

انجمن مدیران صنایع



تحلیل آثار فرابخشی سیاستهای دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۹

و

تأثیر آن بر بخش صنعت و معدن

گزارش شماره ۴۰

بهمن ۱۳۸۸

واحد پژوهش



انجمن مدیران صنایع

به نام خدا

تحلیل آثار فرابخشی سیاستهای دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۹

و

تأثیر آنها بر بخش صنعت و معدن

صفحه	فهرست مطالب
۱	خلاصه مدیریتی
۴	مقدمه
۴	۱- بسترهای اقتصادی و نهادی حاکم بر اقتصاد ایران و جهان هنگام ارائه لایحه بودجه ۱۳۸۹
۵	۱-۱- سیاستهای رشد و توسعه _سند چشم انداز و برنامه های میان مدت
۶	۱-۲- شرایط اقتصاد جهانی
۷	۱-۳- شرایط نهادی و روند متغیرهای کلان اقتصاد ایران
۱۰	۲- دخل و خرج دولت در لایحه بودجه
۱۱	۲-۱- عایدات دولت
۱۷	۲-۲- مخارج دولت
۱۹	۳- ارزیابی آثار لایحه بودجه بر اقتصاد
۲۰	۳-۱- تحلیل آثار کلان لایحه بودجه
۲۵	۳-۲- تحلیل آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن
۳۵	۴- جمع بندی و پیشنهادات
۳۸	۴-۱- راهکارهای بلندمدت
۴۰	۴-۲- پیشنهادات کوتاه مدت



«خلاصه مدیریتی»

• هدف اصلی این گزارش، تحلیل آثار کلان اقتصادی بطور کلی و آثار آن بر بخش صنعت و معدن به طور خاص است که با اجرای لایحه بودجه ۱۳۸۹ ظاهر می‌شود. به زبان ساده‌تر مجموعه آثار اقتصادی اجرای لایحه بودجه ۱۳۸۹ بر رفاه خانوار، بنگاهها و تولید بررسی می‌شود.

• این گزارش نشان می‌دهد که قدرت خرید مردم و قدرت رقابتی بنگاهها در اثر اجرای لایحه بودجه ۱۳۸۹ کاهش خواهد یافت.

• برای انجام تحلیل آثار لایحه بودجه ۱۳۸۹، سیاست‌های اصلی لایحه بودجه شناسایی و مجموعه آثار همزمان آنها بر خانوارها و بنگاهها مورد توجه واقع شده‌اند. در واقع ملاحظه شده است که بودجه تحت چه شرایطی تدوین شده است. بستر اجرای آن چیست، آثار لایحه چه خواهد بود و چه راهکار بلندمدت و کوتاه مدت در وضعیت موجود اقتصاد ایران و جهان و با ملاحظه سیاستهای لایحه بودجه ۱۳۸۹، قابل تجویز است.

• مهم‌ترین سیاستهای لایحه بودجه ۱۳۸۹ عبارتند از:

۱- افزایش قیمت بنزین، نفت گاز، گازوئیل، نفت کوره، نفت سفید، گاز مایع، گاز طبیعی و برق.

۲- توزیع مجدد ۵۰ درصد درآمد حاصل از افزایش قیمت اقلام یاد شده در بین مردم، استفاده از ۲۰ درصد از درآمد حاصل از افزایش قیمت اقلام یاد شده در هزینه‌های جاری و طرحهای عمرانی و استفاده از ۳۰ درصد باقی مانده برای اصلاح ساختار تدریجی حمل و نقل، بخش انرژی و... و همچنین توزیع بین بنگاههایی که با افزایش قیمت اقلام نفت، گاز و برق متضرر می‌شوند.

۳- افزایش اعتبارات طرحهای عمرانی

۴- افزایش مالیات‌ها از بنگاهها و مردم

۵- استفاده از منابع صندوق توسعه ملی



• تحلیل آثار اقتصاد کلان ۵ سیاست یاد شده فوق بر بنگاه‌ها و خانوارها چنین است:

۱- افزایش قیمت اقلام نفت، گاز و برق، هزینه تولید بنگاه را افزایش می‌دهد و در کل باعث می‌شود که تورم افزایش و سطح تولید ملی کاهش یابد. در اقتصاد کلان از آن به عنوان شوک منفی طرف عرضه یاد می‌شود.

۲- افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی، باعث می‌شود که تقاضای بنگاه برای عوامل تولید افزایش یابد که خود باعث افزایش تورم می‌شود و اگر بهره‌برداری به موقع از طرح‌های عمرانی صورت بگیرد، تولید کل نیز افزایش می‌یابد.

۳- افزایش قیمت اقلام نفت، گاز و برق و افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی هر دو باعث افزایش تورم و در نتیجه کاهش قدرت خرید مردم می‌شوند. دولت برای جبران این کاهش از توزیع مجدد ۵۰ درصد درآمد حاصل از افزایش قیمت اقلام نفت، گاز و برق بین مردم استفاده می‌کند و برای جبران زیان بنگاه‌ها ۳۰ درصد درآمد حاصل از افزایش قیمت اقلام نفت و گاز و برق را بین بنگاه‌ها توزیع می‌کند.

۴- افزایش مالیات‌ها، قدرت خرید مردم و توان رقابتی بنگاه‌ها را کاهش می‌دهد.

۵- **اثر نهایی سیاست‌های یاد شده بر بنگاه‌ها:** افزایش هزینه خالص تمام شده ناشی از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش مالیات‌ها باعث کاهش توان رقابتی بنگاه‌ها می‌شود.

۶- **اثر نهایی سیاست‌های یاد شده بر خانوارها:** افزایش قیمت نفت، گاز و برق، قدرت خرید خانوارها را کاهش می‌دهد. اگرچه توزیع مجدد پول ۵۰ درصد از درآمد حاصل از گران شدن نفت، گاز و برق اندکی از این کاهش توان خرید خانوارها را جبران می‌کند. اثر نهایی هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ حتماً قدرت خرید مردم و بویژه طبقات آسیب‌پذیر را نیز کاهش خواهد داد.

• مطابق با تئوری‌های رشد و توسعه اقتصادی، رشد بلندمدت و پایدار اقتصاد در گرو حکمرانی خوب دولت، فضای مناسب کسب و کار و وجود نهادهای اقتصادی و سیاسی مشوق رشد اقتصادی است که در این گزارش از آنها به عنوان راهبرد «ارتقاء و ساماندهی مجدد نظام تدبیر» یاد شده است.



- راهکار بلند مدت رشد و توسعه اقتصاد ایران «ارتقاء نظام تدبیر» است. بودجه های سالیانه در چارچوب برنامه های توسعه تهیه می شوند و در شرایط نهادی برنامه ها اجرا می شود. لذا با توجه به عدم تصویب برنامه پنجم توسعه، باید مشخص شود که بودجه ۱۳۸۹ شرایط نهادی برنامه چهارم توسعه را تداوم می بخشد یا خیر.
- مجموعه ای از سیاست گذاری ها در کوتاه مدت و میان مدت، پدیدار شدن افق رشد بلندمدت پایدار (سند چشم انداز) را فراهم می کنند. سیاست گذاری کوتاه مدت باید در امتداد و هم سو با سیاست گذاری میان مدت باشد
- تجربه افزایش یکباره و چندین برابر قیمت نفت، گاز و برق در داخل کشور (شوک درمانی) که دولت با رقم ۴۰ هزار میلیارد ریال درآمد از این ردیف در لایحه بودجه آن را پیش بینی کرده است نظام اقتصادی را به عدم تعادل های پایدار خواهند کشاند.
- این گزارش با ملاحظه شرایط اقتصاد ایران و لایحه بودجه ۱۳۸۹ راهکار کوتاه مدت را در موارد زیر جستجو می کند.
 - ۱- باید از سیاست شوک درمانی اجتناب کرد.
 - ۲- سیاست های کوتاه مدت سالیانه در بودجه نباید سیاست گذاری های میان مدت را نقض کند (مساله صندوق توسعه ملی)
 - ۳- واقع بینی در پیش بینی اعتبارات طرح های عمرانی و اتخاذ تدابیر لازم جهت بازپرداخت به موقع بدهی پیمانکاران
 - ۴- واقع بینی در پیش بینی درآمدهای مالیاتی از بنگاهها و درآمد مردم

ساز و کار تدوین، تصویب و اجرای بودجه کل کشور، به نوعی سطح توسعه یافتگی و منزلت تفکیک قوا (سطح تعامل و کیفیت حکومت داری) در کشور را نشان می‌دهد. سند بودجه از یک طرف تصویری است از سیاستگذاری‌های دولت و شیوه تعامل آن با بخش خصوصی (که بالطبع از شرایط اقتصادی (سیاسی-اجتماعی) حاکم بر اقتصاد ملی و جهانی متأثر می‌شود). از طرف دیگر برشی است سالیانه از برنامه‌های میان مدت (پنج ساله) که خود این برنامه‌ها، حلقه‌های سازگار سیاست‌های رشد و توسعه (اسناد چشم‌انداز) را نمایان می‌سازند. درک سند بودجه در کشور، بدون شناخت از شرایط حاکم بر اقتصاد ملی، جهانی و ساز و کارهای سیاست‌گذاری (میان مدت و بلندمدت) امکان‌پذیر نیست. به همین ترتیب لایحه بودجه بر تمام بخشها از جمله بخش صنعت و معدن آثار کلان دارد. توسعه بخش صنعت و معدن در واقع تداعی‌گر توسعه کشور مبتنی بر استراتژی توسعه صنعتی است که در قبال آن بهره‌وری نهایی بخش خدمات نیز افزایش می‌یابد. به لحاظ اینکه بنیان رشد و توسعه اقتصاد کشور در رشد و توسعه بخش صنعت نهفته است آثار اقتصادی لایحه بودجه بر این بخش به صورت مستقل در نظر گرفته شده است

بر این اساس در بخش اول گزارش، بسترهای اقتصادی و نهادی حاکم بر اقتصاد ایران و جهان هنگام ارائه لایحه بودجه به اجمال بیان شده است. مطابق با این شرایط میتوان تحلیل کرد که آیا عایدات و مخارج دولت در سال ۱۳۸۹ خوش‌بینانه (غیر واقعی) و یا واقعی است. پس از آن سیاست‌گذاری دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۹، از طریق بررسی اقلام دخل و خرج دولت بررسی می‌شود. از نکات مهم در این بخش سیاست طرف عرضه (هدفمند کردن یارانه‌ها) است که به لحاظ آثار رکودی و تورمی که دارد شایسته توجه در خور و پیش‌بینی مکانیزم جبرانی (برای تولید و تورم) است. در بخش سوم آثار اقتصاد کلان لایحه بودجه و همچنین آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن ارایه شده است و در پایان راهکارهایی در دو سطح کوتاه‌مدت و بلندمدت ارائه شده است.

۱- بسترهای اقتصادی و نهادی حاکم بر اقتصاد ایران و جهان هنگام ارائه لایحه بودجه

لایحه بودجه پس از تصویب به سندی تبدیل می‌شود که تعاملات سه قوه و سازوکار دخل و خرج سه قوه در آن تعبیه شده است و میزان تحقق اهداف مدنظر در آن علاوه بر تعامل بین این سه قوه به شرایط اقتصادی و نهادی حاکم بر اقتصاد ایران و جهان وابسته است. به این ترتیب در واقع سند بودجه



برنامه‌ای است کوتاه‌مدت در چارچوب برنامه میان‌مدت در راستای دستیابی به اهداف بلندمدت. در این بخش سیاست‌های رشد و توسعه (دیدگاه بلندمدت)، برنامه‌های میان‌مدت، شرایط اقتصادی چند سال اخیر ایران و جهان و شرایط نهادی اقتصاد ایران ارائه می‌شود.

۱-۱- سیاست‌های رشد و توسعه (سند چشم‌انداز) و برنامه‌های میان‌مدت

همزمان با تحول تدریجی متدلورژی علم اقتصاد، تحول منزلت دولت (وبالطبع بازار) اتفاق افتاده است. در این تحول دولت در سه مفهوم حداقلی، حداکثری و تنظیم‌گر کار ویژه‌هایی را از منظر تئوریک بر عهده گرفته است. آثار این تحول خود را در بنیادهای تئوری‌های رشد و توسعه نشان داده است. گسست، تعامل و یکپارچه شدن تدریجی دو شاخه اقتصاد توسعه و اقتصاد رشد نتایج خود را در تکامل تدریجی سیاست‌گذاری‌های بلند مدت اقتصادی از افزایش نرخ پس‌انداز به افزایش سرمایه‌گذاری فیزیکی، سرمایه انسانی و سپس به نهادسازی، سرمایه اجتماعی و فرهنگ نمایان کرده است.^۱ در این میان مفهوم دولت-بازار و دولت-ملت و ساز و کار تعامل آنها نیز بسط و گسترش یافته است. در ساده‌ترین شکل، در ایران سیاست‌های رشد و توسعه بلند مدت و به نوعی چارچوب نهادی تعامل دولت-بازار و دولت-ملت، را در سند چشم‌انداز باید جستجو کرد که بستر عملیاتی شدن سیاست‌های رشد و توسعه در اقتصاد ایران در قالب برنامه‌های میان‌مدت (پنج‌ساله) و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی است (که در بستر سیاسی و فرهنگی شکل می‌گیرند).

سیاست‌گذاری‌های اقتصادی در حوزه‌های گوناگون انجام می‌شوند. رایج‌ترین این سیاست‌ها در حوزه‌های پولی، ارزی، تجاری، اعتباری و مالی است. برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۸ به اتمام می‌رسد و گزارش‌های مراکز پژوهشی و نظارتی حاکی از عدم حصول اغلب اهداف برنامه چهارم است. با توجه به عدم تصویب برنامه پنجم تصمیم‌گیری‌های مالی در قالب سند بودجه ۱۳۸۹ یا بر مبنای برنامه میان‌مدت نیست و یا مبنای آن کاملاً شفاف نیست. به عنوان مثال نحوه مدیریت درآمدهای نفتی و جایگزینی حساب ذخیره ارزی با صندوق توسعه ملی از جمله این تصمیم‌گیری‌ها هستند که به لایحه بودجه ۱۳۸۹ محول شده است در حالیکه طبق اسناد فرا دستی این موضوعات باید در برنامه پنجم تعیین تکلیف شود. بودجه در واقع برش سالیانه از برنامه پنج‌ساله است بدون

^۱ -Acemoglu (۲۰۰۹) and Aghion (۲۰۰۹).



تصمیم‌گیری در باره برنامه پنجم (و یا تمدید برنامه چهارم) این سوال مطرح می‌شود که بودجه سال ۱۳۸۹ بر چه مبنایی استوار است؟

۲-۱- شرایط اقتصاد جهانی

شناخت سیاست‌گذاری‌های حاکم بر لایحه بودجه ۱۳۸۹ و امکان تحقق آنها در گرو شناخت شرایط اقتصاد جهانی و ملی است.

آنچه که برای اقتصاد ایران از شرایط اقتصاد جهانی اهمیت دارد سه محور رشد اقتصادی، قیمت نفت و تورم جهانی است.

رشد اقتصادی بر تقاضای کالاها از جمله کالاهای ایران و در نتیجه بر بخش صادرات کشور اثر دارد و نفت تاثیرپذیرترین آنها است. از منظر تجاری نیز مساله تورم کشورهای طرف تجاری ایران، برای اقتصاد کشور حایز اهمیت است.

اقتصاد جهانی در شرایط گذار از رکود قرار دارد اما چشم‌انداز آن برای سال ۲۰۱۰ نامشخص است. در واقع شاخصهایی از شروع رونق و شاخص‌هایی از تداوم رکود در دست است. طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول (IMF) رشد اقتصادی، کل جهان و رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته در سال ۲۰۰۹ منفی است. برای سال ۲۰۱۰ نیز رشدی در حدود ۴ درصد برای اقتصاد جهانی و ۲ درصد برای کشورهای پیشرفته پیش‌بینی می‌شود.

بر این اساس انتظار می‌رود تقاضای نفت کمتر از عرضه آن افزایش یافته و همچنین قیمت نفت رشد بسیار ملایمی داشته باشد.

متغیر دیگری که برای اقتصاد ایران در تعامل با اقتصاد جهانی مهم است نرخ تورم کشورهای طرف تجاری است. به دلیل شرایط رکودی در سالهای ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ نرخ تورم کشورهای پیشرفته ۳/۴ درصد و ۰/۱ درصد بوده است که با تورم ایران تفاوت فاحشی دارد.

۳-۱- شرایط نهادی و روند متغیرهای کلان اقتصاد ایران

سیاستهای اقتصادی در بستر نهادی و حقوقی شکل می‌گیرند. در واقع برای تبیین شرایط موجود اقتصاد ایران لازم است دو مساله از هم تفکیک شوند: شرایط نهادی و شاخص‌ها و روندهای اقتصادی.

الف- شرایط نهادی

در بحث شرایط نهادی و حقوقی به نقش دولت (مفهوم دولت از منظر سیاسی، فرهنگی، اجتماعی)، نقش نهادها و ساختاری که فعالیت‌های اقتصادی در درون آن شکل می‌گیرند، تشکلهای مدنی و بخش خصوصی و مفهوم آنها و ... توجه می‌شود و مفاهیمی همچون حکمرانی، کیفیت دولت (دولت قوی و ضعیف)، فضای کسب و کار و ساختار اقتصادی از جمله شرایط نهادی و حقوقی است. یکی از اهداف اصلی برنامه چهارم توسعه، بهبود فضای کسب و کار به عنوان یکی از نهادهای فوق‌الذکر بود و عهده‌دار اصلی این نهاد نیز دولت بوده است که در مواد ۶، ۸، ۳۷، ۳۹، ۴۰، ۴۱ و ۱۴۰ به تفصیل به آن پرداخته شده است. بر اساس مفاد برنامه چهارم توسعه برای بهبود فضای کسب و کار نرخ ارز، نظام تعرفه‌ها، زیربنایها، تامین اجتماعی، نظام حقوقی، قانونی، بازرگانی و فنی، حضور تشکلهای صنفی در سیاست‌گذاری اقتصادی، خدمات بیمه، بانکی، فنی، بازرگانی و مالی، ارتباط میان شرکتهای بزرگ و کوچک و ساز و کار قیمت‌گذاری در صنایع شبه انحصاری، بازار سرمایه، سلامت نظام اداری و رفع مقررات دست و پا گیر هدف قرار داده شده است. عملکرد برنامه چهارم توسعه که توسط مراکز پژوهشی و نظارتی ارایه شده است حاکی از عدم حصول به اهداف مد نظر در بهبود فضای کسب و کار است^۱. لذا در غیاب برنامه پنجم توسعه بودجه ۱۳۸۹ باید پاسخ‌گوی تداوم و یا عدم تداوم شرایط نهادی برنامه چهارم توسعه باشد.

ب- شاخص‌ها و روندهای اقتصاد کلان ایران

علی‌رغم اینکه آخرین آمارهای جامع و رسمی نهادهای متولی حوزه‌های کلان اقتصادی، به ویژه بانک مرکزی، شش ماهه اول سال ۱۳۸۷ است، با این حال بر اساس آمارهای غیر رسمی شرایط پیشینی اقتصاد ایران هنگام ارایه لایحه ۱۳۸۹ به شرح ذیل به تصویر کشیده شده است.

^۱- به عنوان مثال گزارش «سال سوم برنامه چهارم توسعه سازمان مدیریت و برنامه ریزی» و گزارش «ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه»، مرکز پژوهشهای مجلس



- متوسط واردات سالیانه در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ در حدود ۵۶ میلیارد دلار بوده است، درحالی‌که متوسط واردات ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵، ۴۶ میلیارد دلار بوده است. نکته مهم آن است که با کاهش قیمت نفت، واردات کمتر از صادرات کاهش پیدا می‌کند. از این منظر، واردات بر تولید، اشتغال و رشد اقتصادی اثر مستقیم دارد. با واردات کالا، حدود ۵۰ میلیارد دلار به ریال تبدیل می‌شود.
- در ۶ ماهه اول سال ۱۳۸۷، رشد اقتصادی ایران ۲/۷ درصد بوده است. علی‌رغم اینکه رشد اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۸ حدود ۲/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود اما انتظار می‌رود که در بخش کشاورزی و در حوزه‌هایی از بخش صنعت همانند کفش، مبلمان، چرم و... رشد منفی اتفاق بیافتد. البته کل مجموعه صنعت و خدمات در سال ۱۳۸۸ رشد مثبت دارند. به هر حال صندوق بین‌المللی پول (IMF) متوسط رشد اقتصادی ایران طی سالهای ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ را ۲ درصد پیش‌بینی کرده است.
- پایه پولی در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۷ رشد فزاینده‌ای یافته است (به ترتیب در حدود ۴۶ درصد و ۴۸ درصد). رشد پایه پولی در سال ۱۳۸۴ به خاطر افزایش اعتبار طرح‌های عمرانی بوده است. متوسط رشد نقدینگی برای سالهای ۱۳۸۴-۱۳۸۷، نزدیک به ۳۰ درصد بوده است^۱ و به نظر می‌رسد در سال جاری نیز همین حدود باشد.
- رکود در تعدادی از صنایع باعث شده است که پرداخت دستمزد و حقوق و مزایای کارکنان تا حدی از طریق دریافت وام و اعتبارات بانکی باشد.
- به دلیل تفاوت در تورم داخل و خارج، قدرت خرید پول ایران نسبت به طرف‌های تجاری دائماً در حال کاهش است. به عنوان مثال در حالی که در سال ۲۰۰۷ تورم کشورهای پیشرفته در حدود ۳/۵ درصد بود، ایران تورم حدود ۲۵ درصد را تجربه کرد.
- ضریب تکاثر نقدینگی اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال قبل از ۴/۴۹ به ۳/۵ کاهش یافته است که نشان دهنده رکود است.^۲

^۱ - رویا طباطبایی، گزارش شماره ۹۶۸۵ مرکز پژوهش‌های مجلس.

^۲ - همان



- مطابق با گزارش وزارت صنایع و معادن، میزان جواز تاسیس صادره، سرمایه جوازهای تاسیس صادره و اشتغال جوازهای تاسیس صادره در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ کاهش یافته است. سرمایه‌گذاری، ۳۳/۶ درصد کاهش یافته است. اگر چه گفته می‌شود وزارت صنایع و معادن در راستای وظایف حاکمیتی خود صدور جوازها را بازنگری کرده است تا در راستای اولویت‌های سازمان باشد.
 - با توجه به تداوم رکود اقتصاد جهانی در نیمه اول سال جاری و نوسان آن در نیمه دوم امسال برای سال جاری نیز رکود در تعدادی از صنایع داخلی قابل تصور است.
 - شاخص سرمایه‌گذاری در بخش مسکن در سالهای ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ روند نزولی داشته است.
 - صادرات کل کشور در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ به میزان ۱/۷۱ واحد درصد کاهش وزنی و ۸/۲۴ درصد افزایش ارزشی برخوردار بوده است.^۱
 - گشایش اعتبار اسنادی ارزی در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ در حدود ۳۵ درصد کاهش داشته است^۲ که حاکی از شرایط نامطلوب در این حوزه است. با ملاحظه شرایط اقتصادی، انتظار تداوم در سال ۱۳۸۸ نیز وجود دارد.
 - صادرات صنعتی و معدنی در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ به میزان ۲۵ درصد رشد یافته و بالغ بر ۱۵/۲۹ میلیارد دلار بوده است که ۹۱ درصد از صادرات غیر نفتی (بدون میعانات گازی) را به خود اختصاص داده است.
- شاخص‌های فوق نشان می‌دهد منابع غیر نفتی دولت از جمله مالیات بر درآمدهای شرکتهای بخش خصوصی، مالیات اشخاص حقوقی دولتی، مالیات مشاغل، مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی در سال ۱۳۸۹ نمی‌تواند از افزایش قابل ملاحظه برخوردار باشد لذا در لایحه بودجه ۱۳۸۹ سیاست‌گذاری‌ها به گونه‌ای باید باشد که شرایط رکود اقتصادی (به ویژه بخش کشاورزی، بخش مسکن و بخش‌هایی از صنعت)، تورم بالا و فضای نامساعد کسب و کار را مد نظر قرار دهد و در شرایطی سیاست مالی را اتخاذ کند که سازگار و مکمل سیاست‌های پولی باشد. در

^۱ - سایت وزارت صنایع و معادن

^۲ - همان



صورتی که سیاست پولی انبساطی باشد اتخاذ سیاست مالی انبساطی و بالطبع بی انضباطی مالی، عدم تعادل های اقتصادی را عمیق تر می کند.

۲- دخل و خرج دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۹

با ملاحظه شرایط اقتصاد جهانی و ملی که در بخش قبلی بررسی شد می توان تحقق یا عدم تحقق دخل و خرج دولت در لایحه بودجه را تا حدودی پیش بینی کرد. بررسی الزامات لایحه بودجه ۱۳۸۹ از طریق بررسی شیوه تنظیم بودجه و اجزاء دو طرف عایدات و مخارج آن انجام می شود که در این بخش به آن پرداخته شده است.

در این بخش دخل و خرج دولت در سال آینده بررسی می شود که بر اساس آن می توان سیاستهایی که در لایحه اتخاذ کرده شده است را شناسایی کرد.

بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۳۸۹ بالغ بر ۳۶۸۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۸ در حدود ۳۱ درصد رشد یافته است. دو جزء بودجه کل کشور عبارتند از (۱) بودجه عمومی دولت و (۲) بودجه شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها. این دو رقم در سال جاری به ترتیب ۳۳ درصد و ۳۵ درصد رشد یافته اند. (جدول ۱)

جدول ۱- اجزاء منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۳۸۹

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۸ (درصد)
بودجه عمومی دولت	۱۱۹۸	۳۳
بودجه شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها	۲۶۹۲	۳۵
بودجه کل کشور (ارقام دوبار منظور شده از سرجمع کسر شده است)	۳۶۸۵	۳۱

^۱ - در بررسی عایدات و مخارج (دخل و خرج) دولت، تا حد امکان ارقام به هزار میلیارد ریال و ارقام رشد به صورت ضریبی از ۵ آورده شده اند. این امر بدون صدمه زدن به کلیت تحلیل در ساده سازی انتقال مطالب نقش به سزایی دارد. نکته بعدی آن است که در لایحه بودجه و قوانین بودجه آنچه را که دولت در مدت زمان یکسال کسب می کند با عبارت منابع آورده می شود که انتقال آن به خواننده آسان نیست. در این گزارش به جای عبارت کل منابع دولت، از عبارات کل عایدی دولت استفاده می شود. همچنین عبارت مخارج به جای مصارف آورده شده است.



۱-۲- عایدات دولت در بودجه عمومی

بودجه عمومی دولت از سه بخش درآمدها، واگذاری داراییهای سرمایه‌ای و واگذاری داراییهای مالی تشکیل شده که به ترتیب ۶۷۶ هزار میلیارد ریال، ۲۷۶ هزار میلیارد ریال و ۲۴۶ هزار میلیارد ریال است. بخش درآمدها شامل موارد زیر است: درآمدهای مالیاتی که از مردم و بنگاه‌ها اخذ می‌شود، درآمدهایی که حاصل از مالکیت دولت است، درآمد حاصل از ارائه خدمات دولتی و فروش کالاهای دولتی، درآمد حاصل از جرایم و خسارات، درآمدهای متفرقه.

درآمد حاصل از واگذاری داراییهای سرمایه‌ای درآمد حاصل از فروش ساختمانهای دولتی، نفت، اراضی دولتی، تاسیسات دولتی و از این قبیل ارقام است.

واگذاری داراییهای مالی درآمدی است که از بابت فروش اوراق مشارکت، فروش شرکتهای دولتی، دریافت وام خارجی، و از این قبیل ارقام مالی حاصل می‌شود.

به طریق دیگر کل بودجه عمومی را می‌توان به دو قسمت عایدات نفتی و عایدات غیر نفتی تقسیم کرد. تقریباً ۵۰ درصد بودجه عمومی عایدات نفتی است و ۵۰ درصد باقی مانده عایدات غیر نفتی است (جدول ۲) که در ادامه آورده شده است.

جدول ۲- ارقام و سهم منابع نفتی و غیرنفتی در بودجه عمومی

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	درصد تقریبی از کل بودجه عمومی
عایدات نفتی	۶۰۵	۵۰
عایدات غیر نفتی	۵۹۵	۵۰
جمع کل	۱۱۹۸*	۱۰۰

*توضیح: تفاوت در جمع به دلیل گرد کردن اعداد است.

۱-۱-۲- عایدات غیر نفتی

تقریباً از ۵۹۵ هزار میلیارد ریال عایدات غیر نفتی، بیش از ۵۰ درصد آن درآمدهای مالیاتی است (تقریباً ۳۱۵ هزار میلیارد ریال) و در حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال آن درآمدهای غیر مالیاتی است.



الف- درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی (غیرنفتی) از دو جزء مالیات‌های مستقیم و غیر مستقیم تشکیل می‌شود که به ترتیب ۶۰ درصد و ۴۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را شامل می‌شوند (جدول ۳) غالب اجزاء درآمدهای مالیاتی رشد فراوانی یافته‌اند که (۱) با توجه به رشد اقتصادی اندک جهانی و ایران در سال ۲۰۱۰ قابل تحقق نیستند و (۲) همزمان با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها سیاست افزایش مالیاتها سیاست سازگاری نیست.

جدول ۳- ارقام و سهم مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم (غیر نفتی)

عنوان	اعتبار تقریبی (هزار میلیارد ریال)	درصد تقریبی از کل مالیاتهای غیر نفتی
مالیاتهای مستقیم	۱۸۵	۶۰
مالیاتهای غیر مستقیم	۱۳۰	۴۰
جمع کل	۳۱۵	۱۰۰

مالیات مستقیم از سه جزء اصلی مالیات اشخاص حقوقی، مالیات بر درآمد و مالیات بر ثروت تشکیل شده است. بیش از ۶۰ درصد مالیات‌های مستقیم را مالیات اشخاص حقوقی تشکیل می‌دهد. مهم‌ترین رقم مالیات اشخاص حقوقی، رقم مالیات شرکت‌های غیر نفتی است که نسبت به بودجه ۱۳۸۸ بیش از ۶۰ درصد رشد یافته است. تقریباً ۳۰ درصد از مالیات‌های مستقیم، مالیات بر درآمد است که عمده‌ترین رقم آن، مالیات مشاغل است که بیش از ۳۰ درصد رشد یافته است. مالیات بر ثروت نیز در حدود ۱۰ درصد از مالیات‌های مستقیم را تشکیل می‌دهد که نسبت به سال ۱۳۸۸ بیش از ۳۰ درصد رشد یافته است (جدول ۴).



جدول ۴- اجزای مالیات مستقیم و سهم آنها

عنوان	اعتبار تقریبی (هزار میلیارد ریال)	سهم تقریبی از کل مالیاتهای مستقیم	رشد تقریبی نسبت به سال ۱۳۸۸
مالیات اشخاص حقوقی	۱۲۰	۶۰	۱۰
مالیات بر درآمد	۵۲	۳۰	۲۵
مالیات بر ثروت	۱۲	۱۰	۳۰
کل مالیات مستقیم	۱۸۵*	۱۰۰	۱۵

* تفاوت در جمع در گرد کردن اعداد است.

مالیات غیر مستقیم در حدود ۴۰ درصد از درآمدهای مالیاتی (غیر نفتی) را تشکیل می‌دهد. به اختصار مالیات غیر مستقیم از دو جزء مالیات بر واردات و مالیات بر کالا و خدمات تشکیل می‌شود که به ترتیب در حدود ۶۰ درصد و ۴۰ درصد از مالیات‌های غیر مستقیم را تشکیل می‌دهند که میزان رشد آنها در لایحه بودجه ۱۳۸۹ نسبت به بودجه ۱۳۸۸ به ترتیب در حدود ۱۰ درصد و ۴۰ درصد است (جدول ۵)

جدول ۵- اجزای مالیات غیر مستقیم و سهم آنها

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	سهم تقریبی از کل مالیاتهای مستقیم	رشد تقریبی نسبت به سال ۱۳۸۷
مالیات بر واردات	۷۵	۶۰	۱۰
مالیات بر کالاها و خدمات	۵۵	۴۰	۴۰
کل مالیاتهای غیر مستقیم	۱۳۰	۱۰۰	۲۰

توجه: سهم، مبلغ و رشد تا حد امکان ساده‌سازی شده‌اند.

مالیات بر واردات از جمله اقلامی است که به نوعی بخشی از سیاست‌گذاری تجاری را نشان می‌دهد. اجزاء مالیات بر واردات عبارتند از: حقوق ورودی سایر کالاها، حقوق ورودی خودرو و حقوق ورودی دستگاههای اجرایی. حقوق ورودی خودرو، در لایحه بودجه ۱۳۸۹، ۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به سال ۱۳۸۸، ۴ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است. این کاهش



ناشی از عدم تحقق حقوق ورودی خودرو در سال ۱۳۸۸ است. حقوق ورودی سایر کالاها از ۵۵ هزار میلیارد ریال در بودجه سال ۱۳۸۸ به ۶۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که می‌تواند به واسطه پیش‌بینی افزایش واردات، افزایش نرخ تعرفه، افزایش نرخ ارز و یا ترکیبی از این سه عنصر باشد. نکته مهم در تحلیل حقوق ورودی سایر کالاها آن است که بیش از ۸۰ درصد کالاهای وارداتی کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای است. در صورتی که دولت از سیاست افزایش نرخ تعرفه برای بخش کشاورزی استفاده کند موجه به نظر می‌رسد چرا که در شرایط رکودی به سر می‌برد و امکان استفاده از اعتبارات خرد بانکی را ندارد و نیز شرایط خشکسالی را تجربه می‌کند. میانگین نرخ تعرفه کل در چندین سال اخیر ۱۱-۱۰ درصد بوده است.

از ۵۵ هزار میلیارد ریال مالیات بر کالاها و خدمات، در حدود ۵۰ درصد آن یعنی ۲۸ هزار میلیارد ریال مربوط به مالیات بر ارزش افزوده است. مالیات بر ارزش افزوده نسبت به سال جاری در حدود ۶۰ درصد رشد یافته است که بعید است تحقق پیدا کند. همچنین رقم عمده دیگر در مالیات بر کالاها و خدمات، مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی است که در حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال است. مجموع سایر اقلام مالیات بر کالاها و خدمات (یعنی عوارض خروج مسافر از مرزهای کشور، مالیات بر فروش سیگار، مالیات بر نقل و انتقال اتومبیل، مالیات شماره‌گذاری خودرو و دو درصد مالیات سایر کالاها) در حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال است.

ب- درآمدهای غیر مالیاتی

همانطور که بیان شد از ۵۹۵ هزار میلیارد ریال عایدات غیر نفتی حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد غیر مالیاتی است و حدود ۳۱۵ هزار میلیارد ریال آن درآمد مالیاتی. درآمدهای غیر مالیاتی در دو گروه درآمدهای حاصل از واگذاری داراییهای سرمایه‌ای و مالی قابل تقسیم است. اقلام عمده درآمدهای غیر مالیاتی، درآمد حاصل از واگذاری شرکتهای دولتی (به میزان ۷۵ هزار میلیارد ریال)، درآمد هدفمندسازی یارانه‌ها (۸۰ هزار میلیارد) و درآمد حاصل از مالکیت دولت (به میزان ۴۰ هزار میلیارد ریال) است (جدول ۶)

**جدول ۶- اقلام عمده درآمدهای غیر مالیاتی به عنوان جزئی از درآمدهای غیر نفتی در لایحه بودجه ۱۳۸۹**

عنوان	مبلغ (هزار میلیارد ریال)
درآمد حاصل از واگذاری شرکتهای دولتی	۷۵
درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانهها	۸۰
درآمد حاصل از مالکیت دولت	۴۱
تسهیلات خارجی	۳
فروش اموال منقول و غیر منقول	۱۰.۵
منابع حاصل از واگذاری معادن و طرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای	۱۷.۵
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۱۷
درآمد جرائم و خسارات	۵.۵
سایر (شامل درآمد متفرقه، دریافت اصل وام و برگشتی از سالهای قبل)	۳۰.۵
جمع کل	۲۸۰

نکته مهم در اقلام یاد شده، درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانههاست که ۸۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. از آنجا که طبق قانون هدفمند کردن یارانهها، ۲۰ درصد از درآمد هدفمند کردن یارانهها در منابع بودجه عمومی آورده شده است، در واقع رقم کل هدفمند کردن یارانهها ۴۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است.

به نظر می‌رسد که تامین ۴۰۰ هزار میلیارد ریال هدفمند کردن یارانهها، از فروش نفت و گاز و برق داخل افزایش سرسام آوری در قیمت حامل‌های انرژی (مشتقات نفت و گاز و برق) ایجاد خواهد کرد که بر قیمت حمل و نقل و بخش‌های صنعت و معدن بیشترین اثر را خواهد داشت.

۲-۱-۲- عایدات نفتی

در لایحه بودجه ۱۳۸۹ در ردیف ۳۱۰۷۰۰ رقمی معادل ۱۳۴/۷ هزار میلیارد ریال در ردیف منابع حاصل از صندوق توسعه ملی آورده شده است. مطابق با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (بند ۲۲) قرار بوده است که ۲۰ درصد از عایدات صادرات نفت و گاز و فرآوردهای نفتی به صندوق توسعه ملی



واریز شود در این صورت کل عایدات مذکور با حساب سرانگشتی برابر است با ۶۷۳ هزار میلیارد ریال (۱۳۴/۷×۵ هزار میلیارد ریال) که با دلار تقریبی ۱۰۰۰ تومان معادل ۶۷ میلیارد دلار می‌شود که قسمتی از این ۶۷ میلیارد دلار مربوط به گاز و فرآورده‌های نفتی است.

ارقام نفتی در لایحه به صورت تقریبی^۱ ۶۰۵ هزار میلیارد ریال است. با ملاحظه ۶۷۳ هزار میلیارد ریال که در بالا آمد می‌توان بیان کرد که در حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال برای درآمد گاز و فرآورده‌های نفتی در لایحه بودجه دیده شده است که با دلار تقریبی ۱۰۰۰ تومان معادل ۷ میلیارد دلار می‌شود. شایان توجه است که عایدات حاصل از ارزش نفت خام نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۸ به میزان ۷۳ درصد، و سود سهام و مالیات شرکت ملی نفت به میزان ۱۶۰ درصد رشد یافته‌اند. بنا به گفته کارگزاران دولت، هر بشکه نفت خام در لایحه بودجه ۶۵ دلار و هر دلار معادل ۸۹۵۰ ریال در نظر گرفته شده است. در نظر گرفتن ۶۵ دلار برای هر بشکه نفت خام برآورد با خوش‌بینی بسیار است و لحاظ کردن منابع صندوق توسعه ملی در بودجه عمومی، اهداف سیاست‌های برنامه پنجم را نقض می‌کند. با توجه به بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، منابع صندوق توسعه ملی باید در اختیار بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی قرار گیرد تا صرف تولید و سرمایه‌گذاری شود.

۱-

- در ردیف ۲۱۰۱۰۱- منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام به میزان ۲۶۵۳۷۷ میلیارد ریال درج شده است
- در ردیف ۱۳۰۱۰۲- سود سهام شرکت ملی نفت، ۱۰۴۹۴۹ میلیارد ریال برآورد شده است.
- در ردیف ۱۱۰۱۰۶- مالیات عملکرد علی‌الحساب شرکت نفت، ۶۵۵۹۱ میلیارد ریال برآورد شده است.
- در ردیف ۱۱۰۱۰۳- مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی، ۴۲۲۰۰ میلیارد ریال درج شده است که به صورت تقریبی در این گزارش ۱۰ هزار میلیارد ریال آن مربوط به شرکت ملی نفت برآورد شده است.
- در ردیف ۱۳۰۱۰۴- مازاد سود شرکت ملی نفت بالغ بر ۲۴۳۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.
- در ردیف ۳۱۰۷۰۰- منابع صندوق توسعه ملی بالغ بر ۱۳۴۶۶۷ میلیارد ریال درج شده است.

**۲-۲- مخارج دولت در بودجه عمومی**

مخارج کل لایحه بودجه ۱۳۸۹، بالغ بر ۳۶۸۵ هزار میلیارد ریال است که ۱۱۹۸ هزار میلیارد ریال آن مخارج عمومی دولت و ۲۶۹۲ هزار میلیارد ریال آن مخارج شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکهاست^۱.

مخارج عمومی دولت (۱۱۹۸ هزار میلیارد ریال) از سه جزء هزینهها (۷۲۹ هزار میلیارد ریال) تملک داراییهای سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی ۳۸۳ هزار میلیارد ریال) و تملک داراییهای مالی (شامل بازپرداخت بدهی‌های دولت به میزان ۸۶ هزار میلیارد ریال) تشکیل می‌شود (جدول ۷).

جدول ۷- اجزاء مخارج عمومی دولت

عنوان	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	درصد تقریبی رشد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۸
هزینه‌ها	۷۲۹	۲۵
تملك داراییهای سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)	۳۸۳	۶۵
تملك داراییهای مالی	۸۶	۳۰
جمع	۱۱۹۸	۳۵

هزینه‌ها در واقع هزینه‌های دولت برای انجام امور جاری توسط دستگاهها و وزارتخانه‌های دولتی است. جزء هزینه‌ها (با اعتبار ۷۲۹ هزار میلیارد ریال) از ۷ قلم تشکیل می‌شود (جدول ۸). اعتبارات رفاه اجتماعی با اعتبار ۲۰۷ هزار میلیارد در مقایسه با سال ۱۳۸۸، ۲۵ درصد رشد یافته است از مجموع اعتبار ۱۴۹ هزار میلیارد ریالی یارانه‌ها ۴۰ هزار میلیارد ریال مربوط به هدفمند سازی یارانه‌ها است و ۳۲ هزار میلیارد ریال آن نیز مربوط به یارانه برق است با منظور کردن این ارقام یارانه‌ها نسبت به سال قبل کمتر از ۲۰ درصد رشد داشته است (جدول ۸)

^۱ - جمع دو رقم مخارج عمومی دولت و مخارج شرکتهای دولتی از رقم سرجمع مخارج کل بیشتر می‌شود که به عنوان ارقام دو بار منظور شده لحاظ می‌شود

جدول ۸- اجزای اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۹

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	درصد رشد تقریبی نسبت به سال ۱۳۸۸
جبران خدمات کارکنان	۲۲۸	۰
استفاده از کالاها و خدمات	۸۱	۳۵
هزینه‌های اموال و دارایی	۱	۱۰
یارانه‌ها	۱۴۹	۲۰ (بدون رقم هدفمندسازی یارانه‌ها و یارانه برق)
کمک‌های بلاعوض	۳۸.۵	۴۵
رفاه اجتماعی	۲۰۷.۵	۲۵
سایر هزینه‌ها	۲۴	۵
جمع	۷۲۹	۳۰

دومین جزء مخارج بودجه عمومی، اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای (طرحهای عمرانی) است که نسبت به مصوب سال ۱۳۸۸، ۶۴ درصد رشد یافته است. افزایش اعتبارات طرحهای عمرانی جهت ایجاد تحرک در اقتصاد از نکات مثبت لایحه بودجه ۱۳۸۹ است اما باید به این نکته توجه داشت که اولاً با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش اعتبارات عمرانی به شوک تورمی دامن می‌زند و ثانیاً افزایش رقم طرح‌های عمرانی، تقاضا برای مواد کالاهای مرتبط ساختمانی را افزایش و احیاناً موجب تشدید تورم می‌شود و لازم است توان و ظرفیت جذب اقتصاد ایران نیز مورد توجه قرار گیرد.

سومین جزء مخارج عمومی دولت، تملک داراییهای مالی است که واگذاری سهام و بازپرداخت بدهی‌های دولت (بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و ...) را شامل می‌شود. در لایحه بودجه اعتبار این بخش حدود ۶۷ هزار میلیارد ریال لحاظ شده است که از این میزان، ۵۵ درصد آن با اعتبار ۴۸ هزار میلیارد ریال واگذاری سهام است و در حدود کمتر از ۲۰ درصد واگذاری طرح‌های تملک داراییهای سرمایه‌ای است. (جدول ۹) واگذاری سهام در مقایسه با سال ۱۳۸۸، به میزان ۴۰ درصد کاهش یافته است. عدم واگذاری سهام مطابق با انتظار در سال جاری می‌تواند عامل این کاهش باشد.

جدول ۹- اعتبار تملک دارایی‌های مالی

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	سهم تقریبی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	درصد رشد نسبت به سال ۱۳۸۸
واگذاری سهام (ردیف ۱۰۱۰۰۰)	۴۸	۵۵	-۴۰
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (واگذاری طرح‌های عمرانی)	۱۵	۱۵	-
سایر	۲۳	۳۰	-
جمع کل اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۸۶	۱۰۰	-۱۵

این نکته نیز قابل یادآوری است که اگر بسترهای لازم فراهم شده باشد واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز می‌تواند در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به حضور بیشتر بخش خصوصی کمک کند ولی مشکل اینجا است که زمینه این واگذاری‌ها فراهم نیست و بنا به ادعای کارشناسان در سال جاری نیز این مهم محقق نشده است.

۳- تحلیل آثار لایحه بودجه بر اقتصاد کلان و بخش صنعت و معدن

همانطور که قبلاً هم ذکر شد بخش صنعت و معدن علاوه بر سیاست‌های بخشی از آثار کلان لایحه بودجه نیز تاثیر می‌پذیرد از این رو در این بخش ابتدا آثار کلان لایحه بودجه شرح داده شده است و پس از آن آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن ارایه شده است.

سعی می‌شود در کلی‌ترین سطح با پیگیری آثار کلان سیاست‌های اتخاذ شده در لایحه بودجه، تحلیل شود. در بررسی آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن ابتدا موارد مرتبط با ماده واحده در حوزه صنعت و معدن ارائه می‌شود سپس تغییر در هزینه‌های تمام شده بخش صنعت و معدن به دلیل سیاست‌های لایحه بودجه و اثر آنها بر سطح تورم تحلیل می‌شود.

۱-۳- تحلیل آثار اقتصاد کلان لایحه بودجه

در شکل ساده آثار سیاست‌های عمده دولت در بعد اقتصاد کلان (دوطرف عرضه و تقاضا) مورد توجه قرار گرفته و در راستای بررسی بهتر، آثار لایحه بودجه بر دو بخش خانوارها و بنگاهها جداگانه در نگاه کلی به تصویر کشیده شده است.

۱- افزایش سریع هزینه دولت در چند سال اخیر به دلیل افزایش یارانه‌های مشتقات نفتی (بنزین، گازوئیل، نفت سفید و ...)، امکان پی‌گیری اهداف اصلی دولت (آموزش، رفاهی، بهداشتی، تحقیقاتی و ...) از طریق بودجه دائماً محدودتر شده است. بطوریکه این موضوع در چند سال اخیر منجر به کسری بودجه فراوان شده است و این کسری عامل اصلی برای هدفمند کردن یارانه‌هاست (که در واقعیت گران کردن نفت، گاز و برق است). سایر اهداف یارانه‌ها (همچون توزیع عادلانه) در مراحل بعدی هستند.

۲- در علم اقتصاد، اثر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، شوک طرف عرضه است. به دلیل افزایش قیمت عواملی که در تولید به کار می‌روند در نهایت کالاهای تولیدی گران می‌شوند و در مجموع سطح تورم (سطح عمومی قیمت‌ها) افزایش می‌یابد. با افزایش قیمت عوامل تولید، هزینه تولید کالاها افزایش می‌یابد و در مجموع سطح تولید کل اقتصاد نیز کاهش می‌یابد. پس در نهایت در اثر هدفمند کردن یارانه‌ها (بدون ملاحظه سایر سیاست‌های لایحه بودجه) حتماً سطح تولید ملی کاهش و تورم افزایش خواهد یافت. کاهش سطح تولید ملی به معنی افزایش سطح بیکاری و کاهش رشد اقتصادی است.

۳- برای مقابله با رکود حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها دولت باید سیاست‌هایی را اتخاذ کند که موجب رونق در اقتصاد شود تا مجموع رونق ایجاد شده از این سیاست با رکود ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها در صورت امکان جبران شود یا اینکه از عمق رکود اقتصاد بکاهد. افزایش مخارج واقعی دولت در لایحه بر این اساس تفسیر می‌شود. رشد بیش از ۷۰ درصدی اعتبار طرح‌های عمرانی نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۸ بر این امر مبتنی است. در واقع دلیل افزایش رقم طرح‌های عمرانی به ۳۸۲ هزار میلیارد ریال در گام اول از این امر ناشی می‌شود. هر چند که تعهدات دولت به پیمانکاران و تعدیل قیمت پیمان به صورت نسبی از تورم سال ۱۳۸۸ نیز می‌تواند اثرگذار باشد. اثر مثبت افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی کاهش رکود سال ۱۳۸۹ است اما اثر منفی آن در افزایش



سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) است. با اعمال این سیاست، تورم باز هم افزایش پیدا می‌کند. مجموع تورم ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها (افزایش قیمت نفت و گازوئیل و...، گاز و برق) و تورم ناشی از افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی قدرت حقیقی خرید نیروی کار (نیروی کار بخش خصوصی و دولتی) را کاهش می‌دهد.

۴- دولت برای مقابله با کاهش توان خرید مردم می‌تواند از یکی از طرق افزایش دستمزدها، کاهش مالیات از درآمد مردم (و بالطبع بنگاهها) یا از طریق ساز و کار باز توزیع اقدام کند در حالیکه در لایحه بودجه در مورد دستمزدها و مالیات‌ها سیاست‌های عکس آن اتخاذ شده است.

الف- در لایحه بودجه مالیات بر حقوق کارکنان بخش عمومی، بخش خصوصی، مالیات مشاغل، مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی و غیر دولتی افزایش یافته است. (جداول ۴ و ۵) در واقع از سیاست کاهش مالیات نه تنها استفاده نشده است بلکه مالیات‌ها افزایش هم یافته‌اند که بر قدرت مردم اثر منفی دارد. همچنین دستمزدها نیز افزایش محسوسی ندارند.

ب- دولت از طریق ساز و کار باز توزیع مجدد به دنبال جبران بخشی از تورم ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها است.

• مطابق ماده (۷) قانون هدفمند سازی یارانه‌ها، دولت ۵۰ درصد از درآمد حاصل از افزایش قیمت نفت، گازوئیل، بنزین، نفت کوره، گاز مایع، گاز طبیعی و برق را دوباره به مردم باز می‌گرداند. ۵۰ درصد مذکور از دو طریق (الف) یارانه نقدی و غیر نقدی و (ب) اجراء نظام جامع تامین اجتماعی هزینه می‌شود. مشخص نیست که چه مقدار از ۵۰ درصد از طریق (الف) و چه مقدار از طریق (ب) هزینه می‌شود. به هر حال ۵۰ درصدی که از دو طریق (الف) و (ب) هزینه می‌شود بر قدرت خرید مردم اثر مثبت دارد.

• مطابق با ماده (۱۱) قانون مذکور، ۲۰ درصد از درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها در اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی هزینه می‌شود.

• مطابق با ماده (۸) قانون هدفمند سازی یارانه‌ها، ۳۰ درصد از کل درآمد حاصل از افزایش قیمت نفت (مشتقات آن) و گاز و برق در داخل کشور در موارد زیر هزینه می‌شود: الف- بهینه سازی مصرف انرژی، ب- اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی، ج- جبران زیان شرکتهای ارایه



دهنده خدمات آب و فاضلاب، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی، شهرداریها و دهیاری‌ها، د- گسترش حمل و نقل عمومی، ه- حمایت از تولید کنندگان بخش کشاورزی و صنعتی، و- حمایت از نان صنعتی، ز- حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی، ح- توسعه خدمات الکترونیکی.

• در اثر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، هزینه تمام شده صنعت بین ۱۵ تا ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت^۱ و ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاثیر اندکی در کاهش هزینه‌های تمام شده دارد که اگر خالص افزایش در هزینه‌های تمام شده بخش صنعت به رقم تورم بدون هدفمند کردن یارانه‌ها (یعنی در حدود ۱۰ درصد) اضافه شود^۲ تورم بین ۲۰ تا ۳۰ درصد خواهد بود که به سناریوهای تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (از ۱۰۰ هزار میلیارد ریال تا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال) بستگی خواهد داشت.

۵- دولت پیش‌بینی کرده است که درآمدهای مالیاتی و درآمدهای غیر نفتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۸ افزایش یابد (جدول ۴ و ۵). در واقع دولت مالیات بر شرکتها و مالیات حقوق و دستمزد مردم را افزایش داده است که از این منظر قدرت رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و قدرت خرید خانوارها کاهش می‌یابد. (در ۵- ۱- مالیات بر دستمزد بحث شده است و در ۵- ۲- مالیات بر شرکتها آمده است).

۵-۱- مالیات حقوق کارکنان بخش عمومی، بخش خصوصی و مالیات بر مشاغل افزایش یافته است (جدول ۴ و ۵). رشد نامتعارف این اقلام مالیاتی در شرایطی که رشد اقتصاد ایران در حدود ۳ درصد در سال ۱۳۸۹ پیش‌بینی می‌شود و در بعضی از بخش‌های آن (مانند کشاورزی، مسکن، زیر بخش‌های مبلمان، چرم و...) رکود حاکم است اولاً که غیر قابل حصول و غیر واقعی است، ثانیاً در شرایطی که قدرت خرید آنها به خاطر افزایش قیمت اقلام قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش می‌یابد ناصحیح است. از طرف دیگر دستمزد کارکنان دولت در لایحه بودجه تغییر محسوسی داده نشده است و با توجه به شرایط اقتصادی دستمزد کارکنان بخش خصوصی هم در مجموع چندان تغییر

^۱- گزارش شماره ۱۹ لایحه بودجه ۱۳۸۹، مرکز پژوهش‌های مجلس، در چهار سناریوی ۱۰۰ هزار، ۱۵۰ هزار، ۲۰۰ هزار و ۴۰۰ هزار میلیارد ریال برای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، افزایش هزینه تمام شده بخش صنعت را بین ۱۳ تا ۴۵ درصد برآورد کرده است. در اینجا فرض شده است که هدفمند کردن یارانه‌ها بین ۱۰ هزار تا ۲۰ هزار میلیارد ریال تصویب شود و سناریوی ۴۰۰ هزار میلیارد ریال که هزینه تمام شده صنعت را در حدود ۴۵ درصد افزایش می‌دهد به تصویب نرسد.

^۲- فرض افزایش هزینه تمام شده صنعت به صورت یک به یک به رقم تورم تا حدودی فرضی غیر واقعی است. هر چند که مسئله انتظارات تورمی نیز وجود دارد.



نخواهد کرد. با مورد توجه قرار دادن همزمان (۱) «عدم تغییر محسوس دستمزد کارکنان» (۲) «افزایش مالیات بر درآمد کارکنان» (۳) «پرداخت قسمتی از درآمد کارکنان به خاطر افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و...» (۴) «افزایش قیمت کالاهایی که کارکنان می‌خرند» (به دلیل افزایش هزینه حمل و نقل و هزینه تمام شده)، در نتیجه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان پیش‌بینی کرد که این موارد نمی‌تواند با پرداخت یارانه نقدی به مردم جبران شود. عدم جبران توان خرید دهکهای کم درآمد و دهکهای با درآمد متوسط به معنی کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری انسانی (هم چون آموزش و بهداشت) است. ساز و کار اطلاع‌رسانی رسانه ملی و انتظارات انباشتی ناشی از آن و ناسازگاری آن با نتایج واقعی یاد شده، تجدید نظر در نحوه اطلاع‌رسانی به مردم و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه با دقت و احتیاط بیشتر را ضروری‌تر ساخته است، ضمن اینکه مرور تجربه ایران در گذشته و تجربه سایر کشورها در سیاست شوک درمانی می‌تواند مجریان و ناظران قانونی را به اجرای تدریجی آن ترغیب کند.

۵-۲- در لایحه بودجه نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۸ مالیات شرکت‌های دولتی، سود سهام شرکت‌های دولتی، و هم‌چنین مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی غیر دولتی رشد یافته است. در مجموع یا شرکت‌ها و بنگاه‌ها برای داخل تولید می‌کنند یا برای خارج (صادرات). رشد نامطمئن اقتصاد جهانی و در حدود ۴ درصد در سال ۲۰۱۰ از یک سو و پیش‌بینی رشد اقتصاد ایران در حدود ۳ درصد نشان می‌دهد که مالیات و سود سهام یاد شده از شرکت‌ها قابل تحقق نیست. از طرف دیگر هدفمند کردن یارانه‌ها نیز هزینه تولید شرکت‌ها را با نسبت‌های متفاوت افزایش خواهد داد. تولید یک بنگاه می‌تواند عامل تولید بنگاه دیگر باشد و به صنایع دیگر انتقال می‌یابد. در واقع پیوندهای پسین و پیشین صنایع این امر را محقق می‌سازد (مراجعه به جدول داده- ستانده و مشاهده ضرایب پیوند میان صنایع و با شروع تحلیل از صنعت حمل و نقل و یا تحلیل از طریق مدل‌های تعادل عمومی، تحلیل را دقیق‌تر می‌کند). با ملاحظه همزمان «افزایش مالیات بر شرکت‌ها» «افزایش هزینه تولید بنگاه‌ها به خاطر هدفمند شدن یارانه‌ها»، «پرداخت هزینه‌های جاری (از جمله دستمزد) توسط برخی از شرکت‌ها از طریق وام بانکی»، «وجود رکود در برخی بخش‌ها مانند کشاورزی، مسکن و...» اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌ها را ایجاب می‌کند.

(۱) رشد ارزش افزوده متوسط بنگاهها به میزان رشد اقتصاد ایران در سال بعد، یعنی حدود ۳ درصد،
(۲) افزایش مالیات بر درآمد افراد و بنگاهها در لایحه بودجه،

تحقق صددرصدی درآمدهای حاصل از هدفمندکردن یارانه‌ها هم محل تردید است. در واقع با توجه به شرایط اقتصادی حاکم بر ایران و جهان برخورد با احتیاط با پرداخت بین ۱۰۰ هزار تا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از طرف مردم و بنگاهها در سال آینده عقلانی‌تر به نظر می‌رسد.

۷- افزایش چند برابری قیمت «بنزین، نفت سفید و...» اثر تورمی و انتظارات تورمی دارد. در چهار سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ متوسط رشد پایه پولی بیش از ۳۵ درصد بوده است و بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان نقدینگی وجود دارد. در صورتی که در اثر انتظارات تورمی و در راستای جبران کاهش ارزش پول، این میزان نقدینگی به بازارهای خاص هجوم ببرد، عدم تعادل‌هایی در اقتصاد بروز می‌کند که به تمام بخش‌های اقتصاد تسری می‌یابد.

۸- افزایش شدید اعتبار طرح‌های عمرانی (جدول ۸) نیز عدم تعادل یاد شده را تقویت می‌کند و فشارهای تورمی تقویت می‌شود.

۹- بخش خدمات (غالباً در بخش دولتی)، بخش اصلی اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی است. امکان استخراج اطلاعات از لایحه بودجه به گونه‌ای که اطلاعات لازم برای تحلیل بازار کار را فراهم کند وجود ندارد و سیاست‌های مرتبط با بازار کار را نمی‌توان به درستی تحلیل کرد اما از جمله نتایج رشد (یارکود) اقتصادی، مساله اشتغال است. البته رشد هزینه‌های جاری دولت در مدت زمان ۴ سال به میزان دو برابر، علی‌رغم اینکه ناشی از سیاست‌های انبساطی دوران رونق نفتی است و تامین اعتبارات آن از عوامل کسری بودجه است، اما در جذب نیروی کار ایفای نقش کرده است.

۱۰- سیاست ارزی دولت از طریق بانک مرکزی طراحی و مدیریت می‌شود اما رقم تبدیل نرخ ارز (دلار به ریال) از جمله مواردی از سیاست‌های ارزی است که خود را در لایحه بودجه نشان می‌دهد. نرخ ارز دائماً به اندازه تفاوت تورم داخل و طرفهای تجاری ایران، بیش‌تر ارزش‌گذاری می‌شود که قدرت رقابت‌پذیری صنایع را آسیب‌پذیر می‌کند. در صورتی که به دلیل انتظارات تورمی و برای حفظ



قدرت خرید، مردم به طرف نگهداری ارز حرکت کنند و یا اینکه نرخ ارز برای جبران کسری بودجه افزایش یابد، از یک طرف باعث تقویت صادرات می‌شود و از طرف دیگر باعث افزایش قیمت کالاهای وارداتی. افزایش قیمت کالاهای وارداتی در شرایطی که در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به طور متوسط بیش از ۶۰ میلیارد دلار واردات وجود داشته است منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) می‌شود. علاوه بر این بانک مرکزی وظیفه طراحی مجموعه سیاستی سازگار در حوزه ارزی دارد شایسته است که با ملاحظه هم زمان هر دو اثر منفی (بر تورم) و مثبت (بر توان رقابت‌پذیری) در باره نرخ ارز تصمیم‌گیری شود.

۱۱- از آنجا که مساله صندوق توسعه ملی، سازوکار حضور بخش خصوصی در اقتصاد برای توسعه ملی با استفاده از منابع بین نسلی را در بر می‌گیرد و آثار بلندمدت دارد در پایان این بخش این امر مورد توجه قرار گرفته است. از جمله ارقامی از نفت که در لایحه بودجه ۱۳۸۹ به طرح‌های عمرانی اختصاص می‌یابد رقم صندوق توسعه ملی است. سند چشم‌انداز هر کشور در واقع سیاست‌های بلندمدت رشد و توسعه است که از طریق چندین برنامه توسعه امکان تحقق می‌یابد و در بالاترین سطح به تصویب می‌رسد. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (پیشرفت و عدالت) در چارچوب سند چشم‌انداز تهیه شده است و در آن تغییر نگرش به نفت به عنوان سرمایه بین نسلی دیده شده است. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه عمومی با فلسفه وجودی آن در سیاست‌های کلی برنامه پنجم هم‌خوان نیست. دولت از طرح‌های عمرانی به طرح‌های زاینده اقتصادی تعبیر می‌کند تا بتواند از منابع صندوق توسعه ملی استفاده کند در حالی که مساله اصلی ساز و کار اجرایی شدن صندوق توسعه ملی است که از کانال بخش غیر دولتی است و نه دولتی.

۳-۲- آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن

در صفحات پیشین آثار کلان اقتصادی لایحه بودجه به اجمال بررسی شد. بیان شد که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و سایر سیاست‌های عمده لایحه بودجه ۱۳۸۹، بر قدرت خرید مردم و بر توان رقابتی بنگاهها اثر دارد که بالطبع بر بنگاه‌های حوزه صنعت و معدن نیز اثر خواهد داشت. در این قسمت آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن ارائه شده است که از آثار کلان ارائه شده در قسمت پیشین نیز تاثیر می‌پذیرد. ابتدا بندهایی از لایحه بودجه که با صنعت و معدن مرتبط هستند ارائه شده است سپس اعتبارات عمرانی فصل صنعت و معدن آورده شده است و پس از آن آثار لایحه بودجه بر



بخش صنعت و معدن تحلیل شده است. برای تحلیل، مجموعه سیاستهایی که بر بخش صنعت و معدن چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیر مستقیم اثر دارند مدنظر قرار گرفته است (جدول ۱۲) و پس از آن افزایش هزینه‌های تمام شده صنعت در اثر هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین افزایش سطح عمومی قیمت‌ها تحلیل شده است.

الف- بررسی شکلی لایحه بودجه و اعتبارات عمرانی صنعت و معدن

۱- در بند ۳ لایحه بودجه ۱۳۸۹ اجازه انتشار اوراق ارزی به شرکتهای بخش صنعت و معدن اعطا شده است: بند ۳- جزء د: «به شرکتهای بخش صنعت و معدن اجازه داده می‌شود که در راستای تامین منابع ارزی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی و اقتصادی، زیست محیطی و پدافند غیر عامل و پس از تایید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به انتشار تا مبلغ دو میلیارد یورو اوراق مشارکت ارزی در بازارهای مالی بین‌المللی اقدام نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکتهای مذکور می‌باشد».

البته علاوه بر شرکتهای بخش صنعت و معدن به شرکت ملی نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش نیز چنین اجازه‌ای داده شده است. در تحقق این موضوع باید به چند نکته توجه کرد. نکته اول امکانپذیری ارایه اوراق ارزی در بازارهای جهانی است که در بهترین شرایط در سال ۱۳۸۲ حداکثر ۱/۲ میلیارد دلار اوراق ارزی انتشار یافته است. نکته دوم تضمین اوراق ارزی است، شرکتهای صنعت و معدن نمی‌توانند به عنوان ضامن در بازارهای بین‌المللی عمل کنند و بانک مرکزی باید تضمین نماید. نکته سوم این است که اوراق قرضه به دلیل قطعی بودن سود، ربوی محسوب می‌شوند.

۲- در بند (۹) جزء (ج) لایحه بودجه مقرر شده است که ۳ درصد از درآمدهای عملیاتی شرکتهای دولتی در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی قرار گیرد تا صرف توسعه امور فرهنگی، ورزشی، اجتماعی و حمایتی شود.

تخصیص ۳ درصد اعتبار از درآمد عملیاتی شرکتهای دولتی به معنی آن است که شرکت قبل از اینکه محاسبه سود و زیان کند و یا هزینه‌های جاری شرکت را پرداخت کند، باید ۳ درصد از آن را پرداخت کند. از جمله مواردی که در مورد شرکتهای دولتی بخش صنعت و معدن وجود دارد این است که ممکن است شرکت ترازنامه سالیانه خود را سر به سر بسته باشد. در این صورت پرداخت ۳ درصد از



درآمد عملیاتی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی باعث می‌شود که این شرکت زیان‌ده گردد. به عنوان مثال دو شرکت دولتی بزرگ بخش صنعت و معدن، شرکت‌های «سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی» و «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران» هستند که در لایحه بودجه ۱۳۸۹ ترازنامه آنها به صورت سربه سر تنظیم شده است. این دو شرکت جزء ۱۵-۱۰ شرکت بزرگ دولتی هستند که درآمد عملیاتی هر کدام از آنها در حدود ۷ هزار میلیارد ریال است.

۳- بند ۱۳ لایحه بودجه ۱۳۸۹ مربوط به صندوق توسعه ملی است. مطابق با بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، منابع صندوق توسعه ملی همانطور که از نامش پیداست برای توسعه ملی است که با ملاحظه استراتژی ایفای نقش حاکمیتی دولت که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز دیده شده است و تداوم آن دیدگاه در سیاست‌های کلی برنامه پنجم، منابع صندوق توسعه ملی از طریق بخش خصوصی و تعاونی وارد فرآیند رشد اقتصادی و تولید ملی خواهد شد. سیاست لایحه بودجه، در استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای امور جاری و عمرانی دولت با روح حاکم بر صندوق توسعه ملی و اهداف مترتب بر آن ناسازگار است.

در بخش عایدات دولت در بودجه، دولت از شرکتهای دولتی سود ده بخش صنعت و معدن، مالیات و سود سهام دریافت می‌کند و به شرکت‌های زیان‌ده کمک زیان پرداخت می‌کند.

از سوی دیگر شرکتهای صنعت و معدن از طریق منابع داخلی خود و همچنین منابع بخش عمومی، طرحهای عمرانی خود را تعریف و اجرا می‌کنند. اعتبارات طرح‌های عمرانی در چهار بخش امور عمومی، اجتماعی، دفاعی و اقتصادی طبقه‌بندی می‌شوند. یکی از فصل‌های امور اقتصادی، فصل صنعت و معدن است. اعتبارات طرح‌های عمرانی فصل صنعت و معدن در دو بخش ملی و استانی ارایه شده‌اند.

در لایحه بودجه ۱۳۸۹ امور اقتصادی اعتباری بالغ بر ۱۸۸ هزار میلیارد ریال (معادل تقریباً ۵۰ درصد کل اعتبارات طرح‌های عمرانی) را به خود اختصاص داده است که در این بین برای فصل صنعت و معدن ۷ هزار میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده است. (جدول ۱۰)

جدول ۱۰- اعتبارات طرح‌های عمرانی فصل امور اقتصادی در لایحه بودجه

عنوان	مبلغ (میلیارد ریال)
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۱۴۳۷۸
فصل منابع آب	۵۲۰۲۵
فصل صنعت و معدن	۷۱۲۵
فصل محیط زیست	۱۱۹۴
فصل بازرگانی و تعاون	۱۳۰۷
فصل انرژی	۱۴۶۵۰
فصل حمل و نقل	۶۳۱۶۵
فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۴۹۶
فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری	۳۴۱۷۴
جمع	۱۸۸۵۱۵

توضیح: تفاوت جمع در گرد کردن اعداد است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹، ذیل فصل صنعت و معدن ۷ برنامه ملی آورده شده است که این ۷ برنامه اعتبار استانی نیز دارند. هم چنین دو برنامه ارتقای تولیدات صنعتی و معدنی در سال ۱۳۸۹ ردیف استانی ندارند که در سال ۱۳۸۸ اعتبار استانی داشتند. (جدول ۱۱).

**جدول ۱۱- طرح‌های عمرانی فصل صنعت و معدن بر حسب برنامه در لایحه بودجه (میلیارد ریال)**

استانی	ملی	عنوان برنامه
۳۲۱۹	۹۰۴	زیرساخت‌های صنعتی و معدنی
۲۰۱	۱۳۱۲	ایجاد و توسعه صنایع
۸	۲۸۹	زمین شناسی
۸۳	۸۴	اکتشاف و راه‌اندازی معادن
۰	۸۰۷	ارتقای تولیدات صنعتی
۰	۱۰۲	ارتقای تولیدات معدنی
۶	۱۹	مقاوم سازی ساختمانها
۸۹	۰	تجهیزات و ساختمانها
۳۶۰۶	۳۵۱۷	جمع
۷۱۲۵		جمع کل

توضیح: تفاوت جمع در گرد کردن اعداد است.

تحلیل دقیق شرکت‌های دولتی حوزه صنعت و معدن از حوصله این گزارش خارج است اما ارتباط شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی از طریق اعتبارات عمرانی، کمک زیان و ... که به عنوان دریافتی از دولت هستند و آنچه را که به دولت پرداخت می‌کنند یعنی مالیات و سود سهام قابل بررسی است. هم چنین شرکت‌های خصوصی حوزه صنعت و معدن مالیات به دولت پرداخت می‌کنند که در ذیل درآمدهای مالیاتی قرار می‌گیرد که در بخش مالیاتها بحث شد. البته از شرکت‌های دولتی بخش صنعت و معدن علاوه بر مالیات و سود سهام، ۳ درصد درآمد عملیاتی آنها نیز در اختیار معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی قرار می‌گیرد که در صفحات قبل توضیح داده شد.

در مورد مالیات بر شرکتها، ردیف مالیات بر اشخاص حقوقی (هم دولتی و هم غیر دولتی) در لایحه بودجه ۱۳۸۹ افزایش یافته است که تحقق آن در شرایط موجود اقتصادی محل تردید است و در شرایطی که با اجرای لایحه هدفمند کردن یارانه ها شوک منفی طرف عرضه اقتصاد وارد میشود به لحاظ تئوری‌های اقتصادی افزایش بار مالیاتی بنگاهها در این شرایط توجیه ندارد. در این



صورت علاوه بر کاهش حاشیه سود و زیانده شدن تعدادی از آنها امکان سرمایه گذاری از مازاد اندوخته بنگاهها نیز کاهش پیدا خواهد کرد.

ب- تحلیل بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه (با تاکید بر آثار هدفمند کردن یارانه‌ها)

لایحه بودجه ۱۳۸۹ از دو طریق مستقیم و غیر مستقیم بر بخش صنعت و معدن اثر دارد. اثر مستقیم مربوط به تغییر در ارقام دریافت دولت از بخش صنعت و پرداخت دولت به این بخش در مقایسه با سال ۱۳۸۸ است. اثر غیر مستقیم مربوط به (۱) آثار کلان اقتصادی است که بر کل اقتصاد (از جمله بخش صنعت) اثر دارد و هم چنین (۲) تاثیر تغییرات ایجاد شده در سایر بخش های اقتصادی ناشی از لایحه بودجه بر بخش صنعت است. آثار غیر مستقیم و مستقیم یا باعث تقویت توان رقابتی بنگاههای بخش صنعت و همچنین قدرت خرید کارگران این بخش میشود یا باعث تضعیف. برای ساده سازی بحث اثر مثبت یا منفی تغییرات در توان رقابتی بنگاهها و قدرت خرید خانوارها، کلیه تغییرات در لایحه بودجه ۱۳۸۹ که بر بنگاهها و خانوارهای بخش صنعت اثر دارند در جدول ۱۲ آورده شده است. همانطور که جدول ۱۲ نشان می دهد در کوتاه مدت (یعنی سال ۱۳۸۹) توان رقابتی بنگاههای بخش صنعت و قدرت خرید کارگران این بخش کاهش خواهد یافت و در بلندمدت به شیوه اجرای سیاست هایی چون هدفمند کردن یارانه ها بستگی دارد. در این جدول سیاستهای لایحه در دو سطح کوتاه مدت و بلندمدت مدنظر قرار گرفته اند. در بلندمدت به دلیل افزایش مالیات بر ارزش افزوده، مساله هدفمند کردن یارانهها (در صورت درست اجرا شدن آن) و در واقع به دلیل تغییرات در ساختار مالیات ستانی و یارانهها، ظرفیت اقتصادی دولت و بالطبع توان رقابت پذیری بخش خصوصی افزایش خواهد یافت که در جدول ۱۲ نیز مورد توجه قرار گرفته است.



جدول ۱۲- تاثیر لایحه بودجه بر توان رقابتی بنگاهها و قدرت خرید خانوارها در بخش صنعت

(تغییرات نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۸ مدنظر است)

ردیف	عنوان	تاثیر مثبت یا منفی بر توان رقابتی بنگاهها		تاثیر مثبت یا منفی بر قدرت خرید خانوارها	
		تاثیر مستقیم	تاثیر غیر مستقیم	تاثیر مستقیم	تاثیر غیر مستقیم
۱	افزایش مالیات بر شرکتهای حقوقی غیر دولتی (شامل صنعت)	-	-	-	-
۲	افزایش مالیات بر شرکتهای حقوقی دولتی (شامل صنعت)	-	-	-	-
۳	افزایش سود سهام شرکتهای دولتی (شامل صنعت)	-	-	-	-
۴	اختصاص ۳ درصد درآمد عملیاتی شرکتهای دولتی (بند ۹- جزء ج لایحه بودجه)	-	-	-	-
۵	افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و ... (هدفمند کردن یارانه ها)	-	-	-	-
۶	افزایش مالیات بر مشاغل	-	-	-	-
۷	افزایش مالیات بر درآمد کارکنان بخش خصوصی	-	-	-	-
۸	بازپرداخت ۵۰ درصد هدفمند کردن یارانه به خانوارها	+	+	+	+
۹	بازپرداخت ۳۰ درصد هدفمند کردن یارانه ها به بنگاهها (با فرض تخصیص ۵۰ درصد از آن به بخش صنعت)	+	+	+	+
۱۰	افزایش قیمت عوامل تولید به دلیل افزایش اعتبارات طرح های عمرانی	-	-	-	-



۱۱	افزایش نرخ ارز	؟	؟	؟	؟
۱۲	افزایش ظرفیت زیربناها به دلیل افزایش اعتبارات طرح های عمرانی (بلندمدت)	+	+		
۱۳	استفاده از منابع صندوق توسعه ملی توسط دولت و عدم تخصیص آن برای توسعه ملی از طریق بخش خصوصی (بلندمدت)	-	-	-	
۱۴	افزایش مالیات بر ارزش افزوده (در بلندمدت)	+			+
۱۵	افزایش ظرفیت اقتصادی دولت به دلیل تغییرات در ساختار مالیات ستانی و یارانه ها (در بلندمدت)	+	+	+	+
۱۶	مجموع عوامل در کوتاه مدت (در سال ۱۳۸۹)	-	-	-	-
۱۷	مجموع عوامل در بلندمدت	به ساز و کار اجرایی هدفمند کردن یارانه ها و سیاستهای تکمیلی و جبرانی بستگی دارد (مثبت یا منفی هر دو امکان پذیر است)			

توضیحات:

- ۱- مجموعه سیاستهایی که دولت در لایحه بودجه اتخاذ کرده است و بر بنگاهها و کارکنان بخش صنعت اثر دارد در جدول دیده شده است.
- ۲- مجموعه سیاستها به دو سطح کوتاهمدت و بلندمدت تقسیم شدهاند.
- ۳- علامت ؟ به معنی نامعین بودن آثار متغیر مورد نظر است که به دلیل نامشخص بودن مجموعه بسته سیاستی پولی است.

از آنجا که قانون هدفمند کردن یارانه ها بر بخش صنعت و معدن اثرات فراوانی خواهد داشت در ادامه تصویر اجمالی از آن ارائه می گردد.

- در لایحه بودجه ۴۰۰ هزار میلیارد درآمد از محل گران کردن فروش نفت و گاز و برق داخلی در نظر گرفته شده است (در حالی که مطابق قانون هدفمند کردن یارانه ها حداکثر ۲۰۰ هزار میلیارد باید مدنظر قرار می گرفت). یکی از بخش هایی که به شدت از این محل تاثیر میپذیرد بخش حمل و نقل است. در حدو ۱۰ درصد از قیمت تمام شده کالا هزینه حمل و نقل است. آنچه را که برای راننده باقی می ماند در واقع کسر هزینه سوخت، لاستیک، تعمیر و غیره از ۱۰ درصد یاد شده است. هم اکنون هزینه سوخت کمتر از ۵ درصد کرایه حمل و نقل است. با گران شدن سوخت در گام اول هزینه



سوخت افزایش می یابد و پس از آن هزینه لاستیک و ... در صورتی که رقم ۴۰۰ هزار میلیارد ریال برای قانون هدفمند کردن یارانه ها در مجلس تصویب شود هزینه های سوخت تقریباً نیمی از کرایه حمل و نقل را شامل خواهد شد.^۱ در صورتی که این افزایش به مصرف کننده انتقال یابد نرخ تورم از این بابت حداقل ۵ درصد افزایش خواهد یافت که بدین صورت محاسبه شده است: $0.5\% = 0.5\% \times 10\%$ که در آن ۱۰٪ سهم حمل و نقل از قیمت تمام شده کالاهاست و ۵۰٪ انتقال کاهش درآمد حمل و نقل به مصرف کننده است که همان سهم هزینه سوخت از درآمد حمل و نقل است. بیان شد که ۱۰ درصد از هزینه تمام شده کالا حمل و نقل است و از این بابت حداقل ۵ درصد به نرخ تورم افزوده خواهد شد. ۹۰ درصد باقی مانده از هزینه تمام شده چه میزان به نرخ تورم خواهد افزود؟

• برای ادامه بحث دو نکته مهم است یکی افزایش هزینه تمام شده بخش صنعت و دیگری بازپرداخت دولت به بنگاهها طبق ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه ها.

– شدت انرژی در ایران بالاست و خوراک انرژی در صنایع نقش مهمی دارد. بخش های مختلف صنعت به نسبت های متفاوتی از نفت و گاز و برق استفاده میکنند و از این بابت اثر هدفمند کردن یارانه ها بر آنها نیز متفاوت خواهد بود. به عنوان مثال هزینه تولید صنایع سیمان، فولاد، و آلومینیوم و کارخانجاتی چون آجرپزی به شدت افزایش خواهد یافت.^۲ تحت هر شرایطی و با هر رقمی که هدفمند کردن یارانه ها تصویب شود (از ۱۰ هزار میلیارد ریال تا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال)^۳ هزینه تمام شده سیمان حداقل به میزان ۵۰٪، هزینه تمام شده فولاد حداقل به میزان ۱۵٪، هزینه تمام شده آلومینیوم حداقل به میزان ۲۰٪ افزایش خواهد یافت و هزینه تمام شده کل بخش صنعت بین ۱۵ تا ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت.^۴ از آنجا که حاشیه سود صنایع یقیناً پایین تر از رقم افزایش هزینه تمام شده است صنایع به شدت آسیب می بینند. چون سیمان، فولاد، آلومینیوم در تولیدات سایر کالاهای بخش صنعت به کار میروند و تولیدات بخش صنعت به عنوان نهاده تولید در بخش های خدمات و کشاورزی استفاده

^۱ - گزارش شماره ۱۹ لایحه بودجه، مرکز پژوهشهای مجلس

^۲ - همان

^۳ - فرض شده که هدفمند کردن یارانه ها بین ۱۰۰ هزار تا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال تصویب شود.

^۴ - همان



میشوند در این بخش ها نیز تاثیر خواهد گذاشت. حرکت تدریجی افزایش قیمت و هزینه تمام شده انتظارات تورمی را شکل میدهد که رقم یاد شده را میتواند باز هم افزایش دهد.

- دولت میتواند از دو طریق این افزایش در هزینه تولید را جبران کند یا از طریق کاهش مالیات و یا از طریق کمک به بنگاهها. دولت در لایحه بودجه مالیات بر بنگاهها را نسبت به سال جاری افزایش داده است (رجوع کنید به بخش بررسی عایدات دولت در لایحه بودجه) و در واقع نه تنها از ابزار سیاست مالیاتی استفاده نکرده است بلکه با استفاده از آن فشار بر بنگاهها را بیشتر می کند.

• دولت از طریق ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانهها به دنبال جبران قسمتی از این افزایش هزینه تولید است. با حساب سرانگشتی میتوان دید که این جبران بسیار اندک است. مطابق ماده ۸ دولت ۳۰٪ از کل درآمد قانون هدفمند کردن یارانه ها را صرف جبران افزایش قیمت انرژی در کارخانجات، بهبود حمل و نقل عمومی و غیره خواهد کرد. سازوکار این ماده نامشخص است از این روی در ادامه براساس فرض ساده کننده که چندان هم دور از واقعیت نیست تحلیل انجام میگیرد. فرض شود که ۵۰ درصد از رقم ماده ۸ در اختیار بنگاههای بخش صنعت قرار گیرد، ۳۵ درصد آن در اختیار بنگاههای تولید کننده انرژی و ۱۵ درصد آن صرف اصلاح ساختار انرژی در کشور شود^۱. در واقع از ۳۰ درصد درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانه ها (برابر ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانهها) ۵۰ درصد آن به بخش صنعت اختصاص یابد. یعنی از کل قانون هدفمند کردن یارانه ها ۱۵ درصد آن به بخش صنعت تخصیص داده می شود. در مجلس اگر یکی از سه رقم ۱۰۰ هزار میلیارد، ۱۵۰ هزار میلیارد، یا ۲۰۰ هزار میلیارد، برای افزایش قیمت بنزین، گازوئیل، و ... (به عنوان هدفمند کردن یارانه ها) تصویب شود در این صورت ۱۵ درصدی که از آن به بخش صنعت تخصیص داده میشود به ترتیب عبارتند از ۱۵ هزار میلیارد ریال، ۲۲.۵ هزار میلیارد ریال و ۳۰ هزار میلیارد ریال که با فرض اجمالی دلاری ۱۰۰۰ تومان به ترتیب ۱.۵ میلیارد دلار، ۲.۲۵ میلیارد دلار، ۳ میلیارد دلار خواهد بود. با ملاحظه این ارقام در کنار کل هزینههای تمام شده مجموع صنایع فعال در بخش صنعت، در واقع آنچه را که از طریق ماده ۸ قانون

^۱ - برای فرض دیگر برای ماده ۸ به مقاله مسعود نیلی مراجعه شود.



هدفمند کردن یارانه ها به بخش صنعت بازپرداخت می‌شود در حدود ۵ درصد و در خوش بینانه ترین حالت در حدود ۱۰ درصد از افزایش هزینه های تمام شده ناشی از افزایش قیمت نهاده‌های تولیدی انرژی را پوشش میدهد.

• با تصویب ۱۰۰ هزار تا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال برای هدفمند کردن یارانه ها هزینه های بخش صنعت در حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت^۱ و کمک دولت برای جبران قسمتی از این افزایش هزینه فقط بین ۵ تا ۱۰ درصد از این افزایش ۱۵ تا ۲۰ درصدی را جبران خواهد کرد که رقم قابل توجهی نیست. یعنی خالص افزایش هزینه های بخش صنعت (با ملاحظه همزمان افزایش قیمت مشتقات نفت، گاز و برق و کمک دولت به بنگاههای بخش صنعت) حداقل به میزان ۱۳ تا ۱۴ درصد و حداکثر به میزان ۱۸ تا ۱۹ درصد افزایش خواهد یافت^۲. اگر فرض شود که این افزایش هزینه تمام شده بخش صنعت خود را در نرخ تورم نشان دهد و اگر این رقم به تورم سال آینده ایران بدون اجرای هدفمند کردن یارانه ها اضافه شود (صندوق بین المللی پول ۱۰ درصد پیش بینی کرده که به نظر میرسد کف پیش بینی است) در این صورت تورم ایران به همراه اجرای لایحه هدفمند کردن یارانه ها بین ۲۰ تا ۳۰ درصد خواهد بود^۳.

۴- جمع بندی و پیشنهادات

لایحه بودجه مجموعه‌ای است از سیاست‌ها. این سیاست‌ها یا تداوم سال‌های قبل هستند و یا اینکه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ برای اولین بار مد نظر قرار گرفته‌اند. مجموعه این سیاست‌هاست که ایفای وظایف حاکمیت (شامل سه قوه) را در سال ۱۳۸۹ بنیان خواهد گذاشت. در این گزارش سیاست‌هایی که جدید بوده‌اند یا آثار کلان اقتصادی داشته‌اند یا بر بخش صنعت و معدن اثر مشهودی داشته‌اند مورد توجه واقع شده‌اند. سیاست‌های اتخاذ شده در یک محیط نهادی و بر اساس شرایط اقتصادی

^۱- در سناریوی ۴۰۰ هزار میلیارد ریال که در لایحه بودجه آمده، هزینه تمام شده صنعت ۴۵ درصد افزایش خواهد یافت. گزارش شماره ۱۹ لایحه بودجه مرکز پژوهشهای مجلس.

^۲- سناریوی ۴۰۰ هزار میلیارد ریال برای هدفمند کردن یارانه‌ها در نظر گرفته نشده است که در آن صورت خالص حداکثر افزایش هزینه تمام شده بخش صنعت در حدود ۴۰ درصد افزایش خواهد یافت.

^۳- در واقع فرض شده است که (۱) هدفمند کردن یارانه‌ها بین ۱۰۰ هزار تا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال تصویب شود و (۲) کل افزایش هزینه تمام شده صنعت به رقم تورم اضافه شود. فرض دوم تا حدی غیر واقعی است هر چند که اثرات انتظارات تورمی نیز لحاظ نشده است.



شکل می‌گیرند و اجرا می‌شوند که در بخش اول گزارش مورد توجه قرار گرفت. عایدات و مخارج دولت در سال آینده که در لایحه بودجه لحاظ شده است در بخش دوم این گزارش بررسی شد سپس با ملاحظه سیاست‌های اتخاذ شده و شرایط اقتصادی و نهادی حاکم بر اقتصاد ایران و جهان آثار کلان اقتصادی و هم چنین آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن مورد مطالعه قرار گرفت. در این بخش با ملاحظه مطالب ارایه شده در بخش‌های پیشین پیشنهادات و راهکارهای گزارش ارایه می‌شود. پیشنهادات و راهکارها در دو سطح کوتاه مدت و بلند مدت ارایه می‌شوند.

راهکارهای بلند مدت در واقع فراتر از لایحه بودجه و نشان دهنده محیط نهادی شکل‌گیری و اجرای سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه است و پیشنهادات کوتاه مدت نیز مرتبط با لایحه بودجه ۱۳۸۹ است.

قبل از ارائه پیشنهادها باید دو موضوع مورد توجه قرار گیرد:

الف- همانطور که در مقدمه بیان شد، ساز و کار تنظیم و تصویب بودجه کل کشور، سطح توسعه یافتگی کشور و شیوه تعامل میان قوه مجریه و مقننه را نشان می‌دهد. به اجمال این شیوه تعامل بر مبنای چند فرض رفتاری درباره وزارتخانه‌ها، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، و نمایندگان مجلس قابل بررسی است.^۱

- دستگاهها و وزارتخانه‌ها از طریق افزایش گستره بوروکراسی به دنبال انجام بهتر اهداف و ماموریت‌های سازمانی خود هستند (رشد ۱۰۰ درصدی هزینه جاری دولت طی چهار سال اخیر و رشد مداوم آن در طول زمان)
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی به دنبال افزایش درجه آزادی خود در تصمیم‌گیری است. به عنوان مثال در لایحه بودجه ۱۳۸۹، ۳۵ درصد از طرحهای عمرانی متفرقه هستند. ردیف‌های متفرقه هزینه‌ای در لایحه بودجه ۳۰ درصد رشد یافته‌اند، در حدود ۵۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و ۴۰ درصد اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه مجوز جابجایی می‌خواهند، اعتبارات دستگاههای مستقل زیادی ذیل معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی متمرکز

^۱ - فرض بر اساس مکتب انتخاب عمومی بیان شده‌اند.



شده‌اند، مبلغ بسیار زیادی ذیل فعالیت‌های فرهنگی در ردیف‌های متفرقه لحاظ شده است و...

• مطابق با ساز و کار انتخابات، نمایندگان مجلس در غالب موارد مرتبط با تخصیص اعتبار و خصوصا در بررسی بودجه سالیانه کل کشور به گونه‌ای غیرانتخابی و اجتناب ناپذیر، ملی می‌اندیشند و منطقه‌ای عمل می‌کنند. شاخص عملکرد و کارآیی آنها شرکت در آزمون مجدد انتخابات شهرستان خودشان است و یکی از مبناهای اصلی قبولی در آن، افتتاح و بهره‌برداری از پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی است. از این روی نمایندگان مجلس طرح‌های عمرانی شهرستان خود را در بررسی لایحه بودجه پی‌گیری می‌کنند (به عنوان مثال در لایحه بودجه برای غالب شهرستانهای کشور در جداول ۱۲ الی ۲۱ طرح عمرانی در نظر گرفته شده است).

ب- برای ارائه راهکار کوتاه‌مدت و بلندمدت از نکته دیگری هم کمک گرفته می‌شود. همانطور که هیچ فردی بدون نقشه راه سفر خود را آغاز نمی‌کند کشور نیز بدون نقشه راه به پیش نمی‌رود. از تدوین نقشه راه و مدیریت آن در سطح ملی به اجمال «نظام تدبیر» یاد شده است. مطابق با سطح پیشرفت و توسعه، ساز و کار تدوین و مراقبت نهادهای لازم از نقشه راه در کشورها متفاوت است. از سوی دیگر در حین حرکت مشکلات کوتاه مدت و جاری نیز وجود دارند و حل مشکلات کوتاه مدت در چارچوب نقشه راه و ادامه دادن مسیر انجام می‌شود. در واقع به اجمال تصمیمات و سیاستگذاری‌ها در مجلس و دولت در دو سطح «ارتقاء نظام و ساماندهی مجدد نظام تدبیر»^۱ و «مسایل جاری» انجام می‌شود.

با ملاحظه (الف) و (ب) که در بالا آمد در پیشنهادات کوتاه مدت مبنای ارائه پیشنهادات، لایحه بودجه ۱۳۸۹ است و راهکار بلند مدت به اجمال در چارچوب تدبیر امور ارایه می‌شود که فراتر از لایحه بودجه و در نگاه کلان مجلس جای می‌گیرد:

^۱ - اصطلاح نظام تدبیر از آقای دکتر بایزید مردوخی به عاریت گرفته شده است.

۱-۴- راهکار بلند مدت

راهکار بلند مدت این گزارش «ارتقاء و ساماندهی مجدد نظام تدبیر» است. در ساده‌ترین تعریف، نهادها، قواعد رفتاری کارگزاران اقتصادی، فرهنگی و سیاسی را شکل می‌دهند. ارتقاء نظام تدبیر، در واقع ارتقاء نهادهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی از طریق نهاد سازی یا اصلاح نهادهای موجود است.

- تحلیل مکانیکی از رشد اقتصادی، سیاست‌گذاری در افزایش نرخ پس‌انداز، سرمایه‌گذاری فیزیکی، انتقال تکنولوژی و نهایتاً سرمایه‌گذاری انسانی را ارایه می‌دهد. تحلیل بنیادین از رشد اقتصادی، سیاست‌گذاری در نهادها و فرهنگ از یک سو و افزایش ظرفیت‌های حکمروایی حاکمیت از سوی دیگر را ارایه می‌دهد.^۱

سه مثال زیر به انتقال مطلب «ارتقاء و ساماندهی مجدد نظام تدبیر» کمک می‌کند.

۱- مدیریت درآمدهای نفتی: تحلیل بر اساس افزایش ظرفیت حکمروایی دولت‌ها انجام می‌شود. برای ساده‌سازی فقط دو مساله سرعت خرج کردن درآمدهای نفتی و عایدات مورد انتظار برگشتی از خرج کردن نفت بحث شده است.

اگر یک فرد بخواهد درآمد ماهانه خود که نوسان دارد را خرج کند سعی می‌کند متوسط درآمد خود را هر ماه خرج کند. درآمدهای نفت برای دولت نیز چنین حکمی دارد. اگر قیمت نفت افزایش یابد، و دولت تداوم افزایش قیمت برای سالهای بعدی را نیز انتظار داشته باشد هزینه‌های جاری و عمرانی خود را افزایش می‌دهد و هر چقدر به پایان دوره خود می‌رسد (اگر مانده‌ای هم داشته باشد) بیشتر خرج می‌کند. هر چقدر مدت زمان برای استفاده از درآمد نفت بیشتر باشد سرعت خرج کردن آن کاهش می‌یابد. نکته بعدی بازگشت عایدات مورد انتظار از خرج کردن نفت است. از این منظر دولت در طرح‌هایی که زود بازده هستند سرمایه‌گذاری می‌کند.

برای اینکه هدف از مدیریت درآمدهای نفت از افزایش مقبولیت دولت‌ها به افزایش ظرفیت حکمروایی دولت‌ها تغییر پیدا کند تا حد امکان تصمیم‌گیری در باره نفت باید از سیکلهای انتخاباتی خارج و در چارچوبی درباره آن تصمیم‌گیری شود که منافع ملی و بین‌نسلی و ظرفیت حکمروایی دولت بر منافع کوتاه‌مدت فایق گردد. هرچقدر تصمیم‌گیری در این باره از سازوکار انتخابات فاصله

^۱ -Acemoglu(۲۰۰۹), Aghion (۲۰۰۹).



بگیرد و هرچقدر افق دید فراتر از ۴ یا ۸ سال (دوره‌های انتخاباتی) باشد امکان استفاده بهینه تر از آن بیشتر فراهم میشود و ظرفیت حکمرانی و ظرفیت اقتصاد ملی افزایش می یابد

۲- **طرح‌های عمرانی:** تاخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و هزینه‌های ملی ناشی از آن امری است مشهود. با توجه در ساز و کار انجام مطالعات توجیهی، دلایل ارایه و پیشنهاد طرح‌های عمرانی، نظام فنی و اجرایی و ... غالباً ریشه تاخیرها را در مدیریت، کمبود اعتبار و ... می‌بینند. تحلیل بنیادین از مشکلات طرح‌های عمرانی مساله طرح‌های عمرانی را در دو مورد مهم زیر جستجو میکند:

(۱) ساز و کار نظام انتخاباتی (در وضعیت موجود، هر فردی که نماینده مجلس باشد مجبور است که برای انتخاب مجدد خود طرح‌های عمرانی شهرستان خود را از طریق بودجه پیگیری کند، برای آنها چانه‌زنی کند، طرح‌ها را مجدداً بازبینی کند و مانند آن)

(۲) سازوکار مدیریت درآمدهای نفت (که در سطور بالا به اختصار آمد)

۳- **برنامه‌های توسعه:** در غالب کشورهای توسعه یافته، برنامه‌ریزی متمرکز وجود ندارد و دولت وظیفه تنظیم‌گری را بر عهده دارد. در غالب کشورهای در حال توسعه نیز برنامه‌ریزی از حالت متمرکز به سمت برنامه‌ریزی دستگاهی حرکت کرده است. از منظر علم مدیریت هر سازمان برای دستیابی به اهداف خود برنامه‌ریزی می‌کند و مدنظر برنامه توسعه در این گزارش نیز همین است. در صورتی برنامه‌ریزی ما را به اهداف سوق می‌دهد که اجزاء بسته سیاستی ارایه شده سازگار باشند. از این منظر در گام اول بررسی برنامه‌های توسعه، بررسی درجه سازگاری سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و تلاش برای افزایش سازگاری است. در واقع در بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه نیز در گام اول باید بررسی کرد که آیا میان راهبردهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی سازگاری وجود دارد یا نه؟ اگر یکی از راهبردها درون‌گرا باشد و دیگری برون‌گرا مشخص است که اهداف نمیتواند در حد بالایی تحقق پیدا کند. نکته بعدی افزایش توان حکمروایی دولت و ارتقاء شرایط نهادی (به عنوان نمونه فضای کسب و کار) برای بخش خصوصی است که در برنامه‌های توسعه باید پیگیری شود. اگر همین دو نکته الف) سازگاری میان سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و ب) افزایش ظرفیت حکمروایی دولت‌ها و ارتقاء شرایط نهادی لازم برای بخش خصوصی (از جمله فضای کسب و کار) در برنامه‌های توسعه پیگیری شوند کفایت امر میکند.



۲-۴- راهکار کوتاه مدت

با ملاحظه:

(۱) آثار لایحه هدفمند کردن یارانه ها

(۲) پیش بینی افزایش مالیات ها در لایحه بودجه

(۳) استفاده از منابع صندوق توسعه ملی توسط دولت (به جای اینکه از طریق بخش خصوصی وارد جریان توسعه ملی شود) و مجموعه نکاتی که در این گزارش در بررسی اجزاء عایدات و مخارج دولت و تحلیل آثار کلان اقتصادی و آثار لایحه بودجه بر بخش صنعت و معدن آمد پیشنهادات زیر برای اعمال در لایحه بودجه ارایه میشود:

البته شایسته است که با ملاحظه مجموعه سیاستهایی که در این گزارش ارائه شد، در حوزه صنعت و معدن از مسئولین ذیربط طرح سوال شود که مجموعه سیاستهای حوزه صنعت و معدن در سال آینده چگونه تعریف شده اند و تا چه حد این سیاست ها سازگار هستند؟

۱- مالیات بر شرکتهای دولتی و خصوصی (که بخش صنعت را هم شامل میشود) ، مالیات مشاغل و مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی (که بخش صنعت را هم شامل میشود) پیش برآورد شده است و باید واقع بینانه برآورد گردد.

۲- در بند ۳ ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۹، در انتشار اوراق ارزی توسط شرکتهای صنعتی و معدنی، علی رغم اینکه تحقق فروش اوراق قرضه ارزی در شرایط موجود ایران و جهان بسیار اندک است، در صورت تحقق تضمین اصل و سود بر عهده بانک مرکزی باشد

۳- مطابق با ماده ۲۲ سیاست های کلی برنامه پنجم، باید ۲۰ درصد از عایدات نفت به صندوق توسعه ملی واریز شود و از طریق بخش خصوصی برای توسعه ملی به کار رود. این امر در لایحه بودجه به عنوان منبع درآمدی دولت در نظر گرفته شده است و خلاف سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه است و باید اصلاح شود.



۴- جزء ج بند ۹ ماده واحده (که در آن ۳ درصد درآمد عملیاتی شرکتهای دولتی در اختیار معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی قرار میگیرد) حذف شود. پرداخت از درآمد عملیاتی که در آن مشخص نیست شرکت سودده، سربه سر، یا زیانده است، آثار تخریبی زیادی بر ساختار ترکیب منابع مالی بنگاهها دارد.

۵- سازوکار اجرایی ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه ها و درصد اعتباری که از این بابت به بخش صنعت اختصاص می یابد مشخص شود. مشکلات خوشه بندی خانوارها در تخصیص اعتبار به بنگاهها نیز وجود دارد.

۶- از سیاست شوک درمانی نباید استفاده کرد. مرگ یکبار شیون یکبار در آزمایشگاهی به نام اقتصاد ملی بی معنی است. بازخورد دریافتی از رفتار مردم در قبال سیاست گذاری، اصلاح و تکمیل سیاست را به ارمغان می آورد. وارد کردن یکباره شوک، پاسخ یکجا دارد و مجالی برای تعدیل سیاست نمی گذارد. لذا مبلغ ۴۰۰ هزار میلیارد ریال مندرج در لایحه بابت درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن رایانهها مخالف قانون مذکور است و بایستی به حداکثر ۲۰۰ هزار میلیارد ریال کاهش یابد.

۷- نباید بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادیسیاسی ایران و جهان بودجه ۱۳۸۹ را بست (مالیاتها، اوراق مشارکت ارزی و...).

۸- میزان بدهی دولت به پیمانکاران در حوزههای مختلف در قالب لایحه بودجه واقع بینانه برآورد شود.

۹- راهکارهای لازم برای استفاده از تسهیلات بانکی در حوزههای تولیدی در بودجه پیش بینی شود.

- ۱- لایحه بودجه سال ۱۳۸۹
- ۲- قانون بودجه سال ۱۳۸۸
- ۳- پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی و وزارتخانه ها
- ۴- گزارشهای شماره ۱، ۲، ۳ و ۱۹ درباره لایحه بودجه ۱۳۸۹، مرکز پژوهشهای مجلس
- ۵- رویا طباطبایی، گزارش شماره ۹۶۸۵ مرکز پژوهشهای مجلس
- ۶- مسعود نیلی، مقاله "حس مقیاس"، سایت رستاک.
- ۷- پیش بینی اوضاع اقتصادی جهان در سال ۲۰۱۰ از منظر صندوق بین المللی پول.
- ۸- از دیدگاههای صاحب نظران زیر به صورت غیر مستقیم استفاده شده است: احمد میدری، بایزید مردوخی، مسعود نیلی، حسن سبحانی، فیروزه خلعتبری، علی اکبر شبیری نژاد، فرشاد مومنی.
- ۹- Acemoglu, Daron, ۲۰۰۹ "Introduction to Modern Economic growth", MIT press.
- ۱۰- Aghion, Philippe, and peter Howitt, ۲۰۰۹, "the economics of growth", MIT press.