

ریاست جمهوری
سازمان برنامه و بودجه کشور

برنامه عملیاتی دوسالانه دولت

۱۳۹۶-۱۴۰۰

(جلد دوم)

معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه

عنوان و نام پدیدآور	: برنامه عملیاتی دوسالانه دولت ۱۳۹۹-۱۴۰۰ / ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه.
مشخصات نشر	: تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	: ج.: مصور، جدول؛ ۲۲ × ۲۹ س.م.
شابک	: دوره: ۵-۲۱۳-۲۰۳-۶۲۲-۹۷۸؛ ج. ۱: ۲-۲۱۴-۲۰۳-۶۲۲-۹۷۸؛ ج. ۲: ۹-۲۱۵-۲۰۳-۶۲۲-۹۷۸
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
موضوع	: بودجه -- ایران -- سیاست دولت
موضوع	: Budget -- Government policy -- Iran
موضوع	: بودجه ریزی -- ایران
موضوع	: Budget process -- Iran
موضوع	: ایران -- سیاست و حکومت -- ۱۳۹۹ - ۱۴۰۰ -- آینده نگری
موضوع	: Iran -- Politics and government -- ۲۰۲۰ - ۲۰۲۱ -- Forecasting
موضوع	: ایران -- سیاست اقتصادی -- ۱۳۹۹ - ۱۴۰۰ -- آینده نگری
موضوع	: Iran -- Economic policy -- ۲۰۲۰ - ۲۰۲۱ -- Forecasting
موضوع	: ایران -- سیاست اجتماعی -- ۱۳۹۹ - ۱۴۰۰ -- آینده نگری
موضوع	: Iran -- Social policy -- ۲۰۲۰ - ۲۰۲۱ -- Forecasting
شناسه افزوده	: سازمان برنامه و بودجه کشور. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات
شناسه افزوده	: سازمان برنامه و بودجه کشور. معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه
رده بندی کنگره	: HJ۲۱۵۴/۴
رده بندی دیویی	: ۳۵۲/۴۸۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۹۱۷۹۵۵

برنامه عملیاتی دوسالانه دولت ۱۳۹۹-۱۴۰۰ (جلد دوم)

ناشر: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

نوبت چاپ: اول

سال انتشار: ۱۳۹۸

شمارگان: ۱۲۰ نسخه

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

مقدمه

سال ۱۳۹۸ یکی از خطرناک‌ترین برهه‌های تاریخی در اقتصاد ایران است. سخت‌ترین تحریم‌های ظالمانه علیه کشور وضع شد. کاهش شدید صادرات نفت و میعانات گازی یکی از مهم‌ترین عوامل نوسانات شدید ارزی در کشور شد. افزایش سطح عمومی قیمت‌ها که از میانه سال ۱۳۹۷ آغاز شده بود، در کنار کاهش رشد اقتصادی، دولت و ملت را با چالش‌های جدی اقتصادی مواجه کرد. تدبیر دولت‌مردان همراه با اتحاد و هم‌دلی مردم توانست بودجه ۱۳۹۷ را بدون کسری به پایان برساند، نوسانات نرخ ارز را متوقف کند، از شتاب تورم بکاهد و بخشی از کاهش ارزش پول ملی را جبران کند. به رغم همه تلاش‌ها، شرایط اقتصادی موجود با وضعیت مطلوب و در تراز اهداف جمهوری اسلامی ایران فاصله دارد. با وجود دشواری‌ها، اتخاذ تدابیر مناسب در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌تواند تهدیدهای موجود را به فرصتی تاریخی برای محقق کردن ظرفیت‌های بالقوه اقتصاد ایران مبدل کند. تجربه بشری در حوزه اقتصاد نشان داده است گاه ملت‌ها در بزرگه‌های تاریخی و در مواجهه با واقعیت نه تنها بر چالش‌ها فائق آمده‌اند، بلکه اشتباهات اقتصادی گذشته را اصلاح و مسیر جدیدی از آینده را برای خود و نسل‌های بعد به تصویر کشیده‌اند.

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

از سوی دیگر، با شدت گرفتن تحریم‌های ظالمانه آمریکا و بروز پیامدهای اقتصادی آن بر کشور، درآمد‌های دولت کاهش قابل توجهی پیدا کرد. در چنین شرایطی تأمین هر سهمی از این کسری را باید به روشی دیگر، از طریق بانک مرکزی، آثار تورمی قابل ملاحظه‌ای را در پی دارد و عدم تأمین مالی بودجه، علاوه بر ایجاد اختلال در اداره کشور، موجبات تعمیق ریزش را فراهم می‌کند. تداوم رویه‌های موجود و میزان وابستگی بودجه به درآمد‌های نفتی، نمی‌تواند این معضل را حل کند، و در نتیجه تغییر در رویه‌ها و به طور خاص قطع وابستگی بودجه به نفت، دیگر یک انتخاب نبوده و یک اجبار است.

علاوه بر موضوع تحریم‌ها، بررسی شاخص‌های کلیدی اقتصادی و اجتماعی نشان می‌دهد معضلات انباشت شده ناشی از آسیب‌های تاریخی اقتصاد ایران (انباشت بدهی‌های دولت، ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی سلامت، ثبات شبکه بانکی، ناترازی بازار کار، وضعیت محیط زیست و ...) در شرایط مطلوب قرار ندارند. این آسیب‌ها اگر چه به صورت تاریخی در اقتصاد کشور وجود داشته‌اند لیکن تحریم‌های ظالمانه و یا نوسانات قیمت نفت باعث تشدید آن‌ها شده است.

در اجرای فرامین مقام معظم رهبری، لازم بود جهت حفظ ثبات اقتصادی و صیانت از معیشت مردم، اشتغال و تولید، اصلاحات ساختار اساسی در نظام بودجه ریزی کشور، با این رویکرد محقق شود که علاوه بر ایجاد درآمد‌های پایدار، کاهش هزینه‌ها و اصلاحات در رویه‌های بودجه، وابستگی مستقیم بودجه به منابع نفتی را نیز از بین برده و خطرات ناشی از تشدید تحریم‌ها، از مسیر تسری هزینه‌ها را هم مهار کند. علاوه بر آن فضای سیاست‌گذاری مالی را که به شدت طی سال‌های گذشته محدود شده بود گسترش دهد و زمینه را برای بازگرداندن ثبات اقتصادی و احیای مسیر توسعه کشور فراهم نماید.

در جهت تحقق منویات مقام معظم رهبری و برای فائق آمدن بر چالش‌های ناشی از اعمال تحریم‌های ظالمانه بر علیه اقتصاد کشور و همچنین با هدف آسیب‌های تاریخی اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه کشور، طرح اصلاحات ساختاری بودجه را مبتنی بر چهار محور: (۱) درآمدسازی پایدار، (۲) هزینه کرد کارا، (۳) ایجاد ثبات، و (۴) اصلاحات نهادی نظام بودجه‌ریزی طراحی نموده است. مهم‌ترین اقدامات این محورها در قالب اصلاح نظام بودجه‌ریزی، اصلاح ساختاری دستگاه‌های دولتی، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح نظام تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی، اصلاح ساختار تعهدات و بدهی‌های دولت، اصلاحات در مدیریت دارایی‌های دولت و اصلاح نظام مالیه نفت و گاز و قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای بودجه دولت به نفت می‌باشد.

براساس قانون برنامه و بودجه (مصوب اسفند ۱۳۵۱)، نظام بودجه‌ریزی ایران یک نظام "بودجه برنامه‌ای" است. بدین ترتیب که بودجه‌های سالانه باید بر مبنای برنامه‌های سالانه، برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله بر مبنای برنامه‌های پنج‌ساله براساس برنامه‌های بلندمدت تهیه شوند. با آغاز کار دولت یازدهم تهیه و ارائه برنامه سالانه (موضوع بند چهار (۴) ماده یک (۱) قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ۱۳۵۱) در دستور کار دولت قرار گرفت و

از سال ۱۳۹۳ شش برنامه سالانه تهیه شد و به همراه لوایح بودجه تقدیم مجلس گردید. از سوی دیگر برای اجرای نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (که قرار است تا پایان برنامه ششم توسعه در همه دستگاه‌های اجرایی استقرار یابد)، با توجه به اینکه تحقق شاخص‌های عملکرد به زمانی طولانی‌تر از یکسال نیاز دارد، لازم است چهارچوب‌هایی با افق زمانی بلندمدت‌تر پیش‌بینی شود. این چهارچوب‌ها باید هماهنگ با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت و در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده در آنها باشند. از طرفی، انعطاف‌پذیر نبودن برنامه‌های میان‌مدت موانع زیادی را در اجرای بودجه‌های سالانه ایجاد کرده است. برای رفع این مشکل در کشورهای پیشرفته دنیا و برخی از کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر از چارچوب‌های میان‌مدت بودجه دولت استفاده شده است. دوره زمانی این چهارچوب‌ها بین ۲ تا ۵ سال و هدف‌های کمی و کیفی استفاده شده در آن‌ها منطبق و براساس هدف‌های پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه آنها می‌باشد. بر همین اساس بودجه سال آینده به صورت دوسالانه (۱۳۹۹-۱۴۰۰) با ماهیتی غلتان تهیه و تقدیم مجلس می‌شود. سال اول به تصویب مجلس می‌رسد و سال دوم جنبه اطلاعی و داشتن تصویری از تحولات مالی دولت در سال بعد دارد. بر همین اساس برای بودجه سال ۱۳۹۹ به جای برنامه سالانه، برنامه عملیاتی دوسالانه به همراه لایحه بودجه تقدیم مجلس می‌شود.

در تداوم اقدامات دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۹، در برنامه عملیاتی دوسالانه سالانه (۱۳۹۹-۱۴۰۰)، در گزارش هر فصل بخش خاصی به مبنای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اختصاص یافته است. یکی از مبنای این بخش سند راهبردی برنامه ششم توسعه است که توسط شوراهای برنامه‌ریزی برنامه ششم تهیه و ارائه شده است. در سند راهبردی هجده ساله، پس از بررسی عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود بخش، به سیاست‌های کلی مرتبط، هدف‌های کلی، هدف‌های کمی، برآورد کلی تأمین، تجربه‌ها و الزامات تحقق اهداف اشاره شده است. بدین ترتیب هدف اصلی از برنامه عملیاتی دو سالانه برقراری ارتباط بین برنامه‌های میان مدت پنج‌ساله و بودجه‌های سالانه است، ضمن این که اطلاعات ارائه شده برای سال دوم (۱۴۰۰) همان‌طور که ذکر شد جنبه اطلاعی دارد. بررسی و تصویب لوایح بودجه که اثاث کمابیش بر بخش‌های اقتصادی کشور بجای می‌گذارد، مستلزم آگاهی از روندها و رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطوح کلان، بخش و زیربخش و بیان مبنای سیاست‌گذاری مؤثر در حوزه‌های مرتبط است که در قالب تحلیل یادشده ارائه می‌گردد. امید است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی سالان برنامه و بودجه کشور را در غنای هر چه بیشتر این گزارش به عنوان یک سند مهم در بررسی لوایح بودجه سال‌های آتی یاری برسانند.

در تهیه برنامه عملیاتی دوسالانه دستگاه‌های اجرایی بودجه دوسالانه ۱۳۹۹-۱۴۰۰ کل کشور، مجموعه وسیعی از مدیران و کارشناسان امور فرابخشی و بخشی سازمان برنامه و بودجه کشور به موازات فعالیت فشرده در تهیه و تنظیم لایحه بودجه، تلاش مضاعفی را به عمل آورده‌اند که از زحمات آنان تقدیر و تشکر می‌نماید و به دلیل این که ذکر نام تمامی این عزیزان در این مقدمه کوتاه مقدور نیست پوزش می‌طلبم. همچنین شایسته است به طور ویژه از زحمات آقای محمد کریم، مشاور محترم معاون رئیس جمهور، و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور که بررسی و تدوین نهایی این گزارش مدیون زحمات فشرده ایشان است، قدردانی و سپاسگزاری می‌گردد.

در پایان پیشاپیش از تمامی عزیزان و سرورانی که این معاونت را از نکته نظرهای اصلاحی و نقدهای راهگشای خود در ارتقاء کیفیت و محتوای این مجموعه بهره‌مند می‌سازند تشکر و قدردانی می‌گردد.

سیدحمید پورمحمدی

معاون اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
بخش پنجم: امور محیط زیست	۱۱
فصل بیستم - مدیریت پسماندهای شهری، روستایی و صنعتی	۱۵
فصل بیست و یکم - کاهش آلودگی	۲۵
فصل بیست و دوم - حفاظت از گونه‌های زیستی	۴۱
فصل بیست و سوم - تحقیق و توسعه در امور محیط زیست	۶۱
بخش ششم: امور مسکن، عمران، شهری و روستایی	۸۷
فصل بیست و چهارم - مسکن	۸۹
فصل بیست و پنجم - توسعه خدمات شهری، روستایی و عشایری	۱۰۳
فصل بیست و ششم - آب و فاضلاب	۱۲۳
فصل بیست و هفتم - تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۱۴۳
بخش هفتم: امور سلامت	۱۵۵
فصل بیست و هشتم - بهداشت	۱۵۷
فصل بیست و نهم - درمان	۱۹۹
فصل سی‌ام - تحقیق و توسعه در امور سلامت	۲۹۱
بخش هشتم: امور فرهنگ و هنر، تربیت بدنی و گردشگری	۳۲۱
فصل سی و یکم - دین و مذهب	۳۲۳
فصل سی و دوم - ورزش و تفریحات	۳۴۳
فصل سی و سوم - فرهنگ و هنر	۳۶۵
فصل سی و چهارم - میراث فرهنگی	۳۹۱
فصل سی و پنجم - رسانه	۴۰۳
فصل سی و ششم - گردشگری	۴۱۹
فصل سی و هفتم - صنایع دستی	۴۲۹
فصل سی و هشتم - تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۴۳۹

۴۵۱.....	بخش نهم: امور آموزش و پرورش
۴۵۳.....	فصل سی و نهم- آموزش و پرورش عمومی
۵۱۷.....	فصل چهلم- آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی
۵۷۷.....	فصل چهل و یکم- آموزش عالی
۶۶۱.....	فصل چهل و دوم- پژوهش‌های پایه‌ای و فصل چهل و سوم- پژوهش‌های توسعه‌ای
۷۱۳.....	فصل چهل و چهارم- تحقیق و توسعه در امور آموزش و پژوهش
۷۱۷.....	بخش دهم: امور رفاه اجتماعی
۷۱۹.....	فصل چهل و پنجم- امداد و نجات
۷۲۹.....	فصل چهل و ششم- بیمه‌های اجتماعی
۷۵۷.....	فصل چهل و هفتم- حمایتی
۸۰۵.....	فصل چهل و هشتم- توانبخشی
۸۱۹.....	فصل چهل و نهم- تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی