



اظهار نظر کارشناسی درباره تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در حوزه ورزش، گردشگری و میراث فرهنگی

مقدمه

در لایحه ارائه شده هیچ حکمی در تبصره‌ها به طور مستقیم به حوزه ورزش اختصاص نیافته است و مهم‌ترین تصمیم در حوزه ورزش به نحوه هزینه‌کرد منابع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده سهم ورزش مقرر در ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه مربوط است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، این مهم در تبصره‌ها ذکر شده بود، لکن از آن سال به بعد تصمیم در این باره به جداول منتقل شد. لذا، از این حیث که صحن علنی مجلس بیش‌تر به بررسی تبصره‌ها پرداخته و کم‌تر به جداول توجه می‌کنند، محل تأمل است. در بررسی لایحه، موضوع واگذاری باشگاه‌های ورزشی استقلال و پرسپولیس به ماده واحده الحاق شد.

در حوزه گردشگری، نیز به طور مستقیم حکم صریحی در لایحه بجز عوارض خروج از کشور وجود نداشت، با این حال، اعضای کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس، جهت توسعه و تکمیل ابنیه‌های فرهنگی و تاریخی مصوب کردند که کمک اشخاص حقیقی و حقوقی به این حوزه به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی شود.

ارزیابی موارد تصویب شده

الف) واگذاری باشگاه‌های پرسپولیس و استقلال

جدول ۱. واگذاری باشگاه‌های پرسپولیس و استقلال

عنوان	متن حکم
لایحه	_____
تبصره «۲»- بند الحاقی (۱) مصوبات کمیسیون تلفیق	وزارت ورزش و جوانان مکلف است با همکاری سازمان بورس و اوراق بهادار و سازمان خصوصی سازی حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۸، شرایط پذیرش دو شرکت فرهنگی- ورزشی پرسپولیس و استقلال را در بازار پایه فرابورس فراهم نماید. پس از پذیرش در بازار پایه فرابورس و عرضه ۵ درصد سهام هر یک از دو شرکت جهت کشف قیمت، ۵۱ درصد سهام آنها به صورت بلوکی و باقی سهام به صورت خرد عرضه می‌شود.
مصوبات صحن	وزارت ورزش و جوانان مکلف است با همکاری سازمان بورس و اوراق بهادار و سازمان خصوصی سازی حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۸، شرایط پذیرش دو شرکت فرهنگی- ورزشی پرسپولیس و استقلال را در بازار پایه فرابورس فراهم نماید. پس از پذیرش در بازار پایه فرابورس و عرضه ۵ درصد سهام هر یک از دو شرکت جهت کشف قیمت، ۵۱ درصد سهام آنها به صورت بلوکی و باقی سهام به صورت خرد عرضه می‌شود. درآمد حاصله به ردیف ۳۱۰۵۰۱ خزانه واریز می‌شود.

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر مطالعات
آموزش و فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۶۳۹۲

تاریخ انتشار:
۱۳۹۸/۱/۲۴

اظهار نظر کارشناسی:

بند الحاقی «۱» تبصره «۲» موضوع واگذاری باشگاه‌های ورزشی استقلال و پرسپولیس در لایحه پیشنهادی دولت وجود نداشت، لکن در کمیسیون تلفیق بودجه به لایحه دولت الحاق شد و به تصویب صحن علنی مجلس رسید با این تفاوت که در صحن مقرر شد درآمد حاصل از واگذاری این دو شرکت دولتی به ردیف ۳۱۰۵۰۱

خزانه (منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی) واریز شود. مطابق این حکم مقرر است دو باشگاه استقلال و پرسپولیس از طریق شرکت فرابورس واگذار شوند به گونه‌ای که نخست برای کشف قیمت دو بنگاه، ۵ درصد سهام آن واگذار شود، سپس ۵۱ درصد به صورت بلوکی و مابقی به صورت خرد به هواداران واگذار شود. بررسی سوابق امر نشان می‌دهد که قانونگذار در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ نیز چنین مصوب کرد «دولت مجاز است سهام خود در باشگاه‌های ورزشی از جمله استقلال و پرسپولیس را با رعایت قوانین و مقررات از طریق بورس به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار و درآمد حاصل را به حساب عمومی ردیف ۳۱۰۵۰۲ واریز نماید».

همچنین، بند «ع» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور مقرر می‌دارد «در سال ۱۳۹۳ سهام باشگاه‌های فرهنگی و ورزشی دولتی از طریق مزایده و با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی واگذار می‌شود».

به نظر می‌رسد قانونگذار با توجه به سابقه امر و عدم توفیق در واگذاری از طریق راهکارهای سابق (از طریق بورس و از طریق مزایده)، به شکل سومی از واگذاری یعنی از طریق فرابورس روی آورده است. توضیح اینکه واگذاری بنگاه از طریق بورس مستلزم شرایط و ضوابطی است که دو باشگاه استقلال و پرسپولیس فاقد مفروضات مربوط هستند. واگذاری باشگاه‌های مذکور از طریق برگزاری مزایده نیز از این حیث که سابقاً به نتیجه منتهی نشد و نظر به گزارش تفریغ بودجه ۱۳۹۶ مبنی بر اشکالات و ابهام‌های اساسی در واگذاری برخی بنگاه‌ها از این طریق، موجب شد تا قانونگذار راهکار سومی را پیش‌بینی کند که دارای نقاط قوت و ضعفی بدین شرح است؛

نقاط قوت

کشف قیمت سهام باشگاه، افزایش شفافیت مالی و بهبود شاخص‌های حاکمیت شرکتی، تحت تأثیر الزامات فرابورس برای پذیره‌نویسی میسر است.

امکان رقابت شفاف بین متقاضیان خرید بلوکی سهام و امکان خرید و فروش سهام توسط هواداران باشگاه‌های ورزشی و ایفای نقش مؤثر هواداران به عنوان سرمایه‌های اجتماعی در اداره باشگاه‌ها و امکان خرید و فروش سهام باشگاه برای هواداران (به میزان سهام خرد عرضه شده در فرابورس) فراهم می‌شود.

امکان بررسی صلاحیت و اهلیت متقاضیان خرید بلوک‌های عرضه شده، تسهیل ارزیابی عملکرد مدیران با استناد به قیمت سهام باشگاه‌ها در فرابورس وجود دارد.

احساس تعهد و هویت بخشی به حامیان جهت حمایت قوی‌تر، حرفه‌ای و منطقی‌تر از باشگاه محبوب خود ایجاد می‌شود.

منع انحصار در مالکیت و اداره باشگاه‌ها و امکان مشارکت عامه در سرنوشت باشگاه فراهم می‌شود.

نقاط ضعف

نداشتن شرایط و الزامات اولیه برای واگذاری از طریق فرابورس (برای نمونه باشگاه استقلال به صورت شرکت سهامی خاص ثبت شده است در حالی که شرط ورود عرضه از طریق فرابورس، عام بودن سهامی بنگاه است که البته با اصلاح اساسنامه قابل رفع است).

زمانبر بودن واگذاری کامل دو باشگاه که می‌تواند سبب ایجاد وقفه در برنامه‌ها و فعالیت‌های دو باشگاه نماید.

با این حال، بدون فراهم شدن زیرساخت‌های درآمدزایی باشگاه‌ها، نوع و روش واگذاری نمی‌تواند ضامن موفقیت خصوصی‌سازی در ورزش حرفه‌ای کشور باشد. مادامی که بسیاری از ضوابط حقوقی و قانونی نظام باشگاهداری تدوین نشده است، موضوع واگذاری و خصوصی‌سازی دو باشگاه ورزشی صرفاً رهاسازی آنها تلقی می‌شود؛ برای مثال موضوع حرف و مشاغل ورزش حرفه‌ای و ضوابط بیمه‌ای و مالیاتی مشخصی وجود ندارد، چرایی واگذاری این دو باشگاه به بخش خصوصی و استقلال آنها از حمایت‌های دولتی و وابسته بودن سایر باشگاه‌های رقیب به صنایع بزرگ دولتی محل تأمل جدی است، فقدان زیرساخت‌های درآمدزا برای باشگاه‌ها از جمله عدم بهره‌مندی آنها از درآمدهای ناشی از پخش مسابقات ورزشی که ناشی از دولتی بودن صدا و سیما و انحصار پخش برنامه‌های تصویری نیز مسئله‌ای است که به خصوصی‌سازی دو باشگاه گره خورده است. لذا، واگذاری یا خصوصی‌سازی دو باشگاه بزرگ ورزشی کشور، تنها بخشی از این مسئله مهم است و لازم است این موضوع در کنار سایر ابعاد مربوط، به صورت یک مجموعه حقوقی مدون به تصویب نهاد قانونگذاری کشور برسد. به علاوه، نظر به کارکردهای فرهنگی و اجتماعی دو باشگاه و اثرگذاری آنها در جامعه اکیداً ضروری است امکان بررسی صلاحیت اعضای هیئت مدیره باشگاه‌ها از سوی وزارت ورزش و جوانان و دیگر نهادهای متولی تعیین حدود صلاحیت‌های عمومی فراهم شود (همانند بانک‌ها).

ب) اشتغال جوانان از محل اعتبارات ۰/۲۷ درصد از مالیات بر ارزش افزوده

جدول ۲. اعتبارات ۰/۲۷ درصد از مالیات بر ارزش افزوده سهم اشتغال جوانان

عنوان	متن حکم
لایحه	تبصره «۱۸» بند «الف» - جزء «۲»؛ پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره «۴» ماده (۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه شود.
مصوبات کمیسیون تلفیق	پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره «۴» ماده (۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور با عاملیت صندوق کارآفرینی امید هزینه شود.
مصوبات صحن مجلس	پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره «۴» ماده (۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه بر اساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور با عاملیت صندوق کارآفرینی امید هزینه شود.

اظهار نظر کارشناسی:

جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۸» از مواردی بود که در لایحه پیشنهادی دولت عنوان شده بود در ادامه کمیسیون تلفیق به متن پیشنهادی عبارت «با عاملیت صندوق کارآفرینی امید» را اضافه کرد و مصوبه کمیسیون عیناً در صحن علنی تصویب شد. در این باره لازم به توضیح است که تبصره «۴» ماده (۹۴) مقرر می‌دارد؛ ۲۰ درصد از اعتبارات هر دو ماده (۹۴) و ماده (۷۳) برای ازدواج و اشتغال جوانان به عنوان سهم وزارت ورزش و جوانان مطابق بودجه سنواتی پیش‌بینی و هزینه یابد؛ هرچند، در خصوص ماده (۹۴) - موضوع ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده - تکلیف روشن است و مقرر است نیمی از رقم سهم جوانان (۲۰ درصد) از اعتبارات این حکم به اشتغال اختصاص یابد، اما سهم جوانان از اعتبارات موضوع ماده (۷۳) در لایحه بودجه مغفول مانده است و اعتبارات مزبور مطابق جدول (۷-۲) به نسبت ۴۵، ۳۰ و ۲۵ درصد به ترتیب برای سه وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش و ورزش و جوانان توزیع شده است و لذا خلاف حکم برنامه ششم، ۲۰ درصد سهم جوانان منظور نشده است. که این امر در کمیسیون تلفیق و صحن علنی اصلاح نشده است.

لازم به توضیح اینکه، مجموع اعتبارات ۰/۲۷ درصد از مالیات بر ارزش افزوده در قانون بودجه ۱۳۹۸، حدود ۲۶۰۶ میلیارد تومان است که سهم اعتبارات استانی (عمرانی) از این رقم ۵۳/۴۸ درصد (۱۳۹۴ میلیارد تومان) است و سهم اعتبارات ملی (در اختیار وزیر ورزش و جوانان) حدود ۱۲۱۲ میلیارد تومان است (۶۱۵ میلیارد تومان جاری و ۵۹۷ میلیارد تومان عمرانی). تصمیم پیرامون نحوه توزیع این منابع، در تبصره‌های بودجه لحاظ نشده و این مهم به جداول منتقل شده است. در خصوص این اعتبار، مطابق تصمیم کمیسیون تلفیق، ذیل اعتبارات ردیف متفرقه ۵۳۰۰۰۰ چنین آمده است «توزیع اعتبارات هزینه‌ای ردیف ۲۸-۵۳۰۰۰۰ بین فدراسیون‌ها مجاز است». این در حالی است بیش از ۸۰ درصد اعتبارات ردیف مستقل وزارت ورزش و جوانان در قالب کمک به فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی پرداخت می‌شود. مضافاً اینکه ذیل جدول ۱-۱۰ (اعتبارات استانی) اضافه شده است «اعتبارات ۰/۲۷ درصد هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی وزیر ورزش و جوانان توزیع می‌شود و اختصاص اعتبار به پروژه‌های ملی درون همان استان از محل اعتبارات ذکر شده امکانپذیر است». دادن اختیار نحوه توزیع منابع به وزیر از این حیث به عنوان نقطه قوت قلمداد می‌شود که منجر به نظم بخشی، انسجام و یکپارچگی فعالیت‌های ورزشی در سراسر کشور می‌شود. با این حال، لازمه این امر سیاستگذاری مبتنی بر آمایش سرزمینی ورزش و زیرساخت‌های لازم و همچنین بهره‌مندی از ظرفیت‌های شورای برنامه‌ریزی استان‌هاست.

ج) کمک اشخاص حقیقی و حقوقی به بناهای تاریخی، فرهنگی، مساجد و حوزه‌های علمیه به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی

جدول ۳. هزینه‌های قابل قبول مالیاتی کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به ابنیه تاریخی و فرهنگی

عنوان	متن حکم
لایحه	
مصوبات کمیسیون تلفیق	تبصره «۱۰» بند الحاقی؛ وجوه و هزینه‌هایی که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور احداث، تکمیل، تجهیز فضاها، حفاظت، مرمت و نگهداری از بناهای تاریخی، فرهنگی، مساجد و حوزه‌های علمیه پرداخت می‌شود، با تأیید سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری و سازمان اوقاف و امور خیریه (حسب مورد) به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.
مصوبات صحن مجلس	وجوه و هزینه‌هایی که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور احداث، تکمیل، تجهیز فضاها، حفاظت، مرمت و نگهداری از بناهای تاریخی، فرهنگی، مساجد و حوزه‌های علمیه پرداخت می‌شود، با تأیید سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری و سازمان اوقاف و امور خیریه (حسب مورد) به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی؛

بند الحاقی تبصره «۱۰» از مواردی بود که در لایحه پیشنهادی دولت ارائه نشده بود، در بررسی‌هایی کمیسیون تلفیق، تصویب شد و عیناً در صحن علنی به تصویب نهایی رسید. مطابق این حکم مقرر است، کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی که برای احداث و تکمیل بناهای تاریخی، فرهنگی و مساجد و حوزه‌های علمیه پرداخت می‌شود به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی گردد. هرچند، ظاهراً به نظر می‌رسد تصویب این حکم به توسعه و نگهداری ابنیه تاریخی و فرهنگی کشور کمک می‌کند، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که تصویب چنین احکامی در سایر حوزه‌ها از جمله ورزش و آموزش عملکرد مثبتی نداشته است. مضافاً از این حیث که دستگاه کمک‌بگیر باید «وجوه و هزینه‌های» کمک شده از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی را تأیید کند، شائبه و ظن فساد در این باره مطرح می‌شود. لذا، ضروری است موضوع «کمک» اشخاص به سازمان‌ها و نهادها در حوزه‌های مختلف شامل، آموزش، ورزش، سلامت، فرهنگ، گردشگری، امور مذهبی مبتنی بر شاخص‌های استاندارد شده تعریف شود تا از هرگونه شبهه و مفسده جلوگیری کند. برای مثال می‌توان به واریز وجوه اشخاص مذکور به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کشور و اخذ تأیید پرداخت وجوه از سوی آن اشاره کرد.

د) عوارض خروج از کشور

جدول ۴. عوارض خروج از کشور

عنوان	متن حکم
لایحه	در سال ۱۳۹۸ عوارض خروج از کشور برای زائران عتبات بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶ اخذ می‌شود. زائران اربعین که از تاریخ بیست‌وچهارم شهریورماه ۱۳۹۸ تا دوازدهم آبان‌ماه ۱۳۹۸ از مرزهای زمینی به مقصد کشور عراق از کشور خارج می‌شوند از پرداخت عوارض خروج معاف می‌باشند.
مصوبات کمیسیون تلفیق	در سال ۱۳۹۸ عوارض خروج از کشور برای زائران عتبات و مرزنشینان برای یک بار در طول سال بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن اخذ می‌شود. افراد مرزنشین به کسانی اطلاق می‌شود که ساکن در روستاها و شهرهای مرزی هستند و خویشاوندی نسبی و سببی تا ابتدای سال ۱۳۹۶ با مردم کشورهای همسایه داشته باشند؛ بررسی و تأیید این موضوع با فرمانداران شهرستان‌های مرزی است. ۲. زائران اربعین که از تاریخ بیست‌وچهارم شهریورماه سال ۱۳۹۸ تا دوازدهم آبان‌ماه سال ۱۳۹۸ از مرزهای زمینی به مقصد کشور عراق از کشور خارج می‌شوند از پرداخت عوارض خروج معاف می‌باشند.
مصوبات صحن مجلس	در سال ۱۳۹۸ عوارض خروج از کشور برای زائران عتبات و مرزنشینان برای یک‌بار در طول سال بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن اخذ می‌شود. افراد مرزنشین به کسانی اطلاق می‌شود که ساکن در روستاها و شهرهای مرزی هستند و خویشاوندی نسبی و سببی تا ابتدای سال ۱۳۹۶ با مردم کشورهای همسایه داشته باشند؛ بررسی و تأیید این موضوع با فرمانداران شهرستان‌های مرزی است. ۲- زائران اربعین که از تاریخ بیست‌وچهارم شهریورماه سال ۱۳۹۸ تا دوازدهم آبان‌ماه سال ۱۳۹۸ از مرزهای زمینی به مقصد کشور عراق از کشور خارج می‌شوند از پرداخت عوارض خروج معاف می‌باشند.

اظهار نظر کارشناسی:

بر اساس ردیف ۳ جدول شماره ۱۶ تعرفه‌های درآمدی، تعرفه عوارض خروج از کشور در سه قسم کلی تقسیم شده است که شامل عوارض خروج عادی، عوارض خروج زائرین حج تمتع و عمره و نیز عوارض خروج زائرین عتبات عالیات (هوایی، زمینی و دریایی) می‌باشد. مضافاً اینکه در لایحه پیشنهادی مقرر است، زائران اربعین که از تاریخ بیست‌وچهارم شهریورماه سال ۱۳۹۸ تا دوازدهم آبان‌ماه سال ۱۳۹۸ از مرزهای زمینی به مقصد کشور عراق از کشور خارج می‌شوند از پرداخت عوارض خروج معاف باشند و کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس ضمن موافقت با این پیشنهاد دولت موافقت کرد. با این حال، اصلاحات و الحاقاتی نیز اعمال شد؛

رقم عوارض خروج از کشور برای زائران عتبات و مرزنشینان بر اساس قانون بودجه ۱۳۹۶ (به میزان یکصد هزار ریال) و فقط برای یک‌بار در طول سال تعیین شد، در حالی که این رقم در لایحه پیشنهادی دولت برای سفرهای هوایی زائران عتبات ۳۷۵,۰۰۰ ریال و برای سفرهای زمینی و دریایی ۱۲۵,۰۰۰ پیشنهاد شده بود. تغییرات در لایحه از این منظر که رفت و آمد مرزنشینان به کشورهای همسایه با سهولت بیش‌تری انجام می‌شود مثبت ارزیابی می‌شود، لکن کاهش رقم به میزان ۱۰۰,۰۰۰ ریال برای همه زائران عتبات اعم از سفرهای هوایی و زمینی برای این گروه از افراد توجیه منطقی ندارد. از این حیث که فلسفه معافیت این موضوع، حمایت از اقشار محروم جامعه جهت زیارت عتبات است در حالی که زائرین سفرهای هوایی معمولاً قشر مرفه‌تری از جامعه هستند.

با این حال، قید عبارت «برای زائران عتبات و مرزنشینان برای یک بار در طول سال بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶ اخذ می‌شود» از این واجد ابهام است که معلوم نیست آیا منظور این است که «فقط» برای یک‌بار سفر خارجی، عوارض اخذ بر اساس نرخ ۱۳۹۶ (۱۰ هزار تومان) اخذ می‌شود و برای تکرار سفر در طول سال پرداخت عوارض انجام نمی‌شود؟ یا اینکه برای یک بار در طول سال بر اساس نرخ ۱۳۹۶ پرداخت انجام می‌شود و برای تکرار سفرهای بعدی بر اساس نرخ ۱۳۹۸ عوارض اخذ می‌گردد؟