

■ **کسری بودجه به معنای مازاد هزینه‌ها بر درآمد‌هاست. وقتی هزینه‌های دولت بیش از درآمد است، کسری بودجه پدید می‌آید. یکی از عوامل ایجاد کسری بودجه این است که در کشور ما، حفظ دستگاه‌ها یک اصل است؛ دستگاهی که اعتبار می‌گیرد، فرض بر این است که همیشه باید بودجه بگیرد و حتی به اندازه نرخ تورم هم باید بر بودجه آن افزوده شود. یعنی هیچ دستگاهی از بودجه حذف نمی‌شود یا حتی بودجه آن ثابت هم نمی‌ماند**

**دکتر حسن سبحانی، استاد تمام اقتصاد دانشگاه تهران**

**در گفت‌وگو با «وطن امروز»:**

# بودجه‌ریزی باید دگرگون شود

■ **وضع مالیات بر سود سپرده الزامی است**

■ **کمیسیون تلفیق تمام مواردی را که در بودجه جنبه قانون دائمی دارد را حذف کند**

■ **جدول ۲۰ لایحه بودجه، گروگان‌گیری نمایندگان مجلس توسط دولت است**

بدهی‌های گذشته و هزینه‌های این قانون صرف خواهد شد. عبارت «هزینه‌های این قانون» در سقف ماده‌واحده نیامده است. به هر حال درباره درآمد نفت به طور آگاهانه زیادگویی شده که با هزینه‌ها سرهم‌سر شود اما این لزوماً به معنای کسری بودجه نیست، چرا که دولت می‌تواند با عدم تخصیص اعتبار، کسری را مدیریت کند.

■ **با توجه به اینکه تقریباً هر سال کشور گرفتار کسری بودجه می‌شود، این کسری بودجه ناشی از چیست؟ چرا این مساله هیچ‌گاه حل نمی‌شود؟**

کسری بودجه به معنای مازاد هزینه‌ها بر درآمد‌هاست. وقتی هزینه‌های دولت بیش از درآمد است، کسری بودجه پدید می‌آید. یکی از عوامل ایجاد کسری بودجه این است

که در کشور ما، حفظ دستگاه‌های اجرایی عمدتاً دولتی یک اصل است؛ دستگاهی که اعتبار می‌گیرد، فرض بر این است که همیشه باید بودجه بگیرد و حتی به اندازه نرخ تورم هم باید بر بودجه آن افزوده شود. یعنی هیچ دستگاهی از بودجه حذف نمی‌شود یا حتی بودجه آن ثابت هم نمی‌ماند. بنابراین هزینه‌ها همواره قطعی است اما درآمد‌ها محتمل است. نمونه دیگر هم برنامه‌ها، ردیف‌ها و دستگاه‌هایی هستند که بودجه آنها طبق قانون پرداخت نمی‌شود اما در بودجه بوقف‌ر حضور دارند. در سال‌هایی که در مجلس حضور داشتم این ردیف‌ها را «مسافران ناخوانده قطار بودجه» نامگذاری کردم. یعنی اینطور نیست که بودجه این ردیف‌ها برای مدت مشخصی پرداخت شود و پس از مدتی هدف محقق شده و پرداخت بودجه قطع شود. اگر بودجه را مرور کنید ردیف‌هایی را می‌بینید که اکثر آنها موضوعیت حضور در بودجه و اختصاص ردیف ندارند و بسیاری از اینها هم بر اساس قانون بودجه نمی‌گیرند.

■ **پس به عقیده شما بودجه باید در اختیار چه دستگاه‌هایی قرار گیرد؟**

بودجه باید به دستگاه‌هایی اختصاص یابد که بر اساس قانون تکلیفی دارند، نه اینکه بر اساس لای‌گری پرداخت شود. یکی از عوامل تحمیل هزینه‌های اضافی به دولت در بودجه، موزاری‌کاری در بسیاری از دستگاه‌هاست، بویژه در حوزه‌هایی مثل آموزش، فرهنگ، آموزش علوم پزشکی و تحقیقات. بیشتر مشخصی پرداخت شود و پس از مدتی هدف محقق شده و پرداخت بودجه قطع شود. اگر بودجه را مرور کنید ردیف‌هایی را می‌بینید که اکثر آنها موضوعیت حضور در بودجه و اختصاص ردیف ندارند و بسیاری از اینها هم بر اساس قانون بودجه نمی‌گیرند.

ردیف	عنوان
۲۴۷	مطالعه و اجرای بیمارستان ۸۰۰تختخوانی امام علی (ع) امل
۲۴۸	اجرا و بهسازی راه کلاهد به مراد تپه
۲۴۹	مطالعه راه آن مینادوب، شاهین دژ - تکاب
۲۷۰	مطالعه سد عزیز کبان
۲۷۱	مطالعه و اجرای قطار شهری (تراموا) همدان
۲۷۲	مطالعه راه آهن تکاب - شاهین دژ و اتصال به راه آهن زنجان - تبریز
۲۷۳	مطالعه اتصال یاسوج به آزاد راه شیراز - تهران از طریق گردنه بیژن
۲۷۴	احداث بیمارستان پاپا حیدر چهارمحال و بختیاری
۲۷۵	ایجاد تاسیسات فاضلاب شهرک پردیسان قم
۲۷۶	کمک به تکمیل پروژه های نیمه تمام دانشگاه فنی و حرفه ای که حداقل ۵۰ درصد اعتبار آن توسط خیرین تامین شده باشد
۲۷۷	کمک به تکمیل پروژه های نیمه تمام دانشگاه فرهنگیان که حداقل ۵۰ درصد اعتبار آن توسط خیرین تامین شده باشد
۲۷۸	دبوار کشی و محوطه سازی آموزشکده های دانشگاه فنی و حرفه ای
۲۷۹	کمک به پروژه های مدیریت سبز در دانشگاه فنی و حرفه ای



دانشگاهی‌ها اسمی از اعتبارات موزاری در دانشگاه‌ها و حوزه فرهنگ نمی‌برند ولی فلسفه حفظ دستگاه‌ها و ردیف‌ها این است که باعث می‌شود مثلاً دانشگاه‌هایی که زمانی تعداد بسیاری دانشجو داشتند ولی اکنون ظرفیت خالی زیادی دارند، بودجه‌شان سالانه افزایش یابد. نکته دیگر اینکه بودجه برخی فعالیت‌ها به خاطر اشخاص حقیقی پرداخت می‌شود و هر سال هم به آن اضافه می‌شود.

■ **راه‌حل چیست؟**

راه‌حل این مساله، رعایت ۲ مورد است: اول، هر دستگاهی که قرار است به آن بودجه داده شود باید قانون مربوط به آن وجود داشته باشد. اگر این کار انجام شود، انقلاب بزرگی در هزینه‌ها رخ می‌دهد. دوم، مواردی که اختصاص بودجه به آنها قانونی است، اعلام شود که بودجه سال گذشته مبنای پرداخت سال آینده نیست و پرداخت بودجه به آنها برای سال آینده بر مبنای «بودجه‌ریزی از صفر» باشد. پس از پایان سال هم باید عملکرد این دستگاه‌ها بررسی و حسابرسی شده و تلاش شود در این حسابرسی‌ها فعالیت‌های موزاری حذف شود. بنابراین می‌توان گفت بخش مهمی از کسری بودجه و هزینه‌های زیاد، افزایش بدون توجیه هزینه‌هاست. طبیعی است در چنین شرایطی درآمد هم متناسب با آن زیاد نمی‌شود و در نتیجه کسری بودجه حقیقی ایجاد می‌شود. تاکید بنده بر اختصاص بودجه بر اساس قانون است؛ رقم بودجه مساله اصلی نیست. لذا اگر فعالیتی مغایر قانون بودجه بگیرد، حتی اگر یک ریال بودجه بگیرد این اشکال است. مثلاً شخصی یا دستگاهی تصمیم می‌گیرد مراسم بزرگداشت سعدی را برگزار کند؛ این بودجه هیچ وقت حذف نمی‌شود. صحبت من روی کم و زیاد این ارقام نیست، بلکه منظورم این است که سلیقه‌ای نباید عمل کرد، باید بر اساس قانون بودجه را تنظیم کرد.

■ **یکی از مسؤولان سازمان مالیاتی کشور اخیراً در واکنش به عدم تحقق بودجه مبتنی بر مالیات گفته بود سازمان مالیاتی ناکارآمد است. به نظر شما علت عدم تحقق بودجه مبتنی بر مالیات چیست؟ آیا اقتصاد کشش پرداخت مالیات را ندارد یا نه‌ایا البته ناکارآمد است؟**

مالیاتی هر دو حالت می‌تواند باشد؛ هم عدم کشش ظرفیت‌های اقتصادی و هم ناکارآمدی سیستمی یا ناکارآمدی ناشی از برخی ملاحظات در اجرای قانون می‌تواند عامل چنین مشکلی باشد. در بودجه سال ۹۹ معادل ۱۹۸ هزار میلیارد تومان مالیات در اقتصاد کنونی ایران رقم زیادی نیست اما باید دید این مالیات از کجا دریافت می‌شود؟ ۴۷ درصد از حسن سبحانی در پاسخ به این سوال که به نظر می‌رسد موضوع بودجه‌امسل بسیار سیاسی شده‌است، می‌گوید:بودجه موضوعی در اقتصاد سیاسی است، بنابراین نمی‌شود که بودجه سیاسی نباشد. در واقع بودجه نماد اعمال قدرت دولت و مجلس است. از سال‌ها قبل سازمان برنامه و بودجه شیوه‌ای را اتخاذ کرده که لایحه نماینده‌ها را برای داشتن پروژه در حوزه انتخابیه‌شان پاسخ دهد. برای همین جدول بودجه را آورده که در این جدول هرچه درخواست از نمایندگان باشد آورده می‌شود. در این جدول ۲۷۹



این مقدار، مالیات بر کالا و خدمات است. ۳۳/۵ درصد هم مالیات بر ارزش افزوده در بودجه پیش‌بینی شده است که مصرف‌کننده نهایی می‌پردازد. در واقع این مالیات بر ارزش افزوده نیست، مالیات بر مصرف است چون مصرف‌کننده آن را می‌پردازد. جالب اینجاست که قانون مالیات بر ارزش افزوده هنوز دائمی نشده است و در طول این سال‌ها، مدام آزمایشی اجرا شده و تمدید می‌شود. در چنین شرایطی مالیات بر ارزش افزوده یا به عبارت درست‌تر مالیات بر مصرف، یک‌سوم درآمد مالیاتی ایران را تشکیل می‌دهد. بنابراین اگر شما بخواهید از محل مالیات بر ارزش افزوده درآمدهای خود را افزایش دهید، باید به مصرف‌کننده فشار آورید. مالیات بر ارزش افزوده، ۷۱ درصد مالیات بر کالاها و خدمات را تشکیل می‌دهد. آیا در

کشوری که دولت اعلام می‌کند به ۶۰

میلیون نفر یارانه می‌پردازد، می‌توان از چنین مردمی مالیات بیشتر گرفت؟ این در حالی است که سهم مالیات بر ثروت ۳/۵ درصد است. همچنین سهم شرکت‌های دولتی و غیردولتی از کل درآمدهای مالیاتی ۲۲/۳ درصد است. شرکت‌های غیردولتی ۷۱ درصد مالیات اشخاص حقوقی را می‌دهند، در حالی که شرکت‌های دولتی ۲۸ درصد این سهم را در اختیار دارند. بنابراین اگر بخواهید درآمد مالیاتی را از این محل افزایش دهید، باید به تولید فشار بیاورید. مالیات بر حقوق ۴۶ درصد از مالیات بر مشاغل را تشکیل می‌دهد. برخی صنفاها ممکن است وضع‌شان خوب باشد و مالیات ندهند، مثل صنف طلافروشان و...

ولی بقیه شرایط مطلوبی ندارند. همچنین مالیات بر حقوق کارکنان دولتی ۲۳ درصد و مالیات حقوق بخش حقوقی هم حدود ۲۷ درصد است. این در حالی است که از حدود ۲۵ میلیون شاغل در کشور، ۲۰ درصد در بخش عمومی و ۸۰ درصد در بخش خصوصی شاغل هستند. با این حال، این ۸۰ درصد بخش خصوصی ۲۶ درصد از مالیات بر حقوق را می‌دهند و ۲۰ درصد از کارکنان کشور که در بخش عمومی هستند، ۲۳ درصد مالیات بر حقوق را می‌دهند. در واقع درآمد بسیاری از شاغلان بخش خصوصی زیر نصاب مالیاتی است که مشمول مالیات نمی‌شوند. اینها واقعیت‌های مالیات کشور است. بنابراین اگر از افزایش درآمد مالیاتی گفته می‌شود، باید

## گروگان‌گیری نمایندگان مجلس از سوی دولت!

دیگر، طبق یک قانون نانوشته دولت نمایندگان مجلس را با جدول ۲۰ گروگان می‌گیرد هرچند که مقدار بودجه‌ای که به این طرح‌ها نیز اختصاص داده می‌شود بسیار ناچیز است. اینها قبل از آنکه مشکل بررسی‌کننده‌ها باشد که هست، مشکل قفدان یک نظام کارشناسی متناسب با مشکلات ایران در سازمان برنامه و بودجه است. یعنی نشانه‌ای از این سازمان دیده نمی‌شود که می‌تواند از پس این مسائل عالمانه برآمده و مدیریت‌کنند. سازمان برنامه و بودجه باید محلی برای اتخاذ عالمانه‌ترین تصمیمات باشد.

جدول شماره ۲۰- طرح های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۵۵۰۰۰-۱۰ سال ۱۳۹۹

ردیف	عنوان
۲۴۷	مطالعه و اجرای بیمارستان ۸۰۰تختخوانی امام علی (ع) امل
۲۴۸	اجرا و بهسازی راه کلاهد به مراد تپه
۲۴۹	مطالعه راه آن مینادوب، شاهین دژ - تکاب
۲۷۰	مطالعه سد عزیز کبان
۲۷۱	مطالعه و اجرای قطار شهری (تراموا) همدان
۲۷۲	مطالعه راه آهن تکاب - شاهین دژ و اتصال به راه آهن زنجان - تبریز
۲۷۳	مطالعه اتصال یاسوج به آزاد راه شیراز - تهران از طریق گردنه بیژن
۲۷۴	احداث بیمارستان پاپا حیدر چهارمحال و بختیاری
۲۷۵	ایجاد تاسیسات فاضلاب شهرک پردیسان قم
۲۷۶	کمک به تکمیل پروژه های نیمه تمام دانشگاه فنی و حرفه ای که حداقل ۵۰ درصد اعتبار آن توسط خیرین تامین شده باشد
۲۷۷	کمک به تکمیل پروژه های نیمه تمام دانشگاه فرهنگیان که حداقل ۵۰ درصد اعتبار آن توسط خیرین تامین شده باشد
۲۷۸	دبوار کشی و محوطه سازی آموزشکده های دانشگاه فنی و حرفه ای
۲۷۹	کمک به پروژه های مدیریت سبز در دانشگاه فنی و حرفه ای

اعتبار طرح های مندرج در جدول فوق متناسب با پیشرفت فیزیکی و کسب مجوزهای قانونی لازم پس استان ها توزیع و پس از میاده موافقتنامه با دستگاه اجرایی ذیربط هزینه می شود. طرح های مندرج در این جدول می توانند از مجوز جابجایی ها و نیز فاینانس خارجی استفاده کنند.

■ **تصویر بالا بخشی از مصوبات جدول ۲۰ لایحه بودجه است**

سه‌شنبه ۲۴ دی ۱۳۹۸  
وطن‌امروز | شماره ۲۸۴۲

## اقتصادی

به این سوالات پاسخ داد که با این شرایط چه باید کرد؟ یا باید از مصرف مالیات گرفت، یا حقوق‌شان را بیشتر کرد، یا اینکه اقتصاد را رونق داد. بنابراین همین رقم مالیاتی هم که در بودجه آمده است، مطابق این واقعیت‌ها کم نیست اما اگر گفته شود اقتصاد را رونق می‌دهیم و ظرفیت‌های مالیاتی را افزایش می‌دهیم، بله درست است. اما پاسخ این است که خب! این کار را انجام دهید، چرا اقتصاد را معطل نگه داشتید؟

■ **سرانجام کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی مواردی را به پایه‌های مالیاتی سال آینده اضافه کرد، از جمله مالیات بر خانه‌های خالی یا خودرو و خانه‌های لوکس. در این بین شاهدیم هنوز پایه‌ای مانند مالیات سپرده‌های کلان تصویب نشده است؛ نظر شما در این‌باره چیست؟**

من سال‌هاست معتقدم بر درآمد سپرده‌های بانکی باید مالیات وضع شود. هیچ دلیلی وجود ندارد که افرادی بدون ریسک، پول مطمئن گیر بیاورند و مالیات هم ندهند اما عده‌ای که سا کار و زحمت به درآمدی می‌رسند مالیات بدهند. پیامدهای آن هم باید بررسی شود. من اعتقاد دارم کسی اگر نمی‌خواهد اینگونه مالیات بدهد، قاعدتاً باید پول خود را به جریان بیندازد و در تولید باشد. البته به نظر من مقدم است قانون بانکداری بدون ربا اجرا شود اما زمانی که این قانون به صورت غیرقانونی اجرا نمی‌شود، پس باید از سوسو سپرده هم مالیات گرفت. در قانون بانکداری بدون ربا سپرده‌ها صرف تولید می‌شود و سپرده‌گذار سود واقعی می‌گیرد، در این صورت اخذ مالیات درست نیست اما امروز در بانکداری ایران چنین موضوعی رخ نمی‌دهد. مردم قرار بود در جمهوری اسلامی بهره‌نگیرند و سپرده‌های آنها در شریان‌های اقتصادی جاری شود؛ اشتغال ایجاد کند، تولید را به حرکت درآورد، سطح قیمت‌ها را کاهش دهد و... و در این وضعیت صاحبان سرمایه هم سود ببرند. سودی که امروز پرداخت می‌شود بهره است. بنابراین مالیات بر ربا و بهره باید گرفته شود یا اینکه معتقدم اصل آن اشکال دارد و حرام است.

■ **هم‌اکنون لایحه بودجه در مجلس در حال رسیدگی است؛ پیشنهاد شما برای اصلاح این لایحه چیست؟**

اصلاحات گسترده دیگر به این مجلس نمی‌رسد. اولین مسأله یک امر عقلایی است که باید بودجه بر اساس شریایطی نوشته شود، این شرایط در کشور ما وجود ندارد و باید قانون اصل ۵۲ قانون اساسی را بنویسیم که درباره بودجه‌نویسی است. امروز دولتی‌ها و نمایندگان نمی‌دانند در بودجه چه چیزی را باید بنویسند. وقتی قانون نیست، شاهد هرج و مرج می‌شویم. ۴۰ سال از تصویب اصل ۵۲ قانون اساسی گذشته و هنوز قانونی در این رابطه ننوشته‌ایم.

به نظرم این کلیدی‌ترین راهکار است. این نرم‌افزاری است که می‌گوید دولت و مجلس باید چگونه عمل کنند. به جای این قانون صریح، انبوهی از قوانین است که تحت عنوان تنظیم مقررات مالیی دولت در ۲ یا ۳ بند با ضمانت مختلف طی سالیان مختلف نوشته شده و به صورت قانونی در حال اجراست. این قواعد را به کامپیوتر هم بدهید نمی‌تواند سازگاری در آنها بیابد.

■ **پیشنهاد راهبردی خوبی است اما آیا برای کوتاهمدت هم پیشنهادی دارید؟**

کمیسیون تلفیق می‌تواند در لایحه بودجه تمام تبصره‌هایی را که جنبه پیش از یک سال یا قانون دائم دارند حذف کند؛ این کار شدنی است. من زمانی که رئیس کمیسیون تلفیق بودم این کار را کردم، کمیسیون تلفیق یک جا رای داد و ما پیش از یک‌سوم بودجه لایحه را از بین بردیم، اینگونه زمان نمایندگان تقریباً ۲ برابر می‌شود. موضوع دوم اینکه به نظر من باید اعتبارات جاری و در درجه بعد بعضی

موضوعات عمرانی دستگاه‌ها را کاهش داد یا لاقبل در سطح

سال ۹۸ نگه داشت.

■ **با این تقاسیم بودجه کنونی احتیاج به اصلاح ساختاری دارد و هم‌اکنون باید جراحی بزرگی رخ دهد.**

زمانی که وضع‌مان خوب نیست، زمانی که درآمدها بیش از اندازه بزرگ‌عملیاتی شده، زمانی که مراکز مطالعاتی و پژوه می‌گویند شرایط خطرناک است، اولین کاری که کشور باید بکند این است که تمام مجموعه‌های مربوط به نظام مالی را تا شهریور ۹۹ منسوخ کند و موظف شود لایحه اصل ۵۲ قانون اساسی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. وضع موجود باید خراب شود؛ اینکه زیر سقف یک ساختمان خراب بنشینیم و بگوییم دستی روی دکمه برق اتاق کشیدیم پس درست شد، درست نیست. حقیقت این است که شرایط ما عادی نیست؛ شرایط ما از تخریب هم گذشته اما به روی خودمان نمی‌آوریم.

■ **درباره شرکت‌های دولتی جای صرفه‌جویی یا کاهش هزینه‌ها وجود دارد؟**

مسئلاً چنین بستری فراهم است. بنده در سالی که نماینده بودم، هزینه غیرعملیاتی یا اجرایی شرکت‌های دولتی را با کمک دیگر نمایندگان کاهش دادم. ما در آن سال گفتیم ۴ هزار میلیارد تومان هزینه غیرعملیاتی شرکت‌های دولتی کاهش یابد. با این کار، سود شرکت‌های دولتی افزایش یافت و در نتیجه درآمد دولت از محل مالیات بر سود این شرکت‌ها افزایش یافت. البته در آن زمان مسؤولان دولتی مخالفت می‌کردند. در نتیجه راهکارهای کوتاهمدت وجود دارد اما هزینه دارد. اصلاح ساختار توسط افرادی که ساختار موجود را پدید آورده یا حامی آن هستند، امکان‌پذیر نیست. متأسفانه اکنون کسانی که در دولت و بعضاً در مجلس هستند، موجد این ساختار بوده‌هستند. بدیهی است این افراد، ساختاری را که خودشان ایجاد کردند نمی‌توانند اصلاح کنند. در هر صورت ساختارها را باید افرادی متحول کنند که هم بلد باشند و هم جسارت انجام این کار را داشته باشند. شما اگر حامی چیزی باشید، نمی‌توانید آن را اصلاح کنید. کسانی که امروز در سازمان برنامه و بودجه و دولت هستند حامیان درجه یک همین بودجه‌ریزی بودند، البته بیش از این هم کاری از دست‌شان بر نمی‌آید.

■ **دولت مدعی است نفت را از بودجه خارج کرده است؛ این موضوع را قبول دارید؟ به نظر شما چه میزان از بودجه هنوز وابسته به نفت است؟**

این موضوع محقق نشده است و همان اتفاقی که در سال‌های گذشته رخ داده بود باز هم به وقوع پیوست. می‌شود گفت در این بودجه ۴۶ درصد درآمدهای نفتی حاکم است، پس چگونه نفت حذف شده است؟ البته این ۴۶ درصد در ۸۲۸ هزار میلیارد تومان است. یعنی اینکه می‌گویند کل رقم بودجه نزدیک ۴۰۰ هزار میلیارد تومان است، واقعی نیست و رقم دیگری است.