

سیدعلی

بودجه و آمایش سرزمین

سیدعلی مدنی زاده

بهمن ۱۴۰۰

فهرست

- نقش دولت در اقتصاد
- ویژگیهای بودجه در ایران
- آسیب شناسی بودجه در ایران
- اصلاحات بودجه

فقر، نابرابری و توسعه منطقه‌ای

مبانی فکری مقابله با فقر و نابرابری - توسعه منطقه‌ای

- دستورات اسلامی

- انسانیت، یک انتخاب اجتماعی

- اثرات سرریز

- جرم

- فساد

- اعتیاد

- ناآرامیهای اجتماعی، سیاسی

- لزوم رشد پایدار، متوازن و فراگیر

آسیب‌شناسی توسعه منطقه‌ای

توسعه منطقه‌ای

• برنامه

• عملاً برنامه توسعه نداریم.

• برنامه‌ریزیها و بودجه‌ریزیها مبتنی بر آمایش سرزمین نبوده‌است.

• نگاه منطقه‌ای در مقابل استانی وجود ندارد.

توسعه منطقه‌ای

• بودجه

- نظام بودجه‌ریزی با برنامه‌های موجود هم همراستا نیست.
- بسیاری از وظایف و اختیارات ملی مشخص شده‌است، در حالیکه باید استانی باشد.
- نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر نظام‌های انگیزشی نیست.

توسعه منطقه‌ای

- منابع مالی
- بازارهای مالی و بانکهای منطقه‌ای و استانی نداریم.
- منابع صندوق توسعه صرف توسعه زیرساختها و به صورت اهرمی نیست.
- نظام مالیاتی همراستا با توسعه منطقه‌ای نیست
- مالیات ارزش افزوده عملاً به منطقه مالیات‌دهندگان نمی‌رسد.
- نظام مالیات‌ستانی همراستا با نظامهای انگیزشی نیست.
- معافیت‌های مالیاتی استانی آسیب بیشتر به استانها میزند.
- عملاً شهرداریها در استانها ورشکسته‌اند.
- حجم بالای فساد منجر به عدم تحقق درآمدها در شهرداریها شده‌است.
- مالیات بر ثروت در شهرداریها عملاً نداریم.

توسعه منطقه‌ای

- نظام آموزشی
- دانشگاه‌ها در راستای برنامه‌های توسعه‌ای و آمایش سرزمین نیرو تربیت نمیکنند.
- منابع دانشگاه‌ها مستقل از عملکرد است.
- خروجی دانشگاه‌ها مستقل از نیازهای منطقه و استان است.

اختصاص ردیف بودجه به نهاد سیاست‌گذار: آسیب‌شناسی و تحلیل وضع موجود

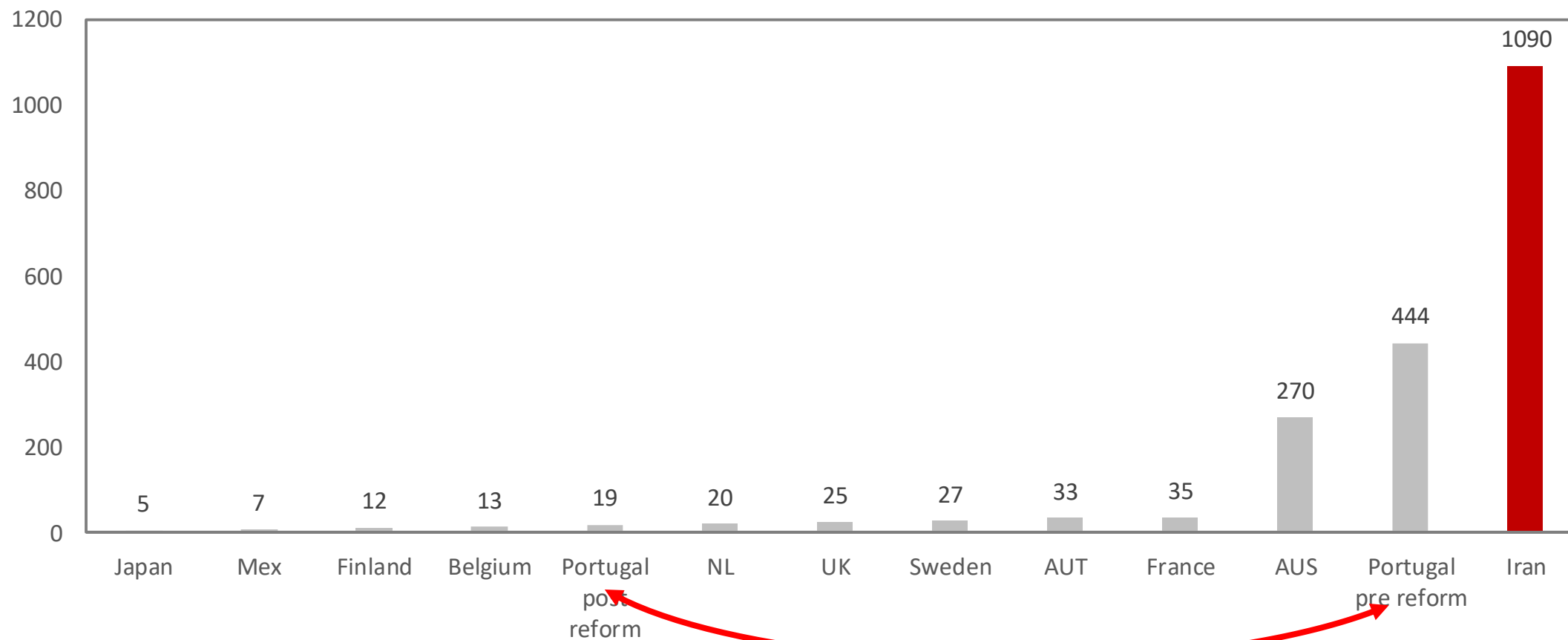
1. تعداد بالای ردیف‌های بودجه (نزدیک به ۱۰۰۰ ردیف-دستگاه و ۹۰۰۰ ردیف-برنامه)

2. رشد بالای تعداد ردیف‌ها سالانه در لوایح و قوانین بودجه

تغییرات	جمع	دستگاه اجرایی / شرکت دولتی تابعه	دستگاه اجرایی / شرکت دولتی اصلی	سال
	۶۳۸	۶۳۸		۱۳۸۶
۲۷	۶۶۵	۴۰۲	۲۶۳	۱۳۸۷
۱۹	۶۸۴	۴۲۱	۲۶۳	۱۳۸۸
۵۷	۷۴۱	۴۵۴	۲۸۷	۱۳۸۹
۲۷	۷۶۸	۴۶۴	۳۰۴	۱۳۹۰
۴۲	۸۱۰	۵۰۸	۳۰۲	۱۳۹۱
۱۲۶	۹۳۶	۶۱۲	۳۲۴	۱۳۹۲
۲۸	۹۹۵	۶۳۷	۳۵۸	۱۳۹۳
۱۴	۹۷۸	۶۴۸	۳۳۰	۱۳۹۴
۲۲	۱۰۰۰	۶۶۹	۳۳۱	۱۳۹۵
۷۳	۱۰۷۳	۷۳۷	۳۳۶	۱۳۹۶
۱۳	۱۰۸۶	۷۳۲	۳۵۴	۱۳۹۷
۵۴	۱۱۴۰	۷۸۴	۳۵۶	۱۳۹۸

کشورها	تعداد کشور	تعداد ردیف - برنامه
استرالیا، کانادا، فرانسه، لوگزامبرگ، مکزیک، هلند، لهستان، کره جنوبی	۸	تا ۲۰۰
بلژیک، فنلاند، سوئد	۳	از ۲۰۱ تا ۵۰۰
چک، قبرس، ایرلند، مجارستان، ژاپن، نیوزلند، پرتغال، اسلواکی	۸	از ۵۰۱ تا ۱۰۰۰
اتریش، دانمارک، ایسلند، ایتالیا، نروژ، سوئیس، آمریکا	۷	از ۱۰۰۱ تا ۲۰۰۰
آلمان، اسپانیا، ترکیه	۳	بیشتر از ۲۰۰۰

تعداد ردیف های دستگاه های سطح اول در بودجه



بودجه برنامه محور و دستگاه سیاستگذار محور



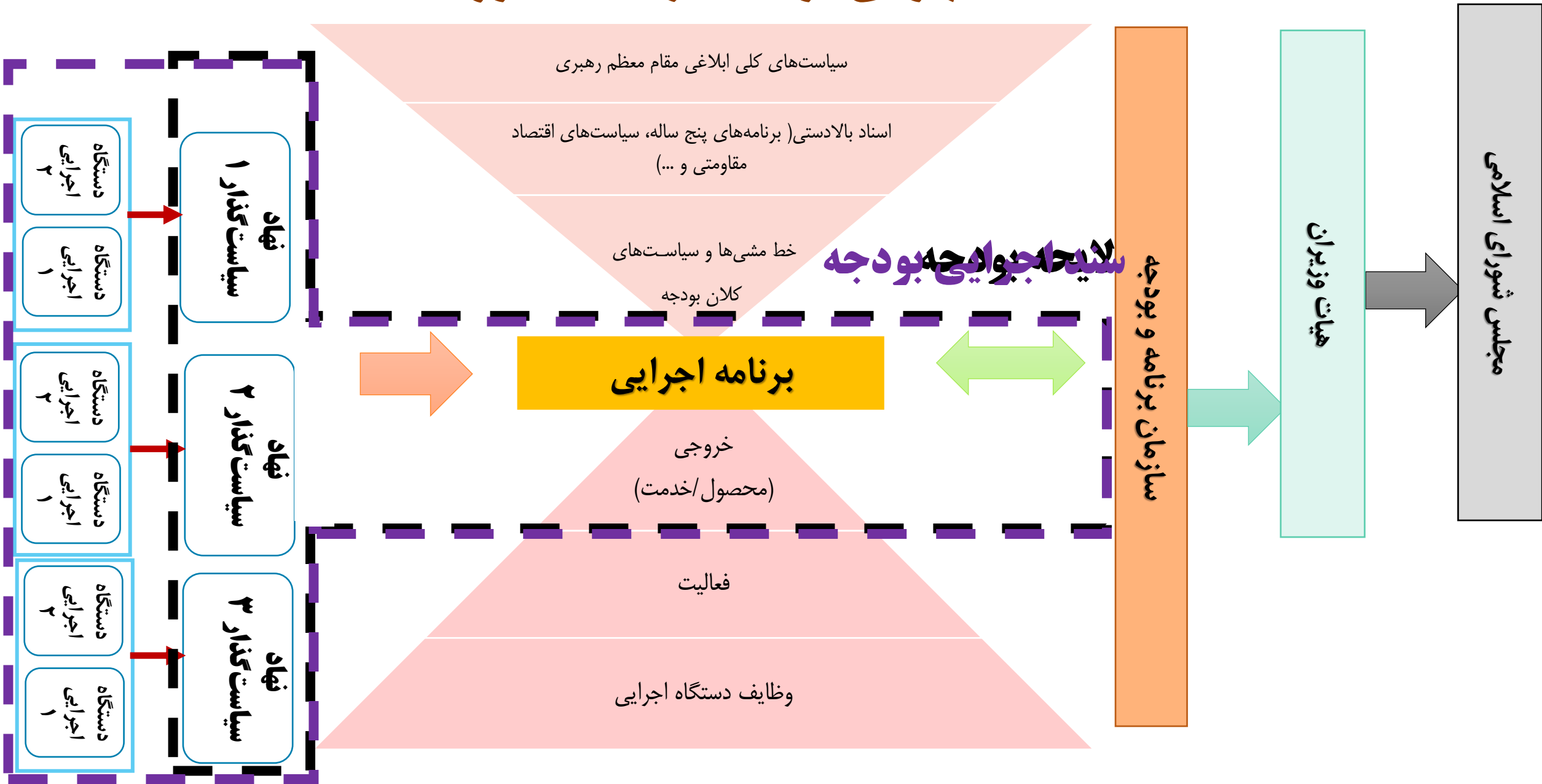
اختصاص ردیف بودجه به نهاد سیاست‌گذار: آسیب‌شناسی و تحلیل وضع موجود



راهکارها:

- تغییر رویکرد بودجه ریزی از دستگاه محوری به برنامه محوری
- تعیین نهاد سیاست‌گذار برای پاسخگویی و نظارت بر تحقق اهداف بخشی
- بازتعریف برنامه‌های اجرایی بر پایه اسناد بالادستی ذیل هر دستگاه سیاست‌گذار
- تنظیم و اجرای بودجه مبتنی بر خروجی

مدل مفهومی بودجه برنامه محور



ارائه برنامه‌ها بر پایه اسناد بالادستی ذیل هر دستگاه سیاست‌گذار

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

101. خدمات عمومی سلامت: بهداشت
102. خدمات درمانی
103. آموزش پزشکی در سطح عمومی
104. آموزش پزشکی در سطح تخصص
105. آموزش پزشکی در سطح فوق تخصصی
106. یارانه: حق بیمه افراد نیازمند به منظور ایجاد بیمه همگانی
107. یارانه: رایگان‌سازی درمان بیماران تصادفی
108. یارانه: رایگان‌سازی زایمان طبیعی
109. پژوهش و تحقیقات در حوزه سلامت
110. احداث و ساخت مراکز بهداشتی
111. احداث و ساخت مراکز درمانی
112. خرید تجهیزات سرمایه‌ای برای ارائه خدمات درمانی

جدول ۷ لایحه ۱۳۹۹: خلاصه بودجه نهادهای سیاستگذار در سال های ۱۳۹۹

جمع کل ۱۳۹۹	تملك دارایی سرمایه ای					هزینه ای					شرح نهاد سیاستگذار و برنامه	شماره برنامه	شماره طبقه بندی نهاد سیاستگذار
	پیش بینی ۱۳۹۹			مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	پیش بینی ۱۳۹۹			مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷			
	جمع	اختصاصی	عمومی			جمع	اختصاصی	عمومی					
											وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۲۹۰۰۰	
											برنامه ارایه خدمات بهداشت شهری		
											برنامه ارایه خدمات بهداشت روستایی		
											برنامه ارتقای شاخص های بهداشتی		
											برنامه تولید فرآورده های بیولوژیک		
											برنامه درمان		
											برنامه آموزش پزشکی		
											برنامه تحقیق و توسعه در امور سلامت		
											وزارت آموزش و پرورش	۱۲۷۰۰۰	
											برنامه آموزش پیش از دبستان		
											برنامه آموزش ابتدایی		
											برنامه آموزش متوسطه		
											برنامه تامین کتاب های درسی، مواد آموزشی و کمک آموزشی		
											جمع ملی		
											استان ها		
											ردیف های متفرقه		
											تملك دارایی های مالی		
											جمع کل		

تغییر رویکرد از دستگاه محوری به برنامه و خروجی محوری

مزایای تغییر رویکرد بودجه ریزی از دستگاه محوری به برنامه محوری



دستگاه مجری

نهاد سیاستگذار

سازمان برنامه و بودجه

مجلس شورای اسلامی

تقویت دستگاه‌های اجرایی توانمند
در اجرای برنامه‌های اولویت‌دار

ارتقای جایگاه نهاد سیاست‌گذار به
عنوان متولی و پاسخگوی بخش

ارتقای جایگاه نهاد سیاست‌گذار به
عنوان متولی و پاسخگوی بخش

ایجاد ارتباط بین احکام برنامه
توسعه و بودجه

افزایش نظارت بر تحقق
سیاست‌های بخشی در دستگاه‌های
اجرایی

افزایش توان نظارت موثر بر تحقق
سیاست‌های بخشی در دستگاه‌های
اجرایی

تقویت نقش سیاستگذاری مجلس با
ارائه بودجه برنامه محور

ایجاد انگیزه برای حذف و ادغام
ردیف‌ها، برنامه‌ها و خروجی‌ها و
کاهش هزینه‌های غیر ضروری

افزایش اثربخشی بودجه عمومی و
تحقق اهداف دولت

تقویت نقش نظارتی مجلس بر
اجرای برنامه توسط دولت

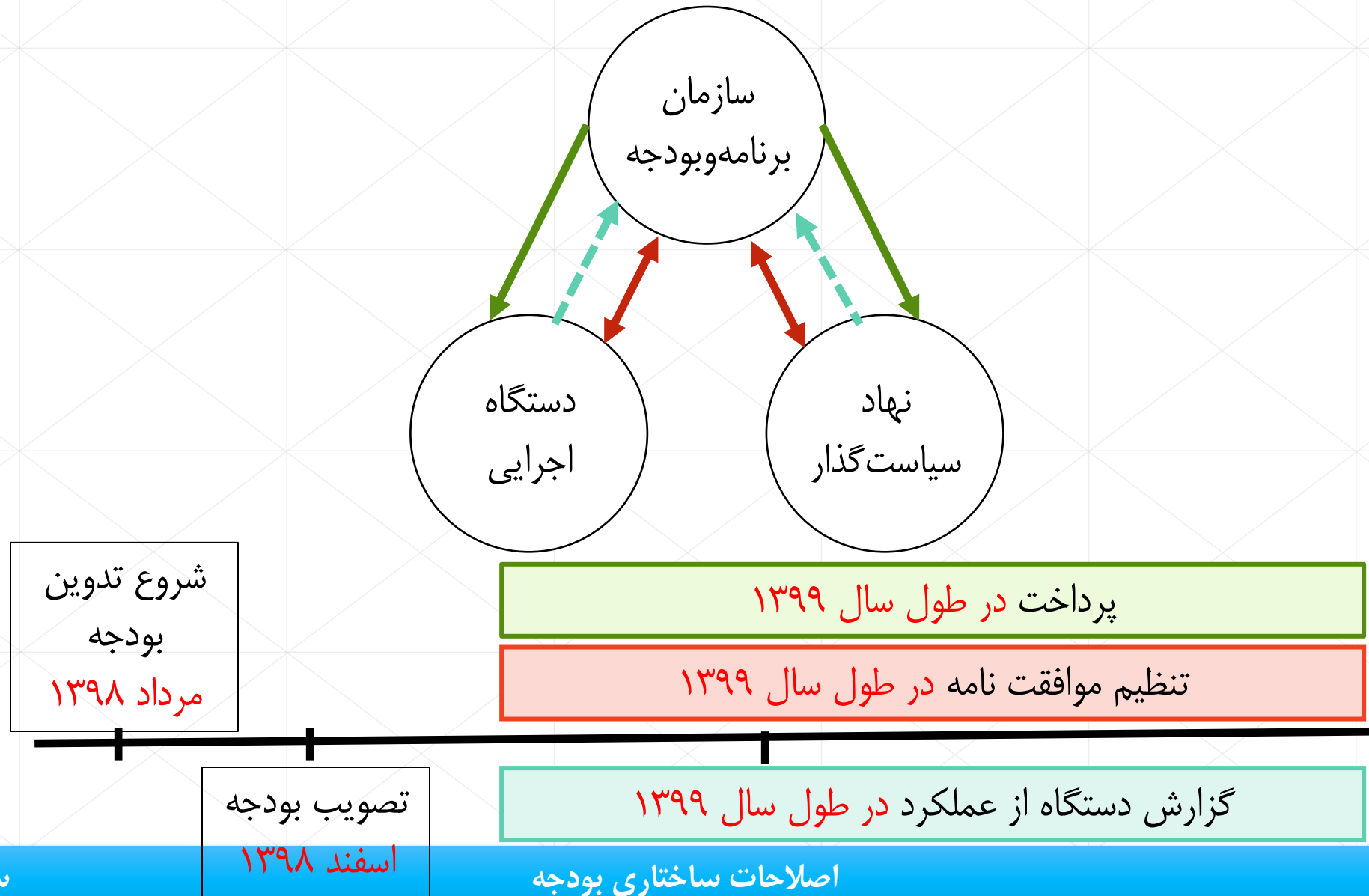
تهیه و تصویب سند اجرایی بودجه



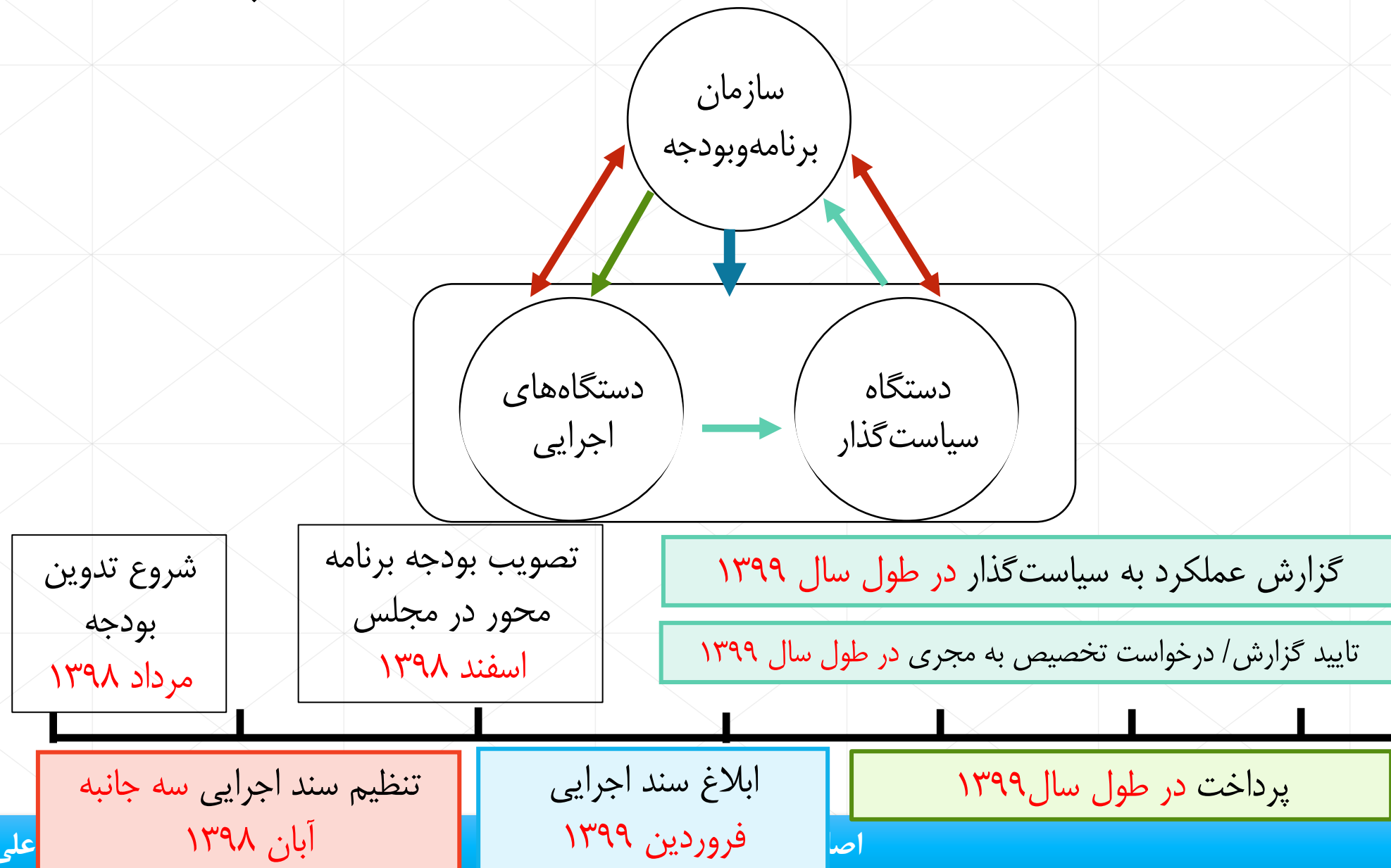
تقویت جایگاه سیاست‌گذاری و اجرایی وزرا در پیشبرد امور: آسیب‌شناسی



تقویت جایگاه سیاست‌گذاری و اجرایی وزرا در پیشبرد امور: آسیب‌شناسی



تقویت جایگاه سیاست‌گذاری و اجرایی وزرا در پیشبرد امور



بودجه ریزی میان مدت



پایدارسازی بودجه و ثبات‌سازی و اطمینان بخشی میان مدت در اجرا: آسیب شناسی

1. انفصال سند بودجه از برنامه‌های توسعه و مشخص نبودن سیاست های میان مدت مالی دولت
2. تضعیف پایداری میان مدت بودجه به دلیل نگاه مقطعی سالانه به برنامه‌ها و طرح‌ها در فرآیند تنظیم و تصویب بودجه
3. عدم ثبات در سیاست‌های اجرایی و وجود ۷۰۰ م.ه.ت پروژه نیمه تمام
4. استفاده ناکارا از منابع مالی به دلیل وجود قواعد سالانه در هزینه کردن منابع بودجه‌ای

پایدارسازی بودجه و ثبات‌سازی و اطمینان‌بخشی میان‌مدت در اجرا: نحوه پیاده‌سازی

- سال ۱۳۹۹

بودجه ریزی دوسالانه غلتان
ارائه اطلاعی سقف سال آتی به مجلس
امکان تغییر سقف سال بعد دستگاه اجرایی در صورت تغییر سیاست
اجرایی

- شروع برنامه هفتم

گسترش سال‌های تحت پوشش تا ۵ سال غلتان،
سقف سال‌های آتی اطلاعی

پرداخت به ذینفع نهایی و اصلاح طبقه‌بندی حسابها



پرداخت به ذینفع نهایی و اصلاح طبقه‌بندی حسابها: آسیب شناسی

- رسوب منابع مالی دولت در حساب دستگاه‌های اجرایی و بالا رفتن هزینه تامین مالی دولت
- نبود شفافیت در مصارف دولت و ابزار کارآمد برای نظارت مالی و عملیاتی حین اجرای بودجه
- انحراف بودجه از اهداف مصوب طبق صلاحدید دستگاه اجرایی و نرسیدن بودجه به ذینفع نهایی
- فقدان انضباط مالی کافی در اجرای بودجه و جابه‌جایی اعتبار بین برنامه‌ها توسط دستگاه اجرایی

پرداخت به ذینفع نهایی و اصلاح طبقه‌بندی حسابها اقدامات:

- بازتعریف برنامه‌های دستگاه‌های سیاست‌گذار توسط سازمان برنامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی
- طبقه‌بندی حساب‌های دریافتی و پرداختی بودجه عمومی با همکاری خزانه‌داری
- ثبت تعهدات مالی دستگاه‌های اجرایی بر حسب شناسه ذینفع نهایی حقیقی یا حقوقی در سامانه تعهدات سازمان برنامه
- تخصیص بر مبنای ذینفع نهایی توسط سازمان پس از اعمال نظارت عملیاتی و واریز مستقیم به ذینفع نهایی توسط خزانه‌داری



ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت



ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت: آسیب شناسی

- عدم انعکاس تصویر واقعی از میزان خدمات ارائه شده توسط حاکمیت به مردم و نبود بستر مناسب جهت هماهنگی و هم سوسازی فعالیتهای دولت و نهادهای عمومی غیردولتی
- نبود تصویر روشنی از سطح و ترکیب هزینه کرد دولت در بودجه عمومی، استانی و شهرداریها در مناطق مختلف کشور و عدم امکان سیاست گذاری در راستای توسعه منطقه‌ای
- نبود منابع پایدار کافی برای توسعه شهرها توسط شهرداریها و تمرکز بر فروش دارایی‌های محلی مانند تراکم، املاک و مستغلات
- عدم وجود سازوکار مشخص تنظیم‌گری مالی شهرداریها: بروز نکول اوراق مالی در برخی از شهرها (قم، مشهد، کرج و شیراز) و مشخص شدن ابعاد بالای بدهی شهرداری تهران (حدود سه برابر بودجه شهر تهران)
- ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی و احتمال نکول آنها: بالاتر بودن ارزش تعهدات صندوق‌های بازنشستگی نسبت به دارایی‌های آنها در کنار اتخاذ قواعد سخاوتمندانه

ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت: اقدامات

- ارائه گزارش بودجه دولت، شهرداری‌ها، صندوق‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی و سایر نهادهای عمومی حاکمیتی همراه با لایحه بودجه به مجلس
- ارائه لایحه
- ایجاد کمیته هماهنگی و هم‌سوسازی فعالیت‌های دولت و نهادهای عمومی غیردولتی در زمان تدوین لایحه بودجه
- اصلاح شیوه پایش و گزارش‌گری مالی بخش عمومی از طریق ایجاد داشبوردهای اطلاعات مالی و حساب‌های بانکی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی
- ایجاد سامانه سرمایه‌گذاری بخش عمومی جهت ایجاد هماهنگی جهت انجام سرمایه‌گذاری در بخش عمومی

ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت: مصوبه پیشنهادی

- ماده: با هدف کاهش مخاطرات و افزایش هماهنگی و همسوسازی فعالیت‌های درون حاکمیت، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی مکلف‌اند عملکرد بودجه سال قبل، بودجه مصوب سال جاری و پیش‌بینی بودجه سال آتی را تا پایان آبان‌ماه هر سال در قالب جداولی که به پیوست بخشنامه بودجه ابلاغ خواهد شد، به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه دهند. دولت مکلف است به پیوست لایحه تقدیمی به مجلس، گزارشی از بودجه مصوب نهادهای فوق و آثار کلان آن جهت اطلاع به مجلس ارائه کند و با هدف هماهنگی در فعالیت‌های بخش عمومی و ارتقاء سلامت و کارایی در استفاده از منابع عمومی تا پایان سال ۱۳۹۹ لایحه ای را در این خصوص به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

بودجه ریزی استانی



بودجه‌ریزی استانی

1. عوارض کالاها و خدمات موضوع مالیات بر ارزش افزوده در داخل شهرها به حساب شهرداری محل استقرار شهرداری و در خارج حریم شهرها بین دهیاری های همان شهرستان توزیع می شود. لذا در هر شهری که فعالیت اقتصادی ، کارخانه های تولیدی و مصرف کالاها و خدمات بیشتر باشد ، درآمد شهرداری حاصل از عوارض مالیات بر ارزش افزوده بیشتر خواهد بود.
2. ولی جمع‌آوری مالیات ارزش افزوده غالباً از کارخانه و گمرک است. لذا عملاً محل اصلی مصرف که مابات را میپردازد از منافع آن محروم است.
3. علیرغم حجم بالای منابع مالیات ارزش افزوده نظارت قبل و حین خرج بر هزینه کرد وجود ندارد.
4. عدم بکارگیری این در تحقق اهداف توسعه ای استان: تعیین و تصویب برنامه ها و اهداف توسعه ای استان و تایید طرح های جامع و تفصیلی شهرها توسط شورای برنامه ریزی و توسعه

بودجه‌ریزی استانی

نتیجه:

- یکپارچه سازی منابع در اختیار شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها در راستای تحقق اهداف برنامه های توسعه
- بازنگری در قاعده توزیع این منابع با هدف تقویت انگیزه شهرداری ها در جذب فعالیت های اقتصادی و اجتناب از تشدید فواصل بین شهرداری ها و عدم تعادل های منطقه ای
- ایجاد ظرفیت قانونی برای نظارت قبل، حین و بعد از خرج این منابع (تخصیص بعد از واريز به خزانه)

بودجه‌ریزی استانی

1. بین عملیات استانی و ملی همپوشانی وجود دارد. (آبرسانی به روستا)

2. اعتبارات از مجاری مختلف استانی و ملی به یک برنامه اختصاص یابد و در مقابل مسئول عدم تحقق اهداف و ناکارآمدی هزینه کرد منابع مشخص نیست.

3. ابهام در حیطه اختیارات و تداخل در وظایف شورای ریزی و توسعه و کمیته برنامه ریزی شهرستان ها وجود دارد.

نتیجه

• تفکیک کامل برنامه های استانی از ملی و متناظر با آن انتقال طرح های ملی با کارکرد استانی کاملاً به شورای برنامه

ریزی و توسعه استان

• تدقیق جایگاه شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه ریزی شهرستان ها

بودجه‌ریزی استانی

1. نامشخص بودن معیار تفکیک ردیف های استانی از ملی
2. عدم ارتباط بین پاداش های ادارات امور مالیاتی با تلاش مالیاتی در هر یک از ردیف ها (پاداش ها مرتبط با سرجمع مالیات وصولی است)
3. عدم وجود اختیار ستاد تجهیز درآمد استان در تعیین پایه ، نرخ و پوشش مالیاتی
4. عدم وجود انگیزه ستاد تجهیز درآمد استان در تحقق ارقام مصوب درآمدهای استانی
5. عدم وجود ابزار های مدیریتی در اختیار ستاد تجهیز درآمد استان

بودجه‌ریزی استانی

نتیجه

- بازنگری در سازوکار انگیزشی شامل تفکیک نظام انگیزشی وصول ردیف های ملی از استانی
- برگشت مازاد درآمدهای هر استان به همان استان و احیا و تقویت ردیف ارتقاء درآمدها
- استانی شدن اعتبارات هزینه ای دستگاه های اصلی وصول کننده درآمدهای استانی (از جمله امور مالیاتی استان ها)



اصلاح ساختار بودجه

ایجاد تعهدات پایدار هزینه‌ای مبتنی بر درآمدهای
ناپایدار نفتی

عدم پشتیبانی بودجه از
اهداف سیاستی و
توسعه‌ای

پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با محدود کردن ردیف‌های بودجه به
دستگاه‌های سیاستگذار

تدوین سند بودجه مبتنی بر بودجه‌ریزی میان‌مدت بر اساس آمایش سرزمین و برقراری
تعادل‌های استانی



ناکارآمدی نظام کنترل و نظارت بودجه

عدم پشتیبانی بودجه از
اهداف سیاستی و
توسعه‌ای

هوشمندسازی نظام بودجه‌ای و تقویت
سازوکارهای نظارتی

احیای نظام تخصیص بودجه مبتنی بر نظارت بر عملکرد

تکمیل نظام یکپارچه و متمرکز اطلاعات و مدیریت مالی دولت

اصلاح نظام ذی‌حسابی دستگاه‌های اجرایی و تغییر رویکرد به نظارت بر خروجی‌های
دستگاه‌های اجرایی

الزام به برآورد بار مالی بلندمدت پیشنهادی سیاستی

الزام نهادهای عمومی غیردولتی نظیر صندوق‌های بازنشستگی و شهرداری‌ها به انتشار
صورت‌های مالی و بودجه



وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی

ایجاد تعهدات پایدار هزینه‌ای مبتنی بر درآمدهای ناپایدار نفتی

اختصاص مقدار ریالی ثابت از درآمدهای نفتی به بودجه

اصلاح رابطه مالی درآمدهای نفت و گاز با شرکت ملی نفت مبتنی بر رویکرد خرید خدمت

اصلاح رابطه مالی درآمدهای نفت و گاز با نظام یارانه‌ای

ایجاد نقش ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به کشور برای صندوق توسعه ملی

تجمیع مابقی منابع در صندوق توسعه ملی و ایجاد شفافیت کامل در آن

خارج کردن کلان پروژه‌های زیرساختی کشور از بودجه و تامین مالی آن‌ها از طریق تأسیس بانک توسعه با مشارکت صندوق توسعه ملی

اصلاح رابطه مالی
درآمدهای نفتی

با تشکر از توجه شما 😊