

# برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی

با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت



سازمان برنامه و بودجه کشور

آبان ۱۳۹۸



طرح «چارچوب اصلاح ساختاری بودجه» با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت

برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی





## فهرست

چکیده.....	۴
برنامه کلی اصلاحات ساختار بودجه عمومی.....	۱۶
انطباق طرح با سیاستهای کلی نظام .....	۸۴
نقشه راه برنامه اصلاحات .....	۱۱۸



## باسمه تعالی

### چکیده

در اجرای فرمان مقام معظم رهبری در آذر ماه ۱۳۹۷ مبنی بر «تدوین نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی»، سازمان برنامه و بودجه کشور با یکسال تلاش شبانه روزی و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های کارشناسی خود و گروه‌های متعددی از متخصصین، اندیشمندان جوان دانشگاهی و مدال‌آوران المپیادهای ملی و بین‌المللی و قابلیت‌های موجود در دانشگاه‌ها و پژوهشکده‌های فعال در این حوزه و نیز دستگاه‌های اجرایی، طرح اصلاح ساختاری بودجه و نقشه راه آن را آماده نموده و در موعد مقرر به شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه تقدیم کرده‌است.

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای تقویت مشارکت مردم در اقتصاد و ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای تقویت اقتصاد ملی می‌طلبید که رکن سومی به آن‌ها اضافه شود و آن نظام مالیه عمومی و یا اصلاحات ساختاری بودجه است تا با تعامل با سیاست‌های ابلاغی بتواند رابطه مناسبی بین بودجه دولت و نظام اقتصادی ایجاد کند به نحوی که از نوسانات بکاهد و - موجبات ثبات، رشد و پیشرفت را فراهم کند و در عین حال ضامن عدالت نیز باشد. تاکید مقام معظم رهبری بر انجام این اصلاحات و از سوی دیگر لزوم حفظ ثبات اقتصادی، صیانت از معیشت مردم، اشتغال و تولید و لزوم مقابله فعالانه با تحریم‌های ظالمانه، اصلاحات ساختاری اساسی در نظام بودجه‌ریزی کشور را اجتناب‌ناپذیر کرده است.



در این طرح تلاش شد هم به کفه هزینه‌های دولت و روابط نهادی توجه شود، به طوری که هزینه‌های دولت و روابط نهادی بودجه کارا شود و هم کفه پایدارسازی درآمدها و ثبات بخشی و عدالت محوری آن در اقتصاد مورد توجه قرار گیرد تا بتوان عملکرد دولت را بهینه تر کرده، کسری بودجه ساختاری را از بین برده و زمینه ایجاد ثبات بودجه و به تبع آن اقتصاد را فراهم آورد. با این توضیح این طرح بر چهار محور «درآمدزایی پایدار، هزینه کرد کارا، ارتقای ثبات، توسعه و عدالت و اصلاحات نهادی بودجه» و بر رویکرد قطع رابطه مستقیم بودجه با نفت استوار است و تلاش شد با هدف سهولت در طرح مطالب عناوین و رؤس اصلی آن را در دو بسته کلی ارائه شود.

### **الف: حوزه های هزینه کرد کارا و روابط نهادی بودجه:**

۱- اصلاح نظام بودجه ریزی

۲- اصلاح ساختار شرکت های دولتی

۳- اصلاح سیاست های حمایت و نظام تامین اجتماعی

۴- اصلاح ساختار تعهدات و بدهی های دولت

### **ب: حوزه های درآمدزایی پایدار و ارتقاء ثبات، توسعه و عدالت :**

۱- اصلاح نظام مالیاتی

۲- ساماندهی یارانه های انرژی

۳- اصلاح نظام مالیه نفت و گاز

۴- اصلاح نحوه مدیریت بر دارایی های دولت



سازمان برنامه و بودجه بر این باور است که انجام اصلاحات ساختاری در نظام مالیه کشور بسیار دشوار و همراه با پیچیدگی و مقاومت‌های فراوان است. اگر چه این سازمان با نقادی از خود طرح اصلاحات ساختاری بودجه را تدوین نموده حتی بخش‌های کوچکی از آن را هم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ منعکس کرده است، اما حجم مخالفت‌ها و مقاومت‌ها و تمایلات شدید به استمرار وضع موجود، نشان می‌دهد که توفیق در این زمینه مستلزم اجماع همه مسئولان و صبوری هوشمندانه آنان و تحمل سختی‌ها و تلخی‌های آن در دوران گذر است. در عین حال تحقق اصلاحات بدون تامین الزامات لازم حقوقی، اقتصادی، مدیریتی و اجرایی و بدون رعایت رویکرد تدریجی و گفتگو با مردم میسر نخواهد بود. بدیهی است که اجرای برنامه‌های این طرح باید مبتنی بر قواعدی کمی و محاسبه‌پذیر استوار باشد و به صورت شفاف همه اجزاء و الزامات آن با ذی‌نفعان و کل جامعه مطرح و اطلاع‌رسانی شود.



## الف) محور هزینه کرد کارا و اصلاحات نهادی بودجه

### • اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی:

○ با بازتعریف، حیطة‌بندی و بازآرایی وظایف دستگاه‌های اجرایی و ارکان مختلف

حاکمیتی به حذف، کاهش یا ادغام تشکیلات غیر ضرور و موازی اقدام

می‌شود. ظرف مدت دو سال تمامی خدمات عمومی که قابلیت ارائه غیر حضوری دارند

از طریق توسعه دولت الکترونیک ارائه می‌شوند. آن وظایفی از دستگاه‌های

اجرایی که نقش تصدی‌گری دارند از طریق اصلاح سازوکارهای انگیزشی به بخش

خصوصی واگذار شده یا برون‌سپاری می‌شوند و فرایند کوچک‌سازی به‌صورت درون‌زا

و از طریق سازوکارهای انگیزشی اجرایی می‌گردد. با حذف یا کاهش هزینه‌کردهای

ناکارا، تخصیص منابع عمومی به امور حاکمیتی افزایش قابل توجهی می‌یابد.

به تعبیر دیگر، بر اساس بازتعریف اهداف حاکمیتی بخش‌های مفید دولت توسعه

می‌یابد و بخش‌های اختلال‌زا و ناکارا کوچک می‌شود. جلب مشارکت بخش

خصوصی در بسیاری از امور در دستور کار قرار می‌گیرد. کنترل و اولویت‌بندی هزینه‌ها

و فعالیت‌ها و افزایش بهره‌وری دستگاه‌ها از طریق ایجاد کمیته بازبینی هزینه‌ها

در بالاترین سطوح دولت پیاده‌سازی می‌گردد.

○ با تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی که وظایف غیر حاکمیتی دارند،

پیش از واگذاری، شرایط برای حضور سرمایه‌گذاری خصوصی برای مدیریت

بنگاه‌های دولتی فراهم می‌شود و انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی پس از اصلاح



مدیریت این بنگاه‌ها و بهبود در ساختار تجاری آن‌ها صورت می‌گیرد. به منظور ارتقای بهره‌وری در مدیریت بنگاه‌های بخش دولتی از طریق ایجاد صرفه حاصل از مقیاس، بنگاه‌های اقتصادی دولتی که در یک حیطه فعالیت تعریف می‌شوند در قالب تعداد محدودی **شرکت مادر تخصصی (هولدینگ)** تجمیع می‌شوند و دولت طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اقدام به واگذاری سهام آن‌ها می‌نماید. ساختار حاکمیت شرکتی شرکت‌های سهام عدالت به گونه‌ای اصلاح می‌گردد که از وضعیت تحت مدیریت دولتی بودن کنونی خارج شود و به سازوکارهای تعاونی نقش ویژه‌ای داده شود. فعالیت بنگاهداری نهادهای عمومی غیردولتی به چارچوب ماموریت و کارکرد آن‌ها محدود می‌شود. به منظور نظارت و ارائه پیشنهاد اصلاح ساختار، توقف، واگذاری مالکیت یا مدیریت شرکت‌های دولتی، **کمیته «نظارت و ساماندهی شرکت‌های دولتی»** با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه و یا وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود.

○ اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و نحوه تعامل دولت با این شرکت‌ها به خصوص در قیمت‌گذاری و نیز انتخاب مدیران به گونه‌ای پیاده‌سازی می‌شود که از شکل‌گیری و انباشت زیان در این شرکت‌ها جلوگیری شود، قواعد حکمرانی و مدیریت این بنگاه‌ها ارتقا یابد و شفافیت در عملکرد و استفاده از منابع عمومی در بنگاه‌های دولتی ایجاد شود. تنها بنگاه‌هایی که نقش حاکمیتی دارند با مدیریت





دولتی باقی می‌مانند و مابقی در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد. رویکرد کلی، خروج حاکمیت از مدیریت بنگاه‌ها است.

### • اصلاح سیاست‌های حمایتی و تامین اجتماعی:

○ نظام تامین اجتماعی چندلایه رفاهی فراگیر مبتنی بر بیمه‌های پایه، مکمل و اختیاری

و با حضور فعال صندوق‌ها و بیمه‌های بخش خصوصی پیاده‌سازی می‌شود. همچنین،

تقویت سازمان تامین اجتماعی از طریق تادیه بدهی‌های قطعی شده دولت و

انتقال و واگذاری بخشی از دارایی‌های عمومی پی‌گیری و برنامه‌ریزی می‌شود.

○ اصلاحات پارامتری در صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشگری و

تامین اجتماعی هدف‌گذاری می‌شود و به طور مشخص افزایش سن و سابقه،

افزایش نرخ حق بیمه و تغییر دوره زمانی محاسبه حقوق بازنشستگی مدنظر قرار

می‌گیرند. به منظور ایجاد و اعمال قواعد یکسان و مشابه در صندوق‌های مختلف و

پیشبرد انجام اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی سازمان تنظیم مقررات

بیمه‌های اجتماعی شکل خواهد گرفت.

### • ساماندهی تعهدات دولت:

○ دولت بدهی و معوقات غیرسیال خود را ذیل قیمت‌گذاری منصفانه، -

بهادارسازی کرده و برای آن‌ها جریان نقدی با سررسیدهای مشخص با لحاظ

ملاک پایداری تعیین می‌کند. با هدف شفاف شدن هزینه‌های تامین مالی دولت



و جلوگیری از انباشت بدهی یا معوقات جدید تمامی بدهی‌های جدید ایجاد شده توسط دولت در هر سال، در پایان همان سال **به صورت نقدی بازپرداخت** می‌شود یا با استفاده از انتشار اوراق مالی اسلامی تامین مالی می‌شود. سازوکارهای ایجاد و سقف تعهدات، بدهی و تضامین در دولت و بخش عمومی به همراه قاعده مالی دولت توسط لایحه قانون بدهی‌های دولت تبیین می‌شود و تضمین‌کننده انتشار اوراق مالی در آستانه‌های امن خواهد بود. **سامانه کنترل تعهدات دولت** ایجاد می‌شود. ایجاد هر گونه تعهد مالی منوط به اخذ مجوز از سازمان برنامه و بودجه در خصوص وجود منابع مالی و ثبت تعهد و ذی‌نفع نهایی آن در سامانه می‌شود. ساماندهی تعهدات دولت با دو راهبرد شناسایی مسیرهای ایجاد بدهی، مهار و عقیم‌سازی آن‌ها و همچنین مدیریت بدهی‌ها و معوقات با هدف ایجاد پایداری مالی در بودجه در افق زمانی ۵ ساله صورت می‌گیرد.

## • اصلاح نظام بودجه‌ریزی:

○ تنظیم لوایح و تصویب قوانین بودجه‌های سنواتی، **برنامه‌محور** بوده و ارتباط وثیقی بین سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، برنامه‌های مصوب مجلس و سیاست‌های اجرایی دستگاه‌ها برقرار شده و نظارت بر عهده نهادهای نظارتی سه قوه خواهد بود. ردیف‌های بودجه‌ای متمرکز در **دستگاه‌های سیاست‌گذار** و در جهت تحقق برنامه‌های مصوب خواهد بود. سیاست‌گذاری اجرایی برای تحقق اهداف، برنامه‌های اجرایی و تحقق واقعی بودجه‌ریزی مبتنی بر



عملکرد، در سند اجرایی بودجه منعکس خواهد شد. همگرایی بین برنامه‌های ملی و برنامه‌های استانی ایجاد شده و نظام درآمد-هزینه استانی پیاده‌سازی می‌شود.

### ○ نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در یک افق زمانی میان‌مدت

(حداقل ۲ ساله) اجرایی شده و مبنای بودجه‌ریزی هزینه‌ای قرار می‌گیرد تا تحقق برنامه‌های دستگاه‌ها و میزان هزینه آنها برای تولید کالا و خدمات به صورت کمی و نظارت‌پذیر درآید تا از هزینه‌های غیرضرور جلوگیری و زمینه کارا شدن هزینه‌ها فراهم شود. همزمان با طرح اصلاحات ساختاری بودجه، اسناد استانی و ملی

آمایش سرزمین در حال نهایی شدن است که بر اساس آن برنامه‌ریزی و

بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش و بودجه‌ریزی غیر متمرکز/ استانی

منطقه‌ای پیاده‌سازی می‌شود. با بازتعریف نحوه طبقه‌بندی حساب‌های

دریافتی و پرداختی امکان گزارشگری همزمان مالی و بودجه‌ای و پرداخت

مستقیم منابع به ذی نفع نهایی فراهم می‌گردد.

### ○ نظام جامع و یکپارچه مدیریت اطلاعات مالی دولت جهت شفافیت وجوه

عمومی مستقر می‌گردد.

#### • تهیه سند مالی حاکمیت:

### ○ سند مالی حاکمیت که منعکس کننده تمامی عملیات مالی حاکمیت اعم از

قوای سه‌گانه و سایر نهادهای عمومی است، تهیه می‌گردد، بی‌آنکه ارتباطی با



بودجه مصوب دولت داشته باشد. همسوسازی سرمایه‌گذاری دولت و

نهادهای عمومی غیردولتی جهت افزایش کارایی و اثربخشی منابع مالی

بخش عمومی از طریق هماهنگی‌های داوطلبانه صورت می‌پذیرد.

(ب) محور درآمدزایی پایدار و ارتقای ثبات، توسعه و عدالت

• اصلاح و یکپارچه سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی:

○ پایه نظام مالیاتی، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر مجموع درآمد

خانوار مبتنی بر خوداظهاری و بر مبنای نظام هوشمند و الکترونیکی (با حذف

ممیز محوری) قرار می‌گیرند. اولویت دولت در افزایش درآمدهای مالیاتی به جای

افزایش در نرخ مالیات بر بهبود پوشش و کوشش نظام مالیاتی از طریق

وضع مالیات بر عایدی سرمایه و ثروت مانند املاک و مستغلات، قرار

می‌گیرد. موانع عملیاتی طرح جامع مالیاتی در دسترسی به سامانه‌های اطلاعاتی

سایر دستگاه‌ها و نهادها برطرف می‌شود. جداسازی حساب‌های بانکی شخصی و

تجاری و اخذ مالیات بر اساس اطلاعات حاصله، نظام مالیاتی را کارا تر و عادلانه‌تر

می‌کند. بر اساس اطلاعات حاصل، امکان جداسازی خانوارهای کم‌درآمد

از پردرآمد جهت شناسایی و پوشش بهتر تامین اجتماعی نیز فراهم

می‌شود. معافیت‌های مالیاتی حذف می‌شوند و مالیات با نرخ ترجیحی جهت تامین



اهداف قانون‌گذار جایگزین می‌شود. قواعد مالیات‌ستانی در کشور از پنج ویژگی خنثی بودن، سادگی، عدالت، پوشایی و پایداری برخوردار می‌شود.

### • مولدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت:

○ سازمان یا شرکتی دولتی جهت مدیریت و مولدسازی دارایی‌های غیرمنقول دولت ایجاد می‌شود و وظیفه خرید و فروش و اجاره و مولدسازی این دارایی‌ها در اختیار این نهاد است و تمامی دستگاه‌ها مکلف به پرداخت اجاره بابت در اختیار داشتن اموال غیر منقول می‌شوند.

○ با انتشار اوراق مالی دولت جهت تامین منابع مالی در مواقع عدم تحقق منابع بودجه‌ای، بهبود مدیریت نقدینگی دولت درون یک سال یا بین چند سال و ایجاد امکان ثبات‌سازی در سطح اقتصاد کلان، در دستور کار قرار می‌گیرد. لحاظ محدودیت‌های پایداری مالی، تضمین‌کننده سقف امن انتشار اوراق مالی دولت است. انجام برخی اصلاحات در صندوق‌های با درآمد ثابت جهت ایجاد انگیزه برای مشارکت در این طرح و نیز عملیات بازار باز بانک مرکزی در این فرایند ضروری است.

### • اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی در کنار تامین حداقل معیشت:

اصلاح نظام تعیین قیمت در بخش انرژی با رویکرد اصلاح نظام قیمتگذاری

حامل‌های انرژی بر مبنای عرضه و تقاضا، خروج دولت از

قیمت‌گذاری و جلب مشارکت بخش خصوصی در بازار انرژی کشور



صورت می‌پذیرد، به صورتی که (۱) بهره‌مندی بیشتر دهک‌های ثروتمند از یارانه انرژی پایان یافته و حمایت بیشتر نسبت به اقشار ضعیف و عدالت یارانه‌ای در کشور محقق شود، (۲) حذف یارانه‌های پنهان انرژی و امکان تامین درآمد برای اقشار مستمند را فراهم آورد، (۳) حمایت غیرهدفمند یارانه‌ای از صنایع به صورت تدریجی کاهش یافته، و رویکرد هدفمند حمایت از مصرف کننده (خانوار) مبنای عمل قرار گیرد، (۴) بخشی از کسری بودجه ساختاری دولت پوشش داده شود، (۵) بخشی از منابع صرف بهبود شرایط بیمه‌ای و تامین اجتماعی جامعه شود، (۶) اصلاح قیمت‌ها تدریجی و بدون ایجاد شوک باشد و (۷) حرکت به سمت قیمت‌های آزاد و گسترش صادرات فرآورده‌ها باشد.

## • اصلاح نظام مالیه نفت و گاز:

○ قاعده تسهیم منابع نفتی از وضعیت کنونی به نحوی تغییر می‌کند که در عین حرکت به سمت قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت، ریسک‌های مختلف سیاسی، قیمتی و عملیاتی به ترتیب بین نهادهای مختلف توزیع و حداقل شود. نحوه سرمایه‌گذاری در این سرمایه‌های زیرزمینی، مالک و مسئول تامین مالی آن‌ها بازتعریف شده و از وارد شدن تکانه‌های متعدد به اقتصاد و بودجه ممانعت می‌شود. نظام مالیه نفت و گاز و به تبع آن نظام قیمت‌گذاری در بازار انرژی کشور اصلاح می‌گردد، به طوری که رانت نفت در بالادستی از ابتدا گرفته می‌شود و مابقی بدون رانت



در اختیار بخش خصوصی بدون مداخلات دولت قرار می‌گیرد و هرگونه مداخله دولت در میزان سهمیه‌های انرژی و در راستای برنامه‌های تامین اجتماعی خواهد بود. بدین منظور **پرداخت سالانه مقداری ثابت** از کل درآمد نفت به دولت و **پرداخت هزینه ثابت عملیاتی و سرمایه‌گذاری به شرکت ملی نفت** به ازای هر بشکه تولید مدنظر قرار می‌گیرد. لایحه «اساسنامه تنظیم‌گر و مقررات‌گذار پایین‌دستی انرژی» با هدف بازتعریف وظایف هر دستگاه و نهاد تنظیم‌گر و مقررات‌گذار ارائه می‌شود. وزارتخانه و یا نهاد جدیدی برای مدیریت انرژی و همچنین برای محیط زیست و آب ضمن ارائه لایحه‌ای ایجاد می‌شود. رابطه «محیط زیست و آب» با جهاد کشاورزی تعیین شده، و نهادهای جدیدی جهت ارتقای سیاست‌گذاری مانند شورای عالی آب و محدوده اختیارات آن‌ها تعریف و تصویب می‌گردد.

○ **نقش ثبات‌سازی درآمدهای نفتی** و میزان ورود آن به کشور و نیز بودجه دولت به نهاد مشخصی تفویض می‌شود. بخشی از منابع حاصل از فروش نفت و گاز در داخل کشور صرف حمایت از تولید و اشتغال و حمایت از خانوارها شده و بخشی دیگر در **یک صندوق زیرساخت** قرار داده میشود. صندوق زیرساخت با هدف **سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور** با اهرم کردن منابع عمومی و ترکیب آن با منابع بخش خصوصی و با قواعد و استانداردهای به‌روز در تجهیز و تخصیص منابع مالی عمومی و خصوصی و بر اساس ساختار حکمرانی خوب، تاسیس می‌شود.



○ لازم است حکمرانی در صندوق توسعه ملی در نظامنامه آن به گونه‌ای اصلاح شود که تناسب بین بازدهی و ریسک سرمایه‌گذاری با هدف صیانت بین‌نسلی از منابع، ساختار انگیزشی مناسب برای مدیریت منابع صندوق و همچنین شفافیت و نظارت کافی از طریق انتشار عمومی عملکرد گزارش تفصیلی حسابرسی مالی و عملیاتی را داشته باشد.

## برنامه کلی اصلاحات ساختار بودجه عمومی

### مقدمه

در سال‌های اخیر مقام معظم رهبری، موضوع اصلاحات ساختاری بودجه را مورد تاکید قرار داده‌اند. ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، همچنین فرمان صادره از سوی معظم‌له در آذرماه ۱۳۹۷ و تاکیدات ایشان در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، مبنی بر لزوم اصلاحات ساختاری بودجه، مسئولین کشور را به تدبیر و جد و جهد برای تحقق این فرمان واداشت.

در راستای سیاست‌های کلانی که چارچوب‌های اصلاحات اقتصادی کشور را تعیین می‌کنند، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نقطه عطفی در بازتعریف رابطه دولت و بخش خصوصی بود که به اندازه‌ای که مورد اجرا قرار گرفته، سبب تقویت این بخش و خروج دولت از حیطه‌هایی است که بخش خصوصی می‌تواند در آن‌ها به فعالیت بپردازد.

با این حال به نظر می‌رسد برای رسیدن به اهداف بلند انقلاب اسلامی در گام دوم، نقش





بی‌بدیل دولت به‌عنوان ارائه‌کننده کالاها و خدمات عمومی، خدمات تامین اجتماعی و تنظیم‌گر بازارهای مختلف نیازمند اصلاح و بازتعریف است. بودجه یک کشور قراردادی بین حاکمیت با عموم مردم در خصوص چگونگی کارکرد نهادهای حاکمیتی، نحوه تامین مالی آنها و هم‌چنین اولویت‌بندی در تخصیص و هزینه‌کرد منابع مالی ذیل اهداف تعریف شده در تعادل سیاسی بین حاکمیت و مردم است. از این‌رو، بودجه انعکاس تعادل‌های سیاسی و اقتصادی شکل گرفته و نحوه ارتباط ذی‌نفعان مختلف در یک حاکمیت است و تغییر در نظام بودجه یک کشور به معنای تغییر در رابطه بین ذی‌نفعان و تغییر در تعادل‌های اقتصادی و سیاسی کشور است و می‌تواند تسهیل جدی در حکمرانی یک کشور ایجاد کند.

این طرح به دنبال آن است که تا با تعریف شکل بهینه روابط مالی و حقوقی بین دستگاه‌های دولتی، دولت و ساختارهای موازی شبه‌دولتی مانند صندوق‌های بازنشستگی، صندوق توسعه ملی، سازمان‌های تنظیم‌گر و شهرداری‌ها و همچنین دولت و سایر قوا، مهم‌ترین ابزار حاکمیت برای دسترسی به اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه را تقویت کند. بررسی شاخص‌های اقتصادی نشان می‌دهد لحاظ نکردن پیامدهای بلندمدت این روابط سبب انباشت بدهی دولت به فعالان اقتصادی شده و اجرای بخشی از فعالیت‌های اقتصادی را با اختلال مواجه کرده‌است. نگرانی حاکمیت برای تامین معیشت مردم سبب پذیرش هزینه‌های زیادی شده که درآمد متناسب با آنها در اختیار نبوده و دولت در حیطه‌هایی وارد شده که لزوماً قوی‌ترین مجری در آنها نبوده‌است. این طرح، با تعریف حدود و ثغور فعالیت دولت، چارچوبی را ارائه می‌کند که بتوان مبتنی بر آن هم‌زاد مکملی برای سیاست‌های کلی



اصل ۴۴ آماده کرد که بال‌های پیشرفت کشور را تکمیل کنند.

شدت گرفتن تحریم‌های ظالمانه آمریکا و بروز پیامدهای اقتصادی آن بر کشور، توجه به این مهم را غیرقابل اجتناب کرده‌است. در اثر این تحریم‌ها، درآمدهای دولت کاهش قابل توجهی پیدا کرد که منجر به کسری بودجه‌ای در حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ شد. تامین کسری بودجه دولت از منابع بانک مرکزی، اگر محقق شود، آثار تورمی قابل ملاحظه‌ای در پی دارد. در مقابل، عدم تامین مالی بودجه باعث کاهش کالاها و خدمات عمومی قابل ارائه توسط دولت شده، که علاوه بر ایجاد اختلال در اداره کشور، موجبات تعمیق رکود را فراهم می‌کند. ریشه اصلی این مشکلات وابستگی بودجه به منابع حاصل از صادرات نفت است.

علاوه بر موضوع تحریم‌ها، بررسی شاخص‌های کلیدی اقتصادی و اجتماعی نشان می‌دهد به علت معضلات انباشت‌شده ناشی از آسیب‌های تاریخی اقتصاد ایران (انباشت بدهی‌های دولت، گسترش عملیات فرابودجه‌ای، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، سلامت و ثبات شبکه بانکی، ناترازی بازار کار، وضعیت محیط زیست و ...)، بسیاری از شاخص‌های اقتصادی از حدود آستانه امن عبور کرده‌اند و در شرایط نامناسب یا بحرانی قرار گرفته‌اند. این آسیب‌ها اگر چه به صورت تاریخی در اقتصاد کشور وجود داشته‌اند، لیکن تحریم‌های ظالمانه و یا نوسانات قیمت نفت باعث تشدید آنها می‌شود. این معضلات بلندمدت و همچنین مشکلات مقطعی ناشی از کسری بودجه در صورت تداوم رویه‌های موجود و استمرار وابستگی وسیع بودجه به درآمدهای نفتی، قابل حل نیستند؛ در نتیجه تغییر در رویه‌ها و به طور خاص قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت، دیگر یک انتخاب نبوده و الزامی مهم برای اداره کشور است.



طرح اصلاح ساختاری بودجه با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت در راستای تحقق منویات مقام معظم رهبری، اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و نیز اجرای وظیفه ذاتی دولت مبنی بر برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات اقتصادی در کشور، طراحی شده است. با هدف اصلاح آسیب‌های تاریخی اقتصاد، و همچنین برای فایق آمدن بر چالش‌های ناشی از اعمال تحریم‌های ظالمانه علیه کشور سازمان برنامه و بودجه، طرح اصلاحات ساختاری بودجه را مبتنی بر چهار محور (۱) هزینه‌کرد کارا، (۲) درآمدزایی پایدار، (۳) ایجاد ثبات، توسعه و عدالت و (۴) اصلاحات نهادی نظام بودجه‌ریزی طراحی نموده است. این طرح بر مباحثی متمرکز است که یا از طریق کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدها موجب کاهش کسری بودجه می‌شوند، یا به وسیله افزایش کارایی هزینه‌ها و پایداری درآمدها ثبات بودجه و اقتصاد را افزایش می‌دهند. در عین حال، نگاه برنامه اصلاح ساختاری بودجه صرفاً به افق کوتاه‌مدت نبوده و به گونه‌ای طراحی شده که پیشرفت پایدار را در سایه ارتقای عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری و مبارزه با فساد، محقق کند.

به‌رغم اهمیت بسیار زیادی که سیاست‌های پولی، اعتباری و ارزی دارند و نقش مهمی که ارتقای بهره‌وری از مسیر کارایی و توسعه علم و فن‌آوری، بهبود محیط کسب و کار و تجارت می‌تواند در پیشرفت کشور داشته باشد، این طرح به‌صورت هدفمند تنها بر مباحث بودجه‌ای و بودجه‌ریزی متمرکز شده است. هر چند واقف به این موضوع است که در زمان اجرا باید هماهنگی‌های لازم با موارد پیش‌گفته صورت گیرد.

طرح اصلاح ساختار بودجه راهبردهای کلانی دارد که بدون در نظر گرفتن آن‌ها در سطوح



عملیاتی، نیل به اهداف طرح امکان‌پذیر نیست. راهبرد اول، کاهش تدریجی اتکای مستقیم بودجه به درآمدهای نفتی در کنار اهرم کردن این منابع برای توسعه کشور است. این راهبرد ضمن قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت، به رونق تولید نیز کمک می‌کند. اما این کاهش اتکا نباید به معنای استفاده از منابع بانک مرکزی باشد. چرا که نتیجه آن تورم، بی‌ثباتی در اقتصاد، افزایش نابرابری و بقای کسری بودجه ساختاری است. بر این اساس، راهبرد دوم طرح، مدیریت کسری بودجه بدون اتکا به منابع بانک مرکزی بوده که در تک‌تک برنامه‌های سطوح عملیاتی لحاظ می‌شود. تنها راه کاهش تدریجی اتکا به درآمدهای نفتی در عین عدم دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی، ایجاد درآمدهای پایدار است که با اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح نظام قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی محقق می‌شود. هر دو ابزار علاوه بر ایجاد درآمدهای پایدار برای دولت، می‌توانند به تامین معیشت عمومی و کاهش نابرابری نیز کمک کنند. لذا راهبرد سوم طرح اصلاح ساختار بودجه، درآمدزایی پایدار با استفاده از این دو روش است.

راهبرد چهارم بازتعریف وظایف دولت و کاراتر کردن هزینه‌کرد دولت از طریق اصلاحات ساختاری و نهادی است که شرط لازم دیگر برای حذف کسری بودجه ساختاری و ایجاد ثبات در اقتصاد کلان است. بدون در نظر گرفتن این راهبرد، رسیدن به اهدافی مانند تامین معیشت عمومی، افزایش عدالت اجتماعی و مبارزه با فساد که به دلیل نبود تمرکز دولت بر روی وظایف سنتی تا کنون محقق نشده‌اند، ممکن نخواهد شد.

راهبرد پنجم، پیاده‌سازی و اجماع بر یک قاعده مالی است. از آن‌جا که دستیابی به اهداف اصلاحات ساختاری بودجه در گرو ایجاد اجماع میان سیاستگذاران کلان کشور در قواعد و



روش‌ها، ترسیم نقشه راه و ارائه سنجه‌های مناسب جهت تحقق برنامه‌ها است، پیاده‌سازی قاعده مالی راهبردی مهم در طرح اصلاح ساختار بودجه است. طراحی برنامه‌های عملیاتی متناسب با این راهبرد نقش بسزایی در رسیدن به ثبات در اقتصاد طی یک برنامه از پیش تعیین شده، رونق تولید و همچنین از بین بردن ناترازی بودجه ساختاری دارد. قواعد مالی ضوابطی هستند که بر میزان مخارج دولت وضع می‌شوند تا بتوانند اثرات آنی و آتی این مخارج بر اقتصاد و بازارهای مالی را اندازه گرفته و مهار کنند. این قواعد نقشه راه و معیار سنجش رسیدن به اهداف را مشخص می‌کنند. اجماع در زمان تعیین، تعهد کافی نسبت به اجرا، تدوین سازوکارهایی برای ارتقای پاسخگویی مجری و کنترل مداوم اجرای این قواعد لازمه دستیابی به موفقیت در طرح است.

راهبرد ششم که در طراحی عملیاتی اصلاح ساختار بودجه لحاظ شده است، شفافیت و پاسخگویی دولت به مردم است. تجربه کشورها نشان می‌دهد همراهی مردم با اجرای برنامه‌های اصلاحی مشابه، نیازمند شفافیت بالا است تا به دولت اعتماد کرده و پذیرای هزینه‌های اصلاحات در کوتاه‌مدت باشند. در غیر این صورت، علاوه بر ایجاد رانت و فساد برای گروه‌های ذی‌نفع، مخالفت گروه‌های مردمی در داخل یا خارج نهادهای عمومی مانع اصلی اجرای برنامه‌های اصلاحی خواهد شد. بنابراین در صورت افزایش شفافیت و پاسخگویی، ضمن مبارزه با فساد، احتمال تحقق سایر اهداف اصلاح ساختار بودجه نیز افزایش می‌یابد.

راهبرد هفتم اجتناب از شوک‌درمانی است. آسیب‌های تاریخی و معضلات بودجه‌ای کشور حاصل تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که طی دهه‌ها پیامدهای آن‌ها بر هم انباشت شده و وضعیت



نامطلوب کنونی را ایجاد کرده‌اند. بنابراین، تلاش برای اصلاح یکباره یک حیطة، در شرایطی که بسیاری از حیطة‌ها همچنان دچار مشکل هستند و ناترازی‌ها بر هم اثر می‌گذارند و یکدیگر را تشدید می‌کنند، می‌تواند کشور را با مخاطرات زیادی مواجه کند. بنابراین، راهبرد این طرح اصلاح تدریجی و استفاده از فرصت‌ها برای بهبود معیشت مردم است.

با هدف سهولت در طرح مطالب عناوین و رؤس اصلی آن را در دو طبقه‌بندی کلی ارائه شده‌است. طبقه «الف» که حوزه‌های هزینه‌کرد کارا و روابط نهادی بودجه را پوشش می‌دهد شامل اصلاح نظام بودجه‌ریزی، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی، اصلاح سیاست‌های حمایتی و نظام تامین اجتماعی و اصلاح ساختار تعهدات و بدهی‌های دولت می‌شود. طبقه «ب» که حوزه‌های درآمدزایی پایدار و ارتقاء ثبات، توسعه و عدالت را مطرح می‌کند شامل اصلاح نظام مالیاتی، ساماندهی یارانه‌های انرژی، اصلاح نظام مالیه نفت و گاز و اصلاح نحوه مدیریت دارایی‌های دولت می‌شود.

جزئیات برنامه‌ها، مخاطرات محتمل اجرا و الزامات اجرایی در گزارش‌های پشتیبان ارائه شده‌است. بدیهی است که مجموعه حاضر طرح کلی برنامه اصلاحات ساختاری بودجه را ارائه میکند و لازمه پیاده‌سازی عملی هر یک از آنها اصلاح برخی قوانین جاری کشور و سپس تهیه یک برنامه عملیاتی با لحاظ جزئیات اجرایی و مدیریتی و همچنین رسانه‌ای می‌باشد.

## الف: هزینه‌کرد کارا و اصلاحات نهادی بودجه‌ریزی

دو محور هزینه‌کرد کارا و اصلاحات نهادی بودجه به شدت با یکدیگر مرتبط بوده و اقدامات و



برنامه‌های اصلاحی این دو حوزه در هم تنیده‌اند. این طبقه شامل برنامه‌های (۱) اصلاح نظام بودجه‌ریزی و اصلاح ساختار دستگاه‌های دولتی، (۲) اصلاحات در شرکت‌های دولتی، (۳) اصلاح سیاست‌های حمایتی و نظام تامین اجتماعی و (۴) مدیریت تعهدات و بدهی‌های دولت است.

### ۱. اصلاح نظام بودجه‌ریزی و اصلاح ساختار دستگاه‌های اداری

سازوکار فعلی تدوین و تصویب بودجه به‌گونه‌ای است که به‌رغم تاکید اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی ابلاغی مبنی بر کاهش هزینه‌ها، افزایش کارایی، چابک‌سازی دولت، افزایش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد، متاسفانه همواره باعث تزايد هزینه‌ها و حجیم‌تر شدن دولت شده‌است. تعدد دستگاه‌ها، فرایندهای طولانی و تکراری در ارائه خدمات دولتی، تعدد ردیف‌های بودجه‌ای، نیمه تمام ماندن بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌ها عمدتاً ناشی از آن است که در تهیه بودجه برنامه-محوری به حاشیه رانده شده و دستگاه-محوری و ردیف-محوری جای آن را گرفته است. هنگام تدوین و تصویب قانون بودجه، به‌جای توجه به برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی (که ملهم از قوانین و اسناد بالادستی است)، به ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌ها توجه می‌شود. رابطه این ردیف‌ها با برنامه‌ها منقطع شده و همه‌ساله با چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی و یا تمایلات نمایندگان مجلس، تعداد ردیف‌ها و دستگاه‌ها زیاد می‌شود. از آنجا که افزایش ردیف‌های بودجه‌ای یا دستگاه‌های جدید به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد عملاً امکان حذف و اولویت‌بندی آنها برای قوه مجریه وجود ندارد. این امر زمینه‌ساز هزینه‌گرا شدن دستگاه‌ها و افزایش تعدد طرح‌ها و ردیف‌ها و نیمه تمام ماندن بسیاری از آنها می‌شود. از سوی دیگر دستگاه‌های اداری نیز که هدف اصلی آنها باید ارائه خدمات و کالاهای



عمومی به مردم باشد، هر روز زیادتیر و هزینه‌های ثابت و جاری آنها همواره بیشتر و دسترسی مردم به کالاها و خدمات عمومی در چنبره کلاف سردرگم بوروکراسی اداری سخت‌تر و مشارکت آنها در اقتصاد دشوارتر می‌شود.

در نظام بودجه‌ریزی فعلی، افق برنامه‌ریزی محدود به یک سال مالی است و بودجه نسبت به تحولات اقتصادی و اجتماعی در سال‌های بعد خنثی و بی‌تفاوت است. مقررات و رویه‌های فعلی ناظر بر سالانه بودن بودجه و ممکن نبودن انتقال اعتبارات میان سال‌های مختلف، مجال استفاده بهینه از اعتبارات را نمی‌دهد و باعث می‌شود بعضاً دستگاه‌ها، جذب اعتبار را به چشم غنیمت نگاه کرده و برای مطالبه بیش از نیاز و مصرف اعتبارات حتی در موقعیت‌هایی که خروجی ملموسی برای کشور ندارد، مسابقه بگذارند. در عین حال، در برخی مناطق به دلیل موانع طبیعی یا محرومیت‌های مختلف، دسترسی و استفاده مناسب و به موقع از اعتبارات دستخوش محدودیت‌های جدی می‌شود.

نظام برنامه‌ریزی در سطح دستگاه‌های بخشی و استانی هم‌گرا و هم‌راستا نیست و گاه شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها به سمت برنامه‌هایی گرایش دارند که سیاست‌گذار بخشی (که تعیین‌کننده سیاست‌های یک حوزه خاص مانند کشاورزی یا بهداشت است) و وزارتخانه مربوطه در سطح ملی مغایر آن برنامه‌ها را در دستور کار قرار داده‌اند و یا دستگاه‌های بخشی در برنامه‌های خود توجهی به ملاحظات منطقه‌ای و استانی ندارند.

اگر چه گردش وجوه در نهادهای عمومی غیردولتی قابل توجه است اما منابع و مصارف آنها هیچ انعکاسی در بودجه کل کشور ندارد، این در حالی است که بار مخاطرات احتمالی برخی از





آنها (مانند صندوق‌های بازنشستگی و شهرداری‌ها) همواره به بودجه کشور تحمیل می‌شود. به‌علاوه، همگرایی لازم بین برنامه‌های سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای این نهادها با برنامه‌های دولت که منتج از قوانین و اسناد بالادستی است وجود ندارد تا منابع کشور به بهترین صورت ممکن برای ارتقای معیشت مردم هزینه شود.

مجلس شورای اسلامی هر ساله در ضمن تبصره‌های بودجه تکالیفی برای دولت تعیین می‌کند که بار مالی آنها انعکاسی در ارقام و جداول بودجه سالیانه ندارد و زمینه‌ساز شکل‌گیری عملیات مالی خارج از بودجه (عملیات فرابودجه‌ای) می‌شود. این تکالیف غالباً شفافیت کمتری دارند و در نهایت به بدهی‌های دولت تبدیل می‌شوند و بودجه سال‌های بعد را تحت‌تاثیر قرار می‌دهند و یا باعث سرریز شدن بار مالی به نظام پولی می‌شوند.

منابع تخصیص‌یافته بودجه در پیچ‌وخم حساب‌های دستگاه‌های مختلف رسوب می‌کند و به ذی‌نفع نهایی آنها که کالا و یا خدمتی به دولت ارائه کرده‌اند با تاخیر، هزینه بالا و در نهایت به‌صورت ناقص می‌رسد. به دلیل نبود اطلاعات روشن از نحوه هزینه‌کرد منابع عمومی امکان ارزیابی عملیاتی و مالی وجود ندارد. بنابراین نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها میسر نیست.

در شرایط کنونی، مقدار و سنجه خدمات و کالاهای عمومی که دولت ارائه می‌دهد در محاسبات بودجه‌ای مورد توجه قرار نمی‌گیرد، بنابراین امکان نظارت دقیق بر قیمت‌تمام شده و میزان هزینه‌ها فراهم نمی‌شود. دستگاه‌ها تعهدات و یا تضامینی می‌دهند که با توان مالی دولت، الزامات و جهت‌گیری‌های بودجه منطبق نیست و منابع و مصارف بودجه‌ای را از تعادل خارج می‌کنند.



در شرایط کنونی، نظارت‌های سه گانه عملیاتی، مالی و حقوقی به خوبی اعمال نمی‌شود. هدف از نظارت عملیاتی اطمینان یافتن از کیفیت اجرای بودجه و تحقق اهداف موردنظر است. هدف از نظارت مالی طبقه‌بندی صحیح از اطلاعات بودجه‌ای به منظور سنجش وضعیت بودجه از منظر صحت اجرای آن و تطابق آن با اهداف کمی یا سند مصوب شده است. نظارت حقوقی، اجرای بودجه را از جهت تطبیق با قوانین مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد. نبود زیرساخت‌های نهادی کارآمد برای اجرای سه جنبه نظارتی فوق طی سال‌های اخیر باعث شده تا نظارت به شکل صحیح آن اجرایی نشود.

در پایان، مهم‌ترین نقش دولت ارائه و تامین مالی کالاها و خدمات عمومی (مانند امنیت، بهداشت، آموزش و توسعه علم و فناوری) است، اما دولت در ارایه آنها نحیف و در عوض در بنگاهداری و دخالت در بازار کالاهای خصوصی فربه است. ورود دولت به عرصه‌هایی که توسط بخش خصوصی قابل عرضه است، از یک سو سبب اختلال در سازوکارهای اقتصادی و کاهش کارایی می‌شود و از سوی دیگر حجیم شدن ساختار اداری دولت و تعدد دستگاه‌های اجرایی که خدمات مشابه ارائه می‌دهند و یا دستگاه‌هایی که ادغام و یا حذف آنها اثر جدی بر خدمات دریافتی مردم ندارند یا خدمات آنها قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را سبب می‌شود، از دیگر مواردی است که ضرورت اصلاحات بودجه را نشان می‌دهد.

این موارد از جمله معایبی هستند که کم‌وبیش هزینه‌کرد بودجه را از حالت کارا خارج می‌کنند و نظام تدوین، تصویب و اجرای بودجه را نیازمند اصلاحات جدی می‌نمایند. بر این اساس به اختصار به معرفی اصلاحات لازم در این زمینه می‌پردازیم:



## • بودجه برنامه-محور :

از دلایل افزایش رو به تزاید هزینه‌های دولت، نحوه تدوین و تصویب بودجه است. هنگام تنظیم و تدوین بودجه سهم هر دستگاه بر اساس ردیف‌های بودجه‌ای تعیین می‌شود. تعیین ردیف بودجه هم اکنون به معنای استفاده دائمی از بودجه عمومی و گاه به معنای زایش یک دستگاه جدید است. اگر دستگاهی موفق به ایجاد یک ردیف در بودجه شد همانند یک حق مکتسب همیشه باید ظرف این ردیف از بودجه عمومی پر شود. چانه‌زنی‌های دستگاه‌های اجرایی با نمایندگان مجلس برای ایجاد یک ردیف بودجه‌ای و افزایش همه‌ساله این ردیف‌ها به معنای آن است که دولت روز به روز بزرگ‌تر و هزینه‌های آن بیشتر می‌شود. این شیوه، برخلاف جهت‌گیری‌های صحیح و اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی است که همواره تاکید بر کاهش هزینه‌ها و چابک‌سازی دولت دارد. چاره کار و روش صحیح آن است که به‌جای ردیف-محوری و افزودن به تعداد دستگاه‌ها تنظیم بودجه بر پایه برنامه‌ها باشد و به‌عبارت دیگر بودجه برنامه-محور باشد. برنامه-محوری بدان معناست که هر دستگاه اصلی باید طی بودجه متعهد شود که در یک سال چه برنامه‌ای را تعهد و اجرا می‌کند. برنامه‌ای که ضمن لایحه بودجه تعهد می‌شود باید دقیق و نظارت‌پذیر باشد تا در پایان سال میزان توفیق یا عدم توفیق رییس دستگاه قابل سنجش باشد و میزان پیشبرد برنامه‌های تعهدشده قابل بررسی باشد. این برنامه‌ها باید از اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قوانین خاص دستگاه‌ها



استخراج یابد و در بودجه‌های سنواتی انعکاس یابد و میزان هزینه‌ای که برای هر یک از این برنامه‌ها باید انجام گیرد نیز مشخص و قید شود. حسن این روش آن است که ارتباط بودجه‌های سنواتی با برنامه‌ها و اسناد بالادستی برقرار می‌شود. دستگاه‌ها برنامه-محور می‌شوند. برنامه‌ها کمی و نظارت‌پذیر می‌شوند، توفیق هر دستگاه در تحقق برنامه‌های تعهدشده سنجیده می‌شود و اگر در اجرای برنامه‌ها خلل و یا رخوتی ایجاد شود علل آن قابل شناسایی و جبران خواهد بود. از همه مهم‌تر بودجه از ردیف-محوری و هزینه-محوری به سمت برنامه-محوری و کارا شدن سوق پیدا می‌کنند.

#### • بودجه در قالب برنامه‌های دستگاه‌های سیاست‌گذار:

در چارچوب جدید پیشنهادی، تنظیم لوایح و تصویب قوانین بودجه‌های سنواتی، برنامه‌محور بوده و ردیف‌های بودجه‌ای صرفاً متمرکز در دستگاه‌های سیاست‌گذار و در جهت تحقق برنامه دستگاه سیاست‌گذار خواهد بود. سیاست‌گذاری اجرایی برای تحقق اهداف برنامه‌های اجرایی و تحقق واقعی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، صرفاً در سند اجرایی بودجه منعکس خواهد شد. تمامی دستگاه‌های اجرایی که طبق قانون اساسی وظایف آنها جزو وظایف دولت هستند نهادهای سیاست‌گذار آنها در دولت خواهد بود که عمدتاً وزارتخانه‌ها هستند. دیگر دستگاه‌ها که طبق قانون اساسی و اسناد بالادستی وظایف آنها خارج وظایف دولت تعریف شده مانند برخی نهادهای فرهنگی یا نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری، قوه قضاییه و نیروهای مسلح، نهاد سیاست‌گذار آنها در



خارج دولت و ذیل بالاترین نهاد سیاست‌گذار مربوطه و پس از اخذ مجوزات لازم تعریف خواهند شد.

در نتیجه این اصلاح، قوه مقننه می‌تواند بر امر تحقق برنامه‌ها نظارت واقعی داشته باشند. در قوه مجریه نیز امکان قاعده‌گذاری و نظارت برای دستگاه سیاست‌گذار ایجاد می‌شود. این سازوکار موجب می‌شود دستگاه سیاست‌گذار انگیزه حذف هزینه‌های ناکارآمد و بازتوزیع منابع مالی به سمت برنامه‌های با کارآمدی بیشتر را پیدا کند.

#### • تنظیم سند اجرای برنامه به جای مبادله موافقت‌نامه:

در شرایط کنونی، پس از تصویب و ابلاغ قانون بودجه، سازمان برنامه و بودجه با دستگاه‌های اجرایی موافقت‌نامه‌ای را امضاء و مبادله می‌نماید تا هزینه‌ها در چارچوب مقررات نظم یابد و امکان نظارت و کنترل بر نحوه هزینه‌کرد فراهم شود. لیکن این اقدام به‌رغم اثرات مثبتی که دارد واجد دو اشکال اساسی است. اول اینکه موافقت‌نامه‌ها رابطه نظام‌مندی با برنامه‌ها و اسناد بالادستی ندارند و دوم اینکه این موافقت‌نامه‌ها در چنبره و پیچ‌وتاب بوروکراسی چنان با تاخیر تدوین و امضاء و مبادله می‌شوند که خاصیت خود را از دست می‌دهند. مکرر مشاهده شده که بخش مهمی از موافقت‌نامه‌ها در نیمه دوم و حتی در روزهای پایانی سال مبادله می‌شوند. این تاخیر ناخواسته در مبادله موافقت‌نامه‌ها باعث تاخیر در انجام فعالیت‌ها می‌شود و نظارت و کنترل بر اجراء را ناکارآمد می‌کند. این تاخیرات باعث عدم امکان اجرای طرح‌ها در مناطق کوهستانی و سردسیر در نیمه دوم سال شده و عملاً فرصت فعالیت‌های



عمرانی از این مناطق گرفته می‌شود. برای رفع این نواقص باید ابتدا با برنامه-محور کردن بودجه، رابطه موافقت‌نامه‌ها با برنامه‌ها برقرار گردد. به این منظور «موافقت‌نامه بودجه» جای خود را به «سند اجرای برنامه» می‌دهد تا هر موافقت‌نامه سندی برای تضمین اجرای یک برنامه باشد و این سند بین بالاترین مقام دستگاه (که سیاست‌گذار نامیده می‌شود) و دستگاه‌های تابعه (که مجری نامیده می‌شوند) و باید برنامه‌ها را اجراکنند) و سازمان برنامه و بودجه (که باید ضامن پرداخت بودجه برای تحقق برنامه‌ها و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها باشد) امضاء و مبادله و ابلاغ می‌شود. دوم اینکه برای رهایی از آسیب‌های ناشی از بوروکراسی و تاخیر در تدوین و اجرای آن، سند اجرای برنامه در همان زمان تدوین لایحه بودجه، تنظیم و امضاء و مبادله می‌شود و لایحه بودجه بر اساس اسناد اجرایی برنامه‌های توافق شده تدوین می‌شود و به تصویب هیات وزیران می‌رسد تا فرصت کار و فعالیت از دست نرود و بوروکراسی موجود دام راه فعالیت‌ها نگردد. بدیهی است که مجلس شورای اسلامی هنگام بررسی لایحه بودجه ممکن است تغییراتی در برنامه‌ها و یا اولویت‌های آن ایجاد کند در این صورت تغییرات احتمالی که مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌کند به این دلیل که حکم قانون‌گذار لازم‌الاجراء است توسط سازمان برنامه و بودجه در اسناد اجرای برنامه‌ها اعمال می‌شود و در ابتدای سال ابلاغ می‌شود. با این اصلاحات، رابطه بین سیاست‌های کلی (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری) برنامه‌ها (مصوب مجلس شورای اسلامی) و اجرا (توسط دولت) و نظارت (توسط نهادهای نظارتی سه قوه)



برقرار می‌شود و برنامه‌ها از کلی بودن خارج و به کمیته‌های نظارت‌پذیر تبدیل می‌شوند و بوروکراسی فعلی جای خود را به سرعت عمل می‌دهد و جایگاه بالاترین مقام دستگاه اجرایی (سیاست‌گذار) و مجلس شورای اسلامی (تصویب و یا رد برنامه‌ها) دستگاه‌های مجری (اجرای برنامه‌ها) دستگاه‌های ناظر (نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های مصوب) مشخص می‌شود. بدیهی است که اعتبارات مصوب هیات وزیران در این خصوص با تصویب قانون جدید در این خصوص جزو اعتبارات مصوبی خواهد بود که قانون اساسی دیوان محاسبات را مکلف به نظارت بر آنها کرده و لذا نظارت دیوان محاسبات کمرنگ نشده بلکه ارکان جدیدی از نظارت به سازوکارهای فعلی نظارتی اضافه خواهد شد.

#### • تشکیل کمیته بازبینی هزینه‌ها در جهت اصلاح ساختار بدنه دولت:

ایجاد ردیف‌های بودجه‌ای و تشکیل دستگاه‌های اجرایی و انجام بعضی از ماموریت‌ها و فعالیت‌ها در دولت در زمانی بنا به ضرورتی انجام شد و کم‌کم این هزینه‌ها در بودجه کشور ماندگار شدند. لیکن هیچ‌گاه این نقادی انجام نشد که آیا امروز هم وجود این ردیف بودجه‌ای و یا این دستگاه اجرایی و یا این فعالیت ضرورت دارد یا خیر؟ آیا امکان حذف این ردیف بودجه‌ای وجود ندارد؟ آیا امکان حذف این دستگاه اجرایی وجود دارند؟ آیا این دستگاه‌های اجرایی و این فعالیت‌ها قابل ادغام نیستند؟ آیا نمی‌شود این فعالیت‌ها را برون‌سپاری کرد و زمینه را برای جلب مشارکت بخش خصوصی فراهم نمود؟



برای پاسخگویی به این سوالات پیشنهاد می‌شود کمیته بازبینی هزینه‌ها و ساختار در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سازمان برنامه و بودجه با ترکیب رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس سازمان اموری استخدامی، وزیر دستگاه اجرایی سیاست‌گذار و ریاست دستگاه مجری حسب مورد تشکیل شود. کمیته مزبور مکلف است پیشنهادات مربوط به انحلال، ادغام دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و تشکیلات درون دولت را به نحوی تنظیم کند که بدون خدشه به بودجه کلان برنامه‌های مصوب مجلس فعالیت‌های موازی و زائد حذف و مصارف و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بر وظایف حاکمیتی متمرکز شود و تصدی‌گری به بخش خصوصی واگذار شود.

این کمیته در نتیجه بررسی‌های خود ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که قابل ادغام و یا حذف هستند و فعالیت‌هایی که هم‌اکنون توسط دولت انجام می‌شوند و مجال فعالیت را برای بخش خصوصی در تنگنا قرار داده و قابل برون‌سپاری هستند را شناسایی و نسبت به بهینه‌سازی آن‌ها اقدام می‌کند. بخشی از این پیشنهادات را می‌توان در سازوکارهای دولتی مطرح و اجرایی نمود و به تصویب شورای عالی اداری رساند. بخشی دیگر را باید ضمن لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی برای تصمیم‌گیری تقدیم نمود. بخشی دیگر لاجرم باید در ضمن لوایح مستقل و جداگانه‌ای تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. فعالیت کمیته‌های بازبینی هزینه‌ها باید فعالیت‌های علی‌الذوام باشد و همه‌ساله این نقادی و بازنگری در وضع موجود انجام شود تا جهت‌گیری‌های نظام





اجرای کشور به جای هزینه‌زایی و حجیم شدن به سمت کوچک شدن و کارایی بیشتر سوق پیدا کند.

### • هماهنگی طرح‌ها و برنامه‌های استانی و ملی و نظام هزینه درآمد استانی:

اکنون امر برنامه‌ریزی در دستگاه‌های اجرایی به دو صورت انجام می‌شود. از یک سو عالی‌ترین مقام اجرایی در دستگاه که عمدتاً وزیر است برنامه‌هایی را در بخش تحت مدیریت خود تمهید می‌بیند و اجراء می‌کند و بابت این برنامه‌ها به رییس‌جمهور و مجلس پاسخگو است. از سوی دیگر در سطح منطقه هم شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها به ریاست استانداران به برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها در سطح استان می‌پردازند. اگر برنامه‌هایی که در سطح ملی و در سطح استانی تهیه می‌شوند هم‌سو و هم‌جهت باشند هزینه‌ها به صورت کارا انجام می‌شود. اما اگر وزیر بگوید که من متولی بخش تحت مدیریت خود هستم و باید جوابگو باشم و استاندار هم بگوید من مسئولیت اداره استان را دارم و من بیشتر از هر مقامی در سطح ملی، نسبت به مشکلات و محدودیت‌های استان وقوف دارم و طبق قانون هم به‌عنوان رییس شورای برنامه‌ریزی استان، وظیفه برنامه‌ریزی در سطح استان را دارم، در آن صورت مشکلات چهره خود را نشان می‌دهد. وزیر و یا مسئول یک بخش برنامه‌ای را جلو می‌برد در حالی که شورای برنامه‌ریزی استان برنامه‌های مغایر آن را در دستور کار دارد. این آغاز مشکلات است و هزینه‌هایی که در سطح ملی و استانی انجام می‌شود در عرض هم قرار می‌گیرند طی زمان محقق می‌شوند و بدیهی است که این هزینه‌ها ناکارا هستند.



برای فائق آمدن بر این مشکلات و به منظور ایجاد هماهنگی و هم‌سوسازی فعالیت‌ها و برنامه‌های دستگاه سیاست‌گذار ملی و دستگاه‌های استانی باید تمام دستگاه‌های ملی برش استانی برنامه‌های خود را استخراج کنند. همچنین لازم است مقامات استانی برنامه‌های خود را به تفکیک دستگاه‌ها تهیه کنند، برای آنها اسناد اجرایی تدوین نمایند و این برنامه‌ها را به سازمان برنامه و بودجه ارائه نمایند. دفاتر تخصصی سازمان برنامه و بودجه مسئولیت دریافت برنامه‌های ملی و استانی، هماهنگی و هم‌سوسازی و هم‌جهتی برنامه‌ها در سطح ملی و استانی (بخش و منطقه) را عهده‌دار خواهند شد. از سوی دیگر مقامات استانی به علت مواجهه روزانه با مشکلات و نیازهای مردمی، توانایی بیشتری در رفع این مشکلات خواهند داشت، لذا باید به توانایی‌های آنها افزود و اختیارات بیشتری به آنها داد. هم‌اکنون تعداد زیادی از طرح‌های عمرانی که محدود به یک استان است، به‌صورت طرح‌های ملی تعریف شده‌اند و تصمیم‌گیری در مورد آنها توسط مقامات ملی صورت می‌گیرد. این طرح‌ها باید به استان‌ها واگذار شوند. مقامات استانی می‌توانند با تشخیص نیازهای استانی این طرح‌ها را اولویت‌بندی کنند و با انگیزه بیشتری به تامین منابع و جلب مشارکت مردم و اتمام این طرح‌ها بپردازند. از این طریق هزینه‌های دولت کاراتر شده و رفع نیازهای مردم و تامین زیر ساخت‌ها با سرعت بیشتری انجام خواهد شد. علاوه بر اینکه لازم است اجرای بسیاری از طرح‌ها به استان‌ها واگذار شود. از طرف دیگر، لازم است تا بخشی از مسئولیت وصول درآمدهای دولت هم به استان‌ها واگذار گردد و استان‌ها هم باید از این درآمدها سهمی داشته باشند تا با انگیزه بیشتر نسبت به



وصول درآمدها اقدام کنند و از مواردی مانند فرار مالیاتی و یا معافیت‌های بی‌دلیل اجتناب نمایند و با ابتکارات محلی میزان بهره‌مندی خزانه از این منابع را افزایش دهند و خود نیز سهمی از این درآمدها ببرند و آن را صرف طرح‌های همان استان نمایند تا در کنار کارا نمودن هزینه‌ها، پایدارسازی درآمدها هم در سطح استان صورت پذیرد.

### • تدوین بودجه به صورت دوسالانه و غلتان:

از نگرانی‌ها در فرایند تدوین بودجه‌های سنواتی این است که به دلیل سالانه بودن بودجه‌ها افق آینده‌نگری در تنظیم منابع و مصارف به یک سال محدود می‌شود. دستگاه‌ها تصور می‌کنند که اگر بودجه موجود را به هرشکلی مصرف نکنند در انجام وظائف کوتاه‌مدت کرده‌اند. بنابراین سعی می‌کنند بودجه‌های تخصیصی را با سرعت هزینه کنند حتی اگر انجام این هزینه‌ها ضرورتی نداشته باشد. از این طریق در روزهای پایانی سال به دلیل نگرانی از برگشت منابع به خزانه بخشی از هزینه‌ها ناکارا می‌شود. این شیوه هزینه کرد برای کشوری مانند ایران که به دلیل دشمنی‌ها و تحریم‌ها و یا به دلیل نوسانات قیمت نفت، ثبات و پایداری منابع بودجه‌ای آن دچار مخاطره است، زیان بار می‌شود. این در حالی است که در تدوین بودجه باید همواره افقی بلندتر از افق یک‌ساله را در نظر داشت و مخاطرات احتمالی سال و یا سال‌های آتی را در نظر گرفت تا اگر احتمال می‌رود که سال آینده منابع بودجه‌ای به هر دلیل کاهش می‌یابد، از الان در انجام مصارف دقت کرد و همه منابع را فقط در سال بودجه‌ای جاری مصرف نکرد بلکه بخشی از آن را به سال بعد منتقل کرد. همچنین در سال‌های بعد ممکن است برنامه‌هایی در دستور کار دولت قرار



گیرد که باید از هم‌اکنون به فکر تامین منابع برای آنها بود. پس باید در تنظیم لوايح بودجه سنواتی همواره افق دید را از چارچوب‌های یک ساله فراتر برد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود جداول منابع و مصارف بودجه و همچنین برنامه‌های دولت دوسالانه تدوین شود. لیکن از آنجا که طبق قوانین مادر باید بودجه سالانه باشد، منابع و مصارف بودجه سال اول برای تصویب به مجلس تقدیم می‌شود و منابع و مصارف سال دوم صرفاً برای اطلاع ارائه می‌گردد. این اقدام هم دوراندیشی در برنامه‌ریزی را ایجاد می‌کند و مجلس و مردم و به‌خصوص بخش خصوصی نیز از تحولات آینده باخبر می‌شوند و می‌توانند بر پایه‌ی ثبات برای کسب و کار خود برنامه‌ریزی کنند. منابع و مصارف ارائه شده برای سال دوم به‌صورت غلتان مبنای تدوین بودجه‌های دوسالانه بعد خواهد بود. می‌توان در جریان تدوین برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه این قاعده را به پنج سال هم بسط داد. تا از این طریق آسیب‌های کوتاه‌نگری و مصرف‌گرایی به حداقل برسد و ثبات و دوراندیشی بر بودجه و از طریق آن بر اقتصاد حاکم شود. تاکید می‌شود که این موضوع تعارضی با سالانه بودن بودجه که مصرح در قانون اساسی است ندارد.

### • تبدیل سند بودجه دولت به سند مالی حاکمیت:

هم‌اکنون بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی است. دولت و مجلس از کم و کیف وضعیت مالی و برنامه‌های سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی مطلع اند. اگر این سازمان‌ها و شرکت‌ها به هر دلیلی دچار مخاطره شوند، این مخاطرات برای دولت و مجلس قابل شناسایی خواهند بود و می‌توانند با



تدابیری این مخاطرات را به حداقل برسانند. در کل حاکمیت جمهوری اسلامی ایران نهادهای دیگری هم وجود دارند که به‌رغم گردش مالی بالا، دولت و نمایندگان مردم از گردش وجوه و منابع و مصارف آنها بی‌اطلاع هستند. این نهادها اگر دچار مخاطره‌ای شوند لاجرم بار مالی این مخاطرات بر بودجه کشور سرازیر خواهد شد و بودجه را هم دچار مخاطره می‌کند. به‌عنوان مثال هم اکنون تقریباً بار تمام مخاطرات صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و فولاد روی بودجه عمومی سرازیر شده و تامین اجتماعی هم احتمالاً در آینده این‌گونه خواهد بود و یا هر یک از شهرداری‌های کلان شهرها که دچار مخاطره می‌شوند بودجه دولت مجبور خواهد شد که بخشی از بار آن را تحمل کند، کما اینکه در خصوص موسسات اعتباری غیر مجاز نیز تقریباً اتفاق مشابهی افتاد. این نهادها شامل تامین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی، شهرداری‌های کلانشهرها و... می‌شوند. پیشنهاد آن است که این نهادها عملکرد بودجه سال قبل و صورت‌های مالی و بودجه مصوب سال جاری و پیش‌بینی بودجه سال آتی خود را به دولت ارائه نمایند. دولت نیز همراه با لایحه بودجه گزارش آن را ارزیابی نموده و صرفاً برای اطلاع به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. دریافت این اطلاعات برای دولت و مجلس برای اطلاع و تحلیل خواهد بود و هیچ یک حق مداخله در کار ارکان این نهادها را نخواهند داشت. این اقدام سه اثر مثبت را در پی خواهد داشت: اول اینکه نفس ایجاد شفافیت باعث سلامت این نظامات خواهد بود. دوم اینکه اگر در اثر بررسی بودجه و صورت‌های مالی آنها، مشاهده شد که مخاطره‌ای



متوجه جامعه یا بودجه دولت است، از قبل می‌توان آن را شناسایی کرد و آثار آن را به حداقل رساند تا کشور و بودجه کشور دچار مخاطرات غیرقابل پیش‌بینی نشود و سوم این‌که همه این نهادها در نظام جمهوری اسلامی ایران در حال فعالیت هستند. با این حال مکرر دیده شده که برای مثال دولت در یک منطقه بیمارستانی را دائر نموده و با فاصله کمی نهاد دیگری بیمارستان دیگری را دائر کرده و هر دو بیمارستان ضریب اشغال اندکی دارند و یا هر دو نیمه تمام مانده اند. در حالی که در منطقه‌ای دیگر بیمارستان وجود ندارد و می‌شد یکی از این بیمارستان‌ها را به منطقه‌ای که محروم است سوق داد. مثالها از این دست بسیار است. لذا مناسب است به‌جای پراکنده کاری و بعضاً اقدامات موازی این فعالیت‌ها در جهت خدمت به مردم از طریق هماهنگی خودجوش این نهادها، سرمایه‌گذاریه‌های عمومی آنها هم‌سو و هم‌جهت شوند. پس ارائه اطلاعات موجب شفافیت، کاهش مخاطرات آتی و همسوسازی فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاریه‌ها برای ارائه خدمات بیشتر به مردم خواهد شد.

#### • سامان‌دهی عملیات فرابودجه‌ای دولت و هزینه‌های پنهان:

هنگام تدوین و تصویب بودجه منابع بودجه‌ای و مصارف آن به‌صورت کمی و دقیق در جداول بودجه درج می‌شود. احکام بودجه‌ای نیز نحوه مصارف این ارقام را تعیین می‌کند. لیکن گاهی قانون‌گذار احکامی را تصویب می‌کند که مابه‌ازاء ریالی آن در جداول درج نمی‌شود. دولت ناگزیر است این احکام را اجرا نماید اما چون هزینه آن در جداول بودجه‌ای درج نشده است، اجرای آن احکام باعث می‌شود دولت به نهادهایی



مانند بانک‌ها و یا تامین اجتماعی و یا شهرداری‌ها بدهکار شود. عمده بدهکاری دولت به این نهادها از این بابت است. این احکام و عملیات مالی را عملیات فرابودجه‌ای نام‌گذاری کرده‌ایم، چرا که در جداول بودجه انعکاسی نداشته‌اند. به‌عنوان مثال قانونگذار گروه‌هایی را مشمول تامین اجتماعی رایگان می‌کند ولی بار مالی آن را در جداول بودجه درج نمی‌کند و یا این که اعطای تسهیلات ارزان قیمتی را تکلیف می‌کند و دولت را موظف به تامین مابه‌التفاوت سود آن می‌کند اما هزینه این سود را در جدول بودجه‌ای درج نمی‌کند. دولت نیز به دلیل محدودیت منابع باز پرداخت، این بدهی‌ها را در لوایح بودجه سنواتی درج نمی‌کند. یکی دیگر از موارد مهم در این خصوص سودی است که طلبکاران از دولت بابت بدهی‌های پرداخت نشده به صورت سالانه بر بدهی‌های پیشین اضافه می‌کنند و بر ذمه دولت اضافه می‌نمایند، که این ارقام به هیچ عنوان در بودجه منعکس نمی‌شوند. برآورد می‌شود که مجموع این ارقام در حدود ۷۰ درصد کل بودجه کشور باشد.

این اقدامات باعث شده‌اند که بانک‌ها، تامین اجتماعی و نهادهای دیگر ادعای مطالبات فراوانی از دولت داشته باشند و هر ساله با افزایش سودهایی بر این مطالبات، میزان بدهی دولت را بیشتر نشان می‌دهند. اگر دولت نتواند این بدهی‌ها را پرداخت کند، آثار آن به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم بر نظام بانکی سرریز می‌شود و ممکن است آثار تورمی پیدا کند. برای رفع این مشکلات باید تمامی ارقام فرابودجه‌ای احصاء شود و همراه با لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود تا چنانچه مجلس مایل به ادامه این عملیات باشد با اولویت‌بندی هزینه‌ها، منابع مالی مورد نیاز را در جداول بودجه درج کند و



اگر مایل به حذف این هزینه‌هاست آنها را حذف نماید و در غیر این صورت این عملیات را به صورت شفاف تحت عناوین استقراض و یا ایجاد بدهی شفاف نماید.

### • شفافیت وجوه عمومی و پرداخت به ذی نفع نهایی:

دولت با پرداخت‌های بودجه‌ای خدمت و یا کالایی را خریداری می‌کند و یا حمایتی را نسبت به اشخاصی انجام می‌دهد. اگر این پرداخت‌ها در پیچ و خم بوروکراسی متوقف شوند و یا به هدف اصابت نکنند منابع به هدر رفته و یا هزینه‌ها ناکارا خواهند شد. مکرر دیده شده که منابع متعلق به دولت که باید به فوریت به دست ذی نفع نهایی آن برسد در حساب‌های دولتی رسوب می‌کند و بانک‌ها از محل این منابع اقدام به خلق پول و اعطای تسهیلات می‌کنند که این خود یکی از حفره‌های تورمی کشور است. از طرفی چون در دوره رسوب نباید برای این منابع هزینه‌ای پرداخت کرد، بانک‌ها برای جلب این منابع اقدام به دادن رانت‌هایی به دستگاه‌های دولتی می‌کنند که این عمل هم موجب فساد خواهد بود. از سوی دیگر انگیزه دستگاه‌ها برای حفظ این وجوه و تاخیر در پرداخت آن به ذی نفع نهایی آن، باعث نارضایتی ذی نفعان نهایی و واقعی آن خواهد شد. برای رفع این نقیصه و افزایش کارایی هزینه کرد دولت، افزایش شفافیت و کاهش فساد، سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل کشور باید سامانه پرداخت بودجه را به نحوی سامان‌دهی کنند که پرداخت اعتبارات بودجه عمومی در قالب پرداخت به ذی نفع نهایی انجام شود. مثلاً مستمری‌بگیران کمیته امداد حضرت امام (ره) و یا ایثارگران به صورت رایانه‌ای و در کمترین زمان ممکن وجوه خود را دریافت می‌دارند بدون اینکه این وجوه در جایی متوقف





شود و یا بدون این که توسط دستگاه‌های اجرایی از مسیر واقعی خود خارج شده و صرف هزینه‌های جاری شود. این برنامه برای تمامی اشخاص حقیقی و یا حقوقی که ذی‌نفع نهایی این وجوه هستند نیز قابل اجراست. این اقدام باعث افزایش نظارت‌پذیری، چابک‌سازی دولت، کاهش هزینه‌ها، کاهش رخوت و فساد و ایجاد رضایت‌مندی برای ذی‌نفعان واقعی و نهایی این وجوه خواهد شد. به‌علاوه امکان اجرایی کردن بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و از آن طریق افزایش کارایی محقق می‌شود.

#### • کنترل تعهدات و تضامین دولت:

اکنون تعدادی از دستگاه‌های اجرایی بدون توجه به مبانی قانونی اقدام به ارائه تضامین و یا ایجاد تعهداتی می‌نمایند که دولت ناگزیر می‌شود از محل بودجه آنها را پرداخت کند و یا تبدیل به دیونی برای دولت می‌شوند. این اقدامات باعث کسری بودجه و یا افزایش بدهی دولت می‌شوند. دولت برای رهایی از این رفتارها باید سامانه کنترل تعهدات دولت را ایجاد کند. پس از استقرار سامانه مذکور، ایجاد هر گونه تعهدات مالی برای دولت خارج از سامانه کنترل تعهدات و بدون اخذ تائیدیه از سازمان برنامه و بودجه کشور توسط کلیه دستگاه‌ها ممنوع شده و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی تلقی شده و به عنوان تعهد دولت محسوب نخواهند شد.

#### • مدیریت جریان نقدی دولت:

اطمینان از تامین به موقع منابع و برنامه‌ریزی دقیق در هزینه کرد آنها باعث ایجاد ثبات در امور و آرامش در نظام اجرایی کشور می‌شود. هم‌اکنون جریان درآمدی کشور



و وصول به موقع آن دارای شفافیت و نظم نیست. سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه داری کل باید از ابتدای ایجاد درآمدها آنها را رصد کند تا به موقع به خزانه داری کشور واریز شوند. این جریان درآمدی ممکن است از طریق صادرات و فروش نفت و فرآورده‌های نفتی و یا درآمدهای مالیاتی و گمرکی و یا سایر درآمدها باشد. استقرار سامانه مدیریت جریان نقد می‌تواند نقیصه‌های فعلی را رفع نماید. این اقدام باعث می‌شود، منابع درآمدی دولت در حساب‌های خارجی و داخلی متوقف نشود، سازمان برنامه و بودجه تخصیص بلامحل صادر ننماید، دستگاه‌های اجرایی از دریافت به موقع بودجه‌های خود اطمینان حاصل نمایند و امکان دسترسی و گزارش‌گیری برخط حساب‌های بانکی مرتبط با ردیف‌های درآمد بودجه عمومی، تخصیص‌های صادره و پرداختی و برنامه‌های اجرایی هر یک از دستگاه‌های اجرایی فراهم شود.

#### • ارتقای نظارت عملیاتی و تحقق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد:

دستگاه‌های اجرایی باید خدمات و کالاهای عمومی را به کمترین هزینه و بهترین کیفیت به جامعه ارائه نمایند. اگر قیمت تمام شده این کالاها و خدمات گران باشد و یا از کیفیت مناسبی برخوردار نباشد باید نسبت به کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت اقدام کنند. برای این منظور تک تک خدمات و کالاهای قابل‌ارائه دولت به تفکیک هر دستگاه باید در ضمن لایحه بودجه احصاء شده و قیمت تمام‌شده هر کالا و خدمت نیز باید محاسبه شود. با تعیین قیمت و کیفیت تمامی کالاها و خدمات در دستگاه‌ها، این اقدام عملکرد واقعی هر دستگاه را مشخص می‌کند و معلوم می‌شود قیمت یک واحد



کالا و خدمت تولید شده توسط دولت چه مبلغی است. این رقم با قیمت آن توسط بخش خصوصی مقایسه پذیر می شود و دستگاهها ناگزیر می شوند یا هزینه های خود را کاهش داده و به کیفیت خدمات خود بیفزایند و یا اینکه این خدمت را برون سپاری نموده و به بخش خصوصی واگذار نمایند. با محاسبه پذیر کردن و نظارت پذیر کردن خدمات و کالاهای عمومی، دولت قادر می شود با منابع محدود به حجم و کیفیت خدمات خود به جامعه بیفزاید و هزینه های خود را کارا تر نماید.

## ۲. ساماندهی شرکت های دولتی

بخش بزرگی از بودجه کل کشور به شرکت های دولتی اختصاص دارد. اختلال زایی در اقتصاد، ناشی از نحوه قیمت گذاری، تخصیص منابع و نهاده ها و همچنین در برخی از موارد از طریق مدیریت این شرکت ها منجر به زیان انباشته و یا عدم ایفای تعهدات این شرکت ها به آحاد اقتصادی شده است. انباشت زیان در این شرکت ها حدود ۸ درصد تولید ناخالص داخلی کشور است. بنابراین بار این ناکارایی یا مستقیماً از منابع عمومی دولت و یا از طریق ایجاد بدهی و انجماد دارایی های بخش خصوصی به اقتصاد تحمیل شده است. این موضوع، یکی از دلایل اصلی ایجاد کسری بودجه ساختاری بزرگ دولت شده است. از سوی دیگر، خروج واقعی دولت و نهادهای عمومی از مدیریت بنگاه ها، هدف اصلی سیاست های کلی اصل ۴۴ و خصوصی سازی بوده که متأسفانه به دلیل نگاه غلط به این موضوع، عملاً محقق نشده و کماکان بخش بزرگی از این بنگاه ها به طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط دولت مدیریت می شوند و یا تحت مداخلات شدید دولت هستند. لذا لازم است ساماندهی شرکت های دولتی



با هدف کاهش کسری بودجه ساختاری و با رویکرد کلی خروج حاکمیت از مدیریت بنگاه‌ها و نه صرفاً واگذاری بخشی از مالکیت اجرا شود.

برای ساماندهی شرکت‌های دولتی، ابتدا باید فهرست شرکت‌هایی که لازم است مالکیت آن‌ها برای دولت باقی بماند مجدداً بازنگری و تعیین شود. رویکرد تعیین این سبد بر این مبنا است که تنها بنگاه‌هایی که نقش حاکمیتی دارند با مدیریت دولتی باقی بمانند و همچنین بنگاه‌های تحت مدیریت صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی واگذار شوند. در ضمن دولت از مالکیت و مدیریت بنگاه‌های مرتبط با سهام عدالت خارج و ساختار حاکمیت شرکتی سهام عدالت نیز اصلاح شود.

باید با تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی که وظایف غیر حاکمیتی دارند، پیش از واگذاری، شرایط برای حضور سرمایه‌گذاری خصوصی برای مدیریت بنگاه‌های دولتی فراهم شود و انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی پس از اصلاح مدیریت این بنگاه‌ها و بهبود در ساختار تجاری آن‌ها صورت گیرد. به‌علاوه در نحوه تعامل دولت با این شرکت‌ها به خصوص در قیمت‌گذاری نهاده‌ها، محصولات و انتخاب مدیران نیز باید تجدید نظر شود. برای تحقق این رویکرد، اولاً به‌منظور بهبود ساختار انگیزشی نهادهای دولتی در جهت تشویق به واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه به بخش خصوصی، ارتباط مالی بین دستگاه‌های دولتی اعم از سازمان‌های دولتی یا وزارتخانه‌ها با شرکت‌های دولتی صرفاً از طریق سند بودجه ممکن شود. ثانیاً به منظور ارتقای بهره‌وری در مدیریت بنگاه‌های بخش دولتی از طریق ایجاد صرفه حاصل از مقیاس، بنگاه‌های اقتصادی دولتی که در یک حیطة فعالیت تعریف می‌شوند در قالب تعداد محدودی شرکت مادر تخصصی



(هولدینگ) تجميع شوند و دولت طبق سياست‌هاي كلي اصل ۴۴ اقدام به واگذاري سهام آن‌ها نمايد. در اين برنامه، اصلاح ساختار تنها محدود به بنگاه‌هاي دولتي نيست. فعاليت بنگاه‌داري نهادهاي عمومي غيردولتي نيز به چارچوب ماموريت و کارکرد آن‌ها محدود شود. در نهايت هر گونه فرآيند واگذاري و اصلاح ساختار نياز به نظارت دقيق دارد. در همين راستا و به منظور نظارت و ارائه پيشنهاد اصلاح ساختار، توقف و يا واگذاري مالکيت يا مديريت شرکت‌هاي دولتي، کمیته «نظارت و ساماندهي شرکت‌هاي دولتي» با مسؤليت وزارت امور اقتصادي و دارايي و يا سازمان برنامه و بودجه تشكيل شود.

### ۳. اصلاح سياست‌هاي حمايتي و نظام تامين اجتماعي

از مهم‌ترين بخش‌هاي هزينه‌کرد دولت و بخش عمومي مربوط به سياست‌هاي حمايتي، نظام تامين اجتماعي و صندوق‌هاي بازنشستگي است. در حال حاضر در حدود ۲۵ درصد بودجه کل کشور به طور رسمي به اين امور تعلق دارد، مضافا اينکه در همين ابعاد نيز عمليات فرابودجه‌اي براي سياست‌هاي حمايتي و تعهدات دولت در خارج از سقف بودجه قرار دارد (مواردي چون يارانه‌هاي نقدي، بخشي از هزينه‌هاي بيمه سلامت، تعهدات دولت به سازمان تامين اجتماعي از قبيل پرداخت حق سه درصد بيمه شدگان يا تعهدات مربوط به معافيت‌هاي اقشار خاص که توسط قانون معاف از پرداخت بيمه شده‌اند). سياست‌هاي حمايتي در چند قالب كلي ارائه مي‌شوند: (۱) پرداخت‌هاي حمايتي به اقشار خاص، (۲) حمايت‌هايي که از طريق پوشش‌هاي تامين اجتماعي و بازنشستگي در اختيار مردم قرار مي‌گيرد، (۳) اعطاي يارانه قيمتي به معني پايين نگاه داشتن قيمت کالا يا محصول براي مصرف‌کننده. موارد فوق طی سال‌هاي متمادی



دچار آسیب هایی بوده است که در ذیل به آنها پرداخته شده و راه حل های پیشنهادی جهت اصلاح آنها و در راستای کاراتر و اثربخش تر کردن هزینه کرد بودجه ارایه می شود.

### ۱.۳ اصلاحات ساختاری در نظام تامین اجتماعی کشور

یک نوعی از سیاست های حمایتی، مواردی هستند که اقشار ضعیف جامعه را تحت پوشش قرار می دهند. عمده ترین مشکل این بخش مساله شناسایی افراد مستمند و نیز هزینه های سربار بسیار بالای این حوزه است. به دلیل نبود سامانه های یکپارچه در خصوص شناسایی خانوارها و نداشتن اطلاعات در مورد درآمد خانوارها، در عمل بسیاری از افراد کم درآمد از این حمایت ها محرومند و از طرف دیگر بسیاری از خانواده های غیر نیازمند از این حمایت ها بهره مند می شوند، که به معنی بی عدالتی در این حوزه است. به علاوه، هزینه های ستادی نیز در این بخش بسیار بالا است.

نوع دیگر سیاست حمایتی از طریق نظامات تامین اجتماعی و بیمه های درمانی و صندوق های بازنشستگی اعمال می شود، در این چارچوب عملا منابعی که مردم خودشان صرف می کنند با منابع دولت ترکیب می شود. مهم ترین آسیب ها در این حوزه عدم پوشش کافی برای همه اقشار جامعه و نبود نظام چند لایه رفاهی (متناسب با سطح درآمدی و تقاضای افراد) است.

اصلاحات ساختاری حوزه تامین اجتماعی به شرح زیر است:

- نظام چند لایه رفاهی به منظور پوشش فراگیر بیمه برای تمامی افراد کشور استقرار

یابد.



۱- لایه بیمه پایه: این لایه تا سقف دو برابر حداقل دستمزد قانون کار با حق بیمه ای که یک سوم آن توسط فرد و دو سوم آن توسط کارفرما تامین می‌شود را پوشش می‌دهد. افراد غیرمزد و حقوق بگیر فاقد پوشش بیمه اجتماعی که براساس آزمون وسع (با استفاده از «سامانه جامع درآمد») مستحق برخورداری از مساعدت دولت در تامین بخشی از حق سرانه بیمه پایه می‌شوند، باید از طریق سازمان تامین اجتماعی تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار گیرند<sup>۱</sup> و از این طریق نظام مستمري افراد فقير و آسیب‌پذير محقق خواهد شد.

۲- لایه بیمه مکمل: این لایه مازاد بر حقوق بیمه پایه تا سقف پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار را با حق بیمه‌ای که دو سوم آن توسط فرد و یک سوم آن توسط کارفرما پرداخت خواهد شد، پوشش می‌دهد. در این لایه بخشی از بیمه بازنشستگی در قالب سرمایه‌گذاری بلندمدت برای فرد محقق می‌شود که در دوران بازنشستگی دریافت می‌کند. بیمه‌های خصوصی در این قسمت نقش فعالی خواهند داشت.

۳- لایه بیمه اختیاری: این لایه از طریق سرمایه‌گذاری بیمه‌شدگان (بدون مشارکت کارفرما) در صندوق‌های بیمه واجد مجوز با رعایت حق انتخاب برای بیمه‌شده محقق می‌شود. شرط استفاده از خدمات صندوق‌های این لایه آن است که بیمه

<sup>۱</sup> برقراری پوشش فراگیر افراد مذکور بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد سازمان تنظیم مقررات بیمه‌های اجتماعی و تایید وزیر کار، رفاه و تامین اجتماعی به تصویب هیات وزیران می‌رسد.



شده به سقف مصرح در لایه بیمه مکمل رسیده باشد. لایه‌های بیمه پایه و بیمه

مکمل اجباری بوده و شامل حق بیمه درمان و بازنشستگی است.

• به منظور استقرار بهینه نظام چند لایه رفاهی، لازم است تا «سازمان تنظیم‌گر

بیمه‌های اجتماعی» با شخصیت حقوقی مستقل ذیل وزارت کار، رفاه و تامین

اجتماعی تشکیل گردد. سازمان تنظیم‌گر بیمه‌های اجتماعی مسئول ایجاد نظام

تامین اجتماعی چند لایه برای کلیه بیمه‌پردازان جدید بخش دولتی و غیر دولتی

است. این سازمان وظایف زیر را برعهده خواهد داشت:

○ صدور مجوز تاسیس و تعیین قواعد فعالیت صندوق‌های بیمه اجتماعی

○ تعیین مبانی محاسبات فنی بیمه‌ای (آکچوئری) و ابلاغ آن به صندوق‌های

بیمه اجتماعی

○ بررسی و تایید محاسبات فنی و بیمه‌ای (آکچوئری) صندوق‌های بیمه

اجتماعی

○ اعمال سیاست‌های احتیاطی خرد و کلان مانند بررسی و تایید تضامین

تعهدات جاری و آتی صندوق‌های بیمه اجتماعی و یا تعیین ضوابط حاکم

بر سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه اجتماعی

○ امتیازدهی و رتبه‌بندی صندوق‌های بیمه اجتماعی

○ تعیین شرایط انحلال یا ادغام صندوق‌های بیمه اجتماعی

○ حل و فصل اختلافات بین صندوق‌های بیمه اجتماعی و اعضای صندوق‌ها





• برای حل معضل سازمان تامین اجتماعی، لازم است

○ طی یک برنامه میان مدت، تسویه بدهی های دولت به تامین اجتماعی از طریق اوراق مالی اسلامی بلندمدت صورت پذیرد تا تامین اجتماعی بتواند مشکل نقدینگی خود را حل کند، تعهدات پیشین را با زیرمجموعه های خود تسویه نماید و مشکل بخش بزرگی از اقتصاد به خصوص بخش سلامت را رفع نماید. این تسویه به طور مستقیم با خود سازمان تامین اجتماعی و یا به صورت تسویه تهاتری مثلی با زیرمجموعه ها و یا طلبکاران سازمان تامین اجتماعی و یا بانک های مرتبط صورت می پذیرد.

○ لازم است تا برای تعهدات قانونی و سالانه دولت به سازمان تامین اجتماعی ردیف بودجه مشخصی تعیین می شود تا پرداخت به صورت قطعی انجام شود.

### ۲.۳ اصلاحات پارامتریک در نظام بازنشستگی

یکی از انواع سیاست های حمایتی از طریق صندوق های بازنشستگی صورت میگیرد. در حال حاضر، صندوق های بازنشستگی دچار مشکلات مالی شدید شده اند و امکان ایفای تعهدات خود را ندارند به این معنی که میزان دارایی های صندوق های بازنشستگی (کشوری، لشکری و تامین اجتماعی) کفاف پرداخت مستمری بازنشستگان را تنها برای چهار تا هشت ماه در سال دارد، از این رو با فرض استمرار سیاست های کنونی، تداوم ارائه خدمات توسط این صندوق ها بدون اتکا به منابع عمومی امکان پذیر نیست. عمده مشکلات مالی صندوق های بازنشستگی در نتیجه مقررات و پرداخت های مستمری سخاوتمندانه ای است که بدون لحاظ پایداری قانونی



و اجرا شده‌اند. برای مثال می‌توان به کاهش سن بازنشستگی و یا محاسبه حقوق بازنشستگی مبتنی بر دو سال آخر اشتغال و نیز تعهداتی که بدون توجه به پایداری بودجه برعهده دولت گذاشته شده اشاره کرد. معافیت کارفرما در پرداخت حق بیمه برای بنگاه‌های زیر ۵ نفر، سهم ۳ درصدی دولت در پرداخت بیمه شاغلین ذیل صندوق تامین اجتماعی، سهم ۱۰ درصدی دولت در صندوق بیمه کشاورزان، روستاییان و عشایر نمونه‌ای از این تعهدات هستند. با ارقام سال ۹۸ این تعهدات سالانه حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. از طرف دیگر، دولت نیز بدهی‌های پیشین خود را با تاخیر بسیار زیاد پرداخت می‌کند، این امر موجب انباشت بدهی‌ها و نیز انتقال مشکل نقدینگی تامین اجتماعی به سایر شرکت‌ها چون شرکت‌های بیمه، بیمارستان‌ها و داروخانه‌ها می‌شود. کسری صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی این صندوق‌ها به بودجه عمومی روند فزاینده‌ای دارد، به نحوی که در سال ۱۳۹۸ حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان به این صندوق‌ها کمک شده‌است.

برخی از اصلاحات پارامتریک در نظام بازنشستگی به شرح زیر هستند:

- طی ۱۰ سال به صورت پلکانی سن بازنشستگی مردان به ۶۵ سال و سن بازنشستگی زنان به ۶۰ سال افزایش یابد.
- طی ۵ سال حداقل سابقه پرداخت حق بیمه برای بازنشستگی به ۲۵ سال افزایش یابد.
- طی ۵ سال معافیت ۲۰ درصدی حق بیمه کارفرمایی کارگاه‌های معاف هر سال به اندازه ۴ واحد درصد کاهش یابد تا به صفر برسد.



- طی ۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه برای بازنشستگی کامل از ۳۰ سال به ۳۵ سال افزایش یابد.
- طی ۵ سال مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی از میانگین حقوق ۲ سال آخر منتهی به بازنشستگی به میانگین حقوق ۲۰ سال آخر منتهی به بازنشستگی (با افزایش سالانه ۴ درصد و با تعدیل اثر تورم) تغییر یابد.
- سقف عددی مشخصی برای پاداش بازنشستگی اعمال شود.
- سهم دولت بابت هر عضو بیمه‌شده اجباری ۳ درصد حداقل دستمزد به صورت سرانه برابر باشد. همچنین دولت مکلف خواهد بود حق بیمه سهم خود را به صورت یکجا در بودجه سالانه کشور منظور و به سازمان تامین اجتماعی پرداخت کند. ۳ درصد مابه‌التفاوت میزان سرانه برابر تا سقف حقوق مشمول کسور دریافتی فرد توسط بیمه‌شده پرداخت خواهد شد.
- کلیه قوانین مربوط به بازنشستگی‌های پیش از موعد و سنوات ارفاقی منتفی و ملغی‌الاثربود و دولت برای هیچ‌یک از گروه‌های بیمه‌پرداز اجازه ایجاد این تعهد را نداشته باشد.

### ۳.۳ تعیین سیاست‌گذاری‌های کلان حمایتی

گسترده‌ترین سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده در دولت‌ها از طریق اعطای نهادهای ارزان‌قیمت و یا اعطای یارانه برای خرید نهادهای ارزان‌قیمت بوده است، مواردی مانند یارانه‌های مربوط به بنزین، برق، آب، نهادهای کشاورزی، ارز دولتی برای کالاهای اساسی و



نیز انواع یارانه سوخت و خوراک پتروشیمی از این نوع هستند. در چنین ساختاری طبیعی است که دولت به قیمت‌گذاری و تعرفه‌گذاری محصولات منتجه نیز پردازد. مهم‌ترین دلیلی که دولت‌ها برای حمایت از معیشت مردم از روش اعطای یارانه قیمتی استفاده کرده‌اند، ضعف در شناسایی افرادی بوده که باید تحت حمایت قرار گیرند. با این حال، این روش در حالت کلی دچار آسیب‌هایی است: (۱) اعطای یارانه قیمتی عام برخلاف هدف اصلی که حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه است، سبب می‌شود اقشاری که درآمد بالاتری دارند از یارانه بهره‌مندی بیشتری داشته باشد چرا که بیشتر مصرف می‌کنند و قدرت خرید بالاتری دارند. پدیده‌ای که بسیار ناعادلانه است و در عمل منجر به افزایش نابرابری می‌شود. (۲) در بسیاری از مواقع نظارت‌های قیمتی (برای اطمینان از اصابت یارانه‌ای که دولت خرج کرده، به اقشار هدف) در سطح کل کشور با جمعیت بیش از ۸۰ میلیون امکان‌پذیر نیست، زیرا قیمت تعیین شده برای عرضه‌کننده کالا پایین‌تر از قیمتی است که می‌تواند محصولش را در بازار بفروشد، در نتیجه، فروشنده انگیزه دارد که قیمت را بالا ببرد و کالا لزوماً با قیمت یارانه‌ای به دست مصرف‌کننده نمی‌رسد. (۳) در مواردی قیمت تعیین شده به‌عنوان قیمت یارانه‌ای از قیمت تمام‌شده محصول کمتر است، در این موارد یا فروشنده سعی می‌کند به انحصار مختلف از اعمال قیمت یارانه‌ای دوری کند و یا منجر به تضعیف ظرفیت تولید داخل می‌شود. (۴) در بسیاری از مواردی که یارانه قیمتی روی نهاده تولید اعمال می‌شود (به‌عنوان مثال کود و سم یارانه‌ای، سوخت ارزان مانند گازوییل و یا گاز)، قیمت نسبی نهاده‌های مختلفی که تولیدکنندگان می‌توانند با استفاده از آن‌ها محصول تولید کنند به‌گونه‌ای تغییر می‌کند که در نهایت استفاده از نهاده یارانه‌ای



به شدت افزایش می‌یابد و این امر منجر به استفاده مسرفانه در بخش تولید و هدر رفتن منابع می‌شود و یا باعث قاچاق این کالا به خارج از کشور می‌شود. طی فرآیند قاچاق، عملاً یارانه‌ای که قرار بود در اختیار اقشار آسیب‌پذیر ایران قرار بگیرد به خارجیان داده شده‌است. (۵) قیمت‌گذاری دولتی در چنین ساختاری یا منجر به انباشت هزینه‌های دولت برای تامین این یارانه می‌شود (به‌عنوان مثال هر سال لازم است مبالغی برای پوشش زیان شرکت‌های آب و برق در بودجه دیده شود) و یا سبب عدم تحقق درآمدهای دولت می‌شود (مانند بنزین). هر دو عامل کسری بودجه را تشدید می‌کنند. کسری بودجه منجر به فشار نظام بانکی و در نهایت تحمیل هزینه‌ها به منابع بانک مرکزی شده و موجب افزایش تورم می‌شود و از آنجا که تورمی که بر اقشار فقیر جامعه تحمیل می‌شود بیش از تورم افراد پردرآمد است، اقدامات انجام شده عملاً به ضد خود تبدیل می‌شوند. (۶) به‌علاوه، به دلیل شدت مضراتی که در بالا برای یارانه قیمتی شمرده شد، هر چند سال یک‌بار دولت مجبور به افزایش قیمت کالاهای یارانه‌ای می‌شود و از آنجا که برای مدت طولانی قیمت را تغییر نداده، مجبور است میزان افزایش قیمت را بالا قرار می‌دهد که سبب بی‌ثباتی اقتصادی می‌شود.

در راستای افزایش کارایی و اثربخشی هزینه‌های دولت در سیاست‌های حمایتی پیشنهاد می‌شود که اولاً طی یک برنامه میان‌مدت حمایت‌های قیمتی از نهاده‌های تولید به تدریج به حمایت از مصرف‌کننده تغییر نماید. از این طریق هم می‌توان اقشار خاص را به‌طور مشخص هدف قرار داد و هم جلوی مصرف مسرفانه را گرفت و هم به صورت عادلانه‌تری به تولید کمک کرد. ثانیاً از طریق یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی که در بخش دیگر



توضیح داده می‌شود، قدرت شناسایی خانوارهای کم‌درآمد را بالا برد و حمایت‌های مالی را با هزینه سربار بسیار کمتر به افراد مستمند واقعی رساند.

در خصوص اصلاح نظام تامین اجتماعی و بازنشستگی مجموعه‌ای از اصلاحات پارامتریک و نیز ساختاری لازم است تا بتوان یک نظام تامین اجتماعی یکپارچه، فراگیر و بهینه را داشته و معضل بحران صندوق‌های بازنشستگی را نیز حل نماییم.

#### ۴. اصلاح ساختار تعهدات و بدهی‌های دولت

دولت‌ها ممکن است با تغییرات مقطعی درآمد یا هزینه مواجه شوند. در صورتی که این تغییرات منجر به تغییر در بودجه شود، نوسان درآمد و هزینه دولت به مردم و جامعه منتقل می‌شود. در نتیجه، دولت‌ها برای کاهش نوسان بودجه با استفاده از ایجاد و بازپرداخت بدهی نسبت به پوشش نوسانات درآمد و هزینه اقدام می‌کنند. علاوه بر این، دولت‌ها می‌توانند از طریق استقراض منابع خود را اهرم کنند، به این معنی که اگر دولت تنها ۱۰۰ میلیارد تومان برای اجرای یک پروژه در اختیار دارد، به کمک استقراض از مردم و یا بانک‌ها می‌تواند پروژه‌های بزرگتری (مثلاً ۲۰۰ میلیارد تومان) را تامین مالی کند و از محل درآمدهای آتی ناشی از آن پروژه بدهی را بازپرداخت کند. از این طریق، علاوه بر آن که دولت قادر به انجام کارهای بیشتری برای مردم است، شفافیت اقدامات دولت نیز زیاد می‌شود، زیرا، لازم است جریان دریافت‌ها و پرداخت‌های پروژه برای سایر مشارکت‌کنندگان در طرح (در این مثال مردم و بانک‌ها) نیز آشکار شود.

شیوه دیگری که دولت می‌تواند از منابع مالی موجود در جامعه استفاده کند آن است که جریان بازپرداخت مرتبط با یک پروژه را تضمین کند. به‌عنوان مثال اگر قرار باشد پیمانکاری پروژه‌ای



را برای دولت انجام دهد و برای تکمیل تامین مالی طرح به منابع مالی احتیاج داشته باشد، می‌تواند از بانک تسهیلات بگیرد. تضمین پیمان کار توسط دولت بدون اضافه کردن بدهی بالفعل دولت، باعث تسهیل در این امر می‌شود. با این حال، بدهی بالقوه دولت را افزایش می‌دهد و در صورتی که پیمان کار تسهیلاتش را بازپرداخت نکند، بدهی‌اش به بدهی دولت تبدیل می‌شود و دولت مجبور به پرداخت آن می‌گردد.

به‌رغم تسهیلی که استقراض دولت برای انجام فعالیت‌های حاکمیتی فراهم می‌کند، خطراتی نیز ناشی از اجرای آن قابل تصور است. بدهی سبب انتقال دارایی نقد از طلبکار به دولت می‌شود. در صورتی که بدهی ایجاد شده توسط دولت نقدشونده و قابل مبادله در بازار نباشد، تا زمان بازپرداخت بدهی توسط دولت، طلبکار قادر به استفاده از آن نخواهد بود. از آنجا که فعالان اقتصادی در یک زنجیره به هم متصل هستند، قفل شدن بخشی از دارایی‌های طلبکار در قالب بدهی‌های بازپرداخت نشده دولت سبب قفل شدن ترازنامه طلبکار و در ادامه سایر فعالینی که با طلبکار از دولت در یک زنجیره تولید قرار دارند می‌شود. استمرار این شرایط، مانده بدهی‌های دولت را افزایش می‌دهد، هزینه مالی‌ای که در هر سال باید برای پوشش بدهی‌های ایجاد شده لحاظ شود را زیاد می‌کند، فعالیت‌های اقتصادی طلبکاران را مختل می‌کند، از اعتبار دولت می‌کاهد و هزینه استقراض توسط دولت را زیاد می‌کند. در صورتی که شاخص‌های بدهی از حدود آستانه امن عبور کنند، به سبب تشدید موارد پیش گفته ثبات اقتصادی به خطر می‌افتد.

تعهدات ایجاد شده توسط دولت در ایران با چند نارسایی مواجه بوده‌است: (۱) برای مدت‌ها بدهی‌ها غیرشفاف بوده و مقدار آن‌ها و نحوه محاسبه سود و بازپرداخت آن‌ها تدقیق نشده بود.



۲) بدهی دولت در قالب ابزارهای نقدشونده و قابل مبادله در بازار شکل نگرفته است، در نتیجه، عدم بازپرداخت بدهی توسط دولت سبب انتقال مشکل نقدشوندگی دولت به طلبکارانش و از آن طریق به جامعه شده است. ۳) قواعد مالی برای استفاده از بدهی رعایت نشده، به این معنی که سقف ایجاد بدهی، ترکیب زمانی و ابزاری آن و نسبت آن با شاخص‌های کلان اقتصادی مانند رشد اقتصادی و تورم تعریف نشده یا مورد استفاده قرار نگرفته است. ۴) برای مدت‌ها قواعدی برای تعهدات و تضامین دولت وجود نداشته است. سامانه‌ای نیز برای ثبت و نظارت بر تعهدات دولت ایجاد نشده، بنابراین ممکن است دستگاه‌ها بدون هماهنگی نسبت به ایجاد تعهدات و تضامین اقدام کنند و بعد با فشار بر سازمان برنامه و بودجه باعث شوند تعهدات دولت از سقف امن آن بیشتر شود.

با توجه به این نکات، در راستای اصلاح ساختار تعهدات و بدهی‌های دولت، لازم است در یک برنامه بلندمدت، تمامی بدهی‌های داخلی دولت به طلبکاران شامل نظام بانکی، نهادهای عمومی غیردولتی، پیمانکاران و دیگر طلبکاران به تدریج با اوراق مالی اسلامی جایگزین شود تا قابل مبادله در بازار باشد و مشکلات مالی دولت را در زنجیره فعالان اقتصادی منتشر نکند. از آنجا که بخشی از طلبکاران از دولت خود به نظام بانکی بدهکار هستند و از این طریق موجب کاهش سلامت بانک‌ها و تشدید تنگنای اعتباری شده‌اند، لازم است تدابیری اندیشیده شود که بدهی دولت به طلبکارانی که خود بدهکار به نظام بانکی باشند با استفاده از اوراق مالی اسلامی، به صورت داوطلبانه و هم‌زمان در ترازنامه دولت، طلبکار از دولت و بانک تسویه شوند و در نهایت اوراق در اختیار بانک قرار بگیرند.





عمیق شدن بازار بدهی دولت و پذیرفته شدن اوراق مالی دولت توسط جامعه، یک ابزار مهم سیاست‌گذاری پولی را برای مهار تورم در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد. لازم است استقراض و اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی منوط به وثیقه‌گذاری نزد بانک مرکزی شود تا احتمال عدم بازپرداخت توسط بانک‌ها کاهش یابد و از این طریق تورم و سلامت بانک‌ها را هدفگذاری کند. به این منظور، بانک مرکزی مکلف است عملیات بازار باز (خرید و فروش اوراق دولت در بازار ثانویه) را که به‌منظور سیاست‌گذاری پولی است اجرا نماید. خرید مستقیم اوراق دولت توسط بانک مرکزی که مصداقی از استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی است ممنوع خواهد بود.

لازم است ایجاد هرگونه تعهد یا ضمانت دولتی بر اساس سقف‌های قانونی‌ای باشد که در قوانین بودجه سالیانه و بر اساس قواعد مالی و اطمینان‌بخش از پایداری بدهی دولت بر اساس قوانین توسعه، معین می‌شود. این تعهدات تنها پس از تایید سازمان برنامه و بودجه قانونی می‌شوند و در غیر این صورت مصداق تعهد بلامحل هستند.

### **ب: درآمدزایی پایدار و ایجاد ثبات، توسعه و عدالت**

درآمدزایی پایدار و مطمئن الزامی گریزناپذیر برای کاهش کسری مستمر بودجه، مواجهه موفق با تکانه‌های بیرونی و نیل به هدف کاهش وابستگی مستقیم بودجه دولت به درآمدهای نفتی است. همچنین یکی از الزامات کاهش وابستگی مستقیم و غیرمستقیم دولت به منابع بانک مرکزی و حل مساله تورم مزمن کشور است. تأمین درآمدهای مطمئن برای دولت باعث ثبات در بودجه و در نتیجه ثبات در ارایه کالاها و خدمات عمومی و اداره کشور خواهد بود. باید دقت کرد که این برنامه‌ها باید به گونه‌ای باشند که به فضای کسب و کار ضربه نزنند، موجب



افزایش شدید سطح قیمت‌ها نشوند، درآمد حقیقی اکثریت جامعه مصون بماند، و خللی نیز در فرآیند اصلاحات میان‌مدت درآمدزایی پایدار ایجاد نکنند. با این نگاه، جهت مدیریت بهینه بودجه در شرایط حاضر و نیز نیل به هدف قطع وابستگی مستقیم بودجه به درآمدهای نفتی، لازم است راهکارهایی برای افزایش پایدار درآمدهای عمومی در میان‌مدت و اقدامات کوتاه‌مدت جهت گذر از تنگنای کاهش درآمدهای نفتی ناشی از تحریم‌ها در سال ۹۸ تعیین شود. اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی، اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی، و مولدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت به عنوان سه بسته سیاستی هستند که اجرای آن‌ها تنها راه‌های ممکن برای ایجاد درآمدهای پایدار برای دولت به نظر می‌رسد.

## ۵. اصلاح نظام مالیاتی

تامین مالی بودجه برای اداره کشور و قطع وابستگی به نفت بدون تامین مالی پایدار امکان‌پذیر نیست. مهم‌ترین منبع پایدار درآمدی دولت‌ها مالیات است. با این حال منابع مالیاتی تنها حدود ۳۰٪ از مصارف بودجه را پوشش می‌دهد و به‌صورت متوسط حدود ۷٪ تولید ناخالص داخلی است که نسبت به تجربه سایر کشورها رقم ناچیزی است. به‌رغم تغییرات گسترده قوانین و مقررات مالیاتی طی ۴ دهه گذشته، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران از ۸ درصد تجاوز نکرده و به‌طور متوسط حدود ۶ درصد بوده است. در واقع درآمدهای مالیاتی هیچ‌گاه نتوانسته‌اند وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی را کاهش دهند. این در حالی است که فعالین اقتصادی، عملکرد نظام مالیاتی و بیمه را یکی از مهم‌ترین موانع توسعه کسب و کار می‌دانند. این تناقض ظاهری، نشانگر ناکارآمدی جدی نظام مالیاتی کشور است. فرارها و



معافیت‌های مالیاتی متعدد، سبب مالیات‌ستانی بیشتر از تولید رسمی و بخش شفاف اقتصاد شده، رفتاری که علاوه بر آسیب زدن به تولید و کوچک کردن ثروت ملی، ناعادلانه نیز است. به‌علاوه، سبب وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و یا استقراض مستقیم و غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی و شبکه بانکی شده و از این طریق ثبات اقتصادی را به خطر انداخته و تاب‌آوری اقتصاد را کاهش داده است.

نرخ پوشش مالیاتی در کشور پایین بوده و بخش غیررسمی گستردگی زیادی دارد. از طرف دیگر بالا بودن نرخ مالیات بر شرکت‌ها موجب اختلال در فضای کسب و کار رسمی شده و درآمد قابل توجهی نیز به همراه نداشته است. از معضلات اصلی نظام مالیاتی فرارهای گسترده مالیاتی است که ناشی از فقدان قوانین مناسب، سازوکارها و ساختارهای نامطلوب در نظام مالیات‌ستانی و نیز نبود زیرساخت‌های اطلاعاتی به هم‌پیوسته است. برای مثال بر اساس تحقیقات صورت گرفته، فرار مالیاتی در سال ۱۳۹۶، نزدیک به ۴۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده شده که بیش از ۱۰ درصد بودجه آن سال بوده است. علاوه بر این پیچیده و سخت بودن فرایند مالیات‌ستانی نیز در فضای کسب و کار اثر نامطلوبی دارد. این امر باعث شده تا بخش‌های گسترده‌ای از اقتصاد کشور به‌صورت غیرقانونی مالیات پرداخت نکرده و یا مقدار ناچیزی مالیات آن هم با هزینه بالایی برای کشور پرداخت کنند، در نتیجه، فشار ناعادلانه‌ای بر اقشار پرداخت‌کننده مالیات تحمیل می‌شود. در چنین شرایطی هزینه تمام‌شده تولید برای پرداخت‌کننده مالیات بالا می‌رود و فرد متخلف به‌رغم استفاده از کالاها و خدمات عمومی ارائه‌شده توسط دولت در تامین مالی آن‌ها مشارکت نمی‌کند.



یکی دیگر از مشکلات نظام مالیاتی گستردگی معافیت‌های مالیاتی است که باعث شده بخش قابل توجهی از اقتصاد (این بار در چارچوب قانون) مالیات پرداخت نکنند. در حال حاضر برآوردهای حداقلی حاکی از معافیت مالیاتی حداقل ۵۰ هزار میلیارد تومانی (گزارش تفریح بودجه دیوان محاسبات در سال ۹۶) و وجود ۶۰ درصد معافیت در مالیات بر ارزش افزوده از کل مصرف می‌باشد.

با توجه به آسیب‌های مذکور و با هدف ایجاد درآمدهای مالیاتی پایدار و با رویکرد کاهش اختلالات مالیاتی در فضای کسب و کار جهت افزایش رونق تولید، لازم است تا پوشش مالیاتی افزایش یابد. در این راستا باید معافیت‌ها و نرخ‌های مالیاتی اصلاح شود، از فرارهای مالیاتی ممانعت و پایه‌های جدید مالیاتی ایجاد گردد. طراحی پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی باید به گونه‌ای باشد که کمترین اختلال را در فعالیت‌های اقتصادی ایجاد کند و بازتوزیع درآمدی مدنظر سیاست‌گذار را نیز حاصل کند.

دولت وظیفه دارد در کنار ارائه کالاها و خدمات عمومی تحقق عدالت اجتماعی را پیگیری کند. در یک نظام اقتصادی مبتنی بر عدالت اجتماعی لازم است تا حداقل‌های معیشتی و نیازهای ضروری افراد جامعه تامین باشد. به‌علاوه، ممکن است برخی از اقشار جامعه به سبب آسیب‌پذیری و ناتوانی نیازمند حمایت‌های ویژه دولت باشند تا خود و فرزندان‌شان بتوانند از فرصت‌های برابری که حاصل توسعه و پیشرفت کشور است استفاده کنند. استفاده از معافیت‌های مالیاتی یا یارانه‌های قیمتی که قیمت یک کالا و خدمت را برای همگان پایین می‌آورد، نوعی حمایت کور است که بدون شناسایی مشمولان برای حمایت از آنها تلاش می‌کند بنابراین به‌رغم این که هزینه‌های



دولت را بالا می‌برد، به خوبی توزیع نمی‌شود و موجبات رضایت مردم را فراهم نمی‌کند. با لحاظ این موارد، لازمه تامین عدالت اجتماعی وجود یک نظام رفاهی و تامین اجتماعی فراگیر است که بتواند به صورت عادلانه و کارا با شناسایی افراد نیازمند و کم‌درآمد حداقل‌های معیشتی آن‌ها را تامین کند. در یک نظام مالیاتی منسجم، با توجه به اطلاعاتی که در سامانه‌های مالیاتی جمع می‌شود، سطح تقریبی درآمد خانوارها مشخص است و لذا افراد کم‌درآمد قابل شناسایی هستند و برنامه‌های رفاهی و تامین اجتماعی کشور می‌تواند مبتنی بر این بانک‌های اطلاعاتی صورت پذیرد. این در حالی است که در شرایط کنونی تقریباً تصویر واضحی از وضعیت درآمدی خانوارها وجود ندارد و مشکل شناسایی فقرا جدی است. بنابراین لازم است اصلاحات دو حوزه مالیاتی و رفاهی توأم و در راستای یکدیگر دیده شوند.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود نظام مالیات بر مجموع درآمد خانوار پیاده‌سازی شده و نظام نوین هوشمند مالیاتی مستقر گردد. همچنین با هدف‌گذاری پوشش ۹۰ درصد از هزینه‌های جاری دولت، هر سال ۵ واحد درصد افزایش یابد. رئوس اصلاحات پیشنهادی در حوزه مالیات به شرح زیر است:



## ۵. ۱ استقرار نظام نوین هوشمند مالیاتی

- در این نظام جدید «سامانه جامع درآمد» ایجاد می‌شود و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مکلف به ثبت اطلاعات پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان خود می‌شوند که به صورت خودکار به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی پذیرفته می‌شود.
- دسترسی درون سامانه‌ای به ریزداده‌ها و اطلاعات مالی و اقتصادی برای سازمان امور مالیاتی کشور روی بسترهای الکترونیکی ایجاد می‌شود و ضمانت‌های قانونی کافی به همراه مجازات دستگاه‌هایی که همکاری نمی‌کنند (از قبیل کاهش تخصیص اعتبارات) فراهم می‌شود.
- نظام بررسی مالیاتی مبتنی بر پردازش اطلاعات، خوداظهاری مالیاتی و رسیدگی‌های بسیار محدود و کارآمد مبتنی بر ریسک مودیان، روی بسترهای الکترونیکی مستقر می‌شود.
- صندوق‌های مکانیزه فروش (که قانون آن اخیراً به تصویب رسیده) هر چه سریع‌تر مستقر شده و نظام مالیاتی هوشمند و الکترونیکی و بدون نیاز به ممیز مستقر گردد.

## ۵. ۲ استقرار نظام جامع مالیاتی و تامین اجتماعی مبتنی بر مجموع درآمد

### خانوار

پیشنهاد می‌شود با هدف افزایش درآمد مالیاتی، برقراری عدالت مالیاتی و افزایش بهره‌وری در جمع‌آوری مالیات، نظام مالیات بر مجموع درآمد خانوار مبتنی بر اظهارنامه و به شرح زیر مستقر گردد:



- در هر سال، خانوارها<sup>۱</sup> مکلف به ثبت نام و تکمیل اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای خود در «سامانه جامع درآمد» متعلق به سازمان امور مالیاتی کشور به عنوان اظهارنامه مالیاتی می‌شوند. مالیات بر مجموع درآمد خانوار (شامل مواردی از قبیل حقوق و دستمزد، پاداش، هدایا، اجاره املاک، سود سپرده، سود سهام، عایدی سرمایه و ...) با کسر هزینه‌های قابل قبول از مجموع مبالغ ورودی و به صورت پلکانی توسط سامانه مذکور محاسبه خواهد شد. مالیات تمام پرداخت‌ها شامل حقوق و دستمزد و موارد مشابه در لحظه پرداخت کسر شده و در «سامانه جامع درآمد» ثبت می‌گردد.
- خانوارهایی که مجموع درآمدهای مالیات‌پذیر آنها از حد آستانه «حمایت اجتماعی دولت» کمتر است به میزان کسری این مقدار مشمول مالیات معکوس یا همان یارانه می‌شوند. به منظور استقرار نظام مودی محوری در مقابل ممیزمحوری، اصل بر صحت خوداظهاری خواهد بود. در رسیدگی سازمان امور مالیاتی، نیازی به بررسی تمام اظهارنامه‌ها نیست و تنها به صورت تصادفی و مبتنی بر ریسک مودی بررسی می‌شوند. در نتیجه لازم است این بررسی‌ها با استفاده از داده‌کاوی انبوه‌داده‌های به دست آمده از سامانه مودیان و سایر بانک‌های اطلاعاتی در دسترس سازمان امور مالیاتی صورت پذیرد. ماموران مالیاتی تنها پس از اثبات

<sup>۱</sup> در ابتدا می‌توان آنرا محدود به خانوارهایی کرد که مجموع مانده حساب‌های بانکی غیرشغلی اعضای آنها، به ازای هر نفر از رقم مشخصی که قانون تعیین می‌کند (برای مثال ۵۰ میلیون تومان) بیشتر بوده و یا مجموع مبالغ ورودی این حساب‌ها از رقم تعیین شده در قانون (برای مثال ۲۵۰ میلیون تومان) بالاتر باشد. ارقام مذکور سالانه متناسب با تورم و افزایش سطح پوشش نظام مالیاتی تعدیل خواهند شد. جزئیات مربوط به نرخ‌ها، مرز پلکان‌های موضوع این ماده و فهرست آن دسته از اقلام ورودی به حساب‌های فوق که جزء درآمد خانوار محسوب نمی‌شود و آن دسته از اقلام خروجی از حساب‌های مذکور که جزء هزینه‌های قابل قبول (مانند برخی هزینه‌های درمانی، آموزش و پرورش و بازپرداخت تسهیلات بانکی) محسوب می‌گردد، توسط مقام صلاحیت‌دار تعیین خواهد شد.



تخلف مودی در هیات‌های حل اختلاف مالیاتی، اجازه دسترسی به اسناد و مدارک مودی را دارند. مجازات خوداظهاری خلاف واقع بسیار سنگین قرار داده می‌شود که انگیزه تخلف را در مودیان کاهش دهد.

- مالیات بر ارزش دارایی‌ها (مانند املاک و مستغلات) نیز می‌تواند در قالب خوداظهاری مالیاتی اخذ شود.

## ۳.۵ اصلاح ساختار نرخ‌های مالیاتی و اصلاح ساختار معافیت‌ها و

### مشوق‌های مالیاتی

با هدف تشویق تولید و اشتغال و برقراری عدالت مالیاتی پیشنهاد می‌شود:

- طی یک برنامه ۵ ساله به صورت تدریجی نرخ مالیات بر اشخاص حقوقی سالانه کاهش و نرخ مالیات بر مجموع درآمد خانوار افزایش یابد.
- تمامی معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی با نرخ‌های ترجیحی (برای مثال نرخ صفر) و تخفیفات هدفمند مالیاتی جایگزین شوند. این نرخ‌ها تا جای ممکن حداقلی تعیین شوند.
- معافیت‌های مالیاتی مبتنی بر محل جغرافیایی اصلاح گردند.
- تمامی معافیت‌های مالیاتی محدود و زماندار شوند.
- نرخ معافیت مالیاتی مناطق آزاد تجاری و صنعتی، و مناطق ویژه اقتصادی کاهش یابد (برای مثال تا ۵۰ درصد). ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از اجرای قانون





مالیات بر ارزش افزوده در مناطق مذکور در اختیار مدیریت هریک از مناطق قرار گیرد تا به صورت انحصاری برای توسعه زیرساخت‌ها و ارائه کمک‌های فنی و اعتباری به واحدهای تولیدی همان منطقه به مصرف برسد.

## ۵. ۴ اصلاح مدیریت نظام مالیاتی

در راستای بهبود نظام مالیات ستانی، افزایش رضایت مردم، تحقق عدالت مالیاتی و کاهش فساد لازم است تا با اصلاح اساسنامه سازمان امور مالیاتی موارد زیر پیاده‌سازی شوند:

- کارکردهای جامع نظام مالیاتی بر اساس اصول «حکمرانی خوب»، دولت تنظیم‌گر و کاهش تصدی‌گری دولتی اصلاح شوند.
- هر یک از این کارکردها -از جمله فرآیندهای مالیات‌ستانی و دادرسی مالیاتی- به نحوی که تعارض منافع وجود نداشته باشد، اصلاح شوند.
- کارکردهای مذکور به گونه‌ای بازتعریف شوند که حرکت نظام مالیاتی به سمت نظام نوین هوشمند را تسهیل نماید.
- پاسخگویی ارکان مختلف سازمان مالیاتی ایجاد شود.
- نظام مالیاتی مبتنی بر درآمد-هزینه استانی مستقر گردد: پیشنهاد می‌شود که سازمان برنامه و بودجه کشور اجازه داشته باشد با هدف ایجاد رقابت و تقویت انگیزه وصول درآمدهای مالیاتی در سطح استان‌ها بخشی از منابع درآمدهای مالیاتی مازاد بر ارقام مصوب را صرف پروژه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای استان نماید.



## ۶. اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی

در نظام اسلامی نفت از انفال است بر اساس آموزه های اسلامی استفاده از آن باید بر پایه عدالت بین آحاد نسل های فعلی و آتی باشد. اگر چه از اهداف اساسی انقلاب اسلامی توجه به عدالت و کاهش شکاف های طبقاتی بود. اما نحوه بهره مندی آحاد جامعه از منافع فرآورده های نفتی یکسان نیست.

یارانه های انرژی از دو بعد اندازه و نوع توزیع، آسیب جدی به کشور وارد کرده اند. از بُعد اندازه، در حال حاضر یارانه های پنهان انرژی بالغ بر ۹۰۰ هزار میلیارد تومان است. پیامد چنین وضعیتی، استفاده ناکارا و ناعادلانه از انرژی ارزان (و در نتیجه عدم تحقق رشد پایدار و متوازن)، از بین بردن بخشی از ثروت عمومی بین نسلی، افزایش شدت مصرف انرژی، آلودگی محیط زیست، ناکارایی بخش حمل و نقل در اقتصاد، و گسترش قاچاق است. از بُعد توزیع، نحوه تخصیص یارانه های انرژی به ناعادلانه ترین شکل ممکن است. میزان بهره مندی دهک های بالای درآمدی از یارانه بنزین حدود ۲۰ برابر دهک های پایین برآورد می شود. این حجم از هدررفت یارانه انرژی در شرایطی است که با افزایش سطح عمومی قیمت ها بسیاری از اقشار آسیب دیده دچار مشکلات معیشتی شده اند و از طرف دیگر، با کاهش شدید درآمدهای نفتی ناشی از تحریم های ظالمانه آمریکا، دولت برای اداره کشور در کوتاه مدت نیز با دشواری روبرو است. بنابراین اهمیت یارانه های انرژی در مدیریت و تامین مالی کسری بودجه در کوتاه مدت بسیار زیاد است.

حضور دولت در نظام قیمت گذاری فرآورده های نفتی، از کارایی این بازار کاسته و نقش



بخش خصوصی را حداقل کرده است. این روش مشوق قاچاق این فراورده‌ها شده و تغییرات قیمتی حامل‌های انرژی همواره با هزینه‌های اجتماعی همراه می‌شود.

برای کاهش این معضلات باید نظام قیمت‌گذاری به سمت نظام قیمت‌گذاری غیر دولتی و مبتنی بر عرضه و تقاضا حرکت کند. به طوری که دولت اجازه قیمت‌گذاری نداشته باشد و قیمت آزاد حامل‌های انرژی بر اساس عرضه و تقاضا (برای مثال در بورس انرژی) و قیمت‌های صادراتی تعیین شود. اجازه قیمت‌گذاری در بازار حامل‌های انرژی، تنها در اختیار سازمان تنظیم‌گر و آن هم در صورت لزوم و بدون ایجاد یارانه انرژی باشد. در این روش فروش منابع ملی به قیمت واقعی صورت می‌گیرد و امکان حضور و فعالیت بخش خصوصی در این بازار شکل می‌گیرد و رانت از آن برداشته می‌شود، بی‌عدالتی در بهره‌مندی از این مواهب از بین می‌رود و دولت در ازاء فروش به قیمت بازار از درآمد‌های بیشتری برخوردار می‌شود و اکنون می‌تواند با نگاهی عادلانه‌تر نسبت به باز توزیع منابع حاصله بین همه آحاد جامعه اعم از غنی و فقیر اقدام نماید.

لذا لازم است تا اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی با هدف ایجاد درآمدهای پایدار و مبارزه با کسری بودجه ساختاری و با رویکرد حذف تدریجی یارانه‌های انرژی همراه با حمایت از معیشت عمومی و اقشار آسیب‌پذیر، تولید و اشتغال اجرایی شود. این بسته دارای چند اصل کلی است که بدون در نظر گرفتن آن‌ها رسیدن به اهداف مذکور میسر نیست. این اصول عبارتند از: خروج دولت از نظام قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و واگذاری آن به نظام عرضه و تقاضا (برای مثال عرضه در بورس انرژی) و جلب مشارکت بخش خصوصی در تامین و عرضه این حامل‌ها، تدریجی بودن فرآیند اصلاح قیمت‌ها و جلوگیری از هرگونه ایجاد شوک، وجود



بسته حمایت مالی (بازتوزیع) برای جلوگیری از تحمیل فشار معیشتی برای خانوارهای کم‌درآمد، توجه به اقناع‌سازی عمومی، استقرار یک تیم مجری برای هدایت برنامه اصلاح، است. بسته اصلاح نظام یارانه انرژی شامل دو برنامه برای مصرف‌کننده نهایی و تولیدکننده خواهد بود. با اجرای این بسته یارانه پنهان حامل‌های انرژی به تدریج کاهش پیدا کرده و عواید حاصل از آن برای حمایت از خانوارها در قالب طرح‌های تامین اجتماعی، حمایت از تولید و اشتغال در بنگاه‌ها، پوشش ناترازی بودجه و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور استفاده می‌شود. کنترل مصرف غیربهبینه، ترغیب بهره‌وری تولید، کاهش آلودگی هوا و جلوگیری از قاچاق سوخت اهداف ثانویه دیگری هستند که با اجرای این بسته حاصل خواهند شد.

## ۱.۶ اصلاح نظام یارانه انرژی مصرف‌کننده نهایی

ضریب اصابت یارانه پنهان گاز، برق و بنزین نشان می‌دهد میزان بهره‌مندی بالاترین دهک درآمدی به ترتیب ۲.۵، ۶.۳ و ۲۳ برابر پایین‌ترین دهک است. نظام یارانه انرژی برای مصرف‌کنندگان نهایی به گونه‌ای بوده که علاوه بر ترویج مصرف غیربهبینه، بی‌عدالتی نیز در بهره‌مندی از یارانه‌های انرژی وجود داشته و اهداف حمایتی دولت از اقشار آسیب‌پذیر به نحو کارایی تحقق نیافته است. لذا اصلاح نظام قیمت‌گذاری انرژی برای مصرف‌کنندگان نهایی با رویکرد اصلاح تدریجی قیمت‌ها ذیل سازوکار منعطف، شفاف و غیردولتی تعیین قیمت به گونه‌ای انجام می‌شود اولاً امکان تامین درآمد حداقلی پایدار برای دولت صورت می‌پذیرد، ثانیاً اقشار آسیب‌پذیر از این منبع درآمدی بهره‌مند می‌شوند و ثالثاً از این اصلاحات برای رونق تولید و اشتغال استفاده می‌شود. بدین ترتیب در این برنامه، صرف ایجاد درآمد برای دولت مدنظر نیست.



در این برنامه یارانه‌های حامل‌های انرژی مختلف به تدریج حذف می‌شوند و بخشی از عواید حاصل از آن به حمایت از معیشت عمومی و اقشار آسیب‌پذیر تخصیص پیدا می‌کند.

ساختار کلی طرح پیشنهادی مبتنی بر اعطای سهمیه انرژی به مردم از طریق کارت انرژی با قیمت ترجیحی که کسری از قیمت بازار است، میباشد و این قیمت به صورت تدریجی و در یک بازه ۵ ساله به نرخ آزاد نزدیک می‌شود. به دلیل یکسان نبودن مصرف مردم، بازار تبادل انرژی شکل می‌گیرد و از آنجا که عمدتاً دهک‌های پردرآمد مصرف‌کننده بزرگتر حامل‌های انرژی هستند، بازتوزیع عواید از دهک‌های ثروتمند به سمت دهک‌های فقیر به صورت اتوماتیک اتفاق خواهد افتاد. بدین ترتیب آن بخشی از جامعه که مصرف کمتری از حامل‌های انرژی دارند (که عمدتاً شامل اقشار کمتر برخوردار است)، با فروش آن به قیمت بازار به نوعی یارانه نقدی دریافت می‌کنند. لذا معیشت عمومی نیز بهبود پیدا می‌کند. به علاوه با اعطای سهمیه، انتظارات تورمی نیز کنترل شده و جلوی آثار تورمی افزایش قیمت حامل‌ها گرفته می‌شود. عواید حاصل از عرضه آن به صندوق انرژی (و یا سازمان هدفمندی) واریز می‌شود. عواید حاصله صرف مواردی مانند کمک به تامین اجتماعی و افزایش پرداختی مستمری کمیته امداد و بهزیستی، حمایت از اشتغال، تولید و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور مانند توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی کشور و یا افزایش بهره‌وری انرژی می‌شود. در گام‌های نهایی این برنامه، یارانه‌های هدفمندی، تنها در صورت پرکردن فرم اظهارنامه مالیاتی خانوار پرداخت خواهد شد.

## ۲.۶ اصلاح نظام یارانه انرژی تولیدکننده

تخصیص گسترده یارانه‌های انرژی در بخش تولید، قیمت‌های نسبی را غیرواقعی و گمراه‌کننده کرده است. این موضوع سبب انحراف نظام انگیزشی تولیدکنندگان به سمت رانت‌جویی شده است. تولیدکنندگان -به‌خصوص آن دسته که در صنایع انرژی‌بر فعال هستند-



انگیزه‌ای برای افزایش بهره‌وری خود ندارند و این موضوع مانعی جدی در مقابل تحقق رشد پایدار و متوازن ایجاد کرده است. این در حالی است که دولت با اعطای یارانه پنهان در این حوزه، خود را از یک منبع درآمدی پایدار نیز محروم کرده است. لذا هدف اصلی از برنامه اصلاح نظام یارانه انرژی در سمت تولیدکننده، ضمن ایجاد درآمدهای پایدار برای دولت و رفع کسری ساختاری بودجه، کاهش قاچاق، اصلاح قیمت‌های نسبی جهت بهبود تکنولوژی و بهره‌وری، رونق تولید و اشتغال است.

چالشی که در این حوزه وجود دارد، امکان‌پذیر نبودن حذف ناگهانی یارانه‌های انرژی در بخش تولید است. چرا که امکان تعطیلی برخی از بنگاه‌ها و کاهش اشتغال وجود خواهد داشت. بنابراین رویکردی که در این برنامه باید در پیش گرفته شود، اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی همراه با حمایت از تولید و اشتغال از طریق کاهش بار مالیاتی تولید است. بر خلاف سمت مصرف‌کننده، سهمیه‌بندی و دو نرخ کردن قیمت حامل‌ها برای بخش تولیدی امکان‌پذیر نیست؛ چرا که در هر صورت معیار تعیین قیمت نهایی محصولات تولیدی، قیمت غیرسهمیه‌ای قرار می‌گیرد. لذا برای اصلاح نظام یارانه انرژی تولیدکننده، قیمت حامل‌های انرژی از قبیل برق، گاز، نفت کوره و سوخت جت که نهاده تولید هستند به صورت تدریجی با شیب متناسب افزایش یافته و عواید حاصل از اصلاح قیمت‌ها به صندوق انرژی و یا سازمان هدفمندی واریز می‌شود. از جمله مصادیق استفاده از منابع صندوق انرژی، حمایت از تولید و اشتغال و ایجاد زیرساخت‌ها در کشور است.

اصلاح قیمت‌های گازوئیل به دلیل نقش پررنگ آن در حمل و نقل باید متفاوت با سایر



حامل‌های انرژی نهاده باشد. بنابراین در این برنامه عرضه گازوئیل با دو نرخ انجام می‌شود. بدین صورت که عرضه گازوئیل به دو صورت، یکی مبتنی بر پیمایش یا مصرف رسمی (برای مثال چاه‌های کشاورزی) با نرخ پایین‌تر ولی به صورت کسری از نرخ آزاد و دیگری به صورت نامحدود و با نرخ آزاد صورت می‌پذیرد. در نهایت نرخ ترجیحی با شیب متناسب در طول زمان و بدون ایجاد شوک در جامعه افزایش می‌یابد تا به نرخ آزاد برسد. مانند برنامه اصلاح در سمت مصرف‌کننده، هر کدام از نهاده‌هایی که به قیمت بازار برسند، از صورت قیمت‌گذاری دولتی خارج شده و از آن پس مبادله آنها مبتنی بر قیمت بازار انرژی انجام می‌شود.

## ۷. اصلاح نظام مالیه نفت و گاز

با هدف قطع رابطه مستقیم بودجه با درآمدهای نفتی، ایجاد ثبات در بودجه کشور و ثبات بخشی به کل اقتصاد کلان نسبت به درآمدهای نفتی، احیا و توسعه صنعت نفت و استفاده بهینه از درآمدهای نفتی جهت سرمایه‌گذاری و افزایش رفاه و کاهش نابرابری اقتصادی مردم، طرح اصلاح نظام مالیه نفت و گاز به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد:

### ۷.۱ اصلاح نظام مالیه شرکت نفت

به‌رغم آن‌که منابع و دارایی‌های نفتی ایران دارای ارزش بالایی هستند اما چون متشکل نشده‌اند ارزش بازاری آنها مشخص نیست. اگر چه این دارایی‌ها در ایران کمتر از دیگر کشورهای نفتی نیست اما متأسفانه به علت عدم شکل‌دهی بنگاهی به آن و نیز ارزان نگه داشتن دولتی آن، ارزش و قابلیت‌های آن نمایان نمی‌شود. از سوی دیگر شیوه اداره میادین و شرکت‌های نفتی هم پر هزینه و غیر کارا است و عملکرد آن‌ها در مقابل نوسانات قیمت نفت



آسیب‌پذیر است، چرا که شرکت نفت در هر شرایطی و مستقل از درجه کارایی درصدی از درآمدهای نفتی را دریافت می‌کند. مناسب است این رویه تغییر کند و میادین نفتی و شرکت‌های نفتی به جای دریافت سهم درصدی فقط مزد کار خود «فی» و حق‌العمل دریافت کنند و آن بخش از دریافتی‌های آن‌ها که مربوط به هزینه‌های سرمایه‌گذاری است، به‌عنوان افزایش سرمایه دولت در این شرکت‌ها محاسبه شود. این اقدام باعث می‌شود این شرکت‌ها به سمت کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری حرکت کنند. با افزایش سرمایه، خود را در بازارهای ملی و جهانی به‌عنوان شرکت‌های قدرتمند نفتی مطرح نمایند و چون سود عاید آن‌ها می‌شود دولت هم می‌تواند همه ساله از سهم سود و مالیات بهره‌مند شود.

## ۲.۷ اصلاح رابطه بودجه دولت با درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز

### کشور

اصولا لازم است تا نهادی در کشور نقش ثبات‌ساز درآمدهای نفتی برای ورود به اقتصاد کشور و نیز ورود به بودجه دولت را داشته باشد. اگر در دوره وفور منابع ارزی، دولت منابع نفتی را هزینه کند هاضمه اجرایی کشور تغییر می‌کند و با توجه به روابط حاکم بر دستگاه‌ها به راحتی نمی‌توان در سال‌های بعد این هزینه‌ها را حذف کرد. بقای این هزینه‌ها در بودجه نیز موجب کسری بودجه و آسیب به ثبات اقتصاد کشور در بلندمدت می‌شود. بر این اساس لازم است تا برای مصون‌سازی بودجه از نوسانات نفتی، بهره‌مندی دولت از این درآمدها در قالب یک عدد ثابت (و نه متناسب با درآمد نفتی هر سال - مثلا متوسط دریافتی ۱۰ سال گذشته) باشد. پس باید نهادی در کشور متولی تضمین این مبلغ برای بودجه مستقل از شرایط باشد. مازاد منابع و





با رعایت سیاست‌های کلی نظام به صندوق توسعه ملی داده خواهد شد. این رقم ثابت سالیانه، فقط در قوانین برنامه توسعه بر اساس پیش‌بینی‌های آتی از قیمت و صادرات نفت و گاز قابل تغییر است. درآمد نفتی مازاد بر مبالغ تضمینی بود کلاً در صندوق باقی خواهد ماند و به‌عنوان منابع صندوق تلقی می‌شود تا برای جبران کاهش درآمدهای نفتی آتی دولت استفاده شود. منابع صندوق توسعه ملی به منظور حداکثرسازی بلندمدت منافع بین‌نسلی همچنان بر اساس قاعده تسهیم موجود و سیاست‌های کلی انجام می‌شود.

### ۳.۷ اصلاح ساختار سیاست‌گذاری بازار انرژی

بخشی از نظام اجرایی کشور بنا به اقتضائات زمانی به گونه‌ای شکل گرفته که آن مقتضیات هم‌اکنون از بین رفته‌اند و موضوعات دیگری جای آن را گرفته است. به‌عنوان مثال در گذشته به منابع طبیعی، آب، مراتع و جنگل‌ها صرفاً به‌عنوان عوامل تولید نگاه می‌شد، اما امروز حفظ منابع طبیعی، جنگل‌ها و مراتع از اهمیت فراوانی برخوردار است و قبل از اینکه عامل تولید باشند باید به آنها به‌عنوان محیط زیست نسل‌های فعلی و آینده نگاه کرد. بنابراین سیاست‌گذاری در مورد آنها را می‌توان در قالب نهاد اجرایی محیط زیست جمع کرد. از سوی دیگر برق و نفت و گاز نیز دو دسته حامل انرژی مهم و در زنجیره‌های مکمل یکدیگر هستند، می‌توانند هم‌افزایی بالایی با هم داشته باشند و مناسب است که با قواعد یکسانی اداره شوند تا خروجی بیشتری عاید کشور شود.

نحوه قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی در کشور، عرصه گستره این بازار را محدود به بازیگران دولتی نموده است در حالی که در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ باید زمینه برای حضور موثرتر بخش



خصوصی فراهم شود. چه اینکه حضور بخش خصوصی در صنایع پایین دستی این بخش‌ها را شکوفا نموده است. پس باید زمینه ایجاد و شکل‌گیری شرکت‌های فعال در این حوزه در بخش خصوصی بیشتر فراهم شود و لذا لازم است هرگونه شرکت دولتی فعال در این حوزه که از مجموعه واگذاری‌ها باقی مانده و گذار شده، دولت از قیمت‌گذاری دولتی خارج شده و در عوض سازمان تنظیم‌گر پایین دست انرژی را تشکیل دهد و به مرور صادرات و واردات در این حوزه آزاد شود.

## ۷.۴ اصلاح نظام مالیه صندوق توسعه ملی

حدود یک دهه از تجربه حضور صندوق توسعه ملی در اقتصاد کشور گذشته و زمان آن رسیده است تا با اتکاء به این تجارب، آسیب‌های آن شناسایی و در جهت رفع این آسیب‌ها اقدام کرد. از جمله آسیب‌ها این بود که این صندوق نتوانست منابع خود را از مخاطرات پیش رو مصون نماید. همچنین نتوانست شوک‌ها و نوساناتی که از ناحیه تغییرات قیمت نفت و یا تحریم‌های ظالمانه به اقتصاد و بودجه وارد می‌شود را کنترل کند. اگرچه با هدف توسعه کشور ایجاد شد و همین عنوان را هم دریافت نمود اما قادر به ایفاء نقش توسعه‌ای در کشور به‌خصوص در حوزه‌های زیرساختی آن‌طور که باید نشد. قواعد حاکم بر صندوق به گونه‌ای نیست که از مولد بودن منابع آن اطمینان حاصل شود. بر این اساس باید ضمن حفظ سیاست‌های کلی حاکم بر صندوق، نقش‌ها و مقررات دقیقی برای آن بازتعریف کرد.

## ۷.۵ اصلاح ساختار صنعت انرژی

حلقه بعدی اصلاحات ساختار انرژی، اصلاح ساختار شرکت‌های تابعه وزارت نفت است. مانند



آن چه در ساماندهی شرکت‌های دولتی اشاره شد، مسئولیت‌های هریک از شرکت‌های بالادستی باید تعیین شود؛ بر حسب نوع مسئولیت تکلیف واگذاری و یا ادامه مالکیت شرکت‌های میان‌دستی و پایین‌دستی نفت با مالکیت دولت مشخص خواهد شد. به منظور عدم ایجاد بار مالی جدید برای دولت، روابط صندوق بازنشستگی نفت و حاکمیت نیز تعیین می‌شود. وظایف غیرشرکتی و وظایف حاکمیتی شرکت ملی نفت تعیین تکلیف شده و نحوه حذف آن‌ها مشخص می‌شود. رابطه مالی و غیرمالی شرکت‌های دولتی (حاکمیتی) با سایر شرکت‌ها نیز شفاف و مشخص می‌شود.

حلقه آخر اصلاحات، بخش پایین‌دستی انرژی است. اولویت در این حوزه ایجاد تنظیم‌گر است. چرا که بدون ایجاد تنظیم‌گر خصوصی‌سازی نیز با مشکل مواجه می‌شود. به همین منظور، لایحه «اساسنامه تنظیم‌گری پایین‌دستی انرژی» با مشارکت وزارت نفت و وزارت نیرو ارائه می‌شود. هدف این لایحه، بازتعریف وظایف تنظیم‌گری هر کدام از وزارت‌خانه‌های فوق و اصلاح قانون تشکیلات هر کدام، تصویب نحوه تعامل هر وزارت با تنظیم‌گر جدید، چارچوب تایید مقررات‌گذاری تنظیم‌گر و تبیین نحوه اعمال مقررات تصویبی هر تنظیم‌گر است. به‌علاوه لایحه‌ای برای ایجاد وزارت انرژی به صورت ترکیبی از وزارت نفت و بخش برق از وزارت نیرو و نیز وزارت «محیط زیست و آب» از ترکیب سازمان محیط زیست و بخش آب از وزارت نیرو ارائه می‌شود که مشتمل بر تعیین وظایف هر کدام از وزارت‌خانه‌های جدید و شرکت‌های مادر تخصصی زیرمجموعه‌شان، تدوین قانون تشکیل هر وزارتخانه، تعیین دارایی‌های غیرمنقول هر وزارتخانه جدید، تعیین رابطه وزارت «محیط زیست و آب» با وزارت جهاد کشاورزی، تعریف و تصویب نهادهای جدید جهت ارتقای سیاست‌گذاری مانند شورای عالی آب و محدوده اختیارات آن‌ها می‌گردد.



## ۶.۷ اصلاح ساختار مصارف برای منابع حاصل از فروش نفت و گاز

- منابع حاصل از صادرات نفت، پس از کسر سهم شرکت نفت و سهم دولت و بر اساس سیاست‌های کلی نظام در خصوص صندوق توسعه به صندوق توسعه ملی واریز می‌شود.
- جهت حفظ ثبات در سطح اقتصاد کلان، نهادی که مسوول ثبات تعیین خواهد شد مکلف خواهد بود که میزان درآمد ثابت دولت از نفت و میزان ورودی ارز نفت به داخل کشور را مدیریت نماید.
- مابقی منابع حاصل از فروش نفت و گاز در داخل کشور، در اختیار سازمان هدفمندی قرار می‌گیرد.
- منابع سازمان هدفمندی به مصارف زیر تعلق می‌یابد:
  - کمک به اصلاح نظام بانکی، نظام تامین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی
  - پیاده‌سازی نظام چند لایه رفاهی تامین اجتماعی با کاهش سهم بیمه تامین اجتماعی کارفرمایان
  - حمایت‌های اجتماعی شامل کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی کشور و ...
  - یارانه نقدی
  - بیمه سلامت
  - یارانه انرژی و کالاهای اساسی



که سالانه میزان و ترکیب آن در بودجه‌های سنواتی مشخص می‌گردد.

- طرح مذکور، راهکار میان مدت برای اصلاح نظام مالیه نفت و گاز و استفاده از این منابع خدادادی با لحاظ حفظ ثبات اقتصادی و ارتقای عدالت اجتماعی می‌باشد. بدیهی است پس از اجرای کامل اصلاح نظام یارانه انرژی، طرحهای بهینه‌تر بلندمدت قابلیت اجرا پیدا خواهند کرد.

#### ۸. اصلاحات در مدیریت دارایی‌های دولت

حجم دارایی‌های دولت در ایران نسبت به ابعاد اقتصاد بسیار قابل توجه است. با این حال، این دارایی‌ها لزوماً قادر به ثروت‌آفرینی و ایجاد درآمد برای دولت نیستند و به‌صورت ثروت غیرمولد انباشت شده‌اند. بنابراین نمی‌توان از آنها برای تولید کالاها و خدمات عمومی و یا بازپرداخت بدهی‌ها استفاده کرد. به‌رغم ابعاد بزرگ دارایی‌های دولت، استفاده بهینه از آنها جهت درآمدزایی پایدار به دلیل مشکلات شناسایی و ثبت املاک و مستغلات تحت مالکیت دولت و همچنین عدم هماهنگی و همراهی کامل دستگاه‌های اجرایی، نظارتی و قضایی تاکنون امکان‌پذیر نشده است. در حالی که به‌منظور مدیریت مناسب دارایی‌های دولت لازم است همه دارایی‌ها در اختیار دولت باشند و در مورد آنها در یک نظام واحد تصمیم‌گیری شود، این اتفاق تنها برای بخشی از دارایی‌ها افتاده است. سایر دارایی‌های دولت یا در حال شناسایی‌اند، یا سند ندارند و سند برخی از آنها به نام دستگاه‌های اجرایی است. در سازوکارهای موجود قانونی کشور، دستگاه‌های اجرایی به شدت تمایل به تملک دارایی دارند، زیرا در قبال آن هزینه اجاره پرداخت نمی‌کنند و منافع احتمالی از در اختیار داشتن دارایی متصور هستند. به همین سبب



حاضر به از دست دادن املاک و مستغلات تحت اختیار خود نیز نیستند. سازوکار موجود به گونه‌ای است که این دستگاه‌ها انگیزه کافی برای خلق درآمد از این دارایی‌ها ندارند و ترجیح می‌دهند از بودجه عمومی کشور ارتزاق نمایند.

مدیریت ناکارای دارایی‌ها، دولت را از یک منبع درآمدی قابل توجه محروم کرده است. این در حالی است که مولدسازی و یا فروش دارایی‌ها به صورت صحیح، نه تنها اثرات سوئی به وجود نمی‌آورد، بلکه به افزایش بهره‌وری در اقتصاد و کاهش تصدی‌گری‌های دولت نیز می‌انجامد. در راستای مولدسازی دارایی‌های دولت و جلوگیری از انباشت سرمایه‌های غیرمنقول بلااستفاده و یا با استفاده ناکارای، اصلاحات ساختاری زیر پیشنهاد می‌گردد:

- سند تمام دارایی‌های غیرمنقول دولتی از دستگاه‌ها به نام دولت جمهوری اسلامی ایران زده شود.
- تمام اختیارات خرید، فروش، اجاره، مولدسازی، تعمیر و نگهداری اموال دولت به «شرکت (یا سازمان) مدیریت دارایی‌های دولت» که زیر نظر مستقیم وزیر امور اقتصادی و دارایی است به نمایندگی از دولت، سپرده شود. این شرکت (یا سازمان) مکلف شود تا درآمد از پیش تعیین شده در بودجه‌های سنواتی را متناسب با دارایی‌های دولت احصا و به خزانه واریز نماید. این مبلغ از یک درصد بودجه شروع شده و تا مدت ۵ سال، هر سال یک واحد درصد به آن اضافه می‌شود.



- نظارت و تعیین قواعد عملکردی شرکت (یا سازمان) مدیریت دارایی‌های دولت توسط شورای عالی نظارت بر مدیریت دارایی‌های دولت که هر دو توسط قانون تاسیس می‌شوند، انجام می‌شود.
- تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلف به پرداخت اجاره در ازای اموال غیرمنقول خود به این شرکت (یا سازمان) هستند. به صورت سرانه مقدار اجاره قابل قبول هر دستگاه در بودجه‌های سنواتی لحاظ می‌گردد و مازاد بر آن اجاره اموال غیرمنقول دستگاه اجرایی گرفته می‌شود.



## جمع بندی

در آذرماه سال ۱۳۹۷، مقام معظم رهبری دستور تدوین برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه را صادر کردند و این در شرایطی صورت گرفته که خطر ناشی از تشدید تحریم‌ها، از مسیر تشدید ناترازی‌های بودجه بیش از پیش اقتصاد کشور را تهدید می‌کند. بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی نیز، چالش‌های بیرون و درون اقتصاد کشور را تحریم و وسوسه‌های دشمن و عیوب ساختاری و ضعف‌های مدیریتی معرفی می‌کند. مهم‌ترین عیوب، وابستگی اقتصاد به نفت، دولتی بودن بخش‌هایی از اقتصاد که در حیطه وظایف دولت نیست، نگاه به خارج و نه به توان و ظرفیت داخلی، استفاده اندک از ظرفیت نیروی انسانی کشور، بودجه‌بندی معیوب و نامتوازن، و سرانجام عدم ثبات سیاست‌های اجرائی اقتصاد و عدم رعایت اولویّت‌ها و وجود هزینه‌های زائد و حتی مسرفانه در بخش‌هایی از دستگاه‌های حکومتی است.

در صورت عدم توجه به این ناترازی‌ها، تشدید پیامدهای ناشی از آسیب‌های تاریخی اقتصاد ایران و تحریم‌ها شرایط بودجه و اداره کشور را با اختلالاتی همراه می‌کند. در مقابل، مقابله فعالانه با تحریم‌ها، تدبیر کردن آسیب‌های تاریخی و استفاده از شرایط کاهش نقش نفت در اقتصاد قادر به تبدیل این تهدید به فرصت است. از این‌رو اصلاح نظام بودجه‌ریزی در شرایط جاری نه تنها یک امکان برای بهبود شرایط اقتصادی بلکه یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر برای تحقق اهداف اقتصادی نظام جمهوری اسلامی به‌ویژه عدالت و برابری، اصلاح حکمرانی سیاسی و اقتصادی کشور، افزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت نزد مردم، بهبود تاب‌آوری





اقتصادی کشور در جهت تبلور اقتصاد مقاومتی و حرکت در مسیر بازدارندگی اقتصادی و ارتقای نقش نهاد دولت از تصدی گری به ایفای وظایف حاکمیتی است.

سازمان برنامه و بودجه، طرح اصلاحات ساختاری بودجه را مبتنی بر چهار محور (۱) هزینه کرد کارا، (۲) درآمدزایی پایدار، (۳) ایجاد ثبات، توسعه و عدالت و (۴) اصلاحات نهادی نظام بودجه ریزی طراحی نموده است. به منظور رفع عیوبی که در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی نیز مورد تاکید قرار گرفته‌اند، این طرح بر مباحثی متمرکز شده که یا از طریق کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدها موجب کاهش کسری بودجه می‌شوند و یا به وسیله افزایش کارایی هزینه‌ها و پایداری درآمدها ثبات بودجه و اقتصاد را افزایش می‌دهند. اصلاح ساختار دستگاه‌های اداری و شرکت‌های دولتی برنامه‌ای است که طی آن حیطه وظایف و نحوه اجرای دولت بازتعریف می‌شود و نقش دولت در اقتصاد متناسب با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اقتصاد مقاومتی هماهنگ‌تر می‌شود، اولویت‌بندی هزینه کرد دولت را مشخص می‌کند و امکان کنار گذاشتن هزینه‌های زائد را فراهم می‌آورد. این برنامه در کنار اصلاح نظام مالیه نفت و گاز و همچنین نظام یارانه پنهان انثری نحوه ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد را بازتعریف می‌کند، نوسانات نفت را از بودجه دور می‌کند و در مجموع وابستگی مستقیم بودجه به نفت را کاهش می‌دهند. ضامن این کاهش وابستگی، افزایش درآمدهای پایدار است که از طریق اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح مدیریت دارایی‌های دولت محقق می‌شود. اصلاح نظام بودجه ریزی از طریق اصلاح رابطه بودجه با دستگاه‌های سیاست‌گذار و مجری، رابطه دولت با ساختارهای موازی شبه‌دولتی و همچنین رابطه دولت و سایر قوا، ابزارهای لازم برای کاهش ناموزونی بودجه را در



اختیار ارکان موثر بر بودجه قرار می‌دهد و مهم‌ترین ابزار حاکمیت برای دسترسی به اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه را تقویت کند. اصلاح ساختار تعهدات و بدهی‌های دولت، ضمن بهبود فضای کسب‌وکار، استقرار قاعده مالی را نهادینه می‌کند و فرصتی برای قاعده‌مند کردن ایجاد تعهدات توسط دولت و استفاده از ابزارهای جدید مالی در کاهش ناترازی‌های بودجه را فراهم می‌آورد. رعایت قواعد مالی به بهبود ثبات اقتصادی و تقویت تاب‌آوری اقتصادی می‌انجامد. در نهایت، اصلاح سیاست‌های حمایتی و نظام تامین اجتماعی، با هدف فراهم کردن فرصت برابر برای همه مردم گسترش عدالت اجتماعی را مد نظر قرار داده است. تحقق اهداف یاد شده از مسیر اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور، اگرچه از جهت طراحی اقتصادی و فنی ممکن و میسر است با این حال پیاده‌سازی این اقدامات به دلیل تغییر در بهره‌مندی ذی‌نفعان مختلف از شرایط جاری، منجر به تغییر در تعادل‌های اقتصادی و سیاسی موجود شده و لذا اجرا و پیش‌برد این اصلاحات نیازمند «اراده مسلط در مقیاس کل نظام» بوده و از این‌رو نیازمند ترتیباتی ویژه در تمامی ارکان نظام در جهت حمایت و پیش‌برد از اجرای اصلاحات یاد شده است.

این اصلاحات در قالب برنامه‌ها و پروژه‌ها در دستور کار شورای عالی اقتصادی سران سه قوه قرار می‌گیرند. با تشخیص این جلسه و پذیرش برنامه زمان‌بندی آن، آنچه از موضوعات مطرح در این طرح که باید در دستور کار سایر نهادهای تصمیم‌گیر مانند مجلس شورای اسلامی، شورای عالی اداری، دولت و ... قرار گیرد مشخص شده و فرآیندهای قانونی موجود را طی خواهند کرد.



لازم به توجه است که اجرای هر یک از این برنامه‌ها، به‌رغم آثار مثبت آن ممکن است مخاطراتی را نیز به همراه داشته باشد، که در هنگام تصمیم‌گیری باید به آن‌ها توجه شود. ملاحظات اجرا در تعامل با مجریان و ذی‌نفعان طرح نهایی می‌شود و به اقتضا در فرایند تصمیم‌گیری لحاظ می‌شوند.

اگرچه سازمان برنامه و بودجه تلاش نمود در تنظیم این اصلاحات، مشارکت مراجع علمی و دانشگاهی صاحب دانش و تجربه حتی نخبگان دانشگاهی و مدال‌آوران المپیادها را جلب نماید، لیکن مناسب است موضوع به‌صورت شفاف مورد نقد و بررسی عمومی قرار گیرد تا ضمن اصلاحات احتمالی، فضای فکری جامعه در مسیر اصلاحات بودجه‌ای قرار گیرد.

چنانچه این مختصر از اصلاحات محتمل مورد تایید مقام معظم رهبری واقع شود می‌توان از آن چارچوبی برای تدوین سیاست‌های کلی بودجه تهیه نمود که رابطه دولت را از طریق برنامه و بودجه با سایر سیاست‌ها برقرار سازد. این مجموعه می‌تواند در کنار سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای تقویت مشارکت مردم در اقتصاد و ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای تقویت اقتصاد ملی، به عنوان رکن سوم به آنها اضافه شود. اصلاحات نظام مالیه عمومی و یا اصلاحات ساختاری بودجه می‌تواند با تعامل با سیاست‌های ابلاغی رابطه مناسبی بین بودجه دولت و نظام اقتصادی ایجاد کند، به نحوی که نوسانات را کاهش دهد و موجبات ثبات و رشد و پیشرفت را فراهم کند در عین حال ضامن عدالت اجتماعی نیز باشد.



## انطباق طرح با سیاستهای کلی نظام

### مقدمه

مقام معظم رهبری ذیل توصیه‌های مربوط به بخش اقتصادی بیانیه گام دوم انقلاب، با اشاره به راهنمایی انقلاب اسلامی برای نجات از اقتصاد ضعیف و وابسته و فاسد دوران طاغوت از عملکردهای ضعیف که اقتصاد کشور را از بیرون و درون دچار چالش ساخته، ابراز نارضایتی کردند. ایشان در بیانیه مذکور چالش بیرونی را تحریم و وسوسه‌های دشمن دانستند که در صورت اصلاح مشکل درونی کم‌اثر و حتی بی‌اثر خواهد شد و از عیوب ساختاری و ضعف‌های مدیریتی هم به عنوان چالش درونی نام بردند. «وابستگی اقتصاد به نفت، دولتی بودن بخش‌هایی از اقتصاد که در حیطه‌ی وظایف دولت نیست، نگاه به خارج و نه به توان و ظرفیت داخلی، استفاده‌ی اندک از ظرفیت نیروی انسانی کشور، بودجه‌بندی معیوب و نامتوازن، و سرانجام عدم ثبات سیاست‌های اجرائی اقتصاد و عدم رعایت اولویت‌ها و وجود هزینه‌های زائد و حتی مسرفانه در بخش‌هایی از دستگاه‌های حکومتی» هم در این بیانیه به عنوان مهم‌ترین عیوب ذکر شده‌اند. ایشان در ادامه این بیانیه راه حل این مشکلات را «سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» دانسته‌اند که باید برنامه‌های اجرائی برای همه بخش‌های آن تهیه و با قدرت و نشاط کاری و احساس مسئولیت، در دولت‌ها پیگیری و اقدام شود.

ایشان همچنین در فرمان آذر ماه ۱۳۹۷ بر «تدوین نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه و نیز اجرایی‌سازی تکالیف سیاست‌های کلی و



برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت» تاکید کردند.

در نوشته حاضر تلاش شده تا آسیب‌های اقتصاد کشور به اختصار احصاء شده و ذیل هر آسیب، بندهای مرتبط سیاست‌های کلی که این چالش‌ها را مورد توجه قرار داده، مورد اشاره قرار گیرد و در ادامه بخش‌هایی از طرح اصلاح ساختار که تلاش نموده تا این چالش‌ها و تکالیف مرتبط مصرح در سیاست‌های کلی را مورد توجه قرار دهد، ذکر شده است.



**فقدان منابع پایدار برای تامین مالی دولت:** از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت مالی دولت در ایران عدم تکافوی منابع مالی پایدار برای بودجه ذیل فرایندهای مالیات‌ستانی و وابستگی بودجه به منابع ناپایدار از جمله درآمدهای نفتی است. فقدان منابع پایدار مالی باعث شده تا آسیب‌پذیری بودجه نسبت به شوک‌های بیرونی اعم از شوک‌های ناشی از تغییر قیمت یا میزان صادرات نفت کشور بالا باشد و دولت را با مشکل کسری بودجه مواجه کند.

**بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی)**

**سیاست‌های کلی امنیت نظام اقتصادی** (هدف از امنیت سرمایه‌گذاری، ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است. **وضع قوانین و مقررات مربوط به مالیات و دیگر اموری که به آن هدف کمک می‌کند،** وظیفه الزامی دولت و مجلس است)

**بند ۱۰ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف** (ارتقاء بهره‌وری در چارچوب سیاست‌های زیر:

- تحول رویکرد تحقق درآمد ملی به سمت اتکای هرچه بیشتر به منافع حاصل از **کسب و کار جامعه**

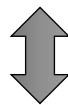


**بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی**



**نظام مالیات‌ستانی غیربهبینه:** علاوه بر سطح پایین درآمدهای مالیاتی به عنوان منابع پایدار بودجه، ترکیب درآمدهای مالیاتی در ایران نیز بهبود نیفت. به طوری که نرخ مالیات بر شرکت‌ها در ایران پایین بوده و به علاوه نظام مالیات‌ستانی به نحوی نیست که بتواند نظام انگیزشی مناسبی برای فعالیت‌های اقتصادی تعریف کند. به طور مشخص عدم اخذ مالیات از فعالیت‌های غیرمولد و تمرکز بار مالیاتی بر خانوار به جای تمرکز بر مالیات بر درآمد یا مصرف، مساله اصلی در ترکیب مالیات‌ستانی در ایران است.

**بند ۲۰ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی** (تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات، از جمله اصلاح قانون پولی و بانکی، تأمین اجتماعی و مالیات‌ها، برای تسهیل فعالیت در بخش‌های تولیدی و رفع موانع سرمایه‌گذاری در سطح ملی با رویکرد ثبات نسبی در قوانین)  
**بند ۶ سیاست‌های کلی در تشویق سرمایه‌گذاری** (بهره‌گیری از نظام مالیاتی در جهت تقویت سرمایه‌گذاری از طریق: ثبات مالیات‌ها، شفافیت درآمدها، صراحت در مقررات و منطقی کردن معافیت‌ها)



**بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی**

**بند ۵ سیاست‌های کلی بخش مسکن** (ایجاد و اصلاح نظام مالیات‌ها و ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن)  
**بند ۶۷ سیاست‌های کلی برنامه ششم** (توسعه ثبت رسمی اسناد و املاک و مالکیت‌های معنوی و ثبت رسمی مالکیت‌های دولت و مردم بر املاک و اراضی کشور در نظام کاداستر و گسترش فناوری‌های نوین در ارائه خدمات ثبتی)



**پروژه مالیات بر املاک و مستغلات ذیل بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی**



**بند ۳۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم** (استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور)  
**بند ۱۱ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی** (شفاف‌سازی و به‌هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن و اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد و فرصت‌های سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در رشته‌های مختلف و مقابله جدی با استفاده از هر گونه دسترسی اطلاعاتی ویژه)



پروژه **جلوگیری از فرار مالیاتی با ارتقای نظام اطلاعات مالیاتی** ذیل بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی

**بند ۴ سیاست‌های کلی شهرسازی** (تامین منابع پایدار برای توسعه و عمران و مدیریت شهری و روستایی با تاکید بر نظام درآمد-هزینه‌ای و در چارچوب طرح‌های مصوب)



پروژه **نظام درآمد هزینه‌ای استانی** ذیل بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی

**بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم**  
 (برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰.۳۴)



پروژه **مالیات بر مجموع درآمد خانوار** ذیل بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی





**نظام یارانه‌ای غیرفراگیر:** از مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف دولت، توزیع و بازتوزیع منابع و فرصت‌ها در جهت تحقق عدالت و برابری است. با این حال وجود تورم مزمن که یکی از علل اصلی آن کسری بودجه دولت طی سال‌های گذشته بوده، باعث شده تا دولت تحقق نظام یارانه‌ای و حمایتی را عمدتاً از طریق ارزان‌فروشی کالاها و خدمات و شکل‌دهی به یک نظام گسترده یارانه پنهان پیگیری کند. این امر سبب شده تا نظام یارانه‌ای کشور سه ویژگی اصلی مشروط بودن از جهت وضعیت معیشتی افراد تحت پوشش، محدودیت از جهت زمانی و هدفمند بودن را نداشته باشد و به‌رغم اعطای میزان بالا و قابل‌توجه یارانه، اثربخشی آن برای جلوگیری از فقر و تعریف حداقل‌های معیشتی کم باشد. به‌علاوه به دلیل آنکه پرداخت این یارانه عمدتاً از طریق تثبیت قیمت‌ها صورت پذیرفته، باعث کاهش انگیزه جهت تولید و سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی در بخش‌های مرتبط با یارانه‌ها در اقتصاد کشور شده است. یک نمونه دیگر از بی‌عدالتی در نظام حمایتی دولت طرح بیمه همگانی است که با هدف پوشش بیمه برای اقشار نیازمند اجرا شده، ولی در سال ۱۳۹۶ (۳ سال پس از شروع طرح) حدود ۱۰ درصد از جمعیت کشور فاقد بیمه هستند که ۳۱ درصد آنها در ۳ دهک پایین درآمدی قرار دارند.

**بند ۱۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق:**

- ...
- افزایش صادرات گاز.
- افزایش صادرات برق.
- افزایش صادرات پتروشیمی
- افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی)

**سیاست‌های کلی انرژی (بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی)**



**بسته اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی**



**بند ۴ و ۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۴-)** استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی

**بند ۸- مدیریت مصرف** با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقاء کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید)

**بند ۱۴ و ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم (بند ۱۴-)** تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی

**بند ۲۲-** برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰.۳۴)

**بند ۷ از سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف (صرفه‌جویی در مصرف انرژی با اعمال مجموعه‌ای متعادل از اقدامات قیمتی و غیرقیمتی** به منظور کاهش مستمر «شاخص شدت انرژی» کشور به حداقل دو سوم میزان کنونی تا پایان برنامه پنجم توسعه و به حداقل یک دوم میزان کنونی تا پایان برنامه ششم توسعه با تأکید بر سیاست‌های زیر:

- اولویت دادن به افزایش بهره‌وری در تولید، انتقال و مصرف انرژی در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولید انرژی

(.....)

**بند ۸ سیاست‌های کلی محیط زیست (گسترش اقتصاد سبز با تأکید بر:**

۸-۱ - **صنعت کم کربن**، استفاده از انرژی‌های پاک، محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک و مدیریت پسماندها و پساب‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی، اجتماعی، طبیعی و زیست محیطی.

۸-۲ - **اصلاح الگوی تولید** در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بهینه‌سازی الگوی مصرف آب، منابع، غذا، مواد و انرژی بویژه ترویج مواد سوختی سازگار با محیط زیست.

۸-۳ - **توسعه حمل و نقل عمومی سبز** و غیرفسیلی از جمله برقی و افزایش حمل و نقل همگانی به‌ویژه در کلان شهرها)



بسته اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی و بسته اصلاح سیاست‌های حمایتی



**بند ۴۳ سیاست‌های کلی برنامه ششم** (اجرای سیاست‌های کلی سلامت با تصویب قوانین و مقررات لازم با تأکید بر:

...

۲-۴۳- اصلاح ساختار نظام سلامت بر اساس بند ۷ سیاست‌های کلی سلامت.  
۳-۴۳- تأمین منابع مالی پایدار برای بخش سلامت و توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت.

(...

بندهای ۲، ۵، ۷، ۹ و ۱۰ سیاست‌های کلی سلامت ( بند ۲- تحقق رویکرد سلامت همه جانبه و انسان سالم در همه قوانین، سیاست‌های اجرایی و مقررات با رعایت:

.....

۲-۶- اصلاح و تکمیل نظام‌های پایش، نظارت و ارزیابی برای صیانت قانونمند از حقوق مردم و بیماران و اجرای صحیح سیاست‌های کلی.

بند ۵- ساماندهی تقاضا و ممانعت از تقاضای القائی و اجازه تجویز صرفاً بر اساس نظام سطح‌بندی و راهنماهای بالینی، طرح ژنریک و نظام دارویی ملی کشور و سیاست‌گذاری و نظارت کارآمد بر تولید، مصرف و واردات دارو، واکسن، محصولات زیستی و تجهیزات پزشکی با هدف حمایت از تولید داخلی و توسعه صادرات

بند ۷- تفکیک وظایف تولید، تأمین مالی و تدارک خدمات در حوزه سلامت با هدف پاسخگویی، تحقق عدالت و ارائه خدمات درمانی مطلوب به مردم به شرح ذیل:

۷-۱- تولید نظام سلامت شامل سیاست‌گذاری‌های اجرایی، برنامه‌ریزی‌های راهبردی، ارزشیابی و نظارت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

۷-۲- مدیریت منابع سلامت از طریق نظام بیمه با محوریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همکاری سایر مراکز و نهادها.

۷-۳- تدارک خدمات توسط ارائه‌کنندگان خدمت در بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی.



**بند ۹- توسعه کمی و کیفی بیمه‌های بهداشتی و درمانی با هدف:**

۹-۱- همگانی ساختن بیمه پایه درمان.

۹-۲- پوشش کامل نیازهای پایه درمان توسط بیمه‌ها برای آحاد جامعه و کاهش سهم مردم از هزینه‌های درمان تا آنجا که بیمار جز رنج بیماری، دغدغه و رنج دیگری نداشته باشد.

۹-۳- ارائه خدمات فراتر از بیمه پایه توسط بیمه تکمیلی در چارچوب دستورالعمل‌های قانونی و شفاف به گونه‌ای که کیفیت ارائه خدمات پایه درمانی همواره از مطلوبیت لازم برخوردار باشد.

۹-۴- تعیین بسته خدمات جامع بهداشتی و درمانی در سطح بیمه‌های پایه و تکمیلی توسط وزارت بهداشت و درمان و خرید آنها توسط نظام بیمه‌ای و نظارت مؤثر تولید بر اجرای دقیق بسته‌ها با حذف اقدامات زاید و هزینه‌های غیرضروری در چرخه معاینه، تشخیص بیماری تا درمان.

۹-۵- تقویت بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی.

۹-۶- تدوین تعرفه خدمات و مراقبت‌های سلامت مبتنی بر شواهد و بر اساس ارزش افزوده با حق فنی واقعی یکسان برای بخش دولتی و غیردولتی.

۹-۷- اصلاح نظام پرداخت مبتنی بر کیفیت عملکرد، افزایش کارایی، ایجاد درآمد عادلانه و ترغیب انگیزه‌های مثبت ارائه‌کنندگان خدمات و توجه خاص به فعالیت‌های ارتقاء سلامت و پیشگیری در مناطق محروم

**بند ۱۰- تأمین منابع مالی پایدار در بخش سلامت با تأکید بر:**

۱۰-۱- شفاف سازی قانونمند درآمدها، هزینه‌ها و فعالیت‌ها.

۱۰-۲- افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقاء کیفیت در ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، از تولید ناخالص داخلی و بودجه عمومی دولت به نحوی که بالاتر از میانگین کشورهای منطقه باشد و اهداف سند چشم‌انداز تحقق یابد.

۱۰-۳- وضع عوارض بر محصولات و مواد و خدمات زیان‌آور سلامت.



پروژه تخصیص کارای یارانه طرح تحول سلامت ذیل بسته اصلاح سیاست‌های حمایتی



بندهای ۲، ۳، ۶ و ۸ از سیاست‌های کلی بخش کشاورزی (بند ۲- تامین امنیت غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی، ارتقاء سطح سلامت مواد غذایی تا استاندارد جهانی، اصلاح و بهینه نمودن الگوی مصرف و حمایت مؤثر از تولید و صادرات در محصولات دارای مزیت‌های نسبی و ایجاد مزیت‌های جدید (از جمله هدفمند نمودن یارانه‌ها در جهت تولید و صادرات))

بند ۳- اصلاح ساختار و نظام بهره‌برداری بخش کشاورزی با تشویق کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی متناسب با نوع فعالیت و شرایط مختلف اجتماعی، اقتصادی و اقلیمی کشور و تاکید بر جهت‌گیری حمایتی دولت از این سیاست‌ها به‌ویژه در واگذاری منابع آب و خاک

بند ۶- گسترش زیرساخت‌ها و ایجاد انگیزه برای جذب و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی با پوشش مناسب بیمه، کاهش احتمال زیان تولید، اجرای سیاست‌های حمایتی و متعادل کردن سطح سودآوری کشاورزی با سایر بخش‌های اقتصادی

بند ۸- تخصیص یارانه هدفمند به بخش کشاورزی در جهت تحقق خودکفایی، حمایت از ساخت زیربنایها، مراعات معیارهای زیست محیطی، قابلیت انعطاف در شرایط محیطی مختلف و ارتقاء قدرت رقابت در بازارهای داخلی و بین‌المللی)

بند ۶ سیاست‌های کلی جمعیت (تأمین امنیت غذایی و بهره‌مندی عادلانه آحاد مردم از سبد غذایی سالم، مطلوب و کافی، آب و هوای پاک، امکانات ورزشی همگانی و فرآورده‌های بهداشتی ایمن همراه با رعایت استانداردهای ملی و معیارهای منطقه‌ای و جهانی).

بندهای ۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا))

بند ۳ سیاست‌های کلی مسکن (برنامه‌ریزی دولت در جهت تامین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت موسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تامین مسکن اقشار محروم)

بند ۵ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (گسترش نظامات مؤثر جبران خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی)



**بند ۲۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم** (اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقاء شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی)

**بند ۸ سیاست‌های کلی اشتغال** (توجه بیشتر در پرداخت یارانه‌ها به حمایت از سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال مولد در بخش‌های خصوصی و تعاونی)  
**بندهای ۱ و ۲ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی**  
**(بند ۱- بالا بردن قدرت رقابت و افزایش بهره‌وری عوامل تولید با:**

..... -

**بهبودسازی تعامل عوامل تولید**

**بند ۲- هدایت و تقویت تحقیق و توسعه و نوآوری‌ها و زیربنای آنها و بهره‌گیری از آنها، با هدف:**

..... -

**بالا بردن درجه ساخت داخل تا محصول نهایی)**



پروژه اصلاح سیاست حمایتی یارانه‌های تولید و کشاورزی ذیل بسته اصلاح  
 سیاست‌های حمایتی



بندهای ۲۴، ۳۷ و ۴۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم (بند ۲۴ - اولویت بخش ریلی در توسعه حمل‌ونقل و ایجاد مزیت رقابتی برای آن  
 بند ۳۷ - افزایش سهم سرمایه‌گذاری زیرساختی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات تا رسیدن به سطح کشورهای برتر منطقه  
 بند ۴۱ - توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی)  
 بند ۱۳ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (بسترسازی و ساماندهی اشتغال و حرکت نیروی کار ایرانی در سطح ملی، منطقه ای و جهانی)



پروژه حمایت از رونق تولید و ایجاد اشتغال ذیل بسته اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی

بند ۷ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (مدیریت منابع ارزی با تأکید بر تأمین نیازهای تولید ملی و کارآفرینی، و ثبات ارزش پول ملی)  
 بندهای ۶ و ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۶ - افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (بویژه در اقلام وارداتی)، و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص  
 بند ۱۹ - شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...)



پروژه اصلاح سیاست حمایتی کالاهای اساسی ذیل بسته اصلاح سیاست‌های حمایتی



سیاست‌های کلی امنیت نظام اقتصادی (هدف از امنیت سرمایه‌گذاری، ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است).



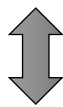
پروژه حمایت از معیشت عمومی و اقشار آسیب‌پذیر ذیل بسته اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی

بندهای ۹ و ۱۴ سیاست‌های کلی خانواده ( بند ۹- ارتقاء معیشت و اقتصاد خانواده‌ها با توانمندسازی آنان برای کاهش دغدغه‌های آینده آنها درباره اشتغال، ازدواج و مسکن بند ۱۴- حمایت حقوقی، اقتصادی و فرهنگی از خانواده‌های با سرپرستی زنان و تشویق و تسهیل ازدواج آنان)



بسته اصلاح سیاست‌های حمایتی و پروژه‌های حمایت از معیشت عمومی و اقشار آسیب‌پذیر و حمایت از رونق تولید و ایجاد اشتغال ذیل بسته اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی

بند ۴۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم (ارتقاء کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه درمان، بازنشستگی، از کارافتادگی و ...) برای آحاد مردم) بند ۱۱ سیاست‌های کلی اشتغال (برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آنها به اشتغال پایدار)



برنامه اصلاح نظام تأمین اجتماعی ذیل بسته اصلاح سیاست‌های حمایتی





**نبود تصویر معتبر میان مدت از منابع-مصارف دولت و تعریف تعهدات پایدار هزینه‌ای بر مبنای منابع ناپایدار:** از چالش‌های مهم در نظام بودجه‌ریزی دولت در ایران، ایجاد و شکل‌گیری تعهدات مالی پایدار برای دولت ذیل مصوبات و قوانین مجلس یا برنامه‌های دولت بدون در نظر گرفتن چشم‌انداز میان مدت و بلندمدت هزینه‌های مالی این تعهدات و تامین منابع مالی کافی برای آنهاست. فقدان یک چارچوب میان مدت معتبر، واقع‌بینانه و مورد قبول برای مخارج دولت که بتوان هزینه‌ها و درآمدهای دولت را در یک افق زمانی مشخص مثلا ۵-۱۰ سال ذیل برنامه‌های مختلف ارزیابی کرد و تعهدات جدید را بر مبنای این تصویر مورد ارزیابی قرار داد، سبب شده که در دوره‌های مختلف تعهدات پایداری برای دولت شکل گیرد که منابع مالی متناسب آن دیده نشده است. تعریف این تعهدات پایدار یکی از عوامل اصلی شکل‌گیری کسری تراز عملیاتی بودجه دولت و به دنبال آن بروز بی‌ثباتی در اقتصاد کشور بوده است. به‌رغم آن‌که سند برنامه‌های توسعه تصویر کلان ۵ ساله از منابع و مصارف بودجه ارائه می‌دهند، به دلیل آنکه فروض در نظر گرفته شده برای تدوین این تصویر خوش‌بینانه بوده و با عملکرد واقعی اقتصاد تفاوت زیادی دارند و به علاوه امکان تغییر تصویر ارائه شده در سند برنامه آن به دلیل ماهیت قانونی امکان‌پذیر نیست، کارایی لازم برای شکل‌دهی به تصویر میان مدت جهت جلوگیری از شکل‌گیری تعهدات جدید بدون وجود منابع کافی برای آن را ندارد. به طور مشخص طی سال‌های گذشته، ذیل تغییر در قوانین بازنشستگی و همچنین شکل‌گیری طرح تحول سلامت، مخارج دولت افزایش قابل توجهی پیدا کرده است. با این حال چشم‌انداز پایدار تامین منابع مالی برای این تعهدات دولت دیده نشده است. نبود چنین چارچوب میان مدت منعطف از تصویر منابع مالی دولت که امکان سنجش وضعیت مالی دولت را بر مبنای اهداف و برنامه‌های مختلف یا سیاست‌های جدید مالی امکان‌پذیر سازد، باعث شده تا ارتباط بین بودجه با اسناد بالادستی اعم از قانون برنامه یا سیاست‌های کلی نظام تضعیف شود و بند ۲ از مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر تنظیم بودجه‌های سنواتی در چارچوب سیاست‌های کلی عملا امکان‌پذیر نباشد.

**بند ۹ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی)**



**بسته ساماندهی تعهدات دولت**



**عدم هزینه‌کرد منابع مالی دولت بر مبنای اثربخشی و کارایی:** از چالش‌های مهم در نظام بودجه‌ریزی ایران، مدیریت بودجه بر مبنای ورودی‌های بودجه (منابع در دسترس) است، در حالی که مدیریت بودجه باید متمرکز بر برنامه‌ها، خروجی‌ها و نتایج حاصل از آن باشد. تمرکز بر برنامه‌ها و خروجی‌ها این امکان را ایجاد می‌کند که دولت بتواند نسبت به اولویت‌بندی هزینه‌کرد بر اساس اهداف مدنظر اقدام کند. در شرایط جاری تمرکز دولت در مدیریت بودجه مبتنی بر ورودی‌های بودجه است که خود را در تعریف هزینه‌های بودجه ذیل هزینه‌های اجتناب‌پذیر و اجتناب‌ناپذیر نشان می‌دهد. این در حالی است که هدف از هزینه‌کرد منابع مالی عمومی اثرگذاری استفاده از این منابع برای تحقق اهداف مشخص سیاستی است. این شکل از اجرای بودجه و عدم توجه به برنامه‌های بودجه و نتایج حاصل از آن سبب شده که امکان شناسایی صرفه‌جویی در هزینه‌کرد نیز با دشواری بالایی مواجه باشد، چرا که بخش‌های مختلف هزینه‌های خود را ذیل امور اجتناب‌ناپذیر طبقه‌بندی می‌کنند. در مقابل، اگر بودجه‌ریزی و مبنای تخصیص و پرداخت بودجه بر برنامه‌های بودجه‌ای یا عملکرد حاصل شده از برنامه‌ها باشد، اولاً پاسخگویی در خصوص هزینه‌کرد منابع دولت افزایش پیدا می‌کند و ثانیاً از طریق اولویت‌بندی در برنامه‌های مختلف می‌توان نسبت به مدیریت بهتر بودجه اقدام کرد. با این حال اجرای بودجه بر مبنای خروجی‌ها یا اولویت‌بندی نسبت به برنامه‌ها نیازمند وجود یک نظام یکپارچه اطلاعاتی از عملیات مالی دولت و نتایج حاصل از آن است که در شرایط جاری، نظام مالی عمومی در ایران (اعم از دولت یا حاکمیت) فاقد چنین نظام اطلاعاتی یکپارچه به منظور سنجش و ارزیابی هزینه‌کرد و همچنین نظارت بر نحوه‌ی اجرا و استفاده از منابع مالی عمومی است.

**بند ۱۰ از سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف (استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و بهبود فرآیند تخصیص منابع کشور براساس منافع اقتصادی و اجتماعی)**

**بند ۳ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش (بهسازی و اعلای منابع آموزش و پرورش به عنوان محور تحول در نظام تعلیم و تربیت کشور و بهبود مدیریت منابع انسانی با تأکید بر:**

....

**۳-۷- استقرار نظام پرداخت‌ها بر اساس تخصص، شایستگی‌ها و عملکرد رقابتی مبتنی بر نظام رتبه‌بندی حرفه‌ای معلمان)**



**پروژه تکمیل و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ذیل بسته اصلاح نظام بودجه‌ریزی**



بند ۱۶ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید)



پروژه تکمیل و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ذیل بسته اصلاح نظام بودجه‌ریزی

بندهای ۱۲ و ۱۵ از سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری (بند ۱۲ - توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری  
بند ۱۵ - توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی)  
بند ۵ سیاست‌های کلی نظام قضائی (توسعه، تکمیل و روزآمد کردن بهره‌برداری از فناوری‌های نوین خصوصاً در زمینه‌های اطلاعات، ارتباطات، فرایند دادرسی و خدمات ثبتی)  
بندهای ۳۱ و ۳۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم ( بند ۳۱ - استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور  
بند ۳۲ - کسب جایگاه برتر منطقه در توسعه دولت الکترونیک در بستر شبکه ملی اطلاعات)  
بند ۲۱ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (کارآمد کردن نظام توزیع کالاها و خدمات با استفاده از سازوکار شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی و کاهش واسطه‌های غیرضرور و ناکارآمد)  
بند ۵ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف (پیشگامی دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی در رعایت الگوی مصرف)



پروژه کاهش هزینه‌های اجتناب‌پذیر ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی



بند ۱۹ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...)



پروژه اصلاح ساختار، نحوه اداره و نظارت بر شرکت‌های دولتی ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی

بند ۲۵ سیاست‌های کلی نظام اداری (کارآمد سازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه سازی اطلاعات)  
بند ۹ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (افزایش سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی در تولید ملی از طریق:  
- تقویت انگیزه و عزم ملی و تأکید و تسریع در اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴، رعایت انضباط مالی و بودجه‌ای دولت  
(.....)



برنامه ارتقای انضباط مالی و نظارت بر بودجه ذیل بسته اصلاح نظام بودجه‌ریزی



۱۹ و ۲۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم (بند ۱۹- تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست‌های کلی مربوطه، به‌منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی

**بند ۲۰-** اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با **برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی**، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقاء شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی)

**بندهای ۵ و ۶ سیاست‌های کلی محیط زیست ( بند ۵-** پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک، آلودگی‌های صوتی، امواج و اشعه‌های مخرب و تغییرات نامساعد اقلیم و الزام به رعایت استانداردها و شاخص‌های زیست محیطی در **قوانین و مقررات، برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین**

**بند ۶-** تهیه اطلس زیست‌بوم کشور و حفاظت، احیاء، بهسازی و توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر (مانند دریا، دریاچه، رودخانه، مخزن سدها، تالاب، آبخوان زیرزمینی، جنگل، خاک، مرتع و تنوع زیستی بویژه حیات وحش) و **اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع متناسب با توان اکولوژیک** (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها بر اساس معیارها و شاخص‌های پایداری، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و ارزشمند (از قبیل پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی) و حفاظت از منابع ژنتیک و ارتقاء آنها تا سطح استانداردهای بین‌المللی)



### سیاست‌های کلی آمایش سرزمین

**بند ۶ سیاست‌های کلی صنعت** (انسجام و تعادل منطقه‌ای در کشور، از طریق: حمایت و ایجاد زیر ساخت‌ها و زیربنایها و برقراری مشوق‌های مناسب با رعایت اصول آمایش سرزمینی و امنیتی)

**بند ۹ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه** (تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به گونه‌ای که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:

— شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی **آمایش سرزمین**.

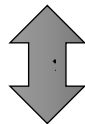
— تهیه، تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی.

— شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راه‌کارهای مناسب)

**بند ۱ سیاست‌های کلی شهرسازی** (مکان‌یابی توسعه شهرها در چارچوب طرح آمایش سرزمینی و بر اساس استعدادهای اقتصادی و با رعایت معیارهای زیست محیطی و مراقبت از منابع آب و خاک کشاورزی، و ایمنی در مقابل سوانح طبیعی و امکان استفاده از زیرساخت‌ها و شبکه شهری)

**بند ۴ سیاست‌های کلی معدن** (تعیین اولویت‌های مناطق دارای ظرفیت معدنی و ایجاد زمینه‌های مناسب برای رشد صنایع معدنی و فلزی در بخش آلیاژها و فلزات گران‌بها و عناصر کمیاب و تولید مواد پیشرفته)

**بند ۱ سیاست‌های کلی منابع آب** (ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب بر اساس اصول توسعه پایدار و **آمایش سرزمین** در حوضه‌های آبریز کشور)



پروژه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش و غیرمتمرکز ذیل بسته  
اصلاح نظام بودجه‌ریزی



**عدم تبیین صحیح از نهادهای سیاستگذار حاکمیتی و عدم شفافیت در پاسخگویی:**

یکی از چالش‌های مهم کشور در شرایط کنونی که باعث کاهش کارایی در استفاده از منابع عمومی شده، عدم تعریف مشخص از حیطه سیاست‌گذاری ذیل حوزه‌های مختلف و تضعیف حیطه‌های مختلف سیاست‌گذاری و به دنبال آن اجرای سیاست‌ها در بخش‌ها و نهادهای مختلف است. فقدان نهادهای مشخص سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف و گسترش و تنوع واحدهای اجرایی حاکمیتی در تحقق اهداف مختلف باعث شده تا امکان پاسخگویی مناسب نسبت به فعالیت‌های صورت گرفته و نحوه هزینه‌کرد منابع مالی عمومی وجود نداشته باشد. برای مثال وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، به‌رغم آنکه در ماده ۷۰ قانون برنامه ششم توسعه نهاد و متولی امر سیاست‌گذاری سلامت در کشور محسوب می‌شود با این حال از یک‌سو بخشی از وظایف حاکمیتی در حوزه سلامت مانند نحوه تنظیم بازار دارو و تجهیزات پزشکی و سیاست‌گذاری در خصوص صنعت مربوطه در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت است و از سوی دیگر امکان نظارت این وزارت‌خانه بر بخش‌های سلامتی که ذیل نیروهای مسلح، تامین اجتماعی و سایر نهادها فعالیت می‌کنند حداقلی است. به علاوه در فرآیند بودجه‌ریزی، دانشگاه‌های علوم پزشکی هر یک مرکز هزینه مستقلی محسوب می‌شوند که منابع مالی خود را به‌صورت مجزا از وزارت بهداشت تامین مالی می‌کنند و همین امر باعث شده تا امکان پی‌گیری و نظارت بر عملکرد واحدهای مختلف کاهش یابد. نبود متولی مشخص سیاست‌گذاری که همراه با در اختیار داشتن منابع مالی بتواند پاسخگویی و نظارت بر عملکرد واحدهای مختلف را دنبال کند علاوه بر حوزه سلامت، در حوزه‌هایی چون آموزش و فرهنگ و ... نیز وجود دارد. لذا محدود کردن نهادهای سیاست‌گذار و ایجاد نظارت عملیاتی بر نحوه هزینه‌کرد واحدهای مختلف توسط این نهادها یکی از چالش‌های مهم برای ارتقای نحوه استفاده از منابع مالی عمومی است.

**بند ۲ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم (بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و**

تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها)

**بندهای ۱، ۶ و ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۱- تأمین شرایط و**

**فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به**

منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با

تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط

**بند ۶- افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به‌ویژه در اقلام وارداتی)، و اولویت**

دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با

**هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص**



**بند ۱۰- حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق:**

**- تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم.**

.....

**- ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف.**

**بخش (ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار:**

**۱- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی.**

**۲- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی.**

**۳- جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.**

**بندهای ۶۶، ۷۶ و ۷۷ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم**

**(بند ۶۶- حمایت قضایی مؤثر در تضمین حقوق مالکیت و استحکام قراردادها**

**به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی**

**بند ۷۶- افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور.**

**بند ۷۷- توسعه علوم پایه و تحقیقات بنیادی، نظریه‌پردازی و نوآوری در**

**چارچوب سیاست‌های کلی علم و فناوری و نقشه جامع علمی کشور)**

**بند ۲ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور (ارتقاء**

**جایگاه آموزش و پرورش به مثابه مهم‌ترین نهاد تربیت نیروی انسانی و مولد سرمایه**

**اجتماعی و عهده‌دار اجرای سیاست‌های مصوب و هدایت و نظارت بر آن (از مهد کودک و**

**پیش دبستانی تا دانشگاه) به عنوان امر حاکمیتی با توسعه همکاری دستگاه‌ها)**

**بند ۵ سیاست‌های کلی اشتغال (بهبود محیط کسب و کار و ارتقاء شاخص‌های**

**آن (محیط سیاسی، فرهنگی و قضایی و محیط اقتصاد کلان، بازار کار، مالیات‌ها و زیر**

**ساخت‌ها) و حمایت از بخش‌های خصوصی و تعاونی و رقابت از راه اصلاح قوانین،**

**مقررات و رویه‌های ذی‌ربط در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)**





بندهای ۱، ۳، ۴، ۵، ۹ و ۱۰ سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری (بند ۱- حمایت از مالکیت و کلیه حقوق ناشی از آن از جمله مالکیت معنوی  
 بند ۳- تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات و تقویت تولید ملی  
 بند ۴- افزایش بهره‌وری اقتصاد کشور با اصلاحات و اقدامات لازم بویژه اصلاحات ساختاری و مدیریتی و کاهش هزینه‌های مبادله و رفع موانع  
 بند ۵- افزایش توان رقابت اقتصادی در داخل و صحنه‌های بین‌المللی از طریق لغو انحصارات غیرضرور و تقویت ساختار رقابتی و زیرساخت‌های لازم و حمایت از کارآفرینی و ارتقاء خلاقیت و نوآوری  
 بند ۹- تنظیم فعالیت مجاز سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار به نحوی که ثبات و تعادل بازارهای مالی و ارزی حفظ شود.  
 بند ۱۰- سازماندهی رفتار تقنینی، اداری، قضایی، بازرسی، نظارت، حسابرسی و تخصصی کردن امور در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید)



پروژه بازتعریف نقش، ساختار و وظایف دولت ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی

بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...)



پروژه اصلاح نظام ارزیابی قیمت و کیفیت پروژه‌های عمرانی و برنامه ساماندهی شرکت‌های عمومی ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی



### بخش (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (متن ابلاغیه در خصوص سیاست‌های کلی

توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

۱- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

با توجه به مسوولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.

اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

۲- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط **بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی** و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۲-۱ صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز).

۲-۲ فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور.

۲-۳ بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هر یک از سهامداران با تصویب قانون. ۲-۴ بیمه.

۲-۵ تأمین نیرو، شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.

۲-۶ کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.

۲-۷ راه و راه‌آهن.

۲-۸ هواپیمایی (حمل و نقل هوایی) و کشتیرانی (حمل و نقل دریایی).

سهام بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

سیاست‌های کلی بند «ج» اصل ۴۴ (تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت)



### بخش (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (سیاست‌های کلی واگذاری):

۱- الزامات واگذاری :

۱- ۱ توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ.

۱- ۲ نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

۱- ۳ استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام.

۱- ۴ ذی‌نفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها.

۱- ۵ رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها.

۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری :

و جوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۲- ۱ ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

۲- ۲ اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

۲- ۳ ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲- ۴ اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲- ۵ مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲- ۶ تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها)

بند ۲ سیاست‌های کلی بخش صنعت (افزایش توان رقابت‌پذیری صنعت

ملی، براساس:

-گسترش مالکیت و مدیریت بخش غیردولتی

-رعایت اندازه اقتصادی بنگاه‌ها

-لغو امتیازات خاص و انحصارات غیرضروری



بندهای ۹، ۱۰ و ۲۳ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (بند ۹- افزایش سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی در تولید ملی از طریق:

- تقویت انگیزه و عزم ملی و تأکید و تسریع در اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴، رعایت انضباط مالی و بودجه ای دولت
- رفع تبعیض بین بخش دولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی
- ساماندهی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط در جهت کارآمدسازی آنها

بند ۱۰- تنظیم نقش نهادهای عمومی غیر دولتی اقتصادی در جهت تولید ملی

بند ۲۳- جلوگیری از ایجاد انحصار در چرخه تولید و تجارت تا مصرف)



پروژه بازتعریف نقش، ساختار و وظایف دولت ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی

بندهای ۵ و ۳۷ سیاست‌های کلی برنامه ششم ( بند ۵- گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم مؤثر بازار سرمایه در جهت توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تأکید بر ارتقای شفافیت و سلامت نظام مالی

بند ۳۷- افزایش سهم سرمایه‌گذاری زیرساختی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات تا رسیدن به سطح کشورهای برتر منطقه)

بند ۲۲ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (گسترش منابع مالی و کارآمد سازی مدیریت آن در جهت افزایش ظرفیت تولید ملی و کاهش هزینه‌های تأمین مالی مورد نیاز بویژه با ساماندهی، گسترش و حمایت از نهادهای مالی توسعه‌ای و بیمه‌ای)



پروژه پیاده‌سازی مشارکت عمومی و خصوصی ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی



- بندهای ۱۰، ۱۱، ۱۴ و ۲۵ از سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری (بند ۱۰- چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز،
- بند ۱۱- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری،
- بند ۱۴- کل نگر، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم انداز
- بند ۲۵- کارآمد سازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه سازی اطلاعات)
- بند ۳۹ سیاست‌های کلی برنامه ششم (ارتقاء سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط)
- بند ۷ سیاست‌های کلی سلامت (تفکیک وظایف تولیت، تأمین مالی و تدارک خدمات در حوزه سلامت با هدف پاسخگویی، تحقق عدالت و ارائه خدمات)
- بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید)
- بند ۶ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور (تحول در ساختار مالی، اداری و نظام مدیریتی با تأکید بر:
- ۱- ۶- بازمهندسی ساختار اداری در کلیه سطوح با رویکرد چابک‌سازی، پویاسازی همراه با ظرفیت‌سازی، فرهنگ‌سازی و بسترسازی برای تقویت مشارکت‌های مردمی و غیردولتی، منطبق بر قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری و آموزش و پرورش بویژه ایجاد زمینه مشارکت معلمان، خانواده‌ها، حوزه‌های علمیه، دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و سایر نهادهای عمومی و دستگاه‌های اجرایی در فرآیند تعلیم و تربیت.
- ۲- ۶- رعایت اولویت در بودجه مورد نیاز آموزش و پرورش در لوایح بودجه سنواتی به منظور تحقق اهداف و مأموریت‌های مندرج در سیاست‌های کلی.
- ۳- ۶- بهبود مدیریت منابع و مصارف با هدف ارتقاء کیفیت و بهره‌وری نظام آموزش و پرورش.)



برنامه اصلاح ساختار و چابک‌سازی دولت ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی



**عدم پوشایی در سند بودجه به عنوان سند مالی حاکمیت:** مهم‌ترین پیش‌شرط لازم برای تحقق ثبات مالی و همچنین ارتقای اثربخشی در استفاده از منابع مالی عمومی پوشایی سند بودجه است به طوری که سند بودجه بتواند تمام عملیات مالی حاکمیت را منعکس کند و از این طریق نه تنها نظارت روشن و مشخص در خصوص چگونگی هزینه‌کرد در استفاده از منابع مالی عمومی ایجاد شود، بلکه امکان هم‌راستاسازی و ایجاد هماهنگی و تعامل بین بخش‌های مختلف حاکمیت در راستای تحقق اهداف حاکمیتی نیز ایجاد شود. در شرایط کنونی سند بودجه دولت در ایران یکپارچه و پوشا نیست و بخش‌های مختلف از حاکمیت عملیات مالی خود را به صورت مجزا پی‌گیری می‌کنند. این امر باعث شده تا از یک‌سو شفافیت کافی در خصوص هزینه‌کرد منابع مالی و نحوه استفاده از منابع عمومی وجود نداشته باشد، از سوی دیگر امکان آن که بتوان ذیل یک تقسیم کار روشن نسبت به افزایش تعامل و هماهنگی برای دستیابی به اهداف حاکمیتی اقدام کرد وجود نداشته باشد. به‌علاوه عدم شفافیت در این عملیات مالی باعث شده تا بخشی از مسائل مالی مانند بدهی‌ها و معوقات، پنهان شده و تصویر روشنی از آن وجود نداشته باشد. در شرایط کنونی عملیات فرابودجه‌ای دولت مصداق عدم پوشش عملیات مالی نهاد دولت، تعهدات و وضعیت صندوق‌های بازنشستگی و شهرداری‌ها به عنوان مصادیقی از عملیات مالی واحدهای حاکمیتی ذیل دولت مرکزی و همچنین عملیات مالی نهادهای عمومی غیردولتی مصادیقی از فعالیت واحدهای حاکمیتی ذیل بخش عمومی هستند که تصویر روشن و مشخص وضعیت مالی آن‌ها و نحوه هزینه‌کرد منابع عمومی توسط آن‌ها که بتوان هم‌راستاسازی و تعامل را ایجاد کرد وجود ندارد. عدم تعریف بودجه به عنوان سند مالی حاکمیت علاوه بر آنکه پایداری مالی حاکمیت را با مخاطره مواجه ساخته باعث شده تا تحقق عدالت جغرافیایی از طریق تقسیم کار بین نهادهای مختلف بر مبنای جغرافیا نیز با دشواری بیشتری مواجه شود.

**بند ۱۴ از سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری (کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز)**



**برنامه اصلاح ساختار و چابک‌سازی دولت ذیل بسته اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی**

**بند ۳ از سیاست‌های کلی برنامه ششم (مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی و ایفای نقش ملی و فراملی آن‌ها در تحقق اقتصاد مقاومتی)**



**پروژه ایجاد هماهنگی و هم‌سوسازی هزینه‌کرد و سرمایه‌گذاری بخش عمومی ذیل بسته ارتقای سند بودجه به سند مالی بخش عمومی**



**عدم وجود قاعده‌گذاری مناسب در حوزه نفت و گاز به منظور تحقق ثبات و رشد اقتصادی:**

درآمدهای نفتی عملاً مهم‌ترین عامل نوسانات منابع بودجه‌ای و در نتیجه کسری بودجه چرخه‌ای است. در دو دهه گذشته، نزدیک به ۸۷ درصد از نوسانات مخارج حقیقی دولت از نوسانات درآمدهای صادراتی نفت ایجاد شده است. همچنین موهبت خدادادی و منابع طبیعی عملاً نتوانسته به عنوان پیشران رشد همه‌جانبه و کاهنده فقر عمل کند. اگر رشد تولید نفت ایران در چهار دهه گذشته همانند کشورهای رقیب نفتی اعم از روسیه و عربستان سعودی بود، امروز مجموع تولید ناخالص داخلی ایران به ترتیب ۶۰ درصد و ۴۴ درصد بزرگتر می‌شد. چنانچه اصلاحات ساختاری به منظور رفع دو چالش فوق‌تابه‌حال عملیاتی شده بود، احتمالاً اثر تحریم‌ها کوچک می‌بود دولت با کسری بودجه بزرگ مواجه نمی‌شد. در کنار چالش‌های فوق، برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهند، از منظر عدالت بین نسلی منافع نسل حاضر تامین نشده و همزمان از ذخائر نسل آتی نیز امانت‌داری مناسبی صورت نگرفته است. لذا ضروری است بازبینی جدی در ساختار تسهیم درآمدهای نفتی، اصلاحات زیربنایی در جایگاه شرکتی و مالی صنعت انرژی و همزمان بازتعریف نظام حکمرانی و اهداف صندوق انجام شود. همچنین بخش نفت و گاز در حالی که می‌تواند یک پیشران مهم برای توسعه کشور از طریق تکمیل زنجیره ارزش افزوده باشد، با این حال به دلیل قاعده‌گذاری‌های نامناسب در حوزه نفت و گاز انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری در خصوص تکمیل زنجیره‌ی ارزش در این صنعت وجود ندارد، که می‌توان این ساختار را بهبود داد.

**بندهای ۱۴ و ۱۵ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۱۴ - افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز و تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، بویژه در میادین مشترک بند ۱۵ - افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (براساس شاخص شدت مصرف انرژی) و بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با تأکید بر برداشت صیانتی از منابع)**

**بند ۱۰ از سیاست‌های کلی برنامه ششم (تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن)**



بسته اصلاح نظام مالی نفت و گاز



بخش الف از سیاستهای کلی نظام در خصوص انرژی (اتخاذ تدبیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور، افزایش ظرفیت تولید صیانت شده نفت متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی و امنیتی و سیاسی. افزایش ظرفیت تولید گاز، متناسب با حجم ذخایر کشور به منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فرآورده‌های نفتی، گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی و تلاش برای ایجاد مرکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی - مهندسی انرژی در سطح بین‌الملل و ارتقاء فن‌آوری در زمینه‌های منابع و صنایع نفت و گاز و پتروشیمی، تلاش لازم و ایجاد سازماندهی قانونمند برای جذب منابع مالی مورد نیاز (داخلی و خارجی) در امور نفت و گاز در بخش‌های مجاز قانونی، بهره‌برداری از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید و فروش و فرآوری و پالایش و معاوضه و انتقال نفت و گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی، بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی، جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی)

بند ۵ سیاستهای کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (تکمیل زنجیره تولید از مواد خام تا محصولات نهایی با رعایت اصل رقابت‌پذیری و فاصله گرفتن از خام فروشی در بازه زمانی معین)



برنامه اصلاح ساختار صنعت انرژی ذیل بسته اصلاح نظام مالی نفت و گاز

بند ۳-۱۰ از سیاستهای کلی برنامه ششم

(استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی)



پروژه اصلاح حکمرانی صندوق توسعه ملی ذیل بسته اصلاح نظام مالی نفت و گاز





بندهای ۱۱، ۱۲، ۱۵، ۱۶ و ۲۸ از سیاست‌های کلی برنامه ششم

(بند ۱۱- تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و کاهش شدت انرژی)

بند ۱۲- حمایت از تأسیس شرکت‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف (نه مالکیت)، بهره‌برداری و توسعه میدان نفت و گاز کشور به‌ویژه میداین مشترک در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴

بند ۱۵- واگذاری طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید در کلیه میدان نفت و تأسیسات صنعت نفت به مردم.

بند ۱۶- افزایش ارزش‌افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (بر اساس شاخص شدت مصرف انرژی)

بند ۲۸- اولویت دادن به حوزه‌های راهبردی صنعتی (از قبیل صنایع نفت، گاز، پتروشیمی، حمل‌ونقل، مواد پیشرفته، ساختمان، فناوری اطلاعات و ارتباطات، هوافضا، دریا، آب و کشاورزی) و افزایش ضریب نفوذ فناوری‌های پیشرفته در آنها

بند ۱۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق:

- انتخاب مشتریان راهبردی.
- ایجاد تنوع در روش‌های فروش.
- مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش.
- افزایش صادرات گاز.
- افزایش صادرات برق.
- افزایش صادرات پتروشیمی.
- افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی)



پروژه اصلاح ساختار شرکت‌های تابعه وزارت نفت ذیل بسته اصلاح نظام  
مالیه نفت و گاز



بند ۲-۱۰ از سیاست‌های کلی برنامه ششم (ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی)  
 بند ۱۹ از سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (کارآمدسازی مدیریت منابع موجود در صندوق توسعه ملی در جهت بهینه‌سازی و هم‌افزایی ظرفیت‌های تولیدی و ارتقاء کیفی کار و سرمایه ایرانی)



پروژه تاسیس صندوق زیرساخت ذیل بسته اصلاح نظام مالیه نفت و گاز

بند ۴-۱۰ از سیاست‌های کلی برنامه ششم (سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی)



پروژه تعیین نحوه هزینه‌کرد منابع صندوق توسعه ملی ذیل بسته اصلاح نظام مالیه نفت و گاز

بند ۱۸ از سیاست‌های کلی برنامه ششم (افزایش مستمر ضریب بازیافت و برداشت نهایی از مخازن و چاه‌های نفت و گاز)



پروژه تعیین قاعده عایدی شرکت‌های بالادستی صنعت نفت ذیل بسته اصلاح نظام مالیه نفت و گاز



**مدیریت ناکارای دارایی‌های دولت:** استفاده از دارایی‌های دولت جهت درآمدزایی پایدار به‌رغم ابعاد بزرگ آن به دلیل مشکل شناسایی املاک و مستغلات و عدم هماهنگی و همراهی کامل دستگاه‌های اجرایی، نظارتی و قضایی تاکنون امکان‌پذیر نبوده است. مدیریت ناکارای دارایی‌ها، دولت را از یک منبع درآمدی قابل توجه محروم کرده است. این در حالی است که مولدسازی دارایی‌های دولت از کم‌هزینه‌ترین روش‌های اقتصادی جهت تأمین کسری بودجه است.

**بندهای ۱۶ و ۲۲ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ( بند ۱۶- جلوگیری از اتلاف و راکد ماندن سرمایه‌های فیزیکی و انسانی ایرانی با تأکید بر ایجاد و توسعه خدمات فنی و مشاوره‌ای فرابنگاهی و ارتقاء بازده اقتصادی این سرمایه‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی**

**بند ۲۲- گسترش منابع مالی و کارآمد سازی مدیریت آن در جهت افزایش ظرفیت تولید ملی و کاهش هزینه‌های تأمین مالی مورد نیاز بویژه با ساماندهی، گسترش و حمایت از نهادهای مالی توسعه‌ای و بیمه‌ای)**

**بند ۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط)**



**بسته ساماندهی و بهینه‌سازی استفاده از دارایی‌های دولت**



**عدم یکپارچگی نظام تامین اجتماعی:** مشکل جدی دولت در یارانه نقدی حذف گروه‌های غیرنیازمند و کاهش پرداخت همگانی پایه به پرداخت هدفمند بود. در حالی که منوط نمودن دریافت یارانه به داشتن پرونده در سازمان امور مالیاتی می‌تواند به حذف بسیاری از خانوارها کمک کند. در صورت تجمیع پایه مالیات بر درآمد، می‌توان همه پرداخت‌های حمایتی را نیز منوط به وجود پرونده مالیاتی نمود. در مورد سایر پرداخت‌های حمایتی مانند کمیته امداد، بهزیستی، و تامین اجتماعی هم می‌توان از نزدیک شدن سازمان‌ها و تجمیع پایگاه‌های داده‌ای منافع جدی متصور بود. نظام رفاهی کشور نیز از خطای بالای شناسایی فقرا رنج می‌برد. از منظر مفهومی پرداخت‌های انتقالی را می‌توان به عنوان مالیات منفی تلقی کرد. از منظر اجرایی نیز اثرات سرریز اطلاعاتی نیاز به ترکیب نظام مالیاتی-رفاهی را توجیه می‌کند.

**بند ۴۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم (استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چند لایه تامین اجتماعی کشور)**



**برنامه یکپارچه سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی ذیل بسته اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تامین اجتماعی**



**بار مالی صندوق‌های بازنشستگی بر روی بودجه دولت:** افزایش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، نیروهای مسلح و تامین اجتماعی، کسری صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی این صندوق‌ها به بودجه عمومی روند فزاینده‌ای دارد، به نحوی که در سال ۱۴۰۰، کسری این صندوق‌ها بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد شد. به علاوه بررسی مخارج دولت ذیل امور مختلف نشان می‌دهد، هزینه‌های رفاه اجتماعی که عمده آن مخارج مربوط به بازنشستگان را تشکیل می‌دهد، نسبت به سایر امور با بیشترین رشد همراه بوده، به طوری که در لوایح بودجه طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۸ رشد امور رفاهی به طور متوسط ۲۰ درصد بوده و همین رشد بالا نسبت به سایر امور بودجه‌ای سبب شده تا سهم امور رفاه اجتماعی از حدود ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۲ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۳۹۸ افزایش یابد. تداوم این روند طی سال‌های آتی با تشدید تنگنای منابع مالی، کمیت و کیفیت عرضه کالا و خدمات در حوزه‌های حاکمیتی مانند آموزش، دفاع و بهداشت را با محدودیت جدی مواجه خواهد کرد.

**بند ۸ سیاست‌های کلی نظام اداری (حفظ کرامت و عزت و تامین معیشت بازنشستگان و مستمری بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها)**



**برنامه اصلاحات پارامتری و بهبود درآمدزایی دارایی‌های صندوق‌ها ذیل بسته اصلاح صندوق‌های بازنشستگی**



## نقشه راه برنامه اصلاحات

در اجرای فرمان مقام معظم رهبری در نامه آذر ماه ۱۳۹۷ مبنی بر تدوین نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه، نقشه راه بسته‌ها و برنامه‌های طرح اصلاحات ساختاری در حوزه‌های انرژی، مالیات و تأمین اجتماعی، مالی، اصلاحات نهادی بودجه‌ریزی، بودجه و مالیه بخش عمومی و در افق زمانی ۵ ساله به صورت ذیل می‌باشد:



نقشه راه بسته/برنامه‌های «انرژی»

حوزه	بسته/برنامه	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
انرژی	یارانه انرژی	تکمیل جزییات اجرایی-اجرای فاز ۱ - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - پیاده سازی و آماده سازی مقدمات فاز ۲	اجرای فاز ۲ - کاهش ۱۵ درصدی یارانه انرژی و افزایش سهم دولت در تامین اجتماعی پایه	اجرای فاز ۳ - کاهش ۱۵ درصدی یارانه انرژی و افزایش سهم دولت در تامین اجتماعی پایه	اجرای فاز ۴ - کاهش ۱۵ درصدی یارانه انرژی و افزایش سهم دولت در تامین اجتماعی پایه	اجرای فاز ۵ - کاهش ۱۵ درصدی یارانه انرژی و افزایش سهم دولت در تامین اجتماعی پایه
	یارانه کالاهای اساسی	تکمیل جزییات اجرایی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - پیاده سازی و آماده سازی مقدمات اجرا	اجرا			
	مالیه نفت و گاز	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - تکمیل جزییات اجرایی	اصلاح قراردادهای و مالیه شرکت نفت - ثابت سازی درآمد بودجه از نفت	اصلاح نظامنامه صندوق توسعه ملی و ساختار حاکمیت شرکتی آن - انتقال تمام قراردادهای به نظام مالیه جدید	آغاز سرمایه‌گذاری صندوق توسعه در صنعت نفت - تاسیس صندوق زیرساخت	
	اصلاح ساختار صنعت انرژی	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای	تامین زیرساخت‌های اجرایی	پیاده سازی و اجرا		



نقشه راه بسته/برنامه‌های «مالیات و تامین اجتماعی»

حوزه	بسته/برنامه	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
مالیات	مالیات	تکمیل محاسبات و تخمین‌ها - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - تهیه و تصویب لایحه مالیات بر مجموع درآمد خانوار	افزایش پایه‌های مالیاتی و کاهش فرارها و معافیت‌های مالیاتی - زیرساخت‌های اجرایی مالیات بر مجموع درآمد خانوار	پیاده‌سازی آزمایشی مالیات بر مجموع درآمد خانوار - تهیه و تصویب لایحه اصلاح نظام مدیریتی مالیاتی	پیاده‌سازی کامل مالیات بر مجموع درآمد خانوار - اصلاح نرخ‌ها و معافیت‌های مالیاتی - پیاده‌سازی اصلاح نظام مدیریتی مالیاتی جدید	
تامین اجتماعی	سیاست‌های حمایتی	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - تهیه زیرساخت‌های اجرایی	اصلاحات سیاست‌های حمایتی فاز ۱- تهیه زیرساخت‌های اجرایی بیمه پایه و نظام چند لایه رفاهی	اصلاحات سیاست‌های حمایتی فاز ۲	اصلاحات سیاست‌های حمایتی فاز ۳	اصلاحات سیاست‌های حمایتی فاز ۴
	تامین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - آماده‌سازی زیرساخت‌های اصلاحات و کاهش معافی‌تها	تهیه زیرساخت‌های اجرایی بیمه پایه و نظام چند لایه رفاه - اجرای فاز ۱ اصلاحات پارامتریک بازنشستگی - تادیه ۳۰ درصد از دیون به تامین اجتماعی و اصلاحات ساختاری در سازمان تامین اجتماعی	پیاده‌سازی نظام چند لایه رفاهی و بیمه پایه - اجرای فاز ۲ اصلاحات پارامتریک بازنشستگی - تادیه ۳۰ درصد از دیون به تامین اجتماعی	توسعه صندوق‌های بازنشستگی خصوصی - اجرای فاز ۳ اصلاحات پارامتریک بازنشستگی - تادیه ۳۰ درصد از دیون به تامین اجتماعی	تادیه مانده دیون به تامین اجتماعی





نقشه راه بسته/برنامه‌های «دارایی‌ها و بدهی‌های دولت»

حوزه	بسته/برنامه	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
مالی	مدیریت بدهی‌ها و انتشار اوراق	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - آماده سازی زیرساخت‌های اجرایی	تکمیل مقدمات قانونی	اصلاح ساختار بدهی‌های دولت - اصلاح ساختار ایجاد تعهدات و تضامین	اوراق بهادار سازی کامل بدهی‌های دولت	
	مدیریت دارایی‌ها	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای	آماده سازی زیرساخت‌های اجرایی	اجرای فاز ۱	اجرای فاز ۲	
	اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای	آماده سازی زیرساخت‌های اجرایی			
	مشارکت عمومی و خصوصی	مصوبات قانونی و بودجه‌ای	آماده سازی زیرساخت‌های اجرایی	اجرای عملیاتی		



نقشه راه بسته/برنامه «اصلاحات نهادی بودجه‌ریزی»

حوزه	بسته/برنامه	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
بودجه‌ریزی	کمیته بازبینی هزینه‌ها و اصلاح ساختار دستگاه‌ها	تکمیل طرح پیشنهادی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - مطالعات تکمیلی اصلاحات ساختاری دستگاه‌های دولتی	مطالعات تکمیلی اصلاحات ساختاری دستگاه‌های دولتی - مصوبات قانونی فاز ۱	مصوبات قانونی فاز ۲ - اجرای فاز ۱	مصوبات قانونی فاز ۳ - اجرای فاز ۲	اجرای فاز ۳
	نهاد سیاست‌گذار، سند اجرایی	تهیه قواعد و دستورالعمل‌ها - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - آماده‌سازی زیرساخت‌های اجرایی	پیاده‌سازی			
	کنترل تعهدات	تهیه RFP - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - آماده‌سازی زیرساخت‌ها	پیاده‌سازی - تکمیل فاز مطالعاتی مدیریت جریان نقدی	اجرای فاز مدیریت جریان نقدی		
	طبقه‌بندی حساب‌ها و پرداخت به ذی‌نفع نهایی	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - آماده‌سازی زیرساخت‌ها	پیاده‌سازی آزمایشی	پیاده‌سازی کامل		
	بودجه‌ریزی میان‌مدت	تکمیل طرح مطالعاتی - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - آماده‌سازی زیرساخت‌ها	پیاده‌سازی بودجه ۲ سالانه	پیاده‌سازی بودجه ۳ سالانه	پیاده‌سازی بودجه ۴ سالانه	پیاده‌سازی بودجه ۵ سالانه



نقشه راه بسته/برنامه «بودجه و مالیه بخش عمومی»

حوزه	بسته/برنامه	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
بودجه ریزی	مدیریت فرابودجه‌ای	تهیه گزارش - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - تکمیل فاز ۲	گزارش فاز ۲ - پیاده‌سازی اصلاحات فاز ۱	گزارش فاز ۳ - پیاده‌سازی اصلاحات فاز ۲	پیاده‌سازی اصلاحات فاز ۳	
	ارزیابی ریسک شرکت‌های دولتی	تهیه چارچوب اولیه - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - تکمیل فاز ۲	گزارش فاز ۲ - پیاده‌سازی اصلاحات فاز ۱	گزارش فاز ۳ - پیاده‌سازی اصلاحات فاز ۲	پیاده‌سازی اصلاحات فاز ۳	
	ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت	تهیه چارچوب اولیه - مصوبات قانونی و بودجه‌ای - تکمیل فاز ۲	گزارش فاز ۲ - مطالعات همسوسازی سیاستگذاری‌ها	پیاده‌سازی طرح همسوسازی سیاستگذاری‌ها		