



دوره یازدهم - سال چهارم

تاریخ چاپ ۱۴۰۲/۹/۲۰

شماره چاپ

سابقه چاپ

شماره ثبت ۹۴۵

## گزارش کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

شماره:

تاریخ: ۱۴۰۲/۹/۲۰

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم؛

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور پس از اعلام وصول جهت رسیدگی به کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور ارجاع گردید.

این لایحه طی چهار جلسه رسمی با حضور وزرای ذیربط و مسئولین دستگاههای اجرائی با محوریت سازمان برنامه و بودجه کشور، کارشناسان مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات، نمایندگان اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تعاون مورد بررسی قرار گرفت و نهایتاً کلیات آن در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۰ کمیسیون با اکثریت آراء به تصویب رسید.

اینک گزارش آن در اجرای بند(الف) ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی، تقدیم مجلس محترم شورای اسلامی

می‌گردد.

رئیس کمیسیون تلفیق لایحه

بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

حمیدرضا حاجی بابائی

## گزارش کمیسیون تلفیق لایحه بودجه در خصوص کلیات لایحه

### بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور

#### بخش اول - اعداد و ارقام کلان لایحه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور به عنوان اولین بودجه پس از تغییر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و اولین بودجه قانون برنامه هفتم توسعه، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. منابع عمومی در لایحه تقدیمی با رشد هیجده درصدی (۱۸٪) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به عدد دو هزار و چهارصد و شصت و دو هزار میلیارد تومان بالغ شده است.

در بخش منابع، بیشترین افزایش مربوط به درآمدهای مالیاتی و گمرکی با چهل درصد (۴۰٪) رشد بوده و وابستگی بودجه به منابع نفتی بیست و چهار درصد (۲۴٪) کاهش یافته است؛ البته این موضوع بدون در نظر گرفتن منابع هدفمندی است که عمدتاً از محل فراورده های نفتی و گازی تأمین می شود. همچنین سهم واگذاری های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ از منابع عمومی دولت سیزده درصد (۱۳٪) و معادل سیصد و نوزده هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۲، هشت درصد (۸٪) رشد داشته است.

در بخش مصارف، اعتبارات هزینه‌ای که هفتاد و سه درصد (۷۳٪) کل مصارف را تشکیل می‌دهد با رشد نوزده درصد (۱۹٪) مواجه بوده و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ تقریباً ثابت مانده که البته با توجه به احتمال عدم تحقق بخشی از اعتبارات سال جاری در این قسمت، به نظر می‌رسد اعتبارات در نظر گرفته برای سال ۱۴۰۳ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری در مجموع با رشد همراه باشد. در بخش مصارف بیش‌ترین رشد متعلق به تملک دارایی‌های مالی با چهل و دو درصد (۴۲٪) رشد است که عمده این مبلغ مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مالی سال‌های گذشته است.

منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه تقدیمی بالغ بر هفتصد و پنجاه و نه هزار میلیارد تومان است که نسبت به منابع و مصارف هدفمندی در قانون بودجه ۱۴۰۲ حدود پانزده درصد (۱۵٪) رشد را نشان می‌دهد.

لایحه بودجه ۱۴۰۳ در این بخش فاقد جزئیات ارقام منابع و مصارف بوده و صرفاً رقم سرجمع منابع و مصارف ارائه شده است.

جدول - مقایسه ترازهای سه‌گانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲

تراز	قانون بودجه ۱۴۰۲	لایحه بودجه ۱۴۰۳	رشد (درصد)
عملیاتی	-۴۵۴,۷	-۳۰۵,۴	-۳۲,۸
سرمایه‌ای	۳۵۷	۲۶۹	-۲۴,۵
مالی	۹۷,۵	۳۵,۸	-۶۳,۲

در جدول (۲) وضعیت ترازهای سه گانه بودجه ارایه شده است. برآورد تراز عملیاتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ معادل منفی سیصد و پنج هزار میلیارد تومان است که نسبت به کسری این تراز در قانون ۱۴۰۲ نزدیک به سی و دو درصد (۳۲٪) کاهش یافته است. این امر نشان دهنده بهبود در تامین منابع پایدار برای مصارف اجتناب ناپذیر بودجه است. تراز دارایی های سرمایه ای در لایحه معادل دویست و شصت و نه هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ معادل بیست و چهار و نیم درصد (۲۴/۵٪) کاهش یافته است. کاهش این رقم به معنای هدایت سهم بیشتری از منابع حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای به سمت تملک دارایی های سرمایه ای است که روند مثبتی به شمار می رود. به عبارت دیگر منابع حاصل از فروش نفت و گاز به سمت مصارف عمرانی بیشتر سوق یافته و سهم کمتری از آن صرف مصارف هزینه ای بودجه خواهد شد. تراز مالی در لایحه معادل سی و پنج میلیارد و هشتصد میلیون تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به تراز مالی سال ۱۴۰۲، شصت و سه درصد (۶۳٪) کاهش یافته است. این بدین معناست که دولت کمی بیش از بار مالی بدهی های سررسید شده در سال آتی انتشار اوراق خواهد داشت و انباره بدهی های دولت رشد معناداری نخواهد کرد.

در حوزه بودجه شرکت های دولتی، رشد منابع و مصارف حدود سی درصد (۳۰٪) پیش بینی شده و به عدد سه هزار و هفتصد و چهل و یک هزار میلیارد تومان رسیده است. درآمدهای شرکت های دولتی با رشد سی و شش درصد (۳۶٪) و هزینه های آنها با رشد چهل و یک درصدی (۴۱٪) در لایحه ارائه شده اند. در لایحه بودجه تقدیمی همچنین شانزده شرکت زیانده و سیصد و بیست و سه شرکت سودده و سربه سر پیش بینی شده اند. در لایحه بودجه همچنین حدود ششصد و شصت و چهار هزار میلیارد تومان سرمایه گذاری در سال ۱۴۰۳ از سوی شرکت های دولتی در نظر گرفته شده است که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با رشد حدود شانزده درصدی (۱۶٪) مواجه شده است.

## **بخش دوم – نقاط قوت و ضعف لایحه پیشنهادی**

### **۱- نقاط قوت لایحه:**

- رعایت نسبی آیین نامه داخلی مجلس به لحاظ ویژگی های سند بودجه: لایحه بودجه ۱۴۰۳ به عنوان اولین بودجه پس از تغییر قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در حالی تقدیم مجلس گردید که ویژگی های مقرر در قانون آیین نامه داخلی که مهمترین آنها، عدم درج احکام غیربودجه ای بود، در آن رعایت شده است.
- کاهش قابل توجه کسری تراز عملیاتی: شکاف درآمدها و هزینه ها که همان کسری تراز عملیاتی است، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ با رشد حدود چهل و دو درصدی (۴۲٪) درآمدها و نوزده درصدی (۱۹٪) هزینه ها به طور چشم گیری کاهش یافته و با رقم سیصد و پنج هزار میلیارد تومان به کمترین مقدار خود در یک دهه گذشته رسیده است که نکته مثبتی محسوب می شود. به طور کلی می توان گفت بدون لحاظ منابع و مصارف هدفمندی یارانه ها، دولت در بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به سمت تامین منابع از درآمد پایدار حرکت کرده است به نحوی

که سهم درآمدها از منابع عمومی بودجه از پنجاه و یک درصد (۵۱٪) در قانون بودجه سال جاری به شصت و یک درصد (۶۱٪) در لایحه افزایش یافته است.

• **برآورد دقیق تر ارقام منابع عمومی نسبت به بودجه سنوات گذشته:** یکی از نکات مثبت مهم در لایحه دولت برآورد دقیق تر ارقام منابع عمومی نسبت به بودجه سنوات گذشته است. رشد یازده درصدی (۱۱٪) اعتبارات واگذاری دارایی های سرمایه ای و همچنین درج ارقام واقع بینانه تر برای واگذاری اموال غیرمنقول و همچنین واگذاری شرکت های دولتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (البته ارقام پیشنهادی در دو مورد اخیر همچنان دارای بیش برآوردی است)، از جمله مصادیقی است که نشان گر تلاش دولت جهت برآورد واقع بینانه تر منابع است.

• **پیش بینی منابع جهت رشد اقتصادی و اشتغال:** تبصره (۲) لایحه بودجه ۱۴۰۳ منابع مشخصی را جهت کمک به اشتغال و رشد اقتصادی در نظر گرفته است.

• **تجهیز منابع جدید جهت تکمیل طرح های عمرانی:** دولت در لایحه بودجه پیشنهادی به منظور تکمیل طرح های عمرانی نیمه تمام، پیشنهاد تجهیز منابع جدید از محل افزایش یک واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده را داده است که با توجه به شرایط وخیم تشکیل سرمایه ثابت در کشور طی سال های اخیر، امر مثبتی تلقی می گردد.

• **پیش بینی سازوکار تهاتر اموال جهت تکمیل طرح های عمرانی نیمه تمام کشور:** در لایحه بودجه تقدیمی، پیشنهاد تهاتر اموال غیرمنقول دولت در ازای مطالبات پیمانکاران طرح های عمرانی ارائه شده است که جهت تکمیل طرح های عمرانی نیمه تمام قابل استفاده و مفید خواهد بود.

## ۲- نقاط ضعف لایحه:

**ابهام در برخی فروض بودجه:** در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در مواردی اطلاعات و فروض لازم برای تحلیل ارقام مصارف عمومی ارائه نشده است، این در حالی است که مطابق آیین نامه داخلی دولت مکلف به ارائه فروض محاسباتی ارقام کلان منابع و مصارف بودجه می باشد. این بدین معناست که فروض باید امکان تحلیل و اظهار نظر درباره ارقام کلان را به مجلس بدهند. به طور مشخص، فروض لازم برای محاسبه نحوه استخراج ارقام کلان بودجه از سوی دولت ارائه نشده و در بخش مصارف، صرفاً به ارائه دو فرض میزان رشد حقوق و مستمری بسنده شده است. از سوی دیگر، برنامه های اصلی دولت مبتنی بر برنامه هفتم و میزان منابع اختصاص یافته به آنها یکی از فروض مهمی است که ارائه آن به ارزیابی بهتر کلیات لایحه بودجه کمک می کند که لایحه بودجه تقدیمی فاقد آن است.

• **ابهام در منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه ها:** منابع و مصارف هدفمندی با اعتبار هفتصد و پنجاه و هشت هزار میلیارد تومان یکی از بخش های مهم لایحه بودجه است که انعکاس سرفصل ها و فروض متناظر با آن به ارزیابی بهتر لایحه کمک می کند. این در حالی است که منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه ها به صورت شفاف ارائه نشده و تنها رقم سرجمع و سرفصل های اعتبارات ذکر شده است.

• **کسری قابل ملاحظه در منابع هدفمندسازی یارانه‌ها:** با توجه به کسری قابل توجه منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در سال جاری و رشد عمده اقلام مصارف هدفمندی در سال آینده از جمله یارانه نان و یارانه نقدی از یک سو و کاهش منابع هدفمندی از جمله صادرات فرآورده‌های نفتی از سوی دیگر، لایحه بودجه تقدیم شده در بخش هدفمندسازی یارانه‌ها با کسری قابل توجهی در سمت منابع مواجه خواهد بود که لازم است جهت پیشگیری از بروز اخلال در پرداخت مصارف، مورد بازنگری جدی قرار گیرد.

• **فقدان جهت‌گیری مشخص در حوزه انرژی:** در حال حاضر در بخش‌های در برق و گاز و فرآورده‌های نفتی کشور با مسئله جدی عدم تعادل تولید و مصرف مواجه است. در این زمینه انتظار می‌رود لوایح بودجه حاوی راهکارهایی جهت پرداختن به موضوع مهم بهینه‌سازی باشد، لیکن لایحه تقدیم شده فاقد جهت‌گیری مشخصی در این زمینه بوده و مباحثی مانند توسعه ذخیره سازی گاز طبیعی و مدیریت راهبردی انرژی در لایحه دیده نشده است.

• **تداوم درج ارقام خارج از سقف بودجه:** مواردی همچون منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها و همچنین اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی همچنان در لایحه بودجه تقدیمی در سقف بودجه لحاظ نشده‌اند که این مسئله شفافیت بودجه را کاهش داده و در ایفای دقیق صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی ایجاد اختلال می‌کند.

• **مشخص نبودن نسبت لایحه بودجه با برنامه هفتم توسعه:** رابطه مصارف و اولویت‌های بودجه تقدیمی با برنامه هفتم توسعه و همچنین میزان منابع اختصاص یافته جهت اجرای تکالیف برنامه هفتم در لایحه تقدیمی مشخص نیست.

• **درخواست مجوز در خصوص جابجایی ردیف‌ها:** در لایحه تقدیم شده، مجوز جابه‌جایی بدون محدودیت از تمامی ردیف‌های منابع عمومی و هدفمندسازی یارانه‌ها جهت تامین حقوق و مستمری و یارانه درخواست شده است که این مسئله می‌تواند به مخدوش شدن قانون بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی در مرحله اجرا بیانجامد.

• **ارائه تصویر غیر دقیق از بودجه شرکت‌های دولتی:** ارائه تصویر غیر دقیق از بودجه شرکت‌های دولتی در لوایح بودجه، در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز تداوم داشته که از نقاط ضعف لایحه تقدیمی محسوب می‌شود؛ به نحوی که در لایحه تقدیمی، شانزده شرکت زیانده پیش‌بینی شده، این در حالی است که بر مبنای عملکرد شش ماهه ۱۴۰۲، حدود یکصد و پنجاه شرکت زیانده در حال حاضر وجود دارد.

### **بخش سوم - ملاحظات و محورهای مهم تصمیم‌گیری**

برخی از ملاحظات و محورهای تصمیم‌گیری در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به شرح ذیل وجود دارند که می‌بایست در بررسی بودجه مد نظر قرار گیرند.

• **عدم تمهید منابع کافی به منظور پرداختن به تکالیف برنامه هفتم توسعه:** ارزیابی اولیه از لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ حاکی از آن است که بیش از هشتاد درصد (۸۰٪) از هزینه‌های جاری دولت به حقوق و دستمزد شاغلین و کمک به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص خواهد یافت. با لحاظ سایر مخارج دستگاه‌های اجرایی منابع قابل

برنامه‌ریزی بودجه برای انجام وظایف دولت در برنامه هفتم به شدت محدود بوده و لازم است دولت برای انجام وظایف خود منابع جدیدی را تجهیز نماید.

• **عدم وجود منابع کافی به منظور سرمایه‌گذاری:** سرمایه‌گذاری در کشور طی یک دهه گذشته با آسیب جدی مواجه شده است به گونه‌ای که در برخی از سال‌های دهه قبل با رشد صفر یا منفی سرمایه‌گذاری مواجه بوده‌ایم؛ این روند طی دو سال گذشته متوقف شده لیکن به منظور دستیابی به اهداف رشد اقتصادی، افزایش به مراتب بالاتری در این شاخص موردنیاز خواهد بود. این در شرایطی است که سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مصارف عمومی دولت طی سال‌های گذشته کاهش یافته و این روند در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز تداوم داشته و به رقم حدود پانزده درصد (۱۵٪) رسیده است. از سوی دیگر، اختصاص منابع بیشتر به طرح‌های عمرانی با توجه به محدودیت شدید منابع برای مصارف جاری چندان میسر نبوده و به همین دلیل استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در این زمینه مطرح می‌گردد که لازم است از این ظرفیت حداکثر استفاده به عمل آید.

• **رشد محدود حقوق و مستمری کارکنان:** مطابق لایحه تقدیمی، رشد حقوق کارکنان به میزان هیجده درصد (۱۸٪) و رشد مستمری بازنشستگان به میزان بیست درصد (۲۰٪) پیش‌بینی شده است. تصمیم‌گیری در خصوص مطلوب یا نامطلوب بودن این میزان از رشد حقوق چالشی است. از یک جهت موضوع محدودیت منابع عمومی وجود دارد که در صورت افزایش فشار بر آن، امکان استقراض دولت از بانک مرکزی و تورم ناشی از آن وجود دارد و از سوی دیگر، توجه به معیشت کارکنان و بازنشستگان ایجاب می‌کند که رشد حقوق به میزانی باشد که به بهره‌وری دولت لطمه وارد نشود. با توجه به اینکه طی سال‌های اخیر، رشد حقوق در نتیجه محدودیت منابع دولت دارای فاصله با تورم بوده است، به نظر می‌رسد فشار بیشتر بر حقوق کارکنان تأمین معیشت این قشر را بیش از گذشته تحت فشار قرار می‌دهد.

## **ضمناً دولت موافقت نمود پنجاه هزار میلیارد تومان به سقف منابع عمومی صرفاً بابت اجرای متناسب سازی حقوق بازنشستگان اضافه نماید.**

• **لزوم پیش‌بینی منابع کافی برای یارانه دارو:** درخصوص یارانه دارو در لایحه تقدیم شده رقم مشخصی تعیین نشده و از این حیث ابهام وجود دارد. عدم تصریح رقم مشخص برای یارانه دارو و مشخص نکردن سهم یارانه تجهیزات پزشکی از آن، از جمله ملاحظات جدی است که می‌بایست در ارزیابی لایحه بودجه تقدیم شده مدنظر قرار گیرد. این موضوع از آن جهت شایسته توجه ویژه است که در صورت عدم شفاف شدن این موضوع، برآورد دقیقی صورت نگرفته و هزینه‌های بیشتری بر خدمات گیرندگان تحمیل گردد.

• **کوچکتر شدن گردش مالی شرکت‌های دولتی:** حجم حقیقی گردش مالی شرکت‌های دولتی (پس از خارج کردن اثر تورم) در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز مانند روند یک دهه گذشته کاهش یافته و به سمت کوچکتر شدن پیش رفته است. از سوی دیگر، روند خروج سود از شرکت‌های مذکور به مانند سال‌های پیشین با جدیت دنبال می‌شود به

نحوی که در بخش درآمدهای دولت، سود سهام شرکت‌های دولتی با هفتاد و شش درصد (۷۶٪) بالاترین رشد را داشته است.

• **عدم پیش‌بینی سازوکار جدید برای تحقق کامل سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی:** برای تحقق میزان سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده توسط شرکت‌های دولتی به میزان شصت و شصت و چهار هزار میلیارد تومان و متعاقب آن دستیابی به رشد مورد انتظار، عملاً سازوکار متناسبی در لایحه پیش‌بینی نشده و تنها پیش‌بینی رقم هزینه‌های سرمایه‌ای افزایش یافته است. شایان ذکر است که طی سال‌های اخیر همواره عملکرد هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی به طور معناداری پایین‌تر از ارقام مصوب بوده و در صورت عدم طراحی سازوکار متفاوتی برای تحقق این رقم برای سال ۱۴۰۳، عملاً بخشی از عدد پیش‌بینی شده تحقق نخواهد یافت. بدیهی است که بخش مهمی از عدم تحقق هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی متوجه ناکارایی درونی این شرکت‌ها بوده است اما بخش مهم دیگری از تضعیف توان سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، به عوامل بیرونی مرتبط است. به عنوان یک نمونه، می‌توان به اخذ دو درصد از هزینه شرکت‌های دولتی اشاره کرد. از دیگر دلایل تضعیف شرکت‌های دولتی می‌توان به الزام به ایفای برخی وظایف حاکمیتی توسط این شرکت‌ها (برخلاف ماهیت فعالیت شرکتی) اشاره داشت. به عنوان مورد دیگر، سازمان‌های توسعه‌ای که اساساً برای سرمایه‌گذاری ایجاد شده‌اند، در سال‌های اخیر به دلیل عدم پرداخت سهم آنها از وجوه حاصل از واگذاری‌ها از سوی دولت، کاملاً تضعیف شده و عملاً وجوهی برای سرمایه‌گذاری مجدد در اختیار ندارند.

• **عدم پیش‌بینی منابع به منظور تأدیه بخشی از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق توسعه ملی:**

در حالی که ارقام بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق توسعه ملی بسیار قابل توجه است، محدودیت منابع دولت، اجازه پیش‌بینی اعتباری به منظور تأدیه این دیون در لایحه بودجه ۱۴۰۳ را نداده است.

• **وابستگی برخی از مصارف مهم به منابع کاهنده فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی:** برخی از مصارف مهم بودجه مانند یارانه گندم و یارانه نقدی خانوارها به منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی متصل شده‌اند که این منابع با توجه به روند رو به رشد مصرف داخلی رو به کاهش هستند. این مسئله، از جمله مسائل ساختاری است که حل کامل آن در ظرف بودجه یک ساله امکان‌پذیر نبوده اما پرداختن به آن در بودجه ضروری است.

#### - جمع‌بندی و ارزیابی نهایی کمیسیون

به نظر می‌رسد لزوم تجهیز منابع جدید جهت پرداختن به ملاحظات فوق، نکته مشترک عمده موارد عنوان شده است. ارزیابی اولیه از لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ حاکی از آن است که بیش از هشتاد درصد (۸۰٪) از هزینه‌های جاری دولت به حقوق و دستمزد شاغلین و کمک به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص خواهد یافت. با لحاظ سایر مخارج دستگاه‌های اجرایی منابع قابل برنامه‌ریزی بودجه برای انجام وظایف دولت در برنامه هفتم به شدت محدود بوده و لازم است دولت برای انجام وظایف خود منابع جدیدی را تجهیز نماید.