



انجمن مدیران صنایع

بررسی لایحه بودجه
سال ۱۳۹۷ کل کشور

شماره ۱۴۵

دی ۱۳۹۶

واحد پژوهش

۱	چکیده
۴	مقدمه
۴	۱. تصویری از ارقام کلی لایحه بودجه
۵	۲. تغییرات شکلی جدید لایحه بودجه
۵	۱-۲. تغییرات ماده واحده و جداول کلان
۶	۲-۲. تغییرات پیوست شماره (۱)
۶	۳-۲. تغییرات پیوست شماره (۴)
۷	۳. بررسی تبصره‌ها
۷	۳-۱. نفت
۸	۳-۲. صندوق توسعه ملی
۱۰	۳-۳. فاینانس و وام خارجی
۱۰	۳-۴. انتشار اوراق مالی
۱۱	۳-۵. هدفمندی یارانه‌ها
۱۲	۳-۶. اشتغال
۱۳	۳-۷. مشارکت عمومی-خصوصی
۱۳	۴. بررسی منابع عمومی:
۱۴	۴-۱. درآمدها
۱۵	۴-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۶	۴-۳. واگذاری دارایی‌های مالی
۱۷	۵. بررسی مصارف عمومی دولت
۱۸	۵-۱. هزینه‌ها
۱۸	۵-۲. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸	۵-۳. تملک دارایی‌های مالی
۱۸	۶. اعتبارات متفرقه
۱۸	۷. درآمدهای اختصاصی
۱۹	۸. تراز کلی بودجه
۱۹	۹. برخی ملاحظات درباره بخش صنعت و معدن
۲۰	۹-۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش صنعت و معدن
۲۱	نتیجه‌گیری و پیشنهاد

چکیده

- بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه مبلغ ۱۱,۹۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۱۱,۵۲۵) معادل ۳/۷ درصد افزایش یافته است. بودجه عمومی دولت شامل منابع (و مصارف عمومی) دولت و درآمدهای (و هزینه‌های) اختصاصی در لایحه مبلغ ۴,۲۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳,۹۸۹) معادل ۶/۵ درصد افزایش یافته است. منابع (و مصارف) عمومی دولت در لایحه مبلغ ۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳,۴۶۸) معادل ۶/۱ درصد افزایش یافته است.
- اولین بار مصارف اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به دو قسمت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تقسیم شده است. معنی این کار این است که دیگر دستگاه‌ها مجاز نیستند تمام یا اکثر درآمدهای اختصاصی خود را صرف هزینه‌های جاری (عمدتاً پاداش و مزایا به کارکنان خود) کنند، بلکه باید بخشی از آن را صرف طرح‌های عمرانی کنند. همچنین اعتبارات ردیف‌های متفرقه‌ای که دستگاه متولی آن مشخص بوده یا از جنس اعتبارات استانی بوده ذیل اعتبارات دستگاه‌ها (جدول شماره ۷) یا استان‌ها (جدول شماره ۰) انتقال یافته است.
- اتفاق مهم دیگر در جداول کلان ماده واحده حذف جدول شماره (۱۷) یعنی کمک به اشخاص حقوقی غیردولتی است.
- برای سال ۱۳۹۷ قیمت نفت ۵۵ دلار، نرخ تسعیر ارز برابر ۳۵ هزار ریال و صادرات نفت و میعانات گازی تقریباً معادل مقدار آن در سال جاری (یعنی ۲/۵۳ میلیون بشکه در روز) در نظر گرفته شده است. سهم صندوق توسعه ملی از عواید حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی ۳۲ درصد، سهم شرکت ملی نفت ایران ۱۴/۵ درصد، سهم مناطق تفت‌خیز، گازخیز و محروم ۳ درصد و مابقی آن (۵۰/۵ درصد) سهم دولت از عواید صادرات نفت و میعانات گاز است.
- به‌رغم در نظر گرفتن سهم ۳۲ درصدی صندوق توسعه ملی از عواید نفتی و همچنین وجود اختیارات کافی برای هیئت عامل صندوق برای اعطای وام در موارد متعددی برداشت از صندوق توسعه ملی برای بخش‌های خصوصی و تعاونی تجویز شده است. ضمن آن‌که در موارد متعدد دیگری نیز برای مصارف دولتی برداشت از صندوق در نظر گرفته شده است. حداقل ۶/۸ میلیارد دلار برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای مصارف عمدتاً دولتی در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده است.
- ۳۰ میلیارد دلار فاینانس علاوه بر باقیمانده سهمیه سال قبل و اخذ ۵ میلیارد دلار وام خارجی پیش‌بینی شده است. دولت در سال ۱۳۹۷ برابر ۵۳۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی منتشر خواهد کرد که تنها ۳۸۵ هزار میلیارد ریال آن در جداول بودجه درج شده است. شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز مجوز انتشار ۳۰۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی (شامل ۳ میلیارد دلار برابر ۱۰۵ هزار میلیارد ریال) در سال ۱۳۹۷ را خواهند داشت.



- دولت در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۳۷ هزار میلیارد تومان برای اجرای هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته است. از این میزان مقرر است که ۲۳ هزار میلیارد تومان بابت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، ۷ هزار میلیارد تومان به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، ۳/۷ هزار میلیارد تومان برای هزینه‌های سلامت و ۳/۳ هزار میلیارد تومان برای یارانه نان اختصاص یابد. اما با وجود کاهش مصارف باز هم دولت در موازنه منابع و مصارف هدفمندی با کسری ۵ هزار میلیارد تومانی مواجه است که احتمالاً از منابع عمومی تامین خواهد شد و یا مصارف پیش‌بینی شده (برای سلامت، و ...) به طور کامل تخصیص نخواهد یافت.
- قرار است دولت برای سال ۱۳۹۷ در مجموع برای ایجاد اشتغال و کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر و اشتغال‌آفرین ۶۵ هزار میلیارد تومان (عمدتاً از محل منابع بانک مرکزی، مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی سال ۹۷ به ۹۶ و صندوق توسعه ملی) منابع تامین مالی کند.
- دولت قصد دارد در سال آینده بخشی از طرح‌های عمرانی را از طریق مشارکت با بخش خصوصی تکمیل یا واگذار کند. برای مجموع این طرح‌ها ۳۶ هزار میلیارد تومان اعتبار در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده که حدود ۴ هزار میلیارد تومان آن از محل اعتبارات عمومی و ۳۲ هزار میلیارد تومان دیگر نیز از محل آورده مشارکت‌کننده، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی (بخش غیردولتی) تامین مالی خارجی و بازار سرمایه تامین مالی می‌شود.
- منابع عمومی دولت متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها در لایحه برابر ۱,۹۳۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۱,۷۴۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۱۱ درصد افزایش نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه برابر ۱,۰۶۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۱,۱۹۰ در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰ درصد کاهش یافته است. واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه برابر ۶۸۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۵۳۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۲۷ درصد افزایش نشان می‌دهد.
- مصارف عمومی دولت متشکل از هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. هزینه‌ها از ۲,۵۳۸ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۲,۷۶۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷ افزایش یافته که رشد ۶ درصدی را نشان می‌دهد. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۰۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته که کاهش ۱۵ درصدی را نشان می‌دهد. تملک دارایی‌های مالی از ۲۱۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۳۱۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که افزایش ۴۵ درصدی را نشان می‌دهد.
- بر اساس ارقام لایحه بودجه دولت تراز عملیاتی با کسری ۸۳ هزار میلیارد تومانی روبرو است که این کسری از طریق مزاد ترازهای مالی و سرمایه‌ای جبران خواهد شد. به عبارت دیگر کسری عملیاتی از طریق فروش نفت خام و استقراض (فروش اوراق تعهدزا مانند اسناد خزانه اسلامی) تامین مالی می‌شود. همچنین بر اساس ارقام لایحه قرار است دولت با ۱۰۶ هزار میلیارد تومان فروش سرمایه‌های ملی (عمدتاً فروش نفت خام) ۶۰ هزار



میلیارد تومان صرف سرمایه‌گذاری (تبدیل سرمایه نفت به انواع دیگر سرمایه) و مابقی آن را صرف هزینه‌ها (جاری) کند. کسری عملیاتی نسبت به سال قبل بدتر شده و انتظار می‌رود طبق روال سال‌های قبل در مرحله اجرای بودجه این ترازها بدتر نیز بشود. یعنی دولت با رعایت نکردن این ترازها سهم بیشتری از نفت را به هزینه‌های جاری خود اختصاص دهد.

- بررسی لایحه بودجه با تمرکز بر بخش صنعت، معدن و پتروشیمی نشان می‌دهد که رویکرد کلان لایحه و سطح اثرگذاری آن بر بخش، بیشتر معطوف به سه تبصره ۱۸، ۱۹ و ۴ است که لازمه اثربخشی آن‌ها، تحقق منابع پیش‌بینی شده، تعیین اولویت برای بخش تولید از محل منابع بند «الف» تبصره ۱۸ و میزان تحرک سازمان‌های توسعه‌ای به واسطه اجازه جهت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در طرح‌های مشارکتی زیر ۴۹ درصد سهم بخش است. به لحاظ شکلی، چارچوب بخش‌های مختلف لایحه در حوزه صنعت و معدن همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور است اما به لحاظ ماهوی رویکرد اشتغال‌زایی، خصوصی‌سازی و تقویت مشارکت بخش خصوصی و ایجاد فضای بهتر برای فعالیت سازمان‌های توسعه‌ای حوزه صنعت و معدن مانند سازمان‌های ایدرو و ایمیدرو مهم‌ترین تغییرات ایجاد شده است که در صورت تحقق منابع پیشنهادی و تحرک بیشتر سازمان‌های توسعه‌ای می‌توان تحولات مثبت در بخش صنعت و معدن کشور انتظار داشت.
- در بخش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، نوع نگاه دولت در طرح‌های مشارکتی و خروج منابع حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از لایحه بودجه ۱۳۹۷ باعث شده که میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی فصل صنعت و معدن از محل منابع عمومی بودجه با ۴۴ درصد کاهش مواجه شود این در حالی است که این میزان کاهش از منابع عمومی تخصیصی به سازمان‌های توسعه‌ای مانند ایدرو و شهرک‌های صنعتی، آن‌ها را در ایفای تعهدات قانونی که نیازمند منابع تملکی از محل بودجه عمومی یا منابع داخلی هستند با مشکل رو به رو خواهد کرد چرا که در طرح‌های مشارکتی، موضوع تسهیلات مطرح است که با موضوع منابع مورد نیاز تملکی کاملاً متفاوت است.

در این گزارش لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و اجزای مهم آن بررسی شده است. ابتدا تصویری از ارقام کلان بودجه ارائه شده است. در قسمت دوم تغییرات شکلی لایحه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ بررسی و ارائه شده است. در قسمت سوم گزارش ضمن بررسی تبصره‌ها به برخی نکات مهم آن به خصوص موضوعاتی مانند هدفمندی یارانه‌ها، انتشار اوراق مالی، استفاده از نفت در بودجه، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، اشتغال و واگذاری طرح‌های عمرانی پرداخته شده است. در قسمت چهارم گزارش لایحه بودجه از منظر منابع بررسی شده است. در قسمت بعدی نیز لایحه از منظر مصارف بررسی می‌شود. در قسمت بعدی نگاهی گذرا به بخش صنعت و معدن و جایگاه آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌شود و در انتها جمع‌بندی گزارش ارائه شده است.

۱- تصویری از ارقام کلی لایحه بودجه

بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه مبلغ ۱۱,۹۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۱۱,۵۲۵) معادل ۳/۷ درصد افزایش یافته است.

بودجه عمومی دولت شامل منابع (و مصارف عمومی) دولت و درآمدهای (و هزینه‌های) اختصاصی در لایحه مبلغ ۴,۲۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳,۹۸۹) معادل ۶/۵ درصد افزایش یافته است.

منابع (و مصارف) عمومی دولت در لایحه مبلغ ۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳,۴۶۸) معادل ۶/۱ درصد افزایش یافته است.

تغییرات ارقام کلان بودجه در لایحه بودجه ۱۳۹۷ نسبت به قانون ۱۳۹۶ به شرح جدول (۱) است:

جدول ۱- ارقام کلان لایحه بودجه ۱۳۹۷ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	درصد تغییر	مصارف	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	درصد تغییر
درآمدها	۱,۷۴۱	۱,۹۳۴	۱۱.۱	هزینه‌ها	۲,۵۳۸	۲,۷۶۴	۸.۹
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۱۹۰	۱,۰۶۶	-۱۰.۴	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۱۴	۶۰۴	-۱۵.۳
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۳۷	۶۸۱	۲۶.۸	تملك دارایی‌های مالی	۲۱۶	۳۱۲	۴۴.۶
منابع عمومی	۳,۴۶۸	۳,۶۸۰	۶.۱	مصارف عمومی	۳,۴۶۸	۳,۶۸۰	۶.۱

منابع	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	درصد تغییر	مصارف	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	درصد تغییر
درآمدهای اختصاصی	۵۲۱	۵۶۹	۹.۱	از محل درآمدهای اختصاصی	۵۲۱	۵۶۹	۹.۱
منابع بودجه عمومی	۳,۹۸۹	۴,۲۴۹	۶.۵	مصارف بودجه عمومی دولت	۳,۹۸۹	۴,۲۴۹	۶.۵
منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۸,۰۰۵	۸,۱۴۰	۱.۷	مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۸,۰۰۵	۸,۱۴۰	۱.۷
جمع	۱۱,۹۹۴	۱۲,۳۸۹	۳.۳	جمع	۱۱,۹۹۴	۱۲,۳۸۹	۳.۳
کسر می‌شود ارقام دوبار منظور شده	۴۶۹	۴۴۰	۶.۳-	کسر می‌شود ارقام دوبار منظور شده	۴۶۹	۴۴۰	۶.۳-
منابع بودجه کل کشور	۱۱,۵۲۵	۱۱,۹۴۹	۳.۷	مصارف بودجه کل کشور	۱۱,۵۲۵	۱۱,۹۴۹	۳.۷

۲- تغییرات شکلی جدید لایحه بودجه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در قالب ماده واحده و جداول کلان به همراه ۴ پیوست تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. تغییرات شکلی لایحه نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ به قرار زیر است:

۱-۲. تغییرات ماده واحده و جداول کلان

در جدول کلان شماره (۱) برای اولین بار مصارف اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به دو قسمت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تقسیم شده است. معنی این کار این است که دیگر دستگاه‌ها مجاز نیستند تمام یا اکثر درآمدهای اختصاصی خود را صرف هزینه‌های جاری (عمدتاً پاداش و مزایا به کارکنان خود) کنند، بلکه باید بخشی از آن را صرف طرح‌های عمرانی کنند. دستگاه‌ها در سطح کلان باید ۲۳ درصد مصارف اختصاصی خود را به طرح‌های عمرانی اختصاص دهند.

در جدول شماره (۶) که مصارف برحسب امور و فصول ارائه می‌شود، اعتبارات هزینه‌ای (و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) برحسب (۱) هزینه‌های عمومی (سرمایه‌ای پیوست ۱)، (۲) متفرقه و (۳) اختصاصی تقسیم شده است، درحالی‌که در سال‌های قبل به ملی و استانی تقسیم شده بود. ضمناً در این جدول ارقام مصوب سال ۱۳۹۶ و عملکرد سال ۱۳۹۵ نیز درج شده است. این اطلاعات نیز در بودجه سال‌های قبل وجود نداشت. به نظر می‌رسد این



کار علاوه بر در اختیار قرار دادن اطلاعات بیشتر، شفافیت و انضباط مالی بیشتر بودجه را به همراه خواهد داشت. هرچند به دلیل تغییرات سرفصل‌ها و طبقه‌بندی مقایسه سری زمانی اعداد بودجه ممکن نیست.

جدول شماره (۷) که مربوط به اعتبارات دستگاه‌های اجرایی است، نیز مانند جدول شماره (۶) با سرفصل‌های هزینه‌ای (سرمایه‌ای-پیوست ۱)، متفرقه و اختصاصی ارائه شده است. در سال‌های قبل در این جدول اعتبارات هزینه‌ای با سرفصل‌های (۱) حقوق و مزایای مستمر و (۲) سایر و اعتبارات عمرانی ذیل یک سرفصل (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) ارائه می‌شد. ذیل این جدول دو جدول با شماره‌های (۷-۱) و (۷-۲) اضافه شده است. در جدول (۷-۱) اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی تحت ۷ فصل هزینه‌ای^۱ ارائه شده است. اعتبارات متفرقه‌ای که در سال‌های قبل در جدول شماره (۹) وجود داشت را برحسب این که مربوط به چه دستگاه اجرایی در سطح ملی یا استانی است، به جدول شماره (۷-۲) منتقل شده است.

جدول شماره (۱۰) نیز که مربوط به منابع و مصارف استانی است، مشابه سرفصل‌های جداول (۶) و (۷) ارائه شده است. ذیل این جدول نیز دو جدول (۱۰-۲) و (۱۰-۳) اضافه ده که به ترتیب مربوط به اعتبارات متفرقه انتقالی به استان‌ها و درآمدهای اختصاصی به تفکیک هزینه‌ای و سرمایه‌ای است.

اتفاق مهم دیگر در جداول کلان ماده واحده حذف جدول شماره (۱۷) یعنی کمک به اشخاص حقوقی غیردولتی است.

۲-۲. تغییرات پیوست شماره (۱)

در پیوست شماره (۱) لایحه که مربوط به طرح‌های عمرانی یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است، قسمت جدیدی تحت عنوان «طرح‌های مشارکت عمومی خصوصی موضوع تبصره ۱۹» اضافه شده است. تبصره ۱۹ بسته اجرایی به منظور اجرای طرح‌ها و پروژه‌های منتخب جدید و نیمه‌تمام (با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام) و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های تکمیل شده یا در حال بهره‌برداری با مشارکت بخش خصوصی است. منابع این طرح‌ها از دو محل منابع عمومی و آورده بخش خصوصی تامین می‌شود. برای مجموع این طرح‌ها ۳۶ هزار میلیارد تومان اعتبار در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده که حدود ۴ هزار میلیارد تومان آن از محل اعتبارات عمومی و ۳۲ هزار میلیارد تومان دیگر نیز از محل آورده مشارکت‌کننده، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی (بخش غیردولتی) تامین مالی خارجی و بازار سرمایه تامین مالی می‌شود.

۲-۳. تغییرات پیوست شماره (۴)

پیوست شماره (۴) اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی را برحسب برنامه و فعالیت نشان می‌دهد. این جدول برای سال ۱۳۹۷ به دو بخش تقسیم شده است. بخش اول اعتبارات دستگاه‌های اجرایی را برحسب برنامه، فعالیت و بهای

۱. این فصول عبارت است از: جبران خدمت کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها



تمام شده نشان می‌دهد. این بخش برای دستگاه‌های مشمول بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد- تهیه شده است. بر اساس این حکم مقرر شده که دولت اعتبارات ۲۰ درصد دستگاه‌های اجرایی را در سال اول اجرای برنامه مبتنی بر عملکرد تهیه کند. بخش دوم این پیوست نیز به سایر دستگاه‌های اجرایی اختصاص دارد که در این سال در شمول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد قرار ندارند.

۳- بررسی تبصره‌ها

تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در قالب ۲۲ شماره تهیه شده بدون آن که به طور محتوایی تغییراتی نسبت به سال‌های قبل داشته باشد. مطابق معمول سال‌های گذشته احکامی در تبصره‌های لایحه درج شده که هم متضمن بار مالی است و هم در مقام اصلاح، تغییر یا وضع حکم قانونی جدید است. تبصره‌ها حاوی موضوعات متعدد و متنوعی است که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌کنیم.

۳-۱. نفت

برای سال ۱۳۹۷ قیمت نفت ۵۵ دلار، نرخ تسعیر ارز برابر ۳۵ هزار ریال و صادرات نفت و میعانات گازی تقریباً معادل مقدار آن در سال جاری (یعنی ۲/۵۳ میلیون بشکه در روز) در نظر گرفته شده است. سهم صندوق توسعه ملی از عواید حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی ۳۲ درصد، سهم شرکت ملی نفت ایران ۱۴/۵ درصد، سهم مناطق نفت‌خیز، گازخیز و محروم ۳ درصد و مابقی آن (۵۰/۵ درصد) سهم دولت از عواید صادرات نفت و میعانات گاز است. با توجه به پیش‌بینی قیمت ۵۴ دلاری سازمان انرژی آمریکا برای نفت برنت (که حدود ۴-۵ دلار بیشتر از نفت اوپک است)، قیمت ۵۵ دلار برای هر بشکه دور از احتیاط بوده و از این ناحیه می‌تواند بودجه دولت را با کسری بودجه و عدم تحقق منابع مواجه کند. اما شاید بتوان این کسری را افزایش نرخ تسعیر ارز جبران کرد زیرا نرخ تسعیر ارز ۳۵ هزار ریالی با قیمت‌های امروز بازار حدود ۷ هزار ریال فاصله دارد^۲. سهم دولت از عواید نفت و میعانات گازی معادل ۱۰۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است اما به جز این در ردیف‌های دیگری نیز به شرح زیر از عواید نفتی برداشت کرده است:

- ردیف ۱۶۰۱۳۹ - مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی برابر ۱۰ هزار میلیارد تومان
- ردیف ۱۶۰۱۶۵ - کلیه وجوه ارزی ناشی از طرح دعوی در مراجع بین‌المللی و کشورهای خارجی برابر ۲ هزار میلیارد تومان. هرچند دقیقاً مشخص نیست که منشأ این پول‌ها صادرات نفت بوده یا نه اما به احتمال بسیار زیاد منابع حاصل از نفت بوده است.

۲. البته دولت پیشاپیش از همین محل حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی کرده است (ردیف ۱۶۰۱۳۹). با احتساب فروش دولت، دولت نرخ ارز را ۲۹۰۰ تومان در نظر گرفته که مابه‌التفاوت ۴۰۰ تومانی آن با رقم محاسباتی لایحه حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان منابع را به همراه دارد.



- ردیف ۲۱۰۱۱۱- منابع موضوع بند (ج) تبصره (۱). رقم این ردیف معادل یک (۱) در نظر گرفته شده است. در بند (ج) تبصره (۱) عنوان شده که چنانچه ۱۰۱ هزار میلیارد تومان سهم دولت (و مناطق نفت خیز و محروم) حاصل نشد، دولت مجاز است از محل ذخیره ارزی کسری آن را تامین کند.
- ردیف ۲۱۰۱۱۲- مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی. رقم این ردیف نیز معادل یک (۱) در نظر گرفته شده است. این ردیف مطابق با حکم بند (ب) تبصره (۱) است که در آن گفته شده در صورت افزایش ماهانه منابع دولت نسبت به ارقام مصوب (۱۱۰ هزار میلیارد تومان) دولت می‌تواند آن مصرف کند. بنابراین به جز دعاوی بین‌المللی و ردیف‌هایی که عدد یک (۱) جلوی آن‌ها درج شده، در مجموع ۱۱۱ هزار میلیارد تومان سهم دولت از عواید حاصل از صادرات نفت است.
- در مورد قیمت نفت نیز پیش‌بینی دولت با احتیاط و دوراندیشی همراه نیست و کاهش قیمت نفت می‌تواند باعث فشار بر نرخ ارز برای جبران عدم تحقق منابع در این بخش شود که این به نوبه خود می‌تواند باعث افزایش قیمت کالاهای وارداتی (از جمله نهاده‌ها و کالاهای واسطه‌ای) شود و در نتیجه قیمت تمام شده تولید را افزایش دهد. البته با افزایش نرخ ارز مزیت نسبی کالاهای صادراتی افزایش یافته و با کاهش واردات تولید برخی کالاهای ساخت داخل رقابتی‌تر می‌شود.

۲-۳. صندوق توسعه ملی

به‌رغم در نظر گرفتن سهم ۳۲ درصدی صندوق توسعه ملی از عواید نفتی و همچنین وجود اختیارات کافی برای هیئت عامل صندوق برای اعطای وام در موارد متعددی برداشت از صندوق توسعه ملی برای بخش‌های خصوصی و تعاونی تجویز شده است. ضمن آن‌که در موارد متعدد دیگری نیز برای مصارف دولتی برداشت از صندوق در نظر گرفته شده که خلاف اساسنامه صندوق و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی است. در ادامه به این مصارف اشاره می‌شود:

- مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار (معادل ۷۰۰ میلیارد تومان) بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان خصوصی و تعاونی
- مبلغ ۵,۸۰۶ میلیون دلار (معادل ۲۰ هزار میلیارد تومان) برای مصارف متعدد دولتی به شرح جدول زیر:
جدول شماره (۲) مصارف صندوق توسعه ملی برای طرح‌ها و پروژه‌های موضوع بند (و) تبصره (۴)

عنوان	ادله قانونی	میلیون دلار	میلیارد ریال
طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری	ماده ۳۵ قانون برنامه ششم توسعه	۳۰۰	۱۰,۵۰۰
طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن		۳۰۰	۱۰,۵۰۰

۳,۵۰۰	۱۰۰	ماده ۹۳ قانون برنامه ششم توسعه	سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران
۴۵,۵۰۰	۱۳۰۰	ماده ۱۰۶ قانون برنامه ششم توسعه	تقویت بنیه دفاعی (در ردیف‌های مربوطه در جدول شماره ۷ اعمال گردیده است.)
۵,۲۵۰	۱۵۰	بند (س) ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه	مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان
۳,۵۰۰	۱۰۰	ماده ۱۱۱ قانون برنامه ششم توسعه	توسعه مکران
۳,۵۰۰	۱۰۰		ساماندهی حمل‌ونقل عمومی (موتورسیکلت، تاکسی، مینی‌بوس، اتوبوس، کامیون و کامیونت)
۷۰,۰۰۰	۲,۰۰۰	بند (ث) ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه	بهبود محیط‌زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کل کشور
۳,۵۰۰	۱۰۰		کمک به ساماندهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله
۱۲,۲۵۰	۳۵۰		حمل‌ونقل ریلی
۳۵,۲۰۰	۱,۰۰۶		کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش
۲۰۳,۲۰۰	۵,۸۰۶		جمع

- ۳۵۰ میلیون دلار برداشت از صندوق توسعه ملی برای آب کشاورزی سیستان
 - سپرده‌گذاری در بانک‌های عامل به منظور پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها
موضوع بند (ب) تبصره (۴)
 - سپرده‌گذاری ۱۵ هزار میلیارد تومان در بانک‌های عامل برای طرح‌های اشتغال‌زایی موضوع تبصره (۱۹)
- بنابراین حداقل ۶/۸ میلیارد دلار برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای مصارف عمدتاً دولتی در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده است.



عمده مصارف فوق (مانند تقویت بنیه دفاعی و تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان و پرداخت به صداوسیما) ماهیت هزینه‌ای داشته و تأثیری بر بخش تولید ندارد اما سهم بخش تولید از منابع صندوق توسعه ملی کاهش می‌یابد. البته برخی مصارف صندوق و یا سپرده‌گذاری صندوق در بانک‌های عامل برای پرداخت تسهیلات به بخش تولید از جمله نکات مثبت برداشت از صندوق است که می‌تواند به بخش صنعت در رونق بخشی و تحرک بخشی کمک کند.

۳-۳. فاینانس و وام خارجی

در بند (الف) تبصره (۳) ۳۰ میلیارد دلار فاینانس علاوه بر باقیمانده سهمیه سال قبل و در بند (ب) همین تبصره اخذ ۵ میلیارد دلار وام خارجی پیش‌بینی شده است.

هرچند استفاده از ظرفیت‌های فاینانس می‌تواند برای طرح‌های تولیدی و بخش صنعت و معدن مفید و کارگشا باشد اما جذب منابع خارجی همچنان با دشواری‌هایی روبرو است. ۵ میلیارد دلار وام خارجی نیز ۲-۳ سال است که در لایحه پیش‌بینی می‌شود اما به نظر می‌رسد تاکنون عملکردی نداشته و مشخص نیز نیست که دولت می‌خواهد از این منابع برای چه طرح‌هایی استفاده کند.

۴-۳. انتشار اوراق مالی

در تبصره (۵) لایحه بودجه مجوزهایی برای انتشار اوراق مالی اسلامی برای بخش‌های دولتی، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها صادر شده است. میزان و ناشر اوراق این اوراق به شرح جدول زیر است.

جدول (۳) انتشار انواع اوراق مالی توسط دولت، شرکت‌های دولت و شهرداری‌ها (مبالغ به هزار میلیارد ریال)

ناشر	موضوع	مبلغ	نوع اوراق	ردیف بودجه‌ای
شرکت‌های دولتی، دانشگاه‌ها و پارک‌های علم و فناوری	اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی	۷۰	مالی اسلامی	
دولت	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها	۲۶۰	مالی اسلامی	۳۱۰۱۰۸
شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته	نیمی از آن برای اجرای طرح‌های قطار شهری و تضمین نیمی از این ۵۰ درصد از طرف دولت	۸۰	مالی اسلامی	
دولت	پرداخت به طلبکاران (بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی، مابه‌التفاوت قیمت تضمینی محصولات با قیمت فروش، تأدیه بدهی‌های سازمان‌های بیمه پایه سلامت و مطالبات تولیدکنندگان برق	۹۵	اسناد خزانه	۳۱۰۱۰۳

۳۱۰۱۰۶	اسناد (اوراق) تسویه خزانه	۳۰	تسویه بدهی‌های قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی با مطالبات قطعی دولت	دولت
	اسناد خزانه اسلامی	۱۰۰	استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور کم‌تر (از یک‌سال)	دولت
	اسناد خزانه اسلامی	۵۰	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسیدشده در سال ۱۳۹۷	دولت
	اوراق مالی اسلامی	۵۰	سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز با اولویت میدان‌ها مشترک وزارت نفت و طرح‌های زیر بنایی و توسعه‌ای وزارت صنعت	شرکت‌های تابعه وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت
	اوراق مالی اسلامی	۳ میلیارد دلار	بازپرداخت اصل و سود اوراق ارزی-ریالی سررسیدشده، تسهیلات، تضامین و بدهی‌های سررسیدشده به پیمانکاران	شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت
		۸۴۰	جمع کل اوراق	
		۵۳۵	جمع اوراق دولت	

چنانکه از جدول فوق پیداست دولت در سال ۱۳۹۷ برابر ۵۳۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی منتشر خواهد کرد که تنها ۳۸۵ هزار میلیارد ریال آن در جداول بودجه درج شده است. شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز مجوز انتشار ۳۰۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی (شامل ۳ میلیارد دلار برابر ۱۰۵ هزار میلیارد ریال) در سال ۱۳۹۷ را خواهند داشت.

انتشار اوراق مالی تأثیر دوسویه بر بخش خصوصی دارد. از یک طرف با انتشار اوراق و تسویه بدهی دولت به پیمانکاران و طلبکاران بخش خصوصی، می‌تواند به بخش تولید کند اما از سوی دیگر با انتشار اوراق و جمع‌آوری منابع از سطح جامعه دسترسی بخش تولیدی به نقدینگی جامعه کاهش یافته و دچار مضیقہ مالی می‌شود. البته با تداوم انتشار اوراق از سوی دولت به دلیل سررسید آن در سال‌های بعد منابع در دسترس دولت نیز کاهش می‌یابد و در نتیجه توان دولت در تکمیل طرح‌های عمرانی کاهش می‌یابد.

۳-۵. هدفمندی یارانه‌ها

دولت در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۳۷ هزار میلیارد تومان برای اجرای هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته است (تبصره ۱۴). از این میزان مقرر است که ۲۳ هزار میلیارد تومان بابت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، ۷ هزار میلیارد تومان به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، ۳/۷ هزار میلیارد تومان برای هزینه‌های سلامت و



انجمن مدیران صنایع

۳/۳ هزار میلیارد تومان برای یارانه نان اختصاص یابد. در این سالها دولت ۴۲ هزار میلیارد تومان به مردم یارانه نقدی پرداخت کرده است. کاهش این مبلغ به ۲۳ هزار میلیارد تومان به معنی حذف ۳۵ میلیون نفر از افراد یارانه‌بگیر است. عملکرد منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها نشان می‌دهد که (در سال ۱۳۹۵) حدود ۳۲ هزار میلیارد تومان حاصل شده است. بنابراین با وجود کاهش مصارف باز هم دولت در موازنه منابع و مصارف هدفمندی با کسری ۵ هزار میلیارد تومانی مواجه است که احتمالاً از منابع عمومی تامین خواهد شد و یا مصارف پیش‌بینی شده (برای سلامت، و ...) به طور کامل تخصیص نخواهد یافت.

البته در تبصره (۱۸) نیز مقرر شده تا بخشی از منابع ایجاد اشتغال از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ تامین شود.

تصمیم جدید دولت در اجرای هدفمندی یارانه‌ها یعنی حذف تعداد ۶ دهک از آحاد جامعه تأثیرات متفاوتی بر بخش تولیدی دارد. از یک‌طرف فشار بر بودجه دولت و یا شرکت‌های دولتی برای جبران کسری منابع هدفمندی کاهش یافته و منابع بیشتری برای طرح‌های عمرانی باقی می‌ماند. اما افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند اثر منفی بر بخش تولید شامل بخش‌های صنعت و معدن شود. البته این که چه حامل‌هایی مشمول افزایش قیمت شوند می‌تواند اثرات متفاوتی بر بخش تولید داشته باشد. در صورتی که همه حامل‌های انرژی مشمول افزایش قیمت شود، بخش زیرا بخش صنعت و معدن کشور مستقیماً تحت تأثیر قرار گرفته و می‌تواند تا حدود این بخش را با رکود مواجه کند اما اگر تنها بنزین و نفت‌گاز مشمول افزایش قیمت شود، بخش صنعت و معدن کشور از طریق افزایش قیمت حمل‌ونقل با قیمت تمام شده بالاتر مواجه شده و می‌تواند کاهش تقاضا برای این بخش را به همراه داشته باشد و لذا این بخش تا حدودی دچار رکود شود.

۳-۶. اشتغال

تبصره (۱۸) لایحه به موضوع اشتغال اختصاص یافته است. در صدر بند (الف) این تبصره بر اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی تأکید شده است. منابع مورد نیاز برای این منظور از محل‌های مختلف پیش‌بینی شده است.

- ۱۷۴ هزار میلیارد ریال از منابع حاصله از مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به قیمت این حامل‌ها در ابتدای سال ۱۳۹۶

- تسهیلات بانک‌ها از طریق سپرده‌گذاری ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق توسعه ملی

- بانک مرکزی معادل مجموع منابع دو جزء فوق (یعنی ۳۲۴ هزار میلیارد ریال)

همچنین به شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده شده تا ۱۴۰۰ میلیارد ریال از محل منابع داخلی خود و برای کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر، ایجاد کارور (اپراتور)‌های ارائه‌کننده خدمات الکترونیکی در کلیه بخش‌ها، حمایت از طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای اشتغال‌آفرین و یا صادرات کالا و خدمات در این بخش توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به صورت وجوه اداره‌شده اختصاص دهند



بنابراین قرار است دولت برای سال ۱۳۹۷ در مجموع برای ایجاد اشتغال و کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر و اشتغال‌آفرین ۶۵ هزار میلیارد تومان (عمدتاً از محل منابع بانک مرکزی، مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی سال ۹۷ به ۹۶ و صندوق توسعه ملی) منابع تامین مالی کند.

ایجاد منابع ۱۷ هزار میلیارد تومانی از محل مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی به معنی افزایش قیمت این حامل‌ها در سال ۱۳۹۷ است. همچنین تامین اعتبار ۳۲ هزار میلیارد تومانی از سوی بانک مرکزی می‌تواند به معنی افزایش پایه پولی باشد.

برنامه ایجاد اشتغال از طریق پول‌پاشی در دولت‌های قبل نیز آزموده شده و به نتیجه مثبتی نینجامیده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز به طور کلی به ایجاد اشتغال اشاره شده بدون آن‌که برنامه مشخصی برای آن تعریف شده باشد. اما از آن‌جا که منابع تعریف شده برای این موضوع منابع چالش برانگیزی است، صحت تصمیم‌گیری در این مورد را با تردید مواجه می‌کند. منابع تعریف شده شامل افزایش قیمت حامل‌های انرژی باعث اثرات رکودی بر بخش تولید می‌شود. استفاده از منابع صندوق برای موضوع فوق نیز باعث کاهش منابع در دسترس بخش تولیدی می‌شود و استفاده از منابع بانک مرکزی نیز اثری جز افزایش پایه پولی و در نتیجه افزایش تورم نخواهد داشت. بنابراین با وضعیت فعلی تبصره (۱۸) هم‌راستا با بخش تولید نیست مگر آن‌که طرح‌های مشمول این تبصره به درستی تعریف شود و منابع برای بخش‌های تولیدی و با هدف ایجاد اشتغال پایدار تعریف شود.

۳-۷. مشارکت عمومی-خصوصی

همان‌طور که در قسمت‌های قبل نیز توضیح داده شد، دولت قصد دارد در سال آینده بخشی از طرح‌های عمرانی را از طریق مشارکت با بخش خصوصی تکمیل یا واگذار کند در تبصره ۱۹ بسته اجرایی به منظور انجام این کار طراحی شده است. برای مجموع این طرح‌ها ۳۶ هزار میلیارد تومان اعتبار در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده که حدود ۴ هزار میلیارد تومان آن از محل اعتبارات عمومی و ۳۲ هزار میلیارد تومان دیگر نیز از محل آورده مشارکت‌کننده، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی (بخش غیردولتی) تامین مالی خارجی و بازار سرمایه تامین مالی می‌شود.

اقدام دولت در واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی پسندیده و مثبت است اما مشکل پیش‌رو تامین مالی طرح‌ها است. هرچند به دلیل ابهام در چارچوب حقوقی و فنی این واگذاری‌ها، موفقیت در اجرای این تبصره با تردید مواجه است.

۴- بررسی منابع عمومی

منابع عمومی دولت متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها در لایحه برابر ۱,۹۳۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۱,۷۴۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۱۱ درصد افزایش نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه برابر ۱,۰۶۶ هزار میلیارد ریال



پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۱,۱۹۰ در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰ درصد کاهش یافته است. واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه برابر ۶۸۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۵۳۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۲۷ درصد افزایش نشان می‌دهد.

در ادامه به برخی از مهم‌ترین تغییرات اجزای منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌پردازیم.

۱-۴. درآمدها

اجزای مهم درآمدها عبارت است از درآمدهای مالیاتی، حقوق ورودی، سود سهام شرکت‌های دولتی، سایر منابع حاصل از مالکیت دولت و سایر درآمدها. تغییرات اجزای درآمدها در لایحه بودجه به شرح زیر است.

- درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه برابر ۱,۲۸۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با رقم مشابه در سال ۱۳۹۶ (۱,۱۶۵) برابر ۱۰ درصد افزایش یافته است (معادل ۱۲۲ هزار میلیارد ریال). مهم‌ترین اجزای درآمدهای مالیاتی عبارت است از مالیات اشخاص حقوقی (۳۶۰ هزار میلیارد ریال)، مالیات بر درآمدها (۱۹۳ هزار میلیارد ریال)، مالیات بر ثروت (۳۴ هزار میلیارد ریال)، مالیات بر واردات (۲۳۰ هزار میلیارد ریال) و مالیات بر کالاها و خدمات (۴۶۷ هزار میلیارد ریال). البته اگر حقوق ورودی را از مالیات‌ها جدا کنیم، افزایش مالیات‌ها در لایحه نسبت به رقم قانون حدود ۶ درصد و افزایش حقوق ورودی ۲۴ درصد خواهد بود. بنابراین به نظر می‌رسد با ۶ درصد افزایش مالیات‌ها و با تورم حدود ۱۰ درصدی در سال آینده، فشار مالیاتی تا حدودی تخفیف یافته است. در بین درآمدها، مالیات‌ها (شامل حقوق ورودی) با ۶۶/۶ درصد بیشترین سهم را از درآمدها به خود اختصاص می‌دهد. پس از آن سود سهام شرکت‌های دولتی با ۸/۳ درصد در جایگاه بعدی بیشترین سهم از درآمدها قرار دارد (جدول ۴). در چند سال اخیر تحقق درآمدهای مالیاتی بالا بوده و پیش‌بینی‌های دولت تقریباً محقق شده است بنابراین برای سال آینده نیز انتظار می‌رود درآمدهای مالیاتی با تحقق بالایی همراه باشد.

جدول ۴. درآمدها و اجزای مهم آن در لایحه بودجه ۱۳۹۷ نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	سهم (درصد)	تغییرات
قسمت اول - درآمدها	۱,۷۴۱	۱,۹۳۴	۱۰۰	۱۹۳
درآمدهای مالیاتی	۹۹۰	۱,۰۵۷	۵۴.۷	۶۷
مالیات بر واردات (حقوق ورودی)	۱۷۴	۲۳۰	۱۱.۹	۵۶
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۵۱	۱۶۰	۸.۳	۹
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۱۲۴	۷۳	۳.۸	-۵۱
سایر درآمدها ^۳	۳۰۱	۴۱۴	۲۱.۴	۱۱۳

توضیح: مالیات بر واردات بخشی از درآمدهای مالیاتی است و به دلیل اهمیت آن در ردیف جداگانه‌ای درج شده است.

۳. منظور از سایر درآمدها همه اقلام دیگر در بخش درآمدها به جز اقلام ذکر شده در جدول ۲ این گزارش است.

۲-۴. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً از منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است. این بخش از منابع از رقم ۱۱۸۹ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۱۰۶۵ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷ کاهش یافته است (جدول ۶). این کاهش عمدتاً ناشی از افزایش منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی از ۱۱۳۸ هزار میلیارد ریال به ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال بوده است.

این کاهش عمدتاً به دلیل اصلاح محاسباتی بوده است. یعنی در سال ۱۳۹۶ رقم سهم دولت از صادرات نفت با کاهش سهم آن (از نفت ۶۲/۵ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به ۵۲/۵ درصد در قانون بودجه این سال) باید کاهش می‌یافت. اما نه تنها کاهش نیافت، بلکه افزایش هم یافت. در واقع با اصلاح سهم دولت از نفت باید درآمد دولت از نفت در بودجه سال ۱۳۹۶ به حدود ۹۳۰ هزار میلیارد ریال کاهش می‌یافت که محقق نشد. بنابراین برای سال ۱۳۹۷ که دولت هم قیمت نفت را ۵ دلار و هم نرخ ارز محاسباتی را ۲۰۰ تومان بالاتر در نظر گرفته (و سطح تولید هم که در دو سال مشابه است)، طبیعی است که درآمدهای نفتی دولت در سال ۱۳۹۷ نه تنها نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش نیافته بلکه افزایش نیز یافته است.

البته به دلیل فراهم نبودن سازوکارهای اجرایی همانند سال‌های قبل تحقق رقم ۴ هزار میلیارد تومانی واگذاری طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای دور از انتظار است.

جدول ۵. منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی تحت فروض مختلف

مفروضات			شرح
قیمت ارز (ریال)	مقدار صادرات (هزار بشکه)	قیمت نفت (دلار)	
۳۵,۰۰۰	۲,۵۳۳	۵۵	فروض
۵۰,۸۵۰			ارزش دلاری نفت (میلیون دلار)
۱,۷۷۹			ارزش ریالی نفت (هزار میلیارد ریال)

با احتساب فروض دولت، صادرات نفت و میعانات در سال ۱۳۹۷ حدود ۵۰ میلیارد دلار و ارزش ریالی آن برابر ۱۷۷ هزار میلیارد تومان است (جدول ۵) که بین دولت، صندوق توسعه ملی، شرکت ملی نفت و استان‌ها توزیع خواهد شد.



جدول ۶. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۹۷ نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

تغییرات	سهم (درصد)	لایحه ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۶	شرح
۱۲۴-	۱۰۰	۱۰۶۵	۱۱۸۹	قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲۹-	۹۴.۸	۱۰۱۰	۱۱۳۹	منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی
۰	۱.۴	۱۵	۱۵	واگذاری اموال منقول و غیرمنقول
۵	۳.۸	۴۰	۳۵	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

البته در قسمت درآمدهای متفرقه ردیف دیگری تحت عنوان « مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی » با مبلغ ۱۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که با این حساب نرخ ارز در عمل ۳۹۰۰ تومان در نظر گرفته شده است. در ردیف‌های دیگر نیز (به جز صندوق توسعه ملی) به انحای مختلف استفاده از منابع نفتی تجویز شده که با احتساب آن‌ها سهم دولت از نفت از رقم پیش‌بینی شده در لایحه بسیار فراتر می‌رود.

۳-۴. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی از ۵۳۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۸۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. این افزایش عمدتاً تحت تأثیر افزایش منابع حاصل از فروش انواع اوراق مالی اسلامی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بوده است (جدول ۷). البته فروش شرکت‌های دولتی کاهش یافته که با توجه به واگذاری‌های سال‌های قبل شرکت‌های سود ده، این کاهش قابل توجیه است. اما افزایش منابع حاصل از فروش انواع اوراق مالی اسلامی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی می‌تواند منابع در دسترس بخش خصوصی را کاهش دهد. هرچند استفاده از اوراق برای بازپرداخت بدهی‌های دولت و مطالبات پیمانکاران و سایر طلبکاران دولتی می‌تواند بر توان مالی بخش خصوصی اثر مثبت داشته باشد.



جدول ۷. تغییرات واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۳۹۷ نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

تغییرات	سهم (درصد)	لایحه ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۶	شرح
۱۴۳	۱۰۰	۶۸۰	۵۳۷	قسمت سوم- واگذاری دارایی‌های مالی
۴۰	۵۶.۶	۳۸۵	۳۴۵	منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی
۳۱-	۷.۱	۴۸	۷۹	واگذاری شرکت‌های دولتی
۱۰-	۱.۸	۱۲	۲۲	واگذاری سهام سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و
۱۲۹	۳۰.۹	۲۱۰	۸۱	منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی
۱۵	۳.۷	۲۵	۱۰	سایر واگذاری‌ها

۵- بررسی مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت متشکل از هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. هزینه‌ها از ۲,۵۳۸ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۲,۷۶۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷ افزایش یافته که رشد ۶ درصدی را نشان می‌دهد. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۰۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته که کاهش ۱۵ درصدی را نشان می‌دهد. تملک دارایی‌های مالی از ۲۱۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۳۱۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که افزایش ۴۵ درصدی را نشان می‌دهد. (جدول ۸).

جدول ۸. تغییرات مصارف و اجزای آن در لایحه و قانون سال ۱۳۹۶ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

تغییرات	سهم درصد	لایحه ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۶	شرح
۲۲۶	۷۵.۱	۲۷۶۴	۲۵۳۸	هزینه‌ها
۱۱۰-	۱۶.۴	۶۰۴	۷۱۴	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۹۷	۸.۵	۳۱۲	۲۱۵	تملك دارایی‌های مالی
۲۱۳	۱۰۰	۳۶۸۰	۳۴۶۷	جمع مصارف عمومی دولت

۱-۵. هزینه‌ها

هزینه‌ها در لایحه سال ۱۳۹۷ برابر ۲,۷۶۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که ۱,۰۶۲ هزار میلیارد ریال آن مربوط به جبران خدمت کارکنان و ۹۸۰ هزار میلیارد ریال آن مربوط به رفاه اجتماعی است. با توجه به ماهیت این دو می‌توان نتیجه گرفت که حداقل ۷۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای متعلق به حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان دولت است.

۲-۵. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۰۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷ کاهش یافته است. در شش ماهه نخست سال جاری کم‌تر از ۸ هزار میلیارد تومان اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یافته و با رقم ۷۱ هزار میلیارد تومان برای کل سال فاصله بسیار دارد، بنابراین کاهش رقم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اقدامی در جهت واقعی کردن ارقام بودجه‌ای است و باید دید دولت در عمل چه میزان از رقم مصوب را اختصاص می‌دهد. ضمن آنکه ارقام تخصیصی این سال‌ها برای خاتمه ۶ هزار طرح ملی و ۶۵ هزار طرح استانی نیمه‌کاره به هیچ‌وجه کافی نیست.

۳-۵. تملک دارایی‌های مالی

تملك دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۳۹۷ با رقم ۳۱۲ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۹۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. با توجه به فروش اوراق مالی در چند سال اخیر و سررسید شدن آن‌ها، افزایش تملک دارایی‌های مالی امری طبیعی است و البته با افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از مصارف عمومی کاهش خواهد یافت.

۶- اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه از رقم ۶۸۳ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۴۳۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷ کاهش یافته است. هرچند کاهش ۳۷ درصدی این اعتبارات امر مثبتی تلقی می‌شود اما همچنان این سهم این اعتبارات در مصارف عمومی بالا است و باید به شدت محدود شود.

۷- درآمدهای اختصاصی

درآمدهای اختصاصی از حدود ۵۲۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۵۶۸ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. تغییرات قابل توجه در این مصارف از سوی دولت تعیین بخشی از این مصارف برای مخارج عمرانی است و این به معنای کنترل هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی و توجه به طرح‌های عمرانی است که اقدام مثبتی تلقی می‌شود.

۸- تراز کلی بودجه

بر اساس ارقام لایحه بودجه دولت تراز عملیاتی با کسری ۸۳ هزار میلیارد تومانی روبرو است که این کسری از طریق مازاد ترازهای مالی و سرمایه‌ای جبران خواهد شد. به عبارت دیگر کسری عملیاتی از طریق فروش نفت خام و استقراض (فروش اوراق تعهدزا مانند اسناد خزانه اسلامی) تامین مالی می‌شود. همچنین بر اساس ارقام لایحه قرار است دولت با ۱۰۶ هزار میلیارد تومان فروش سرمایه‌های ملی (عمدتاً فروش نفت خام) ۶۰ هزار میلیارد تومان صرف سرمایه‌گذاری (تبدیل سرمایه نفت به انواع دیگر سرمایه) و مابقی آن را صرف هزینه‌ها (جاری) کند (جدول ۹). کسری عملیاتی نسبت به سال قبل بدتر شده و انتظار می‌رود طبق روال سال‌های قبل در مرحله اجرای بودجه این ترازها بدتر نیز بشود. یعنی دولت با رعایت نکردن این ترازها سهم بیشتری از نفت را به هزینه‌های جاری خود اختصاص دهد.

جدول ۹. ترازهای بودجه‌ای در بودجه سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

تغییرات	لایحه ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۶	شرح
۳۳-	۸۳۰-	۷۹۷-	تراز عملیاتی
۱۴-	۴۶۱	۴۷۵	تراز سرمایه‌ای
۴۶	۳۶۸	۳۲۲	تراز مالی

۹- برخی ملاحظات درباره بخش صنعت و معدن

جهت‌گیری اصلی لایحه بودجه که می‌تواند بخش صنعت و معدن را تحت تأثیر قرار دهد؛ تبصره‌های ۱۴، ۱۸ و ۱۹ است. در تبصره (۱۴) با توجه به کاهش مبلغ پرداخت یارانه نقدی و بهره‌مندی بخش تولید از محل ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، بخش‌های صنعت و معدن می‌توانند تحت تأثیر قرار گیرند.

بررسی تطبیقی احکام لایحه با اسناد بالادستی و قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد احکام قانون برنامه ششم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در حوزه صنعت و معدن که مستلزم پیش‌بینی اعتبار برای اجرای آن‌ها در لایحه بودجه است، رعایت نشده است.

هدف از نگارش تبصره (۱۸) لایحه اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی است و تامین منابع این تبصره نیز عمدتاً با مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی و به عبارت دیگر منابع حاصل از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها است و بخش دیگر منابع مورد نیاز نیز به تلفیق منابع نظام بانکی با خط اعتباری از محل سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های عامل تأکید دارد. سنگ بنای تبصره (۱۸)، طرح کارانه اشتغال برای جوانان (کاج) است که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه شده



است و در ضمن این تبصره این نکته نهفته است که طی مهر و موم‌های اخیر رشد بخش تولید و صنعت منبع اصلی ایجاد اشتغال نبوده و ارتباط معناداری بین رشد ارزش افزوده و اشتغال بخش مشاهده نشده است. به همین دلیل موضوع اشتغال در طرح کاج و این تبصره مستقیماً مورد هدف قرار گرفت. صرف نظر از میزان تحقق منابع پیش‌بینی شده در این تبصره و توان سازمان‌های توسعه‌ای بخش، به نظر می‌رسد در صورت تعریف طرح‌های مشخص و هدف‌دار به‌ویژه در بخش‌های صنعت و معدن می‌تواند موجبات تحول در بخش صنعت و معدن را فراهم سازد.

تبصره (۱۹) هم از موارد مهمی است که در صورت اجرایی شدن می‌تواند بخش تولید را تحت تأثیر قرار دهد و اهمیت ویژه‌ای دارد. این تبصره مربوط به واگذاری یا مشارکت در تکمیل طرح‌های عمرانی است و براساس این تبصره به دولت اجازه داده می‌شود که به منظور جلب مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در اجرای طرح‌های منتخب جدید، نیمه‌تمام و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های تکمیل و یا در حال بهره‌برداری، در قالب سازوکار مشارکت عمومی و خصوصی اقدام کند که عناوین این طرح‌ها در قسمت دوم پیوست یک لایحه بودجه، طرح‌های موضوع تبصره (۱۹) آمده است.

در واگذاری طرح‌های حوزه صنعت و معدن، عمده طرح‌های کمک‌های فنی و اعتباری؛ شامل کمک‌های فنی و اعتباری به طرح‌های معدنی غیردولتی، صنایع مواد غذایی (لبنی)، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی، سواحل مکران، صنایع کوچک و متوسط و صنعت فرش دستباف است. همچنین طرح لوله اتیلن غرب (پتروشیمی) و کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع نیز مشمول طرح‌های مشارکتی است.

نوع نگاه دولت در طرح‌های مشارکتی و خروج منابع حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از لایحه بودجه ۱۳۹۷ باعث شد که میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی فصل صنعت و معدن از محل منابع عمومی بودجه تقریباً به نصف کاهش یابد. دو نکته اساسی در اثرگذاری تبصره (۱۹) بر بخش تولید قابل تحلیل است؛ اول اینکه دستگاه‌های اجرایی متولی این طرح‌های مشارکتی که عمدتاً سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن هستند تا چه اندازه می‌توانند موفق عمل کنند در حالی که در سال‌های قبل هم با توجه به اصلاحات در مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از این ظرفیت قانونی جهت اجرای طرح‌های مشارکتی با بخش خصوصی برخوردار بوده‌اند، دوم اینکه قریب به ۹۰ درصد منابع مورد نیاز اجرای این طرح‌ها به آورده بخش خصوصی، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی، بازار سرمایه و تامین مالی خارجی گره خورده که تحقق این امر را حداقل در سال ۱۳۹۷ با ابهام مواجه می‌کند.

۹-۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش صنعت و معدن

اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل صنعت و معدن در لایحه بودجه با کاهش چشمگیر حدود ۴۴ درصد مواجه بود به نظر می‌رسد دولت بیشتر به دنبال انتقال بار مالی این طرح‌ها به بخش خصوصی در قالب سازوکار مشارکت عمومی و خصوصی است اما نکته قابل تأمل این است که از کل ۱۹۲۰ میلیارد ریال اعتبار کاهش



یافته حدود ۱۷۷۰ میلیارد ریال (حدود ۰.۹٪) فقط از برنامه زیرساخت‌های صنعتی و معدنی است که این امر جزو وظایف حاکمیتی است.

در بخش معدن سرجمع منابع در نظر گرفته شده برای بخش کاهشی بوده که عمده‌ترین دلیل آن خروج منابع حق انتفاع پروانه بهره‌برداری ایمیدرو از لایحه بودجه سالیانه است. با این تغییر رویکرد عملاً باید هزینه‌های مرتبط با ایجاد زیرساخت‌های ایمیدرو که در چند سال گذشته از محل بودجه عمومی تأمین می‌شد، نیز باید از اعتبارات خارج شود.

کاهش حدود ۴۰ درصدی اعتبارات عمرانی سازمان‌های توسعه‌ای ایدرو و سازمان شهرک‌های صنعتی از محل منابع عمومی با رویکرد تحریک و تشویق این سازمان‌های توسعه‌ای در طرح‌های مشارکتی با بخش خصوصی و استفاده بیشتر از منابع بخش خصوصی، نظام بانکی و ... است (این سازمان‌ها در طرح‌های مشارکتی با تسهیلات سروکار دارند) این در حالی است که سازمان‌های ایدرو و شهرک‌های صنعتی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیازمند اعتبارات تملک از منابع داخلی یا عمومی هستند که کاهش این حجم از اعتبارات مانع از انجام وظایف قانونی این سازمان‌ها خواهد شد. شایان ذکر است کاهش اعتبارات ایمیدرو نیز بیشتر از خارج کردن حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از بودجه و درج آن در منابع داخلی ایمیدرو است.

۱۰- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

- بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه مبلغ ۱۱,۹۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۱۱,۵۲۵) معادل ۳/۷ درصد افزایش یافته است. بودجه عمومی دولت شامل منابع (و مصارف عمومی) دولت و درآمدهای (و هزینه‌های) اختصاصی در لایحه مبلغ ۴,۲۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳,۹۸۹) معادل ۶/۵ درصد افزایش یافته است. منابع (و مصارف) عمومی دولت در لایحه مبلغ ۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳,۴۶۸) معادل ۶/۱ درصد افزایش یافته است.
- اولین بار مصارف اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به دو قسمت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تقسیم شده است. معنی این کار این است که دیگر دستگاه‌ها مجاز نیستند تمام یا اکثر درآمدهای اختصاصی خود را صرف هزینه‌های جاری (عمدتاً پاداش و مزایا به کارکنان خود) کنند، بلکه باید بخشی از آن را صرف طرح‌های عمرانی کنند. همچنین اعتبارات ردیف‌های متفرقه‌ای که دستگاه متولی آن مشخص بوده یا از جنس اعتبارات استانی بوده ذیل اعتبارات دستگاه‌ها (جدول شماره ۷) یا استان‌ها (جدول شماره ۱۰) انتقال یافته است.
- اتفاق مهم دیگر در جداول کلان ماده واحده حذف جدول شماره (۱۷) یعنی کمک به اشخاص حقوقی غیر دولتی است.
- برای سال ۱۳۹۷ قیمت نفت ۵۵ دلار، نرخ تسعیر ارز برابر ۳۵ هزار ریال و صادرات نفت و میعانات گازی تقریباً معادل مقدار آن در سال جاری (یعنی ۲/۵۳ میلیون بشکه در روز) در نظر گرفته شده است. سهم صندوق



توسعه ملی از عواید حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی ۳۲ درصد، سهم شرکت ملی نفت ایران ۱۴/۵ درصد، سهم مناطق تفت خیز، گازخیز و محروم ۳ درصد و مابقی آن (۵۰/۵ درصد) سهم دولت از عواید صادرات نفت و میعانات گاز است.

- به رغم در نظر گرفتن سهم ۳۲ درصدی صندوق توسعه ملی از عواید نفتی و همچنین وجود اختیارات کافی برای هیات عامل صندوق برای اعطای وام در موارد متعددی برداشت از صندوق توسعه ملی برای بخش‌های خصوصی و تعاونی تجویز شده است. ضمن آن که در موارد متعدد دیگری نیز برای مصارف دولتی برداشت از صندوق در نظر گرفته شده است. حداقل ۶/۸ میلیارد دلار برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای مصارف عمدتاً دولتی در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده است.

- ۳۰ میلیارد دلار فاینانس علاوه بر باقیمانده سهمیه سال قبل و اخذ ۵ میلیارد دلار وام خارجی پیش‌بینی شده است. دولت در سال ۱۳۹۷ برابر ۵۳۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی منتشر خواهد کرد که تنها ۳۸۵ هزار میلیارد ریال آن در جداول بودجه درج شده است. شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز مجوز انتشار ۳۰۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی (شامل ۳ میلیارد دلار برابر ۱۰۵ هزار میلیارد ریال) در سال ۱۳۹۷ را خواهند داشت.

- دولت در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۳۷ هزار میلیارد تومان برای اجرای هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته است. از این میزان مقرر است که ۲۳ هزار میلیارد تومان بابت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، ۷ هزار میلیارد تومان به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، ۳/۷ هزار میلیارد تومان برای هزینه‌های سلامت و ۳/۳ هزار میلیارد تومان برای یارانه نان اختصاص یابد. اما با وجود کاهش مصارف باز هم دولت در موازنه منابع و مصارف هدفمندی با کسری ۵ هزار میلیارد تومانی مواجه است که احتمالاً از منابع عمومی تامین خواهد شد و یا مصارف پیش‌بینی شده (برای سلامت، و ...) به طور کامل تخصیص نخواهد یافت.

- قرار است دولت برای سال ۱۳۹۷ در مجموع برای ایجاد اشتغال و کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر و اشتغال‌آفرین ۶۵ هزار میلیارد تومان (عمدتاً از محل منابع بانک مرکزی، مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی سال ۹۷ به ۹۶ و صندوق توسعه ملی) منابع تامین مالی کند.

- دولت قصد دارد در سال آینده بخشی از طرح‌های عمرانی را از طریق مشارکت با بخش خصوصی تکمیل یا واگذار کند. برای مجموع این طرح‌ها ۳۶ هزار میلیارد تومان اعتبار در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده که حدود ۴ هزار میلیارد تومان آن از محل اعتبارات عمومی و ۳۲ هزار میلیارد تومان دیگر نیز از محل آورده مشارکت‌کننده، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی (بخش غیردولتی) تامین مالی خارجی و بازار سرمایه تامین مالی می‌شود.

- منابع عمومی دولت متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها در لایحه برابر ۱,۹۳۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۱,۷۴۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۱۱ درصد افزایش نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه برابر



۱,۰۶۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۱,۱۹۰ در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰ درصد کاهش یافته است. واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه برابر ۶۸۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در مقایسه با ۵۳۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۲۷ درصد افزایش نشان می‌دهد.

- مصارف عمومی دولت متشکل از هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. هزینه‌ها از ۲,۵۳۸ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۲,۷۶۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷ افزایش یافته که رشد ۶ درصدی را نشان می‌دهد. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۰۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته که کاهش ۱۵ درصدی را نشان می‌دهد. تملک دارایی‌های مالی از ۲۱۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۳۱۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که افزایش ۴۵ درصدی را نشان می‌دهد.

- بر اساس ارقام لایحه بودجه دولت تراز عملیاتی با کسری ۸۳ هزار میلیارد تومانی روبرو است که این کسری از طریق مازاد ترازهای مالی و سرمایه‌ای جبران خواهد شد. به عبارت دیگر کسری عملیاتی از طریق فروش نفت خام و استقراض (فروش اوراق تعهدزا مانند اسناد خزانه اسلامی) تامین مالی می‌شود. همچنین بر اساس ارقام لایحه قرار است دولت با ۱۰۶ هزار میلیارد تومان فروش سرمایه‌های ملی (عمدتاً فروش نفت خام) ۶۰ هزار میلیارد تومان صرف سرمایه‌گذاری (تبدیل سرمایه نفت به انواع دیگر سرمایه) و مابقی آن را صرف هزینه‌ها (جاری) کند. کسری عملیاتی نسبت به سال قبل بدتر شده و انتظار می‌رود طبق روال سال‌های قبل در مرحله اجرای بودجه این ترازها بدتر نیز بشود. یعنی دولت با رعایت نکردن این ترازها سهم بیش‌تری از نفت را به هزینه‌های جاری خود اختصاص دهد.

- بررسی لایحه بودجه با تمرکز بر بخش صنعت، معدن و پتروشیمی نشان می‌دهد که رویکرد کلان لایحه و سطح اثرگذاری آن بر بخش، بیشتر معطوف به سه تبصره ۱۸، ۱۹ و ۴ است که لازمه اثربخشی آن‌ها، تحقق منابع پیش‌بینی‌شده، تعیین اولویت برای بخش تولید از محل منابع بند «الف» تبصره ۱۸ و میزان تحرک سازمان‌های توسعه‌ای به واسطه اجازه جهت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در طرح‌های مشارکتی زیر ۴۹ درصد سهم بخش است. به لحاظ شکلی، چارچوب بخش‌های مختلف لایحه در حوزه صنعت و معدن همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور است اما به لحاظ ماهوی رویکرد اشتغال‌زایی، خصوصی‌سازی و تقویت مشارکت بخش خصوصی و ایجاد فضای بهتر برای فعالیت سازمان‌های توسعه‌ای حوزه صنعت و معدن مانند سازمان‌های ایدرو و ایمیدرو مهم‌ترین تغییرات ایجاد شده است که در صورت تحقق منابع پیشنهادی و تحرک بیشتر سازمان‌های توسعه‌ای می‌توان تحولات مثبت در بخش صنعت و معدن کشور انتظار داشت.

- در بخش طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، نوع نگاه دولت در طرح‌های مشارکتی و خروج منابع حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از لایحه بودجه ۱۳۹۷ باعث شده که میزان اعتبارات طرح‌های عمرانی فصل صنعت و معدن از محل منابع عمومی بودجه با ۴۴ درصد کاهش مواجه شود این در حالی است که این میزان کاهش از منابع عمومی تخصیصی به سازمان‌های توسعه‌ای مانند ایدرو و شهرک‌های صنعتی، آن‌ها را در ایفای



تعهدات قانونی که نیازمند منابع تملکی از محل بودجه عمومی یا منابع داخلی هستند با مشکل رو به رو خواهد کرد چرا که در طرح‌های مشارکتی، موضوع تسهیلات مطرح است که با موضوع منابع مورد نیاز تملکی کاملاً متفاوت است.

- دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور بدنبال دستیابی به دو هدف کلیدی تولید- اشتغال و عدالت اجتماعی است. تولید و اشتغال را از طریق توجه به اولویتهای برنامه ششم، مشارکت عمومی و خصوصی (با توجه به کاهش بودجه تملک دارائیهای سرمایه‌ای) و عدالت را از طریق حذف فقر و بهبود بهداشت تعقیب می‌کند. برای این منظور بدنبال این است تا در سال ۱۳۹۷ تعداد ۹۸۰ هزار اشتغال خالص ایجاد کند. برای دستیابی به هدف مورد نظر در بخش اشتغال، دولت در تبصره ۱۸ لایحه بدنبال تأمین و تدارک منابع مورد نیاز از طریق افزایش قیمت حاملهای انرژی (با تمرکز بر بنزین و نفت‌گاز)، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی بود. با توجه به تحولاتی که در روزهای اخیر در داخل کشور بوجود آمد، دستیابی به منابع در نظر گرفته شده از طریق افزایش قیمت حاملهای انرژی به میزان مورد نظر در لایحه (۱۷۴ هزار میلیارد ریال) عملاً امکان‌پذیر نباشد. توجه به صادرات و تشویق صادرکنندگان به امر صادرات، برای تحقق اهداف اشتغال می‌تواند راهگشا باشد. در موضوع صادرات، بخش خصوصی می‌تواند نقش بسیار موثری داشته باشد. با توجه به این تحولات و تصمیماتی که در خصوص اجرای مباحث مربوط به اقتصاد مقاومتی اتخاذ شده است، بخش خصوصی انتظار دارد تا از ظرفیتهای این بخش برای بهبود عملکرد اقتصاد به شکل مناسب‌تری استفاده شود.
- یکی از محورهای کلیدی مربوط به هدف دولت در لایحه بودجه و اقتصاد مقاومتی، صادرات غیرنفتی است و باید منابع مورد نیاز برای تشویق بخش خصوصی در تحقق این هدف به شکل مناسبی فراهم گردد. استرداد حقوق گمرکی و پرداخت مطالبات صادرکنندگان از جمله راههای مناسب برای تحقق این هدف هستند. لذا پیشنهاد می‌شود در تبصره (۵) لایحه کلیه مطالبات مربوط به این موضوع را در قالب اسناد خزانه تسویه کنند. علاوه بر این در تبصره (۷) لایحه نسبت به استرداد حقوق ورودی مواد و قطعات وارداتی مورد استفاده در کالاهای صادراتی اقدام شود.