

چارچوب اصلاح ساختاری بودجه

با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت

نسخه مقدماتی

سازمان برنامه و بودجه کشور

خرداد ۱۳۹۸











## چکیده

در آذرماه سال ۱۳۹۷، مقام معظم رهبری مقرر فرمودند نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه با افق دو سال (۹۹ - ۱۳۹۸) تدوین و مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی شود و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در چارچوب این برنامه تنظیم شود. همچنین تاکید فرمودند آنچه در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده لازم است اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود.

با شدت گرفتن تحریم‌های ظالمانه آمریکا و بروز پیامدهای آن در شرایط کنونی اقتصادی کشور، سه متغیر «بودجه، ذخایر ارزی و نقدینگی» به عنوان نقاط آسیب‌پذیر اقتصاد بیش از پیش مورد توجه دولت قرار گرفتند و برنامه مقابله فعالانه با تحریم‌ها برای ممانعت از تشدید پیامدهای تحریم در داخل کشور تدوین شد. منطبق با این نگاه، سازمان برنامه و بودجه در تلاش برای افزایش انضباط بودجه، برنامه‌های کاهش هزینه‌های غیرضرور را از ابتدای سال ۱۳۹۸ مد نظر قرار داد.

با این حال، شرایط تحریمی از یک طرف، درآمدهای ارزی کشور را با کاهش و عدم قطعیت مواجه می‌کند و از طرف دیگر، افزایش هزینه‌ها ناشی از افزایش نرخ ارز، تورم و برنامه‌های حمایتی دولت از معیشت، تولید و اشتغال، می‌تواند منجر به این امر گردد که اجرای بودجه در ساختار پیشین و مواجهه منفعلانه، امکان مقابله با چالش‌های موجود را محدود کند و کسری بودجه محتمل، منجر به دست‌اندازی به شبکه بانکی شود؛ پدیده‌ای که نتیجه محتمل آن تشدید تورم است.

بررسی شاخص‌های کلیدی اقتصادی و اجتماعی نشان می‌دهد به علت معضلات انباشته ناشی از آسیب‌های تاریخی اقتصاد ایران (مانند انباشت بدهی‌های دولت، کسری صندوق‌های بازنشستگی و ناترازی نظام بانکی)، برخی از شاخص‌های اقتصادی در شرایط نامناسب قرار گرفته‌اند؛ در شرایط حاضر، تحریم‌ها منجر به تشدید این مشکلات نیز شده‌اند. در نتیجه، برای حفظ ثبات اقتصادی و صیانت از معیشت مردم، اشتغال و تولید لازم است اصلاحاتی در ساختار اقتصادی کشور انجام گیرد تا از بروز بحران‌های اقتصادی و ایجاد اختلال جدی در اداره کشور ممانعت شود.

بر این اساس، لازم است اصلاحات ساختاری اساسی در نظام بودجه‌ریزی کشور، با این رویکرد محقق شود که با مدیریت منابع و مصارف بودجه، خطرات ناشی از تشدید تحریم‌ها از مسیر کسری بودجه را مهار کند، فضای سیاست‌گذاری مالی را گسترش دهد و نیز زمینه را برای مقابله فعالانه با چالش‌های اساسی اقتصاد کشور فراهم نماید.



در راستای تحقق دستور مقام معظم رهبری، اجرای بندهای اقتصاد مقاومتی و نیز وظیفه ذاتی دولت مبنی بر برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات اقتصادی در کشور، سازمان برنامه و بودجه، چارچوب کلی طرح اصلاحات سیاستی و ساختاری بودجه عمومی را با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت تهیه کرده است. این برنامه اهداف زیر را در بازه میان‌مدت در نظر دارد:

۱) مدیریت کسری بودجه دولت از طریق تامین منابع پایدار و کارا تر نمودن هزینه‌کرد برای اداره کشور

۲) ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و حمایت از تولید و اشتغال

۳) ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی

به‌طور مشخص با هدف اینکه دولت بتواند وظایف اصلی خود را - که ارایه کارای انواع کالاها و خدمات عمومی است - به نحوی انجام دهد که موجب بی‌ثباتی در اقتصاد کلان کشور نشود، محوریت طرح اصلاحات ساختاری مبارزه با کسری بودجه ساختاری انتخاب شده است؛ چرا که این پدیده منجر به بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان، ایجاد تورم‌های مزمن و پرنوسان، کاهش ارزش پول ملی و نیز کاهش تولید، اشتغال، و به تبع کاهش رفاه اقتصادی و اجتماعی می‌شود.

در کنار این هدف، لازم است تا این برنامه بر اساس یک برنامه قاعده مالی (برنامه‌ای که در آن میزان مخارج دولت در طی یک برنامه چند ساله و نیز میزان کسری بودجه و انباشت بدهی‌های دولت از پیش تعیین می‌شود) تهیه شده و ضمن توجه به روابط کلان اقتصادی، موجبات حفظ ثبات اقتصادی و جلوگیری از تورم، حفظ تولید و اشتغال را در کوتاه‌مدت فراهم کند. علاوه بر این هزینه‌های اجرای برنامه نباید به گونه‌ای باشد که منجر به تورم و یا رکود شود. در نهایت، لازم است در این برنامه بهبود معیشت عمومی و ارتقای عدالت مد نظر قرار گیرد؛ زیرا در کوتاه‌مدت ممکن است برخی برنامه‌های اصلاحی منجر به افزایش نابرابری شوند؛ پدیده‌ای که تخفیف آن بر اساس اصول اقتصادی و نیز توجه به عدالت اقتصادی اسناد بالادستی از اولویت‌های نظام جمهوری اسلامی است؛ در نتیجه برنامه‌های طراحی شده در این طرح لازم است تا این هدف را نیز مدنظر قرار دهند.

بر اساس گزارشی تحلیلی از آسیب‌شناسی وضع موجود ساختار بودجه کشور و عوامل موثر بر آن، سازمان برنامه و بودجه چارچوب طرح اصلاحات ساختاری بودجه، برنامه‌ها و زمان‌بندی اقدامات را متناسب با شرایط حال حاضر کشور، و بر مبنای چهار محور تقویت نهادی بودجه، هزینه‌کرد کارا، درآمدزایی پایدار، و ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار طراحی نموده است که در گزارش حاضر عناوین کلی برنامه‌ها و اهداف هر یک آنها ارائه شده است.

در هر یک از محورها، اولویت‌های زمانی مشخص شده است. برخی از برنامه‌ها با توجه به شرایط محیطی حاکم بر اقتصاد و بودجه دولت در سال ۹۸ اولویت اجرایی بالایی دارند و بر اساس زمان‌بندی تعیین شده لازم است تا هر چه سریع‌تر و طبق زمان‌بندی آغاز گردند. در برنامه‌های میان‌مدت لازم است تا طرح‌های مطالعاتی و ایجاد مقدمات اجرایی در سال ۹۸ به انتها برسد و از سال ۱۳۹۹ و بر اساس نقشه راه و اولویت‌های تعیین شده اجرایی گردند. در ادامه خلاصه‌ای از هر یک از محورها و برنامه‌های اجرایی ذیل آن‌ها ذکر شده است.



## محور اول: تقویت نهادهای بودجه

در اصلاحات بودجه‌ای، اصلی‌ترین محور، تقویت نهادهای بودجه است. بودجه‌ریزی مناسب نه تنها از اصول اولیه و مهم برای تحقق حکمرانی خوب است بلکه بودجه به دلیل آنکه قراردادی بین حاکمیت و مردم در خصوص چگونگی تامین مالی و تخصیص منابع مالی برای اداره‌ی کشور است و از این رو مهم‌ترین سند مالی حاکمیت در افق زمانی یک‌ساله محسوب می‌شود، نقشی مهم در ارزیابی آحاد مردم در خصوص چگونگی و کیفیت اداره‌ی یک کشور دارد و به همین دلیل بهبود در نظام بودجه‌ریزی می‌تواند علامتی مهم در جهت ارتقای حکمرانی محسوب شود. در شرایط کنونی رابطه‌ی بین ذی‌نفعان مختلف بودجه اعم از نهادهای حاکمیتی و هم‌چنین مردم به عنوان ذی‌نفعان نهایی بودجه به شکل صحیحی تنظیم نشده است. یک بودجه‌ی خوب و نظام بودجه‌ریزی مناسب باید پنج ویژگی «انضباط مالی، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی» را متجلی سازد. به‌رغم اقدامات گسترده‌ای که طی سال‌های گذشته در جهت ارتقای نظام بودجه‌ریزی کشور صورت گرفته، همچنان وضعیت کنونی نظام بودجه‌ریزی ذیل محورهای پنج‌گانه‌ی یاد شده نیازمند اصلاحات است. انجام اصلاحات به شرح آنچه در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد باعث می‌شود زیرساخت‌ها و فرآیندهای نظام بودجه‌ریزی در مراحل چهارگانه تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت ارتقا یافته تا ویژگی‌های یک بودجه‌ی خوب در تراز اهداف نظام جمهوری اسلامی محقق شود. همچنین اجرای این اصلاحات موجب خواهد شد تخصیص منابع مالی به شکل کاراتر و بهینه‌تر انجام پذیرد و از این رو باعث بهبود اثربخشی بودجه شود. بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری برای کنترل شرایط اقتصادی به ویژه در جهت ایجاد ثبات و هم‌چنین بازتوزیع منابع اقتصادی در جهت تحقق عدالت است. در صورت تحقق اصلاحات می‌توان امیدوار بود که با ارتقای ظرفیت و زیرساخت‌های نهادی لازم، دولت و حاکمیت ابزارهای کافی جهت طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی بهتر سیاست مالی را به دست آورد و بتواند نقش فعال‌تری در زمینه سیاست‌گذاری مالی ایفا کند.

ذیل محورهای یاد شده و با در نظر گرفتن افق زمانی برای اجرای اصلاحات، برنامه‌ها و زیربرنامه‌های مدنظر برای اجرای تقویت نهادهای ذیل در افق زمانی کوتاه‌مدت و میان‌مدت به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

### الف) برنامه‌های کوتاه‌مدت:

۱. برنامه ارتقای شفافیت و انضباط مالی از طریق ارتقا نظام یکپارچه اطلاعات مالی دولت:
  - ۱/۱. شکل دهی به فرآیندهای کنترل تعهدات مالی دولت در بودجه و ایجاد زیرساخت اطلاعاتی موردنظر
  - ۱/۲. اصلاح فرآیندهای تخصیص و پرداخت در بودجه از طریق احیای ستاد نظارت بر اجرای بودجه و تقویت کمیته‌ی تخصیص
  - ۱/۳. ارتقای نظارت مالی و عملیاتی از طریق شکل دهی به پرداخت‌های خزانه‌داری بر اساس طبقه‌بندی حساب‌ها
۲. برنامه‌ی ارتقای اثربخشی بودجه از طریق ایجاد ارتباط بین بودجه با اهداف میان‌مدت و کلان اقتصادی:
  - ۲/۱. استقرار ساختار میان‌مدت بودجه‌ریزی با شروع از بودجه‌ریزی دو سالانه برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰

### ب) برنامه‌های میان‌مدت:

۳. برنامه تقویت انضباط مالی دولت از طریق ارتقا جامعیت سند بودجه و ارتقای سند مالی بودجه دولت به سند مالی حاکمیت:
  - ۳/۱. ثبت، پایش و اصلاح عملیات فرابودجه‌ای دولت و اصلاح ساختار بودجه شرکت‌های دولتی



- ۳/۲. بسط پایش و گزارشگری مالی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی
- ۳/۳. ثبت، پایش و اصلاح ارتباط مالی بین اجزای مختلف بخش عمومی از طریق ایجاد شفافیت در جریان وجوه و هزینه‌ها در دولت و نهادهای عمومی از طریق ارتقای زیرساخت حساب واحد خزانه
۴. برنامه بهبود و ارتقای کارایی مالی در هزینه‌کرد منابع مالی بودجه عمومی:
  - ۴/۱. تسریع در تکمیل و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
۵. برنامه‌ی بهبود در اثربخشی بودجه از طریق ایجاد تناسب بین مأموریت‌ها و هم‌چنین ارتقای عدالت جغرافیایی در بودجه‌ریزی:
  - ۵/۱. تدوین برنامه‌ها و تنظیم بودجه‌ها مبتنی بر آمایش سرزمین
  - ۵/۲. اولویت‌بندی هزینه‌ها و فعالیت‌ها
  - ۵/۳. تقسیم‌کار بین ارکان مختلف حاکمیت در جهت افزایش اثربخشی منابع مالی عمومی
۶. برنامه‌ی اصلاح فرآیندهای بودجه‌ریزی (اعم از تهیه، تصویب، اجرا و نظارت) و بازتعریف نقش ارکان مختلف در بودجه به منظور ایجاد انضباط مالی:
  - ۶/۱. برنامه ساماندهی رابطه سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل
  - ۶/۲. اصلاح چرخه بودجه‌ریزی و فرآیند تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی
  - ۶/۳. اعمال قواعد مشخص در جهت بهبود نظارت مالی، عملیاتی و حقوقی در بودجه

## محور دوم: هزینه‌کرد کارا

دولت برای تحقق اهداف خود با تنگنای بودجه‌ای زیادی مواجه است. در شرایطی که درآمدهای نفتی کشور کاهش یافته، سهم قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر است. هزینه تأمین مالی طرح تحول سلامت و خرید تضمینی گندم و موارد مشابه نیز از دیگر طرح‌های پرهزینه برای بودجه دولت بوده‌اند، لازم است تا دولت هزینه‌های خود را کاهش داده و به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم از منابع بانک مرکزی برای پوشش هزینه‌های خود استفاده نکند. لازم به ذکر است که میزان این کاهش باید در چارچوب یک برنامه اقتصاد کلان و رعایت یک قاعده مالی باشد به‌طوری‌که انقباض شدید اتفاق نیفتد که منجر به گسترش رکود اقتصادی گردد و آنقدر هم خفیف نباشد که کسری بودجه حاصل به شبکه بانکی یا بازار بدهی فشار آورد.

محور اصلاحات هزینه‌کرد کارا شامل برنامه‌های ذیل است:

### الف) برنامه‌های کوتاه‌مدت:

۱. تأمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و اقشار آسیب‌پذیر و اصلاح یارانه‌های نقدی
۲. حذف هزینه‌های اجتناب‌پذیر و اولویت‌بندی فعالیت‌ها
۳. کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی
۴. کاهش هزینه‌های طرح تحول سلامت
۵. اهرم کردن منابع بودجه برای تولید

### ب) برنامه‌های میان‌مدت:





۶. اصلاح نظام یارانه‌ها و بیمه
- ۶/۱. یارانه طرح تحول سلامت
- ۶/۲. یارانه کشاورزی
- ۶/۳. یارانه تولید
۷. اصلاح نظام ارزیابی قیمت و کیفیت پروژه‌های عمرانی
۸. چابک‌سازی دولت و اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی
۹. تأسیس بانک توسعه
۱۰. اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی

### محور سوم: درآمدزایی پایدار

تأمین درآمد مطمئن الزامی گریزناپذیر برای کاهش کسری مستمر بودجه، مواجهه موفق با تکان‌های بیرونی و نیل به هدف کاهش وابستگی مستقیم بودجه دولت به درآمدهای نفتی است که یکی از الزامات کاهش وابستگی مستقیم و غیرمستقیم دولت به بانک مرکزی و حل مساله تورم مزمن کشور است. البته ایجاد منابع پایدار درآمدی برای دولت، نباید تنها محدود به اصلاحات میان‌مدت باشد؛ چرا که با توجه به تحریم‌های نفتی، بودجه کشور در سال ۹۸ نیز با تنگنا مواجه است و بنابراین لازم است، تدبیری برای تأمین منابع پایدار مالی دولت در کوتاه‌مدت نیز در نظر گرفته شود. در عین حال این برنامه‌های کوتاه‌مدت باید به گونه‌ای باشند که به فضای کسب و کار ضربه نزنند، موجب افزایش شدید سطح قیمت‌ها نشوند، درآمد حقیقی اکثریت جامعه مصون بمانند، و خللی نیز در فرآیند اصلاحات میان‌مدت درآمدزایی پایدار ایجاد نکنند. برنامه‌های اصلی که ایجاد منابع پایدار درآمدی برای دولت در کوتاه‌مدت و میان‌مدت را تضمین خواهند کرد، به شرح ذیل است.

#### الف) برنامه‌های کوتاه‌مدت:

۱. اصلاح نظام یارانه انرژی (بنزین، گازوئیل و برق)
۲. اصلاح یارانه کالاهای اساسی
۳. کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی
۴. فروش دارایی‌ها از طریق صندوق‌های قابل معامله در بورس (ETF)

#### ب) برنامه‌های میان‌مدت:

۵. استقرار نظام مالیات بر درآمد و اصلاح نظام یارانه مبتنی بر درآمد
۶. اصلاح نظام مالیه بهینه بالادستی نفت و گاز
۷. مدیریت دارایی‌های مالی دولت
۸. مولدسازی دارایی‌های دولت

### محور چهارم: ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار



دولت علاوه بر وظیفه تامین کالاهای عمومی که از طریق هزینه‌کرد و تخصیص بهینه منابع خود انجام می‌دهد، وظیفه ثبات‌سازی در قبال تکانه‌های بیرونی و درونی و همچنین تامین مالی اهداف توسعه‌ای کشور را نیز بر عهده دارد که به‌طور مشخص به ساختار بودجه کشور برمی‌گردد. در این راستا، برنامه اصلاحات این محور شامل برنامه‌های ذیل است:

#### الف) برنامه‌های کوتاه‌مدت:

۱. طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با در نظر گرفتن بده‌بستان‌های بین نسلی (اصلاح اساسنامه صندوق و افزودن نقش ثبات‌ساز به آن)
۲. انتشار اوراق ارزی و ریالی جهت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی به همراه عملیات بازار باز بانک مرکزی

#### ب) برنامه‌های میان‌مدت:

۳. ساماندهی بدهی‌های دولت و اصلاح روابط دولت با نظام بانکی، تامین اجتماعی و پیمانکاران
- هر یک از برنامه‌های ارائه شده در این طرح الزامات و همچنین ریسک‌هایی را دارند که در گزارشات مشروح هر یک از برنامه‌ها ارائه خواهند شد. ولی اصلی‌ترین الزامی که لازم است در این گزارش به آن اشاره شود، اجماع سیاست‌گذاران کلان کشور بر اجرای تمام یا بخشی از این برنامه است، در صورت عدم اجماع، تحقق این اصلاحات ساختاری مهم محقق نخواهد شد. برای اجماع ارکان حاکمیت، لازم است که ابتدا بر پارادایم فکری این طرح اصلاحاتی توافق نظر صورت گیرد.

#### طرح اصلاحات ساختاری مبتنی بر دو پارادایم فکری است: (۱) قاعده مالی (۲) شفافیت و پاسخگویی

قاعده مالی، بر اساس یک برنامه اقتصاد کلان طراحی می‌شود و در آن سقف منابع و مصارف و کسری بودجه سالانه دولت و روند تغییرات بدهی‌های دولت را هدف قرار می‌دهد؛ به‌طوری‌که اقتصاد کلان دارای پایداری و ثبات حداکثری باشد. برای این‌که این قاعده از اعتبار کافی برخوردار باشد، باید تعهد کافی نسبت به اجرای آن در طول دوران اجرای برنامه اصلاحی وجود داشته باشد. از همین رو لازم است اجماع کافی در زمان تعیین این قاعده میان مجریان برنامه اصلاحی به وجود آید.

شفافیت حداکثری و پاسخگویی دولت به مردم، پارادایم ضروری دیگر حاکم بر طرح اصلاحات ساختاری بودجه است. از آنجاکه اجرای برنامه اصلاحات ساختاری موجب حذف یا انتقال عواید از گروهی از ذی‌نفعان به گروه‌های دیگر می‌شود، لازم است به منظور همراه کردن مردم با اجرای برنامه اصلاحی قواعد مشخصی برای تقویت پاسخگویی دولت به مردم تعیین شود. تجربه موفق اصلاحات بودجه‌ای در سایر کشورها ضرورت این امر را نشان می‌دهد. در صورت اجماع بر این دو پارادایم، می‌توان امید داشت که با یاری خداوند متعال، نظام جمهوری اسلامی ایران بتواند یکی از بزرگ‌ترین اصلاحات اقتصادی را تجربه نماید.

در انتها لازم به ذکر است که هدف از انتشار این گزارش رعایت اصل شفافیت و پاسخگویی به عموم مردم در مسیر اصلاحات ساختاری بودجه، دریافت بازخورد نظر کارشناسان و ارتقای دانش عمومی است. گزارش حاضر، در حال تکمیل، تصحیح و تدقیق است و سازمان برنامه و بودجه از نظرات تمامی کارشناسان، محققان و خبرگان کشور جهت بهبود طرح استقبال می‌نماید. استناد به محتوای این گزارش با ارجاع مناسب به متن اصلی مجاز است.



## چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه

در راستای تحقق دستور مقام معظم رهبری، اجرای بندهای اقتصاد مقاومتی و نیز اجرای وظیفه ذاتی دولت مبنی بر برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات اقتصادی در کشور، چارچوب کلی طرح اصلاحات ساختاری بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت تهیه شده است. این طرح با اهداف (۱) تامین منابع مطمئن برای اداره کشور و کارا نمودن دولت، (۲) حمایت از تولید و اشتغال و ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و (۳) ارتقای عدالت و بهبود معیشت عمومی طراحی شده است. به‌طور مشخص، هدف اصلی این طرح کاهش کسری بودجه ساختاری از نظام بودجه‌ریزی است که منجر به اداره پایدار کشور و ارائه بهینه‌تر کالاها و خدمات عمومی با استفاده از منابع پایدار در یک اقتصاد با ثبات خواهد شد. در کنار آن، لازم است تا این اصلاحات منجر به رشد پایدار اشتغال‌زا در یک فضای اقتصاد کلان با ثبات شود. در عین حال، توسعه پایدار بدون ارتقای عدالت و بهبود معیشت عمومی محقق نمی‌گردد و لذا لازم است تا اصلاحات ساختاری بودجه در راستای اصلاحات متعدد در نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ای کشور جهت توزیع عادلانه مواهب کشور و خدمات عمومی باشد.

دستیابی به اهداف اصلاحات ساختاری بودجه در گرو ایجاد اجماع در قواعد و روش‌ها، ترسیم نقشه راه و ارائه سنجه‌های مناسب جهت تحقق برنامه‌ها است. در صورت حصول اجماع مبتنی بر این چارچوب اصلاحی و تصویب این طرح، این امکان به وجود خواهد آمد تا بر اساس آن، نقشه راه و اولویت‌های اجرایی این چارچوب نیز تهیه گردد.

تحقق اهداف فوق، مبتنی بر دو قاعده و پایه فکری قاعده مالی و شفافیت و پاسخگویی حداکثری است. محوری‌ترین مساله در طرح اصلاح ساختاری بودجه، ایجاد یک قاعده مالی برای دولت است به‌طوری‌که طی برنامه از پیش تعیین شده‌ای، ثبات اقتصادی را تضمین نموده و نسبت‌های مالی پایدارکننده بودجه را طی ۵ سال آتی، مشخص کند. به عبارت دیگر، برای اجرای اصلاحات ساختاری بودجه، ابتدا قاعده مالی تعیین شده و بر اساس آن تمام برنامه‌های دیگر و میزان شدت آنها تنظیم می‌شوند.

در کنار قاعده مالی، لازم است تا مساله شفافیت حداکثری روح حاکم بر اجرای طرح باشد. 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.

در شکل ۱، تصویری کلی از چهار محور اصلی برنامه اصلاح ساختاری بودجه نشان داده شده است.

## چارچوب اصلاحات بودجه‌ای پشتیبان رشد پایدار اشتغال‌زا



### چارچوب رفتاری مبتنی بر (۱) رعایت قاعده مالی و (۲) افزایش شفافیت و پاسخگویی

شکل ۱- تصویر کلی از طرح پیشنهادی اصلاح ساختار بودجه (متن قرمز: برنامه‌های کوتاه مدت، متن مشکی: برنامه‌های میان‌مدت)



## ۱ اصلاحات ساختاری در تقویت نهادی بودجه

در اصلاحات بودجه‌ای، اصلی‌ترین محور تقویت نهادی بودجه است. بودجه‌ریزی مناسب نه تنها از اصول اولیه و مهم برای تحقق حکمرانی خوب است بلکه بودجه به دلیل آنکه قراردادی بین حاکمیت و مردم در خصوص چگونگی تامین مالی و تخصیص منابع مالی برای اداره‌ی کشور است و مهم‌ترین سند مالی حاکمیت در افق زمانی یک‌ساله محسوب می‌شود، نقشی مهم در ارزیابی آحاد مردم در خصوص چگونگی و کیفیت اداره یک کشور دارد و به همین دلیل بهبود در نظام بودجه‌ریزی می‌تواند علامتی مهم در جهت ارتقای حکمرانی محسوب شود. در شرایط کنونی رابطه‌ی بین ذی‌نفعان مختلف بودجه اعم از نهادهای حاکمیتی و هم‌چنین مردم به عنوان ذی‌نفعان نهایی بودجه به شکل صحیحی تنظیم نشده است. یک بودجه‌ی خوب و نظام بودجه‌ریزی مناسب باید پنج ویژگی «انضباط مالی، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی» را متجلی سازد. به‌رغم اقدامات گسترده‌ای که طی سال‌های گذشته در جهت ارتقای نظام بودجه‌ریزی کشور صورت گرفته، همچنان وضعیت کنونی نظام بودجه‌ریزی ذیل محورهای پنج‌گانه‌ی یاد شده نیازمند اصلاحات است. انجام اصلاحات به شرح آن‌چه در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد باعث می‌شود زیرساخت‌ها و فرآیندهای نظام بودجه‌ریزی در مراحل چهارگانه تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت ارتقا یافته تا ویژگی‌های یک بودجه‌ی خوب در تراز اهداف نظام جمهوری اسلامی تحقق یابد. همچنین اجرای این اصلاحات موجب خواهد شد تخصیص منابع مالی به شکل کاراتر و بهینه‌تر انجام پذیرد و از این‌رو باعث بهبود اثربخشی بودجه شود. بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری برای کنترل شرایط اقتصادی به ویژه در جهت ایجاد ثبات و هم‌چنین بازتوزیع منابع اقتصادی در جهت تحقق عدالت است. در صورت تحقق اصلاحات می‌توان امیدوار بود که با ارتقای ظرفیت و زیرساخت‌های نهادی لازم دولت و حاکمیت ابزارهای کافی جهت طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست مالی را به دست آورد و بتواند نقش فعال‌تری در زمینه سیاست‌گذاری مالی ایفا کند.

با توجه به ابعاد بزرگ و قابل توجه برنامه تقویت نهادی، ایجاد ارتباط بین اجزای مختلف آن به منظور توفیق در اجرای اصلاحات ضروری است. به‌طور مشخص رسیدن به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان مهم‌ترین رکن در ارتقای کارایی بودجه نیازمند افزایش اختیارات سازمان‌های دولتی در فرآیند بودجه‌ریزی است، با این حال این افزایش اختیارات ضرورتاً باید همراه با افزایش شفافیت و پاسخگویی به عنوان دو رکن دیگر برای تحقق بودجه‌ریزی خوب باشد. بدون وجود یک نظام اطلاعاتی جامع و یکپارچه که بتواند از طریق ارتقای جامعیت عملیات مالی در بخش عمومی امکان ثبت و پایش این عملیات و به دنبال آن نظارت و پاسخگویی را به دنبال داشته باشد، رسیدن به اهداف مدنظر از اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دشوار است. لذا ظرفیت‌سازی در نظام مدیریت هزینه‌های عمومی از طریق ایجاد شفافیت در جریان وجوه عمومی و جامعیت در نظام بودجه‌ریزی اولین قدم در راستای تقویت نهادی بودجه است. تحقق جامعیت بودجه از طریق بهبود در جامعیت سند بودجه و امکان پایش مداوم آن می‌تواند شرایط را برای برنامه‌ریزی بهتر در کشور و به دنبال آن بهبود انضباط مالی فراهم سازد. در نهایت اصلاح فرآیندهای بودجه‌ریزی و ارتقای نقش ارکان مختلف ذیل آن (تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت بودجه) گام بعدی برای بهبود تقویت نهادی بودجه است که می‌تواند علاوه بر انضباط مالی، اثربخشی و کارایی بودجه را نیز ارتقا دهد.



۱/۱ کوتاه‌مدت

۱/۱/۱ برنامه ارتقای شفافیت و انضباط مالی

۱/۱/۱/۱ اصلاح رویه‌ها و نظام تامین، تخصیص و ایجاد و ایفای تعهدات و پرداخت با ارتقای نظام یکپارچه اطلاعات مالی دولت (FMIS)

به منظور افزایش انضباط مالی لازم است رویه‌ها و نظام اجرای بودجه به گونه‌ای اصلاح گردد که پیش‌بینی‌پذیری منابع و مصارف بودجه افزایش یابد. ارتقای پیش‌بینی‌پذیری بودجه از یک سو موجب بهبود کیفیت انجام مأموریت‌های محوله به دستگاه‌های اجرایی شده و از سوی دیگر اثربخشی هزینه‌ها را افزایش می‌دهد. این اصلاح نیازمند بهبود رویه‌ها و تکمیل نظام یکپارچه اطلاعات مالی دولت با تاکید ویژه بر ارتقای حساب واحد خزانه، ایجاد نظام کنترل تعهدات و تقویت مدیریت جریان نقدی است. بدین منظور سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت اقتصاد و بانک مرکزی لازم است جهت اجرای این برنامه همراه شده و اقدامات زیر را پیگیری نمایند. در ادامه اقدامات مورد نیاز این بخش به تفکیک بهبود پیش‌بینی‌پذیری طرف مصارف و منابع بودجه عمومی دولت ارائه می‌گردد. در طرف مصارف لازم است:

- ۱- سازمان برنامه و بودجه علاوه بر رویه‌ها و قواعد تخصیص منابع بودجه‌ای، رویه‌ها و قواعد تخصیص منابع فرابودجه‌ای را مورد بازبینی قرار داده و ضمن قاعده‌مند کردن این رویه‌ها، آن‌ها را تحت کنترل و پایش مستمر قرار دهد.
- ۲- قوانین، فرآیندها و زیرساخت‌های اطلاعاتی به نحوی اصلاح شده و توسعه یابند که تعهدات مالی ایجاد شده توسط کلیه نهادهای حاکمیتی که بار مالی آن نهایتاً از منابع عمومی کشور تامین می‌شود، برای متولی اجرای بودجه در زمان ایجاد تعهد مشخص باشد و متولی اجرای بودجه بتواند بر مبنای این اطلاعات اقدام به برنامه‌ریزی مالی نماید.
- ۳- با استقرار سامانه کنترل تعهدات، مدیریت هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی از نقطه پرداخت به نقطه ایجاد تعهد منتقل شود.
- ۴- با احیای ستاد نظارت در سازمان برنامه و ایجاد دفتر نظارت امر نظارت بر اجرای بودجه با جدیت بیشتری دنبال شود.
- ۵- با ارتقای زیرساخت شبکه بانکی دستگاه متولی اجرای بودجه پس از تخصیص و پرداخت بتواند اطمینان حاصل کند که منابع در محل صحیح هزینه شده و به دست ذی‌نفع نهایی مورد نظر رسیده است. هدف این بخش ایجاد امکان نظارت بر حساب‌ها و تراکنش‌های بانکی و ردیابی منابع مالی دولت براساس رویکرد "از چه کسی به چه کسی" است. به هر میزان که اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد توسعه یابد، ضرورت توسعه بستر نظارت بر تراکنش‌های مالی دولتی بیشتر می‌شود. بنابراین لازم است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی اصلاحات مورد نیاز در حساب واحد خزانه طی اقدامات زیر صورت بگیرد:
  - ارائه استاندارد مدل طبقه‌بندی حساب‌های پرداختی (COA)<sup>۱</sup> در حساب واحد خزانه

<sup>1</sup> Financial Management Information Systems



○ ارتقای طرف پرداخت حساب واحد خزانه بر مبنای COA به منظور مشخص شدن ذی‌نفع نهایی منابع بودجه

۶- برای آنکه حرکت به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به درستی صورت پذیرد، لازم است نهادهای دولتی در زمینه مدیریت و حسابرسی داخلی تقویت شده و نظام حسابداری خود را از نقدی به تعهدی بهبود ببخشند تا هزینه واقعی هر برنامه درست برآورد شده و امکان ارزیابی داشته باشد.

از آنجا که لازمه بهبود پیش‌بینی پذیری مصارف اطمینان از وجود منابع مالی کافی در زمان مناسب نزد دولت است اقدامات مورد نیاز جهت بهبود پیش‌بینی پذیری منابع بودجه به شرح زیر است:

- ۱- کمیته مدیریت جریان نقدی جهت ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های جمع‌آوری کننده درآمد (مالیات، گمرک و نفت)، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی به وجود آید.
- ۲- فرآیند تخصیص به گونه‌ای بازطراحی شود که مجموعه سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل متعهد به پرداخت کلیه تخصیص‌ها باشند و ریسک تامین نقدینگی مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی برای انجام مأموریت‌های محوله به طور کامل به خزانه‌داری کل و سازمان برنامه و بودجه منتقل شود.
- ۳- حساب واحد خزانه، در چارچوب زمانی معینی از نظر پوشش تکمیل شود و کلیه حساب‌های درآمدی، هزینه‌ای و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به حساب واحد خزانه منتقل شود.
- ۴- منابع مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی متناسب با سررسید تعهدات به کمک استفاده از ابزارهای مالی کوتاه‌مدت و میان‌مدت تامین شود.
- ۵- بانک مرکزی نسبت به اجرای عملیات بازار باز و مدیریت نرخ سود بازار متعهد شود.

## ۱/۱/۲ برنامه‌ی ارتقای اثربخشی بودجه از طریق ایجاد ارتباط بین بودجه با اهداف میان‌مدت و کلان اقتصادی

### ۱/۱/۲/۱ گسترش چارچوب بودجه‌ریزی میان‌مدت

به منظور تقویت رابطه برنامه‌های توسعه و بودجه لازم است افق بودجه‌ریزی در کشور طولانی‌تر شود تا بتوان ردپای اجرای برنامه را در بودجه‌های سالانه دنبال نمود و سیاست‌های مالی و بودجه‌ای به گونه‌ای اتخاذ شود که در میان‌مدت پایداری بودجه را به دنبال داشته باشد. این چارچوب همچنین کمک می‌کند تا تنها برنامه‌هایی آغاز شود که در چارچوب میان‌مدت منابع و مصارف امکان تامین مالی پایدار دارند و در نتیجه مدیریت بهتری بر بخشی از هزینه‌های دولت که ماهیتاً چند ساله هستند و اجرای آنها در یک سال مالی خاتمه نمی‌یابد، به وجود آید. بنابراین در این روش بودجه‌ریزی، چالش پروژه‌های نیمه تمام به تدریج از بین می‌رود. لذا خروجی چارچوب میان‌مدت بودجه‌ریزی، تلاش بیشتر در جهت ایجاد اصلاحات مالی، افزایش درآمدهای پایدار و ایجاد ثبات در میان‌مدت خواهد بود.



در حال حاضر که نظام تصمیم‌گیری در کشور به ضرورت اجرای اصلاحات ساختاری توجه دارد و دولت در حال آماده‌سازی و ارائه برنامه اصلاحات مالی است، ضرورت ارائه بودجه به صورت میان‌مدت بیش از پیش است؛ زیرا ارائه بودجه دوسالانه نشان‌دهنده تعهد دولت در برابر مردم و قانون‌گذار در اجرای برنامه اصلاحی و منعکس‌کننده نحوه اجرای برنامه اصلاحی است. در این شرایط چنانچه پیشبرد برنامه اصلاحی نیازمند منابع مالی باشد، به دولت اجازه داده می‌شود متناسب با پیشرفت برنامه از منابع با نقدشوندگی بالا به صورت کوتاه‌مدت استفاده کرده و بازپرداخت آن را در یک افق چند ساله و متناسب با اجرای برنامه تعهد نماید.

## ۱/۲ میان‌مدت

### ۱/۲/۱ افزایش انضباط مالی و شفافیت در بودجه

#### ۱/۲/۱/۱ ساماندهی و اصلاح عملیات فرابودجه‌ای دولت و اصلاح ساختار بودجه شرکت‌های دولتی

بودجه انعکاسی از عملیات مالی دولت در یک سال مالی است که با هدف تخصیص بهینه و کنترل درآمدها و هزینه‌های دولت تدوین می‌شود. این در حالی است که در حال حاضر وجود برخی از سازوکارهای قانونی مانند مصوبات هیات وزیران، مصوبات شورای اقتصاد، اجرای تبصره‌های بودجه، اجرای ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی و انجام سیاست‌های دولت از کانال شرکت‌های دولتی موجب ایجاد عملیات مالی فرابودجه‌ای در اقتصاد ایران شده است. این بخش از عملیات مالی دولت عموماً در جداول بودجه منعکس نمی‌شوند، در نتیجه از فرآیندهای کنترل و تخصیص بهینه مستثنی می‌شوند. در حالی که به‌طور متوسط در کشورهای در حال توسعه حجم عملیات فرابودجه‌ای ۴۰ درصد سقف بودجه است، این نسبت برای ایران بیش از این برآورد می‌شود. فعالیت‌های فرابودجه‌ای معمولاً در دولت‌هایی که مداخلات گسترده در بازار انجام می‌دهند، فراگیرتر است و به اندازه‌ای که دولت از مأموریت اصلی خود که ارائه کالای عمومی است تا اندازه‌ای فاصله گرفته و به تامین‌کننده کالای خصوصی تبدیل شود، در نتیجه، فعالیت‌های فرابودجه‌ای گسترش می‌یابند. در کشور ما بیشتر عملیات فرابودجه‌ای با هدف اعطای یارانه و کمک‌های حمایتی به مردم و تولید انجام می‌شود، این فعالیت‌ها عموماً یا به صورت زیان به شرکت‌های دولتی تحمیل می‌شود یا از منابع مالی نهادهای عمومی تامین می‌شود.

با توجه به حجم بالای عملیات فرابودجه‌ای دولت لازم است اقدامات زیر صورت پذیرد:

- ۱- تحت کنترل و پایش درآوردن عملیات مالی فرابودجه‌ای
- ۲- محدود کردن مسیرهای فرابودجه‌ای تامین مالی دولت و قاعده‌مند کردن آنها
- ۳- اصلاح تدریجی سند بودجه در مسیر تکمیل پوشایی و جامعیت آن
- ۴- اصلاح ساختار بودجه شرکت‌های دولتی

#### ۱/۲/۱/۲ بسط پایش و گزارشگری مالی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی

از پیش‌نیازهای مهم اجرای برنامه اصلاحات ساختاری مالی دولت، داشتن تصویری جامع از نظام مالی حاکمیت و پایش مستمر این نقشه مالی به منظور اطلاع از وقوع عدم تعادل‌های مالی در بخش عمومی و جلوگیری از بروز و ظهور بحران‌های بزرگ مالی است. این تصویر جامع به سیاست‌گذار کمک می‌کند تا با توجه به وضعیت کلی پایداری بخش عمومی،





سیاست‌های بهینه را اتخاذ نماید. این مهم در قوانینی مانند ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی، ماده ۲۰ قانون احکام دائمی، ماده ۱۷ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و ماده ۳ قانون الحاق ۲ تصریح شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی، موسسات و سازمان‌های دولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی (برای آن بخش از منابع که از بودجه عمومی دریافت می‌کنند) مکلف شدند تا حساب‌های درآمد و پرداخت از محل منابع عمومی را به بانک مرکزی منتقل کنند. با این وجود ابهام در تفسیر برخی از این مواد قانونی و عدم تصریح نام برخی از نهادها موجب شده تا این کار با سرعت انجام نشده و در نتیجه سیاست‌گذاری بخش عمومی در ابهام و تاریکی انجام شود. لازم است به منظور ایجاد تصویر مالی بخش عمومی، بهبود گزارشگری مالی، ارائه تصویر جریان وجوه و اطمینان از پایداری مالی آنها، حساب‌های بانکی کلیه نهادهایی که حتی بخش کوچکی از منابع آنها از بودجه عمومی تامین می‌شود بدون انتقال به حساب واحد خزانه تحت پایش دولت درآید. بدین منظور لازم است:

- ۱- تصریح کامل و جامعی از پوشش اطلاعات مالی بخش عمومی به تصویب برسد، تا به‌عنوان مرجع فصل الخطاب مذاکرات خزانه‌داری با دستگاه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی قرار گیرد.
- ۲- وزارت امور اقتصاد و دارائی آئین نامه نحوه گزارش‌گری مالی بخش عمومی را تهیه کند و تمام سازمان‌هایی که از منابع عمومی استفاده می‌کنند موظف به ارائه گزارش‌های مالی در چارچوب ارائه شده شوند.
- ۳- استاندارد و سازوکار حسابرسی صورت‌های مالی تلفیقی بخش عمومی با همکاری دیوان محاسبات عمومی تهیه و تنظیم شود.

#### ۱/۲/۱۳ ساماندهی رابطه سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل

تفکیک فرآیندهای بودجه‌ریزی و اجرای بودجه در دو واحد سازمانی مجزا (سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل) سبب شده که اولاً گردش اطلاعاتی موردنیاز جهت تخصیص کارای منابع به وجود نیاید، ثانیاً فرآیندهای مربوط به مدیریت منابع و مصارف بودجه به علت گسست‌های ساختاری و مرزهای سازمانی با نقصان‌های کارکردی مواجه شود. بدین‌منظور یکی از ارکان مهم تقویت نهادی بودجه، ساماندهی رابطه سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل و ایجاد یک واحد سازمانی منسجم جهت اجرای کلیه مراحل بودجه‌ریزی است که لازم است با رویکرد انسجام‌بخشی به ساختار بودجه‌ریزی کشور با جدیت دنبال شود.

#### ۱/۲/۱۴ اصلاح فرآیند تصویب برنامه‌ها و لوایح بودجه دولت

هرچند سند بودجه با توافق قوای مجریه و مقننه اجرایی می‌شود اما تعیین میزان اختیارات هر یک از قوا در فرآیند شکل‌گیری این سند، تابع نظام حقوقی کشور است. در ایران مجلس دارای اختیارات تغییر بودجه در محدوده حفظ تراز بودجه است. در این سطح از اختیارات، فرآیند تصویب و اجرای بودجه با چالش‌های زیر مواجه است:

- ۱- اضافه شدن هزینه‌ها در فرآیند تصویب بودجه در مجلس و بیش برآورد درآمدها برای حفظ تراز بودجه
- ۲- تغییر اولویت‌ها و تغییر سیاست مالی منتج از سند بودجه
- ۳- عدم پاسخگویی دولت در مورد نتایج اجرای این سند بودجه به علت تغییرات گسترده سیاستی در فرآیند تصویب
- ۴- هم حرکتی سند بودجه با تغییرات و تحولات سیاست داخلی کشور



در این خصوص با عنایت به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی و بندهای ۳۲ و ۳۳ سیاست‌های کلی برنامه پنجم مبنی بر تبدیل نظام بودجه‌ریزی کشور به بودجه‌ریزی عملیاتی و برقراری ارتباط کمی و کیفی میان بودجه‌های سالیانه با اهداف برنامه پنج ساله و سند چشم انداز بیست ساله و نیز رعایت شفافیت و قابلیت نظارت بودجه، لازم است اولاً حدود اختیارات مجلس در تغییر لوایح دولت در آئین‌نامه داخلی مجلس بازتعریف گردد و ثانیاً فرآیند تهیه و تنظیم بودجه به شرح زیر اصلاح شود:

۱. تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور، از سوی دولت مشتمل بر:

الف- گزارش توجیهی، شامل اطلاعات آخرین وضعیت کشور در قالب گزارش ریسک‌های پیش‌روی بودجه و نحوه مدیریت ریسک، گزارش پایداری مالی و بدهی دولت، ارزیابی ثبات مالی در نظام مالی کشور، تحلیل عملکرد کارایی مالی شرکت‌های دولتی و عملکرد برنامه پنج‌ساله و مقایسه عملکرد با اهداف تعیین شده در برنامه.

ب- سند بودجه اقتصادی شامل:

ب-۱- چگونگی تحقق اهداف برنامه در سال مورد نظر با شاخص‌های کمی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی،

علمی، دفاعی و امنیتی.

ب-۲- پیش‌بینی آثار اجرای بودجه بر زندگی مردم در سال اجرای بودجه.

ج- بودجه عملیاتی شامل:

ج-۱- پیش‌بینی منابع مورد نیاز و مصارف لازم در جهت تحقق اهداف سند بودجه و سایر قوانین بالادستی در سطح کلان، بخشی و منطقه‌ای جهت تصویب مجلس.

ج-۲- گزارش تفصیلی و شفاف از تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های بخش عمومی متناسب با قیمت تمام‌شده،

براساس بودجه‌ریزی عملیاتی و نظام بین‌المللی اطلاعات مالی دولت (GFS) به همراه اطلاعات مالی و عملیاتی مربوط به عملکرد دو سال قبل به عنوان اسناد پشتیبان بودجه جهت اطلاع مجلس.

۲. تدوین و تصویب بودجه از سوی مجلس مشتمل بر:

الف- بررسی اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی، دفاعی و امنیتی بودجه با شاخص‌های کمی و تصویب آن با در نظر گرفتن گزارش توجیهی بودجه، اهداف برنامه و تاثیر این سیاست‌ها بر زندگی مردم.

ب- ارزیابی منابع و مصارف پیش‌بینی شده در سند بودجه عملیاتی و تصویب آن با توجه به گزارش تفصیلی بودجه دستگاه‌های بخش عمومی در سطوح کلان، بخشی و منطقه‌ای.

۱/۲/۲ افزایش کارایی منابع بودجه عمومی

۱/۲/۲/۱ اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، روشی برای تخصیص منابع به منظور دستیابی به اهداف برنامه‌ای و نتایج ارزیابی شده است که اجرای کامل آن منجر به بهبود و اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور خواهد شد. از مزایای این روش بودجه‌ریزی، می‌توان به



برقراری ارتباط شفاف میان اعتبارات و عملکرد، افزایش پاسخ‌گویی مدیران دستگاه‌های اجرایی بر مبنای عملکرد مالی و عملیاتی، دستیابی به نتایج مورد انتظار با بیشترین میزان صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی، تسهیل نظارت بر اجرای بودجه و بهبود نحوه تخصیص منابع اشاره کرد.

برای تکمیل فرآیند اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد لازم است اقدامات زیر صورت پذیرد:

۱. اصلاح برنامه اجرایی و فعالیت‌های کلیه دستگاه‌ها به منظور افزایش سنجش‌پذیری
۲. تعیین شاخص‌های خروجی برای ارزیابی برنامه‌های اجرایی
۳. تکمیل و بهبود هزینه‌یابی فعالیت‌ها و محاسبه قیمت تمام شده و ارزیابی سامانه‌های استقرار یافته در دستگاه‌های مختلف
۴. طراحی سازوکارهای مورد نیاز جهت ارزیابی عملکرد و نظارت، گزارش‌گیری و ارزشیابی اجرای بودجه و استقرار زیرساخت مورد نیاز
۵. کاهش ردیف‌های بودجه و تلفیق ردیف‌ها بر اساس کارکرد به منظور ارتقای توان نظارت نهادهای متولی نظارت

### ۱/۲/۳ افزایش اثر بخشی بودجه عمومی

#### ۱/۲/۳/۱ تدوین برنامه‌ها و تنظیم بودجه‌ها بر اساس مطالعات آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای

سند ملی آمایش سرزمین جهت تحقق اهداف مندرج در برنامه‌های توسعه کشور و تاثیرگذاری بر سازماندهی عقلایی و بهینه فعالیت و جمعیت در پهنه سرزمین می‌شود، تدوین شده است. در پی تدوین سند ملی آمایش سرزمین تلاش شده با نهادینه‌سازی تفکر و بینش آمایشی در نظام برنامه‌ریزی کشور، مدل سلسله مراتبی جایگاه آمایش سرزمین در میان اسناد توسعه کشور در سه سطح ملی، منطقه‌ای- استانی و محلی استخراج شود تا از این طریق بتوان ارتباطات و تاثیرگذاری و تاثیرپذیری میان اسناد فرادست و فرودست آمایشی را مشخص نمود. تا در نتیجه آن با تطابق اهداف، جهت‌گیری‌ها و خطوط کلی اسناد برنامه به سند آمایش کمک نماید. در این مدل، جایگاه آمایش سرزمین در سطح ملی در ذیل قانون اساسی و الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام و بالادست برنامه‌های توسعه میان‌مدت و برنامه‌های یکساله توسعه (بودجه) است. به‌علاوه، اسناد استانی آمایش سرزمین، بالادست سند توسعه استان‌ها، برنامه‌های عملیاتی و طرح‌ها و پروژه‌های استانی قرار می‌گیرند. در این راستا و جهت تکمیل ارتباط میان مطالعات آمایشی و برنامه‌های یک ساله و میان‌مدت لازم است اقدامات زیر صورت پذیرد:

- تصویب الزامات قانونی، نهادی و ساختاری تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین
- طراحی نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین بر مبنای ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه کشور.

#### ۱/۲/۳/۲ اولویت‌بندی هزینه‌ها و فعالیت‌ها

دولت تنها ارائه‌دهنده کالای عمومی در اقتصاد کشور است، این در حالی است که ارائه کالای عمومی (آموزش، سلامت و امنیت) تضمین‌کننده رشد بلندمدت یک کشور است. بنابراین میزان ارائه کالای عمومی در اقتصاد نباید از محدوده بهینه‌ای کمتر گردد. بدین منظور لازم است با ایجاد ترتیبات نهادی جدید اثربخشی هزینه‌کرد در این بخش‌ها را افزایش داد. از اقدامات موثر در



این حوزه، تشکیل کمیته بازبینی هزینه‌های عمومی است. این کمیته هر سال با تمرکز بر چند فصل هزینه‌ای به مرور کامل هزینه‌ها و فعالیت‌های آن بخش می‌پردازد؛ به طوری که هر ۴ سال یک‌بار کلیه هزینه‌های عمومی مورد بازبینی قرار می‌گیرد. گزارش کمیته بازبینی هزینه به همراه اصلاحات سیاستی پیشنهادی در زمان ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی تحویل داده می‌شود.

از سوی دیگر، ثبات بخشی به بودجه دولت می‌تواند ثبات در اقتصاد کلان را به همراه داشته باشد. بدین منظور با توجه به شرایط به وجود آمده لازم است ثبات بخشی به بودجه در چارچوب کارتری دنبال شود. از این رو بهترین مدل ایجاد ثبات در بودجه دو سقفی کردن بودجه سالانه است. دو سقفی کردن بودجه الزاماتی دارد که اجرای موثر این برنامه منوط به محقق شدن آن‌هاست. نخست این که لازم است هزینه‌ها بر اساس ماهیت، نوع و برنامه مشخص باشند و فرآیند تخصیص و پرداخت بر مبنای برنامه صورت پذیرد، این کار یکی از شروط لازم اجرای بودجه چند سقفی و حرکت از بودجه‌ریزی افزایشی به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. همچنین، دو سقفی کردن بودجه باید در کلیه پرداخت‌های عمرانی و جاری تمام دستگاه‌های اجرایی متناسب با اهمیت برنامه مربوط به آن ردیف هزینه‌ای اتفاق بیفتد. پس از آن، لازم است با ارتقای ابزارهای کنترلی و نظارت حین اجرای بودجه در انتهای هر فصل درباره تخصیص سقف دوم به دستگاه اجرایی تصمیم‌گیری شود. در این روش دستگاه اجرایی قبل از تخصیص سقف دوم مجاز به ایجاد تعهد در سقف دوم نیست. لازمه پیاده سازی این روش انجام اقدامات زیر است؛ به میزانی که اجرای این اقدامات از دقت بالاتری برخوردار باشد مدیریت بودجه دو سقفی موفق‌تر خواهد بود:

۱. طبقه‌بندی برنامه‌های هزینه‌های جاری و عمرانی و اولویت‌بندی هزینه‌ها
۲. تعیین میزان اثرپذیری هریک از بخش‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌ها از شرایط اقتصادی و اجتماعی
۳. احصاء هزینه‌هایی که عدم تامین آن‌ها توسط دولت، تبعات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به همراه دارد و ارائه راهکارهایی برای افزایش کارایی تامین آن‌ها (از جمله حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان، مستمری، بیمه و معیشت، بهداشت و درمان و ...)
۴. کاهش هزینه‌ها به کمک کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی از طریق:
  - جمع‌بندی، ادغام و حذف برنامه‌ها و فعالیت‌های غیر ضروری یا غیر مرتبط با شرح وظایف دستگاه‌های اجرایی
  - جمع‌بندی، ادغام و حذف ردیف‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌های مشابه و یا موازی مابین دستگاه‌های اجرایی
  - واگذاری واحدهای عملیاتی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیر دولتی
  - برون سپاری و خرید خدمات از بخش غیر دولتی

#### ۱/۲/۳/۳ سازماندهی و هم‌سوسازی سرمایه‌گذاری دولت و نهادهای عمومی غیردولتی در جهت تحقق برنامه‌ها

دستیابی به رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در برنامه‌های پنج‌ساله مستلزم افزایش سرمایه‌گذاری در بخش عمومی است. برآوردها حاکی از آن است که حداقل میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز در بخش عمومی ۶ الی ۷ درصد تولید ناخالص داخلی است. به منظور دستیابی به این میزان از سرمایه‌گذاری در بخش عمومی و با توجه به محدودیت منابع عمومی کشور، لازم است سرمایه‌گذاری‌های انجام شده توسط دولت و نهادهای عمومی غیردولتی در جهت تحقق برنامه‌ها، سازماندهی و هم‌جهت‌سازی



شود. بدین ترتیب از یک سو از بهره‌برداری و اجرای پروژه‌های مشابه در یک منطقه جلوگیری به عمل می‌آید و از سوی دیگر نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند در روند تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام دولت که امکان واگذاری آنها به بخش خصوصی وجود ندارد، در صورت هماهنگی با ماموریت‌های سازمانی خود مشارکت کنند. برآوردهای انجام شده قبل از افزایش نرخ ارز حاکی از آن است که تکمیل پروژه‌های نیمه تمام دولت به ۵۰۰ هزار میلیارد تومان منابع نیاز دارد.

بدین منظور لازم است در گام اول کلیه نهادهای بخش عمومی (مانند تامین اجتماعی، شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام و سایر نهادهای مشابه) مکلف شوند در ابتدای سال مالی با هماهنگی با سازمان برنامه و بودجه، برنامه پروژه‌های سرمایه‌گذاری خود را تنظیم کنند و در گام دوم ذیل سامانه یکپارچه مدیریت مالی دولت (FMIS)، زیر سامانه سرمایه‌گذاری بخش عمومی ایجاد شده و کلیه نهادهای بخش عمومی مکلف شوند اطلاعات مورد نیاز کلیه پروژه‌های تکمیل شده، در دست احداث و برنامه‌های آتی خود را در این سامانه وارد کنند تا سازمان برنامه و بودجه بتواند منابع مالی دولت (بودجه عمومی و منابع صندوق توسعه ملی) را به صورت کاراتری تخصیص داده و مدیریت کند.

#### ۱/۲/۴ افزایش شفافیت بودجه عمومی

با توجه به اهمیت شفافیت در پیشبرد برنامه اصلاحات ساختاری و همراه سازی مردم و ذی نفعان با اجرای برنامه لازم است کارگروه شفافیت به منظور پیگیری و اجرایی سازی زیربرنامه‌های شفاف‌سازی ذیل این برنامه تشکیل شود. این کارگروه باید افزایش شفافیت را در ۴ محور زیر پیگیری نماید:

- ۱- شفافیت در قوانین و مسئولیت نهادها و بخش‌ها
- ۲- شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری
- ۳- گزارش‌دهی مناسب از بودجه
- ۴- دسترسی عمومی به اطلاعات مالی بودجه



## ۲ اصلاحات ساختاری جهت مدیریت هزینه‌ها و افزایش کارایی هزینه‌کرد از طریق تخصیص بهینه و افزایش بهره‌وری منابع

با توجه به سهم قابل توجه مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی، در صورت بهبود نحوه هزینه‌کرد منابع، دستیابی به اهداف تصریح شده در اسناد بالادستی از جمله فراهم کردن کالاهای عمومی، ایجاد ثبات در اقتصاد کلان، ایجاد اشتغال و بهبود معیشت تسهیل می‌شود. خروج دولت از حوزه‌هایی که ضرورتی به حضور نبوده و افزایش عدالت و کارایی تخصیصی انواع یارانه‌های آشکار و پنهان، به دولت در تأمین منابع مالی لازم برای موارد مهمی از قبیل ارتقاء کیفیت خدمات آموزشی و بهداشتی، فراهم آوردن زیرساخت‌های تولید و اشتغال، توسعه متوازن کشور و تقویت حکمرانی، امنیت و امور دفاعی کمک نموده و منابع لازم برای انجام اصلاحات اقتصادی و بهبود اداره کشور را فراهم می‌کند.

با توجه به ملاحظات مذکور محور اصلاحات هزینه‌کردی سه رکن اصلی دارد:

۱. به منظور ارتقاء کارایی هزینه‌کرد بودجه، اصلاح نظام یارانه‌ای، ارتقاء نظام تأمین اجتماعی و شناسایی مشمولین از اولویت‌های اصلاحات ساختاری بودجه است. با توجه به شرایط رکود تورمی حاضر و کاهش درآمدهای دولت و به منظور کاهش مشکلات معیشتی مردم، یک نظام تأمین اجتماعی کارا تر موجب بهبود پوشش درآمدی خانوارها خواهد شد. از این رو ضروری است تا علاوه بر بهبود توزیع مطلوب منابع درون یک نسل، یک بازنگری جدی در مورد توزیع یارانه‌ها بین بخش‌های مصرفی و تولیدی و همچنین شیوه توزیع منابع بین نسل‌های مختلف صورت پذیرد.
۲. برای افزایش کارایی نظام اداری و کاهش هزینه‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نیاز است تا از طریق تقویت بخش‌های کارآمدتر دولت و ساماندهی و ادغام سازمان‌ها و فعالیت‌های موازی، فعالیت‌ها اولویت‌بندی شده، هزینه‌های غیرضروری کاهش یابد و هزینه‌های ضروری هم به صورت بهینه‌تری تخصیص داده شوند.
۳. رکن دیگر افزایش کارایی مخارج دولت، اهرم کردن منابع بودجه است؛ به طوری که هر یک ریال بودجه بتواند در ترکیب با دیگر منابع مالی موجود در اقتصاد اثرگذاری بیشتری داشته باشد. جلب مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات، توسعه مشارکت عمومی، خصوصاً نیز تأسیس بانک توسعه از جمله مهم‌ترین راهکارهای پیشنهادی برای اهرم کردن منابع بودجه هستند.

بر این اساس برنامه‌های زیر در این طرح، در دو افق کوتاه‌مدت و میان‌مدت تدوین شده‌اند.

### ۲/۱ کوتاه‌مدت

#### ۲/۱/۱ تأمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و اقشار آسیب‌پذیر و اصلاح یارانه‌های نقدی

جهت ممانعت از کاهش قدرت خرید روزانه مردم به ویژه قشر محروم و آسیب‌پذیر و دهک‌های پایین درآمدی، لازم است یک برنامه حمایتی مؤثر در آینده‌ای نزدیک اجرا شود. با توجه به چشم‌انداز تحریمی پیش‌رو و ضرورت اجتناب از وقوع تورم فزاینده، سیاست حمایتی مذکور نباید منجر به کسری بودجه دولت و متعاقباً افزایش پایه پولی شود.



همچنین در حال حاضر، به دلیل نبود نظام مالیات بر درآمد خانوار، دولت اشراف اطلاعاتی بر سطح درآمد خانوارها ندارد و لذا بسیار محتمل است که یارانه‌های پرداختی به اقشار خاص، به افراد نیازمند اصابت نکند. مطالعات موردی مبتنی بر پایگاه‌های اطلاعاتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نشان می‌دهند این پدیده بسیار شایع بوده است. لذا اصلاح نظام هدفمندی یارانه‌ها با رویکرد حذف یارانه خانوارهای برخوردار ضروری است. بر این اساس، لازم است تا مشابه بسیاری از کشورهایی که مسیر توسعه را به کمک اصلاحات ساختاری طی کرده‌اند، علاوه بر تغییر مسیر نظام مالیات‌گیری به سمت مالیات بر درآمد خانوار، با کمک تجمیع پایگاه‌های اطلاعاتی مختلف موجود و نیز ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی جدید، پایگاه اطلاعاتی جامعی ذیل ساختار دولت الکترونیک تشکیل و بر اساس آن شاخص‌هایی از درآمد خانوار تهیه شده و از آنها برای حذف خانوارهای پردرآمد از دریافت یارانه و نیز شناسایی خانوارهای کم‌درآمد استفاده شود. در این صورت کارایی نظام تخصیص یارانه ارتقاء یافته و به عبارت دیگر با صرف هزینه یکسان، می‌توان خانوارهای مستحق‌تری را تحت پوشش قرار داد یا سبد حمایتی بزرگ‌تری را به افراد تحت حمایت اعطا کرد.

از اصلی‌ترین راهکارهای تغییر وضع موجود، پرداخت نقدی کافی (یا در قالب کارت‌های اعتباری) به دهک‌های پایین درآمدی ضمن اطمینان از عدم کسری بودجه دولت برای ارائه خدمات اساسی مانند آموزش و بهداشت است. علت تأکید بر نقدی بودن یارانه (یا اعتباری بودن آن) به اشکالات یارانه کالایی مربوط می‌شود. مهمترین مشکلات و نارسایی‌های این گونه یارانه را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- عدم اصابت یارانه کالایی به صدک‌های پایین درآمدی به دلیل عدم امکان خرید بخش عمده ای از کالاهای یارانه‌ای مانند گوشت حتی با قیمت ترجیحی
- اصابت بالای یارانه کالایی به کسانی که مصرف بالاتری از این کالاها دارند، که عمدتاً از دهک‌های بالای درآمدی هستند.
- لطمه به تولیدکنندگان داخلی کالاهای مشمول یارانه به دلیل وارد کردن محصولات رقبای خارجی آنها با ارز ترجیحی
- خطای شمول و عدم شمول بالا به دلیل ناکارآمدی‌ها و فسادهای ناگزیر در اجرا (اعطای قدرت تخصیص به برخی عرضه کنندگان و ...)
- مشخص نبودن معیارهای روشن و شفاف برای تعیین کالاهایی که باید مشمول یارانه قرار گیرند و متعاقباً ایجاد حفره‌ای برای رانت‌خواری گروه‌های ذی‌نفوذ
- عدم امکان ارائه معیارهای روشن و شفاف برای انتخاب عرضه کنندگان و واردکنندگان کالاهای مشمول یارانه که منجر به فساد و توزیع رانت خواهد شد.

از سوی دیگر نظام یارانه نقدی فعلی نیز خالی از ایراد نیست. مشکلات عمده‌ای که نظام فعلی یارانه‌های نقدی با آنها مواجه است، عبارتند از:

- ثابت بودن میزان یارانه پرداختی که با توجه به تورم بالا، قدرت خرید آن در طول زمان به شدت کاهش یافته است.



- فشار مضاعف بر طبقات ضعیف به دلیل تورم ناشی از کسری بودجه ایجاد شده حاصل از مبلغ پرداختی توسط دولت در ابتدای شروع طرح (سال ۱۳۸۹)

بنابراین برنامه‌ای ارائه خواهد شد که متضمن پرداخت نقدی به خانوارها از محل منابع پایدار و بدون نیاز به دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی باشد و حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و مخصوصاً طبقات محروم را تضمین نماید. در واقع تأمین درآمد پایه برای هر فرد ایرانی که مبتنی بر نظریات اقتصاد توسعه بوده و در برخی از کشورهای توسعه‌یافته دنیا نیز اجرا شده‌است؛ و از سوی دیگر با آموزه‌های دینی و عدالت‌محور نیز سازگارتر است، از الزامات اصلی چنین برنامه‌ای است. در صورتی که بتوان با استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی موجود دهک‌های پایین درآمدی را با دقت بالایی تشخیص داد تا منابع صرفاً به این اقشار تخصیص یابد، کارایی این سیاست بالاتر خواهد بود، اما حتی در صورتی که در ابتدا امکان چنین شناسایی وجود نداشته باشد، پرداخت نقدی (یا از طریق کارت اعتباری خانوار که توسط بانک مرکزی طراحی شده) به همه افراد جامعه نیز پیشنهاد می‌شود، چراکه:

- بهتر از نظام یارانه کالایی فعلی است که در برخی از موارد صرفاً به دهک‌های بالایی درآمدی اصابت می‌کند.
- می‌توان با استفاده از نظام مالیات بر مجموع درآمد خانوار، یارانه پرداختی به دهک‌های بالای درآمدی را به خزانه دولت برگرداند.

## ۲/۱/۲ حذف هزینه‌های اجتناب‌پذیر و اولویت‌بندی فعالیت‌ها

به منظور جبران کاهش درآمدهای نفتی و مالیاتی باید نسبت به بررسی دقیق‌تر سمت مصارف بودجه اهتمام جدی‌تری به کار گرفته شود. به این منظور نیاز است تا با تقسیم‌بندی هزینه‌های دولت بر اساس میزان اهمیت و تعیین سقف برای این هزینه‌ها متناسب با سمت درآمدها، کسری بودجه به حداقل مقدار ممکن در کوتاه‌مدت برسد. در شرایط جاری، باید دولت و دستگاه‌های دولتی ضمن اطمینان از حفظ خدمات اساسی مانند آموزش، سلامت، امور دفاعی و امنیتی و ...، نسبت به اولویت‌بندی فعالیت‌ها و دسته‌بندی اقلام بودجه‌ای خود در چند طبقه بر اساس میزان ضروری بودن هزینه‌ها اقدام نمایند و به ترتیب ضرورت اقدام به تخصیص منابع به این اقلام کنند. البته سازمان برنامه و بودجه باید طبقه‌بندی مشابهی را در سطح بین‌دستگاهی انجام داده و بر این اساس اقدام به تخصیص نماید. این تقسیم‌بندی اقلام بودجه و بین دستگاهی باید به صورت شفاف در اختیار مجلس شورای اسلامی و رسانه‌های عمومی نیز قرار بگیرد. بدین ترتیب در صورت تقسیم‌بندی نامناسب هزینه‌ها در بودجه یا تخصیص بودجه به اقلام غیر ضروری امکان شکل‌گیری مطالبه عمومی وجود خواهد داشت. ضمن اینکه برای افزایش ضمانت اجرای تخصیص بودجه بر اساس میزان اولویت، می‌توان پرداخت از خزانه را هم مشروط به رعایت اولویت‌بندی‌های مذکور نمود.

بنابراین برنامه‌ای به این منظور ارائه می‌شود که تضمین‌کننده موارد ذیل باشد:

- رعایت سقف معین برای هزینه‌ها
- رعایت اولویت در تخصیص بودجه بر حسب میزان ضرورت
- شفافیت در تخصیص جهت شکل‌گیری مطالبه و نظارت عمومی





## ۲/۱/۳ کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی

با توجه به اینکه بخش اعظم بودجه کل کشور به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد و بودجه عمومی کشور تنها حدود یک چهارم کل بودجه است، نیاز است تا در فرایند بررسی بودجه‌های سالانه در مجلس، توجه بیشتری به این شرکت‌ها معطوف شود و با کاهش هزینه‌های غیرضروری آنها، از کسری بودجه دولت کاسته شود. در همین راستا برنامه‌ای که تدوین می‌شود باید متضمن بررسی و کاهش هزینه‌های این شرکت‌ها در کوتاه‌مدت باشد.

## ۲/۱/۴ کارا نمودن هزینه‌های طرح تحول سلامت

به منظور مدیریت هزینه‌های بیمه سلامت و جلوگیری از ایجاد فشار بر روی بیمه‌ها و متعاقب آن شرکت‌های دارویی و با هدف ارتقاء سلامت و امنیت دارویی جامعه باید در کوتاه‌مدت نسبت به بازنگری در هزینه‌های این طرح اقدام شود.

با توجه به سازوکار اشاره شده نیاز است هر چه سریع‌تر یک بازنگری جهت افزایش کارایی هزینه‌های این طرح اعمال شود که این مهم می‌تواند در قالب پالایش افراد تحت پوشش، خدمات تحت پوشش یا سقف سهم پرداختی توسط دولت اعمال شود که با توجه به فوریت موضوع اولویت با مواردی است که کارایی این طرح را در زمان کوتاه‌تری افزایش می‌دهند، هر چند تمامی موارد ذکر شده از الزامات یک برنامه اصلاحی جامع هستند که باید در میان‌مدت مورد توجه واقع شوند.

## ۲/۱/۵ اهرم کردن منابع بودجه برای تولید

به منظور حمایت از بنگاه‌ها، به خصوص بنگاه‌های کوچک و متوسط برای جبران هزینه‌های ناشی از افزایش نرخ ارز و تورم داخلی و حفظ اشتغال موجود لازم است دولت و بانک مرکزی علاوه بر تمهید منابع لازم برای تخصیص سرمایه در گردش، زمینه‌های لازم جهت جلوگیری از هدررفت منابع و نیز توسعه بازار مالی جهت تسهیل دسترسی به منابع را فراهم نمایند. در تهیه راهکارهای پیشنهادی باید توجه شود:

- ایجاد بار مالی جدید برای دولت، حداقل میزان ممکن باشد.
- با توجه به محدودیت شدید منابع بودجه، بیشترین اهرم ممکن از این منابع محدود ایجاد شود.
- در انگیزه‌ها و رفتار بانک‌ها و بنگاه‌ها کمترین اختلال ایجاد شده و زمینه سوءاستفاده تا حد امکان کاهش یابد.

با عنایت به ملاحظات فوق، باید اولاً هیچ بار تکلیفی به بانک‌ها تحمیل نشود و صرفاً از سازوکارهای تشویقی استفاده شود تا از افزودن به مشکلات متعدد نظام بانکی اجتناب شود، و ثانیاً مشوق دولت نیز عمدتاً متمرکز بر بازپرداخت بدهی‌های موجود به نظام بانکی بر اساس میزان عملکرد آنها در اعطای تسهیلات از طریق روش‌های پیشنهادی در برنامه باشد تا حتی در صورتی که بانک یا بنگاه انگیزه سوءاستفاده داشته باشند، دولت صرفاً بدهی موجود خود را تسویه کرده و بار مالی جدیدی را متحمل نشود. این در شرایطی است که سازوکارهای حمایتی رایج همچون تسهیلات ارزان‌قیمت تکلیفی به بانک‌ها، منجر به تحمیل ریسک جدید به بانک‌ها و سوءاستفاده از منابع محدود دولت می‌شود. به منظور تقویت نظارت بر عملکرد بانک‌ها و نیز جلوگیری از فساد و سوءاستفاده از سازوکارهای پیشنهادی و همچنین ممانعت از فرار مالیاتی، کلیه مشوق‌های دولتی باید شامل آن دسته از



تسهیلاتی باشند که مدارک و اسناد مربوط به مالیات بر ارزش افزوده بنگاه‌ها توسط بانک مربوطه اخذ و تأیید شده باشد. با توجه به ملاحظات فوق، برنامه تهیه شده باید با حداقل استفاده از منابع بودجه و یا خطوط اعتباری بانک مرکزی، میزان دسترسی بنگاه‌ها به سرمایه در گردش را افزایش دهد.

## ۲/۲ میان‌مدت

### ۲/۲/۱ اصلاح نظام یارانه‌ها

افزایش ضریب اصابت یارانه‌های معیشتی و تولیدی به گروه‌های هدف منجر به بهبود کارایی سیاست‌های حمایتی دولت می‌شود و به توزیع عادلانه منابع دولت می‌انجامد. همچنین بهبود سیاست‌های یارانه‌ای منجر به کاهش فشار بر بودجه دولت شده و از تبعات تورمی احتمالی جلوگیری می‌کند. این اصلاح همچنین به بهبود الگوی مصرف و تولید کمک می‌کند و اهداف سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف، ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹ را محقق می‌سازد.

### ۲/۲/۱/۱ یارانه طرح تحول سلامت

به منظور ارتقاء نظام‌های انگیزشی افراد در مواجهه با طرح تحول سلامت و طراحی بودجه تراز برای تأمین مالی پایدار آن که متضمن کاهش هزینه‌های اقشار مختلف و به خصوص طبقات محروم و نیز جلوگیری از استقراض مستقیم یا غیر مستقیم (از طریق شبکه بانکی) از بانک مرکزی و اثرات تورمی آن باشد، نیاز است تا سازوکار فعلی این طرح اصلاح شود. با انجام اصلاحات ایفای تعهدات دولت به پزشکان، شرکت‌های بیمه، بیمارستان‌ها، شرکت‌های دارویی و تجهیزات پزشکی تضمین می‌شود و فرآیندهای خدمات درمانی و بهداشتی به صورت کارآمدتری اجرا می‌شود.

بنابراین برنامه‌ای با محوریت موارد زیر تهیه می‌شود:

- طرح تحول سلامت از منظر نحوه انتخاب مشمولین و پوشش خدمات درمانی مورد بازنگری قرار بگیرد.
- نحوه تأمین مالی این طرح اصلاح شود.
- سازوکار تخصیص ارز یارانه‌ای دارو و تجهیزات پزشکی مورد بازنگری قرار بگیرد.

### ۲/۲/۱/۲ یارانه کشاورزی

حصول اطمینان از عدم استفاده بی‌رویه مواردی نظیر کودها و سموم، افزایش بهره‌وری و کاهش رانت‌های توزیع شده در طول زنجیره تولید، جلوگیری از تخریب محیط زیست و منابع آبی و افزایش انگیزه کشاورزان برای صادرات برخی از محصولات از مزایای افزایش کارایی سیاست‌های یارانه‌ای دولت در بخش کشاورزی است.

بنابراین برای سازماندهی یارانه‌های بخش کشاورزی برنامه‌ای تهیه می‌شود تا:

- اولاً فشار بر بودجه دولت و کسری ناشی از آن کاهش یابد.



- ثانیاً با کاهش مداخلات دولت در قیمت نهاده‌ها و محصولات کشاورزی، زمینه‌های سوءمصرف و کاهش انگیزه تولیدکننده رفع شود و اگر کالایی با قیمت‌های تعادلی توان رقابت با مشابه خارجی را دارد، امکان صادرات آن فراهم باشد.
- کارایی در تولید این کالاها افزایش یابد.
- نیازهای حداقلی برای عموم مردم تأمین شود.

### ۲/۲/۱۳ یارانه تولید

با هدف جلوگیری از کژمنشی و کژرفتاری تولیدکنندگان و هدررفت منابع و فشار بر شبکه بانکی نیاز است تا کارایی یارانه‌های تخصیص داده‌شده به بخش‌های تولیدی بهبود پیدا کند و برنامه‌ای بدین منظور تدارک دیده شود که متضمن موارد زیر باشد:

- یارانه به جای بخش تولید به مصرف‌کنندگان اعطا شود تا بر اساس نیاز واقعی خود و نیز کیفیت مطلوب تولیدکنندگان در یک فضای رقابتی، انتخاب کنند و به عبارت علمی‌تر، برنده را مصرف‌کننده انتخاب کند و نه دولت.
- کمترین اختلال را در انگیزه بنگاه‌ها و نیز بانک‌ها ایجاد کند.
- از ایجاد بار مالی جدید برای دولت و بانک‌ها اجتناب شود.

اعطای گسترده وام مسکن به خریداران یک از مثال‌های این برنامه است.

### ۲/۲/۲ اصلاح نظام ارزیابی قیمت و کیفیت پروژه‌های عمرانی

پروژه‌های عمرانی یکی از مهم‌ترین اجزای مخارج دولت است که سالانه هزینه‌های هنگفتی صرف آنها می‌شود. با هدف ارتقاء توجیه‌پذیری، کاهش قیمت تمام‌شده و بهبود کیفیت و به صورت کلی افزایش کارایی هزینه‌های دولت در این بخش، اصلاح نظام‌نامه ارزیابی قیمت و کیفیت پروژه‌های عمرانی یکی از اقدامات کلیدی است.

### ۲/۲/۳ چابک‌سازی دولت و اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی

کاهش بروکراسی اداری و اصلاح و بازتعریف وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌های موازی با اهداف و فعالیت یکسان در دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی، افزایش بهره‌وری نیروی انسانی شاغل و افزایش کارایی شرکت‌های دولتی منجر به کارآمدتر شدن دولت شده و بسیاری از خدمات و سرمایه‌گذاری‌های عمومی که قبلاً به دلیل عدم تکافوی منابع از توان دولت خارج بود، امکان‌پذیر می‌شود.

### ۲/۲/۳/۱ چابک‌سازی دولت

با هدف افزایش تمرکز دولت بر روی وظایف اصلی خود و تسهیل فرآیندهای اداری و متعاقب آن افزایش رفاه مراجعین و بهبود فضای کسب و کار لازم است تا برنامه اصلاحات ساختاری با محوریت موارد زیر در دستور کار قرار بگیرد:

- کوچک‌سازی دولت و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی در دستور کار برنامه اصلاحات ساختاری بودجه قرار گیرد تا با کمک نقشه راهی که تهیه می‌شود، به تدریج اندازه دولت و ترکیب مخارج آن به استانداردهای بین‌المللی و محدوده مناسب برای اقتصاد ایران نزدیک شود.



- فعالیت‌های موازی سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف احصاء شده و بر اساس نقشه راه تهیه شده به تدریج از حجم این موارد کاسته شود.
- برنامه‌ای جهت ایجاد انگیزه در دستگاه‌های دولتی و اجرایی به منظور افزایش کارایی طراحی شود.
- برنامه‌ای جهت مدیریت نیروی انسانی و سرمایه‌های آزاد شده تدوین شود.
- اصلاح قانون خدمات کشوری به عنوان یکی از اجزای برنامه مدنظر قرار بگیرد.

## ۲/۲/۳/۲ اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی

به منظور کاهش اختلال ناشی از قیمت‌گذاری و بهبود تخصیص منابع و نهاده‌ها و افزایش رقابت و گسترش خصوصی‌سازی واقعی و تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی مقام معظم رهبری، نیاز است تا برنامه‌ای مدنظر قرار گیرد که دارای مؤلفه‌های زیر باشد:

- به منظور ارتقاء 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 هولدینگ تجمیع شوند و دولت اقدام به واگذاری سهام این هولدینگ‌ها نماید. به علاوه به منظور جذب سرمایه‌های خرد، بخشی از واگذاری سهام این هولدینگ‌ها از طریق واگذاری غیربلوکی باشد.
- ساختار انگیزشی نهادهای دولتی در جهت تشویق به واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه به بخش خصوصی (واقعی) اصلاح شود. در گام اول، ارتباط مالی بین دستگاه‌های دولتی اعم از سازمان‌های دولتی یا وزارتخانه‌ها با شرکت‌های دولتی قطع شود و از طریق سازوکار حساب واحد خزانه ارتباط مالی شرکت‌ها با وزارتخانه‌های تابعه کنترل و نظارت شود.
- به منظور دستیابی به اهداف تعریف شده در «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» پیشنهاد می‌شود به تدریج و در افق زمانی میان‌مدت فعالیت بنگاه‌داری نهادهای عمومی غیردولتی در چارچوب مأموریت و کارکرد این نهادها قرار گیرد. به طور مشخص نهادهای انقلاب اسلامی (بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام و بنیاد شهید)، موسسات خیریه و نهادهای وابسته به آستان‌های متبرکه، بنگاه‌داری خود را در مناطق کمتر توسعه یافته و محروم متمرکز کنند، صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی با محدود شدن از جهت حوزه فعالیت، اقدام به واگذاری بنگاه‌های خود کرده و رویکرد خود را به جای مدیریت دارایی فیزیکی به مدیریت دارایی مالی با ریسک قابل‌تحمل تغییر دهند و نهادهای نظامی و انتظامی نیز حوزه فعالیت خود را به موارد مرتبط با کارکرد نظامی و امنیتی محدود نمایند.
- در یک بازه زمانی ۲ الی ۳ سال با ملاک قرار دادن قاعده ذی‌نفع واحد، ماده ۲ «قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» ناظر بر رعایت سقف ۴۰ درصدی مجموع سهم از بازار برای موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اجرایی شود.
- در خصوص کالاهایی که دولت عرضه‌کننده انحصاری آن‌هاست (مانند آب و انرژی)، علاوه بر ایجاد امکان حضور بخش خصوصی، لازم است دولت به جای اعلام قیمت کالاها، به تشکیل تنظیم‌گرهای مستقل و تخصصی اقدام کند به طوری که نیازی به مداخله مستقیم دولت برای تعیین قیمت نباشد. این تنظیم‌گرها سازوکاری را برای قیمت‌گذاری معرفی و اجرایی می‌کنند که قیمت‌ها را به صورت خودکار و با توجه به متغیرهای مختلف مشخص می‌کند، به گونه‌ای که پیش‌بینی قیمت و برنامه‌ریزی را برای فعالان اقتصادی امکان‌پذیر نماید.



- سیاست‌های حمایتی دولت در قالب اعطای یارانه به تولید یا تعیین سقف قیمت مبتنی بر هزینه تمام شده که جنبه مداخلات قیمتی دارد و با هدف حمایت از مصرف‌کنندگان و از طریق سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان یا سازمان تعزیرات حکومتی اعمال می‌شود، با سیاست‌های اعطای یارانه‌های نقدی به خانوارهای کم‌درآمد جایگزین شود.
- دولت تکلیف مالکیت سهام عدالت را مشخص کند و از مالکیت و مدیریت بنگاه‌های مرتبط با سهام عدالت خارج شود.
- واگذاری بنگاه‌های کوچک و متوسط در اولویت واگذاری نسبت به بنگاه‌های بزرگ قرار گیرند.
- با تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری، شرایط برای حضور سرمایه‌گذار خارجی برای مالکیت و مدیریت بنگاه‌های دولتی فراهم شود. در تحقق این بند، صندوق توسعه ملی می‌تواند با ایجاد یک سازه مالی با هدف خاص (SPV)، منابع خود را برای جذب سرمایه‌گذار خارجی اهرم کند. نقش صندوق توسعه ملی می‌تواند پوشش ریسک‌های ناشی از اقدامات دولت به ویژه ریسک‌های سیاسی در اقتصاد ایران باشد.
- سازوکار انگیزشی شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی و افزایش منابع برای سرمایه‌گذاری در بخش نفت، اصلاح شود.

## ۲/۲/۴ تأسیس بانک توسعه

به منظور تسریع در اتمام پروژه‌های عمرانی نیمه تمام و با توجه به محدودیت منابع دولت برای تکمیل آنها و همچنین نیاز به زیرساخت‌های جدید برای تسهیل فرایند رشد، ضرورت دارد تا بودجه دولت به صورت کارآمدتری در ترکیب با سایر منابع مالی موجود در اقتصاد مورد استفاده قرار گیرد. اهرم کردن منابع دولت با هدف هم‌افزایی منابع بخش عمومی و خصوصی، جهت احداث (تکمیل) و بهره‌برداری از پروژه‌های زیرساختی در قالب ارائه خدمات، طراحی شده و امکان مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های جدید، نیمه‌تمام، تکمیل‌شده و در حال بهره‌برداری را در قبال پذیرش طیفی از ریسک‌ها و مسئولیت‌ها فراهم می‌کند. هر چند مشارکت عمومی - خصوصی راهکاری برای درآمدزایی دولت نیست، اما می‌تواند با اهرم کردن منابع دولت در طرح‌ها و پروژه‌ها، انتفاع جامعه از مخارج دولت را افزایش دهد و موجب افزایش کارایی هزینه‌کرد دولت شود.

یکی از روش‌های مؤثر در اهرم کردن منابع بودجه، تأسیس بانک توسعه است که می‌تواند با ساختاری چابک‌تر از دستگاه‌های دولتی با لحاظ حاکمیت شرکتی مناسب برای تأمین مالی پروژه‌ها و استخدام نیروهای زبده بخش خصوصی، با کمک روش‌های نوین تأمین مالی و استفاده از منابع بخش غیردولتی، پروژه‌های بزرگ، بانک‌پذیر و زیرساختی کشور را تأمین مالی نماید.

برای اجرایی شدن قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی و نیز استفاده از ظرفیت بانک توسعه، لازم است موارد زیر محقق شود:

- تأسیس بانک توسعه با لحاظ نمودن الزامات حاکمیت شرکتی
- تصویب قانون جامع مشارکت عمومی - خصوصی

<sup>1</sup> Special Purpose Vehicles (SPV)



- اختصاص منابع مالی مشخص در بودجه‌های سنواتی یا صندوق توسعه ملی به منظور اهرم‌سازی و ایفای تعهدات دولت در قراردادها
- نهادسازی و ظرفیت‌سازی در دستگاه‌های اجرایی
- مشارکت بانک‌ها برای تعیین پروژه‌های بانک‌پذیر

### ۲/۲/۵ اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی

به منظور بهبود آینده رفاهی اعضا و سرمایه‌گذاری بهینه و افزایش بازدهی و جلوگیری از ایجاد کسری در صندوق‌ها و کاهش وابستگی آنها به بودجه، نیاز است تا برنامه‌ای طراحی شود که متضمن موارد زیر باشد:

- ایجاد تناسب میان پرداختی افراد در دوران اشتغال و دریافتی آنها در دوران بازنشستگی
- ایجاد انعطاف در تعهدات صندوق‌ها و متناسب نمودن آنها با بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها
- اصلاح ترکیب دارایی‌ها و سهم هر کدام از انواع دارایی‌ها از سرمایه‌گذاری‌های صندوق
- خروج صندوق‌ها از بنگاهداری
- تعیین تکلیف بدهی‌های دولت به صندوق‌ها

### ۳ اصلاحات ساختاری جهت ایجاد درآمدهای پایدار بودجه

ثبات بودجه و متعاقب آن کالاها و خدماتی که دولت در اختیار جامعه قرار می‌دهد در گرو تأمین درآمدهای مطمئن برای دولت است. منشأ درآمدهای پایدار دولت، فرآیندهای جاری درون‌زای اقتصاد هستند که تحت تاثیر شوک‌های بیرونی مانند نوسانات درآمدهای نفتی و تحریم‌های بین‌المللی قرار نمی‌گیرند. با این نگاه، جهت مدیریت بهینه بودجه در شرایط حاضر و نیز نیل به هدف جداسازی بودجه دولت از درآمدهای نفتی، لازم است راهکارهایی برای افزایش پایدار درآمدهای عمومی در میان‌مدت و اقدامات کوتاه‌مدتی جهت گذر از تنگنای بودجه‌ای دولت در سال پیش‌رو تعبیه شود. اصلاحات در حوزه درآمدسازی پایدار بودجه سه رکن اصلی دارند که مجموعه برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت دولت باید بر اساس این ارکان تعریف شوند:

۱. **اصلاح در نظام مالیاتی:** در جهت افزایش نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی و توزیع مناسب مالیات‌گیری در بخش‌های رسمی/غیررسمی و متشکل/غیرمتشکل اقتصاد و همچنین برقراری عدالت مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی لازم است نظام مالیاتی کشور اصلاح شود. برنامه‌هایی که در راستای اصلاح نظام مالیاتی ارائه می‌شوند، باید به گونه‌ای باشند که اولاً به فضای کسب و کار ضربه نزنند و ثانیاً در فرآیند اصلاحات میان‌مدت در راستای درآمدزایی پایدار، خللی ایجاد نکنند؛ اگر افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق فشار به فعالان اقتصادی بخش رسمی حاصل شود، هر چند ممکن است در کوتاه‌مدت باعث افزایش درآمدهای مالیاتی شود، اما در بلندمدت منجر به رکود و کاهش درآمدهای دولت می‌شود. در این راستا لازم است رویکرد نهاد مالیات‌ستان در نحوه اخذ مالیات از ممیزمحوری فاصله گرفته و به حسابرسی مبتنی بر ریسک برسد. بنابراین در کنار اصلاحاتی که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود، اصلاح ساختاری نهاد مالیات‌ستان نیز باید مد نظر قرار گیرد.

برنامه اصلاحی مرتبط با افزایش درآمدهای مالیاتی بر اساس گسترش پایه‌های مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از تکمیل پایگاه‌های داده‌های اقتصادی (فعال‌سازی ظرفیت ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم)، شفاف‌سازی مبادلات اقتصادی با استفاده از سامانه‌های صندوق فروش توسط اصناف و صاحبان مشاغل، جایگزینی



سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به جای معافیت مالیاتی قانونی و ثبت معافیت‌های مذکور به صورت جمعی - خرجی، ایجاد پایگاه مودیان مالیاتی و تشویق خوداظهاری، و در نهایت ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی برنامه‌ریزی شده است. در کنار آن، حرکت به سمت نظام مالیات بر درآمد خانوار از ضروریات تحقق یک نظام مالیاتی توسعه‌یافته است. علاوه بر این اجرای هر چه سریع‌تر طرح جامع مالیاتی، به تسریع در ایجاد یک سامانه اطلاعاتی یکپارچه برای جلوگیری از فرار مالیاتی کمک شایانی خواهد کرد.

۲. **واگذاری و مولدسازی دارایی‌های دولت:** گسترش تحریم‌ها، استفاده از درآمدهای ناشی از منابع غیرنفتی بودجه را اجتناب‌ناپذیر کرده است. استفاده از ظرفیت دارایی‌های دولت، جریان درآمدی بزرگی در سایر کشورها ایجاد کرده است. در ایران نیز، حجم بالای اموال و دارایی‌های مالی دولت، ظرفیت ایجاد جریان درآمدی قابل‌توجهی دارد که لازم است با رفع موانع حقوقی، نهادی و زیرساختی موجود، به منصفه ظهور برسد. این جریان درآمدی، لزوماً از فروش دارایی‌ها نشأت نگرفته و عمدتاً بر مولدسازی و ایجاد درآمد از دارایی‌های دولت تکیه دارد. ظرفیت‌های اشاره شده در ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از جمله درآمدهایی است که به صادرات نفت وابستگی ندارد، بنابراین در صورت رفع موانع و چالش‌های موجود، دولت می‌تواند با اتکا به این منابع درآمدی، دوران تحریم را سپری کند.

برنامه‌هایی که به این منظور در ادامه می‌آیند، شامل چارچوب‌هایی برای فروش دارایی‌های دولت، مولدسازی اموال و مدیریت دارایی‌های مالی دولت و سپرده‌های دولتی هستند.

۳. **اصلاح نظام یارانه‌ای:** از آنجا که محقق کردن عدم‌النفع مستتر در یارانه‌های قیمتی اقلامی مانند حامل‌های انرژی منجر به افزایش منابع مالی در اختیار دولت می‌شود، یکی از رکن‌های درآمدزایی پایدار اصلاح نظام یارانه‌ای است. وضعیت فعلی نظام یارانه‌ای علاوه بر محروم کردن دولت از یک منبع درآمدی قابل‌توجه، اقشار جامعه را به صورت عادلانه بهره‌مند نمی‌کند. بنابراین با هدف ممانعت از کاهش سطح معیشت اقشار آسیب‌پذیر، افزایش ضریب اصابت یارانه‌های آشکار و پنهان<sup>۱</sup> و بهبود عدالت اجتماعی، اصلاح نظام یارانه‌ای ضرورت دارد.

با لحاظ این سه رکن، در کوتاه‌مدت اصلاحات فوری در حوزه اصلاح نظام یارانه‌های انرژی و کالاهای اساسی، کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی و فروش دارایی‌های دولت از طریق صندوق‌های قابل‌معامله در بورس (ETF<sup>۲</sup>) در اولویت اصلاحات ساختاری بودجه قرار دارد. ادامه متن به جزییات این موضوع می‌پردازد.

<sup>۱</sup> گزارش سازمان برنامه با عنوان «تخمین ابعاد کمی یارانه‌های آشکار و پنهان در نظام یارانه‌ای ایران»

<sup>۲</sup> Exchange-Traded Fund



## ۳/۱/۱ اصلاح نظام یارانه انرژی (بنزین، گازوئیل و برق)

به صورت تاریخی دولت مالک، فروشنده و توزیع‌کننده انرژی در کشور بوده و بنابراین این امکان را داشته که از قیمت حامل‌های انرژی به عنوان ابزار سیاست حمایتی معیشت و تولید استفاده کند. استمرار و گسترش این رفتار، به تدریج ابعاد مالی قیمت‌گذاری را زیاد کرده و فناوری تولید را تغییر داده و عام بودن شمول یارانه‌های پنهان نیز باعث شده تا ضریب اصابت آن‌ها پایین بوده و بهره‌مندی اقشار جامعه نامتناسب باشد. در شرایط کنونی که بسیاری از اقشار آسیب‌دیده دچار مشکلات معیشتی ناشی از افزایش قیمت‌ها شده‌اند، هدررفت یارانه انرژی خود را بیشتر نمایان می‌کند. لذا لازم است طرح اصلاحات ساختاری حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی با هدف افزایش ضریب اصابت منابع صرف شده برای حمایت از تولید و اشتغال و همچنین افزایش بهره‌وری هر چه سریع‌تر آغاز شود و در چند فاز به اجرا برسد. پیشنهاد می‌شود این اصلاحات در ابتدا با اصلاح نظام یارانه‌ای بنزین و برق خانگی آغاز شود و سپس به گازوئیل و برق صنعتی تسری یابد. در این طرح به منظور پوشش حداقل سطح معیشت، ابتدا یک کف حمایتی مصرف برای تمام خانوارها در نظر گرفته می‌شود و سپس حامل انرژی مربوطه با قیمت بازار عرضه خواهند شد. بدین ترتیب در صورت اعمال سیاست‌های حمایتی مناسب همزمان با اصلاح نظام یارانه‌ها، نه تنها منابع قابل توجهی برای پوشش اهداف دولت ایجاد می‌شود، بلکه با هدفمند کردن یارانه‌ها وضعیت اقشار کم‌درآمد نیز بهبود می‌یابد.

## ۳/۱/۲ اصلاح یارانه کالاهای اساسی

با هدف بهبود ضریب اصابت یارانه پنهان پرداختی به کالاهای اساسی و استقلال سیاست ارزی از سیاست حمایتی به‌ویژه در شرایطی که تحریم جریان ارزی کشور را با محدودیت‌هایی مواجه کرده، لازم است شیوه کنونی تخصیص یارانه به این کالاها اصلاح شود. پیشنهاد می‌شود به جای تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی، یارانه موجود در ارز، از طریق کالابرج اعتباری و وام سرمایه در گردش به مصرف‌کننده نهایی و تولیدکننده داده شود و با انتقال مرحله‌بندی شده تقاضای ارز کالاهای اساسی به بازار ارز یکپارچه بر عمق آن افزوده شود.

## ۳/۱/۳ کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی

به‌رغم گسترده بودن اصلاحات حوزه مالیات‌ستانی، با توجه به زمان‌بر بودن اجرای اصلاحات و لحاظ محدودیت‌های فنی و اجرایی، تمرکز بر دو حوزه افزایش پایه و پوشش مالیاتی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی به عنوان دو اولویت اصلی دولت در این زمینه توصیه می‌شود. بر اساس پژوهش‌های انجام شده در حوزه مالیات در خصوص افزایش پایه و پوشش مالیاتی، می‌توان بر اساس نوع مالیات اخذشده، راهکارهای متناظر را پیشنهاد نمود که خلاصه آن در ادامه می‌آید:

- مالیات بر ارزش افزوده: قانون مالیات بر ارزش افزوده اصلاح شود به‌گونه‌ای که اولاً با اجرای مناسب این قانون و تکمیل زنجیره اخذ مالیات از تمام حلقه‌های ارزش افزوده، فشار وارده شده به فعالان اقتصادی در بخش رسمی کاهش یابد. ثانیاً با کاهش معافیت‌های مالیاتی، فضای فعالیت بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور شفاف شود. هر چند با تصویب لایحه دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش افزوده در کمیسیون اقتصادی مجلس، سعی شده تا هدف اول محقق شود، اما همچنان معافیت‌های مالیاتی کاهش پیدا نکرده، بلکه برخی از کالاها و خدمات جدید نیز





مشمول معافیت شده‌اند. با توجه به نکات مذکور اصلاحات زیر پیشنهاد می‌شوند که البته برخی از آن‌ها در قانون جدید اعمال شده‌اند:

- اصلاح فرآیندهای قانونی برای کاهش وقفه و استرداد مالیات بر ارزش افزوده
- حذف تدریجی معافیت‌های قانونی
- اجرای طرح صندوق مکانیزه فروش: قانون مربوط به این اصلاح در مجلس تصویب شده و با اجرای آن علاوه بر شفاف‌سازی مبادلات در حلقه آخر ارزش افزوده یعنی صاحبان مشاغل و اصناف، تمام مبادلات صورت گرفته در سایر حلقه‌ها نیز باید در سامانه‌ای موسوم به سامانه مودیان ثبت شده و صحت آن‌ها بر اساس صورتحساب الکترونیکی صادر شده توسط این سامانه تایید شود. علاوه بر این امکان دسترسی به تراکنش‌های بانکی مرتبط به این معاملات نیز به سازمان مالیاتی داده شده و به این ترتیب شفاف‌سازی و جلوگیری از فرار مالیاتی تا حد زیادی محقق خواهد شد.
- مالیات بر مشاغل
  - حرکت از بازرسی عمومی به بازرسی تصادفی مبتنی بر ریسک
  - اعطای مجوز برای حسابداری نقدی به بنگاه‌های کوچک
- مالیات بر سود شرکت‌ها
  - کاهش مالیات بر سود شرکت‌ها همزمان با افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده
  - یکسان سازی نرخ مالیات برای همه شرکت‌ها و حذف تدریجی معافیت‌های مالیاتی
  - استقرار نظام بازرسی تصادفی هدفمند
  - تسویه علی الحساب شرکت‌های بزرگ به صورت فصلی
- مالیات بر حقوق
  - افزایش تدریجی چتر مالیات بر حقوق
  - نرخ‌های کم تعداد و متناسب
- مالیات بر استفاده از املاک و مستغلات
- وضع مالیات بر عایدی سرمایه: مالیات بر عایدی سرمایه مانند مالیات بر زمین، املاک، خودرو، ارز و طلا، یکی از پایه‌های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم‌گری می‌تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد. مالیات بر عایدی املاک و مسکن، یکی از اجزای مالیات بر عایدی سرمایه است که بسیاری از کشورهای پیشرفته آن را به‌عنوان یک پایه مالیاتی پذیرفته و اجرا کرده‌اند و قدمت آن نزدیک به یک سده است. این مالیات بر رشد قیمت مسکن یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن، وضع می‌شود و به این ترتیب، درصدی از عایدی به‌عنوان مالیات اخذ می‌شود. به علاوه، پیشنهاد می‌شود دولت لایحه دوفوریتی کاهش تدریجی معافیت‌های مالیاتی تا انتهای سال ۱۳۹۸ را جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی تهیه نماید.

### ۳/۱/۴ فروش دارایی‌ها از طریق صندوق‌های قابل معامله در بورس (ETF)

دولت می‌تواند سهام برخی از دارایی‌های خود (شامل شرکت‌ها) را در صورتی که تمایل به حفظ مدیریت این مجموعه‌ها را دارد، در قالب صندوق ETF تعریف کند و واحدهای آن‌ها را در بازار بورس عرضه کند.



## ۳/۲/۱ استقرار نظام مالیات بر درآمد و اصلاح نظام یارانه مبتنی بر درآمد

از مهم‌ترین برنامه‌های میان‌مدت برای اصلاح نظام مالیاتی کشور، وضع مالیات بر مجموع درآمد و اصلاح نظام یارانه‌ای بر مبنای این مالیات است. مالیات بر مجموع درآمد، مالیات از مجموع جریان‌های درآمدی است که افراد از منابع مختلف به دست می‌آورند؛ در واقع پایه مالیاتی در این نوع مالیات منابع درآمدی فرد از قبیل حقوق و دستمزد، سود، بهره، اجاره، عایدی سرمایه، پرداخت‌های انتقالی دولت، درآمد مشاغل و ... را شامل می‌شود. با وجود این مالیات، درآمدهای حاصل از سفته‌بازی در بازارهایی مانند بازار ارز و سکه، از طریق بانک‌های اطلاعاتی جامعی که در اختیار نظام مالیاتی قرار دارد، قابل شناسایی بوده و امکان اخذ مالیات از آن‌ها وجود دارد. با وضع این مالیات انگیزه فعالین اقتصادی و خانوارها برای سرمایه‌گذاری سودهای ناشی از فعالیت‌های اقتصادی در سمت بنگاه‌ها (تولید) افزایش می‌یابد. به علاوه این مالیات، حفره‌های انواع مالیات‌های دیگر را پر می‌کند. به عبارت دیگر، حتی در صورت فرار مالیاتی در سایر انواع مالیات‌ها، از آن‌جا که این درآمدها در نهایت بخشی از درآمد فرد یا خانوار را تشکیل خواهند داد، دولت می‌تواند با مالیات بر مجموع درآمد فرد/خانوار عملاً آنها را جبران نماید. وضع این نوع مالیات در بلندمدت، امکان کاهش نرخ سایر پایه‌های مالیاتی بدون دغدغه کاهش درآمدهای مالیاتی مانند مالیات بر سود شرکت‌ها را به دولت می‌دهد که می‌تواند منجر به رونق تولید و اشتغال شود.

## ۳/۲/۲ طراحی نظام مالیه بهینه بالادستی نفت و گاز

اهمیت صنعت نفت و گاز در کشور به عنوان تأمین‌کننده انرژی مورد نیاز کشور و تأمین‌کننده درآمدهای ارزی و ریالی دولت در بودجه‌های سالانه بسیار زیاد است. استخراج و بهره‌برداری مناسب از ذخایر نفت و گاز کشور سبب افزایش درآمدهای این بخش خواهد شد. البته این مهم نیازمند اتخاذ سیاست‌هایی در جهت تأمین مالی مطمئن و کافی برای تشکیل سرمایه در اکتشاف و توسعه میادین نفت و گاز، استخراج بهینه در طول عمر مخازن، بهره‌برداری با حداکثر کارایی اقتصادی و ایجاد ارزش افزوده بیشتر است. ایجاد یک رابطه مالی مناسب بین شرکت ملی نفت در نقش مدیریت صنعت نفت و گاز و دولت به عنوان سیاست‌گذار کلان و مالک منابع و ذخایر نفت و گاز، زمینه‌ساز اصلاحات بنیادین در بخش نفت و گاز کشور است. توزیع درآمد بین مالک ذخایر نفت و گاز، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی باید به گونه‌ای باشد که هم درآمدهای دولت حداکثر شود و هم شرکت ملی نفت بتواند با تأمین منابع مالی لازم به فعالیت اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری و فروش نفت و گاز با حداکثر کارایی پردازد و صندوق توسعه ملی نیز بتواند وظیفه توسعه‌ای و ثبات‌سازی خود را انجام دهد.

بنابراین لازم است رابطه مالی دولت و نفت (و گاز) در ایران به گونه‌ای اصلاح شود که اولاً نوسانات بالای درآمدهای دولت باعث ایجاد نااطمینانی و بیماری هلندی در سطح اقتصاد کلان نشود، ثانیاً محاسبه درآمدهای نفتی پیچیدگی زیادی نداشته باشد

<sup>1</sup> Personal Income Tax (PIT)



و درآمد صنعت نفت و دولت شفاف باشد. ثالثاً در گذر زمان دستخوش تغییر نشود و در نهایت به صنعت نفت برای افزایش درآمدها انگیزه کافی بدهد. با این نگاه لازم است اهداف زیر تأمین شوند:

۱. ایجاد رابطه مالی عادلانه، شفاف و کارا در بالادست نفت و گاز
۲. درآمد قابل پیش‌بینی و بدون وابستگی به قیمت نفت یا تولید نفت برای دولت
۳. شرکت‌سازی و تجاری‌سازی بالادست صنعت نفت و گاز
۴. هم‌سویی در انگیزه‌های دولت و بخش نفت برای بهینه‌سازی درآمد

در این چارچوب درآمد دولت از نفت باید مستقل از قیمت و تولید نفت باشد. درآمد شرکت نفت نیز باید مستقل از قیمت نفت اما تابعی از تولید آن باشد تا آسیب‌های احتمالی و مخاطرات رفتاری به حداقل برسد. اعمال این اصلاحات باعث ایجاد یک نظام مالی شفاف بین دولت و نفت نیز خواهد شد.

### ۳/۲/۳ مدیریت دارایی‌های مالی و مولدسازی دارایی‌های دولت

درآمدزایی برای دارایی‌های دولت با سازوکارهای حقوقی موجود در سطح گسترده امکان‌پذیر به نظر نمی‌رسد. اجرای «مولدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت» مستلزم همکاری کلیه دستگاه‌های اجرایی و در سطحی وسیع‌تر همکاری و هماهنگی سایر قواست. به منظور اجرای کامل پروژه مولدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت، لایحه‌ای تحت عنوان مدیریت یکپارچه اموال دولت مدون شده است. تصویب سریع این لایحه می‌تواند به پیشبرد اهداف مولدسازی کمک شایانی کند. پیشنهاد می‌شود برای شناسایی، تجمیع، فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت شرکت ویژه‌ای ایجاد شود و به صورت تخصصی به این امر پردازد. نقطه شروع فعالیت این شرکت می‌تواند فروش و مولدسازی زمین‌های دولت باشد. در ادامه، می‌توان سپرده‌های دولتی را مولد نمود و از درآمدهای آن به صورت پایدار استفاده کرد.



## ۴ اصلاحات ساختاری جهت ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار

بودجه دولت، علاوه بر آنکه تأمین‌کننده کالاهای عمومی کشور و فراهم‌کننده زیرساخت‌ها است، نقش ثبات‌ساز و یا بی‌ثبات‌کننده کل اقتصاد کلان را نیز می‌تواند ایفا نماید. برای مثال، انباشت فزاینده بدهی‌های دولت به دلیل وجود کسری بودجه بالا و مزمن می‌تواند منجر به تورم بالا و یا تلاطمات بازار بدهی در یک کشور شود. همچنین عدم ایفای کامل تعهدات دولت در بازپرداخت بدهی‌ها، آحاد اقتصادی را در سطح وسیعی دچار معضل می‌کند، چراکه باعث می‌شود پیمانکاران و سایر طلبکاران از دولت نیز در ایفای تعهدات خودشان دچار مشکل شوند و این زنجیره بدهی مسلسل‌وار در اقتصاد کشور گسترش پیدا کند و به مشکلاتی نظیر محدودیت‌های تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها و اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی بینجامد.

در کنار مساله کسری بودجه، وابستگی مستقیم بودجه به نفت و عدم مدیریت صحیح این منابع نیز می‌تواند منجر به این شود که با افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی، بودجه کشور و به تبع آن کل اقتصاد کشور دچار قبض و بسط شده و مرتباً دچار تورم و یا رکود اقتصادی شود.

بعد سوم نیز نقش هماهنگ‌کنندگی دولت در بازارهای مالی یا بازار کار است که لازم است کاهش موانع و اصطکاک‌ها را رقم زند و موجبات افزایش تولید و اشتغال را فراهم آورد. در صورت عدم توجه کافی به نقش ثبات‌سازی، بودجه دولت می‌تواند خود به عاملی برای بی‌ثباتی اقتصاد کلان بشود.

با توجه به شرایط تحریمی و کاهش درآمدهای نفتی، به نظر می‌رسد که اکنون زمان مناسبی برای اعمال اصلاحات ساختاری بودجه از منظر اقتصاد کلان باشد، چراکه در حال حاضر کمترین وابستگی به نفت وجود دارد و لذا اصلاحات کم‌هزینه است.

### ۴/۱ کوتاه‌مدت

#### ۴/۱/۱ طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با در نظر گرفتن بدهی‌های بین‌نسلی (اصلاح اساس‌نامه صندوق و افزودن نقش ثبات‌ساز)

جهت جلوگیری از آثار مخرب تورمی و رکودی ناشی از افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی که منجر به بروز نوسان و شوک در بودجه دولت و کل اقتصاد، طی سال و بین سال‌های مختلف می‌شوند، لازم است تا یک نهاد ثبات‌ساز درآمدهای نفتی در اقتصاد کلان کشور وجود داشته باشد. در صورت نبود چنین نهادی، افزایش درآمدهای نفتی علاوه بر تشدید بیماری هلندی از طریق کاهش نرخ ارز حقیقی، منجر به انبساط بودجه و ایجاد هزینه‌هایی برای دولت توسط سیاست‌مداران می‌شود که تعهدآور هستند و حتی در صورت کاهش درآمدهای نفتی لزوماً قابل کاهش نیستند. کاهش درآمدهای نفتی همچنین منجر به کسری بودجه و سپس افزایش تورم می‌شود. از سوی دیگر سیاست‌های پولی و ارزی کشور نیز نباید نسبت به نوسانات درآمدهای نفتی منفعل باشند و باید فعالانه مقابله نمایند.

بنابراین لازم است اولاً با اصلاح رابطه درآمدهای نفتی با بودجه دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت نسبت به هموارسازی ورودی این درآمدها و توزیع ریسک‌های مختلف بین این نهادها اقدام شود و ثانیاً میزان ارز مورد استفاده در کل



اقتصاد نیز توسط نهادی که پیشنهاد می‌شود صندوق توسعه باشد، تحت نظارت قرار گیرد. در این راستا باید نقش صندوق توسعه بازتعریف شده و علاوه بر نقش توسعه‌ای نقش ثبات‌سازی را نیز ایفا نماید. به این صورت که هم بودجه دولت را نسبت به شوک‌های نفتی بیمه نماید و هم میزان ورود ارز حاصل از صادرات نفت به کشور را هموار کند، به طوری که نرخ ارز حقیقی از این منظر دچار نوسان بالا نشود و تولید، تورم و ارزش پول ملی مرتباً تحت تأثیر قرار نگیرد.

برای استفاده هر چه بیشتر از صندوق توسعه ملی، نیاز است که اساس‌نامه صندوق با محوریت موارد ذیل اصلاح شود تا صندوق بتواند علاوه بر نقش توسعه‌ای، نقش ثبات‌سازی را نیز ایفا کند:

- اعمال قاعده هموارسازی درآمدهای نفتی جهت استفاده از منابع ارزی توسط صندوق توسعه
- توسعه ابزارها جهت اهرم‌سازی منابع صندوق توسعه
- اصلاح قواعد حاکمیت شرکتی در انتخاب پروژه‌ها و تخصیص منابع
- افزایش استقلال صندوق توسعه در مدیریت و هزینه‌کرد منابع

#### ۴/۱/۲ انتشار اوراق ارزی و ریالی جهت سرمایه‌گذاری به همراه عملیات بازار باز

در راستای کاهش ریسک نقدینگی دولت در اثر شوک‌های درون‌سالی یا بین‌سالی درآمدها و هزینه‌های دولت و نیز بهره‌مندی حداکثری از منابع مازادی که ممکن است در مقاطعی از زمان برای دولت وجود داشته باشد، لازم است تا بازار اوراق بدهی دولت توسعه یافته، نحوه استفاده از اوراق بهینه شده و کارکرد حساب واحد خزانه تقویت شود. در این صورت هم شوک‌های درون‌سالی مدیریت می‌شوند و هم امکان هموارسازی مخارج دولت طی سال‌های مختلف فراهم می‌شود.

از راه‌های بسیار متداول مدیریت نوسانات درآمدی بودجه در دنیا، استفاده از اوراق کوتاه‌مدت دولتی است که نقش نوسان‌گیر را ایفا می‌کنند. در مواقعی از سال و یا طی سال‌های مختلف ممکن است درآمدهای دولت در اثر کاهش درآمدهای مالیاتی و گمرکی کم شده و یا هزینه‌های آن به صورت غیرمنتظره افزایش پیدا کند. در این مواقع دولت با انتشار اوراق سه ماهه پرداخت‌های درون‌سالی خود را انجام می‌دهد و یا با انتشار اوراق یک، سه تا سی ساله، هزینه‌های خود را پوشش می‌دهد. در مواقعی هم که بر اساس قاعده مالی تعریف شده، درآمدها بیش از مقدار از پیش تعیین شده باشد، دولت می‌تواند از طریق بازخرید اوراق خود، تعهدات آتی را کاهش دهد. با این روش دولت می‌تواند مخارج خود را هموار نماید و آنها را قابل پیش‌بینی و برنامه‌ریزی کند.

همچنین یکی دیگر از کارکردهای دولت، ثبات‌سازی در سطح اقتصاد کلان با اعمال رفتار پادچرخه‌ای است؛ یعنی در شرایط رکودی، میزان مخارج خود را از طریق افزایش سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی بالا ببرد تا تقاضای کل را تحریک نماید و اقتصاد را از رکود خارج نماید و در شرایط رونق شدید نیز با عکس این عمل در اقتصاد تعدیل ایجاد نماید. این نقش ثبات‌سازی تنها با کمک اوراق دولتی در یک بازار بدهی عمیق میسر است که دولت بتواند به راحتی در شرایط رکودی اوراق منتشر نموده و با جذب منابع، سرمایه‌گذاری را افزایش دهد.

از مؤلفه‌های کلیدی در مساله انتشار اوراق دولت، وجود بازار عمیق و ساختاریافته با ایفای نقش بازارسازی توسط بانک مرکزی در بازار ثانویه است. برای آنکه دولت به راحتی بتواند در بازار اولیه اوراق خود را بفروشد و نرخ‌ها از تعادل خارج نشوند،



به حضور فعال بانک مرکزی در بازار ثانویه نیاز است تا با خرید و فروش اوراق در بازار ثانویه و مدیریت بازار پول، فضا را به گونه‌ای آماده نماید که حضور دولت در بازار بدهی کل بازارهای مالی را تحت الشعاع قرار ندهد.

یکی از برنامه‌های مربوط به درآمدهای پایدار، مولدسازی سپرده‌های دولتی در حساب واحد خزانه است. با مولد شدن حساب خزانه، می‌توان بخشی از درآمدهای حاصله را صرف هموارسازی درآمدهای دولت در طی سال نمود؛ به طوری که از سود حاصل از سپرده‌ها بتوان برای جبران درآمدهای محقق نشده و یا پرداخت هزینه‌های غیرمنتظره استفاده نمود.

## ۴/۲ میان مدت

### ۴/۲/۱ ساماندهی بدهی دولت و اصلاح روابط مالی دولت با نظام بانکی، تأمین اجتماعی و پیمانکاران

جهت افزایش پایداری بدهی‌های دولت و حصول اطمینان از واگرا نشدن آنها طی سال‌های آتی و جلوگیری از افزایش نرخ سود اوراق و تسهیلات‌گیری دولت و افزایش هزینه‌های دولت در سال‌های آتی لازم است تا بدهی‌های دولت ساماندهی شده و طبق برنامه مشخصی بازارپذیر شوند تا گردش جریان نقدی کل اقتصاد نیز با مشکل مواجه نشود.

از طرف دیگر، جهت حذف یا کاهش سلطه مالی نهاد دولت بر بانک مرکزی که موجب ایجاد اختلال در نظام پولی و بانکی و ایجاد تورم مزمن و بی‌ثباتی اقتصادی می‌شود، لازم است تا روابط نهادی دولت با نظام مالی کشور اصلاح شود. در راستای کاهش سلطه بودجه بر نظام پولی از جنبه‌های نهادی، شامل تکالیف مجلس و دولت به بانک مرکزی، لازم است تا استقلال بانک مرکزی محقق شده و تضاد منافع در ساختار بانک مرکزی از بین برود. از جنبه‌های ساختاری نیز لازم است تا نحوه ریالی شدن درآمدهای نفتی دولت، رابطه دولت با بانک‌ها و ایجاد ابزارهای کافی در بازار پول و عملیات‌های استاندارد جهت اعمال سیاست‌گذاری پولی در بانک مرکزی اصلاح شود. در صورت نبود چنین ساختارها و نهادهایی، بازارهای مالی و بدهی کشور عمیق نشده و دولت از این امکان بزرگ بی‌بهره می‌شود.

### ۴/۲/۱/۱ اصلاح رابطه دولت با نظام بانکی

جهت کاهش سلطه مالی و فشار مالی دولت به نظام بانکی و نیز بهبود شرایط نظام بانکی کشور، لازم است تا از یکسو روابط فی‌مابین دولت و بانک مرکزی بازنگری شود تا نظام بودجه‌ای، مالی، پولی و بانکی کشور، در یک پارادایم جدید بازتعریف شود و بدین ترتیب علاوه بر تأمین استقلال واقعی بانک مرکزی و اصلاحات نهادی و ساختاری مربوطه، دولت نیز بتواند از بازار پولی و مالی عمیق و توسعه یافته جهت توسعه کشور استفاده نماید. از سوی دیگر نیز باید با مدیریت بدهی‌های دولت در بازار پولی و مالی، اقدام به کنترل هزینه‌های بودجه و نیز خارج کردن اقتصاد از رکود نمود.

بدهی‌های دولت در ترازنامه بانک‌ها می‌تواند به صورت اوراق مالی اسلامی به فروش برسد و از ترازنامه بانک‌ها خارج شود. با این اقدام و با توجه به تخفیف معضل نقدینگی بانک‌ها و افزایش قدرت وام‌دهی شبکه بانکی، مشکل بخش قابل‌توجهی از بنگاه‌های اقتصادی رفع می‌شود. جهت مدیریت نقدینگی، کنترل نرخ اوراق دولت و نرخ‌های سود در بازار پول و بدهی، لازم است تا بانک مرکزی اجرای عملیات بازار باز را پس از اصلاح ترازنامه بانک‌ها آغاز نماید. این اقدام علاوه بر آنکه قدرت



مدیریت نقدینگی را به بانک مرکزی می‌دهد، موجب می‌شود نرخ تأمین مالی دولت کاهش یابد و لذا هزینه‌های دولت به شدت کاهش می‌یابد.

در این زمینه ضروری است دولت برنامه مشخصی را در خصوص نحوه تعامل خود با بانک مرکزی، بانک‌ها و نیز حل معضلات کنونی آنها اعم از بانک‌های دولتی، خصوصی‌شده و حتی خصوصی، تدوین کرده و به اجرا گذارد. در این راستا لازم است به انواع نقش‌های دولت شامل سهام‌دار، تسهیلات‌گیرنده، بانک‌دار، تنظیم‌گر و عامل اخلال در تخصیص توجه شود. برای مثال، لازم است دولت در نقش سهام‌دار برخی از بانک‌ها، زیان‌های انباشته شده در سال‌های اخیر را در قالب افزایش سرمایه جبران نماید و سازوکارهای ایجاد زیان در بانک‌های دولتی را متوقف کند. به علاوه، لازم است با توجه به شرایط تحریمی، یک یا چند بانک محدود را که از درجه سلامت بالاتری برخوردارند، برای اجرای معاملات بین‌المللی و همچنین پوشش تولید مورد توجه قرار دهد.

#### ۴/۲/۱۲ اصلاح رابطه دولت با صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی

جهت رفع دو مشکل ناترازی در منابع و مصارف و کمبود منابع نقد برای پرداخت مستمری صندوق‌های بازنشستگی و حذف وابستگی آنها به منابع بودجه‌ای لازم است در طرح اصلاحات ساختاری بودجه، برنامه اصلاح رابطه دولت با صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی نیز به طور جامع دیده شود تا زمینه پایداری میان‌مدت و بلندمدت بودجه و صندوق‌های بازنشستگی به صورت هم‌زمان ایجاد شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱- در راستای ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی، کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی دولت و همچنین تقویت فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری سودآور با اولویت سرمایه‌گذاری در بازار پول و سرمایه، «سازمان تنظیم مقررات بیمه‌های بازنشستگی ایران» زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان موسسه دولتی با شخصیت حقوقی مستقل جهت انجام ماموریت‌های زیر ایجاد شود:

الف) تنظیم عوامل موثر بر منابع و مصارف صندوق‌ها و کاهش وابستگی آنها به منابع عمومی دولت از طریق بازنگاری و اصلاح شرایط احراز، زمان بهره‌مندی، نظام امتیازبندی بازنشستگی، تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور، میزان و ترکیب نرخ حق بیمه، افزایش سنواتی، چگونگی اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی و اعمال نظارت راهبردی بر امور بیمه‌های اجتماعی و بازنشستگی

ب) ساماندهی و اصلاح معافیت‌های بیمه‌ای در جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی، یکپارچگی رویه‌های اجرایی صندوق‌های بازنشستگی در جهت اصلاح فرآیندها و بهبود خدمات‌رسانی به جامعه هدف و بهبود نظام سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی

۲- از سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه میزان و شیوه پرداخت تعهدات مالی سالانه دولت به صندوق تأمین اجتماعی را قاعده‌مند و شفاف نموده و در سند بودجه منعکس کند.

۳- با توجه به عدم کفاف منابع درآمدی دولت، ایجاد هر گونه معافیت یا امتیاز در حوزه تأمین اجتماعی که بار مالی جاری و یا آتی برای دولت دارد، بدون تمهید و تدارک منابع درآمدی پایدار و کافی توسط مجلس شورای اسلامی یا هیأت دولت ممنوع شود.



- ۴- از آنجا که ۳ درصد حق بیمه موضوع بند (۱) ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی یکی از عوامل ایجاد بدهی دولت به صندوق تأمین اجتماعی است، لازم است قواعد میزان مشارکت دولت در این مورد بازتعریف شود.
- ۵- با توجه به پایداری تعهدات دولت به سازمان تأمین اجتماعی، بخشی از منابع درآمدی ایجاد شده ناشی از انجام اصلاحات اقتصادی اعم از افزایش نرخ ارز، افزایش قیمت انرژی یا درآمدهای مالیاتی و غیره به ساماندهی و ایفای تعهدات مالی دولت به تأمین اجتماعی اختصاص یابد.
- ۶- اصلاح و نظارت بر مصادیق گروه های هدف مشمول طرح های مختلف تأمین اجتماعی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در یک زمانبندی مشخص صورت پذیرد.

#### ۴/۲/۱/۳ اصلاح رابطه دولت با پیمانکاران

جهت کاهش مشکلات بخش خصوصی و پیمانکاران دولت و حل مشکلات زنجیره ای آنها در ایفای تعهدات و نیز افزایش کیفیت بدهی دولت، لازم است تا نحوه تعامل دولت با پیمانکاران در خصوص تعهدات و قراردادهای متقابل اصلاح شود.

بنابراین نیاز است تا رابطه دولت با پیمانکاران و نحوه ایفای تعهدات دولت مورد بازنگری قرار بگیرد و دولت برنامه مشخصی را در این رابطه اعلام نماید که متضمن موارد زیر باشد:

- تبدیل بدهی های قطعی دولت به پیمانکاران به اوراق مالی
- فروش اوراق در بازار توسط دولت به خریداران خاص و پرداخت عواید حاصل از آن به پیمانکاران
- ایجاد امکان وثیقه گذاری اوراق برای دریافت تسهیلات بانکی
- تعهد کامل دولت به پرداخت سود این اوراق در زمان های مقرر جهت حفظ و ارتقاء اعتماد آحاد اقتصادی به دولت





## ۵ پارادایم حاکم بر طرح اصلاحات ساختاری بودجه

قاعده مالی و شفافیت حداکثری، دو پارادایم اصلی حاکم بر طرح اصلاحات ساختاری بودجه هستند.

### ۵/۱ قاعده مالی

قاعده مالی در واقع نقشه راه و معیار سنجش رسیدن به اهداف است. بر اساس قاعده مالی، میزان کسری بودجه‌های سالانه و تعهدات و تضامین دولت با قاعده مشخص شده، شکل می‌گیرند که در کنار یک برنامه اقتصاد کلان جامع برای طرح، می‌تواند متضمن حفظ ثبات اقتصاد کلان نیز باشد که این منجر به همگرایی و پایداری بدهی‌های انباشته پرداخت نشده طی سال‌های مختلف می‌شود (بدهی دولت به بانک‌ها، تأمین اجتماعی و پیمانکاران، از مصادیق آن است). با مدیریت انباشت بدهی، می‌توان تولید را نیز تقویت نمود. در صورت عدم مدیریت این انباشت، با فشاری که طی زمان به نظام پولی کشور وارد می‌شود، اقتصاد وارد بحران تورم بالا و جهش نرخ ارز می‌شود. از سوی دیگر، نحوه ایجاد و تأمین مالی این کسری‌ها به عنوان مؤلفه‌های اصلی قاعده مالی، جزء سیاست‌های ثبات‌ساز اقتصاد کلان و محرک تولید هستند که باید مورد توجه قرار گیرند.

در این راستا، لازم است با تصویب یک قانون بالادستی در خصوص نحوه و میزان ایجاد کسری بودجه‌های سالانه و نیز نحوه مدیریت بدهی‌های دولت، قواعد حاکم بر سقف بودجه و نحوه تأمین مالی آن و نیز استقلال آن از درآمدهای حاصل از ثروت‌های زیرزمینی تعیین شوند. در این قانون، سازوکار ایجاد بدهی‌ها و تضامین به نهادهای مختلف تدقیق شده و عملیات فرابودجه‌ای متوقف خواهند شد.

### ۵/۲ شفافیت در بخش عمومی

شفافیت حداکثری، پارادایم حاکم بر طرح اصلاحات ساختاری بودجه جهت اطمینان از حمایت عموم مردم از اصلاحات و جلوگیری از بروز و ایجاد فساد و رانت است. در راستای تحقق این امر می‌توان اقدامات زیر را در دستور کار قرار داد که البته موارد متعدد دیگری نیز لازم است به آن افزوده شود:

- به منظور افزایش شفافیت در معاملات بخش عمومی نیاز است:

- با استفاده از ظرفیت ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات، روش‌هایی مانند نظام تأیید صلاحیت یا انتخاب بر پایه کیفیت (یا ارزش) یا انتخاب بر اساس مذاکره در صورت تصویب ترک تشریفات توسط هیأت سه نفره، به کار گرفته شوند. به این منظور نیاز است تا هیأت وزیران با استفاده از اختیارات اصل ۱۳۸ قانون اساسی ضوابط اجرای این ماده را تصویب کند. همچنین باید در قانون مناقصات، مساله ذی‌نفع واحد بودن نهادهای زیرمجموعه دستگاه‌های دولتی و عدم امکان مشارکت آن‌ها در مناقصات در صورت وجود بخش خصوصی مد نظر قرار گیرد.
- به منظور ایجاد شفافیت در معاملات بخش عمومی، آئین‌نامه‌ی اجرایی ماده ۹ قانون برنامه ششم توسعه مشتمل بر ایجاد سامانه الکترونیکی اجرای تمامی مراحل معاملات متوسط و بزرگ دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری



مناقضات، تدوین و اجرایی شود، به طوری که تمامی شرکت‌کنندگان در معاملات بخش عمومی، صورت‌های مالی، پیشنهادهای ارائه شده توسط آنها و نتایج برگزاری معاملات در بخش عمومی در دسترس عموم قرار گیرند.

- به منظور حل موقعیت تعارض منافع ناشی از جابه‌جایی مدیران ارشد حکومتی و بخش بنگاه‌داری کشور، قانونی مشتمل بر نظام رتبه‌بندی مقامات حکومتی و قواعدی ناظر بر چگونگی حل موقعیت تضاد منافع تصویب شود؛ به طوری که بر اساس این قانون بتوان اقدامات زیر را سامان‌دهی کرد (اعم از بخش دولتی، خصوصی یا نهادهای عمومی غیردولتی):
  - مقامات حکومتی (شامل قوای سه‌گانه) از یک رتبه مشخص به بالاتر، در پایان هر سال موظف به ثبت دارایی‌ها و درآمدها در سامانه ثبت دارایی‌ها و درآمدهای مقامات حکومتی باشند. به علاوه مقامات سیاسی با بالاترین رتبه ملزم به انتشار دارایی‌ها و درآمدهای خود در رسانه‌های عمومی کشور شوند.
  - مقامات حکومتی (شامل قوای سه‌گانه) از یک رتبه مشخص به بالاتر پس از ترک شغل خود به مدت دو سال از استخدام در شرکت‌های خصوصی انتفاعی که با حوزه خدماتی شغل حاکمیتی آن مأمور در ارتباط است، محروم شوند.
  - علاوه بر سیستم ثبت و افشای دارایی‌ها، به منظور تکلیف مقامات حکومتی برای واگذاری سهام به کارگزار ناشناس سیستم واگذاری مدیریت سهام به کارگزاران ناشناس ایجاد شود.
  - قانون تدوین‌شده باید شامل راهنمای مشخصی برای رفتار مقامات و کارمندان حکومتی در موقعیت‌های واجد ویژگی تعارض منافع باشد. در مواردی یک مقام حکومتی به زیردستان خود دستوراتی می‌دهد که ممکن است مانع از عملکرد درست آنها در انجام وظایف‌شان باشد. در این موارد مأمور زیردست باید از پوشش و حمایت‌های حقوقی لازم برای عدم تبعیت از دستورات مقام بالادست، برخوردار باشد.



پیرو دستور مقام معظم رهبری در خصوص تدوین نقشه راه برنامه اصلاح ساختار بودجه و در راستای ایفای نقش مهم و تاریخی سازمان برنامه و بودجه، چارچوب کلی برنامه اصلاح ساختار بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت به پیوست ارائه شده است.

این طرح بر مبنای آسیب‌شناسی معضلات تاریخی و همچنین تحلیل سازوکارهای حاکم بر شرایط موجود کشور پی‌ریزی شده و بنیان آن بر اساس دستیابی به اهداف تامین منابع مطمئن برای اداره کشور و کارا نمودن دولت، حمایت از تولید و اشتغال و ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و ارتقای عدالت و بهبود معیشت عمومی طراحی شده است. دو گزارش توصیفی و تجویزی به همت کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و دانشگاه‌های کشور تهیه شده است. گزارش حاضر که به مباحث ایجابی می‌پردازد، با لحاظ توان فنی، مالی و اجرایی کشور، به اولویت‌بندی اقدامات پیشنهادی پرداخته و برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت را در چهار محور تقویت نهادی بودجه، هزینه‌کرد کارا، درآمدزایی پایدار، و ثبات اقتصاد کلان طبقه‌بندی کرده است. بر اساس تعامل با دستگاه‌های اجرایی و دریافت نظر کارشناسان و خبرگان این حوزه، برنامه‌ها در حال تدقیق و تکمیل هستند. برنامه اصلاحات اقتصادی نظام مالیه دولت، ماهیتاً زمان‌بر و چندین ساله است و جزییات آن حین اجرا متناسب با شرایط و امکانات کشور تغییر می‌کند.

انتظار می‌رود این طرح بتواند ابعاد برنامه اصلاح ساختار بودجه را برای تصمیم‌سازان شفاف کند، امکان بررسی الزامات و ریسک‌های مرتبط با برنامه‌ها را فراهم سازد و از آن طریق به تصمیم‌گیری و اجماع سیاست‌گذاران کمک کند. تجربه اصلاحات اقتصادی در کشور نشان می‌دهد اصلاحات ساختاری بودجه نقطه شروع بسیاری از اصلاحات اقتصادی است. امید است همگرایی ارکان تصمیم‌گیری کشور حول این موضوع بتواند تهدید ناشی از تحریم‌های ظالمانه علیه کشور را به فرصتی برای اصلاحات اقتصادی و فائق آمدن بر معضلات تاریخی اقتصاد ایران تبدیل کند.

