

بازبینی مخارج دولت

مارک راینسون

ترجمه: افشین جنانی

کارشناس ارشد اقتصاد

afsmoj@yahoo.com

با توجه به مشکلات هزینه‌ای که دولت‌های OECD در کوتاه‌مدت و بلندمدت با آن مواجهند، هزینه‌های بازبینی مخارج به عنوان بخشی از فرایند بودجه ضروری است تا به دست‌اندرکاران نظام بودجه‌ریزی این امکان را بدهد تا از طریق تعیین دو نوع اقدام صرف‌جویی شامل صرف‌جویی‌های کارایی و صرف‌جویی‌های استراتژیک از آن به عنوان ابزاری جهت کاهش مخارج کل برای دستیابی به ثبات و استحکام مالی استفاده کنند. این نوشتار بیانگر آن است که بازبینی مخارج الزاماً جزیی از فرایند بودجه نبوده اما باید این طور باشد. بر این اساس تمرکز این مقاله، پاسخ به این پرسش است که بازبینی مخارج به عنوان هسته اصلی فرایند تهیه بودجه باید چطور طراحی شود.

واژه‌های کلیدی: بازبینی مخارج، صرف‌جویی‌های کارایی، صرف‌جویی‌های استراتژیک، بحران مالی.

۱. معرفی

از زمان وقوع بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۷، بازبینی مخارج به عنوان ابزاری جهت کاهش مخارج کل برای دستیابی به ثبات و استحکام مالی، در کشورهای OECD رواج پیدا نمود. بازبینی مخارج ابزار اصلی تضمین کننده الوبت‌بندی مناسب هزینه‌ها به ویژه در تخصیص هزینه‌های جدید است. با توجه به مشکلات هزینه‌ای که دولت‌های OECD در کوتاه‌مدت و بلندمدت با آن مواجهند، هزینه‌های بازبینی مخارج به عنوان بخشی از فرایند بودجه ضروری است. استفاده از این ابزار مهم بودجه‌ای نباید به زمان وقوع بحران موکول شود.

برای نهادینه کردن بازبینی مخارج، باید آن را به گونه‌ای مناسب طراحی نمود. این کار نیازمند تحلیل دقیق کارهایی است که تا به امروز در بازبینی مخارج انجام شده‌اند. همچنین باید در نظر داشته باشیم که طراحی بازبینی مخارج به عنوان بخشی از فرایند بودجه با طراحی آن به عنوان یک

* این نوشتار با استفاده از مقاله زیر ترجمه و تدوین شده است:

Mark Robinson (2013), Spending Review, “OECD Conference Centre”, Paris, 3-4 June.

ابزار موقتی جهت تقویت مالی متفاوت است. بهر حال از آنجا که بازبینی مخارج، فعالیتی منبع بر است باید به گونه‌ای طراحی شود که بیشترین کارایی هزینه را داشته باشد. تمرکز این مقاله، پاسخ به این پرسش است که بازبینی مخارج به عنوان هسته اصلی فرایند تهیه بودجه، باید چه طور طراحی شود.

ساختار مقاله به این صورت است: پس از ارائه تعاریف و اهداف بازبینی مخارج و ارتباط آن با فرایند بودجه به مرور گسترش استفاده از بازبینی مخارج در کشورهای OECD در سال‌های اخیر (سال‌های پس از بحران و سال‌های بلافضلله پیش از آن) پرداخته و به بحث در مورد حفظ بازبینی مخارج به عنوان بخشی از فرایند تهیه بودجه اشاره می‌شود. در ادامه به معرفی یکی از جنبه‌های اساسی در طراحی بازبینی مخارج یعنی جایگاه بازبینی مخارج می‌پردازیم. این مقاله بر اساس مطالعه اخیر سیستم بازبینی مخارج در شش کشور OECD و مطالعه سال ۲۰۱۲ و دیگر منابع اطلاعاتی در کشورهای دیگر OECD انجام شده است.

۲. ماهیت و اهداف بازبینی مخارج

تعریف بازبینی مخارج در این مقاله فرایند ارتقا و به کارگیری اقدامات صرفه‌جویی در مخارج بر اساس بررسی دقیق مخارج پایه می‌باشد. ارزیابی پیشنهادات برای مخارج جدید یا مخارج اضافی، حتی در مواردی که امکان افزایش منابع مالی پژوهش‌های موجود بررسی می‌شوند بازبینی مخارج تلقی نمی‌شوند. بازبینی مخارج به منظور تحقق یک یا هر دو هدف اساسی زیر انجام می‌شود: یا به دولت امکان ارتقای کنترل مخارج کل را می‌دهد و یا موجب بهبود تخصیص منابع می‌شود.

وظیفه بازبینی مخارج تعیین دو نوع اقدام صرفه‌جویی شامل صرفه‌جویی‌های کارایی و صرفه‌جویی‌های استراتژیک است. صرفه‌جویی‌های کارایی از طریق تغییر روش تولید حاصل می‌شود، به‌نحوی که ارائه خدمات به همان تعداد و با همان کیفیت با هزینه کمتر ممکن باشد. به این موارد صرفه‌جویی‌های عملیاتی نیز گفته می‌شود. در مقابل صرفه‌جویی‌های استراتژیک، کاهش ارائه خدمات یا پرداخت‌های انتقالی به جامعه است. به این موارد، صرفه‌جویی در خروجی نیز گفته می‌شود. اگر هدف از بازبینی مخارج دستیابی به صرفه‌جویی‌های کارایی باشد (مانند بازبینی کارایی سال ۲۰۰۴ گرشون در انگلستان)، در این مقاله از آن‌ها به عنوان بازبینی کارایی نام برده شده است. اما اگر هدف دستیابی به هر دو نوع صرفه‌جویی باشد (مانند بازبینی استراتژیک و عملیاتی کانادا در سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۲)، در این مقاله از آن‌ها با عنوان بازبینی استراتژیک و عملیاتی نام برده شده است.

این تعریف با ترمینولوژی OECD در مقالات گذشته‌اش که در آن‌ها واژه بازبینی مخارج هم به بازبینی کارایی و هم به بازبینی استراتژیک اطلاق می‌شد، متفاوت است.

اقدامات صرفه‌جویی که از بازبینی مخارج حاصل می‌شوند، اقدامات خاص و تعریف شده هستند. به این معنا که دولت می‌داند برای کاهش مخارج پایه باید چه بکند، کدام خدمات یا پرداخت‌های انتقالی را باید کاهش دهد و یا در کدام فرایندهای تولیدی تغییر کاهشی ایجاد نماید و بنابراین، این اقدامات با کاهش‌های غیرخاص و تعریف شده مخارج وزارتخانه‌ها توسط دولت که بدون بررسی است، دانستن اینکه این اقدام باید در کجا و چگونه انجام شود متفاوت است.

تعریف نهایی: سیستم‌های ارزیابی یا رتبه‌بندی کارایی و اثربخشی مخارج دولت در خود ماهیت بازبینی مخارج را ندارند. به عنوان مثال برنامه ارزیابی ابزار رتبه‌بندی که در دولت بوش در آمریکا انجام شد و برنامه‌ها را به صورت کارا و ناکارا رتبه‌بندی نمود، از آنجا که نمی‌توانست توصیه کند چه برنامه‌های ناکارایی باید کاهش یابند، منطبق با تعریف بازبینی مخارج نمی‌باشد. در این مورد، تصمیم‌گیری رئیس جمهور برای توصیه به کنگره جهت کاهش برنامه‌های ناکارا بر اساس تحلیل‌های بعدی رتبه‌بندی بخشی انجام شد. رتبه‌بندی یک برنامه به عنوان ناکارا به این معنا نیست که می‌توان با حذف آن برنامه به صرفه‌جویی با دوام رسید؛ در عوض راه حل مناسب برای برنامه‌های مشکل‌زا، طراحی مجدد برنامه‌ها یا حتی تزریق منابع مالی اضافی است. به این دلیل سیستم‌های ارزیابی عمومی دولت (مانند آنچه سال‌ها در کانادا اجرا می‌شد) که وزارتخانه‌ها را ملزم به ارزیابی برنامه‌ها و سیستم‌هایشان می‌کند، بازبینی مخارج تلقی نمی‌شود. تنها می‌توان بازبینی‌هایی را که منجر به تعیین موارد صریح صرفه‌جویی برای دولت شوند بازبینی مخارج نامید.

بهتر است سیستم‌های رتبه‌بندی و ارزیابی را به عنوان بخشی از منابع اطلاعاتی در دسترس برای بازبینی مخارج تلقی نمود. بنابراین دانستن اینکه یک برنامه خاص با عنوان ناکارا ارزیابی رتبه‌بندی شده است، اطلاعی با ارزش در تعیین موارد صرفه‌جویی به دست می‌دهد.

۳. بازبینی مخارج و کسری‌های بودجه

همان‌طور که اشاره شد، بازبینی مخارج ابزاری جهت اولویت‌بندی تخصیص کارایی مخارج است. به عبارت دیگر بازبینی مخارج به دولت کمک می‌کند تا در تخصیص منابع به ارائه برنامه‌هایی پردازد که بیشترین عایدی را نصیب جامعه کند. افزایش استفاده از این ابزار تا حدی به خاطر ضعف فرایند بودجه متداول در اولویت‌بندی است.

در اغلب موارد، تمرکز بودجه به طور نامتناسبی بر پیشنهادات هزینه‌ای جدید است و به بازبینی مخارج پایه توجهی نمی‌شود. در چنین مواردی، منابع موجود صرف برنامه‌هایی می‌شوند که ناکارا هستند، اولویت کمی دارند و یا از حیض‌التفاع افتاده‌اند یا منابع صرف فرایندهای تولیدی ناکارا می‌شوند. تمرکز نامتناسب بر هزینه‌های جدید، یکی از مشکلات شناخته‌شده بودجه‌ای است که با عنوان بی‌توجهی به بودجه پایه نامیده شده است (بری، ۱۹۹۰).

شکست بودجه متداول و عدم آدرس‌دهی اولویت‌های مخارج، امری تصادفی نیست. برای تصمیم‌گیران، چه در سطح وزارت مالیه و چه در سطح رهبری سیاسی، تخصیص مجدد منابع امر دشواری نمی‌باشد. انجام این کار مستلزم اطلاعاتی در خصوص کارایی و اثربخشی مخارج پایه و فائق آمدن بر مقاومت دستگاهها و وزیران در مقابل کاهش هزینه است. به ویژه در مورد صرفه‌جویی استراتژیک، تخصیص مجدد موجب ایجاد مقاومت سیاسی آن دسته‌ای می‌شود که از خدمات بی‌بهره شده‌اند یا پرداخت‌های انتقالی‌شان کاهش یافته است. در نتیجه تمایل شدیدی به اجتناب از تخصیص مجدد منابع به هزینه‌های جدید و به جای آن تکیه بر رشد درآمدها وجود دارد و در مواردی که رشد درآمد کافی نیست (که معمولاً اینگونه است)، برای دولت‌ها ساده‌تر آن است که اجازه دهنده مخارج کل علی‌رغم آنکه این روش کسری بودجه دارد بیشتر از درآمد رشد کند و اگر کاهش هزینه‌ها قابل اجتناب نباشد، راه کم کردن مقاومت در برابر آن، تکیه بر کاهش‌های تعریف‌نشده بودجه‌ای است. برای مثال می‌توان بودجه تمام وزارت‌خانه‌ها را با یک درصد همسان برای همه کم کرد. به این دلیل است که در بسیاری از کشورها، در زمان‌های خوب پیش از بحران بزرگ مالی، وزارت مالیه و رهبران سیاسی در تخصیص مجدد منابع نقش انفعالی داشته‌اند. تخصیص مجدد منابع به وزارت‌خانه‌ها اغلب بدون توجه به نیاز آنها صورت می‌گرفت و جایه‌جایی منابع بین وزارت‌خانه‌ها بسیار محدود و انعطاف بودجه کم بود.

هدف بازبینی مخارج صراحتاً، تغییر این وضعیت است و بر نقش مرکزی تخصیص دوباره منابع تأکید دارد. تنها از طریق کاهش و یا قطع خدمات بی‌اثر، خارج از رده و کم اولویت است که می‌توان فضای خالی برای اولویت‌های جدید ایجاد نمود و در عین حال مخارج عمومی را کنترل کرد. بازبینی مخارج می‌داند که اولویت‌بندی مناسب مخارج نه تنها نیازمند توجه دقیق به هزینه‌های جدید بلکه نیازمند توجه مضاعف به مخارج پایه است.

۴. ادغام بازیینی مخارج در فرایند بودجه

بازیینی مخارج الزاماً جزیی از فرایند بودجه نبوده است، اما بر اساس آموزه‌ها باید این‌طور باشد. در خلال دهه ۱۹۸۰ محدودی از کشورها بازیینی مخارج را در ابعاد بزرگ یا کوچک و به صورت مجزا انجام می‌دادند. مثالی در این زمینه کمیسیون گریس است که توسط ریگان ایجاد شد و در سال ۱۹۸۴ گزارش خود را به پارلمان داد. جدول زمانی این کمیسیون با جدول زمانی تهیه بودجه ارتباطی نداشت و اهداف صرفه‌جویی مورد نظر بودجه در آن لحاظ نشده بود و انجام کار آن توسعه بخش خصوصی و در بیرون از دولت انجام شد.

بر عکس اکثر بازیینی‌های دو دهه گذشته که توسط دولت‌های کشورهای OECD انجام شده است، به طور کامل با فرایند تهیه بودجه ادغام شده بودند. این به این معناست که بازیینی‌ها به منظور تعیین موارد صرفه‌جویی برای دولت جهت تصمیم‌گیری در تهیه بودجه طراحی شده بودند و بخشی از فرایند کلی تخصیص منابع مالی سالیانه، به وزارت‌خانه‌ها بوده‌اند. بنابراین آن‌ها به عنوان بازوی راست فرایند تهیه بودجه، تضمین‌کننده دسترسی به موارد صرفه‌جویی بودند.

دو دلیل اصلی برای ادغام بازیینی مخارج در فرایند تهیه بودجه وجود دارد. اول اینکه هر دو مورد کارایی تخصیص و مخارج کل، از در نظر گرفتن همزمان پیشنهادات هزینه جدید و موارد صرفه‌جویی بهره می‌برند. در نظر گرفتن همزمان به دولت امکان می‌دهد تا پیشنهادات هزینه جدید با اولویت را بدون افزایش مخارج کل و از طریق انتخاب موارد صرفه‌جویی بیشتر، تأمین مالی کند. این امر مقایسه بین مزایای پیشنهادات هزینه جدید و مخارج پایه را تشویق می‌کند و بودجه‌ریزی از بالا به پایین را که مستلزم پاییندی به سقف مخارج کل است (که در آغاز فرایند تهیه بودجه تعیین شده است) حمایت می‌کند (راینسون، ۲۰۱۲). به منظور در نظر گرفتن همزمان پیشنهادات هزینه جدید و موارد صرفه‌جویی باید جدول زمانی بازیینی مخارج طوری باشد که موارد صرفه‌جویی را برای رهبری سیاسی فرایند تهیه بودجه ارائه کند و در عین حال پیشنهادات هزینه جدید را مدنظر قرار دهد.

دلیل دوم برای ادغام بازیینی مخارج در فرایند تهیه بودجه اطمینان از انطباق بازیینی مخارج با اهداف بودجه درخصوص مخارج کل است. برای مثال اگر دولت بخواهد مخارج عمومی را بهشت کاهش دهد، لازم است بازیینی مخارج بتواند موارد عمده با ارزش بالا را جهت صرفه‌جویی تعیین کند. اگر غیر از این باشد و دولت ببیند که بازیینی مخارج تنها ابزاری جهت افزایش فضای مالی برای پیشنهادات هزینه جدید است (با آن‌که نرخ رشد مخارج کل را به‌طور مناسبی کنترل می‌کند) دیگر به بازیینی مخارج نیازی نیست.

این ادغام بهویژه در موقعی که بازینی مخارج برای دستیابی به ثبات مالی بیشتر طراحی می‌شود، می‌تواند در تقویت ارتباط بین فرایند بازینی و اهدافی که دولت برای مخارج کل در نظر دارد، از طریق هدفگذاری کمی به روی موارد صرفه‌جویی که از بازینی مخارج به دست آمده‌اند مفید باشد. اغلب کشورهایی که از این روش استفاده کرده‌اند مقدار حداقل کاهش یکسانی (مثلاً ۵ درصد برای تمام وزارت‌خانه‌ها) را برای تمام وزارت‌خانه‌ها و یا تمام برنامه‌های موردنظر در بازینی اعمال کرده‌اند. بهر حال می‌توان اهداف متفاوتی را در نظر گرفت (بهویژه در بررسی‌های جامع مخارج) و در وزارت‌خانه‌های کم‌اولویت، موارد صرفه‌جویی بیشتری را تعیین کرد.

دقیقاً به خاطر همین ادراک گستره از اهمیت ادغام بازینی مخارج در فرایند تهیه بودجه بوده است که اکثر بازینی‌های مخارج دو دهه گذشته، تحت مدیریت وزارت مالیه، خواه به صورت انحصاری یا به صورت همکاری با دیگر آژانس‌های مرکزی که نقش اساسی در تهیه بودجه دارند (مانند دفتر نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور) انجام شده است. موارد استثناء از این مورد (مانند بازینی کارایی در سال ۲۰۰۷) بسیار نادر است.

۵. بازینی مخارج پیش از بحران بزرگ مالی

در سال‌های پیش از بحران مالی جهانی، بازینی مخارج در فرایند تهیه بودجه کشورهای OECD اهمیت نداشته و تنها سه کشور هلندا، دانمارک و فلاند، سیستم بازینی مخارج داشتند. جای تعجب نیست که در این زمینه، به دو کشور انگلیس و استرالیا اشاره نکرده‌ایم. در انگلستان بازینی‌های مقطوعی مخارج حدوداً از ۲۰ سال قبل از بحران مالی جهانی مالی انجام شده است و در استرالیا از نیمه دهه ۱۹۷۰، کار کمیته بازینی مخارج هیئت‌وزیران در مرکزیت تهیه بودجه بوده است. در مورد این دو کشور استفاده از کلمات بازینی مخارج یا بازینی هزینه‌ها اشتباه است. هر دو کشور در بررسی‌های خود بر کل بودجه تمرکز داشتند که بررسی پیشنهادات هزینه جدید را هم شامل شده، اما در هیچ‌یک از دو کشور، الزاماً فرایند بررسی جهت تعیین پایه مخارج انجام نمی‌شد. بر این اساس خزانه‌داری انگلستان به صراحة گفته است: بازینی‌های انگلستان پیش از سال ۲۰۰۷ بر افزایش مخارج متوجه بوده و در آن‌ها به اقدامات صرفه‌جویی، توجه اندکی شده است. به‌نظر می‌رسد که در میان بازینی‌های مقطوعی مخارج پیش از سال ۲۰۰۷، بازینی سال ۲۰۰۷ تنها موردی بوده که ویژگی‌های بازینی را داشته است. در مورد استرالیا نیز کارهای کمیسیون بازینی مخارج (که اولی در اوایل دهه ۱۹۷۰ و دومی در اواسط دهه ۱۹۸۰ بوده) از دو دوره پیش از گرایش به

بازبینی مخارج جهت تثیت مالی انجام شده است و تا سال‌های وقوع بحران جهانی مالی توجه چندانی به پایه مخارج نمی‌شده است.

در اغلب موارد بازبینی‌های مخارج انجام شده پیش از بحران مالی جهانی، به منظور ایجاد ثبات مالی بیشتر بوده و با کامل شدن ثبات مالی بازبینی‌ها کاهش یافته و یا متوقف می‌شد. برای مثال در هلند، در ابتدای معرفی بازبینی مخارج در اوایل دهه ۱۹۸۰، در هر دوره بازبینی سالیانه پیش از ۳۰ موضوع بازبینی وجود داشت و در زمان وقوع بحران مالی جهانی تعداد آن‌ها به ۵ بازبینی کاهش یافته بود. حداقل در مورد هلند و دانمارک، فعالیت‌های بازبینی ادامه داشت. در هیچ جای دیگری این طور نبوده است. همانگونه که اشاره شد، فعالیت‌های بازبینی در استرالیا بهشت کاهش یافت. در کانادا نیز همین طور بوده است. کانادا در برنامه‌های بازبینی خود که در دولت‌های کارگری بلر و براؤن در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۰، ۲۰۰۲، ۲۰۰۴، ۲۰۰۷ انجام شد، بسیار موفق بود و در سال‌های (۱۹۹۶-۱۹۹۴) تلاش‌هایی شد تا فرایند بازبینی مخارج به صورت یک فرایند جاری در تصمیم‌گیری نخست وزیر برای تخصیص مجدد منابع، به صورت فرهنگ درآید. اگرچه این تلاش‌ها ناموفق بود و در زمان بحران مالی جهانی، کانادا فرایند بازبینی مخارج نداشت.

بازبینی‌های مخارج که بلافضله پیش از بحران مالی جهانی انجام شده بود، اغلب بر موارد صرفه‌جویی کارایی متمرکز بودند و به دنبال موارد صرفه‌جویی استراتژیک نبودند. مثال‌هایی از این صرفه‌جویی‌های کارایی به صورت زیر است:

- برنامه بهره‌وری فنلاند در سال ۲۰۰۴ بر صرفه‌جویی‌های کارایی متمرکز بود.
- مطالعات ویژه دانمارک که بهشت بر صرفه‌جویی‌های کارایی متمرکز بودند.
- بازبینی بهره‌وری گرشنون در انگلستان که یک بازبینی گسترده موقتی از مخارج دولت انگلستان در دوره پیش از بحران مالی جهانی بود (بازبینی مخارج بهاین معنا که در تعیین اقدامات صرفه‌جویی، مخارج پایه را در نظر داشت).

۶. بازبینی مخارج از زمان بحران مالی جهانی

از زمان بحران مالی جهانی همه چیز تغییر کرده است. در مطالعه OECD سال ۲۰۱۲، نیمی از کشورها اظهار کرده‌اند که بازبینی مخارج در کشورشان انجام می‌شود. در این مطالعه به‌طور قابل توجهی کشورهایی مانند ایرلند و ایتالیا وجود دارند که در دهه قبل، هیچ بازبینی مخارج نداشته‌اند و کشورهایی مانند کانادا و استرالیا وجود دارند که پیش از بحران مالی جهانی نیز بازبینی مخارج داشته‌اند و آن را به صورت گسترده‌تر ادامه می‌دهند.

- نمونه‌هایی از بازبینی مخارج که در زمان پس از بحران مالی جهانی انجام شده عبارتند از:
- بازبینی موقتی مخارج در سال ۲۰۰۸ در ایرلند که به‌منظور کاهش مخارج کل انجام شده و بعداً در سال ۲۰۱۱ به صورت جزئی از سیستم بازبینی جامع مخارج درآمد.
 - کانادا در سال ۲۰۰۷ بازبینی مخارج را به صورت یک فرایند جاری معرفی نمود که در ابتدا به صورت بررسی‌های استراتژیک سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰-۲۰۱۱ و سپس در قالب بررسی‌های استراتژیک و عملیاتی انجام می‌شود.
 - استرالیا در بودجه‌های سالیانه ۳ سال (۲۰۱۰-۲۰۰۸-۲۰۰۷)، بازبینی جامع مخارج داشته است.
 - در فرانسه بازبینی مخارج یکی از عناصر اصلی بازبینی کلی سیاست‌های عمومی بود که در دو نوبت (۲۰۰۸-۲۰۰۷) و (۲۰۱۱-۲۰۱۰) و در زمان ریاست جمهوری، فرانکوکس هولاند خاتمه یافت. یکی از ویژگی‌های بارز بازبینی‌های مخارج پس از بحران مالی جهانی، گستردگی آن‌ها و داشتن اهداف صرفه‌جویی بلندپروازانه آن‌هاست. مثال بر جسته‌ای در این مورد بازبینی جامع مخارج انگلستان در سال ۲۰۱۰ توسط دولت جدید انتخاب شده به‌منظور کاهش عمدۀ مخارج است. مثال دیگر درخصوص هلند است که در آن، موارد مورد بازبینی مخارج در سال ۲۰۱۰، به‌طور چشمگیری به ۲۰ مورد افزایش یافت و این تغییر چشمگیر نمادی برای تغییر نام این فرایند به بازبینی جامع مخارج شد. بازبینی مخارج در کشورهای OECD رواج یافته است.
 - همچنین علاوه بر گسترش جایگاه فرایند بازبینی مخارج، اکثر بازبینی‌های پس از بحران مالی جهانی به همان اندازه که در بی‌صرفه‌جویی بهره‌وری بوده‌اند، بر صرفه‌جویی استراتژیک نیز تأکید داشته‌اند و به عبارت دیگر حالت غالب بازبینی‌های مخارج پس از بحران مالی، بازبینی صرفه‌جویی و استراتژیک بوده است.
 - دلیل گسترش و تشدید فرایند بازبینی مخارج پس از بحران مالی جهانی واضح است. دولت‌ها تقویت مالیه عمومی را هدف قرار داده‌اند و در بسیاری موارد دیده‌اند که بازبینی مخارج، ابزاری اساسی برای کاهش مخارج کل است. البته در نیاز به تقویت مالی عوامل دیگری به صورت زیر دخیل هستند:
 - آسیب مالیه عمومی (هم در نتیجه کسری بودجه ادواری و هم به خاطر هزینه‌های مربوط به نجات از بحران) که از بحران ناشی شده است.
 - افزایش آگاهی در این خصوص که در بسیاری از کشورهای OECD، حتی پیش از بحران مالی نیز مالیه عمومی ساختار مناسبی نداشته است.
 - برخی کشورها به این ادراک رسیده‌اند که تقویت مالی برای اعتمادسازی بازار حیاتی است.

- اعمال فشار به کشورها جهت همراهی با قواعد مالی (برای مثال اتحادیه اروپا حد مجاز کسری بودجه را $\frac{3}{4}$ درصد تعیین کرده است).

در این زمینه معمولاً دولتها این را پذیرفته‌اند که برای دستیابی به کاهش در مخارج کل، نباید بر کاهش تعریف نشده یکسان، برای تمام اقلام مخارج کل تکیه کنند. به نظر می‌رسد که استفاده از فرایند بازبینی مخارج و تعیین اقدامات صرفه‌جویی تعریف شده، تنها ابزار ممکن برای دستیابی به هدف کاهش مخارج است.

۷. بازبینی مخارج در آینده

با بهبود آرام وضعیت اقتصاد جهانی پس از بحران مالی، بازبینی مخارج در آینده چه می‌شود؟ برای آنکه بازبینی مخارج بهترین مساعدت را به بودجه داشته باشد، باید چگونه طراحی شود؟ نگرانی این است که با فروکش کردن بحران مالی، بازبینی مخارج نیز به اضمحلال رود. خطر وقوع این اتفاق ممکن است با افزایش واکنش در مقابل سیاست‌های ریاضتی (اگر به بازبینی مخارج صرفاً به عنوان ابزاری برای کاهش مخارج کل نگاه شود) بالا رود. بهر حال از زمان بحران شرایط تغییرات فراوانی داشته است.

در ابتدا فقط حمایت مالی، به‌منظور مساعدت به اقتصاد برای ورود به دوره بهبود پس از بحران مالی جهانی مطرح بود. در اکثر کشورهای OECD نیاز میان‌مدت و بلندمدت به تقویت مالی، مسئله‌ای جدی نبود. در اغلب کشورهای OECD مخارج پایه بدون تغییر سیاست مهمی، به آرامی و به صورتی ناپایدار به‌ویژه در بحث‌هایی مانند بهداشت و بازنیستگی رشد یافته است. در اثر بالا رفتن سطح بدھی دولت در اکثر کشورها، وضعیت مالی آن‌ها بهشدت وخیم شده است. به علاوه رشد درآمدها نیز مربوط به زمان پیش از بحران مالی جهان بوده است.

در مواجهه با این شرایط، اکثر کشورها مجبور به اتخاذ تلاش‌های قوی‌تر، به‌منظور مهار مخارج کل در سال‌های آتی خواهند بود. یک راه برای دستیابی به این امر که هم‌اکنون در بیانیه جدید قواعد مخارج آمده، آن است که رشد مخارج نباید سریع‌تر از روند تولید ناخالص داخلی رشد کند. با شناختن این واقعیات مالی، هیچ کاری بجز در پیش گرفتن سیاست‌های ریاضتی، نمی‌توان انجام داد. اکثر اقتصاددانانی که حمایت بیشتر مالیه را در دوران بهبود توصیه می‌کنند، می‌گویند که هر گونه مخارج اضافی باید ماهیت موقتی داشته باشد (برای مثال پروژه‌های زیربنایی) و نباید برای به کنترل درآوردن مخارج پایه تلاش نمود.

دوم: در کوتاه‌مدت تاجایی که ممکن است، به عنوان بخشی از یک برنامه بزرگ تثیت مالی باید پیشہ‌دادات هزینه جدید را منع نمود و در فرایند تهیه بودجه بر کاهش مخارج تمرکز کرد. این کار در میان‌مدت و بلند‌مدت غیرممکن است. چالش‌های سیاستی جدید، تقاضا برای مخارج اضافی را در پی داشته و موجب چالش یافتن منابع مالی برای اولویت‌های جدید مخارج شده است که باید به آن پاسخ داده شود.

تحت این شرایط اهمیت حفظ بازبینی مخارج به عنوان بخشی از فرایند تهیه بودجه، واضح است. به‌هر حال حیاتی است اطمینان حاصل شود که به بازبینی مخارج صرفاً به عنوان ابزار کاهش مخارج نگریسته نمی‌شود، بلکه باید این درک وجود داشته باشد که بازبینی مخارج ابزاری جهت اولویت‌بندی هزینه‌ها با توجه به اهداف سیاستی مربوط به مخارج کل است و ضروری است بگوییم که نیاز به اولویت‌بندی هزینه‌ها، تحت شرایط مالی سخت‌تر (که اکثر کشورهای OECD در آینده با آن مواجه خواهند بود) بیشتر می‌شود و همچنین مهم است که فرایند بازبینی مخارج به‌گونه‌ای طراحی شود که به صورت یک عنصر مناسب جاری و روتین در فرایند تهیه بودجه باشد. به این منظور لازم است بین بازبینی مخارج مناسب که می‌تواند برای کاهش مخارج توسط دولت، استفاده شود و بازبینی مخارج مناسب برای ایجاد منابع مالی برای هزینه‌های جدید، تمایز قائل شویم.

در بخش‌های بعدی این مقاله به این موضوع می‌پردازیم. در ضمن با بهره‌گیری از درس‌هایی درخصوص طراحی مطلوب، تا حد امکان به جنبه‌های اساسی طراحی فرایند بازبینی مخارج اشاره می‌شود. پرسش این است که در بلند‌مدت، فرایند بازبینی مخارج باید چطور طراحی شود تا به عنوان جزئی از فرایند تهیه بودجه باشد.

۸. جایگاه بازبینی مخارج

پرسش این است که آیا باید در طراحی بازبینی مخارج بر صرفه‌جویی کارایی، صرفه‌جویی استراتژیک و یا هر دو تمرکز کنیم. از زمان بحران مالی جهانی، بازبینی‌های استراتژیک و کارایی به صورت یک هنجار در آمده‌اند. تجربیات گذشته به‌وضوح نشان می‌دهد که انتظار انجام سریع و کاهش عمدی در مخارج از طریق بازبینی‌های کارایی، غیرواقع یینانه است.

حتی یک بازبینی عمیق کارایی نیز احتمالاً نمی‌تواند منجر به صرفه‌جویی بیش از ۲۰ درصد در مخارج دولت شود. در تمام مواردی که بازبینی‌های مخارج منجر به کاهش‌های عمدی و سریع مخارج شده‌اند، در فرایند بازبینی، هر دو مورد صرفه‌جویی کارایی و صرفه‌جویی استراتژیک هدف بوده‌اند. برای مثال در بازبینی جامع مخارج انگلستان در سال ۲۰۱۰، دولت طی ۴ سال، به‌طور متوسط ۱۹ درصد

از اقلام بودجه بجز مخارج بهداشت و کمک‌های خارجی را کاهش داد. اگر به عقب‌تر برگردیم، این موضوع برای برنامه بازبینی کانادا در نیمه دهه ۱۹۹۰ نیز که در آن مخارج طی ۲ سال حدود ۱۰ درصد کاهش یافت، صدق می‌کند. بهر حال استدلالی در این خصوص که تمرکز بر صرفه‌جویی استراتژیک و صرفه‌جویی بهره‌وری صرفاً به اندازه موارد صرفه‌جویی بستگی دارد، وجود ندارد. اگر از بازبینی مخارج ابزار اولویت‌بندی مخارج باشد، باید بخشی از آن بر برنامه‌های ناکارا تمرکز باشد. اولویت‌بندی مستلزم بررسی موارد صرفه‌جویی استراتژیک و نه فقط موارد صرفه‌جویی کارایی است.

بهر حال گسترش جایگاه بازبینی مخارج، شاید به این دلیل باشد که موارد ارائه شده جهت صرفه‌جویی، هرگز نمی‌توانند یکباره و بلافصله به دست آیند. در اکثر موارد حتی اگر اجرای بازبینی قوی باشد، چندین سال طول می‌کشد تا اقدامات صرفه‌جویی به کارایی کامل برسند. در مورد صرفه‌جویی کارایی، باید گاهی اوقات فرایندهایی را در قالب پروژه‌های جدید فناوری اطلاعات معرفی نمود. هر دو مورد صرفه‌جویی‌های کارایی و صرفه‌جویی‌های استراتژیک مستلزم کاهش پرسنل هستند و این کار نیاز به زمان دارد، بهویژه اگر امنیت شغلی کارمندان خدمات دولتی به این معنا باشد که کاهش کارکنان عمده‌ای باید از طریق ریزش طبیعی آنها به دست آید.

یکی دیگر از جنبه‌های بازبینی مخارج، حیطه شمول آن است. به این معنا که کدام بخش از مخارج دولت مورد بازبینی قرار می‌گیرد. برخی از بازبینی‌ها فقط بر روی مخارج بودجه‌ای (مخارجی که در بودجه سالانه می‌آید) تمرکز می‌شوند، در حالی که سایر مخارج اجباری، (مخارجی مانند منافع تأمین اجتماعی که بهموجب قانون وضع می‌شوند) را هم پوشش می‌دهند. برای مثال پوشش بازبینی کلی سیاست‌های عمومی در فرانسه نسبتاً کم بود و تنها بر هزینه‌های پرسنلی و عملیاتی دولت مرکزی تمرکز بود. در انتهای دیگر طیف، بازبینی جامع مخارج انگلستان در سال ۲۰۱۰ بسیار گسترده بود و تقریباً تمام مخارج دولت (بودجه‌ای و مخارج قانونی) و مخارج مالیاتی را پوشش می‌داد. گرایش‌های اخیر بهسوی گسترده‌گی حیطه مشمول مخارج است، به طوری که ۱۱ کشور از ۱۵ کشوری که در مطالعه ۲۰۱۲ و OECD بازبینی مخارج داشته‌اند، در بازبینی خود هر دو مخارج بودجه‌ای و مخارج اجباری را داشته‌اند.

با توجه به آنکه مخارج اجباری تأمین اجتماعی و مخارج بودجه‌ای سلامت در چالش‌های پایدار مالی پیش روی بسیاری از کشورهای OECD دخیل هستند، پوشش گسترده مخارج در بازبینی مخارج لازم است. همانگونه که در بالا اشاره شد بسیاری از بازبینی‌های مخارج که از زمان بحران مالی جهانی انجام شده‌اند، برچسب جامع خورده‌اند و این مسئله، این پرسش را در پی دارد که آیا بازبینی مخارج به عنوان فعالیتی جاری، باید جامع باشد یا انتخابی؟ جهت تفکیک کردن بازبینی‌های

مخارج جامع و انتخابی، خالی از فایده نیست که بدانیم هر فرایند بازیینی مخارج مجموعه‌ای از موارد بازیینی را شامل می‌شود. سه نوع اساسی موارد بازیینی عبارتند از:

- بازیینی‌های برنامه‌ای؛ برنامه‌های خاص (اقلام خاص خدمات یا پرداخت‌های انتقالی) را مورد بازیینی قرار می‌دهند و به ارائه موارد صرفه‌جویی استراتژیک (کاهش خدماتی که از طریق آن برنامه ارائه می‌شود) یا صرفه‌جویی کارایی (کاهش هزینه خدماتی که از طریق آن برنامه ارائه می‌شود) می‌پردازن.

- بازیینی‌های فرایندی؛ فرایندهای خاص تولید خدمات توسط دولت را به‌طور دقیق بررسی می‌کنند و هدف‌شان دستیابی به صرفه‌جویی‌های کارایی است. فرایندهای خرید، فرایندهای فناوری اطلاعات و شیوه‌های مدیریت منابع انسانی نمونه‌هایی در آن زمینه هستند.

- بازیینی‌های سازمانی؛ در این بازیینی، کل یک سازمان دولتی (مؤسسه یا وزارت‌خانه) مورد بازیینی قرار می‌گیرد، این بازیینی می‌تواند تمام برنامه‌ها و فرایندهای سازمان را شامل شود.

بازیینی‌های برنامه‌ای یا بازیینی‌های فرایندی می‌توانند ماهیت سازمانی داشته باشند و یا می‌توانند افقی باشند. یک بازیینی برنامه‌ای افقی، گروهی از برنامه‌های مرتبط به هم را که توسط دو یا چند سازمان ارائه می‌شود، بررسی می‌کند. در حالی که یک بازیینی فرایندی افقی، دامنه‌ای از فرایندهای تولیدی خاص چند (یا همه سازمان‌های دولتی) را بررسی می‌کند. به عنوان مثال بازیینی خریدهای دولت عمومی. این بازیینی‌های فرایندی افقی بخشی مهم از هر بازیینی خوب و کارا هستند.

با این پیش‌زمینه، تعریف یک بازیینی مخارج انتخابی عبارت است از بازیینی که در آن لیست معینی از موارد بازیینی (برنامه‌ای، فرایندی و سازمانی) در آغاز هر دوره بازیینی مشخص می‌شود. بر عکس، یک بازیینی جامع مخارج، بازیینی است که در آن، بازیینی به لیست از پیش معینی محدود نمی‌شود و گروه بازیینی باید تا حد امکان مهم‌ترین موارد صرفه‌جویی را برای تمام وزارت‌خانه‌ها تعیین کنند. انتظار می‌رود یک بازیینی جامع مخارج نسبت به بازیینی انتخابی جایگاه بیشتری داشته باشد و منجر به موارد صرفه‌جویی بیشتری شود.

نتیجه حاصل از این تعریف آن است که جهت افزایش کیفیت یک بازیینی جامع مخارج، فرایند انجام آن باید هر دو صرفه‌جویی استراتژیک و کارایی را هدف قرار دهد. صرف‌نظر از شیوع بازیینی‌های جامع مخارج در دهه اخیر، در طول زمان بازیینی‌های انتخابی مخارج نسبت به بازیینی‌های جامع مخارج عمومیت بیشتری داشته است. دلیل اصلی این امر تقاضای ماهوی زیاد برای بازیینی‌های جامع مخارج مانند بازیینی استراتژیک و عملیاتی کانادا در سال ۲۰۱۱ یا بازیینی جامع انگلستان در سال ۲۰۱۰ بوده است. با این حال بازیینی انتخابی مخارج بیشتر مورد تقاضای وزارت مالیه و سایر وزارت‌خانه‌هاست؛ چرا که یک بازیینی جامع مخارج، فرایندی واقعاً طاقت‌فرسا برای

وزارت مالیه و کارکنان دولتی درگیر با آن است و چون چاره‌ای جز انجام آن ندارند، کارهای مهم خود را کنار می‌گذارند و بر فرایند بازبینی مخارج متمرکز می‌شوند. یکی از وزرای انگلستان، بازبینی جامع مخارج سال ۲۰۱۰ را تلاش وافر توصیف کرده است. بر این اساس بازبینی‌های جامع مخارج تنها زمانی مطلوب‌بند که دولت بخواهد طی یک دوره کوتاه، عمدۀ مخارج کل را کاهش دهد. خواه ثبیت مالی به خاطر کاهش اندازه دولت باشد و خواه به خاطر انتقال مخارج به‌سمت اولویت‌های هزینه دولتی که جدیداً بر سر کار آمده است.

در اغلب شرایط نرمال بازبینی انتخابی مخارج، روش بهتری است. به‌طور نرمال، محدودیت مخارج به‌جای کاهش عمدۀ آن مورد نیاز است و تخصیص مجدد تدریجی آسان‌تر از تخصیص مجدد ناگهانی است.

۹. توصیه‌های سیاستی

بنا بر مطالبی که پیرامون ضرورت استمرار بازبینی مخارج و ادغام آن در فرایند تهیه بودجه گفته شد، باید بازبینی مخارج بخش اعظم مخارج دولت را شامل شود و هر دو هدف دستیابی به کارایی و صرفه‌جویی را در بر داشته باشد و بازبینی مخارج باید به صورت انتخابی و نه به صورت جامع باشد. بازبینی‌های جامع مخارج که در شرایط مالی خاص یا تغییر در اولویت‌های دولت انجام می‌شود نیازمند بررسی دقیق و عمیق مخارج است.

نقش مدیریت کلی بازبینی مخارج در سطح اداری توسط وزارت مالیه و یا هر نهاد مرکزی دخیل در فرایند تهیه بودجه، برای موفقیت آن ضروری است. کار اولیه تعیین موارد صرفه‌جویی باید توسط خدمات دولتی و به صورت انتخابی انجام شود. این کار بر حسب نقش وزارت مالیه و سایر وزارتخانه‌ها می‌تواند به صورت بازبینی مشترک و یا از پایین به بالا انجام شود.

گام آخر ارتقای منابع اطلاعاتی بازبینی مخارج به‌ویژه از طریق در دسترس گذاشتن مطالعات ارزیابی خوب طراحی شده است.

