



جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

دوره یازدهم - سال چهارم

تاریخ چاپ ۱۴۰۲/۹/۲۰

شماره چاپ

سابقه چاپ

شماره ثبت

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به مجلس شورای اسلامی

شماره:

تاریخ: ۱۴۰۲/۹/۲۰

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم:

در اجرای بند(الف) ماده(۱۸۲) قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات درخصوص کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور تقدیم مجلس محترم مجلس شورای اسلامی می گردد.

حمیدرضا حاجی بابائی

رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

گزارش کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

مقدمه: لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور پس از اعلام وصول، در اجرای ماده (۱۸۲) آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (بخش اول منابع و احکام) در دستور کار کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات قرار گرفت. گزارش بررسی کمیسیون به شرح ذیل تقدیم مجلس محترم شورای اسلامی می گردد:

بخش اول - کلیات

بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور به مبلغ ۶/۴۷۹ هزار میلیارد تومان شامل منابع عمومی به مبلغ ۲/۷۳۷ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکتهای دولتی به مبلغ ۳/۷۴۲ هزار میلیارد تومان می باشد.

الف: منابع بودجه عمومی شامل:

۱- منابع عمومی به مبلغ ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان

۲- درآمد اختصاصی به مبلغ ۲۷۵ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است.

منابع عمومی دولت:

*درآمدها: مبلغ ۱۴۹۸ هزار میلیارد تومان

*واگذاری دارائیهای سرمایه ای مبلغ ۶۴۵ هزار میلیارد تومان

*واگذاری دارائی مالی مبلغ ۳۱۹ هزار میلیارد تومان

- درآمدهای عمومی شامل مالیات، گمرک، سود سهام، بهره مالکانه و حقوق دولتی، درآمد حاصل از فروش خدمات و سایر درآمدها به شرح جدول شماره (۱) پیشنهاد شده است.

جدول شماره (۱)

درآمد عمومی ۱۴۰۲	درآمد عمومی ۱۴۰۳	درصد رشد
۱/۰۵۴ هزار میلیارد تومان	۱/۴۹۸ هزار میلیارد تومان	۴۲/۱

براساس گزارش عملکرد هشت ماهه و برآورد سال ۱۴۰۲، درآمدهای عمومی دولت از جمله مالیات در سال ۱۴۰۳ با رشد ۴۹/۸٪ پیش بینی شده است.

با عنایت به بند(۴) سیاستهای ابلاغی برنامه هفتم توسعه، این رشد با رویکرد ایجاد پایه های جدید مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی و تنظیم گری مالیات پیش بینی شده است. در سایر اجزاء بیشترین رشد در بخش مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی و افزایش یک درصد مالیات بر ارزش افزوده است.

- واگذاری دارائیهای سرمایه شامل منابع حاصل از نفت، گاز و میعانات گازی به همراه منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و سایر براساس جدول شماره(۲) می باشد.

جدول شماره(۲)

واگذاریهای دارائی های سرمایه ای ۱۴۰۲	واگذاریهای دارائی های سرمایه ای ۱۴۰۳	درصد رشد
۷۳۲ هزار میلیارد تومان	۶۴۴ هزار میلیارد تومان	-۱۲

لازم بذکر است دولت برای سال ۱۴۰۳ در بخش فروش نفت خام و میعانات گازی با فروش روزانه ۱/۳۵۰/۰۰۰ بشکه با قیمت ۶۵ یورو(۷۱ دلار) و نرخ هر دلار ۲۸۵/۰۰۰ ریال برای تامین کالاهای اساسی به میزان ۱۵ میلیارد دلار و سایر کالاها به نرخ هر دلار ۳۹۵/۰۰۰ ریال به میزان ۳ میلیارد دلار پیش بینی نموده است و بابت خالص صادرات گاز نیز به میزان ۱۱ میلیارد متر مکعب در سال به قیمت ۳۲ سنت ، مبلغ حدود ۱/۶ میلیارد دلار پیش بینی کرده است.

علت کاهش میزان درآمد پیش بینی شده در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲، کاهش مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی از ۱/۵۰۰/۰۰۰ بشکه در روز به ۱/۳۵۰/۰۰۰ بشکه و مبلغ قیمت هر بشکه از ۸۵ دلار به ۷۱ دلار است که در نهایت با کسر سهم صندوق توسعه ملی از ۴۲٪ به ۴۰٪ و افزایش نرخ تسعیر ارز ، جمعاً مبلغ ۵۸۳ هزارمیلیارد تومان در این ردیف پیش بینی شده است.

برای فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول در سال ۱۴۰۲، مبلغ ۱۲۸ هزارمیلیارد تومان پیش بینی شده بود که تا پایان سال، تنها ۲۰ هزارمیلیارد تومان تحقق را نشان می دهد که با ۸۴٪ عدم تحقق روبرو خواهد شد. برای سال ۱۴۰۳ مبلغ ۶۲ هزارمیلیارد تومان پیش بینی شده است که چنانچه دولت در شیوه اجرای مولدسازی دارائیهها اقدام خاصی ننماید احتمال عدم وصول این مبلغ برای سال ۱۴۰۳ نیز پیش بینی می شود.

- واگذاری دارائیهای مالی شامل فروش اوراق مالی اسلامی و سهام و سهم الشرکه شرکتهای دولتی و واگذاری طرحهای نیمه تمام براساس جدول شماره(۳) می باشد.

جدول شماره (۳)

واگذاریهای دارائی های مالی ۱۴۰۲	واگذاریهای دارائی های مالی ۱۴۰۳	درصد رشد
۲۹۶ هزار میلیارد تومان	۳۱۹ هزار میلیارد تومان	۸٪

در این بخش بابت فروش اوراق مالی اسلامی که در سال ۱۴۰۲ مبلغ ۱۸۷ هزار میلیارد تومان مصوب شده بود با رشد ۳۶٪ برای سال ۱۴۰۳ مبلغ ۲۵۵ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است لیکن با توجه به میزان اوراق منتشر شده در سنوات قبل و سررسید آنها در سال ۱۴۰۳ حدود ۹۰٪ آن بایستی صرف بازپرداخت اصل و سود اوراق سالهای قبل گردد و رشد ۳۶٪ اوراق برای سال مذکور نیازمند مدیریت می باشد.

در خصوص واگذاری سهام شرکتهای دولتی و دریافت اقساط سالهای قبل، در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مبلغ ۱۰۶ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده بود که عملکرد آن تنها ۲۸ هزار میلیارد تومان (حدود ۷۴٪ عدم وصول) است. برای سال ۱۴۰۳ مبلغ ۶۰ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده که حدود ۴۳٪ کاهش نشان میدهد علت عدم وصول منابع سال ۱۴۰۲ عدم واگذاری سهام در سال جاری است.

ب: درآمد اختصاصی:

منابع اختصاصی در سال ۱۴۰۲ مبلغ ۱۸۱ هزار میلیارد تومان بوده است که در سال ۱۴۰۳ با رشد ۵۲٪ نسبت به سال گذشته، مبلغ ۲۷۵ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است علت این میزان رشد، مشخص نمی باشد.

ج: منابع هدفمندی یارانه ها:

منابع هدفمندی یارانه های سال	منابع هدفمندی یارانه های سال	درصد رشد
۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۶۶۰ همت	۷۵۹ همت	۱۰٪

لازم بذکر است با توجه به عملکرد ۸ ماهه قانون بودجه سال ۱۴۰۲ بعلت عدم تحقق منابع حاصل از صادرات فرآورده های نفتی از جمله بنزین، حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان کسری منابع در این بخش پیش بینی می شود مضافاً بابت خرید گندم نیز حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان بیش از مبلغ پیش بینی شده، پرداخت گردیده است. همچنین بخشی از هزینه های مندرج در قانون در طی سال پرداخت نشده است بنابراین درخصوص پیش بینی ۱۰٪ رشد منابع برای سال ۱۴۰۳ در تبصره (۸) لایحه موارد ذیل قابل تامل و بررسی است:

۱- تفکیک منابع پیش بینی شده و عناوین درآمدی قانون هدفمند کردن یارانه ها از جمله فروش فرآورده های داخلی، صادراتی، فروش داخلی گاز و فروش محصولات فرعی و مصارف آن مشخص نمی باشد.

۲- با توجه به میزان خرید گندم و قیمت تضمینی خرید آن در سال ۱۴۰۲ و علیرغم کسری منابع پیش بینی شده دولت در سالجاری در بند (۵) تبصره (۸) لایحه مجدداً عوارض و مالیات ارزش افزوده برای یارانه نان و دارو اختصاص داده شده است که مغایرت صریح با مفاد قانون مالیات بر ارزش افزوده در بخش مصارف دارد و موجب عدم شفافیت در مبلغ پیش بینی شده برای یارانه نان و دارو گردیده است.

۳- قیمت حامل های انرژی از جمله بنزین، نفت گاز نسبت به سال قبل ثابت فرض گردیده و از طرفی میانگین مصرف داخلی روزانه حدود ۱۱۷ میلیون لیتر بنزین و نفت گاز می باشد که بیشتر از ظرفیت تولیدی پالایشگاههای است، لذا منابع صادراتی این فرآورده ها محقق نخواهد شد. علاوه بر این در بند (پ) تبصره (۴)، دولت مجوز تهاتر و معاوضه فرآورده های نفتی همانم و غیرهمنام اعم از وارداتی و صادراتی و همچنین تسویه مطالبات خود با خوراک پتروشیمی ها با فرآورده های منابع دریافتی را آورده که این موارد نشان از عدم تحقق منابع هدفمندی دارد.

۴- دولت براساس رویه سالهای قبل میزان یارانه خرید نان و دارو که در سرجمع اعتبارات منابع بودجه عمومی در جدول شماره (۹) قرار داشت را به منابع هدفمندی یارانه ها اضافه نموده است که پیشنهاد می شود این مبالغ به سرجمع پرداختهای منابع عمومی دولت (اعتبارات هزینه ای) اضافه و از جدول مصارف هدفمندی حذف گردد.

۵- با توجه به افزایش حداقل ۲۰٪ به رقم پرداختی خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی و پیش بینی حدود ۹ هزار میلیارد تومان بابت پرداخت کالا برگ الکترونیکی با افزایش ۱۰٪ منابع، برآورد منابع مورد نیاز آن روشن نمی باشد.

۶- فروش داخلی و صادراتی محصولات فرعی گاز یکی از منابع جدیدی است که در لایحه سالجاری پیشنهاد شده است در صورتیکه این افزایش در سال ۱۴۰۳ مستقیماً برای واحدهای تولیدی اعمال گردد موجب افزایش قیمت محصولات و همچنین رقابتی نشدن این محصولات برای صادرات خواهد بود از طرفی بعلت کاهش حاشیه سود این شرکتها، موجب نزولی شدن شاخص بورس میگردد.

بخش دوم: نکات قابل توجه لایحه

- ۱- دولت در لایحه درخصوص پیش بینی درآمد براساس اصول پایه درآمدی سنوات قبل و منطبق با فروضات متداول بودجه نویسی و با رعایت سیاستهای برنامه هفتم توسعه ارقام قابل وصولی را پیش بینی نموده است.
- ۲- احکام پیش بینی شده اکثراً دارای رویکرد بودجه ای است و از اصلاح قوانین دائمی پرهیز شده است.

- ۳- با توجه به عدم افزایش قیمت حامل های انرژی و نرخ ارز و حفظ سطح قیمت ها ،درآمد پیش بینی شده در بخش واگذاری داراییهای سرمایه ای واقعی تر ارائه شده است.
- ۴- لایحه بودجه ضمن رعایت کلی سیاستهای برنامه هفتم توسعه ، با مصوبات مجلس در قانون برنامه هفتم توسعه مطابقت نداشته و چنانچه این بودجه به عنوان اولین بودجه برنامه هفتم تلقی گردد عملاً همخوانی با آن ندارد.
- ۵- رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت و حقوق بازنشستگان به نصف تورم موجود، مغایر ماده ۹۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است و کاهش قدرت خرید این قشر را به دنبال خواهد داشت.
- ۶- با توجه به تصویب افزایش حقوق بازنشستگان تا سقف ۹۰٪ شاغلین در طی سه سال و در سال اول ۴۰٪ افزایش، منابعی برای اجرای این حکم در لایحه بودجه پیش بینی نشده است.
- ۷- کاهش اعتبارات تملک داراییهای سرمایه ای نسبت به بودجه سال ۱۴۰۲، با هدف گذاری رشد ۸٪ اقتصادی کشور همخوانی ندارد.
- ۸- افزایش ۴۹٪ درآمدهای مالیاتی با توجه به عدم اجرای طرح جامع مالیاتی و زیر ساختهای لازم، تحقق درآمد پیش بینی شده را بادشواری مواجه میسازد زیرا این درآمد از واحدهای تولیدی، شاغلین و شرکتهای براساس عملکرد سال ۱۴۰۲ وصول خواهد شد که با لحاظ نرخ رشد اقتصادی و مشکلات تولید و خدمات موجب رکود تورمی خواهد شد.
- ۹- درج احکامی با پیش بینی منابعی که در سرجمع بودجه کل کشور لحاظ نشده ، منابع عمومی لایحه را غیر شفاف میکند.
- ۱۰- درج احکامی با اخذ مجوز جهت تغییر بودجه مصوب و یا برداشت از سرجمع بودجه برای تامین منابع بعضی از ردیفها که امکان وصول آنها کمتر است، موجب نابسامانی و اجرای سلیقه ای قانون خواهد شد.
- ۱۱- لایحه دولت با دو فرض اعمال احکام لایحه برنامه هفتم توسعه و تصویب احکام لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۳) تنظیم شده است با توجه به اینکه تاکنون لوایح مذکور به تأیید شورای محترم نگهبان نرسیده است، لذا لازم است در صورت عدم تصویب نهایی آنها، دولت برخی از احکام مورد نیاز لایحه بودجه کل کشور را بعنوان پیشنهاد ارائه نماید.
- ۱۲- براساس گزارش دولت ، قانون بودجه سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان عدم تحقق را نشان میدهد در سالجاری مبلغ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از محل مجوز خاص بابت برداشت از محل منابع صندوق توسعه ملی ومبلغ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان آن از محل صرفه جویی و عدم تخصیص اعتبارات تامین می گردد.

با توجه به منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و برآورد اعتبارات هزینه ای به میزان ۱/۸۰۳ هزار میلیارد تومان ، در سال آینده اعتبارات پرسنلی کارکنان و حقوق بازنشستگان و سایر مزایای آنها با مشکل روبرو خواهد شد و از طرفی کاهش اعتبارات تملک دارائیهای سرمایه ای نسبت به سال ۱۴۰۲ احتمال کسری بودجه ای بالغ بر ۱۵۰ هزار میلیارد تومان را بدنبال خواهد داشت.

۱۳- درآمدها و هزینه های شرکت ملی نفت ایران و سایر شرکتهای تابعه علیرغم وجود احکام درخصوص رابطه مالی نفت و دولت در سالهای اخیر و مصوبات قانون برنامه هفتم توسعه طبق رویه سالهای قبل همان ۱۴/۵ سهم برای شرکت مذکور معین شده است.