

انرژی برق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

امیرحسین خورشیدی اطهر^۱

چکیده

در صورت عدم حل ناترازی انرژی، شکل‌گیری بحران انرژی در سال‌های آینده دور از انتظار نیست و کشور با تداوم وضعیت کنونی در ناترازی انرژی، با ناپایداری در امنیت انرژی مواجه خواهد شد. در لایحه پیشنهادی دولت برای ۱۴۰۴، تنها در تبصره ۱۴ به بحث برق و انرژی هسته‌ای اشاره شده و دیگر حامل‌های انرژی از جمله بنزین، گازوئیل و گاز طبیعی مورد توجه قرار نگرفته است. بررسی انجام‌شده نشان می‌دهد که در این تبصره و بندهای هشت‌گانه آن توجه ویژه‌ای به حل ناترازی‌های انرژی نشده و بحث تسویه بدهی پیمان‌کاران و تولیدکنندگان غیردولتی برق تنها بحث نزدیک به حل مسئله ناترازی انرژی در این تبصره در حوزه انرژی برق است. این در حالی است که بخش انرژی کشور و به‌ویژه برق با چالش‌های جدی از جمله عدم توسعه شبکه متناسب با رشد تقاضا، سهم پایین نیروگاه‌های تجدیدپذیر، عدم تناسب میان احداث و توسعه نیروگاه‌های جدید با افزایش ظرفیت مورد نیاز، ضعف در حکمرانی و عدم توانایی تولید و عرضه با حداکثر ظرفیت مواجه است. از جمله راهکارهای پیشنهادی در راستای حل ناترازی انرژی در بودجه سال ۱۴۰۴ می‌توان به تدوین برنامه اصلاح ناترازی انرژی و اجرای گام نخست آن در سال آینده، ارتقای کارایی انرژی به میزان ۱۰ درصد، حمایت از سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر و تدوین و اجرای سازوکار مبتنی بر انگیزه سازگار اشاره کرد.

واژگان کلیدی: ناترازی انرژی، بودجه، امنیت اقتصادی.

مقدمه

برنامه‌های مورد نظر دولت را برای افق زمانی یک‌ساله در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه انرژی مدنظر قرار می‌دهد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌عنوان برنامه یک‌ساله دولت چهاردهم، بحث انرژی را در تبصره‌های مختلف مدنظر قرار داده است. یکی از مهم‌ترین این تبصره‌ها در این لایحه، تبصره ۱۴ است که به بحث برق و انرژی هسته‌ای پرداخته است. در سال‌های اخیر تأمین برق به‌عنوان یکی از پیش‌نیازهای اصلی برای پیشرفت اقتصادی با چالش جدی مواجه شده است. چالش پیش‌آمده منجر به قطعی

بخش انرژی از جمله بخش‌های کلیدی در اقتصاد هر کشوری به شمار می‌آید. انرژی برخلاف دیگر بخش‌های اقتصادی، نیازمند تأمین امنیت است و وضعیت این بخش با امنیت اقتصادی هم‌بستگی بالایی دارد. هرگونه اختلال در وضعیت امنیت انرژی کشورها، امنیت اقتصادی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و هزینه‌های بالایی بر آن‌ها تحمیل می‌کند. ازاین‌رو همواره در کشورها تأمین امنیت انرژی نیز از جمله برنامه‌های اقتصادی دولت به شمار می‌آید که

۱. دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران
a.khorshidi@isu.ac.ir

این میزان ظرفیت جدید موجب شده است که ظرفیت اسمی تولید برق کشور به ۹۳۳۸۸ مگاوات برسد (وزارت نیرو، ۱۴۰۳).

از این میزان ظرفیت اسمی کنونی کشور، واحدهای گازی با ۲۴۳۹۲ مگاوات، ۲۶/۱ درصد از ظرفیت اسمی تولید برق کشور را به خود اختصاص داده‌اند. واحدهای بخاری با ۱۵۸۲۹ مگاوات و سیکل ترکیبی با ظرفیت ۳۵۸۰۲ مگاوات به ترتیب سهم ۱۶/۹ و ۳۸/۳ درصدی از ظرفیت اسمی تولید برق کشور را در اختیار دارند.

سهم نیروگاه‌های برق‌آبی کشور با ظرفیت اسمی ۱۲۱۴۵ مگاوات، تنها ۱۳ درصد بوده و تنها نیروگاه اتمی کشور (نیروگاه بوشهر) با ظرفیت ۱۰۲۰ مگاوات، سهم ۱/۱ درصدی از ظرفیت تولید برق کشور را به خود اختصاص داده است. نیروگاه‌های تولید پراکنده، تجدیدپذیر و دیزلی نیز به ترتیب سهم ۲/۸، ۱/۳ و ۰/۴ درصدی از تولید برق کشور را دارند (نمودار شماره ۱).

نیروگاه اتمی بوشهر به عنوان تنها نیروگاه هسته‌ای کشور، از زمان بهره‌برداری تجاری آن در مهر سال ۱۳۹۲ تا پایان اسفند سال ۱۴۰۲، به میزان ۶۵۶۰۹ میلیون کیلووات ساعت برق تولید کرده که ۵۹۷۶۱ میلیون کیلووات ساعت آن را تحویل شبکه برق سراسری داده است.

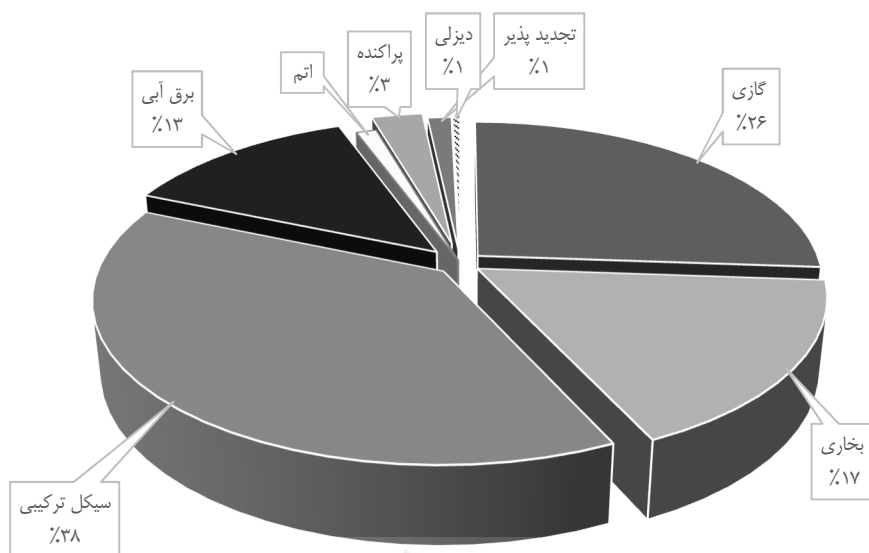
مداوم و تشدید آن برای تأمین برق مورد نیاز خانوارها شده و بخش صنعت کشور هزینه چنین سیاستی را پرداخته است. قطعی برق نه تنها در تابستان تجربه می‌شود، بلکه در سال‌های اخیر به‌ویژه در سال جاری در فصل‌های پاییز و زمستان نیز در حال وقوع است. دلیل این موضوع نیز به زنجیره‌ای از ناترازی‌های به هم متصل در حوزه انرژی کشور برمی‌گردد. از این‌رو بررسی برنامه دولت برای سال آینده در حوزه انرژی به‌ویژه برق، در راستای دستیابی به پایداری امنیت انرژی و امنیت اقتصادی، کلیدی است.

در این گزارش با توجه به تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ که بر انرژی برق و انرژی هسته‌ای متمرکز شده، تلاش شده است ابتدا وضعیت کنونی برق مورد بحث و بررسی قرار گیرد. در ادامه، چالش‌های پیش روی انرژی برق کشور شناسایی و تحلیل شده است. در بخش سه، آسیب‌شناسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در خصوص برطرف کردن چالش‌های انرژی برق کشور بحث و بررسی شده و در پایان، راهکارهای پیشنهادی ارائه شده است.

۱- رصد و پایش وضعیت کنونی

بر اساس آمار و اطلاعات موجود، ظرفیت اسمی تولید برق کشور تا پایان سال ۱۴۰۲، به ۹۲۳۵۱ مگاوات رسیده است. از ابتدای سال جاری تا پایان تیر، به میزان ۹۹۵ مگاوات ظرفیت اسمی تولید برق کشور اشاره شده است. این میزان ظرفیت جدید شامل بهره‌برداری از ۸۵۶ مگاوات نیروگاه گازی، ۱۰۶ مگاوات نیروگاه تولید پراکنده و ۳۳ مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر بوده است.

نمودار ۱- تنوع منابع تولید برق به تفکیک نیروگاه‌ها



مأخذ: وزارت نیرو، ۱۴۰۳.

را در پی خواهد داشت و تهدید جدی برای امنیت اقتصادی کشور به شمار می‌آید.

نیروگاه اتمی بوشهر به‌عنوان تنها نیروگاه هسته‌ای کشور، از زمان بهره‌برداری تجاری آن در مهر سال ۱۳۹۲ تا پایان اسفند سال ۱۴۰۲، به میزان ۶۵۶۰۹ میلیون کیلووات ساعت برق تولید کرده که ۵۹۷۶۱ میلیون کیلووات ساعت آن را تحویل شبکه برق سراسری داده است. این نیروگاه در سال ۱۴۰۲ تنها ۶۸۵۷ میلیون کیلووات ساعت برق به شبکه سراسری تحویل داده است. براین اساس، مشاهده می‌شود تنها نیروگاه هسته‌ای کشور حدود ۱ درصد از نیاز برقی کشور را تأمین کرده و نیازمند توجه ویژه برای تولید برق هسته‌ای است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

بررسی وضعیت صنعت برق تا پایان شهریور سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد سهم قدرت تولیدی نیروگاه‌های

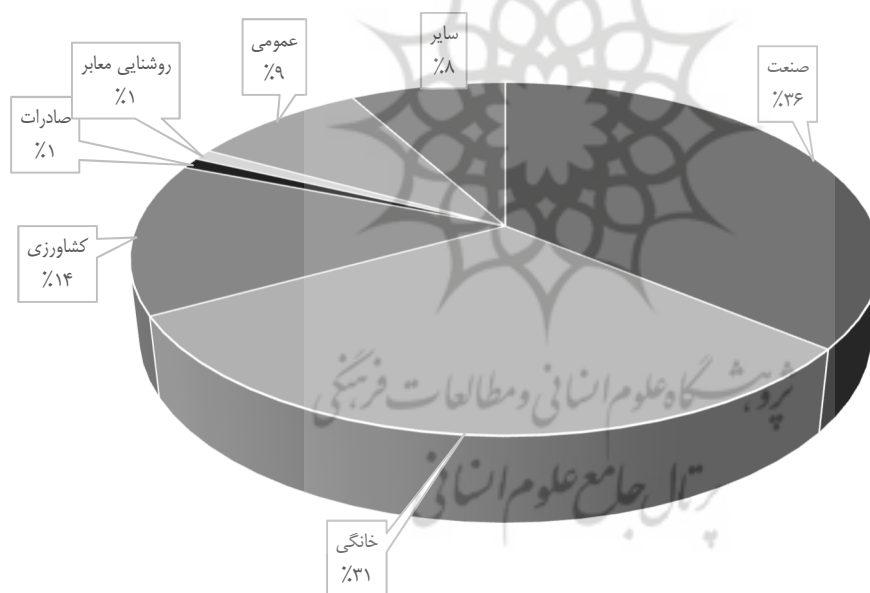
بررسی تنوع منابع تولید برق کشور نشان می‌دهد برنامه جامعی در تخصیص منابع برای تولید برق وجود نداشته و این موضوع منجر به سهم بالا و وابستگی بیش از حد تولید برق به گاز شده است. تنوع پایین منابع تولید برق نقش مهمی در کاهش امنیت انرژی کشور داشته و قطعی برق به‌عنوان پدیده‌ای رایج در کشور شده است.

تنوع پایین منابع در تولید برق و وابستگی بالای تولید برق به گاز چالش جدی در تأمین سوخت نیروگاه‌ها در فصول سرد سال ایجاد کرده است. این کمبود سبب جایگزینی سوخت مایع به‌ویژه گازوئیل و مازوت به‌جای گاز طبیعی برای تولید برق در نیروگاه‌های کشور شده است. نتیجه مهم این جایگزینی، افزایش آلودگی‌های محیط‌زیستی به‌ویژه در کلان‌شهرها و افزایش شایان توجه عدم صرفه اقتصادی ناشی از تولید برق در نیروگاه‌ها با سوخت‌های مایع بوده است. تداوم این وضعیت در سال‌های آینده، تشدید ناامنی در تأمین انرژی

کشور افزایش یافته است. اگر مصرف داخلی نیروگاه‌ها، تلفات شبکه انتقال و توزیع و مبادلات برون‌مرزی از تولید ناویژه نیروگاه‌ها کشور در سال ۱۴۰۲ کسر شود، فروش کل برق به مشترکان بخش‌های مختلف برابر با ۳۳۳ میلیارد کیلووات ساعت بوده است که بخش صنعت و خانگی به ترتیب با سهم ۳۶ و ۳۱ درصد، در مجموع، بیش از ۶۷ درصد از کل مصرف برق را به خود اختصاص داده‌اند. نمودار شماره ۲، وضعیت مصرف برق را به تفکیک بخش‌های مختلف نشان می‌دهد.

حرارتی، اتمی پراکنده و دیزلی کشور از کل قدرت تولید برق در زمان پیک مصرف، ۸۴/۷ درصد بوده است و نیروگاه‌های برق‌آبی و تجدیدپذیر تنها سهم ۱۵/۳ درصدی داشته‌اند. به بیان دیگر، بار تولید برق در پیک مصرف همچنان بر عهده نیروگاه‌های حرارتی و دیزلی بوده است (وزارت نیرو، ۱۴۰۳). بر اساس گزارش آمار تفصیلی صنعت برق کشور، تولید ناویژه نیروگاه‌های کشور در سال ۱۴۰۲، به ۳۸۵۹۷۵ میلیون کیلووات افزایش یافته که با رشد ۴/۷ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۱، توان تولید برق

نمودار ۲- وضعیت مصرف برق به تفکیک بخش‌های مختلف



مأخذ: وزارت نیرو، ۱۴۰۳.

اینکه، در بین بخش‌های مختلف، رشد مصرف برق بخش خانگی در سال ۱۴۰۲، ۷/۱ درصد بوده که در کنار افزایش تعداد مشترکان، سرانه برق مصرفی نیز در این بخش افزایش یافته است. این در حالی است که رشد مصرف برق در بخش‌های صنعت و کشاورزی در این سال به ترتیب ۴/۳ و ۴/۴ درصد بوده است. نکته مهم

مهم‌ترین نکته در بررسی برق مصرفی توسط بخش‌های مختلف این است که مصرف کل برق در سال ۱۴۰۲، ۵ درصد نسبت به سال ۱۴۰۱ افزایش یافته که این میزان رشد در مقایسه با رشد سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰، رشد بالایی است (در سال ۱۴۰۱ میزان رشد برق مصرفی تنها ۳/۲ درصد بوده است). نکته شایان توجه

دیگر در بررسی وضعیت مصرف برق در کشور این است که رشد ظرفیت اسمی نیروگاه‌ها در سال ۱۴۰۲ تنها ۱/۷ درصد بوده است. این در حالی است که رشد مصرف و رشد اوج تقاضا در این سال به ترتیب ۵/۲ و ۵/۸ درصد بوده است. به بیان دیگر، رشد تولید برق کمتر از رشد مصرف در شرایط عادی بوده است. این موضوع نقش مهمی در افزایش ناترازی برق در کشور داشته که در سال جاری نیز این موضوع تشدید شده است.

۲- مسائل و چالش‌های انرژی در کشور

با توجه به تمرکز این گزارش بر بحث انرژی در حوزه برق، در ادامه مسائل و چالش‌های این حوزه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. ازجمله مهم‌ترین مسائل و چالش‌ها در حوزه صنعت برق کشور که ناترازی کنونی ناشی از آن‌هاست، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد. گفتنی است در صورت عدم توجه و مقابله با این چالش‌ها، انتظار تشدید ناترازی و حتی تبدیل به بحران شدن آن در سال‌های آینده وجود دارد.

۱- ضعف در حکمرانی حوزه انرژی و به‌ویژه برق:

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در حوزه انرژی و به‌ویژه برق، به ضعف حکمرانی در این حوزه برمی‌گردد. ضعف حکمرانی در این حوزه را می‌توان در مواردی مانند عدم همسویی و یکپارچگی در سیاست‌ها، رویکردها و راهبردها در بخش‌های مختلف صنعت برق مشاهده کرد. مثال دیگر از این ضعف حکمرانی در صنعت برق، به ناهماهنگی، موازی‌کاری و تداخل وظایف در درون و بیرون ارکان و سطوح

مختلف این صنعت برمی‌گردد. همچنین، ضعف حکمرانی در اجماع میان ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان صنعت نیز به‌وضوح مشاهده می‌شود.

۲- عدم توانایی تولید و عرضه با حداکثر ظرفیت: یکی دیگر از چالش‌ها، به توان پایین و حتی عدم توانایی تولید و عرضه با حداکثر ظرفیت در این صنعت برمی‌گردد. دلایل متعددی برای این مسئله و چالش جدی در صنعت برق شایان طرح است. فرسودگی تأسیسات و شبکه انتقال و توزیع برق، فرسودگی و عمر بالای تجهیزات، عدم تأمین قطعات اصلی نیروگاه‌ها، محدودیت تأمین قطعات از سازندگان خارجی و عدم تأمین قطعات از سازندگان داخلی و فرسودگی نیروگاه‌ها و تجهیزات آن ازجمله دلایل عدم توانایی تولید و عرضه با ظرفیت حداکثر است. در این میان، توسعه نامتوازن شبکه، عدم استفاده از ظرفیت تبدیل نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی و بهره‌وری پایین نیروگاه‌ها نقش مهمی در ضعف و ناتوانی در تولید و عرضه با حداکثر ظرفیت این صنعت داشته است.

۳- الگوی نامناسب مصرف: برق برای تأمین نیازهای مختلف ازجمله روشنایی، گرمایش و تأمین انرژی مورد نیاز ماشین‌آلات و تجهیزات استفاده می‌شود، اما در هر شکل از خدمات ناشی از مصرف برق، الگوی نامناسب مصرف قابل مشاهده است. دلایل متعددی برای الگوی نامناسب مصرف برق بیان‌شدنی است که ازجمله این دلایل می‌توان به تغییرات شرایط جوی و اقلیمی، تغییر الگوی مصرف مشترکان و استاندارد نبودن تجهیزات و لوازم مصرف‌کننده برق

۶- عدم تناسب میان احداث و توسعه نیروگاه‌های جدید با افزایش ظرفیت مورد نیاز: از دیگر چالش‌های پیش روی صنعت برق کشور، عدم تناسب احداث و توسعه نیروگاه‌های جدید با ظرفیت مورد نیاز است. در واقع، انگیزه لازم برای احداث و توسعه نیروگاه‌ها در کشور برای بخش خصوصی وجود ندارد و دولت نیز به‌تنهایی توان احداث و توسعه آن‌ها را ندارد. دلایل متعددی برای شکل‌گیری این عدم تناسب مطرح می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به هزینه بالای احداث واحدهای تولید برق، کمبود منابع عمومی به‌منظور سرمایه‌گذاری، نبود ثبات در مقررات صادرات و واردات برق، نبود تعادل میان درآمدها و هزینه‌های صنعت برق، نوسانات ارزی و افزایش قیمت‌ها، تحریم‌ها و عدم دسترسی به فناوری‌های روز تولید برق اشاره کرد.

۳- آسیب‌شناسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حوزه انرژی (برق)

بر اساس لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۴، تنها در تبصره ۱۴ به بحث برق و انرژی هسته‌ای اشاره شده است. در این تبصره در قالب ۸ بند به برخی موارد این حوزه پرداخته شده است. از جمله مهم‌ترین این بندها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

– در بندهای الف، ب، پ و ت به چگونگی تعامل و حمایت از سازمان انرژی اتمی در راستای تولید و فروش برق حاصل از نیروگاه اتمی بوشهر پرداخته شده است. در بند الف، به شرکت تولید و توسعه انرژی اتمی ایران اجازه داده شده است معادل مبلغ پیش‌بینی‌شده در بودجه مصوب

اشاره کرد. همه این موارد موجب شده است که الگوی نامناسب در مصرف برق کشور مشاهده شود.

۴- عدم توسعه شبکه متناسب با رشد تقاضا: با توجه به درحال‌توسعه بودن کشور از سویی و شکل‌گیری تقاضاهای جدید در اقتصاد کشور از سوی دیگر، نیاز به توسعه شبکه متناسب با رشد تقاضاست، اما به‌رغم اهمیت این موضوع، توسعه شبکه متناسب با رشد تقاضا اتفاق نیفتاده است. از جمله دلایل اصلی این مسئله می‌توان به نوسانات ارزی و افزایش مداوم قیمت مواد اولیه و تجهیزات حوزه برق، رشد ناکافی سرمایه‌گذاری دولتی و به‌ویژه سرمایه‌گذاری خصوصی و بحث تحریم‌ها اشاره کرد.

۵- کمبود منابع برای تولید برق نیروگاه‌ها: با توجه به سبب تولید برق کشور، نیروگاه‌ها به‌شدت وابسته به سوخت‌های فسیلی برای تولید برق هستند. هرگونه اختلال در این حوزه، تولید برق را با مشکل مواجه می‌کند. در شرایط کنونی از سویی منابع سوخت‌های فسیلی در حال کاهش است و توان تولید این سوخت‌ها کاهش یافته و از سوی دیگر، با توجه به نیاز روزافزون برق در کشور، تقاضای آن افزایش یافته است. این موضوع موجب شده است بحث ناترازی در برق هرساله تشدید و پیامدهای آن بر اقتصاد کشور تحمیل شود. در کنار این موضوعات، بحث عدم برنامه‌ریزی بهینه برای ذخیره‌سازی سوخت، مدیریت ناکارای تأمین نهاده‌های تولید و هماهنگی ضعیف میان وزارت نفت و وزارت نیرو به کمبود منابع برای تأمین سوخت مورد نیاز نیروگاه‌ها دامن می‌زند.

ماهانه از هر واحد مسکونی مشترکان گاز، مبلغ ۱۰ هزار ریال، از هر واحد مسکونی مشترکان برق، ۳ هزار ریال و از هریک از واحدهای تجاری مشترکان گاز و برق، مبلغ ۳۰ هزار ریال اخذ و به عنوان منابع داخلی نزد خزانه داری کل کشور واریز کنند.

- بند چ به مشابه خدمات بودن تعرفه گاز مصرفی تأسیسات گردشگری و صنایع دستی و آب درماني‌ها و هتل‌ها اشاره دارد و تعرفه برق در خصوص موارد یادشده را در مناطقی که فاقد گاز هستند، برابر با تعرفه مصارف عمومی در قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق در نظر می‌گیرد.

- در بند ح، به دولت اجازه داده شده است که نسبت به پرداخت بدهی قطعی و حسابرسی‌شده تا پایان سال ۱۴۰۲ تولیدکنندگان برق غیردولتی و همچنین، پیمان‌کاران و تأمین‌کنندگان تجهیزات صنعت برق کشور با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت نیرو از طریق واگذاری اموال و دارایی‌های (غیرمنقول) دولت به طلب‌کاران اقدام کند. قرار است آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک ماه پس از تصویب قانون بودجه با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و همکاری وزارت نیرو و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران برسد.

بررسی بندهای هشت‌گانه تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد عملاً سیاست‌گذار برنامه مشخصی برای سال آینده در خصوص چالش‌های بخش انرژی و به‌ویژه صنعت برق ندارد. در این تبصره تنها به بحث چگونگی تسویه بدهی دولت با تولیدکنندگان برق غیردولتی و پیمان‌کاران صنعت برق بر اساس واگذاری

سالانه خود، برای هزینه‌های بهره‌برداری به شرکت بهره‌برداری نیروگاه اتمی بوشهر پرداخت کند. در بند پ، به خرید برق از نیروگاه اتمی بوشهر بر اساس هزینه تمام‌شده حسابرسی‌شده اشاره شده است. همچنین، در این بند گفته شده است که در صورتی که برق تحویلی نیروگاه بوشهر به شبکه از ۷ میلیارد کیلووات ساعت در سال بیشتر شود، مازاد برق تولیدی قابلیت فروش در بورس انرژی را دارد. در بند ب به دولت اجازه داده شده است که از طریق سازمان انرژی اتمی نسبت به تأمین مالی طرح‌های نیروگاه‌های برق اتمی با استفاده از الگوی سرمایه‌گذاری خارجی، تأمین مالی خارجی و داخلی، منابع عمومی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در چهارچوب اهداف میان‌مدت توسعه تولید برق هسته‌ای اقدام کند.

دیگر بندهای این تبصره بر بحث انرژی در خصوص گاز و برق متمرکز هستند که اهم آن‌ها به شرح زیر است.

- در بند ث، به عوارض موضوع ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن اشاره شده که میزان حمایت از صنعت برق به میزان ۱۰ درصد مبلغ برق مصرفی کشور در سقف ۱۴ همت تعیین شده است. همچنین، در این بند، مشترکان برق روستایی و عشایری مجاز، از شمول این بند معاف شده‌اند. ۳۵ درصد از منابع به حساب شرکت توانیر و ۶۵ درصد بقیه به حساب سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) واریز می‌شود که در راستای حمایت از صنعت برق هزینه می‌شود.

- در بند ج این تبصره، به وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکت‌های ذی‌ربط اجازه داده شده است که

اموال اشاره شده است. این در حالی است که با توجه به وضعیت کنونی کشور در حوزه تولید و مصرف برق، ناترازی در این حوزه در سال آینده تشدید خواهد شد. اقدامات مدنظر دولت در تبصره 14 بیشتر متمرکز بر برق هسته‌ای است که با توجه به تجربه گذشته، در یک سال آینده تولید برق هسته‌ای بیشتر با سرمایه‌گذاری جدید غیرممکن به نظر می‌رسد. ابعاد دیگر تولید برق مانند تولید برق از انرژی‌های تجدیدپذیر مورد توجه قرار نگرفته و در بخش تقاضا نیز مدیریت این سمت از بازار برق در لایحه بودجه سال 1404 بسیار کم‌رنگ است.

بر اساس اهداف کمی در حوزه برق در برنامه هفتم پیشرفت، قرار است کل ظرفیت اسمی تولید برق کشور از حدود 94 هزار مگاوات در سال 1403، به بیش از 105 هزار مگاوات در سال 1404 برسد. همچنین، بر اساس این برنامه، ظرفیت انرژی تجدیدپذیر برای سال 1404، 5422 مگاوات هدف‌گذاری شده که در سال جاری تنها 1280 مگاوات بوده است. همچنین، بر اساس برنامه هفتم پیشرفت برای سال آینده، افزایش تولید برق به میزان بیش از 10 درصد هدف‌گذاری شده است. این در حالی است که در لایحه بودجه سال 1404، تبصره یا بندهای لازم برای دستیابی به این اهداف برنامه هفتم پیشرفت مدنظر قرار نگرفته است. با توجه به تبصره 14 و بندهای آن در لایحه بودجه سال 1404، عملاً دسترسی به اهداف کمی حوزه برق در برنامه هفتم پیشرفت در سال آینده دور از انتظار است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، 1403).

از ایرادات اساسی وارده بر این تبصره از لایحه بودجه سال 1404، می‌توان به عدم توجه به دیگر حامل‌های انرژی و مسائل و چالش‌های پیش روی آن‌ها اشاره کرد؛ زیرا در حامل‌های انرژی شامل گازوئیل و گاز طبیعی نیز کشور با ناترازی مواجه است و تهدید جدی از ناترازی‌های این حامل‌های انرژی در صنعت برق بر اقتصاد کشور تحمیل خواهد شد. برخی از چالش‌ها و مسائل در حوزه گازوئیل و گاز طبیعی با چالش‌ها و مسائل حوزه انرژی برق یکسان است، اما این حامل‌ها با چالش‌های دیگری مانند قیمت خوراک برای تولید گازوئیل در پالایشگاه‌ها، رابطه میان پالایشگاه‌ها و دولت در هر دو حوزه قیمت‌گذاری خوراک و قیمت‌گذاری محصولات، قیمت تمام‌شده محصولات تولیدی پالایشگاه‌ها در حوزه گازوئیل و همچنین، توان پالایشی پالایشگاه و کیفیت تولیدات آن‌ها مواجه هستند. در حوزه گاز طبیعی نیز بحث استخراج منابع گازی کشور، سرمایه‌گذاری برای استحصال و پالایش گاز، توسعه شبکه‌های گازی، قیمت‌گذاری گاز برای مصارف مختلف از جمله نیروگاه‌ها و پتروشیمی‌ها و نیز صنایع کلیدی از چالش‌های جدی این حوزه است که در لایحه بودجه سال 1404 توجهی به آن‌ها نه تنها در تبصره 14، بلکه در دیگر تبصره‌ها نیز نشده و این ایراد در این لایحه جدی است.

درنهایت، می‌توان اشاره کرد که بر اساس لایحه بودجه سال 1404، عملاً برنامه‌ای از سوی دولت برای رفع ناترازی‌های انرژی در حوزه‌های بنزین، گازوئیل و گاز طبیعی مدنظر قرار نگرفته است، بلکه در حوزه برق نیز توجه خاصی به ناترازی‌ها در تأمین برق مورد نیاز در هر دو فصل تابستان و زمستان نشده است. از این‌رو لایحه بودجه سال 1404 دچار ضعف

جدی در طرح مسائل و چالش‌های حوزه انرژی و راه‌های برطرف کردن آن‌هاست.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

بررسی وضعیت بخش انرژی کشور به‌ویژه در حوزه برق گویای این است که ناترازی برق چنان‌که سال‌های قبل پیش‌بینی می‌شد، در سال جاری تحقق یافت و کشور با ناترازی برق در هر دو فصل تابستان و زمستان مواجه شد. نکته شایان توجه این است که ماهیت ناترازی برق در دو فصل تابستان و زمستان متفاوت است. در فصل تابستان به دلیل افزایش تقاضای برق و عدم توان تولید آن برای پاسخ به تقاضا، کشور با پدیده ناترازی در برق مواجه می‌شود، اما در فصل زمستان، کمبود سوخت دلیل اصلی کاهش توان تولید برای پاسخ به تقاضای برق مورد نیاز است. در هر دو شکل آن، ناترازی در حوزه برق ظاهر می‌شود و آسیب جدی به بخش‌های مختلف مصرف‌کننده از جمله صنعت وارد می‌کند.

با توجه به نیاز روزافزون کشور به توسعه صنایع مختلف و حتی احداث واحدهای تولیدی جدید و شکل‌گیری تقاضاهای جدی برای برق در بخش‌های خانگی و عمومی و همچنین کشاورزی، با تداوم وضعیت کنونی، کشور با تشدید ناترازی برق در سال‌های آینده مواجه خواهد شد که منجر به بحران انرژی می‌شود. ازاین‌رو اقدام عاجل از سوی دولت و سیاست‌گذاران در این حوزه بسیار مهم و ضروری است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ فرصت مغتنمی برای کاهش ناترازی‌ها در حوزه انرژی فراهم کرده است، اما آنچه از بررسی تبصره ۱۴ این لایحه در خصوص انرژی حاصل می‌شود، این است

که سیاست‌گذار همچنان شرایط ناترازی و پیامدهای آن بر امنیت اقتصادی را کمتر از حد برآورد کرده و اقدام اساسی دراین خصوص را مدنظر قرار نداده است. این در حالی است که تهدید جدی از سوی ناترازی انرژی در سال آینده برای اقتصاد کشور قابل پیش‌بینی است. در راستای کاهش ناترازی انرژی و پیامدهای آن در سال آینده با توجه به چالش‌های مورد بحث در این گزارش، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود.

- تدوین برنامه جامع اصلاح ناترازی انرژی: به‌منظور حل ناترازی انرژی در حوزه‌های مختلف ازجمله بنزین، گازوئیل، برق و گاز طبیعی، ضروری است برنامه جامع اصلاح ناترازی انرژی از سوی دولت تدوین شود و در هریک از بودجه‌های سالانه ازجمله بودجه سال ۱۴۰۴، گام‌های این برنامه اصلاحی به اجرا گذاشته شود. برنامه جامع اصلاح انرژی باید هر دو سمت عرضه و تقاضای انرژی را شامل شود. با اجرای گام‌به‌گام برنامه جامع اصلاح ناترازی‌های انرژی در افق میان‌مدت نه تنها ناترازی انرژی در حوزه‌های مختلف برطرف خواهد شد، بلکه منابع درآمدی خوبی نیز برای دولت از محل اعمال انواع مالیات‌ها بر مصرف انرژی‌های مختلف حاصل خواهد شد و بحث قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی عملاً به بازار واقعی واگذار خواهد شد.

- حمایت از سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر: با توجه به عدم سرمایه‌گذاری مناسب در انرژی‌های فسیلی، توان تولید برق مبتنی بر انرژی‌های فسیلی با مشکلات جدی و کمبود سوخت مواجه است و آینده خوبی برای افزایش تولید برق از این بخش از نیروگاه‌های کشور قابل تصور نیست. ضروری است در راستای تنوع‌بخشی به

فرصت مناسبی برای تعریف و اجرای این سازوکار و حضور بخش خصوصی در رفع ناترازی‌های انرژی از هر دو سمت عرضه و تقاضای آن فراهم می‌کند.

منابع

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۳). قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- سازمان انرژی اتمی ایران (۱۴۰۲). گزارش عملکرد تولید برق نیروگاه اتمی بوشهر، ایران، تهران: سازمان انرژی اتمی ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۳). کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۲). پایش شاخص‌های کلان بخش برق. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۳). بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور؛ تبصره ۱۴ برق و انرژی هسته‌ای. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- وزارت نیرو (۱۴۰۳). آمار و اطلاعات ماهانه صنعت برق و آب. ایران، تهران: وزارت نیرو.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۴۰۳)، لایحه بودجه ۱۴۰۴.

تولید برق در کشور، سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر در اولویت قرار گیرد. با توجه به محدودیت‌های مالی دولت، تدوین سیاست‌های حمایتی برای حضور بخش خصوصی در تولید برق با سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر می‌تواند راهکار مهمی برای افزایش توان تولید برق در سال آینده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ باشد.

- حمایت از سرمایه‌گذاری در افزایش کارایی وسایل مصرف‌کننده انرژی: با توجه به نقش مهم وسایل مصرف‌کننده انرژی در مصرف حامل‌های انرژی از جمله برق، کارایی آن‌ها نقش مهمی در مدیریت مصرف انرژی دارد. متأسفانه به دلایل متعددی، کارایی انرژی هیچ‌زمانی به‌عنوان دغدغه سیاست‌گذاران در اقتصاد کشور مطرح نبوده و این موضوع اثر منفی بر کارایی انرژی در کشور داشته است. ضروری است حمایت از ارتقای کارایی انرژی در وسایل مصرف‌کننده انرژی در قالب برنامه‌ای منسجم مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ می‌تواند گام‌های آغازین برای ارتقای کارایی انرژی دست‌کم به میزان ۱۰ درصد در سال آینده باشد. در این راستا ضروری است در این لایحه، در قالب تبصره یا بندهایی از تبصره ۱۴ به این موضوع اشاره شود.

- به‌کارگیری سازوکار مبتنی بر انگیزه سازگار: به‌منظور برطرف کردن ناترازی در انرژی کشور به‌ویژه حوزه برق ضروری است سازوکار مبتنی بر انگیزه سازگار برای هر دو سمت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان انرژی تدوین و اجرایی شود. این موضوع می‌تواند در قالب برنامه مشخص و معین برای افق زمانی یک‌ساله و چندساله تنظیم و به اجرا گذاشته شود. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

آب، کشاورزی و محیط زیست در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

نسبیه زارعی^۱

چکیده

بیش از ۹۵ درصد واردات کالاهای اساسی به کشور از سال ۱۳۸۳ تا مهر سال ۱۴۰۳، مربوط به محصولات زراعی بوده و از این مقدار، ۷۵ درصد آن به صورت خام و فراوری نشده است. در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲، کمترین ارزش تخصیص داده شده به واردات کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۵، به ارزش ۷ میلیارد دلار بود. از سال ۱۳۸۳ تا مهر سال ۱۴۰۳، از حدود ۷۰ میلیون تن محصول راهبردی و اساسی صادر شده، ۶۷ درصد آن محصولات زراعی بوده که از این مقدار، ۷۶ درصد به صورت خام و تازه صادر شده است. بیشترین ارزش صادرات کالاهای اساسی در سال‌های ۱۳۹۳ تا هفت ماهه نخست سال ۱۴۰۳، مربوط به سال ۱۳۹۳، به ارزش ۴ میلیارد دلار و مقدار ۳/۵ میلیون تن بود. چالش‌های اصلی و اثرگذار بر سند بودجه، تحریم‌های مالی و غیرمالی، ارزش ترجیحی و خرید تضمینی محصولات است. پژوهش و سرمایه‌گذاری را می‌توان موتور توسعه و پایداری منابع بخش کشاورزی دانست که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به این دو موضوع مهم توجهی نشده است. در راستای ارتقا و بهبود لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در تبصره ۷، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود. در نظر گرفتن و تعیین مبلغ تخلف در سیلو، انبار و کارخانجات آرد بخش خصوصی، افزایش درصد مشارکت تجار و کشاورزان با دولت در راستای جهش تولید با در نظر گرفتن حقوق ورودی پایین، توجه به بخش پژوهش و تحقیقات در کشاورزی، توجه به سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، توجه به توسعه روستاها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و سیستمی شدن فرایند واردات و توزیع هوشمند کالاهای اساسی.

واژگان کلیدی: بودجه سال ۱۴۰۴، چالش‌های بخش کشاورزی، واردات کالاهای اساسی.

مقدمه

برعکس نیز صادق است. به عبارت دیگر، هر نوع تغییر در قانون بودجه باعث تغییر در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های وزارت متبوع و بخش کشاورزی می‌شود.

با توجه به اهمیت و تأثیرگذاری سند بودجه بر بخش کشاورزی، در این گزارش به بررسی و ارائه توصیه‌های راهبردی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در تبصره ۷ پرداخته می‌شود. در راستای رسیدن به این

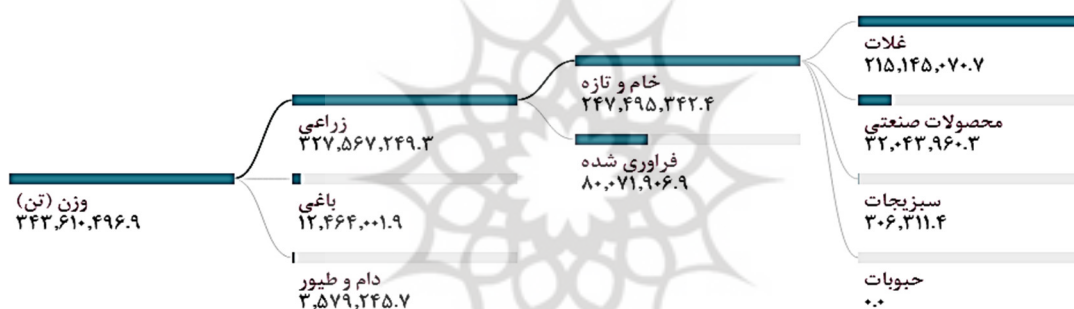
بخش کشاورزی به عنوان مهم‌ترین بخش اقتصادی در تأمین امنیت غذایی، سالانه بودجه بالایی را به دلایلی مانند واردات کالاهای اساسی، خرید گندم و... به خود اختصاص می‌دهد. بنابراین، هر نوع تغییر در رویکرد مدیریت بخش کشاورزی از طریق وزارت جهاد کشاورزی بر تصمیمات سازمان برنامه و بودجه در تهیه سند بودجه مؤثر است. این تأثیر به صورت

۱- وضعیت موجود

حدود ۵ میلیون نفر از مردم کشور کشاورز هستند و حدود ۲۳ میلیون نفر از جمعیت کشور از این محل ارتزاق می‌کنند. بیش از ۷۵ درصد از کشاورزان و بهره‌برداران، خرده‌مالک و دهقان هستند. واردات سالانه کالاهای اساسی بخش کشاورزی بیش از ۲۰ میلیون تن و صادرات کمتر از ۱۰ میلیون تن است. در ادامه، به بررسی وضع موجود بخش کشاورزی در واردات و صادرات این محصولات پرداخته می‌شود.

هدف به این پرسش‌ها پاسخ داده می‌شود. بیشترین بودجه در بخش کشاورزی به چه مواردی تخصیص داده می‌شود؟ میزان درآمد ارزی سالانه بخش کشاورزی چقدر است؟ آسیب‌ها و چالش‌های مرتبط با بخش کشاورزی کدام‌اند؟ در ادامه، به بررسی وضع موجود بخش کشاورزی پرداخته می‌شود. در بخش دوم، آسیب‌ها و چالش‌های موجود گزارش و ارزیابی می‌شود. در نهایت، پس از آسیب‌شناسی لایحه بودجه، نتیجه‌گیری و پیشنهادها ارائه می‌شود.

نمودار ۱- واردات کالاهای اساسی بخش کشاورزی از سال ۱۳۸۳ تا مهر سال ۱۴۰۳



مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی. ۱۴۰۳.

واردات در جدول زیر به صورت سالانه گزارش شده است.

واردات و توزیع هوشمند کالاهای اساسی
سبب کاهش بودجه تخصیص یافته و
تسریع فرایند یادشده می‌شود. سیستمی
شدن هر فرایندی باعث افزایش شفافیت
و کاهش فساد مالی و غیرمالی می‌شود.

همان‌طور که در نمودار شماره ۱ مشاهده می‌شود، بیش از ۹۵ درصد واردات کالاهای اساسی در کشور مربوط به محصولات زراعی و از این مقدار، ۷۵ درصد آن به صورت خام و فرآوری نشده است. در نهایت، ۸۷ درصد از محصولات زراعی خام و تازه را غلات تشکیل می‌دهند. بنابراین، می‌توان اذعان داشت که واردات محصولاتی مانند گندم، ذرت، برنج و جو بیشترین مقدار واردات را از سال ۱۳۸۳ تا مهر سال ۱۴۰۳ تشکیل می‌دهند. ارزش و مقدار

جدول ۱- وزن و ارزش واردات کالاهای اساسی^۱ در بخش کشاورزی از سال ۱۳۹۳ تا هفت ماه نخست سال ۱۴۰۳

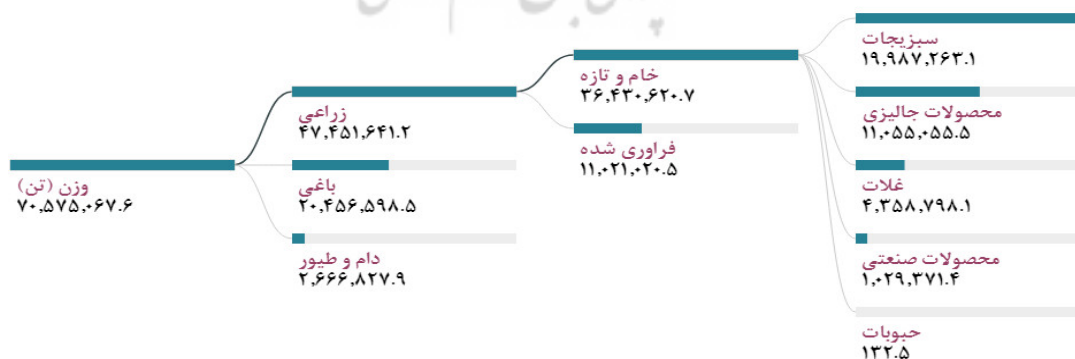
سال	وزن (میلیون تن)	ارزش (میلیارد دلار)	تغییرات وزنی	تغییرات ارزشی
۱۳۹۳	۲۲/۵	۱۰/۸	-----	-----
۱۳۹۴	۱۷/۶	۷/۴	-۲۲	-۳۲
۱۳۹۵	۱۶/۴	۷/۰	-۷	-۵
۱۳۹۶	۱۸/۱	۸/۵	۱۰	۲۱
۱۳۹۷	۱۹/۷	۹/۳	۹	۹
۱۳۹۸	۲۴/۰	۱۰/۹	۲۲	۱۸
۱۳۹۹	۲۲/۹	۹/۲	-۵	-۱۶
۱۴۰۰	۲۹/۴	۱۵/۰	۲۹	۶۳
۱۴۰۱	۲۴/۱	۱۶/۴	-۱۸	۱۰
۱۴۰۲	۲۳/۶	۱۴/۵	-۲	-۱۲
هفت ماه ۱۴۰۳	۱۳/۵	۷/۸	-----	-----

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی. ۱۴۰۳.

اقتصادی و منطقه نشان می‌دهد. این موضوع به معنای تخصیص بودجه میلیارد دلاری به بخش کشاورزی تنها برای واردات کالاهای اساسی است. گفتنی است که تغییرات وزنی، کوچک‌تر از تغییرات ارزشی واردات کالاهای اساسی در بازه مورد بررسی است. برای بررسی بیشتر میزان ارزآوری رسمی و تراز تجاری بخش کشاورزی، در نمودار شماره ۲، صادرات کالاهای اساسی بخش کشاورزی گزارش شده است.

طبق جدول بالا، در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲، کمترین ارزش تخصیص داده شده به واردات کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۵، به ارزش ۷ میلیارد دلار بود. در سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به ترتیب ۱۵، ۱۶/۴ و ۱۴/۵ میلیارد دلار ارزش واردات کالاهای اساسی تخصیص یافت. پیش‌بینی می‌شود ارزش واردات در انتهای سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۱۰ میلیارد دلار شود. بزرگی این اعداد وابستگی بالای کشور به واردات و خروج ارز را در شرایط کنونی

نمودار ۲- صادرات کالاهای اساسی بخش کشاورزی از سال ۱۳۸۳ تا مهر سال ۱۴۰۳



مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی. ۱۴۰۳.

۱. شامل محصولات ذرت، سویا، گندم، جو، برنج، گوشت‌های قرمز و سفید و... است.

بدون استفاده از ظرفیت‌های صنعتی و خدماتی داخل برای کسب درآمد ارزی است. در سال‌های مورد بررسی، سبزیجات و محصولات جالیزی به ترتیب ۵۲ و ۳۱ درصد از صادرات کشور در محصولات خام و تازه را به خود اختصاص داده‌اند. برای بررسی بیشتر موضوع ارزش و مقدار صادرات در جدول به صورت سالانه گزارش شده است.

بر اساس اطلاعات استخراج شده از تارنمای آماری وزارت جهاد کشاورزی (نمودار شماره ۲)، از حدود ۷۰ میلیون تن محصول راهبردی و اساسی صادر شده در سال‌های ۱۳۸۳ تا مهر سال ۱۴۰۳، ۶۷ درصد آن محصولات زراعی بوده و از این مقدار، ۷۶ درصد به صورت خام و تازه صادر شده است. صادرات محصولات مواد اولیه و خام به معنای فروش منابع

جدول ۲- وزن و ارزش صادرات بخش کشاورزی از سال‌های ۱۳۹۳ تا هفت ماه نخست سال ۱۴۰۳

سال	صادرات کالاهای اساسی		صادرات کل محصولات کشاورزی		
	وزن (میلیون تن)	ارزش (میلیارد دلار)	وزن (میلیون تن)	ارزش (میلیارد دلار)	تغییرات ارزی
۱۳۹۳	۳/۵	۴/۰	۵/۸	۷/۱	-----
۱۳۹۴	۳/۱	۳/۳	۵/۱	۶/۱	-۱۳/۳
۱۳۹۵	۳/۶	۳/۳	۶/۱	۶/۴	۴/۶
۱۳۹۶	۴/۰	۳/۵	۶/۶	۶/۶	۲/۸
۱۳۹۷	۳/۹	۳/۱	۶/۹	۶/۴	-۲/۶
۱۳۹۸	۴/۱	۳/۳	۷/۲	۵/۹	-۸/۷
۱۳۹۹	۵/۴	۳/۹	۸/۸	۶/۲	۶/۴
۱۴۰۰	۵/۰	۳/۱	۸/۶	۵/۴	-۱۳/۹
۱۴۰۱	۴/۲	۲/۹	۷/۹	۵/۳	-۰/۹
۱۴۰۲	۴/۹	۳/۸	۸/۸	۶/۴	۲۰/۵
هفت ماه ۱۴۰۳	۲/۷	۲/۲	۵/۲	۳/۹	-----

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی. ۱۴۰۳.

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، بیشترین ارزش صادرات کالاهای اساسی در سال‌های ۱۳۹۳ تا هفت‌ماهه نخست سال ۱۴۰۳، مربوط به سال ۱۳۹۳، به ارزش ۴ میلیارد دلار و مقدار ۳/۵ میلیون تن بود. همین مؤلفه در صادرات کل بخش کشاورزی نیز در همان سال به ارزش ۷/۱ میلیارد دلار و مقدار ۵/۸ میلیون تن بود. به‌رغم افزایش مقدار وزنی، ارزش صادرات کل محصولات کشاورزی در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ کاهش یافته است. بر اساس

حدود ۵ میلیون نفر از مردم کشور کشاورز هستند و حدود ۲۳ میلیون نفر از جمعیت کشور از این محل ارتزاق می‌کنند. بیش از ۷۵ درصد از کشاورزان و بهره‌برداران، خرده‌مالک و دهقان هستند.

جدول‌های شماره ۱ و ۲، در سال ۱۴۰۲ واردات تنها کالاهای اساسی، ۱۴/۵ میلیارد دلار و صادرات کل محصولات کشاورزی در همان سال، ۶/۴ میلیارد دلار بود. به عبارت دیگر، بیش از ۲ برابر صادرات کل، ارز بابت واردات کالاهای اساسی از کشور خارج می‌شود. این مهم تأثیر بالایی در تخصیص بودجه به بخش کشاورزی و وزارت متبوع دارد. در ادامه، برای درک بهتر وضعیت موجود بخش کشاورزی، چالش‌ها و آسیب‌های آن ارائه می‌شود.

۲- چالش‌ها و آسیب‌ها

تنوع مسائل در بخش کشاورزی سبب شده است که چالش‌ها و به تبع آن، آسیب‌های گوناگون و بالایی در این بخش مشاهده شود. در زیربخش‌های زراعت، باغبانی، دام‌پروری و شیلات به فراخور نوع اهداف و فعالیت‌ها، چالش‌های مختلفی وجود دارد. با توجه به اینکه هدف گزارش حاضر بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ است، در این قسمت به چالش‌ها و آسیب‌های موجود در بخش کشاورزی و مرتبط با مسائل اقتصادی و مالی پرداخته می‌شود. بزرگ‌ترین چالش‌های بخش کشاورزی به شرح زیر است.

الف- ارز ترجیحی

با هدف حمایت از اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر پس از جهش نرخ ارز در ایران، در سال ۱۳۹۷ دولت وقت تصمیم به تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی برای یک دلار آمریکا در واردات کالاهای اساسی گرفت. در سال‌های بعد به دلیل محدود شدن منابع

ارزی کشور و افزایش فاصله ارز ترجیحی با قیمت ارز در بازار، به تدریج تعداد اقلام مشمول دریافت این ارز کاهش یافت. در اوایل سال ۱۴۰۱، در طرح مردمی کردن یارانه، ارز ۴۲۰۰ تومانی به ارز ۲۸۵۰۰ تومانی تغییر یافت. در حال حاضر این ارز به کالاهای اساسی مانند گندم، برنج، سویا، ذرت، گوشت مرغ و گوشت قرمز تخصیص داده می‌شود. یکی از مهم‌ترین مسائل اقتصادی و فسادبرانگیز در بخش کشاورزی، تخصیص ارز ترجیحی است. به دلیل سود بالایی که ارز ترجیحی برای بازیگران و سوداگران ایجاد می‌کند، کنترل و نظارت بر آن توسط وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه را با چالش جدی روبه‌رو کرده است. حذف این ارز در شرایط اقتصادی کشور بدون هر برنامه مالی و اقتصادی پشتیبان یا جایگزین برای حمایت از دهک‌های درآمدی پایین، آثار مخربی بر سلامت جامعه خواهد گذاشت. همچنین، احتمال اعتراض و ناآرامی نیز ایجاد خواهد شد.

ب- تحریم‌های مالی و غیرمالی

افزایش شدت تحریم‌ها باعث شده است بسیاری از مبادی واردات کالاهای اساسی و تراکنش‌های مالی بخش کشاورزی با مشکل مواجه شود. برخی از مالکان کشتی‌ها و دریانوردان از حمل کالاهای اساسی به کشور خودداری می‌کنند. برخی از تجار ایرانی مجبور به تعیین کشور دوم برای واردات کالاهای اساسی هستند. افزون‌بر این موارد، تحریم‌ها باعث شده است که ورود ارز به کشور کاهش یابد و کاهش عرضه ارز و

و بند ۶ همان تبصره مبنی بر «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است منابع حاصل از حذف یارانه خانواده‌های غیرمشمول حمایت دولت و عوارض و مالیات بر ارزش افزوده موضوع جزء ۱-۶ این بند را با تخصیص سازمان صرفاً برای تأمین یارانه نان و بابت مستمری خانوارهای پشت‌نوبتی کمیته امداد امام خمینی^(ه) و سازمان بهزیستی کشور (مبلغ هشت هزار میلیارد (۸۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال) هزینه کند»، به تخصیص یارانه نان و محل تأمین خرید تضمینی گندم اشاره کرده است. مبلغ بالای یارانه نان از سویی و از سوی دیگر، تأخیر چند ماه خرید تضمینی گندم (یارانه نان) از محل هدفمندی یارانه نارضایتی‌هایی را ایجاد کرده است. در جدول زیر، مقدار و ارزش گندم خریداری شده گزارش شده است.

تخصیص ارز ترجیحی سبب چندنرخ شدن ارز شود. به رغم تمام آنچه گفته شد، امنیت غذایی در کشور همیشه تأمین بوده که نشان از اقتدار ملی کشور است، اما نباید این مهم را از ذهن دور کرد که هر نوع ناامنی غذایی در کشور موجب اعتراض تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان می‌شود. بنابراین، برنامه‌ریزی درست در بازه‌های زمانی متفاوت (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) و مدیریت کارا برای ارتقای امنیت غذایی - اقتصادی کشور انکارناپذیر است.

پ- خرید تضمینی گندم

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، بند ۴-۱ تبصره ۱۴ هدفمندی یارانه‌ها مبنی بر «مبلغ پانصد و شصت هزار میلیارد (۵۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال بابت یارانه نان»

جدول ۳- ارزش و مقدار گندم خریداری شده در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳

سال	خرید تضمینی (تن)	قیمت (ریال)	ارزش (میلیارد ریال)
۱۳۹۰	۵۴۰۰۰۰	۳۷۰۰	۱۹۹۸۰
۱۳۹۱	۲۰۰۰۰۰	۴۳۰۰	۸۶۰۰
۱۳۹۲	۴۸۰۰۰۰	۸۱۰۰	۳۸۸۸۰
۱۳۹۳	۶۷۰۰۰۰	۱۰۶۵۰	۷۱۳۵۵
۱۳۹۴	۸۱۰۰۰۰	۱۱۷۱۵	۹۴۸۹۱/۵
۱۳۹۵	۱۱۵۰۰۰۰	۱۲۸۸۶/۵	۱۴۸۱۹۴/۸
۱۳۹۶	۸۹۰۰۰۰	۱۳۱۵۰	۱۱۷۰۳۵
۱۳۹۷	۹۵۰۰۰۰	۱۳۱۵۰	۱۲۴۹۲۵
۱۳۹۸	۷۷۰۰۰۰	۱۷۳۵۰	۱۳۳۵۹۵
۱۳۹۹	۸۵۰۰۰۰	۲۵۵۰۰	۲۱۶۷۵۰
۱۴۰۰	۴۵۰۰۰۰	۵۰۰۰	۲۲۵۰۰۰
۱۴۰۱	۸۷۰۰۰۰	۱۱۵۰۰۰	۱۰۰۰۵۰۰
۱۴۰۲	۱۰۰۸۷۶۰۰	۱۵۰۰۰۰	۱۵۱۳۱۴۰
۱۴۰۳	۱۱۷۸۶۰۰۰	۱۷۵۰۰۰	۲۰۶۲۵۵۰

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی. ۱۴۰۳.

توجه: اعداد تقریبی است.

بیش از ۹۵ درصد واردات
کالاهای اساسی در کشور
مربوط به محصولات
زراعی و از این مقدار، ۷۵
درصد آن به صورت خام و
فراوری نشده است.

عمومی دولت و بخش دیگر، بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های دولتی وابسته است. در ادامه، به بررسی بخش اول آن، تبصره ۷ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ پرداخته می‌شود.

۱. در بند الف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مبنی بر «در اجرای تکالیف مواد (۳۲)، (۳۳) و (۳۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مکلف است حداقل هشتاد و پنج (۸۵٪) درصد از اعتبار طرح‌های ذیل برنامه‌های ۱۳۰۶۰۱۲۰۰۰ و ۱۳۰۷۰۰۲۰۰۰ را به عنوان سهم کمک بلاعوض دولت، هزینه کند. سهم باقی مانده به عنوان سهم بهره‌برداران به صورت نقدی یا تأمین کارگر و تأمین مصالح یا کارکرد وسایل راه‌سازی و نقلیه یا تهاتر زمین یا نصب شمارشگر (کنتور)های هوشمند روی چاه‌های دارای پروانه بهره‌برداری قابل پذیرش است»، دولت مکلف به اجرای تکالیف در قانون برنامه هفتم پیشرفت شده است در صورتی که قانون برنامه هفتم پیشرفت هنوز در حال تکمیل شدن به ویژه در مواد ۳۲ و ۳۳ است. بنابراین، هر نوع تغییر در این دو ماده باعث تغییر در سند نهایی بودجه سال ۱۴۰۴ خواهد شد.

۲. بند ب لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، قسمت ۱ و ۲، چاه‌های مجاز دارای شمارشگر (کنتور) هوشمند را بر اساس برداشت مجاز از آن‌ها طبق رعایت و عدم رعایت الگوی کشت ملزم به پرداخت هزینه کرده است.^۱ پرسش‌های مطرح این است

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، بر اساس اطلاعات و آمار تولید کل گندم و قیمت هر کیلوی آن از تارنمای داشبورد آمار وزارت جهاد کشاورزی، در سال جاری که مصادف با سال زراعی ۱۴۰۳-۱۴۰۲ است، مبلغ ۲۰۶۲ هزار میلیارد ریال به خرید گندم تخصیص یافته است. گفتنی است با ثابت در نظر گرفتن تورم، احتمال کاهش این عدد در سال زراعی آینده وجود دارد. در یک جمع‌بندی می‌توان این‌گونه گفت که مهم‌ترین چالش، شرایط اقتصادی کنونی است. تورم اقتصادی، تورم مواد غذایی، رکود و... باعث چالش‌های اقتصادی و مالی در بخش کشاورزی شده است.

۳- لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

بودجه دولت (یا همان بودجه کل کشور) از دو بخش اصلی تشکیل شده است. بخش اول آن بودجه

۱. بند ب: ۱- چاه‌های مجاز دارای شمارشگر (کنتور) هوشمند بر اساس برداشت مجاز از آن‌ها، در صورت رعایت الگوی کشت ابلاغی یا کشت محصولات اساسی کشاورزی و راهبردی (استراتژیک) کشور به‌ازای هر مترمکعب برداشت آب از آبخوان‌ها معادل سیصد (۳۰۰) ریال و در صورت عدم رعایت شرایط مذکور معادل هفتصد (۷۰۰) ریال. ۲- چاه‌های مجاز فاقد شمارشگر (کنتور) هوشمند بر اساس سطح زیرکشت و الگوی مصرف آب تعیین شده برای مناطق و اقلیم‌های مختلف مطابق ماده ۲۶ قانون توزیع عادلانه آب، در صورت رعایت الگوی کشت ابلاغی

ابلاغ یک نوع الگوی کشت در یک منطقه که پیشینه تولید در آن منطقه وجود ندارد، سبب عدم قبول کشت محصول در آن منطقه می‌شود. توصیه به یک کشت در یک منطقه نیازمند ترویج آن نوع کشت، نحوه تولید و مزارع آزمایشی است. در نهایت، باید گفت که سوءمدیریت در مجموعه دولت را نمی‌توان با اجبار در برنامه هفتم پیشرفت و سند بودجه سال 1404 اصلاح کرد.

۳. در تبصره (۷)، مباحث پژوهشی و تحقیقات در بخش کشاورزی به‌عنوان مسیر توسعه و رشد بخش یادشده نادیده گرفته شده است.

۴. در تبصره (۷)، انواع سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی اعم از سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی (داخلی و خارجی) دیده نشده است. سرمایه‌گذاری در یک بخش، موتور توسعه و پایداری منابع آن بخش است. فقدان سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سبب توقف بسیاری از طرح‌های توسعه‌ای و عمرانی بخش یادشده می‌شود.

۵. منبع تأمین برخی هزینه‌کردها در بخش کشاورزی مانند یارانه نان از منبع هدفمندی یارانه‌ها به‌درستی تعیین نشده است؛ زیرا گندم در کشور در بازه اوایل بهار تا انتهای تابستان برداشت می‌شود. کشاورز و گندم‌کار با فروش محصول، انتظار دارد که

که آیا الگوی کشت ابلاغ‌شده قابل اجراست؟ آیا الگوی کشت ابلاغ‌شده، به مرحله اجرای کامل در سال زراعی 1404-1403 رسیده است؟ آیا نیاز کشاورزان هر منطقه در این نوع کشت دیده شده است؟ آیا مجموعه دولت برای فرهنگ‌سازی در این زمینه، اقداماتی را صورت داده است؟ آیا مواردی مانند قطعی مکرر برق چاه‌های آب در تابستان و چگونگی مصرف آب در مناطق مختلف بر اساس کشت‌های ابلاغ‌شده در نظر گرفته شده است؟ الگوی کشت بر اساس چه اطلاعات و آماری تدوین و تهیه شده است؟ کدام آمار متقن و دقیق سطح زیرکشت و تولید محصولات کشاورزی پایه تدوین الگوی کشت بوده است؟ یکی از دلایل عدم استقبال کشاورزان از الگوی کشت، کاهش شدید اعتماد آن‌ها به وزارت جهاد کشاورزی و برنامه‌های آن به دلیل عدم حمایت‌های اقتصادی و غیراقتصادی است. مثال بارز و به‌روز این موضوع را می‌توان در پیشنهاد کشت کاملینا به‌صورت دیم در غرب کشور به‌عنوان گیاه روغنی جایگزین ذرت و سویا دانست. پس از پیشنهاد این محصول و استقبال برخی کشاورزان، کمباین یا دستگاهی برای برداشت این محصول به کشاورزان داده نشد. همچنین، کشاورزان و بهره‌برداران با مشکلات متعددی در فروش محصول مواجه شدند. از سوی دیگر،

یا کشت محصولات اساسی کشاورزی و راهبردی (استراتژیک) کشور تا سقف ظرفیت پروانه بهره‌برداری به‌ازای هر مترمکعب برداشت آب از آبخوان‌ها معادل چهارصد (400) ریال و در صورت عدم رعایت شرایط مذکور معادل هزار (1000) ریال.

بازیگران در این زمینه می‌شوند.^۱ این موضوع سبب هموار کردن مسیر برای این نوع واسطه‌ها در اقتصاد کشاورزی کشور می‌شود.

۶. بخشی از جدول شماره ۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به شرح زیر است.

درآمدی کسب کند و بتواند مقدمات کشت دیگر محصولات خود را فراهم کند یا بتواند رفاه خانواده خود را ارتقا دهد، اما یارانه نان از منبع هدفمندی یارانه‌ها در انتهای سال تعیین می‌شود. بنابراین، کشاورزان مجبور به فروش محصول خود به سوداگران و

جدول شماره ۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴: مفروضات منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۴

ارقام	عنوان
۱۱	عواید نفتی
۱۱	واردات کالای اساسی و دارو (میلیارد یورو)
۱۱	دارو، مواد اولیه دارویی، ملزومات مصرفی پزشکی و شیرخشک اطفال (میلیارد یورو)
	کالاهای اساسی و نهاده‌های دامی و کشاورزی (میلیارد یورو)
۳۴/۷	ماشین‌آلات، تجهیزات و مواد اولیه و واسطه‌ای (میلیارد یورو)

اساسی جای تعجب و بحث است. طبق جدول شماره ۶ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، دریافت حقوق ورودی به ارزش ۳۴/۷ میلیارد یورو برای ماشین‌آلات، تجهیزات و مواد اولیه و واسطه‌ای در کشوری که به دلیل تحریم‌ها از فناوری‌های روز دنیا در صنعت ماشین‌آلات به‌دور بوده است، دست‌کم در بخش کشاورزی پذیرفتنی نیست. ماشین‌آلات در بخش کشاورزی با مشکل کمبود و استهلاک بالا روبه‌روست. برای افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی استفاده از ماشین‌آلات و تجهیزات اولیه و واسطه‌ای ضروری و انکارناپذیر است.

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، عواید نفتی برای واردات کالاهای اساسی و دارو حدود ۱۱ میلیارد یوروست. در دو سال گذشته این مقدار بیش از ۱۱ میلیارد یورو تنها برای واردات کالاهای اساسی ثبت شده است. آیا مجموعه دولت برنامه مشخصی برای کاهش واردات کالاهای اساسی دارد؟ آیا هدف، کاهش تعداد کالاهای اساسی مشمول ارز ترجیحی است؟ برنامه دولت برای جبران این موضوع در دهک‌های درآمدی پایین چیست؟ همچنین، در نظر گرفتن حقوق ورودی برای کالاهای اساسی، نهاده‌های دامی و کشاورزی برابر با عواید نفتی واردات کالاهای

۱. شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹-ت: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه آرد و نان (خرید تضمینی گندم) را مستقیماً به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت کند. تعیین ذی‌نفع نهایی در بخش یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و در بخش یارانه آرد و نان و خرید تضمینی گندم با همکاری وزارت جهاد کشاورزی صورت می‌گیرد. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری دستگاه‌های اجرایی مذکور (مرتبط) ظرف مدت حداکثر یک ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های
ارزیابی قانون بودجه طبق بیانات
رهبر معظم انقلاب اسلامی، درصد
مشارکت مردم در جهش تولید
است. مشارکت مردم در گام نخست
نیازمند اعتمادسازی توسط مجموعه
دولت و وزارت جهاد کشاورزی در
بخش کشاورزی است.

بهره، شاخص اعتماد مصرف‌کننده، بدهی دولت،
تراز تجاری و... می‌شود. شاخص‌های اقتصادی
به برآورد درآمد بالقوه‌ای که دولت می‌تواند
ایجاد کند، کمک می‌کند. آن‌ها به سیاست‌گذاران
اجازه می‌دهند تا تقاضا برای خدمات دولتی را
پیش‌بینی کنند و تصمیمات آگاهانه‌تری در مورد
سیاست‌های مالی، مالیات و هزینه‌های عمومی
بگیرند. در کشور ما نیز باید برای بررسی بودجه،
معیار و شاخص‌های بومی استفاده شود. یکی از
مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی قانون بودجه طبق
بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی، درصد
مشارکت مردم در جهش تولید است. مشارکت
مردم در گام نخست نیازمند اعتمادسازی توسط
مجموعه دولت و وزارت جهاد کشاورزی در
بخش کشاورزی است. دیگر شاخص‌های
ارزیابی سند بودجه عبارت از کاهش نابرابری و
فقر، افزایش شفافیت، تقویت انگیزه‌های تولید
فناورانه و درصد ایجاد ثبات اقتصادی است.
پیشنهادهای زیر در راستای استفاده از
شاخص‌های یادشده برای ارتقا و بهبود لایحه
بودجه سال 1404 در تبصره 7 ارائه می‌شود.

- در نظر گرفتن و تعیین مبلغ تخلف در سیلو،
انبار و کارخانجات آرد بخش خصوصی: در بند
ب تبصره 13¹ مانند تبصره 7، مبالغ مختلف برای

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

برنامه‌ریزی بودجه، سنگ بنای حکمرانی مؤثر
است که شامل تخصیص راهبردی منابع محدود
به اولویت‌های مختلف سیاستی می‌شود. ارائه
خدمات موفق، ثبات مالی و رفاه شهروندان به
مدیریت مؤثر بودجه بستگی دارد. اساس
برنامه‌ریزی بودجه مؤثر در دنیا با تحلیل عمیق
شاخص‌های اقتصادی آغاز می‌شود. این
معیارهای آماری به ارزیابی جنبه‌های مختلف
عملکرد هر اقتصادی کمک و بینشی در مورد
سلامت کلی، روندها و ثبات آن اقتصاد ارائه
می‌کند. شاخص‌های رایج اقتصادی شامل تولید
ناخالص داخلی، نرخ بیکاری، نرخ تورم، نرخ

۱. شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹-ب: پرداخت وجوه ناشی از خرید تضمینی گندم (در سقف مصارف خبازی) به ذی‌نفع نهایی بر اساس شماره ملی و موقعیت مکانی (واحد قطعات اراضی کشاورزی به صورت نقشه) انجام می‌شود. فروش گندم و آرد یارانه‌ای برای مصارف خبازی مجاز است و برای سایر مصارف به قیمت تمام‌شده به علاوه سود متعارف صورت می‌گیرد. سایر مصرف‌کنندگان باید نسبت به خرید گندم مورد نیاز خود با اولویت سازوکار کشت قراردادی از کشاورزان اقدام کنند. دستگاه مباشر موظف است تمام وجوه حاصل از فروش گندم و آرد یارانه‌ای و غیریارانه‌ای را به ردیف درآمدی شماره... واریز کند تا پس از کسر هزینه‌های تبعی توسط سازمان، برای مصرف در یارانه گندم، آرد و نان

داخلی است. عدم حمایت از تولیدهای فناورانه و فقدان استفاده از علوم روز دنیا و فناوری‌های به‌روز سبب کند شدن حرکت موتور رشد بخش کشاورزی می‌شود. بنابراین، توجه به بخش پژوهش و تحقیقات کشاورزی ضروری است. پیشنهاد می‌شود در تبصره ۷ سند بودجه به این موضوع نیز پرداخته شود.

برنامه‌ریزی بودجه، سنگ بنای حکمرانی مؤثر است که شامل تخصیص راهبردی منابع محدود به اولویت‌های مختلف سیاستی می‌شود.

- توجه به سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴: یکی از بزرگ‌ترین دلایل عدم توسعه در بخش کشاورزی، پایین بودن سرانه سرمایه‌گذاری در این بخش است. به دلیل پایین بودن بازده سرمایه‌گذاری در بخش یادشده، سرمایه‌گذاری خصوصی در این بخش پایین و در چند سال اخیر سرمایه‌گذاری دولتی نیز به شدت در حال کاهش بوده است. فقدان سرمایه در یک بخش به معنای راکد ماندن فعالیت‌های آن بخش و توقف طرح‌های در حال اجراست. پیشنهاد می‌شود برای احیای دوباره

کاهش و حذف تخلف در نگهداری گندم و آرد در کشور به‌عنوان اساسی‌ترین کالای موجود تعیین شود. کاهش یا تعویض گندم در مراکز نگهداری آن در سراسر کشور می‌تواند به چالش بزرگی در بخش کشاورزی تبدیل شود. تدوین قانون در این باره شدت این چالش را کاهش می‌دهد.

- افزایش درصد مشارکت تجار و کشاورزان با دولت در راستای جهش تولید با کاهش حقوق ورودی: در نظر گرفتن حقوق ورودی بالا برای واردات بخش کشاورزی به معنای کاهش واردات (صادرات) در بخش کشاورزی است. کاهش وابستگی به واردات یکی از مهم‌ترین اهداف تأمین امنیت غذایی در کشور است، اما کاهش واردات هر کالایی باید با تولید داخل جبران و جایگزین شود. در غیر این صورت سبب نارضایتی جامعه تجار و کشاورزان و کاهش اعتماد آنان به حکومت خواهد شد. این موضوع در بخش کشاورزی که به شدت نیازمند مشارکت بخش خصوصی در پیشبرد طرح‌هاست، آثار منفی در پی خواهد داشت.

- لزوم توجه به بخش پژوهش و تحقیقات در بخش کشاورزی: بخش کشاورزی به‌عنوان بخش مادر اقتصاد برای توسعه و رشد در شرایط اقتصادی کنونی داخلی و تحریم در سطح بین‌المللی، نیازمند تحقیقات و پژوهش‌های

تخصیص یابد. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا پایان فروردین تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

منابع

- تارنمای آماری وزارت جهاد کشاورزی. وزارت جهاد کشاورزی، واردات و صادرات.
- قانون بودجه سال 1404 کل کشور (بخش اول)
<https://shenasname.ir/b1404/66094-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A8%D9%88%D8%AF%D8%AC%D9%84-%D8%B3%D8%A7%D9%84-%DB%B1%DB%B4%DB%B0%DB%B4-%DA%A9%D9%84-%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1>
- جلسات هم اندیشی (1) با موضوع «تجارت کالاهای اساسی و میزان بودجه به آن در سال 1403»
- جلسات هم اندیشی (2) با موضوع «چالش و آسیب های بخش کشاورزی»
- جلسات هم اندیشی (3) با موضوع « نحوه بررسی قانون بودجه سال 1404 »

بخش کشاورزی، میزان یا درصد سرمایه گذاری در این بخش در سال 1404 با تعیین منبع ذکر شود.

- توجه به توسعه روستاها در لایحه بودجه سال 1404: یکی از راه های کاهش فقر و افزایش رفاه کشاورزان و بهره برداران در کشور، توسعه روستاها و ارائه خدمات لازم در این مناطق است که در لایحه بودجه سال 1404 به این موضوع اشاره ای نشده است. پیشنهاد می شود در سند یادشده به توسعه و رشد روستاها و بخش کشاورزی توجه شود. توسعه روستا به معنای توسعه و رشد بخش کشاورزی است. گفتنی است برای پیشبرد اهداف توسعه ای باید از تجارب سال های گذشته کشور نهایت استفاده را کرد.

- سیستمی شدن فرایند واردات و توزیع هوشمند کالاهای اساسی: به رغم پیشرفت علم، در حال حاضر واردات کالاهای اساسی با واردات کالاهای اساسی سی سال پیش تفاوتی ندارد. واردات و توزیع هوشمند کالاهای اساسی سبب کاهش بودجه تخصیص یافته و تسریع فرایند یادشده می شود. سیستمی شدن هر فرایندی باعث افزایش شفافیت و کاهش فساد مالی و غیرمالی می شود. پیشنهاد می شود وزارت جهاد کشاورزی در راستای کاهش ارز ترجیحی تخصیص یافته، فرایند واردات و توزیع کالاهای اساسی را به سمت هوشمند شدن سوق دهد.

بخش سلامت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

زینب واعظ مهدوی^۱

چکیده

بودجه بخش سلامت کشور یکی از عوامل کلیدی در تأمین امنیت اقتصادی و اجتماعی مردم است. این بودجه نه تنها بر دسترسی شهروندان به خدمات درمانی تأثیر دارد، بلکه وضعیت معیشتی پزشکان، کیفیت زیرساخت‌های درمانی و پایداری اقتصادی نظام سلامت را نیز مشخص می‌کند. بی‌توجهی به تخصیص بودجه کافی برای بخش سلامت از طریق مواردی مانند افزایش هزینه‌های درمان، کمبود دارو و دسترسی به خدمات درمانی مورد نیاز و کمبود نیروی متخصص به دلیل مهاجرت کادر درمان موجب نارضایتی می‌شود. این در شرایطی است که پرداختن به بخش سلامت از سوی دولت با توجه ویژه‌ای نسبت به دیگر بخش‌ها روبه‌رو نبوده است؛ به‌طوری‌که در برخی سال‌ها به میزان زیادی با تورم سالانه کشور فاصله دارد. این گزارش ابتدا اهمیت بخش بهداشت و درمان را مورد بررسی قرار می‌دهد و سپس به بررسی وضعیت بودجه سلامت در سال‌های اخیر می‌پردازد. در ادامه، با توجه به حساسیت و اهمیت بخش سلامت، پس از نگاهی اجمالی به بودجه این بخش در سال ۱۴۰۴، لزوم بازنگری در تخصیص بودجه به بخش یادشده مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: بخش سلامت، بودجه سال ۱۴۰۴، تورم، بودجه عمومی.

مقدمه

مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران، برخورداری از خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی حقی است همگانی و دولت موظف شده است تا آن را برای همه افراد کشور فراهم آورد. در همین راستا، قوانین و اسناد بالادستی، تکالیف مختلفی را برای پیشبرد امور بهداشتی-درمانی و تأمین سلامت مردم تعیین کرده‌اند. پوشش بیمه سلامت برای همه اقشار، ارائه خدمت مبتنی بر استقرار نظام ارجاع و پزشک خانواده، پرونده الکترونیک اجرای راهنماهای بالینی درمان، تأمین دارو و واکسن مورد نیاز، خرید راهبردی خدمات سلامت، توسعه طب سنتی و... در برنامه‌های توسعه

تأمین مالی را می‌توان از مهم‌ترین اجزای هر طرح یا برنامه دانست که بدون تأمین مالی مناسب و پایدار، هر طرح یا برنامه‌ای با احتمال موفقیت بسیار پایین همراه خواهد بود. پیچیدگی در تأمین مالی هنگامی بیشتر می‌شود که مسئله مرتبط با حوزه عمومی مانند حوزه آموزش و سلامت باشد. موضوع سلامت در آن قسمت که به مسئله اقتصاد بخش عمومی (تأمین مالی از طریق مالیات و استفاده از یارانه) مرتبط می‌شود، حساسیت‌های خود را دارد که باید با دقت مورد توجه قرار گیرد.

۱. دانش‌آموخته دکتری اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه آزاد، واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران zvmahdavi@gmail.com

ازجمله تکالیفی هستند که قانون‌گذاران برای ارائه خدمات به‌گونه مطلوب برای جامعه تصویب کرده‌اند. همچنین، سیاست‌های کلی سلامت بر اصولی تأکید کرده‌اند که اقدام‌ها و برنامه‌های بهداشتی و درمانی باید بر مبنای آن‌ها اجرا شوند.

بودجه‌ریزی بخش سلامت یکی از مهم‌ترین جنبه‌های مدیریت نظام‌های بهداشتی و درمانی است. این فرایند شامل تخصیص منابع مالی به خدمات بهداشتی و درمانی، برنامه‌های پیشگیری، تحقیق و توسعه و زیرساخت‌های بهداشتی می‌شود.

گفتنی است که نظام‌های سلامت تنها با منابع مالی کافی و پایدار می‌توانند مسئولیت سلامت جامعه را به‌اندازه کافی بر عهده گیرند. آنگاه با در نظر گرفتن این منابع، مصرف صحیح آن‌ها و برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت و راهبردی می‌توانند جامعه را در آینده پرتلاطم به سمت سلامتی همه‌جانبه سوق دهند (مرکز پژوهش‌های مجلس، 1403: 28).

۱- رصد و پایش وضعیت کنونی بودجه بخش سلامت

هزینه‌های سلامت در ایران همواره ازجمله موضوعات مهم بحث‌شده سیاست‌گذاران، صاحب‌نظران و کارشناسان سلامت و اقتصاد بوده و افزایش هزینه‌های سلامت، تعیین‌کننده‌های آن و نیز چگونگی مقابله با آن‌ها به یکی از مهم‌ترین مباحث و چالش‌های سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در بخش سلامت تبدیل شده است.

طبق تعریف سازمان جهانی بهداشت، تأمین مالی یکی از چهار عملکرد پایه‌ای نظام سلامت (تولیت، توسعه منابع، تأمین مالی و ارائه خدمت) است و به‌طور مستقیم بر سرمایه‌گذاری و دریافت خدمات سلامت تأثیر می‌گذارد. هر ساله یکی از بخش‌هایی که قسمت عمده‌ای از بودجه نظام سلامت کشور را به خود اختصاص می‌دهد، حوزه درمان است که حدود 80 درصد منابع تخصیص‌یافته به این بخش تعلق می‌گیرد. از سوی دیگر، بیمارستان‌ها عمده‌ترین استفاده‌کننده از این منابع هستند. به عبارتی، بیش از 50 درصد کل اعتبارات به بیمارستان‌ها اختصاص می‌یابد (عیسوی و مؤیدفر، 1400: 72).

وضعیت کنونی بودجه سلامت در هر کشور متفاوت و تحت تأثیر عوامل مختلفی ازجمله سیاست‌های دولتی، نیازهای بهداشتی جامعه و منابع مالی موجود قرار دارد. به‌طورکلی، در بسیاری از کشورها، بودجه سلامت به‌منظور تأمین خدمات بهداشتی، پیشگیری از بیماری‌ها و ارتقای سلامت عمومی تخصیص می‌یابد.

نظام سلامت ایران نیز مانند دیگر کشورهای دنیا با سیر صعودی هزینه‌ها و مخارج حوزه سلامت مواجه است و به‌رغم پیش‌بینی راهکارهای مؤثر در قوانین و اسناد بالادستی به‌ویژه ارائه بسته کامل در برنامه پنجم توسعه، به دلیل عدم اجرای قانون و بعضاً اجرای نادرست برخی از موارد قانونی، همچنان شاهد رشد هزینه‌های سلامت بوده و هستیم و پیش‌بینی می‌شود که این سیر صعودی در آینده نیز ادامه یابد (مرکز پژوهش‌های مجلس، 1396: 2).

پرداخت و نیز نظام ارائه خدمت و پیامدهای ناشی از طراحی و اجرای نامناسب و شتابزده آن، نقش بسزایی در افزایش مخارج سلامت داشتند.

همچنین، شیوع بیماری‌هایی مانند کرونا، فشار زیادی را بر سیستم بهداشت و درمان کشور وارد کرده است. این موضوع باعث شده است تا نیاز به افزایش بودجه سلامت و بهبود زیرساخت‌های بهداشتی بیشتر احساس شود. این مسئله در مقایسه بودجه این بخش در سال ۱۴۰۰ با سال ۱۳۹۹ به‌خوبی نشان داده می‌شود؛ به‌طوری‌که مستندات بودجه سال ۱۴۰۰ حکایت از افزایش ۶۲ درصدی بودجه نظام سلامت در این سال دارد درحالی‌که در سال‌های گذشته این افزایش حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹).

۲- وضعیت کنونی بودجه سلامت

به‌طورکلی، وضعیت کنونی بودجه سلامت نیازمند توجه و اصلاحات جدی است تا بتوان به بهبود کیفیت خدمات بهداشتی و افزایش دسترسی به آن‌ها کمک کرد.

میزان پرداخت مستقیم از جیب مردم برای خدمات سلامت در ایران زیاد است که با اجرای طرح تحول نظام سلامت و پرداخت‌های حمایتی دولت، میزان پرداخت از جیب مردم کاهش یافته، اما در سال‌های اخیر دوباره افزایش یافته است. میزان پرداخت مستقیم مردم ایران برای خدمات سلامت بیشتر از میانگین دنیاست که با توجه به کاهش تولید ناخالص داخلی کشور و افزایش هزینه‌های سلامت، چالشی

در سال‌های اخیر غالباً شاهد چالش‌هایی مانند کمبود منابع مالی، افزایش هزینه‌های درمان و نیاز به بهبود زیرساخت‌های بهداشتی، شیوع بیماری‌های جدید و همه‌گیری‌ها بوده‌ایم که هرکدام فشار بیشتری بر بودجه سلامت وارد کرده است. هرچند دولت‌ها کوشیده‌اند تا با تخصیص بودجه مناسب، خدمات بهداشتی و درمانی را بهبود بخشند، اما چالش‌هایی مانند تحریم‌های اقتصادی، افزایش هزینه‌های درمان و کمبود منابع مالی این مسئله را با مشکل مواجه کرده است. از این‌رو دولت‌ها همواره در پی راهکار برای برون‌رفت از مسائل حوزه مالی هستند. این مسئله به دنبال چالش‌های مالی به وجود آمده و پس از اجرای طرح تحول سلامت در سال‌های اخیر، بسیار پررنگ‌تر شده و اهمیت دوچندان یافته است. شواهد و آمارها نشان می‌دهد نظام سلامت ایران نیز مانند دیگر نظام‌های سلامت، در سال‌های گذشته با روند روبه‌رشد مخارج حوزه سلامت روبه‌رو بوده و این روند همچنان ادامه دارد است. بررسی روند سهم سلامت از تولید ناخالص داخلی در ایران نشان می‌دهد که میزان آن از ۵/۳ درصد در سال ۱۳۸۱، به حدود ۷/۵ درصد در سال ۱۳۹۳ رسیده است؛ یعنی رشدی حدود ۴۲ درصد (به‌طور متوسط ۳/۴ درصد در سال) (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶). این میزان در سال ۱۳۹۸، به ۷/۶ درصد رسید. (مصدق‌راد، عباسی و حیدری، ۱۴۰۲).

از سال ۱۳۹۳ به بعد و با شروع طرح تحول نظام سلامت، رشد متوسط ۳۳ درصدی در تعرفه‌ها، ابلاغ کتاب ارزش نسبی بازبینی‌شده بدون اصلاح نظام‌های

منابع اساساً با تردید روبه‌رو و تأمین آن توسط دولت موضوعی است که می‌تواند بخش سلامت را دچار نوساناتی در ارائه خدمات کند (عیسوی و مؤیدفر، ۱۴۰۰).

جدول شماره ۱ به بررسی دقیق‌تر تغییرات روند بودجه‌ریزی بخش سلامت و مقایسه آن با روند تغییرات بودجه عمومی کشور می‌پردازد. همان‌طور که نتایج نشان می‌دهد، بودجه عمومی کشور و بودجه بخش سلامت از روند افزایشی تقریباً یکسانی برخوردار بوده تا جایی که اعتبارات امور سلامت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با رشد ۵۰ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بعد از امور رفاه اجتماعی، امور آموزش و پژوهش و امور دفاعی و امنیتی، بیشترین سهم از بودجه را به خود اختصاص داده است. بیشترین اعتبارات بعد از آن مربوط به سال ۱۴۰۰ هم‌زمان با همه‌گیری ویروس کرونا با رشدی معادل ۴۸ درصد است.

جدی برای دولت و مردم ایجاد خواهد کرد. همچنین، ممکن است مردم به دلیل هزینه‌های بالای سلامت از دریافت برخی خدمات گران‌قیمت اجتناب کنند که این موضوع در سال‌های بعد هزینه زیادی به نظام سلامت کشور وارد خواهد ساخت (مصدق‌راد، عباسی و حیدری، ۱۴۰۲).

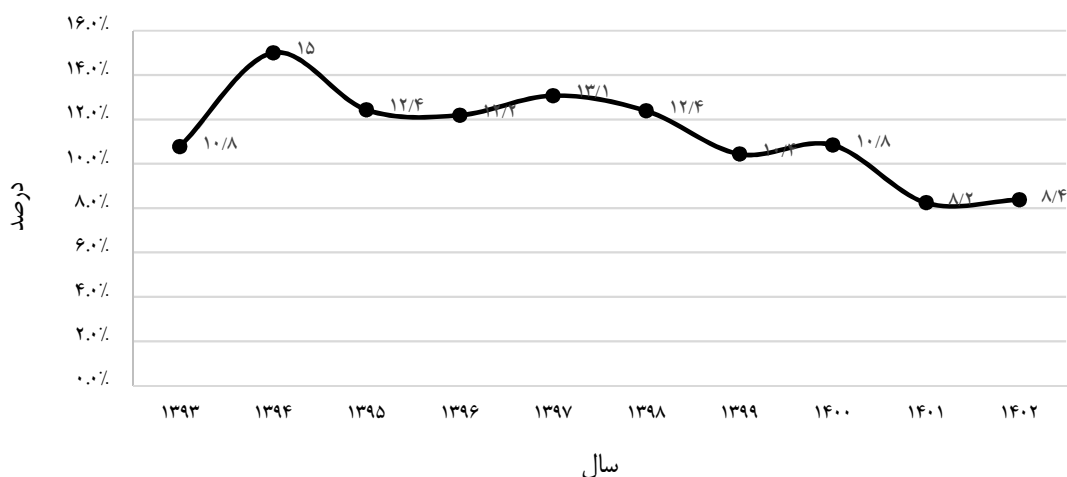
بررسی روند بودجه‌ای بخش سلامت در فاصله سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ که بخش عمده اجرای برنامه ششم توسعه را دربرمی‌گیرد، نشان می‌دهد که منابع صرف‌شده برای بخش سلامت دارای چند ویژگی است. نخستین و مهم‌ترین ویژگی، ناپایداری منابع است که اتکای منابع به اعتبارات عمومی پیوسته در حال افزایش است؛ به‌طوری‌که این رقم از حدود ۳۵ درصد در سال ۱۳۹۶، به حدود ۶۳ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۰ رسیده است. نکته مهم در مورد این منابع این است که به دلیل کسری بودجه ممتد دولت در سال‌های اخیر، تحقق این

جدول ۱- سهم بخش سلامت از بودجه عمومی دولت در سال‌های اخیر (برحسب همت)

سال	بودجه عمومی دولت	رشد بودجه نسبت به سال قبل	بودجه امور سلامت	رشد بودجه بخش نسبت به سال قبل	سهم سلامت (درصد)
۱۳۹۳	۲۳۵	-	۲۵,۳	-	۱۰,۸
۱۳۹۴	۲۶۷,۳	۱,۱۴	۴۰,۱	۱,۵۸	۱۵
۱۳۹۵	۳۳۵,۴	۱,۲۵	۴۱,۷	۱,۰۴	۱۲,۴
۱۳۹۶	۳۹۸,۸	۱,۱۸	۴۸,۶	۱,۱۶	۱۲,۱
۱۳۹۷	۴۴۳,۸	۱,۱۱	۵۸	۱,۱۹	۱۳
۱۳۹۸	۵۲۰	۱,۱۷	۶۴,۴	۱,۱	۱۲,۳
۱۳۹۹	۶۴۹,۸	۱,۲۴	۶۷,۸	۱,۰۵	۱۰,۴
۱۴۰۰	۹۲۹,۸	۱,۴۳	۱۰۰,۸	۱,۴۸	۱۰,۸
۱۴۰۱	۱۵۲۷,۳	۱,۶۴	۱۲۵,۸	۱,۲۴	۲,۰
۱۴۰۲	۲۲۶۳,۴	۱,۴۸	۱۸۹,۶	۱,۵	۸,۷

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

نمودار ۱- سهم سلامت از بودجه عمومی کشور

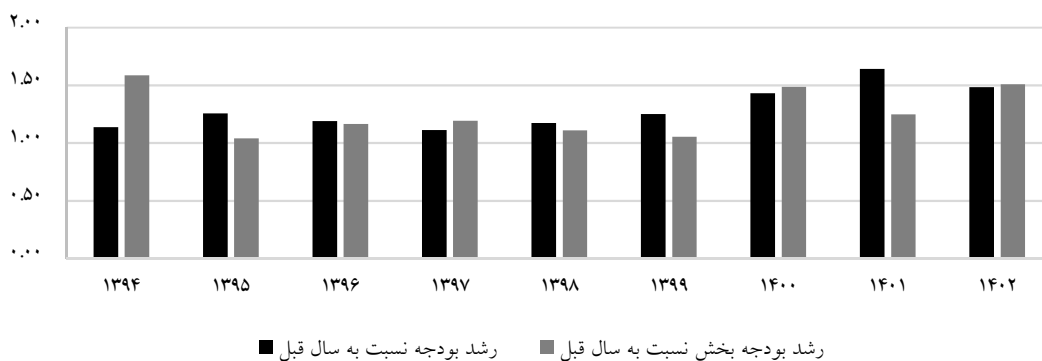


مأخذ: یافته‌های پژوهش

سهم بودجه امور سلامت از بودجه عمومی کشور در نمودار شماره ۱ به نمایش درآمده است. نکته شایان توجه، کاهش نسبی سهم بخش سلامت از بودجه عمومی دولت به رغم افزایش اعتبارات بخش یادشده در سال‌های اخیر است که حکایت از رشد قیمت‌ها و اثر تورمی هزینه‌ها در دیگر بخش‌های کشور دارد. چنان‌که با وجود رشد ۵۰ درصدی اعتبارات حوزه سلامت در سال ۱۴۰۲، سهم این بخش از بودجه عمومی کشور ۸/۷ درصد بوده است که در مقایسه با بیشتر سال‌های مورد بررسی میزان کمتری را نشان می‌دهد. عدم توجه به این نکته می‌تواند مدیران را در سیاست‌گذاری‌ها و هدایت منابع در بخش‌های بهداشت و درمان گمراه کند.

نمودار شماره ۲ این مطلب را به درستی نشان می‌دهد؛ به طوری که به خصوص در سال‌های اخیر، رشد بودجه عمومی دولت از رشد اعتبارات بخش سلامت پیشی گرفته است.

نمودار ۲- مقایسه اعتبارات بخش سلامت با بودجه عمومی کشور

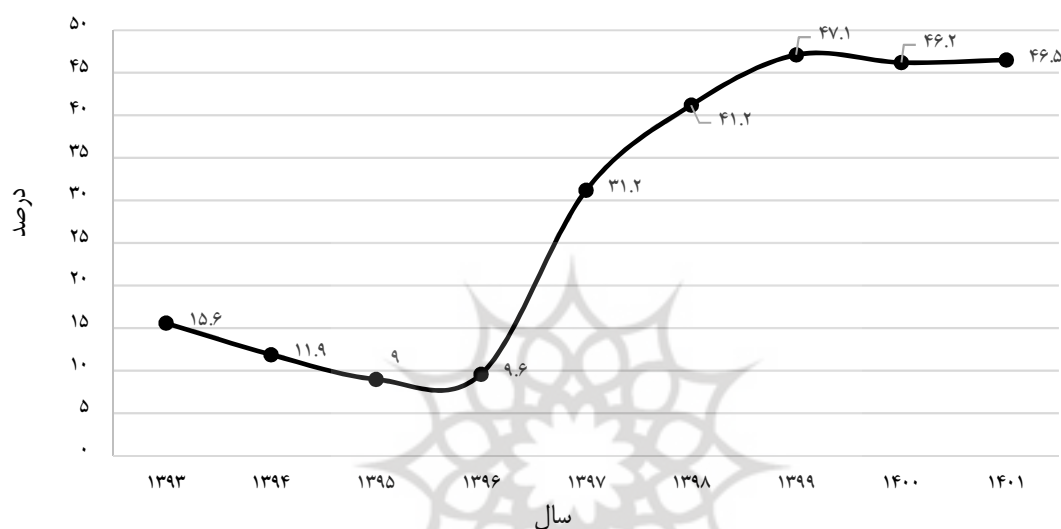


مأخذ: قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۲ کل کشور

به طوری که در سال های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ که سهم بخش سلامت در کمترین مقدار سال های مورد بررسی قرار دارد با بیشترین تورم قیمت عمومی کالا و خدمات روبه رو هستیم.

نمودار شماره ۳ تغییرات نرخ تورم را در ده ساله اخیر نشان می دهد. بررسی دقیق تر این نمودار و مقایسه آن با سهم اعتبارات امور سلامت از بودجه عمومی کشور، حاکی از عدم تناسب آن هاست؛

نمودار ۳- روند تغییرات تورم سالانه کشور

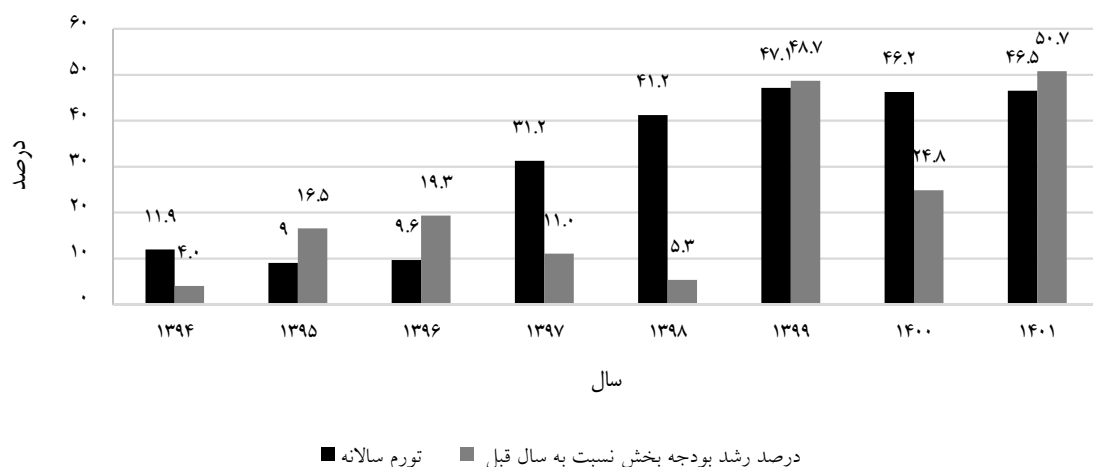


مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران cbi.ir

مقایسه رشد بودجه بخش سلامت و تورم سالانه سال های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱ نشان می دهد در بعضی سال ها مانند سال های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۴۰۲، رشد بودجه بخش سلامت به میزان بسیار شایان توجهی کمتر از میزان تورم سالانه بوده است. این موضوع کشور را دچار نوعی عقب افتادگی در حوزه خدمات بخش سلامت نسبت به سرعت و شتاب تورم سالانه می کند.

از کنار هم قرار دادن روند تورم و تغییرات سهم بخش سلامت از بودجه عمومی کشور می توان به عدم توجه دستگاه تصمیم گیری و تخصیص منابع به اثر تورمی و لحاظ کردن آن در تخصیص اعتبارات پی برد. تا آنجا که در برخی سال ها این اختلاف به طور قابل توجهی مشاهده می شود. برای مثال، تورم در سال ۱۴۰۰ به رغم افزایش اعتبارات بخش سلامت، تقریباً دو برابر رشد بودجه تخصیص داده شده افزایش داشته است. نمودار شماره ۴ به مقایسه رشد بودجه سلامت و تورم کل کشور در سال های اخیر پرداخته است.

نمودار ۴- مقایسه رشد بودجه بخش سلامت و تورم سالانه



مأخذ: یافته های پژوهش

۳- آسیب شناسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در بخش سلامت

و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان بیمه سلامت ایران و سازمان تأمین اجتماعی، در قبال صورت حساب تأیید شده از سوی سازمان های بیمه گر پایه و دانشگاه ها/دانشکده های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی-درمانی، از خزانه یا مسیر حساب پشتیبان نزد بانک های مورد تأیید سازمان مستقیماً به ذی نفع نهایی تخصیص دهد و پرداخت کند». این بند عملاً به سازمان برنامه اختیار می دهد مطالبات شرکت ها را مستقیماً به آنهاپردازد که این موضوع برخلاف توصیه های کلی و بند تولید وزارت بهداشت است.

بند بعد این طور بیان می دارد که «در راستای اجرای بند الف ماده ۷۱ قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازمان غذا و دارو مکلف است در جهت ایجاد ذخیره شش ماهه داروها و ملزومات پزشکی ضروری وفق فهرست مورد تأیید وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در سطح شرکت های تولیدکننده، واردکننده و سطح شرکت های پخش

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ اول آبان برای بررسی و تصویب توسط رئیس جمهوری تقدیم مجلس شد. این لایحه متشکل از چهار زیربخش شامل «احکام»، «سقف منابع بودجه عمومی دولت»، «ترازهای عملیاتی، سرمایه ای و مالی» و «فروض برآورد منابع و مصارف» است و بخش سلامت در تبصره ۱۶ این لایحه با ۵ بند آمده است.

در شناسه بودجه ای ۷۰۱۱۲ تبصره ۱۶ لایحه بودجه که به بخش سلامت تعلق دارد، عنوان شده است «ب. به سازمان برنامه و بودجه کشور اجازه داده می شود اعتبارات مندرج در قانون بودجه مرتبط با دارو و سایر اقلام سلامت محور (از جمله اعتبارات دارویار و بیمه ای) و نیز مطالبات دانشگاه ها/دانشکده های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی-درمانی از سازمان های بیمه گر پایه را به تشخیص کمیته ای متشکل از وزارت بهداشت، درمان

در ادامه، بند ۱۰ سیاست‌های کلی سلامت، ابلاغی مقام معظم رهبری، عوارض کالاهای آسیب‌رسان موضوع ماده ۴۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۴، حداقل ۲ درصد و حداکثر ۱۰ درصد تعیین می‌شود. این بند با قانون برنامه هفتم مغایر است. در بند ۷۳ قانون برنامه هفتم بر هر نخ سیگار تولید داخل و وارداتی مالیات وضع شده است. به این صورت که سیگارهای تولید داخل مشمول ۱۵ درصد و هر نخ سیگار وارداتی مشمول ۵۰ درصد مالیات خواهند بود. اینکه در لایحه بودجه این میزان به ۲ و ۱۰ درصد کاهش یافته، نشان‌دهنده ورود ذی‌نفعان در این موضوع است. آنچه بیشتر از همه اهمیت دارد، کارکرد وضع عوارض و مالیات روی کالاهای آسیب‌رسان است که به‌طور کلی باید اثر بازدارندگی داشته باشد نه اینکه به‌عنوان منبعی برای درآمد دولت دیده شود.

(هر سطح سه ماه) ضمن انعقاد قرارداد با شرکت‌های مذکور و ثبت تعهدات طرفینی در سامانه قراردادهای مستقر در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، اضافه‌بها و سود اقلام مذکور را در سقف اعتبارات دستگاه‌های مربوط به‌نحوه اصلاح کند که زیان ناشی از عدم گردش منابع مالی در دوره‌های زمانی تعیین‌شده را جبران کند. در صورت وقوع کمبود در سبد اقلام مورد تعهد شرکت طرف قرارداد، مطابق با سهم خود، ضامن جبران حقوق مصرف‌کننده خواهد بود. در توضیح این بند باید به بحث تولید داخلی دارو توجه کرد. رقابت بالا در این قسمت سبب تولید انبوه دارو شده است و به همین خاطر، انبارهای دارویی کشور اغلب مملو از محصول هستند؛ ضمن اینکه ظرفیت‌های تولیدی آن‌ها سه‌ماهه است و نه شش‌ماهه. به‌طور کلی، ترس از کمبود دارو از اساس توهم و از ابزار مانور دلال‌های بازار دارو است.

جدول ۲- سقف منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

مصارف (میلیارد ریال)	منابع (میلیارد ریال)
هزینه‌ها	درآمدها
۴۰۸۱۰۰۰۰	۲۲۷۵۶۰۰۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۱۹۶۶۰۰۰	۲۳۳۲۰۰۰۰
تملك دارایی‌های مالی	واگذاری دارایی‌های مالی
۷۱۰۰۰۰۰	۱۳۸۰۰۰۰۰
جمع مصارف عمومی دولت	جمع منابع عمومی دولت
۵۹۸۷۶۰۰۰	۵۹۸۷۶۰۰۰
مصارف از محل درآمد اختصاصی	درآمد اختصاصی
۴۲۰۰۰۰۰	۴۲۰۰۰۰۰
مصارف بودجه عمومی دولت	منابع بودجه عمومی دولت
۶۴۰۷۶۰۰۰	۶۴۰۷۶۰۰۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

نسبت به هزینه داریم. این مسئله در بودجه‌ریزی و هزینه-درآمد دولت تاریخی است، اما این کسری در بودجه امسال شدیدتر شده است و بیشتر خود را نشان می‌دهد.

به‌طور کلی، درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، بیش از ۲۲۰۰ همت در نظر گرفته شده درحالی‌که هزینه‌ها حدود ۴۰۰۰ همت است؛ یعنی ۱۸۰۰ همت کمبود درآمد

۷۱۰ همت است. در واقع، دولت بدهی خود را حدود ۶۰۰ همت افزایش داده است. به عبارت دیگر، دو برابر بازپرداخت بدهی ایجاد کرده است.

از سوی دیگر، واگذاری دارایی سرمایه‌ای حدود ۲۳۰۰ همت و تملک آن حدود ۱۱۰۰ همت و واگذاری دارایی‌های مالی ۱۳۸۰ همت و تملک آن

جدول ۳- سقف منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (میلیارد ریال)

منابع	۱۴۰۳	۱۴۰۴	درصد رشد
درآمدها	۱۵۹۸۳۰۰۰	۲۲۷۵۶۰۰۰	۴۲
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶۵۶۰۰۰۰	۲۳۳۲۰۰۰۰	۴۱
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹۰۰۰۰	۱۳۸۰۰۰۰۰	۳۳۳
جمع منابع عمومی دولت	۳۵۷۳۳۰۰۰	۵۹۸۷۶۰۰۰	۶۸

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

قبل است که نشانه تنظیم واردات محور بودن بودجه است؛ یعنی درآمدها به جای اینکه از محل بهره مالکانه، سود سهام و مانند آن باشد، به سمتی رفته است که از واردات تأمین شود. این موضوع دارای آثار ضد تولید و ضد اشتغال است. در همین رابطه مشاهده می‌شود ارز اختصاص یافته برای دارو و شیر خشک از ۱۴ هزار میلیارد تومان به ۱۱ هزار میلیارد تومان رسیده و به جای آن ارز برای واردات خودرو و تلفن همراه تخصیص داده شده است. به عبارتی، بودجه به سمت واردات و دلالتی تمایل بیشتری یافته است.

۴- ملاحظات امنیت اقتصادی

بودجه بخش سلامت کشور یکی از عوامل کلیدی در تأمین امنیت اقتصادی و اجتماعی مردم است؛ زیرا نه تنها بر دسترسی شهروندان به خدمات درمانی تأثیر دارد، بلکه وضعیت معیشتی پزشکان، کیفیت زیرساخت‌های درمانی و پایداری اقتصادی نظام سلامت را نیز مشخص می‌کند. در ادامه، بررسی

بنابراین و با توجه به مطالب عنوان شده، باید بودجه امسال را بودجه‌ای تورم‌زا دانست؛ یعنی افزایش بخش بدهی‌ها بسیار شدید است. دقت در جزئیات منابع دولت در سال ۱۴۰۴ و مقایسه آن با سال گذشته، این مطلب را به درستی تأیید می‌کند. همان‌طور که جدول شماره ۳ نشان می‌دهد، منابع دولت در هر سه ردیف نسبت به سال گذشته با افزایش شایان توجهی روبه‌روست، اما آنچه بیشتر نشان از شدت تورم‌زا بودن بودجه دارد، مقایسه واگذاری دارایی‌های مالی برای سال آینده است که نسبت به سال ۱۴۰۳، حدود ۳۳۳ درصد افزایش دارد. از این میزان، ۱۲۵ درصد مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی و ۱۷۵ درصد مربوط به فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی است. همان‌طور که می‌دانیم، بازپرداخت این‌ها، تحمیل به دولت‌های بعد است و می‌توان آن را یکی از دلایل بدهی‌زا بودن بودجه سال بعد دانست.

نکته تأسف برانگیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، افزایش ۸۵ درصدی در حقوق گمرکی نسبت به سال

- دقیق‌تری از ملاحظات کنونی و آینده بودجه بخش سلامت ارائه می‌شود.
- به‌رغم افزایش سالانه بودجه بخش سلامت، همچنان نگرانی‌هایی درباره ناکافی بودن این بودجه وجود دارد. مهم‌ترین موارد مربوط به بودجه سلامت شامل موارد زیر است.
- چالش‌های کنونی بودجه بخش سلامت
 - بودجه بخش دارو و تجهیزات پزشکی: به‌رغم تخصیص بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان بودجه به این بخش در سال ۱۴۰۳، این میزان به نظر ناکافی می‌رسد؛ به‌ویژه با توجه به افزایش هزینه‌های تولید و واردات دارو.
 - افزایش هزینه‌های درمان: افزایش تورم و هزینه‌های زندگی، فشار زیادی به مردم وارد کرده و در برخی موارد، دسترسی به درمان را دشوار ساخته است.
 - چالش‌های مالی بیمارستان‌های دولتی: بسیاری از بیمارستان‌ها با کمبود منابع مالی مواجه‌اند که باعث کاهش کیفیت خدمات شده است.
 - تهدیدات بودجه بر ذی‌نفعان بخش سلامت
 - الف. مردم
 - افزایش هزینه‌های درمان: با وجود بیمه‌های درمانی، بسیاری از داروها و خدمات پزشکی تحت پوشش کامل نیستند و بیماران مجبورند بخش زیادی از هزینه‌های درمان را از جیب بپردازند. این مسئله باعث افزایش فقر سلامت‌محور می‌شود؛ یعنی خانوارها به دلیل هزینه‌های درمانی زیر خط فقر می‌روند.
 - تأثیر نابرابری در تخصیص بودجه: پزشکان بخش خصوصی معمولاً درآمدهای بیشتری دارند درحالی‌که پزشکان دولتی و مناطق محروم با مشکلات معیشتی روبه‌رو هستند.
 - افزایش مهاجرت پزشکان: به دلیل عدم تناسب درآمد با هزینه‌های زندگی، بسیاری از پزشکان متخصص به کشورهای دیگر مهاجرت می‌کنند.
 - کمبود دارو و تجهیزات پزشکی: به دلیل مشکلات ارزی و تحریم‌ها، بسیاری از داروها با کمبود مواجه‌اند که به‌طور مستقیم بر زندگی بیماران تأثیر گذاشته است.
 - کمبود پزشک متخصص: کاهش انگیزه‌های مالی باعث افزایش مهاجرت پزشکان شده است که به کمبود نیروی متخصص در برخی مناطق منجر می‌شود. این موضوع کشور را با بحران سلامت روبه‌رو خواهد کرد که پیامدهای اقتصادی جبران‌ناپذیری خواهد داشت.
 - ب. پزشکان و کادر درمان
 - افزایش هزینه‌های زندگی و فشار کاری: بسیاری از پزشکان و پرستاران نسبت به دستمزدهای پایین و شرایط کاری دشوار معترض‌اند. تخصیص بودجه مناسب برای جذب نیروهای جدید در مراکز درمانی باعث بهبود خدمات و کاهش فشار کاری بر کادر درمان می‌شود.

- افزایش سهم بیمه‌های درمانی در تأمین هزینه‌های سلامت: دولت باید منابع مالی بیشتری برای بیمه‌های درمانی فراهم کند تا هزینه‌های مستقیم مردم کاهش یابد.
- حمایت از تولید داخلی دارو و تجهیزات پزشکی: سرمایه‌گذاری در صنعت داروسازی داخلی وابستگی کشور به واردات را کاهش می‌دهد و کمبود دارو را برطرف می‌کند.
- پرداخت منظم مطالبات بیمارستان‌ها و پزشکان: تأخیر در پرداخت بدهی‌ها باعث مشکلات مالی بیمارستان‌ها و کاهش انگیزه پزشکان می‌شود.
- سرمایه‌گذاری در بیمارستان‌های مناطق محروم: برای کاهش نابرابری در خدمات درمانی، لازم است که منابع بیشتری به توسعه زیرساخت‌های درمانی در شهرهای کوچک اختصاص داده شود.
- تخصیص مناسب بودجه سلامت موجب شتاب توسعه اقتصادی مناطق کم‌برخوردار می‌شود و امنیت اقتصادی را افزایش می‌دهد.
- اصلاح تعرفه‌های پزشکی: افزایش منصفانه تعرفه‌های خدمات درمانی سبب بهبود شرایط اقتصادی پزشکان می‌شود، از مهاجرت نیروی متخصص جلوگیری و کمک شایانی به حفظ سرمایه‌های انسانی می‌کند.
- سرمایه‌گذاری در بهداشت پیشگیرانه: سرمایه‌گذاری در حوزه‌های بهداشت پیشگیرانه مانند واکسیناسیون و کنترل بیماری‌هایی نظیر دیابت و...، هزینه‌های درمانی را در بلندمدت کاهش می‌دهد.
- نارضایتی پزشکان و کادر درمان افزون‌بر کاهش محسوس کیفیت خدمات درمانی، به مهاجرت و بی‌میلی آن‌ها برای حضور در مناطق محروم منجر می‌شود. اگر مردم مناطق محروم دسترسی به خدمات مناسب درمانی نداشته باشند، شاهد کاهش بهره‌وری نیروی کار و افزایش نرخ بیکاری و آسیب جدی به امنیت اقتصادی در این مناطق خواهیم بود.
- پ. زیرساخت‌های درمانی
 - کمبود تجهیزات و فرسودگی بیمارستان‌ها: بسیاری از بیمارستان‌ها و مراکز درمانی با کمبود تجهیزات مدرن و زیرساخت‌های مناسب مواجه‌اند.
 - تخصیص منابع برای تأمین تجهیزات جدید، افزون‌بر بهبود خدمات‌رسانی به بیماران، انگیزه پزشکان برای ماندن در کشور را افزایش می‌دهد.
 - عدم توسعه بیمارستان‌های جدید در مناطق محروم: تمرکز بودجه روی شهرهای بزرگ باعث شده است که مناطق محروم با کمبود امکانات مواجه باشند. عدم تخصیص عادلانه بودجه سلامت، شکاف اقتصادی میان مناطق شهری و روستایی را عمیق‌تر می‌کند. این موضوع تأثیر سوئی بر امنیت اقتصادی کشور خواهد گذاشت.
- چشم‌انداز آینده و اصلاحات پیشنهادی برای افزایش امنیت اقتصادی از طریق بودجه سلامت
 - با توجه به روند کنونی، انتظار می‌رود که دولت در بودجه سال‌های آینده رویکرد جدیدی برای بهبود وضعیت سلامت اتخاذ کند. برخی تغییرات پیشنهادی شامل موارد زیر است.

حوزه خدمات بخش سلامت نسبت به سرعت و شتاب تورم سالانه می‌کند.

تقریباً در تمام این سال‌ها امور سلامت در رتبه چهارم سهم از لایحه بودجه پس از امور رفاه اجتماعی، آموزش و پرورش و امور دفاعی و امنیتی قرار گرفته است که این موضوع لزوم توجه بیشتر به بخش سلامت در بودجه را می‌طلبد.

بخشی از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی کشور از محل درآمدهای اختصاصی خود این دستگاه‌ها تأمین می‌شود. اختصاص این درآمدها به دستگاه‌ها با هدف ایجاد انگیزه درآمذایی انجام می‌شود و در حکم مشوق برای دستگاه‌ها به شمار می‌رود، اما حجم نسبتاً بالای این مصارف و ملاحظات مربوط به نظارت بر چگونگی تخصیص این اعتبارات، انتقادهایی را در ارتباط با مصارف اختصاصی دستگاه‌ها ایجاد کرده است. برای مثال، مجموع اعتبارات اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از محل درآمد اختصاصی دستگاه در لایحه بودجه سال 1402، 95 همت پیش‌بینی شده بود که رتبه نخست را در میان دستگاه‌های اجرایی به خود اختصاص داده بود. از این رو بازبینی مجدد مصارف اختصاصی و تبدیل موارد غیرضروری به مصارف عمومی می‌تواند در راستای ارتقای شفافیت بودجه و بهبود نظارت مؤثر باشد.

یکی از بخش‌های مهم امور سلامت در دنیا بخش تحقیق و توسعه در امور سلامت است. نگاه به بودجه این بخش در فصل امور سلامت بودجه در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که برای مثال، در

به‌طور کلی می‌توان گفت با وجود افزایش بودجه سلامت در سال‌های اخیر، مشکلاتی مانند کمبود دارو، مهاجرت پزشکان، افزایش هزینه‌های درمان و کمبود تجهیزات پزشکی همچنان باقی است. برای برطرف کردن این چالش‌ها، دولت باید در بودجه سال‌های آینده اصلاحات اساسی انجام دهد و با افزایش حمایت‌های بیمه‌ای، توسعه زیرساخت‌های درمانی و حمایت از کادر درمان، به بهبود وضعیت سلامت کشور کمک کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

نمودار مقایسه رشد بودجه بخش سلامت با رشد بودجه سالانه در سال‌های 1394 تا 1402 نشان می‌دهد که رشد بودجه بخش سلامت در برخی سال‌ها با تفاوت اندک، بیشتر و در برخی سال‌ها با تفاوت کمی، کمتر از بودجه سال مورد مطالعه بوده است. این موضوع نشان می‌دهد که به‌رغم تغییر نیازها در بخش سلامت، رشد بودجه این بخش تغییر چندانی نسبت به افزایش بودجه سالانه نداشته است. به عبارت دیگر، پرداختن به بخش سلامت از سوی دولت با توجه ویژه‌ای نسبت به دیگر بخش‌ها روبه‌رو نبوده است.

نمودار مقایسه‌ای رشد بودجه بخش سلامت و تورم سالانه سال‌های 1394 تا 1401 نشان می‌دهد که در بعضی سال‌ها مانند سال‌های 1397، 1398 و 1402، رشد بودجه بخش سلامت به میزان بسیار شایان توجهی کمتر از میزان تورم سالانه بوده است. این موضوع کشور را دچار نوعی عقب‌افتادگی در

منابع

- عیسوی، محمود؛ و مؤیدفر، احمد (۱۴۰۰). روند بودجه‌ای و شیوه‌های تأمین مالی بخش سلامت در ایران؛ یک پیشنهاد عملیاتی. مدیریت سلامت، ۲(۲۴)، ۷۱-۸۳.

- قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۳ کل کشور.

- لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶). نگاهی بر روند هزینه‌های سلامت در ایران و جهان و نحوه مدیریت آن. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ اعتبارات بخش سلامت. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). نوپدیده‌های سلامت ایران. شماره مسلسل: ۱۹۸۵۵. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- مصدق‌راد علی‌محمد؛ عباسی، مهیا؛ و حیدری، مهدیه (۱۴۰۱). ارزشیابی نظام تأمین مالی سلامت ایران. فصلنامه دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیقات بهداشتی، ۲(۲۰)، ۱۱۱-۱۳۲.

- دانش‌فرد، کرم‌الله و صفدر شیرواند (تابستان ۱۳۹۱). «موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در حوزه درمان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی». مجله علمی دانشگاه علوم پزشکی گرگان، شماره ۴۲.

سال ۱۳۹۶ سهم تحقیق و توسعه در امور سلامت حدود ۱/۳ درصد از بودجه کل فصل امور سلامت بوده که این سهم در سال ۱۳۹۷، به ۱/۲ درصد کاهش یافته است؛ یعنی کمتر از ۱/۵ درصد از بودجه امور سلامت، سالانه به تحقیق و توسعه در امور سلامت اختصاص می‌یابد. بدون شک عدم تخصیص بودجه مناسب به حوزه تحقیق و توسعه در امور سلامت، کشور را از رسیدن به روش‌های نوین، فناوری و دانش جدید در این حوزه دور می‌سازد و در یک افق چندین ساله، شکاف شگرفی در این حوزه (به‌رغم تمام تلاش‌های انجام‌شده) با دیگر کشورهای جهان ایجاد می‌کند.

نمودار شماره ۱ نشان می‌دهد که سهم بخش سلامت از بودجه عمومی کشور از سال ۱۳۹۷ تا سال ۱۴۰۲ رو به کاهش بوده است. به‌رغم افزایش هزینه‌های سلامت و تورم سالانه، کاهش این سهم از بودجه عمومی کشور می‌تواند بر ارائه خدمات مناسب در این حوزه به مردم تأثیری سوء داشته باشد. بررسی وضعیت بودجه بخش سلامت از حیث اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که بیش از ۹۵ درصد از سهم بودجه بخش سلامت به حوزه اعتبارات هزینه‌ای و کمتر از ۵ درصد اعتبارات در هر سال به امور تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یافته است. این موضوع ضمن حجیم نشان دادن هزینه‌های جاری بخش سلامت، موجب عدم توسعه مناسب زیرساخت‌های حوزه سلامت در سال‌های مختلف شده است.