

شماره چاپ
شماره سابقه چاپ
شماره ثبت



دوره یازدهم - سال سوم
تاریخ چاپ

شماره

تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۲

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به مجلس شورای اسلامی

در اجرای جزء (۱) ماده (۱۸۲) قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مورد رسیدگی قرار گرفت و کلیات آن به تصویب رسید.

اینک گزارش آن تقدیم مجلس محترم شورای اسلامی می شود.

رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

حمیدرضا حاجی بابائی

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

الف) ارقام کلی لایحه بودجه

بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به میزان 5109 هزار میلیارد تومان تعیین شده است. مبلغ ۳۰۹۷ هزار میلیارد تومان (حدود ۶۰ درصد) بودجه کل کشور مربوط به گردش مالی شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست که نسبت به رقم پیش‌بینی شده برای سال گذشته حدود ۳۸ درصد افزایش یافته است. مبلغ ۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان (حدود ۴۰ درصد) رقم بودجه کل کشور نیز مربوط به بودجه عمومی دولت است. که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۴۳ درصد افزایش یافته است. البته بخشی از این رشد به دلیل انتقال مصارف هدفمندی به سقف بودجه عمومی است.

کسری تراز عملیاتی در سال ۱۴۰۲ حدود ۴۷۶ هزار میلیارد تومان است که مبلغ ۳۸۴ هزار میلیارد تومان، از مزاد تراز سرمایه‌ای و مبلغ ۹۳ هزار میلیارد تومان از مزاد تراز مالی پوشش داده شده است. به عبارت دیگر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز مطابق با رویه گذشته بخش قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای از محل فروش دارایی و بخشی نیز از محل استقراض تأمین شده است.

ب) بررسی منابع

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۴۲ درصد رشد کرده است. سرفصل درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ شامل درآمدهای مالیاتی، عوارض گمرکی و سایر درآمدهای دولت، نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۴۰ درصد رشد کرده است.

منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت، گاز، میعانات گازی و فروش اموال) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۳۷ درصد رشد داشته است.

منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض و فروش سهام شرکت‌های دولتی) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در صورت لحاظ کردن اوراق مالی اسلامی که در اصلاحیه‌های بودجه به تصویب مجلس رسید و مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی، نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است.

جدول ۱. مقایسه ردیف های اصلی منابع عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با قانون بودجه سال ۱۴۰۱

(مبالغ به هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه ۱۴۰۲	رشد نسبت به قانون (%)
درآمدها	698	978	40
واگذاری دارایی های سرمایه ای	519	711	37
واگذاری دارایی های مالی	177	294	66
جمع منابع عمومی دولت	1394	1984	42

ج) بررسی مصارف

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۴۲ درصد افزایش دارد.

سرفصل هزینه های دولت شامل پرداخت حقوق کارکنان و مستمری بازنشستگان، از محل انتقال بخشی از رقم تبصره ۱۴ به سرجمع رقم کل لایحه بودجه ۱۴۰۲ و افزایش ۲۰ درصدی حقوق ها در سال ۱۴۰۲ و افزایش بیش از ۱۰ درصدی در لایحه ترمیم حقوق در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ به مبلغ ۱۴۵۴ هزار میلیارد تومان رسیده است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۴۵ درصد رشد داشته است.

بازپرداخت تعهدات دولت بدلیل افزایش بار مالی بازپرداخت اوراق سررسید شده، ۴۸ درصد رشد داشته است.

اعتبار اختصاص یافته به تملک دارایی های سرمایه ای که از آن به عنوان اعتبارات عمرانی نیز یاد می شود ۲۶ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش داشته است که با توجه به نیاز میرم اقتصاد کشور به سرمایه گذاری حتی در صورت وقوع عددی پایین محسوب می شود.

جدول ۲. مقایسه ردیف های اصلی مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با قانون بودجه سال ۱۴۰۱

(هزار میلیارد ریال)

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه ۱۴۰۲	رشد نسبت به قانون (%)
هزینه‌ها	۹۹۹	۱۴۵۴	۴۵
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۶۰	۳۲۸	۲۶
تملك دارایی‌های مالی	۱۳۵	۲۰۱	۴۸
جمع مصارف عمومی دولت	۱۳۹۴	۱۹۸۴	۴۲

(د) نکات مثبت در لایحه بودجه

- کاهش تعرفه گمرکی نهاده های دامی و کالاهای اساسی از چهار درصد به یک درصد
- ارائه برخی مشوقهای مالیاتی
از جمله کاهش ۷ درصدی مالیات واحدهای تولیدی، مشوق مالیاتی برای کسب و کارهای اینترنتی انتقال یافته به سکوهای داخلی و شرکت های ایرانی طرف قرارداد با شرکت های خارجی پیمانکار دولت
- پیش بینی امکان ایجاد صندوق پیشرفت و عدالت در تمام استان های کشور در جهت حمایت از تولید و اشتغال استان
- واگذاری ۱۵ هزار میلیارد تومان سهام دولت برای تقویت صندوق تثبیت بازار سرمایه
- توجه به قانون جوانی جمعیت
تکلیف به دستگاه ها برای هزینه کرد یک درصد اعتبارات خود در حوزه زنان و حمایت از خانواده
پیش بینی منابع مورد نیاز برای افزایش ۱۰۰ درصدی حق اولاد و ۵۰ درصدی حق عائله مندی
- توجه به تامین منابع برای مقابله با تنش آبی
- توجه به تامین منابع مالی برای حمایت از ساخت مسکن
- عدم استفاده از سهم ۴۰ درصدی صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه

هـ) ملاحظات مهم در لایحه بودجه

۱. کاهش سرمایه‌گذاری دولت

مخارج سرمایه‌گذاری دولت در شرایط رکود اقتصادی یکی از وظایف مهم و کارکردهای لازم در بودجه است. در دهه گذشته روند تملک دارایی سرمایه‌ای (از سال ۱۳۹۱ با ۲۴ درصد) روند کاهشی داشته است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۲ درصد کاهش یافته و به ۱۷ درصد رسیده که لازم است در راستای تقویت سرمایه‌گذاری عمومی و تغییر روند کاهشی از سال ۱۳۹۶ تدبیر شود.

البته باید توجه داشت که در کنار این نکته مثبت خلأ نبود سازوکار کارآمد جهت هزینه‌کرد مؤثر این منابع برای ارتقای بازده سرمایه‌گذاری و استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی برای افزایش میزان سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران همچنان پابرجاست.

۲. درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی مهم‌ترین جزء پایدار از منابع بودجه کشورها محسوب می‌شود. سطح پایین درآمدهای مالیات در بودجه به معنای وابستگی بیشتر به منابعی نظیر فروش نفت، واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال، استقراض و استفاده از پایه پولی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منابع مالیاتی از ۳۵ درصد منابع بودجه عمومی (در قانون بودجه ۱۴۰۰) به ۳۸ درصد افزایش داشته است

اگرچه میزان درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده برای سال ۱۴۰۲ افزایش قابل توجهی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نداشته است و با تعدیل کردن آن با نرخ تورم، افزایش چندانی رانشان نمی‌دهد. لازم است تا دولت برای وصول کامل درآمدهای مالیاتی به پایه‌های جدید مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی توجه نماید.

۳. ارقام حاصل از فروش اموال دولتی

منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲، نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ افزایش چشمگیری داشته، در حالیکه عملکرد نه ماهه این منابع حاکی از تحقق کمتر از ۲۰ درصدی آن است. لذا به نظر می‌رسد ارقام درج شده قابلیت تحقق پایینی دارد و لازم است در این حوزه چاره‌جویی شود.

۴. نقش اوراق بدهی در تأمین مالی

هرساله حجم قابل توجهی از اوراق بدهی برای جبران هزینه‌های جاری، بدهی‌های سررسید شده و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای منتشر می‌شوند. حجم انتشار اوراق در سالهای ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ روند افزایشی داشته و سهم قابل توجهی از خلأ درآمدها و کسری ساختاری را در بودجه پوشش داده است. به همین دلیل هزینه بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به سال‌های گذشته افزایش یافته است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از محل اوراق بدهی ۱۸۵ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی شده است لازم به ذکر است که

۱۷۲ هزار میلیارد تومان از این مبلغ صرف بازپرداخت اوراق سر رسید شده خواهد شد.

۵. اعتبارات تملک دارایی

اگرچه حدود ۷۰ هزار میلیارد تومانی اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای افزایش یافته، سهم اعتبارات بودجه عمرانی از کل بودجه کاهش یافته است.

۶. لزوم توجه به اصلاح ساختار بودجه

به رغم تغییرات خوبی که در بخش منابع و مصارف رقم خورده است، لیکن از حیث ساختاری، لایحه بودجه اصلاح جدی نداشته که از جمله آن به عدم اصلاح رابطه مالی دولت و نفت، عدم اصلاح راهکارهای تخصیص بودجه، عدم برخورداری از سند پشتیبان برای ارقام و اعداد جداول می توان اشاره کرد.

و) نکات مهم تبصره های بودجه سال ۱۴۰۲

کلیه تبصره های بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تغییرات داشته اند که اهم آن ها بشرح ذیل می باشد:

تبصره یک:

- در بند (ک) بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص تامین مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) رقم ۱۹ هزار میلیارد تومان به صورت ریالی درج شده است و سهم های تعیین شده برای دستگاهها از متن حکم حذف شده است.
- در بند (ط) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ بر حمایت از احداث پتروپالایشگاه ها تاکید شده بود در حالی که این بند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به توسعه فناوری و عملیات حفاری و بهره برداری از آب های ژرف و سایر فناوری های آب اختصاص پیدا کرده است.
- بند (ی) تبصره همانند سال گذشته به تحویل نفت خام به نیروهای مسلح اختصاص دارد. از چهار میلیارد و پانصد میلیون یورو پیش بینی شده سه میلیارد یورو آن به بنیه دفاعی و مابقی به طرح های محرومیت زدایی اختصاص پیدا کرده است.
- احکامی که در بند (س) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص اصلاح ساختار بودجه و اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت بوده است در لایحه سال ۱۴۰۲ حذف شده است.
- حکم انضباط بخشی درباره نحوه فروش ارزهای دولتی به نرخ سامانه ای. تی. اس، حذف شده است.
- در بند (ی) و بند (ط) تبصره یک بودجه ۱۴۰۲ برخی احکام آورده شده است که مازاد بر سقف بودجه، اعتباراتی را برای نهادهایی معین کرده است.
- الزام گزارش دهی شرکت ملی نفت، از نحوه هزینه کرد وجوه خود به مجلس، حذف شده است.
- اعطای مجوز بدون سقف به دولت برای بازپرداخت تمامی تعهدات و بدهی های خود از طریق تحویل نفت خام و میعانات گازی در بودجه سال ۱۴۰۲
- حکم بند (ف) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص بهینه سازی مصرف سوخت حذف شده است.

تبصره دو:

- موضوع واگذاری سهام عدالت به افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، مددجویان سازمان بهزیستی کل کشور و کلیه افراد واجد شرایط حذف شده است.
- بند (ی) این تبصره در سال ۱۴۰۱ با موضوع بازپرداخت بدهی های تامین اجتماعی حذف شده است.
- با وجود عدم تکمیل سامانه کارگزاری (فاکتورینگ) که حکم آن در بند (ک) قانون بودجه ۱۴۰۱ آمده بود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حذف شده است.
- بندهای (ل) بودجه سال ۱۴۰۱ که در خصوص اصلاح ساختار و شفافیت عملکرد شرکت های دولتی بود، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حذف شده است.
- بندهای (ش) بودجه سال ۱۴۰۱ که در خصوص ارائه گزارشهای دوره ای و صورتهای مالی شرکت های زیر مجموعه وزارت نفت، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حذف شده است.
- در این تبصره، مجوزی مبنی بر اختصاص ۱۵ هزار میلیارد تومان از سهام دولت، به صندوق تثبیت بازار سرمایه داده شده که رقم آن، خارج از سقف بودجه است.
- در این تبصره، به بانک های دولتی اجازه داده شده است تا با تصویب هیات وزیران، در پروژه های راهبردی کشور سرمایه گذاری کنند.
- مطابق قانون جوانی و تعالی جمعیت در بند (ر) تبصره دو قانون بودجه اعتباری جهت خرید واحدهای صندوق سرمایه گذاری قابل معامله در بورس دیده شده بود که در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حذف شده است.

تبصره دوازده:

- برخلاف بودجه سال ۱۴۰۱ که مقرر شد افزایش حقوق کارکنان به طور متوسط ده درصد باشد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیشنهاد شده است حقوق کارکنان و بازنشستگان به طور متوسط ۲۰ درصد افزایش یابد. پلکان های مالیاتی در بودجه ۱۴۰۲ به گونه ای در نظر گرفته شده است که افراد با درآمد بیشتر مالیات بیشتری نیز پرداخت کنند. همچنین کلیه دستگاه ها مکلف خواهند بود تمام پرداخت های قانونی به کارکنان را فقط در یک سند (فیش) به صورت ماهانه درج نمایند و داشتن هرگونه سند (فیش) دیگر با هر عنوان، خلاف قانون تلقی خواهد شد.
- در بند (ح) حکمی درج شده تا تمامی دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به هر نحوی از انحاء از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده اند مکلفند تا پایان سال ۱۴۰۲ نظامهای پرداخت خود را به تصویب شورای حقوق و دستمزد برسانند

تبصره چهارده:

- منابع لازم برای پرداخت یارانه ۳۰۰ و ۴۰۰ هزار تومانی در نظر گرفته شده است. سهم مجموع اعتبارات حمایتی (نهادهای حمایتی و یارانه های نقدی) از کل بودجه عمومی کشور رشد پیدا کرده است. کل اعتبارات

نهادهای حمایتی نسبت به سال گذشته افزایش ۳۸ درصدی میزان (اگرچه میزان اعتبارات این نهادها از محل تبصره ۱۴ کاهش یافته است).

- مطابق با بیان دولت بخشی از مصارف تبصره (۱۴) بودجه به ذیل اعتبارات دستگاه های اصلی و ردیف های متفرقه منتقل شده است. که در راستای تفکیک مخارج هزینه ای و یارانه ای دولت بوده است.
- صددرصد (۱۰۰٪) منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات پالایشگاه های نفت بر اساس برنامه تولید منابع این تبصره، به حساب سازمان هدفمندی سازی یارانه ها نزد خزانه داری کل کشور واریز می گردد.

تبصره شانزده:

- تعیین سقف دو میلیون میلیارد برای پرداخت قرض الحسنه به موارد مندرج در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله؛ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، قوانین مربوط به اینترگران، قانون جهش تولید مسکن و قانون جهش تولید دانش بنیان.
- در قانون بودجه ۱۴۰۱ آمده بود که «بانک ها ملکفند مبتنی بر اعتبارسنجی متقاضیان، با اخذ سفته از متقاضی و یا یک ضامن معتبر به پرداخت تسهیلات اقدام نمایند». در لایحه بودجه ۱۴۰۲ سقف تعیین شده و آیین نامه اجرایی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور (مسئول)، بانک مرکزی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حداکثر ظرف ۳۰ روز کاری پس از لازم الاجرا شدن این قانون پیشنهاد و پس از تایید شورای پول و اعتبار به تصویب هیات وزیران می رسد. در قانون بودجه ۱۴۰۱ ریز تسهیلات مشخص بود.

تبصره هفده:

موضوع راه اندازی "سامانه اطلاعات بهره مندی ایرانیان"، حذف شده است.