

گزارش تحلیلی بودجه استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۹



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
مجموعه گزارش شماره ۹۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	
گزارش تحلیلی بودجه استانی در لایحه بودجه ۹۹	
کد شناسه	۹۸-۹-۱۰۱۴۱
گروه پژوهشی	گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	مهرداد نیکو
همکاران	سیده معصومه نعیمی، حسن نادری و شهروز بالو
مشاور علمی	-
ناظر علمی	علیرضا نعمتی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	پاییز ۱۳۹۸
صفحه آرایی	محمدسعید حسن پورزرکامی
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران- خیابان استاد نجات‌الهی- خیابان سپند- پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	۱- مقدمه
۲	۲- احکام قانونی برنامه ششم توسعه، احکام دائمی، تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۹۹ در زمینه منابع و مصارف استانی
۲	۲-۱- قانون برنامه ششم توسعه
۳	۲-۲- قانون احکامی دائمی برنامه‌های توسعه کشور
۴	۲-۳- لایحه بودجه ۱۳۹۹
۶	۲-۴- تحلیل تبصره‌های استانی لایحه بودجه ۱۳۹۹
۷	۲-۵- بازتعریف نقش شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در مدیریت یکپارچه بر منابع و مصارف استان‌ها
۹	۳- بررسی و تحلیل مقایسه‌ای منابع درآمدی در هریک از استان‌ها
۱۴	۴- تحلیل و بررسی مصارف استانی و نحوه توزیع آن بین استان‌های کشور
۱۴	۴-۱- اعتبارات هزینه‌ای
۱۵	۴-۱-۱- قواعد توزیع اعتبارات هزینه‌ای بین استان‌ها
۱۶	۴-۱-۲- رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹
۱۹	۴-۲- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۲	۴-۲-۱- توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بین استان‌های کشور
۲۳	۴-۲-۲- بررسی و تحلیل مصارف استان‌ها از محل اعتبارات دوسوم ۳ درصد نفت خام (مناطق محروم)
۲۴	۴-۲-۳- بررسی و تحلیل توزیع اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور
۲۵	۴-۲-۴- توزیع فصل - برنامه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها
۲۷	۵- توسعه منطقه مکران

فهرست نمودارها و جداول

صفحه	عنوان
۹.....	نمودار ۱: سهم ردیف‌های استانی از درآمدهای عمومی کشور.....
۱۰.....	نمودار ۲: سهم ردیف‌های استانی از درآمدهای عمومی کشور.....
۱۰.....	نمودار ۳: نرخ رشدکل درآمد استانی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۹۸.....
۱۲.....	نمودار ۴: نرخ رشد ردیف‌های مالیاتی استانی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸.....
۱۲.....	نمودار ۵: نرخ رشد درآمدهای مالیاتی استانی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۹۸.....
۱۲.....	نمودار ۶: نرخ رشد درآمدهای عمومی استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸.....
۱۶.....	نمودار ۷: متوسط رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹.....
۱۷.....	جدول ۱: وضعیت اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ (ارقام به میلیون ریال).....
۱۸.....	نمودار ۸: اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹.....
۱۸.....	نمودار ۹: رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸.....
۱۸.....	جدول ۲: اعتبارات تمک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (ارقام به میلیون ریال).....
۱۹.....	نمودار ۱۰: سهم استان‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور.....
۲۲.....	نمودار ۱۱: سهم اجزای اصلی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها.....
۲۳.....	نمودار ۱۲: سهم استان‌های کشور از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹.....
۲۴.....	نمودار ۱۳: سهم استان‌ها از اعتبارات دوسوم، ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی در لایحه بودجه ۱۳۹۹.....
۲۵.....	نمودار ۱۴: سهم استان‌ها از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور.....
۲۵.....	در لایحه بودجه ۱۳۹۹.....
۲۶.....	نمودار ۱۵: سهم فصول از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹.....
۲۷.....	جدول ۳: ردیف‌های مرتبط با توسعه منطقه مکران در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ (اعتبار به میلیارد ریال).....

۱- مقدمه

بودجه استان‌ها آن بخش از بودجه عمومی کشور است که تمام یا قسمتی از فرایند اجرای بودجه شامل وصول درآمد- توزیع اعتبار، ابلاغ- مبادله موافقت‌نامه، تخصیص و نظارت بر آن توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه، ستاد تجهیز درآمد، خزانه معین استان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی استانی انجام می‌شود. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، اولین لایحه تقدیمی به مجلس پس از اصلاح ساختار بودجه است. رویکردهای اصلاح ساختار بودجه را می‌توان به میان‌مدت و کوتاه‌مدت (یک تا دو ساله) تفکیک کرد که بالطبع بخشی از آن فراتر از لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ است، ولی اعمال برخی از رویکردهای اصلاح ساختار موجب تغییراتی در قسمت استانی این لایحه شده است. در لایحه بودجه ۱۳۹۹، علاوه بر اضافه شدن یک جدول به جداول متداول استانی ماده واحده حاوی برش استان- فصل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها، معیارهای تفکیک طرح‌های استانی و ملی پیوست شماره (۱) بازتعریف شده و در نتیجه تعداد طرح‌ها تغییر یافته است. همچنین گزارش بودجه استان‌ها برای نخستین بار به‌عنوان یکی از گزارش‌های همراه لایحه منتشر شد. در راستای ارائه تصویر منطقه‌ای از مصارف بودجه عمومی کشور، در این گزارش توزیع استانی حدود ۳۵ درصد از مصارف استان‌ها- فراتر از منابع در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان- احصاء شد. همچنین توزیع استان- دستگاه- ردیف درآمدهای استانی استان- دستگاه اعتبارات هزینه‌ای و استان- فصل- برنامه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از استان‌ها اخذ و در این گزارش درج شد.

۲- احکام قانونی برنامه ششم توسعه، احکام دائمی، تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۹۹ در زمینه

منابع و مصارف استانی

در راستای تمرکززدایی و افزایش اختیارات به مدیریت‌های استانی احکام متعددی در قوانین بالادستی، قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی به تصویب رسیده است. به منظور احصاء احکام و تبصره‌های مرتبط با استان‌ها به معیاری نیاز است تا بتوان احکام استانی را از سایر احکام، مواد و تبصره‌ها تمیز داد. احکام استانی، مضامینی از قوانین است که حدود و ثغور اختیارات نهادهای توسعه استانی نظیر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، ستاد تجهیز درآمدها را مشخص کرده و بر منابع، مصارف استان‌ها تأثیر مستقیم دارد. بر این اساس، احکام و تبصره‌های استانی مرتبط با قانون برنامه ششم توسعه، قانون احکام دائمی و لایحه بودجه ۱۳۹۹ ارائه می‌شود.

۲-۱- قانون برنامه ششم توسعه

در راستای تمرکززدایی و توازن منطقه‌ای مناطق و استان‌ها در مواد ۶، ۷، ۲۶، ۹۴ و ۱۱۲ این قانون، تکالیفی برای دولت در نظر گرفته شده است.

در جزء (۱) بند «ب» ماده ۶ این قانون عوارض وصولی بند «الف» ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده هر استان، به نسبت هفتاد درصد شهرها و سی درصد روستا و مناطق عشایری و بر اساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌شود. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوطه واریز می‌شود تا با مشارکت بنیاد مسکن در همان روستا و مناطق عشایری هزینه شود. در جزء (۲) بند «ب» این حکم، ۳۰ درصد از عوارض ارزش افزوده بندهای (ب)، (ج)، (د) ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده وصولی از واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی شهرستان، برای تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات در آنها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان، در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی استان قرار می‌گیرد.

در بند «ح» ماده ۷ دولت موظف شده است سهم اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (موضوع جدول ۱۰-۱) را در انتهای برنامه ششم توسعه نسبت به ابتدای برنامه، ۳۰ درصد افزایش دهد.

اجزاء (۲) و (۴) بند «الف» ماده ۲۶ به ترتیب به تمرکززدایی در اختیارات مالی و بودجه‌ای و تفویض اختیار در امور اداری اشاره دارند. در جزء (۲) این بند دولت موظف شده است، از طریق شناسایی درآمدها و هزینه‌های با ماهیت استانی و درج سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای در چارچوب نظام درآمد- هزینه استانی در بودجه سنواتی اعمال کند. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان در مقاطع سه‌ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌شود. در جزء (۴)، به منظور

تمرکززدایی در امور اداری دستگاه‌های اجرایی موظف به واگذاری کلیه اختیارات قابل واگذاری به واحدهای مربوطه در استان و شهرستان شده‌اند.

همچنین در جزء ۳ بند «الف» ماده ۲۶ و در راستای توازن منطقه‌ای، در طول برنامه ششم توسعه ضریب ۲٪ از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به ۳٪ افزایش یافت تا به نسبت یک‌سوم و دوسوم به ترتیب به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته، صرف عملیات عمرانی این مناطق شود.

در بند «ب» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها موظف شده‌اند، ۵ تا ۸ درصد از ستون اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای استانی - جدول ۱۰-۱ ماده واحده قانون بودجه - را به طرح‌های هادی و بهسازی روستاها اختصاص دهند.

در بند «الف» ماده ۲۷ دولت مکلف شده است در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و توسعه اقتصاد روستایی در طول سال‌های قانون برنامه، هر سال برای پنج هزار روستا با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت‌های محلی - اقتصادی با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی آن روستاها را به‌وسیله استان تهیه کند و به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مربوطه برساند.

در راستای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه معلولان و جانبازان ۰,۲۷ درصد از کل ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده در ماده ۹۴ قانون برنامه ششم توسعه به موضوعات مزبور اختصاص می‌یابد تا صرفاً در استان‌ها هزینه شود.

در بند «پ» ماده ۱۱۲ این قانون نیز، به‌منظور جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌های مناطق عملیاتی دفاع مقدس، دولت موظف شده است پس از تعیین مناطق عملیاتی دفاع مقدس توسط ستاد کل نیروهای مسلح نسبت به ارزیابی جامع از وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌های این مناطق اقدام کرده و ردیف متمرکزی در قوانین بودجه سنواتی به جبران عقب‌ماندگی‌ها و ارتقای شاخص‌های برخورداری مناطق موضوع این ماده اختصاص دهد.

۲-۲- قانون احکامی دائمی برنامه‌های توسعه کشور

با توجه به تجربه حاصل از استقرار شورای برنامه‌ریزی و توسعه طی برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم به‌عنوان نهاد متولی توسعه استان‌ها و در راستای تمرکززدایی، در ماده ۳۱ این قانون - به‌عنوان یک قانون دائمی - اعضا، وظائف و اختیارات این شورا تعریف شد.

۱. به استناد جزء ۳ بند ب ماده ۴۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ۲ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به این مناطق اختصاص می‌یابد.

همچنین به منظور حرکت به سمت توازن منطقه‌ای در بند «ت» ماده ۳۲ این قانون دولت مکلف شده است، ۳ درصد از درآمد حاصل از ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی را به نسبت یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. در فراز دیگری از این حکم آمده است این اعتبارات صرفاً به مناطق نفت‌خیز و توسعه‌نیافته اختصاص یافته و موجب کاهش سهم آن از اعتبارات عمرانی از منابع دیگر نمی‌شود. در بند «پ» این ماده دولت موظف شده است به منظور تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی کشور، مناطق غیربرخوردار از اشتغال را تعیین کند و معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی، معدنی و خدماتی در مناطق غیربرخوردار از اشتغال به میزان معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری-صنعتی منظور شود.

۲-۳- لایحه بودجه ۱۳۹۹

بند «ه» تبصره ۶

جزء ۱: در اجرای ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و به منظور حمایت از ایجاد اشتغال در مناطق کمتر برخوردار در این بند، دولت موظف شده است شاخص‌های مناطق کمتر برخوردار از اشتغال را به تصویب هیئت محترم وزیران برساند.

جزء ۲: در راستای تمرکززدایی و شناسایی ظرفیت‌های مالیاتی استان‌ها، واحدهای تولیدی موظف شده‌اند نسبت به پرداخت مالیات و عوارض ارزش افزوده در محل فعالیت خود اقدام کند.

جزء ۳: سهم شهرها و روستاها از عوارض ارزش افزوده در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه به ترتیب به نسبت ۷۰ درصد و ۳۰ درصد تعیین شده که در این حکم استثنا توزیع این عوارض برای شهرستان تهران به نسبت ۸۸ درصد شهری و ۱۲ درصد روستایی و عشایری در نظر گرفته شده است.

بند «و» تبصره ۹: بخش‌های مجاز به استفاده از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در قانون مذکور و اصلاحیه آن (مورخ ۹۴/۷/۲۸) تعیین شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و جهاد دانشگاهی نیز مجاز به بهره‌مندی از این اعتبارات شده‌اند. لازم به ذکر است دانشگاه‌ها و پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی در قانون بودجه ۱۳۹۷ و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای در قانون بودجه ۱۳۹۸ به بخش‌های مشمول این قانون اضافه شده‌اند؛ به عبارت دیگر این بند از لایحه ۱۳۹۹، تکرار از قانون بودجه ۱۳۹۸ است.

بند «ز» تبصره ۹: در راستای اثربخشی اعتبارات پژوهشی موضوع بند «ب» ماده ۶۴ قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص یک درصد از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی (به استثنای فصول اول و ششم) شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها مجاز شده‌اند که اعتبارات موضوع این ماده را از سرجمع اعتبارات

هزینه‌های استان کسر کرده و بر اساس اولویت‌ها و سیاست‌های پژوهشی مصوب و نیازهای استان و در چارچوب دستورالعمل ابلاغی سازمان هزینه شود.

بند «ج» تبصره ۱۲: به منظور توسعه بهینه فضاهای اداری، در این حکم استانداران موظف شده‌اند نسبت به پیشنهاد فروش ساختمان‌های ملکی دستگاه‌های اجرایی مستقر در شهرستان‌های استان به شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقدام کنند تا پس از فروش درآمد حاصله پس از مبادله موافقت‌نامه صرف احداث مجتمع‌های اداری همان شهرستان شود.

بند «د» تبصره ۱۲: در راستای مولدسازی اموال و دارایی‌های غیرمنقول، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۹، نسبت به ثبت اطلاعات ساختمان‌ها، فضاهای اداری و غیراداری اقدام نمایند. در این بند استانداری‌ها مکلف شده‌اند با همکاری دستگاه‌های اجرایی استانی نسبت به ارائه پیشنهاد مولدسازی دارایی‌های مازاد به وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام کنند.

جزء (۳) بند «الف» تبصره ۱۸: به منظور ایجاد و تثبیت اشتغال و در اجرای جز (۱) بند «الف» ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه، ۱۰ درصد از عوارض ارزش افزوده سهم دهیاری‌ها و روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری موضوع جزء (۱) بند (ب) ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه و بر اساس سیاست‌های مصوب آن شورا به اجرای برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی موضوع جزء (۱) بند (الف) ماده ۲۷ قانون برنامه ششم اختصاص می‌یابد.

بند (۱) تبصره ۱۹: به منظور توجیه‌پذیر نمودن طرح‌های مشارکت عمومی-خصوصی در این حکم به دولت اجازه داده شده است تا ده درصد از اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای کشور (از جمله اعتبارات استانی) را در ردیفی متمرکز کرده تا در قالب یارانه سود، وجوه اداره شده و یا کمک به قراردادهای این پروژه‌ها اختصاص یابد. نحوه توزیع اعتبارات استانی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان محول شده است.

بند (۴) تبصره ۱۹: در این حکم سقف اعتبار طرح‌های جدید استانی ۱۰ درصد اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای استان تعیین شده است و اجرای طرح‌های جدید بالاتر از آن صرفاً از طریق روش مشارکت عمومی-خصوصی مجاز شده است. همچنین خرید محصول طرح‌های مشارکت از محل اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای هزینه‌ای و استانی برای طرح‌های استانی امکان‌پذیر شده است.

بند (۱۱) تبصره ۱۹: در راستای تمرکززدایی به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است که وظائف و اختیارات فرایند اجرایی مشارکت عمومی-خصوصی اعم از فرایند ارجاع کار و انعقاد قرارداد طرح‌های ملی و استانی پیوست شماره (۱) که در موقعیت جغرافیایی یک استان واقع شده‌اند را به دستگاه استانی واگذار کند. راهبری اجرای مشارکت عمومی-خصوصی این طرح‌ها نیز به استانداران محول شده است.

۲-۴- تحلیل تبصره‌های استانی لایحه بودجه ۱۳۹۹

بند «ه» تبصره ۶

در جزء (۱) این حکم دولت موظف شده است شاخص ترکیبی برای شناسایی مناطق کمتر برخوردار از اشتغال را به تصویب هیئت وزیران برساند و بر اساس بند «پ» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، معافیت مالیاتی برای واحدهای صنعتی، تولیدی و خدماتی همانند مناطق آزاد برای این مناطق منظور شود. با توجه به رویکرد بودجه در سال‌های اخیر مبنی بر کاهش وابستگی به نفت و همچنین کاهش درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی- به دلیل تحریم‌ها- تحقق درآمدهای مالیاتی به‌عنوان منبع اصلی درآمدهای پایدار دولت از اهمیت مضاعفی برخوردار است. طی دهه‌های گذشته معافیت‌های متعدد مالیاتی در نظر گرفته شده است که همواره تأثیرگذاری آن بر تولید، مورد انتقاد کارشناسان و صاحب‌نظران بوده است. هم‌اکنون ساماندهی معافیت‌ها از جمله مالیات بر مصرف در مناطق آزاد و تجاری به‌عنوان قانون پایه‌ای این تبصره در دستور کار قرار دارد و حکمی که گستره منطقه‌ای معافیت‌های مالیاتی را گسترش دهد با رویکرد مذکور در تعارض است.

توزیع استانی عوارض ارزش افزوده در برنامه ششم توسعه به‌صورت استانی است و عوارض ارزش افزوده به‌حساب تمرکز وجوه استان واریز و همه نقاط شهری و روستایی استان‌ها صرفاً بر اساس معیار جمعیت از این عوارض بهره‌مند می‌شوند. در جزء (۳) این بند، سهم شهرها و روستاها برای شهرستان تهران (از ۷۰ به ۳۰ به ۸۸ به ۱۲ درصد) تغییر یافته است. با توجه به تفاوت سهم جمعیت شهری از جمعیت شهرستان‌ها، برای اولین بار در بند «ط» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۹۷، توزیع عوارض در شهر تهران و شهرهای مشابه در نسبت جمعیتی شهر و روستا به نسبت ۸۸ درصد شهری و ۱۲ درصد روستایی و عشایری تعیین شده و تشخیص آن به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان واگذار گردید. با توجه به تفسیرهای متفاوت از شهرهای مشابه تهران اجرای این حکم با چالش مواجه شد، لذا در جزء ۳ بند «ه» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۹۸، تغییر سهم به ۸۸ درصد شهری و ۱۲ درصد روستایی به شهرستان تهران محدود شد. از آنجاکه در تعدادی از شهرستان‌های کشور نسبت جمعیت شهر و روستا همانند تهران است، لذا تسری این حکم برای سایر شهرستان‌ها با نسبت جمعیت شهری به شهرستان برابر یا بیشتر از شهرستان تهران موجب وحدت رویه در توزیع این منبع می‌شود. ضمن اینکه اجرای این حکم برای این شهرستان‌ها به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان محول خواهد شد.

بند «الف» تبصره ۱۸

در جزء (۳) این بند، ۱۰ درصد از عوارض مالیات بر ارزش افزوده به اجرای برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال روستاها موضوع بند الف ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه اختصاص یافته است. در جزء (۵) بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۳۹۸، به دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (برای روستاهای فاقد دهیاری) اجازه داده شده است که ۱۰

درصد از عوارض جزء (۱) بند (ب) ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه را به طرح‌های توسعه اقتصادی و اشتغال روستایی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اختصاص دهند. این حکم تا زمان تدوین لایحه فاقد عملکرد بوده است، لذا با توجه به فقدان منبع مشخص برای اجرای ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه و اولویت اشتغال‌زایی در مناطق روستایی در این حکم، الزام به اختصاص ۱۰ درصد از منابع در اختیار دهیاری‌ها به برنامه‌های اشتغال‌زایی روستایی منظور شده است.

تبصره ۱۹

در بند (۱)، به دولت اجازه داده شده است که ۱۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها را در ردیفی متمرکز کرده و در قالب یارانه سود و وجوه اداره شده و یا کمک به توجیه‌پذیر نمودن قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی اختصاص دهد. در قانون بودجه ۱۳۹۸، الزام به حفظ سهم شهرستانی این منابع متناسب با سهم شهرستان از کل اعتبارات استانی منظور شده است. با توجه به ظرفیت متفاوت بخش خصوصی شهرستان‌ها در تقاضا برای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، در لایحه بودجه ۱۳۹۸ اختیار توزیع این منابع بین شهرستان‌ها به شورای برنامه‌ریزی و توسعه واگذار شده است.

در بند (۱۱) این حکم به دستگاه‌های اجرایی ملی اجازه داده شده است تا وظایف و اختیارات خود برای واگذاری پروژه‌های ملی و استانی پیوست شماره (۱) که در محدوده یک استان قرار دارد را به استاندار تفویض کنند که اقدام مؤثری در راستای تمرکززدایی در مشارکت عمومی - خصوصی است.

۵-۲- بازتعریف نقش شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در مدیریت یکپارچه بر منابع و مصارف

استان‌ها

نظام بودجه استان‌ها متشکل از نهادهایی نظیر شورای برنامه‌ریزی و توسعه و ستاد تجهیز درآمدها، قوانین ناظر بر اختیارات و وظایف این نهادها مانند ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و محدوده منابع و مصارفی است که مدیریت آن‌ها به نهادهای مذکور محول شده است. تبصره (۱) ماده ۳۱ قانون احکام دائمی، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را به‌عنوان بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارتی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان معرفی می‌کند، لذا دامنه اختیارات و مسئولیت‌های این شورا فراتر از منابع و مصارفی است که در قانون بودجه به‌عنوان بودجه‌های استانی منظور می‌شود. متأسفانه در سایر قوانین، اختیارات شورا محدود می‌شود و مدیریت برخی منابع از حیطه اختیارات این نهاد خارج می‌شود که از این جمله می‌توان به منابع حاصل از ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده - ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه - اشاره کرد. در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (بند «ح» تبصره ۶) تبصره‌ای به سیاست‌گذاری و نظارت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها بر منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده

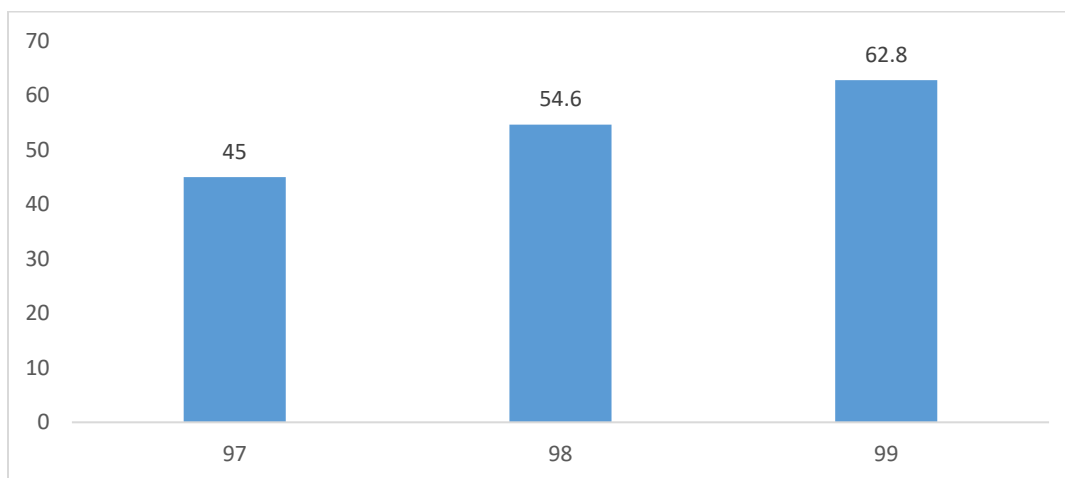
اختصاص یافت که در فرایند تصویب قانون بودجه ۱۳۹۸ توسط مجلس شورای اسلامی در کمیسیون‌های تخصصی یا صحن علنی مجلس حذف شد. این رویکرد مجلس در حذف نظارت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها بر منابع مالیات بر ارزش افزوده با نقش تعریف شده برای این نهاد در سایر قوانین-مصوب مجلس- منافات دارد. در لایحه بودجه ۱۳۹۹، این منابع بالغ بر ۶۵۷ هزار میلیارد است که نزدیک به بودجه عمرانی کشور در لایحه ۱۳۹۹ است. توزیع و هزینه‌کرد این منابع توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها انجام می‌شود و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها هیچ‌گونه سیاست‌گذاری در این خصوص انجام نمی‌دهند. در راستای مدیریت یکپارچه منابع و تحقق اهداف توسعه استان، لازم است سیاست‌گذاری این منابع توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها انجام شود و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در چارچوب سیاست‌های اعلامی شورا نسبت به هزینه‌کرد آن اقدام کنند.

ردیف‌های درآمدی استانی با سهم ۶۳ درصدی از درآمدهای عمومی و سهم ۹۳ درصدی از درآمدهای مالیاتی نقش مهمی در تحقق منابع لایحه ۱۳۹۹ ایفا می‌کنند. به‌منظور ایجاد انگیزه در تحقق درآمدهای استان‌ها در مدیریت استان‌ها، در بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه، پیش‌بینی شده است که مازاد درآمدهای استانی بین استان‌های وصول‌کننده مازاد درآمد توزیع شود. به‌منظور اجرایی نمودن این حکم، ردیف مازاد درآمدهای استانی (۵۵۰۰۰۰-۶۵) در جدول شماره (۹) ماده واحده درج شده است. منظور نمودن این ردیف در لایحه بودجه ۱۳۹۹، گام مؤثری در تحقق درآمدهای استانی و اجرای جزء (۱) بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه است، ولی با توجه به محدودیت‌های حاکم بر سقف بودجه عمومی، اعتبار ۳۰۰۰ میلیارد ریال برای این ردیف در نظر گرفته شده است. این رقم از ظرفیت لازم برای ایجاد انگیزه در استان‌ها برخوردار نیست و لازم است در صورت افزایش سقف بودجه ۱۳۹۹ در مجلس، افزایش رقم این ردیف به حداقل به یک درصد از درآمدهای عمومی استان‌های (۱۶۰۰۰ میلیارد ریال) مدنظر قرار گیرد.

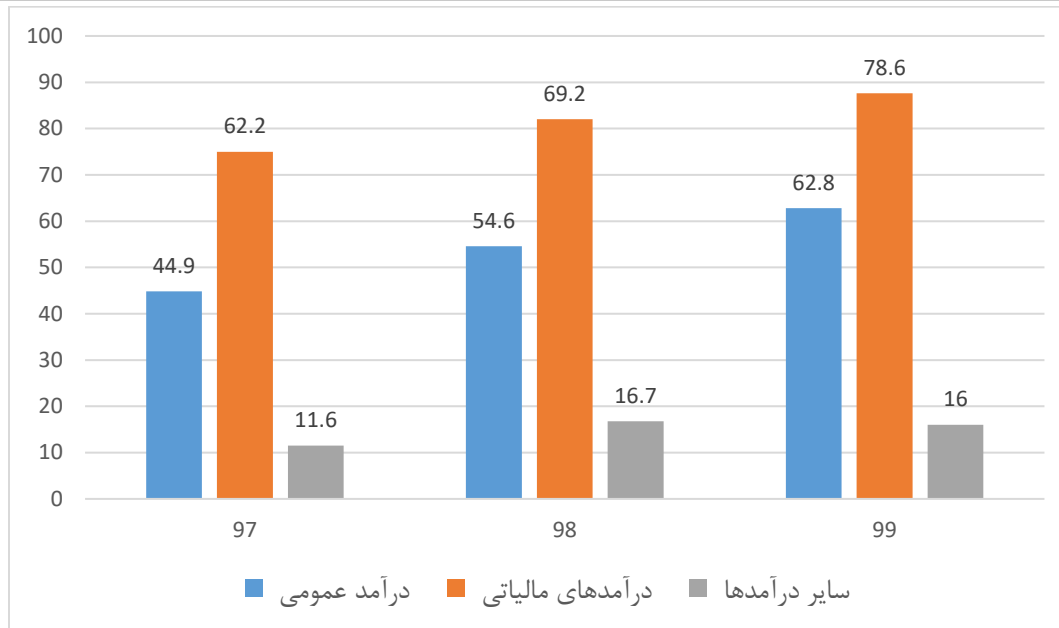
۳- بررسی و تحلیل مقایسه‌ای منابع درآمدی در هر یک از استان‌ها

درآمد استان‌ها از دو بخش درآمد عمومی و اختصاصی تشکیل می‌شود. درآمدهای استانی در لایحه ۱۳۹۹ توسط ۱۹ دستگاه اجرایی در ۶۹ ردیف وصول می‌شود. درآمدهای عمومی شامل ۱۹ ردیف مالیاتی و ۴۱ ردیف سایر است. درآمد اختصاصی توسط دو دستگاه آموزش و پرورش و سازمان بهزیستی در ۱۰ ردیف درآمدی کسب می‌شود. لازم به ذکر است ردیف ۱۴۰۱۲۰ با عنوان درآمد حاصل از فروش سایر خدمات مشترکاً در درآمدهای عمومی و اختصاصی سازمان بهزیستی منظور شده است.

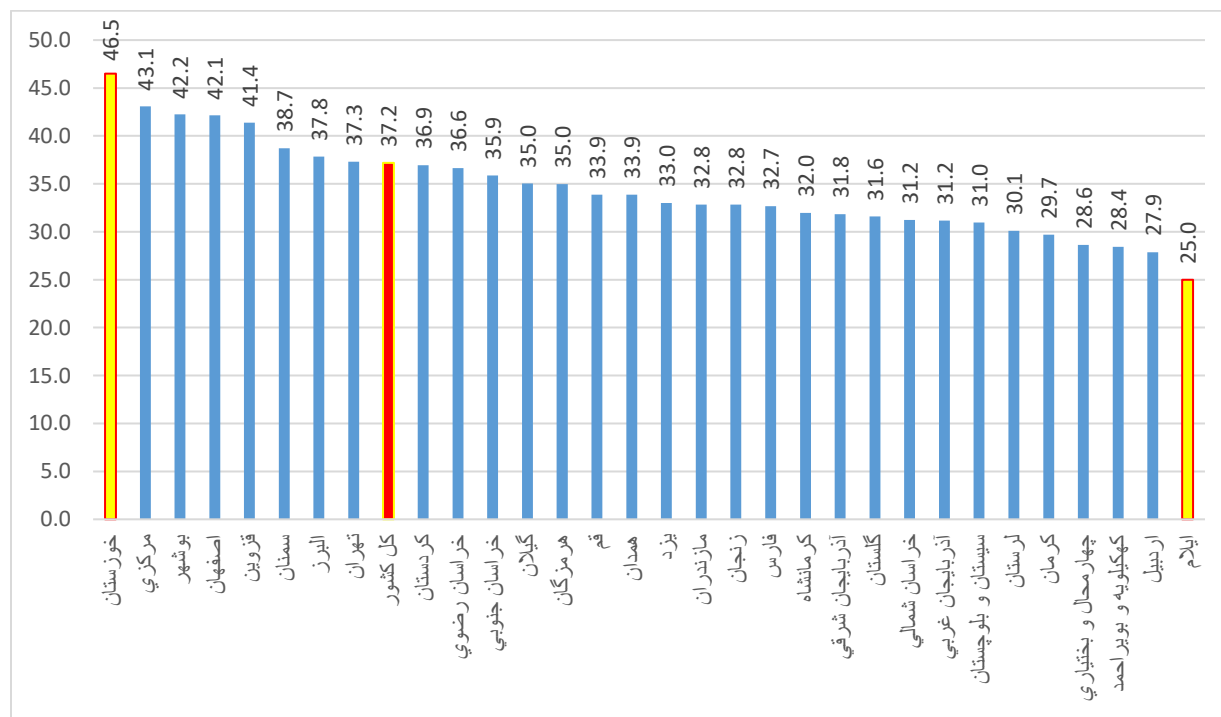
سهم درآمدهای عمومی استانی از درآمد عمومی کشور در نمودار (۱) ارائه شده است. طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ سهم استان‌ها از درآمدهای عمومی کشور با روند افزایشی، از ۴۴,۹ درصد به میزان ۶۲,۸ درصد رسیده است. در این میان، استان‌ها در وصول درآمدهای مالیاتی کشور نقش بیشتری ایفا می‌کنند، به طوری که از میزان ۶۲,۲ درصد در سال ۱۳۹۷ به ۷۸,۶ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است، سایر ردیف‌های درآمدی نیز از ۱۱,۶ درصد در سال ۱۳۹۷ به ۱۶,۷ درصد در سال ۱۳۹۸ و با ۰,۷ درصد کاهش به ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۹ (نمودار ۲) رسیده است. این موضوع بیانگر سهم‌پذیری بیشتر درآمدهای مالیاتی در کسب درآمد عمومی است؛ به عبارت دیگر نقش درآمدهای مالیاتی در ترکیب درآمدهای عمومی در لایحه بودجه ۱۳۹۹ نسبت به سنوات گذشته افزایش یافته است. متوسط نرخ رشد درآمدهای عمومی استان‌ها در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۹۸، برابر ۳۷,۲ درصد است که بیشترین رشد در استان خوزستان با ۴۶,۵ درصد و کمترین رشد را در استان ایلام با ۲۵ درصد شاهد هستیم (نمودار ۳).



نمودار ۱: سهم ردیف‌های استانی از درآمدهای عمومی کشور

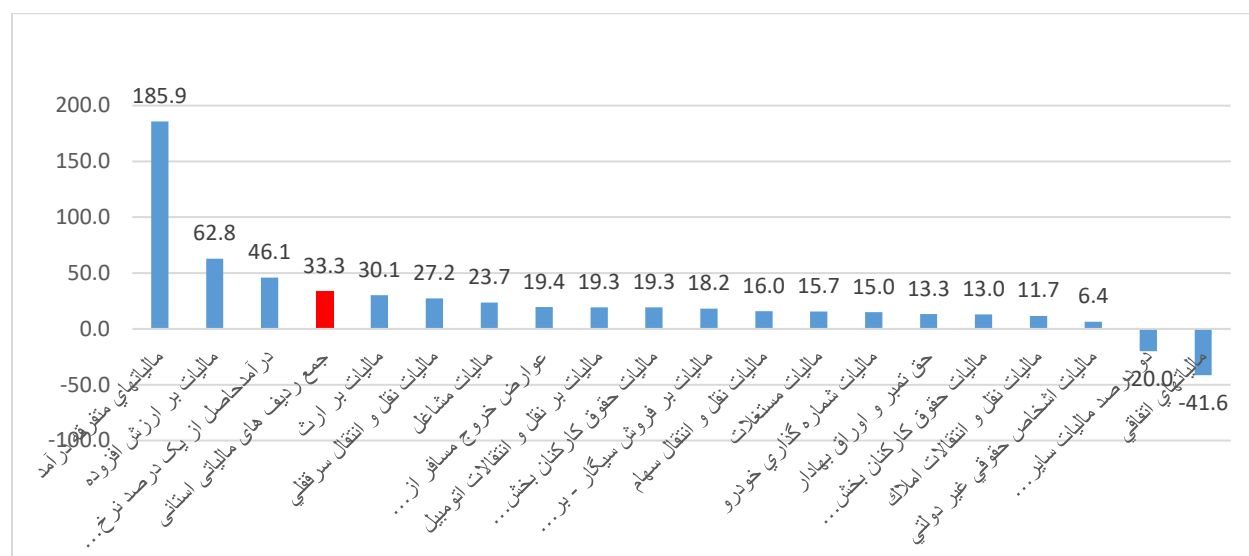


نمودار ۲: سهم ردیف‌های استانی از درآمدهای عمومی کشور

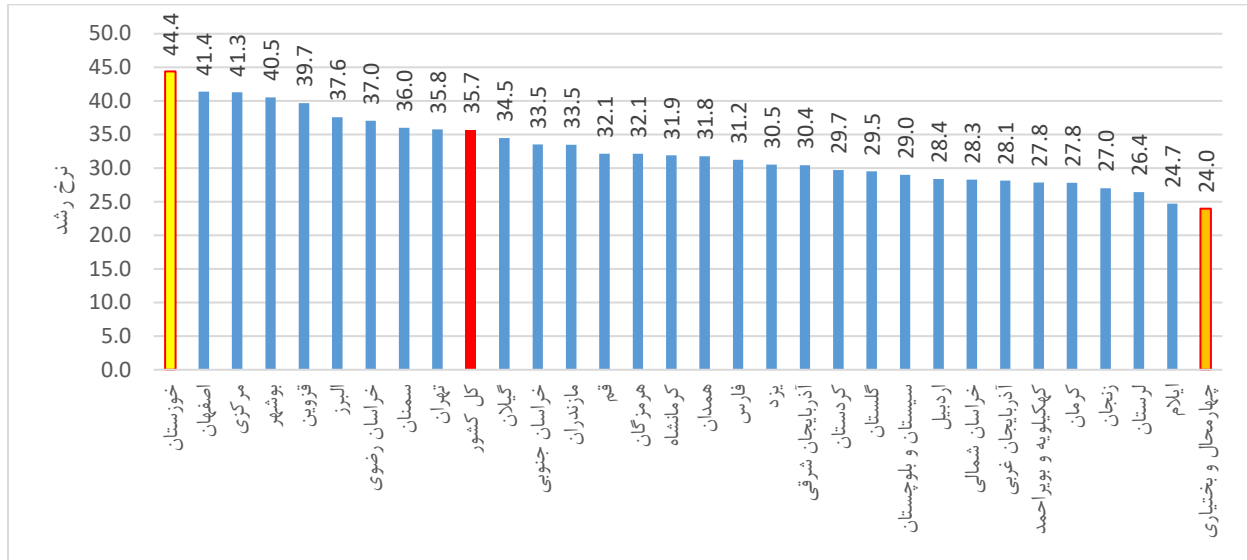


نمودار ۳: نرخ رشد کل درآمد استانی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۹۸

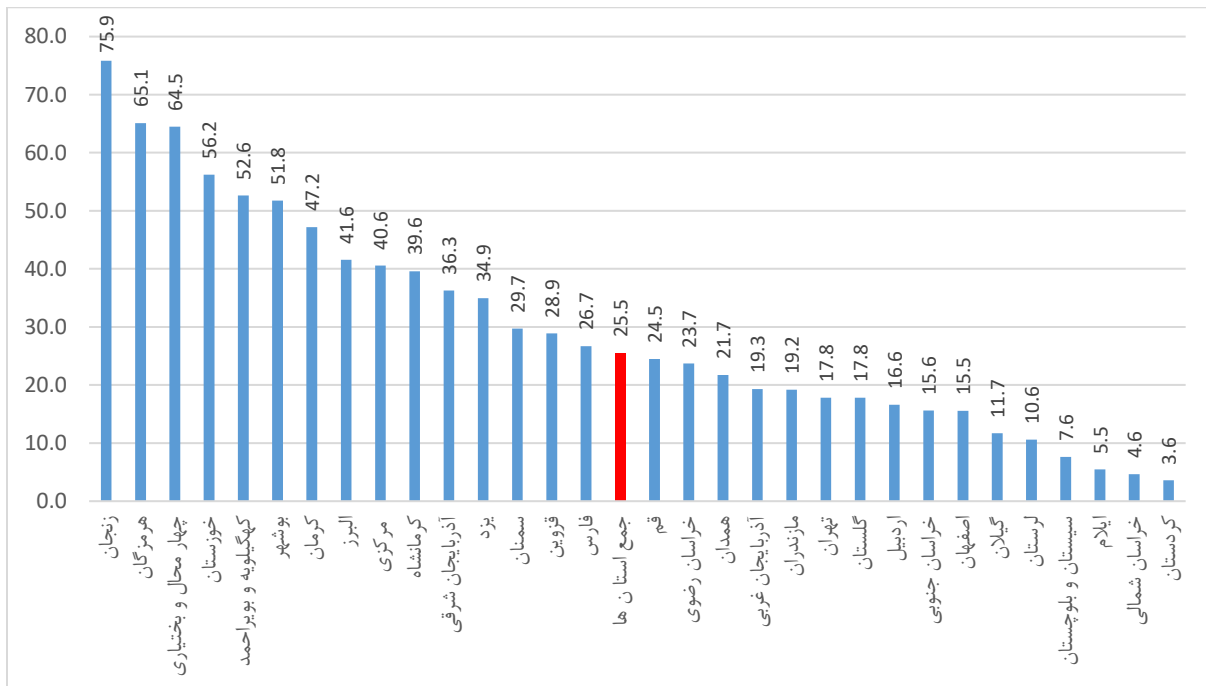
سهم ۹۳ درصدی ردیف‌های مالیاتی از ردیف‌های درآمدهای عمومی استان‌ها، موجب می‌شود که نرخ رشد درآمدهای عمومی هر استان، متأثر از نرخ رشد هر یک از ردیف‌های مالیاتی و سهم هر ردیف از مجموع درآمدهای عمومی آن استان باشد. درآمدهای مالیاتی استان‌ها با نرخ رشد ۳۳,۳ درصد از ۱۱۵۰ هزار میلیارد ریال در بودجه سال ۱۳۹۸ به ۱۵۳۳ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۹ رسیده است. ردیف مالیات معوق اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۹ بودجه حذف شده است، لذا تعداد ردیف‌های مالیاتی استانی ۱۹ ردیف است. بالاترین نرخ رشد مربوط به مالیات‌های متفرقه درآمد، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات یک درصد مالیات بر ارزش افزوده موضوع ماده ۳۷ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است (نمودار ۴). در نمودار (۵) رشد درآمدهای مالیاتی استانی لایحه ۱۳۹۹ نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۹۸ به تفکیک استان نمایش داده شده است. متوسط نرخ رشد برابر ۳۵,۷ است که استان خوزستان با ۴۴,۴ درصد بیشترین رشد و استان چهارمحال و بختیاری با ۲۴ درصد از کمترین رشد مالیاتی برخوردارند.



نمودار ۴: نرخ رشد ردیف‌های مالیاتی استانی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸



نمودار ۵: نرخ رشد درآمدهای مالیاتی استانی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۹۸



نمودار ۶: نرخ رشد درآمدهای عمومی استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸

نرخ رشد درآمدهای عمومی استان‌ها نسبت به ارقام مصوب قانون بودجه ۱۳۹۸ در نمودار ۶ آمده است. متوسط نرخ رشد استان‌ها برابر ۲۵٫۵ درصد است که برای استان‌های زنجان، هرمزگان و چهارمحال بختیاری با توجه به برآورد عملکرد سال ۱۳۹۸ و ظرفیت وصول درآمدها در این استان‌ها به ترتیب نرخ رشد ۷۵٫۹، ۶۵٫۱ و ۶۴٫۵ است.

درصد منظور شده است. همچنین برای استان‌های کردستان، خراسان شمالی و ایلام پایین‌ترین نرخ رشد به ترتیب معادل ۳,۶، ۴,۶ و ۵,۵ درصد لحاظ شده است.

بررسی درآمدهای عمومی لایحه ۱۳۹۹، نشان می‌دهد که نرخ رشد درآمدهای ملی و استانی نسبت به ارقام مصوب قانون بودجه ۱۳۹۸، به ترتیب به میزان ۹,۲ و ۲۵,۵ درصد رشد کرده‌اند. نرخ رشد درآمدهای مالیاتی - با احتساب ردیف‌های حقوق ورودی کالا - کل کشور برابر ۱۳ و ردیف‌های استانی ۲۸,۴ درصد است، اما در سایر ردیف‌های درآمدهای عمومی در سطوح ملی و استانی با کاهش نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۸ مواجه هستیم. نرخ رشد سایر درآمدها در سطح ملی ۰,۶- و استانی ۵,۲- است. ترکیب درآمدهای لایحه بودجه ۱۳۹۹ موجب افزایش سهم ۶ درصدی استان‌ها از درآمدهای عمومی کشور شده است،

لذا لازم است متناسب با افزایش مسئولیت‌های استان‌ها در وصول درآمدهای عمومی کشور، سازوکارهای انگیزشی مناسب برای وصول درآمد در این لایحه پیش‌بینی شود. در این ارتباط در جدول شماره ۹ ماده واحده لایحه ۱۳۹۹، ردیفی تحت عنوان برگشت مازاد درآمدهای استانی (۵۵۰۰۰۰۰-۶۵) با سقف ۳۰۰۰ میلیارد ریال برای تشویق استان‌های دارای مازاد درآمد نسبت به ارقام مصوب، در راستای اجرای بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه درج شده است. به دلیل اهمیت وصول درآمد می‌توان روش‌های مناسب دیگری را برای ارتقای انگیزه استان‌ها در وصول درآمد به کار گرفت؛ از جمله می‌توان میزان تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای استان‌ها را به صورت پلکانی به وصول درآمدها مرتبط ساخت.

۴- تحلیل و بررسی مصارف استانی و نحوه توزیع آن بین استان‌های کشور

به‌منظور ارائه تحلیلی از مصارف استانی، ابتدا لازم است تعریفی از آن ارائه شود. مصارف استانی بخشی از بودجه عمومی کشور است که در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به استان‌ها ابلاغ می‌شود تا بخشی از فرایند اجرایی بودجه شامل توزیع، ابلاغ، تعیین پروژه، مبادله موافقت‌نامه و تخصیص توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی استانی انجام شود. اعتبارات هزینه‌ای برای ایفای نقش حاکمیتی دولت یا ارائه خدمت در قالب هزینه جبران خدمت کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات مصرف می‌شود، در صورتی که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای ایجاد یا توسعه ظرفیت‌ها و زیرساخت‌ها یا تثبیت دوام زیرساخت‌های ایجاد شده، هزینه می‌گردد. با توجه به ماهیت و فرایند متفاوت اجرای بودجه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تحلیل آنها به‌صورت مجزا در ادامه ارائه می‌شود.

۴-۱- اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، بالغ بر ۳۶۷۲ هزار میلیارد ریال است که این مبلغ حدود ۷۵/۸ درصد از کل مصارف عمومی دولت را تشکیل می‌دهد. حدود ۷۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۲۶۱۰ هزار میلیارد ریال از محل درآمدها و ۲۹ درصد مابقی معادل ۱۰۶۲ هزار میلیارد ریال از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود. این معادله نشانگر آن است که کشور دارای مصارف پایدار و منابع ناپایدار است. در این شرایط برای اداره کردن بودجه کشور دو راه اساسی وجود دارد: نخست اینکه منابع درآمدی کشور افزایش یابد و دوم اینکه، هزینه‌های کشور کاهش یابد؛ به نحوی که مخل اداره امور کشور نشود. در خصوص مطلب اول باید ادعان داشت که افزایش منابع درآمدی کشور منوط به افزایش وصولی از ردیف‌های درآمدی فعلی یا شناسایی پایه‌های درآمدی و مالیاتی جدید است. اجرای نظام درآمد- هزینه که به‌وضوح در ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه به آن اشاره شده است، راهکار اصلی تنوع‌بخشی به درآمدهای دولت و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی در برنامه‌های توسعه و اسناد بالادستی است که یکی از اصول مورد تأکید در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور نیز هست. بر این اساس برآورد اعتبارات هزینه‌ای در این لایحه بدون اتکا به درآمدهای نفتی انجام پذیرفته است.

بودجه هزینه‌ای استان‌ها در لایحه ۱۳۹۹ با نرخ رشد ۱۲,۴ درصدی از ۱۲۵۵۳۸ میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۳۹۸ به ۱۴۱۰۶۰ میلیارد ریال رسید. سهم استان‌ها از اعتبارات هزینه‌ای^۱ کشور ۳,۸ درصد است. در لایحه بودجه ۱۳۹۹، ادارات حفاظت محیط‌زیست استان‌ها از شمول بودجه هزینه‌ای استان‌ها خارج شدند، لذا تعداد دستگاه‌های تابع اعتبارات هزینه‌ای استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۹ به ۲۴ دستگاه رسید. در برآورد اعتبارات هزینه‌ای لایحه سال ۱۳۹۹، اعتبارات ادارات کل محیط‌زیست استان‌ها به‌صورت ملی منظور و از اعتبارات استان‌ها

۱. هزینه‌های عمومی شامل جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی‌ها، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها.

کسر شده است. بر اساس بخشنامه ابلاغی جهت برآورد اعتبارات سال ۱۳۹۹، رشد ۱۵ درصدی برای افزایش حقوق کارکنان پیش‌بینی شده است. با توجه به موارد یاد شده، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که عملاً بخش سایر اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی رشد بسیار ناچیزی داشته و دستگاه‌های اجرایی الزاماً باید نسبت به صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای اقدام کنند.

۱-۱-۴- قواعد توزیع اعتبارات هزینه‌ای بین استان‌ها

برای محاسبه اعتبار هزینه‌ای در هر یک از استان‌ها از قواعد زیر استفاده شده است:

الف- حقوق و مزایای مستمر

برای برآورد حقوق و مزایای در سال ۱۳۹۹، عملکرد حقوق و مزایای لغایت شهریور سال ۱۳۹۸ دستگاه‌های اجرایی به تفکیک استان از خزانه کشور اخذ و سپس حقوق بازنشستگان از عملکرد استان‌ها کسر و حقوق نیروهای استخدام جدید به آن اضافه شد و برای محاسبه نیاز سالانه، عدد به دست آمده دو برابر گردید. پس از آن میزان درصد رشد تعیین شده در بخشنامه ابلاغی بودجه (۱۵ درصد رشد) اعمال و درنهایت با احتساب عیدی، حقوق دستگاه‌های اجرایی استانی برای سال ۱۳۹۹ محاسبه شد.

ب- سایر اعتبارات

برآورد سایر:

۱- هزینه‌هایی که باید عملکرد یا مصوب آن در ضریب یکسانی ضرب و برای کل دستگاه‌های اجرایی استانی منظور شود.

سوخت، آب، برق و تلفن مصوب سال ۱۳۹۸ با ۱۰ درصد رشد، کرایه و اجاره عملکرد سال ۱۳۹۷ با ۳۰ درصد رشد، بیمه عملکرد سال ۱۳۹۷ با ۱۵ درصد رشد و کمک‌های بلاعوض به بخش غیردولتی با ضریب ۰,۰۰۳۳ از ابلاغی ۱۳۹۸، حقوق روحانی مستقر در روستا عملکرد سال ۱۳۹۷ با رشد ۳۰ درصدی.

تعمیر و نگهداری تجهیزات و وسایل اداری، چاپ و خرید نشریات و مطبوعات و تبلیغات، سایر هزینه‌های تشریفات، قضایی، ثبتی، بانکی و... موارد فوق میانگین ۱۵ میلیون ریال سرانه پرسنلی سالانه محاسبه شد.

۲- هزینه‌هایی که مقدار آن باید محاسبه شود شامل:

مأموریت داخلی: برابر با ۲۰ روز در سال برای ۷۵ درصد کارکنان رسمی و پیمانی دستگاه‌های اجرایی استانی.

اضافه کار: برای هر استان مبلغ ساعت محاسبه و به‌صورت سرانه لحاظ شد.

رفاهیات: برای کارکنان رسمی پیمانی به‌صورت سرانه مبلغ ۳ میلیون ریال لحاظ شد.

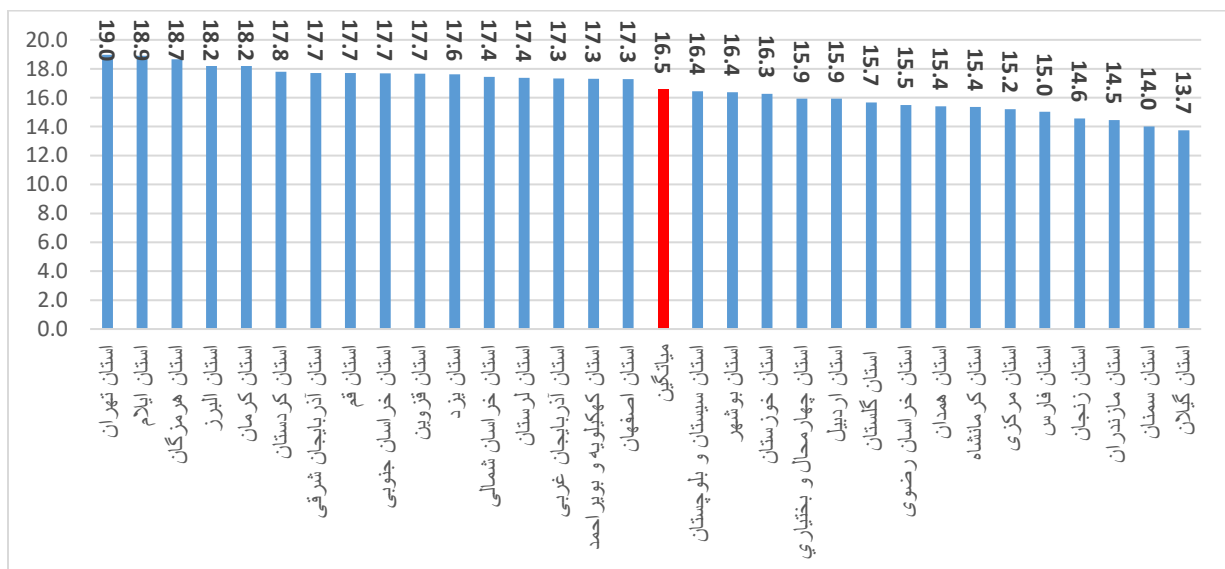
هزینه ایاب‌وذهاب و هزینه غذا برای استان‌های مشمول (جمعیت شهری بالای ۵۰۰۰۰۰ نفر) بر اساس ضوابط اجرایی سال ۱۳۹۸ با نرخ رشد ۱۰ درصد برآورد شد.

خرید مواد و لوازم مصرف شدنی، هزینه پذیرایی، سایر فصل دوم، تعمیر و نگهداری تجهیزات و وسایل اداری، چاپ و خرید نشریات و مطبوعات و تبلیغات و سایر هزینه‌های تشریفات، قضایی، ثبتی، بانکی و ... به صورت سرانه پرسنل از ۱۵ میلیون ریال برای یک سال برآورد و درج شد.

برش استانی اعتبارات هزینه‌ای مانند کمک زیان شرکت‌های آبفای روستایی و ردیف بازارچه‌های مرزی در ردیف‌های متفرقه انتقالی در جدول ۲-۱۰ ماده واحده در سال ۱۳۹۹ درج شده و استان‌ها مجاز به کاهش ارقام مندرج در این جدول نیستند. همچنین در راستای تحقق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، برش استانی درآمدهای اختصاصی ادارات آموزش و پرورش و بهزیستی استان‌ها به تفکیک هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در جدول ۳-۱۰ منظور شده است.

۲-۱-۴- رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹

همان‌گونه که در نمودار ۷ نشان داده شده است، میانگین رشد استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ به میزان ۱۶/۵ است که در این میان استان‌های تهران، ایلام و هرمزگان به ترتیب با ۱۹، ۱۸/۹، ۱۸/۷ درصد رشد بیشترین و استان‌های گیلان، سمنان و مازندران به ترتیب با ۱۳/۲، ۱۴، ۱۴/۵ کمترین رشد را داشته‌اند. لازم به ذکر است که یکی از دلایل اصلی تفاوت نرخ رشد بین استان‌ها، تفاوت در تعداد ورودی‌ها (استخدام) و خروجی‌ها (بازنشستگی) است.



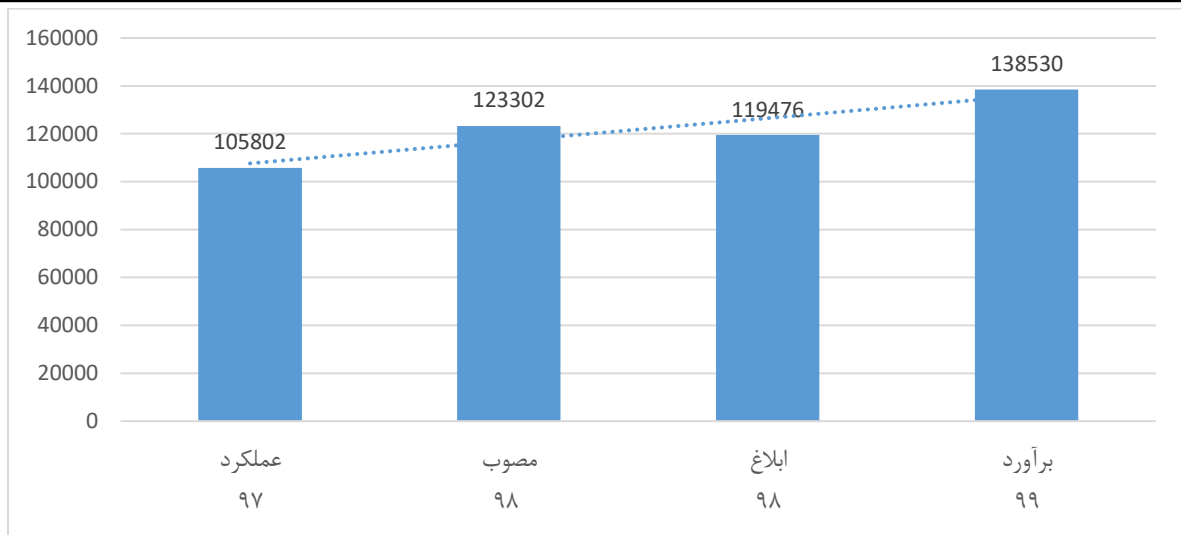
نمودار ۷: متوسط رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

جدول شماره ۱ تصویری از وضعیت کلی اعتبارات هزینه‌ای استان طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ ارائه می‌دهد. همان‌طور که در جدول ۱ آمده است، رشد اعتبارات مصوب ۱۳۹۸ نسبت به عملکرد ۱۳۹۷، معادل ۱۶,۵ درصد و ابلاغی به عملکرد ۱۳ درصد است. برآورد این اعتبارات در لایحه بودجه ۱۳۹۹، نسبت به مصوب ۱۲,۴ درصد و نسبت به ابلاغ ۱۳۹۸، ۱۵,۹ درصد است. لازم به ذکر است اعتبار شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی و بازارچه‌های مرزی تحت عنوان ردیف متفرقه در جدول ۱۰ ماده واحده درج می‌شود که مجموع اعتبارات هزینه‌ای آنها در لایحه بودجه ۱۳۹۹، نسبت به اعتبار مصوب ۱۳۹۸ به میزان ۱۳ درصد و نسبت به ابلاغی ۱۶,۶ رشد را نشان می‌دهد.

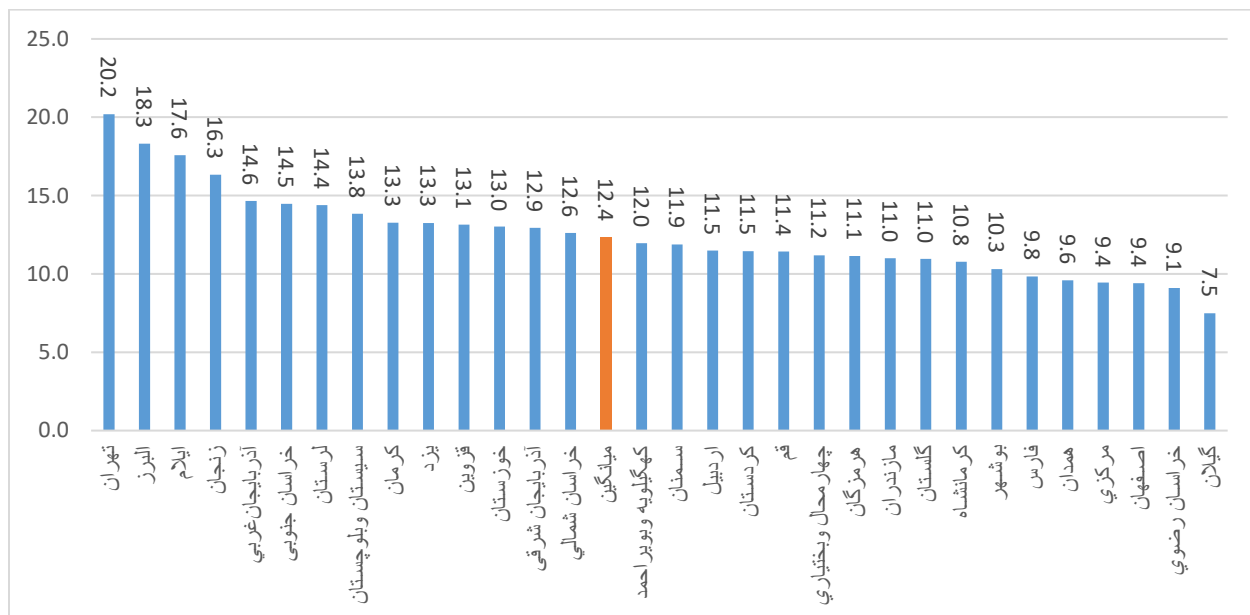
جدول ۱: وضعیت اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ (ارقام به میلیون ریال)

عنوان	عملکرد ۹۷	مصوب ۹۸	ابلاغ ۹۸	برآورد ۹۹	درصد رشد ۹۹ به مصوب ۹۸	درصد رشد ۹۹ به ابلاغ ۹۸
هزینه عمومی	۱۰۹۱۸۱۹۶۸	۱۲۷۵۲۳۳۸۵	۱۲۳۶۹۷۶۸۳	۱۴۳۰۶۰۰۰۰	۱۲.۲	۱۵.۷
جمع هزینه عمومی (بدون ادارات محیطزیست استان‌ها)	۱۰۵۸۰۱۹۲۵	۱۲۳۳۰۱۵۳۰	۱۱۹۴۷۵۸۲۸	۱۳۸۵۳۰۰۰۰	۱۲.۴	۱۵.۹
بازارچه مرزی	۹۲۰۰	۳۶۹۰۰	۳۵۷۹۳	۳۰۹۳۰	-۱۶.۲	-۱۳.۶
آب و فاضلاب روستایی	۱۶۵۷۹۷۰	۲۲۰۰۰۰۰	۲۱۳۴۰۰۰	۲۵۰۰۰۰۰	۱۳.۶	۱۷.۲
جمع عمومی و متفرقه	۱۰۷۴۶۹۰۹۵	۱۲۵۵۳۸۴۳۰	۱۲۱۶۴۵۶۲۱	۱۴۱۰۶۰۹۳۰	۱۲.۴	۱۶.۰
اختصاصی	۶۶۷۹۵۸۳	۱۰۹۵۸۰۲۹	۱۰۶۲۹۲۸۸	۱۰۳۲۷۲۱۳	-۵.۸	-۲.۸
جمع کل	۱۱۴۱۴۸۶۷۸	۱۳۶۴۹۶۴۵۹	۱۳۲۲۷۴۹۰۹	۱۵۱۳۸۸۱۴۳	۱۰.۹	۱۴.۴

نمودار ۸ نمایانگر اعتبارات هزینه‌ای طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ است. به منظور امکان‌پذیر نمودن مقایسه اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در سال‌های مذکور، با توجه به ملی شدن اعتبار ادارات کل محیط‌زیست استان‌ها در سال ۱۳۹۹، لذا اعتبارات این دستگاه از اعتبارات استانی در سال‌های مذکور کسر شده است. ضمناً کاهش سه‌درصدی اعتبار هزینه‌ای ابلاغ شده در سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب قانون در راستای اجرای قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است.



نمودار ۸: اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹



نمودار ۹: رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به

قانون بودجه ۱۳۹۸

اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در لایحه سال ۱۳۹۹ نیز نسبت قانون بودجه ۱۳۹۸ رشد ۱۲٫۴ درصدی داشته است که استان‌های تهران، البرز، ایلام به ترتیب با ۲۰/۲، ۱۸/۳، ۱۷/۶ بیشترین رشد و استان‌های گیلان، خراسان رضوی، اصفهان (و مرکزی) به ترتیب با ۷/۵، ۹/۱، ۹/۴ کمترین رشد را در بین استان‌ها به خود اختصاص داده‌اند (نمودار ۹).

۴-۲- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

بر اساس چارچوب ارائه شده از مصارف استانی، اعتباراتی که از محل بودجه عمومی کشور برای ایجاد یا توسعه ظرفیت‌ها و زیرساخت‌ها یا نگهداری و حفظ دوام آنها از محل منابع بودجه عمومی (جدول ۱-۱۰ و طرح‌های استانی پیوست شماره ۱)، ردیف‌های متفرقه (جدول ۲-۱۰) و درآمدهای اختصاصی (جدول ۳-۱۰) و اعتبارات مدیریت بحران موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به استان‌ها ابلاغ می‌گردد، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها محسوب می‌شوند. محل تأمین این اعتبارات طی برخی سال‌ها تغییر کرده یا با عناوین مختلف با اهداف متفاوت در لایحه بودجه گنجانده می‌شود. با توجه به یکسان بودن عناصر اصلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، تحلیل ارائه شده معطوف به این سال‌ها است. اجزای ثابت این اعتبارات، عبارتند از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، ۰٫۲۷ درصد ارزش افزوده، اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، ردیف‌های متفرقه و اختصاصی.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی کاملاً در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بوده و بدون هیچ‌گونه محدودیت منطقه‌ای- شهرستان- می‌تواند به تمام برنامه‌ها و طرح‌های مجاز^۱ تعلق بگیرد. اعتبارات ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی شامل اعتبارات ۱/۳ مناطق نفت‌خیز و گازخیز و اعتبارات ۲/۳ مناطق محروم می‌شود. بخش ۱/۳ این اعتبارات به ۱۰ استان نفت‌خیز و گازخیز کشور بر اساس سهم از ارزش صادرات تعلق می‌گیرد. بخش ۲/۳ این اعتبارات به نسبت جمعیت و مساحت مناطق محروم^۲ هر استان بین استان‌ها توزیع می‌شود. این اعتبارات از نظر منطقه‌ای محدودیت داشته و صرفاً به مناطق نفت‌خیز و گازخیز و محروم تعلق می‌گیرد ولی از نظر برنامه محدودیتی ندارد.

جدول ۲: اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (ارقام به میلیون ریال)

تملك دارائی ها ی استانی	۳ درصد صادرات نفت خام	درصد ۰٫۲۷ ارزش افزوده	ردیف متفرقه انتقالی و اختصاصی	اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور	طرح های استانی پیوست شماره (۱)	سایر موارد	جمع
۵۱۷۲۶	۵۰۸۰۰	۹۳۱۸	۹۰۰۵	۱۲۵۰۰۰	۴۰۲۱۵		۲۸۶۰۶۴
۵۱۲۶۹	۵۵۰۲۰	۱۳۹۳۷	۱۰۲۲۵	۱۴۳۵۸۰	۵۳۳۲۱	۶۳۰	۳۲۷۹۸۲
۷۴۱۶۲	۲۸۰۰۰	۱۸۸۰۰	۹۱۱۶	۱۴۵۰۰۰	۳۶۵۸۰	۲۶۰۰	۳۱۴۲۵۸

۱. فصول برنامه‌های مجاز اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دستورالعمل اجرای بودجه و تنظیم موافقت‌نامه‌های اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به استناد ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) توسط رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ می‌شود.
 ۲. مناطق محروم بر اساس مصوبات هیئت محترم در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ تعیین شده‌اند.

اعتبارات ۲۷ صدم درصد ارزش افزوده بر اساس ماده ۹۴ قانون برنامه ششم توسعه برای توسعه ورزش همگانی و ورزش دانش‌آموزی در اعتبارات استانی درج شده است که صرفاً به برنامه‌های مرتبط با ورزش همگانی، دانش‌آموزی، بانوان و معلولان و جانبازان تعلق می‌گیرد. بخشی از درآمد ردیف‌های متفرقه بازارچه‌های مرزی و جرائم رانندگی موضوع ماده ۲۳ قانون نحوه رسیدگی به جرائم و تخلفات رانندگی (انتقالی به جدول ۲-۷) به استان‌های وصول‌کننده و همچنین بخشی از درآمدهای اختصاصی آموزش و پرورش و بهزیستی به صورت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به استان- دستگاه وصول‌کننده درآمد بازگرداننده می‌شود. اختصاص اعتبار بازارچه‌های مرزی برای تأمین زیرساخت بازارچه‌ها و اعتبارات جرائم رانندگی برای فعالیت‌های تعیین شده در قانون مانند بهبود عبور و مرور شهرها و روستاها مجاز است، ولی از نظر شهرستان محدودیتی ندارد. اعتبارات تملک از محل درآمدهای اختصاصی آموزش و پرورش و بهزیستی نیز عیناً به فعالیت‌های مرتبط با ردیف‌های درآمدی اختصاص می‌یابد، این اعتبارات از نظر شهرستان فاقد محدودیت است.

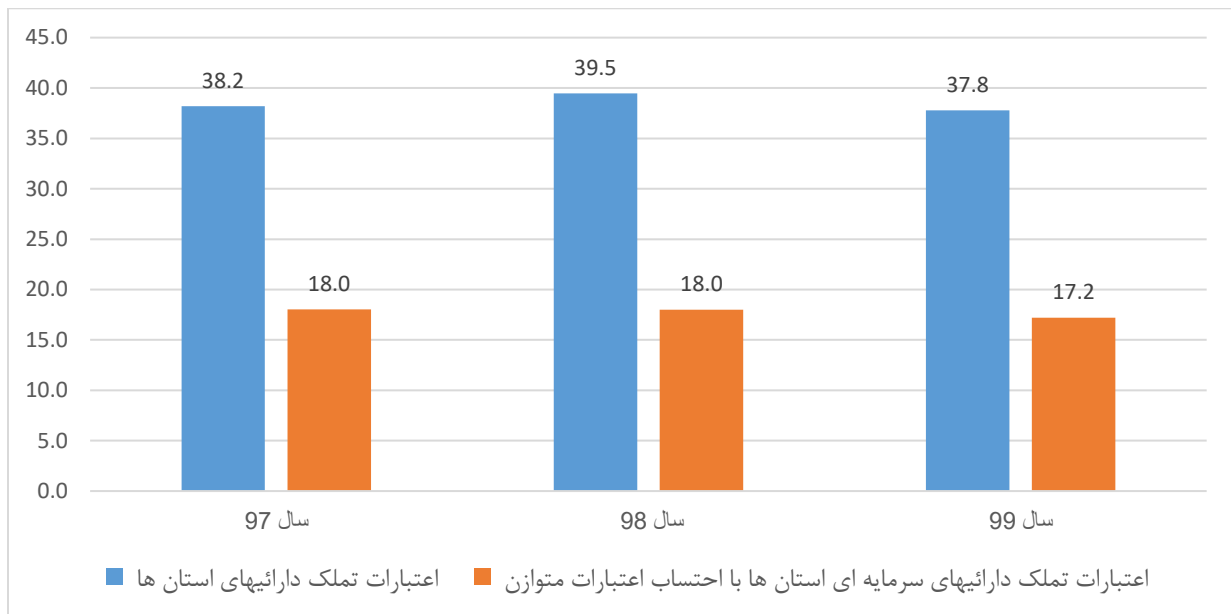
اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در سال ۱۳۹۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بخش‌های مجاز در قانون مذکور و همچنین اصلاحیه قانون در سال ۱۳۹۴ تعیین شده‌اند و این اعتبارات به شهرستان‌هایی که مقدار آن‌ها در شاخص‌های مرتبط با بخش‌های مذکور زیر میانگین کشوری باشد، تعلق می‌گیرد. در تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۷، اختصاص این اعتبارات قابل اختصاص به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پارک‌های علم و فناوری مجاز شد و در تبصره ۹، قانون بودجه ۱۳۹۸ مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای به بخش‌های مشمول این قانون اضافه شد. با توجه به ارزیابی انجام شده از عملکرد این بند، در بند «و» تبصره ۹ لایحه بودجه ۱۳۹۹، بخش‌های مشمول مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۸ عیناً آورده شد.

طرح استانی پیوست شماره (۱)، طرح‌هایی است که به صورت ملی^۱ آغاز شده ولی به دلیل حوزه عملکرد و اثرگذاری در محدوده یک استان، امکان واگذاری فرایند اجرای آن‌ها به استان‌ها وجود دارد. تاکنون مبادله موافقت‌نامه این طرح‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها انجام شده، ولی تخصیص توسط مرکز داده می‌شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و در راستای اصلاح ساختاری بودجه، در معیارهای تفکیک طرح‌های استانی و ملی پیوست شماره (۱) بازنگری شد و ۶۵۰ طرح به عنوان استانی پیوست شماره (۱) تعیین شد (تعداد این طرح‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۸، بالغ بر ۸۲۹ طرح است). فرایند اجرای بودجه این طرح‌ها شامل مبادله موافقت‌نامه‌ها، تخصیص و پیشنهاد اهداف و احجام به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی استانی کاملاً به استان‌ها انتقال یافته است.

در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ مواردی خارج از عناوین فوق‌الذکر مشاهده می‌شود. در قانون بودجه ۱۳۹۸، اعتباراتی تحت عنوان موارد خاص توسط مجلس شورای اسلامی برای موضوعاتی مشخص در برخی از استان‌ها در جدول ۱-۱۰ درج شد. همچنین در راستای تمرکززدایی و اعطای اختیارات در حوزه بودجه، برش

۱. طرح‌های ملی، طرح‌هایی هستند که از محل اعتبارات ملی آغاز شده و در پیوست شماره (۱) درج می‌شود. همچنین موافقت‌نامه آن بین سازمان برنامه و بودجه کشور و دستگاه‌های اجرایی ملی مبادله می‌شود.

استانی طرح- ملی- توسعه و تکمیل راه‌های روستایی به جدول ۱-۱۰ انتقال یافت. این اعتبارات صرفاً قابل اختصاص به پروژه‌های راه روستایی است، ولی محدودیت شهرستان ندارد.

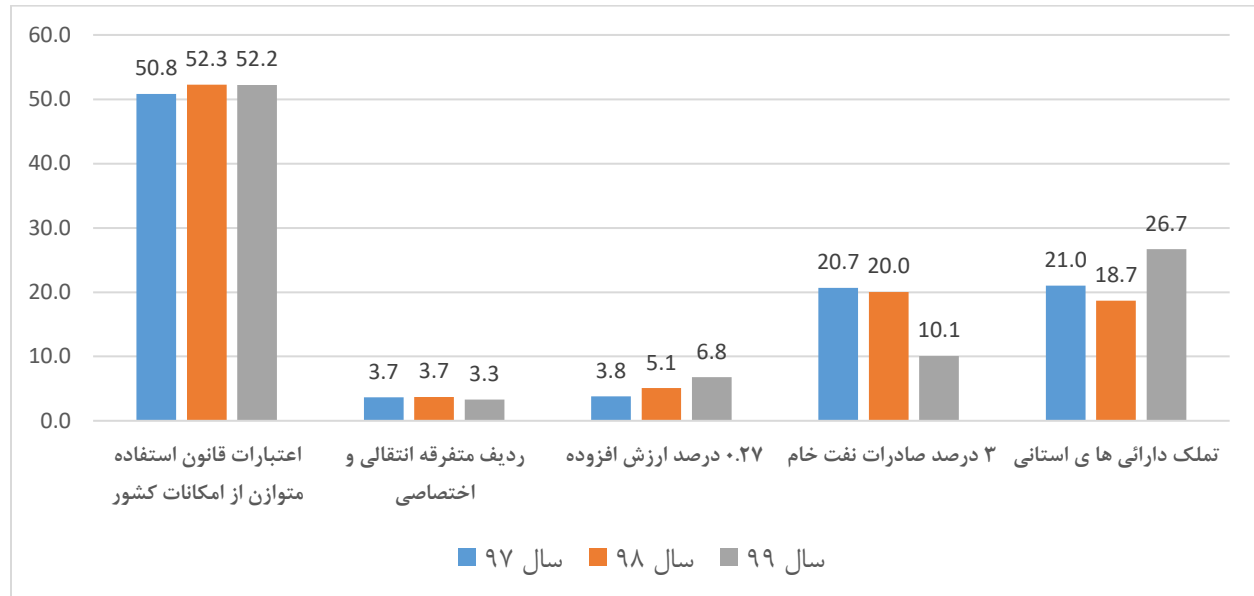


نمودار ۱۰: سهم استانها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور

سهم استانها از اعتبارات تملک دارایی‌های کشور با توجه به پوشش اجزای جدول (۲) متفاوت است. از آنجاکه کل فرایند بودجه برای اعتبارات جدول ۱-۱۰ توسط استانها اجرایی می‌شود، لذا غالباً این اعتبارات به‌عنوان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانها در نظر گرفته می‌شود. این اعتبارات در دو سرفصل قابل بررسی است، با احتساب اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و بدون احتساب این اعتبارات. سهم استانها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور بدون احتساب قانون استفاده متوازن از امکانات کشور طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، ۱۸ درصد و در لایحه بودجه ۱۳۹۹، معادل ۱۷٫۲ درصد است. دلیل آن، کاهش حدود ۵۰ درصدی اعتبارات ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی است (نمودار ۱۰).

در صورتی که مصارف عمرانی استانی را دربردارنده کل اعتباراتی که به استانها ابلاغ و تعیین طرح و پروژه و تخصیص آن به عهده استان است، در نظر بگیریم (ستون‌های جدول شماره ۲ به غیر از طرح‌های استانی پیوست شماره ۱)، سهم استانها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور به حدود ۳۹ درصد می‌رسد. سهم هر یک از اجزاء در نمودار (۱۱) ارائه شده است. طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، بالاترین سهم مربوط به اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور که در لایحه بودجه ۱۳۹۹، سهم این اعتبارات به حدود ۵۲ درصد اعتبارات عمرانی استانها رسیده است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۹ با رشد قابل توجه ۴۴ درصدی به ۲۶٫۷ درصد رسیده است. اعتبارات ۳ درصد صادرات نفت خام و گاز طبیعی طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، سهم حدود ۱۷ درصدی دارد، ولی با توجه به تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، برای تحقق درآمدهای نفتی نسبت به سال در لایحه بودجه ۱۳۹۹، ۵۰ درصد کاهش پیش‌بینی شده است. اعتبارات ۲۷ صدم

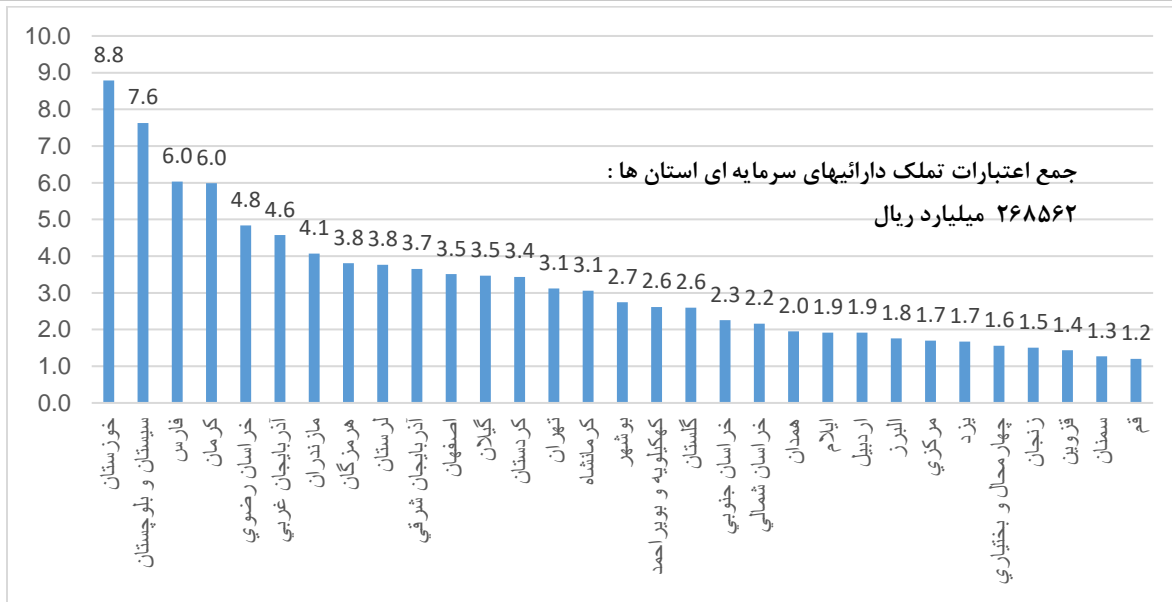
درصد ارزش افزوده طی این سال‌ها با روندی فزاینده مواجه می‌باشد و از ۳,۸ درصد در قانون بودجه ۱۳۹۷، به ۶,۸ درصد در لایحه ۱۳۹۹ رسیده است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل ردیف‌های متفرقه و اختصاصی طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۸، تقریباً ثابت و در لایحه بودجه ۱۳۹۹ به ۳,۳ درصد رسیده است.



نمودار ۱۱: سهم اجزای اصلی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها

۱-۲-۴- توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بین استان‌های کشور

اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان از سهم آن از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۳ درصد نفت خام و گاز طبیعی، ۲۷ درصد ارزش افزوده و اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور به دست می‌آید. نمودار (۱۲) وضعیت سهم استان‌های کشور از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (جدول ۱-۱۰) را نشان می‌دهد. استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان و فارس و کرمان بالاترین سهم از این اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند. وجود مناطق محروم در این استان‌ها و بالتبع بهره‌مندی از اعتبارات ۲/۳، ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، وجود شاخص‌های زیر میانگین کشوری در بخش‌های قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و سهم در تولید نفت خام و گاز طبیعی در استان خوزستان در کنار سهم بالا از جمعیت و مساحت این استان‌ها در مقایسه با سایر استان‌ها از دلایل بالا بودن سهم این استان‌ها از اعتبارات جدول ۱-۱۰ است.



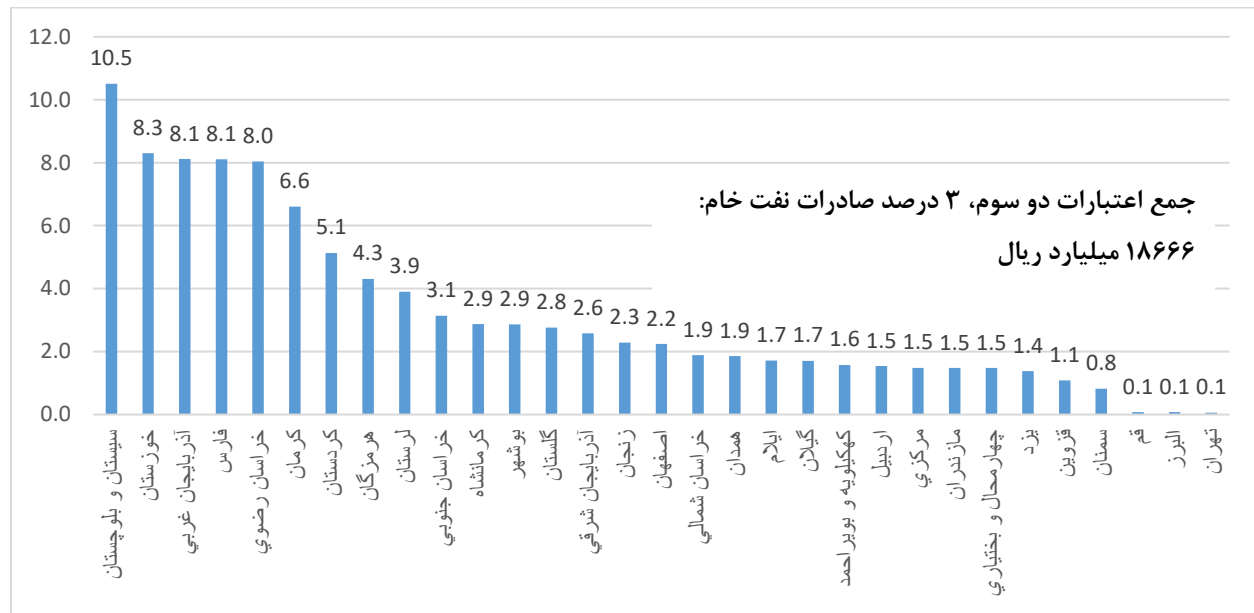
نمودار ۱۲: سهم استان‌های کشور از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹

سهم استان‌ها از اعتبارات جدول ۱-۱۰ طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ با تغییرات اندکی روبه‌رو بوده است. موارد استثناء به استان‌های خوزستان و بوشهر در لایحه بودجه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ بازمی‌گردد. کاهش حدود ۴۵ درصدی اعتبارات ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی در لایحه ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ و سهم ۸۱ درصدی این دو استان از یک‌سوم ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی موجب تغییرات معنی‌دار در سهم این دو استان شود، به نحوی که در لایحه بودجه ۱۳۹۹، سهم استان خوزستان نسبت به سال ۹۷، ۲ درصد و استان بوشهر ۰٫۶ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها کاهش داشته است.

۲-۲-۴- بررسی و تحلیل مصارف استان‌ها از محل اعتبارات دوسوم ۳ درصد نفت خام (مناطق محروم)

به استناد بند «ث» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دوسوم از ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، به مناطق محروم استان‌های کشور اختصاص می‌یابد. سهم هر استان به نسبت جمعیت و مساحت مناطق محروم آن استان از کل جمعیت و مساحت مناطق محروم کل کشور تعیین می‌شود. فهرست مناطق محروم شامل شهرستان، بخش و دهستان به تصویب هیئت وزیران رسیده است. سهم این اعتبارات از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها (جدول ۱-۱۰) در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، به ترتیب ۱۴٫۳ و ۱۳٫۸ درصد است ولی در لایحه بودجه ۱۳۹۹ به دلیل کاهش درآمدهای نفتی- ناشی از تحریم‌ها - به ۷ درصد (۱۸۶۶۶ میلیارد ریال) کاهش یافته است. با توجه به عدم ارائه فهرست جدید مناطق محروم در سال‌های

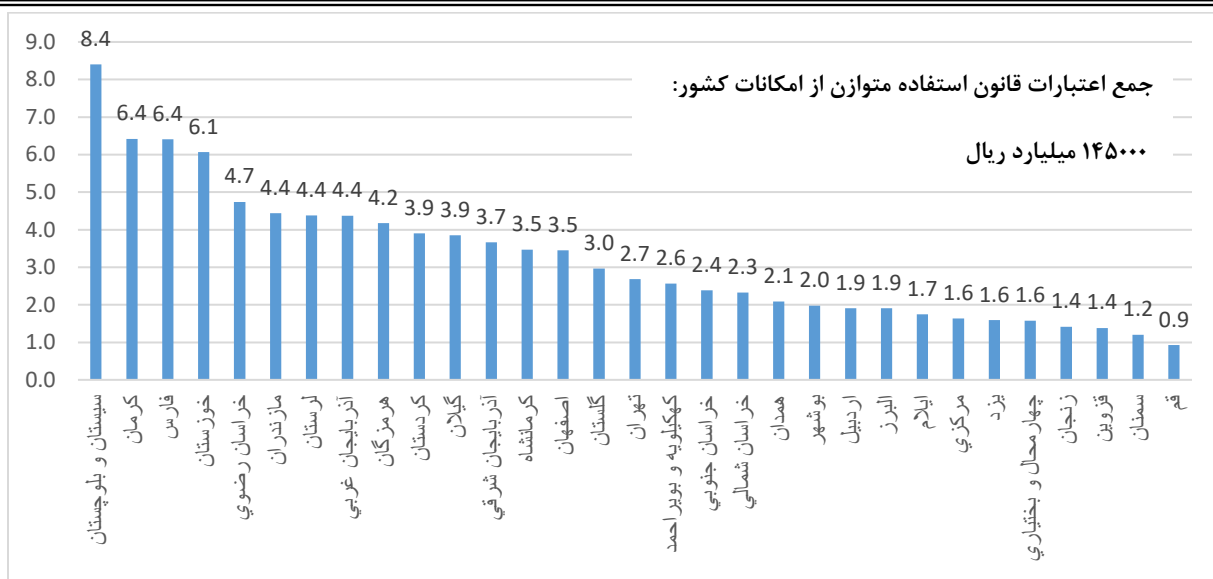
اخیر، سهم استان‌ها از محل اعتبارات دوسوم تغییر نداشته است. سهم استان‌ها از اعتبارات جدول ۱۰-۱ در نمودار ۱۳ آمده است. استان سیستان و بلوچستان به دلیل تعداد مناطق محروم و همچنین جمعیت و مساحت این مناطق سهم ۱۰٫۵ درصدی از این منابع را به خود اختصاص داده است. استان‌های خوزستان، آذربایجان غربی و فارس با سهم بیش از ۸ درصدی در رتبه‌های بعدی در بهره‌مندی از این منبع قرار دارند.



نمودار ۱۳: سهم استان‌ها از اعتبارات دوسوم، ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی در لایحه بودجه ۱۳۹۹

۳-۲-۴- بررسی و تحلیل توزیع اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور

قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در سال ۱۳۹۳ به تصویب رسید و به استناد این قانون، ۳ درصد از بودجه کل کشور در ردیفی متمرکز شده و به شهرستان‌هایی که شاخص‌های آن‌ها در بخش‌هایی که در این قانون و اصلاحیه آن در سال ۱۳۹۴ مشخص شده است، تعلق می‌گیرد. سهم این اعتبارات از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در جدول ۱-۱۰، طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، به بیش از ۵۰ درصد است. این اعتبارات به دو بخش اعتبارات استانی و ملی تقسیم می‌شود. اعتبارات استانی به طرح‌های استانی-مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها- و اعتبارات ملی به طرح‌های پیوست شماره (۱)- با پیشنهاد استان‌ها و تأیید سازمان- اختصاص می‌یابد. سهم این اعتبارات از اعتبارات جدول ۱-۱۰ در لایحه بودجه ۱۳۹۹ بالغ بر ۵۲٫۲ درصد و تقریباً برابر قانون بودجه ۱۳۹۸ است (نمودار ۱۱). سهم ستون ملی این اعتبارات در قانون بودجه ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، ۳۰ درصد است که با توجه به تأثیر اتمام طرح‌های نیمه‌تمام ملی و استانی پیوست شماره (۱) بر توسعه استان‌ها، در لایحه بودجه ۱۳۹۹، ۵۰ درصد این اعتبارات در ستون ملی قرار گرفته است.

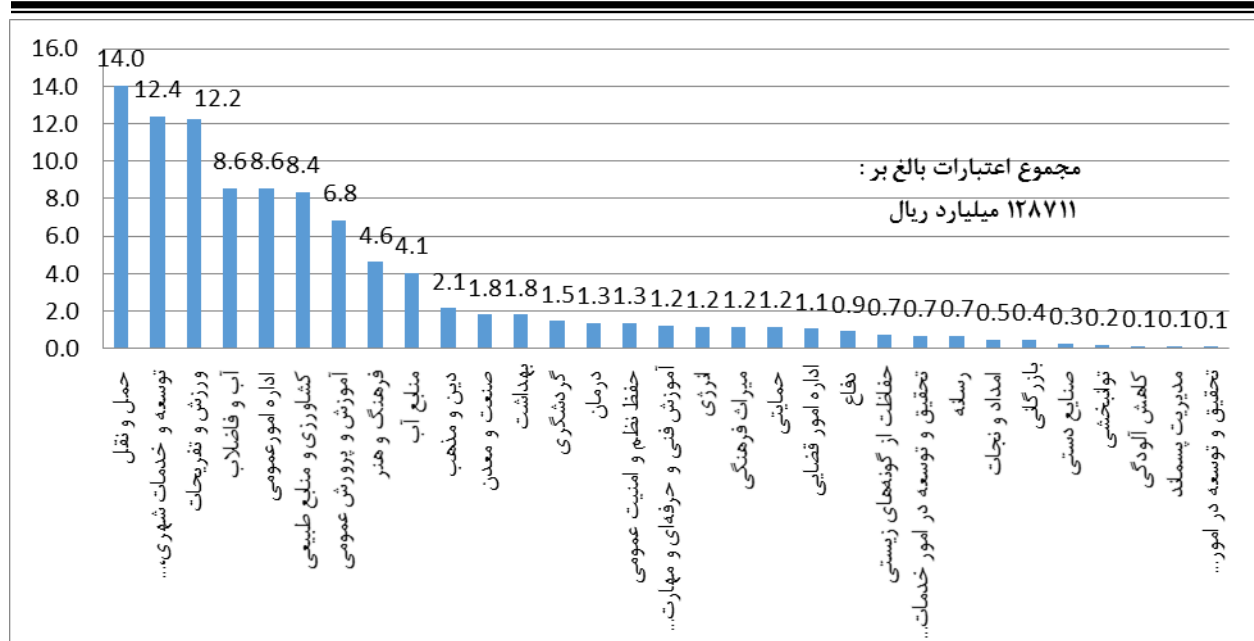


نمودار ۱۴: سهم استان‌ها از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه بودجه ۱۳۹۹

سهم استان‌ها از این اعتبارات بر اساس تعداد شاخص‌های زیر میانگین کشوری در بخش‌های ذکر شده در قانون، محاسبه می‌شود. از ۲۵ شاخص برای تبیین وضعیت شهرستان‌ها در بخش‌های مجاز این قانون استفاده می‌شود. در لایحه بودجه ۱۳۹۹، استان سیستان و بلوچستان با ۸٫۴ درصدی و استان‌های کرمان و فارس با ۶٫۴ و خوزستان با ۶٫۱ درصد بالاترین سهم را از این اعتبارات به خود اختصاص داده‌اند (نمودار ۱۴).

۴-۲-۴- توزیع فصل - برنامه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها

یکی از آسیب‌های نظام بودجه، عدم هماهنگی شورای برنامه‌ریزی و توسعه به‌عنوان متولی توسعه استان با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ملی به‌عنوان متولی توسعه بخش در اختصاص اعتبار است. به‌منظور رفع این چالش، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، توزیع فصلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان در جدول ۴-۱۰ ماده واحده و توزیع استان - برنامه این اعتبارات در گزارش بودجه استان‌ها برای نخستین بار آمده است. دستگاه‌های ملی با اطلاع از اعتبار اختصاص یافته در برنامه‌های مربوطه، می‌توانند نسبت به هدایت کارآمد اعتبارات ملی در راستای ارتقاء شاخص‌های بخش و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای اقدام کنند. یکی دیگر از مشکلات اجرای بودجه‌های استانی ناشی از تطویل فرایند ابلاغ و توزیع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان‌ها - غالباً - تا ابتدای نیمه دوم سال است که اجرای طرح‌های عمرانی، به‌ویژه در استان‌های سردسیر را با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو می‌کند. ارائه برش استان - فصل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۹۹ و استان - فصل - برنامه این اعتبارات در گزارش بودجه استانی، این امکان را به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها می‌دهد که بلافاصله پس از ابلاغ اعتبار نسبت به تشکیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و مبادله موافقت‌نامه اقدام کنند.



نمودار ۱۵: سهم فصول از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹

در زمان تنظیم لایحه بودجه ۱۳۹۹، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها شامل اعتبارات جدول ۱-۱۰ (بدون احتساب اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور) به اضافه اعتبارات جرائم رانندگی موضوع ماده ۲۳ قانون نحوه رسیدگی به جرائم رانندگی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها اعلام و از آن‌ها خواسته شد تا نسبت به اخذ مصوبه توزیع فصلی این اعتبارات از شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اقدام کنند. در نمودار ۱۵ سهم فصول از این اعتبارات نمایش داده شده است. از ۳۲ فصلی که استان‌ها مجاز به تأمین اعتبار از محل اعتبارات تملک دارایی‌های استانی هستند، ۸۱ درصد اعتبار به ۱۰ فصل اختصاص یافته است. فصول حمل و نقل با ۱۴ درصد توسعه خدمات شهری و ورزش و تفریحات با بیش از ۱۲ درصد در رتبه‌های اول تا سوم قرار دارند. با توجه به روند افزایشی اعتبارات ۰٫۲۷ درصد ارزش افزوده که به ۱۸۸۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۹ رسیده است و الزام به هزینه‌کرد این اعتبارات صرفاً در برنامه‌های ورزش همگانی و ورزش دانش‌آموزی سهم فصول مربوط به این برنامه‌ها، به‌ویژه فصل ورزش و تفریحات افزایش یافته است. الزام - ماده ۹۴ قانون برنامه ششم توسعه- مذکور موجب می‌شود، اولویت‌هایی خارج از مسائل و ظرفیت‌های واقعی استان‌ها به توزیع فصلی شورای برنامه‌ریزی و توسعه تحمیل شود.

۵- توسعه منطقه مکران

منطقه مکران^۱ بخشی از سواحل دریای عمان در استان‌های هرمزگان و سیستان و بلوچستان است که از ظرفیت‌های درخور توجهی برای توسعه برخوردارند، اما به دلایلی مانند دوری از مرکز و عدم توجه به قابلیت‌های آن متناسب با آمایش سرزمین، کمتر توسعه یافته‌اند. دسترسی این منطقه به آب‌های آزاد و موقعیت ژئوپلیتیک آن برای تجارت با کشورهای آسیای میانه، هند و پاکستان این منطقه را به سرزمینی با ظرفیت‌های متنوع در زمینه صنایع دریا پایه، شیلات، صنایع پتروشیمی و ترانزیت کالا مبدل کرده است. پس از بیانات مقام معظم رهبری در خصوص لزوم استفاده از ظرفیت‌های منحصر به فرد این منطقه در توسعه کشور- به‌ویژه شرق کشور- به شناسایی قابلیت‌ها و توسعه زیرساخت‌های این منطقه توجه بیشتری شد و در همین راستا در جدول شماره ۹ ماده واحده قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ ردیف‌هایی برای مطالعه و اجرای زیرساخت‌ها به تصویب رسید و این روند در لایحه بودجه ۱۳۹۹ با شیب تندتری ادامه یافته است.

اعتبارات منطقه مکران در قانون بودجه ۱۳۹۷، بالغ بر ۱۴۰۰ میلیارد ریال است که به‌صورت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دو ردیف درج شده است. در قانون بودجه ۱۳۹۸، یک ردیف با اعتبار ۱۰۰۰ میلیارد ریال منظور شد. علی‌رغم محدودیت‌های اعتباری لایحه بودجه ۱۳۹۹ به این منطقه توجه خوبی شده است و اعتبارات مطالعه، راهبری و ایجاد زیرساخت‌ها با رشد ۵۷۰ درصدی به ۵۷۰۰ میلیارد ریال رسیده است.

جدول ۳: ردیف‌های مرتبط با توسعه منطقه مکران در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ (اعتبار به میلیارد ریال)

اعتبار	قانون بودجه سال ۱۳۹۷		لایحه بودجه سال ۱۳۹۹
	توسعه سواحل مکران و تقویت نیروی دریایی ارتش	راهبری، توسعه، مطالعات و ایجاد زیرساخت‌های منطقه مکران	
۹۶۰	۴۴۰	۱۰۰۰	۵۷۰۰

۱. در ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور منطقه مکران شامل سواحل محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک است.