



شماره چاپ ۲۷۶

سابقه چاپ ۲۷۵

شماره ثبت ۲۳۵

دوره دوازدهم - سال اول

تاریخ چاپ ۱۴۰۳/۸/۷

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به مجلس شورای اسلامی

شماره: ۵۵۵۷/۷۷۹۳

تاریخ: ۱۴۰۳/۸/۷

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم:

در اجرای بند (الف) ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، گزارش کمیسیون

برنامه و بودجه و محاسبات در خصوص کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور تقدیم مجلس شورای

اسلامی می گردد.

رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

غلامرضا تاجگردون

باسمه تعالی

گزارش کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

مشخصه‌های اصلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در شرایطی ارائه شده است که ضرورت اصلاحات ساختاری بودجه بیش از پیش اهمیت یافته است و بهبود شرایط اقتصاد بدون اصلاحات تدریجی بودجه میسر نیست. در این راستا ضرورت دارد کلیات بودجه ۱۴۰۴ از حیث اصلاحات تدریجی مورد ارزیابی قرار گیرد.

یکی از اقدامات مهم دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ افزودن سه رقم اصلی زیر به ارقام جداول کلان بودجه است که پیش از این در تبصره‌ها درج می‌شد اما در ارقام کلان بودجه محاسبه نمی‌گردید:

- ۱- منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها؛ ۲- نفت تحویلی به نیروهای مسلح با موضوع تقویت بنیه دفاعی
- ۳- بازپرداخت بدهی به سازمان تأمین اجتماعی از طریق تهاتر و بدهی به بانکها از طریق اوراق بهادارسازی بدهی به آنها. به عبارت بهتر، دایره شمول منابع و مصارف عمومی در لایحه ۱۴۰۳ در مقایسه با سالهای گذشته با تغییرات نسبتاً گسترده‌ای همراه بوده است که مقایسه آن را با قانون و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ دشوار می‌کند. ایجاد یکپارچگی در منابع و مصارف بودجه یکی از ویژگی‌های مثبت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ است که تصویر واقعی و دقیق‌تری را از وضعیت بودجه برای مردم و نمایندگان مجلس فراهم می‌کند. با این وجود با توجه به تغییر ساختار ارائه بودجه مقایسه میزان رشد و تغییرات نسبت به قوانین سالهای قبل نیازمند نگاه جدید است و بر این اساس، برای امکان‌پذیر شدن مقایسه باید در ارقام تعدیلاتی صورت گیرد.

مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، منابع بودجه عمومی دولت بالغ بر ۶۴۰۷ هزار میلیارد تومان است که به دو بخش اصلی منابع عمومی معادل ۵۹۸۸ هزار میلیارد تومان و درآمد اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر ۴۲۰ هزار میلیارد تومان قابل تقسیم است. همچنین بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بالغ بر ۵۴۰۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. از ارقام فوق صرفاً بخش منابع و مصارف عمومی، (معادل ۵۹۸۸ هزار میلیارد تومان) به تفکیک در سند بودجه درج شده و درباره آن تصمیم‌گیری انجام می‌شود و سایر بخشها بر اساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در مراحل بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بخش «درآمدها» علی‌رغم افزایش سقف معافیت مالیاتی حقوق و دستمزد و مشاغل و رشد کمتر از

چهل درصد (۴۰٪) درآمدهای مالیاتی، به دلیل افزایش درآمدهای گمرکی از محل تعدیل نرخ ارز محاسباتی حقوق ورودی و پیش‌بینی واردات خودرو، نسبت به قانون بودجه (تعدیل شده) سال ۱۴۰۳ به میزان چهل و دو درصد (۴۲٪) رشد یافته است. در لایحه بودجه ۱۴۰۴ سهم درآمدها از منابع عمومی سی و هشت درصد (۳۸٪) است.

رقم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال گذشته چهل و یک درصد (۴۱٪) افزایش داشته است. این ردیف سی و نه درصد (۳۹٪) از منابع عمومی را تشکیل می‌دهد. یکی از دلایل افزایش این رقم لحاظ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان دارایی برای بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی است که در ارقام تعدیل شده دولت برای سال ۱۴۰۳ لحاظ نشده است ولی در سال ۱۴۰۴ به رقم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای افزوده شده است. با لحاظ این رقم در بودجه سال ۱۴۰۴ (به میزان ۱۳۰ هزار میلیارد تومان موضوع بند «د» تبصره ۱۵) رشد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۴۰۳ حدود سی درصد (۳۰٪) خواهد بود. همچنین در سمت منابع، در واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، برای نخستین بار منابع موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها اعم از فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی و همچنین فروش داخلی گاز طبیعی و همچنین نفت سهم نیروهای مسلح و طرحهای خاص که تا پیش از این خارج از سقف بودجه قرار می‌گرفتند به سقف منابع عمومی اضافه شده‌اند. از ۲۱۰۷ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی، ۵۰۹ هزار میلیارد تومان نفت و گاز سهم دولت، ۵۶۱ هزار میلیارد تومان نفت نیروهای مسلح، ۱۲۶ هزار میلیارد تومان نفت طرحهای خاص و ۹۱۱ هزار میلیارد تومان منابع هدفمندی است.

بر این اساس، وابستگی بودجه به منابعی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به فروش داخلی و صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و گازی به چهل و چهار درصد (۴۴٪) بالغ شده است که این عدد با در نظر گرفتن کلیه منابع هدفمندی (که در سقف بودجه کل کشور قرار گرفته است)، اعم از فروش داخل و صادرات فرآورده‌های نفتی و همچنین استقراض از صندوق توسعه ملی به عنوان بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات است. پس از خروج بخشی از منابع نفتی که سابقاً فرابودجه‌ای بوده است، نفت و گاز سهم دولت در نظر گرفته شده در لایحه برابر با ۵۰۹ همت است که در مقایسه با رقم مصوب سال قبل کاهش یافته است. نکته مهم در محاسبه منابع این بخش در نظر گرفتن اصلاحات تدریجی در نرخ ارز ترجیحی حداکثر به میزان نرخ تورم در جهت پیشگیری از اصلاح قیمت‌ها به صورت دفعی و شوک‌درمانی بوده است.

واگذاری دارایی‌های مالی نیز سیصد و سی و سه درصد (۳۳۳٪) رشد داشته و سهم آن از کل منابع بیست و سه درصد (۲۳٪) است. یکی از دلایل رشد قابل توجه واگذاری دارایی‌های مالی، استقراض دولت از صندوق توسعه ملی است که در قانون بودجه ۱۴۰۳ رقم آن صفر بود ولی در طی سال مجوز این استقراض

دریافت شد. این رقم نیز در مقایسه دولت برای سال ۱۴۰۳ منظور نشده است. همچنین دولت قصد دارد ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از بدهی‌های غیرسیال فعلی خود را با اوراق جایگزین کند. این رقم که در واگذاری دارایی‌های مالی بودجه سال ۱۴۰۴ لحاظ شده در بودجه سال گذشته وجود نداشته است و چون به مفهوم تأمین مالی جدید دولت نیست، برای مقایسه صحیح با سال ۱۴۰۳ باید از رقم واگذاری دارایی‌های مالی خارج شود. در صورت تعدیل این دو رقم در بودجه سال ۱۴۰۳ و سال ۱۴۰۴ رشد واگذاری دارایی‌های مالی هفتاد و شش درصد (۷۶٪) خواهد بود.

سقف منابع عمومی در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۳ با توجه به تعدیلات انجام شده و بر مبنای ارقام دولت معادل شصت و هشت درصد (۶۸٪) افزایش یافته است. این در صورتی است که با تعدیل توضیح داده شده درباره سه رقم تأدیه بدهی تأمین اجتماعی، استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق‌سازی بدهی دولت به بانک‌ها، رشد سقف بودجه سال ۱۴۰۴ حدود چهل و دو درصد (۴۲٪) خواهد بود.

مجموع مصارف عمومی بودجه سال ۱۴۰۴ برابر با ۵۹۸۸ هزار میلیارد تومان است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که مجموع سرمایه‌گذاری‌های دولت را در بر می‌گیرد برابر با ۱۱۹۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. مجموع سرمایه‌گذاری‌های مصوب دولت در سال ۱۴۰۳ برابر با ۴۰۰ هزار میلیارد تومان بود. ۶۳۶ هزار میلیارد تومان از این مصارف ناشی از یکپارچه‌سازی بودجه و افزودن شدن مواردی مانند تقویت بنیه دفاعی به سرجمع سرمایه‌گذاری‌های دولت است. پس از انجام تعدیل‌های مذکور ۵۶۰ هزار میلیارد تومان به سرمایه‌گذاری‌های دولت برای طرح‌های عمرانی اختصاص یافته که بیانگر رشد ۴۰ درصدی سرمایه‌گذاری‌های دولت است.

اعتبار در نظر گرفته شده برای بازپرداخت بدهی‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴، ۷۱۰ هزار میلیارد تومان است که ۴۰۰ هزار میلیارد تومان آن بازپرداخت بدهی‌های غیرسیال دولت در سالهای قبل است که از حالت فرابودجه‌ای خارج شده است.

هزینه‌های در نظر گرفته شده در لایحه بودجه به رقم ۴۰۸۱ هزار میلیارد تومان رسیده است که معادل شصت و هشت درصد (۶۸٪) مصارف عمومی است. هزینه‌های عمومی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ برابر با ۱۸۷۹ هزار میلیارد تومان بوده است که سهم هفتاد و سه درصدی (۷۳٪) از مصارف عمومی قانون را به خود اختصاص داده بود. بخش قابل توجهی از افزایش هزینه‌های عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۴ مربوط به شفاف‌سازی و انعکاس مصارف هدفمندی یارانه‌ها، تهارهای مربوط به فرآورده‌های نفتی برای استفاده در داخل، اجرای مرحله دوم متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان، افزایش پاداش پایان خدمت، اجتناب از درج عدد یک به جای اعتبارات مصوب در بودجه و... است. در هزینه‌های لایحه بودجه بر اساس فروض اعلام

شده، معادل ۱۰۴ هزار میلیارد تومان بابت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، ۸۵ هزار میلیارد تومان بابت پاداش پایان خدمت، ۴۰۵ هزار میلیارد تومان جهت یارانه نقدی و مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، ۲۵۰ هزار میلیارد تومان جهت یارانه نان و ۲۰۰ هزار میلیارد تومان بابت سود اوراق مالی اسلامی در نظر گرفته شده است.

دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ میزان رشد ضریب حقوق کارکنان را بیست درصد (۲۰٪) در نظر گرفته است. افزایش‌های ناشی از اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و همچنین افزایش ناشی از دوبرابر کردن سطح پایه معافیت مالیات حقوق میزان رشد خالص دریافتی کارکنان دولت را به رقم پیش‌بینی شده برای تورم سال ۱۴۰۴ نزدیک می‌کند.

مهمترین شاخص بودجه که بیانگر میزان استفاده از منابع پایدار برای مصارف بودجه است تراز عملیاتی است. کسری این تراز به معنی این است که هزینه‌های جاری از محل‌های دیگری مانند فروش دارایی یا استقراض تأمین می‌شود. یکپارچه‌سازی بودجه موجب شده است که کسری تراز عملیاتی واقعی شده و تصویر دقیقی از بودجه را به نمایش گذارد. کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ برابر با ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومان معادل سی درصد (۳۰٪) مصارف عمومی است. ۱۱۳۶ هزار میلیارد تومان از این کسری از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای که شامل فروش داخلی و صادراتی فرآورده‌های نفتی و گازی نیز بوده است پوشش داده شده و ۶۷۰ هزار میلیارد تومان از این کسری نیز از محل واگذاری دارایی‌های مالی تأمین شده است.

تطابق بودجه با احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت یکی از محورهای مهم ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ است. در جدول زیر تعدادی از احکام لایحه بودجه به عنوان نمونه بر اساس تکالیف قانون برنامه هفتم ارزیابی شده است.

ماده	بند	تکلیف برنامه هفتم پیشرفت	ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴
۱۰	ب	بازپرداخت بدهی دولت و شرکتهای دولتی به مؤسسات اعتباری	اختصاص ۲۰۰ همت اوراق مالی به این موضوع
۱۰	ب	بازپرداخت بدهی شرکتهای دولتی به مؤسسات اعتباری	عدم انعکاس در بودجه
۱۲		سهم اعتبارات عمرانی در سال پایان برنامه	افزایش به ۲۵٪
۱۳	الف	عدم درج احکام غیر بودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های پنجساله در بودجه سنواتی	در موارد متعدد احکام غیر بودجه و اصلاح قوانین دائمی در لایحه دولت منعکس شده است
۱۴	ب	حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز	اختصاص منابع مقرر در برنامه هفتم به حساب مذکور
۲۴	الف	درج و تأدیه تعهدات دولت در لویح بودجه	اختصاص ۲۰۰ همت اموال برای تأدیه بدهی‌های دولت
۲۴	ث	پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده دولت به شهرداری‌ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء	اختصاص ۲۰۰ همت اموال برای تأدیه بدهی‌های دولت
۲۷	ب	تهیه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی و محاسبه میزان درآمد از دست‌رفته دولت، ناشی از موارد مذکور	عدم ارائه در لایحه بودجه
۲۸	الف	تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	واگذاری دارایی‌های صندوق کشوری به تأمین اجتماعی به عنوان بدهی و تعهدات جدید (بند ۲ تبصره ۲)
۲۸	ر	متناسب‌سازی پرداختی مستمری بازنشستگی	اجرای گام دوم متناسب‌سازی

ماده	بند	تکلیف برنامه هفتم پیشرفت	ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴
		صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	
۳۱	ث	پرداخت ۲۰ درصد حداقل دستمزد به مددجویان تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی کل کشور	در نظر گرفتن رشد ۲۰ درصد به جای تصریح رشد به میزان رشد حداقل حقوق
۳۱	ج	تصریح منابع مورد نیاز برای حمایت از اشتغالزایی کمیته امداد و سازمان بهزیستی در بودجه سنواتی	به صورت صریح تعیین تکلیف نشده است.
46	الف	حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی	اختصاص برخی از منابع و عدم اختصاص معادل یک واحد درصد از صادرات نفت
۶۰	الف	اولویت‌دهی به جمعیت فعال در مناطق (ساحلی) در ارائه حمایت‌ها و مشوق‌ها برای ایجاد یا توسعه طرح‌های کسب‌وکار و ایجاد اشتغال (با هدف تحقق رشد ۱۶ درصدی متوسط سالانه ارزش‌افزوده اقتصاد دریامحور موضوع ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم)	عدم انعکاس این اولویت‌بندی در بند «پ» تبصره (۱۵) لایحه بودجه
73	ح	مالیات بر سیگار و نحوه مصرف آن	در بند ن تبصره ۱ به این بند اشاره شده است ولی منابع مغایر قانون برنامه مصرف شده است

همچنین یکی از دلایل مهم عدم ارتباط مناسب میان برنامه‌های توسعه و بودجه آن است که احکام لایحه برنامه به منابع مالی بیشتری از منابع در دسترس و قابل برنامه‌ریزی کشور نیاز دارند. در نتیجه و در عمل «چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، عدم اعتماد مردم به تصمیمات دولت‌مردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است.

خلاصه مهمترین نقاط قوت لایحه بودجه تقدیمی را به صورت زیر می توان عنوان کرد:

- ۱- اصلاحات تدریجی و اجتناب از ایجاد شوک در سیاستهای ارزی
- ۲- توجه به تأدیه بدهی های دولت و کاهش ناترازی شبکه بانکی
- ۳- شفاف سازی ارقام خارج از بودجه و اتخاذ سیاست یکپارچگی بودجه
- ۴- لحاظ کردن بخش قابل توجهی از احکام برنامه هفتم پیشرفت در لایحه بودجه در جهت اجرای برنامه
- ۵- حذف ردیف های پنهان در قالب عدد یک که موجب غیرقابل نظارت شدن بودجه می شد.
- ۶- گسترش حمایت مالیاتی برای اشخاص دارای درآمد پایین و نیز بنگاههای تولیدی و سایر مشاغل و کسبه
- ۷- مدیریت بدهی های دولت توسط اوراق ضمانت بین دولت و نظام بانکی
- ۸- افزایش سهم اعتبارات عمرانی در مصارف عمومی دولت
- ۹- هدایت منابع مربوط به بهینه سازی به سمت سرمایه گذاری در جهت جلوگیری از ناترازی بودجه
- ۱۰- پیش بینی سازوکار جدید برای واردات خودرو

ملاحظات و موارد نیازمند تقویت:

- ۱- جلوگیری از درج احکام غیر بودجه ای و اصلاح قوانین دائمی در فرآیند بررسی بودجه
- ۲- هدایت منابع کسر شده از سهم صندوق توسعه ملی به سمت طرحهای تملک دارائی های سرمایه ای
- ۳- تلاش در جهت افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در راستای سیاستهای اجرائی قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت
- ۴- ضرورت در نظر گرفتن منابع برای اجرای تکالیف قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت
- ۵- محاسبه دقیق و جلوگیری از کم برآوردی منابع مورد نیاز برای واردات فرآورده

جمع بندی:

در مجموع کمیسیون برنامه و بودجه با در نظر داشتن ملاحظات مذکور با تأیید کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ موافقت می نماید.