



دوره دوازدهم - سال دوم

تاریخ ۱۴۰۴/۱۰/۰۶

هیات رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

با سلام و تحیت

به استحضار می‌رساند به دنبال اعلام وصول و ارجاع لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور به کمیسیون تلفیق، این کمیسیون روز چهارشنبه مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۰۳ طی جلسه رسمی خود اقدامات مقدماتی شروع به کار و ورود به مباحث اصلی را به سرانجام رساند و در جلسات غیر رسمی مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۰۴ و ۱۴۰۴/۱۰/۰۵ و سه نوبت جلسه رسمی مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۰۶ با حضور وزیر نفت، امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کل کشور، لایحه را از جنبه‌های مختلف منابع، مصارف، حقوق و دستمزد، تورم و سایر شاخص‌های کلان اقتصادی مورد بررسی قرار داد.

گزارش حاضر جمع بندی مطالب و مباحث مطروحه در جلسات مذکور است که تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

غلامرضا تاج‌گردون

رئیس کمیسیون تلفیق لایحه بودجه

سال ۱۴۰۵ کل کشور

بسمه تعالی

بر اساس لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۵، بودجه کل کشور معادل ۱۴۴۴۱ هزار میلیارد تومان است که از این میزان منابع بودجه عمومی معادل ۵۹۵۴ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت ۸۸۹۶ هزار میلیارد تومان است. منابع بودجه عمومی از دو بخش بودجه عمومی دولت معادل ۵۲۲۰ هزار میلیارد تومان و درآمدهای اختصاصی دستگاهها و موسسات دولتی معادل ۷۳۴ هزار میلیارد تومان تشکیل شده است. مجموع منابع و مصارف جمعی-خرجی معادل ۱۴۸۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است.

رشد کلی منابع و مصارف عمومی در حدود ۵ درصد لحاظ شده است. بخشی از این کاهش بدلیل تکالیفی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ از فرابودجه وارد بودجه شده و در سقف اعتبارات بودجه قرار گرفته است. تادیه بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی (۲۰۰ ه.م.ت)، افزایش سرمایه بانکهای دولتی (۲۰۰ ه.م.ت)، اعتبارات تادیه بدهی‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی (۸۰ ه.م.ت) و افزایش قابل توجه کمک‌زبان منابع عمومی به اعتبارات هدفمندی (۲۰۰ ه.م.ت) از جمله مواردی هستند که در لایحه پیش‌رو یا اعتبار کمتری برای آنها لحاظ شده است یا به فرابودجه انتقال یافته‌اند.

توضیحات اجزای منابع و مصارف لایحه به شرح زیر است:

الف- منابع

۱- **درآمدها:** بخش «درآمدها» نسبت به مصوب سال گذشته در حدود ۳۹ درصد رشد دارد که سهم درآمدهای مالیاتی از این رشد در حدود ۳۲ درصد است. این افزایش درآمدهای مالیاتی عمدتاً ناشی از رشد دو واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده نسبت به سال ۱۴۰۴ و رشد ۴۶ درصدی مالیات اشخاص حقوقی است. درآمدهای ناشی از حقوق ورودی کالاها یا همان درآمدهای گمرکی نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۴، ۱۳،۵ درصد کاهش یافته است که با وجود افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی، به دلیل حذف حقوق ورودی واردات خودرو این منابع کاهشی بوده است. همچنین سایر درآمدهای دولت (شامل سودسهم شرکت‌های دولتی، حقوق دولتی معادن و ...) نیز معادل ۲۱ درصد رشد داشته است.

در بخش درآمدها، مجموع درآمدهای مالیاتی در لایحه، برابر ۲۹۶۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. از این رقم، ۲۷۳۰ هزار میلیارد تومان مربوط به مجموع مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات است که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اخذ می‌شود و ۲۳۱ هزار میلیارد تومان باقی مانده مربوط به مالیات بر واردات است

که توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران دریافت می‌شود. نسبت به سال ۱۴۰۴، مجموع درآمدهای مالیاتی شامل مالیات و گمرک ۴۲ درصد افزایش داشته است. با توجه به لایحه، پیش‌بینی می‌شود افزایش ۲ واحدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده حدود ۱۷۰ همت درآمد جدید ایجاد کند و بدون نظر گرفتن این منبع جدید مجموع درآمدهای مالیاتی نسبت به سال ۱۴۰۴، حدود ۳۴ درصد افزایش یافته است.

۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: رقم برآوردی لایحه در خصوص میزان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از

محل فروش صادراتی نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی و نیز مولدسازی دارایی‌های دولت در مجموع ۲۷۵ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است. مجموع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۴ معادل ۹۳۰ هزار میلیارد تومان مصوب شده بود که در حدود ۷۰ درصد کاهش را نشان می‌دهد. بخشی از این کاهش ناشی از برآورد تحقق کمتر درآمدهای نفتی در سال آتی نسبت به قانون ۱۴۰۴ است که از ۴۰۷ هزار میلیارد تومان در قانون ۱۴۰۴ به ۲۵۰ هزار میلیارد تومان رسیده و لذا ۳۹ درصد کاهش دارد. بخش دیگری از این کاهش نیز ناشی از برآورد کاهش قیمت و میزان صادرات و بخشی نیز ناشی از کاهش سهم دولت از درآمدهای صادراتی است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۵ از محل صادرات نقدی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی مجموعاً ۲۵,۴ میلیارد دلار درآمد پیش‌بینی شده است. بر اساس بند «ج» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، سهم دولت از منابع صادراتی نفت خام، گاز و میعانات گازی در هر سال ۳ درصد کاهش می‌یابد، که در سال ۱۴۰۵ این سهم به ۳۴,۵ درصد رسیده و سهم صندوق توسعه به ۵۱ درصد افزایش می‌یابد. اما بر اساس مفروضات لایحه بودجه، دولت ۳۱ واحد درصد از سهم صندوق را استقراض نموده و مابقی به حساب صندوق واریز می‌شود. همچنین سهم شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز معادل ۱۴,۵ درصد لحاظ شده است.

از سوی دیگر منابع حاصل از واگذاری اموال و دارایی‌های دولت و یا همان مولدسازی نیز در حدود ۱۱,۵ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که نسبت به میزان مصوب قانون بودجه ۱۴۰۴ (۳۲۵ ه.م.ت) ۹۶,۵ درصد کاهش یافته است. شایان ذکر است که بخش عمده‌ای از این منابع در قانون بودجه ۱۴۰۴ بابت تادیه بدهی دولت به تامین اجتماعی (۲۰۰ ه.م.ت) و افزایش سرمایه بانک‌ها (۱۰۰ ه.م.ت) و بصورت غیر ریالی و در قالب تهاتر اموال و دارایی بوده و سهم ریالی آن در حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان بوده است.

۳- واگذاری دارایی‌های مالی: مجموع منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۱۵۴۳ هزار میلیارد

تومان لحاظ شده است که نسبت به میزان مصوب قانون بودجه سال جاری ۲ درصد کاهش یافته است. در این ردیف، مجموع میزان منابع حاصل از واگذاری اوراق مالی در حدود ۹۴۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است و نسبت به قانون بودجه سال جاری که ۸۱۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود، ۱۶ درصد رشد دارد. همچنین میزان

منابع استقراضی از صندوق توسعه ملی در حدود ۵۹۰ هزار میلیارد لحاظ شده است که نسبت به میزان سال گذشته ۹ درصد رشد یافته است. بخشی از این رشد ناشی از افزایش نرخ تسعیر و بخشی نیز ناشی از رشد سهم بخش استقراضی دولت از صندوق است.

ب- مصارف:

۱- **هزینه‌ها:** در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اعتبارات هزینه‌ای بالغ بر ۴۰۱۷ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۴، ۲۰ درصد و نسبت به پیش بینی عملکرد (بالغ بر ۳۲۰۰ هزار میلیارد تومان)، ۲۵ درصد رشد دارد. قسمت عمده مصارف بودجه عمومی متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است که ۷۶ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد.

میزان رشد مجموع هزینه‌ها در لایحه ۲۰ درصد لحاظ شده است. بخش عمده‌ای از هزینه‌های جاری را پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، مستمری بازنشستگان وابسته به دولت و سایر هزینه‌های دستگاهی تشکیل می‌دهد. با توجه به اینکه ضریب ریالی افزایش حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی نیز در جدول الزامات مصارف معادل ۲۰ درصد لحاظ شده است، لذا مجموع مبالغ هزینه‌ها نیز به همین میزان رشد داشته است.

۲- **تملك دارایی‌های سرمایه‌ای:** اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه رشدی نداشته و همان میزان ۶۰۰ هزار میلیارد تومان قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مجدداً پیش بینی شده است. البته برای نخستین بار، بخشی از منابع مورد نیاز طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی، از محل اموال و دارایی‌های در اختیار خود تامین شده و به دستگاه‌ها اجازه داده شده است تا سقف مشخص شده در جدول جمعی خرجی اموال و دارایی‌های خود را به فروش برسانند و منابع تحصیل شده را برای اجرای طرح‌های عمرانی خود استفاده نمایند.

یکی از موضوعات مهم در لایحه بودجه بررسی نحوه توزیع دستگاهی اعتبارات عمرانی و درصد رشد آنهاست. با توجه به اینکه میزان اعتبارات عمرانی در لایحه رشدی نداشته است، لذا مهم‌ترین مساله تغییر توزیع این اعتبارات بین دستگاه‌ها و اعتبارات عمرانی استان‌هاست. اعتبارات عمرانی دستگاه‌ها ۴۳۲ هزار میلیارد تومان (۹ درصد رشد)، ردیف‌های متفرقه ۶۰ هزار میلیارد تومان (۴۱ درصد کاهش) و اعتبارات استانی ۱۰۹ هزار میلیارد تومان (۸ درصد رشد) است. البته این نکته شایان ذکر است که بخشی از اعتبارات عمرانی استان‌ها از محل اعتبارات قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور» تامین می‌شود که معادل ۱۹۵ هزار میلیارد تومان برای این مساله لحاظ شده است.

۳- **تملك دارایی‌های مالی:** مجموع اعتبارات تملك دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۵ معادل ۶۰۲ هزار میلیارد

تومان است که نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴، در حدود ۴۰ درصد کاهش یافته است. بخش زیادی از این کاهش ناشی از حذف برخی از ردیف‌های مربوط به تادیه بدهی دولت در لایحه و انتقال بخشی از آنها به جدول جمعی-خرجی است. به عنوان مثال در قانون بودجه ۱۴۰۴، مجموعاً ۲۰۰ هزار میلیارد تومان بابت تادیه بدهی دولت به تامین اجتماعی در نظر گرفته بود که در لایحه پیش‌رو، ۷۰ هزار میلیارد تومان آن در سقف و ۱۰۰ هزار میلیارد تومان آن به خارج از سقف منتقل شده است. مجموع بازپرداخت اوراق در قانون ۱۴۰۴ بالغ بر ۳۸۵ هزار میلیارد تومان و پیش‌بینی از عملکرد آن تا انتهای سال بر مبنای داده‌های مرکز مدیریت بدهی‌های دولت ۲۸۵ هزار میلیارد تومان است، که با این حساب، رقم ۴۴۶ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل اوراق سررسیدشده در سال آتی، نسبت به مصوب ۱۵ درصد و نسبت به عملکرد ۵۶ درصد رشد دارد. این رشد ۵۶ درصدی نشان‌دهنده افزایش سهم بازپرداخت اوراق در سقف مجموع مصارف است.

ج- موارد جمعی - خرجی

جداول (۲۳) و (۲۴) پیوست لایحه، به ارائه منابع و مصارف جمعی خرجی و تهاتری پرداخته‌اند که لایحه بودجه ۱۴۰۵ به عنوان بخشی از عملیات مالی دولت لحاظ شده است و دولت می‌بایست نسبت به اجرای این موارد اقدام نماید.

بخشی از این موارد منابع و مصارف جمعی خرجی در حوزه نفت است که مهم‌ترین موارد آن از منظر منابع تحویل و تهاتر نفت خام و میعانات گازی بوده و مصارف آن تقویت بنیه دفاعی، طرح‌های خاص، طرح‌های وزارت راه و شهرسازی، طرح‌های سرمایه‌گذاری، تامین فرآورده و همچنین موضوع سرمایه‌گذاری صندوق توسعه در طرح‌های بالادستی است.

اهم ارقام منابع و مصارف سایر موارد جمعی خرجی تخصیص ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تامین اجتماعی بابت تادیه بدهی، ۷۰ هزار میلیارد تومان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی از محل اموال منقول و غیرمنقول و ... است.

د- هدفمندی یارانه ها

یکی از مهم‌ترین بخش‌های لایحه پیشنهادی بودجه ۱۴۰۵، جدول مربوط به منابع و مصارف هدفمندی است. سقف منابع و مصارف هدفمندی در لایحه ۱۲۶۷ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب سال جاری ۲۱ رصد رشد داشته است. کمک زیان دریافتی هدفمندی در لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴ حدود ۵۰ درصد کاهش یافته

است. همچنین، منابع حاصل از افزایش ۲ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده به سرجمع منابع هدفمندی افزوده شده و مصارف آن نیز کالابرگ تعیین شده است.

اعتبارات جمعی-خرجی جدول هدفمندی یارانه‌ها: ارقام جمعی-خرجی درج شده در جدول هدفمندی یارانه‌ها لزوماً به معنای حذف کامل یارانه قیمتی نیست؛ بلکه اولاً یارانه‌های ضمنی را شفاف می‌کند و ثانیاً ظرفیت قانونی برای پرداخت یارانه به ذی‌نفع نهایی را لحاظ کرده است.

۱- یارانه نان: یارانه نان که در حال حاضر در ابتدای زنجیره به گندم و آرد نانوایان تعلق می‌گیرد به انتهای زنجیره منتقل می‌شود. آرد توسط دولت به قیمت آزاد فروخته می‌شود و تمام منابع حاصل شده مجدداً برای یارانه نان به ذینفع نهایی پرداخت می‌شود. بر این اساس قیمت نان تغییری نخواهد داشت.

۲- یارانه انرژی: به میزان اصلاح نرخ قیمت حامل‌های انرژی از ابتدای زنجیره، به همان میزان منابع آزادشده به ذینفع نهایی پرداخت می‌شود.

۳- نرخ ارز ترجیحی: به میزان اصلاح نرخ ارز ترجیحی، به همان مقدار کالابرگ برای حفظ قدرت خرید خانوارها پرداخت می‌شود.

در خاتمه ذکر این نکته ضروری است که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی و اجرایی کشور، تأثیر مستقیمی بر جهت‌گیری‌های اقتصادی، اجتماعی و توسعه‌ای دارد و از همین رو بررسی آن نیازمند دقت، جامع‌نگری و نگاه کارشناسی است. این لایحه همانند لوایح بودجه سنوات گذشته، از یک‌سو حاوی نقاط قوتی همچون تلاش برای مدیریت منابع و مصارف و توجه به اولویت‌های کلان کشور است و از سوی دیگر با نقاط ضعف و ابهاماتی در بخش‌هایی از نحوه توزیع مصارف و حمایت از معیشت کارکنان دولت مواجه همراه است. با توجه به ترکیبی از فرصت‌ها و چالش‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵، اظهارنظر شتاب‌زده درباره رد یا تأیید کلیات لایحه نمی‌تواند پاسخگوی حساسیت موضوع بودجه و آثار گسترده آن بر زندگی مردم و شاخص‌های اقتصادی باشد. از این رو ضروری است با فراهم کردن فرصت و زمان بیشتر، ابعاد مختلف لایحه از منظر کارشناسان، نمایندگان مجلس، کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق بودجه به‌صورت دقیق‌تر مورد بررسی، نقد و اصلاح قرار گیرد تا تصمیم‌گیری نهایی بر پایه تحلیل‌های عمیق، واقع‌بینانه و در راستای منافع ملی انجام شود.

با توجه به مواد فوق کمیسیون درخواست فرصت بیشتر برای بررسی جوانب مختلف موضوع‌های مهم اشاره شده در گزارش را دارد.