

نکاتی قابل تأمل در لایحه بودجه ۱۴۰۱

مسعود ابوالحلاج^۱، بهزاد نجفی^۲، شهرام توفیقی^{۳،۴}

^۱ وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، تهران، ایران

^۲ گروه اقتصاد سلامت، دانشکده مدیریت و اطلاع‌رسانی، دانشگاه علوم پزشکی تبریز، تبریز، ایران

^۳ مرکز ملی تحقیقات بیمه سلامت، سازمان بیمه سلامت ایران، تهران، ایران

^۴ گروه آینده‌نگری و نظریه‌پردازی، فرهنگستان علوم پزشکی، تهران، ایران

* نویسنده مسئول: بهزاد نجفی، استادیار، گروه اقتصاد سلامت، دانشکده مدیریت و اطلاع‌رسانی، دانشگاه علوم پزشکی تبریز، تبریز، ایران.
پست الکترونیک: bnadjafi59@gmail.com

Citation:

Abolhallaj M, Najafi B, Tofighi S. Things to consider in the 2022 budget bill. Iran J Health Insur. 2021;4(3):178-80

تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۰/۰۹/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۱۷

تاریخ تصحیح: ۱۴۰۰/۰۹/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۰۲

متمرکز کردن بودجه در دستگاه‌های ملی باشد تا غیرمتمرکز کردن و انتقال قدرت از مرکز به استان‌ها.

آنچه به عنوان علت تجمیع ردیف‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۱ ذکر شده، این است که وجود ردیف‌های مستقل برای زیر مجموعه‌های یک وزارتخانه و سازمان‌های ملی، باعث فرار از پاسخگویی آنها می‌شود. برای پاسخگو کردن مسئولان دستگاه‌ها، وزرا و استانداران نیاز است که ردیف‌های مستقل کاهش یابد و زیر نظر وزیر و بالاترین مقام دستگاه باشد. علاوه بر این در این مدل نظارت، شفافیت و پاسخگویی تقویت خواهد یافت و ساختار از پروژه‌محوری به وظیفه‌محوری و ماموریت‌محوری تغییر پیدا می‌کند [۳].

قدر مسلم شفافیت بودجه دارای مزایای بسیاری است و می‌تواند در ابعاد مختلف باعث ارتقای پاسخگویی و حتی عملکرد اقتصادی شود. شفافیت مالی دولت یکی از پیش‌شرط‌های مهم برای اعمال سیاست‌های مالی منطقی است. شفافیت در بودجه معمولاً با حکمرانی خوب، عملکرد اقتصادی بهتر، کاهش کسری بودجه و کاهش انباشت بدهی همراه است [۵]. نکته‌ای که در اینجا حائز اهمیت است این است که باید دید آیا واقعا این اتفاق می‌افتد یا فقط شکل بودجه تغییر پیدا می‌کند؟ آیا با این کار واقعا شفافیت افزایش پیدا خواهد کرد یا کاهش؟ آیا واقعا بودجه مبتنی بر عملکرد و فعالیت‌ها خواهد شد یا خیر؟ علاوه بر بحث شفافیت، موضوع بعدی تمرکزگرایی و پاسخگویی در تهیه و اجرای بودجه است. آنچه مسلم است این است که تمرکزگرایی تقریباً در همه امور جایگاه خود را از دست داده و

امروزه لایحه بودجه ۱۴۰۱ یکی از موضوعات مهم در محافل علمی و اقتصادی است. اقدامات و مستندات منتشره و مصاحبه‌های صورت گرفته در این خصوص نشان می‌دهد که چند تغییر اساسی در لایحه بودجه ۱۴۰۰ قرار است ایجاد شود [۱]. افزایش رشد اقتصادی و هدف‌گذاری ۸ درصدی آن، افزایش سرمایه‌گذاری و رشد بهره‌وری و همین‌طور تغییر ساختار بودجه، تاکنون از مهم‌ترین موارد مطرح شده در خصوص لایحه بودجه ۱۴۰۱ بوده است [۲]. هرچند در خصوص تحقق مواردی مانند رشد اقتصادی ۸ درصدی در میان کارشناسان بحث‌های زیادی وجود دارد اما شاید مهم‌ترین تغییرات حاصله در لایحه بودجه کاهش در تعداد دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های زیاد بودجه و متمرکز کردن در ذیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی است. بنا بر اظهار نظر رئیس سازمان برنامه و بودجه، قرار است تعداد ردیف‌های بودجه از ۹ هزار به تعداد ردیف محدود کاهش یابد تا از این طریق بودجه با نظارت دقیق‌تر همراه شود و از پروژه‌محوری به سمت اقتصادمحوری و ماموریت‌محوری حرکت کند. «۹ هزار ردیف تودرتوی بودجه، کار نظارت را حتی برای نمایندگان دشوار کرده است. دیگر از لایحه قطور بودجه خبری نخواهد بود. بودجه ۱۴۰۱ با حداقل ردیف به مجلس خواهد رفت.» این موضوع در کشور بی‌سابقه نبوده و در سال ۱۳۸۷ دولت وقت با انتقاد از فقدان شفافیت، پیچیدگی و پراکندگی بودجه اقدام به کاهش ردیف‌های بودجه کرد. هدف از تقلیل ردیف‌ها، شفافیت و ارتقای نظارت و در نهایت تمرکززدایی از مرکز به استان‌ها عنوان می‌شد [۴]. هرچند به نظر می‌رسد که این اقدام بیشتر

برای مدیر فراهم می‌شود. در مقابل این آزادی عمل، مشکلی که ایجاد می‌شود این است که عملاً امکان نظارت بر اجرا یا اجرا نشدن برخی از برنامه‌های مورد انتظار و یا تکالیف قانونی به شدت سخت و پیچیده خواهد شد.

۲. از آنجا که برای مباحث مربوط به اجرایی بودجه، دیگر نیاز نیست تمامی دستگاه‌های زیرمجموعه یک وزارتخانه مثل دانشگاه‌ها با سازمان برنامه بودجه وارد مذاکره شوند و تمامی مراحل اجرای بودجه برای تمامی دانشگاه‌ها و موسسات زیرمجموعه تکرار شود، در زمان و انرژی سازمان متولی بودجه و برنامه کشور صرفه‌جویی زیادی خواهد شد و سازمان بیشتر می‌تواند به مباحث کلان سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت و کنترل بپردازد.

۳. اما مهم‌ترین نکته در بحث نظارت وجود زیرساخت‌ها و سیستم‌های موجود برای نظارت هست. چنان که از بخشنامه لایحه بودجه مشخص است، سازمان برنامه و بودجه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را سر لوحه کار خود قرار نداده، بنابراین ارزشیابی بودجه از منظر نیل به هدف قابل اجرا نیست (نه محصول و خروجی مشخص است و نه هزینه تولید محصول) و سازمان برنامه و بودجه به‌اجبار همان بودجه‌ریزی افزایشی را ادامه داده و از سوی دیگر هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی نیز به هزینه‌های تثبیت شده تبدیل شده است. در چنین شرایطی دولت‌ها خروجی دستگاه‌های اجرایی را نمی‌توانند بسنجند و در نتیجه دولت نمی‌تواند اعلام کند که چه خدمت یا محصولی را تولید کرده است. به همین دلیل بالاجبار سیستم ارزیابی و پایش باید همان ردیف‌ها و محل هزینه‌کرد آنها را دنبال کند که در شرایط تجمیع ردیف بسیار مشکل خواهد بود. رهگیری منابع از منبع تا محل مصرف و تولید بسیار سخت و پیچیده و نیازمند سیستم رهگیری جریان منابع به صورت یکپارچه است که با فقدان چنین سیستمی در سازمان و نبود زیرساخت‌ها عملاً نظارت سازمان بر اجرای بودجه دچار مشکل خواهد شد.

۴. مشکل بعدی به ساختارها و ظرفیتهای اجرایی در وزارتخانه مرتبط است. از آنجا که در سالیان گذشته تمرکززدایی زیادی در اجرای بودجه صورت گرفته بود، تمرکز دفاتر و مراکز بودجه در وزارتخانه بر اعتبارات مرتبط با خود ستاد وزارتخانه یا نهایتاً دو سه سازمان زیرمجموعه بوده است. حال با متمرکز کردن ردیف‌های بودجه، فرآیندهای اجرایی بودجه در این دفاتر متمرکز می‌شود. فرآیند اجرا و کنترل بودجه در این شکل، از تجمیع و مدیریت اطلاعات دستگاه‌های اجرایی،

کشورهای در حال توسعه به دنبال کشورهای توسعه‌یافته پس از نابودی سیستم‌های سلسله‌مراتبی و متمرکز از بالا به پایین به عنوان الگوی حکومتی ایده‌آل، در حال تجربه یک تغییر پارادایم به سمت سیستم‌های غیرمتمرکز هستند که به منظور انتقال قدرت‌های دولت مرکزی به حوزه‌ها و مسئولان محلی است. این اصلاحات در دو دهه اخیر اهمیت پیدا کرده است، زیرا دولت‌های متمرکز انگیزه‌های کمی برای پاسخگویی به شهروندان دارند. تمرکززدایی، با ایجاد یک تولید دموکراتیک، کارایی تخصیصی را از طریق تطبیق نیازهای محلی با تولید و ارائه خدمات و تخصیص منابع ارتقا می‌دهد [۶].

هرچند تمرکززدایی همیشه هم موفق نبوده و مطالعات نشان می‌دهند در برخی موارد نتایج به دست آمده با آنچه که پیش‌بینی شده بوده فاصله بسیار دارد. اما آنچه باعث تغییر نتایج می‌شود بیشتر به خصوصیات و ویژگی‌های محیطی و زمان اجرا مربوط می‌شود. به طور کلی، شواهد به دست آمده از تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اثرات اقتصادی و سیاسی تمرکززدایی بسیار به زمینه و خصوصیات کشور و همین‌طور به زمان اجرا وابسته است. علاوه بر این نتیجه تمرکززدایی بر اساس ساختار قدرت‌های محلی و افراد منتخب آنها متفاوت است [۷].

به هر حال، فارغ از اینکه تجمیع ردیف‌ها با چه عنوانی خطاب شود، با فرض اجرای موارد مذکور و تجمیع ردیف‌ها ذیل سازمان‌های ملی و وزارتخانه‌ها، باید چند نکته را در نظر داشت و از قبل برای آنها برنامه‌ریزی کرد، زیرا تا به حال فرآیند به‌صورتی بود که تمام دستگاه‌هایی که ردیف بودجه مستقل داشتند به طور مستقیم اقدامات مربوط به اجرای بودجه از قبیل مبادله موافقت‌نامه، پیگیری تخصیص‌ها، درخواست وجه و پیگیری واریزها از خزانه و غیره را رأساً انجام می‌دادند اما با حذف و یا تجمیع آنها، چند اتفاق می‌افتد که برخی خوب و بسیار قابل توجه است ضمن اینکه برخی نیز مشکلات اجرایی را به دنبال دارد:

۱. شاید نکته مثبت و دلخواه برای مدیران ارشد اجرایی در این شکل بودجه‌ریزی، آزادی عمل و اختیار زیاد آنها برای جابجایی منابع مالی برای اجرایی برنامه‌های دلخواه باشد. در شرایط قبلی که برای دستگاه، برنامه و فعالیت یک ردیف بودجه در نظر گرفته می‌شد، تا حد زیادی انعطاف‌پذیری و اختیار عمل از مدیران ارشد سلب می‌شد، در حالی که اگر این ردیف‌ها تجمیع شود و در یک ردیف همه برنامه‌ها و فعالیت‌ها و سازمان‌ها تجمیع شوند، انعطاف‌پذیری زیادی در اجرا و هزینه‌کرد

دستگاه‌های اجرایی، برآورد شده و به صورت افزایشی نسبت به سال قبل (۱۰ درصد) تخمین زده می‌شود [۲]. انجام این روش سال‌های زیادی در ساختار بودجه‌ریزی کشور جریان داشته و همچنان هم ادامه دارد. قدر مسلم این نوع برآورد هزینه‌زا و ناکارآمد بوده و با تخصیص منابع به روش بودجه‌ریزی عملکرد فاصله بسیاری دارد.

افزایش شفافیت و ایجاد پاسخگویی، نیازمند الزاماتی همچون تعریف و ایجاد ساختارهای تبادل اطلاعات، تعریف عملکردها و شاخص‌های ارزیابی است. علاوه بر این، ظرفیت‌سازی زیادی برای کنترل و پایش بودجه به منظور جلوگیری از انحراف آنها در شرایط تجمیع ردیف‌ها نسبت به زمانی که جزئیاتی بیشتری در قانون بودجه ارائه می‌شد، نیاز است.

References

1. Mirkazemi M. Interview published on the website of the country's program and budget organization. Access in December 12, 2021. Available from: <https://www.mporg.ir/home>. [Persian]
2. Country Program and Budget Organization. Budget Circular, Appendix 2 Financial Criteria Program and Budget Circular 2022. Access in December 12, 2021. Available from: <https://www.mporg.ir/home>. [Persian]
3. Fars News Agency - Fars News. Macroeconomics and Budget, 4 macro indicators of the 2022 budget bill. Available from: <https://www.farsnews.ir/news/14000914>. [Persian]
4. National Budget Law 2008. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/133087>. [Persian]
5. Kroth V. Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. International Budget Partnership. January 2012.
6. Smith HJ, Revell KD. Micro-incentives and municipal behavior: political decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico. World Development. 2016;77:231-48.
7. Mbate M. Decentralisation, Governance and Accountability: Theory and Evidence. Journal of African Democracy and Development. 2017;1(2):1-6.

دانشگاه‌ها، دانشکده‌ها و سایر مراکز مستقل گرفته تا پایش و ارزشیابی توان اجرایی، تلاش‌های کارشناسی و زیرساخت‌های مضاعفی در این مراکز نیاز دارد. این در حالی است که کارکنان بودجه کلیه دستگاه‌های اجرایی فاقد زیرساخت‌های کامل آموزشی، نرم‌افزاری و کنترل پایش و عملکرد هستند و در نبود این ظرفیت‌ها، عملاً هدف مورد انتظار در بودجه ۱۴۰۱ محقق نخواهد شد.

۵. بودجه‌ریزی افزایشی با رویکرد نهادمحور باعث شده که ضمن نبود احساس نگرانی درخصوص عملکرد کارکنان و تعداد آنها از سوی دستگاه‌های اجرایی، کارکنان دولت نیز با نگاه کارمند رسمی عملاً هیچ تبعیتی از محصول‌محوری دستگاه‌های اجرایی نداشته باشند و تبدیل به هزینه ثابت برای دولت بدون هیچ خروجی خاصی شده‌اند.

۶. مشکل دیگر که بیشتر در حوزه سلامت و دانشگاه‌ها ملموس است، قبول نکردن یا نادیده گرفتن قانون هیئت امنای توسط نهادهای ناظر مالی است. هنوز در برخی موارد مبنای ارزیابی در دستگاه‌های نظارتی از جمله وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و قوانینی است که بعضاً تاریخ مصرف آنها گذشته، مثل قانون بودجه ۱۳۵۱، قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، قانون تجارت ۱۳۴۶، و هر ساله برای جبران این قوانین باید قانون‌های مقطعی و ضربدری را پیگیری کرد. این در حالی است که با تدوین استانداردهای ملی حسابداری دولتی می‌توان نظارت را بسیار ساده و راحت کرد، نیاز نهادهای ناظر متعدد را کاهش داد، درگیری قضایی مدیران را به حداقل رساند و آنها را تشویق به ابتکار عمل و خلاقیت کرد.

به هر حال آنچه از مستندات و فرآیند تهیه لایحه بودجه می‌توان برداشت کرد این است که رویکرد بودجه براساس بخشنامه بودجه ورودی‌محور و بودجه‌ریزی به صورت افزایشی است. در غالب موارد منابع بر اساس ورودی‌ها، از جمله نیروی انسانی موجود در