

# بودجه سال ۱۳۹۸ از لایحه تا قانون

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

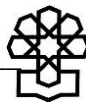
کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۶۴۹۱

تیرماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. تغییرات در ارقام اصلی بودجه سال ۱۳۹۸
۸	۱-۱. مهم‌ترین اقلام افزایش‌یافته در منابع عمومی در قانون نسبت به لایحه بودجه
۱۰	۱-۲. ملاحظات درباره برخی اقلام در منابع عمومی
۱۳	۲. مهم‌ترین مصوبات مجلس در احکام و تبصره‌های قانون
۱۳	۲-۱. مصوبات درباره صندوق توسعه ملی
۱۴	۲-۲. مصوبات درباره واگذاری/ تحویل نفت
۱۵	۲-۳. مصوبات در حوزه مسائل مالیاتی
۱۸	۲-۴. تجمیع حساب‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی (حساب واحد خزانه)
۲۰	۲-۵. مصوبات برای مدیریت هزینه‌ها و کاهش موازی‌کاری‌ها
۲۲	۲-۶. تصویب احکامی برای ایجاد انضباط در عملکرد شرکت‌های دولتی
۲۳	۲-۷. حذف بندهای تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۲۴	۲-۸. اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی
۲۵	۲-۹. افزایش حقوق‌ها
۲۵	۲-۱۰. مجوز اختصاص اوراق مالی-اسلامی به احداث، تجهیز و تکمیل فضاهای آموزشی، پرورشی و ورزشی
۲۶	۲-۱۱. رد بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی
۲۶	۲-۱۲. افزایش منابع در نظر گرفته شده برای بازپرداخت اوراق مالی سررسید شده
۲۷	۲-۱۳. سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی در تبصره‌های قانون بودجه
۳۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



## بودجه سال ۱۳۹۸ از لایحه تا قانون

### چکیده

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در نتیجه مصوبات مجلس شورای اسلامی در بخش تبصره‌ها و جداول، با تغییراتی همراه شد. لایحه بودجه که از منظر منابع عمومی در سقف اول ۴۰۷۷ هزار میلیارد ریال و با در نظر گرفتن سقف دوم ۴۴۷۰ هزار میلیارد ریال بود، در مصوبه مجلس یک سقفی شد و از منظر منابع و مصارف عمومی به رقم ۴۴۸۵ هزار میلیارد ریال رسید. مطابق با این تغییرات درآمدهای پیش‌بینی شده دولت در سال ۱۳۹۸ از حدود ۲۰۸۷ هزار میلیارد ریال (در لایحه بودجه) به رقم ۲۳۸۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافت (۳۰۲ هزار میلیارد ریال افزایش نسبت به رقم لایحه). واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با ۱۰۵ هزار میلیارد ریال افزایش به رقم ۱۵۸۵ هزار میلیارد ریال و واگذاری دارایی‌های مالی از رقم ۵۱۰ هزار میلیارد ریال (در لایحه بودجه) به ۵۱۰/۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.

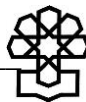
بررسی منابع عمومی بودجه سال ۱۳۹۸ حکایت از آن دارد که در دو بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (به دلیل در نظر گرفتن صادرات ۱/۵ میلیون بشکه نفت خام در روز) و سایر منابع (عمدتاً درآمدهای مالیاتی) بیش برآورد قابل توجهی صورت گرفته است.

از منظر مصارف، اعتبارات هزینه‌ای افزایشی معادل ۳۱۶ هزار میلیارد ریال و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی نیز به ترتیب به میزان ۴۸ و ۴۳ هزار میلیارد ریال افزایش یافتند. این در حالی است که نحوه انعکاس منابع استقراض شده از صندوق توسعه

ملی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ تا حدودی دسته‌بندی مذکور را غیردقیق کرده است. از یک سو ۱۴ درصد کاهش سهم صندوق توسعه ملی (مطابق متن بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸)، به عنوان بدهی دولت به صندوق توسعه ملی تلقی شده است و به جای انعکاس در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه (منابع حاصل از صادرات نفت) انعکاس یافته است و از سوی دیگر ۲/۳۷ میلیارد یورو منابع تسهیلات ارزی دریافت شده از صندوق توسعه ملی (در بند «ه» تبصره «۴») در سقف منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۹۸ منعکس نشده است.

به علاوه در تبصره‌ها و جداول نیز تغییراتی در مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت ایجاد شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- افزوده شدن حدود ۳۵۰ هزار میلیارد ریال به منابع عمومی دولت (نسبت به سقف اولیه لایحه)،
- تصویب مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی به میزان ۲ میلیارد و ۳۷۵ میلیون یورو خارج از سقف بودجه (بند «ه» تبصره «۴»)،
- افزایش سقف معافیت مالیات حقوق به مبلغ سیصد و سی میلیون (۳۳۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال و افزایش پلکان‌های مالیات بر حقوق (بند «الف» تبصره «۶»)،
- الزام به استفاده همه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی از پایانه فروشگاهی (بند «ی» تبصره «۶»)،
- تجمیع حساب‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی (در راستای اهداف قانون برنامه ششم) به منظور مدیریت بهتر منابع درآمدی دولت و جلوگیری از رسوب منابع در حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های تجاری و وصول بهتر منابع عمومی (بند «الف» تبصره «۷»)،

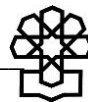


- طراحی سازوکار لازم برای شناسایی ذی‌نفعان نهایی استفاده‌کننده از منابع عمومی و اختصاصی (بند «۱» تبصره «۲۱»)،
- تصویب احکامی برای ایجاد انضباط در عملکرد شرکت‌های دولتی (بند «ط» تبصره «۲»)،
- ساماندهی سیاست‌های حمایتی با درج اطلاعات همه دستگاه‌هایی که اقدام به حمایت می‌کنند در یک سامانه ملی (بند «ه» تبصره «۱۸»)،
- تکلیف دولت به اختصاص ۱۴ میلیارد دلار از منابع حاصل از نفت به حمایت از معیشت مردم به روش‌های مشخص (بند «ز» تبصره «۷»)،
- افزایش حقوق گروه‌های حقوق‌بگیر از قبیل هیئت‌های علمی، قضات، کارکنان کشوری و لشگری و بازنشستگان به میزان ماهیانه چهار میلیون ریال و افزایش ضریب ریالی سالیانه تا ۱۰ درصد (بند «ی» تبصره «۱۲»)،
- رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی (بند «و» تبصره «۲»)،
- واگذاری دو شرکت فرهنگی - ورزشی پرسپولیس و استقلال (بند «ه» تبصره «۲»).

## مقدمه

با تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی فرایند بررسی، اصلاح و تصویب لایحه بودجه آغاز می‌شود. در این فرایند لایحه بودجه دولت در کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس بررسی شده و در آن تغییراتی اعمال می‌شود. در نتیجه این فرایند لایحه دولت به قانون بودجه تبدیل شده و بنا به نوع و میزان اصلاحات

مجلس شورای اسلامی، قانون بودجه می‌تواند در بخش‌های مختلف با لایحه تهیه شده توسط دولت متفاوت باشد. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به صورت غیررسمی در تاریخ ۱۵ آذرماه ۱۳۹۷ به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. سقف منابع عمومی پیش‌بینی شده ۴۳۳۷ هزار میلیارد ریال بود که با در نظر گرفتن منابع اختصاصی به ۵۰۴۷ هزار میلیارد ریال می‌رسید. اما برای اصلاح و در نظر گرفتن ملاحظات در خصوص شرایط اقتصادی کشور، برداشت از صندوق توسعه ملی، اتخاذ تدابیر لازم متناسب با شرایط تحریم و برنامه‌ریزی دوساله برای منابع و مصارف عمومی دوباره به دولت برگردانده شد. سرانجام لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۴ با در نظر گرفتن دو سقف برای منابع و مصارف عمومی (۴۰۷۰ هزار میلیارد ریال برای سقف اول و ۴۰۰ هزار میلیارد ریال مازاد برای سقف دوم) و ایجاد تغییراتی در متن تبصره‌ها تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. شایان ذکر است در این رفت و برگشت عملاً اتفاق چشمگیری در بعد منابع در حوزه نظام مالیاتی، نظام یارانه‌ها و سیاست ارزی دولت رخ نداد. در سمت مصارف نیز به‌رغم تلاش برای کاهش هزینه‌ها، عواملی نظیر حجم بالای پرداختی بابت شاغلان و بازنشستگان و سایر پرداخت‌های رفاهی در کنار نبود اطلاعات دقیق از نحوه انجام هزینه‌ها و ذی‌نفعان نهایی استفاده‌کننده از اعتبارات باعث شد که مصارف عمومی تغییر محسوسی نکند. در مجلس شورای اسلامی نیز در منابع، مصارف و تبصره‌های لایحه تغییراتی صورت گرفت. در این گزارش تغییرات عمده لایحه بودجه در سال ۱۳۹۸ در مجلس شورای اسلامی نسبت به لایحه دولت به صورت مختصر مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین مهم‌ترین تبصره‌های اضافه شده به لایحه بودجه در کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس ارائه شده است.



## ۱. تغییرات در ارقام اصلی بودجه سال ۱۳۹۸

در جدول ۱ ردیف‌های اصلی قانون بودجه سال ۱۳۹۸ را با لایحه دولت مقایسه کرده است.

جدول ۱. تغییرات قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به لایحه (هزار میلیارد ریال)

میزان افزایش نسبت به لایحه	قانون بودجه سال ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۸	قانون سال ۱۳۹۷	مصارف	میزان افزایش نسبت به لایحه	قانون بودجه سال ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۸	قانون سال ۱۳۹۷	منابع
۳۱۶/۷	۳۵۲۳/۷	۳۲۰۷	۲۹۴۰	هزینه‌ها	۳۰۲/۸	۲۳۹۰	۲۰۸۷	۲۱۶۲	درآمدها
۴۸/۶	۶۶۸/۶	۶۲۰	۶۲۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۵/۳	۱۵۸۵	۱۴۸۰	۱۰۷۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۳/۵	۲۹۳/۵	۲۵۰	۳۰۷	تملك دارایی‌های مالی	۰/۸	۵۱۰/۸	۵۱۰	۶۳۰	واگذاری دارایی‌های مالی
۴۰۸/۸	۴۴۸۵/۸	۴۰۷۷*	۳۸۶۷	جمع مصارف عمومی دولت	۴۰۸/۸	۴۴۸۵/۸	۴۰۷۷*	۳۸۶۷	جمع منابع عمومی دولت

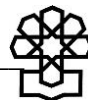
مأخذ: لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۸.

\* سقف اول لایحه بودجه.

منابع عمومی دولت در سقف اول لایحه بودجه معادل ۴۰۷۷ هزار میلیارد ریال بود که پس از اعمال تغییرات در مجلس شورای اسلامی و یک سقفی شدن حدود ۴۰۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و به رقم ۴۴۸۵ هزار میلیارد ریال رسید. گفتنی است با توجه به آنکه بخش زیادی از مصارف در نظر گرفته شده در سقف دوم لایحه اجتناب‌ناپذیر بودند و عملاً امکان عدم پرداخت آنها از سوی دولت پایین بود بنابراین مجلس تصمیم به یک سقفی کردن بودجه گرفت. درآمدهای پیش‌بینی شده دولت در سال ۱۳۹۸ از حدود ۲۰۸۷ هزار میلیارد ریال (در لایحه بودجه) پس از اصلاحات مجلس شورای اسلامی به رقم ۲۳۸۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافت (۳۰۲ هزار میلیارد ریال افزایش نسبت به رقم لایحه). واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیز با ۱۰۵ هزار میلیارد ریال افزایش معادل ۱۵۸۵ هزار میلیارد ریال مصوب شد. همچنین ردیف واگذاری دارایی‌های مالی از رقم ۵۱۰ هزار میلیارد ریال (در لایحه بودجه) به میزان ۰/۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است.

مصارف عمومی دولت نیز در نتیجه یک سقفی شدن بودجه در مجلس حدود ۴۰۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و معادل ۴۴۸۵ هزار میلیارد ریال به تصویب رسید. اعتبارات هزینه‌ای با افزایشی معادل ۳۱۶ هزار میلیارد ریال نسبت به لایحه بودجه، به رقم ۳۵۲۳ هزار میلیارد ریال رسید. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی نیز در نتیجه تغییرات اعمال شده در مجلس شورای اسلامی به ترتیب به میزان ۴۸ و ۴۳ هزار میلیارد ریال افزایش یافتند.

در جدول ۲ سهم ردیف‌های اصلی ذیل منابع و مصارف بودجه در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.



## جدول ۲. تصویری از سهم ردیف‌های اصلی ذیل منابع و مصارف لایحه بودجه سال

۱۳۹۸ و تغییرات انجام شده در قانون بودجه (درصد)

سهم از منابع عمومی (درصد)	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	قانون بودجه سال ۱۳۹۸	سهم از مصارف عمومی	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	قانون بودجه سال ۱۳۹۸
درآمدها	۵۱	۵۳	هزینه‌ها	۷۸	۷۸
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۶	۳۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵	۱۵
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۲	۱۱	تملك دارایی‌های مالی	۷	۷
جمع منابع عمومی دولت	۱۰۰	۱۰۰	جمع مصارف عمومی دولت	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: محاسبات تحقیق.

همان‌طور که مشاهده می‌شود سهم درآمدها از منابع عمومی دولت از ۵۱ درصد در لایحه بودجه به ۵۳ درصد در قانون بودجه افزایش یافته است. همچنین سهم منابع حاصل از واگذاری‌های دارایی‌های سرمایه‌ای با ۱ درصد کاهش به حدود ۳۵ درصد از منابع عمومی دولت رسیده است. سهم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی دولت نیز در مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت ۱ درصد کاهش یافته و به ۱۱ درصد رسیده است. از منظر مصارف سهم ردیف‌های ذیل مصارف عمومی دولت در قانون بودجه تغییر چشمگیری نکرده است.

در جدول ۳ ارقام اصلی منابع بودجه سال ۱۳۹۸ در لایحه و قانون بودجه با یکدیگر مقایسه شده است.

### جدول ۳. ارقام اصلی منابع عمومی دولت - لایحه بودجه و قانون بودجه

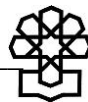
(هزار میلیارد ریال)

ردیف	منابع	لایحه بودجه	قانون بودجه	میزان افزایش
۱	منابع حاصل از نفت و گاز (با کاهش سهم صندوق توسعه ملی از ۳۴ درصد به ۲۰ درصد)	۱۴۲۵	۱۵۳۰	۱۰۵
۲	درآمدهای مالیات و گمرک	۱۵۳۵	۱۷۲۵	۱۹۰
۳	استقراض	۴۴۰	۴۴۰	۰
۴	سایر	۶۷۷	۷۹۰/۸	۱۱۳/۸
	جمع	۴۰۷۷	۴۴۸۵/۸	۴۰۸/۸

مأخذ: لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۸.

همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود منابع حاصل از نفت و گاز در نتیجه مصوبات مجلس شورای اسلامی از حدود ۱۴۲۵ هزار میلیارد ریال (در لایحه بودجه) به رقم ۱۵۳۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است (افزایشی برابر ۱۰۵ هزار میلیارد ریال). درآمدهای مالیاتی و گمرکی نیز در نتیجه مصوبات مجلس شورای اسلامی از حدود ۱۵۳۵ هزار میلیارد ریال (در لایحه بودجه) به رقم ۱۷۲۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است (افزایشی برابر ۱۹۰ هزار میلیارد ریال). سایر درآمدهای دولت نیز در نتیجه مصوبات مجلس شورای اسلامی در حدود ۱۱۳/۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و به رقم ۷۹۰/۸ هزار میلیارد ریال رسیده است.

۱-۱. مهم‌ترین ارقام افزایش یافته در منابع عمومی در قانون نسبت به لایحه بودجه در نتیجه مصوبات مجلس شورای اسلامی سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حذف شده و ۳۵۰ هزار میلیارد ریال به سرجمع منابع و مصارف عمومی بودجه افزوده شد. مهم‌ترین



ارقام افزوده شده به منابع عبارتند از:<sup>۱</sup>

- ۴۰ هزار میلیارد ریال از محل وصول معوقات مالیاتی،
  - ۵۶ هزار میلیارد ریال از محل حقوق ورودی خودرو،
  - ۹۷ هزار میلیارد ریال از محل مالیات بر ارزش افزوده (تغییر سهم دولت و شهرداری)،
  - ۲۰ هزار میلیارد ریال از محل افزایش قیمت سوخت تحویلی به پتروشیمی‌ها،
  - ۹۶ هزار میلیارد ریال از محل تحویل نفت خام به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و خصوصی،
  - ۸ هزار میلیارد ریال از محل عرضه حامل‌های انرژی به قیمت کشور مجاور در مناطق و بازارچه‌های مرزی،
  - ۲۳ هزار میلیارد ریال از محل یک درصد هزینه شرکت‌های دولتی،
  - ۱۰ هزار میلیارد ریال از محل جریمه غیبت مشمولان سربازی،
  - ۲۰ هزار میلیارد ریال از محل پرونده‌های تعزیراتی معوق،
  - ۱۵ هزار میلیارد تومان از محل ۱ درصد فروش معادن برای جبران خسارات وارده (جزء «۵» بند «الف» ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه)،
  - ۱۰ هزار میلیارد ریال از محل انتشار اوراق مالی - اسلامی،
  - ۱۰ هزار میلیارد ریال از محل فروش سهام و دارایی‌های مالی.
- در جدول ۴ ترازهای بودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مقایسه شده است.

---

۱. گفتنی است که متناظر با ارقام این منابع، تبصره‌هایی نیز در ماده‌واحد به تصویب رسیده‌اند که در بخش ۴ به آنها اشاره خواهد شد.

## جدول ۴. ترازهای بودجه‌ای

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	لایحه بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۸	تغییرات
تراز عملیاتی	(۱۱۲۰)	(۱۱۳۴)	(۱۴)
تراز سرمایه‌ای	۸۶۰	۹۱۶	۵۶
تراز مالی	۲۶۰	۲۱۸	(۴۲)

مأخذ: محاسبات تحقیق.

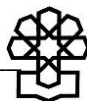
اعداد داخل پرانتز نمایشگر میزان کسری هستند.

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود کسری تراز عملیاتی قانون بودجه نسبت به لایحه به میزان ۱۴ هزار میلیارد ریال افزوده شده است. همچنین مازاد تراز سرمایه‌ای بودجه به میزان ۵۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و مازاد تراز مالی معادل ۴۲ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است.

## ۲-۱. ملاحظاتی درباره برخی اقلام در منابع عمومی

۱. یکی از ردیف‌های درآمدی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ تغییر چشمگیری داشته است درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش افزوده بود. در قانون بودجه این درآمدها به میزان ۹۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و میزان درآمدهای پیش‌بینی شده از محل مالیات بر ارزش افزوده برای سال ۱۳۹۸ معادل ۴۷۳ هزار میلیارد ریال به تصویب رسید. این رقم نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۴۵ درصد افزایش یافته که تحقق رقم افزوده شده محل تأمل است.

۲. میزان درآمدهای حاصل از حقوق ورودی خودرو در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ که واردات خودرو آزاد ممنوعیت نداشته به ترتیب معادل ۲۶ و ۲۵ هزار میلیارد ریال بوده است. از



آنجایی که در بخشی از سال ۱۳۹۷ واردات خودرو ممنوع شده بود، پیش‌بینی می‌شود درآمد حاصل از حقوق ورودی کمتر از سال‌های گذشته تحقق یابد. در سال ۱۳۹۸ نیز انتظار می‌رود ممنوعیت واردات خودرو ادامه یابد. از این‌رو درآمد ۵۶ هزار میلیارد ریالی پیش‌بینی شده از این محل با بیش برآورد چشمگیری تعیین شده است. البته در حال حاضر تعداد زیادی خودرو (حدود ۱۳ هزار دستگاه) در مبادی ورودی کشور وجود دارد که به دلیل ممنوعیت واردات در سال ۱۳۹۷ مجوز ترخیص آنها صادر نشده است. در صورت صدور مجوز ترخیص بخشی از این خودروها از این محل، درآمدی برای دولت ایجاد می‌شود که همچنان با ارقام پیش‌بینی شده تفاوت بسیاری خواهد داشت.

۳. با نگاهی دقیق‌تر به منابع بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً منابع حاصل از صادرات نفت) به دلیل استراتژی انتخاب شده برای پیش‌بینی منابع حاصل از صادرات نفت معادل ۱/۵ میلیون بشکه در روز، می‌توان دریافت که در صورت تداوم شرایط فعلی، عدم تحقق بخشی از این منابع در سال ۱۳۹۸ محتمل خواهد بود. بنابراین پیش‌بینی می‌شود بودجه در سال جاری از این محل با کسری مواجه شده که باید برای نحوه جبران این کسری تمهیداتی اندیشیده شود.

۴. در جزء «۱» بند «و» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مجوز انتشار اسناد تسویه خزانه تا سقف ۲۰ هزار میلیارد ریال به دولت داده شده بود. در لایحه این مبلغ ذیل سقف انتشار اوراق مالی دولت که در بند «ن» همین تبصره برای استفاده دولت از انتشار اوراق برای مصارف بودجه تعیین شده بود قرار داشت و با احتساب این مبلغ دولت مجموعاً مجاز به انتشار ۴۴۰ هزار میلیارد ریال اوراق برای مصارف بودجه عمومی بود. در مصوبه مجلس اسناد تسویه خزانه به دلیل ماهیت جمعی - خرجی از ذیل سقف بند «ن» اوراق استثنا

شده است.<sup>۱</sup> از این رو با توجه به مجموع مجوزهای تصویب شده در تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و درج عدد (۱) برای مجوز انتشار انواع اوراق مالی برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده، امکان افزایش انتشار اوراق مالی برای مصارف بودجه عمومی به میزان ۲۰ هزار میلیارد ریال فراهم شد.

۵. در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ میزان برداشت از صندوق توسعه ملی (که در تبصره «۴» مشخص شده و ماهیت استقراض داشت) ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های مالی درج شده بود. این اقدام موجب افزایش شفافیت بودجه و نمایش صحیح رقم سرجمع بودجه می‌شود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مبلغ برداشت از صندوق (که مجوز آن در تبصره «۴» ذکر شده است) که دارای ماهیت قرض است، نه تنها ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های مالی درج نشده بلکه به طور کلی خارج از سقف منابع عمومی قرار گرفته است. در نتیجه سرجمع بودجه به میزان (۲,۳۷ میلیارد یورو که با نرخ نیما تبدیل به ریال خواهد شد) کوچک‌تر از میزان واقعی گزارش شده است. همچنین منابع حاصل از کاهش سهم صندوق توسعه ملی (از منابع حاصل از خالص صادرات، نفت، میعانات نفتی و خالص صادرات گاز) از ۳۴ درصد به ۲۰ درصد که مطابق با بند «الف» تبصره «۱» بدهی دولت به صندوق توسعه ملی محسوب می‌شود، ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای درج شده است. در صورتی که به دلیل ماهیت بدهی این مبلغ باید مشابه قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های مالی درج شود.

۱. بند «ن» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ - سقف استفاده دولت از اوراق موضوع این تبصره برای مصارف بودجه عمومی به استثنای اسناد تسویه موضوع بند «و» این تبصره، حداکثر معادل سقف پیش‌بینی شده در جدول ۴ ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه است و دولت اجازه مصرف از اوراق منتشره مربوط به شرکت‌ها و شهرداری‌ها را در بودجه عمومی ندارد.



## ۲. مهم ترین مصوبات مجلس در احکام و تبصره‌های قانون

اگرچه به طور کلی تصویب احکام یا تغییر قوانین دائمی در چارچوب قوانین سالیانه بودجه توصیه نمی‌شود ولی این رویه طی سالیان گذشته به یک روال مرسوم در بودجه‌ریزی ایران تبدیل شده است. البته از این رهگذر در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مجلس شورای اسلامی تلاش شد که با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور، سازوکارهایی برای افزایش توان مالیات‌ستانی، شفاف‌سازی و ردیابی مالی مصارف، حفظ قدرت خرید دهک‌های پایین درآمدی کارمندان و بازنشستگان بخش دولتی، ساماندهی بودجه شرکت‌های دولتی و... به تصویب برسد. در ادامه اهم مصوبات مجلس شورای اسلامی در قالب احکام و تبصره‌ها ارائه شده است.

### ۱-۲. مصوبات درباره صندوق توسعه ملی

#### کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی

- مطابق با تبصره «۱» بند «الف» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، مابه‌التفاوت سهم بیست درصد (۲۰٪) تعیین شده برای صندوق توسعه ملی تا سهم قانونی سی و چهار درصد (۳۴٪) صندوق از منابع حاصل از خالص صادرات، نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به منزله بدهی دولت به این صندوق منظور شده است.

#### اجازه برداشت از منابع صندوق توسعه ملی به صورت استقراض

- در تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی به میزان ۸۷۵ میلیون یورو برای تأمین امور مشروح در جدول ۴ قانون بودجه به تصویب رسیده است. این برداشت ماهیت بدهی داشته و می‌بایست بازپرداخت شود.

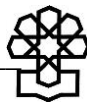
جدول ۵. عناوین طرح‌های دریافت‌کننده منبع مالی از صندوق توسعه ملی  
(جدول ۴ قانون بودجه ۱۳۹۸)

ردیف	عنوان	مبلغ (میلیون یورو)
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین	۱۵۰
۲	آبخیزداری و آبخوانداری	۱۵۰
۳	مقابله با اثرات مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه برق	۱۰۰
۴	تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۴۰
۵	طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی	۱۵
۶	طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	۷۰
۷	سازمان صدا و سیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی، پویا نمایی، مستند فیلم و سریال	۱۵۰
۸	طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن	۱۵۰
۹	پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پرتنش	۵۰
۱۰	تقویت بنیه دفاعی	۱۵۰۰
۱۱	مجموع	۲۳۷۵

## ۲-۲. مصوبات درباره واگذاری / تحویل نفت

### واگذاری (فروش) نفت در بورس انرژی

در بند «و» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مصوب شد که ماهیانه حداقل دو میلیون بشکه نفت خام سبک، دو میلیون بشکه نفت خام سنگین و دو میلیون بشکه میعانات گازی پارس جنوبی به صورت منظم و مستمر با امکان تسویه صد درصد (۱۰۰٪) ریالی یا ارزی در چرخه (رینگ) بین‌الملل (صادراتی) بورس انرژی عرضه شود.



## واگذاری (فروش) نفت در مناطق و بازارچه‌های مرزی

- مطابق با بند «ح» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت مکلف به عرضه حامل‌های انرژی جهت صادرات به قیمت کشورهای همجوار یا به قیمت بورس انرژی در مناطق و بازارچه‌های مرزی شد.

### تحویل نفت بابت تسویه بدهی دولت

- در بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده شد تا به منظور تسویه خالص بدهی‌های قطعی ایجاد شده تا پایان سال ۱۳۹۷ (تا سقف ۴۰۰ هزار میلیارد ریال) به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و خصوصی و همچنین اجرای تکالیف این قانون از محل تحویل نفت خام مازاد بر سقف تعیین شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (براساس قیمت بورس انرژی یا قیمت منطقه‌ای) اقدام کند.

## ۲-۳. مصوبات در حوزه مسائل مالیاتی

### افزایش سقف معافیت مالیاتی و اصلاح سازوکار اخذ مالیات پلکانی از حقوق

- مطابق با بند «الف» تبصره «۶» سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۸ سالانه به مبلغ سیصد و سی میلیون (۳۳۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تعیین شد. همچنین در نتیجه تغییرات این بند پلکان‌های مالیاتی به پنج پله افزایش یافته به طوری که از کسانی که حقوق بالاتر دریافت می‌کنند مالیات بیشتری اخذ شود. گفتنی است سقف معافیت مالیاتی در لایحه بودجه مبلغ ماهیانه دویست و هفتاد و شش میلیون (۲۷۶/۰۰۰/۰۰۰) ریال در نظر گرفته شده بود و نظام پلکانی مالیات حقوق نیز به دو پله با نرخ‌های ۱۰ و ۲۰ محدود شده بود.

## الزام همه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی به استفاده از پایانه فروشگاهی

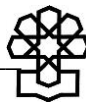
- در بند «ی» تبصره «۶» همه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی ملزم به استفاده از پایانه فروشگاهی شدند.
- چنین الزامی در مصوبه مجلس درباره لایحه پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان برای همه فعالان اقتصادی در نظر گرفته شده است اما با توجه به مهلت ۱۸ ماهه اجرایی شدن آن از یک‌سو و نارضایتی عمومی ایجاد شده به دلیل عدم استفاده برخی مشاغل پزشکی از پایانه فروشگاهی از سوی دیگر، با پیگیری نمایندگان محترم این حکم به تصویب رسید.

## الزام سازمان امور مالیاتی برای تعیین تکلیف مطالبات مالیاتی دولت و وصول بخشی از آنها با استفاده از اطلاعات بانکی و بیمه‌ای

- در بند «ل» تبصره «۶» سازمان امور مالیاتی مکلف به تعیین تکلیف مطالبات مالیاتی دولت تا پایان سال ۱۳۹۷ از اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین دریافت حداقل سی درصد (۳۰٪) از این مطالبات با استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم شد. در این بند همچنین بانک‌ها و بیمه‌ها مکلف به ارائه اطلاعات مربوطه به سازمان امور مالیاتی شده‌اند و در صورت عدم همکاری جریمه‌ای برای آنها در نظر گرفته شده است.

در این بند دو مسئله عمده مورد توجه قرار گرفته است:

- مسئله اول به مطالبات معوق مالیاتی مرتبط است. طبق اعلام دیوان محاسبات کشور، صرفاً در استان تهران حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال مطالبات معوق مالیاتی وجود دارد.



در این حکم سازمان امور مالیاتی مکلف شده تا نسبت به تعیین تکلیف حداقل ۳۰٪ از این مطالبات اقدام کند. گفتنی است در صورت ادامه روند فعلی و عدم تلاش و عزم جدی از سوی سازمان امور مالیاتی برای تحقق این رقم، تعیین مصارف برای منابع حاصل از این موضوع غیرمحتاطانه به نظر می‌رسد. با این وجود در مصوبه مجلس شورای اسلامی از این محل ۴۰ هزار میلیارد ریال منابع در نظر گرفته شده است.

مسئله دومی که در این بند به آن پرداخته شده است ایجاد ضمانت اجرا برای تکمیل پایگاه اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی در حوزه بانکی و بیمه است. بر این اساس مقرر شده ... این بند در صورت اجرا می‌تواند کمک شایان توجهی به افزایش درآمدهای مالیاتی کند.

### حمایت از پیمانکاران در پرداخت مالیات بر ارزش افزوده

- در بند «ز» تبصره «۸» حکمی برای حمایت از پیمانکاران مبنی بر آنکه تا زمانی که کارفرما مالیات بر ارزش افزوده را به پیمانکار پرداخت نکرده باشد، سازمان امور مالیاتی کشور حق مطالبه آن را از پیمانکار یا اخذ جریمه دیرکرد از وی نخواهد داشت، مصوب کرد.

### تکلیف نهادهای غیرمعاف از مالیات به پرداخت مالیات

- در بند «ن» تبصره «۹» آستان قدس رضوی و آن دسته از مؤسسه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به استثنای مواردی که اذن صریح ولی فقیه مبنی بر عدم پرداخت مالیات و یا نحوه تسویه آن را دارند، مکلف به واریز مالیات خود به خزانه شدند. درآمدهای حاصل از این محل به آموزش و پرورش اختصاص خواهد یافت.

## افزایش شفافیت تراکنش‌های بانکی به منظور مبارزه با پولشویی و جلوگیری از فرار مالیاتی

• در بند «ح» تبصره «۱۶» احکامی به منظور افزایش شفافیت تراکنش‌های بانکی، مبارزه با پولشویی و جلوگیری از فرار مالیاتی مانند مسدود کردن حساب‌های فاقد کد ملی، تسهیل ارتباط بین نظام بانکی و سازمان امور مالیاتی، تفکیک حساب‌های شخصی از حساب‌های مربوط به کسب و کار مصوب شد. اجرای این بند از دو منظر مدیریت بازار ارز و ایجاد امکان شناسایی فعالیت‌های غیرمولد و مالیات‌ستانی از آنها بسیار مهم و ضروری است.

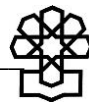
### سایر مصوبات در حوزه مالیات

- در بند «ک» تبصره «۶» همه مراکز درمانی مکلف به کسر ده درصد (۱۰٪) از حق‌الزحمه یا حق‌العمل پزشکی پزشکان به عنوان علی‌الحساب شدند.
- مطابق با بند «د» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ 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.

### ۲-۴. تجمیع حساب‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی

#### (حساب واحد خزانه)

- مطابق با بند «الف» تبصره «۷» به منظور مدیریت بهتر منابع درآمدی دولت و جلوگیری از رسوب منابع در حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های تجاری و وصول بهتر



منابع عمومی، حساب‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی باید نزد بانک مرکزی (در راستای اهداف قانون برنامه ششم) جمع‌شوند.

درخصوص اهمیت اجرایی شدن این بند گفتنی است یکی از اهداف مهم سیاستگذاری که ذیل حساب واحد خزانه محقق می‌شود، مدیریت جریان نقدی دولت است که امکان هموارسازی منابع و مصارف دولت طی سال مالی را فراهم می‌کند و با کاهش اتکای دولت به منابع تنخواه‌گردان بانک مرکزی باعث کاهش وابستگی سیاست پولی به سیاست مالی می‌شود. این در حالی است که در شرایط جاری سازوکار نهادی و فنی مشخصی برای پیاده‌سازی مدیریت جریان نقدی وجود ندارد و همین امر باعث شده است تا نظارت روشن و مشخصی بر وجوه نقد دولت وجود نداشته باشد به طوری که وجوه نقد در برخی حساب‌های دولتی رسوب می‌شود که این می‌تواند باعث شکل‌گیری بده-بستان بین دستگاه‌های ذی‌نفع حساب با شبکه بانکی شود.

همچنین بسیاری از درآمدها به حساب خزانه واریز نمی‌شود و نه تنها **سازمان برنامه** و وزارت امور اقتصادی بلکه دستگاه‌های دولتی نیز در برخی مواقع از آن بی‌اطلاع هستند (برای مثال عموم دستگاه‌های دارای درآمد اختصاصی از جمله بیمارستان‌ها و دانشگاه‌های دولتی و شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای). به علاوه شناسایی بخشی از درآمدهای دولت به‌ویژه درآمدهایی که ذیل شرکت‌های دولتی به‌خصوص شرکت‌های نسل دوم تعریف می‌شوند به سختی قابل انجام است.

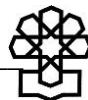
## ۵-۲. مصوبات برای مدیریت هزینه‌ها و کاهش موازی کاری‌ها

تکلیف دولت به شناسایی ذی‌نفعان نهایی استفاده‌کننده از منابع عمومی و اختصاصی بودجه

- بند «۱» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت را مکلف به طراحی سازوکار لازم برای شناسایی ذی‌نفعان نهایی استفاده‌کننده از منابع عمومی و اختصاصی (شناسایی همه وجوه پرداخت شده به هر کد ملی از محل این منابع) می‌کند. شایان ذکر است یکی از موانع جدی در راستای مدیریت هزینه‌های دولت، نامشخص بودن محل هزینه‌کرد اعتبارات برای حاکمیت است. به طور مثال در خصوص پرداختی دولت به کارکنان در حال حاضر خزانه‌داری کل کشور، صرفاً اطلاعات مربوط به حکم نیروهای رسمی را در اختیار دارد. به عبارت دیگر اطلاعات مربوط به پرداختی نیروهای غیررسمی و همچنین دریافت‌های خارج از حکم نیروهای رسمی به صورت متمرکز وجود ندارد. تکالیف در نظر گرفته شده در این بند این الزام را ایجاد می‌کند که دولت و خزانه‌داری اطلاعات هرگونه پرداخت انجام شده از محل منابع عمومی و اختصاصی را در اختیار داشته باشند. طبیعتاً دولت با در اختیار داشتن این اطلاعات می‌تواند به اجرای سیاست‌های مدیریت هزینه اقدام کند. گفتنی است اجرای این حکم با توجه به شرایط خاص بودجه در سال ۱۳۹۸ از اهمیت بسزایی برخوردار است.

الزام دولت به درج اطلاعات همه طرح‌های (پروژه‌های) ملی، استانی و ملی استانی شده در سامانه الکترونیک

- در بند «۷» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت ملزم به درج اطلاعات همه طرح‌های (پروژه‌های) ملی، استانی و ملی استانی شده در سامانه الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی شده است.



یکی از مسائل دیگر در مدیریت منابع عمومی، نقص اطلاعات در حوزه طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی است. برای مثال در حال حاضر اطلاعات دقیق و متمرکزی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در دسترس نیست. این حکم دولت را به تجمیع اطلاعات همه طرح‌های عمرانی مکلف کرده و با درج در سامانه الکترونیک طرح‌های عمرانی زمینه را برای جلب مشارکت بخش خصوصی در اجرای آنها فراهم می‌کند.

### جلوگیری از موازی‌کاری در سیاست‌های حمایتی

- مطابق بند «ه» تبصره «۱۸» همه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف شدند تمامی حمایت‌های انجام شده خود را به منظور ساماندهی سیاست‌های حمایتی در یک سامانه ملی درج کنند.

یکی از مسائل موجود در حوزه سیاست‌های حمایتی، وجود ناهماهنگی بین دستگاه‌هایی است که به اجرای سیاست‌های حمایتی اقدام می‌کنند، به طوری که ممکن است یک فرد از چند دستگاه حمایتی کمک دریافت کند در حالی که خانوارهای نیازمند دیگری از هیچ کمک یا حمایتی برخوردار نشده باشند. براساس این حکم، وزارت رفاه مکلف شده است سامانه‌ای را طراحی کند که در آن مشخص شود هر فرد دریافت‌کننده حمایت (از نهادهای حاکمیتی) به چه میزان و از چه نهادی حمایت دریافت کرده است. با توجه به اینکه اطلاعات این سامانه صرفاً در اختیار نهادهای مزبور است، عملاً از حمایت‌های چندباره جلوگیری به عمل می‌آید. به علاوه نتایج بررسی استحقاق‌سنجی افراد مورد نظر توسط وزارت رفاه، در اختیار نهادهای مزبور قرار می‌گیرد تا بتوانند از آن برای حمایت از افراد استفاده کنند. اجرای این حکم می‌تواند به مدیریت هزینه‌ها در حوزه‌های حمایتی کمک کند.

گفتنی است برای تکمیل این حکم و دستیابی به اهداف آن لازم است حمایت‌های انجام شده توسط بنیادها، آستان‌های مقدسه، مؤسسه‌های خیریه و همچنین تسهیلات قرض‌الحسنه اعطا شده از سوی بانک‌ها نیز در این سامانه قرار گیرند.

## ۶-۲. تصویب احکامی برای ایجاد انضباط در عملکرد شرکت‌های دولتی

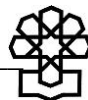
### ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی

- در جزء «۱» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی مکلف به ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی شده است.

با توجه به اینکه یکی از نقایص جدی در حوزه بودجه شرکت‌های دولتی، عدم شفافیت در عملکرد این شرکت‌هاست، در این حکم سازمان برنامه و بودجه مکلف به راه‌اندازی سامانه‌ای شده که شرکت‌ها مکلف به ارائه اطلاعاتی از جمله بودجه تفصیلی، اطلاعات سرمایه‌گذاری‌ها، پرسنل و ... در آن سامانه هستند. با توجه به شرایط خاص کشور در سال ۱۳۹۸ هماهنگی بین سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولت و همچنین کنترل سایر هزینه‌های شرکت‌ها ضروری است و این سامانه ابزاری برای این مهم فراهم می‌کند.

### الزام به تهیه دستورالعمل شرایط احراز پست‌های مدیریتی شرکت‌های دولتی

- مطابق جزء «۲» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت ملزم به تهیه دستورالعمل شرایط احراز پست‌های مدیریتی همه مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌ها و افرادی شده است که به نمایندگی صاحب سهم در شرکت‌ها به عنوان عضو هیئت‌مدیره معرفی می‌شوند.



یکی از عوامل ناکارآمدی شرکت‌های دولتی، حضور افراد بدون تخصص‌های لازم در پست‌های مختلف مدیریتی این شرکت‌هاست. این حکم در جهت حل این مسئله دولت را به تهیه دستورالعمل‌های لازم برای احراز پست‌های مدیریتی مکلف می‌کند.

### سایر مصوبات

• در جزءهای «۳»، «۴»، «۵»، «۶»، «۷»، «۸» و «۹» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ احکامی مبنی بر ساماندهی نحوه تصویب و اصلاح بودجه شرکت‌ها، الزام به پرداخت هرگونه پاداش در قبال افزایش بهره‌وری، ممنوعیت هرگونه فعالیت خارج از وظایف مندرج در اساسنامه و اهداف تعیین شده برای شرکت‌های دولتی و ... مصوب شده است.

### ۲-۷. حذف بندهای تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

• براساس تصمیم مجلس شورای اسلامی بندهای «الف» (با موضوع افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی)، «ب» (با موضوع مدیریت هزینه‌های آموزش و پرورش)، «ج» (با موضوع سامان‌دهی واحدهای پژوهشی)، «د» (با موضوع ساماندهی طرح‌های عمرانی)، «ه» (با موضوع اختصاص ۵۰ درصد از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها به درآمد عمومی)، «ز» (با موضوع شناسایی و حذف موازی‌کاری در دستگاه‌های اجرایی) تبصره «۲۱» لایحه بودجه ۱۳۹۸ کسور حذف شد.

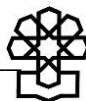
مطابق با متن بند «الف»، صندوق‌های بازنشستگی مکلف شده بودند با افزایش بازدهی و کارایی بنگاه‌های تحت پوشش خود، مابه‌التفاوت هزینه‌های بازنشستگی را تأمین کنند و در صورت عدم کفایت منابع ایجاد شده، این هزینه با برداشت از صندوق توسعه ملی جبران می‌شد. به نظر می‌رسد این بند از کفایت لازم برای افزایش کارایی برخوردار نبوده است زیرا هیچ ضمانت

اجرایی برای ملزم کردن صندوق‌های بازنشستگی به این مهم در آن تعبیه نشده بود. همچنین بندهای مربوط به حذف موازی‌کاری‌ها در دولت نیز بسیار کلی و مبهم بوده و به نظر می‌رسد نتیجه چشمگیری از آن به دست نیاید.

یکی از موارد مهم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در حوزه طرح‌های عمرانی، بند «د» تبصره «۲۱» بود. هدف از این بند پایه‌ریزی نوعی اولویت‌بندی بود؛ به عبارت صحیح‌تر دولت به درستی تصمیم گرفته بود برخی طرح‌ها و پروژه‌ها را متوقف کند. بر این اساس دولت مکلف شده بود همه طرح‌های فاقد مجوز (طرح‌هایی که فرایند تعریف شده برای تصویب طرح‌های جدید را طی نکرده‌اند) و طرح‌های با درصد پیشرفت فیزیکی پایین را متوقف کند که جنبه غیرحاکمیتی دارند. علاوه بر این در خصوص طرح‌های استانی، محدودیت تخصیص اعتبار به پروژه‌های جدید نیز اعمال شده بود. اگرچه این کار طبعاً می‌توانست بر پایه معیارهای دقیق‌تر و بررسی عمیق‌تری انجام پذیرد اما اولویت‌بندی در همین سطح نیز گامی مهم و ضروری به‌شمار می‌رفت که البته می‌بایست پیش از این (و نه در پی ایجاد فشار ناشی از شوک بیرونی) انجام می‌گرفت. با توجه به حذف تبصره «۲۱» لایحه و به تبع آن بند «د» تبصره، در فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در بودجه همچنان در انتظار یک تصمیم جدی است.

## ۸-۲. اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی

- مطابق بند «ز» تبصره «۷»، دولت به اختصاص ۱۴ میلیارد دلار از منابع حاصل از صادرات نفت به حمایت از معیشت مردم به روش‌های مشخص مکلف شد.
- مطابق با این حکم، دولت موظف است ۱۴ میلیارد دلار از منابع حاصل از نفت را صرف واردات یا خرید و حمایت از تولید داخل و توزیع کالاهای اساسی و تأمین دارو، تجهیزات



پزشکی و نهادهای کشاورزی و دامی کند. این حمایت می‌تواند از طریق تأمین کالاها با نرخ ارز ترجیحی انجام شده و یا کالاها با نرخ ارز نیمایی تهیه شده و مابه‌التفاوت آن تا نرخ ترجیحی به حمایت از معیشت مردم و تولید اختصاص داده شود. در این بند همچنین مشخص شده است که دولت به منظور اجرای سیاست‌های فوق از کالا برگ و کارت الکترونیکی استفاده می‌کند. البته این موضوع متأثر از میزان درآمد حاصل از صادرات نفت خواهد بود و در صورت کاهش منابع حاصل از این محل امکان اختصاص این اعتبار وجود نخواهد داشت.

## ۹-۲. افزایش حقوق‌ها

- در بند «ی» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ افزایش حقوق گروه‌های حقوق‌بگیر از قبیل هیئت‌های علمی، قضات، کارکنان کشوری و لشگری و بازنشستگان به میزان ماهیانه چهار میلیون ریال و افزایش ضریب ریالی سالیانه تا ۱۰ درصد تعیین شد. برنامه دولت برای این مسئله افزایش یکسان ۲۰ درصدی حقوق و مزایای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر بود.

## ۱۰-۲. مجوز اختصاص اوراق مالی - اسلامی به احداث، تجهیز و تکمیل فضاهای

### آموزشی، پرورشی و ورزشی

- در بند «ف» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده شده است که معادل ۱۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی - اسلامی برای احداث، تجهیز و تکمیل فضاهای آموزشی، پرورشی و ورزشی وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور) منتشر کند.

## ۱۱-۲. رد بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی

- در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت مکلف شده است جهت رد بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی لشگری و کشوری و صندوق بازنشستگی فولاد در سقف پانصد هزار میلیارد ریال از طرق مختلف زیر اقدام کند:
  - ارائه حق الامتیاز و حقوق مالکانه،
  - تأمین خوراک و انرژی با قیمت ترجیحی برای واحدهای تولیدی مرتبط موجود در مناطق ویژه اقتصادی،

- واگذاری طرح‌ها و زیر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مهم،
- واگذاری خانه‌های سازمانی دولتی که طبق قانون باید واگذار شوند.

## ۱۲-۲. افزایش منابع در نظر گرفته شده برای بازپرداخت اوراق مالی سررسید شده

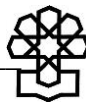
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به میزان ۲۹۴ هزار میلیارد ریال برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ در نظر گرفته شده بود. این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به مجموع حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. این رقم متشکل از بخش‌های زیر است:

- ۲۱۸ هزار میلیارد ریال در ردیف ۱۰۲۰۰۰ جدول ۸ تحت عنوان «بازپرداخت اصل اوراق مالی»،

- ۶۲ هزار میلیارد ریال در ردیف ۱-۶۰۰۰۰۰ جدول ۹ تحت عنوان «سود و کارمزد

اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی» به بازپرداخت اوراق مالی داخلی اختصاص دارد.<sup>۱</sup>

۱. به دلیل آنکه ردیف مورد نظر شامل سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی است لذا برای مشخص شدن بخش مورد نظر با ارقام قوانین بودجه سال‌های گذشته مقایسه شد. نتیجه به دست آمده نشان می‌دهد مبالغ مربوط به سود وام‌های خارجی و کارمزد چندان قابل توجه نیستند (در حدود ۱/۵ هزار میلیارد ریال).



- ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق در نظر گرفته شده در بند «ح» تبصره «۵» برای انتشار جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ یا به عبارت دیگر برای به تعویق انداختن بدهی‌های دولت.<sup>۱</sup> با توجه به اینکه انتشار این اوراق باید در سقف ذکر شده در بند «ن» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ انجام شود لذا انتشار آن با محدودیت‌هایی مواجه است و در صورت انتشار سایر اوراق دولتی ظرفیت استفاده از این بند تنها به اندازه ۲۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

اگرچه در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مبلغ در نظر گرفته شده برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده به میزان ۶ هزار میلیارد ریال نسبت به لایحه بودجه ۱۳۹۸ افزایش یافته است ولی با توجه به آمار در دسترس،<sup>۲</sup> میزان بار مالی (شامل اصل و سود) اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸ حداقل برابر ۳۴۰ هزار میلیارد ریال است. از این رو به نظر می‌رسد منابع در نظر گرفته شده این موضوع کمتر از مقدار مورد نیاز است.

### ۱۳-۲. سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی در تبصره‌های قانون بودجه

- مطابق با مصوبه مجلس شورای اسلامی در بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ اصل قرارداد شرکت‌های اکتشاف و تولید داخلی تأیید صلاحیت شده با شرکت ملی نفت ایران و اصل قرارداد خرید نفت شرکت ملی نفت ایران از این شرکت‌ها و عواید حاصله به عنوان وثیقه و تضمین بازپرداخت تسهیلات دریافتی این شرکت‌ها از بانک‌ها قابل پذیرش است.

---

#### 1. Roll Over

۲. گزارش سازمان برنامه و بودجه در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.

- در بند «ه» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ وزارت ورزش و جوانان مکلف شد تا با همکاری سازمان بورس و سازمان خصوصی‌سازی شرایط پذیرش دو شرکت فرهنگی - ورزشی پرسپولیس و استقلال را در بازار پایه فرابورس برای کشف قیمت و سپس واگذاری آنها با شرایط مشخص شده فراهم کند.
- مطابق با بند «د» تبصره «۲۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت مکلف شده است در مقاطع سه ماهه مزاد درآمد استانی نسبت به اعتبار مصوب هر استان را در همان استان هزینه کند.
- مطابق با جزء «۶» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برای ایجاد امکان عملی و هماهنگی بین دستگاه‌ها، دولت باید ظرف مدت سه ماه برنامه عملیاتی بلندمدت توسعه، مشارکت و واگذاری طرح‌های عمرانی را به کمیسیون‌های عمران و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند، به طوری که مشتمل بر اقدام‌های سالیانه دستگاه‌ها در تدوین و اجرای آموزش‌ها، گردش کارها و تعیین مسئولیت‌های احداث و بهره‌برداری به منظور استقرار و تکمیل نهایی روش مشارکت به جای مدیریت صرفاً دولتی باشد.
- مطابق با بند «ز» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان غذا و دارو) مکلف است مجوز لازم برای واردات دارو، تجهیزات و لوازم پزشکی مورد نیاز کشور با کیفیت مورد نظر و از طریق فرایند رقابتی به واردکنندگانی که با کمترین قیمت تأمین می‌کنند را صادر کند.
- مطابق با بند «ز» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در جهت بهبود معیشت کارکنان ارتش جمهوری اسلامی ایران، از طریق بانک‌های عامل و با هماهنگی فرماندهی کل ارتش جمهوری اسلامی ایران از محل منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه سیستم بانکی برای پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه با شرایط مشخص اقدام کند.



- مطابق با بند «ی» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های عامل با هماهنگی و معرفی بسیج سازندگی نسبت به اختصاص مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع سپرده‌های قرض‌الحسنه و عادی بانک‌ها برای پرداخت به تعداد یکصد هزار نفر جهت ایجاد نیروگاه خورشیدی پنج کیلوواتی در روستاها و حاشیه شهرها و مناطق محروم به ازای هر نفر پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با بازپرداخت شصت ماهه و نرخ چهار درصد (۰.۴٪) اقدام کند.
- در بند «د» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دولت مکلف است به منظور اصلاح الگوی مصرف برق به نصب کنتورهای هوشمند برای مشترکان برق اقدام کند.
- مطابق با جزء «۱» بند «ح» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ دستگاه‌های مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مجاز به دریافت سود از حساب‌های بانکی (حساب جاری، پشتیبان، سپرده‌گذاری کوتاه‌مدت و بلندمدت) مفتوح در بانک‌های دولتی و غیردولتی نیستند.
- مطابق با بند «ز» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ پرداخت هرگونه تسهیلات به مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از محل اعتبارات، منابع داخلی و درآمدهای اختصاصی هر دستگاه باید همانند سایر کارکنان دستگاه ذی‌ربط باشد و از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی دستگاه به اطلاع عموم مردم برسد.
- مطابق با بند «م» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ همه واحدهای آموزشی دولتی وزارت آموزش و پرورش از پرداخت هزینه‌های آب، برق و گاز (در صورت رعایت الگوی مصرف) معاف هستند.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون بودجه ۱۳۹۸ نسبت به لایحه بودجه در بخش جداول و تبصره‌ها با تغییراتی مواجه شده است. در بخش جداول و ارقام کلان بودجه با حذف سقف دوم لایحه و افزوده شدن آن به سقف اول (یک سقفی شدن بودجه) میزان منابع و مصارف بالغ بر ۴۰۸ هزار میلیارد ریال اضافه شد. همچنین در نتیجه تغییرات به عمل آمده در قانون نسبت به لایحه، کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی دولت به میزان ۱۴ هزار میلیارد ریال و مزاد تراز سرمایه‌ای نیز معادل ۵۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. به علاوه مزاد تراز مالی بودجه معادل ۴۲ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است.

با نگاهی دقیق‌تر به منابع بودجه سال ۱۳۹۸ در دو بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً منابع حاصل از صادرات نفت به دلیل استراتژی انتخاب شده برای پیش‌بینی منابع حاصل از صادرات نفت معادل ۱/۵ میلیون بشکه در روز) و سایر منابع (عمدتاً درآمدهای مالیاتی) می‌توان دریافت که در صورت تداوم شرایط فعلی، عدم تحقق بخشی از این منابع در سال ۱۳۹۸ محتمل خواهد بود. این کسری بودجه در مجلس شورای اسلامی نیز اصلاح نشد. از این رو پیش‌بینی می‌شود بودجه در سال جاری با کسری مواجه شود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ همچنین تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی، نفت، مالیات و اوراق مالی - اسلامی در نتیجه مصوبات مجلس دستخوش تغییراتی شدند. در بخش مصارف بودجه نیز در راستای فراهم کردن شرایط لازم برای مدیریت هزینه‌ها، مجلس شورای اسلامی دولت را به شفاف‌سازی و شناسایی دقیق‌تر ذی‌نفعان پرداخت‌های خود ملزم کرد. در بخش هزینه‌های رفاهی نیز به دلیل وجود ناهماهنگی بین دستگاه‌های مربوط، راه‌اندازی یک سامانه ملی برای ساماندهی این هزینه‌ها به تصویب مجلس رسید. علاوه بر موارد ذکر شده، در مجلس احکامی نیز برای ساماندهی بودجه شرکت‌های دولتی تصویب شد.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بودجه سال ۱۳۹۸ از لایحه تا قانون

نام دفتر: مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت  
تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسین معاریان، سیدعباس پرهیزکاری  
مدیران مطالعه: داریوش ابوحمزه، سیدمحمدهادی سبحانیان

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۵