

صنعت و معدن در لایحه بودجه ۱۴۰۳

الهه رحیم دوست^۱

چکیده

نگاهی به نظام بودجه‌ریزی کشور نشان می‌دهد بودجه سال آتی به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی و برنامه‌ای کشور، بیان‌کننده نوعی کلی‌گویی و عدم بیان حمایت‌های لازم به‌منظور رونق تولید در بخش صنعت و معدن کشور است. این در حالی است که حمایت واقعی از تولید و پیاده‌سازی قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر در کشور مستلزم حمایت‌های دقیق و حساب شده دولت و دیگر سازمان‌های مرتبط و همچنین، اصلاح نظام تأمین مالی است که متأسفانه در این لایحه، حمایت از بخش صنعت و معدن محدود بوده و حمایت‌ها بیشتر بر کسب درآمد دولت از این بخش‌ها متمرکز شده است. از این‌رو، برخی پیشنهادات از جمله؛ رفع منع واردات ماشین‌آلات معدنی، رفع حبس معادن، رویکرد تخصصی و ظرفیت‌محور در بودجه، بالا بردن سقف تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش صنعت، تبیین راهبرد توسعه صنعتی، تدوین برنامه آینده‌نگرانه در خصوص واردات و تولید خودروهای برقی ارائه می‌گردد.

واژگان کلیدی: صنعت، معدن، بودجه، الحاقیه، تولید، تبصره.

مقدمه

در سه بند مجزا، برنامه‌های حمایت از این بخش را مدنظر قرار داده است. بررسی مصوبات مجلس در این تبصره نیز نشان می‌دهد که مجلس ضمن تأیید بندهای مدنظر دولت در لایحه، بند الحاقی ۱ این تبصره را در خصوص مجاز بودن واردات انواع خودروهای سواری برقی نو و کارکرده به داخل کشور، مدنظر قرار داده است. مجلس در بررسی لایحه، در بند الحاقی ۲ این تبصره، دولت را مکلف کرد تا ۱۵ درصد از حقوق دولتی معادن را در حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور منظور کند و سهم هر استان و شهرستان دارای معادن را به نسبت پرداختی هر استان و شهرستان بر اساس قانون واریز کند. در ادامه، وضعیت

بخش صنعت و معدن از جمله بخش‌های کلیدی کشور در خلق ارزش افزوده و ایجاد اشتغال به شمار می‌آید. با توجه به آثار سرریز این بخش به دیگر بخش‌های اقتصادی کشور، حمایت از این بخش زمینه رشد و توسعه دیگر بخش‌های اقتصادی را به دنبال دارد. بخش صنعت و معدن کشور در نتیجه واردات بی‌رویه در دهه‌های اخیر از سویی و عدم دسترسی به فناوری‌های به‌روز در نتیجه تشدید تحریم‌ها از سوی دیگر، آسیب جدی دیده و ادامه رشد و توسعه و بهبود رقابت-پذیری آن با تردید مواجه شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، دولت در قالب تبصره ۱۳ و

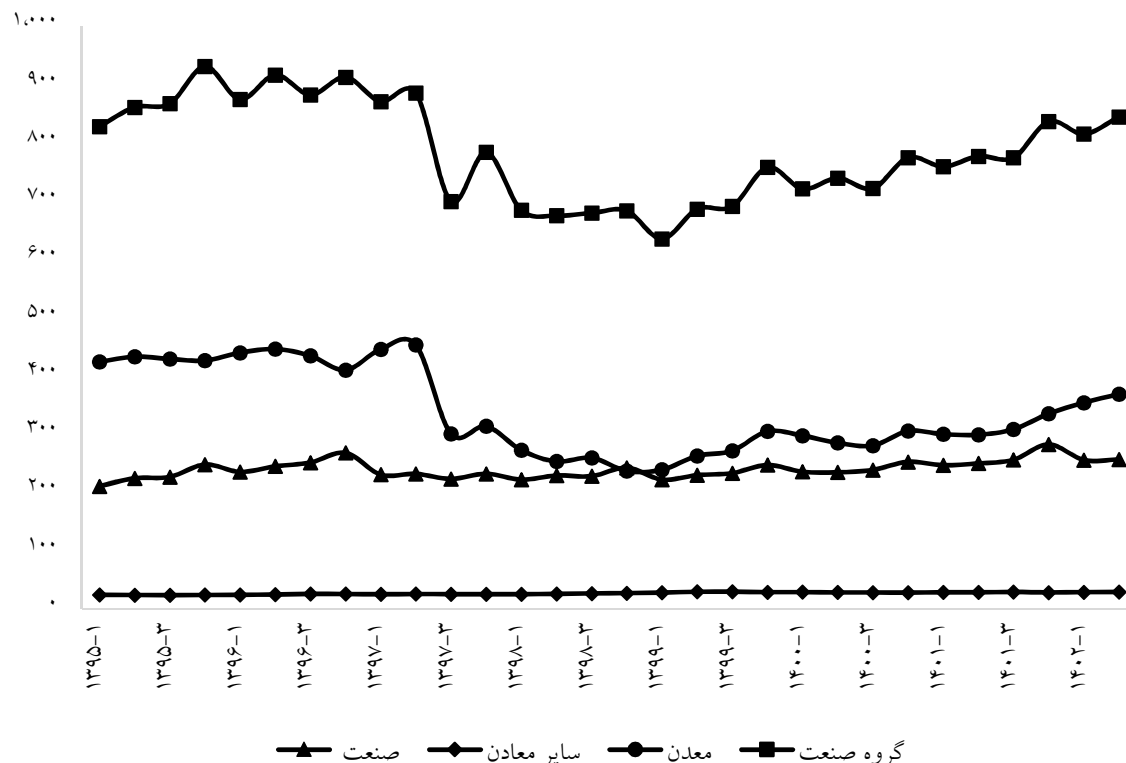
بسیار پایین است. تا جایی که در مقام مقایسه با دیگر بخش‌ها شاهد سهم ۶۴ درصدی بخش خدمات از تولید ناخالص داخلی بدون نفت در فصل دوم سال جاری در کشور هستیم. می‌توان محدودیت‌های بین‌المللی را یکی از موانع بر سر راه کشور در این عرصه دانست، اما عوامل داخلی نیز چنانچه از کارکرد مطلوبی برخوردار نباشند، می‌توانند ضربات جبران‌ناپذیری بر پیکره بخش صنعت کشور وارد آورند. با توجه به اهمیت بخش صنعت به‌عنوان عامل توسعه‌یافتگی و اشتغال پایدار در کشورها، در نمودار شماره ۱، ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن به تصویر کشیده شده است.

کنونی بخش صنعت و معدن مورد تحلیل قرار می‌گیرد و تبصره ۱۱ در خصوص بخش صنعت و معدن بررسی می‌شود.

۱- تحلیل وضعیت موجود

از آنجاکه رشد و توسعه اقتصادی هر کشور نتیجه عملکرد مثبت سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و مجریان در بخش صنعت و معدن است، اهمیت این بخش به لحاظ ایجاد رشد پایدار بر کسی پوشیده نیست. نگاهی به وضعیت بخش صنعت و معدن در ایران نشان می‌دهد به‌رغم ظرفیت‌های فراوان به لحاظ منابع و نیروی کار، سهم بخش صنعت در اقتصاد کشور

نمودار ۱- ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن به تفکیک زیربخش‌ها (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

تولیدات صنعتی نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۳۷/۶ درصد بوده است. این در حالی است که رویکرد اقتصادی دولت، کنترل تورم در کشور است و کارخانجات تولیدی توان افزایش قیمت کالاهای تولیدی خود را ندارند. به همین دلیل، این افزایش تورم در بخش صنعت می‌تواند از کارکرد درست این بخش جلوگیری کند. از سوی دیگر، طبق آمار در دسترس، در ۷ ماه ابتدایی سال ۱۴۰۲ شاهد سهم ۸۶/۸ درصدی واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای از کل واردات به کشور بودیم. بنابراین، با توجه به حجم بالای این‌گونه کالاها در سبد وارداتی کشور بی‌ثباتی نرخ ارز و نوسانات آن، موجب می‌شود تا تولیدکنندگان، کالاهای مورد نیاز خود در تولید را با قیمت‌های بالاتری خریداری کنند که این موضوع به دلیل اثرگذاری بر قیمت تمام‌شده کالاها، قدرت رقابت را در بازارهای داخلی و خارجی از محصولات تولیدشده می‌رباید و در نهایت، موجب رکود در بخش تولید و تعطیلی واحدهای تولیدی و افزایش آمار بیکاری در کشور می‌شود.

وابستگی بخش صنعت به مواد اولیه وارداتی، اعمال تحریم‌های اقتصادی و عدم توان کشور در بازگردانی ارز ناشی از صادرات و در نتیجه، تنگنایهای ارزی و نوسانات شدید نرخ ارز در سال‌های اخیر، پیشرفت این بخش را با مشکلات عدیده‌ای مواجه کرده است. همه عوامل یادشده به‌تنهایی می‌توانند یکی از عوامل ترغیب‌کننده افراد برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمولد باشند.

همان‌طور که در نمودار شماره ۱ نشان داده شده است، به‌رغم وجود اهداف تعیین‌شده در اسناد بالادستی مبنی بر کاهش وابستگی به فروش نفت و رونق صادرات غیرنفتی، در داده‌های انتشاریافته از مراجع رسمی کشور مشاهده می‌شود که ارزش افزوده گروه صنعت به دلیل احتساب ارزش افزوده گروه نفت و گاز طبیعی از بقیه بخش‌ها بالاتر بوده است. ارزش افزوده بخش صنعت به‌تنهایی روند مثبتی را در دوره مورد بررسی طی کرده، اما رقم قابل توجهی نبوده است؛ به‌گونه‌ای که رشد بخش صنعت به‌تنهایی در فصل دوم سال ۱۴۰۲ نسبت به مدت مشابه سال پیش، ۲/۵۶ درصد و سهم بخش صنعت از تولید ناخالص داخلی بدون نفت در فصل دوم سال ۱۴۰۲، ۱۳/۸۸ درصد بوده است. در بخش معدن نیز مشاهده می‌شود که دلیل احتساب ارزش افزوده ایجادشده در بخش نفت و گاز، شاهد ارزش افزوده بالاتر در این بخش هستیم، اما ارزش افزوده بخش معدن با عنوان سایر معادن، از مقدار ناچیزی برخوردار است. تا جایی که سهم بخش معدن از تولید ناخالص داخلی بدون نفت کمتر از ۲ درصد است. این در حالی است که ایران به‌عنوان یکی از ۵ کشور دارای منابع غنی معدنی در جهان دارای جایگاه ویژه‌ای است.

با توجه به اوضاع نه‌چندان مناسب متغیرهای کلان اقتصادی و همچنین، عدم فضای مناسب بین‌المللی به لحاظ برقراری مبادلات مالی و کالایی به دلیل خروج کشورها از برجام، وضعیت رضایت‌بخشی برای این بخش قابل انتظار نیست. با عنایت به آمار منتشرشده در تابستان سال ۱۴۰۲، تورم تولیدکننده خصوصاً در بخش

۲- آسیب‌شناسی

اقتصادی که زمینه فعالیت‌های مولد و تولید واقعی با مشکلات عدیده‌ای مانند تورم بالا، کمبودهای ارزی، عدم تأمین مالی بنگاه‌های تولید و عدم حمایت سیستم‌های بانکی، عدم رعایت حقوق مالکیت، نبود راهبردهای توسعه صنعتی و... همراه باشد و در مقابل، بازده فعالیت‌های نامولد و رونق بازار سوداگری در بازارهایی مانند مسکن، سکه، ارز و... مهیا باشد، نمی‌توان توقع سرازیر شدن سرمایه به سمت فعالیت‌های صنعتی را داشت. اجرای عملی شعار سال «مهار تورم و رشد تولید» جز در سایه توجه به بخش‌های مولد و رفع مشکلات و چالش‌های بخش صنعتی تحقق نخواهد یافت.

۳- تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در بخش

صنعت و معدن

بودجه و بودجه‌ریزی به‌عنوان شاخص مؤثر بر چگونگی سیاست‌گذاری دولت، مدیریت اقتصاد کشور و تأمین امنیت ملی و اقتصادی کشور اهمیت دارد. بررسی اسناد بودجه سنوات گذشته، از وضعیت نامطلوب و ناکارآمد نظام بودجه‌ریزی کشور حکایت دارد. در واقع، بیش‌برآورد منابع در اسناد بودجه سنواتی و حجم عمده هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر، ضمن آنکه انضباط مالی دولت را خدشه‌دار ساخته و بر کسری بودجه دولت افزوده، موجب شده است دولت برای پوشش کسری بودجه خود به منابع صندوق توسعه ملی دست‌اندازی کند و از اعتبارات عمرانی به نفع هزینه‌های جاری انعطاف‌ناپذیر بکاهد یا به روش‌های پریسک مانند استقرار از بانک مرکزی،

نگاهی به منابع درآمدی کشور نشان می‌دهد وابستگی زیاد کشور به درآمد حاصل از فروش نفت موجب شده است تا زمینه‌های رشد و توسعه دیگر صنایع در کشور آن‌طور که شایسته و درخور توجه است، مورد عنایت واقع نشود. این در حالی است که یکی از زمینه‌های اصلی رشد و توسعه اقتصادی در هر کشوری، پیشرفت و رونق بخش صنعت در آن کشور است. عقب‌ماندگی در بخش صنعت، افزون‌بر اینکه کشور را در زمینه صادرات غیرنفتی تضعیف می‌کند و موجب کاهش تولید ناخالص داخلی می‌شود، سبب کاهش قدرت چانه‌زنی کشور و افزایش آسیب‌پذیری آن را در مناسبات بین‌المللی نیز می‌شود و درنهایت، امنیت اقتصادی کشور را تهدید می‌کند.

از دیگر مزایای رونق بخش صنعت، اشتغال‌زایی پایدار برای نیروی کار جوان و تحصیل‌کرده کشور است. از آنجاکه معضل بیکاری در کشور همچنان به قوت خود باقی است، می‌توان گفت رفع موانع بخش تولید و به‌خصوص بخش صنعت یکی از راه‌های اثرگذار در رفع مشکل بیکاری در کشور است. وابستگی بخش صنعت به مواد اولیه وارداتی، اعمال تحریم‌های اقتصادی و عدم توان کشور در بازگردانی ارز ناشی از صادرات و در نتیجه، تنگنای ارزی و نوسانات شدید نرخ ارز در سال‌های اخیر، پیشرفت این بخش را با مشکلات عدیده‌ای مواجه کرده است. همه عوامل یادشده به‌تنهایی می‌توانند یکی از عوامل ترغیب‌کننده افراد برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمولد باشند. در

افزایش نرخ ارز، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و انتشار اوراق بدهی مدت‌دار روی آورد. از این رو انتظار می‌رود نظام بودجه‌ریزی کشور با اتخاذ تدابیر اقتصادی و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بخش‌های مختلف، از رشد فعالیت‌های نامولد به نفع فعالیت‌های مولد از جمله بخش صنعت بکاهد. با توجه به اهمیت موضوع، در این بخش از گزارش به بررسی تبصره ۱۱، بخش صنعت و معدن لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ خواهیم پرداخت.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، در بند الف که شامل دو زیربخش است، شاهد حمایت دولت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان هستیم؛ به گونه‌ای که شاهد کاهش حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات و تجهیزات قطعات، مواد اولیه و واسطه‌ای تولید به ۲ درصد هستیم. از آنجا که افزایش حقوق ورودی این‌گونه ملزومات تولید می‌تواند منجر به افزایش قیمت تمام‌شده کالاها و در نهایت، رشد تورم شود، این اقدام دولت گامی مثبت در راستای جهش تولید و حمایت از بخش صنعت کشور به شمار می‌رود. همچنین، کاهش حقوق ورودی کالاهای اساسی، شیر خشک و... نیز به دلیل تأمین امنیت غذایی کشور گامی مؤثر و مفید خواهد بود؛ هرچند این موضوع در لایحه سال پیش نیز عیناً تکرار شده بود.

با عنایت به آمار منتشرشده در تابستان سال ۱۴۰۲، تورم تولیدکننده خصوصاً در بخش تولیدات صنعتی نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۳۷/۶ درصد بوده است. این در حالی است که رویکرد اقتصادی دولت، کنترل تورم در کشور است و کارخانجات تولیدی توان افزایش قیمت کالاهای تولیدی خود را ندارند. به همین دلیل، این افزایش تورم در بخش صنعت می‌تواند از کارکرد درست این بخش جلوگیری کند.

در بند پ این تبصره اجازه داده شده است که یک در هزار منابع حاصل از حقوق دولتی معادن به منظور آموزش، توسعه فناوری... و کسانی که در شناسایی و وصول حقوق دولتی تلاش کرده‌اند، هزینه شود. این موضوع منجر به ترغیب کارکنان و عملکرد بهتر آنان خواهد شد. لازم به توضیح است که در ردیف

در بند ب این لایحه نیز با تأکید بر ارائه اسناد رسمی در ارزش خرید مواد معدنی شرکت‌های

تولید رقابت‌پذیر در کشور مستلزم حمایت‌های دقیق و حساب‌شده دولت و دیگر سازمان‌های مرتبط و همچنین، اصلاح نظام تأمین مالی است که متأسفانه در این لایحه، حمایت از بخش صنعت و معدن محدود بوده و حمایت‌ها بیشتر بر کسب درآمد دولت از این بخش‌ها متمرکز شده است.

یکی از مهم‌ترین بندهای الحاقی مجلس در بررسی تبصره 11 لایحه بودجه سال 1403، ملکف کردن دولت به پرداختی به هر استان و شهرستان از محل حقوق دولتی (بخش معادن) است. با توجه به پیامدهای قابل توجه محیط‌زیستی حاصل از بهره‌برداری از معادن در سطح استان و شهرستان‌ها و سهم‌بری اندک شهرستان‌ها از منافع ناشی از بهره‌برداری‌ها، ضروری است که محل استقرار معادن نیز از منافع بهره‌برداری برخوردار شود. این موضوع به رشد و توسعه منطقه‌ای و محلی نیز کمک می‌کند. بند الحاقی 2 این تبصره از سوی نمایندگان مجلس در بررسی لایحه بودجه، از این نظر ارزشمند تلقی شده و برای اجرای دقیق‌تر آن ضروری است سازوکار تخصیص سهم هر استان و شهرستان دارای معادن نیز شناسایی شود.

رشد بخش صنعت به‌تنهایی در فصل دوم سال 1402 نسبت به مدت مشابه سال پیش، 2/56 درصد و سهم بخش صنعت از تولید ناخالص داخلی بدون نفت در فصل دوم سال 1402، 13/88 درصد بوده است.

درآمدهای دولت در لایحه بودجه سال 1403، بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن، از 48 هزار و 500 میلیارد تومان در سال 1402، به 55 هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه 1403 ارتقا یافته که نمایان‌کننده رشد 13/4 درصدی در این بخش است. این موضوع نیازمند ارائه پاداش به کارکنان برای وصول مبلغ تعیین‌شده از معدن‌کاران است، اما رشد بالای این مبلغ در مقایسه با سال پیش منجر می‌شود که بسیاری از فعالان بخش معدنی به‌خصوص معادن کوچک‌مقیاس، از میزان افزایش حقوق دولتی معادن در سال‌های مختلف ناراضی باشند؛ به‌ویژه که شواهد بیان‌کننده این است که سازمان برنامه و بودجه به دلیل افزایش روزافزون هزینه‌های جاری کشور و عدم ایجاد منابع پایدار درآمدی در بودجه و برخلاف بند پ ماده 43 قانون برنامه ششم توسعه، سالیانه کمتر از 30 درصد این درآمدها را برای اجرای وظایف حاکمیتی بخش معدن به وزارت صمت اختصاص می‌دهد که به دلیل عدم تأمین منابع مالی، وزارت صمت در انجام دادن بسیاری از وظایف حاکمیتی و نظارتی خود در حوزه معادن ناتوان است. بنابراین، باید گفت این میزان حقوق دولتی برای معادن کوچک از نظر اقتصادی هزینه بسیار سنگینی است که منجر به عدم صرفه اقتصادی فعالیت این معادن می‌شود.

مطالعه تبصره 11 لایحه بودجه سال 1403 کل کشور درکل، بیان‌کننده نوعی کلی‌گویی و عدم بیان حمایت‌های لازم به‌منظور رونق تولید در بخش صنعت و معدن کشور است. این در حالی است که حمایت واقعی از تولید و پیاده‌سازی قانون رفع موانع

پیشنهادها

- **رفع منع واردات ماشین آلات معدنی:** با عنایت به عملکرد شرکت‌های تولیدکننده ماشین آلات معدنی در کشور، مشاهده می‌شود که بخش معدن از نبود ماشین آلات پیشرفته و به‌روز در عرصه اکتشاف و استخراج همواره در مضیقه بوده است. تا جایی که در سال‌های اخیر شاهد عدم تغییر در ظرفیت‌های معدنی استخراجی در کشور بوده‌ایم. بنابراین، تداوم منع واردات ماشین آلات در این حوزه نمی‌تواند گامی در راستای حمایت از تولید داخلی باشد. پیشنهاد می‌شود منع واردات ماشین آلات معدنی برای معدن‌کاران دارای پروانه بهره‌برداری برطرف شود.
- **رفع حبس معادن:** سهم بالای سازمان محیط‌زیست و انرژی اتمی از مناطق تحت پوشش کشور موجب شده است که تنها ۵ درصد از مساحت کشور جزو محدوده‌های معدنی به شمار آیند. این موضوع مانع از فعالیت‌های اکتشافی گسترده در کشور می‌شود. پیشنهاد می‌شود با رفع حبس معادن گسترده و قابل استخراج در کشور و با به‌کارگیری و تعمیم مدل‌های موفق و همچنین، بومی‌سازی قطعات برای احیای شرکت‌های داخلی و توانمند و از سوی دیگر امکان صادرات مواد معدنی مازاد در کشور، موجبات رشد بخش معدن در کشور را فراهم آوریم.
- **رویکرد تخصصی و ظرفیت‌محور در بودجه:** پیشنهاد می‌شود با توجه به واقعیت‌های اقتصادی و شناسایی ظرفیت‌های اقتصادی هر استان، هر ساله منابع مالی مشخصی برای پیشبرد طرح‌های مورد نظر در بودجه سالانه اختصاص داده شود. به‌عبارت‌دیگر، نگاهی استانی به تخصیص بودجه داشته باشیم. مزیت این شیوه نسبت به قبل این است که دیگر اجازه تحمیل هزینه بر بودجه بدون پشتوانه کارشناسی و خارج از چهارچوب ظرفیتی تعریف‌شده برای هر استان را نمی‌دهیم.
- **بالا بردن سقف تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش صنعت:** با توجه به اینکه یکی از چالش‌های عمده بخش صنعت در کشور ضعف در تأمین سرمایه در گردش و نقدینگی بنگاه‌های تولیدی و صنعتی است، یکی از راهکارهایی که می‌تواند این چالش عمده را تا حد زیادی برطرف سازد، بالا بردن سقف تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش صنعت است. این اقدام می‌تواند از طریق نظارت بر اجرای دقیق مواد ۱۶ تا ۲۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در ارتباط با افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، آزادسازی وثیقه‌ها و ایجاد حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی، تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از جمله استفاده از ظرفیت فاکتورینگ و... انجام شود.

یک ساله است، اما توجه به این حوزه در لایحه و تداوم آن در سال‌های آینده و توجه ویژه به آن در برنامه هفتم توسعه برای رشد و توسعه خودروسازی کشور مفید است.

منابع

- مرکز آمار ایران
- لایحه بودجه 1403

• **تبیین راهبرد توسعه صنعتی:** یکی از چالش‌های اساسی در حوزه بخش صنعت، نبود راهبرد توسعه صنعتی در این بخش است. نبود راهبرد جامع در این بخش موجب تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای و غیرکارشناسانه شده است که نتیجه آن، عدم عملکرد صحیح این بخش است. از دیگر پیامدهای نبود راهبرد توسعه صنعتی در بخش صنعت این است که نمی‌توان نقشه‌راهی برای حاکمیت و بخش خصوصی در این حوزه متصور بود و در نتیجه، جهت‌گیری زیرساخت‌ها و به تبع آن، سرمایه‌گذاری‌ها در بخش صنعت غیرقابل تشخیص است. پیشنهاد می‌شود با تعیین و تبیین راهبرد توسعه صنعتی بخش صنعت با اولویت یا مبنا قرار دادن ارزش‌افزوده صنایع مختلف بتوان تا حد زیادی مشکلات این بخش را برطرف کرد. بودجه سال آینده نقش مهمی در این خصوص دارد؛ زیرا نخستین بودجه برنامه هفتم توسعه به شمار می‌آید.

• **تدوین برنامه آینده‌نگرانه در خصوص واردات و تولید خودروهای برقی:** در لایحه بودجه سال آینده، واردات خودروهای برقی نو و کارکرده مجاز شده است، اما برنامه مشخص و معینی در این باره وجود ندارد. ضروری است برنامه مشخص و معینی در خصوص میزان واردات از سوئی و مونتاژ این خودروها و در نهایت، تولید داخلی آن‌ها از سوی دیگر، مدنظر قرار گیرد. لایحه بودجه