مدیریت هزینه‌های دولت
۲. معرفی فرایند «بازنگری در مخارج دولت»

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۱۶
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

به‌نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
معرفی فرایند بازنگری در مخارج ۴
محورهای اصلی طراحی فرایند بازنگری در مخارج ۵
ساختار کمیته‌های بازنگری ۶
ملاحظات کلیدی در اجرای فرایند بازنگری در مخارج از نگاه سازمان‌های بین‌المللی ۷
تجارب بین‌المللی ۱۰
جمع‌بندی ۱۲
پیوست ۱. نقش‌ها و مراحل فرایند بازنگری مخارج از نگاه سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی **(OECD)** ۱۴
۱. تاریخچه بازنگری مخارج ۱۴
۲. مراحل اجرایی ۱۷
۳. نقش بازیگران فرایند بازنگری در مخارج ۲۷
۴. ملاحظات اجرایی ۳۱
پیوست ۲. نقشه‌راه بازنگری مخارج از نگاه کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا ۳۵
پیوست ۳. خلاصه‌ای از تجربه کشورها در فرایند بازنگری مخارج ۴۲
۱. تجربه ایرلند در بازنگری مخارج ۴۲
۲. تجربه سال ۲۰۱۰ بریتانیا در بازنگری مخارج ۴۴
۳. تجربه سال ۲۰۱۵ بریتانیا در بازنگری مخارج ۴۵
۴. تجربه کانادا در بازنگری مخارج ۴۵
۵. تجربه هلند در بازنگری مخارج ۴۶

۶. تجربه دانمارک در بازنگری مخارج ۴۷
۷. تجربه اسلواکی در بازنگری مخارج ۴۷
۸. تجربه لوکزامبورگ در بازنگری مخارج ۴۸
۹. تجربه فرانسه در بازنگری مخارج ۴۸
۱۰. تجربه اسپانیا در بازنگری مخارج ۴۸
۱۱. برنامه ثبات ۲۰۱۶ اتحادیه اروپا در بازنگری مخارج ۴۹
منابع و مآخذ ۵۱

مدیریت هزینه‌های دولت

۲. معرفی فرایند «بازنگری در مخارج دولت»

چکیده

بررسی مخارج دولت به‌منظور اتخاذ تصمیماتی با هدف صرفه‌جویی، اولویت‌بندی و افزایش بهره‌وری در مخارج دولت «بازنگری مخارج» نامیده می‌شود. فرایند بازنگری می‌تواند شامل بررسی مخارج در بخش‌های مشخصی از بودجه دولت (نظیر آموزش یا سلامت) یا تمامی سازمان‌های دولتی (وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات) باشد. برای مثال در برنامه بازنگری مخارج که در پاییز ۲۰۱۵ در کشور انگلستان تنظیم شده است مواردی مانند بودجه سلامت و بهداشت، بودجه پلیس و امنیت، بودجه بازنشستگی، مدارس، بیمه و خسارات ناشی از رانندگی، فرارهای مالیاتی و مالیات مسکن، بودجه حمل‌ونقل و بودجه پرداختی به ۳ کشور ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی و موارد دیگری از قبیل بودجه بی بی سی و ناتو مورد بررسی و بازنگری قرار گرفته‌اند.

فرایند بازنگری مخارج برای نخستین بار در سال ۱۹۸۰ در کشور دانمارک آغاز شد. پس از وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۸ و مشاهده ضعف دولت در ایجاد ثبات مالی و عدم وجود شفافیت در ساختار مالی، جامعه مدنی و نهادهای مردمی خواستار افزایش شفافیت در بودجه و تصمیم‌گیری در مورد چگونگی مخارج و مصارف دولت شدند. به همین دلیل پس از این بحران فرایند بازنگری مخارج به‌شدت مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت. کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ مطالعاتی را برای بررسی کیفیت و پایداری امور مالی در کشورهای عضو اتحادیه انجام داد و به این نتیجه رسید که فرایند بازنگری مخارج امری است که نمی‌توان از انجام آن صرفنظر یا جلوگیری کرد. در گزارش کمیسیون بودجه از کشورها خواسته شده است تا از طریق بررسی تجربه موفقیت یا شکست کشورها نقشه راه خود را ترسیم کنند. همچنین مطابق با توصیه نهادهای بین‌المللی فرایند بازنگری در مخارج باید به‌عنوان بخشی از فرایند بودجه‌ریزی سالیانه در کشورها تثبیت شود و بودجه سالیانه با توجه به نتایج به‌دست آمده از بازنگری در مخارج تنظیم شود.

تاکنون کشورهای زیادی فرایند بازنگری در مخارج را اجرا کرده و به نتایج خوبی دست یافته‌اند. ازجمله این کشورها می‌توان به کانادا، ایتالیا، فرانسه، لوکزامبورگ، ایرلند، هلند و سوئد اشاره کرد. برخی از نتایج به‌دست آمده به‌شرح زیر است:

- در مرحله اول بازنگری مخارج در ایرلند که ۵ سال به طول انجامید، مخارج دولت در حدود ۷/۸ میلیارد دلار کاهش یافت. بازنگری مخارج و اقدامات مالیاتی جدید سبب شد تا بعد از بحران مالی ۲۰۰۸

که اقتصادهای اروپایی مانند پرتغال و یونان رو به ورشکستگی بودند، ایرلند رشد تولید ناخالص داخلی ۱/۴ درصدی را در سال ۲۰۱۱ داشته باشد، که این رقم در بین کشورهای بحران‌زده اروپایی رقم چشمگیری به‌شمار می‌آید،

- طبق اطلاعات منتشر شده توسط دولت کانادا بین سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰-۲۰۰۹ مجموعاً ۱ میلیارد و ۲۵ میلیون در مدیریت املاک، ۲ میلیارد و ۵۹۰ میلیون دلار در تدارکات، ۳ میلیارد و ۵۰ میلیون دلار در ارائه خدمات، ۱ میلیارد و ۳۴۶ میلیون دلار در کارایی برنامه‌ها، ۱ میلیارد و ۴۶۵ میلیون دلار در کارامدی اداری، ۱ میلیارد و ۱۳۶ میلیون دلار از حذف یا کاهش برنامه‌ها و ۳۲۵ میلیون دلار ناشی از صرفه‌جویی کارمندان و در مجموع رقم ۱۰ میلیارد و ۹۱۳ میلیون دلار در مخارج صرفه‌جویی شده است.
- نتایج به‌دست آمده از بازنگری مخارج در اسلواکی نشان می‌داد که در یک مرحله از بازنگری مخارج حدود ۲۷۷ میلیون یورو صرفه‌جویی صورت گرفته است که حدود ۱۳۰ میلیون یورو آن مربوط به سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های مربوط به بازار کار بوده است. همچنین در مخارج بخش آموزش و پرورش در این دوره از بازنگری‌ها حدود ۸۸ میلیون یورو صرفه‌جویی شد.
- در فرانسه بازنگری جامع خدمات عمومی موجب شد تا صرفه‌جویی قابل توجهی در مخارجی خدمات عمومی صورت گیرد. در بازه زمانی سه‌ساله ۲۰۱۲-۲۰۰۹ در اثر اجرای این برنامه مقدار ۱۱/۹ میلیارد دلار پس‌انداز ایجاد شد که از این مقدار بیش از ۳۰ درصد آن مربوط به اصلاحات در ساختار دولت و از طریق کوچک‌سازی بدنه دولت صورت گرفته است.

با توجه به تجارب بین‌المللی موفق در این زمینه و با عنایت به ناکارامدی مخارج دولت در ایران، لازم است اجرای اصولی فرایند «بازنگری در مخارج دولت» در بخش‌ها و دستگاه‌های مختلف دولتی مورد توجه جدی قرار گیرد. شایان ذکر است که منظور از بازنگری در مخارج دولت، لزوماً به‌معنای کوچک شدن دولت یا کاهش سطح خدمات‌رسانی نیست.

مقدمه

موضوع استفاده بهینه و عادلانه از منابع عمومی دارای سابقه‌ای به اندازه سابقه حکومت‌هاست. این موضوع در سیره و گفتار پیشوایان دینی نیز بسیار مورد توجه بوده است. عبارت‌های مشهوری چون «قلم‌های خود را نازک کنید و سطرها را نزدیک به‌هم گیرید و زیادتی کلمات را حذف کنید و مقاصد و منظورها را در نظر بگیرید! بر حذر می‌دارم شما را از پرحرفی و پرنویسی؛ زیرا، اموال مسلمانان نمی‌تواند

این‌گونه خسارت‌ها را تحمل کند»[۱] و «بخشش ـ نابجای ـ حکمرانان از اموال عمومی مسلمانان، ستم و خیانت است»[۲] نمونه‌هایی از نوع نگاه به استفاده از منابع عمومی و بیت‌المال است.

فرایند بودجه‌ریزی مدرن به‌عنوان الگویی برای تصمیم‌گیری جامعه در رابطه با نحوه استفاده از منابع عمومی و پاسخگویی به سؤالاتی مانند موارد زیر شکل گرفته است.

- منابع مورد نیاز از چه محل‌هایی تأمین شود؟
- به چه موضوعاتی از محل منابع عمومی اعتبار اختصاص یابد؟
- این موضوعات از طریق چه روش‌ها و برنامه‌هایی دنبال شود؟
- مجری و متولی این برنامه‌ها چه کسی باشد؟
- نحوه نظارت مالی و ارزیابی نتایج استفاده از منابع عمومی چگونه باشد؟
- نحوه و میزان جبران خدمات کارگزاران چگونه باشد؟
- و...

فارغ از نحوه تأمین منابع، مواردی مانند فساد، شناسایی نامناسب اولویت‌ها، ناکارامدی در انتخاب فرایندها یا اجرای آنها و نحوه جبران خدمات کارگزاران می‌تواند بودجه‌ریزی را از هدف اصلی خود دور کند. بدین‌منظور لازم است که یکی از دغدغه‌های اصلی حکومت‌ها برنامه‌ریزی مستمر برای ارتقای کیفیت بودجه‌ریزی و استفاده از بیت‌المال باشد. با وجود این ممکن است به‌دلایل مختلف سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و یا بهره‌مندی از منابع طبیعی یا سایر منابع سهل‌الوصول از این مهم غفلت شود. یکی از اقداماتی که می‌تواند به ارتقای کارامدی بودجه‌ریزی کمک کند انتخاب و اجرای مستمر فرایند «بازنگری در مخارج» است. این اقدام علاوه‌بر افزیش کارامدی می‌تواند به دولت‌ها کمک کند که در شرایط سخت مالی بهترین تصمیم را اتخاذ نموده و خدمات ضروری و کارامدی را که به مردم ارائه می‌کنند تداوم بخشند.

در این راستا در این گزارش ابتدا فرایند بازنگری در مخارج دولت تبیین و محورهای اصلی آن معرفی شده است. در ادامه ملاحظات کلیدی از نگاه سازمان‌های بین‌المللی و خلاصه‌ای از تجربه کشورها بیان شده است. همچنین این گزارش دارای سه پیوست به‌صورت زیر است:

- پیوست اول: ترجمه مقاله‌ای کاربردی درباره نقش‌ها و مراحل فرایند بازنگری مخارج از نگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)
- پیوست دوم: ترجمه گزارش «نقشه راه بازنگری در مخارج» کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا
- پیوست سوم: بررسی تجربه کشورهای منتخب در اجرای فرایند بازنگری در مخارج دولت

---

۱. کتب أمیرالمؤمنین علیه السلام الی عُمّاله: أدِقُّوا أقْلامَکُمْ وَ قارِبُوا بَیْنَ سُطورِکُمْ وَ أحْذِفُوا عَنّي فُضُولَکُمْ وَ اقْصِدُوا قَصْدَ الْمَعاني، وَ إیّاکُمْ وَالإکْثار؛ فَإنَّ أمْوالُ الْمُسْلِمینَ لا تَحْتَمِلُ الأءضْرَارَ. [بحارالأنوار، ج ۷۶، ص ۴۹؛]

۲. قالَ الإمام علیٌّ علیه السلام: جُودُ الْوُلاةِ بِفَیءِ المُسْلِمینَ، جَوْرٌ وَ خَتَرٌ [میزان الحکمة، ج ۱۰، ص ۷۴۵.]

معرفی فرایند بازنگری در مخارج[1]

فرایند بازنگری در مخارج مجموعه اقدامات نظام‌مندی است که به‌منظور تحلیل عمیق مخارج عمومی موجود با هدف شناسایی گزینه‌های سیاستی در راستای کاهش مخارج یا جهت‌دهی آنها به سمت برنامه‌های با اولویت بالاتر، کارا و مؤثر صورت می‌گیرد. بازنگری در مخارج با معرفی رویکردی نظام‌مند متضمن آن است که مخارج عمومی: ۱. هم‌جهت با اهداف سیاستی دولت باشند ۲. در دستیابی به اهداف نهایی مورد نظر سیاست درحال اجرا مؤثر باشند ۳. به‌طور کارا خرج شوند.

فرایند بازنگری در مخارج می‌تواند با اهداف متفاوتی به‌ترتیب زیر طراحی و اجرا شود:

- **افزایش ارزش حاصل از مخارج:**[2] شناسایی حوزه‌هایی که در آنها خرج کرد به‌صورت غیرکارا انجام می‌گیرد. به‌عبارت دیگر در این حوزه‌ها می‌توان علی‌رغم کاهش هزینه‌ها به خروجی مشابهی دست یافت.
- **خلق فضای مالی (بودجه‌ای):**[3] کاهش مخارج دولت با هدف استفاده از منابع آزاد شده برای اجرای سیاست‌های تحریک تقاضا در مواجهه با رکود
- **اولویت‌بندی مجدد:** تغییر محل خرج‌کرد از حوزه‌های دارای اولویت پایین به حوزه‌های دارای اولویت بالا
- **کاهش کسری مالی (بودجه‌ای):**[4] کاهش رشد و یا سطح مخارج عمومی

تجربیات بین‌المللی مؤید این موضوع است که طراحی فرایند منظم بازنگری در مخارج با رعایت جوانب مختلف آن، می‌تواند ابزار بسیار مفید و منعطفی برای شناسایی گزینه‌های پس‌انداز و بهبود کارایی و اثربخشی مخارج دولت باشد. در نگاه صندوق بین‌المللی پول مهم‌ترین نتیجه حاصل شده از بررسی تجربه دو دهه بازنگری در مخارج در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی[5] آن است که بازنگری در مخارج باید بخشی از هسته مرکزی ابزارهای مدیریت مالیه عمومی را تشکیل دهد. استفاده منظم و مداوم از این مجموعه ابزار به سیاستگذار اطمینان می دهد که تصمیمات بودجه‌ای منجر به افزایش کارایی و اثربخشی مخارج دولت در طی زمان شوند. درحقیقت بازنگری در مخارج با تلاش برای افزایش اثربخشی دولت و حداکثرسازی منافع شهروندان در قید منابع عمومی محدود شناخته می‌شود.[6]

همچنین در نگاهی دیگر از منظر برنامه‌ریزی برای مصارف آتی، فرایند بازنگری در مخارج یک ابزار مفید برای کمک به فرایند بودجه‌ریزی معرفی می‌شود، زیرا در طی آن مخارج دولت از منظر کارایی مورد تحلیل قرار می‌گیرد و این نتایج مبنای بودجه‌ریزی‌های آتی خواهد بود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز در

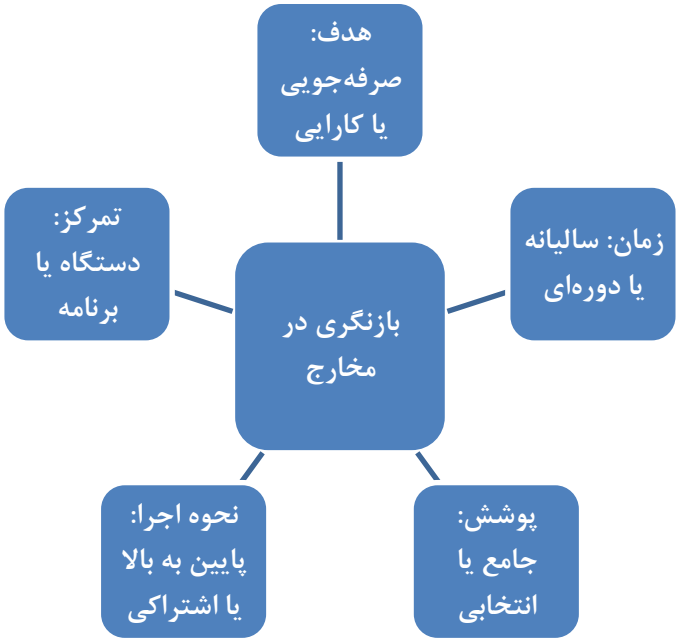
1. Spending Review
2. Value for Money
3. Fiscal Space
4. Fiscal Consolidation
5. OECD
6. IMF-2018.

گزارش‌های مختلف خود به ارتباط دوگانه فرایند بازنگری در مخارج دولت و بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد اشاره کرده و نتایج بازنگری در مخارج را به‌عنوان یک ورودی مهم برای بودجه‌ریزی برشمرده است.[1]

محورهای اصلی طراحی فرایند بازنگری در مخارج

فرایند بازنگری در مخارج دارای پنج محور اصلی است که برای طراحی آن باید در رابطه با این پنج محور تصمیم‌گیری شود. این محورها در شکل ۱ نمایش داده شده‌اند.

شکل ۱. محورهای اصلی فرایند بازنگری در مخارج



توضیح مختصر محورهای مذکور به‌شرح زیر است:

هدف: به‌منظور تعیین رویکرد بررسی مخارج باید مشخص شود که هدف از بازنگری مخارج دستیابی به پیشنهادهایی برای صرفه‌جویی (تجدیدنظر درباره حوزه شمول خدمات عمومی) و کاهش مخارج است یا پیشنهادهایی برای افزایش کارایی یا هردو.

پوشش: بازنگری در مخارج می‌تواند تمامی مخارج عمومی را دربرگیرد یا فقط حوزه‌های مشخصی از مخارج نظیر بهداشت یا رفاه اجتماعی را هدفگذاری نماید.

نحوه اجرا: بازنگری در مخارج می‌تواند توسط کارشناسان دستگاه مورد بررسی انجام شده یا

1. OECD Best Practices for Performance Budgeting-2018.

به‌صورت مشترک توسط کارشناسان وزارت مالیه[1] و دستگاه مورد بررسی دنبال شود.

تمرکز: در برخی مواقع بازنگری به‌صورت افقی انجام می‌شود به این معنا که یک برنامه که چند دستگاه در اجرای آن دخیل هستند مورد بررسی قرار می‌گیرد درحالی که در شکل دیگر بازنگری تمام برنامه‌ها و فعالیت‌های یک دستگاه بررسی می‌شود.

زمان: بازنگری در مخارج می‌تواند به‌صورت سالیانه یا چند سال یک‌بار اجرا شود.

ساختار کمیته‌های بازنگری

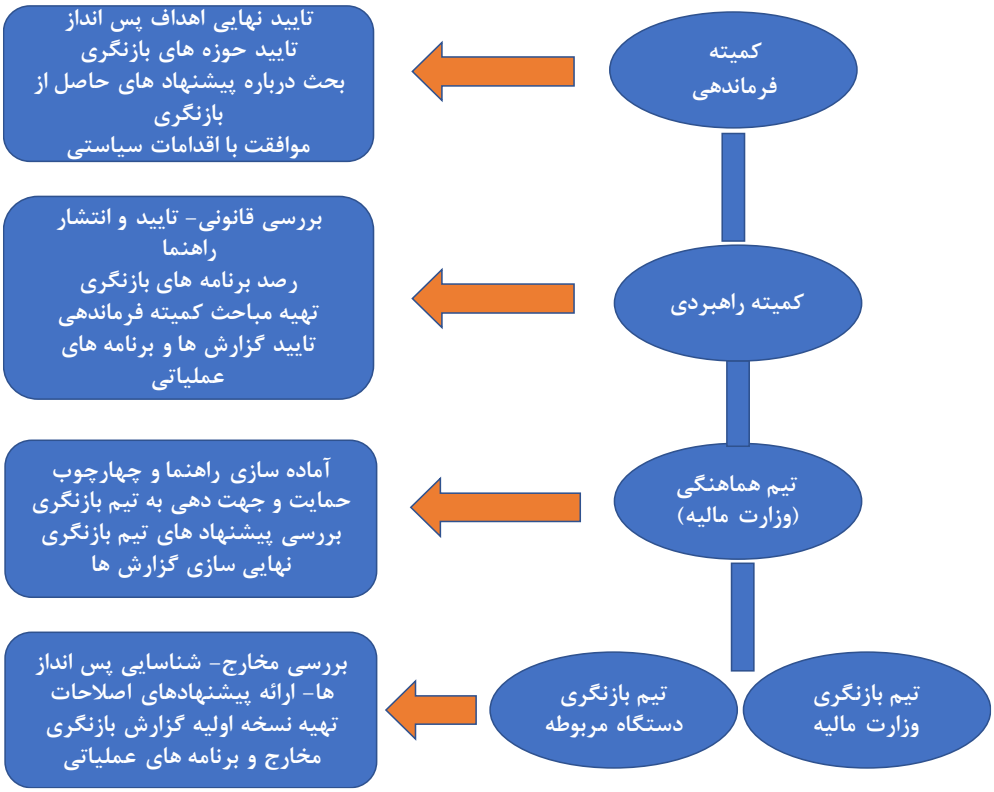
هریک از محورهای معرفی شده در بخش قبل به فراخور می‌توانند از اهمیت بالایی در موفقیت یا عدم موفقیت فرایند بازنگری مخارج برخوردار باشند. یکی از این محورهای مهم در فرایند بازنگری در مخارج، نحوه اجراست که طراحی ساختار کمیته‌ها یکی از گام‌های اساسی این مرحله است. برای اجرای بازنگری علاوه‌بر بازوی اجرایی و عملیاتی به مرکز فرماندهی و تصمیم گیری نیاز است. در طراحی سازوکار اجرایی باید توجه کرد که **کمیته فرماندهی به جهت اهمیت تصمیم‌گیری درباره کاهش مخارج دستگاه‌ها در عالی‌ترین سطح و با حضور رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر (معاون اول) تشکیل می‌شود.** همچنین به‌دلیل رفع مسئله **تعارض منافع دستگاه‌ها در بازنگری و عدم علاقه به معرفی گزینه‌های کاهش مخارج**، حضور وزارت مالیه در اجرای بازنگری در مخارج و نظارت دقیق کارشناسی بر آن بسیار اهمیت دارد؛ به‌طوری که در بسیاری از موارد پیشنهاد می‌شود که **کارشناسان وزارت مالیه به موازات کارشناسان دستگاه اقدام به استخراج گزینه‌های کاهش هزینه نمایند.**

به‌عنوان یک الگوی اولیه صندوق بین‌المللی پول ساختاری را برای کمیته بازنگری در مخارج عمومی پیشنهاد داده است. ساختار عمومی و محدوده وظایف هریک از بخش‌های این کمیته که متناسب با وضعیت هر کشور باید در مورد آن تصمیم‌گیری شود در شکل ۲ نمایش داده شده است.

---

۱. منظور از وزارت مالیه، دستگاه داراي مسئوليت اصلي در تدوين و اجراي سند بودجه است كه در ايران سازمان برنامه و بودجه نزديك‌ترين معادل آن به‌شمار مي‌آيد.

شکل ۲. الگوی پیشنهادی IMF برای ساختار «بازنگری در مخارج عمومی»



- کمیته فرماندهی برای تصمیم‌گیری نهایی در سطح وزرا و با حضور نخست‌وزیر، وزیر مالیه و وزرای دستگاه‌های مورد بررسی به همراه برخی وزاری مرتبط (نظیر مسئول دولت الکترونیک و وزیر کشور) تشکیل می‌شود.
- کمیته راهبردی درواقع نمایندگان افراد حاضر در کمیته فرماندهی برای پیشبرد کار در سطح میانی هستند. این کمیته درواقع رابط کمیته فرماندهی و تیم هماهنگی (سطح اجرایی کار) است.
- مسئولیت تیم هماهنگی با وزارت مالیه است که در ذیل آن تیم‌های بازنگری (تشکیل شده از کارشناسان دستگاه و وزارت مالیه) فعالیت می‌کنند.

ملاحظات کلیدی در اجرای فرایند بازنگری در مخارج از نگاه سازمان‌های بین‌المللی

- **رهبران سیاسی نقش اصلی را در روند بازنگری مخارج برعهده دارند به‌عبارتی عزم و اراده رهبران است که به فرایند بازنگری مخارج معنا می‌بخشد.** اصطلاح رهبری سیاسی به آن دسته از سیاستمداران منتخب اشاره می‌کند که در رأس تصمیم‌گیری برای بودجه هستند و **در تمامی کشورهای عضو OECD این موضوع برعهده دولت است.**

- امروزه به‌طور گسترده‌ای پذیرفته شده است که **متخصصین داخلی فعال در خود کشورها باید نقش اصلی را در انجام بررسی‌های مربوط به مخارج ایفا کنند. این امر به‌ویژه هنگامی که بازنگری مخارج به‌عنوان یک فرایند مداوم انجام شود به‌دلیل اهمیت ویژه دانش انباشته شده، از ضرورت خاصی برخوردار است.**
- بازنگری جامع مخارج فقط در صورتی مطلوب است که دولت بخواهد در یک مدت زمان کوتاه به دنبال کاهش چشمگیر در مخارج باشد. کاهش کسری بودجه و ایجاد زمینه برای تغییر جهت مخارج دولت توسط حزب منتخب از عمده دلایل این نوع بازنگری مخارج است. درحالت معمول بازنگری مخارج انتخابی، رویکرد بهتری است، زیرا بررسی انجام شده، دقیق‌تر و باکیفیت‌تر خواهد بود.
- **بازنگری مخارج بدون مشارکت فعال وزارتخانه‌ها (دستگاه‌های اجرایی تحت بررسی) عموماً با اخلال یا شکست مواجه می‌شود.** هر سیاست کاهش مخارج که توسط دولت مصوب می‌شود باید توسط وزارتخانه‌ها اجرا شود. لذا اگر وزارتخانه‌ها حداقل منطق مصوبات را درک نکنند اجرای آنها با مشکلات زیادی روبه‌رو خواهد شد.
- باید توجه کرد که اجرای فرایند بازنگری در مخارج توسط وزارتخانه‌ها با مسئله تعارض منافع همراه است. **مهم‌ترین راه‌حل برای رفع تعارض منافع ایجاد فشار قابل توجه ازسوی رهبری سیاسی برای غلبه بر مقاومت طبیعی وزارتخانه‌ها در برابر کاهش بودجه احتمالی است.** همچنین باید اطمینان حاصل شود که آنها واقعاً قصد مشارکت در این روند را دارند و قصدشان انجام فرایند نمایشی و غیرواقعی نیست.
- **فارغ از رویکرد اتخاذ شده برای بازنگری مخارج، سازوکار نقش‌آفرینی وزارت مالیه (مسئول تدوین بودجه کشور) در به چالش کشیدن وزارتخانه‌ها و فشار ناشی از آن بر وزارتخانه‌ها عاملی اساسی برای همراهی آنها در فرایند است.**
- از آنجایی که تصمیم‌گیری درباره کاهش مخارج و کوچک کردن مقیاس برنامه‌های وزارتخانه‌ها از حساسیت زیادی برخوردار است لذا اگر تمرکز بر تجدیدنظر در مورد **حوزه شمول خدمات عمومی** باشد، تصمیمات تقریباً همیشه در **بالاترین نقطه (رهبری سیاسی)** اتخاذ می‌شوند. در مقابل در یک بررسی صرفاً مبتنی‌بر **افزایش کارایی**، تصمیمات نهایی معمولاً در **یک سطح پایین‌تر (مثلاً وزیر دارایی)** اتخاذ می‌شود.
- **حضور فعال و آگاهانه وزارت مالیه به‌عنوان ناظر و همراه در اجرای بازنگری در مخارج تمامی وزارتخانه‌ها بسیار مؤثر و لازم است.**
- فارغ از نحوه اجرای فرایند، وزارت مالیه باید اجازه ارائه پیشنهادهای خود برای مدیریت هزینه

دستگاه‌ها را داشته باشد. البته این پیشنهادها پیش از ارائه به رهبران سیاسی باید مورد مشورت مسئولان دستگاه قرار گیرد.

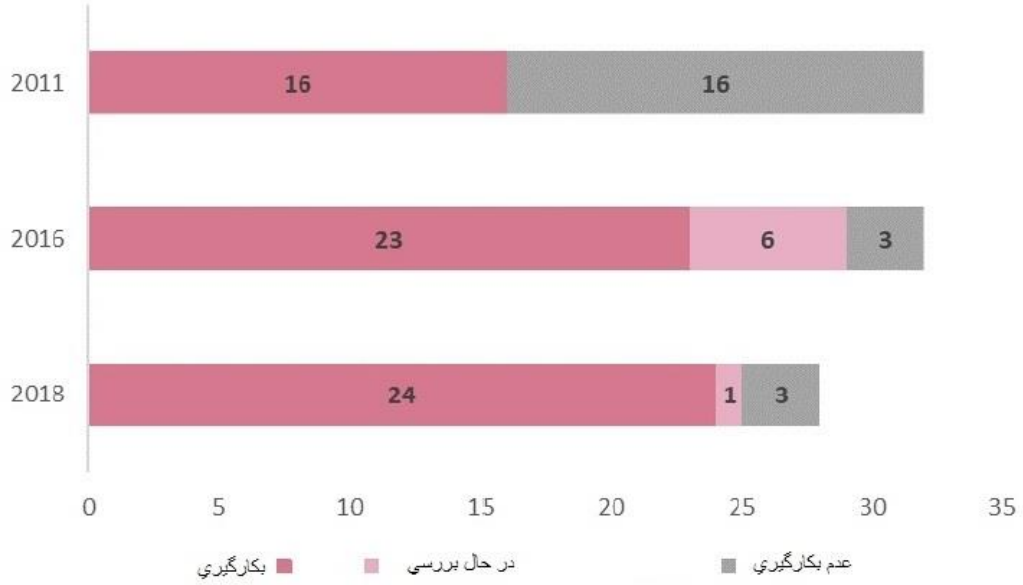
- در فرایند بازنگری در مخارج **محدودیت‌های اداری در سازمان‌ها باید کنار گذاشته شود** و تیم بررسی‌کننده باید از طریق **بازدیدهای میدانی، مشاهده‌ها و معیارهای ارزیابی** به حقایق در مورد تشخیص مخارج و هزینه‌های موجود دست یابند.
- **در اجرای فرایند بازنگری باید میزان دقیق مخارج، پس‌اندازها و تأثیر این فرایند بر عملکرد خدمات و کالاهای عمومی ارائه شده به مردم، در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت و به‌صورت مداوم و مرتب گزارش شود.**
- داشتن اطلاعات مناسب از مخارج یا به‌طور خاص داشتن ارزیابی مستمر از برنامه‌ها و فعالیت‌ها، یکی از پیش‌شرط‌های موفقیت در انجام فرایند بازنگری مخارج می‌باشد.
- یک چالش مهم برای کشورهای عضو OECD در بلندمدت، استفاده از تجربه ارزشمند و انباشته شده طی سال‌های اخیر در طول فرایند بررسی مخارج و **تبدیل این فرایند به یک ویژگی دائمی در روند آماده‌سازی بودجه است**. این امر مستلزم آن است که **بازنگری مخارج نه تنها ابزاری برای کاهش مخارج عمومی باشد، بلکه به‌عنوان ابزاری برای توزیع مجدد و همچنین اولویت‌بندی مخارج مد نظر قرار گیرد.**
- بهتر است که بازنگری در مخارج **حتی مخارج ضروری یا اجتناب‌ناپذیر** را نیز دربرگیرد.
- فرایند بازنگری در مخارج باید شامل بازنگری با محوریت سازمان‌ها و بازنگری با محوریت برنامه (به‌صورت افقی بین سازمان‌های درگیر در برنامه) باشد.
- پیشنهادهای کاهش مخارج باید **بدون پیشنهادهای ایجاد مخارج جدید (از محل منابع ایجاد شده)** برای تصمیم‌گیری به رهبری سیاسی ارائه شوند. **درباره منابع مالی ایجاد شده باید در سازوکار بودجه سالیانه تصمیم‌گیری شود.**
- همه پیشنهادهای استخراج شده توسط دستگاه‌ها در راستای مدیریت هزینه‌ها باید پیش از ارئه به رهبران سیاسی توسط وزارت مالیه و حتی گروهی از صاحبنظران خارج از دستگاه بررسی شود.
- وزارت مالیه باید از مهارت کافی نیروهای خود برای پیشبرد کار اطمینان داشته باشد.
- برای تکمیل فرایند بازنگری در مخارج باید **شاخص‌های سنجش عملکرد برنامه‌های مختلف** به‌طوری که نتایج آن قابل استفاده در بازنگری در مخارج باشد توسعه داده شود.

تجارب بین‌المللی

فرایند بازنگری مخارج برای نخستین بار در سال ۱۹۸۰ در کشور دانمارک آغاز شد. پس از وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۸ و مشاهده ضعف دولت در ایجاد ثبات مالی و عدم وجود شفافیت در ساختار مالی، جامعه مدنی و نهادهای مردمی خواستار افزایش شفافیت در بودجه و تصمیم‌گیری در مورد چگونگی مخارج و مصارف دولت شدند. به همین دلیل پس از این بحران فرایند بازنگری مخارج به‌شدت مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت. کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ مطالعاتی را برای بررسی کیفیت و پایداری امور مالی در کشورهای عضو اتحادیه انجام داد و به این نتیجه رسید که فرایند بازنگری مخارج امری است که نمی‌توان از انجام آن صرفنظر یا جلوگیری کرد.

در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بازنگری در مخارج به‌عنوان بخشی از هسته اصلی چارچوب مدیریت مالیه عمومی به‌کار گرفته شده است. براساس بررسی انجام شده اخیر در این سازمان دوسوم کشورهای عضو این سازمان بازنگری در مخارج اجرا کرده‌اند و روند به‌کارگیری آن رو به افزایش است(شکل۳).[1]

شکل۳. به‌کارگیری بازنگری در مخارج در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

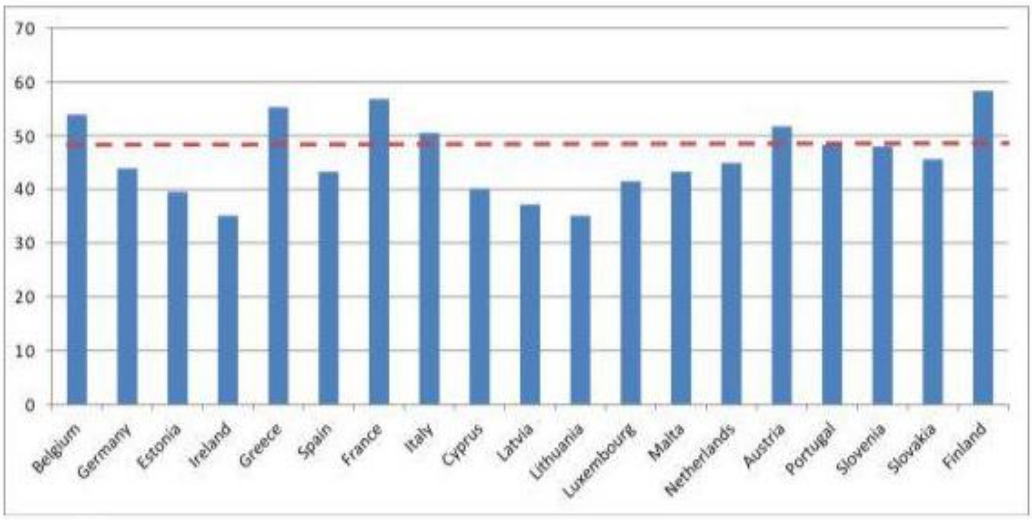


Source: IMF (2019).

1. OECD-2018.

براساس بررسی انجام شده توسط مرکز آمار اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۵، برای کشورهایی که نسبت هزینه‌های عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی در آنها بیش از ۵۰ درصد است انجام فرایند بازنگری مخارج امری ضروری ارزیابی شده است. علاوه‌بر اروپا این موضوع با توجه به محدودیت منابع در اختیار دولت‌ها در کشورهای مختلف به یکی از بخش‌های اجتناب‌ناپذیر فرایند بودجه‌ریزی تبدیل شده است.

نمودار ۱. نسبت هزینه‌های عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی (GDP)، **کشورهای عضو منطقه اروپا در سال ۲۰۱۵**



Source: https://ec.europa.eu/eurostat

در گزارش کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا از کشورها خواسته شده است تا از طریق بررسی تجربه موفقیت یا شکست کشورها نقشه راه خود را ترسیم کنند. همچنین مطابق با توصیه نهادهای بین‌المللی فرایند بازنگری در مخارج باید به‌عنوان بخشی از فرایند بودجه‌ریزی سالیانه در کشورها تثبیت شود و بودجه سالیانه با توجه به نتایج به‌دست آمده از بازنگری در مخارج تنظیم شود. OEDC نیز در گزارش‌هایی به اهمیت این موضوع و تجربه کشورها پرداخته است.

تاکنون کشورهای زیادی فرایند بازنگری در مخارج را اجرا کرده و به نتایج خوبی دست یافته‌اند. ازجمله این کشورها می‌توان به کانادا، ایتالیا، فرانسه، لوکزامبورگ، ایرلند، هلند و سوئد اشاره کرد. برخی از نتایج به‌دست آمده به‌شرح زیر است:

در مرحله اول بازنگری مخارج در **ایرلند** که ۵ سال به طول انجامید، مخارج دولت در حدود معادل ۷/۸ میلیارد دلار کاهش یافت. بازنگری مخارج و اقدامات مالیاتی جدید سبب شد تا بعد از بحران مالی ۲۰۰۸ که اقتصادهای اروپایی مانند پرتغال و یونان رو به ورشکستگی بودند، ایرلند رشد تولید ناخالص داخلی ۱/۸ درصدی را در سال ۲۰۱۰ داشته باشد، که این رقم در بین کشورهای بحران‌زده اروپایی رقم چشمگیری به‌شمار می‌آید، طبق آماری که در اواسط سال ۲۰۱۳ برای بازنگری مخارج سال ۲۰۱۱

منتشر شد، **پس‌اندازی معادل ۷/۸ میلیارد دلار** برای این دوره بازنگری رخ داده و در گزارش دیگری مقامات ایرلندی مدعی شدند بین سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۰۹ اعتبار اختصاص‌یافته برای پرداخت حقوق‌ها در این کشور حدود ۱۹درصد کاهش داشته است.

- طبق اطلاعات منتشر شده توسط دولت **کانادا** بین سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰-۲۰۰۹ مجموعاً ۱ میلیارد و ۲۵ میلیون دلار در مدیریت املاک، ۲ میلیارد و ۵۹۰ میلیون دلار در تدارکات، ۳ میلیارد و ۵۰ میلیون دلار در ارائه خدمات، ۱ میلیارد و ۳۴۶ میلیون دلار در کارایی برنامه‌ها، ۱ میلیارد و ۴۶۵ میلیون دلار در کارامدی اداری، ۱ میلیارد و ۱۳۶ میلیون دلار از حذف یا کاهش برنامه‌ها و ۳۲۵ میلیون دلار ناشی از صرفه‌جویی کارمندان و درمجموع **رقم ۱۰ میلیارد و ۹۱۳ میلیون دلار در مخارج صرفه‌جویی شده است.**
- نتایج به‌دست آمده از بازنگری مخارج در **اسلواکی** نشان می‌داد که در یک مرحله از بازنگری مخارج حدود ۲۷۷ میلیون یورو صرفه‌جویی صورت گرفته است که حدود ۱۳۰ میلیون یورو آن مربوط به سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های مربوط به بازار کار بوده است. همچنین در مخارج بخش آموزش و پرورش در این دوره از بازنگری‌ها حدود ۸۸ میلیون یورو صرفه‌جویی شد.
- در **فرانسه** بازنگری جامع خدمات عمومی موجب شد تا صرفه‌جویی قابل توجهی در مخارجی خدمات عمومی صورت گیرد. **در بازه زمانی سه‌ساله ۲۰۱۲-۲۰۰۹ در اثر اجرای این برنامه مقدار ۱۱/۹ میلیارد دلار پس‌انداز ایجاد شد** که از این مقدار بیش از سی درصد آن مربوط به اصلاحات در ساختار دولت و از طریق کوچک‌سازی بدنه دولت صورت گرفته است.

جمع‌بندی

با توجه به اینکه در ایران بودجه عمومی و مخارج دستگاه‌های مختلف از منظر اثر بخشی و کارایی مورد بررسی قرار نمی‌گیرد، لذا ارائه پیشنهادهای عملیاتی برای افزایش کارایی بودجه و یا کاهش مخارج غیراولویت‌دار یا بی‌اثر دستگاه‌ها بسیار دشوار است. فقدان چنین بررسی‌هایی همچنین موجب ناکارامدی فرایند بودجه‌ریزی کشور شده است، زیرا سیاستگذار در زمان تدوین بودجه هیچ اطلاعاتی از کارایی مخارج در حوزه‌های مختلف ندارد و حتی در بسیاری از موارد مخارج اضافی انجام شده شناسایی نمی‌شوند. به‌منظور ایجاد توانایی برای مدیریت صحیح مخارج عمومی و افزایش کارامدی بودجه‌ریزی در کشور و با توجه به تجربه بین‌المللی و ادبیات سیاستگذاری بررسی شده در این گزارش، اجرای فرایند «بازنگری در مخارج عمومی» در ایران بسیار ضروری است.

با توجه به محورهای اصلی عنوان شده درباره سازوکار اجرایی بازنگری در مخارج، اجرای این فرایند در ایران باید با محوریت دولت انجام شده و در سطح بالای سیاسی از آن حمایت شود. همچنین سازمان برنامه و بودجه باید نقش قابل توجهی در نظارت بر فعالیت دستگاه‌ها در بازنگری و استخراج پیشنهادهایی

برای کارامدی بیشتر اقدامات و مدیریت بهتر هزینه‌ها در موازات دستگاه ایفا نماید. این بازنگری بهتر است به‌صورت انتخابی و دوره‌ای انجام شود به این‌صورت که برای مثال هر سال دو حوزه اصلی و هر ۵ سال تمامی حوزه‌های مهم مخارج عمومی بررسی شود. نتایج این بازنگری‌ها باید به‌عنوان یک ورودی مهم در روند بودجه‌ریزی سالیانه مورد استفاده قرار گیرد. در کنار مسائل فوق باید توجه کرد که اساساً برای اجرای صحیح بازنگری در مخارج باید محدودیت‌های اداری کنار گذاشته شود و از بررسی‌های میدانی بهره‌گیری شود.

پیوست ۱. نقش‌ها و مراحل فرایند بازنگری مخارج از نگاه سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD)

در سی‌وچهارمین نشست مسئولان عالی‌رتبه بودجه در کشورهای عضو OECD در سال ۲۰۱۳ که در کشور فرانسه برگزار شد، یکی از مباحث مطرح شده نحوه استفاده از ابزار بازنگری مخارج توسط نمایندگان کشور ایرلند (که دارای تجربه در این زمینه هستند) بود. سند پشتیبان مباحث مطرح شده مقاله‌ای با عنوان «بازنگری در مخارج» است که به بررسی نحوه اجرای بازنگری در مخارج، ارتباط میان ذی‌نفعان، وظایف نهادهای مربوطه و ملاحظات اجرایی پرداخته است. در ادامه ترجمه بخش‌هایی از این مقاله ارائه شده است.

۱. تاریخچه بازنگری مخارج

فرایند بازنگری مخارج به‌صورت رسمی برای اولین بار در سال ۱۹۸۰ در کشور دانمارک آغاز شد. هدف این فرایند تلاش برای افزایش تأمین مالی مخارج جدید و در بعضی مواقع نیز اولویت‌بندی مخارج بود.

بعد از دانمارک کشور هلند در سال ۱۹۸۱ فرایند بازنگری مخارج را آغاز کرد. در هلند هدف فرایند بازنگری مبارزه با فقر (کاهش مخارج و اختصاص صرفه‌جویی به‌نفع افراد ضعیف جامعه) و افزایش کیفیت خدمات عمومی و افزایش رضایت مصرف‌کنندگان بود.

بعد از این دو کشور، کشورهای شمال اروپا در اواسط دهه ۱۹۸۰ به اجرای فرایند بازنگری پرداختند. در این کشورها نیز هدف از اجرای این فرایند از بین بردن کامل فقر و افزایش کیفیت خدمات عمومی عنوان شد.

در سال‌های بعد کشورهای کانادا، بریتانیا، اسلواکی، اسلوونی، آلمان، فرانسه، ایتالیا، لتونی، لوکزامبورگ، استرالیا، اتریش، ایرلند، پرتغال و اسپانیا نیز اقدام به اجرای فرایند بازنگری مخارج در کشورهای خود کردند.

۱-۱. بازنگری مخارج قبل از بحران مالی سال ۲۰۰۸

در سال‌های قبل از بحران مالی ۲۰۰۸، فرایند بازنگری مخارج یک عنصر مهم و دائمی در آماده‌سازی بودجه در همه کشورهای عضو OECD نبود و فقط سه کشور عضو (هلند، دانمارک و فنلاند)، اقدام به اجرای برنامه‌هایی برای بازنگری در مخارج کرده بودند. در این زمینه البته باید به دو کشور دیگر عضو یعنی استرالیا و بریتانیا نیز اشاره کرد. البته برنامه‌های این دو کشور هیچ‌گاه تا قبل از بحران مالی، به‌دنبال یافتن گزینه‌های صرفه‌جویی و پس‌انداز نبوده است و بیشتر جنبه نظارت بر نحوه تخصیص بودجه و نظارت بر نحوه افزایش مخارج داشته است.

فرایند بازنگری مخارج در سایر کشورها نیز تا پیش از بحران مالی سال ۲۰۰۸ غالباً مبتنی‌بر افزایش کارایی بود و تلاش زیادی برای یافتن گزینه‌های پس‌انداز صورت نمی‌گرفت.

برای مثال در اولین دوره‌های فرایند بازنگری مخارج که در سال ۱۹۸۰ در هلند به‌صورت سالیانه اجرا می‌شد ۳۰ موضوع بررسی می‌شد. تعداد موضوعات مورد بررسی تا قبل از آغاز بحران مالی سال ۲۰۰۸ به پنج موضوع کاهش یافته بود. بعد از پایان بحران مالی سال ۲۰۰۸ و در برنامه بازنگری مخارج که در سال ۲۰۱۰ در این کشور اجرا شد، مجدداً تعداد موضوعات مورد بررسی افزایش یافت و تعداد موضوعات مورد بررسی به عدد قابل توجه ۲۰ افزایش یافت.

۲-۱. بازنگری مخارج از زمان بحران مالی سال ۲۰۰۸

طبق بررسی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۱۲،[1] نیمی از کشورهای عضو ادعا کرده‌اند که درحال اجرای فرایند بازنگری مخارج هستند. این تعداد شامل برخی از کشورها می‌شود که تجربه قابل توجهی در بازنگری مخارج ندارند (نظیر ایرلند و ایتالیا) و کشورهایی که پیش از بحران از بحران مالی نیز به‌طور جدی بازنگری مخارج را انجام داده‌اند.

ویژگی قابل توجه در فرایند بازنگری مخارج پس از بحران مالی، گسترش دامنه بررسی و اهداف بلندپروازانه صرفه‌جویی است. دولت‌ها بیشتر از اینکه در فرایند بازنگری مخارج به کارایی توجه کنند، به افزایش پس‌اندازها توجه کرده و در اکثر موارد، بازنگری مخارج را ابزاری اساسی برای کاهش مخارج کلان در نظر گرفته‌اند. یک مثال مناسب برای گسترش دامنه بازنگری مخارج همراه با ترسیم اهداف بلندپروازانه اجرای فرایند جامع بازنگری مخارج در انگلستان در سال ۲۰۱۰ توسط دولت تازه انتخاب شده با هدف کاهش قابل توجه در مخارج دولت بود.

۳-۱. آینده بازنگری مخارج

طبق نظر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، همچنان نگرانی‌هایی وجود دارد مبنی‌بر اینکه با فروکش کردن شرایط بحران مالی، هرچند که شرایط مالی کشورها نسبت به زمان قبل از بحران مالی سال ۲۰۰۸ بسیار تغییر کرده است، فرایند بازنگری مخارج مجدداً با افول مواجه شود. شرایط مالی کشورها بعد از بحران سال ۲۰۰۸ به‌گونه‌ای است که بسیاری از مخارج مانند مخارج بهداشت و درمان و همچنین حقوق بازنشستگی رو به افزایش است و درآمدهای دولت نیز نسبت به رشد بدهی‌ها در وضعیت مناسبی قرار ندارد. به اینها باید بدهی انباشته‌ای را اضافه کرد که از زمان بحران مالی برای دولت‌ها به‌وجود آمده است. با توجه به این شرایط دولت‌ها باید همچنان تلاش کنند تا مخارج را تا حد ممکن

1. Oecd 2012 Survey

محدود کنند. قانون جدید اتحادیه اروپا مبنی‌بر اینکه رشد مخارج کل دولت‌ها، نباید سریع‌تر از روند رشد تولید ناخالص داخلی باشد نیز بر همین موضوع دلالت دارد.

در مرحله بهبود شرایط اقتصادی (مرحله بعد از بحران اقتصادی)، نهادها یا سازمان‌ها معمولاً درخواست‌هایی مبنی‌بر حمایت مالی بیشتر از مردم انجام می‌دهند. پس از یک دوره کنترل مخارج، به ناچار چالش‌های سیاست جدید به‌وجود می‌آید که نیاز به مخارج اضافی دارد و چالشِ یافتن فضای مالی برای مخارج جدید با اولویت بالا، موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد. در این شرایط، اهمیت بازنگری مخارج به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از تهیه و تدوین بودجه مشخص است. با وجود این، اطمینان از این نکته ضروری است که فرایند بازنگری مخارج صرفاً ابزاری برای کاهش مخارج نباشد و در رابطه با مخارج کلان به اولویت‌بندی مخارج نیز بپردازد.

طبق بررسی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۱۲، نحوه طراحی فرایند بازنگری مخارج به‌عنوان یک عنصر اصلی و دائمی در روند آماده‌سازی بودجه، با اهمیت خواهد بود و برای این کار ضروری است نوع روند بازنگری مخارج را به‌روشنی تشخیص دهیم. به این دلیل که ممکن است دولت‌ها بخواهند کاهش‌های سریع و گسترده در مخارج داشته باشند و یا زمینه‌هایی نو و ابتکاری برای استفاده از مخارج اضافی (ارزیابی شده) داشته باشند. پیش‌شرط نهادینه شدن این فرایند به‌عنوان یک ویژگی دائمی و بلندمدت در بودجه، طراحی مناسب و تجزیه و تحلیل دقیق اقدامات انجام شده و انجام نشده در کشورهای اجراکننده این فرایند است.

۴-۱. عملکرد فرایندهای بازنگری مخارج در کشورهای اروپایی

در جدول ۱ اسامی کشورهای اجراکننده برنامه بازنگری مخارج در منطقه اروپا، اطلاعات و نتایج آن آورده شده است.

جدول ۱. ویژگی‌های اصلی بازنگری مخارج در کشورهای منطقه اروپا

	نام پروژه و چارچوب زمانی	محدوده (دامنه رسیدگی)	صرفه‌جویی‌ها (مورد انتظار/ حاصل شده)
ایتالیا	بازنگری مخارج (۲۰۱۳)	مخارج عمومی دولت شامل معافیت‌های مالیاتی، بررسی یارانه‌ها و بررسی اوراق قرضه در دست شرکت‌ها.	مورد انتظار: پس‌اندازی معادل ۳۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۶ (۲ درصد تولید ناخالص داخلی)
	بازنگری مخارج در سال ۲۰۱۲	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۱۵,۶ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۵ حاصل شده: در حدود ۱۳,۹ میلیارد دلار
بریتانیا	بازنگری جامع مخارج (۲۰۱۵-۲۰۱۰)	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۸۱ میلیارد دلار تا سال ۲۰۱۵/۲۰۱۴ که ۱۸ میلیارد دلار از این اصلاحات در حوزه رفاهی است. حاصل شده: ۶۵٪ مقدار پس‌انداز مورد انتظار تا اواسط سال ۲۰۱۲ به‌دست آمده است.
	بازنگری مخارج (۲۰۰۴)	بازنگری در وزارتخانه سلامت و دولت‌های محلی	مورد انتظار: ۲۱,۵ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ حاصل شده: صد درصد پس‌انداز مورد انتظار
ایرلند	گروه ویژه در مورد خدمات عمومی و برنامه‌های مخارج (۲۰۰۹-۲۰۰۸).	دولت مرکزی	حاصل شده: ۷,۸ میلیارد دلار
	بازنگری جامع مخارج (۲۰۱۲-۲۰۱۴)	دولت مرکزی	
	بازنگری مخارج (۲۰۱۱)	مخارج وزارتخانه صنعت	
هلند	بازنگری جامع مخارج (۲۰۱۰)	دولت مرکزی	مورد انتظار : ۳۵ میلیارد دلار
	بازنگری مخارج (۱۹۸۱-۲۰۰۰)	بازنگری سالیانه	حاصل شده: ۳,۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۲، ۴,۲ میلیارد دلار طی سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۸۴
فرانسه	بهبود خدمات عمومی (۲۰۱۲- در جریان)	مخارج عمومی د.ولت	مورد انتظار: ۱,۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۴
	مشاوره استراتژیک در مورد مخارج عمومی (۲۰۱۴)	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۵۰ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷
	بازنگری کلی سیاست‌های عمومی (۲۰۱۲-۲۰۰۷)	دولت مرکزی	حاصل شده: ۱۱,۹ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲ (کاهش ۱۵۰۰۰۰ نفر از کارمندان دولت از طریق کوچک‌سازی بدنه دولت)
	بازبینی بهبود خدمات عمومی (طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ در ۷ مرحله اجرا شده است)	دولت مرکزی	مورد انتظار: ۸ میلیارد دلار
فنلاند	برنامه‌های بهره‌وری (قابلیت تولید) (۲۰۱۵-۲۰۰۵)	دولت مرکزی	
سوئد	بازنگری مخارج (۱۹۹۰-۲۰۰۰)	دولت مرکزی	مورد انتظار: ۱۲۶ میلیارد کرون صرفه‌جویی (۸٪ GDP) در سال ۱۹۹۶
اسپانیا	تشکیل کمیسیونی برای اصلاح مدیریت عمومی (۲۰۱۲-۲۰۱۵)	دولت مرکزی	حاصل شده: ۲ میلیارد یورو
دانمارک	مطالعات ویژه سالیانه (۲۰۰۰-در جریان)	دولت مرکزی	

Source: OECD, 2012.

۲. مراحل اجرایی

طبق الگوی تعریف شده در این گزارش چهار مرحله مختلف برای بازنگری مخارج وجود دارد. این مراحل باید به‌ترتیب و به‌صورت کامل اجرایی شوند تا موفقیت در فرایند بازنگری مخارج حاصل شود.

۱. **مرحله اول:** طراحی چارچوب بازنگری مخارج

۲. **مرحله دوم:** تعیین ویژگی‌های خاص هر دور از بازنگری مخارج

۳. **مرحله سوم:** شناسایی و ارائه گزینه‌های پس‌انداز

۴. **مرحله چهارم:** تصمیم‌گیری درباره پس‌انداز

۱-۲. مرحله اول: طراحی چارچوب بازنگری مخارج

مرحله اول، مرحله‌ای است که در آن تصمیم‌گیری درباره فرایند بازنگری مخارج صورت می‌پذیرد و به‌طور بالقوه می‌تواند در چندین دور از بازنگری مخارج به‌صورت ثابت مورد استفاده قرار بگیرد.

چند سؤال که در مرحله چارچوب باید به آنها پاسخ داده شود عبارتند از:

۱. تمرکز فرایند باید بر روی صرفه‌جویی ناشی از پس‌انداز باشد یا صرفه‌جویی ناشی از بهبود کارایی؟

۲. نوع ساختار بازنگری مخارج باید چگونه باشد؟

۳. گستره بازنگری مخارج باید چگونه باشد؟ بازنگری جامع یا انتخابی؟

در ادامه این سؤالات تبیین خواهند شد.

همچنین در این مرحله باید مشخص شود که بازنگری مخارج شامل چه بخشی از مخارج دولت است، اهداف پس‌انداز کمّی هستند یا کیفی و نحوه دقیق تقسیم وظایف در طول فرایند چگونه است.

اینها ویژگی‌های کلیدی طراحی فرایند است که دولت نیازی به تجدیدنظر درباره آنها در هر دور جدید از بررسی مخارج ندارد و فقط در هنگام ایجاد یک فرایند بررسی مخارج برای اولین بار و یا در مواقعی که مایل به اصلاح کلیت طرح است، تدوین می‌شوند. فرایند بازنگری مخارج در اکثر کشورها در گذشته نیز مورد استفاده قرار گرفته است و درمجموع این ویژگی‌های طراحی است که پایه و اساس سیستم بازنگری مخارج را در کشور مورد نظر تعیین می‌کند. به‌نظر می‌رسد برای کشورهایی که قبلاً فرایند بازنگری مخارج را انجام داده‌اند، این مرحله آسان‌ترین مرحله اجرای فرایند بازنگری مخارج باشد.

۱-۱-۲. صرفه‌جویی ناشی از تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی، یا صرفه‌جویی ناشی از بهبود کارایی؟

سؤالی که باید در مورد فرایند بازنگری مخارج به آن پاسخ داد این است که این فرایند باید به صرفه‌جویی ناشی از تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی یا صرفه‌جویی ناشی از بهبود کارایی بپردازد؟ بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸، تمرکز دولت‌ها از انجام فرایند بازنگری مخارج بیشتر بر روی صرفه‌جویی ناشی از تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی بوده است. برخی از گزارش‌های کارشناسی در رابطه با کشورهای مورد مطالعه این‌گونه ادعا کرده‌اند که برای کاهش عمده و سریع مخارج باید از صرفه‌جویی ناشی از حذف استفاده کرد و صرفه‌جویی ناشی از بهبود کارایی، بعید است که بتواند بیش

از ۲ درصد مخارج را پس‌انداز کند.[1] البته این مسئله وابسته به میزان توسعه‌یافتگی کشورها بوده و نمی‌توان این نتایج را لزوماً به سایر کشورها تعمیم داد.

در اکثر مواردی که بازنگری مخارج به‌سرعت به کاهش مخارج منجر شده است، صرفه‌جویی ناشی از تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی به‌عنوان هدف فرایند بازنگری در نظر گرفته شده است. برای مثال در مورد بررسی جامع مخارج در بریتانیا که تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی به‌عنوان هدف در نظر گرفته شده بود، به ادعای دولت و مقامات خزانه‌داری بریتانیا، در طی چهار سال اجرای فرایند، مخارج دپارتمانی به‌طور متوسط ۱۹ درصد کاهش یافته است (به‌غیر از کمک‌های مربوط به سلامت و بهداشت و همچنین کمک‌های خارجی). شایان ذکر است که میزان دقیق پس‌انداز حاصل از فرایند بررسی مخارج ممکن است بلافاصله و پس از اجرای برنامه بازنگری مشخص نشود و نتایج چند سال بعد مشخص شود، به‌خصوص زمانی که نیاز است تا در جهت کاهش هزینه‌ها تعداد پرسنل را کاهش داد.

یکی دیگر از جنبه‌های مهم حوزه بازنگری مخارج، نحوه پوشش این فرایند است. یعنی اینکه چه بخشی از مخارج دولت در معرض بررسی است. برخی از بررسی‌های مربوط به مخارج فقط شامل مخارج قابل تصمیم‌گیری بودجه می‌شوند (یعنی مبالغی که در قانون بودجه سال مورد نظر تصویب می‌شود) و در برخی دیگر، مخارج اجباری مانند مزایای تأمین اجتماعی (طبق قانون به‌صورت ثابت برای همه دوره‌ها وجود دارند) نیز مورد بررسی قرار می‌گیرند. برای مثال بازنگری مخارج در کشور فرانسه محدود به هزینه‌های عملیاتی و نیروی کار دولت مرکزی بوده است. درحالی که بازنگری مخارج در سال ۲۰۱۰ در بریتانیا تقریباً همه مخارج دولت اعم از بودجه، مخارج اجباری و مخارج مالیاتی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در سال ۲۰۱۲، ۱۱ کشور از ۱۵ کشور عضو OECD، ادعا کردند که روند بازنگری در این کشورها هم مخارج قابل تصمیم‌گیری و هم مخارج اجباری را دربرمی‌گیرد.

بسیاری از بررسی مخارج که از زمان بحران مالی سال ۲۰۰۸ آغاز شده دارای برچسپ‌های بررسی جامع هستند. البته بررسی جامع مخارج، به‌معنای بررسی تمامی مخارج نیست.

۲-۱-۲. نوع ساختار بازنگری مخارج؟

در فرایند بازنگری مخارج باید نوع ساختار بازنگری مخارج نیز مشخص شود. به‌طور کلی می‌توان بازنگری مخارج را با سه رویکرد دنبال کرد:

۱. بررسی برنامه‌ها: بررسی برنامه یا برنامه‌های خاص برای یافتن صرفه‌جویی‌های ناشی از تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی و یا صرفه‌جویی‌های ناشی از افزایش کارایی.

۲. بررسی فرایندها: بررسی کامل فرایندهای تجاری خاصی که در تولید خدمات دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرند مانند فرایند خریدهای دولتی، سیستم‌ها و شیوه‌های فناوری اطلاعات یا روش‌های

1. OECD (2012a), Budgeting Levers, Strategic Agility And The Use Of Performance Budgeting

مدیریت منابع انسانی. هدف این بررسی‌ها صرفه‌جویی ناشی از کارایی است.

۳. بررسی سازمان: بررسی مخارج در کل یک سازمان‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و ادارات) که ممکن است تمامی برنامه‌ها و فرایندهای سازمان را شامل شود.

بررسی برنامه‌ها و فرایندها می‌تواند مربوط به یک سازمان مشخص بوده یا به‌صورت افقی انجام شود. در بررسی افقی برنامه‌ها چند برنامه مرتبط با یکدیگر که توسط دو یا چند سازمان اجرا می‌شود مورد بازنگری قرار می‌گیرد. اما در بررسی افقی فرایندها یک فرایند (که در تدارک یک خدمت دولتی استفاده می‌شود) در تمامی سازمان‌های دولتی بررسی می‌شود. برای مثال بررسی فرایند خریدهای دولتی در تمامی سازمان‌های دولتی از این نوع بررسی محسوب می‌شود.

۳-۱-۲. بازنگری مخارج؛ جامع یا انتخابی؟

در فرایند بازنگری مخارج باید نوع بررسی (جامع یا انتخابی بودن آن) مشخص شود:

۱. بازنگری مخارج به‌صورت انتخابی: بررسی مخارج محدود به فهرست خاصی از برنامه‌ها، فرایندها و سازمان‌هاست که در ابتدای هر دور بررسی مخارج مشخص شده است.

۲. بازنگری جامع مخارج: هیچ لیست پیشنهادی برای بازنگری وجود ندارد و تیم مربوطه در یک بررسی جامع تلاش می‌کند تا حد امکان مهم‌ترین گزینه‌های پس‌انداز را شناسایی کند.

جدای از محبوبیت فعلی بررسی جامع مخارج به‌نظر می‌رسد با گذشت زمان کشورها به سمت بررسی انتخابی خواهند رفت. دلیل این تغییر مسیر، هزینه تلاش و وقت قابل توجهی است که فرایند بازنگری جامع مخارج نیاز دارد. در بررسی جامع مخارج اعضای وزارت مالیه و سایر کارمندان دولت باید مسئولیت‌های مهم دیگر را از اولویت خارج و بر روی بررسی مخارج متمرکز شوند. این نشان می‌دهد که بررسی جامع مخارج فقط در صورتی مطلوب است که دولت بخواهد در یک مدت زمان کوتاه به‌دنبال کاهش چشمگیر در مخارج باشد. کاهش کسری بودجه، کاهش اندازه دولت و ایجاد زمینه برای تغییر جهت مخارج دولت توسط حزب منتخب از عمده دلایل این نوع بررسی‌هاست. در حالت معمول بررسی مخارج به‌صورت انتخابی، رویکرد بهتری است، زیرا کار بررسی انجام شده در هر دور از بررسی مخارج به‌طور کلی دقیق‌تر و باکیفیت‌تر خواهد بود.

دو رویکرد در نحوه انتخاب مباحث مورد بررسی وجود دارد که در رویکرد اول **گزینه‌هایی با قابلیت ایجاد پس‌انداز بیشتر** انتخاب می‌شوند. در این رویکرد که توسط دانمارک و هلند مورد استفاده قرار گرفت عموماً فرایندها، برنامه‌ها و یا سازمان‌هایی که کارایی یا تأثیرگذاری آنها در سطح گسترده‌ای مورد سؤال است انتخاب می‌شوند. رویکرد دوم به‌صورت **چرخه‌ای یا خودکار** به بررسی مخارج می‌پردازد. هدف این رویکرد بررسی کلیه برنامه‌ها یا سازمان‌هاست که به‌مرور صورت می‌پذیرد، برای مثال کانادا با استفاده از این رویکرد بین سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰ هر سال یک‌سوم از سازمان‌های فدرال را مورد بازنگری قرار داد.

مزیت رویکرد اول **هدفمند کردن فرایند بررسی** است و مزیت رویکرد دوم **شناسایی گزینه‌های**

پس‌اندازی است که ممکن است طی یک فرایند بازنگری انتخابی مورد توجه قرار نگیرند. شایان ذکر است که دولت‌ها می‌توانند برای بهره‌مندی از مزیت هر دو رویکرد به‌صورت هدفمند و چرخه‌ای بازنگری مخارج را انجام دهند.

به‌عنوان آخرین نکته در بحث دامنه بررسی مخارج لازم است که بیان شود که در اکثر فرایندهای بازنگری در مخارج پروژه‌های سرمایه‌گذاری در دست اجرا (نظیر سامانه اطلاعاتی یا پروژه‌های عمرانی که عملیات ساخت آن آغاز شده باشد) مشمول بازنگری نمی‌شوند. تنها در مواردی که بازنگری جامع با هدف کاهش بسیار زیاد مخارج مد نظر دولت باشد بررسی این پروژه‌ها صورت می‌گیرد. برای مثال در بازنگری مخارج در ایرلند در سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰ و انگلستان در سال ۲۰۱۰ به‌دلیل هدف بزرگ کاهش مخارج چاره‌ای جز بررسی سرمایه‌گذاری‌های در دست اجرا و متوقف کردن برخی از آنها نبود.

در جدول ۲ دسته‌بندی برنامه‌های اجرا شده در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی براساس مقیاس و ترتیب زمانی ارائه شده است.

جدول ۲. دسته‌بندی برنامه‌های اجرا شده در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

		مقیاس	
		هدفمند	**جامع**
زمان اجرا	**سالیانه**	- بازنگری هدفمند استرالیا ۲۰۰۷ کانادا ۲۰۱۰-۲۰۰۷ - مطالعات ویژه دانمارک دهه ۱۹۸۰ ارزیابی برنامه کره ۲۰۰۶	- بودجه‌ریزی بر مبنای صفر ایالات متحده آمریکا دهه ۱۹۷۰ - تعیین هزینه برمبنای فعالیت ایالات متحده آمریکا دهه ۱۹۸۰
	دوره ای	- ارزش در ازای مخارج دیوان محاسبات آمریکا - کمیته افزایش بازدهی مخارج نظامی آمریکا ۲۰۰۵-۱۹۸۵	- بازنگری برنامه‌ها کانادا ۹۸-۱۹۹۴ - برنامه CSRs انگلستان ۱۹۹۷ - برنامه RGPP فرانسه ۲۰۰۸ - بازنگری مخارج ایرلند ۲۰۱۱

Source: IMF 2015.

۲-۲. مرحله دوم: تعیین ویژگی‌های خاص هر دور از بررسی مخارج

مرحله دومی که در این فرایند باید مورد توجه قرار گیرد تنظیم پارامترهای خاص و ویژگی‌های فرایند بررسی مخارج است. این ویژگی‌ها اختصاصی بوده و برای هر بار از بررسی مخارج باید تعیین شوند. این موارد عبارتند از:

۱. انتخاب موضوعات مشخص برای بازنگری (در صورتی که بازنگری از نوع انتخابی و نه جامع باشد)،

۲. تعیین معیارهای بررسی صحیح،

۳. تصمیم‌گیری در مورد اندازه اهداف پس‌انداز،

۴. تعیین تاریخ‌های کلیدی در تقویم بررسی مخارج.

بخش مهمی از مرحله «پارامترها» در آغاز فرایند بررسی مخارج، تعیین معیارهای صریح برای هدایت و جستجوی گزینه‌های پس‌انداز است. شناسایی گزینه‌های پس‌انداز باید همیشه شامل معیارهایی باشد تا مشخص شود کدام خدمات یا پرداخت‌های انتقالی را می‌توان حذف یا اصلاح کرد. حتی اگر تمام این معیارها کاملاً صریح نباشند برخی از این معیارها ممکن است آشکار باشند (مانند ناکارامدی یا اولویت پایین) برخی دیگر نیز ممکن است کمتر آشکار باشند یا ممکن است با جهت‌گیری‌های فلسفی دولت متفاوت باشند.

برای مثال در سال ۲۰۱۰ در بریتانیا به وزارتخانه‌ها دستور داده شد به سؤالات زیر که توسط وزارت مالیه[1] طراحی شده بودند، پاسخ دهند.

* کدام‌یک از فعالیت‌های در حال انجام زیرنظر وزارتخانه شما برای تحقق اولویت‌های دولت ضروری است؟

* آیا دولت باید بودجه این فعالیت‌ها را تأمین کند؟

* آیا این فعالیت‌ها ارزش اقتصادی قابل توجهی را ارائه می‌دهند؟

این رویکرد از روی برنامه کانادا در دهه ۱۹۹۰ الگوبرداری شد و همین رویکرد نیز طی بررسی مخارج سال ۲۰۰۸ و ۲۰۱۱ توسط ایرلند اتخاذ شد.

۲-۳. مرحله سوم: شناسایی و ارائه گزینه‌های پس‌انداز

با توجه به نقش بالای تصمیم‌گیری در سطوح بالای سیاسی در فرایند مدیریت هزینه، در این مرحله توصیه‌ها و گزینه‌های پس‌انداز پس از شناسایی به رهبر سیاسی یا سایر افرادی که وظیفه تصمیم‌گیری نهایی را در مورد اقدامات پس‌انداز دارند، ارائه می‌شوند. برای شناسایی گزینه‌های پس‌انداز رویکردهای مختلفی ممکن است اتخاذ شود که در ادامه معرفی شده است.

---

۱. Ministrary of Finance: این وزارتخانه معمولاً مسئولیت تدوین بودجه را برعهده دارد.

۱-۳-۲. رویکردهای اصلی بررسی مخارج در مرحله شناسایی گزینه‌های پس‌انداز

به‌طور کلی ۳ رویکرد اصلی وجود دارد که کشورهای عضو OECD در تعیین گزینه‌های پس‌انداز بین وزارت مالیه و وزارتخانه‌ها در پیش گرفته‌اند:

۱. بررسی مخارج از پایین به بالا: در این رویکرد خود وزارتخانه‌ها از طرف دولت‌ها موظف هستند گزینه‌های پس‌انداز را برای ارائه به آژانس‌ها و رهبری سیاسی مشخص کنند. برای انجام این کار، وزارتخانه‌ها تیم‌های داخلی تشکیل می‌دهند که نمایندگان وزارت مالیه را نیز شامل می‌شود.

۲. بررسی مخارج به‌صورت مشترک: در این روش وزارتخانه‌ها با همکاری وزارت مالیه تیم‌های بررسی مشترکی را برای شناسایی گزینه‌های پس‌انداز تشکیل می‌دهند و نقش‌ها توسط رهبری سیاسی مشخص می‌شود.

۳. بررسی مخارج از بالا به پایین: در این رویکرد تیم‌های بررسی مخارج از مقامات و کارمندان وزارت مالیه تشکیل می‌شوند و هیچ جایگاه یا مسئولیتی برای اعضای وزارتخانه‌ها وجود ندارد و آنها عملاً هیچ تأثیری در شناسایی گزینه‌های پس‌انداز ندارند.

در هر دو رویکرد بررسی مخارج از پایین به بالا و اشتراکی، وزارتخانه‌ها نقش محوری در انتخاب گزینه‌های پس‌انداز داشته‌اند. کشورهای عضو OECD که از این دو رویکرد استفاده کرده‌اند (مانند هلند و دانمارک) به نتایج موفقیت‌آمیزی در طول اجرای روند بررسی مخارج خود رسیده‌اند.

در رویکرد بررسی مخارج از بالا به پایین، به‌دلیل عدم مشارکت وزارتخانه‌ها روند بررسی مخارج عموماً با اخلال یا شکست مواجه می‌شود. دلیل این امر از آن جهت است که وزرا اطلاعات جزئی فراوانی درباره فرایندها و برنامه‌ها در دستگاه خود دارند، همچنین هر سیاست کاهش مخارج که توسط دولت مصوب می‌شود باید توسط وزارتخانه‌ها اجرا شود. لذا اگر وزارتخانه‌ها حداقل منطق مصوبات را درک نکنند اجرای آنها با مشکلات زیادی روبه‌رو خواهد شد. تجربه فرانسه در اجرای این رویکرد بسیار آموزنده است. در فرانسه در طول فرایند بررسی مخارج به‌دلیل عدم درک و پذیرش مصوبات کاهش مخارج توسط وزارتخانه‌ها، بخش بزرگی از گزینه‌های صرفه‌جویی پیش‌بینی شده محقق نشد و افراد در رأس ادارات و سازمان‌ها از اجرای دستورات مربوط به این فرایند سر باز زدند. درنتیجه برخلاف پیش‌بینی‌های اولیه، صرفه‌جویی زیادی حاصل نشد. **اکنون به‌طور کلی در فرانسه پذیرفته شده است که رویکرد بررسی مخارج از بالا یک اشتباه بزرگ بوده است و با شکست همراه شده است. بنابراین انتخاب اصلی برای بررسی مخارج با توجه به نقش وزارتخانه‌ها و وزارت مالیه در مرحله شناسایی گزینه‌های پس‌انداز رویکردهای بررسی از پایین به بالا و اشتراکی است.**

در سیستم‌های بررسی مشترک مقرر شده است که اگر وزارتخانه مورد بررسی و وزارت مالیه نتوانند در مورد گزینه‌های پس‌انداز به توافق کامل برسند، آن‌گاه **رهبری سیاسی** تصمیم می‌گیرد. با این‌حال،

عدم توافق در دستیابی به گزینه‌های پس‌انداز یکسان در رویکرد بررسی مشترک بسیار نادر بوده است و تاکنون اتفاق نیفتاده است.

در یک روند بررسی مخارج از پایین به بالا، تمرکز بیشتری نسبت به رویکرد بررسی مشترک برای کاهش مخارج در وزارتخانه‌ها وجود دارد و گزینه‌های پس‌انداز باید قبل از ارائه به رهبری سیاسی، توسط MOF تأیید شوند.

OECD تأکید کرده است که کشورهای عضو به‌صورت افراطی هیچ‌کدام از این رویکردها را انتخاب نکرده و رویکرد انتخابی خود را از بین این دو طیف و با توجه به ساختار کشورهای خود انتخاب کنند.

۲-۳-۲. تعارض منافع و الزامات استفاده از رویکرد بررسی مخارج پایین به بالا یا اشتراکی

اگرچه طبق توضیحات ارائه شده و تجربیات سایر کشورها دو رویکرد بررسی مخارج از پایین به بالا و بررسی مخارج به‌صورت اشتراکی به‌عنوان توصیه OECD مطرح شده است، ولی باید توجه کرد که این دو رویکرد با مسئله تعارض منافع همراهند. معمولاً وزارتخانه‌ها علاقه‌ای به شناسایی گزینه‌های پس‌انداز و افزایش بهره‌وری ندارند، زیرا در صورت تصویب این گزینه‌ها توسط رهبری سیاسی بودجه وزارتخانه از این محل کاهش خواهد یافت. همچنین در بسیاری از موارد گزینه‌های پس‌انداز یا افزایش بهره‌وری شناسایی شده مربوط به فرایندها یا قراردادهایی هستند که مسئولان وزارتخانه‌ها از آنها به‌عنوان محلی برای توزیع رانت استفاده می‌کنند. برای مثال ممکن است در بررسی‌ها مشخص شود که قرارداد برون‌سپاری وظیفه الف در وزارتخانه می‌تواند با هزینه‌ای کمتر منعقد شود، یا اینکه اصلاً انجام آن وظیفه ضرورتی ندارد. از آنجایی که انعقاد این قراردادها در بسیاری از موارد محلی برای توزیع رانت است لذا مسئولان وزارتخانه‌ها علاقه‌ای برای شناسایی و ارائه آنها به رهبری سیاسی ندارند. مسئله تعارض منافع به‌خصوص در روش بازنگری پایین به بالا نمود بیشتری دارد، زیرا نقش وزارتخانه‌ها در شناسایی و ارائه گزینه‌ها پررنگ‌تر است.

یکی از راه‌های اصلی حل مسئله تعارض منافع در بازنگری در مخارج، نقش‌آفرینی وزارت مالیه به‌عنوان عامل بدون تعارض منافع در این فرایند است، زیرا کاهش بودجه وزارتخانه‌ها برای وزارت مالیه اهمیتی ندارد و بلکه در بسیاری از موارد یک امر مثبت تلقی می‌شود (زیرا وزارت مالیه مسئول تنظیم بودجه سالیانه است و هرگونه کاهش مخارج موجب تسهیل بودجه‌ریزی خواهد شد). فشار و نظارت مستمر رهبری سیاسی و تدوین قواعدی برای تنبیه یا تشویق وزاتخانه موفق نیز می‌تواند به حل مسئله تعارض منافع کمک نماید.

اولین نکته لازم و ضروری برای استفاده از این دو رویکرد، **ایجاد فشار قابل توجه ازسوی رهبری سیاسی برای غلبه بر مقاومت طبیعی وزارتخانه‌ها در برابر کاهش بودجه احتمالی است.** همچنین

باید اطمینان حاصل شود که آنها واقعاً قصد مشارکت در این روند را دارند و قصدشان انجام فرایند نمایشی و غیرواقعی نیست. وزرا و مدیران ارشد وزارتخانه‌ها باید مطمئن باشند که رهبری سیاسی (رئیس‌جمهور، کابینه یا نخست‌وزیر) درباره اجرای بازنگری در مخارج جدی است و در صورت کوتاهی و اشکال‌تراشی در فرایند کار باید هزینه آن را بپردازند. **برای مثال در کانادا وزارتخانه‌هایی که همکاری لازم در اجرای بازنگری در مخارج را نداشتند مجبور به اجرای مجدد فرایند شده و یا در هنگام اجرای تصمیمات برای پس‌انداز درباره وزارتخانه آنها تصمیمات سخت‌تری اتخاذ شد.**

یکی از سازوکارهای که برای اعمال فشار بر وزارتخانه‌ها ممکن است مفید باشد **امکان تعیین اهداف پس‌اندازی الزام‌آور است.** برای مثال الزام اینکه یک وزارتخانه خاص به ارزش حداقل ۱۵ درصد از بودجه، گزینه‌های پس‌انداز ارائه دهد. **امکان دیگر مجاز بودن وزارتخانه‌ها برای ارائه گزینه‌های واگذاری مجدد است که در صورت تأیید رهبری سیاسی، به آنها این امکان را می‌دهد بخشی از ارزش هرگونه کاهش مخارج را در ساختار بودجه خود حفظ کنند و مجدداً وجوه را به سایر حوزه‌های اولویت‌دار اختصاص دهند.**

رویکرد بررسی مشترک فشار قابل توجهی را بر روی وزارتخانه ایجاد می‌کند، زیرا نمایندگان وزارت مالیه می‌توانند به‌راحتی با هدایت تیم‌های بررسی، میزان کفایت و مناسب بودن گزینه‌های پس‌انداز را شناسایی کنند و اطمینان داشته باشند که این گزینه‌ها درنهایت توسط رهبری سیاسی اتخاذ خواهند شد (به‌دلیل اعتبار و استقلال بیشتر نسبت به وزارتخانه مربوطه). اما گزینه‌های پس‌انداز انتخاب شده توسط وزارتخانه، معمولاً ناکافی و یا سیاسی شناخته می‌شوند و باید آنها این فرض را بپذیرند که در دریافت تأییدیه رهبری سیاسی موفق نخواهند شد.

فارغ از رویکرد اتخاذ شده برای بررسی مخارج (پایین به بالا و یا مشترک)، سازوکار نقش‌آفرینی وزارت مالیه در به چالش کشیدن وزارتخانه‌ها و فشار ناشی از آن بر وزارتخانه‌ها عاملی اساسی برای همراهی آنها در فرایند است. کارشناسان وزارت مالیه باید کیفیت گزینه‌های پس‌انداز مطرح شده توسط وزارتخانه‌ها را بررسی کرده و در صورت نیاز پیشنهادهایی برای اصلاح جزئی یا مخالفت با آنها بدهند. **با بررسی نتایج حاصل از گزارش OECD در سال ۲۰۱۲ مشخص شده است که در دوازده کشور از چهارده کشور عضو، وزارت مالیه (یا یکی از مؤسسات اصلی تحت‌نظر این وزارتخانه)، مسئولیت نظارت و بررسی گزارش‌های تهیه شده توسط وزارتخانه‌ها را برعهده داشته‌اند.**

در یک فرایند **از پایین به بالا**، باید مکانیسم‌ها و ساختارهای صریح و مشخصی طراحی شود تا شرایط به چالش کشیدن وزارتخانه‌ها فراهم شود. مقامات وزارت مالیه نقش اصلی را در انجام این کار ایفا می‌کنند. البته ممکن است پیشنهادات وزارتخانه‌ها توسط سایر مقامات عالی نیز قبل و یا پس از بررسی‌های وزارت مالیه یا وزارتخانه مخارج، مجدداً بررسی شود. به‌عنوان یک نمونه در طول فرایند بررسی مخارج در بریتانیا

در سال ۲۰۱۰، گزینه‌های پس‌انداز پیش‌بینی شده توسط وزارتخانه‌ها در تعدادی از سطوح، قبل از ارائه به رهبری سیاسی، توسط یک کمیته ارشد خدمات (به رهبری مقامات ارشد وزارت خزانه‌داری) بازبینی می‌شد. به‌طور مشابه، در بررسی مخارج سال ۲۰۱۱ در ایرلند، همه گزینه‌های پس‌انداز وزارتخانه‌ها در مرحله اول، توسط یک گروه عالی سطح بالا مورد بررسی قرار می‌گرفت.

برای نقش‌آفرینی مؤثر و به چالش کشیدن وزارتخانه‌ها در فرایند بررسی مخارج، ضروری است که کارشناسان وزارت مالیه از دانش و مهارت سیاستی و مالی برخوردار باشند. لذا تغییر ماهیت وزارت مالیه در کشورهای OECD از یک مؤسسه حسابداری- اقتصادی صرف به مؤسسه‌ای با مهارت‌های سیاستی بالاتر (که در آن دفاتر بخشی که مسئولیت بررسی بودجه وزارتخانه‌ها را دارند از دانش و شناخت کافی از برنامه‌ها و سیاست‌های آن وزارتخانه برخوردار باشند) یک ضرورت برای اجرای دائمی فرایند بازنگری در مخارج محسوب می‌شود. ایجاد یک واحد ویژه بررسی مخارج در داخل وزارت مالیه نیز می‌تواند انجام فرایند بررسی مخارج را بسیار تسهیل کند، با این فرض که این واحدها با تحلیلگران بودجه‌های بخشی وزارت مالیه همکاری نزدیک داشته باشند.

لزومی ندارد تا نقش وزارت مالیه در فرایند بازنگری در مخارج تنها به چالش کشیدن وزارتخانه باشد. کارشناسان وزارت مالیه که برای اجرای صحیح وظیفه خود باید مهارت و دانش سیاستی و شناخت خود از وزارتخانه مربوطه را افزایش دهند می‌توانند در کنار به چالش کشیدن پیشنهادهای وزارتخانه‌ها، خود نیز پیشنهادهایی ارائه نمایند. در حقیقت اطلاع از فعالیت وزارت مالیه در راستای ارائه پیشنهادهای پس‌انداز می‌تواند فشار اضافی بر وزارتخانه‌ها برای تلاش بیشتر وارد نماید. در تجربه کشورهای کانادا، استرالیا و هلند رهبری سیاسی علاوه‌بر پیشنهادهای دریافتی از وزارتخانه‌ها پیشنهادهایی از وزارت مالیه نیز دریافت می‌کرد.

علاوه‌بر دو وظیفه به چالش کشیدن پیشنهادهای وزارتخانه‌ها و ارائه پیشنهادهای خود، وظیفه نظارت عملیاتی در فرایند بازنگری در مخارج نیز بر عهده وزارت مالیه قرار دارد. کارشناسان وزارت مالیه باید از هم جهت بودن فرایند شناسایی گزینه‌های پس‌انداز با چارچوب و ویژگی‌های مشخص شده در مراحل اول و دوم فرایند بازنگری در مخارج اطمینان حاصل کنند.

۴-۲. مرحله چهارم: مرحله تصمیم‌گیری درباره پس‌انداز

در این مرحله تصمیمات نهایی درباره اقدامات پس‌انداز، اجرایی می‌شوند. این مرحله آخرین مرحله از روند بررسی مخارج است.

۳. نقش بازیگران فرایند بازنگری در مخارج

نکته مهم این است که رهبران سیاسی نقش اصلی را در روند بررسی مخارج برعهده دارند به‌عبارتی عزم و اراده رهبران است که به فرایند بازنگری مخارج معنا می‌بخشد. وزارت مالیه، سایر وزارتخانه‌ها و کارکنان خارجی نیز در هریک از این مراحل نقش‌های متفاوتی دارند. در ادامه به تشریح نقش هریک از این بازیگران پرداخته شده است.

۳-۱. مرحله تصمیم‌گیری درباره پس‌انداز ـ نقش رهبری سیاسی

در بحث درباره نقش کارکنان کلیدی در هر یکی از مراحل روند بررسی مخارج، بهتر است که تصمیم برای آغاز (مرحله چارچوب) و پایان این فرایند (مرحله تصمیم‌گیری) برعهده رهبری سیاسی باشد. به‌طور کلی اتخاذ تصمیم نهایی درباره اینکه کدام راهکارهای پیشنهادی برای پس‌انداز اتخاذ شود نیز برعهده رهبر سیاسی است.

اصطلاح رهبری سیاسی در این نوشته به آن دسته از سیاستمداران منتخب اشاره می‌کند که در رأس تصمیم‌گیری برای بودجه هستند و **در تمامی کشورهای عضو OECD این قدرت برعهده دولت است.**

نحوه تصمیم‌گیری رهبری سیاسی در مورد اقدامات مربوط به پس‌انداز، بستگی به **ساختار نهادی** کشور دارد و به‌طور مشخص به نحوه توزیع قدرت بین سیاستمداران منتخب در دولت، وابسته است. در بسیاری از کشورها در مرحله تصمیمات پس‌انداز رئیس‌جمهور و یا نخست‌وزیر تصمیم‌گیرنده نهایی هستند و رهبری سیاسی را برعهده دارند و در سایر کشورها نقش اصلی و یا غالب برعهده هیئت وزیران قرار دارد. البته وزیر مالیه نیز از قدرت قابل توجهی در این مرحله برخوردار است[۱] که در کشورهای مختلف اندازه آن متفاوت است.

کانون تصمیم‌گیری نهایی بازنگری در مخارج، همچنین به ماهیت فرایند و پیشنهادهای منتج شده وابسته است. **از آنجایی که تصمیم‌گیری درباره کاهش مخارج و کوچک کردن مقیاس برنامه‌های وزارتخانه‌ها از حساسیت زیادی برخوردار است، لذا اگر تمرکز بر تجدیدنظر در مورد حوزه شمول خدمات عمومی باشد، تصمیمات تقریباً همیشه در بالاترین نقطه (رهبری سیاسی) اتخاذ می‌شوند. در مقابل در یک بررسی صرفاً مبتنی‌بر کارایی تصمیمات نهایی معمولاً در یک سطح پایین‌تر (مثلاً به وزیر دارایی) واگذار می‌شود.**

بریتانیا برخلاف رویه موجود و همچنین فرایند بررسی مخارج خود که در سال ۲۰۰۷ انجام داده بود (انتخاب اقدامات پس‌انداز توسط وزیر مالیه و یا نخست‌وزیر اتخاذ شده بود و نقش کابینه بیشتر

---

۱. وزیر مالیه به‌عنوان کسی که مسئولیت بودجه کشور را برعهده دارد.

نقشی حاشیه‌ای بود)، در سال ۲۰۱۰ تصویر جالبی از رهبری سیاسی در بررسی مخارج ارائه داد. در این کشور تصمیمات سیاسی در مورد تجدیدنظر در حوزه شمول خدمات عمومی به‌صورت گروهی و توسط خزانه‌داری، نخست‌وزیر و معاون نخست‌وزیر و همچنین کمیته مخارج عمومی اتخاذ شد. مشارکت گسترده‌تر وزیران و نقش مهم کابینه در سال ۲۰۱۰، در تاریخ بریتانیا نشان‌دهنده شرایط غیرمعمول این کشور بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸ برای کاهش دادن ریسک در تصمیم‌گیری بوده است.

۲-۳. نقش رهبری سیاسی و وزارت مالیه در مرحله چارچوب و پارامترها

تقریباً در تمام بررسی‌های اخیر مخارج، رهبران سیاسی نیز نقش اساسی در ایجاد چارچوب کلی و پارامترهای روند بررسی مخارج ایفا کرده‌اند. نقش‌آفرینی رهبران سیاسی در مرحله طراحی چارچوب کلی به جهت کسب اطمینان از ظرفیت فرایند طراحی شده برای حصول نتایج (در بزرگی و نوع اقدامات پس‌انداز) مورد نظر است. رهبران سیاسی همچنین نقش مهمی در انتخاب عناوین برای بازنگری، تعیین اهداف پس‌اندازی و همچنین نوع و بزرگی اقدامات پس‌انداز دارند.

تجربه نشان می‌دهد که بعد از تعیین ویژگی‌های فرایند بازنگری در مخارج، رهبران سیاسی می‌توانند در هشدار به وزرا برای مشارکت و همراهی کامل در فرایند مؤثر باشند.

در سطح بوروکراتیک، نقش وزارت مالیه برای موفقیت در فرایند بررسی مخارج کاملاً اساسی است و این کار با طراحی دقیق چارچوب بررسی مخارج شروع می‌شود، همچنین در بسیاری از کشورها وزارت مالیه به رهبری سیاسی در مورد پارامترهای فرایند بازنگری در مخارج مشاوره می‌دهد. طبق بررسی OECD در سال ۲۰۱۲، وزارت مالیه نقش اصلی در اجرای روند بررسی مخارج را در کشورهای عضو ایفا کرده است.

۳-۳. نقش وزارت مالیه، وزارتخانه مخارج و کارکنان خارجی در مرحله شناسایی گزینه پس‌انداز

در بیشتر کشورها، توسعه گزینه‌های پس‌انداز توسط وزارت مالیه و وزارتخانه‌ای که مخارج در آن صورت می‌گیرد انجام شده است و کارکنان خارجی بیشتر نقش پشتیبان را ایفا کرده‌اند.

۴-۳. تصمیم‌گیری در مورد متولی محوری بازنگری مخارج (وزارت مالیه در مقابل سایر آژانس‌های کلیدی مرکزی)

در بخش‌های قبل به نقش مهم وزارت مالیه در طراحی چارچوب مخارج و پارامترها و همچنین توسعه گزینه‌های پس‌انداز اشاره شد. در برخی از کشورهای عضو OECD، روند بررسی مخارج در سطح بوروکراتیک فقط توسط وزارت مالیه انجام می‌شود. برای مثال در بریتانیا خزانه‌داری (که معادل وزارت مالیه است) رهبری بی‌چون و چرای روند بررسی مخارج را در سطح بوروکراتیک برعهده دارد. در برخی

دیگر از کشورها وزارت مالیه در سایه قرار دارد و رهبری بوروکراتیک بررسی مخارج با سایر «سازمان‌های مرکزی» مشترک است. استرالیا یک مورد قابل توجه است؛ نخست‌وزیر و کابینه نقش عمده‌ای در روند بررسی مخارج در کنار وزارت مالیه دارند.

یک نمونه بارز دیگر از یک سیستم با چندین بازیگر در فرایند بررسی مخارج، فرانسه است. در فرانسه، قدرت بودجه عمدتاً مربوط به رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر است و وزارت مالیه نسبت به بسیاری از کشورهای عضو OECD قدرت کمتری دارد. این تخصیص اختیارات در بودجه در سطح سیاسی، در سطح اداری نیز منعکس می‌شود و تأثیر عمده‌ای در توزیع نقش سازمان‌های مرکزی در روند بررسی مخارج در فرانسه دارد. **کمیته ناظر بازنگری مخارج در فرانسه که نهادی برای نظارت بر فرایند بازنگری در مخارج است به‌طور مشترک توسط رؤسای دفتر رئیس‌جمهور و دفتر نخست‌وزیر اداره می‌شود** و وزیر (وزارت مالیه) فقط به‌عنوان یک عضو کمیته فعالیت می‌کند. در نتیجه به‌نظر می‌رسد که وزارت مالیه در فرانسه نقش بسیار کمتری در روند بررسی مخارج نسبت به سایر کشورها داشته باشد.

بدیهی است که تقسیم نقش‌ها بین وزارت مالیه و سایر سازمان‌های مرکزی مرتبط، باید ماهیت سیستم سیاسی و اداری را در نظر بگیرد. با این‌حال، آنچه واضح است این است که اگر دفتر رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر یا برخی سازمان‌های مرکزی دیگر نقش مهمی در روند بررسی مخارج داشته باشند، ضروری است که همکاری نزدیک بین آنها و وزارت مالیه وجود داشته باشد و این دو در توصیه‌هایی که به رهبری سیاسی یا نظارت بر روند بررسی مخارج انجام می‌دهند با یکدیگر اختلاف و تضادی نداشته باشند. اهمیت چنین همکاری‌هایی ناشی از تجربه استرالیاست، جایی که یکی از نقاط قوت بررسی مخارج سنت همکاری نزدیک بین وزارت دارایی و نخست‌وزیر بوده است.

۵-۳. نقش بازیگران خارجی در مرحله گزینه پس‌انداز

تاکنون درباره نقش افراد خارج از دولت در روند بررسی مخارج مطالب زیادی گفته نشده است. این نشان‌دهنده این واقعیت است که بررسی مخارج در دهه‌های اخیر عمدتاً توسط کارمندان دولت انجام شده است. اگرچه استفاده از متخصصان خارج از کشور در دیگر فعالیت‌ها بسیار گسترده است، اما در فرایند بازنگری، متخصصان خارج از کشور در بیشتر موارد به‌عنوان مشاور برای تیم‌های بررسی (یا بعضاً اعضای تیم) که خودشان عمدتاً از کارمندان دولت تشکیل می‌شوند، خدمت می‌کنند. علاوه‌بر این، بسیاری از مشاوران و دانشگاهیان خارجی که به‌عنوان مشاور مشغول به‌کار بوده‌اند، خود کارمندان سابق دولت هستند (مانند آنچه در دوره بررسی ۲۰۱۰ در بریتانیا رخ داد).

از این نظر، شیوه بررسی معاصر مخارج به‌طور کلی با رویکرد استفاده شده در بررسی‌های موقت دهه

۱۹۸۰ بسیار متفاوت است. در دهه ۱۹۸۰ فرایند بررسی مخارج اغلب به رهبری بازرگانان برجسته و عمدتاً توسط افراد خارجی انجام می‌گرفت. نتایج بررسی مخارج انجام شده در آن زمان بسیار ناامیدکننده تلقی می‌شد، زیرا در داخل کشور دانش کافی برای انجام درست کار وجود نداشت. بنابراین امروزه به‌طور گسترده‌ای پذیرفته شده است که **متخصصان داخلی باید نقش اصلی را در انجام بررسی‌های مربوط به مخارج ایفا کنند. این امر به‌ویژه هنگامی که بررسی مخارج به‌عنوان یک فرایند مداوم انجام شود به‌دلیل اهمیت ویژه دانش انباشته شده، از ضرورت خاصی برخوردار است.** دانمارک تنها کشوری است که تجربه بازنگری در مخارج طولانی‌مدتی را دارد که در آن مشاوران خارجی کارهای مربوط به توسعه گزینه‌های پس‌انداز را انجام می‌دهند. بنابراین در دانمارک علی‌رغم تجربه زیاد در اجرای فرایند بازنگری مخارج، وزارت مالیه و یا دیگر سازمان‌ها از نظر اندوخته دانش بسیار ضعیف عمل کرده‌اند.

کانال دیگر برای ورود متخصصان خارجی به فرایند بررسی مخارج، پیشنهادهایی برای گزینه‌های پس‌انداز از عموم مردم است. درحالی که دعوت از عموم مردم برای ارائه پیشنهاد برای گزینه‌های پس‌انداز یکی از ویژگی بررسی مخارج قبل از بحران مالی بود، تعدادی از کشورها نیز چنین اقداماتی را پس از بحران مالی در برنامه‌های بازنگری خود گنجانیده‌اند. سه کشور استرالیا، ایتالیا و بریتانیا بعد از بحران مالی ۲۰۰۸ دست به چنین اقدامی زدند.

با وجود این باید دانست که این فرایند صرفاً مختص به بخش دولتی نیست و متخصصان بخش خصوصی نیز به‌طور بالقوه می‌توانند نقشی اساسی را در جستجوی پس‌انداز داشته باشند. برای مثال فرایندهای تهیه یا استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی حوزه‌ای است که کار بررسی مخارج کاملاً عمومی است و متخصصان بخش خصوصی می‌توانند به‌طور مستقیم به انجام این فرایند کمک کنند. بررسی بازده کارایی تعدادی از ادارات توسط بخش خصوصی در طول دوره بررسی ۲۰۱۰ در انگلستان نمونه‌ای است که مورد آزمون قرار گرفته و موفقیت‌آمیز بوده است.

۶-۳. نقش مجلس در فرایند بازنگری در مخارج

پرسشی که باید به آن پاسخ داده شود این است که نقش مجلس در فرایند بررسی مخارج چیست؟ همان‌طور که در بالا ذکر شد، کشورهای عضو OECD که در دهه‌های اخیر بررسی مخارج را انجام داده‌اند، همه کشورهایی بوده‌اند که در آنها قدرت بودجه‌ای به‌طور کامل در اختیار دولت بوده است. در چنین شرایطی **نقش مجلس در اصل تأکید و رسمیت بخشیدن به فرایند بودجه بوده و دخالتی در تعیین پارامترهای آن نداشته است.** همچنین مجلس می‌تواند پیشنهادهایی را برای انجام برخی اصلاحات در طول فرایند داشته باشد. در هیچ‌کدام از موارد اخیر نمی‌توان گفت که مجلس در انتخاب اقدامات پس‌انداز که درنتیجه فرایند بررسی مخارج به تصویب می‌رسد، تصمیم‌گیرنده اصلی بوده است.

جدول ۳. نقش بازیگران در مراحل مختلف بررسی مخارج

عنوان	مرحله اول: چارچوب بررسی مخارج	مرحله دوم: پارامترهای خاص هر دور از بررسی مخارج	مرحله سوم: توسعه گزینه‌های پس‌انداز	مرحله چهارم: تصمیم‌گیری در صرفه‌جویی
رهبری سیاسی	✓	✓		✓
وزارت مالیه (MOF)	✓	✓	✓	
وزارتخانه‌های مورد بررسی			✓	
بازیکنان خارجی			✓	

۴. ملاحظات اجرایی

برای کسب موفقیت بیشتر در اجرای فرایند بررسی مخارج ضروری است که برنامه‌ریزی برای اجرای این فرایند با دید بلندمدت صورت پذیرد. بنابراین دو نکته را باید رعایت کرد: **راه‌اندازی (ایجاد) پایگاه اطلاعات بررسی مخارج و تمرکز بر حفظ فرایند بررسی مخارج و تبدیل این فرایند به یک ویژگی دائمی در روند آماده‌سازی بودجه**. در ادامه به تبیین این دو مورد می‌پردازیم.

۴-۱. پایه‌های اطلاعاتی بازنگری مخارج

با مطالعه کشورهایی که در سالیان اخیر توسط وزارت مالیه برای آنها فرایند بررسی مخارج انجام شده است و با تأکید مقامات وزارت مالیه، **داشتن اطلاعات مناسب از عملکرد مخارج یا به‌طور خاص داشتن ارزیابی مستمر از برنامه‌ها و فعالیت‌ها، یکی از پیش‌شرط‌های موفقیت در انجام فرایند بازنگری مخارج است. بر همین اساس به‌نظر می‌رسد تقویت پایه‌های اطلاعاتی برای بازنگری در مخارج یک ضرورت محسوب می‌شود. به همین دلیل هلند، کانادا و فرانسه از کشورهایی هستند که صراحتاً نیاز به تقویت ارزیابی را برای بهبود در فرایند بررسی مخارج مشخص کرده‌اند.**

محدودیت زمانی که معمولاً برای بررسی مخارج اعمال می‌شود، ارزیابی را دشوار می‌کند که در بسیاری از موارد مدت زمان قابل توجهی را به‌عنوان یکی از بخش‌های اصلی از فرایند بررسی مخارج به‌خود اختصاص می‌دهد. این بدان معناست که مقامات مجری بررسی مخارج گاهاً مجبور شده‌اند تا حد زیادی به تجزیه و تحلیل مخارج غیررسمی اعتماد کنند. مگر اینکه این ارزیابی‌ها از قبل موجود باشد (که به‌ندرت چنین بوده است).

البته مهم است که در طول اجرای فرایند بررسی مخارج، از این باور غلط که صرفاً افزایش میزان فعالیت ارزیابی باعث بهبود کیفیت بررسی مخارج می‌شود، دوری شود. همچنین مهم است که به اشتباه باور نکنیم که روش‌های ارزیابی دولت یعنی سامانه‌هایی که وزارتخانه‌ها برای ارزیابی همه برنامه‌ها و فرایندهای خود به‌مرور زمان استفاده می‌کنند، برای انجام فرایند بررسی مخارج لازم یا کافی هستند.

تجربه گذشته استفاده از ارزیابی به‌عنوان معیاری برای تعیین بودجه، ناامیدکننده است. در دوره ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰، بسیاری از دولت‌های OECD تلاش‌های گسترده‌ای را برای ایجاد و گسترش سامانه‌های ارزیابی وسیع دولتی انجام دادند و تنها تعداد معدودی از این کشورها (کانادا به‌عنوان نمونه قابل توجه) این سامانه‌ها را تا به امروز حفظ کرده است. در سال‌های اخیر در کشورهایی مانند هلند و استرالیا سعی شده است جایگاه ارزیابی تقویت شود، اما مقامات وزارت مالیه درطول فرایند بررسی مخارج به این نتیجه رسیدند که کیفیت ارزیابی آنها به‌طور کلی خیلی پایین‌تر از سطح مورد نیاز است. این امر روشن می‌کند که **آنچه بررسی مخارج به آن نیاز دارد، ارزیابی بیشتر نیست، بلکه ارزیابی مناسب‌تر و مرتبط‌تر است.** در این زمینه، باید به‌صراحت تشخیص داده شود که نوع ارزیابی مفید برای وزارت مالیه و رهبری سیاسی در طول فرایند بررسی مخارج، کدام است؟ و چه تفاوت‌هایی با ارزیابی فعلی دارد که درحال انجام است؟

در عین حال، باید دانست که ارزیابی برای انجام فرایند بررسی مخارج، حتی اگر «جامع» باشد، نیازی نیست که تمام برنامه‌ها و فرایندهای مورد بررسی توسط تیم‌های بررسی ارزیابی شوند. زیرا بسیاری از گزینه‌های پس‌انداز بدون نیاز به ارزیابی قابل شناسایی هستند. به‌عنوان یک نمونه، شناسایی برنامه‌های دارای اولویت پایین که می‌توانند متوقف شوند، نیازی به ارزیابی اثربخشی یا کارایی برنامه‌های مربوطه ندارد. بلکه صرفاً یک تصمیم‌گیری است بر این مبنا که نتایج حاصل از برنامه‌ها به اندازه کافی برای توجیه مخارج در نظر گرفته شده قانع‌کننده نیست. بنابراین وزارت مالیه و رهبری سیاسی باید بتوانند ارزیابی‌هایی را انجام دهند که به‌طور خاص برای انجام فرایند بررسی مخارج در نظر گرفته شده است.

در فرایند بازنگری در مخارج دو نوع ارزیابی انتخابی مورد نیاز است. نوع اول اجرای ارزیابی اثر[1] یا خروجی است. در این روش ارزیابی به‌منظور بررسی اثربخشی یک برنامه که درنتیجه آن خروجی ایجاد شده که تأیید شده است، روش‌های دستیابی به این خروجی که کارایی آن شفاف نیست مورد بررسی قرار می‌گیرند. ارزیابی نوع دوم همان ارزیابی کارایی است که هدف آن شناسایی و کمّی‌سازی فرصت‌های پس‌انداز ناشی از کارایی است.

به‌منظور آنکه ارزیابی‌های انجام شده برای فرایند بازنگری در مخارج مفید واقع شود باید انتخاب اهداف ارزیابی و نوع تکنیک‌های مورد استفاده برای ارزیابی متناسب با وظیفه شناسایی گزینه‌های پس‌انداز انتخاب شوند. یک ارزیابی جامع و عمومی راهگشا نبوده و مسئولان اجرایی بازنگری در مخارج باید امکان آن را داشته باشند تا ارزیابی‌های خاصی که در فرایند بازنگری در مخارج مفید باشد را درخواست کنند.

برای مثال در کشور استرالیا طبق سازوکار طراحی شده در سال ۲۰۰۷، به درخواست کمیته بازنگری در مخارج عملکرد برنامه‌ها یا فرایندهای مشخصی توسط گروهی خارج از کمیته ارزیابی می‌شود. اطلاعات

1. Impact Evaluation

حاصل شده از این ارزیابی برای تحلیل بیشتر و استخراج پیشنهادهای کاهش مخارج به کمیته بازنگری در مخارج ارسال می‌شود.

یکی از مسائلی که در ارزیابی عملکرد وجود دارد شاخص‌های سنجش عملکرد هستند. طبق تجربه‌های اخیر مقامات وزارت مالیه عمدتاً باور دارند که این شاخص‌ها منابع اطلاعاتی بسیار بزرگی برای فرایند بازنگری در مخارج هستند. درحالی که بسیاری نیز عنوان کرده‌اند که این شاخص‌ها اطلاعات مفیدی برای بازنگری در مخارج فراهم نکرده‌اند. **در این رابطه باید عنوان کرد که شاخص‌های ارزیابی عملکرد به تنهایی نمی‌توانند اطلاعات چندانی را درباره میزان تأثیرگذاری یا اثربخشی یک برنامه یا فرایند در اختیار مسئولان مربوطه قرار دهند، زیرا مشخص نیست که چه میزان از این تأثیرگذاری مربوط به عوامل خارجی بوده است. لذا نیاز است تا این شاخص‌ها در راستای میزان تأثیرگذاری بررسی و تحلیل شوند. البته در بسیاری از کشورها دلیل ناتوانی استفاده از شاخص‌های ارزیابی کارایی، طراحی شاخص‌های ضعیف و ناکارامد است.**

۲-۴ تمرکز بر حفظ فرایند بررسی مخارج و تبدیل این فرایند به یک ویژگی دائمی در روند آماده‌سازی بودجه

چالش مهم برای کشورهای عضو OECD در بلندمدت، استفاده از تجربه ارزشمند و انباشته شده طی سال‌های اخیر در طول فرایند بررسی مخارج **و تبدیل این فرایند به یک ویژگی دائمی در روند آماده‌سازی بودجه است**. این امر مستلزم آن است که **بررسی مخارج نه تنها ابزاری برای کاهش مخارج عمومی باشد، بلکه باید به ابزاری برای توزیع مجدد و همچنین اولویت‌بندی مخارج تبدیل شوند.**

همچنین نیاز است تا بازنگری در مخارج از یک ابزار مناسب برای شرایط بحرانی به یک ابزار شرایط عمومی تبدیل شود. بدین‌منظور باید بازنگری در مخارج دارای ویژگی‌های مشخصی باشد. یکی از این ویژگی‌ها اجرای بازنگری در مخارج به شیوه انتخابی است. زمان انجام فرایند بررسی مخارج نیز باید مطابق با روند آماده‌سازی بودجه تعیین شود و **اگر آماده‌سازی بودجه به‌صورت سالیانه باشد، فرایند بررسی مخارج نیز باید یک روند سالیانه باشد.**

در مقابل، در کشورهایی که بودجه‌ریزی به‌صورت چندسال یک‌بار رخ می‌دهد، بررسی مخارج فقط باید هر دو یا سه‌سال یک‌بار انجام شود. در یک سیستم مانند بریتانیا که تهیه بودجه اساساً روندی است که هر سه‌سال یک‌بار اتفاق می‌افتد، به هر وزارتخانه گفته می‌شود که میزان بودجه مورد انتظار آنها برای سه‌سال آینده چه میزان است؟ تحت چنین سیستمی، معقول است که هر سه‌سال یک‌بار فرایند بررسی مخارج نیز انجام شود. مگر در مواردی که سقف مخارج سالیانه برای وزارتخانه‌ها یا ادارات تعیین شده باشد، بهتر است که به‌صورت سالیانه بررسی مخارج را انجام دهیم.

جدول۴. تغییرات بودجه برخی از برنامه‌های کره‌جنوبی درنتیجه ارزیابی‌های انجام شده

رتبه‌بندی برنامه‌ها	بودجه ۲۰۰۶ (میلیون ون)	بودجه سال ۲۰۰۷ (درصد تغییر)		
		درخواست سازمان	بودجه پیشنهادی وزارت مالیه	رأی پارلمان
مؤثر	۸،۸۹۱	۶/۵٪	۵/۰٪	-۰/۲٪
متوسط	۳۳،۱۵۶	۷/۷٪	۶/۷٪	۷/۵٪
قابل قبول	۲۹۷،۱۸۰	-۰/۱٪	-۲/۳٪	-۲/۴٪
بدون تأثیر	۱۱،۴۳۱	-۴۷٪	-۵۳٪	-۵۳٪
مجموع	۳۵۰،۶۵۸	۳۴۷،۹۷۵	۳۴۰،۵۸۲	۳۳۹،۸۷۵

Source: IMF 2015.

پیوست ۲. نقشه‌راه بازنگری مخارج از نگاه کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا

یکی دیگر از اسنادی که به معرفی چارچوب بررسی مخارج می‌پردازد گزارش کمیسیون بودجه اتحادیه اروپاست. با توجه به ضرورت انجام بازنگری مخارج بعد از وقوع بحران مالی در سال ۲۰۰۸، به درخواست رئیس اتحادیه اروپا، کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا مطالعاتی را در جهت بررسی کیفیت و پایداری امور مالی در کشورهای ایتالیا، فرانسه، اسپانیا، ایرلند، پرتغال، لتونی، لوکزامبورگ، اسلوونی، اسلواکی و آلمان انجام داد و در گزارشی تحت عنوان «**ثبات**»[1] وضعیت این کشورها را از نظر برنامه‌های کنترل مخارج منتشر کرد. در ادامه ترجمه بخش‌هایی از این گزارش ارائه شده است.

در بخشی از گزارش ثبات آمده است فرایند بازنگری مخارج **امری است که نمی‌توان از انجام آن صرفنظر یا جلوگیری کرد. وقوع این فرایند حتمی است و به‌زودی توسط اکثر کشورهای دنیا اجرا خواهد شد.** همچنین در این گزارش به کشورها توصیه می‌شود که برای موفقیت در اجرای این فرایند سراغ اصول متدلوژیک نروند و از تجربه شکست یا موفقیت کشورهایی که این فرایند را اجرا کرده‌اند، نقشه‌راه خود را ترسیم کنند. نقشه‌راه ترسیمی برنامه ثبات شامل پنج مرحله است. این پنج مرحله به‌ترتیب عبارتند از **تعهد، طراحی، هدایت، تصمیم‌گیری درباره اجرا و اجرا و ارزیابی**. این موارد در ادامه تبیین می‌شوند.

شکل ۱. نقشه‌راه ترسیمی برنامه ثبات[2]



1. European Commission (2016), Assessment of the 2016 National Reform Programme and Stability
2. Stability Programmes

۱. تعهد: تعهد بدین معناست که در سطح بالای سیاسی (حافظان و اجراکنندگان قانون) از فرایند بازنگری مراقبت شود تا در طی اجرای فرایند بازنگری، درنتیجه اعمال نفوذ ذی‌نفعان تغییراتی ایجاد نشود. مدیران باید در سطح بالای سیاسی منابع کافی برای مدیریت فرایند بازنگری مخارج را فراهم کنند، **اهداف، حوزه و زمان بازنگری** را مشخص کنند و همچنین تعیین کنند چه کسی **مسئولیت، اداره و هدایت** فرایند بازنگری مخارج را برعهده دارد. در طی فرایند باید بین اهداف مختلف (پس‌انداز، رضایت عمومی و عدالت) یک هدف به‌عنوان پایه و مبنا قرار گیرد تا بین اهداف و نتایج اهداف تضاد و تداخلی صورت نگیرد.

اهداف پس‌انداز باید به‌صورت **کمّی و پیوسته و مطابق با بودجه چندین ساله تعیین شوند.** همچنین کنگره یا مجلس نمایندگان (تصویب‌کنندگان قانون) باید زمان مناسبی برای آغاز فرایند بازنگری مخارج، تصمی گیری در مورد اقدامات بعدی و همچنین میزان حمایت از این فرایند را مشخص کنند.

در مرحله تعهد ابتدا باید **دامنه سیاست‌هایی را که موجب افزایش مخارج عمومی** می‌شود مشخص کرد. هرگاه دامنه و محدوده فرایند بازنگری مخارج مشخص شود، **پروسه اولویت‌بندی** و اینکه ابتدا کدام وزارتخانه یا اداره مورد بررسی یا بازنگری قرار بگیرد، مشخص می‌شود.

در رابطه با این موضوع دو نوع استراتژی بازنگری جامع مخارج و یا بررسی مخارج به‌صورت انتخابی می‌تواند مد نظر قرار گیرد.

مطابق توصیه کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا هماهنگی فرایند بازنگری مخارج باید توسط یک «**مرکز فرماندهی**» انجام شود و روند توصیه شده باید به‌گونه‌ای باشد که فشار زیادی بر وزارتخانه‌ها برای معرفی مخارج قابل چشم‌پوشی وارد شود. در صورتی که وزارتخانه‌ها بخواهند از این کار سر باز زنند، باید تحریم‌هایی از طرف مرکز فرماندهی علیه آنان وضع شود. این مرکز باید از **حمایت کامل سیاسی برخوردار باشد تا بتواند در مواقع مورد نیاز تصمیمات کلیدی بگیرد**؛ برای مثال این مرکز می‌تواند در قالب یک تیم شناسایی یا مرکز فرماندهی در دفتر نخست‌وزیر یا وزارت مالیه فعالیت کند.

۲. طراحی: مطابق توصیه کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا در مرحله طراحی، **اهداف نهایی و سطح آخر فرایند بازنگری مخارج باید به پروژه‌ها و دستورالعمل‌هایی با جزئیات بیشتر تقسیم شود.** در صورتی که اهداف بازنگری در مخارج از سطح بالای سیاسی برای مراتب پایین‌تر تعیین می‌شوند، مرکز فرماندهی باید استاندارد از پیش تعریف شده‌ای برای مأموریت‌های مختلف تعریف کند و از قبل نتیجه هر مأموریت را پیش‌بینی کرده و به ستادهای اجرایی تفهیم کند. در این مرحله، مرکز فرماندهی باید یک واحد بازبینی مخارج خاص داشته باشد. این واحد معیارهایی را مشخص می‌کند تا براساس آن تعیین شود که کدام گزینه‌های اصلاحی باید اجرا شود. همچنین صرفه‌جویی‌های برآورد شده و گزینه‌های

اصلاحی (گزینه‌های پس‌اندازی جایگزین) باید به مرکز فرماندهی اطلاع داده شوند تا برای هریک از موضوعات مورد بررسی یک مدیر جداگانه مشخص شود. در این مرحله **وزارتخانه‌ها و ادارات بخش‌هایی را برای بازنگری به مرکز فرماندهی** پیشنهاد می‌دهند، البته ممکن است مرکز فرماندهی بخش‌های دیگری را نیز انتخاب کند؛ زیرا این احتمال وجود دارد که بخش‌هایی که در آن هدررفت منابع زیاد است به مرکز فرماندهی معرفی نشود.

برای مثال در کشور هلند ذیل وزارت مالیه ۲۰ گروه در حوزه‌های سیاستی مختلف مسئولیت بازنگری در مخارج را دارند. هریک از این گروه‌ها توسط یک مسئول مستقل هدایت شده و شامل کارمندان دولت از وزراتخانه‌های مختلفی هستند. درحالی که در کشور ایتالیا ۲۵ گروه مختلف وجود دارد که ۸ گروه به‌صورت افقی به بازنگری در مخارج می‌پردازند (برای مثال کل خریدهای دولت)، ۱۳ گروه بر روی وزارتخانه‌های مختلف تمرکز دارند، ۳ گروه به دولت‌های محلی و یک گروه کابینه دولت را بررسی می‌کنند.

فرایند بازنگری متشکل از پروژه‌های **بلندمدت و پیچیده** است و نباید برای آن پیش‌شرط بودجه‌ای قرار داد. برای مثال نباید با حاصل شدن ۸۰ میلیون دلار صرفه‌جویی (هدف کمّی به‌صورت فرضی) فرایند بازنگری را متوقف کرد. همچنین فرایند بازنگری نباید ارتباطی با میزان صرفه‌جویی‌های صورت گرفته داشته باشد. زیرا در این‌صورت تعهد در کار از بین می‌رود و مرکز فرماندهی تنها به‌عنوان یک مأموریت و یا یک پروژه معمولی به این فرایند نگاه می‌کند.

نتیجه نهایی که به‌عنوان بازنگری در مخارج مکتوب می‌شود باید دارای فرمت استاندارد و از پیش توافق شده‌ای باشد. این نتیجه باید تصمیم اجرایی را به‌صورت تکنیکی توضیح داده و گام‌هایی قابل اجرا برای انجام آن پیشنهاد دهد. این پیشنهاد همچنین باید شامل گزینه‌های اصلاحاتی پیش رو، مؤلفه‌های مورد نیاز برای اثرگذاری و ایجاد قابلیت اجرایی و سایر پیش‌نیازهای تصمیم اجرایی باشد.

۳. هدایت: این مرحله به‌عنوان **بخش اصلی نقشه‌راه** به‌عنوان فرایند بازنگری مخارج معرفی می‌شود. در این مرحله طبق نتایج حاصل از بررسی و مأموریت‌های تعریف شده در مرحله قبل باید به دنبال پاسخگویی به دو سؤال زیر بود:

۱. آیا در بازنگری پیش رو گزینه‌هایی برای صرفه‌جویی وجود دارند؟

۲. اگر جواب سؤال اول بله است کدام گزینه‌های اصلاحی قابل اجرا هستند و با هدف و مسیر اجرای ما مطابقت دارند؟ یا به‌عبارت دیگر کدام گزینه بهترین به‌شمار می‌رود؟

در پاسخگویی به این دو سؤال باید به ۳ اصل مهم توجه کرد:

الف) تشریح شرایط موجود مخارج: در این مرحله باید مخارج درحال انجام با جزئیات مربوطه تشریح شود تا پایه‌های ارزیابی عملکرد فعلی تشکیل شود. این کار با ترسیم زنجیره مخارج از منبع تأمین

مالی آن تا مخارج تمامی نهادها شامل مخارج سرمایه‌گذاری، مخارج جاری و مخارج استهلاک برای برنامه‌ها و فرایندهای درحال اجرا انجام شود. تشریح اهداف، جمعیت مخاطب، منافع حاصل شده و سرریز منافع برنامه‌ها و فرایندهای اجرایی به سایر بخش‌ها نیز می‌تواند به کامل شدن نقشه هزینه کمک نماید.

یک تشریح خوب احتمالاً چالش‌برانگیز خواهد بود، زیرا فروض مورد قبول و منطق موجود را که تاکنون در فرایندها و برنامه‌ها مورد توافق و احترام بوده است به زیر سؤال می‌برد.

ب) فرمولبندی گزینه‌های اصلاحات: در این مرحله باید موقعیت‌های مورد نظر پیش‌بینی شده باشد، عملکرد بالقوه مخارج ارزیابی شده و برای رسیدن به این موقعیت‌ها سناریوهای متناظر برای تصمیم‌گیری پیشنهاد شده باشند. این سناریوها را می‌توان به روش‌های گوناگون ارزیابی کرد. روش اول برای انجام این کار استفاده از تحلیل حساسیت برای شبیه‌سازی اثر کاهش یا بازتوزیع مخارج بر اهداف سیاستی است. روش دوم تغییر در یک عامل هزینه‌زا و مشاهده تغییر در مخارجی کل است. روش سوم نیز ملغی کردن یک سیاست و تعریف دوباره آن و سپس محاسبه هزینه اجرای سیاست تعریف شده از صفر است.

ج) امکان‌سنجی: در این مرحله امکان اجرای گزینه‌های پس‌اندازی جایگزین بررسی می‌شود. معیار اصلی برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا گزینه‌های پس‌اندازی جایگزین قابلیت اجرایی دارند یا خیر به عوامل زیر وابسته است:

۱. پیش‌نیازها (برای مثال نیاز به اصلاح قانون)،

۲. مخارج یکپارچه‌سازی اجرا (برای مثال آموزش کارکنان)،

۳. خطر مداخله یا مقاومت‌های اجتماعی،

۴. افق زمانی (انتخاب زمانبندی مناسب به‌اقتضای شرایط سیاسی و فرهنگی).

به‌عنوان یک نمونه از فرایند طراحی می‌توان بخش کشاورزی را در نظر گرفت. برای مثال در این بخش فرایند بازنگری مخارج درحال انجام است. در بررسی این بخش ابتدا باید به این پرسش پاسخ داده شود که آیا می‌توان گزینه‌هایی را پیدا کرد که در آن هدررفت منابع وجود داشته باشد؟ اگر جواب بله است باید گزینه‌های اصلاحی جایگزین را شناسایی کرد. با فرض شناسایی ۳ عامل و از طریق اصلاح ساختار می‌توان به میزان ۸۰ میلیون دلار در هر سال صرفه‌جویی کرد. اکنون باید به دنبال گزینه‌های جایگزین و اصلاحی بود. برای مثال اگر آب زیادی از طریق آبیاری سطحی از دست می‌رود باید پیشنهاد جایگزین کردن این نوع آبیاری با آبیاری تحت فشار یا سایر روش‌ها را داد. در مرحله بعدی باید بررسی کرد روش پیشنهادی قابل اجراست و با هدف و مسیر اجرای ما مطابقت دارد یا خیر؟ اگر مطابقت داشت این گزینه اصلاحی انتخاب می‌شود و مأموریت‌های فردی در این زمینه از طریق مرکز فرماندهی به آنها اعلام می‌شود.

برای به ثمر رسیدن مراحل ذکر شده در این بخش، مواردی مانند جمع‌آوری دقیق داده‌ها، نحوه انجام و متولیان تجزیه و تحلیل‌کننده آنها معمولاً چالش‌های بزرگی هستند که باید توسط مرکز

فرماندهی حل شوند. مطابق توصیه کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا در قدم اول در بخش مدیریت باید **تعاریف اداری در سازمان‌ها** کنار گذاشته شود و از طریق **بازدیدهای میدانی، مشاهدات و معیارهای ارزیابی** به حقایق در مورد تشخیص مخارج و هزینه‌های موجود رسید. پس از تشخیص مخارج، فرایندهای اداری و ساختارهای دیگر، «**مرکز فرماندهی**» مأموریت‌های فردی (تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها توسط مرکز فرماندهی برای افراد و گروه‌ها) را مشخص و هدایت کرده و نقشه‌های اجرایی و وظایف اصلاحی را نیز برای آنها تعیین می‌کند.

اکنون پس از مشخص شدن «**محدوده هدف و نیز ساختار سازمانی ارائه‌دهنده خدمات**» که در مرحله طراحی مشخص شده‌اند، باید فرایند بازنگری را طوری هدایت کرد که کیفیت خدمات عمومی کاهش نیابد. در مرحله بعدی جهت هدایت فرایند بازنگری مخارج باید در نقشه‌های اجرایی، شکاف‌های رسیدن از موقعیت فعلی به موقعیت هدف را مشخص کرد.

به‌منظور هدایت فرایند بازنگری در مخارج مدیران مرکز فرماندهی باید دو پیش‌زمینه را جهت پیشبرد مأموریت‌های فردی در نظر بگیرند:

۱. انتقال تجربیات در رابطه با شناخت قوانین، فرایندهای اداری و همچنین نحوه دسترسی به داده‌ها و اطلاعات سازمان‌ها،

۲. تأمین کمک‌های فنی لازم برای تیم‌های بررسی و هماهنگی بین ارائه‌دهندگان گزارش‌های بازبینی و عوامل اجرایی که در حوزه تصمیم‌گیری هستند.

علاوه‌بر این کارشناسان **کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا** عنوان می‌کنند که **برون‌سپاری این فرایند** برای مثال تحویل آن به **بخش خصوصی** و یا **سازمان‌های بین‌المللی** ممکن است سبب پاسخگویی ضعیف و همچنین درک نادرست از اهمیت این فرایند در تصویب بودجه و آینده حکومت شود و این موضوع می‌تواند بر کیفیت بازنگری و امکان اجرای آن تأثیر منفی داشته باشد. همچنین برون‌سپاری می‌تواند فرصت بازنگری تخصصی و رسیدن به عملکرد و اطلاعاتی درباره فرهنگ کار کردن در کشور را از بین می‌برد. البته در عین حال می‌توان در کنار کارمندان دولتی که مسئولیت اصلی را در تشخیص گزینه‌های صرفه‌جویی دارند از همکاری کارکنان بخش خصوصی و یا سازمان‌های بین‌المللی در جهت یافتن گزینه‌های مناسب صرفه‌جویی استفاده کرد.

۴.تصمیم گیری درباره اجرا: در انتهای مرحله هدایت باید سبدی از گزینه‌های اصلاحی پیش روی تصمیم‌گیرندگان قرار داده شود. به‌صورت ایدئال گزینه‌های اصلاحی باید جزئیات برنامه اجرایی شامل نقشه‌راه به همراه تقویم زمانی، برآورد جریان نقدی (شامل هزینه‌های اجرا و پس‌انداز مورد انتظار) تا زمان وقوع کامل اهداف مورد نظر، مسئول مرحله اجرا و پیش‌نیازهای مربوطه باشد. در اجرای فرایند بازنگری در مخارج این موضوع باید مشخص شود که گزینه‌های اصلاحی **طبق کدام نقشه** و با **تصمیم**

چه کسی اجرایی خواهند شد. مشخصاً تصمیم‌ها نباید فقط توسط مدیرانی گرفته شوند که در فرایند بازنگری مخارج نقش داشته‌اند. مدیران سازمان‌ها و سایر مدیران دولتی نیز باید در مورد جزئیات مهم مانند انتخاب گزینه‌های پس‌اندازی جایگزین، چگونگی بالفعل کردن پس‌اندازهای بالقوه و حفظ کیفیت مورد مشارکت قرار گیرند تا فرایند به‌صورت دستوری و یک‌طرفه نباشد.

در رابطه با گزینه‌های اصلاحی همواره باید دو اولویت در نظر گرفته شود:

۱. پروژه‌های اصلاحی و جایگزینی انتخاب شوند که بیشترین میزان پس‌انداز انتظاری از اجرای آنها حاصل می‌شود.

۲. پروژه‌هایی انتخاب شوند که امکان موفقیت در آنها بالا باشد و به‌آسانی قابل اجرا باشند.

درنهایت پس از انتخاب گزینه‌های اصلاحی، این گزینه‌ها باید مطابق با برنامه‌های بودجه (یک‌ساله) و یا برنامه‌های توسعه (چندساله) هدفگذاری شوند. این هدفگذاری نه تنها اعتبار اهداف مالی را عیناً با توضیح اصلاحات بنیادی و تأثیر مالی برآورده شده آنها تقویت می‌کند، بلکه فشار اجرای این اصلاحات را با دادن بار سیاست و بودجه به آنها تأمین می‌کند و همچنین شفافیت بودجه را برای بحث‌های پارلمانی و برای مالیات‌دهندگان افزایش می‌دهد.

۵. اجرا و ارزیابی: تغییرات قانونی به‌وجود آمده جهت اصلاحات ممکن است به‌عنوان نتیجه فرایند بازنگری در نظر گرفته شوند، درحالی که این اصلاحات باید محرک اجرای فرایند بازنگری باشند و نتیجه بازنگری تحقق صرفه‌جویی‌های پیش‌بینی شده خواهد بود.

مطابق توصیه کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا در اجرای فرایند بازنگری باید میزان دقیق مخارج، پس‌اندازها و تأثیر این فرایند بر عملکرد خدمات و کالاهای عمومی بر زندگی مردم، در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت و به‌صورت مداوم و مرتب گزارش شود. عدم ارائه این گزارش‌ها خطرات زیادی را متوجه فرایند می‌کند، به‌طوری که عدم مشارکت در ارائه واضح و شفاف گزارش‌ها سبب می‌شود تا مسئولیت‌ها نسبت به عموم مردم و کارکنان اداری که تغییرات دست اول را تجربه می‌کنند، به‌خطر افتد.

جدا کردن قسمتی از جمعیت منتخب برای فرایند بازنگری و اعمال فرایند به‌صورت آزمایشی روی آنها می‌تواند کیفیت فرایند بازنگری در آینده را افزایش دهد، این نمونه آزمایشی به تنظیم مجدد اصلاحات و فرضیات در مورد برنامه را قبل از اجرای آن منجر شود. درواقع این ارزیابی سبب می‌شود تا تأثیر واقعی این فرایند مشخص شود و اختلالات در پروژه قبل از اتخاذ تصمیمات مهم در مورد زندگی عموم مردم اصلاح شود.

درواقع بررسی مخارج باید یک مشخصه دائمی از فرایندهای بودجه ملی تبدیل شود، بررسی دقیق، عمیق و مورد بحث قرار دادن نحوه مصرف بودجه ملی و چگونگی به‌دست آمدن نتایج این سیاست باید

برای عموم مردم روشن شود. بررسی مخارج می‌تواند **طی یک فرایند بلندمدت در سراسر بخش‌های یک کشور گسترش یابد**. این باعث می‌شود که یک فرهنگ مهم کارایی در همه دستگاه‌های دولتی نهادینه شود. مرکز فرماندهی با اطلاع از این واقعیت که تمایلات و نیازهای مردم مدام درحال تغییر است، باید اولویت‌های خود در انتخاب گزینه‌های پس‌انداز را مدام تغییر دهد. درست مانند محدودیت‌های اقتصادی و اولویت‌های سیاسی که به‌طور دائمی دچار تغییر و تحول می‌شوند.

تاکنون تنها چند کشور عضو اتحادیه اروپا (کشورهایی مانند ایرلند، هلند و فرانسه) توانسته‌اند بررسی مخارج را در چارچوب‌های قانونی مربوط به ساختار مالی یا برنامه‌های مالی چندین ساله خود بگنجانند.

جدول ۵. موارد حیاتی برای موفقیت در فرایند بازنگری مخارج لازم براساس تجربیات کشورهای عضو برنامه ثبات اتحادیه اروپا

تعهد	**۱. تعهد سیاسی در سطح بالای ملی در طول پروژه** ــ محدود کردن دامنه سیاست‌هایی که موجب افزایش مخارج عمومی می‌شود.
	۲. مشخص شدن محدوده بررسی
طرح و نقشه/ هدایت و مدیریت	**۳. حمایت کامل سیاسی از «مرکز فرماندهی» طبق برنامه‌ریزی‌ها و طراحی‌های انجام شده** جهت انجام فرایند بازنگری
	۴. تأمین منابع کافی و مورد قبول برای اجرا و انجام بررسی‌های جداگانه
تصمیم‌گیری درباره اجرا	**۵. انتخاب گزینه‌های اصلاحی** در سراسر ساختارهای اداری، دسته‌های ورودی و طبقه‌بندی بودجه
	۶. تجزیه و تحلیل مبتنی‌بر واقعیت و بی‌طرفانه خصوصاً با تکیه بر زمینه‌های بازدید، مشاهدات و **دستورالعمل‌های هماهنگ** برای حمایت از هریک از بررسی‌های جداگانه، جزئیات تشخیص و مبناها، گزینه‌های اصلاحی و نقشه‌های اجرا
اجرا/ارزیابی	**۷. نظارت و گزارش‌دهی واضح** به کارکنان بخش دولتی و عموم مردم در مورد پیشرفت درباره روند و تأثیر
	۸. هماهنگی بین نتیجه بررسی مخارج با اهداف سالیانه و چندین ساله بودجه
	۹. استفاده از فرایند به‌صورت آزمایشی قبل از اجرای آن در سطح جامعه
	۱۰. ارزیابی مستقل از بررسی مخارج
	۱۱. اصلاح چارچوب مالی در جهت هماهنگی دستورالعمل‌ها و قوانین بررسی منظم و متداول مخارج **با سند بودجه و برنامه‌های توسعه**

Source: European Commission (2016).

پیوست ۳. خلاصه‌ای از تجربه کشورها در فرایند بازنگری مخارج

بررسی مخارج یک فرایند برای بررسی بخش‌های مختلف از مخارج دولت است. در این فرایند معمولاً بودجه تمام ادارات و وزارتخانه‌های دولتی بررسی می‌شود. در بسیاری از کشورها هر پنج سال یک‌بار فرایند بازنگری مخارج انجام می‌شود.

دانمارک را می‌توان آغازگر فرایند بررسی مخارج به‌صورت جامع و گسترده دانست، این کشور برای نخستین بار در اواسط سال ۱۹۸۰ چنین فرایندی را مد نظر قرار داد. بعد از دانمارک نیز کشور هلند و کشورهای شمال اروپا، فرایند بازنگری مخارج را اجرا کردند. طبق اطلاعات منتشر شده توسط کمیسیون بودجه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶، از میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا ۱۵ کشور (هلند، یونان، دانمارک، بریتانیا، فرانسه، آلمان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، اسپانیا، لوکزامبورگ، پرتغال، اسلونی و اسلواکی) درحال اجرای فرایند بازنگری مخارج هستند؛ در این بین کشورهای آلمان، لتونی، لوکزامبورگ، اسلواکی و اسلونی تجربه زیادی در بررسی مخارج ندارند و درواقع درحال گذراندن اولین برنامه بازنگری مخارج خود در سال ۲۰۱۶-۲۰۱۵ هستند. این درحالی است که ایرلند توانسته است به بخش زیادی از اهدافش در اجرای فرایند بازنگری مخارج برسد.

در این بخش ابتدا تجربه بین‌المللی در فرایند بازنگری مخارج در کشورهای ایرلند، بریتانیا، هلند و کانادا به‌طور دقیق و کشورهای دانمارک، اسلواکی، لوکزامبورگ، اسپانیا و فرانسه به‌صورت اجمالی بررسی خواهد شد. سپس در ادامه برنامه ثبات توضیح داده می‌شود و توصیه‌هایی که سیستم مدیریتی اتحادیه اروپا به کشورهای عضو برنامه ثبات در جهت بازنگری مخارج داشته است ارائه می‌شود.

۱. تجربه ایرلند در بازنگری مخارج

اولین دوره بازنگری مخارج در کشور ایرلند، در سال ۲۰۰۸ میلادی انجام شد. هدف کمّی این فرایند که تا سال ۲۰۱۴ ادامه داشت، صرفه‌جویی ۱۵ میلیارد یورویی در مخارج دولت بود.

این بازنگری توسط گروهی از کارشناسان خارجی با حمایت دبیرخانه‌ای از زیرمجموعه سازمان مالی اداره می‌شد. در این فرایند از هر وزارتخانه لیست هزینه‌ها و مخارج درخواست می‌شد، سپس این لیست بررسی و آن مقدار از مخارج که به‌نظر گروه کارشناسی کارایی لازم را نداشته و هزینه‌های اضافی به دولت تحمیل می‌کرد، مشخص شده و به دولت اعلام می‌شد.

براساس گزارشی که گروه کارشناسی در سال ۲۰۰۹ به دولت ارائه کرد، تغییرات زیادی در بودجه دولت در سال ۲۰۱۰ ایجاد شد و بخش زیادی از بوروکراسی غیرضروری و ضعیف اداری حذف شد.

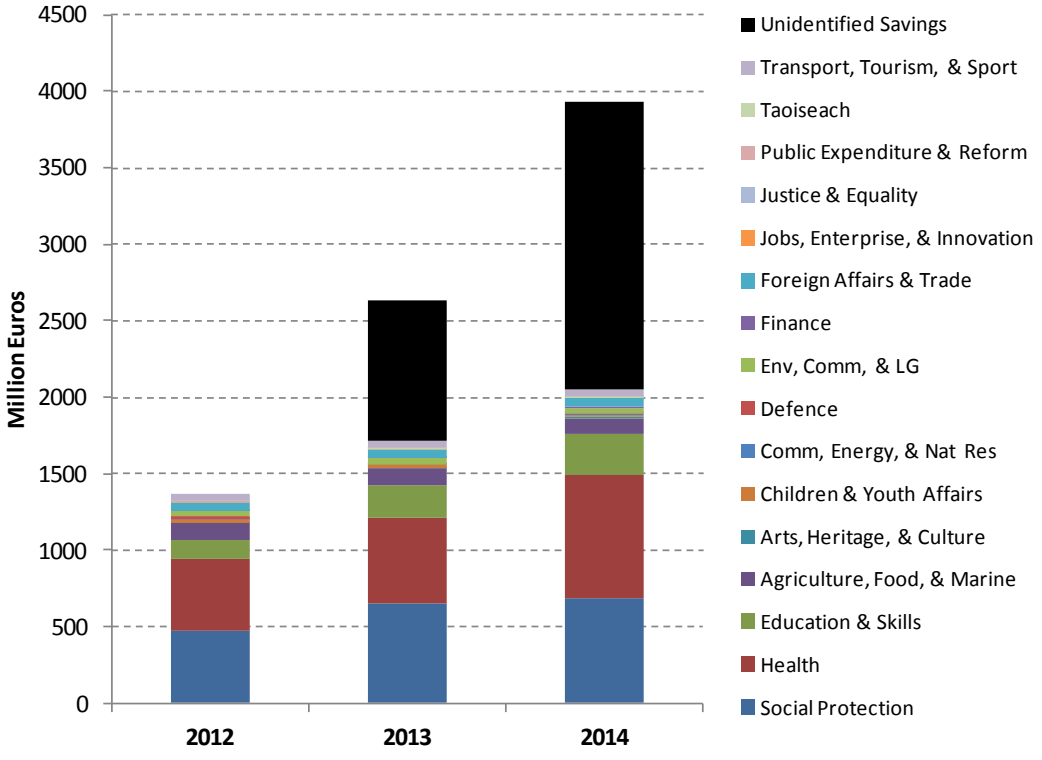
در ادامه فرایند بازنگری مخارج در ایرلند در سال ۲۰۱۱، دولت سازمان مدیریت مخارج عمومی را با هدف تداوم فرایند بازنگری مخارج تأسیس کرد. در سال ۲۰۱۳ دولت فرایند بازنگری را به کارمندان

دولتی سپرد و از آنها خواست تا راه‌حل‌هایی برای استفاده بهینه از پس‌اندازهای صورت گرفته ارائه دهند.

طبق آماری که در اواسط سال ۲۰۱۳ برای بازنگری مخارج سال ۲۰۱۱ منتشر شد، پس‌اندازی معادل ۷/۸ میلیارد دلار برای این دوره بازنگری رخ داده و در گزارش دیگری مقامات ایرلندی مدعی شدند **بین سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۰۹ پرداختی حقوق‌ها در این کشور حدود ۱۹درصد کاهش داشته است.**

در مرحله اول بازنگری مخارج در ایرلند که ۵ سال به طول انجامید، در کنار کاهش مخارج دولت، مالیات بر درآمد، مالیات بر سرمایه، مالیات بر کالاهایی مانند سیگار و خودرو افزایش یافت، حتی مالیات بر املاک نیز برای نخستین بار بر واحدهای مسکونی که بیش از یک میلیون یورو ارزش داشتند، وضع شد. بازنگری مخارج و اقدامات مالیاتی جدید سبب شد تا بعد از بحران مالی ۲۰۰۸ که اقتصادهای اروپایی مانند پرتغال و یونان رو به ورشکستگی بودند، ایرلند رشد تولید ناخالص داخلی ۱/۴ درصدی را در سال ۲۰۱۱ داشته باشد، که این رقم در بین کشورهای بحران‌زده اروپایی رقم چشمگیری به‌شمار می‌آید و همچنین در همین سال (۲۰۱۱) تورم در ایرلند از ۲/۶ درصد به ۱/۳ درصد کاهش یافت.

نمودار ۱. پس‌انداز حاصل شده از بازنگری جامع مخارج در ایرلند در سال ۲۰۱۱



Source: IMF 2015.

۲. تجربه سال ۲۰۱۰ بریتانیا در بازنگری مخارج

بازنگری جامع مخارج در بریتانیا یک‌بار در سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ و یک‌بار در سال ۲۰۰۷ انجام شد، اما چون دامنه محدودی از مخارج در این سال‌ها مورد ارزیابی قرار گرفتند، به بررسی آنها نمی‌پردازیم.

در سال ۲۰۱۰ با هدف کاهش مخارج عمومی، افزایش درآمدها، برقراری تعادل در مخارج و درآمدهای دولت و همچنین افزایش درآمدها جهت افزایش رفاه نسبی مردم و ارائه خدمات جدید به آنها، دور جدیدی از فرایند بازنگری مخارج در بریتانیا آغاز شد، این دوره از بازنگری مخارج که در بازه زمانی ۵ ساله اجرا شد، برخلاف بسیاری از کشورها به حوزه‌های خاصی محدود نشده و تقریباً تمامی بخش‌های مخارج بودجه مشمول فرایند بازبینی و بازنگری شدند.

طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه انگلستان، پیش‌بینی شده بوده است که درنتیجه اجرای این برنامه‌ها تا سال ۲۰۱۵ حدود ۴۹۰/۰۰۰ شغل دولتی کاهش یابد.

این بازنگری که توسط خزانه‌داری بریتانیا انجام شد، در ابتدا منبع اصلی بررسی مخارج خود وزارتخانه‌ها بودند، در این فرایند وزارتخانه‌ها باید لیستی از مخارج خود را به خزانه‌داری تحویل می‌دادند؛ در این لیست مخارج بر حسب اولویت و با گزینه‌های مقدار فعلی مخارج، حداقل مقدار مورد نیاز برای انجام این امور و حداکثر مقدار مورد نیاز برای انجام این امور مشخص می‌شد تا خزانه‌داری بتواند براساس اولویت‌بندی وزارتخانه‌ها مخارج را بازبینی و بازنگری کند.

اهداف این بازبینی ۸۱ میلیارد پوند کاهش در مخارج عمومی کشور بود. ۱۹ درصد این کاهش مخارج طبق هدفگذاری باید در بخش اداری کشور اتفاق می‌افتاد. همچنین شوراهای محلی مکلف شدند تا سال ۲۰۱۴، ۷ درصد از بودجه سالیانه خود را کاهش دهند. بودجه وزارت دفاع نیز باید تا انتهای برنامه ۸ درصد کاهش یابد.

در اواخر سال ۲۰۱۳ و براساس گزارشی که توسط Trust برای شهر لندن و مدرسه اقتصاد و علوم سیاسی لندن انجام شد، این نتیجه حاصل شد که در بازه زمانی ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳، بودجه دولت‌های محلی ۳۳ درصد کاهش یافته است. همچنین طی گزارش منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه در سال ۲۰۱۶، در فاصله بین سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۰ بودجه آموزش۳/۴ درصد، بودجه حمل‌ونقل هوایی ۲۱ درصد، کمک‌های پرداختی به اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی به‌ترتیب ۶/۸ ، ۷/۵ و ۶/۹ درصد کاهش یافته است. همچنین مخارج دفاعی نیز ۷/۵ درصد کاهش یافته است.

درمجموع طی گزارش منتشر شده در سال ۲۰۱۶ توسط سازمان برنامه و بودجه، ۸/۳ درصد میزان مخارج دولت در سال ۲۰۱۵ نسبت به سال ۲۰۱۰ کاهش یافته است.

۳. تجربه سال ۲۰۱۵ بریتانیا در بازنگری مخارج

پس از اجرای موفقیت‌آمیز و تأمین نسبی اهداف دولت از بازنگری مخارج، در پاییز ۲۰۱۵ مجدداً خزانه‌داری انگلستان برنامه تنظیم شده بازنگری مخارج را به مجلس تحویل داد که براساس آن در ۵ سال آینده (تا سال‌های۲۰۲۱-۲۰۲۰) دولت ۴ تریلیون پوند از مخارج را بازنگری خواهد کرد و درنتیجه این بازنگری۱۰ میلیارد پوند در مخارج صرفه‌جویی شده و در اختیار دولت قرار خواهد گرفت. همچنین به موجب درآمدهای مالیاتی از طریق منابع جدید (که می‌تواند ناشی از شناسایی مالیات‌دهندگان جدید یا کشف موارد فرار مالیاتی در طول فرایند بازنگری بوده باشد)، دولت ۸ میلیارد پوند درآمد بیشتری از طریق بازنگری به‌دست خواهد آورد. از روز اول ماه آوریل در سال ۲۰۱۶ میلادی، افرادی که املاک و خانه دوم خریداری می‌کنند، ۳ درصد را در هزینه تمبر خود پرداخت می‌کنند، مالیات بر ارزش‌افزوده جدیدی بر بسیاری از لوازم آرایشی لوکس وضع خواهد شد که می‌تواند درآمد سالیانه ۱۵ میلیون پوندی را به‌همراه داشته باشد و در حوزه بیمه نیز صرفه‌جویی‌هایی صورت خواهد گرفت، به‌طوری که مردم دیگر نمی‌توانند در مورد جراحات کوچک ناشی از تصادفات؛ پول نقد دریافت کنند و برای جراحات بزرگ‌تر نیز باید به دادگاه مراجعه کنند و حد مراجعه به دادگاه (جراحتی بزرگ شناخته شود) نیز از ۱۰۰۰ پوند به ۵۰۰۰ پوند افزایش یافته است و این به این معناست که مخارج سالیانه بیمه با کاهش قیمت به سالی بین ۵۰-۴۰ پوند خواهد رسید. پیش‌بینی می‌شود که درنتیجه این اقدام‌ها و طی ۴ سال آینده کسری بودجه دولت انگلستان از بین برود.

۴. تجربه کانادا در بازنگری مخارج

کانادا اولین مرحله بازنگری مخارج خود را در دو سال ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ انجام داد که در طی آن بودجه در برخی وزارتخانه‌ها ۱۵ درصد، در برخی ۲۵ درصد و حتی در یک وزارتخانه تا۵۰ درصد صرفه‌جویی شد. **این فرایند توسط یک کمیته فرعی از کابینه دولت انجام می‌شد و مورد حمایت نخست‌وزیر بود.** مرحله بعدی بازنگری مخارج در کشور کانادا در بازه زمانی ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲ در چهار مرحله انجام شد. در مرحله اول وزارتخانه‌ها یا ادارات بدون نظارت مستقیم دبیرخانه هیئت خزانه‌داری (مسئول اجرا و نظارت بر فرایند بازنگری مخارج)، عملکرد مخارج خود را گزارش و مخارج قابل چشم‌پوشی را اعلام کردند، اولویت‌بندی مخارج نیز توسط آنها انجام شد و راه‌حل‌هایی را نیز برای کاهش مخارج ارائه کردند، دبیرخانه هیئت خزانه‌داری نیز با جمع‌بندی بررسی‌ها و پیشنهادهای وزارتخانه‌ها و ادارات، راهکارها و پیشنهادهای خود را به دولت ارائه داد. سپس در مرحله بعد دولت (که هدف آن از این فرایند ایجاد تعادل در درآمدها و مخارج بود) اقدام به تصمیم‌گیری در مورد حذف برخی از مخارج کرد، اما مجدداً هدایت و رهبری فرایند بازنگری مخارج را به دبیرخانه هیئت خزانه‌داری سپرد.

طبق اطلاعات منتشر شده توسط دولت کانادا بین سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰-۲۰۰۹ مجموعاً ۱

میلیارد و ۲۵ میلیون در مدیریت املاک، ۲ میلیارد و ۵۹۰ میلیون دلار در تدارکات، ۳ میلیارد و ۵۰ میلیون دلار در ارائه خدمات، ۱ میلیارد و ۳۴۶ میلیون دلار در کارایی برنامه‌ها، ۱ میلیارد و ۴۶۵ میلیون دلار در کارامدی اداری، ۱ میلیارد و ۱۳۶ میلیون دلار از حذف یا کاهش برنامه‌ها و ۳۲۵ میلیون دلار ناشی از صرفه‌جویی کارمندان که درمجموع رقم ۱۰ میلیارد و ۹۱۳ میلیون دلار در مخارج صرفه‌جویی شده است.

جدول۶. صرفه‌جویی در مخارج دولت کانادا در بازه زمانی ۲۰۰۶-۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰-۲۰۰۹ (میلیون دلار)

حسچت	۲۰۰۶-۲۰۰۵	۲۰۰۷-۲۰۰۶	۲۰۰۸-۲۰۰۷	۲۰۰۹-۲۰۰۸	۲۰۱۰-۲۰۰۹
مدیریت املاک	۱۵۰	۱۵۰	۱۷۰	۲۵۵	۳۰۰
تدارکات	۵۹	۲۰۴	۵۹۸	۸۴۱	۸۸۸
ارائه خدمات	۲۶۵	۴۲۰	۸۰۵	۷۸۰	۷۸۰
کارایی برنامه‌ها	۱۲۸	۱۹۶	۳۲۰	۳۴۲	۳۶۰
کارآمدی اداری	۱۰۶	۲۳۰	۳۵۳	۳۷۱	۳۸۵
حذف یا کاهش برنامه‌ها	۱۰۴	۲۰۵	۲۷۴	۲۷۴	۲۷۵
صرفه‌جویی کارمندان	۲۶	۶۰	۶۷	۸۱	۹۱

Source: OECD, 2011.

۵. تجربه هلند در بازنگری مخارج

بازنگری مخارج در هلند در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی با هدف مبارزه با فقر و افزایش کیفیت خدمات عمومی و رضایت مصرف‌کنندگان آغاز شد. براساس گزارش OECD هلند طی سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۸۱، به ۲۵ درصد پس‌انداز مورد انتظار خود از اقدامات تعیین شده در بازنگری مخارج دست یافت. این پس‌انداز برای سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۸۴ به ۴/۲ میلیارد دلار رسید.

مرحله دیگری از بازنگری‌ها در سال ۲۰۱۰ و برای یک دوره چهارساله در هلند آغاز شد. **بررسی جامع مخارج در هلند به‌وسیله گروه‌های بازبینی که توسط وزارت مالیه انتخاب شده و به تأیید کابینه رسیده بودند، انجام می‌شد.** در این فرایند ۲۰ موضوع برای بررسی انتخاب شد و هر موضوع توسط یک کارگروه بازبینی انجام شد، به‌دنبال یک سنت معتبر هلندی کارکنان ارشد بازبینی از نمایندگان وزارت مالیه و نمایندگان وزارت مالیه بودند تا علاوه‌بر مهارت‌های سیاسی قوی، اطلاعاتی نیز درباره اسناد دولت داشته باشند و با کمک بازرسان بودجه بتوانند مقادیر قابل پس‌انداز و قابل صرفه‌جویی را شناسایی کنند. **هر کارگروه بررسی در هر موضوعی باید در طول فرایند چهارساله بازنگری، حداقل۲۰ درصد مخارج در موضوع و دوره مورد بررسی را کاهش دهد.** طبق توافق میان احزاب، بازنگری در مخارج حداقل برای پنج دوره چهارساله بعد از سال ۲۰۱۰ باید تداوم یابد. **نکته قابل ذکر**

در مورد بازنگری مخارج، نقش مهم و محوری این موضوع در مناظرات انتخاباتی و دعوای میان احزاب در کشور هلند است که نشان می‌دهد این موضوع به گفتمان حاضر در میان مردم کشور هلند تبدیل شده است و جایگاه آن تنها در قالب تحقیقات پژوهشی و در اختیار عده خاصی از افراد نیست.

طبق گزارش OECD، هلند در سال ۲۰۱۰ میلادی توانسته است ۳۶ میلیارد یورو پس‌انداز ناشی از صرفه‌جویی در مخارج داشته باشد. درحالی که پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸، یعنی در سال ۲۰۰۹ میزان تراز تجاری ۵/۴- درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است، این رقم درسال ۲۰۱۶ به ۰/۴ درصد تولید ناخالص داخلی رسیده و نشانگر بهبود و افزایش این شاخص است.

گزارش سازمان برنامه و بودجه هلند در سال ۲۰۱۷ منتشر شده و به مقایسه شاخص میزان مخارجی عمومی دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ میلادی (برنامه بعدی بازنگری مخارج) پرداخته است که براساس این گزارش مخارج عمومی از ۴۵/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۵ به ۴۳/۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۶ کاهش یافته است.

۶. تجربه دانمارک در بازنگری مخارج

فرایند بازنگری مخارج در کشور دانمارک از سال ۱۹۸۰ میلادی آغاز شد و با وجود برخی وقفه‌های کوتاه‌مدت، تا به امروز ادامه داشته است. در سال‌های آغازین هدف این فرایند بیشتر به تلاش برای افزایش تأمین اعتبار جهت انجام مخارج جدید و در بعضی مواقع نیز اولویت‌بندی مخارج بوده است، اما با گذشت زمان، هدف و تمرکز این فرایند تعادل در درآمدها و مخارج دولت در نظر گرفته شده است. **این فرایند توسط وزارت مالیه و گروه ویژه مربوط به اشتغال و کار زیر نظر وزارت دارایی و با تأیید کابینه انجام می‌شود.** در ادامه مخارج قابل چشم‌پوشی به‌منظور پس‌انداز و صرفه‌جویی به وزیر مالیه و انجمن اقتصاد گزارش داده می‌شود و انجمن اقتصاد تصمیم‌گیرنده نهایی است. برای مثال در سال ۲۰۱۷ به دستور انجمن اقتصاد، بودجه مأموران امنیتی مورد بازبینی قرار گرفت و هدف آن صرفه‌جویی به میزان ۶۰۰ میلیون کرون دانمارک بود که تقریباً با ۶ درصد کل مخارج مأموران امنیتی در این کشور برابر بود. این فرایند با موفقیت انجام شد و نتایج همان‌گونه بود که انجمن اقتصاد انتظار آن را داشت.

۷. تجربه اسلواکی در بازنگری مخارج

اولین دوره بازبینی مخارج در اسلواکی در سال ۲۰۱۷ آغاز شد. عمده‌ترین محورهای این فرایند مراقبت‌های بهداشتی و حمل‌ونقل و اطلاع‌رسانی بود که مخارج این فعالیت‌ها مجموعاً حدود ۸/۶ درصد کل تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شدند؛ پس از بررسی‌های اولیه مشخص شد در این گروه از فعالیت‌ها

می‌توان حدود ۸/۹ درصد صرفه‌جویی داشت.

گروه عمده دیگری از فعالیت‌ها که مورد بازبینی قرار گرفت شامل مجموعه‌ای از اقدامات نظیر آموزش، محیط زیست، سیاست‌های بازار کار و سیاست‌های اجتماعی بود که مخارج این فعالیت‌ها مجموعاً حدود ۷/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شدند.

نتایج به‌دست آمده نشان می‌داد که در این مرحله از بازنگری مخارج حدود ۲۷۷ میلیون یورو صرفه‌جویی صورت گرفته است که حدود ۱۳۰ میلیون یورو آن مربوط به سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های مربوط به بازار کار بوده است. همچنین در مخارج بخش آموزش و پرورش در این دوره از بازنگری‌ها حدود ۸۸ میلیون یورو صرفه‌جویی شد.

۸. تجربه لوکزامبورگ در بازنگری مخارج

در سال ۲۰۱۶ تغییری در سند بودجه کشور لوکزامبورگ انجام شد و برای اولین بار ماده جدیدی تحت عنوان مدیریت بودجه به قوانین این کشور اضافه شد. به‌موجب این ماده قانونی، کابینه وزیران موظف است به‌صورت مداوم به بازنگری مخارج در وزارتخانه‌های خود و یافتن راه‌هایی برای کاهش آن بپردازند. وزیر مالیه نیز موظف است نتایج حاصل از بررسی مخارج دولت را در زمان ارائه پیش‌نویس بودجه توسط دولت به مجلس ارائه کند و پیشنهادهایی جهت نحوه مصرف صرفه‌جویی‌های انجام شده و گسترش دامنه فضای بازنگری به کابینه و پارلمان ارائه کند.

۹. تجربه فرانسه در بازنگری مخارج

در فرانسه بازنگری جامع خدمات عمومی موجب شد تا صرفه‌جویی قابل توجهی در مخارج خدمات عمومی صورت گیرد. در بازه زمانی سه‌ساله ۲۰۱۲-۲۰۰۹ اجرای این برنامه مقدار ۱۱/۹ میلیارد دلار پس‌انداز ایجاد شد که از این مقدار بیش از ۳۰ درصد آن مربوط به اصلاحات در ساختار دولت و از طریق کوچک‌سازی بدنه دولت صورت گرفته است.

۱۰. تجربه اسپانیا در بازنگری مخارج

در اسپانیا اصلاحات در بدنه دولت منجر به توقف فعالیت بیش از ۸۰۰ مؤسسه وابسته به دولت بین سال‌های ۲۰۱۱ تا اواسط سال ۲۰۱۵ میلادی شد که درنتیجه آن پس‌اندازی معادل ۲ میلیارد یورو به خزانه این کشور برگشت.

۱۱. برنامه ثبات ۲۰۱۶ اتحادیه اروپا در بازنگری مخارج[1]

برنامه ثبات با هدف اتخاذ سیاست‌های کلیدی و هماهنگی در سیاست‌های اقتصادی در اتحادیه اروپا به‌وجود آمده است و به بررسی تغییر و تحولات در بودجه، اصلاحات ساختاری و چشم‌انداز اقتصاد کلان می‌پردازد؛ در راستای این برنامه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ به بررسی مخارج دولت‌ها در کشورهای عضو برنامه ثبات پرداخته و با توجه به شرایط کشورها توصیه‌هایی را به آنها داشته است. در این برنامه اطلاعات سازوکار مدیریتی برای اجرای برنامه بازنگری مخارج در کشورهای آلمان، اسپانیا، فرانسه، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، لتونی، پرتغال، اسلوونی و اسلواکی ثبت شده است. به این معنا که این کشورها یا درحال اجرای فرایند بازنگری مخارج هستند و یا تمایل به اجرای این فرایند دارند. کشورهای هلند، ایتالیا و فرانسه علی‌رغم محدوده بررسی متفاوت مخارج نسبت به کشورهای دیگر برنامه ثبات، از تجربه بیشتر و موفق‌تری برخوردار بودند. در نیمه دوم سال ۲۰۱۶ سیستم مدیریتی اتحادیه اروپا به سه کشور فرانسه، ایتالیا و پرتغال توصیه کرد بازنگری در تمام مخارج را انجام دهند، درحالی که در همان زمان به دو کشور اسلواکی و اسلوونی فقط بازنگری در یک بخش خاص (عمدتاً مراقبت‌های بهداشتی) را جهت افزایش کارایی و بهبود اثربخشی توصیه کرد.

در جدول ۷ اسامی کشورهای مخاطب در برنامه بازنگری مخارج در سال ۲۰۱۶، اطلاعات روند اجرا و توصیه‌های اتحادیه اروپا به تفکیک هر کشور ارائه شده است.

جدول۷. برنامه ثبات در رابطه با سیستم مدیریتی اتحادیه اروپا

کشور	بازنگری مخارج			پیشنهادهای بازنگری مختص هر کشور	
	عضویت در برنامه ثبات در سال ۲۰۱۶	محدوده	رهبری فرایند	پیشنهادهای مختص هر کشور در سال ۲۰۱۶	صورتبندی
آلمان	✓	پروژه‌های آزمایشی درحال انجام، بودجه فدرال ۲۰۱۷ و نقشه مالی ۲۰۱۷-۲۰۲۰ را گزارش خواهد داد.	واحد اختصاصی در وزارت مالیه (MoF)[2]		
اسپانیا	✓	کمیسیونی برای اصلاح مدیریت عمومی و بازنگری بودجه ایالتی درحال انجام برای گزارش بودجه ۲۰۱۷			
فرانسه	✓	(اصلاحات ساختاری، که لزوماً کاهش مخارج نیست.) اطلاع‌رسانی بودجه با صرفه‌جویی تاکتیکی (در تمام زیربخش‌ها ازجمله مخارج مالیاتی).	وزارت مالیه (MoF)	✓	کاهش مخارج برنامه‌ریزی شده در سال‌های پیش رو و تلاش برای افزایش میزان پس‌اندازها توسط بررسی‌های انجام شده ازجمله در مخارج دولت محلی.

1. Stability Programme 2016.
2. Ministry of Finance

کشور	بازنگری مخارج			پیشنهادهای بازنگری مختص هر کشور	
	عضویت در برنامه ثبات در سال ۲۰۱۶	محدوده	رهبری فرایند	پیشنهادهای مختص هر کشور در سال ۲۰۱۶	صورتبندی
					ارزیابی سیاست‌های عمومی به‌منظور برآورد میزان بهره‌وری در سراسر تمام بخش‌های عمومی دولت تا پایان سال ۲۰۱۶.
ایرلند	✓	ارزش پول و ارزیابی سیاست‌ها در دولت. برنامه‌هایی برای اطلاع‌رسانی از «گزارش جامع مخارج» با حمایت اهداف بودجه چندساله. بررسی مخارج مالیاتی ۲۰۱۷-۲۰۱۵.	سرویس ارزیابی خدمات دولت		
ایتالیا	✓	تلاش برای تثبیت اصل بازبینی مخارج در فرایند بودجه.	MoF	✓	نهایی کردن اصلاح فرایند بودجه در سال ۲۰۱۶ و اطمینان از اینکه بازنگری مخارج بخش جدایی‌ناپذیر فرایند بودجه در بلندمدت خواهد بود.
لوکزامبورگ*	✓	بازنگری مخارج			
جمهوری لتونی (لاتویا)	✓	پروژه‌های آزمایشی برای اطلاع‌رسانی بودجه سال ۲۰۱۷. ازجمله در مورد مراقبت‌های بهداشتی و تحصیلات.	MoF و مرکز هماهنگی بین بخش‌ها		
پرتغال	✓	بررسی مداوم در مورد ۵ سیاست: آموزش و پرورش، مراقبت‌های بهداشتی، شرکت‌های دولتی، خرید و فروش عمومی، مدیریت املاک و مستغلات.	MoF	✓	اجرای بازنگری جامع مخارج و تقویت کنترل مخارج، بهره‌وری مخارج و بودجه‌بندی مناسب در تمام سطوح اداری در سال ۲۰۱۷.
اسلوونی	✓	بررسی مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و حمایت‌های اجتماعی، زمان مورد انتظار برای اجرا سال ۲۰۱۷.			
اسلواکی	✓	بررسی‌های انجام شده به‌عنوان بخشی از طرح ابتکاری برای افزایش ارزش پول. پروژه‌های آزمایشی در مدارس، مدیریت مالی و دفاتر کار. پروژه‌های اختصاصی درزمینه مراقبت‌های بهداشتی، حمل‌ونقل و فناوری اطلاعات برای تأمین بودجه سال ۲۰۱۷.	MoF		

مأخذ: کمیسیون اروپایی، برنامه ثبات ۲۰۱۶.

*جزئیات بیشتر در برنامه ثبات ۲۰۱۶ موجود نیست.

منابع و مآخذ

1. Eoropean Commission (2012), The Quality of Public Expendituresin the EU.
2. European Commission (2008), The Effectiveness and Efficiency of Public spending European Economy.
3. European Commission (2016), Assessment of the 2016 National Reform Programme and Stability.
4. Government of Canada (2008) The Budgeting Plan 2008: Responsible Leadership (Ottawa: Public Works and Government Services Canada).
5. Government of Canada (2011), A Low-Tax Plan for Jobs and Growth (Ottawa: Public Works and Government Services Canada).
6. Government of Ireland (2012), Comprehensive Expenditure Report 2012-2014.
7. https://ec.europa.eu/eurostat
8. HM Treasury (2010), Spending Review 2010.
9. HM Treasury (2015), Spending Review 2015.
10. IMF (2015) workshop on Spending Reviews
11. IMF (2016). SLOVAKIA, Spending Review Management
12. IMF (2019). Chile, Introducing and Institutionalizing Spending Reviews.
13. Netherlands Ministry of Finance (2010), Budget Practics in the Netherlands, Inspectorate of Budget.
14. OECD (2011), Typology and Implementation of Spending Riview.
15. OECD (2012), Linking Information on Policy Effectiveness and Efficiency to Budget Decisions in the Netherlands, OECD Jornal on Budgeting, Volume 2012 Issue 3.
16. OECD (2017), Government at a Glance 2017.
17. OECD Performance Budgeting Survey 2018.
18. UK Depertment of Public Expenditure and Reform (2011), Comperehensive Expenditure Report 2012-2014.
19. Van den Berg, P. (2011), Spending Reviews, Presentation to OECD Performance forum, Paris, November.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۴۱۶

عنوان گزارش: مدیریت هزینه‌های دولت ۲. معرفی فرایند «بازنگری در مخارج دولت»

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: رضا مندنی‌فرد، محمدحسین معماریان

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمزه، سیدعلی روحانی

ویراستار ادبی: ـــــ

ویراستار تخصصی: ـــــ

واژه‌های کلیدی: ـــــ

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۱۳