فصلنامه علمی- پژوهشی بیمه سلامت ایران| دوره ۴، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۰

# 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 آینده نگری و نظریه‌پردازی، فرهنگستان علوم پزشکی، تهران، ایران

[*] **نویسنده مسئول:** بهزاد نجفی، استادیار، گروه اقتصاد سلامت، دانشکده مدیریت و اطلاع رسانی، 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 دریافت:** ۱۴۰۰/۰۹/۰۲ **تاریخ تصحیح:** ۱۴۰۰/۰۹/۱۵ **تاریخ پذیرش:** ۱۴۰۰/۰۹/۱۷ **تاریخ انتشار آنلاین:** ۱۴۰۰/۰۹/۲۹

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 ۸درصدی آن، افزایش سرمایه‌گذاری و رشد بهره‌وری و همین‌طور تغییر ساختار بودجه، تاکنون از مهم‌ترین موارد مطرح شده درخصوص لایحه بودجه ۱۴۰۱ بوده است [۲]. هرچند درخصوص تحقق مواردی مانند رشد اقتصادی ۸درصدی 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 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 مالیِ منطقی است. شفافیت در بودجه معمولا 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 تقریبا در همه امور جایگاه خود را از دست داده و

کشـورهای در حال توسـعه به دنبال کشورهای توسـعه‌یافته پس از نابودی سیستم‌های سلسله‌مراتبی و متمرکز از بالا به پایین به عنوان الگـوی حکومتی ایده‌آل، در حال تجربه یک تغییر پارادایم به سـمت سیستم‌های غیرمتمرکز هستند که به منظور انتقال قدرت‌های دولت مرکزی به حوزه‌ها و مسـئولان 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 تولیت دموکراتیک، کارآیی تخصیصـی را از طریق تطبیق نیازهای محلی با تولید و ارائه خدمات و تخصیص منابع ارتقا می‌دهد [۶].

هرچند تمرکززدایی همیشـه هم موفق نبوده و مطالعات نشـان می‌دهنـد در برخی موارد نتایج به دسـت 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 می‌شـود. به طور کلی، شـواهد به دسـت آمده از تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اثرات اقتصادی و سیاسـی تمرکززدایی بسـیار 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].

بـه هر حال، فارغ از اینکه تجمیـع ردیف‌ها با چه عنوانی خطاب شود، با فرض اجرای موارد مذکور و تجمیع ردیف‌ها ذیل سازمان‌های ملـی و وزارتخانـه ها، باید چند نکته را در نظر داشـت و از قبل برای آنهـا برنامه‌ریزی کـرد، زیرا تا به حال فرآینـد به‌صورتی بود که تمام دسـتگاه‌هایی که ردیف بودجه مسـتقل داشـتند به طور مسـتقیم اقدامـات مربوط به اجرای بودجه از قبیل مبادله موافقت‌نامه، پیگیری تخصیص‌ها، درخواست وجه و پیگیری واریزها از خزانه و غیره را رأساً انجـام می‌دادند اما با حذف و یا تجمیع آنهـا، 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 جابه‌جایی 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 سـازمان‌ها تجمیع شوند، انعطاف‌پذیری زیادی در اجرا و هزینه کرد برای مدیر فراهم می‌شود. در مقابل این آزادی عمل، مشکلی که ایجاد می‌شـود این است که عملا 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 نیسـت تمامی دستگاه‌های زیرمجموعه یک وزارتخانه مثل دانشگاه‌ها با سازمان برنامـه بودجه وارد مذاکره شـوند و تمامی مراحل اجرای بودجه برای تمامی دانشگاه‌ها و موسسات زیرمجموعه تکرار شود، در زمان و انرژی سـازمان 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 زیرساختارها 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 سـازمان برنامه و بودجه به‌اجبار همان بودجه‌ریزی افزایشـی را ادامه داده و از سوی دیگر هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی نیز به هزینه‌های تثبیت شـده تبدیل شـده است. در چنین شرایطی دولت‌ها خروجی دستگاه‌های اجرایی را نمی‌توانند بسنجد و در نتیجه دولت نمی‌تواند اعلام کنـد که چه خدمت یا محصولی را تولید کرده اسـت. به همین دلیل بالاجبار سیسـتم ارزیابـی و پایش باید همان ردیف‌هـا و محل هزینه‌کرد آنها را دنبال کند که در شـرایط 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 اسـت که با فقدان چنین سیسـتمی در سازمان و نبود زیرسـاختارها عملا نظارت سازمان بر اجرای بودجه دچار مشکل خواهد شد.

۴. مشکل بعدی به ساختارها و ظرفیتهای اجرایی در وزارتخانه مرتبط است. از آنجا که درسالیان گذشته تمرکززدایی زیادی در اجرای بودجه صورت گرفته بود، تمرکز دفاتر و مراکز بودجه در وزارتخانه بر اعتبارات مرتبط با خود سـتاد وزارتخانه یا نهایتا دو سـه سازمان زیرمجموعه بوده است. حال با متمرکز کردن ردیف‌های بودجه، فرآیندهای اجرایی بودجـه در این دفاتر متمرکز می‌شـود. فرآیند اجـرا و کنترل بودجه در این شـکل، از تجمیـع و مدیریت اطلاعات دسـتگاه‌های اجرایی،

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 وکنترل پایش و عملکرد هستند و در نبود این ظرفیت‌ها، عملا 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 عملا 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 امنا توسط نهادهای ناظر مالی است. هنوز دربرخی 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 دستگاه‌های اجرایی، برآورد شده و به صورت افزایشی نسبت به سال قبل (۱۰درصد) 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.