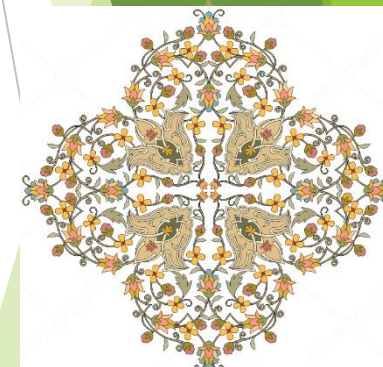




# طراحی و استقرار نظام نوین درآمد – هزینه استان ها

چارچوبی برای پیاده سازی آیین نامه اجرایی بند (پ) ماده ۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت ۱۴۰۳-۱۴۰۷

امور برنامه و بودجه استان ها  
مهرماه ۱۴۰۵



بخش اول: داده های آماری و اطلاعات  
❖ وجود آمار و اطلاعات نامتقارن، ناقص و نامطمئن استانی و نیز ضعف در گردآوری، تحلیل و بهره‌برداری از اطلاعات معتبر برای تصمیم‌گیری (Government Information Failure)

بخش دوم: شفافیت و پاسخگویی  
❖ درهم تنیدگی، بی‌نظمی، همپوشانی و خلط وظایف ملی / استانی و در نتیجه کاهش میزان تناسب بین اختیارات، مسئولیت‌ها و پاسخگویی منابع سطوح ملی / استانی و مشخص نبودن مرز بین «سیاست‌گذاری کلان و قاعده‌گذاری عمومی» که باید ملی بماند و «سیاست‌گذاری استانی و قاعده‌گذاری اجرایی» که باید در استان تدوین شود (حاکمیت قواعد سخت، شفاف و غیرقابل تفسیر و اجتناب از قواعد نرم-Commitment to Hard Rules and Avoidance of Soft Rules)

وجود قواعد و ضوابط (بودجه‌ای) ضعیف و قابل تفسیر به رای و انتظارات نهادها و مقامات استانی توسعه از مرکز برای نجات از "ناترازی‌ها و عدم تعادل‌های مالی و عملکرد ضعیف" انگیزه‌های واقعی برای انضباط مالی، اولویت‌بندی پروژه‌ها، افزایش درآمد، کنترل هزینه یا بهبود بهره‌وری اندک است (مسئله قواعد و ضوابط بودجه‌ای ضعیف-Soft Budget Constraint)

❖ ترجیح شدید ملاحظات استانی بر اهداف ملی در نهادهای استانی، فقدان انگیزه‌های درونی لازم و کافی در شورای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها برای ارائه آمار و اطلاعات و عملکرد واقعی (مسئله تاخیر و درنگ استراتژیک-Hold-out Problem)

## ادامه بخش دوم: شفافیت و پاسخگویی

❖ **پایین بودن میزان پاسخگویی دستگاه های ملی و سلیقه ای عمل کردن در قبال وضعیت نامتوازن توسعه استان ها (مسئله گروکشی – Hold-up Problem)**

❖ **حاکمیت نگرش تدوین و اجرای برنامه های جامع و تعیین اهداف بلند پروازانه و غیر قابل دستیابی و حل همزمان همه مسائل که بجای نگرش مسئله محوری و تمرکز بر محدود موضوعات اولویت دار**

❖ **تمرکزگرایی تاریخی دستگاه های ملی و مقاومت آنها در واگذاری اختیارات واقعی، گرایش به «شکلی کردن احکام» و رفع مسئولیت از اجرای واقعی، بدون تغییر در توزیع قدرت و اختیار (مساله کارفرما / مدیرستادی – کارگزار / مدیر استانی – Principal-Agent Problem)**



❖ **مداخلات ناهماهنگ و جهت‌دار برخی نهادهای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ** بر فرآیند تصمیم‌گیری‌های اداری، اجرایی، توزیع و تخصیص منابع در شورای برنامه ریزی توسعه استان‌ها **(مسئله تسخیر نظام تصمیم‌گیری و توزیع منابع – Capture / Local Capture / Regulatory Capture)**

❖ **اقلان منابع بسیار محدود مالی، وقت و انرژی سطح ملی برای "اجرای پروژه‌های کوچک مقیاس در کل کشور و باز ماندن از توسعه متوازن استان‌ها" و برنامه‌های راهبردی و طرح‌های کلان توسعه آفرین ملی (مسئله وابستگی به مسیر – Path Dependency)**

❖ **ورود سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان سطح ملی به فرآیند‌های اداری و اجرایی تعیین پروژه‌های عمرانی بجای سیاستگذاری و نظارت عالیه و خلط شدن اختیارات، مسئولیت‌های پاسخگویی مقامات قانونی استانی و ملی از جمله معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری و سازمان برنامه بودجه کشور در اعتبارات جدول (۱۰-ج)**

❖ **عدم توازن و تعادل شدید در پرداخت‌های پرسنلی** سرانه کارکنان دستگاه‌های اجرایی استانی در مقایسه با دستگاه‌های ملی متناظر و در نتیجه افزایش نارضایتی کارکنان دستگاه‌های اجرایی استانی **(مسئله پایین بودن درجه همسویی منافع و رفتارهای فردی استان‌ها با اهداف جمعی (اجتماعی))**

## بخش چهارم: شکست انگیزشی

❖ **گرایش به تقاضای بیش از حد منابع مشترک** (اعتبارات عمومی) در مقابل انگیزه مشارکت کم اثر شورای برنامه ریزی توسعه استان ها برای تامین حداکثری منبع مشترک (درآمد مالیاتی) **در چارچوب یک بازی با حاصلجمع صفر** (مسئله استفاده از منبع مشترک – Common Pool Problem)

### سه پایه پارادایم نهادگرایی نوین (NIE)

| پایه | عنوان                    | توضیح                                                                  |
|------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| ۱    | طراحی تفصیلی نهادها      | ایجاد نهادهای جدید و اصلاح نهادهای موجود (قواعد، ساختارها، مکانیسم‌ها) |
| ۲    | برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی | اجرای طراحی‌های تفصیلی (نظام‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، فرآیندها)         |
| ۳    | فضای عادلانه رقابتی      | ایجاد قواعد مناسب برای بخش غیردولتی و ذی‌نفعان اولیه (بهره‌برداران)    |

## جدول تطبیق ۱۰ شکست با سه پایه پارادایم نهادگرایی نوین (NIE)

| شکست                                                      | پایه ۱: طراحی نهادها | پایه ۲: برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی | پایه ۳: فضای عادلانه رقابتی |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| آمار نامتقارن و ناقص                                      | خداشه شدید           | خداشه متوسط                      | خداشه کم                    |
| وجود قواعد و ضوابط (بودجه ای) ضعیف و قابل تفسیر به رای... | خداشه شدید           | خداشه شدید                       | خداشه شدید                  |
| ترجیح شدید ملاحظات استانی بر اهداف ملی...                 | خداشه شدید           | خداشه متوسط                      | خداشه کم                    |
| عدم توازن پرداخت پرسنلی...                                | خداشه شدید           | خداشه کم                         | خداشه شدید                  |
| تقاضای بیش از حد از منابع مشترک...                        | خداشه شدید           | خداشه متوسط                      | خداشه شدید                  |
| تسخیر نظام تصمیم‌گیری ...                                 | خداشه شدید           | خداشه متوسط                      | خداشه شدید                  |
| وابستگی به مسیر...                                        | خداشه شدید           | خداشه شدید                       | خداشه کم                    |
| درهم‌تنیدگی وظایف ملی/استانی...                           | خداشه شدید           | خداشه متوسط                      | خداشه متوسط                 |
| مداخلات ناهماهنگ و جهت داری نفعان ...                     | خداشه شدید           | خداشه شدید                       | خداشه شدید                  |
| ورود سیاست‌گذاران سطح ملی به اجرا...                      | خداشه شدید           | خداشه شدید                       | خداشه متوسط                 |



## جدول تطبیق ۱۰ شکست نظام فعلی در آمد-هزینه استان‌ها با سه پایهی پارادایم نهادگرایی نوین نشان می‌دهد:

❖ در پایهی اول (طراحی تفصیلی نهادها)، هر ۱۰ شکست ریشه در نبود یا ضعف نهادهای مناسب دارند؛ به این معنا که نظام فعلی فاقد قواعد، ساختارها و مکانیسم‌های لازم برای هدایت رفتار عوامل اجرایی و ذی‌نفعان اولیه است.

❖ در پایهی دوم (برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی)، ۶ شکست کلیدی از جمله عدم شفافیت، وابستگی به مسیر، مداخلات ناهماهنگ و مسئله نشان می‌دهند که حتی در صورت وجود طراحی‌های اولیه، **فرآیند اجرا و پیاده‌سازی با اختلال جدی مواجه است و برنامه‌ها به نتایج مورد انتظار نمی‌رسند.**

❖ در پایهی سوم (ایجاد فضای عادلانه رقابتی برای بخش غیردولتی و ذی‌نفعان اولیه)، ۵ شکست شامل عدم شفافیت، عدم توازن پرداخت پرسنلی، مسئله استفاده از منبع مشترک، تسخیر نظام تصمیم‌گیری و مداخلات ناهماهنگ، به طور مستقیم به **تضعیف موقعیت ذی‌نفعان اولیه** — یعنی بهره‌برداران نهایی زیرساخت‌های نهادی و فیزیکی — منجر می‌شود و فضای رقابت عادلانه را از میان می‌برد.

بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که نظام فعلی نه تنها در **سطح طراحی نهادها ناکارآمد** است، بلکه در اجرا و ایجاد فضای رقابتی نیز **شکست خورده** است و این امر ضرورت طراحی و استقرار نظام نوین در آمد-هزینه استان‌ها را بر پایهی پارادایم نهادگرایی نوین و با تمرکز بر توانمندسازی ذی‌نفعان اولیه، اجتناب‌ناپذیر می‌سازد



## چه باید کرد: گذار به نظام حکمرانی غیر متمرکز دو سطحی کارا و اثر بخش ملی / استانی و تمرکززدایی اداری – بودجه‌ای واقعی برای تحقق اهداف آیین نامه اجرایی بند (پ) ماده ۱۷ قانون برنامه هفتم با ابتناء بر:

**۱\_ پارادایم توسعه اقتصاد نهادگرایی نوین (NIE) و اقتصاد خیر عمومی:** به منظور فهم نقش قواعد، هزینه‌های مبادله، حقوق تصمیم‌گیری و مالکیت، ساختار انگیزه‌ها و مسائل عوامل اجرایی (بازیگران) - ذینفعان اولیه (عامل اصلی بروز تغییرات) ذینفعان ثانویه و گروه‌های تاثیر گذار؛

**۲\_ مدیریت مبتنی بر نتایج (RBM):** برای انتقال کانون توجه از ورودی‌ها و فعالیت‌ها به نتایج (خروجی‌ها، دستاورد ها و اثرات توسعه‌ای) و طراحی، تضمین و استقرار مکانیسم‌های انگیزه - سازگار؛

**۳\_ امکان گذار از رفتار های مبتنی بر عقلانیت فردی و رقابت و تعارض منافع محض به عقلانیت جمعی و همکاری محض**



**۱\_۳\_ مکانیسم‌های انگیزه - سازگار (ICM):** همراستایی منافع اختصاصی با منافع جمعی

**۲\_۳\_ بازی وارسازی ها (Gamefication):** همکاری مبتنی بر رضایت از فرآیند

**۴\_ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (PBB):** بودجه بر اساس عملکرد (کارایی در تخصیص و اثر بخشی در نتایج)

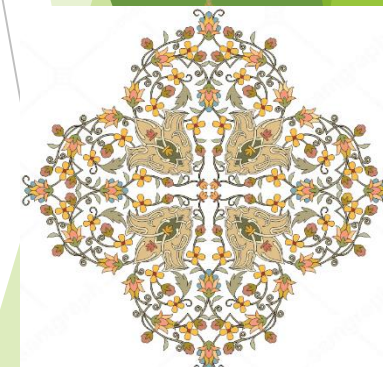
تنظیم می شود تا رفتارهای نا مطلوب ذینفعان اولیه به رفتارهای مطلوب تغییر نماید.

## سوال اساسی (Big Question) رویکرد مدیریت و برنامه ریزی مبتنی بر نتایج و مکانیسم های انگیزه - سازگار (RBM<sup>+</sup>)

۱\_ با همه «**نواقص** ساختارها ؛ بازارها ؛ نهادها و مکانیسم ها » و «**عدم تقارن اطلاعات** بین سیاستگذاران ؛ برنامه ریزان ؛ مجریان و ذینفعان » و «**نااطمینانی های** مربوط به پیش بینی آینده » و «**مسائل** ؛ چالشها معضلات و مصائب » **چه تغییراتی** در قوانین و مقررات و ساختارها ؛ نهادها ؛ مکانیسم های اداری - اجرایی، انگیزشی و زیرساختهای سخت افزاری و نرم افزاری « را **باید ایجاد کرد تا با تغییر** دانش ؛ بینش ؛ نگرش ؛ باورها ؛ ساختارها ؛ نهادها ؛ مکانیسم ها و زیر ساخت های سخت و نرم، "خیر و صلاح و منافع استان ها در این باشد که "تقریبا" آنگونه که مورد نظر سیاستگذاران ملی است، عمل کنند؟

و یا به عبارت دیگر چه باید کرد تا "استراتژی مسلط" هریک از استان ها در راستای منافع و خیر و صلاح خودشان؛ "ارایه بهترین عملکرد خود" باشد و در نتیجه منافع، مصالح و خیر استانی آنها و منافع، مصالح و خیر عمومی مورد نظر سیاستگذاران و برنامه ریزان ملی همراستا شده و به صورت همزمان، خودکار و خود تنظیم حداکثر شود؟

۲\_ یا به طور خلاصه، چه فضای اداری- اجرایی و انگیزشی **جدیدی** برای استان ها خلق کنیم و یا **چه قید و بندهایی** را از آنها برداریم تا استعدادهای درونی و گل وجودی و شیر خفته درونشان بیدار و شکوفا شود؟



## مفاد آیین نامه اجرایی بند (پ) ماده ۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت ۱۴۰۳-۱۴۰۷)

ماده (۲):

**اصل ۱: بازطراحی، تضمین و استقرار نظام حکمرانی اداری دو سطحی ملی و استانی؛ سیاست گذاری کلان) متمرکز در مرکز (برای یکپارچگی)) و اجرای غیرمتمرکز در استانها (برای کارایی و انعطاف))**

**اصل ۲: طراحی و استقرار مدیریت و برنامه ریزی مبتنی بر نتایج و مکانیسم های انگیزه ساز - سازگار؛ برای بهره برداری بهینه از ظرفیت ها و توانمندی های استان ها به منظور ارتقاء کارایی و اثر بخشی، سلامت سیستم اداری، کیفیت تصمیمات، نوآوری و خلاقیت، حداقل کردن نیاز به نظارت های ناکارآمد متداول و مقاومت در برابر تغییرات برای برنامه ریزان، عوامل اجرایی و ذینفعان اولیه**

**اصل ۳: توازن و تعادل در توزیع اعتبارات و پرداخت ها؛**

**توازن و تعادل در توزیع اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای بین استان ها در سطح کشور و بین شهرستان ها در هر استان و توازن و تعادل در پرداخت های پرسنلی بین دستگاه های ملی و استانی در سطح ملی و بین دستگاه های استانی در سطح استان و رفع تبعیض در توزیع منابع و امکانات**

**اصل ۴: افزایش پایدار و معنادار منابع مالی و بازگشت درآمدهای مازاد به استان ها؛**

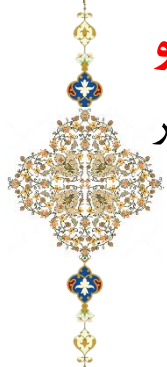
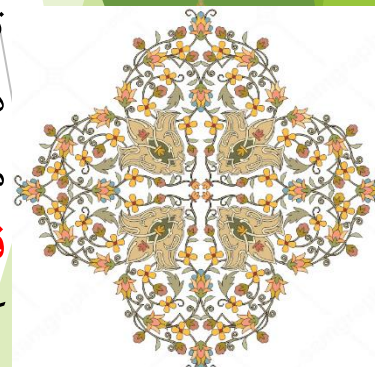
**افزایش پایدار و معنادار منابع مالی، درآمدها، اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای مصوب و تخصیص یافته و ترمیم سایر اعتبارات هزینه ای دستگاه های اجرایی استانی با استفاده از سازوکارهای خودتنظیم تأمین منابع و مصارف استانی و بازگشت نظام مند درآمدهای مازاد وصولی به استان ها**

**ماده (۳)، تفکیک و واگذاری وظایف، اختیارات، مسئولیت ها و پاسخگویی به همراه منابع مالی و اعتبارات مربوطه به دو سطح ملی و استانی الزامی گردیده است. به منظور اصلاح شکست های**

- مداخلات ناهماهنگ و جهت دار ...
- ورود سیاستگذاران و برنامه ریزان سطح ملی به فرآیند های اداری و اجرایی
- عدم تعادل های سلسله مراتبی عمودی و افقی...

### **به منظور استقرار پایه های نهاد گرایی نوین:**

تأکید بر واگذاری همزمان اختیار، مسئولیت، پاسخگویی و منابع، یک نظام حکمرانی چندلایه را ترسیم می نماید که در آن دستگاه اجرایی ملی به عنوان "**سیاستگذار و راهبر متمرکز ملی**" و دستگاه اجرایی استانی به عنوان مجری "**غیر متمرکز اقدامات و عملیات اجرایی ( فعالیت های جاری و عملیات عمرانی) و سیاستگذار و قاعده گذار استانی ( درچارچوب سیاست ها و برنامه های ملی)**"، هر یک در جایگاه خود، به بهبود مستمر کیفیت خدمات عمومی، کاهش هزینه های دولت و توسعه متوازن و هم افزای استان ها کمک خواهند کرد.



## گام اول: استخراج همه وظایف و اختیارات و تکالیف قانونی

### گام دوم: تجزیه ابعاد وظیفه و اختیار و تکالیف قانونی

| سطح       | ابعاد وظیفه                                                                                                 | توضیح تکمیلی                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| سطح اول   | سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری (چارچوب اجرا را می‌سازد)                                                          | تشریح سیاست‌ها و قواعدی (باید‌ها و نباید‌های) برای انجام مطلوب وظیفه قانونی.                                                                                                                                                                     |
| سطح دوم   | برنامه‌ریزی فعالیت‌ها و نتایج مرتبط با وظیفه و اختیار و تامین منابع (نقشه اجرای وظیفه را انجام تهیه می‌شود) | تشریح برنامه راهبردی و عملیاتی مبتنی بر نتایج در سطوح ملی و استانی برای اجرای مطلوب وظیفه قانونی. عبارت دیگر با تامین چه منابعی، چه فعالیت‌هایی، چه نتایج (خروجی‌های، دستاورد‌ها و اثراتی) مورد انتظاری، وظیفه قانونی به شکل مطلوب انجام می‌شود. |
| سطح سوم   | اجرا و پیاده‌سازی برنامه‌ریزی فعالیت‌ها و نتایج مرتبط با وظیفه و اختیار (نقشه اجرا را پیاده‌سازی می‌کند)    | تشریح چگونگی پیاده‌سازی برنامه راهبردی و عملیاتی مبتنی بر نتایج وظیفه قانونی مورد نظر فعالیت‌های وظیفه (سطح دوم) و تداوم آن توسط عوامل اجرایی؟                                                                                                   |
| سطح چهارم | نظارت و پاسخگویی (مسیر اجرا را پایش می‌کند)                                                                 | تشریح برنامه پایش و اصلاح مستمر بر فرآیند اجرا و ارزیابی عملکرد در سطوح ملی و استانی انجام مطلوب وظیفه قانونی.                                                                                                                                   |

### گام سوم: اصول و معیار های تفکیک اجزای وظیفه به سطوح ملی و استانی

#### اصول تفکیک اجزای وظیفه و اختیار به سطوح ملی و استانی:

- اصل شماره ۱: «سیاست‌گذاری متمرکز و اجرای غیرمتمرکز»
- اصل شماره ۲: واگذاری به پایین ترین سطح اجرایی کارآمد (اصل فرعی سازی)
- اصل شماره ۳: واگذاری همزمان وظیفه و اختیار، مسئولیت، پاسخگویی به همراه منابع کافی (اصل واگذاری سه گانه توانمندسازی)
- اصل شماره ۴: تعادل همزمان عمودی و افقی سلسله مراتبی در هر دو سطح ملی و استانی

## معیارها و ویژگی های تفکیک اجزای وظیفه و اختیار به سطوح ملی و استانی:

- ۱- **وحدت و یکپارچگی سرزمینی و امنیت عمومی:** بخشی از وظیفه و اختیار که "انتقال، اجرا و پیامد و اثرات اجرای آن" به هر شکل امنیت عمومی یا تمامیت ارضی کشور را مرتبط هست، "ملی" می باشد.
- ۲- **ضرورت وجود استاندارد ها و قواعد عمومی:** بخشی از وظیفه و اختیار که اجرای آن نیازمند رعایت ضوابط، استاندارد ها و رویه های کاملاً یکسان در سراسر کشور هست، "ملی" می باشد
- ۳- **پیچیدگی فنی و تخصصی:** اجزای وظیفه و اختیار، که دارای پیچیدگی فنی و تخصصی بسیار بالا باشند، در سطح "ملی" باقی می ماند.
- ۴- **تعارض منافع سطوح ملی و استانی (درون استانی و بین استانی):** بخشی از وظیفه و اختیار که انجام آن در استان موجب ایجاد رقابت مخرب بین استان ها و نهادهای استانی و ملی می گردد، "ملی" می باشد.
- ۵- **اثرات فراستانی و سرریزهای استانی:** چنانچه پیامد و اثرات اجرای بخشی از وظیفه و اختیار، به وضوح از مرزهای استان عبور کند و بر منافع ملی یا منافع استان های دیگر اثر می گذارد، "ملی" می باشد.
- ۶- **دسترسی مستقیم به ذینفع و داده و اطلاعات:** بخشی از وظیفه و اختیار که برای اجرای صحیح آن، نیاز به تماس نزدیک و مستمر با ذینفع محلی و دسترسی به داده های بومی و میدانی باشد، "استانی" می باشد.
- ۷- **سرعت در ارائه خدمات:** بخشی از وظیفه و اختیار برای اجرا، نیازمند واکنش سریع تر، تصمیم گیری فوری و کاهش فاصله زمانی بین درخواست تا دریافت خدمت باشد، "استانی" می باشد.
- ۸- **نظارت مستقیم و رضایت مردم:** بخش از وظیفه که ذینفعان به طور مستقیم بر اجرای آن نظارت و عملکرد آن را ارزیابی نمایند، "استانی" می باشد.



## برای تعیین سطوح ملی و استانی اجزای وظیفه و اختیار قواعد زیر ملاک عمل می باشد:

الف) زیر وظیفه "سیاستگذاری و طراحی، تدوین و استقرار قواعد"، با توجه اصل شماره ۱ و ویژگی های شماره ۱، ۲، ۴، ۵ در سطح "ملی" باقی می ماند، در غیر اینصورت به سطح "استانی" انتقال می یابد.

ب) زیر وظیفه "اجراء و پیاده سازی برنامه ریزی فعالیت ها و نتایج مرتبط با وظیفه و اختیار" همراه با اصل شماره ۲ ویژگی های شماره ۶، ۷ و ۸ در سطح "استان" باقی می ماند مگر اینکه حداقل یکی از معیارهای ۱ تا ۵ احراز شود که در این صورت مربوط به سطح "ملی" خواهد بود.

ج) پس از انتقال "اجراء و پیاده سازی برنامه ریزی فعالیت ها و نتایج مرتبط با وظیفه و اختیار" به "سطح استان"، براساس اصل شماره ۳، بخش "برنامه ریزی فعالیت ها و نتایج مرتبط با وظیفه و اختیار و تامین منابع" هم به "سطح استان" انتقال می یابد. در غیر اینصورت "اجراء و پیاده سازی" به همراه "برنامه ریزی فعالیت های مرتبط با وظیفه و اختیار و تامین منابع" در سطح "ملی" باقی می ماند.

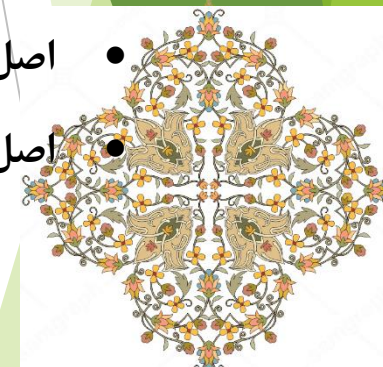
د) جزء وظیفه و اختیار "نظارت و پاسخگویی" مرتبط با سطح ملی "اجراء، پیاده سازی برنامه های ریزی فعالیت ها و نتایج و تامین منابع مرتبط با وظیفه و اختیار" بصورت "ملی" اجرا می شود، همچنین جزء وظیفه و اختیار "نظارت و پاسخگویی" مرتبط با سطح استانی "اجراء، پیاده سازی برنامه های ریزی مرتبط با فعالیت و تامین منابع وظیفه و اختیار" بصورت "استانی" انجام می شود. کارگروه مندرج در ماده ۵



## گام چهارم: انتقال زیر وظیفه های استانی وظایف و اختیار

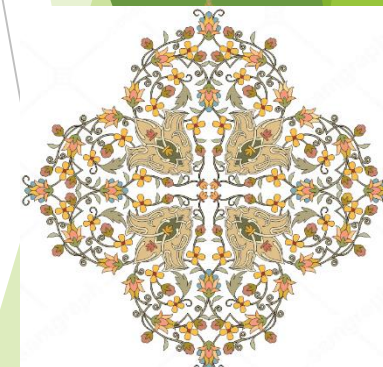
انتقال وظایف و اختیارات به "دستگاه اجرایی استانی" باید با رعایت اصول زیر صورت می گیرد:

- اصل شماره ۱: واگذاری همزمان وظیفه و اختیار، مسئولیت، پاسخگویی به همراه منابع کافی (اصل واگذاری سه گانه توانمندسازی)
- اصل شماره ۲: اصل حاکمیت قواعد سخت، شفاف و غیرقابل تفسیر به جای قواعد و ضوابط و قابل تفسیر
- اصل شماره ۳: اصل آزادی عوامل اجرایی تحت قواعد مناسب و طراحی، تضمین و استقرار مکانیسم های انگیزه- سازگار
- اصل شماره ۴: اصل برقراری رابطه کارفرما-کارگزار بین مرکز و استان ،



**ماده (۴)، برالزام به تفکیک عملیات و اعتبارات و دستگاه های اجرایی به دو سطح ملی و استانی تصریح شده است.**

**الف) جابجایی طرح / پروژه ملی و استانی پیوست شماره جداول ۱۰ و ۱۱ ژيوست شماره يك قانون بودجه  
ب) تفكيك عملیات عمرانی ملی / استانی در پیوست شماره ۲ دستورالعمل اجرایی بودجه ۱۴۰۵**



**ماده (۵) با ایجاد پیوند نظام مند، قطعی و تضمین دار بین اعتبارات و درآمدهای استانی در قالب طراحی، تضمین و استقرار مکانیسم های انگیزه - سازگار تامین و تخصیص اعتبارات استانی (قواعد مالی)، انگیزه های کافی برای تحقق همزمان اهداف حداکثر سازی اعتبارات و درآمدهای استانی ایجاد شده است.**

**دستورالعمل تامین و تخصیص اعتبارات استان ها با رویکرد طراحی، تضمین و استقرار**

**مکانیسم های انگیزه - سازگار (ICM) در نظام نوین درآمد-هزینه استان ها**

(موضوع ماده ۵ آیین نامه اجرایی بند (پ) ماده ۱۷، به منظور طرح در لایحه بودجه ۱۴۰۶)

### پیوست شماره ۹

### اهداف کیفی

- توسعه متوازن استان ها و سهم متناسب آنها از اعتبارات استانی
- پیش گیری از دستکاری اطلاعات و اعلام واقعی اطلاعات و توانمندی واقعی استان ها
- حداکثر کردن انگیزه وصول درآمدهای عمومی کشور و مشارکت و همکاری داوطلبانه و موثر مقامات استانی با سازمان امور مالیاتی کشور در وصول درآمدهای عمومی استانی و ملی
- کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی دولت

### اهداف کمی سطح ملی

فروض:

- برآورد تورم برای سال ۱۴۰۶ عدد ۶۰ می باشد.
- با توجه به عملکرد ۶ ماهه تحقق درآمد های عمومی، عملکرد وصول درآمد های مالیاتی در سال ۱۴۰۵ معادل سناریوی شماره ۱: برآورد حداقل درآمد های عمومی "رشد معمول رشد درآمد های عمومی"؛

$$\min TI_{06} \approx (1.36) * 2400 \approx 3264$$

که در آن:

حداقل مجموع درآمد های عمومی استانی مورد انتظار با حفظ روند معمول در سال ۱۴۰۶  $\min TI_{06} =$

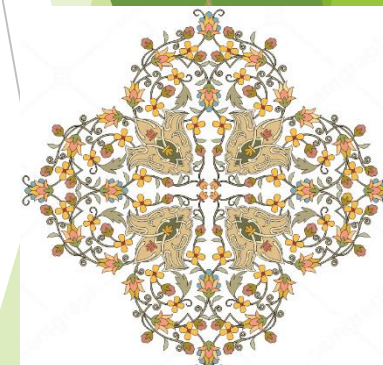
سناریوی شماره ۲: برآورد درآمد های عمومی با مشارکت فعال استان ها "صعب الوصول دست یافتنی"

در شرایط حمایت موثر نهادها و مسئولین استانی در وصول قانون مدار و نظام مند درآمد های مالیاتی از ادارات کل امور مالیاتی استان برآورد درآمد های مالیاتی مبتنی بر مشاكت فعال استان ها (همت)

$$TI_{06} = 1.48 * 2400 = 3552$$

سناریوی شماره ۳: برآورد درآمد های عمومی با مشارکت فوق فعال استان ها "ارتقاء بهره وری"

$$\text{برآورد درآمد مالیاتی در سال ۱۴۰۶ در صورت ارتقای بهره وری به میزان ۵٪ معادل } OptimTI_{06} = 3552 * 1.05 = 3730$$



## فصل اول: قواعد انيگزه- سازگار برآورد و پيشنهادرآمد ها و اعتبارات استان ها برای درج در لايحه بودجه سال ۱۴۰۶

**الف)** به استان های ارائه کننده پيشنهادرآمد عمومی تا سقف "روند معمول رشد درآمد های عمومی (سناریوی شماره ۱) " :

۱- همان "رشد معمول" اعتبارات هزینه ای دستگاه های استانی متعادل شده با دستگاه های ملی لحاظ می شود

۲- اعتبار تملک استانی نیز با استفاده از ضرایب مدل توزیع تملک استانی سال ۱۴۰۵، تعیین می گردد

**ب)** در صورت پيشنهادرآمد های عمومی مازاد بر "روند معمول رشد درآمد های عمومی (سناریوی شماره ۱) " توسط هر استان:

۱- به ازای "هر یک واحد درصد افزایش" در پيشنهادرآمد های عمومی استان، "۰.۵ واحد درصد" به اعتبارات هزینه ای استانی (حداکثر ۱۲٪)، به صورت ۱۰۰٪ اختصاص یافته اضافه می گردد.

۲- همچنین به ازای "هر یک واحد درصد افزایش" پيشنهادرآمد های عمومی استان، مستقیماً به استان های گروه های ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ به ترتیب ۷۰٪، ۵۰٪، ۳۰٪، ۱۰٪ و ۴٪ (جدول شماره ۱) از افزایش درآمد های عمومی هر استان نسبت به "روند معمول رشد درآمد های عمومی" به اعتبار تملک استانی اضافه می گردد.

**ج)** در صورت پيشنهادرآمد های عمومی مازاد بر "درآمد ها عمومی صعب الوصول دست یافتنی (سناریوی شماره ۲) " توسط هر استان:

۱- مستقیماً به استان های گروه های ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ به ترتیب ۱۰۰٪، ۸۰٪، ۵۰٪، ۲۰٪ و ۸٪ از افزایش درآمد های عمومی هر استان نسبت به "درآمد ها عمومی صعب الوصول دست یافتنی" به اعتبار تملک استانی اضافه می گردد.

۲- باقیمانده به نسبت ۷۰٪ درصد سهم اعتبارات ملی و ۳۰٪ سهم اعتبارات تملک استانی به نسبت سهم از اعتبارات ستون تملک استانی جدوی شماره ۱۰- ج سال ۱۴۰۵ توزیع می گردد.

## فصل دوم: قواعد انيگزه- سازگار ابلاغ و تخصیص بودجه سال ۱۴۰۶

تخصیص و پرداخت کامل اعتبارات هزینه ای در هر استان و همچنین تخصیص ۶۰٪ اعتبارات تملک استانی (جدول ۱۰-ج)، منوط به وصول کامل درآمدهای عمومی استانی در مقاطع سه ماهه (به نسبت سهمیه  $\frac{7}{17}$ ) است :

الف) به ازای "هر یک واحد درصد عدم تحقق درآمدهای عمومی مصوب" در هر استان در مقاطع سه ماهه به نسبت سهمیه  $\frac{7}{17}$ ، "تخصیص اعتبارات تملک استانی ۳ واحد درصد" کاهش می یابد.

ب) به ازای "هر یک درصد عدم تحقق درآمدهای عمومی مصوب" در هر استان، تخصیص "اعتبارات هزینه ای آن استان (۰.۵ درصد)" کاهش می یابد.

## فصل سوم: قواعد انيگزه- سازگار مازاد درآمد های عمومی استانی

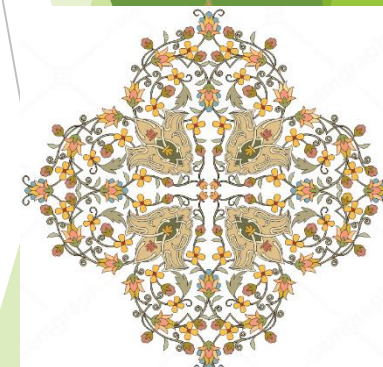
**الف)** در صورت وصول درآمد های عمومی استانی مازاد بر سقف مصوب مندرج در جدول (۱۰)، مازاد حاصله به نسبت ۲۰٪ هزینه ای و ۸۰٪ درصد تملک دارایی سرمایه ای آن استان توزیع می شود.



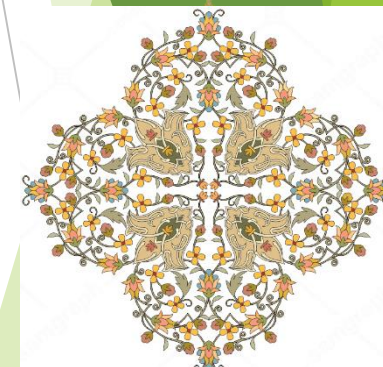
در ماده (۶) تهیه، تدوین و پیاده سازی برنامه های توسعه استان ها و شهرستان ها با رویکرد مدیریت و برنامه ریزی مبتنی بر نتایج و مکانیسم های انگیزه - سازگار

« شرح خدمات تدوین برنامه عملیاتی مبتنی بر نتایج موضوعات  
اولویت دار استان با رویکرد  $(RBM^+)$  در نظام نوین درآمد - هزینه  
استان ها »

(موضوع ماده ۶ آیین نامه اجرایی بند (پ) ماده ۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت ۱۴۰۳-۱۴۰۷)



| شکست                                                                         | ماده مربوطه | چارچوب اجرایی                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله وابستگی به مسیر                                                        | ماده ۶      | تدوین برنامه توسعه و پیشرفت و برنامه عملیاتی مبتنی بر نتایج موضوعات اولویت دار استان با رویکرد $(RBM^+)$      |
| تقاضای بیش از حد از منابع مشترک                                              | ماده ۵      | دستورالعمل تامین و تخصیص اعتبارات استان ها با رویکرد طراحی، تضمین و استقرار مکانیسم های انگیزه - سازگار (ICM) |
| مداخلات ناهماهنگ و جهتدار برخی نهادهای ذی نفع و ذی نفوذ بر فرآیند تصمیم گیری | ماده ۳      | واگذاری همزمان وظیفه و اختیار، مسئولیت، پاسخگویی به همراه منابع کافی (اصل واگذاری سه گانه توانمندسازی)        |
| درهم تنیدگی، بی نظمی، همپوشانی و خلط وظایف ملی / استانی                      | ماده ۳      | واگذاری همزمان وظیفه و اختیار، مسئولیت، پاسخگویی به همراه منابع کافی (اصل واگذاری سه گانه توانمندسازی)        |
| ورود سیاستگذاران و برنامه ریزان سطح ملی به فرآیند های اداری و اجرایی         | ماده ۴      | تفکیک عملیات عمرانی ملی / استانی و جابجایی طرح / پروژه ملی و استانی                                           |
| عدم توازن و تعادل شدید در پرداخت های پرسنی                                   | ماده ۳      | واگذاری همزمان وظیفه و اختیار، مسئولیت، پاسخگویی به همراه منابع کافی (اصل واگذاری سه گانه توانمندسازی)        |
| وجود قواعد و ضوابط (بودجه ای) ضعیف و قابل تفسیر به رای                       | ماده ۳      | واگذاری همزمان وظیفه و اختیار، مسئولیت، پاسخگویی به همراه منابع کافی (اصل واگذاری سه گانه توانمندسازی)        |
| پایین بودن میزان پاسخگویی دستگاه های ملی و سلیقه ای عمل کردن                 | ماده ۳ و ۴  |                                                                                                               |
| حاکمیت نگرش تدوین و اجرای برنامه های جامع و تعیین اهداف بلند پروازانه        | ماده ۳ و ۶  | تدوین برنامه توسعه و پیشرفت و برنامه عملیاتی مبتنی بر نتایج موضوعات اولویت دار استان با رویکرد $(RBM^+)$      |



سپاس از توجه شما