

راهبردهای تدوین بودجه؛ نگاه منطقه‌ای یا نگاه ملی

فرزانه نوبری^۱

چکیده

بودجه در کشور ما به فرصتی برای منظم ساختن و اولویت‌بندی کارکردها و نیازهای مقامات اجرایی ارشد بدل شده است. بر اساس اطلاعات به‌دست‌آمده در این گزارش، هفت استان توسعه‌یافته بیش از ۴۰ درصد اعتبارات بودجه را به خود اختصاص می‌دهند. بهره‌مندی برخی استان‌ها از اعتبارات بیشتر به‌خاطر تمرکز شرکت‌های دولتی، ساختار اداری، و از همه مهم‌تر، وجود رانت‌های سیاسی-اقتصادی، سبب غفلت هرچه بیشتر از نگاه ملی بر بودجه و کاهش عدالت منطقه‌ای شده است. گزارش پیش رو با هدف آسیب‌شناسی نگاه منطقه‌ای و غفلت از نگاه ملی در سیستم بودجه‌ریزی عمومی در کشور تهیه شده است. برای کاهش آسیب‌های ناشی از نگاه منطقه‌ای و غفلت از نگاه ملی بر بودجه، توجه به فرایند مشورتی، تأکید بر عدالت منطقه‌ای، جلوگیری از ردیف‌محوری، بهبود حکمرانی، نظارت بر وعده‌های انتخاباتی، توجه ویژه به عدالت قومی و نسلی و حذف گرایش‌های سیاسی به‌عنوان راهکارهای پیشنهادی مطرح می‌شوند.

واژگان کلیدی: نگاه ملی، بودجه استانی، عدالت منطقه‌ای، امنیت اقتصادی.

مقدمه

را مجری مصوبات آن شناخته‌اند، اما در بسیاری از کشورها (از جمله ایران) تهیه بودجه از وظایف قوه مجریه، و قانون‌گذار در رسیدگی و تصویب بودجه از حقوق و اختیارات لازم برخوردار است.^۲

در واقع، بودجه در کشور به فرصتی برای منظم ساختن و اولویت‌بندی کارکردها و نیازهای مقامات اجرایی ارشد بدل شده است. در واقع، فرصت استفاده از بودجه برای ایجاد دگرگونی‌های بنیادین و مهم برای مقامات سیاسی و گروه‌های هم‌سودی که به دنبال کسب منابع مالی ضروری برای حمایت از برنامه‌های مطلوب خود هستند، اهمیت ویژه‌ای دارد. به سبب نگرش سیاسی غالب بر بدنه بودجه، شاهد مشکلاتی

در دنیای امروز، بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است. در کشور ما نیز بودجه مهم‌ترین سندی است که دولت همه‌ساله برای بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. سند بودجه به‌عنوان سند و برنامه کوتاه‌مدت کشور در سطح استانی و ملی از اهمیت بالایی برخوردار است. تحقق اهداف برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله و سند چشم‌انداز بیست‌ساله ۱۴۰۴ درگرو موفقیت و کارایی همین سند کوتاه‌مدت بودجه است. برخی کشورها تهیه و تصویب بودجه را یکسره به قانون‌گذار سپرده و دولت

nobari_farzaneh@ut.ac.ir

۱دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲ رسولی، ۱۳۹۵.

۲۵۴۲ هزار میلیارد ریال به صورت استانی است. سهم منابع عمومی ملی، ۸۰ درصد و سهم منابع استانی، ۲۰ درصد است. همچنین، کل منابع عمومی به جز منابع تعهدزا (واگذاری دارایی مالی)، برابر با ۸۵۰۳ هزار میلیارد ریال است که از این میان، حدود ۵۹۶۱ هزار میلیارد ریال به صورت ملی و ۲۵۴۲ هزار میلیارد ریال به صورت استانی است که سهم منابع عمومی ملی، ۷۱ درصد و سهم منابع استانی، ۲۹ درصد است. لازم به ذکر است که هرچه اتکای دولت (اعم از دولت مرکزی و استان‌ها) بر قسمت درآمدهای بودجه بیشتر و سهم منابع نفتی و تعهدزا (واگذاری‌های دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) کمتر باشد، شرایط اقتصادی بهتری را نشان می‌دهد. از این رو تمرکززدایی مالی می‌تواند درآمدهای استانی را جذب و به کاهش اتکای دولت به منابع نفتی و تعهدزا کمک کند.^۱ در بخش درآمدهای قانون بودجه سال ۱۴۰۰، درآمدهای عمومی ملی بالغ بر ۲۰۰۶ هزار میلیارد ریال و درآمدهای عمومی استانی بالغ بر ۲۵۴۲ هزار میلیارد ریال است که سهم درآمدهای عمومی ملی، ۴۴ درصد و سهم منابع استانی، ۵۶ درصد است. این نسبت در قانون بودجه ۱۳۹۹ برابر ۵۷ درصد بوده است.

تمرکززدایی مالی می‌تواند درآمدهای استانی را جذب و به کاهش اتکای دولت به منابع نفتی و تعهدزا کمک کند.

درباره اطلاعاتی که باید در دسترس بدنه کارشناسی (و نه مراجع نظارتی) قرار گیرد، هستیم. همین موضوع به تنهایی باعث شده است که بودجه نهاد گاه غیرشفاف باشد و مورد بررسی انتقادی کارشناسی قرار نگیرد. بنابراین، تا نتوان نتایج مثبت و حداکثری را از برنامه کوتاه‌مدت به دست آورد، متأسفانه باید مدام شاهد هدررفت و توسعه نامتوازن منابع در کشور باشیم. با توجه به اینکه دیدگاه‌ها و نیازهای مقامات سیاسی و گروه‌های هم‌سود در بسیاری از موارد با ارزش‌ها و خواست‌های نظام اداری تعارض دارد، باید این تعارضات بررسی و مطابق با نیازهای جامعه و توان مالی و اجرایی کشور طبقه‌بندی شود.

این گزارش از زوایای اقتصادی و سیاسی، ابتدا به اعتبارات اختصاص یافته به استان‌ها می‌پردازد و با بررسی تبعات نگاه منطقه‌ای و غفلت از نگاه ملی بر بودجه، به عوامل تزلزل امنیت اقتصادی کشور به سبب نابسامانی‌های تخصیص نامتوازن پرداخته است. در بخش پایانی، راهکارهایی برای پرون رفت از این موضوع ارائه شده است.

۱- قالب بودجه و سهم استان‌ها (منابع و مصارف)

۱-۱- بررسی منابع بودجه استانی در قانون بودجه ۱۴۰۰
کل منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برابر ۱۲۷۷۹ هزار میلیارد ریال است که از این میان، حدود ۱۰۲۳۵ هزار میلیارد ریال به صورت ملی و

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۳۰۰.

جدول ۱- منابع عمومی ملی و استانی در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع عمومی	۱۲۷۷۹	۱۰۲۳۵ (۸۱)	۲۵۴۲ (۱۹)
منابع عمومی به‌جز واگذاری دارایی‌های مالی	۸۵۰۳	۵۹۶۱ (۷۱)	۲۵۴۲ (۲۹)
درآمدها	۴۵۴۸	۲۰۰۶ (۴۴)	۲۵۴۲ (۵۶)
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۹۵۵	۳۹۵۵	۰

مأخذ: بر اساس اطلاعات قانون بودجه سال ۱۴۰۰.

ریال)، اختصاصی و بقیه عمومی است. کل منابع استانی در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون سال ۱۳۹۹، حدود ۵۱ درصد رشد داشته و درآمدهای اختصاصی استانی با افزایش ۱۴ درصدی مواجه بوده است.

با توجه به اینکه منابع بودجه عمومی دولت شامل «منابع عمومی دولت» و «درآمدهای اختصاصی دولت» است، منابع استانی هم به‌صورت عمومی و اختصاصی است. از کل منابع استانی، مبلغ ۲۵۴۲ هزار میلیارد ریال، کمتر از ۱ درصد (به مبلغ ۱۶ میلیارد

جدول ۲- منابع عمومی و اختصاصی استانی (هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد (درصد)
کل منابع استانی	۱۶۸۵	۲۵۵۸	۵۱/۸
منابع عمومی استانی	۱۶۷۱	۲۵۴۲	۵۲/۱
منابع اختصاصی استان	۱۴	۱۶	۱۴/۲

مأخذ: بر اساس اطلاعات قانون بودجه ۱۴۰۰.

به‌جز بازپرداخت تعهدات قبلی دولت (تملك دارایی مالی)، برابر با ۱۰۹۵۱ هزار میلیارد ریال (۹۵ درصد) به‌صورت ملی و ۵۴۷ هزار میلیارد ریال (۵ درصد) به‌صورت استانی است.

در قسمت اعتبارات هزینه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات هزینه‌ای عمومی ملی بالغ بر ۸۹۶۹ هزار میلیارد ریال (۹۷ درصد) و اعتبارات هزینه‌ای عمومی استانی بالغ بر ۲۲۰ هزار میلیارد ریال (۳ درصد) است. در قسمت تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبارات

۲-۱- بررسی مصارف بودجه استانی در قانون بودجه ۱۴۰۰

کل مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برابر با ۱۲۷۷۹ هزار میلیارد ریال است که از این میان، حدود ۱۲۲۴۳ هزار میلیارد ریال به‌صورت ملی و ۵۳۶ هزار میلیارد ریال با احتساب اعتبارات متفرقه انتقال‌یافته به استان‌ها، به‌صورت استانی است. سهم مصارف عمومی ملی، ۹۵ درصد و سهم منابع استانی، ۵ درصد است. همچنین، کل مصارف عمومی

عمومی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی بالغ بر ۱۴۶۲ هزار میلیارد ریال (۸۳ درصد) و اعتبارات عمومی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی بالغ بر ۳۰۰ هزار میلیارد ریال (۱۷ درصد) است.

جدول ۳ - سهم مصارف عمومی ملی و استانی در قانون بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
مصارف عمومی	۱۲۷۷۹	۱۲۱۴۰ (۹۵)	۵۳۶ (۵)
مصارف عمومی به جز تملک دارایی‌های مالی	۱۰۹۵۱	۱۰۴۰۳ (۹۵)	۵۴۷ (۵)
هزینه‌ها	۹۱۸۹	۸۹۶۹ (۹۷)	۲۲۰ (۳)
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷۶۲	۱۴۶۲ (۸۳)	۳۰۰ (۱۷)

مأخذ: بر اساس اطلاعات قانون بودجه ۱۴۰۰.

هزار میلیارد ریال، مربوط به ردیف‌های متفرقه و ۴ درصد، معادل ۵۳۶ هزار میلیارد ریال، مربوط به دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها (با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به استان‌ها) است؛ البته نباید فراموش کرد که اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی نیز در استان‌ها هزینه می‌شوند، اما تخصیص این اعتبارات ملی است.^۱

بر اساس جدول شماره ۷ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (جدول شماره ۴ گزارش) که خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه را شرح داده است، کل مصارف پیش‌بینی شده در قانون بودجه معادل با ۱۲۷۷۹ هزار میلیارد ریال است که از این رقم، ۵۴ درصد، معادل ۶۸۸۴ هزار میلیارد ریال، مربوط به دستگاه‌های اجرایی ملی و ۲۷ درصد، معادل ۳۵۳۲

جدول ۴ - سهم مصارف دستگاه‌های ملی و استانی از کل مصارف در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)

عنوان	مبلغ	سهم (به درصد)
جمع دستگاه‌های اجرایی ملی	۶۸۸۴	۵۴
ردیف متفرقه	۳۵۳۲	۲۷
منابع و مصارف دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها	۵۳۶	۴
تملك دارایی‌های مالی	۱۸۲۷	۱۵
کل مصارف	۱۲۷۷۹	۱۰۰

مأخذ: بر اساس اطلاعات قانون بودجه ۱۴۰۰.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۳۰۰.

برخوردارند؛ از جمله اعتبارات عمرانی استانی ویژه و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است. با در نظر گرفتن مجموع این اعتبارات، اعتبارات عمرانی استانی به مبلغ ۶۴۹ هزار میلیارد ریال (معادل ۵ درصد مصارف عمومی) افزایش می‌یابد. با وجود این، مبلغ اعتبارات عمرانی استانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برابر ۳۰۱ هزار میلیارد ریال بوده است که حکایت از رشد ۱۱۵ درصدی دارد.

بررسی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد، مجموع این اعتبارات ۱۷۶۲ هزار میلیارد ریال است. از این رقم، معادل ۳۱۱ هزار میلیارد ریال، برابر ۱۷ درصد، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی است. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برابر ۱۱۸ هزار میلیارد ریال بوده است. بنابراین، اعتبارات با افزایش ۱۶۳/۵ درصدی مواجه بوده است. غیر از اعتبارات مطرح شده تا به اینجا، استان‌ها از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای دیگری نیز

جدول ۵ - اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	قانون بودجه سال ۱۴۰۰	رشد (درصد)
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی	۱۱۸	۳۱۱	۱۶۴
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (مازاد بر بودجه استانی)	۱۴۵	۲۸۰	۹۳
اعتبارات استانی ویژه (مصوب قانون)	۳۷	۵۸	۵۶
مجموع	۳۰۱	۶۴۹	۱۱۵

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و محاسبات تحقیق.

۲- بررسی درآمدها و اعتبارات استان‌ها

طبق جدول شماره ۱۰ قانون بودجه ۱۴۰۰ (جدول شماره ۶ گزارش)، مجموع درآمدهای استانی کل استان‌ها معادل ۲۵۴۲ هزار میلیارد ریال است در حالی که کل مصارف عمومی استان‌ها (هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای) برابر ۵۳۱ هزار میلیارد ریال و با احتساب اعتبارات متفرقه استانی برابر با ۵۳۶ هزار میلیارد ریال است. این موضوع نشان می‌دهد نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها بیش از ۴ برابر است. این نسبت در قانون بودجه ۱۳۹۹ بیش از ۶ برابر بوده که البته بدون در نظر گرفتن اعتبارات ابلاغی است که از طریق

وزارتخانه‌ها به صورت ملی تخصیص می‌یابد. کاهش این نسبت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به معنای کاهش تمرکزگرایی در بودجه است، اما همچنان این نسبت، عدد بالایی است و نمی‌توان گفت بودجه‌ای که نسبت درآمدها به اعتبارات استانی آن در حد ۴ برابر است، بودجه‌ای غیرمتمرکز است. در بخش بعد به توزیع استانی این بخش پرداخته می‌شود.

۲-۱- درآمدها و اعتبارات استانی

در جدول ذیل، درآمدها و اعتبارات استانی به همراه مازاد درآمد استانی به تفکیک استان نشان داده شده است. بیشترین درآمد استانی به ترتیب مربوط به استان‌های تهران (بیش از نیمی از درآمد)، اصفهان (۶)

از منظر مجموع اعتبارات استانی نیز استان‌های خوزستان (۸ درصد)، فارس (۶ درصد)، خراسان رضوی (۵ درصد)، سیستان و بلوچستان (۵ درصد) و تهران (۴ درصد) در رتبه‌های اول تا پنجم قرار گرفته‌اند. همچنین، سه استانی که در رتبه‌های پایان این دسته‌بندی قرار گرفته‌اند، به ترتیب شامل قم (۱/۱ درصد)، سمنان (۱/۳ درصد) و قزوین (۱/۷ درصد) هستند.

درصد، خوزستان (۵ درصد)، کرمان (۴ درصد) و خراسان رضوی (۳ درصد) است که در مجموع بیش از ۷۰ درصد درآمدها را به خود اختصاص داده‌اند. لازم به ذکر است، در درآمدهای استانی این گزارش به سبب ارائه نشدن گزارش‌های بودجه استان‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۰، از اطلاعات لایحه بودجه ۱۴۰۰ استفاده شده است.^۱

جدول ۶- درآمدها و مصارف استانی قانون بودجه ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

نام استان	درآمدهای استانی	سهم از درآمدهای استانی (درصد)	اعتبارات هزینه‌های عمومی	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع اعتبارات استانی	سهم از بودجه عمومی استانی (درصد)	مازاد درآمد استانی
مرکزی	۵۴۸۸۶	۱۵/۲	۴۶۶۰	۴۸۷۷	۹۵۳۷	۷۹۵۵۴۱۳۶/۱	۳۱۸۷۷
گیلان	۳۶۰۹۱	۴۱/۱	۸۵۳۵	۱۱۲۸۹	۱۹۸۲۴	۷۳۲۲۸۶۰۴/۳	۲۷۹۵
مازندران	۴۳۲۸۳	۷۰/۱	۱۱۶۸۹	۹۴۷۶	۲۱۱۶۵	۹۸۴۷۵۷۵۷/۳	۸۶۴۶
آذربایجان شرقی	۶۵۵۳۷	۵۷/۲	۹۲۲۵	۱۱۱۴۸	۲۰۳۷۳	۸۳۵۶۴۶۸۷/۳	۳۱۶۹۲
آذربایجان غربی	۳۳۲۶۳	۳۰/۱	۸۵۰۸	۱۷۰۵۶	۲۵۵۶۴	۸۱۲۹۶۲۰۹/۴	-۵۷۷۳
کرمانشاه	۲۵۹۴۰	۰۲/۱	۷۵۳۶	۹۸۷۵	۱۷۴۱۱	۳۷۷۹۸۱۷۹/۳	-۴۹۴۳
خوزستان	۱۲۱۳۲۰	۷۷/۴	۱۱۸۴۸	۳۵۲۰۹	۴۷۰۵۷	۸۵۹۴۷۲۵۸/۸	۶۰۷۹۱
فارس	۶۱۳۱۰	۴۱/۲	۱۲۸۰۱	۱۷۶۴۲	۳۰۴۴۳	۷۳۱۵۳۶۷۳/۵	۱۷۳۹۵
کرمان	۸۸۵۷۲	۴۸/۳	۹۷۶۴	۱۸۶۱۵	۲۸۳۷۹	۳۴۲۹۴۵۲/۵	۴۶۷۲۱
خراسان رضوی	۸۱۹۹۶	۲۲/۳	۱۲۶۳۸	۱۵۷۳۵	۲۸۳۷۳	۳۴۱۸۱۵۵۷/۵	۴۰۱۵۱
اصفهان	۱۴۳۵۰۵	۶۴/۵	۱۰۹۵۶	۸۲۷۶	۱۹۲۳۳	۶۲۰۸۲۹۵۶/۳	۱۱۰۸۰۱
هرمزگان	۶۹۱۱۹	۷۱/۲	۶۱۸۷	۱۰۹۳۰	۱۷۱۱۷	۲۲۲۶۳۶۲۱/۳	۳۸۵۳۰
سیستان و بلوچستان	۲۴۳۶۹	۹۵/۰	۷۳۹۰	۲۴۲۱۰	۳۱۶۰۰	۹۴۹۳۶۶۳۷/۵	-۲۰۷۰۳
کردستان	۲۲۲۲۶	۸۷/۰	۶۱۶۶	۱۰۳۴۵	۱۶۵۱۱	۱۰۸۵۴۳۹۳/۳	-۷۷۵۷
همدان	۲۶۶۸۹	۰۴/۱	۵۴۷۲	۶۳۶۶	۱۱۸۳۸	۲۲۸۷۵۳۱۴/۲	۱۳۷۹
لرستان	۲۱۳۹۷	۸۴/۰	۶۶۴۲	۸۱۱۶	۱۵۴۵۸	۹۱۰۲۹۴۴۷/۲	-۷۵۳۳
ایلام	۱۷۰۶۸	۶۷/۰	۵۰۶۰	۶۵۱۵	۱۱۵۷۵	۱۷۹۲۳۷۸۴/۲	-۷۹۷۹
زنجان	۴۳۱۳۸	۶۹/۱	۴۳۹۵	۴۹۸۳	۹۳۷۸	۷۶۵۶۰۶۲۶/۱	۲۰۲۸۸
چهارمحال و بختیاری	۲۱۵۰۵	۸۴/۰	۴۲۷۴	۴۱۸۷	۸۴۶۱	۵۹۲۹۶۱۶۷/۱	-۴۲۸
کهگیلویه و بویراحمد	۱۹۴۲۲	۷۶/۰	۴۵۱۹	۵۶۰۳	۱۰۱۲۲	۹۰۵۶۷۹۹۵/۱	-۴۱۷۲
سمنان	۲۴۶۹۰	۹۷/۰	۴۲۲۴	۳۰۱۴	۷۳۳۸	۳۶۲۷۰۶۱۳/۱	۳۹۸۰
یزد	۵۲۴۱۶	۱۰/۲	۴۹۷۳	۴۹۲۷	۹۹۰۰	۸۶۳۸۱۳۷/۱	۳۰۰۴۴
بوشهر	۷۲۲۰۴	۸۳/۲	۵۰۹۸	۱۳۹۷۱	۱۹۰۶۹	۵۹۰۱۴۱۳۷/۳	۳۹۶۶۳

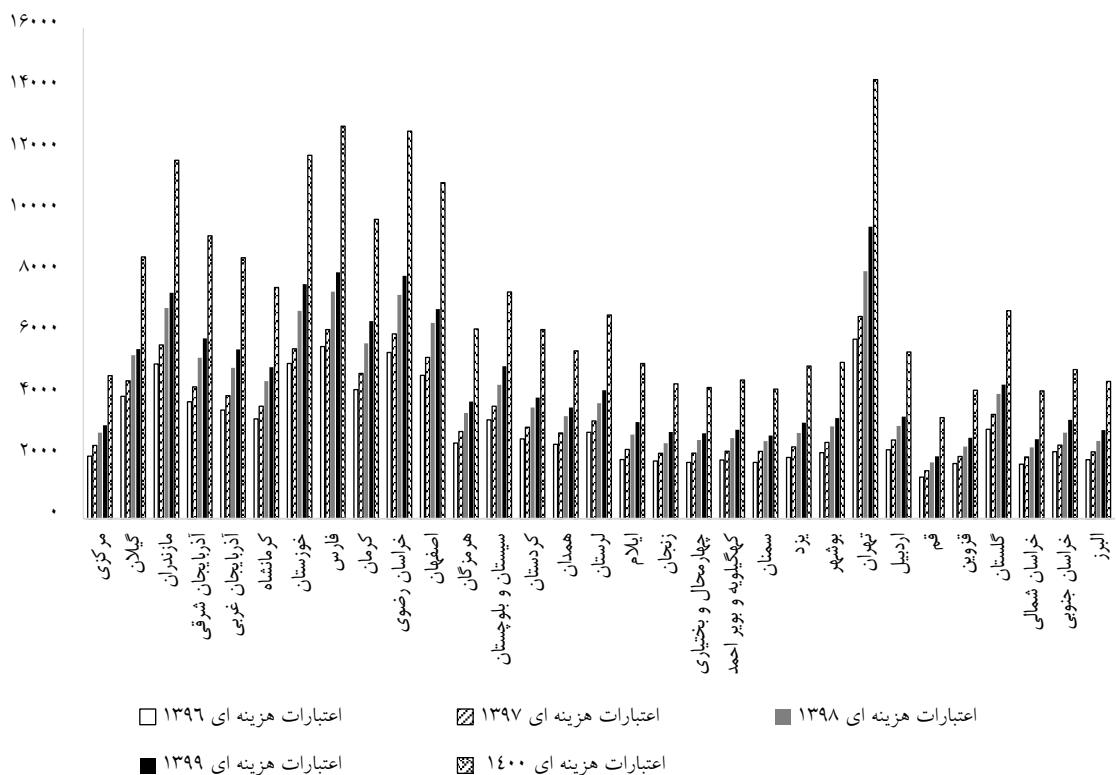
۱. اختلاف درآمدهای استانی ذکر شده در قانون بودجه و لایحه ۱۴۰۰ با قانون ۱۴۰۰، بالغ بر ۴۱۸ هزار میلیارد ریال است.

نام استان	درآمدهای استانی	سهم از بودجه عمومی استانی (درصد)	جمع اعتبارات استانی	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	اعتبارات هزینه‌ای عمومی	سهم از درآمدهای استانی (درصد)	مازاد درآمد استانی
تهران	۱۱۵۹۶۵۰	۲۶۶۹۷۵۹۳/۴	۲۲۶۶۴	۸۳۴۴	۱۴۳۲۰	۶۰/۴۵	۱۱۲۳۵۱۴
اردبیل	۲۱۴۵۱	۴۷۴۲۵۸۶۴/۲	۱۳۱۴۲	۷۷۰۷	۵۴۳۵	۸۴/۰	-۵۱۶۳
قم	۲۷۹۴۶	۱۸۳۰۹۵۵۲/۱	۶۲۸۴	۲۹۸۷	۳۲۹۷	۰۹/۱	۸۱۹۰
قزوین	۴۳۵۴۹	۷۶۵۶۰۶۲۶/۱	۹۳۷۸	۵۱۹۱	۴۱۸۷	۷۱/۱	۲۰۶۹۹
گلستان	۲۳۳۹۹	۸۴۲۷۰۵۱۵/۲	۱۵۰۹۹	۸۳۲۰	۶۷۷۹	۹۲/۰	-۵۱۷۲
خراسان شمالی	۱۹۷۶۱	۰۰۸۲۸۷۶۹/۲	۱۰۶۶۷	۶۴۹۸	۴۱۶۹	۷۷/۰	-۴۳۷۸
خراسان جنوبی	۱۹۲۰۳	۸۶۸۵۹۰۵۵/۱	۹۹۲۵	۵۰۶۳	۴۸۶۲	۷۵/۰	-۴۱۹۴
البرز	۵۶۶۴۸	۵۶۹۴۲۷۷۹/۱	۸۳۳۶	۳۸۶۱	۴۴۷۵	۲۲/۲	۳۴۸۴۰
کل کشور	۲۵۴۲۵۵۳	۱۰۰	۵۳۱۱۴۹	۳۱۱۰۴۹	۲۲۰۱۰۰	۱۰۰	۱۵۹۳۷۷۰

مأخذ: بر اساس اطلاعات قانون بودجه ۱۴۰۰ و گزارش بودجه استانی (لایحه ۱۴۰۰).

طبق نمودار زیر، در بررسی اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها طی شش سال اخیر، شاهد متوسط رشد ۵۳ درصدی این اعتبارات در قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال گذشته هستیم حال آنکه رشد اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در سال‌های قبل از آن، به‌طور میانگین حدود ۶ درصد رشد را تجربه می‌کرده است.

نمودار ۱ - اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها (۱۳۹۶-۱۴۰۰) (میلیارد ریال)



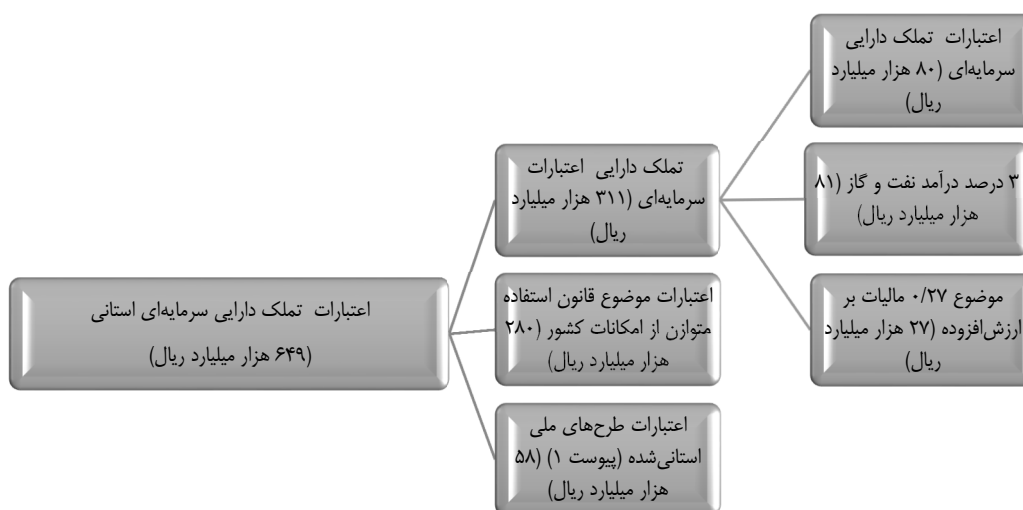
مأخذ: بر اساس اطلاعات قانون بودجه ۱۴۰۰.

۱. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی.
۲. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته.
۳. اعتبارات تملک دارایی سرمایه استانی شده.

طبق نمودار درمی‌یابیم، بیشترین اعتبارات هزینه‌ای مربوط به استان تهران است و بعد از آن، استان‌های خراسان رضوی و فارس قرار دارند. استان‌های قم و سمنان در رتبه‌های پایانی قرار دارند.

۲-۲- اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استان‌ها
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی شامل سه جزء است که عبارت‌اند از:

نمودار ۲ - اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استان



مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰

استانی این اعتبارات، استان‌های خوزستان، بوشهر، سیستان و بلوچستان و فارس، چهار استانی هستند که حدود ۵۰ درصد اعتبارات از این محل، به این استان‌ها اختصاص می‌یابد.

*بر اساس ماده ۹۴ قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است ۰/۲۷ درصد از کل ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده را برای توسعه ورزش مدارس، کشتی پهلوانی و... اختصاص دهد. مجموع اعتبارات مربوط به ۰/۲۷ درصد از مالیات بر ارزش افزوده برابر ۲۲ هزار میلیارد ریال است. هفت

*جزئیات این اعتبارات در جدول شماره ۱۰ قانون بودجه ۱۴۰۰ (جدول شماره ۶ گزارش) به تفکیک استان‌ها ذکر شده است. طبق آن، استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان، کرمان و تهران بیشترین سهم را از این حوزه دریافت می‌کنند؛ البته جزئیاتی مبنی بر اولویت طرح‌های اجرایی، زمان شروع و خاتمه آن‌ها در سند بودجه انعکاس نمی‌یابد.

*سهم استان‌های محروم و نفت خیز در ردیف ۲۱۰۱۰۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برابر با ۸۱۶۰۰ میلیارد ریال درج شده است. طبق بررسی نحوه توزیع

بگیرد. جدول شماره ۱-۱۰ قانون بودجه ۱۴۰۰ (جدول شماره ۷ گزارش) در ستونی مجزا، به جزئیات اعتبارات استان‌ها پرداخته است. استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، فارس، خوزستان و خراسان رضوی بیشترین سهم (حدود ۳۰ درصد) و استان‌های قم، سمنان، قزوین و زنجان کمترین سهم (کمتر از ۵ درصد) را دارند.^۱

استان خوزستان، سیستان و بلوچستان، فارس، کرمان، خراسان رضوی، آذربایجان غربی و تهران، حدود ۴۰ درصد این اعتبارات را دریافت می‌کنند.

* برای استفاده متوازن از امکانات کشور، دولت مکلف است سالیانه ۳ درصد از منابع بودجه عمومی را در راستای رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت در نظر

جدول ۷ - توزیع استانی اجزای اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (میلیارد ریال)

اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور	استان	اعتبارات ۰/۲۷ درصد مالیات ارزش‌افزوده	استان	اعتبارات ۳ درصد درآمد صادرات نفت و ...	استان	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	استان
۲۳۴۸۴	سیستان و بلوچستان	۱۷۵۸	خوزستان	۲۰۲۰۷	خوزستان	۵۸۵۶	خوزستان
۱۷۹۵۵	کرمان	۱۶۷۹	سیستان و بلوچستان	۹۵۴۲	بوشهر	۵۵۰۴	سیستان و بلوچستان
۱۷۹۲۰	فارس	۱۳۷۸	فارس	۵۷۱۹	سیستان و بلوچستان	۴۶۶۸	کرمان
۱۶۹۷۰	خوزستان	۱۱۴۹	کرمان	۴۹۳۰	فارس	۴۳۲۱	تهران
۱۳۲۶۰	خراسان رضوی	۱۰۸۲	خراسان رضوی	۴۴۱۴	آذربایجان غربی	۴۰۶۱	فارس
۱۳۴۲۰	مازندران	۱۰۵۰	آذربایجان غربی	۴۳۹۹	خراسان رضوی	۳۶۷۰	مازندران
۱۲۲۴۴	لرستان	۹۶۷	تهران	۳۵۹۳	کرمان	۳۵۹۷	خراسان رضوی
۱۲۲۲۰	آذربایجان غربی	۸۸۴	بوشهر	۳۳۲۳	هرمزگان	۳۵۱۷	اصفهان
۱۱۶۷۶	هرمزگان	۸۷۷	مازندران	۲۷۹۲	کردستان	۳۴۹۶	آذربایجان غربی
۱۰۹۰۵	کردستان	۸۶۸	آذربایجان شرقی	۲۱۳۳	لرستان	۳۴۵۴	آذربایجان شرقی
۱۰۷۸۰	گیلان	۸۳۶	اصفهان	۱۸۹۸	کهگیلویه و بویراحمد	۲۹۴۳	گیلان

۱. این اعتبارات نسبت به سال ۱۳۹۹ دو برابر شده است.

اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور	استان	اعتبارات ۰/۲۷ درصد مالیات ارزش افزوده	استان	اعتبارات ۳ درصد درآمد صادرات نفت و...	استان	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	استان
۱۰۲۵۶	آذربایجان شرقی	۸۳۰	هرمزگان	۱۸۶۴	ایلام	۲۴۴۳	لرستان
۹۶۹۶	کرمانشاه	۸۲۱	لرستان	۱۷۰۹	خراسان جنوبی	۲۴۳۴	هرمزگان
۹۶۵۰	اصفهان	۷۸۹	کردستان	۱۵۸۱	کرمانشاه	۲۱۱۸	کرمانشاه
۸۲۹۸	گلستان	۷۴۰	کرمانشاه	۱۵۰۲	گلستان	۲۰۷۵	کردستان
۷۴۹۳	تهران	۷۱۸	گیلان	۱۴۰۱	آذربایجان شرقی	۱۸۸۵	البرز
۷۱۶۵	کهگیلویه و بویراحمد	۶۵۹	کهگیلویه و بویراحمد	۱۲۴۳	زنجان	۱۸۸۱	گلستان
۶۶۶۶	خراسان جنوبی	۵۴۴	خراسان جنوبی	۱۲۱۹	اصفهان	۱۸۵۸	بوشهر
۶۵۱۹	خراسان شمالی	۴۱۷	خراسان شمالی	۱۰۳۰	خراسان شمالی	۱۸۲۸	قم
۵۸۵۰	همدان	۴۵۵	البرز	۱۰۰۹	همدان	۱۸۲۲	اردبیل
۵۵۱۱	بوشهر	۴۵۰	همدان	۹۲۹	گیلان	۱۷۹۱	کهگیلویه و بویراحمد
۵۳۳۵	اردبیل	۴۴۸	ایلام	۸۳۹	اردبیل	۱۷۷۲	خراسان شمالی
۵۳۳۳	البرز	۴۴۳	گلستان	۸۰۷	مرکزی	۱۷۰۲	یزد
۵۰۲۱	ایلام	۴۲۸	اردبیل	۸۰۴	مازندران	۱۶۸۲	مرکزی
۴۵۷۸	مرکزی	۳۹۱	یزد	۸۰۴	چهارمحال و بختیاری	۱۶۳۵	ایلام
۴۴۵۶	یزد	۳۸۹	چهارمحال و بختیاری	۷۵۲	یزد	۱۶۰۵	خراسان جنوبی
۴۴۰۰	چهارمحال و بختیاری	۳۸۱	مرکزی	۵۹۰	قزوین	۱۵۵۵	همدان
۳۹۵۲	زنجان	۳۷۶	قم	۴۴۷	سمنان	۱۴۴۳	قزوین
۳۸۷۲	قزوین	۳۴۹	زنجان	۴۶	قم	۱۳۸۹	چهارمحال و بختیاری
۳۳۶۰	سمنان	۳۳۶	قزوین	۴۵	البرز	۱۳۳۹	سمنان
۲۷۵۵	قم	۳۳۳	سمنان	۲۹	تهران	۱۳۳۹	زنجان
۲۸۰۰۰	کشور	۲۲۸۱۷	کشور	۸۱۶۰۰	کشور	۸۰۷۰۰	کشور

مأخذ: بر اساس اطلاعات جدول شماره ۱-۱۰ قانون بودجه ۱۴۰۰.

تعیین شده در بودجه کشور و رویکردهای علمی و کارشناسی به کار گرفته شده در تدوین آن، متأسفانه شاهد کمترین کارایی در آن و اهداف اسناد بالادستی هستیم. از علل این نافرجامی می‌توان به سایه سنگین سیاست بر اقتصاد اشاره کرد. در واقع، دسترسی مقامات دیوانی به بودجه عمومی و نفوذ و سلطه آنان بر نحوه تخصیص منابع، تأثیرات شگرفی بر بی‌نظمی مالی، ناکارایی و ناکارآمدی مدیریت اجرایی دارد^۱.

پس از آنکه بودجه خام با نگاه کارشناسی شده از پایین به بالا، یعنی بر اساس اصول علمی نیازها و منابع و هزینه ارگان‌ها و سازمان‌ها نگارش می‌شود، تیم دولتی و هیئت وزیران آن را به بحث می‌گذارد. دخل و تصرف‌های سیاسی مغایر با نگاه علمی، لایحه را دستخوش تغییرات بسیاری می‌کند. در واقع، نقش و رانت قدرت استان‌ها در مرکز و وزارتخانه‌ها از عوامل مهمی است که بر تئوری و نیازهای مناطق حاکم و منجر به آن می‌شود که قانون بودجه، شکل نامأنوسی از توسعه متوازن را به خود گیرد.

سهم‌خواهی مجلس در کنار دولت و نقش قدرت نمایندگان سبب ایجاد سرفصل‌هایی برای برخی استان‌ها خواهد شد. این تغییرات هیچ سنخیتی با شمایل اولیه آن ندارد. در نهایت، پس از تصویب بودجه توسط مجلس و شورای نگهبان، قانون بودجه شکل می‌گیرد. با تمام تغییرات صورت گرفته و سرفصل‌ها و تبصره‌های اضافه و کم‌شده در بودجه، متأسفانه عملکردی به مراتب ضعیف را شاهد خواهیم بود که بی‌عدالتی و نابسامانی را بیش از پیش ترویج

همچنین، لایحه بودجه ۱۴۰۱ به مبلغ ۳۶۳۱ همت در نظر گرفته شده که جمع منابع عمومی استان‌ها در آن، ۴۴۹ همت است که در این بین، استان‌های تهران، اصفهان و خوزستان دارای بیشترین منابع هستند (تهران ۲۰۳ همت، اصفهان ۳۲ همت، خوزستان ۲۳ همت، کرمان ۲۳ همت و خراسان رضوی ۱۶ همت). استان‌های ایلام و کهگیلویه و بویراحمد هم به ترتیب با ۰/۹ و ۱ همت، کمترین اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند. مطابق با این لایحه، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در استان‌ها از ۸۰ هزار میلیارد ریال به ۸ هزار میلیارد ریال (منفی ۹۰ درصد) رسیده است. اعتبارات ۳ درصد درآمد صادرات نفت هم با رشد ۲۲/۵ درصدی، ۱۰۰ هزار میلیارد ریال و اعتبارات قانون استفاده متوازن هم با رشد ۱۴/۲ درصدی، ۳۲۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

تا به اینجا، با توجه به مجموع شرایط بودجه استانی و رتبه استان‌ها در تخصیص اعتبارات، متوجه نبود توازن در اعتبارات تخصیصی برخی استان‌ها شده‌ایم. یکی از عوامل مهم، «نقش قدرت سیاسی در بودجه» است که در بخش بعد به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد.

۳- نقش قدرت سیاسی در بودجه (لایبگری در بودجه ملی)

قانون بودجه سالانه گویای مسیر توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است. با توجه به منابع و مصارف

۱. اشتریان، ۱۳۸۶.

۱۴۰۱ هم وضوحی از چگونگی بحث لابیگری برخی نمایندگان و وزرا، نظارت و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان از بندهای کلی نگر تبصره‌ها و ماده‌ها ذیل قانون بودجه و نظارت دقیق بر وعده‌های انتخاباتی مشاهده نمی‌شود.

۴- تبعات نگاه منطقه‌ای در بودجه (آسیب‌شناسی نگاه منطقه‌ای)

بودجه‌های سنواتی برای آنکه بخش‌هایی از برنامه‌های توسعه‌ای هستند، باید در راستای تحقق این برنامه‌ها باشند. در غیر این صورت سبب انحراف بودجه می‌شوند و اهداف کلانی که در برنامه‌های پنج‌ساله وجود دارد و باید به‌صورت ملی محقق شود، تحقق نمی‌یابد. در ادامه، به چگونگی و آسیب‌های نگاه منطقه‌ای پرداخته می‌شود.

* در قانون برنامه و بودجه اقتدار لازم به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای مدیریت فرایند بودجه داده شده که در عمل مخدوش است. چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی در گرفتن بودجه، اقتدار سازمان را زیر سؤال برده است. همچنین، متأثر بودن تصمیمات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از ملاحظات سیاسی و غیرکارشناسی برخی افراد و نهادها، اقتدار این سازمان را تضعیف کرده است. در واقع، عوامل سیاسی قادرند پروژه‌هایی را به‌رغم نداشتن توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تحمیل کنند.^۱

می‌دهد؛ گویی نگاه منطقه‌ای بر نگاه ملی و پیشبرد اهداف توسعه‌ای غالب شده است. بر اساس قانون، اعتبارات جاری و عمرانی در صورتی تخصیص داده می‌شود که دستگاه‌ها گزارش پیشرفت عملیات خود را ارائه دهند، اما عملاً تخصیص‌ها بدون ارائه گزارش‌های جدی و در نوبت‌های زمانی معینی انجام می‌شود (اشتریان، ۱۳۸۶). از این‌رو نگره داشتن بخش زیادی از اعتبارات مصوب دستگاه‌ها در ردیف‌های متفرقه یا در سقف دستگاه مادر، سبب می‌شود که نه سازمان حسابرسی و نه دیگر ارگان‌های نظارتی نظارت کامل داشته باشند. این ارقام حدود ۲۳ درصد بودجه سالانه را دربرمی‌گیرد.^۱ تا بودجه ۱۳۹۸، سرفصل هزینه‌های متفرقه زیربخش اعتبارات هزینه‌ای در بودجه کلان استانی، مبلغ ۲۲۳۶ میلیارد ریال در نظر گرفته شده بود. این سرفصل در قانون بودجه ۱۳۹۹، هم در بخش اعتبارات هزینه‌ای و هم در بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حذف شد. در قانون بودجه ۱۴۰۰، این بخش (هزینه‌های متفرقه بخش اعتبارات هزینه‌ای) به هفت استان (آذربایجان غربی، کرمانشاه، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، کردستان، ایلام و خراسان جنوبی)، در مجموع به مبلغ ۳۲ میلیارد ریال، تعلق گرفته است. در واقع، ردیف محوری و دستگاه‌محوری یکی از بزرگ‌ترین ضعف‌های نهادی بودجه به شمار می‌رود که هم بدنه بودجه را بزرگ می‌کند و هم شفافیت و نظارت را تنزل می‌دهد. متأسفانه در قالب لایحه

۱. «بودجه سیاسی یا سیاست‌های بودجه»، دنیای اقتصاد.

۲. قاسمی و همکاران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

استان‌های توسعه‌یافته تعلق می‌گیرد (اصفهان، تهران، خراسان رضوی و...). تجربه نشان داده است که افزون‌بر ساختار دولتی، میزان نفوذ و اعمال قدرت در تعریف طرح‌های توسعه‌ای به نفع مناطقی است که از نمایندگان و سران سیاسی قدرتمندی در رأس حکومت برخوردارند^۱.

غالب بودن رابطه‌مداری در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه، ثبات اقتصادی و سیاسی را با تنش‌های عدیده‌ای مواجه ساخته؛ مسیری که رهیافت توسعه‌ای کشور را با فراز و فرودهایی روبه‌رو کرده است. به عبارتی، غفلت از نگاه ملی و توجه به نگاه منطقه‌ای (استانی)، عملکرد بودجه را مختل می‌کند و منجر به تنش‌های اجتماعی و اقتصادی می‌شود. نظر به اهمیت حفظ امنیت اقتصادی کشور برای هموار کردن مسیر توسعه و عبور از مرحله گذار، در بخش بعدی به این مهم می‌پردازیم و راهکارهای عملیاتی برای برون‌رفت از این بحران را در پایان ارائه می‌کنیم.

محرومیت از رهیافت رونق برای استان‌های کمتربرخوردار از اعتبارات سالانه، موجب سلب اعتماد اقوام و مناطق از حکومت می‌شود؛ زیرا خاستگاه بسیاری از بحران‌ها در سطح ملی و محلی، نادیده گرفتن حق برابری افراد، اقلیت‌ها و ناهماهنگی در سطح ملی است.

* به سبب نگرش سیاسی غالب بر بدنه بودجه، شاهد مشکلاتی در باب اطلاعاتی که باید در دسترس بدنه کارشناسی (و نه مراجع نظارتی) قرار گیرد، هستیم. همین به‌تنهایی باعث شده است که بودجه نهاد گاه غیرشفاف باشد و مورد بررسی انتقادی کارشناسی قرار نگیرد. نتیجه این رویه آن است که برخی (یا بسیاری) از مسائل با تزریق اعتبار حل می‌شود نه با اصلاح فرایندها، ساختارها و... .

* نگاه‌های بخشی و غیرملی سبب افول دستیابی برنامه‌های میان‌مدت و کاهش تحقق‌پذیری اسناد بالادستی می‌شود. در صورت نبود نگاه سلسله‌مراتبی به بودجه و برنامه‌ها، شاهد آن خواهیم بود که هم در مرحله اول، بودجه و برنامه‌های توسعه هم‌راستا نباشد و هم سند چشم‌انداز بیست‌ساله با برنامه‌ها در یک راستا نباشد. درنهایت، آمایش سرزمین هم نمی‌تواند مفهوم خود را پیدا کند. برای همین، مناطقی از کشور توسعه‌یافته و مناطق زیادی هم توسعه‌نیافته هستند و در واقع توسعه نامتوازنی در کشور شکل گرفته است.

* افزایش در نابرابری اعتبارات هزینه‌ای سرانه در استان‌ها باعث ارائه نامتوازن خدمات عمومی و افزایش نابرابری درآمد سرانه استانی می‌شود^۱. طبق اطلاعات به‌دست‌آمده، مشاهده می‌شود که میزان هزینه‌های جاری در استان‌ها رابطه مستقیمی با وزن ساختارهای دولتی در هر استان دارد؛ هرچه وزن ساختار اداری بیشتر باشد با کمترین نفوذ قدرت به‌صورت عرفی، سهم بالاتری از اعتبارات به

۱. ایزدخواستی، فصلنامه علمی پژوهش‌نامه اقتصادی، ۱۳۹۸.

۲. سیدرضایی، ۱۳۹۶.

۵- ملاحظات امنیت اقتصادی

تمام موارد ذکرشده، هم در تدوین و هم در نظارت اجرایی و عملکرد بودجه تأثیر خواهد گذاشت. این نابسامانی‌ها و تنش‌های اجرایی و اولویت‌بندی‌های سلیقه‌ای، بی‌اعتمادی و نارضایتی‌های وسیعی را به همراه خواهد داشت که افول امنیت اقتصادی تنها یکی از تبعات غالب شدن نگاه استانی به نگاه ملی است.

جمع‌بندی و ارائه راهکار

بر اساس نتایج این گزارش، هفت استان توسعه‌یافته بیش از ۴۰ درصد اعتبارات بودجه را به خود اختصاص می‌دهند. بهره‌مندی برخی استان‌ها به‌خاطر تمرکز شرکت‌های دولتی و ساختار اداری، و از همه مهم‌تر، رانت‌های سیاسی-اقتصادی از اعتبارات بیشتر، سبب غفلت هرچه بیشتر از نگاه ملی و کاهش عدالت منطقه‌ای شده است. این گزارش با هدف آسیب‌شناسی نگاه منطقه‌ای و غفلت از نگاه ملی در سیستم بودجه‌ریزی عمومی کشور تهیه شده است. برای کاهش آسیب‌های ناشی از نگاه منطقه‌ای و غفلت از نگاه ملی بر بودجه، موارد زیر به‌عنوان راهکارهای پیشنهادی ارائه می‌شود.

- **توجه به فرایند مشورتی:** این موضوع در تصویب و تخصیص بودجه، افزون‌بر کاهش نقش قدرت سیاسی و افزایش رایزنی‌های تخصصی، شفافیت در استفاده از هزینه‌ها را بیشتر می‌کند. رایزنی‌های تخصصی محل هزینه‌ها را بر اساس برنامه تعیین و از احاله سرنوشت بودجه‌های تخصصی به دست

تلاش برخی نمایندگان در تعریف ردیف‌هایی در بودجه به‌واسطه روابط و قدرت سیاسی، بدنه بودجه را بزرگ می‌کند و نگاه سیستمی بودجه را که باید به‌منزله نظام تلقی شود - نظامی که مبنای تصمیم‌گیری مناسب و معقول در مرحله سیاست‌سازی و اعلام خط‌مشی طراحی برنامه‌های اجرایی و تخصیص منابع محدود میان نیازهای نامحدود است - در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد. در واقع، نگاه سرشار از تبعیض و انگیزه‌های لابی‌گرانه و طبیعتاً بدون کارشناسی حاکم بر بودجه استان‌ها، با دو اصل شفافیت و پاسخ‌گویی در بودجه مغایرت دارد.

همچنین، محرومیت از رهیافت رونق برای استان‌های کمتربرخوردار از اعتبارات سالانه، موجب سلب اعتماد اقوام و مناطق از حکومت می‌شود؛ زیرا خاستگاه بسیاری از بحران‌ها در سطح ملی و محلی، نادیده گرفتن حق برابری افراد، اقلیت‌ها و ناهماهنگی در سطح ملی است. پیامد چنین روندی، برخوردار و نابرابر شهروندان استان‌های کمتربرخوردار و بهره‌مندتر است.

بی‌توجهی به عدالت‌محور بودن بودجه استان‌ها و نگاه منطقه‌ای صرف و به‌دور از رهیافت‌های اسناد بالادستی، زمینه‌ساز تشدید فقر، شکاف طبقاتی و ناحیه‌ای، رشد مهاجرت به شهرهای توسعه‌یافته‌تر، آلودگی، بیکاری و غیره خواهد شد. فزاینده‌تر، آلودگی، بیکاری و ناآرامی‌های اجتماعی و قومی-منطقه‌ای، امنیت اقتصادی و سیاسی کشور را با تنش‌های جبران‌ناپذیری مواجه خواهد ساخت.

وعده‌ها، تنها شرایط اقتصادی و سیاسی کشور را متزلزل می‌سازد و دستیابی به اهداف توسعه و اولویت‌های برنامه‌ای کشور را دشوارتر می‌کند. پیشنهاد می‌شود نهادهای نظارتی، وعده‌های انتخاباتی را با نگاهی کارشناسی شده راستی‌آزمایی کنند و با طرح وعده‌های انتخاباتی بی‌اساس برخورد شود.

- **توجه به عدالت قومی و بین‌نسلی:** توجه به عدالت قومی و بین‌نسلی، هم‌بستگی ملی را در راستای تقویت امنیت اقتصادی به همراه دارد. از این‌رو باید الزامات عدالت متوازن را در تخصیص اعتبارات مد نظر قرارداد.

- **حذف گرایش‌های سیاسی از دخالت در بحث بودجه‌ریزی:** باید گرایش‌های سیاسی (لابیگری، رابطه‌مداری و...) در تخصیص بودجه حذف و نظرات کارشناسی و اهداف سیاستی در تدوین و تخصیص بودجه جایگزین شود. توجه به اصلاحات ساختاری، چه در حوزه اختیارات دولت و چه نگاه‌های کوتاه‌مدتی، نخستین گام در حذف گرایش‌های سیاسی بودجه است.

نقش و رانت قدرت استان‌ها در مرکز و وزارتخانه‌ها از عوامل مهمی است که بر تئوری و نیازهای مناطق حاکم و منجر به آن می‌شود که قانون بودجه، شکل نامأنوسی از توسعه متوازن را به خود گیرد.

مقامات عالی دیوانی و استفاده از «اعتبارات فرابودجه‌ای» جلوگیری می‌کند و بدین‌سان افزایش شفافیت را در پی دارد (اشتریان، ۱۳۸۶).

- **تأکید بر عدالت منطقه‌ای:** عدالت منطقه‌ای به جست‌وجوی توزیع نابرابر مزایا و کمبودهای منطقه‌ای می‌پردازد. بی‌توجهی به این بخش، ریشه‌های امنیت اقتصادی و سیاسی کشور را آرام‌آرام از بین خواهد برد. پیشنهاد می‌شود در اصلاحات ساختاری بودجه، مسیر «عدالت» را با نگاه تیزبین و کارشناسی‌شده در بودجه کشور، هموارتر کرد.

- **جلوگیری از ردیف‌محوری:** ردیف‌محوری و دستگاه‌محوری یکی از بزرگ‌ترین ضعف‌های نهادی بودجه به شمار می‌رود که هم بدنه بودجه را بزرگ می‌کند و هم شفافیت و نظارت را تنزل می‌دهد. باید با نظارت دقیق در شناسایی ظرفیت‌ها و چگونگی هزینه‌کرد و خروجی آن‌ها، مانع چنین رفتارهایی شد.

- **بهبود حکمرانی:** دسترسی مقامات دیوانی به بودجه عمومی و نفوذ و سلطه آنان بر نحوه تخصیص منابع، تأثیرات شگرفی بر بی‌نظمی مالی و ناکارایی و ناکارآمدی مدیریت اجرایی دارد. باید بودجه را در قالب نگاه کارشناسی حفظ کرد تا از دست‌درازی‌های دولتی به عناوین مختلف جلوگیری شود.

- **نظارت بر وعده‌های انتخاباتی:** ناتوانی بودجه کشور در شرایط کنونی (تحریم، کرونا، کسری و...)، وعده‌های انتخاباتی و امیدهای سیاسی و بدون نگاه کارشناسی دوره تبلیغات را در حاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد. اجرایی شدن یا حذف

منابع

- یارمحمدیان ناصر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت مطالعات بخش عمومی (۱۴۰۰). «۱۱. درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه بودجه»، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور. شماره مسلسل: ۱۷۳۰۰.
- اشتریان کیومرث (۱۳۸۶). «رابطه قدرت سیاسی-دیوانی و بودجه (مطالعه موردی، موافقت‌نامه بودجه جاری نهاد ریاست‌جمهوری)، سیاست. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- ایزدخواستی حجت (۱۳۹۸)، «بررسی نابرابری در تخصیص اعتبارات بودجه استانی و تأثیر آن بر نابرابری درآمدهای منطقه‌ای در ایران»، (۱۳۹۸)، فصلنامه علمی پژوهش‌نامه اقتصادی. صص ۷۰-۳۹.
- «بودجه سیاسی یا سیاست‌های بودجه»، دنیای اقتصاد (۱۳۹۶).
- رسولی رضا و اشتریان علی (۱۳۹۵). «نقش قدرت‌های سیاسی در بودجه ریزی ایران»، همایش ملی دانشگاه؛ محور توسعه.
- سید رضایی میر یعقوب و پورعزت علی اصغر (۱۳۹۶). «ملاحظات نظام بودجه‌بندی در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای»، چشم‌انداز مدیریت دولتی. شماره ۲۹.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۹). لایحه بودجه ۱۴۰۰؛ گزارش بودجه استان‌ها.
- قاسمی محمد، مخیرعباس، خضری محمد و پناهی علی (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- قانون بودجه ۱۴۰۰.

غالب بودن رابطه‌مداری در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه، ثبات اقتصادی و سیاسی را با تنش‌های عدیده‌ای مواجه ساخته؛ مسیری که رهیافت توسعه‌ای کشور را با فرازوفرودهایی روبه‌رو کرده است.