدتاً ادارات کل استانی سازمان امور مالیاتی کشور) تأمین می‌شوند و متولی ملی ندارند. به این ترتیب، اگرچه هر یک از منابع عمومی کشور بالاخره در یک یا چند استان محقق می‌شوند، اما در اینجا صرفاً از منابعی صحبت می‌کنیم که متولی استانی دارند.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اطلاعات مربوط به سهم هر استان در تأمین بخشی از منابع درآمدی، نحوه توزیع استانی اعتبارات هزینه‌ای و همچنین انواع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای بین استان‌ها مشخص شده است. علاوه بر این، نحوه توزیع برخی از اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی ملی که از طریق دستگاه‌های ملی تخصیص می‌یابد، در استان‌ها مشخص شده است که در این گزارش به آنها پرداخته می‌شود.

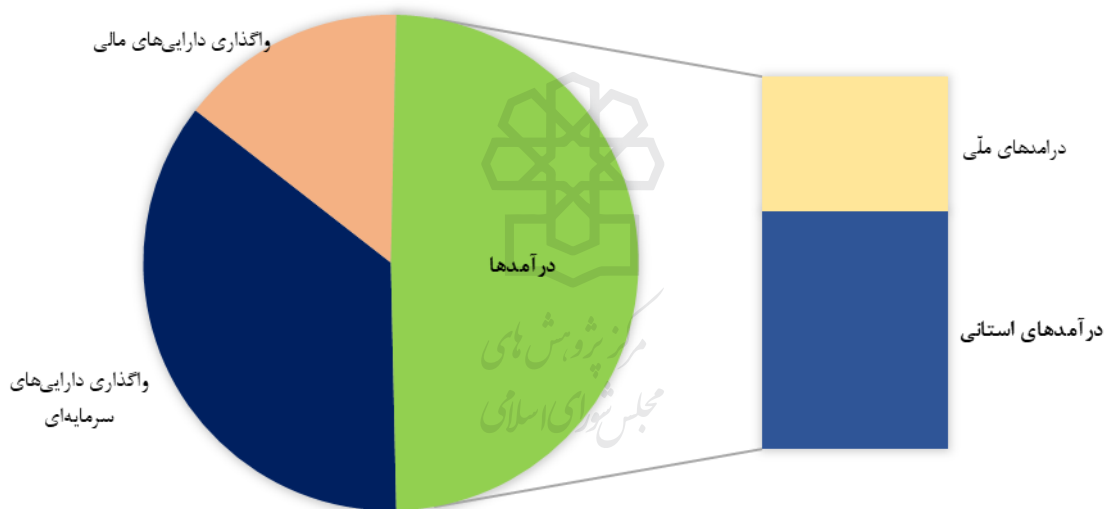


۱. تصویر کلان بودجه استانی از منظر منابع و مصارف

۱-۱. بررسی منابع بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

کل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان است که از این میان حدود ۱۳۶۱ هزار میلیارد تومان به صورت ملی و ۶۲۳ هزار میلیارد تومان به صورت استانی تأمین می‌شود. به این ترتیب، سهم منابع ملی ۶۹ درصد و سهم منابع استانی ۳۱ درصد است. منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ عمدتاً شامل مالیات‌هایی است که به صورت استانی طبقه‌بندی می‌شود. منابعی که از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شوند استانی به حساب نیامده است.^۱

نمودار ۱. منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و سهم منابع استانی



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

شایان ذکر است هرچه اتکای دولت (اعم از دولت مرکزی و استان‌ها) بر قسمت درآمدهای بودجه بیشتر باشد و سهم منابع نفتی و تعهدز (واگذاری‌ها دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) کمتر باشد، نشان‌دهنده وضعیت مالی مطلوب‌تری برای دولت است. در قسمت درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، مجموع درآمدهای عمومی دولت معادل ۹۷۸ هزار میلیارد تومان است و از این مبلغ معادل ۳۵۵ هزار میلیارد تومان درآمدهای عمومی ملی است و معادل ۶۲۳ هزار میلیارد تومان درآمدهای عمومی استانی است که سهم درآمدهای عمومی ملی ۴۶ درصد و سهم درآمدهای عمومی استانی ۶۴ درصد است.

جدول ۱. سهم منابع عمومی ملی و استانی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ (هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع عمومی	۱۹۸۴	۱۳۶۱ (۶۹)	۶۲۳ (۳۱)
منابع عمومی بجز واگذاری دارایی‌های مالی	۱۶۹۰	۱۰۶۷ (۶۳)	۶۲۳ (۳۷)
درآمدها	۹۷۸	۳۵۵ (۳۶)	۶۲۳ (۶۴)

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

۱. در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از میان مجموع منابع استانی (۴۴۸ هزار میلیارد تومان) ۴۳۳ هزار میلیارد تومان درآمدهای استانی بوده و ۱۵ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است. در سال‌های گذشته همیشه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت ملی درج می‌شده است و برای اولین بار بخشی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (حاصل از فروش اموال دولت) به صورت استانی طبقه‌بندی شده بود.



کل منابع بودجه عمومی دولت شامل «منابع عمومی دولت» و «درآمدهای اختصاصی دولت» است. به همین ترتیب منابع استانی به صورت عمومی و اختصاصی جمع‌آوری می‌شود. از میان کل منابع استانی به مبلغ ۶۲۶/۵ هزار میلیارد تومان، حدود ۰/۶ درصد (به مبلغ ۳/۵ هزار میلیارد تومان) اختصاصی و مابقی عمومی است. کل منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون سال ۱۴۰۱ حدود ۳۹ درصد رشد داشته است و درآمدهای اختصاصی استانی با افزایش ۵۹ درصدی مواجه بوده است.

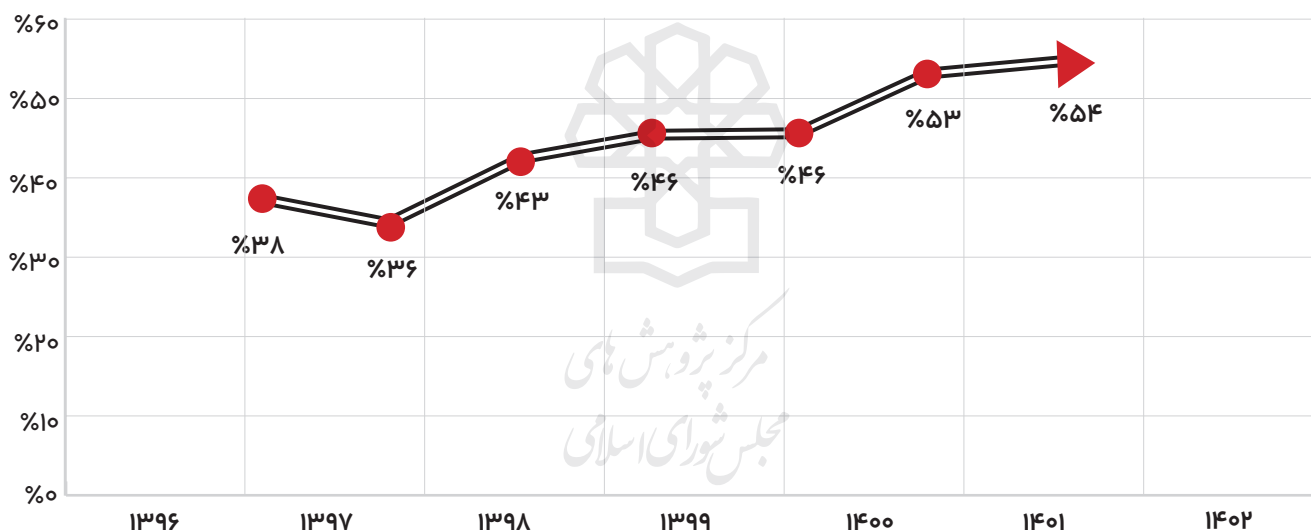
جدول ۲. منابع عمومی و اختصاصی استانی

عنوان	قانون بودجه ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)	لایحه بودجه ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	رشد (درصد)
کل منابع استانی	۴۵۰	۶۲۶/۵	۳۹
منابع عمومی استانی	۴۴۸	۶۲۳	۳۹
منابع اختصاصی استانی	۲/۲	۳/۵	۵۹

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

منابع درآمدی استان‌ها به تفکیک ردیف‌های درآمدی در لایحه بودجه و مقایسه آن با قانون سال ۱۴۰۱ در ادامه ارائه شده است. این درآمدها در جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مشخص شده‌اند و شامل: «درآمدهای مالیاتی»، «درآمدهای حاصل از مالکیت و اجاره دولت»، «درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات»، «درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات» و «درآمدهای متفرقه» می‌شود که بخش درآمدهای مالیاتی ۹۷ درصد از مجموع درآمدهای استانی را در برمی‌گیرد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، سهم درآمدهای استانی مذکور از کل درآمدهای دولت (عمومی و اختصاصی) معادل ۵۴ درصد است. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، برابر ۵۳ درصد بوده است. نمودار زیر روند این نسبت را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

نمودار ۲. روند سهم درآمدهای استانی از مجموع درآمدهای دولت



مآخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

۱-۲. بررسی مصارف بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

کل مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان است که از این میان حدود ۱۸۶۲ هزار میلیارد تومان به صورت ملی و ۱۲۲ هزار میلیارد تومان (با احتساب انواع اعتبارات استانی شامل اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، سهم ۳ درصد استان‌های محروم و نفت‌خیز از درآمدهای نفت و گاز، اعتبارات ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده) به صورت استانی است. با این حساب، سهم مصارف عمومی ملی ۹۴ درصد و سهم مصارف استانی ۶ درصد است.

در قسمت مصارف هزینه‌ای عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبارات ملی بالغ بر ۱۴۱۷ هزار میلیارد تومان (۹۷ درصد) و اعتبارات هزینه‌ای عمومی استانی بالغ بر ۳۷ هزار میلیارد تومان (۳ درصد) است. در قسمت مصارف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی، اعتبارات ملی بالغ بر ۲۷۸ هزار میلیارد تومان (۸۵ درصد) و اعتبارات استانی - بدون احتساب اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور^۱ بالغ بر ۵۰ هزار میلیارد تومان (۱۵ درصد) است.

جدول ۳. سهم مصارف عمومی ملی و استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
مصارف عمومی	۱۹۸۴	۱۸۶۲ (۹۴)	۱۲۲ (۶)
هزینه‌ها	۱۴۵۴	۱۴۱۷ (۹۷)	۳۷ (۳)
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۲۸	۲۷۸ (۸۵)	۵۰ (۱۵)
اعتبارات قانون استفاده متوازن	-	-	۳۵

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

مصارف اختصاصی استان‌ها نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ معادل ۳/۵ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با ۵۹ درصد افزایش مواجه شده است. در جدول زیر مصارف هزینه‌ای و عمرانی از محل درآمدهای اختصاصی ارائه شده است.

جدول ۴. مقایسه اعتبارات اختصاصی استانی

عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (میلیارد تومان)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)	رشد (درصد)
اعتبارات هزینه‌ای اختصاصی	۱۴۰۱	۲۵۰۵	۷۹
اعتبارات عمرانی اختصاصی	۸۰۵	۱۰۰۵	۲۵
مجموع	۲۲۰۶	۳۵۱۰	۵۹

برخی از دستگاه‌های مستقر در استان‌ها مانند دانشگاه‌ها و بیمارستان‌ها اگرچه ماهیت استانی دارند، اما دارای بودجه ملی هستند و در سرجمع جدول بودجه استانی لحاظ نشده‌اند. این امر موجب می‌شود که نتوان تصویر دقیقی از سهم استان‌ها در بودجه کشور به دست آورد. به عبارت دیگر آنچه در جدول ۱۰ لایحه بودجه تحت عنوان تصویر کلان بودجه استانی در سال ۱۴۰۲ به عنوان پرداخت‌های استانی آمده است بخش کوچکی از اعتباراتی است که به استان‌ها اختصاص می‌یابد. آنچه دولت برای بهداشت و درمان و آموزش و ... در طول سال هزینه می‌کند، بنابر تعریف‌های کنونی ماهیت ملی دارند و در این جدول ظاهر نمی‌شود. همچنین بخش مهمی از طرح‌های عمرانی ماهیت ملی دارند و اگرچه محل اجرای طرح در یک یا دو استان قرار دارد، اما در نهایت اعتبارات پرداختی برای این طرح‌ها ذیل اعتبارات طرح‌های ملی درج می‌شود.

در جدول ۱۰- الف تا ج- لایحه بودجه، درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ۳۱ استان ارائه شده است. این امر کمک می‌کند تصویر بهتری از هزینه‌کرد اعتبارات بودجه در استان‌ها به دست آید. بررسی اعتبارات ملی به تفکیک استان‌ها و دستگاه‌های مستقر در استان‌ها به صورت مجزا در بخش‌های بعدی بررسی و سپس مقایسه می‌شود. البته باید توجه داشت بخشی از این اعتبارات در حدود اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان قرار نمی‌گیرد. بنابر این در بخش بعد درآمدها و اعتبارات استانی با در نظر گرفتن اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بررسی می‌شود.

۱. نحوه محاسبه و تخصیص اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور به این صورت است که ۳٪ از کل اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب یک ستون در مصارف استانی لحاظ می‌شود. از آنجا که این اعتبارات در سرجمع مصارف بودجه عمومی دولت و سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محاسبه نمی‌شود، در اینجا نیز تفکیک شده است.



۲. بررسی درآمدها و اعتبارات به تفکیک استان‌ها [

بر اساس اطلاعات موجود در جداول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، مجموع درآمدهای استانی کل استان‌ها معادل ۶۲۳ هزار میلیارد تومان است؛ در حالی که کل مصارف عمومی استان‌ها (هزینه‌ای و تملک‌داری) سرمایه‌ای و با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به استان‌ها و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن) برابر ۱۲۲ هزار میلیارد تومان است. این موضوع نشان می‌دهد نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها بیش از ۵ برابر است. که البته این نسبت بدون در نظر گرفتن اعتبارات ابلاغی است که از طریق وزارتخانه‌ها و به صورت ملی تخصیص می‌یابد. در ادامه توزیع استانی این اعتبارات بررسی می‌شود.

۲-۱. درآمدها و مصارف استانی به تفکیک استان

در جدول ۵، درآمدها و مصارف استانی به همراه مازاد درآمد استانی به تفکیک استان نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، بیشترین درآمد استانی به ترتیب مربوط به استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، کرمان، هرمزگان و خراسان رضوی است که جمعاً بالغ بر ۷۳ درصد درآمدها را به خود اختصاص داده‌اند.

شایان ذکر است که استان تهران از منظر درآمد استانی فاصله قابل ملاحظه‌ای با سایر استان‌های کشور دارد. به طوری که حدود ۵۰ درصد از درآمدهای استانی متعلق به این استان است و استان‌های اصفهان (۷ درصد)، خوزستان (۵ درصد)، کرمان (۵ درصد)، هرمزگان (۴ درصد) و خراسان رضوی (۳ درصد) در رتبه‌های دوم تا ششم قرار گرفته‌اند. این در حالی است که ۱۵ استان جمعاً سهمی کمتر از یک درصد درآمدهای استانی را تأمین می‌کنند.

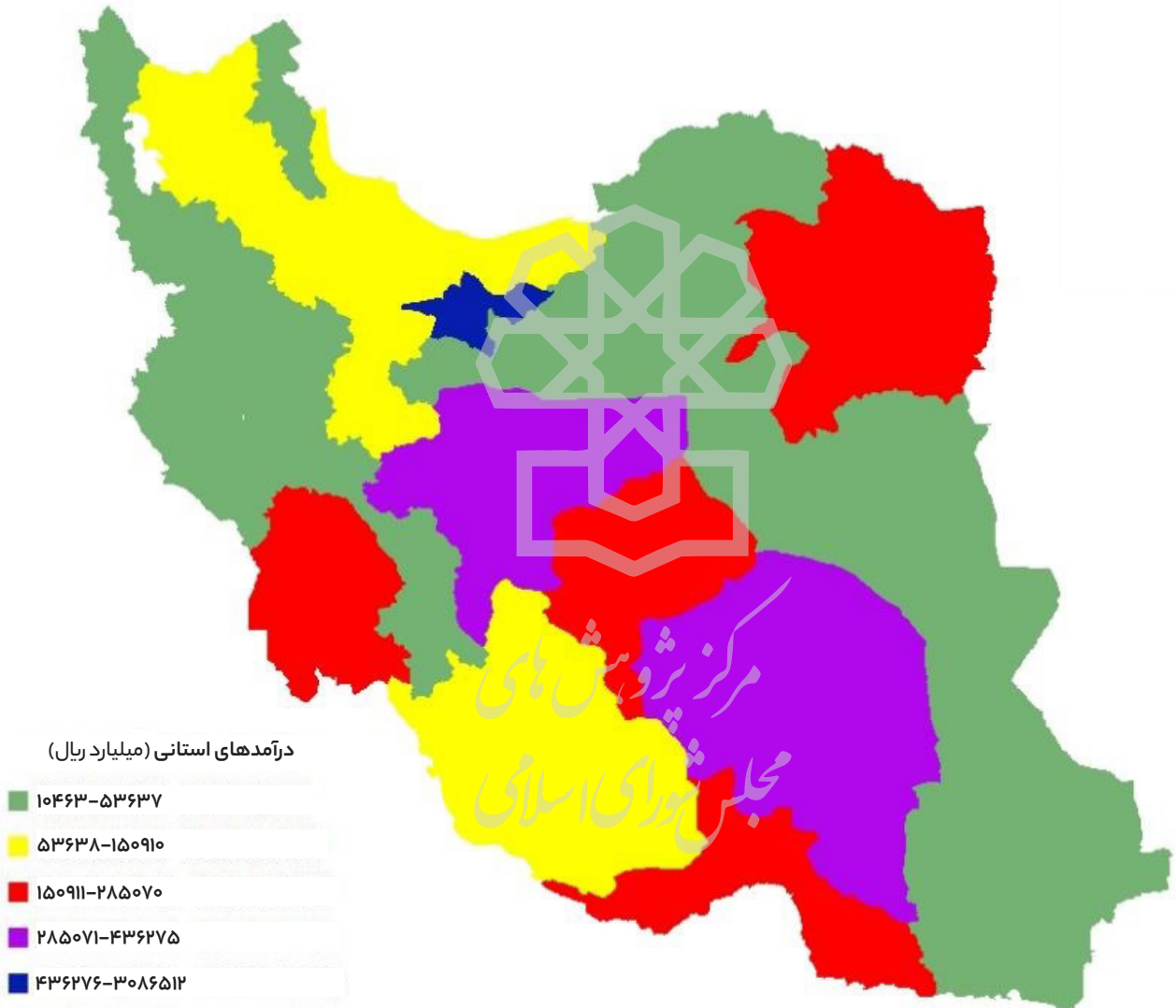
از منظر اعتبارات (مصارف) استانی نیز استان‌های خوزستان (۸ درصد)، سیستان و بلوچستان (۶ درصد)، فارس (۶ درصد)، کرمان (۵ درصد) و خراسان رضوی (۵ درصد) در رتبه‌های اول تا پنجم قرار گرفته‌اند. در مقابل استان‌های قم (۱ درصد)، سمنان (۱ درصد) و قزوین (۲ درصد) در رتبه‌های پایانی جای گرفته‌اند. البته شایان ذکر است بخشی از این تفاوت‌ها با توجه به تفاوت در جمعیت، مساحت و نیازهای استان‌های مختلف قابل توضیح است.

بررسی مازاد درآمد استانی نشان می‌دهد در میان ۳۱ استان کشور، ۱۹ استان دارای مازاد درآمد (خالص درآمد مثبت) هستند. از بین استان‌های مذکور استان‌های «تهران»، «اصفهان»، «کرمان»، «هرمزگان» و «خوزستان» به ترتیب بیشترین مازاد درآمد استانی را به خود اختصاص داده‌اند.

در مقابل ۱۲ استان دارای کسری درآمد (خالص درآمد منفی) هستند. این کسری در اینجا لزوماً شاخص بدی نیست، بلکه به معنای این است که میزان مصارف عمومی پیش‌بینی شده در این استان‌ها بیش از درآمدهای به دست آمده از آنهاست. به تعبیر دیگر، بیش از آنکه دولت به این استان‌ها از جهت درآمدزایی توجه کرده باشد، برنامه دارد تا در سال ۱۴۰۲ در این استان‌ها هزینه نماید. جزئیات مربوط به هر استان در جدول ۵ آمده است (استان‌ها در این جدول بر اساس درآمد استانی مرتب شده‌اند).

۱. به ترتیب استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، چهارمحال و بختیاری، خراسان شمالی، لرستان، اردبیل، سیستان و بلوچستان، کردستان، گلستان، کرمانشاه، همدان، سمنان، قم و آذربایجان غربی.

نقشه ۱. درآمدهای استانی



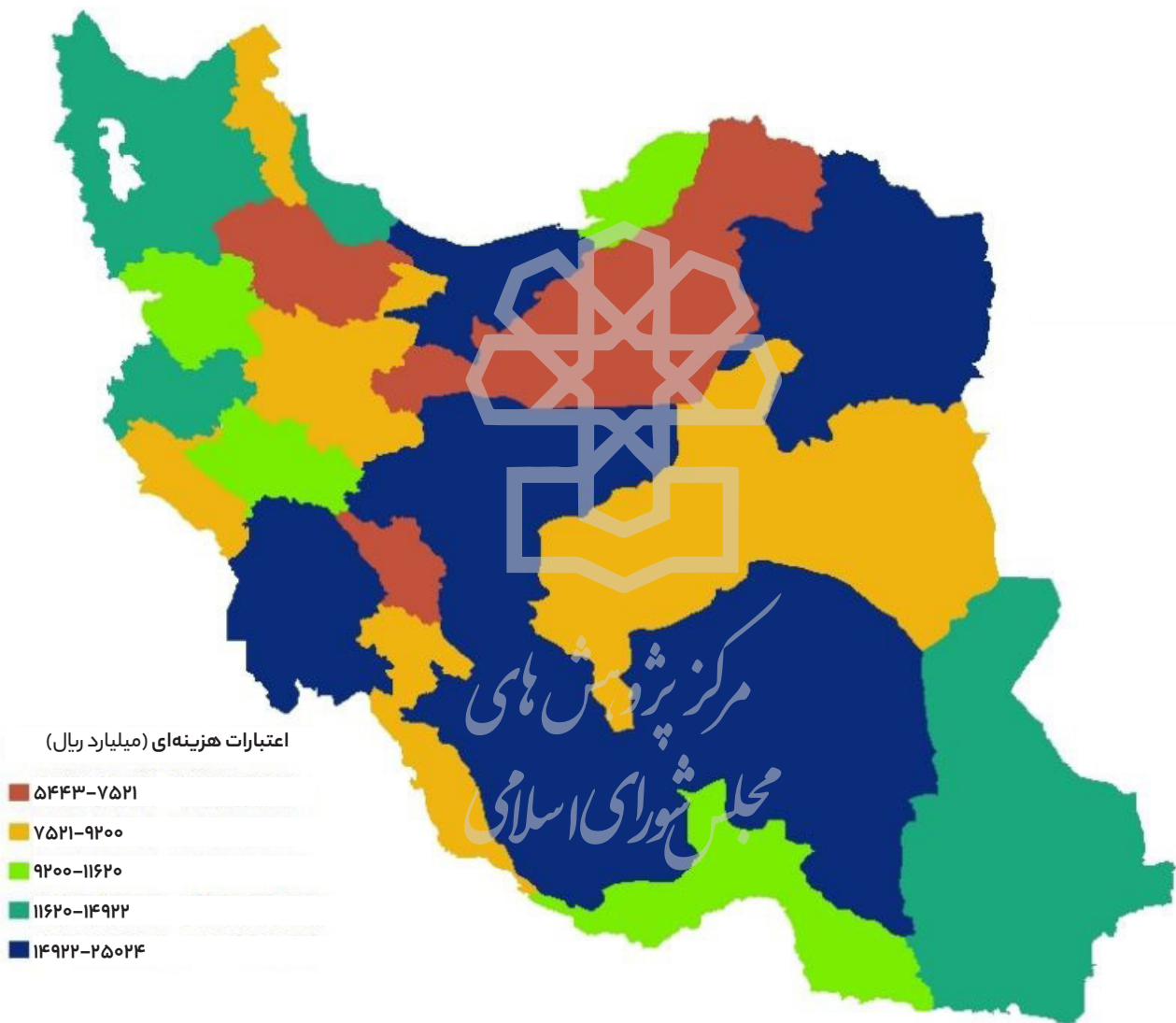


جدول ۵. درآمدها و مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

نام استان	درآمدهای استانی	سهم در تأمین کل درآمدهای استانی (درصد)	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات عمرانی	جمع اعتبار استانی	سهم از بودجه استانی (درصد)	مازاد درآمد استانی
تهران	۳۰۸,۷	۴۹,۵٪	۲,۵	۲,۱	۴,۶	۳,۸٪	۳۰۴,۰
اصفهان	۴۳,۶	۷,۰٪	۱,۸	۲,۵	۴,۳	۳,۵٪	۳۹,۳
خوزستان	۳۲,۴	۵,۲٪	۱,۷	۴,۹	۶,۶	۵,۴٪	۲۵,۸
کرمان	۲۸,۵	۴,۶٪	۲,۰	۸,۱	۱۰,۲	۸,۳٪	۱۸,۴
هرمزگان	۲۴,۰	۳,۹٪	۱,۰	۳,۲	۴,۲	۳,۴٪	۱۹,۸
خراسان رضوی	۱۹,۷	۳,۲٪	۲,۱	۴,۳	۶,۴	۵,۲٪	۱۳,۳
بوشهر	۱۷,۳	۲,۸٪	۰,۸	۱,۳	۲,۲	۱,۸٪	۱۵,۱
یزد	۱۵,۱	۲,۴٪	۱,۵	۲,۹	۴,۴	۳,۶٪	۱۰,۷
آذربایجان شرقی	۱۴,۱	۲,۳٪	۰,۸	۱,۷	۲,۵	۲,۱٪	۱۱,۶
مرکزی	۱۳,۷	۲,۲٪	۰,۸	۳,۴	۴,۲	۳,۵٪	۹,۴
فارس	۱۳,۲	۲,۱٪	۲,۲	۴,۹	۷,۱	۵,۸٪	۶,۱
البرز	۱۲,۹	۲,۱٪	۰,۸	۱,۴	۲,۲	۱,۸٪	۱۰,۷
قزوین	۱۰,۲	۱,۶٪	۲,۰	۳,۰	۵,۰	۴,۰٪	۵,۲
مازندران	۹,۸	۱,۶٪	۰,۷	۱,۳	۲,۰	۱,۶٪	۷,۸
زنجان	۹,۵	۱,۵٪	۰,۸	۱,۴	۲,۱	۱,۸٪	۷,۴
گیلان	۷,۶	۱,۲٪	۱,۴	۳,۰	۴,۴	۳,۶٪	۳,۲
آذربایجان غربی	۵,۴	۰,۹٪	۱,۴	۴,۱	۵,۵	۴,۵٪	-۰,۱
قم	۴,۴	۰,۷٪	۰,۵	۰,۹	۱,۵	۱,۲٪	۲,۹
سمنان	۳,۷	۰,۶٪	۰,۷	۱,۰	۱,۷	۱,۴٪	۲,۰
همدان	۳,۶	۰,۶٪	۰,۹	۱,۷	۲,۵	۲,۱٪	۱,۱
کرمانشاه	۳,۵	۰,۶٪	۱,۳	۲,۷	۴,۰	۳,۲٪	-۰,۵
چهارمحال و بختیاری	۳,۱	۰,۵٪	۱,۲	۲,۴	۳,۶	۲,۹٪	-۰,۵
کردستان	۳,۰	۰,۵٪	۱,۰	۳,۰	۴,۰	۳,۳٪	-۱,۰
گلستان	۲,۸	۰,۴٪	۱,۳	۶,۳	۷,۷	۶,۳٪	-۴,۹
سیستان و بلوچستان	۲,۵	۰,۴٪	۰,۹	۱,۸	۲,۷	۲,۲٪	-۰,۳
اردبیل	۲,۳	۰,۴٪	۱,۱	۳,۰	۴,۱	۳,۳٪	-۱,۸
لرستان	۲,۱	۰,۳٪	۰,۷	۱,۹	۲,۶	۲,۱٪	-۰,۵
خراسان جنوبی	۲,۱	۰,۳٪	۰,۷	۱,۴	۲,۱	۱,۷٪	۰,۰
خراسان شمالی	۱,۸	۰,۳٪	۰,۸	۱,۸	۲,۶	۲,۲٪	-۰,۸
کهگیلویه و بویراحمد	۱,۵	۰,۲٪	۰,۸	۲,۰	۲,۸	۲,۳٪	-۱,۳
ایلام	۱,۰	۰,۲٪	۰,۹	۱,۸	۲,۷	۲,۲٪	-۱,۷
کل کشور	۶۲۳,۰	۱۰۰٪	۳۷,۳	۸۵,۱	۱۲۲,۴	۱۰۰٪	۵۰۰,۵

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

نقشه ۲. اعتبارات هزینه‌ای استانی



نقشه ۳. اعتبارات عمرانی استانی



۲-۲. ضریب بازگشت از درآمد استان

برای مقایسه استان‌های کشور می‌توان از مفهوم ضریب بازگشت (برخورداری)^۱ از درآمد استان نیز استفاده کرد. این ضریب که از نسبت مصارف عمومی استان به درآمد استان حاصل می‌شود، میزان برخورداری استان از درآمدهایش را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر این ضریب نشان می‌دهد، چه میزان از درآمدهای هر استان دوباره به خود استان برمی‌گردد تا صرف مصارف عمومی استان شود. این ضریب معمولاً به صورت درصد بیان می‌شود و برای استان‌هایی که مصارف مازاد بر درآمدشان دارند، بیشتر از ۱۰۰ و برای استان‌هایی که مصارف کمتر از درآمدهای استانی‌شان دارند کمتر از ۱۰۰ است. شاخص مذکور برای استان‌های کشور در جدول زیر ارائه شده و ترتیب استان‌ها بر حسب بزرگی ضریب بازگشت رتبه‌بندی شده است. به عبارت دیگر استان‌های بالاتر، استان‌هایی هستند که دارای مصارف عمومی بیشتری نسبت به درآمدهای استانی هستند.

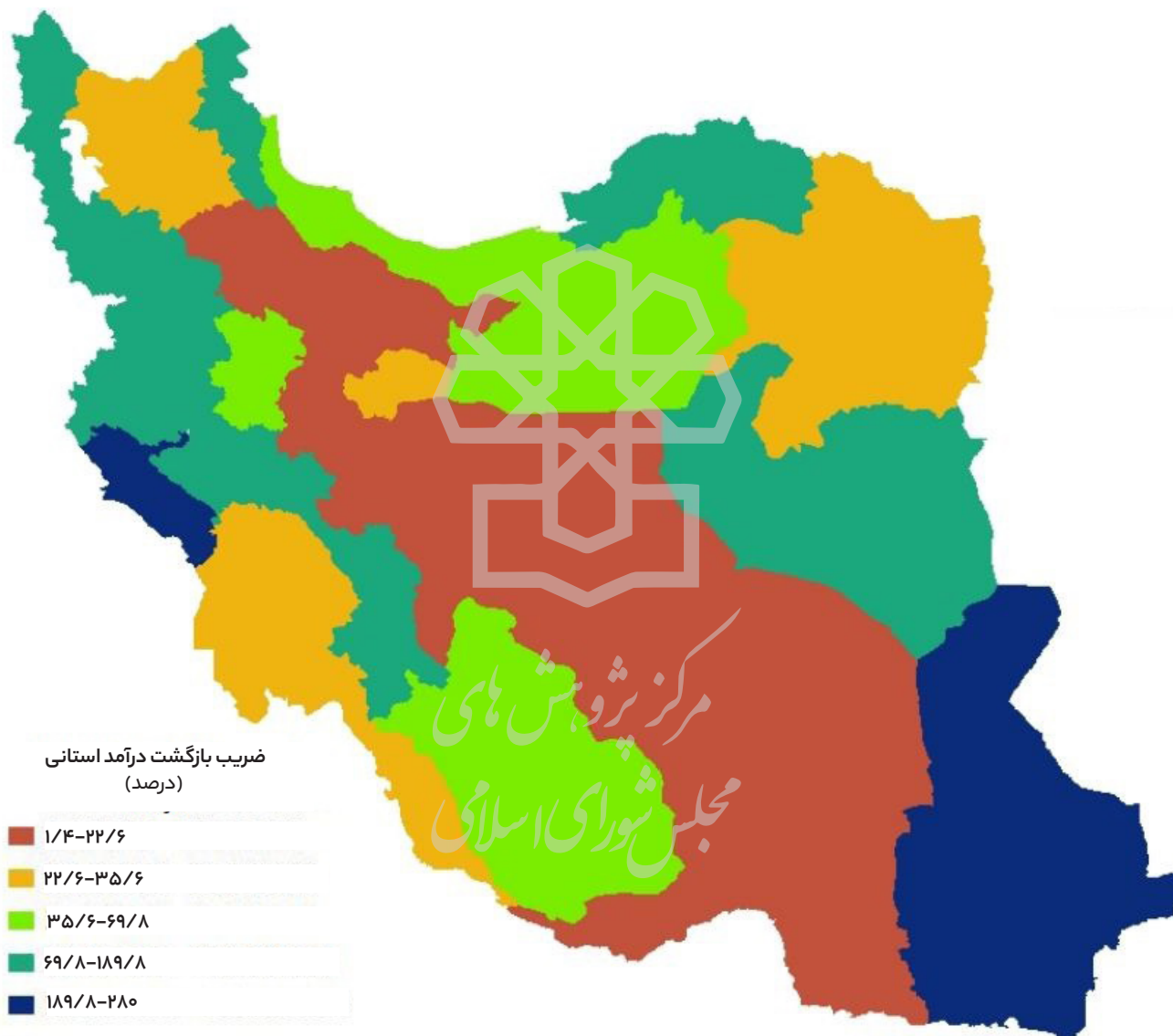
این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای ۱۲ استان سیستان و بلوچستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، لرستان، خراسان جنوبی، کردستان، خراسان شمالی، گلستان، کرمانشاه، اردبیل، آذربایجان غربی و چهارمحال و بختیاری بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمد هایش است. این نسبت برای ۱۹ استان دیگر کمتر از ۱۰۰ است که کمترین مقدار مربوط به دو استان تهران (۱ درصد) و اصفهان (۱۰ درصد) است.

جدول ۶. ضریب بازگشت از درآمد استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

نام استان	ضریب بازگشت از درآمد در لایحه بودجه ۱۴۰۲ (درصد)
سیستان و بلوچستان	۲۷۸
ایلام	۲۵۸
کهگیلویه و بویراحمد	۱۹۰
لرستان	۱۷۶
خراسان جنوبی	۱۴۴
کردستان	۱۳۲
خراسان شمالی	۱۲۲
گلستان	۱۱۸
کرمانشاه	۱۱۳
اردبیل	۱۱۰
آذربایجان غربی	۱۰۲
چهارمحال و بختیاری	۱۰۱
همدان	۷۰
گیلان	۵۸
فارس	۵۴
مازندران	۴۹
سمنان	۴۷
خوزستان	۳۶
قم	۳۳
خراسان رضوی	۳۳
بوشهر	۳۱
آذربایجان شرقی	۲۹
زنجان	۲۳
قزوین	۲۱
کرمان	۲۰
البرز	۱۸
هرمزگان	۱۷
مرکزی	۱۷
یزد	۱۲
اصفهان	۱۰
تهران	۱
مجموع استان‌ها	۲۰

مأخذ: همان.

نقشه ۴. ضریب بازگشت درآمد استانی



۳. سرانه مصارف عمومی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها

با توجه به تفاوت جمعیت استان‌های مختلف، یکی از شاخص‌های مورد استفاده در بررسی بودجه استانی، بررسی مصارف عمومی استان‌ها و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استان‌ها به صورت سرانه است. مشاهده سرانه استان‌ها می‌تواند تصویر دقیق‌تری از بودجه استانی ارائه کند. در جدول ۷، سرانه درآمد‌های استانی و سرانه مصارف عمومی استان‌ها (به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی) ارائه شده است. همان‌طور که در جدول نشان داده شده است سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی در کل کشور حدود ۴۳۷ هزار تومان است و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در کل کشور برابر با ۹۹۸ هزار تومان می‌باشد. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی بوده و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران، البرز و خراسان رضوی است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی)، بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و بوشهر است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز مربوط به استان‌های تهران، اصفهان و البرز است.

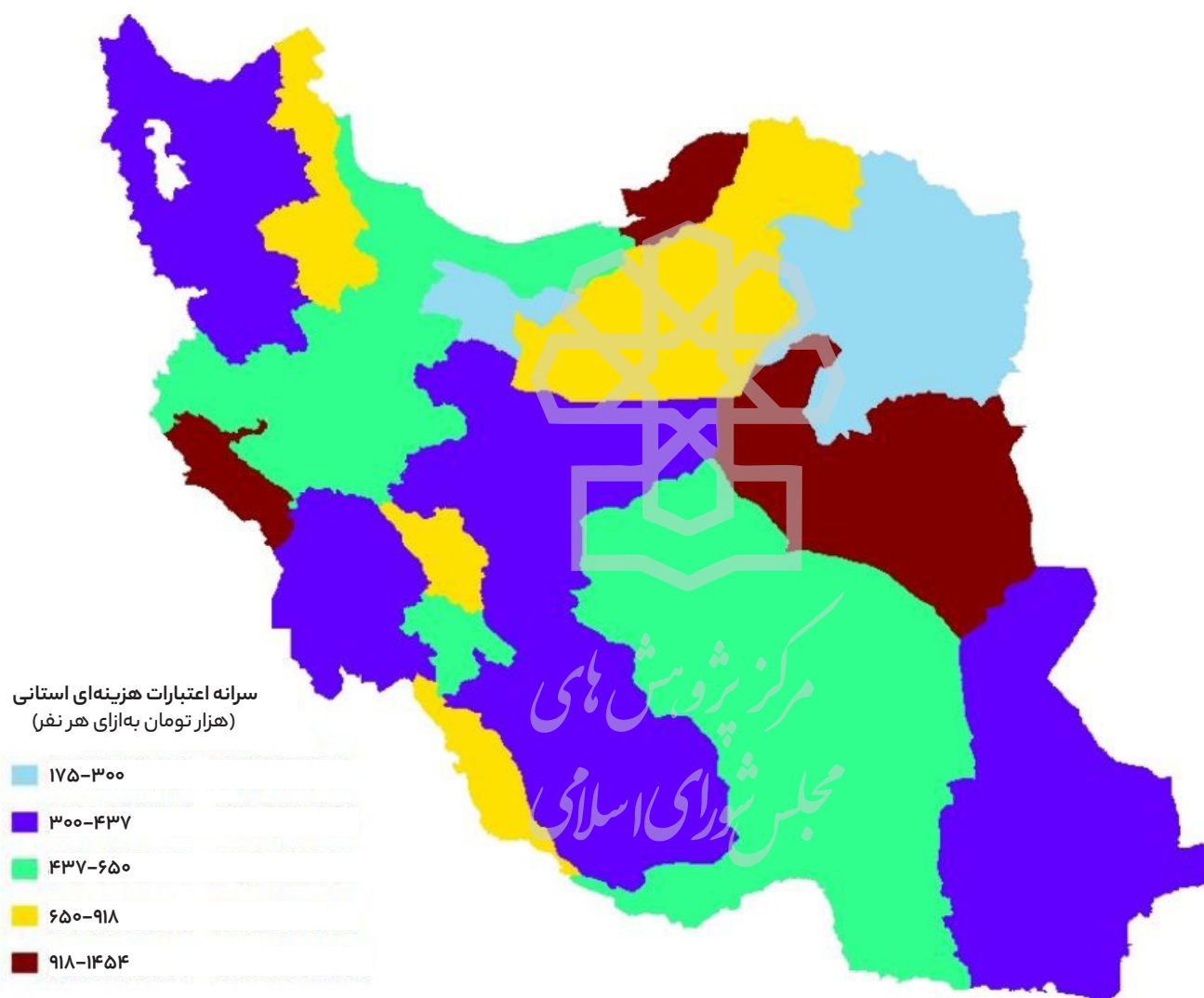
جدول ۷. سرانه درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه ۱۴۰۲ (هزار تومان به ازای هر نفر)

سرانه اعتبارات عمرانی استانی	استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی	استان	سرانه درآمدهای استانی	استان
۳,۰۷۸	ایلام	۱,۴۵۴	ایلام	۲۱,۶۰۴	تهران
۲,۶۹۶	کهگیلویه و بویراحمد	۱,۰۴۱	کهگیلویه و بویراحمد	۱۳,۳۷۱	یزد
۲,۶۸۵	بوشهر	۱,۰۰۵	خراسان جنوبی	۱۲,۰۷۹	هرمزگان
۲,۱۴۵	خراسان جنوبی	۹۱۸	سمنان	۱۰,۸۲۴	بوشهر
۲,۱۱۸	خراسان شمالی	۸۴۹	خراسان شمالی	۹,۵۶۵	کرمان
۱,۹۷۰	سیستان و بلوچستان	۷۱۸	چهارمحال و بختیاری	۸,۷۷۶	مرکزی
۱,۷۷۵	کردستان	۷۰۹	اردبیل	۸,۵۳۸	زنجان
۱,۶۴۹	لرستان	۶۷۵	زنجان	۸,۰۷۶	اصفهان
۱,۶۰۵	خوزستان	۶۶۹	بوشهر	۷,۳۱۷	قزوین
۱,۵۸۸	هرمزگان	۶۵۰	کرمانشاه	۵,۶۱۷	خوزستان
۱,۴۳۴	کرمان	۶۴۵	یزد	۴,۷۱۷	البرز
۱,۳۸۴	چهارمحال و بختیاری	۶۲۵	لرستان	۴,۷۱۶	سمنان
۱,۳۸۰	اردبیل	۵۹۴	کردستان	۳,۷۰۳	آذربایجان شرقی
۱,۳۳۶	کرمانشاه	۵۸۰	گلستان	۳,۰۶۷	قم
۱,۲۸۰	سمنان	۵۷۸	مازندران	۲,۹۹۷	مازندران
۱,۲۵۴	زنجان	۵۴۳	گیلان	۲,۹۴۵	گیلان
۱,۲۱۸	گلستان	۵۴۲	مرکزی	۲,۷۹۶	خراسان رضوی
۱,۱۷۲	آذربایجان غربی	۵۲۴	قزوین	۲,۵۹۱	فارس
۱,۱۵۴	گیلان	۵۱۷	کرمان	۲,۴۲۳	خراسان شمالی
۱,۰۲۰	یزد	۵۱۴	هرمزگان	۲,۱۹۲	خراسان جنوبی
۹۸۰	قزوین	۵۰۱	همدان	۲,۰۹۰	چهارمحال و بختیاری
۹۶۷	مرکزی	۴۳۳	فارس	۲,۰۵۳	همدان
۹۶۴	فارس	۴۱۳	سیستان و بلوچستان	۱,۹۶۸	کهگیلویه و بویراحمد
۹۳۳	همدان	۳۹۶	آذربایجان غربی	۱,۸۹۵	اردبیل
۸۸۰	مازندران	۳۹۶	خوزستان	۱,۷۹۰	کردستان
۷۰۸	آذربایجان شرقی	۳۷۹	قم	۱,۷۵۶	ایلام
۶۳۹	قم	۳۶۶	آذربایجان شرقی	۱,۷۵۱	کرمانشاه
۶۱۱	خراسان رضوی	۳۳۰	اصفهان	۱,۵۳۲	آذربایجان غربی
۵۷۲	البرز	۳۰۰	خراسان رضوی	۱,۵۲۸	گلستان
۴۶۵	اصفهان	۲۶۷	البرز	۱,۲۹۱	لرستان
۱۴۷	تهران	۱۷۵	تهران	۸۵۷	سیستان و بلوچستان
۹۹۸	کشور	۴۳۷	کشور	۷,۳۰۱	کشور

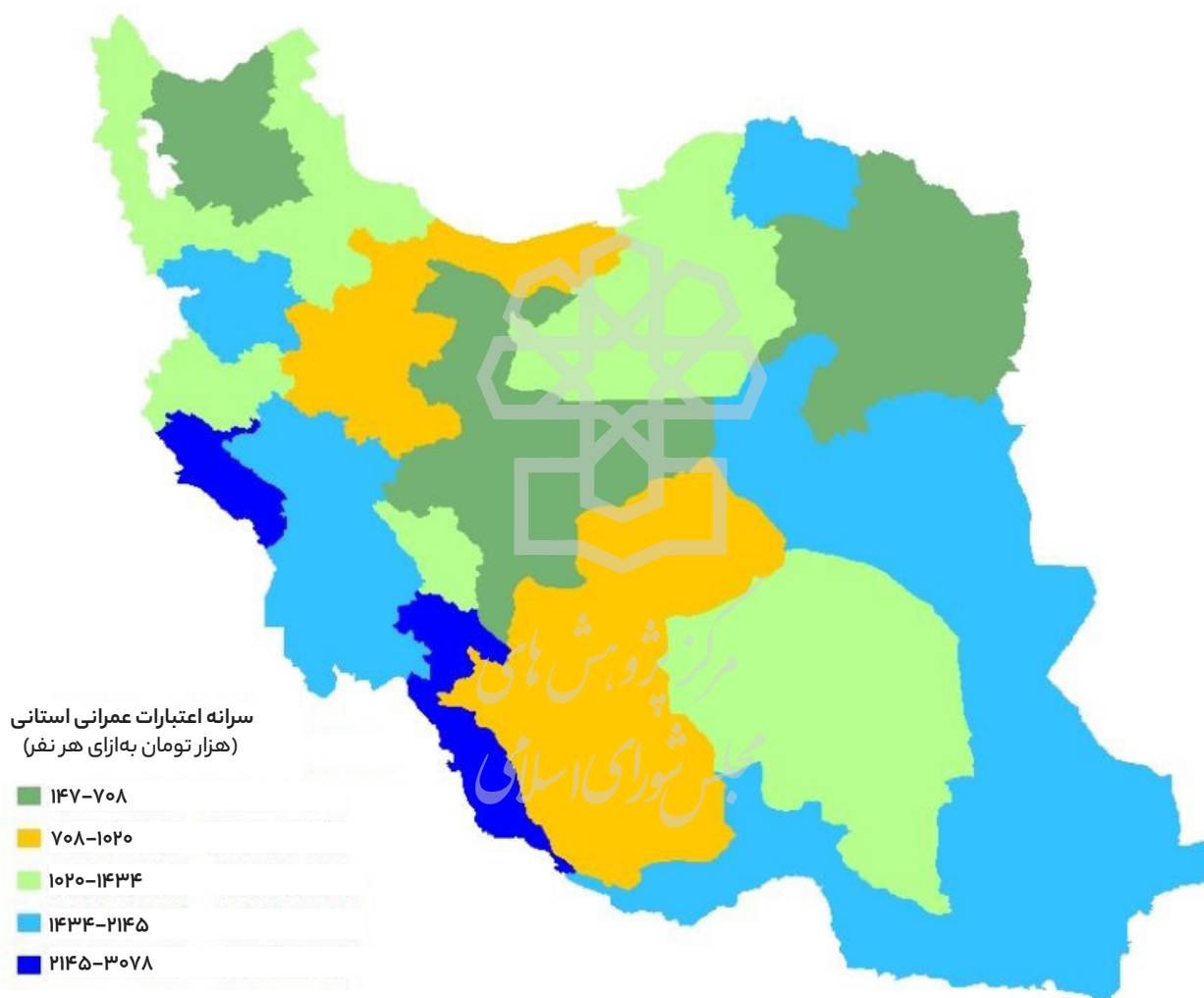
مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

در ادامه پراکندگی سرانه اعتبارات هزینه‌ای و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در نقشه جغرافیایی کشور نشان داده شده است.

نقشه ۵. سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی



نقشه ۶. سرانه اعتبارات عمرانی استانی





۴. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی

مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ معادل ۸۵ هزار میلیارد تومان بوده که اجزای آن در جدول زیر ارائه شده است. گفتنی است اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن در سرجمع مصارف عمومی و سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لحاظ نمی‌شوند؛ بلکه در طول سال از مجموعه اعتبارات کسر و در اختیار استان‌ها قرار می‌گیرد. همچنین، در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با توجه به افزایش منابع نفتی در مجلس، ۳۱ هزار میلیارد ریال به اعتبارات ۳ درصد نفت و مبعانات گازی افزوده شد که به‌طور برابر میان استان‌ها توزیع شد. این مبلغ با همین عنوان در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تکرار شده است.

با توجه به اینکه یکی از اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی که در زیر بخش این حوزه قرار دارد نیز با نام اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای درج شده است، برای جلوگیری از اشتباه در این گزارش این جزء را «اعتبارات ویژه استان» می‌نامیم.

جدول ۸. اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی

رشد (درصد)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)	اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی
-۸	۲۷/۱	۲۹/۶	اعتبارات ویژه استان
۷۹	۱۷/۹	۱۰	۳ درصد نفت
۰	۳/۱	۳/۱	۳ درصد نفت حاصل از افزایش
جدید	۲	۰	۵/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده
۲۵	۳۵	۲۸	اعتبارات قانون استفاده متوازن
۲۰	۸۵/۱	۷۰/۷	مجموع

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

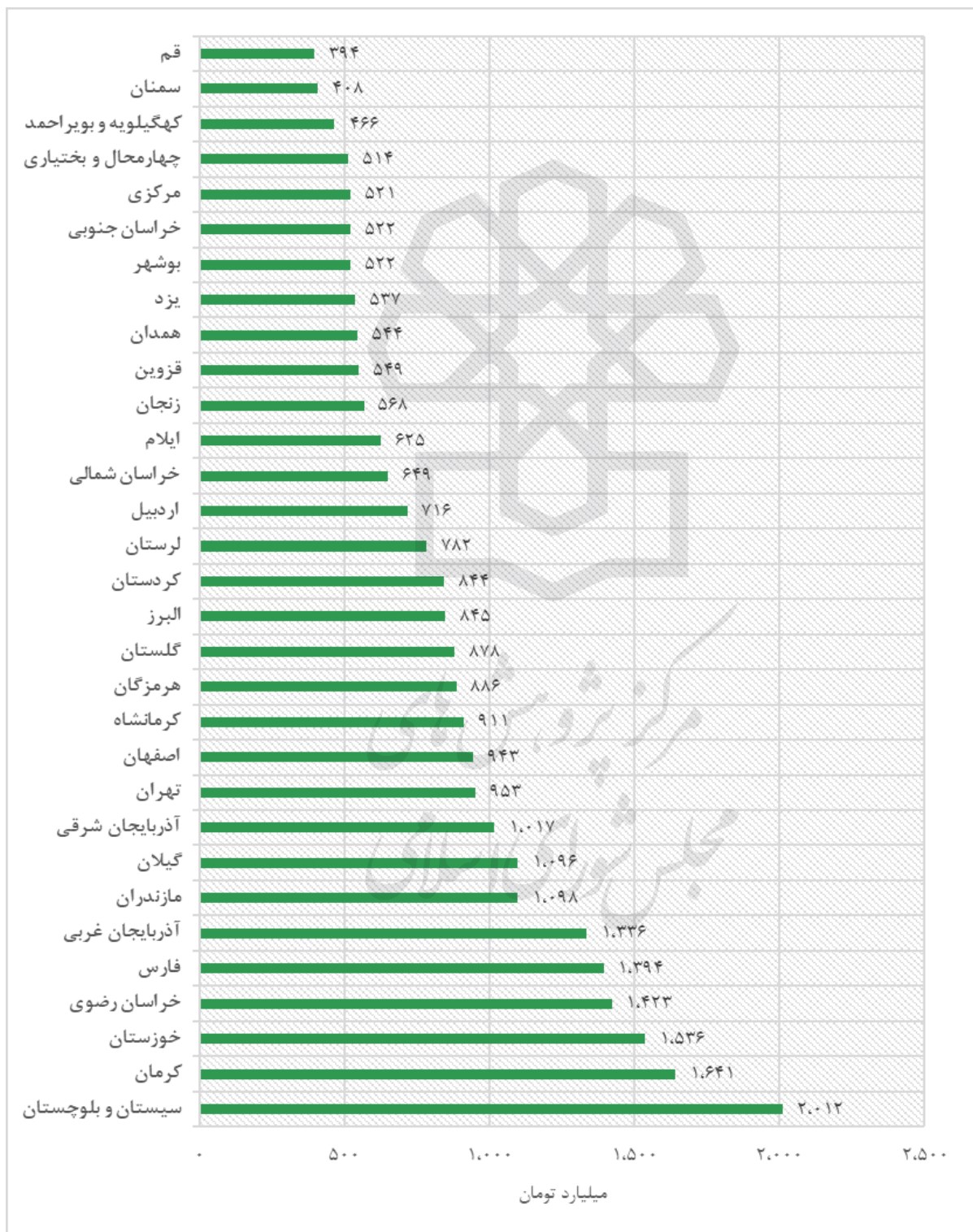
در ادامه نکاتی در خصوص اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و توزیع استانی آنها بررسی می‌شود.

۴-۱. اعتبارات ویژه استان

این اعتبارات که در جدول -ج لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ درج شده است، برابر با ۲۷ هزار میلیارد تومان است. توزیع استانی این اعتبارات در نمودار ۳ ارائه شده است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود استان سیستان و بلوچستان بیشترین اعتبارات از این محل را دریافت می‌کند و سپس استان‌های کرمان، خوزستان و خراسان رضوی قرار گرفته‌اند. این اعتبارات در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جهت صرف در طرح‌ها و پروژه‌های استانی قرار می‌گیرد. با وجود اینکه طرح‌ها و پروژه‌های استانی موجود در استان‌ها بسیار زیاد است، اما این اعتبارات با کاهش ۸ درصدی مواجه شده است. از آنجا که جزئیات این طرح‌ها و پروژه‌ها در سند بودجه انعکاس نمی‌یابند ویژگی‌های این پروژه‌ها از جمله تعداد، زمان شروع، زمان خاتمه، اعتبار مورد نیاز برای اتمام، اعتبار مصوب برای سال مالی، موضوع فعالیت، دستگاه مجری و سایر اطلاعات آن مشخص نیست.

نمودار ۳. توزیع استانی اعتبارات ویژه استان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: جدول شماره ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.



۲-۴. اعتبارات ۳ درصد درآمد نفت خام و گاز طبیعی

سابقه قانونی اعتبارات ۳ درصد درآمد نفت خام و گاز طبیعی به قانون اختصاص دو در هزار درآمد ناشی از فروش نفت خام برای عمران و آبادانی مناطق نفت خیز باز می‌گردد و سپس در لایحه اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه و قانون بودجه سال ۱۳۸۵، این منابع به ۲ درصد افزایش یافت و در ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم تکرار شد. براساس ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت باید دو درصد (۲٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و گاز خیز و دو سوم به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. در جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه این اعتبارات به ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی تغییر کرده است.

با توجه به نسبت تعیین شده در قانون، برآورد ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی به راحتی و با حفظ تناسب ردیف‌های سهم دولت قابل محاسبه است.

جدول ۹. محاسبه سهم استان‌ها از محل ۳٪ صادرات نفت، گاز و میعانات گاز

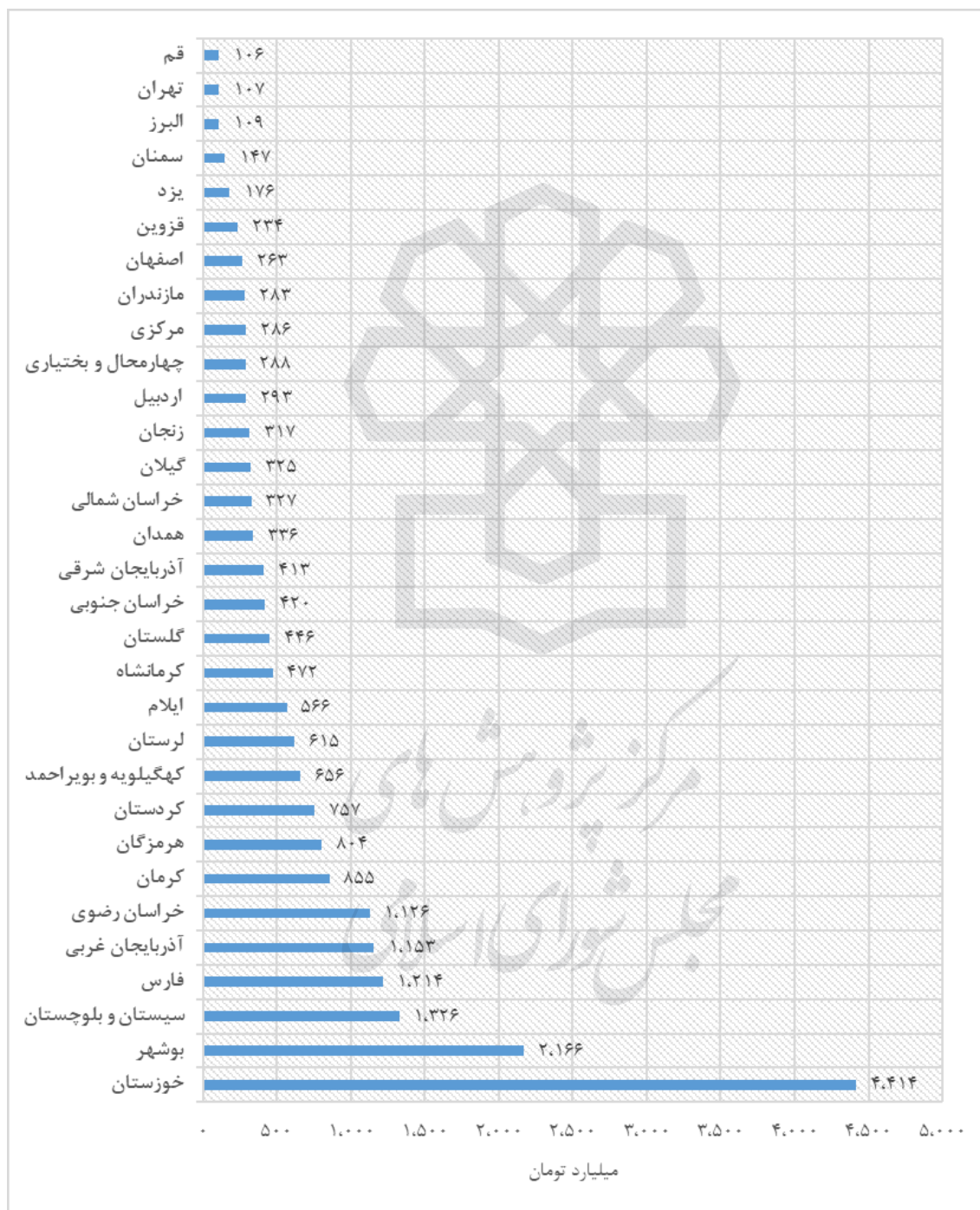
سهم استان‌ها (% ۳)	سهم دولت ^۱ (% ۴۲/۵)	(هزار میلیارد تومان)
محاسبات تحقیق	جدول ۵ لایحه بودجه ۱۴۰۲	مأخذ
۲۹/۷	۴۲۰/۶	نفت خام
۴/۴	۶۲/۶	خالص صادرات گاز
۱/۱	۱۵/۶	میعانات گازی
۳۵/۲	۴۹۸/۸	مجموع

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده شد، میزان اعتبارات موضوع سهم ۳٪ مناطق نفت خیز، گاز خیز و کمتر توسعه یافته از محل صادرات نفتی بالغ بر ۳۵ هزار میلیارد تومان است. با وجود این، در جدول ۱۰-ج لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و ردیف درآمدی متناظر در جدول ۵ لایحه، مبلغ ۲۱ هزار میلیارد تومان درج شده است که با رقم قانونی بیش از ۱۴ هزار میلیارد تومان اختلاف دارد. به منظور رعایت این قانون و در عین حال اجتناب از افزایش سقف بودجه، شایسته است کل مبلغ در نظر گرفته شده برای عواید حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی (معادل ۵۲۰ هزار میلیارد تومان) به نسبت ۴۲/۵ به ۳ میان دولت و استان‌ها تقسیم شود که به این ترتیب حدوداً مجموع سهم دولت برابر با ۴۸۶ هزار میلیارد تومان (۱۳ هزار میلیارد تومان کاهش) و سهم استان‌ها برابر با ۳۴ هزار میلیارد تومان (۱۳ هزار میلیارد تومان افزایش) خواهد شد. شایان ذکر است در صورت تصمیم به اصلاح، باید مصارف در نظر گرفته شده در موضوعات مختلف و سایر ردیف‌های لایحه بودجه متناسب با این ارقام تعدیل شود.

براساس قانون، توزیع استانی این اعتبارات باید به نسبت ۱ به ۲، بین مناطق نفت خیز (و گاز خیز) و مناطق کمتر توسعه یافته انجام شود. با وجود این، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، مبلغ ۳/۱ هزار میلیارد تومان از این اعتبارات بر خلاف این قاعده و به تساوی میان استان‌ها توزیع شده است. نحوه توزیع استانی این اعتبارات در نمودار زیر ارائه شده است. استان خوزستان به تنهایی بیش از ۲۱ درصد و استان بوشهر بیش از ۱۰ درصد این اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین سهم استان‌های قم، تهران و البرز حدود ۰/۵ درصد از کل این اعتبارات است.

۱. با توجه به تعیین سهم‌های ۴۰ درصد برای صندوق توسعه ملی، ۱۴/۵ درصد برای شرکت‌های تابعه وزارت نفت و ۲ درصد برای استان‌ها، سهم دولت از مجموع منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی برابر با ۴۲/۵ درصد در سال ۱۴۰۲ خواهد بود.

نمودار ۴. توزیع اعتبارات استانی از محل ۳٪ صادرات نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی



مأخذ: همان.

در خصوص اعتبارات موضوع ۳٪ صادرات نفت و گاز این نکته حائز اهمیت است که عایدات نفتی از محل تغییرات قیمت نفت و گاز و همچنین تغییر در میزان صادرات نفت و گاز، منابعی با نوسان بالا به حساب می آیند که در سال های اخیر نیز درصد تحقق این منابع نسبت به ارقام مصوب در قوانین بودجه سنواتی بسیار پایین تر از درآمدهای دولت بوده است. از آنجا که مابه‌ازای این منابع، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در استان‌ها تعریف می‌شود، نوسان یا عدم تحقق این منابع موجب اختلال در پیشرفت این طرح‌ها شده، و پیامدهایی نظیر تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌ها، انباشت بدهی‌های دولت به پیمانکاران و بالاتر از همه نارضایتی و بی‌اعتمادی عمومی در پی دارد. از سوی دیگر، در شرایطی که دولت (مرکزی) با توجه به تنوع منابع عمومی

و ابزارهایی نظیر انتشار اوراق امکان جبران بخشی از نوسانات منابع نفتی را دارد، سطوح پایین تر دولت (استان‌ها) چنین امکانی در اختیار ندارند و در نتیجه آسیب پذیری بیشتری در برابر این نوسانات خواهند داشت.

از همین رو پیشنهاد می‌شود این اعتبارات به جای متصل شدن به منابع ناپایداری نظیر عایدات نفتی، یا به منابع درآمدی پایدار (درآمدهای مالیاتی) متصل شود، یا مانند اعتبارات ویژه استان، از سرجمع منابع عمومی تأمین مالی شوند.

۳-۴. اعتبارات ۲۷٪ در صد مالیات بر ارزش افزوده

بر اساس بند «ظ» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، دولت مکلف است از محل ۲۷٪ درصد مالیات بر ارزش افزوده (پیش از تسهیم آن بین ذی نفعان) اعتباراتی را با هدف توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزشی در نظر گیرد. با وجود این، نحوه تخصیص و محاسبه این اعتبار با ابهام روبه‌رو است. در خصوص ابهام در نحوه تخصیص نکات زیر محل تأمل است:

۱. در متن تبصره آمده است که این اعتبار از طریق ردیف‌های مربوط به وزارت ورزش و جوانان و آموزش و پرورش (و به ترتیب به نسبت ۶۰ به ۴۰) اختصاص می‌یابد.

۲. از سوی دیگر، تصریح شده است که این اعتبار فقط در استان‌ها هزینه می‌شود و همان طور که ذکر شد، مبلغ ۲ هزار میلیارد تومان از این محل در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی شده است.

۳. در نهایت و در تبصره «۱۸» لایحه نیز «بخشی» از منابع این بند به عنوان منابع موضوع حمایت از تولید لحاظ شده است.

به این ترتیب، در شرایطی که به موجب بند اول، ۱۰۰ درصد منابع میان دو وزارتخانه توزیع شده است، مشخص نیست چگونه و با چه سازوکاری ۲ هزار میلیارد تومان از این محل به اعتبارات استانی اختصاص خواهد یافت و چگونه بخشی از آن باقی خواهد ماند که به موضوع حمایت از تولید در تبصره «۱۸» اختصاص یابد.

ابهام دوم در خصوص مبلغ این اعتبارات است و به نظر می‌رسد هم در محاسبه منابع و هم در محاسبه مصارف دقت کافی صورت نگرفته است. بر اساس ردیف ۱۱۰۵۱۳ جدول شماره ۵ لایحه، به ازای ۱٪ منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده که به بخش سلامت اختصاص می‌یابد، درآمد ۳۹۶۸۵ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. بر این اساس، اگر ۱٪ منابع مالیات بر ارزش افزوده این مقدار باشد، ۲۷٪ درصد آن معادل ۱۰۷۱۵ میلیارد تومان خواهد شد.^۱

از سوی دیگر، در جدول ۹ لایحه (اعتبارات متفرقه) از محل این منابع، مصارفی با مجموع اعتبار ۶/۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که اگر این مصارف با ۲ هزار میلیارد تومان اعتبارات استانی جمع شود، یعنی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، معادل ۸/۵ هزار میلیارد تومان از این منابع را به صورت صریح توزیع کرده است و مابقی منابع به این موضوع اختصاص نیافته است و در صورت تصمیم به اصلاح باید مصارف در نظر گرفته شده در موضوعات مختلف به این میزان کاهش یابد.

۴-۴. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور

در جدول ۱۰-ج لایحه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور به تفکیک ۳۱ استان ارائه شده است. طبق قانون دولت مکلف است سالیانه ۳ درصد از منابع بودجه عمومی را به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند. طبق قانون سهم هر استان بر اساس 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 می‌شود.

با توجه به اینکه منابع بودجه عمومی (با احتساب درآمدهای اختصاصی) برابر ۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان است، ۳ درصد آن معادل ۶۵ هزار میلیارد تومان می‌شود، اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات در نظر گرفته شده برای استفاده متوازن از امکانات کشور برابر ۳۵ هزار میلیارد تومان می‌باشد که از تکلیف قانونی ۳۰ هزار میلیارد تومان (۸۶ درصد) کمتر است. نکته مهم در رابطه با این اعتبارات آن است که مدل انعکاس آن در بودجه مناسب نبوده و به عبارتی دوبار خرج کردن یک اعتبار است. بدین معنا که این ردیف از محل منابع تأمین مالی نمی‌شود، بلکه بناسبت بخشی از اعتبارات مصوب بودجه (معادل ۳ درصد) تخصیص داده نشود و به جای آن به این موضوع اختصاص یابد. با توجه به اینکه به صورت معمول اعتبارات بودجه به صورت کامل محقق نمی‌شود درصد تخصیص دستگاه‌ها و ردیف‌ها بجز در موارد خاص کامل نبوده و بنابراین در عمل این حکم اجرا نمی‌شود. عملکرد بسیار کم اعتبارات این بخش نیز گواه این موضوع است. بر اساس گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، تا پایان دی ماه ۱۴۰۱، حدود

۱. شایان ذکر است ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۴ صرفاً سهم شهرداری‌ها از ۲۷٪ درصد مالیات بر ارزش افزوده را در خود جای داده است که معادل ۴/۷ هزار میلیارد تومان است و با سایر محاسبات انجام شده مطابقت دارد.

۱/۵ هزار میلیارد تومان از اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور به استان‌ها تخصیص پیدا کرده است که کمتر از ۵/۵ درصد اعتبارات مصوب برای کل سال ۱۴۰۱ است.

نحوه توزیع ۳۵ هزار میلیارد تومان اعتبارات استفاده متوازن از امکانات کشور بین استان‌ها در جدول زیر ارائه شده است. استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، فارس، خوزستان و خراسان رضوی بیشترین سهم را از اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور به خود اختصاص داده‌اند به نحوی که در مجموع بیش از ۳۰ درصد این اعتبارات به این استان‌ها اختصاص یافته است. در مقابل استان‌های قم، سمنان، زنجان و قزوین از منظر سهم از اعتبارات مذکور، در رتبه‌های پایانی قرار دارند و جمعاً حدود ۵ درصد اعتبارات به این استان‌ها تعلق گرفته است. سرانه این اعتبارات نیز در جدول ارائه شده است. بیشترین سرانه مربوط به کهگیلویه و بویراحمد و ایلام به ترتیب با ۱۱ و ۱۰ میلیون ریال به‌زای هر نفر و کمترین آن مربوط به استان‌های تهران و البرز است. سرانه کشوری نیز ۴۰۰ هزار تومان است.

جدول ۱۰. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

استان‌ها	اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن (میلیارد تومان)	سرانه اعتبارات (هزار تومان به‌زای هر نفر)	سهم از کل (درصد)
سیستان و بلوچستان	۲,۸۹۴	۹۰۰	۸,۳
کرمان	۲,۲۴۷	۶۶۴	۶,۴
فارس	۲,۲۰۸	۴۳۲	۶,۳
خوزستان	۲,۰۷۳	۴۰۹	۵,۹
خراسان رضوی	۱,۶۳۴	۲۳۲	۴,۷
مازندران	۱,۵۳۰	۴۵۰	۴,۴
لرستان	۱,۵۰۹	۸۴۱	۴,۳
آذربایجان غربی	۱,۵۰۶	۴۳۰	۴,۳
گیلان	۱,۴۵۶	۵۶۷	۴,۲
هرمزگان	۱,۴۳۹	۷۲۳	۴,۱
آذربایجان شرقی	۱,۳۴۵	۳۳۰	۳,۸
کردستان	۱,۳۴۴	۷۹۹	۳,۸
کرمانشاه	۱,۲۳۷	۶۱۹	۳,۵
اصفهان	۱,۱۸۹	۲۲۰	۳,۴
گلستان	۱,۰۶۴	۵۳۲	۳,۰
تهران	۹۲۵	۶۴,۸	۲,۶
کهگیلویه و بویراحمد	۸۸۳	۱,۱۶۹	۲,۵
خراسان شمالی	۸۴۹	۹۶۹	۲,۴
خراسان جنوبی	۸۲۱	۹۸۲	۲,۳
اردبیل	۷۳۲	۵۶۴	۲,۱
همدان	۷۲۱	۴۰۸	۲,۱
بوشهر	۶۷۹	۵۳۷	۱,۹
البرز	۶۵۷	۲۲۰	۱,۹
ایلام	۶۱۹	۱,۰۳۸	۱,۸
یزد	۵۷۶	۴۴۶	۱,۶
مرکزی	۵۶۴	۳۸۴	۱,۶
چهارمحال و بختیاری	۵۴۲	۵۴۶	۱,۵
قزوین	۴۹۰	۳۶۶	۱,۴
زنجان	۴۸۷	۴۳۷	۱,۴
سمنان	۴۱۴	۵۳۳	۱,۲
قم	۳۶۷	۲۵۵	۱,۰
کشور	۳۵,۰۰۰	۴۱۰	۱۰۰

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.



۵. اعتبارات ملی به تفکیک استان‌ها

علاوه بر اعتبارات استانی که در اختیار استان‌ها قرار می‌گیرد، بخشی از اعتبارات ملی که توسط دستگاه‌های ملی اختصاص می‌یابد نیز در استان‌ها هزینه می‌شود. از سال ۱۳۹۹ در لوایح بودجه سنواتی نحوه توزیع این اعتبارات در لایحه بودجه ارائه می‌شود. این اطلاعات هم برای اعتبارات هزینه‌ای و هم تملک دارایی سرمایه‌ای ملی مشخص شده است.

با توجه به اینکه مجموع اعتبارات استانی جدول ۱۰ لایحه بودجه فقط حدود ۶ درصد از مصارف عمومی را شامل می‌شود، در حالی که درآمدهای استانی ۲۹ درصد منابع بودجه را پوشش می‌دهد، این سؤال پیش می‌آید که مازاد درآمدهای استانی کجا و چگونه بین استان‌های کشور توزیع می‌شود. با توجه به اطلاعات مربوط به نحوه توزیع اعتبارات ملی در جدول ۱۰-ب لایحه، مبلغی معادل ۴۷۹ هزار میلیارد تومان (یعنی ۲۴ درصد از مصارف عمومی) از مصارف ملی در استان‌ها هزینه می‌شود. از این مبلغ، معادل ۴۴۶ هزار میلیارد تومان (برابر با ۲۲ درصد مصارف عمومی) اعتبارات هزینه‌ای ملی است و معادل ۳۳ هزار میلیارد تومان (برابر با ۲ درصد مصارف عمومی) اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ملی است.

در جدول ۱۱ میزان اعتبار هر استان از محل اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی ملی مشخص شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در اعتبارات هزینه‌ای استان‌های تهران، خراسان رضوی و فارس در رتبه‌های اول تا سوم قرار گرفته‌اند. استان تهران به تنهایی حدود ۳۴ درصد از مجموع این اعتبارات را به خود اختصاص داده و سه استان تهران، خراسان رضوی و فارس جمعاً حدود ۵۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای ملی را دریافت می‌کنند. در اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی از مجموع اعتبارات عمرانی کشور (به مبلغ ۳۲۸ هزار میلیارد تومان) نحوه توزیع استانی حدود ۱۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (به مبلغ ۳۳ هزار میلیارد تومان) در جدول ۱۰-ب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مشخص شده است که در جدول زیر توزیع آن مشخص می‌شود. استان خوزستان (۴۳ هزار میلیارد ریال)، تهران (۳۵ هزار میلیارد ریال) و فارس (۲۶ هزار میلیارد ریال)، سه استان اول از نظر مقدار این اعتبارات هستند. بالغ بر ۱۳ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ملی به استان خوزستان تعلق گرفته است.

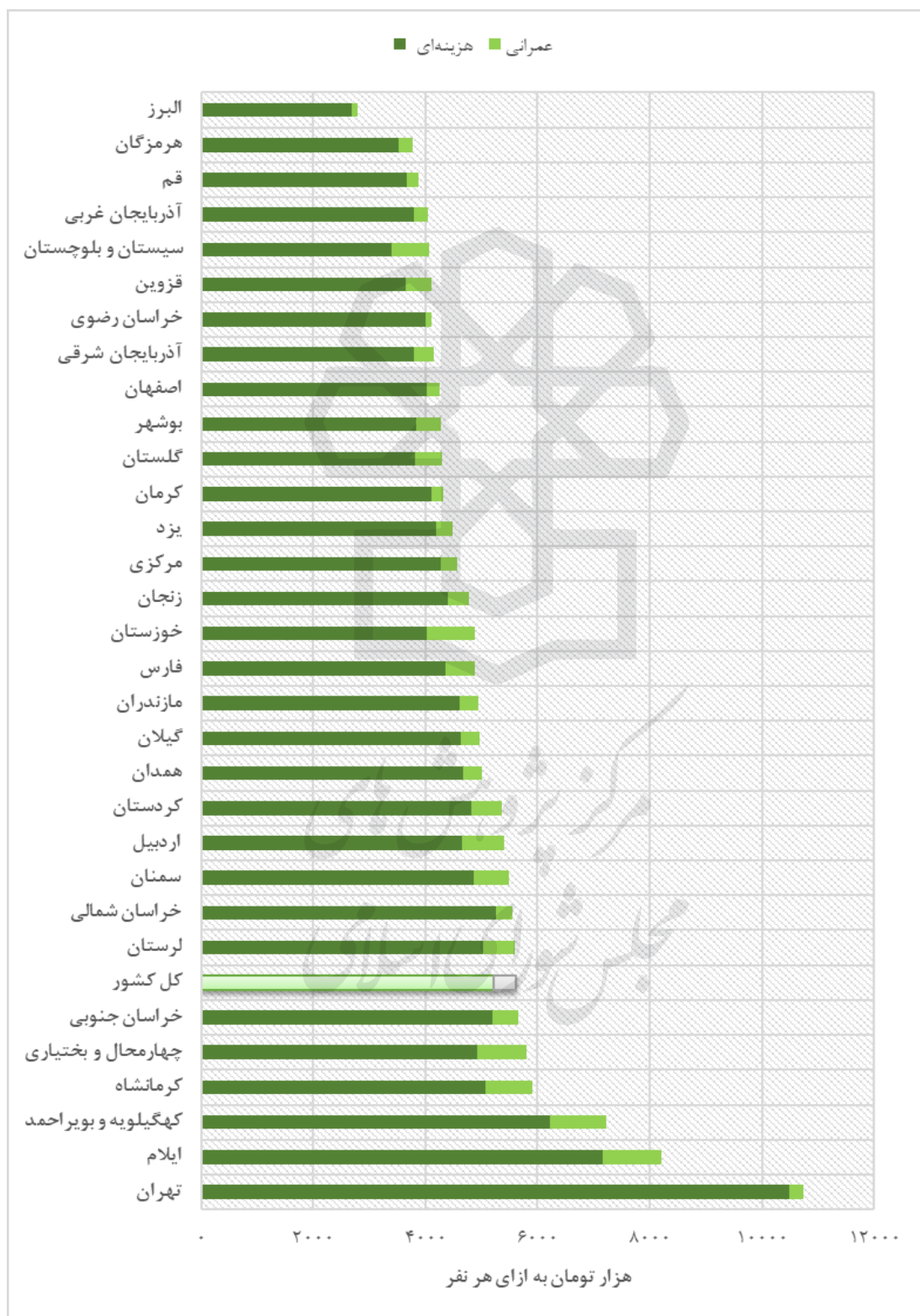
جدول ۱۱. بررسی اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی ملی به تفکیک استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

استان	مصارف هزینه‌ای ملی در استان‌ها (میلیارد تومان)	مصارف عمرانی ملی در استان‌ها (میلیارد تومان)
تهران	۱۴۹,۸۳۰	۳,۵۷۳
خراسان رضوی	۲۸,۱۰۳	۸۳۸
فارس	۲۲,۲۹۰	۲,۶۵۸
اصفهان	۲۱,۷۵۰	۱,۲۴۴
خوزستان	۲۰,۴۰۶	۴,۳۲۹
مازندران	۱۵,۶۹۷	۱,۰۹۶
آذربایجان شرقی	۱۵,۴۶۷	۱,۴۲۵
کرمان	۱۳,۹۰۵	۷۱۸
آذربایجان غربی	۱۳,۲۵۴	۹۲۳
گیلان	۱۱,۸۵۹	۹۰۰
سیستان و بلوچستان	۱۰,۸۸۸	۲,۱۴۸
کرمانشاه	۱۰,۱۳۱	۱,۶۷۱
لرستان	۹,۰۰۵	۱,۰۱۵
همدان	۸,۲۴۹	۶۱۶
کردستان	۸,۰۹۱	۹۱۹
البرز	۸,۰۲۹	۳۳۳۴
گلستان	۷,۶۳۵	۹۵۱
هرمزگان	۷,۰۲۳	۴۹۷
مرکزی	۶,۲۹۲	۴۲۱
اردبیل	۶,۰۳۰	۹۹۸
یزد	۵,۴۲۸	۳۷۹
قم	۵,۲۵۰	۳۰۴
قزوین	۴,۸۹۶	۵۹۷
چهارمحال و بختیاری	۴,۸۹۵	۸۶۰
زنجان	۴,۸۹۴	۴۳۵
بوشهر	۴,۸۶۱	۵۵۶
کهگیلویه و بویراحمد	۴,۶۹۷	۷۶۳
خراسان شمالی	۴,۵۹۸	۲۷۳
خراسان جنوبی	۴,۳۳۹	۳۸۶
ایلام	۴,۲۶۵	۶۲۵
سمنان	۳,۷۷۰	۴۹۹
کل کشور	۴۴۵,۸۲۱	۳۲,۹۴۸

نمودار ۵، سرانه این اعتبارات (مصارف ملی در استان‌ها) را با توجه به برآورد جمعیت سال ۱۴۰۲ ارائه می‌نماید. از نظر سرانه اعتبارات هزینه‌ای ملی، سه استان اول به ترتیب استان‌های تهران، ایلام و کهگیلویه و بویراحمد قرار دارند. از نظر سرانه اعتبارات عمرانی ملی، بالاترین مقدار مربوط به استان ایلام، سپس استان‌های کهگیلویه و بویراحمد و چهارمحال و بختیاری است.



نمودار ۵. سرانه مصارف ملی در استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

[جمع‌بندی و پیشنهادها]

از مجموع منابع عمومی دولت حدود ۲۹ درصد به مبلغ ۶۲۳ هزار میلیارد تومان منابع استانی است و از مجموع مصارف عمومی بودجه، حدود ۶ درصد به مبلغ ۱۲۲ هزار میلیارد تومان، اعتبارات استانی است که از طریق سازوکار نظام درآمد هزینه‌ای (موضوع ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه) تخصیص می‌یابد. با این حال برخی از این اعتبارات دارای قید و شرط‌هایی است که موجب محدود شدن اختیار استان‌ها در تخصیص این منابع است. برای مثال نحوه توزیع اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (که به تنهایی ۱/۸ درصد از مجموع مصارف عمومی است) طبق دستورالعملی است که سازمان برنامه و بودجه مشخص می‌کند؛ بنابراین نمی‌توان گفت استان‌ها اختیار مالی کاملی بر روی ۶ درصد مصارف عمومی را دارند.

بر اساس مندرجات جدول ۱۰-ب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، توزیع استانی ۲۴ درصد از مصارف عمومی که در اختیار دستگاه‌های اجرایی ملی هستند نیز مشخص شده است. با این حساب، توزیع استانی حدود ۳۰ درصد از مصارف عمومی در جداول لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مشخص شده است. بر این اساس و طبق گزارش درآمدها و اعتبارات استانی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

● افزایش واقعی ظرفیت تصمیم‌گیری‌ها در تخصیص بودجه

با شکل‌گیری نظام درآمد هزینه استانی در ضمن قانون برنامه سوم توسعه، بستر لازم برای واگذاری برخی مسئولیت‌های ملی به استان‌ها فراهم شد. با این حال سهم استان‌ها از اختیارات مالی و قدرت تصمیم‌گیری در بودجه همچنان پایین است. با توجه به شناخت بهتر مدیران محلی و استانی نسبت به اولویت‌ها و کمبودهای هر استان، بهتر است مسئولیت‌ها و منابع مالی مرتبط به استان‌ها واگذار شود و از تصمیم‌گیری‌ها و اختصاص منابع به شکل متمرکز با تعریف محل هزینه‌کرد جلوگیری شود؛ زیرا نحوه توزیع متمرکز منابع بین استان‌ها مغایر با اصل کارایی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۶ درصد از مصارف عمومی بین ۳۱ استان توزیع می‌شود. مشخصاً این سطح از اختیارات ضامن افزایش کارایی در تخصیص منابع نیست، علاوه بر اینکه این نسبت در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ یک واحد درصد کاهش داشته است.

● لزوم انتشار جزئیات گزارش بودجه استانی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پیوستی با عنوان گزارش بودجه استانی منتشر شد که در آن اطلاعات دقیق‌تری نسبت به اعتبارات و درآمدهای استانی ارائه می‌شد. بخشی از این اطلاعات مربوط به توزیع دستگاهی اعتبارات هزینه‌ای استانی است و بخشی از این اطلاعات مربوط به توزیع فصل-برنامه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی بود، همچنین وضعیت درآمدهای استانی به تفکیک دستگاه‌های مختلف مشخص می‌گردید. این گزارش در لوایح بودجه بعدی از جمله لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه نشده است. به این ترتیب، پیش‌بینی حکمی جهت شفاف‌سازی جزئیات بودجه استانی و به‌ویژه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی (حداقل در قالبی مشابه پیوست ۱ لایحه بودجه) پیشنهاد می‌شود.

● اصلاح اجزای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی جهت انطباق با قوانین

۱. طبق قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، دولت مکلف است ۳ درصد منابع بودجه عمومی را به موضوع این قانون اختصاص دهد که با توجه به سرجمع منابع بودجه عمومی دولت (۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان)، این اعتبارات حدود ۶۵ هزار میلیارد تومان محاسبه می‌شود که با ارقام مندرج در جداول بودجه (۳۵ هزار میلیارد تومان) حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان اختلاف دارد.

۲. طبق جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی به نسبت یک سوم و دو سوم به استان‌های نفت‌خیز و محروم اختصاص می‌یابد. طبق سایر ردیف‌های منابع لایحه بودجه، این اعتبارات برابر با ۳۵ هزار میلیارد تومان محاسبه می‌شود. این در حالی است که در جدول ۱۰ فقط ۲۱ هزار میلیارد تومان بین استان‌ها توزیع شده است که ۱۴ هزار میلیارد تومان کمتر از تکلیف قانون است.

۳. نحوه توزیع اعتبارات موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده (موضوع بند «ظ» تبصره «۷») بر اساس متن حکم مربوطه، تبصره «۱۸»، ردیف متفرقه مربوطه و جداول استانی با ابهام روبه‌رو بوده و نیازمند شفاف‌سازی است. پیشنهاد می‌شود کل این منابع مانند قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ به قبل، به مصارف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی اختصاص یابد.

اصلاح موارد مذکور در مجلس نیازمند کاهش اعتبارات سایر ردیف‌هاست که امکان عملیاتی شدن آن محل ابهام است و مناسب است که از دولت مطالبه شود تا در ارسال لوایح بودجه سنواتی به قوانین دائمی توجه کرده و آنها را نقض نکند.



● بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های کاهش شکاف توسعه‌ای

با وجود تخصیص اعتبارات مختلف با هدف محرومیت‌زدایی و تعادل‌بخشی میان توسعه استان‌ها، همچنان این مسئله به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین مسائل توسعه در کشور وجود دارد. برای مثال، اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور از قانون برنامه چهارم وجود داشته و از سال ۱۳۹۴ این اعتبارات از نرخ ۲ درصد به نرخ ۳ درصد منابع بودجه افزایش یافته است. همچنین اعتبارات ۳ درصد درآمد نفت و گاز از سال ۱۳۸۵ با هدف محرومیت‌زدایی وجود داشته است و سپس از ۲ درصد به ۳ درصد افزایش یافت و همچنین مبنای محاسبه آن افزایش یافت و به قبل از کسر سهم صندوق توسعه و سهم شرکت ملی نفت تغییر کرد. علاوه بر این اعتباراتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در مجلس شورای اسلامی ذیل جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه از محل هدفمندسازی یارانه‌ها به امر محرومیت‌زدایی در استان‌ها اختصاص یافت. اما همه این اعتبارات و افزایش‌های پی در پی در اعتبارات مربوط به محرومیت‌زدایی این سؤال اساسی را طرح می‌کند که در طی این دوران: ۱. آیا در عمل نیز این اعتبارات اختصاص یافته یا صرفاً در مرحله تصویب باقی مانده و ۲. آیا تخصیص این اعتبارات توانسته استان‌های کمتر برخوردار را به متوسط توسعه کشور نزدیک کند یا شکاف توسعه‌ای میان آنها را کاهش دهد یا خیر؟ تعیین اهداف کمی شفاف در بودجه سالیانه (که برنامه مالی دولت در یک سال است) می‌تواند بستری برای ارزیابی اعتبارات تخصیص‌یافته، طرح‌های تعریف شده و عملکرد شورای برنامه‌ریزی استان در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد و مبنایی برای توزیع منابع بودجه‌ای در سال‌های بعد باشد.

[منابع و مآخذ]

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۱.
۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۹-۱۳۸۴).
۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۰-۱۴۰۱).
۵. شاخص‌های ماده (۶۸) قانون برنامه پنجم توسعه، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵.



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