

شماره ۴۴۸۰ ۲۰۰

بودجه و قاعده‌مندی سیاست مالی

طرح جاسیم مطالعات اقتصاد ایران

مؤلف

محمد کردبچه

سرشناسه	: کردبچه، محمد، ۱۳۲۷ -
عنوان و نام پدیدآور	: بودجه و قاعده‌مندی سیاست مالی: طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران / مولف محمد کردبچه.
مشخصات نشر	: تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری	: ۲۸۱ص: جدول، نمودار.
شابک	: ۹۷۸-۹۶۴-۳۳۸۲-۱۶-۲
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
یادداشت	: واژه‌نامه.
یادداشت	: نمایه.
عنوان دیگر	: طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران.
موضوع	: سیاست مالی - ایران -- Fiscal policy
موضوع	: بودجه‌ریزی - ایران -- Budget process
موضوع	: سیاست اعتباری -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: Credit control -- Law and legislation -- Iran
موضوع	: اقتصاد -- ایران -- آینده‌نگری -- Economic forecasting -- Iran
شناسه افزوده	: ر س ه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی
رده‌بندی دیوپی	: ۳۳۰ / ۹۵۲
رده‌بندی کنگره	: HC ۴۷۳ / ۷۴۰۹۱۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۴۱۰۷۶



نام کتاب: بودجه و قاعده‌مندی سیاست مالی

نویسنده: محمد کردبچه

ناشر: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

شمارگان: ۳۰۰ نسخه

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: زمستان ۱۳۹۷

قیمت: ۳۷۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۳۳۸۲-۱۶-۲

طراح جلد: پرویز بیانی

ویراستار: شمیم طاهری

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: جنگل

آماده‌سازی ادبی و هنری: دفتر خدمات پژوهشی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

آدرس ناشر: خیابان شهید باهنر (نیاوران) - جمال‌آباد - خیابان شهید مختار عسگری - شماره ۶

تلفکس: ۲۶۱۱۶۸۵۲

فهرست مطالب

۱۳	 دیباچه
۱۷	 پیشگفتار
۲۱	 فصل اول قواعد سیاحت های مالی
۲۱	 ۱- مروری بر ادبیات قواعد سیاست های مالی
۲۱	 ۱-۱- کلیات
۲۵	 ۱-۲- انواع قواعد مالی
۲۵	 ۱-۲-۱- قاعده مربوط به بدهی
۲۵	 ۱-۲-۲- قاعده تراز بودجه
۲۵	 ۱-۲-۳- قاعده هزینه ای
۲۶	 ۱-۲-۴- قاعده درآمدی
۲۷	 ۱-۲-۵- قاعده تراز اولیه بدون درآمد حاصل از منابع رسمی
۲۷	 ۱-۲-۶- قاعده مالی قیمت منابع طبیعی و تراز ساختاری
۲۷	 ۱-۲-۷- قاعده تراز جاری
۲۸	 ۱-۲-۸- قاعده تراز جاری بدون منبع طبیعی
۲۸	 ۱-۲-۹- قاعده تراز داخلی
۳۰	 ۳-۱- ویژگی های قواعد مالی در کشورهای صادرکننده نفت
۳۲	 ۱-۳-۱- صندوق های تثبیت
۳۳	 ۱-۳-۲- صندوق های پس انداز
۳۴	 ۱-۳-۳- صندوق های تأمین مالی
۳۶	 ۴-۱- قواعد مالی توزیع منابع حاصل از تولید و صادرات نفت
۳۶	 ۱-۴-۱- قواعد مالیاتی و بهره مالکانه
۳۷	 ۱-۴-۱-۱- بهره مالکانه

- ۳۷-۴-۱-۲- مالیات بر درآمد.....
- ۳۸-۴-۱-۳- مالیات بر مزیت منابع نفتی.....
- ۳۹-۴-۲- قاعده سهم‌بری از تولید.....
- ۴۰-۴-۳- تجربه کشورها.....
- ۴۰-۴-۳-۱- نیجریه.....
- ۴۱-۴-۳-۲- الجزایر.....
- ۴۱-۴-۳-۳- روسیه.....
- ۴۲-۴-۳-۴- عربستان سعودی.....
- ۴۲-۴-۳-۵- نروژ.....
- ۴۵-۵- جنبه‌های سیاسی و ایدئولوژیکی قواعد مالی.....
- ۴۷-۶-۱- قواعد مالی تهیه و تدوین بودجه.....
- ۴۷-۱-۱- کلیات.....
- ۵۱-۶-۲- قواعد سازمان تهیه و تدوین بودجه.....
- ۵۱-الف- سازوکارهای تهیه و تدوین سیاست‌ها.....
- ۵۱-ب- تقسیم مسئولیت‌ها در تدوین چهارچوب اقتصاد کلان.....
- ۵۳-ب- تقسیم مسئولیت‌ها در تهیه و تدوین بودجه سالانه.....
- ۵۵-ت- تقسیم مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی.....
- ۶۱-۷- قواعد مالی تصویب بودجه.....
- ۷۱-۸- قواعد مالی اجرای بودجه.....
- ۷۱-۸-۱- کلیات.....
- ۷۳-۸-۲- چرخه پرداخت هزینه‌های بودجه.....
- ۷۶-۹-۱- قواعد مالی نظارت بر بودجه.....
- ۸۰-۱۰-۱- ارتباط بین قواعد مالی، پولی و ارزی.....
- ۸۰-۱۰-۱-۱- قواعد مالی و قواعد پولی.....
- ۸۳-۱۰-۲- قواعد مالی و قواعد ارزی.....
- ۸۴-۱۰-۳- ارتباط بین قواعد مالی و قواعد پولی و ارزی در ایران.....
- ۸۷-۱۰-۳-۱- رابطه عواید نفت و گاز با بخش پولی و سیاست‌های پولی.....
- ۸۸-۱۰-۳-۲- رابطه عواید صادراتی نفت با بخش ارزی.....
- ۸۹-۲- مروری بر تحولات مالی و بودجه‌ای ایران با تأکید بر نقش عواید نفتی.....
- ۱۱۴-۳- بررسی قواعد سیاست‌های مالی منابع و مصارف بودجه در ایران.....

- ۱-۳- بررسی روند درآمدهای مالیاتی و قواعد مالی ذی ربط ۱۱۴
- ۲-۳- بررسی روند عواید نفتی و قواعد مالی ذی ربط ۱۲۱
- ۳-۲-۱- تجربه حساب‌ها و صندوق‌های تثبیت و پس‌انداز ارزی در ایران ۱۲۶
- ۳-۲-۱-۱- حساب ذخیره ارزی ۱۲۶
- ۳-۲-۱-۲- صندوق توسعه ملی ۱۳۳
- ۳-۳- بررسی روند اعتبارات هزینه‌ای و قواعد مالی ذی ربط ۱۳۴
- ۳-۳-۱- روند کلی ۱۳۴
- ۳-۳-۲- قواعد مالی اعتبارات هزینه‌ای ۱۳۹
- ۳-۳-۱-۱- قانون برنامه اول توسعه ۱۳۹
- ۳-۳-۲-۱- نام برنامه چهارم توسعه ۱۳۹
- ۳-۳-۳-۱- قانون برنامه پنجم توسعه ۱۳۹
- ۳-۳-۳-۲- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۱۴۰
- ۳-۳-۳-۳- یارانه‌ها ۱۴۳
- ۴-۳- بررسی روند اعتبارات ملوک‌داران‌های سرمایه‌ای و قواعد مالی ذی ربط ۱۴۶
- فصل دوم پیشنهاد اصلاح قواعد سیاست‌های ملی در ایران ۱۵۵**
- ۱- کلیات ۱۵۵
- ۲- اصلاحات ناظر بر ساختار کلی بودجه ۱۵۶
- ۲-۱- مرحله تهیه و تدوین بودجه ۱۵۷
- ۲-۲- در خصوص مرحله تصویب بودجه ۱۵۸
- ۲-۳- در ارتباط با مرحله اجرای بودجه ۱۵۹
- ۲-۴- در خصوص مرحله نظارت بر بودجه ۱۶۱
- ۳- بهبود ساختار بودجه از طریق افزایش مالیات‌ها ۱۶۵
- ۴- پیشنهاد اصلاحات مربوط به عواید نفتی ۱۷۲
- ۴-۱- عواید نفتی دولت ۱۷۲
- ۴-۲- پیشنهاد‌های اصلاحی مربوط به صندوق توسعه ملی ۱۷۴
- ۵- اصلاحات پیشنهادی اعتبارات هزینه‌ای دولت ۱۷۶
- ۵-۱- استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ۱۷۶
- ۵-۱-۱- مبانی کلی ۱۷۶
- ۵-۱-۲- کاربرد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران ۱۸۱
- ۵-۲- استقرار نظام چهارچوب میان‌مدت مخارج دولتی یا بودجه چند سالانه ۱۸۳

- ۱۸۳..... ۱-۲-۵- مفاهیم و ویژگی های کلی
- ۱۹۱..... ۲-۲-۵- مبانی کاربردی
- ۱۹۲..... ۳-۲-۵- ارتقای کارایی تخصیص
- ۱۹۲..... ۱-۳-۲-۵- بودجه های سالانه و چندسالانه
- ۱۹۳..... ۲-۳-۲-۵- بودجه ریزی غلطان
- ۱۹۴..... ۳-۳-۲-۵- کارایی تخصیص منابع
- ۱۹۵..... ۴-۳-۲-۵- پیوند برنامه و بودجه
- ۱۹۶..... ۴-۲-۵- برقراری انضباط مالی
- ۱۹۸..... ۵-۲-۵- ارتقای کارایی عملیاتی
- ۲۰۰..... ۳-۲-۵- اجرای نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در یک چهارچوب میان مدت مخارج
دولتی
- ۱۹۹..... ۱-۳-۵- کلیات
- ۱۹۹..... ۲-۳-۵- روش های نیازهای اجرای فرایند اصلاح
- ۱۹۹..... ۳-۳-۵- رهبری و ان
- ۲۰۰..... ۴-۳-۵- تجربه و شور و شوق
- ۲۰۰..... ۵-۳-۵- مهارت ها، استعدادها، مهارت و ویژگی های کارکنان
- ۲۰۰..... ۶-۳-۵- وجود یک روش جامع سازگار مرحله بندی شده
- ۲۰۱..... ۷-۳-۵- تشخیص پیچیدگی و مکمل بودن اصلاحات
- ۲۰۲..... ۸-۳-۵- چالش های فنی
- ۲۰۲..... ۹-۳-۵- تفاهم و اعتمادسازی
- ۲۰۲..... ۱۰-۳-۵- متقاعد کردن مدیران به توانایی اجرای روش های جدید
- ۲۰۳..... ۱۱-۳-۵- چالش های پیش رو
- ۲۰۳..... ۱۲-۳-۵- پیشنهاد روش اجرایی
- ۲۱۴..... ۶- اصلاح فرایند تأمین مالی طرح های تملک دارایی های سرمایه ای
- ۲۱۵..... ۱-۶- مروری بر ادبیات تأمین منابع مالی طرح های سرمایه گذاری دولتی
- ۲۱۶..... ۲-۶- تجربه ایران در زمینه مشارکت بخش های عمومی و خصوصی در اجرای طرح های
تملك دارایی های سرمایه ای
- ۲۲۵..... ۷- شیوه های تسویه بدهی دولت و اولویت های تسویه
- ۲۲۵..... ۱-۷- مقدمه
- ۲۲۶..... ۲-۷- وضعیت بدهی بخش دولتی به بانک ها و مؤسسه های اعتباری غیربانکی

۲۲۸	۳-۷- بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی
۲۳۴	۴-۷- جمع بندی
۲۳۴	۱-۴-۷- شیوه‌های تسویه بدهی دولت
۱-۴-۷-۱	تسویه بدهی دولت به بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری از طریق واگذاری شرکت
۲۳۵	
۲-۴-۷-۱	تسویه بدهی دولت به بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری از طریق تجدید ارزیابی دارایی
۲۳۶	
۲-۴-۷-۲	منابع بالقوه حساب ذخیره ارزی
۲۳۶	
۱-۴-۷-۱	اوراق خزانه اسلامی
۲۳۷	
۲-۴-۷-۴	تدوین و تدوین قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی
۲۳۷	
۲۳۹	۸- مجموعه آمار کلی منابع و مصارف عمومی دولت
۲۴۹	فصل سوم خلاصه مدیریتی و پیشنهاد قواعد سیاست‌های مالی
۲۴۹	۱- خلاصه مدیریتی
۲۴۹	۱-۱- قاعده بدهی دولت
۲۴۹	۲-۱- قاعده تراز بودجه
۲۵۰	۳-۱- قواعد هزینه‌ای
۲۵۰	۴-۱- قواعد درآمدی
۲۵۰	۵-۱- قاعده تراز اولیه بدون نفت
۲۵۰	۶-۱- قاعده مالی قیمت نفت و تراز ساختاری
۲۵۰	۷-۱- قاعده تراز جاری
۲۵۰	۸-۱- قاعده تراز جاری بدون نفت
۲۵۰	۹-۱- قاعده تراز داخلی
۲۵۱	۱۰-۱- تأسیس و تشکیل صندوق‌های تثبیت، پس‌انداز و تأمین مالی
۲۵۱	۱۱-۱- قواعد مالی توزیع منابع حاصل از نفت
۲۵۱	۱۲-۱- قواعد مالی تهیه و تنظیم بودجه
۲۵۲	۱۳-۱- قواعد مالی تصویب بودجه
۲۵۲	۱۴-۱- قواعد مالی اجرای بودجه
۲۵۳	۱۵-۱- ارتباط قواعد مالی و قواعد پولی و ارزی
۲۵۳	۱۶-۱- قواعد سیاست‌های مالی درآمدهای مالیاتی
۲۵۴	۱۷-۱- قواعد مالی منابع حاصل از صادرات نفت

۱۸-۱	قواعد سیاست‌های مالی اعتبارات هزینه‌ای	۲۵۴
۱۹-۱	قواعد سیاست‌های مالی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۵۵
۲	پیشنهاد قواعد سیاست‌های مالی	۲۵۷
۱-۲	قواعد تهیه، تصویب و اجرای بودجه	۲۵۷
۲-۲	قواعد سیاست‌های منابع و مصارف عمومی	۲۵۸
۱-۲-۲	قواعد سیاست‌های مالیاتی	۲۵۹
۲-۲-۲	قواعد سیاست‌های مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت	۲۶۲
۳-۲-۲	قواعد سیاست‌های مربوط به اعتبارات هزینه‌ای	۲۶۴
۴-۲-۲	قواعد سیاست‌های مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۶۶
۵-۲-۲	جمع‌بندی نهایی	۲۶۸
۲۷۱	فهرست منابع	
۲۷۱	منابع فارسی	
۲۷۳	منابع انگلیسی	
۲۷۵	واژه‌نامه	
۲۸۱	نمایه	

دیباچه

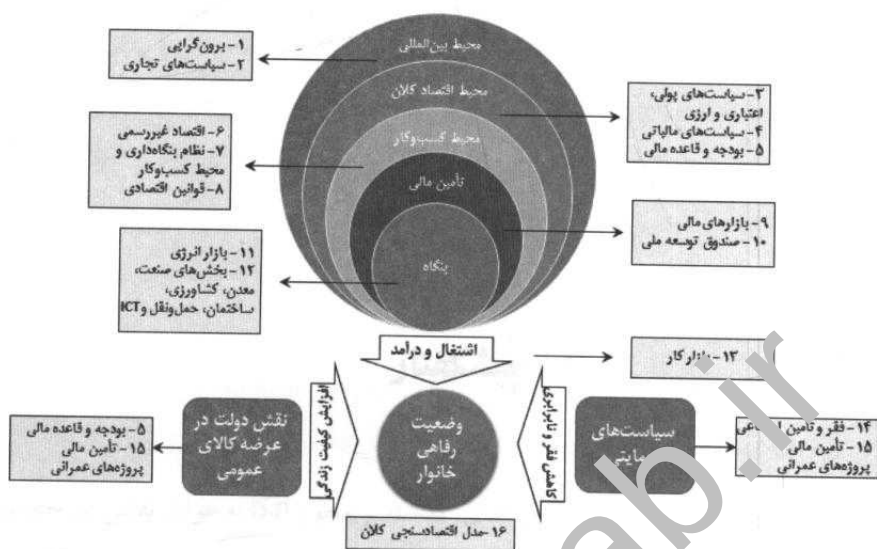
اقتصاد ایران در وضعیت کنونی از نظر مسائل و چالش‌هایی که با آن مواجه است در مقطعی ویژه به سر می‌برد. مشکلات اقتصادی اذعان شده در طول سالیان گذشته، مانند زخم‌هایی کهنه، یکی پس از دیگری سر باز کرده‌اند و بدنبال آن، مرهم‌گذاری بر این زخم‌ها جای علاج بیماری را گرفته است. انباشت مشکلاتی که در دهه‌های گذشته برای حل آنها چاره‌اندیشی نشده سبب شده است اقتصاد ایران امروز از نظر تعداد و عمق مسائل در وضعیت تجربه‌نشده‌ای قرار گیرد. همین امر باعث شده است نه‌ها آینده میان‌مدت، بلکه آینده بلندمدت اقتصاد ایران نیز به نحوه مدیریت و تصمیماتی که در چند سال نزدیک پیش رو اتخاذ می‌شود وابستگی زیاد پیدا کند. از این رو، درک صحیح شرایط و توجه به تمهیدات خاصی که متناسب با آن باید اتخاذ شود از اهمیت زیادی برخوردار است.

در شرایط فعلی، خطای سیاست‌گذاری در مقایسه با گذشته هزینه‌های به مراتب بیشتری به بار خواهد آورد. وضعیت به گونه‌ای است که خطای سیاست‌گذاری می‌تواند با افزودن بر سرعت تحولات مخرب، زمان تبدیل مشکلات فعلی را به شرایطی با دشواری‌های زیاد بسیار کوتاه کند. در مقابل، اتخاذ رهیافتی صحیح و با مبانی مستحکم علمی می‌تواند مشکلات کنونی را در حوزه اقتصاد مهار کند و مانع از سرایت آنها به سایر حوزه‌ها شود، اما زمان لازم برای بهبود شرایط از یک‌طرف و هزینه‌های سیاست‌های اصلاحی برای گروه‌های ذی‌نفع از طرف دیگر موانع مهمی برای اجرای سیاست‌های اصلاحی محسوب می‌شوند. بر این اساس، ضروری است سیاست‌گذاری‌ها به گونه‌ای صورت پذیرد که همه

این موانع به‌عنوان متغیرهای درون‌زا در انتخاب راه‌حل‌های بهینه مد نظر قرار گیرند. در این وضعیت، ارائه تصویری دقیق از وضعیت موجود و عوامل شکل‌دهنده چالش‌هایی که به‌عنوان موانع اصلی توسعه اقتصادی کشور شناخته می‌شوند یکی از مبرم‌ترین پیش‌نیازها برای عبور از تبعات تداوم وضعیت فعلی است. لازم است چالش‌های پیش رو به‌دقت شناسایی شوند و راهکارها و سیاست‌های اقتصادی برای بهبود شرایط و تخفیف یا رفع بحران‌های احتمالی آتی بررسی و مطالعه گردند.

مؤسسه مالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، با توجه ویژه به اهمیت موارد مذکور، در سال ۱۳۹۳ اولین کنفرانس اقتصاد ایران را برگزار و تلاش کرد در مجموعه نشست‌ها و مطالبی که در آن ارائه می‌شود اولاً ارزیابی تحلیلی دقیقی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصاد ایران ارائه نماید و ثانیاً، جهت‌گیری‌های اصلی اصلاحی را برای مواجهه مؤثر با این چالش‌ها پیشنهاد کند. پس از برگزاری کنفرانس مذکور و اجماع بخش عمده‌ای از اقتصاددانان بر روی جهت‌گیری‌های اصلی اصلاحی، در سال ۱۳۹۴ مؤسسه با تمرکز بر ۱۶ سرفصل اصلی مرتبط با جامع‌بندی‌های صورت گرفته در کنفرانس، مطالعه‌ای جامع را در مورد اقتصاد ایران با عنوان «مرح جامع مطالعات اقتصاد ایران» آغاز کرد.

طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران با هدف دستیابی به مجموعه سیاست‌هایی سازگار برای دستیابی به رشد اقتصادی بالا، پایدار، اشتغال‌زا و برابری درآمدی شد. این طرح پس از طی مراحل اولیه شامل تهیه سرفصل‌های اصلی، پیشنهاد پژوهشی و سرفصل‌های تفصیلی، زمان‌بندی پروژه‌ها، تصویب در شورای پژوهشی مؤسسه، انتخاب مدیران و کارشناسان و تجهیز اداری و مالی آغاز شد. به‌دنبال آن، ۱۶ گروه پژوهشی بر اساس تقسیم کار صورت گرفته تحقق هدف طرح را عهده‌دار شدند. از آنجا که بهبود وضعیت رفاه و معیشت خانوارهای ایرانی هدف اصلی دستیابی به «رشد اقتصادی بالا، پایدار، اشتغال‌زا و فراگیر» است، گروه‌های پژوهشی مذکور به‌شکلی سازمان‌دهی شدند که با کنار هم قراردادن مطالعات مجزای هر یک از آنها بتوان مسیر رسیدن به هدف غایی، یعنی بهبود شرایط رفاهی خانوارهای ایرانی، را به‌دست آورد. شکل ۱ ارتباط این گروه‌های پژوهشی را در جهت رسیدن به هدف اصلی طرح مطالعات جامع اقتصاد ایران نشان می‌دهد.



شکل ۱- ارتباط ۱۶ گروه پژوهشی در جهت رسیدن به هدف بهبود وضعیت رفاه و معیشت خانواده‌های ایرانی

کتاب حاضر خلاصه نتایج پروژه پژوهشی «بودجه و قاعده‌مندی سیاست مالی» به مدیریت جناب آقای محمد کردبچه است که ضمن بررسی قواعد سیاست‌های مالی و بودجه‌ای در ایران، وضع موجود آن را تبیین می‌کند و پیشنهادی برای انجام اصلاحات لازم در این زمینه ارائه می‌دهد. این کتاب اولین کتاب منتشر شده از مجموعه خلاصه نتایج طرح‌های پژوهشی شانزده گانه است که در معرض ارزیابی و نقد کارشناسان اقتصاددانان و فعالان اقتصادی قرار می‌گیرد تا بتواند با دریافت بازخورد، قوت بیشتری یابد و با ورود به مراجع تصمیم‌گیری، به حل مشکلات بزرگ اقتصادی کشور کمک کند.

امید می‌رود کشور عزیزمان ایران بتواند در سایه بهره‌مندی از همه ظرفیت‌های کارشناسی و مدیریتی، از گذرگاه سختی که پیش رو دارد به سلامت و با موفقیت عبور کند.

مسعود نیلی

رئیس مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

پاییز ۱۳۹۷