



شماره چاپ ۶۱۰

سابقه چاپ ۶۰۸

شماره ثبت ۳۸۱

دوره دوازدهم - سال دوم

تاریخ چاپ ۱۴۰۴/۱۰/۸

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به مجلس شورای اسلامی

شماره: ۷۷۵۷/۹۳۵۵

تاریخ: ۱۴۰۴/۱۰/۸

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم؛

در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش کمیسیون

برنامه و بودجه و محاسبات درخصوص کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور تقدیم مجلس محترم

مجلس شورای اسلامی می گردد.

غلامرضا تاج گردون

رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات درخصوص کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

مقدمه؛

در بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور تلاش دولت این است که این لایحه در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام، قانون برنامه هفتم پیشرفت و اصلاحیه بند «ب» قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و الزامات پایداری مالی دولت و قوانین بالادستی تدوین شود. این لایحه به عنوان مهمترین سند مالی سالانه کشور، نقش تعیین کننده‌ای در جهت‌دهی به سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و زیرساختی کشور ایفا می‌کند.

این لایحه با توجه به تغییر ساختار و قوانین دائمی کشور برای نخستین بار بدون درج احکام و در قالب ماده واحده به شرح ویژگی‌های زیر به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است:

منابع بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها، واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای و مالی و مصارف بودجه عمومی اعم از هزینه‌ها و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و مالی به شرح جدول زیر می‌باشد:

مصارف			منابع		
یکصد ریال هزار میلیارد تومان			یکصد ریال هزار میلیارد تومان		
۴۰۱۸	۴۰/۱۷۴/۰۰۰/۰۰۰	هزینه ها	۳۴۰۲	۳۴/۰۱۴/۵۹۳/۳۳۶	درآمدها
۶۰۰	۶/۰۰۶/۰۰۰/۰۰۰	تملك دارائيه‌هاى سرمايه ای	۲۷۵	۲/۷۵۰/۹۵۵/۵۶۰	واگذاری دارائيه‌هاى سرمايه اى
۶۰۲	۶/۰۲۰/۰۰۰/۰۰۰	تملك دارائيه‌هاى مالى	۱۵۴۳	۱۵/۴۳۴/۴۵۱/۱۰۴	واگذاری دارائيه‌هاى مالى
۵۲۲۰	۵۲/۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰	جمع منابع مصارف دولت	۵۲۲۰	۵۲/۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰	جمع منابع دولت
۶۱۴	۶/۱۴۷/۶۴۴/۴۴۹	هزینه اختصاصی	۱۳۴	۷/۳۴۰/۰۰۰/۰۰۰	درآمد اختصاصی
۱۲۰	۱/۱۹۲/۳۵۵/۵۵۱	سرمايه اختصاصی			
۵/۹۵۴	۵۹/۵۴۰/۰۰۰/۰۰۰	جمع مصارف بودجه عمومى دولت	۵/۹۵۴	۵۹/۵۴۰/۰۰۰/۰۰۰	جمع بودجه عمومى دولت

الف - منابع بودجه عمومی دولت

۱- درآمدها:

درآمدهای مالیاتی با رقم ۲.۹۶۰ هزار میلیارد تومان با افزایش پنجاه درصد (۵۰٪) نسبت به سال گذشته می باشد که بحاظ افزایش دو واحد درصد به مالیات ارزش افزوده از ۱۰٪ به ۱۲٪، موجب رشد ۵۶٪ این بخش از درآمد مالیاتی گردیده است که مجلس باید در این خصوص تصمیم لازم را بگیرد زیرا دولت عدد مذکور را برای پرداخت قسمتی از یارانه معیشتی موضوع کالا برگ پیش بینی نموده است.

از طرفی با گذشت چندین سال از اجرای قانون مالیات ارزش افزوده در کشور و اصلاحات بعمل آمده و قوانین جانبی از جمله قانون پایانه های فروشگاهی زنجیره کامل آن در کشور اجرائی نشده است و با توجه به نوع مالیات بر مصرف که از مصرف کننده نهایی اخذ می گردد موجب افزایش قیمت در زنجیره نهایی خواهد شد که ناگزیر اقشار آسیب پذیر جامعه باید بخش عمده ای از هزینه پرداخت آن را تحمل نمایند.

در سایر بخشهای مالیاتی نیز رشد بالای ۴۰٪ پیش بینی شده است با توجه به ۸۵٪ تحقق رقم مصوب درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۴ این عدد خوش بینانه است که رقم پیش بینی با رشد حدود ۵۰٪ برای سال ۱۴۰۵ محقق گردد. زیرا اتفاقات سال جاری بدلیل رکود تورمی و اثرات پسا جنگ ۱۲ روزه و تحریم های شدید عملاً رشد اقتصادی و کاهش تولید را بدنبال دارد فلذا درآمد پیش بینی شده نتیجه عملکرد سال جاری است که احتمالاً با یک عدم تحقق منابع در حدود ۲۰٪ که بالغ بر ۵۵۰ هزار میلیارد تومان می باشد روبر خواهیم بود. علیرغم اینکه در لایحه به مواردی از جمله: توسعه پایه های مالیاتی جدید - کاهش معافیت ها و مقابله با فرار مالیاتی - حرکت به سمت مالیات ستانی هوشمند و داده محور، اقدام شده ولی رقم پیش بینی شده با بیش برآورد قابل توجهی در لایحه درج شده است که نیاز به اصلاح دارد.

۲- واگذاری دارائی های سرمایه ای:

بالاترین رقم این منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی با فروض (تولید نفت خام معادل ۳/۷۲۲/۰۰۰ بشکه در روز، میزان مصرف داخلی معادل ۱/۹۵۰/۰۰۰ بشکه در روز، میزان نفت صادراتی معادل ۱/۷۷۲/۰۰۰ بشکه در روز با میانگین هر بشکه ۵۴ دلار سهم درآمد دولت بالغ بر ۲۶۳ هزار میلیارد تومان که با توجه به درصد تحقق ۸ ماهه سال جاری که حدود ۳۳٪ می باشد با کاهش ۷۰٪ پیش بینی شده است که با درصد تحقق سالجاری، تناسب دارد.

همچنین در بخش فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول نیز مبلغ پیشنهادی با کاهش ۹۷٪ پیشنهاد شده است.

۳- واگذاری های دارائی های مالی:

استفاده از ابزارهای تأمین مالی برای پوشش کسری بودجه که در این بخش طبقه بندی می گردد از جمله انتشار اوراق مالی اسلامی که از رقم ۸۱۰ هزار میلیارد تومان سالجاری به مبلغ ۹۴۰ هزار میلیارد تومان برای سال ۱۴۰۵ با ۱۶٪ رشد پیش بینی شده است همچنین میزان استقراض از صندوق توسعه ملی بالغ بر ۵۹۰ هزار میلیارد تومان می باشد که حدود ۱۰٪ نسبت به سال جاری رشد دارد.

در این بخش بالغ بر ۱۵۴۳ هزار میلیارد تومان پیش بینی درآمد شده است که بعلت عدم پوشش مصارف جاری و سرمایه ای و بازپرداخت بدهی و تعهدات جاری از محل انتشار اوراق مالی اسلامی و استقراض از صندوق توسعه ملی تامین گردیده است.

۴- درآمدهای اختصاصی:

باستناد ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص می باشد، هر سال در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می گردد که در لایحه سال ۱۴۰۵ نیز مبلغ ۷۳۴ هزار میلیارد تومان درآمد اختصاصی پیش بینی شده است.

با توجه به مبالغ فوق پیامدهای ذیل پیش بینی می گردد:

- رشد اقتصادی منفی و متأسفانه رشد مصرف بخش غیر دولتی منفی تر از رشد اقتصادی
- بودجه دولت بسیار سخت شده است و سهم اصلی بودجه دولت اجتناب ناپذیر می باشد.
- خشکسالی سالجاری نیاز به واردات اقلام کشاورزی را مضاعف کرده است و ضرورت تمهیدات لازم برای افزایش ذخایر راهبردی نیاز است.
- ضرورت تنظیم بودجه محتاطانه به منظور افزایش تاب آوری و کاهش کسری بودجه
- نگرانی از افزایش شدید تورم و ضرورت مدیریت انتظارات تورمی
- فشار مضاعف بر قشر محروم جامعه و لزوم حمایت از محرومان و اشخاص آسیب پذیر و بخش حقوق بگیر جامعه اعم از شاغلین و بازنشستگان

(ب) مصارف منابع بودجه عمومی

۱- هزینه‌های منابع بودجه عمومی

هزینه‌های منابع بودجه عمومی بالغ بر ۴/۰۱۸ هزار میلیارد تومان باشد که با کسری تراز برابر با ۶۱۶ هزار میلیارد تومان می‌باشد که از محل درآمد واگذاری داراییهای سرمایه‌ای و مالی تأمین شده است.

مفروضات مصارف هزینه‌ای:

- افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت و بازنشستگان (عدم پیش بینی افزایش حقوق شاغلین و بازنشستگان به میزان نرخ تورم برابر قوانین و مقررات)
- رشد یارانه‌ها و حمایت‌های اجتماعی
- پیش بینی هزینه‌های اجتناب ناپذیر و تعهدات قانونی دولت
- پرداخت سود اوراق مالی سالهای قبل

۲- اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای:

یکی از مواردی که مخارج دولت در این بخش متأثر از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و موجب افزایش نرخ رشد اقتصادی است این است که دولت در سال آتی به چه میزان در زیر ساخت‌های کشور قرار است هزینه نماید. با توجه به رقم لایحه بودجه سال آتی مبلغ اختصاص یافته به این بخش تنها ۶۰۰ هزار میلیارد تومان است که تنها ۱۰٪ کل منابع بودجه عمومی می‌باشد.

مفروضات این بخش:

- اولویت با طرحهای نیمه تمام با پیشرفت فیزیکی بالا
 - کاهش شروع پروژههای جدید
 - استفاده محدود از مشارکت بخش خصوصی
- با توجه به اینکه رقم لایحه دولت با رقم مصوب سال گذشته تغییری نکرده است و با عنایت به تورم حدود ۵۰٪ درصد در صورت تحقق منابع و تخصیص کامل اعتبارات باز هم میزان مخارج دولت جهت ایجاد سرمایه‌گذاری در زیرساختها از سال جاری نیز کمتر خواهد بود که موجب عدم دستیابی به رشد اقتصادی، خواهد شد.

اهم موارد قابل ذکر در اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای:

- حذف تعداد ۶۵ طرح تملک دارائی های سرمایه ای خاتمه یافته از پیوست یک
- درج تعداد ۵۰ طرح های تملک دارائی های سرمایه ای جدید با رعایت کلیه قوانین و مقررات
- حذف تعداد بیش از ۴۰ ردیف موردی - موقت با اولویت پایین از جدول (۹)
- افزایش شفافیت اعتبارات تملک دارائی های سرمایه ای با توزیع اعتبارات متوازن به تفکیک استانها و

طرحها

- افزایش اعتبارات عملیات اجرائی از دستگاههای اجرائی ملی به استانی
- عدم اختصاص اعتبار حداقل به ۱۳۸ طرح تملک دارائی های سرمایه ای که دارای پیشرفت فیزیکی پایین می باشد.

- دسته بندی موضوعی کل طرحها به تعداد ۲۰۴۵ عنوان به (احدائی: ۱۳۳۹ طرح، تعمیر و تجهیز و نگهداری: ۳۳۷ طرح، کمک های فنی و اعتباری: ۳۳ طرح، گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات: ۳۲ طرح، مستمر و خدماتی و نظارتی: ۱۵۷ طرح، مطالعه دارای سال خاتمه: ۹ طرح، متوقف به ۱۳۸ طرح) را شامل می گردد که از جداول جدید بودجه می باشد.

۳- اعتبارات تملک دارائی های مالی

- این بخش بازپرداخت بدهی تعهدات دولت را شامل می گردد که عبارت از:
 - بازپرداخت اصل اوراق مالی اسلامی که در سنوات قبل منتشر شده و سررسید آنها در سال ۱۴۰۵ می باشد بالغ بر ۴۴۶ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال ۱۴۰۴ حدود ۱۶٪ رشد داشته است از طرفی میزان سود این اوراق برای سال ۱۴۰۵ نیز مبلغ ۳۳۴ هزار میلیارد تومان می باشد که در قسمت اعتبارات هزینه ای طبقه بندی شده است.
 - استفاده از روش تامین مالی از طریق انتشار اسناد خزانه اسلامی و سایر اوراق بهادار با درصد سود قابل توجه برای تسریع در روند تکمیل طرحهای عمرانی اثر بخشی لازم را نداشته بطوریکه جمع اصل و سود اوراق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ دولت پیش از کل اعتبارات تملک دارائی های سرمایه ای مندرج در لایحه مذکور می باشد. از طرفی انتشار اوراق برای پرداخت بدهی های جاری و هزینه های اجتناب ناپذیر نیز دارای مغایرت قانونی است.

ج) نقاط مثبت و نارسایی‌های لایحه؛

۱- نقاط مثبت لایحه؛

- ۱-۱- حرکت تدریجی به سمت اصلاح ساختار بودجه
- ۱-۲- کاهش وابستگی مستقیم به نفت در منابع عمومی
- ۱-۳- تقویت نقش درآمدهای مالیاتی
- ۱-۴- ارتقای عدالت مالیاتی و شفافیت اقتصادی
- ۱-۵- کنترل نسبی رشد هزینه‌های جاری
- ۱-۶- محدود سازی افزایش حقوق و مزایا
- ۱-۷- تمرکز بر تکمیل طرحهای عمرانی نیمه تمام
- ۱-۸- افزایش اثر بخشی اعتبارات عمرانی

۲- نارسایی‌های لایحه؛

- ۱-۲- برآورد خوش‌بینانه تحقق منابع
- ۲-۲- ریسک عدم تحقق درآمدهای مالیاتی و نفتی
- ۲-۳- تداوم ناترازی تراز عملیاتی
- ۲-۴- وابستگی به منابع ناپایدار برای پوشش هزینه‌های جاری
- ۲-۵- سهم بالای هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر
- ۲-۶- کاهش انعطاف‌پذیری سیاست‌گذاری مالی دولت
- ۲-۷- افزایش بدهی دولت و تعهدات آتی
- ۲-۸- فشار بر بودجه سالهای آینده از محل بازپرداخت اوراق
- ۲-۹- ریسک‌های تورمی
- ۲-۱۰- افزایش ناشی از رشد هزینه‌ها بدون افزایش متناسب با بهره‌وری
- ۲-۱۱- عدم پیش‌بینی افزایش حقوق شاغلین و بازنشستگان به میزان نرخ تورم
- ۲-۱۲- عدم پیش‌بینی اعتبار جهت پرداخت‌های مشخص شده در قوانین دائمی از جمله قانون برنامه هفتم پیشرفت، قانون جوانی جمعیت
- ۲-۱۳- عدم پیش‌بینی کامل الزامات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور