

شناسنامه گزارش



عنوان:

بررسی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کنندگان: مونا امیری، زهرا ذبیحی

ناظران علمی: عیسی منصوری، شیما حاجی نوروژی

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۴

واژه‌های کلیدی: بخشنامه بودجه، کسری بودجه، سیاست‌های کلان اقتصادی، مالیات‌ها، بخش خصوصی،

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرست)، پلاک ۱۷۵



بررسی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

۱- مقدمه

بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در قیاس با سنوات گذشته واجد یک ویژگی متمایز است: الحاق «برنامه ملی بهبود رشد: ثبات، پیشرفت و عدالت» به عنوان سند بالادست جدید، که ذیل ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت تدوین شده است.^۱

بخشنامه در چهار بخش کلی ارائه شده است. در بخش نخست، شرایط اقتصاد ملی و بین‌المللی و مهم‌ترین متغیرهای تأثیرگذار بر تنظیم بودجه تشریح می‌شود. در بخش دوم، اصول حاکم بر لایحه بیان شده است. بخش سوم، مشتمل بر رویکردها و سیاست‌های کلان است. نهایتاً در بخش چهارم، محورها و سیاست‌های اجرایی لایحه به صورت نسبتاً تفصیلی احصاء شده است. بخشنامه سال ۱۴۰۵ نسبت به سال‌های گذشته از حیث تفصیل سیاست‌ها، جزئی‌سازی تکالیف و شفاف سازی جهت‌گیری‌های اجرایی، ساختار منسجم‌تر و صریح‌تری دارد. در ادامه، به ارزیابی بخش‌های اصلی بخشنامه از نگاه اتاق ایران پرداخته می‌شود.

۲- ارزیابی بخش (الف): شرایط اقتصاد ملی و بین‌المللی

بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ اهداف اقتصادی کلان از جمله رشد اقتصادی، برقراری ثبات، بهبود توزیع درآمد و عدالت را برجسته و انضباط مالی را نیز به عنوان یکی از کارکردهای اصلی خود معرفی می‌کند. واقعیت آن است که دستیابی هم‌زمان به این اهداف در عمل دشوار است و غالباً در یک چارچوب واحد جمع نمی‌شود؛ برای مثال، برقراری انضباط مالی مستلزم کاهش کسری بودجه است، در حالی که اقداماتی نظیر حمایت از دهک‌های پایین و ترویج عدالت و نیز اصلاحات قیمت‌ها ممکن است منجر به فشار تورمی شود. همچنین در این بخش، در هیچ‌یک از متغیرهای اقتصاد کلان، چشم‌اندازی از سال ۱۴۰۵ تعریف نشده است. انتظار بر آن بود که در این سند، تحلیلی از چشم‌انداز آتی اقتصاد ایران و پیش‌بینی اثرات آن بر بودجه سال آتی ارائه شود.

در ادامه، به برخی دیگر از نکات مغفول ذیل زیربخش‌های بخش (الف) پرداخته می‌شود.

۱. پنج محور اصلی برنامه ملی بهبود رشد: ثبات، پیشرفت و عدالت شامل کنترل تورم، بهبود معیشت، کاهش ناترازی‌ها، بهبود رشد اقتصادی و اجرای طرح‌های پیشران است و از ابتدای سال ۱۴۰۴ به مرحله اجرا رسیده است.

- **شرایط اقتصاد جهانی و بازار نفت:** در بخش مربوط به تبیین شرایط بین‌المللی سعی شده تا برخی از مخاطرات احتمالی نظیر افزایش محدودیت‌های تحریمی، احتمال بروز تنش‌های سیاسی- نظامی و ژئوپلیتیکی و حتی ناهمگنی در دسترسی به فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی به‌عنوان پیش‌فرض‌های تبیین بودجه سال جاری در نظر گرفته شود. با توجه به احتمال کاهش قیمت نفت در سال‌های آتی و استمرار محدودیت‌های تجاری، انتظار می‌رفت دولت با شفافیت نشان دهد که این تحولات چگونه بر پایداری مالی، پیش‌بینی‌پذیری منابع و مدیریت ریسک بودجه اثر می‌گذارند. به همین دلیل می‌توان گفت بخش بین‌المللی سند، اگرچه ریسک‌ها را برمی‌شمرد، اما فاقد عمق تحلیلی کافی برای تبدیل این متغیرها به برنامه‌ریزی عملیاتی و قابل اتکا است.

- **تولید ناخالص داخلی و نو سانات رشد آن:** در این بخش، علی‌رغم اشاره به افت رشد اقتصادی در سال‌های اخیر، هیچ تحلیل و توضیحی درباره نقش بهره‌وری در کاهش رشد ارائه نشده است؛ در حالی که، شواهد و مطالعات تجربی نشان می‌دهند که بخش قابل‌توجهی از کندی رشد در ایران ناشی از افت بهره‌وری کل عوامل تولید و کاهش کارایی در مدیریت سرمایه، انرژی و نیروی کار است. چالش‌هایی همچون ناترازی انرژی و آب، بازدهی پایین سرمایه‌گذاری و فرسودگی ظرفیت‌های تولیدی، ریشه در همین ضعف بهره‌وری دارند.^۱ همچنین در توضیح کاهش رشد بخش صنعت، کمبود گاز و برق به‌عنوان عوامل اصلی معرفی شده‌اند، درحالی‌که یافته‌های طرح شامخ (PMI) اتاق ایران طی ماه‌های اخیر نشان می‌دهد ناترازی انرژی تنها بخشی از مشکل است؛^۲ صنایع هم‌زمان با بی‌ثباتی و نو سانات ارزی، تأخیر و محدودیت در تخصیص ارز، الزامات رفع تعهد ارزی، کمبود نقدینگی، محدودیت‌های بانکی و تأمین ناکافی مواد اولیه مواجه بوده‌اند. نادیده گرفتن این عوامل، تصویر ناقصی از واقعیت محیط تولید و کسب‌وکار ارائه می‌دهد و می‌تواند سیاست‌گذاری را منحرف کند.^۳

۱. لازم به ذکر است که در بخش (د) بخشنامه به پیاده‌سازی برنامه ارتقای بهره‌وری اشاره شده است که در بخش چهارم این گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

۲. در اینجا ذکر این نکته حائز اهمیت است که براساس ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. بنابراین، صنایع نباید در اولویت قطع گاز، برق و خدمات مخابرات از سوی دولت قرار بگیرند و اگر دولت ناگزیر به قطع این خدمات شد ملزم به جبران خسارت صنایع خواهد بود. پیش‌بینی این موضوع در لایحه بودجه می‌تواند به تقویت بخش خصوصی و تولید منجر گردد.

۳. براساس نتایج طرح شامخ اتاق ایران در مهرماه سال ۱۴۰۴، شاخص مدیران خرید کل اقتصاد ایران برای مهرماه معادل ۴۷،۴ برآورد شده و حاکی از آن است که فعالیت کسب‌وکارها در این ماه برای نوزدهمین ماه متوالی، روندی کاهشی داشته است. در مهرماه سال ۱۴۰۴، تداوم محدودیت منابع مالی، رکود در تقاضا و افزایش شدید نرخ ارز از مهم‌ترین عوامل افت کسب‌وکارها بوده است.



در خصوص بخش کشاورزی نیز افت رشد، صرفاً به خشکسالی و تغییرات اقلیمی نسبت داده شده، در حالی که بخش کشاورزی در ایران با مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری و سیاستی عمیق‌تر مواجه است؛ از جمله ناپایداری منابع آب و خاک، ضعف بهره‌وری، نبود الگوی کشت پایدار، ناپایداری سیاست‌های تجاری و ارزی، محدودیت سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌ها و ناهماهنگی میان سیاست‌های آب، انرژی و کشاورزی. بنابراین، نسبت دادن کاهش رشد بخش کشاورزی صرفاً به عامل خشکسالی، نمی‌تواند بیانگر واقعیت‌های پیچیده و ریشه‌دار این حوزه باشد.

در ادامه، بخشنامه به درستی به نامساعدبودن محیط کسب‌وکار اشاره می‌کند، اما عمق این مشکل کمتر بازتاب یافته است. مطابق نتایج پایش ملی محیط کسب‌وکار اتاق ایران در تابستان ۱۴۰۴، شاخص ملی محیط کسب‌وکار به ۶,۰۹ (در مقیاس بدترین و وضعیت ۱۰) رسیده که نسبت به فصل قبل (۵,۹۵) عدد بالاتری را نشان می‌دهد و حکایت از تشدید چالش‌های حوزه کسب‌وکار دارد^۱. بدیهی است که بدون بهبود واقعی محیط کسب‌وکار - به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند ثبات مقررات، دسترسی به منابع مالی، پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات دولت و کاهش مداخلات - نمی‌توان انتظار بهبود سرمایه‌گذاری و رشد پایدار داشت.

- **افزایش تدریجی سطح عمومی قیمت‌ها و تغییرات در آمد سرانه:** در این بخش، به برخی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر تورم و کاهش قدرت خرید خانوار، نظیر نقش نوسانات نرخ ارز و وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی اشاره نشده است. همچنین، باتوجه به پیش‌بینی کاهش قیمت نفت و استمرار محدودیت‌های صادراتی برای سال آتی، مشخص نیست دولت چگونه قرار است کسری بودجه و فشار تورمی ناشی از آن را مدیریت کند. لذا، در غیاب راهکارهای عملی برای کنترل تورم، اصلاح سیاست‌های یارانه‌ای و تقویت قدرت خرید، سند بودجه تصویر روشنی از بهبود رفاه ارائه نمی‌دهد و این نگرانی وجود دارد که فشارهای معیشتی و فقر گسترده‌تر شود.

- **تراز پرداخت‌ها:** در تحلیل تراز پرداخت‌ها، بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵، کاهش صادرات غیرنفتی را عمدتاً به کمبود گاز و برق نسبت می‌دهد؛ حال آنکه افت صادرات کشور ناشی از ترکیب گسترده‌ای از عوامل ساختاری و سیاستی است که در این سند نادیده گرفته شده‌اند. نوسانات شدید نرخ ارز، محدودیت‌های نقل و انتقال پول و شبکه بانکی، افزایش هزینه‌های تجارت خارجی، بی‌ثباتی مقررات صادراتی و نحوه اجرای تعهدات ارزی از مهم‌ترین عواملی هستند که در سال‌های اخیر عملاً ظرفیت صادرات غیرنفتی را تضعیف کرده‌اند. علاوه بر این، صرف

۱. در تابستان ۱۴۰۴ فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در این پایش، به ترتیب سه مؤلفه غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، دشواری تأمین مالی از بانک‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار را نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار کشور نسبت به سایر مؤلفه‌ها ارزیابی نموده‌اند.



اشاره به «اصلاح تدریجی مداخلات» در بازار ارز ترجیحی بدون ارائه چارچوب اجرایی، نه با منطق اقتصادی سازگار است و نه می‌تواند نگرانی فعالان اقتصادی را درباره نوسانات ارزی و استمرار سیاست‌های قیمتی غیرهدفمند رفع نماید. از سوی دیگر ابهام در این قضیه، نگرانی در خصوص تشدید تورم و گسترش فقر را بیش از پیش خواهد کرد.

۳- ارزیابی بخش (ج): رویکردها و سیاست‌های کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

سیاست‌های کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، بر شش رویکرد شامل: «تقویت سیاست‌های حمایتی، تأمین معیشت حداقلی و امنیت غذایی برای شهروندان»، «توازن و انضباط در بودجه و درآمدهای مالیاتی»، «تعدیل ناترازی انرژی و آب»، «اجرای احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال ۱۴۰۵»، «پایداری مالی دولت، مدیریت کسری بودجه، بدهی‌ها و تعهدات دولت» و درنهایت، «تقویت پدافند غیرعامل و مقاوم سازی» استوار است. بازخوانی رویکردها و سیاست‌های بر شمرده شده در این بخش، نشان می‌دهد که همچنان برخی ابهامات راهبردی، تناقضات و نکات مغفول در بخشنامه وجود دارند که رفع آن‌ها می‌توانست موجب افزایش اثربخشی لایحه شود. مهم‌ترین این ملاحظات به شرح ذیل هستند:

- یکی از محورهای کلیدی مورد تأکید بخشنامه بودجه سال آتی، تأمین معیشت آحاد مردم جامعه، حفظ قدرت خرید خانوارها و بازطراحی نحوه حمایت‌ها است. همانطور که پیش‌تر بیان شد، افزایش هزینه‌های حمایتی در تناقض مستقیم با هدف «انضباط مالی» و «کاهش کسری بودجه» قرار دارد و این نگرانی را ایجاد می‌کند که سیاست‌های معیشتی بدون پشتوانه اصلاحات ساختاری، نه تنها موجب فشار مضاعف بر منابع بودجه‌ای شوند، بلکه آثار تورمی نیز داشته باشند. لذا، پرسش اینجاست که چگونه می‌توان هم‌زمان هزینه‌های حمایتی را افزایش داد و در عین حال مسیر پایداری مالی را تضمین نمود؛ به‌ویژه در شرایطی که درآمدهای پایدار دولت با عدم قطعیت‌های جدی مواجه است. چنانچه دولت برنامه‌ای برای کاهش هزینه‌های غیر ضرور خود نداشته باشد، این احتمال می‌رود که دولت قصد وارد کردن شوک‌های بزرگ به قیمت‌های کلیدی را داشته باشد و یا از وظایف حاکمیتی خود عدول کند که این مسأله در شرایطی که بیش از ۲۵ میلیون نفر از جمعیت کشور زیر خط فقر هستند و تقاضای موثر نیز در کشور کاهش یافته است، می‌تواند تبعات زیادی داشته باشد. لذا عدم شفافیت در این خصوص در کنار حمایت‌های غیرهدفمند و ناکارا، می‌تواند دولت را با مشکلات عدیده‌ای مواجه سازد. با توجه به اینکه تاکنون حمایت‌های یارانه‌ای هدفمند صورت نگرفته، شفافیت در این خصوص حائز اهمیت است.



- در محور «توازن و انضباط در بودجه و درآمدهای مالیاتی»، تأکید بر هوشمندسازی نظام مالیاتی، پیاده‌سازی قانون پایانه‌های فروشگاهی و گسترش پایه‌های جدید مانند مالیات بر عایدی سرمایه در متن بخشنامه دیده می‌شود. در چنین وضعیتی، پرسش مهم آن است که بار مالی سیاست‌های مالیاتی چگونه قرار است توزیع شود. در صورتی که بخش خصوصی مولد که هم‌اکنون با رکود، کاهش فروش و رشد هزینه‌های عملیاتی مواجه است، هدف افزایش بار مالیاتی قرار گیرد، پیامد اجتناب‌ناپذیر آن تعمیق رکود و کاهش اشتغال خواهد بود. در مقابل، نظام مالیاتی موجود همچنان سنتی، ممیزمحور و فاقد ظرفیت شناسایی مؤدیان بزرگ و فرارهای مالیاتی سازمان‌یافته است؛ بنابراین در چنین ساختاری احتمال دستیابی به اهداف درآمدی پیش‌بینی شده در بودجه سال آینده از محل درآمدهای مالیاتی، دور از انتظار به نظر می‌رسد. واقعیت آن است که نظام مالیات‌ستانی ایران از عدم عدالت رنج می‌برد؛ به گونه‌ای که گروه‌های با درآمد پایین در عمل سهم بیشتری از بار مالیاتی را می‌پردازند، در حالی که صاحبان درآمدهای بالا و فعالیت‌های غیرمولد با ابزارهای مختلف از بار مالیاتی می‌گریزند. این ساختار ناکارآمد، نیازمند اصلاحات نهادی عمیق، استقرار کامل پایانه‌های فروشگاهی، تفکیک شفاف کسب‌وکارها و تمرکز بر مالیات بر ثروت و دارایی است؛ نه افزایش فشار بر بخش مولد.
- بخشنامه با وجود بیان صریح قابل تقدیر درباره «غیرمنطقی بودن مداخله دولت در بازار انرژی» و اشاره به شدت انرژی بالا و بهره‌وری پایین، در ارائه راهکارها دچار چند ضعف اساسی است. نخست، آنکه اتکای بخشنامه به «اقدامات قیمتی معتدل» و «قیمت‌گذاری پلکانی» بدون هیچ توضیح شفافیتی از میزان، زمان‌بندی و ابزار حمایتی خطر بروز یک شوک قیمتی پنهان را افزایش می‌دهد؛ بدون آنکه برنامه‌ای مشخص برای بنگاه‌های انرژی بر وجود داشته باشد. دوم، اگرچه بخشنامه ریشه چالش انرژی را «بهره‌وری پایین» می‌داند، اما تقریباً تمامی راه‌حل‌هایش حول محور سیاست‌های قیمتی می‌چرخد و هیچ اشاره‌ای به نحوه تأمین مالی نو سازی شبکه برق، توسعه نیروگاه‌های جدید، اصلاح نظام حکمرانی انرژی و یا نحوه مشارکت بخش خصوصی نشده است. به عبارتی سمت عرضه انرژی مغفول مانده است. درحالی‌که، پیاده‌سازی سیاست‌های قیمتی بدون حذف معافیت‌های ناکارآمد، مقابله با هدررفت شبکه و ارتقای استانداردهای انرژی تجهیزات، نمی‌تواند به کاهش ناترازی منجر شود.
- سوم، براساس گزارش ارزیابی عملکرد سال نخست برنامه هفتم در فصل انرژی که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴) منتشر شده است؛ مهم‌ترین هدف برنامه، یعنی «بهینه‌سازی مصرف انرژی»، عملاً بدون پیشرفت مانده و در مورد بخش‌هایی نظیر برق و گاز، حتی در تحقق اهداف حداقلی نیز ناکام بوده‌اند. با وجود این شکاف جدی میان اهداف قانونی و عملکرد واقعی، بخشنامه هیچ تحلیلی از علل عدم پیشرفت و هیچ اصلاح نهادی

مشخصی ارائه نمی‌دهد. نتیجه آنکه علی‌رغم تشخیص درست مسئله، پاسخ سیاستی ارائه‌شده همچنان مبتنی بر قیمت، مبهم و فاقد پشتوانه اجرایی لازم برای تعدیل واقعی ناترازی انرژی است.^۱

۴- ارزیابی بخش محورها و سیاست‌های اجرایی

در این بخش، محورها و سیاست‌های اجرایی لایحه بودجه بر مبنای رویکردها و سیاست‌های تعریف شده در بخش پیشین تنظیم شده است. در ادامه، برخی از این محورها مورد بررسی قرار می‌گیرند.

- یکی از رویکردهای اتخاذ شده توسط دولت برای رفع تدریجی ناترازی انرژی، افزایش تولید و عرضه در کنار مدیریت مصرف با بهره‌گیری از سازوکارهای غیرقیمتی و قیمتی است، اما بخشنامه توضیح نمی‌دهد که این افزایش تولید مبتنی بر چه مدل سرمایه‌گذاری، با چه منابع مالی و تحت چه الگوی حکمرانی باید انجام شود. همچنین نحوه پیوند این اقدامات با الزامات قانون برنامه هفتم، به‌ویژه در حوزه بهینه‌سازی مصرف، نامشخص است. فقدان چنین توضیحاتی موجب می‌شود مجموعه سیاست‌ها بیشتر در حد کلیات باقی بماند و نتواند مبنایی برای برنامه‌ریزی عملیاتی دستگاه‌ها باشد.
- یکی از محورهای اجرایی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، افزایش نقش شرکت‌های دانش‌بنیان در ایجاد ارزش‌افزوده از طریق مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. هرچند تقویت اقتصاد دانش‌بنیان یک ضرورت است، اما نوع مواجهه با این شرکت‌ها در سال‌های گذشته نشان داده که صرف اتکا بر افزایش تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان یا ارائه معافیت‌ها و امتیازات گسترده، به‌تنهایی نمی‌تواند موجب شکل‌گیری مزیت فناورانه یا افزایش بهره‌وری شود. در واقع، بخش عمده‌ای از شرکت‌های دانش‌بنیان، نوپا و کم‌سرمایه‌اند و طبیعتاً نیازمند حمایت هستند، اما حمایتی که به توانمندسازی واقعی آن‌ها منجر شود. حمایت مؤثر از شرکت‌های دانش‌بنیان باید هم سمت عرضه را تقویت کند؛ یعنی دسترسی آن‌ها به سرمایه، بازار و زیرساخت‌های نوآوری را افزایش دهد و هم سمت تقاضا را از طریق گسترش بازار فناوری در اقتصاد ایران فعال نماید. در مقابل، رویکرد غالب پیشین عمدتاً بر

۱. مطابق با جزء (۲) ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم، دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، برش سالیانه اهداف کمی را ارائه نماید. ارزیابی عملکرد سال نخست برنامه هفتم در بخش‌های برق و نفت و گاز نشان می‌دهد که اجرای برنامه هنوز در مراحل ابتدایی قرار داشته و میزان تحقق اهداف نهایی برنامه به‌طور قابل‌توجهی پایین است. در بخش برق، هرچند برخی شاخص‌ها مانند توسعه بازار بورس عملکرد نسبتاً مناسبی داشته‌اند، پیشرفت کلی شاخص‌ها و تحقق اهداف بهینه‌سازی مصرف انرژی و مردمی‌سازی فرایندها محدود بوده و بسیاری از اهداف بدون عملکرد باقی مانده‌اند. جمع‌بندی عملکرد سال نخست نشان می‌دهد که مهم‌ترین هدف برنامه هفتم در حوزه انرژی، یعنی بهینه‌سازی مصرف انرژی، در هر دو بخش گاز و برق پیگیری نشده و عملاً فاقد عملکرد قابل توجه بوده است. همچنین اگرچه شاخص‌های سال اول برنامه به صورت حداقلی تعریف شده‌اند، اما عملکرد محقق شده به‌ویژه در بخش برق، مطلوب ارزیابی نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۴).

صدور مجوز، اعطای عنوان «دانش‌بنیان» و تخصیص مشوق‌ها متمرکز بوده است؛ مسیری که موجب شده بسیاری از بنگاه‌ها بیشتر به دنبال کسب عنوان دانش‌بنیان برای بهره‌مندی از امتیازات باشند^۱. همچنین، در محیطی که شبکه‌های رانت و چانه‌زنی سیاسی برای دهه‌ها تثبیت شده‌اند و بازیگران مسلط از بازدهی‌های فزاینده و نفوذ سیاسی برخوردارند، ورود شرکت‌های نوپا و فناور با قدرت چانه‌زنی محدود، عملاً با موانع ساختاری روبه‌رو می‌شود^۲. به بیان دیگر، اقتصاد دانش‌بنیان را نمی‌توان با سیاست‌های «دوپینگی» و اعطای امتیاز شکل داد؛ بلکه نیازمند مجموعه‌ای از اصلاحات نهادی، ثبات سیاسی-اقتصادی، شفافیت و تقویت نظام رقابت‌پذیری است تا حمایت‌های بودجه‌ای بتواند به نتیجه برسد.

• دو محور تمرکز بر «بهسازی و نوسازی» واحدهای صنعتی فعال و «پیاده‌سازی برنامه ارتقای بهره‌وری» در بخش‌های مختلف اقتصادی از محورهای اجرایی دیگر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ هستند. در بخشنامه تأکید شده که سیاست‌های مالی، بیمه‌ای و حمایتی سال آینده باید با هدف حفظ توان صنعتی موجود، ارتقای بهره‌وری و تأمین کالاها و خدمات پایه و ضروری طراحی شوند. با وجود چنین تأکیداتی، بخشنامه در قبال دو سند تکلیفی و بالادستی؛ «سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور^۳» و «برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی^۴»، که چارچوب راهبردی و زنجیره‌محور نوسازی و توسعه صنعتی را تعیین کرده‌اند، سکوت کرده است. این خلأ راهبردی در سطح بخشنامه، خود را در سطح اجرا نیز به صورت مجموعه‌ای از ضعف‌ها و ابهامات نشان می‌دهد:

نخست آنکه، معیارهای اولویت‌بندی واحدهایی که از تسهیلات مالی و غیرمالی برخوردار می‌شوند، شفاف نیست. بدون تعیین شاخص‌های دقیق و قابل ارزیابی، خطر آن وجود دارد که حمایت‌ها عمدتاً به بنگاه‌های بزرگ و نزدیک به شبکه‌های تصمیم‌گیری تخصیص یابد.

دوم، نوسازی صنعتی یک مسئله صرفاً مالی نیست. بسیاری از صنایع کشور با مشکلات ساختاری جدی مانند فناوری فرسوده، مصرف بالای انرژی، ضعف استانداردها، عدم اتصال به زنجیره‌های تأمین جهانی و محدودیت دسترسی به بازارهای صادراتی مواجه‌اند. در چنین شرایطی، حتی اگر تسهیلات ارزان‌قیمت در اختیارشان قرار گیرد،

۱. واقعیت آن است که مشکل اصلی به ساختار نهادی اقتصاد ایران برمی‌گردد. اقتصاد دانش‌بنیان نمی‌تواند در بستری شکل بگیرد که مناسباتش بر مبنای رقابت سالم، شفافیت، حقوق مالکیت فکری و اولویت یافتن سرمایه انسانی استوار نباشد. توزیع رانت تحت عنوان حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان بدون اصلاح این بستر نهادی می‌تواند رقابت‌های مخرب برای صاحب امتیازات را تشدید کند و شرکت‌های واقعی فناور را از میدان خارج سازد. حتی اگر فرض کنیم گسترش کمی و کیفی شرکت‌های دانش‌بنیان هدفی درست باشد، شیوه پیگیری آن در اقتصاد رانتی ایران نه تنها کارآمد نیست، بلکه خطر انحراف منابع و تشدید ناکارایی را به همراه دارد.

۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۱)، اقتصاد دانش‌بنیان؛ مفهوم، الزامات، شاخص‌ها و راهکارها.

۳. مصوب به استناد بند (ت) ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳)

۴. مصوب به استناد جزء (۲) بند (ج) ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳)

بدون اصلاحات نهادی، استانداردگذاری، دسترسی به فناوری و اصلاح محیط رقابتی، این منابع به سرمایه‌گذاری کارآمد منجر نمی‌شود.

سوم، دولت در این بخشنامه با وجود تأکید بر ارتقای بهره‌وری، هیچ سازوکار الزام‌آوری برای ارتقای بهره‌وری واحدهای دریافت‌کننده حمایت تعریف نکرده است. در غیاب چنین سازوکاری، بنگاه‌ها انگیزه‌ای برای تغییر فرآیندها یا افزایش کارایی ندارند و حمایت‌ها می‌تواند به «حفظ وضع موجود» منجر شود، نه «تحول صنعتی» که هدف اعلام‌شده سیاست مذکور است.

در مجموع، موفقیت سیاست «بهسازی و نوسازی صنعتی» تنها زمانی امکان‌پذیر است که دولت یک چارچوب شفاف ارزیابی عملکرد تدوین کند و تخصیص تسهیلات را منوط به بهبود بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای فناوری نماید. در غیر این صورت، این سیاست همانند دوره‌های گذشته به تزریق منابع در واحدهای ناکارآمد منجر شده و تحول واقعی در ساختار صنعتی کشور رخ نخواهد داد. افزون بر این، عدم ارجاع بخشنامه به اسناد تکلیفی برنامه هفتم - شامل سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی - باعث شده سیاست نوسازی صنعتی فاقد چارچوب راهبردی و زنجیره‌محور لازم باشد.

- در چارچوب سیاست «هوشمندسازی نظام مدیریت مالی دولت»، بخشنامه به پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی و کاهش رسوب منابع در زنجیره‌های تأمین تأکید می‌کند و ابزار اصلی این رویکرد را استفاده از اوراق گواهی اعتبار مولد (گام) برای تسویه اعتباری در زنجیره تأمین می‌داند. گرچه این ابزار می‌تواند بخشی از مشکل مزمن تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها را برطرف سازد، با این حال شواهد تجربی حاکی از آن است که سازوکار فعلی با چالش‌هایی روبه‌رو است: محدودیت نرخ تنزیل در بازار سرمایه و تمایل بالای متقاضیان اوراق گام به تنزیل این اوراق و دسترسی سریع به نقدینگی، باعث شده چرخه انتقال زنجیره‌ای که ماهیت اصلی گام است، مختل شود. از سوی دیگر، عمق اندک بازار سرمایه و نگرانی سیاست‌گذار از ورود حجم بالای این اوراق مانع از توسعه واقعی آن شده است.^۱ هرچند توسعه اوراق گام به‌عنوان ابزاری پیشرو در تأمین مالی نوین زنجیره تأمین شناخته می‌شود، با این وجود، حل مشکل تنگنای اعتباری بنگاه‌های کوچک و متوسط وابسته به تشکیل زنجیره‌های تأمین و ارائه روش‌های متنوع تأمین مالی متناسب با ویژگی‌های هر زنجیره است. بنابراین، گسترش اوراق گام باید هم‌زمان با تقویت زیرساخت تأمین مالی زنجیره‌ای، افزایش عمق بازار سرمایه، ایجاد بازار ثانویه کارآمد و استانداردسازی قراردادهای زنجیره تأمین انجام شود. در غیر این صورت، این ابزار نمی‌تواند به هدف اصلی خود یعنی جایگزینی با تسهیلات کوتاه‌مدت پرهزینه و رفع تنگنای نقدینگی بنگاه‌ها دست یابد.



- یکی از نکاتی که در رویکردهای اجرایی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ مغفول مانده، مسئله قیمت‌گذاری‌های دستوری دولت است؛ در حالی که این سیاست در سال‌های اخیر یکی از مهم‌ترین موانع بر سر راه رشد تولید، شکل‌گیری رقابت سالم و افزایش بهره‌وری بوده است. در واقع، بخش قابل توجهی از بنگاه‌های تولیدی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم از این سیاست متأثرند و نااطمینانی ناشی از مداخلات قیمتی، مانع جدی سرمایه‌گذاری و توسعه محصول شده است. با این اوصاف، انتظار می‌رفت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، کاهش تدریجی مداخلات دولت در قیمت‌گذاری به‌عنوان یکی از اولویت‌های اصلاحی تصریح شود و سازوکاری برای حرکت به سمت نظام قیمت‌گذاری مبتنی بر رقابت، شفافیت و کاهش هزینه‌های مبادله ارائه گردد. فقدان چنین رویکردی، یکی از کاستی‌های مهم این بخشنامه محسوب می‌شود.

۵- جمع‌بندی

بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ در مقایسه با سال‌های گذشته از منظر تفصیل سیاست‌ها پیشرفت نسبی داشته و تلاش نموده تا ارتباطی روشن میان برنامه هفتم پیشرفت و بودجه سالانه برقرار سازد. با این حال، بررسی بخش‌های مختلف آن نشان می‌دهد که علاوه بر ناهمبستگی و تناقض میان اهداف مختلف، شکاف معناداری میان «اهداف تبیین شده» و «چگونگی تحقق آن‌ها» وجود دارد. بسیاری از سیاست‌های اعلام شده - از اصلاحات قیمتی در حوزه انرژی تا حمایت از معیشت، توسعه صادرات غیرنفتی، و ارتقای بهره‌وری - فاقد الزامات اجرایی، زمان‌بندی مشخص و شاخص‌های ارزیابی عملکرد هستند.

در حوزه مالیه عمومی نیز، اگرچه بر انضباط مالی، مدیریت بدهی و افزایش درآمدهای پایدار تأکید شده، اما انتظار بر آن بود که دولت برای رفع معضل کسری بودجه، کاهش هزینه‌های غیرضروری را به طور اکید به دستگاه‌ها تکلیف کند که چنین کاری صورت نگرفته است. در غیاب انضباط سخت‌گیرانه در سمت هزینه‌ها، بار سیاست‌های حمایتی، یارانه‌ای و توسعه‌ای ناگزیر بر دوش نظام مالیاتی یا استقراض خواهد افتاد که هر دو می‌توانند به تشدید رکود و فشار بر بنگاه‌ها و افزایش تورم بیانجامد.

بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ در بسیاری از حوزه‌های کلیدی همچون محیط کسب‌وکار، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری، سیاست‌های ارزی و حکمرانی انرژی همچنان نیازمند ارتقای رویکرد و اصلاح برخی از ابزارهای اجرایی است. از این رو، انتظار فعالان اقتصادی آن است که دولت در تدوین لایحه نهایی، نقش بخش خصوصی را نه صرفاً به‌عنوان مخاطب، بلکه به‌عنوان شریک سیاست‌گذاری به رسمیت بشناسد.



بهره‌گیری از ظرفیت تشکلهای تخصصی و اتاق ایران، زمینه‌ساز کاهش خطاهای سیاستی، افزایش واقع‌گرایی در مفروضات بودجه و ایجاد پیوندی مؤثرتر بین سیاست‌های مالی و الزامات بخش تولید و صادرات خواهد بود. اتاق بازرگانی ایران آمادگی دارد تا تحلیل‌های بخشی، داده‌های میدانی و پیشنهادهای کارشناسی خود را به‌طور نظام‌مند در اختیار دولت قرار دهد تا فرآیند بودجه‌ریزی از اتکای صرف به اسناد اداری فاصله گرفته و به یک گفت‌وگوی مستمر مبتنی بر شواهد تبدیل شود.



منابع

- قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۰۱.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۱)، اقتصاد دانش‌بنیان؛ مفهوم، الزامات، شاخص‌ها و راهکارها.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۴)، پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، تابستان ۱۴۰۴.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۴)، طرح شاخص مدیران خرید (شامخ)، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، مهرماه ۱۴۰۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴)، ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۹- انرژی، شماره مسلسل: ۲۱۱۰۲.
- مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (۱۴۰۴)، تأمین مالی زنجیره تأمین و فاکتورینگ معکوس، شماره مسلسل: ۲۰۹۱۱.