

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# مجموعه مطالعات تحلیلی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

جلد اول: کلان - فرابخشی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش ۴۹

# شناسه گزارش

مجموعه مطالعات تحلیلی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ جلد اول: کلان - فرابخشی	عنوان
۹۸-۹-۱۰۸۸	کد شناسه
نظام‌های نوین برنامه ریزی بودجه ریزی و مدل سازی	گروه پژوهشی
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	ناشر
اردیبهشت ۱۳۹۸	تاریخ انتشار
محمدسعید حسن پورزرکامی	صفحه آرایی
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد حقوق معنوی اثر متعلق به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران - میدان بهارستان - خیابان صفی‌علی‌شاه کد پستی: ۱۱۴۹۹۴۳۱۴۱ <a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a> Email : <a href="mailto:info@dfrc.ir">info@dfrc.ir</a>	

## فهرست مطالب

صفحه

عنوان

### پیشگفتار

#### فصل اول (حوزه کلان)

۳	بررسی ویژگی‌های بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (اشتغال).....
۲۹	اوراق مالی اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۵۵	برنامه ریزی برای انتشار اوراق بدهی با استفاده از الگوی تحلیل پایداری بدهی (DSA) با استفاده از مدل DSA.....
۷۳	بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.....
۱۱۷	تحلیلی بر تحولات رشد اقتصادی و چشم انداز آن با تاکید بر لایحه بودجه ۱۳۹۸.....
۱۴۹	بررسی و تحلیل بخش تجارت خارجی طی سال‌های اخیر و پیش‌بینی صادرات، واردات و حقوق ورودی در سال‌های .....۱۴۹
۱۶۱	تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۱۸۳	وضعیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۲۰۵	مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۲۴۷	تحلیلی بر بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بر مبنای ارزیابی لایحه ...

#### فصل دوم (حوزه فرابخشی)

۲۷۱	حوزه فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۳۰۳	امور محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....

### پیوست

۳۳۳	چارچوب تدوین مجموعه گزارش‌های تحلیلی.....
۳۳۹	فهرست مشاوران و داوران مجموعه مطالعات.....
۳۴۰	فهرست مجموعه دوجلدی.....



## پیش‌گفتار

به‌منظور تبیین و تشریح اهداف دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری اقدام به تهیه و تدوین گزارشات تحلیلی در سطوح مختلف کلان، فرابخشی و بخشی و استانی را در دستور کار خود قرار داد. در گزارشات تحلیلی مذکور ضمن تبیین رسالت‌ها و مأموریت‌های دولت در ابعاد مختلف کلان، فرابخشی و بخشی، اهداف و سیاست‌های اجرایی بودجه در سال مالی تبیین گردیده است.

کار تهیه و تدوین گزارش‌های تحلیلی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با ابلاغیه ریاست محترم سازمان به این مرکز با همکاری کلیه معاونت‌ها و امور تخصصی سازمان آغاز گردید. مرکز در ابتدا چهارچوب تهیه و تدوین گزارش‌های تحلیلی بودجه در سطوح کلان، فرابخشی، بخشی و استانی را مدون کرده و با برگزاری جلسات هماهنگی با نمایندگان امور تخصصی معاونت‌های سازمان، به تشریح و تبیین چهارچوب مذکور پرداخت. در ادامه پس از دریافت پیشنهادها همکاری از سوی کارشناسان امور تخصصی سازمان و پژوهشگران مرکز، تهیه و تنظیم گزارش‌ها آغاز شد. ماحصل تلاش‌های صورت گرفته تدوین گزارش‌های تحلیلی در حوزه‌های کلان و فرابخشی و بخشی، استانی به شرح زیر است:

**سطح کلان** شامل: ۱- اشتغال ۲- اوراق مالی اسلامی ۳- بدهی‌های دولت ۴- سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ۵- رشد اقتصادی و چشم‌انداز آن در لایحه بودجه ۶- تجارت خارجی ۷- نقش صندوق توسعه ملی در بودجه ۸- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت ۹- مصارف عمومی بودجه ۱۰- شرکت‌های دولتی

**سطح فرابخشی** شامل: ۱- توسعه فناوری و اطلاعات ۲- محیط زیست

**سطح بخشی** شامل: ۱- آموزش و پرورش ۲- سلامت ۳- آموزش فنی و حرفه ای ۴- فرهنگ و هنر و تربیت بدنی و گردشگری ۵- پژوهش و فناوری ۶- انرژی ۷- ارتباطات و فناوری اطلاعات ۸- صنعت و معدن ۹- بازرگانی داخلی و خارجی

**سطح استانی:** ۱- وضعیت استان‌ها

در پایان بر خود واجب می‌دانم تا از همکاری و تلاش‌های کلیه معاونت‌ها، امور تخصصی و همه کسانی که در تهیه و انتشار این گزارش‌ها مشارکت داشته صمیمانه تشکر و قدردانی نموده و از صاحب‌نظران محترم تقاضا دارم با ارسال نقطه‌نظرات اصلاحی و نقدها و راهکارهای سازنده موجبات ارتقاء کیفی محتوای این گزارش‌ها را فراهم آورند.

علیرضا آزموده اردلان

سرپرست مرکز





**فصل اول**

**حوزه کلان**



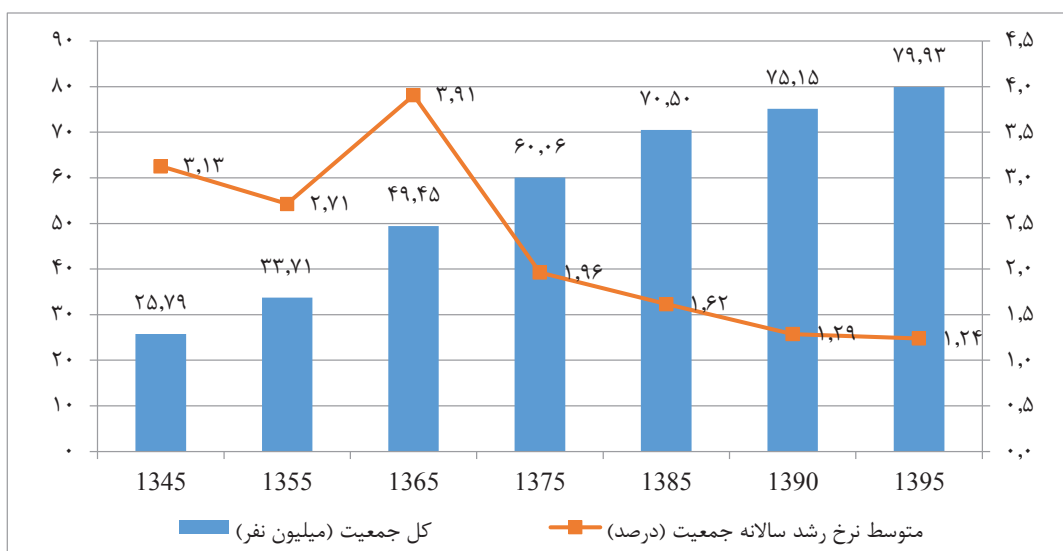
## بررسی ویژگی‌های بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (اشتغال)

امیر عزیزی، الهام فتوره‌چی، سیدفخرالدین فخرحسینی، محمدمین حواله‌دارنژاد

### ۱- تحلیل وضع موجود بازار کار ایران

#### ۱-۱- تحول جمعیت و تأثیر آن بر جمعیت در سن کار و جمعیت فعال

جمعیت ایران در پنجاه سال گذشته، به‌طور مستمر افزایش یافته است. اما نکته درخور توجه این است که نرخ رشد سالانه جمعیت در دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵، از هر زمان دیگر در این دوره بیشتر بود و به ۳٫۹ درصد رسید (نمودار ۱). هرچند در سه دهه بعدی از نرخ رشد جمعیت به‌شدت کاسته شد و در دهه اخیر به کمتر از نرخ جایگزینی تنزل یافت، اما پیامدهای آن با حدود ۲۰ سال تأخیر یعنی از سال ۱۳۷۵ به بعد موجب افزایش درخور توجه جمعیت در سن کار (جمعیت ۱۵ تا ۶۵ سال) در کشور شد.



شکل ۱- تحول جمعیت کشور در دوره ۱۳۴۵-۱۳۹۵

مأخذ: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵.

در تحلیل علل رشد جمعیت ایران در پنجاه سال گذشته باید به تحولات متغیرهای جمعیتی و سیاست‌های دولت در این زمینه توجه کرد. این تحولات بر اساس گزارش چشم‌انداز جمعیت جهان که در سال ۲۰۱۷ از سوی سازمان ملل انتشار یافت، بدین شرح است:

۱) نرخ خام مرگ و میر با کاهش مستمر از ۱۷,۳ نفر (در هر هزار نفر جمعیت) در دوره ۱۹۶۵-۱۹۷۰ به ۴,۷ نفر در دوره ۲۰۱۰-۲۰۱۵ کاهش یافت. بخش مهمی از این دستاورد، مربوط به کاهش نرخ مرگ و میر اطفال کمتر از ۵ سال بوده است. این نرخ در دوره مشابه با کاهش مستمر، از ۲۰۶ نفر در هر هزار تولد زنده به ۱۷ نفر تنزل یافت.

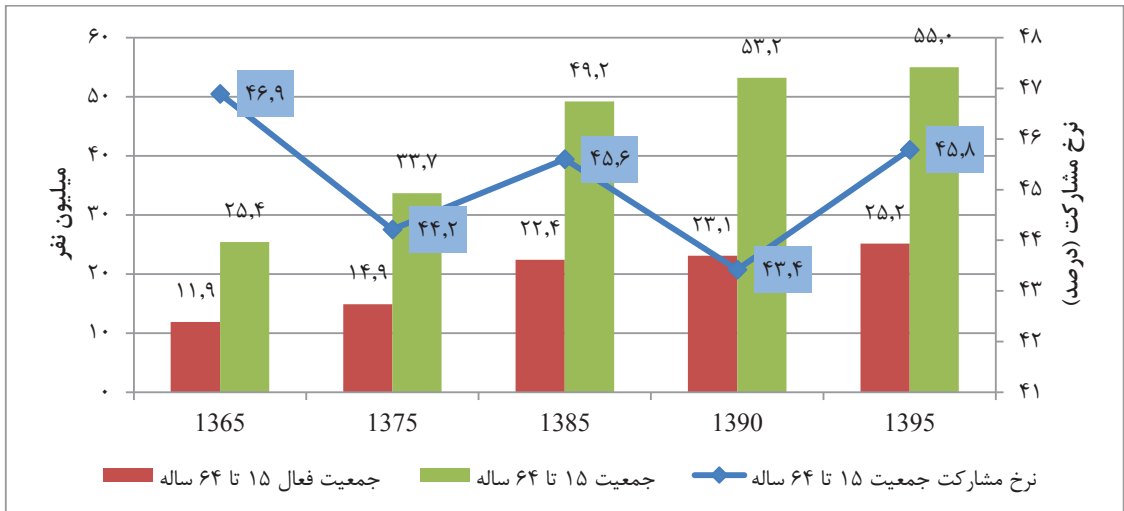
۲) امید به زندگی در بدو تولد با افزایش مستمر از ۴۹,۲ سال در دوره ۱۹۶۵-۱۹۷۰ به ۷۵,۱ سال در دوره ۲۰۱۰-۲۰۱۵ رسید.

۳) نرخ باروری کل (تعداد کودکان زنده‌ای که توسط هر زن به دنیا می‌آیند) با کاهش مستمر در دوره مشابه از ۶,۶۸ به ۱,۷۴ رسید.

کاهش نرخ مرگ و میر و افزایش امید به زندگی تحت تأثیر سیاست‌های دولت در زمینه ارائه خدمات بهداشتی و درمانی و تأمین زیرساخت‌های آب و برق و بهبود بهداشت محیط در این دوره طولانی بوده است. اما نرخ باروری زنان تحت تأثیر سن قانونی و واقعی ازدواج، عمومیت ازدواج در جامعه، عوامل فرهنگی و سیاست‌های تنظیم جمعیت دولت است.

### ۱-۱-۱- گذار جمعیتی و افزایش جمعیت در سن کار و فعال

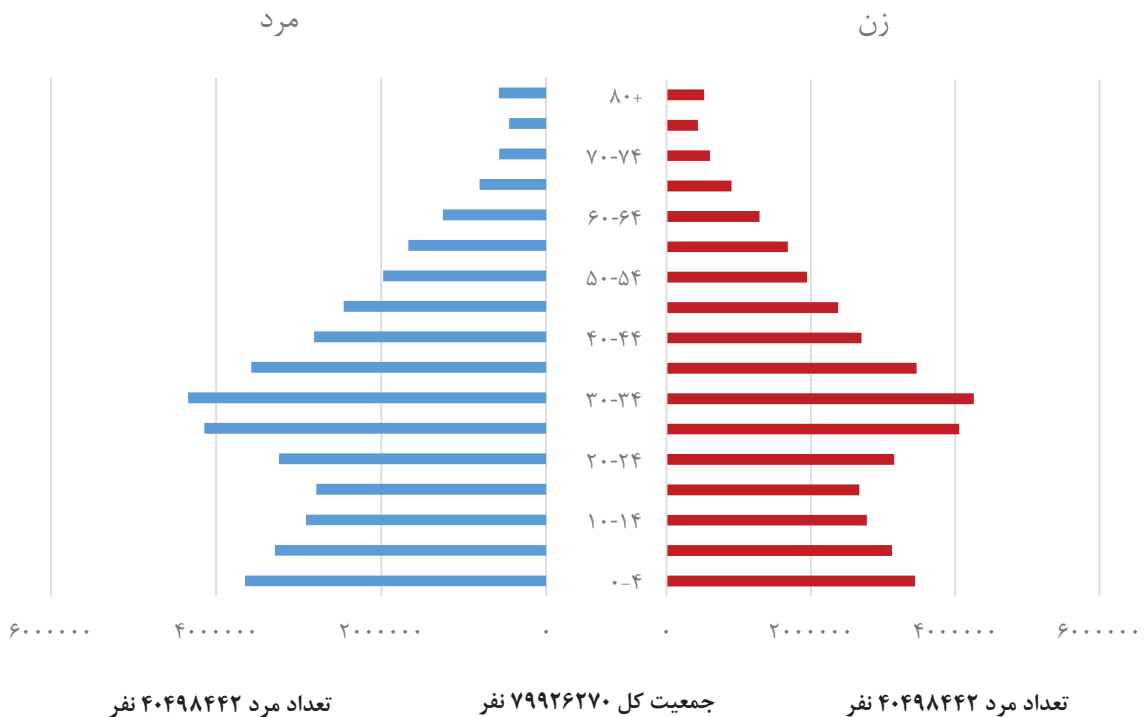
در دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵ حدود ۱۵,۷ میلیون نفر بر جمعیت کشور افزوده شد. بخش مهمی از رشد جمعیت در این دوره مربوط به ۵ سال آخر یعنی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۵ بوده است. پیامدهای رشد بالای جمعیت در دهه اول انقلاب، ابتدا در افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات مصرفی (از جمله غذا، پوشاک، خدمات بهداشتی و درمانی)، سپس با یک وقفه زمانی ۶ ساله در افزایش تقاضا برای خدمات آموزش ابتدایی سپس متوسطه و دانشگاهی و بالاخره با حدود ۲۰ سال وقفه در بازار کار نمایان شد. به همین دلیل جمعیت در سن کار در ایران در نتیجه گذار جمعیتی به سرعت در حال رشد است (نمودار ۲).



شکل ۲- عرضه نیروی کار جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله در دوره ۱۳۶۵-۱۳۹۵ (میلیون نفر- درصد)

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن در سال‌های مختلف.

امروزه بازتاب رشد سریع جمعیت در گذشته در هرم سنی جمعیت به صورت افزایش جمعیت جوان در سن کار در رده‌های سنی ۲۵ تا ۳۹ سال به وضوح آشکار است (نمودار ۳).

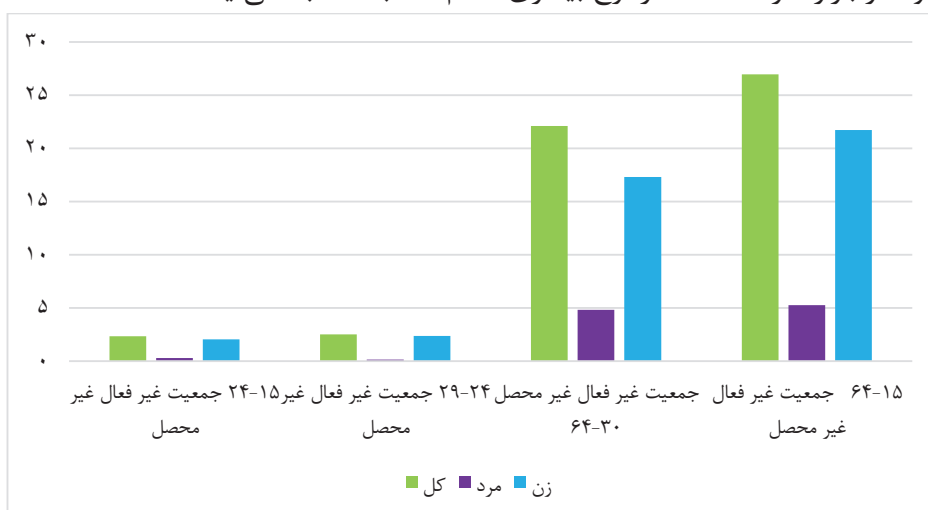


شکل ۳- هرم سنی جمعیت کشور در سال ۱۳۹۵

مأخذ: مرکز آمار ایران نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵

تا جایی که به عرضه بالقوه نیروی کار مربوط است، باید گفت نظر به این که در سال ۱۳۹۵ در حدود ۷۰ درصد جمعیت در سنین ۱۵ تا ۶۴ سال قرار داشته‌اند، کشور ما در وضعیت پنجره جمعیتی قرار گرفته است و این پنجره جمعیتی در شرایط رشد پایدار اقتصادی، می‌تواند دوران طلایی را برای افزایش رشد اقتصاد کشور و افزایش ورودی صندوق‌های بیمه‌ای رقم بزند. پیش‌بینی سازمان ملل گویای آن است که سهم جمعیت در سن کار (۱۵ تا ۶۴ سال) تا سال ۲۰۳۰ همچنان در حال افزایش خواهد بود و نگرانی برخی از کارشناسان و سیاستمداران در زمینه پیری زودرس جمعیت کشور چندان پایه‌ای در واقعیات موجود ندارد.<sup>۱</sup>

- همان‌طور که نمودار فوق نشان می‌دهد ۴,۸ میلیون نفر از افراد غیرفعال و غیر محصل کمتر از ۳۰ سال سن دارند که از آن میان ۴,۴ میلیون نفر یا ۹۱,۶ درصد این افراد زن هستند.
- نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ گویای آن است که ۷,۱ میلیون نفر از جمعیت غیرفعال با سن ۱۵ سال و بیشتر دارای تحصیلات عالی بوده‌اند. که از آن میان ۴,۳ میلیون نفر مرد و ۲,۸ میلیون نفر مرد هستند. وجود این جمعیت در سن کار غیرفعال همانند بیماری نهفته و مزمن موجود در بازار کار است که در نرخ بیکاری اعلام‌شده به حساب نمی‌آید.



شکل ۴- جمعیت غیرفعال و غیر محصل به تفکیک سن و جنس در سال ۱۳۹۶ (میلیون نفر)

مأخذ: مستخرج از نتایج تفصیلی طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۶

- تصویری که در بالا ترسیم شد، بیانگر وجود تهدیدهای نهفته در بازار کار کشور است که در آینده به تدریج به صورت افزایش جمعیت فعال دارای تحصیلات عالی در بازار کار ظهور پیدا خواهد کرد. متأسفانه ساختار فعلی اقتصاد تقاضای کافی برای نیروی کار دارای تحصیلات عالی را فراهم نمی‌سازد. بنابراین تغییرات ساختاری تولید از طریق طراحی سیاست‌های صنعتی مناسب ضروری است.

<sup>۱</sup>- United Nations (۲۰۱۷), World Population Prospects, Volume II: Demographic Profiles, Annex table, IRI.

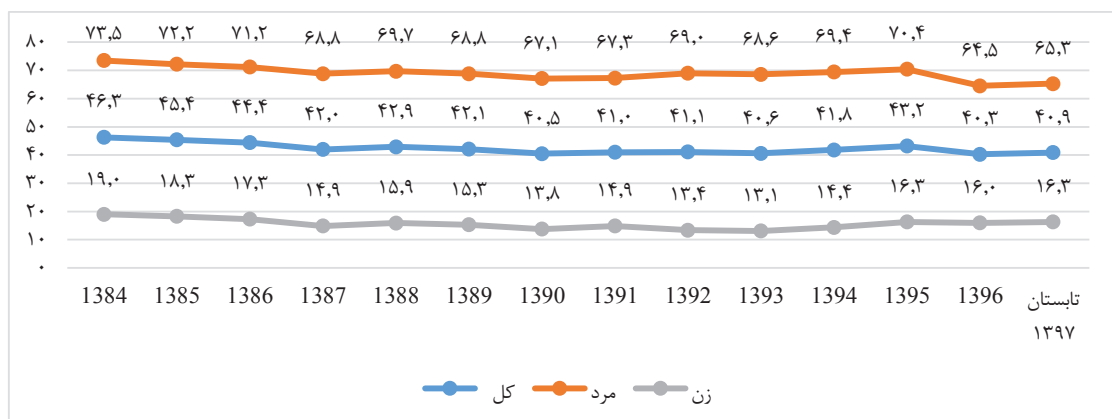
نرخ مشارکت جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله در ایران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۶۵ پر نوسان و پایین بوده است (نمودار ۲). همان طور که گفته شد، پایین بودن نرخ مشارکت نیروی کار، خود بیانگر یک بحران نهفته در بازار کار است و اهمیت آن کمتر از نرخ بالای بیکاری نیست.

## ۲-۱-۱- مازاد عرضه نیروی کار و بازتاب آن در پایین بودن نرخ مشارکت اقتصادی

جمعیت در سن کار به جمعیت فعال و غیرفعال تفکیک می‌شود. با بررسی مشخصات اقتصادی-اجتماعی جمعیت فعال و جمعیت غیرفعال به تفکیک سن، جنس، تحصیلات و غیره می‌توان به وضعیت و مسائل بازار کار کشور پی برد:

- جمعیت فعال خود به جمعیت شاغل و بیکار تفکیک می‌شود. نسبت جمعیت فعال به جمعیت در سن کار نرخ مشارکت نیروی کار در فعالیتهای اقتصادی را مشخص می‌کند.
- جمعیت غیرفعال شامل افراد بازنشسته و از کارافتاده و ناتوان، زنان خانه‌دار، دانش آموزان و دانشجویان، صاحبان درآمدهای غیر کاری و زنان و مردانی است که توانایی ورود به بازار کار را ندارند، اما به دلایل مختلف از این کار اجتناب می‌کنند.

تجربه کشور ما گویای آن است که در دوره‌هایی که تقاضا برای نیروی کار در اقتصاد ضعیف است، به دلیل تخریب مشاغل و نومییدی بیکاران از یافتن کار، بخشی از جمعیت فعال شاغل و بیکار به جمعیت غیرفعال می‌پیوندند و جمعیت غیرفعال به صورت خانه‌دار یا محصل و غیره افزایش می‌یابد. در دوره‌هایی که رشد اقتصادی بالا و تقاضای نیروی کار فزاینده باشد، عکس این وضعیت پیش می‌آید. نرخ مشارکت اقتصادی پایین در اقتصاد ایران را می‌توان به اندک بودن نرخ مشارکت زنان در فعالیتهای اقتصادی نسبت داد (نمودار ۵).



شکل ۵- نرخ مشارکت جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر طی سال‌های ۱۳۸۴-۹۷ به تفکیک جنسیت (درصد)

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۷

مشارکت اقتصادی اندک زنان در فعالیتهای اقتصادی را نمی‌توان به نداشتن تحصیلات و تخصص و یا عدم تمایل آنان به کار در خارج از خانه تعبیر کرد. چراکه نرخ بیکاری در میان زنان تحصیل کرده بسیار بالا است.

بنابراین می‌توان گفت محیط تبعیض‌آمیز قانونی، فرهنگی و فقدان تقاضای کافی در بازار کار، موجب نومییدی زنان از یافتن کار و خانه‌نشینی آن‌ها شده است.

نتایج یک مطالعه در این زمینه<sup>۱</sup> بیانگر آن است که در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ که نرخ مشارکت در کشور روندی نزولی داشته، از یک‌سو روند تعداد افراد بیکار و فعال غیرفعال شده صعودی بوده است و از سوی دیگر احتمال ورود ناموفق به بازار کار بالأخص برای جمعیت در سن کار جوان ارقام بالایی داشته است. بالاترین احتمال ورود ناموفق به بازار کار متعلق به زنان (اعم از روستایی و شهری) در گروه سنی ۲۰ تا ۳۴ ساله و دارای تحصیلات عالی بوده است. همین مسئله می‌تواند یکی از علل کاهش نرخ مشارکت زنان جوان باشد. بدین معنی که از یک‌سو افراد با شرایطی مواجه بوده‌اند که با ورود به بازار کار با احتمال بالایی بیکار می‌ماندند. لذا هزینه فرصت ادامه تحصیل یا عدم ورود به بازار کار در این دوره کم بوده است. از سوی دیگر به دلیل طولانی شدن دوره بیکاری، افراد جستجوی خود برای یافتن شغل را متوقف کرده‌اند و غیرفعال شده‌اند (بیکاران غیرفعال شده). همچنین خروج از جمعیت شاغل شامل کسانی که بازنشسته یا خانه‌دار شده‌اند و یا به سمت ادامه تحصیل رفته‌اند، روندی صعودی داشته است. بنابراین مجموعه تحولات مشاهده شده بیانگر کاهش جمعیت فعال و افزایش جمعیت غیرفعال، یا به عبارت دیگر کاهش نرخ مشارکت است. در سال ۱۳۹۰ در مقایسه با سال ۱۳۸۴، نرخ مشارکت زنان ۲۰ تا ۳۴ ساله روستایی از ۲۸,۲ درصد به ۱۸,۷ درصد رسیده بود و نرخ مشارکت زنان ۲۰ تا ۳۴ ساله شهری نیز با ۵ واحد درصد کاهش از ۲۴,۳ درصد به ۱۹,۳ درصد رسید. در مورد خروج از جمعیت فعال نیز انتقال از جمعیت بیکار و شاغل در بین جوانان و زنان روندی کاملاً صعودی داشته که می‌تواند توضیح‌دهنده کاهش نرخ مشارکت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ باشد.<sup>۲</sup>

بر اساس آمار ارائه‌شده توسط سازمان بین‌المللی کار، در سال ۲۰۱۷ نرخ مشارکت افراد ۱۵ ساله و بیشتر در ایران ۴۴,۸ درصد و برای مردان و زنان به ترتیب ۷۳,۲ و ۱۶,۳ درصد بوده است. نسبت‌های مشابه برای جهان در همان سال به ترتیب ۶۲,۸، ۷۶,۱ و ۴۹,۴ درصد است. این نسبت‌ها در کشورهای با درآمد بالا کمتر و به ترتیب ۵۹,۸، ۶۸ و ۵۱,۹ درصد گزارش شده است. گفتنی است که این نسبت‌ها در کشورهای اسلامی همچون اندونزی، مالزی و پاکستان نیز بسیار بالاتر از ایران است.<sup>۳</sup> بنابراین هرچند گرایش‌های فرهنگی و اعتقادات مذهبی می‌تواند بر نرخ مشارکت زنان تأثیر بگذارد، اما نمی‌توان آن را به‌مثابه عامل اصلی پایین بودن نرخ مشارکت اقتصادی زنان در ایران تلقی کرد. در واقع به نظر می‌رسد، رشد پایین و پر نوسان اقتصاد کشور در دوره بعد از انقلاب، عامل اصلی این پدیده است. در دوره یادشده بازار کار از سمت عرضه با محدودیت جدی مواجه نبوده، به همین دلیل، نیاز چندانی به مشارکت بیشتر زنان در نیروی کار احساس نمی‌شده است.

<sup>۱</sup>- Farhzadi, Shadi and Rahmati Mohammad H. (۲۰۱۶), Female Labor Participation: A Structural Model Estimation, presented in First International Workshop on Labor Market Studies, Sep. ۲-3, ۲۰۱۷, Tehran, Iran.

<sup>۲</sup>- بهنیا، مهران و علویان قوانینی، آرش: بررسی دینامیک بازار کار ایران و پیش‌بینی دوره ۹۹-۱۳۹۵ با استفاده از داده‌های جریان. مقاله ارائه شده به کارگاه بین‌المللی مطالعات بازار کار، تهران، ایران، ۲-۳ سپتامبر سال ۲۰۱۷.

<sup>۳</sup>- ILO (۲۰۱۵), ILO Modeled Estimates of Labor participation Rates.



پایین بودن نرخ مشارکت زنان در نیروی کار از یکسو به معنای عدم استفاده کامل از توان بالقوه نیمی از جمعیت کشور است و از سوی دیگر پایین بودن این نرخ در میان خانواده‌های فقیر، موجب نابرابری بیشتر توزیع درآمد در میان خانوارها می‌شود. به‌منظور تجسم روشن‌تر پیامدهای اقتصادی مشارکت اندک زنان می‌توان استدلال کرد که اگر در سال ۱۳۹۵، میانگین نرخ مشارکت اقتصادی زنان در ایران هم‌سطح کشورهای با درآمد بالا (حدود ۶۰ درصد) می‌بود و در همان حال نرخ مشارکت اقتصادی مردان ثابت باقی می‌ماند، جمعیت فعال کشور به‌جای ۲۵٫۲ میلیون نفر به حدود ۳۳٫۵ میلیون نفر می‌رسید. برای این منظور لازم بود ۸٫۳ میلیون نفر به جمعیت فعال زنان افزوده شود.

مطالعه دیگری گویای آن است که بالا بودن ریسک یافتن شغل، بیشترین تأثیر را بر کاهش نرخ مشارکت زنان دارای همسر می‌گذارد. بعد از آن تخریب مشاغل و تبعیض در پرداخت دستمزد بیشترین تأثیر منفی را دارد. اما هزینه‌های جستجوی کار تأثیر چندانی ندارد. در این مطالعه نتیجه گرفته‌شده است که اگر همه تبعیض‌ها از میان برداشته شود، نرخ مشارکت زنان به نزدیک ۳۰ درصد خواهد رسید.<sup>۱</sup>

عوامل دیگری نیز در پایین نگه‌داشتن نرخ مشارکت نیروی کار در اقتصاد کشور مؤثرند که میزان تأثیر آن‌ها کمتر از عامل یادشده است. این عوامل عبارت‌اند از:

- افزایش پوشش تحصیلی دختران و پسران در سطح متوسطه و کاهش نرخ مشارکت افراد ۱۵ تا ۱۸ ساله در نیروی کار. کاهش نرخ مشارکت اقتصادی به نصف در گروه سنی ۱۹ ساله و کمتر در دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۴ مؤید این نظر است.
- گسترش تحصیلات عالی و افزایش دانشجویان در میان جوانان ۱۸ تا ۲۲ سال و گسترش تحصیلات تکمیلی (دوره‌های کارشناسی ارشد و دکتری) در میان جوانان ۲۳ تا ۲۹ ساله. توضیح این نکته ضروری است که به نظر می‌رسد دولت با افزایش ظرفیت پذیرش دانشگاه‌ها دو هدف متعارض را دنبال می‌کرده است: یکم- توجه به تقویت سرمایه انسانی در کشور و دوم- به تعویق انداختن ورود نیروی کار جوان به بازار کار. ضمناً جوانانی که بعد از مقطع لیسانس شانس کمی برای یافتن شغل مناسب داشته‌اند، ممکن است به ادامه تحصیل در مقاطع بالاتر ترغیب شده باشند. این مسئله در مورد زنان تحصیل کرده بیش از مردان تحصیل کرده مطرح است.
- کاهش متوسط سن بازنشستگی زنان و مردان در ۱۵ سال گذشته در قوانین بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی و مقررات استخدامی کارکنان کشوری دولت. به همین دلیل در ایران زنان از سن ۳۵ تا ۴۰ سالگی و مردان از سن ۵۰ سالگی شروع به خروج از بازار کار می‌کنند. این روند در حال نزدیک شدن به ۵۵ سالگی است.<sup>۲</sup>
- خروج تعدادی از جویندگان اشتغال از بازار کار به دلیل طولانی شدن مدت بیکاری و مایوس شدن آن‌ها از یافتن کار (همان).

<sup>۱</sup>- Farhzadi, Shadi and Rahmati Mohammad H. (۲۰۱۶), Female Labor Participation: A Structural Model Estimation, presented in First International Workshop on Labor Market Studies, Sep. ۲-۳, ۲۰۱۷, Tehran, Iran.

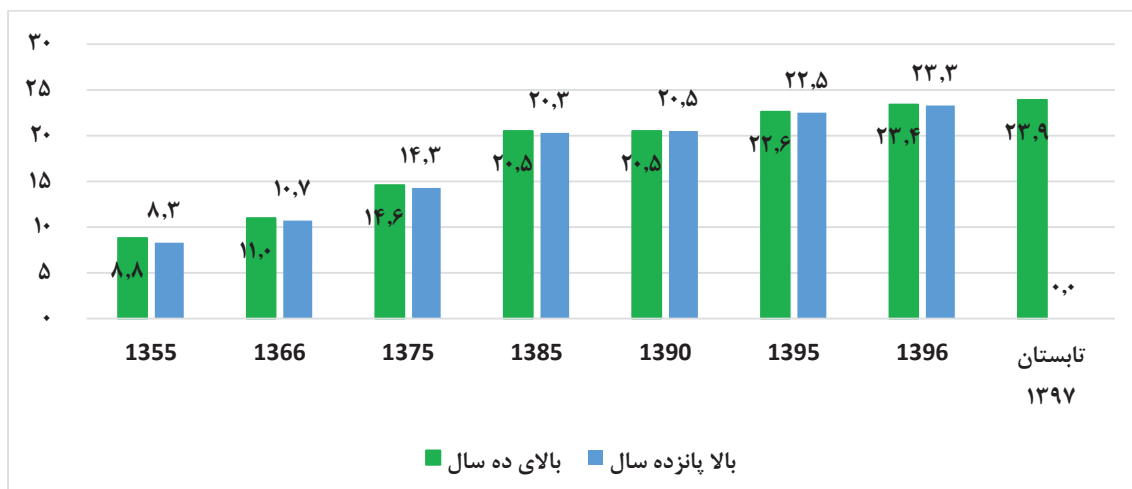
<sup>۲</sup> - مرکز آمار ایران (اردیبهشت ۱۳۹۶). شاخص‌های اصلی بازار کار در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵.

## ۱-۲- تحولات جمعیت شاغل در دوره بعد از انقلاب

### ۱-۳- تحول تعداد شاغلان در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵

نمودار (۶) روند تحولات تقاضای نیروی کار را از سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. بر اساس این نمودار:

- در ظرف ۴۰ سال گذشته رشد سالانه اشتغال ۲,۵۳ درصد بوده و تعداد شاغلان به‌طور متوسط سالانه در حدود ۲۹۰ هزار نفر افزایش یافته است.
- در دهه منتهی به سال ۱۳۶۵ با رشد اقتصادی صفر، ۲,۴ میلیون شغل ایجاد شده است. این افزایش اساساً ناشی از دولتی کردن اقتصاد و گسترش بوروکراسی و نیروهای نظامی در دوره جنگ بوده است.
- بهترین عملکرد در افزایش تقاضای نیروی کار مربوط به دهه ۸۵-۱۳۷۵ بوده است. در این دوره در هرسال به‌طور متوسط ۵۹۰ هزار شغل جدید در کشور ایجاد شد. اما با ورود نسل جوان به بازار کار تعادل بازار کار برهم خورد و نرخ بیکاری در سال ۱۳۸۵ به‌رغم عملکرد نسبتاً خوب اقتصاد کشور در دهه منتهی به آن سال، بیشتر از سال ۱۳۷۵ شد.
- این عملکرد به‌رغم تداوم ورود نیروی کار جوان و تحصیل کرده به بازار کار کشور، در دوره ۹۰-۱۳۸۵ عملاً متوقف شد و در این دوره تعداد شاغلان تقریباً ثابت باقی ماند. این وضعیت به‌رغم رشد اقتصادی بدون نفت به میزان ۵,۱ درصد پیش آمد (رشد بدون مشاغل).
- در دوره ۹۷-۱۳۹۰ نیز به‌رغم افزایش سالانه ۴۸۵/۷ هزار نفری تقاضای نیروی کار، همچنان شکاف عرضه و تقاضا وجود داشت و با ورود نیروی کار جدید به بازار کار، به کاهش نرخ بیکاری منتهی نشد. گفتنی است که رشد تقاضای نیروی کار در ۷ سال گذشته به‌رغم تشدید تحریم‌ها و رکود اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ صورت گرفته است و به همین جهت شگفت‌آور به نظر می‌رسد.
- در سال ۱۳۹۶ شاغلان کشور به بیش از ۲۳,۴ میلیون نفر افزایش یافته است به‌بیان دیگر حدود ۸۰۰ هزار نفر به‌طور خالص اشتغال ایجاد شده است.
- بررسی اشتغال کشور در تابستان سال ۱۳۹۷ حاکی از آن است حدود ۵۷۷ هزار نفر به جامعه شاغلان افزوده شده و جمعیت شاغل کشور به ۲۳۹۵۵ هزار نفر رسیده است. با توجه به اینکه در فصل تابستان در مقایسه با سایر فصل‌های سال میزان اشتغال بالاتر است متوسط اشتغال کشور در سال ۱۳۹۷ پایین‌تر از ۲۳,۹ میلیون نفر خواهد بود.



شکل ۶- روند تحول تقاضای نیروی کار طی دوره ۹۷-۱۳۵۵ (میلیون نفر)

مأخذ: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰  
 سال ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ بر اساس اطلاعات طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران است در سال ۱۳۹۷ تعداد شاغلان بالای ۱۵ سال در دسترس نبوده است.

#### ۴-۱- ابعاد و ویژگی‌های بیکاری در اقتصاد ایران

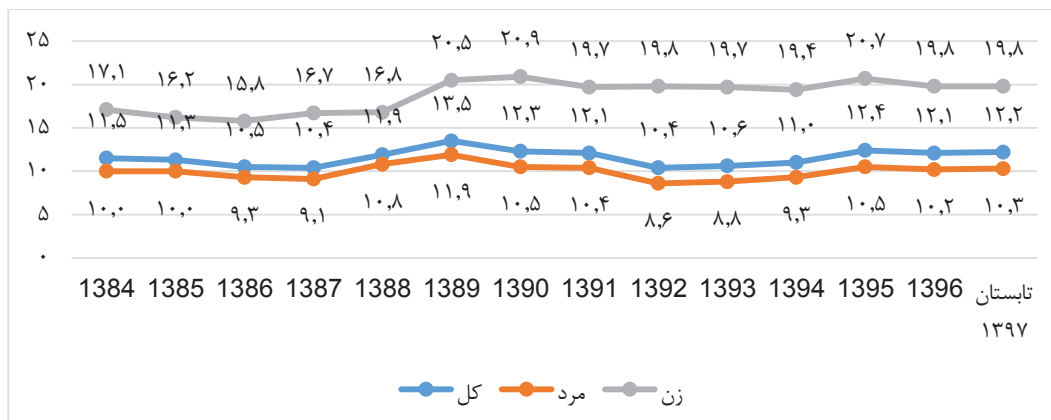
نرخ بیکاری در اقتصاد ایران در دوره ۹۵-۱۳۵۵ همواره بیش از ۹ درصد بوده است. در دوره‌هایی که اقتصاد کشور دچار رکود بوده (مانند سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۹۱) به واسطه بیکاری ادواری، نرخ مشاهده شده بیکاری بیش از نرخ طبیعی آن شده است (جدول ۱). بیکاری ادواری در اقتصاد ایران بر اساس مشاهدات گذشته کمتر از ۴ درصد ارزیابی می‌شود.

جدول ۱- تحول جمعیت فعال، شاغل و بیکار کشور در سال‌های ۹۵-۱۳۵۵ (نفر)

وضعیت فعالیت جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر	۱۳۹۵*	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵
جمعیت فعال	۲۵۷۹۱۴۵۱	۲۴۱۰۶۸۹۶	۲۳۴۶۸۶۹۳	۱۶۰۲۷۲۲۳	۱۲۸۲۰۲۹۱	۹۷۹۶۰۶۳
جمعیت شاغل	۲۲۵۸۸۰۵۲	۲۰۴۷۸۳۱۴	۲۰۴۷۶۳۹۵	۱۴۵۷۱۵۷۲	۱۱۰۰۱۵۵۱	۸۷۹۹۴۲۷
جمعیت بیکار	۳۲۰۳۳۹۸	۳۵۶۰۰۲۲	۲۹۹۲۲۹۸	۱۴۵۵۶۵۱	۱۸۱۸۷۴۰	۹۹۶۶۳۶
نرخ بیکاری (درصد)	۱۲,۴۲	۱۴,۸	۱۲,۸	۹,۱	۱۴,۲	۱۰,۲
وضعیت فعالیت جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر	۱۳۹۵*	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵
جمعیت فعال	۲۵۷۲۳۳۹۶	۲۴۰۱۹۴۵۶	۲۳۲۰۸۳۵۴	۱۵۶۵۹۱۹۲	۱۲۳۴۳۰۲۵	۹۱۶۰۵۷۰
جمعیت شاغل	۲۲۵۲۴۸۹۷	۲۰۴۷۸۳۱۶	۲۰۲۹۱۱۲۷	۱۴۳۰۷۰۱۵	۱۰۷۲۰۳۶۱	۸۲۸۷۸۷۲
جمعیت بیکار	۳۱۹۸۴۹۹	۳۵۴۱۱۴۰	۲۹۱۷۲۲۷	۱۳۵۲۱۷۷	۱۶۲۲۶۶۴	۸۷۲۶۹۸
نرخ بیکاری (درصد)	۱۲,۴۳	۱۴,۷	۱۲,۶	۸,۶	۱۳,۱	۹,۵

مأخذ: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰.  
 \* سال ۱۳۹۵ بر اساس اطلاعات طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران است.

نتایج طرح آمارگیری مرکز آمار ایران نیز گویای آن است که از سال ۱۳۸۴ تا تابستان ۱۳۹۷ نرخ بیکاری در کشور به‌ویژه در میان زنان بالا بوده است (نمودار ۲). در این دوره زمانی نرخ بیکاری هرگز از ۱۰,۴ درصد کمتر نشده است.

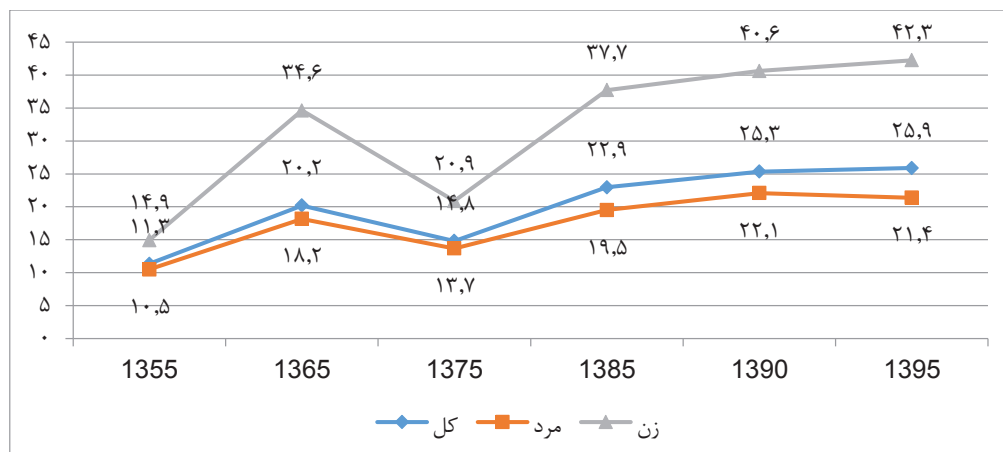


شکل ۷- نرخ بیکاری به تفکیک جنس در سال‌های ۱۳۸۴ تا تابستان ۱۳۹۷

مأخذ: مستخرج از مرکز آمار ایران، طرح آمارگیری نیروی کار

#### ۱-۴-۱- نرخ بیکاری بالا در میان جوانان به‌ویژه زنان جوان

در سال ۱۳۹۵ درحالی‌که میانگین نرخ بیکاری در ایران ۱۲,۴ درصد بود، این نرخ برای زنان ۲۰,۷ درصد بود. در همین سال نرخ بیکاری در بین جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله در کشور ۲۵,۹ درصد و در میان زنان واقع در این گروه سنی ۴۲,۳ درصد بود. نرخ بیکاری جوانان و زنان جوان واقع در گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ ساله در تابستان ۱۳۹۷ به ترتیب معادل ۲۵,۳ و ۴۱,۰۳ درصد بوده است.



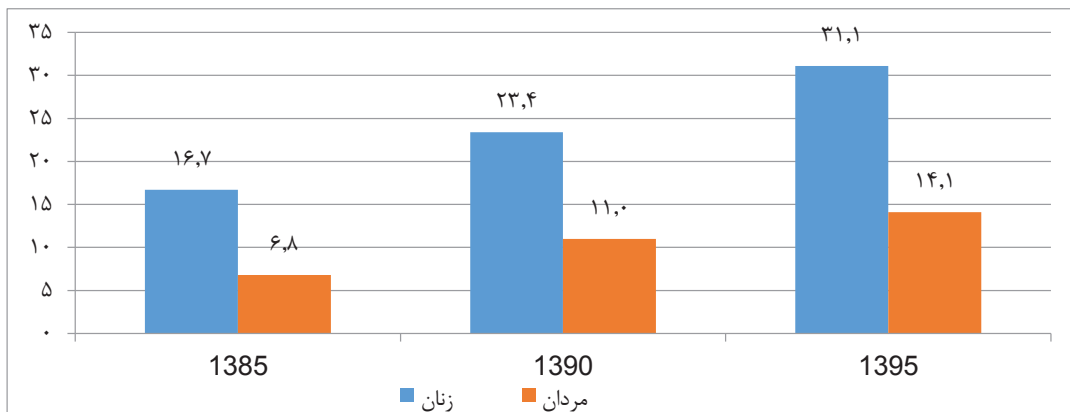
شکل ۸- نرخ بیکاری گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ طی دوره ۹۵-۱۳۵۵ به تفکیک جنس (درصد)

مأخذ: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰.

\* سال ۱۳۹۵ بر اساس اطلاعات طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران است.

## ۲-۴-۱- نرخ بیکاری بالا در میان نیروی کار تحصیل کرده

بیکاری در ایران به‌ویژه در میان نیروی کار با تحصیلات عالی و به‌طور خاص زنان تحصیل کرده، به‌شدت بالاست به‌نحوی که در سال ۱۳۹۵ به بالای ۲۰ درصد رسیده است. این مطلب حاکی از آن است که گذراندن سطوح بالاتر آموزشی لزوماً تضمین‌کننده اشتغال برای زنان و مردان تحصیل کرده نیست. نرخ بیکاری زنان و مردان دارای تحصیلات عالی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ روندی صعودی داشته است. نرخ بیکاری زنان دارای تحصیلات عالی در سال ۱۳۹۵ به بیش از ۳۱ درصد افزایش یافته است.



شکل ۹- نرخ بیکاری زنان و مردان دارای تحصیلات عالی در کشور در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ (درصد)

مأخذ: طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران

جدول ۲- تعداد بیکاران و نرخ بیکاری در میان زنان و مردان دارای تحصیلات عالی در کشور

در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ (هزار نفر)

۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	شرح	
۲۳۳۱٫۵	۱۷۲۵٫۱	۱۲۲۴٫۵	کل جمعیت فعال دارای آموزش عالی	زنان
۱۶۰۶٫۴	۱۳۲۰٫۸	۱۰۱۹٫۸	کل شاغلان دارای آموزش عالی	
۷۲۵٫۱	۴۰۴٫۳	۲۰۴٫۷	کل بیکاران دارای آموزش عالی	
۳۱٫۱	۲۳٫۴	۱۶٫۷	نرخ بیکاری دارای آموزش عالی (درصد)	
۴۳۵۵٫۷	۳۳۱۱٫۳	۲۴۶۵	کل جمعیت فعال دارای آموزش عالی	مردان
۳۷۴۰٫۶	۲۹۴۷٫۵	۲۲۹۶٫۲	کل شاغلان دارای آموزش عالی	
۶۱۵٫۱	۳۶۳٫۷	۱۶۸٫۸	کل بیکاران دارای آموزش عالی	
۱۴٫۱	۱۱	۶٫۸	نرخ بیکاری دارای آموزش عالی (درصد)	

مأخذ: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵

## ۲- اهداف کمی و کیفی مربوط به اشتغال در برنامه ششم توسعه

### ۲-۱- اهداف کلی و راهبردها

دستیابی به رشد شتابان، پایدار و اشتغال‌زا از اهداف اصلی در برنامه ششم توسعه است. برای دستیابی به این هدف راهبرد توسعه اشتغال و کارآفرینی در دستور کار دولت قرار گرفته است. ذیل راهبرد توسعه اشتغال و کارآفرینی انجام اقدامات زیر پیش‌بینی گردیده است:

- تقویت سرمایه انسانی (آموزش، تحصیلات و سلامت)، توسعه اشتغال و کارآفرینی
- حفظ و صیانت از مشاغل موجود و توسعه فرصت‌های شغلی جدید
- ساماندهی عرضه نیروی کار و بهبود جستجوی شغل
- ارتقای سرمایه انسانی (آموزش، بهداشت و سلامت نیروی کار) و توان مهارتی دانش‌آموختگان
- ارتقای فرهنگ تولید، کار و کارآفرینی
- اقدامات مرتبط با حفظ و صیانت از مشاغل موجود و توسعه فرصت‌های شغلی جدید
- توسعه اشتغال در بخش خدمات با اولویت گردشگری، فناوری ارتباطات و اطلاعات، بهداشت و درمان، خدمات آموزشی و ورزشی با رویکرد ایجاد فرصت‌های شغلی دانش‌آموختگان و جوانان.
- بازنگری و اصلاح قانون کار با رویکرد انعطاف در ساعات کار، مزد منعطف برای بخش‌ها و مناطق مختلف و تازه‌واردان به بازار کار، تسهیل اجرای کارآموزی، تقویت سه‌جانبه‌گرایی، تقویت تشکلهای کاری و کارفرمایی، ارتقاء ایمنی و بهداشت کار و...
- اصلاح قانون بیمه بیکاری با رویکرد کاهش مدت زمان پرداخت، افزایش دامنه پوشش به بیکاران کم‌درآمد قبلاً غیر شاغل
- بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات تأمین اجتماعی با رویکرد کاهش نرخ حق بیمه، افزایش پوشش بیمه، جلوگیری از ورود مجدد بازنشستگان به بازار کار
- اعمال تخفیف در میزان سهم حق بیمه تأمین اجتماعی کارفرمایان کارگاه‌هایی که در دوران برنامه با تأیید واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی و از طریق مراکز کاربایی‌ها مبادرت به جذب و بکارگیری نیروی کار جدید نمایند به منظور ترغیب به جذب نیروی کار بیکار جوان به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته و با هدف کمک به کاهش هزینه نیروی کار بنگاه‌های اقتصادی
- تدوین سازوکارهای لازم برای توسعه کار پاره وقت و مشارکتی در بنگاه‌ها در جهت افزایش انعطاف در بازار کار
- اصلاح ساز و کارهای بیمه‌ای بنگاه‌های اقتصادی در مقابل آسیب‌های ناشی از بحران و رکود اقتصادی
- اعمال مشوق‌های مختلف به بنگاه‌های اقتصادی حرفه‌آموزی و ارتقاء مستمر شایستگی‌های حرفه‌ای شاغلین
- تنوع بخشی و ارتقاء ابزارهای توثیق و تضمین طرح‌های اقتصادی اشتغال‌زا

- ساماندهی مشوق‌های بیمه‌ای از طریق بازنگری و اصلاح ماده واحده قانون معافیت حق بیمه سهم کارفرمایان (کارگاه‌های کمتر از ۵ نفر کارکن)
- حمایت از تعاونی‌های فراگیر، نوع جدید و مجتمع‌های تعاونی
- حمایت از توسعه مشاغل دانش بنیان و تقویت مالی و حقوقی نهادهای پشتیبان کننده این نوع مشاغل
- باز مهندسی حمایت‌ها و توانمند نمودن سرپرست خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی به جای حمایت مالی مستقیم از اقشار خاص
- پیاده‌سازی طرح‌های اشتغال عمومی در جهت هدایت فعالیت‌های عمومی و عام‌المنفعه به سمت اشتغال و حمایت از بیکاران با جلب مشارکت جوامع محلی
- بازنگری و اصلاح نظام پرداخت هدفمندی یارانه‌ها با رویکرد پرداخت در ازای انجام کار (تأکید بر رویکرد دولت کار به جای دولت رفاه)
- سهولت دسترسی و تنوع بخشی به ابزارهای تأمین مالی کسب و کارهای خرد، کوچک و متوسط از جمله تأمین مالی مردم نهاد، خیرین حامی کسب و کار و کارآفرینی
- ساماندهی و ایجاد صندوق‌های تأمین مالی خرد و هم افزایی نهادهای حامی کسب و کارهای خرد و کوچک و با تأکید بر ایجاد یا تبدیل یکی از بانک‌ها به نهاد مالی تخصصی این حوزه
- توسعه و تکمیل زنجیره‌های ارزش کسب و کار و اشتغال پایدار در رسته فعالیت‌های اولویت‌دار محلی و منطقه‌ای
- حمایت از توسعه برنامه‌های اشتغال روستایی و توسعه مشاغل خرد و خانگی
- حمایت و تقویت شبکه‌ها و منظومه‌های کسب و کار و تشکیل واحدهای مشاوره‌ای بنگاه‌های خرد در جهت پایدارسازی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط اقتصادی
- ایجاد و توسعه نهادهای بیمه‌ای خرد و ریسک‌پذیر در جهت تقویت و پایدارسازی بنگاه و اشتغال آن
- ساماندهی اتباع خارجی غیرمجاز
- ساماندهی اعزام نیروی کار به کشورهای هدف با تعیین و استفاده از ظرفیت‌های سفارتخانه‌های موجود کشور در خارج
- افزایش ظرفیت دیپلماسی مهارت و توسعه مؤسسات آموزش فنی و حرفه‌ای غیردولتی خارج از کشور
- اقدامات مرتبط با ساماندهی عرضه نیروی کار و بهبود جستجوی شغل
- استقرار و تقویت نظام جامع اطلاعات بازار کار در سطح استان‌ها با رویکرد افزایش دقت و جامعیت اطلاعات و سهولت دسترسی و رصد ورودی و خروجی‌های بازار کار
- توسعه و تقویت مشاوره‌های تخصصی و هدایت شغلی
- ایجاد پورتال مشاوره شغلی با شمول سامانه‌های مشاوره در سطح جغرافیایی، حرفه‌ای و بین‌المللی
- ساماندهی کاربایی‌های خصوصی داخلی و خارجی و تنوع بخشی ابزارهای کاربایی‌های تخصصی
- استفاده از ظرفیت‌های مراکز فنی حرفه‌ای دولتی برای توسعه آموزش‌های غیررسمی آماده به کار در قالب واگذاری و خرید خدمت

- گسترش نظام کارآموزی و کارورزی در راستای توانمندسازی و اشتغال پذیری گروه‌های هدف و برقرار انعطاف پذیری قوانین و مقررات ناظر بر اجرای این نوع طرح‌ها
- بازنگری استانداردهای آموزش فنی و حرفه‌ای متناسب با نیاز بازار کار و یکپارچه‌سازی استانداردهای آموزشی مهارتی با قابلیت تطابق با مدل‌های موفق بین‌المللی
- پیاده سازی کامل نظام صلاحیت حرفه‌ای کشور
- تدوین و پیاده سازی نقشه راه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای بر مبنای نیازسنجی و آینده پژوهی مشاغل و فناوری مبتنی بر اسناد آمایش سرزمین
- استقرار نظام تضمین کیفیت، نظارت، ارزیابی مستمر و استمرار نظام رتبه‌بندی مراکز آموزش‌های فنی و حرفه‌ای کشور
- اقدامات مرتبط با ارتقای سرمایه انسانی (آموزش، بهداشت و سلامت نیروی کار) و توان مهارتی دانش آموختگان
- ارتقاء نظام سیاستگذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی آموزش‌های رسمی و غیررسمی کشور در تناسب با نیازهای بازار کار
- مستثنی شدن از شمول قوانین کار و تأمین اجتماعی برای دانش آموختگان دانشگاهی گروه سنی جوان در اجرای طرح کارورزی (آموزش‌های بدو ورود به کار در کارگاه‌های خصوصی و تعاونی) به مدت محدود به منظور ترغیب به جذب نیروی کار بیکار جوان به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته و با هدف کمک به کاهش هزینه نیروی کار بنگاه‌های اقتصادی
- تمهیدات لازم برای بهره‌گیری از دانش آموختگان دانشگاه‌های برتر کشور در صنعت ملی و نظام اجرایی و معکوس نمودن پدیده مهاجرت مغزها
- توسعه و ارتقاء آموزش‌های رسمی و غیررسمی مهارتی توسط بخش خصوصی
- ارتقاء کیفیت دوره‌های آموزشی مهارتی با رویکرد کارآفرینی
- راه‌اندازی شبکه نخبگان مهارت با هدف معرفی آن‌ها به بخش‌های اقتصادی
- توانمندسازی و توسعه آموزش‌های مهارتی برای روستائیان و عشایر مناطق محروم مرزی
- پیاده سازی نظام مزد منعطف مبتنی بر بهره‌وری نیروی کار
- پوشش کامل تحصیلی کودکان واجب‌التعلیم و بازمانده از تحصیل مناطق روستائی بویژه مناطق محروم و مرزی
- اصلاح استانداردهای شاخص تراکم دانش آموز در کلاس متناسب با ویژگی‌های مناطق شهری و روستائی
- ارتقاء سطح کیفیت آموزش‌های عمومی در مدارس روستائی برابر مدارس نقاط شهری
- بکارگیری روش‌های آموزش مجازی به منظور ارتقاء سطح کیفیت آموزش مناطق شهری و روستائی
- جلوگیری از ترک تحصیل دانش آموزان بویژه در مقطع تحصیلی متوسطه



- تعدیل استانداردها و سرانه‌های آموزشی برای جلوگیری از ترک تحصیل دختران
- افزایش پوشش و کیفیت بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های سلامت نیروی کار شاغل کشور در مناطق شهری و روستایی
- گسترش آموزش و بهداشت برای نیروی کار زنان و جوانان در مناطق کمتر توسعه یافته و گروه‌های اجتماعی در معرض خطر، بمنظور ارتقای کیفیت منابع انسانی
- تقویت برنامه‌های ارتقای پیشگیرانه به جای درمان با هدف توسعه رفاه و سلامت (جسمی، روانی، اجتماعی و معنوی)
- تدوین نقشه راه توسعه کارآفرینی کشور و ساماندهی برنامه‌های ترویج و توسعه کارآفرینی
- بازنگری سرفصل دروس با هدف روزآمد نمودن و ارتقاء فرهنگ کار و توسعه کار شایسته
- توانمندسازی فن آفرینان از طریق ارائه آموزش‌های ترکیبی - تخصصی کارآفرینی
- تقویت و توسعه مراکز مشاوره، خدمات کارآفرینی و کلینیک‌های کسب و کار و عارضه‌یابی بنگاه‌های اقتصادی
- ایجاد و توسعه صندوق‌های مختلف حمایت از کارآفرینی با تأکید بر شغل‌های نوپا و جدید و مشاغل نوآورانه
- تهیه برنامه‌های رسانه‌ای در جهت ایجاد فرهنگ کار، تلاش و سرمایه‌گذاری
- تقویت جایگاه و ساختار کارآمد کارآفرینی در سطح جامعه و دولت
- تدوین و پیاده سازی فرهنگ ملی مشاغل
- توسعه و تقویت فرهنگ مشارکت و مسئولیت‌های اجتماعی (CSR) توسط بنگاه‌های اقتصادی بزرگ
- ترویج فرهنگ بیمه اجتماعی مبتنی بر کار و تولید

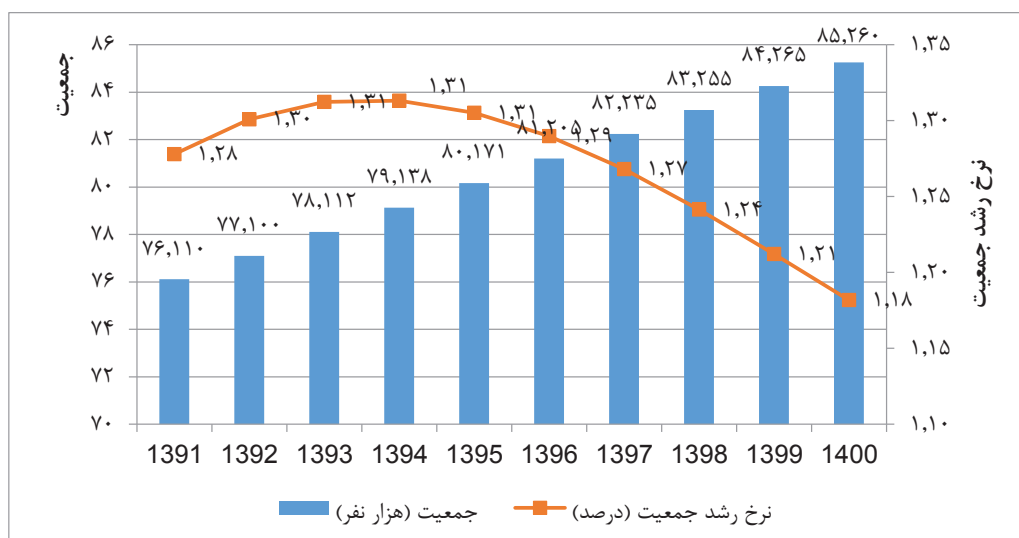
## ۲-۲- تحول اشتغال و سرمایه‌گذاری در دوره برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

سیاست‌های کلی برنامه ششم در تاریخ ۴ تیرماه ۱۳۹۴ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ گردید. در بند (۱) این سیاست‌ها تحقق رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا به میزان متوسط رشد سالانه ۸ درصد تبیین شده است. بدیهی است دستیابی به چنین هدفی مستلزم تجهیز منابع، بیش از گذشته است که اهم آن عبارت‌اند از تأمین نیروی انسانی و تجهیز منابع لازم برای سرمایه‌گذاری.

### ۲-۲-۱- تحول جمعیت و ساختار سنی آن در دوره برنامه ششم توسعه

در سند راهبردی جمعیت برنامه ششم توسعه کشور، با توجه به مجموعه شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و جمعیتی، فرض رسیدن به باروری ۲/۲ فرزند در افق سال ۱۴۰۰ به‌عنوان فرض عملیاتی در نظر گرفته شده و پیش‌بینی جمعیت به تفکیک مناطق شهری و روستایی، گروه‌های سنی و استان‌ها بر اساس آن انجام گرفته است.

بر اساس این سناریو، جمعیت کشور در طول سال‌های برنامه ششم با متوسط نرخ رشد ۱/۲۴ درصد رشد خواهد کرد و به ۸۵/۲۶ میلیون نفر خواهد رسید. نرخ رشد جمعیت طی سال‌های برنامه ششم نزولی خواهد بود و از ۱/۳۱ در سال ۱۳۹۵ به ۱/۱۸ در سال ۱۴۰۰ کاهش خواهد یافت (نمودار ۱۲).



شکل ۱۰- پیش‌بینی جمعیت کشور در سال‌های برنامه ششم

مأخذ: سند راهبردی جمعیت برنامه ششم توسعه کشور

پیش‌بینی توزیع جمعیت کشور به تفکیک مناطق شهری و روستایی گویای آن است که در طول سال‌های برنامه ششم، مشابه سال‌های قبل نرخ شهرنشینی در کشور افزایش خواهد یافت و از جمعیت مناطق روستایی کشور کاسته خواهد شد.

جدول ۳- پیش‌بینی جمعیت کشور بر اساس جنسیت و به تفکیک مناطق شهری و روستایی (هزار نفر)

نقاط روستایی	نقاط شهری	جمع			سال
		زن	مرد	مرد و زن	
۲۰۷۳۱	۵۹۱۴۷	۳۹۴۲۸	۴۰۴۹۸	۷۹۹۲۶	۱۳۹۵
۲۱۲۲۶	۵۹۹۲۹	۴۰۳۰۶	۴۰۸۹۸	۸۱۲۰۵	۱۳۹۶
۲۱۲۵۸	۶۰۹۷۷	۴۰۸۲۵	۴۱۴۰۹	۸۲۲۳۵	۱۳۹۷
۲۱۲۳۰	۶۲۰۲۵	۴۱۳۳۹	۴۱۹۱۶	۸۳۲۵۵	۱۳۹۸
۲۱۱۹۳	۶۳۰۷۲	۴۱۸۴۷	۴۲۴۱۷	۸۴۲۶۵	۱۳۹۹
۲۱۱۴۵	۶۴۱۱۶	۴۲۳۴۸	۴۲۹۱۲	۸۵۲۶۰	۱۴۰۰

مأخذ: - سطر اول به نقل از نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵.

- بقیه سطرها از سند راهبردی جمعیت برنامه ششم توسعه کشور.

جدول (۵) توزیع جمعیت به تفکیک گروه‌های عمده سنی را طی سال‌های برنامه ششم توسعه (۱۳۹۰-۱۴۰۰) نشان می‌دهد. بر اساس این پیش‌بینی جمعیت زیر صفر تا ۱۴ ساله کشور از ۱۹/۲ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۲۰,۸ میلیون نفر در سال ۱۴۰۰ افزایش خواهد یافت. جمعیت ۱۵-۶۴ ساله نیز از ۵۵,۹ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۵۸,۹ میلیون نفر در سال ۱۴۰۰ افزایش خواهد یافت. همچنین پیش‌بینی می‌شود جمعیت ۶۵ سال و بیشتر از حدود ۴,۹ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۵,۵ میلیون نفر در سال ۱۴۰۰ افزایش یابد.

جدول ۴- پیش‌بینی توزیع جمعیت کل کشور به تفکیک گروه‌های عمده سنی از ۱۴۰۰-۱۳۹۰ (هزار نفر)

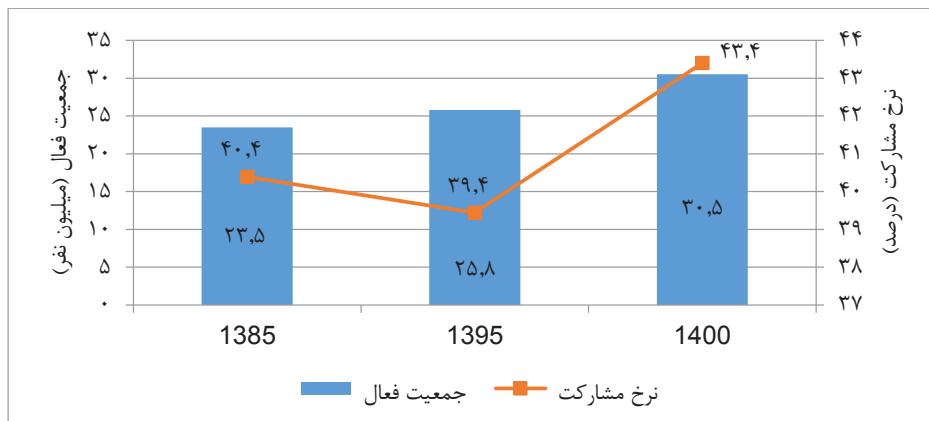
سال	۱۴-۰	۱۵-۶۴	+۶۵	جمع
۱۳۹۵	تعداد	۱۹۱۸۲	۵۵۸۶۸	۴۸۷۶
	سهم (درصد)	۲۴	۶۹,۹	۶,۱
۱۴۰۰	تعداد	۲۰۸۳۷	۵۸۹۳۳	۵۴۹۰
	سهم (درصد)	۲۴,۴	۶۹,۲	۶,۴

مأخذ: - سطر اول به نقل از نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵

- سطر دوم به نقل از سند راهبردی جمعیت برنامه ششم توسعه کشور.

## ۲-۲-۲- پیش‌بینی جمعیت فعال

جمعیت فعال بستگی به جمعیت در سن کار و نرخ مشارکت زنان و مردان واقع در گروه‌های سنی مختلف دارد. بر اساس الگوهای اقتصادسنجی مورد استفاده در برنامه ششم، سطح تحصیلات، رشد اقتصادی (که موجب افزایش تقاضای نیروی کار می‌شود) و افزایش میزان دستمزد واقعی بر نرخ مشارکت تأثیر مثبت و پوشش تحصیلی تأثیر منفی دارد. واقعیت این است که به دلیل دخالت عوامل مختلف در نرخ مشارکت نیروی کار، پیش‌بینی جمعیت فعال امری دشوار است. به همین دلیل نیز پیش‌بینی نرخ بیکاری در درازمدت می‌تواند با خطا همراه شود. پیش‌بینی‌های به‌عمل‌آمده گویای آن است که در دوران برنامه ششم، نرخ مشارکت جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر افزایش خواهد یافت و از ۳۹,۴ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۴۳,۴ درصد در سال ۱۴۰۰ خواهد رسید (نمودار ۱۳). با توجه به رشد جمعیت ده‌ساله و بیشتر در دوره برنامه ششم، جمعیت فعال با نرخ ۳/۴۳ درصد در سال افزایش خواهد یافت و در پایان برنامه معادل ۴۷۴۱ هزار نفر بیش از سال ۱۳۹۵ خواهد شد. به‌عبارت‌دیگر در طول سال‌های برنامه هر سال ۹۴۸ هزار نفر بر جمعیت فعال کشور افزوده خواهد شد.



شکل ۱۱- پیش‌بینی عرضه نیروی کار جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر طی سال‌های برنامه ششم

مأخذ: اسناد برنامه ششم توسعه، سند برنامه راهبردی فرابخش رشد، سرمایه‌گذاری و اشتغال

### ۳-۲-۲- پیش‌بینی رشد اقتصادی به تفکیک بخش‌های عمده در دوران برنامه ششم

رشد بخش‌های عمده اقتصاد کشور در دوران برنامه ششم به شرح جدول (۶) پیش‌بینی شده است. با مقایسه نرخ‌های رشد محقق شده در دوره ۹۵-۱۳۸۴ ملاحظه می‌شود که بخش‌هایی که در گذشته از نرخ رشد بالایی برخوردار بوده‌اند، در برنامه ششم نیز عموماً نرخ رشد بالایی خواهند داشت.

جدول ۵- پیش‌بینی متوسط نرخ رشد سالانه ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه کشور (درصد)

بخش‌ها	عملکرد دوره ۹۵-۱۳۸۴	پیش‌بینی دوران برنامه ششم	درصد تغییرات رشد برنامه نسبت به عملکرد گذشته
کشاورزی	۳,۳	۸	۱۴۲,۴
نفت	۰,۸	۷	۷۷۵
معدن	۷,۱	۸,۸	۲۳,۹
صنعت	۳,۹	۹,۳	۱۳۸,۵
آب، برق و گاز	۵,۴	۹	۶۶,۷
ساختمان	-۰,۹	۷,۵	۸۴۰
حمل‌ونقل انبارداری	۳,۶	۸,۳	۱۳۰,۶
ارتباطات	۱۷,۱	۱۹,۴	۱۳,۵
سایر خدمات	۲,۸	۵,۸	۱۰۷,۱
کل	۲,۶	۸	۲۰۷,۷

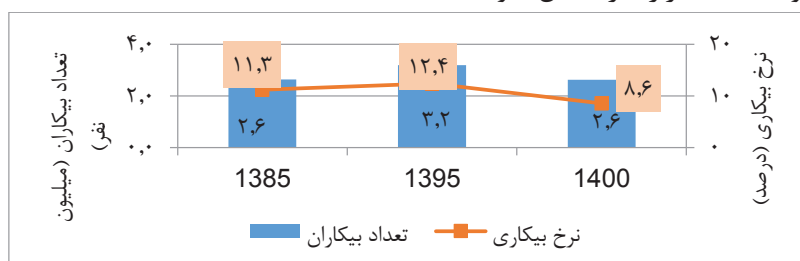
توضیح: نرخ رشد بخش‌های حمل‌ونقل و انباری و ارتباطات مربوط به دوره ۹۴-۱۳۸۴ است.

مأخذ: قانون برنامه ششم توسعه کشور، ماده ۳، جدول شماره ۲.

گفتنی است که زمان شروع برنامه ششم در مرحله محاسبات کارشناسی سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده بود. اما به دلیل تأخیر در تصویب برنامه، زمان شروع برنامه با یک سال تأخیر به سال ۱۳۹۶ تغییر یافت. با توجه به آمار حساب‌های ملی سال ۱۳۹۵ که از سوی بانک مرکزی منتشر شده، در صورتی که نرخ‌های رشد بخش‌ها بر اساس برنامه محقق شود، میانگین رشد اقتصادی دوران برنامه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، اندکی کمتر از ۸ درصد مندرج در جدول فوق خواهد شد.

### ۴-۲-۲- پیش‌بینی نرخ بیکاری در انتهای برنامه ششم توسعه

در صورت تحقق پیش‌بینی تقاضای نیروی کار در برنامه ششم توسعه کشور، انتظار می‌رود نرخ بیکاری از ۱۲/۴ درصد در سال ۱۳۹۵، به ۸/۶ درصد در سال پایانی برنامه کاهش یابد. در این صورت تعداد بیکاران کشور در سال ۱۴۰۰ به حدود ۲۶۲۶ هزار نفر تقلیل خواهد یافت.



شکل ۱۲- پیش‌بینی تقاضای نیروی کار طی سال‌های برنامه ششم توسعه کشور

مأخذ: اسناد برنامه ششم توسعه، سند برنامه راهبردی فرابخش رشد، سرمایه‌گذاری و اشتغال

### ۳- عملکرد برنامه‌های تولید و اشتغال (موضوع بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور)

در سال ۱۳۹۷، تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مهم‌ترین حکم بودجه‌ای دولت در زمینه اجرای برنامه‌های ایجاد و تثبیت اشتغال و سیاست‌های بازار کار است. در بند الف تبصره مذکور، به دولت اجازه داده شده است که برای اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد، علاوه بر ۳۰ هزار میلیارد ریال اعتبار ردیف ۵۴-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) قانون، ۲۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون معادل ۱۲۴ هزار میلیارد ریال را در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، یارانه سود تسهیلات و کمک‌های بلاعوض با ترکیب منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین ۳۰۴ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی برای حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا هزینه نماید. همچنین، به دولت اجازه داده شد که در صورت افزایش قیمت حامل‌های انرژی، ۵۰ هزار میلیارد ریال از منابع جزء ۲ بند الف تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور در جهت حمایت از تولید اشتغال‌زا مورد استفاده قرار دهد. در راستای اجرایی نمودن بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن (تصویب‌نامه شماره ۵۳۹۰۵/ت/۵۵۵۳۴۰هـ مورخ ۱۳۹۷/۴/۳۰ هیئت‌وزیران) برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد در هفت حوزه با همکاری دستگاه‌های اجرایی تدوین و جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌های کشور ابلاغ گردیده است. این برنامه‌ها عبارت‌اند از:

۱. برنامه تولید و اشتغال حوزه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
  ۲. برنامه تولید و اشتغال حوزه سیاست‌های فعال بازار کار
  ۳. برنامه تولید و اشتغال حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان
  ۴. برنامه تولید و اشتغال حوزه بافت فرسوده شهری
  ۵. برنامه تولید و اشتغال حوزه کشاورزی
  ۶. برنامه تولید و اشتغال حوزه صنعت و معدن
  ۷. برنامه تولید و اشتغال حوزه فرهنگ و هنر
- دستگاه مجری و دستگاه(های) همکار هر یک از برنامه‌های مذکور به شرح جدول ذیل است:

جدول ۶- برنامه‌های تولید و اشتغال مورد تفاهم موضوع بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷

ردیف	عنوان برنامه	دستگاه مجری	دستگاه همکار
۱	میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سازمان برنامه و بودجه و صندوق توسعه ملی
۲	سیاست‌های فعال بازار کار	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	سازمان برنامه و بودجه کشور
۳	شرکت‌های دانش‌بنیان	معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	سازمان برنامه و بودجه، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صندوق توسعه ملی
۴	بافت فرسوده شهری	وزارت راه و شهرسازی	وزارت راه و شهرسازی
۵	بخش کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی	سازمان برنامه و بودجه کشور و صندوق توسعه ملی
۶	صنعت و معدن	وزارت صنعت، معدن و تجارت	سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت صنعت، معدن و تجارت
۷	فرهنگ و هنر	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	سازمان برنامه و بودجه کشور

برنامه‌های تولید و اشتغال حوزه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری شامل زیربرنامه‌های «توسعه زیرساخت‌های اقامتی (هتل)»، «فعالیت‌ها و کسب و کارهای گردشگری»، «سرمایه‌گذاری»، «تبدیل اماکن مسکونی به کاربری هتل آپارتمان»، «توسعه زیرساخت‌ها برای تولید سفر و گردشگری الکترونیک»، «توسعه تولید صنایع دستی» و «توسعه بازرگانی صنایع دستی» است. در مجموع، در چارچوب برنامه‌های اشتغال فعالیت‌های میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در مناطق شهری، حدود ۱۲۲ هزار فرصت شغلی مستقیم در نتیجه اجرای ۵۳۳۹ پروژه ایجاد خواهد شد.

برنامه‌های اشتغال حوزه سیاست‌های فعال بازار کار از شش طرح «کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی»، «مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی»، «مشوق‌های بیمه سهم کارفرمایی»، «پرداخت یارانه دستمزد»، «توسعه تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی» و «توسعه و حمایت از مشاغل خانگی» تشکیل می‌شود. در نتیجه اجرای طرح‌های فوق، مجموعاً ۳۳۸ هزار فرصت شغلی ایجاد خواهد شد. در ضمن، برای اجرای آزمایشی طرح «حمایت از واحدهای اقتصادی مشکل‌دار برای حفظ و صیانت از اشتغال موجود» ۲۰ میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده است.

در راستای اجرای برنامه‌های ایجاد و تثبیت اشتغال مولد در حوزه فعالیت‌های دانش‌بنیان با استفاده از سرمایه انسانی جوان، تحصیل کرده و متخصص، سه رویکرد «نوآفرینی ساختارهای اقتصادی در راستای ارتقای توان ساخت داخل»، «توسعه اشتغال مبتنی بر تکمیل و ارتقای زیست‌بوم نوآوری کشور» و «رصد و به هم رسانی عرضه و تقاضای نیروی انسانی» مد نظر قرار گرفته تا سرمایه‌های متنوع بخش‌های دولتی و غیردولتی کشور به سمت اشتغال مبتنی بر دانش سوق داده شود. به منظور اجرایی کردن سه رویکرد فوق، شش زیربرنامه «ارتقاء تولید و اشتغال شرکت‌های دانش‌بنیان»، «پلتفرم بازار سازی تجهیزات داخل»، «توسعه تولید ۶ محصول تحول‌آفرین دانش‌بنیان»، «توسعه صنایع خلاق با تمرکز بر نوآوری»، «حضور شرکت‌های خصوصی و بخش‌های

بزرگ در عرصه نوآوری» و «به هم رسانی عرضه و تقاضای نیروی انسانی متخصص» تدوین شده است. بر اساس برنامه ریزی انجام شده، مجموعاً حدود ۶۴ هزار فرصت شغلی مستقیم برای دانش‌آموختگان دانشگاهی ایجاد خواهد شد.

در برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار سال ۱۳۹۷ از محل منابع بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور احداث ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت‌های ناکارآمد شهری در دستور کار قرار گرفته است. این واحدها در ۳۱ استان کشور و در ۴۸۶ محله توزیع شده است. در این برنامه، سرانه در نظر گرفته شده برای نیازهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ساکنان بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، به‌طور متوسط برای ۵۰۰ واحد مسکونی، ۲ هزار و ۳۰۰ مترمربع کاربری مذهبی، ۲ هزار و ۸۰۰ مترمربع کاربری فرهنگی، ۷ هزار و ۷۰ مترمربع کاربری بهداشتی و درمانی، ۱۹۰ هزار مترمربع تعریض و اصلاح معابر، ۷ هزار و ۶۰۰ مترمربع کاربری ورزشی، ۱۴۰۰ مترمربع فضای آموزشی و ۲۲ هزار مترمربع فضای سبز است.

هدف از اجرای برنامه‌های اشتغال بخش کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط (وابسته)، افزایش تولید و ایجاد ۴۹ هزار فرصت شغلی جدید از طریق «برنامه تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی بر مبنای رسته فعالیت‌های اولویت‌دار بخش کشاورزی»، «برنامه ارتقای توان تولید ملی و تثبیت اشتغال در قالب بازسازی، نوسازی و سرمایه در گردش واحدها» و «پروژه ارتقای معیشت مناطق مرزی عموماً از طریق توسعه باغات در استان‌های مرزی» است. شایان ذکر است، برنامه تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی بر مبنای رسته فعالیت‌های اولویت‌دار بخش کشاورزی، در ۱۰ رسته «محصولات گلخانه»، «شیلات و آبزیان»، «گیاهان دارویی»، «صنایع تبدیلی و تکمیلی»، «محصولات دامی»، «خدمات دامپزشکی و گیاه‌پزشکی»، «خدمات فنی و مشاوره‌ای مرتبط با کشاورزی»، «ساماندهی کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان مرتبط با کشاورزی»، «خدمات مکانیزاسیون و مدرن‌سازی کشاورزی» و «خدمات توسعه کسب‌وکارهای بازرگانی» انجام خواهد شد.

برنامه‌های اشتغال حوزه کسب‌وکارهای صنعتی و معدنی از چهار طرح «تسهیلات برنامه تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام»، «تسهیلات برنامه بازسازی و نوسازی»، «تأمین سرمایه گردش واحدها» و «توسعه خوشه‌های صنعتی و خدمات کلینیکی» تشکیل شده است. در نتیجه اجرای طرح‌های فوق، مجموعاً ۲۷۰ هزار فرصت شغلی ایجاد خواهد شد.

اقتصادی کردن فعالیت‌های فرهنگی با ایجاد و تعریف دقیق زنجیره ارزش ممکن است. اولویت رسته‌های منتخب کسب‌وکارهای بخش فرهنگ و هنر عبارت‌اند از: «کسب‌وکارهای رسانه‌ای و تولید محتوای دیجیتال»، «کسب‌وکارهای فرهنگی» و «کسب‌وکارهای هنری». در نتیجه اجرای طرح‌های فوق، مجموعاً ۱۹ هزار فرصت شغلی ایجاد خواهد شد.

خلاصه اطلاعات مربوط به برنامه‌های تولید و اشتغال مورد تفاهم از نظر تعداد اشتغال و همچنین تسهیلات موردنیاز برای انجام برنامه از محل منابع بانکی و منابع صندوق توسعه ملی، کمک‌های بلاعوض، یارانه نرخ سود تسهیلات و وجوه اداره شده لازم در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۷- خلاصه اطلاعات مربوط به برنامه‌های تولید و اشتغال مورد تفاهم از نظر تعداد اشتغال و همچنین تسهیلات مورد نیاز

ردیف	عنوان	اشتغال نفر	تسهیلات بانکی	تسهیلات صندوق توسعه ملی	کمک بلاعوض	یارانه سود تسهیلات	وجوه اداره شده
میلیارد ریال							
۱	سیاست‌های فعال بازار کار	۳۳۸۰۰۰	۸۷۵۰	-	۷۵۲۳	-	-
۲	بافت فرسوده شهری	۱۲۰۰۰۰	۲۲۷۰۰	-	۱۵۰۰۰	-	۲۲۷۰۰
۳	بخش کشاورزی	۴۹۳۸۴	۷۵۱۷۱	۴۰۱۷۱	-	۸۸۶۹	-
۴	میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱۲۲۴۰۵	۳۴۴۶۲	۳۴۴۶۲	۶۵۷	-	-
۵	شرکت‌های دانش‌بنیان	۶۴۲۰۰	-	۱۸۰۰۰	۲۲۰۰	-	-
۶	صنعت و معدن	۲۷۰۰۰۰	۱۰۰۶۴۹,۵	۱۰۰۶۴۹,۵	۴۶۶	۱۰۲۱۱	-
۷	فرهنگ و هنر	۱۹۹۴۱	۱۶۴۵۶	-	۴۰	۸۱۷	-
	جمع	۹۸۳۹۳۰	۲۵۸۱۸۸,۵	۱۹۳۲۸۲,۵	۲۵۸۸۶	۱۹۸۹۷	۲۲۷۰۰

در مجموع، در برنامه‌های مذکور برای ایجاد حدود یک میلیون فرصت شغلی برنامه‌ریزی شده است. شایان ذکر است، بیشترین میزان فرصت شغلی به ترتیب از طریق اجرای برنامه سیاست‌های فعال بازار کار (۳۳۸ هزار نفر)، صنعت و معدن (۲۷۰ هزار نفر) و میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (بیش از ۱۲۰ هزار نفر) ایجاد خواهد شد.

همچنین، در مجموع، از محل منابع بانکی و منابع صندوق توسعه ملی حدود ۴۵۱ هزار میلیارد ریال تسهیلات پرداخت خواهد شد. برای کاهش نرخ سود تسهیلات تلفیقی مذکور از محل منابع بانکی و منابع صندوق توسعه ملی، حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال یارانه نرخ سود تسهیلات در نظر گرفته شده است. افزون بر این، حدود ۲۶ هزار میلیارد ریال کمک بلاعوض به برنامه‌های مذکور اختصاص خواهد یافت. همچنین، حدود ۲۲ هزار میلیارد نیز به شکل وجوه اداره شده به منظور اجرای برنامه‌های مصوب مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

#### ۴- بند (الف) تبصره (۱۸) در لایحه بودجه ۱۳۹۸ کل کشور

متن بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور به شرح ذیل است:

۱- به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره (۱۴) این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در چارچوب مصوبات هیأت امناء، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات



بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور هزینه نماید.

۲- پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره (۴) ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.

۳- تسهیلات بانکی مربوط به برنامه اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (موضوع بند (ب) تبصره (۱۶) این قانون) بر اساس برنامه‌های پیشنهادی دستگاه‌های ذیربط می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.

۴- به منظور تسهیل تأمین وثایق مورد نیاز برنامه‌های موضوع این حکم، بخشی از منابع عمومی جزء (۱) این بند می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور برای افزایش سرمایه صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد.

۵- ده درصد (۱۰٪) از عوارض موضوع جزء (۱) بند (ب) ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (در روستاهای فاقد دهیاری) است، می‌تواند صرف پروژه‌های اشتغالزایی روستایی، مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شود.

۶- عبارت «یک واحد درصد (۱٪)» مندرج در تبصره (۲) ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مذکور به عبارت «یک واحد درصد» اصلاح می‌شود.

برنامه‌های موضوع این حکم به پیشنهاد مشترک هر یک از دستگاه‌های اجرایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد رسید. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت، معدن و تجارت، فناوری اطلاعات و ارتباطات، جهاد کشاورزی، کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

بر این اساس، پیش‌بینی مجموع منابع قابل تجهیز برای اجرایی کردن بند (الف) تبصره (۱۸) این لایحه معادل ۳۰۷۰۰۰ میلیارد ریال است که در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک‌های بلاعوض و افزایش سرمایه صندوق‌ها ضمانت سرمایه‌گذاری پرداخت خواهد شد.

محل تأمین اعتبارات عبارت‌اند از:

- اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
- بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
- درصدی از منابع صندوق توسعه ملی
- تسهیلات بانکی
- پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره (۴) ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه
- بند (ب) تبصره (۱۶) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

- ده درصد (۱۰٪) از عوارض موضوع جزء (۱) بند (ب) ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه

## ۵- اهم ویژگی‌های بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

در این بخش، مهم‌ترین ویژگی‌های بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور تشریح گردیده است:

- در ردیف ۲۳ جدول هدفمندی یارانه‌های ذیل تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، پیش‌بینی شده است که بخشی از منابع (۲۱,۱۶۵ هزار میلیارد ریال) در کنار اجرای ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین، اجرای سایر اهداف مندرج در ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه، در چارچوب بند الف تبصره ۱۸ لایحه مذکور مورد استفاده قرار گیرد.

- منابع عمومی در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود و کمک بلاعوض به صورت اهرمی با منابع ماده ۵۲ قانون الحاق موضوع سپرده‌گذاری معادل ریالی ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی در بانک‌های عامل جهت اعطای تسهیلات به فعالیت‌های مشمول ماده مذکور و تسهیلات بانکی تلفیق و در حمایت از اشتغال مولد مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

- منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق در چهارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های مشخص برای حمایت از فعالیت‌های مولد اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

- این امکان فراهم شده است که پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره (۴) ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد. در این شرایط، می‌توان اعتبارات مذکور را به سمت حمایت از ایجاد و حفظ فرصت‌های شغلی مرتبط با کسب‌وکارهای ورزشی هدایت کرد.

- این ظرفیت ایجاد شده است که بخشی از منابع عمومی جزء (۱) این بند برای افزایش سرمایه صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد. می‌توان از ظرفیت فوق برای تسهیل تأمین وثایق مورد نیاز برنامه‌های موضوع بند مذکور بهره برد. همچنین، می‌توان برای تأمین ضمانت‌نامه‌های بانکی از ظرفیت مذکور استفاده کرد. تأمین وثایق و ضمانت‌نامه‌های بانکی به نوبه خود می‌تواند حمایت از توسعه فعالیت‌های مولد و اشتغال‌زا از طریق تسهیل تعاملات اعتباری و تعهدی بین کسب‌وکارها را به دنبال داشته باشد.

- اولویت‌دهی به تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور از جهت‌گیری‌های اصلی بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور است. با توجه به آشکار شدن پیامدهای انتشاری ناشی از جهش ارزش انتهای سال ۱۳۹۶ و ابتدای سال ۱۳۹۷ در کشور و تحمیل تحریم‌های ظالمانه بر کشور، صیانت از فرصت‌های شغلی موجود و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید از طریق حمایت از تولید ضرورت دو چندان یافته است.

- لحاظ کردن ده درصد (۱۰٪) از عوارض موضوع جزء (۱) بند (ب) ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (در روستاهای فاقد دهیاری) است، در بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال

۱۳۹۸ و فراهم کردن امکان صرف آن در پروژه‌های اشتغالزایی روستایی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز می‌تواند جهت‌دهی منابع کشور به سمت فعالیت‌های مولد و اشتغال‌زا را به دنبال داشته باشد.

۳- جهت‌دهی به تسهیلات بانکی مربوط به برنامه اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (موضوع بند (ب) تبصره (۱۶) این قانون) از دیگر ویژگی‌های بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور است، که می‌تواند موضوع اشتغال‌زایی و سیاست‌های حمایتی را به هم پیوند دهد و از این طریق کارایی و اثربخشی منابع صرف شده در حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را ارتقا بخشد.



## اوراق مالی اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

محمد جعفر امیر اسکندری - حسین حسینی

### مقدمه

تأمین مالی برای اجرای پروژه‌های زیربنایی و بهره‌برداری از محصولات و خدمات حاصل از آن‌ها در حال حاضر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی کشورها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. از آنجاکه معمولاً در کشورهای در حال توسعه اجرای پروژه‌های بزرگ بر دوش دولت‌ها قرار دارند، از این ناحیه فشار زیادی بر روی بودجه دولت‌ها وارد می‌شود. لذا دولت‌ها ناچار هستند همانند یک بنگاه اقتصادی به روش‌ها و ابزارهای مختلف در پی جذب منابع مالی مورد نیاز خود باشند. روش‌ها و ابزارهای گوناگونی برای تأمین مالی وجود دارد که هر کدام دارای ویژگی‌ها و خواص مربوط به خود است و بسته به نیازها، توان مالی، شرایط سرمایه‌گذاری و میزان ریسک آن‌ها، این ابزارها و روش‌ها تبیین و به کار گرفته می‌شود (مصطفی پور، ۱۳۹۵).

از سال ۱۳۹۴، انتشار اوراق مالی نقش پررنگ‌تری را در تأمین منابع بودجه کشور ایفا کرد. در شرایط کنونی اقتصاد ایران و با توجه به مشکلاتی از قبیل تحریم‌ها و رکود اقتصادی، استفاده از این ابزار تأمین مالی، اهمیت دوچندان پیدا می‌کند. همچنین لازم است استفاده از این ابزارها به‌منظور جلوگیری از شکل‌گیری بحران بانکی و کنترل نقدینگی مورد توجه قرار گیرد. به این منظور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای اولین بار، استفاده از عملیات بازار باز در دستور کار قرار گرفته است.

در این گزارش، ابتدا مفهوم بازار بدهی و انواع اوراق مالی که در ایران انتشار می‌یابند، معرفی شده و سپس برآوردهای برنامه ششم توسعه در خصوص انتشار اوراق مالی، احصاء خواهد شد. در ادامه انتشار اوراق مالی دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مورد بررسی قرار می‌گیرد. در انتها مهم‌ترین ویژگی‌های اوراق مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بررسی شده و اصلی‌ترین چالش‌های پیش رو در این خصوص مطرح خواهد شد.

### مفهوم بازار بدهی و انواع اوراق بدهی

بازارهای مالی را از منظر سررسید و سرعت نقد شوندگی، می‌توان به دو بازار پول و سرمایه تقسیم‌بندی کرد. در بازار پول دارایی‌هایی مورد معامله قرار می‌گیرد که سررسید آن‌ها کمتر از یک سال است. در بازار سرمایه دارایی‌هایی با سررسید بلندتر مورد معامله قرار می‌گیرد و ابزارهای مالی همانند اوراق بدهی، سهام و مشتقات در آن انتشار می‌یابد.

استفاده از ابزارهای بازار بدهی<sup>۸</sup> توسط دولت، منجر به تأمین بودجه بخش عمومی شده و از تسلط سیاست‌های مالی دولت، بر سیاست‌های پولی جلوگیری می‌کند. مهم‌ترین ویژگی بازار بدهی، کاهش بار مسئولیت بانک مرکزی در تأمین مالی تولید خواهد بود. در مورد ایران، در حال حاضر برای تزریق پول به سیستم مالی کشور برای خروج از رکود، فشار زیادی به بانک مرکزی وارد می‌شود. در شرایطی که قرار است بانک مرکزی به عنوان سیاست‌گذار پولی، تورم را نیز کنترل کند، این کار غیرممکن خواهد بود. راه‌حل این مطلب که بدون افزایش نقدینگی بتوان برای شرکت‌ها خلق اعتبار نمود، در گسترش بازار بدهی نهفته است. بانک مرکزی می‌تواند مانند سایر بانک‌های مرکزی دنیا به مسئولیت اصلی خود که کنترل تورم است بپردازد و بخش قابل توجهی از تأمین مالی تولید از طریق بازار اوراق بدهی صورت گیرد (وحدانیان، ۱۳۹۵).

از بعد زمان، ابزارهای بازار بدهی که توسط دولت ایجاد می‌شود را می‌توان به سه گروه اسناد خزانه، اسناد بدهی و اوراق قرضه تقسیم‌بندی کرد.

**اوراق خزانه (T-bills):** اوراق بدهی کوتاه مدت دولتی هستند که سررسید آن‌ها بین چند روز تا ۵۲ هفته است. این اوراق به دلیل نقد شوندگی آسان و ریسک کم اغلب به عنوان ابزارهای بازار پول طبقه‌بندی می‌شوند. این اوراق با تنزیل ارزش اسمی فروخته می‌شوند و به آن‌ها قبل از سررسید بهره تعلق نمی‌گیرد. روش فروش این اوراق حراج هفتگی توسط خزانه است.

**اسناد بدهی:** در سررسیدهای ۲، ۳، ۵، ۷ و ۱۰ ساله منتشر می‌شوند و برخلاف اوراق خزانه به ارزش اسمی فروخته می‌شوند و بهره آن‌ها هر شش ماه با نرخ ثابت پرداخت می‌شود و ارزش اسمی اسناد در سررسید بازگردانده می‌شود (مصطفی پور، ۱۳۹۵).

### اوراق بهادار انتشار یافته توسط دولت در ایران

تعاریف فوق‌الذکر اوراق بدهی هستند که در سایر کشورها متداول هستند. اوراق بدهی انتشار یافته در ایران را می‌توان به پنج گروه اوراق قرضه، اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی، اوراق تسویه خزانه و صکوک اجاره طبقه‌بندی کرد.

**اوراق قرضه:** اسنادی هستند که به موجب آن‌ها ناشر متعهد می‌شود مبلغ معینی (بهره سالانه) را در فاصله‌های زمانی مشخص به دارنده پرداخت کند و در سررسید، اصل مبلغ را بازپرداخت کند. اوراق قرضه یک ابزار بدهی دراز مدت برای تأمین مالی است و با تعهدات مشخصی همراه است. دارندگان این اوراق برخلاف صاحبان سهام عادی، ادعای مالکیت یا حق رأی در شرکت ندارند و در واقع فقط وام‌دهندگان به ناشر هستند. آن‌ها پول خود را به ناشر قرض می‌دهند و در عوض بهره دریافت می‌کنند و در سررسید نیز اصل سرمایه خود را پس می‌گیرند (بورس اوراق بهادار تهران<sup>۹</sup>). نوع دیگری از اوراق نیز وجود دارد که به آن اوراق محافظت شده در مقابل تورم می‌گویند. این نوع از اوراق همراه با شاخص نرخ تورم تعدیل می‌شوند و در هنگام سررسید از میان ارزش اسمی و ارزش تعدیل شده با تورم هر کدام بیشتر باشد، به عنوان مبنای پرداخت محاسبه می‌شود.

<sup>۸</sup> - debt market or bond market

<sup>۹</sup> - سایت بورس اوراق بهادار تهران (<http://tse.ir>)

**اوراق مشارکت:** بر اساس قانون نحو انتشار اوراق مشارکت مصوب مهرماه ۱۳۷۶،<sup>۱۰</sup> اوراق بهاداری است که با مجوز قانونی خاص یا مجوز بانک مرکزی، برای تأمین بخشی از منابع مالی موردنیاز به منظور ایجاد، تکمیل و توسعه طرح‌های عمرانی-انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کشور یا برای تأمین منابع مالی جهت ایجاد، تکمیل و توسعه طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی شامل منابع مالی لازم برای تهیه مواد اولیه موردنیاز واحدی تولیدی، توسط دولت، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور، شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولید منتشر می‌شود و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های یادشده را دارند از طریق عرضه عمومی واگذار می‌گردد (بورس اوراق بهادار تهران<sup>۱۱</sup>).

**اسناد خزانه اسلامی:** اوراق بهادار بانام و یا بی‌نامی است که خزانه‌داری کل (وزارت امور اقتصادی و دارایی) با سررسید معین منتشر نموده و در برابر بدهی‌های بخش دولتی به بانک مرکزی، شبکه بانکی و پیمانکاران طرف قرارداد در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موردنظر به بهای اسمی در اختیار بانک مرکزی، بانک‌های بستانکار، پیمانکاران و سایر بستانکاران قرار می‌دهد. اسناد با دوره‌های سررسید کمتر از یک سال و حداکثر تا پنج سال منتشر می‌شوند. بازپرداخت اسناد خزانه در سررسید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تضمین می‌شود و قبل از سررسید، از قابلیت تنزیل در بازار ثانویه برخوردار است. دارندگان اوراق، مبلغ اسمی را در سررسید از دولت دریافت می‌کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴). در آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ مقرر شد به ازای هر سال تأخیر در پرداخت طلب طلبکاران تا زمان سررسید اسناد خزانه، معادل هشت درصد (۸٪) به ازای هر سال تأخیر به مبلغ بدهی مسجل اضافه شود. همچنین در آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر شد حداکثر معادل سود سپرده‌های بانکی یک‌ساله مصوب شورای پول و اعتبار تا پانزده درصد از زمان انتشار تا زمان سررسید اسناد خزانه اسلامی، به بدهی مسجل اضافه شود.

**اوراق تسویه خزانه:** وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق خزانه» صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌دهد. این اسناد صرفاً به منظور تسویه بدهی اشخاص یادشده به دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد. جمع مبلغ اوراق تسویه خزانه که به موجب این ماده صادر می‌شود و در اختیار طلبکاران قرار می‌گیرد، به صورت جمعی - خرجی در بودجه‌های سنواتی درج می‌شود (قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، ۱۳۹۴).

**صکوک اجاره:** اوراق بهادار بانام یا بی‌نام قابل نقل و انتقالی است که دارنده آن، مالک مشاع دارایی پایه قرارداد اجاره می‌باشد. این اوراق برای تأمین مالی شرکت‌های دولتی، مؤسسات اعتباری و شهرداری‌ها و با مجوز بانک مرکزی و توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری انتشار می‌یابد. قراردادهای صکوک اجاره، می‌تواند به صورت اجاره و یا اجاره به شرط تملیک باشد<sup>۱۲</sup>.

<sup>۱۰</sup> - Corporate bond

<sup>۱۱</sup> - سایت بورس اوراق بهادار تهران (<http://tse.ir>)

<sup>۱۲</sup> - دستورالعمل اجرایی انتشار صکوک اجاره (ریالی) در سیستم بانکی (۱۳۹۰)

لازم به ذکر است علاوه بر اوراق بدهی مزبور، اوراق دیگری نیز در ایران انتشار می‌یابد که در این خصوص می‌توان به اوراق منفعت، اوراق مرابحه و اوراق سلف اشاره کرد.

**اوراق منفعت:** اوراق بهادار بانامی است که نشان‌دهنده مالکیت مشاع دارنده آن بر مقداری معینی از منافع آتی حاصل از به کارگیری دارایی‌ها یا خدمات معین و هرگونه حقوق معین قابل نقل و انتقال برای یک دوره مشخص است (سازمان بورس اوراق بهادار، ۱۳۹۷).

**اوراق مرابحه:** اوراق بهادار بانام قابل نقل و انتقالی است که نشان‌دهنده مالکیت مشاع دارنده آن در دارایی مالی (طلب) است که بر اساس قرارداد مرابحه حاصل شده است. اوراق مزبور، بازدهی ثابت داشته و قابل معامله در بازار ثانویه هستند.

**اوراق سلف:** اوراق بهاداری است که بر اساس قرارداد سلف منتشر می‌شود. ناشر اوراق سلف با واگذاری اوراق، وجوه متقاضیان را جمع‌آوری کرده و دارایی مربوط را به قیمت معین در زمان آینده به وکالت از طرف صاحبان اوراق پیش‌خرید می‌کند. اوراق سلف را می‌توان با کاربری‌های مختلف طراحی کرد.

#### اوراق انتشار یافته در برنامه ششم توسعه

بدهی‌های دولت و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی، یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی است که برای ارزیابی بودجه یک کشور به کار می‌رود. هر چه قدر این نسبت بیشتر باشد، نشان‌دهنده این است که دولت در بازپرداخت وام‌ها و بدهی‌های خود ناتوان‌تر است. بر اساس ماده (۸) برنامه ششم توسعه پیش‌بینی شده است که نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در سطح حداکثری چهل درصد (۴۰٪) قرار گیرد. طبق این قانون، افزایش این سهم تا سقف حداکثر چهل و پنج درصد (۴۵٪) با تشخیص وزیر امور اقتصادی و دارایی و هیات وزیران ممکن است. همچنین در طول برنامه ششم، دولت باید به تدریج اوراق تسویه خزانه را حذف و اوراق بدهی را جایگزین این اوراق نماید.

در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، پیش‌بینی شده است که ۲۴۹ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه کل کشور در طی این دوره از محل واگذاری دارایی‌های مالی تأمین شود. از این میزان، سهم فروش اوراق مالی مشارکت و سایر اوراق مالی ۲۲۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. جدول (۱) برآورد واگذاری، تملک و تراز دارایی‌های مالی را در طی دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۶ نشان می‌دهد.

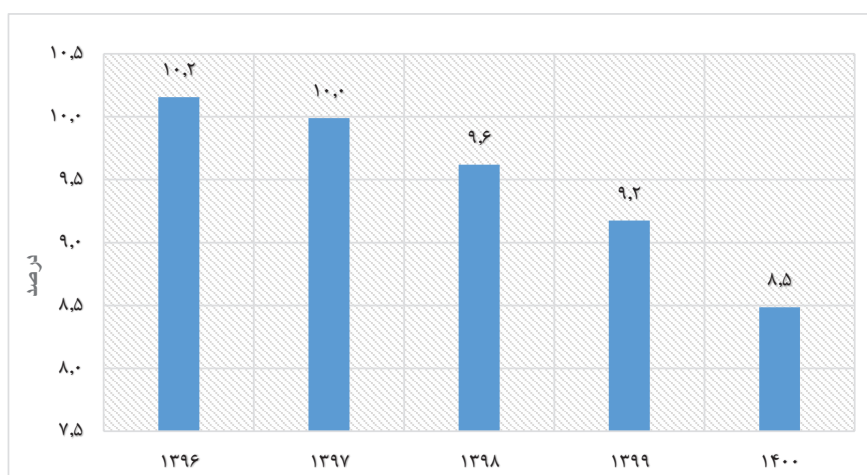


جدول (۱) - برآورد واگذاری، تملک و تراز دارایی‌های مالی در جدول منابع و مصارف عمومی دولت در برنامه ششم توسعه (میلیارد ریال)

رشد برنامه ششم	کل برنامه ششم	سال‌های برنامه ششم توسعه					۱۳۹۵	عملکرد ۱۳۹۴	عنوان شاخص
		۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶			
۰,۳	۲۴۹۰۷۲۰	۵۷۱۲۴۴	۵۲۱۲۴۴	۴۸۷۷۴۴	۴۶۷۷۴۴	۴۴۲۷۴۴,۰	۵۷۹۶۲۱,۵	۲۱۹۷۵۳,۰	واگذاری دارایی‌های مالی
۶,۶	۲۲۰۰۰۰	۵۵۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰	۴۴۰۰۰۰	۳۸۵۰۰۰	۳۲۵۰۰۰	۴۰۰۰۰۰	۱۰۵۰۷۵	فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی
-۱,۰	۱۸۴۵۰۰	۰	۰	۲۶۵۰۰	۶۱۵۰۰	۹۶۵۰۰	۱۶۰۵۰۰	۹۴۴۳۹	فروش سهام شرکت‌های دولتی
۲,۱	۱۰۶۲۲۰	۲۱۲۴۴	۲۱۲۴۴	۲۱۲۴۴	۲۱۲۴۴	۲۱۲۴۴	۱۹۱۲۱,۵	۲۰۲۳۹	سایر دارایی‌های مالی
۱۷,۶	۱۶۱۳۵۴۲	۵۲۱۳۷۳	۴۰۶۳۷۳	۲۹۶۳۲۳	۱۸۰۳۲۳	۲۰۹۱۵۰	۲۳۱۵۰۰	۲۳۴۵۰	تملک دارایی‌های مالی
-	۸۷۷۱۷۸	۴۹۸۷۱	۱۱۴۸۷۱	۱۹۱۴۲۱	۲۸۷۴۲۱	۲۳۳۵۹۴	۳۴۸۱۲۱,۵	۱۹۶۳۰۳	تراز دارایی‌های مالی
۱۷,۱	۲۳۵۵۸۵۴۱	۶۴۸۰۸۰۸	۵۴۴۸۹۴۸	۴۵۷۴۲۴۳	۳۸۵۴۵۵۲	۳۱۹۹۹۹۰	۲۹۴۳۹۳۷,۲	۲۰۱۷۱۷۸	منابع بودجه عمومی کل کشور

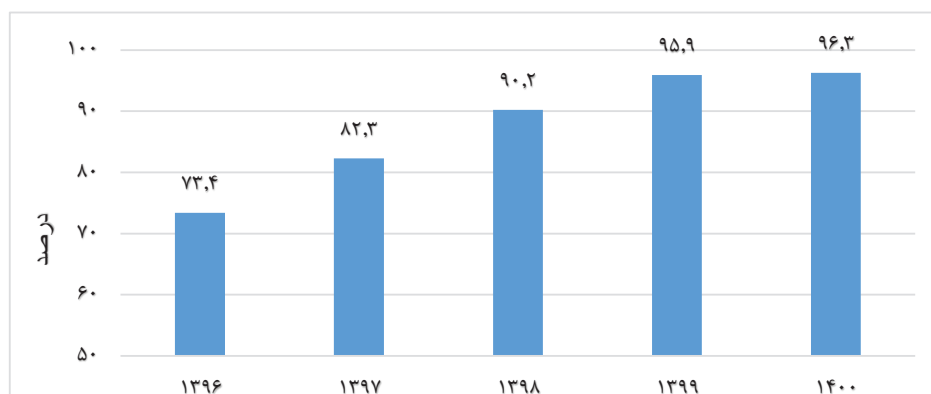
(مأخذ: برنامه ششم توسعه)

طبق برآورد، واگذاری دارایی‌های مالی سهم حدوداً ۱۰ درصد از کل منابع بودجه عمومی در طول سال‌های برنامه ششم را به خود اختصاص می‌دهد. این در حالی است که سهم اوراق از واگذاری دارایی‌های مالی در طی دوران برنامه ششم از ۷۳,۴ درصد به ۹۶,۳ درصد افزایش خواهد یافت. نمودارهای (۱) و (۲) سهم اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی از واگذاری دارایی‌های مالی و منابع بودجه عمومی در طی این دوره نشان می‌دهد.



نمودار (۱) - برآورد نسبت فروش اوراق مشارکت و مالی به بودجه عمومی در طول برنامه ششم

(مأخذ: محاسبات تحقیق)



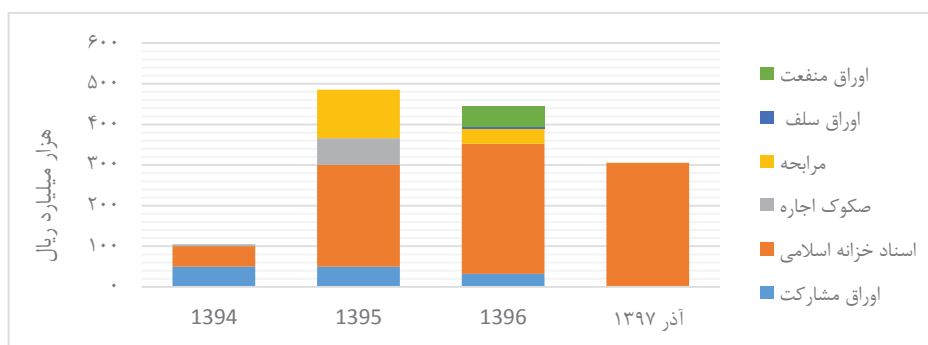
نمودار (۲) - برآورد نسبت فروش اوراق مشارکت و مالی به واگذاری دارایی‌های مالی در سال‌های برنامه ششم

(مأخذ: محاسبات تحقیق)

### انتشار اوراق مالی در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۷

اوراق مالی همانند اوراق مشارکت در لوایح سالانه بودجه کشور از سال‌های دهه ۱۳۷۰ شمسی وجود داشت، اما از سال ۱۳۹۴ این اوراق سهم قابل‌ملاحظه‌ای از منابع بودجه سالانه را به خود اختصاص دادند و توسعه بازار بدهی در دستور کار دولت قرار گرفت.

از سال ۱۳۹۲ تاکنون با احتساب اسناد خزانه اسلامی بند (ز) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ طی نه‌ماهه اول سال جاری در مجموع ۱،۳۶۶،۴۱۸ میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی توسط دولت منتشر شده است که تا تاریخ تنظیم این گزارش ۴۵۳،۴۸۴ میلیارد ریال از اصل اوراق یادشده تسویه شده است و ۱۳۳،۲۵۴ میلیارد ریال دیگر نیز تا پایان سال در زمان‌بندی‌های مشخص پرداخت خواهد شد. در حال حاضر ۹۱۲،۹۳۴ میلیارد ریال انواع اوراق مالی اسلامی دولت در دست خریداران است. (با احتساب ۶۸،۵۰۰ میلیارد ریال اسناد خزانه بند (ز) که تا پایان سال تسویه خواهد شد) تا پایان سال با تسویه کامل اصل اوراق (در صورت عدم انتشار مابقی ظرفیت سال جاری) میزان اوراق دولت نزد خریداران به ۷۹۹،۶۸۰ میلیارد ریال تقلیل خواهد یافت. نمودار (۳) و جدول (۲) میزان انتشار اوراق مالی اسلامی دولت را از سال ۱۳۹۲ تا آذرماه ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.



نمودار (۳) - حجم و سهم اوراق انتشار یافته به تفکیک نوع (۱۳۹۴-۱۳۹۷)

(مأخذ: امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع سازمان برنامه‌وبودجه)

جدول (۲) - میزان انتشار اوراق مالی اسلامی دولت از سال ۱۳۹۲ تاکنون به تفکیک سال و نوع اوراق (هزار میلیارد ریال)

سال	اوراق مشارکت	اسناد خزانه اسلامی	صکوک اجاره	مراجعه	اوراق سلف	اوراق منفعت	جمع
۱۳۹۲	۱۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۰
۱۳۹۳	۵	۱۰	۰	۰	۰	۰	۱۵
۱۳۹۴	۵۰	۵۰	۵	۰	۰	۰	۱۰۵
۱۳۹۵	۵۰	۲۵۰	۶۶	۱۱۹,۶	۰	۰	۴۸۵,۶
۱۳۹۶	۳۲	۳۲۰,۶۲	۰	۳۷,۳۸	۵	۵۰	۴۴۵
آذر ۱۳۹۷	۰	۳۰۵,۸۲	۰	۰	۰	۰	۳۰۵,۸۲
جمع	۱۴۷	۹۳۶,۴۳	۷۱	۱۵۶,۹۸	۵	۵۰	۱۳۶۶,۴۲

(مأخذ: امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه)

بررسی سهم اوراق مالی انتشار یافته در سال‌های اخیر، نشان می‌دهد که اسناد خزانه اسلامی بیشترین سهم را در میان اوراق انتشار یافته به خود اختصاص داده‌اند. طی بازه زمانی ۱۳۹۴ تا آذرماه ۱۳۹۷ اسناد خزانه به ترتیب سهمی برابر با ۴۸٪، ۵۱٪، ۷۲٪ و ۱۰۰٪ از اوراق مالی انتشار یافته دولت را تشکیل می‌دهد. با توجه به این‌که در آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به اسناد خزانه اسلامی در بودجه سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، به‌منظور حفظ قدرت خرید این اسناد، مبلغی به بدهی مسجل اضافه می‌شود، اسناد مزبور جذابیت بیشتری را برای خریداران این اسناد ایجاد کند.

حجم اوراق مشارکت انتشار یافته و فروش رفته در طول سال‌های گذشته به شدت کاهش یافته است. در سال ۱۳۹۴، کل مبلغ تعیین شده پنجاه هزار (۵۰۰۰۰) میلیارد ریالی اوراق مشارکت انتشار یافت. در سال ۱۳۹۵، مجدداً ۵۰۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت فروش رفت. این رقم در سال‌های ۱۳۹۶ به ۳۲۰۰۰ کاهش یافت. در سال ۱۳۹۷ تاکنون ۱۷,۸ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت فروش رفته است.

### انتشار اوراق مالی توسط دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

در بودجه سال ۱۳۹۸، جمع منابع بودجه عمومی کشور رقمی بالغ بر ۴۰۷۷ هزار میلیارد ریال را تشکیل می‌دهد. ۵۱۰ هزار میلیارد ریال از بودجه عمومی کشور را واگذاری دارایی‌های مالی تشکیل می‌دهد. از این مقدار، سهم منابع حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی اسلامی در منابع بودجه عمومی ۴۴۰ هزار میلیارد ریال هست. در تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ارقام مربوط به انتشار اوراق مالی احصاء شده است.

جدول (۳) پیش‌بینی حجم اوراق مالی انتشار یافته توسط دولت را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد. دولت در این سال تا سقف ۴۴۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی منتشر خواهد کرد. اوراق مالی اسلامی، اسناد خزانه اسلامی (با سررسید حداکثر سه سال) و اسناد تسویه خزانه که در لایحه بودجه این سال درج شده است، به ترتیب برابر با ۲۹۰، ۱۳۰ و ۲۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

طبق بند (ب) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، اوراق مالی اسلامی با حجم ۲۹۰ هزار میلیارد ریال می‌تواند به‌صورت ارزی و ریالی انتشار یابد. اوراق مزبور در وهله اول باید صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام، طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و ردیف‌های متفرقه و همچنین تعهدات پرداخت نشده طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خاتمه یافته در

قانون بودجه سال ۱۳۹۸ خواهد شد. در صورتی که بخشی از اوراق از محل این بند، فروش نرود، می‌تواند به‌منظور تأمین اعتبار مطالبات معوق طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کار رود.

به دولت اجازه داده شده است تا سقف مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد ریال، اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید و تا سررسید سه سال منتشر سازد. اسناد مزبور به‌منظور تأدیه طلب طلبکاران دولت صادر خواهد شد. با توجه به این که اسناد خزانه انتشار یافته در سال‌های اخیر دارای ویژگی حفظ قدرت خرید بوده‌اند، پیش‌بینی می‌شوند همانند دو سال گذشته استقبال خوبی از این اوراق صورت بگیرد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ۲ هزار میلیارد ریال اوراق تسویه خزانه نوع اول به‌منظور تهاتر بدهی‌ها و مطالبات دولت منتشر خواهد شد.

همچنین مبلغ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه با سررسید کمتر از یک سال پیش‌بینی شده است. مطابق بند (ز) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، دولت این امکان را دارد که به‌منظور استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور تا مبلغ یک‌صد (۱۰۰) هزار میلیارد ریال اسناد خزانه با سررسید کمتر از یک سال منتشر کند. مطابق این بند، انتقال تعهدات مربوط به این اسناد به سال ۱۳۹۹ ممنوع هست.

این بند به‌منظور مدیریت بهینه جریان منابع خزانه (هموارسازی درآمدها) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شده است. با توجه به این که درآمدهای دولت در طول سال هموار نیست، تمرین مالی با استفاده از اسناد خزانه با سررسید کمتر از یک سال، به دولت کمک می‌کند تا در مواقعی که با کمبود منابع، روبه‌رو است، با انتشار این اسناد جریان نقدی خزانه را مدیریت کند.

بر اساس بند (ح) تبصره (۵)، به دولت این مجوز داده شده که تا سقف پنجاه (۵۰) هزار میلیارد ریال از اصل و سود اوراقی که در سال ۱۳۹۸ سررسید می‌شود، را اوراق مالی منتشر کند. این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل سی (۳۰) هزار میلیارد ریال بوده است.

جدول (۳) - پیش‌بینی اوراق مالی انتشار یافته توسط دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)

ردیف	تبصره و بند	ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین کننده	ارزش اوراق
۱	بند (ب) و بند (ج) تبصره ۵	دولت	اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی)	- طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و ردیف‌های متفرقه و تعهدات پرداخت نشده تملک دارایی سرمایه‌ای خاتمه یافته - اوراق فروش نرفته طرح‌های فوق‌الذکر قابل واگذاری به تمام طلبکاران طرح مذکور است.	دولت	۲۹۰
۲	بند (ه) تبصره ۵	دولت	اسناد خزانه اسلامی (با سررسید تا سه سال)	- تأدیه طلب طلبکاران	دولت	۱۳۰
۳	بند (و) تبصره ۵	دولت	اسناد تسویه خزانه	- تسویه بدهی‌های قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاقبی و خصوصی) با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور	دولت	۲۰
۴	بند (ز) تبصره ۵	دولت	اسناد خزانه (با سررسید کمتر از یک سال)	- تخصیص‌های ابلاغی از سوی سازمان برنامه‌وبودجه کشور (با اولویت اعتبارات استانی)	دولت	۱۰۰
۵	بند (ح) تبصره ۵	دولت	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	- بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸	دولت	۵۰
۱۰	ظرفیت پیش‌بینی شده برای اوراق دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با رعایت سقف انتشار ۴۴۰ هزار میلیارد ریال					۵۹۰

### انتشار اوراق مالی توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به شرکت‌های دولتی اجازه داده شده تا اوراق مالی اسلامی را به صورت ارزی و ریالی منتشر کنند. بر اساس بند (الف) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، شرکت‌های دولتی برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی خود (با مجوز شورای اقتصاد)، می‌توانند تا سقف ۴۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی منتشر کنند.

در بند (ط) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، به شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت این اجازه داده شده که تا سقف ۳۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی (ارزی یا ریالی) منتشر سازند (با تصویب شورای اقتصاد). همچنین در بند (ی) به وزارت نفت این مجوز داده شده که تا سقف سه میلیارد دلار اوراق مالی اسلامی (ارزی یا ریالی) منتشر کند.

در کنار موارد عنوان شده، شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته آن‌ها می‌توانند تا سقف ۵۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی (ریالی) منتشر کنند. در این رابطه تضمین پنجاه (۵۰٪) درصد اوراق مالی انتشار یافته بر عهده دولت است. با احتساب ۲۷ هزار میلیارد ریال (نیمی از مبلغ فوق)، بار تعهدات دولت در قبال اوراق انتشار یافته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۶۱۷ هزار میلیارد ریال خواهد شد. جدول (۴) پیش‌بینی انتشار اوراق مالی توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

جدول (۴) - پیش‌بینی اوراق مالی انتشار یافته توسط شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)

ردیف	تبصره و بند	ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین‌کننده	ارزش اوراق
۱	بند (الف) و بند (ج) تبصره (۵)	شرکت‌های دولتی	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	- اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و محیط زیستی (با تصویب شورای اقتصاد)	شرکت‌های دولتی	۴۵
۲	بند (ط) تبصره (۵)	شرکت‌های تابعه وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت	اوراق مالی اسلامی (ارزی-ریالی)	- طرح‌های نفت و گاز وزارت نفت و طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای وزارت صنعت، معدن و تجارت (با تصویب شورای اقتصاد)	شرکت‌های تابعه وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت	۳۵
۳	بند (ی) تبصره (۵)	شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت	اوراق مالی اسلامی (ارزی-ریالی) (سررسید حداکثر پنج سال)	- بازپرداخت اصل و سود اوراق ارزی - ریالی سررسید شده	شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت	۳ میلیارد دلار
۵۵	بند (د) تبصره (۵)	شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	- حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سقف اوراق مذکور به طرح‌های قطار شهری و حمل‌ونقل شهری و پنجاه درصد مابقی قابل‌واگذاری به طلبکاران طرح هست.	تضمین پنجاه درصد (۵۰٪) به عهده شهرداری‌ها و پنجاه درصد (۵۰٪) بر عهده دولت (سازمان برنامه)	۵۵

(مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸)

### مقایسه ظرفیت استفاده از اوراق مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

با مقایسه میزان اجازه دولت در تأمین مالی از طریق انتشار مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، مشخص می‌شود که در لایحه بودجه سال جاری، اجازه انتشار اوراق توسط دولت حدود ۱۴ درصد بر اساس ارقام مندرج در جدول شماره (۴) قانون برنامه ششم توسعه افزایش یافته است. افزایش انتشار اوراق در ردیف‌های ۱، ۲ و ۵ جدول زیر قابل‌مشاهده است. در لایحه بودجه سال جاری اوراق منتشره توسط شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی تغییری نکرده است.

افزایش انتشار اسناد خزانه اسلامی (ردیف ۲ جدول) و اوراق مالی اسلامی به‌منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق (ردیف ۵ جدول) نمایانگر این موضوع است که علیرغم افزایش اوراق سررسید شده در سال جاری نسبت به سال قبل، دولت همچنان به انتشار اوراق مالی بیشتر به‌منظور تأمین مالی طرح‌های عمرانی در سال جاری روی آورده است. جدول (۵) انتشار اوراق مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ را با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مقایسه می‌کند.

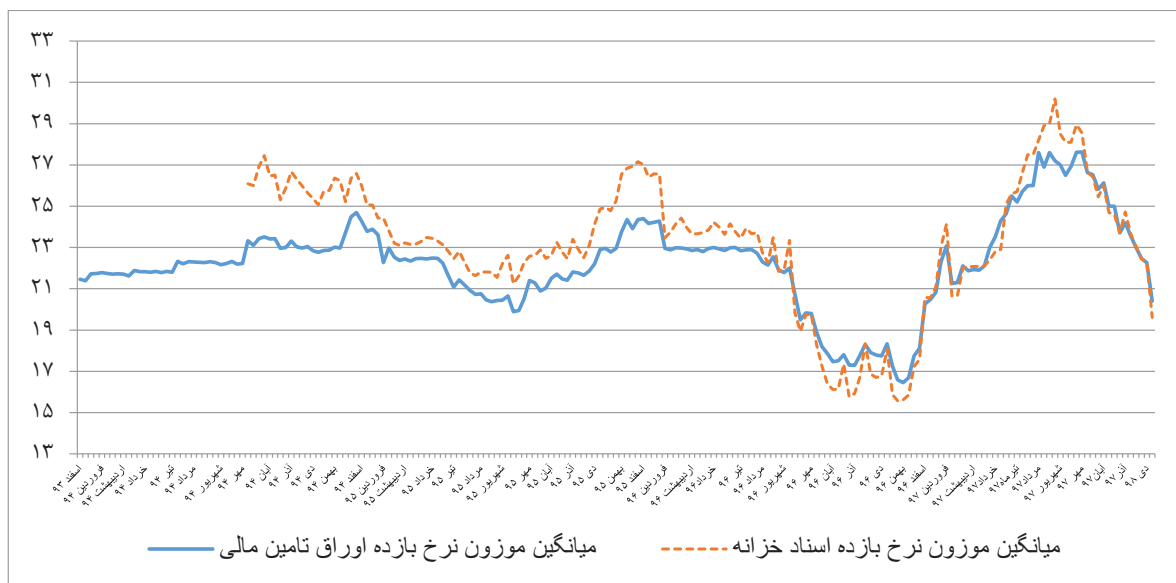
جدول (۵) - مقایسه اوراق مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)

ردیف	ناشر	نوع اوراق و موضوع انتشار	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱	دولت	اوراق مالی اسلامی به منظور طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها	۲۶۰	۲۹۰	٪۱۲
۲	دولت	اسناد خزانه اسلامی با سررسید تا حداکثر سه سال	۹۵	۱۳۰	٪۳۷
۳	دولت	اوراق تسویه خزانه بابت تسویه بدهی‌های قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی و خصوصی) با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور	۲۰	۲۰	٪۰
۴	دولت	اسناد خزانه با سررسید کمتر از یک سال به منظور استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور	۱۰۰	۱۰۰	٪۰
۵	دولت	اوراق مالی اسلامی به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده	۳۰	۵۰	٪۶۶
۶	شرکت‌های دولتی	اوراق مالی اسلامی برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی	۴۵	۴۵	٪۰
۷	شرکت‌های دولتی	اوراق مالی اسلامی (ریالی یا ارزی) طرح‌های نفت و گاز وزارت نفت و طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای وزارت صنعت، معدن و تجارت (با تصویب شورای اقتصاد)	۳۵	۳۵	٪۰
۸	شرکت‌های دولتی	اوراق مالی اسلامی با سررسید حداکثر پنج سال توسط وزارت نفت به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق ریالی - ارزی سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضمین سررسید شده و همچنین بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده به پیمانکاران	۳ میلیارد دلار	۳ میلیارد دلار	٪۰
۹	شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته	طرح‌های قطار شهری و حمل‌ونقل شهری و پرداخت به طلبکاران	۵۵	۵۵	٪۰

(مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸)

### نرخ بازده اوراق انتشار یافته توسط دولت

در فاصله بین سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، نرخ بازده اوراق مالی انتشار یافته در سطحی بالاتر از ۲۰ درصد قرار داشت. در شهریور سال ۱۳۹۶ و با ابلاغ بخشنامه بانک مرکزی در خصوص کاهش نرخ سود سپرده‌های بانکی، منجر به کاهش نرخ بازده اسناد خزانه و اوراق تضمین مالی شد. با تحولات اخیر در اقتصاد ایران، نرخ بازده اوراق مالی، از اسفند سال ۱۳۹۶ مجدداً شروع به افزایش کرد و میانگین موزون نرخ بازده اسناد خزانه اسلامی در شهریورماه سال جاری به ۳۰ درصد نیز رسید. با اتخاذ سیاست‌های ارزی بانک مرکزی از شهریورماه سال جاری، نرخ بازده اوراق مزبور کاهش یافت و در دی‌ماه به زیر ۲۰ درصد رسید. نمودار (۴) میانگین نرخ بازده اوراق انتشار یافته را در طی دوره اسفند ۱۳۹۳ تا دی‌ماه ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.



نمودار (۴) - میانگین موزون نرخ بازده اوراق مالی از اسفند ۱۳۹۳ تا دی ماه ۱۳۹۷ (درصد)

(مأخذ: سایت سازمان فرابرس ایران (www.ifb.ir))

## ویژگی‌های اوراق انتشار یافته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

در انتشار اوراق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، شرایط حال حاضر اقتصاد ایران در نظر گرفته شده است. ملاحظاتی از جمله عملیات بازار باز به منظور کنترل نرخ بهره، نقدینگی و جلوگیری از بحران بانکی، از این جمله‌اند. در ادامه برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های انتشار اوراق مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، عنوان می‌شود.

**۱- اجرای عملیات بازار باز:** با توجه به این که حجم بدهی‌های دولت در سال‌های اخیر رو به افزایش بوده است، بدهی‌های ایجاد شده این ظرفیت را دارند که بحران حال حاضر نظام بانکی را تشدید سازند. لذا انجام عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی به منظور مدیریت نرخ‌های سود و کنترل تورم اجتناب‌ناپذیر شده است. برای اولین بار در لویح بودجه سنواتی، به دولت این اجازه داده شده است تا در صورت اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی نسبت به بهادار سازی بدهی‌های خود به بانک‌ها اقدام کند. مطابق بند (م) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، انجام عملیات بازار باز و خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره توسط دولت در بازار ثانویه و وثیقه گیری اوراق مذکور درازای اضافه برداشت بانک‌ها یا دریافت خطوط اعتباری توسط بانک مرکزی تعیین تکلیف شده است.

به‌طور معمول، در نظام بانکی یک کشور سه ابزار نسبت سپرده قانونی، نرخ تنزیل مجدد و عملیات بازار باز را می‌توان برای کنترل حجم پول و نرخ بهره مورد استفاده قرارداد. عملیات بازار باز به معنای دخالت بانک مرکزی در خرید و فروش اسناد خزانه و سایر اوراق به‌منظور کنترل متغیرهایی از قبیل حجم نقدینگی و نرخ بهره است. بانک مرکزی با فروش حجم معینی از اوراق مالی، قادر است نقدینگی را در سطح اقتصاد منقبض و با خرید این اوراق به‌صورت عکس عمل کند. با عملیات خرید و فروش بازار باز، نرخ بهره به ترتیب کاهش و افزایش خواهد یافت. عملیات بازار باز به شرح دو بند زیر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منظور شده است.



- استفاده از اسناد خزانه جهت جلوگیری از بحران در نظام بانکی کشور: مطابق جزء (۱) بند (م) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، دولت مجاز است تا سقف بیست هزار میلیارد تومان از بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده دولت به بانک‌ها که در چارچوب قوانین و مقررات تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده است، را اوراق بهادار سازی کند. این موضوع، افزایش کیفیت دارایی‌های شبکه بانکی و افزایش توان وام‌دهی آن‌ها را در پی دارد و رابطه استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی را قاعده‌مند می‌کند، ضمن اینکه با توجه به امکان توفیق اوراق مالی دولت توسط بانک‌ها نزد بانک مرکزی، بانک‌های متقاضی خرید اوراق مالی دولت خواهند شد.

- تعیین سقف مجاز برای اوراق منتشره تسویه نشده: در جزء (۲) بند (ب) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، برای اوراق منتشره تسویه نشده سقف مجاز تعیین شده است. در بودجه سنواتی سال‌های اخیر دولت قادر نبود که بیشتر از مقدار سقف اوراق منتشر کند، اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در صورتی که اوراق موجود در بازار باز خرید شود، دولت قادر خواهد بود به ازای مابه‌التفاوت سقف تعیین شده اوراق مالیات تعیین شده در لایحه (۲۹۰ هزار میلیارد ریال) و اوراق موجود در بازار اوراق منتشر کند.

- ایجاد نهاد واسط با مدیریت و مالکیت دولت به منظور انجام عملیات بازار باز: انتشار اوراق دولتی مستلزم تأسیس یک نهاد واسط برای ایجاد ساختار حقوقی مناسب در چارچوب موازین دینی ضروری است که سرمایه‌گذاران در دارایی‌های مبنا، به منظور شراکت سود مالکیت مشاع داشته باشند و این الزام مهم از طریق استفاده از نهاد واسط میسر می‌شود. بر اساس مفاد بند (ب) ماده (۱) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی، نهاد واسط عبارت است از یکی از نهادهای مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران که می‌تواند با انجام معاملات موضوع عقود اسلامی نسبت به تضمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار اقدام نماید و نهادهای واسط در قالب حقوقی "شرکت با مسئولیت محدود" هستند که توسط شرکت مدیریت دارایی مرکزی تشکیل می‌شوند و بر اساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند و تحت نظارت و مدیریت شرکت مدیریت دارایی مرکزی اداره می‌شوند که در حال حاضر به دلیل فقدان حکم خاصی در رابطه با نهاد واسط دولتی در قوانین، وزارت امور اقتصاد و دارایی در انتشار اوراق دولتی از نهادهای واسط موضوع قانون بازار برای انتشار اوراق دولتی استفاده می‌کند. حال آنکه این نهادها به طور کامل متعلق به شرکت مدیریت دارایی مرکزی بوده و تحت نظارت سازمان بازار و اوراق بهادار قرار دادند و دولت نه در مالکیت و نه در مدیریت نهادهای مالی واسط در بازار کنونی دولتی نقشی ندارد. لذا لازم است دولت اجازه تأسیس نهاد واسطی را داشته باشد که از ویژگی‌های مشابه با نهاد واسط بورسی برخوردار بوده و مالکیت صددرصدی آن در اختیار دولت باشد. در همین راستا در جزء (۳) بند (م) تبصره (۵) لایحه بودجه مجوز قانونی لازم برای تأسیس نهاد واسط با مدیریت و مالکیت دولت و یا استفاده از نهادهای واسط موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید با انتقال مالکیت، برای انتشار اوراق بهادار (ارزی-ریالی) برای وزارت امور اقتصادی و دارایی اخذ شده است.

۲- تسویه بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی کشور: بر اساس جزء ۲-۱ بند (و) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده شده است تا سقف بیست درصد (۲۰٪) از منابع استفاده نشده در راستای تسویه بدهی‌های قطعی دولت که تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده و با استفاده از اسناد خزانه به صورت جمعی-خرجی تسویه می‌شود را به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص دهد. شایان ذکر است بر اساس عملکرد ۹ ماهه سال جاری بند مذکور، مبلغ ۳۶۳۷ میلیارد تومان از مطالبات سازمان تأمین اجتماعی با دولت بر اساس سازوکار جزء (۱) بند (و) تهاتر و تسویه شده است. بدهی‌های دولت به سازمان‌های بیمه و تأمین اجتماعی، به موجب تعهدات قانونی دولت برای تضمین خدمات و اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی ایجاد شده است.

۳- تضمین بازپرداخت ۵۰ درصد اوراق منتشره توسط شهرداری‌ها: بر اساس بند (د) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، دولت تضمین بازپرداخت اوراق منتشر شده توسط این نهاد را به منظور تضمین مالی طرح‌های قطار شهری و حمل‌ونقل شهری را تا مبلغ ۲۷,۵ هزار میلیارد ریال بر عهده دارد. این اقدام در راستای حمایت از بهبود محیط شهری برای شهروندان و کمک و حمایت از شهرداری‌های کشور صورت می‌گیرد.

۴- استفاده از اسناد خزانه برای تأدیه طلب طلبکاران دولت: در بند (ه) تبصره (۵)، با استفاده از ظرفیت استفاده از اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید، تأدیه طلب طلبکاران دولت پیش‌بینی شده است.

۵- هموارسازی جریان پرداخت‌های خزانه: در بند (ز) تبصره (۵)، ظرفیت انتشار ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه درون سالی با سررسید کمتر از یک سال بابت هموارسازی پرداخت‌ها خزانه و مدیریت جریان نقدی پیش‌بینی شده است.

۶- تداوم فعالیت کمیته بند (ک) تبصره ۵ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸: همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷، در لایحه سال ۱۳۹۸ نیز، کمیته‌ای متشکل از رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی، بر نحوه انتشار اوراق بر نحوه انتشار اوراق مالی تبصره (۵) نظارت خواهند کرد. لازم به ذکر است اوراق مربوط به اسناد خزانه با سررسید کمتر از یک سال، اسناد تسویه خزانه و اوراقی که برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسیده شده قبلی (بند ح) از این نظارت مستثنا خواهند بود.

### مهم‌ترین چالش‌های پیش رو در رابطه با انتشار اوراق مالی در لایحه بودجه در سال ۱۳۹۸

۱- لزوم تشکیل ساختار مناسب برای عملیات بازار باز: نظر به این که در نظام بانکداری کشور، عملیات بانکی بدون ربا جریان دارد، اصلی‌ترین چالش مربوط به عملیات بازار باز، طراحی ابزارهای مالی اسلامی است که تعهدی برای پرداخت نرخ بهره از قبل را نداشته باشد. همچنین در حین دارا بودن این ویژگی، اوراقی باید طراحی شوند که به سرعت انتشار یافته و در بازار عرضه شوند.

۲- نداشتن عمق کافی در بازار بدهی: عمق بالا در بازارهای ثانویه، یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای لازم برای کارا بودن عملیات بازار باز در یک اقتصاد است. اقتصاد ایران به دلیل دارا نبودن بازار ثانویه با عمق کافی، به نسبت کمتری از مزایای استفاده از عملیات بازار باز بهره‌مند خواهد شد.

۳- لزوم توجه دولت به پایداری بدهی‌ها و لزوم بازپرداخت به موقع: با توجه به این که در سال‌های اخیر، دولت تعهدات مربوط به اوراق مالی اسلامی را به تأخیر نینداخت، همچنان تداوم سیاست مذکور در قبال پرداخت به موقع و عدم نزول اوراق باید مورد توجه قرار گیرد.

۴- مدیریت بازار به منظور عدم زیان پیمانکاران طرف قرارداد با دولت: اصلی‌ترین مشکلی که در باب اسناد خزانه و اوراق مالی اسلامی که متوجه پیمانکاران می‌شود، فروش این اوراق با نرخ تنزیل است. هر چند در حال حاضر با ورود و کنترل بانک مرکزی نرخ تنزیل اوراق کاهش یافته است، با اجرای عملیات بازار باز بیشتر مدیریت و کنترل خواهد شد.

علاوه بر این، زمان سررسید اسناد خزانه برای دستگاه‌های اجرایی به منظور اعلام به پیمانکاران در زمان مناقصه مشخص نیست. انتشار اسناد خزانه اسلامی نیازمند وجود ظرفیت‌های قانونی و اخذ مجوزهای لازم بوده و زمان سررسید آن نیز بر اساس جریانات نقدی ورودی و خروجی آتی خزانه‌داری کل کشور تعیین می‌گردد. بنابراین تا پیش از تعیین سهمیه از سوی آن سازمان، عملاً امکان تصمیم‌گیری و به تبع آن ارائه اطلاعات مورد نیاز یادشده توسط خزانه‌داری کل میسر نیست.

## پی‌نوشت

### قوانین مرتبط با برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

ماده ۸- دولت موظف است به منظور تحقق اهداف بند (۱۲) سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحول اساسی در ساختارها و اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و همچنین مدیریت بدهی‌ها اقدامات زیر را مطابق قوانین مربوطه انجام دهد:

ت- ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق:

۱- حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سطح حداکثر ۴۰ درصدی (۰/۴۰)

۲- ساماندهی اصل بدهی‌ها از طریق تمدید و تسویه سود مربوطه از طریق درج در بودجه عمومی

۳- حذف تدریجی اوراق تسویه خزانه و استفاده از اوراق بدهی با تصویب مجلس شورای اسلامی

۴- تأدیه بدهی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از طریق بازارهای کوتاه‌مدت و تأدیه بدهی دولت

به نظام بانکی و نهادهای عمومی و غیردولتی از طریق ابزارهای بدهی میان‌مدت و بلندمدت

ماده ۱۰- دولت مجاز است به منظور گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و

بیمه‌ها):

الف- معادل کل بدهی‌های خود به اشخاص حقیقی و حقوقی که تا پایان سال ۱۳۹۵ قطعی شده یا می‌شود را به ترتیب

اولویت‌هایی که به پیشنهاد سازمان مشخص می‌شود، تا پایان اجرای قانون برنامه از طریق انتشار اوراق بهادار با کسب رضایت طلبکاران تسویه نماید. اوراق مذکور با رعایت قانون اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران تا سقف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و مصون از تورم، طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، انتشار می‌یابد.

تبصره - از ابتدای اجرای قانون برنامه، بدهی‌هایی که توسط دولت ایجاد و مراحل حسابرسی را در مراجع معتبر طی

کرده و قطعی شده و از هیچ‌گونه افزایشی بابت عدم پرداخت برخوردار نشده باشند، تا زمان پرداخت بدهی توسط دولت از سودی معادل نرخ تورم تا حداکثر نرخ سود سپرده اعلام‌شده توسط بانک مرکزی برخوردار می‌شوند. در قراردادهای مربوط باید بندی

اضافه شود که به موجب آن دولت ملتزم گردد تا در صورتی که عدم پرداخت بدهی خود در زمان مقرر معادل نرخ مذکور را به طلبکار بپردازد.

ب - به منظور تأمین اعتبار لازم برای پرداخت‌های مرتبط با اوراق بهادار مذکور (اعم از سود و اصل)، هر ساله ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواری پیش‌بینی کند و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

تبصره - اوراق بهادار صادره بانام و مصون از تورم است و معاملات این اوراق فقط در بازارهای متشکل اوراق بهادار تحت نظارت سازمان بهابازار و اوراق بهادار و با رعایت مقررات این بازارها مجاز و معاملات آنها خارج از بازارهای یادشده ملغی و بلااثر است. عرضه و معاملات این اوراق بهادار به کسر (کمتر از ارزش اسمی) و با نرخ سود شناور مجاز و تضمین بازخرید قبل از سررسید اوراق بهادار مذکور توسط بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری و اشخاص تحت کنترل آنها، مجاز نیست. بانکها، دستگاه‌های اجرائی و شرکت‌های دولتی که اوراق بهادار برای تأمین مالی آنها منتشر می‌شود باید اطلاعات موردنیاز سرمایه‌گذاران را متناسب با دستورالعملی که به تصویب شورای بهابازار می‌رسد، منتشر نمایند.

پ - به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود به منظور استفاده از دارایی‌های دولت برای انتشار صکوک اسلامی پیش‌بینی‌شده در این قانون و ساماندهی و مدیریت دارایی‌ها و اموال در مالکیت دولت و تمرکز اختیارات مربوط به نحوه نقل و انتقال اموال منقول و غیرمنقول و سایر دارایی‌های دولت، ضمن اجرای سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرائی (سادا) حسب مورد نسبت به انجام اقدامات موردنیاز برای مدیریت و استفاده از دارایی‌ها و اموال دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ به استثنای انفال، اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و مصادیق مندرج در اصل (۸۳) قانون اساسی به منظور پشتوانه انتشار کوک اسلامی نظیر ارزیابی توسط کارشناسان رسمی، شناسایی، تعیین و تغییر بهره‌بردار، واگذاری و هرگونه نقل و انتقال یا فروش اموال مذکور با تصویب هیئت‌وزیران اقدام کند. کلیه دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در اجرای ماده (۱۳۷) قانون محاسبات عمومی کشور و تبصره (۱۰) ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مکلف‌اند ضمن همکاری لازم حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون نسبت به ثبت کلیه اموال غیرمنقول اعم از اراضی، املاک، ساختمان‌ها و فضاهای اداری در اختیار یا تصرف اعم از اینکه دارای سند مالکیت بوده یا فاقد سند مالکیت باشند، اجاره‌ای یا وقفی یا ملکی در سامانه اقدام نمایند. صدور هرگونه مجوز برای واگذاری حق استفاده، تغییر بهره‌بردار، فروش اموال غیرمنقول دولتی بدون ثبت اطلاعات در سامانه مذکور و اخذ شناسه (کد) رهگیری ممنوع است. انتشار کوک اسلامی برای دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه، قوه مقننه و سایر نهادهای حکومتی غیر قوه مجریه و استفاده از دارایی‌ها و اموال این دستگاه‌ها حسب مورد منوط به موافقت عالی‌ترین مقام آنها است.

ت - به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت‌وزیران و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چهارچوب آیین‌نامه اجرائی این بند از سهام دولت در شرکت‌ها، به‌عنوان پشتوانه انتشار اوراق بهادار اسلامی (کوک) استفاده کند.

ث - وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است اسناد خزانه اسلامی را به منظور رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی در طی یک سال مالی منتشر نماید. سازمان مکلف است حسب اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی بازپرداخت اصل و سود اوراق مزبور را به صورت کامل در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی و منظور کند. اعتبارات مربوط به بازپرداخت این اوراق صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی می‌شود.

.....

**ماده ۳۱ -** دولت موظف است برای حصول اهداف بندهای ششم و هفتم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در جهت تأمین امنیت غذایی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی به میزان نودوپنج درصد (۹۵٪) در پایان اجرای قانون برنامه و افزایش تولیدات کشاورزی به‌ویژه محصولات دارای مزیت صادراتی، رسیدن به تراز تجاری مثبت، تقویت و تکمیل زنجیره‌های تولید و توسعه صادرات و ارتقای بهره‌وری آب‌و خاک کشاورزی اقدامات زیر را جهت حصول به شاخص‌های کمی به شرح مندرج در جداول ذیل انجام دهد:

ب- انجام به موقع خرید تضمینی محصولات کشاورزی و در صورتی که وقفه در پرداخت خرید تضمینی، پرداخت مطابق تبصره بند (الف) ماده (۱۰) این قانون به عنوان جبران خسارت ناشی از تأخیر در نظام بانکی. در طول اجرای قانون برنامه، بند (ب) ماده (۳۱) قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸/۶/۲۱ اصلاحات و الحاقات بعدی را در بخش مغایرت موقوف المعانی می نماید.

### قوانین مرتبط با اوراق مالی در بودجه سال ۱۳۹۸

**تبصره ۵-** اجازه داده می شود در سال ۱۳۹۸ با رعایت قوانین و مقررات:

**الف-** شرکت های دولتی تا سقف چهل و پنج هزار میلیارد (۴۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی برای اجرای طرح های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی خود که به تصویب شورای اقتصاد می رسد، با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند.

ب- دولت اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی) منتشر و منابع حاصل را به ردیف شماره ۳۱۰۱۰۸ جدول شماره (۵) این قانون واریز کند. منابع واریزی به طرح های تملک دارایی های سرمایه ای نیمه تمام و طرح های ساماندهی دانشگاه ها مندرج در پیوست شماره (۱)، اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای استانی و ردیف های متفرقه و همچنین تعهدات پرداخت نشده طرح های تملک دارایی های سرمایه ای خاتمه یافته این قانون اختصاص می یابد تا بر اساس موافقت نامه مبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه شود. سود و هزینه های مربوط به انتشار اوراق مذکور در جدول شماره (۹) این قانون پیش بینی و قابل پرداخت هست.

سقف مجاز اوراق منتشره تسویه نشده از محل این بند تا پایان سال مبلغ دویست و نود هزار میلیارد (۲۹۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال هست.

ج- اوراق فروش نرفته طرح های بندهای (الف) و (ب) این تبصره برای مطالبات معوق در سقف اعتبار همان طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی و ذی حساب مدیر امور مالی ذی ربط و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به تمامی طلبکاران طرح مذکور (اعم از پیمانکاران، مشاوران، تأمین کنندگان تجهیزات و همچنین سایر هزینه های طرح ها و پروژه ها از جمله تملک اراضی و تأدیه بدهی طرح های ساماندهی دانشگاه ها) است.

د- شهرداری های کشور و سازمان های وابسته به آن ها با تأیید وزارت کشور (سازمان امور شهرداری ها و دهیاری های کشور) تا سقف پنجاه و پنج هزار میلیارد (۵۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری ها منتشر کنند. حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سقف اوراق موضوع این بند به طرح های قطار شهری و حمل و نقل شهری اختصاص می یابد.

تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح های قطار شهری و حمل و نقل شهری به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) دولت و پنجاه درصد (۵۰٪) شهرداری ها است و تضمین پنجاه درصد (۵۰٪) سهم دولت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور هست.

اوراق فروش نرفته این بند در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید شهرداری مربوطه و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به طلبکاران طرح هست.

ه- دولت، اسناد خزانه اسلامی موضوع ردیف درآمدی ۳۱۰۱۰۳ جدول شماره (۵) این قانون را با حفظ قدرت خرید و با سررسید تا سه سال را صادر و به طلبکاران تا سقف یکصد و سی هزار میلیارد (۱۳۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال واگذار کند. بازپرداخت اصل این اسناد در قوانین بودجه های سنواتی کل کشور پیش بینی می شود و خزانه داری کل کشور موظف است از محل اعتبارات ردیف های فصل مربوطه و جدول (۸) این قانون نسبت به تسویه آن اقدام نماید. این اسناد برای تأدیه طلب طلبکاران بوده و صرفاً بر اساس ابلاغ اعتبار و تخصیص های صادره توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و از محل اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای مندرج در این قانون صادر می گردد.

۹-

۱- دولت از طریق اسناد تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی و خصوصی) که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده، با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور تا مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) موضوع ردیف درآمدی ۳۱۰۱۰۶ جدول شماره (۵) و ردیف ۴۸ شماره (۹) به صورت جمعی-خرجی تسویه کند. مطالبات قطعی دولت از اشخاص فوق‌الذکر که در اجرای بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به شرکت‌های دولتی منتقل شده با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور و مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی و خصوصی) از دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با بدهی اشخاص یادشده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی به دولت به وسیله این اسناد قابل تسویه است.

۲- به دولت اجازه داده می‌شود در صورتی که درخواست متقاضیان، مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی (خصوصی و تعاونی)، نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه بابت تکالیفی که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده است با بدهی اشخاص یادشده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی به بانک مرکزی که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده، تا میزان ظرفیت استفاده نشده جزء

جزء (۱) بند (و) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور به صورت جمعی-خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه، به شرح زیر تسویه نماید.

مبلغ مزبور به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت می‌شود. افزایش پایه پولی از این محل ممنوع است. سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک حداکثر تا پایان خردادماه تعیین می‌شود.

۱-۲- دولت مجاز است تا سقف بیست درصد (۲۰٪) مبلغ موضوع این جزء را با اولویت به مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی اختصاص دهد.

۲-۲- بانک مرکزی مجاز است به منظور استفاده حداکثری بانک‌ها از فرآیند تعریف شده در این بند، امکان نقل و انتقال مطالبات بانک‌ها از دولت، را در بازار بین بانکی فراهم نماید.

۳-۲- افزایش سرمایه دولت در شرکت ملی نفت ایران به میزان تسویه مطالبات بانک‌ها از آن شرکت مجاز است.

۴-۲- اعتبارات جمعی خرجی موضوع این بند، در ردیف درآمدی ۳۱۰۹۰۱ جدول شماره (۵) و ردیف ۴۹-۵۳۰۰۰۰-۴۹ جدول شماره ۹ درج می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه موظف است پس از اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی، اعتبار تسویه شده را برای دستگاه اجرایی دارای بدهی ابلاغ نماید.

ژ- دولت به منظور استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور، تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال اسناد خزانه اسلامی با سررسید کمتر از یک سال منتشر و اسناد مزبور را صرف تخصیص‌های ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور (با اولویت اعتبارات استانی) موضوع این قانون نماید. تسویه این اسناد در سررسید، مقدم بر تمامی پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور هست. انتقال تعهدات مربوط به اسناد منتشره به سال بعد، ممنوع است.

ح- دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ تا معادل پنجاه هزار میلیارد (۵۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی منتشر نماید. اصل و سود و هزینه‌های مترتب بر انتشار این اوراق در بودجه‌های سنواتی کل کشور پیش‌بینی می‌شود.

ط- به منظور سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز با اولویت میدان‌ها مشترک وزارت نفت و طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارتخانه‌های مذکور از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط و با تصویب شورای اقتصاد، اوراق مالی اسلامی (ریالی و ارزی) در سقف سی و پنج هزار میلیارد (۳۵،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال منتشر و بازپرداخت اصل و سود این اوراق توسط شرکت‌های مذکور از محل افزایش تولید همان میدان‌ها (برای طرح‌های وزارت نفت) و عایدات طرح (برای طرح‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت) تضمین نمایند.

ی- وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط برای بازپرداخت اصل و سود اوراق ارزی-ریالی سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضمین سررسید شده و همچنین بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح‌های بالادستی

نفت و گاز تا سقف معادل سه میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار اوراق مالی اسلامی (ریالی یا ارزی) با تصویب هیئت وزیران منتشر نماید. شرکت‌های مذکور موظف‌اند اصل و سود اوراق منتشر شده را حداکثر تا پنج سال از محل منابع داخلی خود تسویه نمایند. اوراق فروش نرفته این بند با تأیید وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به پیمانکاران / طلبکاران طرح‌ها هست.

ک-

۱- به منظور مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق مالی اسلامی در بازارهای پول و سرمایه کشور، کمیته‌ای متشکل از رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر نحوه انتشار اوراق موضوع این قانون نظارت خواهند کرد. نرخ‌های سود اسمی اوراق منتشره توسط این کمیته تعیین می‌شود.

۲- اوراق و اسناد منتشره جهت تسویه بدهی دولت موضوع بندهای (و)، (ز) و (ح) این تبصره از هرگونه بررسی در کمیته مذکور مستثنا است.

۳- نحوه صدور انتشار اوراق مربوط به شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که بدون تضمین دولت منتشر می‌شود نیز مشمول جزء (۱) این بند هست.

۴- وزارت امور اقتصادی و دارایی به نیابت از دولت مسئول انتشار اوراق مالی مربوط به دولت است.

ل- اوراق و اسناد این تبصره مشمول مالیات نمی‌شود.

م- به منظور اجرای سیاست پولی و مدیریت نرخ‌های سود و کنترل تورم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام عملیات بازار باز و خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره دولت و وثیقه‌گیری اوراق مذکور درازای اضافه برداشت بانک‌ها و یا اعطای خط اعتباری را انجام می‌دهد.

۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صرفاً مجاز به خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره دولت و بانک مرکزی، در بازار ثانویه و باقیمت‌های کشف شده در بازار مزبور است.

۲- به دولت اجازه داده می‌شود، در صورت اجرای عملیات بازار باز و نیز توفیق اوراق مالی اسلامی دولتی نزد بانک‌ها توسط بانک مرکزی، بخشی از بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده خود به بانک‌ها که در چارچوب قوانین و مقررات تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده است، تا سقف دویست هزار میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را به‌دار سازی کند.

۳- به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود نسبت به تأسیس نهاد واسط با مدیریت و مالکیت دولت یا استفاده از نهادهای واسط موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید با انتقال مالکیت، برای انتشار اوراق بهادار (ارزی-ریالی) اقدام نماید. این معاملات و دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به انتشار اوراق موضوع این بند، صرف‌نظر از استفاده یا عدم استفاده از نهاد واسط، مشمول معافیت‌ها و مستثنای حکم ماده (۱۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌شود.

۴- به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود رأساً از دارایی‌های دولت به‌عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این تبصره بدون رعایت تشریفات قانونی استفاده نماید. ضوابط و معیار و نحوه اجرا به پیشنهاد وزارتخانه مذکور به تصویب هیئت وزیران مرسد.

ن- سقف استفاده دولت از اوراق موضوع این تبصره برای مصارف بودجه عمومی حداکثر معادل سقف پیش‌بینی شده در جدول شماره

(۴) قانون برنامه ششم توسعه می‌باشد و اجازه مصرف از اوراق منتشره مربوط به شرکت‌ها و شهرداری‌ها در بودجه عمومی را ندارد.

س- ایجاد طلب جدید از دولت در صورتی مجاز خواهد بود که از قبل تعهد و تضمین آن با مبنای قانونی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور صادر شده باشد.

ف- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌های موضوع بند (و) این تبصره و بدهی‌ها و مطالبات موضوع بند (پ) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود.

### آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مورخ ۱۳۷۷/۴/۱۳

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۷۷/۵/۱۸ بنا به پیشنهاد مشترک شماره ۱۰۴۴ هـ مورخ ۷۷/۴/۱۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس اوراق بهادار و به استناد ماده (۱۲) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب ۱۳۷۶، آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده را به شرح زیر تصویب نمود.

ماده ۱- در این آیین‌نامه اصطلاحات زیر در معانی مشروح به کار رفته است:

- **قانون:** نحوه انتشار اوراق مشارکت.
  - طرح‌های **عمرانی - انتفاعی دولت:** منظور طرحی است که در مدت معقولی پس از شروع بهره‌برداری علاوه بر تأمین هزینه‌های جاری و استهلاک سرمایه متناسبی به تبعیت از سیاست دولت را نیز عاید نماید. منظور از انتفاع، انتفاع مالی است به نحوی که فایده‌های ناشی از بهره‌برداری طرح قابل فروش و قابل تقویم به پول باشد.
  - **اوراق مشارکت:** اوراق بهادار بانام یا بی‌نامی است که به‌موجب قانون یا مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به قیمت اسمی مشخص برای مدت معین و برای تأمین بخشی از منابع مالی موردنیاز طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کشور یا برای تأمین منابع مالی لازم برای تهیه مواد اولیه موردنیاز واحدهای تولیدی توسط دولت، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور، شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولید منتشر می‌شود و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های یادشده را دارند از طریق عرضه عمومی واگذار می‌گردد.
  - **اوراق مشارکت قابل تعویض با سهام:** اوراقی است که توسط شرکت‌های سهامی عام منتشر و در سررسید نهایی با سهام سایر شرکت‌های پذیرفته‌شده در سازمان بورس اوراق بهادار تعویض می‌شود.
  - **اوراق مشارکت قابل تبدیل به سهام:** اوراقی است که توسط شرکت‌های سهامی عام منتشر و در سررسید نهایی یا زمان تحقق افزایش سرمایه به سهام شرکت‌های موضوع طرح اوراق مشارکت، تبدیل می‌گردد.
  - **ناشر:** دستگاه دولتی یا غیردولتی است که به‌موجب ماده (۱) قانون، اجازه انتشار اوراق مشارکت را دارد.
  - **عامل:** بانکی است که از طرف ناشر نسبت به عرضه اوراق برای فروش، پرداخت سود علی‌الحساب و قطعی، بازپرداخت اصل مبلغ اوراق مشارکت در سررسید مربوط یا بازخرید آن قبل از سررسید، کسر و پرداخت مالیات موضوع ماده (۷) قانون و انجام سایر امور مرتبط، طبق قرارداد عاملیت مبادرت می‌ورزد.
  - **امین:** شخص حقیقی یا حقوقی است که از طرف بانک مرکزی انتخاب می‌شود و به‌منظور حفظ منافع دارندگان اوراق مشارکت و حصول اطمینان از صحت عملیات ناشر در طرح، نسبت به مصرف وجوه، نحوه نگهداری حساب‌ها و صورت‌های مالی و عملکرد اجرایی ناشر به‌موجب قرارداد منعقدشده، مستمراً رسیدگی و اظهارنظر می‌نماید. وظایف امین در مورد طرح‌های عمرانی - انتفاعی
  - دولت به مسئولیت سازمان برنامه‌بودجه انجام خواهد شد. مسئولیت امین به ترتیب مقرر در این آیین‌نامه، نافی مسئولیتی که حسابرس شرکت‌ها بر عهده دارد نبوده و جایگزین آن نیست<sup>۱۳</sup>.
  - **بانک مرکزی:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
  - **هیئت تشخیص:** هیئتی است مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه‌بودجه و بانک مرکزی که انتفاعی بودن طرح‌های عمرانی دولت را مورد تأیید قرار می‌دهد.
- ماده ۲-** دارندگان اوراق مشارکت به نسبت قیمت اسمی و مدت‌زمان مشارکت در نتیجه مالی حاصل از اجرای طرح‌های مربوطه سهم خواهند بود.
- ماده ۳-** هر ورقه مشارکت نشان‌دهنده میزان قدرالسهم دارنده آن در مشارکت است. با فروش اوراق مشارکت رابطه وکیل و موکل بین "ناشر" و خریدار اوراق محقق می‌شود. "ناشر" به وکالت از طرف خریداران اوراق می‌تواند نسبت به مصرف وجوه حاصل از فروش جهت
- اجرای طرح و خریدوفروش هرگونه کالا، خدمت و دارایی مربوط به طرح اقدام نماید. انتقال اوراق به اختیار تفویضی تحت عنوان وکالت خدشه وارد نمی‌نماید و این رابطه تا سررسید اوراق بین ناشر و دارندگان اوراق نافذ و معتبر است.
- ماده ۴-** مصرف وجوه حاصل از واگذاری اوراق مشارکت در غیر اجرای طرح‌های مربوط، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب خواهد شد.



**ماده ۵-** بانک مرکزی در صورتی که تأیید گزارش توجیهی فنی - اقتصادی و مالی طرح‌های مشمول قانون که از طرف متقاضیان با تأیید عامل ارائه می‌شود، با در نظر داشتن شرایط انتشار اوراق مشارکت، مجوز لازم را ظرف مدت یک ماه از تاریخ دریافت گزارش در چارچوب این آیین‌نامه صادر می‌نماید.

**تبصره ۱-** گزارش توجیهی فنی - اقتصادی و مالی طرح‌های غیردولتی مذکور باید قبل از ارسال به بانک مرکزی مورد بررسی و تأیید عامل قرار گیرد. مدت‌زمان بانک عامل حداکثر یک ماه خواهد بود.

**تبصره ۲-** در مورد طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت، مطابق ماده (۷) این آیین‌نامه عمل خواهد شد.

**ماده ۶-** حداکثر میزان (سقف) اوراق مشارکت قابل انتشار برای طرح‌های موضوع ماده (۴) قانون در هر سال با توجه به سیاست‌های پولی و مالی کشور توسط شورای پول و اعتبار تعیین و اعلام می‌گردد.

**ماده ۷-** گزارش توجیهی فنی - اقتصادی و مالی طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت باید به سازمان برنامه و بودجه ارائه شود. سازمان برنامه و بودجه گزارش مزبور را همراه با نظرات کارشناسی خود ظرف یک ماه در هیئت تشخیص انتفاعی بودن طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت، مذکور در ماده (۱) این آیین‌نامه مطرح و هیئت تشخیص حداکثر ظرف یک ماه نظر قطعی خود را در مورد انتفاعی بودن از طریق سازمان برنامه و بودجه به دستگاه‌های اجرایی اعلام می‌نماید. طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولتی که به تأیید هیئت تشخیص رسیده باشد توسط سازمان برنامه و بودجه در لایحه ۰ بودجه سال آینده با علامت مشخص درج خواهد شد. تضمین بازپرداخت اصل و سود علی‌الحساب و سود تخصیص یافته اوراق مشارکت عمرانی دولت طبق ماده (۳) قانون خواهد بود.

**ماده ۸-** حداقل سهم الشراکه ناشر در هر طرح (اعم از آورده نقدی و غیر نقدی) و میزان (سقف فردی) اوراق مشارکت قابل انتشار برای طرح‌های موضوع اوراق مشارکت (به استثنای طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت) با رعایت وضعیت مالی و اعتباری ناشر توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود.

**ماده ۹-** تاریخ، شرایط و مراحل انتشار و عرضه ۰ اوراق به پیشنهاد ناشر و با موافقت بانک مرکزی، با توجه به شرایط بازار سرمایه تعیین می‌شود. تمدید مهلت عرضه با تأیید بانک مرکزی امکان پذیر است.

**ماده ۱۰-** ناشر پس از اخذ مجوز انتشار اوراق مشارکت باید مراتب را از طریق رسانه‌های جمعی به اطلاع عموم برساند. متن اطلاعیه انتشار باید قبلاً به تأیید عامل برسد.

**ماده ۱۱-** در صورت فروش صد درصد اوراق مشارکت منتشر شده در مدت مقرر، بانک مرکزی اجازه برداشت از وجوه جمع‌آوری شده را به ناشر خواهد داد. در صورت عدم فروش صد درصد اوراق مشارکت منتشر شده در مدت مذکور بانک مرکزی باید از طریق تمدید مهلت فروش یا طرق دیگر چگونگی تأمین منابع مورد نیاز طرح را توسط ناشر تعیین نماید. در صورت عدم تأمین کسری منابع توسط ناشر طی مهلت مقرر، بانک مرکزی دستور انتشار اطلاعیه مربوط به استرداد وجوه دارندگان اوراق مشارکت را حداکثر ظرف یک هفته به عامل خواهد داد. هزینه‌های مالی ناشی از این امر بر عهده ۰ ناشر خواهد بود.

**ماده ۱۲-** بانک مرکزی به منظور حصول اطمینان از بازپرداخت اصل اوراق مشارکت در سررسید، به تشخیص خود، ناشر را ملزم به تأمین تضمین‌های لازم نزد عامل می‌نماید.

**ماده ۱۳-** میزان سود قطعی قابل پرداخت به دارندگان اوراق، پس از خاتمه اجرای طرح توسط امین طرح ظرف پنج ماه پس از سررسید نهایی محاسبه و به تأیید بانک مرکزی خواهد رسید.

**ماده ۱۴-** بانک مرکزی وظایف و اختیارات امین و میزان حق الزحمه خدمات مربوط و ترتیب پرداخت آن را طی قرارداد منعقد شده با وی تعیین می‌نماید.

**ماده ۱۵-** ناشر موظف است بازپرداخت اصل و سود متعلق را در سررسیدهای مقرر در اوراق تعهد کند و وثایق لازم را برای تضمین بازپرداخت اصل و سود متعلق به اوراق توسط عامل، در اختیار عامل قرار دهد. در صورت عدم ایفای تعهدات در سررسیدهای مقرر، عامل مکلف

است از محل تضمین مذکور رأساً اقدام نماید. مهلت پرداخت مابه‌التفاوت سودهای قطعی و سودهای علی‌الحساب پرداخت‌شده بر حساب انواع اوراق حداکثر شش ماه پس از سررسید نهایی اوراق، خواهد بود.

**ماده ۱۶-** ناشر موظف است طبق اعلام عامل وجوه لازم را جهت پرداخت سود و اصل اوراق مشارکت، در سررسیدهای مربوط تأمین و در اختیار عامل قرار دهد. هرگونه تأخیر در تأمین منابع فوق، مشمول پرداخت وجه التزام تأخیر تأمین منابع به میزان مقرر در قرارداد عاملیت خواهد شد.

**ماده ۱۷-** ناشر موظف به انجام سایر تعهداتی است که به هنگام فروش اوراق، پذیرفته و آن تعهدات، مورد تأیید بانک مرکزی نیز قرار گرفته است.

**ماده ۱۸-** اعطای هرگونه امتیازی به دارندگان اوراق مشارکت از جمله اختیار تعویض یا تبدیل اوراق مشارکت و تخفیف فروش منوط به موافقت بانک مرکزی و اخذ تضمینات لازم توسط عامل است.

تبصره- اعطای این‌گونه امتیازات از جمله تعهداتی به حساب می‌آید که باید به‌موقع ایفا گردد و تأخیر در اعطای آن‌ها مشمول خسارت ناشی از تأخیر زمانی و افزایش قیمت خواهد بود.

**ماده ۱۹-** ناشر موظف است چنانچه اوراق علاوه بر سازمان بورس اوراق بهادار (که با مجوز سازمان بورس صورت می‌گیرد) توسط عامل نیز قابل معامله و قابل بازخريد قبل از سررسيد باشد، وجوه لازم را جهت بازخريد اوراق، طبق قرارداد عاملیت در اختیار عامل قرار دهد.

**ماده ۲۰-** ناشر موظف است حق‌الزحمه انجام خدمات امین را به ترتیب مقرر در قرارداد منعقدشده بین بانک مرکزی و امین پرداخت نماید و بلافاصله پس از فروش اوراق، سیستم حسابداری مطابق با استانداردهای موردقبول سازمان حسابرسي را در موردنظر به‌طور جداگانه و خارج از سایر عملیات و فعالیت‌های خود، مستقر و به‌مورد اجرا گذارد. تبصره - امین طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت از مفاد این ماده مستثنی است.

**ماده ۲۱-** ناشر موظف است اطلاعیه حاوی گزارش وضعیت مالی و عملکرد اجرایی طرح را همراه اظهارنظر امین، پس از کسب مجوز انتشار اطلاعیه از بانک مرکزی، حداقل هر شش ماه یا در مقاطعی که توسط بانک مرکزی تعیین می‌گردد از طریق یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر نماید.

**ماده ۲۲-** امین موظف است نسبت به مصرف وجوه، نگهداری حساب‌ها و صورت‌های مالی طرح رسیدگی و اظهارنظر نماید و گزارش‌های مربوط را حداکثر هر شش ماه یک‌بار به بانک مرکزی ارائه دهد.

**ماده ۲۳-** امین مکلف است نسبت به مقررات و ضوابط حاکم بر معاملات ناشر در طرح، همچنین انطباق معاملات انجام‌شده با ضوابط و مقررات مربوط، رسیدگی و اظهارنظر نماید. همچنین امین مکلف است ظرف مدتی که به‌موجب قرارداد منعقدشده با بانک مرکزی تعیین می‌شود، نسبت به کفایت روش‌های حسابداری ناشر در طرح رسیدگی و اظهارنظر نماید.

**ماده ۲۴-** عامل، اوراق مشارکت را برای فروش عرضه و سود علی‌الحساب اوراق را پس از کسر مالیات در مقاطع تعیین‌شده پرداخت می‌نماید.

**ماده ۲۵-** با رعایت ماده (۱۵) این آیین‌نامه، عامل اصل مبلغ اوراق و یا سود آن‌ها را در سررسیدهای تعیین‌شده بازپرداخت می‌نماید.<sup>۱۴</sup>

**ماده ۲۶-** عامل، سود قطعی اوراق مشارکت را پس از کسر مالیات و تأیید بانک مرکزی پرداخت می‌نماید.

- ماده ۲۷-** چگونگی پرداخت مالیات موضوع تبصره ماده (۷) قانون، حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این آیین نامه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی تعیین می شود.
- ماده ۲۸-** شرکت های سهامی عام با رعایت ضوابط مربوط می توانند اوراق مشارکت قابل تبدیل و تعویض با سهام منتشر نمایند.<sup>۱۵</sup>
- ماده ۲۹-** اوراق مشارکت ممکن است قابل تعویض با سهام سایر شرکت های پذیرفته شده در سازمان بورس اوراق بهادار باشد. در این صورت ناشر موظف است حداقل به میزان اوراق مشارکت قابل تعویض، موجودی سهام شرکت های مذکور را تا سررسید نهایی اوراق مشارکت نگهداری نماید.
- ماده ۳۰-** اوراق مشارکت ممکن است قابل تبدیل به سهام شرکت (سهامی عام) باشد. در این صورت مجمع عمومی فوق العاده بنا به پیشنهاد هیئت مدیره و گزارش خاص بازرسی یا بازرسان شرکت اجازه انتشار اوراق مشارکت را می دهد و شرایط و مهلتی را که طی آن دارندگان این گونه اوراق خواهند توانست اوراق خود را به سهام شرکت تبدیل کنند تعیین و اجازه افزایش سرمایه را به هیئت مدیره خواهد داد.
- تبصره - مابه التفاوت سود قطعی و سود علی الحساب می تواند قابل تعویض یا تبدیل به سهام باشد.
- ماده ۳۱-** حقت قدم سهامداران شرکت در خرید سهام قابل تبدیل با اوراق مشارکت با تصویب مجمع عمومی فوق العاده شرکت منتفی خواهد بود.
- ماده ۳۲-** شرایط مشارکت و ترتیب تعویض و تبدیل ورقه مشارکت به سهام باید در ورقه مشارکت قید شود. تبدیل و تعویض ورقه مشارکت به سهم منوط به درخواست دارنده ورقه مشارکت است.
- ماده ۳۳-** در مورد ماده (۳۰) هیئت مدیره شرکت بر اساس تصمیم مجمع عمومی مذکور در همان ماده در پایان مهلت مقرر معادل مبلغ بازپرداخت نشده اوراق مشارکتی که جهت تبدیل به سهام شرکت عرضه شده است، سرمایه شرکت را افزایش داده و پس از ثبت این افزایش در مرجع ثبت شرکت ها سهام جدید صادر خواهد کرد و به دارندگان اوراق مذکور معادل مبلغ بازپرداخت نشده اوراقی که به شرکت تسلیم کرده اند سهم خواهد داد.
- ماده ۳۴-** از تاریخ تصمیم مجمع مذکور در ماده (۳۰) تا سررسید نهایی اوراق یا زمان تحقق افزایش سرمایه موضوع اوراق مشارکت، شرکت نمی تواند اوراق مشارکت جدید قابل تعویض یا قابل تبدیل به سهام منتشر کند یا نسبت به کاهش یا افزایش سرمایه اقدام نماید یا سرمایه خود را مستهلک سازد یا آن را از طریق بازخرید سهام کاهش دهد یا اقدام به تقسیم اندوخته کند یا در نحوه تقسیم منافع تغییراتی بدهد. کاهش سرمایه شرکت در نتیجه زیان های وارد شده که منتهی به تقلیل مبلغ اسمی سهام یا تقلیل تعداد سهام بشود، شامل سهامی که دارندگان اوراق مشارکت در نتیجه تبدیل اوراق خود دریافت می دارند نیز می گردد. این گونه دارندگان اوراق مشارکت از همان انتشار اوراق مذکور، سهامدار شرکت محسوب می شوند.
- ماده ۳۵-** از تاریخ تصمیم مجمع مذکور در ماده (۳۰) تا سررسید نهایی اوراق مشارکت یا زمان تحقق افزایش سرمایه موضوع اوراق مشارکت، صدور سهام جدید در نتیجه انتقال اندوخته سرمایه و به طور کلی دادن سهم یا تخصیص یا پرداخت وجه به سهامداران تحت عناوینی از قبیل جایزه یا منافع انتشار سهام ممنوع خواهد بود، مگر آنکه حقوق دارندگان اوراق مشارکت که متعاقباً اوراق خود را به سهام شرکت تبدیل می کنند به نسبت سهامی که در نتیجه تبدیل مالک می شوند حفظ شود. به منظور فوق شرکت باید تدابیر لازم را اتخاذ کند تا دارندگان اوراق که متعاقباً اوراق خود را به سهام شرکت تبدیل می کنند بتوانند به نسبت و تحت همان شرایط حقوق مالی مذکور را استیفا نمایند.
- ماده ۳۶-** در قراردادهای مشارکت در صورت توافق طرفین می توان داور تعیین نمود.
- ماده ۳۷-** وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی، شهرداری ها و سایر دستگاه های اجرایی موظف اند اوراق مشارکت موضوع این آیین نامه را به عنوان وثیقه طرف های معامله در قراردادهای مربوط بپذیرند.

ماده ۳۸- دریافت مجوز انتشار اوراق از سوی ناشر، قبولی عاملیت توسط عامل و انعقاد قرارداد حسابرسی به عنوان امین طرح به منزله قبول کلیه آثار و تعهدات ناشی از مقررات این آیین نامه و دستورالعمل اجرایی آن است.

### بخش چهار قانون تجارت کشور (اوراق قرضه)

#### اوراق قرضه

#### ماده ۵۱

شرکت سهامی عام می تواند تحت شرایط مندرج در این قانون اوراق قرضه منتشر کند.

ماده ۵۲- ورقه قرضه ورقه قابل معامله ای است که معرف مبلغی وام است با بهره معین که تمامی آن یا اجزاء آن در موعد یا مواعد معینی باید مسترد گردد. برای ورقه قرضه ممکن است علاوه بر بهره حقوق دیگری نیز شناخته شود.

ماده ۵۳- دارندگان اوراق قرضه در اداره امور شرکت هیچ گونه دخالتی نداشته و فقط بستانکار شرکت محسوب می شوند.

ماده ۵۴- پذیره نویسی و خرید اوراق قرضه عمل تجاری نیست.

ماده ۵۵- انتشار اوراق قرضه ممکن نیست مگر وقتی که کلیه سرمایه ثبت شده شرکت تأدیه شده و دو سال تمام از تاریخ ثبت شرکت گذشته و دو ترانامه آن به تصویب مجمع عمومی رسیده باشد.

ماده ۵۶- هرگاه انتشار اوراق قرضه در اساسنامه شرکت پیش بینی نشده باشد مجمع عمومی فوق العاده صاحبان سهام می تواند بنا به پیشنهاد هیئت مدیره انتشار اوراق قرضه را تصویب و شرایط آن را تعیین کند. اساسنامه و یا مجمع عمومی می تواند به هیئت مدیره شرکت اجازه دهد که طی مدتی که ای دو سال تجاوز نکند یک یا چند بار به انتشار اوراق قرضه مبادرت نماید.

تبصره - در هر بار انتشار مبلغ اسمی اوراق قرضه و نیز قطعات اوراق قرضه (در صورت تجزیه) باید متساوی باشد.

ماده ۵۷- تصمیم راجع به فروش اوراق قرضه و شرایط صدور و انتشار آن باید همراه با طرح اطلاعیه انتشار اوراق قرضه کتباً به مرجع ثبت شده اعلام شود. مرجع مذکور مفاد تصمیم را ثبت و خلاصه آن را همراه با طرح اطلاعیه انتشار اوراق قرضه به هزینه شرکت در روزنامه رسمی آگهی خواهد نمود.

تبصره - قبل از انجام تشریفات مذکور در ماده فوق هرگونه آگهی برای فروش اوراق قرضه ممنوع است.

ماده ۵۸- اطلاعیه انتشار اوراق قرضه باید مشتمل بر نکات زیر بوده و توسط دارندگان امضاء مجاز شرکت امضاء شده باشد:

۱ - نام شرکت.

۲ - موضوع شرکت.

۳ - شماره و تاریخ ثبت شرکت.

۴ - مرکز اصلی شرکت.

۵ - مدت شرکت.

۶ - مبلغ سرمایه شرکت و تصریح به این که کلیه آن پرداخت شده است.

۷ - در صورتی که شرکت سابقاً اوراق قرضه صادر کرده است مبلغ و تعداد و تاریخ صدور آن و تضمیناتی که احتمالاً برای بازپرداخت آن در نظر گرفته شده است و همچنین مبالغ بازپرداخت شده آن و در صورتی که اوراق قرضه سابق قابل تبدیل به سهام شرکت بوده باشد مقداری از آن گونه اوراق قرضه که هنوز تبدیل به سهم نشده است.

۸ - در صورتی که شرکت سابقاً اوراق قرضه مؤسسه دیگری را تضمین کرده باشد مبلغ و مدت و سایر شرایط تضمین مذکور.

۹ - مبلغ قرضه و مدت آن و همچنین مبلغ اسمی هر ورقه و نرخ بهره ای که به قرضه تعلق می گیرد و ترتیب محاسبه آن و ذکر سایر حقوقی که احتمالاً برای اوراق قرضه در نظر گرفته شده است و همچنین مواعد یا مواعد و

شرایط بازپرداخت اصل و پرداخت بهره و غیره و در صورتی که اوراق قرضه قابل بازخرید باشد شرایط و ترتیب بازخرید.

۱۰ - تضمیناتی که احتمالاً برای اوراق قرضه در نظر گرفته شده است.

۱۱ - اگر اوراق قرضه قابل تعویض با سهام شرکت یا قابل تبدیل به سهام شرکت باشد مهلت و سایر شرایط تعویض یا تبدیل.

۱۲ - خلاصه گزارش وضع مالی شرکت و خلاصه ترازنامه آخرین سال مالی آن که به تصویب مجمع عمومی صاحبان سهام رسیده است.

**ماده ۵۹-** پس از انتشار آگهی مذکور در ماده ۵۷ شرکت باید تصمیم مجمع عمومی و اطلاعیه انتشار اوراق قرضه را با قید شماره و تاریخ آگهی منتشرشده در روزنامه رسمی و همچنین شماره و تاریخ روزنامه رسمی که آگهی در آن منتشرشده است در روزنامه کثیرالانتشاری که آگهی‌های مربوط به شرکت در آن نشر می‌گردد آگهی کند.

**ماده ۶۰-** ورقه قرضه باید شامل نکات زیر بوده و به همان ترتیبی که برای امضای اوراق سهام مقرر شده است امضاء بشود:

۱ - نام شرکت.

۲ - شماره و تاریخ ثبت شرکت.

۳ - مرکز اصلی شرکت.

۴ - مبلغ سرمایه شرکت.

۵ - مدت شرکت.

۶ - مبلغ اسمی و شماره ترتیب و تاریخ صدور ورقه قرضه.

۷ - تاریخ و شرایط بازپرداخت قرضه و نیز شرایط بازخرید ورقه قرضه (اگر قابل بازخرید باشد).

۸ - تضمیناتی که احتمالاً برای قرضه در نظر گرفته شده است.

۹ - در صورت قابلیت تعویض اوراق قرضه با سهام شرایط و ترتیباتی که باید برای تعویض رعایت شود با ذکر نام اشخاص یا مؤسساتی که تعهد تعویض اوراق قرضه را کرده‌اند.

۱۰ - در صورت قابلیت تبدیل ورقه قرضه به سهام شرکت مهلت و شرایط این تبدیل.

**ماده ۶۱-** اوراق قرضه ممکن است قابل تعویض با سهام شرکت باشد در این صورت مجمع عمومی فوق‌العاده باید بنا به پیشنهاد هیئت‌مدیره و گزارش خاص بازرسان شرکت مقارن اجازه انتشار اوراق قرضه افزایش سرمایه شرکت را اقلأً برابر با مبلغ قرضه تصویب کند.

**ماده ۶۲-** افزایش سرمایه مذکور در ماده ۶۱ قبل از صدور اوراق قرضه باید به‌وسیله یک یا چند بانک یا مؤسسه مالی معتبر پذیرهنویسی شده باش دو قراردادی که در موضوع این‌گونه پذیرهنویسی و شرایط آن و تعهد پذیرهنویسی مبنی بر دادن این‌گونه سهام به دارندگان اوراق قرضه و سایر شرایط مربوط به آن بین شرکت و این‌گونه پذیرهنویسان منعقدشده است نیز باید به تصویب مجمع عمومی مذکور در ماده ۶۱ برسد وگرنه معتبر نخواهد بود.

تبصره - شورای پول و اعتبار شرایط بانک‌ها و مؤسسات مالی را که می‌توانند افزایش سرمایه شرکت‌ها را پذیرهنویسی کنند تعیین خواهد نمود.

**ماده ۶۳-** در مورد مواد ۶۱ و ۶۲ حق رجحان سهامداران شرکت در خرید سهام قابل تعویض با اوراق قرضه خودبه‌خود منتفی خواهد بود.

**ماده ۶۴-** شرایط و ترتیب تعویض ورقه قرضه با سهم باید در ورقه قرضه قید شود.

تعویض ورقه قرضه با سهم تابع میل و رضایت دارنده ورقه قرضه است.

دارنده ورقه قرضه در هر موقع قبل از سررسید ورقه می‌تواند تحت شرایط و به ترتیبی که در ورقه قیدشده است آن را با سهم شرکت تعویض کند.

**ماده ۶۵-** از تاریخ تصمیم مجمع مذکور در ماده ۶۱ تا انقضای موعد یا مواعد اوراق قرضه شرکت نمی‌تواند اوراق قرضه جدید قابل تعویض یا قابل تبدیل به سهام منتشر کند یا سرمایه خود را مستهلک سازد یا آن را از طریق بازخرید سهام کاهش دهد یا اقدام به تقسیم اندوخته کند یا در نحوه تقسیم منافع تغییراتی بدهد. کاهش سرمایه شرکت در نتیجه زیان‌های وارده که منتهی به تقلیل مبلغ اسمی سهام و یا تقلیل عده سهام بشود شامل سهامی نیز که دارندگان اوراق قرضه در نتیجه تبدیل اوراق خود دریافت می‌دارند می‌گردد و چنین تلقی می‌شود که این‌گونه دارندگان اوراق قرضه از همان موقع انتشار اوراق مزبور سهامدار شرکت بوده‌اند.

**ماده ۶۶-** از تاریخ تصمیم مجمع مذکور در ماده ۶۱ تا انقضای موعد یا مواعد اوراق قرضه صدور سهام جدید در نتیجه انتقال اندوخته به سرمایه وب‌طور کلی دادن سهم و یا تخصیص یا پرداخت وجه به سهامداران تحت عناوینی از قبیل جایزه یا منافع انتشار سهام ممنوع خواهد بود مگر آن‌که حقوق دارندگان اوراق قرضه که متعاقباً اوراق خود را با سهام شرکت تعویض می‌کنند به نسبت سهامی که

در نتیجه معاوضه مالک می‌شوند حفظ شود. به منظور فوق شرکت باید تدابیر لازم را اتخاذ کند تا دارندگان اوراق قرضه که متعاقباً اوراق خود را با سهام شرکت تعویض می‌کنند بتوانند به نسبت فترت همان شرایط حقوق مالی مذکور را استیفا نمایند.

**ماده ۶۷-** سهامی که جهت تعویض با اوراق قرضه صادر می‌شود بانام بوده و تا انقضای موعد یا مواعد اوراق قرضه وثیقه تعهد پذیره‌نویسان در برابر دارندگان اوراق قرضه دائر به تعویض سهام با اوراق مذکور می‌باشد و نزد شرکت نگاهداری خواهد شد این‌گونه سهام تا انقضاء موعد یا مواعد اوراق قرضه فقط قابل انتقال به دارندگان اوراق مزبور بوده و نقل و انتقال این‌گونه سهام در دفاتر شرکت ثبت نخواهد شد مگر وقتی که تعویض ورقه قرضه با سهم احراز گردد.

**ماده ۶۸-** سهامی که جهت تعویض با اوراق قرضه صادر می‌شود مادام که این تعویض به عمل نیامده است تا انقضاء موعد یا مواعد اوراق قرضه قابل تأمین و توقیف نخواهد بود.

**ماده ۶۹-** اوراق قرضه ممکن است قابل تبدیل به سهام شرکت باشد در این صورت مجمع عمومی فوق‌العاده‌ای که اجازه انتشار اوراق قرضه را می‌دهد شرایط و مهلتی را که طی آن دارندگان این‌گونه اوراق خواهند توانست اوراق خود را به سهام شرکت تبدیل کنند تعیین و اجازه افزایش سرمایه را به هیئت‌مدیره خواهد داد.

**ماده ۷۰-** در مورد ماده ۶۹ هیئت‌مدیره شرکت بر اساس تصمیم مجمع عمومی مذکور در همان ماده در پایان مهلت مقرر معادل مبلغ بازپرداخت اوراق قرضه‌ای که جهت تبدیل به سهام شرکت عرضه شده است سرمایه شرکت را افزایش داده و پس از ثبت این افزایش در مرجع ثبت شرکت‌ها سهام جدید صادر و به دارندگان اوراق مذکور معادل مبلغ بازپرداخت نشده اوراقی که به شرکت تسلیم کرده‌اند سهم خواهد داد.

**ماده ۷۱-** در مورد اوراق قرضه قابل تبدیل به سهم مجمع عمومی باید بنا به پیشنهاد هیئت‌مدیره و گزارش خاص بازرسان شرکت اتخاذ تصمیم و همچنین مواد ۶۳ و ۶۴ در مورد اوراق قرضه قابل تبدیل به سهم نیز باید رعایت شود.

# برنامه ریزی برای انتشار اوراق بدهی با استفاده از الگوی تحلیل پایداری بدهی

## (DSA) با استفاده از مدل DSA

ابوالفضل گرمابی، علیرضا کریمی، انوشیروان تقی پور، مسلم عبیری

### مقدمه

رعایت قواعد بدهی از سوی دولت به منظور حفظ توازن منابع و مصارف از موضوعات مهم در سیاست‌گذاری مالی دولت به شمار می‌رود. بنابراین تحلیل رفتارهای دولت با توجه به نقش پررنگ آن در پیشبرد فعالیت‌های اقتصادی و تأثیر سیاست‌های پولی و مالی در کلیه بخش‌های اقتصادی، از اهمیت بالایی برخوردار است. عدم انسجام در برنامه‌ریزی و بکارگیری یک استراتژی نادرست در مدیریت منابع و مصارف بودجه‌ای می‌تواند عملکرد ارکان اقتصادی کشور را دچار اختلال نماید. با توجه به توانایی اغلب دولت‌ها در تحمیل خواسته‌های خود به سیاست‌گذار پولی و استفاده از منابع ارزی کشور و افزایش بدهی‌ها به بانک مرکزی، کسری بودجه‌های شدید دولت در اکثر مواقع قابلیت ایجاد نوسانات ارزی و فشارهای تورمی را دارا می‌باشد. از سوی دیگر برنامه‌ریزی ضعیف در مدیریت منابع و تحلیل رفتن منابع عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) می‌تواند ضربه مهلکی به بخش‌های غیردولتی درگیر در پروژه‌های زیربنایی کشورها وارد نماید. همچنین عدم پرداخت تعهدات دولت به پیمانکاران و به دنبال آن کارگران بخش‌های عمرانی و تولیدی کشور، اثرات جبران ناپذیر ماندگاری را به آن‌ها وارد می‌کند که می‌تواند در یک افق بلند مدت با بدتر کردن وضعیت توزیع درآمد به بروز آثار منفی اجتماعی سیاسی بیانجامد. در حال حاضر دامنه تعهدات محتمل دولت فراتر از چشم انداز تأمین منابع می‌باشد و این موضوع نگرانی‌های فراوانی در بسیاری از بخش‌ها به وجود آورد است. برای مثال مشکلات نظام بازنشستگی در تأمین منابع، روند نگران کننده افزایش تعداد بازنشستگان و مستمری بگیران نسبت به شاغلین و برهم خوردن توازن دریافتی‌ها و پرداختی‌ها در آینده، نشان از شکل‌گیری بحرانی ذاتی در نظام‌های پرداخت حقوق بازنشستگی دارد. در این میان تغییرات در حقوق بازنشستگان در سال‌های اخیر بدون در نظر گرفتن توان صندوق‌ها، گستردگی این بحران را دو چندان کرده است.

در اغلب موارد برنامه‌ریزی نامناسب و ناکارآمدی موجب می‌گردد که دولت تعهداتی ورای توانایی مالی خود بر عهده بگیرد که به کسری بودجه دامن می‌زند. در گام بعدی تأمین مالی این کسری بودجه ممکن است به اختلالات بیشتری منجر گردد. در مواردی که بازار بدهی منسجمی برای تأمین این کسری بودجه وجود نداشته باشد، تشدید فشارهای تورمی در اثر رشد پایه پولی و توقف پروژه‌های اقتصادی و قفل شدن

منابع بانکی، محتمل تر به نظر می‌رسد. خلاء چنین بازاری منجر به ایجاد فشار مضاعف بر منابع محدود سیستم بانکی شده و در نتیجه با ایجاد محدودیت در فرآیند تأمین مالی شرکت‌ها، به ناکارآمدی و عدم شفافیت فرآیند تسهیلات‌دهی بانک‌ها منجر شده و در نهایت منابع به طرز غیربهبینه تخصیص می‌یابند. در سال‌های گذشته، در کشور ایران نیز به دلیل نبود بازاری متشکل برای تأمین کسری‌های ناشی از تعهدات دولت، تأمین این کسری از کانال درآمدهای نفتی به روندی عادی تبدیل شده که این امر به افزایش واردات، سرکوب تولید و تشدید بیماری هلندی منجر گشته است. همچنین استقراض از نظام بانکی، که به کاهش سهم بنگاه‌های تولیدی از منابع محدود بانکی انجامیده و به بالابودن نرخ سود بانکی تداوم بخشیده، از روش‌های دیگر دولت در تأمین کسری بودجه خود بوده است. از سوی دیگر باید توجه داشت که افزایش بدهی دولت و عدم التزام به پرداخت مطالبات پیمانکاران، با ایجاد اختلال در فعالیت‌های این بخش‌ها به تشدید معضل مطالبات غیرجاری و انتقال مشکلات به صورت زنجیره‌ای به سیستم بانکی می‌انجامد.

اتخاذ یک استراتژی صحیح در مدیریت بدهی‌های دولت در گام اول نیازمند شفافیت بدهی‌های دولت می‌باشد که در سالیان اخیر مورد توجه مسئولان اقتصادی کشور بوده و دفتر مدیریت بدهی‌های دولت وزارت امور اقتصادی و دارایی متولی این امر مهم شده است. پیگیری فرآیند ساماندهی و تسویه بدهی‌های دولت از راه‌های مختلفی همچون در نظر گرفتن ردیف‌های بودجه‌ای، تهاتر بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی با مطالبات دولت از آن‌ها و مهم‌تر از همه انتشار اوراق بهادار دولتی به منظور افزایش درجه نقد شوندگی بدهی‌های دولت و همچنین توسعه بازار بدهی کشور، گام‌های بعدی مدیریت بدهی‌های دولت می‌باشند.

برنامه‌ریزی دقیق در پیشبرد فرآیند مدیریت بدهی دولت از طریق ابزار بازار بدهی، خصوصاً برنامه‌ریزی نظام‌مند در زمان‌بندی انتشار اوراق و کنترل نرخ‌های بازدهی اوراق بهادار دولتی، زمینه استفاده صحیح از این ابزار را فراهم می‌آورد. تجربیات بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که انتشار نامتوازن اوراق مالی دولتی می‌تواند به افزایش غیر قابل کنترل تعهدات دولت برای پرداخت اصل و سود اوراق منتشر شده، منجر گردد. این موضوع همچنین می‌تواند به کسری بودجه‌های بالاتر در سال‌های آتی بیانجامد. بنابراین دولت در امر توسعه بازار بدهی باید به شدت به مخاطرات بودجه‌ای استفاده از اوراق مالی توجه داشته باشد.

هدف گزارش حاضر، طراحی یک الگوی برنامه‌ریزی منابع و مصارف بودجه عمومی دولت تحت گزینه شرایط تحریم می‌باشد، به نحوی که در این گزینه برنامه‌ریزی، شاخص‌های پایداری بدهی در منطقه استاندارد قرار داشته باشند. در این گزارش با بکارگیری چارچوب استاندارد معرفی شده توسط صندوق بین‌المللی پول، تحلیل پایداری بدهی‌ها با استفاده از شاخص‌های فرعی نیز انجام می‌شود. تغییر در منابع حاصل از درآمدها صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین اعمال تغییراتی در ردیف اعتبارات هزینه‌ای و درآمدهای مالیاتی، با توجه به شرایط تحریمی، از جمله مهم‌ترین تفاوت‌های الگوهای گزارش حاضر با چارچوب منابع و مصارف بودجه درج شده در برنامه ششم توسعه می‌باشد. تحلیل پایداری بدهی دولت تحت الگوی <sup>۱۶</sup> DSA که از سوی صندوق بین‌المللی پول معرفی شده است، نکات بسیار مهمی در اختیار برنامه‌ریزان اقتصادی در امر تنظیم

<sup>۱۶</sup> -Debt Sustainability Analysis



منابع و مصارف دولت قرار می‌دهد تا بتوانند قواعد و شاخص‌های استاندارد بین‌المللی را در امر بودجه‌ریزی برای اجتناب از چالش‌های محتمل، در نظر گیرند.

### تحلیل پایداری بدهی‌ها

اتخاذ یک استراتژی بلندمدت برای جلوگیری از انحرافات بدهی‌ها از یک روند متوازن به گونه‌ای که دولت همواره قادر به ایفای تعهدات خود باشد، ضرورت تدوین یک چارچوب منسجم برای ارزیابی پایداری بدهی‌ها را بیش از پیش روشن می‌کند. براساس چارچوب کلی صندوق بین‌المللی پول (IMF) تحلیل پایداری بدهی (DSA) بدین منظور انجام می‌گیرد تا میزان بدهی‌های سالانه دولت، به نحوی که دولت در بازپرداخت بدهی‌هایش در افق زمانی مورد نظر مجبور به نکول و یا مذاکره دوباره با طلبکاران نگردد، مشخص گردد.<sup>۱۷</sup> همچنین باید مشخص گردد که روند کنونی ایجاد بدهی در چارچوب یک استراتژی بلندمدت است یا اینکه دولت تأمین منافع کوتاه‌مدت خود را به قیمت خلق بدهی‌های بزرگ در آینده انجام می‌دهد. بی‌شک فقدان برنامه‌ریزی در ایجاد بدهی موجب می‌شود که دولت برای تسویه بدهی‌های خود مجبور به اتخاذ سیاست‌های تعدیلی ناموجه اقتصادی و سیاسی گردد.

پایداری بدهی‌ها بر اساس استانداردهای IMF به صورت نظری به معنای برقراری شرط "قدرت تسویه بین دوره‌ای"<sup>۱۸</sup> می‌باشد. این شرط بدین معناست که جریان تنزیل شده درآمدها در زمان حال قدرت تسویه بدهی‌ها و مخارج تنزیل شده را داشته باشد. به بیان ریاضی چنانچه  $PB_j$  را تفاضل درآمد و هزینه‌های غیر بهره‌ای دولت در سال  $j$  بدانیم و  $D_j$  مقدار بدهی دولت در سال  $j$  را نشان دهد، برای حفظ پایداری بدهی‌ها باید رابطه (۱) برقرار باشد:

$$(۱) \quad \sum_{j=1}^n \frac{1}{(1+i)^j} D_j = \sum_{j=1}^n \frac{1}{(1+i)^j} PB_j$$

بر این اساس و برای تحلیل تئوریک تغییرات بدهی‌های می‌توان پویایی بدهی‌ها را به طور خلاصه به شرح زیر نشان داد:

چنانچه کل بدهی‌های  $D_t$  از بدهی‌های داخلی  $D_t^h$  و بدهی‌های خارجی  $D_t^f$  تشکیل شده باشد و  $\varepsilon_t$  نرخ ارز باشد، داریم:

$$(۲) \quad D_t = D_t^h + (\varepsilon_t D_t^f)$$

بدهی دوره قبل  $D_{t-1}$  با نرخ بهره میانگین  $i_t^*$  و کسری بودجه  $PB_t$  و استقراض دولت از بانک مرکزی  $\Delta M_t$  بر بدهی دروه جاری به شرح زیر مؤثر هستند:

$$(۳) \quad D_t = (1 + i_t^*)D_{t-1} - (PB_t + \Delta M_t)$$

با توجه به اینکه نرخ بهره میانگین وزنی نرخ بهره داخلی  $i_t^h$  و خارجی  $i_t^f$  است، داریم:

$$i_t^* = i^w + \alpha \varepsilon_t (1 + i_t^f)$$

$$(۴) \quad D_t = \left(1 + i^w + \alpha \varepsilon_t (1 + i_t^f)\right) D_{t-1} - (PB_t + \Delta M_t)$$

$$(۵) \quad i_t^* = \left((1 - \alpha)i_t^h + \alpha i_t^f\right) + \alpha \varepsilon_t (1 + i_t^f)$$

چنانچه متغیرهای کلان اسمی معادله (۴) را تبدیل به متغیرهای سرانه واقعی نمائی‌ام، داریم:

<sup>۱۷</sup> - "Financial Programming and Policies", IMF, Volume ۱

<sup>۱۸</sup> - Inter-temporal Solvency Condition

$$({\text{ف}}) D_t = (1 + i^w)D_{t-1} + (\alpha\varepsilon_t(1 + i_t^f))D_{t-1} - (PB_t + \Delta M_t)$$

$$pb_t = \frac{PB_t}{P_t Y_t} \quad \Delta m_t = \frac{\Delta M_t}{P_t Y_t} \quad d_t = \frac{D_t}{P_t Y_t}$$

$$({\text{و}}) d_t = \frac{(1+i^w)}{(1+\pi_t)(1+g)} d_{t-1} + \frac{(\alpha\varepsilon_t(1+i_t^f))}{(1+\pi_t)(1+g)} d_{t-1} - (pb_t + \Delta m_t)$$

$$d_t - d_{t-1} = \frac{(i^w - \pi_t(1+g))}{(1+\pi_t)(1+g)} d_{t-1} - \frac{g}{(1+\pi_t)(1+g)} d_{t-1} + \frac{(\alpha\varepsilon_t(1+i_t^f))}{(1+\pi_t)(1+g)} d_{t-1} - (pb_t + \Delta m_t)$$

معادله (۸) مسیر پویایی بدهی‌های و عوامل مؤثر بر آن را نشان می‌دهد. این معادله به نحوی است که به ترتیب اثر کاهش ارزش پول، اثر نرخ رشد و اثر نرخ بهره به تفکیک در آن مشخص شده است. با وجود دقت معادله (۱) در ارزیابی پایداری بدهی دولت، این معادله به این دلیل که برای تحلیل پایداری بدهی دولت لزوماً نیازمند پیش‌بینی و محاسبه وضعیت آتی بدهی‌ها و درآمد-هزینه است، نمی‌تواند شاخص کارایی در ارزیابی مدیریت مناسب بدهی توسط دولت باشد. بدین منظور شاخص‌های دیگری از سوی IMF معرفی شده‌اند که قابلیت ارزیابی جریان بدهی‌ها را برای تحلیل‌گران بالا می‌برد. از سوی دیگر در این گزارش دو شاخص مهم دیگر که در جهت طراحی مدل بهینه انتشار اوراق بهادار مورد ارزیابی قرار می‌گیرد عبارت است از: (۱) رعایت نسبت منابع مورد نیاز برای بازپرداخت اصل و فرع اوراق بدهی به کل منابع بودجه سالانه حداکثر به میزان ۱۰ درصد. (۲) رعایت نسبت میزان انتشار انواع اوراق بدهی دولتی به کل منابع به میزان حداکثر ۱۰ درصد. علاوه بر این‌ها، مدل حاضر به گونه‌ای طراحی شده است که کمتر از ۶۵ درصد تملک دارایی‌های مالی به بازپرداخت اوراق اختصاص یابد. همچنین با توجه به اینکه منابع لازم برای پرداخت سود اوراق بهادار دولتی در اعتبارات هزینه‌ای منظور می‌شود، در مدل حاضر تلاش شده است در سال‌های مختلف، تنها حدود ۶ درصد اعتبارات هزینه‌ای به بازپرداخت سود اوراق منتشر شده اختصاص پیدا کند.

### شاخص‌های اصلی مدل به طور خلاصه به شرح زیر می‌باشد:

- **شاخص نسبت بازپرداخت اصل و فرع اوراق به کل منابع**  
حداکثر نسبت بازپرداخت اصل و فرع اوراق به کل منابع در مدل حاضر ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است.
- **شاخص نسبت میزان انتشار انواع اوراق به کل منابع**  
حداکثر نسبت میزان انتشار انواع اوراق به کل منابع در مدل حاضر ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است.
- **شاخص نیاز به تأمین مالی ناخالص<sup>۱۹</sup> (GFN/GDP)**  
«نیاز تأمین مالی ناخالص» (GFN)، عبارت از مجموع کسری تراز عملیاتی و مبالغ لازم برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده در سال مورد نظر است. در محاسبه شاخص مزبور برای سال مورد نظر باید توجه داشت که در برنامه‌ریزی صورت گرفته، مبالغ لازم برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده در آن سال، به ترتیب در «اعتبارات تملک دارایی‌های مالی» و «اعتبارات هزینه‌ای» جداول بودجه درج می‌گردد. بر اساس استانداردهای صندوق بین‌المللی پول (IMF)، به منظور رعایت این شاخص، باید برنامه‌ریزی در انتشار اوراق بهادار به گونه‌ای باشد که بار مالی پرداخت اصل و فرع اوراق مورد نظر، موجب عبور شاخص مزبور از ناحیه امن ۱۰ تا ۱۵ درصد در افق زمانی پروژه مدیریت بدهی نگردد. صندوق بین‌المللی پول برای دو طبقه اصلی کشورها بر اساس دسترسی به بازارهای باز و توسعه اقتصادی حد آستانه متفاوتی را در نظر گرفته است. بر اساس دستورالعمل IMF حد آستانه شاخص مزبور برای کشورهای پیشرفته ۱۵ درصد و برای کشورهای نوظهور ۱۰ درصد می‌باشد.<sup>۲۰</sup>
- **شاخص بدهی انباشته<sup>۲۱</sup> (Debt/GDP)**  
شاخص دیگری که از سوی صندوق بین‌المللی پول (IMF) به منظور برقراری پایداری بدهی‌های دولت معرفی می‌گردد، شاخص نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی می‌باشد. باید توجه داشت که انتشار اوراق بدهی بدلیل ایجاد بار مالی برای دولت در سال‌های آینده می‌تواند به افزایش بدهی‌های دولت بیانجامد. بنابراین توصیه می‌گردد مدیریت انتشار اوراق به گونه‌ای باشد که نسبت مورد نظر در افق زمانی پروژه مدیریت بدهی برای بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی از حد آستانه استاندارد بین‌المللی که توسط IMF برای کشورهای پیشرفته ۶۰ درصد و برای کشورهای نوظهور ۵۰ درصد می‌باشد تعیین شده، عبور نکند. شایان ذکر است حد آستانه نسبت مورد نظر در برنامه ششم توسعه برای ۴۰ درصد در نظر گرفته شده است.

علاوه بر شاخص‌های اصلی، شاخص‌های فرعی دیگری نیز برای سنجش پایداری بدهی دولت معرفی شده‌اند<sup>۲۲</sup> که در ادامه به طور خلاصه تشریح می‌شوند:

- **تغییرات تراز اولیه سه ساله (درصد GDP)**  
این شاخص از تفاضل کسری تراز پرداخت‌ها نسبت به تولید ناخالص داخلی در سال‌های اول و چهارم حاصل می‌شود. به منظور تضمین پایداری بدهی‌های دولت لازم است که رقم فوق از ۲ درصد تجاوز نکند.
- **ضریب تغییرات (CV) نرخ رشد**  
این شاخص عبارت است از نسبت انحراف معیار نرخ رشد اقتصادی به میانگین نرخ مزبور. به منظور تضمین پایداری بدهی‌های دولت لازم است که رقم فوق از مقدار ۱ تجاوز نکند.

<sup>۱۹</sup> - Gross Financing Needs

<sup>۲۰</sup> - STAFF GUIDANCE NOTE FOR PUBLIC DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS IN MARKET-ACCESS COUNTRIES, INTERNATIONAL MONETARY FUND, May 9, 2013

<sup>۲۱</sup> - Debt Stock

<sup>۲۲</sup> - STAFF GUIDANCE NOTE FOR PUBLIC DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS IN MARKET-ACCESS COUNTRIES, INTERNATIONAL MONETARY FUND, May 9, 2013

- نیاز به تأمین مالی خارجی نسبت به GDP

به منظور تضمین پایداری بدهی‌های دولت نسبت مزبور برای کشورهای پیشرفته و در حال توسعه به ترتیب نباید از ۲۵ درصد و ۱۵ درصد عبور کند.

- نسبت بدهی افراد غیر مقیم به کل بدهی

چنانچه سهم بدهی بخش خارجی در کل بدهی‌ها از مقدار خاصی فراتر رود، احتمال بروز بحران‌هایی در حفظ تعادل منابع-مخارج برای دولت به وجود می‌آید. بنابراین بهتر است که سیاست اقتصادی دولت به گونه‌ای اعمال گردد که همواره سهم بدهی‌های خارجی در کل بدهی از نسبت خاصی بیشتر نشود. براساس استانداردهای پایداری بدهی آستانه بحرانی برای نسبت مزبور رقم ۴۵ درصد می‌باشد.

- **BOND Spread**

این شاخص نشانگر تفاوت نرخ بازدهی اوراق با سررسید مشابه در کشور مورد نظر و کشور آمریکا (یا آلمان) می‌باشد. حد آستانه حساسیت برای این شاخص ۲ درصد و آستانه هشدار ۶ درصد است.<sup>۲۳</sup>

علاوه بر شاخص‌های فرعی گفته شده، شاخص‌های دیگری همچون نسبت بدهی به افراد غیرمقیم به کل بدهی، نسبت بدهی به پول خارجی به کل بدهی و تغییرات سالانه بدهی کوتاه مدت به کل بدهی، مورد توجه صندوق بین‌المللی پول می‌باشد که در گزارش حاضر به برخی از آن‌ها پرداخته می‌شود.

### عملکرد متغیرهای بدهی و نیاز به تأمین مالی ناخالص دولت

روند شناسایی و ساماندهی بدهی‌های بخش دولتی ایران حسب نیاز کشور و بنابر مواد ۱ و ۲ قانون رفع م تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور از سال ۱۳۹۴ و با تأسیس مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی مالی عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی آغاز شد. روند تغییرات نیاز تأمین مالی ناخالص دولت به اس گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه و مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی در جدول زیر ن داده شده است. همچنین در این جدول روند تغییرات شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به ت ناخالص داخلی ( $Debt/GDP$ ) و نسبت نیاز به تأمین مالی ناخالص دولت به تولید ناخالص داخلی ( $N/GDP$ ) نمایش داده شده است.

<sup>۲۳</sup> - ibid

جدول شماره ۱ - روند تغییرات نسبت نیاز به تأمین مالی ناخالص دولت به تولید ناخالص داخلی و شاخص‌های پایداری بدهی در طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۵

متغیر	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
نیاز تأمین مالی ناخالص دولت (میلیارد ریال)	۳۳۷,۰۷۸,۱۰	۴۲۱,۸۳۱,۶۰	۶۸۲,۶۲۹,۰۰
تولید ناخالص داخلی به قیمت بازار (جاری) (میلیارد ریال)	۱۱,۴۱۴,۰۰۰	۱۳,۱۵۱,۰۰۰	۱۵,۳۱۷,۰۰۰
نسبت بدهی بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی (درصد)	۳۹	۴۵	۳۷
نسبت نیاز به تأمین مالی ناخالص دولت به تولید ناخالص داخلی (درصد)	۳	۳,۲	۴,۵

ماخذ: مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی - وزارت امور اقتصادی و دارایی

## اجرای مدل DSA در کشور ایران برای سال‌های برنامه ششم در شرایط تحریم اقتصادی

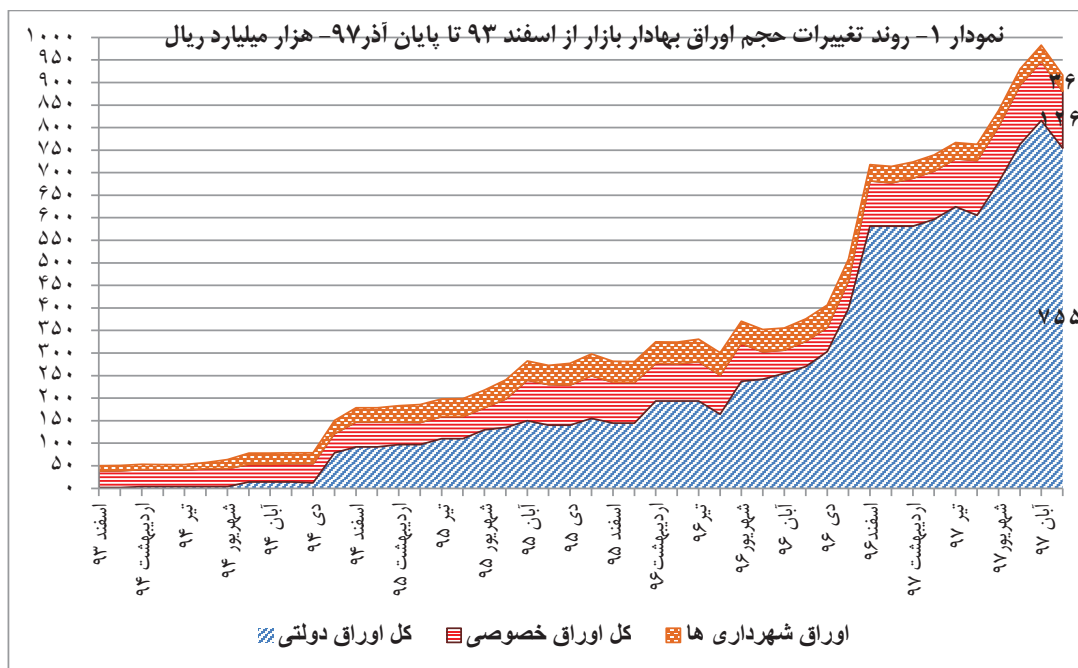
در اجرای مدل DSA، پیش‌بینی متغیرهای کلان اقتصادی در جدول منابع و مصارف بودجه از اولویت بالایی برخوردار است. این پیش‌بینی باید گزینه شرایط تحریمی در طول برنامه ششم توسعه را نیز شامل شود. این امر به گونه‌ای باید صورت گیرد که علاوه بر حفظ پایداری بدهی‌های دولت براساس الگوی استاندارد DSA در سال‌های آینده، میزان بازپرداخت بابت اصل و فرع اوراق به کل منابع از ۱۰ درصد فراتر نرود. با این وجود با توجه به شرایط تحریمی و برآورد حداکثر ۱۲۰۰ هزار بشکه صادرات نفت در روز به طور متوسط برای سال ۱۳۹۷ و ۱۰۰۰ هزار بشکه در روز تا سال ۱۴۰۲، عبور شاخص‌های پایداری بدهی از حدود آستانه اجتناب ناپذیر خواهد بود. در چنین شرایطی باید تمرکز برنامه‌ریزی در امر تدوین چارچوب منابع و مصارف و به طور اخص برنامه‌ریزی در واگذاری و تملک اوراق مالی دولتی، به گونه‌ای باشد که در یک افق چند ساله به تدریج شاخص‌های پایداری بدهی در حدود استاندارد قرار بگیرند.

در ادامه طراحی الگویی برای زمان‌بندی انتشار اوراق بهادار دولتی و برنامه‌ریزی در خصوص نرخ‌های سود مربوط به هر نوع از اوراق، با در نظر گرفتن شاخص‌های پایداری بدهی دولت، مورد توجه قرار گرفته است. ارائه نتایج مدل DSA تحت سناریوهای پایه و سناریوهای شوک بخش بعدی گزارش می‌باشد.

### برنامه زمانی انتشار اوراق

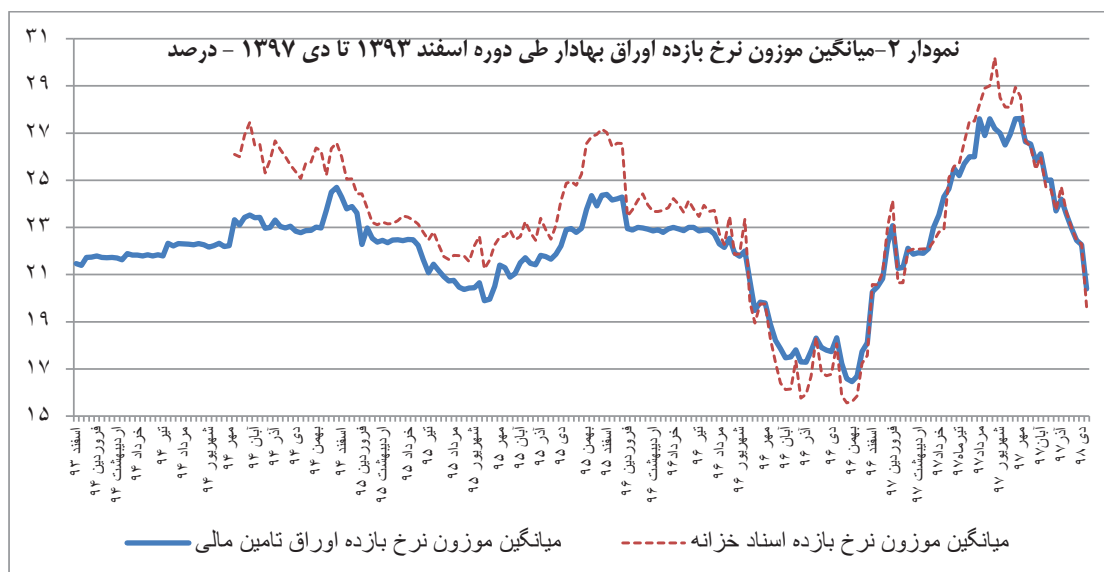
توسعه بازار بدهی به منظور تأمین مالی تعهدات بخش دولتی و شهرداری‌ها مهم‌ترین برنامه سال‌های اخیر دولت بوده است. بدین منظور در قوانین بودجه سال‌های اخیر ظرفیت‌های مناسبی برای این امر در قالب انتشار اوراق اسناد خزانه اسلامی، انواع صکوک، اوراق مرابحه و اوراق منفعت اختصاص یافته است. دو چالش عمده‌ای که پس از حضور گسترده دولت در بازار بدهی رخ داده را می‌توان بالا رفتن نرخ بازدهی مورد انتظار اوراق در بازار و پایین آمدن سهم اوراق بدهی بخش خصوصی از کل اوراق تأمین مالی دانست. نمودار ۱ روند تغییرات حجم بازار اوراق بدهی را طی دوره اسفند ۱۳۹۳ تا آذر ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. مطابق نمودار ۲ حجم بازار اوراق بدهی در پایان آذر

۱۳۹۷ بالغ بر ۹۱۷ هزار میلیارد ریال است که ۷۵۵ هزار میلیارد ریال از این مقدار را اوراق بدهی بخش دولتی تشکیل می‌دهد.



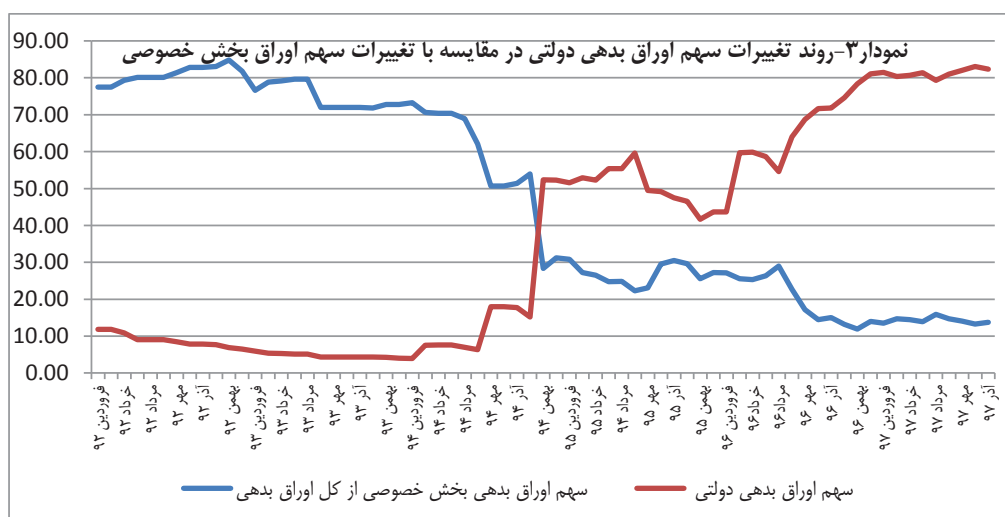
ماخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار، شرکت فرابورس ایران و محاسبات نویسنده

تغییرات حجم بازار بدهی همواره با نوساناتی در نرخ‌های بازدهی همراه بوده است. در نمودار (۲) روند تغییرات میانگین موزون نرخ بازدهی اوراق بدهی نشان داده شده است. همانطور که در نمودار مشخص است، عرضه بالای اوراق بخش دولتی در بازار بدهی در سال ۱۳۹۴ موجب افزایش نرخ‌های بازدهی بازار از زیر ۲۰ درصد به بالای ۲۴ درصد شد. این اتفاق در حالی رخ داد که نرخ میانگین بازدهی اسناد خزانه دولتی تا ۲۷ درصد نیز بالا آمد. در ادامه اتخاذ برنامه منسجم از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه و بهبود توزیع زمانی انتشار اوراق در طی سال و همراهی سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی از طریق فعال شدن بازار بین‌بانکی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری، موجب کاهش نرخ‌های بازدهی در اواسط سال ۱۳۹۶ گردید. با این حال ورود حجم بالایی از اوراق اسناد خزانه دولتی به بازار بدهی، بالا رفتن نرخ بازدهی سایر بازارهای رقیب و ناتوانی صندوق‌های سرمایه‌گذاری در گسترش حضور در بازار، به بالا رفتن نرخ‌های بازار بدهی به بیش از ۳۰ درصد در تابستان سال ۱۳۹۷ انجامید.



ماخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار، شرکت فرابورس ایران و محاسبات نویسنده

بالارفتن سهم اوراق بدهی دولتی به جای اوراق بخش خصوصی و ناتوانی بخش خصوصی از انتشار اوراق بدهی با نرخ‌های بالا از دیگر آسیب‌های حضور گسترده دولت در بازار بدهی بوده است. همانگونه که در نمودار ۳ نشان داده شده، سهم اوراق بدهی بخش خصوصی از حدود ۸۰ درصد در فروردین ۱۳۹۲ به حدود ۱۳ درصد در آذر ۱۳۹۷ کاهش یافته است. این امر به گونه‌ای بوده که از مجموع ۹۱,۷ هزار میلیارد تومان کل اوراق تامین مالی بازار در آذر ۱۳۹۷، تنها حدود ۱۲,۶ هزار میلیارد تومان به اوراق بخش خصوصی و ۳,۶ هزار میلیارد تومان به اوراق شهرداری‌ها اختصاص داشته است.



بالا بودن نرخ بازدهی اوراق بدهی دولتی یکی از عوامل اصلی کاهش نقش بخش خصوصی در بازار بدهی بوده که باید در برنامه ریزی انتشار اوراق برای سال‌های بعد مورد توجه دولت باشد. علاوه بر این کاهش نرخ‌های بازار اوراق بدهی موجب کاسته شدن از فشار بازپرداخت سود اوراق در طبقه اعتبارات هزینه‌ای بودجه سالانه

سال‌های بعد خواهد شد. این مهم از مواردی است که در مدل حاضر به آن توجه شده است و کاهش تدریجی نرخ بازدهی اوراق بدهی به منظور رعایت شاخص‌های پایداری بدهی در مدل گنجانده شده است. در مدل طراحی شده گزارش حاضر، برنامه‌ریزی انتشار اوراق در افق زمانی مورد نظر به گونه‌ای است که حدود استاندارد شاخص‌های *IMF* به منظور حفظ پایداری بدهی رعایت گردد. برنامه زمانی برای انتشار اوراق بهادار دولتی مطابق جدول زیر، الگوی مناسبی است که باعث کنترل نسبی استانداردهای پایداری بدهی‌ها در پنج‌سال آینده و بازگرداندن شاخص به حدود استاندارد می‌گردد. همچنین الگوی مزبور به گونه‌ای طراحی شده است که نسبت بازپرداخت اصل و فرع اوراق بهادار نزدیک به ۱۰ درصد کل منابع سالانه باشد و در سال ۱۴۰۲ به عنوان سال پایانی افق برنامه ریزی به پایین‌تر از ۱۰ درصد برسد. شایان ذکر است مجموع اوراق منتشره در هر سال مطابق با میزان اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی در ردیف واگذاری دارایی‌های مالی می‌باشد.

جدول ۲- برنامه زمانی انتشار اوراق بهادار با تضمین دولت از سال ۱۳۹۷ تا سال ۱۴۰۱ - میلیارد ریال

کل انتشار	سررسید	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
		نوع ۱	۱	۵,۰۰۰,۰	۱۵,۰۰۰,۰	۵۰,۰۰۰,۰	۵۰,۰۰۰,۰
		%۲۵	%۲۰	%۱۷	%۱۵	%۱۴	%۱۲
نوع ۲	۲	۸۰,۰۰۰,۰	۱۳۰,۰۰۰,۰	۱۷۸,۰۰۰,۰	۲۰,۰۰۰,۰	۱۷۰,۰۰۰,۰	۲۰۰,۰۰۰,۰
		%۲۵	%۲۰	%۱۷	%۱۵	%۱۴	%۱۲
نوع ۳	۳	۱۸۵,۰۰۰,۰	۲۱۲,۰۰۰,۰	۴۰,۰۰۰,۰	۳۰۰,۰۰۰,۰	۱۷۰,۰۰۰,۰	۲۷۰,۰۰۰,۰
		%۲۵	%۲۰	%۱۷	%۱۵	%۱۴	%۱۲
نوع ۴	۴	۵,۰۰۰,۰	۶۸,۰۰۰,۰	۳۲۵,۰۰۰,۰	۳۰۰,۰۰۰,۰	۳۵۰,۰۰۰,۰	۲۶۰,۰۰۰,۰
		%۲۵	%۲۰	%۱۷	%۱۵	%۱۴	%۱۲
ZERO-COUPON BOND	۱	۱۱۰,۰۰۰,۰	۱۵,۰۰۰,۰	۱۵,۰۰۰,۰	۵۰,۰۰۰,۰	۲۰,۰۰۰,۰	۲۵,۰۰۰,۰
		%۲۵	%۲۰	%۱۷	%۱۵	%۱۴	%۱۲
کل اوراق		۳۸۵,۰۰۰,۰	۴۴۰,۰۰۰,۰	۶۰۸,۰۰۰,۰	۷۲۰,۰۰۰,۰	۷۴۰,۰۰۰,۰	۸۲۰,۰۰۰,۰

ماخذ: برآوردهای مدل - سازمان برنامه و بودجه، امور اقتصاد کلان

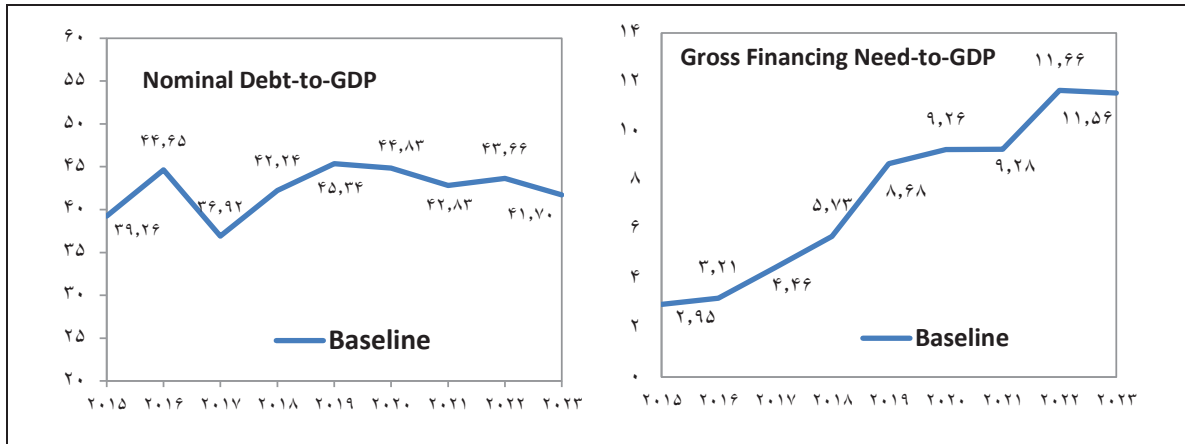
### نتایج مدل DSA تحت سناریوی پایه (Basel i ne Scenari o)

نمودار پایین روند تغییرات دو شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (*Debt/GDP*) و شاخص نسبت نیاز تأمین مالی ناخالص<sup>۲۴</sup> به تولید ناخالص داخلی (*GFN/GDP*) را نشان می‌دهد. همانگونه که نتایج مدل در نمودار مزبور نشان می‌دهد با وجود آن که شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (*Debt/GDP*) تا سال ۱۳۹۸ دارای روند صعودی بالاتر از حد آستانه حساسیت ۴۰ درصدی می‌باشد، لیکن این شاخص در سال‌های بعدی به دلیل رشد شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی (*GDP Deflator*) و برنامه‌ریزی مناسب اعتبارات هزینه‌ای و انتشار اوراق بهادار به محدوده استاندارد نزدیک می‌شود. همچنین برنامه‌ریزی صورت گرفته به گونه‌ای است که شاخص نسبت نیاز تأمین مالی ناخالص به تولید ناخالص داخلی (*GFN/GDP*)

<sup>۲۴</sup>-Gross Financing Needs



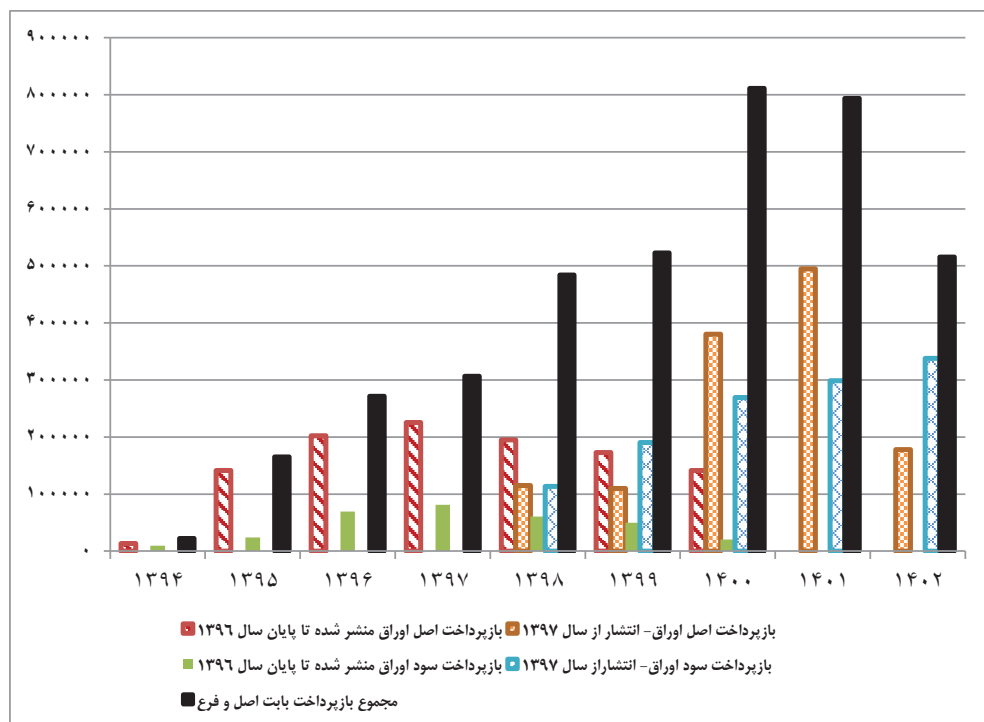
علیرغم افزایش نسبی در سال‌های برنامه ششم به تدریج تثبیت شده و در نهایت در حدود استاندارد ۱۰ درصدی قرار می‌گیرد.



نمودار ۴- روند تغییرات شاخص‌های  $(Debt/GDP)$  و  $(GFN/GDP)$  در شرایط تحریم تحت سناریوی پایه در طول سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲- درصد

ماخذ: برآوردهای مدل- سازمان برنامه و بودجه، امور اقتصاد کلان

در نمودار زیر میزان منابع لازم برای بازپرداخت اصل و فرع اوراق بهادار با تضمین دولت مشخص شده است. همانطور که نمودار نشان می‌دهد برنامه ریزی به گونه‌ای انجام شده که کل بازپرداخت به صورت ملایم و متناسب با تورم افزایش یابد.



نمودار ۵- منابع لازم برای بازپرداخت اصل و فرع اوراق بدهی با تضمین دولت طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۲ - میلیارد ریال

ماخذ: بر اساس آمارهای مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی-وزارت امور اقتصادی و دارایی و مدل امور اقتصاد کلان

در جدول شماره ۷-۳ میزان منابع لازم برای بازپرداخت اصل و فرع اوراق نمایش داده شده است. همچنین مقادیر شاخص‌های مدنظر مدل که عبارت است از دو نسبت بازپرداخت اصل و فرع به کل منابع و نسبت میزان اوراق منتشره به کل منابع می‌باشد، مشخص شده‌اند. همانطور که در جدول مشخص است زمان بندی انتشار اوراق به گونه‌ای خواهد بود که نسبت‌های مورد نظر در طول دوره نزدیک به ۱۵ درصد باشد و چنانچه افزایشی در نسبت‌های مزبور رخ می‌دهد به تدریج به سطح ۱۰ درصد نزدیک شود. در این توجه به این نکته ضروری است که اعداد مندرج برای واگذاری و تملک دارایی‌های مالی در قالب یک سناریو و با مفروض گرفتن میزان درآمدهای نفتی در افق ۵ ساله (که شرح آن پیش‌تر آمد) پیشنهاد شده‌اند. مسلماً تغییر درآمدهای نفتی، رشد اقتصادی و درآمدهای مالیاتی بر نتایج مدل تأثیر گذار است.

جدول ۳ - منابع لازم برای بازپرداخت اصل و فرع اوراق بهادار با تضمین دولت به همراه شاخص‌های مربوط طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ - میلیارد ریال

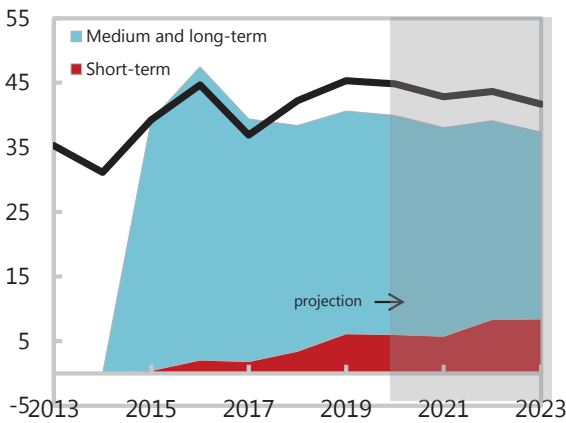
۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	*۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	اقلام و نسبت‌ها
۰	۰	۱۴۱,۳۸۳	۱۷۳,۹۱۲	۱۵۰,۵۰۹	۲۹۲,۸۵۴	۳۰۲,۲۱۷	۱۴۱,۲۸۰	۱۳,۱۶۶	بازپرداخت اصل اوراق منتشر شده تا پایان سال ۱۳۹۶
۱۷۸,۰۰۰	۴۹۵,۰۰۰	۳۸۰,۰۰۰	۱۱۰,۰۰۰	۱۱۵,۰۰۰	-	-	-	-	بازپرداخت اصل اوراق - انتشار از سال ۱۳۹۷
۱۷۸,۰۰۰	۴۹۵,۰۰۰	۵۲۱,۳۸۳	۲۸۳,۹۱۲	۳۱۰,۰۵۰	۲۹۲,۸۵۴	۳۰۲,۲۱۷	۱۴۱,۲۸۰	۱۳,۱۶۶	مجموع بازپرداخت بابت اصل
۰	۰	۲۰,۲۵۳	۴۹,۶۹۳	۶۰,۶۷۱	۷۸,۷۸۸,۰۰	۶۹,۵۶۱,۰۰	۲۳۷۹۰	۹۳۴۲	بازپرداخت سود اوراق منتشر شده تا پایان سال ۱۳۹۶
۳۳۷,۶۶۴	۲۹۸,۶۶۵	۲۶۹,۵۲۳	۱۹۰,۳۴۸	۱۱۳,۴۳۳	-	-	-	-	بازپرداخت سود اوراق - انتشار از سال ۱۳۹۷
۳۳۷,۶۶۴	۲۹۸,۶۶۵	۲۸۹,۷۷۵	۲۴۰,۰۴۱	۱۷۴,۱۰۴	۷۸,۷۸۸,۰۰	۶۹,۵۶۱	۲۳,۷۹۰	۹,۳۴۲	مجموع بازپرداخت بابت سود اوراق
۵۱۵,۶۶۴	۷۹۳,۶۶۵	۸۱۱,۱۵۷	۵۲۳,۹۵۳	۴۸۴,۱۵۴	۳۷۱,۴۵۴	۳۷۱,۶۴۲	۱۶۵,۰۷۰	۲۲,۵۰۸	مجموع بازپرداخت بابت اصل و فرع
۰,۰۹	۰,۱۴	۰,۱۵	۰,۱۱	۰,۱۱	۰,۱۱	۰,۰۸	۰,۰۳	۰,۰۱	نسبت بازپرداخت اصل و فرع به کل منابع
۰,۱۴	۰,۱۳	۰,۱۴	۰,۱۳	۰,۱۰	۰,۱۱	۰,۱۴	۰,۱۹	۰,۰۵	نسبت میزان اوراق منتشره به کل منابع

\*ارقام مندرج برای بازپرداخت اصل و سود اوراق بهادار در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ براساس سناریوی پیشنهادی می‌باشد و مقادیر واقعی می‌تواند با ارقام مزبور اختلاف داشته باشد.

### روند تغییرات حجم اوراق بر مبنای واحد پولی و سرسید

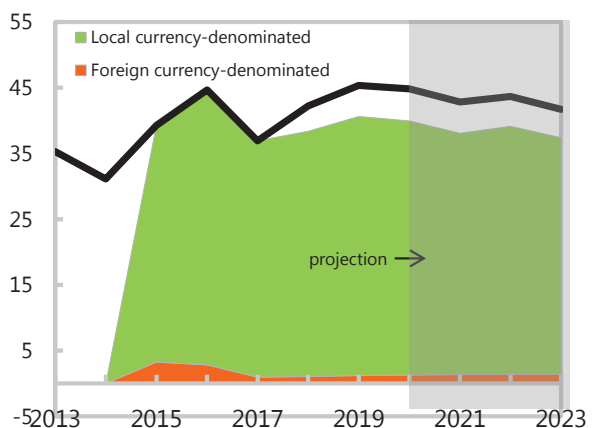
#### By Maturity

(in percent of GDP)



#### By Currency

(in percent of GDP)



نمودار ۶- روند تغییرات حجم اوراق دولتی ایران براساس دو دسته‌بندی بر مبنای سرسید و دسته‌بندی بر مبنای واحد پولی

در شرایط تحریم در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ - درصد

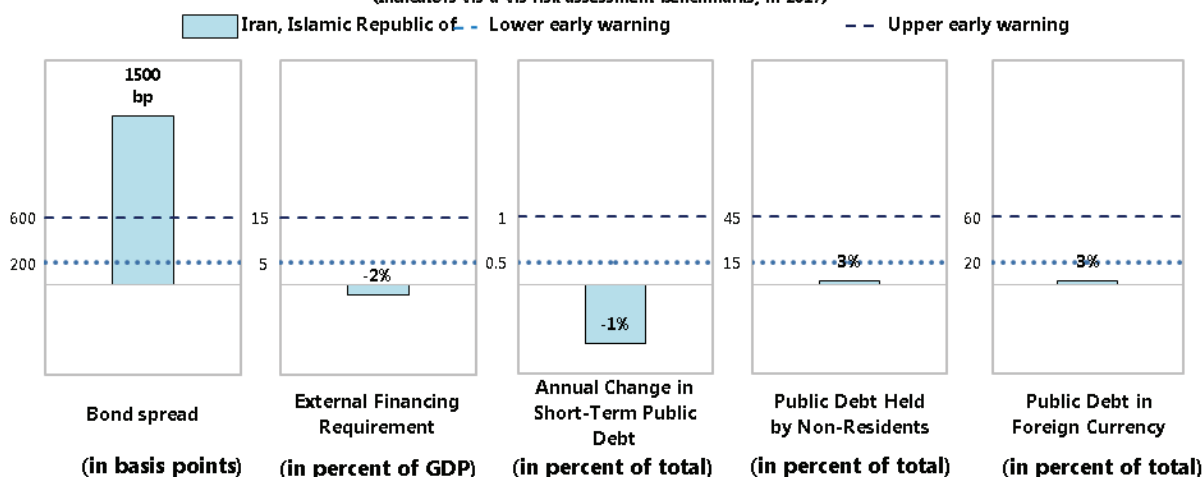
در نمودار شماره ۶ وضعیت کلی حجم اوراق موجود در بازار براساس دو دسته‌بندی بر مبنای سررسید و دسته‌بندی بر مبنای واحد پولی در افق برنامه‌ریزی پروژه نشان داده شده است. همانطور که نمودار مزبور نشان می‌دهد براساس استراتژی استفاده بیشتر از اوراق با سررسیدهای بلند مدت نسبت به کوتاه مدت، در برنامه ریزی کنونی حجم بیشتری به اوراق میان مدت و بلند مدت اختصاص یافته است. همانطور که نمودار نشان می‌دهد، دسترسی محدود ایران به بازارهای تأمین مالی خارجی و کم رغبتی سرمایه‌گذاران خارجی به حضور در بازار بدهی ایران که در شرایط تحریمی اوج می‌گیرد، موجب می‌گردد که در افق برنامه‌ریزی پروژه، همواره حجم اوراق بهادار دولتی بر مبنای پول داخلی بیشتر از اوراق بهادار مبتنی بر ارز کشورهای دیگر باشد.

### وضعیت برخی شاخص‌های فرعی

در نمودار ۷ چند شاخص فرعی مورد نظر IMF در مورد کشور ایران نشان داده شده است. در این نمودار آسیب‌پذیری کشور ایران را در خصوص چندین متغیر مانند میزان بدهی به افراد غیرمقیم به کل بدهی، بدهی به پول خارجی به کل بدهی، تغییرات سالانه بدهی کوتاه مدت به کل بدهی، Bond Spread (گسترش باند) و نیاز به تأمین مالی خارجی نسبت به GDP، نشان داده شده است. به غیر از شاخص Bond Spread که از سطح آسیب‌پذیری عبور می‌کند، وضعیت شاخص‌های مورد اشاره در افق برنامه‌ریزی در محدوده استاندارد قرار دارد و حتی به سطح آستانه حساسیت نیز نمی‌رسند. لازم به ذکر است براساس دستورالعمل IMF شاخص Bond Spread براساس اختلاف بازدهی اوراق بدهی با سررسید ۵ ساله ایران و آمریکا اندازه‌گیری شده است که رقم ۱۵ درصد هم تا حدی خوش‌بینانه به نظر می‌رسد<sup>۲۵</sup>. با وجود آنکه عدم آسیب‌پذیری کشور در مقابل این شاخص‌های فرعی امری مثبت تلقی می‌شود، لیکن دلیل اصلی پایین بودن حساسیت کشور ایران در مقابل بدهی به پول خارجی و یا بدهی به افراد غیرمقیم، ناتوانی در حضور در بازارهای سرمایه بین‌المللی می‌باشد.

#### Debt Profile Vulnerabilities

(Indicators vis-à-vis risk assessment benchmarks, in 2017)



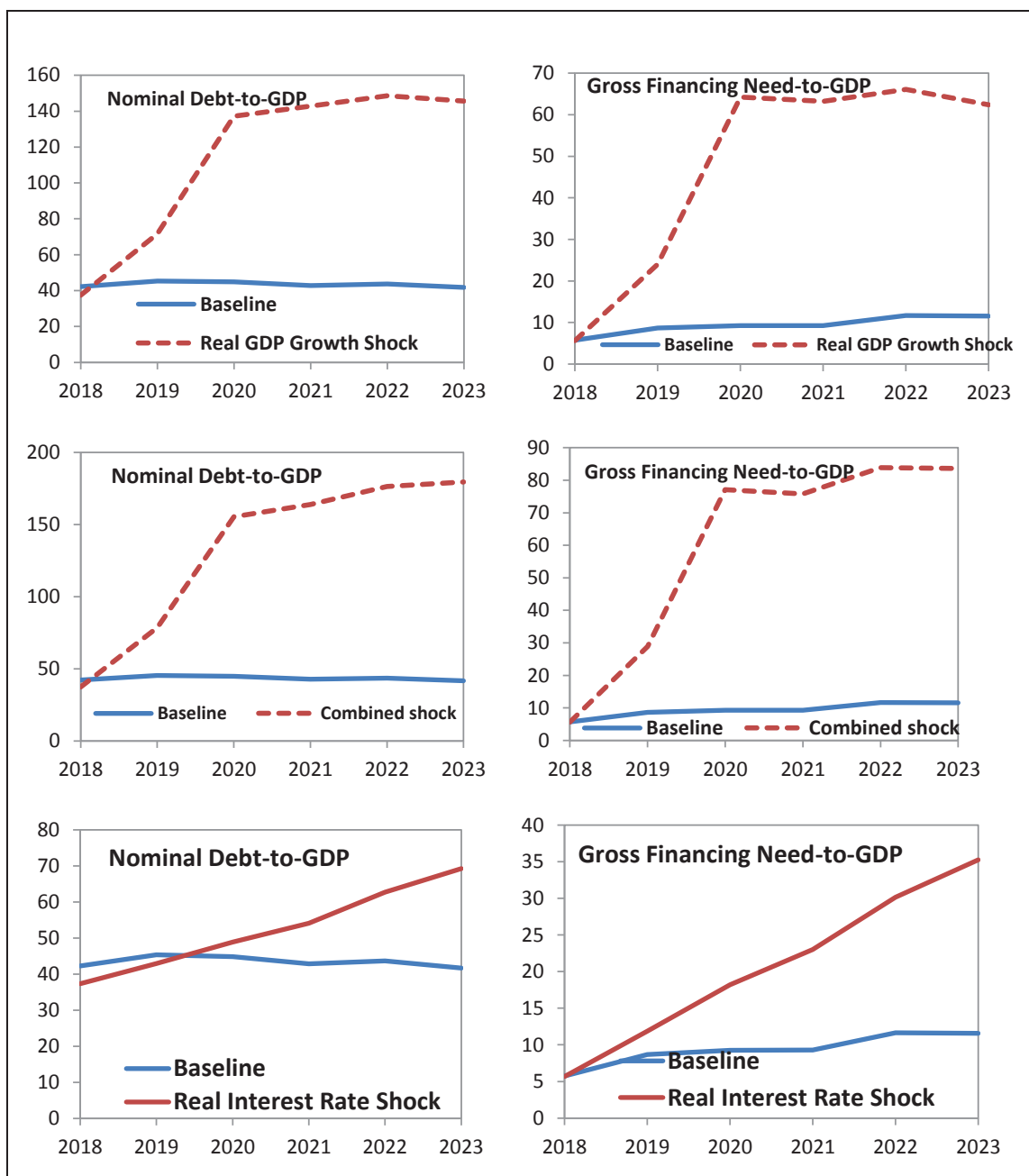
نمودار ۷- وضعیت شاخص‌های فرعی مدل DSA در شرایط ادامه روند موجود براساس گزینه تحریم

<sup>۲۵</sup>- براساس داده‌های سایت Bloomberg نرخ بازدهی اوراق خزانه آمریکا با سررسید ۵ ساله در سپتامبر ۲۰۱۷ کمتر از ۳ درصد می‌باشد. این درحالی‌است که نرخ‌های بازدهی انواع اوراق دولتی با سررسیدهای بالاتر از ۳ سال در ایران گاهی به ۲۰ درصد هم می‌رسد.

### دور جدید تحریم‌های اقتصادی و بررسی سناریوی‌های شوک (Shock Scenario)

پیش‌بینی شوک‌های وارد به متغیرهای کلیدی مدل *DSA* و تحلیل پایداری بدهی دولت با در نظر گرفتن این شوک‌ها از ارکان دیگر مدل *DSA* می‌باشد که تصویر روشنی از وضعیت شاخص‌های پایداری بدهی دولت در افق زمانی مورد نظر ارائه می‌دهد. کاهش درآمدهای نفتی و افزایش نرخ‌های بهره به دلیل تمایل دولت به افزایش جذابیت اوراق بهادار دولتی دو چالش اصلی این حوزه در شرایط تحریمی خواهند بود. رصد تغییرات شاخص‌های پایداری بدهی با فرض وارد شدن شوک‌های محتمل تصویر مناسبی را برای انجام پیش‌بینی‌های لازم در اختیار می‌گذارد. مهم‌ترین شوک‌هایی که در مدل مورد بررسی قرار می‌گیرد به این شرح هستند:

- ۱- شوک رشد تولید ناخالص داخلی (Real GDP Growth Shock): کاهش نرخ رشد به اندازه ۵۰ درصد انحراف معیار در دو سال اول پروژه
  - ۲- شوک نرخ بهره (Interest Rate Shock): اختلاف میان میانگین نرخ بهره حقیقی در دوره پروژه با ماکزیمم نرخ بهره ۱۰ سال دوره تاریخی
  - ۳- شوک نرخ ارز (Exchange Rate Shock): رشد نرخ ارز به اندازه بیشترین رشد تاریخی
  - ۴- شوک ترکیبی (Combined Macro-Fiscal Shock): اثرات همه شوک‌های بالا را در بر می‌گیرد.
- در نمودار زیر نتایج مدل *DSA* تحت سناریوی‌های شوک رشد تولید ناخالص داخلی و شوک ترکیبی ارائه شده است. همانگونه که نتایج مدل نشان می‌دهد در شوک نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، که در آن کاهش نرخ رشد به اندازه ۵۰ درصد انحراف معیار نرخ رشد در تاریخچه متغیر (۱۳۸۶-۱۳۹۶) در دو سال ابتدایی پروژه، اعمال می‌شود، وضعیت هر دو شاخص (*Debt/GDP*)، (*GFN/GDP*) در افق برنامه‌ریزی از آستانه هشدار عبور می‌کند و به ترتیب به سطوح بالای ۱۵۰ درصد و ۷۰ درصد می‌رسد. همچنین تحت سناریوی شوک ترکیبی نتایج مشابهی رخ می‌دهد و هر دو شاخص مزبور از آستانه هشدار عبور می‌کنند. حساسیت بالای نتایج مدل به رشد تولید ناخالص داخلی موجب می‌گردد که کاهش رشد تولید ناخالص داخلی واقعی باعث افزایش شدید شاخص‌های پایداری بدهی دولت گردیده و در سال‌های آینده به بروز چالش‌هایی در بازپرداخت اصل و فرع اوراق منجر شود.



نمودار ۴- روند تغییرات شاخص‌های (Debt/GDP) و (GFN/GDP) در شرایط تحریم تحت سناریوی‌های شوک در طول سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲- درصد

ماخذ: بر اساس محاسبات مدل- امور اقتصاد کلان

## جمع‌بندی و راه‌کارها

همانگونه که پیش‌از این گفته شد به‌رغم کنترل نسبی شاخص‌های استاندارد مدل *DSA* تحت سناریوی پایه (*Baseline*)، اجرای مدل در گزینه شرایط تحریمی، نشان می‌دهد که پایداری بدهی‌های دولت، از ناحیه شوک‌های مختلف - که در زمان وقوع دور جدید تحریم‌های اقتصادی محتمل هستند - به شدت آسیب پذیر است. این موضوع لزوم حساسیت هر چه بیشتر در خصوص عملکرد منابع و مصارف بودجه‌ای کشور را نشان می‌دهد. از طرف دیگر بالا بودن بیش از حد شاخص *Bond Spread*<sup>۲۶</sup> مدل *DSA* می‌باشد، مسبب بروز اختلالات زیادی در حفظ پایداری بدهی دولت می‌باشد. این امر نشانگر بالا بودن هزینه تأمین مالی از طریق اوراق بهادار برای دولت می‌باشد. بی‌شک این امر در بی‌نظمی‌های حاصل از اثرگذاری شوک‌های مختلف بر شاخص‌های پایداری بدهی دولت ایران مؤثر است. راهکارهای ذیل می‌تواند به بهبود روند پایداری بدهی دولت کمک نماید:

### ➤ شناسایی و متوقف نمودن موتورهای ایجاد بدهی دولت

در حال حاضر انباره‌ای از بدهی‌ها و معوقات دولت به صورت انباشته وجود دارد که به دلیل ایجاد تعهدات جدید، سالانه به مقدار آن اضافه می‌شود. در این میان تداوم روند انباشت بدهی به دلیل سود مطالبات از دولت می‌تواند به خطر بزرگی تبدیل شود. طراحی سامانه کنترل تعهدات دولت موضوع ماده (۵) آیین نامه اجرایی بند (ت) ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه، به منظور الزام به اخذ تأییدیه و رعایت سقف مجاز در ایجاد هرگونه تعهد جدید توسط دستگاه‌های اجرایی، راهکار مناسبی برای متوقف نمودن جریان ایجاد بدهی می‌باشد.

### ➤ اصلاح رابطه مالی دولت با بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی

در حال حاضر بیش از ۱۲ درصد بدهی‌های دولت مربوط به بدهی به سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد. این امر به عدم ایفای تعهدات دولت به سازمان تأمین اجتماعی مربوط می‌شود. لازم است در این خصوص میزان تعهدات مالی سالانه دولت به صندوق تأمین اجتماعی به صورت شفاف در لایحه بودجه سالانه ذکر شود. کاهش پلکانی سهم مشارکتی دولت در حق بیمه تأمین اجتماعی افراد، متناسب با افزایش حقوق آن‌ها و نظارت دقیق بر کارگاه‌ها و صورت حساب‌های مالیاتی آن‌ها در کاهش بار تعهدات دولت مؤثر است.

کاهش سلطه مالی دولت بر سیستم بانکی در قالب حذف تدریجی تسهیلات تبصره‌ای و تکلیفی در قوانین بودجه سنواتی و استفاده از ظرفیت عملیات بازار باز، می‌تواند به کاهش بدهی‌های دولت به شبکه بانکی بیانجامد. این امر مستلزم اوراق بهادار سازی بخشی از مطالبات بانک‌ها و همچنین صندوق‌های بازنشستگی از دولت می‌باشد.

➤ مدیریت بازار بدهی و بازار سرمایه در راستای کاهش تدریجی نرخ‌های بازدهی اوراق و حرکت به سمت انتشار اوراق بلندمدت به جای کوتاه مدت

➤ استفاده از ظرفیت اوراق ارزی

۲۶- این شاخص نشانگر تفاوت نرخ بازدهی اوراق با سررسید مشابه در کشور مورد نظر و کشور آمریکا (یا آلمان) می‌باشد. حد آستانه حساسیت برای این شاخص ۲ درصد و آستانه هشدار ۶ درصد است. به نقل از ماخذ زیر:

- استفاده از ظرفیت قانون رفع موانع تولید در تهاتر بدهی‌های دولت و همچنین بهره‌گیری مناسب از اوراق تسویه خزانه در چارچوب تهاتر چهارجانبه اوراق بند (و) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸
- ورود بانک مرکزی به عنوان بازارگردان بازار بدهی و استفاده از اوراق بدهی به عنوان ابزار سیاست پولی
- افزایش تدریجی سهم صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق بازار بدهی
- تسهیل ورود سرمایه‌گذاران خارجی در خرید اوراق ریالی
- استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به منظور توسعه بازار بدهی خرید اوراق
- بکارگیری روش‌های نوین و کارآمد در اخذ مالیات و جلوگیری از فرار مالیاتی، صرفه‌جویی در هزینه‌ها و رعایت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد



## بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

منصور گنجی

### مقدمه

رسالت بودجه دولت در سال ۱۳۹۸ ایفای نقش مؤثر برای ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی کشور، مقابله فعالانه با تحریم‌ها، مهار تورم، صیانت از تولید و اشتغال، تأمین معیشت مردم و کاهش فقر و تخفیف پیامدهای چالش‌های اقتصادی مذکور به رغم کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام است. دستیابی به اهداف مذکور در گروی استفاده از فرصت تحریم برای قاعده‌مند کردن رابطه بودجه و نفت، استمرار سیاست‌های ارزی حافظ منابع ارزی، به‌کارگیری سیاست‌های مالی و پولی مهارکننده رکود و تورم، اصلاح رابطه دولت با بانک‌ها، تقویت بازار سرمایه به عنوان ابزار تأمین مالی و مؤثر در مهار رشد نقدینگی، افزایش درآمدهای پایدار دولت و اهرم کردن آن‌ها به‌عنوان محرک اقتصاد، تمرکز بر حوزه‌های پیشران تولید، انضباط مالی و حذف هزینه‌های غیرضرور دولت، اصلاح نظام یارانه‌ای و قیمت‌گذاری، اصلاح نظام تعرفه‌ای و مالیاتی، شناسایی و عملیاتی نمودن راهکارهای افزایش منابع عمومی متناسب با شرایط خاص سال ۱۳۹۸، می‌باشد که با بهره‌گیری از توان حداکثری بخش غیردولتی امکان‌پذیر است.

دولت با در نظر گرفتن چالش‌های ساختاری اقتصاد و پیامدهای تحریم‌های جدید، بودجه سال ۱۳۹۸ را به نحوی تنظیم کرده که تهدیدهای پیش‌رو را به فرصتی جهت اصلاح مشکلات ساختاری، افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایران و دستیابی به اهداف اقتصاد مقاومتی تبدیل نمایند. از مهم‌ترین اهداف بودجه در سال ۱۳۹۸، مقابله فعالانه با تحریم‌ها است به گونه‌ای که از تولید و اشتغال صیانت، بیکاری و تورم مهار و وابستگی بودجه به نفت قاعده‌پذیر و به‌تدریج قطع شود.

در ادامه مهم‌ترین جهت‌گیری‌ها و اقدامات و تمهیدات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و انطباق آن با رویکردها و بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تشریح و مورد بررسی قرار گرفته است.

**بخش اول : بررسی موضوعی مهم‌ترین جهت‌گیری‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در**

### انطباق با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

۱-۱- حمایت از معیشت عمومی و عدالت اجتماعی (رویکرد عدالت بنیانی)

- تأمین کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی و نهاده‌های دامی و کشاورزی معادل ۱۴ میلیارد دلار با نرخ ۴۲۰۰ تومان (معادل ۶۰ هزار میلیارد تومان یارانه) (بند ۶ موضوع افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی و بند ۷ موضوع تأمین امنیت غذا و درمان)
- استمرار پرداخت یارانه نقدی و هدفمند کردن توزیع اعتبارات یارانه‌ها از طریق حذف یارانه ثروتمندان و دهک‌های بالا از طریق استانداردسازی (بند ۴ موضوع استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها)
- منابع هدفمندی ۱۴۲ / ۶ هزار میلیارد تومان و مصارف آن (به جز مواردی که به شرکت‌ها بازگردانده می‌شود)، ۶۲/۶ هزار میلیارد تومان شامل: بابت یارانه نقدی ۴۲۵۰۰ میلیارد تومان، یارانه گندم ۶۱۴۵ میلیارد تومان؛ دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی ۴۹۰۰ میلیارد تومان و کاهش فقر مطلق ۷۰۰۰ میلیارد تومان و سایر موارد حمایت از تولید ۲۱۶۵ میلیارد تومان. (بند ۴ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها)
- افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان دولت (رشد ۲۰ درصدی)
- استمرار همسان‌سازی حقوق بازنشستگان (۲۰۰۰ میلیارد تومان)
- استمرار طرح مقابله با فقر مطلق (۷۰۰۰ میلیارد تومان)
- استمرار اجرای طرح تحول سلامت (۳۶۰۰۰ میلیارد تومان) (بند ۷ موضوع تأمین امنیت درمان)
- استمرار اجرای طرح توسعه و توازن منطقه‌ای (۱۴۳۰۰ میلیارد تومان) (بند ۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور)
- پیش‌بینی اعتبار لازم به منظور اجرای مفاد ماده ۷۱ قانون برنامه ششم به منظور تأمین اعتبار مربوط به پرداخت سهم بیمه کارفرمایی کارفرمایانی که در طول اجرای برنامه ششم توسعه نسبت به استخدام نیروی کادر جدید مبادرت می‌ورزند به مدت ۲ سال (بند ۱ موضوع تأمین شرایط و فعالسازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی)
- متمرکز کردن تمامی سهم درمان از مجموع ماخذ کسر حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی در نزد خزانه داری کل کشور (بند ۷ موضوع تأمین امنیت درمان)
- ارائه بسته خدمات بیمه پایه سلامت به صورت رایگان برای اقشاری که براساس آزمون وسع استحقاق سنجی می‌شوند در قالب نظام ارجاع، پزشک خانواده و در مراکز دانشگاهی (بند ۷ موضوع تأمین امنیت درمان)
- ارائه بسته خدمات بیمه پایه تعریف‌شده از طریق نظام ارجاع و پزشک خانواده برای کلیه اقشاری که براساس آزمون وسع به صورت رایگان تحت پوشش بیمه سلامت قرار می‌گیرند. (بند ۷ موضوع تأمین امنیت درمان)
- بسترسازی برای تسویه بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی (بند ۹ موضوع اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور)

## ۱-۲- حمایت از تولید و اشتغال

(رویکرد درون‌زایی- بند ۱ موضوع تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط) برنامه‌های تولید و اشتغال به شرح زیر طبقه‌بندی شده‌اند:

### ۱-۲-۱- تحریک رشد اقتصادی و تولید با استفاده از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بند ۱

ارتقای توان تولید ملی)

- لحاظ حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان (عدم تغییر نسبت به اعتبار مصوب ۱۳۹۷) و ۶۳,۸ هزار میلیارد تومان در سقف دوم با رشد ۳ درصدی.
- پیش‌بینی استفاده از این اعتبارات (حداکثر تا ۱۰ درصد) به صورت اهرمی به منظور تجهیز منابع مالی از بازارهای پول و سرمایه و آورده بخش خصوصی در قالب قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی
- اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی بر اساس قواعد ذیل:

- طرح‌های دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۸۵ درصد و با قابلیت بهره‌برداری در سال ۱۳۹۸
- طرح‌های تأمین و انتقال آب شرب
- توسعه شبکه ریلی کشور
- طرح‌های مرتبط با زیرساخت‌های اشتغال
- توسعه صادرات غیر نفتی
- حمایت از مناطق محروم
- طرح‌های مرتبط با کمک به تولید کالاهای اساسی مورد نیاز کشور
- طرح‌های مربوط به محیط‌زیست، میراث فرهنگی و گردشگری

### ۱-۲-۲- استمرار برنامه اشتغال مولد و سیاست‌های فعالانه بازار کار (بند ۱ موضوع تأمین شرایط و

فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی)

- برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار
- هدف اصلی این برنامه نوسازی و بازسازی ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به تفکیک ۳۱ استان است.
- برنامه تولید و اشتغال بخش کشاورزی
- برنامه تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی بر مبنای رسته‌فعالیت‌های اولویت‌دار، برنامه ارتقای توان تولید ملی و تثبیت اشتغال در قالب بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی بخش کشاورزی و تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی موجود بخش کشاورزی به منظور تثبیت اشتغال موجود
- برنامه ارتقای معیشت مناطق مرزی

- طرح‌های حوزه سیاست‌های فعال بازار کار
    - طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی، طرح مشوق بیمه سهم کارفرمایی، طرح مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار، طرح یارانه دستمزد، طرح توسعه تأمین مالی مشاغل خرد با رویکرد بانکداری پیوندی و توسعه و حمایت از مشاغل خانگی
  - برنامه اشتغال در حوزه گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی
    - توسعه زیرساخت‌ها (هتل و اقامت‌گاه)، تجهیز تأسیسات گردشگری، توسعه صنایع دستی، مرمت آثار تاریخی و راه‌اندازی موزه‌ها در مناطق شهری و روستایی
  - برنامه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و توسعه آن‌ها
    - ایجاد فرصت شغلی در حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان و ایجاد اشتغال برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی
  - برنامه تولید و اشتغال حوزه صنعت و معدن
    - تأمین تسهیلات به منظور تکمیل واحدهای نیمه تمام صنعتی و معدنی، بازسازی و نوسازی واحدهای صنعتی و معدنی و تأمین سرمایه در گردش، تأمین یارانه سود تسهیلات
- ۱-۲-۳- افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد (بند ۱ موضوع به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی)**
- استفاده اهرمی از منابع عمومی به منظور جذب منابع بخش خصوصی و بازارهای پول و سرمایه برای تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام.
  - تأکید بر خرید محصول (کالا و خدمت) پروژه‌های مشمول مشارکت عمومی-خصوصی، خارج از تعرفه‌های تکلیفی براساس قیمت تمام شده.
  - ایجاد زمینه برای استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی در بخش‌هایی همانند آموزش، بهداشت، کشاورزی.
  - تأکید بر امکان خرید محصول پروژه‌های مشارکتی استانی که توسط شورای برنامه‌ریزی استان مصوب گردیده‌اند.
- ۱-۲-۴- حمایت از محصولات استراتژیک**
- پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای پرداخت یارانه به نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی (بند ۴ موضوع استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها)
  - تقویت منابع ساماندهی تولید و خرید تضمینی محصولات کشاورزی (بند ۶ موضوع افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی و بند ۷ موضوع تأمین امنیت غذا و درمان)
  - افزایش اعتبار خرید تضمینی گندم متناسب با افزایش نرخ خرید تضمینی این محصول از ۵ هزار میلیارد تومان به ۸ هزار میلیارد تومان (بند ۶ موضوع افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی و بند ۷ موضوع تأمین امنیت غذا و درمان)

- تأمین نیاز ارزی واردات کالاهای اساسی به نرخ رسمی (بند ۷ موضوع تأمین امنیت غذا و درمان)
- افزایش ذخائر راهبردی ۹ قلم اصلی کالاهای اساسی و ضروری (بند ۷ موضوع ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا))
- تکمیل و تجهیز و نگهداری انبارها و مراکز ذخیره سازی کالاهای اساسی. (بند ۷ موضوع ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا))

#### ۱-۲-۵- حمایت از حوزه انرژی

- تخصیص حداکثری منابع از محل منابع در دسترس به صنعت برق به منظور مقابله با اثرات تحریمها
- تأمین ۸۰۰۰ مگاوات کمبود برق از طریق افزایش توان نیروگاهها و برنامه جامع مدیریت مصرف (بند ۱ موضوع به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی)
- فروش بخشی از نفت از طریق بورس انرژی به بخش غیردولتی (بند ۱۳ موضوع مقابله با ضربه پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق ایجاد تنوع در روشهای فروش و مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش)
- ذخیره سازی راهبردی نفت برای بازاریابی و فروش منعطف و کاهش اثر تحریم بر تولید (بند ۱۴ موضوع افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور)
- شروع سرمایه‌گذاری جهت نگهداشت توان تولید نفت شرکت ملی نفت ایران با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی (بند ۱۴ موضوع تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیتهای تولید نفت و گاز، به ویژه در میادین مشترک)
- تداوم استفاده از سازوکار ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید برای میادین مشترک غرب کارون و پارس جنوبی (بند ۱۴ موضوع تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیتهای تولید نفت و گاز، به ویژه در میادین مشترک)
- اجرای طرحهای اقتصاد مقاومتی از جمله حمایت از طرح ساخت داخل ۱۰ قلم کالاهای اساسی مورد نیاز صنعت نفت و حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان برای ساخت و تجاری سازی قطعات مورد نیاز صنعت نفت (بند ۲ موضوع افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش بنیان)
- پیش‌بینی منابع لازم برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر از طریق بخش غیردولتی (بند ۱ موضوع به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی)
- اختصاص اعتبارات لازم برای بهینه‌سازی و افزایش راندمان نیروگاهها، نگهداشت و توسعه خطوط لوله و انبارهای نفت کشور و اجرای طرح ایمنی‌سازی و هوشمندسازی جایگاههای CNG (بند ۳ موضوع محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید)

- خرید تضمینی برق حاصل از تبدیل پسماندهای عادی انرژی به میزان ۱۸۶۰ میلیارد تومان در اجرای ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق (بند ۱ موضوع به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی)
- تداوم گازرسانی به شهرها و روستاهای سیستان و بلوچستان، هرمزگان، جنوب کرمان و خراسان جنوبی از محل ۱۴/۵ درصد شرکت ملی گاز ایران به میزان ۱۵۰۰ میلیارد تومان
- تکلیف به شرکت ملی نفت تا سقف ۶۰۰۰ میلیارد تومان از منابع دریافتی از خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها برای خرید قیر مصرفی پروژه‌های مربوط به شرح زیر:
  - ۵۰ درصد برای آسفالت شبکه راه‌های اصلی، پروژه‌های مسکن مهر و...
  - ۱۳ درصد برای آسفالت معابر شهری با جمعیت زیر ۵۰ هزار نفر
  - ۱۷ درصد وزارت جهاد برای خاک‌پوشی
  - ۱۷ درصد برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و انجام طرح‌های مشارکتی با دهیاری‌ها
  - ۳ درصد نوسازی مدارس

#### ۱-۲-۶- حمایت از حوزه ارتباطات

- توسعه کسب و کارهای دیجیتالی در سطح کشور (بند ۲ موضوع پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان)
- توسعه زیرساخت‌های اقتصاد دانش‌بنیان و اقتصاد دیجیتال (بند ۲ موضوع پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان)
- توسعه فناوری‌های نوین (بند ۲ موضوع پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان)
- افزایش خانوارهای متصل به پهن باند با سرعت حداقل ۲۰ مگابیت بر ثانیه از طریق توسعه کمی و کیفی شبکه داده کشور (بند ۲ موضوع پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان)
- کاهش شکاف دیجیتالی در برخورداری از خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات بین مناطق شهری و روستایی از طریق افزایش دسترسی پرسرعت روستاها به پهن باند و تأمین زیرساخت‌های ارائه خدمات دولت الکترونیک (بند ۱۶ موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها)
- تأمین زیرساخت ارائه خدمات دولت به صورت الکترونیکی در سراسر کشور (بند ۱۶ موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها)

#### ۱-۲-۷- حمایت از حوزه امور آب، کشاورزی و محیط زیست

- اعتبارات بخش کشاورزی ذیل فصل کشاورزی و منابع طبیعی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل (۱۳۹۷) رشدی معادل ۲۰ درصد داشته است.
- اعتبارات سال ۱۳۹۸ فصل آب، نسبت به سال قبل (۱۳۹۷) رشدی معادل ۱۹ درصد داشته است.

- تأمین آب اضطراری شهرها و روستاهای دارای تنش و بحران
- توجه به روند رو به رشد خوداتکایی محصولات راهبردی کشاورزی (بند ۶ موضوع افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی و بند ۷ موضوع تأمین امنیت غذا و درمان)
- توجه به توسعه باغات در اراضی شیبدار (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- توسعه سطح زیرکشت و افزایش تولید محصولات کشاورزی با استفاده از روش‌های نوین آبیاری (بند ۳ موضوع محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید)
- اجرای طرح‌های مهار و تنظیم آب‌های مرزی و شبکه‌های آبیاری متناظر آن‌ها، طرح انتقال آب با لوله به ۴۶ هزار هکتار دشت سیستان، احیاء اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام، اجرای عملیات آبخیزداری و مقابله با پدیده گرد و غبار (ریزگردها) (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- توجه به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های بخش آب از طریق تقویت اعتبارات ردیف خرید تضمینی آب به میزان ۶۱۰۰ میلیارد ریال (بند ۱ موضوع به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی)
- تقویت اعتبارات طرح‌های تأمین آب شرب و آبرسانی به شهرها: اعتبار پیشنهادی برای طرح‌های آبرسانی و سدهای با هدف تأمین آب شرب در لایحه بودجه در حدود ۲۴۲۱۴ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به مصوب سال قبل رشدی در حدود ۲۴ درصد داشته است. (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- پیش‌بینی اعتبار لازم برای خاتمه ۲۳ طرح خاتمه یافتنی بخش آب با اعتبار پیشنهادی ۵۳۱۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ (این رقم ۵ برابر رقم متناظر در قانون بودجه ۱۳۹۷ می‌باشد). (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- حمایت از حوزه امور آب، کشاورزی و محیط زیست (آبرسانی شرب روستایی و عشایری به میزان ۹۶/۵ میلیارد تومان از محل افزایش نرخ آب بهای شهری)
- افزایش دو برابری اعتبار هزینه‌ای خرید تضمینی آب و پساب از بخش خصوصی به میزان ۴۱۰ میلیارد تومان، (بند ۱ موضوع به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی)
- تأمین اعتبار بیمه کشاورزی و واکسیناسیون دام، (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- ایجاد زیرساخت‌های تولید واکسن آنفلوآنزای فوق حاد پرندگان، (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- تقویت اعتبارات کاداستر اراضی کشاورزی، (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- اخذ عوارض از فروش کالاهای مصرفی مخرب محیط زیست به میزان ۱۰۰۰ میلیارد تومان و صرف آن در ایجاد تاسیسات منطقه‌ای برای تبدیل پسماند به انرژی،
- رشد ۷۴ درصدی اعتبارات تحقیقاتی و پژوهشی از ۶۱ میلیارد تومان به ۱۰۶ میلیارد تومان) (بند ۸ موضوع مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف)

#### ۱-۲-۸- حمایت از حوزه حمل و نقل

- استمرار اجرای طرح جایگزینی ناوگان فرسوده حمل و نقل (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)

- توجه ویژه به اتمام طرح‌های اولویت‌دار حمل و نقل زمینی (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)
- در صورت تأمین ۱۵ درصد سهم دستگاه توسط شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط، اختصاص حداقل ۲ میلیارد دلار برای ساخت و بهره‌برداری از مترو و کاهش آلودگی هوا از محل تبصره ۳.
- (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)

#### ۹-۲-۱- حمایت از حوزه صنعت و معدن

- افزایش ۴۳ درصدی حقوق دولتی معادن
- افزایش ۲۵ درصدی ردیف مصارف بخش معدن در راستای اجرای ماده ۴۳ قانون برنامه ششم و تحقق اهداف موضوع خاص معدن و صنایع معدنی
- پیش‌بینی افزایش سرمایه صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک در جهت افزایش توان پوشش ضمانت تسهیلات اشتغال‌زایی
- تأمین اعتبار طرح‌های زیست محیطی (تصفیه فاضلاب شهرک‌های صنعتی) در عین کاهش سقف اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
- پیش‌بینی تبصره و ردیف جمعی-خرجی برای تسویه مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای از دولت با بدهی‌های آن‌ها به دولت
- تأمین منابع لازم برای نوسازی ناوگان فرسوده و تاکسی فرسوده
- تأمین منابع برای مشارکت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با بخش خصوصی در مناطق محروم
- تأمین منابع برای کمک به نوسازی و تکمیل زنجیره ارزش در راستای جلوگیری از خام‌فروشی
- (بند ۱۵ موضوع افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش)
- افزایش اعتبارات کمک‌های فنی و اعتباری بمنظور جبران بخشی از منابع مورد نیاز واحدهای تولیدی (بند ۱ ارتقای توان تولید ملی)



جدول زیر منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور را نشان می‌دهد.

عنوان منبع	مبلغ (میلیارد ریال)	توضیحات
اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ ماده واحده	۳۰۰۰۰	وجوه اداره شده، بارانه نرخ سود تسهیلات و کمک بلاعوض
اعتبارات بندهای الف و ب ماده ۵۲ قانون الحاق ۲	۱۰۵۶۰۰	سپرده گذاری معادل ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق برای پرداخت تسهیلات، پیش‌بینی ۶,۶ میلیارد ریال منابع ورودی صندوق، احتساب نرخ تسعیر ارز (نیمایی) متوسط ۸۰۰۰۰ ریال به ازای هر دلار
تسهیلات بانکی	حداقل به میزان ۱۳۵۶۰۰	حداکثر با نرخ سود تسهیلات مصوب شورای پول و اعتبار
اعتبارات متفرقه	۵۹۰	۵۰٪ اعتبارات موضوع تبصره ۴ ماده ۹۴ قانون برنامه ششم توسعه (موضوع اشتغال جوانان)
۱۰ درصد از ۳ درصد ردیف ۱۱۰۵۱۲ جدول ۵ ماده واحده	۱۱۷۰	۱۰٪ عوارض موضوع جزء ۱ بند ب ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه (موضوع اشتغال روستایی)
تسهیلات قرض الحسنه	۲۰۰۰۰	۱۴۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات به مددجویان کمیته امداد و ۶۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات به مددجویان سازمان بهزیستی
تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	۷۰۰۰	سهم از اعتبارات ردیف ۲۳ جدول تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ جمعاً ۲۱۱۶۵ میلیارد ریال
پیش‌بینی مجموع منابع قابل تجهیز	۳۰۷۰۰۰	-

### ۱-۳- حمایت از صادرات

(رویکرد برونگرایی - بند ۱۰ حمایت همه‌جانبه‌هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت)

- تأمین ۷۸۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای توسعه صادرات غیر نفتی و اجرای بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی و متنوع سازی در کشورهای هدف
- حمایت از صادرات غیر نفتی از طریق بسته حمایت از صادرات غیر نفتی (مصوبه ستاد اقتصاد مقاومتی) و پیش‌بینی ردیف اعتباری مشوق‌های صادراتی
- تلاش برای کاهش واردات از مبادی غیر رسمی از طریق بهره‌گیری از دستگاه‌های پرتونگاری در گمرکات کشور
- مدیریت واردات کالاهای دارای اولویت (سرمایه‌ای و واسطه‌ای)

### ۱-۴- توجه به دانش بنیان نمودن اقتصاد

(رویکرد دانش‌بنیانی - بند ۲ پشتتازی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری به منظور ارتقاء جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه)

➤ حمایت از پارک‌ها و مراکز رشد علم و فناوری و مراکز نوآوری (رشد ۶۳ درصدی اعتبار هزینه‌ای)

- ارتقاء ۵ دانشگاه به تراز بین‌المللی
- تأمین یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) به منظور تجهیز آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فن‌آوری با تضمین دولت و بازپرداخت آن، از محل اعتبارات بودجه عمومی (بند الف تبصره ۳)
- اختصاص ۱۰ درصد از اعتبارات برنامه «پژوهش‌های کاربردی» دستگاه‌های اجرایی به پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی (جزء ۲ بند ه تبصره ۹)
- امکان استفاده از اوراق مالی اسلامی برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها (تبصره ۵)
- امکان بهره‌مندی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پارک‌های علم و فناوری از محل قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (بند و تبصره ۹)
- امکان استفاده دانشگاه‌ها از منابع بودجه استانی (بند ز تبصره ۹)
- اختصاص ۴۰ درصد از هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت برای حل مسائل و مشکلات مربوطه از طریق توافق‌نامه با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی (بند ح تبصره ۹)
- حمایت از اجرای پروژه‌های اساسی پژوهشی نظیر همکاری با آزمایشگاه سرن (CERN)، پروژه احداث رصدخانه ملی ایران و حمایت از اولین کشتی تحقیقاتی اقیانوس پیمای کشور

### ۱-۵- افزایش پایداری بودجه در مقابل تحریم‌ها و شوک‌ها

- (بند ۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی)
- افزایش درآمدهای پایدار بودجه
  - اصلاحات مالیاتی: کاهش و شفافیت در معافیت‌های اعطا شده، کاهش فرار مالیاتی، تقویت بسترهای اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی جهت کاهش هزینه‌های وصول مالیات (بند ۱۷ موضوع اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی)
  - مولدسازی و واگذاری دارایی‌های دولت (مکان‌محور کردن اطلاعات اموال غیرمنقول دولتی و مولدسازی آن‌ها تا سقف ۲۰۰۰ میلیارد تومان و همچنین فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول دولتی تا سقف ۱۰۰۰ میلیارد تومان توسط وزارت اقتصاد) (بند ۹ موضوع اصلاح و تقویت همه‌جانبه‌نظام مالی کشور)
  - اصلاح نظام یارانه‌ای و قیمت‌گذاری (بند ۴ موضوع استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها و بند ۲۳- شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار)

- کاهش هزینه‌ها (بند ۱۶ موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها)
  - صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای با اولویت‌بندی هزینه‌ها
  - حذف هزینه‌های غیرضرور
- توجه ویژه به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تأمین اعتبار و اولویت‌بندی طرح‌ها.
- از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران:
  - ۵۰۰ میلیارد تومان برای خرید و تأمین بالگرد و تجهیزات امداد هوایی
  - ۲۵۰ میلیارد تومان برای وزارت بهداشت در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح
  - ۱۰۰۰ میلیارد تومان برای سهم دولت و تقویت صندوق بیمه محصولات کشاورزی
  - ۱۰۰ میلیارد تومان برای پیشگیری بیماری‌های واگیرداری و واکسیناسیون دام‌ها به سازمان دامپزشکی
  - ۲۰۰ میلیارد تومان برای ارتقای کیفیت واکسیناسیون آنفلوآنزای طیور به موسسه رازی

## ۱-۶- افزایش شفافیت و انضباط بودجه‌ای

- (بند ۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...)
- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
  - با هدف افزایش شفافیت و انضباط بودجه‌ای، اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای تمامی دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی، استانی و شرکت‌های دولتی، حذف تعدادی از ردیف‌های بودجه‌ای و تفویض اختیار بیشتر به استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ لحاظ شده است.
  - امسال برای اولین بار تمام دستگاه‌های ملی-استانی و شرکت‌های دولتی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد خواهند داشت.
  - صرفه‌جویی حاصل از تفاضل قیمت تمام شده تا هزینه قطعی در دستگاه‌هایی که بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را پیاده‌سازی کردند تا ۵۰ درصد به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری در قالب پرداخت غیرمستمر و تا ۵۰ درصد برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای دستگاه ذی‌ربط، قابل هزینه کرد خواهد بود.
- افزایش شفافیت بودجه‌ای
  - با هدف شفافیت خدمات نظام به مردم، افزایش شفافیت بودجه و زمینه‌سازی برای اصلاحات ساختاری بودجه برای اولین بار انواع یارانه‌های بودجه‌ای، فرابودجه‌ای و

- یارانه‌های غیرمستقیم و پنهان و همچنین معافیت‌های مالیاتی و گمرکی احصا و محاسبه گردید.
- شفاف‌سازی منابع و مصارف حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قالب تبصره ۱۴ لایحه بودجه
  - انضباط بودجه شرکت‌های دولتی
    - لحاظ بودجه شرکت‌های دولتی که در قانون بودجه سنواتی
    - احصای دوباره شرکت‌های زیان‌ده بر حسب عملکرد واقعی سال‌های گذشته
    - ارائه بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد
  - تقویت نقش استان‌ها در بودجه
    - در راستای تمرکززدایی و افزایش کارایی تخصیص بودجه، در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ سهم استان‌ها از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ۳۷ درصد رسید و نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در کلیه دستگاه‌های تابع نظام بودجه هزینه‌ای استانی مستقر شد.
    - افزایش اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، تدوین برنامه حذف یارانه‌ها به صورت استانی و تخصیص منابع آن به همان استان جهت رفع فقر مطلق و اتمام طرح‌های عمرانی نیمه تمام
    - توزیع عوارض ارزش‌افزوده توسط شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها از طریق فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و ادارات امور عشایر مصرف می‌شود.
  - ساماندهی بدهی‌های دولت
    - اصلاحات نظام بانکی (افزایش سرمایه و پرداخت بخشی از بدهی‌ها)
    - فعال کردن عملیات بازار باز
    - تأمین اصل و سود اوراق مالی در سررسید
    - پیش‌بینی منابع برای بازپرداخت تعهدات مالی و بین‌المللی دولت در خصوص سررسید اوراق مالی و بدهی‌های خارجی
    - استمرار سازوکار تهاتر مطالبات و بدهی‌های دولت: ساماندهی تهاتر مطالبات و بدهی‌های دولت در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
    - به منظور آماده‌سازی مسکن مهر، بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی بابت اصل سود خط اعتباری طرح مسکن تا سقف ۵ هزار میلیارد تومان به عنوان افزایش سرمایه دولت منظور شود و وزارت راه و شهرسازی تا ۱۵۰۰ میلیارد تومان از محل منابع داخلی خود و تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق صرف اجرای طرح کند.
  - ساماندهی ردیف‌های متفرقه و مالی
    - بازنگری در ردیف‌های متفرقه باقیمانده در جدول شماره ۹ و به حداقل رساندن آن‌ها

- حذف و ادغام بالغ بر ۴۰ ردیف از جداول (۹) و (۲-۷)
- ممنوعیت اجرای کلیه مصوبات و بخشنامه‌هایی که بار مالی آن در لایحه بودجه پیش‌بینی نشده است.

## بخش دوم: بررسی انطباق تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

شماره تبصره	متن تبصره	بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
۱-الف/ب/ج	<p>سهام صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گازی و خالص صادرات گاز، بیست درصد (۲۰٪) تعیین می‌شود. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع، بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴.۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی (معاف از تقسیم سود سهام دولت) و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴.۵٪) شرکت ملی گاز ایران از محل خالص صادرات گاز (معاف از تقسیم سود سهام دولت و مالیات با نرخ صفر) و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و کمتر توسعه‌یافته موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵) این قانون اقدام نماید. مبلغ مذکور به صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود.</p> <p>گزارش هزینه‌کرد وجوه این بند هر سه ماه یکبار توسط وزارت نفت به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و انرژی مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه می‌گردد.</p> <p>ب- سقف منابع حاصل از ارزش صادرات نفت، (نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۱ جدول شماره (۵) این قانون معادل یک میلیون و سیصد و هفتاد هزار و سیصد و هشتاد و دو میلیارد (۱,۳۷۰,۳۶۲,۰۰۰,۰۰۰) ریال و منابع مربوط به سه درصد (۳٪) مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵) این قانون پنجاه و پنج هزار و بیست میلیارد (۵۵,۰۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.</p> <p>ج- چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۹۸ کمتر از یک میلیون و چهارصد و بیست و پنج هزار و سیصد و هشتاد و دو میلیارد و یک میلیون (۱,۳۴۵,۳۸۲,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال شود، به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت بند (ب) ماه (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از محل پنجاه درصد (۵۰٪) مانده منابع حساب ذخیره ارزی با لحاظ پنجاه درصد (۵۰٪) سهم صندوق توسعه ملی نسبت به تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند.</p>	<p>۱۸- افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت.</p> <p>حفظ سهم صندوق توسعه ملی با وجود محدودیت و ناپایداری منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز بدلیل شرایط تحریم)</p>
د-ا	<p>د- به منظور تسریع گازرسانی به روستاها و انعام طرح (بروزه‌های نیمه‌تمام گازرسانی به روستاها با اولویت تداوم گازرسانی به شهرها و روستاهای استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، جنوب کرمان و خراسان جنوبی، وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط مکلف است از محل سهم چهارده و نیم درصد (۱۴.۵٪) شرکت ملی گاز ایران تا میزان پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اقدامات لازم را به‌عمل آورد.</p>	<p>۴- استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.</p>
ه-۱	<p>ه- شرکت ملی نفت ایران مکلف است تا سقف مبلغ شصت هزار میلیارد (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع دریافتی خوراک مایع تحولی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها را به حسابی که نزد خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز نماید. خزانه‌داری کل کشور موظف است صد درصد</p>	<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای</p>

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی</p>	<p>مبالغ واریزی را با اعلام وزارت نفت به صورت ماهانه به دستگاه‌های اجرایی ذیربط در سقف سهمیه‌های زیر برای خرید قیر مصرفی پروژه‌های مربوط و بر اساس موافقتنامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور، پرداخت نموده و با شرکت مذکور تسویه حساب نماید:</p> <p>۱- پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبار برای روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و روستایی و معابر محلات هدف با آفرینی شهری، پروژه‌های مسکن مهر و فرودگاه‌های کشور، در اختیار وزارت راه و شهرسازی.</p> <p>۲- سی‌زده درصد (۱۳٪) اعتبار برای آسفالت معابر شهرهای با جمعیت زیر پنجاه هزار نفر در اختیار وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)</p> <p>۳- هفده درصد (۱۷٪) اعتبار برای خاکپوش (مالج)، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)</p> <p>۴- هفده درصد (۱۷٪) اعتبار برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و انجام طرح (پروژه)‌های مشارکتی با دهیاری‌ها در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.</p> <p>۵- سه درصد (۳٪) اعتبار برای توسازی مدارس در اختیار وزارت آموزش و پرورش (سازمان توسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور)</p> <p>اولویت با پرداخت بدهی‌های گذشته دستگاه‌های اجرایی مذکور به شرکت‌های تولید قیر می‌باشد. گزارش عملکرد این بند به صورت سه ماهه توسط دستگاه‌های اجرایی ذیربط به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه می‌گردد.</p>	<p>الف- ۱- به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۸، مصارف مربوط به واگذاری بنگاه‌های دولتی موضوع جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۴/۳/۱ را از طریق جدول شماره (۱۳) این قانون پرداخت نماید.</p> <p>۲- بدهی دولت به بخشهای خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی از محل واگذاری اموال و دارایی‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به استثنای موارد مصادیق مندرج در اصل هشتاد و سوم (۸۳) قانون اساسی و غیرمشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ شماره (۱۸) این قانون قابل پرداخت است.</p> <p>ب- شرکت‌های در حال واگذاری در سال ۱۳۹۸ مشمول حکم ماده (۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) می‌باشند.</p> <p>ج- دولت (خرانهداری کل کشور) مکلف است سود سهام خود در شرکت‌هایی که سهم دولت در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است را وصول و به ردیف شماره ۱۳۰۱۰۸ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید.</p> <p>د- دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ باقیمانده سهام خود در شرکت بیمه البرز را تا پایان سال ۱۳۹۸ واگذار و منابع حاصل را پس از واریز به ردیف درآمد عمومی ۳۱۰۸۰۱ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری</p>
<p>۱- تأمین شرایط و فاعلسازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.</p> <p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p>		<p>۲</p>

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p>	<p>متن تبصره</p> <p>کل کشور تا سقف هفتصد و پنجاه و شش میلیارد (۷۵۶،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از محل بند (۳) ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره (۸) این قانون صرف افزایش سرمایه شرکت سهامی بیمه ایران نماید.</p> <p>الف- با رعایت مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۹۸ سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌ها علاوه بر باقیمانده سهمیه سال قبل، معادل ریالی سی میلیارد (۳۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار تعیین می‌شود. در مواردی که استفاده از تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) با مجوز قانونی منوط به تضمین دولت جمهوری اسلامی ایران مبنی بر بازپرداخت اصل و هزینه‌های تسهیلات مالی اخذکننده از منابع بانک‌های کارگزار خارجی و بانک‌ها و مؤسسات توسعه‌ای بین‌المللی باشد، وزیر امور اقتصادی و دارایی مجاز است پس از تصویب هیأت وزیران به نمایندگی از طرف دولت ضمانتنامه‌های کلی و یا اختصاصی مورد نیاز برای طرح‌های مذکور را حداکثر ظرف مدت یکماه صادر و یا اختیار امضای آن را با تصویب هیأت وزیران به مقام مسؤول ذیربط تفویض نماید.</p> <p>طرح‌های بخشهای خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دانش‌بنیان نیز با سپردن تضمین‌های لازم به بانک‌های عامل می‌توانند از تسهیلات مذکور استفاده کنند و بازپرداخت اصل و سود هر یک از طرح‌های مذکور از محل عایدات طرح تأمین و پرداخت خواهد شد. در مورد کلیه طرح‌های مصوب شورای اقتصاد که منابع آن‌ها از منابع محل تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) تأمین می‌شوند، اخذ تأییدیه دستگاه اجرایی ذیربط (به‌منظور تأیید اولویت برای استفاده از تأمین مالی خارجی)، وزارت امور اقتصادی و دارایی (به‌منظور صدور ضمانتنامه دولتی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (به‌منظور کنترل تعادل و مدیریت تراز ارزی کشور) و سازمان برنامه و بودجه کشور (صرفاً برای کنترل طرح‌های بخش دولتی) شامل طرح‌های شرکت‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ضروری بوده و بازپرداخت اصل و سود هر یک از طرح‌ها از محل عایدات طرح و یا منابع پیش‌بینی شده در این قانون قابل پرداخت می‌باشد.</p> <p>شورای اقتصاد با رعایت اولویت‌های بند (پ) ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه، تسهیلات مذکور را به طرح‌های بخش دولتی که دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی باشند، اختصاص می‌دهد.</p> <p>در خصوص طرح‌های غیردولتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است پس از اخذ تضمین لازم از بانک‌های عامل که به پشتوانه اخذ وثائق مناسب و کافی از مالکان طرح‌ها صادر شده است، نسبت به صدور ضمانتنامه بازپرداخت اقدام نماید.</p> <p>دولت مجاز است یک میلیارد (۱،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) دلار از تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) فوق‌الذکر را برای استفاده از منابع بانک‌ها و مؤسسات مالی و توسعه‌های بین‌المللی به منظور تجهیز آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاهها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای دولتی با تضمین دولت و بازپرداخت آن، از محل اعتبارات بودجه عمومی تأمین نماید.</p> <p>مفاد تبصره (۳۸) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۶/۳ در سال ۱۳۹۸ تنفیذ می‌گردد.</p> <p>ح- به منظور تسریع در جذب تسهیلات تصویب‌شده از بانک‌های توسعه‌ای از جمله بانک توسعه اسلامی، بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های آسیایی (AIIB) و بانک توسعه و تجارت اگو، دستگاه‌های استفاده‌کننده از تسهیلات مذکور مجازند در سقف بند (الف) این تبصره پس از موافقت</p>	۳



بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مثن تبصره	شماره تبصره
<p>۱- تأمین شرایط و فعالسازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.</p> <p>۱۴- افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز و تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، به ویژه در میادین مشترک.</p>	<p>سازمان برنامه و بودجه کشور در چهارچوب سقف اعتبارات پیش‌بینی شده برای اجرای طرح‌های با پسوندد واهی مندرج در پیوست شماره (۱) این قانون نسبت به هزینه کرد آن در چهارچوب موافقتنامه متبادله با سازمان مذکور اقدام نمایند.</p> <p>د- دولت مجاز است در صورت تأمین بانزده درصد (۱۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذیربط و تعهد به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل دو میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات خارجی این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط مترو و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد. دولت موظف است نسبت به تضمین اصل و هزینه‌های این تسهیلات اقدام نماید.</p> <p>الف- به بانک‌های عامل اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۸ از محل منابع در اختیار نسبت به اعطای تسهیلات ارزی به موارد زیر اقدام کنند:</p> <p>۱- سرمایه‌گذاران بخشهای خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه در راستای افزایش ضریب بازافت مخازن و احیای چاههای قدیمی با داشتن ذخایر نفتی درجا و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی از آن‌ها.</p>	<p>۴-الف-۱</p>
<p>۱- تأمین شرایط و فعالسازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.</p>	<p>الف- به بانک‌های عامل اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۸ از محل منابع در اختیار نسبت به اعطای تسهیلات ارزی به موارد زیر اقدام کنند:</p> <p>۲- طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن با مشارکت حداقل پنجاه و یک درصدی (۵۱٪) بخش خصوصی و تعاونی با اولویت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته بر اساس مریت‌های منطقه‌ای.</p> <p>۳- سرمایه‌گذاران بخشهای خصوصی، تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی برای طرح‌های صنایع تکمیلی و تبدیلی چندرشته‌ای.</p> <p>ب- به بانک‌های عامل اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۸ از محل منابع در اختیار نسبت به اعطای تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخشهای خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها برای طرح‌های توسعه‌ای سازمان‌های حمل و نقل درون و برون‌شهری و همچنین حمل و نقل دریایی بدون انتقال مالکیت و با معرفی سازمان‌های توسعه‌ای و وزارت راه و شهرسازی و تضمین سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و ذیربط این وزارتخانه و یا وزارت کشور با تضمین سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در قبال اخذ حق دسترسی با فروش خدمات به استفاده‌کنندگان تا استهلاك اصل سرمایه و سود آن اقدام کنند.</p>	<p>۴-الف-۳/ب/د</p>

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۲- پشتیبانی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری به منظور ارتقاء جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه.</p>	<p>د- به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی اقدامات قانونی لازم را نسبت به تأمین سهم پانزده درصد (۱۵٪) تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریالی و طرح‌های صنعت آب و برق از محل صندوق توسعه ملی به‌عمل آورد.</p> <p>بانک‌های عامل مجازند در سال ۱۳۹۷ مبلغ چهار هزار میلیارد (۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تسهیلات از محل منابع از اختیار از جمله منابعی که با تصویب هیات عامل صندوق توسعه ملی در آن بانک‌ها سپرده‌گذاری شده است برای خرید تجهیزات و به‌روزرسانی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری بر اساس فهرست مورد توافق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط و برنامه و بودجه کشور و با تصویب هیات امنای آن‌ها پرداخت نمایند. تضمین این تسهیلات پس از تصویب هیات امنای بر عهده مراکز فوق‌الذکر بوده و پس از تنفس دو ساله از محل درآمد اختصاصی آن‌ها و متناسب با میزان دریافتی و مبتنی بر زمان‌بندی مورد تفاهم با بانک‌ها بازپرداخت می‌شود.</p>	<p>ح/۴</p>
<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام ملی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p> <p>۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۸ با رعایت قوانین و مقررات:</p> <p>الف- شرکت‌های دولتی تا سقف چهار و پنج هزار میلیارد (۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی خود که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند.</p> <p>ب- دولت اوراق مالی اسلامی (ریالی- ارزی) منتشر و منابع حاصل را به ردیف شماره ۳۱۰۸-۸ جدول شماره (۵) این قانون وایزر کند. منابع وایزری به طرح‌های تمکک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها مندرج در پیوست شماره (۱)، اعتبارات طرح‌های تمکک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و ردیف‌های متفرقه و همچنین تعهدات پرداخت شده طرح‌های تمکک دارایی‌های سرمایه‌ای خاتمه یافته این قانون اختصاص می‌یابد تا براساس موافقتنامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه‌های مربوط به انتشار اوراق مذکور در جدول شماره (۹) این قانون پیش‌بینی و قابل پرداخت می‌باشد.</p> <p>سقف مجاز اوراق منتشره تسویه نشده از محل این بند تا پایان سال مبلغ دو بیست و نود هزار میلیارد (۲۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می‌باشد.</p> <p>ج- اوراق فروش برفته طرح‌های بندهای (الف) و (ب) این تبصره برای مطالعات موقوف در سقف اعتبار همان طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی و ذی‌حساب/ مدیر امور مالی ذی‌ربط و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به تمامی طلبکاران طرح مذکور (اعم از بیمانکاران، مشاوران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و همچنین سایر هزینه‌های طرح‌ها و پروژه‌ها از جمله تمکک اراضی و تأدیه بدهی طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها) است.</p> <p>د- شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آن‌ها با تأیید وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) تا سقف پنجاه و پنج هزار میلیارد (۵۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری‌ها منتشر کنند. حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سقف اوراق موضوع این بند به طرح‌های قطار شهری و حمل و نقل شهری اختصاص می‌یابد. تضمین</p>	<p>۵</p>



بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
	<p>۲-۳- بانک مرکزی مجاز است به منظور استفاده حداکثری بانک‌ها از فرآیند تعریف‌شده در این بند، امکان نقل و انتقال مطالبات بانک‌ها از دولت، را در بازار بین بانکی فراهم نماید.</p> <p>۲-۳- افزایش سرمایه دولت در شرکت ملی نفت ایران به میزان تسویه مطالبات بانک‌ها از آن شرکت مجاز است.</p> <p>۲-۴- اعتبارات جمعی، خرجی موضوع این بند در ردیف ۳۱۰۹۰۱ جدول شماره (۵) و ردیف ۴۹-۵۳۰۰۰۰-۰۰۰ جدول شماره (۹) درج می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است پس از اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی، اعتبار تسویه شده را برای دستگاه اجرایی دارای بدهی ابلاغ نماید.</p> <p>ز- دولت به منظور استمرار جریان پرداختهای خزانهداری کل کشور، تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اسناد خزانه اسلامی با سرسید کمتر از یک سال منتشر و اسناد مزبور را صرف تخصیص‌های ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور (با اولویت اعتبارات استانی) موضوع این قانون نماید. تسویه این اسناد در سرسید، مقدم بر تمامی پرداختهای خزانه‌داری کل کشور می‌باشد. تعهدات مربوط به اسناد منتشره به سال بعد، ممنوع است.</p> <p>ح- دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سرسیدشده در سال ۱۳۹۸ تا معادل پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی منتشر نماید. اصل و سود و هزینه‌های مترتب بر انتشار این اوراق در بودجه‌های سنوایی کل کشور پیش‌بینی می‌شود.</p> <p>ط- به منظور سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز با اولویت میدین مشترک وزارت نفت و طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارتخانه‌های مذکور از طریق شرکت‌های تابعه ذیربط و با تصویب شورای اقتصاد، اوراق مالی اسلامی (ریالی با ارزی) در سقف سی و پنج هزار میلیارد (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال منتشر و بازپرداخت اصل و سود این اوراق توسط شرکت‌های مذکور از محل افزایش تولید همان میدین (برای طرح‌های وزارت نفت) و عایدات طرح (برای طرح‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت) تضمین نمایند.</p> <p>ی- وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذیربط برای بازپرداخت اصل و سود اوراق ارزی -ریالی سرسیدشده، تسهیلات بانکی و تضامین سرسیدشده همچنین بازپرداخت بدهی‌های سرسیدشده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح‌های بالادستی نفت و گاز تا سقف معادل سه میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار اوراق مالی اسلامی (ریالی با ارزی) با تصویب هیأت وزیران منتشر نماید. شرکت‌های مذکور موظف‌اند اصل و سود اوراق منتشرشده را حداکثر تا پنجسال از محل منابع داخلی خود تسویه نمایند. اوراق فروش‌ترفته این بند با تأیید وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به پیمانکاران / طلبکاران طرح‌ها می‌باشد.</p> <p>ک-</p>	<p>۱- به منظور مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق مالی اسلامی در بازارهای پول و سرمایه کشور، کمیته‌های مستشکل از رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر نحوه انتشار اوراق موضوع این قانون نظارت خواهند کرد. نرخ‌های سود اسمی اوراق منتشره توسط این کمیته تعیین می‌شود.</p>

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
	<p>۲- اوراق و اسناد منتشره جهت تسویه بدهی دولت موضوع بندهای (و)، (ز) و (ح) این تبصره از هرگونه بررسی در کمیته مذکور مستثنی است.</p> <p>۳- نحوه صدور انتشار اوراق مربوط به شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که بدون تضمین دولت منتشر می‌شود نیز مشمول جزء (۱) این بند می‌باشد.</p> <p>۴- وزارت امور اقتصادی و دارایی به نیابت از دولت مسئول انتشار اوراق مالی مربوط به دولت است.</p> <p>ل- اوراق و اسناد این تبصره مشمول مالیات نمی‌شود.</p> <p>م- به منظور اجرای سیاست پولی و مدیریت نرخ‌های سود و کنترل تورم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام عملیات بازار باز و خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره دولت و وثیقه‌گیری اوراق مذکور در ازای اضافه برداشت بانک‌ها و یا اعطای خط اعتباری را انجام می‌دهد.</p> <p>۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صرفاً مجاز به خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره دولت و بانک مرکزی، در بازار ثانویه و با قیمت‌های کشف شده در بازار مزبور است.</p> <p>۲- به دولت اجازه داده می‌شود، در صورت اجرای عملیات بازار باز و نیز توثیق اوراق مالی اسلامی دولتی نزد بانک‌ها توسط بانک مرکزی، بخشی از بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده خود به بانک‌ها که در چارچوب قوانین و مقررات تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده است، تا سقف دوپست هزار میلیارد (۲۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال را بهادارسازی کند.</p> <p>۳- به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود نسبت به تأسیس نهاد واسط و مدیریت دولت یا استفاده از نهادهای واسط موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید با انتقال مالکیت، برای انتشار اوراق بهادار (ارزی - ریالی) اقدام نماید. این معاملات و دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به انتشار اوراق موضوع این بند، صرفنظر از استفاده یا عدم استفاده از نهاد واسط، مشمول معافیت‌ها و مستثنیات حکم ماده (۱۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌شود.</p> <p>۴- به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود رأساً از دارایی‌های دولت بعنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این تبصره بدون رعایت تشریفات قانونی استفاده نماید.</p> <p>ضوابط و معیار و نحوه اجرا به پیشنهاد وزارتخانه مذکور به تصویب هیات وزیران می‌رسد.</p> <p>ن- سقف استفاده دولت از اوراق موضوع این تبصره برای مصارف بودجه عمومی حداکثر معادل سقف پیش‌بینی شده در جدول شماره (۴) قانون برنامه ششم توسعه می‌باشد و اجازه مصرف از اوراق منتشره مربوط به شرکت‌ها و شهرداری‌ها در بودجه عمومی را ندارد.</p> <p>س- ایجاد طلب جدید از دولت در صورتی مجاز خواهد بود که از قبل تعهد و تضمین آن با مبانی قانونی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور صادر شده باشد.</p> <p>ف- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌های موضوع بند (و) این تبصره و بدهی‌ها و مطالبات موضوع بند (پ) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود.</p>	

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مثن تبصره	شماره تبصره
<p>۱۷- اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.</p> <p>۱۹- شفافسازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>مثن تبصره</p> <p>الف- سقف معافیت مالیاتی ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۲۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۸، مبلغ دویست و هفتاد و شش میلیون (۲۷۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌گردد</p> <p>نرخ مالیات بر کل درآمد کارکنان دولتی و غیردولتی اعم از حقوق و مزایای فوق‌العاده و کارانه (به استثنای تصره‌های (۱) و (۲) ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن و با رعایت ماده (۵) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به اعضای هیأت علمی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی) مازاد بر مبلغ مذکور تا پنج برابر آن مشمول مالیات سالانه ده درصد (۱۰٪) و نسبت به مازاد آن بیست درصد (۲۰٪) است. میزان معافیت مالیاتی اشخاص موضوع مواد (۵۷) و (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم سالانه مبلغ دویست و شانزده میلیون (۲۱۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.</p> <p>ب- وزارت نیرو از طریق شرکت‌های آبفای شهری سراسر کشور مکلف است علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری، به ازای هر مترمکعب فروش آب شرب، مبلغ دویست (۲۰۰) ریال از مشترکان آب دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند. صددرصد (۱۰۰٪) وجوه دریافتی تا سقف نهصد و شصت و پنج میلیارد (۹۶۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل حساب مذکور در بودجه شرکت مزبور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص می‌یابد. بیست درصد (۲۰٪) اعتبار مذکور برای آبرسانی، شرب عشایری و هفتاد درصد (۷۰٪) برای آبرسانی شرب روستایی بر اساس شاخص جمعیت و کمبود آب شرب سالم بین استان‌های کشور در مقاطع سهم‌نامه از طریق شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور توزیع می‌شود تا پس از مبادله موافقت‌نامه بین سازمان برنامه و بودجه استان‌ها و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استان‌ها و یا سازمان امور عشایر ایران هزینه شود. وجوه فوق مشمول مالیات به نرخ صفر است.</p> <p>ج- دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی و گمرکی قانونی را به صورت جمعی - خرجی در حساب‌های مربوط به خود ثبت نمایند. دستورالعمل اجرایی این بند توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور پس از تصویب این قانون تهیه و ابلاغ خواهد شد. گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی هر شش‌ماه یکبار گزارش این معافیت‌ها و تخفیفات را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌نمایند. عملکرد معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به عنوان مالیات بر واردات وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران محسوب خواهد شد.</p> <p>عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰ به میزان ده درصد (۱۰٪) مبلغ برق مصرفی در سقف هجده هزار و ششصد میلیارد (۱,۸۶۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌گردد تا پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور و تخصیص آن توسط این سازمان برای موارد مطروحه در قانون فوق با اولویت روستاها و مناطق دامداری و عشایری و خرید تضمینی برق حاصل از تبدیل پسماندهای عادی به انرژی صرف گردد. مشترکین روستایی و چاه‌های کشاورزی از شمول حکم این بند معاف می‌باشند.</p>	۶



بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p> <p>۱۰- حمایت همه‌جانبه‌مفند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزشی مثبت از طریق:</p> <p>- تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم، گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت‌های موردنیاز.</p> <p>- تشویق سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات.</p> <p>- برنامه‌ریزی تولید ملی متناسب با نیازهای صادراتی، شکل‌دهی بازارهای جدید، و تنوع بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها به ویژه با کشورهای منطقه.</p> <p>- استفاده از سازوکار مبادلات تهاثری برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز.</p> <p>- ایجاد ثبات روبه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف.</p>	<p>نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرآیند اجرایی به پیشنهاد مشترک سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.</p> <p>الف- در راستای اجرایی نمودن ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، عبارت «واریز به خزانهداری کل کشور» در این ماده به عبارت «واریز به حساب تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی نزد خزانهداری کل کشور» اصلاح می‌گردد.</p> <p>ب- گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف است پس از تأیید اسناد مربوط، نسبت به استرداد حقوق ورودی مواد و قطعات وارداتی که در کالاهای صادراتی مورد استفاده قرار گرفته‌اند، موضوع مواد (۶۶) تا (۶۸) قانون امور گمرکی و هزینه انبارداری موضوع تبصره (۲) ماده (۴۵) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ ظرف مدت پانزده روز، از محل تنخواه دریافتی از خزانه که تا پایان سال تسویه می‌نماید، اقدام کند.</p> <p>ج- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است درآمدهای حاصل از صدور مجوز توزیع دخانیات و حق انحصار دریافتی بابت واردات و تولید محصولات دخانی طی سال ۱۳۹۸ اقدام و وجوه مزبور را به حساب درآمد عمومی نزد خزانهداری کل کشور موضوع ردیف ۱۳۰۴۲۱ جدول شماره (۵) این قانون واریز کند.</p> <p>د- به دولت اجازه داده می‌شود مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام‌شده فروش هر متر مکعب آب را (پس از تأیید سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان حساسی به عنوان بازرسی قانونی) با بدهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بهره‌برداری رسیده بخش آب وزارت نیرو موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ را از محل ردیف درآمدی ۳۱۰۴۰۴ و ردیف هزینه‌ای ۳۸-۵۳۰۰۰۰ به‌صورت جمعی- خرجی تسویه نماید. شرکت‌های دولتی ذی‌ربط مکلفانند تسویه حساب را در صورت‌های مالی خود اعمال نمایند. وزارت نیرو نیز گزارش عملکرد این بند را به تفصیل تا شهریورماه به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و انرژی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارائه می‌نماید.</p> <p>ه- به دولت اجازه داده می‌شود مطالبات قبل از سال ۱۳۹۷ سازمان‌های گسترش و نوسازی صنایع ایران (ابردو) و توسعه و نوسازی معدن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) بابت مشارکت در تأمین سرمایه بانک تخصصی صنعت و معدن و همچنین مطالبات سازمان‌های مذکور و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه بابت سهم متعلق به آنها از واگذاری سهام مطابق قوانین مربوط را با بدهی آن‌ها به دولت بابت «مالیات» و «سود سهام» تا سقف چهار هزار میلیارد (۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به‌صورت جمعی- خرجی از طریق گردش خزانه تهاثر و یا تا سقف مطالبات نسبت به اعطای خطوط اعتباری تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) با تقاضای سهم برای طرح‌های اشتغال‌زا با اولویت مناطق کمترتوسعه‌یافته و محروم اقدام نماید.</p> <p>و- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تمامی سهم درمان از مجموع ماخذ کسر حق بیمه موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و سایر منابع مربوط را در حسابی نزد خزانهداری کل کشور با عنوان بیمه درمان تأمین اجتماعی متمرکز نماید. سازمان تأمین اجتماعی طبق قانون تأمین اجتماعی این منابع را هزینه می‌نماید.</p>	۷





بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۳- محور قراردادن رشد بهرهوری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور.</p>	<p>ح- شرکت‌های آب منطقه‌ای و سازمان آب و برق خوزستان مجازند از محل منابع داخلی خود در قالب وجوه اداره شده نسبت به تأمین هزینه‌های خرید و نصب کنتورهای حجمی هوشمند چاه‌های آب کشاورزی اقام نموده و به‌صورت اقساطی با روشی که توسط دستگاه اجرایی مربوطه تعیین می‌گردد، اصل و سود این تسهیلات را از صاحبان این چاه‌ها دریافت نمایند. صددرصد (۱۰۰٪) اقساط وصولی برای اجرای طرح‌های احیاء و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی در اختیار وزارت نیرو قرار می‌گیرد.</p>	ح/۸
<p>۱۷- اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.</p>	<p>ح- اخذ رسید و یا گواهی پرداخت عوارض و مالیات تا پایان سال قبل وسیله نقلیه مورد مبادله موضوع مواد (۴۲) و (۴۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده از معامل با موکل آن توسط مراجع صدور سند الزامی است. و- مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۱۷ و اصلاحات بعدی آن تا زمان لازم‌الاجراء شدن قانون جدید در سال ۱۳۹۸ تمدید می‌شود. ز- عبارت «دهه برابر» در متن تبصره ماده (۱۰۰) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ برای عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به عبارت «سی برابر» اصلاح می‌شود.</p>	ح/۸ و ز/۹
<p>۱۹- شفافسازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>د- هر گونه نرخ صفر و معافیت‌های مالیاتی برای درآمدهای حاصل از صادرات کالا و خدمات از جمله کالاهای غیر نفتی، محصولات پخش کشاورزی و مواد خام و همچنین استرداد مالیات و عوارض موضوع ماده (۱۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده، در مواردی که ارز حاصل از صادرات طبق مقررات اعلامی بانک مرکزی به چرخه اقتصادی کشور برگردانده نشود، برای عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ قابل اعمال نخواهد بود. مدت زمان استرداد مالیات و عوارض ارزش افزوده موضوع ماده (۳۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، از طرف سازمان امور مالیاتی کشور یک ماه از تاریخ ورود ارز به چرخه اقتصادی کشور مطابق مقررات یاد شده می‌باشد.</p>	د/۸
<p>۲- پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری به منظور ارتقاء جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه.</p>	<p>الف- به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت‌های امنای خود تا سقف عملکرد درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۷ نسبت به اخذ تسهیلات از بانک‌ها اقدام کنند و در جهت تکمیل طرح‌های تمکک دارایی‌های سرمایه‌ای خود و با اولویت احداث خوابگاه‌های متأملین موضوع بند (ب) ماده (۱۰۳) قانون برنامه ششم توسعه استفاده نمایند و نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام کنند. صندوق‌های رفاه دانشجویان مکلفاند نسبت به پیش‌بینی اعتبار لازم در فعالیت‌های خود به‌منظور پرداخت یارانه سود و کارمزد احداث خوابگاه‌های متأملین اقدام نمایند. ب- صددرصد (۱۰۰٪) وجوه اداره‌شده پرداختی از محل بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویی از سال ۱۳۸۵ تا سال ۱۳۹۷ به صندوق‌های رفاه دانشجویی به‌عنوان کمک جهت افزایش منابع مالی صندوق‌های مزبور اختصاص می‌یابد. وجوه مذکور تا سقف هشتصد میلیارد</p>	۹

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مثن تبصره	شماره تبصره
<p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارهای منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p>	<p>۱- در راستای تحقق اهداف نقشه جامع علمی کشور، کاهش اعتبارات برنامه‌های پژوهشی توسط دستگاه‌های اجرایی، ممنوع است.</p> <p>۲- در راستای اجرای بند (ج) ماده (۴۴) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، با رعایت ماده (۱۱۷) اصلاحی آن قانون مصوب ۱۳۸۶ و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور که از اعتبارات برنامه «پژوهش‌های کاربردی» استفاده می‌نمایند، مکلفاند حداقل معادل ده (۱۰) درصد این اعتبارات را با اعلام فراخوان در موضوعات مورد نیاز خود از طریق پایانه‌های تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی هزینه نمایند.</p> <p>و- به منظور ارتقای شاخص‌های علمی، پژوهشی و فناوری، اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب ۱۳۹۳/۷/۳۰ قابل اختصاص به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و جهات دانشگاهی مستقر در استان است.</p> <p>ز- در راستای اجرای بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص حداقل یک درصد (۱/۱) از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص‌یافته به دستگاه‌های اجرایی (به استثنای فصول ۱ و ۴) به امور پژوهشی و توسعه فناوری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مجاز است اعتبارات موضوع این ماده را از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای استان (کسر و با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی استانی و براساس اولویت‌ها و سیاست‌های پژوهشی مصوب و نیازهای استان و در چهارچوب دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور (که با هماهنگی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تدوین می‌گردد) برای امور پژوهشی و توسعه فناوری به دستگاه‌های اجرایی استانی تعیین‌شده توسط آن شورا اختصاص دهد.</p> <p>ح- شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون، مکلفاند در اجرای تکالیف قانونی مربوط، حداقل چهاردرصد (۴/۰) از هزینه امور پژوهشی خود مندرج در آن پیوست را در مقاطع سه ماهه به میزان بیست و پنج درصد (۲۵/۰)، به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند تا در راستای حل مسائل و مشکلات خود از طریق توافقنامه با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و جهات دانشگاهی و در قالب طرح (پروژه)‌های کاربردی، معاونین پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی، طرح (پروژه)‌های پسادکتری و طرح (پروژه)‌های تحقیقاتی دانش‌آموختگان تحصیلات تکمیلی غیرشاغل به مصرف برسانند. ۱۶</p>	

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۴- استفاده از ظرفیت اجرای اهدافمندی سازی بارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.</p>	<p>این مبلغ برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و جهاد دانشگاهی مازاد بر درآمد اختصاصی پیش‌بینی شده آن‌ها در این قانون محسوب و عیناً پس از تبادل توافقنامه توسط آن‌ها به سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه‌داری کل کشور به مؤسسات آموزش عالی یا پژوهشی و یا جهاد دانشگاهی طرف قرارداد برگشت داده می‌شود، به طوری که تا پایان سال مالی کل مبلغ توافقنامه‌ها تسویه شوند. اعتبارات موضوع این بند در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری و جهاد دانشگاهی به صورت امانی هزینه می‌شود. حداقل سهم قابل پرداخت به دانشجویان، پژوهشگران پسادکتری، دانش‌آموختگان پژوهشگر و نیروهای کارورز از مبلغ هر طرح (پروژه) شصت درصد (۶۰٪) خواهد بود.</p> <p>شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات موضوع این بند می‌توانند حداکثر تا ده درصد (۱۰٪) از مبلغ جهاد پژوهشی مذکور را از طریق دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی وابسته به خود و جهاد دانشگاهی در چهارچوب آیین‌نامه مذکور هزینه نمایند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند شامل سازوکارهای مربوط، چگونگی مصرف و سایر موارد به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p>	
<p>۴- استفاده از ظرفیت اجرای اهدافمندی سازی بارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.</p>	<p>ج- مازاد هزینه تحصیلی دانشجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور نسبت به اعتبارات مندرج در این قانون در قالب وام از طریق صندوق رفاه دانشجویان در اختیار این افراد قرار می‌گیرد. اقساط وام‌های مذکور پس از فراغت از تحصیل و اشتغال به کار افراد، پرداخت می‌شود. دانشجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی مزبور در اولویت دریافت وام می‌باشند.</p>	ج/۹
<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p>	<p>الف - شرکت‌های بیمه‌ای مکلف‌اند مبلغ سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اصل حق بیمه شخص ثالث دریافتی را طی جدولی که بر اساس فروش بیمه (بر تفوی) هر یک از شرکت‌ها تعیین و به تصویب شورای عالی بیمه می‌رسد به صورت هفتگی به درآمد عمومی ردیف ۱۶۰۱۱ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. وجوه واریزی در اختیار سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اورژانس کشور قرار می‌گیرد تا در ریفیهای مربوط به این دستگاه‌ها در جدول شماره (۸) این قانون در امور منجر به کاهش تمهیدات و مرگ و میر، هزینه شود. بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف به نظارت بر اجرای این بند است. وجوه واریزی شرکت‌های بیمه موضوع این بند به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود.</p> <p>سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای کشور، نیروی انتظامی و سازمان اورژانس کشور موظف‌اند گزارش عملکرد خود را هر سه ماه یکبار از نحوه هزینه وجوه مذکور به بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران گزارش نمایند. ۱۹</p>	الف/۱۰

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۱۹- شفافسازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>ج- در سال ۱۳۹۸ به عوارض گمرکی و سود بازرگانی واردات لوازم آرایشی مجموعاً ده درصد (۱۰٪) اضافه می‌گردد. منابع حاصله به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۸۸ واریز و معادل رایلی آن از محل ردیف هزینه‌های ۴۴-۵۳۰۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) به هیأت امنای صرفه‌جویی ارزی در مواجهه بیماران جهت خرید عضو مصنوعی (پروتز) حلزون جهت کاشت حلزون شنوایی تخصیص می‌یابد.</p> <p>ب- در مورد آرای حل اختلاف مراجع بین دستگاه‌های اجرایی که در اجرای اصول یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی و یا در اجرای قوانین و مقررات مربوط صادر شده چنانچه به هر دلیل دستگاه اجرایی ذی‌ربط از اجرای تصمیم مرجع حل اختلاف خودداری نماید، با مستکف یا مستنکفین در چهارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ برخورد می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه کشور مطابق رأی مرجع مذکور که حداکثر هجده‌ماه از تاریخ وصول رأی گذشته باشد، از اعتبارات بودجه سنوایی دستگاه مبلغ مربوطه را کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه می‌نماید. در خصوص شرکت‌های دولتی و یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، اجرای تکلیف مذکور از محل حساب شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی یادشده نزد خزانه برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) می‌باشد.</p>	۱/۱۰
<p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطبق‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p> <p>۱۹- شفافسازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>الف- افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت‌علمی، کارکنان لشکری و قضات به‌طور جداگانه توسط دولت در این قانون انجام می‌گیرد به‌نحوی که تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ در حکم حقوق بدون تغییر باقی بماند.</p> <p>۱- پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ و اصلاحات آن و پاداش‌های مشابه به مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی حداکثر معادل هفت برابر حداقل حقوق و مزایای موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت تا سقف سی‌سال که از لحاظ بازنشستگی و وظیفه ملاک محاسبه قرار می‌گیرد، خواهد بود. هرگونه پرداخت خارج از ضوابط این قانون تحت این عنوان و عناوین مشابه در حکم تصرف در اموال عمومی است.</p> <p>ب- دستگاه‌های اجرایی مجازند از محل فروش اموال و دارایی‌های غیرممتول مزاد در اختیار خود به استثنای انفال و اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و موارد مصداق مندرج در اصل هشتاد و سوم (۸۳) قانون اساسی و اموال مشمول واگذاری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴) قانون اساسی با رعایت قوانین و مقررات مربوطه و پس از وارز به درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور، نسبت به بازخرید کارکنان مزاد رسمی و غیررسمی، پرداخت پاداش پایان خدمت به افرادی که براساس قانون، بازخرید یا بازنشسته می‌شوند و مانده مرخصی کارکنان از محل اعتبار ردیف ۲۹-۵۳۰۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون مطابق آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان‌های «برنامه و بودجه کشور» و «اداری و استخدامی کشور» و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به‌تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، اقدام نمایند.</p> <p>ج- دولت مجاز است اعتبار ردیف ۲۲-۵۵۰۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون را برای افزایش و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که در بافتی ماهانه آن‌ها کمتر از بیست میلیون</p>	۱۲

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
	<p>(۲۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال می‌باشد، براساس آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، اختصاص دهد.</p> <p>صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفانند افزایش احکام حقوقی سال ۱۳۹۸ بازنشستگان ذی‌نفع ناشی از اجرای این حکم را از ۱۳۹۸/۱۱ اعمال نمایند.</p> <p>د- به منظور تکمیل یا احداث مجتمع‌های اداری شهرستان‌ها، استانداران موظفانند پیشنهاد فروش ساختمان‌های ملکی دستگاه‌های اجرایی مستقر در شهرستان‌های استان را به استثنای افعال و اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و موارد مصداق مندرج در اصل هشتماد و سوم(۸۳) قانون اساسی با رعایت قوانین و مقررات مربوطه به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ارائه و پس از تصویب، درآمد حاصل را به ردیف در آمد عمومی ۲۱۰۲۰۱ این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. درآمد حاصله پس از مبادله موافقتنامه، صرف تکمیل یا احداث مجتمع اداری همان شهرستان‌ها می‌شود.</p> <p>شورای برنامه‌ریزی استان موظف است در شهرستان‌هایی که مجتمع اداری در حال ساخت با اعلام سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت کشور دارای بیش از هفتاد درصد (۷۰٪) پیشرفت فیزیکی است، اعتبار لازم برای تکمیل آن را در بودجه استاندارد ذی‌ربط منظور نماید.</p> <p>ه- تمامی تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوق، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیئت‌های امداء و کلیه شوراها از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای گسترش آموزش عالی و شورای عالی فضای مجازی که متضمن بار مالی برای دولت باشد در صورتی قابل طرح و تصویب و اجراء است که بار مالی ناشی از آن در این قانون تأمین شده باشد. هرگونه اقدام برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.</p> <p>و-</p> <p>۱- در اجرای بند (ب) ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه کشور، به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود با هماهنگی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به مکان‌محور نمودن اطلاعات اموال غیر منقول دولتی اقدام نماید و با استفاده از ابزارهای مالی (اعم از اجاره بلندمدت، صکوک اجاره، ترهین و توثیق) اموال غیر منقول مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی بصورت کلی یا جزئی (بخشی از ساختمان‌ها، فضاها و اراضی و سایر اموال) را نسبت به مولدسازی دارایی‌های دولتی تا سقف بیست هزار میلیارد (۲۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی یا تشخیصی و موافقت وزیر امور اقتصادی و دارایی اقدام و وجوه حاصل را به ردیف درآمدی ۲۱۰۲۲۰ واریز نماید.</p> <p>۲- به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از اموال و دارایی‌های منقول و غیر منقول مازاد دولت را بدون الزام به رعایت ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور از طریق مرایده عمومی به فروش رسانده و وجوه حاصل را به ردیف درآمدی ۲۱۰۲۲۱ واریز نماید.</p>	

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۷- تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید مواد اولیه و کالا).</p>	<p>الف-            ۱- در اجرای بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)؛ معادل پنج هزار میلیارد (۵۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و از محل منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۷۷/۲/۳۱ برای خرید و تأمین بالگرد و تجهیزات امداد هوایی توسازی، بازسازی، خرید و احداث پایگاه‌های امداد و نجات و انبارهای اضطراری، خودروهای امداد و نجات و سایر مأموریت‌ها و تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۴۷/۲/۸ و اصلاحات بعدی آن به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها در اختیار جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد تا مطابق اساسنامه خود به مصرف برساند. سازمان برنامه و بودجه کشور و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلفانند گزارش اجرای این جزء را در مقاطع سه ماهه به کمیسیون‌های «برنامه و بودجه و محاسبات»، «بهبوداشت و درمان»، «شوراها و امور داخلی کشور» و «عصران» مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.</p> <p>۲- در اجرای بند (۱) ماده (۱۷) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷ چهارم و دو درصد (۴/۲) از درآمد ریف کشور مصوب ۱۳۹۳ به جز درآمد حاصل از تعویض سندهای مالکیت (یک برگی) موضوع ردیف درآمدی ۱۴۰۱۴۱ و ماده (۱۵) قانون جامع حد نگار کاداستر ۱۶۰۱۵۷ به جز درآمد حاصل از عنوان به عنوان درآمد اختصاصی جمعیت هلال احمر ذیل ردیف ۱۳۱۰۰۰ منظور می‌گردد.</p> <p>ب- معادل دو هزار و پانصد میلیارد (۲،۵۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای هزینه‌کرد الزامات مندرج در بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اختصاص می‌یابد.</p> <p>ج- در اجرای جزء (۱) بند (ب) ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال جهت پرداخت سهم دولت و تقویت صندوق بیمه محصولات کشاورزی از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور اختصاص می‌یابد. مبلغ مذکور صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص می‌یابد.</p> <p>د- معادل یکهزار میلیارد (۱،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده (۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای پیشگیری و مهار (کنترل) بیماری‌های واگیر دامی و بیماری‌های مشترک بین انسان و دام، میله کوی (واکسیناسیون) دام‌ها و بهداشت فرآورده‌های دامی در اختیار سازمان دامپزشکی کشور قرار می‌گیرد.</p> <p>ه- معادل دوهزار میلیارد (۲،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده (۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای تولید و ارتقای کیفیت واکسن آنفلوآنزای طيور در اختیار موسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی قرار می‌گیرد.</p>	۱۳
<p>۴- استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره</p>	<p>الف- در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ و با هدف تحقق عدالت، کاهش فقر مطلق و توسعه بهداشت و سلامت مردم و همچنین معطوف‌نمودن پرداخت یارانه به خانوارهای نیازمند و در اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه تمامی دریافتی‌ها (منابع) مندرج در</p>	۱۴

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.</p> <p>۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزادر حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>جدول ذیل به حساب سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور، مطابق جدول ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر دارو، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج که از طریق بند (د) ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) اعمال می‌گردد.</p> <p>زیان صنعت برق بابت هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی معادل ۴۷۲۱۰ میلیارد ریال بوده که در جدول فوق لحاظ نشده است.</p> <p>تمامی وجوه دریافتی از فروش آب و برق (شامل منابع سوخت نیروگاه‌ها) جهت حمایت از صنعت آب و برق به شرکت‌های ذی‌ربط برگشت داده می‌شود و اجرای تکالیف قانونی بر عهده شرکت‌های مذکور می‌باشد.</p> <p>به دولت اجازه داده می‌شود افزایش تا سقف ده درصد (۱۰٪) هریک از ردیف‌های مصارف هدفمندی از محل کاهش سایر ردیف‌های این مصارف (اجزاء ۱۹ تا ۲۳) مشروط به حفظ سقف مصارف هدفمندی اقدام نماید.</p> <p>۱- استانداران سراسر کشور مجازند با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و براساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نمایند. منابع حاصله از حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان خواهد شد.</p> <p>در صورتی که خانوارها نسبت به حذف یارانه خود معترض باشند، استانداران با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظفاند حداکثر ظرف مدت یک‌ماه موضوع را بررسی و در صورت استحقاق، نسبت به برقراری یارانه آن‌ها اقدام نمایند.</p> <p>در هر صورت خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر خانواده‌های کم‌درآمد کماکان یارانه دریافت خواهند کرد و از فهرست دریافت‌کنندگان یارانه حذف نخواهند شد.</p> <p>۲- به منظور تحقق کامل ردیف (۳) دریافتی‌ها (منابع) جدول فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به استناد ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی و با اعلام شرکت ملی گاز ایران، نسبت به وصول مطالبات سنوات قبل شرکت مذکور از مشترکین اقدام نماید. منابع وصولی پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، ابتدا صرف تسویه سود سهام معوقه و مالیات‌های موقه شرکت‌های تابعه وزارت نفت شده و باقیمانده آن به حساب سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد.</p> <p>ب- آیین‌نامه اجرایی این تبصره به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو و تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p>	



بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فساد را در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p> <p>۱- اصلاح و تقویت مهمه‌جانبه‌نظام ملی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p>	<p>الف- شرکت‌های تولید نیروی برق حرارتی دولتی و شرکت‌های برق مطلقاً مکلف‌اند منابع تعیین‌شده در بودجه مصوب سالانه خود را پس از گردش خزانه به ترتیب به شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی و شرکت توانیر بابت رد دیون و با سرمایه‌گذاری (احداث) در توسعه نیروگاه حرارتی و توسعه شبکه انتقال کشور پرداخت کنند.</p> <p>ب- شرکت تولید و توسعه انرژی اتمی ایران مکلف است منابع تعیین‌شده در بودجه مصوب سالانه خود را به شرکت بهره‌برداری نیروگاه اتمی بوشهر بابت هزینه‌های بهره‌برداری پرداخت کند.</p> <p>الف- به‌منظور حمایت از ازدواج جوانان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور را ملزم کند به اندازه سهم خود از مجموع کلیه منابع در اختیار پس‌انداز جاری و سپرده قرض‌الحسنه بانک‌ها در پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه مشارکت کرده و تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج را در اولویت نخست پرداخت قرار دهند.</p> <p>تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای هر یک از زوج‌ها در سال ۱۳۹۸ یکصد و پنجاه میلیون (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با دوره بازپرداخت پنجاه‌ساله می‌باشد. بانک مرکزی، جمهوری اسلامی ایران مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر شش‌ماه یکبار به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.</p> <p>ب- در اجرای بند (ب) ماده (۸۳) قانون برنامه پنجاه‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۲/۱۴ و ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱/۱۰، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های عامل مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه بانکی و رشد مبلغ مزبور را به تفکیک چهارده هزار میلیارد (۱۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و شش‌هزار میلیارد (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی با معرفی دستگاه‌های ذی‌ربط به مددجویان و کارفرمایان طرح‌های اشتغال مددجویی به صورت تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت نماید. در صورتی که هریک از دستگاه‌های مذکور نتوانند به هر میزان سهمیه تسهیلات خود را تا پایان آذرماه ۱۳۹۸ استفاده نمایند، سهمیه مذکور به دستگاه دیگر تعلق می‌گیرد.</p>	۱۵
<p>۱- تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.</p>	<p>ج- در اجرای ماده (۷۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبلغ یک‌هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها، در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دبه و کمک به زندانیان نیازمند با اولویت زندانیان زن نیازمند، قرار می‌گیرد.</p> <p>د- دولت از طریق خزانه‌داری کل کشور مکلف است ماهانه معادل یک درصد (۱٪) از یک دوازدهم هزینه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی سودده وابسته به دولت مندرج در بیوست شماره (۳) این قانون را به استثنای هزینه‌های استهلاک تا مبلغ پنجاه و دو هزار و پانصد و هفتاد</p>	۱۶
<p>۱- اصلاح و تقویت مهمه‌جانبه‌نظام ملی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p>		

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
۷- تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)	<p>میلیارد (۵۲,۵۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از حساب‌های آنها برداشت و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور موضوع ردیف ۱۳۰۴۲۵ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید.</p> <p>ه- به دولت اجازه داده می‌شود مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداخت شده به شرکت دولتی تابعه ذریعہ وزارت نفت، بابت تأمین مالی طرح‌های بالادستی نفت و گاز را تا پایان سال ۱۴۰۰ امهال نماید.</p> <p>و- به منظور تهاجر و تسویه بخشی از بدهی اشخاص حقیقی و حقوقی به تضمین دولت به بانک‌های صادرات ایران، تجارت و ملت از محل واگذاری دارایی‌های غیرتقد دولت، بانک‌های فوق‌الذکر موظف‌اند در صورتی که اصل و سود تا سرسید فرار داد تسهیلات اولیه توسط گیرنده تسهیلات بصورت دفعتاً واحده تسویه گردد، نسبت به فک رهن، آزادسازی وثائق، خرج از فهرست مشتریان بد حساب و اقدام برای رفع ممنوع‌الخروجی ذینفعان هر یک از طرف‌های درگیر در استفاده از تسهیلات مزبور اقدام نمایند.</p> <p>منابع حاصل شده از اجرای این بند در ردیف درآمدی شماره ۳۱۰۶۰۲ با عنوان «منابع حاصل از برگشتی از محل تسهیلات اعطایی (جوه اداره شده)» واریز می‌شود.</p>	
۷- تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)	<p>الف- به منظور رعایت عدالت در سلامت و پایداری منابع، در سال ۱۳۹۸ ارائه بسته خدمات بیمه پایه تعریف‌شده برای کلیه اقشار که بر اساس آزمون وسع به‌صورت رایگان تحت پوشش بیمه پایه سلامت قرار می‌گیرند، از طریق نظام ارجاع، پزشک خانواده و در مراکز دانشگاهی خواهد بود. بهره‌مندی از سطح خدمات بالاتر اعم از خدمات ارائه شده در مراکز غیردولتی و بیشتر از بسته خدمات بیمه پایه تعریف‌شده فوق‌الذکر، مستلزم مشارکت مالی بیمه‌شدگان در پرداخت حق سرنه بیمه خواهد بود. هزینه مربوط از محل ردیف ۱۲۹۲۰۳ تأمین می‌شود.</p> <p>ب- بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است از محل اعتبارات موضوع ردیف ۱۳۱۶۰۰ جدول شماره (۷) این قانون به جانبازان و آزادگان غیرحالت اشتغال معسر فاقد درآمد که بر اساس قوانین نیروهای مسلح مشمول دریافت حقوق و طبقه بندی باشند، تا زمانی که فاقد شغل و درآمد باشند، ماهانه کمک معیشت معادل حداقل حقوق کارکنان دولت پرداخت کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و بنیاد شهید و امور ایثارگران تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p> <p>ج- از ابتدای سال ۱۳۹۸ شرکت توسعه و تجهیز مراکز بهداشتی و درمانی و تجهیزات پزشکی کشور (مادر تخصصی) مشمول مفاد ماده (۵۵) قانون برنامه ششم توسعه می‌گردد.</p>	الف/ب/ج ۱۷
۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.	<p>د- در راستای اجرای ماده (۲۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف به تأمین تسهیلات لازم برای هدف قانون مبنی بر تأمین مسکن یکصد هزار نفر بوده و بازانه تسهیلات از منابع موجود در این قانون از ردیف ۱۳۱۶۰۰ جدول شماره (۷) تأمین می‌گردد.</p> <p>ایثارگرانی که در سنوات گذشته از تسهیلات ارزان قیمت تا سقف دوپست مسکین (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بهره‌مند شده و تا پایان سال ۱۳۹۵ تسویه نموده‌اند، به شرط خرید یا ساخت مسکن جدید از تسهیلات مسکن ارزان قیمت ایثارگری قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بهره‌مند شوند.</p>	۵/۱۷

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p>	<p>ه- دولت مکلف است درآمد حاصل از اجرای ماده (۳۷) قانون الطاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مندرج در دیف ۱۱۰۵۱۳ جدول شماره (۵) این قانون را از طریق ردیف‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به صورت صادرصد (۱۰۰) تخصیص داده و پرداخت نماید.</p>	
<p>۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>ز- دولت مجاز است نسبت به ساماندهی معافیت‌های حق بیمه افرادی که براساس قوانین بودجه سنوئی از معافیت بخشی از حق بیمه بهره‌مند گردیده‌اند اقدام نماید به نحوی که از بابت معافیت مذکور بدهی جدیدی برای دولت ایجاد نگردد.</p> <p>ح- در راستای اجرایی نمودن بند (ج) ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه، موضوع استقرار پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور و مدیریت مصارف، کلیه شرکت‌ها و صندوق‌های بیمه پایه و تکمیلی درمان اعم از دولتی و غیردولتی و نیز دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان تأمین اجتماعی، نیروهای مسلح، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌های بیمه‌گر مکلف‌اند نسبت به ارسال برخط اطلاعات بیمه‌شدگان خود و به‌روزرایی پایگاه مذکور به صورت رایگان و مستمر اقدام و نسبت به بهره‌برداری از پایگاه مذکور از طریق جایگزینی ابزارهای الکترونیکی به جای دفترچه، جهت آرایه کلیه خدمات بیمه‌ای و درمانی به بیمه‌شدگان تحت پوشش خود استفاده نمایند.</p> <p>سازمان بیمه سلامت ایران مکلف است نسبت به استحقاق سنجی بیمه‌شدگان مشتمل بر امکان اعتبارسنجی بیمه‌ای و رفع همپوشانی آنان با استفاده از پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان کشور و بصورت الکترونیکی اقدام نماید. هزینه خدمات موضوع این حکم با تصویب مجمع عمومی سازمان بیمه سلامت ایران بر مبنای تراکشی انجام شده تعیین و از مراجعه‌کننده دریافت می‌گردد.</p>	<p>ح/۱۷</p>
<p>۲۳- شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار.</p>	<p>و- سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی که به هر نحوی از منابع عمومی دولت استفاده می‌کنند باید از تعرفه بخش دولتی تبعیت نمایند. همچنین در مناطقی که سایر بخش‌ها از جمله سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری و نیروهای مسلح امکانات بیمارستانی و ارائه خدمات دارند باید به کلیه افراد بیمه‌شده با تعرفه دولتی خدمت ارائه نمایند.</p> <p>متناسب با پذیرش افراد با تعرفه دولتی در مراکز غیر دولتی فوق‌الذکر، سازمان بیمه سلامت ایران موظف است تسهیلات در نظر گرفته شده برای مراکز دولتی را عیناً برای مراکز غیردولتی نیز مد نظر قرار دهد.</p>	<p>۱۷ و</p>
<p>۱- تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور</p>	<p>الف-</p>	<p>۱۸</p>

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.</p>	<p>۱ - به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره (۴) این قانون را در قالب وجوه اداره شده، بارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در چارچوب مصوبات هیأت امنا، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور هزینه نماید.</p> <p>۲ - پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره (۴) ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.</p> <p>۳ - تسهیلات بانکی مربوط به برنامه اشتغال مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (موضوع بند (ب) تبصره (۱۶) این قانون) بر اساس برنامه‌های پیشنهادی دستگاه‌های ذی‌ربط می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.</p> <p>۴ - به منظور تسهیل تأمین وثائق مورد نیاز برنامه‌های موضوع این حکم، بخشی از منابع عمومی جزء (۱) این بند می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور برای افزایش سرمایه صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد.</p> <p>۵ - ده درصد (۱۰٪) از عوارض موضوع جزء (۱) بند (ب) ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه که در اختیار دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها در روستاهای فاقد دهیاری) است، می‌تواند صرف پروژه‌های اشتغال‌زایی روستایی، مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان شود.</p> <p>۶ - عبارت «یک درصد (۱٪)» مندرج در تبصره (۲) ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مذکور به برنامه‌های موضوع این حکم به پیشنهاد مشترک هر یک از دستگاه‌های اجرایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد رسید.</p> <p>کشور خواهد رسید.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت، معدن و تجارت، فناوری اطلاعات و ارتباطات، جهاد کشاورزی، کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p> <p>ب- به شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می‌شود با تأیید وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات تا مبلغ یک هزار و چهارصد میلیارد (۱,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی خود و برای کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر، ایجاد کارور (اپراتور)‌های ارائه‌کننده خدمات الکترونیک در کلیه بخش‌ها، حمایت از طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای اشتغال‌آفرین و با صادرات کالا و خدمات در این بخش توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به صورت وجوه اداره شده بر اساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه شده و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، اختصاص دهند و ماباهالتفاوت نرخ سود را از محل آن پرداخت نمایند.</p>	



بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
<p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور، با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p>	<p>۶- بهای محصول پروژه در قراردادها، مشارکت از شمول تعرفه‌گذاری مندرج در قوانین و مقررات مستثنی است. در صورت تعیین قیمت تکلیفی برای بهای محصول پروژه، دولت مابه‌التفاوت قیمت محصول محاسبه شده بر مبنای مدل مالی منضم به قرارداد و قیمت تکلیفی را از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه پرداخت می‌نماید. مدل مالی فوق‌الذکر باید به تصویب کارگروه‌های تعریف شده در دستورالعمل ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برسد.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این تبصره توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p>	۱۹
<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p>	<p>بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌توانند تأمین مالی را از طریق روش‌هایی چون تأمین مالی خارجی (موضوع بند (الف) تبصره (۳) این قانون)، منابع بانکی، بازار سرمایه و تسهیلات ربالی و ارزی صندوق توسعه ملی (با رعایت و مقررات موضوعه) انجام دهند. ۹</p> <p>الف- در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، مکلفانند در سال ۱۳۹۸ نسبت به تکمیل و استقرار کامل سامانه (سیستم) حسابداری قیمت تمام شده اقدام نمایند.</p> <p>ب- مازاد درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در سقف رقم پیش‌بینی‌شده در ردیف ۱۰۲۵۳۰ در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ با تأیید و ابلاغ سازمان برنامه و بودجه کشور با رعایت قوانین و مقررات مربوطه توسط همان دستگاه قابل هزینه است.</p> <p>ج- در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد موضوع بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه:</p> <p>۱- دستگاه اجرایی مکلف است بر مبنای تفاهم‌نامه منعقد با واحد مجری که شامل حجم فعالیت‌ها، خدمات و قیمت تمام‌شده آن‌ها و تعیین تعهدات طرفین است، اعتبارات واحد مجری را در سامانه (سیستم) حسابداری خود به‌صورت جداگانه به گونه‌ای نگهداری کند که امکان گزارش‌گیری رویدادهای مالی واحد مجری به‌صورت مجزا وجود داشته باشد. تشخیص انجام خرج در چارچوب تفاهم‌نامه منعقد، با مدیر واحد مجری خواهد بود.</p> <p>۲- به دستگاه‌های اجرایی که در هزینه‌کرد اعتبارات هزینه‌ای خود بر اساس تفاهم‌نامه منعقد با واحد مجری اقدام می‌کنند، اجازه داده می‌شود با موافقت سازمان برنامه و بودجه کشور، نسبت به جابجایی اعتبارات فصول هزینه و در سقف اعتبارات ابلاغی همان دستگاه بدون رعایت الزامات ماده (۲۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اقدام نمایند.</p>	۱/۱۹
<p>۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p>	<p>۳۰ الف/ج/ه/و/ز</p>	

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
	<p>۳- دستگاه‌های اجرایی مکلفانند تمام اطلاعات مربوط به حقوق، فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی خود را در اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دهند.</p> <p>واحدهای مجری موظفانند حقوق و مزایای کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی، مندرج در حکم کارگزینی و قراردادهای منعقد و برابر قوانین و مقررات مربوط و سایر پرداخت‌های غیرمستمر پرسنلی را معطوف به عملکرد و کارایی آنها محاسبه و پرداخت نمایند. در صورتی که واحد مجری بخشی از کارکنان خود را (حداکثر تا ده درصد (۱۰٪)) نسبت به انجام مأموریت‌های خود مازاد تخصیص دهد، می‌تواند پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مذکور، وفق قوانین و مقررات مربوط (جابه‌جایی به واحد دیگری در همان دستگاه، جابه‌جایی به دستگاه اجرایی دیگر در همان شهر یا شهرستان بدون رضایت مستخدم و جابه‌جایی به سایر شهرها و شهرستان‌های دیگر در همان دستگاه اجرایی و با سایر دستگاه‌های اجرایی با رضایت مستخدم و موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور) اقدام نماید. در صورت عدم موافقت مستخدم، وفق مقررات مربوط، در خصوص نیروهای رسمی و پیمانی نسبت به بازنگری با بازخریدی و در مورد نیروهای قراردادی نسبت به فسخ قرارداد و بازخریدی آن‌ها اقدام کنند.</p> <p>۴- دستگاه اجرایی مجاز است از صرفه‌جویی‌های حاصل از تقاضای بین قیمت تمام شده مورد توافق در تفاهم‌نامه‌های منعقد و هزینه‌های قطعی فعالیت یا محصول در همان دوره تفاهم‌نامه، مشروط به تأیید عملکرد مطلوب توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، و در سقف تخصیص اعتبار، پنجاه درصد (۵۰٪) را به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری در قالب پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی خدمات و محصولات بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و پنجاه درصد (۵۰٪) دیگر را برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذیربط و مازاد بر سقف تخصیص اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، هزینه نماید.</p> <p>۵- در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و به منظور تحقق وظایف و اهداف دستگاه‌های اجرایی، دستگاه اجرایی مجاز است، عنوان، سنجش عملکرد، مقدار و قیمت تمام شده فعالیت‌های ذیل برنامه‌های مصوب مندرج در پیوست شماره (۴) این قانون را مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن برنامه تغییری ایجاد نشود، حداکثر تا سی درصد (۳۰٪)، با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور، در سقف اعتبار مصوب همان برنامه، اصلاح نماید.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند، به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p> <p>هـ- در راستای اجرای کامل حسابداری تعهدی و مطابقت دوره بودجه با گزارشگری صورت‌های مالی، مهلت تعهد و پرداخت اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اعم از این که از محل منابع عمومی یا اختصاصی تأمین شده باشد و توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذی‌حسابی دستگاه‌های ذی ربط قرار گرفته باشند، تا پایان همان سال می‌باشد. مانده وجوه مصرف نشده به سال بعد منتقل و در راستای موافقتنامه مربوطه تا پایان آن سال قابل مصرف خواهد بود. وجوهی که طی این مدت به مصرف نرسیده باشند، حداکثر ظرف مدت بیست روز به خزانه واریز می‌شود.</p>	

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
	<p>و- آخرین مهلت تهیه و ارائه صورت حساب دریافت و پرداخت موضوع مواد (۹۵)، (۹۶) و (۱۰۰) قانون محاسبات عمومی کشور تا پایان اردیبهشت ماه سال بعد خواهد بود. ارسال صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۹۸) قانون محاسبات عمومی کشور نیز بلافاصله پس از تهیه به همراه گواهی هیأت مدیره یا هیات عامل حسب مورد، حداکثر تا پایان خرداد ماه سال بعد الزامی است.</p> <p>۲- آخرین مهلت ارائه صورت‌های مالی، موضوع بند (۱) ماده (۲۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تا پایان تیر ماه سال بعد خواهد بود.</p> <p>۳- وزارت امور اقتصادی و دارایی، صورت حساب عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، موضوع ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور، را حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد به مبادی ذیربط ارسال می‌نماید.</p> <p>ز- عبارت هشت میلیارد (۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مندرج در ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ به بجه (۵۰) برابر سقف نصاب معاملات متوسط تغییر می‌یابد.</p>	
<p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p>	<p>د- دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه، مکلف به تأمین حداقل ده درصد (۱۰٪) از وظایف این ماده از طریق واگذاری و خرید خدمات می‌باشند. همچنین ایجاد هرگونه واحد اداری یا عملیاتی جدید برای انجام وظایف موضوع ماده فوق‌الذکر ممنوع است و تأمین خدمات مورد نیاز از طریق سازوکار پیش‌بینی‌شده در این ماده و اعتبارات مصوب امکان‌پذیر است.</p>	۲۰
<p>۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه‌نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.</p>	<p>الف- در اجرای بند (ث) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشتی کشور و لشکری موظفاند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستموری بازنشتگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند. در صورتی که منابع حاصل از سود و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش، کفایت پرداخت مابه‌التفاوت را نکند، به دولت اجازه داده می‌شود آن را از محل برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی تأمین نماید.</p> <p>هـ- پنجاه (۵۰٪) درصد از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی که از محل فروش کالا و خدمات آن دستگاه نباشد (به استثنای موارد درآمد هزینه) به حساب درآمد عمومی واریز می‌شود.</p>	الف/۲۱
<p>۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.</p>	<p>ب- دولت مکلف است از ابتدای سال تحصیلی ۹۶-۱۳۹۸ سالانه ده (۱۰٪) درصد از دانش‌آموزان تحت پوشش وزارت آموزش و پرورش را به صورت خرید خدمات از بخش غیردولتی واحد شرایط و ذی صلاح و به صورت آموزش رایگان (علاوه بر تعداد دانش‌آموزان مشمول فعلی) اداره کند. آیین نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p>	ب/۲۱



بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
	<p>۲- وزارت آموزش و پرورش مکلف است با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور از سال ۱۳۹۸ تعداد ادارات آموزش و پرورش مناطق و نواحی مستقر در مراکز استان‌ها را حداکثر به شصت و دو (۶۲) واحد اداری کاهش دهد.</p> <p>۳- وزارت آموزش و پرورش مکلف است با برنامه ریزی مناسب، نیروی انسانی مورد نیاز خود از جمله در پژوهش‌سراها، رهنمایان آموزشی، مربیان بهداشت، متصدیان آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌ها را از طریق خرید خدمات تأمین کند به نحوی که تا پایان سال ۱۳۹۸ حداقل سی (۳۰) درصد و تا پایان سال ۱۳۹۹ حداقل پنجاه (۵۰) درصد خدمات فوق از طریق خرید خدمات تأمین شود.</p> <p>۴- وزارت آموزش و پرورش مکلف است از ابتدای سال ۱۳۹۸ نسبت به تجمیع ادارات آموزش و پرورش شهرستان‌ها و مناطقی که تعداد دانش‌آموزان تحت پوشش آن‌ها کمتر از پنج هزار (۵۰۰۰) نفر می‌باشند، اقدام نماید.</p> <p>ج- به منظور افزایش اثر بخشی اعتبارات پژوهشی و کارایی واحدهای پژوهشی و تحقیقاتی و همچنین صرفه جویی در هزینه‌های عمومی (بند (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) دولت مکلف است به گونه‌ای برنامه ریزی نماید که تعداد مراکز پژوهشی دستگاه‌های اجرایی (اصلی و وابسته) در سال ۱۳۹۸ به شکل واگذاری آن‌ها به بخش غیر دولتی، انحلال و یا ادغام، به یک واحد پژوهشی و تحقیقاتی تقلیل یابند.</p> <p>د- در سال ۱۳۹۸، دولت مکلف است ضمن متوقف کردن طرح‌ها و پروژه‌های فاقد مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، از تخصیص اعتبار پروژه‌های طرح‌های تکمیل دارایی‌های سرمایه‌ای غیرحاکمیتی که پیشرفت فیزیکی آن‌ها کمتر از پنجاه (۵۰) درصد است طی سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ خودداری نماید. در صورتی که متقاضیان بخش غیردولتی خواهان اجرای این طرح‌ها (پروژه‌ها) به صورت مشارکت عمومی - خصوصی باشند، به دولت اجازه داده می‌شود از محل برداشت مجاز از ورودی صندوق توسعه ملی همان سال نسبت به تأمین و پرداخت سهم خود (۲۵) درصد اعتبار پروژه اقدام کند.</p> <p>ز- در سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده می‌شود:</p> <p>۱- با توقف صدور مجوز ایجاد هرگونه واحدهای مراکز آموزش عالی، واحدهای کوچک آموزش عالی در استان‌ها را در یکی از دانشگاه‌های بزرگ استانی ادغام یا تجمیع کند. توسعه در رشته‌های تحصیلی جدید در راستای تأمین نیازهای ملی و منقطع‌های در درون دانشگاه‌های موجود صورت خواهد گرفت.</p> <p>۲- دانشگاه‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی را به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری منتقل نماید.</p> <p>۳- نسبت به شناسایی، حذف و یا ادغام نهادهای سازمان‌ها و فعالیت‌های موازی در دستگاه‌های اجرایی که به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، اقدام نماید.</p> <p>۴- سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است فعالیت‌هایی که خارج از حوزه مأموریتی دستگاه‌های اجرایی می‌باشند را شناسایی و اقدامات لازم برای انتقال فعالیت مربوطه به دستگاه اصلی را انجام و همچنین موضوع را برای عدم تخصیص اعتبار بودجه سال جاری و حذف بودجه آن به سازمان برنامه بودجه کشور اعلام نماید.</p> <p>۵- ایجاد واحدهای اداری جدید در شهرستان‌ها و بخش‌ها ممنوع است.</p>	

بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	متن تبصره	شماره تبصره
۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فساد؛ از حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...	ح- موارد استثناء این تبصره به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. و- برخورداری از معافیت مالیاتی و پرداخت هرگونه جایزه و مشوق صادراتی برای صادرکنندگان منوط به حصول اطمینان از برگشت ارز حاصل از صادرات کالا و خدمات به چرخه اقتصاد کشور براساس دستورالعمل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.	۳۱ و

## جمع بندی

بر اساس بررسی‌های انجام شده، مهم‌ترین ویژگی‌های لایحه بودجه ۱۳۹۸ در شرایط تحریمی در انطباق با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به شرح زیر است:

- ✓ حمایت از معیشت عمومی و عدالت اجتماعی،
- ✓ حمایت از تولید و اشتغال،
- ✓ افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد،
- ✓ حمایت از صادرات،
- ✓ حمایت از تولید محصولات استراتژیک،
- ✓ افزایش پایداری بودجه در مقابل تحریم‌ها و شوک‌ها و
- ✓ افزایش شفافیت و انضباط بودجه‌ای

با عنایت به مندرجات بخش‌های اول و دوم گزارش حاضر پیرامون میزان انطباق محتوای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ملاحظه می‌گردد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ همه رویکردهای پنج‌گانه اقتصاد مقاومتی شامل درونزایی، برونگرایی، عدالت‌بنیانی، دانش‌بنیانی و مردمی‌شدن با لحاظ اولویت‌بندی مورد توجه قرار گرفته‌اند که در این میان رویکردهای درونزایی و عدالت‌بنیانی سهم بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند.

نتایج بررسی‌های انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، محتوای اکثر بندهای ۲۴‌گانه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را پوشش می‌دهد. در این میان بند ۱ سیاست‌های مزبور با مضمون تأمین شرایط و فعالسازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی حائز بیشترین تمرکز و تکرار در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ می‌باشد. این موضوع نشان می‌دهد توجه به ارتقای توان تولید ملی و اشتغال‌زایی یکی از مهم‌ترین سیاست‌های دولت در سال آتی می‌باشد.

بندهای ۷، ۹، ۱۶ و ۱۹ به ترتیب با مضامین تأمین امنیت غذا و درمان، اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور و شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد بندهایی از سیاست‌های مزبور می‌باشند که پس از بند اول بیشترین توجه به آن‌ها ملاحظه می‌گردد. با پیش‌بینی شرایط ویژه اقتصادی کشور در سال آینده، تضمین معیشت مردم و توجه به تأمین امنیت غذا و درمان بدرستی در اولویت دولت قرار گرفته است.

علاوه بر این شرایط اقتصادی سال آینده بواسطه تحریم‌ها فرصت مناسبی برای اجرای بندهای ۹ و ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌منظور اصلاح و تقویت نظام مالی و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور فراهم می‌آورد که در بودجه سال آتی به این مهم نیز توجهی ویژه شده است.

دانش‌بنیانی اقتصاد و حمایت از صادرات کالا و خدمات دیگر مضمون‌هایی هستند که در انطباق با بندهای ۲ و ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی جزء اولویت‌های بودجه سال ۱۳۹۸ قرار گرفته‌اند.



## تحلیلی بر تحولات رشد اقتصادی و چشم انداز آن با تاکید بر لایحه بودجه ۱۳۹۸

علیرضا فرهادی کیا

### مقدمه

هدف این گزارش، تبیین آثار کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بر تولید ملی است. دولت از سال ۱۳۹۲ تا کنون (در ۵ سال ابتدایی مدیریت خود)، ایجاد ثبات اقتصادی و تعامل مؤثر با کشورهای دیگر را در دستور کار خود قرار داد. اقدامات انجام گرفته باعث شد تا در وهله اول تورم و بی‌ثباتی بازارها مهار و در مرحله دوم اقتصاد از حالت رکود خارج و در مسیر رونق قرار گیرد. طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶، رشد اقتصادی از منفی ۷٫۷ درصد سال ۱۳۹۱ به متوسط رشد سالانه ۳٫۴ درصد در دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۶ افزایش پیدا کرد. اما این دستاوردها از نیمه دوم ۱۳۹۶ با تحمیل شوک برونزای بازگشت تحریم به فضای اقتصادی کشور و بروز عدم تعادل در بازارهای چهارگانه اقتصادی (پول، کار، کالا و بازار سرمایه) به مخاطره افتاد و باعث شد تا از نیمه دوم ۱۳۹۶ از شتاب رشد اقتصادی کاسته و در نهایت در تابستان ۱۳۹۷ منفی شد، تورم روند افزایشی به خود گرفت و تورم سالانه منتهی به دی ماه به بالای ۲۰ درصد رسید و رشد سرمایه‌گذاری مثبت ۱۳۹۶ در تابستان منفی شد.

بدین ترتیب، دولت در سال آتی مأموریتی دشوار و در عین حال تعیین‌کننده برای کاهش مخاطرات ناشی از چالش‌ها در پیش رو دارد. پیامدهای اجرای تحریم نفتی ایران، محدودیت‌های نقل و انتقال منابع مالی در عرصه تجارت بین‌الملل، کاهش درآمدهای ناشی از صادرات نفت، احتمال کاهش سطح نسبی درآمدهای مالیاتی به دلیل بازگشت شرایط رکودی، انتظارات تورمی و پیامدهای آن به ویژه در ایجاد فضای نااطمینانی، بدهی‌های دولت، شرایط شکننده نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی (به عنوان اجزای تشکیل دهنده تعهدات ضمنی در کشور) در کنار کاستی‌های نهادی و ساختاری کشور چالش‌های اصلی پیش‌روی اقتصاد می‌باشد.

تخفیف پیامدهای چالش‌های یاد شده و ایجاد ثبات و آرامش در فضای اقتصادی در گرو تنظیم بودجه مناسب و متناسب با شرایط کشور، شکل‌گیری اراده واحد و منضبط در سطح دولت و کلیه قوا از یک طرف و برقراری فضای مبتنی بر تقویت اعتماد اجتماعی و بهره‌گیری از همه ظرفیت‌های سیاسی و فرهنگی و بین‌المللی کشور از طرف دیگر است. برخورداری از امکانات و ظرفیت‌های مختلف نظیر موقعیت جغرافیایی، منابع انرژی، ذخایر معدنی، منابع انسانی، اخیراً فرصت شورای هماهنگی سران قوا و به طور مشخص در حوزه بودجه اجماع لزوم کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی برای دوره از شوک‌های بیرونی، فراهم شدن زمینه‌های حمایت از اشتغال مولد و تولید (موضوع تبصره ۱۸ قانون بودجه)، زمینه‌های استفاده از مشارکت

عمومی-خصوصی برای واگذاری طرح‌های نیمه تمام (در قالب تبصره ۱۹ قانون بودجه)، استفاده از منابع خارجی در قالب‌های مختلف (تبصره ۳ قانون بودجه) از جمله ظرفیت‌هایی که در کشور وجود دارد و برای مدیریت شرایط اقتصادی باید از آن‌ها استفاده کرد.

در این نوشتار، ابتدا وضعیت موجود تولید و رشد اقتصادی مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد تا محیط تدوین لایحه بودجه تبیین شود. سپس جایگاه تولید در لایحه بودجه ۱۳۹۸ از طریق بررسی رویکردهای بودجه‌ای، منابع و مصارف بودجه، اولویت‌های اعبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در سطح بخش‌های اقتصادی و تبصره‌های بودجه مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد. در ادامه چشم‌انداز تحولات رشد ارزش افزوده در سطح بخش‌های اقتصادی و کل اقتصاد در ادامه سال جاری و سال آینده ارائه شده و در نهایت گزارش با جمع‌بندی به پایان می‌رسد.

### ۱- جایگاه تولید و رشد اقتصادی در اسناد بالادستی

فراهم نمودن زمینه‌ها و الزام‌های دستیابی به رشد اقتصادی در همه اسناد بالادستی مورد توجه قرار گرفته است. در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران (افق ۱۴۰۴) و سیاست‌های کلی آن، محورها و راهبردهای ارتقاء قدرت و توان تولید اقتصاد کشور به منظور دستیابی به رشد اقتصادی با ویژگی "رشد پرشتاب و مستمر" مورد توجه قرار گرفته است. اصلی‌ترین محور و راهبرد مورد نظر سند چشم‌انداز به منظور دستیابی به رشد پرشتاب و مستمر، درونزا نمودن رشد اقتصادی می‌باشد.

اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عبارت‌اند از رشد پویا، بهبود شاخص‌های مقاومت اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز. دو مورد از رویکردهای پنجگانه اقتصاد مقاومتی عبارت‌اند از درون‌زایی و برون‌گرایی. در بندهای ۲۴ گانه این سیاست‌ها، تأکید بر فعالیت‌های دانش بنیان، پایین آوردن درجهٔ آسیب‌پذیری کشور در جریان مبادلات با خارج، سلامت اقتصادی، جلب مشارکت عموم مردم، تقویت توانمندی و بازدهی نیروی کار، استفاده از حداکثر ظرفیت‌های تولید و حمایت از تکمیل زنجیره‌های تولید دارای مزیت، حمایت از فعالیت‌ها و بخش‌های آسیب‌پذیر و جلوگیری از تعطیل شدن واحدهای تولیدی مورد توجه قرار گرفته است.

بند ۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، بر بسیج همه امکانات و ظرفیت‌های کشور برای تحقق "رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا" تأکید دارد. در اسناد پیشین برنامه ششم، راهبردهای دستیابی به هدف یاد شده بهبود محیط کسب و کار و تقویت توان رقابت‌پذیری، تقویت اقتصاد دانش بنیان، تقویت رویکرد برون‌نگری و تعامل مؤثر و سازنده با اقتصاد جهانی، گسترش و تعمیق نظام تأمین مالی و تخصیص کارآمد منابع مالی، تقویت سرمایه انسانی، توسعه اشتغال و کارآفرینی و تقویت مولفه‌های توسعه پایدار دانسته شده است.

در مواد سه و چهار قانون برنامه ششم توسعه، دستیابی به رشد اقتصادی به میزان متوسط سالانه ۸ درصد هدف‌گذاری شده و برای تحقق این هدف، الزامات کمی، راهبردی و سیاستی نیز تعیین شده است. تأمین ۲,۸ واحد درصد از رشد اقتصادی ۸ درصد از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید، رشد سرمایه‌گذاری به

میزان متوسط سالانه ۲۱,۴ درصد با تاکید بر تعامل بیشتر با اقتصاد جهانی و تجهیز منابع مورد نیاز سرمایه گذاری به میزان سالانه ۶۵ میلیارد دلار از خارج (به تفکیک ۳۰ میلیارد دلار در قالب تأمین مالی خارجی یا فاینانس، ۱۵ میلیارد دلار سرمایه گذاری مستقیم خارجی و ۲۰ میلیارد دلار قراردادهای مشارکتی خارجی) و رشد اشتغال به میزان متوسط سالانه ۳,۹ درصد به عنوان الزامات کمی رشد اقتصادی ۸ درصد می‌باشد. در کنار الزامات کمی برخی از الزامات سیاستی در قالب ماده ۴ قانون برنامه ششم نیز آورده شده است. محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت، نگاه ارزشی به کار و ثروت‌آفرینی از راه‌های قانونی و مشروع، عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاهداری نوین در بخش دولتی همراه با ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن می‌باشد، اولویت اقتصادی در سیاست خارجی کشور، افزایش مهارت و تخصص نیروی کار، جذب شرکت‌های معتبر جهانی و منطقه‌ای در زنجیره تولید داخلی، حمایت حقوقی، مالی و نهادی لازم برای توسعه دانش و پیشرفت فناورانه و نوآورانه در جهت تجاری‌سازی ایده و دانش در تولید محصول و خدمات با ارزش افزوده مثبت، اصلاح نظام پولی و بانکی، توسعه بازار سرمایه، اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات از اهم الزام‌های سیاستی قانون برنامه ششم می‌باشد. علاوه بر این، ماده ۲۲ قانون برنامه ششم، بر ثبات محیط اقتصاد کلان و فراهم آوردن الزامات ارتقای امنیت فضای کسب و کار تاکید دارد. بدین ترتیب می‌توان گفت در برنامه ششم الزام‌های رشد اقتصادی به صورت صریح در قالب الزامات کمی، راهبردی و سیاستی و حتی در سطح اقدام، آورده شده است که در صورت تحقق آن‌ها می‌توان بر تحقق اهداف برنامه ششم در حوزه رشد اقتصادی امیدوار بود.

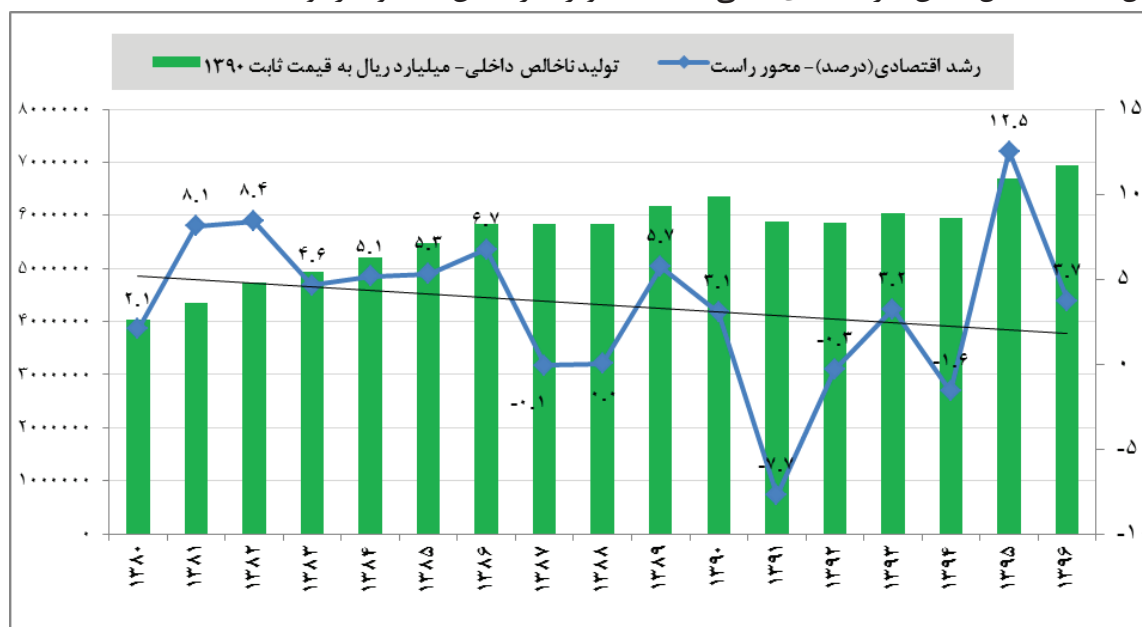
در برنامه دولت دوازدهم دستیابی به هدف "رشد اقتصادی فراگیر، اشتغال‌زا و ضد فقر" مورد توجه قرار گرفته و الزامات و اقدامات لازم برای دستیابی به هدف یاد شده در دو بخش توسعه‌ای و حمایتی تبیین شده است. در بخش حمایتی تاکید شده که عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری و فقر باید از طریق اصلاح ساز و کارهای اقتصادی ایجادکننده آن‌ها محقق شود. برنامه‌های توسعه‌ای مشتمل بر دو زیر فصل شامل ایجاد اصلاحات اقتصاد کلان به منظور دستیابی به حفظ ثبات اقتصادی و فراهم کردن زمینه رشد پایدار و بسته‌های سیاستی برون‌گرایی و توسعه بخش خصوصی و اصلاح نظام بنگاهداری به منظور دستیابی به رشد اقتصادی بالا تنظیم شده است.

بدین ترتیب دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و فراگیر، افزایش سهم بهره‌وری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی و افزایش توان ثروت‌آفرینی کشور از اهداف اصلی و مورد تاکید برنامه ریزان کشور در حوزه تولید و سرمایه گذاری بوده و تقریباً در همه اسناد بالادستی مورد توجه قرار گرفته است.

## ۲- خلاصه وضعیت تولید و رشد اقتصادی

تولید ناخالص داخلی واقعی تبیین‌کننده قدرت و بنیه اقتصادی هر کشور محسوب شده و روند تغییرات آن مبین چگونگی کارکرد سازوکارهای نظام اقتصادی است. لذا برای تبیین عملکرد تولید ناخالص داخلی باید عملکرد آن طی دوره بلندمدت‌تر بررسی شود. در نمودار ۱، عملکرد تولید ناخالص داخلی و رشد اقتصادی بر

اساس آمارهای بانک مرکزی آورده شده است. مطابق نمودار یاد شده، رشد اقتصادی پس از یک دوره رشد نسبتاً "مستمر و بالای ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ (رشد متوسط سالانه ۵,۸ درصد) که به پشتوانه سیاست‌های اصلاح ساختاری برنامه سوم توسعه بود، از اواسط دهه ۱۳۸۰ نوسان‌های زیادی داشته است. سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ مصادف با بحران مالی و اقتصادی جهانی و کاهش شدید قیمت نفت بود و رشد اقتصادی کشور به ترتیب به منفی ۰,۱ و ۰,۰۱ درصد شد. سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ مصادف با افزایش قیمت نفت (متوسط قیمت نفت اوپک از ۶۱ دلار در ۱۳۸۸ با روند افزایشی به ۷۷,۵ و ۱۰۷,۵ دلار برای هر بشکه رسید) و اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها و تغییر قیمت حامل‌های انرژی (افزایش حدود ۵,۵ برابری) بود. در این سال‌ها رشد اقتصادی کشور به ۵,۷ و ۳,۱ درصد رسید. از اواخر سال ۱۳۹۰ و در ۱۳۹۱ مصادف با اوج وضع تحریم‌های اقتصادی علیه کشور بود و اقتصاد شاهد رکود تومی بی‌سابقه شد (توضیحات تفصیلی‌تر در قسمت بعد). در سال ۱۳۹۳ به‌طور موقت به دلیل کاهش بی‌ثباتی در اقتصاد، مهیا شدن شرایط واردات واسطه‌ای و افزایش بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از شرایط رکود تومی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ (دوره اعمال تحریم‌ها) خارج شد و تولید ناخالص داخلی بر اساس آمارهای بانک مرکزی با نرخ ۳,۲ درصد افزایش یافت. لیکن این بهبود دوام نداشت و در سال ۱۳۹۴ عمدتاً به دلیل کاهش شدید قیمت نفت، از شدت رشد اقتصادی کاسته و اقتصاد با رشد اقتصادی منفی (۱,۶- درصد) مواجه شد. از اواخر سال ۱۳۹۴، گشایش‌های ناشی از برجام و انتظارات مثبت ناشی از آن باعث شد تا رشد اقتصادی در مسیر بهبود قرار گیرد و تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۵، براساس آمارهای بانک مرکزی ۱۲,۵ درصد رشد کند. عامل اصلی افزایش رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵، فعال شدن ظرفیت‌های خالی اقتصاد به ویژه در بخش نفت و گاز بود.



نمودار شماره ۱. رشد اقتصادی و تولید ناخالص داخلی طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۰

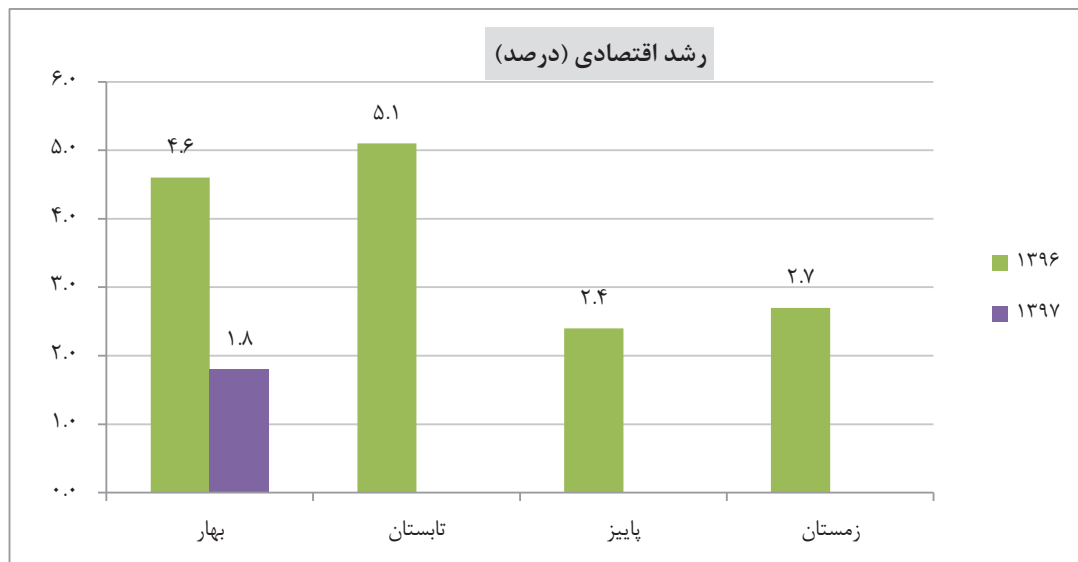
ماخذ: بانک مرکزی



در سال ۱۳۹۶ هر چند از شتاب رشد اقتصادی نسبت به سال ۱۳۹۵ کاسته شد، لیکن رشد ارزش افزوده همه بخش‌های اقتصادی مثبت و رشد اقتصادی کل بیشتر از بخش‌های غیر نفتی حادث شد. در این سال تولید ناخالص داخلی کشور تقریباً "بر روند بلندمدت و با ثبات خود برگشت و معادل ۳,۹ درصد و تولید بدون نفت ۴,۶ درصد رشد نمود.

از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ ثبات نسبی بازارها به تدریج با تلاطم‌های گسترده در بازار ارز و به دنبال آن بازار کالاها و خدمات جایگزین شد. به ویژه، از فصل چهارم ۱۳۹۶ اقتصاد کشور در معرض تهدیدهای آمریکا

و بازگشت تحریم‌ها قرار گرفت و از مسیرهای تلاطم در بازار ارز، افزایش نااطمینانی‌ها و ریسک سرمایه‌گذاری و محدودیت‌های تجاری و متعاقب آن با سرایت به بازارهای دیگر، هزینه‌های تولید زیاد، فضای کسب و کار نامناسب و فعالیت‌های سوداگری و غیرمولد جذاب شدند. نرخ ارز در بازار طی فاصله شهریور ۱۳۹۶ تا مرداد ۱۳۹۷ افزایش ۲,۸ برابری را تجربه کرد و در شهریور ۱۳۹۷ افزایش شدید در نرخ ارز باعث شد تا در مقاطعی رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده نیز که در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۶ رشد ملایمی را تجربه کرده بود و منجر به تورم تک رقمی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ شده بود، در بهار ۱۳۹۷ رشدی شتابان به خود گرفت. افزایش قابل توجه در نرخ ارز در کنار نوسانات آن، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و همچنین افزایش عدم قطعیت‌های اقتصادی باعث نامساعدتر شدن فضای کسب و کار در اقتصاد کشور شد.



نمودار شماره (۲): تحولات رشد محصول ناخالص داخلی در فصول سال‌های ۱۳۹۶ تا بهار ۱۳۹۷ (درصد)

ماخذ: بانک مرکزی

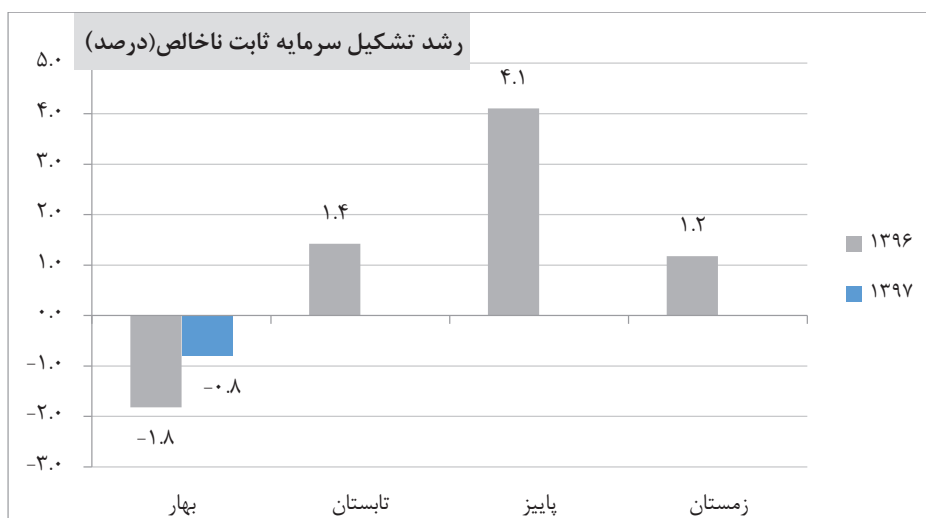
آمارهای فصلی رشد اقتصادی در جدول شماره (۱) نشان می‌دهد در فصل چهارم سال ۱۳۹۶ شتاب رشد ارزش افزوده اغلب بخش‌های اقتصادی کاهش یافت و باعث شد تا متوسط رشد اقتصادی که در سه فصل قبلی

بیش از ۴ درصد بود، در فصل زمستان به ۲,۷ درصد محدود شود. در فصل بهار نیز، تولید ناخالص داخلی نسبت به مدت مشابه سال قبل ۱,۸ درصد رشد نمود که نسبت به رشد بهار ۱۳۹۶ که معادل ۴,۶ درصد بود، پایین تر است. در سطح بخش‌های اقتصادی، از شتاب ارزش افزوده اغلب بخش‌های اقتصادی نسبت به بهار ۱۳۹۶ کاسته شد و حتی بخش‌های، صنعت (معادل ۱,۵- درصد) و بازرگانی (معادل ۱,۱- درصد)، خدمات عمومی (معادل ۰,۵- درصد) و خدمات اجتماعی (معادل ۱,۹- درصد) با کاهش (رشد منفی) مواجه شدند.

از فصل چهارم سال ۱۳۹۶ تحت تأثیر احتمال خروج آمریکا از برجام، اقتصاد کشور تحت تأثیر نااطمینانی و نامناسب شدن فضای کسب و کار سرمایه گذاری در فصل اول سال جاری با رشد منفی مواجه شد، این در حالی است که با بهبود شرایط بعد از اجرایی شدن برجام و همچنین رونق نسبی ساخت و ساز مسکن، تشکیل سرمایه ثابت در سال ۱۳۹۶ رشد ۱,۴ درصدی داشت.

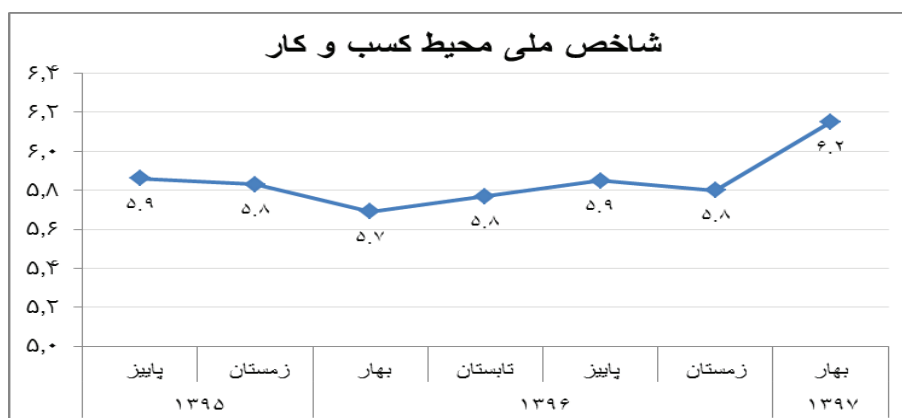
نتایج پایش محیط کسب و کار ایران ۲۷ در بهار ۱۳۹۷، عدد ۶,۱۵ (نمره بدترین ارزیابی ۱۰) را نشان می‌دهد که مطابق با نمودار ۴ نامساعدتر از وضعیت این شاخص در ارزیابی فصل گذشته (زمستان ۱۳۹۶ با میانگین ۵,۸) است. شایان ذکر است، مثبت بودن درصد تغییرات به معنای بدتر شدن وضعیت نسبت به دوره گذشته است. نمره ۱۰ به معنی بدترین ارزیابی است. فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در این پایش، سه مؤلفه غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، دشواری تأمین مالی از بانک‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب و کار را نامناسب‌ترین مولفه‌های محیط کسب و کار نسبت به سایر مولفه‌ها ارزیابی نموده‌اند. جایگاه کشور در شاخص جهانی فضای کسب و کار کشور که از رتبه ۱۵۲ در سال ۱۳۹۲ به رتبه ۱۱۷ کاهش یافته بود، مجدداً<sup>۲۷</sup> روند افزایشی به خود گرفته و به ۱۲۸ در سال ۱۳۹۶ رسیده است که موید نامناسب شدن فضای کسب و کار کشور برای توسعه اقتصاد می‌باشد. به واسطه تحولات مذکور، از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص که در فصول تابستان، پاییز و زمستان ۱۳۹۶ از رشد مثبت برخوردار بود در فصل بهار ۱۳۹۷ مواجه با کاهش ۰,۸ درصدی شود (نمودار ۳). گفتنی است، هرچه محیط کسب و کار (محیط نهادی و اقتصادی) شرایط بهتری داشته باشد، بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی بیشتر است و هر چه بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در جامعه‌ای بیشتر باشد، عملکرد اقتصاد آن کشور و خلق ارزش و ثروت در آن جامعه بیشتر می‌شود.

<sup>۲۷</sup> شاخص ملی محیط کسب و کار از پاییز ۱۳۹۶ توسط معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی با همکاری اتاق تعاون و اتاق اصناف در قالب یک طرح انجام و نتایج آن به صورت فصلی منتشر می‌شود.



نمودار شماره ۳. رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص طی فصول ۱۳۹۶ تا فروردین ۱۳۹۷

ماخذ: بانک مرکزی



نمودار شماره ۴. تغییرات شاخص ملی کسب و کار\* طی فصول ۱۳۹۵-۱۳۹۷

(ماخذ: گزارش پایش ملی کسب و کار. اتاق بازرگانی)

\* مثبت بودن درصد تغییرات به معنای بدتر شدن وضعیت نسبت به دوره گذشته است.

در سطح بخش‌های اقتصادی، با مرتفع شدن موانع صادرات پس از اجرای برجام، مطابق آمارهای بانک مرکزی ارزش افزوده بخش نفت با رشد ۶۱،۶ درصدی مواجه شد. در شرایطی که تحریم‌ها بیشترین تأثیر را از مسیر نفت بر رکود سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، لغو آن نیز از همین مسیر بیشترین تأثیر را بر رشد اقتصادی گذاشت. با بهره‌برداری رسیدن ظرفیت‌های بلااستفاده بخش نفت و بازگشت تولید و صادرات نفت به قبل از تحریم‌های سال ۱۳۹۱، رشد ارزش افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۶ محدود و معادل ۰،۹ درصد رشد در فصل بهار ۱۳۹۷، ارزش افزوده نفت و گاز نسبت به مدت مشابه سال قبل، ۵،۲ درصد رشد کرد که نسبت به رشد بهار ۱۳۹۶ (معادل ۵،۹ درصد)، پایین‌تر است. در تابستان همچنان ارزش افزوده بخش نفت مثبت بوده اما میزان آن ناچیز بوده است.

بخش صنعت بعد از بخش نفت بیشتر در معرض تکانه‌های خارجی بوده است. در سال ۱۳۹۶ از شدت

رشد ارزش افزوده بخش صنعت نسبت به سال ۱۳۹۵ کاسته شده و مطابق با آمارهای بانک مرکزی به ۵،۳

رسیده است. در شوک کاهش قیمت نفت سال ۱۳۹۴، ارزش افزوده صنعت کاهش حدود ۴,۶ درصدی داشت و از فصل چهارم سال ۱۳۹۴ و اجرای شدن برجام بهبود یافت و در سال ۱۳۹۵، مطابق آمارهای مرکز آمار ۶,۹ درصد رشد یافت. بخش یاد شده مجدداً تحت تأثیر بازگشت تحریم‌ها قرار گرفته و ارزش افزوده آن در فصل بهار معادل ۱,۵ درصد کاهش یافت. در تابستان ارزش افزوده بخش صنعت با شدت بیشتری کاهش یافته است.

بخش ساختمان که پس از سال‌ها کاهش ارزش افزوده، از فصل تابستان سال ۱۳۹۶ با رشد مثبت مواجه شده بود در بهار سال جاری از شتاب رشد آن نسبت به سه فصل قبلی آن کاسته شد. بخش یاد شده طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۹۵، با کاهش ۸,۹ درصدی ارزش افزوده مواجه بود.

بخش خدمات به تبع تحولات کلی اقتصاد، در دو سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، مواجه با روند رو به رشد ارزش افزوده بود و به ترتیب ۳,۶ و ۴,۴ درصد رشد نمود. در فصل بهار، ارزش افزوده این بخش نسبت به مدت مشابه سال قبل، ۱,۱ درصد رشد نمود که نسبت به رشد بهار ۱۳۹۶ که معادل ۴,۳ درصد بود، پایین‌تر است. بدین ترتیب با توجه به آمارهای فصلی حساب‌های ملی می‌توان گفت که بخش‌های کشاورزی عمدتاً<sup>۱۱</sup> به دلیل خشکسالی و سرمازدگی بهار سال جاری (۱۳۹۷) و بخش‌های صنعت، ساختمان، آب و برق و گاز و زیربخش‌های بازرگانی، فعالیت‌های مالی و بیمه‌ای و خدمات عمومی به دلیل شوک برونزای بازگشت تحریم به فضای اقتصادی کشور و بروز عدم تعادل در بازارهای اقتصادی مواجه با کاهش ارزش افزوده و بخش‌های نفت، سایر معادن، حمل و نقل و ارتباطات، خدمات عمومی و مستقلات مواجه با افزایش ارزش افزوده بوده‌اند.

افزوده بخشهای اقتصادی در فصول ۱۳۹۶ و بهار ۱۳۹۷ (درصد) داخلی و ارزش جدول شماره (۱): تحولات رشد محصول ناخالص

بهار ۱۳۹۷	۱۳۹۶ فصل های				
	۱	۴	۳	۲	
۰,۳	۲,۱	۴	۳,۳	۲,۲	گروه کشاورزی
۵,۲	-۴,۲	-۳,۳	۵,۷	۵,۹	گروه نفت و گاز
-۱,۵	۵,۴	۴,۴	۶,۴	۵	صنعت
۴	۵,۵	۰,۸	۱,۵	۳,۷	معادن
۲,۱	۸,۴	۷,۱	۶,۳	۸,۳	برق، آب و گاز
۰,۱	۲	۱,۴	۳,۱	-۳,۵	ساختمان
۱,۱	۴,۴	۴	۴,۸	۴,۳	گروه خدمات
-۱,۱	۴,۴	۲,۶	۵,۷	۶,۶	بازرگانی رستوران و هتلداری
۵,۷	۸,۱	۶,۴	۸	۵,۶	حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات
۱,۳	۳,۴	۳,۵	۳,۵	۲,۶	خدمات مؤسسات مالی و پولی
۰,۹	۴,۷	۳,۹	۴,۲	۴	خدمات مستغلات و خدمات حرفه‌ای و تخصصی
-۰,۵	۲,۶	۸,۲	۴,۷	۳,۲	خدمات عمومی
-۱,۹	-۱,۹	-۸,۲	-۳,۳	-۱,۷	خدمات اجتماعی شخصی و خانگی
۱,۸	۲,۷	۲,۴	۵,۱	۴,۶	رشد اقتصادی فصلی (درصد)
۰,۷	۴,۸	۴,۲	۴,۹	۴,۳	رشد اقتصادی غیرنفتی فصلی (درصد)

ماخذ: بانک مرکزی

جدول شماره (۲): تحولات رشد محصول ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶ (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)

گروه / بخش	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
گروه کشاورزی	۳,۷	۴,۷	۵,۵	۵,۴	۴,۶	۴,۲	۳,۲
گروه نفت	-۱,۵	-۳۶,۵	-۵,۱	۴,۵	۷,۲	۶۱,۶	۰,۹
گروه صنایع و معادن	۴,۸	-۲,۳	-۴,۲	۵,۴	-۶,۱	۲,۲	۵,۱
معادن	۱۵,۴	۱,۴	۱۲,۲	۳,۲	-۱۰,۵	۲,۱	۲,۹
صنعت	۵,۶	-۴,۱	-۵,۳	۸,۰	-۴,۶	۶,۹	۵,۳
برق، گاز و آب	۱,۴	۲,۱	۲,۴	۸,۲	۳,۳	۶,۸	۷,۵
ساختمان	۵,۱	-۳,۲	-۹,۲	-۰,۹	-۱۷,۰	-۱۳,۱	۱,۲
گروه خدمات	۴,۰	۱,۵	۲,۳	۱,۴	-۲,۳	۳,۶	۴,۴
بازرگانی، رستوران و هتلداری	۳,۹	-۸,۲	-۰,۴	۰,۵	-۶,۱	۶,۲	۴,۷
حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات	۲,۸	۵,۸	۱,۰	۱,۶	-۶,۱	۶,۷	۷,۱
خدمات مؤسسات مالی و پولی	-۱,۷	-۰,۷	۶,۳	۵,۷	۱,۰	۱,۷	۳,۳
خدمات مستغلات و خدمات حرفه‌ای و تخصصی	۱۰,۴	۷,۸	۲,۰	۲,۷	۰,۸	۱,۸	۴,۲
خدمات عمومی	۳,۴	۳,۰	۴,۶	۰,۵	۱,۲	۲,۰	۴,۴
خدمات اجتماعی، شخصی و خانگی	-۷,۵	۰,۰	۷,۰	-۳,۷	-۴,۴	۰,۱	-۳,۸
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه	۳,۱	-۷,۷	-۰,۳	۳,۲	-۱,۶	۱۲,۵	۳,۷
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه بدون نفت	۴,۴	۰,۴	۰,۵	۳,۰	-۳,۱	۳,۳	۴,۶

ماخذ: بانک مرکزی

جدول شماره (۳): تحولات رشد محصول ناخالص داخلی و ارزش افزوده رشته‌های عمده اقتصادی در فصول سال ۱۳۹۶ و بهار ۱۳۹۷ (درصد)

سال / فصل	گروه کشاورزی	استخراج نفت و گاز طبیعی	سایر معادن	صنعت	تأمین آب، برق و گاز طبیعی	ساخت‌وساز	گروه خدمات	عمده و خرده فروشی، فعالیت‌های خدماتی و ..	حمل و نقل، انبارداری، پست، اطلاعات و ارتباطات	فعالیت‌های مالی و بیمه	مستقلات، خدمات و کسب و کار	اداره امور عمومی و خدمات ...	خدمات عمومی، اجتماعی، شخصی و خانگی	محصول ناخالص داخلی (بدون نفت)	محصول ناخالص داخلی (بازار)
۱۳۹۶	۱.۰	۱.۵	۲.۸	۳.۶	۰.۲	۳.۲	۶.۸	۴.۷	۸.۴	۹.۹	۶.۷	۷.۳	۸.۸	۳.۹	۴.۶
۱۳۹۶_۱	۲.۹	۴.۷	۱.۱	۶.۵	۱.۹	۳.۱	۷.۵	۵.۹	۷.۴	۱۶.۶	۷.۹	۶.۹	۵.۳	۵.۷	۶.۰
۱۳۹۶_۲	-۰.۶	۴.۰	۱.۵	۲.۳	۲۲.۷	۴.۸	۶.۸	۴.۲	۸.۰	۱.۴	۸.۶	۸.۴	۸.۹	۵.۲	۵.۵
۱۳۹۶_۳	۱.۰	۱.۶	۵.۰	۳.۶	-۸.۷	۸.۲	۷.۰	۵.۳	۹.۷	۸.۴	۵.۸	۸.۰	۸.۴	۳.۶	۴.۱
۱۳۹۶_۴	۱.۹	-۲.۲	۳.۵	۲.۳	-۸.۱	-۱.۸	۶.۱	۳.۵	۸.۶	۱۴.۲	۴.۸	۶.۱	۱۳.۱	۱.۴	۲.۹
شش ماهه ۱۳۹۷	-۲.۵	۰.۸	۲.۹	-۲.۱	-۵.۵	-۴.۸	۲.۳	-۲.۳	۴.۵	۲.۳	۲.۸	۵.۴	۰.۲	۰.۴	-۰.۳
۱۳۹۷_۱	-۰.۸	۱.۰	۳.۵	-۱.۱	۱.۸	-۱.۰	۳.۴	۰.۱	۴.۹	۵.۰	۴.۰	۵.۰	۱.۹	۲.۰	۲.۳
۱۳۹۷_۲	-۲.۶	۰.۶	۳.۳	-۳.۰	-۱۲.۱	-۸.۰	۱.۳	-۴.۴	۴.۱	-۰.۴	۱.۷	۵.۷	-۱.۲	-۱.۱	-۱.۶

ماخذ: مرکز آمار ایران

## ۲-۱- شرایط تولید ناخالص داخلی در تجربه تحریم سال ۱۳۹۱

در این بخش، به منظور تبیین بهتر شرایط اقتصاد در دوران تحریم و سیاست‌های متناسب با آن، تجربه تحریم ۱۳۹۱ بازخوانی می‌شود. از اواخر سال ۱۳۹۰ تولید ناخالص داخلی اقتصاد ایران تحت تأثیر شوک تشدید تحریم‌های خارجی به‌ویژه در حوزه‌های بانکی، نفت و تجارت در نتیجه افزایش بیش از ۳ برابری قیمت ارز و افزایش هزینه مبادلات بین‌المللی کشور قرار گرفت. تحریم‌های یاد شده در کنار پیامدهای ناشی از ابرچالش‌ها و نقایص ساختاری (مقاومت کم در مقابل تکان‌ها)، باعث محدودیت در روند تبادلات مالی و تجاری کشور و به‌وجود آمدن نوعی عدم اطمینان در اقتصاد شد و زمینه کاهش واردات، کاهش صادرات نفتی و غیرنفتی، افزایش هزینه‌های تولید و کاهش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری شد. عوامل فوق آثار منفی بر سرمایه‌گذاری، نرخ رشد اقتصادی و روند تورم و مصرف در سال ۱۳۹۱ گذاشت و باعث رکود تورمی شد. رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۱، مطابق آمارهای بانک مرکزی (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)، منفی ۷٫۷ درصد و رشد سرمایه‌گذاری منفی ۱۹ درصد بود. رشد منفی اقتصاد و کاهش قدرت خرید جامعه به‌واسطه تورم بالا (تورم ۳۰٫۵ درصدی سال ۱۳۹۱ و تورم ۳۴٫۷ درصدی سال ۱۳۹۲ مطابق آمار بانک مرکزی) منجر به کاهش سطح مصرف جامعه شد. مصرف کل به عنوان یکی از اجزای مهم و بزرگ‌ترین جزء تقاضای کل در سال ۱۳۹۱ رشد منفی ۴٫۷ درصد را تجربه نمود. در واقع در سال ۱۳۹۱ اقتصاد با رکود تورمی بی‌سابقه‌ای مواجه شد.

مطابق اطلاعات جدول شماره ۲، بخش نفت و گاز کشور در خط مقدم تحریم بوده و ارزش افزوده آن با کاهش ۳۶٫۵ درصد مواجه شد. تشدید تحریم‌ها و بروز مشکلات برای واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای

مورد نیاز تولید، به همراه پدیدار شدن آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بخش صنعت را در شرایط ویژه‌ای قرار داد. در سال ۱۳۹۱ برخی از صنایع کشور همچون صنایع چوب و محصولات چوبی، صنایع کاغذ، مقوا، چاپ و صحافی، صنایع فلزات اساسی و صنایع شیمیایی که نیازهای ارزی کمتری برای تأمین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای داشته‌اند و یا مورد حمایت دولت بوده‌اند، با تداوم رشد مواجه بوده‌اند، در حالی که صنایع ماشین‌آلات، تجهیزات و ...، صنایع نساجی، پوشاک و چرم، صنایع محصولات کانی غیرفلزی و صنایع مواد غذایی، آشامیدنی‌ها و دخانیات، کاهش قابل ملاحظه‌ای در سطح تولید را تجربه کرده‌اند. به دلیل کاهش تقاضا ناشی از افت درآمد ملی، کاهش ارزش افزوده در سطح فعالیت‌های صنعتی در سال ۱۳۹۲ تشدید شد و به جز فعالیت‌های صنایع محصولات کانی غیرفلزی، ارزش افزوده سایر فعالیت‌ها افت شدیدی کرد (جدول شماره ۵). مطابق اطلاعات جدول (۴)، ارزش افزوده این بخش در ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب با کاهش ۴,۱ و ۵,۳ درصدی مواجه شد.

جدول شماره (۴). رشد ارزش افزوده فعالیت‌های بخش صنعت به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۲- درصد

تحریم	سهم فعالیت‌ها در ارزش افزوده صنعت در ۱۳۹۰		۱۳۹۰	۱۳۸۹		
	۱۳۹۲	۱۳۹۱				
	۵,۳-	۴,۱-	-	۵,۶	۱۰,۵	ارزش افزوده صنعت
	۶,۰-	۴,۳-	۱۳,۸	۱۴,۷	۳۳,۸	صنایع مواد غذایی، آشامیدنی‌ها و دخانیات
	۴,۵-	۹,۶-	۳,۵	۱۸,۴-	۱۵,۰	صنایع نساجی، پوشاک و چرم
	۲۱,۲-	۷,۷	۰,۳	۴۰,۷-	۳۶,۰	صنایع چوب و محصولات چوبی
	۳۳,۰-	۴,۰	۱,۷	۶,۱-	۰,۷-	صنایع کاغذ، مقوا، چاپ و صحافی
	۷,۱-	۳,۶	۲۶,۷	۱۸,۷	۴,۸-	صنایع شیمیایی
	۹,۲	۱,۲-	۱۲,۱	۵,۹-	۱۶,۳	صنایع محصولات کانی غیرفلزی
	۱۱,۹-	۱۱,۴	۱۴,۴	۶,۵	۱۹,۴	صنایع فلزات اساسی
	۳,۱-	۲۰,۶-	۲۷,۶	۱,۴	۹,۷	صنایع ماشین‌آلات، تجهیزات و ...

ماخذ: بانک مرکزی

به لحاظ گروه کالایی، با شروع تحریم‌ها حوزه خودرو، پتروشیمی، برخی از محصولات شیمیایی و کالاهایی که برای تولید وابستگی بیشتری به خارج دارند و یا محصولات صادراتی تولید می‌کنند، تحت تأثیر قرار گرفته و تولید آن‌ها کاهش یافت (جدول شماره ۴). گفتنی است محصولات یاد شده سهم عمده‌ای در ارزش افزوده

بخش صنعت دارند. در ارزش افزوده بخش صنعت صنایع ماشین‌آلات، تجهیزات و ... سهم ۲۷,۶ درصدی، صنایع شیمیایی سهم ۲۶,۷ درصدی، صنایع فلزات اساسی سهم ۱۴,۴ درصدی و صنایع محصولات کانی غیرفلزی سهم ۱۲,۱ درصدی داشته‌اند.

جدول شماره (۵). کاهش تولید در گروه کالایی در سال ۱۳۹۱ (تحت تأثیر شوک تحریم ۱۳۹۱) - درصد

نام محصول	واحد سنجش	درصد کاهش تولید در تجربه تحریم ۱۳۹۱
اتوبوس و مینی بوس	دستگاه	-۸۲,۷
کامیون کشنده	دستگاه	-۵۲,۵
سواری	هزار دستگاه	-۴۴,۵
وانت	هزار دستگاه	-۳۷,۵
کولر آبی	هزار دستگاه	-۲۱,۹
تلویزیون رنگی	هزار دستگاه	-۱۳,۹
شمش آلومینیوم	هزار تن	-۱۳,۰
کنسانتره ذغالسنگ	هزار تن	-۱۱,۵
مس کاتد	هزار تن	-۹,۱
الیاف آکریلیک	هزار تن	-۹,۱
روغن موتور و صنعتی تصفیه اول	هزار تن	-۸,۸
انواع یخچال و فریزر	هزار دستگاه	-۸,۴
محصولات پتروشیمی	میلیون تن	-۳,۹
ماشین لباسشویی	هزار دستگاه	-۳,۶
پودر آلومینا	هزار تن	-۲,۴
چرم	میلیون فوت مربع	-۱,۵
ظروف شیشه‌ای	هزار تن	-۱,۱
لاستیک خودرو	هزار تن	-۰,۰

ماخذ: سایت وزارت صنعت، معدن و تجارت- سری زمانی سالانه تولید

بخش ساختمان به واسطه تحریم‌ها و کاهش بودجه عمرانی دولت و همچنین کاهش ساخت و ساز در بخش مسکن، با کاهش در ارزش افزوده به میزان ۳,۲ درصد مواجه شد. در این سال، رشد ارزش افزوده گروه خدمات، به ۱,۵ درصد محدود شد که دلیل اصلی آن کاهش ارزش افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری، خدمات مؤسسات مالی و پولی به ترتیب به میزان ۸,۲ و ۰,۷ درصد بود. با توجه به سهم زیربخش‌های خدمات در ارزش افزوده گروه خدمات، می‌توان گفت که بخش خدمات در اقتصاد ایران متأثر از فعالیت‌های تولیدی و بازرگانی (خارجی) است و نقش خدمات نوین و اجتماعی که معمولاً در بخش‌های مالی و پولی، ارتباطات و فعالیت‌های کسب و کار (خدمات حرفه‌ای و تخصصی) و خدمات اجتماعی تعریف می‌شود کمتر است. فعالیت‌های بازرگانی، رستوران و هتلداری و حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات از زیربخش‌های مهم بخش خدمات (در مجموع بیش از ۴۲ درصد خدمات در سال ۹۶) هستند که مستقیماً به تحولات بخش‌های تولیدی و بازرگانی وابسته هستند. به عبارت دیگر، با وقوع هر گونه چالش برای بخش‌های تولیدی و بازرگانی خارجی، بخش خدمات نیز با تأخیر متأثر می‌شود.



در شرایط تحریمی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲، دولت اقدام‌های مختلفی را برای حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری انجام داد. به ویژه در قالب مصوبات «رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب و کار» و برنامه «خروج غیرتورمی از رکود»، سیاست‌های معطوف به ایجاد ثبات در بازارها، مدیریت واردات و تسهیل دستیابی به مواد اولیه و واسطه‌ای و اولویت‌بندی در حمایت‌های دولتی مورد تاکید بود. در واقع کانون فعالیت‌های دولت آرام کردن فضای اقتصادی کشور، کاهش موانع اداری و اعتباری تولید، کاهش ناطمینانی‌ها و تعامل با دنیای خارج بود. در طرف عرضه اقتصاد، سعی شد با آرام کردن فضای اقتصادی کشور، کاهش موانع اداری و اعتباری تولید، کاهش ناطمینانی‌ها، کاهش فعالیت‌های سوداگری و مدیریت واردات، حمایت از بخش‌های صادراتی و تعامل با دنیای خارج، به افزایش فعالیت‌های اقتصادی کمک کند. در طرف تقاضای اقتصاد دولت سعی نمود با اعمال سیاست‌هایی، نظیر سیاست‌های انضباط مالی و پولی و افزایش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری و تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌های فعال و نیمه فعال به افزایش تولید کمک کند.

با مقایسه تحولات تولید ناخالص داخلی و رشد ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در تجربه تحریم سال ۱۳۹۱ و تحریم مجدد در سال ۱۳۹۷ (جدول زیر)، می‌توان به خوبی به آثار شوک بر تولید پی برد. در هر دو مقطع از شدت رشد اکثر بخش‌های اقتصادی نسبت به سال ماقبل تحریم کاسته شده است.

جدول شماره (۶): مقایسه تحولات رشد محصول ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در تجربه تحریم ۱۳۹۱ و ۱۳۹۷ (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)

گروه / بخش	۱۳۹۰	تجربه تحریم ۱۳۹۱	۱۳۹۶	فصل اول ۱۳۹۷ (آثار اولیه تحریم ۱۳۹۷)
گروه کشاورزی	۳,۷	۴,۷	۳,۲	۰,۳
گروه نفت	-۱,۵	-۳۶,۵	۰,۹	۵,۲
گروه صنایع و معادن	۴,۸	-۲,۳	۵,۱	۱
معادن	۱۵,۴	۱,۴	۲,۹	-۱,۵
صنعت	۵,۶	-۴,۱	۵,۳	۴
برق، گاز و آب	۱,۴	۲,۱	۷,۵	۲,۱
ساختمان	۵,۱	-۳,۲	۱,۲	۰,۱
گروه خدمات	۴,۰	۱,۵	۴,۴	۱,۱
بازرگانی، رستوران و هتلداری	۳,۹	-۸,۲	۴,۷	-۱,۱
حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات	۲,۸	۵,۸	۷,۱	۵,۷
خدمات مؤسسات مالی و پولی	-۱,۷	-۰,۷	۳,۳	۱,۳
خدمات مستغلات و خدمات حرفه‌ای و تخصصی	۱۰,۴	۷,۸	۴,۲	۰,۹
خدمات عمومی	۳,۴	۳,۰	۴,۴	-۰,۵
خدمات اجتماعی، شخصی و خانگی	-۷,۵	۰,۰	-۳,۸	-۱,۹
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه	۳,۱	-۷,۷	۳,۷	۱,۸
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه بدون نفت	۴,۴	۰,۴	۴,۶	۰,۷

ماخذ: بانک مرکزی

### ۳- ارزیابی کیفیت رشد اقتصادی

بررسی روند شاخص‌های بخش حقیقی اقتصاد نشان می‌دهد که از نیمه دوم دهه هشتاد تغییری در روند بخش حقیقی اقتصاد ایران اتفاق افتاده است. مطابق اطلاعات جدول شماره (۷) در حالی که طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۶ رشد بخش غیرنفتی به طور متوسط سالانه ۵,۸ درصد بوده است، طی ده سال منتهی به سال ۱۳۹۶ رشد بخش غیرنفتی با کاهش چشم‌گیر به حدود ۱,۷ درصد رسیده است که این رقم از متوسط بلندمدت آن (۳,۵ تا ۴ درصد) نیز فاصله دارد. باید توجه داشت، کاهش میزان رشد اقتصادی ضمن این که باعث کاهش سطح رفاه نسبی جامعه می‌شود، باعث می‌شود روند توسعه کشور به کندی پیش رود و جایگاه اقتصاد کشور در منطقه و جهان تنزل یابد.

گفتنی است، درآمد سرانه کشور در سال ۱۳۹۶ حدود ۵۶,۵ میلیون ریال به ازای هر نفر بود که کمتر از رقم آن در نیمه دهه ۱۳۸۶ (۷۲,۶ میلیون ریال به ازای هر نفر در سال ۱۳۸۶) می‌باشد. پایین بودن رشد اقتصادی ایران باعث شده تا فاصله تولید ایران از ترکیه به عنوان یکی از کشورهای رقیب منطقه‌ای ایران در طول اجرای سند چشم‌انداز بیشتر شود. متوسط رشد سالانه رشد اقتصادی ایران در دوره ۲۰۰۵-۲۰۱۷ بالغ بر ۲,۹ درصد بوده که به ترتیب ۲,۵ واحد درصد از ترکیه (۵,۵ درصد) و ۰,۵ واحد درصد از عربستان (۳,۵ درصد) در همین دوره کمتر می‌باشد. این امر باعث شده تا شکاف تولید ناخالص داخلی بر حسب برابری قدرت خرید (دلاری) و به قیمت ثابت ۲۰۱۱ بین ایران و ترکیه، از رقم حدود ۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۵ میلادی (۱۳۸۴ شمسی) به حدود ۴۸۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۷ افزایش یابد (جدول شماره ۸). این افزایش شکاف در تولید ناخالص داخلی (دلاری) به قیمت ثابت ۲۰۱۰ نیز مشاهده می‌شود و از رقم حدود ۲۵۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۵ میلادی (۱۳۸۴ شمسی) به حدود ۶۴۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است. این افزایش شکاف با عربستان نیز دیده می‌شود. بدین ترتیب، کاهش سطح رشد روند باعث شده تا رسیدن ایران به هدف سند چشم‌انداز (جایگاه برتر منطقه) دشوارتر گردد.

علاوه بر کاهش میزان رشد اقتصادی طی ده سال گذشته، رشد اقتصادی با نوسان‌های بالا همراه بوده است. یکی از دلایل نوسانی بودن رشد اقتصادی این است که تابع تغییرات نهاده‌های فیزیکی تولید بوده و کمتر از محل بهره‌وری کل عوامل تولید می‌باشد. همین امر باعث شده تا رشد اقتصادی ماهیت مستمر و پایدار نداشته باشد. در واقع نوسانی بودن رشد اقتصادی به خوبی ضعف در ساختار اقتصاد کشور، مدیریت نامناسب منابع و بی‌اعتنایی به نگاه‌های بلند مدت در اتخاذ سیاست‌ها را نمایان می‌کند. عوامل این وضعیت (نوسانی بودن رشد اقتصادی) مختلف می‌باشد که یکی از آن‌ها کاهش ظرفیت‌های تولید در اقتصاد به دلیل کاهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد، کیفیت نامناسب نیروی کار (مهارت و دانش) و بهره‌وری سرمایه است. سرمایه‌گذاری به عنوان نهاده فیزیکی مؤثر در تولید، نوسان‌های زیادی داشته و در حد انتظار نبوده است. طی ده سال منتهی به سال ۱۳۹۶، کاهش نرخ رشد سرمایه‌گذاری منجر به کاهش رشد موجودی سرمایه خالص شده است. گفتنی است، متوسط رشد سالانه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص که در دوره (۱۳۸۰-۱۳۸۶)

بالغ بر ۸,۳ درصد بود، در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۶، با نرخ منفی ۱,۶ درصد کاهش یافته است. کاهش میزان رشد سرمایه گذاری باعث شده تا متوسط رشد سالانه موجودی سرمایه که در دوره (۱۳۸۰-۱۳۸۶) بالغ بر ۴,۳ درصد بود، در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۶، به سطح ۲,۳ درصد کاهش یافته است. کاهش موجودی سرمایه به کاهش ظرفیت رشد اقتصادی کشور منجر می شود.

عملکرد نامناسب تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، باعث شده تا نسبت سرمایه گذاری به تولید به عنوان شاخصی از تمایلات سرمایه گذاری، با نوسان های اندک، روند کاهشی داشته باشد. طی ده سال منتهی به سال ۱۳۹۶ نسبت سرمایه گذاری به تولید ناخالص داخلی (به قیمت جاری) از حدود ۳۲ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۲۰,۴ درصد در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است. کاهش قابل توجه سرمایه گذاری به تولید ناخالص داخلی به دلیل اثرپذیری سرمایه گذاری از تأمین مالی و متأثر از شرایط نظام تأمین مالی و تداوم هزینه های بالای تأمین سرمایه و پایین بودن بهره وری سرمایه است. لذا در این صورت و با فرض تداوم شرایط فعلی نظام بانکی، به نظر می رسد دوره ُ رشد پایین در اقتصاد کشور در سال های آتی نیز تداوم داشته باشد.

در کنار کاهش و نوسانی بودن تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، بهره وری سرمایه نیز اقتصاد کشور ناچیز می باشد. ضعف در نظارت، طولانی بودن زمان اجرای پروژه ها به دلیل تعداد زیاد پروژه ها و در مقابل منابع ناچیز اعتبارات، مشکلات در نوسازی و ورود فناوری جدید و ... باعث شده تا بهره وری سرمایه در اقتصاد ایران ناچیز باشد. متوسط رشد سالانه بهره وری سرمایه در دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۶ حدود ۱,۴ درصد بوده و در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۶ منفی (۱,۱- درصد) بوده است. منفی بودن بهره وری سرمایه در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۶ علی رغم رشد مثبت بهره وری نیروی کار (۰,۷ درصد)، باعث شده تا متوسط رشد سالانه بهره وری کل عوامل تولید دارای رشد منفی ۰,۳ درصد باشد. بنابراین در دوره یاد شده بهره وری نقشی در رشد اقتصادی کشور نداشته است (جدول شماره ۶). البته در دوره عملکرد دولت یازدهم و سال اول دولت دوازدهم همه شاخص های بهره وری بهبود یافته از رشد متوسط سالانه مثبت برخوردار شده اند. رشد متوسط سالانه بهره وری نیروی کار ۱,۹ درصد، بهره وری سرمایه ۰,۸ درصد و بهره کل عوامل تولید ۱,۴ درصد رشد نموده است. فعال سازی ظرفیت های بیکار از طریق افزایش سهم سرمایه در گردش در اعطای تسهیلات در افزایش بهره وری سرمایه مؤثر بوده است. سهم سرمایه در گردش در تسهیلات اعطایی که در سال ۱۳۹۱ ۴۶ درصد بود در دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۶ به متوسط ۶۰,۷ درصد افزایش یافت.

جدول شماره (۷). عملکرد سرمایه گذاری، موجودی سرمایه و تولید ناخالص داخلی در دوره‌های مختلف

بهره وری کل عوامل تولید	بهره وری نیروی کار	بهره وری سرمایه	تولید ناخالص داخلی (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)	موجودی سرمایه (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)	
۱,۶	۱,۵	۱,۷	۵,۸	۴,۰	۹,۸	متوسط رشد سالانه دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۳ (برنامه سوم)
۱,۵	۱,۶	۱,۴	۵,۸	۴,۳	۸,۳	متوسط رشد سالانه دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۶
-۰,۳	۰,۷	-۱,۱	۱,۷	۲,۹	-۱,۶	متوسط رشد سالانه دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۶
-۶,۱	-۶,۰	-۶,۲	-۴,۱	۲,۳	-۱۳,۶	متوسط رشد سالانه دوره ۱۳۹۱-۱۳۹۲ (اوج تحریم‌ها)
۱,۴	۰,۸	۱,۹	۳,۴	۱,۴	-۳,۱	متوسط رشد سالانه دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۶ (دولت یازدهم و اول دولت دوازدهم)

ماخذ: اطلاعات بانک مرکزی از بانک مرکزی و اطلاعات اشتغال از مرکز آمار ایران

جدول شماره (۸). مقایسه عملکرد تولید ناخالص داخلی ایران با کشورهای رقیب منطقه‌ای ترکیه و عربستان

کشور	متغیر	۲۰۰۵ (میلیارد دلار)	۲۰۱۷ (میلیارد دلار)	رشد متوسط دوره ۲۰۰۵-۲۰۱۷ (میلیارد دلار)	شکاف تولید ایران از ... در سال ۲۰۱۷ (میلیارد دلار)	شکاف تولید ایران از ... در سال ۲۰۰۵ (میلیارد دلار)
ترکیه عربستان ایران	تولید ناخالص داخلی بر حسب برابری قدرت خرید به دلار (به قیمت ثابت ۲۰۱۱)	۱۱۰۷	۲۰۲۹	۵,۵	-۴۸۰	-۸*
		۱۰۸۹	۱۶۱۵	۳,۵	-۶۷	۱۱
		۱۱۰۰	۱۵۴۹	۲,۹	۰	۰
ترکیه عربستان ایران	تولید ناخالص داخلی (به قیمت ثابت ۲۰۱۰)	۶۵۸	۱۲۰۶	۵,۵	-۶۴۲	-۲۵۸
		۴۶۲	۶۸۵	۳,۵	-۱۲۱	-۶۱
		۴۰۰	۵۶۴	۲,۹	۰	۰

ماخذ: WDI (۲۰۱۸) \* علامت منفی به معنی تولید پایین‌تر ایران از کشورهای رقیب می‌باشد.

#### ۴- تولید و رشد اقتصادی در لایحه بودجه ۱۳۹۸

در این قسمت، برای احصای رویکرد لایحه بودجه ۱۳۹۸ در امر تولید بخشنامه بودجه، جداول کلان (منابع و مصارف لایحه) و تبصره‌های لایحه بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در بخشنامه ابلاغی برای تهیه لایحه بودجه ۱۳۹۸، رسالت بودجه دولت در سال ۱۳۹۸ «ایفای نقش مؤثر دولت» در اقتصاد برای ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی کشور، مقابله فعالانه با تحریم، تأمین معیشت مردم و کاهش فقر، صیانت از تولید و اشتغال و تخفیف پیامدهای مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی دانسته شده است. در این بخشنامه، مهم‌ترین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مورد تأکید استفاده از توان حداکثری بخش غیردولتی بر مبنای واگذاری تصدی‌گری‌های دولت، مولدسازی دارایی‌های دولتی، تمرکز بر حوزه‌های پیشران تولید، کاهش هزینه‌های غیرضرور دولت، افزایش پوشش مالیاتی، اصلاح نظام یارانه‌ای و قیمت‌گذاری، اصلاح رابطه دولت با بانک‌ها، اصلاح نظام تعرفه‌ای و معافیت‌های مالیاتی کشور و شناسایی و عملیاتی نمودن راهکارهای افزایش منابع عمومی متناسب با شرایط سال ۱۳۹۸ دانسته شده است. بدین ترتیب، حفظ ثبات اقتصادی و صیانت از تولید و اشتغال مورد تأکید بخشنامه بوده و از دستگاه‌های اجرایی خواسته شده تا پیشنهاد بودجه در این راستا باشد.

#### ۴-۱- منابع عمومی

مطابق جدول شماره ۹، منابع عمومی لایحه بودجه ۱۳۹۸، بالغ بر ۴۰۷,۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در طرف منابع درآمدی، رویکردهای مالیاتی، منابع ارزی و منابع صندوق توسعه ملی می‌تواند به طور مستقیم در تولید مؤثر باشد. درآمدهای مالیاتی ۱۲۶۷ هزار میلیارد ریال و با احتساب حقوق گمرکی در مجموع ۱۵۳۶ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به مصوب ۹۷، به ترتیب رشد ۱۲,۲ و ۸,۱ درصدی را نشان می‌دهد.

در حالی که میزان صادرات نفت در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب ۲,۵ و ۲,۴ میلیون بشکه در روز پیش‌بینی شده بود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ۱,۵ میلیون بشکه کاهش یافته است. کل درآمدهای ارزی کشور از محل نفت ۳۳,۱ میلیارد دلار برآورد شده است که با احتساب سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی از صادرات نفت خام و میعانات گازی و گاز، استفاده دولت از درآمدهای ارزی در سال آینده حدود ۲۱ میلیارد دلار می‌باشد. این در حالی است که بودجه سال جاری (۱۳۹۷) اجازه استفاده دولت از درآمدهای ارزی ۲۷ میلیارد دلار می‌باشد که کاهش ۲۸,۵ درصدی نشان می‌دهد. از سوی دیگر، کاهش سهم صندوق توسعه ملی، علاوه بر اینکه اعطای وام‌ها و تسهیلات را بخش خصوصی توسط صندوق را در تنگنا قرار می‌دهد، باعث می‌شود عملاً "میزان منابع در دسترس برای هزینه کرد در قالب تبصره ۱۸ لایحه کاهش یابد. گفتنی است، بخش اصلی منابع تبصره ۱۸ از محل اختصاص ۱۰ درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی به بخش آب و کشاورزی تصریح شده در بند الف ماده ۵۲ و ۱۰ درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی به بخش‌های صنعت، معدن، گردشگری، صادرات کالاهای صنعتی و ... تصریح شده در بند ب ماده ۵۲ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ می‌باشد که با کاهش ورودی به صندوق توسعه ملی از سرجمع منابع تبصره ۱۸ قانون بودجه نیز کاسته خواهد شد.

جدول شماره (۹). منابع بودجه عمومی طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۸

سال / عملکرد	دریافت‌ها (میلیارد ریال)	درآمدهای عمومی (میلیارد ریال)	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (میلیارد ریال)	واگذاری دارایی‌های مالی (درصد)	سهم درآمدها عمومی از منابع (درصد)	سهم واگذاری دارایی سرمایه‌ای از منابع (درصد)	سهم واگذاری مالی از منابع (درصد)
۱۳۹۴	۲۰۸۱۱۴۴	۱۱۸۷۸۱۱	۶۷۳۵۷۹	۲۱۹۷۵۴	۵۷,۱	۳۲,۴	۱۰,۶
۱۳۹۵	۲۸۳۰۴۶۹	۱۴۶۰۲۷۰	۷۴۲۷۹۹	۶۲۷۴۰۰	۵۱,۶	۲۶,۲	۲۲,۲
۱۳۹۶	۳۲۰۰۲۷۷	۱۶۷۵۶۶۲	۹۲۲۸۷۷	۶۰۱۷۳۸	۵۲,۴	۲۸,۸	۱۸,۸
پیش بینی عملکرد ۱۳۹۷	۳۴۶۰۰۰۰	۱۷۸۱۲۵۰	۱۰۹۰۰۰۰	۵۸۸۷۵۰	۵۱,۵	۳۱,۵	۱۷,۰
لایحه ۱۳۹۸	۴۰۷۷۱۳۷	۲۰۸۶۷۵۵	۱۴۸۰۳۸۲	۵۱۰۰۰۰	۵۱,۲	۳۶,۳	۱۲,۵

ماخذ: خزانه داری کل و قانون بودجه ۱۳۹۸ و لایحه بودجه ۱۳۹۸

#### ۴-۲- مصارف عمومی

مطابق جدول شماره ۱۰، مصارف عمومی کشور نیز در تراز با منابع عمومی کشور بالغ بر ۴۰۷۷ هزار میلیارد ریال است که ۷۹ درصد آن سهم اعتبارات هزینه‌ای (۳۲۰۷ هزار میلیارد ریال)، ۱۵ درصد سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۶۲۰ هزار میلیارد ریال) و ۶ درصد سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (۲۵۰ هزار میلیارد ریال) است. رشد اعتبارات هزینه‌ای ۹ درصد رشد نسبت به قانون ۱۳۹۷ بوده است. به رغم مشکلات در تأمین اعتبارات، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در حد قانون بودجه ۱۳۹۷ دیده شده است. در ارتباط با تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛ به طور کلی می‌توان از این پرداختی به عنوان بخشی از سرمایه‌گذاری دولتی یاد کرد که می‌تواند زیر ساخت‌های را لازم برای ورود بخش خصوصی فراهم کند و به عنوان مکمل بخش خصوصی تلقی شود و اثرگذاری قابل قبولی بر رشد اقتصادی داشته باشد. سهم عملکرد تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای از مصارف بودجه، در طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷ (برآورد عملکرد)، از ۱۳ درصد (سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۶) تا ۲۱ درصد در نوسان بوده است که پیش‌بینی شده است در لایحه بودجه ۱۳۹۸ به حدود ۶۲۰ هزار میلیارد ریال برسد که سهم آن از مصارف بودجه عمومی بالغ بر ۱۵,۲ درصد خواهد شد.

در لایحه بودجه ۱۳۹۸، رشد حقوق و دستمزد شاغلین، مستمری‌بگیران و بازنشستگان فقط ۲۰ درصد منظور شده است. به نظر می‌رسد این میزان افزایش در حقوق و دستمزد، با توجه به چشم انداز تورم کشور (پیش بینی متوسط تورم حداقل ۳۰ درصدی) و کاهش قدرت خرید خانوارها، باعث کاهش هزینه‌های مصرفی بخش

خصوصی در طرف تقاضای اقتصاد خواهد شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به رغم محدودیت منابع، ۶۲ هزار میلیارد تومان بودجه عمرانی با هدف استمرار خدمات دولت و حمایت از تولید پیش‌بینی گردید. موضوع حذف یارانه خانوارهای پر درآمد به استانداری‌ها و شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها واگذار شده و منابع حاصل از حذف افراد برخوردار، صرف مقابله با فقر مطلق و اتمام طرح‌های عمرانی نیمه تمام همان استان می‌شود که این نکته مثبت لایحه بوده که ضمن کمک به تحقق اهداف قانون هدفمندی یارانه‌ها باعث تجهیز منابع برای تخصیص به طرح‌های عمرانی استان و کمک به تولید و اشتغال می‌کند. در این لایحه مقرر گردیده به کالای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی و نهاده‌های دامی و کشاورزی ۱۴ میلیارد دلار ارز با نرخ ۴۲۰۰۰ ریالی پرداخت شود که می‌تواند در ایجاد ثبات اقتصادی و تأمین مطمئن کالاهای اساسی و نهاده‌ها کمک کند.

جدول شماره (۱۰). مصارف بودجه عمومی طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۸

سال	پرداخت‌ها (میلیارد ریال)	پرداخت اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (میلیارد ریال)	پرداخت اعتبارات تملك دارایی‌های مالي (میلیارد ریال)	سهم اعتبارات هزینه‌ای از كل مصارف بودجه عمومي (درصد)	سهم تملك سرمایه‌ای از كل مصارف بودجه عمومي (درصد)	سهم تملك مالي از كل مصارف بودجه عمومي (درصد)
۱۳۹۴	۲۰۱۷۰۷۸	۱۷۰۶۸۸۵	۲۵۴۶۲۷	۸۴,۶	۱۲,۶	۱,۴
۱۳۹۵	۲۸۳۱۵۹۸	۲۰۷۰۱۷۷	۳۸۳۵۲۸	۷۳,۱	۱۳,۵	۱۱,۴
۱۳۹۶	۳۲۰۰۲۷۸	۲۴۲۹۳۷۱	۴۱۶۶۷۹	۷۵,۹	۱۳,۰	۸,۴
پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۷	۳۴۶۰۰۰۰	۲۷۶۱۵۴۶	۴۲۸۴۵۴	۷۹,۸	۱۲,۴	۷,۸
لایحه ۱۳۹۸	۴۰۷۷۱۳۷	۳۲۰۶۹۱۰	۶۲۰۱۹۸	۷۸,۷	۱۵,۲	۶,۱

ماخذ: خزانه داری کل و قانون بودجه ۱۳۹۸ و لایحه بودجه ۱۳۹۸

#### ۴-۳- تبصره‌ها و بخش‌ها

به طور خلاصه رویکردهای تولید در لایحه بودجه ۱۳۹۸ جهت دهی به اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، استمرار برنامه اشتغال مولد، افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد، حمایت از تولید محصولات استراتژیک، حمایت از بخش‌های انرژی، ارتباطات، آب و کشاورزی و محیط زیست، حمل و نقل و صنعت و معدن می‌باشد. در ادامه موارد مذکور به تفصیل ارائه شده است.

- همانطور که گفته شد، حدود ۶۲۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه پیش‌بینی شده که نسبت به اعتبار قانون بودجه ۱۳۹۷ تغییری ندارد ولی نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۷، که برآورد می‌شود حدود ۴۲۰ هزار میلیارد ریال باشد، حدود ۴۵ درصد افزایش دارد. طرح‌های

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای بر اساس قواعد ذیل اولویت‌بندی شده که می‌تواند بر تولید اثر مثبت داشته باشد.

- طرح‌های دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۸۵ درصد و با قابلیت بهره‌برداری در سال ۱۳۹۸
- طرح‌های تأمین و انتقال آب شرب
- توسعه شبکه ریلی کشور
- طرح‌های مرتبط با زیرساخت‌های اشتغال
- طرح‌های توسعه صادرات غیر نفتی
- طرح‌های حمایت از مناطق محروم
- طرح‌های مرتبط با کمک به تولید کالاهای اساسی مورد نیاز کشور
- طرح‌های مربوط به محیط‌زیست، میراث فرهنگی و گردشگری
- در لایحه پیش‌بینی شده است، حداکثر تا ۱۰ درصد تملك دارایی‌های سرمایه‌ای به‌صورت اهرمی به منظور تجهیز منابع مالی از بازارهای پول و سرمایه و آورده بخش خصوصی در قالب قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی استفاده شود (موضوع بند ۱ تبصره ۱۹ لایحه بودجه ۱۳۹۸).
- برنامه حمایت از تولید و اشتغال مولد در قالب تبصره ۱۸ استمرار یافته است. مقرر است برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار و نوسازی و بازسازی ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، برنامه تولید و اشتغال بخش کشاورزی، طرح‌های حوزه سیاست‌های فعال بازار کار، برنامه حمایت از گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی، برنامه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان و توسعه آن‌ها و تأمین تسهیلات به منظور تکمیل واحدهای نیمه تمام صنعتی و معدنی، بازسازی و نوسازی واحدهای صنعتی و معدنی و تأمین سرمایه در گردش در سال ۱۳۹۸ نیز ادامه داشته باشد.
- در حال حاضر تعداد ۶ هزار پروژه ملی و ۸۱ هزار پروژه استانی نیمه تمام (در مجموع بیش از ۸۷ هزار پروژه عمرانی ملی و استانی نیمه تمام) وجود دارد که به دلیل کمبود منابع بودجه عمومی، تکمیل آن‌ها به تعویق افتاده است. گفتنی است حدود ۶۵ درصد از پروژه‌های ملی در زمانبندی خود به اتمام نرسیده و طول ساخت این طرح‌ها به بیش از ۱۲ سال افزایش یافته است. دولت در راستای استفاده از توان بخش خصوصی و همچنین تکمیل پروژه‌های عمرانی نیمه تمام، روش مشارکت عمومی - خصوصی را انتخاب کرده تا با اهرم نمودن منابع مالی خود و ترکیب آن با تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی و نیز آورده اشخاص، نسبت به تکمیل پروژه‌های عمرانی نیمه تمام و توسعه زیرساخت‌های کشور اقدام نماید. تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۳۹۷ برای تسهیل این فرآیند بود که در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نیز ابقا شده است.
- در لایحه، مبلغ ۷۸۰۰ میلیارد ریال اعتبار برای توسعه صادرات غیر نفتی و اجرای بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی پیش‌بینی شده است. در شرایطی که اقتصاد تحت تأثیر تحریم‌های نفتی



است، حمایت از صادرات غیر نفتی می‌تواند باعث گسترش بازار کالا و تقاضا (تحریک تقاضا) و افزایش فروش بنگاه‌ها و ارزآوری به کشور شود. در شرایطی که اقتصاد تحت تأثیر تحریم‌هاست سیاست‌های تشویق صادرات بهترین راه حل جهت صیانت از تولید و اشتغال بنگاه‌هاست. لذا دولت می‌تواند، با صرف منابع در جهت تشویق صادرات، مساله فروش بنگاه‌ها را تخفیف دهد.

- همچنان اعتبار مورد نیاز برای پرداخت یارانه به نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی پیش بینی شده و منابع ساماندهی تولید و خرید تضمینی محصولات کشاورزی تقویت و اعتبار خرید تضمینی گندم متناسب با افزایش نرخ خرید تضمینی این محصول از ۵ هزار میلیارد تومان به ۸ هزار میلیارد تومان افزایش و نیاز ارزی واردات کالاهای اساسی به نرخ رسمی تأمین شده است. همگی اقدام‌های مذکور در راستای حمایت از تولید محصولات اساسی و راهبردی می‌باشد.
- در راستای حمایت از تولید انرژی مورد نیاز کشور، تأمین ۸۰۰۰ مگاوات کمبود برق، تداوم استفاده از سازوکار ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید برای میادین مشترک غرب کارون و پارس جنوبی، پیش‌بینی منابع لازم برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر از طریق بخش غیردولتی و پیش‌بینی اعتبارات لازم برای بهینه‌سازی و افزایش راندمان نیروگاه‌ها، نگهداشت و توسعه خطوط لوله و انبارهای نفت کشور از جمله موارد مورد تاکید لایحه بودجه ۱۳۹۸ می‌باشد.
- حمایت از حوزه ارتباطات از طریق توسعه کسب و کارهای دیجیتالی در سطح کشور (تبصره ۱۸- بند ب و ج)، توسعه زیرساخت‌های اقتصاد بنیان و اقتصاد دیجیتال، توسعه فناوری‌های نوین، افزایش خانوارهای متصل به پهن باند با سرعت حداقل ۲۰ مگابیت بر ثانیه از طریق توسعه کمی و کیفی شبکه داده کشور و کاهش شکاف دیجیتالی در برخورداری از خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات بین مناطق شهری و روستایی از طریق افزایش دسترسی پرسرعت روستاها به پهن باند و تأمین زیر ساخت‌های ارائه خدمات دولت الکترونیک و تأمین زیرساخت ارائه خدمات دولت به صورت الکترونیکی در سراسر کشور مد نظر می‌باشد.
- اعتبارات بخش کشاورزی ذیل فصل کشاورزی و منابع طبیعی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل (۱۳۹۷) رشدی معادل ۲۰ درصد و اعتبارات سال ۱۳۹۸ فصل آب، نسبت به سال قبل (۱۳۹۷) رشدی معادل ۱۹ درصد داشته است.
- توجه به روند رو به رشد خود اتکایی محصولات راهبردی کشاورزی، توسعه سطح زیرکشت و افزایش تولید محصولات کشاورزی با استفاده از روش‌های نوین آبیاری مورد توجه بودجه سال آتی است.
- در حوزه حمل و نقل، طرح جایگزینی ناوگان فرسوده حمل و نقل استمرار یافته و توجه ویژه به اتمام طرح‌های اولویت‌دار حمل و نقل زمینی و ریلی کشور شده است. احداث و بهره‌برداری از حداقل ۱۰۰۰ کیلومتر انواع راه، احداث و بهره‌برداری از حداقل ۳۳۲ کیلومتر راه‌آهن (خطوط جدید)، ارتقای وضعیت زیرساخت‌های موجود جاده‌ای و ریلی از طریق تخصیص منابع مناسب با رویکرد جلوگیری از تخریب و اضمحلال زیرساخت‌های موجود و جذب سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش غیردولتی در

کلیه شقوق حمل و نقل نظیر آزادراه‌ها، سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در تأمین ناوگان ریلی، هوایی، جاده‌ای و ... در برنامه حوزه حمل و نقل قرار دارد.

- در حوزه مسکن و عمران شهری، تکمیل خدمات زیربنایی اولیه برای ۳۰۰ هزار واحد مسکن مهر، تکمیل بخشی از خدمات روبنایی مسکن مهر در شهرهای جدید (از جمله مدرسه، درمانگاه، کلانتری و مسجد)، تکمیل و تحویل حدود ۳۰۰ هزار واحد مسکن مهر و ادامه نوسازی و بازسازی ۴۸۶ محله در بافت ناکارآمد شهری با مساحت تقریبی ۲۸۰۰۰ هکتار مد نظر لایحه بودجه بوده می‌باشد.

بدین ترتیب حمایت از تولید از طریق تحریک رشد اقتصادی و تولید با استفاده از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، استمرار برنامه اشتغال مولد، حمایت از صادرات، افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد، حمایت از محصولات استراتژیک، حمایت از حوزه انرژی، حمایت از حوزه امور آب، کشاورزی و محیط زیست، حمایت از بخش ارتباطات و حمایت از حوزه حمل و نقل حمایت از تولید مسکن در بافت‌های ناکارآمد شهری بوده است.

## ۵- ارزیابی آثار لایحه بودجه ۱۳۹۸ بر تولید و رشد اقتصادی

در قسمت قبل ویژگی‌های بودجه و رویکردهای تولیدی آن آورده شد. در این قسمت توضیح می‌دهیم که آیا این لایحه می‌تواند به افزایش تولید و رشد اقتصادی کشور منجر شود. بدین منظور رویکرد سیاست مالی دولت در سال آتی به لحاظ انبساطی و انقباضی بودن مورد بررسی قرار می‌گیرد. گفتنی است، سیاست مالی به مجموعه‌ای از تصمیمات می‌گویند که توسط دولت و از طریق ابزارهایی نظیر تغییر در هزینه‌های دولتی و مالیات اتخاذ می‌شود (امینی، ۱۳۹۷)<sup>۲۸</sup>. سیاست‌های مالی شامل سیاست مالی انبساطی و سیاست مالی انقباضی است. سیاست مالی انبساطی در شرایط عدم اشتغال کامل به ویژه در شرایط کساد اقتصادی انتخاب می‌شود و عبارت از افزایش مخارج دولت (واقعی) و کاهش مالیات‌ها (واقعی) به منظور بسط فعالیت اقتصادی و رفع شکاف رکودی است. سیاست مالی انقباضی در شرایط رونق و اشتغال بالا و تورم ناشی از بهره برداری اضافی از منابع تولید انتخاب می‌شود و سیاست مناسبی جهت کاهش فشار تقاضا و تورم و یا رفع شکاف تورمی از طرق افزایش مالیات‌ها و کاهش مخارج دولتی به شمار می‌رود.

درآمدهای مالیاتی ضمن اینکه مهم‌ترین و پایدارترین منبع درآمدی دولت به شمار می‌رود، ابزار سیاستی مناسب برای اثر گذاری برای فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی برای توسعه یا کاهش فعالیت‌های اقتصادی به شمار می‌رود. سهم درآمدهای مالیاتی از درآمدهای عمومی در طول سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۶ در دامنه ۶۷ تا ۶۹ درصد نوسان داشته است. در لایحه بودجه ۱۳۹۸، به دلیل کاهش درآمدهای نفتی، بر درآمدهای مالیاتی تأکید شده که با تمهیداتی نظیر ساماندهی معافیت‌ها و تلاش مالیاتی پیش‌بینی شده است سهم درآمدهای

<sup>۲۸</sup> امینی، ع. (۱۳۹۷). طرح مطالعاتی «ارزیابی اثرات سیاست‌های اقتصاد کلان بر اشتغال»، موسسه کار و تأمین اجتماعی، در حال انتشار.

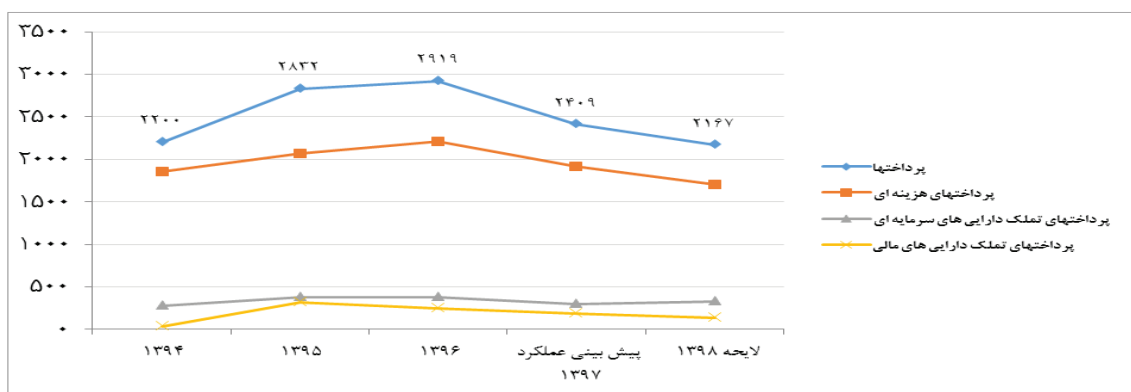
مالیاتی از درآمدهای عمومی به حدود ۷۳٫۶ درصد افزایش یابد. در لایحه بودجه ۱۳۹۸، رشد اسمی درآمدهای مالیاتی نسبت به پیش بینی عملکرد ۱۹٫۱ درصد می‌باشد. البته باید در نظر داشت که رشد واقعی آن با توجه به شاخص تورم سال آینده منفی می‌باشد. بدین ترتیب بررسی مالیات به عنوان یکی از ابزارهای سیاست مالی نشان می‌دهد که در سال آینده نرخ‌های مالیاتی و ترکیب مالیات تغییر اساسی ندارد و پیش بینی شده است افزایش درآمدهای مالیاتی از محل کاهش معافیت‌ها و گسترش پایه مالیاتی باشد. در لایحه این انتظار که در دوران رکود، مالیات بنگاه‌های اقتصادی برای کاهش هزینه‌های تولید و تشویق توسعه فعالیت‌ها کاهش یابد، دیده نشده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ رشد مالیات بر اشخاص نسبت به برآورد سال ۱۳۹۷ حدود ۱۹ درصد بوده است. در این لایحه رشد کل مالیات‌ها به میزان ۲۷ درصد، رشد مالیات بر درآمد ۳۴ درصد، مالیات بر ثروت ۱۶ درصد و مالیات بر کالا و خدمات ۳۱ درصد بوده است.

جدول شماره (۱۱): تحولات مالیات و نسبت مهم مالیاتی (میلیارد ریال - درصد)

رشد درآمدهای مالیاتی (سالانه درصد)	سهم درآمدهای مالیاتی از درآمدهای عمومی (درصد)	حقوق ورودی (میلیارد ریال)	مالیات (میلیارد ریال)	مالیات شامل (حقوق گمرکی) (میلیارد ریال)	نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (درصد)	
۱۱٫۶	۶۶٫۷	۱۱۵۵۴۲	۶۷۶۳۴۸	۷۹۱۸۹۰	۷٫۱	۱۳۹۴
۲۸٫۱	۶۹٫۵	۱۸۲٫۹۳۹	۸۳۱۷۶۵	۱۰۱۴۷۰۴	۸٫۰	۱۳۹۵
۱۴٫۲	۶۹٫۱	۲۲۶٫۷۱۵	۹۳۱۶۶۶	۱۱۵۸۳۸۱	۷٫۸	۱۳۹۶
۱۱٫۴	۷۲٫۴	۲۲۰۰۰۰	۱۰۷۰۰۰۰	۱۲۹۰۰۰۰	۶٫۴	پیش بینی عملکرد ۱۳۹۷
۱۹٫۱	۷۳٫۶	۲۶۹۱۵۰	۱۲۶۶۵۹۶	۱۵۳۵۷۴۶	۶٫۰	لایحه ۱۳۹۸

ماخذ: خزانه داری کل و قانون بودجه ۱۳۹۸ و لایحه بودجه ۱۳۹۸

مصارف بودجه عمومی به عنوان دیگر ابزار سیاست مالی علی رغم افزایش اسمی آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، با اعمال شاخص قیمت مصرف کننده و تبدیل آن به قیمت ثابت ۱۳۹۵، نسبت به عملکرد ۱۳۹۶ و پیش بینی عملکرد ۱۳۹۷، کاهش یافته است (جدول ۵ و نمودار ۵).



نمودار شماره (۵). روند مصارف و اجزاء آن در بودجه عمومی دولت به قیمت ثابت ۱۳۹۵-هزار میلیارد ریال (۱۳۹۸-۱۳۹۴)

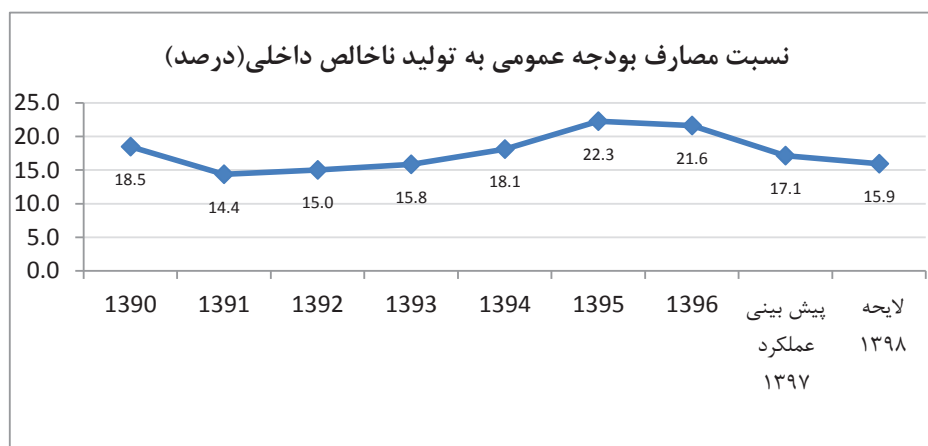
بدین ترتیب بررسی برآیند، تغییرات مالیات واقعی و مصارف واقعی (تعدیل شده با شاخص قیمت به قیمت ثابت ۱۳۹۵) نشان می‌دهد که میزان کاهش مخارج دولت (به عنوان سیاست انقباضی) بیش از میزان کاهش مالیات‌ها (به عنوان سیاست مالی انبساطی) می‌باشد. پس از واقعی سازی، درآمدهای مالیاتی در لایحه ۱۳۹۸ حدود ۱۷,۵ درصد نسبت به مصوب ۱۳۹۷ و پرداخت‌های واقعی حدود ۱۹,۵ درصد نسبت به مصوبه ۱۳۹۷ کاهش یافته است. لذا، سیاست مالی دولت در سال آتی انقباضی بوده و اثر گذاری بر تولید و اشتغال دور از انتظار است. همانطور که از قبلاً" آورده شد به نظر می‌رسد، هدف اصلی دولت صیانت از تولید جاری کشور می‌باشد.

جدول شماره (۱۲). روند درآمدهای مالیاتی و پرداخت‌ها به قیمت جاری و ثابت ۱۳۹۵

پرداخت‌های واقعی به قیمت ثابت ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)	درآمدهای مالیاتی واقعی به قیمت ثابت ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)	پرداخت‌ها (میلیارد ریال)	درآمدهای مالیاتی (میلیارد ریال)	
۲۱۹۹۶۴۹	۸۶۳۵۶۶	۲۰۱۷۰۷۸	۷۹۱۸۹۰	۱۳۹۴
۲۸۳۱۵۹۸	۱۰۱۴۷۰۴	۲۸۳۱۵۹۸	۱۰۱۴۷۰۴	۱۳۹۵
۲۹۱۸۶۳۰	۱۰۵۶۴۳۵	۳۲۰۰۲۷۸	۱۱۵۸۳۸۱	۱۳۹۶
۲۴۰۸۷۷۴	۸۹۸۰۶۹	۳۴۵۹۹۹۹,۶	۱۲۹۰۰۰۰	پیش بینی عملکرد ۱۳۹۷
۲۶۹۲۷۲۲	۹۸۹۱۱۲	۳۸۶۷۸۶۶	۱۴۲۰۷۷۵	مصوب ۱۳۹۷
۲۱۶۶۷۲۶	۸۱۶۱۴۷	۴۰۷۷۱۳۷	۱۵۳۵۷۴۶	لایحه ۱۳۹۸
-۱۰,۰	-۹,۱	۱۷,۸	۱۹,۱	رشد لایحه نسبت به پیش بینی عملکرد ۱۳۹۷ (درصد)
-۱۹,۵	-۱۷,۵	۵,۴	۸,۱	رشد لایحه نسبت به مصوب ۱۳۹۷ (درصد)

ماخذ: خزانه داری کل و قانون بودجه ۱۳۹۸ و لایحه بودجه ۱۳۹۸

محاسبه شاخص نسبت مصارف به تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخص اندازه دولت نیز نشان می‌دهد که نسبت مصارف به تولید ناخالص داخلی از ۱۷ درصد در سال ۱۳۹۷ (پیش بینی عملکرد) به ۱۵,۹ درصد در سال ۱۳۹۸ کاهش پیدا کرده است (نمودار شماره ۶).



با توجه به شاخص‌های فوق می‌توان گفت که دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دلیل چالش منابع درآمدی، به جای سیاست مالی انبساطی بر حفظ ثبات اقتصادی کشور و صیانت از تولید و اشتغال از طریق رفع موانع تولید، تأمین سرمایه در گردش فعالیت‌های تولیدی، مشارکت بیشتر بخش خصوصی با اتخاذ رویکرد مشارکت عمومی-خصوصی، تجهیز حداکثری منابع مالی و اهرم نمودن منابع بودجه عمومی، اولویت بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاص اعتبار مناسب برای طرح‌هایی که به بهره برداری نزدیک‌ترند و حمایت از تولید کالاهای اساسی و راهبردی توجه دارد. موفقیت رویکردها و سیاست‌های مذکور برای صیانت از تولید و اشتغال منوط به اجرای دقیق و مناسب بودجه در سال آینده است.

همانطور که در قسمت قبلی آمد، در تبصره ۱۸ لایحه بودجه بر استمرار برنامه‌های مندرج در تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تأکید کرده است. گفتنی است، بررسی عملکرد تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که آیین نامه اجرایی آن تصویب شده و تاکنون برای اجرای شش برنامه در حوزه‌های کشاورزی، صنعت و معدن، گردشگری و صنایع دستی، فرهنگ و هنر، علم و فناوری، سیاست‌های فعال بازار کار و اجرای برنامه بازآفرینی شهری تفاهم نامه با دستگاه‌های اجرایی نیز امضاء شده است. هر چند با توجه به زمان کم باقیمانده از سال جاری، انتظار نمی‌رود اهداف تولید و اشتغال تبصره ۱۸ محقق شود ولی با توجه به عملیاتی شدن و فراهم شدن زیرساخت‌های آن، انتظار می‌رود در سال آتی شاهد عملکرد مناسبی باشیم.

عملکرد تبصره ۱۹ در سال جاری نشان می‌دهد که زمینه‌های اجرایی آن فراهم و عملیاتی شده، اما عملکرد آن در حد انتظار نبوده و دولت امیدوار است با توجه به تمهیدات و مشوق‌های پیش بینی شده در سال آتی به ویژه مشوق‌هایی که از طریق شورای هماهنگی روسای قوا ارائه شده است، عملکرد مناسبی داشته باشد.

در ارتباط با واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، سهم واگذاری طرح‌های تملک از کل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نزدیک صفر بوده است. عملکرد سهم مذکور در سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۰٫۹ درصد برآورد شده و در لایحه بودجه ۱۳۹۸ حدود ۰٫۶ درصد پیش‌بینی شده است. بنابراین، لازم است از طرف کارگزاران دولت جدیت کافی برای شناسایی و واگذاری این طرح‌ها وجود داشته باشد. افزون‌براین، باید این طرح‌ها مورد ارزیابی اقتصادی قرار بگیرند و شاخص‌های مورد توجه سرمایه‌گذار چه به لحاظ مشارکت و چه از منظر واگذاری قابل قبول باشند.

به طور مشخص در تبصره ۳ لایحه بودجه اجازه استفاده از ۳۰ میلیارد دلار تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های اقتصادی پیش بینی شده است. استفاده از این منابع می‌تواند زمینه تأمین منابع لازم برای سرمایه گذاری و کمک به تولید را فراهم نماید. البته موفقیت در این زمینه مستلزم بکارگیری دیپلماسی اقتصادی در روابط منطقه‌ای و بین‌المللی، تسهیل در تجارت، بازگشایی کانال‌های مالی با توجه به شرایط تحریمی بانک‌ها و همچنین تأمین آورده و تضامین لازم می‌باشد.

## ۶- چشم انداز رشد اقتصادی ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

شرایط اقتصاد ایران به لحاظ برون‌گرا بودن و نقش مسلط نفت، تابع شرایط خارجی و داخلی است. بر اساس برآورد و پیش‌بینی نهادهای مختلف بین‌المللی، چشم‌انداز کوتاه‌مدت اقتصاد جهانی به‌رغم محدودیت‌ها

و نگرانی‌های موجود، بدلیل رشد اقتصادهای توسعه‌یافته، شرایط مطلوب‌تر جریان سرمایه‌گذاری خارجی و بسته تحریک مالی در آمریکا، رو به بهبود بوده و انتظار می‌رود در ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ برابر ۳,۷ درصد رشد کند. همچنین، افزایش قیمت انرژی و فلزات، عاملی برای بهبود تدریجی وضعیت اقتصادهای صادرکننده کالاهای اساسی خواهد بود. البته رشد اقتصادی با توجه به احتمال منازعات تجاری بین اقتصادهای اصلی، نسبت بالای بدهی‌ها و انتظار رشد قابل توجه آن‌ها و تنش‌های ژئوپلیتیکی با تردیدهایی روبه‌رو است. با توجه به رشد اقتصادی جهان و عوامل تقویت و تضعیف‌کننده قیمت نفت و پیش‌بینی مراجع معتبر از قیمت نفت، دامنه ۵۵ تا ۶۰ دلار برای هر بشکه نفت طی سال ۱۳۹۸ دور از انتظار نیست.

مهم‌ترین عامل منفی مؤثر بر عملکرد اقتصاد ایران در سال جاری و آتی، خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های فراسرزمینی یا ثانویه این کشور است. تحریم‌های بازگشته بخش نفت، نظام بانکی، بانک مرکزی، صنایع کلیدی، حمل و نقل بین‌المللی و بیمه را در بر می‌گیرد. بخش حقیقی و تولید اقتصاد بسته به نوع واکنش سیاست‌گذاران و میزان همراهی کشورهای دیگر از تحریم‌ها، متأثر می‌گردد.

هدفگذاری تحریم‌ها در بخش نفت، به صفر رساندن صادرات نفت ایران در چند مرحله است. لذا کاهش صادرات نفت و به تبع آن تولید و افزایش شدید هزینه‌های مبادله نفت از فصل پایانی سال جاری (۱۳۹۷) اتفاق خواهد افتاد. بدیهی است، این بخش به طور مستقیم و غیرمستقیم از طریق بودجه عمومی کشور، تأمین کالاها و خدمات وارداتی اثر خود را در اقتصاد کشور خواهد گذاشت. پیش‌بینی می‌شود صادرات نفت و میعانات گازی کشور از متوسط ۱,۹ میلیون بشکه در روز در هفت ماهه اول سال جاری به حدود یک و نیم تا ۱ میلیون بشکه در روز کاهش یابد. گفتنی است تولید نفت خام در سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۳۸۶۷ هزار بشکه در روز، میعانات گازی ۶۵۸,۳ هزار بشکه در روز و تولید گاز ۶۷۶ میلیون متر مکعب در روز بوده است. در این سال، متوسط صادرات نفت خام ۲۱۱۵ هزار بشکه در روز بود.

انتظار می‌رود در سال جاری و آتی، بخش صنعت بعد از بخش نفت و گاز بیشترین آسیب را از تحریم‌ها متحمل شود. به علاوه، ساخت تجهیزات حمل و نقل و وسایل نقلیه موتوری، لوازم خانگی، صنایع شیمیایی بیشترین آسیب پذیری را داشته باشند. در تجربه تحریم سال ۱۳۹۱، تولید انواع خودرو سبک و سنگین بین ۳۸ تا ۸۰ درصد کاهش یافت. آمار تولید محصولات منتخب صنعتی هفت ماهه اول سال جاری نشان می‌دهد از ۲۵ قلم محصول منتخب حدود ۱۶ قلم مواجه با کاهش تولید شده‌اند. به طور کلی محصولاتی که تولید آن به خارج و مواد اولیه خارجی وابسته است، مواجه با کاهش شده‌اند. تولید در ۷ ماهه اول سال جاری نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۶ در اقلامی نظیر خودروسواری (کاهش ۲۰,۹ درصدی)، وانت (کاهش ۲۰,۳ درصدی)، کامیون کشنده (کاهش ۱۷,۳ درصدی)، دارو (کاهش ۵,۴ درصدی)، لاستیک (کاهش ۶,۳ درصدی)، پودر شوینده (کاهش ۰,۷ درصدی)، نئوپان (کاهش ۱۹,۷ درصدی)، روغن نباتی (کاهش ۵ درصدی)، لوازم خانگی (شامل فرش ماشینی، تلویزیون، یخچال و فریزر، ماشین لباسشویی، کولر) کاهش یافته است. فرسودگی ماشین آلات و تجهیزات، توان پایین رقابت پذیری و بهره‌وری پایین بنگاه‌ها، گستردگی واردات قاچاق کالا، تنگنای مالی و بالا بودن هزینه تأمین سرمایه، ناکافی بودن ابزارهای تأمین مالی، ناکافی بودن بازار تقاضای

کالا و خدمات تولید شده از جمله چالش‌های آن است. لذا ارزش افزوده صنعت در سال جاری و سال آتی کاهش خواهد یافت و رشد آن منفی خواهد شد. کما اینکه در فصل اول ۱۳۹۷ ارزش افزوده بخش صنعت کاهش ۱,۵ درصدی داشته است.

در تجربه تحریم سال ۱۳۹۱، ارزش افزوده بخش معدن مواجه با کاهش سرعت رشد شد و از رشد ۱۵,۴ درصد سال ۱۳۹۰ به ۱,۵ درصد رسید اما منفی نشد. آمار تولید محصولات منتخب معدنی و صنایع معدنی در هفت ماهه اول سال جاری نیز نشان می‌دهد از ۱۳ قلم محصول منتخب حدود ۱۰ قلم مواجه با افزایش تولید شده‌اند که دلیل عمده آن رونق بخش ساختمان و مسکن در مدت یاد شده بوده است. تولید در ۷ ماهه اول سال جاری نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۶ در اقلامی نظیر فولاد خام (افزایش ۹,۸ درصدی)، محصولات فولادی (افزایش ۳,۸ درصدی)، کاتد مس (افزایش ۷۶ درصدی)، کاشی (افزایش ۲,۳ درصدی)، ظروف شیشه‌ای (افزایش ۱۴,۲ درصدی) داشته است. لیکن با توجه به اجرایی شدن تحریم‌ها انتظار می‌رود معدنی که تولید آن‌ها وابستگی زیادی به خارج دارند و یا تولید صادراتی دارند به دلیل مشکلات در تأمین ارز برای واردات و نیز برگشت درآمدها دچار مشکلات شوند و تولید آن‌ها کاهش یابد. البته تولید در بخش معدن، به تحولات حوزه مسکن و ساختمان نیز وابسته است. اگر دولت در سیاست احیای بافت‌های فرسوده و رونق ساخت و ساز موفق شود می‌توان امیدوار بود که تولید محصولات معدنی با ماهیت ساختمانی با رشد تولید مواجه شود. نکته قابل ذکر اینکه، نقش بخش معدن در تولید ناخالص داخلی ناچیز و حدود یک درصد است. بخش مسکن در سال ۱۳۹۵ از حالت سکون خارج و تا اوایل سال ۱۳۹۷ در بخش عرضه و تقاضای مسکن

تحركات مثبتی را شاهد بود. پروانه‌های ساختمانی صادر شده توسط شهرداری‌های مناطق شهری کشور نیز رشد بخش مسکن را تأیید و در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۱۲,۱ و ۴,۲ درصد رشد یافته است. در فصل اول بهار ۹۷ تعداد پروانه‌ها در تهران و مناطق شهری نسبت به فصل مشابه سال قبل به ترتیب از رشد مثبت ۳۴,۷ و ۷,۵ درصد برخوردار بود و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های جدید نیز حدود ۱۹ درصد رشد داشته است. در سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل حجم معاملات و قیمت هر متر مربع در سطح شهر تهران ۵,۴ درصد رشد داشت. در سال ۱۳۹۶ حجم معاملات ۱۱,۸ درصد و قیمت هر متر مربع ۱۱,۵ درصد رشد داشته که بالاتر از تورم است.

با این وجود از اردیبهشت ۱۳۹۷، با وجود افزایش قیمت هر متر مربع مسکن، تعداد معاملات روند کاهشی داشته است. در نه ماهه اول سال ۱۳۹۷ حجم معاملات ۲۵,۶ درصد کاهش، لیکن قیمت هر متر مربع ۶۳,۹ درصد رشد داشته که بالاتر از تورم است. بدین ترتیب انتظار می‌رود رونق نسبی بخش مسکن در سال ۱۳۹۶ و اوایل سال جاری، به دلیل عدم تحول جدی در عوامل مؤثر بر رونق بخش ساختمان، افزایش هزینه‌های تولید، کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان واقعی و تردید برای تحقق منابع برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش دولت، ادامه نیابد. شاخص بهای خدمات ساختمانی و شاخص بهای تولیدکننده مصالح ساختمانی در فصل بهار نسبت به فصول مشابه سالهای قبل به ترتیب با افزایش ۹,۷ و ۲۸,۷ درصد مواجه بوده است. در خصوص هزینه‌های تولید مسکن طبق آمار در شش ماهه ابتدای سال ۱۳۹۷ گروه لوله و

پروفیل‌های فولادی از ۲۶ تا ۱۵۱ درصد، گروه میلگرد از ۹۸ درصد تا ۱۴۶ درصد، گروه ورق‌های گالوانیزه از ۵۴ تا ۹۳ درصد و گروه سنگ‌های تخت پلاک از ۷ تا ۵۶ درصد افزایش قیمت داشته‌اند.

در حوزه ساختمان، تأثیر تحریم بر ساختمان عمدتاً از مسیر ساختمان دولتی که از بودجه عمرانی دولت ارتزاق می‌شود، خواهد بود. لذا با توجه به کاهش درآمدهای نفت و کاهش درآمدهای عمومی به دلیل کاهش رشد اقتصادی، انتظار از رشد ارزش افزوده و رونق بخش ساختمان از طریق دولت دور از انتظار است. دولت طی سال‌های اخیر، به دلیل چالش‌های تأمین اعتبار سعی در تأمین منابع طرح‌های عمرانی در قالب اعطای اوراق بدهی و پرداخت اسناد خزانه داشته توانسته در مجموع در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۳۸۷ و ۴۳۹ هزار میلیارد ریال اعتبارات تملک داریی‌های سرمایه‌ای (در قالب پرداخت اسناد خزانه و پرداخت اعتبارات) پرداخت نماید و توانسته در تحرک ساختمان بخش دولتی مؤثر باشد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ اعتبارات تملک داریی‌های سرمایه‌ای بالغ بر ۶۲۰ هزار میلیارد ریال پیش بینی شده که تحقق آن با توجه به شرایط جاری اقتصاد مشکل باشد و حداکثر در سطح سال ۱۳۹۶ (حدود ۴۲۸ هزار میلیارد ریال) باشد ضمن اینکه افزایش شاخص قیمت‌ها و افزایش هزینه‌های تولید باعث شده اعتبارات تملک داریی‌های سرمایه‌ای به صورت حقیقی کاهش یابد. سیاست‌های اعتباری بانک مرکزی در بخش مسکن شامل، معرفی ابزار جدید مالی، کاهش نرخ سود تسهیلات پس انداز صندوق یکم، افزایش سقف تسهیلات و نیز تقویت منابع مالی در حوزه‌های بافت‌های فرسوده و حاشیه نشینی شهرها در قالب اعتبارات تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۳۹۷، می‌تواند به تحرک بخش تقاضای واقعی مسکن کمک کند. در برنامه کمک به احیاء بافت‌های فرسوده، تولید ۱۰۰ هزار واحد مسکونی با کمک ۲۱۲۰۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی و ۱۵۰۰ میلیارد ریال کمک بلاعوض دولت با هدف ایجاد ۱۲۰ هزار خالص اشتغال در سال ۱۳۹۷ هدف گذاری شده و تفاهم نامه اجرایی آن تنظیم و انجام شده است که در صورت اجرایی شدن آن و رفع چالش‌های کمبود منابع مالی، ساز و کار قانونی و ایجاد مشوق برای ترغیب بخش خصوصی می‌تواند تحرکی در بخش مسکن به لحاظ اقتصادی و اجتماعی ایجاد کند.

انتظار می‌رود رشد مثبت تولید بخش کشاورزی به واسطه انجام اقدامات مختلف در حوزه بهره‌وری از آب به ویژه در آبیاری نوین، مجموعه اقدامات دولت در حوزه زیرساخت‌های کشاورزی شامل احیاء اراضی کشاورزی (خوزستان و ایلام و سیستان) و ارتقای ضریب مکانیزاسیون در سال جاری نیز ادامه داشته باشد هر چند به دلیل خشکسالی شدید کشور در سال آبی ۱۳۹۶-۱۳۹۷ و سرمایه زدگی اغلب محصولات باغی در اواخر فروردین، ارزش افزوده بخش در سال جاری افت شدیدی داشته باشد. بر اساس آمار بانک مرکزی رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در بهار سال جاری ۰,۳ درصد بود که بسیار پایین‌تر از رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در فصل مشابه سال ۱۳۹۶ به میزان ۲,۲ درصد و فصل مشابه سال ۱۳۹۵ به میزان ۳,۵ درصد است.

عملکرد حوزه خدمات متأثر از عملکرد در بخش‌های معدن، صنعت و کشاورزی و همچنین حوزه تجارت است و وابستگی بالایی به آن‌ها دارد. با توجه به تأثیر پذیری صنعت، نفت و تجارت خارجی از تحریم می‌توان گفت که بخش بازرگانی (شامل خرده و عمده فروشی)، حمل و نقل و بخش پولی و بانکی در خط مقدم تأثیر



از تحریم‌ها هستند. با این حال با توجه به روابط پسین و پیشین بخش‌های اقتصادی، تأثیر غیرمستقیم سایر بخش‌ها از تحریم نیز محتمل است. از آنجا که بخش خدمات عمومی و اجتماعی به ترتیب متأثر از توان دولت در ارائه خدمات و رشد اقتصادی و شاخص‌های قیمت است، لذا کاهش درآمدهای دولت، کاهش فعالیت‌های اقتصادی و کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان می‌تواند باعث کاهش تولید بخش‌های خدمات عمومی و اجتماعی شود.

لذا با توجه به چشم انداز تحولات بخش‌های اقتصادی، پیش بینی می‌شود رشد اقتصادی ایران در سال جاری (۱۳۹۷) منفی ۰,۳ درصد و در سال آتی بر اساس گزینه صادرات نفت خام یک میلیون بشکه در روز به منفی ۴,۷ درصد و بر اساس فرض صادرات ۱,۵ میلیون بشکه در روز به منفی ۳,۱ درصد برسد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهم‌ترین عامل مؤثر بر عملکرد اقتصاد ایران را در سال ۱۳۹۷ و سال آینده را خروج آمریکار از برجام و بازگشت تحریم‌های فراسرزمینی و ثانویه این کشور دانسته است. در این گزارش متناسب با زمانبندی اعلام شده برای بازگشت تحریم‌ها در قالب دو سناریو تبعات مستقیم و کوتاه مدت را بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ را پیش بینی کرده است. رشد اقتصادی کشور را بر اساس دو سناریوی یک میلیون بشکه و ۵۰۰ هزار بشکه به ترتیب منفی ۰,۵ درصد و منفی ۲,۸ درصد پیش بینی کرده است. رشد سال ۱۳۹۸ در دامنه منفی ۳,۸ تا منفی ۵,۵ درصد پیش بینی شده است.

صندوق بین‌المللی پول در گزارش اکتبر سال ۲۰۱۸ چشم انداز مثبتی برای اقتصاد ایران ارائه نموده است. در این گزارش رشد اقتصادی ایران را در سال ۲۰۱۸ منفی ۱,۵ درصد و در سال ۲۰۱۹ منفی ۳,۶ درصد پیش بینی کرده است (جدول شماره ۱۳).

بدین ترتیب با توجه پیش بینی نهادهای یاد شده، انتظار می‌رود رشد اقتصادی کشور در سال جاری و آتی منفی شود که شدت کاهش رشد اقتصادی در سال آینده ۱۳۹۸ بیشتر است.

جدول شماره ۱۳: چشم انداز رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

۱۳۹۸		۱۳۹۷		متغیر	نهاد
گزینه یک میلیون بشکه صادرات نفت	گزینه یک و نیم میلیون بشکه صادرات نفت	گزینه ۵۰۰ هزار بشکه صادرات نفت	گزینه یک میلیون بشکه صادرات نفت		
-۰,۲	۰	-۰,۳۳		رشد اقتصادی غیر نفتی	امور اقتصاد کلان
-۴,۷	-۳,۱	-۱,۵		رشد اقتصادی	
گزینه ۵۰۰ هزار بشکه صادرات نفت	گزینه یک میلیون بشکه صادرات نفت	گزینه ۵۰۰ هزار بشکه صادرات نفت	گزینه یک میلیون بشکه صادرات نفت	رشد اقتصادی	مرکز پژوهش‌ها
-۵,۵	-۳,۸	-۲,۸	-۰,۵		
-۳,۶		-۱,۵		رشد اقتصادی	صندوق بین المللی پول (IMF) <sup>۲۹</sup> گزارش اکتبر ۲۰۱۸

<sup>۲۹</sup> IMF, World Economic Outlook, October ۲۰۱۸.

## ۷- خلاصه و جمع‌بندی

شرایط موجود اقتصاد و پیش‌بینی‌های مختلف، موید منفی شدن رشد اقتصادی در ادامه سال جاری و سال آتی خواهد بود. کاهش رشد اقتصادی (منفی شدن رشد اقتصادی) و افزایش قابل توجه تورم (حداقل ۳۰ درصدی) ضمن اینکه باعث "رکود تورمی" می‌شود، کاهش مصرف کالا و خدمات توسط خانوارها و در نهایت کاهش رفاه خانوارها را در پی خواهد داشت. با افزایش هزینه‌های تولید، رکود اقتصادی از طرف عرضه شروع و از طریق اثرگذاری بر درآمد سرانه و قدرت خرید افراد و سپس هزینه‌های مصرفی خانوارها و هزینه‌های دولت، رکود از ناحیه تقاضا تشدید خواهد شد. در واقع عامل اصلی رکود و کاهش فعالیت‌های اقتصادی که از طریق انتقال آثار تحریم از طریق افزایش هزینه‌های تولید بود، از طریق کاهش تقاضا تشدید خواهد شد.

در کنار مساله تحریم و آثار مرتبط با آن به عنوان مسئله و چالش مهم حال حاضر اقتصاد، اقتصاد کشور درگیر چالش‌های نظیر هزینه‌های بالای تأمین سرمایه، نرخ بازدهی پایین فعالیت‌های تولیدی، وابستگی به درآمدهای نفتی، بدهی‌های دولت، شرایط شکننده نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی، بهره‌وری پایین سرمایه، زمینه‌های منفی مؤثر بر تخریب فضای کسب و کار و قدرت رقابت پذیری کشور نیز هست. با توجه به چالش‌های یاد شده، سیاست‌گذاران باید تلاش کنند برای مواجهه با آثار منفی تحریم از طریق در پیش گرفتن سیاست‌های بودجه‌ای، پولی و ارزی مناسب در کنار اصلاحات ساختاری و اقدامات مؤثر، جلوی محقق شدن آثار منفی بر اقتصاد را بگیرند. یکی از فرصت‌ها استفاده از ظرفیت‌های بودجه سال ۱۳۹۸ در جهت تخفیف پیامدهای چالش‌های یاد شده و افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایران می‌باشد.

در لایحه بودجه ۱۳۹۸ "حفظ ثبات اقتصادی کشور و صیانت از تولید و اشتغال" از رویکردهای اصلی بوده است. به نظر می‌رسد دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با توجه به مزیقه مالی به جای سیاست مالی انبساطی بر رفع موانع تولید، توسعه سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت بیشتر بخش خصوصی، تجهیز حداکثری منابع مالی و اهرم نمودن منابع بودجه عمومی، تأمین سرمایه در گردش فعالیت‌های تولیدی، اولویت بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاص اعتبار مناسب برای طرح‌هایی که به بهره‌برداری نزدیک‌ترند، حمایت از تولید کالاهای اساسی و راهبردی توجه دارد.

موفقیت رویکردها و سیاست‌های مذکور برای صیانت از تولید و اشتغال موجود و افزایش تولید منوط به اجرای سیاست‌های زیر می‌باشد:

- ✓ برقراری فضای مبتنی بر تقویت اعتماد اجتماعی و بهره‌گیری از همه ظرفیت‌های سیاسی و فرهنگی و بین‌المللی کشور
- ✓ شکل‌گیری اراده واحد و منضبط در سطح دولت و کلیه قوا با هدف تنظیم سیاست‌های اقتصادی مناسب و ایجاد ایجاد ثبات در بازارهای اقتصادی
- ✓ ارتقای بهره‌وری عوامل تولید با اصلاحات ساختاری و مدیریتی، توسعه بسترهای تحقق اقتصاد دانایی‌محور، کاهش هزینه‌های مبادله، فعال نمودن ظرفیت‌های بیکار و بلااستفاده دارای توجیه اقتصادی، تخصیص منابع مالی با توجه به شاخص‌های بهره‌وری

- ✓ استفاده از توان حداکثری بخش خصوصی و حمایت همه جانبه از آن با کاهش مؤثر ریسک فعالیت‌های اقتصادی، کاهش هزینه تأمین منابع، مدیریت نوسان سنجه‌های اقتصادی (نرخ ارز، تورم و ...)، ارتقاء خدمات عمومی به بنگاه‌ها و فعالین اقتصادی، حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت، مقررات‌زدایی، عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی خصوصی، بهبود شرایط طرح دعاوی، شفاف‌سازی جریان تجارت خارجی و کاهش هزینه‌های تجارت رسمی، تأمین مطمئن مواد اولیه و واسطه‌ای واحدهای تولیدی، رفع موانع و محدودیت‌های فعالیت بخش خصوصی با شرکت‌های معتبر و دارای برند بین‌المللی برای ارتقای فناوری، کیفیت محصول و توسعه بازارهای خارجی
- ✓ توجه به امر مدیریت واردات و جلوگیری از قاچاق به عنوان یکی از عوامل کلیدی مؤثر بر امنیت و انگیزه سرمایه‌گذاران تولیدی
- ✓ تصویب لایحه بودجه دولت و نگاه ملی در تغییرات احتمالی لایحه بودجه در مجلس و پرهیز از نگاه‌های دستگامی و محلی و سپس اجرای مناسب بودجه،
- ✓ برطرف کردن مشکلات در بخش تجارت خارجی و به ویژه صادرات و همچنین تسهیل و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی با اعطای امتیازات ویژه
- ✓ هدایت و تخصیص مناسب منابع بانکی و تأمین نقدینگی لازم برای فعالیت‌های مولد اقتصادی.
- ✓ کمک به رفع مشکلات ساختاری متعدد بنگاه‌ها (از قبیل استفاده از فناوری‌های ناکارآمد و ماشین‌پایین عوامل تولید، توسعه نامتوازن صنایع تولیدی و عدم توان رقابت با ( و حمایت از نوسازی و تجهیز بنگاه‌های تولیدی به دانش فنی روز با هدف ارضای بهره‌وری و رقابت‌پذیری.

## بررسی و تحلیل بخش تجارت خارجی طی سال‌های اخیر و پیش‌بینی صادرات،

### واردات و حقوق ورودی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

احسان طاهری فرد، افسانه موسوی، محمود نظری و محمدرضا اخوان

#### تجارت خارجی

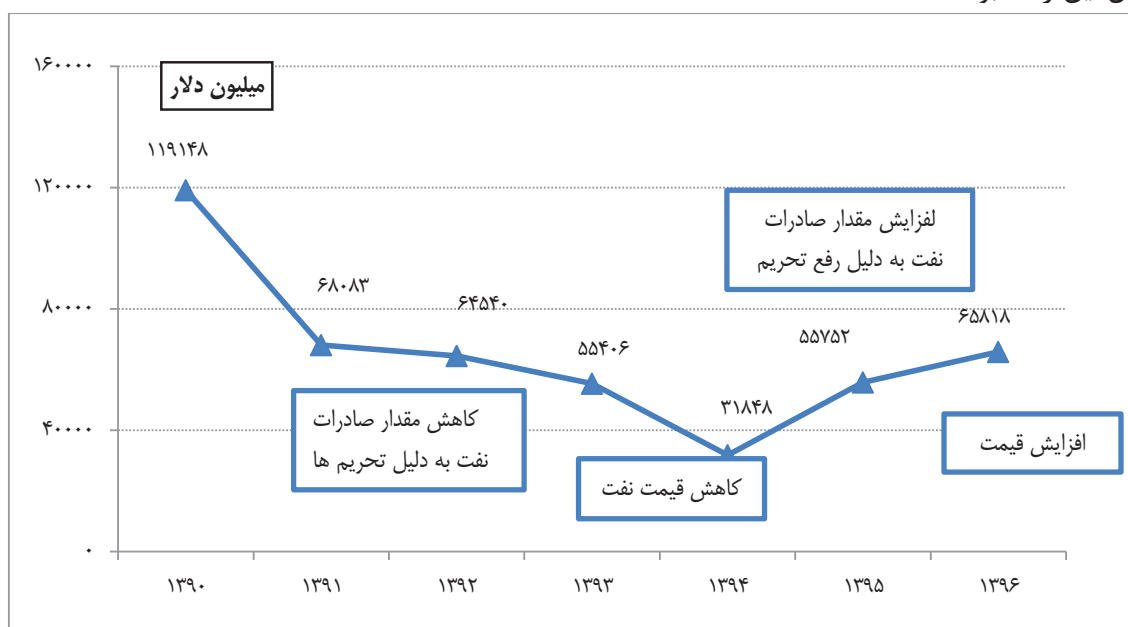
تجارت خارجی یکی از بخش‌های مهم اقتصادی است که امروزه با گسترش فن‌آوری و افزایش تنوع در تولید کالاها در جهان، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، به گونه‌ای که حضور در بازارهای جهانی و بهره‌گیری از مزایای آن می‌تواند نقش موثری در توسعه اقتصادی کشورها ایفا نماید. در این میان توسعه صادرات (غیرنفتی) با هدف هم‌افزایی و گسترش فعالیت‌های تولیدی دارای مزیت نسبی و افزایش درآمدهای ارزی از یکسو و مدیریت واردات با هدف استفاده از ظرفیت‌های تولید داخلی، کنترل مصارف ارزی و کاهش واردات غیررسمی از سوی دیگر، اصلی‌ترین موضوع مورد توجه سیاست‌گذاران در حوزه تجارت خارجی بوده و سیاست‌هایی نظیر گسترش خوشه‌ها، شبکه‌ها، تشکل‌ها و شرکت‌های بزرگ صادراتی و مشارکت بخش غیردولتی و کاهش موانع و محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای وارداتی، اتخاذ گردیده است. با توجه به شرایط تحریم‌های بین‌المللی در برخی سال‌ها، سیاست‌های کوتاه مدت مقابله با تحریم جایگزین برخی سیاست‌های میان مدت و بلند مدت گردید که از جمله آن‌ها می‌توان به اعمال موانع غیرتعرفه‌ای نظیر ممنوعیت‌های صادراتی و وارداتی، تخصیص ارز با نرخ‌های مختلف براساس اولویت‌های کالاهای وارداتی و مداخله در بازار برخی گروه‌های کالایی به منظور جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، اشاره نمود. در این قسمت عملکرد متغیرهای تجاری طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰ مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و ضمن تبیین مشکلات و چالش‌های موجود، راهکارهای قابل عملیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ارائه شده است.

#### تصویر و تحلیل عملکرد متغیرهای حوزه تجارت خارجی

##### صادرات نفتی

بررسی روند صادرات نفت و گاز بر اساس آخرین آمار بانک مرکزی طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰ بیانگر آن است که صادرات نفتی از ۱۱۹٫۲ میلیارد دلار در ابتدای دوره به دلیل افزایش تحریم‌های بین‌المللی و کاهش حجم صادرات (در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲) و نیز کاهش قیمت‌های نفت به ویژه در سال ۱۳۹۴، از روند نزولی

شدیدی برخوردار شده و به ۳۱,۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ رسیده است (نمودار ۱). پس از آن به دلیل افزایش قابل توجه مقدار صادرات نفت در سال ۱۳۹۵ ناشی از کاهش فشار تحریم‌ها، ارزش صادرات نفتی به بیش از ۵۵,۷ میلیارد دلار افزایش یافت. ارزش صادرات نفت در سال ۱۳۹۶ به بیش از ۶۵,۸ میلیارد دلار رسید که در مقایسه با سال ۱۳۹۵ در حدود ۱۸,۱ درصد رشد کرده است. تصمیم به کاهش عرضه نفت برای تقویت سطح قیمت نفت و بازگرداندن ثبات به بازار نفت از سوی تولیدکنندگان اوپک و غیراوپک، نگرانی‌ها از احتمال وقوع تحولات سیاسی و نظامی جدید در منطقه خاورمیانه و خروج آمریکا از برجام و تحریم خرید نفت ایران در آینده، از جمله مهم‌ترین دلایل افزایش صادرات نفتی بوده است (نمودار ۱). لازم به ذکر است براساس آخرین آمار بانک مرکزی، صادرات نفتی در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۲۰,۹ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ حدود ۴۸,۱ درصد افزایش یافته است. افزایش قیمت نفت اصلی‌ترین دلیل این رشد بوده است.<sup>۳۰</sup>



نمودار ۱- روند صادرات نفتی طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

## صادرات کالای غیرنفتی

براساس آخرین آمار بانک مرکزی، صادرات کالای غیرنفتی طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶ تا سال ۱۳۹۱ از یک روند صعودی برخوردار بوده به طوری که از حدود ۲۶,۷ میلیارد دلار در ابتدای دوره به حدود ۲۹,۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. از مهم‌ترین دلایل رشد آن می‌توان به وجود زیرساخت‌های صادراتی، اعمال

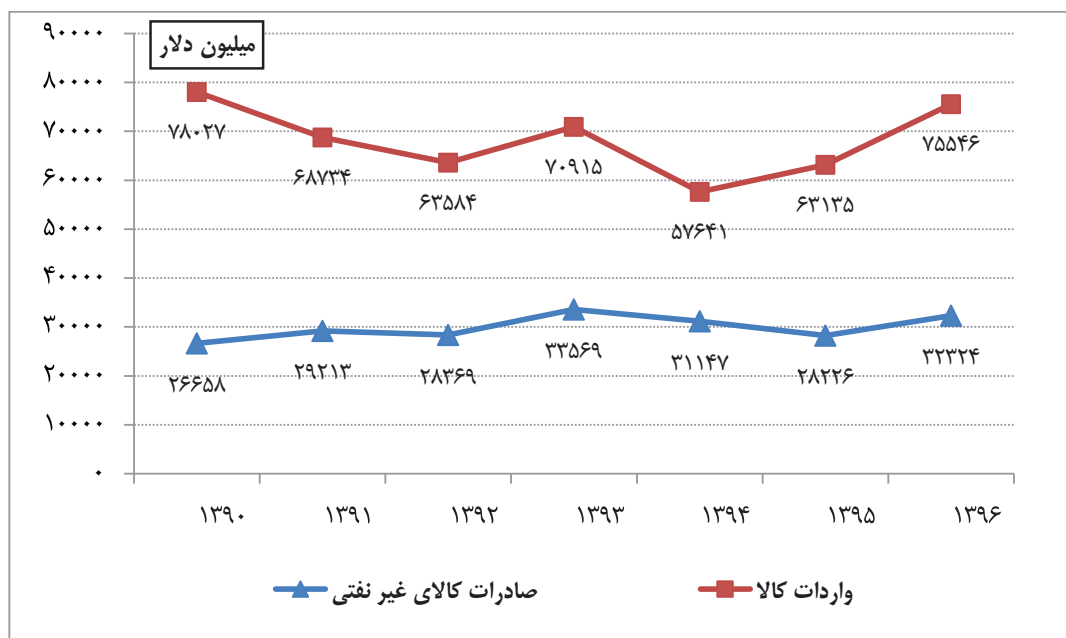
<sup>۳۰</sup> - بر اساس آخرین اطلاعات وزارت نفت متوسط قیمت نفت در پنج ماه اول سال ۱۳۹۷، ۷۴ دلار به ازای هر بشکه بوده که نسبت به مدت مشابه سال ماقبل آن بیش از ۴۷ درصد افزایش یافته است.

سیاست‌های تشویقی و افزایش ظرفیت‌های تولیدی به‌ویژه محصولات پتروشیمی و افزایش رقابت‌پذیری ناشی از کاهش ارزش پول ملی، اشاره نمود. اما تداوم و گسترش تحریم‌ها موجب کاهش ۲,۹ درصدی صادرات در سال ۱۳۹۲ گردید. در سال ۱۳۹۳ به واسطه انجام مذاکرات هسته‌ای، افزایش تعاملات بین‌المللی و کاهش فشارهای تحریم، صادرات غیرنفتی مجدداً افزایش یافت و با نرخ رشدی معادل ۱۸,۳ درصد به حدود ۳۳,۶ میلیارد دلار رسید. صادرات کالای غیرنفتی در سال‌های ۳۹۴ و ۱۳۹۵ کاهش یافت. کاهش قیمت جهانی کالاها، کاهش تقاضای چین برای کالاهای واسطه‌ای، کاهش نرخ واقعی ارز، باقی ماندن برخی مشکلات نقل و انتقال بانکی، بالا بودن هزینه حمل و نقل جاده‌ای، ریلی و دریایی، عدم تحقق کامل بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی سال ۱۳۹۵ و بالا بودن هزینه تأمین مالی صادرات از مهم‌ترین دلایل کاهش صادرات در این سال‌ها بوده است. صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۳۲,۳ میلیارد دلار بوده که نسبت به سال ماقبل آن ۱۴,۵ درصد افزایش داشته است. افزایش صادرات غیرنفتی به ویژه محصولات فلزی به دلیل افزایش قیمت جهانی فلزات و افزایش نرخ ارز در نیمه دوم سال ۱۳۹۶، از مهم‌ترین دلایل رشد صادرات محسوب می‌گردد (نمودار ۲). لازم به ذکر است براساس آخرین آمار گمرک ج.ا.ایران صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی در شش ماه نخست سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۲۳,۱ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ حدود ۱۳ درصد افزایش یافته است. از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر افزایش صادرات در شش ماه نخست سال جاری می‌توان به افزایش قیمت جهانی کالاها در ماه‌های ابتدایی سال، افزایش نرخ ارز و ایجاد بازار ثانویه و معافیت صادرکنندگان کالا به کشورهای عراق و افغانستان از بازگرداندن ارز حاصل از صادرات، اشاره نمود. انتظار می‌رود در آینده نیز با توجه به افزایش نرخ ارز و تقویت قدرت رقابت‌پذیری کالاهای داخلی در عرصه بین‌المللی، میزان صادرات به ویژه در صورت حذف یا کاهش قابل توجه تحریم‌های بین‌المللی، افزایش یابد.

## واردات کالا

براساس آخرین آمار بانک مرکزی، واردات کالا طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۲ از یک روند نزولی برخوردار بوده به‌طوری‌که از بیش از ۷۸ میلیارد دلار در ابتدای دوره به حدود ۶۳,۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است. اعمال تحریم‌ها و کاهش درآمدهای ارزی از یک‌سو و افزایش قیمت ارز و اعمال محدودیت‌های وارداتی از طریق اولویت‌بندی کالاهای وارداتی از سوی دیگر موجب کاهش واردات در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ گردید. اما روی کار آمدن دولت جدید و افزایش تعاملات بین‌المللی، کاهش فشارهای تحریم و اتخاذ سیاست‌هایی برای کاهش مشکلات مربوط به واردات کالا به‌ویژه مواد اولیه و تجهیزات مورد استفاده بخش تولید موجب شد تا واردات در سال ۱۳۹۳ اندکی افزایش یابد. واردات کالا در سال ۱۳۹۴ به دلیل کاهش درآمدهای نفتی کشور و کاهش قیمت کالاهای وارداتی به‌ویژه قیمت غلات و مواد غذایی، کاهش یافت. پس از آن در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ مجدداً زیاد شد (نمودار ۲). افزایش واردات خودرو و قطعات منفصله آن، افزایش واردات کالاهای سرمایه‌ای و برخی کالاهای اساسی، کاهش قاچاق کالا و انتقال واردات از کانال غیررسمی به کانال رسمی و تسریع و شفاف‌سازی امور ترخیص، از مهم‌ترین دلایل افزایش واردات در دو سال مذکور بوده‌اند. لازم به ذکر است بر مبنای آخرین آمار گمرک، واردات کالا در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۲۲,۱ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با مدت مشابه سال قبل بیش از ۱۱,۹ درصد کاهش نشان

می‌دهد. افزایش نرخ ارز و مدیریت واردات از طریق گروه‌بندی کالایی و گسترش ممنوعیت واردات به ۱۳۳۹ قلم کالا (شامل خودرو)، از مهم‌ترین دلایل کاهش واردات طی دوره مذکور بوده است.



نمودار ۲- روند صادرات کالای غیرنفتی و واردات کالا طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

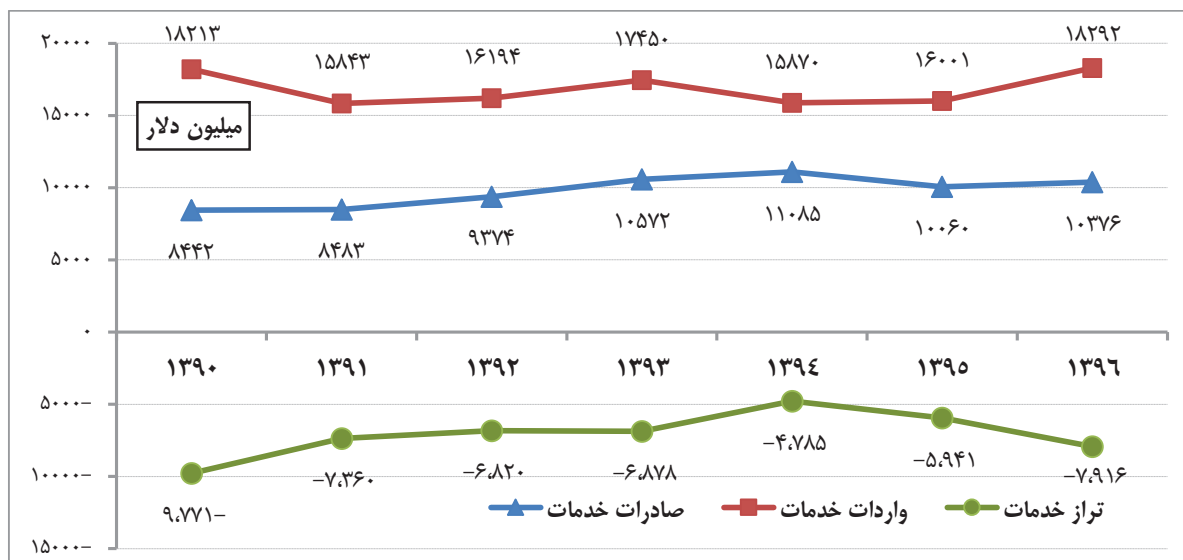
## تراز خدمات و اجزای آن

بررسی روند تراز خدمات طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶ نشان می‌دهد هر چند این حساب همواره با کسری مواجه بوده اما میزان کسری طی دوره با نوساناتی روبه‌رو شده به طوری که کسری حساب مذکور از حدود ۹,۸ میلیارد دلار در ابتدای دوره با روند کاهشی به حدود ۶,۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۲ کاهش یافته، سپس با اندکی افزایش به حدود ۶,۹ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۳ رسیده است. تراز مذکور در سال ۱۳۹۴ بهبود یافت و پس از آن مجدداً از روند کاهشی برخوردار گشت. به طوری که در پایان سال ۱۳۹۶ حدود ۸ میلیارد دلار بوده است (نمودار ۳). شدت یافتن تحریم‌های بین‌المللی و به تبع آن کاهش حمل و نقل بین‌المللی در هر دو سمت صادرات و واردات و کاهش واردات خدمات فنی و مهندسی خارجی به کشور به ویژه در حوزه نفت در سال‌های اولیه دوره و افزایش تقاضای ارز مسافرتی ناشی از عدم تعدیل مناسب نرخ ارز از سال ۱۳۹۲ به بعد، از جمله مهم‌ترین عواملی بوده‌اند که تراز خدمات را در سال‌های دوره مذکور تحت تأثیر قرار داده‌اند. براساس آخرین آمار بانک مرکزی کسری تراز مذکور در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ حدود ۲,۳ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ حدود ۳۲,۹ درصد افزایش یافته است.



صادرات خدمات طی دوره ۹۶-۱۳۹۰ با متوسط نرخ رشد سالانه‌ای در حدود ۳,۵ درصد از حدود ۸,۴ میلیارد دلار در ابتدای دوره به حدود ۱۰,۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. طی دوره مورد بررسی سرفصل حمل و نقل (به‌ویژه حمل بار) و پس از آن مسافرت و خدمات ساختمانی بالاترین سهم را در صادرات خدمات دارا بوده‌اند. لازم به ذکر است بر اساس آخرین آمار بانک مرکزی صادرات خدمات در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ حدود ۲,۳ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ بیش از ۸,۴ درصد کاهش یافته است.

واردات خدمات طی دوره مذکور با متوسط نرخ رشد سالانه‌ای در حدود ۰,۱ درصد از حدود ۱۸,۹ میلیارد دلار در ابتدای دوره به حدود ۱۸,۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است. طی دوره مورد بررسی سرفصل مسافرت (به‌ویژه مسافرت شخصی) بالاترین سهم و پس از آن حمل و نقل (به‌ویژه حمل بار) بالاترین سهم را در واردات خدمات داشته‌اند. براساس آخرین آمار بانک مرکزی واردات خدمات در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ حدود ۴,۶ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ حدود ۸,۴ درصد افزایش یافته است.



نمودار ۳- روند تراز خدمات و اجزای آن طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

## تراز پرداخت‌ها و اجزای اصلی آن

بررسی روند تراز پرداخت‌ها طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶، نشان می‌دهد این تراز از ۲۱,۴ میلیارد دلار در ابتدای دوره با روند کاهشی به ۸,۱- میلیارد دلار در پایان سال ۱۳۹۶ رسیده است. مثبت بودن این تراز به معنای اضافه شدن ارز به موجودی ارزی کشور در نتیجه فعالیت‌های تجاری و انتقال سرمایه است. براساس آخرین آمار بانک مرکزی، تراز مذکور در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ دارای مازادی بیش از ۳,۹ میلیارد دلار بوده است. براساس آخرین آمار بانک مرکزی، حساب جاری به‌عنوان اصلی‌ترین جزء تراز پرداخت‌ها، طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰ با متوسط نرخ رشدی در حدود ۲۰- درصد از بیش از ۵۸,۵ میلیارد دلار در ابتدای دوره به بیش از

۱۵,۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است. بررسی روند اجزای این حساب نشان می‌دهد کاهش حساب کالا (به دلیل کاهش مقدار صادرات و قیمت نفت) مهم‌ترین عامل تاثیرگذار بر حساب جاری بوده است. براساس آخرین آمار بانک مرکزی، تراز مذکور در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ حدود ۱۱,۱ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ بیش از ۱۹۷ درصد افزایش یافته است (جدول ۱).

بررسی روند حساب سرمایه طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰، نشان می‌دهد این حساب به استثنای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، همواره منفی بوده است. به عبارتی در بیشتر سال‌های دوره مذکور، میزان خروجی سرمایه از میزان ورودی آن بیشتر بوده است. اجرایی شدن توافق برجام و افزایش ارتباطات بین‌المللی از مهم‌ترین دلایل بهبود تراز مذکور در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بوده است. خالص حساب سرمایه در سال ۱۳۹۶ با کسری بالغ بر ۱۹,۳ میلیارد دلار مواجه بوده که در مقایسه با سال ماقبل آن حدود یک میلیارد دلار افزایش یافته است. براساس آخرین آمار بانک مرکزی ج. آ. ایران، کسری تراز مذکور در سه ماه نخست سال ۱۳۹۷ حدود ۵,۳ میلیارد دلار بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال ۱۳۹۶ بیش از ۲۹۳ درصد افزایش یافته است (جدول ۱).

جدول ۱- روند تراز پرداخت‌ها و اجزای آن طی دوره سه ماه اول ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰ (میلیون دلار)

عنوان / سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	سه ماه اول ۱۳۹۷
حساب کالا	۶۷۷۷۹	۲۸۵۶۲	۲۹۳۲۶	۱۸۰۶۱	۵۳۵۴	۲۰۸۴۳	۲۲۵۹۶	۱۲۹۸۳
حساب خدمات	-۹۷۷۱	-۷۳۶۰	-۶۸۲۰	-۶۸۷۸	-۴۷۸۵	-۵۹۴۱	-۷۹۱۶	-۲۲۷۶
حساب درآمد	۹۳	۱۶۴۹	۲۰۳۴	۱۸۴۵	۳۴۱	۹۲۸	۶۶۹	۲۱۰
حساب انتقالات	۴۰۶	۵۰۹	۵۶۵	۵۴۳	۴۲۷	۵۵۸	۴۶۷	۱۴۴
حساب جاری	۵۸۵۰۷	۲۳۳۶۲	۲۵۱۰۵	۱۳۵۷۱	۱۲۳۷	۱۶۳۸۸	۱۵۸۱۶	۱۱۰۶۱
خالص حساب سرمایه	-۱۶۸۷۵	-۹۹۴۸	-۹۳۲۱	۵۵۹	۲۳۴۶	-۱۸۲۸۸	-۱۹۳۲۱	-۵۲۶۳
اشتباهات آماری	-۲۰۱۹۶	-۱۲۰۱	-۲۵۹۵	-۵۵۶۹	-۱۳۵۰	-۵۷۶۵	-۴۶۳۵	-۱۸۶۵
تراز پرداخت‌ها	۲۱۴۳۶	۱۲۲۱۳	۱۳۱۸۹	۸۵۶۱	۲۲۲۳	-۷۶۶۶	-۸۱۴۰	۳۹۳۳

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

## مشکلات و چالش‌های پیش رو

سهم پایین محصولات نهایی و با ارزش افزوده بالا در صادرات کشور و اتکای بخش عمده صادرات کشور به محصولات پایه و کمتر فرآوری شده و فله‌ای؛ رقابت‌پذیری پایین کالاهای صادراتی در بازارهای خارجی ناشی از بالابودن هزینه‌های تولید، پایین بودن بهره‌وری، بالابودن هزینه‌های مبادله بنگاه‌ها، بالابودن سطح عمومی قیمت‌ها و پایین بودن کیفیت کالاهای تولید داخل؛ دوگانگی نرخ ارز؛ وجود بوروکراسی داخلی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری در حوزه تجارت خارجی؛ عدم تنوع بازارهای صادراتی و وارداتی و اتکا به کشورهای معدود به ویژه کشورهای همسایه برای تجارت و بی‌ثباتی روابط سیاسی با این کشورها و بالابودن هزینه حمل و نقل ناشی از ضعف زیرساخت‌های ارتباطی حمل و نقل، از جمله مهم‌ترین مشکلاتی است که حوزه تجارت خارجی طی سال‌های متمادی با آن‌ها مواجه می‌باشد.

علاوه بر چالش‌های مذکور، خروج آمریکا از برجام و ازسرگیری و اعمال تحریم‌های یک جانبه، مهم‌ترین چالش پیش‌روی حوزه تجارت خارجی است. از جمله مهم‌ترین آثار تحریم‌ها در حوزه تجارت خارجی می‌توان به کاهش شدید صادرات نفت و محدودیت در انتقال درآمدهای ارزی حاصل از آن، ایجاد محدودیت‌های تجاری به‌ویژه در صادرات فولاد و آلومینیوم، محدودیت بر نقل و انتقالات مالی از جمله محدودیت در استفاده از ابزارهای مرسوم تجارت بین‌الملل نظیر گشایش اعتبارات اسنادی و حواله، محدود کردن بیمه‌های حمل و نقل و ناوگان‌های کشتیرانی، کاهش عرضه کالای صادراتی ناشی از افزایش قیمت تمام شده و کند شدن رشد تولید ملی، ایجاد مشکل در صدور ضمانت‌نامه‌های بانکی برای حضور در پروژه‌های خدماتی و افزایش هزینه‌های تجارت، اشاره نمود. همچنین با افزایش نرخ ارز و گران‌تر شدن واردات انتظار می‌رود واردات کالا و خدمات از جمله واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای کاهش یابد که این امر به نوبه خود می‌تواند کاهش تولید و نیز صادرات را به دنبال داشته باشد.

### ارائه راه کارهای عملیاتی

از آنجا که خروج آمریکا از برجام اصلی‌ترین چالش پیش‌روی حوزه تجارت خارجی است و با توجه به اهمیت بخش تجارت خارجی به لحاظ اثرپذیری و اثرگذاری، توسعه صادرات غیرنفتی و مدیریت واردات باید بیش از پیش مد نظر قرار گیرد. در این راستا حمایت از صادرات غیرنفتی از طریق تداوم بسته حمایت از صادرات غیرنفتی در سال ۱۳۹۸ و در نظر گرفتن منابع بودجه‌ای در کنار منابع بانک و صندوق توسعه ملی می‌تواند گام مثبتی در راستای حمایت همه جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات باشد. همچنین با توجه به ملاحظات جدید حاکم بر فضای روابط بین‌الملل و شرایط پیش‌رو، لازم است سازمان توسعه تجارت جداول هدفگذاری کالایی و کشوری صادرات غیر نفتی را تدوین نماید.

از دیگر اقدامات، می‌توان به حل مشکلات مربوط به رفع تنش‌های بین‌المللی، برقراری و بهبود روابط کارگزاری با بانک‌های خارجی و نقل و انتقالات ارزی، ثبات بازار ارز و تسهیل فضای مبادلات ارزی، ایجاد شرکت‌های بزرگ صادراتی به منظور حفظ و توسعه بازارهای صادراتی، اجرایی نمودن برنامه‌ها و تکالیف پروژه‌های اقتصاد مقاومتی به ویژه در حوزه برنامه ملی پیشبرد برونگرایی اقتصادی، تسهیل تجاری از طریق بررسی قوانین تجاری، اصلاح تعرفه‌ها، رفع موانع غیرتعرفه‌ای و کاهش تعداد مجوزها، تقویت روابط اقتصادی، سیاسی و دیپلماتیک با کشورهای همسایه و منطقه، ارائه مشوق‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای خرید محصولات ایرانی، ارتقای جایگاه ایران در زنجیره ارزش جهانی، ممیزی دقیق اقلام وارداتی و حمایت ویژه از تولید کالاهای جایگزین وارداتی مهم که از مشابه داخلی برخوردار نیستند و یا ارزبری بالایی دارند، اشاره نمود.

### پیش‌بینی وضعیت تجارت خارجی

برای پیش‌بینی صادرات و واردات در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ مفروضات زیر در نظر گرفته شده است:

- صادرات نفت به میزان ۱,۵ میلیون بشکه در روز برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸
- قیمت ۵۵ دلار به ازای هر بشکه و ۵۴ دلار به ازای هر بشکه نفت خام به ترتیب برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸
- نرخ ۶۵۰۰۰ ریال و ۸۰۰۰۰ ریال برای هر دلار آمریکا به ترتیب برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

- نرخ تورم ۳۰ درصد برای سال‌های مذکور
  - نرخ رشد تولید ۱,۵- درصد و ۳,۱- درصد به ترتیب برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸
- پیش بینی میزان واردات و صادرات بر مبنای مفروضات فوق و نتایج حاصل از تخمین و برآزش الگوهای اقتصادسنجی طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۵۰، در جدول زیر ارائه شده است:

نتایج پیش بینی صادرات و واردات کالا- میلیارد دلار

۱۳۹۸	۱۳۹۷	
۴۷,۰۴	۴۴,۲	صادرات غیرنفتی گمرک (بدون میعانات گازی)
۳۴,۶	۳۹,۹	واردات گمرک
۳۹,۲	۳۶,۸	صادرات بانک مرکزی
۵۰,۴	۵۸,۰۱	واردات بانک مرکزی

ماخذ: برآوردهای کارشناسی

لازم به توضیح است از آنجا که الگوی اقتصادسنجی براساس آمارهای بانک مرکزی ج. آ. ایران برآورد شده است. ابتدا متغیرها بر پایه آمار مذکور پیش بینی شده و سپس با توجه به اختلاف آماری بانک مرکزی و گمرک ج. آ. ایران، ارقام پیش‌بینی برپایه اطلاعات گمرک نیز محاسبه شده است. عمده‌ترین اختلاف آماری بانک مرکزی و گمرک در حوزه صادرات به دلیل آن است که بانک مرکزی صادرات میعانات گازی و بخشی از صادرات پتروشیمی ارائه شده توسط گمرک را در آمار صادرات نفت لحاظ می‌نماید، بدین ترتیب میزان صادرات غیرنفتی که توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود کمتر از آمار اعلامی گمرک است. در حوزه واردات به دلیل لحاظ نمودن آمار واردات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بازارچه‌های مرزی، قاچاق و سایر موارد مشابه در آمار اعلامی بانک مرکزی، این آمار بیشتر از آمار اعلامی گمرک است.

### پیش‌بینی درآمدهای گمرکی

درآمدهای گمرکی بخشی از درآمدهای دولت می‌باشد که از دو جزء اصلی حقوق ورودی خودرو و سایر کالاها تشکیل شده است. ردیف جمعی - خرجی نیز بخش کوچکی از درآمدهای گمرکی را تشکیل می‌دهد که حقوق ورودی کالاهایی که از معافیت برخوردارند، در بر می‌گیرد. در جدول زیر حقوق ورودی بر اساس مولفه‌های مذکور آورده شده است:

جدول ۲- واردات خودرو و سایر کالاها و حقوق ورودی آنها برای سالهای ۱۳۹۸-۱۳۹۰

تعارف	کل	جمعیتی خریجی و سایر	جمع خودرو و سایر کالاها				سایر کالاها				خودرو				سال	
			حقوق ورودی میلیون ریال	واردت	واردت میلیون دلار	تعارف مؤثر	حقوق ورودی میلیون ریال	نرخ ارز ریال	واردت میلیون ریال	واردت میلیون دلار	تعارف مؤثر	حقوق ورودی میلیون ریال	نرخ ارز ریال	واردت میلیون ریال		واردت میلیون دلار
۹,۲	۷۶۴۰۳,۰۰۰	۲۵۴۲,۰۰۰	۷۶,۰۴۸,۸۰۰	۸۳۳۱۳,۰۲۲۵	۵۲۴۵۱	۷۶	۶۱,۱۳۰,۳۱۰	۱۵,۵۶۷	۸۱۵,۱۱۹,۲۵۴	۵۲۲۶۲	۷۹,۶	۱۴,۳۳۸,۴۹۰	۱۶,۵۳۹	۱۸۰,۱۰۹,۷۱	۱,۰۸۹	۱۳۹۱
۱۱,۷	۷۸,۹۳۹,۸۰۰	۱,۰۴۴۲,۰۰۰	۷۷,۸۸۵,۶۰۰	۶۷۳,۰۶۱,۸۷۶	۶۱۸,۰۹	۱۰,۶	۷۰,۵۱۴,۲۹۷	۱۰,۸۹۰	۶۶۴,۰۷۲,۲۰۰	۶۰,۹۸۰	۸۲,۰	۷,۳۱۱,۳۰۳	۱۰,۸۴۴	۸,۹۸۹,۶۷۶	۸۳۹	۱۳۹۰
۶,۷	۸۰,۳۹۷,۷۵۹	۴۳۹,۴۰۰	۷۹,۹۵۸,۳۵۹	۱,۲۰۷,۱۳۷,۰۳۴	۴۹,۷۱۰	۵,۶	۶۵,۱۱۶,۰۰۰	۲۴,۲۶۹	۱,۱۶۷,۰۴۷,۶۷۲	۴۸,۰۸۸	۳۷,۰	۱۴,۸۴۲,۳۵۹	۲۴,۷۱۶	۴۰۰,۸۹۳,۵۲	۱,۶۲۲	۱۳۹۲
۹,۵	۱۳۳,۳۲۵,۵۶۱	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۳۳,۳۲۵,۵۶۱	۱,۴۰۹,۱۳۹,۰۱۲	۵۳,۵۶۹	۷,۹	۱۰۶,۳۹۰,۹۴۰	۲۶,۳۱۶	۱,۳۵۳,۱۱۶,۰۸۸	۵۱,۴۱۸	۴۶,۳	۲۶,۱۳۴,۶۱۸	۲۶,۳۳۴	۵۶,۶۲۳,۹۳۴	۲,۱۵۱	۱۳۹۳
۹,۴	۱۱۵,۵۰۵,۰۰۱	۶,۱۰۰,۰۰۰	۱۰۹,۴۰۵,۰۰۱	۱,۲۳۲,۳۱۷,۸۹۶	۴۱,۴۸۹	۷,۸	۹۲,۸۴۱,۵۵۹	۲۹,۴۶۴	۱,۱۸۶,۱۰۲,۷۸۴	۴۰,۲۵۶	۴۵,۶	۱۶,۵۶۳,۴۴۲	۲۹,۴۶۴	۲۶,۳۳۹,۱۱۲	۱,۲۳۳	۱۳۹۴
۱۳,۲	۱۸۲,۹۷۱,۶۱۸	۶,۷۰۰,۰۰۰	۱۷۶,۲۷۱,۶۱۸	۱,۳۸۴,۴۸۳,۷۱۸	۴۴,۰۴۲	۱۱,۳	۱۴۹,۶۱۱,۸۰	۳۱,۴۳۵	۱,۳۳۳,۰۳۶,۲۸۰	۴۲,۰۸۸	۴۳,۳	۲۶,۶۱۰,۴۳۸	۳۱,۴۳۷	۶۱,۴۳۷,۴۷۸	۱,۹۵۴	۱۳۹۵
۱۲,۳	۲۲۶,۸۰۰,۰۰۰	۹,۸۰۰,۰۰۰	۲۱۷,۰۰۰,۰۰۰	۱,۸۴۴,۳۵۳,۳۰۴	۵۴,۳۰۲	۱۰,۸	۱۹۱,۷۰۰,۰۰۰	۳۳,۹۸۴	۱,۷۸۳,۰۰۴,۵۴۴	۵۲,۴۶۶	۴۱,۳	۲۵,۳۰۰,۰۰۰	۳۳,۴۱۰	۶۱,۳۳۴,۱۷۶	۱,۸۳۶	۱۳۹۶
۸,۸	۱۴۷,۱۰۲,۷۳۶	۹,۸۰۰,۰۰۰	۱۳۷,۳۰۲,۷۳۶	۱,۶۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۷,۷	۱۷۸,۴۵۱,۲۳۶	۴۲,۰۰۰	۱,۶۶۸,۱۹۸,۰۰۰	۳۹,۷۱۹	۷۵,۰	۸,۸۵۱,۵۰۰	۴۲,۰۰۰	۱۱,۸۰۲,۰۰۰	۲,۸۱	۱۳۹۷
۸,۴	۱۲۱,۶۹۶,۴۰۰	۹,۸۰۰,۰۰۰	۱۱۱,۸۹۶,۴۰۰	۱,۴۵۳,۲۰۰,۰۰۰	۳۳,۶۰۰	۷,۵	۱۱۱,۸۹۶,۴۰۰	۴۲,۰۰۰	۱,۸۱۶,۵۰۰,۰۰۰	۳۴,۰۰۰	۷۵,۰	۰	۵۲,۵۰۰	۰	۰	۱۳۹۸

در جدول ۲، میزان واردات (دلاری و ریالی) و حقوق ورودی پرداختی برای سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۰ آورده شده است. در قسمت درآمدهای ناشی از واردات خودرو، این درآمدها در سال ۱۳۹۶-۱۳۹۰ تقریباً افزایشی بوده که دلیل آن افزایش میزان واردات خودرو در این سال‌ها است. حقوق ورودی مؤثر واردات خودرو در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۰ در حدود هشتاد درصد (۰.۸۰) بوده است. در سال ۱۳۹۲ با توجه به شرایط تحریم اقتصادی و افزایش نرخ ارز، نرخ ارز مورد محاسبه در حقوق ورودی به نرخ مبادله‌ای تغییر یافت. همان‌گونه که در جدول مشاهده می‌شود نرخ ارز با افزایشی در حدود ۵۰ درصد از ۱۶۵۳۹ ریال به ۲۴۷۱۶ ریال افزایش و در مقابل سود بازرگانی به نصف کاهش یافت که در مجموع سبب شد حقوق ورودی مؤثر خودروهای وارداتی به ۳۷ درصد در سال ۱۳۹۲ تقلیل یابد. در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ با توجه به افزایش نرخ ارز و برقراری حقوق ورودی خودرو بر حسب حجم موتور، حقوق ورودی مؤثر به ۴۶ درصد افزایش یافت. در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ با ورود خودروهای هیبریدی و تعیین حقوق ورودی ۵ درصد (۴ درصد حقوق پایه و ۱ درصد سود بازرگانی) برای آن‌ها، حقوق ورودی مؤثر خودرو نیز به ترتیب به ۴۳ و ۴۱ درصد تقلیل پیدا کرد. در سه ماهه اول سال ۱۳۹۶ با توجه به افزایش شدید ثبت سفارش واردات خودرو به منظور جلوگیری از واردات بیش از حد خودرو، ثبت سفارش خودرو متوقف گردید و پس از گذشت ۶ ماه امکان ثبت سفارش خودرو با حقوق ورودی جدیدی که از افزایش قابل توجهی برخوردار بود، فراهم شد. با این حال میزان واردات خودرو از کاهش در خور توجهی برخوردار نبوده و از ۱,۹ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ به ۱,۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۶ تنزل یافت. در سال ۱۳۹۷ به‌رغم پیش‌بینی درآمد ۴۲ هزار میلیارد ریالی از محل واردات خودرو، در چهار ماهه نخست تعداد ۱۰۳۷۱ خودرو به ارزش ۲۸۱ میلیون دلار وارد کشور شده است. از آنجاکه واردات خودرو در سال ۱۳۹۷ ممنوع گردید، با در نظر گرفتن نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریال برای محاسبه حقوق ورودی و متوسط حقوق ورودی ۷۵ درصد، درآمد گمرکی ناشی از واردات خودرو در سال جاری ۸,۸ هزار میلیارد ریال خواهد رسید. به عبارت دیگر تنها ۲۰ درصد درآمد پیش‌بینی شده محقق خواهد شد. با توجه به تحریم اقتصادی آمریکا و کمبود منابع ارزی دولت، پیش‌بینی می‌شود ممنوعیت واردات خودرو برای سال ۱۳۹۸ نیز تداوم یابد، در نتیجه واردات خودرو و درآمد گمرکی ناشی از آن برای سال ۱۳۹۸ نیز متصور نمی‌باشد و در نتیجه، این بخش از درآمدهای دولت حذف خواهد شد.

در قسمت واردات سایر کالاها لازم به ذکر است چون عمده واردات در این گروه، ماشین‌آلات خط تولید و مواد اولیه واحدهای تولیدی است که از حقوق ورودی پایینی برخوردارند، لذا حقوق ورودی این قسمت نسبت به خودرو به مراتب پایین‌تر است. در سال ۱۳۹۰ حقوق ورودی مؤثر این کالاها ۱۰,۶ بوده است، در سال ۱۳۹۱ به‌رغم افزایش نرخ ارز از ۱۰۸۹۰ ریال در سال ۱۳۹۰ به ۱۵۵۶۷ ریال در سال ۱۳۹۱، به دلیل کاهش میزان واردات از ۶۰,۹ میلیارد دلار به ۵۲,۳ میلیارد دلار، درآمد گمرکی از ۷۰ هزار میلیارد ریال به ۶۱ هزار میلیارد ریال کاهش یافت. حقوق ورودی مؤثر نیز به دلیل کاهش واردات و تاکید بر واردات کالاهای اساسی و مواد اولیه که از حقوق ورودی پایین‌تری برخوردارند، به ۷,۶ درصد کاهش یافت. در سال ۱۳۹۲ با توجه به شرایط تحریم اقتصادی و کاهش واردات، به‌رغم افزایش نرخ ارز، به دلیل اینکه کالاهای ضروری‌تر مورد توجه قرار گرفته بود و حقوق ورودی طبقات بالا به نصف تقلیل یافت، حقوق ورودی مؤثر به ۵,۵ درصد تقلیل پیدا کرد.

در سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۴، به دلیل افزایش نرخ ارز، حقوق ورودی مؤثر نیز بهبود پیدا نمود و به ۷,۸ درصد رسید. در سال ۱۳۹۵ به دلیل اجرای سیاست کاهش طبقات تعرفه و در نتیجه افزایش میانگین وزنی حقوق ورودی کالاها، به‌ویژه با افزایش حداقل حقوق ورودی از ۴ درصد به ۵ درصد، حقوق ورودی مؤثر به ۱۱,۳ درصد افزایش یافت. البته بهبود سیستم‌های کنترلی گمرک ایران و کاهش میزان قاچاق کالا که از حقوق ورودی بالایی برخوردارند، در این افزایش مؤثر بوده است. به طوری که درآمد گمرکی این گروه از کالاها از ۹۲,۸ هزار میلیارد ریال به ۱۴۹,۶ هزار میلیارد ریال افزایش پیدا کرد. این شرایط برای سال ۱۳۹۶ نیز تکرار شد. در سال ۱۳۹۷ به‌رغم پیش‌بینی درآمد ۲۴۱,۲ هزار میلیارد ریالی در قانون بودجه، به دلیل ممنوعیت واردات کالاهای غیرضروری که از حقوق ورودی بالایی برخوردار می‌باشند و تاکید بر واردات کالاهای ضروری که از حقوق ورودی پایینی برخوردارند، انتظار می‌رود حقوق ورودی مؤثر کاهش یابد. در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی می‌شود واردات کالا به حدود ۴۰ میلیارد دلار برسد. با کاهش سهم خودرو از این رقم، میزان واردات سایر کالاها بالغ بر ۳۹۷۱۹ میلیون دلار خواهد بود. در صورتی که از این میزان واردات ۱۳ میلیارد دلار آن به کالاهای اساسی با حقوق ورودی ۵ درصد اختصاص یابد و باقیمانده آن با حقوق ورودی ۹ درصد در نظر گرفته شود. (به دلیل اینکه حقوق ورودی مؤثر سال قبل ۱۰,۵ درصد بود و در سال جاری واردات برخی از کالاهای با حقوق ورودی بالا که عمدتاً کالاهای غیرضرور و مصرفی است، ممنوع شده است. انتظار می‌رود حقوق ورودی کالا در سال جاری ۹ درصد باقی بماند) حقوق ورودی مؤثر به ۷,۷ درصد خواهد رسید. با احتساب نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریال برای محاسبه حقوق ورودی، درآمد دولت ناشی از واردات سایر کالا به ۱۲۷,۳ هزار میلیارد ریال کاهش می‌یابد که در حدود نصف درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال جاری است. برای سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی واردات ۳۴,۶ میلیارد دلار است که با توجه به ممنوعیت واردات خودرو و فروض بالا که برای سایر کالاها در نظر گرفته شده است، پیش‌بینی می‌شود حقوق ورودی مؤثر به ۷,۵ درصد کاهش یابد. بر این اساس، با احتساب نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریال برای محاسبه حقوق ورودی، درآمد ناشی از حقوق ورودی سایر کالاها به حدود ۱۲۱ هزار میلیارد ریال کاهش خواهد یافت. چنانچه نرخ پایه ارزش‌گذاری کالاهای وارداتی به نرخ نیما یعنی حدود ۸۰۰۰۰ ریال افزایش یابد، درآمد ناشی از حقوق ورودی سایر کالاها به حدود ۲۲۳ هزار میلیارد ریال افزایش خواهد یافت. در این صورت علیرغم کاهش واردات درآمد حقوق ورودی نسبت به سال ۱۳۹۷ به دلیل افزایش نرخ ارز پایه ارزش‌گذاری کالاهای گمرکی افزایش خواهد یافت. به عبارت دیگر میزان حقوق ورودی در سال ۱۳۹۸ در دامنه ۱۲۱ هزار میلیارد ریال و ۲۲۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود که نتایج متفاوتی بر متغیرهای اقتصاد کلان به ویژه نرخ تورم خواهد داشت.

ردیف جمعی - خرجی که به معافیت‌های دستگاه‌های اجرایی و سایر معافیت‌های گمرکی اشاره دارد، از روند افزایشی برخوردار بوده است. که انتظار می‌رود این روند صعودی با توجه به افزایش معافیت‌ها به‌ویژه معافیت‌های کوله‌بری و تهنجی در سال ۱۳۹۸ نیز ادامه یابد. زیرا در سال ۱۳۹۷ بر اساس مصوبه هیات وزیران تعداد خانوار تحت پوشش کوله‌بری از ۴۵۰ هزار خانوار به یک میلیون و پانصد هزار خانوار (و یا از ۱,۸ میلیون نفر به ۶ میلیون نفر) افزایش یافت و نیز معافیت هر نفر از ۵ میلیون ریال به ۶ میلیون ریال ارتقاء یافته است. به این ترتیب پیش‌بینی می‌شود میزان معافیت از ۹ هزار میلیارد ریال به ۴۲ هزار میلیارد ریال افزایش یابد.

در ارتباط با معافیت ملوانان علاوه بر اینکه این معافیت از خلیج فارس به دریای عمان گسترش یافته است، برای هر ملوان در هر نوبت از ۱۰۰ میلیون ریال به ۱۵۰ میلیون ریال افزایش یافته است. بنابراین لازم است این موضوع در لایحه بودجه سال آینده مورد توجه قرار گیرد.

در مجموع همان‌گونه که در ستون آخر جدول مشاهده می‌شود در سال ۱۳۹۲ به دلیل تحریم‌های اقتصادی، حقوق ورودی مؤثر کاهش پیدا نمود که دلیل آن تاکید بیشتر بر کالاهای ضروری و اساسی، مواد اولیه واحدهای تولیدی و ماشین‌آلات خط تولید که از حقوق ورودی پایینی برخوردارند، بوده است. این شرایط برای سال آینده که موضوع ممنوعیت واردات خودرو و کالاهای غیرضرور مورد توجه است و نیز واردات کالاهای اساسی (که از حداقل حقوق ورودی برخوردارند)، مورد تاکید هست، احتمالاً وجود خواهد داشت. لذا پیش‌بینی می‌شود در سال آتی حقوق ورودی مؤثر کاهش یابد و میزان واردات نیز در نتیجه تحریم‌های اقتصادی و کمبود منابع ارزی تنزل یابد که این امر، در مجموع، در صورت تثبیت نرخ ارز در سطح ۴۲۰۰۰ ریال برای ارزش‌گذاری کالاهای وارداتی، موجب کاهش درآمدهای حاصل از حقوق ورودی خواهد شد.



## تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

محمد کارکن ورنوسفادرائی، رقیه ولدان، جمال کاکائی و محمدامین حواله‌دار نژاد

### ۱. مقدمه

هدف این گزارش تبیین و تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی با تأکید بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ است. به این منظور، ضمن بررسی قوانین بودجه سنواتی، به تحلیل تکالیف مندرج در قوانین بودجه سنواتی برای صندوق توسعه ملی و اهداف و مأموریت‌های صندوق توسعه ملی پرداخته شده است.

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت در یک سال مالی است. بررسی عملکرد مالی دولت در سال‌های قبل نشان می‌دهد که دولت علاوه بر منابع مندرج در قوانین بودجه سنواتی، از منابع صندوق توسعه ملی بهره‌مند شده است. بررسی این موضوع از آن جهت از اهمیت بالایی برخوردار است که بر اساس ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که موضوع اساسنامه صندوق توسعه ملی است، از یک‌سو، استفاده از منابع صندوق برای تأمین هزینه‌های دولت ممنوع بوده و از سوی دیگر، منابع این صندوق باید صرف تولید ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده و همچنین حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور گردد.

با توجه به اهمیت موضوع نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی، گزارش حاضر در شش بخش تهیه و ساماندهی شده است. «مقدمه» و «مأموریت صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه» در بخش‌های اول و دوم ارائه شده‌اند. «تحلیل منابع استفاده شده از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه» و «رویکردهای استفاده از منابع صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸» به ترتیب بخش‌های سوم و چهارم را شامل می‌شود. بخش‌های پنجم و ششم نیز به ترتیب به «منابع صندوق و بودجه جانبی» و «ارائه پیشنهادها» اختصاص داده شده است.

## ۲. مأموریت صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه

صندوق توسعه ملی بر اساس اساسنامه<sup>۱</sup> آن، با دو مأموریت «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آن‌ها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده» و «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» طراحی شده است.

ایجاد صندوق توسعه ملی برای اولین بار در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور مطرح شد. سیاست‌های مزبور از یک‌سو، به‌طور صریح الزام کاهش وابستگی منابع تأمین بودجه عمومی از محل درآمدهای حاصل از نفت و گاز و از سوی دیگر، تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی با واریز سالانه حداقل بیست (۲۰) درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی را ترسیم کرد. منابع ورودی صندوق مزبور مستقل از منابع بودجه عمومی کشور بوده و مطابق با اساسنامه آن تعیین شده است، به‌بیان دیگر، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، لکن از تغییرات منابع و مصارف بودجه عمومی کشور مستقل می‌باشد؛ که یکی از نکات مثبت صندوق توسعه ملی نسبت به حساب ذخیره ارزی به شمار می‌رود.<sup>۲</sup> شایان ذکر است حساب ذخیره ارزی بر اساس ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور همچنان از لحاظ قانونی معتبر است و فعالیت آن تداوم دارد. صندوق توسعه ملی به‌منظور دستیابی به مأموریت‌های تعریف شده بر اساس اسناد بالادستی (قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ...) اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی را با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور (به‌صورت ارزی و ریالی)، دنبال می‌نماید.

در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۳</sup> ابلاغی رهبر معظم انقلاب بر «افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» تأکید شده است و در بند دهم سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز حداقل سی (۳۰) درصد و افزایش حداقل دو (۲) واحد درصد سالیانه به آن معین شده است. در سیاست‌های مزبور علاوه بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی، استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی، ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به‌صورت ارزی و سپرده‌گذاری ارزی حداکثر بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی تأکید شده است.

۱- ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

۲- منابع وردی حساب ذخیره ارزی زمانی تحقق می‌یابد که درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی بیشتر از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی باشد به‌بیان دیگر کاملاً وابسته به بودجه عمومی کشور است. همچنین، برداشت از منابع حساب مزبور مربوط به زمانی خواهد بود که درآمدهای ارزی پیش‌بینی شده در بودجه محقق نشود. لازم به ذکر است استفاده از وجوه حساب فوق‌الذکر، برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع، مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است. در حال حاضر، ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور موضوع حساب ذخیره ارزی می‌باشد.

۳- بند هجده (۱۸) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر معظم انقلاب در ۱۳۹۲/۱۱/۲۹

همان‌طور که پیش از این از نظر گذشت، در قوانین بودجه سنواتی سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز، تعیین می‌شود و رویکردهای مصارف صندوق در راستای انجام مأموریت محول شده در آن سال متناسب با برنامه‌های میان‌مدت و چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران مشخص می‌گردد. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۱ اساسنامه صندوق با توجه شرایط سال مزبور - تحریم‌های بین‌المللی، کاهش ارزش پول ملی - با اصلاحات ذیل اجراء شد؛

۱. ده (۱۰) درصد از منابع جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی تخصیص می‌یابد.

۲. ده (۱۰) درصد از منابع صندوق به‌صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به‌استثناء بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد.

در اساسنامه صندوق توسعه ملی اعطای تسهیلات، به‌صورت ارزی پیش‌بینی شده است<sup>۱</sup>، اما در قوانین بودجه سال‌های<sup>۲</sup> ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ و ماده (۵۲) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳، امکان اعطای تسهیلات ریالی برای تحرک بخشی به بخش‌های آب و کشاورزی، صنعت و معدن، صنایع تبدیلی و تکمیلی و گردشگری بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی فراهم شد.

بر اساس مندرجات قوانین بودجه سنواتی سهم صندوق فوق‌الذکر از درآمدهای نفت و گاز و فرآورده‌های آن از زمان تأسیس - سال ۱۳۸۹ - به شرح جدول ذیل بوده است؛

<sup>۱</sup> - تبصره (۲) بند «خ» (مصارف صندوق) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

<sup>۲</sup> - جزء (۱) و (۲) بند (۵) قوانین بودجه سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و بند (۵) و (۵) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳

جدول ۱: مفاد قانونی تعیین سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	سهم صندوق	قوانین بودجه (سال)
جزء «د» بند (۴) ماده واحده	بیست (۲۰) درصد	۱۳۸۹
تبصره (۲) جزء «ب» بند (۱) ماده واحده	بیست (۲۰) درصد	۱۳۹۰
تبصره (۲) جزء (۲-۳) بند (۳) ماده واحده	بیست و سه (۲۳) درصد	۱۳۹۱
جزء (۳-۲) بند (۳) ماده واحده	بیست و شش (۲۶) درصد	۱۳۹۲
بند «ب» تبصره (۲) ماده واحده	بیست و نه (۲۹) درصد	۱۳۹۳
جزء «ب» تبصره (۲) بند «ب» ماده واحده	بیست (۲۰) درصد	۱۳۹۴
جزء «ب» تبصره (۱) بند «ب» ماده واحده	بیست (۲۰) درصد	۱۳۹۵
تبصره (آ-الف) بند «ب» ماده واحده	سی (۳۰) درصد	۱۳۹۶
تبصره (۱) بند «ب» ماده واحده	سی و دو (۳۲) درصد	۱۳۹۷
جزء «الف» تبصره (۱) بند «ب» ماده واحده	بیست (۲۰) درصد	۱۳۹۸ (لایحه)

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ - ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

با عنایت به مطالب فوق، کاهش وابستگی منابع تأمین بودجه عمومی به درآمدهای حاصل از نفت و گاز و تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی، دو مأموریت اصلی صندوق توسعه ملی به شمار می‌روند که بدین منظور در قوانین بودجه سنواتی با توجه به چشم‌انداز درآمدهای سال آتی سهم صندوق تعیین می‌گردد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز، بیست (۲۰) درصد می‌باشد.

### ۳. تحلیل منابع استفاده شده از صندوق در قوانین بودجه

#### ۳-۱- رویکرد قوانین بودجه در استفاده از منابع صندوق در مقایسه با ماهیت منابع آن

صندوق توسعه ملی با توجه به مأموریت‌های یاد شده در قسمت پیشین، نقشی فراتر از تأمین منابع بودجه عمومی دارد و در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تأکید شده است. در این قسمت هدف پاسخ به این سؤال است که آیا از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع مورد نیاز بودجه کل کشور استفاده شده است یا خیر و در صورت مثبت بودن پاسخ کم و کیف آن طی سال‌های مختلف چگونه بوده است. بررسی قوانین بودجه‌های سنواتی حاکی از آن است که از سال ۱۳۹۰ به این سو، به شیوه‌ها و طرق مختلف از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع مورد نیاز بودجه کل کشور استفاده شده است.<sup>۱</sup> لازم به ذکر است در قوانین بودجه به‌طور مستقیم از منابع صندوق - به‌جز پرداخت عیدی<sup>۲</sup> سال ۱۳۹۱ - در هزینه‌های جاری استفاده نشده است.

<sup>۱</sup> مصداق‌های این بحث در جداول شماره (۲) الی (۷) ارائه شده است.

<sup>۲</sup> در سال‌های بعد از محل درآمدهای نفتی بازپرداخت شد.

استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بر اساس ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (اساسنامه صندوق)<sup>۱</sup> مشروط به تسهیلات و پرداخت و بازپرداخت آن به صورت ارزی - دلار - می‌باشد، لکن؛ در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و سال‌های بعد از آن، امکان اعطای تسهیلات ریالی نیز فراهم شد. همچنین در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)<sup>۲</sup> این امکان دائمی گردید. تسهیلات ریالی بر اساس ماده (۵۲) قانون فوق‌الذکر و همچنین بودجه‌های سنواتی به‌طور متوسط حداکثر بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی را شامل می‌شود. این منابع در قالب پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی (ده درصد) و بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به استثنای بخش ساخت مسکن (ده درصد) هدف‌گذاری شده است.

لازم به ذکر است پنج (۵) درصد از منابع ماده فوق‌الذکر، با سیاست‌گذاری شورای عالی اشتغال و با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های اجرائی مرتبط جهت پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی و کمک به توسعه کسب و کارهای خرد، کوچک و متوسط تخصیص می‌یابد. همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت به‌طور مستقیم از منابع صندوق توسعه ملی در تأمین بودجه عمومی کشور استفاده نشده است، اما همواره تحت عناوین مختلف استفاده از منابع صندوق صورت پذیرفته است و بعضی از آن‌ها نیز به‌عنوان «بازگشت از منابع» ثبت شده‌اند. به‌عنوان مثال می‌توان به جزء «ج» تبصره (۵) بند «ب» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور در خصوص منابع تخصیص داده‌شده به صندوق نوآوری و شکوفایی<sup>۳</sup> اشاره نمود. در جداول شماره (۲) الی (۷) تکالیف بودجه‌ای صندوق توسعه ملی تشریح شده است.

بررسی قوانین بودجه سنواتی حاکی از آن است که استفاده از منابع صندوق توسعه ملی (تکالیف بودجه‌ای صندوق) را می‌توان عمدتاً در سه بخش کلی خلاصه کرد؛

۱. بخش کشاورزی و محیطی زیستی
۲. بخش صنعت و معدن به‌جز ساخت مسکن<sup>۴</sup>
۳. بخش حمل و نقل و گردشگری<sup>۵</sup>

قابل ذکر است برخی منابع اختصاص یافته در قالب تسهیلات و بازگشت از منابع بوده است و مبالغی که به صورت ارزی بوده زیر نظر بانک مرکزی به ریال تبدیل شده است. بررسی استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد منابع صندوق همواره متناسب با رویکرد برنامه یک‌ساله کشور - قوانین بودجه - مورد استفاده قرار گرفته است. به‌عنوان مثال، در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ در فضای پس‌اقدام، اعطای تسهیلات به برنامه‌ها و

<sup>۱</sup> - اساسنامه صندوق توسعه ملی ابتدا در قالب ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه تصویب شد.

<sup>۲</sup> - مصوب ۴ اسفندماه سال ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی

<sup>۳</sup> - منظور از بازگشت از منابع یا برگشت از منابع، کمک‌های بلاعوض و یا عدم بازپرداخت منابع تخصیص یافته به صندوق است.

<sup>۴</sup> - بخش نفت و گاز را نیز شامل می‌شود.

<sup>۵</sup> - به‌منظور کسب اطلاعات بیشتر در خصوص فعالیت‌های واجد اولویت اعطای تسهیلات ارزی و ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی بر اساس مصوبات هیأت امانا به تارنمای روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور و یا ستاد صندوق توسعه ملی مراجعه شود. قابل توجه است گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی در تارنمای صندوق موجود است.

طرح‌های نوسازی ناوگان حمل و نقل و برنامه‌های توسعه بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه مورد تأکید قرار گرفته است (بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ کل کشور).

نظر به اینکه مسائلی مانند خشک‌سالی‌های پیاپی و ریزگردها مشکلات عدیده‌ای را پیش‌روی کشور می‌گذارد، از محل صندوق توسعه ملی منابعی به طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری، آب‌رسانی روستایی و توسعه شبکه آن و مقابله با ریزگردها اختصاص داده شده است. همچنین برای افزایش تقویت بنیه دفاعی کشور و افزایش سطح خدمات رسانه ملی صداوسیما جمهوری اسلامی ایران نیز از منابع یادشده استفاده گردید (بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶). در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ که رویکرد اصلی آن ایجاد اشتغال در کشور و تحقق برنامه ششم توسعه کشور بود از منابع صندوق توسعه ملی نیز در همین ارتباط استفاده شد. در این راستا می‌توان به استفاده از (۱۴۳,۷) هزار میلیارد ریال برای تأمین منابع مالی برنامه ششم<sup>۱</sup> و استفاده از منابع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در ارتباط با ایجاد اشتغال اشاره نمود.<sup>۲</sup>

با توجه به مطالب فوق، همانگونه که جدول شماره (۲) استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی از بدو تأسیس - سال ۱۳۸۹ - را نشان می‌دهد، امکان اعطای تسهیلات ریالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و سال‌های بعد از آن و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) فراهم شده است. بررسی قوانین بودجه حاکی از آن است اعطای تسهیلات ریالی در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به بخش‌های آب و کشاورزی و صنعت و معدن<sup>۳</sup> - به استثناء بخش ساخت مسکن - بوده که هر کدام از بخش‌های مزبور، به ترتیب ده (۱۰) درصد منابع ورودی آن سال‌ها را به خود اختصاص می‌دادند.<sup>۴</sup> نظر به اینکه در سال ۱۳۹۳ بر اساس ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) امکان اعطای بیست (۲۰) درصد منابع صندوق معین گردید، از سال ۱۳۹۴ به این‌سو، در قوانین بودجه سنواتی سیاست‌گذاری استفاده از منابع صندوق به شکل ریالی کم‌رنگ‌تر شده است. به‌عنوان مثال، در قوانین بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ هیچ نوع سیاست‌گذاری در ارتباط با منابع صندوق به شکل ریالی صورت نپذیرفته است و تکالیف بودجه‌ای سال ۱۳۹۷ نیز در راستای تحقق اهداف معین شده در قانون برنامه ششم توسعه بوده است.

تکالیف بودجه‌ای صندوق در راستای استفاده از منابع ارزی همواره متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور صورت گرفته است. به عنوان مثال اعطای تسهیلات به منظور حمایت از صادرات و یا تجهیز و تأمین نقدینگی کارگاه‌های ایرانی و شرکت‌های صادراتی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند، مورد تأکید بوده که متناسب با رویکرد افزایش صادرات غیر نفتی است.

۱- بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، مواد قانون برنامه ششم توسعه مورد اشاره در این تبصره عبارت‌اند از: صداوسیما (ماده ۹۳)، تقویت بنیه دفاعی (ماده ۱۰۶)، آبیاری تحت فشار (ماده ۳۵) و آبخیزداری (ماده ۳۸) و رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردها در خوزستان (ماده ۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، تولید واکسن سینه‌پهلو، بازسازی مناطق زلزله‌زده و آب‌رسانی به روستاها

۲- بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه کل کشور

۳- قابل توجه است در سال ۱۳۹۳ اعطای تسهیلات به فعالیت‌های مرتبط با گردشگری نیز در این بخش دیده شده است.

۴- مجموع تسهیلات پرداختی مصوب دو بخش صنعت و معدن و آب و کشاورزی، بیست (۲۰) درصد منابع هر سال بوده است.

جدول ۲: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	بخش	توضیحات
بند (۵) جزء (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	ده (۱۰) درصد از منابع**	غیردولتی	صنعت و معدن	صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن
بند (۵) جزء (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	آب و کشاورزی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (۵) جزء (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	صنعت و معدن	صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن
بند (۵) جزء (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	آب و کشاورزی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (د) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	صنعت و معدن	صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن
بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	آب و کشاورزی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (ط) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	بیست (۲۰) درصد از منابع سهم بخش کشاورزی	خصوصی و تعاونی	آب و کشاورزی	توسعه زراعت و باغداری با معرفی وزارت جهاد کشاورزی. حداکثر سقف تسهیلات از این محل سیصد (۳۰۰) میلیون ریال است.
بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۱۴۳۷۵۰ میلیارد ریال	برای تأمین مالی منابع برنامه ششم توسعه	زیر بنائی، کشاورزی و خدمات	تقویت بنیه دفاعی، بازسازی مناطق زلزله‌زده، آبیاری تحت فشار (ماده ۳۵) و آب‌رسانی به روستا، آبخیزداری (ماده ۳۸) و رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردها در خوزستان (ماده ۳۸) و تولید واکسن سینه پهلوی.
بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	اختصاص منابع ماده (۵۲) قانون الحاق (۲)	حقیقی و حقوقی	بخش‌های واجد اولویت	برنامه تولید و اشتغال

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

\*\* لازم به ذکر است منظور از منابع، منابع ورودی آن سال است به عبارت دیگر، منابع ورودی سال ۱۳۹۱ در اینجا مدنظر است.

جدول ۳: تکالیف ارزی بخش نفت و گاز صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان/ اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (۵) جزء (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
بند (۵) جزء (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
بند (۵) جزء (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
بند (م) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	هجده (۱۸) درصد از منابع به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک
بند (ل) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	چهار و هشت‌دهم (۴٫۸) میلیارد دلار	بخش خصوصی، تعاونی با معرفی شرکت دولتی طرف این قرارداد	اجرای طرح توسعه میادین مشترک نفت و گاز
بند (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین‌های مشترک با تضمین وزارت نفت و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی
بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین‌های مشترک با تضمین وزارت نفت و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی
بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین‌های مشترک با تضمین وزارت نفت و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

واجد اولویت صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان/ اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (ب) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	بیشتر (۲۰) درصد از منابع	غیردولتی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	صندوق شکوفایی و نوآوری	افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری (حمایت از شرکت‌های دانش بنیان)
بند (ک) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	دو (۲) میلیارد دلار	-	خط اعتباری تجهیز و تأمین نقدینگی کارگاه‌های ایرانی و شرکت‌های صادراتی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند
بند (ج) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	سیصد (۳۰۰) میلیون دلار*	صندوق شکوفایی و نوآوری	بابت افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری بابت حمایت از شرکت‌های دانش بنیان
بند (ز) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	سیصد (۳۰۰) میلیون دلار	صندوق ضمانت صادرات و صندوق‌های مشترک این بند	حمایت از صادرات و تضمین‌نامه‌های آن
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	صندوق شکوفایی و نوآوری	بابت افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری بابت حمایت از شرکت‌های دانش بنیان
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

\* بازگشت از منابع



جدول ۴: تکالیف ارزی بخش حمل و نقل صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان/ اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۰	دو (۲) میلیارد دلار	شهرداری‌ها	قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی شهری
بند (۵) جزء (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	دو (۲) میلیارد دلار	شهرداری‌ها	قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی شهری
بند (۵) جزء (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	پنج (۵) درصد از منابع	شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	خرید هواپیما
بند (۵) جزء (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	دو (۲) میلیارد دلار	شهرداری‌ها	قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی شهری
بند (۵) جزء (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	پنج (۵) درصد از منابع	شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	خرید هواپیما
بند (و) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	توسعه شقوق مختلف حمل و نقل
بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	توسعه شقوق مختلف حمل و نقل
بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	توسعه شقوق مختلف حمل و نقل
بند (و) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	تأمین پانزده (۱۵) درصد فاینانس‌های خارجی	خصوصی و تعاونی	طرح ریلی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

جدول ۵: تکالیف ارزی بخش کشاورزی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان/ اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (ع) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	یک (۱) درصد از منابع	کشاورزی و دامپروران	افزایش بهره‌وری تولید گوشت قرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف در قالب طرح پرواربندی دام عشایر با اصلاح و افزایش بهره‌وری زنجیره تولید
بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	پانصد (۵۰۰) میلیون دلار	آبیاری تحت فشار بخش کشاورزی	-
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری
بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	سیصد و پنجاه (۳۵۰) میلیون دلار**	انتقال آب به دشت‌های سیستان	-

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

\* بازگشت از منابع \*\* معادل ریالی

جدول ۶: تکالیف ارزی سایر بخش‌ها صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکالیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	بخش	توضیحات
بند (۵) جزء (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	اولویت تسهیلات	شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی صادرکنندگان کالاها و خدمات فنی و مهندسی	حمایت صادرات	حمایت صادرات
بند (۵) جزء (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	اولویت تسهیلات	شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی صادرکنندگان کالاها و خدمات فنی و مهندسی	حمایت صادرات	حمایت صادرات
بند (ص) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	سه و نیم (۳,۵) میلیون دلار	خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی	کشاورزی و صنعت و معدن	تأمین سرمایه در گردش
بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	پانصد (۵۰۰) میلیون دلار	آبرسانی به روستاها	-	-
تبصره (۲۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	یک و دودهم (۱,۲) میلیارد دلار**	نیروی‌های مسلح	-	-
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	دفاعی	تقویت بنیه دفاعی در اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	رسانه ملی	سازمان صداوسیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم توسعه
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	زیربنایی	طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه آن
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	زیربنایی	مقابله با ریزگردها

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

۳-۲- میزان انطباق منابع مورد استفاده از صندوق در مقایسه با اهداف صندوق در قوانین بودجه صندوق توسعه ملی به دنبال برپایی حساب ذخیره ارزی که بر اساس ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه ایجاد شده بود، شکل گرفت. به بیان دیگر با کالبدشکافی و بازبینی حساب ذخیره ارزی، در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه ایجاد صندوق توسعه ملی پیشنهاد شد که این نهاد در سال ۱۳۸۹ در قانون بودجه آن ایجاد و منابع ورودی آن مشخص گردید و در آن سال نیز به‌عنوان یکی از مواد قانونی برنامه پنجم توسعه کشور تصویب گردید.<sup>۱</sup>

حساب ذخیره ارزی بر اساس مفاد قانونی آن<sup>۲</sup>، در پی دستیابی به اهداف «ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام»، «تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری» و «افزایش تحقق‌پذیری فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه‌های میان‌مدت توسعه» بود که علاوه بر مأموریت ثبات ساز بودجه، نسبت به اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی نیز اقدام می‌نمود. بر اساس قوانین مرتبط<sup>۳</sup>، دولت در صورتی اجازه برداشت از این حساب را داشت که درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه‌های سنواتی کمتر باشد. از این‌رو، جبران کاهش درآمدهای دولت از محل مالیات و سایر درآمدها از حساب ذخیره ارزی ممنوع بود. لکن، وجود نواقص در مواد قانونی مربوط به حساب ذخیره ارزی این فرصت را به ساختار سیاسی کشور می‌داد تا در صورت افزایش درآمدهای ارزی، بودجه عمومی کشور - به‌ویژه بودجه جاری - به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یابد؛ به عبارت دیگر قوانین حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم و چهارم توسعه صرفاً با فرض پس‌انداز در دوره مازاد و برداشت در دوره کسری تدوین شده بود و انضباط مالی را الزام‌آور نمی‌ساخت. به‌عنوان مثال، متوسط پرداخت‌های هزینه‌ای دولت در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۴ قریب به هشتاد (۸۰) درصد و متوسط سالانه دوره ۱۳۸۸ - ۱۳۸۴ حدود بیست‌ودو (۲۲) درصد افزایش یافته است.

<sup>۱</sup> - در سال ۱۳۹۵ ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور که اساسنامه صندوق توسعه ملی را شامل می‌شد و پس از آن به‌عنوان ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تصویب و ابلاغ گردید.

<sup>۲</sup> - ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه

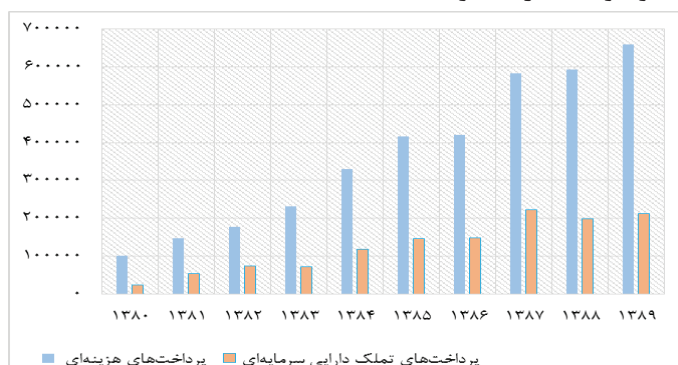
<sup>۳</sup> - ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه، ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

جدول ۷: پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای / میلیارد ریال / درصد

سال	پرداخت‌های تملک دارایی سرمایه‌ای	پرداخت‌های هزینه‌ای	تغییرات نسبت به سال قبل	
			تملك دارایی	هزینه‌ای
۱۳۸۰	۲۴,۳۸۰	۱۰۰,۹۱۸	-	-
۱۳۸۱	۵۴,۷۵۳	۱۴۷,۵۷۲	۱۲۴,۶	۴۶,۲
۱۳۸۲	۷۳,۸۰۰	۱۷۸,۲۵۵	۳۴,۸	۲۰,۸
۱۳۸۳	۷۲,۳۰۶	۲۳۱,۹۲۳	۱(۲,۰)	۳۰,۱
۱۳۸۴	۱۱۷,۶۳۹	۳۳۰,۸۸۴	۶۲,۷	۴۲,۷
۱۳۸۵	۱۴۵,۵۷۱	۴۱۵,۷۸۸	۲۳,۷	۲۵,۷
۱۳۸۶	۱۴۷,۷۵۲	۴۲۱,۲۸۵	۱,۵	۱,۳
۱۳۸۷	۲۲۳,۰۱۹	۵۸۲,۷۲۳	۵۰,۹	۳۸,۳
۱۳۸۸	۱۹۸,۱۷۳	۵۹۳,۷۸۴	(۱۱,۱)	۱,۹
۱۳۸۹	۲۱۲,۸۴۵	۶۵۹,۳۴۲	۷,۴	۱۱,۰
تغییرات سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۴				
متوسط دوره ۱۳۸۴ - ۱۳۸۸				
			۶۸,۵	۷۹,۵
			۲۵,۵۵	۲۱,۹۷

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول شماره (۸) و نمودار شماره (۱) میزان پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت را طی دوره ۱۳۸۰ - ۱۳۸۹ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۸ پرداخت‌های تملک دارایی سرمایه‌ای با رشد منفی مواجه بوده در حالی که در همان سال‌ها، نرخ رشد پرداخت‌های هزینه‌ای به ترتیب حدود سی (۳۰) و دو (۲) درصد بوده است.



نمودار ۱: پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای / میلیارد ریال

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

عدم تفکیک مأموریت ثبات سازی از مأموریت توسعه‌ای حساب ذخیره ارزی، در کنار وابسته بودن جریان واریزی آن به بودجه پیش‌بینی شده و بالا رفتن شدید بودجه دولت طی دوره ۱۳۸۰ - ۱۳۸۹، موجب

شد برداشت از منابع حساب ذخیره ارزی در طی این دوره افزایش یابد.<sup>۱</sup> همچنین بخشی از منابع این حساب که به صورت تسهیلات اعطاء شده (قریب به پنجاه (۵۰) درصد) بود در ردیف تسهیلات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول قرار گیرد. از این رو، بر اساس آنچه از نظر گذشت حساب ذخیره ارزی در دستیابی به اهداف خویش با شکست مواجه شد. عدم موفقیت حساب ذخیره ارزی را می‌توان در مواردی از جمله طراحی نادرست جایگاه حساب ذخیره ارزی در ساختار سیاسی ایران، قانون‌گریزی و برنامه‌گریزی و نواقص مواد قانونی جست‌وجو کرد.

اساسنامه صندوق توسعه ملی متناسب با شرایط اقتصاد کشور و تجربه حساب ذخیره ارزی تدوین گردید. در این اساسنامه هر سه قوه حاکمیت به منظور عدم انحراف صندوق توسعه ملی از اهداف و مأموریت‌های خود، در فرآیند تصمیم‌گیری و نظارت آن دخیل هستند. از این رو انتظار بر آن است میزان موفقیت این نهاد در ایفای مأموریت‌های خود قابل توجه باشد. همان‌طور که در بخش پیشین از نظر گذشت طی دوره فعالیت این نهاد، در بودجه‌های سنواتی و خارج از آن برداشت‌هایی از آن صورت گرفته است که در این بخش بر مصارف بودجه‌ای آن تأکید می‌شود.<sup>۲</sup> قابل ذکر است بدون توجه و بررسی دلایل و مجموعه شرایطی که موجب شده است استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه‌های سنواتی افزایش پیدا کند امکان ارائه راهبردها و سیاست‌های اصلاحی نمی‌تواند به واقعیت‌های اقتصاد کشور قرابت داشته باشد. به همین منظور در ادامه، به مواردی که سبب تشدید استفاده از منابع صندوق می‌شود به صورت خلاصه اشاره خواهد شد.

بعد از ایجاد صندوق توسعه ملی، کشور با مجموعه چالش‌هایی از جمله تحریم‌های بین‌المللی، کاهش بهای جهانی نفت و افزایش بی‌رویه هزینه‌های جاری بودجه (که در زمان وفور درآمدهای نفتی ایجاد شده بود) مواجه گردید. همچنین اقداماتی مانند چانه‌زنی و ارائه پیشنهادهایی توسط دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس مبنی بر استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و گاه تأکید بر برنامه‌های کم‌اولویت‌تر به سیاست‌گذار و برنامه‌ریزان کشور، انضباط مالی بودجه کشور را کاهش داده است. به همین منظور استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی سیاست‌گذاری‌های انجام شده افزایش پیدا کرده است. به عبارت دیگر، کمبود منابع مالی طرح‌های عمرانی با طرق مختلف از محل صندوق توسعه ملی تأمین می‌گردد.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است: آیا چالش‌های فوق‌الذکر و شرایط ایجابی کشور افزایش استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را توجیه‌پذیر می‌کند؟ پاسخ منفی است زیرا همان‌طور که در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم و ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی تأکید شده است، صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است. همچنین با توجه به اینکه احتمال می‌رود در سال‌های آتی نیز کشور با محدودیت‌هایی مانند تحریم‌های بین‌المللی مواجه باشد که این امر میزان منابع ورودی صندوق توسعه ملی را نیز کاهش می‌دهد؛

۱- هشتاد و پنج و دو دهم (۸۵،۲) درصد از منابع حساب ذخیره‌ارزی - تکالیف بودجه‌ای (دولتی) با برداشت بابت مجوز قانونی (۶۲،۰۷ درصد)، پرداخت‌های ارزی دولتی (۱۰،۵ درصد)، تسهیلات اعطایی بخش خصوصی (۶،۵ درصد)، تسهیلات اعطایی دولتی (۴،۱۷۴ درصد) و (۱،۹۵ درصد) برای افزایش سرمایه نزد بانک‌ها، سپرده‌گذاری جهت صدور ضمانت‌نامه و صندوق ضمانت صادرات پرداخت شده است - طی دوره ۱۳۸۹ - ۱۳۸۴ مصرف شده است. به عبارت دیگر تقریباً معادل آنچه در این دوره رونق نفتی به حساب ذخیره ارزی واریز شده، برداشت شده است. (بر اساس گزارش‌های امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور)

۲- به‌طور کامل تکالیفی که در قوانین بودجه‌های سنواتی برای صندوق توسعه ملی مشخص شده است در جداول شماره (۲) الی (۷) تشریح شده است.

بنابراین، راهبرد افزایش انضباط مالی و کاهش هزینه‌های غیرضروری، توجیه‌پذیرتر و به افزایش تاب‌آوری، رشد و توسعه اقتصاد کشور کمک بیشتری می‌نماید.

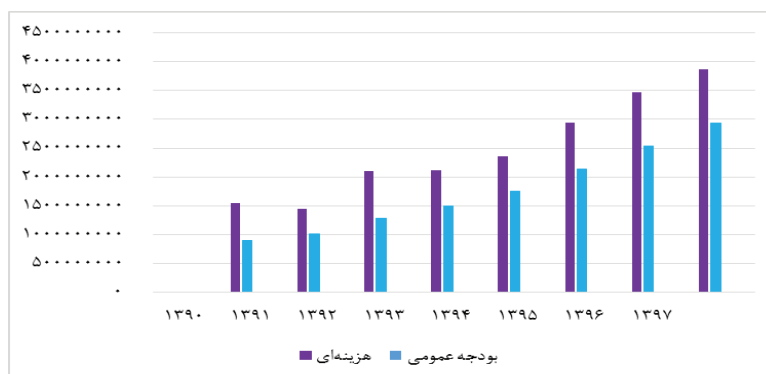
در جدول زیر اعتبارات مصوب بودجه عمومی و هزینه‌های کشور طی دوره ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰ نشان داده شده است همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم اعتبارات هزینه‌ای از حدود پنجاه و هشت (۵۸) درصد در سال ۱۳۹۰ به هفتاد و شش (۷۶) درصد در سال ۱۳۹۸ افزایش پیدا کرده است به عبارتی طی دوره مورد بررسی سهم اعتبارات مزبور قریب به هجده (۱۸) درصد رشد یافته است. بنابراین می‌توان گفت، رویکرد اعتبارات هزینه‌ای انبساطی بوده است (جدول شماره ۲ الی ۷).

جدول ۹: بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۰ / میلیون ریال / درصد

سال	اعتبارات هزینه‌ای	بودجه عمومی	تغییرات نسبت به سال قبل	
			اعتبارات هزینه‌ای	بودجه عمومی
۱۳۹۰	۸۹۷.۹۲۰.۶۸۶	۱.۵۴۵.۸۷۰.۰۹۱	-	-
۱۳۹۱	۱.۰۱۰.۷۱۳.۰۴۲	۱.۴۴۲.۶۹۹.۰۷۷	۱۲.۵۶	(۶.۶۷)
۱۳۹۲	۱.۲۸۰.۹۱۸.۰۹۱	۲.۱۰۴.۳۸۱.۷۳۵	۲۶.۷۳	۴۵.۸۶
۱۳۹۳	۱.۴۹۳.۳۲۵.۰۱۰	۲.۱۱۱.۶۵۹.۲۳۷	۱۶.۵۸	۰.۳۵
۱۳۹۴	۱.۷۴۷.۲۲۸.۷۷۵	۲.۳۶۲.۸۱۷.۱۷۱	۱۷	۱۱.۸۹
۱۳۹۵	۲.۱۳۷.۶۲۸.۲۰۹	۲.۹۴۳.۹۳۷.۱۹۹	۲۲.۳۴	۲۴.۵۹
۱۳۹۶	۲.۵۳۸.۱۹۳.۴۷۴	۳.۴۶۷.۵۲۱.۰۰۰	۱۸.۷۴	۱۷.۷۹
۱۳۹۷	۲.۹۳۹.۹۴۷.۴۳۸	۳.۸۶۷.۸۶۶.۱۴۹	۱۵.۸۳	۱۱.۵۵

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰

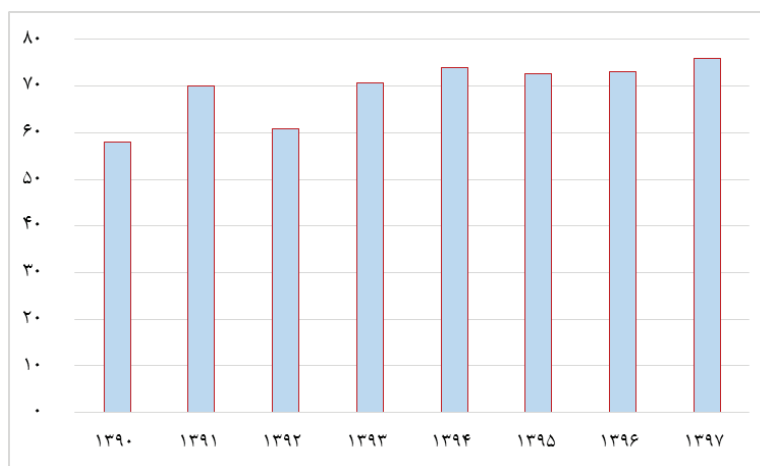
جدول شماره (۹) و نمودار شماره (۲) میزان بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۰ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در اغلب سال‌های دوره مورد بررسی نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای از نرخ رشد بودجه عمومی کشور بالاتر بوده است.



نمودار ۲: بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷/میلیون ریال

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ - ۱۳۹۷

نمودار شماره (۳) سهم اعتبارات هزینه‌ای مصوب طی دوره ۱۳۹۰ - ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۷ بیش از هفتادوپنج (۷۵) درصد بودجه عمومی کشور به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص داده شده است.



نمودار ۳: سهم اعتبارات هزینه‌ای کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷/درصد

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ - ۱۳۹۷

در این بخش به طور خلاصه تحولات حساب ذخیره ارزی و بودجه‌ای کشور طی دهه هشتاد تشریح شد. عدم تفکیک مأموریت ثبات سازی از مأموریت توسعه‌ای حساب ذخیره ارزی نتوانست انضباط مالی دولت را افزایش دهد و برداشت بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی طی دوره ۱۳۸۴ - ۱۳۸۹ حدود هشتادوپنج (۸۵) درصد منابع آن را شامل می‌شود که بیش از شصت (۶۰) درصد آن تکالیف بودجه‌ای (دولتی) بوده است. همان‌طور که در جداول شماره (۲) الی (۷) نشان داده شده است استفاده از منابع صندوق توسعه ملی نیز همواره در قوانین بودجه سنواتی سیاست‌گذاری شده است. از این‌رو، با توجه به چشم‌انداز پیش‌روی کشور، راهبرد افزایش انضباط مالی و تعدیل رویکرد انبساطی بودجه عمومی به ویژه اعتبارات هزینه‌ای مورد تأکید است.

#### ۴. ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۹۸ در مقایسه با منابع مورد استفاده از صندوق

مهم‌ترین جهت‌گیری‌های اقتصاد کلان کشور<sup>۱</sup> که در تهیه و تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مورد توجه قرار گرفته است به شرح ذیل می‌باشد:

- (۱) ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی کشور
- (۲) مقابله فعالانه با تحریم
- (۳) مهار تورم
- (۴) صیانت از تولید و اشتغال
- (۵) تأمین معیشت مردم و کاهش فقر
- (۶) کاهش پیامدهای چالش‌های اقتصادی کشور به‌رغم کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام.

نظر به اینکه صندوق توسعه ملی یک سازمان توسعه‌ای می‌باشد بایستی در نظام تصمیم‌گیری با توجه به مفهوم چشم‌انداز، مأموریت، اهداف و وسعت وظایف آن مورد توجه قرار بگیرد. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در روز دوم دی‌ماه سال ۱۳۹۷ توسط رئیس محترم جمهور تقدیم مجلس گردید رویکردهای دولت را در سال ۱۳۹۸ منعکس می‌سازد که در این میان صندوق توسعه ملی با توجه به مأموریت آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به همین منظور در بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده لایحه مزبور، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) بیست (۲۰) درصد تعیین شده است. همچنین در بند «ج» تبصره (۱) چنین تصریح شده است که چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۹۸ کمتر از یک میلیون و چهارصد و بیست و پنج هزار و سیصد و هشتاد و دو میلیارد و یک میلیون (۱,۴۲۵,۳۸۲,۰۰۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال شود، به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت بند (ب) ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از محل پنجاه (۵۰) درصد مانده منابع حساب ذخیره ارزی با لحاظ پنجاه (۵۰) درصد سهم صندوق توسعه ملی نسبت به تأمین مابه‌التفاوت حاصل‌شده اقدام کند که این امر حاکی از توجه ویژه به حفظ سهم صندوق توسعه ملی است.

یکی از نکات قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، تنظیم بودجه دو سقفی است. منابع و مصارف پیش‌بینی شده توسط دولت در سقف اول، بالغ بر چهارصد و هفت هزار میلیارد تومان و در سطح سقف چهارصد و چهل و هفت هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در سقف دوم در صورت افزایش درآمدها به دولت اجازه داده شده تا مبلغ مذکور را ابلاغ کند و از محل وصول مازاد منابع عمومی این قانون نسبت به ارقام مصوب (به ویژه منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز)، اصلاحات ساختاری و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی این قانون را تا سقف سطح دوم افزایش دهد.

به همین دلیل، ذیل جدول شماره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (جدول درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی)، شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ در نظر گرفته شده و برای آن رقم یک



میلیون ریال به عنوان «منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی» در نظر گرفته شده است تا بر این اساس دولت بتواند از منابع صندوق توسعه ملی و همچنین مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز، برای تأمین مصارف پیش‌بینی شده در این قانون تا سقف چهل هزار میلیارد تومان برداشت کند. بدین ترتیب، تعیین ردیف یادشده به منزله محمل قانونی برای واریز منابع و برداشت است. شایان ذکر است که در سال قبل برای این شماره طبقه بندی ارقام معینی در نظر گرفته شده است که به شرح جدول ذیل می‌باشد:

جدول ۸: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی طی دوره ۱۳۹۷ - ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

میلیون ریال

منبع	مبلغ	عنوان	شماره طبقه‌بندی	سال
جدول شماره ۲ - درآمدها، واگذاری‌های سرمایه‌ای پیوست شماره ۳:	۱	بند هفتم: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۳۱۰۷۰۰	۱۳۹۸ (لایحه)
	۱۴۳,۷۵۰,۰۰۰		۳۱۰۷۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۷
	۷۵,۹۰۰,۰۰۰		۳۱۰۷۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۶
	۵,۹۹۴,۰۰۰		۳۱۰۷۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۵
	۴۲,۷۵۰,۰۰۰		۳۱۰۷۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۴
	۴,۳۱۲,۴۹۲		۳۱۰۷۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۳

ماخذ: قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۷ - ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ استفاده از منابع صندوق به شرح ذیل پیش‌بینی شده است؛
- اختصاص چهارده (۱۴) درصد از سهم صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع بودجه عمومی تبصره (۱)،
  - تحرک بخشی به اقتصاد کشور با حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی (تأمین سهم پانزده (۱۵) درصد تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی و طرح‌های صنعت آب و برق) (بند «د» تبصره (۴))،
  - اختصاص منابع صندوق توسعه ملی به تولید و اشتغال در قالب بند (الف) تبصره (۱۸)،
  - توجه به معیشت جامعه بازنشستگان (بند (الف) تبصره (۲۱))،
  - اصلاحات ساختاری اقتصاد کشور (واگذاری پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای غیر حاکمیتی که پیشرفت فیزیکی آن‌ها کمتر از پنجاه (۵۰) درصد باشد) با امکان برداشت مجاز از ورودی صندوق توسعه ملی همان سال نسبت به تأمین و پرداخت سهم بیست‌وپنج (۲۵) درصد اعتبار پروژه‌های مزبور در راستای واگذاری به بخش خصوصی با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی (بند «د» تبصره (۲۱))،

با توجه به فلسفه وجودی و مأموریت صندوق توسعه ملی و شرایط خطیر کشور<sup>۱</sup> انتظار می‌رفت رویکرد انبساطی اعتبارات هزینه‌ای تعدیل<sup>۲</sup> و هزینه‌هایی که از اولویت کمتری برخوردار هستند کاهش پیدا کنند. قابل توجه است شرایط خاص کشور فقط مختص سال ۱۳۹۸ نخواهد بود بلکه ممکن است سال‌های بعد از آن نیز با شرایط خاص احتمالی روبرو باشد. بنابراین نیاز است با برنامه‌ریزی و در نظر گرفتن شرایط خطیر پیش‌رو و همچنین با بسیج تمام ارکان حاکمیت کشور، متناسب با مقتضیات، تصمیمات و اقدامات لازم صورت پذیرد. به طور خلاصه در این بخش رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و ارتباط آن با صندوق توسعه ملی ارائه گردید. ملاحظه شد که در سال ۱۳۹۸ با توجه به چشم‌انداز پیش‌روی کشور، سهم صندوق توسعه ملی چهارده (۱۴) درصد کمتر از قانون برنامه پیشنهاد شده است. همچنین استفاده از منابع صندوق برای تحرک بخشی به پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی مدنظر قرار گرفته است.

### استفاده از منابع صندوق به‌عنوان بودجه جانبی

فلسفه تأسیس صندوق توسعه ملی، همان‌گونه که در اساسنامه آن آمده است، حفظ سهم نسل‌های آتی از سرمایه‌های خدادادی و زیرزمینی است. این مأموریت در عمل به معنی حرکت تدریجی به سمت استقلال بودجه جاری کشور از منابع حاصل از صادرات نفت بوده و منابع صندوق توسعه ملی نیز در چارچوب اساسنامه تبدیل به سرمایه‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی می‌شود. مطابق اجماع نظر کارشناسان، این امر مستلزم برقراری انضباط و شفافیت در بودجه و مصارف آن است. از این‌رو برای تحقق اهداف صندوق توسعه ملی باید بسترهای استقلال بودجه دولت از نفت فراهم شود. در این راستا خوشبختانه قانون‌گذار همراهی کامل کرده است. به‌طوری‌که بند (ح) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (اساسنامه صندوق توسعه ملی) دولت را در استفاده از منابع صندوق برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل منع کرده است. علاوه بر این، جزء (۳) بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید کرده است.

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت مطابق تبصره (۲) بند «خ» (مصارف صندوق) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی، ارزی است<sup>۳</sup>. ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی هر سال صندوق توسعه ملی برای تسهیلات ریالی اختصاص می‌یابد. بررسی مصارف صندوق توسعه ملی در اکثر سال‌های پس از ایجاد آن نشان می‌دهد که برداشتهایی به طرق مختلف از این صندوق صورت گرفته است به همین منظور در جدول زیر به برخی از مهم‌ترین قوانین و مصوبات مرتبط با صندوق توسعه ملی ارائه شده است.

<sup>۱</sup> - تحریم‌ها، کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام و کاهش ارزش پول ملی

<sup>۲</sup> - بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور، اعتبارات هزینه‌ای کشور قریب به هفتادونه (۷۹) درصد بودجه عمومی کشور را شامل می‌شود و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب (۱۵،۲۱) و (۶،۱۳) درصد است.

<sup>۳</sup> - لازم به ذکر است بر اساس بند (۵) جزء (۱) و (۲) قوانین بودجه سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و بند (د) و (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور سالانه بیست (۲۰) درصد از منابع آن سال برای اعطای تسهیلات ریالی فراهم شد.

جدول ۹: استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین و مصوبات خاص

نام قانون	مفاد قانونی	سیاست گذاری
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	بند (الف) ماده (۵۲)	اختصاص ده (۱۰) درصد از منابع ورودی برای پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی و غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهمیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش‌های آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، ...
قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	بند (ب) ماده (۵۲)	اختصاص ده (۱۰) درصد جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی و غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهمیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات محصولات کالاهای صنعتی و معدنی به استثنای بخش ساخت مسکن در بانک‌های دولتی و خصوصی ...
قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	این قانون مشتمل بر هفت ماده و پنج تبصره است که در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ سی و یکم مردادماه یک‌هزار و سیصد و نودوشش مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.	به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با تصویب هیأت امنای صندوق، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک و توسعه تعاون و صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت با اولویت روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری شود....
بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار (مصوبه ستاد)	این بسته در ۲۰ ماده و ۱۰ تبصره در جلسه بیست و پنجم مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۵ به تصویب	بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار به استناد مصوبه شماره ۵۲۴۴۲/ت/۸۵۰۰۱ هـ مورخ ۳۱/۶/۹۴ هیأت وزیران و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با هدف مردمی شدن اقتصاد و حداکثر سازی

نام قانون	مفاد قانونی	سیاست‌گذاری
اقتصاد مقاومتی (کشور)	ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی رسیده است.	مشارکت اقتصادی و به‌منظور بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های جمعیت فعال کشور به‌ویژه جوانان، زنان و دانش‌آموختگان دانشگاهی و برای بهره‌برداری مؤثر از مزیت‌های نسبی و رقابتی مناطق در پهنه سرزمینی با اولویت مناطق روستایی و محروم در حوزه عمل شهرستان «بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار» تدوین گردید.
بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی (مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (کشور)	این بسته در ۲۵ ماده و ۲۱ تبصره تنظیم و جایگزین بسته «حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی سال ۱۳۹۵» (موضوع ابلاغیه شماره ۲۶۰۹۱ مورخ ۱۳۹۵/۳/۴ معاون اول رئیس‌جمهوری) شده است.	بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی به پیشنهاد کارگروه برنامه ملی پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی) در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۵/۹ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به تصویب رسیده است. در راستای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و حمایت از صادرات غیرنفتی «برنامه‌های حمایتی و تشویقی توسعه صادرات غیرنفتی کشور» می‌باشد.
برداشت مبلغ یک میلیارد دلار بابت تولید و اشتغال	شورای عالی هماهنگی اقتصادی، مبلغ یک میلیارد دلار برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای پشتیبانی از برنامه‌های تولید و اشتغال دولت در تاریخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۴ مصوب نمود.	یک میلیارد دلار از محل صندوق توسعه ملی به‌منظور پشتیبانی از برنامه‌های تولید و اشتغال بر اساس سه محور <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ حمایت از واحدهای تولیدی فعال،</li> <li>✓ بازسازی بافت‌های فرسوده شهری و نیز</li> <li>✓ نوسازی ناوگان حمل و نقل شهری و بین‌شهری</li> </ul> در راستای اجرای بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در اختیار دولت قرار داده شد.

مأخذ: مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی و تارنمای روزنامه رسمی جمهوری اسلامی

ایران

همان‌طور که در جدول شماره (۱۰) نشان داده شد علاوه بر موارد مندرج در قوانین بودجه سنواتی، از منابع صندوق توسعه ملی به‌منظور اجرای سیاست‌گذاری‌های انجام شده نیز استفاده می‌شود. به بیان دیگر، صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک منبع تأمین‌کننده بودجه عمل می‌کند. بنابراین در عمل رقم مصارف سالیانه دولت بیشتر از رقم منابع مندرج در قانون بودجه خواهد بود.

## ۵. پیشنهادها

برای تحقق اهداف صندوق توسعه ملی و حفظ استقلال آن از بودجه عمومی کشور موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- در ماده (۱۶) احکام دائمی برنامه‌های توسعه، ضمن اصلاح تبصره (۱) بند «۶» یعنی ممنوعیت برداشت دولت‌ها، میزان مجاز برداشت دولت از منابع صندوق در شرایط خاص اقتصادی ذکر شود. این امر میزان انحراف از قواعد تعیین شده، در زمانی که اقتصاد با شرایط خاص (از قبیل: کاهش شدید رشد اقتصادی، بحران اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی یا وقوع بلایای طبیعی) مواجه است، بیان می‌کند.

۲- برای انحراف دولت از قاعده برداشت در شرایط خاص اقتصادی، حد آستانه‌ای برای میزان برداشت در این شرایط مشخص شود. مانند تجربه کشور نروژ مبنی بر ارتباط صندوق آن کشور با بودجه عمومی آن<sup>۱</sup>

۳- پس از بیان جزء (۷) بند «د» - سایر مقررات - ماده (۱۶) احکام دائمی (در خصوص ارائه گزارش شش ماهه هیأت عامل برای میزان واریز و برداشت صندوق)، باید میزان استفاده دولت‌ها در هر سال مالی تعیین و اعلام شود. هزینه آن باید در تبصره‌ای ذیل بند «د» به‌طور شفاف مشخص شود.

۵- در صورتی که قواعد برداشت مانند سنوات گذشته، در قوانین برنامه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعریف شوند، باید در تبصره یا بندی از ماده قانون مذکور، عدم تغییر قواعد مذکور در قوانین بودجه سنواتی توسط مجلس و دولت ذکر شود.

۶- اهرمی کردن تسهیلات اعطایی صندوق توسعه ملی، با طراحی و اجرای سازوکارهای مربوط ساماندهی و عملیاتی شود. توسعه سازوکار مشارکت عمومی - خصوصی یکی از راهکارها می‌باشد.

۱- ارتباط صندوق کشور نروژ تنها و تنها پرداخت چهار (۴) درصد از سود سرمایه‌گذاری‌های صندوق است و نه از درآمدهای نفتی.



## وضعیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

عبدالرحیم سعیدی راد، جمال‌الدین فرهادی، بهاره عباسی، یدالله سلیمانی

### مقدمه

با توجه به اینکه سهم قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های دولت در اقتصاد کشور از طریق هزینه کردن اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای واقع می‌شود؛ رفتار اقتصادی دولت در مدیریت صحیح و تخصیص بهینه منابع در این حوزه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. پروژه‌های عمرانی نقش مهمی در رشد اقتصاد کشورهای در حال توسعه، از حیث تأثیر بر افزایش تولید ناخالص داخلی، اشتغال و بهبود نسبی بازار برای مواد و محصولات تولید شده توسط بخش‌های دیگر اقتصاد، ایفا می‌کنند.

ویژگی‌های منحصر به فرد طرح‌های عمرانی، از جنبه‌های گوناگون قابل توجه‌اند؛ از توانایی آن‌ها در ایجاد ثروت اقتصادی گرفته تا ارائه خدمات رفاه اجتماعی، حفظ محیط زیست و نظایر آن. نکته دیگر اینکه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، محرک جریان‌های توسعه مدار در کل کشور بوده و نقطه ثقل بخش عمرانی برنامه‌های توسعه ملی محسوب می‌شوند. بنابراین، توجه به آن‌ها از اهمیت حیاتی برخوردار است. اگر این پروژه‌ها به درستی، در زمان مناسب، با هزینه معقول و با رعایت اولویت‌ها به پایان برسند، منافع زیادی برای بسیاری از بخش‌های کشور حاصل می‌گردد.

به طور کلی مهم‌ترین ویژگی‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۹۸ را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

- استفاده از روش‌های نوین تأمین منابع مالی و اهرمی کردن بودجه عمومی دولت با هدف تسریع در اتمام طرح‌ها و کمک گرفتن از مشارکت بخش خصوصی در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و ارائه خدمات عمومی در حوزه‌های مختلف به کمک اجرای مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی (شماره ۵۹۰۰۶، مورخ ۱۳۹۷/۵/۷)، در خصوص سودآور کردن طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و با اصلاح و رفع مشکلات تبصره ۱۹.
  - تمرکز زدایی در اجرای طرح‌های عمرانی از دیگر ویژگی‌های لایحه بودجه ۱۳۹۸ است به نحوی که سهم قابل توجهی از طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در سال‌های گذشته به صورت ملی و استانی ویژه بوده‌اند؛ در سال ۹۸ به طور کامل به صورت استانی اجرا خواهند شد.
- توزیع بهینه اعتبارات طرح‌های عمرانی به نحوی که بخش اقتصادی و زیرساخت‌های توسعه کشور بیشترین سهم را در راستای اقتصاد مقاومتی به خود اختصاص بدهند.

از دیگر ویژگی‌های لایحه بودجه ۱۳۹۸ ساماندهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اولویت‌های زیر خواهد بود:

- ✓ طرح‌های مصوب سفرهای مقام معظم رهبری
- ✓ طرح‌های مصوب سفر ریاست جمهوری
- ✓ طرح‌های تأمین و انتقال آب شرب
- ✓ طرح‌های توسعه شبکه ریلی کشور
- ✓ طرح‌های مرتبط با سلامت و معیشت مردم

طرح‌های دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۸۵ درصد و با قابلیت بهره‌برداری در سال ۱۳۹۸

### تصویر کلان از وضعیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی دولت

مصارف عمومی کشور در تراز با منابع عمومی کل کشور بالغ بر ۴۰۷,۷ هزار میلیارد تومان است که سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بالغ بر ۶۲ هزار میلیارد تومان معاد ۱۵ درصد می‌باشد. این رقم با توجه به شرایط موجود کشور (مواجه با تحریم‌ها) تقریباً در سطح اعتبارات مصوب سال ۹۷ در نظر گرفته شده است. هر چند به امید رفع مشکلات پیش آمده سناریوی دیگری با سقف ۴۴۷,۷ هزار میلیارد تومان برای مصارف عمومی کشور پیش بینی شده است که سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۶۳,۸ هزار میلیارد تومان می‌باشد که در صورت تحقق نسبت به سال ۹۷ از ۳ درصد رشد برخوردار خواهد بود.

جدول ۱- سقف اول مصارف لایحه بودجه ۱۳۹۸ کل کشور

ارقام به هزار میلیارد تومان

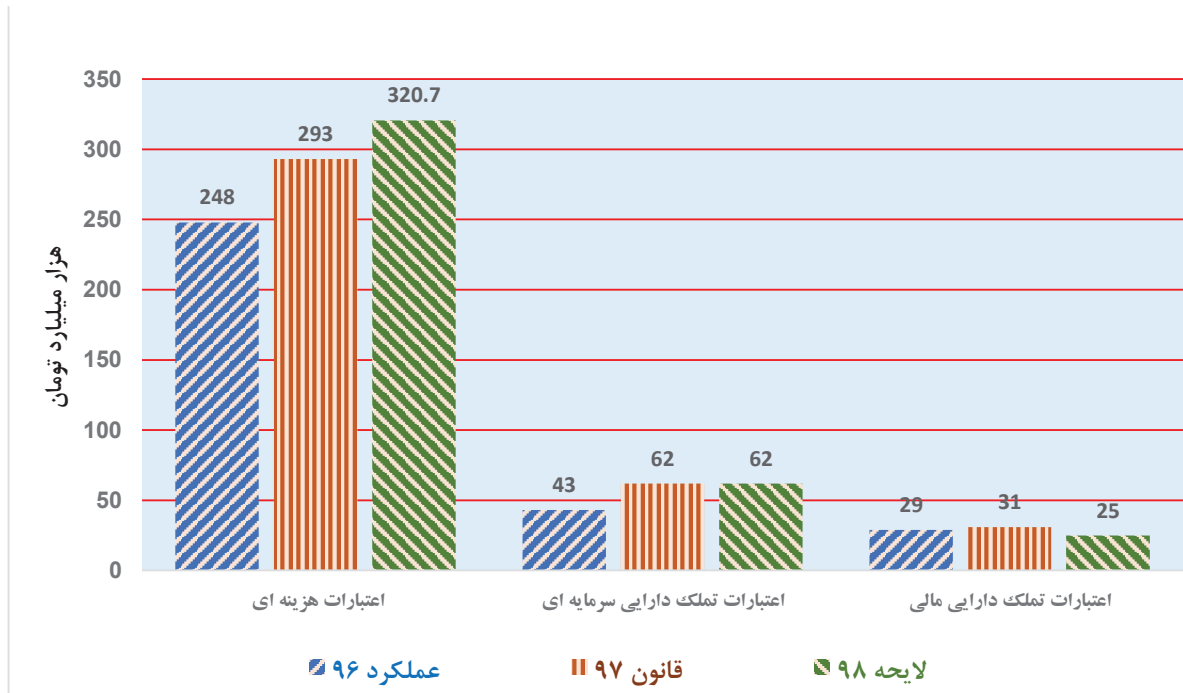
رشد (درصد)	لایحه ۹۸	قانون ۹۷	عملکرد ۹۶	عنوان
۹	۳۲۰,۷	۲۹۳	۲۴۸	اعتبارات هزینه‌ای
۰	۶۲	۶۲	۴۳	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای
-۱۸,۸	۲۵	۳۱	۲۹	اعتبارات تملک دارایی مالی
۵,۴	۴۰۷,۷	۳۸۶	۳۲۰	جمع مصارف عمومی دولت

جدول ۲- سقف دوم مصارف لایحه بودجه ۱۳۹۸ کل کشور

ارقام به هزار میلیارد تومان

رشد (درصد)	لایحه ۹۸	قانون ۹۷	عملکرد ۹۶	عنوان
۱۹,۸	۳۵۱,۲	۲۹۳	۲۴۸	اعتبارات هزینه‌ای
۳	۶۳,۸	۶۲	۴۳	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای
۵,۴	۳۲,۷	۳۱	۲۹	اعتبارات تملک دارایی مالی
۱۶	۴۴۷,۷	۳۸۶	۳۲۰	جمع مصارف عمومی دولت





نمودار ۱- مصارف عمومی کشور طی سال‌های ۹۶، ۹۷ و مقایسه آن با لایحه ۱۳۹۸

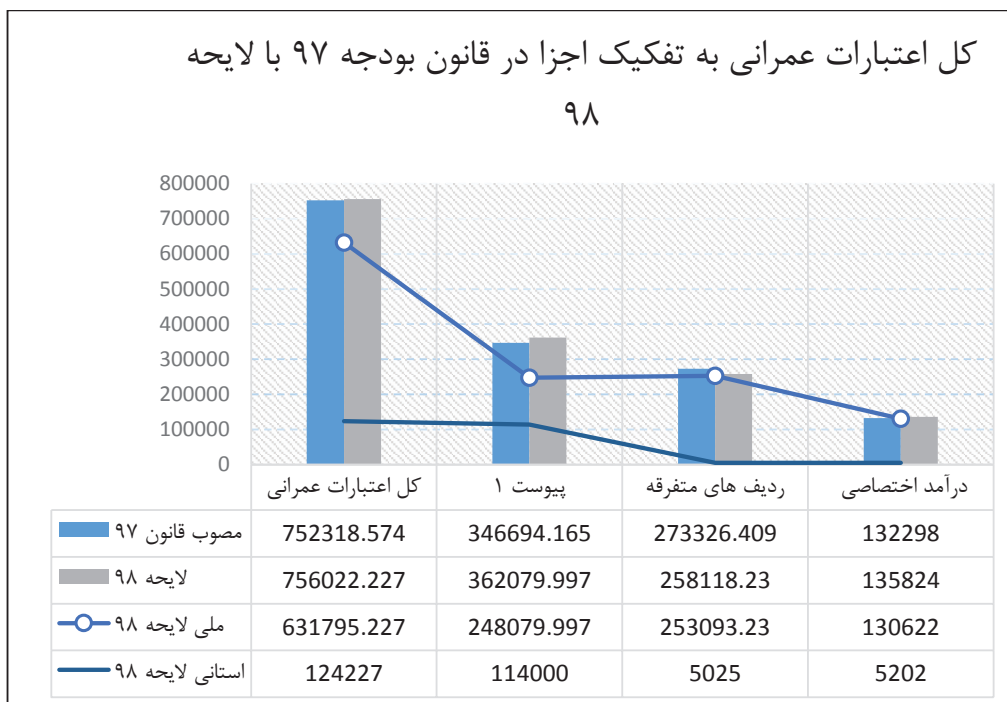
نمودار فوق بیانگر تغییرات مصارف عمومی دولت طی سال‌های ۹۶ (عملکرد)، ۹۷ (مصوب) و ۹۸ (لایحه) است. بر این اساس تغییرات اعتبارات هزینه‌ای که عمدتاً از محل درآمدهای عمومی دولت تأمین می‌شود، با توجه به ماهیت آن متأثر از افزایش قانونی حقوق و مزایا و نرخ خدمات جاری دستگاه‌های اجرایی است که همواره دارای رشد مثبت و نزدیک به تورم قابل پیش بینی سال بعد خواهد بود. اما اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در منابع عمومی دولت از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود، متأثر از شرایط اقتصادی کشور و امکان موفقیت دولت عمدتاً در فروش نفت و گاز خام است که در توضیحات فوق به شرایط سال ۹۸ اشاره گردید. همچنین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز از محل واگذاری دارایی‌های مالی تأمین اعتبار می‌گردد که جزئیات آن در بخش‌های مربوطه ذکر شده است.

جدول ۳- مقایسه ارقام بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون سال ۱۳۹۷ با لایحه سال ۱۳۹۸

ارقام به میلیارد ریال

محل تأمین اعتبار	قانون ۹۷	لایحه ۹۸	رشد (درصد)
پیوست یک قانون	۲۳۴.۸۵۰	۲۴۸.۰۸۰	۵.۶
استانی	۱۱۱.۸۴۴	۱۱۴.۰۰۰	۲
متفرقه	۲۷۳.۳۲۶	۲۵۸.۱۱۹	۵.۶-
جمع	۶۲۰.۰۲۱	۶۲۰.۱۹۹	۰
اختصاصی	۱۳۲.۲۹۸	۱۳۵.۸۲۵	۰
جمع کل	۷۵۲.۳۱۹	۷۵۶.۰۲۴	۰

ارقام به میلیارد ریال



نمودار ۲- مقایسه ارقام بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون سال ۱۳۹۷ با لایحه سال ۱۳۹۸

جدول ۴- مقایسه ارقام بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون سال ۱۳۹۷ با لایحه سال ۱۳۹۸ (پیوست شماره یک)

ارقام به میلیارد ریال

رشد اعتباری ۹۸ به ۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸		قانون سال ۱۳۹۷		عنوان
	تعداد طرح	اعتبار	تعداد طرح	اعتبار	
۵	۱۸۶۱	۲۰۴،۳۶۲	۱۸۱۹	۱۹۴،۶۸۵	ملی
۹	۸۲۴	۴۳،۷۱۸	۸۳۹	۴۰،۱۶۵	استانی ویژه
۵،۶	۲۶۸۵	۲۴۸،۰۸۰	۲۶۵۸	۲۳۴،۸۵۰	جمع
-	۱۶۷	۱۱،۵۳۸	۲۲	۲۰۳	طرح‌های خاتمه یافتنی

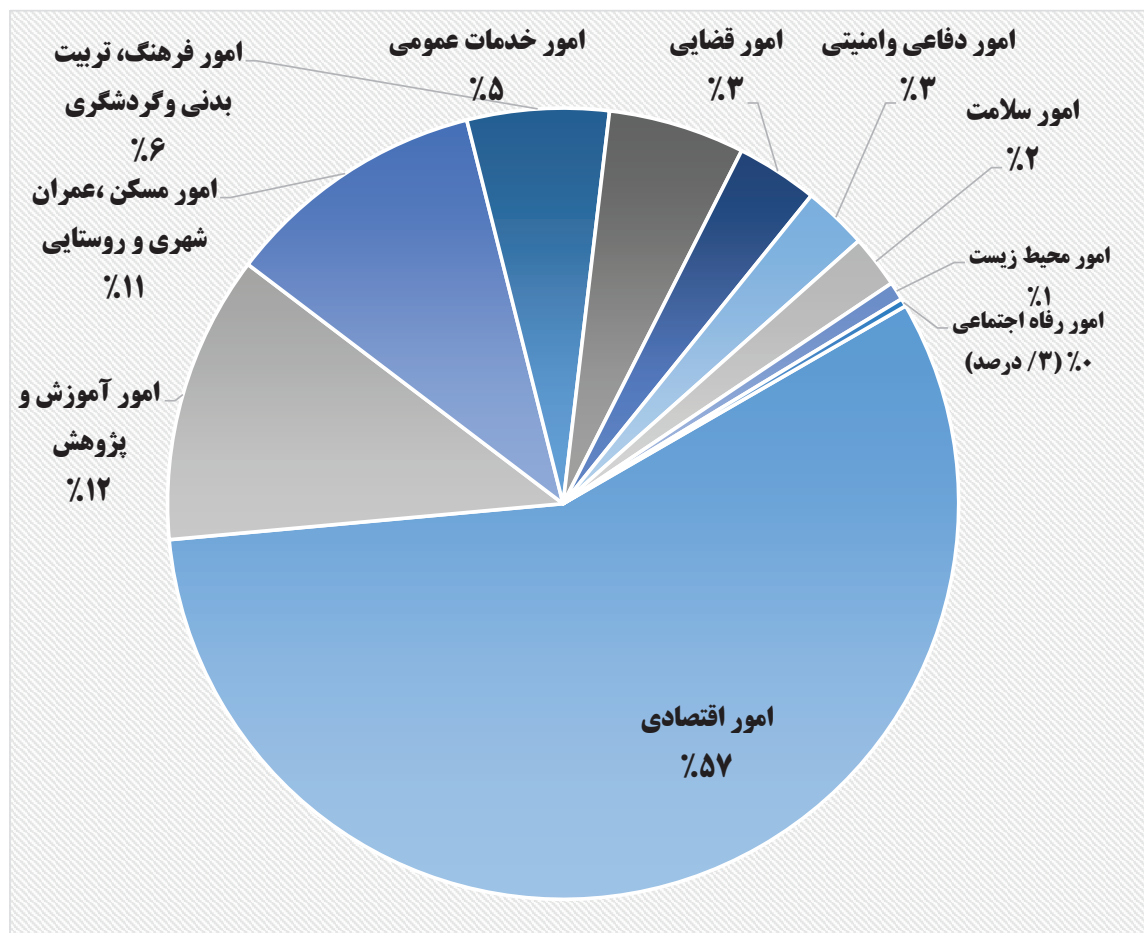
## توزیع اعتبارات عمرانی در بخش‌های مختلف

جدول ۵- مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه ۱۳۹۸ بر حسب امور (ارقام به میلیارد ریال)

رشد	لایحه ۱۳۹۸				مصوب ۱۳۹۷				عنوان	شماره طبقه بندی
	جمع	اختصاصی	متفرقه	پیوست ۱	جمع	اختصاصی	متفرقه	پیوست ۱		
۲	۱۸.۸۹۹	۵۰۲	۹.۸۰۳	۹.۰۹۵	۱۸.۵۲۰	۱۷۹۳۵	۸.۷۱۳	۹.۸۰۷	امور خدمات عمومی	۱۰۰۰۰۰۰۰۰
۱۰	۸.۹۴۱	۱۰۰۰۰	۶.۱۹۱	۲.۷۵۰	۸.۱۰۲	۱۰۰۰۰	۵.۲۲۳	۲.۸۷۹	امور دفاعی و امنیتی	۱۱۰۰۰۰۰۰۰
۱۸	۱۱.۳۱۷	۲۰۰۰	۴.۳۱۰	۷.۰۰۷	۹.۶۱۵	۲۰۰۰	۲.۲۲۰	۷.۳۹۵	امور قضایی	۱۲۰۰۰۰۰۰۰
-۳	۱۹۲.۷۲۳	۲۳۱۰۳	۵۴.۵۶۶	۱۳۸.۱۶۷	۱۹۸.۷۱۳	۳۹۷۱	۶۹.۲۸۸	۱۲۹.۴۲۵	امور اقتصادی	۱۳۰۰۰۰۰۰۰
۳۲	۲.۵۴۶	۵.۵	۱۱۴	۲.۴۳۲	۱.۹۳۴	۵.۵	۱۰۴	۱.۸۳۰	امور محیط زیست	۱۴۰۰۰۰۰۰۰
-۳	۳۶.۴۲۲	۰	۷.۷۵۳	۲۸.۶۶۹	۳۷.۴۱۵	۰	۸.۴۰۵	۲۹.۰۱۰	امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۱۵۰۰۰۰۰۰۰
-۷۴	۷.۳۱۲	۸۰	۶۱۴	۶.۶۹۸	۲۸.۱۲۲	۵۰	۲۰.۴۸۳	۷.۶۳۹	امور سلامت *	۱۶۰۰۰۰۰۰۰
۱۰	۱۹.۶۲۲	۳۹۰	۵.۱۸۵	۱۴.۴۳۷	۱۷.۸۹۸	۲۷۰	۴.۶۳۰	۱۳.۲۶۷	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۷۰۰۰۰۰۰۰
۱۶	۳۹.۹۴۲	۲	۱.۹۱۶	۳۸.۰۲۶	۳۴.۴۱۷	۳۵۰۷	۱.۳۵۳	۳۳.۰۶۴	امور آموزش و پژوهش	۱۸۰۰۰۰۰۰۰
۱۱	۱.۰۹۷	۴۰	۲۹۷	۸۰۰	۹۹۳	۰	۴۵۸	۵۳۵	امور رفاه اجتماعی	۱۹۰۰۰۰۰۰۰
-۳	۴۶۹.۴۵۳	۱۳۰.۶۲۳	۹۰.۷۵۰	۲۴۸.۰۸۰	۴۸۳.۴۶۶	۱۲۷.۷۳۸	۱۲۰.۸۷۷	۲۳۴.۸۵۰	جمع امور ده‌گانه ملی	
۱۰	۱۶۲.۳۴۳	۰	۱۶۲.۳۴۳	۰	۱۴۸.۰۰۴	۰	۱۴۸.۰۰۴	۰	اعتبارات ردیف‌های متفرقه	
۳	۱۲۴.۲۲۷	۵.۲۰۲	۵۰.۲۵	۱۱۴.۰۰۰	۱۲۰.۸۴۹	۴.۵۶۰	۴.۴۴۵	۱۱۱.۸۴۴	مصارف دستگاه‌های محلی در استان‌ها	
۰	۷۵۶.۰۲۳	۱۳۵.۸۲۵	۲۵۸.۱۱۹	۳۶۲.۰۸۰	۷۵۲.۲۱۹	۱۳۲.۲۹۸	۲۷۳.۳۲۶	۳۴۶.۶۹۵	جمع کل اعتبارات ***	

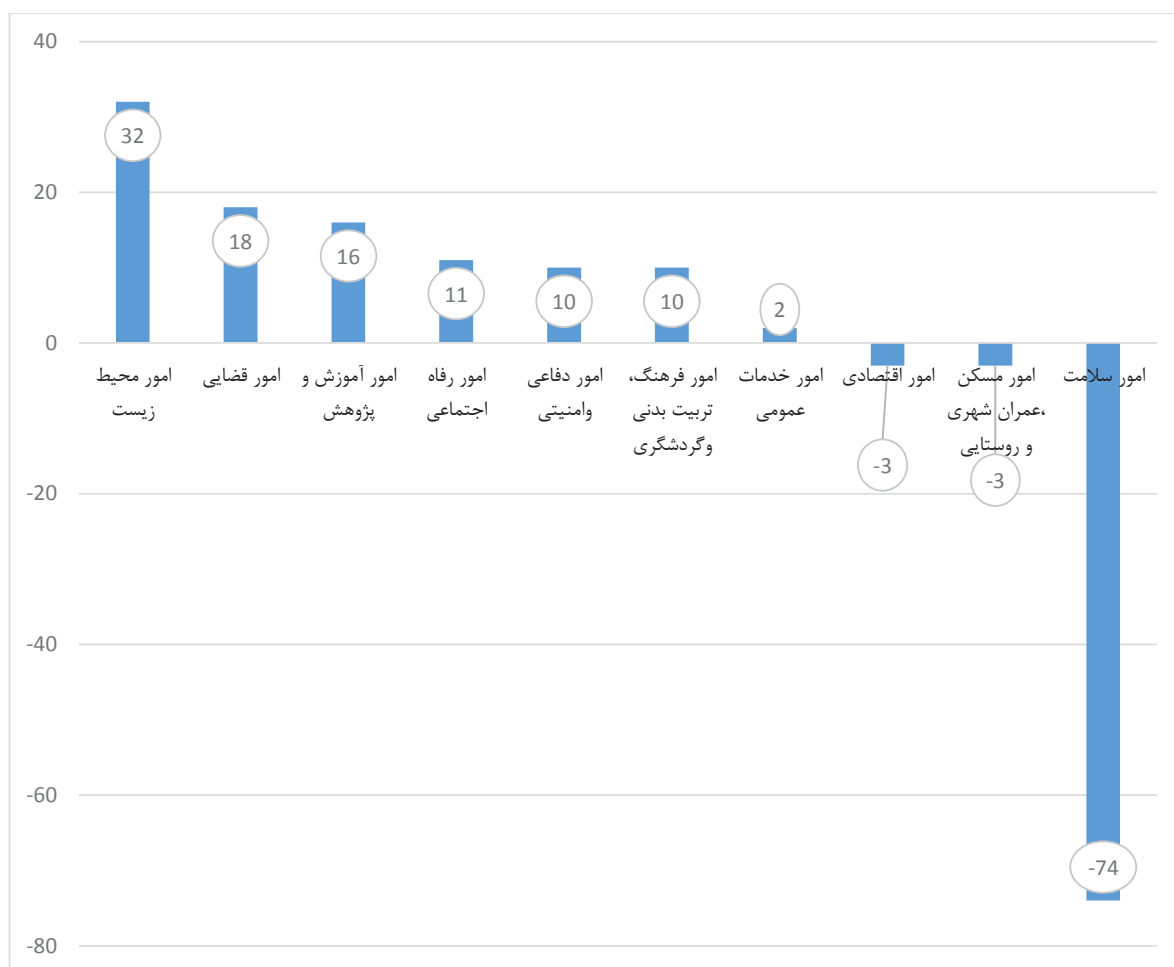
\* از ارقام بودجه سال ۹۷ امور سلامت ۱۹۲۶۲ هزار میلیارد ریال مربوط به یک درصد ارزش افزوده می‌باشد که در لایحه ۹۸ به جدول

شماره ۹ با رقمی بالغ بر ۴۰۵۷۱ هزار میلیارد ریال انتقال یافته و رشد واقعی امور سلامت در سال ۹۸ معادل ۷۰ درصد می‌باشد.



نمودار ۳- سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه از لایحه بودجه ۱۳۹۸ در پیوست ۱

همانطور که از نمودار پیدا است؛ امور اقتصادی با سهم ۵۷ درصد بیشترین سهم از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست یک لایحه بودجه ۱۳۹۸ را به خود اختصاص داده است. پس از آن امور آموزش و پرورش و امور مسکن، عمران شهری و روستایی در بیشترین سهم را دارند. امور رفاه اجتماعی با سهم سه دهم درصدی کمترین سهم از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست یک را داشته و پس از آن امور محیط زیست و امور سلامت قرار دارند.



نمودار ۴ - رشد اعتبارات عمرانی پیوست یک لایحه ۹۸ نسبت به قانون ۹۷ به تفکیک امور مختلف \*

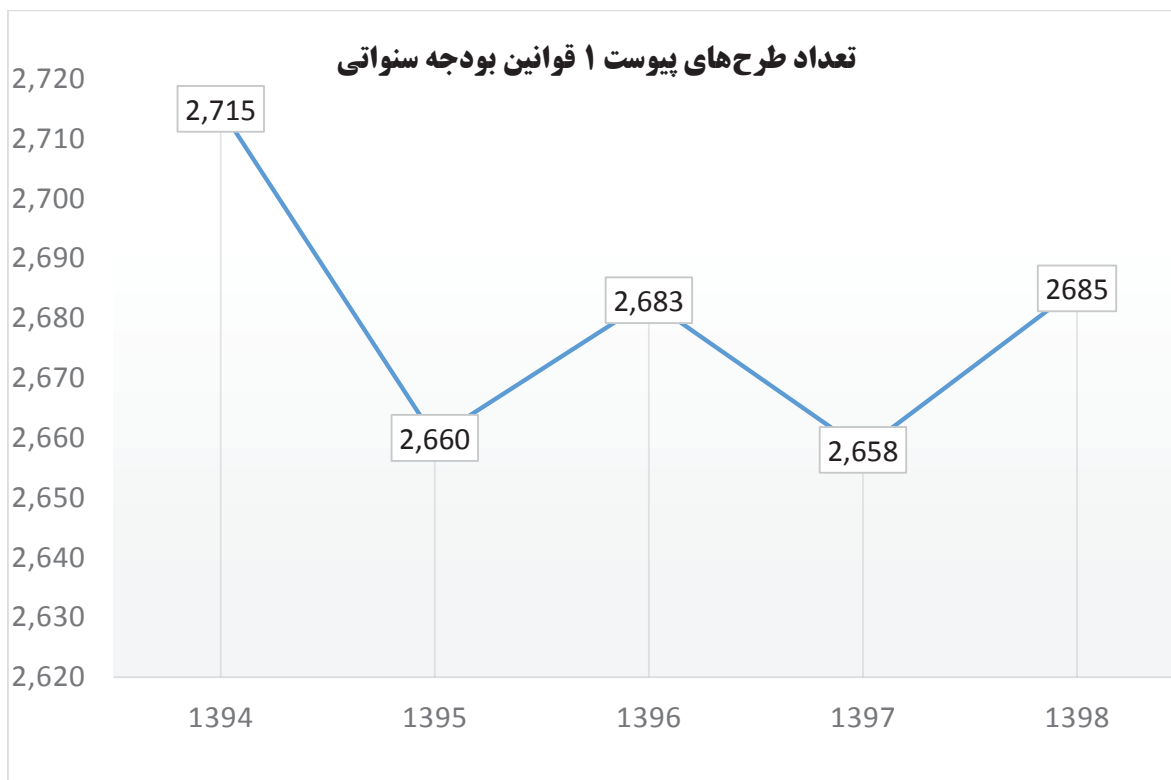
\* همانطور که پیش تر نیز گفته شد؛ از ارقام بودجه سال ۹۷ امور سلامت ۱۹۲۶۲ هزارمیلیارد ریال مربوط به یک درصد ارزش افزوده می باشد که در لایحه ۹۸ به جدول شماره ۹ با رقمی بالغ بر ۴۰۵۷۱ هزار میلیارد ریال انتقال یافته و رشد واقعی امور سلامت در سال ۹۸ معادل ۷۰ درصد می باشد.

با توجه به نمودار، امور محیط زیست با ۳۲ درصد بیشترین رشد در اعتبارات عمرانی طرح های پیوست یک را دارد. امور قضایی، آموزش و پرورش و امور رفاه اجتماعی در رده های بعدی بیشترین رشد اعتبارات پیوست یک نسبت به سال ۱۳۹۷ قرار دارند.

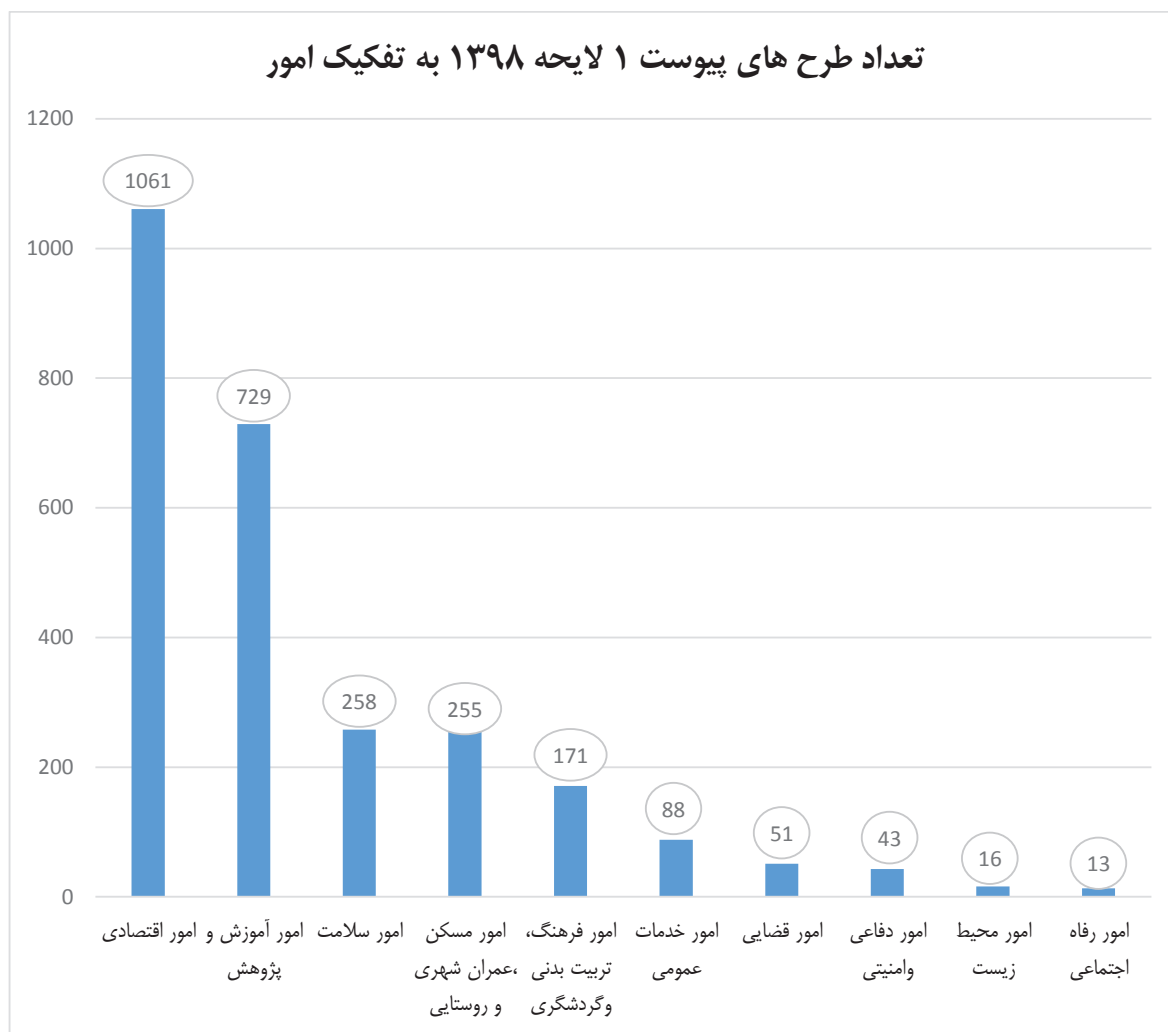
### وضعیت خاتمه طرح های عمرانی

توجه به این نکته مهم است که پروژه های عمرانی معمولاً پرهزینه بوده و در دوره های زمانی طولانی انجام می شوند و بودجه پروژه های عمرانی نیز اغلب بخش زیادی از بودجه های سالانه را در بسیاری از کشورها به خود اختصاص می دهند. به علاوه، محدودیت زمان، یک محدودیت بسیار مهم و اجتناب ناپذیر است؛ از این رو شروع و خاتمه طرح ها در زمان مناسب از اهمیت ویژه ای برخوردار است.

بر این اساس در این بخش تعداد طرح‌های پیوست یک قوانین بودجه چند سال اخیر، تعداد طرح‌های خاتمه یافته در هر سال و منابع اعتباری مورد نیاز برای تکمیل طرح‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

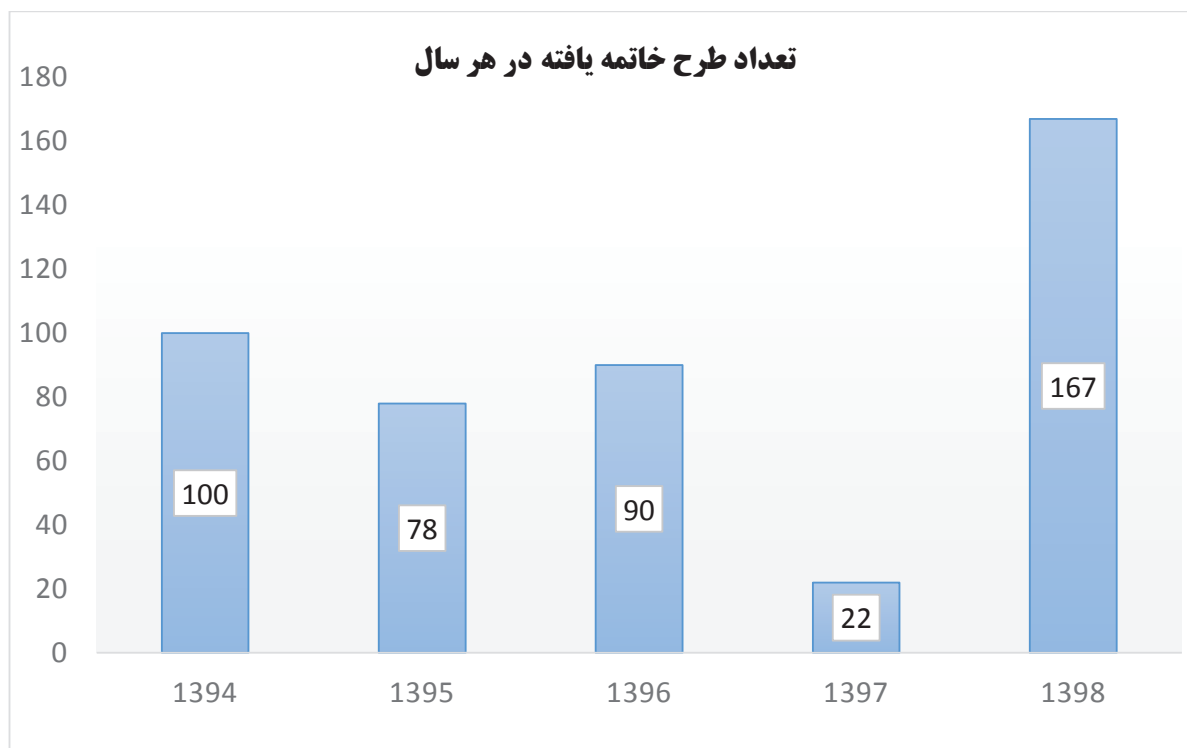


نمودار ۵ - تعداد طرح‌های پیوست ۱ قوانین بودجه سنواتی



نمودار ۶- تعداد طرح های پیوست یک لایحه ۱۳۹۸ به تفکیک امور

از تعداد ۲۶۸۵ طرح پیوست یک لایحه بودجه ۱۳۹۸، ۱۰۶۱ طرح مربوط به امور اقتصادی است که بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. امور آموزش و پژوهش، امور سلامت و امور مسکن عمران شهری و روستایی به ترتیب در رتبه های بعدی بیشترین تعداد طرح های پیوست یک لایحه بودجه ۱۳۹۸ قرار دارند. کمترین تعداد طرح ها نیز به ترتیب مربوط به امور رفاه اجتماعی، محیط زیست و امور قضایی است.

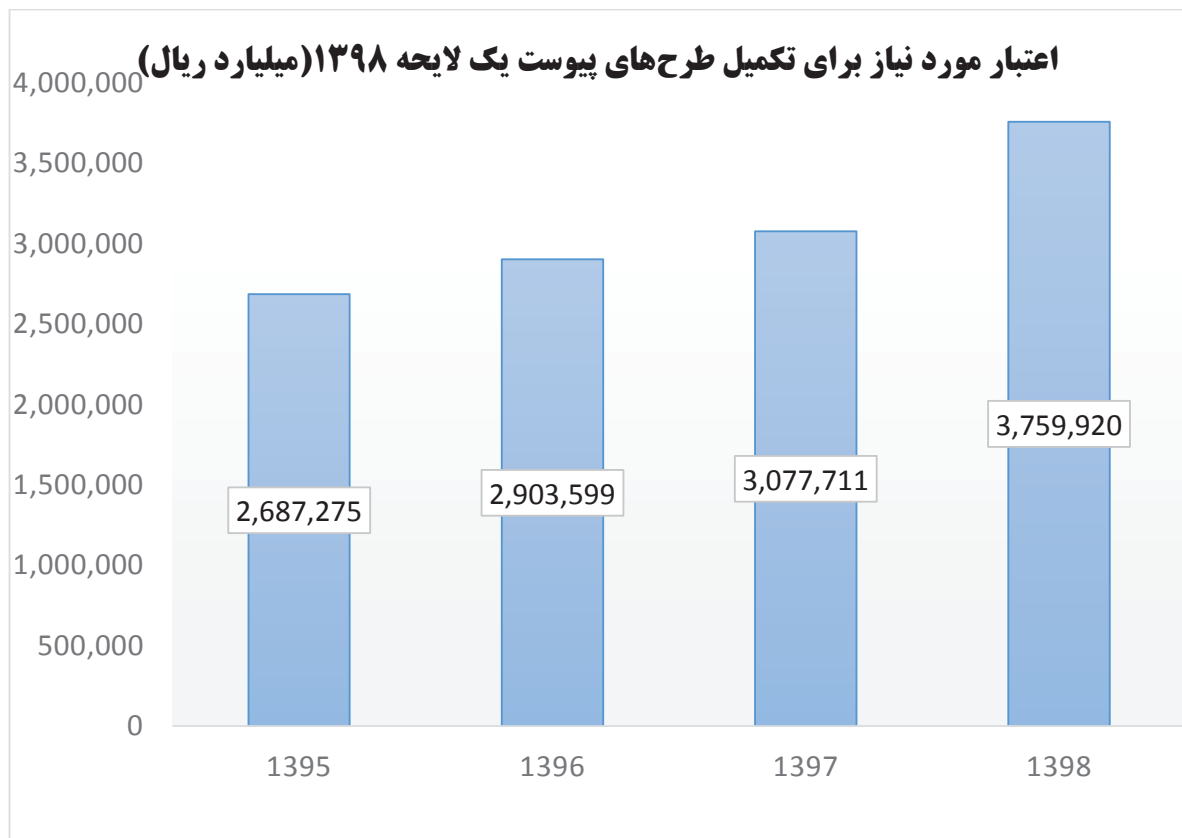


در هر سال نمودار ۷ - تعداد طرح خاتمه یافته

\* با توجه به ارقام مندرج در پیوست شماره یک در سال ۹۸ تعداد ۱۶۷ طرح در صورت اختصاص مبلغ ۱۱،۵۳۸ میلیارد ریال اعتبار و پایداری و ثبات اقتصادی بر اساس پیش بینی‌های صورت گرفته تکمیل و به بهره برداری خواهند رسید.

یک عامل مهم در موفقیت هر پروژه تکمیل آن مطابق با برنامه زمان‌بندی است. افزایش هزینه‌های هر پروژه، از محاسبه تفاوت هزینه برنامه‌ریزی شده (برآورد) و هزینه واقعی اجرای پروژه‌های عمرانی، مشخص می‌شود. تکمیل پروژه‌های عمرانی طبق زمان‌بندی یکی از عوامل موفقیت آن‌ها تلقی می‌شود. یکی از عواملی که بر افزایش هزینه، تأثیر مستقیم دارد، تأخیر در اجرای پروژه‌های عمرانی است. در واقع، تأخیر در پروژه‌های عمرانی، دو مقوله زمان و پول را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.





نمودار ۸ - اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های پیوست یک لایحه ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

بر این اساس در ادامه اعتبار مورد نیاز برای تکمیل فرآیند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سنوات اخیر آورده شده است. با توجه به نمودار بالا ۳۷۶ هزار میلیارد تومان اعتبار مورد نیاز است تا طرح‌های عمرانی پیوست یک لایحه بودجه ۱۳۹۸ به قیمت امروز خاتمه یابند و انتظار این است که این رقم در سال‌های آینده افزایش یابد.

### عمرانی لایحه بودجه ۱۳۹۸ در بخش‌های مختلف رویکردهای

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در خصوص طرح‌های ویژه استانی

در راستای اهداف تمرکززدایی و افزایش اختیارات دستگاه‌های اجرایی استانی تعداد ۸۲۴ طرح از ۲۶۸۵ طرح ملی (معادل ۳۱ درصد) مندرج در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور با پیش بینی اعتباری بالغ بر ۴۳۷۱۸ میلیارد ریال (معادل ۳۱ درصد اعتبارات پیوست شماره یک) به صورت استانی مبادله موافقتنامه خواهد شد که این امر موجب افزایش مدیریت و نظارت مسئولین و دستگاه‌های اجرایی استان در تحقق اهداف عمرانی منطقه خواهد بود.

جدول ۶ - سهم طرح‌های ویژه استانی از کل طرح‌های پیوست شماره یک لایحه ۹۸

ارقام به میلیارد ریال

سال	کل طرح‌های پیوست شماره یک		کل طرح‌های ویژه استانی		سهم از کل (درصد)	
	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار
لایحه ۹۸	۲۶۸۵	۲۴۸۰۰۸۰	۸۲۴	۴۳۰۷۱۸	۳۱	۱۸

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در خصوص طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی

با ابقاء تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۹۷ به منظور اجرایی نمودن ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند از محل منابع بودجه کل کشور تمهیدات لازم را برای اجرای طرح جدید، نیمه تمام و آماده بهره برداری و در حال بهره‌برداری از طریق انعقاد قرارداد واگذاری و یا مشارکت با بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها فراهم نمایند. همچنین در این تبصره به دولت اجازه داده شده است تا ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون را برای قراردادهای مذکور اختصاص دهد. در نتیجه چنانچه مبلغ مندرج در جدول ذیل برای لایحه سال ۹۸ برای اجرای تبصره ۱۹ کافی نباشد این اعتبار تا سقف ۶۵۰۰۰ میلیارد ریال قابل افزایش است.

جدول ۷ - سهم پروژه‌های مشارکتی از کل طرح‌های پیوست شماره یک لایحه ۹۸

ارقام به میلیارد ریال

سال	کل طرح‌های پیوست شماره یک		پروژه‌های مشارکتی	
	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار
قانون ۹۷	۲۶۵۸	۲۳۴۰۸۵۰	۴۴۶	۵۲۰۵۴۵
لایحه ۹۸	۲۶۸۵	۲۴۸۰۰۸۰	۳۷۶	۳۲۰۴۵۰

جدول ۸ - وضعیت پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی به تفکیک بخش

ردیف	عنوان بخش	تعداد پروژه معرفی شده	بر آورد اعتبار مورد نیاز واگذاری پروژه‌ها (میلیون ریال)
۱	آب و فاضلاب	۲۲	۷۳,۶۷۵,۰۰۰
۲	انرژی	۱۳	۱۶۴,۸۹۰,۰۰۰
۳	زیرساخت حمل و نقل	۴۳	۴۳۱,۱۲۷,۵۴۲
۴	حمل و نقل شهری	۶	۶۰,۵۰۰,۰۰۰
۵	بناهای تاریخی و میراث فرهنگی	۹۶	۱,۲۷۱,۵۰۰
۶	زیرساخت‌های گردشگری	۳۳	۱,۰۱۶,۷۵۰
۷	مجمع‌های فرهنگی و هنری	۷	۴,۴۸۵,۰۰۰
۸	زیرساخت ورزشی	۴۹	۲,۷۱۵,۰۶۴
۹	مجمع بیمارستانی	۱۰	۶,۹۸۸,۳۰۰
۱۰	آموزش و پرورش عمومی	۲۲	۶,۷۱۸,۰۰۰
۱۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۲	۱۲,۵۰۰,۰۰۰
۱۲	زیرساخت صنعت، معدن و بازرگانی	۵	۱۱,۷۷۳,۷۸۸
۱۳	کشاورزی	۱۳	۷,۰۳۰,۰۰۰
۱۴	توسعه منابع آب	۲۲	۶۷,۶۵۷,۷۱۰
۱۵	متفرقه	۳۳	۶,۲۰۰,۰۰۰
	مجموع	۳۷۶	۸۵۸,۵۴۸,۶۵۴

بر این اساس مهم‌ترین اهداف افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد را به شرح زیر می‌توان نام برد:

- استفاده اهرمی از منابع عمومی به منظور جذب منابع بخش خصوصی و بازارهای پول و سرمایه برای تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام.
- تأکید بر خرید محصول ( کالا و خدمت ) پروژه‌های مشمول مشارکت عمومی - خصوصی، خارج از تعرفه‌های تکلیفی بر اساس قیمت تمام شده.
- ایجاد زمینه برای استفاده از قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌هایی همانند آموزش، بهداشت و کشاورزی.
- تأکید بر امکان خرید محصول پروژه‌های مشارکتی استانی که توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها مصوب گردیده‌اند.

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در حمایت از پیمانکاران

- جبران بخش از ریسک‌های غیرمترقبه مشاوران و پیمانکاران (ارز و تحریم).
- برقراری انضباط مالی و کیفی بیشتر در پروژه‌ها با تأکید بر گسترش نظام فنی اجرائی کشور.

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش تولید و اشتغال

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور در بخش حمایت از تولید و اشتغال بر استمرار برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار که شامل افزایش برنامه نوسازی و بازسازی واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده از ۱۰۰ هزار واحد در سال ۹۷ به ۳ برابر آن در سال ۹۸ تأکید شده است.
- یکی از ویژگی‌های لایحه بودجه ۱۳۹۸ تأمین بودجه عمرانی در شرایط تحریمی برای استمرار برنامه‌های تولید و اشتغال بخش کشاورزی، اشتغال در حوزه گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی، حمایت از شرکت‌های دانش بنیان و توسعه آن‌ها، تولید و اشتغال حوزه صنعت و معدن و استمرار در اجرای طرح جایگزینی ناوگان فرسوده حمل و نقل است.
- همچنین در برنامه حمایت از تولید و اشتغال بر استمرار فاصله طرح‌های حوزه سیاست‌های فعال بازار کار که شامل؛ طرح کارورزی دانش آموختگان دانشگاهی، طرح مشوق بیمه سهم کارفرمایی، طرح مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار، طرح یارانه دستمزد، طرح توسعه تأمین مالی مشاغل خرد با رویکرد بانکداری پیوندی و توسعه و حمایت از مشاغل خانگی می‌شود، تأکید شده است.

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش عمومی

- تأمین امکانات و تجهیزات لازم جهت اجرای پروژه‌های اقتصاد مقاومتی مربوط به بخش در راستای مقابله با تحریم
- تأمین تجهیزات و امکانات لازم برای اجرای طرح جامع مالیاتی (در راستای افزایش سهم درآمدهای مالیاتی نسبت به درآمدهای نفتی)
- توجه به زیرساخت‌های لازم برای جذب سرمایه‌گذاران ایرانی خارج از کشور و جذب سرمایه‌های خارجی
- بهره‌برداری و توسعه تجهیزات و امکانات مربوط به سامانه‌های هوشمند مقابله با قاچاق کالا و ارز با محوریت ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش قضایی

- توجه به تکمیل امکانات و تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای مجتمع‌های قضایی، شوراهای حل اختلاف، دادگاه‌ها و دادسراهای سراسر کشور جهت تسهیل و تسریع در رسیدگی به امور محوله

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات

- توسعه زیرساخت‌های اقتصاد دانش بنیان و اقتصاد دیجیتال
- توسعه زیرساخت ارائه خدمات دولت الکترونیک به خصوص در روستاها و مناطق کمتر توسعه یافته
- توسعه فناوری‌های نوین
- توسعه زیرساخت‌های محتوایی بومی و حمایت از تولیدات بومی و داخلی

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش انرژی

- اختصاص اعتبارات لازم برای بهینه سازی و افزایش راندمان نیروگاه‌ها، نگهداشت و توسعه خطوط لوله و انبارهای نفت کشور و اجرای طرح ایمن‌سازی و هوشمند سازی جایگاه‌های CNG.

- تکمیل خطوط لوله گازرسانی به استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، خراسان جنوبی و جنوب کرمان با استفاده از منابع صادرات گاز (سهام شرکت ملی گاز ایران).
- اختصاص مبلغ شصت هزار میلیارد ریال بابت تأمین قیر مورد نیاز پروژه‌های عمرانی کشور
- اختصاص سهم ۵/۱۴ درصد حاصل از صادرات گاز طبیعی به شرکت ملی گاز ایران برای تداوم عملیات گازرسانی به شهرها و روستاهای کشور به خصوص مناطق محروم سیستان و بلوچستان، هرمزگان، کرمان و خراسان جنوبی

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش صنعت، معدن و تجارت

- کمک به توسعه زیرساخت‌های منطقه سنگان خواف
- ایجاد زیربنای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی
- ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع انرژی بر در سواحل جنوبی کشور
- برداشت داده‌های ژئوفیزیک هوایی
- تهیه نقشه‌های پهنه‌بندی مخاطرات زمین ساختی و لرزه‌خیزی
- زمین‌شناسی عمومی ایران (تهیه اطلاعات پایه)
- ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع انرژی بر در سواحل جنوبی کشور
- تأمین تجهیزات و تعمیر ساختمان‌های اداری
- کمک به تأمین زیربنای واحد فرآوری تیتانیوم کهنوج

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش حمل و نقل

- احداث و بهره‌برداری از حداقل ۱۰۰۰ کیلومتر انواع راه
- احداث و بهره‌برداری از حداقل ۳۳۲ کیلومتر راه آهن (خطوط جدید)
- ارتقای وضعیت زیرساخت‌های موجود جاده‌ای و ریلی از طریق تخصیص منابع مناسب با رویکرد جلوگیری از تخریب و اضمحلال زیرساخت‌های موجود
- جذب سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش غیردولتی در کلیه شقوق حمل و نقل نظیر آزادراه‌ها، سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در تأمین ناوگان ریلی، هوایی، جاده‌ای و...

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش منابع آب، کشاورزی و منابع طبیعی

- توجه به موضوع احیا و بازسازی آب‌بندان‌های استان‌های شمالی کشور
- تقویت اعتبارات کاداستر اراضی کشاورزی و ملی به منظور حفظ کاربری اراضی کشاورزی و تثبیت مالکیت دولت بر اراضی ملی
- توجه به تقویت اعتبارات طرح‌های تأمین آب شرب و آبرسانی به شهرها (اعتبار پیشنهادی برای طرح‌های آبرسانی و سدهای با هدف تأمین آب شرب در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در حدود ۲۴۲۱۴ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ رشدی در حدود ۲۴ درصد داشته است).

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش محیط زیست

- توجه ویژه به موضوع محیط زیست (حمایت از محیط بانان، حفاظت تنوع زیستی، پارک های ملی و مناطق تحت مدیریت سازمان)
- ارتقای سطح حفاظت محیط زیست از طریق کمک به تجهیز پاسگاه های حفاظتی، هوشمندسازی مناطق تحت مدیریت و تأمین تجهیزات مورد نیاز محیط بانان و یگان حفاظت محیط زیست.
- تقویت اعتبارات مربوط به حفاظت و احیای تالابها و رودخانه های در معرض خطر کشور.
- توجه جدی برای رفع معضل پسماندها در سطح کشور با تأکید بر استان های شمالی.

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش مسکن

- تکمیل خدمات زیربنایی اولیه برای ۳۰۰ هزار واحد مسکن مهر
- تکمیل بخشی از خدمات روبنایی مسکن مهر در شهرهای جدید (از جمله مدرسه، درمانگاه، کلانتری و مسجد)
- تکمیل و تحویل حدود ۳۰۰ هزار واحد مسکن مهر
- ادامه نوسازی و بازسازی ۴۸۶ محله با مساحت تقریبی ۲۸۰۰۰ هکتار
- استفاده از اعتبارات تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۹۷ مشتمل بر: ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال کمک بلاعوض برای تملک اراضی و تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی و ۲۱۱۹۵ میلیارد ریال وجوه اداره شده برای اعطای تسهیلات ساخت و ۱۵۰۰ میلیارد ریال وجوه اداره شده برای اعطای تسهیلات ودیعه اسکان موقت.

### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش عمران شهری و روستایی

- استفاده از سازوکارهای مختلف مالی و مشارکت بخش خصوصی در جهت اجرای طرح های عمرانی و خاتمه ۲۳ طرح در بخش آب و فاضلاب، جمعیت تحت پوشش خدمات فاضلاب به میزان قابل توجه و بیش از پیش بینی برنامه ششم توسعه افزایش خواهد یافت.
- فعال شدن وام بانک توسعه اسلامی جهت ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرهای اولویت دار ۳ استان ساحلی شمال کشور، گام مهمی در جهت حل معضل زیست محیطی مناطق ساحلی و بهبود کیفیت آب دریای خزر خواهد بود.
- بهره برداری از تصفیه خانه های عظیم فاضلاب اعم از شیراز، اهواز، ساری، کرج، کرمان، خرمشهر و آبادان و تصفیه خانه بسیاری از شهرهای کوچک شامل آشخانه، داران، کامیاران، نورآباد، و ... با اجرای بودجه سال ۹۸ محقق خواهد شد.
- استفاده از سرمایه بخش خصوصی جهت مشارکت در اجرای طرح های فاضلاب شهرهای کرمان، ابرکوه، اراک، بجنورد، بیرجند، تهران، پردیس، دامغان، رباط کریم، ساوه، سبزوار، سریشه، شهریار، طرقله، قائن، شهر قدیم و جدید هشتگرد، قزوین، ملارد، یزد، مشهد (سه پروژه) و شیراز جذب خواهد شد.
- تکمیل پروژه های تبدیل پسماند به انرژی در شهرهای نوشهر و ساری

- افزایش میزان تفکیک از مبدأ و دفن بهداشتی پسماند

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش سلامت و رفاه

- افزایش تعداد تخت‌های بیمارستانی جهت بیمارستان‌های جدید
- توجه به طرح‌های با پیشرفت فیزیکی بالا به منظور تکمیل و بهره برداری حداقل ۲۰ طرح بیمارستانی در سال ۹۸
- توجه به نوسازی و جایگزینی تجهیزات فرسوده و تأمین تجهیزات مورد نیاز بیمارستان‌ها
- تکمیل ورزشگاه‌های کارگری، گسترش فناوری اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نیز خرید تجهیزات توانبخشی سازمان بهزیستی کشور مورد توجه بیشتری قرار گرفته است.

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش فرهنگ، گردشگری و ورزش

- بهبود سرانه فضاهای فرهنگی کشور
- افزایش و بهبود پوشش شبکه‌های تلویزیونی و رادیویی
- توسعه فضاهای ورزشی دانشگاه‌ها
- بهبود سرانه فضاهای موزه‌ای، استاندارسازی و مقاوم‌سازی موزه‌ها مطابق با استانداردهای روز دنیا و تجهیز و بهبود سیستم‌های حفاظتی
- بهبود سرانه فضاهای ورزشی کشور از جمله زمین‌های چمن مصنوعی در مناطق روستایی

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش آموزش عالی

- افزایش اعتبار طرح‌های کمک به تکمیل فضاهای آموزشی و کمک آموزشی که حداقل ۵۰ درصد اعتبار آن‌ها از محل کمک خیرین و یا سایر منابع تأمین شده باشد از ۴۱۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به ۶۵۹ میلیارد ریال (رشد ۶۰ درصدی)
- پیش‌بینی مبلغ حدود ۱۴۱ میلیارد ریال اعتبار برای مقاوم سازی ساختمان‌های مراکز آموزش عالی در سال ۱۳۹۸ (رشد ۱۲۰ درصدی)
- پیش‌بینی مبلغ حدود ۳۷۴ میلیارد ریال اعتبار برای مدیریت سبز در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در سال ۱۳۹۸ (رشد ۵۱ درصدی)

#### رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش تحقیقات و فناوری

- افزایش ۱۰ درصدی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شامل افزایش ۱۴ درصدی طرح‌های تعمیراتی و تجهیزاتی و افزایش ۸ درصدی طرح‌های تأمین فضای پژوهشی و فناوری
- حمایت از احداث رصدخانه ملی ایران معادل ۱۹۳ میلیارد ریال
- حمایت از پارک‌های علم و فناوری (احداث پارک‌های جدید علم و فناوری)
- حمایت از تکمیل فضاهای پژوهشی و فناوری که ۵۰ درصد اعتبار آن‌ها از سایر منابع و یا خیرین تأمین شده باشد.





ادامه جدول ۹ - مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه ۱۳۹۸ بر حسب امور/ فصل

رقام به میلیارد ریال

شماره طبقه بندی	عنوان	۱۳۹۷ مصوب				لایحه ۱۳۹۸			
		پیوست ۱	متفرقه	اختصاصی	جمع	پیوست ۱	متفرقه	اختصاصی	جمع
۱۳۱۰۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه درامور اقتصادی	۱۰,۰۷۴	۲۸	۰	۱,۰۱۰۲	۱۳	۰	۱,۲۴۱	۱۳
۱۴۰۰۰۰۰۰	امور محیط زیست	۱,۸۳۰	۱۰۴	۰	۱,۹۳۴	۱۱۴	۰	۲,۵۴۶	۳۲
۱۴۰۱۰۰۰۰	فصل مدیریت پسماند	۰	۰	۰	۰	۲۰	۰	۲۰	-
۱۴۰۳۰۰۰۰	فصل کاهش آلودگی	۶۲۵	۰	۰	۶۲۵	۵۷۵	۰	۵۷۵	-۸
۱۴۰۴۰۰۰۰	فصل حفاظت از گونه‌های زیستی	۱,۱۱۵	۱۰۴	۰	۱,۲۱۹	۹۴	۰	۱,۷۶۵	۴۵
۱۴۰۵۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست	۹۰	۰	۰	۹۰	۱۸۶	۰	۱۸۶	۱۰۷
۱۵۰۰۰۰۰۰	امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۲۹,۰۱۰	۸,۴۰۵	۰	۳۷,۴۱۵	۲۸,۶۶۹	۷,۷۵۳	۳۶,۴۲۲	-۳
۱۵۰۱۰۰۰۰	فصل مسکن	۱۰۰	۱,۱۰۰	۰	۱,۲۰۰	۸۹	۱,۰۰۰	۱,۰۸۹	-۹
۱۵۰۲۰۰۰۰	فصل توسعه خدمات شهری، روستایی و عشایری	۱۲,۱۰۰	۶,۸۶۶	۰	۱۸,۹۶۵	۱۱,۲۳۰	۶,۳۵۹	۱۷,۵۸۹	-۷
۱۵۰۳۰۰۰۰	فصل آب و فاضلاب	۱۶,۴۱۱	۳۰۰	۰	۱۶,۷۱۱	۱۶,۶۰۴	۲۷۰	۱۶,۸۷۴	۱
۱۵۰۴۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۴۰۰	۱۳۹	۰	۵۳۹	۷۴۵	۰	۸۶۹	۶۱
۱۶۰۰۰۰۰۰	امور سلامت	۷,۶۳۹	۲۰,۴۸۳	۰	۲۸,۱۲۲	۶,۶۹۸	۶۱۴	۷,۳۱۲	-۷۴
۱۶۰۱۰۰۰۰	فصل بهداشت	۱۰	۶۲	۰	۷۲	۳۰	۵۴	۸۴	۱۵
۱۶۰۲۰۰۰۰	فصل درمان	۷,۶۲۹	۲۰,۲۹۱	۰	۲۷,۹۱۹	۶,۶۶۸	۴۵۶	۷,۱۲۳	-۷۴
۱۶۰۳۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور سلامت	۰	۱۳۰	۰	۱۳۰	۰	۱۰۵	۱۰۵	-۱۹
۱۷۰۰۰۰۰۰	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۳,۲۶۷	۴,۶۳۰	۰	۱۷,۸۹۸	۱۴,۴۳۷	۵,۱۸۵	۱۹,۶۲۲	۱۰
۱۷۰۱۰۰۰۰	فصل دین و مذهب	۱,۱۹۳	۲,۶۵۵	۰	۳,۸۴۸	۱,۲۲۳	۲,۶۸۱	۳,۹۰۴	۱
۱۷۰۲۰۰۰۰	فصل ورزش و تفریحات	۴,۹۵۵	۴۷۸	۰	۵,۴۳۳	۵,۱۸۱	۳۹۴	۵,۵۷۵	۳
۱۷۰۳۰۰۰۰	فصل فرهنگ و هنر	۲,۴۳۷	۰	۰	۲,۴۳۷	۲,۳۴۱	۰	۲,۳۴۱	-۴
۱۷۰۴۰۰۰۰	فصل میراث فرهنگی	۲,۶۴۹	۲۴۰	۰	۲,۸۸۹	۳,۱۴۴	۲۵۰	۳,۳۹۴	۱۷
۱۷۰۵۰۰۰۰	فصل رسانه	۱,۲۶۲	۰	۰	۱,۲۶۲	۱,۵۱۱	۰	۱,۵۱۱	۲۰

ادامه جدول ۹ - مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه ۱۳۹۸ بر حسب امور/فصل

ارقام به میلیارد ریال

شماره طبقه بندی	عنوان	مصوب ۱۳۹۷				لایحه ۱۳۹۸				رشد
		پیوست ۱	متفرقه	اختصاصی	جمع	پیوست ۱	متفرقه	اختصاصی	جمع	
۱۷۰۶۰۰۰۰۰	فصل گردشگری	۶۵۷	۱.۲۵۷	۰	۱.۹۱۴	۹۳۲	۱.۸۶۱	۰	۲.۷۹۲	۴۶
۱۷۰۷۰۰۰۰۰	فصل صنایع دستی	۱۰۰	۰	۰	۱۰۰	۹۰	۰	۰	۹۰	-۱۰
۱۷۰۸۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۴	۰	۰	۱۴	۱۴	۰	۰	۱۴	۰
۱۸۰۰۰۰۰۰۰	امور آموزش و پژوهش	۳۳۰.۶۴	۱.۳۵۳	۰	۳۴.۴۱۷	۳۸۰.۲۶	۱.۹۱۶	۰	۳۹.۹۴۲	۱۶
۱۸۰۱۰۰۰۰۰	فصل آموزش و پرورش عمومی	۱۶.۴۱۵	۹۷۰	۰	۱۷.۳۸۵	۱۸.۶۶۰	۱.۱۵۰	۰	۱۹.۸۱۰	۱۴
۱۸۰۲۰۰۰۰۰	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت آموزی	۲.۱۶۵	۰	۰	۲.۱۶۵	۲.۵۸۳	۰	۰	۲.۵۸۳	۱۹
۱۸۰۳۰۰۰۰۰	فصل آموزش عالی	۱۱.۹۷۹	۲۴۶	۰	۱۲.۲۲۵	۱۳.۸۷۰	۷۰۰	۰	۱۴.۵۷۰	۱۹
۱۸۰۴۰۰۰۰۰	فصل پژوهش‌های پایه	۳۱۹	۱۲۴	۰	۴۴۳	۴۳۸	۶۰	۰	۴۹۸	۱۲
۱۸۰۵۰۰۰۰۰	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای	۲۰.۱۲	۱۳	۰	۲۰.۲۵	۲۰.۱۶۵	۶	۰	۲۰.۱۷۱	۷
۱۸۰۶۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور آموزش و پژوهش	۱۷۳	۰	۰	۱۷۳	۳۱۰	۰	۰	۳۱۰	۷۹
۱۹۰۰۰۰۰۰۰	امور رفاه اجتماعی	۵۳۵	۴۵۸	۰	۹۹۳	۸۰۰	۲۹۷	۰	۱.۰۹۷	۱۱
۱۹۰۱۰۰۰۰۰	فصل امداد و نجات	۳۰	۰	۰	۳۰	۴۵	۰	۰	۴۵	۵۰
۱۹۰۲۰۰۰۰۰	فصل بیمه‌های اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	-
۱۹۰۳۰۰۰۰۰	فصل حمایتی	۴۶۲	۴۵۸	۰	۹۲۰	۶۴۲	۲۹۷	۰	۹۳۹	۲
۱۹۰۴۰۰۰۰۰	فصل توانبخشی	۴۳	۰	۰	۴۳	۱۱۳	۰	۰	۱۱۳	۱۶۳
۱۹۰۵۰۰۰۰۰	فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	-
	جمع امور دهگانه	۲۳۴.۸۵۰	۱۲۰.۸۷۷	۰	۴۸۳.۴۶۶	۲۴۸.۰۸۰	۹۰.۷۵۰	۰	۴۶۹.۴۵۲	-۳
	اعتبارات ردیف‌های متفرقه		۱۴۸.۰۰۴		۱۴۸.۰۰۴		۱۶۲.۳۴۳		۱۶۲.۳۴۳	۱۰
	منابع و مصارف دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها	۱۱۱.۸۴۴	۴.۴۴۵	۴.۵۶۰	۱۲۰.۸۴۹	۱۱۴.۰۰۰	۵.۰۲۵	۵.۲۰۲	۱۲۴.۲۲۷	۳
	جمع کل اعتبارات	۳۴۶.۶۹۴	۲۷۳.۳۲۶	۱۳۲.۲۹۸	۷۵۲.۳۱۹	۳۶۲.۰۸۰	۲۵۸.۱۱۸	۱۳۵.۸۲۴	۷۵۶.۰۲۲	۰

## توزیع اعتبارات عمرانی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی

در لایحه ۱۳۹۸ و مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۷ جدول ۱۰ - توزیع اعتبارات عمرانی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی

رشد (درصد)	لایحه ۹۸	قانون ۹۷	نام دستگاه
۰	۶۲۰.۱۹۸.۵۵۷	۶۲۰.۰۲۰.۷۰۹	جمع کل
-۷	۶۱۸.۵۰۰	۶۶۷.۱۳۰	نهاد ریاست جمهوری و دستگاه‌های تابعه
-۲۴	۴۵۰.۱۰۰	۵۹۲.۷۳۵	مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های تابعه
-۸	۶.۷۸۵.۵۲۸	۷.۳۴۰.۰۰۲	قوه قضائیه و دستگاه‌های وابسته
۱	۴.۳۰۰	۴.۲۵۶	مجمع تشخیص مصلحت نظام و دستگاه‌های وابسته
-۵۲	۲۱۰.۰۰۰	۴۳۳.۰۶۷	شورای نگهبان و دستگاه‌های تابعه
۰	۱۵۰	۱۵۰	دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری
۱۰۰۴۳	۸.۰۰۰	۷۰۰	شورای عالی امنیت ملی
۳۲	۸۶۱.۸۱۵	۶۵۰.۴۷۲	سازمان برنامه و بودجه کشور و دستگاه‌های تابعه
۵	۱۵۱.۶۰۰	۱۴۴.۶۰۰	سازمان اداری و استخدامی کشور
-۲۲	۸۴.۵۰۰	۱۰۷.۸۴۰	معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور و دستگاه‌های تابعه
۰	۲۳۹.۰۰۰	۲۳۹.۰۰۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران
۳۵	۲.۳۷۳.۰۰۰	۱.۷۵۸.۰۰۰	سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های وابسته
۲۱	۳.۹۵۵.۶۰۰	۳.۲۵۶.۲۸۵	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و دستگاه‌های وابسته
۱۱۳	۱۲۸.۰۰۰	۶۰.۰۰۰	سازمان بهزیستی کشور
۲۹	۲۲.۵۰۱	۱۷.۵۰۱	کمیته امداد امام خمینی (ره) - کمک
۵۰	۴۵.۰۰۰	۳۰.۰۰۰	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های وابسته
۳	۷۳۶.۲۰۰	۷۱۳.۲۷۵	دستگاه‌های اجرایی فرهنگی و تبلیغی
۰	۶.۷۰۷.۳۲۵	۶.۷۱۷.۷۲۵	سازمان انرژی اتمی و دستگاه‌های وابسته
۱۹	۱.۴۸۵.۱۰۰	۱.۲۴۹.۲۰۰	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
-۲	۳.۱۳۷.۰۴۹	۳.۱۹۴.۴۹۸	ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح و دستگاه‌های تابعه (وزارت دفاع، نیروی انتظامی، سپاه پاسداران، ارتش و...)
۴	۳.۲۰۰	۳.۰۸۰	دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی و دستگاه‌های تابعه
-۹	۸۸۷.۱۰۰	۹۷۶.۲۳۳	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و دستگاه‌های تابعه
۵	۳.۵۴۸.۵۰۰	۳.۳۷۶.۵۴۱	وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه‌های تابعه
-۱۶	۸۴۶.۷۰۲	۱.۰۰۲.۷۰۲	وزارت امور خارجه
۱۴	۱۹.۹۲۴.۴۰۳	۱۷.۴۷۶.۰۱۳	وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های تابعه
۴	۸.۶۳۹.۸۴۸	۸.۳۳۹.۸۶۵	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دستگاه‌های تابعه
۵۲	۹۳۳.۷۹۷	۶۱۳.۳۴۳	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
-۷	۲۱.۷۴۵.۰۰۷	۲۳.۴۲۳.۱۵۹	وزارت جهاد کشاورزی و دستگاه‌های وابسته
۰	۹۸.۵۰۰	۹۸.۵۰۰	وزارت دادگستری و دستگاه‌های وابسته
۷	۷۰.۷۲۶.۸۸۱	۶۵.۹۰۰.۸۳۴	وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های وابسته

۲۰	۲,۴۰۰,۹۰۴	۱,۹۹۳,۱۶۱	وزارت صنعت، معدن و تجارت و دستگاه‌های وابسته
۱۳	۱۴,۰۱۰,۳۹۰	۱۲,۴۰۹,۳۰۳	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دستگاه‌های وابسته
-۷	۲۳۴,۸۷۹	۲۵۲,۲۰۰	جهاد دانشگاهی و دستگاه‌های وابسته
-۵	۱,۸۹۲,۲۰۰	۱,۹۹۱,۴۳۴	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۶	۸,۳۹۲,۷۵۲	۷,۹۲۷,۳۱۸	وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه
-۱۴	۳۱۶,۰۰۰	۳۶۵,۴۵۳	وزارت نفت و دستگاه‌های تابعه
۷	۶۰,۹۶۸,۶۶۶	۵۶,۹۷۱,۳۸۶	وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه
-۱	۴,۵۰۷,۰۰۰	۴,۵۵۳,۲۰۴	وزارت ورزش و جوانان و دستگاه‌های تابعه
۶	۲۴۸,۰۷۹,۹۹۷	۲۳۴,۸۵۰,۱۶۵	جمع دستگاه‌های ملی
۲	۱۱۴,۰۰۰,۰۰۰	۱۱۱,۸۴۴,۳۶۰	استان‌ها
-۶	۲۵۸,۱۱۸,۵۶۰	۲۷۳,۳۲۶,۱۸۴	ردیف‌ها متفرقه

با توجه به جدول فوق دستگاه‌های شورای عالی امنیت ملی با ۱۰۴۳ درصد رشد و سازمان بهزیستی کشور با ۱۱۳ درصد رشد، بیشترین افزایش در اعتبارات عمرانی را داشته‌اند. سایر دستگاه‌هایی که در صدر افزایش اعتبارات عمرانی هستند شامل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان بهزیستی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های وابسته، سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های وابسته هستند.

دستگاه‌هایی که کاهش اعتبارات عمرانی آن‌ها در لایحه ۱۳۹۸ بیش از ۱۰ درصد بوده است به ترتیب شامل شورای نگهبان و دستگاه‌های تابعه، مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های تابعه، معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور و دستگاه‌های تابعه و وزارت نفت و دستگاه‌های تابعه هستند.

## مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

یونس تیموری

### مقدمه

لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸ با مبلغ یک میلیون و هفتصد هزار میلیارد تومان بسته شده است که حدود ۳۹ درصد نسبت به بودجه کل سال ۱۳۹۷ رشد داشته است. اما از این میزان رشد، تنها ۴/۴ درصد سهم منابع عمومی بودجه بوده و ۲/۹ درصد آن نیز حاصل رشد منابع درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های دولتی است. سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از رشد مذکور، ۹۲ درصد می‌باشد. جدول زیر منابع بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد.

جدول ۱- منابع کلی بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸- میلیارد ریال

منابع درآمدی	مصوب ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	رشد نسبت به سال قبل
درآمدها	۲,۱۶۱,۹۰۰	۲,۰۸۶,۷۵۵	-۳,۵
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۰۷۵,۶۰۰	۱,۴۸۰,۳۸۲	۳۷,۶
واگذاری دارایی‌های مالی	۶۳۰,۴۰۰	۵۱۰,۰۰۰	-۱۹,۱
جمع منابع عمومی دولت	۳,۸۶۷,۹۰۰	۴,۰۷۷,۱۳۷	۵,۴
درآمدهای اختصاصی دولت	۵۷۰,۷۳۸	۷۰۹,۱۲۷	۲۴,۲
منابع شرکت‌های دولتی	۸,۳۹۱,۲۴۷	۱۲,۷۴۷,۵۴۵	۵۲
کل بودجه کشور	۱۲,۲۳۱,۵۲۴	۱۷,۰۳۲,۳۳۲	۳۹,۲

جدول بالا بدین معنی است که با کاهش درآمدهای عمومی و منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، به ترتیب به میزان ۳/۵ و ۱۹/۱ درصد، دولت برای تأمین مالی هزینه‌های خود در سال ۹۸، بیشتر به منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تکیه دارد که درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، حدود ۹۶ درصد از منابع مذکور را تشکیل می‌دهد. بطور متوسط درآمدهای حاصل از فروش نفت طی سال‌های ۹۸-۱۳۹۲ حدود ۳۰ درصد از منابع عمومی دولت را در بودجه‌های سنواتی به خود اختصاص داده و در لایحه بودجه ۱۳۹۸، این مقدار به ۳۵ درصد رسیده است. همانطور که ملاحظه خواهیم کرد، بخش قابل توجهی از این درآمدها، به منظور پوشش هزینه‌های عمومی بودجه و نه در بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صرف خواهد شد. بنابراین اگر سایر وابستگی‌های بودجه به درآمدهای نفتی که در ردیف‌های متعدد درآمدهای

عمومی، واگذاری دارایی‌های مالی و حتی ردیف‌های دیگر واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ردپای آن دیده می‌شود را کنار بگذاریم، وابستگی مستقیم منابع بودجه عمومی دولت به نفت در لایحه سال ۱۳۹۸، رقمی حدود ۳۱ درصد است. بطوریکه در لایحه بودجه ۹۸، دومین منبع درآمدی اولویت‌دار بعد از درآمدهای مالیاتی می‌باشد.

جدول (۲) اولویت‌های درآمدی منابع تأمین مالی لایحه بودجه براساس سال ۱۳۹۸، به همراه رشد تغییرات آن‌ها نسبت به سال ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

جدول ۲- اهمیت ردیف‌های درآمدی بودجه در سال‌های ۱۳۹۷ و ۹۸ و نرخ رشد آن‌ها- میلیارد ریال و درصد

منبع درآمدی	رتبه	۱۳۹۷	۱۳۹۸	نرخ رشد
درآمدهای مالیاتی	۱	۱۴۲۰۷۷۴	۱۵۳۵۷۴۶	۸,۰۹
ارزش فروش نفت خام و میعانات گازی	۲	۱۰۱۰۱۰۰	۱۴۲۵۳۸۲	۴۱,۱
فروش اوراق مالی	۳	۳۸۵۰۰۰	۴۴۰۰۰۰	۱۴,۳
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۴	۳۷۷۲۵۹	۲۵۲۶۰۶	-۳۳,۰۴
درآمدهای متفرقه	۵	۱۷۷۲۵۵	۱۵۰۴۵۲	-۱۵,۱
درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا	۶	۱۰۹۸۵۶	۹۷۶۷۶	-۱۱,۰۸
درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات	۷	۷۶۷۰۶	۵۰۲۷۶	-۳۴,۴۵
فروش و واگذاری اموال منقول و غیر منقول	۸	۲۵۵۰۰	۴۵۰۰۰	۷۶,۴۷
وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی	۹	۶۷۵۰۰	۳۶۰۰۰	-۴۶,۶
دریافت اصل وام‌ها	۱۰	۲۲۴۱۴	۲۱۳۲۹	-۴,۸۴
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱	۴۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	-۷۵
برگشتی از پرداختی سال‌های قبل	۱۲	۴۶۸۷	۸۱۷۱	۷۴,۳۳
درآمد حاصل از سایر واگذاری‌ها	۱۳	۳۵۰۰	۴۰۰۰	۱۴,۲۸
استفاده از تسهیلات خارجی	۱۴	۳۵۵۰	۵۰۰	-۸۵,۹
استفاده از موجودی صندوق توسعه ملی	۱۵	۱۴۳۷۵۰	۰,۰۰۱	-۱۰۰
کمک‌های اختصاصی	۱۶	۰	۰	۰

مطابق جدول (۲) درآمدهای مالیاتی، درآمد حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، فروش اوراق مالی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و درآمدهای متفرقه در هر دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ پنج رتبه نخست ردیف منابع تأمین درآمدی بودجه هستند. بطوریکه از بین این ردیف‌ها تنها درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و فروش اوراق مالی است که نسبت به سال قبل، رشد مثبت داشته و به ترتیب دارای نرخ ۸/۱، ۴۱/۱ و ۱۴/۳ درصدی هستند و سایر درآمدها کاهش یافته‌اند. افزایش حاصل از محل درآمدهای مالیاتی معادل حدوداً ۱۱۵۰۰ میلیارد تومان و از محل فروش نفت تقریباً ۴۱۵۰۰ میلیارد تومان و فروش اوراق مالی نیز ۵۵۰۰ میلیارد تومان است. بیشترین افزایش مربوط به درآمد حاصل از فروش نفت خام است که البته از ناحیه افزایش تولید و صادرات نفت نبوده، بلکه بواسطه نرخ ارز بطور متوسط ۵۷۰۰ تومان در بودجه، این افزایش اتفاق خواهد افتاد. افزایش ۵۵۰۰ میلیارد تومانی فروش اوراق مالی در سال ۱۳۹۸ در کنار کاهش

هزینه‌های بازپرداخت اوراق به میزان ۳۸۰۰ میلیارد تومانی در این سال، به معنی به تعویق انداختن بدهی‌های مالی دولت است که می‌تواند برای سال‌های بعدی نگران کننده باشد.

یکی دیگر از ردیف‌های درآمدی که تاحدودی با افزایش همراه است، درآمدهای حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت است که نسبت به سال ۱۳۹۷ افزایش ۷۶ درصدی دارد. منابع حاصل از این نوع واگذاری برای سال ۱۳۹۸، ارزش ۴۵۰۰ میلیارد تومان است که نسبت به سال قبل، به میزان تقریباً ۲۰۰۰ میلیارد تومان بیشتر به منابع درآمدی دولت اضافه می‌کند. اما مطابق با جدول (۲) سایر ردیف‌های درآمدی لایحه بودجه سال ۹۸ با کاهش همراه است. بطوریکه برآیند این کاهش و افزایش ردیف‌های درآمدی، نهایتاً براساس جدول (۱) افزایش حدود بیست هزار میلیارد تومانی منابع عمومی دولت است که در واقع یک افزایش ۵/۴ درصدی منابع مذکور می‌باشد. علاوه بر روند و وضعیت حاکم بر کلیت منابع درآمدی بودجه، وضعیت مشابهی بر روند اجزای این منابع نیز حاکم است. در ادامه هر یک از اجزای درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲- منابع عمومی لایحه بودجه

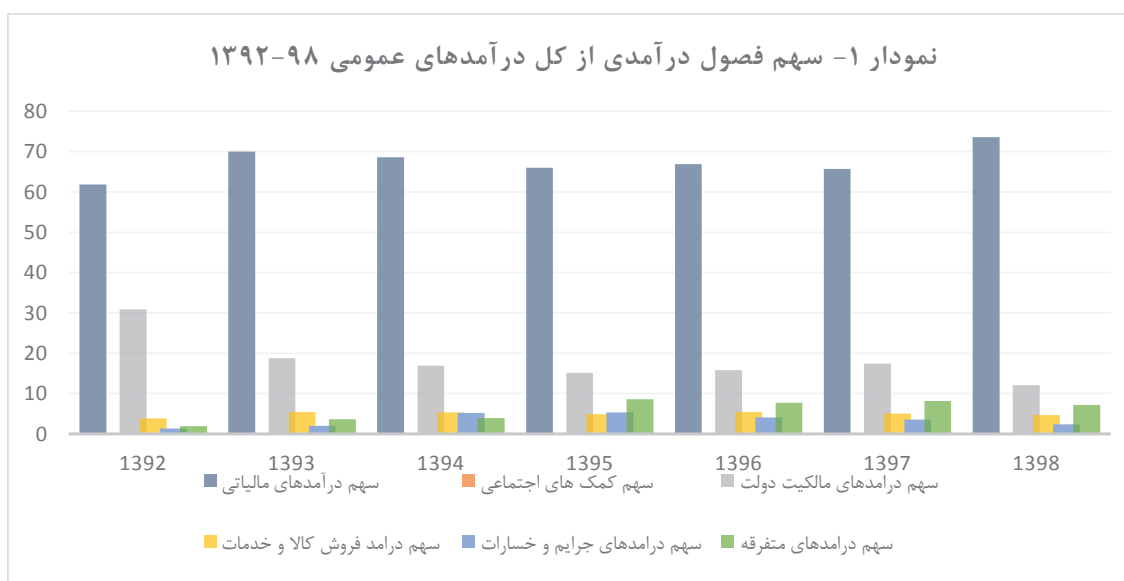
### ۱-۲ درآمدهای عمومی

میزان کل درآمدهای عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۰۸،۶۷۶ میلیارد تومان است که تقریباً ۷۴ درصد آن یعنی ۱۵۳،۵۷۵ میلیارد تومان مربوط به درآمدهای مالیاتی می‌باشد. جدول (۳) اجزای درآمدهای عمومی به همراه سهم هر یک از آن‌ها از کل این نوع درآمدها را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ را نشان می‌دهد. ستون آخر رشد اجزای مذکور را در لایحه ۹۸ نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

جدول ۳- اجزای درآمدهای عمومی و سهم آن‌ها برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۲؛ میلیارد ریال - درصد

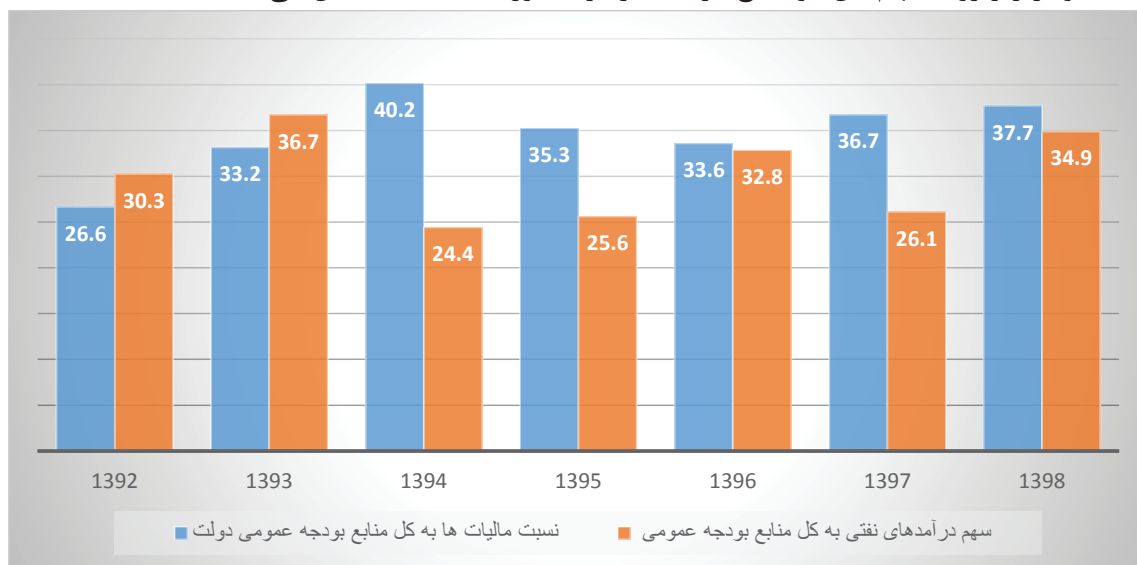
	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
رشد	لايحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
درآمدها	۳۰۸۶۷۵۵	۲۱۶۱۸۵۰	۱۷۴۰۹۶۲	۱۵۷۳۸۰۰	۱۲۸۸۵۰۹,۲	۱۰۰۳۴۸۷,۵	۹۰۶۵۳۷,۴	-۳,۴۷۳۶۵
درآمدهای مالیاتی	۱۵۳۵۷۴۶	۱۴۲۰۷۷۴	۱۱۶۴۵۸۵	۱۰۳۸۳۰۰	۸۸۳۸۵۹,۹	۷۰۲۵۴۵,۱	۵۶۰۷۷۴,۲	۸,۰۹۳۲۰,۹
سهم درآمدهای مالیاتی	۷۳,۵۹۴۹۴	۶۵,۷۲۰۲۹	۶۶,۸۹۳۱۹	۶۵,۹۷۴۰۸	۶۸,۵۹۵۵۴	۷۰,۰۱۰۳۵	۶۱,۸۵۸۹۲	۱۱,۹۸۲۰۷
کمک‌های اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
سهم کمک‌های اجتماعی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۳۵۲۶۰۶	۳۷۷۲۵۹	۲۷۵۶۵۸	۲۳۸۸۹۴	۲۱۷۹۴۰,۳	۱۸۸۹۵۶,۶	۲۸۰۱۷۰,۶	-۳۳,۰۴۱۸
سهم درآمدهای مالکیت دولت	۱۲,۱۰۵۲۱	۱۷,۴۵۰۷۵	۱۵,۸۳۳۶۶	۱۵,۱۷۹۴۴	۱۶,۹۱۴۱۴	۱۸,۸۲۹۹۹	۳۰,۹۰۵۵۸	-۳۰,۶۳۲۲
درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا	۹۷۶۷۶	۱۰۹۸۵۶	۹۴۵۰۹	۷۶۷۹۵	۶۸۷۰۷,۸	۵۴۸۸۲,۹	۳۵۲۳۴,۴	-۱۱,۰۸۷۲
سهم درآمد فروش کالا و خدمات	۴,۶۸	۵,۰۸	۵,۴۳	۴,۸۸	۵,۳۳	۵,۴۷	۳,۸۸	-۷,۸۷۴۰۲
درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات	۵۰۲۷۶	۷۶۷۰۶	۷۱۵۲۷	۸۴۶۲۸	۶۷۰۹۵,۱	۲۰۲۲۸,۹	۱۲۴۱۲,۹	-۳۴,۴۵۶۲
سهم درآمدهای جرائم و خسارات	۲,۴۱	۳,۵۵	۴,۱۱	۵,۳۸	۵,۲۱	۲,۰۲	۱,۳۷	-۳۲,۱۱۲۷
درآمدهای متفرقه	۱۵۰۴۵۲	۱۷۷۲۵۵	۱۳۴۶۸۳	۱۳۵۱۹۹	۵۰۹۰۶	۳۶۸۷۳,۸	۱۷۹۵۵,۳	-۱۵,۱۲۱۲
سهم درآمدهای متفرقه	۷,۲۱	۸,۲	۷,۷۴	۸,۵۹	۳,۹۵	۳,۶۷	۱,۹۸	-۱۲,۰۷۳۲

بطور کلی درآمدهای عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۹۸، با ۳/۵ درصد کاهش نسبت به سال قبل مواجه بوده و از ۲۱۶ هزار میلیارد تومان به ۲۰۸ میلیارد تومان رسیده است. این در حالی است که از بین اجزای مختلف درآمدهای عمومی، تنها درآمدهای مالیاتی است که دارای رشد مثبت بوده و حدود ۸ درصد افزایش یافته است. در واقع براساس لایحه ۹۸، درآمدهای مذکور به میزان حدود ۱۵۳ هزار میلیارد تومان تعیین شده است که تقریباً ۱۱۵۰۰ میلیارد تومان نسبت به سال قبل افزایش دارد. افزایش فوق درآمدهای مالیاتی در حالی که بقیه اجزای درآمد عمومی کاهش یافته است، نمی‌تواند ساختار مناسبی از منابع درآمدی بودجه را شکل دهد.





نمودار بالا سهم هر یک از اجزای درآمدهای عمومی را برای دوره ۹۸-۹۲ نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، سهم درآمدهای مالیاتی فاصله بیشتری با اجزای دیگر پیدا کرده و همزمان سهم همه اجزای باقیمانده کاهش یافته است. بطوریکه سهم مالیات‌ها از درآمدهای عمومی در این سال، بیشترین مقدار را در طول دوره دارد. اینکه سهم درآمدهای مالیاتی افزایش یافته، نکته مثبتی برای بودجه سال ۱۳۹۸ است. اما این سهم با هزینه کاهش سایر درآمدهای عمومی، بیشتر شده و همانطور که ملاحظه می‌شود، نسبت اجزای مختلف درآمدی از کل درآمدهای عمومی در سال ۹۸، نسبت به سال ۹۷ کاهش بیشتری داشته و اختلاف سهم آن‌ها با درآمدهای مالیاتی بیشتر از قبل شده است. در شرایطی که رکود اقتصادی، کاهش تولید و درآمدهای مردم بر اقتصاد کشور حاکم است، افزایش بی‌سابقه سهم درآمدهای مالیاتی در مقایسه با سایر اجزای درآمد عمومی، نمی‌تواند رویکرد منطقی در مواجهه با مسائل و مشکلات واقعی جامعه باشد. منابع درآمدی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ براساس دو منبع اصلی درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی تأمین مالی شده است. در واقع، ۷۳ درصد کل منابع بودجه عمومی ۹۸ توسط دو منبع مذکور پوشش داده شده است. نمودار زیر روند سهم این دو منبع درآمدی را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.



نمودار ۲- سهم درآمدهای مالیاتی و درآمد حاصل از فروش نفت در منابع بودجه عمومی

نمودار بالا نشان می‌دهد بطور متوسط ۶۵ درصد کل منابع عمومی بودجه در طول سال‌های ۹۸-۱۳۹۲، توسط درآمدهای نفتی و مالیات‌ها تأمین شده است و این در سال ۱۳۹۸ به ۷۳ درصد رسیده است که بالاتر از میانگین سهم ۷ سال اخیر آن‌ها می‌باشد. روند بالا نشان می‌دهد تمرکز منابع و کاهش تنوع درآمدها در بودجه‌های سنواتی، بویژه از سال ۱۳۹۴ به بعد بیشتر به سمت تکیه بر نفت و مالیات، حرکت کرده و این با شرایط حاکم بر وضعیت اقتصادی کشور و روابط خارجی آن با سایر کشورها، بویژه بازگشت تحریم‌ها و کاهش محتمل فروش نفت در سال ۱۳۹۸، نمی‌تواند چشم‌انداز مناسبی برای اقتصاد داشته باشد.

## ۲-۲ درآمدهای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

بعد از درآمدهای عمومی بودجه، درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان حدود ۱۴۸ هزار میلیارد تومان، دومین منبع تأمین مالی منابع عمومی دولت است که ۱۴۲،۵۰۰ میلیارد تومان آن مربوط به درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی در بودجه سال ۹۸ می‌باشد. در نمودار (۲) سهم درآمدهای فروش نفت در بودجه سال آینده، نسبت به سال قبل، حدود ۱۰ درصد افزایش یافته و از ۲۶ درصد در سال ۹۷ به ۳۵ درصد در لایحه بودجه ۹۸ رسیده است. البته این افزایش درآمد فروش نفت، نه بخاطر پیش‌بینی افزایش صادرات نفت خام بلکه از محل تعیین نرخ ارز در بودجه سال ۹۸، بطور میانگین به میزان ۵۷۰۰ تومان می‌باشد که نسبت به سال قبل افزایش یافته است. این در حالی است که صادرات نفت خام در سال جاری، ۲/۵ میلیون بشکه در روز برآورد شده در حالیکه، بودجه سال ۱۳۹۸، با پیش‌بینی درآمد حاصل از صادرات ۱/۵ میلیون بشکه در روز بسته شده است. اما با این حال، درآمدهای حاصل از فروش نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ به میزان ۴۱۵۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. جدول زیر، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه را برای سال‌های ۹۸-۹۲ نشان می‌دهد.

جدول ۴- اجزای درآمدهای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و سهم آن‌ها برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۲؛ میلیارد ریال- درصد

	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
نرخ رشد	لايحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۷,۶۳	۱۴۸,۰۳۸۲	۱۰۷,۵۶۰۰	۱۱۸,۹۵۰۰	۷۹,۰۵۰۰	۵۶۴,۸۲۴,۴	۷۹۸,۷۹۵	۷۰۲,۸۵۶,۷
ارزش فروش نفت خام و میعانات گازی	۴۱,۱۱	۱۴۲,۵۳۸۲	۱۰۱,۰۱۰۰	۱۱۳,۹۰۰۰	۷۵,۴۰۰۰	۵۳۷,۳۶۶,۴	۷۷۷,۹۹۳	۶۳۶,۶۵۶,۷
سهم درآمدهای نفتی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۲,۵۲۸	۹۶,۲۸	۹۳,۹۱	۹۵,۷۵	۹۵,۳۸	۹۵,۱۳	۹۷,۳۹	۹۰,۵۸
فروش و واگذاری اموال منقول و غیر منقول	۷۶,۴۷	۴۵,۰۰۰	۲۵۵,۰۰	۱۵۵,۰۰	۱۵۵,۰۰	۱۷۴,۵۸	۱۰۸,۰۲	۵۶۲,۰۰
متوسط سهم درآمدهای فروش اموال از واگذاری دارایی‌های ...	۲۸,۲۱	۳,۰۳	۲,۳۷	۱,۳۰	۱,۹۶	۳,۰۹	۱,۳۵	۷,۹۹
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	-۷۵	۱۰۰۰۰	۴۰۰۰۰	۳۵۰۰۰	۳۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۰۰۰
متوسط سهم واگذاری طرح‌های تملک سرمایه‌ای از دارایی‌های ...	-۸۱,۸۳	۰,۶۷	۳,۷۱	۲,۹۴	۳,۷۹	۱,۷۷	۱,۲۵	۱,۴۲

مطابق با جدول بالا، درآمد فروش نفت خام در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، نسبت به مصوبه سال ۱۳۹۷ با رشد ۴۱ درصدی همراه است و میزان آن از ۱۰۱ هزار میلیارد تومان به ۱۴۲ هزار میلیارد تومان رسیده است که بواسطه آن ۹۶ درصد درآمدهای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده است. اما نکته دیگر اینکه تراز درآمد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۹۸، با مزاد به میزان ۸۶ هزار میلیارد تومانی مواجه می‌باشد؛ که این میزان برای جبران کسری تراز عملیاتی و پوشش هزینه‌های عمومی سال آینده اختصاص داده شده است. در حالیکه این سهم براساس طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای باید صرف هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای شود. بخش دیگر درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای،

مربوط به فروش اموال منقول و غیرمنقول و واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ترتیب به میزان ۴۵۰۰ میلیارد تومان و هزار میلیارد تومان است که مجموعاً سهم ۴ درصدی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهند. رشد درآمدی حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به سال جاری، ۷۶ درصد است که رشد قابل توجهی می‌باشد. بطوریکه از ۲۵۰۰ میلیارد تومان مصوب ۹۷ به ۴۵۰۰ میلیارد تومان رسیده است. اما در مقابل، به همان اندازه درآمدهای حاصل از واگذاری طرح‌های تملک سرمایه‌ای کاهش رشد خواهد داشت. این نوع درآمدها، رشد ۷۵- درصدی را در بودجه سال ۹۸ دارد و مقدار آن از ۴۰۰۰ به ۱۰۰۰ میلیارد تومان کاهش می‌یابد. به همین دلیل، سهم منابع مذکور از درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، از ۳/۷ درصد در سال ۹۷ به ۰/۶۷ درصد در لایحه بودجه ۹۸ کاهش یافته است. همچنین سهم آن‌ها از کل منابع عمومی دولت نیز از یک درصد در ۹۷ به ۰/۲۵ درصد در بودجه ۹۸ رسیده است.

### ۳-۲ درآمدهای واگذاری دارایی‌های مالی

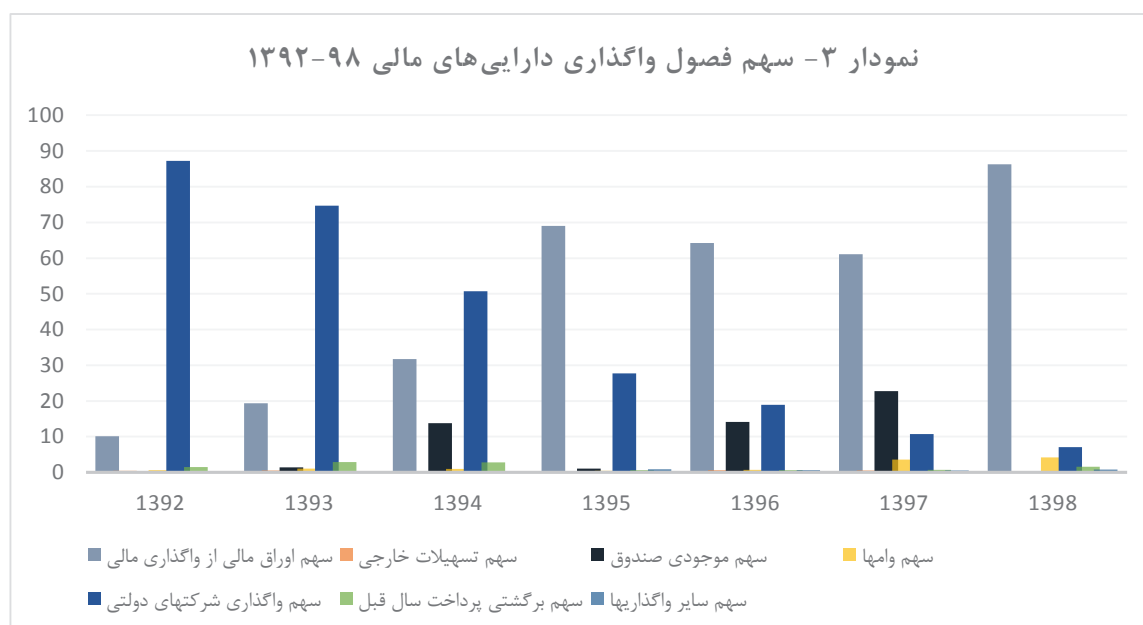
حجم درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۹۸ معادل ۵۱۰۰۰ میلیارد تومان است که همانند درآمدهای عمومی، با رشد منفی نسبت به بودجه مصوب ۹۷ همراه است. نرخ رشد درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، ۱۹/۱- درصد بوده و از ۶۳ هزار میلیارد تومان در سال ۹۷ به ۵۱ هزار میلیارد تومان کاهش یافته است. جدول زیر اجزای درآمدهای واگذاری مالی را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.

جدول ۵- اجزای واگذاری دارایی‌های مالی و نرخ رشد نسبت به سال ۹۷؛ میلیارد ریال-درصد

	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
نرخ رشد	لايحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۹,۰۹-	۵۱,۰۰۰	۶۳,۰۴۰	۵۳۷,۰۰۰	۵۷۹,۶۰۰	۳۴۷,۰۳۳,۵	۳۰۹۳,۷۶	۴۹۴,۹۸۷
فروش اوراق مالی	۱۴,۲۸	۴۴,۰۰۰	۳۸۵,۰۰۰	۳۴۵,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۱۱,۰۰۰	۶,۰۰۰	۵,۰۰۰
سهم اوراق مالی از واگذاری مالی	۴۱,۲۶	۸۶,۲۷	۶۱,۰۷	۶۴,۲۴	۶۹,۰۱	۳۱,۶۹	۱۹,۳۹	۱۰,۱۰
استفاده از تسهیلات خارجی	۸۵,۹-	۵۰۰	۳۵۵۰	۳۵۵۰	۱۴۹۲	۶۴,۲	۱۶۴۴	۲۴۰۴
سهم تسهیلات خارجی	۸۲,۵-	۰,۰۹۸	۰,۵۶	۰,۶۶	۰,۲۵	۰,۰۱۸	۰,۵۳	۰,۴۸
استفاده از موجودی صندوق توسعه ملی	۱۰۰-	* ۰,۰۰۱	۱۴۳۷۵۰	۷۵۹۰۰	۵۹۹۴	۴۷۷۵۰	۴۳۱۲	۰
سهم موجودی صندوق	۱۰۰-	۱,۹۶۱E-۰۷	۲۲,۸۰	۱۴,۱۳	۱,۰۳	۱۳,۷۵	۱,۳۹	۰
دریافت اصل وام‌ها	۴۸۴-	۲۱۳۲۹	۲۲۴۱۴	۳۹۷۰,۵	۲۷۶۸	۳۵۴۱	۳۴۲۰,۲	۲۹۷۸
سهم وام‌ها	۱۷,۶۲	۴,۱۸	۳,۵۵	۰,۷۳	۰,۴۷	۱,۰۲	۱,۱۰	۰,۶۰۱
وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی	۴۶,۶۶-	۳۶۰۰	۶۷۵۰۰	۱۰۱۵۰۰	۱۶۰۵۰۰	۱۷۶۰۰۰	۲۳۱۰۰۰	۴۳۲۰۰۰
سهم واگذاری شرکت‌های دولتی	۳۴,۰۷-	۷,۰۵۸	۱۰,۷۰	۱۸,۹۰	۲۷,۶۹	۵۰,۷۱	۷۴,۶۶	۸۷,۲۷
برگشتی از پرداختی سال‌های قبل	۷۴,۳۳	۸۱۷۱	۴۶۸۷	۳۶۳۳,۵	۳۸۶۷,۷	۹۶۷۸,۳	۹۰۰۰	۷۶۰۵
سهم برگشتی پرداخت سال قبل	۱۱۵,۴۸	۱,۶۰۲	۰,۷۴	۰,۶۷	۰,۶۶	۲,۷۸	۲,۹۰۹	۱,۵۳۶
درآمد حاصل از سایر واگذاری‌ها	۱۴,۲۸	۴۰۰۰	۳۵۰۰	۳۵۰۰	۵۰۰۰	۰	۰	۰
سهم سایر واگذاری‌ها	۴۱,۲۶	۰,۷۸	۰,۵۵	۰,۶۵	۰,۸۶	۰	۰	۰

\* قرار دادن مبلغ یک میلیون ریال برای استفاده از موجودی صندوق توسعه ملی در ردیف این جدول، اشاره به آن بخش از ماده واحده لایحه ۱۳۹۸ دارد که در آن به دولت اجازه داده شده تا از محل وصول مازاد منابع عمومی (به ویژه منابع حاصل از صادرات نفت خام) و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی را تا سقف ۴۰ هزار میلیارد تومان افزایش یابد (سقف دوم لایحه بودجه ۹۸).

از بین اجزایی که در جدول بالا اشاره شده است، تنها فروش اوراق مالی نسبت به سال ۱۳۹۷، افزایش داشته و نرخ رشد آن ۱۴ درصد است. حجم فروش اوراق مذکور در سال ۱۳۹۷ میزان ۳۸۵۰۰ میلیارد تومان بوده است که این مقدار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، به چهل و چهار هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. بطوریکه این میزان، ۸۶٫۳ درصد از منابع واگذاری دارایی‌های مالی را در لایحه تشکیل می‌دهد. در مقابل، سایر اجزای واگذاری دارایی‌های مالی در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل، کاهش داشته و رشد منفی دارند. نمودار زیر سهم هر یک از اجزای واگذاری دارایی‌های مالی را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.



ملاحظه می‌شود سه جزء از اجزای درآمدی نمودار بالا در دوره مورد بررسی دچار تغییر شده و سهم سایر اجزا تقریباً ثابت است. سهم واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۹۲، حدود ۸۷ درصد واگذاری دارایی‌های مالی را در بودجه تشکیل داده است. در حالیکه این سهم بطور یکنواخت کاهش یافته و نهایتاً در سال ۱۳۹۷ به ۱۱ درصد رسیده که مقدار آن ۶۷۵۰ میلیارد تومان شده است. در ادامه درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۹۸ به ۳۶۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته که نرخ رشد ۴۷- درصدی را نسبت به سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. بر همین اساس در نمودار بالا، سهم این نوع از درآمدها از واگذاری دارایی‌های مالی، به ۷ درصد تنزل پیدا کرده است. در مقابل این کاهش، سهم فروش اوراق مالی و سهم موجودی صندوق در سال‌های اخیر در حال افزایش می‌باشد. بطوریکه سهم فروش اوراق مالی از ۱۰ درصد دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۲ به ۸۶ درصد در لایحه بودجه سال آینده افزایش یافته است.

میزان فروش اوراق مالی در بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، مقدار ۳۸۵۰۰ میلیارد تومان بوده است که این میزان در لایحه بودجه ۹۸ به ۴۴۰۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته که به معنی رشد ۱۴ درصدی فروش اوراق مالی در بودجه ۹۸ نسبت به سال گذشته است. همانطور که در بخش بعد خواهیم دید، افزایش فزاینده تأمین مالی درآمدها از ناحیه فروش اوراق مالی در بودجه‌های سنواتی دولت، با کاهش هزینه بازپرداخت اوراق مالی در بخش تملک دارایی‌های مالی همراه است. این به معنی به تعویق انداختن هزینه‌های بازپرداخت و افزایش بدهی‌های دولت در سال‌های آتی است که باید به نحو صحیحی مدیریت شود.

### ۳- مصارف عمومی بودجه

بخش مصارف عمومی لایحه بودجه ۱۳۹۸ در دو قسمت مصارف کلان بودجه و مصارف به تفکیک امور و فصول بودجه بررسی می‌شود. در قسمت مصارف به تفکیک اجزای کلان اعم از هزینه‌های عمومی، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی به همراه فصول کلان آن‌ها و در قسمت دوم نیز هر یک از هزینه‌های عمومی و سرمایه‌ای به تفکیک امور و فصول بودجه سالانه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۳-۱ اجزای کلان مصارف بودجه

کل مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدوداً معادل رقم ۴۰۷ هزار میلیارد تومان است که نسبت به کل مصارف مصوب بودجه سال ۱۳۹۷ یعنی ۳۸۷ هزار میلیارد تومان، تقریباً رشد ۵/۴ درصدی داشته است. جدول زیر اجزای مصارف کلان بودجه را برای بودجه مصوب ۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۹۸ نشان می‌دهد.

جدول ۶- مصارف کلی بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸؛ میلیارد ریال- درصد

مصارف بودجه	مصوب ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	رشد نسبت به سال قبل
هزینه‌ها	۲,۹۳۹,۹۰۰	۳,۲۰۶,۹۰۹	۹,۱
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۲۰,۰۰۰	۶۲۰,۱۹۸	۰,۰۳
تملك دارایی‌های مالی	۳۰۷,۹۰۰	۲۵۰,۰۲۹	-۱۸,۸
جمع مصارف عمومی دولت	۳,۸۶۷,۸۰۰	۴,۰۷۷,۱۳۷	۵,۴
هزینه‌های اختصاصی دولت	۵۷۰,۷۳۹	۷۰۹,۱۲۷	۲۴,۲
مصارف شرکت‌های دولتی	۸,۳۹۱,۲۴۷	۱۲,۷۴۷,۵۴۵	۵۲
کل بودجه کشور	۱۲,۲۳۱,۵۲۴	۱۷,۰۳۲,۳۳۲	۳۹,۲

جدول بالا نشان می‌دهد که بخش عمده رشد مصارف عمومی دولت در هزینه‌های عمومی بودجه متمرکز شده و نرخ رشد ۹/۱ درصدی را برای این نوع هزینه‌ها موجب شده است. این در حالی است که هزینه‌های سرمایه‌ای دولت در بودجه ۹۸ تغییر چندانی در مقایسه با مصوب سال قبل نداشته و حدود همان ۶۲ هزار میلیارد تومان باقی مانده است. در واقع تقریباً همه درآمدهای اضافی ایجاد شده ناشی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال قبل (جدول ۱)، که حدوداً رشد ۳۸ درصدی دارد، در لایحه سال ۹۸ به پوشش هزینه‌های عمومی اختصاص داده شده است. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری عمومی دولت در سال ۱۳۹۸، به همان مقدار

سال قبل است و این یعنی نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت در سال آینده تقریباً صفر خواهد بود. شرایطی که با توجه به وضعیت رکود حاکم بر فضای اقتصاد کشور، چندان مناسب نخواهد بود. اعتبارات تملک دارایی مالی دولت نیز براساس جدول بالا، حدود ۱۹ درصد کاهش یافته است و این همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، همزمان با افزایش منابع حاصل از واگذاری اوراق مالی در لایحه بودجه، به معنی افزایش معوقات و بدهی‌های مالی دولت در سال‌های آتی است. با این حال افزایش ۹/۱ درصدی هزینه‌های عمومی به منظور جلوگیری از کاهش رفاه افراد جامعه در شرایطی که وجود تحریم‌ها، افزایش نرخ ارز و نرخ تورم در ماه‌های اخیر یک تهدید اساسی به شمار می‌رود، سیاست مناسبی به نظر می‌رسد. اما باید دید اجزای این افزایش ۹/۱ درصدی هزینه‌های عمومی چگونه نسبت به بودجه سال قبل تغییر کرده‌اند. در ادامه به تفکیک مصارف بودجه، هزینه‌های مختلف بررسی می‌شود.

### ۳-۱-۱ هزینه‌های عمومی

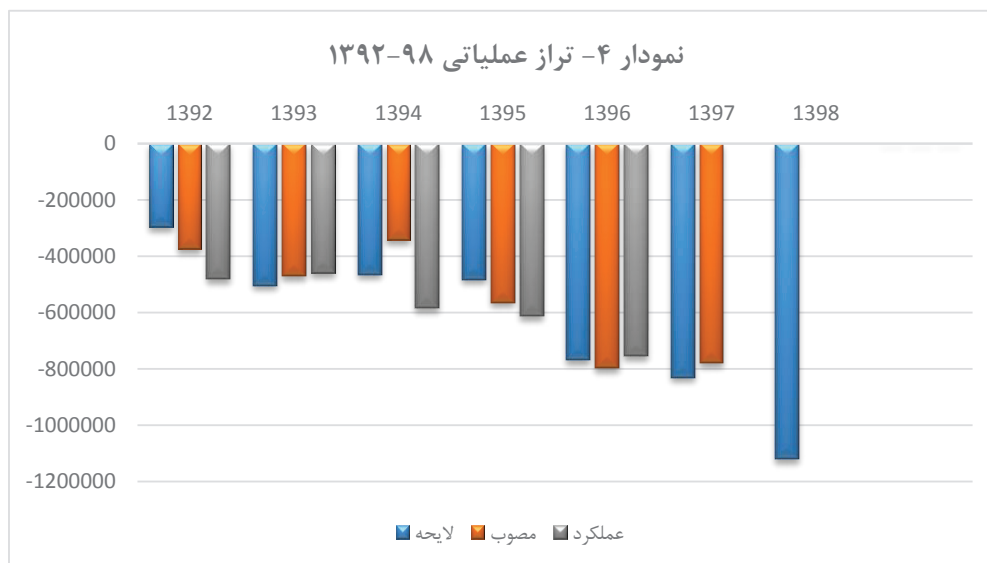
کل هزینه‌های عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ دارای ۹/۱ درصد رشد می‌باشد. این میزان از افزایش هزینه‌های جاری، برای حفاظت مصرف جامعه در مقابل نرخ تورم فزاینده‌ای که در سال جاری رخ داده و انتظار می‌رود در سال آتی نیز ماندگار باشد، لازم است. در واقع، کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه ۱۳۹۸ در کنار مازاد تراز داری‌های سرمایه‌ای و مالی براساس جدول زیر، به منظور پوشش هزینه‌های ناشی از حفاظت مصرف و تقاضای کل در اقتصاد کشور است.

جدول ۷- تراز عملیاتی و داری‌های سرمایه‌ای و مالی برای دوره ۹۸-۱۳۹۲- میلیارد ریال

۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
لایحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
-	-	-	-	-	-۴۷۰۲۶۶	-	تراز عملیاتی
۱۱۲۰۱۵۴	۷۷۸۰۰۰	۷۹۷۲۰۰	۵۶۳۸۰۰	۳۴۱۷۲۰		۳۷۴۳۸۱	
۸۶۰۱۸۳	۴۵۵۶۰۰	۴۷۵۸۰۰	۲۱۵۷۰۰	۹۰۹۷۰	۳۵۹۰۷۰	۱۳۸۴۱۸	تراز داری‌های سرمایه‌ای
۲۵۹۹۷۰	۳۲۲۵۰۰	۳۲۱۳۰۰	۳۴۸۱۰۰	۲۵۰۷۵۰	۱۱۱۱۹۶	۲۳۵۹۶۳	تراز داری‌های مالی

جدول بالا که براساس جداول (۱) و (۶) محاسبه شده است، نشان می‌دهد که دولت درآمدهای حاصل از داری‌های سرمایه‌ای و مالی را صرف هزینه‌های عمومی و تقویت مصرف کرده است. به همین دلیل، تراز داری‌های سرمایه‌ای و مالی هر یک به ترتیب با مازادی به میزان ۸۶ هزار و ۲۶ هزار میلیارد تومان همراه است. در واقع، گسترش هزینه‌های عمومی از ۲۹۴ هزار میلیارد تومان مصوب بودجه ۹۷ به ۳۲۰ هزار میلیارد تومان، موجب ایجاد کسری در هزینه‌های عمومی، تحت عنوان کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه به میزان ۱۱۲ هزار میلیارد تومان شده است. نمودار زیر، روند کسری تراز عملیاتی را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود، لایحه بودجه ۹۸ در هفت سال اخیر، بیشترین کسری تراز عملیاتی را دارد. عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۶ با رشد فزاینده کسری تراز عملیاتی مواجه است. بطوریکه این کسری در عملکرد سال ۱۳۹۲، معادل ۴۸ هزار میلیارد تومان می‌باشد که این رقم در سال ۱۳۹۶ به ۷۵ هزار

میلیارد تومان رسیده است. اما این روند در ادامه متوقف نشده و رشد بیشتری نیز کرده است. کسری تراز عملیاتی بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، به ۷۷۸۰۰ میلیارد تومان رسیده که رشدی حدودی ۴ درصد را نشان می‌دهد. اما لایحه بودجه ۱۳۹۸، با فاصله بیشتری، با کسری عملیاتی مواجه است. در واقع کسری ۱۱۲ هزار میلیارد تومان با رشد ۴۴ درصدی نسبت به کسری مصوب سال ۱۳۹۷ همراه است که تغییر قابل توجهی در مقایسه با سال‌های قبل است.



براساس جدول (۷) دولت در لایحه بودجه ۹۸، مقدار ۸۶ هزار میلیارد تومان از کسری تراز عملیاتی که به معنی ۷۷ درصد از کسری مذکور است را از طریق منابع درآمدی حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای که درآمدهای فروش نفت ۹۶ درصد آن را تشکیل می‌دهد، جبران خواهد کرد. همچنین ۲۳ درصد باقیمانده کسری نیز که معادل ۲۶ هزار میلیارد تومان می‌باشد، توسط منابع درآمدی حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی پوشش داده خواهد شد. در واقع ۶۰ درصد درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۵۰ درصد درآمدهای واگذاری دارایی‌های مالی، صرف پوشش هزینه‌های عمومی و جبران کسری تراز عملیاتی در لایحه بودجه در سال آینده خواهد شد. در ادامه، جدول (۸) فصول هزینه‌های عمومی را نشان می‌دهد و بیانگر این است که کسری تراز عملیاتی بودجه در سال‌های مختلف، صرف چه موارد و اجزایی از هزینه‌های عمومی شده است. همچنین بیان می‌کند توزیع هزینه‌های مذکور بین فصول مختلف، چه تفاوتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سال‌های قبل کرده است.

براساس جدول زیر، فصل جبران خدمات کارکنان در لایحه بودجه ۹۸، بعد از فصل هزینه‌های رفاه اجتماعی بیشترین سهم را در بین فصول هزینه‌ها داشته و حدود ۳۰ درصد از هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص داده است. میزان هزینه‌های مربوط به جبران خدمات کارکنان در لایحه ۹۸ تقریباً معادل رقم ۹۵ هزار میلیارد تومان می‌باشد که نسبت به رقم ۷۴ هزار میلیارد تومان مصوب بودجه ۹۷ برای این فصل از هزینه‌ها، نرخ رشد معادل ۲۹ درصدی را شامل شده است. رشدی که هیچ‌یک از فصول هزینه‌ای جدول زیر نتوانسته است آن را

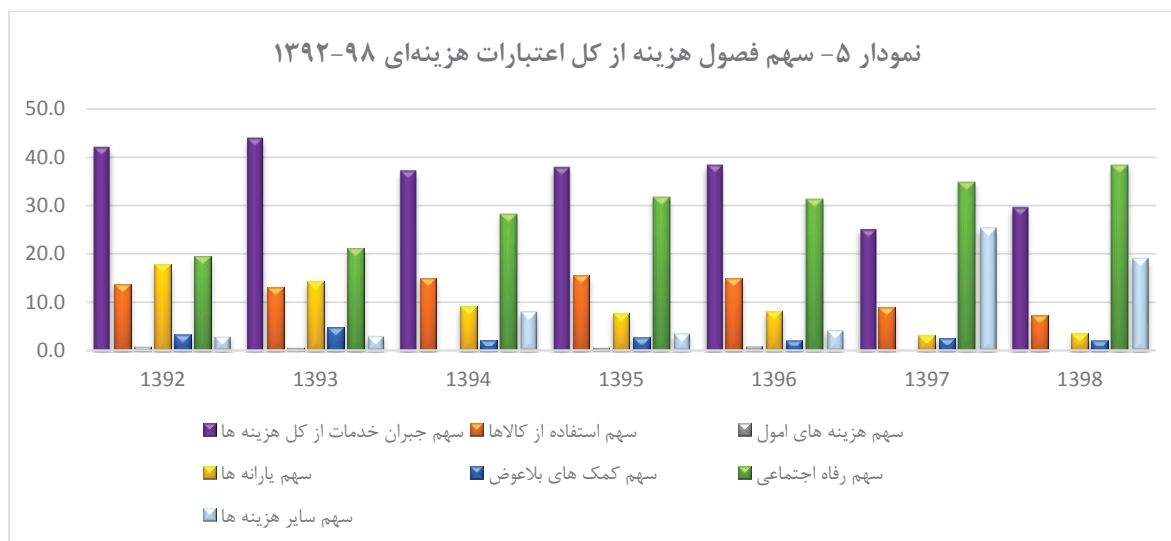
در لایحه ۹۸ داشته باشد. در واقع دولت، بیشترین افزایش را در هزینه‌های جاری بودجه، به هزینه‌های جبران خدمات کارکنان اختصاص داده است.

جدول ۸- فصول هزینه‌های عمومی بودجه و نرخ رشد آن‌ها؛ میلیارد ریال- درصد

	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
نرخ رشد	لایحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
هزینه‌ها	۳۲۰۶۹۰۹	۲۹۳۹۹۰۰	۲۵۳۸۲۰۰	۲۱۳۷۶۲۸٫۲	۱۷۴۷۲۲۸٫۷	۱۴۸۰۷۵۴٫۱	۱۲۸۰۹۱۸٫۱	۹۰٫۸
جبران خدمات کارکنان	۹۵۲۲۸۸	۷۳۷۲۵۴	۹۷۳۶۶۸	۸۱۱۹۹۰٫۲	۶۴۹۵۱۱٫۱	۶۵۱۵۱۸٫۷	۵۳۸۰۲۲٫۹	۲۹٫۱۶
سهم جبران خدمات از کل هزینه‌ها	۲۹٫۷	۲۵٫۱	۳۸٫۴	۳۷٫۹	۳۷٫۲	۴۳٫۹	۴۲٫۰	۱۸٫۳۲
استفاده از کالاها و خدمات	۲۳۳۷۵۷٫۰	۲۶۴۷۳۴٫۰	۳۸۰۳۰۸٫۰	۳۳۲۹۲۶٫۴	۲۶۱۸۱۹٫۰	۱۹۲۳۷۵٫۰	۱۷۴۱۸۷٫۱	-۱۱٫۷۰
سهم استفاده از کالاها	۷٫۳	۹٫۰	۱۵٫۰	۱۵٫۶	۱۵٫۰	۱۳٫۰	۱۳٫۶	-۱۹٫۰۵
هزینه‌های اموال و دارایی	۱۹۰٫۰	۱۳۶۶٫۰	۲۴۰۷۲٫۰	۱۲۱۲۶٫۰	۱۵۲۵۰٫۰	۹۱۵۲٫۳	۱۰۸۲۰٫۵	-۸۶٫۰۹
سهم هزینه‌های اموال	۰٫۰	۰٫۱	۰٫۹	۰٫۶	۰٫۱	۰٫۶	۰٫۸	-۸۸
پارانه‌ها	۱۱۶۳۷۴٫۰	۹۳۸۷۱٫۰	۲۰۶۹۷۸٫۴	۱۶۵۵۶۷٫۸	۱۵۹۲۲۸٫۷	۲۱۲۶۴۶٫۷	۲۲۸۴۵۴٫۱	۲۳٫۹۷
سهم پارانه‌ها	۳٫۶	۳٫۲	۸٫۲	۷٫۷	۹٫۱	۱۴٫۴	۱۷٫۸	۱۳٫۶۵
کمک‌های بلاعوض	۶۴۷۰۳٫۰	۷۶۷۵۴٫۰	۵۱۵۷۳٫۰	۵۷۳۱۳٫۰	۳۸۳۸۱٫۵	۶۹۱۶۲٫۷	۴۱۸۹۳٫۵	-۱۵٫۷۰
سهم کمک‌های بلاعوض	۲٫۰	۲٫۶	۲٫۰	۲٫۷	۲٫۲	۴٫۷	۳٫۳	-۲۲٫۷۱
رفاه اجتماعی	۱۲۲۵۸۶۷٫۰	۱۰۲۱۸۷۱٫۰	۷۹۲۲۴۳٫۵	۶۷۹۶۷۴٫۸	۴۹۴۲۳۹٫۰	۳۱۲۲۰۶٫۵	۲۴۸۴۸۶٫۹	۱۹٫۹۶
سهم رفاه اجتماعی	۳۸٫۲	۳۴٫۸	۳۱٫۲	۳۱٫۸	۲۸٫۳	۲۱٫۱	۱۹٫۴	۹٫۹۷
سایر هزینه‌ها	۶۱۳۷۲۹	۷۴۴۰۹۶	۱۰۹۳۴۹٫۰	۷۸۰۳۰	۱۴۲۵۱۴	۴۶۲۶۲٫۸	۳۹۰۵۲٫۱	-۱۷٫۵۲
سهم سایر هزینه‌ها	۱۹	۲۵	۴	۴	۸	۳	۳	-۲۴٫۳۸

نمودار زیر روند سهم فصول مختلف هزینه‌های عمومی را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که تا سال ۱۳۹۷، سهم هزینه‌های جبران خدمات کارکنان از کل هزینه‌های عمومی کاهش بوده و از ۴۴ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده است. اما همانطور که گفته شد، لایحه بودجه ۹۸ برای هزینه‌های جبران خدمات کارکنان، ۳۰ درصد از هزینه‌های عمومی را اختصاص داده است.





کاهش سهم جبران خدمات کارکنان در سال‌های گذشته، به علت توجه دولت به سایر فصول هزینه‌ای در جدول (۸) بوده و به همین دلیل سهم هزینه‌هایی مانند استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، هزینه‌های رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌های عمومی طی سال‌های ۹۲ الی ۹۶ افزایش یافته است. اما در سال ۱۳۹۸ به علت شرایط خاص حاکم بر فضای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور بویژه اعمال تحریم‌های یکجانبه آمریکا و عدم تعیین تکلیف توسط اتحادیه اروپا، نرخ تورم فزاینده و رکود تولید و اشتغال، در نتیجه محدودتر شدن منابع درآمدی بودجه در سال آتی، لاجرم توجه و جهت‌گیری منابع بودجه، بیشتر به سمت هزینه‌های رفاه اجتماعی، جبران خدمات کارکنان و هزینه‌های پرداخت یارانه‌ها متمرکز شده است. بر همین اساس، در لایحه بودجه سال آینده، سهم این نوع هزینه‌ها از بودجه هزینه‌های عمومی افزایش یافته و سایر هزینه‌ها با کاهش سهم مواجه شده‌اند. در واقع در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۷۰ درصد هزینه‌های عمومی به سه هزینه رفاه اجتماعی، جبران خدمات و یارانه‌ها اختصاص داشته و ۳۰ درصد مابقی، به سایر هزینه مربوط می‌باشد.

مطابق با ستون آخر جدول بالا، مشاهده می‌شود که در لایحه بودجه ۹۸، تنها سه نوع هزینه‌ای که ذکر شد، دارای نرخ رشد مثبت نسبت به سال قبل بوده و سایر هزینه‌ها کاهش یافته و رشد منفی دارند. دقت در نمودار (۵) در بالا، نشان می‌دهد که هزینه‌های رفاه اجتماعی و جبران خدمات کارکنان، طی سال‌های ۹۷-۱۳۹۲، روندی کاملاً عکس یکدیگر گذرانده‌اند. سهم هزینه‌های جبران خدمات از ۴۴ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. در حالیکه سهم هزینه‌های رفاه اجتماعی از ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۲ به ۳۵ درصد در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. اما تفاوت لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سال‌های قبل، در این است که سهم هر دو هزینه مذکور، نسبت به سال قبل افزایش یافته است. هزینه‌های جبران خدمات افزایش سهم از ۲۵ درصد به ۳۰ درصد را تجربه کرده و سهم هزینه‌های رفاهی نیز از ۳۵ درصد در سال ۱۳۹۷ به ۳۸ درصد در لایحه ۱۳۹۸ رسیده است.

توجه همزمان دولت به دو نوع هزینه عمده رفاهی و جبران خدمات کارکنان موجب افزایش سهم هر دو هزینه مذکور در لایحه بودجه ۱۳۹۸ و کاهش سهم سایر هزینه‌ها از هزینه‌های عمومی شده است. در واقع، بخش

عمده‌ای از کسری تراز عملیاتی که در جدول (۷) و نمودار (۴) برای لایحه بودجه ۹۸ ملاحظه شد، مربوط به این دو نوع هزینه در بودجه سال آتی می‌باشد. بطوریکه دولت برای پوشش این هزینه‌ها، کل درآمدهای عمومی را و برای جبران کسری عملیاتی ناشی از آن، ۶۰ درصد از درآمد دارایی‌های سرمایه‌ای و ۵۰ درصد از درآمد دارایی‌های مالی را به این نوع هزینه‌ها اختصاص داده است.

### ۳-۱-۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

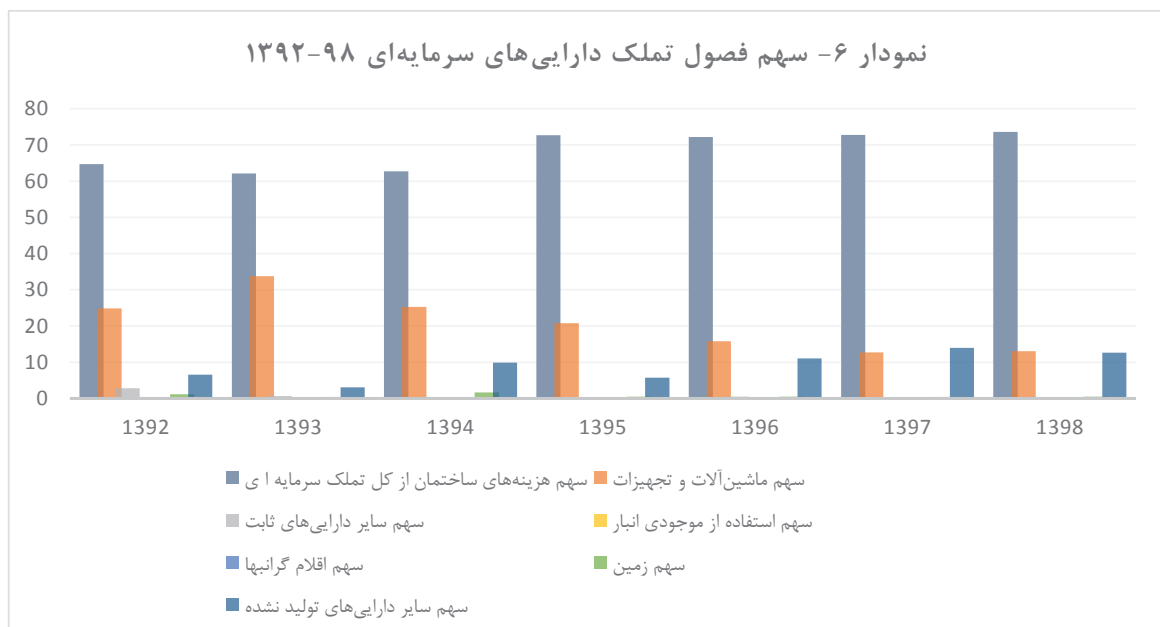
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه، به معنی هزینه‌های عمرانی یا سرمایه‌گذاری عمومی دولت است که باید انجام گیرد. میزان کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۲، حدوداً معادل ۵۶ هزار میلیارد تومان بوده است که این حجم در لایحه بودجه ۱۳۹۸ به ۶۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. در واقع، رشد اعتبارات عمرانی دولت طی سال‌های ۹۸-۱۳۹۲ حدود ۱۰ درصد است. جدول زیر فصول مختلف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۲ را نشان می‌دهد.

جدول ۹- فصول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نرخ رشد؛ میلیارد ریال- درصد

	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
نرخ رشد	لایحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۲۰۱۹۸	۶۲۰۰۰۰	۷۱۳۷۰۰	۵۷۴۸۰۰	۵۰۸۸۵۴	۴۱۲۵۰۹	۵۶۴۴۳۸	۰٫۳۱
ساختمان و مستحقات	۴۵۶۳۵۰	۴۵۱۰۹۱	۵۱۵۲۹۴٫۴	۴۱۸۰۵۴٫۲	۳۱۹۱۰۲٫۹	۲۵۶۳۸۶٫۳	۳۶۵۰۲۸٫۹	۱٫۱۶
سهم هزینه‌های ساختمان از کل تملک سرمایه‌ای	۷۳٫۵۸	۷۲٫۷۵	۷۲٫۲۰	۷۲٫۷۳	۶۲٫۷۱	۶۲٫۱۵	۶۴٫۶۷	۱٫۱۳
ماشین‌آلات و تجهیزات	۸۰۹۹۵	۷۸۷۴۶	۱۱۲۶۴۸٫۴	۱۱۹۲۴۶٫۸	۱۲۸۶۰۳	۱۳۹۱۹۸	۱۴۰۲۸۷٫۵	۲٫۸۵
سهم ماشین‌آلات و تجهیزات	۱۳٫۰۵	۱۲٫۷۰	۱۵٫۷۸	۲۰٫۷۴	۲۵٫۲۷	۳۳٫۷۴	۲۴٫۸۵	۲٫۸۲
سایر دارایی‌های ثابت	۹۶۵	۸۵۳	۳۴۲۰٫۶	۱۸۸۷٫۷	۱۳۹۹٫۳	۲۶۵۱٫۷	۱۵۸۵۹٫۵	۱۳٫۱۳
سهم سایر دارایی‌های ثابت	۰٫۱۵۵	۰٫۱۳	۰٫۴۷	۰٫۳۲	۰٫۲۷	۰٫۶۴	۲٫۸۰	۱۳٫۰۹
استفاده از موجودی انبار	۰	۱۰۴	۵٫۹	۲٫۳	۱۱۳۴	۹۱٫۳	۰	-۱۰۰
سهم استفاده از موجودی انبار	۰	۰٫۱۶	۰٫۰۰۸	۰٫۰۰۴	۰٫۲۲	۰٫۰۲	۰	-۱۰۰
اقلام گرانبها	۶۴۸	۷۹۸	۱۹۱٫۱	۱۴	۱۹٫۴	۴۶٫۷	۵۰٫۵	۷۱۲٫۰۳
سهم اقلام گرانبها	۰٫۱۰۴	۰٫۰۱۲	۰٫۰۲۶	۰٫۰۰۲	۰٫۰۰۳	۰٫۰۱	۰٫۰۰۸	۷۱۱٫۷۷
زمین	۲۹۶۵	۲۴۲۸	۳۴۸۰٫۱	۲۸۹۴	۸۴۷۵٫۹	۱۶۸۰٫۴	۶۲۳۱	۲۲٫۱۱
سهم زمین	۰٫۴۷	۰٫۳۹	۰٫۴۸	۰٫۵۰۳	۱٫۶۶	۰٫۴۰	۱٫۱۰	۲۲٫۰۷
سایر دارایی‌های تولید نشده	۷۸۲۷۴	۸۶۷۱۹	۷۸۶۳۶٫۶	۳۲۷۰۹٫۷	۵۰۱۱۹٫۶	۱۲۴۵۴٫۳	۳۶۹۸۱	-۹٫۷۳
سهم سایر دارایی‌های تولید نشده	۱۲٫۶۲	۱۳٫۹۸	۱۱٫۰۱	۵٫۶۹	۹٫۸۴	۳۰٫۱	۶٫۵۵	-۹٫۷۶

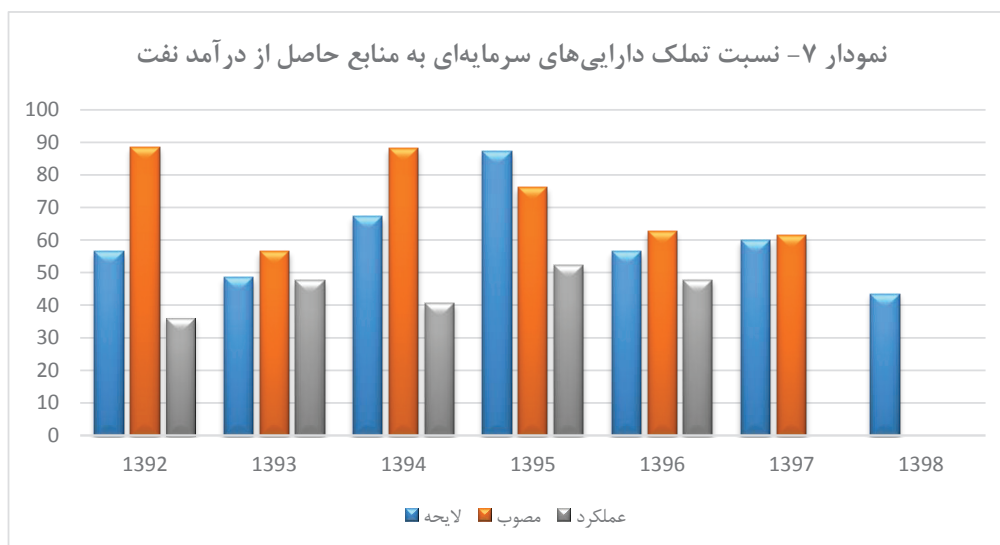
مطابق جدول بالا نرخ رشد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به سال قبل، رقم بسیار کوچک ۰/۰۳ درصد است. به عبارت دیگر، رشد اعتبارات عمرانی دولتی در سال ۱۳۹۸، براساس لایحه بودجه، میزان جزئی مذکور است. البته نمی‌توان بدون قید و شرط، نرخ فوق را به عنوان نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت دانست. حدود ۸۷ درصد کل اعتبارات تملک دارایی‌های لایحه بودجه ۱۳۹۸، به دو فصل ساختمان و ماشین‌آلات اختصاص دارد. بطوریکه ۷۴ درصد اعتبارات مربوط به هزینه‌های ساختمان و مستحقات است که

حجم ۴۵۶۰۰ میلیارد تومانی را در لایحه داشته و نرخ رشد ۱/۱۳ درصدی را نسبت به سال قبل نشان می‌دهد. ۱۳ درصد دیگر نیز سهم هزینه‌های ماشین‌آلات و تجهیزات است که حدود ۸ هزار میلیارد تومان در لایحه برای آن پیش‌بینی شده است که به معنی رشد ۲/۸ درصد نسبت به سال قبل می‌باشد. اگر این دو فصل عمده اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به عنوان فاکتوری برای سرمایه‌گذاری عمومی دولت در نظر بگیریم، ملاحظه می‌شود که نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت با قیمت‌های جاری در سال ۱۳۹۸، حدوداً برابر ۱/۵ درصد خواهد بود. این در حالی است که نرخ رشد سرمایه‌گذاری مذکور در بودجه مصوب ۱۳۹۷، برابر ۱۵/۶- درصد بوده است. بطور کلی، متوسط نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت در دو حوزه ساختمان و ماشین‌آلات به قیمت جاری در سال‌های ۹۷-۱۳۹۳ معادل ۲/۵ درصد می‌باشد. نمودار زیر سهم هر یک از فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.



روند مشاهده شده برای سهم دو هزینه عمده تملک دارایی سرمایه‌ای یعنی ساختمان و ماشین‌آلات، در نمودار بالا نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۳۹۷ سهم سرمایه‌گذاری ساختمان بطور یکنواخت افزایش یافته و از ۶۲ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۷۳ درصد در ۱۳۹۷ رسیده است. در مقابل، بطور همزمان سهم سرمایه‌گذاری ماشین‌آلات روند کاهشی داشته و از ۳۴ درصد سال ۱۳۹۳ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده است. در واقع، دولت در دوره مورد ملاحظه در نمودار بالا، این دو نوع سرمایه‌گذاری را جایگزین یکدیگر کرده است. اما تفاوت لایحه بودجه ۹۸، در مقایسه با سال‌های گذشته این است که دو نوع سرمایه‌گذاری مذکور بطور همزمان رشد داشته است. بطوریکه سهم بخش ساختمان از ۷۳ درصد به ۷۴ درصد و بخش ماشین‌آلات نیز از ۱۲ به ۱۳ درصد افزایش پیدا کرده که جمعاً نرخ رشد ۱/۵ درصدی را برای این سرمایه‌گذاری‌ها رقم زده است. بنابراین رشد ۱/۵ درصدی نرخ مذکور در لایحه ۱۳۹۸، در شرایطی که به دلیل وضعیت سخت اقتصادی ناشی از تحریم‌ها، جهش نرخ ارز و نرخ تورم، بخش عمده‌ای از درآمدهای واگذاری دارایی‌های

سرمایه‌ای برای جبران هزینه‌های عمومی بودجه اختصاص داده شده است، عملکرد مناسبی از سوی دولت در جهت سرمایه‌گذاری عمومی تلقی می‌شود. چرا که براساس جدول (۳) ملاحظه شد سهم درآمدهای حاصل از فروش نفت در واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۹۸، معادل ۹۶ درصد است و دیدیم که چیزی حدود ۶۰ درصد از منابع مذکور برای پوشش هزینه‌های عمومی دولت اختصاص داده شده است. نمودار زیر نسبتی از درآمدهای نفتی که برای پوشش اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای اختصاص داده شده است را برای ۹۸-۱۳۹۲ نمایش می‌دهد.



همانطور که مشاهده می‌شود، سالانه نسبت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به درآمدهای نفتی، با یک روند یکنواخت کاهش یافته است. بطوریکه این نسبت از ۸۹ درصد در بودجه مصوب سال ۱۳۹۲ به ۶۱ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده است. بدین معنی که سالانه، نسبت بیشتری از منابع درآمدی حاصل از نفت برای پوشش هزینه‌های عمومی اختصاص داده شده و برعکس، سهم کمتری برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد. مقایسه نمودار بالا با ارقام جدول (۹) بیانگر این است که علی‌رغم کاهش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از درآمدهای حاصل از فروش نفت در لایحه ۹۸ (که حدود ۴۴ درصد می‌باشد) در مقایسه با سال‌های قبل، اما دولت عمده سرمایه‌گذاری خود را همچنان بر دو بخش ساختمان و ماشین‌آلات انجام داده و سهم سایر فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را کاهش داده است. بطوریکه علی‌رغم رشد ۰/۰۳ درصدی اعتبارات کل تملک سرمایه‌ای، نرخ رشد سرمایه‌گذاری در دو بخش ساختمان و ماشین‌آلات ۱/۵ درصد می‌باشد.

### ۳-۱-۳ اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

تملك دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۹۸، مقدار ۲۵ هزار میلیارد تومان است که در مقایسه با ۵۱ هزار میلیارد تومان واگذاری این نوع دارایی‌ها در لایحه، در واقع، ۵۰ درصد این منابع بابت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی صرف شده و مابقی آن برای پوشش هزینه‌های عمومی و جبران کسری تراز عملیاتی هزینه

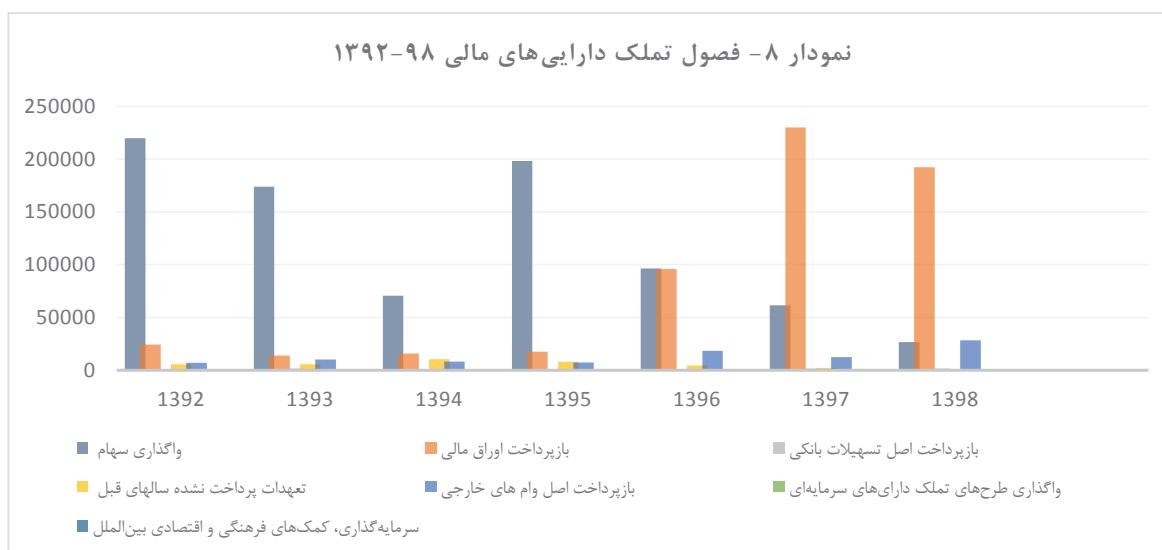
می‌شود. اما در مقایسه با اعتبارات تملک دارایی‌های مالی بودجه مصوب سال ۹۷ که مقدار آن تقریباً ۳۰ هزار میلیارد تومان است، لایحه سال ۹۸ کاهش ۱۹ درصدی را در این نوع هزینه‌ها دارد. این بدین معنی است که دولت پرداخت تعهدات و بدهی‌های مالی خود را در سال ۱۳۹۸، کاهش داده است. این در حالی است که با توجه به جدول (۵)، واگذاری دارایی‌های مالی و ایجاد تعهدات جدید دولت در لایحه سال ۹۸، بواسطه فروش و واگذاری اوراق مالی، ۱۴ درصد بیشتر شده است. جدول زیر فصول مختلف اعتبارات مذکور را برای دوره ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.

جدول ۱۰- فصول اعتبارات تملک دارایی‌های مالی و نرخ رشد؛ میلیارد ریال- درصد

	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
نرخ رشد	لایحه	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	مصوب	
تملك دارایی‌های مالی	۲۵۰۰۲۹	۳۰۷۹۰۰	۲۱۵۷۰۰	۲۳۱۵۰۰	۱۰۶۷۳۴	۲۰۵۸۲۶	۲۵۹۰۲۵	
اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۲۶۷۰۰	۶۱۵۶۰	۹۶۳۶۰	۱۹۸۳۶۰	۷۰۵۰۰	۱۷۴۰۰۰	۲۲۰۰۰۰	
سهام اعتبارات واگذاری سهام	۱۰۶۷	۱۹۹۹	۴۴۶۷	۸۵۶۸	۶۶۰۰۵	۸۴۰۵۳	۸۴۹۳	
بازپرداخت اوراق مالی	۱۹۲۳۴۲	۲۳۰۱۰۰	۹۵۸۳۰	۱۷۵۳۰	۱۵۸۷۰	۱۳۷۶۹	۲۴۴۶۰	
سهام بازپرداخت اوراق مالی	۷۶۹۲	۷۴۷۳	۴۴۴۲	۷۰۵۷	۱۴۸۶	۶۶۸	۹۴۴	
بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱۵۸۰	۱۵۸۰	۵۸۰	۵۸۰	۱۱۳۰	۱۶۲۵	۱۱۴۵	
سهام بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۰۶۳	۰۵۱۳۱۵۳۶	۰۲۶۸	۰۲۵	۱۰۵۸	۰۷۸	۰۴۴	
تعهدات پرداخت نشده سالهای قبل	۱۰۶۰	۲۱۶۰	۴۴۶۰	۷۸۱۰	۱۰۳۵۰	۵۶۰۰	۵۷۰۰	
سهام تعهدات پرداخت نشده	۰۴۲	۰۷۰	۲۰۶۷	۳۰۳۷	۹۶۹	۲۰۷۲	۲۰۲۰	
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی	۲۸۳۴۸	۱۲۴۹۸	۱۸۴۲۰	۷۲۲۰	۸۰۸۳	۱۰۰۳۲	۶۹۲۰	
سهام اصل وام‌های خارجی	۱۱۰۳۲	۴۰۵۹	۸۰۵۳	۳۰۱۱	۷۰۵۷	۴۰۸۷	۲۰۶۷	
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	.	.	.	.	.	.	.	
سهام واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	.	.	.	.	.	.	.	
سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌الملل	.	.	.	.	۸۰۰	۸۰۰	.	
سهام سرمایه‌گذاری	.	.	.	.	۰۰۷۴	۰۰۳۸	.	

مهم‌ترین سهم از اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۹۸، براساس جدول بالا مربوط به بازپرداخت اوراق مالی است که حدود ۷۷ درصد این اعتبارات را تشکیل می‌دهد. با این حال، کل اعتبارات اختصاص داده شده برای بازپرداخت اوراق مذکور در لایحه، ۱۹ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال ۹۷، به مقدار ۱۶ درصد کاهش دارد. این کاهش در مقابل رشد ۱۴ درصدی فروش اوراق مالی، بیانگر انتقال بدهی‌ها و تعهدات مالی دولت به سال‌های بعد است. در واقع، فروش اوراق مالی در سال ۹۸ به میزان ۵۵۰۰ میلیارد تومان بیشتر از سال جاری انجام خواهد گرفت و این در حالی است که بازپرداخت اوراق مالی در سال ۹۸، میزان ۳۷۷۶ میلیارد تومان نسبت به سال جاری کمتر خواهد شد. این به معنی افزایش بدهی دولت به میزان ۹ هزار میلیارد تومان تنها از ناحیه کاهش هزینه بازپرداخت بدهی است. ضمن اینکه بدهی‌های قبلی دولت نیز به میزانی معین همچنان برای سال‌های بعد، وجود خواهد داشت.

اعتبارات موضوع واگذاری سهام با حدود ۱۱ درصد سهم از کل اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، دومین فصلی است که بیشترین سهم را در این هزینه‌ها دارد. اما مطابق با جدول بالا، هزینه اعتبارات موضوع واگذاری سهام از حدود ۶ هزار میلیارد تومان در بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، به ۲۶۰۰ میلیارد تومان در لایحه ۱۳۹۸ کاهش یافته است که به معنی کاهش ۵۷ درصدی این نوع اعتبارات در لایحه می‌باشد. نمودار زیر روند فصول اعتبارات تملک دارایی مالی را برای ۹۸-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.



با توجه به روند ۷ ساله فصول تملک دارایی‌های مالی بودجه، رویکرد غالب دولت در اعتبارات تملک دارایی‌های مذکور، کاهش اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم آن در بودجه و در مقابل، افزایش سهم هزینه‌های مربوط به بازپرداخت اوراق مالی منتشر شده است. میزان اعتبارات واگذاری سهام از ۲۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به ۲۶۰۰ میلیارد تومان در لایحه سال ۱۳۹۸ کاهش یافته که با کاهش سهم آن از ۸۵ درصد در سال ۹۲ به ۱۱ درصد در ۹۸ همراه است. همزمان با این کاهش، در همان بازه زمانی، میزان اعتبارات بازپرداخت اوراق مالی از ۲۴۰۰ میلیارد تومان به ۱۹ هزار میلیارد تومان در لایحه ۹۸ رسیده است که به معنی افزایش سهم آن از ۹ درصد به ۷۷ درصد طی دوره مذکور می‌باشد. یکی دیگر از فصول هزینه‌های جدول و نمودار بالا، هزینه بازپرداخت اصل وام‌های خارجی است که در طول زمان افزایش یافته است. میزان این هزینه‌ها در سال ۱۳۹۲، مبلغ ۶۹۲ میلیارد تومان بوده است که در لایحه بودجه ۹۸، میزان آن به ۲۸۰۰ میلیارد تومان رسیده و توانسته است سهم خود را از اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از ۳ درصد به ۱۱ درصد در لایحه افزایش دهد. توجه به این سه قلم هزینه‌ای که اشاره شد، یعنی هزینه اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اوراق مالی و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی، در نمودار بالا نشان می‌دهد که دولت در سال‌های اخیر، سعی در تسویه بدهی خارجی و افزایش بدهی داخلی و به تعویق انداختن آن برای سال‌های آتی دارد. در عین حال، همواره سعی کرده است با کاهش اعتبارات موضوع واگذاری سهام، درآمدهای ایجاد شده از ناحیه آن را برای پوشش هزینه‌های عمومی و جبران کسری تراز عملیاتی انتقال دهد.

بخش عمده‌ای از اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال‌های گذشته، مربوط به تقویت تعاونی‌ها، توسعه و نوسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی در نواحی کمتر توسعه یافته، ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تسویه بدهی دولت به بانک‌ها، تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایتی مختلف کشاورزی و غیرکشاورزی می‌شود. اکنون با کاهش این نوع اعتبارات و اختصاص آن‌ها به اعتبارات هزینه‌ای در بخش هزینه‌های عمومی بودجه، باز هم در واقع، بخشی از بدهی‌های دولت به تعویق افتاده و همچنین میزان سرمایه‌گذاری عمومی تضعیف می‌شود. به عبارت دیگر، پیامد چنین سیاستی، افزایش بیشتر بدهی‌های دولت، کاهش بیشتر سرمایه‌گذاری عمومی و بزرگ‌تر شدن هزینه‌های جاری است که نتایج آن می‌تواند خود را در متغیرهای کلان اقتصادی از جمله، تقاضای کل از کالاها و خدمات، تشکیل سرمایه ناخالص، از سوی دیگر تولید ناخالص داخلی و رکود، نتیجتاً بیکاری و تورم نشان دهد.

### ۳-۲ مصارف بودجه به تفکیک امور و فصول بودجه

میزان کل مصارف اختصاص داده شده به امور و فصول مختلف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدوداً برابر ارزش ۴۱۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به مصارف مصوب بودجه سال قبل، ۱۰ درصد رشد دارد. این مصارف بطور یکنواخت بین امور و فصل‌های بودجه توزیع نشده و برخی نسبت به سال قبل، دستخوش کاهش و برخی دیگر نیز افزایش یافته‌اند. در این بخش، توزیع بودجه بین دستگاه‌های اجرایی دولت، به تفکیک امور و فصول لایحه بودجه ۹۸ در کنار روند آن‌ها برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ بررسی می‌شود.

### ۳-۲-۱ مصارف بودجه عمومی به تفکیک امور دهگانه

جدول (۱۱) در پائین، کل بودجه عمومی دولت در لایحه ۹۸ و مصوب سال‌های گذشته را به تفکیک امور دهگانه که در لیست ستون اول جدول مشاهده می‌شود، به همراه سهم هر یک از این امور در مصارف کل را نشان می‌دهد. ردیف آخر جدول، مجموع کل مصارف بودجه عمومی دولت (شامل مصارف هزینه‌ای، متفرقه، اختصاصی و سرمایه‌ای) را نمایش می‌دهد. براساس ارقام مشاهده شده در ردیف مذکور، ملاحظه می‌شود که لایحه بودجه سال ۹۸، با درصد رشد پائین مصارف کل (به میزان ۱۰ درصد) مواجه است. بگونه‌ای که رشد مصارف کل در سال ۱۳۹۷ معادل ۷ درصد و برای سال ۱۳۹۶، برابر ۱۹ درصد بوده است. در بین امور دهگانه، بیشترین نرخ رشد بودجه کل در لایحه ۹۸، مربوط به امور محیط زیست است که ۴۲ درصد می‌باشد. اما با این حال سهم بودجه‌ای این امور از کل بودجه هنوز بسیار کم بوده و حدود ۰/۱ درصد در لایحه است که در واقع کمترین سهم را در بین سایر امور مذکور دارد.

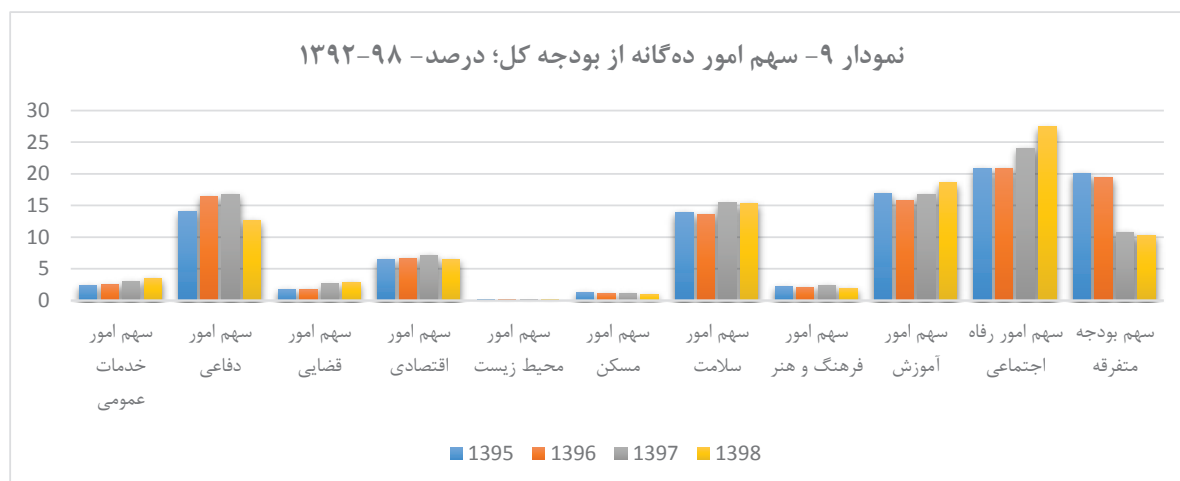
جدول ۱۱- کل بودجه امور دهگانه، سهم آن‌ها و نرخ رشد؛ میلیارد ریال- درصد

نرخ رشد	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۲۶,۰۹	۱۴۴۳۰۵	۱۱۴۴۴۶	۸۷۱۹۳	۷۲۱۷۶	امور خدمات عمومی
۱۴,۷۲	۳,۴۸	۳,۰۳۷	۲,۴۷۲۸۱۸	۲,۴۳۰۳۱۲	سهم امور خدمات عمومی
-۱۶,۸۱	۵۲۳۹۶۰	۶۲۹۸۶۸	۵۷۸۴۵۸	۴۱۸۱۴۲	امور دفاعی و امنیتی
-۲۴,۳۱	۱۲,۶۵	۱۶,۷۱	۱۶,۴۰۵۲۳	۱۴,۰۷۹۶۹	سهم امور دفاعی و امنیتی
۲۱,۶۱	۱۱۸۵۹۸,۵	۹۷۵۲۲	۵۹۷۵۶	۵۲۲۳۵,۵	امور قضایی
۱۰,۶۴	۲,۸۶۴	۲,۵۸۸	۱,۶۹۴۶۹۷	۱,۷۵۸۸۷۵	سهم امور قضایی
--,۷۵	۲۶۶۶۸۲	۲۶۸۶۹۸	۲۳۱۴۵۱	۱۹۱۰۲۶	امور اقتصادی
-۹,۶۹	۶,۴۴	۷,۱۳۲	۶,۵۶۴۰۱۶	۶,۴۳۲۲۳۳	سهم امور اقتصادی
۴۲,۲۹	۴۰۲۷	۲۸۳۰	۲۱۴۰	۱۷۷۳	امور محیط زیست
۲۹,۴۶	۰,۰۹۷	۰,۰۷۵	۰,۰۶۰۶۹۱	۰,۰۵۹۷۰۱	سهم امور محیط زیست
-۳,۵۵	۳۸۴۹۵	۳۹۹۱۳	۴۰۲۲۵	۳۹۸۱۷	امور مسکن، عمران ...
-۱۲,۲۴	۰,۹۲۹	۱,۰۵۹	۱,۱۴۰۷۹۲	۱,۳۴۰۷۱۹	سهم امور مسکن، عمران
۹,۱۹	۶۳۴۱۵۵	۵۸۰۷۷۶	۴۷۸۵۹۴	۴۱۳۲۶۸	امور سلامت
--,۶۵	۱۵,۳۱	۱۵,۴۱	۱۳,۵۷۳۰۶	۱۳,۹۱۵۵۷	سهم امور سلامت
-۱۰,۳۹	۸۰۵۶۳	۸۹۹۱۰	۷۴۲۸۲	۶۴۸۱۳	امور فرهنگ و هنر...
-۱۸,۴۷	۱,۹۴۵	۲,۳۸۶	۲,۱۰۶۶۵۸	۲,۱۸۲۳۸۵	سهم امور فرهنگ و هنر
۲۱,۵۴	۷۶۷۴۱۷	۶۳۱۳۷۶	۵۵۷۴۲۰	۵۰۳۰۱۳	امور آموزش و پژوهش
۱۰,۵۸	۱۸,۵۳	۱۶,۷۵	۱۵,۸۰۸۵۹	۱۶,۹۲۷۴۷	سهم امور آموزش و پژوهش
۲۵,۳۳	۱۱۳۴۲۷۵	۹۰۵۰۱۳	۷۳۳۰۵۱	۶۱۸۱۷۶	امور رفاه اجتماعی
۱۴,۰۳	۲۷,۳۹	۲۴,۰۲	۲۰,۷۸۹۵۳	۲۰,۸۱۵۲۴	سهم امور رفاه اجتماعی
۵,۱۹	۴۲۸۱۸۹	۴۰۷۰۵۵	۶۸۳۴۸۸	۵۹۵۳۸۳	متفرقه
-۴,۲۹	۱۰,۳۴	۱۰,۸۰	۱۹,۲۸۳۹۱	۲۰,۰۴۷۷۵	سهم بودجه متفرقه
۹,۹۰۷	۴۱۴۰۶۶۵	۳۷۶۷۴۰۵	۳۵۲۶۰۵۸	۲۹۶۹۸۲۴	جمع کل

امور خدمات عمومی، امور رفاه اجتماعی، امور قضایی و آموزش و پژوهش به ترتیب بخش‌های بعدی هستند که هر یک با نرخ رشد، ۲۶، ۲۵، ۲۱/۶ و ۲۱/۵ بیشترین افزایش را در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به سال قبل دارند. در مقابل، امور دفاعی و امنیتی، امور فرهنگ و هنر و امور مسکن به عنوان بخش‌هایی هستند که با نرخ رشد به ترتیب ۱۶/۸-، ۱۰/۴- و ۳/۵- درصد بیشترین کاهش را در لایحه بودجه کل سال ۹۸ دارند. اما با تغییرات بودجه امور در لایحه، سهم هر یک از آن‌ها از بودجه نیز دچار تغییراتی شده است. اموری که در بالا ذکر شد و بیشترین نرخ رشد از بودجه را داشتند، در واقع بیشترین رشد در سهم از بودجه را نیز در لایحه ۹۸ تجربه کرده‌اند. همچنین اموری که بیشترین رشد منفی را در بودجه داشتند، سهم آن‌ها از بودجه نیز بیشترین کاهش را دارد. بطوریکه این کاهش سهم، از کاهش بودجه آن‌ها بیشتر است. برای مثال، امور دفاعی و امنیتی با کاهش ۱۶/۸- درصدی از بودجه، شاهد کاهش ۲۴- درصدی در سهمش از بودجه است. همین شرایط برای امور فرهنگ و هنر و همچنین امور مسکن نیز حاکم است. اما نکته جالب توجه، بودجه امور سلامت و سهم آن از بودجه است. بگونه‌ای که با وجود افزایش بودجه امور سلامت، از ۵۸ هزار میلیارد تومان در بودجه مصوب ۹۷ به ۶۳ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه ۹۸ که به معنی رشد ۹ درصدی این



بخش از بودجه است، اما سهم آن از بودجه در نتیجه تغییرات، ۰/۶ درصد کاهش یافته است. نمودار زیر سهم امور ده گانه از بودجه کل را برای سال‌های فوق نشان می‌دهد.



همانطور که در نمودار بالا ملاحظه می‌شود، سهم امور سلامت از ۱۵/۵ درصد در بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ به ۱۵/۳ درصد در لایحه ۹۸ کاهش یافته است. این کاهش سهم بگونه‌ای بوده است که علی‌رغم افزایش بودجه این بخش در مصوبات سالانه، سهم آن کمتر شده است. براساس نمودار بالا، دیگر بخش‌هایی که در سال‌های اخیر کاهش سهم آن‌ها در بودجه ملموس‌تر می‌باشد، سهم امور دفاعی و امنیتی، امور اقتصادی، امور مسکن و سهم امور فرهنگ و هنر است. از سوی دیگر، سهم امور رفاه اجتماعی، امور آموزش و پژوهش، امور قضایی و تا حدودی سهم امور خدمات عمومی در طول سال‌های مورد اشاره، افزایش یافته است. اما بطور ویژه برای سال ۱۳۹۸، به استثنای امور محیط زیست که سهم بسیار کمی از بودجه سالانه را دارد، سهم امور خدمات عمومی و رفاه اجتماعی بیشترین رشد را در لایحه ۹۸ دارند.

در مقابل، سهم امور دفاعی و امنیتی، امور مسکن و امور فرهنگ و هنر، به عنوان اموری هستند که بیشترین کاهش را در لایحه بودجه خواهند داشت. در واقع، با توجه به ترکیب بودجه امور ده گانه و تغییر آن در لایحه ۹۸، دولت با کاهش بودجه امور گفته شده، سعی در افزایش هزینه‌های در ارتباط با فصل رفاه اجتماعی از جمله هزینه‌های مربوط به صندوق‌های بازنشستگی و همین‌طور اعتبارات خدمات عمومی در سال آینده دارد. هزینه‌هایی که در واقع، بخش قابل توجهی از فصول هزینه‌های عمومی نظیر کمک‌های رفاهی و جبران خدمات کارکنان را تشکیل داده است.

جدول ۱۲- اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای امور دهگانه و سهم آن‌ها؛ میلیارد ریال- درصد

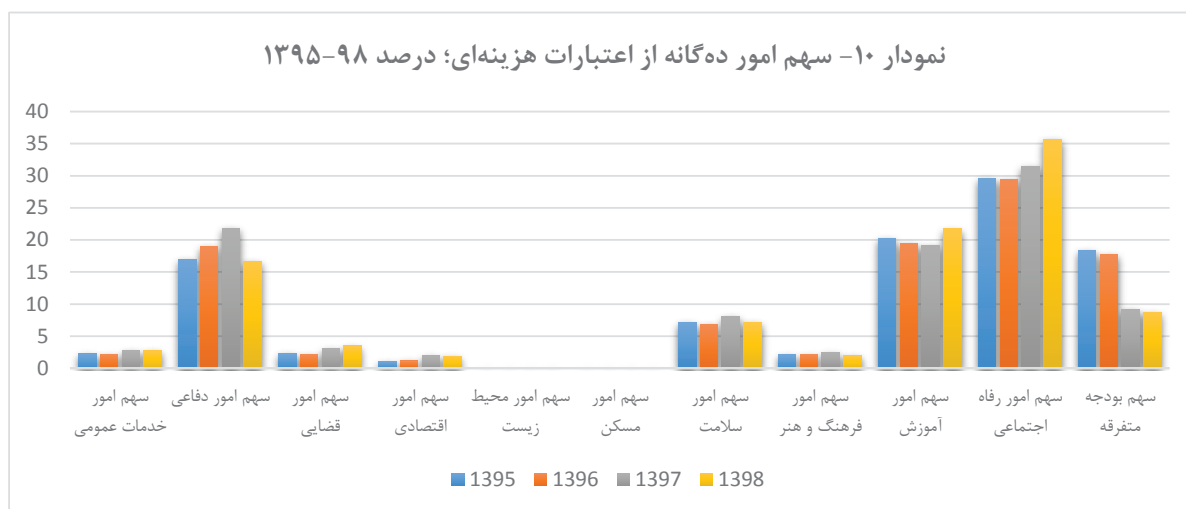
	۱۳۹۸			۱۳۹۷			۱۳۹۶			۱۳۹۵		
	سرمایه‌ای	اختصاصی	هزینه‌ای	سرمایه‌ای	اختصاصی	هزینه‌ای	سرمایه‌ای	اختصاصی	هزینه‌ای	سرمایه‌ای	اختصاصی	هزینه‌ای
امور خدمات عمومی	۱۸۸۹۹	۴۱۳۵۳	۸۴۰۵۳	۱۸۵۲۰	۱۹۴۱۰	۷۶۵۱۶	۱۵۲۱۰	۱۸۵۵۳	۵۳۴۳۱	۱۲۶۵۷	۱۳۶۹۰	۴۵۸۲۹
سهم امور خدمات عمومی	۳،۷۷	۷،۳۵	۲،۷۳	۳،۶۷	۴،۵۱	۲،۷۰	۲،۶۸	۳،۶۳	۲،۱۸	۲،۵۰	۳،۴۰	۲،۲۲
امور دفاعی و امنیتی	۸۹۴۱	۲۹۴۲	۵۱۲۰۷۷	۸۱۰۲	۳۷۴۷	۶۱۸۰۱۹	۸۶۱۰	۱۰۶۲۲۲	۴۶۳۶۲۶	۱۲۷۷۴	۵۶۳۶۲	۳۴۹۰۰۶
سهم امور دفاعی	۱،۷۸	۰،۵۲	۱۶،۶۴	۱،۶۰	۰،۸۷۱	۲۱،۸	۱،۵۲	۲۰،۸۳	۱۸،۹۲	۲،۵۳	۱۴،۰۰	۱۶،۹۲
امور قضایی	۱۱۳۱۷	۸	۱۰۷۲۲۷۴	۹۶۱۵	۴	۸۷۹۰۳	۵۸۸۱	۳	۵۳۸۷۲	۵۳۷۴	۱	۴۶۸۶۱
سهم امور قضایی	۲،۲۵	۰،۰۰۱	۳،۴۸	۱،۹۰	۰،۰۰۹	۳،۱۰	۱،۰۳	۰،۰۰۰۵	۲،۱۹	۱،۰۶	۰،۰۰۰۱	۲،۲۷
امور اقتصادی	۱۹۲۷۳۳	۱۵۶۴۲	۵۸۳۰۷	۱۹۸۷۱۳	۱۵۱۵۵	۵۴۸۳۰	۱۸۸۲۱۰	۱۵۴۳۰	۲۷۸۱۱	۱۵۸۶۱۷	۹۹۱۴	۲۴۴۹۵
سهم امور اقتصادی	۳۸،۴۵	۲،۷۸	۱،۸۹	۳۹،۴۴	۳،۵۲	۱،۹۳	۳۳،۲۴	۳،۰۲	۱،۱۳	۳۱،۴۲	۲،۴۶	۱،۰۹
امور محیط زیست	۲۵۴۶	۴۳	۱۴۲۸	۱۹۲۴	۴۵	۸۵۱	۱۶۰۲	۵۰	۴۸۸	۱۲۶۰	۵۰	۴۶۳
سهم امور محیط زیست	۰،۵۰۸	۰،۰۰۷	۰،۰۴	۰،۲۸	۰،۰۱	۰،۰۳	۰،۲۸	۰،۰۰۹	۰،۰۱۹	۰،۲۴	۰،۰۱۲	۰،۰۲۲
امور مسکن، عمران شهری ..	۳۶۴۲۲	۳۷۰	۱۷۰۳	۳۷۴۱۵	۴۶۹	۲۰۲۹	۳۸۸۵۴	۵۰۵	۸۶۶	۳۸۵۰۹	۵۳۶	۷۷۲
سهم امور مسکن	۷،۲۶	۰،۰۶	۰،۰۵	۷،۴۲	۰،۱۰	۰،۰۷	۶،۸۶	۰،۰۹	۰،۰۳	۷،۶۲	۰،۱۳۳	۰،۰۳۷
امور سلامت	۷۳۱۲	۴۰۷۳۳۲	۲۱۹۶۱۱	۲۸۱۲۲	۳۲۲۸۱۸	۳۲۹۸۳۶	۶۳۱۴	۳۰۵۲۷۱	۱۶۷۰۰۹	۸۶۰۶	۲۵۷۴۴۹	۱۴۷۲۱۳
سهم امور سلامت	۱،۴۵	۷۲،۴۱	۷،۱۳	۵،۵۸	۷۵،۰۸	۸،۱۱	۱،۱۱	۵۹،۸۶	۶،۸۱	۱،۷۰۴	۶۳،۹۶	۷،۱۳
امور فرهنگ و هنر...	۱۹۶۲۲	۱۴۷۷	۵۹۴۶۴	۱۷۸۹۸	۱۳۰۶	۷۰۷۰۶	۱۹۷۹۷	۱۲۳۸	۵۳۴۴۷	۱۹۵۵۷	۷۴۱	۴۴۵۱۵
سهم امور فرهنگ و هنر	۳،۹۱	۰،۲۶	۱،۹۳	۳،۵۵	۰،۳۰	۲،۴۹	۳،۴۹	۰،۲۴	۲،۱۷	۳،۸۷	۰،۱۸	۲،۱۵
امور آموزش و پژوهش	۳۹۹۴۲	۵۹۴۱۷	۶۶۸۰۵۸	۳۴۴۱۷	۵۲۴۷۳	۵۴۴۴۸۶	۲۹۸۵۹	۴۹۷۰۲	۴۷۷۸۵۹	۲۸۲۴۶	۵۵۹۱۶	۴۱۸۸۵۱
سهم امور آموزش	۷،۹۶	۱۰،۵۶	۲۱،۷	۶،۸۳	۱۲،۲	۱۹،۲۱	۵،۲۷	۹،۷۴	۱۹،۵۰	۵،۵۹	۱۳،۸۹	۳۰،۳۰
امور رفاه اجتماعی	۱۰۹۷	۳۳۸۰	۱۰۹۹۳۱ ۸	۹۹۳	۱۴۴۹۳	۸۸۹۵۲۷	۸۹۳	۱۲۹۵۸	۷۱۹۲۰۰	۸۰۹	۷۸۲۸	۶۰۹۵۳۹
سهم امور رفاه اجتماعی	۰،۲۱	۶،۰۲	۳۵،۷۲	۰،۱۹	۳،۲۷	۳۱،۳۹	۰،۱۵	۲،۵۴	۲۹،۳۵	۰،۱۶	۱،۹۴	۲۹،۵۵
اعتبارات ردیف‌های متفرقه	۱۶۲۳۴۳	۰	۲۶۵۸۴۶	۱۴۸۰۰۴	۰	۳۵۹۰۵۱	۲۵۰۹۲۹	۰	۴۳۲۵۵۹	۲۱۸۳۹۹	۰	۳۷۶۹۸۴
سهم بودجه متفرقه	۳۲،۳	۰	۸،۶۳	۲۹،۳۸	۰	۹،۱۴	۴۴،۳۲	۰	۱۷،۶۵	۴۳،۲۶	۰	۱۸،۲۷
جمع کل	۵۰۱۱۷۳	۵۶۲۳۴۴	۳۰۷۷۱۴ ۸	۵۰۳۷۳۲	۴۲۹۹۲۰	۲۸۳۳۷۵ ۳	۵۶۶۱۵۸	۵۰۹۹۳۱	۲۴۴۹۹۶ ۹	۵۰۴۸۰۹	۴۰۲۴۸۷	۲۰۶۲۵۲۸

اما اینکه آیا سهم اعتبارات هزینه‌ای امور مذکور کاهش یافته یا اینکه این کاهش از ناحیه بودجه سرمایه‌ای بوده است، می‌تواند موضوع مهمی باشد. اگر دولت در شرایط سخت اقتصادی که اکنون بر جامعه حاکم است، به ناچار باید سهم اموری مانند دفاعی و امنیتی، مسکن یا امور فرهنگ و هنر را کاهش دهد، چه نوع از هزینه‌های آن‌ها باید کم شده و به چه نوع هزینه‌هایی در امور دیگر باید اضافه شود. جدول (۱۲) در ادامه، تغییرات بودجه امور ده‌گانه را به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

### ۳-۲-۱ اعتبارات هزینه‌ای و متفرقه امور ده‌گانه

براساس جدول بالا، اعتبارات هزینه‌ای کل بودجه که شامل اعتبارات ردیف‌های متفرقه نیز می‌باشد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۳۰۸ هزار میلیارد تومان است که نسبت به اعتبارات هزینه‌ای بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ رشد حدود ۸/۵ درصدی را دارد. بطوریکه از کل این میزان اعتبارات، ۲۶۵۰۰ میلیارد تومان اعتبارات ردیف‌های متفرقه است که حدود ۸/۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای را در سال ۱۳۹۸ تشکیل می‌دهد. علاوه

بر این، حدود ۸ هزار میلیارد تومان نیز اعتبارات متفرقه، به تفکیک امور ده‌گانه بالا است که ۲/۶ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه را شکل می‌دهد. نمودار زیر تغییرات سهم هر یک از امور از اعتبارات هزینه‌ای بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه سال ۹۸ را برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ نمایش می‌دهد.



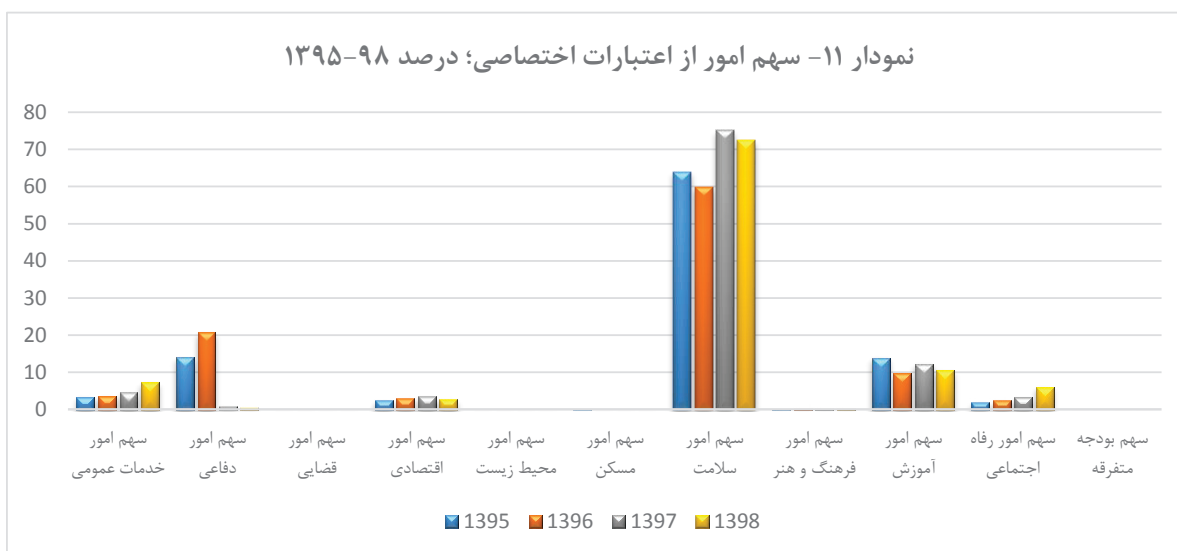
براساس نمودار بالا، طی سال‌های مورد بررسی همواره امور رفاه اجتماعی و امور دفاعی، بالاترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند. اما سهم امور دفاعی از ۲۲ درصد در بودجه مصوب سال ۹۷ به ۱۶ درصد در لایحه سال بعد، تقلیل یافته است. در واقع، میزان اعتبارات امور دفاعی و امنیتی در مصوب سال ۹۷ معادل ۶۲ هزار میلیارد تومان است که این میزان برای لایحه ۹۸ به ۵۱ هزار میلیارد تومان کاهش یافته که به معنی ۱۷ درصد کاهش در اعتبارات هزینه‌ای این امور در لایحه است. اما با این حال، سهم امور دفاعی از اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۹۸، همچنان رتبه سوم را در بین سایر امور دارد. در حقیقت، با کاهش سهم امور دفاعی از اعتبارات هزینه‌ای، سهم امور آموزش و پژوهش توانسته است، خود را به جایگاه دوم بعد از امور رفاه اجتماعی برساند. به عبارت دیگر، با نگاهی اجمالی به نمودار بالا، کاهش سهم اعتبارات هزینه‌ای اغلب امور در لایحه، به افزایش سهم دو امور رفاه اجتماعی و امور آموزش و پژوهش منتقل شده است. علاوه بر این، جایگزینی از بودجه متفرقه به سمت امور رفاه اجتماعی و آموزش نیز ملموس‌تر بوده و روند آن به سال‌های قبل نیز برمی‌گردد. ملاحظه می‌شود با کاهش بودجه متفرقه بطور یکنواخت طی سال‌های ۹۸-۱۳۹۵، تقریباً با همان سرعت سهم امور رفاه اجتماعی و آموزش و پژوهش افزایش یافته است. سهم بودجه متفرقه از ۱۸ درصد در ۹۵ به ۸/۶ درصد در لایحه ۹۸ کاهش یافته و در مقابل، سهم رفاه اجتماعی از ۲۹/۵ درصد سال ۱۳۹۵ به ۳۶ درصد در سال ۹۸ و سهم آموزش و پژوهش از ۲۰ درصد ۹۵ به ۲۲ درصد در لایحه بالا رفته است. در بخش بعد، به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود که چه سهمی از کدام فصل‌های هر یک از امور کاسته شده و بر کدام فصول بخش‌ها و امور دیگر و به چه میزان افزوده شده است.

بطور خلاصه، کاهش اساسی در اعتبارات هزینه‌ای دو بخش امور دفاعی و سلامت در سال‌های گذشته و بویژه در لایحه ۹۸ صورت گرفته و این اتفاق با کاهش امور دیگر از جمله پائین آمدن سهم امور اقتصادی، امور فرهنگ و

هنر و حتی سهم بودجه اعتبارات متفرقه هر چند با شدت کمتری همراه است. بطوریکه منابع آزاد شده نیز در دو بخش عمده آموزش و رفاه اجتماعی هزینه می‌شود و این روندی است که در سه سال اخیر و شاید سال‌های اخیر رخ داده و اکنون تنها با شدت بیشتری اتفاق افتاده است.

### ۳-۲-۱-۲ اعتبارات اختصاصی امور ده‌گانه

اعتبارات اختصاصی امور در واقع، از محل منابع داخلی دستگاه‌های اجرایی موجود در خود امور تأمین مالی می‌شود. براساس جدول (۱۲) مجموع کل اعتبارات اختصاصی امور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، معادل ۵۶ هزار میلیارد تومان است که بخش اعظمی از آن متعلق به امور خاصی است. نمودار زیر سهم هر یک از امور را از اعتبارات اختصاصی برای دوره ۹۸-۱۳۹۵ نمایش می‌دهد.



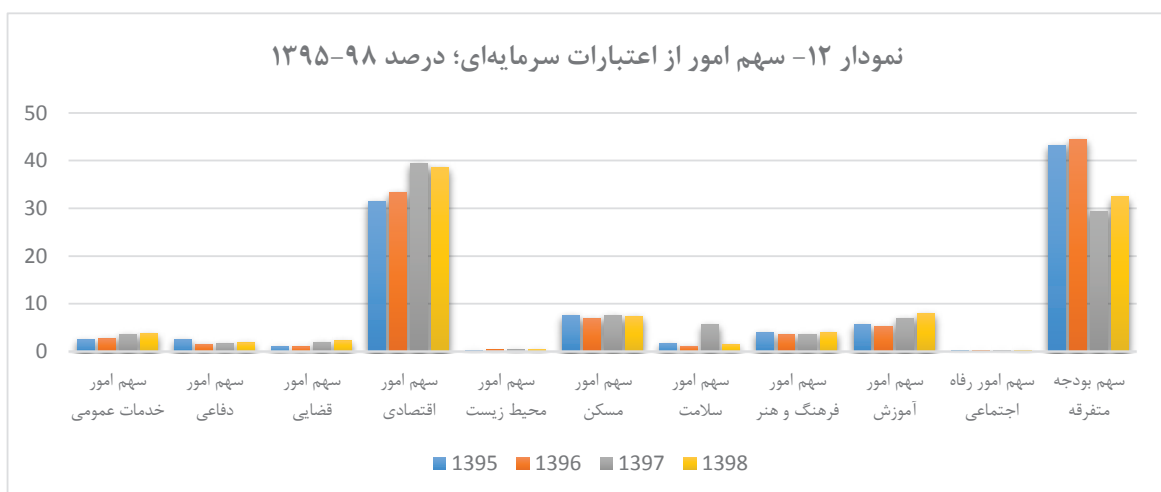
بیشترین سهم اعتبارات اختصاصی در لایحه بودجه، همانند سال‌های قبل، به امور سلامت مربوط بوده و مقدار آن معادل ۴۱ هزار میلیارد تومان می‌باشد. هر چند این میزان نسبت به بودجه مصوب سال قبل، ۲۶ درصد کاهش یافته، اما همچنان ۷۲/۵ درصد از اعتبارات مذکور در لایحه به این امور اختصاص دارد. البته کاهش فوق‌العاده تا سهم اعتبارات اختصاصی آن ۳ واحد درصد نسبت به سال ۹۷، تقلیل یابد. البته اعتبارات اختصاصی از ناحیه درآمدهای اختصاصی اغلب امور، در طول سه سال اخیر بویژه در لایحه ۹۸ با کاهش همراه است. بویژه سهم امور دفاعی از ۲۱ درصد در سال ۹۶ به ۰/۵ درصد در لایحه تنزل پیدا کرده و سهم آموزش و پژوهش نیز که اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای آن افزایش یافته در اینجا با کاهش ۴ واحد درصدی در مقایسه با سهم سال ۹۵ خود مواجه است.

البته در برخی مواقع، از جمله امور آموزش و پژوهش، میزان اعتبارات اختصاصی برخی امور در لایحه ۹۸ نسبت به این اعتبارات در بودجه مصوب سال ۹۷، با افزایش همراه است. به عنوان مثال، اعتبارات اختصاصی امور آموزش و پژوهش در سال ۹۷، معادل ۵۲۴۷ میلیارد تومان است که این مقدار در لایحه ۹۸ به ۵۹۴۲ میلیارد تومان افزایش یافته که معادل رشد ۱۳ درصدی اعتبارات اختصاصی این بخش است. اما در مقابل، سهم اعتبارات مذکور برای آن همانطور که ملاحظه شد با کاهش مواجه بوده و از ۱۲ درصد در ۹۷ به ۱۰ درصد در لایحه ۹۸ تقلیل

پیدا کرده است. این نشان می‌دهد که افزایش اعتبارات اختصاصی برخی امور، به حدی زیاد بوده که توانسته است با وجود اینکه این نوع اعتبارات اغلب امور افزایش یافته اما سهم آن‌ها کاهش یابد. در نمودار بالا، تنها بخش‌هایی که سهم اعتبارات اختصاصی آن‌ها افزایش یافته است، امور خدمات عمومی و امور رفاه اجتماعی است. رشد اعتبارات اختصاصی امور رفاه اجتماعی در لایحه ۹۸ نسبت به سال ۹۷، برابر ۱۳۴ درصد بوده و مقدار آن از ۱۵۰۰ میلیارد تومان مصوب ۹۷ به ۳۴۰۰ میلیارد تومان در لایحه ۹۸ رسیده است. همچنین این رشد برای امور خدمات عمومی ۱۱۳ درصد می‌باشد که مقدار آن از ۲ هزار میلیارد به ۴۰۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است.

### ۳-۲-۳ اعتبارات سرمایه‌ای امور ده‌گانه

میزان کل اعتبارات سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان است که بیانگر کاهش ۰/۵ درصد در مقایسه با بودجه مصوب ۹۷ می‌باشد. همچنین سهم اعتبارات ردیف‌های متفرقه برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل اعتبارات سرمایه‌ای مذکور، در لایحه ۹۸ برابر ۳۲ درصد بوده که به معنی ۱۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات ردیف‌های متفرقه سرمایه‌ای در آن است. علاوه بر این، مجموع میزان اعتبارات متفرقه اختصاص داده شده به امور در لایحه ۹۸ معادل ۹ هزار میلیارد تومان است که به معنی اختصاص ۱۸ درصد کل اعتبارات سرمایه‌ای به این نوع اعتبارات در سال ۹۸ است. نمودار زیر سهم هر یک از امور در اعتبارات سرمایه‌ای را برای دوره ۹۸-۱۳۹۵ نمایش می‌دهد.



در نمودار بالا ملاحظه می‌شود بخش عمده اعتبارات سرمایه‌ای در دو سال پایانی سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ به امور اقتصادی تعلق دارد؛ در حالیکه در دو سال اول، این سهم اعتبارات ردیف‌های متفرقه هست که بیشترین مقدار را داشته و همانطور که گفته شد، در لایحه ۹۸، سهم آن ۳۲ درصد کل اعتبارات سرمایه‌ای است. امور اقتصادی با اختصاص ۱۹ هزار میلیارد تومان اعتبارات سرمایه‌ای، ۳۸/۵ درصد از سهم این اعتبارات را در لایحه بودجه تشکیل داده است. اما از لحاظ تغییرات سهم امور در اعتبارات سرمایه‌ای سال‌های مورد بررسی، شاهد افزایش این سهم برای امور اقتصادی بطور یکنواخت در سال‌های ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۸ هستیم. بگونه‌ای که سهم آن از ۳۱/۴ درصد در سال ۹۵ به ۳۸/۵ درصد در لایحه بودجه ۹۸ رسیده است. اما با این حال، براساس جدول (۱۲) بیشترین کاهش مقدار اعتبارات سرمایه‌ای در لایحه ۹۸ نسبت به مصوب سال ۹۷، مربوط به امور سلامت

است. میزان اعتبارات سرمایه‌ای بخش سلامت از ۲۸۰۰ میلیارد تومان در ۹۷ به ۷۳۱ میلیارد تومان کاهش یافته که در واقع، کاهشی به میزان ۷۳/۹- درصد است. این در حالی است که سهم این امور از بودجه اعتبارات سرمایه‌ای، نیز در لایحه ۷۳/۸- درصد کاهش یافته و از ۶ درصد به ۱/۵ درصد تقلیل یافته است که در نمودار بالا قابل مشاهده است.

اما دومین کاهش مربوط به امور اقتصادی است که از ۱۹۸۰۰ میلیارد تومان در ۹۷ به ۱۹۲۰۰ میلیارد تومان در لایحه ۹۸ رسیده و معادل ۳- درصد کاهش می‌باشد. در نتیجه این تغییر، سهم امور اقتصادی نیز از ۳۹ درصد به ۳۸ کاهش یافته که به معنی کاهش ۲/۵ درصدی در سهم این امور از اعتبارات سرمایه‌ای است. امور مسکن نیز بخش دیگری است که با ۲ درصد کاهش در میزان اعتبارات سرمایه‌ای، سهم آن نیز ۲ درصد کاهش یافته است. در مقابل این کاهش اعتبارات امور و سهم آن‌ها، امور محیط زیست، امور قضایی، امور آموزش و پژوهش، امور دفاعی و امنیتی و امور رفاه اجتماعی اموری هستند که مقدار اعتبارات سرمایه‌ای و سهم این اعتبارات آن‌ها افزایش یافته است. البته با وجود افزایش ۳۱ درصدی، سهم امور محیط زیست، همچنان بسیار پائین بوده و از ۰/۴ درصد تنها به ۰/۵ درصد در لایحه رسیده است. بطور کلی، سهم این امور در لایحه نسبت به سال ۹۷، ۳۲ درصد بالا رفته است. امور قضایی نیز با ۱۷ درصد رشد اعتبارات سرمایه‌ای و در نتیجه، ۱۸ درصد افزایش در سهم بودجه اعتباراتی توانسته است دومین افزایش در اعتبارات مذکور را در لایحه ۹۸ رقم بزند. امور آموزش و پژوهش و همچنین امور رفاه اجتماعی نیز هر یک به ترتیب با ۱۶ و ۱۰ درصد افزایش اعتبارات، سهمشان در لایحه از اعتبارات سرمایه‌ای افزایش یافته است.

با توجه به نمودارهای (۱۰) و (۱۲)، امور دفاعی و امنیتی، بیشترین کاهش اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۷- درصد داشته و امور فرهنگ و هنر و امور سلامت نیز هر یک به میزان ۱۵- درصد و ۴- درصد کاهش اعتبارات هزینه‌ای را در لایحه بودجه ۹۸ تجربه می‌کنند. این در حالی است که امور سلامت با ۷۳- درصد کاهش اعتبارات سرمایه‌ای بیشترین کاهش و امور اقتصادی و امور مسکن نیز هر یک با ۳- درصد و ۲- درصد کاهش در رتبه‌های بعدی کاهش اعتبارات سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۹۸ هستند. مقایسه این امور و ارقام آن‌ها نشان می‌دهد که امور سلامت در لایحه ۹۸، چه از جنبه اعتبارات هزینه‌ای و چه از جنبه سرمایه‌ای با کاهش بودجه مواجه است و این می‌تواند خدمات امور مذکور را با وضعیت نامناسبی در سال‌های آتی مواجه سازد. در بخش بعد به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود که در هر یک از اموری که گفته شد، دولت این کاهش اعتبارات را در چه فصولی، اعمال کرده و در مقابل، کدامیک را افزایش یا بدون تغییر گذاشته است. همچنین اموری نیز که با افزایش اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای مواجه هستند نظیر به ترتیب امور رفاه اجتماعی و آموزش و پژوهش، افزایش مذکور را در کدام فصول وارد کرده و کدامیک را از این افزایش بهره‌مند ن ساخته‌اند.

### ۳-۲-۲ مصارف بودجه عمومی به تفکیک فصول پنجاه‌گانه

بخش آخر این گزارش به بررسی اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای به تفکیک فصول مربوط به هر یک از امور ده‌گانه پرداخته می‌شود. میزان کل مصارف فصول پنجاه‌گانه در لایحه ۹۸، بدون احتساب اعتبارات متفرقه و استانی، حدوداً برابر ۳۷۱ هزار میلیارد تومان است که نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ (۳۳۶ هزار میلیارد تومان) رشد ۱۰ درصدی را نشان می‌دهد. همانطور که براساس جدول (۱۱) مشاهده شد، امور رفاه اجتماعی (۲۷)

درصد)، آموزش و پژوهش (۱۵ درصد) و امور سلامت (۱۲ درصد) بیشترین سهم از مصارف کل (بودجه کل امور) را در لایحه سال ۹۸ به خود اختصاص داده‌اند. اکنون جدول زیر، نحوه توزیع اعتبارات مختلف را به تفکیک فصول هر یک از امور نشان می‌دهد.

جدول ۱۳- کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای به تفکیک فصول و سهم آن‌ها طی دوره ۹۸-۱۳۹۵؛ میلیارد ریال- درصد

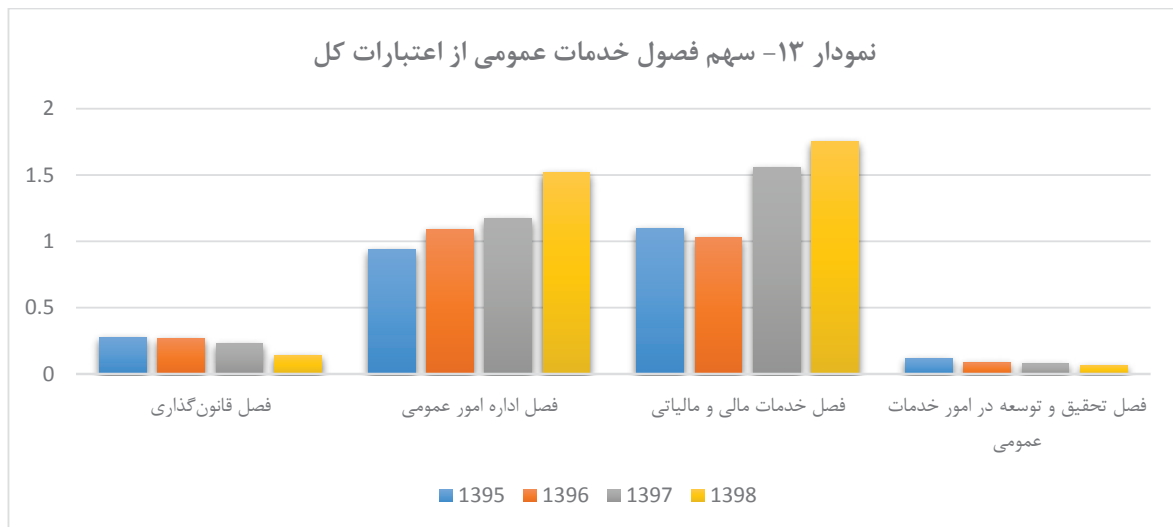
	۱۳۹۸		۱۳۹۷		۱۳۹۶		۱۳۹۵	
	سهم	کل اعتبارات	سهم	کل اعتبارات	سهم	کل اعتبارات	سهم	کل اعتبارات
امور خدمات عمومی	۳,۴۸۵-۶۸	۱۴۴۳-۵	۳,۰۳۷۷۹۴	۱۱۴۴۶۶	۲,۶۷۲۸۱۸	۸۷۱۹۳	۳,۴۳۰۳۱۲	۷۲۱۷۶
فصل قانون‌گذاری	۰-۱۴۳۳۳۴	۵۹۳۵	۰-۳۲۸۴۰۷	۸۶۰۵	۰-۳۶۹۳۶۶	۹۴۹۸	۰-۳۷۷۰۰۲	۸۲۲۷
فصل اداره امور عمومی	۱,۵۲۱۶۸۸	۶۳۰۰۸	۱,۱۷۴۷۰۸	۴۴۲۵۶	۱,۰۸۳۳۹۷	۳۸۳۰۷	۰-۹۳۷۶۳۱	۲۷۸۴۶
فصل خدمات مالی و مالیاتی	۱,۷۵۴۳۲۲	۷۳۶۱	۱,۵۵۶۹۳۴	۵۸۶۵۶	۱,۰۳۱۹۷۴	۳۶۳۸۸	۱,۰۹۷۴۰۵	۳۲۵۹۱
فصل تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی	۰-۰۶۵۷۳۸	۲۷۲۲	۰-۰۷۷۷۴۶	۲۹۲۹	۰-۰۸۵۰۵۲	۲۹۹۹	۰-۱۱۸۱۸۹	۳۵۱۰
امور دفاعی و امنیتی	۱۲,۶۵۴۰۱	۵۳۳۹۶۰	۱۶,۷۱۸۸۸۸	۶۳۹۸۶۸	۱۶,۴۰۵۲۳	۵۷۸۴۵۸	۱۴,۰۷۹۶۹	۴۱۸۱۴۲
فصل دفاع	۷,۵۹۴۵۷۷	۳۱۴۴۶۶	۱۱,۵۰۳۳	۴۳۳۲۷۶	۱۳,۰۳۵۶۱	۴۵۹۶۴۳	۱۰,۸۳۴۵۸	۳۲۱۷۶۸
فصل حفظ نظم و امنیت عمومی	۴,۹۵۱۹۳۴	۳۰۵۰۴۳	۵,۱۱۰۷۵۹	۱۹۲۵۴۳	۳,۳۲۷۱۷۲	۱۱۷۳۱۸	۳,۲۰۶۳۵۲	۹۵۲۲۳
فصل تحقیق و توسعه در امور دفاعی و امنیتی	۰-۱۰۷۴۹۵	۴۴۵۱	۰-۱۰۴۷۹۴	۳۹۴۸	۰-۰۴۲۴۵۵	۱۴۹۷	۰-۰۳۸۷۹	۱۱۵۲
امور قضایی	۲,۸۶۴۳۲۸	۱۱۸۵۹۹	۲,۵۸۸۵۷۲	۹۷۵۲۲	۱,۶۹۴۶۹۷	۵۹۷۵۶	۱,۷۵۸۸۷۵	۵۲۳۳۶
فصل اداره امور قضایی	۲,۸۶۰۷۲۴	۱۱۸۴۵۳	۲,۵۸۴۹۶۲	۹۷۳۸۶	۱,۶۹۲۰۰۳	۵۹۶۶۱	۱,۷۲۸۹۲۴	۵۱۳۴۶
فصل تحقیق و توسعه در امور قضایی	۰-۰۰۳۵۲۶	۱۴۶	۰-۰۰۳۵۸۳	۱۳۵	۰-۰۰۲۶۶۶	۹۴	۰-۰۲۹۹۸۵	۸۹۱
امور اقتصادی	۶,۴۴۰۵۶	۲۶۶۸۲	۷,۱۳۲۱۷۷	۲۶۸۶۹۸	۶,۵۶۴۰۱۶	۳۳۱۴۵۱	۶,۴۳۲۳۳۳	۱۹۱۰۲۶
فصل انرژی	۰-۳۵۸۴۲۱	۱۴۴۴۱	۰-۶۱۸۰۶۵	۲۳۲۸۵	۰-۶۶۷۰۲۷	۱۶۶۶۸	۰-۶۹۳۱۹۶	۲۰۵۵۷
فصل ارتباطات و فناوری	۰-۹۰۶۴۹۷	۳۷۵۳۵	۱,۰۲۵۰۸۲	۳۸۶۱۹	۰-۱۰۰۴۲۴	۳۵۴۱	۰-۱۴۲۵	۴۲۳۲
فصل حمل و نقل	۱,۸۴۶۶۸۴	۷۶۴۶۵	۱,۹۸۸۷۱۶	۷۴۹۲۳	۲,۲۲۲۳۲۸	۷۸۳۵۹	۲,۴۱۸۲۹۱	۷۱۸۱۹
فصل صنعت و معدن	۰-۴۱۳۳۸۸	۱۷۱۱۷	۰-۳۷۹۹۱۷	۱۴۳۱۳	۰-۱,۶۵۶۵۲	۵۸۴۱	۰-۳۳۶۸۱۵	۷۰۳۳
فصل بازرگانی	۰-۶۳۹۳۶۶	۲۶۴۷۴	۰-۷۷۴۹۱	۲۹۱۹۴	۰-۴۴۱۸۵۳	۱۵۵۸۰	۰-۳۰۱۶	۸۹۵۷
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۰-۰۰۳۶۳۹	۳۳۲۷۶	۰-۹۰۵۶۳۷	۳۴۱۱۹	۱,۲۷۸۰۲۸	۴۵۰۶۴	۰-۷۱۳۷۴۶	۲۱۱۹۷
فصل منابع آب	۱,۱۱۱۱۹۸	۴۶۰۱۱	۱,۰۵۱۸۳۸	۳۹۶۲۷	۱,۵۱۷۱۶۲	۵۲۴۹۶	۱,۵۱۴۰۲۹	۴۴۹۶۴
فصل روابط کار	۰-۰۳۸۰۳۷	۱۵۷۵	۰-۰۳۴۸۵۲	۱۳۱۳	۰-۰۲۱۳۵۵	۷۵۳	۰-۰۲۲۸۹۷	۶۸۰
فصل تعاون	۰-۱۶۸۸۱	۶۹۹	۰-۰۱۴۱۲۱	۵۳۲	۰-۰۰۷۷۷۱	۲۷۴	۰-۰۰۸۳۸۴	۲۴۹
فصل تحقیق و توسعه در امور...	۰-۳۰۶۵۲۱	۱۲۶۹۲	۰-۳۳۹۰۶۶	۱۲۷۷۴	۰-۳۴۲۴۵	۱۲۰۷۵	۰-۳۸۱۸۰۷	۱۱۳۳۹
امور محیط زیست	۰-۰۹۷۲۵۵	۴۰۲۷	۰-۰۷۵۱۱۸	۳۸۳۰	۰-۰۶۰۶۹۱	۲۱۴۰	۰-۰۵۹۷۰۱	۱۷۷۳
فصل مدیریت پسماند	۰-۰۰۳۴۲۹	۱۴۲	۰-۰۰۴۰۸۸	۱۵۴	۰-۰۰۱۰۷۸	۳۸	۰-۰۰۰۸۴۲	۲۵
فصل مدیریت پساب‌های شهری، روستایی و صنعتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰-۰۰۱۰۴۴	۳۱
فصل کاهش آلودگی	۰-۰۲۰۴۰۷	۸۴۵	۰-۰۱۹۸۵۵	۷۴۸	۰-۰۱۸۲۶۴	۶۴۴	۰-۰۱۷۰۰۴	۵۰۵
فصل حفاظت از گونه‌های زیستی	۰-۰۶۳۰۸۲	۲۶۱۲	۰-۰۴۴۱۶۸	۱۶۶۴	۰-۰۳۳۷۷	۱۲۲۶	۰-۰۲۹۵۹۸	۸۷۹
فصل تحقیق و توسعه در امور زیست محیطی	۰-۰۱۰۳۳۷	۴۲۸	۰-۰۰۷۰۳۴	۲۶۵	۰-۰۰۶۵۵۱	۳۳۱	۰-۰۱۱۱۷۹	۳۳۲
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۰-۹۲۹۶۸۲	۳۸۴۹۵	۱,۰۵۹۴۳	۳۹۹۱۳	۱,۱۴۰۷۹۲	۴۰۲۲۵	۱,۳۴۰۷۱۹	۳۹۸۱۷
فصل مسکن	۰-۰۳۳۳۸	۱۳۷۸	۰-۰۴۱۵۱۴	۱۵۶۴	۰-۰۱۷۸۶۷	۶۳۰	۰-۰۱۴۷۴۸	۴۳۸
فصل توسعه خدمات شهری، روستایی و عشایری	۰-۴۵۴۴۲۳	۱۸۸۱۲	۰-۵۳۷۰۸۱	۲۰۲۳۴	۰-۵۰۲۸۲۸	۱۷۷۳۰	۰-۷۲۲۹۳۸	۲۱۴۷۰
فصل آب و فاضلاب	۰-۴۰۷۵۱۹	۱۶۸۷۴	۰-۴۴۹۸۵۹	۱۶۹۴۸	۰-۵۹۹۷۶۳	۲۱۱۴۸	۰-۵۶۸۵۱۹	۱۶۸۸۴
فصل تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری	۰-۰۳۴۵۳۶	۱۴۳۰	۰-۰۳۰۹۷۶	۱۱۶۷	۰-۰۲۰۳۰۶	۷۱۶	۰-۰۳۴۴۴۶	۱۰۲۳
امور سلامت	۱۵,۳۱۵۴۹	۶۳۴۱۵۵	۱۵,۴۱۵۸۱	۵۸۰۷۷۶	۱۳,۵۷۳۰۶	۴۷۸۵۹۴	۱۳,۹۱۵۵۷	۴۱۳۲۶۸
فصل بهداشت	۳,۳۸۴۸۷۷	۱۴۰۱۱۵	۳,۵۰۵۰۹۲	۱۳۲۰۵۱	۲,۹۳۱۹۹۹	۱۰۳۳۸۴	۳,۴۱۸۲۱۶	۱۰۱۵۱۵

۱۱,۷۳۴۷۳	۴۸۵۸۹۶	۱۱,۴۶۱۲۸	۴۳۱۷۹۳	۱۰,۴۵۴۱۴	۳۶۸۶۱۹	۱۰,۳۷۵۲۹	۳۰۸۱۲۸	فصل درمان
۰,۱۹۶۶۸۳	۸۱۴۴	۰,۱۸۳۹۹۹	۶۹۳۲	۰,۱۸۶۹۲۳	۶۵۹۱	۰,۱۲۲۰۲۷	۳۶۲۴	فصل تحقیق و توسعه در امور سلامت
۱,۹۴۵۶۵۴	۸۰۵۶۳	۲,۳۸۶۵۲۳	۸۹۹۱۰	۲,۱۰۶۶۵۸	۷۴۲۸۲	۲,۱۸۲۳۸۵	۶۴۸۱۳	امور فرهنگ و هنر، تربیت بدنی و گردشگری
۰,۳۱۹۲۷۲	۱۳۲۲۰	۰,۶۱۵۸۶۲	۲۳۲۰۲	۰,۴۸۴۴۷۹	۱۷۰۸۳	۰,۵۰۳۶۶۶	۱۴۹۵۸	فصل دین و مذهب
۰,۳۰۲۵۶	۱۲۵۲۸	۰,۳۶۶۲۴۷	۱۳۷۹۸	۰,۳۳۸۷۹۲	۱۱۹۴۶	۰,۳۳۴۳۳	۹۹۲۹	فصل ورزش و تفریحات
۰,۴۶۲۶۳۱	۱۹۱۵۶	۰,۵۲۹۶۶۳	۱۹۹۴۷	۰,۴۷۵۲۰۵	۱۶۷۵۶	۰,۴۶۸۹۱۷	۱۳۹۲۶	فصل فرهنگ و هنر
۰,۱۲۳۶۶	۵۴۹۳	۰,۱۲۴۰۱۱	۴۶۷۲	۰,۱۳۹۷۰۳	۴۹۲۶	۰,۱۵۲۵۶۸	۴۵۳۱	فصل میراث فرهنگی
۰,۵۵۹۱۸۶	۲۳۱۵۴	۰,۵۸۳۸۵	۲۱۹۹۶	۰,۵۳۲۹۷۵	۱۸۷۹۳	۰,۵۷۶۸۳۶	۱۷۱۲۱	فصل رسانه
۰,۰۹۸۲۹۳	۴۰۷۰	۰,۰۸۱۹۹۳	۳۰۸۹	۰,۰۵۴۴۵۲	۱۹۲۰	۰,۰۵۶۶۰۳	۱۶۸۱	فصل گردشگری
۰,۰۲۲۶۲۹	۹۳۷	۰,۰۲۴۱۰۱	۹۰۸	۰,۰۲۵۴۱۱	۸۹۶	۰,۰۲۴۲۴۴	۷۲۰	فصل صنایع دستی
۰,۰۴۸۲۲۲	۲۰۰۵	۰,۰۶۰۹۹۷	۲۲۹۸	۰,۰۵۵۶۷۱	۱۹۶۳	۰,۰۶۵۲۳۳	۱۹۳۷	فصل تحقیق توسعه در امور فرهنگ...
۱۸,۵۳۳۶۷	۷۶۷۴۱۷	۱۶,۷۵۸۹۱	۶۳۱۳۷۶	۱۵,۸۰۸۵۹	۵۵۷۴۲۰	۱۶,۹۳۷۴۷	۵۰۳۰۱۳	امور آموزش و پژوهش
۱۰,۷۹۵۸	۴۴۷۰۱۸	۹,۴۳۴۵۰۵	۳۵۵۴۳۶	۸,۵۶۹۶۸۳	۳۰۲۱۷۲	۹,۲۱۸۴۲۵	۲۷۳۷۷۱	فصل آموزش و پرورش عمومی
۱,۵۵۹۲۱۸	۶۴۵۶۲	۱,۴۴۱۲۸۴	۵۴۴۹۹	۱,۴۱۹۶۸۷	۵۰۰۵۹	۱,۵۴۰۷۶۵	۴۵۷۵۸	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت...
۴,۹۵۴۷۶	۳۰۵۱۶۰	۴,۷۱۱۷۵۸	۱۷۷۵۱۱	۴,۵۸۷۴۱۷	۱۶۱۷۵۵	۴,۸۵۳۹۵۸	۱۴۴۱۵۴	فصل آموزش عالی
۰,۴۶۰۷۷۱	۱۹۰۷۹	۰,۳۶۴۷۶	۱۳۷۴۲	۰,۵۱۴۷۳۹	۱۸۱۵۰	۰,۶۸۴۴۸۵	۲۰۳۲۸	فصل پژوهش‌های پایه‌ای
۰,۶۸۶۱۹۴	۲۸۴۱۳	۰,۷۳۲۵۴۷	۲۷۵۹۸	۰,۶۴۷۸۰۶	۲۳۸۴۲	۰,۰۴۴۳۴۶	۱۳۱۷	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای
۰,۰۷۶۹۲	۳۱۸۵	۰,۰۷۴۰۵۶	۲۷۹۰	۰,۰۶۹۲۸۴	۲۴۴۳	۰,۵۹۵۴۵۶	۱۷۶۸۴	فصل تحقیق و توسعه در امور آموزش...
۲۷,۳۹۳۵۵	۱۱۳۴۲۷۵	۲۴,۰۲۲۱۹	۹۰۵۰۱۳	۲۰,۷۸۹۵۳	۷۳۳۰۵۱	۲۰,۸۱۵۲۴	۶۱۸۱۷۶	امور رفاه اجتماعی
۰,۳۲۷۸۲۲	۱۳۵۷۴	۰,۳۷۲۶۴۴	۱۴۰۳۹	۰,۳۴۸۸۸۸	۱۲۳۰۲	۰,۲۵۶۷۸۳	۷۶۲۶	فصل امداد و نجات
۸,۲۳۹۴۰۱	۳۴۱۱۶۶	۷,۷۱۸۵۴۹	۲۹۰۷۸۹	۵,۹۸۶۴۳	۲۱۱۰۸۵	۴,۷۲۳۷۸۲	۱۴۰۲۸۸	فصل بیمه‌های اجتماعی
۱۸,۲۴۵۹۳	۷۵۵۵۰۳	۱۵,۴۹۶۷۱	۵۸۳۸۲۴	۱۴,۰۳۸۶۸	۴۹۵۰۱۲	۱۵,۴۴۰۲۸	۴۵۸۵۵۲	فصل حمایتی
۰,۵۷۶۷۴۳	۲۳۸۸۱	۰,۴۳۱۶۵	۱۶۲۶۲	۰,۴۱۳۲۰۹	۱۴۵۷۰	۰,۳۸۸۳۰۶	۱۱۵۲۲	فصل توانبخشی
۰,۰۰۳۶۲۳	۱۵۰	۰,۰۰۲۶۲۸	۹۹	۰,۰۰۲۳۲۶	۸۲	۰,۰۰۵۹۹۴	۱۷۸	فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه...
۸۹,۶۵۸۹۳	۳۷۱۲۴۷۶	۸۹,۱۹۵۳۵	۳۴۶۰۳۵۰	۸۰,۶۱۶۰۹	۲۸۴۲۵۷۰	۷۹,۹۵۲۲۱	۲۳۷۴۴۴۰	جمع

### ۳-۲-۱- فصول امور خدمات عمومی

امور خدمات عمومی دولت، به عنوان اولین بخش در جدول بالا که سهم ۳/۵ درصدی از کل اعتبارات امور و اعتبارات متفرقه در لایحه ۱۳۹۸ را دارد، شامل چهار فصل قانون‌گذاری (۱۴٪ درصد)، اداره امور عمومی (۱/۵۲ درصد)، خدمات مالی و مالیاتی (۱/۷۵ درصد) و فصل تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی (۰/۰۶ درصد) است که اعداد داخل پرانتز بیانگر سهم آن‌ها از کل بودجه امور ده‌گانه در لایحه می‌باشد. نمودار زیر این سهم‌ها را برای دوره ۹۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود، فصول اداره امور عمومی و خدمات مالی و مالیاتی همواره طی سال‌های موردنظر، سهم بیشتری نسبت به دو فصل دیگر دارند.



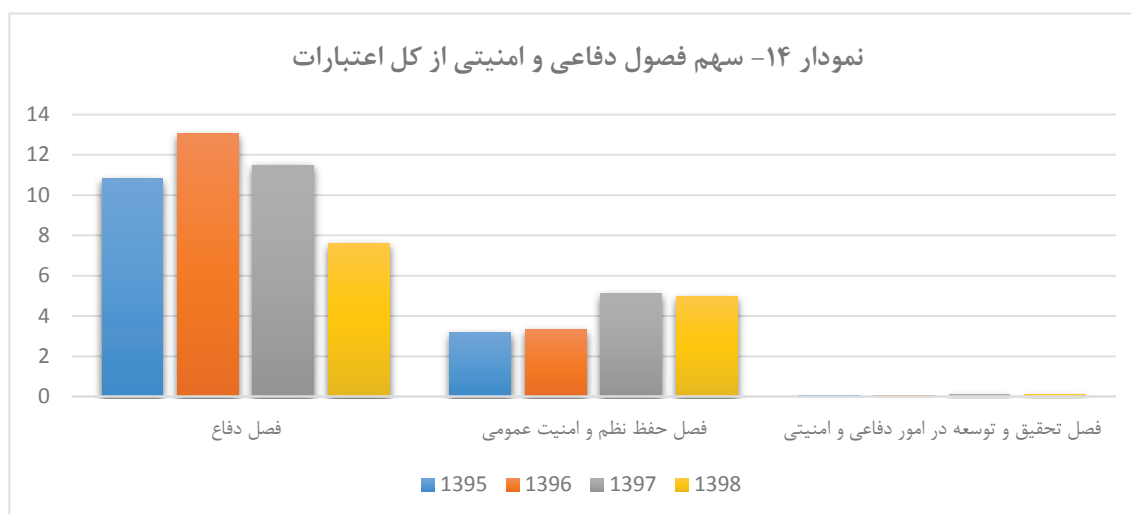


سهم امور خدمات عمومی از بودجه عمومی کل دولت در لایحه ۹۸، حدود ۰/۴۵ واحد درصد نسبت سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. براساس نمودار بالا، این افزایش سهم در سال ۱۳۹۸، نصیب فصول اداره امور عمومی و خدمات مالی و مالیاتی شده است. بطوریکه اعتبارات کل بودجه این فصول به ترتیب از ۴۴۰۰ میلیارد تومان در ۹۷ به ۶۳۰۰ در لایحه ۹۸ برای اداره امور عمومی و از ۵۸۰۰ میلیارد تومان در ۹۷ به ۷۳۰۰ میلیارد تومان در لایحه برای فصل خدمات مالی و مالیاتی افزایش یافته است. در مقابل، فصول قانون‌گذاری و تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی دو فصل دیگری هستند که سهم بودجه آن‌ها در لایحه نسبت به سال ۹۷ کاهش می‌یابد. از لحاظ تغییرات انواع اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای، دو فصل اداره امور عمومی و خدمات مالی و مالیاتی اعتبارات هزینه‌ای تخصیص داده شده برای آن‌ها در لایحه سال ۹۸ نسبت به مصوب سال ۹۷، به ترتیب از ۳۶ هزار میلیارد به ۴۱ هزار میلیارد تومان و از ۳۳ هزار میلیارد به ۳۷ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. همین شرایط برای اعتبارات اختصاصی آن‌ها نیز البته با شدت بیشتر، حاکم می‌باشد. همچنین اعتبارات سرمایه‌ای دو فصل مذکور نیز افزایش یافته اما با اندازه این افزایش در مقایسه با اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی کمتر است.

از سوی دیگر، اعتبارات هزینه‌ای برای دو فصل دیگر یعنی قانون‌گذاری و تحقیق و توسعه در این امور، کاهش یافته است. اما در عین حال که اعتبارات اختصاصی برای تحقیق و توسعه بیشتر شده، این اعتبارات برای فصل قانون‌گذاری نسبت به سال قبل، تغییری نکرده است. در همین حال، اعتبارات سرمایه‌ای برای قانون‌گذاری کمتر شده ولی برای تحقیق و توسعه تغییری نکرده است. اعتبارات سرمایه‌ای دو فصل دیگر، یعنی اداره امور عمومی و خدمات مالی و مالیاتی نیز همانند اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی بیشتر شده است. بطور کلی، وضعیت فصول اداره امور عمومی و خدمات مالی و مالیاتی در لایحه ۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷، بهبود یافته است. اما فصل قانون‌گذاری در کنار فصل تحقیق و توسعه بطور کلی بودجه کمتری را دریافت می‌کند که این کاهش برای قانون‌گذاری بیشتر از تحقیق و توسعه است.

### ۳-۲-۲-۲-۲ فصول امور دفاعی و امنیتی

براساس جدول (۱۳) سهم امور دفاعی و امنیتی از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای لایحه ۹۸، برابر حدود ۱۳ درصد است. این امور متشکل از سه فصل دفاع (۸ درصد)، فصل حفظ نظم و امنیت ملی (۵ درصد) و فصل تحقیق و توسعه در امور دفاعی (۰/۱ درصد) است. نمودار زیر سهم هر یک از فصول مربوط به امور دفاعی و امنیتی را برای دوره ۹۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که طی چهار سال مورد بررسی، فصل دفاع همواره از سهم بالایی نسبت به دو فصل دیگر برخوردار است.

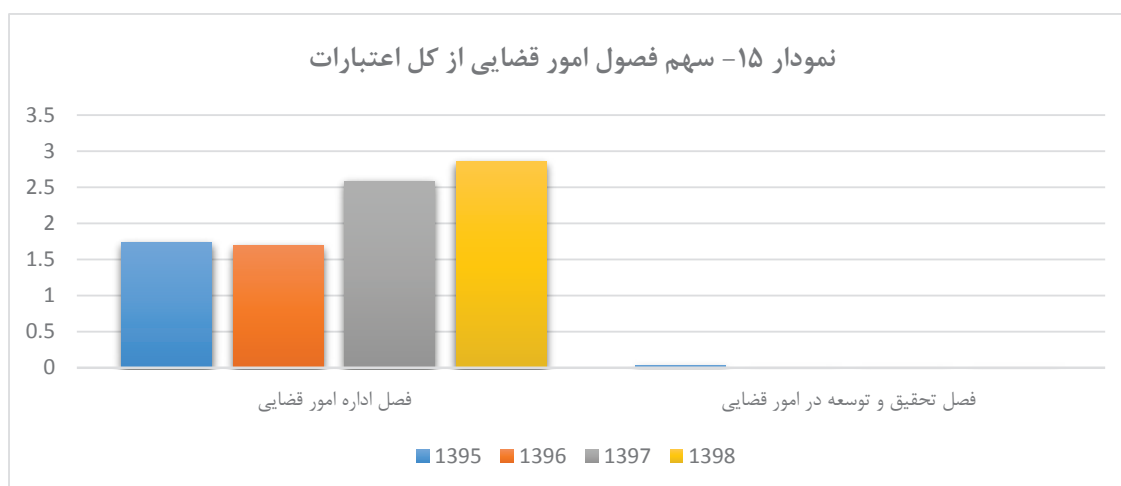


سهم امور دفاعی و امنیتی از کل اعتبارات امور و اعتبارات متفرقه در لایحه ۹۸، نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، حدود ۴ واحد درصد کاهش یافته است. این کاهش در نمودار بالا، به تفکیک فصول مشخص شده است. بیشترین کاهش مربوط به فصل دفاع می‌باشد؛ میزان کل اعتبارات اختصاص داده شده برای فصل مذکور از حدود ۴۳ هزار میلیارد تومان در مصوب ۹۷ به ۳۱ هزار میلیارد تومان در لایحه ۹۸ کاهش یافته است که بیانگر کاهش ۴ واحد درصدی برای سهم این فصل از بودجه می‌باشد. اما در مقابل، میزان کل اعتبارات تخصیص داده شده به فصل حفظ نظم و امنیت، از ۱۹ هزار میلیارد در بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ به ۲۰ هزار میلیارد تومان در لایحه ۹۸ افزایش دارد؛ اما با این حال، سهم آن از کل اعتبارات لایحه یک واحد درصد کاهش یافته است. همچنین کل اعتبارات فصل تحقیق و توسعه در امور دفاعی نیز از ۳۹۵ میلیارد در سال ۱۳۹۷ به ۴۴۵ میلیارد تومان در لایحه افزایش دارد ولی سهم آن نسبت به سال ۹۷، ثابت باقی مانده است. از لحاظ نوع اعتبارات اختصاص داده شده به فصول این امور، اعتبارات هزینه‌ای فصل دفاع از ۴۳ هزار میلیارد مصوب سال ۹۷ به ۳۱ هزار میلیارد تومان در سال ۹۸، کاهش یافته و سهم این اعتبارات برای فصل مذکور از ۱۵ درصد به ۱۰ درصد تنزل یافته است. اما اعتبارات هزینه‌ای دو فصل حفظ نظم و امنیت و تحقیق و توسعه هر یک به ترتیب هزار میلیارد و ده میلیارد تومان تغییر کرده است که برای تغییر سهم آن‌ها از کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه ناچیز است. اعتبارات اختصاصی فصل دفاع نیز از ۳۰۰ میلیارد به ۲۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته در حالیکه این اعتبارات برای فصل حفظ امنیت بدون تغییر مانده و برای تحقیق و توسعه از ۶۰ میلیارد

به ۱۰۰ میلیارد تومان در لایحه افزایش یافته است. اما تنها اعتبارات سرمایه‌ای است که برای فصل دفاع افزایش یافته و از ۲۹۰ میلیارد در سال ۹۷ به ۳۳۲ میلیارد تومان در لایحه رسیده است. در حالیکه این اعتبارات برای فصل حفظ امنیت ۵۲۰ به ۵۶۲ میلیارد تومان افزایش یافته و فصل تحقیق و توسعه نیز تغییری از این بابت ندارد.

### ۳-۲-۲-۳ فصول امور قضایی

امور قضایی در لایحه ۹۸، حدود ۳ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده است و شامل دو فصل اداره امور قضایی (۲/۸۶ درصد) و تحقیق و توسعه در این امور (۰/۰۰۳ درصد) می‌باشد.



سهم امور قضایی در لایحه ۹۸ نسبت به مصوب سال ۹۷، به میزان ۰/۵ درصد افزایش یافته است که بخش قابل توجه این افزایش، از ناحیه فصل اداره امور قضایی است. کل اعتبارات این فصل، از ۹۷۰۰ میلیارد تومان در سال ۹۷، به ۱۱۸۰۰ میلیارد تومان در لایحه رسیده و موجب افزایش ۰/۵ درصدی سهم این فصل از کل اعتبارات نسبت به سال ۹۷ شده است. این در حالی است که کل اعتبارات فصل تحقیق و توسعه از ۱۳ میلیارد تومان به ۱۴ میلیارد تومان در لایحه رسیده است. اعتبارات هزینه‌ای فصل اداره امور قضایی از ۸۷۰۰ میلیارد در سال ۹۷ به ۱۰۷۰۰ میلیارد تومان در لایحه افزایش یافته و در حالیکه اعتبارات اختصاصی آن همچنان بدون تغییر، صفر مانده است، اعتبارات سرمایه‌ای فصل مذکور، ۹۵۰ میلیارد به ۱۱۰۰ میلیارد تومان رسیده که موجب رشد سهم آن از ۱/۹ به ۲/۳ درصد شده است.

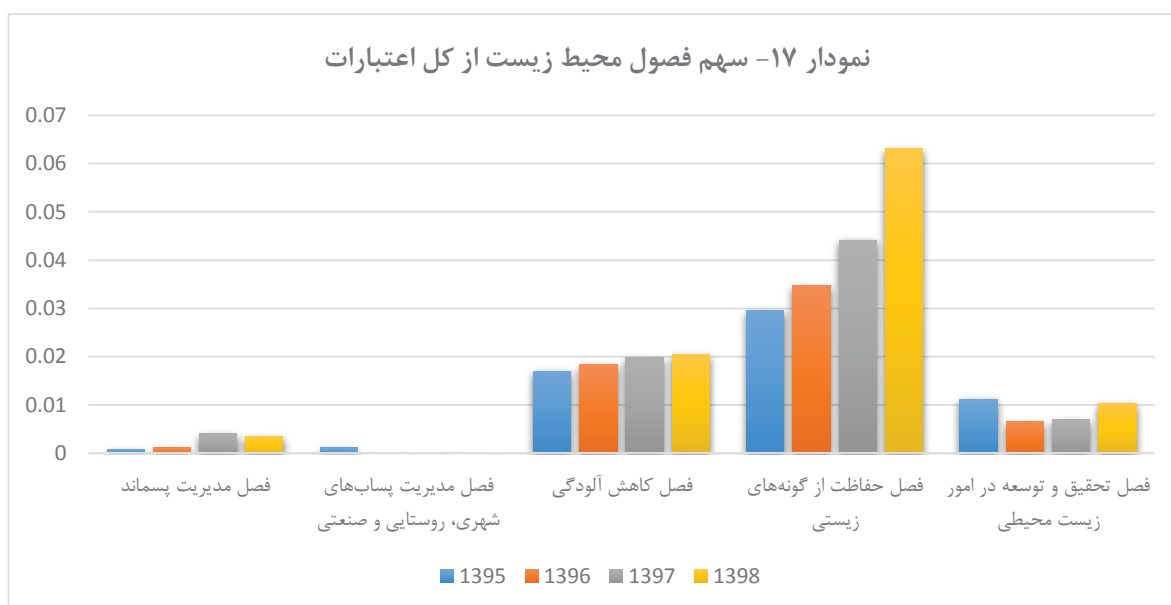
### ۳-۲-۲-۴ فصول امور اقتصادی

امور اقتصادی در لایحه ۹۸، سهم ۶/۵ درصدی از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده است که نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، حدود ۰/۵ درصد کاهش دارد. فصول مربوط به این امور؛ فصل انرژی (۰/۴ درصد)، ارتباطات و فناوری (۰/۹ درصد)، حمل و نقل (۱/۸ درصد)، صنعت و معدن (۰/۴۱ درصد)، بازرگانی (۰/۶ درصد)، کشاورزی و منابع طبیعی (۰/۸ درصد)، منابع آب (۱/۱۱ درصد)، فصل روابط کار (۰/۰۴ درصد)، تعاون (۰/۰۲ درصد) و فصل تحقیق و توسعه در امور اقتصادی (۰/۰۳ درصد) می‌باشد.



## ۳-۲-۲-۵ فصول امور محیط زیست

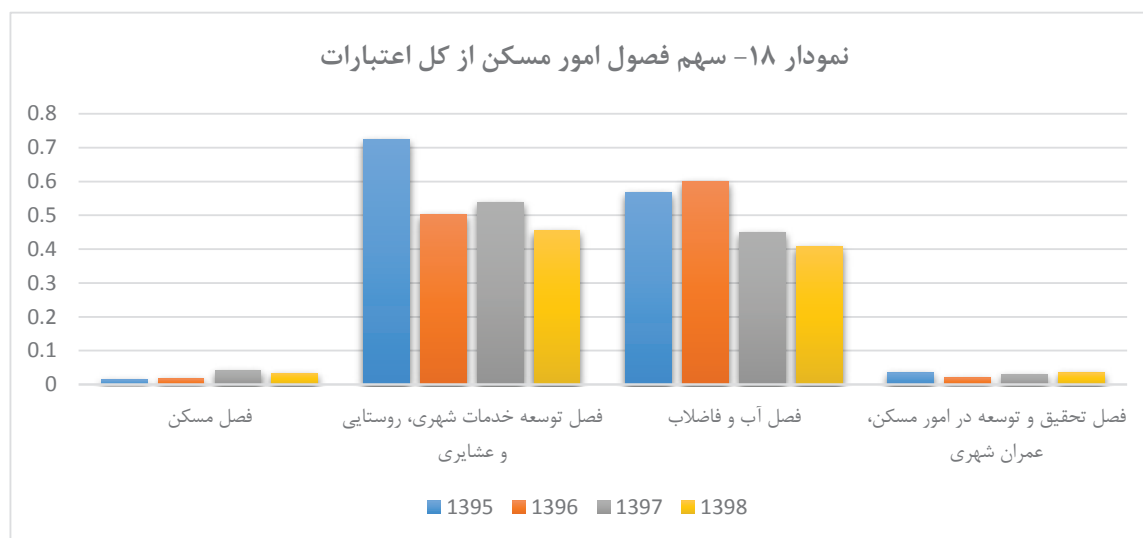
امور محیط زیست حدود ۰/۰۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و اختصاصی لایحه ۹۸ را به خود اختصاص داده است که جزو کمترین مقادیر سهم در بین امور ده‌گانه می‌باشد. فصول مدیریت پسماند (۰/۰۰۳ درصد)، مدیریت پساب‌های شهری (۰ درصد)، کاهش آلودگی (۰/۰۲ درصد)، حفاظت از گونه‌های زیستی (۰/۰۶ درصد) و فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست (۰/۰۱ درصد) به عنوان اجزای بودجه محیط زیست هستند و بیشترین سهم بودجه‌ای نیز همانگونه که ملاحظه می‌شود به بخش حفاظت از گونه‌های زیستی تعلق دارد. نمودار زیر سهم فصول را برای دوره ۹۸-۱۳۹۷ نشان می‌دهد.



فصل حفاظت از گونه‌های زیستی همواره بیشترین سهم از اعتبارات کل را در بین سایر فصول داشته و مقدار آن از ۱۶۰ میلیارد تومان در سال ۹۷ به ۲۶۰ میلیارد تومان در لایحه افزایش یافته که معادل ۰/۰۲ واحد درصد افزایش در سهم این فصل می‌باشد. به جز آن، فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست نیز از ۲۶ میلیارد به ۴۳ میلیارد تومان در لایحه رسیده است؛ اما میزان اعتبارات سایر فصول یا تغییری نکرده و یا سهم آن‌ها کمتر شده است. اعتبارات هزینه‌ای فصل مدیریت پسماند، از ۱۵ میلیارد به ۱۲ میلیارد تومان کاهش یافته اما در مقابل، اعتبارات سرمایه‌ای آن ۲ میلیارد تومان بیشتر شده است. این تغییرات در کل منجر به کاهش سهم بودجه‌ای این فصل از ۰/۰۰۴ درصد به ۰/۰۰۳ درصد در لایحه شده است. برعکس، اعتبارات هزینه‌ای فصل کاهش آلودگی از ۱۲ به ۲۷ میلیارد تومان افزایش یافته و در مقابل، اعتبارات سرمایه‌ای آن از ۶۲ به ۵۷ میلیارد در لایحه ۹۸ کاهش یافته است. این در حالی است که هر دو اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای برای فصل حفاظت از گونه‌های زیستی در لایحه ۹۸ بیشتر شده است. تغییرات مشابهی برای فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست نیز رخ داده و سهم بودجه‌ای آن در لایحه افزایش یافته است.

### ۳-۲-۲-۶- فصول امور مسکن، عمران شهری و روستایی

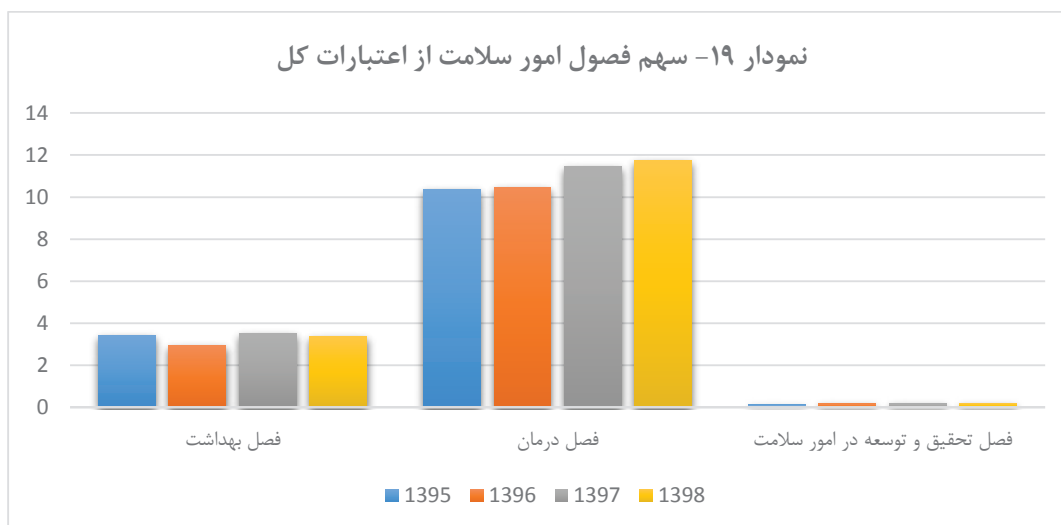
امور مسکن حدود سهم ۰/۹ درصدی از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای لایحه ۱۳۹۸ را دارد که این سهم برای مصوب سال ۱۳۹۷، برابر ۱ درصد است. بنابراین می‌توان گفت سهم این بخش از امور، از بودجه تفاوت چندانی با بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ نداشته و ضمن اینکه سهم آن همواره درصد ناچیزی از بودجه سالانه می‌باشد. نمودار زیر سهم فصول امور مسکن را از بودجه‌های سالانه نشان می‌دهد.



دو فصل توسعه خدمات شهری، روستایی (۰/۴۵ درصد) و فصل آب و فاضلاب (۰/۴۱ درصد) به عنوان فصل‌هایی هستند که همواره سهم آن‌ها نسبت به فصول دیگر این امور در سطح بیشتری قرار دارد. اما در دو سال آخر، سهم آن‌ها در حال کاهش است. بطوریکه در لایحه ۹۸، هر یک به ترتیب ۰/۰۹ و ۰/۰۴ واحد درصد و سهم آن‌ها در حال کاهش سهم دارند. همچنین سهم فصل مسکن نیز به اندازه ۰/۰۱ درصد کمتر شده است. برای بررسی جزئیات بیشتر، باید گفت میزان اعتبارات هزینه‌ای هر سه فصل مذکور در لایحه نسبت به مصوب سال ۹۷ کاهش یافته است. این در حالی است که اعتبارات هزینه‌ای تحقیق و توسعه، حدود ۳/۵ میلیارد تومان بیشتر شده است. تغییرات مشابهی برای اعتبارات سرمایه‌ای فصول نیز رخ داده و میزان این اعتبارات تنها برای فصل تحقیق و توسعه به اندازه ۳۳ میلیارد تومان افزایش می‌یابد.

### ۳-۲-۲-۷- فصول امور سلامت

براساس جدول (۱۳)، امور سلامت سهم ۱۵/۳ درصد از کل اعتبارات بودجه را در لایحه ۹۸ تشکیل داده است. این سهم در بودجه مصوب سال ۹۷، ۱۵/۴ درصد بوده است. در واقع، سهم امور سلامت از لایحه بودجه نسبت به سال ۹۷ تغییر چندانی نکرده است. این وضعیت برای فصول آن نیز حاکم است. بطوریکه فصل بهداشت (۳/۴ درصد)، فصل درمان (۱۱/۷ درصد) و تحقیق و توسعه در حوزه سلامت (۰/۱۹ درصد) به عنوان فصول این امور می‌باشند. نمودار زیر روند تغییرات سهم هر یک از فصول را در سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

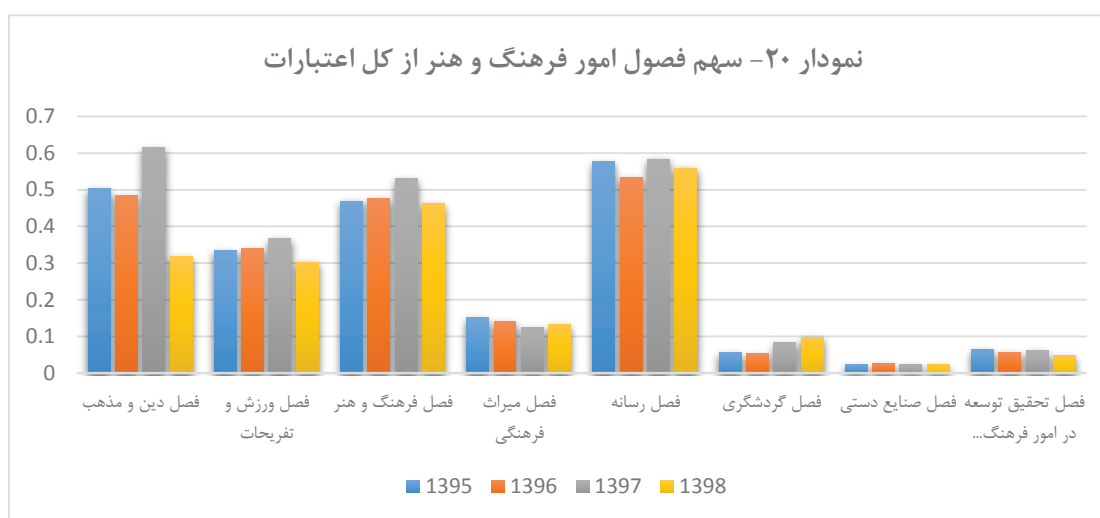


بیشترین بخش بودجه امور سلامت در همه سال‌های مورد نظر، صرف فصل درمان شده و سپس، این سهم به فصل بهداشت اختصاص دارد. با این حال مطابق با نمودار بالا، سهم فصل بهداشت از بودجه کل اعتبارات در سال ۱۳۹۸ کاهش می‌یابد. بطوریکه کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای فصل بهداشت از ۱۳ هزار میلیارد تومان در بودجه ۹۷ به ۱۴ هزار میلیارد تومان در لایحه ۹۸ افزایش یافته است. بطوریکه این تفاوت هزار میلیارد تومانی از ناحیه اعتبارات اختصاصی دو هزار میلیاردی حاصل شده و در مقابل اعتبارات هزینه‌ای این فصل، هزار میلیارد تومان کاهش یافته و اعتبارات سرمایه‌ای نیز تقریباً بدون تغییر باقی مانده است. با این حال، سهم اعتبارات کل برای فصل بهداشت در لایحه ۱۳۹۸، نسبت به سال قبل  $0/2$  واحد درصد کاهش یافته؛ بطوریکه از  $3/5$  درصد در مصوب سال ۹۷ به  $3/3$  درصد در لایحه رسیده است.

اعتبارات کل بودجه فصل درمان نیز در لایحه ۹۸، حدود  $0/5$  میلیارد تومان افزایش یافته که معادل افزایش  $0/2$  واحد درصد است. اما در این بخش، اعتبارات هزینه‌ای برعکس فصل بهداشت، حدود هزار میلیارد تومان بیشتر شده و در کنار آن اعتبارات اختصاصی نیز، حدود ۶۵۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. در مقابل، اعتبارات سرمایه‌ای فصل درمان در لایحه ۹۸ از رقم ۲۸۰۰ میلیارد تومان سال ۹۷ به ۷۱۲ میلیارد کاهش یافته که موجب شده تا سهم این اعتبارات درمان از  $5/5$  درصد به  $1/5$  درصد تنزل یابد. همچنین کل اعتبارات فصل تحقیق و توسعه در امور سلامت، از ۷۰۰ میلیارد تومان در ۹۷ به ۸۰۰ میلیارد تومان در لایحه ۹۸ افزایش پیدا کرده که موجب افزایش سهم آن باندازه  $0/1$  واحد درصد شده است. علاوه بر افزایش اعتبارات هزینه‌ای این فصل، اعتبارات اختصاصی آن نیز نسبت به بودجه مصوب ۹۷ افزایش یافته است. اما در مقابل، اعتبارات سرمایه‌ای آن به میزان ۳ میلیارد تومان کمتر می‌شود. بطور خلاصه، اعتبارات اختصاصی هر سه فصل امور سلامت در لایحه ۹۸، نسبت به بودجه ۹۷ بیشتر شده اما اعتبارات هزینه‌ای فصل بهداشت کاهش و دو فصل دیگر افزایش یافته است. در مقابل، اعتبارات سرمایه‌ای دو فصل درمان و تحقیق و توسعه کاهش و اعتبارات فصل بهداشت بیشتر شده است.

### ۳-۲-۸ فصول امور فرهنگ و هنر، تربیت بدنی و گردشگری

سهم امور فرهنگ و هنر از کل اعتبارات بودجه‌ای در لایحه ۱۳۹۸، تقریباً برابر ۲ درصد است که در مقایسه با بودجه مصوب ۱۳۹۷ که سهم آن ۲/۴ درصد می‌باشد، ۰/۴ واحد درصد کاهش یافته است. امور فرهنگ و هنر شامل فصول دین و مذهب (۰/۳۲ درصد)، ورزش و تفریحات (۰/۳۰ درصد)، فصل فرهنگ و هنر (۰/۴۶ درصد)، میراث فرهنگی (۰/۱۳ درصد)، فصل رسانه (۰/۵۶ درصد)، گردشگری (۰/۱ درصد)، صنایع دستی (۰/۰۲ درصد) و فصل تحقیق و توسعه در امور فرهنگ و هنر (۰/۰۵ درصد) است که همانند قبل، ارقام داخل پیرانتز سهم فصول از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای لایحه ۹۸ می‌باشد.



نمودار بالا سهم فصول مربوط به امور فرهنگ و هنر از اعتبارات کل هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای را برای ۹۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد. فصل‌های رسانه و فرهنگ و هنر همواره در طی سال‌های قبل، بیشترین سهم از اعتبارات کل را داشته‌اند. اما این سهم‌ها همانند سایر فصول امور فرهنگ و هنر، در سال‌های اخیر شروع به کاهش کرده است. تنها فصلی که جهت عکس داشته و سهم آن روند صعودی دارد، فصل گردشگری است که از ۰/۰۵ درصد در ۹۵ به ۰/۱ درصد در لایحه ۹۸ افزایش یافته است. در واقع، نمودار بالا نشان می‌دهد که دولت در سال‌های اخیر، بخش گردشگری را در مقایسه با بخش‌های دیگر امور فرهنگ و هنر، مورد تأکید بیشتری قرار داده است. بطور کلی، اعتبارات هزینه‌ای مربوط به فصل دین و مذهب از ۱۹۰۰ میلیارد تومان به ۹۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته و بدون تغییر اعتبارات اختصاصی، اعتبارات سرمایه‌ای این فصل از ۳۸۴ میلیارد تومان به ۳۹۰ میلیارد تومان افزایش یافته است که در نتیجه این تغییرات، کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای فصل دین و مذهب از ۲۳۰۰ میلیارد تومان در سال ۹۷ به ۱۳۰۰ میلیارد تومان در لایحه رسیده است که موجب کاهش سهم آن از ۰/۶ درصد به ۰/۳ درصد در لایحه می‌شود.

همین تغییرات تقریباً برای فصل ورزش و تفریحات نیز تکرار شده است؛ بطوریکه در نتیجه آن، میزان کل اعتبارات این فصل از ۱۴۰۰ میلیارد تومان در ۹۷، به ۱۲۵۰ میلیارد تومان در لایحه کاهش یافته و سهم آن نیز از ۰/۳۶ درصد کل اعتبارات در ۹۷ به ۰/۳ درصد رسیده است. در مقابل، اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و

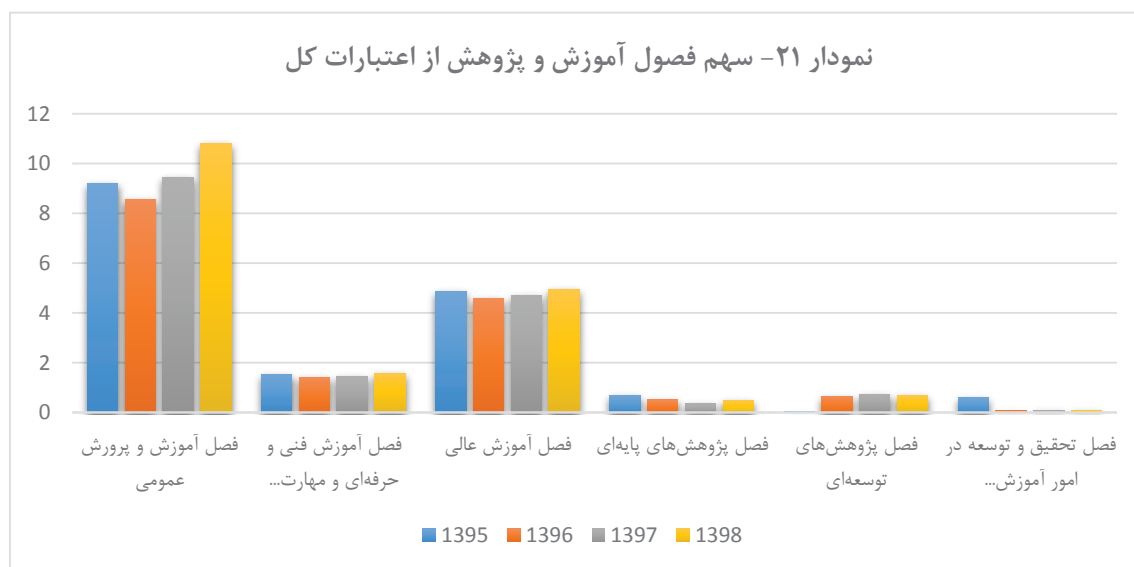


سرمایه‌ای برای فصل فرهنگ و هنر، چه از نوع هزینه‌ای و چه از نوع سرمایه‌ای کاهش یافته و میزان کل اعتبارات آن از ۲ هزار میلیارد تومان به ۱۹۰۰ میلیارد تومان رسیده است؛ که در نتیجه آن سهم این فصل از ۰/۵۳ درصد به ۰/۴۶ درصد کاهش یافته است. این در حالی است که کل اعتبارات از هر سه نوع، در مورد فصل میراث فرهنگی افزایش یافته است که در نتیجه آن کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای فصل مذکور ۸۰ میلیارد تومان نسبت به سال ۹۷ بیشتر شده و ۰/۰۱ درصد نیز سهم آن از کل بودجه بیشتر شده است. همچنین اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای فصل رسانه نیز از سال ۹۷ تا لایحه ۹۸ هر دو افزایش یافته‌اند بطوریکه کل اعتبارات این فصل، از ۲۲۰۰ میلیارد به ۲۳۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته اما سهم آن کاهش یافته و از ۰/۵۸ درصد به ۰/۵۶ درصد رسیده است.

فصل گردشگری به عنوان یکی دیگر از فصول امور فرهنگ و هنر، شاهد افزایش هم اعتبارات هزینه‌ای و هم اعتبارات سرمایه‌ای در لایحه ۹۸ نسبت به بودجه مصوب سال ۹۷ است. بطوریکه در نتیجه این افزایش، میزان کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای آن از ۳۰۸ میلیارد در ۹۷ به ۴۰۷ میلیارد ریال افزایش یافته که به معنی افزایش سهم این فصل، از کل بودجه از ۰/۰۸ درصد به ۰/۱ درصد می‌باشد. دو فصل دیگر یعنی صنایع دستی و تحقیق و توسعه در امور فرهنگ و هنر، تغییر قابل توجهی در لایحه ۹۸ نسبت به بودجه سال جاری نداشته است. اما با توجه به نمودار بالا، سهم این دو فصل نیز تا حدودی نسبت به سال ۹۷، کاهش یافته است.

### ۹-۲-۲-۳ فصول امور آموزش و پژوهش

کل بودجه امور آموزش و پژوهش در لایحه بودجه سال ۹۸ نسبت به بودجه مصوب ۱۳۹۷، حدود ۲ واحد درصد بیشتر شده است؛ بطوریکه از ۶۳ هزار میلیارد تومان در سال ۹۷ به ۷۶۷۰۰ میلیارد تومان در لایحه ۹۸ رسیده است. نمودار زیر فصول و سهم آن‌ها از اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای را برای سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

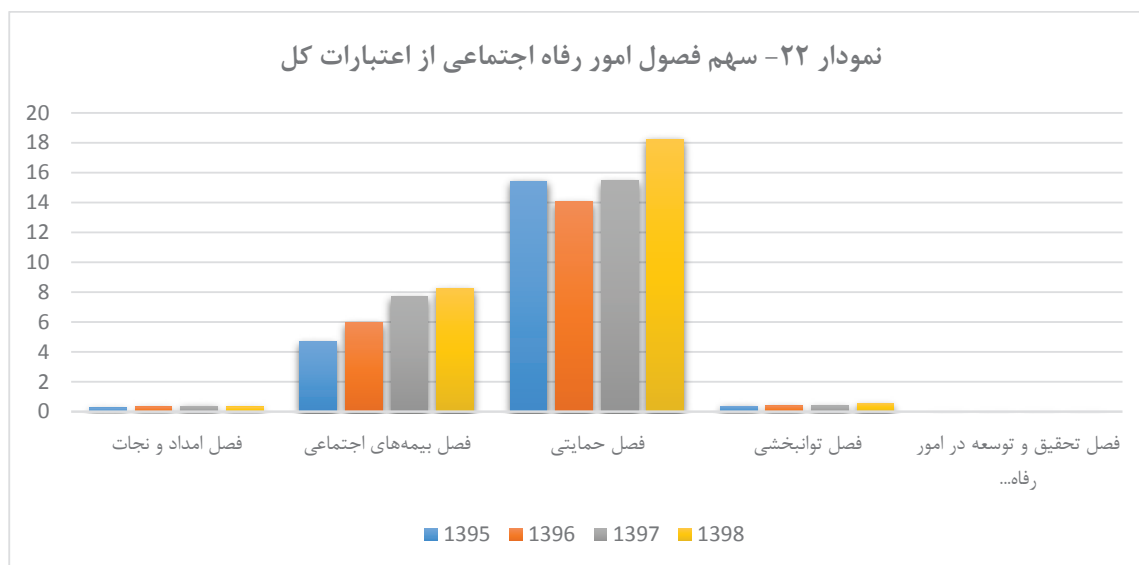


سهم اصلی بودجه امور آموزش و پژوهش در سال‌های مورد نظر در نمودار بالا، متعلق به فصول آموزش و پرورش عمومی و آموزش عالی است که سهم هر یک در لایحه بودجه ۹۸، به ترتیب ۱۱ درصد و ۵ درصد می‌باشد. اما ارتباطی که در روند سهم این دو فصل با فصول دیگر در نمودار وجود دارد بیانگر این است که طی سال‌های ۱۳۹۵ الی ۹۸ سهم آموزش و پرورش عمومی و سهم آموزش عالی افزایش یافته و در مقابل، سایر فصول با کاهش سهم مواجه هستند. سهم آموزش و پرورش عمومی از ۹ درصد در سال ۹۵ به ۱۱ درصد در لایحه ۹۸ افزایش یافته و همچنین، سهم آموزش عالی از ۴/۸ درصد در ۹۵ به ۵ درصد افزایش یافته است. اما در مقابل، سهم فصول دیگر نظیر پژوهش‌های پایه‌ای، پژوهش‌های توسعه‌ای و فصل تحقیق و توسعه در امور آموزش کمتر شده است. اما بطور کلی، مقایسه سهم هر یک از فصول در اعتبارات کل هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای لایحه ۹۸ با بودجه مصوب ۹۷، نشان می‌دهد که به غیر از فصل پژوهش‌های توسعه‌ای، سهم سایر فصول در لایحه نسبت به بودجه مصوب ۹۷، افزایش یافته است.

در واقع، همه انواع اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای متعلق به هر یک از فصول امور آموزش و پژوهش در لایحه ۹۸، نسبت به مصوب ۹۷ افزایش یافته است. این بدین معنی است که بخش اعظمی از کاهش اعتبارات چه هزینه‌ای و چه سرمایه‌ای که در مورد سایر امور ده‌گانه در لایحه اتفاق افتاده است، به بخش آموزش و پژوهش اختصاص داده شده است. چرا که هم میزان و هم سهم فصول این امور نسبت به سال ۹۷، افزایش یافته است. بطوریکه بیشترین افزایش همانگونه که در نمودار هم مشاهده می‌شود مربوط به فصل آموزش و پژوهش عمومی است. میزان کل اعتبارات اختصاص داده شده به این فصل، از ۳۵۰۰ میلیارد تومان در ۹۷ به ۴۵۰۰ میلیارد تومان در لایحه رسیده است که به معنی افزایش یک واحد درصدی سهم اعتبارات فصل مذکور از کل بودجه امور ده‌گانه است. امور دیگری که سهم اعتبارات کل آن در لایحه بیشتر شده است، امور رفاه اجتماعی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### ۳-۲-۱۰ فصول امور رفاه اجتماعی

سهم اعتبارات کل هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای امور رفاه اجتماعی از بودجه کل لایحه ۹۸، برابر ۲۷ درصد است که نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، حدود ۳ واحد درصد بیشتر شده است. اعتبارات کل بودجه ۹۷ در بخش امور رفاه اجتماعی تقریباً معادل ۹۰ هزار میلیارد تومان است که این مقدار در لایحه ۹۸، به ۱۱۳ هزار میلیارد تومان رسیده است. نمودار زیر تغییرات سهم فصول امور رفاه اجتماعی را از کل اعتبارات بودجه در سال‌های ۹۸-۱۳۹۵ نمایش می‌دهد.



فصل حمایتی با ۱۸ درصد سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای در واقع، بیشترین سهم را در بین فصول پنجاه‌گانه از کل لایحه بودجه سال ۹۸ دارا است. نمودار بالا نشان می‌دهد که دو فصل بیمه‌های اجتماعی و فصل حمایتی همواره طی سال‌های مورد بررسی، دارای بالاترین سهم از بودجه در بین سایر فصول امور رفاه اجتماعی هستند؛ و این سهم آن‌ها در سال‌های اخیر رفته رفته، بیشتر نیز شده و در لایحه بودجه ۹۸ با اختلاف بیشتری افزایش یافته است. این در حالی است که سهم فصول دیگر این امور در لایحه ۹۸، تقریباً ثابت بوده و به غیر از فصل امداد و نجات که با کاهش ۰/۰۴ درصدی نسبت به بودجه ۹۷ مواجه است، سهم دو فصل دیگر؛ یعنی فصل توانبخشی و فصل تحقیق و توسعه هر یک به ترتیب ۰/۲ واحد درصد و ۰/۰۱ واحد درصد افزایش یافته است. افزایش سهم فصل حمایتی در لایحه ۹۸ نسبت به بودجه ۹۷، بیشتر از ناحیه افزایش اعتبارات هزینه‌ای و سپس از ناحیه اعتبارات اختصاصی اتفاق افتاده است. در حالیکه این افزایش برای فصل بیمه‌های اجتماعی از محل اعتبارات اختصاصی صورت گرفته است.

#### ۴- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی جداول کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و ارقام منابع و مصارف عمومی نشان می‌دهد علی‌رغم افزایش ۵/۴ درصدی منابع عمومی بودجه، میزان درآمدهای عمومی و درآمدهای واگذاری‌های مالی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ هر یک به ترتیب ۳/۵- و ۱۹/۱- درصد کاهش یافته و تنها واگذاری‌های سرمایه‌ای به میزان ۳۷/۶ درصد افزایش یافته است. این در حالی است که ۹۶ درصد درآمدهای حاصل از واگذاری‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۹۸ را درآمدهای فروش نفت تشکیل داده و نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷، دارای رشد ۴۱ درصدی نیز می‌باشد. بنابراین بخش عمده‌ای از منابع عمومی بودجه ۱۳۹۸ را درآمدهای حاصل از فروش نفت تشکیل داده است. براساس جدول (۲) حدود ۳۸ درصد منابع کل عمومی بودجه را درآمدهای مالیاتی و ۳۵ درصد آن را نیز درآمدهای نفتی تشکیل داده است که بطور مجموع، ۷۳ درصد منابع مذکور را دو نوع درآمد فوق شامل شده و سایر ردیف‌های دآمدی نسبت به بودجه ۱۳۹۷، کاهش داشته‌اند. بنابراین، تنوع درآمدی در لایحه بودجه نسبت به مصوب بودجه ۱۳۹۷ بسیار کاهش یافته و محدود به دو ردیف درآمدهای مالیاتی و درآمدهای نفتی شده است.

وضعیت مشابهی برای طرف مصارف لایحه بودجه نیز اتفاق افتاده است. بطوریکه میزان اعتبارات تملک‌دارایی‌های مالی در لایحه ۹۸ نسبت به بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۱۹ درصد کاهش یافته و اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای نیز تقریباً ثابت بوده و حدود ۰/۰۳ درصد افزایش یافته است. درحالی که هزینه‌های عمومی لایحه بودجه ۹۸، تقریباً ۹ درصد رشد دارد. بنابراین در طرف مصارف بودجه ۹۸، بخش عمده هزینه‌ها به سمت هزینه‌های عمومی اختصاص داده شده و دو نوع هزینه دیگر، کاهش یافته و یا ثابت باقی مانده‌اند. از طرف دیگر، براساس جدول (۸)، بخش عمده افزایش هزینه‌های عمومی به دو ردیف هزینه‌ای جبران خدمات کارکنان و هزینه‌های رفاه اجتماعی منتقل شده و سایر ردیف‌های هزینه، یا کاهش یافته و یا افزایش جزئی دارند. جبران خدمات کارکنان و هزینه‌های رفاه اجتماعی در لایحه بودجه ۹۸، به ترتیب دارای نرخ رشد ۲۹ و ۲۰ درصدی نسبت به بودجه مصوب سال ۹۷ هستند. همچنین سهم جبران خدمات از کل هزینه‌های عمومی لایحه، حدود ۳۰ درصد و برای امور رفاه اجتماعی نیز ۳۸ درصد است که بدین ترتیب، دو ردیف هزینه‌ای مذکور، حدود ۶۸ درصد کل هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص داده‌اند. همانطور که ملاحظه می‌شود، در طرف مصارف عمومی نیز، همانند منابع عمومی بودجه، بخش عمده هزینه‌ها در دو ردیف خاص متمرکز شده و سایر ردیف‌های بودجه‌ای شاهد یا کاهش هزینه‌های خود و یا افزایش جزئی در مقایسه با این دو ردیف هستند. بنابراین در اینجا نیز تنوع هزینه‌ای کاهش یافته و بطور خلاصه درآمدهایی که در لایحه بودجه ۹۸ از مالیات‌ها و فروش نفت نصیب دولت می‌شود، برای جبران خدمات کارکنان و هزینه‌های رفاه اجتماعی اختصاص داده شده است.

البته این عدم تنوع و در مقابل، تمرکز بر ردیف‌های بودجه‌ای عمده، در بین فصول ۵۰ گانه و امور ده‌گانه نیز مشاهده می‌شود. جدول (۱۱) نشان می‌دهد امور رفاه اجتماعی با ۲۷ درصد سهم و امور آموزش و پژوهش با سهم ۱۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای لایحه بودجه ۹۸، بیشترین مقدار اعتبارات به آن‌ها اختصاص داده شده است. بطوریکه نرخ رشد اعتبارات دو امور مذکور در لایحه سال بعد نسبت به بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۲۵ درصد و ۲۱ درصد می‌باشد. در واقع، حدود ۴۶ درصد از کل اعتبارات بودجه ۹۸ به امور رفاهی و امور آموزش و پژوهش مربوط است که هر دو در بین سایر امور ده‌گانه، از نرخ رشد بالایی در دریافت اعتبارات لایحه ۹۸ نسبت به بودجه ۹۷ برخوردار هستند. در درون هر یک از این امور نیز تنها دو فصل هستند که سهم بالایی از اعتبارات امور مذکور را به خود اختصاص داده‌اند. در امور آموزش و پژوهش، فصول آموزش و پرورش عمومی (به میزان ۴۵ هزار میلیارد تومان) و آموزش عالی (۲۰ هزار میلیارد تومان) هر یک به ترتیب سهم ۱۱ درصدی و ۵ درصدی از کل اعتبارات بودجه را تشکیل داده‌اند. همچنین در امور رفاه اجتماعی، فصل حمایتی (۷۶ هزار میلیارد تومان) و فصل بیمه‌های اجتماعی (۳۴ هزار میلیارد تومان) به ترتیب دارای ۱۸ درصد و ۸ درصد هستند. به عبارت دیگر، حدود ۴۲ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای، اختصاصی و سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۳۹۸ ف به چهار فصل مذکور مربوط شده و بقیه بودجه سهم سایر فصول می‌باشد. همانطور که ملاحظه می‌شود، در مورد هزینه‌ها نیز عدم تنوع بصورت چشم‌گیری وجود داشته و تمرکز غالب، بر روی تعدادی فصول و امور معین بوده و سایر بخش‌ها و امور سهم چندانی از بودجه را ندارند.



# تحلیلی بر بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بر مبنای ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

فریبا نیک زاد

## ۱- مقدمه

قانون اساسی کشور روش تهیه و تنظیم و تصویب بودجه کل کشور را مقرر نموده است و در قانون مزبور تعیین شیوه آرایش و ترتیب تدوین لایحه بودجه کل کشور به عهده قوانین عمومی کشور گذارده شده است. طبق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی که ترتیب درج و شیوه آرایش اطلاعات بودجه کل کشور می‌باشد. بودجه کل کشور از سه قسمت عمده به شرح ذیل تشکیل می‌شود.

۱- بودجه عمومی دولت

۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

به این ترتیب طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز به عنوان بخشی از بودجه کل کشور باید توسط دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم گردد.

در این گزارش بر اساس اطلاعات عمدتاً استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (پیوست شماره ۳) تحلیل‌های کلان و جامع در خصوص رویکردهای بودجه‌ای شرکت‌های دولتی ارائه می‌شود. در پیوست شماره سه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اطلاعات بودجه‌ای ۳۷۲ شرکت دولتی، ۹ بانک دولتی، دو موسسه انتفاعی وابسته به دولت و یک ردیف فرعی ذیل شرکت ملی نفت و یک ردیف فرعی ذیل شرکت ملی گاز ایران (در مجموع ۳۸۵ شرکت) درج شده است. ردیف‌های فرعی یادشده در اجرای تعهدات بند «ق» تبصره (۲) قانون بودجه ۱۳۹۳ و ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور به ترتیب برای شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران منظور شده است.

## ۲- صورت کلی بودجه شرکت‌های دولتی

بودجه سال ۱۳۹۸ شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۱۲،۷۴۷،۵۴۵ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۵۲ درصد رشد داشته است که این رقم شامل منابع و مصارف ۳۸۵ شرکت دولتی، بانک و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت است.

نسبت رقم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به رقم کل بودجه کل کشور، بیش از ۷۴ درصد است، و با توجه به ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ مبنی بر درج بودجه شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه سنواتی، هرگونه تغییر در حجم بودجه شرکت‌های مزبور، بر میزان بودجه کل کشور تأثیر می‌گذارد. در جدول شماره (۱) نسبت رقم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نسبت به رقم بودجه کل کشور ارائه شده است.

جدول شماره (۱): نسبت رقم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به رقم بودجه کل کشور

شرح	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
نسبت رقم بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور	۶۹،۴	۶۸،۶	۷۴،۸

تغییر ارقام بودجه کل کشور و بودجه عمومی شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۸ به شرح جدول زیر است:

جدول شماره (۲): تغییرات بودجه کل کشور طی سال‌های ۹۸-۱۳۹۶ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
بودجه عمومی دولت	۳،۹۸۸،۵۳۱	۴،۴۳۸،۶۰۴	۴،۷۸۶،۲۶۳
بودجه شرکت‌های دولتی	۸،۰۰۵،۰۲۱	۸،۳۹۱،۲۴۷	۱۲،۷۴۷،۵۴۵
بودجه کل کشور	۱۱،۵۲۴،۵۶۵	۱۲،۲۳۱،۵۲۳	۱۷،۰۳۲،۳۳۲

### ۲-۱- دلایل اصلی افزایش حجم بودجه

علاوه بر تأثیر تورم داخلی بر هزینه شرکت‌ها، پنج عامل اصلی دیگر موجب رشد ۵۲ درصدی حجم بودجه شرکت‌ها را فراهم کرده است. این عوامل به ترتیب اثرگذاری آن‌ها عبارت‌اند از:

➤ حجم بودجه شرکت‌های ملی نفت ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی گاز ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب ۳،۸۶۶، ۸۱۴، و ۳،۱۷۳ هزار میلیارد ریال می‌باشد که ۶۲ درصد از کل حجم بودجه شرکت‌های دولتی (۱۲،۷۴۷ هزار میلیارد ریال) را تشکیل می‌دهد. تغییر نرخ محاسباتی ارز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با محاسبات بودجه مصوب ۱۳۹۷ در بودجه شرکت‌های ملی نفت، ملی گاز، و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی در مقایسه با سایر شرکت‌ها تأثیر مستقیم بر درآمدها و هزینه‌های آن‌ها داشته است. در



خصوص شرکت ملی نفت ایران به رغم کاهش پیش‌بینی فروش نفت از ۳,۵ میلیون بشکه در روز به ۱,۵ میلیون بشکه، درآمد حاصله به دلیل رشد ۲۲۸ درصدی نرخ ارز از ۱,۷۶۱ هزار میلیارد ریال به ۲,۵۳۸ هزار میلیارد ریال (معادل ۴۴٪) افزایش خواهد یافت. این امر در خصوص درآمد حاصل از نفت خام و میعانات گازی داخلی با رشد ۱۷۲ درصد (از ۱,۲۱۱ هزار میلیارد ریال به ۳,۲۹۸ هزار میلیارد ریال) و در بخش سایر درآمدها (شامل فروش گاز خام به شرکت گاز، فروش خوراک به شرکت‌های پتروشیمی به نرخ‌های بین‌المللی) با رشدی معادل ۲۳۰ درصد (۱۲۳ هزار میلیارد ریال به ۲۸۳ هزار میلیارد ریال) نیز صادق است. از نظر هزینه نیز با توجه به اینکه ۸۵,۵ درصد از درآمد حاصله سهم دولت است و این رقم به منظور شفافیت در بودجه شرکت ملی نفت انعکاس می‌یابد در لایحه ۹۸ نسبت به قانون ۹۷ به میزان ۲,۶۸۲ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. به عبارت دیگر، سهم دولت در قانون بودجه ۹۷ به میزان ۲,۶۴۵ هزار میلیارد ریال بود که این رقم در لایحه ۹۸ بالغ بر ۵,۳۲۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. بدین ترتیب سهم دولت از رشدی معادل ۱۰۱ درصد برخوردار شده است.

شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی نیز طبق مفاد قانون مسئول دریافت و پرداخت هزینه نفت خام و میعانات گازی داخلی است درآمد و هزینه‌های این شرکت نیز به تبع تغییرات درآمد - هزینه شرکت ملی نفت با رشد مواجه خواهد شد. در این شرکت ارزش نفت خام و میعانات گازی دریافتی از شرکت ملی نفت از ۱,۱۹۱ هزار میلیارد ریال به ۳,۰۸۸ هزار میلیارد ریال رسیده که حاکی از رشد ۱۵۹ درصدی بودجه این شرکت است.

در شرکت ملی گاز نیز مجموع درآمد پیش‌بینی شده در لایحه ۹۸ معادل ۶۵۸ هزار میلیارد ریال است که این رقم در سال گذشته به میزان ۲۲۷ هزار میلیارد ریال بود.

با توجه به موارد فوق، مجموع تأثیر مستقیم تغییر نرخ ارز بر حجم بودجه شرکت‌های موصوف حدود ۱,۷۱۲,۲۵۶ میلیارد ریال قابل پیش‌بینی است. این مبلغ نشان می‌دهد ۳۹,۳ درصد از کل افزایش حجم بودجه در لایحه به دلیل آثار مستقیم تغییرات نرخ ارز است.

➤ حجم بودجه سازمان هدفمند سازی یارانه‌ها از ۴۸۰,۰۵۶ میلیارد ریال به ۶۲۶,۷۰۵ میلیارد ریال به دلیل افزایش منابع و مصارف هدفمندی در تبصره ۱۴ لایحه بودجه تغییر یافته است که موجب افزایش حجم بودجه به میزان ۱۴۶,۶۴۹ میلیارد ریال شد که سهم این عامل در کل افزایش بودجه معادل ۳,۳۷ درصد است.

➤ تعهدات مربوط به بند (ق) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و مفاد ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور از ۸۴,۲۶۳ میلیارد ریال به ۲۰۸,۶۳۰ میلیارد ریال افزایش یافته است. سهم افزایش ۱۲۴,۳۶۸ میلیارد ریالی تعهدات مذکور بر لایحه ۹۸ معادل ۲,۸۵ درصد است.

➤ افزایش تعداد شرکت‌های مندرج در لایحه نسبت به قانون ۹۷ عامل دیگری است که در افزایش حجم بودجه دخیل بوده است. به‌رغم تأثیر اندک آن (به میزان ۰,۲۲ درصد)، در مقایسه با سایر عوامل، باید به طور مجزا مورد توجه قرار گیرد. در لایحه بودجه تعداد ۷ شرکت به تعداد شرکت‌ها افزوده شد. اما از آنجا که بودجه شرکت «طراحی و ساخت موتورهای هوایی» در سال قبل در بودجه سازمان صنایع دفاع به طور تلفیقی منظور شده بود، لذا بدون در نظر گرفتن این شرکت، تأثیر بودجه ۶ شرکت جدید بر حجم بودجه معادل ۹,۴۱۷ میلیارد ریال است.

➤ افزایش اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت‌ها از ۱۵۳,۷۰۷ میلیارد ریال در سال ۹۷ به ۱۷۰,۱۳۲ میلیارد ریال موجب افزایش ۱۶,۴۲۴ میلیارد حجم بودجه در لایحه ۹۸ شد. سهم این عامل از کل افزایش بودجه معادل ۰,۳۷ درصد است. با توجه به موارد فوق چنانچه از میزان افزایش حجم بودجه شرکت‌ها (معادل ۴,۳۵۶,۲۹۸ میلیارد ریال) در لایحه ۹۸، تأثیر مجموع ۵ عامل فوق حذف شود، رقم ۲,۳۴۷,۴۹۴ میلیارد ریال باقیمانده در واقع مؤید افزایش واقعی بودجه شرکت‌هاست که معادل ۲۸ درصد است. لازم به ذکر است که تغییر نرخ تسعیر ارز در سایر شرکت‌ها (بجز شرکت‌های پیشگفته) به‌طور غیرمستقیم به‌واسطه خرید مواد اولیه و تهیه تجهیزات و تأسیسات و سایر هزینه‌های مربوط به خرید خدمات فنی — مهندسی و پیمانکاری مورد نیاز مستتر است.

### ۳- حجم بودجه و تعداد شرکت‌ها

در لایحه سال ۱۳۹۸ تعداد ۳۸۵ شرکت دولتی، بانک و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت ذیل امور دهگانه (GFS) و در طبقه‌بندی دیگری بصورت شرکت نسل اول (تعداد ۷۸ شرکت) و سایر شرکت‌ها (۳۰۷ شرکت) و در طبقه بندی‌های شرکت‌های سودده و سربه‌سر (۳۲۰ شرکت) و زیانده (۶۵ شرکت) و همچنین بر اساس گروه‌های اصل ۴۴ قانون اساسی نیز نمایش داده شده‌اند. در نمایش بر اساس امور دهگانه امور اقتصادی با ۲۸۸ شرکت بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است و امور مسکن، عمران شهری و روستایی با ۵۵ شرکت در رده دوم قرار دارد و امور سلامت با ۱ شرکت کمترین سهم را به خود اختصاص می‌دهد. در جداول شماره‌های (۳)، (۴)، (۵) و (۶) طبقه بندی‌های مختلف آن‌ها و حجم بودجه آن‌ها ارائه شده است.

در آرایش جدید پیوست شماره (۳) لایحه بودجه، به استثنای بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که در اجرای مفاد ماده (۱) قانون محاسبات کشور باید در سرفصل جداگانه‌ای درج شوند، شرکت‌ها بر حسب تقسیم‌بندی GFS در قالب ۷ امور تعریف شدند. خلاصه وضعیت شرکت‌ها به شرح جدول زیر است:

جدول شماره (۳): حجم و تعداد شرکت‌ها بر اساس امور دهگانه<sup>۱</sup> GFS

عنوان	تعداد	حجم بودجه (میلیارد ریال)	درصد
امور اقتصادی	۲۸۸	۱۱,۱۰۲,۸۹۳	۸۷,۱
مسکن، عمران شهری و روستایی	۵۵	۸۰,۳۸۲	۰,۶۳
دفاعی و امنیتی	۱۵	۱۰۲,۲۴۱	۰,۸
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۱	۵۱,۳۴۷	۰,۴
سلامت	۱	۱,۴۷۰	۰,۰۱
خدمات عمومی	۲	۶,۶۱۶	۰,۰۵
رفاه اجتماعی	۲	۲۳۳,۱۹۵	۱,۸۳
بانک‌ها	۹	۱,۰۶۶,۶۱۰	۸,۳۷
مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۲	۱۰۲,۷۹۱	۰,۸۱

جدول شماره (۴): حجم و تعداد شرکت‌های سودده و سربه‌سر - زیانده

عنوان	تعداد	حجم بودجه (میلیارد ریال)	درصد
سود ده و سربه‌سر	۳۲۰	۱۲,۵۵۸,۵۷۶	۹۸,۵
زیانده	۶۵	۱۸۸,۹۶۹	۱,۵

ترکیب بودجه شرکت‌ها بر حسب سودده و زیانده در لایحه ۱۳۹۸ حاکی از آن است که از مجموع ۳۸۵ شرکت، تعداد ۶۵ شرکت زیانده هستند که شامل ۲۵ شرکت آب منطقه‌ای، ۳۱ آب و فاضلاب روستایی استانی، و شرکت‌هایی مانند سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها است. جمع کل اعتبارات هزینه‌ای که به عنوان کمک زیان از محل بودجه عمومی به این شرکت‌ها اختصاص یافته است، ۲۹,۵۰۴ میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۹۷ (۹ شرکت با ۲۴۷۵۰ میلیارد ریال) تعداد شرکت‌های زیان ده مندرج ۷ برابر و میزان کمک زیان دولت ۱۹ درصد افزایش یافته است که ۱۸,۴۰۰ میلیارد ریال آن مربوط به صدا و سیما می‌باشد و سهم شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استانی ۲,۲۰۰ میلیارد ریال و شرکت‌های آب منطقه‌ای ۱۰۰۰ میلیارد ریال است.

جدول شماره (۵): حجم و تعداد شرکت‌های نسل اول و سایر

عنوان	تعداد	حجم بودجه (میلیارد ریال)	درصد
نسل اول	۷۸	۷,۴۱۸,۶۳۳	۵۸,۲
سایر	۳۰۷	۵,۳۲۸,۹۱۲	۴۱,۸

<sup>۱</sup> شایان ذکر است که بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در طبقه بندی امور دهگانه GFS وجود ندارد.

جدول شماره (۶): حجم و تعداد شرکت‌ها بر اساس گروه‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

عنوان	تعداد	حجم بودجه (میلیارد ریال)	درصد
گروه ۱	۲۳	۱۶۲,۰۵۶	۱,۳
گروه ۲	۱۱۹	۵۸۰,۵۳۲	۴,۵
گروه ۳	۱۴۳	۷,۱۸۸,۹۲۳	۵۶,۴
مشمول ماده (۴) آیین نامه تشخیص و انطباق	۱۱	۴,۵۰۱,۴۵۴	۳۵,۳
سایر	۸۹	۳۱۴,۵۸۰	۲,۵

ماخذ: استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

در لایحه سال ۱۳۹۸ برای نخستین بار در جدول شماره (۵) خلاصه حجم بودجه شرکت‌ها بر حسب گروه‌های اصل ۴۴ قانون اساسی درج شد. با نگاهی به اطلاعات جدول مذکور، مشخص می‌شود که حجم بودجه شرکت‌های گروه ۱ که صددرصد باید واگذار شوند، فقط ۱,۳ درصد از کل حجم بودجه شرکت‌ها را در برمی‌گیرد و حجم بودجه شرکت‌های گروه ۳ که صددرصد دولتی باقی می‌مانند بالغ بر ۵۶,۴ درصد است. ضمن آن که در اجرای مفاد ماده ۴ آیین نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با هریک از سه گروه مصرح در ماده ۲ قانون موصوف، تعداد ۱۱ شرکت مادر تخصصی پس از واگذاری تمامی شرکت‌های زیرمجموعه بر اساس احکام آیین نامه مذکور تعیین تکلیف خواهند شد. لذا در چنین شرایطی ۳۵,۳ درصد از حجم بودجه شرکت‌ها به استناد مفاد ماده ۴ آیین نامه تشخیص در حال حاضر قابل واگذاری نیستند. بدین ترتیب به‌رغم تصور بسیاری از کارشناسان، بالغ بر ۹۱ درصد از حجم بودجه شرکت‌ها در شرایط کنونی در دولت باقی خواهند ماند.

#### ۴- حساب‌های منابع و مصارف

تغییر ارقام منابع شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به شرح زیر است:

جدول شماره (۷): ارقام مقایسه‌ای منابع شرکت‌های دولتی در قوانین سالهای ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(ارقام به میلیارد ریال)

سرفصل	قانون بودجه ۱۳۹۶	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	تغییرات لایحه نسبت به سال قبل (درصد)
درآمدها	۵,۲۸۲,۰۸۱	۶,۴۰۰,۸۵۰	۱۰,۴۵۹,۲۸۸	۶۳,۴
اعتبارات هزینه‌ای	۲۰,۲۲۱	۲۴,۷۵۱	۲۹,۵۰۴	۱۹,۲
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶۲,۹۲۱	۱۲۸,۹۵۶	۱۴۰,۶۲۸	۹
تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۷۱۵,۲۷۷	۶۰۵,۷۹۸	۷۷۱,۲۶۳	۲۷,۳
وام‌های خارجی	۶۵۳,۳۲۰	۴۱۵,۹۶۹	۴۲۰,۴۱۴	۱
دارایی‌های جاری	۲۱,۷۶۰	۲۲,۰۶۶	۴۱,۶۸۸	۸۸,۹
سایر دریافت‌ها	۱,۱۴۹,۴۴۲	۷۹۲,۸۵۷	۸۸۴,۷۶۱	۱۱,۶
جمع کل	۸,۰۰۵,۰۲۱	۸,۳۹۱,۲۴۷	۱۲,۷۴۷,۵۴۵	۵۱,۹

ماخذ: استخراج شده از قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

بالاترین سهم در مجموع منابع شرکت‌های دولتی، مربوط به سرفصل درآمدهاست (به میزان ۸۲ درصد). درآمدهای شرکت‌های دولتی که از محل فروش محصولات و ارائه خدمات آن‌ها به دست می‌آید در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل به میزان ۶۳,۵ درصد رشد کرده است که این افزایش با توجه به تغییر عمومی سطح قیمت‌ها و افزایش سطح فعالیت در شرکت‌ها ایجاد شده است.

بالاترین نرخ رشد ارقام منابع، مربوط به سرفصل "دارایی‌های جاری" (به میزان ۸۹,۹ درصد) و "درآمدها" (به میزان ۶۳,۴ درصد) است. دریافت "وام‌های خارجی" و "اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای" دارای کمترین میزان رشد و به ترتیب به میزان ۱ و ۹ درصد است.

قابل توجه است و جوهی که از محل منابع عمومی دولت بابت کمک زیان (تحت عنوان اعتبارات هزینه‌ای) و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (تحت عنوان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) به شرکت‌ها پرداخت می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب به میزان ۱۹,۲ درصد و ۹ درصد افزایش داشته که همانطور که قبلاً اشاره گردید یکی از دلایل رشد بودجه شرکت‌های دولتی، رشد ارقام مذکور است.

جدول شماره (۸): ارقام مقایسه‌ای مصارف شرکت‌های دولتی در قوانین سالهای ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ با لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (ارقام به میلیارد ریال)

تغییرات لایحه نسبت به سال قبل (درصد)	لایحه بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۷	قانون بودجه ۱۳۹۶	سرفصل
۶۷,۰۵	۹,۹۲۱,۲۰۴	۵,۹۳۹,۰۷۳	۵,۰۲۹,۳۲۰	هزینه‌ها
-۴۵,۱۰	۵۴,۲۴۵	۹۸,۸۱۴	۵۵,۳۷۲	مالیات
-۵۶,۸۲	۶۷,۱۸۷	۱۵۵,۵۹۴	۶۹,۸۸۷	۵۰ درصد سود ویژه
۴,۲۴	۴۵,۱۷۵	۴۳,۳۳۹	۴۲,۷۵۵	سود سهام
-۸۵,۲۹	۱۵۲	۱,۰۳۳	۱۷۱	سایر حساب‌های تخصیص سود
۱۰۱,۶۵	۸۲۶,۰۵۵	۴۰۹,۶۵۵	۴۱۶,۷۶۳	بازپرداخت تسهیلات بانکی
۱۲,۹۲	۱۹۰,۷۶۰	۱۶۸,۹۳۶	۱۸۸,۵۹۱	بازپرداخت وام خارجی
۳۷,۹۷	۵,۶۴۳	۴,۰۹۰	۲۵,۸۵۱	وجوه اداره شده
-۴,۸۴	۲۷۸,۴۳۵	۲۹۲,۶۰۷	۳۵۲,۰۶۵	بازپرداخت دیون
۱۰,۷۴	۱,۵۷۸,۳۲۵	۱,۴۲۵,۲۴۷	۱,۹۷۴,۳۸۵	هزینه سرمایه‌ای
-۳۶,۴۸	۴۹,۷۲۴	۷۸,۲۸۶	۵۷,۹۲۴	افزایش دارایی‌های جاری
۵۱,۹	۱۲,۷۴۷,۵۴۵	۸,۳۹۱,۲۴۷	۸,۰۰۵,۰۲۱	مجموع

ماخذ: استخراج شده از قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

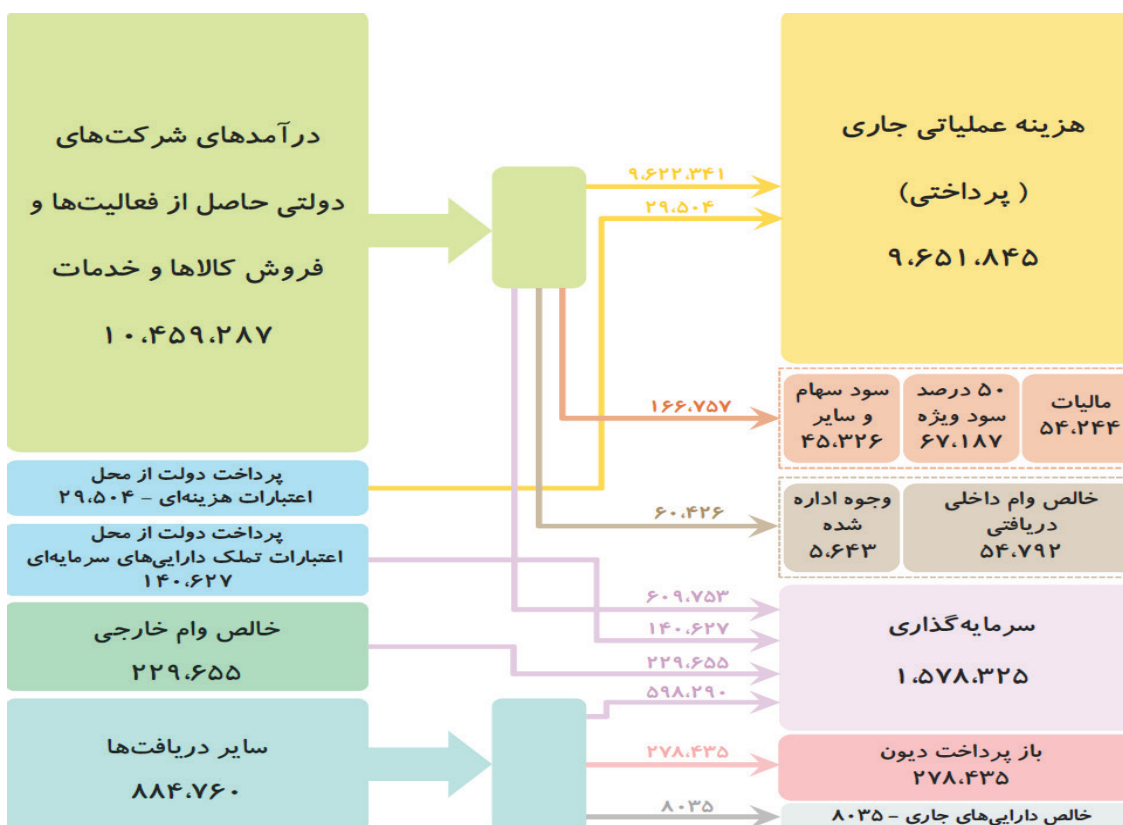
در بخش مصارف، بالاترین سهم مربوط به سرفصل "هزینه" شرکت‌های دولتی می‌باشد که بابت تحقق تولید و عرضه محصولات شرکت‌های دولتی تحقق می‌یابد که رشد آن در سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۶۷ درصد می‌باشد. پس از هزینه جاری، بالاترین سهم مربوط به "هزینه‌های سرمایه‌ای" می‌باشد که در سال ۱۳۹۸ نسبت به ارقام قانون بودجه ۱۳۹۷ حدود ۱۱ درصد رشد داشته است. بالاترین رشد در اقلام مصارف شرکت‌های دولتی، "بازپرداخت تسهیلات بانکی" می‌باشد که رشدی بیش از ۱۰۱ درصد داشته است و بیشترین رشد کاهشی را سرفصل‌های "سایر حساب‌های تخصیص سود" (رشد منفی ۸۵ درصدی) و سرفصل "۵۰ درصد سود ویژه" (رشد منفی ۵۷ درصدی) به خود اختصاص داده‌اند.

کاهش مالیات و ۵۰٪ سود ویژه شرکت‌ها فقط ناشی از عدم احتساب و تسری درآمد پیش‌بینی شده مجلس محترم شورای اسلامی برای درآمد بانک مرکزی در بودجه مصوب ناشی از مابه‌التفاوت تسعیر نرخ ارز است. بدین ترتیب در لایحه ۹۸ برای بودجه بانک مرکزی تأثیر افزایش فوق در مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه به ترتیب ۴۵۰۰۰ میلیارد ریال و ۹۵۰۰۰ میلیارد ریال منظور نشده است. بدون در نظر گرفتن افزایش یادشده

مجموع درآمد پیش‌بینی شده دولت حاصل از مالیات و سود ویژه شرکت‌های دولتی از ۱۱۴،۴۰۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۷ به رقم ۱۲۱،۴۳۲ میلیارد ریال در لایحه ۱۳۹۸ افزایش یافته است که رشد آن معادل ۶ درصد است. علت کاهش ۸۵ درصدی سایر حساب‌های تخصیص سود نیز به دلیل کاهش درآمد بانک مرکزی است. در خصوص وجوه اداره شده نیز یادآور می‌شود که رقم ۵،۶ هزار میلیارد ریال مربوط به ۷ شرکت است که سهم صندوق توسعه صنایع دریایی ۲،۵ هزار میلیارد ریال است.

#### ۴-۱- خالص گردش منابع و مصارف شرکت‌های دولتی

بررسی خالص گردش منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، ارتباط میان اقلام منابع و مصارف و چگونگی تأمین مصارف از طریق منابع بودجه‌ای را نمایش می‌دهد. در نمودار زیر خلاصه گردش منابع و مصارف که معرف گردش عملیات بودجه‌ای در بین سرفصل‌های مربوط است نشان داده شده است:



نمودار شماره (۱): خالص گردش منابع و مصارف بودجه شرکت‌ها در لایحه

بنا به نمودار فوق، درآمد شرکت‌ها صرف تأمین هزینه‌های عملیات جاری (به مبلغ ۹,۶۵۲ هزار میلیارد ریال)، پرداخت مالیات، ۵۰٪ سود ویژه و سود سهام (به مبلغ ۱۶۷ هزار میلیارد ریال)، پرداخت وجوه اداره شده و خالص وام داخلی (۶۰ هزار میلیارد ریال)، و حدود ۶۱۰ هزار میلیارد ریال از هزینه سرمایه‌گذاری می‌شود. توجه به مبلغ خالص وام تسهیلات بانکی و وام‌های داخلی حائز اهمیت است زیرا به‌رغم پیش‌بینی وام دریافتی





-	-	-	-	-	-	-	۳۰	۴,۹۱۳	-	۷۰۰	-	۵,۶۴۳	وجه اداره شده
۱۳,۱۵۴	۲۹۷	۶۵۶	-	-	۱	-	۴۵۹	۲۵۰,۲۱۷	۱	۱۳,۶۵۰	-	۲۷۸,۴۳۵	بازپرداخت ودیعه، بدهی‌ها و سایر بازپرداخت‌ها
۲۳,۸۳۹	۱۹,۶۷۱	۲۹,۶۸۲	۱,۳۳۱	۱,۷۳۷	۲,۵۷۳	۱,۶۰۸	۵۲,۲۷۰	۱,۳۸۶,۵۷۹	۳,۳۲۴	۳۰,۸۷۵	۲۵,۸۳۴	۱,۵۷۸,۳۲۵	هزینه‌های سرمایه‌ای
۱۸۷	۲۳	۶۰۸	-	۵۵	۱۵	-	۱۴۳	۴۸,۳۲۲	-	-	۳۸۱	۴۹,۷۳۴	افزایش دارایی‌های جاری
۱۰۹,۹۲۳	۳۸,۷۲۵	۵۱,۸۸۹	۱,۴۹۱	۴۶,۳۸۱	۵,۲۲۸	۲۳۳,۴۱	۱۲۷,۴۰۵	۱۱,۲۱۴,۴۱۰	۶,۷۸۲	۱۲۱,۸۵۹	۱۰,۷۵۷۹	۱۳,۱۶۹,۹۱۵	جمع
۱,۶۸۲	۱۳۰	۱۰۲	۲۱	۱۹۵	۶۷	۴۷	۱۳,۳۱۴	۲۳۵,۷۰۵	۱۶۵	۱۹۰,۰۶۸	۸,۹۶۹	۲۶۹,۳۳۹	کسر می‌شود ذخیره استهلاک

#### ۲-۴- خلاصه کل منابع و مصارف بانک‌ها

به طور کلی تعداد بانک‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور معادل ۹ بانک بوده است که نسبت به سال ۱۳۹۷ تغییر خاصی نداشته است. بررسی وضعیت منابع و مصارف بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد درآمدها بانک‌ها معادل ۱,۰۵۶,۵۷۳ میلیارد ریال بوده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل سه درصد رشد داشته است. شایان ذکر است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل درآمد بانک‌ها معادل ۸۴۴,۲۴۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شد؛ این در حالی است که در همان سال با پیشنهاد نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی معادل ۱۸۱,۶۰۰ میلیارد ریال تحت عنوان درآمد ناشی از مابه‌التفاوت نرخ ارز به درآمد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اضافه شد. بر این اساس بدون در نظر گرفتن رقم مذکور، رشد درآمد بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور معادل ۲۵ درصد می‌باشد. همچنین کل هزینه بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۱,۰۲۶,۷۵۳ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به سال ۱۳۹۷ رشد ۲۵ درصدی را نشان می‌دهد.

بر اساس جدول منابع و مصارف بانک‌ها، جمع کل مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۲,۳۶۵ میلیارد ریال می‌باشد. این در حالی است که رقم مذکور در بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۱۵۴,۹۲۸ میلیارد ریال بوده است. همانگونه که اشاره شد از محل درآمد اضافه شده به بودجه بانک مرکزی (۱۸۱,۶۰۰ میلیارد ریال)، معادل ۱۳۶,۲۰۰ میلیارد ریال مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه پیش‌بینی شد. لذا بدون در نظر گرفتن ارقام مذکور، رشد مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ معادل ۱۹ درصد می‌باشد.

بر اساس اطلاعات جدول منابع و مصارف بانک‌ها، بیشترین سهم مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد. سهم مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه این بانک از کل مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه معادل ۸۷,۲ درصد (۱۹,۵۰۰ میلیارد ریال) است. رتبه بعدی به بانک توسعه صادرات اختصاص دارد. سهم مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه این بانک از کل مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۶ درصد (۱,۳۵۰ میلیارد ریال) است.

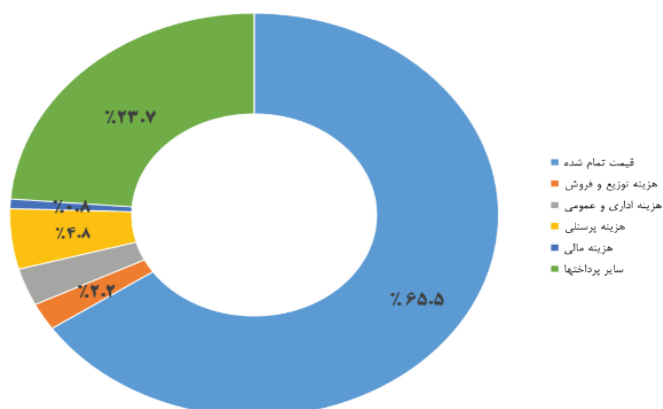
به طور کلی بررسی‌ها نشان می‌دهد کفایت سرمایه بانک‌های دولتی در سطح نامطلوبی قرار دارد. همچنین در ترازنامه این بانک‌ها بخش عمده‌ای از دارایی‌ها تحت عنوان مطالبات از دولت به صورت غیرمولد باقی مانده است.

لذا اصلاح ساختار نظام بانکی بدون توجه به موارد اشاره شده نتایج مورد انتظار را به دنبال نخواهد داشت. لذا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، موضوعاتی مانند افزایش سرمایه بانکها و همچنین تسویه بدهی دولت به نظام بانکی توجه خاصی شده است:

- مقرر شده است بخشی از منابع حاصل از وصولی اقساط تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی (موضوع ماده ۱۸ قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور) به افزایش سرمایه بانکهای دولتی اختصاص یابد.
- همچنین بخشی از منابع حاصل از واگذاری باقی مانده سهام دولت در بانکها و بیمهها به افزایش سرمایه بیمه ایران منظور خواهد شد.
- با استناد به مفاد بند (و) تبصره (۱۶)، به منظور تهاتر و تسویه بخشی از بدهی اشخاص حقیقی و حقوقی به تضمین دولت به بانکهای صادرات ایران، تجارت و بانک ملت، بانکهای مذکور موظفاند در صورتی که اصول و سود تا سررسید قرارداد تسهیلات اولیه توسط گیرندگان تسهیلات تسویه گردد، نسبت به فک رهن و آزادسازی وثایق مشتریان اقدام نمایند. بخشی از منابع وصولی از این محل بابت تسویه بدهی دولت به بانکهای مذکور منظور خواهد شد.
- با استناد به بند «ب» تبصره (۸) لایحه بودجه، بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی بابت اصل و سود خطوط اعتباری طرح مسکن مهر تا سقف ۵۰،۰۰۰ میلیارد ریال به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل و مبلغ مذکور به عنوان افزایش سرمایه دولت در بانک مسکن منظور می شود. همچنین مابه التفاوت نرخ سود تسهیلات پرداختی به مسکن مهر شهری و روستایی توسط بانک مسکن تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار از محل خطوط اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تا پایان سال ۱۳۹۴ تا سقف ۱۲۹،۲۲۷ میلیارد ریال به عنوان افزایش سرمایه دولت در این بانک منظور می گردد.
- با استناد به بند «م» تبصره (۵) لایحه بودجه مقرر شده است در صورت اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به دولت اجازه داده می شود نسبت به بهادارسازی بدهی خود به بانکها تا سقف ۲۰۰ هزار میلیارد ریال اقدام نماید.

## ۵- ترکیب هزینهها در شرکتها

هزینه شرکتهای دولتی از نظر نوع یا مرکز هزینه و ترکیب آن بویژه سهم هزینههای پرسنلی محل بحث و بررسی بسیار است. ترکیب هزینهها و سهم آنها از کل هزینه در جدول زیر نشان داده شده است. در تقسیم بندی زیر، سایر پرداختها شامل هزینههایی است که شرکتها در اجرای تکالیف محول شده فارغ از هزینههای معمول برای انجام فعالیتها و عرضه کالا و خدمات ناگزیر از انجام آن هستند. هزینههای مالی نیز مربوط به سود وامهای دریافتی بابت تسهیلات دریافتی است.



نمودار شماره (۲): ترکیب و سهم هزینه‌ها در بودجه شرکت‌ها

آنچه در نمودار فوق حائز اهمیت است، سهم سایر پرداخت‌ها در کل هزینه شرکت‌هاست که پس از قیمت تمام شده (با ۶۵,۵ درصد سهم) سهمی معادل ۲۳,۷ درصد دارد. این موضوع بیانگر آن است که شرکت‌ها علاوه بر انجام هزینه‌هایی که مترتب به تعیین قیمت تمام شده و هزینه‌های سربار (هزینه‌های توزیع و فروش و اداری) است، قانوناً مکلف به انجام هزینه‌هایی هستند که نقشی در تعیین و مدیریت آن ندارند. برای مثال می‌توان به واریز سهم هدفمندی یارانه‌ها از سوی شرکت‌های بخش انرژی اشاره کرد. همچنین سهم هزینه‌های پرسنلی در مجموعه ۴,۸ درصد است.

## ۶- برخی نسبت‌های بودجه‌ای در شرکت‌های دولتی

بررسی برخی نسبت‌ها برای ارقام بودجه‌ای و مقایسه آن با ارقام مشابه، بیانگر میزان تغییرات ارقام مورد نظر است. در بررسی نسبت‌ها دو نکته حائز اهمیت است: اول آنکه سهم هزینه‌های پرسنلی در هزینه کل و حجم بودجه کاهش یافته است، به عبارت دیگر نشان می‌دهد افزایش هزینه‌های پرسنلی متناسب با افزایش هزینه قیمت تمام شده و سایر پرداخت‌ها نبوده است.

نکته دوم ارتباط متقابل کاهش هزینه استهلاک و هزینه‌های سرمایه‌ای است. در واقع از یک سو با کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای، ذخیره استهلاک کاهش می‌یابد و از سوی دیگر با کاهش ذخیره استهلاک یکی از منابع تأمین سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد که این امر در نسبت‌های سهم استهلاک در هزینه کل و نسبت هزینه‌های سرمایه‌ای در حجم بودجه قابل مشاهده است. لازم به ذکر است کاهش سهم منابع عمومی در تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای به میزان ۸,۹ درصد به رغم اینکه ۹ درصد رشد داشته اما سهم آن در هزینه‌های سرمایه‌ای مساعد نبوده است. در جدول شماره ۶ برخی نسبت‌های بودجه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون ۱۳۹۷ انعکاس یافته است.

جدول شماره (۱۱): برخی نسبت‌های اساسی بودجه شرکت‌های دولتی لایحه در مقایسه با مصوب ۱۳۹۷

شرح	واحد سنجش	قانون سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	نرخ تغییرات
نسبت هزینه‌ها به درآمدها	درصد	۹۳.۱	۹۴.۹	۱.۹
سود قبل از کسر مالیات	میلیارد ریال	۴۴۱,۷۷۷	۵۳۸,۰۸۴	۲۱.۸
نسبت هزینه‌های پرسنلی به هزینه‌ها	درصد	۶.۷	۴.۹	۲۶.۹-
نسبت هزینه‌های پرسنلی به حجم بودجه	درصد	۴.۶	۳.۸	۱۷.۴-
سهم استهلاک در هزینه کل	درصد	۳.۸	۲.۷	۲۸.۹-
نسبت هزینه‌های جاری در حجم بودجه	درصد	۷۰.۹	۷۷.۸	۹.۷
نسبت هزینه‌های سرمایه‌ای در حجم بودجه	درصد	۱۷	۱۲.۴	۳۷.۱-
سهم منابع عمومی در هزینه‌های جاری	درصد	۰.۴	۰.۳	۲۵.۰-
سهم منابع عمومی در هزینه‌های سرمایه‌ای	درصد	۹	۸.۹	۱.۱-
نسبت سود قبل از کسر مالیات به درآمد شرکت‌های سودده	درصد	۷.۶	۵.۵	۳۷.۶-

ماخذ: استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

## ۷- خالص دریافت‌ها و پرداخت‌ها بین دولت و شرکت‌های دولتی

پرداخت شرکت‌های دولتی به دولت در ۳ بخش اصلی تعریف شده که شامل درآمدهای مالیاتی با عنوان مالیات اشخاص حقوقی، بخش درآمدهای حاصل از مالکیت دولت تحت عناوین سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، و بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی با عنوان منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها است. اما آنچه دولت به شرکت‌های دولتی می‌پردازد تحت ۲ عنوان اعتبارات هزینه‌ای برای تأمین هزینه‌های جاری شرکت‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی می‌شود.

مجموع پرداختی شرکت‌ها به دولت به میزان ۴۵۷,۵۰۰ میلیارد ریال است و آنچه دولت بابت کمک زیان و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به شرکت‌ها می‌پردازد ارزشی معادل ۱۳۲,۱۷۰ میلیارد ریال دارد. خالص چنین دریافت و پرداختی برای دولت درآمدی معادل ۲۸۷,۳۶۸ میلیارد ریال به همراه دارد. در جدول زیر رقم هر یک از منابع درآمدی و مصارف دولت در ارتباط با شرکت‌ها نشان داده شده است:

(ارقام به میلیارد ریال)

جدول شماره (۱۲): خالص دریافت و پرداخت بین دولت و شرکت‌های دولتی

شرح	لایحه سال ۱۳۹۸
<b>دریافتی دولت از شرکت‌ها</b>	<b>۴۵۷,۴۹۹</b>
مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوق دولت (ردیف ۱۱۰۱۰۲)	۵۴,۲۴۵
مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی (ردیف ۱۱۰۱۰۳)	۷۰,۲۵۵
سود سهام ابرازی: ۵۰٪ سود ویژه و سود سهام شرکت نفت (ردیف ۱۳۰۱۰۱)	۱۱۰,۶۷۱
سود سهام معوق شرکت‌های دولتی (ردیف ۱۳۰۱۰۵)	۴,۳۳۹
سود سهام شرکت‌های با سهام دولتی کمتر از ۵۰٪ (ردیف ۱۳۰۱۰۸)	۵,۰۰۰
نیم درصد درآمد مشمول مالیات بانک‌ها (ردیف ۱۳۰۴۰۵)	۱۴۹,۱۰۰
یک درصد هزینه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت سودده (ردیف ۱۳۰۴۲۵)	۵۲,۵۷۰
بازپرداخت وام ماده ۳۲ (ردیف ۳۱۰۴۰۲)	۱۱,۳۲۹
<b>پرداختی دولت به شرکت‌ها</b>	<b>۱۷۰,۱۳۲</b>
اعتبارات هزینه‌ای	۲۹,۵۰۴
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۴۰,۶۲۸
<b>خالص دریافتی دولت</b>	<b>۲۸۷,۳۶۷</b>

ماخذ: استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

## ۸- مالیات و ۵۰٪ سود ابرازی شرکت‌های دولتی

در لایحه بودجه مجموع مالیات و ۵۰٪ سود ویژه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و سود سهام شرکت نفت بالغ بر ۱۶۴,۹۱۵ میلیارد ریال است. این رقم در مقایسه با مصوب ۱۳۹۷ (به مبلغ ۲۹۵,۲۳۱ میلیارد ریال) ظاهراً با کاهشی معادل ۱۳۰,۳۱۶ میلیارد ریال مواجه است. اما با بررسی مالیات و ۵۰٪ سود ویژه بانک مرکزی مشخص می‌شود که این امر ناشی از عدم احتساب افزایش درآمد آن بانک بابت درآمد حاصل از نرخ تسعیر ارز است.

مجموع مالیات و ۵۰٪ سود ویژه در ۱۵ شرکت دولتی، معادل ۹۱,۵ درصد از کل درآمد دولت از ردیف‌های درآمدی ۱۱۰۱۰۲ و ۱۳۰۱۰۱ را در بر می‌گیرد. بیشترین سهم مربوط به شرکت ملی نفت با ۳۹,۶ درصد و بعد از آن شرکت ملی گاز و بانک مرکزی به ترتیب با ۱۸,۵ و ۱۱,۸ درصد قرار دارد. شرکت ملی نفت مکلف به پرداخت ۵۰٪ سود ابرازی نیست، لیکن سود سهام دولت را به صورت علی‌الحساب یک دوازدهم به خزانه واریز می‌نماید. کمترین میزان پرداخت مالیات و ۵۰٪ سود سهام مربوط به شرکت‌های توسعه ایرانگردی و جهانگردی و انتشارات سروش است که به ترتیب ۹ میلیون ریال و ۴۸ میلیون ریال به دولت پرداخت می‌کنند.

جدول شماره (۱۳): مالیات و ۵۰٪ سود سهام در ۱۵ شرکت برتر

ارقام به میلیارد ریال	سهام از کل مالیات و سود	نام شرکت	جمع مالیات و ۵۰٪ سود ویژه
۳۹.۶	۶۵,۲۲۵	شرکت ملی نفت ایران *	
۱۸.۵	۳۰,۵۸۱	شرکت ملی گاز ایران	
۱۱.۸	۱۹,۵۰۰	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	
۷.۹	۱۳,۰۰۲	شرکت پالایش نفت اراک	
۲.۶	۴,۳۶۰	شرکت سهامی ارتباطات زیرساخت	
۲.۶	۴,۳۳۸	شرکت سهامی پخش فرآورده‌های نفتی ایران	
۲.۰	۳,۳۴۵	شرکت مجتمع گاز پارس جنوبی	
۱.۵	۲,۴۲۱	شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	
۱.۰	۱,۷۳۳	شرکت ملی حفاری ایران	
۰.۸	۱,۳۵۰	بانک توسعه صادرات	
۰.۷	۱,۱۴۴	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	
۰.۶	۱,۰۵۰	شرکت پالایش نفت آبادان	
۰.۶	۱,۰۳۲	شرکت گاز استان تهران	
۰.۶	۹۷۵	شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	
۰.۶	۹۷۵	تولید	
۹۱.۵	۱۶۴,۹۱۵	جمع کل مالیات و ۵۰٪ سود ویژه	

\*. در مورد شرکت ملی نفت، رقم سود سهام دولت به جای ۵۰٪ سود ویژه منظور شده است.

## ۹- هزینه‌های سرمایه‌گذاری و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

هزینه‌های سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها شامل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع داخلی، و هزینه‌های سرمایه‌ای از محل منابع داخلی است. این رقم در لایحه بودجه ۱۳۹۸ معادل ۱,۵۷۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به مصوب ۱۳۹۷ ( ۱,۴۲۵ هزار میلیارد ریال) از رشدی معادل ۱۱ درصد برخوردار است. سهم منابع عمومی در تأمین هزینه مذکور، ۱۴۱ هزار میلیارد ریال است. به عبارت دیگر، سهم دولت از کل هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌ها فقط به میزان ۸,۹ درصد است. در مجموع ۱۳۸ شرکت دارای طرح‌های تملک از محل منابع عمومی هستند. شرکت‌های «ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور»، «سهامی راه آهن ج.ا.ا.»، «مهندسی آب و فاضلاب کشور»، «سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای»، و «سازمان آب و برق خوزستان» در مجموع بالغ بر ۵۱ درصد از حجم تملک طرح‌های دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی را به خود اختصاص داده‌اند. کل هزینه‌های سرمایه‌ای از محل منابع داخلی به میزان ۱,۴۳۷ هزار میلیارد ریال است که بیشترین رقم آن ( بالغ بر ۳۵ درصد) مربوط به «شرکت ملی نفت ایران» با ۵۱۲ هزار میلیارد ریال است. پس از آن «شرکت ملی گاز ایران» با ۱۴۲ هزار میلیارد ریال، «شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران» با حدود ۷۸ هزار میلیارد ریال، و «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی» با ۶۶ هزار میلیارد ریال به ترتیب در رتبه دوم تا

چهارم قرار می‌گیرند. سهم این ۴ شرکت در مجموع شامل ۵۰ درصد از کل هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی است. در جدول ۱۲، وضعیت هزینه‌های سرمایه‌ای در ۱۵ شرکت برتر مشخص شده است.

جدول شماره (۱۴): هزینه‌های سرمایه‌ای در ۱۵ شرکت برتر (ارقام به میلیارد ریال)

نام شرکت	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی	کل هزینه‌های سرمایه‌ای از محل منابع داخلی	جمع کل هزینه‌های سرمایه‌ای
شرکت ملی نفت ایران	۰	۵۱۲,۰۱۱	۵۱۲,۰۱۱
شرکت ملی گاز ایران	۵۵,۰۰۰	۱۴۲,۱۱۸	۱۹۷,۱۱۸
شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۲,۶۴۴	۷۵,۲۵۵	۷۷,۸۹۹
شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	۰	۶۶,۳۷۶	۶۶,۳۷۶
توانیر	۲۳۵	۴۷,۹۹۲	۴۸,۲۲۷
شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	۷۹۳	۴۵,۹۷۰	۴۶,۷۶۳
شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	۴۰,۴۴۸	۴۲	۴۰,۴۹۰
شرکت سهامی راه آهن ج.ا.ا.	۱۱,۶۱۰	۱۷,۱۱۷	۲۸,۷۲۷
شرکت هواپیمایی ج.ا.ا.	۰	۲۲,۹۵۰	۲۲,۹۵۰
بیمه مرکزی ایران	۰	۲۱,۹۱۴	۲۱,۹۱۴
شرکت سهامی برق منطقه‌ای خوزستان	۶۵۰	۱۹,۲۰۸	۱۹,۸۵۸
شرکت سهامی برق منطقه‌ای تهران	۵۰	۱۶,۴۷۹	۱۶,۵۲۹
سازمان بنادر و دریانوردی	۰	۱۶,۳۸۴	۱۶,۳۸۴
شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	۳۴۲	۱۴,۵۴۲	۱۴,۸۸۴
سازمان صنایع دفاع	۰	۱۴,۴۹۰	۱۴,۴۹۰
جمع	۱۴۰,۶۲۷	۱,۴۳۷,۶۹۸	۱,۵۷۸,۳۲۵

## ۱۰- مروری بر ۱۵ شرکت بزرگ دولتی

بر اساس معیار حجم بودجه، ۱۵ شرکت برتر به شرح جدول زیر ارائه شده‌اند که بر اساس این معیار، به صورت تفصیلی تری جزئیات بودجه این شرکت‌ها را بررسی خواهیم نمود. چنانچه مشهود است حجم بودجه ۱۵ شرکت نزدیک به ۸۰ درصد حجم بودجه شرکت‌ها را شامل می‌شود و سه شرکت برتر ملی نفت ایران، پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و ملی گاز که در حوزه انرژی فعال هستند، بیش از ۶۰ درصد حجم کل بودجه شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را به خود اختصاص می‌دهند.

جدول شماره (۱۵): حجم بودجه در ۱۵ شرکت‌های مورد بررسی (برتر) (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	نام شرکت	حجم بودجه	درصد از حجم بودجه	درصد تجمعی
۱	شرکت ملی نفت ایران	۳,۸۶۵,۷۰۶	٪۳۰	۳۰
۲	شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	۳,۱۷۳,۲۰۵	٪۲۵	۵۵
۳	شرکت ملی گاز ایران	۸۱۴,۲۴۳	٪۶	۶۱
۴	بانک ملی ایران	۳۷۶,۷۳۹	٪۳	۶۴
۵	شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران	۳۲۲,۴۲۱	٪۳	۶۷
۶	بانک سپه	۲۰۴,۹۶۴	٪۲	۶۹
۷	بیمه سلامت	۱۸۵,۲۴۰	٪۱	۷۰
۸	بانک کشاورزی ایران	۱۷۱,۵۸۵	٪۱	۷۱
۹	تعهدات بند «ق» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	۱۶۸,۶۳۰	٪۱	۷۲
۱۰	شرکت سهامی بیمه ایران	۱۶۶,۴۶۰	٪۱	۷۳
۱۱	بیمه مرکزی ایران	۱۵۷,۰۳۷	٪۱	۷۴
۱۲	بانک مسکن	۱۴۲,۵۸۴	٪۱	۷۵
۱۳	شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	۱۱۳,۳۲۰	٪۱	۷۶
۱۴	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۹۵,۴۴۵	٪۱	۷۷
۱۵	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۸۶,۷۳۰	٪۱	۷۸

ماخذ: استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

<sup>۱</sup> تعهدات بند (ق) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بودجه کشور مربوط به ردیف فرعی شرکت ملی نفت ایران با کد ۲۲۰۰۰۳ می‌باشد.



## ۱-۱- درآمد کل شرکت‌های دولتی با بالاترین حجم بودجه

(ارقام به میلیارد ریال)

جدول شماره (۱۶): درآمد کل ۱۵ شرکت‌های مورد بررسی

ردیف	نام شرکت	درآمد	درصد از درآمد کل	درصد تجمعی
۱	شرکت ملی نفت ایران	۶,۱۱۹,۱۹۵	٪۳۹,۵	۳۹,۵
۲	شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	۳,۰۹۳,۷۹۷	٪۲۰,۰	۵۹,۵
۳	شرکت ملی گاز ایران	۶۵۸,۳۳۱	٪۴,۳	۶۳,۸
۴	بانک ملی ایران	۳۷۲,۹۰۴	٪۲,۴	۶۶,۲
۵	شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران	۲۷۱,۸۹۴	٪۱,۸	۶۸,۰
۶	بانک سپه	۲۰,۳۲۵	٪۱,۳	۶۹,۳
۷	بیمه سلامت	۱۸۴,۶۳۴	٪۱,۲	۷۰,۵
۸	بانک کشاورزی ایران	۱۷۰,۱۷۲	٪۱,۱	۷۱,۶
۹	تعهدات بند «ق» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	۱۶۸,۶۳۰	٪۱,۱	۷۲,۷
۱۰	شرکت سهامی بیمه ایران	۱۵۳,۱۱۵	٪۱,۰	۷۳,۰
۱۱	بیمه مرکزی ایران	۱۲۱,۴۲۸	٪۰,۸	۷۳,۸
۱۲	بانک مسکن	۱۴۲,۵۸۴	٪۰,۹	۷۴,۷
۱۳	شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	۴۱,۳۰۱	٪۰,۳	۷۵,۵
۱۴	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۹,۸۹۱	٪۰,۱	۷۵,۱
۱۵	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۸۶,۷۳۰	٪۰,۶	۷۵,۷

ماخذ: استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

شرکت ملی نفت ایران با اختصاص نزدیک به ۴۰ درصد درآمد کل شرکت‌های دولتی بالاترین میزان درآمد را در بین شرکت‌های دولتی دارد و سه شرکت ملی نفت ایران، پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و ملی گاز ایران تقریباً ۶۴ درصد درآمد کل شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص می‌دهند. درآمد شرکت ملی نفت ایران نسبت به سال ۱۳۹۷، به میزان ۹۷,۷ درصد رشد داشته است.

## ۱-۲- هزینه کل شرکت‌های دولتی با بالاترین حجم بودجه

در جدول زیر، هزینه کل شرکت‌های برتر ارائه می‌شود و این در حالی است که سه شرکت برتر، تقریباً ۶۳ درصد هزینه کل شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص می‌دهند و هزینه کل ۱۵ شرکت برتر، بیش از ۷۵ درصد هزینه کل شرکت‌های دولتی را شامل می‌شود.

جدول شماره (۱۷): هزینه کل ۱۵ شرکت‌های مورد بررسی (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	نام شرکت	هزینه	درصد از هزینه کل	درصد تجمعی
۱	شرکت ملی نفت ایران	۵,۷۳۲,۹۲۰	%۳۸,۳۶	۳۸,۳۶
۲	شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	۳,۰۹۰,۵۶۹	%۲۰,۶۸	۵۹,۰۴
۳	شرکت ملی گاز ایران	۵۱,۲۸۸	%۳,۸۲	۶۲,۸۶
۴	بانک ملی ایران	۳۷۲,۸۵۴	%۲,۵	۶۵,۳۶
۵	شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران	۲۷۱,۸۹۴	%۱,۸۲	۶۷,۱۸
۶	بانک سپه	۲۰۱,۲۲۵	%۱,۳۵	۶۸,۵۳
۷	بیمه سلامت	۱۸۴,۶۳۱	%۱,۲۴	۶۹,۷۷
۸	بانک کشاورزی ایران	۱۷۰,۱۲۲	%۱,۱۴	۷۰,۹۱
۹	تعهدات بند «ق» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	۱۶۸,۶۳۰	%۱,۱۳	۷۲,۰۴
۱۰	شرکت سهامی بیمه ایران	۱۵۳,۰۱۵	%۱,۰۲	۷۳,۰۶
۱۱	بیمه مرکزی ایران	۱۲۰,۵۶۸	%۰,۸۱	۷۳,۸۷
۱۲	بانک مسکن	۱۴۱,۷۳۴	%۰,۹۵	۷۴,۸۲
۱۳	شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	۴۰,۰۰۱	%۰,۲۷	۷۵,۰۹
۱۴	شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران	۹,۸۹۱	%۰,۰۷	۷۵,۱۶
۱۵	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۶۰,۷۳۰	%۰,۴۱	۷۵,۵۷

ماخذ: استخراج شده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

### ۱۱- خلاصه کل منابع و مصارف بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی

جدول (۱۸): خلاصه کل منابع و مصارف بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی در سال ۱۳۹۸ (ارقام میلیارد ریال)

منابع	مصارف
درآمدها	هزینه‌ها
۱۰,۷۰۳,۸۱۹	۹,۹۷۴,۰۷۲
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۳,۴۶۹,۳۹۰	۳۶,۴۶۷,۳۸۵
واگذاری دارایی‌های مالی	تملك دارایی‌های مالی
۲۴,۹۲۴,۱۴۹	۳,۰۰۹,۹۰۰
عوارض ورود کالاهای تجاری از مسیر منطقه به سرزمین اصلی	افزایش دارایی‌های جاری
۱۲,۲۲۵,۹۴۷	۱,۱۴۲,۲۰۱
جمع:	
۵۱,۳۲۳,۳۰۵	
کسر می‌شود حساب‌های اندوخته منظور در واگذاری دارایی‌های مالی	
۷۲۹,۷۴۷	
جمع کل	جمع کل
۵۰,۵۹۳,۵۵۸	۵۰,۵۹۳,۵۵۸

در اجرای بند «ن» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور اطلاعات مربوط بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی (هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی کشور شامل منطقه آزاد انزلی، منطقه آزاد کیش، منطقه آزاد ماکو، منطقه آزاد ارس، منطقه آزاد چابهار، منطقه آزاد قشم و منطقه آزاد اروند) در انتهای پیوست شماره سه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ درج شده که خلاصه منابع و مصارف آن‌ها در جدول شماره (۱۸) ارائه گردیده است.



# فصل دوم

## حوزه فرابخشی



## حوزه فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

مجید مردانی شهری، رخساره کاظم

### مقدمه

رشد اقتصادی از دو منبع نشأت می‌گیرد. منبع اول رشد اقتصادی ناشی از نیروهای غیرهوشمند مانند افزایش نهاده‌هایی از جمله نیروی کار و سرمایه است که منجر به تولید بیشتر می‌شود. منبع دوم رشد اقتصادی ناشی از پیشرفت فناوری است. پیشرفت فناوری (افزایش بهره‌وری کل عوامل یا TFP) مهمترین عامل رشد است و بیشتر از ۵۰ درصد رشد اقتصادی ناشی از نوآوری و بهره‌وری مبتنی بر دانش است. نوآوری کارایی سرمایه فیزیکی و بهره‌وری نیروی انسانی را افزایش داده و منجر به سرمایه‌گذاری بیشتر در سرمایه‌فکری، فیزیکی و انسانی می‌شود.

بر اساس نظریات رشد درون‌زا، دانش، نوآوری و تکنولوژی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر رشد اقتصادی محسوب می‌شوند. از طرفی این دیدگاه وجود دارد که با افزایش رشد اقتصادی، امکانات و منابع مالی بیشتری در اختیار کارآفرینان قرار می‌گیرد و این می‌تواند به‌نوبه‌ی خود زمینه‌ی ابداعات و نوآوری را گسترش دهد. در واقع، یک جریان دایره‌وار بین نوآوری و رشد اقتصادی به وجود می‌آید. برپایه درونمایه شاخص نوآوری جهانی (Global Innovation Index) نوآوری پیشران رشد اقتصادی و رفاه است و کشورهای با میزان نوآوری بیشتر درآمد سرانه بالاتری دارند.

با توجه به چارچوب نظام ملی نوآوری، تمامی کارکردهای یک نظام ملی نوآوری به طور مستقیم و غیرمستقیم با مفهوم حکمرانی پژوهش در ارتباط هستند. سازمان جهانی مالکیت فکری نیز پژوهش را به عنوان یکی از حوزه‌های مهم ارزیابی نوآوری در نظر گرفته است. به منظور ارتقای عملکرد نظام ملی نوآوری کشور، باید با در نظر گرفتن تمامی کارکردهای نظام ملی نوآوری، سیاست‌ها و راهکارهای مطلوب تعیین، اولویت بندی و اجرایی شود. هرگونه تفکر خطی و تک بعدی به مقوله بهبود نوآوری، کارایی چندانی نخواهد داشت.

جمهوری اسلامی ایران نیز ضمن برخورداری از منابع طبیعی متنوع، دارای پیش‌نیازهای اساسی توسعه نیز بوده و در این بستر، توسعه علوم و فناوری می‌تواند به عنوان حلقه واسط این دو مجموعه مهم و ارزشمند عمل کرده و زمینه‌ساز تحقق اهداف چشم‌انداز شود. از اینرو در سند چشم‌انداز و نیز سیاست‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران توجه به توسعه علوم و فناوری و کارکردهای ناشی از آن مورد تأکید ویژه قرار گرفته است.

مطابق با اهداف ترسیم شده در سند چشم‌انداز، ایران در سال ۱۴۰۴ در جایگاه برتر علم و فناوری در منطقه قرار دارد. در این سند بر خورنداری ایران از علم و فناوری پیشرفته در دو بند به شرح زیر تبیین شده است.

- بر خودار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری
- دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری تولید علم.

## ۱ وضعیت حوزه فناوری در اسناد قانونی

در این قسمت وضعیت حوزه فناوری در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه بررسی شده است.

### ۱-۱ سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴

در بند اول این سند تأکید شده است که در چشم‌انداز ۲۰ ساله، ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل. رسیدن به جایگاه اول اقتصادی در منطقه و رشد اقتصادی مطلوب جز از طریق نوآوری و ارتقا فناوری محقق نخواهد شد. با توجه به ادبیات نظام ملی نوآوری، تمام کارکردهای یک نظام ملی نوآوری مطلوب به طور مستقیم و غیرمستقیم با مفهوم حکمرانی پژوهش در ارتباط هستند. یکی از ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز، بر خورنداری از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی است.

یکی دیگر از بندهای سند چشم‌انداز، جامعه ایرانی را جامعه‌ای دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فن‌آوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل می‌داند.

### ۲-۱ برنامه ششم توسعه

بخش ۱۲ برنامه ششم توسعه به صورت مستقیم مرتبط با آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری است. با این حال رد پای توجه به توسعه و بهبود سایر کارکردهای نظام ملی نوآوری و همچنین توجه به بهبود وضعیت زیست‌بوم کارآفرینی نوآوران کشور به صورت غیرمستقیم در سایر بخش‌های برنامه ششم نیز دیده می‌شود. در ماده ۶۴ برنامه ششم آمده است: به منظور تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال، گسترش همکاری و تعاملات فعال بین‌المللی و افزایش نقش مردم در مدیریت علمی و فناوری کشور:

ب - کلیه دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ مکلفند علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالانه منظور شده است، یک درصد (۱٪) از اعتبارات



تخصیص یافته هزینه‌های به‌استثنای فصول (۱) و (۶) و در مورد شرکتهای دولتی از هزینه‌های غیرعملیاتی را برای امور پژوهشی و توسعه فناوری هزینه کنند.

پ - کلیه شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکتهای وابسته و تابعه به‌استثنای صندوق‌های بیمه و بازنشستگی موظفند به‌منظور حمایت از پژوهش‌های مسأله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری، در اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم معادل حداقل سه درصد (۳٪) از سود قابل تقسیم سال قبل خود را برای مصرف در امور تحقیقاتی و توسعه فناوری در بودجه سالانه، زیر نظر شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری منظور نمایند.

ج - دولت مجاز است به‌منظور پیشتازی در اقتصاد دانش‌بنیان و افزایش تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برای توسعه و انتشار فناوری و حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان مطابق قانون بودجه سنواتی نسبت به حمایت مالی از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک با دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری و حوزه‌های علمیه در موارد ناظر به حل مشکلات کشور، مشروط به اینکه حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) از هزینه‌های آنرا کارفرما و یا بهره‌بردار تأمین و تعهد کرده باشد، اقدام نماید.

خ - دستگاه‌های اجرائی مجازند در راستای توسعه، انتشار و کاربست فناوری، مالکیت فکری، دانش فنی و تجهیزاتی را که در چهارچوب قرارداد با دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی و فناوری دولتی ایجاد و حاصل شده است، به دانشگاهها و مؤسسات یادشده واگذار نمایند.  
در ماده ۶۵ آمده است:

الف - دولت مکلف است به‌منظور افزایش درون‌زایی اقتصاد با رعایت قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و قانون حمایت از شرکتهای و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹/۸/۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی از تأسیس شرکتهای دانش‌بنیان در داخل کشور با مشارکت شرکتهای خارجی صاحب صلاحیت و دارای دانش برای طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات و انتقال فناوری در حوزه‌های انرژی شامل بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و تبدیل نیروگاهی و اعطای تسهیلات لازم در این زمینه در قالب قوانین بودجه سنواتی حمایت نماید.

در ماده ۶۶ برنامه ششم توسعه آمده است: دولت موظف است به‌منظور حضور موثر نظام آموزش عالی کشور در تولید، توسعه و نشر علم و فناوری و تربیت دانشجو در سطح بین‌المللی و برقراری توازن و ارتقای کیفیت آموزش عالی و پژوهش و فناوری، در طول برنامه جدول شماره (۱۳) را اجرائی نمایند.

اهداف کلی بخش علم و فناوری در قانون برنامه ششم توسعه به شرح زیر است:

- انسجام در نظام سیاست‌گذاری، راهبری و ارزیابی عملکرد حوزه علم، فناوری و نوآوری و افزایش هماهنگی بین نهادهای متولی بخش
- حمایت و تقویت پژوهش و فناوری و توسعه بخش‌های دولتی و غیردولتی و حمایت از انتشار دستاوردهای پژوهشی و فناوری جهت رفع نیازهای جامعه با رویکرد تعمیق کیفیت.
- افزایش حجم منابع مالی تحقیق، توسعه، فناوری و نوآوری در کشور و ارتقاء اثربخشی آن

- ساماندهی نظام ملی نوآوری
- تقویت زیرساخت‌ها و نظامات پشتیبان پژوهش و فناوری
- افزایش درک اجتماعی نسبت به اهمیت توسعه علم و فناوری

### ۳-۱ احکام دائمی برنامه‌های توسعه

مهمترین احکام مرتبط با بخش علم و فناوری در احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای ذیل مواد (۱) و (۵۱) آمده است.

ماده ۱- دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند.

ماده ۵۱. به منظور تحقق مرجعیت علمی، افزایش سهم پژوهشی از تولید ناخالص داخلی و مصرف بهینه منابع، گسترش حمایت از توسعه اقتصاد دانش‌بنیان و حمایت از نوآوری و پژوهش‌های مسأله‌محور، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور مجاز است اقدامات زیر را انجام دهد:

(۱) حمایت از توسعه و تجاری‌سازی فناوری‌های راهبردی و مورد نیاز کشور در چهارچوب نقشه جامع علمی کشور، ایجاد زیست‌بوم نوآوری در بخش‌های علمی کشور و تقویت ارتباط میان مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری با بخش‌های صنعتی، اقتصادی و اجتماعی و تقویت زیرساخت‌های نهادی مورد نیاز برای اجرای این مأموریت.

(۲) حمایت از ایجاد، توانمندسازی و توسعه شرکتهای دانش‌بنیان و تقویت فعالیتهای تحقیق و توسعه بنگاه‌های اقتصادی با هدف افزایش تولید، تحریک تقاضا و ارتقای صادرات کالاها و خدمات دانش‌بنیان

(۳) ایجاد نظام مدیریت یکپارچه فناوری و نوآوری در دستگاه‌های اجرائی، ارتقای یادگیری فناوری در سطح ملی و تقویت توانمندی‌های فناورانه داخلی از طریق استفاده حداکثری از ظرفیت طرح‌های توسعه‌ای ملی، خریدهای دولتی از خارج و فعالیت و سرمایه‌گذاری شرکت‌های خارجی در داخل کشور

### ۲ اهداف کمی و کیفی بخش در برنامه ششم توسعه

به استناد ماده ۶۶ قانون برنامه ششم توسعه و جدول شماره ۱۳ ماده یادشده اهداف کمی بخش علم و فناوری در قانون برنامه ششم توسعه در سال گذشته، سال جاری و سال آینده به شرح جدول ۱ است (گزارش کلان بخش علم و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، معاونت علمی، فرهنگی و اجتماعی سازمان برنامه و بودجه کشور)

جدول ۱: اهداف کمی و کیفی بخش در برنامه ششم توسعه

سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶		واحد	عنوان
		عملکرد	هدف برنامه		
۱۳	۱۴	۱۵	۱۵	رتبه	رتبه تولید کمی مقالات در دنیا
۴۱	۴۲	۴۲	۴۲	رتبه	شاخص هersh در جهان
۱/۲۳	۱/۱۵	۰/۷۳	۱/۱	درصد	سهم اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی
۴۳	۳۹	۱۱۴	۳۴	تعداد اختراع	تعداد اختراعات و ابداعات ثبت شده در سال در مراجع بین‌المللی
۴۵	۴۲	۳۱	۳۹	درصد	درصد محصولات با فناوری متوسط به بالا از کل محصولات صنعتی
۳/۴	۲/۵	۴/۸	۱/۵	درصد	سهم محصولات با فناوری متوسط به بالا از تولید ناخالص داخلی
۴	۵	۹	۶	رتبه	رتبه صادرات محصولات با فناوری بالا از کل صادرات در منطقه
۰/۷۹	۰/۷۲	۰/۶۴	۰/۶۴	نفر/ مقاله	سرانه سالانه مقالات scopus به تعداد اعضای هیات علمی تمام وقت
۳۰	۲۷	۲۵	۲۵	درصد	درصد تعداد مقالات مشترک با محققان خارجی از کل
۲۲۹۰	۲۰۹۲	۲۷۶۰	۱۹۱۰	نفر	تعداد پژوهشگران به یک میلیون نفر جمعیت
دوبرابر سال پایه		۳۴۲,۰۶	۳۴۰,۰۰۰	تعداد	تعداد مقالات نمایه شده در پایگاه استنادی جهان اسلام (ISC)
۶۰	۵۵	۵۰	۵۰	نشریه	تعداد نشریات ایرانی نمایه شده در پایگاه بین‌المللی علم و دارای ضریب تأثیر

### ۳ - تصویر وضع موجود بخش علم و فناوری

پس از اجرای دو برنامه براساس سند چشم‌انداز (برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه)، روند رشد تولیدات علمی و حرکت پویا در مرزهای دانش نشان می‌دهد ایران در سال ۲۰۱۴ یعنی ۱۰ سال زودتر از افق چشم‌انداز پیش‌بینی شده، با پشت سر گذاشتن ترکیه به رتبه اول تولید علم در منطقه دست یافته است. رتبه شاخص جهانی نوآوری طی ۵ سال از ۱۱۳ به ۶۵ در سال ۲۰۱۸ بهبود یافته و شاخص رتبه شتاب علمی ایران در رشد تولید مقالات علمی در میان ۲۵ کشور برتر علمی دنیا از ۲۵ در ۲۰۱۳ به ۲ در سال ۲۰۱۶ ارتقا پیدا کرده است. جایگاه ایران در حوزه‌های خاص و دارای اولویت پیشرفت چشمگیری داشته است. از جمله این حوزه‌ها می‌توان به بهبود جایگاه جهانی ایران در علوم و فناوری نانو و زیست فناوری اشاره کرد.

بر اساس داده‌های موجود کشور جمهوری اسلامی ایران، علیرغم عدم تحقق اعتبارات مربوطه به میزان پیش‌بینی شده در اسناد بالادستی، از نظر رتبه علمی دارای وضعیت قابل قبول و رو به رشدی است. حتی در میان کشورهایی که رشد علمی خوبی دارند کشور ایران از جایگاه مناسبی برخوردار است و در ایجاد ظرفیت‌های زیرساختی تلاش‌های خوبی صورت گرفته است؛ اما از این زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های ایجاد شده در رفع نیازها و حل مسائل کشور، رفاه و تامین نیازهای جامعه به خوبی استفاده نشده است. برای مثال تبدیل پیشرفت‌های علمی ایران در حوزه نانو به محصولات موردنیاز به ویژه در بخش پزشکی و تجاری‌سازی و ایجاد ثروت از آن نکاتی است که باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد.

نتیجه آن که با توجه به وضعیت فعلی، در صورت ادامه روند موجود در کشور و به شرط آن که روندهای جهانی هم با همین سیاق ادامه پیدا کنند، همچنین به شرط آن که اعتبارات مورد نیاز بخش حداقل به میزان تعیین شده در اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی علم و فناوری و قانون برنامه ششم توسعه تأمین شود، بخش پژوهش و فناوری کشور نیازمند تغییر جهت‌گیری‌ها به سمت رفع نیازهای اساسی و خلق ثروت از طریق کاربست دستاوردهای حوزه پژوهش و فناوری است. اما بررسی اجمالی روند تحولات علم و فناوری در جهان این واقعیت را پشتیبانی می‌کند که توسعه علم و فناوری تغییرات مهمی را در تمام زمینه‌های اجتماعی و انسانی ایجاد خواهد کرد و شاهد دگرگونی‌های اساسی در آینده خواهیم بود و این نکته بسیار حیاتی، ضرورت حفظ و ارتقای فعالیت‌های پژوهشی و فناورانه، به ویژه در مقابل سیاست‌های کینه‌توزانه، محدودکننده و تحریمی آمریکا علیه کشور و مردم ایران را بیش از گذشته یادآور می‌شود. (گزارش کلان بخش علم و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، معاونت علمی، فرهنگی و اجتماعی سازمان برنامه و بودجه کشور)

#### ۴ - اهم چالش‌های بخش علم و فناوری

مهمترین چالش‌های فناوری در سند تفصیلی برنامه ششم توسعه در این بخش به قرار زیر است:

#### ۴-۱ اهم چالش‌های حوزه فناوری

- پایین بودن نرخ رسوخ و انتقال (انتشار) فناوری و تجاری‌سازی پژوهش‌های به ویژه دولتی براساس نیازهای بازار و جامعه
- کمبود سرمایه‌گذاری خطرپذیر برای تامین منابع مالی فعالیت‌های نوآورانه
- پایین بودن نقش آفرینی نهادهای عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی در حوزه پژوهش و توسعه فناوری
- نبود تقاضای موثر بخش‌های تولیدی و اقتصادی و طرح‌های زیربنایی و بزرگ توسعه‌ای کشور برای محصولات دانش‌بنیان با کیفیت داخلی
- حمایت‌های غیر هوشمندانه از صنایع با فناوری پایین و متوسط و عدم رسوخ فناوری‌های پیشرفته در اینگونه صنایع و عدم جهت‌دهی آنها به افزایش بهره‌وری با بهره‌گیری از ظرفیت‌های فناورانه و نوآورانه مراکز دانشگاهی و پژوهشی و شرکت‌های دانش‌بنیان
- استفاده بسیار پایین از ظرفیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور در حوزه فناوری
- نبود ارتباط و شبکه‌سازی بین بخش‌های قدرتمند اقتصادی و شرکت‌های دانش‌بنیان
- تکمیل نبودن زنجیره نهادهای تخصصی و یا عدم ایفای نقش مناسب و مکفی آنها
- ضعف در استفاده از پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی برای حل مسائل علمی و فناورانه کشور
- نبود مکانیزم‌های و مشوق‌های کافی برای انجام همکاری‌های فناورانه دانشگاه و صنعت

#### ۵ عملکرد متغیرهای کلیدی حوزه فناوری طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۷

عملکرد مهمترین متغیرهای کلیدی حوزه فناوری در سال ۱۳۹۲ و سال‌های بعد که در برنامه پنجم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است به شرح جدول ۲ است.

جدول ۲: عملکرد متغیرهای کلیدی بخش پژوهش و فناوری طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷

ردیف	عنوان متغیر / شاخص	واحد	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷
۱	شاخص نوآوری <sup>(۱)</sup>	امتیاز	۲۷,۳	۲۶,۱	۲۸,۴	۳۰,۵	۳۲,۱	۳۳,۴
۲	رتبه شاخص جهانی نوآوری <sup>(۱)</sup>	رتبه	۱۱۳	۱۲۰	۱۰۶	۷۸	۷۵	۶۵
۳	رتبه شاخص کارآیی نوآوری	رتبه	۱۰۷	۱۲۲	۱۰۳	۵۱	۵۶	۱۱
۴	رتبه جهانی تولید دانش <sup>(۱)</sup>	رتبه	۳۴	۴۰	۲۴	۲۶	۳۶	۳۵
۵	شاخص دستیابی به فناوری اطلاعات و ارتباطات <sup>(۱)</sup>	امتیاز	۴۴,۷	۴۶,۸	۵۵,۳	۵۹,۷	۶۲,۶	۶۷,۴
۶	رتبه جهانی دستیابی به فناوری اطلاعات و ارتباطات <sup>(۱)</sup>	رتبه	۷۲	۷۱	۷۱	۶۷	۶۸	۶۱
۷	تعداد شرکتهای تایید شده دانش بنیان	تعداد	۵۲	۱,۵۰۰	۲,۲۷۹	۳,۰۶۸	۳,۳۸۲	۳,۸۴۹

با انجام اقداماتی که از سال ۱۳۹۲ تا کنون انجام شده، شاخص‌های اساسی بخش در وضعیت مناسب‌تری قرار گرفته است. موارد زیر در خصوص ارتقا و پیشبرد پژوهش و فناوری در کشور قابل تأمل است.

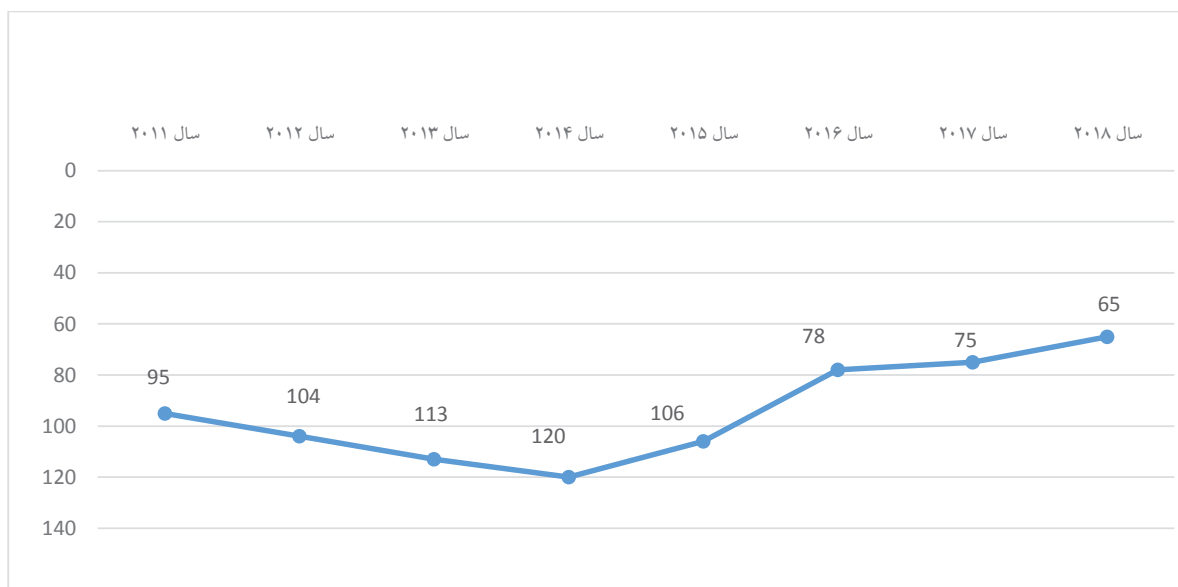
- ارتقای رتبه شاخص جهانی نوآوری ایران به ۶۵
  - تعداد صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی دارای مجوز در سال ۱۳۹۷ به ۳۹ صندوق افزایش یافته است. فعالیت این صندوق‌ها نقش مؤثری در تأمین سرمایه خطرپذیر حوزه نوآوری و فناوری در حمایت از جوانان مستعد و صاحب ایده دارد.
- از لحاظ افزایش تعداد پارک‌ها و مراکز رشد علم و فناوری نیز رشد قابل توجهی حاصل شده است به گونه‌ای که ۴۳ پارک و ۱۹۲ مرکز رشد علم و فناوری و ۲۵ مرکز نوآوری در کشور فعالیت می‌کنند.

۶- عملکرد متغیرهای کلیدی حوزه فناوری در مقایسه با هدف‌های کمی و کیفی قانون بودجه سال ۱۳۹۷، قانون برنامه ششم توسعه و سایر اسناد فرادستی مهمترین متغیرهای کلیدی بخش علم و فناوری در سال ۱۳۹۷ در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳: مهمترین متغیرهای کلیدی بخش علم و فناوری در سال ۱۳۹۷

عنوان	شاخص	عملکرد
رتبه جهانی شاخص نوآوری	رتبه	۶۵
رتبه ایران در شاخص کارایی نوآوری	رتبه	۱۱

مطابق شکل ۱ رتبه شاخص جهانی نوآوری ایران بر اساس آخرین گزارش منتشر شده سال ۲۰۱۸ (GII) معادل ۶۵ و امتیاز این شاخص ۳۳/۴۴ بوده است. بر اساس گزارش یادشده رتبه ایران در این سال با ۴۱ رتبه بهبود نسبت به سال ۲۰۱۵ و ۱۰ رتبه بهبود نسبت به سال ۲۰۱۷، به رتبه ۶۵ رسیده است.



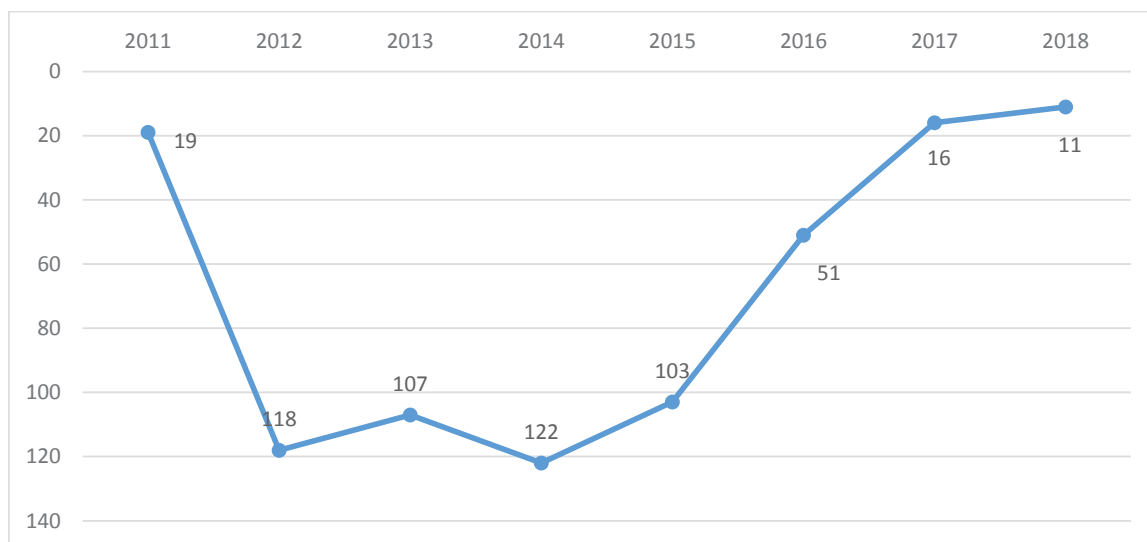
شکل ۱: رتبه ایران در شاخص جهانی نوآوری (GII)

در جدول ۱۰ رتبه ایران در زیرشاخص‌های مرتبط با شاخص GII آورده شده است.

جدول ۱۰: رتبه ایران در زیرشاخص‌های اصلی شاخص نوآوری جهانی طی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۸ (منبع: THE GLOBAL INNOVATION INDEX REPORT ۲۰۱۱-۲۰۱۸)

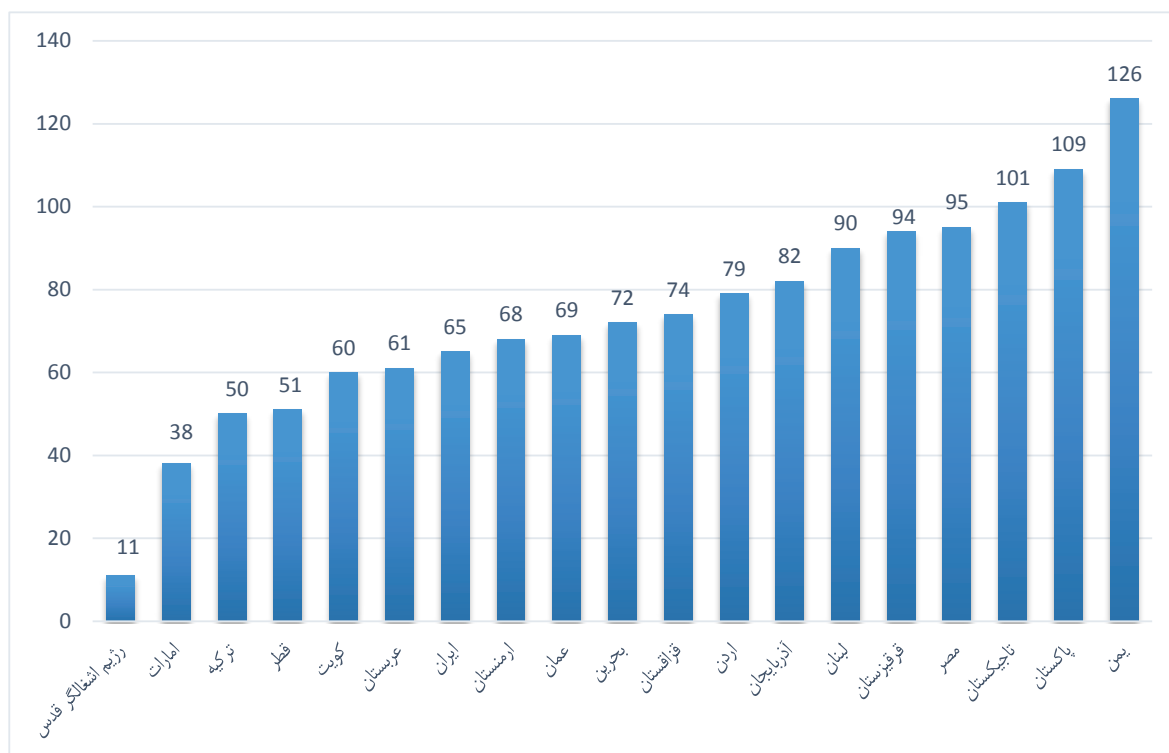
شاخص‌های اصلی نوآوری جهانی	سال ۲۰۱۱	سال ۲۰۱۲	سال ۲۰۱۳	سال ۲۰۱۴	سال ۲۰۱۵	سال ۲۰۱۶	سال ۲۰۱۷	سال ۲۰۱۸
نهادهای و موسسات	۱۱۴	۱۲۸	۱۳۲	۱۳۱	۱۲۶	۱۱۲	۱۰۶	۱۱۰
سرمایه انسانی و پژوهش	۵۸	۵۴	۵۶	۴۶	۴۶	۴۸	۴۵	۴۵
زیرساخت	۹۲	۸۸	۷۹	۸۱	۶۸	۹۱	۹۹	۸۷
پیچیدگی بازار	۱۱۷	۱۳۳	۱۳۳	۱۳۹	۱۳۹	۱۰۲	۱۱۲	۱۰۶
پیچیدگی کسب و کار	۱۱۴	۴۹	۱۲۰	۱۳۶	۱۳۰	۱۱۱	۱۱۵	۱۰۸
بروندادهای دانشی و فناورانه	۴۵	۷۳	۹۶	۱۱۳	۹۰	۶۵	۴۷	۴۱
بروندادهای خلاقانه	۱۰۰	۱۳۱	۱۲۷	۱۲۸	۱۱۶	۷۵	۶۵	۵۹
رتبه شاخص نوآوری	۹۵	۱۰۴	۱۱۳	۱۲۰	۱۰۶	۷۸	۷۵	۶۵

مطابق شکل ۲ رتبه ایران در شاخص کارایی نوآوری نسبت به سال گذشته ۵ پله بهبود یافته است. به این معنی که نظام ملی نوآوری ایران توانسته است با وجود ضعف‌های عدیده در ورودی‌ها، که خود شامل متغیرهای ورودی و نهادهای مورد نیاز برای تولید نوآوری از یک سو و شرایط محیطی از سوی دیگر می‌شود، خروجی به طور نسبی قابل قبولی از خود به جای گذارد.



شکل ۲: شاخص کارایی نوآوری ایران طی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۸

مطابق شکل ۳ در سال ۱۳۹۷ کشورهای عربستان، کویت، قطر، ترکیه، امارات و رژیم اشغالگر قدس جایگاه بهتری در مقایسه با ایران در منطقه داشته‌اند که نشان از پتانسیل مناسب این کشورها برای بهبود وضعیت خود در این شاخص در سال‌های آتی دارد. پس از ایران کشورهای ارمنستان، عمان، بحرین و قزاقستان در این رتبه‌بندی قرار گرفته‌اند.



شکل ۳: رتبه کشورهای منطقه در شاخص جهانی نوآوری ۲۰۱۸

## ۶ ویژگی‌های تبصره‌های مرتبط با بخش علم و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

تبصره‌های بخش علم و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را می‌توان به تبصره‌های جدید و ابقاء و اصلاح تبصره‌های سال ۱۳۹۷ تفکیک کرد.

### ۱-۶ تبصره‌های جدید

مهمترین ویژگی تبصره‌های جدید بخش، حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور از طریق جهت‌دهی اعتبارات برنامه پژوهش‌های کاربردی به سمت پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی است. متن تبصره جدید به شرح زیر است.

#### تبصره ۹

بند هـ قسمت ۲ - در راستای اجرای بند «ج» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر حمایت از پژوهش‌های تقاضا محور، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، با رعایت ماده (۱۱۷) اصلاحی آن قانون مصوب ۱۳۸۶ و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور که از اعتبارات برنامه «پژوهش‌های کاربردی» استفاده می‌نمایند، مکلفند حداقل معادل ده درصد (۱۰٪) این اعتبارات را با اعلام فراخوان در موضوعات مورد نیاز خود، از طریق پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی هزینه نمایند.



## ۲-۶ تبصره‌های ابقا و اصلاح شده

مهمترین ویژگی تبصره‌های ابقاء شده، تأمین مالی پژوهش و فناوری، تأمین تجهیزات و امکانات آزمایشگاهی، افزایش اثربخشی این اعتبارات از طریق تقاضامحور کردن فعالیت‌های پژوهشی است. فراهم کردن سازوکار استفاده از منابع و تسهیلات ملی و بین‌المللی، اعتبارات استانی به ویژه اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و نیز بند (ب) ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه برای پژوهش و توسعه فناوری، جهت‌دهی به اعتبارات پژوهشی شرکتها، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به سمت پایان‌نامه‌های تحصیلی و... است. متن تبصره‌های ابقاء و اصلاح شده به همراه عملکرد شش‌ماهه سال گذشته آن‌ها در زیر آمده است.

تبصره ۳

بند الف - ..... دولت مجاز است یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) فوق‌الذکر را برای استفاده از منابع بانکها و مؤسسات مالی و توسعه‌ای بین‌المللی به منظور تجهیز آزمایشگاهها و کارگاه‌های دانشگاهها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری با تضمین دولت و بازپرداخت آن، از محل اعتبارات بودجه عمومی تأمین نماید.

## عملکرد ۶ ماهه تبصره در سال ۱۳۹۷:

- مصوبه شورای اقتصاد در ارتباط با دانشگاه صنعتی شریف به میزان ۱۰۰ میلیون دلار از منابع بانک توسعه اسلامی (IBD) ابلاغ شده است اما با توجه به اینکه سهام دار اصلی بانک اعطا کننده تسهیلات عربستان سعودی است، کار در مرحله تایید نهایی متوقف گردیده است. دانشگاه فردوسی مشهد و شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان و دانشگاه صنعتی امیر کبیر نیز درصدد استفاده از مجوز یاد شده می باشند که در مراحل اقدام قرار دارد.

- معاونت عملی و فناوری رئیس جمهور آماری از استفاده از تسهیلات فاینانس در اختیار ندارد.

تبصره ۹

بند الف - به دانشگاهها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری اجازه داده می‌شود با تصویب هیأت‌های امنای خود تا سقف عملکرد درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۶ نسبت به أخذ تسهیلات از بانکها اقدام کنند و در جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود و با اولویت احداث خوابگاه‌های متاهلین موضوع بند (پ) ماده (۱۰۳) قانون برنامه ششم توسعه استفاده نمایند و نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام کنند. صندوق‌های رفاه دانشجویان مکلفند نسبت به پیش‌بینی اعتبار لازم در فعالیت‌های خود به‌منظور پرداخت یارانه سود و کارمزد احداث خوابگاه‌های متاهلین اقدام نمایند.

### عملکرد ۶ ماهه تبصره در سال ۱۳۹۷:

- دانشگاه علوم پزشکی تهران ۳۰۰ میلیارد ریال،
  - دانشگاه علوم پزشکی تربت حیدریه ۴۰ میلیارد ریال،
  - دانشگاه علوم پزشکی لرستان ۳۱ میلیارد ریال.
  - در دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری برای بخش اول (غیر خوابگاهی) اکثراً مصوبه اخذ شده است. در مورد خوابگاه‌ها، دستورالعمل و لیست نهایی تهیه و در دست اقدام است.
- بند هـ -** در راستای تحقق اهداف نقشه جامع علمی کشور کاهش اعتبارات برنامه‌های پژوهشی توسط دستگاههای اجرائی، ممنوع است.
- بند و -** به منظور ارتقای شاخص‌های علمی، پژوهشی و فناوری، اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه یافته مصوب ۳۰/۷/۱۳۹۳ قابل اختصاص به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی مستقر در استان است.

### عملکرد ۶ ماهه تبصره در سال ۱۳۹۷:

- شاخص‌های توزیع دو حوزه آموزش عالی و پژوهش و فناوری طی نامه شماره ۱۲۸۸۹۸ مورخ ۲۰/۳/۱۳۹۷ به امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین اعلام شده است.
  - به منظور اطلاع‌رسانی این حکم، نامه‌های شماره ۲۴۴۵۴۵ مورخ ۱۶/۵/۱۳۹۷ و ۲۸۷۰۲۶ مورخ ۶/۶/۱۳۹۷ به سازمان مدیریت و برنامه ریزی و پارک‌های علم و فناوری استان‌های مشمول ارسال شده است.
  - طی نامه شماره ۳۶۷۴۲۵ مورخ ۱۵/۷/۱۳۹۷ از امور استان‌ها و مناطق پیگیری اقدامات انجام شده صورت گرفته است.
  - استان‌های مختلف پیشنهاد خود را به امور استان‌ها برای استفاده دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهش و پارک‌های علم و فناوری ارائه داده‌اند که در دست بررسی است.
- بند ز -** در راستای اجرای بند (ب) ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص حداقل یک درصد (۱٪) از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرائی (به استثنای فصول یک و شش) به امور پژوهشی و توسعه فناوری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مجاز است اعتبارات موضوع این ماده را از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای استان کسر و با هماهنگی دستگاه‌های اجرائی استانی و براساس اولویت‌ها و سیاست‌های پژوهشی مصوب و نیازهای استان و در چهارچوب دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور (که با هماهنگی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تدوین می‌گردد) برای امور پژوهشی و توسعه فناوری به دستگاه‌های اجرائی استانی تعیین شده توسط آن شورا اختصاص دهد.

### عملکرد ۶ ماهه تبصره در سال ۱۳۹۷:

- ابلاغ دستورالعمل اجرایی به شماره ۱۸۰۹۷۹۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۸
- پاسخگویی به ابهامات دستگاهها و سازمان مدیریت استانها از جمله گیلان، مرکزی و خراسان راجع به مفاد دستورالعمل.
- عملکرد سازمان مدیریت قزوین، تصویب ۷ پروژه به ارزش ۳۹۹۰ میلیون ریال، سازمان مدیریت البرز ۶۳ طرح به ارزش ۴۹۹۹ میلیون ریال، خراسان شمالی ۷ طرح به ارزش ۴۱۸۰ میلیون ریال، آذربایجان غربی ۱۳۴ پروژه با ارزش ۸۰۰۰ میلیون ریال، که عنوان پروژهها در کارگروه به تصویب خواهد رسید، استان مرکزی ۹ پروژه با اعتبار ۸۰۰۰ میلیون ریال، چهارمحال و بختیاری ۲۰ طرح با اعتبارات پژوهشی به میزان ۴۹۶۴ میلیون ریال، خراسان رضوی ۷۲ پیشنهاد پژوهشی که در دست بررسی است. دریافت عملکرد سایر استانها در دست اقدام است.

### ۷ دستاوردهای اجرای بودجه سال ۱۳۹۸

بودجه هزینه‌ای:

- حمایت از پارکهای علم و فناوری در قالب افزایش ۷۳ درصدی اعتبار پارکهای وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
  - جهت‌دهی اعتبارات پژوهشی به حمایت از پژوهش‌های تقاضا محور، و هدایت اعتبارات «پژوهش‌های کاربردی» به سمت پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی
- به این ترتیب بودجه سال ۱۳۹۸ در شکل‌گیری بیشتر شرکت‌های نوپا و تسهیل فعالیت‌های تجاری‌سازی آنها نقش مؤثری خواهد داشت. همچنین در بهره‌برداری از توانایی‌های پژوهشی کشور در راستای نیازهای جامعه و تقویت بنیه علمی کشور در اجرای پروژه‌های مرزهای دانش می‌تواند نقش داشته باشد.
- بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:

تأمین اعتبار لازم برای خاتمه ۳ طرح احداث و تجهیز ساختمان کارگاه تجاری‌سازی پژوهشگاه پلیمر و پتروشیمی (۳۲۰۱ مترمربع)، احداث واحدهای شناور (۵۰۰۰ متر مربع) و احداث پارک‌های علم و فناوری لرستان (۵۰۰۰ متر مربع) و پارک‌های علم و فناوری استان مرکزی (۸۰۰۰ متر مربع) بوده است.

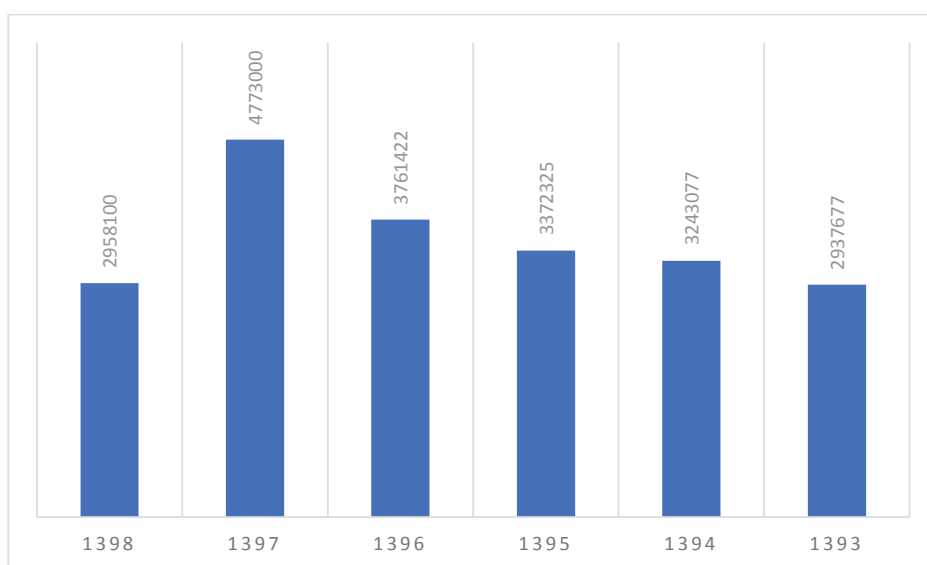
### ۸ تحلیل اعتبارات هزینه‌ای حوزه فناوری

در این بخش اعتبارات هزینه‌ای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و پارک‌های علم و فناوری در سال ۱۳۹۸ بررسی و روند آن در سال‌های اخیر بررسی شده است.

#### ۱-۸ معاونت علمی و فناوری رییس جمهور

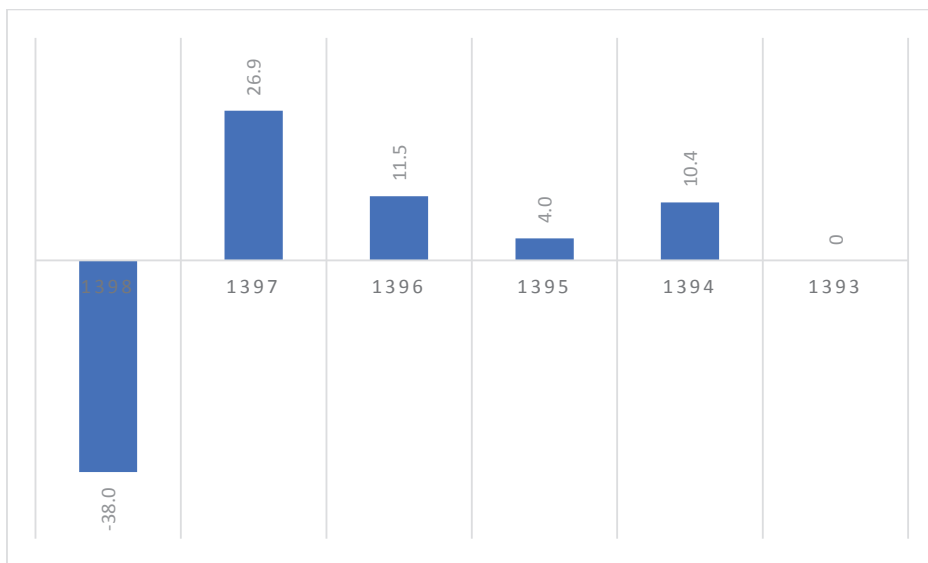
در شکل ۴ بودجه هزینه‌ای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری از سال ۹۳ تا ۹۸ آورده شده است (واحد اعداد جداول میلیون ریال است). بودجه هزینه این معاونت از سال ۹۳ تا ۹۷ همواره با رشد همراه بوده اما در بودجه پیشنهادی سال ۹۸ این مبلغ کاهش یافته است. روند افزایش بودجه معاونت علمی و فناوری در سال‌های اخیر نشان‌دهنده توجه ویژه دولت تدبیر و امید به توسعه فناوری در کشور بوده است. به همین دلیل

کاهش بودجه پیشنهادی این معاونت برای سال آینده نمی‌تواند شاهی بر عدم توجه دولت به حوزه تاثیرگذار فناوری یا عدم رضایت از کارکرد این معاونت باشد. آنچه از شواهد پیداست، کاهش نسبی سطح درآمدهای دولت به دلایلی از جمله تحریم‌های اقتصادی و به دنبال آن فشار بر دولت در راستای کاهش مخارج بودجه، تاثیر خود را در کاهش مقطعی بودجه معاونت علمی و فناوری در سال جاری نشان داده است. بدیهیست در صورت گذار از محدودیت‌های فعلی، با توجه به خط و مشی حاکم بر دولت، در سال‌های بعد بودجه معاونت علمی و فناوری مجدداً روند افزایشی را تجربه کند.



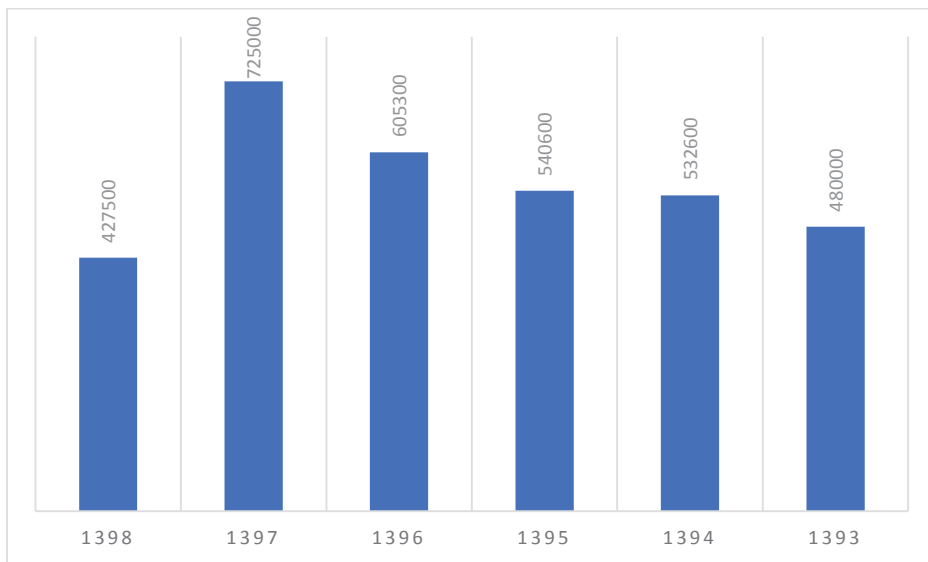
شکل ۴: بودجه هزینه‌ای معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸

مطابق شکل ۵ بیشترین افزایش بودجه از نظر درصد مربوط به سال ۱۳۹۷ و بیشترین کاهش مربوط به بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۸ است.



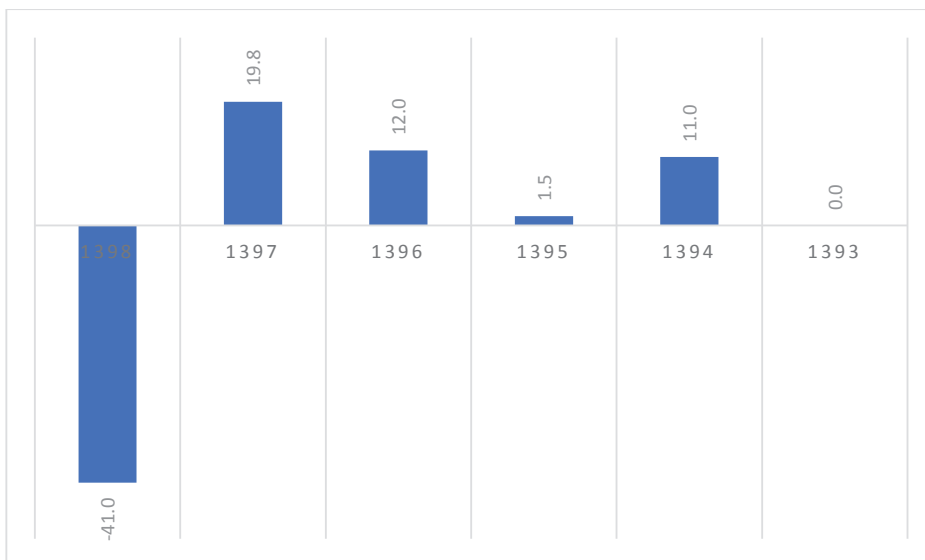
شکل ۵: درصد تغییر بودجه هزینه‌ای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری بین سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸

در شکل ۶ میزان بودجه هزینه‌ای "ستاد فناوری نانو" در سال‌های گذشته آورده شده است. از مبلغ ۴۲۷۵۰۰ میلیون ریال اعتبار هزینه‌ای پیشنهادی برای این ستاد در سال ۱۳۹۸، مبلغ ۳۴۰۰۰ میلیون ریال مربوط به برنامه پژوهش و راهبری علم و فناوری و ۳۹۳۵۰۰ میلیون ریال مربوط به برنامه حمایت از توسعه فناوری نانو است.



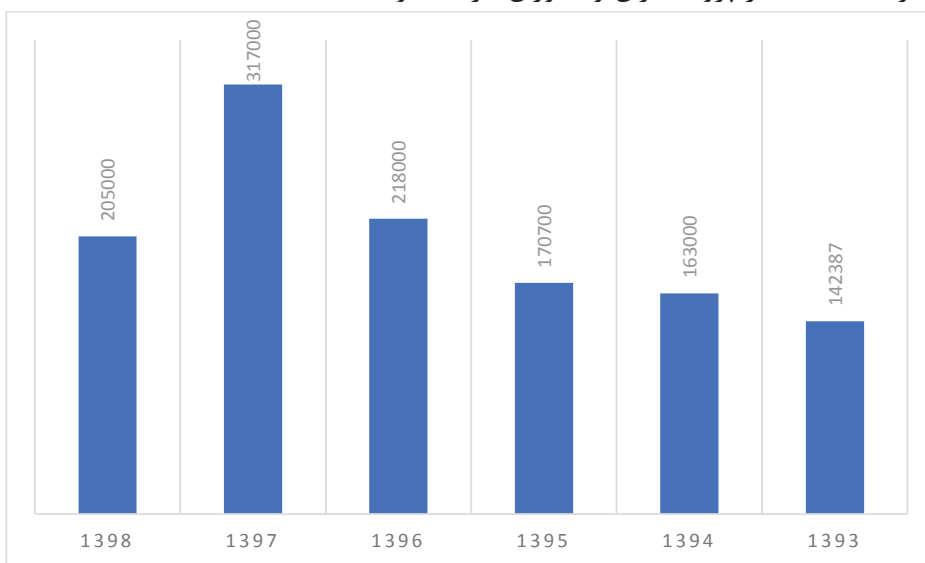
شکل ۶: بودجه هزینه‌ای ستاد فناوری نانو از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸

در شکل ۷ درصد تغییرات بودجه هزینه‌ای ستاد فناوری نانو در سال‌های اخیر آورده شده است. بیشترین درصد افزایش بودجه مربوط به سال ۹۷ و بیشترین کاهش مربوط به بودجه پیشنهادی سال ۹۸ است.



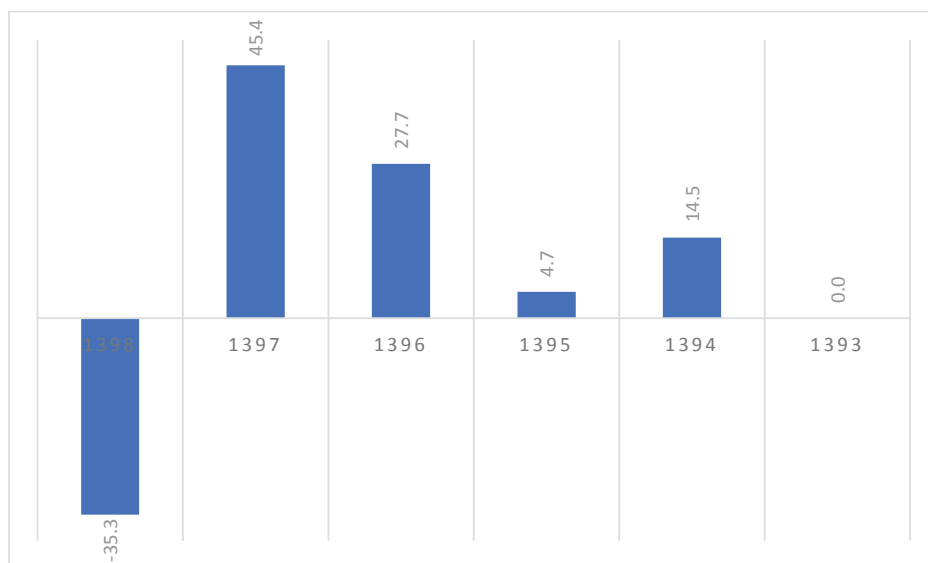
شکل ۷: درصد تغییر بودجه ستاد توسعه فناوری نانو در سال‌های اخیر

در شکل ۸ بودجه هزینه‌ای صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران در سال‌های اخیر آورده شده است. تمام این مبلغ در برنامه حمایت از پژوهشگران و فناوران هزینه خواهد شد.



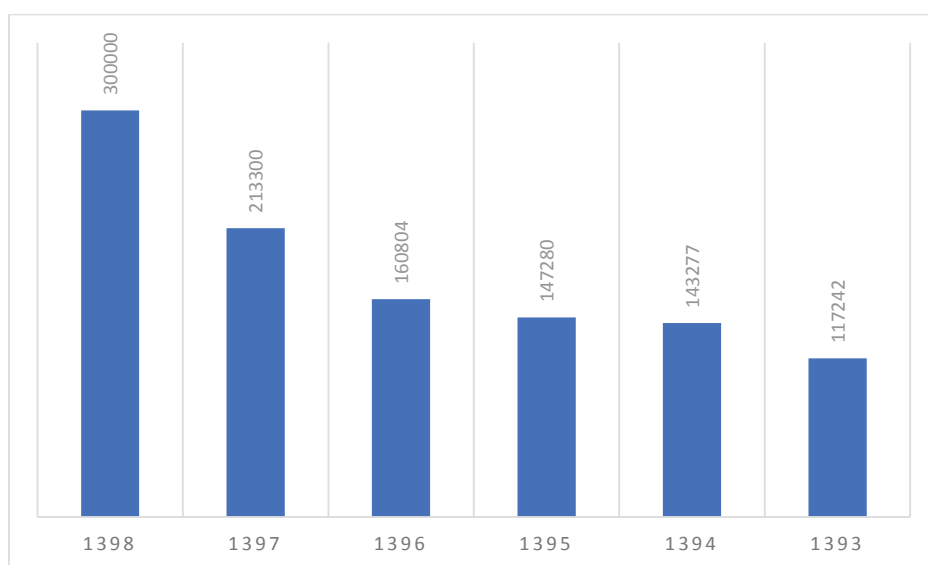
شکل ۸: بودجه هزینه‌ای صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران در سال‌های اخیر

در شکل ۹ درصد تغییر بودجه صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران در سال‌های اخیر آورده شده است.



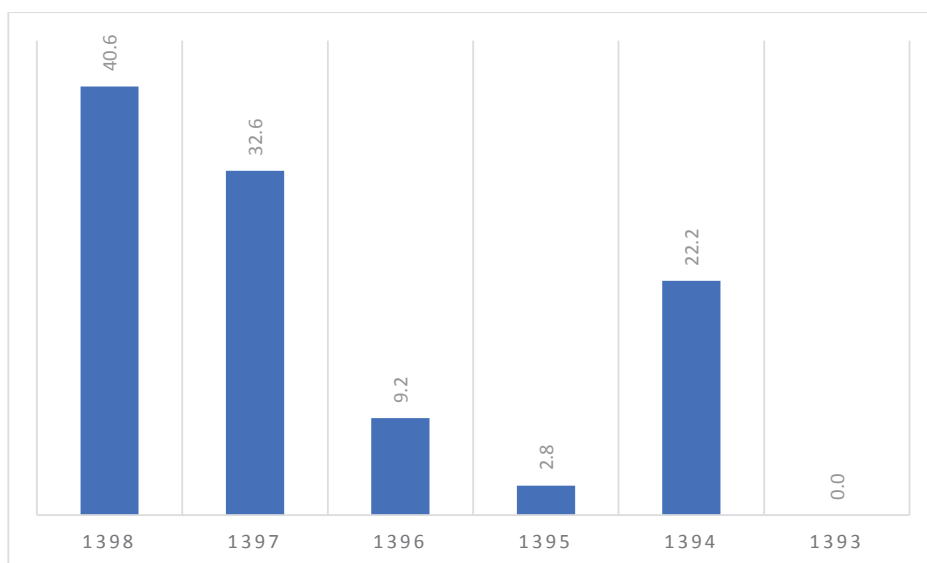
شکل ۹: درصد تغییر بودجه صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران در سال‌های اخیر

در شکل ۱۰ بودجه هزینه‌ای پارک فناوری پردیس در سال‌های اخیر آورده شده است. ۶۲۹۹۴ میلیون ریال از بودجه هزینه‌ای پیشنهادی برای این پارک صرف برنامه پژوهش و راهبری علم و فناوری، ۱۷۴۱۹۵ میلیون ریال صرف برنامه تجاری سازی یافته‌های پژوهشی و ۶۲۸۱۰ میلیون ریال صرف برنامه توسعه فن آفرینی خواهد شد.



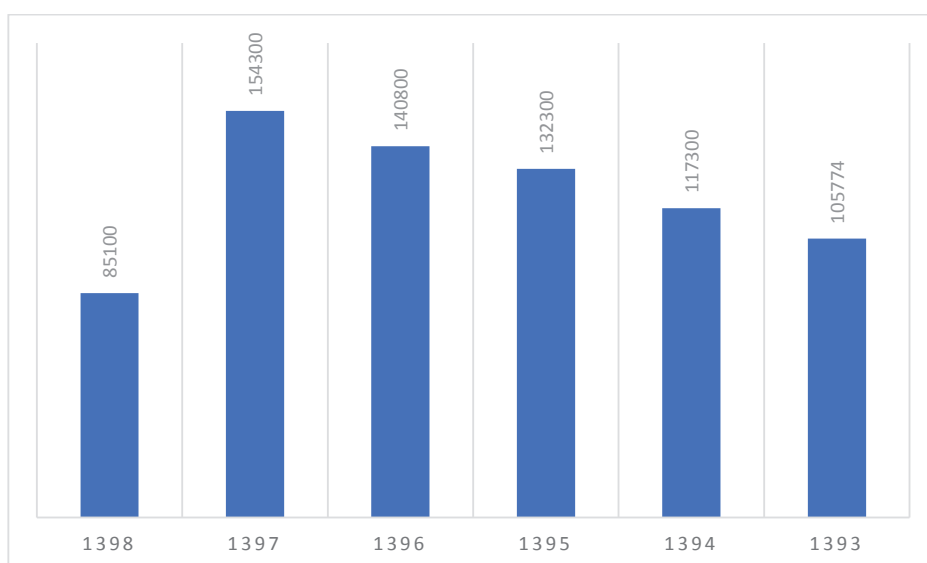
شکل ۱۰: بودجه هزینه‌ای پارک فناوری پردیس در سال‌های اخیر

در شکل ۱۱ درصد تغییرات بودجه هزینه‌ای پارک فناوری پردیس در سال‌های اخیر آورده شده است.



شکل ۱۱: درصد تغییر بودجه هزینه‌ای پارک فناوری پردیس در سال‌های اخیر

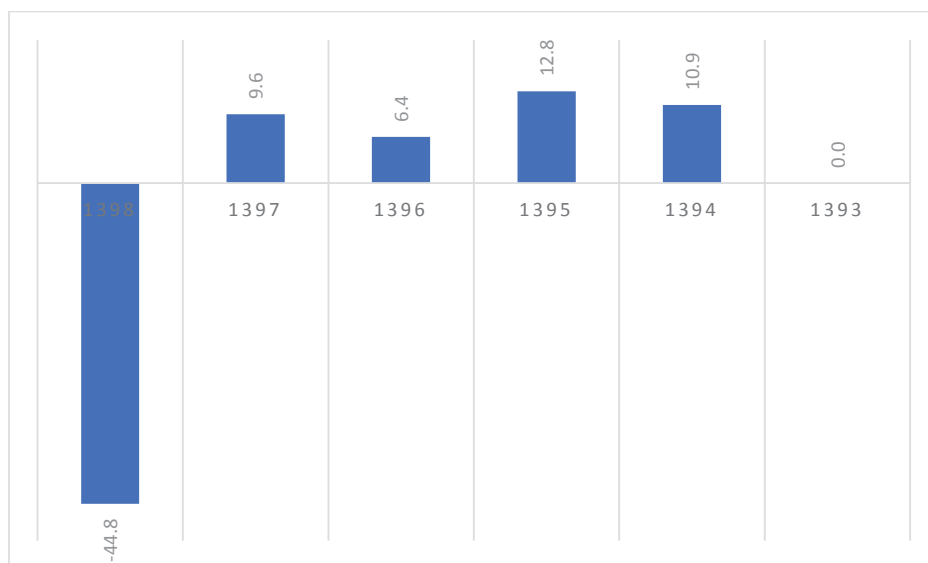
در شکل ۱۲ بودجه ستاد فناوری علوم شناختی در سال‌های اخیر آورده شده است. تمام بودجه هزینه‌ای پیشنهادی برای این ستاد در برنامه حمایت از توسعه علوم و فناوری‌های نوین هزینه خواهد شد.



شکل ۱۲: بودجه هزینه‌ای ستاد توسعه فناوری علوم شناختی در سال‌های اخیر

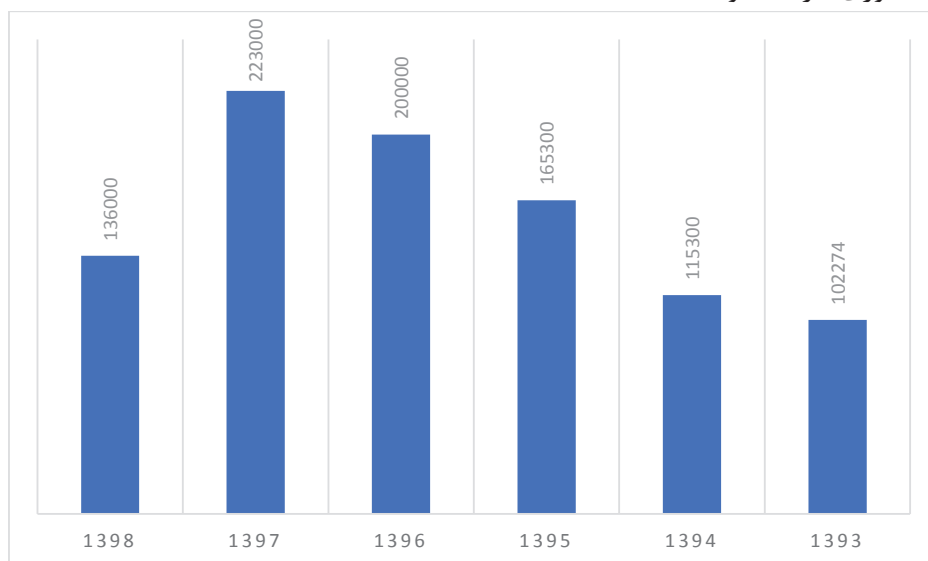
در شکل ۱۳ درصد تغییرات بودجه ستاد فناوری علوم شناختی آورده شده است.





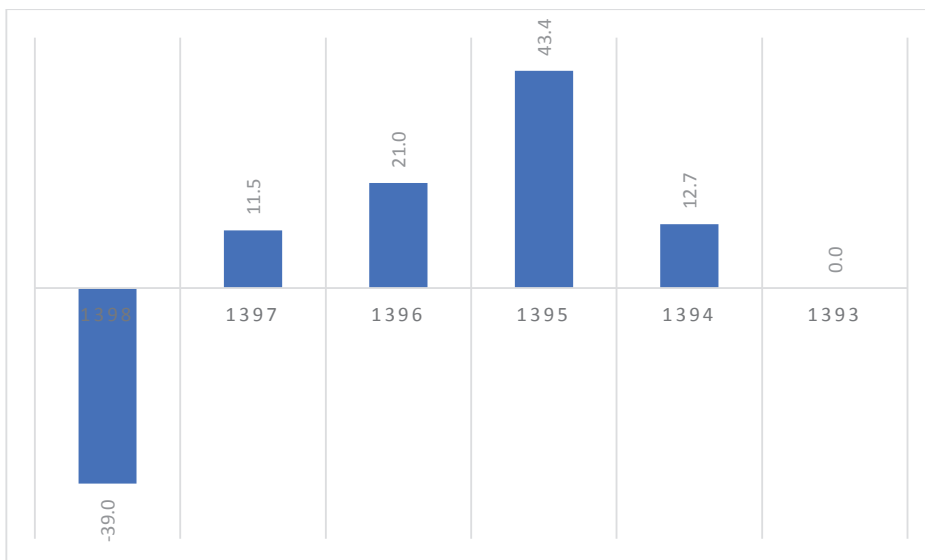
شکل ۱۳: درصد تغییر بودجه هزینه‌ای ستاد توسعه فناوری علوم شناختی

در شکل ۱۴ بودجه ستاد توسعه زیست فناوری در سال‌های اخیر آمده است. ۲۴۰۰۰ میلیون ریال از بودجه پیشنهادی این ستاد در برنامه پژوهش و راهبری علم و فناوری و ۱۱۲۰۰۰ میلیون ریال در برنامه حمایت از توسعه زیست‌فناوری هزینه خواهد شد.



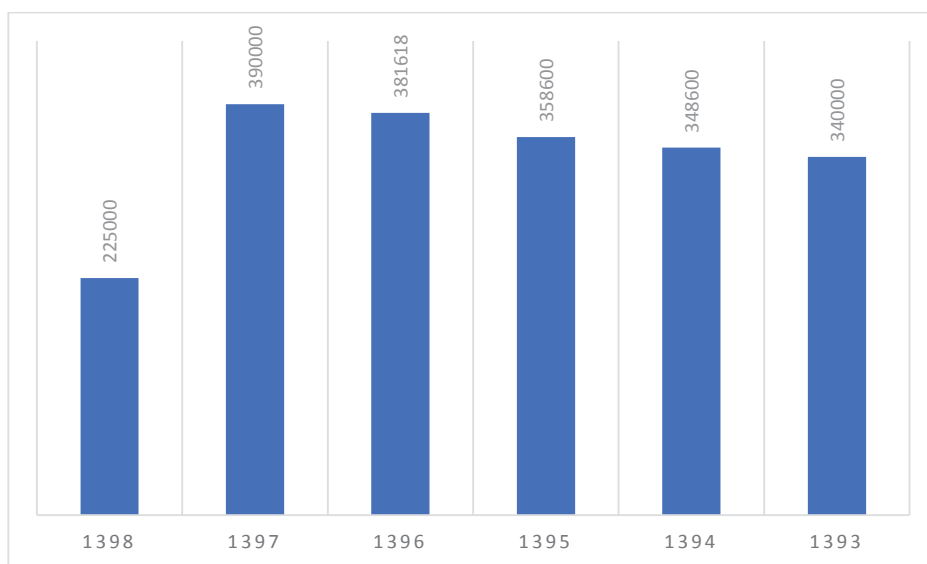
شکل ۱۴: بودجه هزینه‌ای ستاد توسعه فناوری زیست فناوری در سال‌های اخیر

در شکل ۱۵ درصد تغییر بودجه ستاد توسعه زیست فناوری در سال‌های اخیر آمده است.



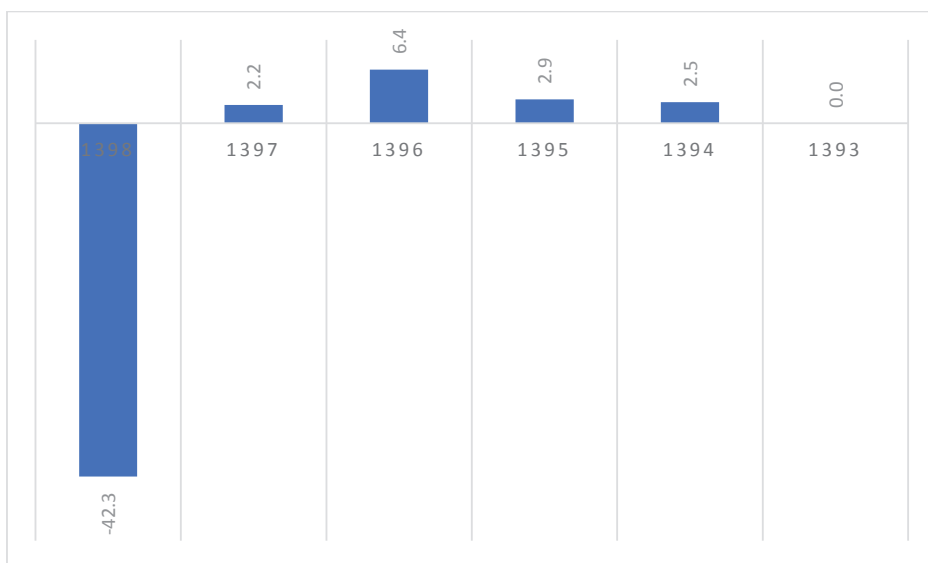
شکل ۱۵: درصد تغییر بودجه هزینه‌های ستاد توسعه زیست‌فناوری در سال‌های اخیر

در شکل ۱۶ بودجه هزینه‌های ستادهای توسعه فناوری‌های نوین معاونت علمی و فناوری در سال‌های اخیر آمده است. تمام بودجه هزینه‌های پیشنهادی در برنامه حمایت از توسعه علوم و فناوری‌های نوین هزینه خواهد شد.



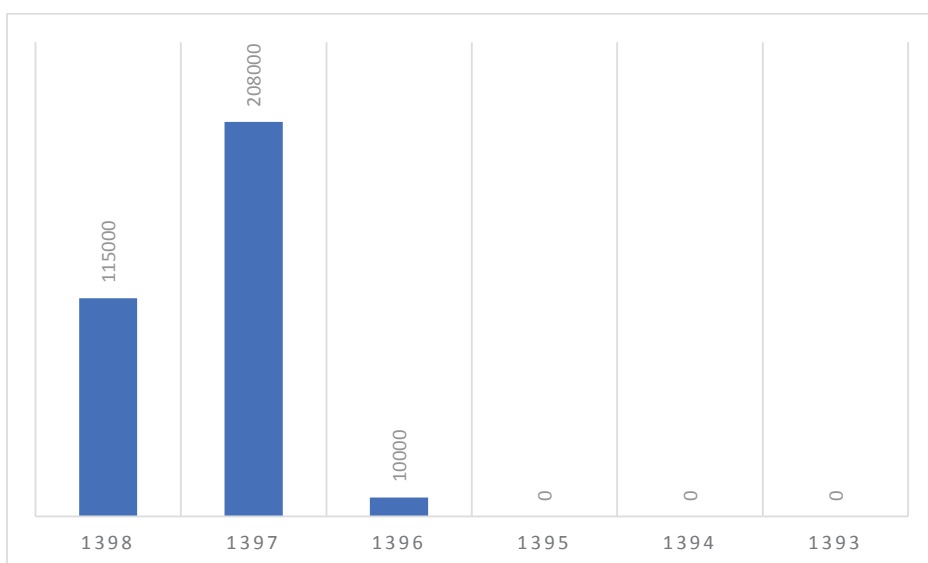
شکل ۱۶: بودجه ستادهای توسعه فناوری‌های نوین در سال‌های اخیر

در شکل ۱۷ درصد تغییر بودجه هزینه‌های ستادهای توسعه فناوری‌های نوین معاونت علمی و فناوری در سال‌های اخیر آمده است.



شکل ۱۷: درصد تغییر بودجه ستادهای توسعه فناوری‌های نوین در سال‌های اخیر

در شکل ۱۸ بودجه هزینه‌ای مرکز تعاملات بین‌المللی علمی و فناوری در سال‌های اخیر آورده شده است. تمام بودجه هزینه‌ای این مرکز در برنامه حمایت از همکاری‌ها و دیپلماسی علم و فناوری هزینه خواهد شد.



شکل ۱۸: بودجه هزینه‌ای مرکز تعاملات بین‌المللی علمی و فناوری در سال‌های اخیر

## ۲-۸ پارک‌های علم و فناوری

بودجه هزینه‌ای پارک‌های علم و فناوری کشور در سال‌های ۹۶، ۹۷ و ۹۸ آورده شده است. بیشترین بودجه هزینه‌ای پیشنهادی به ترتیب مربوط به پارک فناوری پردیس، پارک علم و فناوری دانشگاه تهران، پارک علم و فناوری گیلان و پارک علم و فناوری خراسان رضوی است. همچنین نحوه توزیع بودجه هزینه‌ای در استان‌های مختلف نشان می‌دهد دولت توجه ویژه‌ای به توسعه پایدار تمام مناطق کشور از نظر فناوری و توسعه

فعالیت‌های دانش‌بنیان دارد. کمترین بودجه هزینه‌ای پیشنهادی نیز مربوط به پارک علم و فناوری زنجان، پارک علم و فناوری البرز و پارک علم و فناوری دانشگاه علوم پزشکی دانشگاه تهران است. تمام مخارج پارک‌های علم و فناوری در سه برنامه زیر هزینه می‌شود.

- برنامه پژوهش و راهبری علم و فناوری
- برنامه تجاری سازی یافته‌های پژوهشی
- برنامه توسعه فن‌آفرینی

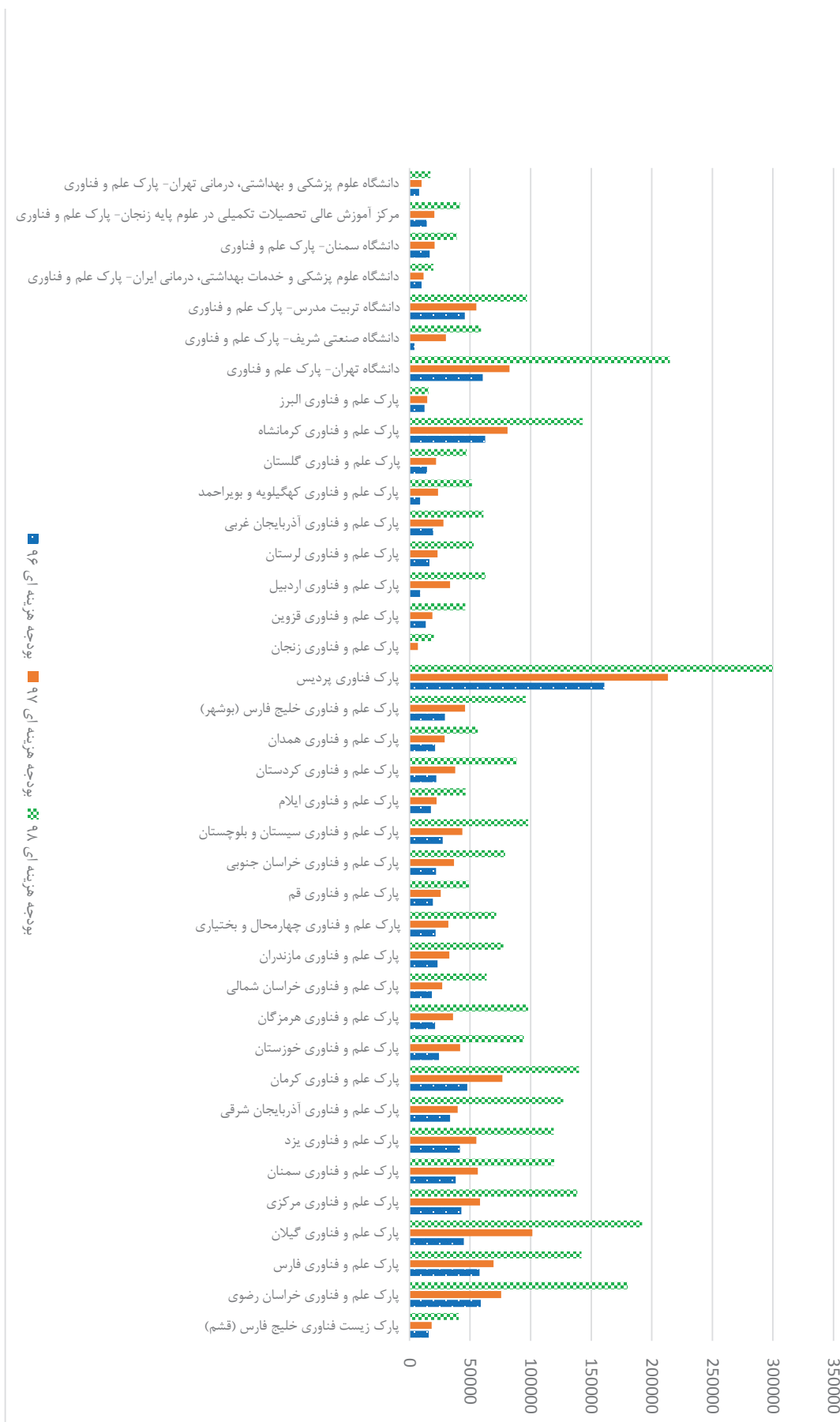
در تمام پارک‌های علم و فناوری، برنامه پژوهش و راهبری علم و فناوری عمدتاً شامل فعالیت‌های زیر می‌شود:

- ارزیابی طرح‌ها
  - انجام مطالعات توسعه فناوری و مستندسازی فعالیت‌ها
  - حمایت از راه اندازی مراکز و رویدادهای فناوری
  - توان سنجی و ارزیابی واحدهای فناور
- برنامه تجاری سازی یافته‌های پژوهشی شامل فعالیت‌های زیر می‌شود:

- بازاریابی و پروژیه‌یابی برای شرکت‌ها و واحدهای فناور
  - کمک به تجاری‌سازی طرح‌ها و حمایت از جذب و انتقال دانش فنی
  - کمک به صادرات محصولات و خدمات شرکت‌ها
  - توانمندسازی فنی و تخصصی واحدهای فناور
  - ارائه خدمات مشاوره‌ای و تخصصی
- برنامه توسعه فن‌آفرینی شامل فعالیت‌های زیر می‌شود:

- حمایت مالی از هسته‌های دوره پیش‌رشد
- حمایت مالی از واحدهای فناور دوره رشد
- حمایت مالی

شکل ۱۹: بودجه هزینه‌های پارک‌های علم و فناوری در سال‌های ۹۶، ۹۷ و ۹۸ از شرکت‌های فن آور

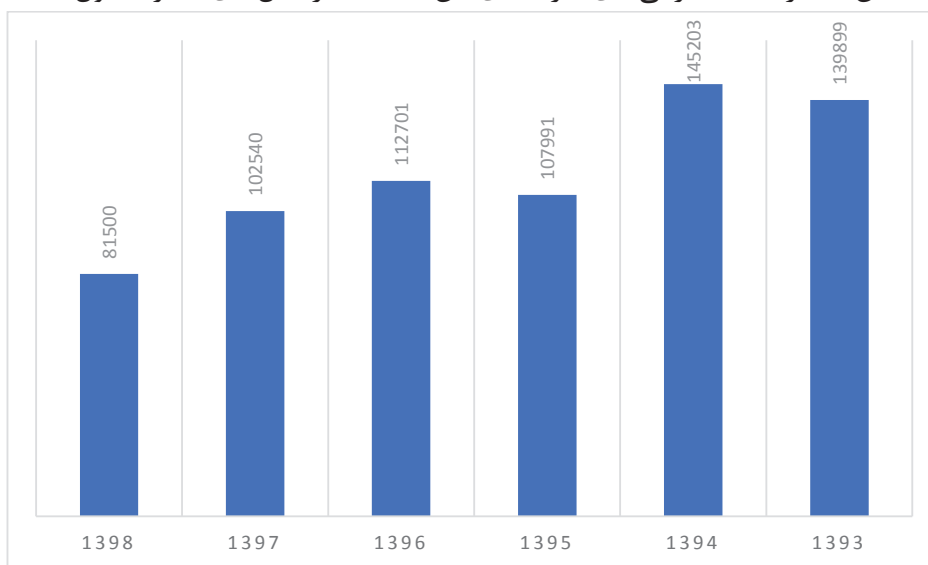


## ۹ تحلیل حجم سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه فناوری

با توجه به وظیفه اصلی نهادهای درگیر در توسعه فناوری که عموماً تسهیل عملکرد زیست‌بوم نوآوری کشور است، میزان رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در این حوزه، نمی‌تواند معیار خوبی برای سنجش توجه دولت به سرمایه‌گذاری در حوزه فناوری باشد. اکثر طرح‌های ساخت و تجهیز در ابتدای شروع به کار معاونت علمی و فناوری، نهادهای زیرنظر آن و پارک‌های علم و فناوری موضوعیت دارند و پس از تکمیل این طرح‌ها، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این نهادها نیز کاهش می‌یابد. در مورد طرح‌های جاری نیز وضعیت پروژه، میزان فعال بودن آن و پیشرفت فیزیکی پروژه، تعیین‌کننده میزان تامین مالی آن هستند. به همین منظور تفاوت در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمی‌تواند گویای تبعیض باشد. با این حال در ادامه روند تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معاونت علمی و فناوری و پارک‌های علم و فناوری آورده شده است.

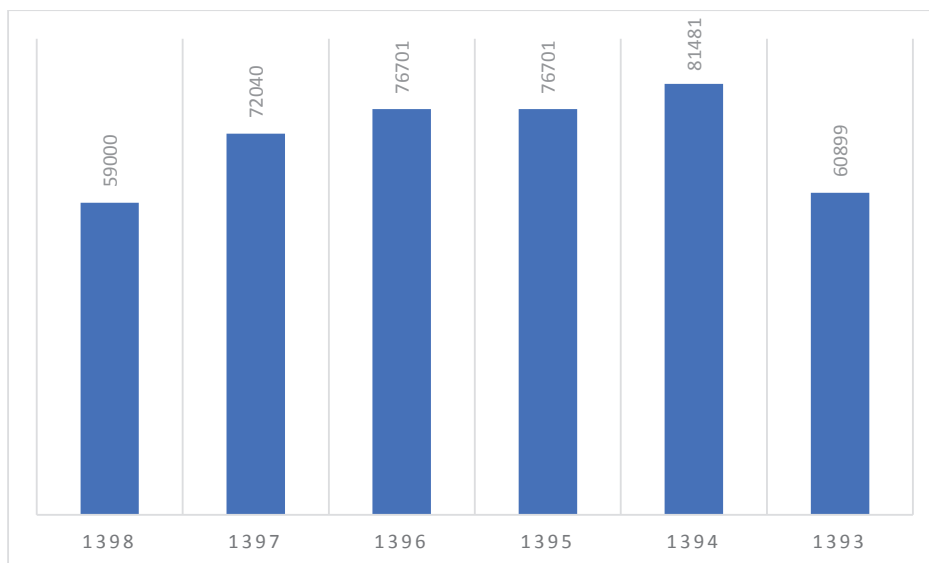
### ۹-۱ معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور

در شکل ۱۹ حجم بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در سال‌های اخیر آورده شده است. با توجه به وظیفه اصلی تعریف شده برای این معاونت که راهبری زیست‌بوم نوآوری کشور است، کاهش اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این دستگاه در سال‌های اخیر معقول است.



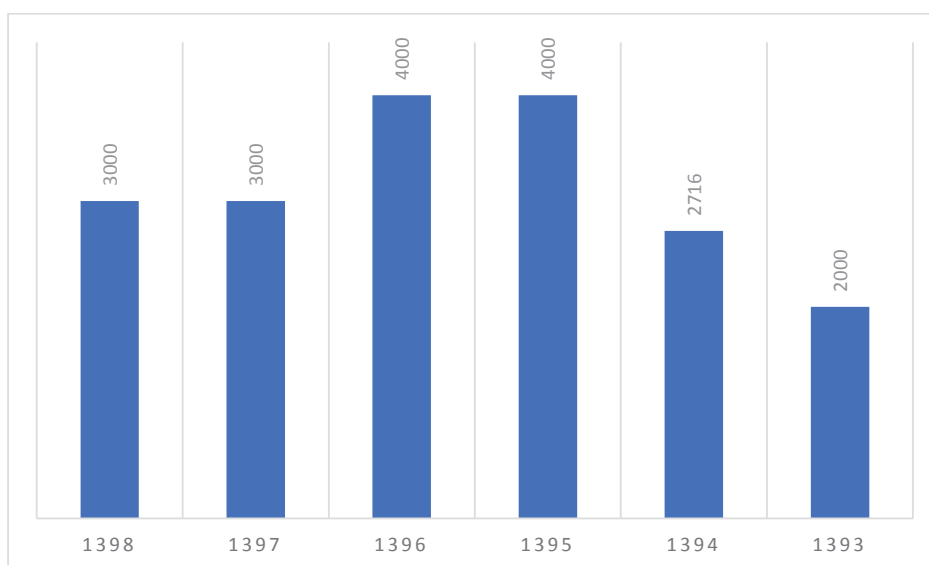
شکل ۱۹: اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در سال‌های اخیر

در شکل ۲۰ حجم بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ستاد توسعه فناوری نانو در سال‌های اخیر آورده شده است.



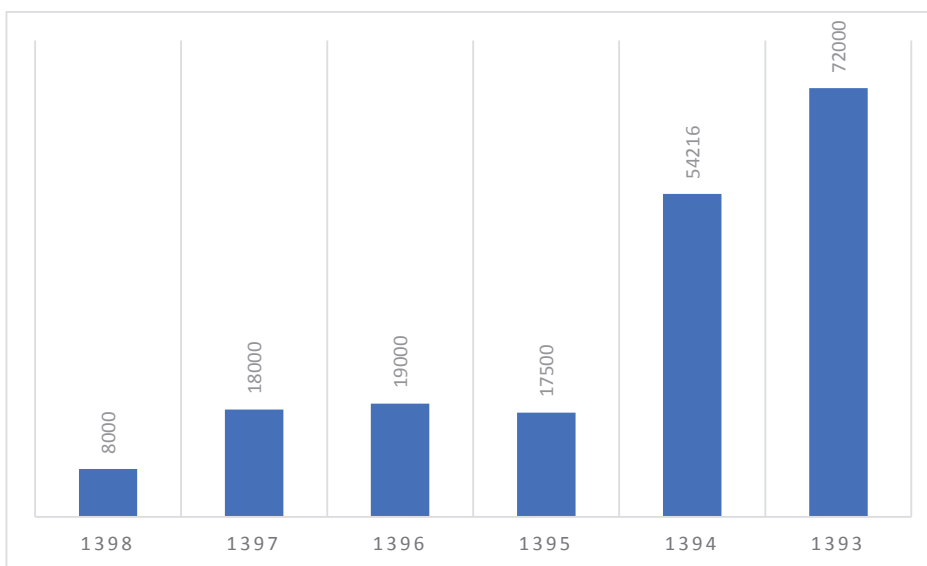
شکل ۲۰: اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ستاد توسعه فناوری نانو در سال‌های اخیر

در شکل ۲۱ حجم بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور در سال‌های اخیر آورده شده است.



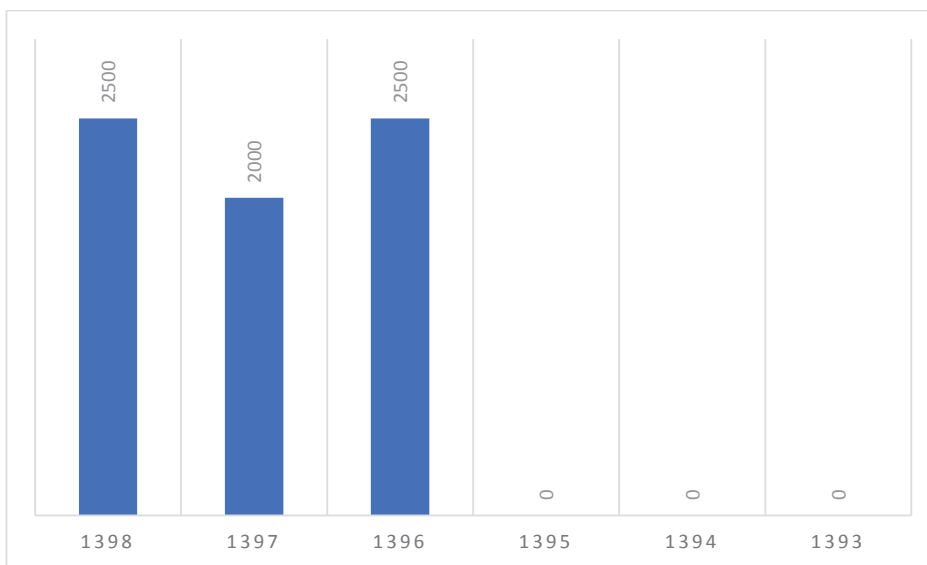
شکل ۲۱: اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور در سال‌های اخیر

در شکل ۲۲ حجم بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پارک فناوری پردیس در سال‌های اخیر آورده شده است.



شکل ۲۲: اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پارک فناوری پردیس در سال‌های اخیر

در شکل ۲۳ حجم بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ستاد توسعه زیست فناوری در سال‌های اخیر آورده شده است.



شکل ۲۳: اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ستاد توسعه زیست فناوری در سال‌های اخیر

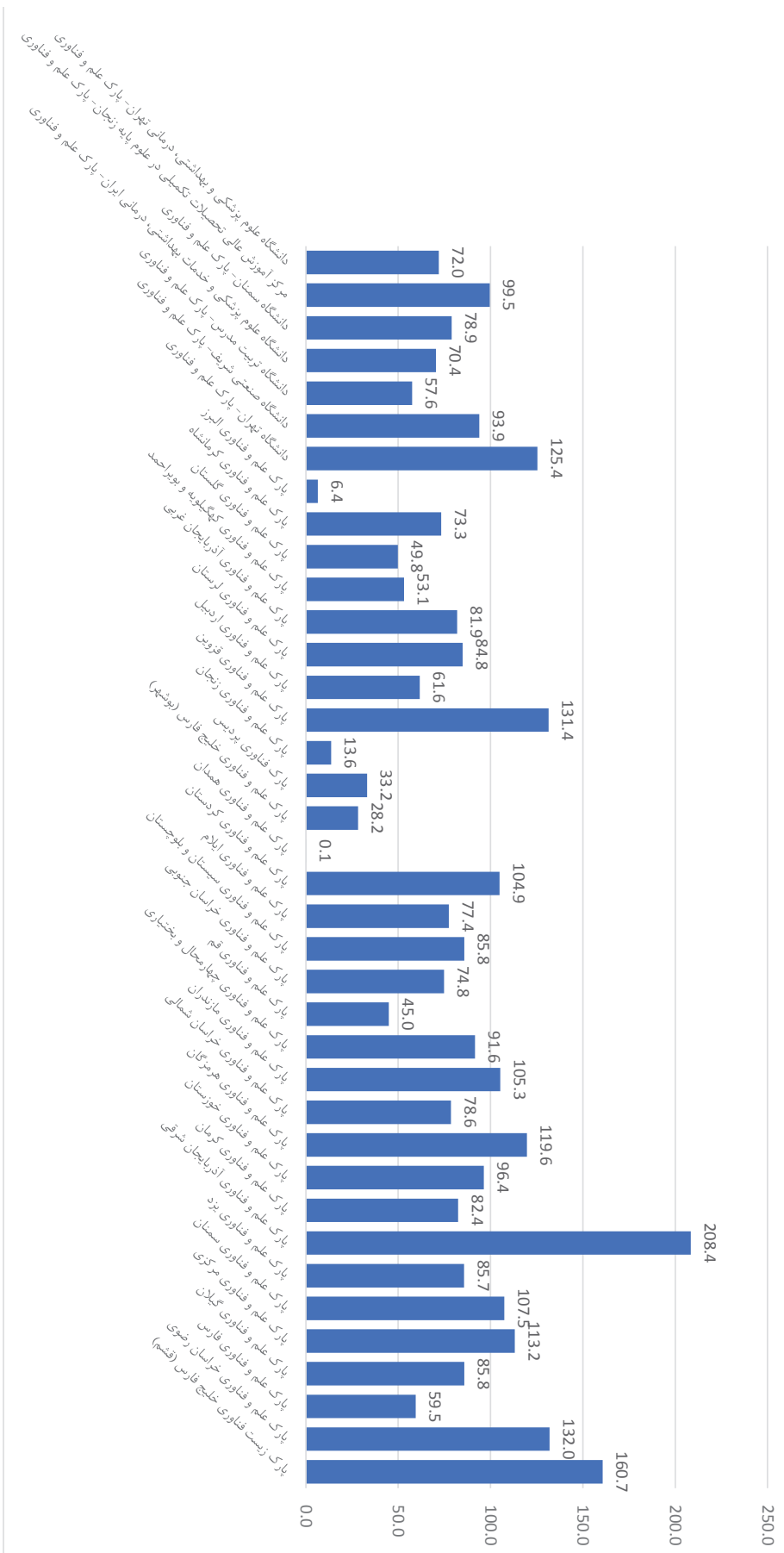
## ۹-۲ پارک‌های علم و فناوری

در شکل ۲۴ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پارک‌های علم و فناوری در سال‌های ۹۶، ۹۷ و ۹۸ (پیشنهادی) آورده شده است. بیشترین اعتبارات مربوط به پارک علم و فناوری دانشگاه تهران، پارک علم و فناوری بوشهر و پارک‌های علم و فناوری آذربایجان غربی و فارس است. کمترین اعتبار هم مربوط به پارک‌های علم و فناوری دانشگاه علوم پزشکی ایران، البرز و دانشگاه سمنان است.





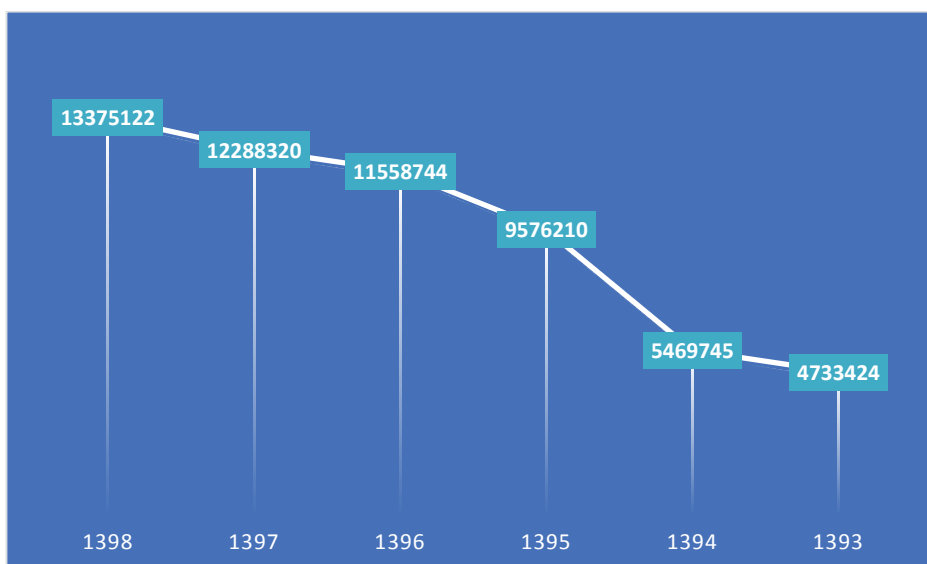
در شکل ۲۵ درصد تغییر مجموع بودجه هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۸ نسبت به ۱۳۹۷ برای پارک‌های علم و فناوری آورده شده است. همانگونه که پیشتر ذکر شد، با توجه به ماهیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، میزان رشد این هزینه‌ها ملاک علم نیست و به همین دلیل تغییر مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمی‌تواند نشان‌دهنده تبعیض باشد. با این حال صرفاً به جهت کسب اطلاع از روند تخصیص اعتبارات، درصد تغییر مجموع اعتبارات در شکل ۲۶ آورده شده است. بیشترین افزایش در اعتبارات مربوط به پارک علم و فناوری آذربایجان شرقی، پارک زیست‌فناوری خلیج فارس (قشم)، پارک علم و فناوری خراسان رضوی و پارک علم و فناوری قزوین است. کمترین افزایش نیز مربوط به پارک‌های علم و فناوری همدان، البرز و زنجان است.



شکل ۲۵: درصد افزایش مجموع بودجه هزینه‌های و تسک دارایی‌های سرمایه‌های پارک‌های علم و فناوری در سال ۹۸

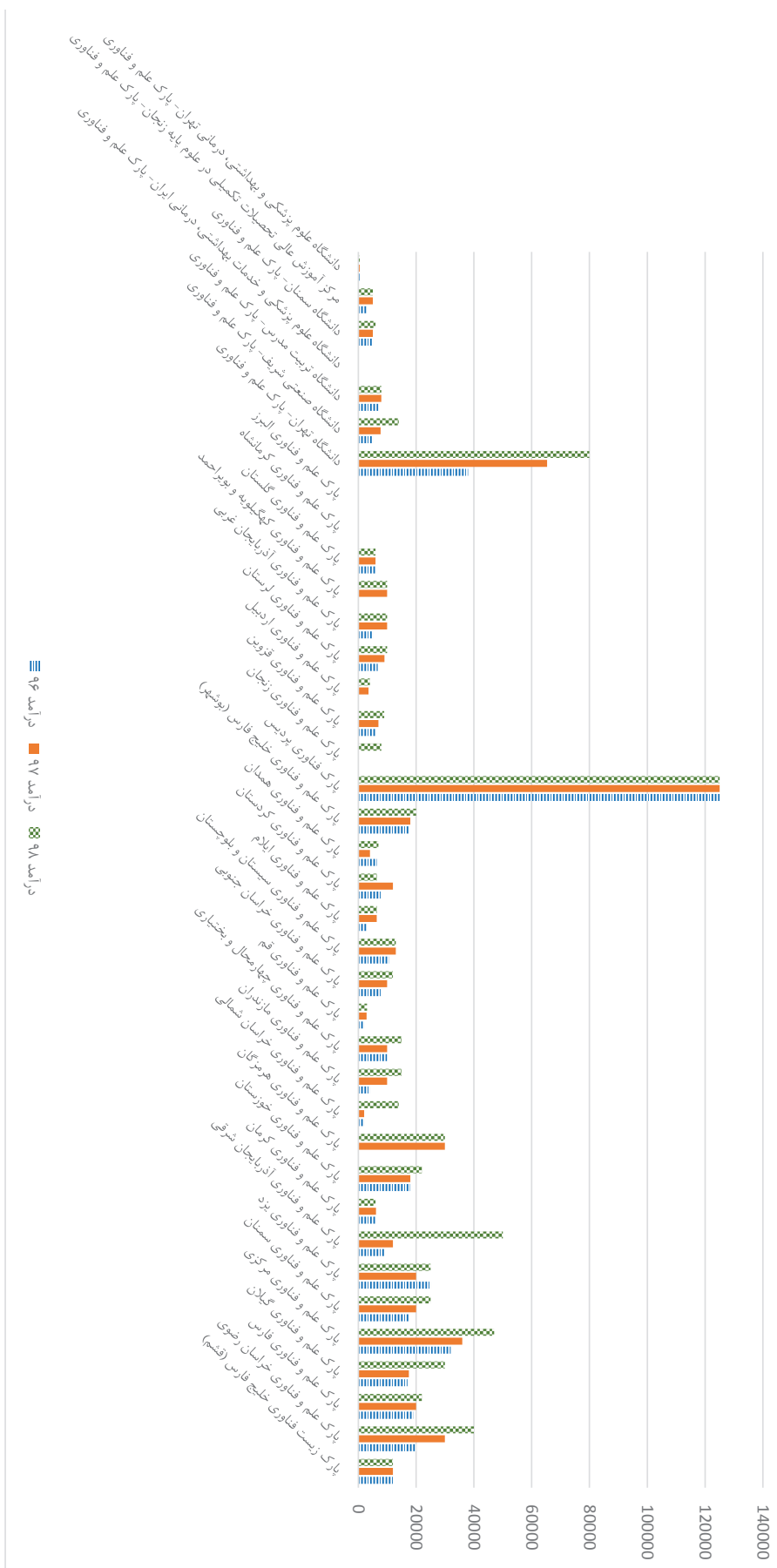
## ۱۰ تحلیل درآمد دستگاه‌ها در حوزه فناوری

درآمد حاصل از خدمات پژوهشی و تحقیقاتی در سال‌های اخیر شکل ۲۶ آورده شده است (اعداد به میلیون ریال است). بودجه این بخش در طی سالیان اخیر همواره افزایش یافته و پیشبینی می‌شود که در سال ۹۸ نیز افزایش یابد.



شکل ۲۶: درآمد حاصل از خدمات پژوهشی و تحقیقاتی سال ۹۳ الی ۹۸

در شکل ۲۷ درآمد اختصاصی پارک‌های علم و فناوری سراسر کشور در سال‌های ۹۶، ۹۷ و ۹۸ (پیشبینی) آورده شده است. بیشترین پیشبینی درآمد در سال ۱۳۹۸ مربوط به پارک فناوری پردیس، پارک علم و فناوری دانشگاه تهران، پارک علم و فناوری آذربایجان غربی، پارک علم و فناوری مرکزی و پارک علم و فناوری خراسان رضوی است. همچنین درآمد پارک علم و فناوری البرز، کرمانشاه و دانشگاه علوم پزشکی ایران صفر پیشبینی شده است. با توجه به وابستگی پارک علم و فناوری البرز و کرمانشاه به جهاد دانشگاهی، درآمد این دو پارک در بودجه آورده نمی‌شود.



شکل ۲۷: درآمد اختصاصی پارک‌های علم و فناوری کشور در سال‌های ۹۶، ۹۷ و ۹۸



## امور محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

سید رحیم تیموری

### ۱) مقدمه

توسعه اقتصادی مبتنی بر سوخت‌های فسیلی باعث شده است تا اقتصاد جهانی از ظرفیت‌های تحمل کره زمین فراتر رود که تداوم این روند می‌تواند محدودیت‌ها و موانع اساسی را فراروی جامعه جهانی قرار دهد. جامعه جهانی در آستانه ورود به میانه دهه دوم هزاره سوم، بیش از پیش، نظام‌های حیات‌بخش کره زمین را تحت فشار و حیات خود و سایر جانداران را در معرض انواع تهدیدها جدی قرار داده است، به گونه‌ای که هرروز دامنه و ابعاد فشارهای وارده بر منابع طبیعی و زیست‌محیطی گسترده‌تر شده و بنیان‌های اقتصادی بسیاری از کشورها از جمله کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته تضعیف کرده است. به همین دلیل امروزه موضوع حفاظت از محیط‌زیست و حفظ پایداری آن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات جامعه جهانی در کانون توجه قرار گرفته است. مسائلی نظیر تغییرات اقلیمی، مصرف بی‌رویه منابع طبیعی و زیست‌محیطی، آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی، آلودگی هوای شهرها، کاهش تنوع زیستی، فرسایش خاک، جنگل‌زدایی، تغییرات اقلیمی و غیره از جمله مسائل و مشکلاتی هستند که تمامی جوامع انسانی را در اقصی نقاط جهان تحت تأثیر قرار داده است. با افزایش جمعیت و ارتقای فناوری بشر برای بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیست‌محیطی، و افراط در مصرف این منابع در چند دهه اخیر، و به دنبال آن انتشار حجم عظیمی از ضایعات و پسماندها به محیط‌زیست به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که جامعه جهانی در حال حاضر با آنها دست‌به‌گریبان است. اکنون بشر به این درک و شناخت رسیده است که الگوهای تولید و مصرفی که مدت‌های مدیدی در جهان از سوی جوامع غربی تبلیغ می‌شده‌اند، سرابی بیش نبوده و امکان توسعه اقتصادی مبتنی بر بهره‌برداری‌های بیشتر از منابع طبیعی و محیط‌زیستی بدون توجه به محدودیت‌های محیط‌زیست به‌مانند گذشته به‌هیچ‌عنوان میسر نیست.

به همین علت در سال‌های گذشته نشست‌ها و کنفرانس‌های متعددی برای رویارویی با فرایندهای تخریب محیط‌زیست در دستور کار جامعه جهانی قرار گرفته است. امضای بیش از ۵۰۰ کنوانسیون بین‌المللی و منطقه‌ای در زمینه حفاظت از محیط‌زیست، برگزاری اجلاس ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲، ژوهانسبورگ در سال ۲۰۰۲ و سرانجام کنفرانس ریو+۲۰ در سال ۲۰۱۲ و تصویب ده‌ها سند برای رویارویی با چالش‌های زیست‌محیطی به‌ویژه

تصویب اهداف توسعه پایدار (SDGs) در سال ۲۰۱۵ مبین دغدغه و دل‌نگرانی‌های گسترده جامعه جهانی در خصوص تخریب محیط‌زیست در جهان است.

جمهوری اسلامی ایران نیز از این تحولات مستثنی نبوده و در خلال سال‌های گذشته به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دلایل گوناگون از جمله تغییر و دگرگونی در الگوهای تولید و مصرف، توسعه شهرنشینی، صنعت و غیره با معضلات زیست‌محیطی گسترده‌ای مواجه شده است. از سوی دیگر گرچه در خلال چند دهه اخیر بسیاری از نماگرهای اقتصادی و اجتماعی توسعه در ایران با دگرگونی‌های قابل قبولی را تجربه کرده است و در برخی از جمله حوزه‌های اجتماعی و بهداشتی نظیر افزایش امید به زندگی، دسترسی به اطلاعات، پوشش تحصیلی، نرخ باسوادی و غیره روندهای روبه رشدی داشته اما بسیاری از این دگرگونی‌ها لزوماً به مفهوم مثبت یا مطلوب بودن برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه استوار نبوده‌اند و در بسیاری از موارد موجب افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات زیست‌محیطی و تشدید روند بهره‌برداری از منابع شده‌اند. از سوی دیگر وابستگی شدید اقتصاد ملی به درآمدهای حاصل از نفت و عدم تناسب با واقعیت‌های جامعه، ظرفیتی کاذب و به‌دوراز نیازها و قابلیت‌های اجتماعی کشور را باعث شده که بازتاب آن به صورت مصرف بی‌رویه بسیاری از منابع از جمله منابع سوخت‌های فسیلی، تمرکز فعالیت‌ها در بخش‌های خاصی از کشور، مهاجرت بی‌رویه شهرنشینی و گسترش حاشیه‌نشینی، افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی، تهی شدن منابع سرزمین، تخریب منابع طبیعی به‌ویژه جنگل‌ها و مراتع، بیابان‌زایی و گسترش کویرها، انتشار انواع آلاینده‌های هوا، آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی در کشور نمایان شده و موانع و محدودیت‌های جدی فراروی توسعه کشور به‌طور عام، و قرار گرفتن کشور در مدار توسعه پایدار ملی قرار داده است.

خوشبختانه موضوع حفاظت از محیط‌زیست در سال‌های اخیر به‌ویژه در برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته و ضوابط و مقررات متعددی برای حفاظت محیط‌زیست به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده است که در صورت اجرای مفاد آن‌ها می‌توان تا حدود زیادی فرایندهای تخریب محیط‌زیست کشور را کاهش داد. همچنین، نگاهی به مهم‌ترین سیاست‌ها و ویژگی‌های بودجه ۹۸ نشان می‌دهد، مسئله پایداری زیست‌محیطی و تأکید بر توازن منطقه‌ای از اهم موارد مطرح در بودجه ۱۳۹۸ است. ثبات سازی اقتصاد کلان و بهبود فضای کسب‌وکار؛ تثبیت اشتغال؛ تأمین عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمدها؛ مدیریت کسری تراز؛ بهبود تراز دارایی‌های سرمایه‌ای؛ و بهبود تعادل‌های منطقه‌ای-استانی از مهم‌ترین سیاست‌های تنظیم لایحه بودجه ۹۸ است. همچنین طبق گزارش سازمان برنامه‌بودجه، از ویژگی‌های مهم لایحه بودجه باید به پایداری بودجه در مقابل تحریم‌ها؛ شفافیت و انضباط بودجه‌ای؛ توجه به علم، فرهنگ و محیط‌زیست؛ حمایت از معیشت عمومی و عدالت اجتماعی؛ و حمایت از تولید و اشتغال اشاره کرد.

بودجه سال ۹۸ در شرایط تحریم ارائه شده و دور از ذهن نیست کاستی در تأمین منابع مالی در کنار پدیده‌های اقلیمی و طبیعی چون خشک‌سالی و گسترش آلاینده‌ها، امکان آسیب به زیست‌بوم را ایجاد کند و پایداری زیست‌محیطی را تحت‌الشعاع قرار دهد. ابعاد این موضوع بر تحلیل‌گران پوشیده نیست و تجربه تحریم قبلی مؤید



مسئله است. بنابراین ضرورت داشت تأکید بر پایداری بودجه در برابر تحریم‌ها و اولویت بیشتر به محیط‌زیست، بخشی از ویژگی‌های بودجه ۹۸ باشد که چنین نیز هست. رشد بیش از ۴۰ درصدی بودجه عمرانی محیط‌زیست و نگاه به جنبه‌های کیفی بخش محیط‌زیست در لایحه بودجه ۹۸، هرچند مغتنم است، اما با توجه به وسعت آسیب‌های وارد بر زیست‌بوم کشور در شرایط خشکیدگی فلات ایران و بروز بحران در عرصه‌های محیط‌زیست، آب و انرژی و گسترش پدیده‌های آلاینده و مخرب نظیر گردوغبار، تغییرات اقلیمی و خشک‌سالی... هنوز یک نقطه شروع است. برای تحلیل وضعیت محیط‌زیست در بودجه ۹۸ ابتدا نگاهی به وضعیت این بخش در اسناد بالادستی و مستندات قانونی می‌اندازیم.

## ۲) امور محیط‌زیست در اسناد بالادستی و مستندات قانونی

سازمان حفاظت محیط‌زیست به‌عنوان یک دستگاه حاکمیتی متولی حفاظت و بهسازی محیط‌زیست بوده و نظارت بر کلیه فعالیت‌های مرتبط با آب، هوا، خاک، تنوع زیستی و منابع طبیعی را بر عهده دارد. با توجه به نقش حاکمیتی و نظارتی سازمان حفاظت محیط‌زیست، این دستگاه باهدف نظارت بر عملکرد سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی تأثیرگذار بر محیط‌زیست در جایگاه سازمانی مستقل به‌عنوان معاون ریاست‌جمهوری، در جایگاه یک‌نهاد فرابخشی قرار گرفته است. این جایگاه امکان تحقق حاکمیت دولت در حفظ محیط‌زیست را فراهم نموده است. به‌علاوه تحقق این وظایف مستلزم حفظ جایگاه مناسب موضوع محیط‌زیست در نظام برنامه‌ریزی است. پر واضح است، برنامه‌ها و سیاست‌های حفاظت از محیط‌زیست زمانی می‌توانند به نحوی ریشه‌ای بر مشکلات زیست‌محیطی فائق شوند و از بروز معضلات و مخاطرات زیست‌محیطی در آینده پیشگیری نمایند و به‌عنوان بستر توسعه کارکرد مطلوبی داشته باشند که در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و از بدو شروع آن فعالانه در فرآیند برنامه‌ریزی‌های توسعه قرار گرفته و در تعامل تنگاتنگ با سایر بخش‌ها تصویب و اجرا شوند.

خوشبختانه این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته و به همین دلیل در سال‌های گذشته، وزن و اثرگذاری محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه افزایش یافته و به تدریج دامنه آن به بخش‌های مختلف اثرگذار بر محیط‌زیست گسترش یافته است. به‌نحوی که حتی بازتاب آن را می‌توان در قانون اساسی مشاهده کرد (اصل پنجاهم قانون اساسی)؛ که این موضوع از نقاط عطف در نظام قانون‌گذاری کشور در زمینه محیط‌زیست است. زیرا اصل پنجاهم قانون اساسی در مقطعی در قانون اساسی کشور گنجانده شد که هنوز ابعاد و اهمیت فرایندهای تخریب محیط‌زیست در جهان به‌طور عام و در ایران به‌طور اخص چندان فراگیر نشده بود.

### ▪ اصل ۵۰ قانون اساسی

بر اساس اصل پنجاهم قانون اساسی، در جمهوری اسلامی حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیرقابل‌جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.

### ▪ سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران

در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، اهمیت محیط‌زیست در قالب عبارت "بهره‌مندی از محیط‌زیست مطلوب" برای جامعه ایرانی درج شده است. با توجه به اهداف دیگر سند مانند توسعه اقتصادی، ارتقاء فرهنگ و اخلاق و..... می‌توان رویکرد ایجاد تناسب، میان نهادهای اجتماعی، اقتصادی و تعادل بوم‌شناختی را از این چشم‌انداز استنتاج کرد.

### ▪ سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مرتبط با محیط‌زیست کشور

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در نامه‌ای به رؤسای قوا، سیاست‌های کلی محیط‌زیست را در ۱۵ بند در آبان ماه سال ۱۳۹۴ ابلاغ کردند. ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط‌زیست، مدیریت هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، جرم‌انگاری تخریب محیط‌زیست، تهیه اطلس زیست‌بوم کشور، تقویت دیپلماسی محیط‌زیست، گسترش اقتصاد سبز و نهادینه‌سازی فرهنگ و اخلاق زیست‌محیطی از جمله محورهای ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی است.

### ▪ قوانین دائمی و خاص مرتبط با محیط‌زیست کشور

- قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷)
- قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی آن
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور با اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰)
- قانون حفظ نباتات (مصوب ۱۳۴۶/۲/۱۸)
- قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۴)
- قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (مصوب ۱۳۵۴/۱۱/۴)
- قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی (مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۸ هیأت وزیران)
- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (مصوب ۱۳۷۱/۷/۵)
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۴/۲/۳)
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴)
- قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰)
- قانون ایمنی زیستی (مصوب ۱۳۸۸/۶/۵)
- قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحیه مصوب ۱۳۶۴/۸/۱۴)

### ▪ سیاست‌ها و برنامه‌های محیط‌زیست در برنامه ششم (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

صرف‌نظر از نحوه تدوین برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب، پس از انقلاب ۶ برنامه توسعه برای کشور تهیه و به تصویب رسیده است. برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۴۰۰) به‌عنوان سومین برنامه از سند چشم‌انداز ۲۰ ساله مسئولیت بزرگی را برای حرکت در جهت اهداف این سند بر عهده دارد از این‌رو از این برنامه انتظار می‌رود تا بخشی از

عقب‌ماندگی‌های دو برنامه قبلی را جبران نماید. این برنامه مشتمل بر ۱۲۴ ماده و ۱۲۸ تبصره هست. محیط‌زیست در برنامه ششم توسعه به‌عنوان بخشی جداگانه ماده ۳۸ را شامل می‌شود که این ماده شامل ۲۳ بند، ۳ جزء و ۷ تبصره است.

ماده‌های ۲۶ و ۲۷ این به موضوعات توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین اشاره دارد و ماده‌های ۳۵ و ۳۶ مربوط به مسائل آب بوده و بند الف ماده ۳۹ در رابطه با اصلاح قیمت آب و سایر حامل‌های انرژی به‌منظور کاهش شدت انرژی، افزایش بهره‌وری و کاهش آلودگی هوا، جزء ۲ بند الف ماده ۴۳ به موضوع رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در فعالیت‌های معدنی و نیز بند ح ماده ۴۶ به نوسازی و بازسازی صنایع جهت کاهش مصرف و شدت انرژی و آلاینده‌ها اشاره دارد. همچنین در برنامه ششم توسعه به موضوعات دیگری همچون افزایش بهره‌وری و بهبود فناوری و دیگر موضوعاتی که به‌صورت غیرمستقیم به محیط‌زیست مربوط می‌شوند به‌کرات اشاره شده است. خلاصه موارد الف و ب و جدول ۱، معرف اهداف، سیاست‌ها و راهبردهای محیط‌زیست در سند برنامه ششم است:

#### الف) اهداف کلی امور محیط‌زیست در برنامه ششم:

- کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی
- جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط‌زیست و منابع طبیعی و احیاء آنها
- حفاظت و احیای تنوع زیستی کشور
- حکمرانی مطلوب محیط‌زیستی

#### ب) مهم‌ترین تحولات اهداف کمی کلیدی امور محیط‌زیست در برنامه ششم:

- تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در مناطق
- تدوین و اجرای برنامه جامع مقابله با گرد و غبار
- نظارت بر چگونگی اجرای برنامه‌های ارزیابی اثرات محیط‌زیستی طرح‌های توسعه‌ای
- بررسی و بازنگری در مناطق چهارگانه محیط‌زیست و تدقیق مرز براساس استاندارد ICUN
- تهیه و اجرای برنامه مدیریت و حفاظت گونه‌ها
- تدوین و اجرای مدیریت زیست بومی و تأمین حقابله اکولوژیک تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور

جدول (۱) راهبردها و سیاست‌های برنامه ششم توسعه در محیط‌زیست

سیاست‌ها	راهبردها
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اتخاذ سیاست‌های تشویقی و تنبیهی در جهت کاهش آلاینده‌گی و حمایت از انرژی‌های نو و تجدید پذیر استفاده از ابزارهای مالی مانند وضع عوارض و مالیات بر واحدهای ایجادکننده آلاینده‌گی</li> <li>- استفاده از سازوکارهای پولی (اعطای وام کم‌بهره برای توسعه فناوری‌های پاک) برای توسعه اقتصاد کم‌کربن</li> <li>- درونی کردن هزینه‌های تخریب و آلودگی محیط‌زیست در هزینه فایده طرح‌ها و پروژه‌های اثرگذار بر محیط‌زیست</li> <li>- منظور کردن سیاست‌ها و برنامه‌های سازگاری با اقلیم در برنامه‌های کلیه بخش‌های اثرگذار</li> <li>- استقرار نظام حسابداری محیط‌زیست و تهیه حساب‌های اقماری محیط‌زیست</li> </ul>	<p><b>توسعه اقتصاد کم‌کربن</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حمایت پولی (اعطای یارانه‌ها) و مالی (معافیت‌های مالی) از فناوری‌های سبز</li> <li>- توسعه رویکرد بوم‌شناسی صنعتی</li> <li>- توسعه و حمایت از صنایع بازیافت</li> <li>- توسعه سازوکارهای اجرای بهره‌وری سبز</li> </ul>	<p><b>توسعه فناوری‌های سبز و ارتقای بهره‌وری سبز</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بازنگری و تدوین استانداردهای ملی و منطقه‌ای کیفیت هوا</li> <li>- بازنگری و تدوین استانداردهای ملی و منطقه‌ای کیفیت آب</li> <li>- مطالعه و بررسی آلاینده‌های آب‌وخاک</li> <li>- شناسایی و بهسازی مناطق دارای خاک‌های آلوده</li> <li>- توسعه فناوری‌های پالایش خاک به‌ویژه گیاه‌پالایی</li> <li>- استفاده از سازوکارهای اقتصادی برای بهبود کیفیت آب‌وهوا از جمله استفاده از مجوزهای قابل‌مبادله</li> <li>- توسعه سیستم‌های پایش آلاینده‌های آب، هوا و خاک</li> </ul>	<p><b>بهبود کیفیت هوا، آب‌وخاک</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- استفاده از ابزارهای مالی و پولی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای</li> <li>- توسعه پوشش‌های گیاهی برای جذب گازهای گلخانه‌ای</li> <li>- توسعه فناوری‌های جذب گازهای گلخانه‌ای</li> <li>- توانمندسازی کشور برای جذب منابع مالی بین‌المللی</li> <li>- بازنگری در قوانین و مقررات مرتبط با اعطای کمک از سازمان‌های بین‌المللی</li> <li>- اعطای وام‌های کم‌بهره به تولیدکنندگان جهت کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای</li> <li>- توسعه فناوری‌های پاک و غیر آلاینده</li> </ul>	<p><b>کنترل انتشار گازهای گلخانه‌ای</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ادغام ملاحظات و شاخص‌های توسعه پایدار در بخش‌های مختلف اقتصادی، تولیدی، زیربنایی</li> <li>- بازنگری و ایجاد ساختار مناسب برای تدوین، پیگیری و پایش اهداف توسعه پایدار در کشور</li> <li>- نهادینه کردن اهداف توسعه پایدار در تمامی حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی</li> <li>- سازمان‌دهی و ایجاد سازوکارهای مناسب برای برخورداری از کمک‌های بین‌المللی در زمینه توسعه پایدار</li> </ul>	<p><b>حفاظت و بهره‌برداری خردمندانانه از زیست‌بوم‌ها</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- وضع عوارض و مالیات بر واحدهای ایجادکننده آلاینده‌گی</li> <li>- ایجاد بسترهای لازم برای استفاده از ابزارهای اقتصادی برای حفاظت از محیط‌زیست مانند مجوزهای انتشار قابل‌مبادله</li> <li>- هدفمند کردن یارانه‌ها و حذف یارانه‌های مخرب محیط‌زیست</li> </ul>	<p><b>اعمال هزینه‌های آلودگی و تخریب محیط‌زیست در ارزیابی و محاسبات طرح‌ها و اقتصاد کشور</b></p>

سیاست‌ها	راهبردها
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تشویق و توسعه مبارزه بیولوژیک</li> <li>- توسعه و کاربرد کودهای شیمیایی تجزیه‌پذیر</li> <li>- استفاده از سموم شیمیایی با منشأ زیستی</li> <li>- حذف و کاهش یارانه‌های کود و سم</li> <li>- توسعه استفاده از کودهای بیولوژیک</li> </ul>	<p><b>مدیریت و کاهش مصرف کود و سموم شیمیایی</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط لازم برای بهره‌برداری پایدار از مناطق تحت حفاظت محیط‌زیست</li> <li>- بهسازی زیست‌بوم‌های بحرانی از جمله تالاب‌ها و رودخانه‌ها</li> </ul>	<p><b>حفظ تنوع زیستی و بهبود شرایط زیست‌بوم‌های خسارت‌دیده، بحرانی و حساس</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- توسعه جنگل‌کاری با گونه‌های بومی</li> <li>- ساماندهی و خروج دام از جنگل‌های شمال</li> <li>- توسعه پژوهش‌های کاربردی برای مبارزه با آفات و بیماری‌های گیاهان جنگلی</li> <li>- ارتقای مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از جنگل‌ها</li> <li>- استفاده از دانش سنتی برای حفاظت از جنگل‌ها</li> <li>- توسعه گردشگری طبیعی در عرصه‌های جنگلی</li> <li>- افزایش سطح جنگل‌های حفاظت‌شده</li> <li>- کاهش بهره‌برداری از جنگل‌های شمال</li> <li>- ارتقای پوشش حفاظتی جنگل‌ها</li> <li>- توانمندسازی و ایجاد زیرساخت‌ها برای رویارویی با حوادث غیرمترقبه از جمله آتش‌سوزی در جنگل‌ها</li> </ul>	<p><b>حفاظت از جنگل‌های هیرکانی، زاگرس و حرا</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بازنگری در مدیریت منابع طبیعی و زیست‌محیطی</li> <li>- تقویت همگرایی دستگاه‌های متولی محیط‌زیست و منابع طبیعی</li> <li>- بازنگری و اصلاح شرح وظایف دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط‌زیست و منابع طبیعی</li> <li>- تقویت و توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط‌زیست و منابع طبیعی</li> <li>- توسعه مدیریت به هم پیوسته منابع آب</li> <li>- تدوین طرح‌های مدیریت یکپارچه آبخیزها</li> <li>- توسعه آبخوان‌داری برای حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع آب</li> <li>- کاهش و پیشگیری از تولید آلاینده‌ها و تخریب محیط‌زیست در فرایندهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی</li> <li>- ایجاد مدیریت جامع پسماندها با تأکید بر گسترش روش‌های بازیافت با اولویت نقاط بحرانی</li> </ul>	<p><b>مدیریت یکپارچه کنترل و بهبود کمی منابع و کیفیت آب، خاک و هوا</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بازنگری در شرح وظایف دستگاه‌های ستادی و اعطای اختیارات بیشتر به مراکز استان‌ها</li> <li>- تفویض اختیار تدوین سیاست‌ها و راهبردهای محیط‌زیست مناطق و استان‌ها</li> <li>- کاهش فرایندهای انجام کار و عدم تمرکز در تصمیم‌گیری</li> <li>- ارتقای مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از محیط‌زیست</li> <li>- اصلاح سازوکارهای مشارکتی برای واگذاری برخی از مسئولیت‌های حفاظت از محیط‌زیست</li> </ul>	<p><b>تمرکززدایی و واگذاری مسئولیت‌ها و تقسیم وظایف بر اساس تخصص و مهارت استان‌ها و جوامع محلی</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حمایت و پشتیبانی از نهادهای حامی محیط‌زیست و منابع طبیعی</li> <li>- تقویت همکاری و توسعه مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از محیط‌زیست از طریق اجرای طرح‌های زیست‌محیطی</li> <li>- استفاده از توانمندی‌های بخش خصوصی برای مقابله و کاهش مخاطرات زیست‌محیطی</li> <li>- تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط لازم برای بهره‌برداری پایدار از مناطق تحت حفاظت توسط بخش‌های خصوصی</li> </ul>	<p><b>ارتقای آموزش و مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی</b></p>

سیاست‌ها	راهبردها
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ادغام هزینه‌های تخریب و ارزش‌های تنوع زیستی در تحلیل هزینه فایده طرح‌ها و پروژه‌ها (درونی کردن هزینه‌های جانبی)</li> <li>- ادغام ارزش‌ها و هزینه‌های تخریب محیط‌زیست در حساب‌های ملی</li> </ul>	<p>ارزش‌گذاری خدمات تنوع زیستی، محاسبه خسارت و سبز شدن حساب‌های ملی</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- توسعه و تسهیل گردش اطلاعات زیست‌محیطی در کشور</li> <li>- یکپارچه‌سازی اطلاعات و آمار زیست‌محیطی در کشور</li> <li>- به اشتراک‌گذاری آمار و اطلاعات زیست‌محیطی در کشور</li> <li>- تسهیل و ایجاد بسترهای لازم برای برقراری ارتباط و تعامل با کشورهای پیشرو در زمینه فناوری‌های زیست‌محیطی</li> <li>- بسترسازی و حمایت از توسعه انرژی‌های پاک و تجدید پذیر</li> <li>- حمایت از صنایع و فناوری‌های بازیافت با استفاده از تسهیلات کم‌بهره</li> </ul>	<p>توسعه و اشاعه اطلاعات زیست‌محیطی</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- توسعه و ارتقای فعال ایران در مجامع بین‌المللی و منطقه‌ای</li> <li>- تقویت و توانمندسازی جمهوری اسلامی ایران برای استفاده از منابع مالی و کمک‌های بین‌المللی در چارچوب کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های مرتبط با محیط‌زیست و منابع طبیعی</li> <li>- حفظ و ارتقای نقش پیشرو جمهوری اسلامی در چارچوب کنوانسیون‌های بین‌المللی</li> <li>- تقویت همکاری‌های منطقه‌ای برای حل‌وفصل معضلات زیست‌محیطی فرامرزی</li> </ul>	<p>دیپلماسی محیط‌زیست</p>

مأخذ: سند فرا بخش محیط‌زیست، ۱۳۹۴، سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، سازمان برنامه و بودجه

### ۳) تصویر وضع موجود بخش محیط‌زیست و اهم چالش‌ها

جمهوری اسلامی ایران به دلیل شرایط اکولوژیکی و اقلیمی حاکم بر آن، از مناطق پویا و مهم از منظر منابع طبیعی در جهان محسوب می‌شود. منابع ارزشمند اکولوژیکی، تنوع زیستی، منابع نسبتاً مناسب آب در مقایسه با کشورهای همجوار، ذخایر فراوان منابع سوخت‌های فسیلی، مرزهای طولانی و تعدد همسایگان محصور در خشکی و... این منطقه را به یکی از مهم‌ترین مناطق جهان تبدیل کرده و از قابلیت‌ها و توانمندی‌های بسیار بالایی برای دستیابی به توسعه پایدار برخوردار است.

تحولات اقتصادی و اجتماعی که در دهه‌های اخیر در پهنه کشور صورت گرفته است، اثرات عمیق و گسترده‌ای را بر پهنه کشور برجای گذاشته و ناپایداری‌های متعددی نظیر انواع آلودگی‌های زیست‌محیطی، فرسایش خاک، تخریب جنگل‌ها و مراتع و... در کشور باعث شده‌اند. هرچند گذر از جامعه سنتی و نیمه‌صنعتی مبتنی بر صادرات مواد خام به جامعه صنعتی هزینه‌هایی بر محیط‌زیست تحمیل نموده و باعث بروز ناپایداری‌هایی در آن می‌شوند، اما در این فرایند گذار باید تلاش کرد تا حد امکان هزینه‌های تخریب محیطی کاهش یافته و نقاط ضعف به نقاط قوت و تهدیدها به فرصت‌ها تبدیل شوند.

به همین دلیل شناسایی تهدیدها و فرصت‌ها، نقاط قوت و ضعف‌ها در حوزه‌های مرتبط با محیط‌زیست و تبدیل تهدیدها به فرصت‌ها و نقاط ضعف به نقاط قوت از مهم‌ترین موضوعاتی است که می‌بایست در کانون توجه قرار گیرند. در کادر زیر اهم چالش‌های بخش محیط‌زیست ارائه شده است.

## اهم چالش‌ها

**۴) عملکرد** نگاهی به وضعیت بهسازی محیطی بحران کمبود و کاهش منابع آب، آلودگی هوا، بیابان‌زایی، فرسایش خاک، بروز انواع معضلات زیست محیطی فرامرزی مانند افزایش پدیده گرد و غبار، آلودگی نواحی دریایی و ساحلی به انواع آلاینده‌های نفتی و غیره از زمره مهمترین معضلات زیست محیطی کشور هستند. این پدیده‌ها در نتیجه تغییرات اقلیمی و افزایش خشکسالی‌ها باعث تشدید این معضلات در کشور شده است.

بحران در عرصه‌های محیط زیست، آب و انرژی و گسترش پدیده‌های آلاینده و مخرب نظیر گرد و غبار، تغییرات اقلیمی و خشکسالی، حجم وظایف و مسئولیت‌های سازمان حفاظت محیط‌زیست به‌عنوان متولی اصلی تحقق اهداف اصل پنجاهم قانون اساسی بیش‌ازپیش افزایش یافته است. سرنوشت و آینده ایرانیان درگرو چگونگی رفتار با محیط‌زیست است و در صورتی که بحران‌های محیط زیستی مدیریت نشده و توازن اکولوژیک کشور احیا نشود، می‌تواند به تهدید امنیت ملی نیز بیانجامد.

اهمیت محیط‌زیست با توجه به آگاهی‌های روزافزون جوامع، بیش از دوره‌های قبلی در کانون توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کشور ما از جمله در سیاست‌ها و راهبردهای برنامه ششم توسعه، قرار گرفته است. مطابق ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه، محیط‌زیست به‌عنوان موضوعی خاص و راهبردی<sup>۶۱</sup> تعیین شده است. این مهم به‌عنوان یکی از اصول و جهت‌گیری‌های بنیادین دولت دوازدهم نیز لحاظ گردیده و ایجاد بسترهای لازم برای پایدارسازی محیط‌زیست یک اولویت جدی قلمداد شده است. به همین دلیل دولت در سالیان اخیر، برنامه توسعه اجتماعی خود را بر محور حفاظت و بهبود وضعیت محیط‌زیست قرار داده که عملکرد متغیرهای کلیدی محیط‌زیست در دولت‌های یازدهم و دوازدهم مؤید این موضوع است. در بودجه ۹۸ نیز تعامل سازنده و مؤثر اقتصاد و محیط‌زیست در اولویت قرار دارد. گزارش پیش رو در ادامه خود، درصد تحلیل بخش محیط‌زیست در بودجه ۹۸ و البته در قیاس با چند سال قبل (۹۵، ۹۶ و ۹۷) است.

جدول ۲) عملکرد متغیرها در مقایسه باهدف‌های کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۷، قانون برنامه ششم توسعه و سایر اسناد فرادستی

ردیف	عنوان هدف کمی	واحد سنجش	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶ *	
					هدف	عملکرد
۲	اجرای تعهدات ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و توسعه دیپلماسی محیط‌زیست	درصد	۳۰	۵۳	۱۰	۱۴,۲۹
۷	ایجاد سیستم پایش بر خط آب، هوا و خاک	تعداد	۳۸۰	۲۲۴	۱۸۷	۶۵,۱۶
۹	ایجاد، ارتقا و گسترش سیستم‌های پایش منابع محیط زیستی	درصد	۱۰	۲۱,۵	۱۲	۳۰
۱۳	تدوین طرح‌های توجیهی - تفضیلی مناطق	تعداد	۹۰	۱۴۱	۱۵۰	۷۷,۷۲
۱۴	تدوین نظام یکپارچه اطلاعات محیط زیستی	مورد	۱	۲	۱	۵۰

<sup>۶۱</sup> در گزارش پیش رو نیز امور محیط زیست به عنوان یکی از موضوع خاص مورد بررسی قرار گرفته که به همراه سایر گزارش‌های تحلیلی در موضوعات کلان و بخشی، مکمل یکدیگر خواهند بود.

ردیف	عنوان هدف کمی	واحد سنجش	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶ *		
					هدف	عملکرد	درصد تحقق
۱۵	اجرا برنامه اقدام ملی حفاظت از محیط زیست دریایی کشور	درصد	۰	۲۰	۲۰	۲	۱۰
۱۶	تدوین و اجرا برنامه جامع کاهش آلودگی هوا، صدا و امواج	شهر	۸	۱۷	۴۰	۱۲	۳۰
۱۷	تدوین و اجرای برنامه جامع آموزش محیط زیستی	درصد	۱۶	۲۷	۳۰	۱۰	۳۳,۳۳
۱۸	تدوین و اجرای برنامه جامع احیا رودخانه‌ها	رودخانه	۲	۱۰	۲۵	۱	۴
۱۹	تدوین و اجرای برنامه جامع مقابله با گرد و غبار	استان	۱	۹	۱۵	۵	۳۳,۳۳
۲۰	تدوین و اجرای برنامه مدیریت زیست بومی زیست بوم‌های حساس و شکننده	تعداد	۵	۱۱	۱۷	۴	۲۳,۵۳
۲۱	تدوین و اجرای کامل برنامه جامع مدیریت پسماندها	مراکز استان	۲	۹	۱۵	۱۰	۶۶,۶۷
۲۲	تدوین و اجرای مدیریت زیست بومی و تأمین حبابه اکولوژیک تالابها و دریاچه‌های کشور	تالاب	۰	۴	۵	۵	۱۰۰
۲۳	توانمندسازی و تقویت ظرفیت‌های ساختاری و حقوقی برای حفاظت اثر بخش از محیط زیست	درصد	۸	۲۰	۳۵	۲۶	۷۴,۲۹
۲۴	تهیه و اجرای برنامه عمل مدیریت و حفاظت گونه‌ها	تعداد	۷	۱۳	۲۵	۲	۸
۲۵	تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در مناطق	درصد	۰	۱۳,۳۵	۲۵	۲۵	۱۰۰
۲۶	حفاظت و احیاء تالاب‌های کشور	درصد	۳	۷	۹	۹	۱۰۰
۲۷	حفاظت و ساماندهی مناطق تحت مدیریت	استان	۱۵	۳۱	۳۱	۳۱	۱۰۰
۲۸	حمایت و پشتیبانی از سمن‌ها، سرمایه‌های اجتماعی و تشکل‌های غیردولتی حامی محیط زیست	تعداد	۷۵۰	۸۳۳	۸۷۵	۶۳۹	۷۳,۰۳
۲۹	خود اظهاری در پایش منابع صنعتی، خدماتی و معدنی	درصد	۵	۱۷	۳۵	۱۱	۳۱,۴۳
۳۰	کاهش اثرات مخاطرات زیست محیطی در مناطق تحت مدیریت	استان	۱۵	۲۷	۳۱	۹	۲۹,۰۳
۳۱	مطالعه و شناسایی ذخایر ژنتیکی، مناطق فسیلی و غارهای کشور	درصد	۸	۱۳,۳۵	۲۰	۱۰	۵۰
۳۳	مطالعه، نظارت بر ارتقا، توسعه سیستم‌های جمع آوری و تصفیه و بازچرخانی پساب و فاضلاب	درصد	۱۰	۲۱,۵	۳۵	۳۵	۱۰۰
۳۴	میزان کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای نسبت به وضع موجود	میلیون تن در سال	۰	۳۲,۵	۳۹,۷۳	۱۱,۵	۲۸,۹۵
۳۷	نظارت بر چگونگی اجرای برنامه‌های ارزیابی اثرات محیط زیستی طرح‌های توسعه	گزارش	۰	۳	۴	۴	۱۰۰

آخرین آمار عملکرد موجود دستگاه‌ها مربوط به سال ۱۳۹۶ می‌باشد. عدد صفر برای برخی شاخص‌های سال ۱۳۹۲ به دلیل عدم وجود آمار مربوط است.



جدول ۳) عملکرد محورهای کلیدی محیط زیست طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۲

محورها	عملکردهای هر محور
۱- اجرای برنامه مدیریت خاک، پسماند و فاضلاب و تکمیل مقررات ناظر بر آن	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تدوین تصویب لایحه حفاظت خاک در دولت و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی</li> <li>• تدوین، تصویب و ابلاغ استاندارد کیفیت خاک و راهنماهای مبتنی بر استانداردهای کیفیت منابع خاک و راهنماهای آن، تهیه پیش نویس دستورالعمل‌های برآورد جرائم آلودگی خاک و تدوین آیین نامه اجرایی تخلیه فاضلاب خام و مواد آلاینده</li> <li>• ارائه ضوابط برای تخلیه فاضلاب و مواد آلاینده برای جلوگیری از آلودگی خاک و تدوین دستورالعمل رفع آلودگی خاک جهت پیشگیری، کنترل و احیاء خاکهای آلوده</li> <li>• ارائه ضوابط زیست محیطی "کاهش و حذف تدریجی مصرف کیسه‌های پلاستیکی" به شورایی عالی محیط زیست جهت تصویب.</li> <li>• تدوین حد تبدیل پسماند عادی و ویژه به یکدیگر در راستای ماده ۲۵ آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها.</li> </ul>
۲- ارتقاء کارآمدی در حفاظت از منابع طبیعی و تنوع زیستی	<p><b>الف - مدیریت زیست بومها و مناطق تحت مدیریت</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اجرای برنامه مدیریت زیست بومی در اکوسیستم‌های حساس با اولویت پارک‌های ملی.</li> <li>• تهیه و تدوین اطلس بروز رسانی شده مناطق تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست</li> <li>• تدوین و انتشار بیش از ۹ ضابطه و برنامه عملیاتی در حوزه محیط زیست دریایی شامل استانداردهای کیفیت آبهای محیطی خزر، دریافت فضولات نفتی از شناورها، برآورد خسارات نفتی، پایش ملی محیط زیست دریایی، راهنمای استفاده از مواد پراکنده ساز نفتی</li> <li>• پهنه بندی فضایی سواحل مکران و شناسایی ۱۶ منطقه مستعد حفاظت و معرفی جزیره دارا بعنوان پارک ملی دریا</li> </ul> <p><b>ب- حفاظت از زیست بومهای آبی (تالابها و دریاچه‌ها) و اصلاح مدیریت منابع آب در حوزه محیط زیست کشور</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• برگزاری کمیته ملی نجات خلیج گرگان در استان و سازمان مرکزی به منظور تهیه طرح جامع حفاظت و احیای خلیج گرگان و تالاب میانکاله</li> <li>• اجرای برنامه مدیریت زیست بومی تالابها و رودخانه‌های در معرض خطر شامل: تدوین و اجرای برنامه‌های مدیریت زیست بومی در سطح ملی و منطقه‌ای، پیگیری تخصیص حبابه زیست محیطی تالابها، تدوین برنامه مدیریت جامع تالابها، تهیه نقشه‌های زون بندی و تعیین پهنه‌های با حساسیت زیاد.</li> </ul> <p><b>ج- مدیریت گونه‌های حیات وحش</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اجرای برنامه سالانه سرشماری پرندگان و اندازه گیری روند تغییرات بلند مدت جمعیت و پراکنش پرندگان آبی زمستان گذران استانها شمالی</li> <li>• اعمال ممنوعیت شکار پرندگان مهاجر آبی، کنار آبی با هدف همکاری در سازمان دامپزشکی برای جلوگیری از شیوع بیماری آنفلوآنزای فوق حاد پرندگان.</li> <li>• انعقاد بیمه حفاظت از گونه‌های جانوری در معرض تهدید یوزپلنگ آسیایی و پلنگ، بیمه تکمیلی محیط بانان زیستگاه‌های یوزپلنگ (بالغ بر ۵۰۰ نفر شامل محیط بانان و خانواده ایشان)، بیمه جبران خسارت وارده وحوش به دام اهلی.</li> <li>• تدوین برنامه اقدام ملی حفاظت از پرستنداران دریایی و سند راهبردی امداد و نجات حیات وحش</li> </ul> <p><b>د- مدیریت ذخائر ژنتیکی</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ساماندهی نمونه‌های منحصر به فرد موزه تاریخ طبیعی و آغاز اجرای طرح موزه ملی تاریخ طبیعی ایران.</li> <li>• جمع آوری، شناسایی، بازمبانی، ساماندهی و تکمیل بانک اطلاعاتی ۲۳۰۰۰ نمونه انواع فسیل جانوری، گیاهی، سنگ و کانی و نمونه بیولوژیک موجود در مخازن علمی و پروسوس و فراوری ۳۰ نمونه فسیل پالینومورف</li> <li>• استخراج و مطالعه ۳۵۰ قطعه فسیل مهره دار از منطقه فسیلی مراغه به عنوان منطقه پالیوت مطالعه فسیلی کشور</li> </ul>
۳- ارتقاء دیپلماسی آب و احیاء دیپلماسی محیط زیست	<p><b>الف- اجرای برنامه مرتبط با کنوانسیون‌ها، پیمان‌ها و همکاری‌های مشترک منطقه‌ای و بین المللی از جمله:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تدوین طرح سازگاری با تغییر اقلیم در حوزه آبخیز بختگان مهارلو با همکاری برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP).</li> <li>• توسعه سیستم‌های نوین، جهت پایش و استفاده از فناوری‌های جدید پایش برخط با همکاری وزارت محیط زیست ژاپن (شامل خرید، تأمین زیرساخت‌ها در اداره کل خوزستان، انتقال و ترخیص یک دستگاه سیلومتر با هدف ارزیابی کارایی که در آذرماه ۱۳۹۶ نصب و راه اندازی شد.</li> <li>• برگزاری نشست اتحادیه اروپا در خصوص اقتصاد چرخشی بر پایه بازیافت طی همکاری‌های بعمل آمده و استحصال نقاط همکاری مشترک با اتحادیه اروپا.</li> <li>• تهیه دستورالعمل برنامه اقدام ملی متناسب کاهش انتشار (NAMAS) در چارچوب موافقتنامه تغییرات آب و هوا</li> </ul> <p><b>ب- برگزاری نشست‌ها و کارگاه‌های آموزشی منطقه‌ای و بین المللی</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• برگزاری کارگاه آموزشی بررسی موضوع تغییر اقلیم و ابعاد حقوقی، فنی و سیاسی موافقتنامه پاریس</li> <li>• برگزاری کارگاه آموزشی دو روزه در زمینه پایش و پیش بینی طوفان‌های گرد و غبار در اهواز با مشارکت مرکز تحقیقات سازمان هواشناسی ژاپن، مرکز تحقیقات محیط زیست ژاپن، سازمان هواشناسی و سازمان حفاظت محیط زیست به منظور توسعه فناوری‌های نوین.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• برگزاری کنفرانس بین المللی تهران در ۱۴-۱۲ تیرماه سال ۱۳۹۶ با همکاری وزارت امور خارجه در راستای اجرایی کردن بند ۷ مصوبه اجلاس ۷۲ سازمان ملل (دی ماه ۱۳۹۵) و انجام جلسات مشورتی و صدور دو قطعنامه و بیانیه.</li> </ul> <p><b>ج- انعقاد و اجرای تفاهم نامه های منطقه ای و بین المللی</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• انعقاد تفاهم نامه همکاری با بانک مرکزی ایران به منظور تعیین ارزش اقتصادی دارائی ها و هزینه های آلودگی و تخریب محیط زیست ، انتشار اوراق مشارکت سبز با هدف کاهش مصرف انرژی، حل مشکل سازمان برای دریافت و پرداخت منابع اعتباری بین المللی</li> <li>• انجام توافق اولیه با بانک سرمایه گذاری زیر ساخت آسیا برای بهره گیری از منابع اعتباری آن برای اجرای پروژه های اولویت دار محیط زیست با همکاری صندوق ملی محیط زیست</li> <li>• امضاء تفاهم نامه مالی- اداری گشایش مرکز اپدیم در کشور با محوریت اهداف بشر دوستانه دولت و جذب کمک های فنی و بهره مندی از امکانات سازمان های منطقه ای و بین المللی ، اعتماد سازی ، معرفی توانمندی های کشور ، تعامل با کشورهای منطقه و اشتراک تجربیات عضو اسکاپ در زمینه بلایای طبیعی</li> </ul>	
<p><b>الف - مقابله با گرد و غبار</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تهیه طرح تکمیل شبکه پایش در بخش شرقی کشور به منظور تکمیل شبکه ملی پایش گرد و غبار در دو اندازه <math>PM_{10}</math> و <math>PM_{2.5}</math> به منظور ارزیابی آلودگی گرد و غبار و اعلام هشدارهای سلامتی</li> <li>• اختصاص مبلغ یکصد و پنجاه میلیون دلار (معادل ۵۲۵۰ میلیارد ریال) از محل برداشت از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی برای اجرای وظایف مندرج در بند "س" ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه موضوع مقابله با ریزگردها در خوزستان</li> <li>• برنامه ریزی و ایجاد ظرفیت اجرایی برای اجرای برنامه مدیریت یکپارچه منابع آب در حوضه آبریز دریاچه ارومیه با حمایت مالی دولت ژاپن و همکاری ستاد احیای دریاچه ارومیه</li> </ul> <p><b>ب- مدیریت و کنترل آلودگی هوا</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تکمیل مرحله اول برنامه مدیریت حذف هیدروکربن و فلوروکربن ها با هدف پایبندی به تعهدات در قبال پروتکل مونترال و نهایی سازی طرح برآورد مصرف جایگزین های مواد مخرب لایه اوزن</li> <li>• تعیین صنایع آلاینده کلانشهر تهران (۴۲۲ مورد) و سهم منابع متحرک و ثابت و خانگی در انتشار آلاینده های کلانشهر تهران</li> <li>• تهیه فاز اول دستورالعمل اجرای سنجش، گزارش دهی و صحت سنجی (MRV) اندازه گیری گزارش و صحت سنجی آلاینده های هوا و گازهای گلخانه ای</li> </ul>	<p>۴-مقابله با پدیده ریزگردها و کنترل آلودگی هوا</p>
<p><b>الف- آموزش و فرهنگ سازی محیط زیست</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اعطای جایزه ملی محیط زیست به مبتکران، فعالان و خادمین محیط زیست کشور</li> <li>• برگزاری بیش از ۱۹ کارگاه آموزشی ملی، منطقه ای و بین المللی از جمله: در مورد طرح جامع مدیریت زیست محیطی مناطق ساحلی جنوب کشور در استان هرمزگان، در خصوص مدیریت جامع مناطق ساحلی (ICZM) با مشارکت وزارت محیط زیست فرانسه و حضور نمایندگان دستگاه های مرتبط در سازمان حفاظت محیط زیست و برگزاری نمایشگاه محیط زیست دریایی و نقش آن در توسعه متوازن تدوین و تصویب محتوای آموزشی محیط زیستی ویژه مربیان پیش دبستانی و بازنگرتی کتاب انسان و محیط زیست برای سال تحصیلی جدید</li> </ul> <p><b>ب- جلب مشارکت های مردمی</b></p> <p><b>ج- انعقاد تفاهم نامه های همکاری</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• انعقاد تفاهم نامه همکاری با سازمان مناطق آزاد برای اجرای برنامه های ارزیابی زیست محیطی، حفاظت، بازسازی و احیاء زیستگاه ها، جلوگیری از ورود گونه های غیر بومی، پایش و مطالعات مشترک، کمک به توانمند سازی جوامع بومی انجام مطالعات علمی</li> <li>• امضاء تفاهم نامه همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان نظام مهندسی منابع طبیعی و کشاورزی کشور برای ایجاد زمینه های همکاری دو جانبه در خصوص ایجاد هسته های HSE، مدیریت گونه های جانوری و تسهیل در استفاده از فن آوری سازگار با محیط زیست</li> </ul>	<p>۵-آموزش محیط زیست و افزایش مشارکت اجتماعی در حمایت از محیط زیست</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تدوین طرح پژوهشی ارزیابی مقایسه ای خدمات اکوسیستمی در بوم نظام های مختلف زراعی و برگزاری کارگاه آموزشی ایمنی زیستی با همکاری انجمن ارگانیک ایران</li> <li>• نظارت بر اجرای طرح استقرار کشاورزی پایدار و طرح های معیشت پایدار در حوزه آبخیز تالاب بین المللی ارومیه</li> <li>• تعیین سیاست ها و نهایی نمودن بپهنه های استقرار قفس های پرورش ماهی در قفس در کل مناطق دریایی کشور</li> </ul>	<p>۶-حمایت از کشاورزی مبتنی بر پایدار</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تدوین چهارچوب اصولی و قانونی برای رعایت ضوابط زیست محیطی در معادن و تهیه پیش نویس ضوابط زیست محیطی فعالیت معادن موضوع ماده ۱۱۶ آئین نامه اجرائی قانون معادن</li> <li>• برگزاری همایش ملی صنایع و خدمات سبز و اجرای پروژه ارتقاء سیستم های مدیریت محیط زیست در صنعت نفت و آسفالت پاسارگاد</li> <li>• تدوین ضوابط جدید زیست محیطی بر اساس ماده ۱۱ قانون هوای پاک مبتنی بر ضوابط استقرار، توسعه و بهره برداری واحد صنعتی</li> </ul>	<p>۷- حفظ محیط زیست در بخش صنعت و معادن</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعیین سهم ارزش اقتصادی ۱۹ منطقه ارزشگذاری شده از مناطق تحت حفاظت سازمان محیط زیست و محاسبه سهم نیم درصدی اقتصادی سبز در تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۶</li> <li>• اجرای برنامه خود اظهاری واحدهای صنعتی و خدماتی سبز بر اساس شاخص های انتخاب صنعت و واحد خدماتی سبز</li> <li>• شناسایی و معرفی واحدهای صنعتی و خدماتی دوستدار محیط زیست در چارچوب برند سازی صنایع سبز</li> <li>• تدوین دستورالعمل بانکداری سبز و اعلام شاخص های آن و نظارت بر جریان سازی و نهادسازی شاخص های توسعه پایدار در حدود دستگاه اجرایی</li> </ul>	<p>۸- اقتصاد سبز</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• برگزاری نمایشگاه بین المللی محیط زیست با محور اقتصاد سبز و حضور صدها شرکت داخلی و خارجی و برگزاری ششمین دوره جشنواره بین المللی فیلم سبز در ۲۱ استان کشور</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• برگزاری تعداد ۳۱ جلسه ارزیابی زیست محیطی و بررسی ۱۶۷ مورد طرح (تأیید و موافقت مشروط: ۸۶ مورد، موارد رد شده: ۹ مورد، سایر موارد: ۷۲ مورد).</li> <li>• تشکیل کمیته‌های فنی و کمیته اصلی ارزیابی محیط زیست و بررسی ۱۶۷ پروژه بزرگ عمرانی که پیشرفت فیزیکی داشته ولی مجوز ارزیابی نداشته‌اند با حجم سرمایه گذاری ۲۴ میلیارد دلار سرمایه ارزی و ۶۴۰۰۰۰ میلیارد سرمایه ریالی که در صورت اجرا شدن این طرح‌ها حدود ۷۴۷۲۵ فرصت شغلی موقت و مستقیم در فاز ساخت و احداث و حدود ۱۴۹۴۳۷ فرصت شغلی ثابت و مستقیم در فاز بهره برداری ایجاد خواهد گردید</li> <li>• بازرسی محیط زیستی از سکوه‌های نفتی و تأسیسات فرا ساحل و بررسی، اصلاح و بازدید میدانی ۴۰ پروژه توسعه‌ای مشمول ارزیابی در محیط زیست دریایی هفت استان ساحلی</li> <li>• بازنگری و بروز رسانی ضوابط استقرار صنایع و واحدهای خدماتی بر اساس ماده ۱۱ قانون هوای پاک</li> </ul>	۹- استقرار نظام ارزیابی محیط زیستی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ارائه گزارش عملکرد شش ماهه اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست به دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام شامل عملکرد دستگاه‌های اجرایی در بندهای سیاستی مرتبط، وضعیت شاخص‌های زیست محیطی، تحلیل داده‌ها و آسیب شناسی روند اجرای سیاست‌ها.</li> <li>• تشکیل کمیته سرمایه انسانی و تدوین سند نیروی انسانی سازمان حفاظت محیط زیست کشور و اجرای برنامه ارتقاء مسیر شغلی برای کلیه کارکنان و ساماندهی وضعیت منابع انسانی</li> <li>• اختصاص اعتبار ۱۵۰ میلیون دلار از محل ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی برای اجرای برنامه‌های مرتبط با کنترل و کاهش اثرات گردو غبار موضوع بند "س" ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه در بودجه سال ۱۳۹۷</li> <li>• ایجاد ردیف‌های درآمد - هزینه برای اجرای قانون هوای پاک و حفاظت، مدیریت و احیاء تالاب‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷</li> <li>• راه اندازی سامانه‌های صدور مجوز استقرار واحدهای صنعتی، صدور پروانه صید ماهی و ایجاد بانک اطلاعاتی شکار و صید</li> </ul>	۱۰- توانمندسازی ساختار و منابع
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تصویب قوانین هوای پاک و حفاظت، احیاء و مدیریت تالابها در مجلس شورای اسلامی و تهیه آیین نامه‌های اجرایی آن</li> <li>• تدوین لایحه حمایت از محیط بانان و جنگلیانان و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی</li> <li>• تدوین دستورالعمل بانکداری سبز و اعلام شاخص‌های آن و اجرای تفاهم نامه با بانک مرکزی، بانک تجارت، بانک صادرات و ... برای حمایت از فعالیت‌های محیط زیستی</li> <li>• تدوین پیش نویس آئین نامه اجرایی بند ب ماده ۲۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و نهایی نمودن آن برای تصویب در هیات وزیران</li> <li>• همکاری در تدوین لایحه کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با اولویت استانهای ساحلی و کلانشهرها با مشارکت بخش غیر دولتی و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی</li> </ul>	۱۱- تدوین و تصویب قوانین و مقررات

## ۵) قانون بودجه ۹۸ و وضعیت بخش محیط زیست: نگاه کلی با توجه به قوانین بودجه

### سال‌های قبل

در جدول ۴ و نمودارهای ۱ و ۲، به ترتیب، خلاصه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸، بودجه کشور در یک دوره ۱۰ ساله و بودجه محیط زیست در یک دوره ۴ ساله است. مطابق نمودار ۱، کل اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ۱۷۰۳ تریلیون تومان (۱۷۰۳ هزار میلیارد تومان) است که نسبت به سال ۱۳۹۷، ۴۰ درصد و نسبت به سال ۱۳۹۶، ۳۸ درصد رشد داشته است. مصارف امور محیط زیست در سال ۹۸، ۳۹۸۵ میلیارد ریال است که از این مقدار ۳۶ درصد مصارف هزینه‌ای و ۶۴ درصد مصارف سرمایه‌ای است. تأکید بر مصارف سرمایه‌ای اگرچه گامی ارزشمند است، اما این میزان با توجه به اهمیت امور محیط زیست و در مقایسه با رشد مصارف سایر امور بسیار پایین است و در عین حال، حفظ محیط زیست نیازمند نگاه کیفی در سیاست‌های کلان اقتصاد و تولید کشور و تمامی ملاحظات توسعه‌ای است که بررسی آن خارج از اهداف این نوشتار است. نمودار ۳ نیز مقایسه بودجه دستگاه‌های محیط زیست در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۸ است

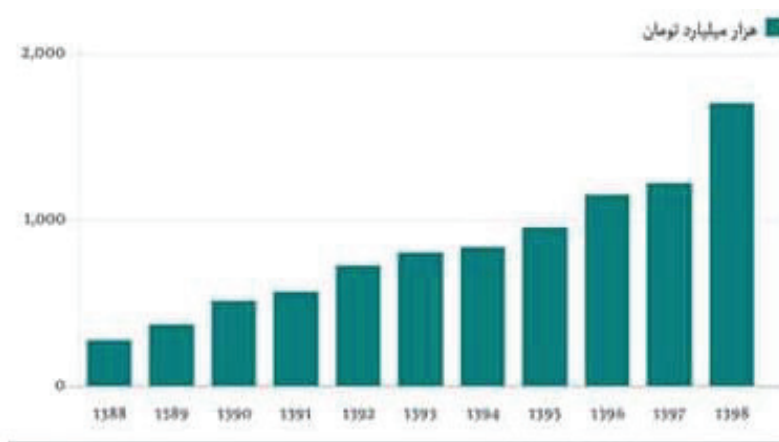
جدول (۴) خلاصه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸

مبالغ به میلیون ریال

مصارف		منابع	
۳,۲۰۶,۹۰۹,۰۴۱	هزینه ها	۲,۰۸۶,۷۵۵,۰۰۰	درآمدها
۶۲۰,۱۹۸,۵۶۷	تملك دارایی های سرمایه ای	۱,۴۸۰,۳۸۲,۰۰۱	واگذاری دارایی های سرمایه ای
۲۵۰,۰۲۹,۳۹۳	تملك دارایی های مالی	۵۱۰,۰۰۰,۰۰۰	واگذاری دارایی های مالی
۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱	جمع مصارف عمومی دولت	۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱	جمع منابع عمومی دولت
۵۷۳,۳۰۲,۲۹۹	از محل درآمدهای اختصاصی دولت - هزینه ای	۷۰۹,۱۲۶,۸۲۷	درآمدهای اختصاصی دولت
۱۳۵,۸۲۴,۵۲۸	از محل درآمدهای اختصاصی دولت - سرمایه ای		
۴,۷۸۶,۲۶۳,۸۲۸	مصارف بودجه عمومی دولت	۴,۷۸۶,۲۶۳,۸۲۸	منابع بودجه عمومی دولت
۱۲,۷۴۷,۵۴۵,۴۷۵	مصارف شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها	۱۲,۷۴۷,۵۴۵,۴۷۵	منابع شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها
۱۷,۵۳۳,۸۰۹,۳۰۳	جمع	۱۷,۵۳۳,۸۰۹,۳۰۳	جمع
۵۰۱,۴۷۷,۰۳۳	کسر می شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۵۰۱,۴۷۷,۰۳۳	کسر می شود ارقامی که دوبار منظور شده است
۱۷,۰۳۲,۳۳۲,۲۷۰	مصارف بودجه کل کشور	۱۷,۰۳۲,۳۳۲,۲۷۰	منابع بودجه کل کشور

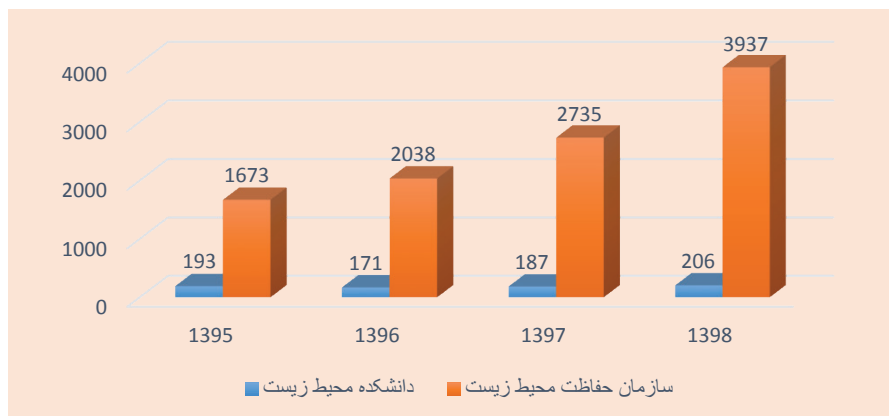
منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۸: ۵۱

نمودار (۱) حجم بودجه کشور در یک دوره ۱۰ ساله



منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۸/قوانین بودجه سال‌های قبل

توضیحات: حجم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ۱۷۰۳ تریلیون تومان (۱۷۰۳ هزار میلیارد تومان) است که نسبت به سال ۱۳۹۷، ۴۰ درصد و نسبت به سال ۱۳۹۶، ۳۸ درصد رشد داشته است.



نمودار ۲) بودجه دستگاه محیط زیست (سازمان حفاظت محیط زیست + دانشکده محیط زیست) در یک دوره ۴ ساله

منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۸/قوانین بودجه سال‌های قبل  
توضیحات: ارقام بر حسب میلیارد ریال و افزایش حجم بودجه (سازمان حفاظت محیط زیست) نسبت به سال قبل محرز است، اما بودجه دانشکده محیط زیست تقریباً ثابت مانده است.

## ۶) بودجه سال ۱۳۹۸ محیط زیست: روندهای اصلی با توجه به قوانین بودجه دوره

### چهار ساله قبلی

#### ۶-۱) ویژگی‌های تبصره‌های مرتبط با بخش محیط زیست در قوانین بودجه ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸

قانون بودجه	جدول ۵) تبصره‌های ذی‌ربط بخش محیط زیست
۱۳۹۵	<ul style="list-style-type: none"> <li>● در تبصره (۳) قانون بودجه ۹۵ ذکر شده است: در سال ۱۳۹۵ سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) علاوه بر باقی مانده سهمیه سال‌های قبل، معادل ریالی ۵۰ میلیارد دلار تعیین می‌شود. شورای اقتصاد بر اساس قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام این تسهیلات را به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی اختصاص می‌دهد. بازپرداخت اصل و سود منابع طرح صرفاً از محل عایدات طرح در دوران بهره‌برداری و یا منابع پیش بینی شده طرح در قانون بودجه زمان تصویب طرح قابل پرداخت می‌باشد.</li> <li>● در بند «ز» تبصره (۶) نیز آمده است: به منظور توسعه حمل و نقل عمومی و بهبود مدیریت پسماندهای عادی به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیارهای کشور) اجازه داده می‌شود تا بیست درصد عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل بند الف ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده را پس از واریز آن توسط سازمان امور مالیاتی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور صرف موارد مذکور نماید.</li> </ul>
۱۳۹۶	<ul style="list-style-type: none"> <li>● مطابق بند «ب» تبصره (۳): به دولت اجازه داده می‌شود برای طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای با اولویت طرح‌های دانش‌بنیان، علوم و تحقیقات، کشاورزی، آب و خاک، زیست‌محیطی و فرهنگ و هنر، با رعایت سقف مقرر در بند «الف» این تبصره نسبت به اخذ یا تضمین تسهیلات مالی، بلاعوض یا اعتباری تا مبلغ ۵۰ میلیارد دلار از دولت‌ها، مؤسسات مالی خارجی و بین‌المللی اقدام نماید.</li> </ul>

<p>● در بند «الف» تبصره (۵) نیز آمده است: به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، ورزش و جوانان، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان‌های انرژی اتمی ایران و میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری اجازه داده می‌شود با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰ یا قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود با اولویت اجرای پروژه‌ها و طرح‌های میادین نفت و گاز مشترک با همسایگان و مهار آب‌های مرزی، طرح‌های حمل و نقل به ویژه وسائط نقلیه برقی، مسکن و توسعه شهری، طرح‌های آبرسانی و تأمین آب، احداث و تکمیل طرح‌های آب شیرین کن، تکمیل شبکه جمع آوری و انتقال فاضلاب، تصفیه خانه‌های آب و فاضلاب، نیروگاه‌های برق با اولویت پروژه‌های با راندمان بالا.....اوراق مشارکت ریالی.....منتشر کنند.</p>	
<p>● مطابق بند «ه» تبصره (۱): شرکت ملی نفت ایران موظف است از محل منابع در اختیار خود معادل ریالی چهارمیلیون تن مواد اولیه قیر (VB) رایگان تا سقف سی هزار میلیارد ریال به نسبت ۱۳ درصد در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)، جهت خاکپوش (مالچ)، ۵۴ درصد در اختیار وزارت راه و شهرسازی..... قرار دهد و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور اعمال و با آن از محل خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها تسویه نماید.</p> <p>● مطابق بند «د» تبصره (۵) اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۷ با رعایت قوانین و مقررات: شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها با تأیید وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) تا سقف ۵۵ هزار میلیارد ریال، اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری‌ها منتشر کنند. حداقل ۵۰ درصد از سقف اوراق موضوع این بند به طرح‌های قطار شهری و حمل و نقل شهری و رفع آلودگی هوا اختصاص می‌یابد. تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح‌های قطار شهری و حمل و نقل شهری به نسبت ۵۰ درصد دولت و ۵۰ درصد شهرداری‌ها است و تضمین سهم دولت برعهده سازمان برنامه و بودجه کشور می‌باشد.</p>	<p>۱۳۹۷</p>
<p>● در بند «ن» تبصره (۶) آمده است: در راستای بهبود شاخص‌های محیط زیست و کاهش اثرات مخرب مدیریت غیراصولی پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است تا سقف نیم درصد از فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌گردد را دریافت و تا سقف ۱۰ هزار میلیارد ریال به ردیف شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید تا برای ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور در اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور قرار گیرد. آیین‌نامه اجرائی این بند مشتمل بر نحوه وصول، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرآیند اجرائی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و اموراتصادی و دارایی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان برنامه و بودجه کشور، تدوین و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.</p> <p>● همچنین در بند «س» تبصره (۶) آمده است: با هدف ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد تأسیسات تبدیل پسماند عادی به انرژی (شامل زباله‌سوزی، گازی‌سازی و آتشکافت (پیرولیز))، دولت مکلف به تأمین سوخت کمکی گاز مورد نیاز، با قیمت نیروگاه‌های حرارتی در سقف ۲۰۰ میلیارد ریال در این تأسیسات به منظور جبران ارزش حرارتی تا متوسط آن در استان‌های کشور می‌باشد. برق تولیدی این نیروگاه‌ها مشمول خرید</p>	

<p>تضمینی برق تجدیدپذیر خواهد بود. آیین‌نامه اجرائی این بند با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشور، نیرو و نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	
<p>● در جزء (۳) بند «ه» تبصره (۱) پیش‌بینی معادل ۱۷ درصد (معادل ۱۰۲۰ میلیارد تومان و بیش از ۱۶۰ درصد رشد در مقایسه با پیش‌بینی سال ۱۳۹۷ از همین محل) از منابع دریافتی شرکت ملی نفت ایران برای عملیات تثبیت شن‌های روان از طریق مالچ پاشی در اختیار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور قرار خواهد گرفت.</p> <p>● بر اساس بند «ی» تبصره (۶) لایحه نیز آمده است: در اجرای بندهای «ث» و «ص» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و به منظور کاهش اثرات مخرب پسماندهای عادی، سازمان امور مالیاتی کشور موظف است از فروش کالاهایی مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌گردد عوارضی را که توسط دولت تعیین می‌گردد را دریافت و به ردیف درآمدی شماره ۱۶۰۱۸۹ واریز نماید. منابع وصولی تا ۱۰ هزار میلیارد ریال از محل ردیف ۴۶-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست (صندوق ملی محیط زیست) قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور برای بازیاخت پسماندهای حاصل از کالاهای مزبور (ایجاد تاسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی) با الویت مشارکت بخش خصوصی مصرف گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر میزان عوارض هر کالا، فهرست کالاهای مشمول، نرخ هزینه مدیریت پسماند کالاها و فرآیند اجرایی به پیشنهاد مشترک سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های کشور، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.</p>	۱۳۹۸

منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸

## ۶-۲) وضعیت اعتبارات و تغییرات در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور محیط زیست در

### لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و مقایسه آن با سال‌های قبلی

بر اساس مندرجات جداول پیوست شماره یک لایحه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی کل کشور، برابر با ۲۴۸۰۷۹۹۹۷ میلیون ریال است که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (معادل ۲۳۴۸۵۰۱۶۵ میلیون ریال)، ۵٫۶ درصد افزایش را نشان می‌دهد. جدول ۶ وضعیت اعتبارات و تغییرات در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و مقایسه آن با اعتبارات ابلاغی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ را در امور محیط زیست به تفکیک فصول نشان می‌دهد. با توجه به جدول:

- ۱- اعتبارات طرح‌های حوزه حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۸ در مقایسه با اعتبارات ابلاغی سال گذشته از رشد بالغ بر ۸۰٫۶ درصدی (و در مقایسه با اعتبارات مصوب آن نیز از رشد حدود ۳۵٫۵ درصدی) برخوردار می‌باشد.
- ۲- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۸ در قالب ۳ فصل، ۵ برنامه و ۱۵ طرح پیش‌بینی شده‌اند که در مقایسه با سال ۱۳۹۷ بصورت افزایش یک فقره طرح با عنوان «حفاظت پارک ملی گلستان»، با کاهش مقدار و تفکیک از طرح «تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی - تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست» و با برآورد اعتباری معادل ۸۰۰۰۰ میلیون ریال تفاوت دارد.

۳- ایجاد هدف کمی «تأمین تجهیزات یگان حفاظت و اطفاء حریق» با توجه به اهمیت آن به طرح «تدوین و اجرای طرحهای توجیهی- تفصیلی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست» در سال ۱۳۹۸ با اخذ مصوبه کمیسیون ماده (۲۳) قانون الحاق-۲ نیز انجام شده است و همچنین اعتبار طرح در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار ابلاغ شده در سال ۱۳۹۷، رشد چشمگیری معادل ۲۸۳ درصد نشان می‌دهد.

۴- اعتبار طرح تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام‌رسانی زیست محیطی در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار ابلاغ شده در سال ۱۳۹۷، رشد چشمگیری معادل ۲۰۲ درصد داشته است.

۵- اعتبار طرح مطالعه، حفاظت و احیاء دریاچه‌های استان فارس در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار ابلاغ شده در سال ۱۳۹۷، از رشدی معادل ۱۴۲ درصد برخوردار بوده است.

۶- اعتبار طرح مطالعه، حفاظت و احیاء تالاب هامون در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار ابلاغ شده در سال ۱۳۹۷، معادل ۱۴۲ درصد رشد داشته است.

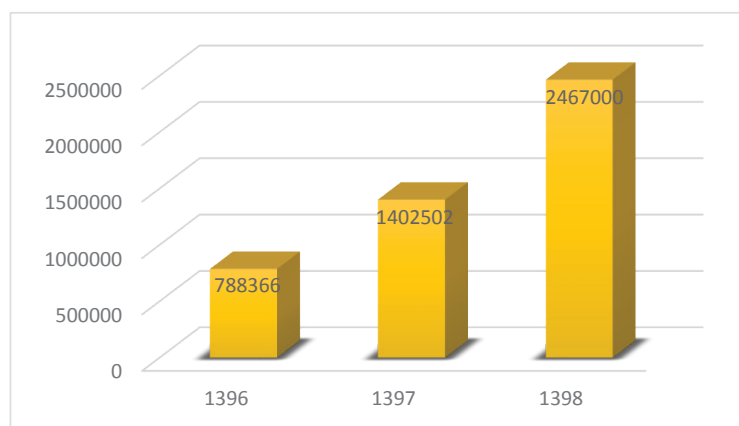
۷- اعتبار طرح بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار ابلاغ شده در سال ۱۳۹۷، رشد چشمگیری معادل ۱۳۷ درصد داشته است.

جدول ۶) وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور محیط زیست در بودجه سال ۱۳۹۸ و مقایسه آن با سال‌های قبلی (ارقام به میلیون ریال)							
شماره طبقه بندی	عنوان	واحد	عنوان دستگاه	عملکرد دوران برنامه پنجم و قبل از آن	دوران برنامه ششم		
					عملکرد	ابلاغ	برآورد
۱۴۰۳۰۰۰۰۰۰	فصل کاهش آلودگی			۱.۴۷۳.۳۴۷	۲۹۱.۹۹۹	۴۶۸.۷۵۰	۵۷۵.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۰	برنامه پایش و مدیریت آلاینده‌ها			۱.۴۷۳.۳۴۷	۲۹۱.۹۹۹	۴۶۸.۷۵۰	۵۷۵.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۱	ایجاد سیستم کنترل و پایش آلودگی هوا	شهر	سازمان حفاظت محیط زیست	۱۹۶.۹۴۲	۲۸.۴۱۱	۱۶۵.۰۰۰	۲۰۰.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۲	بررسی و حفاظت محیط زیست انسانی	پروژه	سازمان حفاظت محیط زیست	۱۴۰.۴۱۲	۱۰.۰۰۰	۳۳.۷۵۰	۸۰.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۳	پایش فراگیر محیط زیست	پروژه	سازمان حفاظت محیط زیست	۲۸۷.۸۶۰	۲۱.۰۰۰	۶۳.۷۵۰	۸۵.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۴	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین آلات	سازمان	سازمان حفاظت محیط زیست	۵۶۷.۴۴۵	۱۰۷.۹۴۷	۸۲.۵۰۰	۶۸.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۵	جلوگیری از آلودگی آب شرب تهران	پروژه	شرکت مدیریت منابع آب ایران	۱۷۶.۵۲۸	۱۲۲.۶۵۵	۱۰۵.۰۰۰	۱۲۰.۰۰۰
۱۴۰۳۰۰۱۰۰۶	مطالعات جامع مدیریت مقابله با ریزگردها و پدیده گرد و غبار و تغییر اقلیم	قرارداد مطالعاتی	سازمان حفاظت محیط زیست	۴.۰۵۰	۱.۹۸۶	۱۸.۷۵۰	۲۲.۰۰۰
۱۴۰۴۰۰۰۰۰۰	فصل حفاظت از گونه‌های زیستی			۸۸۵.۷۱۱	۴۲۶.۸۶۷	۸۳۶.۲۵۱	۱۶۷۱.۰۰۰
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۰	برنامه حفاظت و بهره‌برداری پایدار از زیست بوم‌های دریایی			۶۹۱.۵۳۹	۳۳۵.۵۵۱	۶۱۱.۲۵۰	۹۶۹.۰۰۰
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۱	حفاظت و احیای تالاب انزلی	تالاب	سازمان حفاظت محیط زیست	۲۲.۵۳۴	۳۰.۰۰۰	۳۷.۵۰۰	۷۰.۰۰۰
۱۴۰۴۰۰۱۰۰۲	حفاظت، پایش و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر	پروژه تالاب	سازمان حفاظت محیط زیست	۵۳۴.۳۶۰	۲۲۷.۹۶۹	۴۹۱.۲۵۰	۶۹۹.۰۰۰



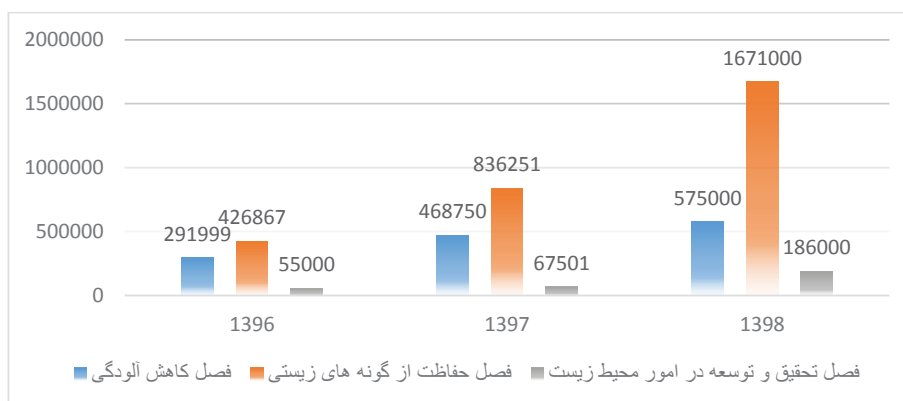
۱۰۰.۰۰۰	۴۱.۲۵۰	۳۶.۵۸۲	۲۵.۰۰۰	سازمان حفاظت محیط زیست	دریاچه	مطالعه حفاظت و احیای دریاچه‌های استان فارس	۱۴۰۴۰۰۱۰۰۳
۱۰۰.۰۰۰	۴۱.۲۵۰	۴۱.۰۰۰	۱۰۹.۶۴۵	سازمان حفاظت محیط زیست	تالاب	مطالعه، حفاظت و احیای تالاب هامون	۱۴۰۴۰۰۱۰۰۴
۷۰۲.۰۰۰	۲۲۵.۰۰۱	۹۱.۳۱۶	۱۹۴.۱۷۲			برنامه حفاظت، احیا و بهسازی زیست بوم‌های خشکی	۱۴۰۴۰۰۲۰۰۰
۴۲۳.۰۰۰	۱۱۶.۲۵۱	۳۲.۷۵۰	۴۷.۲۹۳	سازمان حفاظت محیط زیست	منطقه پروژه	تدوین و اجرای طرح‌های توجیهی مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان محیط زیست	۱۴۰۴۰۰۲۰۰۱
۱۹۹.۰۰۰	۱۰۸.۷۵۰	۵۷.۳۱۶	۱۴۳.۸۴۹	سازمان حفاظت محیط زیست	بانک گونه	حفاظت از تنوع زیستی و زیستگاه‌های حیات وحش	۱۴۰۴۰۰۲۰۰۲
۸۰.۰۰۰	۰	۱.۲۵۰	۳۰.۳۰	سازمان حفاظت محیط زیست	پروژه	حفاظت پارک ملی گلستان	۱۴۰۴۰۰۲۰۰۷
۱۸۶.۰۰۰	۶۷.۵۰۱	۵۵.۰۰۰	۱۵۳.۴۴۸			فصل تحقیق و توسعه در امور محیط زیست	۱۴۰۵۰۰۰۰۰۰
۱۸۳.۰۰۰	۶۷.۵۰۱	۵۵.۰۰۰	۱۵۳.۴۴۸			برنامه فرهنگ سازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در بهسازی محیط زیست	۱۴۰۵۰۰۱۰۰۰
۱۳۰.۰۰۰	۱۱.۲۵۰	۳.۵۰۰	۲۷.۶۵۶	سازمان حفاظت محیط زیست	پروژه	ارزش گذاری اقتصادی منابع محیط زیستی	۱۴۰۵۰۰۱۰۰۱
۱۷۰.۰۰۰	۵۶.۲۵۱	۵۱.۵۰۰	۱۲۵.۷۹۲	سازمان حفاظت محیط زیست	حوزه پروژه	تدوین برنامه آموزشی، تحقیقاتی و پیام رسانی محیط زیستی	۱۴۰۵۰۰۱۰۰۲
۳۰۰۰	۰	۰	۰			برنامه پژوهش‌های کاربردی	۱۴۰۵۰۰۲۰۰۰
۳۰۰۰	۰	۰	۰	پژوهشکده محیط زیست	پژوهشکده	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	۱۴۰۵۰۰۲۰۰۱
۳۵۰.۰۰۰	۳۰.۰۰۰	۱۴.۵۰۰	۲۱.۲۹۴	سازمان حفاظت محیط زیست	بانک اطلاعاتی	ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست محیطی کشور (مربوط به فصل اداره امور عمومی و برنامه دولت الکترونیک)	۱۰۰۲۰۵۷۰۱۲
۲۴۶۷۰۰۰	۱۴۰۲۵۰۲	۷۸۸۳۶۶					<b>جمع</b>

منبع: لایحه بودجه ۹۸، پیوست شماره ۱: ۱۶ و ۱۴۸-۱۴۶



نمودار ۳) رشد میزان اعتبارات در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور محیط زیست

توضیحات: ارقام به میلیون ریال است. داده‌های هر ستون مجموع ارقام فصول کاهش آلودگی، حفاظت از گونه‌های زیستی، تحقیق و توسعه در امور محیط زیست، بعلاوه ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات زیست محیطی کشور (مربوط به فصل اداره امور عمومی و برنامه دولت الکترونیک) است. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور محیط زیست در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷، رشد ۱۷۵ درصدی را نشان می‌دهد.



نمودار ۴) رشد میزان اعتبارات در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول مختلف امور محیط زیست

توضیحات: ارقام بر حسب میلیون ریال است. داده‌های ستون‌ها ارقام فصول کاهش آلودگی، حفاظت از گونه‌های زیستی، تحقیق و توسعه در امور محیط زیست، است. روند افزایشی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول مختلف امور محیط زیست محرز است. بیشترین افزایش مربوط به فصل حفاظت از گونه‌های زیستی است.

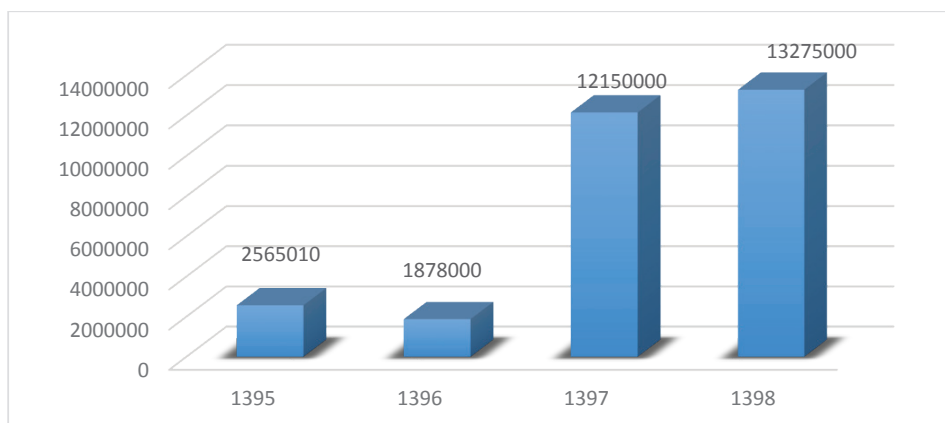
### ۳-۶) بهبود و احیای محیط زیست در اعتبارات ردیف‌های متفرقه

جدول ۷ خلاصه اعتبارات مربوط به بهبود و احیای محیط‌زیست در جدول ردیف‌های متفرقه قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ است. همچنین نمودار ۵ معرف مقایسه اعتبارات مربوط به محیط‌زیست در ردیف‌های متفرقه در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۸ است. انتخاب عنوان احیای محیط‌زیست مرتبط با پیش‌فرض اثرات مستقیم تخصیص هدف‌مند این وجوه بر احیای محیط‌زیست است. اثرات ناپایدارکننده و تخریب زیست‌محیطی از جانب طرح‌های توسعه اقتصادی و زیرساختی خود موضوعی مفصل و خارج از این جستار است؛ چراکه بخش مهمی از پیامدهای زیست محیطی اخیر در اقلیم ایران برآمده از اثرات توسعه اقتصادی ناپایدارکننده در بیش از ۵ دهه اخیر است که با چهار برابر شدن جمعیت و فشار بر منابع زیست‌محیطی همراه بوده است.

جدول ۷) اعتبارات ردیف‌های متفرقه در دوره ۱۳۹۸-۱۳۹۵؛ با اولویت محیط‌زیست

شماره / طبقه بندی	عنوان	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع (میلیون ریال)
۱۳۹۵	۶۸/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۱۲۱۵۰	۰	۱۲۱۵۰
	۷۱/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۱۴۵۸۰	۰	۱۴۵۸۰
	۷۶/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۳۸۸۸۰	۱۹۴۴۰۰	۲۳۳۲۸۰
	۴۶/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۵۰۰۰	۰	۵۰۰۰
	۴۴/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۱۰۰۰۰	۱۹۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰
	۵۵/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰
	۵۶/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰
	۷۵/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰
۱۳۹۶	۷۴/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۳۳۰۰۰	۱۵۰۰۰۰	۱۸۳۰۰۰
	۱۱۵/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۶۵۰۰۰	۰	۶۵۰۰۰
	۱۵۹/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۳۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰
	۱۰۷/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۱۵۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰
۱۳۹۷	۱۲۱/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۱۰۰۰۰۰	۰	۱۰۰۰۰۰
	۴۴/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۰	۱۵۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰
	۵۶/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰
	۲۴/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۵۰۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰۰
۱۳۹۸	۲۵/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۱۵۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰
	۳۵/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۰	۱۳۲۵۰۰۰۰	۱۳۲۵۰۰۰۰
	۴۵/۵۳۰۰۰۰ اعتبارات متمرکز بر درآمد-هزینه	۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰
	۲۷/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۵۰۰۰۰۰۰	۵۰۰۰۰۰۰
۲۷/۵۵۰۰۰۰ اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۰	۱۴۵۰۰۰۰۰	۱۴۵۰۰۰۰۰	

در انتهای جدول محاسبه شود منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸، جداول برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه

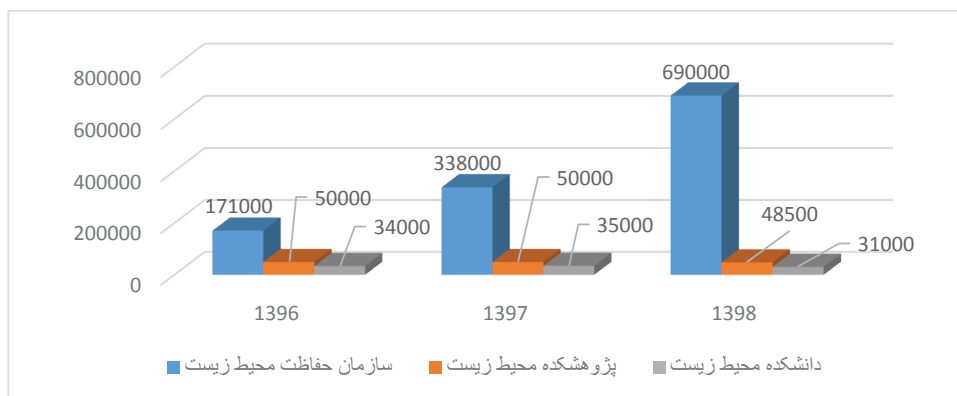


نمودار (۵) روند اعتبارات ردیف‌های متفرقه در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۸؛ با اولویت محیط زیست

توضیحات: ارقام بر حسب میلیون ریال است. دلیل تفاوت بین سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با سال‌های قبل، اعتبار در نظر گرفته شده برای ایجاد تاسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی است (نگاه کنید به: جدول ۷).

#### ۴-۶) درآمدهای محیط زیست بر حسب دستگاه و جزء در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۸

نمودار ۶ معرف درآمدهای محیط‌زیست بر حسب دستگاه و جزء در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ است. مطابق نمودار درآمد پژوهش‌کننده و دانشکده محیط زیست در این دوره تقریباً ثابت است، ولی برآورد درآمد سازمان حفاظت محیط‌زیست در سال ۱۳۹۸ نسبت به ابلاغ ۱۳۹۷ بیش از دو برابر شده است. مطابق جداول ۴ در پیوست شماره ۲ این قوانین و ذیل داده‌های دستگاه محیط‌زیست، دلیل این افزایش پیش‌بینی برای درآمد حاصل از جرائم و خسارات زیست محیطی، درآمد حاصل از اجرای ماده (۳۳) قانون هوای پاک، درآمد حاصل از اجرای وصول جریمه‌ها و خسارات قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌ها، درآمد حاصل از جرائم ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند است.

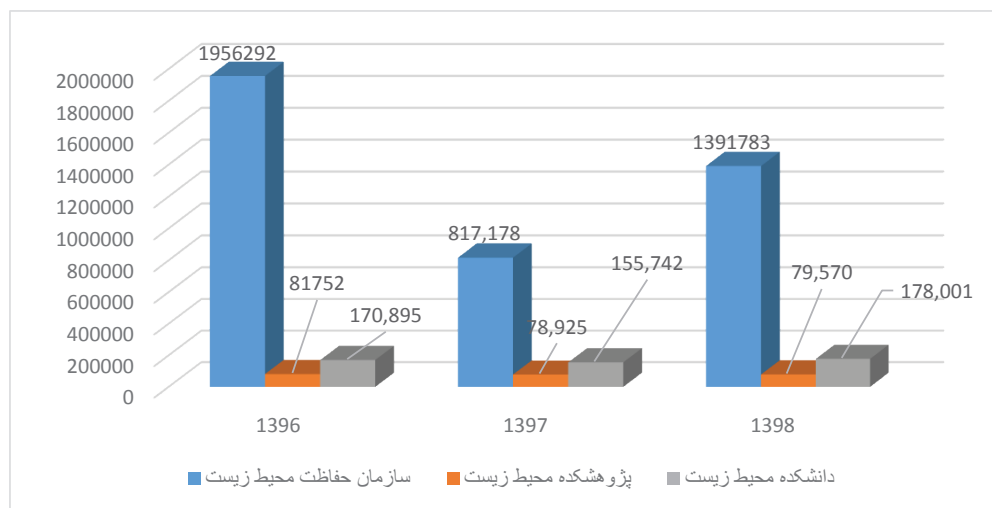


نمودار ۶) درآمدهای محیط زیست بر حسب دستگاه در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸

منبع: جداول ۴ در پیوست شماره ۲ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸، ذیل داده‌های دستگاه محیط زیست توضیحات: ارقام به میلیون ریال است. مطابق نمودار، درآمد پژوهشکده و دانشکده محیط زیست در این دوره تقریباً ثابت است، ولی درآمد سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ بیش از دو برابر برآورد شده که دلیل آن در متن ذکر شد.

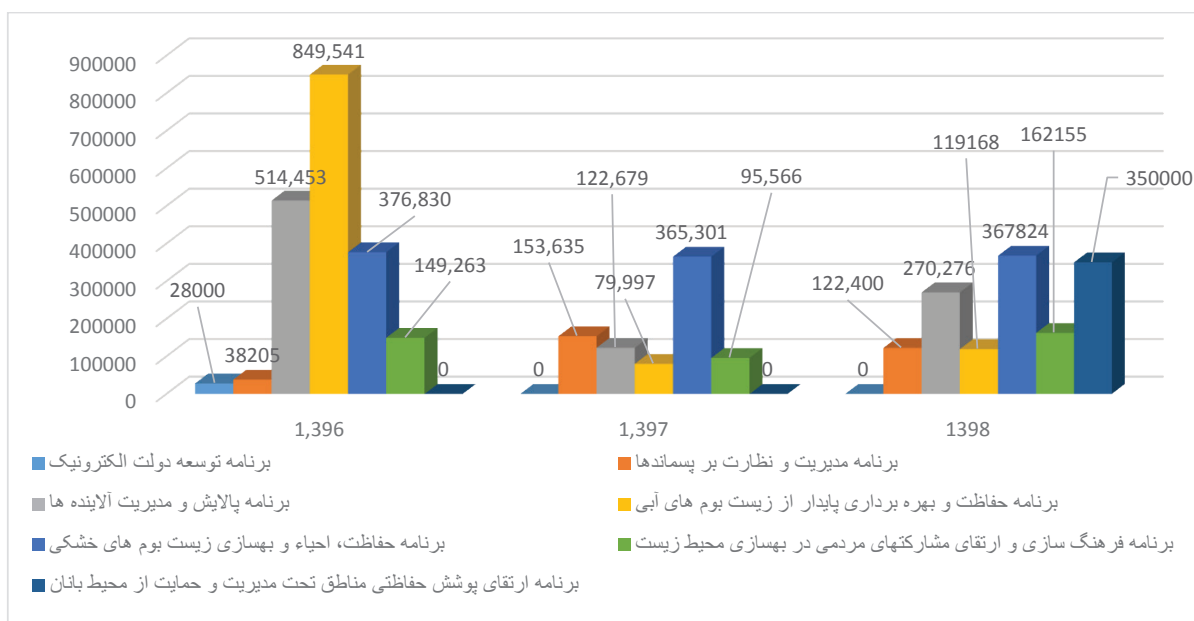
#### ۵-۶) مصارف دستگاه محیط زیست بر حسب برنامه و فعالیت در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۸

نمودارهای ۷ و ۸ به ترتیب معرف مصارف دستگاه محیط زیست و مصارف سازمان حفاظت محیط زیست بر حسب برنامه و فعالیت در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۸ است. ذکر این نکته لازم است که مصارف برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی ملی بر حسب برنامه و فعالیت دارای اثر مستقیم در احیای محیط زیست است از جمله: سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور (برنامه تثبیت شن‌های روان و مقابله با بیابان‌زایی، برنامه ارتقای سطح پوشش حفاظتی و حمایت از جنگل‌ها و مراتع...)، موسسه تحقیقات آب و خاک (برنامه ارتقای سلامت و کاهش آلاینده‌های مهم محصولات کشاورزی)، سازمان انرژی‌های تجدید پذیر و بهره‌وری انرژی برق وزارت نیرو (برنامه برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و نظارت بر امور انرژی نو و بهره‌وری انرژی)، و غیره دارای اثرات مستقیم بر احیای محیط زیست هستند. توضیح این موارد و نیز بررسی برنامه و فعالیت‌هایی که دارای اثرات مستقیم و غیرمستقیم بر تخریب محیط زیست هستند؛ خارج از دامنه این جستار است. مع الوصف بر مبنای هدف گزارش، داده‌های این بخش شامل مصارف دستگاه محیط زیست است:



نمودار ۷) مصارف دستگاه محیط زیست (سازمان محیط زیست + پژوهشکده محیط زیست + دانشکده محیط زیست) در ۱۳۹۶-۱۳۹۸

منبع: پیوست شماره ۴ قوانین بودجه سال های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸، ذیل داده های دستگاه محیط زیست  
توضیحات: ارقام به میلیون ریال است. مطابق نمودار، مصارف پژوهشکده و دانشکده محیط زیست در این دوره تقریباً ثابت است، ولی مصارف سازمان حفاظت محیط زیست پس از کاهش در سال ۱۳۹۷ مجدداً در برآورد سال ۱۳۹۸ افزایش نزدیک به دو برابری دارد.



نمودار ۸) مصارف سازمان حفاظت محیط زیست برحسب برنامه در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۸

منبع: پیوست شماره ۴ قوانین بودجه سال های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸، ذیل داده های دستگاه محیط زیست  
توضیحات: ارقام به میلیون ریال است. مصارف سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۶ بالاتر از بقیه سال هاست و پس از کاهش در سال ۱۳۹۷ مجدداً در برآورد سال ۱۳۹۸ افزایش نزدیک به دو برابری دارد. مطابق نمودار ۱۰، بالا بودن میزان مصارف سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۶ مرتبط با دو برنامه پالایش و مدیریت آلاینده ها و حفاظت و بهره برداری پایدار از زیست بوم های آبی است.

## ۶-۶) مقایسه کل پروژه‌های عمرانی ملی (و استانی) با پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت به تفکیک امور بودجه‌ای در سال ۹۸

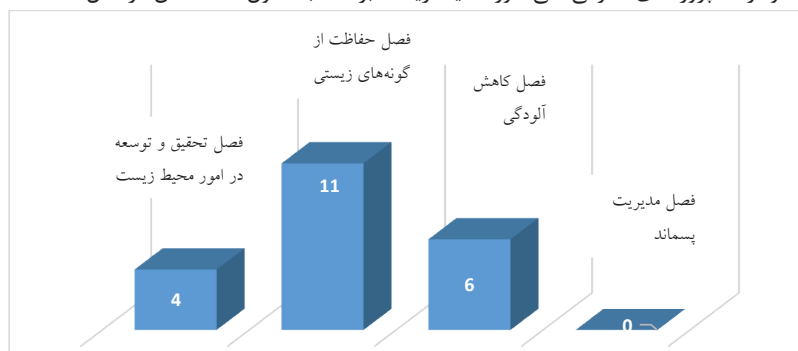
بر اساس بررسی‌های به عمل آمده بر روی پروژه‌های عمرانی ملی (۳۰۱۷ پروژه)، تعداد کل ۳۷۶ پروژه با اعتبار مورد نیاز برای اتمام پروژه حدود ۸۷۹ هزار میلیارد ریال برای واگذاری یا مشارکت در سال ۱۳۹۸ شناسایی شده که خلاصه آن به همراه وضعیت پروژه‌های استانی در جداول ۸ و ۹ خلاصه شده است. همچنین نمودارهای ۹ و ۱۰ پروژه‌های عمرانی ملی و استانی امور محیط‌زیست بر حسب فصول آن در سال ۱۳۹۸ است.

جدول ۸) مقایسه کل پروژه‌های عمرانی ملی با پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت به تفکیک امور بودجه‌ای در سال ۹۸

عنوان امور	تعداد کل پروژه‌های عمرانی ملی (بر مبنای اطلاعات سال ۱۳۹۷)	تعداد پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت	اعتبار مورد نیاز پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت (میلیون ریال)
امور اقتصادی	۱۲۷۳	۱۱۴	۷۰۴.۹۸۴.۰۴۰
امور آموزش و پژوهش	۸۵۴	۲۲	۶.۷۱۸.۰۰۰
امور خدمات عمومی	۱۰۱	-	-
امور دفاعی و امنیتی	۴۲	-	-
امور رفاه اجتماعی	۱۶	۱۴	۶۱۹.۰۰۰
امور سلامت	۲۵۴	۱۰	۶.۹۸۸.۳۰۰
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۲۰۷	۱۷۱	۸.۸۹۴.۳۱۴
امور قضایی	۵۶	-	-
امور محیط زیست	۲۱	-	-
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۲۸۳	۴۵	۱۵۰.۸۹۳.۰۰۰
مجموع کل	۳۱۰۷	۳۷۶	۸۷۹.۰۹۶.۶۵۴

منبع: پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه کشور، مجموعه گزارش‌های معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ۱۳۹۷: ۲۷

نمودار ۹) پروژه‌های عمرانی ملی امور محیط زیست بر حسب فصول مختلف آن در سال ۱۳۹۸



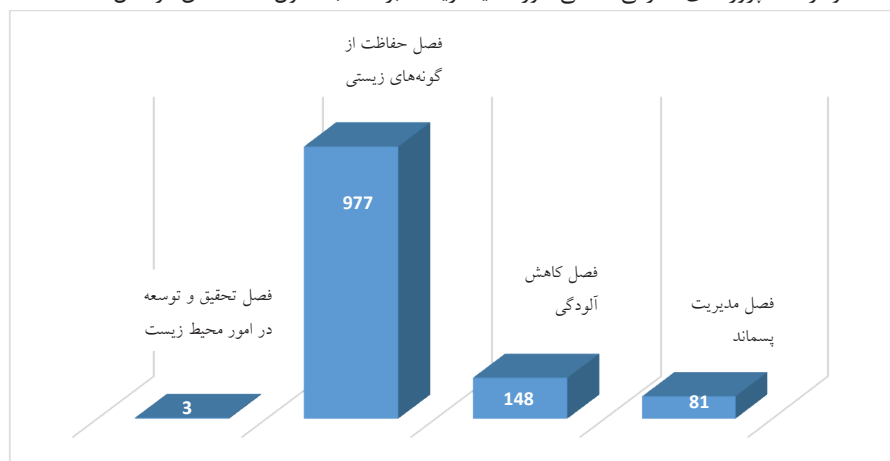
منبع: پردازش در تحقیق، داده‌ها در؛ پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه کشور، مجموعه گزارش‌های معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ۱۳۹۷: ۲۷

جدول ۹) مقایسه کل پروژه‌های عمرانی استانی با پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت به تفکیک امور بودجه‌ای در سال ۹۸

عنوان امور	تعداد کل پروژه‌های عمرانی استانی	تعداد پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت	اعتبار مورد نیاز پروژه‌های قابل واگذاری یا مشارکت (میلیون ریال)
امور اقتصادی	۲۵۷۸۸	۴۸۰	۳۵.۴۰۱.۷۷۷
امور آموزش و پژوهش	۸۵۱۶	۱۷۴	۴.۴۰۲.۷۱۳
امور خدمات عمومی	۲۸۷۹	۱	۱.۰۰۰
امور دفاعی و امنیتی	۹۳۶	-	-
امور رفاه اجتماعی	۳۱۹۷	۱۹	۱.۲۷۷.۱۰۰
امور سلامت	۳۳۸۳	۹۴	۱.۵۱۲.۹۹۳
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۴۰۷۰	۱۳۳۱	۱۵.۲۲۰.۱۸۵
امور قضایی	۹۶۹	-	-
امور محیط زیست	۱۲۰۹	۵	۱۰۸.۵۰۰
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۲۰۸۹۴	۱۸۷	۱۱.۶۱۶.۴۱۶
مجموع کل	۸۱۸۴۱	۲۲۹۱	۶۹.۵۴۰.۶۸۴

منبع: پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه کشور، مجموعه گزارش‌های معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ۱۳۹۷: ۷۱

نمودار ۱۰) پروژه‌های عمرانی استانی امور محیط زیست بر حسب فصول مختلف آن در سال ۱۳۹۸



منبع: پردازش در تحقیق، داده‌ها در؛ پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه کشور، مجموعه گزارش‌های معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ۱۳۹۷: ۷۲



## ۶-۷) اقدامات انجام گرفته در راستای استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

جدول ۱۰) گزارش وضعیت بودجه ریزی عملیاتی در دستگاه‌های امور آب، کشاورزی و منابع طبیعی، دی‌ماه ۱۳۹۷

ردیف	نام دستگاه	قرارداد	پیشرفت عملیات	وضعیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸		تفاهم نامه عملکردی در سال ۹۸	شرکت طرف قرارداد
				هزینه واحد	قیمت تمام شده		
۱	سازمان حفاظت محیط زیست	منعقد شده	۶۰ درصد		*	ندارد	پنکو
۲	دانشکده محیط زیست	قرارداد مشاوره	۷۰ درصد		*	ندارد	پنکو
۳	پژوهشکده محیط زیست	قرارداد مشاوره	۷۰ درصد		*	ندارد	پنکو

## ۶-۸) دستاوردهای اجرای بودجه سال ۱۳۹۸

در خصوص دستاوردها و رویکردهای اجرای بودجه سال ۱۳۹۸ در حوزه محیط زیست، از جمله به نکات زیر می‌توان اشاره نمود:

- \* توجه جدی به ارتقای وضعیت محیط‌بانان از طریق پیش‌بینی منابع هزینه‌ای لازم برای بهبود معیشت و تضمین حفاظت و سلامت محیط‌بانان و همچنین تأمین منابع لازم برای جبران خسارات و دیات ناشی از مسئولیت‌های اجرایی آنان.
- \* ارتقای سطح حفاظت محیط زیست از طریق کمک به تجهیز پاسگاه‌های حفاظتی، هوشمندسازی مناطق تحت مدیریت و تأمین تجهیزات مورد نیاز محیط‌بانان و یگان حفاظت محیط زیست.
- \* تقویت اعتبارات مربوط به حفاظت و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر کشور.
- \* توجه جدی برای رفع معضل پسماندها در سطح کشور با تأکید بر استان‌های شمالی.
- \* میزان اعتبار پیش‌بینی شده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)، ۲۴۳ میلیارد تومان است و در سال ۹۸ با ۴۰ درصد افزایش نسبت به سال ۱۳۹۷ همراه بوده است.

## ۷) جمع بندی و پیشنهادات

در حال حاضر روند تخریب محیط زیست در اکثر نقاط جهان بسیار نگران کننده است و بعضاً نیز در برخی از زمین‌ها ( نظیر تخریب جنگل‌ها و مراتع ، آلودگی آب‌های سطحی و زیر زمینی، برداشت بی‌رویه از منابع آب و...) در حال شتاب گرفتن است. در بسیاری از کشورهای جهان، مشکلات محیط زیستی هزینه‌های انسانی، اقتصادی، و اجتماعی شدیدی را به دنبال داشته و بنیان رشد و حیات جوامع را در معرض تهدیدهای جدی قرار داده است. جمهوری اسلامی ایران نیز به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه جهان از این قاعده مستثنی نبوده و در حال حاضر با مسائل و مشکلات زیست محیطی متعددی دست به گریبان است که استمرار این روندها می‌تواند موانع اساسی را فراروی توسعه کشور قرار دهد.

آنچه مسلم است برنامه‌ها و سیاست‌های حفاظت از محیط زیست زمانی می‌توانند به نحوی ریشه‌ای بر مشکلات زیست محیطی فائق شوند و از بروز معضلات و مخاطرات زیست محیطی در آینده پیشگیری نمایند و به عنوان بستر توسعه کارکرد مطلوبی داشته باشند که در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و از بدو شروع آن فعالانه در فرآیند برنامه‌ریزی‌های توسعه قرار گرفته و در تعامل تنگاتنگ با سایر بخش‌ها تصویب و اجرا شوند. این موضوع در جمهوری اسلامی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته و به همین دلیل نیز در خلال سال‌های گذشته وزن و اثرگذاری محیط زیست در برنامه‌های توسعه افزایش یافته و بتدریج دامنه آن به بخش‌های مختلف اثرگذار بر محیط زیست گسترش یافته است بنحوی که بازتاب آنها را می‌توان بصورت افزایش احکام در برنامه‌های توسعه بویژه برنامه ششم توسعه و نیز قوانین بودجه سالیان اخیر مشاهده کرد.

افزایش احکام مرتبط با حفاظت از محیط زیست و تاکید آنها تسری آنها به بخش‌های مختلف در خلال برنامه‌های گذشته از تغییر نگرش‌ها در این خصوص حکایت دارد بنحوی رویکردهای حفاظت از محیط زیست از رویکردهای واکنشی و انفعالی بسوی رویکردهای پیشگیرانه و فعال معطوف شده و هر برنامه نسبت به برنامه گذشته روند تکاملی را تجربه نموده است. اهمیت محیط زیست با توجه به آگاهی‌های روزافزون جوامع، در کانون توجه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشور ما از جمله در سیاست‌ها و راهبردهای برنامه ششم توسعه، قرار گرفته است. مطابق ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه، محیط زیست بعنوان موضوعی خاص و راهبردی تعیین شده است. این مهم به عنوان یکی از اصول و جهت‌گیری‌های بنیادین دولت دوازدهم نیز لحاظ گردیده است.

ذکر این نکته لازم است اولویت‌های برخی از دستگاه‌های اجرایی ملی بر حسب برنامه و فعالیت دارای اثر مستقیم در احیای محیط زیست است از جمله: سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، موسسه تحقیقات آب و خاک، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق وزارت نیرو، و سایر دستگاه‌های مرتبط، دارای اثرات مستقیم بر احیای محیط زیست هستند. توضیح این موارد و نیز بررسی برنامه و فعالیت دستگاه‌های با اولویت اقتصادی- زیرساختی و انرژی که دارای اثرات مستقیم و غیرمستقیم بر تخریب محیط زیست هستند؛ خارج از دامنه این جستار بود. هر چند در تحت عنوان احیای محیط زیست به آمار، ارقام و ردیف‌های اعتباری برخی دیگر از دستگاه‌ها رجوع شد، اما هدف اصلی کار تحلیل امور محیط زیست و فعالیت دستگاه مربوطه بود.

جداول و نمودارهای این گزارش نشان می‌دهد هر چند رشد بیش از ۴۰ درصدی بودجه عمرانی محیط زیست، نگاه به جنبه‌های کیفی بخش محیط زیست در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به بودجه‌های قبلی، رشد میزان اعتبارات در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول مختلف امور محیط زیست، توجه جدی به ارتقای وضعیت محیط‌بانان، ارتقای سطح حفاظت محیط زیست، تقویت اعتبارات مربوط به حفاظت و احیای تالاب‌ها و رودخانه‌های در معرض خطر کشور و غیره، هر چند مغتنم است؛ اما با توجه به وسعت آسیب‌های وارد بر زیست بوم کشور در شرایط خشکیدگی فلات ایران و بروز بحران در عرصه‌های محیط زیست، آب و انرژی و گسترش پدیده‌های آلاینده و مخرب نظیر گرد و غبار، تغییرات اقلیمی و خشکسالی... هنوز یک نقطه شروع است. واقعیت این است که ۴ برابر شدن جمعیت کشور در ۵۵ سال اخیر و از زمان گسترش فزاینده روند توسعه اقتصادی و صنعتی به شدت ناپایدار در کشور (سال ۱۳۴۲ به بعد)، با فشار طاقت فرسا بر محیط زیست توأم بوده است که اثرات آن به خصوص با ورود به دوره تغییرات اقلیمی و خشکسالی در کشور نمایان است.

بواقع، هر چند جایگاه محیط زیست در نظام برنامه‌ریزی کشور برنامه‌های گذشته و بویژه برنامه ششم توسعه ارتقای مناسبی پیدا کرده است و قوانین و سیاست‌های قابل توجه‌ای برای کاهش حفاظت از محیط زیست در کشور تصویب شده است، اما شتاب توسعه اقتصادی کشور و تقدم تفکر رشد اقتصادی و قرینه پنداشتن رشد اقتصادی با توسعه و همچنین گسترش روز افزون ابعاد تخریب محیط زیست باعث شده است تا علیرغم تصویب قوانین و مقررات متعدد در زمینه محیط زیست، کماکان کشور با بحران‌های زیست محیطی متعددی مواجه باشد. همچنین باید یادآور شد علیرغم وجود قوانین و مقررات متعدد می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که ریشه بسیاری از بحران‌های محیط زیستی به مشکلات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور باز می‌گردد و تا مادامی که توازن بین بخش‌های اقتصادی و محدودیت‌های منابع زیست محیطی در کشور برقرار نشود و کشور به سطح معقولی از توسعه نرسد، بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌های محیط‌زیست به مانند سیاست‌های سایر بخش‌ها عملیاتی نخواهند شد.

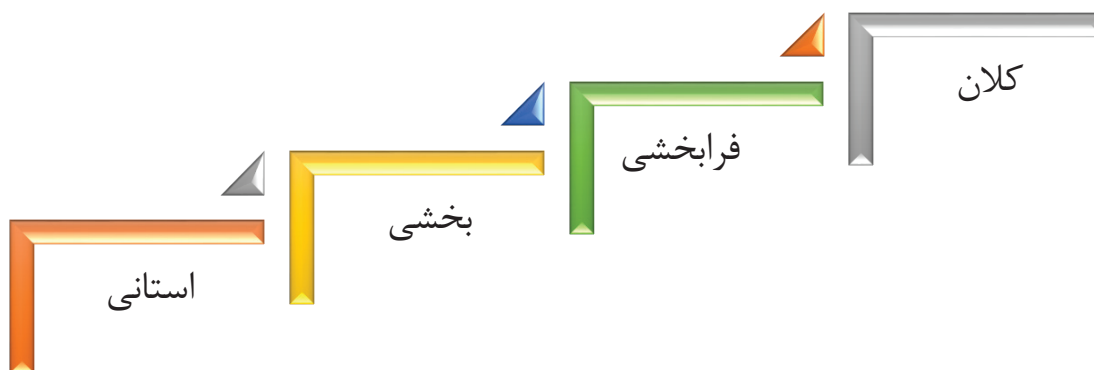
نهایتاً اینکه تحریم‌های اقتصادی در چند سال گذشته نیز باعث شده است تا امکان بهسازی و ارتقای فناوری بسیاری از صنایع آلوده کننده کشور محدود شود که این پدیده نیز بر تخریب و آلودگی محیط زیست کشور و عدم تحقق بسیاری از سیاست‌ها تأثیر گذاشته است. با توجه به آغاز دور جدید تحریم‌ها ضروری است تا هم در احکام برنامه‌های توسعه و هم در سیاست‌ها و راهبردهای بخش‌های مختلف از جمله محیط زیست و هم در نگرش‌های قوانین بودجه نسبت به محیط زیست تجدید نظر شود و سیاست‌ها بر اساس مفروضات جدید تدوین و تصویب شوند. با توجه به دورنگاه زیست محیطی دولت دوازدهم که بخشی از آن در بودجه ۹۸ آشکار است و گامی آغازین و مهم در پایداری زیست بوم کشور ارزیابی می‌شود، می‌توان موارد زیر را به عنوان پیشنهاد در بهکرد سیاست گذاری‌های زیست محیطی کشور مطرح کرد:

- بازنگری و تجدید نظر در راهبردها، سیاست‌ها و اهداف کمی محیط زیست با توجه به تحریم‌های جدید
- بازنگری و تجدید نظر در ساختار حفاظت محیط زیست و ادغام سازمان‌های ذیربط محیط زیست و منابع در تشکیلاتی واحد

- تقویت و توانمندسازی دفاتر محیط زیست و توسعه پایدار دستگاه‌های اجرایی
- برقراری پیوند بین سیاست‌های کلی محیط زیست، راهبردها و سیاست‌های محیط زیست با طرح‌ها و پروژه‌ها
- تقویت نظام ارزیابی، پایش و ارزشیابی فعالیت‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های محیط زیست
- آموزش، تنویر و ارتقای آگاهی‌های عمومی و ارتقای مشارکت‌های مردمی برای حفاظت از محیط زیست

## پیوست: چارچوب تدوین مجموعه گزارش‌های تحلیلی

(۱) گزارش‌های تحلیلی بودجه (در سطوح مختلف)



(۲) ملاحظات در تدوین گزارشات سطح کلان

✓ تحلیل‌ها در طی سال‌های ۱۳۹۵ لغایت ۱۳۹۸ و در ابعاد مختلف موضوع مورد بررسی صورت می‌گیرد.

✓ تحلیل آثار و پیامدهای اجرایی در این ارتباط نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

✓ شاخص‌های مورد نظر به صورت مقایسه‌ای ارائه گردد.

(۳) فهرست برخی عناوین پیشنهادی در سطح کلان

۱. تحلیلی بر متغیرهای کلان اقتصاد در بودجه سال ۹۸ (تورم، اشتغال، تولید، بیکاری، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصاد)

۲. بررسی مقایسه‌ای احکام قانونی بودجه سال‌های ۹۶ لغایت ۹۸

۳. بررسی کلان بودجه از جنبه منابع بودجه بر حسب اجزاء آن، مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی تأمین منابع مالی - نوع درآمدها

۴. بررسی و تحلیل کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه

توزیع اعتبارات هزینه‌ای بین فصول - امور - دستگاه‌های اجرایی مهم

توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (بر حسب امور - فصل و سهم هر یک - رشد سالیانه و ...)

- توزیع اعتبارات تملک دارایی مالی (بر حسب دستگاه‌های اجرایی، موضوع و ...)
۵. بررسی مقایسه‌ای و انطباق احکام بودجه با قانون برنامه ششم، احکام دائمی و ...
  ۶. بررسی عملکرد اوراق خزانه- مشارکت و سایر اوراق و ...  
احکام قانونی مربوط در سال‌های ۹۴ لغایت ۹۸  
حجم منابع پیش‌بینی شده بر حسب هر یک از اوراق در سال‌های ۹۴ تا ۹۸  
مهم‌ترین موارد اختصاص اوراق به طرح‌ها- پروژه‌ها و فعالیت‌های جاری  
حجم تعهدات ایجاد شده و سال‌های بازپرداخت اوراق در بودجه  
آثار و پیامدهای مثبت و منفی اختصاص اوراق
  ۷. بررسی وضعیت منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در طی سال‌های ۹۴ لغایت ۹۸
  ۸. تحلیلی بر متغیرهای کلان اقتصاد در بودجه سال ۹۸ (تورم، اشتغال، تولید، بیکاری، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی)
  ۹. بررسی مقایسه‌ای احکام قانونی بودجه سال‌های ۹۶ لغایت ۹۸
  ۱۰. بررسی کلان بودجه از جنبه منابع بودجه بر حسب اجزاء آن، مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی تأمین منابع مالی- نوع درآمدها
  ۱۱. بررسی و تحلیل کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه
  ۱۲. توزیع اعتبارات هزینه‌ای بین فصول - امور - دستگاه‌های اجرایی مهم)
  ۱۳. توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (بر حسب امور- فصل و سهم هر یک- رشد سالیانه و ...)
  ۱۴. توزیع اعتبارات تملک دارایی مالی (بر حسب دستگاه‌های اجرایی، موضوع و ...)

#### ۴) موضوعات پیشنهادی در سطح فرابخشی و خاص

۱. بررسی تحلیلی از توسعه فناوری و اقتصاد دانش بنیان در بودجه ۹۸
۲. تحلیل آثار و پیامدهای اجرایی در زمینه محیط زیست و منابع آب در بودجه ۹۸
۳. بررسی وضعیت حاشیه‌نشینی و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اقدامات اجرایی آن در بودجه ۹۸
۴. توسعه مناطق جغرافیایی خاص در بودجه سال‌های ۹۷ و ۹۸
۵. بررسی توسعه روستایی در بودجه ۹۸ (تمهیدات و اقدامات پیش‌بینی شده)
۶. تحلیلی بر وضع صندوق‌های بازنشستگی و شرایط آن‌ها در بودجه ۹۸ (چالش‌ها و اقدامات)
۷. طرح‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در بودجه سال ۹۸

## ۵) ساختار تحلیل کلی بودجه بخش ... در بودجه سال ۱۳۹۸

۱. مقدمه
۲. وضعیت بخش در اسناد قانونی
۳. جهت‌گیری‌ها، راهبردها و سیاست‌های تعیین شده در برنامه ششم - احکام دائمی - برنامه دولت دوازدهم - بخشنامه بودجه ۹۸
۴. چالش‌های اساسی، تنگناها و مشکلات در بخش
۵. راهکارهای خروج از تنگناها و مشکلات بخش
۶. تبصره‌های بودجه مربوط به بخش
۷. تولید کالا و خدمات در بخش  
تحلیل مهم‌ترین متغیرهای اقتصادی یا اجتماعی بخش  
شاخص‌های عملکردی بخش
۸. مصرف کالاها و خدمات
۹. تحلیل حجم سرمایه‌گذاری‌ها در بخش (اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای - سایر منابع داخلی و خارجی برحسب نوع)
۱۰. تحلیل اعتبارات هزینه‌ای بخش (برحسب برنامه - دستگاه اجرایی و...) - ردیف‌های متفرقه
۱۱. تحلیل شاخص‌های مالی بخش (رشد سالیانه - سهم برنامه‌ها - سهم فصل از امور بودجه عمومی دولت و...)
۱۲. تحلیل اعتبارات تملک دارایی مالی بخش
۱۳. تحلیل وضعیت درآمدهای دستگاه‌ها و نوع درآمدهای مختلف در بخش
۱۴. تحلیل وضع بخش در مقایسه با کشورهای منتخب و شاخص‌های بین‌المللی
۱۵. نقش بخش خصوصی در فعالیت‌های بخش
۱۶. واگذاری تولید و خدمات بخش به بخش غیردولتی
۱۷. اولویت‌های اقدامات و عملیات در بخش

## ۶) جداول ضمیمه تحلیل بخشی

۱. جدول مقایسه‌ای تبصره‌های بودجه با برنامه ششم، احکام دائمی در بخش...
۲. متغیرهای کمی و شاخص‌های عملکردی در بخش...
۳. برآورد درآمدها برحسب موضوع و دستگاه‌های بخش
۴. برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای و مالی بخش
۵. شاخص‌های مالی بخش

۶. جدول حجم عملیات و فعالیت‌های واگذاری به بخش خصوصی
۷. فعالیت‌های بخش خصوصی در بخش ...
۸. جدول مقایسه متغیرهای کمی بخش با کشورهای منتخب

### ۷) نکات مهم در تحلیل کلی بخش‌ها

۱. کلیه متغیرها و شاخص‌ها به صورت مقایسه‌ای در طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ ارائه شود
۲. وضع متغیرها و شاخص‌های بخش با چند کشور هم‌پایه و منتخب مقایسه گردد
۳. سیاست‌های اتخاذ شده با برنامه ششم، احکام دائمی - برنامه دولت دوازدهم و اولویت‌های ابلاغی رئیس جمهور محترم تطبیق داده شود
۴. تحلیل آثار و پیامدهای اجرای سیاست‌ها و تحقق اهداف کمی در هر بخش ضروری است.

### ۸) بررسی طرح‌ها و پروژه‌های ذیل فصول در هر بخش

۱. مقدمه
۲. احکام و تبصره‌های بودجه ۹۷ در زمینه طرح‌های عمرانی بخش
۳. مهم‌ترین تنگناها و مشکلات اجرایی طرح‌ها و پروژه‌های بخش
۴. راهکارهای خروج از تنگناها در زمینه طرح‌ها و پروژه‌های بخش در بودجه ۹۷
۵. اولویت‌ها در طرح‌ها و پروژه‌های بخش
۶. تعداد طرح‌ها و پروژه‌ها برحسب برنامه در دستگاه‌های اجرایی بخش
۷. حجم زیربناهای در دست اجرا در طرح‌ها و پروژه‌ها برحسب برنامه در دستگاه‌های اجرایی بخش
۸. نحوه تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های بخش
۹. تحلیل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای طرح‌ها و پروژه‌ها برحسب برنامه - دستگاه‌های اجرایی بخش
۱۰. تحلیلی بر شاخص‌های مالی تملک دارایی سرمایه‌ای (سهم برنامه‌ها از فصل - از امور - بودجه عمومی دولت - توزیع اعتبارات بین دستگاه‌های اجرایی و بین برنامه‌های آن و...)
۱۱. واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های ذیل فصل در سال ۹۸ و سال‌های قبل
۱۲. طرح‌ها و پروژه‌هایی که در سال ۱۳۹۸ به بهره‌برداری خواهد رسید.

### نکات مهم:

۱. مقایسه‌ها در طی سال‌های ۹۵ لغایت ۹۸ انجام شود
۲. جداول متناسب با هریک از سرفصل‌های موضوعی بالا و نوع طرح‌ها و پروژه‌ها در ذیل فصول در بخش تهیه و تکمیل گردد



## ۹) چهار چوب گزارش سطح استانی

۱. مقدمه
۲. احکام قانونی برنامه ششم، احکام دائمی، تبصره‌های بودجه ۹۸ در زمینه منابع و مصارف بودجه استانی
۳. بررسی و تحلیل مقایسه‌ای منابع و مصارف استانی و توزیع آن بین استان‌های کشور در سالهای ۹۵ لغایت ۹۸
۴. بررسی و تحلیل وضع منابع تعادل‌های منطقه‌ای (اختصاص منابع نفت به مناطق محروم و ...) در سالهای ۹۵ تا ۹۸
۵. بررسی و تحلیل وضع تعادل و توازن منطقه‌ای در توزیع اعتبارات بین استان‌ها در سال‌های ۹۵ لغایت ۹۸
۶. توسعه مناطق مکران در بودجه سال‌های ۹۶ لغایت ۹۸.

### ملاحظات:

تحلیل‌ها در طی سال‌های ۱۳۹۵ لغایت ۱۳۹۸ و در ابعاد مختلف موضوع مورد بررسی صورت می‌گیرد. تحلیل آثار و پیامدهای اجرایی در این ارتباط نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

### ۱۰) فرایند تدوین و انتشار گزارش‌های تحلیلی بودجه

۱. انتخاب موضوع و تدقیق شرح خدمات
۲. تدوین و تحویل ویرایش مقدماتی گزارش به مرکز
۳. ارسال گزارش برای ناظران منتخب
۴. تدوین ویرایش نهایی گزارش و تحویل به مرکز
۵. آماده‌سازی برای انتشار (با حفظ حقوق مالکیت معنوی مولفان)

## ۱۱) چارچوب ارائه پیشنهاد تدوین گزارش

	نام و نام خانوادگی
	معاونت
	امور
	سمت
	شماره پرسنلی
	شماره تماس داخلی شماره تلفن همراه
	آدرس پست الکترونیک
	فهرست همکاران
	عنوان گزارش پیشنهادی
	فهرست مطالب گزارش

## فہرست مشاوران و داوران مجموعہ مطالعات

مشاوران علمی
محمدجواد محسنی نیا - مجتبیٰ خالصی
داوران (بہ ترتیب حروف الفبا)
حسین آرامی، حمید امانی ہمدانی، افشین برمکی، حمید پوراصغری، فرزام پوراصغر، حبیب جباری، ہادی جعفری نژاد، علی حیدر نوری، مژگان خانلو، محمدرضا رستمی، اکبر رحمانی قہروری، سعید طاہری، احمد کفاشی، غلامرضا گرائی نژاد، امینہ محمودزادہ، سید علی مدنی زادہ، سیدہادی نادمی، علیرضا نعمتی

## فهرست مجموعه دو جلدی

### عنوان

پیشگفتار

#### فصل اول: حوزه کلان

بررسی ویژگی‌های بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور  
 اوراق مالی اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 برنامه ریزی برای انتشار اوراق بدهی با استفاده از الگوی تحلیل پایداری بدهی (DSA) با استفاده از مدل DSA  
 بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی  
 تحلیلی بر تحولات رشد اقتصادی و چشم انداز آن با تاکید بر لایحه بودجه ۱۳۹۸  
 بررسی و تحلیل بخش تجارت خارجی طی سال‌های اخیر و پیش‌بینی صادرات، واردات و حقوق ورودی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸  
 تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 وضعیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 تحلیلی بر بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بر مبنای ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

#### فصل دوم: حوزه فرابخشی

حوزه فناوری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 امور محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

#### فصل سوم: حوزه بخشی

بخش آموزش و پرورش عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 بخش سلامت در لایحه بودجه ۱۳۹۸  
 بخش آموزش فنی و حرفه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 تحلیل بودجه امور فرهنگ، گردشگری و ورزش در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور  
 بررسی بودجه پژوهش، فناوری و اقتصاد دانش بنیان بر مبنای ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 بودجه بخش انرژی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 گزارش تحلیلی بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات بر مبنای ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸  
 تحلیل بخش صنعت و معدن با تاکید بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور  
 بودجه بخش بازرگانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

#### فصل چهارم: حوزه استانی

تحلیل استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۸

#### پیوست

چارچوب تدوین مجموعه گزارش‌های تحلیلی  
 فهرست مشاوران و داوران مجموعه مطالعات  
 فهرست مجموعه دو جلدی