

بازبینی مخارج دولت

مارک رایبسون

ترجمه: افشین جنانی

کارشناس ارشد اقتصاد

afsmoj@yahoo.com

با توجه به مشکلات هزینه‌ای که دولت‌های کشورهای OECD در کوتاه‌مدت و بلندمدت با آن مواجهند، هزینه‌های بازبینی مخارج به‌عنوان بخشی از فرایند بودجه ضروری است تا به دست‌اندرکاران نظام بودجه‌ریزی این امکان را بدهد تا از طریق تعیین دو نوع اقدام صرفه‌جویی شامل صرفه‌جویی‌های کارایی و صرفه‌جویی‌های استراتژیک از آن به‌عنوان 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 این‌طور باشد. بر این اساس تمرکز این مقاله، پاسخ به این پرسش است که بازبینی مخارج به‌عنوان هسته اصلی فرایند تهیه بودجه باید چگونه طراحی شود.

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

۱. معرفی

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

برای نهادینه کردن بازبینی مخارج، باید آن را به‌گونه‌ای 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 به‌عنوان بخشی از فرایند بودجه با طراحی آن به‌عنوان 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. به هر حال از آنجا که بازبینی مخارج، فعالیتی منبع‌بر است باید به گونه‌ای طراحی شود که بیشترین کارایی هزینه را داشته باشد. تمرکز این مقاله، پاسخ به این پرسش است که بازبینی مخارج به‌عنوان هسته اصلی فرایند تهیه بودجه، باید چه‌طور 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 بلافاصله پیش از آن) پرداخته و به بحث در مورد حفظ بازبینی مخارج به‌عنوان 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 به‌کارگیری 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 پروژه‌های موجود بررسی می‌شوند بازبینی مخارج تلقی نمی‌شوند. بازبینی مخارج به‌منظور 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 به‌عنوان 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 می‌شود، 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 نشده 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. به‌عنوان مثال برنامه ارزیابی ابزار رتبه‌بندی که در دولت بوش در آمریکا انجام شد و برنامه‌ها را به‌صورت 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 رئیس‌جمهور برای توصیه به کنگره جهت کاهش برنامه‌های ناکارا بر اساس تحلیل‌های بعدی رتبه‌بندی بخشی انجام شد. رتبه‌بندی یک برنامه به‌عنوان ناکارا به این معنا نیست که می‌توان با حذف آن برنامه به صرفه‌جویی با دوام رسید؛ در عوض راه‌حل 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.

بهرتر است سیستم‌های رتبه‌بندی و ارزیابی را به‌عنوان 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 به‌دست می‌دهد.

۳. بازبینی مخارج و کسری‌های بودجه

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

در اغلب موارد، تمرکز بودجه به‌طور 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 حیض‌النتفاع 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. به‌ویژه 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 به‌جای 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 دهند 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 جابه‌جایی 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 کم‌اولویت 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 بازبینی مخارج در فرایند بودجه

بازبینی مخارج الزاماً جزئی از فرایند بودجه نبوده است، اما بر اساس آموزه‌ها باید این طور باشد. در خلال دهه ۱۹۸۰ معدودی از کشورها بازبینی 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 توسط بخش خصوصی و در بیرون از دولت انجام شد.

برعکس اکثر بازبینی‌های 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 بازبینی‌ها 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 بازبینی مخارج در فرایند تهیه بودجه وجود دارد. اول اینکه هر دو مورد کارایی تخصیص و مخارج کل، از 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 پایداری 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 بازبینی 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 بازبینی مخارج در فرایند تهیه بودجه اطمینان از انطباق بازبینی مخارج با اهداف بودجه در خصوص مخارج کل است. برای مثال اگر دولت بخواهد مخارج عمومی را به شدت کاهش دهد، لازم است بازبینی مخارج بتواند موارد عمده با ارزش بالا را جهت صرفه‌جویی تعیین کند. اگر غیر از این باشد و دولت ببیند که بازبینی مخارج تنها ابزاری جهت افزایش فضای مالی برای پیشنهادات هزینه جدید است (با آن که نرخ رشد مخارج کل را به طور مناسبی کنترل می‌کند) دیگر به بازبینی مخارج نیازی نیست.

این ادغام به‌ویژه در مواقعی که بازبینی مخارج برای دستیابی به ثبات مالی بیشتر طراحی می‌شود، می‌تواند در تقویت ارتباط بین فرایند بازبینی و اهدافی که دولت برای مخارج کل در نظر دارد، از طریق هدفگذاری کمی به روی موارد صرفه‌جویی که از بازبینی مخارج به‌دست آمده‌اند مفید باشد. اغلب کشورهای 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 بازبینی اعمال کرده‌اند. به هر حال می‌توان اهداف متفاوتی را در نظر گرفت (به‌ویژه در بررسی‌های جامع مخارج) و در وزارتخانه‌های کم‌اولویت، موارد صرفه‌جویی بیشتری را تعیین کرد.

دقیقاً به‌خاطر همین ادراک گسترده از اهمیت ادغام بازبینی مخارج در فرایند تهیه بودجه بوده است که اکثر بازبینی‌های مخارج دو دهه گذشته، تحت مدیریت وزارت مالیه، خواه به‌صورت انحصاری یا به‌صورت 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 بازبینی کارایی در سال ۲۰۰۷) بسیار نادر است.

۵. بازبینی مخارج پیش از بحران بزرگ مالی

در سال‌های پیش از بحران مالی جهانی، بازبینی مخارج در فرایند تهیه بودجه کشورهای OECD اهمیت نداشته و تنها سه کشور هلند، دانمارک و فنلاند، سیستم بازبینی مخارج داشتند. جای تعجب نیست که در این زمینه، به دو کشور انگلیس و استرالیا اشاره نکرده‌ایم. در انگلستان بازبینی‌های مقطعی مخارج حدوداً از ۲۰ سال قبل از بحران مالی جهانی مالی انجام شده است و در استرالیا از نیمه دهه ۱۹۷۰، کار کمیته بازبینی مخارج هیئت‌وزیران در مرکزیت تهیه بودجه بوده است. در مورد این دو کشور استفاده از کلمات بازبینی مخارج یا بازبینی 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 به‌صراحت گفته است: بازبینی‌های انگلستان پیش از سال ۲۰۰۷ بر افزایش مخارج متمرکز بوده و در آن‌ها به اقدامات صرفه‌جویی، توجه اندکی شده است. به‌نظر می‌رسد که در میان بازبینی‌های مقطعی مخارج پیش از سال ۲۰۰۷، بازبینی سال ۲۰۰۷ تنها موردی بوده که ویژگی‌های بازبینی را داشته است. در مورد استرالیا نیز کارهای کمیسیون بازبینی مخارج (که اولی در اوایل دهه ۱۹۷۰ و دومی در اواسط دهه ۱۹۸۰ بوده) از دو دوره پیش از گرایش به

بازبینی مخارج جهت تثبیت 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، به‌منظور 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 بیش 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 هیچ‌جای دیگری این‌طور نبوده است. همانگونه که اشاره شد، فعالیت‌های بازبینی در استرالیا به‌شدت کاهش یافت. در کانادا نیز همین‌طور بوده است. کانادا در برنامه‌های بازبینی خود که در دولت‌های کارگری بلر و براون در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۰، ۲۰۰۲، ۲۰۰۴، ۲۰۰۷ انجام شد، بسیار موفق بود و در سال‌های (۱۹۹۶-۱۹۹۴) تلاش‌هایی شد تا فرایند بازبینی مخارج به‌صورت یک فرایند جاری در تصمیم‌گیری نخست‌وزیر برای تخصیص مجدد منابع، به‌صورت فرهنگ درآید. اگرچه این تلاش‌ها ناموفق بود و در زمان بحران مالی جهانی، کانادا فرایند بازبینی مخارج نداشت.

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

- برنامه بهره‌وری فنلاند در سال ۲۰۰۴ بر صرفه‌جویی‌های کارایی متمرکز بود.
- مطالعات ویژه دانمارک که به‌شدت بر صرفه‌جویی‌های کارایی متمرکز بودند.
- بازبینی بهره‌وری گرشون 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 به‌صورت گسترده‌تر ادامه می‌دهند.

- نمونه هایی از بازبینی مخارج که در زمان پس از بحران مالی جهانی انجام شده عبارتند از:
- بازبینی موقتی مخارج در سال ۲۰۰۸ در ایرلند که به منظور 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 بررسی های استراتژیک سال های ۲۰۰۷-۲۰۰۸ تا ۲۰۱۱-۲۰۱۰ و سپس در قالب بررسی های استراتژیک و عملیاتی انجام می شود.
 - استرالیا در بودجه های سالیانه ۳ سال (۲۰۰۸-۲۰۱۰)، بازبینی جامع مخارج داشته است.
 - در فرانسه بازبینی مخارج یکی از عناصر اصلی بازبینی کلی سیاست های عمومی بود که در دو نوبت (۲۰۰۷-۲۰۰۸) و (۲۰۱۰-۲۰۱۱) و در زمان ریاست جمهوری، فرانکوس هولاند خاتمه یافت.
 - یکی از ویژگی های بارز بازبینی های مخارج پس از بحران مالی جهانی، گستردگی آنها و داشتن اهداف صرفه جویی بلندپروازانه آنهاست. مثال برجسته ای در این مورد بازبینی جامع مخارج انگلستان در سال ۲۰۱۰ توسط دولت جدید انتخاب شده به منظور کاهش عمده مخارج است.
 - مثال دیگر در خصوص هلند است که در آن، موارد مورد بازبینی مخارج در سال ۲۰۱۰، به طور 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 بازبینی های پس از بحران مالی جهانی به همان اندازه که در پی صرفه جویی بهره وری بوده اند، بر صرفه جویی استراتژیک نیز تأکید داشته اند و به عبارت دیگر حالت غالب بازبینی های مخارج پس از بحران مالی، بازبینی صرفه جویی و استراتژیک بوده است.
 - دلیل گسترش و تشدید فرایند بازبینی مخارج پس از بحران مالی جهانی واضح است. دولت ها تقویت مالیه عمومی را هدف قرار داده اند و در بسیاری موارد دیده اند 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 هزینه های 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 رسیده اند 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 ۳ 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 تعریف‌شده، 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. وقوع این اتفاق ممکن است با افزایش واکنش در مقابل سیاست‌های ریاضتی (اگر به بازبینی مخارج صرفاً به‌عنوان 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 به‌صورتی ناپایدار به‌ویژه در بحث‌هایی مانند بهداشت و بازنشستگی رشد یافته است. در اثر بالا رفتن سطح بدهی دولت در اکثر کشورها، وضعیت مالی آن‌ها به‌شدت وخیم شده است. به‌علاوه 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 هرگونه 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، به‌عنوان بخشی از یک برنامه بزرگ تثبیت مالی باید پیشنهادات هزینه جدید را ممنوع 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 به‌عنوان بخشی از فرایند تهیه بودجه، واضح است. به‌رحال حیاتی است اطمینان حاصل شود که به بازبینی مخارج صرفاً به‌عنوان 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 به‌صورت 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 چگونه طراحی شود تا به‌عنوان 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 به‌صورت یک هنجار درآمده‌اند. تجربیات گذشته به‌وضوح نشان می‌دهد که انتظار انجام سریع و کاهش عمده در مخارج از طریق بازبینی‌های کارایی، غیرواقع بینانه 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 عمده 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. به هر 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 متمرکز باشد. اولویت‌بندی مستلزم بررسی موارد صرفه‌جویی استراتژیک و نه فقط موارد صرفه‌جویی کارایی است.

به هر حال گسترش جایگاه بازبینی مخارج، شاید به این دلیل باشد که موارد ارائه شده جهت صرفه‌جویی، هرگز نمی‌توانند یکباره و بلافاصله به‌دست 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 عمدتاً باید از طریق ریزش طبیعی آن‌ها به‌دست آید.

یکی دیگر از جنبه‌های بازبینی مخارج، حیطة 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) متمرکز 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 متمرکز 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 گستردگی حیطة مشمول مخارج است، به‌طوری 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 به‌عنوان فعالیتی جاری، باید جامع باشد یا انتخابی؟ جهت تفکیک کردن بازبینی‌های

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

- بازبینی‌های برنامه‌ای؛ برنامه‌های خاص (اقدام خاص خدمات یا پرداخت‌های انتقالی) را مورد بازبینی 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) می‌پردازند.

- بازبینی‌های 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.

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

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

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

نتیجه حاصل از این تعریف آن است که جهت افزایش کیفیت یک بازبینی جامع مخارج، فرایند انجام آن باید هر دو صرفه‌جویی استراتژیک و کارایی را هدف قرار دهد. صرف‌نظر از شیوع بازبینی‌های جامع مخارج در دهه اخیر، در طول زمان بازبینی‌های انتخابی مخارج نسبت به بازبینی‌های جامع مخارج عمومیت بیشتری داشته است. دلیل اصلی این امر تقاضای ماهوی زیاد برای بازبینی‌های جامع مخارج مانند بازبینی استراتژیک و عملیاتی کانادا در سال ۲۰۱۱ یا بازبینی جامع انگلستان در سال ۲۰۱۰ بوده است. با این حال بازبینی انتخابی مخارج بیشتر مورد تقاضای وزارت مالیه و سایر وزارتخانه‌هاست؛ چرا که یک بازبینی 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 مطلوبند که دولت بخواهد طی یک دوره کوتاه، عمده مخارج کل را کاهش دهد. خواه تثبیت مالی به‌خاطر کاهش اندازه دولت باشد و خواه به‌خاطر 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 عمده 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 به‌صورت انتخابی و نه به‌صورت 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 به‌صورت انتخابی انجام شود. این کار برحسب نقش وزارت مالیه و سایر وزارتخانه‌ها می‌تواند به‌صورت 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.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی