

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بودجه ریزی در جهان

چارچوب حقوقی نظام های بودجه ای

(مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)

یان لاینرت

ترجمه: افشین خاکباز، بهزاد لامعی

ویراستار فنی: محمد قاسمی

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

لاینت، یان

بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه) / یان لاینرت؛ ترجمه افشین خاکباز، بهزاد لامعی؛ ویراستار فنی، محمد قاسمی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۴۶۵ ص: جدول. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۸۶)

ISBN: 978-964-8427-82-0: ۹۸۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

عنوان اصلی: Budgeting in the World: The Legal Framework for Budget Systems (Case Studies of Selected OECD Countries)

بخش نخست این کتاب در سال ۱۳۸۷ تحت عنوان "بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)" توسط همین ناشر منتشر شد. کتابنامه.

۱. بودجه‌ریزی - قوانین و مقررات -- نمونه پژوهی. ۲. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات برنامه و بودجه. ب. عنوان.

HJ ۲۰۰۹/۲۰۹

۱۳۸۹

این کتاب ترجمه بخش چهارم اثر زیر است:

Ian Lienert, *The Legal Framework for Budget Systems* (An International Comparison), OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol. 4, No. 3, 2004.

عنوان: بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)

مؤلف: یان لاینرت

ترجمه: افشین خاکباز، بهزاد لامعی

ویراستار فنی: محمد قاسمی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۸۹

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۹۸۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجمان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
فصل اول کانادا	۳
۱-۱ نگاهی اجمالی	۷
۱-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه	۷
۱-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه	۹
۱-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه	۱۱
۱-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه	۱۳
۱-۳-۱ قوای مجریه و مقننه	۱۳
۱-۳-۱-۱ نگاهی اجمالی	۱۳
۱-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و وزرا	۱۳
۱-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه	۱۴
۱-۳-۱-۴ مسئولیت‌های مقامات ارشد کشوری	۱۵
۱-۳-۱-۵ تشکیل و نقش کمیته‌های مجلس	۱۶
۱-۳-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت‌های منطقه‌ای	۱۷
۱-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه	۱۸
۱-۴-۱ آماده‌سازی و تسلیم بودجه توسط قوه مجریه	۱۸
۱-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه	۱۸
۱-۴-۱-۲ وجوه فرابودجه‌ای و تخصیص درآمدها	۱۹
۱-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه	۲۰
۱-۴-۱-۴ قواعد مالی	۲۰
۱-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین بودجه و ارائه آن به مجلس	۲۱
۱-۴-۱-۶ فرایند تصویب در قوه مجریه	۲۲
۱-۴-۱-۷ اسناد همراه قانون بودجه	۲۲
۱-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مندرج در قانون اساسی	۲۵
۱-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس	۲۵
۱-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های بحث بودجه‌ای در مجلس	۲۵

۲۶	بودجه‌های موقتی	۱-۴-۲-۲
۲۶	اختیار اصلاح بودجه	۱-۴-۲-۳
۲۷	تصویب منابع	۱-۴-۲-۴
۲۸	ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها	۱-۴-۲-۵
۲۹	انتقال تخصیص‌ها و استقراض از تخصیص‌های آینده	۱-۴-۲-۶
۲۹	تصویب دیون عمومی	۱-۴-۲-۷
۲۹	اعلام، وتو و انتشار بودجه مصوب	۱-۴-۲-۸
۳۰	متمم‌های بودجه (اصلاح قوانین)	۱-۴-۲-۹
۳۰	پیامدهای بودجه‌ای لوایح دیگر	۱-۴-۲-۱۰
۳۰	اجرای بودجه	۱-۴-۳
۳۰	تصویب مجوز هزینه	۱-۴-۳-۱
۳۰	ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طی سال مالی	۱-۴-۳-۲
۳۱	هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و وجوه احتیاطی	۱-۴-۳-۳
۳۱	انتقال و تغییر اعتبارات در طول سال	۱-۴-۳-۴
۳۲	برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت	۱-۴-۳-۵
۳۲	حسابرسی داخلی	۱-۴-۳-۶
۳۲	حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت	۱-۴-۴
۳۲	چارچوب حسابرسی	۱-۴-۴-۱
۳۳	ترتیبات بانکداری دولت	۱-۴-۴-۲
۳۳	گزارش طی سال مالی	۱-۴-۴-۳
۳۳	حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه	۱-۴-۴-۴
۳۴	گزارش اهداف مالی	۱-۴-۴-۵
۳۵	حسابرسی مستقل	۱-۴-۵
۳۵	استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی	۱-۴-۵-۱
۳۵	پوشش نهادی حسابرسی‌ها	۱-۴-۵-۲
۳۶	انواع حسابرسی	۱-۴-۵-۳
۳۷	اختیار تحقیق و بررسی	۱-۴-۵-۴
۳۷	گزارش‌های الزامی و انتشار آنها	۱-۴-۵-۵
۳۸	تنفیذ یافته‌ها	۱-۴-۵-۶

۳۹.....	پی‌نوشت‌ها
۴۱.....	کتاب‌شناسی
۴۳.....	فصل دوم فرانسه
۴۵.....	۲-۱ نگاهی اجمالی
۴۵.....	۲-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۴۷.....	۲-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه
۴۹.....	۲-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه
۵۲.....	۲-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه
۵۲.....	۲-۳-۱ قوای مجریه و مقننه
۵۲.....	۲-۳-۱-۱ نگاهی اجمالی
۵۳.....	۲-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران و مسئولیت‌های فردی وزیران
۵۳.....	۲-۳-۱-۳ تشکیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه
۵۵.....	۲-۳-۱-۴ مسئولیت‌های مقامات ارشد دولتی
۵۶.....	۲-۳-۱-۵ تشکیلات و نقش‌های کمیسیون‌های مجلس
۵۷.....	۲-۳-۱-۶ تأسیس و نقش‌های سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی
۵۷.....	۲-۳-۱-۷ نقش و مسئولیت‌های دولت‌هایی که در سطوح پایین‌تر از ملی قرار دارند
۶۰.....	۲-۴ ترتیبات حقوقی هریک از مراحل فرایند بودجه
۶۰.....	۲-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۶۰.....	۲-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه
۶۰.....	۲-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین
۶۱.....	۲-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه
۶۱.....	۲-۴-۱-۴ قواعد مالی
۶۲.....	۲-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس
۶۲.....	۲-۴-۱-۶ فرایند تصویب در قوه مجریه
۶۳.....	۲-۴-۱-۷ اسناد همراه قانون بودجه
۶۵.....	۲-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی
۶۵.....	۲-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس
۶۵.....	۲-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت مذاکرات بودجه‌ای در مجلس
۶۶.....	۲-۴-۲-۲ بودجه‌های موقتی

۶۷	.....	اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه	۲-۴-۲-۳
۶۷	.....	تصویب منابع	۲-۴-۲-۴
۶۸	.....	ماهیت، ساختار و مدت‌زمان تخصیص‌ها	۲-۴-۲-۵
۶۹	.....	انتقال اعتبارات و قرض گرفتن از تخصیص‌های آینده	۲-۴-۲-۶
۶۹	.....	تصویب دیون عمومی	۲-۴-۲-۷
۷۰	.....	ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب	۲-۴-۲-۸
۷۰	.....	متمم‌های بودجه (اصلاح قوانین)	۲-۴-۲-۹
۷۱	.....	پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین	۲-۴-۲-۱۰
۷۱	.....	اجرای بودجه	۲-۴-۳
۷۱	.....	تسهیم مجوز هزینه	۲-۴-۳-۱
۷۱	.....	ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های بودجه در طول سال	۲-۴-۳-۲
۷۲	.....	هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های اضافی و صندوق هزینه‌های اضطراری	۲-۴-۳-۳
۷۳	.....	انتقال اعتبارات بودجه‌ای در طول سال	۲-۴-۳-۴
۷۳	.....	برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت	۲-۴-۳-۵
۷۴	.....	حسابرسی داخلی	۲-۴-۳-۶
۷۴	.....	حسابداری دولتی و گزارش‌های مالی	۲-۴-۴
۷۴	.....	چارچوب حسابداری	۲-۴-۴-۱
۷۶	.....	ترتیبات بانکداری دولتی	۲-۴-۴-۲
۷۶	.....	ارائه گزارش در طول سال به مجلس	۲-۴-۴-۳
۷۷	.....	حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه	۲-۴-۴-۴
۷۸	.....	حسابرسی مستقل	۲-۴-۵
۷۹	.....	استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی	۲-۴-۵-۱
۸۱	.....	پوشش نهادی حسابرسی‌ها	۲-۴-۵-۲
۸۱	.....	انواع حسابرسی	۲-۴-۵-۳
۸۲	.....	اختیارات بازرسی	۲-۴-۵-۴
۸۲	.....	گزارش‌های الزامی و انتشار آنها	۲-۴-۵-۵
۸۳	.....	تنفیذ یافته‌ها	۲-۴-۵-۶
۸۴	.....	پی‌نوشت‌ها	
۸۹	.....	کتاب‌شناسی	

۹۳.....	فصل سوم آلمان
۹۵.....	۳-۱ نگاهی اجمالی
۹۵.....	۳-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۹۹.....	۳-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه
۱۰۲.....	۳-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه
۱۰۳.....	۳-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه
۱۰۳.....	۳-۳-۱ قوای مجریه، مقننه و قضائیه
۱۰۳.....	۳-۳-۱-۱ نگاه اجمالی
۱۰۴.....	۳-۳-۱-۲ نقش ها و مسئولیت های هیئت دولت و هریک از وزیران
۱۰۵.....	۳-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه ها و سازمان های قوه مجریه
۱۰۸.....	۳-۳-۱-۴ وظایف مقامات ارشد کشوری
۱۰۹.....	۳-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته های مجلس
۱۱۱.....	۳-۳-۱-۶ تأسیس و نقش سایر سازمان های مبتنی بر قانون اساسی
۱۱۱.....	۳-۳-۲ نقش و مسئولیت های دولت های پایین تر از سطح ملی
۱۱۳.....	۳-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه
۱۱۳.....	۳-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۱۱۳.....	۳-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه
۱۱۴.....	۳-۴-۱-۲ صندوق های فرابودجه ای و تخصیص درآمدها
۱۱۵.....	۳-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه
۱۱۵.....	۳-۴-۱-۴ قواعد مالی
۱۱۷.....	۳-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس
۱۱۷.....	۳-۴-۱-۶ فرایند تصویب در قوه مجریه
۱۱۸.....	۳-۴-۱-۷ اسناد همراه با قانون بودجه
۱۲۱.....	۳-۴-۱-۸ بودجه های مجلس و سایر سازمان های مبتنی بر قانون اساسی
۱۲۲.....	۳-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس
۱۲۲.....	۳-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت های مذاکرات بودجه ای در مجلس
۱۲۴.....	۳-۴-۲-۲ بودجه های موقت
۱۲۴.....	۳-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش نویس بودجه
۱۲۴.....	۳-۴-۲-۴ تصویب منابع

۱۲۵.....	۳-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها
۱۲۶.....	۳-۴-۲-۶ انتقال اعتبارات و وام‌گیری از اعتبارات آینده
۱۲۷.....	۳-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی
۱۲۸.....	۳-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب
۱۲۸.....	۳-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)
۱۲۸.....	۳-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین
۱۲۸.....	۳-۴-۳ اجرای بودجه
۱۲۹.....	۳-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها
۱۲۹.....	۳-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طول سال
۱۲۹.....	۳-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و وجوه احتیاطی
۱۳۰.....	۳-۴-۳-۴ انتقال و تغییر اعتبارات در طول سال
۱۳۱.....	۳-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت
۱۳۲.....	۳-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی
۱۳۳.....	۳-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۱۳۳.....	۳-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی
۱۳۳.....	۳-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت
۱۳۴.....	۳-۴-۴-۳ گزارش طی سال مالی
۱۳۴.....	۳-۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه
۱۳۵.....	۳-۴-۵ حسابرسی مستقل
۱۳۶.....	۳-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی
۱۳۷.....	۳-۴-۵-۲ نهادهای تحت پوشش حسابرسی
۱۳۸.....	۳-۴-۵-۳ انواع حسابرسی
۱۳۹.....	۳-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی
۱۳۹.....	۳-۴-۵-۵ گزارش‌های الزامی و انتشار آنها
۱۳۹.....	۳-۴-۵-۶ تنفیذ یافته‌ها
۱۴۱.....	پی‌نوشت‌ها
۱۴۴.....	کتاب‌شناسی
۱۴۷.....	فصل چهارم ژاپن
۱۴۹.....	۴-۱ نگاهی اجمالی

۱۴۹.....	۴-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۱۵۲.....	۴-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه
۱۵۴.....	۴-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه
۱۵۶.....	۴-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه
۱۵۶.....	۴-۳-۱ قوای مجریه و مقننه
۱۵۶.....	۴-۳-۱-۱ نگاه اجمالی
۱۵۶.....	۴-۳-۱-۲ نقش ها و مسئولیت های هیئت دولت و هریک از وزیران
۱۵۷.....	۴-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه ها و سازمان های قوه مجریه
۱۵۸.....	۴-۳-۱-۴ وظایف مقامات ارشد کشوری
۱۵۸.....	۴-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته های مجلس
۱۵۹.....	۴-۳-۲ نقش و مسئولیت های دولت های پایین تر از سطح ملی
۱۶۱.....	۴-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه
۱۶۱.....	۴-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۱۶۱.....	۴-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه
۱۶۱.....	۴-۴-۱-۲ صندوق های خارج از بودجه و درآمدهای دارای مصارف معین
۱۶۲.....	۴-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه
۱۶۳.....	۴-۴-۱-۴ قواعد مالی
۱۶۳.....	۴-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس
۱۶۴.....	۴-۴-۱-۶ فرایند تصویب در قوه مجریه
۱۶۵.....	۴-۴-۱-۷ اسناد همراه با قانون بودجه
۱۶۷.....	۴-۴-۱-۸ بودجه های مجلس و سایر سازمان های مبتنی بر قانون اساسی
۱۶۸.....	۴-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس
۱۶۸.....	۴-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت های مذاکرات بودجه ای در مجلس
۱۶۹.....	۴-۴-۲-۲ بودجه های موقت
۱۶۹.....	۴-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش نویس بودجه
۱۷۰.....	۴-۴-۲-۴ تصویب منابع
۱۷۰.....	۴-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص ها
۱۷۱.....	۴-۴-۲-۶ انتقال تخصیص ها و وام گیری از تخصیص های آینده
۱۷۱.....	۴-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

۱۷۲.....	۴-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب
۱۷۲.....	۴-۴-۲-۹ متمم‌های بودجه (اصلاح قوانین)
۱۷۳.....	۴-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین
۱۷۳.....	۴-۴-۳ اجرای بودجه
۱۷۳.....	۴-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها
۱۷۳.....	۴-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طول سال
۱۷۳.....	۴-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و صندوق‌های شرایط اضطراری
۱۷۴.....	۴-۴-۳-۴ انتقال و جابه‌جایی تخصیص‌های بودجه‌ای در طول سال
۱۷۵.....	۴-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت
۱۷۵.....	۴-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی
۱۷۶.....	۴-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۱۷۶.....	۴-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی
۱۷۶.....	۴-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت
۱۷۶.....	۴-۴-۴-۳ ارائه گزارش طی سال
۱۷۷.....	۴-۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه
۱۷۷.....	۴-۴-۵ حسابرسی مستقل
۱۷۷.....	۴-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی
۱۷۸.....	۴-۴-۵-۲ نهادهای مشمول حسابرسی
۱۷۹.....	۴-۴-۵-۳ انواع حسابرسی
۱۷۹.....	۴-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی
۱۷۹.....	۴-۴-۵-۵ تنفیذ یافته‌ها
۱۸۱.....	پی‌نوشت‌ها
۱۸۳.....	کتاب‌شناسی
۱۸۵.....	فصل پنجم کره جنوبی
۱۸۷.....	۵-۱ نگاهی اجمالی
۱۸۷.....	۵-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۱۹۰.....	۵-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه
۱۹۲.....	۵-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه
۱۹۴.....	۵-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۱۹۴	۵-۳-۱ قوای مجریه و مقننه
۱۹۴	۵-۳-۱-۱ نگاه اجمالی
۱۹۴	۵-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزیران
۱۹۵	۵-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه
۱۹۶	۵-۳-۱-۴ وظایف مقامات ارشد کشوری
۱۹۷	۵-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس
۱۹۸	۵-۳-۲ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی
۱۹۹	۵-۴ قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه
۱۹۹	۵-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۱۹۹	۵-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه
۱۹۹	۵-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین
۲۰۲	۵-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه
۲۰۲	۵-۴-۱-۴ قواعد مالی
۲۰۲	۵-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس
۲۰۳	۵-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه
۲۰۴	۵-۴-۱-۷ اسناد همراه با قانون بودجه
۲۰۷	۵-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی
۲۰۷	۵-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس
۲۰۷	۵-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس
۲۰۸	۵-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت
۲۰۹	۵-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه
۲۰۹	۵-۴-۲-۴ تصویب منابع
۲۱۰	۵-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها
۲۱۱	۵-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده
۲۱۱	۵-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی
۲۱۱	۵-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب
۲۱۲	۵-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)
۲۱۲	۵-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین
۲۱۲	۵-۴-۳ اجرای بودجه

۲۱۲.....	۵-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها
۲۱۳.....	۵-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال
۲۱۳.....	۵-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش‌ازحد و صندوق‌های شرایط اضطراری
۲۱۴.....	۵-۴-۳-۴ انتقال تخصیص‌های بودجه‌ای در طول سال
۲۱۴.....	۵-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت
۲۱۵.....	۵-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی
۲۱۵.....	۵-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۲۱۵.....	۵-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی
۲۱۵.....	۵-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت
۲۱۶.....	۵-۴-۴-۳ ارائه گزارش طی سال به مجلس
۲۱۶.....	۵-۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه
۲۱۷.....	۵-۴-۵ حسابرسی مستقل
۲۱۷.....	۵-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی
۲۱۷.....	۵-۴-۵-۲ نهادهای مشمول حسابرسی
۲۱۸.....	۵-۴-۵-۳ انواع حسابرسی
۲۱۸.....	۵-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی
۲۱۹.....	۵-۴-۵-۵ تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها
۲۱۹.....	۵-۴-۵-۶ تنفیذ یافته‌ها
۲۲۰.....	پی‌نوشت‌ها
۲۲۳.....	کتاب‌شناسی

۲۲۵..... فصل ششم نیوزیلند

۲۲۷.....	۶-۱ نگاهی اجمالی
۲۲۷.....	۶-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۲۳۰.....	۶-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه
۲۳۳.....	۶-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه
۲۳۴.....	۶-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه
۲۳۴.....	۶-۳-۱ قوای مجریه و مقننه
۲۳۴.....	۶-۳-۱-۱ نگاه اجمالی
۲۳۵.....	۶-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزیران

- ۶-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه ۲۳۵
- ۶-۳-۱-۴ وظایف مقامات کشوری ارشد ۲۳۷
- ۶-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های پارلمانی ۲۳۸
- ۶-۳-۱-۶ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی ۲۳۸
- ۶-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه ۲۳۹
- ۶-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه ۲۳۹
- ۶-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه ۲۳۹
- ۶-۴-۱-۲ صندوق‌های خارج از بودجه و درآمدهای دارای مصارف معین ۲۴۰
- ۶-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه ۲۴۰
- ۶-۴-۱-۴ قواعد مالی ۲۴۱
- ۶-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس ۲۴۱
- ۶-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه ۲۴۲
- ۶-۴-۱-۷ اسناد همراه با قانون بودجه ۲۴۴
- ۶-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی ۲۴۷
- ۶-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس ۲۴۸
- ۶-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس ۲۴۸
- ۶-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت ۲۴۹
- ۶-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه ۲۵۰
- ۶-۴-۲-۴ تصویب ۲۵۱
- ۶-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها ۲۵۱
- ۶-۴-۲-۶ انتقال اعتبارات و وام‌گیری از اعتبارات آینده ۲۵۲
- ۶-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی ۲۵۲
- ۶-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب ۲۵۳
- ۶-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین) ۲۵۳
- ۶-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین ۲۵۴
- ۶-۴-۳ اجرای بودجه ۲۵۴
- ۶-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها ۲۵۴
- ۶-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال ۲۵۵
- ۶-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش‌ازحد و صندوق‌های شرایط اضطراری ۲۵۵

۲۵۵.....	انتقال اعتبارات بودجه‌ای در طول سال
۲۵۶.....	برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت
۲۵۶.....	حسابرسی داخلی
۲۵۷.....	حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۲۵۷.....	چارچوب حسابرسی
۲۵۷.....	ترتیبات بانکداری دولت
۲۵۸.....	ارائه گزارش طی سال به مجلس
۲۵۹.....	حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه
۲۶۰.....	حسابرسی مستقل
۲۶۰.....	استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی
۲۶۱.....	نهادهای تحت پوشش سازمان حسابرسی
۲۶۲.....	انواع حسابرسی
۲۶۲.....	اختیارات بازرسی
۲۶۳.....	تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها
۲۶۴.....	تنفیذ یافته‌ها
۲۶۵.....	پی‌نوشت‌ها
۲۶۶.....	کتاب‌شناسی

فصل هفتم دانمارک، فنلاند، نروژ و سوئد ۲۶۹

۲۷۱.....	نگاهی اجمالی
۲۷۱.....	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۲۷۳.....	اصلاحات قوانین نظام بودجه
۲۷۸.....	اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه
۲۷۹.....	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه
۲۷۹.....	قوانین اساسی چهار کشور اسکاندیناوی
۲۸۱.....	قوه مقننه
۲۸۴.....	ساختار سیاسی قوه مجریه
۲۸۷.....	وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه
۲۸۸.....	خدمات کشوری
۲۸۸.....	دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

۷-۴	الزام‌های مبتنی بر قانون اساسی و سایر قوانین در زمینه بودجه‌ریزی	۲۸۹
۷-۴-۱	اختیارات مجلس	۲۸۹
۷-۴-۲	زمان‌بندی ارائه بودجه سالیانه	۲۹۲
۷-۴-۳	عدم تصویب بودجه سالیانه قبل از آغاز سال	۲۹۴
۷-۴-۴	محتوای بودجه و انواع تخصیص‌ها	۲۹۴
۷-۴-۵	اسناد همراه پیش‌نویس بودجه سالیانه	۲۹۶
۷-۴-۵-۱	چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت	۲۹۷
۷-۴-۵-۲	اقدامات جدید در مقایسه با برنامه‌های هزینه موجود	۲۹۷
۷-۴-۵-۳	اطلاعات مرتبط با عملکرد	۲۹۷
۷-۴-۵-۴	سایر اطلاعاتی که به موجب قانون باید ارائه شوند	۲۹۸
۷-۴-۶	کمیته‌های مجلس و فرایند بررسی بودجه در مجلس	۲۹۸
۷-۴-۷	اختیارات مجلس در زمینه اصلاح پیش‌نویس بودجه، توافق‌های ائتلاف، بودجه‌ریزی	
۳۰۰	دومرحله‌ای و قواعد مالی	
۷-۴-۸	متمم بودجه	۳۰۲
۷-۴-۹	اجرای بودجه - تفویض اختیارات	۳۰۳
۷-۴-۱۰	ابطال تخصیص‌ها و صندوق‌های احتیاطی	۳۰۴
۷-۴-۱۱	حسابرسی دولت	۳۰۴
۷-۴-۱۲	سایر گزارش‌های مالی و گزارش‌های ویژه	۳۰۶
۷-۴-۱۳	حسابرسی مستقل: الزام‌های مبتنی بر قانون اساسی و سایر قوانین	۳۰۶
۳۱۲	پی‌نوشت‌ها	
۳۱۵	کتاب‌شناسی	

فصل هشتم اسپانیا ۳۱۹

۸-۱	نگاهی اجمالی	۳۲۱
۸-۱-۱	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه	۳۲۱
۸-۱-۲	اصلاحات قوانین نظام بودجه	۳۲۴
۸-۲	اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه	۳۲۶
۸-۳	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه	۳۲۸
۸-۳-۱	قوای مجریه و مقننه	۳۲۸
۸-۳-۱-۱	نگاه اجمالی	۳۲۸

۳۲۸.....	نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران و هریک از وزرا
۳۲۹.....	۸-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه
۳۳۰.....	۸-۳-۱-۴ وظایف مقامات کشوری ارشد
۳۳۱.....	۸-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس
۳۳۱.....	۸-۳-۲ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی
۳۳۳.....	۸-۴ قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه
۳۳۳.....	۸-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۳۳۳.....	۸-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه
۳۳۳.....	۸-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین
۳۳۴.....	۸-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه
۳۳۴.....	۸-۴-۱-۴ قواعد مالی
۳۳۵.....	۸-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس
۳۳۶.....	۸-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه
۳۳۷.....	۸-۴-۱-۷ اسناد همراه قانون بودجه
۳۳۹.....	۸-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی
۳۴۰.....	۸-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس
۳۴۰.....	۸-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس
۳۴۰.....	۸-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت
۳۴۱.....	۸-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه
۳۴۱.....	۸-۴-۲-۴ تصویب منابع
۳۴۱.....	۸-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها
۳۴۳.....	۸-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده
۳۴۳.....	۸-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی
۳۴۴.....	۸-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب
۳۴۴.....	۸-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)
۳۴۴.....	۸-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین
۳۴۵.....	۸-۴-۳ اجرای بودجه
۳۴۵.....	۸-۴-۳-۱ تسهیم مجوز هزینه‌ها
۳۴۵.....	۸-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

۸-۴-۳-۳	هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری	۳۴۵
۸-۴-۳-۴	انتقال تخصیص‌ها در طول سال	۳۴۶
۸-۴-۳-۵	برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت	۳۴۷
۸-۴-۳-۶	حسابرسی داخلی	۳۴۷
۸-۴-۴	حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت	۳۴۸
۸-۴-۴-۱	چارچوب حسابرسی	۳۴۸
۸-۴-۴-۲	ترتیبات بانکداری دولت	۳۴۸
۸-۴-۴-۳	ارائه گزارش طی سال به مجلس	۳۴۹
۸-۴-۴-۴	حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه	۳۴۹
۸-۴-۵	حسابرسی مستقل	۳۵۰
۸-۴-۵-۱	استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی	۳۵۰
۸-۴-۵-۲	نهادهای مشمول حسابرسی	۳۵۱
۸-۴-۵-۳	انواع حسابرسی	۳۵۱
۸-۴-۵-۴	اختیارات بازرسی	۳۵۱
۸-۴-۵-۵	تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها	۳۵۲
۸-۴-۵-۶	تنفیذ یافته‌ها	۳۵۲
	پی‌نوشت‌ها	۳۵۴
	کتاب‌شناسی	۳۵۶
فصل نهم بریتانیا		
۹-۱	نگاهی اجمالی	۳۵۹
۹-۱-۱	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه	۳۵۹
۹-۱-۲	اصلاحات قوانین نظام بودجه	۳۶۲
۹-۲	اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه	۳۶۴
۹-۳	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه	۳۶۵
۹-۳-۱	قوای مجریه و مقننه	۳۶۵
۹-۳-۱-۱	نگاه اجمالی	۳۶۵
۹-۳-۱-۲	نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران و وزرا	۳۶۶
۹-۳-۱-۳	تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه	۳۶۷

۳۷۰.....	۹-۳-۱-۴ وظایف مقامات کشوری ارشد
۳۷۱.....	۹-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس
۳۷۲.....	۹-۳-۱-۶ تأسیس و نقش سایر نهادهای مبتنی بر قانون اساسی
۳۷۳.....	۹-۳-۲ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی
۳۷۴.....	۹-۴ قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه
۳۷۵.....	۹-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۳۷۵.....	۹-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه
۳۷۶.....	۹-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین
۳۷۷.....	۹-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه
۳۷۸.....	۹-۴-۱-۴ قواعد مالی
۳۷۸.....	۹-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس
۳۷۹.....	۹-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه
۳۷۹.....	۹-۴-۱-۷ اسناد همراه قانون بودجه
۳۸۳.....	۹-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی
۳۸۳.....	۹-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس
۳۸۴.....	۹-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس
۳۸۵.....	۹-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت
۳۸۶.....	۹-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه
۳۸۶.....	۹-۴-۲-۴ تصویب منابع
۳۸۸.....	۹-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها
۳۹۰.....	۹-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده
۳۹۰.....	۹-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی
۳۹۲.....	۹-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب
۳۹۲.....	۹-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)
۳۹۳.....	۹-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین
۳۹۴.....	۹-۴-۳ اجرای بودجه
۳۹۴.....	۹-۴-۳-۱ تسهیم مجوز هزینه‌ها
۳۹۴.....	۹-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

۹-۴-۳-۳	هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری	۳۹۵
۹-۴-۳-۴	انتقال تخصیص‌ها در طول سال	۳۹۶
۹-۴-۳-۵	برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت	۳۹۷
۹-۴-۳-۶	حسابرسی داخلی	۳۹۷
۹-۴-۴	حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت	۳۹۸
۹-۴-۴-۱	چارچوب حسابرسی	۳۹۸
۹-۴-۴-۲	ترتیبات بانکداری دولت	۳۹۹
۹-۴-۴-۳	ارائه گزارش طی سال به مجلس	۳۹۹
۹-۴-۴-۴	حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه	۳۹۹
۹-۴-۵	حسابرسی مستقل	۴۰۰
۹-۴-۵-۱	استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی	۴۰۱
۹-۴-۵-۲	نهادهای مشمول حسابرسی	۴۰۳
۹-۴-۵-۳	انواع حسابرسی	۴۰۴
۹-۴-۵-۴	اختیارات بازرسی	۴۰۵
۹-۴-۵-۵	تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها	۴۰۵
۹-۴-۵-۶	تنفیذ یافته‌ها	۴۰۶
	پی‌نوشت‌ها	۴۰۸
	کتاب‌شناسی	۴۱۲

فصل دهم ایالات متحد آمریکا ۴۱۵

۱۰-۱	نگاهی اجمالی	۴۱۷
۱۰-۱-۱	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه	۴۱۷
۱۰-۱-۲	اصلاحات قوانین نظام بودجه	۴۱۹
۱۰-۲	اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه	۴۲۳
۱۰-۳	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه	۴۲۴
۱۰-۳-۱	قوای مجریه و مقننه	۴۲۴
۱۰-۳-۱-۱	نگاه اجمالی	۴۲۴
۱۰-۳-۱-۲	نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و وزرا	۴۲۵
۱۰-۳-۱-۳	تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه	۴۲۶

- ۴۲۷..... وظایف مقامات کشوری ارشد ۱۰-۳-۱-۴
- ۴۲۸..... تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس ۱۰-۳-۱-۵
- ۴۲۹..... نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی ۱۰-۳-۲
- ۴۳۱..... ترتیبات قانونی مراحل مختلف فرایند بودجه ۱۰-۴
- ۴۳۱..... تهیه و ارائه بودجه به‌وسیله قوه مجریه ۱۰-۴-۱
- ۴۳۱..... پوشش نهادی بودجه ۱۰-۴-۱-۱
- ۴۳۲..... صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین ۱۰-۴-۱-۲
- ۴۳۲..... تعریف ارقام کلی بودجه ۱۰-۴-۱-۳
- ۴۳۳..... قواعد مالی ۱۰-۴-۱-۴
- ۴۳۳..... جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس ۱۰-۴-۱-۵
- ۴۳۳..... فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه ۱۰-۴-۱-۶
- ۴۳۵..... اسناد همراه قانون بودجه ۱۰-۴-۱-۷
- ۴۳۸..... بودجه‌های قوه مقننه و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی ۱۰-۴-۱-۸
- ۴۳۹..... فرایند بودجه در قوه مقننه ۱۰-۴-۲
- ۴۴۰..... جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس ۱۰-۴-۲-۱
- ۴۴۳..... بودجه‌های موقت ۱۰-۴-۲-۲
- ۴۴۴..... اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه ۱۰-۴-۲-۳
- ۴۴۴..... تصویب منابع ۱۰-۴-۲-۴
- ۴۴۴..... ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها ۱۰-۴-۲-۵
- ۴۴۵..... انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده ۱۰-۴-۲-۶
- ۴۴۶..... تصویب دیون عمومی ۱۰-۴-۲-۷
- ۴۴۷..... ابلاغ، ابطال و انتشار بودجه مصوب ۱۰-۴-۲-۸
- ۴۴۷..... بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین) ۱۰-۴-۲-۹
- ۴۴۷..... اجرای بودجه ۱۰-۴-۳
- ۴۴۸..... تسهیم مجوز هزینه‌ها ۱۰-۴-۳-۱
- ۴۴۸..... ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال ۱۰-۴-۳-۲
- ۴۴۸..... هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری ۱۰-۴-۳-۳
- ۴۴۹..... اضطراری
- ۴۵۰..... انتقال تخصیص‌ها در طول سال ۱۰-۴-۳-۴

۴۵۰	 برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت
۴۵۱	 حسابرسی داخلی
۴۵۲	 حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۴۵۲	 چارچوب حسابرسی
۴۵۳	 ترتیبات بانکداری دولت
۴۵۳	 ارائه گزارش طی سال به مجلس
۴۵۴	 حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه
۴۵۵	 حسابرسی مستقل
۴۵۵	 استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی
۴۵۶	 نهادهای تحت پوشش حسابرسی
۴۵۶	 انواع حسابرسی
۴۵۷	 اختیارات بازرسی
۴۵۷	 تعهدات ارائه و انتشار گزارش‌ها
۴۵۸	 تنفیذ یافته‌ها
۴۵۸	 مجازات‌ها و عدم رعایت مقررات
۴۶۰	 پی‌نوشت‌ها
۴۶۳	 کتاب‌شناسی

فهرست پیراندها

- پیرابند ۱-۱ قوانین اصلی نظام بودجه در کانادا ۸
- پیرابند ۱-۲ ترتیبات اصلی قانون کنترل هزینه‌ها، مصوب ۱۹۹۲ در کانادا ۱۰
- پیرابند ۱-۳ انتقالات اصلی دولت فدرال به دولت‌های منطقه‌ای در کانادا ۱۸
- پیرابند ۱-۴ مراحل اصلی فرایند بودجه‌ریزی سالیانه در کانادا ۲۱
- پیرابند ۱-۵ محتوای برآوردهای اصلی در کانادا ۲۴
- پیرابند ۱-۶ فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا ۲۷
- پیرابند ۲-۱ قوانین اصلی نظام بودجه در فرانسه ۴۶
- پیرابند ۲-۲ ویژگی‌ها و انواع سازمان‌های عمومی در فرانسه ۵۴
- پیرابند ۲-۳ ویژگی‌های اصلی مجموعه قوانین دولت‌های محلی در فرانسه ۵۹
- پیرابند ۳-۱ قوانین اصلی ناظر بر نظام بودجه در آلمان ۹۶
- پیرابند ۳-۲ سازمان‌های عمومی در آلمان ۱۰۷
- پیرابند ۳-۳ فرایندهای بودجه در مجلس آلمان ۱۲۳
- پیرابند ۴-۱ قوانین اصلی نظام بودجه در ژاپن ۱۵۰
- پیرابند ۴-۲ محتوای اصلی قانون اصلاح ساختار مالی مصوب ۱۹۹۷ ژاپن ۱۵۳
- پیرابند ۴-۳ کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی در ژاپن ۱۶۰
- پیرابند ۴-۴ جدول زمانی فرایند بودجه در ژاپن ۱۶۴
- پیرابند ۴-۵ اسناد همراه پیش‌نویس بودجه در ژاپن ۱۶۸
- پیرابند ۵-۱ قوانین اصلی نظام بودجه در کره جنوبی ۱۸۷
- پیرابند ۵-۲ مفاد اصلی بودجه ملی در کره جنوبی ۱۹۲
- پیرابند ۵-۳ قوانین اصلی حاکم بر روابط مالی سطوح مختلف دولت در کره جنوبی ۲۰۰
- پیرابند ۵-۴ الزامات قانونی جدول زمانی تدوین و بررسی بودجه در کره جنوبی ۲۰۳
- پیرابند ۵-۵ سایر اسناد همراه پیش‌نویس بودجه در کره جنوبی ۲۰۶
- پیرابند ۶-۱ قوانین اصلی نظام بودجه نیوزیلند ۲۲۸
- پیرابند ۶-۲ مسئولیت مالی (ترتیبات قانونی) در نیوزیلند ۲۴۲
- پیرابند ۶-۳ مراحل و تاریخ‌های اصلی تدوین بودجه در دولت نیوزیلند ۲۴۳

پیرایند ۴-۶	اطلاعات پشتیبان مورد نیاز برای لایحه تخصیص در نیوزیلند	۲۴۴
پیرایند ۱-۷	قوانین (یا شبه‌قوانین) اصلی نظام بودجه کشورهای اسکاندیناوی	۲۷۲
پیرایند ۱-۸	قوانین اصلی نظام بودجه اسپانیا	۳۲۲
پیرایند ۲-۸	جدول زمانی فرایند بودجه (برمبنای سال مالی ۲۰۰۳) در اسپانیا	۳۳۶
پیرایند ۳-۸	محتوای اصلی برنامه‌های میان‌مدت بودجه در اسپانیا	۳۳۸
پیرایند ۴-۸	اسناد همراه با پیش‌نویس بودجه در اسپانیا	۳۳۹
پیرایند ۱-۹	قوانین اصلی نظام بودجه بریتانیا	۳۶۰
پیرایند ۲-۹	اصلاحات نظام بودجه در بیست سال گذشته بریتانیا	۳۶۲
پیرایند ۳-۹	سازمان‌ها و سایر نهادهای قوه مجریه بریتانیا	۳۶۸
پیرایند ۴-۹	فرایندهای بودجه در مجلس بریتانیا	۳۸۵
پیرایند ۵-۹	ترتیبات حسابرسی مستقل در بریتانیا	۴۰۱
پیرایند ۱-۱۰	قوانین اصلی نظام بودجه فدرال در ایالات متحد آمریکا	۴۱۹
پیرایند ۲-۱۰	محتوای اصلی قانون اجرای بودجه ایالات متحد آمریکا	۴۲۲
پیرایند ۳-۱۰	انتقال‌های عمده میان سطوح مختلف دولت در ایالات متحد آمریکا	۴۳۰
پیرایند ۴-۱۰	مراحل اصلی فرایند بودجه سالیانه در قوه مجریه در ایالات متحد آمریکا	۴۳۴
پیرایند ۵-۱۰	سایر اطلاعاتی که در ایالات متحد آمریکا به‌موجب قانون الزامی است	۴۳۹
پیرایند ۶-۱۰	مهلت‌های قانونی و داخلی برای تصویب بودجه در کنگره ایالات متحد آمریکا	۴۴۰

فهرست جدول‌ها

جدول ۷-۱	قدمت و حجم قوانین اساسی کشورهای اسکاندیناوی	۲۸۰
جدول ۷-۲	ترتیبات قانون اساسی درباره قوه مقننه کشورهای اسکاندیناوی	۲۸۲
جدول ۷-۳	ترتیبات قانون اساسی در ارتباط با ساختار سیاسی قوه مجریه در کشورهای اسکاندیناوی	۲۸۷
جدول ۷-۴	اصول قانون اساسی در زمینه اختیارات مجلس کشورهای اسکاندیناوی	۲۹۰
جدول ۷-۵	الزام‌های قانون اساسی در زمینه حسابرسی مستقل در کشورهای اسکاندیناوی	۳۰۷
جدول ۹-۱	شکل تخصیص‌های مصوب مجلس برای وزارتخانه X در بریتانیا	۳۸۸
جدول ۹-۲	انتقال مجوزهای بودجه در بریتانیا	۳۹۷

سخن ناشر

بودجه از دیدگاه حقوقی، سندی قانونی برای اداره امور اجرایی سالیانه کشور در تعادل رابطه میان قوای مجریه و قانونگذاری بوده و سازمان‌دهی، مدیریت و نظارت بر امر بودجه، تابع مستقیم ساختار سیاسی و روابط میان قوای حاکمه است. برخی از کشورها تهیه و تصویب بودجه را یکسره به قانونگذار سپرده و دولت را مجری مصوبات آن شناخته‌اند؛ اما در بسیاری از کشورها (از جمله ایران) تهیه بودجه از وظایف قوه مجریه بوده و قانونگذار در رسیدگی و تصویب بودجه از حقوق و اختیارات لازم برخوردار است. در هر کدام از دو روش یاد شده، تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه براساس قوانین و قواعد مشخصی انجام می‌گیرد. این قواعد و قوانین علاوه بر سازمان‌دهی اطلاعات بودجه، چگونگی مدیریت منابع مالی و مسئولیت‌های محاسباتی مجریان را تعیین کرده و با تهیه آمارها و حساب‌های ملی همخوانی دارد. این موارد از سوابق و مصداق‌های معینی در ایران برخوردار است؛ به‌خصوص در قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱).

اگرچه قوانین دیگری نیز مراحل مختلف بودجه‌ریزی را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ اما صاحب‌نظران معتقدند هم‌اکنون در بودجه‌ریزی کشور احکام قانونی روشنی وجود ندارد که محدوده نظام بودجه‌ریزی را به‌روشنی تعریف کند. این نارسایی در سه دهه گذشته و به‌خصوص اخیراً، موجب ایجاد تغییرات گسترده در صورت‌بندی و محتوای اطلاعات اسناد بودجه شده که مباحث فراوانی را از حیث حقوق و اختیارات قوای مقننه و مجریه در فرایند بودجه‌ریزی به دنبال داشته است.

به‌موجب اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، بودجه سالیانه کل کشور باید به ترتیبی که در قانون مشخص می‌شود از طرف دولت تهیه و برای بررسی به قوه مقننه پیشنهاد

شود. متأسفانه تاکنون مطالعات تفصیلی اندکی دربارهٔ ضرورت و ویژگی‌های این اصل انجام گرفته که بدیهی است چنین قانونی باید بر مبنای ویژگی‌های حقوقی، سیاسی، اداری و مالی کشور و با بهره‌گیری از تجربیات کارشناسان تهیه و تدوین شود. در فرایند تدوین این قانون، استفاده از دستاورد دیگر کشورها نیز ضروری است، به‌خصوص با توسعه کارکردها و مأموریت‌های بودجه که مهم‌ترین ابزارهای مدیریت بخش عمومی است، به‌طوری‌که کشورهای مختلف و سازمان‌های بین‌المللی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و تدوین استانداردهای مرتبط تلاش‌های متعددی انجام داده‌اند.

کتاب حاضر بخش چهارم پژوهش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱ در زمینه چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه‌ای کشورهای عضو این سازمان و دربرگیرنده «موردهای پژوهشی» اعضای منتخب سازمان شامل کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ژاپن، کره، نیوزیلند، نروژ، اسپانیا، سوئد، بریتانیا و ایالات متحد آمریکاست. این کتاب همچنین جلد دوم کتاب چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی آن را در تابستان ۱۳۸۷ منتشر کرد.

امید است انتشار این مجموعه که گامی مهم در حوزهٔ ادبیات نظام بودجه‌ریزی کشور و آشنایی با تجربیات سایر کشورهای دنیا است برای تمام نمایندگان مجلس شورای اسلامی و متخصصان بودجه و حقوق عمومی که در نظام بودجه‌ریزی کشور مشارکت و یا مطالبه می‌نمایند سودمند باشد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چند سالی است که در حوزه بودجه‌ریزی تلاش‌های گسترده‌ای انجام داده و سعی و کوشش خود را معطوف به ارائه تحلیل‌های حقوقی - اقتصادی در این حوزه کرده است، بدان امید که بتواند به مدل کاملی در الگوی نظام بودجه‌ریزی دست یابد که خوشبختانه این مطالبات ثمر داده و چارچوب کلی نظام مدل بودجه‌ریزی در چارچوب نظام حقوق اساسی کشور تهیه شده است تا در محک اجرا مورد آزمون قرار گیرد. با توجه به تخصصی بودن این حوزه امید است این تلاش‌ها کمکی در فهم بهتر سند بودجه و نگاه صحیح به آن بوده و بتواند در اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور یاریگر متخصصان و مسئولان باشد.

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

لازم است از زحمات و تلاش‌های آقای دکتر محمد قاسمی مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه که ویراستاری فنی و تخصصی کار و مدیریت مجموعه این مطالعات چندساله را برعهده داشته‌اند تشکر و قدردانی نمایم. فرصت مغتنم است تا از تمامی صاحب‌نظران، متخصصان و دست‌اندرکاران و علاقه‌مندان به مطالعات در این حوزه درخواست کنیم تا نقدها، نظرات و پیشنهادهای خود را به مرکز پژوهش‌ها ارائه نمایند که مشتاقانه شنوای آن هستیم.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

فصل اول

کانادا

۱-۱ نگاه‌های اجمالی

۱-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

حکومت کانادا از الگوی وست‌مینستر^۱ پیروی می‌کند بنابراین بر مبانی حقوقی فرایندهای بودجه‌ریزی سالیانه تأکید نمی‌ورزد. آمیزه‌ای از قوانین، مقررات و عرف‌ها بر فرایند آماده‌سازی، تصویب و گزارش اجرای بودجه به مجلس حاکم است. اگرچه اصل برتری مجلس در قانون اساسی تصریح شده است، در عمل، قوه مجریه (به‌ویژه اعضای هیئت‌دولت^۲) در زمینه سیاست‌ها و مقادیر بودجه سالیانه اختیارات گسترده‌ای دارند. دولت در زمینه ارائه بودجه اختیار کامل دارد و اختیارات قوه مقننه برای اصلاح بودجه پیشنهادی بسیار محدود است. قوه مقننه برای تسلیم بودجه به مجلس، مهلتی را برای دولت تعیین نمی‌کند، ولی در عمل، حدوداً یک ماه قبل از آغاز سال مالی بودجه به مجلس تسلیم می‌شود و حدود سه ماه پس از آغاز سال مالی به تصویب می‌رسد. قانون اساسی^۳ سال ۱۸۶۷، قانون مدیریت مالی^۴ مصوب ۱۹۸۵ و قانون حسابرس کل^۵ مصوب ۱۹۷۷ قوانین موضوعه بنیادینی هستند که بر فرایندهای بودجه‌ای حاکم‌اند (پیرابند ۱-۱).^(۱) قانون مدیریت مالی در ایجاد نظام بودجه و مدیریت مالی نقش مهمی ایفا کرده است. در قانون مجلس کانادا^۶ که در سال ۱۸۷۵ به تصویب رسید هیچ اشاره‌ای به فرایند بررسی بودجه در مجلس نشده است.

قانون اساسی (فصل‌های ۵ و ۸) ترتیب‌های اصلی اختیارات بودجه‌ای مجلس از

1. Westminster model

2. Cabinet of Ministers

3. Constitution Act

4. Financial Administration Act (FAA)

5. Auditor General Act (AGA)

6. Parliament of Canada Act

جمله اختیار تصویب لوایح تخصیص^۱ و مالیات و تصویب دیون عمومی را تصریح می‌کند. هزینه‌ها باید از محل صندوق تمرکز درآمدها^۲ تأمین شوند. در این قانون به اصول قانون اساسی - که مبنای روابط مالی دولت‌های فدرال ایالتی هستند - نیز اشاره شده است. قانون مدیریت مالی اصول کلی و رویه‌های ویژه مدیریت مالی عمومی را تصریح می‌کند. یکی از مهم‌ترین ترتیباتی که در این قانون پیش‌بینی شده، این است که دولت نمی‌تواند بدون تصویب مجلس به ایجاد درآمد یا هزینه پردازد. این قانون همچنین مبنای تأسیس خزانه‌داری^۳ و وزارت دارایی^۴ است و اصول استفاده از وجوه عمومی، دیون عمومی و حساب‌های عمومی را تعیین می‌کند. قانون حسابرس کل با تأکید بر پیشینه طولانی اداره حسابرس کل^۵ (بیش از ۱۲۵ سال)، انواع حسابرسی و معیارهای اجرای آنها، اختیارات حسابرس کل و اقدامات ضروری برای تقویت استقلال حسابرس، مانند انتصاب و تصدی حسابرس کل را بیان می‌کند.

پیرابند ۱-۱ قوانین اصلی نظام بودجه در کانادا

- قانون اساسی سال ۱۸۶۷،
- اصلاحیه قانون مدیریت مالی مصوب ۱۹۸۵،
- اصلاحیه قانون حسابرس کل مصوب ۱۹۷۷،
- اصلاحیه قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی^۶ مصوب ۱۹۸۵.

Source: All Laws are Available on the Internet Site of the Ministry of Justice: <http://laws.justice.gc.ca>.

روابط مالی بین ایالت‌ها بر قانون اساسی مصوب ۱۸۶۷ و قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی مصوب ۱۹۸۵ مبتنی است. به موجب قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی، انواع اصلی انتقالات مالی دولت فدرال به ایالت‌ها شامل حمایت از برنامه‌های ایالتی (کمک‌های مالی به

1. Appropriation
2. Consolidated revenue fund
3. Treasury Board
4. Ministry of Finance
5. Office of the Auditor General (OAG)
6. Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act

برنامه‌های بهداشتی و تأمین اجتماعی)، تأمین منابع مالی عمومی برای ایالت‌های محروم (پرداخت‌هایی که برای ایجاد مساوات مالی^۱ انجام می‌شوند)، یا کمک به مناطقی است که دارای نیازهای ویژه هستند (پرداخت‌هایی که با هدف ایجاد ثبات مالی^۲ انجام می‌شوند).

۱-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه

در بیست سال گذشته، هیچ‌یک از تغییرات قوانین مرتبط با نظام بودجه به تغییر مسیر منجر نشده‌اند، ولی در قانون مدیریت مالی و قانون حسابرس کل، اصلاحاتی صورت گرفته است. به‌طور کلی، رویه‌های بودجه‌ریزی جدید به‌جای قوانین موضوعه یا اصلاحات عمده قوانین موضوعه موجود، با تصمیم‌های هیئت وزیران ایجاد شده‌اند. این امر نمایانگر اختیارات نامکتوب قدرتمند هیئت وزیران و کمیته‌های هیئت‌دولت در کشورهایی است که از الگوی وست‌مینستر پیروی می‌کنند. همچنین، برخلاف برخی از کشورهای پیرو الگوی وست‌مینستر، کانادا برای افزایش مسئولیت‌پذیری^۳ و پاسخ‌گویی^۴ مالی قانونی را به تصویب نرسانده است.

پس از این موردپژوهی چنین نتیجه‌گیری شد که دولت فدرال برای آغاز حسابداری تعهدی^۵ نیازی به وضع قانون جدید یا اصلاح قانون مدیریت مالی ندارد (این را با بریتانیا مقایسه کنید که در سال ۲۰۰۰، برای آغاز نظام حسابداری تعهدی، قانون موضوعه‌ای را وضع کرد). تصویب حسابداری تعهدی تمام‌عیار برای بودجه و حسابرسی گزارش‌های مالی دولت کانادا تصمیمی بود که دولت در سال ۲۰۰۳ اتخاذ کرد. قانون مدیریت مالی در ارتباط با شکل و محتوای حساب‌های عمومی به وزیر دارایی و رئیس خزانه‌داری اختیارات گسترده‌ای می‌دهد. در سال ۲۰۰۴، به دلایل مختلفی از جمله رفع مشکل سوءمدیریت وجوه عمومی، دولت اعلام کرد که قانون مدیریت مالی را برای تقویت نظارت و پاسخ‌گویی بازنگری می‌کند. شاید یکسان‌سازی مبنای حسابداری بودجه، گزارش‌های مالی، برآوردها و مجوزهای هزینه دولت کانادا نیازمند تغییر قانون مدیریت مالی باشد.

1. Fiscal equalisation

2. Fiscal stabilisation

3. Responsibility

4. Accountability

5. Accrual accounting

برای حل مشکل کسری مالی^۱ شدید و افزایش سریع دیون عمومی، مجلس در ژوئن سال ۱۹۹۲ قانون کنترل هزینه‌ها^۲ را تصویب کرد (پیرابند ۱-۲). این قانون موضوعه برای کنترل مستقیم هزینه‌ها و محدود ساختن غیرمستقیم رشد دیون دولت فدرال طراحی شد.^(۳) در سال ۱۹۹۴، دولت تصمیم گرفت این قانون را پس از دوره ابتدایی پنج‌ساله‌اش تمدید نکند.

پیرابند ۱-۲ ترتیبات اصلی قانون کنترل هزینه‌ها، مصوب ۱۹۹۲ در کانادا

- برای هزینه‌ها سقف‌هایی براساس دلار کانادا تعیین گردید. این سقف‌ها تنها در مورد هزینه‌های برنامه‌ای (که منبع درآمد مستقلاً داشتند) اعمال می‌شد.
- محدودیت هزینه‌ها پنج سال مالی را دربرگرفت (از سال ۱۹۹۲-۱۹۹۱ تا ۱۹۹۶-۱۹۹۵).
- برای این سقف‌ها استثنایی در نظر گرفته شد. درکل، میزان تغییر سقف‌ها در این دوره پنج‌ساله تنها بالغ بر ۳۱۵ میلیون دلار کانادا بود.
- اجرای هزینه‌های بیش از سقف‌های تعیین شده در هر سال مشروط به این بود که دولت در دو سال مالی بعدی هزینه‌های اضافی را جبران کند. این افزایش تنها در صورتی قابل توجیه است که افزایش پیشنهادی هزینه‌ها به افزایش درآمدهای دولت به همان اندازه یا بیشتر بیانجامد.

در سال ۱۹۹۵-۱۹۹۴، دولت بدون توسل به قانونگذاری اصلاحات چشمگیری را در فرایند برنامه‌ریزی بودجه ایجاد کرد که اصلی‌ترین آنها تعیین و کنترل اهداف مالی دو سالیانه غلطان^۳ بود. دو ویژگی نهادی در تدوین بودجه، فروض اقتصادی محتاطانه و وجوه ذخیره احتیاطی^۴ بود که برای جبران اشتباهات پیش‌بینی‌ها و رخدادهای غیرمنتظره به کار می‌رفت.^۵ علاوه‌بر این، بر مبنای شش آزمون، تمامی جنبه‌های هزینه‌های قابل اجتناب دولت مورد بازنگری قرار گرفت.^(۳) هدف اصلی کاهش یا حذف برنامه‌هایی که اولویت چندانی نداشتند و ملزم ساختن دولت به هدایت منابع به سمت

1. Fiscal deficits
2. Spending Control Act
3. Rolling two-year fiscal objectives
4. Contingency reserve fund
5. Blöndal, 2001, Box 2.

فعالیت‌هایی بود که اولویت بالایی داشتند و دولت فدرال برای ارائه آنان در جایگاه بهتری قرار داشت. برنامه‌هایی که به موجب قوانین موضوعه الزامی بودند نیز مشمول بازنگری شد و برنامه‌های بیمه اشتغال و کمک‌های مالی به سایر سطوح دولت دستخوش تغییرات ساختاری چشمگیری شد. علاوه بر این، به منظور تشویق مشارکت گسترده‌تر در تدوین بودجه در مراحل نخست بودجه‌ریزی، بدون وضع هیچ قانونی فرایند مشورت پیش از بودجه آغاز شد.

بازنگری‌های برنامه بودجه به کاهش شدید هزینه‌ها، از جمله کاهش چشمگیر پرسنل دولت منجر شد.^۱ اصلاحات نظام انتقال‌های مالی به ایالت‌ها که این نظام را مقرون به صرفه‌تر^۲ و منعطف‌تر کرد، اصلاح قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی را ضروری ساخت. قانون جدید بهداشت و کمک‌های اجتماعی کانادا^۳ که به صورت یکجا در اختیار هر ایالت قرار می‌گرفت جایگزین کمک‌های موضوع برنامه کمک‌های کانادا^۴ شد. قانون مزبور منابع مالی برنامه‌های رفاه اجتماعی ایالت‌ها را براساس مبنای هزینه‌ای مشترک^۵ و نظام تأمین مالی برنامه‌های موجود^۶ تأمین می‌کرد که برای تأمین منابع مالی آموزش متوسطه و بهداشت، کمک‌هایی را به صورت یکجا در اختیار هر ایالت قرار می‌داد.

ترتیبات انعطاف‌پذیرتر بازنگری برنامه‌ها، به ایجاد وضعیت مالی سالم‌تر کمک کرد. از سال ۱۹۹۷، با کاهش هزینه‌ها و برنامه‌ریزی محتاطانه بودجه، کسری‌های بزرگ و روزافزون جای خود را به مازادهای مستمر داد از سال ۱۹۹۶، دیون کل دولت پس از بیست سال افزایش، سیری نزولی یافت.

۱-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

کانادا همچون سایر کشورهایی که از الگوی وست‌مینستر پیروی می‌کنند اصول بودجه را به صورتی نظام‌مند در قوانین نمی‌گنجاند. ولی در سطح فدرال، برخی از اصول در

1. Sturm and Müller, 1999.

2. Cost effective

3. Canada Health and Social Transfer Act

4. Canada Assistance Plan

5. Shared-cost

6. Established Programmes Financing System

قانون نظام بودجه گنجانده شده‌اند. اصل اقتدار مجلس که با صدور مجوز مالیات و هزینه‌های عمومی ارتباط دارد در قانون اساسی سال ۱۸۶۷ گنجانده شده است. قانون مدیریت مالی، دولت را ملزم می‌سازد تا برای ایجاد درآمد یا انجام هزینه‌های عمومی تأیید مجلس را کسب کند (مواد ۱۷ و ۲۶). در قانون مدیریت مالی، اصول بودجه سالیانه که در چارچوب بودجه غلطان دو سالیانه عمل می‌کنند، ذکر شده‌اند (ماده ۲). سال مالی در اول آوریل آغاز و در ۳۱ مارس سال بعد به پایان می‌رسد. دولت موظف است پیش‌نویس بودجه هر سال مالی را تهیه و به تصویب مجلس برساند. اصل پاسخ‌گویی در قانون حسابر س کل گنجانده شده است. حسابر س کل موظف است تعیین کند که آیا دولت وجوه عمومی را برای اهداف مصوب مجلس هزینه کرده است یا خیر (اصل تخصیص)^۱؟ اصل جامعیت^۲ درآمدها و هزینه‌ها در مفهوم صندوق تمرکز درآمدها (قانون مدیریت مالی، ماده ۱۷) گنجانده شده است. ولی این اصل در سراسر کشور اعمال نمی‌شود و اطلاعات مربوط به نتایج یکپارچه عملکرد بودجه فدرال و ایالت‌ها به‌صورت نظام‌مند ایجاد نمی‌شوند. اصل وحدت^۳ (کلیه درآمدها و هزینه‌ها در یک بودجه واحد ارائه می‌شوند) کاملاً اعمال نمی‌شود. اگرچه بودجه درآمدها و هزینه‌ها را ارائه می‌دهد، لوایح مالیاتی و لوایح تخصیص به‌صورت جداگانه ارائه می‌شوند.

اصل ثبات^۴ در قوانین گنجانده نشده است، چون قانون کنترل هزینه‌ها که در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید در سال ۱۹۹۶ ملغی شد. ولی دولت قصد دارد به «بودجه‌ای بدون کسری یا حتی دارای مازاد» دست یابد. اصل شفافیت^۵ نیز به قانون تبدیل نشده است. ولی براساس ارزیابی‌های «صندوق بین‌المللی پول»^۶، «مدیریت مالی در کانادا با الزامات شفافیت مالی همخوانی دارد و در برخی زمینه‌ها نمایانگر بهترین عملکرد است»^۷.

1. Specificity

2. Universality

3. Unity

4. Stability

5. Transparency

6. International Monetary Fund (IMF)

7. IMF, 2002.

۱-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه

۱-۳-۱ قوای مجریه و مقننه

۱-۳-۱-۱ نگاهی اجمالی

کانادا یک مشروطه سلطنتی، فدراسیون و دموکراسی است. مسئولیت حکمرانی در سطح فدرال بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم شده است. کنوانسیون‌های قانون اساسی و لوایح قانون اساسی اصول روابط قوای مجریه و مقننه در سطح فدرال را تعیین می‌کنند.

● قوه مجریه شامل نخست‌وزیر، هیئت‌دولت و خدمات عمومی است و مسئولیت پیشنهاد بودجه و استفاده از وجوه عمومی مصوب قوه مقننه را برعهده دارد. برخی از وجوه به‌صورت مستمر^۱ و براساس قوانین موضوعه به تصویب می‌رسند؛ ولی برخی دیگر هر سال در لوایح تخصیص به رأی گذاشته می‌شوند.

● قوه مقننه شامل مجلس عوام^۲ و مجلس سناست که به همراه یکدیگر مجلس را تشکیل می‌دهند. نمایندگان مجلس عوام دست‌کم هر پنج سال یک بار انتخاب می‌شوند. اعضای مجلس سنا منصوب دولت هستند و از سراسر کانادا انتخاب می‌شوند. براساس قانون اساسی، مجلس عوام در زمینه موضوع‌های بودجه‌ای نقش اصلی را ایفا می‌کند. قوه مقننه از طریق کمیته‌های مجلس و حسابرس کل، که از کارمندان عالی‌رتبه مجلس است نظارت خود بر فرایند بودجه را اعمال می‌کند.

● قوه قضائیه که از دادگاه‌های فدرال مختلف تشکیل شده است و برترین دادگاه آن دیوان عالی می‌باشد، مستقل از قوه مجریه است و درباره پرونده‌های مرتبط با قوانین مالی داور می‌کند.

۱-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و وزرا

نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزرا براساس عرف‌هایی تعیین می‌شود که ریشه در گذشته دور دارند. نخست‌وزیر رئیس دولت است. در قوانین، نقش‌های نخست‌وزیر به تفصیل ذکر نشده‌اند. اصلی‌ترین نقش‌های نخست‌وزیر عبارت‌اند از:

1. Ongoing

2. House of Commons

۱. انتصاب اعضای مجلس سنا، اعضای هیئت‌دولت و سایر مقامات ارشد،

۲. سازمان‌دهی و تعیین اولویت‌های کلی دولت.

نخست‌وزیر اعضای هیئت‌دولت را از میان اعضای حزب خود انتخاب می‌کند. هیئت‌دولت در سال ۲۰۰۴ از ۲۸ وزیر (به‌جز چند استثنا که در زمره مقامات منتخب بودند) تشکیل شده بود که یازده معاون ارشد آنها را در انجام وظایفشان یاری می‌دادند. دولت‌های قبلی تا چهل وزیر در کابینه داشتند و این مسئله تصمیم‌گیری را بسیار پیچیده کرده بود. اداره شورای سلطنتی^۱ از نخست‌وزیر حمایت می‌کند و علاوه‌بر ارائه مشاوره در زمینه مسائل اصلی مورد علاقه وزارتخانه‌ها، به‌عنوان یک دبیرخانه نیز عمل می‌کند و در تصمیم‌گیری‌ها از هیئت‌دولت و کمیته‌های آن حمایت می‌کند.

وزرای هیئت‌دولت توسط نخست‌وزیر و بر مبنای تجربه، ولی با نگاهی به اطمینان از تنوع دیدگاه‌ها انتخاب می‌شوند. هریک از وزرای کابینه مسئولیت یک وزارتخانه را برعهده دارد و ممکن است در زمینه منافع منطقه‌ای یا ایالتی یا شرکت‌های سلطنتی^۲ عهده‌دار مسئولیت‌های دیگری نیز باشد. تمامی سیاستگذاری‌های اصلی برعهده نخست‌وزیر و اعضای هیئت‌دولت است.

کمیته‌های کابینه که تعداد و نوع‌شان به دولت حاکم بستگی دارد، به‌استثنای خزانه‌داری که در قانون مدیریت مالی تعیین شده است، به تشخیص نخست‌وزیر تشکیل می‌شوند. کمیته‌های هیئت‌دولت پیشنهادهای وزرا را بررسی و کتباً برای تصویب به هیئت‌دولت ارسال می‌کنند.^۳ در صورتی که این پیشنهادهای هزینه‌هایی فراتر از بودجه مصوب وزارتخانه را ایجاد کنند، باید به تأیید خزانه‌داری نیز برسند.

۱-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

وظیفه اداره مرکزی بودجه، بین وزارت دارایی و خزانه‌داری تقسیم شده است که هر دو به‌موجب مجوز قانونی قانون مدیریت مالی تشکیل شده‌اند.^(۴) وزیر دارایی مسئولیت مسائل کلی اقتصادی و چارچوب سیاست مالی از جمله تهیه بودجه فدرال، قوانین

1. Privy Council Office

2. Crown corporations

3. Kelly, 2001.

مالیات‌ها و تعرفه‌ها و مدیریت دیون فدرال در بازارهای مالی را برعهده دارد. علاوه بر این، وزیر دارایی مسئولیت مستقیم اجرای چند برنامه انتقال مالی و ارائه پیش‌نویس بودجه به مجلس را نیز برعهده دارد.

خزانه‌داری مدیریت امور مالی، پرسنلی و اداری دولت را برعهده دارد. خزانه‌داری به‌عنوان مدیر هزینه‌ها، مسئولیت تدوین هزینه‌های دولت (برآوردهای اصلی) و پایش برنامه هزینه‌ها در وزارتخانه‌ها را برعهده دارد و چارچوب سیاست‌ها در زمینه‌هایی همچون حسابداری، حسابرسی و ارزیابی،^۱ پیمان‌سازی^۲ و مدیریت مالی را نیز تعیین می‌کند. سایر وزارتخانه‌های فدرال معمولاً براساس قوانین جداگانه مجلس تأسیس می‌شوند (مثلاً قانون وزارت بهداشت^۳ و وزارت صنایع^۴)،^۵ که اختیارات، وظایف و کارکردهای هر یک از وزارتخانه‌ها را تعیین می‌کنند. فهرستی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در جدول ۱-۱ و ۲ قانون مدیریت مالی ارائه شده است. وزارتخانه‌ها مسئولیت طراحی سیاست‌ها، ارائه خدمات موضوع برنامه‌ها به عموم و مدیریت مقررات دولت فدرال را برعهده دارند. به‌طور کلی، حدود بیست وزارتخانه عملیاتی و بیش از صد واحد سازمانی دیگر وجود دارد.

۱-۳-۱-۴ مسئولیت‌های مقامات ارشد کشوری

در زمینه مقامات ارشد کشوری هیچ قانون خاصی وجود ندارد. قانون نوسازی خدمات عمومی^۶ که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید برای استخدام در بخش خدمات کشوری شرایط نوینی را ایجاد کرد و بخش نخست آن، قانون روابط کارگری خدمات عمومی^۷ را وضع کرد که نظام روابط کارگری در خدمات کشوری را تعیین می‌کند. بخش دوم این قانون، به اصلاح قانون مدیریت مالی اختصاص یافت و مسئولیت مستقیم برخی از جنبه‌های مدیریت منابع انسانی را براساس سیاست‌ها و دستورالعمل‌های خزانه‌داری به معاونان محول ساخت. وظایف جدید معاونان شامل تأمین پاداش و تعیین استانداردهای

1. Evaluation

2. Contracting

3. Department of Health Act

4. Department of Industry Act

5. <http://laws.justice.gc.ca>.

6. Public Service Modernisation Act (PSM)

7. Public Service Labour Relations Act

انضباط است. همچنین قانون مدیریت مالی به‌گونه‌ای اصلاح شد که رئیس خزانه‌داری را موظف می‌ساخت گزارش سالیانه کاربرد ضوابط مدیریت منابع انسانی (قانون نوسازی خدمات عمومی) را به مجلس تسلیم کند. قانون استخدام عمومی^۱ جدیدی وضع شد^(۵) که تأمین نیروی انسانی در بخش خدمات کشوری را نوسازی کرد و بر ارزش‌های اصلی از قبیل شایستگی، لیاقت و نادیده گرفتن وابستگی‌های حزبی تأکید می‌ورزید. این قانون به شایستگی معنای جدیدی می‌بخشد و مسئولیت قانونی حمایت و ترویج استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری را به کمیسیون خدمات عمومی^۲ محول می‌سازد. اگرچه این کمیسیون مسئولیت نظارت بر بسیاری از ارزش‌های خدمات کشوری را برعهده دارد، هریک از دوایر دولتی مسئولیت انعطاف‌پذیری و کارایی در سازمان خود را برعهده دارند. رئیس هر سازمان در قبال دستیابی به اهداف مسئولیت‌هایی که به وی محول شده است پاسخ‌گو است. به‌موجب این قانون، علاوه بر گزارش سالیانه کمیسیون، رئیس خزانه‌داری نیز موظف به ارائه گزارش سالیانه به مجلس است.

۵-۱-۳-۱ تشکیل و نقش کمیته‌های مجلس

در قانون مجلس کانادا ترتیبات ویژه‌ای درباره ترکیب کمیته‌های مجلس پیش‌بینی نشده است و این مسئله در آیین‌نامه‌های مجلس عوام و مقررات مجلس سنا ذکر شده است. هریک از دو مجلس تشکیل‌دهنده مجلس دارای چهار نوع کمیته است: کمیته‌های دائمی^۳، کمیته‌های ویژه، کمیته‌های قانونگذاری و کمیته‌های عمومی^۴. تعداد انواع کمیته‌ها به دولت حاکم بستگی دارد. در اصل فعالیت کمیته‌های دائمی بر بخش چشمگیری از حوزه سیاست‌های دولت متمرکز است و هریک از این کمیته‌ها مسئولیت یک یا چند وزارتخانه دولتی را برعهده دارند. در سال ۲۰۰۴، مجلس عوام دارای ۱۹ کمیته دائمی از جمله کمیته مالی^۵ بود که در زمینه بودجه و مسائل اقتصادی و مالی فعالیت داشتند. مجلس سنا نیز دارای شانزده کمیته دائمی از جمله کمیته مالی ملی^۶

1. Public Service Employment Act
 2. Public Service Commission (PSC)
 3. Standing committees
 4. Committees of the whole
 5. Finance Committee
 6. National Finance Committee

بود که با مسائل مالی دولت سروکار داشت. کنترل اکثر کمیته‌ها در دست دولت است، چون رئیس و اکثر اعضای آنها از احزاب حاکم هستند.

۲-۳-۱ نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت‌های منطقه‌ای

کانادا به ده ایالت و سه منطقه تقسیم می‌شود که از لحاظ وسعت با یکدیگر تفاوت‌های چشمگیری دارند. قانون اساسی سال ۱۸۶۷ حوزه اختیارات ایالت‌ها و دولت فدرال را مشخص کرده است (بخش‌های ۹۱ و ۹۲). اکثر اختیارات در انحصار یکی از این دو سطح حکومت هستند، ولی در چند مورد نیز هر دو سطح حکومت دارای اختیاراتی هستند. مسئولیت‌های دولت فدرال شامل سیاست‌های پولی، مسائل دفاعی، روابط خارجی و قوانین تجاری و کیفری است. ایالت‌ها معمولاً مسئولیت بهداشت، آموزش و پرورش، حقوق مدنی و مالکیت، تأمین اجتماعی و نهادهای شهرداری را برعهده دارند. سایر اختیارات، که در قانون اساسی تصریح نشده‌اند، به دولت فدرال تعلق دارد.^۱

کانادا از نمونه‌های برجسته کشورهای است که دارای نظام مالی غیرمتمرکز هستند، چون ایالت‌ها در زمینه وضع مالیات و هزینه کردن دارای اختیارات گسترده‌ای می‌باشند و دولت فدرال به‌ندرت در امور مالی منطقه‌ای دخالت می‌کند.^۲ روابط مالی مشمول قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی هستند. انتقالات به ایالت‌ها به شکل‌های مختلفی انجام می‌شود که می‌توان به ترتیبات کنترل نابرابری‌های ایالتی اشاره کرد. اکثر انتقالات در چارچوب سه برنامه اصلی صورت می‌گیرند: برنامه ایجاد مساوات براساس قانون اساسی (مواد ۲ و ۳۶) و بخش ۱ قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی، فرمول تأمین مالی منطقه‌ای^۳ موضوع قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی و قانون بهداشت و کمک‌های اجتماعی کانادا موضوع بخش ۵ قانون ترتیبات مالی فدرال - ایالتی. به‌موجب قانون اساسی مصوب سال ۱۸۶۷، اهداف برنامه ایجاد مساوات که یکی از برنامه‌های اصلی پرداخت کمک‌های مالی‌اند به این ترتیب است: «مجلس و دولت کانادا به‌منظور اطمینان از اینکه دولت‌های استانی از درآمد کافی برای تأمین سطوح تقریباً یکسان خدمات عمومی با

1. See OECD, 2000.

2. Ibid., 2002.

3. Territorial Formula Financing (TFF)

دریافت سطوح تقریباً یکسان مالیات برخوردارند متعهد به اصل پرداخت در جهت ایجاد برابری هستند».

پیرایند ۱-۳ انتقالات اصلی دولت فدرال به دولت‌های منطقه‌ای در کانادا

انتقالات به‌منظور ایجاد مساوات: این کمک‌ها انتقالات عمودی از دولت فدرال به ایالت‌هایی است که بر مبنای مقایسه درآمدهای سرانه که براساس میانگین درآمد سرانه پنج ایالت (بریتیش کلمبیا،^۱ مانیتوبا،^۲ اونتاریو،^۳ کبک^۴ و ساسکاچوان^۵) محاسبه می‌شود از توانایی مالی کمی برخوردارند.

نظام بهداشت و کمک‌های اجتماعی کانادا: برنامه‌های بهداشتی، آموزش متوسطه و خدمات اجتماعی از جمله شکوفایی کودکان، کمک‌های مالی نقدی و انتقال درآمدهای مالیاتی را تأمین می‌نماید. بخشی از پرداخت‌های نظام بهداشت و کمک‌های اجتماعی کانادا مشروط است: ایالت‌ها و مناطق از انعطاف کافی برای تخصیص اعتبار برنامه‌های اجتماعی براساس اولویت‌های خود برخوردارند، به شرط اینکه اصول قانون بهداشت و کمک‌های اجتماعی کانادا را رعایت کنند و شرط حداقل دوره اقامت را برای کمک‌های اجتماعی تحمیل ننمایند. از اول آوریل سال ۲۰۰۴، نظام بهداشت و کمک‌های اجتماعی کانادا جای خود را به قانون انتقالات بهداشتی و کمک‌های اجتماعی کانادا داد.

فرمول تأمین مالی منطقه‌ای: این یک انتقال سالیانه غیرمشروط از دولت فدرال به سه دولت منطقه‌ای شمالی است و به آنها امکان می‌دهد تا خدماتی را ارائه دهند که با دولت‌های ایالتی قابل مقایسه است.

۱-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه

۱-۴-۱ آماده‌سازی و تسلیم بودجه توسط قوه مجریه

۱-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

براساس عرفی که میراث بریتانیاست، بودجه و برآوردهای اصلی^۶ با یکدیگر تفاوت دارند. بودجه سندی است که وزارت دارایی به مجلس عوام تسلیم می‌کند و برنامه مالی کلی

1. British Columbia
2. Manitoba
3. Ontario
4. Quebec
5. Saskatchewan
6. Main estimates

دولت برای درآمدها و هزینه‌ها از جمله درآمدها و هزینه‌ها اقدامات جدید را ارائه می‌دهد. برآوردهای اصلی برنامه‌های تفصیلی هزینه‌های دولت برحسب وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها هستند که توسط خزانه‌داری ارائه می‌شوند. بودجه و برآوردهای اصلی به فعالیت‌های مالی دولت فدرال محدود هستند. میزان پوشش بودجه در قانون تعریف نشده است. براساس عرف موجود، سازمان‌های قوه مجریه که جزو نهادهای «دولت فدرال» هستند، می‌توانند تغییراتی را پیشنهاد کنند.

دولت‌های ایالتی دارای بودجه‌های مخصوص خود هستند که از لحاظ ساختار و ویژگی به بودجه فدرال شباهت دارد. قوانین ایالتی مرتبط با فرایندهای بودجه ایالتی در خارج از حوزه مطالعه حاضر قرار دارند. ایالت‌ها و مناطق به لحاظ قانونی ملزم به ارائه گزارش تحولات مالی خود به دولت فدرال نیستند.

۱-۴-۱-۲ وجوه فرابودجه‌ای^۱ و تخصیص درآمدها^۲

یکی از ویژگی‌های اصلی مدیریت مالی، صندوق تمرکز درآمدهاست که به موجب قانون اساسی سال ۱۸۶۷ تأسیس شد. این صندوق تمامی درآمدهای دولت فدرال از قبیل درآمدهای مالیاتی، تعرفه‌ها و عوارض و سود حاصل از شرکت‌های سلطنتی را یکپارچه می‌کند. به موجب قانون مدیریت مالی، کلیه درآمدهای دولت باید به صندوق تمرکز درآمدها واریز شوند و نمی‌توان بدون مجوز تخصیص مصوب مجلس، پولی را از این صندوق پرداخت کرد (ماده ۱۷). برخی از برنامه‌های خاص تأمین اجتماعی که منابع مالی آنها مالیات بر حقوقی است که مشترکاً توسط کارمندان و کارفرمایان پرداخت می‌شود از اصلی‌ترین استثنای این قانون هستند. قانون بیمه اشتغال^۳ مصوب ۱۹۹۶ میزان حق بیمه و شرایط استفاده از کمک‌هزینه بیکاری را تعیین می‌کند. اگرچه محل مصرف این کمک‌ها مشخص است، ولی این برنامه در گزارش‌های مالی دولت ذکر می‌شود (دارای حساب جداگانه‌ای نیست). برعکس، در مورد صندوق‌های بازنشستگی، اگرچه کسورات دریافتی به صندوق تمرکز درآمدها واریز می‌شوند، مبادلات در گزارش‌های حساب‌های

1. Extrabudgetary funds

2. Earmarking of revenues

3. Employment Insurance Act

مالی دولت فدرال یا دولت‌های ایالتی ذکر نمی‌شوند. اصلاحیه برنامه بازنشستگی کانادا^۱ که در سال ۱۹۶۶ به تصویب رسید، فعالیت‌های برنامه اصلی را که برنامه‌ای با مدیریت مشترک دولت فدرال و دولت‌های ایالتی است تحت پوشش قرار می‌دهد. در این میان ایالت کبک وضعیتی استثنایی دارد و دارای برنامه مخصوصی است.

انتقالات پولی مالیات‌دهندگان به بنیادهای خیریه و سایر مواردی که برای نیل به اهداف همگانی تعیین شده‌اند، نگرانی‌هایی را برانگیخته است. اگرچه کمک‌هایی که به این بنیادها می‌شود در بودجه ذکر می‌شوند، استفاده از این وجوه در خارج از حوزه حسابداری دولتی و ترتیبات حسابرسی قرار دارد. اختیار قانونی برخی از این ترتیبات به قانون شرکت‌های کانادا^۲ بازمی‌گردد که در چارچوب قانونی غیرانتفاعی فدرال قرار دارد. تنها تعداد اندکی از این ترتیبات با وضع مستقیم قوانین ایجاد شدند که به تسهیل نظام تدبیر خوب^۳ و پاسخ‌گویی به مجلس منجر می‌شود.

۳-۱-۴-۱ تعریف ارقام کلی بودجه^۴

ارقام کلی اصلی بودجه در قانون تعریف نشده‌اند. در فرایند تدوین بودجه سالیانه، ارقام کلی بودجه بخش‌های اصلی و هریک از وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها برای دو سال پیشنهاد می‌شود.

۴-۱-۴-۱ قواعد مالی^۵

کانادا در حال حاضر برای کنترل هزینه‌ها، کسری‌ها یا دیون دارای قوانین مالی موضوعه نیست. همان‌طور که گفتیم، قانون کنترل هزینه‌های مصوب ۱۹۹۲ در سال ۱۹۹۶ لغو شد. ولی دولت در فرایند تدوین بودجه اهداف مالی مشخصی را تعیین می‌کند. در حال حاضر سیاست مالی فدرال به‌منظور اطمینان از تداوم کاهش نسبت بدهی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی در پی نیل به بودجه بدون کسری یا بودجه دارای مازاد است. در بودجه سال ۲۰۰۴، دولت اعلام کرد که می‌خواهد تا سال ۲۰۱۰ بدهی‌های فدرال را

1. Canada Pension Plan Act
2. Canada Corporation Act
3. Good governance
4. Budget aggregates
5. Fiscal rules

به ۲۵ درصد کاهش دهد. اگرچه هدف پیش‌بینی شده ایجاد تعادل بودجه است، تدابیر احتیاطی و ذخایر احتیاطی باعث شده است که درواقع بودجه دارای مازاد باشد.

۱-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین بودجه و ارائه آن به مجلس

سال مالی دولت فدرال از اول آوریل آغاز می‌شود (قانون مدیریت مالی، ماده ۲). درزمینه جدول زمانی تدوین بودجه و ارائه آن به مجلس قانونی وجود ندارد. به‌طور سنتی، فرایند برنامه‌ریزی بودجه تقریباً دوازده ماه قبل از آغاز سال مالی و با تسلیم پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی وزارت دارایی به هیئت‌دولت، برآورد مقادیر پایه هزینه‌های هر وزارتخانه و برنامه دولت توسط خزانه‌داری آغاز می‌شود (پیرابند ۴-۱). آنگاه هر وزارتخانه درباره سطوح هزینه‌های سال آینده با خزانه‌داری وارد مذاکره می‌شود. وزارتخانه‌ها باید در ماه ژوئن برنامه کاری^۱ خود را به خزانه‌داری ارائه دهند. این برنامه‌ها شامل هزینه‌های پیشنهادی برای سال آینده، راهبرد، اهداف و آرمان‌های وزارتخانه و سنجه‌های تغییرات برنامه و مدیریت در سه سال آینده هستند. هیئت‌دولت اولویت‌ها و راهبردهای بودجه را بررسی می‌کند و در ژانویه یا فوریه تصمیم نهایی را درزمینه بودجه اتخاذ می‌کند. معمولاً وزیر دارایی بودجه و خزانه‌داری برآوردهای اصلی (لوايح تخصيص) را به مجلس عوام ارائه می‌دهد.

پیرابند ۴-۱ مراحل اصلی فرایند بودجه‌ریزی سالیانه در کانادا

- مارس - ژوئن: تدوین و بررسی برنامه‌های کاری وزارتخانه‌ها،
- ژوئن: بررسی اولویت‌ها در هیئت‌دولت،
- سپتامبر - اکتبر: بررسی مشورت‌های پیش از بودجه و اجرای مشاوره‌ها در هیئت‌دولت،
- دسامبر - ژانویه: بررسی راهبرد بودجه در هیئت‌دولت،
- ژانویه - فوریه: تصمیم‌گیری نهایی هیئت‌دولت درزمینه بودجه توسط نخست‌وزیر و وزیر دارایی،
- فوریه - مارس: سخنرانی ارائه بودجه و تقدیم برآوردها.

۱-۴-۱-۶ فرایند تصویب در قوه مجریه

فرایند تصویب بودجه در هیئت‌دولت در قانون تصریح نشده است. وزرا مستقیماً سیاست‌های جدید را به کمیته‌های ذی‌ربط در هیئت‌دولت ارائه می‌کنند. این کمیته‌ها در طول پاییز به‌صورت هفتگی برای بحث درباره مزیت‌های سیاست‌های پیشنهادی وزیران تشکیل جلسه می‌دهند. در طول این فرایند، اداره شورای سلطنتی، وزارت دارایی و خزانه‌داری نیز پیشنهادهای وزیران را بررسی می‌کنند. پس از مذاکرات، هیئت‌دولت پیش‌نویس بودجه را تصویب می‌کند. ولی تصمیم‌های مالی در زمینه بودجه توسط نخست‌وزیر و وزیر دارایی اتخاذ می‌شوند.

۱-۴-۱-۷ اسناد همراه قانون بودجه

محتوای پیشنهاد بودجه مصوب هیئت‌دولت براساس عرف‌های موجود تعیین می‌شود. برآوردهای اصلی شامل اطلاعات مربوط به هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای، هزینه تسویه بدهی‌های دولتی، انتقالات به سایر سطوح دولت، سازمان‌ها و افراد و پرداخت به شرکت‌های سلطنتی هستند (پیرابند ۵-۱).

● **چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت:** از سال ۱۹۹۵، نظام اهداف مالی دو سالیانه غلطان براساس تصمیم هیئت‌دولت (نه قانون) آغاز شد. قبل از سال ۱۹۹۵، از چارچوب مالی پنج‌ساله استفاده می‌شد. دلیل این تغییر این بود که دولت می‌خواست اعتبار خود را افزایش دهد و در برابر نیل به اهدافش خود را پاسخ‌گو سازد.^۱ یکی از ویژگی‌های بارز چارچوب اقتصادی کلان، فروض محتاطانه برای آن بود. استوار کردن بودجه بر فروض خوش‌بینانه، اعتبار پیش‌بینی‌های اقتصادی دولت را به‌شدت کاهش داده بود. اکنون دولت به‌جای اتکا به پیش‌بینی‌های اقتصادی داخلی برای بودجه، با چهار شرکت پیش‌بینی‌کننده که به بخش خصوصی تعلق داشتند، برای اجرای پیش‌بینی‌های مالی قراردادی امضا کرد و از میانگین پیش‌بینی‌های این شرکت‌ها استفاده کرد. دولت برای نیل به اهداف مالی خود از پیش‌بینی‌های محتاطانه و صندوق ذخیره احتیاطی استفاده کرد. علاوه بر این، وزیر دارایی در اوایل پاییز گزارش روزآمد وضعیت اقتصادی و

1. Blöndal, 2001.

مالی را به کمیته مالی مجلس عوام ارائه می‌دهد که اطلاعات تحولات اقتصادی کلان از زمان آخرین بودجه را ارائه می‌دهد و فرایند مشورت پیش از بودجه را آغاز می‌کند. از سال ۱۹۹۵، پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی برای دوره‌ای دوساله انجام می‌شوند. کمیته مزبور مشورت‌های عمومی را برگزار می‌کند و بر مبنای جلسات خود پیشنهادهایی را در اوایل دسامبر به دولت ارائه می‌دهد.

● **اقدامات جدید^۱ در برابر سیاست‌های هزینه‌ای موجود^۲:** قانون بین سیاست‌های جدید و سیاست‌های هزینه‌ای موجود یا پروژه‌های در دست اجرا تفاوتی قائل نمی‌شود. هیئت‌دولت ابتکارات بودجه‌ای جدید را پیشنهاد می‌کند و مجلس از طریق لوائح تخصیص یا قانون اجرای بودجه^۳ آن را تصویب می‌کند.

● **اطلاعات مرتبط با عملکرد:** اگرچه در این باره الزام قانونی وجود ندارد، دولت فدرال در اواسط سال مالی دو گزارش اصلی را که حاوی اطلاعات مرتبط با عملکرد هستند به مجلس ارائه می‌دهد: گزارش‌های برنامه‌ها و اولویت‌ها^۴ و گزارش‌های عملکرد وزارتخانه‌ها^۵ (پیرایند ۵-۱). خزانه‌داری به منظور ارائه اطلاعات درباره اهداف برنامه‌های هر وزارتخانه با استفاده از منابعی که در اختیار آن گذارده شده است ۶ اصل گزارش‌دهی زیر را ایجاد کرده است:^(۶)

- ارائه تصویری منسجم، متوازن، دقیق و موجز از عملکرد،
- تأکید بر نتایج^۶ به جای خروجی‌ها،^۷
- مرتبط ساختن عملکرد با تعهدات قبلی و توضیح هرگونه تغییر،
- تعیین عملکرد با توجه به شرایط موجود،
- مرتبط ساختن منابع با نتایج،
- توضیح این دلیل که چرا عموم مردم باید به شیوه و داده‌هایی - که برای تبیین عملکرد به کار رفته است - اعتماد داشته باشند.

1. New measures
 2. Existing expenditure policies
 3. Budget Implementation Act
 4. Reports on Plans and Priorities (RPPs)
 5. Departmental Performance Reports (DPRs)
 6. Outcomes
 7. Outputs

پیرایند ۵-۱ محتوای برآوردهای اصلی در کانادا

- **بخش ۱. برنامه هزینه دولت:** این برنامه تصویری کلی از هزینه‌های دولت فدرال ارائه می‌دهد و رابطه میان عناصر اصلی برآوردهای اصلی با برنامه هزینه‌های جاری را خلاصه می‌کند.
- **بخش ۲. برآوردهای اصلی:** این برآوردها مستقیماً از لوایح تخصیص حمایت می‌کنند. برآوردهای اصلی مجوزهای هزینه‌ها و مبالغی را که باید در لوایح تخصیص گنجانده شود مشخص می‌سازد. برای اینکه دولت بتواند برنامه‌های هزینه‌های خود را اجرا کند، این لوایح باید به تصویب مجلس برسند.
- **بخش ۳. برنامه‌های هزینه وزارتخانه‌ها:** این برنامه‌ها از دو عنصر تشکیل شده‌اند: ۱. گزارش‌های برنامه‌ها و اولویت‌ها و ۲. گزارش‌های عملکرد وزارتخانه‌ها. گزارش‌های برنامه‌ها و اولویت‌ها که در بهار (دوره مارس - می) ارائه می‌شوند برنامه‌های هزینه‌های هریک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها (به‌جز شرکت‌های سلطنتی) هستند. این گزارش‌ها اطلاعات مفصلی درباره اهداف، ابتکارات و نتایج برنامه‌ها از جمله ارتباط با منابع مورد نیاز در دوره‌ای سه‌ساله را ارائه می‌دهند. گزارش‌های عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، گزارش عملکرد هریک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در مقایسه با عملکرد برنامه‌ای مورد انتظار آنها، که در گزارش‌های برنامه‌ها و اولویت‌های آنها ذکر شده است، را ارائه می‌دهد. این گزارش‌ها آخرین سال مالی را دربرمی‌گیرند و معمولاً در پاییز (سپتامبر - نوامبر) ارائه می‌شوند.

● **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی^۱ و خطرات مالی:** درزمینه گزارش هزینه‌های مالیاتی و خطرات مالی هیچ الزامی در قوانین موضوعه وجود ندارد. ولی بودجه درزمینه هزینه‌های مالیاتی جدید، ابتکارات کلی برای کاهش مالیات‌ها و آثار مالی آنها اطلاعاتی را ارائه می‌دهد. همچنین، خطرات مالی بالقوه در گزارش‌های آخرین وضعیت مالی و اقتصادی ارائه می‌شوند. وزارت دارایی اطلاعات و ارزیابی‌های هزینه‌های مالیاتی را به‌صورت سالیانه منتشر می‌کند.

قانون مدیریت مالی ارائه گزارش‌های تعهدات احتمالی در حساب‌های عمومی را الزامی می‌سازد. این تعهدات در گزارش‌های مالی حسابرسی شده ارائه می‌شوند و در گزارش دارایی‌ها و بدهی‌ها، ترتیبات مناسبی گنجانده می‌شود.

۸-۱-۴ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مندرج در قانون اساسی

به موجب قوانین موضوعه، مجلس می‌تواند مستقل از وزارت دارایی یا خزانه‌داری بودجه خود را تدوین کند. به موجب قانون مجلس کانادا، دبیر مجلس سنا باید براساس حکمی که خود امضا می‌کند خواستار اعتباراتی شود که برای هزینه‌های سنا ضروری می‌داند و به موجب بخش سوم این قانون تأمین نشده‌اند. براساس همین قانون قبل از آغاز هر سال مالی، کمیته اقتصاد داخلی مجلس عوام^۱ باید برآورد مبالغ کلی را ارائه کند که مجلس باید برای پرداخت هزینه‌ها و مخارج مجلس عوام در طول سال مالی پرداخت کند (بخش ۴-۵۲). سخن‌گوی مجلس موظف است این برآورد را به رئیس خزانه‌داری ارائه کند و رئیس خزانه‌داری، آن را به همراه برآوردهای دولت برای سال مالی آینده به مجلس عوام تسلیم می‌کند. برخی از ترتیبات تدوین بودجه و اداره حسابرسی نیز در قانون حسابرس کل مشخص شده‌اند (فصل ۴، بخش ۵).

۲-۴-۱ فرایند بودجه در مجلس

فرایند بررسی بودجه در مجلس را می‌توان به دو مرحله مشخص تقسیم کرد: فرایند مشورت‌های پیش از بودجه و فرایند تصویب. مشورت‌های پیش از بودجه در طول بحران مالی دهه ۱۹۹۰ به عنوان ابزاری برای پیشبرد سیاست‌های بودجه‌ای دولت آغاز شدند.^(۷) مشورت‌ها در سپتامبر یا اکتبر، در هنگام اعلام سیاست‌های بودجه‌ای دولت و انتشار گزارش وضعیت مالی و اقتصادی دولت آغاز می‌شود و در اوایل ماه دسامبر، با ارائه گزارش کمیته مالی مجلس عوام درباره مشورت‌های پیش از بودجه پایان می‌یابد.

۱-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های بحث بودجه‌ای در مجلس

در زمینه زمان‌بندی تسلیم بودجه توسط دولت و تصویب قانون تخصیص سالیانه الزام قانونی‌ای وجود ندارد. ولی در عمل، بودجه حدود یک ماه قبل از آغاز سال مالی و چندین روز قبل از ارائه برآوردها به مجلس تسلیم می‌شود. پس از تسلیم بودجه، به مدت چهار روز درباره بودجه بحث می‌شود و سپس در مجلس عوام به مدیریت کلی دولت بر اقتصاد رأی اعتماد داده می‌شود.

1. Board of Internal Economy of the House of Commons

پس از سخنرانی وزیر دارایی و رئیس خزانه‌داری، مجلس عوام براساس رویه‌های آیین‌نامه‌های داخلی بررسی‌های خود را آغاز می‌کند. برآوردها به‌صورت خودکار به کمیته‌های دائمی مجلس عوام ارسال می‌شوند. هریک از این کمیته‌ها بخش‌هایی از برآوردها را که در حوزه وظایفش قرار دارد بررسی می‌کند. ولی هیچ کمیته‌ای مسئولیت هماهنگ‌سازی بررسی برآوردها یا بررسی آنها در مقیاس کلی را برعهده ندارد. کمیته‌های دائمی می‌توانند وزرا و مقامات ارشد و سایر طرف‌های ذی‌ربط را احضار کنند. این کمیته‌ها قبل از ۳۱ ماه مه گزارش خود را به مجلس عوام ارائه می‌دهند. در صورتی که این کمیته‌ها گزارش خود را ارائه ندهند، این گزارش‌ها دریافت شده تلقی می‌شود (برای اینکه کمیته‌ها نتوانند فرایند بودجه‌ای مجلس را به تأخیر اندازند).

به‌موجب آیین‌نامه‌های داخلی مجلس بحث درباره هزینه‌های پیشنهادی دولت در جلسات مجلس عوام می‌تواند تا بیست روز به طول بیانجامد. از این بیست روز نوزده روز به اظهارنظر مخالفان اختصاص دارد. اگرچه مخالفان کاملاً از این روزها استفاده می‌کنند، ولی در این روزها علاوه بر بحث راجع به برآوردها درباره سیاست‌های کلی نیز بحث می‌شود.

۱-۴-۲-۲ بودجه‌های موقتی^۱

سال مالی در اول آوریل آغاز می‌شود، ولی برآوردهای اصلی به‌طور سنتی تا قبل از تعطیلات تابستانی مجلس در اواخر ژوئن به تصویب نمی‌رسند. مجلس به‌طور سنتی منابع مالی مورد نیاز دولت از آغاز سال مالی تا پایان ژوئن را در اختیار دولت قرار می‌دهد. این منابع به دولت اجازه می‌دهد تا مبالغ لازم برای عملیات جاری خود در طول این دوره را هزینه کند. این رویه از بریتانیا به ارث رسیده است و دارای هیچ مبنای قانونی نیست.

۱-۴-۲-۳ اختیار اصلاح بودجه

اختیارات مجلس در زمینه اصلاح بودجه بسیار محدود هستند. براساس عرف موجود، ارائه پیشنهاد هزینه منحصراً از اختیارات دولت است و مجلس تنها می‌تواند پیشنهادهای دولت را به‌صورت کلی یا پس از کاهش تصویب کند یا اینکه آنها را کاملاً رد کند. مجلس

نمی‌تواند برنامه‌های هزینه‌ای جدیدی را پیشنهاد کند یا سطح هزینه‌های پیشنهادی را افزایش دهد.^(۸) براساس عرف «اعتماد»، رأی به هرگونه لایحه مالی پیشنهادی دولت به‌منزله رأی اعتماد به دولت تلقی می‌شود. این عرف بر هیچ قانونی مبتنی نیست؛ بلکه سنتی است که از طریق انضباط حزبی تقویت می‌شود. عرف اعتماد چنین تفسیر می‌شود که هرگونه رأیی به یک لایحه مالی به معنای رأی اعتماد به دولت است.^(۹)

۱-۴-۲-۴ تصویب منابع

قانون اساسی سال ۱۸۶۷ به‌روشنی تصریح می‌کند که ایجاد منابع (پول) از طریق نظام مالیاتی یا هر شیوه دیگر در انحصار مجلس است و بنابراین وضع هرگونه مالیات یا عوارض توسط قوه مجریه بدون برخورداری از مجوز قانونی مجلس غیرقانونی است. در سطح فدرال، تمامی تعهدات مالیاتی، اعتبارات، کسورات و معافیت‌ها در قوانین موضوعه (از قبیل قانون مالیات بر درآمد^۱، قانون گمرک^۲ و قانون مالیات‌های غیرمستقیم^۳) گنجانده شده‌اند. همه درآمدها از جمله مالیات‌ها، تعرفه‌ها و سایر مبالغی که دولت فدرال دریافت کرده است باید به حساب صندوق تمرکز درآمدها واریز و کاملاً حسابرسی شوند.

پیرایند ۶-۱ فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا

- **اواخر سپتامبر:** کمیته مالی مجلس عوام بررسی عمومی سیاست بودجه را آغاز می‌کند. مذاکرات پیش از بودجه آغاز می‌شود.
- **اواسط اکتبر:** وزیر دارایی موضوع‌های کلی سیاست بودجه دولت را به کمیته مالی اعلام و گزارش اقتصادی و مالی دولت را منتشر می‌کند.
- **اوایل دسامبر:** کمیته مالی گزارش خود در زمینه مشورت‌های پیش از بودجه را ارائه می‌دهد.
- **اواخر فوریه:** وزیر دارایی و رئیس خزانه‌داری، بودجه و برآوردها را ارائه می‌دهند. کمیته‌های دائمی بررسی برآوردها را آغاز می‌کنند.
- **اواخر مارس:** رئیس خزانه‌داری گزارش برنامه‌ها و اولویت‌های هر وزارتخانه و سازمان را ارائه

1. Income Tax Act
2. Customs Act
3. Excise Act

می‌دهد. مجلس منابع مالی موقت برای اداره امور کشور تا پایان ماه ژوئن را در اختیار دولت قرار می‌دهد.

- **اول آوریل:** آغاز سال مالی.
- **اواخر مه:** ارائه گزارش‌های کمیته‌های دائمی درباره برآوردها.
- **اواخر ژوئن:** تصویب برآوردها.

۵-۲-۴-۱ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

هدف از ارائه برآوردها این است که اطلاعات پشتیبان مجوزهای هزینه‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای که در لوائح تخصیص درخواست می‌شوند به مجلس ارائه شود. این مجوزها به دو گروه تقسیم می‌شوند: مجوزهای مبتنی بر رأی‌گیری^۱ و مجوزهای مبتنی بر قوانین موضوعه^۲. مجوزهای مبتنی بر رأی‌گیری یا مجوزهای مجلسی مجوزهایی هستند که دولت باید هر سال از طریق قانون تخصیص به تصویب مجلس برساند. مجوزهای مرتبط با هر رأی در جداول ضمیمه قانون تخصیص درج می‌شود. مبالغ این جداول پس از تصویب به شروط انجام هریک از هزینه‌ها تبدیل می‌شود. این برآوردها پس از تصویب مجلس، مبنای قانون تخصیص سالیانه آن سال را تشکیل می‌دهد که همچون هر قانون دیگری به تصویب می‌رسد.

در زمینه ساختار تخصیص‌ها و جزئیات طبقه‌بندی بودجه در قوانین موضوعه ترتیبات خاصی پیش‌بینی نشده است. به‌طور سنتی، برآوردهای اصلی ابتدا براساس فصل (بخش) طبقه‌بندی می‌شوند که حدود بیست گروه کارکردی گسترده هزینه‌های عمومی را شامل می‌شود. کشاورزی و محصولات غذایی کشاورزی، محیط زیست، مالی، بهداشت، صنعت، دفاع ملی، حمل‌ونقل، میراث کانادا، روابط خارجی و تجارت بین‌الملل برخی از این گروه‌ها هستند. در هر فصل، برآوردها براساس وزارتخانه یا سازمان طبقه‌بندی می‌شوند و هر فصل دارای رأی‌های متعددی است. برای تعیین و گزارش دقیق‌تر تأثیر درآمدها و هزینه‌های دولت بر اقتصاد، برآوردهای اصلی براساس دوازده هدف استاندارد هزینه‌ها از جمله پرستل، حمل‌ونقل و ارتباطات، اطلاعات، خدمات حرفه‌ای و ویژه، اجاره، خرید خدمات تعمیر و نگهداری، خرید زمین، ساختمان و کار، پرداخت کمک‌های مالی و تسویه بدهی‌های عمومی نیز طبقه‌بندی می‌شوند.

1. Voted
2. Statutory

۱-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و استقراض از تخصیص‌های آینده

در اصل در پایان هر سال مالی مانده اعتبارات جذب نشده لغو می‌شوند (قانون مدیریت مالی، ماده ۳۷). ولی دولت انتقال مانده اعتبارات به میزان ۵ درصد هزینه‌های عملیاتی را مجاز می‌شمرد. همچنین برای انتقال اعتبارات سرمایه‌ای جذب نشده نیز نظامی وجود دارد (این انتقال‌ها به صورت موردی تصویب می‌شوند). وزارت دارایی و خزانه‌داری در سال بعد، مبالغی معادل با اعتبارات جذب نشده را به اعتبارات درخواستی سال بعد اضافه می‌کند. تخصیص‌های سالیانه سازمان گمرک و درآمدهای کانادا^۱ و سازمان پارک‌های کانادا^۲ تا دو سال بعد از آغاز سال مالی مربوطه لغو نمی‌شوند.

۱-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

دولت کانادا که در دهه ۱۹۹۰ با دیون زیادی دست‌به‌گریبان بود، در زمینه استقراض، کنترل‌های قانونی سخت‌گیرانه‌ای را اعمال می‌کند. بخش ۴ قانون مدیریت مالی منحصرأً به دیون عمومی اختصاص دارد. به موجب ماده (۴۳) دولت مجاز به هیچ‌گونه استقراضی نیست، مگر اینکه مبتنی بر قانون مدیریت مالی یا سایر قوانین مجلس باشد که صراحتاً مجوز استقراض را صادر می‌کند. علاوه بر این، دولت بدون مجوز مجلس حق انتشار هیچ‌گونه اوراق قرضه‌ای را ندارد (به موجب قانون مدیریت مالی). پس از صدور مجوزهای قانونی توسط مجلس، فرماندار کل^۳ به وزیر دارایی اجازه می‌دهد به هر شیوه‌ای که صلاح بداند نسبت به استقراض اقدام کند (ماده ۴۴). بدین ترتیب وزیر اجازه دارد از بین ابزارهای استقراض موجود هر کدام را که صلاح بداند انتخاب کند.

۱-۴-۲-۸ اعلام، وتو و انتشار بودجه مصوب

به موجب اصلاحیه سال ۱۹۸۵ قانون انتشار قوانین موضوعه^۴، تمامی قوانین موضوعه از جمله قانون تخصیص‌ها باید منتشر شوند. اسناد و گزارش‌های بودجه در سایت اینترنتی وزارت دارایی موجود هستند.

1. Canada Customs and Revenue Agency
2. Canada Parks Agency
3. Governor in Council
4. Revised Publication of Statutes Act

۱-۴-۲-۹ متمم‌های بودجه^۱ (اصلاح قوانین^۲)

برآوردهای اصلی تنها اعتبارات برنامه‌ها و فعالیت‌هایی را تأمین می‌کنند که مجلس مجوز آنها را صادر کرده است. گاهی ممکن است در متمم‌های برآوردها که در طول سال مالی ارائه می‌شوند برای ابتکارات جدید درخواست اعتبار شود. در صورتی که اعتبارات ابتکارات جدید و شرایط اضطراری کاملاً به پایان رسیده باشد، ممکن است متمم برآوردها شامل اعتبارات مورد نیاز برای شرایط اضطراری پیش‌بینی نشده نیز باشد.

۱-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای لوایح دیگر

هیچ قانونی وجود ندارد که بررسی لوایحی که دارای پیامدهای بودجه‌ای هستند را قبل از تصویب آنان در هیئت‌دولت یا کمیته‌های مجلس الزامی سازد. شایان ذکر است که تصویب سالیانه مجوزهایی که مجلس در قوانین دیگر تصویب کرده، تا زمانی که این قوانین به قوت خود باقی هستند، ضروری نیست. این قوانین اهداف هزینه‌ها و شرایط اجرای آنها را تعیین می‌کنند. هزینه‌هایی که به موجب قوانین موضوعه انجام می‌شوند تنها جهت اطلاع در برآوردها ارائه می‌شوند و حدود ۷۰ درصد کل برآوردها را تشکیل می‌دهند.

۱-۴-۳ اجرای بودجه

۱-۴-۳-۱ تصویب مجوز هزینه

در آغاز هر سال مالی، به دنبال دستورالعملی که توسط خزانه‌داری صادر می‌شود قائم‌مقام هر وزارتخانه تخصیص اعتبارات را انجام می‌دهد و آن را به خزانه‌داری ارائه می‌دهد (قانون مدیریت مالی، ماده ۳۱). این تقسیم‌بندی پس از تصویب نباید بدون تأیید خزانه‌داری تغییر کند.

۱-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طی سال مالی

برای تفویض اختیار ابطال تخصیص‌های مصوب مجلس به قوه مجریه، به‌ویژه به خزانه‌داری، قانون موضوعه‌ای وجود ندارد. ولی به موجب قانون مدیریت مالی خزانه‌داری

1. Supplementary budgets

2. Rectifying laws

می‌تواند تخصیص‌های مصوب مجلس را متوقف سازد. وقتی دولت کاهش یا ابطال بخشی از تخصیص‌های مصوب را ضروری تشخیص دهد، می‌توان از قانون متمم تخصیص نیز استفاده کرد.

۳-۴-۱ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و وجوه احتیاطی

درباره استفاده از وجوه ذخیره احتیاطی که دولت در نتیجه فروض اقتصادی محتاطانه هرساله ایجاد می‌کند قانونی وجود ندارد. به موجب یکی از تصمیم‌های هیئت‌دولت، از این وجوه ذخیره تنها می‌توان برای جبران اشتباه برآوردها و رخدادهای پیش‌بینی‌ناپذیر استفاده کرد و از آن برای اجرای سیاست‌های جدید نمی‌توان استفاده کرد. در صورت عدم استفاده از وجوه ذخیره احتیاطی، این وجوه به‌طور کامل صرف کاهش کسری بودجه می‌شوند. وقتی در ایام تعطیلات مجلس و برای انجام یک پرداخت اضطراری اعتباری موجود نباشد، فرماندار کل می‌تواند براساس گزارش رئیس خزانه‌داری و با صدور حکمی مجوز ویژه پرداخت از محل صندوق تمرکز درآمدها را صادر کند (قانون مدیریت مالی، ماده ۳۰). مجوز ویژه جزء اعتبارات سال مالی صدور مجوز محسوب می‌شود. چنین مجوزی باید ظرف سی روز در روزنامه رسمی کانادا منتشر شود و رئیس خزانه‌داری موظف است ظرف پانزده روز بعد از آغاز جلسه بعدی مجلس تمامی مجوزهای ویژه صادره و مبلغ آنها را به مجلس عوام ارائه دهد (ماده ۳۰). در صورت صدور مجوز ویژه، مبالغ تخصیص یافته باید در قوانین تخصیص ذکر شوند (ماده ۳۰).

۴-۴-۱ انتقال و تغییر اعتبارات در طول سال

پس از تصویب تقسیم تخصیص‌ها توسط خزانه‌داری، نمی‌توان تخصیص‌های تقسیم شده را بدون تصویب خزانه‌داری تغییر داد (قانون مدیریت مالی، ماده ۳۱). در عمل، انتقال اعتبارات بین ردیف‌های مختلف به ماهیت اعتبارات بستگی دارد. انتقال اعتبارات بین ردیف‌های هزینه‌های عملیاتی به شرط مطلع ساختن مجلس مجاز است، ولی انتقال اعتبارات بین ردیف‌های هزینه‌های عملیاتی، سرمایه‌ای و برنامه‌ها تنها در صورت تصویب مجلس میسر است. انتقال اعتبارات از برنامه‌ای به برنامه دیگر با تصویب خزانه‌داری مجاز است.

۱-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی^۱ و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

به موجب قانون مدیریت مالی وزارت دارایی موظف است هر سال گزارش و راهبرد مدیریت دیون را منتشر کند. گزارش مدیریت دیون گزارش جامعی از بدهی‌های دولت فدرال در سال مالی گذشته است و باید ظرف ۴۵ روز کاری پس از ارائه حساب‌های عمومی به مجلس ارائه شود (ماده ۴۹). راهبرد مدیریت دیون، اطلاعاتی را درباره برنامه دولت برای مدیریت دیون در سال مالی آینده ارائه می‌دهد و باید قبل از پایان سال مالی جاری به مجلس ارائه شود (ماده ۴۹). وزارتخانه‌ها ملزم به حفظ سوابق حساب‌هایی هستند که وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های مستقیم و احتمالی دولت را نشان دهد (ماده ۶۳). اطلاعات دارایی‌های مالی از جمله ذخایر بین‌المللی در گزارش‌های حساب‌های دولتی و مدیریت دیون ارائه می‌شوند.

۱-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

بر اساس دستورالعمل‌های خزانه‌داری، معاون مالی باید با استفاده از نظام مناسب کنترل و حسابرسی داخلی از رعایت سقف اعتبارات تخصیص‌یافته اطمینان حاصل کند (قانون مدیریت مالی، ماده ۳۱) و سوابق کنترل تعهدات مالی هریک از اعتبارات را ایجاد و حفظ کند (قانون مدیریت مالی، ماده ۳۲). وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی موظف‌اند برنامه‌ها و عملیات خود را به گونه‌ای حسابرسی و ارزیابی کنند که ارزیابی طراحی چارچوب مدیریتی و عملکرد مناسب آن میسر شود. خط‌مشی و استانداردهای حسابرسی داخلی، معیاری برای اجرای ارزیابی عملکرد هزینه‌ای و بهبود کیفیت در اختیار وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها قرار می‌دهد.

۱-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۱-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

قانون مدیریت مالی و مقررات خزانه‌داری چارچوب حسابرسی را تعیین می‌کنند. به موجب قانون مدیریت مالی، وزارتخانه‌ها موظف‌اند با رعایت مقررات خزانه‌داری سوابق

حساب‌های خود را نگهداری کنند. این سوابق هزینه‌های انجام شده به‌موجب هر تخصیص، درآمدها و سایر مبادلات مالی و برداشت‌ها و واریزها به صندوق تمرکز درآمدها را نشان می‌دهند (ماده ۶۳). بدون تغییر قانون، دولت از سال ۲۰۰۳ گزارش مالی خود را براساس حسابداری تعهدی کامل ارائه می‌دهد.

۱-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

به‌موجب قانون، تمامی وجوه عمومی باید به حساب بستانکار وزارت دارایی دولت فدرال واریز شود که همه درآمدهای دولت را دریافت و به صندوق تمرکز درآمدها واریز می‌کند (قانون مدیریت مالی، ماده ۱۷). قانون مدیریت مالی اختیار افتتاح حساب برای واریز وجوه عمومی را به وزیر دارایی محول می‌سازد و به خزانه‌داری اختیار می‌دهد تا مقررات پرداخت وجوه عمومی به حساب وزارت دارایی را تعیین کند.

۱-۴-۴-۳ گزارش طی سال مالی^۱

درزمینه ارائه گزارش اجرای بودجه طی طول سال مالی الزام قانونی وجود ندارد، ولی در طول سال، گزارش‌های مالی ماهیانه در پایش مالی^۲ منتشر می‌شوند. نتایج هر ماه و همچنین نتایج مربوط به سال تا تاریخ ارائه گزارش با مقادیر دوره مشابه سال مالی قبل مقایسه می‌شوند.

۱-۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

خزانه‌دار کل^۳ موظف است گزارش حساب‌های دولتی را برای هر سال مالی تهیه کند. این گزارش در تاریخ ۳۱ دسامبر پس از پایان سال مالی یا قبل از پایان آن توسط رئیس خزانه‌داری به مجلس عوام ارائه می‌شود (قانون مدیریت مالی، ماده ۶۴). حساب‌های دولتی باید به‌گونه‌ای باشند که رئیس خزانه‌داری و وزیر دارایی تعیین می‌کنند. براساس قانون، این حساب‌ها باید شامل موارد ذیل باشند:

-
1. In-year reporting
 2. Fiscal Monitor
 3. Receiver General

● گزارش مبادلات مالی سال مالی، هزینه‌ها و درآمدهای سال مالی و دارایی‌ها و تعهداتی که به‌نظر رئیس خزانه‌داری و وزیر دارایی برای نشان دادن وضعیت مالی دولت در پایان سال مالی ضروری باشد،

● سایر اسناد و اطلاعات مرتبط با سال مالی که رئیس خزانه‌داری و وزیر دارایی برای ارائه تصویری منصفانه از مبادلات مالی و وضعیت مالی دولت ضروری بدانند یا به‌موجب قانون مدیریت مالی یا سایر قوانین ضروری باشد (قانون مدیریت مالی، ماده ۶۴-۲)،

● تعهدات احتمالی دولت،

● نظر حسابرس کل درباره حساب‌ها (قانون حسابرس کل، ماده ۶).

در عمل، حساب‌های دولتی در دو جلد تنظیم می‌شوند و گزارشی جامع از اجرای بودجه ارائه می‌دهند. حساب‌ها منابع و کاربردهای وجوه هریک از اعتبارات تخصیصی را نشان می‌دهند. منابع به چندین زیرگروه تقسیم می‌شوند: برآوردهای اصلی، برآوردهای تکمیلی، تعدیل‌ها و انتقالات و مبادلات سال گذشته. اعتبارات را براساس کاربرد به اعتبارات سال جاری، اعتبارات لغو شده، اعتبارات قابل انتقال به سال‌های آینده و اعتبارات استفاده شده در سال قبل تقسیم می‌کنند. جلد نخست شامل خلاصه گزارش و گزارش‌های مالی است و درآمدها و هزینه‌ها را در بودجه مقایسه می‌کند. جلد دوم حاوی جزئیات درآمدها و هزینه‌هاست و درباره استفاده از مجوزهای هزینه‌ها (برآوردها) گزارش می‌دهد و هزینه‌ها (مخارج) و تعهدات را با یکدیگر مقایسه می‌کند.

وزیر دارایی به‌صورت داوطلبانه (یعنی بدون هیچ‌گونه الزام قانونی) گزارش مالی سالیانه را که گزارش واقعی اجرای بودجه است به مجلس ارائه می‌دهد. این گزارش کوتاه با گزارش‌های مالی فشرده مبادلات دولت تکمیل می‌شود. این گزارش‌ها نیز مشمول حسابرسی هستند.

۵-۴-۱ گزارش اهداف مالی

دولت به لحاظ قانونی ملزم به ارائه گزارش راهبردها و اهداف مالی میان‌مدت و بلندمدت به مجلس و عموم نیست. برخلاف سایر کشورهایی که از الگوی وست‌مینستر پیروی می‌کنند، کانادا رویکرد قانونی افشای همه‌جانبه را اتخاذ نکرده است (مقایسه کنید با

قانون مسئولیت مالی نیوزیلند^۱). ولی گزارش بودجه و وضعیت موجود اقتصادی و مالی، مجلس را از اهداف مالی بلندمدت و میان مدت دولت آگاه می‌سازد.

۱-۴-۵ حسابرسی مستقل

۱-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

اصول و رویه‌های کلی حسابرسی‌های مستقل توسط اداره حسابرس کل مشمول قانون حسابرس کل مصوب ۱۹۷۷ است. این قانون به دخالت مجلس در انتصاب حسابرس کل اشاره‌ای نمی‌کند. حسابرس کل توسط فرماندار کل (رئیس قوه مجریه) منصوب می‌شود و به مدت ده سال (که غیرقابل تمدید است) این سمت را برعهده دارد. فرماندار کل براساس درخواست مجلس سنا و مجلس عوام می‌تواند حسابرس کل را عزل کند (قانون حسابرس کل، ماده ۳). هر سال، حسابرس کل برآوردی درباره مبالغ کل مورد نیاز برای اجرای وظایف اداره حسابرس کل اعلام می‌کند. اعتبارات اداره حسابرس کل مشمول ترتیبات مندرج در قانون مدیریت مالی در ارتباط با تخصیص اعتبارات نیست (قانون مدیریت مالی، ماده ۲۰). این اداره در استخدام کارکنان خود و تعیین شرایط استخدام پرسنل براساس ماده (۱۵) قانون استخدام عمومی از آزادی عمل برخوردار است.

۱-۴-۵-۲ پوشش نهادی حسابرسی‌ها

حسابرس کل باید چندین گزارش مالی مندرج در قانون مدیریت مالی (ماده ۶۴) و سایر گزارش‌هایی که خزانه‌داری یا وزارت دارایی برای حسابرسی ارائه می‌نمایند را بررسی کند (ماده ۶). از جمله می‌توان به گزارش مبادلات مالی سال مالی، هزینه‌ها و درآمدهای سال مالی و دارایی‌ها و تعهدات احتمالی دولت اشاره کرد (قانون مدیریت مالی، ماده ۶۴).

اداره حسابرسی کل اکثر فعالیت‌های دولت از جمله موارد زیر را حسابرسی می‌کند:

- وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت فدرال، از واحدهای کوچک گرفته تا سازمان‌های بزرگ و پیچیده که در سراسر کانادا و در کشورهای دیگر فعالیت می‌کنند،

1. Fiscal Responsibility Act of New Zealand

- شرکت‌های سلطنتی (مثلاً شرکت پخش برنامه‌های کانادا^۱ و ضرابخانه سلطنتی^۲). به‌موجب قانون مدیریت مالی، اکثر شرکت‌های سلطنتی باید هر پنج سال یک بار از نظر ارزش مالی (علاوه بر حسابرسی سالیانه گزارش‌های مالی) حسابرسی شوند،
- شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها،
- حوزه‌های مسئولیت مشترک چند وزارتخانه از قبیل مهاجرت،
- مسائلی که بر کل دولت تأثیر می‌گذارد، از قبیل موضوع‌های پرسنلی یا استفاده از رایانه.

۳-۴-۵ انواع حسابرسی

- براساس قانون حسابرس کل (مواد ۱۷ و ۷-۲) و بخش ۱۰ قانون مدیریت مالی، حسابرس کل چندین نوع حسابرسی قانونی را انجام می‌دهد:
- حسابرسی عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی. اینها بررسی می‌کنند که آیا برنامه‌ها با رعایت صرفه‌جویی و کارایی و توجه کافی به تأثیرات زیست‌محیطی آنها انجام شده‌اند و آیا دولت از ابزارهای سنجش کارایی آنها برخوردار است یا خیر.
 - حسابرسی‌های تأیید خلاصه گزارش‌های مالی برای تأیید اینکه این گزارش‌ها تصویر منصفانه‌ای از موقعیت مالی کلی دولت ارائه می‌دهند. در این حسابرسی تنها گزارش‌های مالی دولت کانادا - که در بخش ۲ جلد ۱ حساب‌های سالیانه آمده‌اند - بررسی می‌شوند.
 - سایر اطلاعات مالی کاملاً حسابرسی نمی‌شوند، ولی اداره حسابرس کل ممکن است در حین اجرای کارهای خود از برخی جنبه‌های آنها استفاده کند.
 - حسابرسی مالی^۳ شرکت‌های سلطنتی، حکومت‌های منطقه‌ای و سایر سازمان‌ها به‌منظور تعیین اینکه آیا اطلاعات مالی آنها به‌گونه‌ای منصفانه ارائه شده‌اند و با مجوزهای قانونی مطابقت دارند یا خیر.
 - بررسی‌های ویژه شرکت‌های سلطنتی برای تعیین اینکه آیا نظام و عملکرد آنها

1. Canadian Broadcasting Corporation
2. Royal Canadian Mint
3. Financial audits

به گونه‌ای معقول ضامن حفاظت از دارایی‌ها، مدیریت صرفه‌جویانه و کارآمد منابع و اجرای اثربخش فعالیت‌ها هست یا خیر.

علاوه بر این، حسابرس کل در زمینه میزان تحقق اهداف وزارتخانه‌ها و اجرای برنامه‌هایی که در راهبردهای توسعه پایدار تعیین شده‌اند و به موجب اصلاحیه‌های سال ۱۹۹۵ قانون حسابرس کل موظف به اجرای آن شده‌اند، گزارش سالیانه‌ای را ارائه می‌دهد.

۱-۴-۵-۴ اختیار تحقیق و بررسی

قانون حسابرس کل ترتیبات و اختیارات اداره حسابرس کل در زمینه تحقیق و بررسی را نشان می‌دهد (ماده ۱۳). حسابرس کل حق دارد هر زمان که صلاح بداند به اطلاعات مرتبط با اجرای مسئولیت‌های خود دسترسی داشته باشد و اطلاعات، گزارش‌ها و توضیحاتی را که ضروری بداند دریافت کند. وی می‌تواند کارمندان اداره حسابرس کل را در هر وزارتخانه‌ای که صلاح بداند، مستقر کند و آن وزارتخانه موظف است تسهیلات اداری لازم را برای وی فراهم کند. علاوه بر این، حسابرس کل می‌تواند در زمینه موضوع‌های مرتبط با حساب‌ها از هر فردی که صلاح بداند بازجویی کند. حسابرس کل برای اجرای این بررسی‌ها از اختیارات کمیسر عالی^۱ که در بخش ۱ قانون بازرسی‌ها آمده استفاده می‌کند.

۱-۴-۵-۵ گزارش‌های الزامی و انتشار آنها

از سال ۱۸۷۹، ابزار اصلی گزارش‌دهی، گزارش سالیانه حسابرس کل به مجلس عوام بوده است (قانون حسابرس کل، ماده ۷). مشاهدات حسابرس کل در زمینه گزارش‌های مالی دولت در حساب‌های عمومی نیز ذکر می‌شوند و گزارش حسابرسی سالیانه حسابرس کل را تکمیل می‌کنند. حسابرس کل همچنین می‌تواند گزارش‌های ویژه زیر را ارائه دهد:

- در مواردی که حسابرس کل احساس کند موضوع از چنان اهمیتی برخوردار است که نباید گزارش آن را تا زمان ارائه گزارش سالیانه به تأخیر بیندازد (ماده ۸).
- در مواردی که تشخیص دهد برآوردهای ارائه شده به مجلس برای اجرای وظایف او کفایت نمی‌کند (ماده ۱۹).

پس از اصلاح قانون حسابرِس کل در سال ۱۹۹۴، حسابرِس کل می‌تواند علاوه‌بر گزارش سالیانه و گزارش‌های ویژه حداکثر تا سه گزارش دیگر را ارائه دهد (ماده ۷). در هر سال، گزارش‌ها، نتایج فعالیت‌های زیر را نشان می‌دهند:

- حسابرِسی‌های جامع وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و مسائلی که از مرزهای وزارتخانه‌ها فراتر می‌روند،
- حسابرِسی در سطح دولت،
- گزارش‌های پیگیری اقداماتی که وزارتخانه‌ها در پاسخ به حسابرِسی‌های قبل انجام داده‌اند،

● مشاهدات مهم حسابرِسی که در گزارش‌های حسابرِسی فوق ذکر نشده‌اند.

هر گزارش سالیانه باید در تاریخ ۳۱ دسامبر سال مالی جاری یا قبل از آن به مجلس عوام ارائه شود. در صورتی که حسابرِس کل پیشنهاد ارائه گزارش اضافی را مطرح کند، موظف است مسئله را طی یادداشتی به مجلس عوام اطلاع دهد و هریک از این گزارش‌های اضافی باید سی روز پس از ارسال یادداشت فوق به مجلس عوام ارائه شود (ماده ۷).

۶-۵-۴-۱ تنفیذ یافته‌ها

اداره حسابرِس کل از اختیار تنفیذ برخوردار نیست، بلکه اطلاعات و توصیه‌های خود را به مجلس ارائه می‌دهد و برای اجرای پیشنهادهای خود به قدرت مجلس و فشار افکار عمومی متکی است. در سال ۲۰۰۴، در یکی از گزارش‌های سالیانه حسابرِس کل مسائلی درباره عدم رعایت کنترل‌ها و اقدامات مالی توسط مقامات دولتی اشاره شده بود که آگاهانه منابع مالی عمومی را سوءمدیریت کرده بودند. در واکنش به این مسئله، دولت اعلام کرد که به بازنگری و تقویت قانون مدیریت مالی خواهد پرداخت و سعی می‌کند نظارت و پاسخ‌گویی را افزایش دهد.

پی‌نوشت‌ها

۱. علاوه بر این قوانین، قوانین مالیاتی مختلف و قوانین دیگری نیز برای سایر برنامه‌ها و اعتباراتی که در قوانین موضوعه تصریح شده‌اند، وجود دارد که به دولت اجازه می‌دهد به اجرای هزینه یا گردآوری مالیات بپردازد. در سال ۱۹۹۲، به‌منظور کنترل هزینه‌های دولتی قانون کنترل هزینه‌ها به تصویب رسید؛ این قانون در سال ۱۹۹۶ ملغی شد. همچنین قانون پرداخت و کاهش بدهی‌های دولت^۱ که در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسیده بود نیز در سال ۲۰۰۳ رسماً ملغی شد.

۲. اگرچه این قانون به کاهش هزینه‌ها کمک کرد، در صورتی که اگر بر درآمدهای بودجه‌ای نیز تأکید می‌ورزید با موفقیت بیشتری همراه می‌شد.^۲

۳. برخی از این پرسش‌ها عبارت‌اند از: ۱. آیا این برنامه در خدمت منافع عمومی است؟ ۲. آیا ایفای این نقش برای دولت مناسب است؟ ۳. آیا بهتر نیست سطح دیگری از دولت (منطقه‌ای یا ایالتی) این کار را انجام دهد؟ ۴. آیا می‌توان این کار را به بخش خصوصی یا گروه‌های داوطلب محول کرد؟ ۵. آیا می‌توان این برنامه را به‌گونه‌ای اثربخش‌تر اجرا کرد؟ ۶. آیا این برنامه قابل اجراست؟

۴. قانون مدیریت مالی مبنای قانونی تأسیس خزانه‌داری به‌عنوان یکی از کمیته‌های اداره شورای سلطنتی است. در (ماده ۷) این قانون وظایف خزانه‌داری در زمینه سیاست‌های اداری کلی در بخش خدمات عمومی، سازمان‌دهی و کنترل خدمات عمومی، مدیریت مالی از جمله برآوردها، هزینه‌ها، تعهدات مالی، حساب‌ها، رویه‌های مدیریت وزارتخانه‌ها، سوابق و حساب‌های درآمدهای دریافتی یا قابل دریافت، بررسی برنامه‌های سالیانه و بلندمدت‌تر هزینه‌ها و برنامه‌های وزارتخانه‌ها و تعیین اولویت‌های آنها و مدیریت پرسنلی در بخش خدمات عمومی از قبیل تعیین شرایط استخدام تعریف شده‌اند. علاوه بر این، قانون مدیریت عمومی مبنای قانونی تأسیس وزارت دارایی نیز هست که مسئولیت مدیریت و نظارت بر صندوق تمرکز درآمدها و کنترل و هدایت تمامی موضوع‌های مرتبط با مسائل مالی را که به‌موجب قوانین به خزانه‌داری یا وزارتخانه دیگری سپرده نشده‌اند نیز برعهده دارد (مواد ۱۶-۱۴).

۵. قانون جدید استخدام عمومی که در سال ۱۹۶۷ به تصویب رسید در سال ۱۹۹۲ اصلاح شد. این قانون قرار است در چند مرحله تا سال ۲۰۰۵ به اجرا درآید. ن.ک.

- www.parl.gc.ca/34/2/parlbus/chambus/house/bills/government/c-25/c-25_4/c-25_cover-E.html.

1. Debt Servicing and Reduction Act

2. Geist, 1997; Philipps, 1997.

6. See Treasury Board of Canada Secretariat (2002).

۷. هدف از مشورت‌های پیش از بودجه ایجاد راهکاری برای گنجاندن پیشنهادهای شهروندان در بودجه سال آینده است. ولی به نظر می‌رسد هدف اصلی این مشورت‌ها آشنا ساختن مردم با وضعیت مالی و ایجاد محیط مساعدتری برای پذیرش تصمیم‌های دشوار بودجه‌ای است. بدین ترتیب با استفاده از مجلس به عنوان ابزاری برای این کار، مخالفان نیز در بحث‌های تغییرات سیاست‌های مالی شرکت جستند.

۸. این عرف مبتنی بر قانون اساسی در اکثر کشورهایی که از الگوی وست‌مینستر پیروی می‌کنند وجود دارد و در عملکردهای بودجه‌ای سده هجدهم در بریتانیا ریشه دارد که پادشاه مخارج خود را از مجلس دریافت می‌کرد. مجلس به صورت داوطلبانه این وجوه را به پادشاه پرداخت نمی‌کرد.

۹. مثلاً دولت کلارک^۱ در سال ۱۹۷۹ به دلیل خودداری مجلس از تصویب پیشنهاد بودجه دولت استعفا داد. از آن زمان، دولت‌ها معمولاً قبل از ارائه پیشنهاد بودجه از حمایت مجلس اطمینان حاصل می‌کنند. در صورتی که حمایت مجلس قطعی نباشد، دولت ممکن است از برخی از جنبه‌های بودجه عقب‌نشینی کند.

1. Clark Government

کتاب‌شناسی

- Blöndal, Jón (2001). "Budgeting in Canada", *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1, No. 2, OECD, Paris, PP. 39-84.
- Department of Finance of Canada (2003a). *Economic and Fiscal Update*, Department of Finance, Ottawa, November.
- _____ (2003b). *The Budget in Brief*, Department of Finance, Ottawa.
- Geist, Michael (1997). "Balanced Budget Legislation: An Assessment of the Recent Canadian Experience", *Ottawa Law Review*.
- IMF (International Monetary Fund) (2002). *Canada: Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module*, IMF, Washington DC.
- Kelly, Joanne (2001). "Managing the Politics of Expenditure Control: Cabinet Budget Committees in Australia and Canada, 1975 to 1999", Unpublished paper, Griffith University, Australia.
- OECD (2000). *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.
- _____ (2002). *OECD Territorial Reviews of Canada*, OECD, Paris.
- Philipps, Lisa C. (1997). "The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (Ir)Responsibility", *Osgoodehall Law Journal*, Vol. 34.
- Public Service Commission (2003a). *How Government Works*, Public Service Commission, Ottawa, www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-pprend/psw/hgw/menu_e.htm.
- _____ (2003b). *Overview of Recent Public Service Reforms in Canada, Britain, Australia, New Zealand and the United States*, Research Directorate of the PSC, Ottawa, www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/world_ps_e.pdf.
- Sturm, Roland and Markus M. Müller (1999). *Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States* Pearson Education Limited, Essex, United Kingdom.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2002). *Preparation Guide Departmental Performance Reports*, Treasury Board of Canada, Ottawa.
- Wanna, John, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.) (2003). *Controlling Public Expenditure: the Changing Roles of Central Budget Agencies-Better Guardians?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.

فصل دوم

فرانسه

۲-۱-۱ نگاه‌های اجمالی

۲-۱-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

فرانسه در زمینه بودجه دولتی از چارچوب حقوقی جامع، با قانون اساسی - که اختیارات گسترده‌ای را به قوه مجریه تفویض می‌کند - بهره‌مند است. قانون اساسی سال ۱۹۵۸ نقش مجلس را در موضوع‌های بودجه‌ای به تغییر ترکیب هزینه‌ها محدود می‌کند. مجلس نمی‌تواند رقم کل هزینه‌ها را افزایش یا درآمدهای بودجه را کاهش دهد. قانون اساسی نیز حاوی برخی از اصول بنیادین بودجه کشوری نیز می‌باشد و از سال ۱۹۹۶، اصول بودجه‌ریزی سازمان‌های تأمین اجتماعی نیز به آن افزوده شده است.

قانون اصلی فرایند بودجه، قانون ارگانیک بودجه^۱ مصوب سال ۲۰۰۱ است که قرار بود در سال ۲۰۰۶ کاملاً به اجرا درآید. این قانون اصول مرتبط با محتوا، تدوین، تصویب و گزارش لوایح بودجه سالیانه کشور را تعیین می‌کند. در حالی که، هزینه‌های سالیانه دولتی تنها ۳۷ درصد از کل هزینه‌های دولت عمومی^۲ را تشکیل می‌دهند. وجوه فرابودجه‌ای مختلف ۴۵ درصد از هزینه‌های دولت عمومی را تشکیل می‌دهند.^۳ اصلی‌ترین وجوه فرابودجه‌ای با خدمات بهداشتی، بازنشستگی، بیمه بیکاری و حمایت از خانواده ارتباط دارند. از سال ۱۹۹۶، مجلس بررسی تأمین مالی صندوق‌های تأمین اجتماعی را آغاز کرده است که شرایط آن در قانون ارگانیک جداگانه‌ای تعیین شده است (پیرابند ۱-۲). ۱۹ درصد باقی‌مانده هزینه‌های دولت عمومی از طریق بودجه‌های دولت‌های محلی اجرا می‌شود که تحت پوشش چارچوب حقوقی جامعی است که مجموعه قوانین حکومت‌های

1. Organic Budget Law (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)

2. General Government

3. OECD, 2003, p. 117.

محلی^۱ نام دارد. درباره قوانین حسابرسی مستقل نیز همچون مالیات‌های عمومی، خریدهای دولتی و تأمین اجتماعی مجموعه قوانینی وجود دارد.^(۱) برای مالیه عمومی مجموعه قوانین جداگانه‌ای تهیه نشده، ولی این فکر نیز مطرح شده است.^(۲)

قانون اساسی و دو قانون ارگانیک یاد شده با سلسله‌مراتبی از قوانین و مقررات همراه هستند که جزئیات فرایندها و رویه‌های بودجه را تصریح می‌کنند.^(۳) فرمان حسابداری عمومی^۲ سال ۱۹۶۲ وظایف بازیگران اصلی فرایندهای بودجه‌ریزی و حسابرسی را تعیین می‌کند. به موجب قانونی که در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید، حسابرسان مالی تحت نظارت وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت^۳ فعالیت می‌کنند. این حسابرسان مسئولیت کنترل تعهدات هزینه‌ای را برعهده دارند. حسابرسی و کنترل هزینه‌ها نمایانگر رویکرد سنتی بسیار تمرکزگرایانه به مدیریت بودجه است.

پیرایند ۱-۲ قوانین اصلی نظام بودجه در فرانسه

- قانون اساسی سال ۱۹۵۸،
- قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱،
- قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی^۴ سال ۱۹۹۶،
- مجموعه قوانین تأمین اجتماعی^۵،
- مجموعه قوانین اختیارات مالی مصوب ۱۹۹۴-۱۹۹۵ (قانون حسابرسی مستقل)^۶،
- مجموعه قوانین حکومت‌های محلی،
- فرمان حسابداری عمومی سال ۱۹۶۲،
- قانون کنترل تعهدات هزینه‌ای^۷ سال ۱۹۹۲.

Source: All laws and decrees are available (in French) at www.legifrance.gouv.fr

1. Local Government Code
2. Public Accounting Decree
3. Ministry of Economy, Finance and Industry (MINEFI)
4. Organic Financing of Social Security Law (Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, LOLFSS)
5. Social Security Code
6. Financial Jurisdictions Code (external audit law)
7. Controlling Expenditure Commitments

فرانسه یکی از اعضای اتحادیه اروپاست که مشمول قوانین بودجه‌ای دستیابی به ثبات کلان اقتصادی است. به‌ویژه، اصول پیمان ماستریخت^۱ کسری مالی دولت فدرال را حداکثر به ۳ درصد تولید ناخالص داخلی و دیون دولت عمومی را به ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی محدود می‌کند. ولی این محدودیت‌های کمی در هیچ‌یک از قوانین فرانسه پیش‌بینی نشده‌اند و به عبارت صریح‌تر، به لحاظ قانونی برای فرانسه الزام‌آور نیستند.^(۴)

۲-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه

تصویب قانون اساسی سال ۱۹۵۸ در آن زمان اقدام اصلاحی بزرگی محسوب می‌شد، چون اختیارات بودجه‌ای مجلس را کاهش می‌داد. قبل از سال ۱۹۵۸، وزیر دارایی موظف بود پیش‌نویس بودجه‌ای را به مجلس ارائه کند که قبلاً توسط کمیسیون‌های بودجه مجلس اصلاح شده بود. قانون اساسی این امتیاز مجلس را از میان برد، تعداد کمیسیون‌های مجلس را محدود کرد (قبلاً کمیسیون‌های پارلمانی متعددی بر شکل بودجه تأثیر می‌گذارند) و در زمینه تدوین و اجرای بودجه اختیارات گسترده‌ای را به قوه مجریه تفویض کرد. به‌موجب این قانون اختیارات مجلس در زمینه اصلاح بودجه محدودتر شد.^(۵) تصویب فرمان^۲ سال ۱۹۵۹ درباره نظام بودجه تعداد ردیف‌های بودجه را از ۴۰۰۰ ردیف در سال ۱۹۵۶ به‌شدت کاهش داد.^۳ با وجود این، بیش از چهل سال، مجلس تنها به رأی‌گیری کلی درباره سیاست‌های موجود^۴ اکتفا کرد. این مسئله به ایجاد سکون در بودجه و تمرکز بر هزینه‌های کل انجامید. همچنین، از آنجاکه اکثر مجوزهای هزینه به سال بعد منتقل می‌شدند، در مجلس مذاکرات چندانی درباره اهداف سیاست‌های بودجه‌ای انجام نمی‌شد. این چارچوب قانونی به قوه مجریه اجازه می‌داد، بدون اطلاع مجلس به انتقال و دخل و تصرف در صندوق‌ها بپردازد.^(۶) آخرین نکته عدم ارائه اطلاعات کامل یا به‌نگام بودجه توسط قوه مجریه بود.

به ابتکار مجلس و برای حل این مشکلات، در آگوست ۲۰۰۱ قانون ارگانیک بودجه

1. Maastricht

2. Ordonnance

3. Bouvier et. al., 2002, p. 239.

4. Services votés

دیگری به تصویب رسید.^۱ این قانون اساسی مالی اصلاح شده رویکرد فلسفی جدیدی را به مدیریت بودجه مطرح کرد^۲ و پس از ۳۵ بار تلاش برای تغییر قانون سال ۱۹۵۹، با اجماعی گسترده به تصویب رسید.^۳ اهداف اصلی قانون ارگانیک جدید بودجه به ترتیب زیر است:

- نوسازی کشور با ارائه بودجه براساس مأموریت‌ها (در سطح اول، رأی‌گیری پارلمانی) و برنامه‌ها (در سطح دوم، چارچوب مدیریتی اصلی که اهداف و شاخص‌های نتایج با آن مرتبط هستند). هدف از این کار استفاده از بودجه‌ریزی بر مبنای صفر^۴ و نتیجه‌نگر^۵ به جای بودجه‌ریزی افزایشی^۶ و ورودی‌نگر^۷ است. در این شیوه حدود ۸۵۰ ردیف بودجه جای خود را به ۱۵۸ برنامه می‌دهند.^۸ این اصلاحات بودجه‌ای با حسابداری تعهدی همراه است.

- افزایش اختیارات بودجه‌ای مجلس و افزایش پاسخ‌گویی، در راستای اعلامیه حقوق بشر^۹ سال ۱۷۸۹ مبنی بر اینکه «جامعه حق دارد کارگزاران بخش دولتی را درباره نحوه مدیریت‌شان به پرسش بکشد». کاهش اختیارات قوه مجریه در فرایند بودجه از طریق افزایش پوشش بودجه دولتی به منظور شمول فعالیت‌های غیربودجه‌ای (که قبلاً در کنترل وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت بود)، افزایش وضوح و شفافیت بودجه سالیانه و افزایش نقش مجلس در نظارت و اصلاح ترکیب هزینه‌های بودجه پیشنهادی امکان‌پذیر می‌شود. بدین‌منظور، در زمینه‌های پیش‌بینی بودجه و نتایج اجرای بودجه اطلاعات بیشتری در دسترس مجلس و عموم قرار می‌گیرد. به‌ویژه گزارش‌های سالیانه به‌گونه‌ای تهیه می‌شوند که مجلس بتواند به نتایج و اهداف برنامه‌ها دستیابی پیدا کند. قانون بودجه ارگانیک قرار است تا سال ۲۰۰۶ کاملاً به اجرا درآید. برخی از جنبه‌های آسان‌تر آن در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ به اجرا درآمدند.^{۱۰} در سال ۲۰۰۴

1. Camby, 2002; Hochedez, 2004.

2. Bouvier, 2004.

3. Zero-based budgeting

4. Results-oriented budgeting

5. Incremental budgeting

6. Input-oriented

7. Declaration of Human Rights

8. Arthuis, 2003.

چندین مسئله مهم حل شد یا مورد بررسی قرار گرفت که از جمله می‌توان به تعریف مأموریت‌ها و برنامه‌ها^۱ و ساختار چارچوب جدید حسابداری اشاره کرد. قوه مجریه، مجلس و دیوان محاسبات^۲ به‌صورت مشترک راهنمای تدوین راهبردها، اهداف و شاخص‌های برنامه‌ها و مسئولیت‌های مدیران بودجه را منتشر کردند.^۳ اجرای کامل قانون ارگانیک بودجه مستلزم ایجاد برخی تغییرات در ذهنیت‌ها بود. گزارش‌ها و نگرش‌های گذشته که در متن نظام بودجه‌ای شکل گرفته بود به‌جای تأکید بر عملکرد و پاداش دادن به اجرای وظایف فردی، بر کنترل و نظارت تأکید داشت. قانون ارگانیک بودجه ممکن است تغییر در برخی قوانین دیگر، به‌ویژه قانون کنترل تعهدات هزینه‌ای مصوب ۱۹۲۲، فرمان حسابداری عمومی سال ۱۹۶۲ و قوانین سال‌های ۱۹۸۳ و ۱۹۸۴ درباره وظایف و حقوق مستخدمین بخش عمومی^۴ را موجب شود.

استمرار برنامه‌ریزی شده تمرکززدایی توانمندی‌های دولت مرکزی و انتقال آنها به دولت‌های محلی و مشکلات مکرر در زمینه تأمین منابع مالی صندوق‌های تأمین اجتماعی، رویکردی کلی به تأمین منابع مالی عمومی را طلب می‌کند که احتمالاً باید در کسوت قانون ظاهر شود. پیش‌بینی‌های بودجه چندساله که برای اتحادیه اروپا و مجلس تهیه می‌شود برحسب همه اجزای دولت^۵ مورد بحث قرار می‌گیرند.^۶ شاید لازم باشد قانون ارگانیک بودجه مصوب سال ۲۰۰۱ با ترتیبات حقوقی که کلیه درآمدها، هزینه‌ها و ترازهای بودجه‌های کشوری، سازمان‌های تأمین اجتماعی و دولت‌های محلی را یکپارچه می‌سازد، تکمیل شود.^(۹)

۲-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

قوانین عالی، مجرای برای تصریح اصول مهم محسوب می‌شوند.^(۱۰) کتاب‌های درسی درباره نظام بودجه‌ریزی فرانسه، که اغلب به قلم اساتید حقوق دانشگاه به نگارش

1. MINEFI, 2004a, Annex 6.

2. Court of Accounts

3. MINEFI, 2004b.

4. Public servants' duties and rights

5. Administrations publiques

6. Mer and Lambert, 2003.

درمی‌آیند^۱ ناگزیر بر اصول سنتی بودجه‌ریزی به‌ویژه مبنای سالیانه، جامعیت، وحدت، تخصیص، تعادل و تفکیک مرجع صدور دستور پرداخت یا گردآوری درآمدها از ذی‌حساب‌های عمومی^۲ تأکید می‌ورزند. به‌جای اقتصاددانان، حقوق‌دانان بخش عمومی زمام پیش‌بینی این اصول در قوانین را به‌دست گرفته‌اند.

اصول سنتی در قوانین بودجه ارگانیک مختلفی پیش‌بینی شده‌اند. ولی در اکثر موارد اصل مبنای سالیانه که با تخصیص‌های سالیانه ارتباط دارد رعایت نمی‌شد.^(۱۱) همچنین فرمان سال ۱۹۵۹ در باب نظام بودجه، قرار دادن پیش‌بینی‌های بودجه سالیانه در متن چشم‌اندازهای میان‌مدت را الزامی نمی‌ساخت (اگرچه قبل از سال ۲۰۰۰ پیش‌بینی‌های میان‌مدت تهیه می‌شد). این شرایط در قانون ارگانیک بودجه مصوب سال ۲۰۰۱ تغییر کرد (ماده ۵۰) و ارائه پیش‌بینی‌های چهارساله درآمدها و هزینه‌ها الزامی شد. به‌موجب قانون ارگانیک بودجه کل درآمدها و هزینه‌های بودجه عمومی باید دارای یک حساب واحد (یعنی یک سند) باشند (ماده ۶). این ماده به‌منزله گنجاندن اصل جامعیت و وحدت بودجه‌ای در قانون است. با وجود تأکید سنتی بر اصل جامعیت، بودجه دولت توسط وزیر دارایی ارائه می‌شود ولی بودجه تأمین اجتماعی توسط وزیر بهداشت ارائه می‌شود، (استثناهای آشکار در اصول جامعیت و وحدت که به فرایند بودجه دوگانه منجر می‌شود). این دو فرایند جداگانه بودجه، مشمول دو قانون ارگانیک جداگانه هستند (پیرایند ۱-۲). بودجه دولت از وحدت برخوردار نیست، چون وجوه دارای مصارف معین، ضامم بودجه و حساب‌های ویژه خزانه بودجه «عمومی» را تکمیل می‌کنند. قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱، همچون قانون ارگانیک بودجه سال ۱۹۵۹، مبنای قانونی تفکیک بودجه دولت را فراهم می‌سازد؛ ولی مفهوم و کاربرد حساب خزانه واحد یکی از اصول مهم مالیه عمومی در فرانسه است.

اصل تعادل بودجه‌ای روشن و صریح در قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱ پیش‌بینی شده است (ماده ۱). در این قانون که ارائه جداول اطلاعات اصلی تراز مالی و نحوه تأمین منابع مالی را الزامی می‌سازد، تعریف روشنی برای تعادل ارائه نشده است

1. See Bouvier et. al., 2002; Mekhantar, 2003; Querol, 2002; Saidj, 2003; Trotabas and Cotteret, 1995.

2. Public accountant

(ماده ۳۴). به موجب قانون ارگانیک بودجه، دولت موظف است با احتساب تعهدات اروپایی خود گزارشی درباره جهت گیری های آینده سیاست های اقتصادی و بودجه ای ارائه دهد (ماده ۴۸). ولی در زمینه تصریح ارتباط میان درآمدها، هزینه ها و تراز بودجه (که به اتحادیه اروپا گزارش می شود) و ارقام کل بودجه سالیانه دولت، صندوق های تأمین اجتماعی و بودجه های دولت های محلی الزام قانونی وجود ندارد.

اصل تفکیک مرجع صدور دستور پرداخت و گردآوری درآمدها از ذی حساب های عمومی که مدیریت درآمدهای نقدی و هزینه ها را برعهده دارند، به دوران ناپلئون^۱ بازمی گردد. در آن زمان بر این باور بودند که جدایی این دو کارکرد به ذی حساب های عمومی (که به لحاظ مالی و فردی در برابر بی نظمی پرداخت ها یا عدم وصول درآمدها مسئولیت دارند) اجازه می دهد تا به طور مستقل، دقت عمل مسئولان صدور دستور پرداخت و وصول درآمدها را کنترل کنند و بدین ترتیب، مانع از بی نظمی و تقلب شوند. این اصل در زمینه کنترل درآمدها تا حد زیادی نقض شده است، چون بسیاری از مالیات ها خود - اظهاری^۲ هستند (ارزش گذاری مبلغ قابل پرداخت و پرداخت واقعی مالیات تقریباً همزمان انجام می شود). اگرچه، محققان در زمینه نیاز به رعایت این اصل درباره هزینه ها تردید دارند،^۳ وزارتخانه های مرکزی هنوز این اصل را مقدس می شمارند. قانون ارگانیک بودجه مدیریت مسئولانه در وزارتخانه های استفاده کننده از بودجه،^۴ به ویژه مدیران ۱۳۲ برنامه بودجه عمومی که در سال ۲۰۰۴ تعیین شدند را الزامی ساخته است.^(۱۲) با تمرکززدایی از ذی حسابی و انتقال آن به سطح وزارتخانه های استفاده کننده از بودجه (تهیه حساب های سالیانه برای هر وزارتخانه)، اصل تفکیک مرجع صدور دستور پرداخت و وصول درآمد از ذی حساب ها اهمیت خود را از دست می دهد، چون مسئولیت های مدیران برنامه برای رعایت انضباط در زمینه هزینه ها و اطمینان از پرداخت آنها افزایش می یابد. همچنین، استفاده روزافزون از رایانه نیاز به این تمایز را کاهش می دهد.^(۱۳)

شیوه کاربرد اصل تخصیص از سال ۲۰۰۶ کاملاً تغییر می کند. درباره اکثر سرفصل های بودجه دولت براساس ۱۵۸ برنامه در چارچوب ۴۷ مأموریت (هدف) رأی گیری خواهد شد.

-
1. Napoleonic
 2. Self-assessed
 3. Saidj, 1993.
 4. Spending ministries

این شیوه جایگزین ۸۴۸ سرفصل هزینه‌ای است که قبلاً براساس واحد اداری و طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌ها دسته‌بندی شده بود. جهت‌گیری عملیاتی جدید با اصول جدیدتر شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری همراه است. شفافیت بودجه اصل جدیدی است که نخستین بار در قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱ مطرح شد (مواد ۳۲ و ۳۳). دلایل اصلی این مسئله تمایل مجلس به افزایش دامنه اصل جامعیت و شفافیت (تمایل شدید به دریافت اطلاعات روشن‌تر از جمله اطلاعات مرتبط با عملکرد) در پیش‌نویس بودجه و اسناد همراه بودجه است. از این پس، مدیران برنامه‌های بودجه موظف به تهیه شاخص‌های مقدماتی عملکرد بودجه و اجرای بودجه برنامه‌های خود و مشارکت در تهیه گزارش‌های سالیانه هستند. بدین ترتیب، مبنای حقوقی اصول پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مدیران برنامه‌های بودجه‌ای در زمینه دستیابی به اهداف برنامه‌ها تقویت می‌شود.^(۱۴)

۲-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۲-۳-۱ قوای مجریه و مقننه

۲-۳-۱-۱ نگاهی اجمالی

به موجب قانون اساسی سال ۱۹۵۸ قوه مقننه از دو مجلس تشکیل شده است که شامل مجلس شورای ملی^۱ که به طور مستقیم با آرای مردم انتخاب می‌شود و مجلس سنا^۲ است که نمایندگان آن به صورت غیرمستقیم انتخاب می‌شوند. هر دو مجلس براساس قانون ارگانیک واحدی فعالیت می‌کنند. از زمان همه‌پرسی سال ۱۹۶۲، رئیس کشور، یعنی رئیس‌جمهور با رأی‌گیری همگانی انتخاب می‌شود. رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و سایر وزرا را (به پیشنهاد نخست‌وزیر) معرفی می‌کند، ریاست جلسات شورای وزیران را برعهده دارد و قوانین مصوب مجلس را ابلاغ می‌کند (یا خواستار تجدیدنظر مجلس در این قوانین می‌شود). ریاست دولت برعهده نخست‌وزیر است که می‌تواند برخی از اختیارات را به سایر وزرا تفویض کند (قانون اساسی، ماده ۲۲). در صورتی که این وزرا نماینده منتخب مجلس باشند کرسی‌های خود در مجلس را از دست می‌دهند (ماده

1. National Assembly

2. Senate

۲۳). هیئت دولت سیاست‌های کشور را تعیین می‌کند و در برابر مجلس (ماده ۲۰)، یعنی مجلس شورا، مسئولیت جمعی دارد (مواد ۴۹ و ۵۰).

فرانسه کشوری یکپارچه^۱ است و دولت مرکزی به‌طور سنتی از قدرت بسیار زیادی برخوردار است. برخی از وظایف و اختیارات دولت مرکزی به‌نحو روزافزونی به دولت‌های محلی سپرده می‌شوند. سطح عالی دولت محلی (منطقه) به‌موجب قانونی در سال ۱۹۸۲ تشکیل شد. برخلاف منطقه، بخش‌ها و شهرداری‌ها شکل‌های دیرپای دولت محلی هستند.

۲-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران و مسئولیت‌های فردی وزیران

در زمینه تعداد وزرا در قانون اساسی محدودیتی پیش‌بینی نشده است. در نتیجه، در پنجاه سال گذشته تعداد وزیران دستخوش تغییرات زیادی شده است. نخست‌وزیر تعیین برنامه کاری و هدایت اقدامات دولت را برعهده دارد و پس از مشورت با شورای وزیران، از برنامه دولت در برابر مجلس دفاع می‌کند.

در قانون اساسی به وزیر دارایی اشاره‌ای نشده است و نقش‌های او براساس فرمان رئیس‌جمهور تعیین می‌شود که به امضای نخست‌وزیر نیز می‌رسد. در سال ۲۰۰۴، این وزیر ریاست وزارتخانه عالی را برعهده داشت که اقتصاد، مالیه عمومی و صنعت را اداره می‌کرد.^(۱۵) وظایف این وزیر شامل تهیه و اجرای بودجه، مستمری بازنشستگی،^۲ حسابداری عمومی و سیاست‌های مالیاتی و گمرکی است. برخی از این مسئولیت‌ها به وزیر بودجه و اصلاحات بودجه‌ای^۳ محول شده است. بر مبنای فرمان شماره ۹۵۲-۲۰۰۲، وزیر بودجه و اصلاحات بودجه‌ای به‌ویژه مسئولیت اجرای قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ را برعهده دارد.

۲-۳-۱-۳ تشکیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

تأسیس وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه نیازمند قانون نیست و دولت می‌تواند به ایجاد، ادغام، یا حذف وزارتخانه‌ها بپردازد. با تلاش شوراهای مختلف وزیران برای اصلاح ساختار اداری دولت از طریق تقسیم یا ادغام وزارتخانه‌ها تعداد وزارتخانه‌ها دستخوش

1. Unitary State

2. Pensions

3. Secretary of State for the Budget and Budgetary Reform

تغییرات زیادی شده است.^(۱۶) سازمان داخلی این وزارتخانه‌ها به‌ویژه تعداد دوایر دولتی براساس احکام نخست‌وزیر و پس از بررسی پیش‌نویس این احکام در شورای دولت تعیین می‌شود (بخش ۶-۱-۳-۲).

به‌موجب قانون اساسی دسته‌بندی سازمان‌های عمومی^۱ براساس قانون است. ولی با وجود اینکه سازمان‌های عمومی در اجرای بودجه سالیانه نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند، هیچ چارچوب کلی برای این مسئله ایجاد نشده است. به‌طورکلی سازمان‌های عمومی را می‌توان به دو گروه اصلی تقسیم کرد (پیرابند ۲-۲). در سال ۲۰۰۳، حدود هزار سازمان عمومی اداری^۲ (به‌جز صدها مدرسه و بیمارستان) و حدود صد سازمان عمومی اختصاصی تجاری^۳ در سطح ملی وجود داشت.^(۱۷)

سازمان‌های عمومی اداری به چند دسته تقسیم می‌شوند که مهم‌ترین آنها سازمان‌های تأمین اجتماعی است. هریک از سازمان‌های اختصاصی تجاری براساس یک قانون یا فرمان تشکیل می‌شود. به‌جز سازمان‌های عمومی تأمین اجتماعی، هیچ چارچوب مشترکی برای موضوع‌های مهمی همچون نظام تدبیر یا تهیه و ارائه گزارش مأموریت‌ها به وزارتخانه‌های ناظر وجود ندارد. اگرچه به‌موجب قانون ارائه منظم گزارش فعالیت‌های سازمان‌های عمومی (جز سازمان‌های عمومی تأمین اجتماعی) به مجلس الزامی نیست، واحد ویژه‌ای در وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت به‌دقت شرکت‌های دولتی^۴ را کنترل می‌کند و هر سال گزارش عملکرد آنها را به مجلس ارائه می‌دهد.^(۱۸)

پیرابند ۲-۲ ویژگی‌ها و انواع سازمان‌های عمومی در فرانسه

- سازمان‌های عمومی نهادهایی حقوقی و مستقل از دولت هستند که به لحاظ مدیریت مالی از درجات مختلفی از انعطاف‌پذیری برخوردارند.
- سازمان‌های عمومی براساس کارکرد دسته‌بندی می‌شوند: به‌ویژه سازمان‌هایی که دارای کارکردهای تجاری، اداری، یا علمی، فرهنگی، یا آموزشی (سازمان‌های عمومی تخصصی^۵) هستند.

1. Public establishments
2. Administrative public establishments (EPAs)
3. Individual Commercial public establishments (EPICs)
4. State-owned companies
5. Specialized public establishments

اصلی‌ترین صندوق‌های تأمین اجتماعی سازمان‌های اداری عمومی ملی هستند.

- سازمان‌های عمومی اختصاصی تجاری شرکت‌های عمومی هستند که معمولاً براساس قانون شرکت‌ها اداره می‌شوند؛ سازمان‌های عمومی اداری براساس قانون عمومی اداره می‌شوند.^{*} پرسنل سازمان‌های اداری عمومی همچون مستخدمین کشوری محسوب می‌شوند و کلیه حسابرسی‌ها توسط حسابرسان عمومی و تحت نظر وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت انجام می‌شود.
- * بدون وجود ویژگی‌های متمایزکننده روشن برای سازمان‌های عمومی اداری و اختصاصی تجاری، تمایز بین آنها بی‌معناست.^۱ برخی از سازمان‌های عمومی اداری غیرتجاری وضعیتی مانند سازمان‌های عمومی اختصاصی تجاری دارند و بدین ترتیب می‌توانند از برخی الزامات قانون عمومی فرار کنند.

Source: Rochet, 2002.

سازمان‌های عمومی معمولاً دارای یک هیئت‌مدیره هستند و نماینده‌ای از وزارتخانه مسئول، به همراه نماینده‌ای از وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت به‌عنوان نمایندگان دولت در این هیئت‌مدیره عضویت دارند. در بسیاری از موارد، رئیس هیئت‌مدیره با حکم دولت تعیین می‌شود. در برخی از سازمان‌های عمومی، مدیری که توسط دولت انتخاب می‌شود در کنار رئیس هیئت فعالیت می‌کند. دولت‌های محلی، کاربران و سایر طرف‌های ذی‌نفع نیز بسته به کارکردهای سازمان عمومی مورد نظر در هیئت‌مدیره دارای نمایندگانی هستند. در مورد صندوق‌های تأمین اجتماعی (که نظام تدبیر آنها به‌روشنی در مجموعه قوانین تأمین اجتماعی تعیین شده است)، نمایندگان کارفرمایان و کارمندان در هیئت‌های مدیره دارای اکثریت هستند.

۲-۳-۱-۴ مسئولیت‌های مقامات ارشد دولتی

به‌موجب قانون اساسی، شورای وزیران مقامات ارشد دولتی (مدیران سازمان‌های مرکزی) را تعیین می‌کند (ماده ۱۳). در عمل، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و وزارتخانه ذی‌ربط به‌طور مشترک مقامات عالی‌رتبه را منصوب می‌کنند. مسئولیت‌ها و حقوق کلی مستخدمین کشوری در قانون شماره ۶۳۴-۸۳ مصوب ۱۹۸۳ (که خود اصلاحیه قانونی است که در دهه ۱۹۴۰ به تصویب رسید) تصریح شده است. نقش‌های مستخدمین

1. Rochet, 2003, p. 152.

کشوری در قوانین، به‌ویژه قانون شماره ۱۶-۸۴ مصوب ۱۹۸۴، یا احکامی که به توصیه شورای دولت صادر می‌شود به تفصیل ذکر شده است (بخش ۶-۱-۳-۲). این قوانین با استخدام، ساختار شغلی، انضباط و مواردی از این دست ارتباط دارند. ولی اصول روابط ویژه مقامات ارشد دولتی با مقامات عالی‌رتبه‌تر در قوانین تعیین نشده است. اجرای احکام برای گروه‌های ویژه‌ای از مستخدمین کشوری امتیازاتی را به همراه دارد. به‌طور کلی، این چارچوب حقوقی به عدم انعطاف در ساختارهای استخدامی می‌انجامد. این امر ممکن است مانع از تمرکززدایی مسئولیت‌های مدیریتی باشد که برای اجرای قانون ارگانیک بودجه ضروری است. شاید شفاف‌سازی مسئولیت‌های مدیران برنامه‌های بودجه، کارمندان ادارات خصوصی وزارتخانه‌ها (از جمله صاحب‌منصبان سیاسی)، رؤسای وزارتخانه‌ها و وزیران، مستلزم موافقت‌نامه‌های مکتوب عملکرد باشد. ولی ماهیت موافقت‌نامه‌های قراردادی در قانون تصریح نشده است.^۱

۵-۱-۳-۲ تشکیلات و نقش‌های کمیسیون‌های مجلس

قانون اساسی تعداد کمیسیون‌های دائمی پارلمانی در هریک از دو مجلس قوه مقننه را به ۶ کمیسیون محدود می‌کند (ماده ۴۳). مجلس می‌تواند به‌منظور بررسی قوانین خاص کمیسیون‌های پارلمانی ویژه تشکیل دهد. آیین‌نامه‌های داخلی تفصیلی هر مجلس (که از جایگاه قانون برخوردارند) ترکیب و شیوه انتصاب اعضای هریک از کمیسیون‌های دائمی یا ویژه را تعیین می‌کند. قانونی که بر کارکرد مجالس پارلمانی حاکم است به این کمیسیون‌ها قدرت می‌دهد هر فردی را که صلاح بدانند برای ارائه توضیحات احضار کنند (فرمان شماره ۱۱۰۰-۵۸ مصوب ۱۹۵۸، ماده ۵). به‌موجب همین حکم تشکیل کمیسیون‌های موقت برای تحقیق و تفحص مجاز است. به‌موجب قانون، سه اداره ارزیابی پارلمانی تشکیل شد که به هر دو مجلس خدمات ارائه می‌دهد.^(۱۹) هریک از دو مجلس قوه مقننه دارای یک کمیسیون بودجه دائمی است که پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه^۲ را بررسی می‌کند. قانون ارگانیک بودجه نقش و اختیارات این کمیسیون‌ها، به‌ویژه دسترسی آنان به اسناد و اختیار درخواست و برگزاری

1. Arthuis, 2003, p. 83.

2. Annual draft budget law

جلسات استماع توضیحات را تقویت کرده است (ماده ۵۷). راهکارهای هماهنگی بین کمیسیون‌های پارلمانی و ترتیبات هماهنگی میان مجلس شورا و مجلس سنا در آیین‌نامه‌های داخلی هر مجلس تعیین شده است.

۶-۱-۳-۲ تأسیس و نقش‌های سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی^(۲۰)

قانون اساسی بر استقلال دستگاه قضایی تأکید می‌ورزد و تشکیل شورای قانون اساسی^۱ را تصریح می‌کند. قوانین ارگانیک و آیین‌نامه‌های پارلمانی باید قبل از ابلاغ در شورای قانون اساسی بررسی شوند. این شورا بر مبنای ماده (۶۲) قانون اساسی، بخش‌هایی از دو ماده از قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ را مغایر با قانون اساسی اعلام و حذف کرد. شورای قانون اساسی همچنین می‌تواند از انطباق قوانین بودجه سالیانه با قانون اساسی و قوانین ارگانیک بودجه اطمینان حاصل کند. مثلاً شورای قانون اساسی هرگونه نقض مفاد قانون اساسی در مورد تعداد روزهای مذاکرات پارلمانی درباره بودجه سالیانه را تذکر می‌دهد.

قانون اساسی همچنین به دیوان عالی اداری (شورای دولت)^۲ اشاره می‌کند که در وضع قوانین و احکام نقش مهمی ایفا می‌کند. به موجب قانون اساسی (ماده ۳۹) این شورا ملزم به اظهارنظر درباره پیش‌نویس کلیه قوانین از جمله پیش‌نویس قانون بودجه قبل از طرح در شورای وزیران است. قانون اساسی همچنین شورای امور اقتصادی و اجتماعی^۳ را ایجاد کرده است که وظایف آن بر قانون ارگانیک شماره ۵۸-۱۳۶۰ مبتنی است. این شورا در زمینه پیش‌نویس قوانین اظهارنظر می‌کند. ولی به دلیل حذف قوانین بودجه از محدوده وظایف مشورتی این شورا (قانون ارگانیک مرتبط با شورای اقتصادی و اجتماعی، ماده ۲) بر مسائل بودجه‌ای نفوذی ندارد.

۷-۱-۳-۲ نقش و مسئولیت‌های دولت‌هایی که در سطوح پایین‌تر از ملی قرار دارند

دولت‌های محلی همچون دولت مرکزی نهادهایی حقوقی هستند که بر مبنای قوانین عادی فعالیت می‌کنند. یک چارچوب حقوقی تفصیلی هر سه سطح دولت محلی را که از

1. Constitutional Council

2. Administrative court or Council of State (Conseil d'État)

3. Economic and Social Council (Conseil économique et social, CES)

۲۶ منطقه، ۱۰۰ بخش^(۲۱) و ۳۶۷۶۳ شهرداری تشکیل شده است تعریف و کنترل می‌کند. مفاد قانون اساسی درخصوص با دولت‌های محلی در سال ۲۰۰۳ تغییرات چشمگیری کرد^(۲۲) و اصول مرتبط با رویه‌های اداری در خارج از کلان‌شهرهای فرانسه به تفصیل تعیین شد. شوراهای دولت‌های محلی می‌توانند احکام خود را صادر کنند، ولی تنها دولت مرکزی حق تصویب قانون را دارد. در واحدهای منطقه‌ای جمهوری^۱، یک نماینده دولت از رعایت منافع ملی، کنترل اداری و حاکمیت قانون اطمینان حاصل می‌کند (قانون اساسی، ماده ۷۲).

برخلاف دولت‌های فدرالی همچون آلمان، قانون اساسی فرانسه اختیارات دولت‌های محلی در زمینه درآمدها و هزینه‌ها را تعیین نمی‌کند. با وجود این برخی مفاد قانون اساسی زمینه‌های ویژه‌ای را که نیازمند قوانین جداگانه هستند تعیین می‌کنند. به‌ویژه، به‌موجب بند «۲» ماده (۷۲) قانون اساسی:

- دولت‌های محلی می‌توانند در چارچوب شرایطی که قانون تعیین می‌کند از درآمدها استفاده کنند. این درآمدها ممکن است از هر نوع مالیات، که مبنا و نرخ آن توسط قانون تعیین می‌شود، تأمین شود.
- بخش عمده‌ای از منابع دولت‌های محلی باید از محل درآمدهای آنان باشد. این قانون بر مبنای یک قانون ارگانیک استوار است.^(۲۳)
- انتقال توان پرداخت هزینه‌ها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی باید با افزایش منابعی همراه باشد که توسط قانون تعیین می‌شود.^(۲۴)
- راهکارهای ایجاد برابری که با هدف ارتقای برابری منطقه‌ای اتخاذ می‌شوند باید توسط قانون تعیین شوند.

مجموعه قوانین دولت‌های محلی که براساس موضوع‌های مشخص، قوانین و احکام مختلف مرتبط با دولت‌های محلی را گروه‌بندی مجدد می‌کند، به چهار بخش اصلی تقسیم می‌شود. نخستین بخش (جهت‌گیری‌های کلی) شامل تشکیل کمیسیون عالی امور مالی دولت‌های محلی است. این کمیسیون از نمایندگان هر دو مجلس، دولت مرکزی، مناطق، بخش‌ها، شهرداری‌ها، نهادهای عمومی درون شهرداری‌ها^(۲۵) و

شهرداران تشکیل می‌شود. این کمیسیون گزارش سالیانه امور مالی دولت‌های محلی و تغییرات میان مدت هزینه‌های دولت محلی را تهیه می‌کند. بخش‌های دوم و چهارم این مجموعه قوانین حاوی ترتیبات مرتبط با شهرداری‌ها، بخش‌ها و مناطق است. درآمدها و تعهدات هزینه‌ای و رویه‌های بودجه‌ای و حسابداری هریک از این سه سطح دولت محلی و ترتیبات ویژه شهرهای بزرگ یا دولت‌های محلی ویژه در این مجموعه قوانین تعیین شده است (پیرابند ۳-۲).

پیرابند ۳-۲ ویژگی‌های اصلی مجموعه قوانین دولت‌های محلی در فرانسه

- رویه‌های هماهنگی را تعیین می‌کند (کمیسیون امور مالی دولت‌های محلی).
- تکالیف درآمدی و درآمدهای مشترک را به تفصیل تعیین می‌کند.
- هزینه‌های تکلیفی اجباری برای هریک از سطوح دولت را به تفصیل تشریح می‌کند (ل ۲۳۲۱، ل ۳۳۲۱ و ل ۴۳۲۱).
- ذخیره اعتبارات جذب نشده به میزان ۷/۵ درصد از کل هزینه‌های بودجه‌ای را مجاز می‌شمارد که به دولت‌های محلی امکان می‌دهد هزینه‌های پیش‌بینی نشده را تأمین کنند.
- رأی‌گیری درباره بودجه‌های منطقه‌ای و بخشی در شوراها را الزامی می‌سازد.
- رأی‌گیری در شوراها شهرداری درباره بودجه‌های شهرداری تا ۳۱ مارس هر سال را الزامی می‌سازد.
- تصریح می‌نماید که باید برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای بودجه‌های جداگانه‌ای تدوین شود. وزیر دولت محلی و دارایی باید فهرست اصطلاحات بودجه‌ای را تهیه کنند.
- این قانون طلایی را ایجاد می‌کند که هزینه‌های جاری باید کاملاً با درآمدها پوشش داده شوند.
- تصریح می‌نماید که دولت مرکزی وام گرفتن برای سرمایه‌گذاری را محدود نمی‌کند.
- عقد قرارداد برای ارائه خدمات عمومی در سطح محلی را مجاز می‌شمارد.
- اصل تفکیک مجریان (شهرداران و رؤسای شوراها منطقه‌ای) و ذی حساب‌ها را به کار می‌بندد.
- اعلام می‌دارد که کلیه ذی حساب‌های دولت‌های محلی که در استخدام دولت مرکزی هستند، توسط وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت منصوب می‌شوند و وصول مالیات‌های محلی و انجام پرداخت‌ها را برعهده دارند.
- تصریح می‌نماید که دیوان محاسبات منطقه‌ای وظیفه اجرای حساب‌های مستقل را برعهده دارد.

۲-۴ ترتیبات حقوقی هریک از مراحل فرایند بودجه

۲-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

۲-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

قانون ارگانیک بودجه تنها با قوانین بودجه سالیانه‌ای که بودجه دولت را پوشش می‌دهند، ارتباط دارد. در عمل، بودجه دولتی تنها بخشی از دستگاه‌های دولت مرکزی، یعنی ادارات مرکزی، ادارات ملی و ادارات محلی دولت مرکزی را پوشش می‌دهد.^۱ سازمان‌های عمومی و محلی مشمول بودجه دولتی نیستند، ولی کمک‌های مالی به آنها در بودجه گنجانده می‌شود.

۲-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین

قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱، برخی از مفاد حکم سال ۱۹۵۹ را که به درآمدهای دارای مصارف معین، ضمائم بودجه و حساب‌های ویژه اختصاص داشت حفظ کرد. ولی در مقایسه با قانون سال ۱۹۵۹، به جای کنترل پارلمانی غیرمستقیم، هزینه‌ها از محل مشارکت در هزینه‌ها^۲ باید به تصویب مجلس برسد و در جمع هزینه‌های کل منظور گردد (ماده ۱۷). علاوه بر این، باید برای ضمائم بودجه و حساب‌های ویژه اهداف و برنامه‌هایی تعیین شود (چارچوبی که در سال ۲۰۰۴ برای آنها ایجاد شد). قانون ارگانیک بودجه به قوه مجریه اجازه می‌دهد تا درآمدهای مازاد در حساب‌های مصارف معین را (درآمدهایی که بیش از پیش‌بینی‌های بودجه هستند) با اطلاع مجلس به مصرف برساند (ماده ۲۱).

صندوق‌های بهداشت و تأمین اجتماعی تحت شمول قانون ارگانیک بودجه نیستند و بخشی از بودجه کشوری محسوب نمی‌شوند. قانون ارگانیک شماره ۹۶-۶۴۶ مصوب ژوئیه ۱۹۹۶ درباره تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی، چارچوب تصویب درآمدهای مورد انتظار (بیشتر مالیات حقوق و دستمزد^(۲۶))، اهداف مصارف و تأمین منابع مالی صندوق‌های تأمین اجتماعی در مجلس را تعیین می‌کند. مذاکرات پارلمانی درباره قانون تأمین منابع مالی سالیانه تأمین اجتماعی باید با مذاکره درباره قانون بودجه سالیانه

1. OECD, 2003, Table 15.

2. Cost-sharing Contributions

دولت همراه باشد. ولی قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی، برنامه‌های اجباری و سازمان‌های مربوطه را تعریف می‌کند. برای هریک از بخش‌ها سقف هزینه الزام‌آور تعیین نمی‌شود و مجلس تنها درباره هفت گروه از درآمدهای تأمین اجتماعی رأی‌گیری می‌کند. این مسئله مانع از تعیین اولویت‌های هزینه‌های بهداشتی می‌شود. مجلس سنا در سال ۲۰۰۱، برای حل برخی از مشکلات قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۹۶، قانون ارگانیک اصلاح شده‌ای را ارائه کرد؛^۱ ولی این قانون به تصویب نرسید.

۲-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه

قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ و قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۹۶ با فهرست جامعی از تعاریف آغاز نمی‌شوند، ولی برخی از اصطلاحات در مواد مختلف این قانون تعریف شده است. مثلاً به موجب قانون ارگانیک بودجه، کل جریان‌های ورودی^۲ (منابع) شامل درآمدها و منابع مالی ورودی و کل جریان‌های خروجی^۳ (مخارج) شامل هزینه‌ها و منابع مالی خروجی بودجه است (مواد ۲ و ۶). قانون ارگانیک بودجه همچنین جریان‌های ورودی و خروجی مالی را نیز تعریف می‌کند (ماده ۲۵) و نمایش تعادل بودجه در جدول بودجه سالیانه را الزامی می‌سازد (مواد ۱، ۸ و ۳۴). به موجب قانون اساسی ترازهای مالی صندوق‌های تأمین اجتماعی باید در قانون سالیانه تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی نشان داده شوند. در قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی، تعریف روشنی از مفهوم تراز مالی ارائه نشده است. مهم‌تر آنکه با وجود اینکه سیاست‌های مالی و راهبردهای بودجه‌ای بر مبنای این تراز تعریف شده‌اند، ولی تعادل کلی دولت عمومی در قانون تعریف نشده است.

۲-۴-۱-۴ قواعد مالی

به موجب اصلاحیه قانون اساسی (مواد ۲ و ۸۸)، فرانسه با ارائه کمک‌های مالی مورد نیاز

1. www.senat.fr/leg/pp100-268.html.

2. Inflows

3. Outflows

برای اتحاد اقتصادی و پولی اروپا^۱ موافق است، ولی قوانین محلی خود را به گونه‌ای تغییر نداده است که قوانین مالی پیشنهادی اتحادیه اروپا را دربر بگیرد. با وجود این، به موجب قانون ارگانیک بودجه (ماده ۵۰)، پیش‌بینی‌های بودجه‌ای باید «با توجه به تعهدات اروپایی کشور» انجام شوند (اشاره‌ای غیرمستقیم به دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا از قبیل اصول ماستریخت درباره کسری بودجه، بدهی‌ها و تعهدات پیمان ثبات و رشد^۲ برای «بودجه‌ای که دست‌کم در ادوار تجاری در تعادل باشد»). در زمینه بودجه دولتی قاعده طلایی وجود ندارد. ولی مجموعه قوانین دولت محلی چنین قانونی را بر بودجه‌های دولت‌های محلی تحمیل می‌کند.^(۲۷)

۵-۴-۲ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

قانون ارگانیک بودجه نخستین سه‌شنبه اکتبر را به عنوان آخرین روز تقدیم پیش‌نویس بودجه سالیانه دولتی به مجلس تعیین می‌کند (ماده ۳۹). آغاز سال مالی روز اول ژانویه است (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۱). به منظور رعایت این زمان‌بندی، فرایند تدوین بودجه در ماه دسامبر سال قبل و با ارائه گزارش چارچوب بودجه چندساله میان‌مدت آغاز می‌شود. برای مراحل اصلی تدوین بودجه ضرب‌الاجل‌های داخلی غیرالزام‌آوری وجود دارد.^۳

۶-۴-۲ فرایند تصویب در قوه مجریه

به موجب قانون اساسی نخست‌وزیر باید در مورد برنامه دولت در برابر مجلس پاسخ‌گو باشد (ماده ۳۹). قانون ارگانیک بودجه (ماده ۳۸) تصریح می‌کند که وزیر دارایی پیش‌نویس قانون بودجه را از طرف نخست‌وزیر آماده می‌کند. زمان‌بندی و اکثر رویه‌های تدوین و تصویب قانون پیش‌نویس بودجه در قوه مجریه با آیین‌نامه‌های داخلی تعیین می‌شوند. رئیس‌جمهور نیز می‌تواند در شکل دادن به پیش‌نویس قانون بودجه نقش مهمی ایفا کند. به‌ویژه به موجب قانون ارگانیک بودجه، پیش‌نویس قانون بودجه در

1. European Economic and Monetary Union

2. Stability and Growth Pact's

3. OECD, 2003, Table 16.

شورای وزیران که ریاست آن برعهده رئیس‌جمهور است به بحث گذاشته می‌شود (قانون اساسی، ماده ۹). در عمل، نقش‌های رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و وزیر دارایی به شرایط سیاسی بستگی دارد. در شرایط عادی، رئیس‌جمهور در موارد اختلاف نظر بر سر بودجه در شورای وزیران (که به ندرت اتفاق می‌افتد) حرف آخر را می‌زند. در مقابل، در مواردی که رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر به گروه‌های سیاسی مختلفی تعلق دارند تصمیم‌های نهایی در زمینه بودجه توسط نخست‌وزیر در جلسات شورای وزیران و بدون حضور رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود.

۷-۱-۴-۲ اسناد همراه قانون بودجه

● چارچوب میان مدت اقتصاد کلان و راهبرد مالی که به موجب قانون ارگانیک بودجه (مواد ۴۸ و ۵۰) پس از تقدیم پیش نویس قانون بودجه سالیانه به دو مجلس، دولت ملزم به ارائه گزارش وضعیت اقتصادی ملی است که موارد زیر را دربرمی‌گیرد:

- پیش بینی‌های اقتصاد کلان بر مبنای حساب‌های ملی، این پیش بینی‌ها شامل فروض بنیادین و روش‌های پیش بینی است.

- تحولات میان مدت که دست کم چهار سال پس از سال تقدیم پیش نویس بودجه را دربرمی‌گیرند. این تحولات باید درآمدها و هزینه‌های متمرکز و تراز بودجه دولت عمومی و ارائه ارقام تفصیلی هریک از بخش‌های فرعی را دربرگیرد. به موجب قانون ارگانیک بودجه، پیش بینی‌های میان مدت درآمدها و هزینه‌های بودجه کشور، که هزینه‌ها براساس کارکردهای اصلی تقسیم می‌شوند، باید ارائه شود. قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی، پیش بینی‌های میان مدت درآمدها و هزینه‌ها را نیز الزامی می‌سازد.

- جهت گیری‌های اصلی سیاست‌های اقتصادی و بودجه‌ای مرتبط با تعهدات اروپایی فرانسه.

● اقدامات جدید در برابر هزینه سیاست‌های موجود که فرمان سال ۱۹۵۹ درباره قوانین بودجه سالیانه هزینه‌ها را بر مبنای سیاست‌های موجود و سیاست‌های جدید تفکیک می‌کرد و تصویب بودجه با رأی گیری درباره کلیات هزینه‌های موجود انجام می‌شد. قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ به این تمایز پایان داد. به موجب این قانون اقدامات

جدید باید در چارچوب برنامه‌های مشخص معرفی شوند و هر سال با توجیه دقیق هزینه‌ها بازنگری شوند. برای افزایش هزینه‌های عمومی ناشی از استخدام کشوری رویه‌هایی پیش‌بینی شده است و تنها مبلغ کل بودجه مورد نیاز برای این بخش پیشنهاد می‌شود. پس از تصویب این بودجه، قوه مجریه افزایش حقوق هریک از برنامه‌ها را تعیین می‌کند.

● اطلاعات مرتبط با عملکرد، گزارش راهبرد مالی که به پیش‌نویس بودجه ضمیمه می‌شود باید حاوی فهرست مأموریت‌ها و برنامه‌ها و همچنین شاخص‌های عملکرد برنامه‌های بودجه‌ای سال آینده باشد (ماده ۴۸). پیش‌نویس طرح‌های عملکرد هر برنامه از جمله اهداف، هزینه‌ها و نتایج گذشته و مورد انتظار که با شاخص‌های عملکرد سنجیده می‌شوند باید ضمیمه بودجه شوند (ماده ۵۱).

● هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و خطرات مالی، ضمیمه توضیحی پیش‌بینی هزینه‌های مالیاتی باید به همراه بودجه ارائه شود (ماده ۵۱). به موجب قانون ارگانیک بودجه، ضمانت‌های بدهی‌های جدید و تعهد پرداخت دیون سازمان‌های عمومی یا خصوصی توسط دولت نیازمند تصویب مجلس است (ماده ۳۴). کلیه ضمانت‌های دولتی موجود باید تا پایان سال ۲۰۰۴ در قانون ذکر شوند؛ گزارش اجرای بودجه سال ۲۰۰۴ باید شامل ضمیمه‌ای باشد که کلیه ضمانت‌هایی را که دولت بدون اطلاع مجلس انجام داده است دربرگیرد (ماده ۶۱). قانون ارگانیک بودجه الصاق سایر تعهدات احتمالی آشکار یا تلویحی به پیش‌نویس قانون بودجه را الزامی نمی‌سازد و اعلام خطرات مالی نیز از الزامات این قانون نیست.

● سایر اطلاعاتی که به موجب قانون الزامی هستند، ماده (۵۱) قانون ارگانیک بودجه سایر اطلاعاتی را که باید به پیش‌نویس بودجه سالیانه ضمیمه شوند به تفصیل بیان می‌کند. از جمله می‌توان به تخصیص درآمدهای مالیاتی به نهادهای عمومی خارج از دولت، تحلیل تأثیر تغییرات در ارائه بودجه و برنامه پیش‌بینی پرداخت‌های مرتبط با مجوزهای چندساله تعهدات هزینه‌ای اشاره کرد. جزئیات پیش‌بینی استخدام کشوری برحسب گروه یا نوع پیمان که شامل توجیه تغییرات باشد نیز باید ضمیمه پیش‌نویس بودجه شود.

۸-۱-۴-۲ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

دو مجلس شورای ملی و سنا از استقلال مالی برخوردارند.^۱ به موجب همین قانون، بودجه هریک از دو مجلس توسط کمیسیون مشترکی تهیه می‌شود که ریاست آن را رئیس دیوان محاسبات برعهده دارد.

قانون ارگانیک بودجه صراحتاً به رویه‌های بودجه‌ای دستگاه‌های دولتی غیراجرایی اشاره نمی‌کند. ولی در زمینه اختیارات عمومی، اهداف ویژه‌ای را در نظر گرفته است که هریک ممکن است یک یا چند اعتبار را دریافت کنند (ماده ۷). در این اعتبارات ممکن است ردیف بودجه‌ای برای مجلس شورای ملی، مجلس سنا، دیوان عدالت^۲ و ریاست جمهوری در نظر گرفته شود که نیازمند ارائه اهداف و شاخص‌های عملکرد نیست. دیوان محاسبات دارای ردیف بودجه جداگانه‌ای نیست. این نهاد برخلاف شورای اقتصادی و اجتماعی که از نهادهای مبتنی بر قانون اساسی است، رسالت جداگانه‌ای ندارد. شورای اقتصادی و اجتماعی در فهرست بودجه جدید دارای یک هدف برنامه‌ای است. این بدان معناست که اهداف شورای اقتصادی و اجتماعی در زمره ۸۴ مأموریت دولت قرار دارد، ولی برای دیوان محاسبات که از اهمیت بیشتری برخوردار است مأموریت مخصوصی در نظر گرفته نشده است.

۲-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس

مجلس به نحو روزافزونی در زمینه پیش‌نویس بودجه از دولت اطلاعات بیشتری دریافت می‌کند. به ویژه قبل از تقدیم پیش‌نویس قانون بودجه به مجلس، مجلس شورای ملی و مجلس سنا می‌توانند درباره گزارش مقدماتی بودجه که دولت ارائه می‌دهد به بحث بنشینند. قانون ارگانیک بودجه به این رویه شکلی رسمی داده است که «مذاکرات جهت‌گیری بودجه» نام دارد.

۱-۲-۴-۲ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

پیش‌نویس قانون بودجه باید تا نخستین سه‌شنبه ماه اکتبر به مجلس ارائه شود (قانون

1. Ordonnance of November 1958 relating to the functioning of the two houses, Art. 7.

2. Court of Justice

ارگانیک بودجه، ماده ۳۹). قوانین بودجه سالیانه (برای دولت و تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی) باید توسط دولت پیشنهاد شوند نه مجلس.^۱ ماده (۳۹) قانون اساسی تصریح می‌کند که پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه باید ابتدا در مجلس شورای ملی به بحث گذارده شود. این بدان معناست که دولت نمی‌تواند پیش‌نویس قانون بودجه را ابتدا به مجلس سنا ارائه کند. این ماده به‌صورت نمادین اهمیت سیاسی مجلس شورای ملی را نشان می‌دهد.

قانون اساسی صراحتاً محدودیت‌های زمانی شدیدی را برای مذاکرات دو مجلس در زمینه بودجه سالیانه در نظر گرفته است. هدف از این ترتیبات تسریع مذاکرات پارلمانی و تصویب قانون بودجه و قانون تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی قبل از اول ژانویه است؛ تعداد روزهایی که پس از دریافت پیش‌نویس قانون بودجه در اوایل اکتبر برای تکمیل نخستین بررسی بودجه در نظر گرفته شده در قانون تصریح شده است: این مهلت برای مجلس شورای ملی چهل روز (قانون اساسی، ماده ۴۷) و برای مجلس سنا بیست روز است (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۴۰). مجلس باید ظرف هفتاد روز از زمان دریافت پیش‌نویس بودجه در اوایل اکتبر، تصمیم نهایی خود را در زمینه بودجه اعلام کند. این محدودیت شامل بررسی‌های کمیسیون‌های هر دو مجلس نیز می‌شود. در صورت اختلاف نظر میان کمیسیون‌های دو مجلس، نخست‌وزیر می‌تواند برای حل این بن‌بست کمیسیون مشترکی را تشکیل دهد (قانون اساسی، ماده ۴۵).^(۲۸) در صورت عدم رعایت مهلت زمانی هفتادروزه، دولت بودجه را با صدور حکم ویژه تصویب می‌کند.^(۲۹) همچنین مهلت پنجاه‌روزه برای تصمیم‌گیری پارلمانی درباره پیش‌نویس قانون تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی در مواد (۱ و ۴۷) قانون اساسی آمده است.

۲-۴-۲ بودجه‌های موقتی

در صورتی که بودجه‌ها تا ۳۱ دسامبر به تصویب نرسند، قوه مجریه به‌موجب قانون اساسی (مواد ۴۷، ۱-۴۷) می‌تواند بودجه موقت دولت و بودجه موقت تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی را به تصویب برساند. در بودجه موقت دولت، هزینه‌ها بر سیاست‌های سال قبل مبتنی است (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۴۵).

1. Gicquel, 1998.

۲-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

قانون اساسی به مجلس اجازه نمی‌دهد هیچ‌گونه اصلاحیه‌ای (برای هیچ قانونی) را تصویب کند که به ایجاد هزینه‌های جدید، افزایش کل هزینه‌های دولت، یا کاهش درآمدها بیانجامد (ماده ۴۰). مجلس تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت‌ها تغییر دهد (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۴۷).

حتی اگر مجلس اصلاحیه‌هایی را پیشنهاد کند، به‌موجب یکی دیگر از ترتیبات قانون اساسی دولت می‌تواند بر بودجه مورد نظر خویش اصرار بورزد. ماده (۴۹) به نخست‌وزیر اجازه می‌دهد تا پس از موافقت شورای وزیران، پیش‌نویس قانون را به اجرا بگذارد. این امر به‌منزله تصویب این قانون است، مگر اینکه مجلس شورا ظرف ۲۴ ساعت اقدام به وتو کند که در این صورت دولت ساقط می‌شود. در اوایل دهه ۱۹۹۰ یکی از دولت‌های اقلیت برای تصویب بودجه سالیانه، با جلب موافقت قبلی احزاب سیاسی حامی سیاست‌های بودجه‌ای از این شیوه استفاده کرد.^۱

۲-۴-۲-۴ تصویب منابع

مجوز وصول مالیات و سایر درآمدها توسط دولت با رأی مجلس به کلیات بخش نخست بودجه دولت، هر دوازده ماه یک بار برای هر بودجه تمدید می‌شود (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۳۴). درآمدها بر مبنای ناخالص پیش‌بینی می‌شود، ولی در عمل، نگهداری درآمدهایی که به دولت‌های محلی و اتحادیه اروپا اختصاص دارد مجاز است (ماده ۶). پیش‌نویس قانون بودجه در دو بخش به رأی گذارده می‌شود و مجلس، قبل از آغاز مذاکره درباره بخش دوم بودجه ابتدا به تصویب درآمدها، سقف کل هزینه‌ها (برای بودجه عمومی، ضمیمه بودجه و حساب‌های ویژه) و تعادل بودجه (ماده ۴۲)، یعنی ریز اعتبارات - یک رأی برای هر مأموریت (ماده ۴۳) - می‌پردازد. در صورتی که این رویه اجرا نشود، شورای قانون اساسی می‌تواند با اعلام مغایرت قانون بودجه با قانون اساسی آن را ابطال کند (این مسئله در سال ۱۹۷۹ اتفاق افتاد^(۳۰)). به‌منظور تجدید مجوز سالیانه

1. Hubert, 1996.

وصول مالیات از اول ژانویه، قانون اساسی (ماده ۴۷) رویه‌ای را برای موارد اضطراری پیش‌بینی کرده است که در قانون ارگانیک بودجه ماده (۴۵) تشریح شده است: قبل از تصویب قانون بودجه سالیانه باید قانون ویژه موقتی به‌عنوان مجوز وصول مالیات به تصویب برسد.

۵-۲-۴-۲ ماهیت، ساختار و مدت‌زمان تخصیص‌ها

قبل از سال ۲۰۰۶، اعتبارات بودجه برحسب وزارتخانه و نوع هزینه‌های اقتصادی (دستمزد، هزینه‌های جاری، سرمایه‌گذاری و جز اینها) تعیین می‌شد و انواع هزینه‌ها به دو دسته سیاست‌های موجود و سیاست‌های جدید تقسیم می‌شدند. قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ ساختار مبتنی بر مأموریت‌ها و برنامه‌ها را جایگزین این ساختار تخصیص‌ها کرد. مجلس به‌ویژه می‌خواست نتایج برنامه‌های دولت را بررسی کند و از تداخل وظایف مختلف دولت که تصویب بودجه بر مبنای واحدهای اداری را به رویه‌ای دائمی تبدیل کرده بود، اجتناب کند.^۱

اگرچه بودجه سالیانه از سال ۲۰۰۶ باید براساس مأموریت‌ها و برنامه‌ها به رأی گذارده شود، برنامه‌ها باید براساس هفت نوع هزینه مختلف تقسیم‌بندی شوند - دستمزدها، هزینه‌های جاری، سرمایه‌گذاری و جز اینها - (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۵). به‌جز یک استثنا، این هزینه‌ها تنها حالت نمادین دارند و مدیران برنامه‌های بودجه می‌توانند منابع را به هزینه‌های مختلف اختصاص دهند. مثلاً مدیر بودجه می‌تواند بدون مجوز مجلس هزینه‌های سرمایه‌گذاری و جاری یک برنامه را با یکدیگر جابه‌جا کند (در فرمان سال ۱۹۵۹ این‌گونه نبود). استثنای این مورد، هزینه‌های پرسنلی است: سقفی که برای هزینه‌های پرسنلی هر برنامه تعیین می‌شود الزام‌آور است (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۷). علاوه بر این، قانون بودجه برای تعداد پرسنل هر وزارتخانه نیز محدودیت‌های الزام‌آوری را تعیین می‌کند (ماده ۷، بخش ۳).

به‌موجب قانون ارگانیک بودجه، مجلس مجوز حداکثر هزینه‌های هر برنامه بودجه‌ای دولت عمومی، هر ضمیمه بودجه و هر حساب ویژه را تعیین می‌کند. مجوز

1. Arthuis, 2003.

هزینه، تعهدات و پرداخت‌های نقدی را پوشش می‌دهد (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۳۴). در مورد تعهدات، مجلس سقف و مجوز عقد پیمان‌هایی که مستلزم پرداخت‌های آتی هستند را برای دولت صادر می‌کند. مجوز بودجه در مورد تعهدات دارای محدودیت زمانی نیست (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۸). در مقابل، مجوزهای پرداخت نقدی سقف صدور دستور پرداخت یا انجام واقعی پرداخت در دوره‌ای دوازده‌ماهه را تعیین می‌کند (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۸). در مورد هزینه‌های پرسنلی، به‌موجب قانون تعهدات و پرداخت‌ها باید برابر باشند.

در مورد اکثر هزینه‌ها، مبالغ بودجه سقف‌های الزام‌آور را تعیین می‌کنند. برای برخی از هزینه‌ها (تسویه بدهی‌ها، اجرای ضمانت‌های دولت و سایر مواردی که در ماده ۱۰) قانون ارگانیک بودجه ذکر شده است) سقف‌ها الزام‌آور نیستند. اینها اقلامی هستند که باید بدون در نظر گرفتن اشتباهات احتمالی در مورد پیش‌بینی‌ها پرداخت شوند. در صورتی که در ارتباط با این اقلام هزینه‌هایی مازاد بر بودجه مصوب صورت بگیرد، وزیر دارایی باید دلایل هزینه اضافی را به کمیسیون پارلمانی هریک از دو مجلس شورای ملی و سنا اطلاع دهد و قبل از پایان سال مالی، اقدامات اصلاحی را در چارچوب متمم بودجه پیشنهاد کند (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۱۰).

۲-۴-۲-۶ انتقال اعتبارات و قرض گرفتن از تخصیص‌های آینده

انتقال مجوز تعهدات سال گذشته باید طی حکمی دولتی ابلاغ شود (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۱۵). در مورد مجوزهای هزینه‌های نقدی، انتقال هزینه‌ها در داخل یک برنامه تا میزان ۳ درصد مجاز است. در مورد هزینه‌های غیرپرسنلی فراتر از این محدوده، هرگونه انتقال باید در قانون بودجه جدیدی مجدداً انجام شود (ماده ۱۵). قرض گرفتن از تخصیص سال آینده برای تعهدات هزینه‌ای، در شرایطی که در قوانین بودجه ذکر می‌شود، مجاز است (ماده ۹).

۲-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

افزایش خالص دیون قابل انتقال دولت هر سال در هنگام تصویب کل منابع (نخستین بخش بودجه) به تصویب می‌رسد (مواد ۹ و ۳۴). پرداخت وام توسط دولت مشمول

سقف‌های الزام‌آور است (به‌جز پرداخت وام به پول‌های خارجی به کشورهای که به لحاظ مالی متحد فرانسه هستند). قانون ارگانیک بودجه همچنین برای پیگیری عدم پرداخت اقساط وام‌ها از طرف‌های ذی‌نفع راهکارهایی را ایجاد کرده است (ماده ۲۴). این قانون برای دیون پیش‌بینی شده بخش عمومی سقف‌های کمی تعیین نکرده و نیاز به رعایت احتیاط در مورد سطوح دیون نیز اشاره‌ای نمی‌کند. این مسئله با این محدودیت ناشی از قانون اساسی که قانون ارگانیک بودجه تنها با درآمدها و هزینه‌ها ارتباط دارد (ماده ۳۴) نه با دیون و سایر تعهدات یا دارایی‌ها، همخوانی دارد. فرانسه، همچون سایر اعضای اتحادیه اروپا، سطوح دیون دولت عمومی را دست‌کم هر سال یک بار به اتحادیه اروپا گزارش می‌دهد. وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت برنامه ثبات سه‌ساله فرانسه را که به تصویب شورای وزیران رسیده است (ولی به تصویب مجلس نرسیده است) به‌روز می‌کند. پس از ارزیابی این گزارش در اتحادیه اروپا، شورای اتحادیه در ارتباط با برنامه، به‌ویژه در ارتباط با اصول ماستریخت رسماً اظهارنظر می‌کند.

۲-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

کلیه قوانین، از جمله قوانین بودجه سالیانه باید توسط رئیس‌جمهور ظرف پانزده روز از تصویب ابلاغ شوند (قانون اساسی، ماده ۱۰). رئیس‌جمهور می‌تواند ظرف پانزده روز از مجلس بخواهد در بودجه تجدیدنظر کند. قوانین ابلاغ شده در روزنامه رسمی منتشر می‌شوند.

۲-۴-۲-۹ متمم‌های بودجه (اصلاح قوانین)

متمم بودجه از قدرتی هم‌سنگ قانون (یک قانون اصلاحی) برخوردار است (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۱). قوانین اصلاحی تنها راه ایجاد تغییرات عمده در پیش‌بینی‌های درآمد، اعتبارات و تعادل مالی بودجه هستند. این قوانین باید نشان دهند که چگونه تعادل بودجه اصلاح می‌شود. قانون اصلاحی، مجوز استقراض خالص از طریق دریافت وام یا سایر عملیات خزانه را صادر می‌کند. قوانین اصلاحی همچنین برای تصویب اصلاحات عمده‌ای که قوه مجریه با استفاده از ابزار اعتبارات پیش از موعد انجام می‌دهد نیز به‌کار می‌روند (قانون ارگانیک بودجه، مواد ۱۳ و ۳۵). قانون ارگانیک بودجه تعداد قوانین اصلاحی سالیانه را محدود نمی‌کند. معمولاً، هر سال دست‌کم یک قانون اصلاحی

به تصویب می‌رسد و در برخی موارد، به‌ویژه در هنگام تغییر اکثریت حاکم تعداد این قوانین افزایش می‌یابد.^(۳۱)

۲-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

وقتی احتمال داشته باشد قوانین یا مقررات جدید درآمدها یا هزینه‌ها را تغییر دهند، تأثیرات آنها بر تراز مالی باید با تغییراتی که مجلس در متمم بودجه آینده تصویب می‌کند ارزیابی شود (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۳۳).

۲-۴-۳ اجرای بودجه

۲-۴-۳-۱ تسهیم مجوز هزینه

تسهیم هزینه‌ها در اختیار وزارتخانه‌هاست (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۷، بخش ۴). در هیچ‌یک از بندهای قانون ارگانیک بودجه مستقیماً به نحوه تقسیم این مجوز در طول سال اشاره نشده است. این کار براساس احکام قوه مجریه صورت می‌گیرد.

۲-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های بودجه در طول سال

برای پیشگیری از به هم خوردن تعادل بودجه، به‌ویژه در صورت کاهش درآمد، قوه مجریه می‌تواند طی حکمی و پس از ارائه گزارش وزیر دارایی، تا سقف ۱/۵ درصد از اعتبارات بودجه‌ای را باطل کند (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۱۴). ولی قبل از انتشار این حکم، کمیسیون‌های پارلمانی ذی‌ربط باید از این مسئله مطلع شوند. قانون درباره اینکه آیا این ۱/۵ درصد شامل کل اعتبارات از جمله اعتبارات مندرج در ضمائ بودجه و حساب‌های ویژه نیز هست یا اینکه تنها درباره بودجه عمومی اعمال می‌شود مبهم است.^۱

در قانون ارگانیک بودجه، برای هزینه‌ها سه مرحله در نظر گرفته شده است: تعهد^۲، صدور دستور پرداخت^۳ و پرداخت. در سال ۱۹۲۲ قانونی به تصویب رسید که کنترل تعهدات هزینه‌ای را متمرکز کرد.^(۳۲) قانون مصوب ۱۹۲۲ سازمان ناظران مالی^۴ را

1. Arthuis, 2003, PP. 38-40.

2. Commitment (engagement)

3. Payment order issuance (ordonnancement)

4. Financial controllers

تأسیس کرد که منحصراً تحت نظارت وزارت دارایی فعالیت می‌کرد (ماده ۲ قانون مصوب ۱۹۲۲). یکی از وظایف اصلی ناظران مالی که در تمام وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه مستقر می‌شدند کنترل اکثر تعهدات هزینه‌ای غیرپرسنلی و کلیه اعتباراتی است که در اختیار مدیران غیر از دفتر مرکزی بودجه قرار می‌گیرد.^(۳۳) ناظران مالی موظف‌اند گزارش سالیانه عملیات هزینه‌ای و درآمدی را که به تأیید آنان رسیده است ارائه دهند (ماده ۷ قانون مصوب ۱۹۲۲). این متن به‌گونه‌ای اصلاح می‌شود که کنترل مالی را بر کنترل اجرای بودجه متمرکز سازد و کنترل‌های قبل از اجرا را به موارد خاص محدود کند.

اکثر برنامه‌های هزینه‌ای دولت حداکثر سقف مجاز قانونی هزینه‌ها را تعیین می‌کنند. در مقابل، قانون ارگانیک برای تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی محدودیت‌های الزام‌آوری را وضع نمی‌کند و اصلاح قوانین تأمین این منابع را برای تغییر سیاست‌هایی که برای پرهیز از هزینه‌های اضافی ضروری است الزامی نمی‌سازد. قوانین سالیانه هزینه‌های تأمین اجتماعی تنها باید نشان‌دهنده سقف هزینه‌های سازمان‌های تأمین اجتماعی باشند. در مورد هزینه‌های بهداشتی^۱، مبلغ کل تعیین می‌شود. ولی دولت به لحاظ قانونی ملزم به تهیه گزارش تفصیلی کلیه گزینه‌ها و اولویت‌ها به‌منظور اطمینان از تحقق این اهداف نیست. مجلس سنا در سال ۲۰۰۱ اصلاحیه‌هایی را برای قانون تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی پیشنهاد کرد که برخی از ضعف‌های کنترلی قانون مصوب ۱۹۹۶ را برطرف می‌کرد، ولی نتوانست حمایت سیاسی مورد نیاز برای تبدیل اصلاحات پیشنهادی به قانون را کسب کند.^۲

۳-۴-۲ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های اضافی و صندوق هزینه‌های اضطراری

برای شرایط اضطراری معمولی، قوه مجریه می‌تواند برخی از اعتبارات بودجه‌ای را با صدور احکام افزایش دهد، مشروط بر اینکه بر تراز بودجه تأثیر نگذارد و مسئله را به دو کمیسیون بودجه مجلس (که می‌توانند ظرف هفت روز به این تصمیم اعتراض کنند) اطلاع دهد (ماده ۱۳). در چنین شرایطی، می‌توان از مازاد درآمدهای مالیاتی استفاده کرد یا سایر اعتبارات بودجه‌ای را لغو کرد. مبلغ تجمعی اعتبارات جدید محدود به یک درصد

1. Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM)

2. www.senat.fr/leg/pp100-268.html.

کل اعتبارات مصوب بودجه سالیانه است. قبل از صدور چنین حکمی، شورای وزیران باید ابتدا نظر شورای دولت را دریافت نماید و این تصمیم را در اصلاحیه بعدی قانون بودجه به تصویب برساند.

در شرایط بسیار اضطراری و در مواردی که منافع ملی در خطر باشد، قوه مجریه می‌تواند اعتبارات پارلمانی را با صدور حکمی افزایش دهد، حتی اگر این مسئله به معنای انحراف از کسری بودجه مورد نظر باشد (ماده ۱۳). در چنین شرایطی، حکم دولت پس از دریافت نظر شورای دولت صادر می‌شود و دولت باید بلافاصله خواستار تصویب این حکم در مجلس شود.

قوانین بودجه سالیانه شامل وجوه تخصیص نیافته برای فجایع طبیعی یا سایر شرایط اضطراری پیش‌بینی‌ناپذیر از جمله مسائل مرتبط با حقوق و دستمزد است که جزئیات آنها در هنگام تصویب بودجه مشخص نیست (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۷). این مجوزها پس از گزارش وزیر دارایی و تخصیص اعتبارات برنامه‌ها با احکام دولت به اجرا درمی‌آیند (ماده ۱۱).

۲-۴-۳-۴ انتقال اعتبارات بودجه‌ای در طول سال

قانون ارگانیک بودجه (ماده ۱۲) بین انتقال مجوز بودجه برنامه‌ها در یک وزارتخانه و انتقال مجوزهای بودجه بین برنامه‌های وزارتخانه‌های مختلف تمایز قائل می‌شود. انتقال مجوزهای بودجه در بین برنامه‌های یک وزارتخانه تا سقف ۲ درصد کل بودجه یک برنامه مجاز است. انتقال بودجه بین برنامه‌هایی که یک هدف را دنبال می‌کنند مجاز است. انتقال بودجه بین برنامه‌های یک وزارتخانه یا بین برنامه‌های وزارتخانه‌های مختلف براساس احکام قوه مجریه امکان‌پذیر است؛ ولی ابتدا باید کمیسیون‌های پارلمانی گزارش وزیر دارایی را بررسی کنند.

۲-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

قانون ارگانیک بودجه اصول یا رویه‌های مدیریت سالیانه دارایی‌ها و تعهدات دولت را ذکر نمی‌کند. این قانون بر منابعی که برای مدیریت نقدینگی در اختیار خزانه‌داری (یکی از قسمت‌های وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت) قرار دارد، تأکید می‌ورزد (ماده ۲۵). این

منابع شامل ذخایر اجباری^۱ درآمدهای دولت‌های محلی، سازمان‌های عمومی مختلف و برخی صندوق‌های مؤسسات مالی دولتی است (از جمله بانک سرمایه‌گذاری فرانسه^۲ که مدیریت بخش عظیمی از دارایی‌های عمومی را برعهده دارد). این ترتیبات نمایانگر مدیریت متمرکز نقدینگی دولت هستند.

۲-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

قانون ارگانیک بودجه به حسابرسی یا کنترل داخلی اشاره‌ای نمی‌کند. برای کنترل هزینه‌ها، وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت از طریق مجموعه‌ای از ناظران مالی به کنترل تعهدات هزینه‌ای می‌پردازد. همچنین سازمان محاسبات عمومی^۳ وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت دارای واحد حسابرسی داخلی است. در وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه، واحدهای بازرسی داخلی^۴ همه وظایف یک واحد حسابرسی داخلی را انجام نمی‌دهند. چندین فعالیت حسابرسی توسط سازمان بازرسی مالی^۵ انجام می‌شود که سازمانی تخصصی در وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت است و تحت نظارت وزیر فعالیت می‌کند. این سازمان نقش حسابرس داخلی را در کل قوه مجریه انجام می‌دهد. اختیارات سازمان بازرسی مالی در ارتباط با حساب‌رسان عمومی، مقامات صادرکننده مجوزها و قواعد ویژه بازرس‌ها براساس احکام، که قانون نیستند، تعیین می‌شود. برخی از گزارش‌های این سازمان براساس تصمیم وزیر برای عموم منتشر می‌شوند.

۲-۴-۴ حسابداری دولتی و گزارش‌های مالی

۲-۴-۴-۱ چارچوب حسابداری

بین حسابداری بودجه (درآمدها و هزینه‌ها) و حسابداری عمومی کلیه مبادلات مالی تفاوت وجود دارد (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۲۷). کلیه حساب‌ها باید منظم و دقیق باشند و شرح مطمئنی از ترازها و موقعیت‌های مالی دولت ارائه دهند. حسابداری بودجه

1. Compulsory deposits

2. Caisse des dépôts et consignations

3. Public Accounting Directorate

4. Internal inspection units

5. Inspectorate of Finances (Inspection générale des finances, IGF)

شامل یک دوره تکمیلی بیست‌روزه برای دریافت درآمدها یا انجام پرداخت‌ها پس از پایان سال است (ماده ۲۱). یکی از ویژگی‌های جدید قانون ارگانیک بودجه معرفی مبنای تعهدی حسابداری مبادلات دولت است (ماده ۳۰). برای فعالیت‌هایی که تحت پوشش قانون ارگانیک بودجه هستند نیازی به حسابداری تعهدی نیست. به‌ویژه، در زمینه ثبت تعهدات آتی برنامه‌های بازنشستگی دولت هیچ الزام قانونی وجود ندارد.

تنها تفاوت مبنای حسابداری جدید با حسابداری بخش خصوصی باید ویژگی‌های دولت باشد. معیارهای حسابداری باید توسط کمیسیونی متشکل از متخصصان حسابداری بخش عمومی و بخش خصوصی و پس از بررسی کمیسیون‌های پارلمانی تعیین شود (ماده ۳۰). این الزام در سال ۲۰۰۴ با انتشار استانداردهای نوین حسابداری براساس سیزده اصلی که در بخش خصوصی به کار می‌روند تحقق یافت. اگرچه دیوان محاسبات براساس قانون ارگانیک بودجه ملزم به ایفای نقش در ایجاد معیارهای نوین حسابداری نیست، اما در عمل در گروه‌های کاری - که بدین منظور ایجاد می‌شوند - مشارکت دارد. همچنین، از آنجاکه هرگونه تغییر در عرف‌های حسابداری باید به قانون اجرای بودجه^۱ سالیانه منضم شود (بخش ۴-۴-۲، ماده ۷ و ۵۴)، دیوان محاسبات می‌تواند درباره هر تغییر در سیستم حسابداری اظهار نظر کند.

فرمان حسابداری عمومی مصوب ۱۹۶۲ یک سند حقوقی اساسی محسوب می‌شود.^(۳۴) به‌موجب این قانون، وزیران، متولی اصلی صدور مجوز هستند و مسئولیت اجرای درآمدها و هزینه‌ها (در مراحل پیش از پرداخت) را برعهده دارند. این فرمان اصول کلی حسابداری عمومی را برای دولت و سازمان‌های عمومی ملی ایجاد می‌کند. اصل ناسازگاری کارکردهای صدور مجوز و کنترل در این قانون تصریح شده است. حسابداران عمومی باید از حسابداری دوطرفه^۲ بر مبنای طرحی که وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت ارائه کرده است استفاده کنند. این فرمان به حسابداری تعهدی یا هم‌راستایی هرچه بیشتر اصول حسابداری بخش عمومی با اصولی که در بخش خصوصی به کار می‌رود اشاره نمی‌کند. به‌موجب قانون ارگانیک بودجه، می‌توان ترتیبات حسابداری دولتی و مسئولیت فردی حسابداران عمومی را در قوانین بودجه سالیانه پیش‌بینی کرد (ماده ۳۴، بخش ۲، مقدمه).

1. Budget Execution Law
2. Double-entry accounting

۲-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولتی

به‌موجب مجموعه قوانین پولی و مالی،^۱ بانک مرکزی فرانسه^۲ موظف است خدمات بانکداری یا سایر خدمات درخواستی دولت را به‌شرط درج در موافقت‌نامه‌ها و پرداخت حق‌الزحمه کافی برای پوشش هزینه‌ها ارائه دهند. در این قوانین از خزانه‌داری وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت به‌عنوان واحدی یاد شده که می‌تواند در بانک مرکزی فرانسه اقدام به افتتاح حساب بنماید (مجموعه قوانین پولی و مالی، ماده ل ۱۴۱-۸). قانون ارگانیک بودجه آشکارا به ایجاد حساب خزانه مستقلی در بانک مرکزی اشاره‌ای نمی‌کند. اما، از سال ۱۸۵۷ تاکنون، حساب خزانه مستقلی در بانک مرکزی فرانسه ایجاد شده است. کلیه مبادلات دولتی از جمله مبادلات مرتبط با ضمايم بودجه، حساب‌های ویژه خزانه و معاملات با شرکت‌های عمومی که موظف به افتتاح حساب در خزانه هستند از طریق این حساب انجام می‌شوند. قانون ارگانیک بودجه در زمینه اینکه آیا وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه می‌توانند به افتتاح حساب بانکی بپردازند یا خیر، ساکت است. در عمل، خدمات بانکی و حسابداری وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه تنها از طریق خزانه ارائه می‌شوند و نگهداری وجوه در حساب‌های وزارتخانه‌ها برای آنها تصویب‌ناپذیر است.

۲-۴-۴-۳ ارائه گزارش در طول سال به مجلس

قانون ارگانیک بودجه و قانون ارگانیک تأمین مالی تأمین اجتماعی به تعهدات گزارش‌دهی مالی و غیرمالی اختصاص دارند که برای مذاکرات پارلمانی درباره بودجه دولت و قانون تأمین مالی تأمین اجتماعی به کار می‌روند. ارائه گزارش‌های مفصل و جامع الزامی است (این یکی از ابتکارات قانون ارگانیک بودجه در مقایسه با فرمان سال ۱۹۵۹ است).

گزارش‌های بحث‌های پیش از بودجه:^(۳۵) دولت در زمینه ارزیابی اقتصاد ملی و چشم‌انداز مالیه عمومی از جمله جهت‌گیری‌های اصلی سیاست‌های اقتصادی و بودجه‌ای، با توجه به تعهدات اروپایی فرانسه گزارشی را ارائه می‌دهد (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۴۸) که ممکن است در مجلس شورا و سنا بررسی شود. دولت همچنین باید گزارش‌های عملکرد

1. Monetary and Financial Code

2. Bank of France

سالیانه را (بخش بعد) قبل از اول ژانویه ارائه دهد (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۴۶). دیوان محاسبات همچنین ملزم به ارائه گزارش پارلمانی در زمینه اجرای بودجه است.

ماه اکتبر، تقدیم بودجه به مجلس: پیش‌نویس قانون بودجه سال آینده، به همراه اسناد متعددی که به موجب مواد ۵۰ و ۵۱ قانون ارگانیک بودجه الزامی هستند، از جمله گزارش موقعیت و پیش‌بینی‌های اقتصادی، اجتماعی و بودجه‌ای (برای دست‌کم چهار سال آینده) حداکثر تا نخستین سه‌شنبه اکتبر تقدیم می‌شود (ماده ۳۹). برخی از ضmann را می‌توان پس از این مهلت تقدیم کرد، ولی باید دست‌کم پنج روز قبل از بررسی درآمدها یا مجوزها در مجلس شورای ملی توزیع شوند.

سایر ماه‌ها: قانون ارگانیک بودجه ارائه گزارش‌های منظم اجرای بودجه و یا حساب‌های مالی به مجلس و عموم در طول سال را الزامی نمی‌سازد. با وجود این، وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت هر ماه (در روزنامه رسمی و پایگاه اینترنتی خود) گزارش مفصل اجرای بودجه و عملیات خزانه‌داری و دیون را منتشر می‌کند.

به موجب قانون ارگانیک بودجه هریک از پیشنهادها، متمم بودجه باید با گزارش اقتصادی و بودجه‌ای همراه باشد (ماده ۵۳). به موجب قانون کنترل تعهدات هزینه‌ای مصوب ۱۹۲۲ که در سال ۲۰۰۲ اصلاح شد، ارائه اطلاعات اجرای بودجه الزامی است؛ اما این اطلاعات به گزارش‌های ماهیانه تعهدات هزینه‌ای (نه مصارف نقدی) محدود است. این گزارش‌ها به مجالس دوگانه مجلس تقدیم می‌شوند. به موجب همین قانون، تعهدات هزینه‌ای سال گذشته باید تا سی آوریل به مجلس ارائه شود.

۴-۴-۲ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

الف) قانون اجرای بودجه: گزارش سالیانه اجرای بودجه (درآمدها و هزینه‌ها) به‌عنوان یک قانون تصویب می‌شود (قانون ارگانیک بودجه، ماده ۳۷). به‌طور سنتی، پیش‌نویس قانون اجرای بودجه با اعلامیه موافقت^۱ دیوان محاسبات همراه است (بخش بعد). قانون اجرای بودجه به‌عنوان یک سند حقوقی:

- اصلاحاتی را که دولت در طول سال در محدوده اختیارات قانونی خود در تخصیص

1. Declaration of conformity

اعتبارات ایجاد کرده است، به‌ویژه پیش‌پرداخت اعتبارات را تأیید می‌کند (ماده ۱۳).

● اعتبارات بودجه‌ای مازاد بر سقف بودجه را تصویب می‌کند.

● اعتبارات جذب نشده‌ای را که به سال بعد انتقال نمی‌یابند لغو می‌کند.

در ضمیمه بودجه باید دلایل انحراف از بودجه تخصیص‌یافته و نتایج نهایی هر برنامه تصریح شود (ماده ۵۴). این مسئله شامل وجوه ویژه نیز می‌شود که قبلاً منبع سوءاستفاده محسوب می‌شدند (پی‌نوشت ۸). قانون اجرای بودجه همچنین رسماً نتایج نهایی درآمدها، هزینه‌ها و مبادلات مالی را اعلام می‌کند.

ب) گزارش‌های سالیانه عملکرد: الزام دولت به تهیه مجموعه‌ای از گزارش‌های عملکرد یکی از ابتکارات عمده قانون ارگانیک بودجه است. پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه باید با پیش‌بینی عملکرد سالیانه هر برنامه همراه باشد (ماده ۵۱). پس از دوازده ماه، نتایج واقعی هزینه‌های بودجه‌ای هر برنامه باید از نظر عملکرد واقعی، بر مبنای گزارش‌های پیش از اجرا و شاخص‌های عملکرد هر برنامه تشریح شود. همچنین از آنجاکه دستمزد و اشتغال هنوز به‌صورت مرکزی کنترل می‌شوند، توضیح دلایل تفاوت احتمالی سطوح مجاز استخدام و هزینه‌ها با تعهدات برنامه‌ای باید تشریح شود (ماده ۵۴). رهنمودهای مرتبط با راهبرد، اهداف و شاخص‌های عملکرد منتشر شده‌اند.^۱

۵-۴-۲ حسابرسی مستقل

دیوان محاسبات که براساس قانون مصوب ۱۸۰۷ تأسیس و در قانون اساسی مصوب ۱۹۵۸ بر حفظ آن تأکید شده، متولی حسابرسی مستقل است. علاوه بر این، براساس قانون مصوب ۱۹۴۸ دیوان انضباط بودجه‌ای و مالی^۲ تأسیس شد که در زمینه‌های خارج از حوزه اختیارات دیوان محاسبات فعالیت می‌کرد. در فرانسه و برخی دیگر از کشورهای اروپای قاره‌ای،^۳ چنین دادگاه‌هایی بخشی از یک نظام کنترلی سه‌بخشی محسوب می‌شوند: کنترل‌های اداری (که از طریق مراجع درونی قوه مجریه اعمال می‌شوند)، کنترل سیاسی یا پارلمانی (که توسط قوه مقننه اعمال می‌شود) و کنترل

1. MINEFI, 2004b.

2. Court of Budgetary and Financial Discipline

3. Continental countries

قضایی (توسط قوه قضائیه). قوانینی که اختیارات دیوان محاسبات، شعبه‌های منطقه‌ای آن و دیوان انضباط بودجه‌ای و مالی را تعیین می‌کنند در مجموعه قوانین اختیارات مالی پیش‌بینی شده‌اند.

۱-۵-۲ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

دیوان محاسبات، سازمانی عمومی است که پیشینه آن به قبل از مجلس بازمی‌گردد.^(۳۶) قانون اساسی تنها به این اشاره می‌کند که دیوان در زمینه کنترل اجرای قوانین بودجه کشور و اجرای قوانین تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی به هر دو شاخه حکومت کمک می‌کند (تا زمان متمم سال ۱۹۹۶ قانون اساسی به این نقش دوم اشاره نشده بود) (ماده ۴۷ و ۱-۴۷). قانون اساسی یا قوانین مرتبط با دیوان محاسبات استقلال دیوان محاسبات را تصریح نکرده‌اند. با این همه، این واقعیت که اعضای دیوان محاسبات از جایگاه حقوقی قضات برخوردارند و بدین ترتیب کاملاً از قوای مجریه و مقننه مستقل هستند بر استقلال این دیوان تأکید می‌کند. در قانون اساسی به مناسبت‌های مختلف بر این جایگاه تأکید شده است.

دیوان محاسبات برای فعالیت‌های جاری خود از جمله میزان سپردن کار به واحدهای حسابرسی منطقه‌ای،^(۳۷) از استقلال برخوردار است. به موجب قانون دیوان محاسبات در زمینه اجرای وظایف خود از اختیارات کامل برخوردار است (مجموعه قوانین اختیارات مالی، ل ۱۱۱-۹). در نتیجه، دیوان محاسبات برنامه کاری غلطان سه‌ساله خود را بر مبنای پیشنهادهای بخش‌های هفت‌گانه خود تصویب می‌کند.^(۳۸) از نظر استقلال دیوان محاسبات به عنوان یک مرجع قضایی، دادگاه قانون اساسی الزام پیشنهادی دیوان محاسبات به ارائه پیش‌نویس برنامه کاری خود را به مجلس مغایر با قانون اساسی اعلام کرد.^(۳۹) فقدان فرایندهای رسمی هماهنگی برنامه کاری دیوان محاسبات با مجلس، موجب شده است تا این دیوان در زمینه گنجاندن بازرسی‌های درخواستی مجلس در برنامه کاری خود مشکلاتی را تجربه کند.^۱ ولی به موجب قانون ارگانیک بودجه (ماده ۵۸)، دیوان محاسبات موظف است به درخواست همکاری

کمیسیون‌های بودجه مجلس پاسخ دهد. دیوان محاسبات از نظر انتصاب و ارتقای پرسنل مستقل از قوه مجریه نیست. نخست اینکه رئیس دیوان و شعبات هفت‌گانه آن به‌صورت مادام‌العمر براساس حکم شورای وزیران منصوب می‌شوند. مجلس در چنین تصمیم‌هایی دخالت نمی‌کند. این وضعیت با دیوان محاسبات سایر کشورهای اروپایی (از جمله اتریش، بلژیک، آلمان، ایتالیا، هلند، پرتغال و اسپانیا) تفاوت آشکاری دارد. همچنین، در قوانین هیچ روشی برای عزل رئیس دیوان محاسبات یا رؤسای شعبه‌های هفت‌گانه آن (به دلایلی همچون قصور) پیش‌بینی نشده است. دوم اینکه، چارچوب‌های قانونی اختیارات رئیس دیوان محاسبات در استخدام و ارتقای پرسنل خود را به‌شدت محدود می‌کند. به‌ویژه سهمیه‌بندی‌های سخت‌گیرانه استخدام اکثر پرسنل دیوان محاسبات از میان دانش‌آموختگان مدرسه مدیریت عمومی را الزامی می‌سازد. ارتقای پرسنل عمدتاً بر ارشدیت و سن مبتنی است (مجموعه قوانین اختیارات مالی، ل ۱۲۱-۱۲۲ و ر ۱۲۱). با این محدودیت‌ها، اقداماتی از قبیل استخدام حسابرسی که از تجربه حسابرسی در بخش خصوصی برخوردارند برای سمت‌هایی که در رده میانی قرار دارند دشوار است. ولی گاهی برای اجرای الزامات جدید صدور گواهی که در قانون ارگانیک بودجه گنجانده شده‌اند استخدام این نیروهای جدید الزامی است.

در قانون به استقلال مالی دیوان محاسبات اشاره آشکاری نشده است. بودجه سالیانه دیوان محاسبات هرگز یک ردیف بودجه‌ای جداگانه نبوده است و به‌طور سنتی بخشی از بودجه سالیانه وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت محسوب می‌شده است. مذاکرات دیوان با وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت درباره سطح مناسب منابع مالی مورد نیاز برای بودجه سالیانه در اختیار عموم قرار نمی‌گیرد. پیامد منطقی قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ تفکیک مأموریت‌ها و برنامه‌های دیوان محاسبات از مأموریت‌ها و برنامه‌های وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت است. ولی در اجرای قانون ارگانیک بودجه، برای دیوان محاسبات «مأموریت مدیریت و کنترل مالی عمومی» در نظر گرفته شده است. مدیر برنامه حوزه‌های مالی رئیس دیوان محاسبات است که در تعیین مأموریت کلی مدیریت و کنترل مالی عمومی تنها از یک رأی برخوردار است.

۲-۴-۵-۲ پوشش نهادی حسابرسی‌ها

دیوان محاسبات در زمینه حسابرسی دارای مسئولیت‌های گسترده‌ای است که علاوه بر دولت، کل بخش عمومی را نیز در برمی‌گیرد. پوشش حسابرسی برای بودجه دولت، سازمان‌های عمومی ملی، شرکت‌های عمومی (از سال ۱۹۷۶) و سازمان‌های تأمین اجتماعی (از سال ۱۹۵۰) اجباری است (مجموعه قوانین اختیارات مالی، ل ۱۱۱-۱ تا ۶). علاوه بر این، این دیوان می‌تواند برخی از نهادهایی که به موجب قوانین بخش خصوصی تأسیس شده‌اند، به‌ویژه نهادهایی که از دولت یا اتحادیه اروپا کمک مالی دریافت می‌کنند حسابرسی کند (ل ۱۱۱-۷). برخی از این نهادها در قانون نام برده شده‌اند (ل ۱۱۱-۸). دیوان محاسبات تنها بر حسابداران عمومی نظارت دارد. از زمان تصویب قانون مصوب ۱۸۰۷، این دیوان بر وزرای دولت به‌عنوان متولیان صدور مجوزهای مالی نظارت ندارد (ل ۱۳۱-۲) و هیچ دادگاهی بر عملکرد این مقامات نظارت ندارد (آنها از نظارت دیوان انضباط بودجه‌ای و مالی معاف هستند). برعکس، اقدامات مقامات ارشد دولتی که به سوءمدیریت آشکار منجر شود، یا تخلفات اداری مشهود، در مواردی که براساس حکم یک وزیر نباشد تحت حوزه نظارت دیوان انضباط بودجه‌ای و مالی هستند (ل ۳۲۱-۱ و ۲).

۲-۴-۵-۳ انواع حسابرسی

قانون بر حسابرس‌های سنتی رعایت مقررات مالی تأکید می‌ورزد. دیوان محاسبات به‌عنوان مرجعی قضایی درباره حساب‌های حسابداران عمومی (ل ۱۱۱-۱) که تأخیر آنان در ارائه حساب‌ها در احکام قوه مجریه ذکر شده است (ل ۱۳۱-۱) قضاوت می‌کند. دیوان موظف است بر مبنای اسناد و بازدیدهای میدانی، انضباط حساب‌های درآمدها و هزینه‌ها و استفاده صحیح از وجوه عمومی را تأیید کند (ل ۱۱۱-۳). از آنجاکه حساب‌های هریک از حسابداران عمومی اصلی باید جمع‌بندی شود، دیوان محاسبات حساب‌های عمومی دولت را نیز حسابرسی می‌کند و بیانیه موافقت را صادر می‌کند که به پیش‌نویس قانون اجرای بودجه منضم می‌شود.^۱ این بیانیه نشان می‌دهد که حساب‌های مالی از استحکام داخلی برخوردارند. قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ که دیوان محاسبات را به تأیید حساب‌های تعهدی ملزم

1. LO132-1.

می‌سازد، تغییرات عمده‌ای را در رویه‌های دیوان ایجاد می‌کند.^۱ تاکنون، مجموعه قوانین مالیّه عمومی به‌گونه‌ای تغییر نکرده‌اند که نمایانگر جهت‌گیری‌های عملکردی جدید بودجه‌ریزی، حسابداری و حسابرسی باشند. شاید این مسئله ضروری نیز نباشد، چون در عمل، بخش‌های قابل توجهی از فعالیت‌های حسابرسی دیوان و واحدهای هفت‌گانه‌اش به حسابرسی عملکرد گرایش دارد. این یکی از عناصر مهم الزام قانونی «کاربرد صحیح وجوه عمومی» است (که در برخی دیگر از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، با تأکید بر صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی آشکارتر شده است).

در مورد نهادهای عمومی، دیوان محاسبات ملزم به اجرای حسابرسی‌های مالی و مدیریتی است (ل ۱۱۱-۴). در مورد سازمان‌های تأمین اجتماعی، دیوان محاسبات ملزم به صدور تأییدیه‌های سالیانه است (ل ۱۱۱-۵). در قانون صراحتاً به حسابرسی عملکرد، یعنی ارزیابی اینکه آیا سازمان‌های تأمین اجتماعی به اهداف ابراز شده خود برای سال مورد نظر نائل شده‌اند یا خیر اشاره‌ای نشده است. ولی در عمل، این حسابرسی‌ها انجام می‌شوند.

۲-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

دیوان محاسبات حق دارد به کلیه اطلاعات مورد نیاز تحقیقات خود دسترسی داشته باشد (ل ۱۴۰-۱). نهادهایی که حسابرسی می‌شوند نمی‌توانند برای عدم ارائه اطلاعات به محرمانه بودن اطلاعات حرفه‌ای متوسل شوند (ل ۱۴۰-۴). عدم ارائه اطلاعات مورد نیاز جریمه‌هایی را در پی دارد که براساس ارزش اسمی پول در قانون تعیین شده‌اند (ل ۱۴۰-۱). در مورد تحقیقات فنی، دیوان می‌تواند از خدمات متخصصین خارج از دیوان استفاده کند (ل ۱۴۰-۳) ولی در عمل این مسئله به‌ندرت رخ می‌دهد.

۲-۴-۵-۵ گزارش‌های الزامی و انتشار آنها

به‌موجب مجموعه قوانین اختیارات مالی، دیوان محاسبات ملزم به ارائه سه گزارش مهم سالیانه است. نخست، گزارش سالیانه فعالیت‌های دیوان محاسبات است که خطاب به رئیس‌جمهور صادر و به مجلس تقدیم می‌شود (ل ۱۳۶-۱). انتشار این گزارش که حاوی

1. Joxe, 2001; Cieutat, 2001.

پاسخ‌های وزیران و سایر کارگزاران دولت به پیشنهادهایی است که دیوان در گزارش‌های منتشر نشده ارائه داده است به‌موجب قانون الزامی است (ل ۱۳۶-۵). دوم، گزارش سالیانه قانون اجرای بودجه است که به‌محض نهایی شدن در دیوان محاسبات به مجلس تقدیم می‌شود.^۱ به‌موجب قانون ارگانیک بودجه (ماده ۵۸)، این گزارش‌ها باید با گزارش بحث‌های پیش از بودجه همراه باشد. سومین گزارش، گزارش سالیانه اجرای قانون تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی است که همراه با تحلیل حساب‌های سازمان‌های تأمین اجتماعی و پاسخ‌هایی که به مشاهدات دیوان داده شده است، تقدیم مجلس می‌شود.^۲

این گزارش‌های عمومی اصلی‌ترین گزارش‌های دیوان هستند. هر سال دیوان بیش از یک هزار مکاتبه انجام می‌دهد^۳ که عمدتاً در ارتباط با فعالیت‌های ویژه مدیریت مالی وزیران، دولت‌های محلی و سایر نهادهای دولتی هستند. انتشار این مکاتبات به‌موجب قانون الزامی نیست، ولی در سال‌های اخیر، برخی از گزارش‌های عمده به تشخیص دیوان محاسبات منتشر شده‌اند. گزارش‌های شعبه‌های منطقه‌ای دیوان محاسبات در ارتباط با حسابرسی‌های قانونی مقامات محلی در صورت درخواست در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد.

۶-۵-۴-۲ تنفیذ یافته‌ها

تهیه و انتشار پاسخ‌های وزیران و سایر مدیران ارشد به مشاهدات دیوان محاسبات سازمان‌های مشمول حسابرسی را به پیگیری وادار می‌کند. از سال ۱۹۹۶، سایر مکاتبات دیوان با وزیران باید پس از مهلتی سه‌ماهه برای ارائه پاسخ، به کمیسیون‌های پارلمانی یا کمیسیون‌های تحقیق ارجاع شوند (مجموعه قوانین اختیارات مالی، ل ۱۳۵-۵). در سال‌های اخیر، مجلس به مسائل مرتبط با دیوان محاسبات علاقه بسیاری نشان داده است و در مقایسه با گذشته اطلاعات بیشتری از این دیوان دریافت کرده است. در نهایت، اگرچه دیوان محاسبات مرجعی قضایی است، این جنبه از کار آن بر پیگیری پیشنهادهای حسابرسی‌ها که معمولاً به‌جای قضاوت‌ها، در گزارش‌های آن گنجانده می‌شوند (مثل سازمان‌های غیرقضایی حسابرسی مستقل) تأثیر چندانی ندارد.

1. LO132-1.

2. LO132-3.

3. Magnet, 1997.

پی‌نوشت‌ها

۱. دسته‌بندی باعث می‌شود که بتوان قوانین جدید یا اصلاحیه‌های قوانین موجود هر موضوع خاص را در چارچوب حقوقی منطقی و روشنی جای داد. در فرانسه حدود شصت مجموعه قوانین مختلف به تصویب رسیده است.

2. Bouvier and Montagnier, 2001, p. 49.

۳. این سلسله‌مراتب بدین ترتیب است: قانون اساسی، قوانین ارگانیک، قوانین عادی (جداگانه یا در چارچوب مجموعه قوانین)، احکام و فرمان‌های رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و وزرا.

۴. در قوانین اتحادیه اروپا برای کسری بیش از حد رویه‌ای در نظر گرفته شده است، ولی مقادیر ۳ درصد کسری و ۶۰ درصد دیون در موافقت‌نامه‌هایی ذکر شده است که برای کشورهای عضو که باید اطمینان حاصل کنند که رویه‌های ملی آنها در زمینه‌های بودجه‌ای به آنها امکان تحقق تعهداتشان را می‌دهد، «الزام‌آور» نیستند.^۱

۵. قبل از سال ۱۹۴۶، نمایندگان مجلس می‌توانستند بی‌هیچ محدودیتی هزینه‌های تازه‌ای را ایجاد کنند.^۲ قوانین اساسی مصوب ۱۹۴۶ و ۱۹۵۸ اختیار افزایش هزینه‌ها را از مجلس سلب کردند. قانون اساسی مصوب ۱۹۵۸ اختیار کاهش درآمدهای کل را نیز از مجلس سلب کرد.

۶. در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت برای تغییر اعتبارات بودجه‌ای بدون کسب مجوز از مجلس ترفندهای مختلفی را به کار برد. از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: اعلام اضطراری بودن هزینه‌ای که درواقع به‌راحتی قابل پیش‌بینی است در قالب یک حکم؛ انتقال مبالغ عظیمی از مجوز بودجه و هزینه کردن آنها در سال آینده و لغو برخی اعتبارات بدون توجیه کافی. همچنین می‌توان به فعالیت‌های خارج از بودجه اشاره کرد که از محل مالیات‌های شبه‌مالی^۳ انجام می‌گیرد که مشمول الزامات حسابداری و گزارش بودجه دولتی نیستند. این عدم شفافیت به آغاز اصلاح فرایندهای بودجه در اواخر دهه ۱۹۹۰ کمک کرد.^۴

۷. مجلس سنا در سال ۱۹۶۰، تغییر حکم مصوب ۱۹۵۹ را تصویب کرد. ولی این مصوبه به قانون تبدیل نشد. از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۰، تنها تغییراتی جزئی در حکم سال ۱۹۵۹ ایجاد شد (به‌ویژه در سال‌های ۱۹۷۱ و ۱۹۹۵).

1. European Union, 1992.

2. Bigaut, 1995, p. 82.

3. Parafiscal taxes

4. See National Assembly, 1999, Part II.

۸. در قانون ارگانیک بودجه، صندوق‌های ویژه به‌عنوان برنامه‌های جداگانه حفظ شده‌اند. در این قانون بین ۱۳۲ برنامه بودجه عمومی و ۲۶ برنامه وجوه دارای مصارف معین (۱۰)، ضامم بودجه (۷) و حساب‌های ویژه خزانه (۹) تمایز ایجاد شده است.

۹. حتی قبل از تصویب قانون ارگانیک بودجه در سال ۲۰۰۱، چند تن از مفسران به نیاز رویکردی کلی‌نگرتر اشاره کرده بودند. ن.ک.

Auberger, 2001; Bouvier and Montagnier, 2001; and Philip, 2001.

۱۰. کادل^۱ (۲۰۰۴) تاریخ گنجانیدن اصول بودجه در کلیه قوانین اساسی از سال ۱۷۸۹ را بررسی کرده است.

۱۱. پرداخت اعتبارات یک سال در سال بعد؛ انتقال اعتبارات در پایان سال و تعهد برخی هزینه‌ها در سال قبل و پیش از تصویب بودجه سال مورد نظر در مجلس، موارد استثنایی هستند. با توجه به این استثناءها، این اصل بیش از اعتبارات سالیانه درباره ارائه گزارش‌های سالیانه اعمال می‌شود.

۱۲. برای فهرست مدیران برنامه‌ها به این سایت مراجعه کنید:

www.lolf.minefi.gouv.fr/architecture/index_responsables.html.

۱۳. قرار بود نرم‌افزار جدیدی که در زمینه ثبت و کنترل هزینه‌ها به مراجع صدور دستور پرداخت، مدیران برنامه‌ها و ذی‌حساب‌ها کمک می‌کند تا پایان سال ۲۰۰۴ آماده شود. ن.ک.

www.lolf.minefi.gouv.fr/essentiel/index_chan.html

ولی به‌دلیل مشکلات مختلف، برنامه ACCORD 2 در ماه مه سال ۲۰۰۴ لغو شد و سال ۲۰۰۶ برای اصلاح ابزارهای موجود تعیین شد.

۱۴. پاسخ‌گویی مراکز صدور دستور پرداخت در قانون مصوب ۱۹۴۸ که دیوان انضباط بودجه‌ای و مالی را تأسیس کرد، تصریح شده بود. مسئولیت‌های ذی‌حساب‌های عمومی در قانون بودجه سال ۱۹۶۳ ذکر شده بود (ماده ۶۰).

۱۵. این وزیر به‌طور سنتی مسئولیت‌های گسترده‌ای را برعهده داشته است، ولی گاهی مسئولیت‌های وی محدود شده است. از جمله می‌توان به سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۳ اشاره کرد که وزارت / وزیر اقتصاد، وزارت / وزیر بودجه و وزارت / وزیر صنعت از یکدیگر جدا بوده‌اند. برای اطلاعات بیشتر ن.ک.

www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/index.htm.

۸۶ بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای

۱۶. در سال ۱۹۹۱، ۴۶ وزارتخانه یا دبیرخانه دولتی^۱ وجود داشت در حالی که این تعداد در سال ۱۹۶۷ تنها ۲۸ وزارتخانه و دبیرخانه بود و میانگین سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۵۸ بین پانزده تا بیست وزارتخانه بود.^۲

۱۷. EPIC یک سازمان عمومی تجاری یا صنعتی است؛ EPA یک سازمان اداری عمومی است.

۱۸. این واحد (آژانس سهام دولتی^۳) در سال ۲۰۰۳ تأسیس شد. ن.ک.

www.finances.gouv.fr/tresor/agence_part_etat.htm.

۱۹. فرمان شماره ۵۸-۱۱۱۰ مصوب سال ۱۹۵۸ در ارتباط با وظایف مجلس به سه اداره ارزیابی اشاره می‌کند که انتخاب‌های علمی و فناوری، قانونگذاری و سیاست‌های بهداشتی را پوشش می‌دهند.

۲۰. برای اطلاعات بیشتر در زمینه دیوان محاسبات به بخش ۵-۴-۲ در باب حسابرسی مستقل نگاه کنید.

۲۱. از جمله چهار بخش خارج از مناطق کلان‌شهری فرانسه (گوادالوپ^۴، گویان^۵، مارتینی^۶، ریونیون^۷).

۲۲. نگاه کنید به اصل شماره ۲۷۶-۲۰۰۳ قانون اساسی که در ۲۶ مارس به تصویب رسید.

۲۳. اگرچه اصل ۷۵۸-۲۰۰۴ قانون اساسی در ژوئیه سال ۲۰۰۴ به تصویب مجلس رسید، این قانون ابلاغ نشد؛ چون دادگاه قانون اساسی برخی از مفاد آن را (که با کفایت درآمدهای محلی برای تضمین ارائه خدمات اداری مجانی ارتباط داشت) مبهم و غیردقیق اعلام کرد.^۸

۲۴. در سطح ملی راهکارهای متعددی وجود دارد. از جمله می‌توان به کمک‌های مستقیم از محل بودجه دولت، مشارکت در مالیات و صندوق‌های همبستگی و برابری اشاره کرد. سطوح منطقه‌ای و محلی نیز دارای ترتیبات مشابهی هستند.^۹

1. State secretariats

2. Rouban, 1995, p. 43.

3. Agency for State Shareholding (Agence des participations de l'État)

4. Guadeloupe

5. Guyane

6. Martinique

7. Réunion

8. Constitutional Council Decision 2004-500 DC, 29 July 2004.

9. Saidj, 2003, p. 452-454.

۲۵. در طول دهه ۱۹۹۰، شهرداری‌ها به‌منظور عقلانی ساختن ساختارهای موجود همکاری را آغاز کردند.

۲۶. مالیات‌های حقوق و دستمزد از نظر اقتصادی مالیات‌هایی هستند که به فهرست حقوق تعلق می‌گیرند، ولی از دیدگاه حقوقی عوارض تأمین اجتماعی هستند.

۲۷. این قاعده طلایی توسط واحدهای منطقه‌ای دیوان محاسبات با جدیت اعمال می‌شود.

۲۸. نخست‌وزیر می‌تواند پس از یک بار قرائت گزارش در هریک از مجالس دوگانه مجلس کمیته مشترکی را تشکیل دهد. آنگاه متنی که مورد توافق کمیته مشترک قرار بگیرد به هر دو مجلس تقدیم می‌شود. اصلاحات پیشنهادی این کمیته مشترک باید برای دولت که حق عدم پذیرش آنها را دارد قابل پذیرش باشد. این رویه‌ها بر تصمیمات شورای قانون اساسی مبتنی هستند.

۲۹. احکام که از جایگاه قوانین برخوردارند معمولاً نیازمند تأیید مجلس هستند. ولی دولت می‌تواند قوانین بودجه را با احکامی که نیازمند تأیید مجلس نیست به تصویب برساند (ماده ۴۷). این رویه مبتنی بر قانون اساسی تاکنون مورد استفاده قرار نگرفته است.

30. Constitutional Council Decision 79-110 DC at www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1949/7911.dc.htm, 24 December 1979.

۳۱. در سال ۱۹۸۱، به دنبال انتخابات ریاست جمهوری و مجلس و تغییرات عمده در جهت‌گیری سیاست‌های کلان پولی، چهار قانون اصلاحی به تصویب رسید.

۳۲. در سده نوزدهم، وزرا (که به‌عنوان صادرکننده مجوز عمل می‌کردند) هزینه‌هایی فراتر از سقف‌های مصوب را تعهد کردند. برای کنترل تعهدات، در سال ۱۸۹۰ قانون بودجه سالیانه هریک از وزارتخانه‌ها را ملزم ساخت تعهدات هزینه‌ها را ثبت کنند و برای کنترل این هزینه‌ها حسابدارانی را منصوب کنند. از آنجا که این حسابداران مستقل از وزیر نبودند، قانون مصوب ۱۹۲۲ کلیه حسابداران را تحت نظارت وزارت دارایی قرار داد.^۱

۳۳. از آنجا که بسیاری از هزینه‌های دولت در خارج از پاریس انجام می‌شد، مجوز تعهد هزینه به مقامات ثانویه صادرکننده مجوز محول شد و این فرایند، تفویض اختیار نام گرفت.

۳۴. لگیفرانس^۲ سازمانی است که قوانین فرانسه را منتشر می‌کند، فرمان حسابداری عمومی را یکی از متون بنیادین و تنها فرمانی می‌داند که از این جایگاه برخوردار است:

www.legifrance.gouv.fr/html/aide/lois_reglements1.htm

1. Bouvier et al., 2002, p. 410.

2. Legifrance

فرمان مصوب ۱۹۶۲ برای اینکه با ترتیبات جدید حسابداری قانون ارگانیک بودجه همخوانی داشته باشد باید روزآمد شود (مواد ۲۷-۳۰).

۳۵. در قانون ارگانیک بودجه به آخرین جلسه عادی فصل اشاره شده است. به موجب ماده (۲۸) قانون اساسی، این جلسه عادی در نخستین روز کاری اکتبر آغاز و در آخرین روز کاری ژوئن پایان می‌یابد.

۳۶. اتاق محاسبات^۱ که حساب‌های پادشاهان فرانسه را تأیید می‌کرد رسماً در سده چهاردهم تأسیس شد. سه قرن بعد، نخستین مجلس فرانسه رسماً در قانون اساسی مصوب ۱۷۹۱ تشکیل شد.^۲

۳۷. برای هریک از ۲۲ منطقه اداری فرانسه، مجموعه قوانین اختیارات مالی ترتیبات حسابرسی ویژه‌ای را برای بخش‌های ماورای بحار فرانسه^۳ و سایر مناطق وابسته آن تعیین می‌کند.

38. See www.ccomptes.fr/framePrinc/frame.1.htm.

۳۹. نخستین بند ماده (۵۸) قانون ارگانیک بودجه که در سال ۲۰۰۱ در مجلس به تصویب رسید دیوان محاسبات را ملزم می‌سازد پیش‌نویس برنامه کاری سالیانه خود را برای اظهارنظر به مجلس تحویل دهد و به هر دو مجلس پانزده روز فرصت می‌دهد که نظارت خود را اعلام کنند. از آنجا که دیوان محاسبات مرجعی قضایی است و قوه قضائیه بر مبنای قانون اساسی از قوای مجریه و مقننه مستقل است، شورای قانون اساسی اعلام کرد در صورتی که دیوان محاسبات مجبور به ارائه پیش‌نویس برنامه کاری خود به مجلس شود استقلال آن به خطر می‌افتد.^۴

1. Chamber of Accounts

2. Magnet, 1997.

3. French overseas départements

4. Constitutional Council Decision 2001-448 DC of 25 July 2001.

کتابشناسی

- Arthuis, Jean (2003), *Mise en oeuvre de la LOLF: un outil au service de la réforme de l'État*, Senate Report No. 388, Paris, www.senat.fr.
- Auberger, Philippe (2001), "Promouvoir une véritable réforme de l'ordonnance du 2 janvier (1959)", *Revue française de finances publiques*, No. 73, p. 61-64, January.
- Bigaut, Christian (1995), *Finances publiques, droit budgétaire: le budget de l'État*, Ellipses, Paris.
- Bouvier, Michel, Marie-Christine Esclassan and Jean-Pierre Lassale (2002), *Finances publiques*, 6th edition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.
- Bouvier, Michel and Gabriel Montagnier (2001), "Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959", *Revue française de finances publiques*, No. 73, p. 45-56, January.
- Bouvier, Michel (2004), "Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1er août 2001: aux frontières du réel et de l'utopie", *Revue française de finances publiques*, No. 86, p. 193-218, April.
- Camby, J. P. (2002), *La réforme du budget de l'État : la loi organique relative aux lois de finances*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.
- Caudal, Sylvie (2004), "L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière", *Revue française de finances publiques*, No. 86, p. 13-38, April.
- Cieutat, Bernard (2001), "La Cour des Comptes et la réforme", *Revue française de finances publiques*, No. 76, p. 107-122, November.
- European Union (1992), Protocol (No. 5) on the excessive deficit procedure, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr8f.htm>.
- Hochedez, Daniel (2004), "La formation de la loi organique du 1er août 2001 : l'élaboration de la proposition de loi organique", *Revue française de finances publiques*, No. 86, p. 107-125, April.
- Hubert, John D. (1996), *Rationalizing Parliament, Legislative Institutions, and Party Politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gicquel, Jean (1998), *Les rapports entre le parlement et le gouvernement dans la Constitution de 1958*, Constitutional Court question No. 9 concerning the Constitution at 40 years, www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q09.htm.

- Joxe, Pierre (2001), “Revaloriser le débat budgétaire et moderniser les institutions financières”, *Revue française de finances publiques*, No. 73, p. 31-35, January.
- Magnet, Jacques (1997), “Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif : aperçu de droit comparé”, *Revue française de finances publiques*, No. 59, p. 105-114.
- Mekhantar, Joel (2003), *Finances publiques-Le budget de l’État*, Hachette, Paris.
- Mer, Francis and Alain Lambert (2003), *Rapport sur l’évolution de l’économie nationale et sur les orientations des finances publiques*, report to the National Assembly in the name of the Prime Minister, Paris, June, www.finances.gouv.fr/minefi/publique/publique2/index.htm.
- MINEFI (2004a), *Rapport sur la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique no. 2001-692 du 1er août 2001*, Report presented by Messrs Nicolas Sarkozy and Dominique Bussereau, Ministry of Economy, Finance and Industry, Paris, June.
- _____ (2004b), *The Performance-based Approach: Strategy, Objectives, Indicators (La Démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs)*, Methodological guide for applying the LOLF, prepared jointly by the Ministry of Economy, Finance and Industry, the Budget Committee of the National Assembly, the Budget Committee of the Senate, the Court of Accounts, and the Interministerial Programme Audit Committee, Paris, June, www.lolf.minefi.gouv.fr.
- _____ (2004c), *Central Government Accounting Standards-France*, Ministry of Economy, Finance and Industry, Paris, www.lolf.minefi.gouv.fr/architecture/index_presentation.html.
- National Assembly (1999), *Rapport du groupe de travail sur l’efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, January, www.assemblee-nationale.fr/dossiers/dépense/rapport.asp. Paris, November.
- OECD (2003), Chapter 3 in *OECD Economic Surveys: France-Vol. 2003*, Issue 11, OECD, Paris, November.
- Philip, Loïc (2001), “Moderniser la dépense et la gestion publiques”, *Revue française de finances publiques*, No. 73, p. 83-85, January.
- Poncelet, Christian (1997), Introduction to “La Cour des comptes et le Parlement”, *Revue française de finances publiques*, No. 59, p. 125-129.
- Querol, Frances (2002), *Finances publiques*, Ellipse Marketing, Paris.
- Revue française de finances publiques* (2001), “La loi organique relative aux

lois de finances”, No. 76, November.

_____ (2003), “Mettre en oeuvre la loi organique relative aux lois de finances”, No. 82, June.

Rochet, Claude (2002), *Les établissements public nationaux*, report prepared for the Interministerial Committee on Reforming the State, Paris, available at www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/.24000644.shtml.

_____ (2003), *Conduire l'action publique: Des objectifs aux résultats*, Pearson Education France, Paris.

Rouban, Luc (1995), “Public Administration at the Crossroads: The End of the French Specificity?”, Chapter 3 in Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.

Saidj, Luc (1993), “Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et descomptables”, *Revue française de finances publiques*, No. 41, p. 64-72.

Saidj, Luc (2003), *Finances publiques-Cours*, 4th Edition, Dalloz, Paris. Trotabas, Louis and Jean-Marie Cotteret (1995), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5th Edition, Dalloz, Paris.

فصل سوم

آلمان

۳-۱ نگاهی اجمالی

۳-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

آلمان، در زمینه تنظیم فرایندهای بودجه در سطوح مختلف دولت از چارچوب حقوقی بسیار جامع و مفصلی برخوردار است. قانون بنیادین یا اساسی^۱ نقش‌های نقش‌آفرینان اصلی در فرایندهای بودجه را تعریف می‌کند و مسئولیت‌های مالی فدراسیون و لاندرها (ایالات)^۲ را به تفصیل تعیین می‌کند. به موجب قانون اساسی، فدراسیون و ایالات به صورت مستقل به تدوین، تصویب و اجرای بودجه‌های خود می‌پردازند. همچنین یکی از فصل‌های قانون اساسی به مدیریت بودجه اختصاص دارد.

مجموعه مستحکمی از قوانین و مقررات (پیرامند ۱-۳)، قانون اساسی را تکمیل می‌کند. مهم‌ترین قوانین بودجه که اصول بودجه‌ای را بر مبنای ثبات اقتصاد کلان تعیین می‌کند به اوایل دهه ۱۹۶۰ بازمی‌گردد. یکی از ویژگی‌های چارچوب حقوقی که آلمان را از سایر کشورها متمایز می‌کند قانون اصول بودجه^۳ است که علاوه بر دولت فدرال، در ایالت‌های مستقل و تمامی دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) نیز اعمال می‌شود. بخش نخست قانون اصول بودجه تعهدات مرتبط با تدوین بودجه، اجرای بودجه، حسابداری دولتی و حسابرسی مستقل را تعیین می‌کند. الزامات قانون اصول بودجه در مجموعه قوانین بودجه (مجموعه قوانین بودجه فدرال^۴ و مجموعه قوانین جداگانه هریک از ایالات شازده گانه آلمان) با جزئیات بیشتر ارائه شده‌اند. هریک از این مجموعه‌ها از جایگاه قانون

1. Grundgesetz (GG)

2. Länder (states)

3. Haushaltsgrundsätzgesetz (HGrG)

4. Bundeshaushaltordnung (BHO)

برخوردار است. مجموعه قوانین بودجه ایالتی^۱ دارای ترتیباتی مشابه با مجموعه قوانین بودجه فدرال است، چون بر چارچوب مشترک قانون اصول بودجه مبتنی است. مجموعه قوانین بودجه ایالتی (از جمله مجموعه قوانین ایالات آلمان شرقی سابق) موضوع پژوهش حاضر نیست.^(۱) در سال ۱۹۸۵، به‌منظور روشن کردن ساختارها و رویه‌های نظام تدبیر و حسابرسی‌های مستقل، قانون دیوان حسابرسی فدرال^۲ تصویب شد.

پیرایند ۱-۳ قوانین اصلی ناظر بر نظام بودجه در آلمان

- قانون اساسی ۱۹۴۹،
- قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی^۳ ۱۹۶۷،
- قانون اصول بودجه ۱۹۶۹،
- مجموعه قوانین بودجه فدرال ۱۹۶۹، و مجموعه قوانین بودجه ایالات شانزده‌گانه،
- قانون دیوان حسابرسی فدرال ۱۹۸۵،
- قوانین روابط بین سطوح مختلف دولت^۴ (به‌ویژه معاهدات همبستگی^۵ و قانون کمک‌های دولت فدرال به دولت‌های ایالتی به‌منظور ایجاد برابری^۶،
- قوانین تأسیس صندوق‌های تأمین اجتماعی^۷.

Source: Tschentscher (2002); Federal Ministry of Finance (1995 and 2000); www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/800.html.

برخلاف برخی کشورهای فدرال که برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های مالی بین سطوح مختلف حکومت از ترتیبات رسمی برخوردار نیستند، به‌موجب قانون اساسی مدیریت بودجه فدراسیون و ایالات باید با توجه به نیاز به حفظ تعادل اقتصادی کلان انجام شود (قانون اساسی، ماده ۱۰۹). همچنین در قانون اساسی آلمان تصویب قانون

1. Länder budget codes
2. Federal Court of Audit Act
3. Law to Promote Economic Stability and Growth (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, StWG)
4. Laws on intergovernmental relationships
5. Solidarity pacts
6. Law on Equalisation Grants from federal to Länder governments
7. Laws establishing social security funds

فدرالی که بر مدیریت بودجه در هر دو سطح فدرال و ایالتی حاکم باشد و برنامه‌ریزی مالی چندساله را تضمین کند، پیش‌بینی شده است. بدین ترتیب، قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی تدوین برنامه‌های پنج‌ساله را الزامی می‌سازد. این قانون همچنین بر مدیریت مالی مسئولانه نیز تأکید می‌ورزد و دولت‌های فدرال و ایالتی را ملزم می‌کند که سیاست‌های اقتصادی و مالی خود را بر مبنای اهداف ملی تدوین کنند. این قانون بر نظریه اقتصادی کینزی^۱ استوار است که در هنگام تصویب آن در سال ۱۹۶۷ از مقبولیت گسترده‌ای برخوردار بود. برخی مفاد این قانون از جمله ایجاد و استفاده از صندوق‌های ذخیره احتیاطی برای مقابله با رونق بیش‌ازحد اقتصاد از طریق کنترل چرخه‌های اقتصادی، در شرایط بیکاری گسترده و رشد پایین‌تر از توان بالقوه اقتصاد، معنای چندانی ندارد.^(۲) همچنین حفظ این صندوق که براساس قانون اساسی (ماده ۱۰۹، بند ۴) بهره‌ای به آن تعلق نمی‌گیرد، از نظر مدیریت نقدینگی پرسش‌برانگیز است.^(۳)

برای اطمینان از همکاری‌های بین‌دولتی، قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی (بخش ۱۸) و قانون اصول بودجه، تأسیس مرجع هماهنگ‌کننده‌ای به نام «شورای برنامه‌ریزی مالی»^۲ را پیش‌بینی کرده است. این مرجع از وزرای دارایی و اقتصاد^۳ دولت فدرال، وزرای دارایی دولت‌های ایالتی و چهار نماینده شهرداری‌ها تشکیل می‌شود که به پیشنهاد انجمن‌های دولت محلی توسط بوندسرات^۴ (بخشی از مجلس آلمان که از منافع ایالات حمایت می‌کند) تعیین می‌شوند. یکی از اهداف اصلی شورای برنامه‌ریزی مالی به‌عنوان یک مرجع هماهنگی، تدوین برنامه‌های مالی میان‌مدت منسجم و تعیین اولویت‌های سیاست‌های مالی ملی است. به‌موجب قانون اصول بودجه، همه ایالات موظف‌اند از طرف شهرداری‌ها همه اطلاعات مورد نیاز را در اختیار این شورا قرار دهند. همه شرکت‌های مشمول قوانین عمومی و همه مؤسسات بیمه (در سطوح فدرال و ایالتی) نیز ملزم به ارائه این گزارش‌ها هستند. بدین ترتیب، شورای برنامه‌ریزی مالی می‌تواند تمام اطلاعات مورد نیاز برای پایش تحولات بودجه‌ای در سطح کشور را دریافت

1. Keynesian economic theory
 2. Financial Planning Council (Finanzplanungsrat)
 3. Ministers of Finance and of Economics
 4. Bundesrat

کند.^(۴) تصمیم‌های شورای برنامه‌ریزی مالی به لحاظ سیاسی الزام‌آورند، ولی به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند.

در آلمان مفهوم حاکمیت قانون^۱ به‌خوبی پرورش یافته و رویکردهای قانون‌مدارانه به مدیریت عمومی اهمیت بسزایی یافته‌اند. به‌موجب قانون اساسی دولت باید قبل از ابلاغ مقررات اداری عمومی موافقت بوندسرات را جلب کند (قانون اساسی، ماده ۸۴)، و «دولت فدرال بر رعایت قانون و مناسب بودن مقررات اداری نیز نظارت می‌کند» (قانون اساسی، ماده ۸۵، بند ۴). خدمات کشوری^۲ که بر قوانین جداگانه‌ای استوار است، به ارائه خدمات حرفه‌ای به مقامات سیاسی افتخار می‌کند. ورود به خدمات کشوری برای دانش‌آموختگان رشته حقوق آسان‌تر است.

با وجود حاکمیت قانون و تأکید شدید بر اطمینان از استقرار ساختارهای قانونی مناسب، برخی تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای در خارج از چارچوب قانون اساسی رسمی صورت می‌گیرند. این مسئله تا حد زیادی ناشی از سیاست‌های حزبی و نیاز به دولت‌های ائتلافی است. پیمان‌های ائتلاف میان احزاب حاکم چارچوب سیاست‌های بودجه‌ای را ترسیم می‌کند. از دهه ۱۹۹۰، چنین پیمان‌هایی بیش‌ازپیش به جزئیات می‌پردازند و ممکن است حتی شامل مقررات مالی و «قاعده طلایی»^۳ مندرج در قانون اساسی نیز باشند (بخش ۲-۱-۳). اگرچه این توافق‌ها به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند و ممکن است رعایت نشوند،^(۵) چارچوب غیررسمی مهمی را ایجاد می‌کنند که مکمل چارچوب قانونی رسمی فرایند بودجه است. تصمیم‌گیری‌های قبل از برگزاری جلسات هیئت‌دولت حوزه دیگری است که از رسمیت کمتری برخوردارند و در نیازهای حزبی ریشه دارند. این تصمیم‌ها چارچوب‌های قانونی را تکمیل می‌کنند. رایزنی‌های وزیران در خارج از جلسات رسمی هیئت‌دولت ممکن است قبل از تصمیم‌گیری رسمی در هیئت‌دولت، اجماعی را در زمینه مسائل بحث‌انگیز بودجه‌ای ایجاد کند. تصمیم‌گیران اصلی شخصیت‌های قدرتمند حزب هستند که ممکن است عضو بوندستاگ^۴ (بخش ۱-۳-۳) یا حتی دولت باشند.^۱

1. Rechtsstaat (rule of law)
2. Civil service
3. Golden rule
4. Bundestag

آخر اینکه آلمان عضو اتحادیه اروپاست که مقررات بودجه‌ای ثبات اقتصادی کلان را انتشار داده است. به‌ویژه، معیارهای ماستریخت^۲ کسری بودجه دولت عمومی را به حداکثر ۳ درصد تولید ناخالص داخلی و دیون دولت عمومی را به ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی محدود می‌کند. این محدودیت‌های کمی در قوانین داخلی گنجانده نشده‌اند. ولی تصمیم‌های بودجه‌ای واقعی نمایانگر بازی قدرت میان احزاب سیاسی، به‌ویژه احزابی است که دولت ائتلافی را تشکیل می‌دهند. اگرچه کمیته‌های بودجه (یا مالی) مجلس تا حدی تأثیرگذار هستند، نقش اصلی مجلس به مشروعیت‌بخشی به تصمیم‌های دولت ائتلافی محدود است. هرگونه عدم رعایت معیارهای ماستریخت نمایانگر دشواری نیل به توافق سیاسی در زمینه تعهدات هزینه‌ای فدراسیون و ایالات است. برای تحقق اهداف کلی در زمینه درآمدها، هزینه‌ها و کسری‌های دولت عمومی چنین اهدافی ضروری است.^(۶)

۲-۱-۳ اصلاحات قوانین نظام بودجه

پس از جنگ جهانی دوم،^۳ کسری بودجه به‌شدت کنترل شد، چون قانون اساسی کسری را تنها در شرایط استثنایی مجاز می‌شمرد. ولی در سال‌های ۱۹۶۵-۱۹۶۶، بسیاری بر این باور بودند که تراز بودجه در دوران رکود نامناسب است. در آن دوره پنجره‌ای از فرصت‌های سیاسی برای تغییر قانون اساسی و تصویب قوانین بودجه‌ای جدید گشوده شد که رسماً از تفکر اقتصادی کینزی رایج در آن دهه استقبال می‌کرد.^۴ اصلی‌ترین ابتکاراتی که در این سال‌ها انجام شد به‌ترتیب زیر است:

- در مدیریت بودجه، دولت‌های فدرال و ایالتی ملزم شدند چهار متغیر اقتصاد کلان، یعنی رشد اقتصادی پایدار، ثبات قیمت‌ها، سطوح بالای اشتغال و تراز خارجی را رعایت کنند،
- استقراض برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای مجاز شد (قاعده طلایی)،
- بودجه‌های سالیانه باید براساس برنامه میان‌مدت پنج‌ساله تدوین می‌شدند،^(۷)

1. Sturm and Müller, 2003, p. 194.

2. Maastricht criteria

3. World War II

4. Sturm and Müller, 1999, p. 70-71.

- شورای عالی برنامه‌ریزی مالی به‌منظور هماهنگی برنامه‌ریزی بودجه‌ای ملی و میسر ساختن ارزیابی مدیریت بودجه در همه سطوح تشکیل شد،
 - معرفی طبقه‌بندی تفصیلی و حسابداری نقدی یکپارچه (که باید در تمام سطوح حکومت به‌کار گرفته می‌شد)،
 - بودجه موازی (که از محل درآمدهای نقدی انتقال یافته^۱ تأمین می‌شود) حذف شد. انتقال وجوه جذب نشده ممنوع شد.
 - از زمان تصویب این اصلاحات، آلمان نظام بودجه ردیف - قلم^۲ را حفظ کرده است، ولی در اواخر سال ۱۹۹۷، «قانون نحوه تصویب بودجه فدراسیون و ایالات»^۳ به تصویب رسید. این قانون (که قانون اصول بودجه و مجموعه قوانین بودجه فدرال را اصلاح کرد) موارد زیر را می‌سازد:
 - گسترش امکان انتقال مجوزهای بودجه به‌منظور افزایش انعطاف مدیریت بودجه توسط وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه،
 - تسهیل مقررات انتقال بودجه به سال بعد،
 - انگیزه بیشتر مراکز بودجه‌ای^۴ برای کسب درآمد بیشتر،
 - حسابداری هزینه - فایده فعالیت‌های بودجه‌ای دولت مرکزی،
 - تعهد به انجام تحلیل اثربخشی برای همه اقداماتی که دارای آثار بودجه‌ای هستند.
- در آلمان برخلاف سایر کشورها، حرکت ملی به‌سوی بودجه‌ریزی عملیاتی و اصلاح نظام حسابداری نقدی وجود نداشته است. با وجود این، در سال ۲۰۰۰ بودجه‌های محصول محور^۵ به‌طور آزمایشی اجرا شدند و در سال ۲۰۰۴، بودجه ۶ سازمان فدرال به‌این ترتیب تنظیم شد.^۶ هدف از این کار افزودن جهت‌گیری مبتنی بر نتیجه و محصول به بودجه‌ریزی مبتنی بر ورودی است. بودجه محصول محور که به بودجه اصلی ضمیمه می‌شود عملکرد یک سازمان در زمینه‌ها و گروه‌های محصول را نشان می‌دهد و

1. Carried-over cash reserves

2. Line-item budget system

3. Law Adapting Budget Legislation of the Federation and Lander

4. Budgetary bodies

5. Product budgets

6. Federal Ministry of Finance, 2004.

کمیت‌ها و هزینه‌هایی را که از حسابداری هزینه - نتیجه^۱ استخراج می‌شود با این زمینه‌ها و گروه‌ها مرتبط می‌کند. ولی انجام اصلاحات عملیاتی نیازمند ساده‌سازی گسترده ساختار مفصل تخصیص‌های کنونی است.

در ارتباط با اصلاح نظام حسابداری، حسابداری تعهدی در سطح دولتی محلی آزموده شده است.^۲ نخست، برخی از قوانین بودجه شهرداری‌ها متناسب با این تجربه تغییر یافت. در سال ۱۹۹۹، شهر ویسلاک^۳ به‌عنوان نخستین شهر آلمان از نظام بودجه‌ریزی و حسابداری تعهدی استفاده کرد. در مرحله بعد، برخی از ایالت‌ها (به‌ویژه هسن^۴ که دولت آن در سال ۱۹۹۸ تصمیم به استفاده از حسابداری تعهدی در دوره‌ای ده‌ساله را گرفت) نیز این تغییرات را آغاز کردند. ولی این تلاش‌ها فراتر از الزامات قانون اصول بودجه است که به ایالات اجازه نمی‌دهد نظام حسابداری مالیه^۵ سنتی را کنار بگذارند.^(۸) به‌نظر می‌رسد قوانین سال ۱۹۶۹ نوآوری را محدود می‌کند.

اجرای اصلاحات عمده در بودجه و نظام حسابداری نیازمند تغییرات اساسی در قوانین (شاید حتی خود قانون اساسی) است. ولی در آلمان پس از اتحاد، دستیابی به اکثریت دوسوم آرای نمایندگان هر دو مجلس که برای تغییر قانون اساسی ضروری است دشوارتر از سی سال قبل است. یکی دیگر از محدودیت‌های اصلاحات، تمایز سنتی شدید میان سیاست و امور اداری است. مفاهیم حرفه‌ای‌گرایی^۶ و وفاداری^۷ در خدمات کشوری، تمایل شدید به اجرای سیاست‌های دولت وقت را موجب می‌شود.^(۹) بنابراین، اگرچه مستخدمین کشوری پس از کسب اجماع سیاسی ضروری برای اصلاح بودجه واکنش مثبتی نشان می‌دهند، ممکن است وفاداری سیاسی، تمایل آنان به این امر را (در مقایسه با سایر کشورها) کاهش دهد. در نهایت، فرهنگ قانون‌مدارانه نیز محدودیت‌هایی را ایجاد می‌کند. براساس تعداد دفعاتی که سیاست‌مداران به قانون اساسی تمسک می‌جویند، می‌توان این پرسش را مطرح کرد که آیا تفکر قانون‌مدارانه در میان سیاست‌مداران رایج‌تر

1. Cost-result accounting

2. Lüder, 2002.

3. Weisloch

4. Hessen

5. Cameralistic accounting system

6. Professionalism

7. Loyalty

از مستخدمین کشوری است؟ پاسخ به این پرسش هرچه باشد، به نظر می‌رسد که وضع قانون، اصلاح نظام بودجه را با محدودیت‌هایی مواجه می‌کند.

۳-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

تبدیل اصول بودجه‌ای به قانون اهمیت بسیاری دارد. برابری^۱ شرایط زندگی در سراسر کشور یکی از اصول بنیادین قانون اساسی است که برای سیاست‌های هزینه‌ای بودجه و میزان کسری بودجه پیامدهای مهمی دارد. همچنین برخلاف برخی از کشورهای اروپای قاره‌ای، آلمان چندین اصل بودجه‌ای را در قانون اساسی خود گنجانده است. که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بودجه سالیانه،
- تهیه بهنگام (بودجه باید قبل از آغاز سال به تصویب برسد)،
- جامعیت همه درآمدها و هزینه‌ها،
- وحدت (همه درآمدها و هزینه‌ها باید در قانون بودجه واحدی گنجانده شوند)،
- تعادل اقتصادی در سطح کلان،
- بودجه باید تراز باشد،
- محدودیت محتوای بودجه،
- استقلال بودجه‌ای برای هر سطح دولت.

به موجب اصل بودجه سالیانه، هزینه‌های نقدی به دوره‌ای دوازده‌ماهه محدود هستند و معمولاً در پایان سال منقضی می‌شوند. این بدان معنا نیست که مجوزهای بودجه به دوازده ماه محدود می‌شوند (برای بحث کامل‌تر به بخش زیر مراجعه کنید) یا برای برآوردهای تفصیلی تنها یک سال مالی نمایش داده می‌شود. اصل جامعیت در قانون اساسی تصریح شده است: «کلیه درآمدها و هزینه‌های فدراسیون در بودجه ذکر گردیده‌اند» (ماده ۱۱۰). این اصل به معنای ثبت درآمدها و هزینه‌های ناخالص است. اصل تعادل نمایانگر نیاز به تدوین بودجه‌های ایالتی با در نظر گرفتن اهداف اصلی ثبات اقتصاد کلان است. الزام تراز بودجه به معنای تراز درآمدها و هزینه‌ها در مفهوم

حسابداری است نه اقتصادی. این بدان معناست که بودجه باید نشان دهد که درآمد (از جمله درآمدهایی که از محل استقراض تأمین شده‌اند) کلیه هزینه‌ها از جمله هزینه‌های تسویه دیون را پوشش می‌دهند. محتوای بودجه محدود است: «قانون بودجه سالیانه تنها می‌تواند شامل ترتیبات مرتبط با درآمدها و هزینه‌های فدراسیون در دوره اجرای بودجه باشد» (قانون اساسی، ماده ۱۱۰، بند ۴). یعنی اینکه مثلاً هرگونه ترتیبات قانونی مرتبط با سطح دیون باید در قانونی به‌جز قانون بودجه سالیانه گنجانده شود.

علاوه بر قانون اساسی، قوانین مرتبط با بودجه جزئیات این اصول را ذکر می‌کنند یا اصول دیگری را ارائه می‌دهند. از جمله می‌توان به اصول زیر اشاره کرد:

- دسته‌بندی مشخص که درآمدها براساس منشأ و هزینه‌ها براساس اهداف مشخص دسته‌بندی می‌شوند (قانون اصول بودجه‌ای و مجموعه قوانین بودجه فدرال)،
 - کارایی و صرفه‌جویی (قانون اصول بودجه‌ای)،
 - بودجه‌ریزی مجزا برای هزینه‌های نقدی و تعهدات آتی (مجموعه قوانین بودجه فدرال).
- اصل دسته‌بندی مشخص، یا اصل «برآوردهای واحد»، به بودجه‌ای بسیار مفصل منجر می‌شود. با رعایت این اصل، مجلس بر جزئیات بودجه اعمال نفوذ می‌کند. این مسئله یکی از دلایل دخالت نسبتاً کمتر مجلس در تأیید راهبرد مالی کلی است.
- وزارت دارایی اصول «شفافیت و قابلیت اعتماد»^۱ را در سایر اصول نهفته می‌داند. اصل شفافیت برگرفته از الزام تراز بودجه است که برگرفته از قانون اساسی است. همچنین به‌نظر این وزارتخانه اصل اعتمادپذیری نیازمند برآورد دقیق درآمدها و هزینه‌هاست که به‌شرط وجود نظام طبقه‌بندی یکپارچه و تفصیلی بودجه قابل تأیید است.^۲

۳-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۳-۳-۱ قوای مجریه، مقننه و قضائیه

۳-۳-۱-۱ نگاه اجمالی

به‌موجب قانون اساسی ۱۹۴۹ مجلس حکومت فدرال از دو مجلس تشکیل می‌شود:

1. Clarity and Reliability

2. See Federal Ministry of Finance, 2000.

«بوندستاگ» با ۶۰۳ عضو که با رأی‌گیری عمومی انتخاب می‌شوند، و «بوندسرات» که نمایانگر منافع شانزده ایالت در سطح فدرال است. بوندستاگ قانون اساسی، قوانین فدرال و بودجه سالیانه را تصویب و اصلاح می‌کند. صدراعظم دولت فدرال^۱ رئیس حکومت و رهبر سیاسی است. رئیس‌جمهور، که رئیس دولت است دارای اختیارات محدودی است. وی توسط گردهمایی فدرال^۲ انتخاب می‌شود که از نمایندگان هر دو مجلس تشکیل شده است.

آلمان حکومتی فدرالی است که به سه سطح فدرال، ایالات و شهرداری‌ها تقسیم می‌شود. هر ایالت دارای یک دولت (که توسط مجلس آن ایالت انتخاب می‌شود)، مقامات اجرایی و قوه قضائیه مستقل است که در قوانین اساسی ایالات تصریح شده است. هر ایالت و شهرداری نهادی عمومی است که از اختیارات مخصوص خود برخوردار است. ایالات شانزده‌گانه از اختیارات قانونگذاری چشمگیری برخوردارند و مسئولیت اداره و اجرای بسیاری از قوانین فدرال را نیز برعهده دارند.

۲-۳-۱ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزیران

در قانون اساسی فدرال سه اصل بنیادین گنجانده شده که مبنای تشکیل قوه مجریه دولت فدرال است: اصل صدراعظم، اصل وزارتخانه‌ها و اصل هیئت‌دولت.^۳ حکومت از صدراعظم و وزرای دولت فدرال تشکیل می‌شود (قانون اساسی، ماده ۶۲). صدراعظم دولت فدرال بدون بحث‌های پارلمانی توسط بوندستاگ انتخاب می‌شود (قانون اساسی، ماده ۶۳) و رسماً توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود (قانون اساسی، ماده ۶۴). صدراعظم خط‌مشی‌های دولت فدرال را تعیین می‌کند و وزرای دولت به‌صورت فردی در چارچوب این سیاست‌ها مسئولیت اداره وزارتخانه‌ها را برعهده دارند (قانون اساسی، ماده ۶۵). یکی از جنبه‌های مهم اصل وزارتخانه این است که هریک از وزرا به‌عنوان بخشی از مسئولیت خود به مجلس گزارش می‌دهد، به پرسش‌های مجلس پاسخ می‌گوید و مسئولیت هرگونه ناکامی را می‌پذیرد. این امر به‌منزله بیان مشروع برتری امور سیاسی بر امور اداری است.^۴

1. Federal Chancellor

2. Federal Convention

3. Derlien, 1995, p. 78.

4. Döhler and Jann, 2003, p. 99.

قانون اساسی صراحتاً به هیئت دولت (وزیران) اشاره نمی‌کند. به موجب قانون اساسی دولت در زمینه اختلاف نظرهای میان وزیران تصمیم‌گیری می‌کند، و این تلویحاً به معنای وجود جمعی است که در زمینه فعالیت‌های دولت تصمیم‌گیری می‌کند (اصل مسئولیت جمعی^۱). در قانون برای تعداد وزرا محدودیتی در نظر گرفته نشده است و تعداد وزیران در اصل به ضرورت‌های سیاسی برای پیشبرد منافع حزبی و جلب همکاری نیروها در داخل احزاب دولت ائتلافی بستگی دارد. در سال ۲۰۰۴ علاوه بر دفتر صدراعظم، سیزده وزارتخانه وجود داشت. به طور سنتی، وزارت دارایی و وزارت اقتصاد از یکدیگر جدا هستند، ولی نقش وزیر اقتصاد در امور بودجه‌ای به مرور زمان کاهش یافته است.

۳-۱-۳-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

الف) وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه: تأسیس وزارتخانه‌ها نیازمند قانون نیست و تأسیس، ادغام یا انحلال وزارتخانه‌ها براساس تصمیم‌های هیئت وزیران انجام می‌شود. مثلاً در سال ۲۰۰۲، براساس یکی از احکام قوه مجریه وزارت اقتصاد با وزارت کار ادغام شد. از آنجاکه دولت فدرال وظایفی را در سطح ملی برعهده دارد، تعداد وزارتخانه‌های آن از دولت ایالتی بیشتر است. ولی به دلیل اینکه به موجب قانون اساسی اکثر مسائل اداری به ایالت‌ها محول شده است، وزارتخانه‌های فدرال نسبتاً کوچک هستند و به جز چند استثنا (مثلاً گمرک)، دارای دفاتر منطقه‌ای نیستند. ساختار داخلی وزارتخانه‌ها براساس احکام وزیر تعیین می‌شود. هریک از وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه دارای بخش بودجه مخصوص به خود است. ذی حساب^۲ (که مسئولیت تدوین بودجه را برعهده دارد) نقش مهمی در مذاکرات بودجه ایفا می‌کند.^۳

ب) سازمان‌های قوه مجریه (در سطح فدرال): قانون اساسی «ایجاد نهادهای فدرال مستقل به موجب قوانین عمومی را مجاز شمرده است. در صورت تعریف وظایف جدید در موضوع‌هایی که فدراسیون حق قانونگذاری دارد، می‌توان با اجازه بوندسرات و اکثریت آرای بوندستاگ نهادهای فدرال را تأسیس نمود» (ماده ۸۷، بند ۳). در زمینه انواع

1. Collegial principle

2. Finance officer

3. Sturm and Müller, 2003, footnote 2.

مختلف سازمان‌های فدرال چارچوب قانونی‌ای وجود ندارد. قانون رویه‌های اداری^۱ مصوب ۱۹۷۶ تعریفی از این نهادهای نیمه خودمختار ارائه می‌دهد که به موجب آن، هر واحدی که وظایف یک اداره عمومی را ایفا می‌کند، اداره عمومی محسوب می‌شود.^۲ وجه تمایز اصلی نهادهای عمومی نوع قانون مبنای تأسیس آنان است (پیرابند ۲-۳). سازمان‌های مستقلی که به موجب قوانین عمومی تأسیس شده‌اند براساس نظارت مستقیم یا غیرمستقیم وزارتخانه‌ها از یکدیگر متمایز می‌شوند. در سال ۲۰۰۱ در سطح فدرال، حدود ۱۱۴ سازمان مستقیم و ۳۳۰ سازمان غیرمستقیم وجود داشت.^۳ به جز مواردی که در قوانین تأسیس سازمان‌های مبتنی بر قوانین عمومی ترتیبات خاصی پیش‌بینی شده باشد، همه این سازمان‌ها تحت نظارت وزارتخانه فعالیت می‌کنند. این ساختار سلسله‌مراتبی، برگرفته از اصل مسئولیت وزارتخانه‌ای در قانون اساسی است. در اصل، وزرا در زمینه‌هایی همچون بودجه، مسائل پرسنلی و سیاست‌های این سازمان‌ها از اختیارات نامحدودی برخوردارند. ولی در عمل، میزان نظارت وزارتخانه در موارد مختلف متفاوت است. مثلاً بوندس بانک^۴ یک سازمان عمومی غیرمستقیم است و در اصل وزرای دارایی و اقتصاد می‌توانند اعضای هیئت‌مدیره آن باشند یا در جلسات آن شرکت کنند. ولی این مسئله رخ نمی‌دهد، چون قانون سال ۱۹۹۲ بوندس بانک تأکید می‌ورزد که «مشمول دستورات دولت فدرال نیست» (ماده ۱۲).

به عنوان قاعده‌ای کلی، سازمان‌هایی که به موجب قوانین عمومی تشکیل می‌شوند بخشی از بودجه وزارتخانه‌ای محسوب می‌شوند که بر آنها نظارت دارد (بودجه آنها توسط این وزارتخانه تخصیص می‌یابد که بر استفاده قانونی از اعتبارات تخصیص یافته نیز نظارت می‌کند). چند سازمان دارای درآمدهای چشمگیری هستند. به موجب قانون، این درآمدها باید در بخش درآمدهای بودجه فدرال لحاظ شوند. بودجه فدرال تنها انتقال منابع مالی به سازمان‌هایی همچون اداره تأمین اجتماعی^۵ (برای پرداخت حق بازنشستگی) را مجاز می‌شمارد.

1. Administrative Procedure Act

2. Döhler and Jann, 2003.

3. British Council, 2001.

4. Bundesbank

5. Social Security Administration

مجموعه آیین‌نامه‌های اجرایی مشترک^۱ (بخش ۴، بند ۶) در سال ۲۰۰۰ به‌گونه‌ای اصلاح شد که وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تحت پوشش آنها را به تدوین گزارش مأموریت، پیمان‌های دستیابی به اهداف و کنترل‌های آزمایشی و جدید مالی، پرسنلی و کیفی ملزم کرد. به‌طور کلی، سازمان‌های فدرال با مجلس ارتباط نزدیکی ندارند. مقامات سازمان‌ها ممکن است برای ارائه شهادت به کمیته‌های مجلس دعوت شوند. ولی در عمل، مقامات وزارتخانه‌ای که نظارت بر این سازمان‌ها را برعهده دارد مدارک مورد نیاز را به مجلس ارائه می‌دهد.

پیرایند ۲-۳ سازمان‌های عمومی در آلمان

ویژگی‌ها و انواع

- سازمان‌ها به‌موجب قوانین عمومی یا قوانین خصوصی تأسیس می‌شوند.
- سازمان‌هایی که به‌موجب قوانین عمومی تأسیس می‌شوند سازمان‌های مستقیم یا غیرمستقیم (فدرال) هستند.
- سازمان‌های مستقیم معمولاً وظایف اصلی دولت را انجام می‌دهند.
- سازمان‌های غیرمستقیم از جمله بسیاری از سازمان‌های تأمین اجتماعی و سازمان‌هایی که در زمینه اشتغال فعالیت دارند، دارای هویت حقوقی خود هستند.
- انواع سازمان‌ها براساس کارکرد تقسیم نمی‌شوند (مثلاً با تقسیم‌بندی براساس اینکه در زمینه سیاست‌گذاری، ارائه خدمات، یا فعالیت‌های تنظیمی فعالیت دارند).
- سازمان‌هایی که بر مبنای قوانین خصوصی تشکیل می‌شوند عمدتاً کارآفرین^۲ هستند و وزارتخانه‌ها نظارت کمتری بر آنها دارند.

نظام تدبیر

در سازمان‌های عمومی مستقیمی که براساس قوانین عمومی تأسیس شده‌اند، هیئت‌مدیره چندان رایج نیست. هیئت‌مدیره در سازمان‌های عمومی غیرمستقیم رایج‌تر و در سازمان‌های خصوصی بسیار رایج است. وزارتخانه‌های فدرال یا ایالتی معمولاً مدیران (که مسئولیت نمایندگی سازمان را برعهده دارند) و معاونان مدیر (که اغلب مسئولیت مدیریت داخلی را برعهده دارند) را منصوب می‌کنند.

Source: Döhler and Jann, 2003.

سازمان‌های عمومی که به موجب قوانین خصوصی تأسیس شده‌اند، از جایگاه قانونی شرکت برخوردارند. بسیاری از این سازمان‌ها شرکت‌های دولتی هستند. از جمله می‌توان به شرکت‌های آب و برق و بانک‌هایی که در تملک بخش عمومی هستند اشاره کرد. برخی از این سازمان‌ها مؤسسات پژوهشی یا مجامع فرهنگی هستند. سازمان‌هایی که براساس قوانین خصوصی تشکیل می‌شوند به دو گروه تقسیم می‌گردند.^۱ وزارتخانه‌ها معمولاً کمترین میزان نظارت را بر سازمان‌هایی دارند که در ازای دریافت هزینه به وزارتخانه‌ها خدمات ارائه می‌کنند.

۳-۳-۱-۴ وظایف مقامات ارشد کشوری

در زمینه نقش و وظایف مقامات ارشد کشوری در تدوین و اجرای بودجه قانون ویژه‌ای وجود ندارد. ولی کلیه وظایف و حقوق مستخدمین کشوری دقیقاً در قانون ذکر شده است. تفاوت اصلی بین مستخدمین کشوری^۲ و کارکنان بخش عمومی^۳ است. مستخدمین کشوری مشمول قوانین عمومی استخدام کشوری هستند؛ ولی کارکنان بخش عمومی مشمول ترتیبات پیمانی موضوع قوانین خصوصی هستند. کلیه مستخدمین کشوری ارشد در گروه نخست جای دارند.

قانون اساسی به فدراسیون اجازه می‌دهد در زمینه جایگاه قانونی افرادی که در خدمات عمومی ایالتی، شهرداری‌ها و سایر شرکت‌هایی که به موجب قوانین عمومی تأسیس شده‌اند فعالیت می‌کنند، قوانین پایه برای قوانین ایالتی وضع کنند (قانون اساسی، ماده ۷۵). یکی از این قانون‌های پایه، قانون تعریف حقوق و وظایف مستخدمین کشوری^۴ است. قانون مستخدمین کشوری فدرال^۵ حقوق و مسئولیت‌های مستخدمین کشوری فدرال را تشریح می‌کند. این قانون، مستخدمین کشوری در کلیه سطوح را در ازای وفاداری و فعالیت حرفه‌ای از اشتغال مادام‌العمر و مزایای آن برخوردار می‌کند. تصدی مشاغل در این بخش نیازمند تحقق برخی معیارهاست که یکی از آنها

1. See Döhler and Jann, 2003, p. 102 and Annex.

2. Civil servants

3. Public employees

4. Act Defining the Scope of Civil Servants' Rights and Duties (Beamtenrechtsrahmengesetz)

5. Act on Federal Civil Servants (Bundesbeamtenengesetz)

برخورداری از آموزش‌های حقوقی است. کارکنان دولت که از جایگاه خدمات کشوری برخوردار نیستند و بیش از ۶۰ درصد کلیه کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند^۱ معمولاً در قراردادهای استخدام خود از این مزایا برخوردار نیستند. به موجب قانون اساسی «مستخدمین کشوری که در عالی‌رتبه‌ترین سمت‌های فدرال به کار اشتغال دارند به تناسب از کلیه ایالات انتخاب می‌شوند» (قانون اساسی، ماده ۳۶). این الزام کاملاً تعهدآور نیست، ولی دولت به آن توجه می‌کند.

انتصاب و عزل همه مستخدمین کشوری برعهده رئیس‌جمهور فدرال است، ولی وی می‌تواند این اختیار را به دیگران تفویض کند (قانون اساسی، ماده ۶۰). در عمل، انتصاب مقامات عالی‌رتبه وزارتخانه برعهده وزیر ذی‌ربط است. وزارتخانه‌های آلمان به صورت سنتی دارای کارمندان سیاسی نیستند.^۲

ولی وزیر کشور و رؤسای ادارات تابع وزارتخانه‌ها ممکن است، به دلایل سیاسی منصوب یا عزل شوند. این امر درباره رؤسای سازمان‌های نیمه‌مستقلی که تحت نظر وزارتخانه‌ها فعالیت دارند و معمولاً از مستخدمین کشوری هستند که توسط وزیر ذی‌ربط منصوب می‌شوند صادق نیست. در قوانین تأسیس برخی سازمان‌های غیرمستقیم، تصریح شده است که کارکنان این سازمان‌ها مشمول قوانین استخدام کشوری نیستند.

۳-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس

در قانون اساسی سه کمیته پارلمانی (برای مسائل اتحادیه اروپا، امور خارجی و دفاعی و شکایات) پیش‌بینی شده است (ماده ۴۵). در قانون اساسی به کمیته دائمی مالیّه عمومی اشاره‌ای نشده است. ولی به موجب آیین‌نامه داخلی، بوندستاگ می‌تواند کمیته‌های دائمی ایجاد کند. در سال ۲۰۰۳، ۲۱ کمیته دائمی از جمله کمیته بودجه،^۳ کمیته مالی و کمیته امور اقتصادی^۴ تشکیل شد.^۵ در بوندستاگ کمیته‌های پارلمانی تخصصی دیگری نیز براساس وظایف سازمان‌های مختلف قوه مجریه تشکیل می‌شود.

1. Lüder, 2002, p. 226.

2. Derlien, 1995, p. 79.

3. Budget Committee

4. Economic Affairs Committee

5. See Bundestag, 2003.

کمیته بودجه بوندستاگ نقش مهمی در تصویب پیش‌نویس بودجه سالیانه ایفا می‌کند. براساس عرف موجود (در آیین‌نامه داخلی بوندستاگ ذکر نشده است) ریاست کمیته بودجه برعهده یکی از اعضای حزب مخالف است.^۱ در آغاز هر دوره مجلس، برای بودجه هر وزارتخانه سخن‌گویی انتخاب می‌شود. با توجه به چرخه‌های پارلمانی چهارساله، این سخن‌گویان در زمینه اهداف و برنامه‌های مالی وزارتخانه مورد نظر دانش عمیقی پیدا می‌کنند. سخن‌گویان، به همراه رئیس، مسئولیت تعیین نتایج بحث‌ها و پیشنهاد اصلاحیه به بوندستاگ را برعهده دارند.

علاوه بر نقش پیشنهاد اصلاحیه به جلسات عمومی که برای دور دوم بررسی پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه تشکیل می‌شوند، کمیته بودجه دو وظیفه مهم دیگر نیز برعهده دارد: اولاً، کمیته حسابرسی^۲ که کمیته فرعی این کمیته است باید از گنجاندن پیشنهادها گزارش سالیانه دیوان حسابرسی فدرال در فرایندهای بودجه اطمینان حاصل کند. این کمیته فرعی می‌تواند از دیوان حسابرسی فدرال بخواهد که جنبه‌های به خصوصی از اجرا، حساب‌ها یا رویه‌های بودجه را بررسی کند. ثانیاً، به موجب بند «۹۶» آیین‌نامه داخلی،^۳ کمیته بودجه موظف است پس از نخستین دور بررسی هر لایحه‌ای که به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، سازگاری این لایحه با وضعیت بودجه را بررسی کند. برخلاف نظارت سایر کمیته‌ها، گزارش کمیته بودجه، به جای رئیس کمیته تخصصی مسئول، مستقیماً برای دور دوم بررسی در جلسه عمومی مطرح می‌شود. این بدان معناست که کمیته مسئول در پذیرش یا رد دیدگاه‌های کمیته بودجه مختار نیست. در قانون اساسی پیش‌بینی شده است که درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای باید در تعادل باشند (قانون اساسی، ماده ۱۱۰)، و صحن علنی باید از پوشش هزینه‌های جدید مطمئن شود. کمیته بودجه منبع پوشش هزینه را پیشنهاد می‌کند، ناتوانی در تعیین منبع پوشش بودجه‌ای به عدم تصویب لایحه منجر می‌شود.

به موجب قانون اساسی، بوندسرات آیین‌نامه داخلی خود را تنظیم می‌کند (قانون اساسی، ماده ۵۲). این مجلس نیز همچون بوندستاگ برای بررسی پیش‌نویس بودجه

1. Wehner, 2001.
2. Auditing Committee
3. Rules of Procedure

کمیته دائمی امور مالی را تشکیل داده است. این کمیته در انجام وظایف خود از کمک کمیته فرعی متشکل از متخصصین مالی دولت‌های ایالتی برخوردار است. هریک از کمیته‌های مشترک این دو مجلس براساس آیین‌نامه داخلی بوندستاگ برگزار می‌شوند (قانون اساسی، ماده ۵۳ الف). همچنین کمیته واسطه‌ای تشکیل شده است که اختلاف‌نظرهای بودجه‌ای دو مجلس را برطرف می‌کند.

۳-۳-۱-۶ تأسیس و نقش سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

در قانون اساسی، تأسیس دادگاه قانون اساسی (قانون اساسی، ماده ۹۳) و سایر دادگاه‌های عالی پیش‌بینی شده است. دیوان اداری فدرال^۱ (برای قضاوت درباره اختلاف‌نظر در تصمیم‌ها و اقدامات دولت)، دیوان مالی فدرال^۲ (برای اختلاف‌نظرهای مالیاتی) و دیوان اجتماعی فدرال^۳ (برای اختلاف‌نظرهای مربوط به تأمین اجتماعی) در زمینه قوانین نظام بودجه فعالیت می‌کنند (قانون اساسی، ماده ۹۵). قانون اساسی همچنین به فدراسیون اجازه می‌دهد برای رویه‌های انضباطی یا پیگیری شکایات علیه مستخدمین کشوری دولت فدرال دادگاه‌های فدرال تشکیل دهد (قانون اساسی، ماده ۹۶).

۳-۳-۲ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

به موجب قانون اساسی دولت‌های جداگانه و خودمختار در سه سطح وجود دارند. اگرچه قوانین فدرال بر قوانین ایالات ارجحیت دارند (قانون اساسی، ماده ۳۱)، قانون اساسی به گونه‌ای طراحی شده است که اختیارات قانونگذاری چشمگیری را به ایالات واگذار می‌کند. به‌ویژه اعمال اختیارات دولتی و اجرای وظایف دولت، به‌جز مواردی که در قانون اساسی ترتیبات دیگری پیش‌بینی شده باشد، برعهده ایالات است (قانون اساسی، مواد ۳۰، ۷۰). قانون اساسی حوزه‌های اختیارات انحصاری فدراسیون (مثلاً امور خارجی، آبراه‌ها و کشتی‌رانی فدرال، گارد مرزی، پلیس مرکزی و مخابرات) و همچنین حوزه‌هایی که فدراسیون و دولت ایالتی دارای اختیارات قانونگذاری مشترک هستند را تصریح کرده

1. Federal Administrative Court

2. Federal Finance Court

3. Federal Social Court

است (مواد ۷۰ تا ۷۴ الف). مؤسسات تأمین اجتماعی که توانایی آنها فراتر از یک ایالت است به‌عنوان شرکت‌های مستقیم (در سطح فدرال یا ایالت) اداره می‌شوند.

قانون اساسی همه مسائل مهم مرتبط با روابط مالی بین‌دولتی را تشریح کرده است و اختیارات تقنینی مرتبط با درآمدها، درآمدهای تکلیفی^۱ و مدیریت درآمدها را به تفصیل بیان کرده است (قانون اساسی، مواد ۱۰۸-۱۰۵). اگرچه برخی از مالیات‌ها منحصرأ به یک سطح دولت اختصاص یافته‌اند، درآمدهای حاصل از کلیه مالیات‌های اصلی بین فدراسیون، ایالات و شهرداری‌ها تقسیم می‌شوند. درآمدهای حاصل از مالیات‌های مشترک به‌صورت افقی از طریق انتقال کمک‌های مالی و به‌صورت عمودی با انتقال کمک‌های مالی ویژه فدرال به ایالت‌هایی که از بنیه مالی ضعیف‌تری برخوردارند، مجدداً بین ایالت‌ها توزیع می‌شود. هر دو نوع انتقال منابع مالی براساس قوانین مشخص انجام می‌شوند. قانون اساسی همچنین به فدراسیون اجازه می‌دهد تا براساس اهداف ویژه (از قبیل حمل‌ونقل عمومی) کمک‌های مالی را در اختیار ایالت‌ها قرار دهد (قانون اساسی، ماده ۱۰۶ الف). همچنین فدراسیون می‌تواند فشارهای مالی ویژه‌ای را که به ایالت‌ها یا شهرداری‌ها وارد می‌کند جبران کند (قانون اساسی، ماده ۱۰۶، ۸).

به‌موجب قانون اساسی در اصل، هریک از سطوح دولت باید منابع مالی مورد نیاز برای اجرای کارآمد و اثربخش وظایف خود را به‌صورت مستقل تأمین کند. تکالیف هزینه‌ای فدراسیون و ایالات در قانون اساسی تصریح شده است. توانایی‌های اصلی ایالت‌ها شامل آموزش، نظام‌های دانشگاهی و بهداشت است. ولی در این زمینه‌ها و مسائلی همچون تأمین اجتماعی، اختیارات هزینه‌ای فدراسیون و دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی با یکدیگر همپوشانی دارد. همچنین به‌موجب قانون اساسی، فدراسیون باید وجه وظایفی که ایالت به نیابت آن انجام می‌دهد یا وظایفی که براساس قوانین فدراسیون ملزم به همکاری در تأمین مالی آن است را به دولت ایالتی پرداخت کند (قانون اساسی، مواد ۹۱ الف؛ ۹۱ ب؛ و ۱۰۴ الف). تأمین مالی بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری به‌طور مشترک برعهده فدراسیون، ایالات و شهرداری‌هاست. در نهایت، حدود یک‌سوم کل مخارج دولت (به‌جز کمک‌های مالی) توسط سطوح غیرفدرال دولت انجام می‌شود. در برخی از

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (از جمله کانادا و سوئیس) این میزان بسیار پایین‌تر از این حد است، ولی در اتریش بیشتر است.^(۱۰)

قوانین اساسی ایالات، قانون اصول بودجه و مجموعه قوانین بودجه‌ای هریک از ایالت‌ها تعهدات قانونی در زمینه تدوین، اجرا و حسابرسی بودجه را تعیین می‌کنند. اگرچه نظام روابط بودجه‌ای بین دولتی پیچیده است، ولی نقش‌آفرینان مختلف آن را درک می‌کنند،^(۱۱) و یکی از دلایل این مسئله نقش مهم شورای برنامه‌ریزی مالی به‌عنوان هماهنگ‌کننده فدراسیون و ایالات است.

۳-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه

قانون اصول بودجه علاوه بر اصول، برخی از تعهدات قانونی بودجه‌های فدرال و ایالتی را نیز به تفصیل ذکر می‌کند. کلیه مراحل فرایند بودجه، به‌جز مرحله تصویب در مجلس، مشمول قانون اصول بودجه هستند. همین مراحل در هفده مجموعه قوانین بودجه‌ای که از جایگاه قانون برخوردارند تشریح شده است. در بخش زیر تنها به گزارش‌گرفته‌ای از مجموعه قوانین مرتبط با فدراسیون اکتفا شده است.

۳-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

قوانین، رویه‌های تدوین و تصویب پیش‌نویس بودجه سالیانه در قوه مجریه را تصریح می‌کنند. این وضعیت با اکثر کشورهای دیگر که فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه بر مبنای احکام قوه مجریه یا عرف استوار است تفاوت دارد.

۳-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

بودجه‌ها در سطوح مختلف به‌صورت مستقل تدوین و تصویب می‌شوند. واحدهای نهادی که هر سطح دولت را تشکیل می‌دهند در قانون ذکر نشده‌اند. استانداردهای پوشش و گزارش‌دهی در مقررات اداری تعیین شده‌اند.^(۱۲) بودجه‌های متمرکز کلیه دولت‌ها شامل همه نهادهایی است که از اصول حسابداری دولتی نقدی پیروی می‌کنند، ولی نهادها و

1. OECD, 2003, Figure 1.

شرکت‌هایی که به لحاظ قانونی مستقل هستند و از حسابداری تجاری استفاده می‌کنند را دربرنمی‌گیرد.^(۱۳)

۲-۱-۳ صندوق‌های فرابودجه‌ای و تخصیص درآمدها

اصل پوشش کلی که «همه درآمدها باید کلیه هزینه‌ها را پوشش دهند» در قانون اساسی و مجموعه قوانین بودجه فدرال گنجانده شده است. ولی قانون اساسی تأسیس صندوق‌های ویژه فدرال را که «تنها باید اعتبارات ورودی و درآمدهای ناشی از آنها در بودجه گنجانده شود» مجاز می‌شمرد (قانون اساسی، ماده ۱۱۰). همچنین، «در صورتی که در قانون پیش‌بینی شده باشد یا استثناهایی در بودجه در نظر گرفته شده باشد می‌توان درآمدها را برای مصارف معینی تخصیص داد» (قانون اصول بودجه‌ای، بخش ۷). در مورد این صندوق‌ها، تنها برداشت از حساب خزانه یا واریز به آن باید در بودجه منظور شود (قانون اصول بودجه، بخش ۱۸).

بر مبنای این قوانین، صندوق‌های تأمین اجتماعی اصلی که تقریباً ۷۲۰ مؤسسه را تشکیل می‌دهند، بر مبنای قوانین جداگانه‌ای تأسیس شده‌اند.^۱ معمولاً به لحاظ قانونی تراز این صندوق‌ها الزامی است. برای دستیابی به هدف کسری بودجه صفر، برای برخی از صندوق‌ها (مثلاً صندوق‌های بازنشستگی)، فرمول کمک‌های مالی مورد نیاز از دولت فدرال برای پوشش کسری‌های عملیاتی سالیانه در قوانین تصریح گردیده است. اعتبارات لازم برای کمک‌های مالی به این صندوق‌ها در بودجه فدرال لحاظ می‌شود. ولی درآمدها و هزینه‌های این صندوق‌ها به تصویب هیئت‌مدیره می‌رسد. این درآمدها و هزینه‌ها در بودجه سالیانه دولت فدرال ارائه نمی‌شوند.

صندوق‌های فرابودجه‌ای که تعداد و ابعاد آنها در زمان‌های مختلف متفاوت است، در فعالیت‌های خارج از بودجه نیز کاربرد گسترده‌ای دارند. پس از اتحاد دو آلمان در سال ۱۹۹۱، ابتدا تعداد و ابعاد این وجوه به شدت افزایش یافت. این مسئله به افزایش کسری بودجه دولت عمومی منجر شد.^۲ کسری‌های صندوق‌های فرابودجه‌ای مشمول

1. IMF, 2003, paragraph 4.

2. Sturm and Müller, 2003, table 4.4.

الزامات محدودیت کسری موضوع ماده (۱۱۵) قانون اساسی نیستند.^۱ در سال ۲۰۰۳، حدود ۴۲ صندوق فرابودجه‌ای وجود داشت که از این تعداد، شانزده صندوق در سطح فدرال و ۲۶ صندوق در سطح ایالات بود.^(۱۴)

۳-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه

درآمدهای اختصاصی هر سطح از دولت و درآمدهای مشترک و همچنین تمام درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی در قانون اساسی تصریح شده‌اند (قانون اساسی، مواد ۱۰۶، ۱۰۷). همچنین به موجب قانون اساسی «درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای باید در تعادل باشند» (ماده ۱۱۰، ۱) ولی درباره معنای تعادل توضیح چندانی ارائه نشده است.

قانون اصول بودجه معنای تعادل مالی پیش‌بینی شده را تعریف می‌کند: تفاوت بین درآمدها و هزینه‌ها، به جز مبادلات مالی (قانون اصول بودجه، بخش ۱۰، بند ۴). برنامه استقراض به معنای درآمدهای حاصل از وام پس از کسر بازپرداخت دیون است. درآمدهای بودجه‌ای وزارتخانه‌ها شامل مالیات، دریافتی بابت ارائه خدمات اداری، درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌ها و درآمدهای ناشی از وام‌های غیرنقدی است. هزینه‌ها براساس هدف اقتصادی تعریف می‌شوند: هزینه‌های پرسنلی، کالاهای و خدمات جاری، تسویه دیون، کمک‌های مالی و یارانه و سرمایه‌گذاری. در قانون اصول بودجه در این زمینه توضیحات بیشتری ارائه شده است (بخش ۱۰، بند ۳).

مجموعه قوانین بودجه فدرال علاوه بر پیش‌بینی تعادل مالی (همچون قانون اصول بودجه، بخش فوق)، مازاد یا کسری واقعی که تفاوت میان درآمدها و هزینه‌های واقعی است، را نیز تعریف می‌کند (ماده ۲۵). هرگونه مازاد ناشی از اجرای بودجه سال قبل «باید به‌ویژه برای کاهش استقراض یا بازپرداخت دیون به کار رود یا برای تعدیل روندهای اقتصادی به صندوق ذخیره واریز شود» (مقایسه کنید با بخش ۱۷ قانون اصول بودجه).

۳-۴-۱-۴ قواعد مالی

به موجب «قاعده طلایی» که در قانون اساسی گنجانده شده است «درآمدهای حاصل از

1. Burmeister, 1997, p. 227.

استقراض نباید از کل هزینه‌هایی که در برآوردهای بودجه برای سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده بیشتر باشد» (قانون اساسی، ماده ۱۱۵). «قواعد طلایی» مشابهی در قوانین اساسی ایالات نیز پیش‌بینی شده‌اند. قانون اساسی فدرال دو استثنا را برای این قاعده طلایی مجاز می‌شمارد: ۱. پرهیز از ایجاد اختلال در توازن اقتصادی کلان و ۲. صندوق‌های ویژه‌ای که ممکن است براساس قوانین فدرال مجاز باشد. دومین استثنا در اوایل دهه ۱۹۹۰ مورد استفاده قرار گرفت که صندوق‌های خارج از بودجه برای تأمین نیازهای اقتصادی شدید ایالات شرقی به کار رفت.

درباره تعریف سرمایه‌گذاری (اینکه سرمایه‌گذاری چه فعالیت‌هایی را پوشش می‌دهد و آیا باید بر مبنای خالص محاسبه شود یا بر مبنای ناخالص) بحث‌هایی در جریان بوده است.^(۱۵) در سال ۱۹۸۹، دادگاه قانون اساسی^۱ در اعلام نظر درباره مطابقت کسری بودجه سال ۱۹۸۱ با قانون اساسی از مجلس خواست تا تعریف دقیق‌تری از سرمایه‌گذاری ارائه دهد. تاکنون این مشکل در قوانین جدید برطرف نشده است (اگرچه قانون اصول بودجه در سال ۱۹۹۰ به گونه‌ای تغییر یافت تا الصاق یادداشت‌های توضیحی به بودجه در صورت کسری‌های اجتناب‌ناپذیر را ضروری کند). سرمایه‌گذاری بر مفهومی مبهم استوار است و علاوه بر خریده‌های ناخالص دارایی‌های ثابت، کمک‌های مالی و یارانه‌هایی که در حمایت از سرمایه‌گذاری انجام می‌شود را نیز دربرمی‌گیرد.^۲ استفاده از مفهوم ناخالص به جای خالص، با نظام حسابداری نقدی آلمان که در آن استهلاک و سایر تغییرات نقدی از هزینه‌های جاری حذف می‌شوند همخوانی دارد.

تا سال ۲۰۰۲، در قوانین تصریح نشده بود که پیش‌بینی‌های بودجه‌ای باید با توجه به تعهدات اروپایی آلمان انجام شود. ولی از سال ۲۰۰۲، قانون اصول بودجه (بخش ۵۱) «حفظ انضباط بودجه‌ای»^۳ در چارچوب اتحاد اقتصادی و پولی اروپا را الزامی ساخته است. شورای برنامه‌ریزی مالی که دبیرخانه آن در وزارت دارایی فدرال مستقر است باید عوامل اقتصادی و مالی را در نظر بگیرد و آنگاه در ارتباط با انضباط بودجه‌ای پیشنهاد ارائه دهد. این شورا پیشنهاد بودجه را در پرتوی الزامات اتحادیه اروپا در زمینه کسری و

1. Constitutional Court

2. IMF, 2003, Box 2.

3. Budgetary discipline

دیون دولت عمومی یعنی دولت فدرال، ایالات و شهرداری‌ها که شامل کلیه صندوق‌های فرابودجه‌ای نیز هست بررسی می‌کند (به‌ویژه مسیر مشترکی را برای هزینه‌ها پیشنهاد می‌کند). در انتقال برنامه‌های بودجه دولت عمومی به اتحادیه اروپا، وزارت دارایی فدرال داده‌های حسابداری بودجه ملی را به معیارهای بین‌المللی مندرج در نظام حسابداری اروپایی^۱ تبدیل می‌کند.

۵-۴-۳ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

به‌موجب مجموعه قوانین بودجه فدرال پیش‌نویس قانون بودجه باید به همراه پیش‌نویس بودجه قبل از آغاز سال مالی به بوندستاگ و بوندسرات ارائه شود. به‌عنوان یک قاعده، آخرین مهلت ارائه بودجه، نخستین هفته جلسات بوندستاگ پس از اول سپتامبر است (ماده ۳۰). برای رعایت این مهلت، به‌موجب مجموعه قوانین بودجه فدرال، برآوردهای بودجه باید توسط بخشی که مسئولیت بودجه وزارتخانه را برعهده دارد در تاریخی که توسط وزیر تعیین می‌شود به وزارت دارایی فدرال ارائه شود (ماده ۲۷). این تاریخ معمولاً در اوایل مارس است. ولی فرایند تدوین بودجه حدود سه ماه قبل و با ارسال بخش‌نامه بودجه سالیانه ازسوی وزارت دارایی فدرال به وزارتخانه‌ها آغاز می‌شود. این مسئله شامل برنامه مالی پنج‌ساله به‌روز شده و دستورالعمل‌های تدوین پیش‌نویس بودجه‌های سالیانه نیز هست.

۶-۴-۳ فرایند تصویب در قوه مجریه

وزارت دارایی فدرال براساس قانون موظف به نظارت بر برآوردهای دریافتی از ادارات، اصلاح آنها (با مشورت ادارات) و تدوین پیش‌نویس بودجه است (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۸، بند ۱). آنگاه وزارت دارایی فدرال این پیش‌نویس را برای تصویب در هیئت وزیران به دفتر صدراعظم ارسال می‌کند. وزیر دولت فدرال می‌تواند در زمینه موضوع‌هایی که پیامدهای مالی مهمی دارد از طریق دولت فدرال تصمیم‌گیری کند. اگر چنین تصمیم‌هایی برخلاف نظرات وزیر دارایی فدرال باشد، وی می‌تواند با این تصمیم

1. European System of Accounts

دولت مخالفت کند. جزئیات این روش‌های اجرایی در آیین‌نامه داخلی دولت فدرال^۱ ذکر شده است (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۸، بند ۲). این ترتیبات قانونی نمایانگر احتمال عدم حل کلیه تعارض‌های بودجه‌ای در سطح فنی و نیاز به حل آن در سطح وزارتخانه است. پس از طی این مراحل، پیش‌نویس قانون بودجه به تصویب دولت فدرال می‌رسد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۹، بند ۱). این مرحله معمولاً در اوایل ماه ژوئیه انجام می‌شود.

در برخی موارد قانون دفتر حسابرسی مستقل^۲ را ملزم می‌کند که برآوردهای پیش‌نویس بودجه را از ادارات وزارتخانه دریافت کند. دیوان حسابرسی فدرال می‌تواند درباره این برآوردها اظهارنظر کند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۷، بند ۲). معمولاً، نمایندگان دیوان حسابرسی فدرال در مذاکرات بودجه در سطح بخش‌ها به‌عنوان مشاور شرکت می‌کنند، ولی در مذاکرات سطوح بالاتر که تصمیم‌ها با توجه به ملاحظات سیاسی اتخاذ می‌شوند شرکت ندارند.

همچنین ترتیبات اداری داخلی نیز در قوانین تصریح شده‌اند: «هر سازمانی که درآمد و هزینه را اداره می‌کند باید دارای یک ذی‌حساب باشد، مگر اینکه این وظیفه توسط رئیس سازمان انجام شود. این ذی‌حساب که مستقیماً تحت نظر رئیس سازمان فعالیت می‌کند، مسئولیت تهیه اسناد مورد نیاز برای برنامه‌ریزی مالی و تهیه پیش‌نویس برآوردهای بودجه را برعهده دارد. وی همچنین مسئولیت اجرای بودجه را نیز برعهده دارد و می‌تواند آن را به فرد دیگری تفویض نماید» (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹).

۷-۱-۴-۳ اسناد همراه با قانون بودجه

الف) چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت: به‌موجب قانون، برنامه مالی پنج‌ساله (برآوردهای کمی راهبرد سیاست مالی) باید دست‌کم در هنگام ارائه پیش‌نویس بودجه، به‌منظور بحث‌های پارلمانی به مجلس ارائه شود (قانون اصول بودجه، بخش ۵۰). برنامه مالی تنها به تصویب دولت می‌رسد (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۹).

1. Rules of Procedure of the Federal Government
2. External audit office

و ارائه آن به مجلس تنها جهت اطلاع است. نخستین سال برنامه مالی سال مالی جاری و دومین سال، سال بودجه است و سه سال باقی مانده بعد از سال بودجه قرار می گیرند. به موجب قانون، مسئولیت تدوین برنامه مالی و به روز کردن سالیانه آن به موازات تحولات اقتصادی از وظایف وزیر دارایی فدرال است (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۹). وزیر دولت فدرال باید برنامه های سرمایه گذاری حوزه وظایف خود را تهیه کنند. این برنامه ها باید هزینه های مستقیم پروژه ها و کمک های مالی دولت فدرال برای سرمایه گذاری اشخاص ثالث در هر سال را نشان دهند (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۱۰).

وزیر دارایی دولت فدرال موظف است به همراه پیش نویس قانون بودجه فدرال و پیش نویس بودجه، گزارش وضعیت مالی کنونی و تأثیرات احتمالی آنها بر کل اقتصاد را ارائه دهد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۳۱). این گزارش مالی یکی از اسناد اصلی بودجه است، چون اطلاعات گسترده ای برای ارزیابی پیشنهاد بودجه فراهم می کند. محتوای این گزارش در قوانین تصریح نشده است، ولی این گزارش معمولاً شامل جداول خلاصه و توضیح بودجه، برنامه مالی میان مدت دولت فدرال، شرح شرایط اقتصادی کلان و سیاست های مالیاتی، شرح روابط مالی فدراسیون، ایالات و شهرداری ها، روابط مالی با اتحادیه اروپا، بدهی ها، وظایف و تعهدات فدراسیون، اطلاعات صندوق های فدرال با مصارف ویژه و نگاهی اجمالی به دارایی ها و فعالیت های خصوصی سازی^۱ دولت است.

در ارتباط با برنامه مالی میان مدت، براساس عرف (نه قوانین)، وزارت دارایی فدرال:

- متغیرهای کلان را بر مبنای تغییرات احتمالی دو سال نخست و تحولات چرخه طبیعی^۲ رشد اقتصادی در سه سال بعد تهیه می کند.

- بین هزینه های ویژه و هزینه هایی که براساس ترتیبات کلی انجام می گیرند (مثلاً دستمزدها) تمایز قائل شود.

- برای درآمدها و هزینه ها، تغییرات خط مشی های مورد نظر را (به صورت ضمنی) در پیش بینی ها لحاظ کند.

- بین بودجه سالیانه و برنامه های مالی میان مدت پیوند قدرتمندی ایجاد نکند.

1. Privatisation

2. Cyclically-neutral

برنامه مالی منتشر شده شامل حدود چهل گروه کارکردی^۱ هزینه‌هاست. ولی برآوردهای تفصیلی برای ۷۰۰۰ تا ۸۰۰۰ عنوان هزینه و ۱۱۰۰ قلم درآمد در ادارات فدراسیون، ایالات و شهرداری‌ها تهیه می‌شود، چون این ادارات نیز ملزم به مشارکت در اجرای برنامه میان‌مدت هستند.

ب) اقدامات جدید در برابر سیاست‌های هزینه‌ای موجود: برای هزینه‌های سرمایه‌ای، به‌موجب قانون باید جزئیات برنامه‌های جدید و برنامه‌های جاری ذکر شود (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۹). در قوانین برای هزینه‌های جاری بودجه پیشنهادی چنین تمایزی پیش‌بینی نشده است.

ج) اطلاعات مرتبط با عملکرد: بودجه هر اداره با استفاده از طبقه‌بندی‌های اقتصادی و کارکردی مفصل تعیین می‌شود. تخصیص اعتبارات براساس برنامه‌ای آشکار و برمبنای فعالیت/ پروژه انجام نمی‌شوند. بنابراین در قانون ارائه شاخص‌های عملکرد (برنامه) به همراه پیش‌نویس بودجه الزامی نیست.

د) هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی: هر دو سال یک بار، دولت فدرال موظف است به همراه برآوردهای بودجه، گزارشی از کمک‌های مالی به سازمان‌های خارج از دولت فدرال را به بوندستاگ و بوندسرات ارائه کند و فهرست جداگانه‌ای از حمایت‌های مالی از شرکت‌ها یا بخش‌های مختلف اقتصاد ارائه دهد. گزارش بخشودگی‌های مالیاتی صنایع، از جمله برآورد درآمدهایی که از آنها صرف‌نظر شده نیز باید ارائه شود (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۱۲). این قانون دولت را ملزم می‌کند زمان مطلوب حذف بخشودگی‌های مالیاتی و یارانه‌های پرداختی به صنعت را ارزیابی و قوانین مربوطه را پیشنهاد کند.

در ارتباط با تعهدات احتمالی، به‌موجب قانون اساسی پذیرش ضمانت‌ها یا سایر تعهداتی که هزینه‌هایی را در سال‌های مالی آینده ضروری می‌کند نیازمند مجوز مجلس فدرال است (قانون اساسی، ماده ۱۱۵). به‌دلیل این الزام قانون اساسی، اطلاعات کامل تعهدات احتمالی از جمله یارانه‌های بودجه‌ای مورد نیاز در هنگام سررسید ضمانت وام‌ها ارائه می‌شود.

در زمینه ارائه ارزیابی ریسک‌ها در بودجه، الزام قانونی وجود ندارد و بودجه شامل

تحلیل‌های تفصیلی ریسک نیست. کلیه برآوردهای بودجه‌ای منتشر شده درباره ریسک‌های مالی معمولاً بسیار کلی هستند.^۱ همچنین، به لحاظ قانونی، تهیه پیش‌بینی‌های بلندمدت ادواری درآمدها و هزینه‌ها که شناسایی ریسک مربوط به عدم قطعیت آمارهای هزینه‌های برنامه‌های کنونی کمک‌های اجتماعی را امکان‌پذیر می‌کند، الزامی نیست.

ه) سایر اطلاعاتی که به موجب قانون الزامی هستند: به موجب قانون، کلیه سطوح دولت موظف به ارائه سه ضمیمه بودجه هستند (قانون اصول بودجه، بخش ۱۱؛ مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱۴). نخستین ضمیمه باید شامل شرح درآمدها، هزینه‌ها و تعهدات آتی که براساس هدف (طبقه‌بندی اقتصادی) و کارکرد گروه‌بندی شده‌اند و جدولی که نشان‌دهنده وجوه اشتراک این دو نظام طبقه‌بندی باشد. این مسئله درباره درآمدها، هزینه‌ها و مجوزهای تعهدات آتی کاربرد دارد. دومین ضمیمه حاوی خلاصه اقلام تراز شده است. ضمیمه سوم، خلاصه‌ای از سمت‌های مستخدمین رسمی کشوری، کارمندان حقوق‌بگیر غیررسمی و مزدبگیران است.

در مورد سازمان‌های غیرمستقیم (ن.ک. پیرایند ۲-۳) و صندوق‌های ویژه، تنها ورودی و خروجی خالص در قانون بودجه ارائه می‌شود. به موجب قانون، خلاصه اطلاعات درآمدها، هزینه‌ها و مجوزهای تعهدات آتی صندوق‌ها باید به صورت ضمیمه بودجه یا یادداشت‌های توضیحی ارائه شوند (قانون اصول بودجه، بخش ۱۸؛ مجموعه قوانین بودجه فدرال). در مورد چنین سازمان‌هایی، سمت‌های مستخدمین کشوری رسمی باید در بودجه ذکر شود. مجموعه قوانین بودجه فدرال ارائه چنین خلاصه‌هایی برای درآمدها و هزینه‌ها را الزامی می‌سازد: الف) شرکت‌هایی که به موجب قوانین عمومی تأسیس شده‌اند و کاملاً یا تا حدی از حمایت دولت فدرال برخوردارند و ب) سازمان‌هایی که به دولت فدرال تعلق ندارند ولی از اعتبارات دولت فدرال استفاده می‌کنند. وزارت دارایی فدرال می‌تواند برخی از سازمان‌های نوع دوم را از الزام ارائه گزارش مستثنا کند.

۸-۱-۳ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

سازمان‌هایی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند به لحاظ مالی مستقل هستند. در قانون

1. IMF, 2003.

برای اختلاف‌نظرهای بودجه‌ای احتمالی بین وزارت دارایی فدرال و برآوردهای پیش‌نویس بودجه رئیس‌جمهور دولت فدرال و رؤسای بوندستاگ و بوندسرات، دادگاه قانون اساسی فدرال و دیوان حسابرسی فدرال تدابیری پیش‌بینی شده است. به‌ویژه وزارت دارایی فدرال باید هرگونه انحراف را به دولت فدرال گزارش دهد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۸، بند ۳) و در صورتی که پیش‌نویس بودجه با برآوردهای این پنج نهاد مغایرت داشته باشد و تفاوت‌ها حل نشوند، آنگاه بخش‌هایی که درباره آنها توافق نشده است باید به پیش‌نویس بودجه ضمیمه شوند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۹، بند ۳).

۲-۴-۳ فرایند بودجه در مجلس

در قوانین، از جمله قانون اساسی، مراحل مورد نیاز برای تأیید و تصویب قانون بودجه در مجلس تصریح شده است.

۱-۴-۳ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

سال مالی برای کلیه سطوح دولت سال تقویمی است (قانون اصول بودجه، بخش ۴) برای هر سال مالی بودجه‌ای تهیه می‌شود که کلیه درآمدهای سالیانه مورد انتظار، مخارج احتمالی در سال مالی و کلیه مجوزهای تعهدات احتمالی سال مالی آینده را پوشش می‌دهد (قانون اصول بودجه، بخش ۸). بودجه ممکن است برای دو سال تهیه و هر سال جداگانه بررسی شود (قانون اصول بودجه، بخش ۹). قانون اساسی تصریح می‌کند که بودجه باید قبل از آغاز سال مالی به تصویب مجلس برسد (پیرامند ۳-۳). برخلاف قوانین غیربودجه‌ای که ابتدا به بوندسرات ارائه می‌شوند (قانون اساسی، ماده ۷۶)، به‌موجب قانون اساسی پیش‌نویس بودجه سالیانه باید به‌طور هم‌زمان به بوندستاگ و بوندسرات ارائه شود. به‌موجب مجموعه قوانین بودجه فدرال، پیش‌نویس قانون بودجه فدرال به همراه پیش‌نویس بودجه حداکثر تا هفته اول جلسه بوندستاگ پس از اول سپتامبر به بوندستاگ و بوندسرات ارائه می‌شود (بخش ۳۰). با توجه به این زمان‌بندی حدود چهار ماه فرصت برای مذاکرات بودجه‌ای در مجلس وجود دارد.

پیرایند ۳-۳ فرایندهای بودجه در مجلس آلمان

- نخستین بررسی در بوندستاگ (معمولاً در سپتامبر و در هنگام سخنرانی بودجه‌ای وزیر دارایی فدرال که طرح کلی راهبرد سیاست مالی دولت را ترسیم می‌کند) صورت می‌گیرد (قانون اساسی، ماده ۱۱۰، بند ۳)،
- کمیته بودجه بوندستاگ پیشنهاد بودجه را بررسی می‌کند، گزارشی را تهیه و در صورت نیاز اصلاحاتی را پیشنهاد می‌کند (قانون اساسی، ماده ۱۱۰، بند ۳)،
- در دومین دور بررسی در بوندستاگ یافته‌های کمیته بودجه ارائه می‌شوند. در جلسه عمومی درباره بودجه وزارتخانه‌های مختلف بحث می‌شود و در هر مورد تصمیم جداگانه‌ای اتخاذ می‌شود،
- سومین دور بررسی بودجه در بوندستاگ، رأی‌گیری در زمینه کل بودجه،
- قطعنامه بوندستاگ به بوندسرات ارائه می‌شود (قانون اساسی، ماده ۷۷، بند ۱)،
- در صورت لزوم، رأی‌گیری در زمینه اصلاحات پیشنهادی کمیته بررسی انجام می‌شود،
- در دومین مرحله بوندسرات می‌تواند اعتراض کند (قانون اساسی، ماده ۷۷، بند ۳). بوندستاگ می‌تواند با رأی اکثریت مورد نیاز این اعتراض را رد کند (قانون اساسی، ماده ۷۷، بند ۴)،
- قانون بودجه با امضای رئیس‌جمهور دولت فدرال به قانون تبدیل می‌شود (با ظهرونی‌نویسی صدراعظم دولت فدرال و وزیر دارایی فدرال)،
- انتشار در روزنامه رسمی فدرال.

نظرات بوندسرات توسط رئیس آن به اطلاع صدراعظم دولت فدرال می‌رسد و صدراعظم آنها را به وزارت دارایی اعلام می‌کند. در صورت نیاز وزارت دارایی پیش‌نویس پاسخ نظرات بوندسرات را تهیه و برای تصویب به صدراعظم دولت فدرال ارائه می‌کند. آیین‌نامه داخلی بوندستاگ تصریح می‌کند که کلیه لوایح از جمله پیش‌نویس قانون بودجه باید سه دور بررسی شوند. پس از نخستین دور بررسی، سخن‌گویان کمیته بودجه هریک از ادارات برآوردهای تفصیلی را در حیطه توانایی‌های خود بررسی می‌کنند. نقش رئیس کمیته بودجه ترکیب یافته‌های آنها و تهیه گزارشی است که اصلاحات پیش‌نویس بودجه دولت را پیشنهاد می‌کند. از آنجاکه قانون اساسی جلب موافقت دولت را با هر قانونی که هزینه‌های بودجه را افزایش دهد الزامی ساخته است، تقریباً کلیه اقدامات کمیته بودجه در زمینه هزینه‌ها به جای تغییر هزینه‌های کل با هدف تغییر ترکیب هزینه‌ها انجام می‌گیرد. همچنین، از آنجاکه بودجه حاوی جزئیات تغییرات

پیشنهادی در تعداد مستخدمین کشوری و سطوح دستمزدهاست، مذاکرات اعضای بوندستاگ در زمینه مقایسه منابع و تعداد کارمندان، اغلب بحث‌انگیزترین بخش از بحث‌های بودجه‌ای است.^۱

۳-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت

در صورتی که بودجه تا پایان سال مالی به تصویب نرسد، دولت فدرال براساس قانون اساسی می‌تواند پرداخت‌های ضروری برای حفظ نهادهای قانونی، اجرای اقداماتی که براساس قانون موجود مجاز هستند، انجام تعهدات قانونی فدراسیون و ادامه پروژه‌ها یا کمک‌های مالی مصوب در بودجه سال گذشته را انجام دهد (قانون اساسی، ماده ۱۱۱). در صورتی که درآمدها برای اجرای این هزینه‌ها کافی نباشند، قوه مجریه می‌تواند برای اجرای عملیات جاری حداکثر تا سقف یک‌چهارم کل مبلغ بودجه سال قبل هزینه کند (قانون اساسی، ماده ۱۱۱).

۳-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

قانون اساسی اختیارات مجلس در زمینه اصلاح پیش‌نویس بودجه را به شدت محدود می‌کند. قوانین موضوعه‌ای که هزینه‌های بودجه پیشنهادی دولت را افزایش دهند یا احتمال داشته باشد در آینده هزینه‌های جدیدی را ایجاد کنند، نیازمند جلب توافق دولت هستند. در زمینه قوانین موضوعه‌ای که به کاهش درآمدها بیانجامد نیز ترتیبات مشابهی وجود دارد (قانون اساسی، ماده ۱۱۳). همچنین دولت می‌تواند از بوندستاگ درخواست کند که رأی خود درباره چنین قوانینی را به تعویق بیاندازد. قانون اساسی به دولت ۶ هفته مهلت می‌دهد تا موافقت خود با قوانین موضوعه را پس بگیرد (قانون اساسی، ماده ۱۱۳).

۳-۴-۲-۴ تصویب منابع

کارگروه مستقل برآوردهای درآمدهای مالیاتی که از نمایندگان دولت‌های فدرال و

1. Bundestag, 2003.

ایالتی تشکیل شده است درآمدهای مالیاتی را در بهار (از ماه مارس تا ماه مه) بررسی می‌کند و آنها را در مرحله تصویب مجلس به‌روز می‌کند. کمیته بودجه در جلسه تعیین تکلیف این برآوردهای مصوب را نهایی می‌کند و در قانون بودجه سالیانه لحاظ می‌کند. درآمدها بر مبنای ناخالص و براساس قوانین موجود (که لزومی ندارد هر سال با هر قانون بودجه تجدید شوند) پیش‌بینی می‌شوند. کمیته بودجه کلیه برآوردهای درآمدها و هزینه‌ها را به‌دقت بررسی می‌کند. بوندستاگ قبل از بررسی بودجه هریک از وزارتخانه‌ها در بوندسرات درباره آنها به‌صورت جداگانه تصمیم‌گیری می‌کند.

۳-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

بودجه (به جز ضمائم آن) شامل سه عنصر اصلی است: قانون بودجه (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱)، ارقام کل بودجه و بودجه وزارتخانه‌ها (قانون اصول بودجه، بخش ۱۰، بند ۱). قانون بودجه مبالغ کل هزینه‌ها را تعریف می‌کند. ارقام کل بودجه خلاصه‌ای از درآمدها، هزینه‌ها و مجوزهای تعهدات آتی در بودجه‌های وزارتخانه‌ها، خلاصه‌ای از نحوه تأمین تراز مالی و وام‌های جدید و بازپرداخت وام‌های قبلی است (قانون اصول بودجه، بخش ۱۱، بند ۴). بودجه‌های وزارتخانه‌ها که بسیار مفصل هستند و باید درآمدها، هزینه‌ها و مجوزهای تعهدات آتی هر سازمان را شامل شوند به چندین فصل و عنوان تقسیم می‌شوند. طبقه‌بندی اقتصادی درآمدها و هزینه‌ها به تفصیل در قانون اصول بودجه (بخش ۱۰، بند ۳) آمده است. بودجه مجوزهای تعهدات آتی جدای از اقلام هزینه‌ها ذکر می‌شوند (قانون اصول بودجه، بخش ۱۲، بند ۲). برای هر وزارتخانه، بودجه به فصل‌ها و عناوین مختلف تقسیم می‌شود. عناوین، که کوچک‌ترین واحدهای بودجه هستند اهداف هزینه‌ها یا اقلام ویژه را بیان می‌کنند. در بودجه بین ۷۰۰۰ تا ۸۰۰۰ عنوان وجود دارد.^۱

درآمد و هزینه به‌صورت کامل و مستقل از یکدیگر در بودجه ذکر می‌شوند. در برخی موارد به‌ویژه در زمینه فروش دارایی یا هزینه‌های اتفاقی، در صورتی که محاسبات در ضمیمه بودجه یا یادداشت توضیحی نشان داده شوند، می‌توان استثنا قائل شد (قانون

1. Sturm and Müller, 2003, p. 198.

اصول بودجه، بخش ۱۲، بند ۱). تخصیص خالص اعتبارات سازمان‌های مستقل خودگردان در صورتی که منافع اقتصادی یا کارایی ایجاد کند امکان‌پذیر است (قانون اصول بودجه، بخش ۱۲، بند ۴). در مورد هزینه‌ها، می‌توان عناوین را براساس اهداف مشترک گروه‌بندی کرد. در اینجا می‌توان از مدیریت بودجه انعطاف‌پذیر^۱ استفاده کرد (ن.ک. بخش زیر).

به موجب قانون اساسی، بودجه باید در قانونی تنظیم شود که یک یا چند سال مالی را به صورت جداگانه پوشش دهد. همچنین تنظیم بودجه باید به گونه‌ای باشد که بخش‌هایی از آن برای مدت‌ها یا سال‌های مالی مختلف کاربرد داشته باشد (قانون اساسی، ماده ۱۰۰، بند ۲). معمولاً، هزینه‌ها و مجوزهای تعهدات آتی را تنها می‌توان تا پایان سال مالی به کار برد. ولی می‌توان در قانون پیش‌بینی کرد که مجوزهای تعهدات آتی که در سال مالی مورد نظر استفاده نشده‌اند تا زمان اعلام بودجه سال مالی بعد معتبر باشند (قانون اصول بودجه، بخش ۲۷، بند ۱).

۳-۴-۲-۶ انتقال اعتبارات و وام‌گیری از اعتبارات آینده

هزینه‌های سرمایه‌گذاری و هزینه‌های درآمدهای دارای مصارف معین، قابل انتقال به دوره بعد هستند. سایر هزینه‌هایی که برای اهداف معینی اختصاص یافته‌اند چندین سال را پوشش می‌دهند، در صورتی که به نفع اقتصاد و باعث افزایش کارایی باشد قابل انتقال به دوره‌های بعد هستند (قانون اصول بودجه، بخش ۱۵، بند ۱). در مورد هزینه‌هایی که به سال بعد انتقال یافته‌اند، می‌توان تا پایان سال مالی بعد، مجموع مانده‌های پیش‌بینی نشده را برای اهداف ویژه‌ای که فراتر از سال مالی جاری است به کار برد. وزارت دارایی می‌تواند در موارد خاص اجازه انتقال هزینه را صادر کند، مشروط بر اینکه این هزینه‌ها در سال بعد به مصارفی که دارای مجوز است برسند (قانون اصول بودجه، بخش ۲۷، بند ۱). قانون ۱۹۹۷ در خصوص تصویب قوانین بودجه فدراسیون و ایالات، با مجاز شمردن انتقال کلیه هزینه‌های تحت مدیریت مالی انعطاف‌پذیر، محدوده این ترتیبات را گسترده‌تر می‌کند (ن.ک. بخش زیر). این قانون الزام صرفه‌جویی در بودجه وزارتخانه‌ها در صورت استفاده از وجوه پیش‌بینی نشده را لغو کرد.

۷-۲-۳ تصویب دیون عمومی

به موجب قانون اساسی استقراض وجوه و پذیرش ضمانت، وثیقه یا سایر تعهداتی که ممکن است در سال مالی آینده هزینه‌هایی را بر دولت تحمیل کند نیازمند مجوز قوه مقننه است که محاسبه حداکثر مبالغ هزینه را الزامی کند یا مجاز بشمارد (قانون اساسی، ماده ۱۱۵). قانون بودجه سالیانه باید حداکثر سطح استقراض وزیر دارایی برای تأمین کسری بودجه و تضمین مدیریت کارآمد نقدینگی را تعیین کند (قانون اصول بودجه، بخش ۱۳، بند ۱). این مجوز در طول سال مالی، یا تا هنگام ابلاغ قانون بودجه سالیانه سال آینده معتبر است (قانون اصول بودجه، بخش ۱۳، بند ۲). ممکن است در قانون برای درآمدهای حاصل از استقراض هزینه‌های مشخصی تعیین شود (قانون اصول بودجه، بخش ۱۳، بند ۳).

«اعطای ضمانت یا تضمین‌هایی که ممکن است به ایجاد هزینه در سال مالی آینده منجر شود نیازمند مجوز قانونی از نظر تعیین مبالغ است. تعهد تضمین وام نیازمند موافقت وزیر دارایی است که باید در مذاکرات شرکت داشته باشد» (قانون اصول بودجه، بخش ۲۳).

به موجب مقاوله‌نامه^۱ منضم به پیمان ماستریخت اتحادیه اروپا، سطح کسری بودجه دولت عمومی نباید بیش از ۳ درصد و دیون ناخالص آن نباید بیشتر از ۶۰ درصد باشد. کشورهای عضو، دیون و تراز مالی دولت عمومی را دو بار در سال به جامعه اروپا گزارش می‌دهند. در آلمان، وزارت دارایی فدرال برنامه دیون عمومی مصوب هیئت‌دولت را گزارش می‌دهد. مجلس هرگز سقفی برای مبالغ کل دیون دولت عمومی تعیین نمی‌کند. به موجب قانون، دولت عمومی اجازه دارد با موافقت بوندسرات احکامی را صادر کند که میزان استقراض هریک از سطوح دولت را محدود کند. چنین محدودیت‌هایی درباره وجوه ویژه و سازمان‌های اداری اعمال می‌شوند. دولت‌ها می‌توانند در صورتی که برای پرهیز از برهم خوردن تعادل اقتصادی عمومی لازم باشد میزان استقراض را به پایین‌تر از حد مصوب مجلس در چارچوب بودجه سالیانه محدود کنند (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۲۱).

۳-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

پس از سومین دور بررسی لایحه بودجه در بوندستاگ و جلب موافقت بوندسرات، قانون بودجه سالیانه به امضای وزیر دارایی، صدراعظم فدرال و رئیس‌جمهور فدرال می‌رسد. صدراعظم یا رئیس‌جمهور فدرال حق وتوی بودجه مصوب مجلسین را ندارند. بودجه، پس از انتشار در روزنامه رسمی به قانون تبدیل می‌شود.

۳-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)

ترتیبات مرتبط با بودجه‌های تکمیلی در مجموعه قوانین بودجه ذکر شده‌اند. بخش‌های اول و دوم این مجموعه قوانین (ترتیبات عمومی و ترتیبات تنظیم بودجه) درباره دولت فدرال کاربرد دارند: الف) اصلاحیه‌های پیش‌نویس قانون بودجه و پیش‌نویس بودجه و ب) متمم قانون بودجه (مصوب) و بودجه (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش‌های ۳۲-۳۳). قانون تعداد متمم‌های بودجه سالیانه را محدود نمی‌کند و تنها دولت را به ارائه پیش‌نویس متمم قبل از پایان سال مالی ملزم می‌کند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۳۳).

۳-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

به موجب قانون اساسی «قوانینی که هزینه‌های بودجه پیشنهادی دولت فدرال را افزایش می‌دهند یا مستلزم هزینه‌های جدیدی است نیازمند جلب موافقت دولت فدرال هستند. این الزام درباره قوانینی که شامل یا مستلزم کاهش درآمدها هستند نیز کاربرد دارد» (قانون اساسی، ماده ۱۱۳). همچنین، اقداماتی که ممکن است فدراسیون یا ایالت را به انجام هزینه‌هایی در سال مالی آینده متعهد کند تنها در صورتی که این مسئله در مجوز بودجه آنها ذکر شده باشد امکان‌پذیر است (قانون اصول بودجه، بخش ۱۹).

۳-۴-۳ اجرای بودجه

اجرای بودجه مشمول قانون اصول بودجه و مجموعه قوانین بودجه است. قانون به وزارت دارایی دولت فدرال اجازه می‌دهد مقرراتی را در زمینه اداره امور مالی و اداری وضع کند

(مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۵). مقررات تفصیلی که براساس این وضع می‌شوند برای وزارتخانه‌های فدرال و شرکت‌های وابسته به آنها الزام‌آور هستند. ایالات شانزده‌گانه نیز مقررات مشابهی را وضع می‌کنند.

۳-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها

مدیریت اعتبارات تخصیصی باید به‌گونه‌ای باشد که برای پوشش کلیه هزینه‌های اهداف مختلف کافی باشد (قانون اصول بودجه، بخش ۱۹). پرداخت‌ها (و دریافتی‌ها) تنها بر مبنای مجوزهای کتبی وزارت دارایی یا سازمان‌هایی که از چنین اختیاراتی برخوردارند امکان‌پذیر است (قانون اصول بودجه، بخش ۳۲). همچنین به‌موجب قانون تعیین موارد استثنایی از اختیارات وزیر است.

۳-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طول سال

وزیر دارایی می‌تواند مانع از اجرای هزینه‌ها شود: «اگر تغییرات درآمدها یا هزینه‌ها ایجاد کند یا شرایط اقتضا کند، وزیر دارایی می‌تواند تعهدات یا هزینه‌ها را مشروط به تأیید خود کند» (قانون اصول بودجه، بخش ۲۵). در سال‌های اخیر گاهی از ابزار توقف هزینه‌ها استفاده شده است. وقتی مخارج از سقف نقدینگی که وزیر دارایی تعیین کرده بیشتر باشد، وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه ملزم به کسب مجوز وزیر دارایی قبل از مصرف مبالغ مصوب هستند.^۱ برای هزینه‌های سرمایه‌گذاری که از طریق استقراض تأمین می‌شود، کسب موافقت قبلی وزیر دارایی برای تعهدات و پرداخت‌ها ضروری است (قانون اصول بودجه، بخش ۲۱). مقررات بودجه‌ای شامل جزئیات نحوه اجرای این ترتیبات هستند.

۳-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و وجوه احتیاطی

قانون اساسی در صورت ایجاد شرایط پیش‌بینی نشده و قهری، اجرای هزینه‌های بیش از بودجه را مشروط به کسب موافقت وزیر دارایی می‌کند. جزئیات این مسئله در قوانین

1. Sturm and Müller, 1999, p. 198.

فدرال تعیین می‌شود (قانون اساسی، ماده ۱۱۲). در مورد بودجه فدرال، «در صورتی که بتوان به‌موقع به تصویب متمم بودجه پرداخت یا هزینه را تا زمان تصویب قانون بودجه سال بعد به تعویق انداخت شرایط اضطراری محسوب نمی‌شود. در صورتی که هزینه اضافی در هیچ حالتی از مقدار مشخصی که در قانون بودجه تعیین می‌شود تجاوز نکند، نیازی به تصویب متمم بودجه نیست» (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۳۷).

قانون به دولت فدرال اجازه می‌دهد در بودجه خود ردیف هزینه غیرمشخصی را برای شرایط رکود فعالیت‌های اقتصادی و رفع اختلال در تعادل بودجه عمومی در نظر بگیرد. تصویب بوندستاگ، با اعلام نظر بوندسرات برای اجرای هزینه براساس این ردیف ضروری است (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۸).

در ارتباط با هزینه دستمزدها در کلیه سطوح دولت، «در صورتی که پرداخت دستمزد بیش از سطح مورد توافق به افزایش هزینه‌ها در سال مالی جاری یا بعدی بیانجامد باید موافقت وزیر دارایی جلب شود» (قانون اصول بودجه، بخش ۲۴). همچنین، کاهش تعرفه‌های خدمات اداری که به کاهش درآمد منجر می‌شود مستلزم جلب موافقت وزیر است (قانون اصول بودجه، بخش ۲۴). هزینه‌های قانونی (از قبیل هزینه پرداخت‌های منظم مستخدمین کشوری و حق بازنشستگی) باید بدون در نظر گرفتن مبالغ مصوب بودجه [برای آنها] پرداخت شود.

۳-۴-۳-۴ انتقال و تغییر اعتبارات در طول سال

انتقال مجوزهای بودجه بین وزارتخانه‌ها به‌طور کلی امکان‌پذیر است. انتقال مجوز بودجه در میان عناوین و فصل‌های بودجه یک وزارتخانه به‌طور سنتی با محدودیت‌های بسیاری روبه‌رو بوده است. قبل از بودجه سال ۱۹۹۸، انتقال مجوز بودجه بین عناوین هزینه‌ها «تنها در صورت ارتباط اداری یا محتوایی این عناوین مجاز بود. هزینه‌هایی که بدون ذکر دقیق اهداف مورد نظر تأمین بودجه می‌شوند، قابل انتقال نیستند» (قانون اصول بودجه، بخش ۱۵، بند ۲). به دنبال تصویب قانون نحوه تصویب بودجه فدراسیون و ایالات در اواخر سال ۱۹۹۷، قوانین انتقال بودجه بین عناوین مختلف آسان‌تر شد. قوانین جدید، انتقال بین عناوین بودجه در فصل ۴ (دستمزدها، به‌جز عنوان ۴۱۱)، فصل ۵ (هزینه‌های

اداری غیرپرسنلی)، عنوان ۷۱۱ (پروژه‌های ساختمانی) و فصل ۸ (سایر هزینه‌های سرمایه‌ای) را مجاز اعلام کرد. علاوه بر این، ۲۰ درصد از بودجه‌های هریک از این بخش‌ها را می‌توان به بخش‌های دیگر انتقال داد. تأثیر این مدیریت انعطاف‌پذیر بسیار محدود بوده است، چون تنها بر حدود ۶ درصد از کل هزینه‌های فدرال تأثیر می‌گذارد (اگرچه این مقررات با ۱۰۴ فصل که حدود ۳۰۰۰ عنوان بودجه‌ای را دربرمی‌گیرند ارتباط دارد). دلیل اصلی این مسئله این است که هزینه‌های اصلی دولت فدرال از جمله هزینه‌های تأمین اجتماعی، حمل‌ونقل، یارانه و پرداخت بهره از این قوانین جدید تأثیر نمی‌پذیرفتند.

۳-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

اصول مدیریت کارآمد نقدینگی در قوانین، به‌ویژه در این قانون که «درآمدها باید با رعایت انضباط و به‌طور کامل وصول شوند» و «پول تنها باید هنگامی که ضروری است هزینه شود» گنجانده شده‌اند (قانون اصول بودجه، بخش ۱۹). همچنین، در مورد دولت فدرال، مجموعه قوانین بودجه فدرال تصریح می‌کند که «به‌منظور اطمینان از مدیریت نقدینگی مناسب بدون توسل به مجوزهای استقراض ... باید یک ذخیره نقدی نزد بانک مرکزی نگهداری شود» (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۶۲).

همچنین در مجموعه قوانین بودجه فدرال تدابیری برای خرید دارایی («تنها در صورتی که برای اجرای وظایف دولت فدرال در آینده ضروری باشد») و فروش دارایی («فروش تنها در صورتی که برای اجرای وظایف دولت فدرال ضروری باشد» و «تنها به قیمت کامل، مگر در مواردی که در بودجه تعیین می‌شود») پیش‌بینی شده است (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۶۳). همچنین ماده‌ای در ارتباط با مالکیت املاک وجود دارد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۶۴).

قوه مجریه می‌تواند به دلایل ثبات اقتصاد کلان در طول سال مالی کنترل‌هایی را بر استقراض دولت اعمال کند. جزئیات رویه‌های اجرایی در قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی ذکر شده است. به‌ویژه به‌موجب قانون، کمیته ویژه شورای برنامه‌ریزی مالی

باید برنامه چهارماهه اولویت‌های استقراض پیشنهادی، مبالغ مورد نظر و شرایط استقراض را تعیین کند. وزارت دارایی فدرال می‌تواند این برنامه را الزام‌آور اعلام کند. وزیر می‌تواند با مشورت بوندستاگ، در صورت وخامت شرایط در بازار این برنامه را تعلیق کند (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۲۲). هر ایالت باید به شیوه‌های مناسب اطمینان حاصل کند که استقراض‌هایی که توسط ایالت، شهرداری‌ها و سایر واحدهای تابعه آن انجام می‌گیرد از سطحی که در دولت فدرال تعیین شده تجاوز نمی‌کند (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۲۳). ایالات و صندوق‌های ویژه باید در صورت درخواست وزارت دارایی فدرال، الزامات استقراض خود را گزارش کنند (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۲۴).

۳-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

تا سال ۱۹۹۷، به موجب قانون مجوز دولت برای اجرای کنترل‌های مالی داخلی به شکل کنترل‌های در حین اجرا از جمله کنترل دریافتی‌ها، پرداخت‌ها، تعهدات هزینه‌ای و دارایی‌ها الزامی بود (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱۰۰). به موجب قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی در هر سازمانی باید یک ذی حساب مالی مستقر شود (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹). هر دفتر حسابرسی داخلی (که دفتر حسابرسی مقدماتی^۱ نامیده می‌شود) با سازمان محل استقرار خود به صورت یکپارچه درآمد و مستقیماً تحت نظارت رئیس آن سازمان فعالیت می‌کند. انتصاب رؤسای دفاتر حسابرسی داخلی نیازمند موافقت دیوان حسابرسی فدرال است و هر دفتر حسابرسی داخلی ملزم به ارائه نتایج حسابرسی به دیوان حسابرسی فدرال است. از سال ۱۹۹۷، این الزام قانونی از قانون اصول بودجه حذف شد. دفاتر حسابرسی مقدماتی جای خود را به حسابرسی داخلی در سازمان‌ها دادند که در هر زمان مبادلات مالی ویژه را کنترل می‌کردند. حسابرسی داخلی به صورت غیرمتمرکز در کلیه ادارات و به صورت خود - کنترلی^۲ اجرا می‌شود.

1. Pre-audit office

2. Self-check

۳-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۳-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

به موجب قانون اساسی حساب‌های سالیانه باید علاوه بر درآمدها و هزینه‌ها، دارایی‌ها (اموال) و بدهی‌ها را نیز شامل شوند (قانون اساسی، ماده ۱۱۴). گنجاندن این بند در قانون اساسی سال ۱۹۶۹ به معنای این بود که نظام‌های حسابداری دولتی بر مبنای نقدی تعدیل شده^۱ استوار خواهند شد. «کلیه دریافتی‌ها و پرداخت‌ها باید به صورت جداگانه و در حساب‌های سال مالی‌ای که سال اجرای آنهاست درج شوند» (قانون اصول بودجه، بخش ۳۴). «دریافتی‌ها و پرداخت‌ها باید بر اساس تاریخ و طبق رویه‌ای که در بودجه یا سایر قوانین تعیین می‌شود ثبت گردند. وزیر دارایی می‌تواند دستور نگهداری حساب‌های تعهدات و مبالغ پرداختی را صادر کند. کلیه اقلامی که در حساب‌ها ثبت می‌شوند باید مستند باشند» (قانون اصول بودجه، بخش ۳۳). در قانون چند استثنا ذکر شده است. از جمله می‌توان به مبادلاتی در طول دوره نامشخص حسابداری تکمیلی در هنگام بستن دفاتر حسابداری انجام می‌شوند اشاره کرد.

۳-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

مفهوم صندوق تمرکز درآمدها در قانون به وضوح ذکر شده است: «کلیه درآمدها باید کلیه هزینه‌ها را پوشش دهند. موارد استثنا در قانون ذکر می‌گردد» (قانون اصول بودجه، بخش‌های ۷-۸). ولی قانون، افتتاح یک حساب خزانه به نام وزیر دارایی را الزامی نمی‌کند و ترتیبات بانکداری دولت در ارتباط با دایره صندوق را تصریح نمی‌کند. قانون بانک مرکزی^۲ مصوب ۱۹۹۲، به بانک مرکزی حق می‌دهد تا هرگونه مبادلات مالی (به استثنای اعطای وام) را برای فدراسیون، صندوق‌های ویژه، ایالات و سایر سازمان‌های عمومی انجام دهد. ولی بانک مرکزی را موظف به ایفای نقش بانکدار دولت فدرال نمی‌کند. ولی در عمل، تقریباً کلیه مبادلات مالی دولت فدرال از طریق حساب‌هایی انجام می‌گیرد که به نیابت از دولت توسط بانک مرکزی اداره می‌شود.

1. Modified cash basis

2. Bundesbank Act

۳-۴-۳ گزارش طی سال مالی

الف) برای بحث‌های بودجه سالیانه (معمولاً در سپتامبر): در بخش فوق درباره الزامات قانونی و اطلاعاتی که تهیه می‌شود بحث شد. گزارش مالی موارد گسترده‌ای را دربرمی‌گیرد. در قوانین صراحتاً به اعلام راهبرد مالی مورد نیاز برای تحقق تعهدات اروپایی کشور به مجلس اشاره‌ای نشده است.

ب) ژانویه: دولت‌های فدرال و ایالتی ملزم به ارائه گزارش اقتصادی سالیانه به بوندستاگ و بوندسرات در ژانویه هر سال هستند (قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی، بخش ۲). این گزارش باید شامل موارد زیر باشد:

- اعلام نظر درباره گزارش سالیانه شورای متخصصین،^(۱۶)

- اهداف مالی و اقتصادی دولت فدرال (پیش‌بینی‌های سالیانه) برای سال جاری: این پیش‌بینی بر مبنای همان شیوه‌ای که برای حساب‌های ملی به کار رفته است تهیه می‌شود، مگر اینکه حساب‌های دیگری ضروری باشد،

- بررسی اقداماتی که در زمینه سیاست‌های اقتصادی و مالی سال جاری برنامه‌ریزی شده است.

ج) سایر ماه‌ها: در قوانین ارائه گزارش‌های منظم اجرای بودجه (مثلاً گزارش‌های چهارماهه) به مجلس و عموم پیش‌بینی نشده است. ولی در عمل، وزارت دارایی فدرال گزارش مالی‌ای در زمینه تحولات مالی فدرال (درآمدها، هزینه‌ها، تراز، استقراض دولت فدرال، دیون تضمین شده) ارائه می‌دهد که شامل خلاصه‌ای پانزده صفحه‌ای به زبان انگلیسی نیز هست. این گزارش حاوی تقویم پیش‌بینی تاریخ‌های انتشار است. وزارت دارایی فدرال همچنین به صورت منظم داده‌های مرتبط با تحولات مالی دولت عمومی را به اتحادیه اروپا و سایر مجامع بین‌المللی ارائه می‌دهد.

۳-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

به موجب قانون اساسی «وزیر دارایی به نیابت از دولت فدرال و به منظور دریافت مفصاحساب^۱، حساب‌های سالیانه را به بوندستاگ و بوندسرات ارائه می‌کند؛ این

1. Discharge

حساب‌ها درآمدها، هزینه‌ها، اموال (دارایی‌ها) و دیون را دربرمی‌گیرند» (قانون اساسی، ماده ۱۱۴). به موجب قانون، وزیر دارایی باید تاریخ بستن حساب‌ها را تعیین کند (قانون اصول بودجه، بخش ۳۶). گزارش توضیحی بستن حساب‌ها الزامی است (قانون اصول بودجه، بخش ۴۱).

برای تحقق این الزام‌های قانونی، مراحل تهیه حساب‌های متمرکز و ملی در قوانین پیش‌بینی شده‌اند. «سازمان‌های مسئول باید حساب‌های هر سال مالی را رسیدگی نمایند. بر مبنای حساب‌های بسته شده، وزیر دارایی باید حساب بودجه متمرکز دولت فدرال برای هر سال مالی را تهیه نماید» (قانون اصول بودجه، بخش ۳۷؛ مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۸۰). قانون اصول بودجه به تفصیل الزام‌های درآمدها، هزینه‌ها و منابع مالی را تصریح می‌کند (قانون اصول بودجه، بخش‌های ۴۰-۳۸؛ مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش‌های ۸۳-۸۱). پس از بستن حساب‌های نقدی و بودجه، به موجب قانون باید گزارش توضیحی تهیه شود (قانون اصول بودجه، بخش ۴۱، مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۸۴). در سطح فدرال، خلاصه اطلاعات اضافی از جمله اطلاعات هزینه‌های اضافی و خارج از بودجه، صندوق‌ها و ذخایر ویژه، سازمان‌های غیرمستقیم فدرال، درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌هایی که در بودجه پیش‌بینی نشده است و حساب اموال (ترازنامه‌ای که شامل دارایی‌ها و تعهدات دیون است) مورد نیاز است. در قانون تاریخی برای ارائه حساب‌های سالیانه متمرکز به دیوان حسابرسی فدرال ذکر نشده است. نهادهای فدرالی که حساب‌هایشان از قواعد مجموعه قوانین تجاری پیروی می‌کند (یعنی با استفاده از استانداردهای حسابداری دویبل تجاری گزارش‌ها و حساب‌های سالیانه خود را تنظیم می‌کنند)، ممکن است از شمول الزام‌های گزارش‌دهی وزارت دارایی فدرال خارج باشند. حساب‌های این نهادها باید به گونه‌ای تهیه شود که بیشترین شباهت ممکن را با حساب‌های وزارتخانه‌های فدرال داشته باشد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۸۷).

۵-۴-۳ حسابرسی مستقل^(۱۷)

دیوان حسابرسی فدرال، از جمله ادارات حسابرسی منطقه‌ای نه‌گانه، وظایف حسابرسی

مستقل در سطح فدرال را انجام می‌دهد. مبنای حقوقی تأسیس دیوان حسابرسی فدرال و رویه‌های کاری آن عمدتاً در قانون اساسی، مجموعه قوانین بودجه فدرال و قانون مصوب سال ۱۹۸۵ دیوان حسابرسی فدرال ذکر شده‌اند. در سطح ایالات نیز دیوان‌های حسابرسی مستقل وجود دارند (این دیوان‌ها در سطح ایالت وظیفه‌ای همچون وظایف دیوان حسابرسی فدرال را برعهده دارند). مبنای حقوقی این دیوان‌ها در قوانین اساسی و قوانین موضوعه ایالت‌ها آمده است. این دیوان‌ها موضوع پژوهش حاضر نیستند.

۱-۵-۴ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

دیوان حسابرسی فدرال بخشی از قوه قضائیه، مقننه یا مجریه نیست. این دیوان دارای جایگاهی مستقل است و تنها از این قانون پیروی می‌کند. این ویژگی بارز، مرجع حسابرسی مستقل را از مراجع حسابرسی داخلی که بخشی از وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دیگر محسوب می‌شوند مجزا می‌کند. به لحاظ کارکردی، دیوان حسابرسی فدرال به مجلس فدرال و دولت فدرال کمک می‌کند (قانون دیوان حسابرسی فدرال، بخش ۱).

به پیشنهاد دولت فدرال، مجلس رئیس و معاون دیوان حسابرسی فدرال را برای یک دوره دوازده‌ساله غیرقابل تجدید انتخاب می‌کند (قانون دیوان حسابرسی فدرال، بخش ۵). کارکنان دیوان حسابرسی فدرال (حدود هفتصد سمت رسمی) شامل اعضای (رئیس، معاون، مدیران ارشد حسابرسی و مدیران حسابرسی)، حساب‌رسان ارشد و پرسنل پشتیبانی هستند. قانون اساسی تصریح می‌کند که اعضای دیوان حسابرسی فدرال از استقلال همسان با قضات برخوردارند (قانون اساسی، ماده ۱۱۴). وظایف اعضای دیوان براساس همان مقرراتی است که درباره قضات دادگاه‌های عالی فدرال اعمال می‌شود (قانون دیوان حسابرسی فدرال، بخش ۳). از نظر داخلی، تصمیم‌ها به‌صورت گروهی توسط گروه تخصصی و شورای عالی اتخاذ می‌شوند که ترکیب و وظایف آنها در قانون دیوان حسابرسی فدرال ذکر شده است.

در هنگام تدوین بودجه، بودجه دیوان حسابرسی فدرال از حمایتی همسان با سایر مراجعی که به‌موجب قانون اساسی تشکیل شده‌اند برخوردار است. اگر پیش‌نویس بودجه مصوب دولت فدرال بدون موافقت دیوان حسابرسی با برآوردهای دیوان

حسابرسی فدرال تفاوت داشته باشد، باید برآوردهای دیوان حسابرسی فدرال بدون تغییر به مجلس ارائه شوند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۳-۲۹). بدین ترتیب مجلس از اختلاف نظر دیوان حسابرسی فدرال و دولت فدرال آگاه می‌شود. حساب‌های مرتبط با بودجه سالیانه دیوان حسابرسی فدرال هر سال توسط مجلسین بررسی می‌شوند و گواهی مفادحساب صادر می‌شود (مجموعه قوانین بودجه فدرال، ماده ۱۰۱).

رئیس دیوان حسابرسی فدرال مسئولیت مدیریت عمومی (قانون دیوان حسابرسی فدرال، بخش ۶)، از جمله استخدام پرسنل را برعهده دارد. ولی اعضای دیوان باید واجد صلاحیت‌های لازم برای تصدی پست حسابرسی باشند و دست کم یک سوم اعضای دیوان باید واجد صلاحیت‌های لازم برای تصدی شغل قضاوت باشند (بخش ۳).

۲-۵-۳ نهادهای تحت پوشش حسابرسی

دیوان حسابرسی فدرال دارای وظایف حسابرسی گسترده‌ای است که «کل مدیریت مالی فدراسیون، از جمله صندوق‌های اموال^۱ جداگانه آن را پوشش می‌دهد» (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۸۸). این حوزه تقریباً کل شرکت‌هایی که به موجب قوانین عمومی فعالیت می‌کنند، مؤسسات تأمین اجتماعی که به موجب قوانین فدرال تأسیس شده‌اند،^(۱۸) و شرکت‌هایی که به موجب قوانین خصوصی تأسیس شده‌اند و فدراسیون از سهام‌داران آنهاست، را پوشش می‌دهد (قانون اصول بودجه، بخش‌های ۵۳ و ۵۵، مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش‌های ۱۰۴ و ۱۱۱). علاوه بر این، دیوان حسابرسی فدرال می‌تواند آن دسته از نهادهای خارج از دستگاه اداری فدرال که بخش‌هایی از بودجه فدرال را اجرا می‌کنند یا فدراسیون بهای خدمات آنان را پرداخت کرده است یا از کمک‌های مالی دولت فدرال استفاده می‌کنند را حسابرسی کند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹۱). دیوان حسابرسی فدرال می‌تواند به تشخیص خود پوشش حسابرسی خود را محدود کند. در موارد هم‌پوشانی وظایف، حسابرسی‌های مشترک با دیوان‌های حسابرسی ایالات انجام می‌شود (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹۳).

1. Property funds

۳-۴-۵-۳ انواع حسابرسی

قانون اساسی دیوان حسابرسی فدرال را موظف می‌کند که حساب‌ها را بررسی کند و تعیین نماید که آیا منابع مالی عمومی به‌خوبی و به‌گونه‌ای کارآمد مدیریت شده‌اند یا خیر (قانون اساسی، ماده ۱۱۴). حسابرسی‌ها رعایت مقررات و اصول مدیریت صحیح مالی را بررسی می‌کنند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹۰). مجموعه قوانین بودجه فدرال صراحتاً از حسابرسی‌های زیر نام می‌برد:

- حسابرسی‌های مالی (رعایت قانون بودجه)،
 - حسابرسی‌های تطابق اسناد^۱ (انعکاس دقیق دریافت‌ها و پرداخت‌ها در اسناد مالی)،
 - حسابرسی ارزش (کارایی مالی)^۲ (وجه به‌گونه‌ای اثربخش و صرفه‌جویانه مصرف شده‌اند و وظایف با افراد یا منابع مادی کمتر، یا اثربخش‌تر از روش‌های دیگر اجرا شده‌اند).
- علاوه‌بر حسابرسی، دیوان حسابرسی فدرال وظایف مشورتی نیز برعهده دارد: نخست قبل از صدور مقررات اداری برای اجرای مجموعه قوانین بودجه فدرال باید با این دیوان مشورت کرد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱۰۳). این مسئله به‌ویژه بر مقررات مرتبط با مبادلات مالی و سیستم‌های حسابداری تأثیر می‌گذارد. مقامات دولت فدرال موظف‌اند بدون تأخیر، وضع قوانین فدرال جدید مرتبط با وجه بودجه فدرال یا مقرراتی که بر دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت فدرال تأثیر می‌گذارند را به دیوان حسابرسی فدرال اطلاع دهند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱۰۲). دوم دیوان حسابرسی فدرال در مذاکرات بودجه‌ای بین وزارت دارایی فدرال و سایر وزارتخانه‌ها شرکت می‌کند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۲۷، بند ۲). سوم دیوان حسابرسی فدرال در گفت‌وگوهای مقدماتی با رؤسای کمیته تخصیص مجلس^۳ و در طول مذاکرات و بررسی‌های این کمیته به ادای شهادت می‌پردازد. در زمینه این مشارکت دیوان حسابرسی فدرال در بحث‌های پارلمانی بودجه که نمایانگر مورد ویژه‌ای از ارائه مشورت به مجلس است، هیچ‌گونه الزام قانونی وجود ندارد. دیوان حسابرسی فدرال به‌عنوان منبع اطلاعات ارزشمندی برای کمیته تخصیص مجلس عمل می‌کند، چون به‌گونه‌ای حرفه‌ای

1. Compliance audits
 2. Value-for-money audits
 3. Appropriations Committee

و بدون جانب‌داری‌های سیاسی به سخن‌گویان کلیه احزاب سیاسی مجلسی اطلاعات و مشورت ارائه می‌دهد.

۳-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

دیوان حسابرسی فدرال می‌تواند کلیه اطلاعات لازم برای اجرای وظایف خود را دریافت کند. کلیه اسناد باید در دوره‌های زمانی مشخص در اختیار این دیوان قرار بگیرند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹۵).

۳-۴-۵-۵ گزارش‌های الزامی و انتشار آنها

قانون اساسی، دیوان حسابرسی فدرال را ملزم می‌کند تا گزارش سالیانه خود را علاوه‌بر بوندستاگ و بوندسرات، مستقیماً به دولت فدرال نیز ارائه دهد (قانون اساسی، ماده ۱۱۴). مجموعه قوانین بودجه فدرال می‌گوید: «دیوان حسابرسی فدرال باید مشاهدات سالیانه خود، از جمله نتایج ضروری برای صدور گواهی مفصاحساب دولت فدرال از نظر بودجه و حساب‌های نقدی را در اختیار بوندستاگ و بوندسرات قرار دهد». هرگونه مشاهدات محرمانه باید به مخاطبان محدودتری ارائه شود (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹۷). علاوه‌بر گزارش سالیانه، دیوان حسابرسی فدرال می‌تواند هر زمان که بخواهد موضوع‌هایی را که از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند به مجلسین اطلاع دهد، مشروط بر اینکه هم‌زمان به دولت فدرال نیز اطلاع دهد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۹۹). به‌موجب قانون، انتشار این گزارش الزامی نیست، ولی به‌عنوان یک قاعده، این گزارش‌ها در دسترس عموم قرار می‌گیرند. علاوه‌بر گزارش‌هایی که به مجلس ارائه می‌شود، دیوان حسابرسی فدرال هر سال حدود ششصد مأموریت حسابرسی انجام می‌دهد و یافته‌های این گزارش‌ها را به سازمان‌هایی که مورد حسابرسی قرار گرفته‌اند ارائه می‌دهد.

۳-۴-۵-۶ تنفیذ یافته‌ها

بوندستاگ باید با توجه به نظرات بوندسرات، موضوع‌های مهمی را که در گزارش سالیانه دیوان حسابرسی فدرال ذکر شده‌اند تأیید کند و درباره اقدامات مورد نیاز تصمیم‌گیری

کند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱۱۴). دیوان حسابرسی فدرال برای تنفیذ یافته‌های خود دارای اختیارات مستقل نیست (این دیوان باید کمیته‌های مجلس را با قدرت استدلال‌های خود اقناع کند). مجلس باید از پیگیری گزارش‌های حسابرسی مطمئن شود: بوندستاگ برای ارائه گزارش اقدامات انجام گرفته توسط دولت تاریخی را تعیین می‌کند. در صورتی که این اقدامات نتواند به نتایج مطلوب دست یابد، هریک از دو مجلس می‌تواند مسئله را مجدداً بررسی کند (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش ۱۱۴). در عمل دیوان حسابرسی فدرال گزارشی را درباره تأثیرات حسابرسی منتشر می‌کند که در آن، حمایت یا عدم حمایت مجلس از پیشنهاد حسابرسی و اقداماتی که برای حل مشکلات انجام گرفته بیان می‌شود.

الف) مدت زمان اعتبار قانون نظام بودجه: قوانین نظام بودجه قوانینی دائمی هستند، مگر اینکه لغو یا اصلاح شوند. برخلاف قانون اصول بودجه که اجرای اصلاحات را منوط به موافقت بوندستاگ و بوندسرات می‌کند، قانون اساسی فدرال و مجموعه قوانین بودجه فدرال تنها موافقت بوندستاگ را ضروری می‌دانند، ولی حق اعتراض را برای بوندسرات محفوظ می‌دارند.

پی‌نوشت‌ها

۱. قوانین مصوب سال ۱۹۶۹ ابتدا برای آلمان غربی وضع شدند. به دنبال پیمان اتحاد سال ۱۹۹۰، قانون اصول بودجه به‌گونه‌ای اصلاح شد که آلمان شرقی را نیز دربرگرفت و پس از آن، هریک از ایالات شرقی مجموعه قوانین بودجه‌ای مستقلی را تصویب کردند.

۲. یکی از اهداف دیگر قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی برداشتن بار تغییر سیاست‌ها از دوش سیاست‌های پولی و افزایش سرعت سیاست‌های مالی بود. بدین‌منظور، ابزارهای سیاست‌های مالی کوتاه‌مدت جدید (صندوق‌های کنترل چرخه^۱)، محدودیت‌های استقراض و افزایش یا کاهش سریع مالیات) از طریق صدور احکام امکان‌پذیر شد و بدین‌ترتیب، نیاز به تصویب قوانین جدید در مجلس کاهش یافت.^۲

۳. استفاده از پول دولت برای قرض دادن در بازارهای مالی و هم‌زمان، نگهداری پس‌اندازهای بدون سود در بانک مرکزی سیاست مناسبی نیست. چنین سیاستی به‌منزله پرداخت یارانه پنهانی به بانک مرکزی است.

۴. این گزارش‌ها همه نهادهایی را که وظایف دولت عمومی را انجام می‌دهند دربرمی‌گیرد، چون مؤسساتی که تحت قوانین خصوصی فعالیت می‌کنند و از حسابداری تجاری استفاده می‌کنند از شمول الزام‌های گزارش‌دهی حذف شده‌اند.^۳

۵. مثلاً موافقت‌نامه ائتلاف سال ۱۹۹۴ بیان می‌دارد که دولت جدید هدف کاهش هزینه‌های عمومی به میزانی کمتر از سطح ۴۶ درصد تولید ناخالص داخلی که قبل از اتحاد دو آلمان وجود داشت، را دنبال می‌کند. ولی پس از سال ۱۹۹۴، هزینه‌های عمومی به رشد خود ادامه داد.^۴

۶. توافق‌های شورای برنامه‌ریزی مالی، از جمله اهداف ویژه کل هزینه‌های فدراسیون، هر ایالت و هر سازمان تأمین اجتماعی، می‌توانست به لحاظ قانونی الزام‌آور شود. با وجود این، اهداف هزینه‌ای ضامن تحقق کسری بودجه کلی مورد نظر نیستند.^۵

۷. اگرچه برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت در اواخر دهه ۱۹۶۰ نهادینه شد، برنامه‌های بودجه سالیانه برگرفته از برنامه‌های میان‌مدت نبود. به گفته درلین^۶، درواقع عکس این قضیه صادق بود و

1. Counter-cyclical funds

2. Hunter, 1978.

3. IMF, 2003, paragraph 4.

4. Wurzel, 2003, Figure 21.

5. IMF, 2003, paragraph 80.

6. Derlien, 1995, p. 82.

برنامه‌های میان‌مدت براساس بودجه سالیانه به‌روز می‌شدند.

۸. حسابداری نقدی سنتی^۱ برای استفاده بخش عمومی در اتریش و حدود ۲۵۰ سال قبل ابداع شد و بیشتر در اتریش، بلژیک، فنلاند، آلمان و هلند به‌کار می‌رود.^۲

۹. برای نتایج بررسی میزان تمایل به خدمت به دولت حاکم ن.ک.

Derlien, 1995.

۱۰. برای توزیع مخارج کارکردی براساس سطح دولت ن.ک.

Wurzel, 2003, Table 1.

۱۱. نظام مالی بین‌دولتی در چندین منبع مکتوب از جمله گزارش مالی و بروشوری که در پایگاه اینترنتی وزارت دارایی فدرال به آدرس زیر در دسترس است تشریح شده است:

www.bundesfinanzministerium.de/anlage20651/finanzbeziehungen-bund-und-laender.pdf.

۱۲. این تعریف در مقررات اداری طبقه‌بندی بودجه فدراسیون، پاراگراف ۱-۸-۳ تشریح شده است.

۱۳. در صورتی که ارائه خدمات برعهده سازمانی دولتی باشد به‌عنوان فعالیت دولتی گزارش می‌شوند، ولی اگر توسط شرکتی که در تملک بخش عمومی است و به‌موجب قوانین خصوصی تأسیس شده است ارائه گردند، گزارش نمی‌شوند. از آنجاکه شرکت‌های بخش عمومی در زمره حساب‌های ملی تعریف شده‌اند، تبدیل تعریف رسمی آماری دولت یکپارچه^۳ به دولت عمومی که در آمارهای مالی دولت^۴ صندوق بین‌المللی پول یا نظام حساب‌های ملی^۵ تعریف شده است نیازمند تغییر شمول آنهاست. ورزل^۶ درباره برخی از تفاوت‌های میان معیارهای رسمی طبقه‌بندی در آلمان و اروپا بحث‌هایی را مطرح کرده است.

۱۴. در گزارش مالی سال ۲۰۰۳ و در پی‌نوشت ۲۹ گزارش سال ۲۰۰۳ صندوق بین‌المللی پول فهرستی از صندوق‌هایی که در سطح فدرال وجود دارند ارائه شده است.

15. See Creel, 2003, p. 14.

1. Cameralistic cash accounting

2. Lüder, 2002, footnote 3.

3. Consolidated government

4. Government Finance Statistics (GFS)

5. System of National Accounts (SNA)

6. Wurzel, 2003, paragraph 31.

۱۶. شورای متخصصین^۱ و مسئولیت‌های گزارش‌دهی آنها در قانون مصوب سال ۱۹۶۳ درباره انتصاب اعضای شورای متخصصین^۲ ذکر شده است.

۱۷. این بخش بیشتر براساس «اختیارات مؤسسات عالی حسابرسی آلمان»^۳ که در پایگاه اینترنتی زیر در دسترس می‌باشد استوار است.

www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/brh_frame_veroeffentlichung.html.

۱۸. در توافق با وزیر دارایی فدرال و دیوان حسابرسی فدرال، مشروط به موارد ذیل استثناهایی در نظر گرفته شده است: الف) سازمانی که تحت پوشش قانون عمومی است تأثیر چشمگیری بر تأمین مالی دولت فدرال نداشته باشد، ب) در مواردی که این نهاد مسئولیت بهداشت، مراقبت‌های بلندمدت و بیمه تصادف یا بازنشستگی را برعهده دارد، در صورتی که از دولت فدرال هیچ‌گونه کمک مالی دریافت نکند یا ضمانت تعهد توسط دولت فدرال در اصل توجیه‌پذیر نباشد (مجموعه قوانین بودجه فدرال، بخش‌های ۱۱۱-۱۱۲).

-
1. Council of Experts
 2. Appointment of a Council of Experts
 3. Mandates of Supreme Audit Institutions-Germany

کتاب‌شناسی

- British Council (2001), "Agencies and internal control: the German example", a Paper Presented at the Seminar on Modernising Government in Europe: Learning from International Experience, British Council, Italy, 15-16 March, www.britishcouncil.it/eng/governance/MGE/I/index.htm.
- Bundesrechnungshof (2002), *The Bundesrechnungshof and its Regional Audit Offices*, Public Information Service of the German Federal Audit Office, Bonn, www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/brh_frame_veroeffentlichung.html.
- Bundestag (2003), *German Bundestag: Legislation*, German National Parliament, Berlin, www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html (summary information available in English).
- Burmeister, Kerstein (1997), *Außerbudgetäre Aktivitäten des Bundes. Eine Analyse der Nebenhaushalte des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der finanzhistorischen Entwicklung*, Lang, Frankfurt.
- Creel, Jérôme (2003), "Ranking Fiscal Policy: the Golden Rule of Public Finance", Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Economic Research Department, No. 2003-04, OFCE, Paris, July.
- Derlien, Hans-Ulrich (1995), "Public Administration in Germany: Political and Societal Relations", in Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Döhler, Marian and Werner Jann (2003), "Germany", *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris, PP. 97-112.
- Federal Ministry of Finance (1995), *Haushaltsrecht des Bundes* (available in translation as Federal German Budget Legislation), Bundesministerium der Finanzen, Bonn, April.
- _____ (2000), *The Budget System of the Federal Republic of Germany*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, October.
- _____ (2004), *Accountability and Control in the Federal Republic of Germany*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, January.
- Hunter, J.S.H. (1978), "The West German Economic Stability and Growth Law", in P. Bernd Spahn (ed.), *Principles of Federal Policy Coordination in the Federal Republic of Germany: Basic Issues and Annotated Legislation*, Research Monograph No. 25, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

- IMF (1986), *A Manual on Government Finance Statistics*, Bureau of Statistics and Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.
- _____ (2003), *Germany: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module*, IMF Country Report No. 03/286, IMF, Washington DC, September.
- Lüder, Klaus (2002), "Government Budgeting and Accounting Reform in Germany", in *Models of Public Budgeting and Accounting Reform (OECD Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1), OECD, Paris, PP. 225-242.
- OECD (2003), *Multilevel Governance and Financial Transfers*, GOV/TDPC (2003)21, OECD, Paris.
- Sturm, Roland and Markus M. Müller (1999), *Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, Pearson Education Limited, Essex, United Kingdom.
- _____ (2003), "Tempering the Rechtsstaat: Managing Expenditure in Re-unified Germany", in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies-Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Tschentscher, Axel (2002), *The Basic Law (Grundgesetz)*, Jurisprudential Verlag, Würzburg, Germany.
- Wehner, Joachim (2001), "Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, No. 2, summer.
- Wurzel, Eckhard (2003), *Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Reform*, OECD Economics Department Working Paper No. 366, OECD, Paris.

فصل چہارم

ژاپن

۴-۱-۱ نگاهی اجمالی

۴-۱-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

نظام بودجه ژاپن از چارچوب قانونی جامعی برخوردار است. اصول بنیادین چارچوب قانونی که بر فرایندهای بودجه حاکم است قانون اساسی سال ۱۹۴۶، قانون مالیه عمومی^۱ سال ۱۹۴۷ و قانون دیت^۲ (مجلس) مصوب ۱۹۴۷ است (پیرابند ۱-۴). قانون اساسی کلیات مالیه عمومی را بیان می‌کند. به موجب این قانون، مالیات‌ها و هزینه‌های دولت باید بر مبنای قانون تعیین شوند. همچنین هیئت‌دولت، به عنوان نهادی که بر قانون اساسی استوار است باید پیش‌نویس بودجه را به دیت ارائه کند. مجلس نمایندگان^۳ (مجلس سفلی^۴) در زمینه تصمیم‌های نهایی بودجه‌ای بر مجلس مشاوران^۵ (مجلس علیا^۶) ارجحیت دارد. در نهایت، بر مبنای قانون اساسی هیئت حسابرسی^۷ تشکیل می‌شود که به منظور اطمینان از پاسخ‌گویی دولت در زمینه مدیریت مالی، حساب‌های نهایی سالیانه دولت را بررسی می‌کند.

آن دسته از قوانین بودجه که در قانون اساسی ذکر نشده‌اند عمدتاً مشمول قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۴۷ هستند. برخلاف بسیاری از کشورها، این قانون فرایند بودجه در قوه مجریه را تعیین می‌کند. هیئت‌دولت در تدوین بودجه نقش قدرتمندی ایفا می‌کند. قانون مالیه عمومی حاوی اصول کلی نظام بودجه‌ریزی و حسابداری از

-
1. Public Finance Act (PFA)
 2. Diet Act
 3. House of Representatives (HR)
 4. Lower chamber
 5. House of Councillors (HC)
 6. Upper chamber
 7. Board Of Audit (BOA)

جمله رویه‌های تدوین و اجرای بودجه در وزارت دارایی و وزارتخانه‌های اجرایی است. دستورالعمل‌های تدوین بودجه که توسط هیئت‌دولت تهیه شده‌اند مکمل قانون مالیه عمومی هستند و این موارد را تعیین می‌کنند: الف) اصول بنیادین، ب) سقف‌های هزینه‌های درخواستی برای کل بودجه از جمله سرمایه‌گذاری عمومی، هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری^۱ و هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری^۲ سال مالی آینده، ج) آیین‌نامه‌های اجرایی تفصیلی تدوین بودجه.

قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۹۴۷ اصول یکپارچه‌سازی صندوق‌های خزانه ملی و روش‌های فنی نگهداری حساب‌ها در وزارتخانه‌های اجرایی را تصریح می‌کند. وزارتخانه‌های اجرایی به‌موجب قانون ملزم به واریز درآمدها به صندوق‌های خزانه ملی هستند و نمی‌توانند درآمدهای خود را برای اهداف دیگر به‌کار ببندند.

پیرایند ۱-۴ قوانین اصلی نظام بودجه در ژاپن

- قانون اساسی سال ۱۹۴۶ (اصلاح شده)،
www.kantsei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frames01.html
- قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)،
www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/2002-35.htm
- قانون دیت مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)،
www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm
- قانون حساب‌های عمومی^۳ مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)،
- قانون هیئت حسابرسی مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)،
www.gbaudit.go.jp/engl/law/index.htm
- قانون خودگردانی محلی^۴ مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)؛ قانون مالیه عمومی محلی^۵ مصوب ۱۹۴۸ (اصلاح شده)؛ قانون مالیات‌های محلی^۶ مصوب ۱۹۵۰ (اصلاح شده)؛ قانون تخصیص کمک‌های مالی به دولت‌های محلی^۷ مصوب ۱۹۵۰ (اصلاح شده) و قوانین مختلف انتقال

1. Discretionary expenditures
2. Non-discretionary expenditures
3. Public Accounts Act
4. Local Autonomy Act
5. Local Finance Act
6. Local Tax Act
7. Local Allocation Transfer Act

مالیات^۱ (از جمله اصلاحیه قانون انتقال مالیات راه‌های محلی^۲ مصوب ۱۹۵۵).

Source: Laws are Available on the Internet sites Maintained by the Cabinet Office, the Ministry of Finance, the Diet, and the Board of Audit respectively. See also <http://homepage2.nifty.com/paper/lawcollection.htm> for part of the laws in English

قانون دیت فرایندهای بررسی بودجه در مجلس را تعیین می‌کند: ترکیب کمیسیون بودجه که به تنهایی مسئولیت بررسی پیش‌نویس بودجه هیئت‌دولت و فرایند سازش بین دو مجلس در صورت اختلاف نظر در زمینه بودجه را برعهده دارد. مسئولیت‌ها و ساختار سازمانی هیئت حسابرسی، شمول حسابرسی‌ها و فرایندهای حسابرسی به‌منظور افزایش پاسخ‌گویی و کنترل بر بودجه ملی مبتنی بر قانون هیئت حسابرسی مصوب ۱۹۴۷ است. در نهایت، قوانین مختلف (به‌ویژه قانون خودگردانی محلی مصوب ۱۹۴۷، قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۴۷، قانون مصوب ۱۹۵۰ در مورد انتقال کمک‌های مالی به دولت‌های محلی و قوانین مختلف اختصاص درآمدها برای مصارف معین) اختیارات لازم برای تدوین بودجه دولت‌های محلی را در اختیار این دولت‌ها قرار می‌دهد. این قوانین و برخی قوانین دیگر، روابط مالی در بین سطوح مختلف دولت را تعیین می‌کند.

کلیه قوانین مرتبط با بودجه با یکدیگر ارتباط نزدیکی دارند و هدف تدوین و اجرای بودجه ملی برای تحقق اهداف و سیاست‌های ملی را دنبال می‌کنند. ولی ترتیبات بودجه‌ای پراکنده هستند و حسابداری دولتی فرایندی پیچیده است. قوانین موجود، دولت را به ارائه اطلاعات بهنگام در زمینه وضعیت کلی سیاست‌های مالی از قبیل گزارش بودجه شش‌ماهه ملزم نمی‌کند. همچنین، متمم بودجه رواج بسیاری دارد و یکی از دلایل آن، فقدان الزام قانونی برای تدوین سیاست‌های مالی در چارچوب بودجه میان‌مدت است. یکی دیگر از ویژگی‌های بارز این چارچوب قانونی تقسیم بودجه ملی به حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه است. علاوه بر این، بودجه برخی از سازمان‌های وابسته به دولت (شرکت‌های عمومی) نیز در بودجه سالیانه جای می‌گیرند. در برخی از حساب‌های ویژه، استقراض در بخش درآمدها منظور شده است. به‌موجب قانون، دولت ملزم به ارائه گزارش متمرکز پیرامون مبنای حساب‌های ملی نیست و چنین حساب‌هایی توسط دولت تهیه نمی‌شوند.

1. Transfer Tax Acts

2. Local Road Transfer Tax Act

۲-۱-۴ اصلاحات قوانین نظام بودجه

قوانین نظام بودجه از دهه ۱۹۴۰ تنها تغییراتی جزئی داشته‌اند. تخصیص‌های تفصیلی سالیانه مبتنی بر ورودی^۱ همچنان رواج دارد.

قانون مالیه عمومی صدور هرگونه اوراق قرضه دولتی، به جز اوراق قرضه تأمین منابع مالی فعالیت‌های عمومی و هزینه‌هایی از این دست را ممنوع ساخته است (ماده ۴). در صورتی که دولت نتواند هزینه‌های جاری را با درآمدهای جاری پوشش دهد، باید برای خارج ساختن این هزینه‌ها از شمول ماده (۴) قانون مالیه عمومی؛ قانون ویژه‌ای را به تصویب برساند. در طول سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۷۵، برای حل مسائل ثبات اقتصادی کلان قوانین جدیدی به تصویب رسید.^۲ نخست در سال ۱۹۷۵، دیت با تصویب قانون ویژه‌ای به دولت اجازه داد برای تحرک اقتصاد که به دلیل بحران نفت سال ۱۹۷۳ دچار رکود شده بود، اوراق قرضه تأمین کسری بودجه صادر کند. این قانون ویژه ابتدا تنها برای سال مالی مورد نظر تصویب شد. ولی هر سال (به استثنای چند سال) برای دور زدن قاعده طلایی قانون مالیه عمومی تجدید شد. این امر به افزایش سریع بدهی‌های دولت انجامید که در سال ۲۰۰۳ به ۱۵۵ درصد تولید ناخالص داخلی بالغ شد.^۳

دوم به منظور تقویت ثبات مالی و کاهش صدور اوراق قرضه عمومی «قانون اصلاح ساختار مالی»^۴ در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسید (پیرابند ۲-۴). در اوایل سال ۱۹۹۸، دولت قانون اصلاح ساختار مالی را به گونه‌ای اصلاح کرد که اجازه یافت به دلیل پیامدهای داخلی بحران اقتصادی آسیا تاریخ تحقق استحکام مالی را از سال ۲۰۰۳ به سال ۲۰۰۵ به تعویق بیندازد. با وخامت بیشتر شرایط اقتصادی در سال ۱۹۹۸، در دسامبر همان سال قانون اصلاح ساختار مالی تعلیق شد.

تجربه قانون اصلاح ساختار مالی، درس‌های آموزنده‌ای را در زمینه قانونگذاری به منظور ایجاد استحکام مالی به ما می‌دهد.^۵ نخست اینکه هر قانون جدیدی باید در زمان رکود اقتصادی در زمینه کنترل هزینه‌ها انعطاف‌پذیرتر باشد. دومین درسی که از قانون

1. Input-oriented annual appropriation

2. Ministry of Finance, 2004, PP. 26-32.

3. OECD, 2003.

4. Fiscal Structural Reform Act (FSRA)

5. Tanaka, 2003.

اصلاح ساختار مالی فرامی‌گیریم این است که هریک از گروه‌های هزینه‌ها باید علاوه‌بر تحقق بودجه اولیه، بودجه نهایی را نیز هدف قرار دهد (این قانون تنها بر تحقق بودجه اولیه تأکید داشت، ولی از طریق استفاده از بودجه‌های متمم هزینه‌ها به‌شدت افزایش یافت). چنین قوانینی در صورتی که هزینه‌ها را به‌شدت محدود نکنند، اعتباری ندارند.

پیرایند ۲-۴ محتوای اصلی قانون اصلاح ساختار مالی مصوب ۱۹۹۷ ژاپن

این قانون:

- قاعده طلایی را که مقدار خالص اوراق قرضه منتشر شده را به سطح سرمایه‌گذاری عمومی تا سال مالی ۲۰۰۳ محدود می‌ساخت احیا کرد.
- در پی کاهش کسری بودجه دولت عمومی (به‌استثنای تأمین اجتماعی) به سطحی کمتر از ۳ درصد تا سال مالی ۲۰۰۳ و اطمینان از عدم تجاوز مجموع مالیات، سهم بیمه تأمین اجتماعی و کسری مالی از ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی بود.
- سقف‌هایی را بر اکثر ردیف‌های اصلی هزینه از قبیل کمک‌های تأمین اجتماعی، هزینه‌های فعالیت‌های عمومی و آموزشی تحمیل کرد.

در سال‌های اخیر، دولت اصلاحات گسترده‌ای را آغاز کرده است که بر مدیریت مالی عمومی تأثیر شگرفی داشته‌اند. در سال ۲۰۰۱، نقش نخست‌وزیر و هیئت‌دولت در رهبری فرایند بودجه‌ریزی با ایجاد دفتر هیئت‌دولت و شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی^۱ افزایش یافت. هدف اصلی این شورا تحقیق و تعمق درباره موضوع‌های مهم سیاست اقتصادی و مالی از قبیل مدیریت کلی اقتصاد، از جمله تهیه پیش‌نویس طرح کلی بودجه ملی بود که قبلاً در حیطه وظایف انحصاری وزارت دارایی قرار داشت (ن.ک. به بخش ۳-۱-۳-۴). برای بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی سیاست‌های دولت، گام‌های مهمی برداشته شده است. در ماه مه سال ۱۹۹۹، دیت قانون دسترسی به اطلاعات سازمان‌های اداری را تصویب کرد که به افراد اجازه می‌دهد خواستار افشای اطلاعات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه درباره مدیریت مالیه عمومی شوند. «قانون ارزیابی

سیاست‌های دولت»^۱ مصوب ۲۰۰۱ به منظور ارزیابی سیاست‌های هر وزارتخانه و سازمان تصویب شد. این قانون ژاپن را به‌سوی مراحل نخست مدیریت عملیاتی رهنمون می‌شود.

۲-۴ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

ژاپن برخی از اصول سنتی بودجه را در چارچوب قانونی بودجه خود جای داده است ولی اصول مدرن شفافیت و عملکرد، به‌جز جملات کلی در قانون اساسی و قانون مالیه عمومی رسماً در قوانین نظام بودجه گنجانده نشده‌اند. به‌ویژه، قانون اساسی قوه مجریه را ملزم می‌کند که برای وضع مالیات و هزینه کردن وجوه عمومی موافقت و مجوز قبلی مجلس را کسب کند. قانون اساسی همچنین با الزامی ساختن حسابرسی سالیانه حساب‌های نهایی هزینه‌ها و درآمدهای دولت توسط هیئت حسابرسی (که انطباق نحوه اجرای هزینه‌ها با قوانین و مقررات مربوطه را تعیین می‌کند) بر اصل پاسخ‌گویی تأکید ورزیده است (ماده ۹۰). قوه مجریه همچنین درباره فعالیت‌های مالی خود در برابر دیت پاسخ‌گوست. دیت انطباق اجرای بودجه با اهداف بودجه‌ای را بررسی می‌کند و حساب‌های مالی نهایی را که توسط هیئت حسابرسی بررسی شده است تصویب می‌نماید (ماده ۹۰).

قانون اساسی، به همراه قانون مالیه عمومی، اصل بودجه سالیانه را بیان می‌دارد. به‌موجب قانون اساسی، در هر سال مالی باید پیش‌نویس بودجه تهیه شود (ماده ۸۶). آغاز هر سال مالی اول آوریل و پایان آن ۳۱ مارس سال بعد است (قانون مالیه عمومی، ماده ۱۱). برآوردهای بودجه برای دوره‌ای دوازده‌ماهه تهیه می‌شوند. بودجه سالیانه، قبل از آغاز سال مالی مورد نظر تصویب می‌شود. کلیه مبادلات براساس تأثیرات یک‌ساله خود برآورد می‌شوند و مواردی که دولت نیازمند پرداخت برای پروژه‌هاست از شمول این قاعده مستثنا هستند. در این صورت، دیت می‌تواند مقادیر بودجه پروژه‌های چندساله را تصویب کند (قانون مالیه عمومی، ماده ۱۴).

اصول وحدت و جامعیت نقش مهمی در فرایند بودجه ایفا می‌کنند. قانون مالیه عمومی درج کلیه درآمدها و هزینه‌ها در بودجه سالیانه را الزامی می‌کند (اصل جامعیت،

ماده ۱۴). ولی اصل وحدت کاملاً رعایت نمی‌شود، چون سه بودجه جداگانه (حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و سازمان‌های وابسته به دولت) در قالب اسناد جداگانه برای تصویب به دیت ارائه می‌شوند. اگرچه درآمدها و هزینه‌ها متمرکز هستند، تراز کلی بودجه بر مبنای حساب‌های ملی نشان داده نمی‌شود.

اصل طبقه‌بندی دقیق که نمایش جزئیات درآمدها و هزینه‌ها در اسناد بودجه را الزامی می‌کند در قانون مالیه عمومی پیش‌بینی شده است (ماده ۲۳). بودجه‌های درآمد و هزینه باید براساس وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های ذی‌ربط طبقه‌بندی شوند. در این چارچوب، درآمدها براساس ماهیت آنها و هزینه‌ها براساس اهداف طبقه‌بندی می‌شوند.

اصل بودجه متعادل که در قانون مالیه عمومی پیش‌بینی شده است تراز هزینه‌های بودجه‌ای با درآمدها و منابع مالی را الزامی می‌کند: «هزینه‌های هر سال مالی باید با درآمدهای همان سال مالی پوشش داده شود» (ماده ۱۲). قانون مالیه عمومی درآمد را به‌عنوان دریافتی‌هایی تعریف می‌کند که نیازهای ناشی از سطوح مختلف دولت را تأمین می‌کند. هزینه به‌عنوان پرداختی‌هایی تعریف می‌شود که دولت در هر سال مالی باید برای رفع نیازهای ناشی از سطوح مختلف دولت انجام دهد (ماده ۲). اگرچه به‌موجب قانون مالیه عمومی هزینه‌ها، از جمله استقراض برای هزینه‌های کارهای عمومی، باید از محل درآمدهای سال مالی جاری تأمین شوند (ماده ۴)، چنانچه در بالا به آن اشاره شد، قوانین ویژه‌ای به تصویب رسیده است که این اصل را ملغی می‌کند.

در نهایت، اگرچه بسیاری از جنبه‌های شفافیت مالی از قبیل اطلاعات گسترده‌ای که در اختیار عموم و دیت قرار می‌گیرد با استانداردهای بین‌المللی همخوانی دارد،^۱ هنوز در برخی زمینه‌های اصلی فضای زیادی برای پیشرفت وجود دارد. مثلاً دولت اطلاعات متمرکز حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و بودجه سازمان‌های وابسته به دولت را در اختیار دیت قرار نمی‌دهد. همچنین اطلاعات بودجه‌ای متمرکز درباره دولت مرکزی، دولت‌های محلی و نظام تأمین اجتماعی در پیش‌نویس بودجه ارائه نمی‌شود.

1. IMF, 2001a.

۴-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۴-۳-۱ قوای مجریه و مقننه

۴-۳-۱-۱ نگاه اجمالی

ژاپن کشوری غیرفدرال و پارلمانی است که دارای سه سطح دولت است (دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای که عمدتاً دولت‌های استانی هستند و شهرداری‌ها). به موجب قانون اساسی قدرت اجرایی در اختیار هیئت‌دولت است. تنها هیئت‌دولت می‌تواند پیش‌نویس بودجه را تهیه و در اواسط ژانویه به دیت ارائه دهد. دیت از دو مجلس تشکیل شده است: مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران. وضع مالیات و تخصیص هزینه‌ها نیازمند مجوز دیت است. مذاکرات دیت درباره پیش‌نویس بودجه در مجلس نمایندگان آغاز می‌شود و پس از تصویب در جلسه علنی این مجلس، در اوایل مارس به مجلس مشاوران ارسال می‌گردد. البته در زمینه ارسال این پیش‌نویس به مجلس مشاوران الزام قانونی وجود ندارد.

۴-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزیران

به موجب قانون اساسی، هیئت‌دولت از نخست‌وزیر و دیگر وزرا تشکیل می‌شود که از اختیارات اجرایی برخوردار است (مواد ۶۵ و ۶۶). نخست‌وزیر که ریاست هیئت‌دولت را برعهده دارد با مصوبه دیت و از بین اعضای آن انتخاب می‌شود (ماده ۶۷). قانون اساسی اختیارات مختلفی را به هیئت‌دولت اعطا می‌کند که می‌توان به این موارد اشاره کرد: الف) اجرای مسئولانه قوانین، ب) اجرای خدمات کشوری، ج) تدوین بودجه و ارائه آن به دیت.

دفتر هیئت‌دولت در ژانویه سال ۲۰۰۱، به موجب قانون از ادغام چندین وزارتخانه از جمله دفتر نخست‌وزیر و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی^۱، تشکیل شد. این دفتر مسئولیت برنامه‌ریزی سیاست‌ها و هماهنگی برای پشتیبانی از هیئت‌دولت در اجرای وظایف راهبردی خود را برعهده دارد.^(۱) قانون اصلاح شده هیئت‌دولت مصوب ۱۹۴۷^۲ رویه‌های

1. Economic Planning Agency

2. The Cabinet Law, 1947.

اجرایی هیئت‌دولت را بیان می‌دارد و تعداد اعضای هیئت‌دولت را به حداکثر هفده نفر محدود می‌کند.^(۲) قانون اساسی وزرای دولت را در اعمال اختیارات اجرایی دارای مسئولیت جمعی می‌داند (ماده ۶۶).

۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

اصول کلی تأسیس وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها و سازمان‌ها در قانون اصلاح شده سازمان ملی^۱ مصوب ۱۹۴۸ بیان شده است.^(۳) این قانون، تنها قواعد کلی را بیان می‌دارد و فهرست وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها و سازمان‌ها در ضمیمه آن ذکر شده‌اند. هر وزارتخانه باید دارای قانون تشکیلات مخصوص خود باشد که وظایف آن را بیان می‌کند (ماده ۴). بدین ترتیب، در قانون مصوب ۲۰۰۰، تأسیس وزارت دارایی در نتیجه اصلاح ساختار سازمانی دولت تصویب شد. وزارت دارایی که از اداره بودجه و اداره مالیات تشکیل شده است، مسئولیت مدیریت مالی دولت مرکزی را برعهده دارد. وزارت دارایی بودجه ملی را تهیه و برای تصویب به هیئت‌دولت ارائه می‌دهد و بر اجرای بودجه در وزارتخانه‌های اجرایی نظارت دارد.

شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی که در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد^(۴) و تحت نظارت دفتر هیئت‌دولت فعالیت می‌کند به همراه وزارت دارایی مسئولیت سیاست‌های مالی و بودجه‌ریزی را برعهده دارد (قانون تأسیس دفتر هیئت‌دولت^۲ مصوب سال ۱۹۹۹). اگرچه این شورا به هیئت‌دولت مشاوره ارائه می‌دهد، در زمینه برخی مسائل اصلی از جمله سیاست‌های مدیریت اقتصادی و مالی و دستورالعمل‌های تدوین بودجه نیز فعالیت می‌کند. یکی از شگفت‌انگیزترین رخداد‌های فرایند بودجه این است که نخستین پیش‌نویس دستورالعمل‌های تدوین بودجه را این شورا تهیه کرده است. وزیر دارایی یکی از اعضای شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی است و در تعیین سیاست‌های مدیریت اقتصادی و مالی شرکت دارد. در مقابل، وزیر مدیریت عمومی، امور داخلی، پست و مخابرات،^۳ مسئولیت تأمین مالی و اداره امور دولت محلی را برعهده دارد.

1. National Organization Act

2. Cabinet Office Establishment Act

3. Minister for Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications

اهداف و محدوده فعالیت‌های هر سازمان عمومی در قانون تأسیس آن ذکر شده است. اکثر وجوه دولتی که به صورت نقدی، وام و کمک‌های مالی هستند در بودجه ملی گزارش می‌شوند. به‌ویژه، اظهارنامه‌های سود و زیان و ترازنامه‌های ۲۶ شرکت بزرگ بخش عمومی به دیت ارائه می‌شوند. شرکت‌های عمومی و برخی از شرکت‌های خصوصی شده که دولت از سهام‌داران آنهاست، در ارتباط با تأمین خدمات همگانی و سایر اهداف غیرتجاری دارای تعهدات عمومی هستند.

۴-۳-۱-۴ وظایف مقامات ارشد کشوری

در زمینه مدیریت بودجه برای مقامات ارشد کشوری الزام قانونی ویژه‌ای وجود ندارد. کلیه مستخدمین کشوری موظف به رعایت نظام‌نامه‌ای هستند که از قانون ملی نظام اخلاقی خدمات عمومی^۱ مصوب سال ۲۰۰۰ برگرفته شده است. به موجب این نظام‌نامه، مستخدمین کشوری باید در ارتباط با اطلاعات مرتبط با اجرای وظایف خود از برخورد غیرمنصفانه و تبعیض‌آمیز با عموم مردم پرهیز کنند و بدانند که خدمتگزار کل ملت هستند نه هیچ گروه خاص.

۴-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس

به موجب قانون اساسی، دیت عالی‌ترین ارگان کشور و تنها نهاد قانونگذاری در کشور است (ماده ۴۱). به موجب قانون دیت، بودجه باید ابتدا به مجلس نمایندگان ارائه شود و به منظور بررسی پیش‌نویس بودجه که توسط هیئت‌دولت ارائه شده است، در مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران کمیته دائمی بودجه تشکیل می‌شود (ماده ۴۱). پس از بررسی بودجه، در صورتی که تصمیم مجلس مشاوران با مجلس نمایندگان تفاوت داشته باشد، به موجب قانون اساسی (ماده ۶۰) که با فصل ۱۰ قانون دیت (روابط میان دو مجلس) تکمیل شده است، باید رویه ویژه‌ای اجرا شود (فرایند سازش از طریق کمیته مشترک دو مجلس برای حصول توافق). کمیته مشترک متشکل از اعضای منتخب دو مجلس است. در صورتی که اعضای این کمیته به توافق نرسند، یا در صورتی که مجلس

1. National Public Service Ethics Law

مشاوران نتواند ظرف سی روز از دریافت بودجه توسط مجلس نمایندگان قطعنامه نهایی را صادر نماید نتیجه‌ای که در مجلس نمایندگان به‌دست آمده است بر نظر مجلس مشاوران ارجحیت دارد. این رویه، بررسی بودجه در دو مجلس را تسهیل می‌کند و تصویب پیش‌نویس بودجه در دیت را بیهوده به تأخیر نمی‌اندازد.

۲-۳-۴ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

در قانون اساسی اصلاح شده اصول بنیادین فعالیت دولت‌های محلی تعیین شده است. اول، تشکیلات و عملیات دولت‌های محلی باید براساس اصل خودگردانی محلی تنفیذ گردد (ماده ۹۲). دوم، اعضای قوه مقننه و رئیس قوه مجریه باید با برگزاری انتخابات عمومی مستقیم انتخاب شوند (ماده ۹۳). سوم، مقامات محلی حق دارند اموال، امورات و ادارات خود را اداره کنند و مقررات خود را در چارچوب قانونی وضع نمایند (ماده ۹۴) که اختیارات چشمگیری را به دولت‌های محلی تفویض می‌کند. یکی از این قوانین اصلی قانون اصلاح شده خودگردانی محلی مصوب ۱۹۴۷ است که برای استان‌ها و شهرداری‌ها ساختاری دو سطحی تعیین می‌کند (۴۷ استان از جمله کلان‌شهر توکیو و ۳۱۰۰ شهرداری از آوریل سال ۲۰۰۴)، و ساختار، ترکیب و اختیارات شوراهای منتخب و مراجع اجرایی آنها را تصریح می‌کند. این قانون همچنین جایگاه سازمان‌های محلی از جمله روابط آنها با دولت مرکزی و سایر مراجع محلی را تعریف می‌کند و امور مالی و سایر موضوع‌های اداری مهم آنها را نیز تعیین می‌کند.

با وجود اینکه مراجع محلی حق وضع عوارض و گردآوری مالیات را دارند (قانون اصلاح شده مالیات‌های محلی مصوب ۱۹۵۰)، الگوی اصلی مدیریت ارائه خدمات متمرکز باقی می‌ماند و اکثر درآمدهای دولت‌های محلی به کمک دولت مرکزی بستگی دارد. درآمدهای محلی بین ۳۵ تا ۴۰ درصد کل درآمدهای دولت محلی را تشکیل می‌دهند. قانون اصلاح شده مالیه محلی مصوب ۱۹۴۸ به مقامات دولت‌های محلی اجازه می‌دهد برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های شرکت‌های بخش عمومی اوراق قرضه منتشر کنند (ماده ۵)، ولی استان‌ها باید تأییدیه وزارت مدیریت عمومی، امور داخلی، پست و مخابرات را کسب کنند. شهرداری‌ها نیز باید قبل از صدور اوراق

قرضه موافقت استان‌ها را جلب کنند.^(۵) علاوه بر این، مقامات محلی از کمک‌های مالی دولت مرکزی و درآمدهای مالیاتی مشترک مختلف نیز برخوردار می‌شوند (پیرابند ۳-۴). پرداخت‌های خزانه ملی کمک‌های مالی هستند که استفاده از آنها به موجب قانون مالیه محلی توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود. مبنای حقوقی ترتیبات تشریک مالیات در قوانین مختلف انتقال مالیات، از جمله قانون اصلاح شده انتقال مالیات راه‌های محلی مصوب ۱۹۵۵، ارائه شده است.

به موجب قانون اصلاح شده تخصیص کمک‌های مالی به دولت‌های محلی مصوب ۱۹۵۰، برآوردهای بودجه مقامات محلی در زمینه درآمدها و هزینه‌ها باید پس از تصویب هیئت‌دولت جهت اطلاع و ابلاغ به دیت ارائه شود.^۱ این برنامه نشان می‌دهد که آیا درآمدهای سازمان‌های محلی برای تأمین سطح مشخصی از خدمات و برآورده ساختن تعهدات قانونی کفایت می‌کند یا خیر. این فرایند شامل تجمیع کلیه درآمدها و هزینه‌های سازمان‌های محلی است. در صورتی که درآمدها کافی نباشد، دولت مرکزی موظف است با اصلاح نظام مالیاتی محلی، افزایش کمک‌های مالی به دولت‌های محلی، صدور اوراق قرضه یا سایر کمک‌ها از دولت‌های مرکزی حمایت کند.

پیرابند ۳-۴ کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی در ژاپن

● **کمک‌های دارای مصارف معین:** وجوهی که توسط دولت مرکزی برای استفاده‌های مشخص به دولت‌های محلی پرداخت می‌شود کمک‌های پرداختی خزانه ملی نام دارد. این نوع پرداخت‌ها بر سه نوع است: ۱. سهم تعهدات خزانه ملی که در ازای تعهداتی که به موجب مسئولیت مشترک دولت مرکزی و محلی انجام می‌شوند پرداخت می‌گردد، ۲. کمک‌های خزانه ملی که به عنوان یارانه تعهدات محلی پرداخت می‌گردند، ۳. پرداخت‌های خزانه ملی در ازای وظایفی که در حیطه مسئولیت‌های دولت مرکزی است، ولی برای سهولت امور و افزایش کارایی به دولت‌های محلی محول شده‌اند.

● **مالیات‌های مشترک که عمدتاً برای ایجاد برابری به کار می‌روند:** بر مبنای قانون تخصیص کمک‌های مالی به دولت‌های محلی، برخی از مالیات‌ها مشترک هستند. هدف از این امر اصلاح

نابرابری در ظرفیت درآمدسازی دولت‌های محلی است، و تضمین می‌کند که دولت‌های محلی می‌توانند سطوح استاندارد خدمات اداری را ارائه دهند و سرمایه‌گذاری‌های اساسی مورد نیاز مردم را انجام دهند. مبلغ کل این مالیات‌ها به درصدهای مشخصی از درآمدهای مالیات ملی بستگی دارد: ۳۲ درصد مالیات بر درآمد، مالیات شرکت‌ها و مالیات مشروبات الکلی؛ ۲۴ درصد مالیات بر مصرف و ۲۵ درصد عوارض دخانیات.

● **مالیات‌های مشترک برای اهداف ویژه:** انتقال درآمدهای مالیاتی به دولت‌های محلی مبنای انتقال بخشی از مالیات‌های ملی به دولت‌های محلی برای اهداف ویژه است. یکی از نمونه‌های عمده مالیات بر استفاده از راه‌ها برای حمل مواد سوختی از قبیل بنزین است که توسط دولت مرکزی گردآوری می‌شود و به‌عنوان مالیات راه‌ها به استان‌ها و شهرداری‌ها پرداخت می‌شود.

۴-۴ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه

۴-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

۴-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

قانون مالیه عمومی، بودجه ملی (ماده ۱) را به دو بخش حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه (ماده ۱۳) و بودجه‌های سازمان‌های وابسته به دولت تقسیم می‌کند. این بودجه کلیه وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها، سازمان‌ها و برخی از شرکت‌های عمومی را پوشش می‌دهد و در چارچوب یک حساب عمومی، ۳۱ حساب ویژه (از آوریل ۲۰۰۴) و بودجه‌های ۹ سازمان وابسته به دولت ارائه می‌شود.^(۶) بودجه کلیه وزارتخانه‌ها در حساب عمومی ارائه می‌شود، ولی برخی وزارتخانه‌ها اجازه ایجاد حساب‌های ویژه و سازمان‌های وابسته به دولت را دارند. بودجه‌های دولت‌های محلی از شمول قانون مالیه عمومی مستثنا هستند و تحت پوشش قانون مالیه عمومی محلی قرار دارند.

۴-۴-۱-۲ صندوق‌های خارج از بودجه و درآمدهای دارای مصارف معین

به‌دلیل تعدد حساب‌های ویژه و سازمان‌های وابسته به دولت، بودجه به‌صورت یکپارچه نیست.^۱ حساب‌های ویژه را تنها می‌توان با وضع قانون ایجاد کرد (قانون مالیه عمومی، ماده ۱۳). دولت به‌منظور اجرای پروژه‌های ویژه، اداره و مدیریت وجوه معین، یا اداره

1. Ministry of Finance, 2004, p. 3.

درآمدها و هزینه‌ها به صورت جدای از حساب عمومی حساب‌های ویژه را ایجاد می‌کند. کلیه حساب‌های ویژه برای بررسی به دیت ارائه می‌شوند و انجام هزینه بدون مجوز دیت ممنوع است. هر حساب ویژه معمولاً دارای منبع درآمد مخصوص خود است؛ جبران کسری تراز برخی حساب‌ها با استقراض یا دریافت وجوهی از حساب عمومی امکان‌پذیر است. مدیریت برنامه وام دولت از طریق یکی از حساب‌های ویژه (حساب ویژه صندوق وام‌های مالی^۱ که بخش اصلی برنامه سرمایه‌گذاری مالی و وام^۲ است) انجام می‌شود. خدمات بازنشستگی و بهداشت ملی^۳ در چارچوب حساب‌های ویژه (مثلاً حساب ویژه بازنشستگی ملی^۴، حساب ویژه بیمه کارگری^۵) ارائه می‌شوند.

برخی از سازمان‌های وابسته به دولت براساس قوانین ویژه تأسیس شده‌اند. درحالی‌که دولت مرکزی به این سازمان‌ها یارانه‌های سرمایه‌ای ارائه می‌دهد، بودجه اکثر این سازمان‌ها نیازمند تصویب دیت نیست. ولی بودجه ۹ سازمان (هفت شرکت مالی عمومی و دو بانک)^(۶) که با سیاست‌های کلی دولت ارتباط تنگاتنگی دارند، به تصویب دیت می‌رسد. از آنجاکه اکثر این سازمان‌ها واحدهای نهادی دولت عمومی (طبق تعریف دستورالعمل آمارهای مالی دولت صندوق بین‌المللی پول)^۶ نیستند، نمی‌توان آنها را صندوق‌های فرابودجه‌ای نامید. این سازمان‌ها درواقع فعالیت‌های شبه‌مالی انجام می‌دهند و (چه مالی و چه غیرمالی) برای پیشبرد سیاست‌های مالی دولت به کار می‌روند. این سازمان‌ها تحت نظارت وزارتخانه‌های اجرایی فعالیت می‌کنند. به موجب قانون، بودجه و برنامه مالی هر شرکت دولتی باید به تصویب وزیر دارایی و وزیر مسئول برسد.

۳-۴-۱-۴ تعریف ارقام کلی بودجه

در قوانین تعریفی، برای ارقام کلی مختلف بودجه ارائه نشده است. در مورد حساب‌های عمومی، در دستورالعمل‌های درخواست بودجه؛ بخش عمده هزینه‌های کل سال بعد و

-
1. Fiscal Loan Fund Special Account
 2. Fiscal Investment and Loan Programme (FILP)
 3. National pension and health care services
 4. National Pension Special Account
 5. Labour Insurance Special Account
 6. IMF, 2001b.

سقف آن به روشنی تعریف شده است. مشکل تعریف دولت پیرامون استفاده گسترده از حساب‌های ویژه دور می‌زند که برخی از آنها خارج از بخش دولت عمومی قرار می‌گیرند.

۴-۴-۱-۴ قواعد مالی

تا سال ۱۹۷۵، نسخه‌ای از یک قاعده طلایی که استقراض را به صدور اوراق قرضه ساختمانی^۱ برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای محدود می‌کرد به گونه‌ای سختگیرانه اعمال می‌شد. پس از آن، این قاعده جای خود را به قوانین تفسیرپذیری داد که به دولت اجازه می‌داد علاوه بر اوراق قرضه ساختمانی، اوراق قرضه ویژه تأمین کسری بودجه را نیز منتشر کند. قانون اصلاح ساختار مالی برای کاهش کسری بودجه دولت هدف مالی میان‌مدتی را تعیین کرد، ولی در سال ۱۹۹۸ تعلیق شد. در سال ۲۰۰۳، دولت برنامه اصلاحات و چشم‌انداز دولت را تدوین کرد که هدف حفظ هزینه‌های دولت عمومی در سال مالی ۲۰۰۲ (حدود ۳۹ درصد تولید ناخالص داخلی) و دستیابی به مازاد بودجه تا اوایل سال ۲۰۱۰ را دنبال می‌کرد. اگرچه این قاعده به لحاظ قانونی الزام‌آور نیست، ولی در هیئت‌دولت که تصمیم‌های مهم در زمینه بودجه سالیانه اتخاذ می‌شود، از اعتبار و قدرت بسیاری برخوردار است.

۴-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

به موجب قانون اساسی دولت تنها ملزم به تدوین و ارائه پیش‌نویس بودجه به دیت است. قانون مالیه عمومی تصریح می‌کند که پیش‌نویس بودجه در ژانویه سال مالی جاری توسط هیئت‌دولت به دیت ارائه شود (ماده ۲۷). در قانون مالیه عمومی و دستورالعمل‌ها یا مقررات اکثر مفاد جدول زمانی فرایند بودجه ذکر شده‌اند (پیرابند ۴-۴).

نخست‌وزیر و سایر وزرا برآوردهای اولیه درآمدها و هزینه‌ها (که به درخواست‌های بودجه موسوم است) را به وزیر دارایی ارائه می‌کنند. به موجب فرمان دولتی بودجه^۲، تسویه و رسیدگی به درخواست‌های بودجه باید تا پایان ماه آگوست (هفت ماه قبل از آغاز سال مالی جدید در اول آوریل) انجام شود (ماده ۸). قبل از این تاریخ، وزیر دارایی

1. Construction bonds

2. Government Ordinance for Budget

با مشورت نخست‌وزیر و دفتر هیئت‌دولت سقف‌های بودجه را پیشنهاد می‌کند. شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی درباره محتوای دستورالعمل‌ها به تفصیل بحث می‌کند و آنها را پس از اخذ مجوز هیئت‌دولت به وزارتخانه‌های اجرایی ارسال می‌کند.^(۸) به‌موجب قانون مالیه عمومی وزیر دارایی باید درخواست‌های بودجه را با وزارتخانه‌های اجرایی هماهنگ کند و پیشنهاد بودجه را برای تصویب هیئت‌دولت (ماده ۱۸) که معمولاً در دسامبر انجام می‌شود، تهیه کند. پس از آن، وزیر دارایی اسناد بودجه را تهیه و در ژانویه، بر مبنای تصمیم هیئت‌دولت به دیت ارائه می‌کند (مواد ۲۱ و ۲۷).

۶-۱-۴-۴ فرایند تصویب در قوه مجریه

برخلاف اکثر کشورها که روش تصویب بودجه در قوه مجریه براساس آیین‌نامه داخلی تعیین می‌شود، در قانون (مالیه عمومی) برخی از نکات اصلی مرتبط با تصویب بودجه در هیئت‌دولت ذکر شده است. حدود اوایل دسامبر، هیئت‌دولت اصول کلی تدوین بودجه را منتشر می‌کند و وزارت دارایی پیش‌نویس بودجه را براساس الزامات قانون مالیه عمومی تکمیل می‌کند. مذاکراتی بین وزارت دارایی و وزارتخانه‌های اجرایی برگزار می‌شود و در اواخر دسامبر پیش‌نویس بودجه رسماً به تأیید هیئت‌دولت می‌رسد. قانون مالیه عمومی هیئت‌دولت را ملزم کرد که پیش‌نویس بودجه و اسناد همراه آن را در ژانویه سال مالی جاری به دیت ارائه دهد (ماده ۲۷).

پیرایند ۴-۴ جدول زمانی فرایند بودجه در ژاپن

- **اول آوریل:** آغاز سال مالی جدید،
- **آوریل تا آگوست:** تهیه درخواست‌های بودجه در وزارتخانه‌های اجرایی،
- **ژوئیه تا آگوست:** بررسی رهنمودهای درخواست‌های بودجه توسط شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی و صدور آنها توسط هیئت‌دولت،
- **پایان آگوست:** ارائه درخواست‌های بودجه وزارتخانه‌های اجرایی به وزارت دارایی،
- **سپتامبر تا دسامبر:** بررسی درخواست‌های بودجه وزارتخانه‌های اجرایی برای تهیه پیشنهاد پیش‌نویس بودجه برای تصویب هیئت‌دولت،

- **اوایل دسامبر:** صدور دستورالعمل‌های تدوین بودجه که وزارت دارایی تهیه کرده و به تصویب هیئت‌دولت رسانده است،
 - **اواسط دسامبر:** ارائه پیشنهاد بودجه توسط وزیر دارایی به هیئت‌دولت. مذاکرات نهایی بین وزیر دارایی و هریک از وزرای اجرایی درباره موضوع‌هایی که از اهمیت سیاسی برخوردارند،
 - **اواخر دسامبر:** تصویب پیشنهاد بودجه در هیئت‌دولت،
 - **اوایل ژانویه:** ارائه پیشنهاد بودجه به دیت،
 - **مارس:** تصویب بودجه در دیت.
- Source:** Ministry of Finance, 2004.

۷-۱-۴ اسناد همراه با قانون بودجه

قانون مالیه عمومی پنج زمینه را که باید در بودجه به دیت ارائه شود مشخص کرده است (ماده ۱۶). برخی دیگر از مواد قانون مالیه عمومی نیز جزئیات این پنج حوزه را تشریح می‌کنند:

- **ترتیبات کلی:** تأکید بر جامعیت، از جمله تعیین سقف‌های اوراق قرضه عمومی، اسناد و لوايح خزانه استقراض‌های موقت و سایر تعهداتی که برعهده خزانه‌داری گذاشته می‌شود؛ دامنه هزینه‌های کارهای عمومی و سایر موضوع‌هایی که برای اجرای بودجه ضروری هستند (ماده ۲۲).

- **درآمدها و هزینه‌های بودجه:** برآوردها در قوه مجریه بر رویه‌های الزام‌آور قانون مالیه عمومی مبتنی هستند. برآوردهای تفصیلی هزینه‌ها و درآمدها باید ضمیمه بودجه شوند.

- **هزینه‌های مستمر:** هزینه‌هایی که جزو استثنای اصل بودجه یک‌ساله هستند مانند هزینه‌های احداث و تولید (ماده ۱۴). همین ماده مجوز بودجه مستمر را به حداکثر پنج سال محدود می‌کند. محدوده و مدت زمان این هزینه‌ها نیازمند مصوبه دیت است.

- **انتقال هزینه‌های مصوب به سال آینده:** زمانی این شرایط ایجاد می‌شود که به دلیل ماهیت اعتبارات یا هر دلیل دیگری، پس از تصویب بودجه و با تأیید دیت، احتمال مصرف اعتبارات در سال مالی مورد نظر فراهم نباشد (ماده ۱۴).

- **تعهدات آتی خزانه‌داری (مجوز عقد پیمان):** این سیستم به دولت اجازه می‌دهد برای پروژه‌هایی که نیازمند تقبل تعهد در سال مالی به خصوصی هستند پیمان‌هایی را منعقد

کند و تمام یا بخشی از نقدینگی مورد نیاز آن را در سال‌های بعدی تأمین نماید. مبالغ چنین پیمان‌هایی باید در پیش‌نویس بودجه درج شود (ماده ۱۵). دولت موظف است موافقت دیت برای پرداخت‌های آتی احتمالی را از قبل جلب کند.

● چارچوب کلان اقتصادی میان‌مدت و راهبرد مالی

بودجه براساس اصل سالیانه که در قانون مالیه عمومی تصریح شده است تدوین می‌شود (ماده ۱۴)، و هیچ قانونی ارائه چارچوب بودجه میان‌مدت را الزامی نمی‌کند، اما دولت برای تأمین مبنای تصمیم‌های اقتصادی و مالی برنامه مالی میان‌مدت را توسعه داده است. وزارت دارایی معمولاً در پایان ژانویه که جلسات دیت آغاز می‌شود «پیش‌بینی مالی میان‌مدت» را منتشر می‌کند. دفتر هیئت‌دولت همچنین بر مبنای یک مدل اقتصادی کلان سناریوهای میان‌مدت را تهیه می‌کند. این پیش‌بینی‌ها اطلاعات مربوط به پیامدهای میان‌مدت سیاست‌های بودجه جاری را در اختیار دیت قرار می‌دهد، ولی سقف‌های انعطاف‌ناپذیری را برای کل هزینه‌ها یا هزینه‌ای به‌خصوص در سال‌های آینده تعیین نمی‌کند.

● اقدامات جدید در برابر سیاست‌های هزینه‌ای موجود

قانون مالیه عمومی مستلزم تمایز قائل شدن بین اقدامات جدید و برنامه‌های هزینه‌ای موجود در پیش‌نویس بودجه نیست. ولی در عمل، پیش‌بینی‌های میان‌مدت وزارت دارایی بر پایه عدم تغییر در سیاست‌ها انجام می‌شود،^(۹) ولی پیش‌بینی‌های هیئت‌دولت شامل برخی تغییرات در خط‌مشی‌ها از قبیل اصلاحات ساختاری است.

– **اطلاعات عملکردی:** قانون ارزیابی سیاست‌های دولت مصوب سال ۲۰۰۱ وزارتخانه‌های اجرایی را موظف می‌کند تا در هنگام ارائه درخواست بودجه به وزارت دارایی، اطلاعاتی را در زمینه این ارزیابی‌ها ارائه کنند. اگرچه هریک از وزارتخانه‌ها در طول سال اطلاعات زیادی را درباره ارزیابی‌ها منتشر می‌کند و گزارش ارزیابی کلی وزارت مدیریت عمومی به دیت ارائه می‌شود، ولی این اطلاعات در اسناد بودجه درج نمی‌شوند. با وجود این، دیت می‌تواند از اطلاعات مرتبط با عملکرد برای اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای استفاده کند.

- **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** هیچ قانونی دولت را ملزم به اظهار هزینه‌های مالیاتی و ریسک‌های مالی عمده در بودجه نمی‌کند. بااین‌حال، وزارت دارایی معمولاً گزارش هزینه‌های مالیاتی را به کمیته بودجه دیت تقدیم می‌نماید. این گزارش میزان درآمد کاهش‌یافته در اثر هزینه‌های مالیاتی مشخص را برای چندین سال از جمله سال بودجه تشریح می‌کند.

ضمانت‌های دولت نیازمند تصویب دیت هستند. بنابراین اطلاعات تفصیلی قرارداد هریک از تضمین‌ها و غرامت‌های دولت در اسناد بودجه ذکر می‌شوند. علاوه بر این مبالغ تعهدات و گردش و انتقال ضمانت‌نامه‌ها به سال‌های آینده در اظهارنامه تعهدات دولت ذکر می‌شود و به همراه حساب‌های نهایی سالیانه به دیت ارائه می‌شود.

- **سایر اطلاعاتی که به موجب قانون الزامی است:** به موجب قانون مالیه عمومی، اطلاعات تکمیلی قابل ملاحظه‌ای باید به همراه بودجه ارائه شود (ماده ۲۸). از جمله می‌توان به اطلاعات شرکت‌هایی که تحت کنترل دولت فعالیت می‌کنند اشاره کرد (پیرابند ۵-۴). در عمل، حساب‌های سود و زیان و ترازنامه‌های ۶۲ شرکت بزرگ بخش عمومی جهت اطلاع به دیت ارائه می‌شوند.

۸-۱-۴ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

سازمان‌هایی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند، به‌ویژه دومجلسی که دیت را تشکیل می‌دهند، دیوان عالی و هیئت حسابرسی برآوردهای بودجه خود را مستقل از وزارتخانه‌های اجرایی تهیه می‌کنند. در قانون مالیه عمومی فرایند ویژه‌ای برای سازمان‌های قانون اساسی ذکر شده است که به آنها اجازه می‌دهد برآوردهای بودجه خود را تهیه و به‌طور مستقیم به هیئت‌دولت ارائه دهند و هماهنگ ساختن کلیه پیشنهادها را بودجه برعهده هیئت‌دولت است (ماده ۱۷).^(۱۰) قانون مالیه عمومی وزیر دارایی را ملزم می‌کند تا براساس تصمیم هیئت‌دولت، تغییرات مورد نیاز را در مبالغ برآوردهای پیشنهادی سازمان‌هایی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند انجام دهد (ماده ۱۸). به موجب قانون مالیه عمومی هیئت‌دولت موظف است قبل از تصمیم‌گیری درباره این برآوردها از رؤسای این سازمان‌ها درخواست اظهارنظر کند (ماده ۱۸) و این مسئله را در بودجه صراحتاً ذکر کند (ماده ۱۹).

۴-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس

۴-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

به موجب قانون اساسی و قانون دیت، فرایند بررسی پارلمانی بودجه از مجلس نمایندگان آغاز می‌شود. مفاد اصلی قانون دیت در ارتباط با بررسی پارلمانی بودجه به ترتیب زیر است:

- در هریک از دو مجلس می‌توان برای بررسی بودجه پیشنهادی کمیته دائمی

بودجه را تشکیل داد (ماده ۴۱).

- کمیته بودجه ملزم به برگزاری جلسات علنی درباره کل بودجه و استماع

دیدگاه‌های افراد علاقه‌مند است (ماده ۵۱)،

- پیشنهاد اصلاح بودجه امکان‌پذیر است (بخش ۳-۲-۴-۴).

پس از تصویب بودجه در کمیته بودجه مجلس نمایندگان که همواره با اصلاح پیش‌نویس بودجه همراه نیست، بودجه پیشنهادی در جلسه علنی مجلس نمایندگان به رأی گذارده می‌شود و پس از تصویب، به مجلس مشاوران ارسال می‌شود و کمیته بودجه این مجلس نیز مثل مجلس نمایندگان به بررسی آن می‌پردازد. این کمیته نیز بودجه پیشنهادی را برای تصویب در جلسه علنی مجلس مشاوران طرح می‌کند. در صورتی که قبل از اول آگوست پیشنهاد بودجه در این مجلس به تصویب برسد، بودجه از آن تاریخ که ابتدای سال مالی است نافذ می‌شود. قانون اساسی و قانون دیت برای موارد اختلاف نظر بین مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران رویه‌های مصالحه ویژه‌ای را در نظر گرفته است (ن.ک. بخش ۵-۱-۳-۴).

پیرایند ۴-۵ اسناد همراه پیش‌نویس بودجه در ژاپن

- مشخصات درآمدهای بودجه،
- درخواست هزینه‌های برنامه‌ریزی شده هر وزارتخانه یا سازمان،
- اظهارنامه مبالغ کل و خالص گزارش مالی نهایی در سه سال گذشته، از جمله سال مالی جاری،
- گزارش وضعیت وجوه خزانه ملی در سه سال گذشته، از جمله سال مالی جاری،
- گزارش وضعیت اوراق قرضه ملی و استقراض،
- گزارش تراز اموال ملی در سه سال گذشته،

- گزارش دارایی‌ها و تعهدات، و سود و زیان شرکت‌های عمده‌ای که دولت در سه سال گذشته در آنها سرمایه‌گذاری کرده است،
- گزارش اقدامات دولت از جمله برنامه بازپرداخت که تعهداتی را بر وجوه خزانه ملی تحمیل می‌نماید،
- گزارش هزینه‌های مستمر.

۴-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت

قانون مالیه عمومی (ماده ۳۰) به هیئت‌دولت اجازه می‌دهد در صورتی که به دلایلی همچون نزدیک شدن انتخابات عمومی انتظار عدم تصویب بودجه تا اول آوریل را دارد، به‌منظور پرهیز از توقف فعالیت‌های دولت بودجه موقتی را تهیه کند که بخش مشخصی از سال مالی را پوشش می‌دهد. این بودجه موقت به‌محض تصویب بودجه عادی در دیت از درجه اعتبار ساقط می‌شود. هزینه‌ها یا پیمان‌هایی که بر بودجه موقت مبتنی هستند با بودجه عادی سالیانه تفاوتی ندارند. در قانون، محدوده بودجه موقت به تفصیل بیان نشده است، ولی در عمل هزینه‌های بودجه موقت محدود به هزینه‌هایی است که برای عملکرد مناسب دولت تا زمان تصویب بودجه عادی سالیانه در دیت اجتناب‌ناپذیرند.

۴-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

به‌موجب قانون دیت، مجلس از اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه برخوردار است. به‌موجب این قانون اصلاح بودجه نیازمند حمایت دست‌کم پنجاه عضو مجلس نمایندگان یا دست‌کم بیست عضو مجلس مشاوران است (ماده ۵۷)، ولی این قانون در زمینه میزان اصلاح پیش‌نویس بودجه محدودیت‌های کمی ایجاد نمی‌کند. اما قانون اساسی تصریح می‌کند که پیشنهاد بودجه صرفاً در حیطه وظایف هیئت‌دولت است. به‌موجب قانون مالیه عمومی مجلس نمایندگان یا کمیته بودجه این مجلس باید فرصت اظهارنظر درباره اصلاحات پیشنهادی که ارقام کل بودجه را افزایش می‌دهد را برای هیئت‌دولت فراهم آورد (ماده ۵۷).^(۱۱) اگرچه هیئت‌دولت حق وتوی اصلاحات پیشنهادی دیت را ندارد، ولی استنباط عمومی این است که دیت نمی‌تواند در بودجه پیشنهادی دولت اصلاحات چشمگیری ایجاد کند. به‌دلیل ماهیت دولت پارلمانی، قوه مجریه به‌طور مستقیم به حمایت اکثریت در دیت متکی است و ترکیب دیت و قوه مجریه درهم تنیده‌اند و

بنابراین براساس عرف موجود، معمولاً بودجه پیشنهادی قوه مجریه بدون جرح و تعدیل چشمگیر به تصویب می‌رسد.^(۱۲) از این رو همچون سایر دولت‌های پارلمانی، تلاش‌های دیت برای عدم تصویب پیش‌نویس بودجه قوه مجریه در صورت موفقیت، رأی عدم اعتماد به دولت محسوب می‌شود.

۴-۴-۲-۴ تصویب منابع

به موجب قانون اساسی وضع هرگونه مالیات جدید یا تغییر مالیات‌های موجود تنها براساس قانون یا تحت شرایط مندرج در قانون مجاز است (ماده ۸۴). به موجب قانون مالیه عمومی هرگونه مالیات اضافی یا قیمت انحصاری یا هزینه خدماتی که به صورت مشروع یا عملاً به دولت تعلق دارد، براساس قانون یا با تصمیم دیت تعیین می‌شود (ماده ۳).^(۱۳) علاوه بر این، دیت پیش‌نویس بودجه سالیانه را که توسط هیئت‌دولت و براساس منبع درآمدها تهیه می‌شود، تصویب می‌کند.

۴-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

تخصیص‌های بودجه‌ای سقف هزینه‌های دولت را تعیین می‌کنند، ولی این مسئله در قانون تصریح نشده است. به موجب قانون مالیه عمومی تخصیص‌های بودجه از جمله حساب‌های ویژه باید به صورت سازمانی (براساس سازمان و بخش) و به بخش‌های^۱ مختلف براساس هدف پرداخت تقسیم‌بندی شوند (ماده ۲۳). به موجب قانون مالیه عمومی در داخل وزارتخانه‌ها نیز، بخش‌های هزینه باید به بندها یا ردیف‌های^۲ مختلف تقسیم شوند. ردیف‌های بودجه واحد اعتبارات دیت هستند و اسناد بودجه شامل ریزارقامی است که براساس ردیف‌های بودجه تقسیم شده‌اند. بودجه در اصل براساس طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌ها به همراه طبقه‌بندی مفصل‌تری که آمیزه‌ای از برنامه و وظایف است طبقه‌بندی می‌شود. در راستای این طبقه‌بندی، وزارتخانه‌های اجرایی ملزم به اجرای هزینه‌ها هستند.

1. Kwan

2. Kou

۴-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده

دوره تخصیص‌ها، به‌جز هزینه‌های مستمر، یک‌ساله است. برای پروژه‌هایی از قبیل پروژه‌های ساختمانی و تولیدی که تکمیل آنها چندین سال به‌طول می‌انجامد، به‌شرط جلب موافقت قبلی دیت، دولت می‌تواند فرایند پرداخت طی چند سال مالی را ادامه دهد (قانون مالیه عمومی، ماده ۱۴). هزینه‌های مستمر نباید از پنج سال پیاپی تجاوز کنند، مگر اینکه دیت چنین مجوزی را صادر کند. هیچ‌گونه اعتبار دائمی مجاز نیست. انتقال هزینه‌هایی که در سال مالی جاری قابل اجرا نیستند به سال آینده تحت شرایط استثنایی مجاز است. قانون مالیه عمومی، انتقال تخصیص به سال آینده را، به‌دلیل ماهیت هزینه یا هر دلیلی که پس از تصویب بودجه ایجاد شود به‌شرط تأیید وزارت دارایی و کسب موافقت قبلی دیت مجاز می‌شمارد (ماده ۱۴). به‌منظور کسب موافقت وزارت دارایی، قانون مالیه عمومی (ماده ۴۳) وزارتخانه‌های اجرایی را ملزم به تهیه اعلامیه انتقال هزینه‌ها می‌کند که دلایل و ریز هزینه‌هایی که به سال بعد منتقل می‌شوند را نشان می‌دهد. در صورت تصویب، می‌توان هزینه‌ها را تا سقف مصوب به سال‌های بعد انتقال داد و استفاده کرد. وزارتخانه‌های اجرایی همچنین ملزم به گزارش استفاده از هزینه‌های انتقال‌یافته به وزارت دارایی و هیئت حسابرسی هستند.

۴-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

به‌موجب قانون اساسی کلیه تعهدات دولت باید به تصویب دیت برسد (ماده ۸۵). این تعهدات شامل دیون و تعهدات بالقوه از قبیل ضمانت‌نامه‌هاست. به‌موجب قانون مالیه عمومی اوراق قرضه یا استقراض تنها برای اهداف محدودی از قبیل تأمین مالی هزینه‌های کارهای عمومی که از مبلغ مصوب دیت تجاوز نکند و برنامه‌های بازپرداخت آن به دیت ارائه شده باشد، مجاز است (ماده ۴). بانک مرکزی ژاپن^۱، به‌جز برخی موارد استثنایی مرتبط با صدور اوراق قرضه، حق پذیرش تعهدات دیگر را ندارد (ماده ۵). محدوده و میزان اوراق قرضه یا استقراض باید در ترتیبات کلی بودجه سالیانه درج شود و به تصویب دیت برسد (ماده ۲۲).

1. Bank of Japan

همچنین، در صورت وجود مازاد در مبادلات جاری هر سال مالی، مبلغی برابر با بیش از نیمی از این مازاد، علاوه بر مبالغی که به موجب قوانین دیگر اعلام شده، برای بازخرید اوراق قرضه و بازپرداخت استقراض ظرف دو سال از سال مالی دارای مازاد اختصاص می‌یابد (ماده ۶).

۸-۲-۴-۴ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

در زمینه ابلاغ بودجه هیچ‌گونه الزام قانونی وجود ندارد، چون بودجه قانون محسوب نمی‌شود تا تنفیذ آن نیازمند ابلاغ باشد. قانون اساسی و قانون مالیه عمومی دولت را ملزم به انتشار بودجه مصوب برای عموم می‌کند. در قانون اساسی تصریح شده است که هیئت‌دولت باید گزارش اطلاعات مالی را به‌طور منظم به دیت ارائه دهد (ماده ۹۱). به موجب قانون مالیه عمومی، محتوای بودجه ملی و اطلاعات پشتیبان باید به محض تصویب دیت در اختیار عموم قرار بگیرد (ماده ۴۶).

۹-۲-۴-۴ متمم‌های بودجه (اصلاح قوانین)

قانون مالیه عمومی مبنای حقوقی متمم بودجه را فراهم می‌آورد. هیئت‌دولت می‌تواند برای اصلاح بودجه اولیه پیش‌نویس متمم بودجه را تهیه و به دیت ارائه کند (ماده ۲۹). در زمینه تعداد متمم‌های بودجه محدودیت قانونی وجود ندارد. هیئت‌دولت می‌تواند در موارد زیر متمم بودجه را تهیه و به دیت ارائه کند:

۱. تأمین کمبود وجوه ضروری برای اجرای تعهدات قراردادی دولت به موجب قوانین موضوعه یا تکمیل بودجه به منظور تأمین هزینه‌های اضافی یا الزامات قراردادی که پس از تصویب بودجه ایجاد شده‌اند.

۲. اصلاح بودجه به خاطر سایر دلایلی که پس از تصویب بودجه ایجاد می‌شوند.

متمم‌های بودجه به دلایل مختلف از قبیل ضرورت تحریک اقتصاد یا رهایی از پیامدهای فجایع طبیعی تصویب می‌شوند. بودجه نهایی اغلب با بودجه اولیه که ممکن است نسبت به سال قبل در حالت انقباضی تدوین شده باشد، تفاوت دارد. استفاده مکرر از متمم بودجه ممکن است اعتماد به اعتبار بودجه اولیه را کاهش دهد.

۴-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

در مواردی پیشنهاد‌های اصلاحی در مورد لوایح به افزایش بودجه می‌انجامد یا نیازمند اقدامات بودجه‌ای است، به‌موجب قانون دیت یکی از دو مجلس یا کمیته بودجه باید فرصت اظهارنظر درباره افزایش کل مبلغ بودجه را برای هیئت‌دولت فراهم کند (ماده ۵۷).

۴-۴-۳ اجرای بودجه

۴-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها

اجرای بودجه براساس قانون مالیه عمومی انجام می‌شود. این قانون هیئت‌دولت را ملزم می‌کند اعتبارات را براساس ردیف‌ها و اقلام بودجه به وزارتخانه‌های اجرایی تخصیص دهد (ماده ۳۱). وزارت دارایی ملزم به گزارش این مسئله به هیئت حسابرسی است (ماده ۳۱). رؤسای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مسئولیت کلی اجرای بودجه را برعهده دارند و موظف به اجرای دقیق این تخصیص‌ها هستند (ماده ۳۲). قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌های اجرایی را ملزم می‌کند به‌منظور مصرف اعتبارات بودجه‌ای پیش‌نویس برنامه پرداخت‌های خود را تهیه و برای تصویب به وزارت دارایی ارائه دهند (ماده ۳۴). وزارت دارایی همچنین موظف است با توجه به وضعیت وجوه، درآمدها، منابع مالی و هزینه‌های خزانه‌داری دستورالعمل‌های اجرای بودجه را تهیه و برای تصمیم‌گیری به هیئت‌دولت ارائه کند. وزیر دارایی موظف است پس از تصویب پیش‌نویس برنامه پرداخت‌ها، آن را به وزارتخانه‌های اجرایی و بانک مرکزی ژاپن گزارش دهد.

۴-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طول سال

درزمینه ابطال مجوز هزینه توسط قوه مجریه هیچ مجوز قانونی وجود ندارد. در عمل، وقتی قوه مجریه نیاز به ابطال تخصیص‌ها داشته باشد باید پیشنهاد متمم بودجه را ارائه دهد.

۴-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و صندوق‌های شرایط اضطراری

به‌موجب قانون اساسی، دیت موظف است مجوز تشکیل صندوق ذخیره اضطراری را صادر کند. این صندوق برای کسری‌های پیش‌بینی نشده در بودجه اولیه به کار می‌رود و

مسئولیت اداره آن با هیئت‌دولت است (ماده ۸۷). بر این مبنا، هیئت‌دولت در بودجه سالیانه سقف خاصی را برای هزینه‌های تخصیص‌نیافته - بدون ذکر هیچ هدف مشخصی - در نظر می‌گیرد و دیت متناسب بودن این مبلغ را بررسی می‌کند. پس از تصویب پیش‌نویس بودجه در دیت، هیئت‌دولت می‌تواند این مبلغ را هرطور که صلاح می‌داند برای شرایط پیش‌بینی نشده از قبیل فجایع طبیعی یا ضعف اقتصادی فراتر از پیش‌بینی‌ها هزینه کند. قانون مالیه عمومی رویه‌های نحوه استفاده از صندوق ذخیره اضطراری را تعیین می‌کند. اختیار مدیریت و استفاده از این صندوق با وزارت دارایی است (ماده ۳۵). برای استفاده از صندوق ذخیره اضطراری، قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌های اجرایی را ملزم می‌کند تا دلایل مستند نیاز به استفاده از این وجوه، مبالغ هزینه‌های مورد نظر و مبانی محاسبه این هزینه‌ها را تهیه و به وزارت دارایی ارائه کنند (ماده ۳۵). سپس، وزارت دارایی این درخواست را بررسی و تعدیل می‌کند و خواستار تصمیم‌گیری هیئت‌دولت می‌شود. پس از تصویب پیشنهاد وزارت دارایی در هیئت‌دولت، می‌توان هزینه را انجام داد. پس از استفاده از صندوق ذخیره اضطراری، وزارتخانه‌های اجرایی موظف هستند گزارش نحوه استفاده از این مبالغ را تهیه و ارائه کنند. آنگاه وزارت دارایی گزارش جامعی را تهیه و برای تصویب در جلسه عادی بعدی دیت ارائه می‌کند.

۴-۳-۴ انتقال و جابه‌جایی تخصیص‌های بودجه‌ای در طول سال

قانون مالیه عمومی، استفاده از مجوز هزینه‌های بودجه‌ای توسط وزارتخانه‌های اجرایی را به شدت محدود می‌کند. این قانون وزارتخانه‌های اجرایی را از استفاده از هزینه‌ها برای اهدافی به جز اهدافی که در بودجه مصوب تعیین شده‌اند منع می‌کند (ماده ۳۲). قانون مالیه عمومی همچنین به وزارتخانه‌های اجرایی اجازه نمی‌دهد تا مجوز احکام بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر انتقال دهند (ماده ۳۳). تنها در مواردی که با توجه به ضرورت اجرای بودجه، چنین انتقالی از قبل به تأیید دیت رسیده باشد می‌توان بودجه مصوب را با کسب تأیید وزارت دارایی انتقال داد. وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه که می‌خواهند مجوز مصرف بودجه را در سطح ردیف‌های بودجه

انتقال دهند تنها می‌توانند با کسب تأییدیه وزارت دارایی این کار را انجام دهند (مواد ۳۲ و ۳۳). در صورتی که وزارتخانه مایل به انتقال پول بین ردیف‌های بودجه باشد، تصویب دیت ضروری است.

۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت

وزارت دارایی مسئولیت برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت را برعهده دارد. بر مبنای برنامه اجرایی که به تصویب وزارت دارایی می‌رسد، پول مورد نیاز وزارتخانه‌های اجرایی از محل وجوه خزانه ملی که نزد بانک مرکزی ژاپن است تخصیص می‌یابد (قانون اصلاح شده حساب‌های عمومی مصوب ۱۹۴۷، ماده ۲). بانک مرکزی ژاپن موظف است وجه چکی را که وزارتخانه‌های اجرایی صادر کرده‌اند پرداخت کند (ماده ۲۸). قانون حساب‌های عمومی همچنین به منظور پیشگیری از هرگونه فساد احتمالی تفکیک وظایف پرداخت و حسابداری را الزامی ساخته است. قانون مالیه عمومی مبنای حقوقی مدیریت اموال عمومی ملی را فراهم می‌کند. اموال ملی، به جز در مواردی که در قانون ترتیب دیگری پیش‌بینی شده باشد، قابل تبدیل به وجه نقد یا انتقال بدون دریافت قیمت مناسب نیست. مدیریت اموال ملی باید کارآمدترین وجه ممکن باشد (ماده ۹).

۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

فعالیت‌های داخلی وزارتخانه‌های اجرایی تحت کنترل وزارت دارایی است. به موجب قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌ها موظف‌اند بودجه خود را براساس دستورالعمل‌های این وزارتخانه اجرا کنند که به تصویب هیئت‌دولت می‌رسد. علاوه بر این، به موجب قانون اصلاح شده حساب‌های عمومی مصوب ۱۹۴۷، وزارت دارایی وزارتخانه‌های اجرایی را به ارائه گزارش درآمدها و هزینه‌ها، بررسی‌های میدانی وضعیت اجرای بودجه، و براساس تصمیم هیئت‌دولت به ارائه دستورالعمل‌های لازم برای اجرای بودجه ملزم ساخته است (ماده ۴۶). اگرچه وزارت دارایی از اختیار درخواست اجرای بررسی‌های میدانی برخوردار است، در عمل این اختیار مدت‌هاست که اعمال نشده است. در عوض، وزارت دارایی از سال مالی ۲۰۰۲ به منظور بررسی کارایی و اثربخشی اجرای بودجه در وزارتخانه‌های

اجرایی بررسی اجرای بودجه در پروژه‌های منتخب را آغاز کرده است. رویه‌های حسابرسی داخلی در دستورالعمل‌های اداری وزارتخانه‌های اجرایی تعیین شده و هیئت حسابرسی، حسابرسی‌های داخلی را بررسی می‌کند.

۴-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۴-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

به‌موجب قانون مالیه عمومی، حساب‌های دولتی شامل حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه است (ماده ۱۳). مجوز هزینه بر مبنای نقدی است، «چون به‌موجب قانون مالیه عمومی، هزینه به معنای وجوه پرداختی است» (ماده ۲). عبارت «درآمد» به‌گونه‌ای که در قانون به کار رفته به معنای وجوه دریافتی است که به‌عنوان منبع پرداخت برای تأمین نیازها به کار می‌رود، ولی «هزینه» به معنای وجوه پرداختی برای تأمین نیازهاست (ماده ۲). مبادلات غیرنقدی در این حیطه نمی‌گنجند.

۴-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

حساب صندوق خزانه ملی نزد بانک مرکزی ژاپن است. درآمدهای حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه به این صندوق واریز می‌شوند و هزینه‌های هر دوی این حساب‌ها نیز از محل آن پرداخت می‌شوند (قانون اصلاح شده حساب‌های عمومی مصوب ۱۹۴۷). کلیه وجوه ملی به‌عنوان سپرده دولت نزد بانک مرکزی ژاپن محسوب می‌شوند. این وجوه به یک حساب انتظامی، یک حساب جداگانه یا مشخص تقسیم می‌شود و واریز به این حساب و پرداخت از محل آن تنها از بانک مرکزی ژاپن انجام می‌شود.^۱

۴-۴-۴-۳ ارائه گزارش طی سال

به‌موجب قانون اساسی هیئت دولت موظف است در فواصل منظم و دست‌کم به‌صورت سالیانه در زمینه وضعیت مالی کشور به دیت و عموم گزارش دهد (ماده ۹۱). گزارش سه‌ماهه به دیت و عموم در زمینه اجرای بودجه فصل قبل بر این اساس استوار است.

1. Ministry of Finance, 2004, p. 16.

همچنین گزارش ماهیانه دریافت‌ها و پرداخت‌های حساب‌های خزانه ملی با فاصله‌ای دوماهه نیز ارائه می‌شود.^۱

۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون اساسی، هیئت حسابرسی را موظف می‌کند حساب‌های سالیانه دولت را بررسی کند. همچنین هیئت دولت موظف است حساب‌ها را به همراه گزارش هیئت حسابرسی به دیت ارائه کند (قانون اساسی، ماده ۹۰ و قانون مالیه عمومی، ماده ۴۰). قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌های اجرایی را موظف می‌کند پس از پایان سال مالی، به‌منظور تهیه حساب‌های سالیانه توسط وزارت دارایی حساب‌های خود را به این وزارتخانه ارائه دهند. بر مبنای این حساب‌ها، وزارت دارایی حساب‌های متمرکز کل درآمدها و هزینه‌ها و همچنین گزارش تعهدات را تهیه می‌کند (ماده ۳۷). پس از تصویب هیئت دولت، حساب‌های سالیانه باید تا ۳۰ نوامبر، یعنی ظرف هشت ماه پس از پایان سال مالی به هیئت حسابرسی ارسال شوند (ماده ۳۹).

در زمینه گزارش‌های ویژه دولت از قبیل پیش‌بینی‌های بلندمدت، بیانیه‌های سیاست‌های مالی مورد نظر یا خطرات مالی عمده در پیش‌بینی‌های بودجه الزام قانونی وجود ندارد.

۴-۴-۵ حسابرسی مستقل

۴-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

هیئت حسابرسی به‌موجب قانون اساسی تأسیس شده است که حسابرسی سالیانه و گزارش حسابرسی توسط هیئت حسابرسی را الزامی می‌کند (ماده ۹۰). به‌موجب قانون اساسی جزئیات سازمان و توانمندی‌های هیئت حسابرسی در قوانین تعیین می‌شود. قانون هیئت حسابرسی در سال ۱۹۴۷ به تصویب رسید. برخلاف بسیاری کشورها، در ژاپن هیئت حسابرسی به‌طور مستقیم تحت نظارت دیت فعالیت نمی‌کند، بلکه تحت نظر هیئت دولت فعالیت دارد. ولی به‌موجب قانون هیئت حسابرسی این هیئت از نظر عملیات، انتصابات و امور مالی مستقل از هیئت دولت است (ماده ۱).

1. IMF, 2001a.

به‌منظور حفظ استقلال مدیریت و تصمیم‌گیری هیئت حسابرسی، این هیئت از کمیسیون حسابرسی^۱ که دارای سه عضو است و اداره کل اجرا^۲ تشکیل شده است (ماده ۲). اعضای کمیسیون حسابرسی توسط هیئت‌دولت و با موافقت هر دو مجلس دیت منصوب می‌شوند (ماده ۴). رئیس هیئت حسابرسی براساس تصمیم اعضای کمیسیون حسابرسی و توسط هیئت‌دولت منصوب می‌شود (ماده ۳). دوران تصدی اعضای کمیسیون هفت سال و تنها برای یک دوره قابل تمدید است (ماده ۵). عزل اعضای کمیسیون حسابرسی تنها با تصمیم هر دو مجلس و در صورت عدم توانایی در اجرای وظایف خود به‌دلیل ناتوانی جسمی یا ذهنی یا عدول از حیطه وظایف خود در دوره تصدی میسر است (ماده ۶). همچنین اعضای کمیسیون تنها در صورتی مجبور به استعفا هستند که توسط دادگاه جنایی به جرمی جدی محکوم شوند (ماده ۷). قانون مالیه عمومی به‌منظور تقویت استقلال مالی هیئت حسابرسی برای این هیئت فرایند بودجه ویژه‌ای در نظر گرفته است که به آن اجازه می‌دهد برآوردهای بودجه خود را تهیه و به هیئت‌دولت ارائه دهد.

۲-۴-۵-۴ نهادهای مشمول حسابرسی

به‌موجب قانون هیئت حسابرسی، این هیئت موظف است کلیه موضوع‌ها و فعالیت‌های مالی و غیرمالی دولت مرکزی و شرکت‌های عمومی را حسابرسی کند (مواد ۲۲ و ۲۳). شرکت‌های عمومی شامل شرکت‌هایی هستند که بخشی از مالکیت یا سرمایه آنها در اختیار دولت است. حسابرسی‌ها موارد زیر را دربرمی‌گیرد:

- درآمدها و هزینه‌های دولت،
- پذیرش و توزیع نقدینگی و کالاهایی که در مالکیت دولت هستند،
- حساب‌های نهادهای قانونی در صورتی که بیش از نیمی از سرمایه آنها توسط دولت تأمین شده باشد،
- وثایقی که در تملک یا کنترل دولت هستند و وجوه نقد و کالاهایی که نگهداری آنها برعهده دولت است،
- پذیرش و توزیع نقدینگی، کالا و وثایق نهادها مگر آنکه به نیابت از دولت انجام شود،

1. Audit Commission

2. General Executive Bureau

● حساب‌های نهادهایی که به‌طور مستقیم از دولت یارانه، کمک‌های انگیزشی، یا سایر کمک‌های مالی از قبیل وام یا جبران زیان دریافت می‌کنند.

۳-۴-۵ انواع حسابرسی

به‌موجب قانون هیئت حسابرسی، این هیئت موظف است به‌منظور اطمینان از صحت حساب‌های سالیانه این حساب‌ها را حسابرسی کند و اشتباهات آنها را از نظر دقت، قانونمند بودن، صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی اصلاح کند (ماده ۲۰):

۱. آیا هزینه‌ها (تسویه حساب‌ها) به‌درستی نمایانگر اجرای بودجه و وضعیت مالی آن هستند (دقت)،

۲. آیا حسابداری با الزامات بودجه، قوانین و مقررات انطباق دارد (قانونمند بودن)،

۳. آیا پروژه‌ها به‌گونه‌ای اثربخش و اقتصادی انجام شده‌اند (صرفه‌جویی و کارایی)،

۴. آیا اهداف پروژه‌ها تحقق یافته‌اند (اثربخشی).

به‌طور سنتی، دو هدف نخست اهداف اصلی محسوب می‌شدند، ولی از اواخر دهه ۱۹۹۰، حسابرسی درخصوص صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی اهمیت روزافزونی یافته‌اند.^۱

۴-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

نهادهای موضوع حسابرسی باید گزارش‌ها و اسناد همراه آنها را براساس مقررات به هیئت حسابرسی ارائه دهند (ماده ۲۴). هیئت حسابرسی می‌تواند برای اجرای حسابرسی‌های میدانی به‌صورت منظم یا نامنظم بازرسان خود را به این سازمان‌ها اعزام کند (ماده ۲۵). در صورتی که هیئت حسابرسی ضروری بداند، می‌تواند خواستار تحویل دفاتر، اسناد یا گزارش‌های سازمان‌هایی که موضوع حسابرسی هیئت هستند، شود یا افراد مورد نظر را احضار کند (ماده ۲۶).

۵-۴-۵-۵ تنفیذ یافته‌ها

در صورتی که هیئت حسابرسی در نتیجه اجرای یک حسابرسی دریابد مقامی که مسئولیت مبادلات مالی دولت را برعهده دارد عمداً یا سهواً باعث زیان دولت شده است

1. OECD, 2000.

می‌تواند از رئیس وزارتخانه مربوطه یا سایر افرادی که مسئولیت مقام مورد نظر را برعهده دارند خواستار اقدام تنبیهی درباره مقام مورد نظر شود (ماده ۳۱). در مواردی که هیئت حسابرسی مقامی را که مسئولیت نقدینگی یا کالاهایی را برعهده داشته مستوجب پرداخت غرامت بداند، رئیس وزارتخانه مربوطه موظف است به فرد خاطی دستور دهد تا براساس تشخیص هیئت حسابرسی غرامت پرداخت کند (ماده ۳۲). علاوه بر این، در مواردی که هیئت حسابرسی تشخیص دهد که یکی از مقامات مسئول مبادلات مالی دولت در حین اجرای وظایف خود مرتکب جرمی شده است، هیئت حسابرسی موظف است موضوع را به دادستان کل اطلاع دهد (ماده ۳۳).

پی‌نوشت‌ها

۱. دفتر جدید هیئت‌دولت بخشی از سه سازمان قبلی است: دفتر جدید نخست‌وزیر (دبیر و مشاوران)، دبیرخانه هیئت‌دولت (جمع کوچکی از پنجاه تا صد کارمند که با مسائل راهبردی دولت سروکار دارند) و دفتر هیئت‌دولت (که با طیف گسترده‌ای از مسائل سروکار دارد و به بزرگی یک وزارتخانه است).

۲. اعضای اصلی هیئت‌دولت که در حال حاضر هفده نفر هستند شامل نخست‌وزیر، وزیر مدیریت عمومی، کشور، پست و مخابرات، وزیر دادگستری، وزیر امور خارجه، وزیر دارایی، وزیر آموزش و پرورش، فرهنگ، ورزش، علوم و فناوری، وزیر بهداشت، کار و رفاه، وزیر کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری، وزیر اقتصاد، تجارت و صنعت، وزیر اراضی، زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل، و وزیر محیط زیست هستند. برای اطلاعات بیشتر ن.ک.

www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/the_cabinet_law.html.

3. www.kantei.go.jp.

۴. شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی شورایی در داخل دفتر هیئت‌دولت است که در زمان اصلاحات اداری در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد. هدف این شورا فراهم آوردن امکان رهبری کامل سیاست‌های اقتصادی و مالی برای نخست‌وزیر و منعکس نمودن کامل دیدگاه‌های متخصصین است. اعضای این شورا نخست‌وزیر (رئیس شورا)، دبیر هیئت‌دولت، وزیر اقتصاد و مدیریت مالی، وزیر دارایی، وزیر مدیریت عمومی و کشور، رئیس بانک مرکزی ژاپن و چهار نفر از خارج از دولت هستند.

۵. قانون تمرکززدایی^۱ مصوب سال ۲۰۰۰ این وضعیت را اصلاح کرد. از سال مالی ۲۰۰۶، استان‌ها و شهرداری‌ها باید با وزیر، وزارتخانه و دولت‌های استانی مشورت کنند. در صورتی که وزیر و استان‌ها در زمینه صدور اوراق قرضه موافقت نکنند، دولت‌های استانی و شهرداری‌ها به شرط اینکه قبلاً مسئله را به مجلس‌های استان و شهرداری‌ها گزارش دهند می‌توانند اوراق قرضه عمومی منتشر کنند.

۶. این بودجه‌ها هم‌زمان به دیت ارائه و تصویب، ولی به‌صورت جداگانه تهیه می‌شوند. بودجه حساب عمومی که معمولاً بودجه نامیده می‌شود، شامل برنامه‌های اصلی دولت از قبیل کارهای عمومی، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش، علوم، دفاع ملی و همکاری‌های اقتصادی هستند. کلیه مالیات‌های ملی به‌استثنای چند مالیات دارای مصارف معین از جمله مالیات راه‌ها، حتی اگر با دولت‌های محلی مشترک باشند، درآمد حساب عمومی محسوب می‌شوند.

7. Examples include the National Life Finance Corporation, the Government Housing Loan Corporation, the Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation, the Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises, the Japan Bank for International Co-operation, and the Development Bank of Japan.

۸. این دستورالعمل‌ها سقف‌های درخواست‌های هزینه کل بودجه از جمله کارهای عمومی و تأمین اجتماعی برای سال مالی بعد را تعیین می‌کند. این سقف‌ها معمولاً براساس افزایش (یا کاهش) مطلق یا درصدی در مقایسه با مقادیر سال مالی قبل بیان می‌شوند. همچنین، این دستورالعمل‌ها اهداف مالی دولت، سیاست‌های پیشنهادی و رویه‌های تدوین بودجه بخش‌ها را نیز تعیین می‌نماید.

۹. فروشی که مبنای برنامه وزارت دارایی هستند در پایگاه اینترنتی این وزارتخانه قابل دسترسی هستند:

www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004f_04.htm.

۱۰. وزارتخانه‌های قوه مجریه برآوردهای بودجه را به وزارت دارایی ارائه می‌کنند (یعنی از یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر)، ولی دیت، دیوان و هیئت حسابرسی این برآوردها را به هیئت‌دولت ارائه می‌دهند (یعنی از یک سازمان مندرج در قانون اساسی به سازمان دیگری که در این قانون ذکر شده است).

۱۱. این بند دارای ابهام است، چون واژه بودجه شامل درآمدها و هزینه‌ها می‌شود. معنای ظاهری این ماده این است که پیشنهادهای افزایش هزینه‌ها یا درآمدها نیازمند بررسی در هیئت‌دولت است. از سوی دیگر، از آنجاکه قانون درباره کاهش‌های احتمالی بودجه بحث نمی‌کند، این پرسش مطرح می‌شود که آیا دیت می‌تواند بدون نظر هیئت‌دولت درآمدهای مالیاتی را کاهش دهد یا خیر.

۱۲. از زمان پایان جنگ جهانی دوم تنها چهار بار بودجه پیشنهادی در دیت اصلاح شده است.^۱

۱۳. ماده (۳) قانون مالیه عمومی با قانون ویژه‌ای معلق شد (قانون استثنای ماده (۳) قانون مالیه عمومی^۲ مصوب ۱۹۴۸). به موجب این قانون «دولت می‌تواند تا پایان شرایط اقتصادی اضطراری بدون وضع قانون یا جلب موافقت دیت قیمت‌های مندرج در ماده (۳) را اصلاح یا درباره آنان تصمیم‌گیری کند».

1. Tanaka, 2003.

2. Act Concerning the Exception to Article 3 of the Public Finance Act

کتاب شناسی

Council of Local Authorities for International Relations (2002), *Local Government in Japan*, Council of Local Authorities for International Relations, Tokyo.

IMF (International Monetary Fund) (2001a), *Japan: Report on the Observance of Standards and Code-Fiscal Transparency Module*, IMF, Washington DC.

_____ (2001b), *Government Finance Statistics Manual 2001*, Statistics Department, IMF, Washington DC.

Ministry of Finance (2004), *Understanding the Japanese Budget 2004*, Ministry of Finance, Tokyo, www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004.htm (in English).

OECD (2000), *Economic Surveys of Japan*, OECD, Paris.

_____ (2003), *Economic Outlook 74*, OECD, Paris.

Tanaka, Hideaki (2003), "Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 2, OECD, Paris, PP. 105-137.

فصل پنجم

کره جنوبی

۵-۱ نگاهی اجمالی

۵-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

کره مجموعه قوانین جامعی در زمینه فرایندهای بودجه دارد. قانون اساسی به عنوان زیربنای چارچوب قانونی، قواعد بنیادی بودجه و نقش آفرینان اصلی فرایند بودجه را تعیین می کند. قوه مجریه پیش نویس بودجه ملی را تهیه و مجلس (مجلس شورای ملی) آن را بررسی و تصویب می کند. هیئت حسابرسی و بازرسی^۱ در تقویت پاسخ گویی نظام بودجه نقش مهمی ایفا می کند. امور بودجه ای دولت های محلی مستقل از دولت مرکزی است. قانون اساسی همچنین بر سایر قواعد بنیادی بودجه از قبیل بودجه های موقت و متمم نیز حاکم است. با وجود ترتیبات نسبتاً مفصلی که در قانون اساسی آمده است، این قانون اختیارات چشمگیری را به سایر قوانین رده های پایین تر، به ویژه قانون بودجه و حسابداری^۲، قانون چارچوب مدیریت صندوق ها^۳، قانون مجلس شورای ملی^۴، و قانون هیئت حسابرسی و بازرسی^۵ اعطا می کند (پیرابند ۵-۱).

پیرابند ۵-۱ قوانین اصلی نظام بودجه در کره جنوبی

- قانون اساسی مصوب ۱۹۴۸،
- قانون اصلاح شده مجلس شورای ملی مصوب ۱۹۴۸،

1. Board of Audit and Inspection (BAI)
2. Budget and Accounting Act (BAA)
3. Framework Act on Fund Management (FAFM)
4. National Assembly Act (NAA)
5. Board of Audit and Inspection Act (BAIA)

- قانون اصلاح شده بودجه و حسابداری مصوب ۱۹۶۱،
- قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها (اصلاح شده) مصوب ۱۹۹۱،
- قانون هیئت حسابرسی و بازرسی مصوب ۱۹۶۳،
- قانون اصلاح شده بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی^۱ مصوب ۱۹۶۱،
- قانون بنیادین مدیریت هزینه‌های قانونی^۲ مصوب ۲۰۰۲،
- قانون مدیریت وجوه خزانه (مدیریت نقدینگی)^۳ مصوب ۲۰۰۲؛ قانون اصلاح شده مدیریت دارایی‌های دولت (دارایی‌های عمومی)^۴ مصوب ۱۹۵۰ و قانون اصلاح شده اوراق قرضه عمومی (بدهی‌ها)^۵ مصوب ۱۹۴۹،
- قانون اصلاح شده خودگردانی محلی^۶ مصوب ۱۹۴۹، قانون اصلاح شده مالیه محلی^۷ مصوب ۱۹۶۳، قانون اصلاح شده تسهیم محلی مالیات^۸ مصوب ۱۹۶۱ و قانون اصلاح شده صندوق کمک‌های محلی^۹ مصوب ۱۹۹۰.

Sources: Ministry of Planning and Budget (MPB) English Internet site www.mpb.go.kr; National Assembly English Internet site www.assembly.go.kr/index.jsp; Board of Audit and Inspection English Internet site www.bai.go.kr.

بودجه ملی شامل بودجه حساب‌های عمومی، بودجه حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی است.^{۱۰} بودجه حساب‌های عمومی معمولاً بودجه نامیده می‌شود و نمایانگر فعالیت‌های مالی عمده دولت مرکزی است. بخش درآمدهای بودجه حساب‌های ویژه که براساس قوانین مختلف تأسیس شده‌اند (در حال حاضر ۲۲ قانون) دارای اهداف ویژه‌ای هستند. صندوق‌های عمومی (در حال حاضر ۵۷ صندوق) که هر یک هدف مشخصی دارند نیز براساس قوانینی تشکیل شده‌اند. قانون بودجه و حسابداری، قوانین حساب‌های عمومی و ویژه را بیان می‌دارد، ولی قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها درباره صندوق‌های عمومی است.^(۱) قانون بودجه و حسابداری یکی از قوانین بنیادین و

1. Public Enterprise Budget and Accounting Act 1961, as amended
2. Basic Act on Managing Statutory Expenses 2002.
3. Treasury Fund Management Act (Cash Management) 2002.
4. Government Asset Management Act (Public Assets) 1950, as amended
5. Public Bond Act (Debts) 1949, as amended
6. Local Autonomy Act 1949, as amended
7. Local Finance Act 1963, as amended
8. Local Share Tax Act 1961, as amended
9. Local Transfer Fund Act 1990, as amended
10. OECD, 2003.

کلی است که کلیه مراحل فرایند بودجه‌ریزی دولت مرکزی را هدایت می‌کند. در این قانون رویه‌های قانونی روابط وزارت برنامه و بودجه^۱ که مرجع اصلی بودجه است، با وزارتخانه‌های اجرایی در قوه مجریه به تفصیل تشریح شده است. محتوای بودجه ملی، اسنادی که باید همراه بودجه به مجلس شورای ملی ارائه شوند، رویه‌هایی که باید در تدوین بودجه ملی رعایت شوند، نحوه اجرا و گزارش بودجه ملی و نظام حسابداری که باید مورد استفاده قرار گیرد برخی از مفاد اصلی این قانون است. ولی قانون بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی برای راه‌آهن،^(۲) خدمات پست، مخابرات، خریدهای عمومی و مدیریت غلات که ماهیت تجاری دارند، رویه‌های بودجه و حسابداری منعطف‌تری را مجاز شمرده است. در مقابل، قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها مقررات ویژه‌ای را برای مدیریت صندوق‌های عمومی ایجاد می‌کند. این قانون الزامات تأسیس یک صندوق عمومی، اسنادی که باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد و مدیریت صندوق‌های عمومی را بر مبنای اصل کارایی، شفافیت و پاسخ‌گویی بیان می‌کند. به موجب این قانون پیش‌نویس طرح مدیریت صندوق باید هر سال همچون بودجه ملی به تصویب مجلس شورای ملی برسد.

مجلس شورای ملی در زمینه فرایند تصویب پارلمانی بودجه دارای قوانین خاص خود است و کمیته ویژه تفریغ بودجه^۲ را تأسیس کرده که وظیفه بررسی و تصویب پیش‌نویس بودجه سالیانه و پیش‌نویس طرح‌های سالیانه مدیریت صندوق‌ها را برعهده دارد. این مجلس همچنین ترکیب و رویه‌های کمیته بودجه را تعیین می‌کند. قانون هیئت حسابرسی و بازرسی مبنای تشکیل هیئت حسابرسی و بازرسی است و قواعد پاسخ‌گویی دولت و سایر نهادهای بخش عمومی را تعیین می‌کند.

مدیریت وجوه نقد، دارایی‌ها و بدهی‌های عمومی به موجب قانون مدیریت وجوه خزانه (مدیریت نقدینگی)، قانون مدیریت دارایی‌های دولتی (دارایی‌های عمومی) و قانون اوراق قرضه عمومی (بدهی‌ها) انجام می‌شود. در نهایت، قوانین مالی محلی مختلف (قانون خودگردانی محلی، قانون مالیه محلی، قانون تسهیم محلی مالیات و قانون صندوق کمک‌های محلی) جزئیات رویه‌های بودجه‌ای و مدیریت مالی را تعیین می‌کنند.

1. Ministry of Planning and Budget (MPB)

2. Special Budget and Settlement Committee (Budget Committee)

۲-۱-۵ اصلاحات قوانین نظام بودجه

تا اواخر دهه ۱۹۹۰، در قوانین اصلی نظام بودجه که در دهه ۱۹۶۰ وضع شد، هیچ‌گونه اصلاحات مهمی ایجاد نشد.^(۳) ده‌ها سال عملکرد بودجه‌ای مناسب سبب شده بود در مقایسه با سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، نیاز چندانی به اصلاح نظام بودجه احساس نشود. حتی پس از عبور از بحران آسیا که در سال ۱۹۹۷ آغاز شد، در سال ۲۰۰۱ میزان ناخالص دیون عمومی تنها حدود ۲۲ درصد تولید ناخالص داخلی بود که بسیار پایین‌تر از میانگین ۷۴ درصدی در منطقه سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بود.^(۴) در چنین شرایطی کره نظام بودجه سالیانه ورودی‌نگر^۲، کنترل قدرتمند سازمان مرکزی بودجه بر اجرای بودجه و فقدان قواعد مالی رسمی برای کنترل هزینه‌های عمومی را حفظ کرده است.

نحوه عملکرد نظام بودجه در طول بحران مالی سال ۱۹۹۷ در کانون توجه قرار گرفت که ایجاد تغییرات بنیادین در سیاست‌های مالی و تغییر مدیریت مالی محافظه‌کارانه قبلی را ضروری ساخت.^(۵) به‌ویژه دولت انتشار اوراق قرضه عمومی برای فعال کردن اقتصاد را آغاز کرد که به افزایش دیون عمومی منجر شد. همچنین فشارهای بالقوه فزاینده بر هزینه‌های عمومی در میان‌مدت، از جمله فشارهای ناشی از برنامه‌های تجدید ساختار بخش مالی (که منابع مالی آنها عمدتاً از اوراق قرضه دارای ضمانت‌های دولتی تأمین می‌شد)، افزایش هزینه‌های بازنشستگی، مراقبت‌های بهداشتی، کمک هزینه‌های بیکاری و هزینه‌های نامعلوم همکاری با کره شمالی آشکار شد.^۳ در نهایت با گذشت سال‌ها، تعداد صندوق‌های عمومی به‌تدریج افزایش یافت و مدیریت مالی کلی را، به‌ویژه به‌دلیل عدم بررسی هم‌زمان بودجه ملی و صندوق‌های عمومی پیچیده ساخت.^۴

به‌منظور مقابله با این چالش‌ها، دولت اصلاحاتی را در نظام بودجه آغاز کرد.^۵ نخست برای افزایش شفافیت و نظارت مجلس شورای ملی بر صندوق‌های عمومی، در

1. OECD, 2003.

2. Input-orientation

3. Ibid.

4. MPB, 2002.

5. Ibid., 2004a.

سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ اصلاحات چشمگیری در قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها ایجاد شد که تصویب کلیه صندوق‌های عمومی در مجلس شورای ملی را الزامی ساخت. قبل از اصلاح این قانون، با وجود تأمین منابع مالی صندوق‌های عمومی از محل عوارض یا کمک‌های مالی، این صندوق‌ها مشمول نظارت و تأیید مجلس شورای ملی نبودند. این اصلاحات پراکندگی عملیات بودجه ملی را کاهش داده است.

دوم در سال ۲۰۰۲ به‌منظور افزایش شفافیت در گردآوری و اجرای شبه‌مالیات‌ها، قانون بنیادین مدیریت هزینه‌های قانونی به تصویب رسید.^(۶) برای جلوگیری از وضع شبه‌مالیات‌های جدید توسط وزارتخانه‌ها و تقویت شفافیت شبه‌مالیات‌ها، این قانون وزارتخانه‌ها را ملزم می‌کند قبل از وضع شبه‌مالیات‌های جدید تأیید وزارت برنامه و بودجه را کسب کنند و نحوه وصول و استفاده از این درآمدهای جدید را هر سال به مجلس شورای ملی گزارش دهند. این قانون امکان کنترل قدرتمندتر مجلس شورای ملی بر مدیریت مالی عمومی را فراهم می‌کند.

سوم در سال ۲۰۰۴، در سطح شورای دولت (بخش ۱-۲-۳) و مجلس شورای ملی بحث درباره اصلاحات گسترده قوانین نظام بودجه در جریان بود. در ژوئیه سال ۲۰۰۴ وزارت برنامه و بودجه لایحه بودجه ملی^۱ را پیشنهاد کرد.^۲ پیش‌نویس این قانون جدید که هدف تقویت ثبات مالی، شفافیت و عملکرد بودجه ملی را دنبال می‌کند، در صورت تصویب پیامدهای بسیار گسترده‌ای خواهد داشت. این اصلاحات پیشنهادی جامع بودجه به کنترل خطرات مالی و تسهیل تخصیص مؤثر منابع در چارچوب میان‌مدت کمک می‌کند (پیرابند ۲-۵).^۳ پیش‌نویس قانون جدید پس از لایحه مسئولیت مالی^۴ تهیه شد که در سال ۲۰۰۱ به مجلس شورای ملی ارائه شد، ولی به دلیل فقدان اجماع سیاسی تصویب نشد.^(۷) صرف‌نظر از تصویب یا عدم تصویب لایحه بودجه ملی، در سال ۲۰۰۴ شورای دولت تصمیم گرفت نظام بودجه از بالا به پایین را به کار ببندد که در تدوین بودجه وزارتخانه‌ها سقف‌های تغییرناپذیری را در نظر می‌گرفت.^{(۸)۵} بر این مبنا،

1. National Budget Bill

2. MPB, 2004b.

3. Park, 2004.

4. Fiscal Responsibility Bill

5. MPB, 2004c; 2004d.

وزارتخانه‌های مصرف‌کننده درخواست بودجه خود را تا پایان ماه مه که مهلت قانونی تسلیم درخواست بودجه بود تهیه می‌کردند. اگرچه این تغییر (در هنگام نگارش این پژوهش) هنوز به قانون تبدیل نشده است، ولی نقطه عطفی در نظام مدیریت هزینه‌های عمومی خواهد بود، چون به دنبال ایجاد چارچوبی راهبردی برای تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای است که از طریق یک رویکرد بالا به پایین، ممکن است در نهایت رفتار مدیریتی و فرهنگ سازمانی دولت را تغییر دهد.

۵-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

چارچوب قانونی بودجه شامل اصول سالیانه بودن، جامعیت، تعادل، پاسخ‌گویی و دقت و صراحت است. ولی اصول مدرن شفافیت، ثبات و عملکرد به‌اندازه کافی در قانون نظام بودجه گنجانده نشده‌اند.

پیرامند ۵-۲ مفاد اصلی بودجه ملی در کره جنوبی

- این قانون، قانون بودجه و حسابداری و قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها را لغو می‌کند.
- دولت ملزم به ارائه برنامه مالی میان‌مدت (از جمله اهداف تراز بودجه یکپارچه و دیون عمومی) و برنامه مدیریت دیون ملی به مجلس شورای ملی می‌شود.
- نظام بودجه از بالا به پایین جایگزین بودجه‌ریزی افزایشی تفصیلی کنونی می‌شود.
- متمم بودجه به موقعیت‌های اضطراری محدود می‌شود.
- هرگونه لایحه‌ای که به افزایش مصارف عمومی یا کاهش درآمدها بیانجامد برنامه‌ای در زمینه نحوه تأمین مالی هزینه‌هاست. مشورت با وزارت برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد قبل از آغاز بحث در مجلس شورای ملی ضروری خواهد بود.

اصل مجوز قانونی مجلس شورای ملی در قانون اساسی سال ۱۹۴۸ (مواد ۵۴، ۵۸ و ۵۹) و همچنین در قوانین دیگر ذکر شده است. مالیات‌های جدید (از جمله شبه‌مالیات‌ها) یا تغییر در سطوح مالیات‌های موجود باید قبل از وضع یا مصرف توسط قوه مجریه به تصویب مجلس شورای ملی برسد. اصل پاسخ‌گویی نیز در قانون اساسی و

قانون هیئت حسابرسی و بازرسی ذکر شده است. هیئت حسابرسی و بازرسی به‌عنوان عالی‌ترین مؤسسه حسابرسی، حساب‌های سالیانه دولت را حسابرسی می‌کند و گزارش حسابرسی را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای ملی ارائه می‌کند.

قانون اساسی، به همراه قانون بودجه و حسابداری اصل بودجه سالیانه را بیان می‌کند. سال مالی در اول ژانویه آغاز و در ۳۱ دسامبر پایان می‌یابد (قانون اساسی، ماده ۵۴). برآوردهای بودجه برای دوره‌ای دوازده‌ماهه تنظیم می‌شوند. سند بودجه حاوی داده‌های سال مالی است و تخصیص‌ها در اصل باید در همان سال مالی انجام شوند (ن.ک. شرایط استثنایی در بخش ۴-۵).

اصل وحدت که گنجاندن کلیه درآمدها و هزینه‌ها در یک سند بودجه را الزامی می‌سازد، کاملاً رعایت نمی‌شود. اسناد بودجه حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی به‌صورت جداگانه به مجلس شورای ملی ارائه می‌شوند. ولی کل درآمدها و هزینه‌هایی که به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسند، کلیه فعالیت‌های مالی دولت مرکزی را پوشش می‌دهند (اصل جامعیت). اصل دقت و صراحت در قانون بودجه و حسابداری گنجانده شده است. اعتبارات بودجه‌ای اهداف خاصی را پوشش می‌دهند (ماده ۲۰). بودجه‌های هر سازمان براساس طبقه‌بندی‌های اقتصادی و کارکردی مفصل تعیین می‌شوند.

در قانون بودجه و حسابداری به اصل تعادل نیز اشاره شده است. به‌موجب این قانون باید بین هزینه‌ها و درآمدهای بودجه و تأمین مالی توازن برقرار باشد مواد (۳ و ۱۸). هزینه‌های سالیانه باید از محل درآمدهایی به‌جز اوراق قرضه یا استقراض تأمین شوند (ماده ۵). قانون بودجه و حسابداری صدور اوراق قرضه عمومی یا استقراض را تنها در شرایط اجتناب‌ناپذیر و به‌شرط تصویب قبلی مجلس شورای ملی مجاز می‌شمارد (اصل ثبات).

مفسران مختلف به فقدان شفافیت در نظام بودجه اشاره کرده‌اند.^۱ ساختار چندگانه و بخشی بودجه (حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی) مانع از ایجاد شفافیت شده است. سند بودجه خطرات مالی اصلی را ذکر نمی‌کند و بر اصل بودجه‌ریزی عملیاتی استوار نیست. سال ۱۹۹۹ در تلاشی برای افزایش عملکرد در مدیریت مالی

1. IMF, 2001; OECD, 2003.

عمومی، چند پروژه آزمایشی آغاز شد. در این سیستم، ۲۶ سازمان برنامه‌های عملیاتی خود را تهیه و به وزارت برنامه و بودجه ارائه دادند که حاوی اهداف، راهبردها و شاخص‌های آنها بود. ولی این کار بر مبنای تصمیم شورای دولت انجام شد و بنیان قانونی نداشت.

۵-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۵-۳-۱ قوای مجریه و مقننه

۵-۳-۱-۱ نگاه اجمالی

کره کشوری غیرفدرال با حکومتی مرکزی و دو سطح دولت محلی است. این کشور دارای نظام جمهوری است که ریاست دولت را برعهده رئیس‌جمهور می‌گذارد. به موجب قانون اساسی قدرت اجرایی به قوه مجریه به ریاست رئیس‌جمهور تفویض شده است (ماده ۶۶). قوه مقننه (مجلس شورای ملی) از یک مجلس تشکیل شده و وظیفه اصلی آن نظارت بر اختیارات قوه مجریه و تصویب قوانین، از جمله تصویب بودجه سالیانه است، ولی مجلس شورای ملی در اصلاح پیش‌نویس بودجه نقش محدودی ایفا می‌کند، چون قانون اساسی این مجلس را از ایجاد هزینه‌های جدید یا افزایش برآوردهای بودجه بدون موافقت قوه مجریه منع می‌کند.

۵-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزیران

به موجب قانون اساسی، شورای دولت^۱ عالی‌ترین^(۹) مرجع تصمیم‌گیری در قوه مجریه است (قانون اساسی، ماده ۸۸). شورای دولت که رئیس‌جمهور ریاست آن را برعهده دارد از نخست‌وزیر، وزیر دارایی و اقتصاد، وزیر برنامه و بودجه و سایر وزرا (که حداکثر سی و حداقل پانزده وزیر هستند) تشکیل می‌شود و درباره سیاست‌های مهم مالی که در حیطه اختیارات قوه مجریه هستند، از جمله پیش‌نویس بودجه، تسویه حساب‌ها، برنامه‌های اصلی فروش املاک دولتی و عقد پیمان‌هایی که به لحاظ مالی برای دولت تعهدآور هستند، تصمیم‌گیری می‌کند (قانون اساسی، ماده ۸۹؛ قانون تشکیلات دولت^۲، ماده ۱۲). وزرا

1. State Council

2. Government Organisation Act

دارای مسئولیت فردی هستند (و به موجب قانون ملزم به پذیرش مسئولیت جمعی تصمیم‌های شورای دولت نیستند).

۳-۱-۵ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

سازمان‌های دولت مرکزی از جمله وزارتخانه‌ها براساس ترتیبات قانون اصلاح شده تشکیلات دولت مصوب ۱۹۴۸ تأسیس شده‌اند. تجدید ساختار سازمان‌های موجود دولت مرکزی نیز براساس این قانون انجام می‌شود. بنابراین، مجلس شورای ملی در زمینه تأسیس یا تجدید ساختار وزارتخانه‌های دولت از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. در قوه مجریه، مسئولیت مدیریت و کنترل مالی برعهده سه وزارتخانه است: وزارت برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی و وزارت امور دولتی و کشور^۱. وزارت برنامه و بودجه مسئولیت تدوین، مدیریت و اجرای بودجه را برعهده دارد. این وزارتخانه همچنین بر برنامه خصوصی‌سازی و تجدید ساختار شرکت‌های دولتی نیز نظارت دارد (قانون تشکیلات دولت، ماده ۲۳). وزارت اقتصاد و دارایی مسئولیت تدوین چشم‌انداز اقتصادی کلان و پیش‌بینی درآمدها را برعهده دارد (قانون تشکیلات دولت، ماده ۲۷). اجرای بودجه دولت مرکزی در طول سال با برنامه تخصیص بودجه وزارت برنامه و بودجه و برنامه مالی ماهیانه وزارت اقتصاد و دارایی کنترل می‌شود، ولی اداره خزانه‌داری^۲ وزارت اقتصاد و دارایی مسئولیت صدور مجوز برداشت از صندوق‌های اضطراری را برعهده دارد. وزارت امور دولتی و کشور مسئولیت تأمین مالی و اداره دولت‌های محلی را برعهده دارد (قانون تشکیلات دولت، ماده ۳۳).

وزارتخانه‌های اجرایی مسئولیت تهیه پیشنهاد بودجه خود و ارائه آنها به وزارت برنامه و بودجه و اجرای بودجه مصوب مجلس شورای ملی را برعهده دارند که توسط وزارت برنامه و بودجه و براساس قانون تشکیلات دولت و قانون بودجه و حسابداری تهیه می‌شود. در هنگام تهیه پیشنهادها بودجه، این وزارتخانه‌ها باید اولویت‌های خود را با رهنمودهای تدوین بودجه وزارت برنامه و بودجه هماهنگ کنند. وزارتخانه‌های اجرایی در زمینه انتقال هزینه‌های بودجه از یک ردیف به ردیف دیگر از اختیارات مدیریتی بسیار محدودی

1. Ministry Of Government Affairs and Home Administration (MOGAHA)

2. Treasury Bureau

برخورد دارند. قانون مربوط به تشکیلات و عملیات سازمان‌های قوه مجریه^۱ مصوب ۱۹۹۹ برای سازمان‌های قوه مجریه قواعد ویژه‌ای را وضع می‌کند که اهداف افزایش کارایی اداری و کیفیت خدمات اداری را دنبال می‌کند. در سال ۲۰۰۴، به موجب این قانون ۲۶ سازمان قوه مجریه تأسیس شد.^(۱۰) رؤسای سازمان‌ها از طریق رقابت آزاد استخدام می‌شوند و در زمینه مسائل پرسنلی، سازمانی و اجرای بودجه از استقلال برخوردارند. این رؤسا در زمینه اداره سازمان از استقلال کامل برخوردارند، ولی مسئولیت عملکرد خویش را برعهده دارند. رئیس سازمان در انتصاب و انتقال کارمندان، استخدام کارکنان پیمانی و تصمیم‌گیری در زمینه پرداخت‌های تشویقی از آزادی عمل زیادی برخوردار است. به منظور تضمین استقلال بودجه‌ای، سازمان‌های قوه مجریه تحت حساب‌های ویژه سازمان‌های اجرایی اداره می‌شوند که در مقایسه با سایر سازمان‌های اداری عمومی از ویژگی‌های شیوه‌های حسابداری بودجه شرکت‌ها و اجرای بودجه انعطاف‌پذیرتر برخوردار است. رئیس سازمان باید برنامه عملیات خود را به وزارتخانه مادر اطلاع دهد، ولی مجبور به ارائه گزارش عملکرد خود به مجلس شورای ملی نیست.

۴-۳-۵ وظایف مقامات ارشد کشوری

وظایف و نقش‌های کلیه مستخدمین کشوری در قانون اصلاح شده مستخدمین کشوری^۲ مصوب ۱۹۴۹ تعیین شده است. در زمینه وظایف و نقش‌های مستخدمین کشوری ارشد قانون ویژه‌ای وجود ندارد. نظام استخدام کشوری بر اصل شایسته‌سالاری استوار است (ماده ۲۶). انتصاب مستخدمین کشوری براساس دانش، مهارت و توانمندی آنان و از طریق برگزاری آزمون سوابق عملکرد و صلاحیت‌های حرفه‌ای آنها انجام می‌شود. هریک از مستخدمین کشوری باید وظایف خود را در جهت حفظ منافع عمومی انجام دهد و برای انجام وظایف خود حداکثر تلاش را به کار ببندد. این افراد مجاز به داشتن سمت در شرکت‌های خصوصی یا سایر سازمان‌های انتفاعی یا شرکت در فعالیت‌های سیاسی نیستند و باید هرگونه اطلاعات حساسی را که در جریان اجرای وظایف خود دریافت می‌کنند کاملاً محرمانه نگاه دارند. مستخدمین کشوری همچنین موظف به رعایت

1. Act Related to the Establishment and Operation of Executive Agencies

2. National Civil Servant Act

مرامنامه‌ای هستند که در قانون اصلاح شده اصول اخلاقی خدمات عمومی^۱ مصوب ۱۹۸۱ و مرامنامه خدمات کشوری^۲ آمده است. این قانون و مرامنامه بر وفاداری به کشور، درستکاری و خدمت به مردم و سلامت رفتار حرفه‌ای و فردی تأکید می‌ورزد.

۵-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس

به‌منظور بررسی و تصویب پیش‌نویس بودجه و پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها، قانون مجلس شورای ملی تأسیس کمیته ویژه تفریغ بودجه را الزامی می‌سازد (ماده ۴۵). برخی از مفاد قانونی در این باره عبارت‌اند از:

- تعداد اعضای کمیته بودجه پنجاه نفر است که انتخاب آنها توسط رئیس مجلس و به درخواست اعضای نماینده هریک از احزاب انجام می‌شود.
 - دوره تصدی اعضای کمیته بودجه یک سال است.
 - رئیس کمیته بودجه در جلسه علنی مجلس در ماه مه براساس رویه‌ای مشابه با رویه انتخاب رئیس مجلس تعیین می‌شود.
- علاوه بر کمیته بودجه، کمیته امور مالی و اقتصادی نیز تشکیل می‌شود که در زمینه لوایح مالیات، پیش‌بینی درآمدها و موضوع‌های مرتبط با وزارت اقتصاد و دارایی فعالیت می‌کند. کمیته امور مالی و اقتصادی گزارش خود در زمینه پیش‌بینی درآمدها را برای تصویب به کمیته بودجه ارائه می‌دهد.
- به‌منظور تقویت نظارت مجلس شورای ملی بر بودجه ملی، در سال ۲۰۰۴ و به دنبال اجرای قانون اداره بودجه مجلس شورای ملی^۳ مصوب ۲۰۰۳ و اصلاحیه‌های قانون مجلس شورای ملی، اداره بودجه مجلس شورای ملی^۴ با حدود صد کارمند تأسیس شد. نقش اصلی این اداره کمک به اعضای مجلس شورای ملی در ارتباط با فعالیت‌های پارلمانی بودجه‌ای آنهاست.^۵ به‌ویژه، این اداره به تحلیل و ارزیابی سیاست‌های مالی دولت، پیش‌نویس بودجه ملی و پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها می‌پردازد.

1. Ethics in Public Service Act

2. Code of Ethic for Civil Services

3. National Assembly Budget Office Act

4. National Assembly Budet Office (NABO)

5. Nabo, 2004.

۲-۳-۵ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

اصول خودگردانی و ساختار دولت‌های محلی و شوراهای محلی در قانون اساسی که به این دولت‌ها اختیار اعمال ترتیبات مرتبط با خودمختاری محلی در محدوده قوانین و مقررات را اعطا می‌کند، تصریح شده‌اند (ماده ۱۱۷). قانون اساسی به دولت‌های محلی اختیار می‌دهد تا در زمینه ساختار دولت‌های محلی و تشکیلات و اختیارات شوراهای محلی تصمیم‌گیری کنند (ماده ۱۱۸). بر مبنای اختیارات مندرج در قانون اساسی، قانون اصلاح شده خودمختاری محلی مصوب ۱۹۴۹ ساختار و وظایف دولت‌های محلی را که دارای دو سطح هستند تعریف می‌کند:

شانزده دولت محلی سطح عالی (هفت کلان‌شهر و ۹ استان) و ۲۳۲ دولت محلی سطح پایین‌تر برای شهرها (شی)^۱ و نواحی (گان)^۲ و بخش‌ها (گو)^۳ (از سال ۲۰۰۴). این قانون همچنین دولت‌های محلی را ملزم می‌سازد امور مستقل محلی و اموری را که از طریق دولت مرکزی به آنها محول می‌شود (مثلاً مرمت بزرگراه‌های ملی که هزینه‌های آنها به‌طور مشترک برعهده دولت‌های مرکزی و محلی است) انجام دهند. قانون اصلاح شده مالیه محلی مصوب ۱۹۶۳ به دولت‌های محلی اجازه می‌دهد در محدوده قوانین و مستقل از دولت مرکزی، رویه‌های بودجه‌ای را تنظیم و مالیات‌های مستقل را وضع کنند. هر دوی این قوانین، دولت‌های محلی را ملزم به تهیه بودجه‌های متوازن می‌سازد. کلیه استقراض‌های دولت‌های محلی باید به تصویب دولت مرکزی برسد تا از عملکرد مالی محتاطانه توسط دولت محلی اطمینان حاصل شود.^۴

به‌منظور کاهش تفاوت در توانایی مالی دولت‌های محلی، کمک‌های مالی بین‌دولتی مختلفی پیش‌بینی شده است.^۵ (۱۱) مثلاً درحالی‌که نسبت درآمدهای دولت محلی کلان‌شهر سئول به کل هزینه‌های این دولت محلی بیش از ۹۴ درصد است، این نسبت برای بیش از ۸۰ درصد دولت‌های محلی (۱۹۴ دولت از میان ۲۴۸ دولت) کمتر از ۵۰

1. Shi

2. Gun

3. Gu

4. Kim, 2003a.

5. Hur, 2003; Kim, 2003b.

درصد است.^۱ بخش بزرگی از این شکاف مالی با کمک‌های مالی دولت مرکزی از جمله تسهیم مالیات و کمک‌های بلاعوض جبران می‌شود. این روابط مالی بین‌دولتی براساس سه قانون انجام می‌شوند: قانون تسهیم محلی مالیات، قانون یارانه‌های خزانه ملی^۲ و قانون صندوق کمک‌های مالی محلی (پیرابند ۳-۵). برخلاف سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، مجلس شورای ملی کره در سال ۱۹۷۱ قانون تسهیم محلی مالیات برای آموزش^۳ را تصویب کرد. به‌موجب این قانون بخشی از درآمدهای مالیاتی تنها برای هزینه‌های آموزشی دولت‌های محلی مصرف می‌شود. علاوه بر این، قانون ویژه توسعه متوازن منطقه‌ای^۴ که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید (و جایگزین قانون صندوق کمک‌های مالی به دولت‌های محلی است و در سال ۲۰۰۵ به اجرا درمی‌آید) برای توسعه منطقه‌ای صندوق ویژه‌ای را تأسیس می‌کند.

۵-۴ قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه

۵-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

۵-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

هدف قانون بودجه و حسابداری «ایجاد چارچوب قانونی بنیادینی برای بودجه و حسابداری ملی است» (ماده ۱). نهادهایی که تحت پوشش بودجه ملی قرار دارند شامل دفتر ریاست جمهوری، مجلس شورای ملی، قوه قضائیه، تمامی وزارتخانه‌های مرکزی، سازمان‌ها و کمیسیون‌هاست (ماده ۱۴). بودجه‌های دولت‌های محلی خارج از حیطه بودجه ملی هستند و در اصل بر قانون مالیه محلی مبتنی می‌باشند. شرکت‌های عمومی نیز از بودجه ملی مستثنا هستند.

۵-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین

بودجه حساب‌های ویژه (که در حال حاضر ۲۲ حساب را شامل می‌شود) دارای

1. OECD, 2003.

2. National Treasury Subsidies Act

3. Educational Local Share Tax Act

4. Special Act on Regional Balanced Development

درآمدهایی هستند که براساس قوانین تأسیس این حساب‌ها منحصرأً برای اهداف خاصی در نظر گرفته شده‌اند. گروه‌های فرعی حساب‌های ویژه عبارت‌اند از: الف) شرکت‌های ویژه‌ای که تحت نظارت دولت فعالیت می‌کنند (در حال حاضر پنج شرکت از جمله راه‌آهن ملی، خدمات ارتباطات و تدارکات دولتی)، ب) صندوق‌های ویژه‌ای که توسط دولت اداره می‌شوند و فعالیت می‌کنند (در حال حاضر یک صندوق که حساب ویژه تأمین مالی نام دارد)، ج) درآمدهای دارای مصارف معین که به هزینه به خصوصی اختصاص می‌یابند (در حال حاضر شانزده نوع مانند مدیریت اموال ملی، اصلاح ساختار کشاورزی و شیلات، مستمری‌های بازنشستگی ارتش و خدمات بیمه‌ای پستی).

صندوق‌های عمومی (در حال حاضر ۵۷ صندوق) که معمولاً بر مبنای قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها اداره می‌شوند^(۱۲) نیز دارای منابع مخصوص خود هستند که باید تنها برای اهداف ویژه‌ای که در قوانین تأسیس هریک از آنها تصریح شده مصرف شوند.^(۱۳) از زمان اجرای اصلاحیه قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ که تصویب برنامه مدیریت کلیه صندوق‌های عمومی در مجلس شورای ملی را الزامی می‌سازد،^(۱۴) تمایز میان بودجه حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی کاهش یافته است، چون اکنون هر دو نیازمند تصویب مجلس شورای ملی هستند.^۱ ولی صندوق‌های عمومی هنوز در مقایسه با بودجه حساب‌های ویژه در زمینه مدیریت مالی از استقلال و نرمش‌پذیری بیشتری برخوردارند و در فرایند تصویب مجلس نظارت کمتری بر آنها اعمال می‌شود. بنابراین وزارتخانه‌های اجرایی تأسیس صندوق‌های ویژه خود را ترجیح می‌دادند.

پیرایند ۳-۵ قوانین اصلی حاکم بر روابط مالی سطوح مختلف دولت در کره جنوبی

• **قانون اصلاح شده تسهیم محلی مالیات مصوب ۱۹۶۱:** این قانون نظام تسهیم مالیات عمودی را ایجاد می‌کند که برای رفع نابرابری‌های افقی و عمودی در ارتباط با توانایی‌ها و نیازهای کسب درآمدهای مالیاتی طراحی شده است. این قانون درصد ثابتی از کل درآمد مالیاتی ملی را به دولت‌های محلی اختصاص می‌دهد (این میزان ۱۵ درصد بود، ولی در سال ۲۰۰۵ به ۱۸ درصد افزایش می‌یابد). درحالی‌که ۱۰/۱۱ از کل این مبلغ به‌صورت کمک مالی کلی است، بر مبنای

معیارهایی که از پیش تعیین شده‌اند، بخش کوچکی از سهم دولت‌های محلی از درآمدهای مالیاتی (۱/۱۱) برای مصارف معینی همچون کمک هزینه‌های مشروط اختصاص می‌یابد.

• **قانون اصلاح شده تسهیم محلی مالیات برای آموزش مصوب ۱۹۷۱:** این قانون درصد معینی از کل درآمدهای مالیاتی ملی (در حال حاضر ۱۳ درصد) را منحصرأً به استفاده برای سرمایه‌گذاری در زمینه تسهیلات آموزشی توسط دولت‌های محلی اختصاص داد.

• **قانون اصلاح شده یارانه‌های خزانه ملی مصوب ۱۹۶۳:** یارانه‌های خزانه ملی کمک‌های مالی مشروطی هستند که برای برنامه‌های ویژه‌ای در اختیار دولت‌های محلی قرار می‌گیرند. این یارانه‌ها در راستای اولویت‌های سیاست‌های ملی برای هریک از بخش‌های اقتصاد بر مبنای برآوردهای سالیانه نیازهای محلی توسط دولت مرکزی اختصاص می‌یابند. آنها همچنین نمایانگر اهداف ملی هستند که در غیر این صورت در تصمیم‌گیری‌های دولت‌های محلی در نظر گرفته نمی‌شوند.

• **قانون اصلاح شده صندوق کمک‌های مالی به دولت‌های محلی مصوب ۱۹۹۰ (که در پایان سال ۲۰۰۴ لغو شد):** این صندوق چیزی بین تسهیم مالیات و کمک‌های مشروط است و به دلیل اهداف نسبتاً گسترده‌اش اغلب کمک مالی یکجا نامیده می‌شود. این قانون به منظور تحریک سرمایه‌گذاری نقدی محلی در زیرساخت‌هایی همچون مرمت راه‌ها، کشاورزی، توسعه ماهیگیری، تصفیه آب و توسعه منطقه‌ای به اجرا درآمد و از محل سهم‌های ویژه‌ای از مالیات‌های ملی تأمین مالی می‌شود.

• **قانون ویژه توسعه منطقه‌ای متوازن مصوب ۲۰۰۳:** صندوق توسعه منطقه‌ای که جایگزین صندوق کمک‌های مالی به دولت‌های محلی شد، در سال ۲۰۰۵ برای کمک به توسعه مناطق توسعه‌نیافته آغاز به کار می‌کند.

صندوق بیمه بهداشت ملی^۱ که براساس قانون بیمه بهداشت ملی^۲ تأسیس شد، تنها صندوق فرابودجه‌ای است که بودجه آن نیازمند تصویب مجلس نیست. سایر صندوق‌های تأمین اجتماعی از جمله صندوق بازنشستگی ملی^۳، صندوق بیمه بیکاری^۴ و صندوق بیمه سوانح کارگران صنعتی^۵ نیازمند تصویب مجلس هستند.

1. National Health Insurance Fund

2. National Health Insurance Act

3. National Pension Fund

4. Employment Insurance Fund

5. Industrial Workers' Accident Compensation Insurance Fund

۳-۱-۴-۵ تعریف ارقام کلی بودجه

چارچوب قانونی بودجه شامل تعاریف ارقام کل بودجه نیست. تا سال ۲۰۰۳، ارقام کل بودجه به‌عنوان جمع هزینه‌های وزارتخانه‌ها محاسبه می‌شد، ولی در اوایل سال ۲۰۰۴ براساس تصمیم شورای دولت نظام بودجه کل دیگری برای وزارتخانه‌ها یا بخش‌ها ایجاد شد. اکنون وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه ملزم به تهیه پیش‌نویس بودجه خود در چارچوب بودجه کلی هستند که شورای دولت در حوالی آوریل تعیین می‌کند. وزارتخانه‌های استفاده‌کننده بودجه از رقم کل بودجه به‌عنوان دستورالعملی الزام‌آور برای تهیه درخواست بودجه خود در اواخر ماه مه استفاده می‌کنند که طبق قانون بودجه و حسابداری آخرین مهلت تسلیم درخواست بودجه به وزارت برنامه و بودجه است.

۴-۱-۴-۵ قواعد مالی

به‌موجب قانون اساسی دولت باید برای صدور اوراق قرضه عمومی موافقت قبلی مجلس شورای ملی را جلب کند (ماده ۵۸). دولت می‌تواند تنها تا سقف مصوب سالیانه مجلس شورای ملی به انتشار اوراق قرضه عمومی اقدام کند و باید برای کسب مجوز استقراض بیشتر به مجلس شورای ملی مراجعه نماید. به‌جز این محدودیت، هیچ قاعده مالی دیگری دولت را به رعایت سقف هزینه‌ها یا کاهش کسری بودجه ملزم نمی‌سازد.

۵-۱-۴-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

سال بودجه از اول ژانویه آغاز و در ۳۱ دسامبر پایان می‌یابد (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲). قانون اساسی و قانون بودجه و حسابداری جدول زمانی هریک از مراحل اصلی فرایند بودجه برای وزارت برنامه و بودجه و وزارتخانه‌های اجرایی را تعیین می‌کند (پیرابند ۴-۵). علاوه بر این، به‌منظور تقویت فرایند ارزیابی پروژه‌های جدید و بزرگ سرمایه‌گذاری عمومی از سال ۱۹۹۹، فرمان اجرای قانون بودجه و حسابداری؛ وزارتخانه‌ها را ملزم می‌سازد قبل از ارائه درخواست بودجه احداث راه، راه‌آهن، فرودگاه، بنادر دریایی و تسهیلات فرهنگی به وزارت برنامه و بودجه، مطالعات توجیهی را انجام دهند (مواد ۲-۹).

۵-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه

قانون بودجه و حسابداری چندین تاریخ اصلی را برای فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه تعیین می‌کند (پیرابند ۴-۵). پیش‌نویس‌های بودجه وزارتخانه‌های اجرایی از ماه ژوئن تا آگوست به مدت تقریباً سه ماه در وزارت برنامه و بودجه بررسی می‌شوند. وزارت برنامه و بودجه پیشنهاد بودجه کلی را بر مبنای هریک از درخواست‌های بودجه مکتوب وزارتخانه‌های اجرایی تدوین می‌کند. در طول این فرایند، وزارت برنامه و بودجه جزئیات هریک از اقلام بودجه درخواستی وزارتخانه‌های اجرایی را با توجه به عملکرد گذشته، دقت اطلاعات و فشارهای هزینه‌ای بالقوه پروژه‌های مورد نظر بررسی می‌کند.^(۱۵) پس از مذاکرات و توافق‌های نهایی، در اواخر ماه ژوئیه پیش‌نویس بودجه نهایی می‌شود. وزارت برنامه و بودجه برای سایر پروژه‌هایی که تعیین تکلیف نشده‌اند، به‌منظور حل اختلاف‌نظرهای میان وزارت برنامه و بودجه و وزارتخانه‌های اجرایی مشورت‌هایی را با وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه انجام و نتایج این مشورت‌ها را به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد و محتوای پیش‌نویس بودجه را نهایی می‌کند. پس از تصویب رسمی شورای دولت و توشیح رئیس‌جمهور، دولت پیش‌نویس بودجه را نود روز قبل از آغاز سال مالی به مجلس شورای ملی ارائه می‌دهد.

پیرابند ۴-۵ الزامات قانونی جدول زمانی تدوین و بررسی بودجه در کره جنوبی

- **پایان فوری:** ارائه برنامه‌های پروژه‌های عمده جدید و در حال اجرا به وزارت برنامه و بودجه توسط وزارتخانه‌های اجرایی (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲۵)،
- **۳۱ مارس:** وزارت برنامه و بودجه دستورالعمل‌های تدوین بودجه را که به تصویب شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور رسیده‌اند به‌منظور تنظیم بودجه سال مالی بعد به وزارتخانه‌های اجرایی ابلاغ می‌کند (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲۵)،
- **۳۱ مه:** وزارتخانه‌های اجرایی درخواست‌های مکتوب درآمدها و هزینه‌های بودجه را بر مبنای دستورالعمل‌ها تهیه می‌کنند و به وزارت برنامه و بودجه ارائه می‌دهند (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۳۰)،
- **دوم اکتبر:** ارائه پیشنهاد بودجه به مجلس شورای ملی (به‌موجب ماده (۵۴) قانون اساسی، پیش‌نویس بودجه باید نود روز قبل از آغاز سال مالی جدید به مجلس شورای ملی ارائه شود)،
- **دوم دسامبر:** تصویب پیشنهاد بودجه در مجلس شورای ملی (به‌موجب ماده (۵۴) قانون اساسی، پیشنهاد بودجه باید سی روز قبل از آغاز سال مالی جدید تصویب شود).

۷-۱-۴-۵ اسناد همراه با قانون بودجه

پیش‌نویس بودجه از پنج بخش اصلی زیر تشکیل شده است: (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۱۹)

- **ترتیبات کلی:** این بخش شامل دستورالعمل‌های کلی در زمینه بودجه ملی، از جمله حداکثر میزان قرضه ملی یا استقراض، حداکثر میزان استقراض موقت و سایر موضوع‌های ضروری برای اجرای بودجه است (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲۶).

- **درآمدها و هزینه‌های بودجه:** این بخش یکی از عناصر اصلی پیشنهاد بودجه است که برآوردهای تفصیلی درآمدها و هزینه‌ها را نشان می‌دهد.

- **هزینه‌های مستمر:** برای مواردی که دولت نیازمند پرداخت چندساله، حداکثر تا سقف پنج سال است رویه‌ای عملیاتی برای هزینه‌ای مستمر پیش‌بینی شده است (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲۲).

- **انتقال هزینه‌های مصوب به سال آینده:** این شرایط زمانی ایجاد می‌شود که به دلیل ماهیت پروژه امکان اجرای یک هزینه در سال مالی جاری فراهم نباشد. به موجب قانون بودجه و حسابداری این هزینه‌ها باید در بودجه مشخص شوند و با کسب موافقت مجلس شورای ملی به سال آینده منتقل شوند (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲۲).

- **تعهدات آتی خزانه‌داری (مجوز عقد پیمان):** دولت اجازه دارد برای پروژه‌هایی که نیازمند تقبل تعهد در سال مالی به خصوصی هستند پیمان‌هایی را منعقد کند. برآورد این پیمان‌ها باید در پیش‌نویس بودجه ذکر شود و به تصویب مجلس شورای ملی برسد (ماده ۲۴).

الف) چارچوب اقتصادی کلان میان‌مدت و راهبرد مالی: قانون بودجه و حسابداری گنجانیدن اطلاعات ارقام کلی بودجه میان‌مدت در سند بودجه را الزامی نمی‌سازد، چون فرایند کنونی بودجه در اصل برای یک سال مالی طراحی شده است. ولی به موجب این قانون، وزارت برنامه و بودجه می‌تواند برای تقویت کارایی و ثبات مدیریت مالی، برنامه مالی میان‌مدتی را تدوین کند (ماده ۱۶). براساس این، از دهه ۱۹۷۰ برنامه‌های مالی میان‌مدت ارائه شده‌اند. برنامه مالی میان‌مدت که محتوای اصلی آن کسری بودجه کلی دولت مرکزی و راهبرد مالی دولت مرکزی برای دوره‌ای پنج‌ساله است، رهنمودی غیررسمی است و به لحاظ قانونی الزام‌آور نیست. در این برنامه جزئیات چارچوب

اقتصادی کلانی که مبنای پیش‌بینی‌هاست و ارقام کلی مالی به‌جز کل کسری بودجه ارائه نمی‌شوند.

قانون بودجه و حسابداری سازمان مسئول پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی را که مبنای تنظیم بودجه قرار می‌گیرند، تعیین نمی‌کند. ولی قانون تشکیلات دولتی وزارت دارایی و اقتصاد را موظف به ارائه پیش‌بینی‌های چشم‌انداز اقتصادی کلان در فرایند تدوین سیاست‌های اقتصادی سالیانه می‌کند و وزارت برنامه و بودجه را ملزم به ارائه اطلاعات مورد نیاز برای این فرایند می‌نماید.^(۱۶) سند بودجه تنها شامل پیش‌بینی‌های اقتصادی برای سال بودجه است و مدل اقتصادی کلانی که زیربنای این پیش‌بینی‌هاست و پارامترهای اصلی که بر پیش‌بینی‌های مالی کلی تأثیر می‌گذارند در دسترس عموم قرار ندارد.

● **اقدامات جدید در برابر سیاست‌های هزینه‌ای موجود:** قانون بودجه و حسابداری وزارتخانه‌های اجرایی را ملزم می‌سازد برنامه‌های هزینه‌ای عمده جدید را تا پایان فوریه به وزارت برنامه و بودجه تسلیم کنند (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۲۵). وزارت برنامه و بودجه از این اطلاعات به‌عنوان مرجعی برای ارزیابی شدت فشارهای هزینه‌ای در سال مالی آینده استفاده می‌کند. ولی در اعتبارات بودجه‌ای رسماً بین اقدامات جدید و برنامه‌های هزینه‌ای موجود تمایز قائل نمی‌شود و این در حالی است که وزارت برنامه و بودجه فهرست برنامه‌های هزینه‌ای جدید را به‌عنوان معیاری در بررسی‌های مجلس در نظر می‌گیرد.

● **اطلاعات مرتبط با عملکرد:** قانون بودجه و حسابداری گنجانیدن اطلاعات عملکرد در اسناد بودجه را الزامی نمی‌سازد. ولی در سال ۱۹۹۹، تجربیاتی در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی آغاز شد. در سال ۲۰۰۴، وزارت برنامه و بودجه دستورالعمل‌هایی را در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی برای ۲۶ وزارتخانه اجرایی و سازمان صادر کرد. این پروژه‌های آزمایشی منتخب دارای دامنه محدودی هستند و هنوز رسماً در فرایندهای تدوین بودجه گنجانده نشده‌اند. گزارش‌های جامع عملکرد برای بررسی به مجلس شورای ملی ارائه نمی‌شوند.

● **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** بر مبنای رویه‌ای که در قانون کنترل مالیات‌های ویژه^۱ مصوب ۱۹۶۵ تجویز شده است، از سال ۱۹۹۹ وزارت اقتصاد و

دارایی گزارش هزینه‌های مالیاتی به مجلس شورای ملی را آغاز کرد. با وجود تلاش دولت برای کاهش هزینه‌های مالیاتی، نسبت هزینه‌های مالیاتی، از جمله معافیت‌ها و کسورات کل درآمدهای مالیاتی در چند سال گذشته حدود ۱۳ درصد بوده است.^۱ هزینه‌های مالیاتی عمدتاً برای ایجاد انگیزه سرمایه‌گذاری در شرکت‌های کوچک یا متوسط، پژوهش و توسعه و فعال کردن اقتصاد انجام می‌شوند.

- **اطلاعات مرتبط با حجم کلی ضمانت‌های دولت:** باید هر سال به‌صورت جداگانه به مجلس شورای ملی گزارش شود (قانون بودجه و حسابداری). در زمینه مقادیر تعهدات احتمالی ناشی از ضمانت‌های دولت هیچ‌گونه اطلاعات آماری وجود ندارد. سایر تعهدات ضمنی دولت، از جمله تعهدات دولت در خدمات بازنشستگی ملی اعلام نمی‌شوند. همچنین بیان خطرات مالی اصلی در سند بودجه نیز از الزامات قانونی نیست.
- **سایر اطلاعاتی که به‌موجب قانون الزامی است:** به‌موجب قانون بودجه و حسابداری، اطلاعات مندرج در پیرایند ۵-۵ باید در پیش‌نویس بودجه ذکر شود.

پیرایند ۵-۵ سایر اسناد همراه پیش‌نویس بودجه در کره جنوبی

- دستورالعمل‌های تدوین بودجه (ماده ۲۵)،
- مقادیر خالص و ناخالص درآمدها و هزینه‌های بودجه و توضیح هریک از ردیف‌های بودجه،
- توضیح اقداماتی که تعهداتی را بر خزانه تحمیل می‌کنند. اعلام بازپرداخت واقعی اوراق قرضه ملی و استقراض در پایان سال قبل، برآورد مقادیر آن در پایان سال گذشته و سال جاری و برنامه‌های سالیانه بازپرداخت،
- اعلام مقدار هزینه‌های تخمینی فعالیت‌هایی که تعهدات آنها به خزانه تحمیل می‌شود در پایان سال قبل و مقدار آن پس از سال جاری،
- اعلام مقادیر تخمینی هزینه‌های مستمر تا پایان سال قبل، مقادیر از پیش تعیین شده هزینه‌ها پس از سال جاری، برنامه‌های کلی پروژه و وضعیت پیشرفت آنها،
- تعداد پرسنل نهادهای بودجه‌ای و میزان حقوق و دستمزد تقریبی در پیشنهاد‌های بودجه،
- اعلام ارزش اموال دولتی در پایان سال پیش از سال قبل و ارزش تخمینی آن در پایان سال قبل و سال جاری،

- در صورت کاهش مقدار بودجه درخواستی یک سازمان مستقل، دلایل این کاهش و نظرات رئیس سازمان مستقل مورد نظر،
- سایر اسناد مورد نیاز برای روشن ساختن وضعیت مالی و محتوای پیشنهاد بودجه.

۸-۱-۴-۵ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

قانون بودجه و حسابداری رویه‌های ویژه‌ای را برای تدوین بودجه مجلس شورای ملی، دیوان عالی، دادگاه قانون اساسی و کمیسیون ملی انتخابات که به لحاظ قانون اساسی سازمان‌هایی مستقل هستند، پیش‌بینی کرده است. در صورت کاهش بودجه، وزارت برنامه و بودجه باید در جلسه شورای دولت نظرات سازمان‌های مستقل مندرج در قانون اساسی را که از این کاهش بودجه تأثیر می‌پذیرند، استماع کند (ماده ۲۹) و دلایل کاهش بودجه را به پیش‌نویس بودجه‌ای که به مجلس شورای ملی ارائه می‌شود، ضمیمه کند.

۲-۴-۵ فرایند بودجه در مجلس

۱-۲-۴-۵ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

بررسی بودجه در مجلس شورای ملی در اوایل اکتبر آغاز می‌شود و این مسئله با الزام مجلس شورا برای تصویب پیش‌نویس بودجه ظرف سی روز قبل از آغاز سال مالی همخوانی دارد (قانون اساسی، ماده ۵۴). در زمینه مدت زمانی که صرف بحث و بررسی در کمیته بودجه و جلسه علنی مجلس می‌شود، هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد. ولی قانون مجلس شورای ملی رویه‌های کلی بررسی پیش‌نویس بودجه را ارائه می‌کند (ماده ۸۴).

- پس از ارائه پیش‌نویس بودجه به مجلس شورای ملی، رئیس‌جمهور (و گاهی نخست‌وزیر به نمایندگی از طرف وی) در جلسه علنی در زمینه سیاست‌های مالی و اقتصادی سال مالی بعد و جهت‌گیری‌های اصلی و محتوای اصلی پیش‌نویس بودجه سخنرانی می‌کند.

- پیش‌نویس بودجه ابتدا باید به کمیته‌های دائمی از جمله کمیته امور دارایی و اقتصادی، کمیته آموزش، کمیته کشاورزی، جنگلداری، امور دریایی و شیلات، کمیته بهداشت و رفاه و کمیته کار و محیط زیست ارجاع شود. کمیته‌های دائمی پیش‌نویس

بودجه را در حوزه‌های تخصصی خود بررسی می‌کنند و گزارش خود را به رئیس مجلس ارائه می‌دهند.

● رئیس مجلس موظف است پیش‌نویس بودجه را به همراه گزارش‌های کمیته‌های دائمی تخصصی به کمیته بودجه ارائه دهد.

● کمیته بودجه با استماع توضیح‌های پیش‌نویس بودجه توسط وزارت برنامه و بودجه و بررسی گزارش مشاور متخصص کمیته، بررسی پیش‌نویس بودجه را آغاز می‌کند. پس از استماع سخنان وزیر و توضیحات کلی، کمیته بودجه برآورد هریک از ردیف‌های بودجه را افزایش یا کاهش می‌دهد.

● کمیته بودجه موظف به رعایت محتوای گزارش مقدماتی کمیته‌های دائمی است؛ در مواردی که کمیته‌های تخصصی دائمی پیشنهاد کاهش هریک از برآوردهای بودجه را ارائه کرده باشند، کمیته بودجه موظف است قبل از تصمیم‌گیری نهایی در زمینه پیش‌نویس بودجه تأیید دائمی تخصصی را جلب کند.

● پس از پایان بررسی در کمیته بودجه، رئیس مجلس درخواست تشکیل جلسه علنی می‌نماید و بودجه اصلاح شده با رأی اکثریت به تصویب می‌رسد.

قانون مجلس شورای ملی (مواد ۲-۸۴) که در سال ۲۰۰۱ اصلاح شده رویه‌های کلی بررسی پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها^۱ را براساس ماده (۷) قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها تعیین می‌کند. به موجب این قانون، مجلس شورای ملی موظف است حداکثر تا سی روز قبل از آغاز سال مالی جدید پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها را تصویب کند. فرایند بررسی پارلمانی برنامه مدیریت صندوق‌های عمومی نیز از همین رویه و جدول زمانی که در قانون بودجه و حسابداری تعریف شده است، پیروی می‌کند.

۲-۴-۵ بودجه‌های موقت

قانون اساسی (ماده ۵۴) ارائه بودجه‌های موقت را مجاز می‌شمارد. در صورتی که پیش‌نویس بودجه در آغاز سال مالی به تصویب نرسد، دولت می‌تواند براساس بودجه سال قبل، تا زمان تصویب پیش‌نویس بودجه در مجلس شورای ملی اعتباراتی را برای این اهداف

اختصاص دهد: ۱. اداره و راهبری سازمان‌ها و تأسیساتی که براساس قانون اساسی یا سایر قوانین تأسیس شده‌اند، ۲. اجرای هزینه‌های اجباری که در قانون تصریح شده است، ۳. ادامه پروژه‌هایی که در بودجه قبل به تصویب رسیده‌اند. به موجب قانون بودجه و حسابداری هزینه‌ها یا پیمان‌هایی که بر مبنای بودجه موقت اجرا شده‌اند، پس از تصویب بودجه سالیانه در مجلس شورای ملی بر بودجه سالیانه مبتنی می‌شوند (ماده ۳۴).

۵-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

به موجب قانون اساسی، مجلس شورای ملی نمی‌تواند بدون موافقت قوه مجریه برآوردهای هریک از اقلام هزینه‌ها را افزایش دهد یا هزینه جدیدی را در بودجه پیشنهادی دولت ایجاد کند (ماده ۵۷). مجلس شورای ملی تنها می‌تواند برآورد هزینه‌های پیش‌نویس بودجه را کاهش دهد، ولی مجلس در عمل در زمینه اصلاح پیش‌نویس بودجه قدرت چشمگیری اعمال کرده است. در مقابل، مجلس شورای ملی در زمینه اصلاح پیش‌نویس لوایح مالیاتی که می‌تواند به افزایش یا کاهش کسری بودجه پیشنهادی دولت بیانجامد، اختیارات کامل دارد.

۵-۴-۲-۴ تصویب منابع

به موجب قانون اساسی انواع و نرخ مالیات‌ها براساس قانون تعیین می‌شود (ماده ۵۹). بنابراین، وضع مالیات‌های جدید یا تغییر سطوح مالیات‌های موجود تنها با مجوز مجلس شورای ملی میسر است. علاوه بر این، به موجب قانون بنیادین مدیریت هزینه‌های قانونی (شبه مالیات‌ها) مصوب ۲۰۰۲ هرگونه افزایش مالیات تنها از طریق ارائه لایحه میسر است. درآمدهای بودجه که توسط وزارت دارایی و اقتصاد تهیه می‌شود، به همراه هزینه‌های بودجه به مجلس شورای ملی ارائه می‌شود. در این بودجه پیش‌بینی‌های کل درآمدهای ملی از جمله مالیات‌ها، دیون یا استقراض و سایر درآمدهای غیرمالیاتی ارائه می‌شود. مجلس شورای ملی پیش‌نویس درآمدهای بودجه را بررسی و تصویب می‌کند. درآمدها باید براساس ماهیت منابع طبقه‌بندی شوند (مثلاً درآمدهای مالیاتی، اوراق قرضه عمومی یا استقراض و سایر درآمدهای غیرمالیاتی). در هر گروه، درآمدها براساس

فصل (یانگ)^۱ و بخش (کوان) تقسیم‌بندی می‌شوند. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری این تقسیم‌بندی‌ها باید براساس درآمدهای ناخالص باشند. یکی از منابع درآمد صندوق‌های عمومی، مالیات‌های اضافی آنهاست. این درآمدها در پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق درج می‌شوند و به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسند.

۵-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

ماهیت و ساختار تخصیص‌ها تا حد زیادی به ردیف‌های تفصیلی وابسته است. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری پیش‌نویس بودجه (هزینه‌ها و درآمدها) باید براساس ردیف گروه‌بندی شود (ماده ۲۰). هزینه براساس کارکرد (مثلاً اقتصادی، رفاه اجتماعی و دفاعی)، ماهیت هزینه (مثلاً دستمزد و سرمایه‌گذاری نقدی) یا نهاد (مثلاً وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها) تقسیم‌بندی می‌شود. در این گروه، هزینه‌ها به فصل (یانگ)، بخش (کوان)، ردیف (هانگ)^۲، زیرردیف (سه هانگ)^۳، زیرردیف فرعی (سه سه هانگ)^۴ تقسیم می‌شود. در طبقه‌بندی کنونی ۲۲۰۰ هانگ و ۶۰۰۰ سه هانگ وجود دارد. مجلس شورای ملی هزینه‌ها را براساس ردیف تصویب می‌کند.

مدت زمان تخصیص‌ها معمولاً (به‌جز هزینه‌های مستمری که نیازمند تخصیص‌های چندساله هستند)، یک‌ساله است. هیچ‌یک از تخصیص‌ها دائمی نیستند. نظام هزینه‌های مستمر که به‌موجب قانون اساسی (ماده ۵۵) و قانون بودجه و حسابداری (ماده ۲۲) مجاز شمرده شده است به دولت اجازه می‌دهد در دوره‌ای چندساله پرداخت‌هایی را انجام دهد. به‌موجب قانون اساسی قوه مجریه موظف است در مورد کل مبلغ و دوره نیاز به هزینه‌های مستمر، از قبل موافقت مجلس شورای ملی را جلب کند. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری یک هزینه مستمر نباید بیش از پنج سال از سال مالی مورد نظر به طول بیانجامد و تمدید آن تنها با تصویب مجلس شورای ملی امکان‌پذیر است.

1. Jang

2. Hang

3. Se-hang

4. Se-Se-hang

۵-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده

به موجب قانون بودجه و حسابداری انتقال تخصیص‌ها و استقراض از تخصیص‌های آینده مجاز است. به موجب این قانون می‌توان در شرایط خاصی، مانده اعتبارات مصرف نشده را در پایان سال به سال بعد انتقال داد (ماده ۳۸). اولین شرط انتقال تخصیص، موافقت قبلی مجلس شورای ملی است. دوم اینکه در صورتی که قراردادی در طول سال جاری منعقد شود، ولی به دلایل اجتناب‌ناپذیر پرداخت در همان سال ممکن نباشد، می‌توان اعتبار را به سال بعد انتقال داد. سوم وزارتخانه‌های اجرایی می‌توانند تا ۵ درصد از برخی از هزینه‌های عملیاتی را که وزارت برنامه و بودجه تعیین کرده، بدون مجوز قبلی وزارت برنامه و بودجه به سال بعد انتقال دهند.

۵-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

به موجب قانون اساسی صدور اوراق قرضه یا عقد پیمان‌هایی که ممکن است تعهدات مالی را بر دولت تحمیل کند نیازمند تصویب قبلی مجلس شورای ملی است (ماده ۵۸). قانون اصلاح شده مصوب ۱۹۴۹ اوراق قرضه عمومی بر صدور اوراق قرضه و اداره دیون عمومی حاکم است. به موجب این قانون، وزارت اقتصاد و دارایی موظف است موافقت قبلی مجلس شورای ملی با میزان صدور اوراق قرضه را جلب کند. دولت به لحاظ قانونی موظف به تهیه گزارشی جامع در زمینه دیون ملی و ارائه آن به مجلس شورای ملی است. قانون بودجه و حسابداری همچنین دولت را موظف می‌سازد در صورت تصمیم به انتشار اوراق قرضه شرکت‌های عمومی موافقت قبلی مجلس شورای ملی را جلب کند^(۱۷) و گزارشی را به مجلس شورای ملی ارائه دهد. در این قانون هیچ محدودیتی برای میزان تضمین بدهی‌ها توسط دولت پیش‌بینی نشده است.

۵-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

پس از تصویب پیش‌نویس بودجه در مجلس شورای ملی، بودجه مصوب به صورت خودکار در آغاز سال مالی جدید و پس از توشیح رئیس‌جمهور تنفیذ می‌شود. این بودجه در پایگاه‌های اینترنتی وزارت برنامه و بودجه و مجلس شورای ملی در دسترس قرار دارد.

۵-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)

به‌موجب قانون اساسی، قوه مجریه می‌تواند در صورت نیاز به اصلاح بودجه اولیه، پیش‌نویس متمم بودجه را تهیه و به مجلس شورای ملی ارائه کند (ماده ۵۶). به‌موجب قانون بودجه و حسابداری: «ارائه پیش‌نویس متمم بودجه تنها در صورتی امکان‌پذیر است که به دلایلی که پس از تنفیذ بودجه ایجاد شده، اصلاح بودجه و مصوب مجلس شورای ملی ضروری باشد (ماده ۳۳)». اگرچه رویه‌های تصویب متمم بودجه همان رویه‌هایی است که برای بودجه اصلی به کار می‌رود، در عمل معمولاً متمم‌های بودجه از نظر تأثیراتی که بر نتایج مالی کلی می‌گذارند بررسی نمی‌شوند. در زمینه تعداد متمم‌های بودجه هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد. اخیراً هر سال در کره دو یا سه متمم بودجه تصویب می‌شود.

۵-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

در قوانین هیچ رویه ویژه‌ای برای نحوه برخورد با قوانینی که دارای پیامدهای بودجه‌ای هستند وجود ندارد. ولی وزارت برنامه و بودجه از وزارتخانه‌های اجرایی درخواست می‌کند که برآوردهای پیامدهای بودجه‌ای پیش‌نویس قوانین جدید را در هنگام ارائه به شورای دولت ضمیمه کنند.

۵-۴-۳ اجرای بودجه

به‌موجب قانون بودجه و حسابداری، وزارتخانه‌های اجرایی ملزم به اجرای بودجه خود براساس دستورالعمل‌های وزارت برنامه و بودجه پس از تصویب شورای دولت هستند. وزارتخانه‌های اجرایی موظف‌اند در صورت نیاز به انحراف از اعتبارات بودجه مصوب با وزارت برنامه و بودجه مشورت کنند یا موافقت قبلی آن را جلب کنند. وزارت برنامه و بودجه موظف است هرگونه تغییر در برنامه‌های اجرایی بودجه را به وزارت اقتصاد و دارایی و هیئت حسابرسی و بازرسی اطلاع دهد.

۵-۴-۳-۱ تقسیم مجوز هزینه‌ها

قانون بودجه و حسابداری بر رویه‌های کلی تخصیص اعتبارات حاکم است. پس از تنفیذ بودجه، وزارتخانه‌های اجرایی ملزم به ارائه پیش‌نویس برنامه تخصیص اعتبارات بودجه‌ای

به وزارت برنامه و بودجه هستند (ماده ۳۵). به موجب قانون بودجه و حسابداری، وزارت برنامه و بودجه موظف است براساس این برنامه‌ها برنامه تخصیص اعتبارات را تهیه کند. این برنامه پس از بررسی در شورای دولت، به همراه برنامه مالی که توسط وزارت اقتصاد و دارایی تهیه می‌شود به امضای رئیس‌جمهور می‌رسد. وزارتخانه‌های اجرایی ملزم به اجرای بودجه خود براساس این برنامه‌ها هستند.

۲-۳-۴-۵ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

در زمینه ابطال اعتبارات، قانون ویژه‌ای وجود ندارد. در صورت نیاز به کاهش یا ابطال بخشی از اعتبارات، می‌توان از متمم بودجه استفاده کرد.

۳-۳-۴-۵ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش‌ازحد و صندوق‌های شرایط اضطراری
به منظور مواجهه با شرایط پیش‌بینی‌ناپذیر پس از تصویب بودجه، به موجب قانون بودجه و حسابداری باید اعتبارات جذب نشده صندوق‌های اضطراری در بودجه سالیانه گنجانده شوند و به تصویب مجلس شورای ملی برسند (ماده ۲۱). قانون بودجه و حسابداری تصریح می‌کند که صندوق اضطراری که محل استفاده آن از قبل تعیین نمی‌شود، تحت کنترل وزارت برنامه و بودجه است (ماده ۳۹). در صورت نیاز به استفاده از صندوق شرایط اضطراری، وزارتخانه‌های اجرایی موظف‌اند دلایل استفاده از این صندوق، مبلغ مورد نیاز و مبنای برآورد را طی اظهارنامه‌ای به وزارت برنامه و بودجه اعلام کنند. در مورد حوادث طبیعی گسترده، وزارتخانه‌های اجرایی می‌توانند با ارائه برآورد تقریبی مبالغ مورد نیاز درخواست استفاده از وجوه صندوق شرایط اضطراری را بنمایند که به تصویب شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور می‌رسد. همچنین قانون بودجه و حسابداری، وزارتخانه‌های اجرایی را موظف ساخته است تا میزان استفاده از صندوق شرایط اضطراری را طی اظهارنامه‌ای به وزارت اقتصاد و دارایی اعلام کنند. این اظهارنامه پس از بررسی در شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور به هیئت حسابرسی و بازرسی ارسال می‌گردد (ماده ۴۰). دولت همچنین موظف است ظرف ۱۲۰ روز قبل از پایان سال مالی بعد آن را برای تصویب به مجلس شورای ملی ارائه کند.

۵-۴-۳-۴ انتقال تخصیص‌های بودجه‌ای در طول سال

قانون بودجه و حسابداری محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌ای را برای استفاده از تخصیص‌ها پیش‌بینی کرده است. اول اینکه وزارتخانه‌های اجرایی حق استفاده از تخصیص‌ها برای اهدافی به جز اهداف مصوب مجلس شورای ملی را ندارند (ماده ۳۶). همچنین این وزارتخانه‌ها حق انتقال بودجه بین گروه‌های وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها، فصل‌ها، بخش‌ها یا ردیف‌های مندرج در بودجه را ندارند. قانون بودجه و حسابداری به‌منظور نرمش‌پذیری در اجرای بودجه به وزارتخانه‌های اجرایی اجازه می‌دهد در صورت تصویب قبلی مجلس شورای ملی به‌عنوان بخشی از بودجه سالیانه، تخصیص‌ها را برای اهدافی به جز اهداف مصوب مجلس شورای ملی به‌کار ببندند. در این صورت، اجرای این انتقال‌ها نیازمند تصویب وزارت برنامه و بودجه است. وزارتخانه‌های اجرایی می‌توانند تخصیص‌ها را بین زیرردیف‌ها و زیرردیف‌های فرعی که پایین‌ترین سطوح طبقه‌بندی بودجه هستند انتقال دهند، ولی این امر نیازمند تصویب وزارت برنامه و بودجه براساس ترتیبات قانون بودجه و حسابداری است (ماده ۳۷).

۵-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

قانون مدیریت وجوه خزانه مصوب ۲۰۰۲ رویه‌های کلی مدیریت نقدینگی را تصریح نموده است. به‌موجب این قانون وزارتخانه‌های اجرایی باید پس از تصویب پیش‌نویس بودجه برنامه‌های مالی ماهیانه خود را تهیه کنند. آنگاه وزارت اقتصاد و دارایی که مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی دارایی‌ها و دیون دولت را برعهده دارد، پیش‌نویس برنامه مالی ماهیانه را تهیه می‌کند. این پیش‌نویس عمده‌تاً بر پیشنهاد‌های وزارتخانه‌های اجرایی و چشم‌انداز درآمدها و هزینه‌ها مبتنی است. این برنامه به وزارت برنامه و بودجه ارائه می‌شود و به تصویب شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور می‌رسد. قانون مدیریت دارایی‌های دولت و قانون اوراق قرضه دولتی رویه‌های اصلی مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت را تعیین می‌کنند. وزارتخانه‌های اجرایی موظف‌اند در هنگام فروش یا خرید دارایی با وزارت اقتصاد و دارایی مشورت کنند. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری، دولت باید به‌طور منظم گزارش جامعی در زمینه وضعیت دارایی‌ها و دیون دولت تهیه کند.

۵-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

وزارتخانه‌های اجرایی در زمینه اجرای بودجه در وزارتخانه خود، از جمله هرگونه سازمان و صندوق، دارای واحدهای حسابرسی داخلی خود هستند (قانون بودجه و حسابداری، ماده ۱۱۸). وزارت برنامه و بودجه می‌تواند حسن اجرای بودجه در وزارتخانه‌های اجرایی را بررسی کند و پس از بررسی شورای دولت و تصویب رئیس‌جمهور اجرای بودجه را به وزارتخانه‌های اجرایی ابلاغ کند (ماده ۱۱۷).

۵-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۵-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

حساب‌های دولت نقدی هستند، ولی این مسئله آشکارا در قوانین ذکر نشده است. امکان به‌کارگیری استانداردهای حسابداری تعهدی برای بودجه ملی در دست بررسی است. به موجب قانون بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی، برخی از حساب‌های ویژه (از جمله حساب ویژه راه‌آهن ملی، حساب‌های ویژه خدمات مخابرات، حساب ویژه تدارکات دولتی، حساب ویژه مدیریت غلات و حساب ویژه سازمان) باید بر مبنای حسابداری تعهدی ثبت شوند. همچنین، قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها ثبت مبادلات صندوق‌های عمومی بر مبنای حسابداری تعهدی را الزامی می‌سازد.

۵-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

در کره حساب متمرکزی که کلیه درآمدها به آن واریز و هزینه‌ها از محل آن انجام شوند وجود ندارد، بلکه دو حساب بانکی دولتی جداگانه وجود دارد. اول قانون مدیریت وجوه خزانه افتتاح یک حساب بانکی کلی برای حساب‌های عمومی و ویژه نزد بانک مرکزی کره^۱ را الزامی می‌سازد. کلیه درآمدهای حساب‌های عمومی و ویژه باید به این حساب واریز شوند و کلیه هزینه‌های همان حساب‌ها نیز باید از محل این حساب و تنها با تصویب وزارت اقتصاد و دارایی پرداخت شوند. دوم اینکه صندوق‌های عمومی که دارای درآمدهای با مصارف معین مخصوص به خود هستند حساب‌های خود را در بانک مرکزی کره افتتاح می‌کنند. چنین

1. Bank of Korea

حساب‌هایی براساس قوانین تأسیس هریک از این صندوق‌ها مجاز است. مدیریت هریک از این حساب‌های بانکی برعهده وزارتخانه مسئول مدیریت هریک از صندوق‌هاست.

۳-۴-۵ ارائه گزارش طی سال به مجلس

در قوانین، تعهدات دولت در زمینه ارائه گزارش‌های اجرای بودجه به مجلس شورای ملی تصریح نشده است، ولی قانون مجلس شورای ملی (ماده ۵۳) دولت را ملزم می‌سازد در صورت لزوم گزارش مسائل بودجه‌ای را به کمیته بودجه ارائه کند.

۴-۴-۵ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون بودجه و حسابداری وزارت اقتصاد و دارایی را موظف می‌سازد حساب‌های نهایی معاملات دولت مرکزی را تهیه کند و برای رسیدگی به هیئت حسابرسی و بازرسی ارائه دهد. بدین منظور، وزارتخانه‌های اجرایی موظف‌اند حساب درآمدها، هزینه‌ها و دیون عمومی خود برای سال مالی مورد نظر را تهیه و حداکثر تا پایان فوریه سال مالی بعد به وزارت اقتصاد و دارایی ارائه دهند (ماده ۴۲).

قانون بودجه و حسابداری همچنین وزارت اقتصاد و دارایی را ملزم می‌سازد براساس طبقه‌بندی بودجه، حساب‌های یکپارچه خود را تهیه کند. این حساب‌ها پس از بررسی در شورای دولت به تصویب رئیس‌جمهور می‌رسند (ماده ۴۳). سپس، وزارت اقتصاد و دارایی باید حداکثر تا ۱۰ ژوئن سال مالی بعد این حساب‌ها را به وزارت برنامه و بودجه و هیئت حسابرسی و بازرسی ارائه دهد. هیئت حسابرسی و بازرسی حساب‌ها را رسیدگی و نتیجه بررسی‌های خود را حداکثر تا بیست آگوست به وزارت اقتصاد و دارایی ارائه می‌کند. در نهایت، دولت باید حساب‌های سالیانه را حداکثر ۱۲۰ روز قبل از پایان سال مالی بعد به مجلس شورای ملی ارائه دهد. بنابراین، به موجب قانون بین اجرای بودجه و ارائه حساب‌های سالیانه به مجلس فاصله‌ای ۹ ماهه وجود دارد. به جز گزارش فوق، به موجب قانون دولت ملزم به ارائه گزارش‌های ویژه‌ای همچون پیش‌بینی‌های بلندمدت یا گزارش‌های مالی پیش از انتخابات به مجلس شورای ملی نیست. در صورت نیاز کمیته بودجه می‌تواند از دولت بخواهد تا هر موضوع مرتبط با بودجه را در طول سال به کمیته گزارش دهد (قانون مجلس شورای ملی، ماده ۵۳).

۵-۴-۵ حسابرسی مستقل**۵-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی**

قانون اساسی، هیئت حسابرسی و بازرسی را تحت نظارت مستقیم رئیس‌جمهور قرار می‌دهد و وظیفه اصلی و ساختار سازمانی آن را تعیین می‌کند (مواد ۹۷-۱۰۰). به موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی، این هیئت تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند و در ارتباط با ایفای وظایف خود مانند، انتصاب و عزل مقامات و سازمان و تدوین بودجه خود از جایگاهی مستقل برخوردار است (ماده ۲). هیئت حسابرسی و بازرسی از هفت عضو از جمله رئیس هیئت تشکیل می‌شود که دوره تصدی وی چهار سال است (ماده ۳). رئیس این هیئت توسط رئیس‌جمهور و با موافقت مجلس شورای ملی منصوب می‌شود (ماده ۴). سایر اعضای هیئت حسابرسی و بازرسی به پیشنهاد رئیس هیئت و توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند (ماده ۵). عزل هر یک از اعضای هیئت تنها در صورت اعلام جرم، مجازاتی سنگین‌تر از حبس یا در صورت ناتوانی طولانی در اجرای وظایف خویش به دلیل ضعف روانی یا جسمی امکان‌پذیر است (ماده ۸). علاوه بر این، قانون بودجه و حسابداری رویه‌های ویژه‌ای را برای استقلال مالی هیئت حسابرسی و بازرسی پیش‌بینی کرده است (ماده ۲۹). در صورتی که بودجه درخواستی این هیئت کاهش یابد، وزارت برنامه و بودجه موظف به استماع نظرات هیئت حسابرسی و بازرسی در شورای دولت و ضمیمه نمودن دلایل این کاهش به پیش‌نویس بودجه‌ای است که به مجلس شورای ملی ارائه می‌شود.

۵-۴-۵-۲ نهادهای مشمول حسابرسی

هیئت حسابرسی و بازرسی می‌تواند کلیه دولت‌های محلی، دولت مرکزی و همچنین شرکت‌هایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم عمومی هستند را حسابرسی کند که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- حساب‌های دولت مرکزی،
- حساب‌های دولت‌های محلی،
- حساب‌های بانک مرکزی کره و حساب‌های سازمان‌هایی که دولت مرکزی یا دولت‌های محلی بیش از ۵۰ درصد سهام آنها را در اختیار دارند،

- حساب‌های سازمان‌هایی که براساس قانونی تأسیس شده‌اند که حسابرسی اجباری توسط هیئت حسابرسی و بازرسی را تجویز می‌کند،
- سازمان‌های دولت مرکزی که به‌موجب قانون تشکیلات دولت یا سایر قوانین تشکیل شده‌اند و وظایف مقامات عمومی به آنها واگذار شده است،
- سازمان‌های دولت‌های محلی و وظایف مقامات عمومی واگذار شده به آنها.

۳-۵-۴ انواع حسابرسی

به‌موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی این هیئت موظف است به‌منظور اطمینان از مطابقت حساب‌های نهایی درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات مربوطه، این حساب‌ها را رسیدگی کند و نحوه اجرای وظایف سازمان‌های دولتی و مقامات عمومی را به‌منظور بهبود و افزایش کیفیت فعالیت‌های سازمان‌های عمومی بررسی کند (ماده ۲۰). به‌منظور اجرای این وظایف، هیئت حسابرسی و بازرسی به‌طور سنتی بر حسابرسی‌های مالی تأکید ورزیده و هزینه کردن پول طبق رویه‌ها و مقررات را بررسی می‌کند. اخیراً هیئت حسابرسی و بازرسی محدوده فعالیت‌های خود را گسترش داده و در برخی موارد به حسابرسی عملکرد نیز پرداخته است. در سال ۲۰۰۴، هیئت حسابرسی و بازرسی بین هفتاد تا هشتاد حسابرسی عملکرد و ۲۰۰ تا ۲۵۰ حسابرسی مالی عمومی انجام داده است.^۱

۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

به‌موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی اعضای این هیئت در زمینه حسابرسی و بازرسی از اختیارات مختلفی برخوردارند. در مواردی که برای حسابرسی و بازرسی ضروری باشد، هیئت حسابرسان می‌تواند فرد مورد نظر یا شهود را برای پاسخ‌گویی به پرسش‌ها احضار کند، یا از فردی که از دانش و تجربه لازم برخوردار است درخواست ارائه نظر کارشناسی یا ارزیابی کند (مواد ۱۴ و ۲۸). قانون هیئت حسابرسی و بازرسی، افراد موضوع حسابرسی و بازرسی را ملزم می‌سازد کلیه اطلاعات، مدارک و سایر اسنادی را که هیئت حسابرسی ضروری بداند به این هیئت ارائه دهند (ماده ۲۵). این قانون همچنین به اعضای

1. OECD, 2003.

هیئت حسابرسی و بازرسی اجازه می‌دهد در صورت لزوم، در هنگام حسابرسی و بازرسی انبارها، گاو صندوق‌ها، اسناد و اقلام مورد نیاز را مهر و موم کند (ماده ۲۷).

۵-۴-۵-۵ تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها

به موجب قانون اساسی هیئت حسابرسی و بازرسی موظف است هر سال، نتایج حسابرسی‌ها و بازرسی‌های خود را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای ملی گزارش دهد (ماده ۹۹). به موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی (ماده ۴۱) محتوای این گزارش‌ها به شرح زیر است:

- حساب‌های سالیانه درآمدها و هزینه‌های دولت،
- هرگونه نقض قوانین یا مقررات که در طول حسابرسی‌ها مشخص شود،
- تصویب یا عدم تصویب مجلس شورای ملی در زمینه استفاده از صندوق شرایط اضطراری،
- اقدامات تنبیهی یا انضباطی درخواستی و نتایج آن.

۵-۴-۵-۶ تنفیذ یافته‌ها

قانون هیئت حسابرسی و بازرسی شیوه‌های تنفیذ یافته‌های این هیئت را تصریح می‌کند. مهم‌ترین ابزارهای اجرایی عبارت‌اند از:

- **جبران خسارات (ماده ۳۱):** پس از بررسی نتایج حسابرسی، هیئت حسابرسی و بازرسی در زمینه اینکه آیا مقام مسئول یا فرد دیگری براساس قانون ملزم به جبران خسارات است اعلام نظر می‌نماید.
- **درخواست اقدام تنبیهی (ماده ۳۲):** هیئت حسابرسی همچنین می‌تواند از وزیر مسئول درخواست تنبیه مقامات عمومی را بنماید.
- **درخواست اصلاح (ماده ۳۳):** وقتی که هیئت حسابرسی در نتیجه حسابرسی و بازرسی‌های خود معامله‌ای را غیرقانونی یا نامناسب بداند، می‌تواند از وزیر مربوطه خواستار اصلاح آن شود. وزیر مسئول ملزم به رعایت این درخواست در مهلتی است که هیئت حسابرسی تعیین می‌کند.

پی‌نوشت‌ها

1. Koh, 2000; MBP, 2001.

۲. به دلیل خصوصی‌سازی برنامه‌ریزی شده راه‌آهن از سال ۲۰۰۵ قانون بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی در مورد راه‌آهن اعمال نمی‌شود.

۳. اصلاحاتی که در طول دهه‌های گذشته به عمل آمده مطالعه توجیهی اولیه برای پروژه‌های زیربنایی گسترده، مدیریت سخت‌گیرانه‌تر کل برآوردهای سرمایه‌گذاری برای پروژه‌های گسترده، معرفی برنامه مالی میان‌مدت (که به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند)، پروژه‌های آزمایشی برای بودجه‌ریزی عملیاتی و سیستم بودجه انگیزشی برای تشویق کاهش هزینه‌های عمومی را شامل می‌شود. این اصلاحات به تغییرات جزئی در قانون بودجه و حسابداری منجر شد.^۱

۴. دلیل اصلی سطح پایین بدهی‌های عمومی، فرهنگ محافظه‌کاری مالی است که در نظام اداری و مردم کره رواج دارد. علاوه بر این، تمرکز اختیارات تهیه پیش‌نویس و اجرای بودجه در دستان یک وزارتخانه قدرتمند، یعنی وزارت برنامه و بودجه (هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی^۲ سابق) به تحمیل محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه بر وزارتخانه‌های اجرایی کمک کرده است. علاوه بر این، بودجه‌ها بر مبنای پیش‌بینی‌های درآمد که عمده‌اً محتاطانه هستند، تهیه می‌شوند بنابراین معمولاً درآمدهای واقعی فراتر از پیش‌بینی‌هاست. از نظر تخصیص‌ها، عبور از سقف هزینه‌ها بسیار نادر است.

5. Mun Et al, 2002.

۶. شبه‌مالیات معمولاً به عنوان «کلیه هزینه‌های نقدی به جز مالیات که یک شرکت باید بپردازد» تعریف می‌شود.^۳ این تعریف گسترده‌ترین تفسیر از شبه‌مالیات‌ها را مبنا قرار می‌دهد و هزینه‌های اجباری قانونی (از قبیل کمک‌های تأمین اجتماعی) و سایر هزینه‌های غیراختیاری را نیز شامل می‌شود.

۷. مفاد اصلی قانون مسئولیت مالی به این ترتیب است: الف) این قانون دولت را ملزم می‌سازد برنامه مالی سه‌ساله شامل اهداف تراز بودجه یکپارچه و دیون عمومی را به مجلس شورای ملی ارائه دهد؛ ب) بودجه‌های تکمیلی را به موقعیت‌های اضطراری محدود می‌کند و کاهش دیون عمومی را به عنوان اولویت اصلی در تخصیص مازاد بودجه در نظر می‌گیرد؛ ج) ارائه برنامه نحوه جبران تأثیر مالی منفی هر گونه پیشنهاد افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدها را الزامی می‌سازد؛ د)

1. MPB, 2002.

2. Economic Planning Board

3. MPB, 2002.

کمیته مدیریت دیون ملی^۱ را ایجاد می‌کند که به وزارت برنامه و بودجه گزارش می‌دهد.

۸. در سپتامبر سال ۲۰۰۴، برنامه مدیریت مالی ملی (۲۰۰۸-۲۰۰۴) به تصویب شورای دولت رسید. این برنامه فروض اقتصادی، مبالغ کل بودجه بخش‌های اصلی یا وزارتخانه‌ها، اولویت‌های اصلی هزینه‌های عمومی و دیون ملی پنج سال آینده را شامل می‌شود. وزارت برنامه و بودجه به نیابت از دولت پیش‌نویس بودجه را به همراه این برنامه به مجلس شورای ملی ارائه می‌کند. وزارتخانه‌های استفاده‌کننده از بودجه ملزم به تهیه پیش‌نویس بودجه خود در چارچوب ارقام کلی بودجه مندرج در این برنامه هستند.

Kim, 2004; Hur, 2004.

۹. در برخی از کشورهای دیگر که در این کتاب بررسی شده‌اند، شورای دولت به‌عنوان «کابینه» یا «شورای وزیران» نامیده شده است.

10. Included are the Government Information Agency, the Public Procurement Service, the Korea National Statistical Office, the Central Supply Office, and the National Medical Center. See MPB (2002).

11. OECD, 2001; Kim, 2003a.

۱۲. قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها به‌عنوان یک قانون مادر عمل می‌کند. تنها صندوق‌های عمومی که در این قانون ذکر شده‌اند می‌توانند براساس قوانین مخصوص خود تأسیس شوند. این قانون همچنین به‌منظور اطمینان از ثبات و کارایی صندوق‌های عمومی، دارایی‌های این صندوق‌ها را نیز کنترل می‌کند.

13. Examples include the Agricultural Management Fund, the Employment Insurance Fund, the National Pension Fund, the Employment Promotion Fund for the Disabled, the Tourism Promotion Fund, the Information Promotion Fund, the Industrial Workers' Accident Compensation Insurance Fund, the Fund for National Health Promotion, the Livestock Development Fund, and the Broadcasting Development Fund.

۱۴. به‌موجب قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها یازده صندوق عمومی فرابودجه‌ای، با وجود اینکه تأثیر چشمگیری بر جایگاه مالیه عمومی دارند، نیازمند تصویب مجلس شورای ملی نیستند. که می‌توان به صندوق تضمین اعتبارات^۲، صندوق تضمین اعتبارات مسکن^۳ و صندوق مدیریت

1. National Debt Management Committee
2. Credit Guarantee Fund
3. Housing Finance Credit Guarantee Fund

دارایی‌های راكد^۱ اشاره کرد، ولی به‌موجب اصلاحیه قانون چارچوب مدیریت صندوق‌های عمومی مصوب ۲۰۰۳، کلیه این صندوق‌ها مشمول نظارت مجلس هستند.

۱۵. از اوایل دهه ۱۹۸۰، مقامات بودجه‌ای ابزار جدیدی برای بررسی بودجه ایجاد کردند که شورای بررسی‌های بودجه‌ای^۲ نام گرفت. این شورا که شامل معاون وزیر بودجه، سه مدیر عامل و برخی از مدیران اصلی بود پیش‌نویس‌های بودجه هریک از بخش‌های بودجه‌ای وزارت برنامه و بودجه را بررسی می‌کند. اگرچه این شورا بر مبنای هیچ‌یک از قوانین موضوعه ایجاد نشده است، در بهبود فرایند تدوین بودجه بر اساس اولویت‌های ملی نقش مهمی ایفا کرده است.

۱۶. در دهه گذشته چندین تجدید ساختار در دولت، به‌ویژه در زمینه نهادهای مسئول پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی، بودجه‌ریزی و هماهنگی رخ داده است. در سال ۱۹۹۴، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی که مسئولیت پیش‌بینی و بودجه‌ریزی اقتصادی را برعهده داشت در وزارت دارایی ادغام شد و وزارت اقتصاد و دارایی تشکیل شد. چندی بعد این وزارتخانه مجدداً تقسیم شد و کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه^۳ و اداره بودجه ملی^۴ به‌عنوان مراجعی جدای از وزارت اقتصاد و دارایی تشکیل شد. کمی بعد، کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه و اداره بودجه ملی ادغام شدند و وزارت برنامه و بودجه تأسیس شد و بدین ترتیب، وظیفه پیش‌بینی‌های اقتصادی در حیطه وظایف وزارت اقتصاد و دارایی باقی ماند و وظیفه تدوین بودجه به وزارت برنامه و بودجه محول شد.

۱۷. پس از سال ۱۹۹۷، میزان انتشار اوراق قرضه تضمین شده توسط دولت برای تجدید ساختار بخش مالی به ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. در زمینه نشان دادن ارزش جاری هزینه کامل این بدهی یا خطراتی که در این ارتباط وجود دارد، هیچ‌گونه الزام قانونی وجود ندارد. در حال حاضر، تنها بهره اوراق قرضه در بودجه ملی منظور می‌شود. این خطر وجود دارد که هرگونه قصور در زمینه اوراق قرضه هزینه‌های بودجه‌ای زیادی در پی داشته باشد.^۵

1. Non-performing Asset Management Fund
2. Council for Budget Deliberation
3. Planning and Budget Commission (PBC)
4. Office of National Budget (ONB)
5. OECD, 2003.

کتابشناسی

- Cho, Sung Il (2004), "Proposals to Consolidate Public Funds", informal Paper Presented at Korea Development Institute (KDI), Seoul (in Korean).
- Kim, Dong Yeon (2004), "MTEF Framework and Implementation Strategy for Korea: Key Issues for Introducing MTEF and Top-down Budgeting in Korea", Paper Presented at the International Conference held by the Korea Development Institute and the World Bank, KDI, Seoul, 15 March.
- Kim, Junghun (2003a), "Local Government Financing and Bond Market Financing in Korea", Paper Presented at the Korea Development Institute Seminar on Local Government Financing, Korea Institute of Public Finance, Seoul (in Korean), 24 January.
- _____ (2003b), "Devolution of Fiscal Functions", Paper Presented at a Joint Conference of the World Bank and the Korea Development Institute on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization, KDI, Seoul, 22 July.
- Koh, Young-Sun (2000), Budget Structure, Budget Process, and Fiscal Consolidation in Korea, KDI Working Paper, Korea Development Institute, Seoul.
- _____ (2004), "Proposals to Consolidate Special Accounts", Paper Presented at Korea Development Institute seminar on Consolidation of Special Accounts and Public Funds, KDI, Seoul (in Korean), 13 September.
- Hur, Seok-Kyun (2003), "Intergovernmental Allocation of Tax Bases in Korea", Paper Presented at a Joint Conference of the World Bank and the KDI on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization, KDI, Seoul, 22 July.
- Hur, Seok-Kyun (2004), "Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System", Paper Presented at the International Conference held by the Korea Development Institute and the World Bank, KDI, Seoul, 15 March.
- IMF (2001), *Report on the Observance of Standards and Codes: Republic of Korea*, IMF, Washington DC.
- MPB (Ministry of Planning and Budget) (2001), *Korea's Budget*, Maeil Business Newspaper Co. Ltd., Seoul (in Korean).
- _____ (2002), *How Korea Reformed the Public Sector*, Ministry of Planning and Budget, Seoul.
- MPB (2004a), "Fiscal Reforms in Korea", Keynote speech presented by the Minister of Planning and Budget at the Korea Development Institute-World

Bank Conference on Knowledge Partnership, KDI, Seoul, 4 April, English available at www.mpb.go.kr.

_____ (2004b), *The National Budget Bill 2004*, Ministry of Planning and Budget, Seoul, http://210.114.108.6/epic_attach/2004/R0407040.pdf (in Korean).

_____ (2004c), *The Innovation in Budget Formulation: the Top-down Budget System*, Ministry of Planning and Budget, Seoul (in Korean).

_____ (2004d), *National Fiscal Management Plan (2004-2008)*, Ministry of Planning and Budget, Seoul (in Korean).

Mun, Hyungpyo, et al. (eds.), (2002) *National Budget and Fiscal Policy*, Korea Development Institute, Seoul (in Korean).

NABO (National Assembly Budget Office) (2004), *Mission of NABO*, National Assembly, Seoul, English available, at www.nabo.go.kr.

OECD (2001), *OECD Territorial Reviews Korea*, OECD, Paris.

_____ (2003), *OECD Economic Surveys Korea*, OECD, Paris.

_____ (2004), *OECD Economic Surveys Korea*, OECD, Paris.

Park, Sumin (2004), “MTEF Implementation in Korea: Top-down Allocation”, Paper Presented at International Conference held by the Korea Development Institute and the World Bank, KDI, Seoul, 15 March.

Yoo, Ilho (2003), “Strategies to Enhance Accountability and Efficiency of Local Government Expenditure”, Paper Presented at a Joint Conference of the World Bank and the KDI on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization, KDI, Seoul, 22 July.

فصل ششم

نیوزیلند

۶-۱-۱ نگاه‌های اجمالی

۶-۱-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

از اواخر دهه ۱۹۸۰ چارچوب حقوقی فرایند بودجه به گونه‌ای نوسازی شد که نمایانگر اصلاحات بلندپروازانه و بی‌سابقه‌ای باشد.^۱ تا سال ۱۹۹۴، به منظور تغییرات بنیادین در بودجه و مدیریت مالی، مجموعه‌ای از قوانین به تصویب رسید که از آن زمان دستخوش تغییرات و اصلاحاتی شده است (پیرابند ۱-۶). قانون اساسی مصوب ۱۹۸۶، اصلاحیه قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۸۹ و اصلاحیه قانون مسئولیت مالی^۲ مصوب ۱۹۹۴، قوانینی هستند که چارچوب قانونی حاکم بر فرایندهای بودجه را تشکیل می‌دهند. نقش‌آفرینان اصلی فرایند بودجه در قانون بخش دولتی^۳ مصوب ۱۹۸۸ تعیین شده‌اند. به موجب قانون اساسی مصوب ۱۹۸۶ مجلس عالی‌ترین مرجع وضع قوانین و کنترل مالیه عمومی است. این قانون حاوی اصول نظام بودجه است و تصریح می‌کند که دربار^۴ بدون تصویب قانون در مجلس حق وضع مالیات، دریافت وام یا هزینه کردن وجوه عمومی را ندارد. این جنبه‌ها در اسناد قانونی رسمی، تصمیم‌های دادگاه‌ها و کنوانسیون‌های مختلف تعیین شده‌اند.^۵ استفاده از منابع مالی عمومی برای اهداف زیر بر قانون مالیه عمومی مبتنی است:

۱. تهیه چارچوبی برای نظارت مجلس بر مدیریت دولتی دارایی‌ها و دیون دربار از جمله پیشنهادهای هزینه،

1. Scott, 2001.

2. Fiscal Responsibility Act (FRA)

3. State Sector Act (SSA)

4. Crown

5. State Services Commission, 1995; Governor Generals Office, 2004.

۲. تعیین محدوده مسئولیت‌ها برای استفاده از منابع مالی عمومی،
۳. تعیین حداقل وظایف دربار، وزارتخانه‌ها^۱ و سازمان‌های سلطنتی^۲ در زمینه ارائه گزارش‌های مالی،
۴. صیانت از دارایی‌های عمومی از طریق تدارک مجوزهای قانونی و کنترل افزایش استقراض، صدور اوراق قرضه، تضمین تعهدات، اداره حساب‌های بانکی و سرمایه‌گذاری وجوه.

پیرایند ۱-۶ قوانین اصلی نظام بودجه نیوزیلند*

- قانون اساسی مصوب ۱۹۸۶،
- اصلاحیه قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۸۹،
- اصلاحیه قانون مسئولیت مالی مصوب ۱۹۹۴،
- اصلاحیه قانون بخش دولتی مصوب ۱۹۸۸،
- اصلاحیه قانون شرکت‌های دولتی^۳ مصوب ۱۹۸۶،
- اصلاحیه قانون حسابرسی عمومی^۴ مصوب ۲۰۰۱،
- قانون نهادهای سلطنتی^۵ مصوب ۲۰۰۴.

* در سال ۲۰۰۴، قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۸۹ و قانون مسئولیت مالی مصوب ۱۹۹۴ در قانون مالیه عمومی با یکدیگر ادغام شدند (قانون مدیریت بخش دولتی).

Source: All laws are available at www.legislation.govt.nz, maintained by the Parliamentary Counsel Office.

قانون مسئولیت مالی، مدیریت مالی عمومی را بر اصول شفافیت و پاسخ‌گویی مبتنی می‌سازد. به موجب این قانون دولت باید اهداف مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت خود را به طور منظم از طریق گزارش سیاست‌های بودجه‌ای، گزارش راهبردهای مالی و گزارش‌های آخرین وضعیت اقتصادی و مالی بیان کند. اگرچه قانون مسئولیت مالی در سال ۱۹۹۴ به منظور افزایش کارایی و پاسخ‌گوتر ساختن ادارات دولتی، ترتیبات مدیریت

1. Departments
2. Crown Agencies
3. State-Owned Enterprises Act
4. Public Audit Act
5. Crown Entities Act

و تصمیم‌گیری کلان در سازمان‌های بخش عمومی را تغییر داد، قانون مسئولیت مالی مصوب ۱۹۹۴ بر الزامات سیاست‌های مالی کلان، به‌ویژه کاهش دیون عمومی و دستیابی به مازاد عملیاتی^۱ تأکید می‌ورزد.^۲

در سال ۲۰۰۴، قانون مسئولیت مالی مصوب ۱۹۹۴ در بخش «مسئولیت مالی» اصلاحیه قانون مالیه عمومی ادغام شد.^۳ اگرچه اصلاحیه سال ۲۰۰۴ تغییر چندانی در نظام بودجه ایجاد نکرد، ولی نرمش‌پذیری درزمینه تخصیص اعتبارات بر مبنای خروجی را افزایش می‌دهد. برخی از مفسران از مدت‌ها قبل این انتقاد را مطرح می‌ساختند که تأکید بیش‌ازحد بر خروجی‌ها موجب بی‌توجهی به نتایج شده است.^۴

اصلاحیه قانون شرکت‌های دولتی مصوب ۱۹۸۶ و اصلاحیه قانون بخش دولتی مصوب ۱۹۸۸ دو قانون مهم دیگری هستند که بر مدیریت مالی بخش عمومی حاکم‌اند. قانون شرکت‌های دولتی به دولت اجازه می‌دهد با ساختار سازمان‌های شبیه به شرکت‌های بخش خصوصی به ارائه خدمات بازرگانی بپردازد. هدف این قانون افزایش کارایی و سودآوری شرکت‌هایی است که مالکیت آنها به بخش عمومی تعلق دارد.

قانون بخش دولتی بر روش‌های اداری ارائه خدمات عمومی اصلی دولت تأکید می‌ورزد. این قانون روابط پاسخ‌گویی جدیدی را بین مدیران اجرایی ارشد سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها ایجاد می‌کند. رؤسای سازمان‌های دولتی (که مستخدمین کشوری هستند و منصوبین سیاسی در زمره آنان قرار نمی‌گیرند) شغل مادام‌العمر خود را از دست دادند، چون تنها برای دوره‌ای معین به‌منظور اجرای تعهدات قراردادی خود در برابر وزیر که «خریدار» خدمات دولتی بود منصوب می‌شدند. به‌موجب این قانون، مدیران اجرایی ارشد درزمینه استخدام پرسنل خود با شرایطی همچون شرایط حاکم در بخش خصوصی مسئولیت کامل دارند. در ازای انعطاف بیشتر در مدیریت بودجه (اکثر کنترل‌های ورودی‌ها^۵ کاهش یافت) مدیران اجرایی ارشد درزمینه ارائه خدمات به وزارتخانه‌ها پاسخ‌گو شدند.

اصلاحیه قانون حسابرسی عمومی مصوب ۲۰۰۱ قوانین مربوط به جایگاه قانونی

1. Operating surpluses

2. Jonssen, 2001.

3. Treasury, 2004.

4. Audit Office, 1999; Petrie and Webber, 2001; Rae, 2002.

5. Input

اداره حسابرِس کل^۱ را تغییر داد. حسابرِس کل^۲ به‌عنوان یکی از کارمندان ارشد مجلس به‌گونه‌ای مستقل، به مجلس و عامه مردم اطمینان می‌دهد که سازمان‌های بخش عمومی براساس اهداف مجلس وظایف خود را انجام می‌دهند و در زمینه اجرای این وظایف پاسخ‌گو هستند. همچنین مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات حسابرِس کل، محدوده و روش‌های حسابرِسی نهادهای عمومی و وظیفه ارائه گزارش به مجلس نمایندگان مبتنی بر این قانون است.

قانون نهادهای سلطنتی که قرار بود در سال ۲۰۰۴ تصویب شود، چارچوبی برای طبقه‌بندی انواع مختلف سازمان‌هایی است که (به‌ویژه) در دهه ۱۹۹۰ برای اجرای سیاست مدیریت غیرمتمرکز ولی مسئولانه منابع بخش عمومی تأسیس شدند.

۲-۱-۶ اصلاحات قوانین نظام بودجه

اصلاحات گسترده در نظام بودجه را می‌توان به سه مرحله تقسیم کرد: مرحله استقرار نظام بازار (۱۹۸۵-۱۹۹۱)، مرحله راهبردی (۱۹۹۶-۱۹۹۲) و مرحله ایجاد توانایی انطباق (۱۹۹۷ تاکنون).^۳ قبل از سال ۱۹۸۵ (در طول مراحل سنتی و استقرار نظام بازار)، نظام مدیریت مالی دولت به عدم وجود اهداف روشن و عدم پاسخ‌گویی در برابر نتایج با انتقادات سنگینی مواجه بود.^۴ در اکثر موارد روابط بین اهداف این برنامه‌ها و اهداف کلی دولت روشن نبود. نظام‌های حسابداری کل هزینه‌های سرمایه‌ای را حذف می‌کردند و بنابراین میزان کل منابع مصرف شده را نمی‌سنجیدند. اداره این نظام‌ها توسط سازمان‌های مرکزی امکان مدیریت کارآمد را کاهش می‌داد و تصمیم‌گیری متمرکز و ضعیف را موجب می‌شد. طراحی این نظام به‌گونه‌ای بود که به‌جای کنترل عملکرد در زمینه تولید خدمات عمومی بر کنترل ورودی‌ها تأکید می‌ورزید. این ضعف‌ها به همراه ضعف عملکرد مالی کلان در دهه ۱۹۸۰، به تصویب قانون جدیدی برای افزایش کارایی و پاسخ‌گویی مدیریت مالی عمومی منجر شد^۵ و برای بررسی اولویت‌های هزینه‌ای و

1. Office of Controller and Auditor General (OCAG)

2. Controller and Auditor General (CAG)

3. Pallot, 2002.

4. Treasury, 1989.

5. Janssen, 2001.

کارایی سازمان‌ها ابزارهای جدیدی در اختیار وزارتخانه‌ها قرار گرفت. علاوه بر کسری‌های مالی گسترده و افزایش دیون عمومی، مباحث نظری نیز از عواملی بود که به این اصلاحات نیرو می‌بخشید.^۱ نظریه مدیریتی چارچوبی را ایجاد کرد که اختیارات مدیران بخش‌ها را که بدون آزادی عمل مسئولیتی در برابر نتایج نداشتند، افزایش داد. بدین ترتیب مدیران از اختیارات زیر برخوردار شدند:

۱. اختیار هزینه کردن و استخدام در چارچوب بودجه‌های مورد توافق،

۲. تصمیم‌گیری در زمینه هزینه‌های عملیاتی و سایر خریده‌ها،

۳. اداره سازمان خود بدون کنترل‌های برنامه‌ریزی شده.^۲

اگرچه نظریه مدیریتی برخی از ابتکارات بخش عمومی را توضیح می‌دهد، ولی توسل دولت به ترتیبات قراردادی یا تأکید بر حاصل کار و خروجی را توضیح نمی‌دهد. اقتصاد نهادگرای نوین،^۳ نظریه سازمان^۴ و اقتصاد هزینه معاملات^۵ شالوده‌های فکری این ابتکارات بودند. اقتصاد نهادگرا می‌گوید که گاهی منافع مدیر با منافع مالک تعارض دارد و این مسئله به نتایج ضعیف و ناکافی منجر می‌شود. برای تسهیل رفتار مناسب، معیارهای سنجش عملکرد مدیران تعیین شد و نظارت بر تحقق اهداف عملکردی در دستور کار قرار گرفت. سازمان دولتی که مدیریت مطلوبی دارد باید این ویژگی‌ها را داشته باشد:

۱. برخورداری از اهداف روشن که مدیران را از انتظارات آگاه می‌سازد و کنترل عملکرد آنها را میسر می‌کند،

۲. توضیح روشن این اهداف و نحوه دستیابی به آنها،

۳. ایجاد انگیزه در مدیران و دیگران برای دستیابی به اهداف مورد توافق،

۴. ایجاد اطلاعات و انگیزه‌هایی که پاسخ‌گویی مأموران در برابر مدیران را افزایش دهد. با تصویب اصلاحیه قانون بخش دولتی در سال ۱۹۸۸، کلیه رؤسای دائمی سازمان‌ها به مدیران اجرایی ارشدی تبدیل شدند که برای دوره‌های ثابت قرارداد داشتند. ظرف تقریباً هجده ماه پس از اصلاحیه تصویب قانون مالیه عمومی در سال ۱۹۸۹،

1. Schick, 1996; Scott, 1996.

2. Ex ante control

3. New institutional economics

4. Agency theory

5. Transaction cost economics

شیوه حسابداری کلیه سازمان‌ها از حسابداری نقدی به حسابداری تعهدی تغییر کرد. قانون مسئولیت مالی مصوب ۱۹۹۴ دولت را ملزم به تدوین و اعلام اهداف اقتصادی و بودجه‌ای میان‌مدت و بلندمدت و تشریح نتایج راهبردی و اصلی کرد. به‌منظور کمک به تضمین ثبات راهبردهای مالی کلان در برابر نظام‌های انتخاباتی که همواره دستخوش تغییر بود (از سیستم کسب حدنصاب موروثی بریتانیای کبیر به سیستم نمایندگی نسبی)، اصول مسئولیت مالی در چارچوب قانون مسئولیت مالی تعریف شدند.

در سال ۲۰۰۱، یکی از کمیته‌های مشورتی دولت عملکرد نظام جدید مدیریت مالی در طول دهه ۱۹۹۰ را بررسی کرد و چهار زمینه را که در اولویت تغییر قرار داشتند شناسایی کرد: بهبود ارائه خدمات یکپارچه، رفع پراکندگی و بهبود هماهنگی در بخش دولتی، تقویت مردم و فرهنگ و بهبود رهبری سازمان مرکزی. در پاسخ به این پژوهش، دولت در سال ۲۰۰۳ لایحه مالیه عمومی را پیشنهاد کرد.^۱ در این لایحه نکات زیر مطرح شده است:

● یکپارچه‌سازی و اصلاح قانون مالیه عمومی و قانون مسئولیت مالی، از جمله افزایش اعتبارات برای افزایش انعطاف وزرا و هم‌زمان حفظ میزان گزارش‌دهی و پاسخ‌گویی در برابر مجلس، افزایش انتشار اطلاعات از سوی سازمان‌ها به‌منظور اطمینان از انتشار اطلاعات گسترده‌تر در زمینه عملکرد مورد نظر و عملکرد واقعی، تقویت کارکرد حسابرس کل از طریق ملزم ساختن وزیر به ارائه گزارش به مجلس در مواردی که به‌نظر حسابرس کل هزینه‌ای غیرقانونی یا مغایر با اعتبار تخصیصی است.

اصلاح قانون بخش دولتی از جمله گسترش دایره وظایف کمیسر عالی خدمات دولتی،^۲ به‌گونه‌ای که رهبری و ارائه رهنمود به بخش دولتی در زمینه‌هایی همچون اخلاق، ارزش‌ها و استانداردها را شامل شود و نیز ایجاد تحول در مدیران ارشد بخش دولتی.

● تصویب قانون جدید نهادهای سلطنتی^۳ از جمله ایجاد مبنایی برای مشارکت راهبردی بین وزیران و هیئت‌های مدیره نهادهای سلطنتی به‌منظور تعیین انتظارات عملکردی و گزارش عملکرد، شفاف‌سازی رابطه میان وزیران و نهادهای سلطنتی، تقویت

1. Minister of Finance and the Minister of State Services, 2003.

2. State Services Commissioner's

3. Crown Entity

یکپارچگی نهادهای سلطنتی با بخش دولتی و تأمین اطلاعات برای کلیه بخش‌های دولت. در نهایت در دسامبر سال ۲۰۰۳، به‌منظور تقویت نقش مجلس (به‌ویژه کمیته مالی و اقتصادی)^۱ آیین‌نامه‌های داخلی مجلس نمایندگان اصلاح شد. اگرچه نظارت این کمیته بر نهادهای سلطنتی و شرکت‌های دولتی افزایش یافت، تا زمانی که وتوی مالی^۲ (اختیار دولت در رد کلیه پیشنهادهای مجلس برای اصلاح پیش‌نویس بودجه دولت، به‌جز اصلاحات جزئی) وجود دارد نقش مجلس در فرایند بودجه همچنان ضعیف خواهد بود.

۲-۶ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

قوانین نظام بودجه کلیه اصول کلاسیک اصلی (مجوزهای قانونی، مبنای سالیانه، جامعیت، وحدت و دسته‌بندی دقیق) و اصول مدرن (پاسخ‌گویی، شفافیت، ثبات و عملکرد) را دربرمی‌گیرد.

یکی از اصول بنیادین قانون نظام بودجه اصل مجوزهای قانونی است که در قانون اساسی مصوب ۱۹۸۶ و قانون مالیه عمومی گنجانده شده است. قانون اساسی به‌روشنی می‌گوید که کلیه هزینه‌هایی که از محل وجوه عمومی انجام می‌شوند باید بر مبنای اعتبارات مصوب مجلس باشند (بخش ۲۲). به‌موجب قانون مالیه عمومی انجام هزینه تنها برای هزینه‌های مصوب، خرید، گسترش دارایی‌ها یا بازپرداخت دیون دربار امکان‌پذیر است. بنابراین اعتبارات پارلمانی بر مبنای سالیانه هستند و به قانونگذار اجازه می‌دهند، علاوه بر صرف وجوه عمومی، بر تعهدات مرتبط با هزینه‌ها و اقلام سرمایه‌ای نیز نظارت داشته باشد. سایر اصول کلاسیک نیز در قانون مالیه عمومی تصریح شده‌اند. برآوردهای بودجه برای دوره‌ای دوازده‌ماهه انجام می‌شود که از اول ژوئیه آغاز و در سی ژوئن پایان می‌پذیرد (مبنای سالیانه، بخش ۲ قانون مالیه عمومی). به‌موجب اصول جامعیت و وحدت، بودجه باید کلیه درآمدها و هزینه‌ها را به‌صورت ناخالص و در یک سند ذکر کند. ولی در برخی موارد استثنایی اعتبارات خالص نیز امکان‌پذیر است. برآوردهای بودجه بر مبنای انواع تخصیص‌ها و براساس وزارتخانه یا سازمان تدوین می‌شوند (اصل دسته‌بندی دقیق، بخش چهارم قانون مالیه عمومی). هدف از تصویب قانون مالیه عمومی و قانون مسئولیت مالی گنجاندن اصول مدرن

1. Financial and Economic Committee (FEC)

2. Financial veto

بودجه از جمله ثبات مالی، کارایی و اثربخشی هزینه‌های عمومی بود. قانون مسئولیت مالی دولت را ملزم می‌سازد که با کاهش دیون کل دربار به سطحی معقول و مطمئن و پیروی از اصول مدیریت مالی مسئولانه (اصل ثبات، بخش چهارم قانون مسئولیت مالی) مدیریت مالی عمومی صحیح را رعایت کند. قانون حسابرسی عمومی مصوب ۲۰۰۱ اختیار اجرای حسابرسی گزارش‌های مالی و حسابرسی عملکرد را به حسابرس کل می‌دهد و بدین ترتیب پاسخ‌گویی به مجلس در زمینه استفاده دولت از منابع عمومی و اختیارات تفویضی مجلس را تضمین می‌کند.

قانون بخش دولتی مصوب ۱۹۸۸ روابط پاسخ‌گویی میان مدیران اجرایی ارشد سازمان‌ها و وزرای مربوطه را تعیین می‌کند. کلیه مدیران اجرایی ارشد سازمان‌های دولتی با وزارتخانه‌های مسئول موافقت‌نامه عملکرد منعقد می‌کنند. در این موافقت‌نامه‌های عملکرد به منظور نشان دادن نتایج مشخصی که برای نیل به هریک از اهداف اصلی ضروری است، شاخص‌هایی تعیین می‌شود.^۱ قوانین نظام بودجه همچنین بر حفظ مدیریت مالی عمومی عملیاتی تأکید می‌ورزند.

در نهایت، الزام‌های گزارش‌های مالی که در قانون مسئولیت مالی و قانون مالیه عمومی تصریح شده اصل شفافیت بودجه را تضمین می‌کند. سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، نهادهای سلطنتی و به‌طور کلی پیش‌بینی‌ها و گزارش‌های مالی دولت، براساس استانداردهای حسابداری تهیه می‌شود که از مقبولیت همگانی برخوردارند. در بخش‌های بعد جزئیات الزام‌های گزارش‌دهی را مطرح می‌کنیم.

۳-۶ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۳-۶-۱ قوای مجریه و مقننه

۳-۶-۱-۱ نگاه اجمالی

نیوزیلند دارای حکومتی متمرکز و غیرفدرال است. اختیارات دولت‌های محلی با وجود اصلاحاتی که انجام گرفته همچنان محدود است.^۲ قوه مجریه از فرماندار کل^۳،

1. Treasury, 1996.

2. OECD, 1997.

3. Governor General

نخست‌وزیر، هیئت وزیران، نهادهای سلطنتی و شرکت‌های دولتی تشکیل می‌شود. قوه مقننه از یک مجلس تشکیل شده است (مجلس نمایندگان) که اعضای آن هر سه سال یک بار انتخاب می‌شوند. فرماندار کل، حزبی را که دارای بیشترین تعداد نمایندگان منتخب است برای تشکیل دولت دعوت می‌کند. ریاست دولت برعهده نخست‌وزیر است که با انتخاب وزرا هیئت‌دولت را تشکیل می‌دهد.

۶-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و هریک از وزیران

هیئت‌دولت از وزرا تشکیل می‌شود و ریاست آن برعهده نخست‌وزیر است. این هیئت در سیاست‌گذاری‌های دولت و وضع قوانین نقش مهمی ایفا می‌کند. همه وزرا باید از حمایت کامل مجلس نمایندگان برخوردار باشند و در زمینه تصمیم‌های خود دارای مسئولیت فردی و جمعی هستند. در سال ۲۰۰۴ هیئت‌دولت دارای بیست عضو بود، علاوه بر این، پنج وزیر نیز در خارج از هیئت‌دولت حضور داشتند. وزرای هیئت‌دولت معمولاً مدیریت اعتبارات متعددی را برعهده دارند^(۱) که محدوده فعالیت آنان محسوب می‌شود.

وزرا تصمیم‌های هیئت‌دولت را از طریق ادارات یا سایر سازمان‌های مسئول اجرا می‌کنند. کمیته کنترل هزینه‌های هیئت‌دولت بررسی دقیق پیشنهادهای بودجه و هزینه سازمان‌ها را برعهده دارد. این کمیته که از کمیته‌های فرعی هیئت‌دولت است و اکثر وزرای ارشد از جمله وزیر دارایی در آن عضویت دارند، از حمایت کمیته‌ای متشکل از مقامات سه سازمان مهم برخوردار است: دفتر نخست‌وزیر، کمیسیون سازمان‌های دولتی^۱ و خزانه‌داری. در درون هیئت‌دولت، وزیر دارایی مسئولیت اصلی بودجه را برعهده دارد و معمولاً سخنرانی بودجه را به نیابت از دولت انجام می‌دهد. مسئولیت اصلی خزانه‌داری برعهده وزیر دارایی است.

۶-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

خزانه‌داری اصلی‌ترین مشاور اقتصادی و مالی دولت است و در زمینه اکثر پیشنهادهای هزینه‌ای به دولت گزارش می‌دهد. خزانه‌داری مسئولیت توسعه و اجرای سیاست‌های

1. State Services Commission

مدیریت مالی در بخش عمومی و تهیه گزارش‌های مالی دولت را نیز برعهده دارد. یکی از اصلی‌ترین فعالیت‌های خزانه‌داری مشاوره در زمینه محتوای بودجه سالیانه دولت و کمک در تهیه اسناد بودجه و قوانین مرتبط با آن است. خزانه‌داری به‌عنوان بخشی از فرایند تدوین بودجه، بررسی برنامه‌های هزینه‌ای را هماهنگ می‌کند، به ارائه تحلیل‌های مالی می‌پردازد، پیش‌بینی‌های درآمدها و هزینه‌ها را تهیه می‌کند و بر گردش درآمدها و هزینه‌ها نظارت می‌کند. این نقش‌های خزانه‌داری در قانون تصریح نشده‌اند و میراث بریتانیای کبیر محسوب می‌شوند، ولی خدماتی که خزانه‌داری نیویورک می‌تواند ارائه دهد در جزئیات نظام اعتبارات تعیین شده است.

نهادهای سلطنتی (نهادهایی که به لحاظ قانونی از دربار جدا هستند ولی در مالکیت دولت نیستند) در ارائه خدمات عمومی نقش مهمی ایفا می‌کنند. این نهادها براساس قانون تأسیس شده‌اند و دولت از طریق راهکارهای مالکیت در اداره آنان ذی‌نفع است.^۱ در چهارمین جدول قانون مالیه عمومی فهرست اکثر نهادهای سلطنتی یا گروه‌هایی که متشکل از این نهادها هستند ارائه شده است. افزایش این نهادها براساس فرمان شورا^۲ امکان‌پذیر است. این بدین معناست که دولت می‌تواند به تأسیس سازمان‌های جدید مبادرت ورزد، ولی حذف آنها تنها با اصلاح قانون مالیه عمومی امکان‌پذیر است. نهادهای سلطنتی بسیار گسترده‌اند و از نهادهای پژوهشی گرفته تا هیئت امنای مدارس، سازمان‌های بهداشتی سلطنتی، هیئت‌های توسعه تجاری و غیره را دربرمی‌گیرند. مجلس اعتبارات بودجه‌ای را به دربار اختصاص می‌دهد و برای این نهادها بودجه مستقلی در نظر نمی‌گیرد. از آنجا که این نهادها به لحاظ قانونی بخشی از دربار محسوب نمی‌شوند، در زمینه اجرای هزینه‌ها از آزادی عمل برخوردارند، ولی دربار موظف به جبران زیان‌های ناشی از این هزینه‌هاست. به‌هرحال برای اینکه دربار بتواند محصولات و خدمات این نهادها را خریداری کند و در آنها سرمایه‌گذاری کند به این اعتبارات نیازمند است. قانون نهادهای سلطنتی مصوب ۲۰۰۴ چارچوب حکمرانی منسجمی را برای نهادهای سلطنتی ایجاد کرده و آنها را ملزم ساخته است، عملکرد خود را به مجلس گزارش کنند. قانون شرکت‌های دولتی، تأسیس شرکت‌های دولتی را بر

1. Treasury, 1996.

2. Order in Council

مفاد قانون شرکت‌ها^۱ مصوب ۱۹۵۵ مبتنی ساخته است. هدف از تشکیل این سازمان‌ها بهبود عملیات تجاری از قبیل خدمات پست، تهیه برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی و تولید و انتقال برق است. به موجب این قانون، شرکت‌های دولتی باید همچون یک سازمان تجاری موفق عمل کنند. هیئت‌های مدیره این شرکت‌ها در برابر وزیر دارایی و وزیر شرکت‌های دولتی پاسخ‌گو هستند که موظف به عدم دخالت در امور روزمره این سازمان‌ها هستند. شرکت‌های دولتی در زمینه دریافت وام، از جمله دریافت وام بدون ضمانت دولت، از اختیارات شرکت‌های خصوصی برخوردارند. هرگونه سرمایه‌گذاری در یک شرکت دولتی نیازمند تخصیص اعتبار توسط مجلس است.

۴-۱-۳-۶ وظایف مقامات کشوری ارشد

قانون بخش دولتی و قانون مالیه عمومی مبانی قانونی نظام مدیریت مالی سازمان‌های اصلی دولت مرکزی (وزرا، سازمان‌ها و نهادهای سلطنتی) را تعیین می‌کنند. مدیران اجرایی ارشد سازمان‌ها که براساس قراردادهای دارای مدت ثابت استخدام می‌شوند، در زمینه اجرای وظایف سازمان، مشاوره با وزیران، حسن اداره امور سازمان و مدیریت اقتصادی کارآمد و اثربخش فعالیت‌های سازمان خود در برابر وزیر مربوطه پاسخ‌گو هستند.

ارزش‌های اصلی خدمات عمومی در نظام‌نامه خدمات عمومی نیوزیلند^۲ تشریح شده است که کمیسر خدمات دولتی براساس قانون بخش دولتی مصوب ۱۹۸۸ صادر کرده است (بخش ۵۷). این نظام‌نامه رهنمودهایی را درباره استانداردهای رفتار به کارکنان بخش عمومی ارائه می‌دهد. در این نظام‌نامه سه اصل رفتاری برای کلیه مستخدمین دولتی ذکر شده است: کارکنان این بخش باید با رعایت اصول حرفه‌ای و امانت، تعهدات خود در برابر دولت را به انجام رسانند؛ وظایف رسمی خود را با صداقت، کارایی و ایمان انجام دهند و با فعالیت‌های خصوصی خود حیثیت بخش خدمات عمومی را لکه‌دار نکنند.

1. Companies Act

2. New Zealand Public Service Code of Conduct

۵-۳-۶ تأسیس و نقش کمیته‌های پارلمانی

نیوزیلند وارث نظام پارلمانی وست‌مینستر^۱ است که به‌موجب آن، مجلس در موضوع‌های بودجه‌ای نقش عالی را دارد. مجلس با تصویب لوایح تخصیص که منابع مالی را برای اهداف مشخص تخصیص می‌دهد، مجوز استفاده از منابع را برای هریک از وزارتخانه‌ها صادر می‌کند. به‌موجب آیین‌نامه داخلی مجلس^۲، کمیته امور مالی و هزینه‌ها^۳ به‌عنوان یکی از کمیته‌های موضوعی مجلس تشکیل می‌شود (آیین‌نامه داخلی مجلس بخش ۱۸۷).^۴ پس از ارائه پیشنهاد بودجه دولت، کمیته امور مالی و هزینه‌ها می‌تواند هریک از اعتبارات را بررسی کند یا آن را برای بررسی به کمیته منتخب دیگری ارجاع کند. هر کمیته منتخب می‌تواند پیشنهاد تغییر این اعتبارات را ارائه کند. کلیه کمیته‌ها باید ظرف دو ماه از دریافت بودجه، گزارش بررسی‌های خود را به مجلس ارائه دهند. هیچ‌یک از اعتبارات پیشنهادی قبل از بررسی در یک کمیته منتخب قابل تصویب نیست. کمیته امور مالی و هزینه‌ها همچنین هریک از کمیته‌های موضوعی را موظف می‌سازد عملکرد سال گذشته و عملیات جاری هریک از وزارتخانه‌ها، ادارات مجلس، نهادهای سلطنتی، سازمان‌های عمومی یا شرکت‌های دولتی را بررسی کنند.

۶-۳-۱-۶ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

دولت‌های محلی که ساختار آنها در قانون دولت‌های محلی^۵ مصوب ۲۰۰۲ تعیین شده است، شوراهای منطقه‌ای و شوراهای بخش و شهر را شامل می‌شوند.^۶ شوراهای بخش و شهر به همراه یکدیگر نهادهای منطقه‌ای را تشکیل می‌دهند. در برخی موارد، یک نهاد سرزمینی ممکن است به‌عنوان یک شورای منطقه‌ای، براساس قانون وظایفی برعهده داشته باشد. این نهادها را نهادهای غیرفدرال^۷ می‌نامند. در سال ۲۰۰۴ دوازده شورای منطقه‌ای و ۷۴ نهاد سرزمینی وجود داشت.

-
1. Westminster parliamentary system
 2. Parliament's Standing Orders (SOs)
 3. Finance and Expenditure Committee (FEC)
 4. Parliament, 2004.
 5. Local Government Act (LGA)
 6. OECD, 1997.
 7. Unitary Authorities

اختیارات و وظایف دولت‌های محلی در قانون دولت‌های محلی و سایر قوانین تفویض اختیارات دولت مرکزی به شوراها تعیین شده است. مثلاً در زمینه برنامه‌ریزی سرزمینی و مدیریت زیست‌محیطی، قانون مدیریت منابع^۱ مصوب ۱۹۹۱ مسئولیت‌ها و اختیارات شوراهای منطقه‌ای و نهادهای سرزمینی در زمینه تدوین و تصویب خط‌مشی‌ها را تعیین می‌کند. جنبه‌های به خصوصی از بهداشت عمومی نیز به موجب قانون بهداشت^۲ مصوب ۱۹۵۶ (بخش ۳) به نهادهای محلی تفویض شده‌اند. منابع درآمد دولت‌های محلی دارای تفاوت‌هایی است. منبع اصلی درآمدهای محلی مالیات بر اموال است. قانون دولت‌های محلی مصوب ۲۰۰۲، حق وضع مالیات بر اموال را به این دولت‌ها تفویض کرده است. به موجب این قانون، مراجع محلی می‌توانند برای مالکان زمین‌ها عوارض وضع کنند، گاهی این عوارض درباره املاک مختلف به شیوه‌ای متفاوت اعمال می‌شود. شوراهای محلی در زمینه تعیین عوارض بخش‌های مختلف از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند و می‌توانند براساس سیاست مدیریت بدهی‌های خود از جمله برنامه بلندمدت شورای منطقه، استقراض کنند. قانون دولت‌های محلی، ترتیبات سخت‌گیرانه معقولی را برای مشورت در زمینه برنامه‌ها، سیاست‌ها و تصمیم‌های شورا تعیین کرده است و دربار را از هرگونه تعهد پرداخت بدهی‌ها یا تعهدات نهادهای محلی معاف داشته است. کمک‌های دریافتی از دولت مرکزی بخش عمده‌ای از درآمدهای نهادهای محلی را تشکیل نمی‌دهند، ولی یکی از منابع درآمد آنها هستند. این کمک‌ها به برنامه کمک‌های مستقیم (از قبیل برنامه‌های حمل‌ونقل زمینی) و پرداخت مالیات املاکی که در تملک دولت مرکزی هستند، محدود است. دولت مرکزی ترکیبی از کمک‌های مشروط و عمومی را ارائه می‌دهد. جریمه‌ها و درآمدهای عملیاتی سایر منابع درآمدهای نهادهای سرزمینی را تشکیل می‌دهند.

۴-۶ ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه

۴-۶-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

۴-۶-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

برآوردهای بودجه به معنای «اعلام هزینه‌های پیشنهادی و تعهدات دربار است» (قانون

1. Resource Management Act

2. Health Act

مالیه عمومی بخش ۶). منظور از دربار در قانون مالیه عمومی ملکه^۱ و کلیه وزرا و نهادهای سلطنتی است. دفاتر مجلس، نهادهای سلطنتی و شرکت‌های دولتی همچون سازمان‌های محلی مشمول قانون دولت‌های محلی، از شمول این قانون خارج هستند. بودجه‌ای که به مجلس ارائه می‌شود شامل پیش‌بینی‌های کلیه سازمان‌ها و ادارات دولت مرکزی و اعتبارات درخواستی دربار و سازمان‌ها و نهادهای مجلس است.

۲-۱-۴-۶ صندوق‌های خارج از بودجه و درآمدهای دارای مصارف معین

قانون تخصیص سالیانه به دربار محدود می‌شود. بودجه صندوق‌ها و نهادهای قانونی متعددی به تصویب مراجعی به‌جز مجلس می‌رسند. این مسئله به‌ویژه درباره نهادهای سلطنتی و سایر سازمان‌های عمومی صادق است. قانون نهادهای سلطنتی مصوب ۲۰۰۴ این نهادها را به گروه‌های مختلفی تقسیم می‌کند. اکثر این نهادها از جمله صندوق بازنشستگی نیوزیلند^۲، کمیسیون زمین‌لرزه^۳ و شرکت جبران خسارات ناشی از تصادفات^۴ براساس قوانین جداگانه تأسیس شده‌اند. درحالی‌که خرید خدمات دربار از نهادهای سلطنتی و تزریق نقدینگی به آنها در قانون تخصیص گنجانده می‌شود، درآمدها و هزینه‌های این نهادها در اعتبارات منظور نمی‌شوند. ولی کلیه نهادهای سلطنتی، سایر نهادهای عمومی (از جمله بانک مرکزی) و شرکت‌های دولتی در پیش‌بینی‌های کل درآمدها و هزینه‌های عملیاتی دولت در اسناد مالی و راهبرد بودجه ذکر می‌شوند. برخی درآمدها (مثلاً مالیات بر درآمد) به هزینه‌ای معین اختصاص نیافته‌اند. ولی به‌موجب قانون مالیه عمومی بودجه‌ریزی بر مبنای ارقام خالص (کسر درآمدهای ادارات و نهادهای زیرمجموعه) مجاز است (بخش زیر). مثلاً شرکت جبران خسارات ناشی از تصادفات عوارض دریافتی را برای استفاده نزد خود نگه می‌دارد.

۳-۱-۴-۶ تعریف ارقام کلی بودجه

قانون مالیه عمومی در فهرست تعاریف خود ارقام کلی مالی از قبیل «درآمدهای عملیاتی

1. Her Majesty
2. New Zealand Superannuation Fund
3. Earthquake Commission
4. Accident Compensation Corporation

کل^۱ و «هزینه‌های عملیاتی کل»^۲ را که برای گزارش‌های راهبرد مالی و سایر اسناد ضروری است، تعریف نکرده است. ولی این تعاریف و دامنه شمول آنها در الزامات حسابداری شفاف شده‌اند. به‌ویژه اصلاحیه قانون مالیه عمومی مصوب ۲۰۰۴ صراحتاً ذکر می‌کند که گزارش‌های مالی جامع سالیانه دولت علاوه‌بر سازمان‌های دولتی، کلیه نهادهای سلطنتی، کلیه سازمان‌های مندرج در جدول ضمیمه این قانون، کلیه ادارات مجلس (از جمله اداره حسابرس کل)، کلیه شرکت‌های دولتی (که در جدول ضمیمه قانون شرکت‌های دولتی نام برده شده‌اند) و بانک مرکزی نیوزیلند^۳ را نیز شامل می‌شود.^(۴)

۶-۴-۱-۴ قواعد مالی

قواعد مالی کیفی در قانون مالیه عمومی گنجانده شده‌اند. این قوانین بر سطوح دیون و ارزش خالص و ریسک مالی و ثبات مالی کلان میان‌مدت متمرکز هستند (پیرابند ۲-۶). حجم تراز عملیاتی (مهم‌ترین تراز بودجه‌ای در حسابداری تعهدی) اصلی‌ترین رقم کل سیاست مالی است که برای دستیابی به اهداف موجود در زمینه دیون عمومی به‌کار می‌رود. این قانون به دولت اجازه می‌دهد موقتاً این اصول و اهداف را نادیده بگیرند، مشروط بر اینکه وزیر دارایی: ۱. دلایل این عدول، ۲. روش دولت برای بازگشت به این اصول و اهداف و ۳. دوره زمانی مورد نیاز دولت برای بازگشت به این اصول را به‌روشنی بیان کند.

۶-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

قانون مالیه عمومی دولت را ملزم می‌سازد حداکثر تا ۳۱ مارس گزارش سیاست‌های بودجه‌ای^۴ را به مجلس نمایندگان ارائه دهد. این گزارش اهداف کلی خط‌مشی‌ها را تعیین می‌کند که راهنمای تصمیم‌های بودجه‌ای آتی دولت، خط‌مشی‌های مورد تأکید و انطباق بودجه با جدیدترین گزارش راهبرد مالی^۵ هستند. به‌موجب قانون مالیه عمومی تاریخ ارائه بودجه به مجلس نمایندگان (در چارچوب پیش‌نویس قانون تخصیص) قبل از

1. Total operating revenues

2. Total operating expenses

3. Central (Reserve) Bank of New Zealand

4. Budget Policy Statement (BPS)

5. Fiscal Strategy Report (FSR)

پایان نخستین ماه پس از آغاز سال مالی است. تصویب این قانون در مجلس نمایندگان در تاریخ دیگری انجام می‌شود. در عمل، دولت معمولاً بودجه را یک ماه قبل از آغاز سال مالی (که در اول ژوئیه آغاز می‌شود) به مجلس نمایندگان ارائه می‌کند. تصمیم‌گیری درباره جدول زمانی بودجه (پیرایند ۳-۶) برعهده دولت است (مهلتی که در قانون مالیه عمومی تعیین شده معمولاً رعایت نمی‌شود).

۶-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه

از زمان تصویب قانون مالیه عمومی در سال ۱۹۹۴، نخست‌وزیر تقویم بودجه را به‌گونه‌ای تنظیم می‌کند که گزارش سیاست‌های بودجه‌ای را حداکثر تا ۳۱ مارس (یعنی سه ماه قبل از آغاز سال مالی جدید) ارائه دهد. اصلاحیه‌های قانون مالیه عمومی در سال ۲۰۰۴ موجب شد که گزارش سیاست‌های بودجه‌ای بیشتر بر همخوانی اولویت‌های بودجه‌ای با گزارش راهبرد مالی دولت تأکید کند (بخش فوق). پس از ارائه گزارش سیاست‌های بودجه‌ای (که گزارش پیش از بودجه است) هیئت‌دولت تصمیم‌های بودجه‌ای نهایی را اتخاذ می‌کند.

پیرایند ۲-۶ مسئولیت مالی (ترتیبات قانونی) در نیوزیلند

- کاهش بدهی‌ها به سطحی مناسب* به‌گونه‌ای که مانع از اثرات نامطلوب برخی عوامل بر سطح کلی دیون شود. در هنگام تصویب قانون مسئولیت مالی در سال ۱۹۹۴، سطح دیون عمومی نیوزیلند بسیار بالا بود. به‌موجب این قانون دولت موظف بود تا زمان رسیدن به سطح مطلوب دیون در مبادلات خود مازاد عملیاتی داشته باشد. از آنجاکه کاهش بدهی‌ها باید از طریق ایجاد مازاد عملیاتی حاصل می‌شد، دولت نمی‌توانست تنها با فروش دارایی‌ها بدهی‌های خود را به سطح مطلوبی کاهش دهد.
- پس از دستیابی به سطح مطلوب بدهی‌ها، حفظ این سطح با اطمینان از اینکه به‌صورت میانگین، در دوره زمانی معقول، کل هزینه‌های عملیاتی از کل درآمدهای عملیاتی تجاوز نکند، امکان‌پذیر می‌شود. این اصل بدان معناست که پس از دستیابی به سطح مناسب بدهی‌ها، دولت نباید برای تأمین هزینه‌های عملیاتی استقراض کند. این اصل در میان‌مدت و بلندمدت اجرا می‌شود، ولی در کوتاه‌مدت، عوامل ادواری^۱ ممکن است موقتاً موجب مازاد یا کسری عملیاتی شوند.

● دستیابی به سطوح ارزش خالص، به گونه‌ای که مانع از تأثیر عوامل نامطلوب بر آن شوند. این به معنای اطمینان از این است که در صورت وقوع حوادث اقتصادی نامطلوب، دولت می‌تواند بدون خطر بی‌ثباتی در ارزش خالص استقراض کند. این بدان معناست که قدرت مالی دولت به وضعیت کلی ترازنامه آن بستگی دارد نه فقط به میزان بدهی‌های آن.

● مدیریت مطلوب ریسک‌های دولت، یعنی شناسایی ریسک و در صورت امکان انجام اقداماتی برای مدیریت آن. این هدف مستلزم این است که دولت بتواند فعالانه ریسک‌داری‌ها، تعهدات و اقلام خارج از ترازنامه از قبیل ضمانت‌های خود را کاهش دهد. دولت همچنین باید با حفاظت فعالانه از مبنای مالیاتی و مدیریت ریسک هزینه‌ها، ریسک‌های گردش عملیاتی خود را نیز کاهش دهد.

● اجرای سیاست‌هایی پیش‌بینی‌پذیر درباره سطح و ثبات نرخ‌های مالیاتی سال‌های آینده. این بدان معناست که باید از اقدامات غافلگیرانه در زمینه نرخ‌های آتی مالیاتی خودداری شود. این هدف نمایانگر اهمیت ثبات نرخ‌های مالیاتی برای برنامه‌ریزی بخش خصوصی و رشد است.

* تعریف سطح مطلوب بدهی‌ها در قانون ذکر نشده است و تعیین آن در گزارش سیاست‌های بودجه‌ای و گزارش راهبرد مالی و توجیه آن برای مجلس و عموم مردم برعهده دولت است. این مسئله به دولت اجازه می‌دهد تعریف «مطلوب» را با توجه به عواملی همچون هزینه تسویه بدهی‌ها و ساختار ترازنامه دربار تعیین کند.

پیرایند ۳-۶ مراحل و تاریخ‌های اصلی تدوین بودجه در دولت نیوزیلند

● **آگوست - نوامبر؛ مرحله راهبردی:** وزرا اهداف راهبردی بودجه سه سال آینده را تعیین می‌کنند. هیئت‌دولت اهمیت نسبی پیامدهای خواسته‌های دولت برای بودجه آینده را بررسی می‌کند. وزرا اولویت‌های رؤسای سازمان‌ها برای تدوین و ارائه بودجه را تعیین می‌کنند. تصمیم‌هایی که در طول مرحله راهبردی اتخاذ می‌شود مبنای گزارش سیاست‌های بودجه‌ای هستند.

● **دسامبر - فوریه؛ تدوین بودجه‌های سازمان‌ها و پیشنهادهای بودجه:** وزرا و مدیران اجرایی ارشد پیش‌نویس بودجه‌ها و موافقت‌نامه‌های خرید سال آینده و برنامه‌های بودجه دو سال آینده را تهیه می‌کنند.

● **فوریه - آوریل؛ بررسی مبنای بودجه:** سازمان‌ها پیشنهادهای بودجه خود را اصلاح می‌کنند. در صورتی که هزینه‌های کل از مبنای مصوب تجاوز نکند می‌توان ترکیب ورودی‌ها را تغییر داد. هیئت‌دولت باید هزینه‌های کل هر پیشنهاد بودجه را در سطوح مصوب حفظ کند. وزرا می‌توانند از هیئت‌دولت بخواهند تا پیش‌بینی‌های مبنای را تغییر دهند.

● **روز بودجه (حداکثر ۳۱ ژوئیه):** ارائه اسناد بودجه به مجلس نمایندگان: در عمل، بودجه اغلب در ماه مه یا ژوئن ارائه می‌شود.

- **ژوئیه - سپتامبر:** کمیته امور مالی و هزینه مجلس نمایندگان اسناد بودجه را بررسی می‌کند و تا سی سپتامبر به مجلس گزارش می‌دهد.
- **سپتامبر - اکتبر:** مجلس درباره گزارش کمیته امور مالی و هزینه بحث می‌کند. مجلس نمایندگان باید لایحه تخصیص را ظرف سه ماه پس از ارائه بودجه توسط دولت تصویب کند.

۶-۴-۱-۷ اسناد همراه با قانون بودجه

در روز ارائه بودجه، وزیر دارایی باید به همراه لایحه پیش‌نویس تخصیص‌ها (برآوردهای) سال آینده اسناد زیر را نیز به مجلس نمایندگان ارائه دهد (قانون مالیه عمومی بخش ۲):

- اطلاعات پشتیبان لایحه تخصیص، از جمله برخی جزئیات درباره هریک از بندها، اعتبارات یا هزینه‌ها و هریک از اعتبارات هزینه‌های سرمایه‌ای (پیرابند ۴-۶)،
- گزارش راهبرد مالی،
- گزارش آخرین وضعیت اقتصادی و مالی،
- اهداف عملیاتی آتی هر بخش، با اطلاعات بیشتری که برای سال مالی آینده مورد نیاز است.

پیرابند ۴-۶ اطلاعات پشتیبان مورد نیاز برای لایحه تخصیص در نیوزیلند

براساس پیش‌نویس قانون مالیه عمومی مصوب ۲۰۰۴ مجلس نمایندگان (مدیریت بخش دولتی) اطلاعات زیر را ارائه می‌دهد:

برای هر بودجه

- خلاصه فعالیت‌های مالی مرتبط با آن بودجه برای سال مالی لایحه تخصیص،
- مقایسه بودجه برآوردی و ارقام واقعی سال مالی گذشته.

برای هریک از اعتبارات درخواستی

- محدوده، نوع و دوره زمانی اعتبار، از جمله بودجه‌ای که اعتبار مورد نظر با آن ارتباط دارد،
- حداکثر میزان هزینه‌های عادی یا هزینه‌های سرمایه‌ای مجاز در بودجه مورد نظر،
- توضیح خلاصه؛ شامل اثرات، پیامدها یا اهداف مورد نظر،

• وزیر مسئول اعتبار و سازمانی که آن را اداره می‌کند، • مقایسه هزینه‌های عادی و سرمایه‌ای برآوردی و مصوب با هزینه‌های واقعی برای هریک از اعتبارات سال مالی گذشته؛ مقایسه هزینه‌های عادی و سرمایه‌ای واقعی برای هریک از چهار سال مالی پیش از سال مالی قبل. برای هریک از اعتبارات گروه‌های خروجی‌ها • سنج‌های عملکرد و استانداردهایی که برای هریک از انواع خروجی‌ها پیش‌بینی شده است. • پیش‌بینی هزینه‌های مورد نیاز برای هریک از انواع خروجی‌ها در چارچوب چند نوع تخصیص هزینه خروجی. برای هر سازمان • وزیر مسئول آن سازمان، • پیش‌بینی تراز دارایی‌های خالص سازمان در انتهای سال مالی. برای نهادهای قانونی دائمی اطلاعات هم‌ارزش درباره هر گروه از هزینه‌ها یا هزینه‌های سرمایه‌ای.

وزیر دارایی باید پیشنهاد هرگونه تغییرات چشمگیر در شکل یا محتوای اسناد فوق یا سایر اطلاعات پشتیبان را به سخن‌گوی مجلس اطلاع دهد و سخن‌گوی مجلس باید این پیشنهادها را به مجلس نمایندگان ارائه دهد. وزیر دارایی باید نظرات سخن‌گو یا هریک از کمیته‌های مجلس نمایندگان را که این پیشنهادها را بررسی کرده‌اند، قبل از عملی کردن آنها در نظر بگیرد.

• **چارچوب میان‌مدت اقتصاد کلان و راهبرد مالی:** گزارش راهبرد مالی باید به همراه بودجه سالیانه ارائه شود. این گزارش اهداف بلندمدت دولت و مقاصد مالی کوتاه‌مدت آن را تشریح می‌کند. گزارش راهبرد مالی باید پیش‌بینی‌های ارقام مالی اصلی برای دوره‌ای ده‌ساله یا طولانی‌تر و توضیح نحوه انطباق این پیش‌بینی‌ها با اصول مدیریت مالی مسئولانه را دربرداشته باشد. این گزارش همچنین انطباق این اهداف بلندمدت با اهداف بلندمدتی را که در گزارش سیاست‌های بودجه‌ای ارائه شده ارزیابی می‌کند. به‌موجب قانون، دولت موظف است دلایل تغییرات اهداف مالی بلندمدت را تشریح کند.

در ارتباط با اهداف کوتاه‌مدت، گزارش راهبرد مالی باید اهداف دولت در زمینه‌های هزینه عملیاتی کل، درآمدهای عملیاتی کل، تراز عملیاتی، دیون کل و ارزش خالص کل برای سال مالی و دو سال مالی بعدی را بیان کند. این گزارش همچنین باید دلایل هرگونه انحراف از اهداف کوتاه‌مدت مندرج در گزارش سیاست‌های بودجه‌ای را تشریح کند و دلایل عدم انطباق اهداف کوتاه‌مدت با اصول مدیریت مالی مسئولانه یا اهداف بلندمدت و همچنین روش دولت برای جبران انحراف و زمانی که برای این کار لازم است را بیان کند.

گزارش آخرین وضعیت اقتصادی و مالی باید حاوی پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی سال مالی لایحه تخصیص و هریک از دو سال مالی بعد از آن و اعلام تأثیرات تغییرات سیاست‌های مالیاتی از جمله تغییر قواعد مالیاتی از زمان ارائه آخرین گزارش و تغییرات پیشنهادی در این قوانین باشد. به موجب قانون، پیش‌بینی‌های اقتصادی شامل تولید ناخالص داخلی، قیمت کالاهای مصرفی، اشتغال و بیکاری و حساب جاری تراز پرداخت‌های خارجی به همراه اعلام کلیه فروض مهمی است که زیربنای آنها هستند. محتوای پیش‌بینی‌های مالی که باید شامل گزارش‌های مالی از جمله اعلام استقراض و هرگونه اطلاعات مورد نیاز دیگری باشد که تصویر منصفانه‌ای از پیش‌بینی عملیات مالی و وضعیت مالی در انتهای هر سال مالی را امکان‌پذیر سازد در قوانین تصریح شده است.

● **اقدامات جدید و سیاست‌های هزینه‌ای موجود:** از آنجاکه به موجب قانون مالیه عمومی دولت باید دلایل هرگونه تغییر در سیاست‌های مالی میان‌مدت قبلی را تشریح کند، دولت تلویحاً موظف است تا اثر سیاست‌های مالی جدید را از نظر سناریوهایی که قبلاً بر «سیاست‌های موجود» بنا شده‌اند، ارزیابی کند.

● **اطلاعات مرتبط با عملکرد:** برای حمایت از برآوردهای لایحه تخصیص که به مجلس ارائه شده است، وزیر دارایی باید اطلاعات تخصیص هریک از هزینه‌ها را ارائه کند. این اطلاعات باید حاوی سنجه‌های عملکرد مورد انتظار درخصوص گروه‌های مختلف خروجی‌ها یا خدمات مرتبط با اعتبارات و همچنین اثرات و نتایج مورد انتظار یا اهداف تخصیص‌ها باشد.

مدیران اجرایی ارشد سازمان‌ها مسئولیت عملکرد مالی سازمان‌های تحت نظر خود

را برعهده دارند و باید اطمینان حاصل کنند که هر سازمان اطلاعات اهداف عملیاتی آینده خود را در اختیار وزیر مربوطه قرار می‌دهد. گزارش‌های اهداف سازمانی سالیانه (برای دست‌کم دوره‌ای سه‌ساله) باید شامل بیانیه‌ای باشد که به امضای وزیر مسئول می‌رسد و اعلام می‌کند که اطلاعات مندرج در این گزارش با انتظارات عملکردی دولت همخوانی دارد. این گزارش باید ماهیت و محدوده وظایف سازمان و عملیات مورد نظر، تأثیرات، نتایج، یا اهداف سازمان و نحوه مدیریت این وظایف را تعیین و تشریح کند. اطلاعات اضافی درباره نخستین سال از سه سال مالی مندرج در گزارش فوق شامل مجموعه‌ای از گزارش‌های پیش‌بینی‌های مالی از جمله اعلام پیش‌بینی عملکرد خدماتی است که هر گروه از خروجی‌های سازمان مورد نظر را تشریح می‌کند.

● **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** به‌موجب قانون مسئولیت مالی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی باید در اسناد مرتبط با بودجه گنجانده شوند. گزارش سیاست‌های بودجه‌ای و گزارش راهبرد مالی بر پیامدهای میان‌مدت و بلندمدت سیاست‌های دولت و مجموعه‌های مختلف قوانین جایگزین تأکید می‌ورزند. گزارش آخرین وضعیت اقتصادی و مالی نیز باید تا جایی که امکان دارد کلیه تصمیم‌های دولت و سایر شرایطی را که بر چشم‌انداز مالی و اقتصادی تأثیر می‌گذارد دربرگیرد (بخش ۱۱). اثرات مالی کمی باید در گزارش‌های پیش‌بینی‌های مالی گنجانده شود. تصمیم‌هایی که کمیت‌پذیر نیستند باید در گزارش ریسک‌های مالی ذکر شوند. در صورتی که افشای نتایج به تبعیض، یا کاهش ارزش منجر شود یا مذاکرات فروش را به خطر بیاندازد، دولت باید از انتشار پیامدهای مالی تصمیم‌ها خودداری کند. مثلاً دولت می‌تواند تصمیم به فروش یک دارایی بگیرد، ولی تمایلی به افشای قیمت مورد انتظار آن نداشته باشد چون ممکن است مذاکرات فروش را به خطر بیاندازد.

۸-۱-۴-۶ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

در قانون مالیه عمومی ترتیباتی برای تدوین بودجه‌های دفاتر مجلس ارائه شده است (بخش ۱۷). قبل از آغاز سال مالی، مدیر اجرایی ارشد هریک از ادارات مجلس پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های اداره، گزارش وضعیت مالی در آغاز و پایان سال، شرح گروه‌های خروجی‌هایی که باید توسط اداره تولید شود و برآورد گردش نقدینگی سال

بعد را تهیه و به مجلس نمایندگان ارائه می‌کند. مجلس نمایندگان، پس از بررسی این اطلاعات برآورد هزینه‌هایی که باید برای هر گروه از خروجی‌ها تهیه شود، برآورد سایر هزینه‌ها و برآورد کمک‌های نقدی مورد نیاز را به فرماندار کل اعلام و درخواست می‌کند، این برآوردها در لایحه تخصیص آن سال گنجانده شود.

۶-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس

عدم تصویب بودجه در مجلس به معنای رأی عدم اعتماد به دولت است و ممکن است به انتخابات عمومی بیانجامد. از زمان آغاز استفاده از نظام دولت ائتلافی نسبی، اکثر احزاب حاکم تنها اقلیت کرسی‌های مجلس نمایندگان را در اختیار داشته‌اند. بنابراین احزاب حاکم به‌منظور اطمینان از تصویب بودجه پیشنهادی و جلب حمایت سیاسی کافی برای ارائه بودجه با یکدیگر رایزنی می‌کنند. پس از ارائه پیشنهاد بودجه، مجلس برای تأثیرگذاری بر حجم و ترکیب بودجه که تقریباً در انحصار دولت است از اختیارات بسیار محدودی برخوردار است، چون دولت می‌تواند هرگونه اصلاحیه بودجه پیشنهادی را و تو کند. حتی زمان‌بندی بحث‌های مختصر پارلمانی در زمینه بودجه توسط دولت تعیین می‌شود. همچون سایر کشورهایی که از الگوی وست‌مینستری پیروی می‌کنند، رویه‌های حاکم بر فرایند پارلمانی بودجه در قانون تصریح نشده‌اند، بلکه تنها از آیین‌نامه‌های داخلی مجلس نمایندگان پیروی می‌کنند.^۱

۶-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

مراحل اصلی مشارکت مجلس در بحث‌های پیش از بودجه و بودجه به‌ترتیب زیر است:

- کمیته امور مالی و هزینه باید نتیجه بررسی گزارش سیاست‌های بودجه‌ای را ظرف شش هفته پس از انتشار به مجلس نمایندگان ارائه کند (آیین‌نامه داخلی، ۳۱۸).
- بحث درباره گزارش سیاست‌های بودجه‌ای و گزارش کمیته امور مالی و هزینه مجلس کمی پس از ارائه این گزارش انجام می‌شود (آیین‌نامه داخلی، ۳۱۸). در این بحث‌ها کلیه احزابی که در مجلس دارای نماینده هستند فرصت می‌یابند قبل از اتخاذ تصمیم‌های

1. See Parliament, 2004.

نهایی دولت، دیدگاه‌های خود درباره پارامترهای بودجه را مطرح کنند.

- پس از ارائه بودجه، برآوردها به کمیته امور مالی و هزینه ارجاع می‌شود که می‌تواند در این زمینه رأی‌گیری کند یا آن را به هریک از کمیته‌های موضوعی منتخب ارجاع دهد (آیین‌نامه داخلی، ۳۲۲).

- هریک از کمیته‌های منتخب در زمینه پیشنهاد رأی‌گیری درباره اعتبارات پیشنهادی تصمیم‌گیری می‌کند. کلیه کمیته‌ها باید گزارش بررسی برآوردها را ظرف دو ماه از ارائه بودجه به مجلس نمایندگان ارائه دهند (آیین‌نامه داخلی، ۳۲۳).

- کمیته امور مالی و هزینه باید ظرف دو ماه پس از ارائه بودجه، گزارش راهبرد مالی و گزارش آخرین وضعیت اقتصادی و مالی بودجه را به مجلس نمایندگان ارائه کند (آیین‌نامه داخلی، ۳۲۱).

- دور سوم بررسی لایحه تخصیص باید ظرف سه ماه از ارائه بودجه به پایان برسد (آیین‌نامه داخلی، ۳۲۵). این بحث‌ها ممکن است درباره محتوای گزارش راهبرد مالی، گزارش آخرین وضعیت اقتصادی و مالی بودجه و گزارش کمیته مالی و هزینه باشد.

- پس از پایان سومین دور بررسی لایحه، این لایحه به تصویب مجلس نمایندگان می‌رسد و پس از جلب موافقت فرماندار کل به قانون تبدیل می‌شود (قانون تخصیص سالیانه).

آیین‌نامه‌های داخلی مجلس همچنین به دولت اجازه می‌دهند روز بحث درباره برآوردها را تعیین کنند. دولت تعیین می‌کند که هر روز درباره کدام‌یک از بندها بحث شود و کل زمان بحث در هر روز چقدر است. در کشورهایی که قوه مجریه و مقننه از یکدیگر جدا هستند، نمی‌توان چنین اختیارات قدرتمندی را در زمینه تعیین دستور کار برای دولت تصور کرد.

۲-۴-۶ بودجه‌های موقت

تصویب مجوز هزینه‌های موقت در مجلس بودجه تنخواه^۱ نامیده می‌شود. این مسئله به دولت اجازه می‌دهد تا به هر منظور، تا سقف مشخصی به مصرف پول یا ایجاد هزینه یا تعهدات بپردازد و سپس مجوز این هزینه‌ها را در چارچوب یک قانون تخصیص کسب کند. قانون بودجه تنخواه قبل از آغاز سال مالی تصویب می‌شود و معمولاً برای دو ماه

نخست سال و قبل از تصویب قانون تخصیص اصلی به کار می‌رود. دومین قانون بودجه تنخواه به درخواست هیئت دولت به همراه قانون تخصیص و در هنگام نیاز به اعتبارات اضافی برای اهداف مشخص تصویب می‌شود. هیئت دولت مقادیر پیشنهادی در قانون بودجه تنخواه را تصویب و موافقت می‌کند تا قبل از پایان سال مالی آن را در لایحه متمم بودجه به مجلس ارائه کند. هیئت دولت انتقال بین ردیف‌های بودجه که دارای پیامدهای مالی نیست را منوط به تأیید مشترک وزیر دارایی و وزیر درخواست‌کننده بودجه می‌کند. هر قانون بودجه تنخواه دارای بندی است که به موجب آن کلیه وجوه عمومی هزینه شده و هزینه‌ها و تعهداتی که به موجب مجوز آن انجام می‌گیرد باید براساس قانون تخصیص همان سال انجام شود.

قوانین بودجه تنخواه قوانین مستقلی هستند. در قانون مالیه عمومی هیچ‌گونه رهنمودی درباره نحوه استفاده از این بودجه ارائه نشده است. معمولاً نخستین قانون بودجه تنخواه دارای اعتباری دوماهه است، چون بودجه معمولاً تا آغاز سال مالی به قانون تبدیل نمی‌شود (بودجه باید در اواخر سپتامبر تصویب شود). در صورت تأخیر در تصویب بودجه یا در صورت انتخابات احتمالی می‌توان بودجه تنخواه را تمدید کرد.

۳-۲-۴-۶ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

از فوریه سال ۱۹۹۶، آیین‌نامه‌های داخلی مجلس نمایندگان به کمیته‌ها اجازه می‌دهد تغییراتی را پیشنهاد کنند که بر حجم و تخصیص اعتبارات بودجه‌ای تأثیر می‌گذارد. ولی به موجب همین مقررات دولت می‌تواند تغییرات پیشنهادی را وتو کند. به‌ویژه، مجلس نمایندگان حق ندارد لایحه، اصلاحیه یا اقدامی را به تصویب برساند که بنا به تأیید دولت اثر مالی عمده‌ای بر: الف) ارقام مالی کلی دولت، یا ب) ترکیب بودجه داشته باشد (آیین‌نامه داخلی، ۳۱۲). این محدودیت بسیار قدرتمندی است، چون مجلس نمی‌تواند ارقام کل یا ترکیب هزینه‌های عملیاتی، درآمدهای عملیاتی، تراز عملیاتی، دیون عمومی و ارزش خالص را تغییر دهد. در صورت استفاده از وتوی مالی و اعلام نظر دولت، مجلس نمی‌تواند این وتو را رد کند. پیشنهادی که وتو شده است را نمی‌توان در مجلس نمایندگان به رأی گذارد. ولی در هنگام بحث درباره لایحه، اصلاحیه یا اقدام در

مجلس می‌توان درباره دلایل اعمال و تو بحث کرد (آیین‌نامه داخلی، ۳۱۳).

۶-۴-۲-۴ تصویب منابع

به موجب قانون اساسی مصوب ۱۹۸۶ مجلس نمایندگان نباید بدون پیشنهاد دربار در زمینه تخصیص وجوه عمومی و تحمیل هزینه به درآمدهای عمومی هیچ‌گونه قانونی را به تصویب برساند (بخش ۲۱). علاوه بر این، به موجب همین قانون «دربار تنها در صورت تصویب قانون در مجلس می‌تواند به وضع مالیات، دریافت وام یا دریافت پولی به عنوان وام از هر شخص بپردازد یا وجوه عمومی را هزینه کند» (بخش ۲۲). بنابراین، لوايح مرتبط با وجوه عمومی باید به مجلس نمایندگان ارائه شوند و قبل از استفاده دولت از وجوه عمومی به تصویب برسند. درآمدهای نهادهای سلطنتی وجوه عمومی محسوب نمی‌شوند و در شرایط خاصی قابل نگهداری و استفاده هستند (بخش زیر).

۶-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

به موجب قانون مالیه عمومی کلیه هزینه‌های عادی و سرمایه‌ای دربار و ادارات مجلس در هر سال مالی باید براساس قانون تخصیص انجام شود. این هزینه‌ها باید تنها در محدوده تخصیص‌ها و برای اهدافی که در این اعتبارات تعیین شده‌اند مصرف شوند. برای موارد زیر تخصیص‌های جداگانه‌ای وجود دارد:

- هزینه‌های خروجی برای هر گروه از خروجی‌ها یا مجموعه‌ای از گروه‌های خروجی‌هایی که باید توسط سازمان‌ها، ادارات مجلس، یا به نیابت از دربار ایجاد شوند. برخی از گروه‌های خروجی‌ها را می‌توان به گونه‌ای گروه‌بندی کرد که یک اعتبار، کلیه آنها را دربرگیرد و نیازی به اعتبار جداگانه برای هریک از آنها نباشد.
- هر گروه از کمک هزینه‌ها و سایر هزینه‌های غیرقابل تأدیه: این گروه شامل پرداخت‌های وزرا به افراد به نیابت از دربار است. از جمله می‌توان به کمک هزینه‌های بازنشستگی و بیکاری و کمک هزینه‌های خانوار اشاره کرد.
- هر گروه از هزینه‌های استقراض، که می‌توان هزینه‌های بهره، حق بیمه، استقراض و سایر هزینه‌های مالی را نام برد.
- هریک از گروه‌های هزینه‌های سرمایه‌ای.

این اعتبارات تعهدی هستند و بنابراین قوه مجریه در زمینه اجرای تعهدات مرتبط با هزینه‌های عادی یا سرمایه‌ای محدودیت دارد و علاوه بر این، با محدودیت مبتنی بر قانون اساسی در زمینه هزینه کردن وجوه عمومی برای تسویه این تعهدات نیز روبه‌رو است. در برخی شرایط از قبیل مواردی که براساس قانون اساسی استقلال از کنترل دولتی مطلوب است (مثل حقوق قضات)، یا به‌منظور استمرار تأمین خدمات یا مبادلات اساسی از قبیل تسویه بدهی‌ها یا اجرای تعهداتی همچون بازپرداخت دیون و بازپرداخت مالیات، از مجوز قانونی دائمی هزینه‌ها یا پرداخت‌های اضافه بر قانون تخصیص استفاده می‌شود.

۶-۴-۲-۶ انتقال اعتبارات و وام‌گیری از اعتبارات آینده

اگرچه مجوز اجرای هزینه‌های عادی یا سرمایه‌ای به‌موجب قانون تخصیص معمولاً در پایان سال مالی منقضی می‌شود، امکان تصویب اعتبارات چندساله نیز وجود دارد. ممکن است در یک قانون تخصیص مجوز اجرای این هزینه‌ها برای دوره‌ای بیش از یک سال مالی تا حداکثر پنج سال مالی ارائه شود.

۶-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

به‌موجب قانون مالیه عمومی به‌جز مواردی که به‌موجب قانون تصریح شده باشد، دربار نمی‌تواند از هیچ فردی وام بگیرد و هیچ فردی نیز نمی‌تواند به دربار وام بدهد. وزارت دارایی می‌تواند در صورتی که منافع عمومی اقتضا کند به نیابت از دربار وام بگیرد. در قانون مالیه عمومی ترتیبات دیگری نیز درباره استقراض گنجانده شده است. که می‌توان به موارد مرتبط با عدم مسئولیت دربار در مورد دیون نهادهای سلطنتی، تعیین کارگزاران دریافت وام، شرایط استقراض و وثیقه‌های مربوط اشاره کرد. این قانون همچنین دربار را از پرداخت وام، به‌جز وام‌هایی که در قوانین ذکر شده‌اند، منع می‌کند. دربار نمی‌تواند به‌جز مواردی که در قانون ذکر شده به تضمین تعهدات بپردازد. ولی وزیر دارایی می‌تواند در صورت نیاز یا در صورتی که منافع عمومی اقتضا کند به‌صورت کتبی ضمانت یک فرد، سازمان یا دولت را برعهده بگیرد. تصمیم‌گیری درباره شرایط و نحوه ضمانت برعهده وزیر دارایی است. ولی در صورتی که تعهدات احتمالی دربار از ۱۰ میلیون دلار نیوزیلند تجاوز کند، به‌موجب قانون مالیه عمومی وزیر دارایی موظف است

مسئله ارائه ضمانت یا تضمین خسارت را به مجلس نمایندگان اعلام کند و جزئیاتی را که ضروری می‌داند برای مجلس تشریح کند.

اگرچه مجوز رسمی استقراض قوانین مصوب مجلس است، سطح کلی دیون عمومی (مستقیم و تضمینی) دارای محدودیت رسمی نیست. ولی مجلس هر سال در گزارش راهبرد مالی که شامل پیش‌بینی‌های بیانیه‌های مالی از جمله سطوح دیون کل آتی است این مسئله را بررسی و گزارش می‌کند. مجلس از طریق تصویب استقراض‌های جدید یا مازادهای عملیاتی در بودجه سالیانه به‌صورت غیرمستقیم سطوح دیون را کنترل می‌کند.

۸-۲-۴-۶ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

به‌موجب قانون اساسی مصوب ۱۹۸۶ لایحه تخصیص مصوب مجلس پس از توشیح فرماندار کل به قانون تبدیل می‌شود (بخش ۱۶). قانون تخصیص مصوب همچون سایر قوانین در پایگاه اینترنتی قوه مقننه منتشر می‌شود.

۹-۲-۴-۶ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)

قانون مالیه عمومی ترتیبات لوايح تخصیص تکمیلی را تعیین می‌کند که برای تغییر اطلاعات مندرج در قانون تخصیص یا ارائه اطلاعاتی که در قانون تخصیص نیامده است به‌کار می‌رود. متمم بودجه برای تغییر ترکیب خروجی‌ها، افزایش سطح آنها، تزریق سرمایه جدید در سازمان‌ها و مواردی از این دست به‌کار می‌رود. این متمم‌ها برای نشان دادن افزایش میزان اعتبارات مورد نیاز پرداخت‌های غیرقابل تصمیم‌گیری^۱ از قبیل کمک هزینه‌های رفاهی یا تأمین اعتبارات مورد نیاز سیاست‌های جدید ضروری است. به‌هرحال، به‌دلیل ضرورت مدیریت مالی مسئولانه، اعتبارات تکمیلی معمولاً محدود به تغییر محل مصرف منابع در چارچوب مبلغ کل بودجه است که در برآوردهای اصلی تعیین شده است. با تصویب اصلاحیه‌های قانون مالیه عمومی در سال ۲۰۰۴، می‌توان انتظار داشت انعطاف‌پذیری در گروه‌بندی خروجی‌ها افزایش یابد و توسل به متمم بودجه برای تغییر

1. Non-discretionary payments

تخصیص‌ها بین خروجی‌ها کمتر شود. در زمینه تعداد متمم‌های بودجه هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد، ولی معمولاً در هر سال مالی دو متمم بودجه ارائه می‌شود.

۱۰-۲-۴-۶ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

در ارتباط با بررسی لوایحی که دارای پیامدهای بودجه‌ای هستند در کمیته امور مالی و اقتصادی یا کمیته‌های دیگر الزام قانونی وجود ندارد.

۳-۴-۶ اجرای بودجه

۱-۳-۴-۶ تقسیم مجوز هزینه‌ها

پس از تصویب قانون تخصیص یا بودجه تنخواه، سازمان‌ها با خزانه‌داری درباره زمان‌بندی انتقال منابع مالی لازم به حساب‌های بانکی دربار و سازمان‌ها که توسط هریک از سازمان‌ها اداره می‌شود، توافق می‌کنند. از این مرحله به بعد، مدیریت هزینه‌های عمومی فرایندی دو مرحله‌ای است که شامل تخصیص اعتبار توسط مجلس و برداشت پول از حساب‌های بانکی دربار یا سازمان‌ها برای تسویه مبالغ بدهی‌هاست. اگرچه این مبادلات می‌تواند به صورت هم‌زمان انجام شود، ولی گاهی ممکن است با چند سال فاصله انجام شوند (همچون بازنشستگی کارمندان). سازمان‌ها هزینه‌ها را به محض تخصیص اعتبار انجام می‌دهند و باید هر ماه گزارش وضعیت هریک از اعتبارات تخصیصی را به خزانه‌داری ارائه دهند. این اطلاعات ظرف ده روز کاری پس از پایان هر ماه در اختیار حسابرس کل قرار می‌گیرد. حسابرس کل می‌تواند در صورتی که هریک از هزینه‌های عادی یا سرمایه‌ای به صورت اضافه یا خارج از محدوده اعتبارات انجام شده باشد به وزیر مسئول دستور دهد تا گزارش هریک از موارد نقض را ارائه دهد.

علاوه بر این، در صورتی که حسابرس کل بر این باور باشد وجوهی که از حساب‌های بانکی دربار یا سازمان‌ها برداشت شده برای اهداف غیرقانونی یا خارج از محدوده مالی یا دوره زمانی اعتبارات مربوط یا مجوزهای مجلس انجام شده است، می‌تواند به وزیر یا خزانه‌داری دستور توقف پرداخت از حساب‌های بانکی دربار یا سازمان‌های مربوط را صادر کند.

۶-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

تخصیص‌ها به‌منزله مجوز هزینه برای دولت است و دولت را به استفاده از اعتبارات مصوب مجلس ملزم نمی‌سازد. این بدان معناست که دولت برای لغو اعتبارات نیازمند مجوز مجلس نیست. در مواردی که لغو یا کاهش بخشی از اعتبارات مصوب ضروری باشد، می‌توان از قانون بودجه تنخواه استفاده کرد.

۶-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش‌ازحد و صندوق‌های شرایط اضطراری

اگرچه به‌طور کلی هزینه بیش از میزان اعتبارات غیرقانونی محسوب می‌شود، قانون مالیه عمومی به وزارت دارایی اجازه می‌دهد تا هزینه بیش از سقف تخصیص‌ها را تصویب کند. به‌ویژه وزارت دارایی می‌تواند اجرای هزینه‌های عادی یا سرمایه‌ای در سه ماه آخر هر سال مالی را که فراتر از سقف تخصیص‌های مصوب مجلس ولی در محدوده آن هستند، تأیید کند. سقف این هزینه‌های اضافی بیش از ۱۰ هزار دلار نیوزیلند یا ۲ درصد اعتبارات مورد نظر است. چنین مجوزی باید در لایحه جدید تخصیص ذکر شود. برای معتبر شدن هرگونه هزینه فاقد مجوز قانونی که مورد تصویب وزارت دارایی نباشد نیز تصویب مجلس ضروری است. چنین هزینه‌هایی باید در گزارش‌های تشریحی حساب‌های سالیانه دولت و سازمان‌های ذی‌ربط درج شوند. در صورت وقوع فجایع ملی، شرایط داخلی اضطراری، یا وضعیت بهداشت یا امنیت عمومی که دولت را وادار به اعلام شرایط اضطراری کند، قانون مالیه عمومی به دولت اجازه می‌دهد بی‌هیچ محدودیتی هزینه‌های معمولی یا سرمایه‌ای عادی را اجرا کند، ولی مبالغ این هزینه‌ها باید در گزارش‌های مالی سالیانه به دربار ارائه شوند و در لایحه تخصیص به تصویب مجلس برسند. معمولاً هزینه‌های ناشی از بلایای طبیعی ابتدا از طریق استفاده از قانون بودجه تنخواه تأمین می‌شوند.

۶-۴-۳-۴ انتقال اعتبارات بودجه‌ای در طول سال

برای اهداف ویژه‌ای همچون خرید یا تأمین گروه‌های خاصی از محصولات و ستاده‌ها، پرداخت کمک هزینه‌های به‌خصوص یا سرمایه‌گذاری در زمینه شرکت‌ها یا دارایی‌های مشخص، اعتباراتی در نظر گرفته می‌شود. حتی در صورت نرسیدن به سقف اعتبارات مجاز، باقی‌مانده اعتبار را نمی‌توان برای اهداف دیگر به کار برد. ولی قانون مالیه عمومی

به فرماندار کل اجازه می‌دهد با فرمان شورا، اعتبارات مصوب یک ردیف را به ردیف دیگری در همان بخش انتقال دهد، مشروط بر اینکه:

- انتقال این مبلغ اعتبارات یک سال مالی را بیش از ۵ درصد افزایش ندهد،
- در طول همان سال مالی انتقال دیگری در همان اعتبارات صورت نگرفته باشد،
- کل مبلغی که در آن سال مالی برای هزینه‌های خروجی‌های مورد نظر اختصاص گرفته تغییر نکند.

این انتقال‌ها که با مجوز قوه مجریه انجام می‌گیرند باید به‌صورت قانون تخصیص به تصویب برسند.

۵-۳-۴ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

کلیه وجوه عمومی باید در حساب بانکی دربار یا حساب بانکی سازمان‌ها نگهداری شوند (بخش زیر). این مسئله مدیریت متمرکز خزانه‌داری بر وضعیت نقدینگی دربار را میسر می‌سازد. خزانه‌داری به‌موجب مجوزی که مبتنی بر قانون مالیه عمومی است می‌تواند وجوه موجود در حساب‌های بانکی دربار یا حساب‌های بانکی هریک از سازمان‌ها را برای مدت زمان و با شرایطی که مناسب می‌داند سرمایه‌گذاری کند. برای بهبود منافع اقتصادی بلندمدت ناشی از وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های دربار و مدیریت خطرات ناشی از بدهی‌های دولت که مالیات‌دهندگان را تهدید می‌کند، در سال ۱۹۸۸ و به‌موجب قانون مالیه عمومی اداره مدیریت دیون نیوزیلند^۱ تأسیس شد.^(۳)

۶-۳-۴ حسابرسی داخلی

مدیران اجرایی ارشد سازمان‌ها باید در برابر وزیر مسئول مدیریت مالی آن سازمان پاسخ‌گو باشند. به‌موجب قانون بخش دولتی مدیر اجرایی ارشد هر سازمان در زمینه مدیریت اثربخش و اقتصادی فعالیت‌های سازمان در برابر وزیر مربوط مسئول است (بخش ۳۶). مدیر اجرایی ارشد باید در ایفای وظایف خود ترتیبات حسابرسی داخلی مناسب را ایجاد کند. سازمان‌های دولتی بزرگ معمولاً دارای گروه‌های حسابرسی داخلی هستند که به مقام اجرایی ارشد سازمان گزارش می‌دهند.

1. New Zealand Debt Management Office (NZDMO)

دبیر خزانه موظف است با هر مجموعه از اظهارنامه‌های مالی دربار گواهی مسئولیتی را امضا کند که نظام کنترل داخلی (که انطباق مبادلات مالی با مجوزهای قانونی را تضمین می‌کند و استفاده از کلیه منابع مالی عمومی توسط دربار را ثبت می‌کند) در دوره گزارش وظایف خود را به‌خوبی انجام داده است. به‌منظور اطمینان از این امر، خزانه‌داری حساب‌رسان سازمان‌های دولتی را ملزم می‌سازد که نتایج ارزیابی‌های داخلی سالیانه سازمان‌ها را تأیید کنند و گزارش دهند.

۶-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۶-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

قانون مالیه عمومی (بخش ۸) و قانون مسئولیت مالی (بخش ۵) دولت را ملزم می‌سازد تا اظهارنامه‌های مالی واقعی و پیش‌بینی‌ها را براساس اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری^۱ که قواعد تهیه و ارائه اظهارنامه‌های مالی را تشریح می‌کند، تهیه کند. به‌موجب این اصول، ارائه گزارش‌های مالی باید بر مبنای تعهدی باشد، ولی ارائه گزارش گردش مالی را نیز توصیه می‌کنند. دولت فرایند تهیه گزارش‌های مالی براساس اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری را در سال ۱۹۸۹ آغاز کرد.

سازمان‌های دولتی نخستین نهادهایی بودند که از تخصیص اعتبارات و حسابداری تعهدی بر مبنای اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری استفاده کردند. نخستین مجموعه گزارش‌های مالی دربار به‌صورت کلی در سال ۱۹۹۱ تهیه شد. تصویب قانون مسئولیت مالی در سال ۱۹۹۴ مبنای پیش‌بینی‌های مالی را به مبنای تعهدی تغییر داد.

۶-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

به‌موجب قانون مسئولیت مالی کلیه مالیات‌ها و دریافت‌های دولت باید به حساب بانکی دربار یا حساب بانکی سازمان‌ها واریز شود. خزانه‌داری می‌تواند در بانک یا بانک‌هایی که وزیر دارایی تعیین می‌کند نسبت به افتتاح، حفظ و اداره حساب یا حساب‌های بانکی دربار اقدام کند. براساس این، خزانه‌داری با یک بانک خصوصی به‌عنوان بانکدار اکثر

1. Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)

فعالیت‌های دربار و سازمان‌های دولتی قرارداد منعقد کرده است. مبالغی که در حساب‌های بانکی دولت نگهداری می‌شود هر شب به حساب بانکی دربار در بانک مرکزی نیویورک واریز می‌شود.

به موجب قانون مالیه عمومی هر سازمان دولتی می‌تواند در بانک یا بانک‌هایی که وزیر دارایی تعیین می‌کند نسبت به افتتاح یک یا چند حساب بانکی اقدام کند. وزیر دارایی شرایط اداره این حساب‌ها را تعیین می‌کند و می‌تواند در هر زمان که بخواهد فعالیت حساب بانکی دربار یا سازمان‌های دولتی را متوقف سازد. وجوه زیر باید به حساب بانکی سازمان واریز شوند:

- وجوهی که خزانه به سازمان مورد نظر پرداخت می‌کند،
- کلیه دریافتی‌های مرتبط با درآمدهای سازمان،
- کلیه دریافت‌های ناشی از فروش یا انتقال دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان.

۳-۴-۶ ارائه گزارش طی سال به مجلس

به موجب قانون مالیه عمومی، خزانه‌داری موظف است در نخستین فرصت ممکن پس از پایان هر ماه از سال مالی (به جز دوماهه نخست و ماه آخر سال) اظهارنامه‌های مالی یکپارچه دربار برای دوره سال مالی تا پایان ماه مورد نظر را براساس اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری تهیه کند (بخش ۳۱ الف). در قانون مالیه عمومی محتوای این گزارش‌ها نیز تعیین شده است (اظهارنامه‌های مالی مورد نیاز اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری، گزارش استقراض و اطلاعات و توضیحات اضافی). به موجب این قانون این گزارش‌ها باید به فاصله ۶ هفته (به جز چند مورد استثنایی) منتشر شوند.

سازمان‌ها به موجب دستورالعمل‌های خزانه‌داری موظف‌اند گزارش‌های ماهیانه خود را به خزانه‌داری و وزرای متبوع خود گزارش دهند. این گزارش‌ها مقایسه میزان واقعی و پیش‌بینی شده هر نوع از اعتبارات، گزارش عملیاتی، گردش مالی و ترازنامه و آثار مالی خالص را دربرمی‌گیرند. در هر فصل، سازمان‌ها ملزم به گزارش میزان خروجی واقعی و کیفیت، کمیت و هزینه هریک از خروجی‌ها و مقایسه آنها با پیش‌بینی‌های آن فصل هستند.

۴-۴-۶ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

به موجب قانون مالیه عمومی، خزانه‌داری موظف است اظهارنامه‌های مالی یکپارچه سالیانه دربار برای هر سال مالی را براساس اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری در اولین فرصت ممکن پس از پایان هر سال مالی تهیه کند (بخش ۲۷). محتوای اصلی این گزارش اظهارنامه وضعیت مالی دربار (ترازنامه)، گزارش عملیاتی، گزارش گردش مالی، گزارش وضعیت بدهی‌ها از جمله مقایسه میان استقراض واقعی و پیش‌بینی شده، گزارش هزینه‌های عادی و سرمایه‌ای فاقد اعتبارات، گزارش هزینه‌های اضطراری، گزارش وجوه امانی نزد سازمان‌ها و ادارات مجلس و هرگونه اطلاعات و توضیحات دیگری است که تصویر روشن از عملیات مالی دولت ارائه دهد. گزارش‌های مالی سالیانه باید شامل منافع نهاد دولتی گزارش‌دهنده در کلیه نهادهای سلطنتی و شرکت‌های دولتی (که در جدول ضمیمه قانون مالیه عمومی یا قانون شرکت‌های دولتی نام برده شده‌اند)، کلیه ادارات مجلس و بانک مرکزی نیوزیلند باشد.

خزانه‌داری موظف است گزارش مالی سالیانه را حداکثر تا ۳۱ آگوست سال مالی بعد به حسابرس کل ارائه دهد (بخش ۳۰). قانون مالیه عمومی وظیفه اطمینان از اینکه گزارش‌های مالی تصویر درستی از عملکرد و وضعیت دولت ارائه می‌دهند را برعهده خزانه‌دار و وزیر دارایی گذاشته است (بخش ۲۸). قانون مالیه عمومی همچنین وزیر دارایی را ملزم می‌سازد حداکثر ظرف ۱۰ روز کاری پس از اینکه حسابرس کل این گزارش‌ها را به خزانه‌داری عودت داد، گزارش‌های مالی سالیانه را به همراه گزارش حسابرسی و گزارش مسئولیت به مجلس نمایندگان ارائه دهد (بخش ۳۱).

قانون مالیه عمومی همچنین هریک از سازمان‌ها را ملزم به تهیه گزارش‌های مالی سالیانه می‌کند که باید حداکثر تا ۳۱ آگوست سال مالی بعد به حسابرس کل ارائه شوند (بخش ۳۵).

قانون مسئولیت مالی (بخش ۱۳) وزیر دارایی را ملزم می‌سازد در ماه دسامبر، گزارش ۶ ماهه وضعیت اقتصادی و مالی کشور را تهیه کند. این گزارش شامل پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی سال جاری و سه سال مالی بعد است که با اطلاعات جدیدی که پس از تهیه پیش‌بینی‌های اصلی بودجه دریافت شده به‌روز شده است.

قانون مسئولیت مالی (بخش ۱۴) وزیر دارایی را ملزم می‌سازد حداقل ۴۲ روز و حداکثر ۲۸ روز قبل از روز رأی‌گیری هریک از انتخابات پارلمانی عمومی گزارش وضعیت مالی و اقتصادی پیش از انتخابات را تهیه کند.

۵-۴-۶ حسابرسی مستقل

اداره حسابرس کل نهادی قانونی است که براساس قانون حسابرسی عمومی مصوب ۲۰۰۱ تأسیس شده است. این اداره یکی از ابزارهایی است که در قانون اساسی برای حفظ سلامت مالی نظام پارلمانی حکومت نیوزیلند پیش‌بینی شده است. حسابرس کل به مجلس امکان می‌دهد به‌طور مستقل از انطباق فعالیت‌ها و حسابرسی بخش عمومی براساس اهداف مجلس اطمینان حاصل کند.

۱-۵-۴-۶ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

قانون حسابرسی عمومی صراحتاً می‌گوید که حسابرس کل باید در اجرای وظایف و کارکردها و اعمال اختیارات خود مستقل عمل کند. اعتبار گزارش‌های اداره حسابرس کل نیازمند استقلال این سازمان از نهادهای عمومی موضوع حسابرسی است. به‌منظور تضمین استقلال، ویژگی‌های حسابرس کل عبارت‌اند از:

- حسابرس کل از کارمندان مجلس است (بخش‌های ۷ و ۱۰). پیش‌نویس برنامه سالیانه حسابرس کل برای بررسی به سخن‌گوی مجلس ارائه می‌شود. پس از بررسی نظرات سخن‌گوی مجلس، حسابرس کل ممکن است این برنامه را اصلاح کند؛ ولی در برنامه اصلاح شده، به ماهیت تغییراتی که سخن‌گوی مجلس یا سایر کمیته‌های پارلمانی درخواست کرده‌اند؛ ولی در اولویت‌های برنامه کاری اعمال نشده است، اشاره می‌کند.^(۴)

- توسط فرماندار کل و به پیشنهاد مجلس نمایندگان (بخش ۷) برای دوره غیرقابل تمدیدی که بیشتر از هفت سال نیست منصوب می‌شود (بخش ۱، جدول ۳).
- دارای قائم‌مقامی است که وی نیز از کارمندان مجلس است و می‌تواند کلیه وظایف و اختیارات اداره حسابرس کل را انجام دهد (بخش‌های ۱۱ و ۱۲).

- می‌تواند مستقیماً به مجلس و هر مرجع دیگری گزارش دهد.
 - دستمزد وی براساس آیین‌نامه داخلی مجلس پرداخت می‌شود که مبلغ آن به‌صورت مستقل توسط کمیسیون عالی دستمزدها^۱ تعیین می‌شود (بخش ۵، جدول ۳).
 - مستقیماً از مجلس درخواست منابع مالی می‌کند و سپس مجلس مبلغ درخواستی او را برای گنجاندن در لایحه تخصیص به فرماندار کل پیشنهاد می‌کند (قانون مالیه عمومی، بخش ۱۷).
- حسابرسی‌انی که به‌منظور انجام حسابرسی به نیابت از حسابرس کل منصوب می‌شوند نیز باید مستقل باشند. در رابطه با حسابرسان محدودیت‌هایی همچون عدم دخالت و ذی‌نفع بودن در نهاد موضوع حسابرسی، عدم ارائه خدمات دیگر (از قبیل انجام ارزیابی) به نهاد موضوع حسابرسی و عدم وابستگی به درآمدهای ناشی از یک منبع وجود دارد.

۲-۴-۵-۶ نهادهای تحت پوشش سازمان حسابرسی

- حسابرس کل در زمینه حسابرسی نهادهای عمومی دارای مسئولیت‌های گسترده‌ای است (بخش‌های ۵، ۱۱ و ۱۹) که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- گزارش‌های مالی درباره که نشان‌دهنده وضعیت مالی دولت و نهادهای وابسته به آن هستند،
 - ۴۱ سازمان و وزارتخانه،
 - حدود ۳۰۰۰ نهاد سلطنتی از جمله بیش از ۲۶۰۰ هیئت امنای مدارس،
 - پانزده شرکت دولتی از جمله شرکت‌هایی که در بخش حمل‌ونقل، آب، برق، گاز و تلویزیون فعالیت دارند،
 - کلیه مراجع محلی و شعبات آنها از جمله شوراهای شهر، بخش و منطقه،
 - حدود دویست هیئت مستقل قانونی و سایر مراجع عمومی از جمله هیئت‌های امنا و مقامات فرودگاه‌ها.

۳-۵-۴-۶ انواع حسابرسی

به موجب قانون حسابرسی عمومی، حسابرس کل می‌تواند فعالیت‌های زیر را انجام دهد:

- حسابرسی‌های مالی از جمله حسابرسی گزارش‌های مالی، حساب‌ها و سایر اطلاعات سازمان‌های عمومی که نیازمند حسابرسی است (بخش ۱۵)،
- حسابرسی یک یا چند جنبه از عملکرد: میزان اثربخشی و کارایی فعالیت‌های نهادهای عمومی، رعایت تعهدات قانونی، اتلاف یا احتمال اتلاف منابع سازمان و سلامت مالی سازمان (بخش ۱۶)،
- تحقیق (به درخواست سازمان‌های دیگر یا به ابتکار حسابرس کل) در زمینه موضوع‌های مرتبط با استفاده یک نهاد عمومی از منابع (بخش ۱۸). حسابرس کل همچنین می‌تواند به درخواست یک نهاد عمومی خدمات حسابرسی دیگری را نیز ارائه دهد (بخش ۱۷).

اصلاحیه‌های سال ۲۰۰۴ قانون مالیه عمومی کارکردهای کنترلی حسابرس کل را تقویت کرد. این قانون اختیارات دولت برای مصرف پول را تعیین می‌کند: هدف از انجام هزینه باید قانونی باشد، اعتبارات مورد نیاز باید به تصویب مجلس رسیده باشد و فرماندار کل نیز باید این اعتبارات را تأیید کرده باشد. به موجب این قانون قبل از برداشت هرگونه وجهی از حساب دربار، حسابرس کل باید اطمینان حاصل کند که این پول برای اهداف قانونی به کار می‌رود و جزئی از اعتبارات مصوب مجلس است. به منظور کنترل رعایت این مصوبات توسط دولت، کارکرد کنترلی بر این اصل مهم قانون اساسی مبتنی است که دولت بدون مجوز مجلس اجازه هزینه یا استقراض را ندارد.

۴-۵-۴-۶ اختیارات بازرسی

به موجب قانون حسابرسی عمومی مقام اجرایی ارشد و هیئت حاکمه یک سازمان عمومی باید اطمینان حاصل کند که حسابرس کل در هر زمان که بخواهد برای اجرای وظایف و اعمال اختیارات خود به اسناد سازمان مورد نظر دسترسی دارد (بخش ۲۴). همچنین حسابرس کل می‌تواند:

- از سازمان مشمول حسابرسی خواستار ارائه سندی که در اختیار یا کنترل یا

تحت مراقبت سازمان یا یکی از افراد آن است، یا اطلاعات یا توضیحات مرتبط با هر نوع اطلاعاتی شود،

- از هر فردی بخواهد که به صورت شفاهی یا مکتوب و به منظور بازجویی، براساس بخش ۱۰۸ قانون جزا^۱ (که با شهادت کذب ارتباط دارد) مدارکی را ارائه دهد (بخش ۲۶)،
- حساب‌های بانکی هر فردی را بررسی کند (بخش ۲۷).

حسابرس کل می‌تواند به منظور دسترسی به اسناد، اطلاعات یا هرگونه مدرک مرتبط با هر موضوعی که در هنگام انجام وظایف او مطرح شود، در هر زمان ممکن وارد املاک سازمان موضوع حسابرسی شود یا به جست‌وجو یا بررسی اسناد یا نسخه‌برداری از تمام یا بخشی از یک سند بپردازد (بخش ۲۹).

۵-۴-۶ تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها

یکی از فعالیت‌های اصلی حسابرس کل، حسابرسی سالیانه گزارش‌های مالی سالیانه دولت است. به موجب قانون مالیه عمومی (بخش ۳۰)، حسابرس کل باید ظرف سی روز پس از دریافت این گزارش‌ها، گزارش حسابرسی آنها را از طریق خزانه‌داری به وزیر دارایی ارائه دهد و وزیر دارایی نیز گزارش حسابرسی را ظرف ۱۰ روز از تاریخ دریافت از خزانه‌داری به مجلس نمایندگان ارائه دهد. به‌طور کلی، به موجب قانون مالیه عمومی گزارش حسابرسی ظرف سه ماه و ۱۰ روز کاری پس از پایان سال مالی به مجلس نمایندگان ارائه می‌شود.

به موجب قانون حسابرسی عمومی (بخش ۳۷) حسابرس کل موظف است گزارش سالیانه‌ای را که حاوی این موارد است تهیه و به مجلس نمایندگان ارائه کند: گزارش‌های مالی حسابرسی شده که براساس بخش ۳۵ قانون مالیه عمومی تهیه شده‌اند و براساس بخش ۳۹ همان قانون حسابرسی شده‌اند؛ شرح اجرای برنامه سالیانه و فهرست سازمان‌هایی که حسابرس کل حسابرسی کرده است. به موجب قانون حسابرسی عمومی، حسابرس کل موظف است علاوه بر گزارش سالیانه، دست‌کم در هر سال تقویمی موضوع‌های ناشی از عملکرد و اجرای وظایف و اعمال اختیارات خود را به مجلس

1. Crimes Act, 1961.

نمایندگان گزارش دهد (بخش ۲۰). علاوه بر این، حسابرس کل می‌تواند در زمینه هر موضوعی که صلاح بداند به هریک از وزرا، کمیته‌های مجلس نمایندگان، یا نهادهای عمومی در زمینه عملکرد و اجرای وظایف و اعمال اختیارات خود گزارش دهد (بخش ۲۱). در مورد سازمان‌های دولت‌های محلی، حسابرس کل می‌تواند به سازمان عمومی مورد نظر دستور دهد تا در جلسه‌ای عمومی گزارش خود را ارائه دهد (بخش ۲۲).
قانون حسابرسی عمومی همچنین حسابرس کل را ملزم می‌سازد تا از طریق ارائه گزارش به مجلس نمایندگان، استانداردهای حسابرسی مورد استفاده خود برای انجام حسابرسی و تحقیق و ارائه سایر خدمات حسابرسی را منتشر کند (بخش ۲۳). کلیه گزارش‌هایی که به مجلس ارائه می‌شوند یا به شیوه دیگری منتشر می‌شوند در پایگاه اینترنتی حسابرس کل^۱ در دسترس عموم قرار می‌گیرند.

۶-۴-۵-۶ **تنفیذ یافته‌ها**

در قانون حسابرسی عمومی ترتیبات خاصی برای تنفیذ یافته‌ها ارائه نشده است، ولی گزارش‌های حسابرسی که حسابرس کل به مجلس نمایندگان ارائه می‌دهد در زمینه انطباق عملکرد نهادهای عمومی با اهداف مجلس و پاسخ‌گویی آنان دیدگاه مستقلی به مجلس نمایندگان ارائه می‌دهند و بدین ترتیب نقش مهمی در نظارت بر فعالیت‌های مالی دولت ایفا می‌کنند.

پی‌نوشت‌ها

۱. پیش‌نویس برآوردهای هزینه‌ها در چارچوب چند گروه اعتبارات تقسیم می‌شوند و مسئولیت یک یا چند گروه از اعتبارات به یک وزیر سپرده می‌شود. معمولاً هر وزیر دارای یک گروه از اعتبارات است، مگر در مورد فعالیت‌هایی که بیش از یک وزارتخانه در آنها سهیم باشد. اگرچه معمولاً هر سازمان مدیریت تنها یک گروه از اعتبارات را برعهده دارد، برخی سازمان‌ها مدیریت بیش از یک گروه از اعتبارات را برعهده دارند و به بیش از یک وزارتخانه خدمات ارائه می‌دهند.

۲. قانون مصوب سال ۲۰۰۴ نهادهای سلطنتی را که مشمول این قانون هستند کاملاً مشخص کرده است و برای نخستین بار، بانک مرکزی را در حیطه گزارش‌های مالی دولت قرار داده است.

۳. وظیفه اصلی اداره مدیریت دیون نیوزیلند بدین ترتیب است: ایجاد و حفظ چارچوب مدیریت عملکرد که اهداف مدیریت دیون دربار را ترویج می‌کند؛ تعیین ساختار افشای وضعیت ارزی، سررسیدها و اعتبارات، مدیریت ریسک و تعهد مبادلات به‌گونه‌ای که با سیاست‌های دولت و سیاست و رویه‌های اداره مدیریت دیون نیوزیلند همخوانی داشته باشد.

www.treasury.govt.nz/orgstructure/alm/radmo.asp.

۴. به موجب قانون حسابرسی عمومی حسابرس کل موظف است دست‌کم شصت روز قبل از آغاز هر سال مالی پیش‌نویس برنامه سالیانه‌ای را تهیه و به سخن‌گوی مجلس نمایندگان ارائه کند که برنامه کاری پیشنهادی حسابرس کل برای آن سال را تشریح می‌کند. پس از بررسی نظرات هریک از کمیته‌های پارلمانی، حسابرس کل باید برنامه سالیانه نهایی را قبل از آغاز هر سال مالی به سخن‌گوی مجلس ارائه دهد (بخش ۳۶).

کتاب‌شناسی

- Audit Office (1999), *The Accountability of Executive Government to Parliament, Third Report of the Controller and Auditor-General*, Office of the Controller and Auditor General, Wellington, www.oag.govt.nz/HomePageFolders/publications/3rdreport1999/3rd_report_99.pdf.
- Governor General's Office (2004), *The Constitution of New Zealand*, Governor General's Office, Wellington, www.gg.govt.nz/role/constofnz.htm.
- Janssen, John (2001), *New Zealand's Fiscal Policy Framework: Experience and Evolution*, The Treasury, Wellington, www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/01-25.asp.
- Minister of Finance and the Minister of State Services (2003), "Pre-Introduction Parliamentary Briefing-Public Finance (State Sector Management) Bill", Wellington, www.beehive.govt.nz/mallard/public-finance/index.cfm, August.
- OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.
- Pallot, June (2002), "Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, Supplement 1, OECD, Paris, PP. 163-186.
- Parliament (2004), *Standing Orders of the House of Representatives, as amended*, Office of the House of Representatives, Wellington, www.clerk.parliament.govt.nz/publications/other.
- Petrie, Murray and David Webber (2001), "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime", *New Zealand Treasury Working Paper* No. 01/6, New Zealand Treasury, Wellington, www.treasury.govt.nz.
- Rae, David (2002), "Next Steps for Public Spending in New Zealand: the Pursuit of Effectiveness", *OECD Economics Department Working Paper* No. 337, OECD, Paris.
- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, a report prepared for the SSC and the Treasury, State Services Commission, Wellington, www.ssc.govt.nz/Documents/Schick_report.pdf.
- Scott, Graham (1996), "Government Reform in New Zealand", *IMF Occasional Paper* No. 140, International Monetary Fund, Washington DC.
- _____ (2001), *Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges*, New Zealand Business Roundtable, Wellington.

State Services Commission (1995), *The Constitutional Setting*, State Services Commission, Wellington, www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/pcp_constitutional_setting.pdf.

_____, (1998), *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change*, _____, Wellington, www.ssc.govt.nz/decade-of-change.

Treasury (1989), *Putting it Simply: An Explanatory Guide to Financial Management Reform*, The Treasury, Wellington, www.treasury.govt.nz/publicsector/simply/default.asp.

_____, (1996), *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*, The Treasury, Wellington, www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/.

Treasury (2004), *Guide to the Public Finance (State Sector Management) Bill*, The Treasury, Wellington, www.treasury.govt.nz/pfssm/guide-pfssm-bill.pdf.

فصل هفتم

دانمارک، فنلاند،

نروژ و سوئد

۷-۱ نگاهی اجمالی

در این فصل کشورهای دانمارک، فنلاند، نروژ و سوئد را بررسی می‌کنیم.^(۱)

۷-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

چارچوب حقوقی مشترک در هریک از این چهار کشور قانون اساسی مکتوب و دست‌کم یک قانون حسابرسی مستقل است که چندین عنصر اصلی نظام‌های بودجه ملی را دربرگرفته‌اند. دانمارک و نروژ برخلاف اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در زمینه فرایندهای بودجه دارای قوانین موضوعه رسمی و مخصوص نیستند. مقررات بودجه که توسط وزیر دارایی (در دانمارک) یا مجلس (در نروژ) وضع می‌شوند، جایگزین قوانین رسمی هستند. فنلاند و سوئد هر دو دارای قوانین بودجه کشوری هستند، ولی این قانون در سوئد در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید. فنلاند به‌گونه‌ای نظام‌مند اصول بودجه‌ریزی را به قانون تبدیل کرده است (قانون اساسی این کشور مواد بودجه‌ای بسیاری را در خود جای داده است). در سه کشور دیگر، به‌نظر می‌رسد که انتخاب بین قوانین موضوعه رسمی یا شیوه‌های تدوین قوانین حاکم بر فرایند بودجه‌ریزی که از رسمیت کمتری برخوردارند امری سلیقه‌ای باشد. نیاز به قوانین الزام‌آور در این کشورها چندان شدید نیست، چون با توجه به ترکیب سیاسی متکثر هریک از این کشورها دستیابی به توافق همگانی بسیار ارزشمند و ضروری است.

به‌طور کلی نقش‌های بازیگران اصلی در قوانین اساسی این کشورها تصریح شده است (مجلس، قوه مجریه و شیوه‌های مشخص حسابرسی‌های پارلمانی در مواردی که به‌موجب قانون اساسی حساب‌رسان مستقل باید منتخب مجلس باشند). وظایف و مسئولیت‌های

حسابرسان در قوانینی تصریح شده که بسیاری از آنها اخیراً به‌گونه‌ای اصلاح شده‌اند (فنلاند در سال ۲۰۰۴، نروژ در سال ۲۰۰۴ و سوئد در سال ۲۰۰۲) که روابط بین حسابرسان پارلمانی (که اغلب اعضای مجلس هستند) و حسابرسان عمومی را (که مدیریت ادارات مستقل حسابرسی کشوری را برعهده دارند و اکنون تحت نظارت مجلس عمل می‌کنند) شفاف می‌سازد و استقلال رسمی آنها از قوه مجریه را افزایش می‌دهد. آیین‌نامه‌های مجلس (به‌جز در سوئد که دارای قانون رسمی است) نقش‌های برخی از نقش‌آفرینان مهم فرایند بودجه، به‌ویژه کمیته‌های پارلمانی را تعیین می‌کنند. در هر چهار کشور، دولت‌های محلی نقش بسیار مهمی در اجرای سیاست‌های بودجه ایفا می‌کنند. بنابراین، هر چهار کشور قوانین مختلفی را در زمینه دولت‌های محلی به تصویب رسانده‌اند (پیرابند ۷-۱).^(۲)

پیرابند ۷-۱ قوانین (یا شبه‌قوانین)* اصلی نظام بودجه کشورهای اسکاندیناوی

هر چهار کشور

- قوانین اساسی،^۱
- قوانین حسابرسی مستقل،^۲
- قوانین دولت‌های محلی.^۳

دانمارک

- دستورالعمل‌های بودجه^۴ (که توسط وزیر دارایی صادر می‌شود)،
- آیین‌نامه‌های داخلی مجلس^۵ (فولکتینگ).^۶

فنلاند

- قانون بودجه کشوری^۷ مصوب ۱۹۸۸ به همراه متمم‌هایش،

1. Constitutions
2. External Audit Acts
3. Local Government Acts
4. Budget Guidelines
5. Parliamentary Standing Orders
6. Folketing
7. State Budget Act

• آیین‌نامه‌های مجلس (ادوسکونتا).^۱

نروژ

- مقررات بودجه^۲ مصوب ۱۹۵۹ به همراه متمم‌هایش (مصوب مجلس)،
- آیین‌نامه‌های مجلس (استورتینگ)،^۳
- مقررات مدیریت مالی^۴ مصوب ۲۰۰۲ (مصوب پادشاه یا هیئت‌دولت).

سوئد

- قانون مجلس^۵ مصوب ۱۹۷۴،
- قانون بودجه کشوری مصوب ۱۹۹۶،
- قانون مدیریت استقراض و دیون دولت^۶ مصوب ۱۹۹۸.

* علاوه بر این، در دانمارک و سوئد قوانین استقراض و دیون تصویب شده‌اند.

Source: Mainly Internet sites of ministries of finance, Parliaments and external auditor offices. See, for example, Sweden Parliament (2003). In some cases, the budget laws or regulations are available only in national languages (for example, Denmark Ministry of Finance, 2001).

۷-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه

اصلاحات بیست سال گذشته در نظام بودجه دانمارک یا نروژ بدون تصویب قوانین جدید بوده است. در این کشورها تنها برخی از مقررات بودجه‌ای وزارت دارایی (دانمارک) یا مجلس (نروژ) اصلاح شده است. برخلاف این دو کشور، در فنلاند و سوئد، قوانین اساسی و قوانین مجلس (تنها در سوئد) اصلاح شده‌اند و قوانین بودجه کشوری به تصویب رسیده‌اند. هدف اصلی از این کار تأمین پیش‌نیازهای قانونی مورد نیاز برای اصلاح تدریجی نظام بودجه‌ریزی نبود، بلکه تأمین چارچوبی حقوقی برای عملکردهای موجود بود. با وجود گسترده‌گی قوانین حاکم بر فرایندهای بودجه در این دو کشور، برخی از اصلاحات بودجه بدون تغییر قوانین رسمی انجام شدند. دولت اغلب اصلاحات را

1. Eduskunta
2. Budget Regulations
3. Stortinget
4. Financial Management Regulations
5. Parliament Act
6. State Borrowing and Debt Management Act

با صدور احکام یا فرامین^۱ بر مبنای اختیارات خود انجام می‌داد. حتی در صورت تصویب قوانین جدید نظام بودجه، این قوانین به گونه‌ای طراحی می‌شدند که در هنگام اجرا از نرمش‌پذیری کافی برخوردار باشند.

در سال ۱۹۹۹، فنلاند پس از سی سال بحث، قانون اساسی جدیدی را تصویب کرد.^۲ یکی از اهداف اصلی اصلاح قانون اساسی روشن ساختن نقش‌های رئیس‌جمهور و مجلس بود (که ارتباطی با بودجه نداشت). هدف دیگر (طبقه‌بندی و نوسازی قوانین اساسی) باعث شد تا تعدادی از قوانین مرتبط با بودجه به مواد قانون اساسی تبدیل شوند.^(۳) برخی از این مواد از جمله الزام کسب اکثریت مطلق مجلس برای ایجاد صندوق‌های جدید فرابودجه‌ای در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی منحصربه‌فرد است.

تغییرات قوانین نظام بودجه با بهبود چشمگیر در وضعیت کلان - مالی دانمارک، فنلاند و سوئد هم‌زمان شد، ولی این بهبود ارتباط علی‌ساده‌ای با تغییرات قوانین ندارد. پس از وخامت شدید وضعیت اقتصادی در اوایل دهه ۱۹۹۰، دولت‌های فنلاند و سوئد هزینه‌های خود را به شدت کاهش دادند و در اقتصاد دانمارک نیز دگرگونی‌هایی ایجاد شد که حذف کسری بودجه سنگین و کاهش بدهی‌های فزاینده عمومی را موجب گردید. در سال ۲۰۰۳، هر سه کشور به تنها کشورهای جامعه اروپا تبدیل شدند که در زمینه مبادلات دولت عمومی دارای مازاد بودجه بودند.^۳ در دانمارک، از آنجاکه قوانین رسمی نظام بودجه وجود ندارد نمی‌توان بهبود شرایط اقتصادی را به تغییر قوانین نظام بودجه مربوط دانست. در فنلاند، اصلاحاتی که در دهه ۱۹۹۰ درباره قانون بودجه کشوری مصوب ۱۹۸۸ ایجاد شد نسبتاً جزئی بود (حتی تا امروز نیز، به موجب قوانین این کشور تعیین اهداف هزینه‌ای میان‌مدت الزامی نیست). در این کشور مقررات مالی به تصویب هیئت‌دولت رسید و مجلس در این زمینه دخالتی نداشت.^۴

نخستین قانون بودجه کشوری سوئد در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید. یکی از اهداف این قانون، روشن ساختن اختیارات مجلس و دولت در موضوع‌های بودجه‌ای^۵ و

1. Decree

2. Nousiainen, 2004.

3. Denmark Ministry of Finance, 2003, Figure 19.

4. IMF, 2003, P. 29.

5. Sweden Government Commission, 1996.

هدف دیگر تقویت انضباط مالی ضعیف این کشور بود. قبل از تصویب این قانون، در سال ۱۹۹۵-۱۹۹۴، برنامه یکپارچه‌سازی مالی آغاز شد که بنیان تحولی چشمگیر در وضعیت مالی این کشور بود. ابتکار اصلی این برنامه فرایند بودجه‌ریزی دو مرحله‌ای بود که در آن، قبل از تصویب برآوردهای تفصیلی بودجه، ابتدا سقف‌های هزینه‌ها در مجلس به تصویب می‌رسید.^۱ مجلس همچنین سقف هزینه غلطانی را تصویب کرد که به لحاظ سیاسی برای دولت الزام‌آور است. اگرچه قانون جدید به بهبود انضباط مالی کمک کرد، توافق‌های ائتلافی بین هیئت‌دولت و یک یا چند حزب سیاسی از نظر پیش‌بینی‌های مالی میان‌مدت و اقدامات ضروری برای تحقق این پیش‌بینی‌ها که به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند، در بهبود چشمگیر عملکرد مالی نقش بسزایی داشته‌اند.

با توجه به بخش نفت، موقعیت نروژ کاملاً متفاوت است. در این کشور چالش اصلی مدیریت مالی کلان، مدیریت بهینه منابع نفتی دولت است.^(۴) در چنین شرایطی، به‌موجب قانون مصوب ۱۹۹۰ صندوق نفت دولت^۲ برای مدیریت ثروت نفت تأسیس گردید. دولت بی‌هیچ الزام قانونی سناریوهای بلندمدتی را آماده کرد. درباره استفاده آتی از منابع براساس محدودیت‌های عملی از جمله تجدیدنپذیری منابع و فشار جمعیت سالخورده نروژ بر بودجه ملی تصمیم‌گیری می‌شود.^۳ برای مدیریت بودجه از جمله کمک‌های مالی دولت از محل صندوق نفت دولت به‌جای قوانین، مقررات دولتی وضع گردید.^۴

قوانین، در زمینه تقویت حرکت به‌سوی نظام‌های بودجه عملیاتی نقش چندانی نداشته‌اند. برخی از کشورهای اسکاندیناوی در زمینه تمرکززدایی مسئولیت‌ها در مدیریت بودجه از پیشینه‌ای طولانی برخوردارند. این امر به‌ویژه در سوئد مصداق دارد که سازمان‌های نیمه‌مستقلی که تحت نظر وزارتخانه‌ها فعالیت می‌کنند بر اصول ریشه‌دار قانون اساسی استوارند. بدین ترتیب تقویت حرکت به‌سوی بودجه‌ریزی عملیاتی که مسئولیت کسب نتایج را برعهده مدیران غیرمتمرکز می‌گذارد، در مقایسه با کشورهایی که به‌طور سنتی دارای نظام مدیریت بودجه بسیار متمرکز و سلسله‌مراتبی هستند شوک فرهنگی کمتری ایجاد می‌کند. فنلاند با سه کشور دیگر این منطقه تفاوت

1. Sweden Ministry of Finance, 2003.

2. Government Petroleum Fund

3. Norway Government, 2001.

4. OECD, 2004; Norway Ministry of Finance, 2004.

دارد، چون به‌طور سنتی و قبل از آغاز انقلاب فرهنگی در اواخر دهه ۱۹۸۰ دارای نظام مدیریت متمرکز بودجه بوده است.^۱

براساس قوانین (در فنلاند و سوئد) یا مقررات (در دانمارک و نروژ)، مجلس با تغییر ماهیت حقوقی انواع مختلف تخصیص‌ها انعطاف مدیریت بودجه توسط وزیران و سازمان‌ها را افزایش داده است. به‌ویژه، قانون استفاده بیشتر از تخصیص‌های انعطاف‌پذیر را مجاز شمرده است: دوره‌های زمانی استفاده از مجوز بودجه طولانی‌تر شده‌اند (تخصیص‌های چندساله) و با افزایش سقف میزان انتقال مجوزهای هزینه به سال آینده و تحت شرایط خاصی، استقراض از مجوزهای بودجه سال آینده، نرمش‌ناپذیری معمول تخصیص‌های سالیانه کاهش یافته است.

در ارتباط با شفافیت و پاسخ‌گویی، برخلاف برخی از کشورهای آنگلوساکسون^۲، کشورهای اسکاندیناوی قوانین پاسخ‌گویی مالی را که الزام‌های قانونی بیشتری را در زمینه ارائه گزارش‌های مالی به دولت تحمیل می‌کند، وضع نکرده‌اند. یکی از دلایل اصلی این است که این کشورها در زمینه شفافیت دارای پیشینه‌ای طولانی هستند. در هر چهار کشور، به‌منظور تشریح حقوق دسترسی عمومی به اسناد دولتی که بر قانون اساسی مبتنی است، قوانین آزادی اطلاعات به تصویب رسیده است و در چندین مورد، مدت‌هاست که چنین قوانینی وجود دارد.^(۵) علاوه‌بر این قوانین، سوئد دارای قانون آزادی مطبوعات^۳ مصوب ۱۹۷۸ نیز است که به‌موجب آن، «به‌منظور تشویق تبادل آزاد افکار و در دسترس بودن اطلاعات جامع، هر شهروند سوئدی حق دارد به اسناد رسمی دسترسی داشته باشد» (فصل دوم، ماده ۱).

اگرچه کشورهای آنگلوساکسون نیز چنین قوانینی را به تصویب رسانده‌اند، ولی از زمان تصویب این قوانین در این کشورها مدت چندانی نمی‌گذرد (مثلاً سال ۲۰۰۰ در انگلیس). یکی دیگر از دلایل این مسئله تفاوت ترتیبات سیاسی این کشورها با نظام دوحزبی سنتی کشورهای وست‌مینستری است. در کشورهای اسکاندیناوی که معمولاً دولت‌های ائتلافی چندحزبی قدرت را در دست دارند،^(۶) دستیابی به توافق ائتلافی از

1. Blöndal et al., 2002, P. 144.

2. Anglo-Saxon

3. Press Act

اهمیت بسزایی برخوردار است. مثلاً در فنلاند، به موجب قانون اساسی مصوب ۱۹۹۹ گروه‌هایی که در مجلس دارای نماینده هستند باید قبل از تعیین نخست‌وزیر و تشکیل دولت برنامه سیاسی و اقتصادی خود را تعیین کنند. بدین ترتیب، توافق‌های ائتلاف میان احزاب حاکم (که اسناد عمومی هستند) مبنای سیاست‌های مالی در مجلس را تشکیل می‌دهند. در ارتباط با الزام به افشای سایر اطلاعات، دولت‌ها به صورت داوطلبانه برخی اطلاعات مالی از جمله پیش‌بینی‌های بلندمدت را ارائه می‌دهند، ولی در کشورهای دیگر ارائه این اطلاعات به موجب قوانینی همچون قوانین مسئولیت مالی الزامی است.

اکثر کشورهای اسکاندیناوی نظام‌های پاسخ‌گویی حکومت‌های خود را نوسازی کرده‌اند. دانمارک دارای قانون پاسخ‌گویی است که در سال ۱۹۸۴ به تصویب رسید و به پاسخ‌گویی در زمینه دارایی‌ها، تعهدات، درآمدها و هزینه‌ها اشاره می‌کند. در قوانین بودجه کشوری فنلاند و سوئد عباراتی کلی درباره الزام‌های پاسخ‌گویی گنجانده شده است. در سوئد، کلیه سازمان‌های دولتی قبل از تصویب قانون بودجه کشوری از حسابداری تعهدی استفاده می‌کرده‌اند، ولی بودجه‌ریزی تعهدی نیازمند تصویب قانونی جدید در مجلس بود. به طور کلی، استفاده از حسابداری تعهدی موضوعی اداری محسوب می‌شد و بدون نیاز به تغییر در قوانین موجود انجام شد.

به طور خلاصه، چندین اصلاح مهم نظام بودجه بدون توسل به قانون انجام شده‌اند. تصمیم‌های بودجه‌ای دشوار که در دهه ۱۹۹۰ در کشورهای دانمارک، فنلاند و سوئد ثبات سیاسی مالی چشمگیری را در پی داشت، عمدتاً بدون تغییر قوانین مرتبط با فرایندهای بودجه انجام شدند. پایبندی سیاسی قدرتمند به ثبات مالی، ائتلاف یا سایر شکل‌های توافق‌های سیاسی که بر الزام‌های قانونی مبتنی نبودند و همچنین آثار معیارهای پیمان ماستریخت در زمینه کسری بودجه و میزان بدهی‌ها در دستیابی به اهداف ثبات مالی کلان، مؤثر بوده‌اند. بهبود تخصیص اعتبارات و کارایی فنی به میزان زیادی بدون تغییر در قوانین انجام می‌شوند. با وجود این، در فنلاند و سوئد به منظور نرمش‌پذیری بیشتر در تخصیص‌های بودجه‌ای قوانینی تصویب گردید (ولی در دانمارک و نروژ این کار از طریق مقررات انجام شد). در سوئد، ۲۷ حوزه کارکردی هزینه‌ها که برای تصمیم‌گیری درباره تخصیص‌ها اهمیت دارند، در قوانین تعیین شده‌اند.

بدین ترتیب، به جز برخی موارد استثنایی، این قوانین بیشتر شکلی بوده‌اند نه محتوایی. این مسئله با برخی از کشورهای اروپای قاره‌ای تفاوت دارد. در نهایت، حتی در مواردی که قوانینی تنظیم گردیده است نیز، این قوانین به زبانی نوشته شده‌اند که نرمش‌پذیری در اجرا را میسر می‌سازد.

۷-۲ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

قدرت برتر مجلس در بودجه و سایر مسائل از اصول بنیادین قانون اساسی این چهار کشور است. مثلاً ماده (۱) قانون اساسی سوئد اصلی بنیادین را بیان می‌دارد مبنی بر اینکه مجلس نمایندگان شهروندان هستند که برای اعمال قدرت، از جمله تصویب بودجه‌های سالیانه برگزیده شده‌اند.

اصل سالیانه بودن بودجه معمولاً به صورت قانون درمی‌آید، ولی تغییر در مدت و نرمش‌پذیری تخصیص‌ها وجود برخی استثنایها را میسر می‌سازد. در قانون اساسی از اصل کلیت دفاع شده است، ولی در زمینه ثبت و گزارش ارقام ناخالص استثناهایی وجود دارد. مثلاً در سوئد به موجب قانون بودجه کشوری درآمدها و هزینه‌های سازمان‌هایی که برای تأمین منابع مالی خود به دولت متکی هستند در قانون بودجه ذکر نمی‌شود و تصمیم‌گیری درباره استفاده از درآمدهای آنها برعهده دولت است. ولی در بودجه سالیانه، محدوده برآورد درآمدها و هزینه‌ها و تخصیص‌هایی که باید در بودجه سالیانه کشوری گنجانده شود به اطلاع مجلس می‌رسد (بخش ۸۴). به موجب قانون بودجه کشوری سوئد کلیه درآمدها، هزینه‌ها و پرداخت‌هایی که بر استقراض خالص دولت اثر می‌گذارند باید در پیش‌نویس بودجه‌ای که به مجلس ارائه می‌شود ذکر شوند. اصل وحدت بودجه در قوانین دانمارک و نروژ ذکر نشده است.

اصل دسته‌بندی هزینه‌ها در قانون گنجانده شده است، ولی قوانینی که در این زمینه وجود دارند، به شرح جزئیات نمی‌پردازند. در سال‌های اخیر، تعداد ردیف‌های بودجه در هر چهار کشور اسکاندیناوی به نحو چشمگیری کاهش یافته است و بودجه از شکل ردیف - قلم فاصله گرفته و به خروجی‌ها و نتایج کار معطوف شده است. به‌طور کلی، محدودیت‌های قانونی مانع از ایجاد ساختار جدید تخصیص اعتبارات نشده است، ولی تغییر در ساختار اعتبارات معمولاً نیازمند مجوز قانونی است.

اصول شفافیت، پاسخ‌گویی و عملکرد در کشورهای اسکاندیناوی اصول جدیدی به‌شمار نمی‌روند و مدت‌هاست که از حمایت جامعه برخوردارند. قوانین اساسی این کشورها برای پاسخ‌گو ساختن قوه مجریه در برابر مجلس الزام‌های قانونی قدرتمندی را وضع کرده‌اند. به‌موجب قانون، اطلاعات چشمگیری در زمینه فعالیت‌های دولت در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. به‌دلیل اهمیتی که این کشورها برای دستیابی به توافق همگانی قائل هستند، روابط پاسخ‌گویی اغلب غیررسمی هستند و بر قوانین مبتنی نیستند. کشورهای اسکاندیناوی برای افزایش عملکرد بودجه‌ای بین بخش سیاسی قوه مجریه و مدیران بودجه روابط قراردادی سخت‌گیرانه‌ای را ایجاد نکرده‌اند و در اصل، مقررات قوه مجریه (که در این پژوهش به آنها نپرداخته‌ایم) الزام‌های سازمان‌های قوه مجریه برای ارائه گزارش به وزارتخانه‌ها را تعیین می‌کند. در نهایت، عمل‌گرایی بر رعایت نرمش‌ناپذیر قوانین برتری دارد.

۷-۳ مبانی قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

در این بخش به بررسی مبانی قانونی نقش‌آفرینان اصلی فرایندهای بودجه می‌پردازیم و در این میان، بر اصولی از قانون اساسی که درباره نقش قوه مجریه و مجلس هستند تأکید می‌ورزیم.

۷-۳-۱ قوانین اساسی چهار کشور اسکاندیناوی

قوانین اساسی این چهار کشور از نظر قدمت، تعداد و محتوا با یکدیگر تفاوت دارد. اولاً، از نظر قدمت این کشورها تفاوت‌های بسیاری با یکدیگر دارند. مثلاً قانون اساسی نروژ در سال ۱۸۱۴ و قانون اساسی فنلاند در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید. ثانیاً، قوانین اساسی در دانمارک، فنلاند و نروژ، همچون بسیاری از کشورهای دیگر سندی واحد هستند. در مقابل قانون اساسی سوئد از چهار قانون بنیادین تشکیل شده است: قانون اسناد دولت^۱، قانون وراثت^۲، قانون آزادی مطبوعات^۳ و قانون بنیادین آزادی بیان^۴. در

1. Instrument of Government Act

2. Act of Succession

3. Freedom of the Press Act

4. Fundamental Law on Freedom of Expression

فنلاند، قانون اساسی مصوب ۱۹۹۹ چهار قانون قبلی را به صورت یکپارچه درآورده است: قانون اساسی مصوب ۱۹۱۹ فنلاند، قانون مجلس مصوب ۱۹۲۸ و دو قانون مسئولیت وزارتخانه‌ها. در این کشور قانون اساسی پس از سی سال بررسی به تصویب رسید.^(۷) ثالثاً، محتوای قوانین این کشورها دارای تفاوت‌های بسیاری است. قوانین بنیادین چهارگانه سوئد از نظر تعداد مواد طولانی‌ترین قانون اساسی در بین این چهار کشور است (جدول ۷-۱).

جدول ۷-۱ قدمت و حجم قوانین اساسی کشورهای اسکاندیناوی

سوئد	نروژ	فنلاند	دانمارک	قدمت و حجم قوانین اساسی
۱۹۷۴	۱۸۱۴	۱۹۹۹	۱۹۵۳ ^۱	سال تصویب قانون اساسی
۲۰۰۲	۱۹۹۵	—	—	سال آخرین اصلاح
۳	۲۳۸	۰	۰	تعداد اصلاحیه‌ها
۴۳۶۷	۳	۱۳۱	۸۹	تعداد بندها ^۳

۱. قانون اساسی جدید مصوب سال ۱۹۵۳ در اصل بر قانون اساسی سال ۱۸۴۹ مبتنی بود.
۲. اکثر این اصلاحیه‌ها از جمله لغو ۱۰ ماده، جزئی بوده‌اند. از سال ۱۸۱۴ در قانون اساسی هیچ نوآوری که مستقیماً با بودجه ارتباط داشته باشد، انجام نشده است.
۳. این جدول تعداد کل بندهای قانون اساسی، حتی بندهای لغو شده را نشان می‌دهد. البته این بندها از نظر میزان جزئیات با یکدیگر تفاوت دارند.
۴. قانون اسناد دولت دارای ۱۶۹ ماده است و سه قانون بنیادین دیگری که قانون اساسی این کشور را تشکیل می‌دهند، دارای ۱۹۸ ماده هستند.

تغییر قانون اساسی در کشورهای اسکاندیناوی دشوارتر از سایر کشورهاست. در هر چهار کشور، ابتدا باید پیشنهاد تغییر قانون اساسی در یک دوره مجلس ارائه و تصویب شود، سپس در مجلس بعد و پس از انتخابات مجدداً بررسی و به تصویب برسد. معمولاً تصویب این تغییرات نیازمند اکثریت قاطع است (مثلاً دوسوم آرا در فنلاند و نروژ). در نروژ، با وجود اینکه از سال ۱۸۱۴ تغییراتی در قانون اساسی ایجاد شده است، الزام‌های سخت‌گیرانه تغییر قانون اساسی و گرایش‌های محافظه‌کارانه دلیل اصلی وجود برخی مواد قدیمی در این قانون است. به‌ویژه، قانون اساسی نروژ به‌گونه‌ای به‌روز نشده است تا

اصول نظام پارلمانی را در خود جای دهد. نظام پارلمانی باعث شده است که پادشاه از هیچ‌گونه اختیارات واقعی برخوردار نباشد، ولی زبان قانون اساسی تغییر نکرده است.^۱ در دانمارک، پس از تصویب پیش‌نویس تغییر قانون اساسی در مجلس دوم، این لایحه برای رأی‌گیری به شهروندان ارائه می‌شود و در صورت رأی مثبت اکثر شرکت‌کنندگان در رأی‌گیری و دست‌کم ۴۰ درصد واجدین شرایط رأی‌گیری، قانون اساسی تغییر می‌کند (بخش ۸۸). سختگیری درباره میزان شرکت‌کنندگان در رأی‌گیری دلیل اصلی عدم تغییر قانون اساسی مصوب ۱۹۵۳ است.^(۸)

بندهای بودجه‌ای قانون اساسی با حجم قانون اساسی تناسب ندارد. اگرچه در بین این چهار کشور سوئد دارای طولانی‌ترین قانون اساسی است، بخش عمده قانون اساسی این کشور به آزادی‌ها و حقوق اختصاص یافته است. تعداد موادی که به نظام بودجه سوئد اختصاص یافته تقریباً به اندازه قوانین اساسی بسیار کوتاه کشورهای دانمارک و نروژ است.^(۹) برعکس، در قانون اساسی فنلاند یک فصل کامل به مسائل مالی دولت اختصاص یافته است و در نتیجه، تعداد بندهای مرتبط با بودجه در قانون اساسی فنلاند حدود دو برابر بندهایی است که در قوانین اساسی سه کشور دیگر مستقیماً با بودجه ارتباط دارد.

۲-۳-۷ قوه مقننه

پس از تصویب قانون اساسی دانمارک در سال ۱۹۵۳^(۱۰) و تغییر قوانین سوئد در سال ۱۹۶۹، نظام دوجلسی قبلی در این دو کشور منسوخ گردید (جدول ۲-۷). ولی نروژ نظام پارلمانی دوجلسی را حفظ کرده است که برخلاف عملکرد معمول در پارلمان‌های دوجلسی، پس از یک انتخابات ملی تشکیل می‌شود. قانون اساسی سال ۱۸۱۴ (که دومین قانون اساسی قدیمی در جهان است) مجلس (استورتینگ) را به دو مجلس لاگتینگ^۲ و اودلستینگ^۳ تقسیم می‌کند (ماده ۴۹). یک‌چهارم از اعضای استورتینگ به لاگتینگ و سه‌چهارم باقی‌مانده به اودلستینگ وارد می‌شوند (ماده ۷۳). هر قانونی ابتدا

1. Norway Parliament, 2001.

2. Lagting

3. Odelsting

باید در اودلستینگ پیشنهاد شود (ماده ۷۶). پس از بررسی این پیشنهاد در اودلستینگ، لاگتینگ یا استورتینگ در جلسه‌ای عمومی آن را تصویب می‌نمایند و پس از موافقت پادشاه به قانون رسمی تبدیل می‌شود (مواد ۷۷ و ۷۸). بودجه سالیانه و مقررات بودجه‌ای در جلسه عمومی استورتینگ به رأی گذارده می‌شوند و از جایگاه قانون رسمی برخوردار نیستند، ولی تأثیر تصمیم‌های مجلس همچون قوانین رسمی است. قانون اساسی نروژ تنها قانون اساسی در چهار کشور اسکاندیناوی است که به کمیته‌های مجلس اشاره‌ای نمی‌کند. ولی آیین‌نامه‌های استورتینگ^۱ در زمینه دوازده کمیته مجلس توضیحات مفصلی ارائه می‌دهد. به موجب مقررات، هریک از اعضای استورتینگ باید عضو یکی از کمیته‌های مجلس باشد.

جدول ۲-۷ ترتیبات قانون اساسی درباره قوه مقننه کشورهای اسکاندیناوی

عبارات قانون اساسی مکتوب ^۱	دانمارک	فنلاند	نروژ	سوئد ^۲
پارلمان از یک مجلس تشکیل شده است.	بله	بله	خیر (دو مجلس)	بله
لوايح پس از توشیح پادشاه، رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر به قانون تبدیل می‌شوند.	بله، امضای پادشاه، حداکثر سی روز پس از تصویب لوايح	بله، رئیس‌جمهور، تصمیم‌گیری ظرف سه ماه	بله، پادشاه، حق وتو دارد	بله، پس از امضای نخست‌وزیر
مجلس باید آیین‌نامه‌های داخلی خود را تصویب کند.	بله	بله	بله	بله
مجلس باید کمیته‌هایی را تشکیل دهد.	بله	بله	—	بله
کمیته بودجه/ مالی باید تشکیل شود.	—	بله	—	بله
اعضای مجلس می‌توانند در	بله	بله	—	—

1. Norway Parliament, 2004.

جدول ۲-۷ ترتیبات قانون اساسی درباره قوه مقننه کشورهای اسکاندیناوی

عبارات قانون اساسی مکتوب ^۱	دانمارک	فنلاند	نروژ	سوئد ^۲
موضوع‌های عمومی از وزیران سؤال کنند.				
مجلس حق دارد اطلاعات را دریافت کند و هیئت‌دولت و/یا وزیر مربوط باید اطلاعات را ارائه دهد.	—	بله	بله	بله
وزیرانی که عضو مجلس نیستند حق حضور و مشارکت در بحث‌های مجلس را دارند.	—	بله	بله	—
جلسات عمومی مجلس باید علنی باشد (به‌جز چند استثنا).	بله	بله	بله	—

۱. در این بخش و بخش‌های بعد، در کلیه جداول مقایسه‌ای جمله‌بندی مواد مکتوب قوانین اساسی ارائه می‌شود. عدم وجود کلمه «بله» در ستون مربوط به معنای عدم وجود یا عدم عمل به مفاد بند مورد نظر در آن کشور نیست و تنها بدان معناست که این عبارت در قانون اساسی مکتوب درج نگردیده، ولی ممکن است در قوانین دیگر ذکر شده باشد یا بدان عمل شود.

۲. سوئد علاوه بر قوانین چهارگانه قانون اساسی، دارای یک شبه‌قانون اساسی، یعنی قانون مجلس نیز هست. ولی ترتیبات این شبه‌قانون در ستون آخر درج نشده‌اند.

برخلاف نروژ، در قانون اساسی فنلاند ترتیبات گسترده‌ای در ارتباط با کمیته‌های مجلس ذکر شده است. در این قانون از برخی کمیته‌ها، از جمله کمیته مالی نام برده شده است.^(۱۱) در دانمارک، این ترتیبات در قانون ذکر نشده‌اند، ولی در آیین‌نامه‌های فولکستینگ گنجانده شده‌اند.^۱ در قانون اساسی این کشور از ۲۴ کمیته جداگانه نام برده شده است، ولی کمیته آیین‌نامه مجلس مسئول تعیین مقررات محدوده اختیارات هریک از ۲۳ کمیته دیگر شده است. در قانون مجلس سوئد فهرستی از شانزده کمیته مجلس ارائه شده است. کمیته امور مالی در زمینه مسائل بودجه‌ای از جمله درآمدهای

1. Denmark Parliament, 2001.

دولت و تعیین سقف ۲۷ حوزه هزینه‌ای نقش اصلی را ایفا می‌کند (ولی در تعیین این حوزه‌ها که به موجب قانون برعهده شانزده کمیته تخصصی است دخالتی ندارد). برخلاف دانمارک که دارای کمیته امور شهرداری‌هاست، در سوئد کمیته امور مالی مسائل مهم مالی دولت‌های محلی را نیز بررسی می‌کند (بخش ۲-۶-۴).

اختیارات مجلس در زمینه دریافت اطلاعات از هیئت‌دولت و یا وزرا در قوانین اساسی هر چهار کشور ذکر شده است. در فنلاند، «وزیر مربوط باید اطمینان حاصل نماید که اسناد ضروری بدون هیچ‌گونه تأخیر در اختیار کمیته‌های مجلس قرار می‌گیرند» (ماده ۴۷). هریک از اعضای مجلس نیز می‌توانند درخواست ارائه هرگونه اطلاعات، «به استثنای اطلاعات مرتبط با بودجه کشوری که در حال تهیه است» را بنماید (ماده ۴۷). در قانون اساسی سوئد الزام‌های قدرتمندتری در زمینه پاسخ‌گویی وزرا به مجلس گنجانده شده است: «کمیته قانون اساسی موظف به بررسی عملکرد وزرا در زمینه اجرای وظایف قانونی آنهاست. این کمیته حق دارد به سوابق و کلیه اسناد تصمیم‌ها در موضوع‌های دولتی دسترسی داشته باشد. هریک از اعضای ریکسداگ^۱ حق دارد مسائل مرتبط با عملکرد هریک از وزرا در زمینه ایفای وظایف قانونی یا اداره امور دولت را در این کمیته مطرح نماید» (قانون اسناد دولت، بخش ۱-۱۲).

به دلیل پایبندی شدید به ارزش شفافیت و ارائه اطلاعات به عموم مردم، اکثر جلسات مجلس علنی هستند و مردم می‌توانند در آنها شرکت کنند. در فنلاند، اگرچه بحث‌های کمیته‌های مجلس علنی نیست، ولی به موجب قانون اساسی صورت‌جلسات کمیته‌های مجلس باید در اختیار عموم مردم قرار بگیرند. در سوئد، کمیته‌ها درباره موضوع‌هایی که برای افکار عمومی اهمیت بیشتری دارند جلسات عمومی برگزار می‌کنند.

۷-۳-۳ ساختار سیاسی قوه مجریه

از میان چهار کشور فوق، سه کشور دارای نظام‌های مشروطه سلطنتی هستند، ولی حکومت فنلاند آمیزه‌ای از نظام ریاست جمهوری و پارلمانی است (جدول ۳-۷). اگرچه رئیس قوه مجریه (پادشاه یا رئیس‌جمهور) نخست‌وزیر (رئیس دولت) را منصوب می‌کند،

1. Riksdag

نخست‌وزیر معمولاً به پیشنهاد مجلس‌های هر کشور تعیین می‌شود. در سوئد، نخست‌وزیر معمولاً رهبر حزب سیاسی حاکم است، ولی همواره این‌طور نیست. در فنلاند، ممکن است نخست‌وزیر از میان سیاستمداران نیز انتخاب نشود.^(۱۲) از میان این چهار کشور، در قانون اساسی سه کشور از هیئت‌دولت یا شورای وزیران (مرجع اصلی تصویب پیش‌نویس بودجه) نام برده شده است. در سوئد، قانون اساسی تنها می‌گوید که «امور دولت باید در جلسات دولت حل‌وفصل شود». در مقابل، به‌موجب قانون اساسی فنلاند نه تنها «تصمیم‌گیری در زمینه موضوع‌هایی که در حیطه اختیارات دولت است باید در جلسات عمومی دولت یا در وزارتخانه انجام شود»، بلکه «دولت می‌تواند به‌منظور آماده‌سازی موضوع‌ها کمیته‌های وزیران را تشکیل دهد». در انطباق با اصل برتری مجلس، قانون اساسی فنلاند تصریح می‌نماید که اختیارات دولت در زمینه تصمیم‌گیری در قانون تعیین می‌شوند. براساس این، کمیته مالی هیئت‌دولت که از نخست‌وزیر، وزیر دارایی و یک وزیر به نمایندگی هریک از احزاب عضو ائتلاف تشکیل می‌گردد تأسیس شد.^۱ این کمیته دارای اختیارات گسترده‌ای است و تقریباً کلیه هزینه‌های بیش از پنج میلیون یورو نیازمند تصویب این کمیته است.

الزام‌های سخت‌گیرانه پاسخ‌گویی وزرا در برابر مجلس در قوانین اساسی سه کشور از این چهار کشور گنجانده شده‌اند. به‌طور کلی وزرا در زمینه اعمال خود در برابر مجلس مسئولیت فردی دارند. در دانمارک، «وزرا باید در زمینه اداره امور دولت مسئولیت داشته باشند و مسئولیت آنان باید در قوانین موضوعه تعریف شود» (قانون اساسی دانمارک، بخش ۱۳). اگرچه در سوئد بر مسئولیت جمعی وزرا تأکید شده است، ولی در قانون اساسی این کشور نیز در زمینه نظارت بر عملکرد فردی وزرا الزام‌های قدرتمندی گنجانده شده است. به‌ویژه، «هریک از کمیته‌های ریکسداگ یا هریک از اعضای مجلس حق دارد کلیه موضوع‌های مرتبط با عملکرد هریک از وزرا در زمینه ایفای وظایف قانونی آنها را به‌صورت مکتوب در کمیته قانون اساسی مطرح نماید».^۲ در فنلاند، به‌موجب قانون اساسی وزرا باید دارای‌های خود و وظایفی را که در خارج از دولت برعهده دارند به مجلس اعلام نمایند.

1. Blöndal et al., 2002, Box 8.

2. Sweden Instrument of Government Act, Chapter 12, Art. 1.

قانون اساسی هرکدام از این کشورها تصریح می‌نماید که دولت اختیار وضع قوانین ثانویه را دارد. فنلاند تنها کشوری است که در قانون اساسی آن اختیارات دولت در زمینه صدور قوانین ثانویه مختلف تصریح گردیده است: «رئیس‌جمهور، دولت و وزیر می‌توانند بر مبنای مجوزهایی که به موجب قانون اساسی یا سایر قوانین به آنها داده شده نسبت به صدور احکام اقدام نمایند» (بخش ۸۰). در سوئد، دولت می‌تواند با مجوز قانون در بسیاری از زمینه‌ها (به جز مالیات) به وضع قوانین موضوعه بپردازد. این قوانین در صورت صلاحدید مجلس برای بررسی و تصویب به مجلس ارائه می‌شوند. دولت به نوبه خود می‌تواند وظیفه تصویب مقررات را به سازمان‌های متبوع خود واگذار نماید (قانون اسناد دولت، فصل ۸). برخلاف دانمارک و نروژ، در سوئد توشیح پادشاه برای تصمیم‌های دولت ضروری نیست. در نروژ، احکام موقت دولت، به شرط عدم تعارض با قوانین توسط پادشاه صادر می‌شوند (قانون اساسی، ماده ۱۷). در دانمارک، به موجب قانون اساسی «پادشاه در کلیه موضوع‌های کشور دارای اختیارات مطلق است که از طریق وزیران اعمال می‌شود و تصمیم‌های دولت را توشیح می‌کند. این تصمیم‌ها، با امضای پادشاه و دست‌کم یکی از وزرا معتبر است» (بخش‌های ۱۲ و ۱۴). در عمل، پادشاه بدون هیچ اعتراضی احکام دولت را توشیح می‌کند. اگرچه دستورالعمل‌های وزارت دارایی دانمارک بخش مهمی از چارچوب قانونی نظام بودجه را تشکیل می‌دهد، در قانون اساسی به مجوز صدور آنها صریحاً اشاره نشده است.

از میان این چهار کشور اسکانندیناوی، در قوانین اساسی سه کشور تصریح شده است که دولت باید رأی اعتماد مجلس را کسب کند. در سوئد، در صورتی که مجلس اعلام نماید که نخست‌وزیر یا هریک از وزرای دیگر از اعتماد مجلس برخوردار نیستند، وزیر مورد نظر باید از دولت خارج شود (قانون اسناد دولت، بخش ۶ (۵)). در صورت اخراج نخست‌وزیر کل دولت سقوط می‌کند. در نروژ، هنوز نظام مجلسی در قانون اساسی گنجانده نشده است، ولی در عمل، دولت باید از رأی اعتماد مجلس برخوردار باشد.

جدول ۷-۳ ترتیبات قانون اساسی در ارتباط با ساختار سیاسی قوه مجریه در کشورهای اسکاندیناوی

سوئد	نروژ	فنلاند	دانمارک	عبارات قانون اساسی مکتوب
بله	بله	—	بله	پادشاه رئیس دولت است (معمولاً بدون مجوز قانون اساسی).
—	—	بله	—	رئیس‌جمهور رئیس قوه مجریه است.
—	بله	بله	بله	وزرا باید شورا یا هیئت‌دولت را تشکیل دهند که ریاست آن برعهده نخست‌وزیر یا پادشاه است.
—	—	بله	—	دولت باید کمیته‌هایی از وزیران را تشکیل دهد.
—	—	—	بله	کلیه لوایح و اقدامات مهم دولت باید در کابینه مطرح شوند.
بله	—	بله	بله	وزرا در مورد اقدامات خود و یا اقدامات دولت در برابر مجلس مسئول هستند.
—	—	—	بله	مجلس می‌تواند وزرا را به دلیل سوءمدیریت استیضاح کند.
—	—	بله	بله (نخست‌وزیر)	دولت یا نخست‌وزیر باید برنامه خود را به مجلس ارائه دهند.
بله	بله	بله	بله	دولت می‌تواند قوانین فرعی را صادر کند.
بله	—	بله	بله	دولت و یا وزیران باید از اعتماد مجلس برخوردار باشند.

۷-۳-۴ وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

یکی از ویژگی‌های منحصربه‌فرد کشورهای اسکاندیناوی این است که وزارتخانه‌ها بسیار کوچک‌اند و نقش آنها محدود به سیاستگذاری است. در مقابل، اکثر وظایف اجرایی توسط صدها سازمان نیمه‌مستقل انجام می‌شود. مبنای عمل این سازمان‌ها اصلی از قانون اساسی است که به‌موجب آن، مقامات دولتی یا مجلس نمی‌توانند در زمینه نحوه تصمیم‌گیری یک سازمان اداری درباره اعمال اختیارات خود یا کاربرد قوانین اعمال نظر کنند.^(۱۳) در این میان فنلاند تنها کشوری است که به‌موجب قانون اساسی آن، اصول تأسیس و حداکثر تعداد وزارتخانه‌ها، به همراه ساختار داخلی آنها باید بر یک قانون یا حکم دولتی مبتنی باشد.

با وجود اینکه وزارتخانه‌های دارایی این کشورها بر قانون اساسی یا حتی قوانین عادی مبتنی نیستند (در دانمارک، نروژ و سوئد)، ولی در هر چهار کشور مورد نظر

در زمینه فرایندهای بودجه نفوذ بسیاری دارند. در دانمارک، اختیارات این وزارتخانه به قدرت نسبی وزیر دارایی در هیئت‌دولت و مهارت‌های مذاکره دبیر دائمی هیئت‌دولت بستگی دارد.^۱ وزارت دارایی دانمارک با هماهنگی کمیته مالی مجلس دستورالعمل‌های بودجه را صادر می‌کند. در کشورهای اسکاندیناوی سازمان‌های مستقل هم‌تایان وزارتخانه‌های کوچک هستند. در قانون اساسی سوئد، تأسیس سازمان‌های اداری مستقل تصریح گردیده است.

۷-۳-۵ خدمات کشوری

مستخدمین کشوری در تدوین و اجرای بودجه کشور نقش مهمی ایفا می‌کنند. به‌موجب قوانین اساسی دانمارک و سوئد مقررات خدمات کشوری باید مبتنی بر قوانین باشد. براین اساس، در این دو کشور قوانین خدمات کشوری به تصویب رسیده است. در دو کشور دیگر نیز با وجود اینکه به‌موجب قانون اساسی این مسئله الزامی نیست، قوانین خدمات کشوری وضع گردیده‌اند.^۲ در سال‌های اخیر، این قوانین به‌گونه‌ای تغییر یافته‌اند که اکثر مستخدمین کشوری بتوانند همچون کارمندان بخش خصوصی استخدام شوند. ترتیبات قانونی اغلب با مقرراتی تکمیل می‌شوند که در توافق‌های جمعی بین کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری تصریح می‌گردد. از میان این چهار کشور، قانون اساسی سه کشور قوه مجریه را به تنهایی مسئول انتصاب مستخدمین کشوری می‌داند. در مقابل، به‌موجب قانون اساسی فنلاند یک کمیته پارلمانی می‌تواند در انتصاب مستخدمین کشوری دخالت کند. به‌موجب قانون اساسی سوئد، در انتصاب مقامات ادارات باید به عوامل عینی از قبیل شایستگی یا توانمندی توجه کرد. ولی در سایر کشورها این‌گونه نیست و انتصاب‌ها بر مبنای عواملی همچون ارشدیت یا میزان تحصیلات انجام می‌شوند.

۷-۳-۶ دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

هر چهار کشور اسکاندیناوی اختیارات بودجه‌ای چشمگیری به سطوح پایین‌تر دولت که از بخش‌ها و شهرداری‌ها تشکیل شده است تفویض می‌نمایند (به‌جز سوئد که به‌جای

1. Jensen, 2003.

2. World Bank, 2001, Appendix.

دولت‌های منطقه‌ای دو نوع شهرداری وجود دارد). بهداشت، آموزش و کمک‌های اجتماعی معمولاً تمرکززدایی شده و به سطوح پایین‌تر از سطح ملی محول گردیده‌اند. اگرچه هر چهار کشور نظامی غیرفدرال دارند (در سه کشور، فرمانداران بخش‌ها توسط دولت مرکزی تعیین می‌شوند)^(۱۴) ولی از برخی از کشورهای فدرال از جمله ایالات متحده آمریکا غیرمتمرکزتر هستند.^۱ در حمایت از این تمرکززدایی شدید، دولت‌های محلی در زمینه وضع مالیات از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند و به‌جز نروژ، در سه کشور دیگر دولت‌های محلی می‌توانند مالیات‌های محلی را تعیین نمایند.^۲ با وجود این، اکثر درآمدهای دولت‌های محلی از محل مالیات‌های مشترک با دولت مرکزی یا کمک‌هایی است که دولت مرکزی ارائه می‌دهد.^۳

به‌موجب قوانین اساسی سوئد و فنلاند دولت‌های محلی در زمینه کسب درآمد از اختیاراتی برخوردارند و دولت می‌تواند مسئولیت‌هایی را به آنها محول نماید (فنلاند) یا وظایف اداری را برعهده آنها بگذارد (سوئد). قوانین دولت‌های محلی که مندرجات آنها در حوزه پژوهش حاضر نمی‌گنجد کمبود نسبی ترتیبات مندرج در قانون اساسی را جبران می‌کند.

۷-۴ الزام‌های مبتنی بر قانون اساسی و سایر قوانین در زمینه بودجه‌ریزی

۷-۴-۱ اختیارات مجلس

برتری مجلس در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای در قانون اساسی هر چهار کشور تصریح شده است. در قوانین اساسی کشورهای فنلاند و سوئد در ارتباط با بودجه به جمله‌ای کلی اکتفا شده است، ولی در دانمارک و نروژ، به‌موجب مواد مختلف قانون اساسی وضع مالیات نیازمند مجوز قانونی است و هزینه‌ها تنها بر مبنای قوانین قابل اجرا هستند (جدول ۷-۴).

1. OECD, 2003.

2. Daugaard, 2002, Table 1.

3. See OECD, 1997.

جدول ۴-۷ اصول قانون اساسی در زمینه اختیارات مجلس کشورهای اسکاندیناوی

سوئد	نروژ	فنلاند	دانمارک	عبارات قانون اساسی مكتوب
بله	—	بله	—	مجلس باید در زمینه امور مالی دولت تصمیم‌گیری کند.
بله	بله	—	بله	وضع، تغییر یا لغو مالیات باید تنها بر مبنای قانون باشد.
—	بله	—	—	درآمدها تنها برای دوره‌ای دوازده‌ماهه هستند؛ مجوز به صورت سالیانه قابل تمدید است.
—	بله	بله	—	درآمدهای غیرمالیاتی در قانون تعیین شده‌اند.
—	بله	—	—	پادشاه باید برای گردآوری مالیات‌ها و عوارضی که مجلس وضع نموده، اقدامات لازم را انجام دهد.
—	—	—	بله	هیچ مالیاتی نباید قبل از تصویب لایحه بودجه در مجلس وضع شود.
—	—	—	بله	هیچ هزینه‌ای نباید بدون درج در قانون بودجه پرداخت شود.
—	بله	—	—	مجلس پول لازم برای تأمین هزینه‌های دولت را تخصیص می‌دهد.
بله	—	—	—	وجه صندوق‌های دولت باید تنها به شیوه‌ای که مجلس تعیین می‌کند هزینه شود.
—	—	بله	—	بودجه باید تراز باشد.
بله	بله	بله	بله	پرداخت وام‌های عمومی بدون مجوز مجلس ممنوع است (قانون موضوعه).
—	—	بله	—	مجلس میزان حداکثر دیون دولت را تعیین می‌کند.
—	بله	—	—	پادشاه باید اطمینان حاصل کند که از اموال دولت به شیوه‌ای که مجلس تعیین نموده و با رعایت منافع عمومی استفاده شود.
بله	—	بله	بله	مجلس می‌تواند اعتبارات تکمیلی را تصویب کند.

در فنلاند و به‌طور غیرمستقیم در نروژ، به‌موجب قوانین اساسی درآمدهای غیرمالیاتی باید بر مبنای قانون باشند. قوانین اساسی سوئد تفویض اختیارات در زمینه‌هایی به جز مالیات (به شرط اینکه این اختیارات مبتنی بر قانون باشد) را مجاز می‌شمارد. در

این میان نروژ تنها کشوری است که به موجب قانون اساسی آن برخی هزینه‌ها باید براساس مجوزهای قانونی انجام شوند (مثلاً میزان پرداخت‌های سالیانه به خانواده سلطنتی و کمک‌هزینه‌های سفر و حقوق اعضای مجلس).

تنها در قانون اساسی فنلاند، قاعده کلی و متوازی برای بودجه ذکر شده است که به موجب آن، درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه باید تخصیص‌ها را پوشش دهند. یکی از الزامات مهم‌تر قانون اساسی فنلاند این است که پس از انتخابات، دولت باید بدون تأخیر برنامه خود را به صورت یک بیانیه به مجلس اعلام کند. اگرچه بیانیه دولت تعهدآور نیست، بخش‌هایی از آن مبنای هدایت سیاست‌های مالی در طول حیات مجلس یا تا زمان تغییر اساسی ترکیب دولت است. مثلاً هدف دولت جدید که در ماه آوریل سال ۲۰۰۳ به قدرت رسید، حفظ تراز مالی دولت مرکزی تا پایان دوره انتخابات بود که مازاد دولت عمومی را به ۳ درصد تولید ناخالص داخلی می‌رساند و نسبت بدهی‌های دولت مرکزی را کاهش می‌داد.^۱

قوانین اساسی هر چهار کشور مورد نظر تصویب وام‌های عمومی در مجلس را الزامی ساخته‌اند. قانون اساسی فنلاند تصریح می‌نماید که اختیارات مجلس سطوح دیون دولت و تضمین دیون توسط دولت را دربرمی‌گیرد. در قانون اساسی این کشور همچنین تصریح گردیده است که تصمیم‌گیری در زمینه مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت برعهده مجلس است. قانون اسناد دولت سوئد (بخش ۹: ۱۰) صدور ضمانت‌نامه توسط دولت را منوط به تأیید مجلس ساخته است. در دانمارک و سوئد، قوانین جداگانه مرتبط با دیون و بدهی‌ها مکمل قانون اساسی هستند. قانون مجوز افزایش وام‌های دولت دانمارک^۲ که در سال ۱۹۹۳ به تصویب رسید به وزیر دارایی اجازه می‌دهد تا به نیابت از دولت مرکزی تا سقف مشخصی وام دریافت کند.^۳ قانون مدیریت استقراض و دیون دولت سوئد سقف استقراض را تعیین نمی‌کند.^۴ مجلس به دولت دانمارک اجازه می‌دهد تا مقادیر مشخصی را در چارچوب بودجه استقراض کند. در سوئد، مجلس به دولت اجازه می‌دهد به صورت سالیانه برای اجرای تصمیم‌های مجلس مبالغ مورد نیاز را

1. Finland Ministry of Finance, 2003.

2. Denmark's Act on the Authority to Riase Government Loans

3. Denmark National Bank, 2004.

4. Sweden National Debt Office, 2002.

استقراض نماید. قانون بودجه کشوری سوئد به دولت اجازه می‌دهد برای اهداف مصوب مجلس تا مبلغی که مجلس تصویب می‌کند ضمانت‌نامه صادر نماید. در نروژ که دارای ذخایر نفتی عظیمی است، مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌ها باید الزاماً به همراه یکدیگر در نظر گرفته شود. قانون صندوق نفت دولت که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید مبنایی قانونی برای استفاده از درآمدهای نفتی برای کسب دارایی‌های ملی خارج از نروژ و تأمین مالی کامل کسری بودجه‌های غیرنفتی ایجاد می‌کند.

در ارتباط با اصل کلیت بودجه، قانون اساسی فنلاند تنها قانون اساسی است که در آن تصریح گردیده است که مجلس برای کنترل فعالیت‌های اداری و عملیاتی نهاد تأمین اجتماعی افراد مورد اعتماد خود را انتخاب می‌نماید. فنلاند همچنین در زمینه ایجاد صندوق‌های فرابودجه‌ای که براساس قوانینی تأسیس می‌شوند که با اکثریت مطلق آرای نمایندگان مجلس تصویب می‌گردد، دارای محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌ای است که «بر قانون اساسی مبتنی است. این صندوق‌ها تنها در صورتی تصویب می‌شوند که برای اجرای وظایف دائمی دولت ضروری باشند» (قانون اساسی، بخش ۸۲). در نهایت، به‌موجب قوانین فنلاند اهداف شرکت‌های دولتی باید در بودجه سالیانه کشور ذکر شود.

۷-۴-۲ زمان‌بندی ارائه بودجه سالیانه

از میان چهار کشور اسکاندیناوی، تنها در قوانین اساسی دو کشور زمان‌بندی ارائه پیش‌نویس بودجه سالیانه به قوه مقننه تصریح شده است. قانون اساسی دانمارک تاریخ ارائه پیش‌نویس بودجه را دقیقاً چهار ماه قبل از آغاز سال مالی بعد مشخص کرده است. در مقابل، قانون اساسی فنلاند تنها دولت را ملزم می‌سازد پیش‌نویس بودجه سالیانه را قبل از آغاز سال مالی جدید به مجلس ارائه دهد. در قانون بودجه کشوری فنلاند که در سال ۱۹۸۸ به تصویب رسید تاریخ دقیق‌تری برای این کار ذکر نشده است. به‌موجب این قانون «ترتیبات حاکم بر مراحل و رویه‌های تدوین پیشنهاد بودجه در احکام دولت مشخص می‌شوند» (بخش ۱۰ الف). در عمل، بودجه سالیانه معمولاً در اوایل سپتامبر، یعنی چهار ماه قبل از آغاز سال مالی به مجلس ارائه می‌شود.^۱

1. Blöndal et al., 2002, Box 3.

در سوئد، قانون مجلس که تقریباً از جایگاه قانون اساسی برخوردار است می‌گوید که سال بودجه‌ای از اول ژانویه آغاز می‌شود و دولت باید لایحه‌ای را که پیشنهادها و درآمدها و هزینه‌های کشور برای سال بودجه‌ای را تعیین می‌نماید (لایحه بودجه) حداکثر تا بیست سپتامبر به مجلس ارائه دهد. از آنجاکه انتخابات عمومی معمولاً در اواسط سپتامبر برگزار می‌شود، به موجب همین قانون ترتیباتی برای مواردی که به دلیل تغییر دولت ارائه پیشنهاد بودجه تا بیست سپتامبر میسر نباشد پیش‌بینی شده است. در این شرایط بودجه باید ظرف ۱۰ روز پس از اینکه دولت جدید زمام امور را به دست گرفت حداکثر تا پانزده نوامبر ارائه شود (ماده ۱-۲-۳).

در نروژ، زمان‌بندی ارائه پیش‌نویس بودجه در قوانین موضوعه ذکر نشده است، بلکه در آیین‌نامه‌های مجلس تعیین گردیده است: «بودجه مالی پیشنهادی دربار برای سال مالی باید ظرف ۶ روز پس از بازگشایی مجلس به مجلس ارائه شود» (بخش ۱۹)؛ مجلس در روز نخست اولین هفته ماه اکتبر بازگشایی می‌شود. «در همان روز گزارش بودجه ملی به مجلس ارائه می‌گردد» (بخش ۱۹). در عمل، وزارت دارایی گزارشی در زمینه اهداف و سیاست‌های جدید هریک از بخش‌های بودجه ارائه می‌دهد.

با توجه به این مهلت‌های قانونی برای ارائه بودجه به قوه مقننه، جدول زمانی تدوین بودجه در قوه مجریه موضوعی داخلی محسوب می‌شود. در قانون بودجه کشوری مصوب ۱۹۸۸ فنلاند تصریح گردیده است که ترتیبات، مراحل و رویه‌های تدوین پیشنهاد بودجه می‌تواند در احکام دولت تعیین گردد. وزارتخانه‌های دارایی هر چهار کشور اسکاندیناوی بخش‌نامه‌های بودجه‌ای را صادر می‌کنند که رهنمودهایی را در زمینه تدوین بودجه در وزارتخانه‌ها، ارائه و تصویب آنها در شوراهای وزیران ارائه می‌دهد. این بخش‌نامه‌ها معمولاً توسط وزارت دارایی و پس از مشورت با سایر وزارتخانه‌ها صادر می‌شوند.

در سوئد، فرایند دوا مرحله‌ای تصویب بودجه که از اواسط دهه ۱۹۹۰ به کار می‌رفت از بهار (دوره ماه مارس تا مه) سال ۲۰۰۲ تغییر کرد. دولت اکنون موظف است دستورالعمل‌های پیشنهادی برای سیاست‌های اقتصادی و بودجه‌ای را در آوریل ارائه دهد (این مسئله قبلاً اختیاری بود). برای ۲۷ حوزه هزینه‌ای هیچ سقف مشخصی ارائه و به رأی گذارده نمی‌شود. این مسائل در لایحه بودجه که در سپتامبر ارائه می‌گردد

گنجانده می‌شوند. دلیل این تغییر (نسبت به سیستمی که از اواسط دهه ۱۹۹۰ به‌کار می‌رفت) این بود که مجلس نمی‌خواست هر سال دو بار به بررسی بودجه بپردازد.

۷-۴-۳ عدم تصویب بودجه سالیانه قبل از آغاز سال

به‌دلیل تأکید بر دستیابی به اجماع، در این چهار کشور اغلب بودجه قبل از آغاز سال مالی جدید به تصویب می‌رسد. با وجود این، عدم تصویب احتمالی بودجه قبل از آغاز سال مالی جدید در قوانین اساسی سه کشور از این چهار کشور پیش‌بینی شده است. در دانمارک، در صورتی که بررسی لایحه مالی سال مالی آینده؛ قبل از آغاز آن سال مالی به پایان نرسد، لایحه اعتبارات موقت به فولکتینگ ارائه می‌شود (بخش ۴۵ (۲)). در فنلاند، «در صورتی که بودجه قبل از آغاز سال بودجه‌ای جدید به تصویب نرسد، پیشنهاد بودجه دولت به‌عنوان بودجه موقت و به‌نحوی که مجلس تصمیم می‌گیرد اجرا می‌شود» (بخش ۸۳). همچنین، به‌موجب قانون اساسی سوئد در صورتی که به‌دلیل محدودیت زمان تصویب نهایی بودجه ملی قبل از آغاز دوره بودجه‌ای میسر نباشد، ریکسداگ باید اعتبارات مورد نیاز برای دوره‌ای که برای تصویب بودجه لازم است را به تصویب برساند. در این موارد گاهی مجلس اختیارات خود را تفویض می‌کند: «ریکسداگ می‌تواند به کمیته‌داری اجازه دهد از طرف ریکسداگ این تصمیم را اتخاذ کند» (قانون اسناد دولت، ماده ۴-۹).

۷-۴-۴ محتوای بودجه و انواع تخصیص‌ها

اصول وحدت و سالیانه بودن بودجه در قانون اساسی فنلاند گنجانده شده‌اند، ولی در قانون اساسی سه کشور دیگر اشاره‌ای به آنها نشده است. قانون اساسی فنلاند مدت مجوز بودجه (در بخش درآمدها و هزینه‌ها) را یک سال تعیین کرده است. در سوئد، اگرچه از اصل بودجه سالیانه حمایت شده است، ولی در قانون اساسی این کشور به یک استثنا اشاره شده است (مجلس می‌تواند در زمینه تخصیص‌ها برای دوره‌ای به‌جز دوره بودجه تصمیم‌گیری کند). دانمارک و نروژ این اصول را در قوانین اساسی خود گنجانده‌اند.

در قانون اساسی و قانون بودجه کشوری فنلاند و قانون بودجه کشوری سوئد از انواع مختلفی از تخصیص‌ها نام برده شده است که در فهرست زیر ارائه شده‌اند:

● **تخصیص‌های ثابت:** تخصیص‌های ثابت اعتباراتی هستند که تجاوز از سقف آنها به هیچ وجه مجاز نیست (بودجه سالیانه سقف‌های الزام‌آوری را برای تخصیص‌های ثابت تعیین می‌کند). علاوه بر این، مجوزهای بودجه جذب نشده تخصیص‌های ثابت را نمی‌توان به سال‌های مالی بعد منتقل کرد.

● **تخصیص‌های چندساله:** تجاوز از سقف این تخصیص‌ها نیز امکان‌پذیر نیست، ولی مجوزهای بودجه جذب نشده را می‌توان حداکثر تا دو سال (قانون بودجه کشوری فنلاند، بخش ۷) یا سه سال (قانون بودجه کشوری سوئد، بخش ۳) به سال‌های مالی پس از ارائه آنها در لایحه بودجه منتقل کرد. در فنلاند، تخصیص‌های چندساله تخصیص‌های «قابل انتقال» نامیده می‌شوند، چون می‌توان مجوز بودجه را به سال‌های بعد منتقل کرد.

● **تخصیص‌های انعطاف‌پذیر (سوئد):** این اعتبارات تخصیص‌هایی هستند که می‌توان به صورت موقت و بدون نیاز به دریافت مجوز جدید از مجلس، با استفاده از تخصیص (که از محل بودجه سال آینده پیش‌بینی می‌شود) حداکثر به میزان ۱۰ درصد از سقف آنها تجاوز کرد. در مورد هزینه‌هایی که در زمان تصویب تخصیص قابل پیش‌بینی نبوده‌اند، با اطمینان از تحقق اهداف مورد نظر مجلس می‌توان از سقف این مجوز نیز فراتر رفت. دولت هر سال، به‌ویژه برای تخصیص‌های تأمین اجتماعی از مجلس درخواست این مجوز را می‌نماید. وجوه جذب نشده تخصیص‌های انعطاف‌پذیر را می‌توان به سال مالی بعد انتقال داد و هزینه کرد.

در فنلاند، به موجب قانون اساسی تخصیص‌های خالص، انتقال تخصیص‌ها به سال بعد و استقراض از تخصیص‌های آینده مجاز است. همچنین، قانون بودجه کشوری تخصیص‌های تخمینی را تعریف می‌کند که قابل انتقال به سال‌های مالی بعد نیست. ولی به موجب قانون در موارد ضروری می‌توان از سقف این تخصیص‌ها فراتر رفت. در مورد تخصیص‌های تخمینی فعالیت‌های درآمدزا، امکان ارائه مجوز فرارفتن از سقف تخصیص تا سقف کل درآمد امکان‌پذیر است. بدین ترتیب یک سازمان دولتی که بهای

خدماتی را که ارائه می‌دهد، دریافت می‌نماید، می‌تواند با اخذ مجوزهای قانونی درآمد اضافی خود را هزینه نماید.

در سوئد، قانون بودجه کشوری تخصیص‌های ناخالص را به‌عنوان یکی از اصول کلی بودجه معرفی می‌نماید، ولی برخی موارد استثنا هستند. در صورتی که درآمدها بخشی از هزینه‌های یک حوزه خاص را پوشش دهد تخصیص‌های خالص در بودجه گنجانده می‌شوند. در صورتی که درآمدها کل هزینه‌های یک حوزه خاص را پوشش دهند، درآمد یا هزینه‌های این حوزه در بودجه ذکر نمی‌شوند. همچنین به دولت اختیار داده شده تا در زمینه استفاده از درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات دولتی که تقاضا برای آنها اختیاری است، تصمیم‌گیری کند.

در دانمارک و نروژ، انواع مختلفی از تخصیص‌ها تعریف شده‌اند؛ ولی این تعاریف در قوانین ذکر نشده‌اند. در دانمارک، مقررات بودجه در زمینه انواع مختلف تخصیص‌های ثابت و انعطاف‌پذیر از جمله تخصیص‌های چندساله و مشروط و تخصیص‌های هزینه‌های مختلف (پرسنلی، عملیاتی، ساختمانی) و استفاده از تخصیص‌ها برای کمک مالی به شرکت‌های دولتی جزئیات چشمگیری را ارائه می‌دهند.

در نروژ، مقررات بودجه‌ای مجلس (بخش ۷) با استفاده از نظام واژه‌های اصلی مرتبط با هر تخصیص این موارد را مجاز می‌شمارد: ۱. انتقال تخصیص‌های هزینه‌های جاری از یک دوره بودجه‌ای به دوره بعد تا سقف ۵ درصد، ۲. تجاوز از تخصیص‌های تقریبی در صورت نیاز به تجاوز از پیش‌بینی‌های موقتی، ۳. انتقال هزینه‌های مواد و احداث ساختمان و سایر هزینه‌هایی که به تشخیص مجلس ضروری است، ۴. انتقال تخصیص‌های جذب نشده سایر فصل‌های بودجه. همچنین با وجود اینکه می‌توان بودجه سازمان‌های دولتی را بر مبنای خالص تهیه کرد، بودجه‌ریزی بر مبنای ناخالص نیز مجاز است (در عمل، مؤسسات آموزش عالی اصلی‌ترین سازمان‌هایی هستند که بودجه‌ریزی آنها بر مبنای مبالغ خالص است).

۷-۴-۵ اسناد همراه پیش‌نویس بودجه سالیانه

در دانمارک، فنلاند و نروژ، الزام‌های اسناد همراه بودجه در قوانین تعیین نشده‌اند.

به‌طور کلی، مقررات یا احکام دولت اسناد بودجه‌ای اصلی وزارتخانه‌ها را تعیین می‌کند. تصمیم‌گیری دقیق درباره اسنادی که باید همراه با پیش‌نویس بودجه سالیانه ارائه شوند، با همکاری کمیته‌های بودجه مجلس بر عهده وزرای دارایی است. با توجه به تعدد سازمان‌های اجرایی که تحت نظارت وزارتخانه‌ها فعالیت می‌کنند، معمولاً وزارتخانه‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت دارایی، خود دستورات لازم در زمینه نحوه ارائه اسناد بودجه را برای سازمان‌های تحت پوشش صادر می‌کنند. در سوئد، به‌موجب قانون مجلس، «لایحه بودجه باید شامل برنامه مالی و تخصیص اعتبارات هر گروه از هزینه‌ها باشد» (ماده ۲-۳). در بخش زیر سایر قوانین مرتبط با این مسئله ارائه شده‌اند.

۷-۴-۵-۱ چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت

از بین چهار کشور اسکاندیناوی، قوانین دو کشور (فنلاند و سوئد) ایجاد چارچوب بودجه‌ای میان‌مدت را تجویز می‌کنند. در عمل، هر چهار کشور چنین چارچوبی را فراهم می‌کنند و به مجلس ارائه می‌دهند (در نروژ این کار از سال ۲۰۰۵ آغاز شد). در سوئد، به‌موجب قانون بودجه کشوری دولت اجازه دارد برای هزینه‌های دولت در دوره‌ای طولانی‌تر از یک سال مالی سقف تعیین کند. در صورتی که دولت چنین پیشنهادی را ارائه ندهد، باید برآورد بلندمدت درآمدها و هزینه‌ها و استقراض دولت بر مبنای سیاست‌های ثابت را ارائه دهد.

۷-۴-۵-۲ اقدامات جدید در مقایسه با برنامه‌های هزینه موجود

اگرچه به‌موجب قوانین چهار کشور اسکاندیناوی این مسئله الزامی نیست، تغییرات عمده سیاست‌های بودجه‌ای جدید به مجلس ارائه می‌شوند.

۷-۴-۵-۳ اطلاعات مرتبط با عملکرد

اگرچه همه کشورها دست‌کم تا حدی به‌سوی بودجه‌ریزی عملیاتی گام برداشته‌اند،^(۱۵) در قوانین به ضرورت ارائه اطلاعات مرتبط با عملکرد اشاره نشده است. در سوئد، قانون بودجه کشوری تنها دولت را ملزم می‌سازد که در زمینه اهداف و نتایج حاصله در

زمینه‌های مختلف به مجلس گزارش دهد. این ماده که با عباراتی کلی بیان شده و در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید تنها بودجه‌ریزی نتیجه‌نگر را که از اواخر دهه ۱۹۸۰ رواج روزافزونی یافته بود، تأیید می‌کرد.

۷-۴-۵-۴ سایر اطلاعاتی که به موجب قانون باید ارائه شوند

به‌طور کلی، به‌جز حوزه بدهی‌ها در سایر زمینه‌ها الزام‌های قانونی چندانی وجود ندارد. در سوئد، به موجب قانون اسناد دولت (بخش ۱۰: ۹) دولت اجازه ندارد بدون کسب مجوز قبلی از مجلس استقراض نماید یا تعهدات مالی دیگری را برعهده بگیرد. در قانون بودجه کشوری جزئیات بیشتری درباره پذیرش تعهد و صدور ضمانت‌نامه ارائه شده است. به موجب قانون مدیریت استقراض و دیون، دولت موظف است دستورالعمل‌های سالیانه مدیریت دیون را براساس اهداف دیونی که مجلس تعیین کرده است تهیه نماید.^۱ در هیچ‌یک از این کشورها درباره گزارش هزینه‌های مالیاتی به مجلس به‌عنوان بخشی از بودجه سالیانه الزام قانونی وجود ندارد. در صورتی که به‌منظور کنترل هزینه‌ها از سقف‌های هزینه‌ها استفاده شود حذف این اطلاعات اهمیت بسیاری دارد، چون افزایش هزینه‌های مالیاتی موجب عدول غیرمستقیم از این سقف‌ها می‌گردد.^۲

همچنین، گزارش ریسک‌های اصلی در بودجه به موجب قوانین الزامی نیست. در عمل، تنها دو کشور (فنلاند و نروژ) در هنگام ارائه بودجه ریسک‌های قابل شناسایی را گزارش می‌کنند.^۳ در نروژ، ریسک‌های مورد بحث بیشتر ریسک‌های اقتصاد کلان هستند و معمولاً ریسک‌های مرتبط با ردیف‌های به‌خصوص بودجه (مثلاً مستمری‌ها) شناسایی نمی‌شوند.

۷-۴-۶ کمیته‌های مجلس و فرایند بررسی بودجه در مجلس

در هر چهار کشور، کمیته‌های مجلس در فرایند تصویب بودجه در مجلس نقش مهمی ایفا می‌کنند، ولی در زمینه میزان تصریح این فرایندها در قوانین یا مقررات مجلس

1. Sweden National Debt Office, 2002.

2. Rose Veare, 2002, P. 10.

3. OECD, 2003, Q.2.7.a.

تفاوت‌های چشمگیری وجود دارد. پیش‌نویس بودجه ابتدا در کمیته‌ها بررسی می‌شود و سپس در جلسات علنی مجلس به تصویب می‌رسد. به‌جز فنلاند و سوئد در سایر کشورهای اسکاندیناوی این مراحل در قوانین گنجانده نشده‌اند. به‌موجب قانون اساسی فنلاند پیش‌نویس بودجه باید در کمیته امور مالی مجلس بررسی شود. این کمیته یکی از چهار کمیته اصلی است که در قانون اساسی نام برده شده است (بخش ۳۵). قانون مجلس سوئد در زمینه مسائل پولی، اعتبارات، بدهی‌ها و مالیه عمومی از جمله بررسی برآوردهای درآمدهای دولت، هماهنگی‌های بودجه‌ای، حسابرسی دولتی، و حسابرسی و کارایی اداری اختیارات گسترده‌ای را برای کمیته امور مالی در نظر گرفته است (بخش ۲-۶-۴).^(۱۶) در دانمارک و فنلاند، به‌موجب قانون اساسی نمی‌توان بررسی لوایح تخصیص را به تأخیر انداخت. در نروژ، در زمینه رویه‌های تصویب بودجه در مجلس قانونی وجود ندارد.

در هر چهار کشور، مقررات پارلمانی یا قوانین (تنها در سوئد) ترتیبات مندرج در قانون اساسی در زمینه کمیته‌های مجلس را تکمیل می‌کنند. در نروژ، آیین‌نامه‌های مجلس مبنای تعیین مسئولیت‌های بودجه‌ای کمیته‌های مجلس هستند.^۱ به‌ویژه مسئولیت‌های کمیته دائمی امور مالی و اقتصادی و رویه‌های تصویب بودجه به تفصیل بیان شده‌اند. بررسی موضوع‌های مرتبط با سیاست‌های اقتصادی، پولی و مالی از جمله مالیات و عوارض، درآمدهای بیمه ملی، تضمین‌های دولتی، بودجه مالی و بودجه ملی برخی از اختیارات این کمیته هستند (بخش ۲-۱۲). بودجه مالی در اوایل اکتبر به مجلس ارائه می‌شود. بر مبنای فرایند بودجه‌ریزی از بالا به پایین که در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسید، کمیته دائمی امور مالی و اقتصادی باید «حداکثر تا بیست نوامبر سقف‌های بودجه برنامه‌های هزینه‌های هر وزارتخانه را پیشنهاد کند و پیشنهادهای خود در زمینه مالیات‌ها، عوارض و کمک‌های مالی به شهرداری‌ها را ارائه دهد» (بخش ۱۹). مجلس باید ظرف یک هفته (یعنی تا ۲۷ نوامبر) در زمینه سقف‌های الزام‌آور بودجه بخش‌های مختلف تصمیم‌گیری کند. سپس، سایر کمیته‌های دائمی برنامه‌های هزینه‌ها را بررسی می‌کنند و ممکن است اصلاحاتی را پیشنهاد کنند. آیین‌نامه‌های مجلس

1. Norway Parliament, 2004.

روشن هستند: پیشنهاد تغییر فصل‌ها یا ردیف‌های هریک از برنامه‌های هزینه‌ها، مشروط بر اینکه از محدوده‌هایی که مجلس تصویب نموده بیشتر نباشد مجاز است (سقف‌های مورد نظر برای ۲۱ حوزه هزینه‌ای تعیین گردیده است). این مرحله دوم (که در اواخر نوامبر آغاز می‌شود) باید تا پانزده دسامبر به پایان برسد (بخش ۱۹). مصوبه‌های پارلمانی بودجه در این مرحله نهایی محسوب می‌شوند. در قانون مجلس سوئد نیز ترتیبات مشابهی پیش‌بینی شده است. برعکس، در دانمارک نقش کمیته امور مالی در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس ذکر نشده است.^۱ این آیین‌نامه‌ها رسماً این وظیفه را به کمیته‌های دائمی محول می‌سازند.

همه کشورهای اسکاندیناوی از سنت همکاری و روابط کاری نزدیک بین کمیته‌های مجلس و ادارات قوه مجریه بهره‌مند هستند. وزارتخانه‌های دارایی معمولاً مشورت‌های لازم را به گونه‌ای حرفه‌ای به کمیته‌های مجلس ارائه می‌دهند. در نروژ، مجلس با اقداماتی همچون علنی ساختن جلسات کمیته‌های مجلس، افزایش زمان طرح پرسش در جلسات علنی و گسترش کارکردهای نظارتی، وظایف نظارتی خود را احیا کرده است.^۲ در سوئد، پرسنل بخش تحقیقات عمومی مجلس که بالغ بر ۳۵ نفر هستند در موضوع‌های بودجه‌ای به احزاب و اعضای مجلس کمک می‌کنند.

۷-۴-۷ اختیارات مجلس در زمینه اصلاح پیش‌نویس بودجه، توافق‌های ائتلاف، بودجه‌ریزی

دو مرحله‌ای و قواعد مالی

در میان کشورهای اسکاندیناوی، فنلاند تنها کشوری است که قانون اساسی آن صراحتاً اختیار پیشنهاد اصلاح پیش‌نویس بودجه را به مجلس می‌دهد. برخلاف قوانین اساسی فرانسه و اسپانیا، در هیچ‌یک از چهار کشور اسکاندیناوی قانون میزان اصلاحات پیشنهادی مجلس در پیش‌نویس بودجه را محدود نمی‌کند. در عمل، مجلس‌های این کشورها با استفاده از این اختیارات مرتباً پیش‌نویس بودجه پیشنهادی قوه مجریه را اصلاح می‌کنند. ولی در دانمارک و فنلاند، توافق‌های میان احزاب سیاسی رهنمودهایی را در زمینه جهت‌گیری تغییرات ارقام کلی بودجه ایجاد می‌کند که به لحاظ قانونی

1. Denmark Parliament, 2001.

2. Christensen, et al., 2002.

الزام آور نیست.^۱ در فنلاند، نه تنها کمیته امور مالی پیشنهاد اصلاح پیش نویس بودجه را ارائه می دهد، بلکه در طول جلسات علنی، اعضا می توانند پیشنهاد اصلاحاتی را ارائه دهند. در این صورت، لایحه بودجه به کمیته امور مالی عودت می شود که می تواند با این تغییرات موافقت کند یا اصلاحات دیگری را نیز پیشنهاد نماید (مقررات مجلس، بخش ۵۹).

در سوئد، اگرچه در اصل مجلس در زمینه اصلاح پیشنهاد دولت اختیارات گسترده ای دارد، در عمل محدودیت های قدرتمندی وجود دارد. تصمیم گیری در مجلس از سطوح بالا آغاز می شود. وقتی مجلس در پاییز بودجه را آماده می کند (دوره سپتامبر تا نوامبر) محدودیتی کلی وجود دارد (سقف هزینه های دولت که در بهار تصویب شده است). پس از تدوین و بحث در کمیته امور مالی، مجلس ابتدا در زمینه سقف هزینه های سال $t+3$ تصمیم گیری می کند. سپس مبلغ تخصیص هایی را که باید در سال مالی آینده به هریک از حوزه های ۲۷ گانه هزینه ها اختصاص یابد تعیین می کند. مجلس همچنین درآمدهای دولت را نیز تخمین می زند. این مسائل در یک رأی گیری در مجلس تعیین می شوند. پس از این تصمیم، که معمولاً حدود بیست نوامبر اتخاذ می شود، کمیته های تخصصی درباره جزئیات تخصیص اعتبارات بین حوزه های هزینه ای مختلف بحث می کنند. در این مرحله آنها اجازه ندارند از محدوده هایی که مجلس تعیین نموده تجاوز کنند، ولی می توانند اعتبارات را بین ردیف های موجود در هر حوزه هزینه ای تغییر دهند. پس از موافقت اعضای کمیته، پیشنهادی به مجلس ارائه می شود و در زمینه جزئیات کلیه تخصیص های حوزه هزینه ای مورد نظر رأی گیری می شود. تصمیم های نهایی معمولاً در اواسط دسامبر اتخاذ می شوند. این رویه از بالا به پایین و شیوه رأی گیری باعث می شود دولتی که از اقلیت قدرتمندی برخوردار است بتواند با برخی تغییرات جزئی پیش نویس بودجه خود را به تصویب برساند. علاوه بر این، از سال ۱۹۹۴ دولت اقلیت همواره با یک یا دو حزب سیاسی همکاری کرده و به منظور اطمینان از کسب اکثریتی قابل اتکا، قبل از ارائه پیش نویس بودجه به مجلس در زمینه محتوای پیش نویس بودجه با این احزاب مذاکره نموده است. در نتیجه، در سال های اخیر، مجلس تغییرات معدودی را در پیش نویس بودجه پیشنهادی دولت ایجاد کرده است.

1. See Blöndal et al., 2004 (for Denmark); See Blöndal et al., 2002, (for Finland).

نروژ نیز معمولاً دارای دولت ائتلافی است. ولی با توجه به جایگاه مهم درآمدهای نفتی در اقتصاد این کشور، اهداف مدیریت مالی آن با سه کشور دیگر کاملاً تفاوت دارند. با توجه به مزاددهای کلی بسیار زیاد دولت در ابتدای حرکت (۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰)، چالش اصلی دولت اطمینان از پایداری سیاست مالی در بلندمدت و نیاز بلندمدت به تأمین مالی تعهدات آتی دولت در ارتباط با مستمری سالخوردگی و ازکارافتادگی است.^۱ مسئله اصلی سرعت و وضعیت زمانی مصرف درآمدهای نفتی است. در این شرایط، دولت قاعده سیاست مالی را وضع کرده است که به موجب آن، کسری بودجه غیرنفتی در طول زمان برابر با بازگشت درآمد واقعی پیش‌بینی شده به صندوق نفت دولت باشد. از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴، استفاده از درآمدهای نفتی از بازگشت واقعی مورد انتظار به صندوق فراتر رفت.^۲ ولی به موجب دستورالعمل‌ها برای کاهش نوسانات بازار انحرافات سالیانه مجاز است. خلاصه اینکه احزاب حامی دولت در مجلس به رأی دادن به نفع پیش‌نویس بودجه دولت تمایل دارند (به لحاظ سیاسی، برهم زدن ائتلاف یا توقف همکاری‌های بین حزبی هزینه‌های گزافی را در پی دارد). در فنلاند، رئیس‌جمهور می‌تواند بودجه مصوب را وتو کند، ولی در صورتی که مجلس مجدداً بودجه را بدون تغییرات چشمگیر به تصویب برساند این بودجه بدون تأیید رئیس‌جمهور نافذ خواهد بود (قانون اساسی، بخش ۷۷).

۸-۴-۷ متمم بودجه

به موجب قانون اساسی سه کشور از این چهار کشور، دولت می‌تواند پیشنهاد متمم بودجه را ارائه نماید. در فنلاند، متمم بودجه نیازمند توجیه است. قانون اساسی همچنین به هریک از اعضای مجلس اجازه می‌دهد «بلافاصله پس از ارائه متمم بودجه برای اصلاح بودجه پیشنهادهایی ارائه دهند» (ماده ۸۶). در سوئد، ریکسداگ می‌تواند برآوردهای درآمد خود برای سال بودجه‌ای جاری را اصلاح کند، تخصیص‌های مصوب را تغییر دهد و در قالب متمم بودجه تخصیص‌های جدیدی را تعیین نماید (قانون اسناد دولت، ماده ۶-۹). دولت

1. Norway Government, 2001.

2. OECD, 2004

سوئد در آوریل هر سال در لایحه سیاست مالی بهار و در لایحه بودجه در ماه سپتامبر بودجه‌های متمم سال مالی جاری را ارائه می‌دهد. لایحه بودجه یا لایحه بودجه بهار، هیچ‌یک به‌عنوان قانون تصویب نمی‌شوند (و تنها تصمیم محسوب می‌گردند). در دانمارک، کمیته مالی مجلس درخواست‌های اصلاح اعتبارات بودجه‌ای دولت را در طول سال تصویب می‌کند. در پایان سال، کلیه درخواست‌های مصوب به یک متمم بودجه تبدیل می‌شوند. بر مبنای قوانین، درباره انطباق این عملکرد با قانون اساسی تردیدهایی وجود دارد، چون قانون اساسی تصریح می‌نماید که «هیچ هزینه‌ای نباید بدون تصویب یک قانون مالی در فولکتینگ یا متمم بودجه انجام شود» (بخش ۴۶ (۲)). در نروژ، اختیارات مجلس برای تصویب متمم بودجه به‌صورت تلویحی در قوانین بیان شده است (قانون اساسی در ماده (۷۵) تصریح می‌نماید که «استورتینگ موظف است اعتبارات لازم برای تأمین هزینه‌های دولت را تخصیص دهد»).

۷-۴-۹ اجرای بودجه - تفویض اختیارات

اکثر مسائل مرتبط با اجرای بودجه از قبیل تقسیم مجوز هزینه‌ها، جزئیات کنترل هزینه‌ها در طی سال، برنامه‌ریزی نقدینگی و حسابرسی داخلی در قوانین ذکر نشده‌اند یا از جزئیات کافی برخوردار نیستند. بنابراین، در هریک از این کشورها در این زمینه‌ها مقررات متعددی وجود دارد.^(۱۷) این مسئله با اعتماد زیاد به سازمان‌های مجری و تأکید مجلس بر نتایج به‌جای کنترل ردیف‌های بودجه و عملیات روزانه سازمان‌های مجری همراه است. قانون بودجه کشوری فنلاند تصریح می‌نماید که ترتیبات مورد نیاز برای اجرای بودجه و سازمان‌دهی امور مالی و حسابداری می‌تواند براساس احکام دولت اجرا شود (بخش ۱۰ ب). اگرچه در سایر کشورهای اسکاندیناوی این مسئله به‌صورت قانون بیان نشده است، ولی هر چهار کشور اختیارات گسترده‌ای به دولت تفویض کرده‌اند. در سوئد، به‌موجب قانون اساسی دولت می‌تواند در این زمینه احکامی را صادر نماید.

با وجود این، قوانین بودجه کشوری فنلاند و سوئد در چند زمینه از اجرای بودجه به جزئیات می‌پردازند. مثلاً در فنلاند به‌موجب قانون، سازمان‌های دولتی باید برای کنترل داخلی خود ترتیباتی را بیاندیشند و مسئولیت این کنترل‌های داخلی برعهده

مدیریت هر سازمان است. حتی در این زمینه در قوانین نیز تصریح گردیده است که جزئیات این امور می‌تواند با احکام دولت تعیین شود. درواقع، این احکام توسط نهادی صادر می‌شود که نقش مرکزی را در فرایند بودجه ایفا می‌کند. با توجه به نظام مدیریت بودجه غیرمتمرکز این کشورها چنین شیوه‌ای ضروری است. در این کشورها استخدام کشوری نیز غیرمتمرکز است و بنابراین، صدور دستورالعمل‌های دولت مرکزی در زمینه شرایط استخدام و حقوق و دستمزد ضروری است.

۷-۴-۱۰ ابطال تخصیص‌ها و صندوق‌های احتیاطی

در اکثر کشورها، دولت می‌تواند بخشی از تخصیص‌های مصوب برنامه‌های بودجه سالیانه را اجرا ننماید. در این زمینه قوانین سخت‌گیرانه‌ای وجود ندارد. در سوئد، قانون بودجه کشوری به دولت اجازه می‌دهد بدون هیچ محدودیتی، استفاده سازمان‌های تابعه خود از تخصیص‌ها را محدود کند. دولت همچنین اجازه دارد در صورتی که صلاح بداند از تقسیم تخصیص‌ها خودداری ورزد. برعکس، در نروژ تخصیص نه تنها مجوز مصرف است، بلکه دستور مصرف برای فعالیت مورد نظر نیز هست. در این زمینه قانون رسمی وجود ندارد، ولی دستورالعمل‌های بودجه این‌گونه تفسیر می‌شوند.

اگرچه در هر چهار کشور اسکاندیناوی صندوق احتیاطی پیش‌بینی شده است،^۱ به‌طور کلی در زمینه استفاده دولت (و سازمان‌های دولتی) از این انعطاف‌پذیری در هزینه‌های قانونی وجود ندارد، ولی در برخی کشورها، مقررات دولت (مثلاً در دانمارک) استفاده از ذخایر احتیاطی را کنترل می‌کند. در سوئد، دولت تا سقف یک میلیون یورو می‌تواند به تشخیص خود عمل کند.

۷-۴-۱۱ حسابرسی دولت

به‌موجب قانون اساسی دانمارک، فنلاند و نروژ، دولت موظف است حساب‌های سالیانه خود را به مقامات بالاتر ارائه کند. در دانمارک و نروژ حساب‌های سالیانه حسابرسی نشده باید حداکثر ظرف شش ماه پس از پایان سال مالی به حساب‌رسان منتخب مجلس

1. OECD, 2003, Q.3.2.c 11.

ارائه شوند (مهلتی که در دنیای حساب‌های رایانه‌ای امروز سخاوتمندانه است). در قانون اساسی فنلاند برای ارائه گزارش‌های سالیانه درباره وضعیت مالی کشور و رعایت بودجه مصوب مجلس مهلتی تعیین نشده است (بخش ۴۶). در سوئد، قانون بودجه کشوری برای ارائه گزارش مقدماتی نتایج درآمدها و تخصیص‌ها چهار ماه و برای ارائه گزارش نهایی به مجلس ۹ ماه فرصت می‌دهد. در عمل، گزارش نهایی سالیانه که باید حاوی اطلاعات کامل حسابداری باشد حدود پانزدهم آوریل به مجلس ارائه می‌شود.

در دانمارک، فنلاند و سوئد مواد قانونی دیگری نیز در زمینه حسابداری دولتی وجود دارد، ولی این قوانین در زمینه چارچوب حسابداری جزئیاتی ارائه نمی‌دهند. در قانون بودجه کشوری فنلاند تصریح گردیده است که «حسابداری دولتی باید براساس عملکردهای حسابداری رایج باشد» (بخش ۱۴). قانون بودجه کشوری سوئد در این زمینه جزئیات بیشتری را ارائه می‌دهد و می‌گوید که گزارش سالیانه باید حاوی گزارش عملیاتی، ترازنامه و گزارش گردش نقدینگی باشد. قانون حسابداری دولتی دانمارک^۱ که در سال ۱۹۸۴ به تصویب رسید بسیار کلی و تنها دارای شش ماده است. به موجب این قانون، شیوه ارائه حساب‌ها باید همان شیوه‌ای باشد که در بودجه سالیانه به کار می‌رود و کلیه درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و تعهدات دولت را دربرگیرد. به موجب قانون، وزرا موظف هستند دستورالعمل‌های حسابداری را برای کلیه سازمان‌هایی که از آنها بودجه دریافت می‌کنند، صادر نمایند.

اگرچه یک الزام قانونی قدرتمندی وجود ندارد، در فنلاند و سوئد کل سیستم حسابداری دولت بر مبنای تعهدی است. به جز استهلاک دارایی‌ها، سایر اعتبارات بودجه فنلاند نیز بر مبنای تعهدی است. بودجه سوئد بر مبنای حسابداری نقدی تعدیل شده و حسابداری این کشور بر مبنای تعهدی است.^۲ دانمارک در برخی از مبادلات از حسابداری تعهدی استفاده می‌کند. نروژ همچنان سیستم بودجه و حسابداری نقدی را حفظ کرده است.

محتوای حساب‌های سالیانه به تفصیل در مقررات هریک از این کشورها ارائه شده‌اند. در این میان فنلاند یک استثناست و در آن، به موجب قانون «حساب‌ها باید

1. Denmark's State Accountancy Law

2. Lundqvist, 2003.

به‌گونه‌ای تنظیم شوند که بتوان نتایج حاصل از بودجه را دست‌کم در سطح ردیف‌های بودجه پیگیری کرد. این حساب‌ها باید شامل مبالغ ناخالص کلیه درآمدها، هزینه‌ها و مبادلات مالی باشند. سازمان‌های دولتی باید در کنترل سودآوری فعالیت‌هایی که در ازای دریافت بها انجام می‌شوند شرکت داشته باشند، به‌گونه‌ای که بتوان نتایج عملکرد سالیانه آنها را در حساب‌های سالیانه ارائه کرد» (قانون بودجه کشوری، بخش ۱۵). سازمان‌های دولتی باید «در برابر عملکرد و مدیریت خود پاسخ‌گو باشند و هزینه‌های عملیاتی، عملکرد و اثربخشی فعالیت‌های خود را کنترل کنند» (بخش ۱۶).

۷-۴-۱۲ سایر گزارش‌های مالی و گزارش‌های ویژه

گذشته از ترتیبات فوق، الزام‌های قانونی معدودی درباره اطلاعات تکمیلی مالی وجود دارد. در سوئد، به‌موجب قانون بودجه کشوری، دولت در هنگام ارائه گزارش نتایج درآمدها، هزینه‌ها و بدهی‌های بودجه به مجلس باید انحرافات عمده میان مبالغ بودجه و نتایج مورد انتظار را توضیح دهد. در عمل، برنامه‌های دولت در فواصل زمانی منظم که الزاماً ارتباطی با چرخه بودجه ندارند، به مجلس ارائه می‌شوند. مثلاً در فنلاند، دولت برنامه خود از جمله راهبرد مالی میان‌مدت را در مارس به مجلس ارائه می‌دهد، ولی بودجه سالیانه در سپتامبر به مجلس ارائه می‌گردد.

۷-۴-۱۳ حسابرسی مستقل: الزام‌های مبتنی بر قانون اساسی و سایر قوانین

با توجه به اهمیت شفافیت و پاسخ‌گویی، در قوانین اساسی هر چهار کشور پیش‌بینی‌هایی در زمینه انتصاب حسابرسان برای بررسی فعالیت‌های مالی دولت انجام شده است (جدول ۵-۷). قوانین جداگانه حسابرسی این ترتیبات قانون اساسی را تکمیل می‌کنند. در سه کشور از این چهار کشور، اخیراً قوانین حسابرسی جدیدی به تصویب رسیده‌اند (فنلاند در سال ۲۰۰۰، نروژ در سال ۲۰۰۴ و سوئد در سال ۲۰۰۲). در سوئد، به‌منظور ایجاد برخی تغییرات قانون اساسی اصلاح گردید. دلایل اصلی این اصلاحات در هر چهار کشور افزایش اختیارات کنترلی مجلس، تقویت استقلال حسابرسان از قوه مجریه، شفاف ساختن ساختارهای حکمرانی و تأکید بیشتر بر مقرون‌به‌صرفه بودن،

اثر بخشی و کارایی بود. در دانمارک، قانون حسابرس کل^۱ مصوب ۱۹۷۶ در سال های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۶ اصلاح گردید تا استقلال سازمان ملی حسابرسی^۲ افزایش یابد و این سازمان بتواند به اطلاعات حسابداری سازمان های اداری مستقل دسترسی داشته باشد.

جدول ۵-۷ الزام های قانون اساسی در زمینه حسابرسی مستقل در کشورهای اسکاندیناوی

سوئد	نروژ	فنلاند	دانمارک	عبارات قانون اساسی مکتوب
—	—	بله	—	مجلس بر مدیریت مالی دولت و رعایت بودجه نظارت می کند.
بله	—	بله	—	سازمان مستقلی برای حسابرسی تأسیس می شود.
—	بله	بله	بله	مجلس تعدادی حسابرس منصوب انتخاب می کند.
بله	—	—	—	مجلس هیئت حکام و مدیران سازمان حسابرسی مستقل را تعیین می کند.
بله	—	بله	بله	مقررات حسابرسی در قوانین موضوعه تعیین می شوند.
—	بله	بله	بله	اهداف اصلی حسابرسان مستقل یا سازمان حسابرسی مستقل تصریح شده است.
—	—	بله	بله	حسابرسان باید به اسناد لازم دسترسی داشته باشند.
—	—	—	بله	گزارش های حسابرسی برای تصمیم گیری باید به مجلس ارائه شود.

کنترل حسابرسان مجلس بر امور مالی دولت در کشورهای اسکاندیناوی دارای سنتی دیرپاست. یکی از ویژگی های مشترک در این کشورها این است که مجلس چندین حسابرس را انتخاب یا منصوب می کند. این حسابرسان اغلب کارشناسانی هستند که بدون حق رأی در جلسات مجلس شرکت می کنند. قوه مجریه هیچ دخالتی در انتصاب حسابرسان مستقل ندارد (برخلاف فرانسه که رئیس جمهور نقش مهمی در این زمینه ایفا می کند). در دانمارک، فنلاند و سوئد (تا سال ۲۰۰۲)، در قانون اساسی به

1. Auditor General's Act
2. National Audit Office

تعداد حساب‌رسان مستقل منتخب یا منصوب اشاره‌ای نشده بود. در نروژ، به‌موجب قانون اساسی مجلس باید پنج حساب‌رس را منصوب نماید.

هدف حساب‌رسی مستقل در قانون اساسی هر چهار کشور معمولاً به‌اختصار بیان شده است. مثلاً در دانمارک، نقش‌های حساب‌رسان «بررسی حساب‌های عمومی سالیانه، اطمینان از وارد ساختن دقیق کلیه درآمدهای کشور در این حساب‌ها و اجرای کلیه هزینه‌ها به‌جز استثنائاتی است که در قوانین مالی یا سایر لوایح تخصیص ذکر شده است» (بخش ۴۷). در نروژ، قانون اساسی نقش حساب‌رسان را به «بررسی حساب‌های دولت و انتشار آنها» محدود می‌سازد (ماده ۷۵). در سوئد، قانون اساسی تصریح می‌نماید که وظیفه سازمان ملی حساب‌رسی بررسی فعالیت‌های دولت است. قوانین مفصل‌تر در قانون مجلس و سایر قوانین ارائه شده‌اند (قانون اسناد دولت، ماده ۷-۱۲).

در قوانین جداگانه حساب‌رسی مستقل و مقرراتی که مجلس صادر نموده است (که در نروژ مقررات متعددی را شامل می‌شود) وظایف حساب‌رسان مستقل با ذکر جزئیات بیشتری ارائه شده‌اند. در زمینه حساب‌رسی عملکرد و تداوم اجرای حساب‌رسی‌های سنتی اطمینان از انطباق مبنای قانونی قدرتمندی وجود دارد. برخلاف برخی از کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، در کشورهای اسکاندیناوی سال‌هاست که بر حساب‌رسی عملکرد تأکید می‌گردد. مثلاً فنلاند، تنها دارای یک واحد حساب‌رسی مالی است، ولی دو واحد حساب‌رسی عملکرد دارد.

پوشش نهادی حساب‌رسی‌ها در قوانین حساب‌رسی مستقل تعیین شده‌اند. این حساب‌رسی‌ها حساب‌های دولتی، کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، اکثر سازمان‌های اداری مستقل و شرکت‌های عمومی که در مالکیت دولت هستند و یا از یارانه‌های بودجه‌ای استفاده می‌کنند و در برخی موارد (مثلاً در سوئد، ولی نه در فنلاند) حساب‌های مجلس را دربرمی‌گیرد. سازمان‌های حساب‌رسی ملی حساب‌های دولت‌های منطقه‌ای و محلی را حساب‌رسی نمی‌کنند و در حساب‌های آنها تنها هزینه‌های غیرملی را بررسی می‌کنند که منابع مالی آن توسط دولت مرکزی تأمین شده است. در فنلاند، در سال ۱۹۹۵ قانون حساب‌رسی ویژه‌ای به تصویب رسید که به‌موجب آن سازمان حساب‌رسی ملی می‌تواند انتقال‌های مالی بین فنلاند و اتحادیه اروپا را حساب‌رسی کند. در

مورد نروژ و سوئد، سازمان حسابرسی ملی به لحاظ قانونی ملزم به حسابرسی حساب‌های بانک مرکزی است، ولی در دانمارک و فنلاند این‌گونه نیست. در هر چهار کشور، رویکرد گروهی به مدیریت و تصمیم‌گیری اتخاذ شده است. تغییرات اخیر با هدف روشن ساختن ساختارهای حکمرانی و مدیریت انجام شده‌اند که در هر چهار کشور مشابه است ولی یکسان نیست. در فنلاند، به‌موجب قانون اساسی مصوب ۱۹۹۹ دو مرجع حسابرسی و کنترل بیرونی تأسیس گردید. اول، حساب‌رسان پارلمانی هستند که از بین اعضای مجلس انتخاب می‌شوند. آیین‌نامه‌های مجلس (ماده ۱۲) تصریح می‌نماید که پنج حسابرس (و پنج معاون حسابرس) انتخاب می‌گردند که ملزم به ارائه گزارش به مجلس هستند. دوم به‌موجب قانون اساسی سازمان حسابرسی کشوری مستقلی تأسیس گردیده که وظایف آن در قانون تعیین شده است.^۱ برای پرهیز از تداخل‌های کاری بی‌مورد، حساب‌رسان پارلمانی فعالیت‌های خود را با سازمان حسابرسی کشوری هماهنگ می‌کنند.^۲

در دانمارک نیز ساختار پارلمانی دوگانه مشابهی وجود دارد. قانون حسابرسی حساب‌های عمومی^۳ مصوب ۱۹۷۵، شش حسابرس پارلمانی را تعیین می‌نماید و نقش‌ها و وظایف آنان را نیز تعیین می‌کند. این حساب‌رسان از حمایت یک دبیرخانه (اداره حساب‌رسان حساب‌های عمومی) برخوردارند. همچون فنلاند، این اداره با اداره حسابرسی کل که براساس قانون حسابرس کل مصوب ۱۹۷۶ تأسیس گردید تفاوت دارد.^(۱۸) به‌موجب این قانون سخن‌گوی مجلس (رئیس مجلس) با تأیید کمیته آیین‌نامه‌های مجلس حسابرس کل را منصوب می‌نماید.

از زمان تغییر قانون اساسی سوئد، سه حسابرس، کل مدیریت سازمان حسابرسی را برعهده داشته‌اند (برخلاف دانمارک که دارای یک حسابرس کل بوده است) که از سازمان‌های تابع مجلس است. این سازمان دارای هیئت‌مدیره‌ای است که اعضای آن منصوب مجلس هستند و کنترل فعالیت‌های حسابرسی، آماده‌سازی پیشنهادهای ناشی از گزارش‌های حسابرسی برای مجلس و تعیین اعتبارات پیش‌نویس بودجه ملی برای اداره

1. State Audit Office Act, 2000.

2. Finland Parliament, 2000.

3. The Law on the Auditors of the Public Accounts

حسابرسی کل را برعهده دارند (قانون اسناد دولت، ماده ۷-۱۲). به موجب قانون مجلس (ماده ۱۳-۸) هیئت‌مدیره سازمان حسابرسی ملی باید دست‌کم یازده عضو داشته باشد. در نروژ، در اواسط سال ۲۰۰۴ قانون جدیدی درباره سازمان حسابرسی مستقل به تصویب رسید. به موجب این قانون ساختارهای سازمانی قبلی حفظ گردیدند. پنج حسابرس سازمان حسابرسی کل هیئت‌مدیره این سازمان را تشکیل می‌دهند و از آن جدا نیستند. این بدان معناست که تنها یک سازمان قانونی وجود دارد. هیئت‌مدیره در زمینه سیاستگذاری از اختیارات کامل برخوردار است. مسئولیت مدیریت فعالیت‌های روزمره این سازمان برعهده رئیس هیئت‌مدیره است. به موجب قانون، سازمان حسابرسی باید گزارش سالیانه حسابرسی مالی سال قبل حساب‌های دولتی را به استورتینگ ارائه نماید. در این قانون ترتیبات مشخصی برای ارائه حساب‌ها ذکر شده است که از جمله می‌توان به این نکته اشاره کرد حساب‌هایی که حساب‌رسان نکاتی را درباره آنها گوشزد کرده‌اند باید پس از پایان سال مالی (در اسرع وقت و حداکثر تا زمانی که وزارت دارایی تعیین می‌نماید) به سازمان حسابرسی عودت شوند.

در گذشته، هر چهار کشور از یک سازمان حسابرسی مستقل که مستقیماً تحت نظر مجلس فعالیت کند، برخوردار نبودند. در سوئد، تا زمان اصلاحات سال ۲۰۰۲، حسابرس کل و معاون و همکارانش از منصوبین دولت بودند. در این کشور سازمان حسابرسی تابع دولت بود و تحت نظر وزارت دارایی فعالیت می‌کرد و فعالیت‌های آن، به جای قانون بر احکام دولت استوار بود. در فنلاند نیز وضعیت مشابهی حکم‌فرما بود (تا سال ۲۰۰۱ سازمان حسابرسی تحت نظارت وزارت دارایی فعالیت می‌کرد). در دانمارک، قبل از سال ۱۹۷۶، چهار سازمان حسابرسی وجود داشت که تحت نظر وزارت دارایی فعالیت می‌کردند و یک سازمان حسابرسی دیگر تحت نظر مجلس فعالیت می‌کرد. در سال ۱۹۷۶ این سازمان‌ها در یکدیگر ادغام شدند و سازمان حسابرسی کل مستقلی تأسیس گردید. این قانون در سال ۱۹۹۱ به گونه‌ای اصلاح شد که حسابرس کل دیگر توسط پادشاه و با پیشنهاد نخست‌وزیر منصوب نمی‌شد، بلکه سخن‌گوی مجلس (رئیس مجلس) وی را منصوب می‌کرد.^۱

1. See United Kingdom National Audit Office, 2001, PP. 61-72.

قوانین سازمان حسابرسی کشور در زمینه تحقیق و دسترسی به اسناد مورد نیاز برای اجرای وظایف، اختیارات گسترده‌ای را به سازمان حسابرسی می‌دهد. در قانون اساسی نیمی از این کشورها به این اختیارات اشاره شده است. قوانین حسابرسی همچنین شامل ترتیبات قدرتمندی در زمینه تنفیذ یافته‌های حسابرسی کل است. مثلاً در دانمارک، پاسخ به نظراتی که حسابرس کل در بررسی‌های خود اعلام نموده باید ظرف ۶ هفته ارائه شود (قانون حسابرس کل، بخش ۱-۱۶). حسابرس کل اجازه دارد پاسخ‌هایی را که رضایت‌بخش نیستند پیگیری نماید. وی می‌تواند در صورت نیاز مستقیماً با وزیر مربوط تماس بگیرد و خواستار ارائه پاسخ مناسب ظرف ۶ هفته شود. در صورت درخواست سازمان حسابرسی، وزرا باید در زمینه اقدامات و فعالیت‌هایی که به دنبال دریافت گزارش حسابرسی انجام داده‌اند گزارشی را به حسابرسان پارلمانی ارائه دهند (بخش ۱-۱۸). گزارش‌های وزرا و نظرات حسابرس کل بخشی از گزارش نهایی حسابرسان پارلمانی به مجلس خواهد بود. به موجب قانون اساسی، گزارش حسابرسان پارلمانی باید برای تصمیم‌گیری به فولکتینگ ارائه شود (بخش ۴۷). به موجب قانون حسابرسی مصوب ۱۹۷۶ گزارش سالیانه حسابرس کل باید به حسابرسان مجلس نیز ارائه شود و تصمیم‌گیری درباره مهلت ارائه این گزارش برعهده حسابرسان پارلمانی است.

در نهایت، اگرچه دستورالعمل‌های اینتوسای^۱ توصیه می‌کنند که انتشار گزارش حسابرسی سالیانه در قانون اساسی کشورها گنجانده شود، این مسئله تنها در قانون اساسی نروژ بیان شده است. در سوئد، به موجب قانون، گزارش‌های حسابرسی درباره هریک از ۲۵۰ سازمان دولتی باید سی روز پس از ارائه گزارش‌های سالیانه این سازمان‌ها توسط دولت ارائه شود. گزارش حسابرسی در زمینه گزارش‌های سالیانه دولت در روز پانزده مه به مجلس ارائه می‌شود و بلافاصله منتشر می‌گردد. در سایر کشورها، انتشار این گزارش پس از انتشار گزارش سالیانه حسابرسان پارلمانی در جلسه علنی مجلس انجام می‌شود.

1. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

پی‌نوشت‌ها

۱. به دلیل محدودیت صفحاتی که به این گزارش اختصاص داده شده، ایسلند که از کشورهای اسکاندیناوی می‌باشد در این گزارش حذف گردیده است. ایسلند در سال‌های اخیر اصلاحاتی را انجام داده است. از جمله می‌توان به تصویب قانون جدید گزارش‌های مالی دولت^۱ در سال ۱۹۹۷ اشاره کرد که سرآغاز استفاده از حسابداری و بودجه‌ریزی تعهدی تعدیل شده در سازمان‌های مختلف بخش عمومی شد. ن.ک.

<http://brunnur.stjr.is/interpro/fjr/fjr.nsf/pages/gfradoc#Act>

۲. محتوای قوانین دولت‌های محلی، به‌ویژه بندهایی که به بودجه‌ریزی و مدیریت دیون دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی اختصاص دارند در این پژوهش بررسی نمی‌شوند.

۳. در کشورهایی که از سنت سوئدی - فنلاندی پیروی می‌کنند قانون اساسی به دو سند اصلی تقسیم شده است: قانون اساسی که در اصل به موضوع‌های سلطنتی و اداری می‌پردازد و قانون مجلس که بر مسائل و امور قوه مقننه حاکم است. این تقسیم‌بندی گسترده هنوز در سوئد وجود دارد.

۴. درآمدهای نفتی در صندوق نفت دولت ذخیره می‌شوند و برای خرید دارایی‌های مالی از کشورهای دیگر به کار می‌رود. وزارت دارایی مسئولیت سیاست‌گذاری در زمینه صندوق درآمدهای نفتی را برعهده دارد که مدیریت آن در حیطه وظایف بانک مرکزی است.^۲

۵. قانون آزادی اطلاعات سوئد نخستین بار در سال ۱۷۶۶ به تصویب رسید (که قدیمی‌ترین قانون جهان در این زمینه است). از لحاظ قدمت، قانون آزادی اطلاعات فنلاند که در سال ۱۹۱۹ به تصویب رسید در جایگاه دوم قرار دارد. ن.ک.

<http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>

۶. در دانمارک، از سال ۱۹۰۹ هیچ حزبی دارای اکثریت پارلمانی نبوده است. سوئد از سال ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۲ و از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۴ دارای دولت ائتلافی بوده است. از سال ۱۹۹۴، حزب سوسیال دمکرات بدون تشکیل دولت ائتلافی، از طریق مذاکره حمایت یک یا دو حزب سیاسی را کسب کرده است.

۷. در دهه ۱۹۶۰ یک کمیته قانون اساسی تشکیل گردید؛ ولی در دهه ۱۹۷۰ که پیشنهاد کاهش شدید اختیارات رئیس‌جمهور را ارائه کرد به فراموشی سپرده شد. در دهه ۱۹۸۰ رئیس‌جمهور

1. Government Financial Reporting Act

2. Norges Bank, 2004.

جدید این کمیته را احیا کرد. در دهه ۱۹۹۰، مجلس دولت را موظف ساخت با تأکید بر تفویض اختیارات رئیس‌جمهور به مجلس قانون اساسی را اصلاح کند.^۱

۸. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی وزارت دارایی به آدرس زیر مراجعه کنید:

www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap1/1-9.asp#1-9-7

۹. این جمله نیازمند توضیح است. در سوئد، علاوه بر قوانین بنیادین چهارگانه (قانون اساسی)، قانون مجلس نیز وجود دارد که از جایگاهی شبیه به قانون اساسی برخوردار است و بسیاری از بندهای آن به فرایندهای بودجه اختصاص دارند.

۱۰. در دهه ۱۹۶۰ برای بحث در زمینه تغییرات در نظام‌های انتخاباتی و پارلمانی کمیته‌های قانون اساسی مختلفی تشکیل شد. در سال ۱۹۶۹ اصلاحاتی در قانون اساسی صورت پذیرفت که به پارلمان یک‌مجلسی منجر شد که انتخابات آن در سال ۱۹۷۹ برگزار گردید.^۲

۱۱. آیین‌نامه‌های مجلس فنلاند تصریح می‌نمایند که کمیته امور مالی باید دارای ۲۱ عضو باشد (بخش ۸) ولی سایر کمیته‌ها دارای هفده عضو هستند. این مسئله اهمیت کمیته امور مالی را نشان می‌دهد.

۱۲. در سال ۱۹۷۹، نخست‌وزیری که رهبری هیچ حزبی را برعهده نداشت برای رهبری دولت انتخاب شد.

13. Sweden Agency for Administrative Development, 1999.

۱۴. هیئت‌های اداری بخش‌ها در سوئد را نمی‌توان سطح جداگانه‌ای از دولت محسوب کرد.

15. Blöndal et al. (2004) for Denmark; Blöndal et al. (2002) for Finland; Christensen et al. (2002) for Norway; and Blöndal (2001) Ekonomistyrningsverket (2003) and Gustafsson and Svensson (1999) for Sweden.

۱۶. تعداد کارمندان کمیته امور مالی بالغ بر یازده نفر است که از همه کمیته‌ها بیشتر است.

۱۷. مثلاً در سوئد، در حمایت از تصمیم سال ۱۹۹۴ دولت مبنی بر محول ساختن اختیار مذاکره بر سر حقوق و دستمزد به سازمان‌ها، حکم مدیریت اجرایی سازمان‌های دولتی^۳ و مقررات سازمان استخدام دولتی^۴ تغییر کرد. در زمینه پاسخ‌گویی و شفافیت فعالیت‌های دولت، مقررات

1. Nousiainen, 2004.

2. See Sweden Parliament, Introduction, 2003.

3. Ordinance on the Executive Management of Government Agencies

4. Ordinance of the Agency for Government Employment

گزارش‌های سالیانه و اسناد بودجه^۱ (۲۰۰۰) اسنادی را که نهادهای دولتی باید به دولت ارائه دهند، زمان ارائه آنها، و محتوای آنها (گزارش‌های سالیانه، گزارش‌های عملکرد و غیره) را تعیین می‌نماید. این مقررات به همراه حکم حسابداری^۲ (۲۰۰۰)، حکم تخصیص^۳ (۲۰۰۰)، و حکم عوارض و بهای خدمات^۴ (۱۹۹۸) ترتیبات حسابداری را تعیین می‌کند. برخی سازمان‌ها اجازه دارند برای ارائه جزئیات بیشتر مقررات تکمیلی را صادر نمایند.

۱۸. استفاده از عبارت کمیته حساب‌های عمومی در ترجمه انگلیسی قانون حسابرس کل مصوب ۱۹۷۶ گمراه‌کننده است. آیین‌نامه‌های داخلی فولکتینگ حساب‌رسان حساب‌های دولتی را در زمره کمیته‌های ۲۴ گانه مجلس محسوب نمی‌کند. سازمان حساب‌رسان پارلمانی^۵ یک نهاد قانونی جداگانه است که در سال ۱۹۷۵ و به موجب قانون شماره ۳۲۲ تأسیس گردید.

1. Ordinance on the Annual Reports and Budget Documentation
2. Book-keeping Ordinance
3. Appropriation Ordinance
4. Ordinance on Fees and Charges
5. Office of Parliamentary Auditors

کتاب‌شناسی

- Beck Jørgensen, Torben and Poul Erik Mouritzen (1997), *Forvaltningspolitikken mellem Skyll og Karybdis, Projekt Offentlig Sektor – Vilkår og fremtid*, Copenhagen.
- Blöndal, Jón (2001), “Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 1, OECD, Paris, PP. 27-57.
- Blöndal, Jón, Jens Kromann Kristensen and Michael Ruffner (2002), “Budgeting in Finland”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 2, OECD, Paris, PP. 119-152
- _____ (2004), “Budgeting in Denmark”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 1, OECD, Paris, PP. 49-79.
- Christensen, Tom, Per Lægrend and Paul G. Roness (2002), “Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 8, No. 1, PP. 37-62.
- Daugaard, Steen (2002), *Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector in Denmark*, OECD Economics Department Working Paper No. 320, OECD, Paris.
- Denmark Ministry of Finance (2001), *Budgetvejledning* (Budget Guidelines), Ministry of Finance, Copenhagen, [www. fm. dk/visPublikationesForside. asp? artikelID=3148](http://www.fm.dk/visPublikationesForside.asp?artikelID=3148) (in Danish).
- _____ (2003), *Budget Outlook*, Ministry of Finance, Copenhagen, [www.fm.dk/db/filarkiv/8334/bo_eng. pdf](http://www.fm.dk/db/filarkiv/8334/bo_eng.pdf).
- Denmark National Bank (2004), *Government Debt Management Policy*, Denmark’s National Bank, Copenhagen, www.nationalbanken.dk/DNUK/GovernmentDebt.nsf/side/Government_Debt_Management!OpenDocument (in English).
- Denmark Parliament (2001), *Standing Orders of the Folketing*, Danish Parliament, Copenhagen, www.ft.dk/?/samling/20031/MENU/00000005.htm.
- Ekonomistyrningsverket (ESV) (2003), *Performance Management in Swedish Central Government*, ESV, Paper 2003: 22, Swedish National Financial Management Authority, Stockholm, [www.esv.se/download/18.1b534.cf7258785a67fff485/pm. Pdf](http://www.esv.se/download/18.1b534.cf7258785a67fff485/pm.Pdf).
- Finland Ministry of Finance (2003), *Stability Programme in Finland*, Ministry of Finance, Helsinki, [www. vm. fi/tiedostot/pdf/en/44686. pdf](http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/44686.pdf).
- Finland Parliament (1999), *Parliamentary State Auditors*, Finnish Parliament, Helsinki, 2000, [www. eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi). Gustafsson, Lennart and Arne Svensson,

Public Sector Reform in Sweden, Liber Ekonomi, Malmö, Sweden.

IMF (International Monetary Fund) (2003), "Experience with Fiscal Rules in Selected Countries", *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain, Appendix II*, IMF Occasional Paper, No. 225, IMF, Washington DC.

Jensen, Lotte (2003), "Aiming for Centrality: the Politico-administrative Strategies of the Danish Ministry of Finance", in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies-Better Guardians?* Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.

Lundqvist, Kristina (2003), *Accrual Accounting Regulation in Central Government: A Comparative Study of Australia, Sweden and the United Kingdom*, Swedish National Financial Management Authority, Stockholm. www.esv.se/download/18.1b534.cf5d5f9b3ab7fff318/accrual%20accounting%20regulation%20in%20central%20governments.pdf.

Norges Bank (2004), *The Government Petroleum Fund 1990-1999*, Central Bank of Norway, Oslo, www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/reports/1999/3.html.

Norway Audit Office, *Strategic Plan 2003-2006*, Office of the Auditor General, Oslo, 2003. www.riksrevisjonen.no/PDF/50858706.pdf (in English).

Norway Government (2001), *The Long-term Programme 2002-2005*, Report No. 30 to the Storting, Ministry of Finance, Oslo, http://odin.dep.no/fin/engelsk/publ/white_papers/006071-040002/dok-bn.html.

Norway Ministry of Finance (2004), *The Norwegian Government Petroleum Fund*, Ministry of Finance, Oslo, <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/bn.html> (in English).

Norway Parliament (2001), *The Constitution*, Norwegian Parliament, Oslo, www.stortinget.no/english/constitution.html.

Norway Parliament (2004), *Rules of Procedure of the Norwegian Parliament*, Norwegian Parliament, Oslo, www.stortinget.no/english/rules_of_procedure.pdf, March.

Nousiainen, Jaakko (2004), *Background to the [constitutional] reform [in Finland]*, Ministry of Justice, Helsinki, www.om.fi/3344.htm.

OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.

____ (2003), *Survey on Budget Practices and Procedures*, OECD and World Bank, Paris, <http://ocde.dyndns.org>.

OECD, *OECD Economic Surveys: Norway 2004*, OECD, Paris.

Paulsson, Gert (2003), "The Evolving Role of the Central Budget Agency in Sweden" in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.

Roseveare, Deborah (2002), *Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Sweden*, Economics Department Working Paper No. 345, OECD, Paris.

Sweden Agency for Administrative Development, *The Swedish Central Government in Transition*, Swedish Agency for Administrative Development, Stockholm, www.statskontoret.se/pdf/1999_15A.pdf.

Sweden Government Commission, *Proposal for a State Budget Act in Sweden*, Report SOU 1996: 14, Government Commission on Budget Law, Stockholm.

Sweden Ministry of Finance (2003), *The Central Government Budget Process*, Swedish Ministry of Finance, Stockholm, http://finans.regeringen.se/inenglish/pdf/budgetprocess_eng.pdf, August.

Sweden National Audit Office (1998), *The Swedish State Budget: An Instrument for Governance and Management*, Swedish National Audit Office, Stockholm.

Sweden National Debt Office (2002), *Government Debt Management in Sweden*, National Debt Office of Sweden, Stockholm, www.rgk.se/reports.htm.

Sweden Parliament (2003), *The Constitution*, Swedish Parliament, Stockholm, www.riksdagen.se/english/work/constitution.asp.

United Kingdom National Audit Office (2001), *State Audit in the European Union*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/publications/state_audit/State_Audit_Book2.pdf.

World Bank, (2001), *The Scope of the Civil Service in OECD and Selected CEE Countries*, World Bank, Washington DC, www.worldbank.org/publicsector/civilservice/cs_law_OECD.htm.

فصل هشتم

اسپانیا

۸-۱ نگاهی اجمالی

۸-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

نظام بودجه اسپانیا^(۱) دارای چارچوب حقوقی سلسله‌مراتبی جامع است که از قانون اساسی، قوانین ارگانیکی،^(۲) قوانین عمومی و مقررات تشکیل شده است.^۱ قانون اساسی مصوب ۱۹۷۸ اصول بنیادین حاکم بر فرایندهای بودجه را ارائه می‌دهد و نقش‌های بازیگران اصلی فرایند بودجه‌ریزی (قوه مجریه، قوه مقننه، جوامع خودگردان و دیوان محاسبات) را تعیین می‌کند. تهیه پیش‌نویس و ارائه بودجه کشور وظیفه دولت است و مجلس وظیفه بررسی، اصلاح و تصویب آن را برعهده دارد.

قانون اساسی حقوق جوامع خودگردان^۲ استان‌ها و شهرداری‌ها را به رسمیت می‌شناسد و تضمین می‌کند. به موجب این قانون، دیوان محاسبات عالی‌ترین نهاد حسابرسی حساب‌ها و مبادلات مالی دولت و بخش عمومی است. به منظور تشریح اصول و رویه‌های مبتنی بر قانون اساسی، قوانین نظام بودجه مختلفی وضع گردیده‌اند که از جمله می‌توان به قانون عمومی بودجه^۳ مصوب ۲۰۰۳، قانون عمومی ثبات بودجه‌ای^۴ مصوب ۲۰۰۱ و قانون ارگانیکی دیوان محاسبات^۵ مصوب ۱۹۸۲ اشاره کرد (پیرابند ۸-۱).

1. Cabrero, 2002.

2. Self-Governing Communities (SGCs)

3. General Budgetary Act (GBA)

4. General Act on Budgetary Stability (GABS)

5. Organic Act on the Court of Accounts (OACA)

پیرایند ۸-۱ قوانین اصلی نظام بودجه اسپانیا

- قانون اساسی اصلاح شده، مصوب ۱۹۷۸،
- قانون عمومی بودجه مصوب ۲۰۰۳،
- قانون عمومی ثبات بودجه‌ای مصوب ۲۰۰۱،
- قانون ارگانیک متمم قانون عمومی ثبات بودجه‌ای^۱ مصوب ۲۰۰۱،
- قانون ارگانیک دیوان محاسبات، مصوب ۱۹۸۲،
- قانون (وظایف) دیوان محاسبات^۲ مصوب ۱۹۸۸،
- آیین‌نامه‌های کنگره نمایندگان^۳ و مجلس سنا.

Sources: The Congress of Deputies (www.congreso.es/ingles/index.html); the Senate (www.senado.es/info_g/index_i.html); the Court of Accounts (www.cagindia.org/mandates/index.htm), English versions of laws from the Ministry of the Economy and Finance.

قانون عمومی بودجه - که از سال ۲۰۰۵ نافذ گردید - مهم‌ترین رکن چارچوب حقوقی است که عملیات مالی بخش دولتی را کنترل می‌کند و قانونی جامع است. در فصل اول این قانون فهرست کامل سازمان‌ها و نهادهای بخش دولتی براساس تعریف قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی^۴ مصوب ۱۹۹۷ ارائه شده است. فصل دوم به بودجه عمومی کشور اختصاص دارد که از آن به‌عنوان «مجموعه‌ای از حقوق و تعهدات اقتصادی نظام اداری دولت عمومی و نهادهای مستقل آن در سال بودجه‌ای» نام برده شده است (ماده ۵). این بخش ثبات بودجه را به‌عنوان یکی از اصول بنیادین فرایند بودجه سالیانه تأیید می‌کند و رویه‌های تشریح و تصویب محتوای بودجه را در دولت بیان می‌دارد. ساختار و جهت‌گیری قانون عمومی بودجه به‌گونه‌ای است که به تحقق ثبات بودجه‌ای گرایش دارد. این قانون برنامه بودجه میان‌مدت^۵ و جزئیات آن (اهداف، ابزار، فعالیت‌ها، فرایندهای سرمایه‌گذاری و شاخص‌های پایش) را تعریف می‌کند. فصل سوم درباره معاملات مالی با سایر نهادها از جمله اتحادیه اروپا و مناطق

1. Organic Act Supplementary to the General Act on Budgetary Stability
2. Court of Accounts (Functioning) Act
3. Congress of Deputies
4. Organization and Functioning of the Central State Administration
5. Medium - term budget program

خودگردان اسپانیاست. فصل چهارم شامل اصول کلی حسابداری بخش دولتی است و فصل پنجم، به حسابرس کل سازمان‌های دولتی^۱ اختصاص دارد.

قانون عمومی ثبات بودجه‌ای اصول راهنمای سیاست‌های بودجه‌ای در بخش دولتی از قبیل سازمان‌های اداری دولت عمومی و شوراهای محلی را ارائه می‌دهد. این قانون رویه‌های ضروری اجرای اثربخش اصل ثبات بودجه‌ای را ارائه می‌دهد که در پیمان ثبات و رشد اتحادیه اروپا^۲ گنجانده شده است. فصل اول این قانون اصول ثبات بودجه‌ای را ذکر می‌کند: تراز یا مازاد بودجه، سناریوهای میان‌مدت بودجه و شفافیت و اثربخشی در تخصیص و استفاده از منابع عمومی. فصل دوم شامل شیوه‌های دستیابی به هدف ثبات بودجه‌ای میان‌مدت است که برای همه ادارات عمومی و بخش عمومی دولت کاربرد دارد. ترتیبات کلی، دستورالعمل‌های اساسی سیاست‌های بودجه‌ای برای دستیابی به اهداف ثبات در هر سطح از دولت را تعیین می‌کنند.

به دنبال اجرای قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، قانون ارگانیک متمم قانون عمومی ثبات بودجه‌ای اجرا گردید که قانون ارگانیک نظام‌های تأمین مالی جوامع خودگردان^۳ مصوب ۱۹۸۰ را اصلاح نمود و راهکارهایی را برای هماهنگی دولت و جوامع خودگردان در زمینه مسائل بودجه‌ای ایجاد کرد. با وجود شباهت‌های محتوایی این قانون با قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، به موجب قانون اساسی قوانینی که با استقلال جوامع خودگردان ارتباط دارند (از جمله قانون عمومی ثبات بودجه‌ای) باید در چارچوب قانونی ارگانیک به تصویب برسند (ماده ۸۱). همان‌طور که قانون ارگانیک متمم قانون عمومی ثبات بودجه‌ای نشان می‌دهد، تفسیر و اجرای این قانون باید در راستای قانون عمومی ثبات بودجه‌ای باشد، چون هر دو ابزار قانونی در خدمت سیاست‌های اقتصادی مشابهی قرار دارند. قانون ارگانیک متمم قانون عمومی ثبات بودجه‌ای تأیید می‌نماید که اصول بودجه‌ای مندرج در قانون عمومی ثبات بودجه‌ای (ثبات بودجه، سناریوهای بودجه‌ای میان‌مدت، شفافیت و اثربخشی) را می‌توان در زمینه جوامع خودگردان به کار برد. این قانون همچنین اقداماتی را که جوامع خودگردان باید برای اطمینان از رعایت اصل ثبات

1. General Controller of State Administration

2. Eu Stability and Growth Pact

3. Organic Act on the Financing System for Self-Governing Communities

بودجه‌ای انجام دهند و اصول مسئولیت مشترک جوامع خودگردان با سایر سازمان‌های عمومی در صورت نقض تعهدات مندرج در پیمان ثبات و رشد را تعیین می‌نماید.

قانون اساسی رسماً دیوان محاسبات را به‌عنوان سازمان مسئول حسابرسی حساب‌ها و مدیریت مالی دولت تعیین می‌کند. در این قانون اصول حاکم بر این سازمان تعیین گردیده و پیش‌بینی‌های لازم برای وضع قوانین بیشتر به‌عمل آمده است. براین اساس، در سال ۱۹۸۲ به‌منظور تعیین ترکیب، سازمان و وظایف دیوان محاسبات قانون ارگانیک دیوان محاسبات تصویب شد. این قانون اختیاراتی را که به‌موجب قانون اساسی به دیوان محاسبات تفویض گردیده تشریح می‌کند و همچنین، جایگاه دیوان محاسبات را به‌عنوان سازمانی که دارای وظایف و اختیارات مستقلی است و تنها به‌موجب قانون عمل می‌کند، تأیید می‌نماید. علاوه بر این، قانون (وظایف) دیوان محاسبات که در سال ۱۹۸۸ به تصویب رسید در زمینه استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی این دیوان، نهادهای تحت پوشش حسابرسی، انواع حسابرسی، اختیارات دیوان در زمینه انجام تحقیقات و تنفیذ یافته‌های آن ترتیباتی را مقرر نموده است.

در نهایت، قانون اساسی به مجلس اجازه می‌دهد برای فرایند بودجه در مجلس، به‌ویژه بررسی و تصویب بودجه از مقررات و آیین‌نامه‌های داخلی خود استفاده کند (ماده ۷۲). این آیین‌نامه‌ها مبنای تشکیل کمیته دائمی بودجه در هر دو مجلس و تعریف نقش آنها در فرایندهای بودجه است. آیین‌نامه‌های داخلی مجلس، برای دولت نیز همچون مجلس الزام‌آور هستند.

۲-۱-۸ اصلاحات قوانین نظام بودجه

اصلاحات اصلی در قوانین نظام بودجه پس از پیوستن اسپانیا به اتحادیه اروپا آغاز شد که مستلزم اتخاذ سیاست‌های مالی محتاطانه براساس محدودیت‌هایی بود که پیمان ماستریخت^۱ و معاهده ثبات و رشد تحمیل می‌کرد. به‌موجب پیمان ماستریخت کشورهای عضو این پیمان باید به‌جز در شرایط استثنایی و به‌صورت موقتی کسری بودجه دولت عمومی را در سطحی کمتر از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی حفظ کنند و دیون ناخالص

1. Maastricht Treaty

دولت عمومی باید کمتر از ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی باشد. قطعنامه‌های بعدی شورا اعضا را موظف ساخت در میان مدت به «تراز یا مازاد تقریبی» دست یابند. چالش‌های مالی که در میان مدت در برابر اسپانیا قرار داشت نیز یکی از دلایل اصلاحات بوده است. اسپانیا نیز همچون برخی دیگر از کشورهای اتحادیه اروپا باید دیون عمومی سنگین، پیامدهای سالخوردگی سریع جمعیت برای هزینه‌های اجتماعی آتی و نیاز به اطمینان از ایجاد زمینه‌های مناسب برای کاهش بار مالیاتی را مدیریت کند و هم‌زمان، مصرف نقدینگی در بخش عمومی را در سطح مناسبی نگه دارد.^۱

تصویب قانون عمومی ثبات بودجه‌ای نخستین اقدام مهم در زمینه گنجاندن اصول ثبات مندرج در پیمان ثبات و رشد در قوانین داخلی بود. با توجه به الزام‌های اتحادیه اروپا و خودگردانی منطقه‌ای قدرتمند، مقامات مرکزی برای اداره سازمان‌های عمومی و دستیابی به ثبات بودجه‌ای در کلیه سطوح نیازمند قوانین جدیدی بودند.^۲ پیرو پیش‌بینی‌هایی که در قانون اساسی به عمل آمده بود (ماده ۱۳-۱۴۹ و ماده ۱۸-۱۴۹)،^۳ قانون عمومی ثبات بودجه‌ای چارچوب ثبات بودجه‌ای را بنیان نهاد که صرف‌نظر از جایگاه قانونی ادارات عمومی درباره کلیه این ادارات کاربرد دارد. این قانون، در زمانی که انضباط مالی در اسپانیا از استحکامی همچون سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برخوردار نبود به تقویت انضباط مالی در این کشور انجامید. این قانون بهبود اطلاعات مرتبط با نتایج بودجه و الزام‌های شفافیت در کلیه سطوح دولت را میسر می‌سازد.^۴ قانون عمومی ثبات بودجه‌ای تغییرات چشمگیری در رویه‌های بودجه کشور ایجاد کرد که می‌توان به این موارد اشاره کرد: الف) هزینه‌های دولت مرکزی باید با تعیین سقف مصارفی که با سناریوهای میان مدت بودجه همخوانی دارد محدود شود؛ ب) انضباط مالی با نظارت و فشار همانند تقویت شود؛ در صورتی که این سازمان‌ها از تعهدات بودجه‌ای خود عدول کنند مجازات‌هایی علیه آنان اعمال می‌گردد. قانون ارگانیک متمم قانون عمومی، ثبات بودجه‌ای این اصلاحات را به گونه‌ای گسترش داد که دولت‌های محلی در کلیه سطوح را دربرگرفت.

1. Daban, et al., 2003; OECD, 2003a.

2. OECD, 2003a.

3. OECD, 2001.

پس از ایجاد چارچوبی کلی برای ثبات بودجه‌ای، به‌منظور کاربرد اصول راهنمای قانون عمومی ثبات بودجه‌ای اصلاحات دیگری انجام شد. قانون عمومی بودجه (۱۱/۱۹۷۷) و فرمان سلطنتی^۱ (۱۰۹۱/۱۹۸۸) که با آن همراه بود و به مدت ۲۵ سال چارچوبی را برای بودجه، حسابداری و کنترل هزینه‌ها در بخش عمومی ایجاد کرده بود ابطال شدند و قانون اصلاح شده بودجه عمومی مصوب ۲۰۰۳ جایگزین آن شد که در پی استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تا سال ۲۰۰۵ بود. کلیه این اقدامات بخشی تفکیک‌ناپذیر از فرایند نوسازی مالیه عمومی هستند. اگرچه قانون بودجه عمومی سال ۱۹۷۷ و اصلاحیه‌های بعدی آن شرایط را بهبود بخشید، ولی اصلاحات بیشتر در چارچوب‌های قانونی ضروری می‌نمود.^(۵)

قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی شکل‌های جدیدی از سازمان‌دهی و کنترل نهادی را معرفی کرد که با شکل‌های سازمان‌دهی و کنترلی که در قانون بودجه عمومی سال ۱۹۷۷ پیش‌بینی شده بود همخوانی نداشت. مراجع مستقل و نهادهای نیمه‌تجاری عمومی که براساس قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی تأسیس شده بودند باید در قوانین مرتبط با مدیریت مالی جای می‌گرفتند.^۲ همچنین پس از سال ۱۹۸۰ تمرکززدایی منطقه‌ای چشمگیری انجام شد^۳ که نقش اصلی دولت مرکزی را تغییر داد و نیاز به ایجاد چارچوب قانونی جدیدی در میان سطوح مختلف دولت منجر شد. مثلاً در بخش بهداشت، نقش دولت مرکزی از تأمین‌کننده مستقیم خدمات بهداشتی به هماهنگ‌کننده نظام‌های بهداشتی مناطق مختلف به‌منظور تضمین کیفیت دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی اساسی در سراسر کشور و ترغیب مناطق به بهبود کارایی مصارف عمومی تبدیل شد.

۲-۸ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

کلیه اصول بودجه‌ای مهم در قوانین مختلف مرتبط با نظام بودجه گنجانده شده‌اند. به‌موجب قانون اساسی پیش‌نویس بودجه کشوری باید به‌صورت سالیانه تهیه شود و کل

1. Royal Decree

2. Zapico Goni and Garces, 2002.

3. OECD, 2003a.

هزینه‌ها و درآمدهای بخش دولتی را شامل گردد (اصول سالیانه بودن، کلیت و وحدت، ماده ۱۳۴). سال بودجه‌ای سال تقویمی است (قانون عمومی بودجه، ماده ۳۴). اصل بودجه میان مدت که در قانون عمومی ثبات بودجه‌ای و قانون عمومی بودجه گنجانده شده است اصل سالیانه بودن را تکمیل می‌کند. به موجب قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، بودجه‌های دولتی باید در چارچوب برنامه بودجه میان مدتی تنظیم شوند که با اصل سالیانه بودن که بر تصویب و اجرای بودجه حاکم است همخوانی داشته باشد (ماده ۴). به موجب قانون عمومی بودجه، مدیریت بخش دولتی موضوع بودجه سالیانه مصوب مجلس در محدوده هزینه‌های برنامه بودجه میان مدت است (ماده ۱-۲۷).

قانون عمومی ثبات بودجه‌ای به همراه قانون ارگانیک متمم قانون عمومی ثبات بودجه‌ای و قانون عمومی بودجه اصول ثبات، شفافیت و کارایی یا عملکرد بودجه را در خود جای داده‌اند (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای و قانون ارگانیک متمم قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده (۳)؛ قانون عمومی بودجه، ماده (۲۶)). به موجب این قوانین تدوین، تصویب و اجرای بودجه باید در چارچوب ثبات بودجه‌ای ناشی از پیمان ثبات و رشد انجام شود.^(۶) مقامات بخش عمومی باید ابزارها و رویه‌های مورد نیاز برای اطمینان از رعایت هدف ثبات بودجه‌ای را در مقررات بودجه بگنجانند. صرف نظر از اختیاراتی که به جوامع خودگردان تفویض گردیده، دولت باید از رعایت مستمر اهداف ثبات بودجه‌ای در بخش عمومی اطمینان حاصل کند (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده (۷)). شرایط استثنایی کسری بودجه باید با تشریح دلایل پیدایش و شناسایی درآمدها و هزینه‌های مرتبط با آن توجیه شود و برای اصلاح این شرایط باید برنامه مالی اقتصادی میان مدتی تهیه شود.

به موجب اصل شفافیت، اسناد بودجه باید حاوی اطلاعات کافی و مناسبی باشند که تأیید انطباق آن با اصل ثبات بودجه‌ای را امکان‌پذیر سازند (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده ۵). بودجه عملیاتی نیز یکی از اجزای تفکیک‌ناپذیر نظام بودجه است: بودجه باید به گونه‌ای اجرا شود که از کارایی، اثربخشی و کیفیت برخوردار باشد (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده ۶). اصل تعیین دقیق موارد مصرف بودجه در قانون عمومی بودجه گنجانده شده است (ماده ۴۲). به موجب این اصل وزارتخانه‌های اجرایی باید بودجه خود را تنها برای اهداف مشخصی که در بودجه دولت برای آنها در نظر گرفته

شده است هزینه کنند (ماده ۴۱). اصل پاسخ‌گویی نیز از جایگاهی رسمی برخوردار است و دیوان محاسبات از آن حمایت می‌کند (ن.ک. بخش ۵-۴-۸).

۸-۳ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۸-۳-۱ قوای مجریه و مقننه

۸-۳-۱-۱ نگاه اجمالی

اسپانیا کشوری غیرفدرال و دارای نظام مشروطه سلطنتی است (قانون اساسی، ماده ۱). حکومت این کشور دارای سه سطح دولت مرکزی، جوامع خودگردان (سطح منطقه‌ای) و سازمان‌های استانی و شهری (سطح محلی) است. ریاست دولت برعهده پادشاه است (ماده ۵۶) که براساس قانون اساسی دارای اختیارات گسترده‌ای است که بیشتر حالت نمادین دارد.^۱ وی از اختیار ابلاغ قوانین، تشکیل و انحلال مجلس، پیشنهاد نامزد ریاست جمهوری و عزل وی و انتصاب و عزل اعضای دولت به پیشنهاد رئیس‌جمهور برخوردار است (ماده ۶۲).

وظایف قوای مقننه و مجریه کاملاً از یکدیگر تفکیک شده است. اختیارات اجرایی در دست رئیس‌جمهور است. دولت قدرت اجرایی را اعمال می‌نماید و براساس قانون اساسی و سایر قوانین، به وضع مقررات می‌پردازد (ماده ۹۷). دولت از رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور (یک یا چند معاون)، وزرا و سایر اعضای که قانون تعیین می‌نماید تشکیل می‌شود (ماده ۹۸). رئیس‌جمهور اقدامات و فعالیت‌های دولت را هماهنگ و هدایت می‌کند (ماده ۹۸). در مقابل، اختیارات قوه مقننه با مجلس است که از دو مجلس، یعنی کنگره نمایندگان و مجلس سنا تشکیل شده است (ماده ۶۶). مجلس سنا جایگاه نمایندگان مناطق است (در اصل، هر استان دارای چهار نماینده در مجلس سناست) (ماده ۶۹).

۸-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران^۲ و هریک از وزرا

وظایف و ساختار دولت در قانون اساسی تعیین شده است (مواد ۱۰۷-۹۷). به‌موجب

1. United Kingdom National Audit Office, 2001.

2. Council of Ministers

قانون اساسی شورای وزیران عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در دولت است (ماده ۱۰) و ترتیب عضویت در این شورا و مبنای فعالیت‌های آن در قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی تعیین شده است. شورای وزیران در فرایند بودجه نقش مهمی ایفا می‌نماید. این شورا دستورالعمل‌های کلی تدوین بودجه را تصویب می‌کند و رهنمودهایی را برای سیاست‌های اقتصادی مالی و پولی دولت مرکزی فراهم می‌سازد. این شورا اختلاف‌نظرهای وزیر امور اقتصادی و دارایی^۱ و سایر وزرا را بر سر تخصیص‌ها حل می‌کند. در پایان مرحله تدوین بودجه، مجلس سنا در زمینه اصلاح قوانین مالیاتی تصمیم‌گیری می‌کند و پیش‌نویس بودجه را برای ارائه به مجلس آماده می‌نماید. به موجب قانون اساسی دولت در زمینه مسائل سیاسی در برابر نمایندگان مجلس مسئول است (ماده ۱۰۸).

۸-۳-۱-۳ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

به موجب قانون اساسی تأسیس، هدایت و هماهنگی سازمان‌های دولتی براساس قانون است (ماده ۱۰۳). قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی، سلسله‌مراتب سازمانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه را تعیین می‌نماید. ولی تأسیس وزارتخانه‌های جدید نیازمند تصویب قانون تأسیس آن وزارتخانه است. اما رئیس‌جمهور می‌تواند به شرط عدم نیاز به استخدام نیروی جدید و تخصیص منابع بودجه‌ای اضافی، وزارتخانه‌های موجود را تجدید سازمان کند.

به موجب قانون اساسی تدوین بودجه از وظایف دولت است و به موجب قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی، مسئولیت‌ها و اختیارات اصلی در زمینه بودجه، از قبیل پیش‌بینی درآمدها، هزینه‌ها و پیش‌بینی‌های اقتصادی کلان با وزارت امور اقتصادی و دارایی است. وزارت امور اقتصادی و دارایی به دبیرخانه امور مالی دولت^۲ و دبیرخانه امور اقتصادی دولت^۳ تقسیم می‌شود. دبیرخانه امور مالی مسئولیت کل فرایند بودجه را برعهده دارد و دبیرخانه امور اقتصادی عهده‌دار پیشنهاد و اجرای سیاست‌های

1. Minister Of the Economy and Finance (MOEF)

2. State Secretariat for Finance

3. State Secretariat for the Economy

اقتصادی دولت است. وزارتخانه‌های اجرایی لوایح و احکام را در حوزه مسئولیت خود آماده می‌کنند و عهده‌دار اجرای خط‌مشی‌های اداری در سطح ملی هستند.

قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی، نهادهای دولت عمومی را به دو نوع تقسیم می‌کند: نهادهای خودگردان که وظایف اداری را برعهده دارند و نهادهای عمومی که ارائه خدمات کالا در بازار را برعهده دارند.^۱ نهادهای خودگردان تنها وظایف اداری را برعهده دارند و کاملاً از قوانین عمومی پیروی می‌کنند، ولی نهادهای عمومی نقش کارآفرینی را ایفا می‌کنند و به‌جز وظایف مشخصی که تحت قوانین عمومی است، از قوانین بخش خصوصی تبعیت می‌نمایند.

به دنبال تصویب قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی (ماده ۵) شورای امور مالی و مالیاتی جوامع خودگردان^۲، در زمینه هماهنگ‌سازی سیاست‌های بودجه‌ای دولت مرکزی و جوامع خودگردان به‌منظور دستیابی به ثبات بودجه‌ای نقش مهمی ایفا می‌کند. این شورا مرجع هماهنگ‌کننده دولت و جوامع خودگردان برای اطمینان از رعایت رهنمودهای قانون ارگانیک تشکیلات و وظایف نظام اداری دولت مرکزی است (ماده ۵). پس از تصویب این قانون، شورای امور مالی و مالیاتی وظیفه جدید و مهم اطمینان از دستیابی اثربخش به اهداف ثبات بودجه‌ای سازمان‌های مختلف را برعهده گرفت. این شورا در زمینه اهداف ثبات کلیه جوامع خودگردان گزارشی را ارائه می‌نماید و درباره تناسب اقداماتی که در اهداف ثبات بودجه‌ای ذکر گردیده تصمیم‌گیری می‌کند (ماده ۶).

۸-۳-۱-۴ وظایف مقامات کشوری ارشد

به‌موجب قانون اساسی جایگاه مستخدمین کشوری، نحوه ورود به خدمات کشوری براساس اصول شایسته‌سالاری و توانمندی، ویژگی‌های حقوقی آنها در زمینه عضویت در اتحادیه و تضمین‌های مرتبط با رعایت بی‌طرفی در اجرای وظایف آنها براساس قوانین موضوعه تعیین می‌شود (ماده ۱۰۳).

1. Zapico Goni and Graces, 2002.

2. Tax and Financial Council of the Self-Governing Communities

۵-۱-۳-۸ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس

تأسیس کمیته‌های مجلس براساس آیین‌نامه‌های داخلی هر دو مجلس است. کنگره نمایندگان دارای پانزده کمیته دائمی و چند کمیته موقتی است و مجلس سنا از شانزده کمیته دائمی و چند کمیته موقتی برخوردار است. به موجب آیین‌نامه‌های داخلی هر دو مجلس، هریک از این دو مجلس باید دارای کمیته دائمی بودجه باشند که مسئولیت بررسی، اصلاح و تصویب بودجه کشور را برعهده دارد، آیین‌نامه‌های داخلی کنگره نمایندگان^۱، ماده ۴۶؛ آیین‌نامه‌های داخلی مجلس سنا^۲، ماده ۴۹).

۲-۳-۸ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

پس از تصویب قانون اساسی سال ۱۹۷۸، فرایند تمرکززدایی آغاز شد. با انتقال خدمات بهداشتی به برخی از جوامع خودگردان در سال ۲۰۰۲، اسپانیا به یکی از تمرکززدایی‌ترین کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تبدیل شد. توزیع وظایف و نظام حکمرانی اسپانیا به کشورهای فدرال شباهت دارد.^۳ به موجب قانون اساسی جوامع خودگردان، استان‌ها و شهرداری‌ها در زمینه مدیریت منافع خود از خودگردانی برخوردارند (ماده ۱۳۷). دولت اکنون به هفده جوامع خودگردان یا منطقه‌ای تقسیم شده است و از لحاظ تقسیمات کشوری به پنجاه استان و حدود هشت هزار شهرداری تقسیم می‌شود. قانون اساسی حوزه وظایف دولت مرکزی و جوامع خودگردان را به روشنی تصریح می‌نماید (مواد ۱۴۹-۱۴۸). حوزه‌های مسئولیت دولت مرکزی محدود به این موارد است (ماده ۱۴۹): الف) تنظیم شرایط اساسی که برابری شهروندان را تضمین می‌کند، ب) روابط بین‌المللی، ج) دفاع نیروهای مسلح و وزارت دادگستری، د) امور مالی کلی و بدهی‌های دولت، ه) قوانین اصلی و نظام مالی تأمین اجتماعی، و) قوانین اساسی حفاظت از محیط زیست.

در مقابل، این موارد در حیطه وظایف جوامع خودگردان است (ماده ۱۴۸): الف) سازمان‌دهی نهادهای حکومت خودگردان و تغییر مرزهای شهرهایی که در حوزه اقلیمی

1. Standing Orders of the Congress of Deputies

2. Standing Orders of the Senate

3. OECD, 2003a.

آنها قرار دارد، ب) مدیریت حفاظت از محیط زیست، ج) افزایش توسعه اقتصادی جوامع خودگردان در چارچوب اهداف سیاست‌های اقتصادی ملی، د) کمک‌های اجتماعی، بهداشتی و درمانی. بدین ترتیب، وظایف اصلی جوامع خودگردان با خدمات اجتماعی (به جز کمک‌هزینه‌های بازنشستگی)، بهداشت، سیاست‌های بازار کار، آموزش و پرورش، فرهنگ و برخی زیرساخت‌های عمومی ارتباط دارد. جوامع خودگردان یک‌سوم از هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص داده‌اند و تعداد مستخدمین کشوری آنها دو برابر دولت مرکزی (به جز تأمین اجتماعی) است.^۱

همچنین به موجب قانون اساسی اصل استقلال مالی جوامع خودگردان با اصول هماهنگی با خزانه کشور همخوانی دارد (ماده ۱۵۶). بودجه‌های جوامع خودگردان باید بر مبنای سالیانه و برای دوره‌ای مشابه با بودجه دولت مرکزی و براساس اصل ثبات بودجه‌ای تهیه شوند و باید حاوی کلیه درآمدها و هزینه‌های مراجع و نهادهایی باشند که جزو جوامع خودگردان محسوب می‌شوند. منابع جوامع خودگردان در قانون اساسی تصریح گردیده است (ماده ۱۵۷: الف) مالیات‌هایی که همه یا بخشی از آنها توسط دولت مرکزی به آنها انتقال می‌یابد، مالیات‌های اضافی و سهم این دولت‌ها از درآمدهای دولت مرکزی، ب) مالیات‌ها و عوارضی که خود این دولت‌ها کسب می‌نمایند، ج) کمک‌های مالی بین منطقه‌ای و سایر اعتباراتی که از محل بودجه عمومی کشور پرداخت می‌شود، د) درآمدهای ناشی از اموال و درآمدهای ناشی از اجرای قوانین حقوق خصوصی، ه) عواید ناشی از عملیات اعتباری.

در بودجه کشوری، می‌توان به نسبت حجم خدمات کشوری و فعالیت‌هایی که به جوامع خودگردان محول می‌شود به آنها کمک مالی پرداخت کرد (ماده ۱-۱۵۸). هدف از این کمک‌های مالی حمایت از همبستگی میان جوامع خودگردان است. بخشی از این کمک‌ها غیرمشروط هستند و برای جبران تفاوت (مثبت یا منفی) مسئولیت‌ها و درآمدهای هریک از جوامع خودگردان است. جوامع خودگردان همچنین کمک‌های مالی مشروط نیز دریافت می‌نمایند تا از ارائه حداقل خدمات بهداشتی و آموزشی و اصلاح نابرابری‌های اقتصادی منطقه‌ای اطمینان حاصل شود. سهم این کمک‌های مشروط در

1. OECD, 2003a.

سیستم جدید به ۲ درصد کل دریافتی‌ها کاهش یافته و این در حالی است که سهم این کمک‌ها در نظام قبل حدود ۴۵ درصد بود.

۸-۴ قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه

۸-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

۸-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

به‌منظور درک پوشش نهادی بودجه، باید تمایز میان بخش دولتی و بخش عمومی را به‌خاطر داشته باشیم. قانون عمومی بودجه که در اصل بر بودجه دولت حاکم است برای بخش دولتی کاربرد دارد که به‌عنوان «سازمان‌های دولتی عمومی (وزارتخانه‌ها)، ادارات خودگردانی که به نظام اداری دولت تعلق دارند، نهادهای عمومی نیمه‌تجاری که بخشی از نظام اداری دولت محسوب می‌شوند، هر نهاد عمومی دیگری که با آن ارتباط دارد، نهادهایی که بخشی از نظام تأمین اجتماعی هستند، شرکت‌های تجاری دولتی و برخی از نهادهای دیگر تعریف می‌شود» (ماده ۲).^(۷) بودجه دولت، کل وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های عمومی و نهادهای عمومی را که از دولت بودجه دریافت می‌کنند از جمله مجلس، قوه قضائیه، دیوان محاسبات و سایر سازمان‌های مندرج در قانون اساسی را دربرمی‌گیرد. ولی جوامع خودگردان در زمره این نهادها نیستند.

برعکس، قانون عمومی ثبات بودجه‌ای که تعیین اهداف میان‌مدت ثبات بودجه‌ای را الزامی می‌سازد درباره بخش عمومی کاربرد دارد که گسترده‌تر از بخش دولتی است. بخش عمومی علاوه بر نهادهای بخش دولتی، سازمان‌های جوامع خودگردان، مراجع و نهادهای تابع این جوامع و شوراهای محلی را نیز دربرمی‌گیرد (ماده ۱-۲).

۸-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین

اسپانیا دارای چند صندوق فرابودجه‌ای با وجوه دارای مصارف معین است که نیازمند تصویب قانون هستند.^۱ از جمله می‌توان به استفاده از درآمدهای ناشی از مصادره کالاها اشاره کرد که از کشف و توقیف مواد مخدر به‌دست می‌آیند و به‌موجب قانون باید برای

1. Kraan, 2004.

برنامه جلوگیری از استعمال مواد مخدر مصرف شوند. کمک‌های مالی اتحادیه اروپا به دولت‌های منطقه‌ای نمونه دیگری از وجوه فرابودجه‌ای است.

۸-۴-۱-۳ تعریف ارقام کلی بودجه

ارقام کلی بودجه در قانون تعریف شده‌اند (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده ۱). برنامه میان‌مدت بودجه ارقام کلی بودجه را به‌عنوان سقف هزینه‌هایی تعریف می‌کند که بخش عمومی باید در چارچوب فرایند تخصیص‌های بودجه سالیانه رعایت نماید. بودجه سالیانه دولت باید با هدف ثبات میان‌مدت همخوانی داشته باشد و در پی دستیابی به هدفی باشد که در برنامه میان‌مدت بودجه تعیین شده است.

۸-۴-۱-۴ قواعد مالی

قانون عمومی ثبات بودجه‌ای قواعد مالی دستیابی به ثبات اقتصادی و بودجه‌ای را فراهم می‌سازد (بخش فوق). در صورت کسری بودجه، دولت موظف است برای اصلاح این عدم توازن برنامه اقتصادی - مالی‌ای را به مجلس ارائه نماید که شامل درآمدها و هزینه‌های مورد نیاز برای اصلاح این وضعیت در سه سال مالی آینده است (مواد ۱۴ و ۱۷-۱). در صورت وجود مازاد بودجه، دولت بدهی‌های خالص خود را کاهش می‌دهد یا این مازاد را برای تأمین نیازهای آتی نظام تأمین اجتماعی به صندوق ذخیره تأمین اجتماعی^۱ اختصاص می‌دهد (ماده ۱۷-۲).

شوراهای محلی در حیطه اختیارات خود ملزم هستند بودجه خود را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند که صرف‌نظر از اختیارات بودجه‌ای که به جوامع خودگردان تفویض گردیده، با اهداف ثبات بودجه‌ای همخوانی داشته باشد (ماده ۱۹). قانون عمومی ثبات بودجه‌ای به دولت اجازه می‌دهد ثبات بودجه‌ای مورد نظر برای شوراهای محلی را تعیین کند (ماده ۲۰). شوراهای محلی که به سطح ثبات بودجه‌ای مورد نظر دست نیافته‌اند موظف‌اند ظرف سه ماه از تصویب یا تسویه بودجه، برنامه اقتصادی - مالی میان‌مدتی را برای اصلاح این کسری‌ها تهیه نمایند. این برنامه باید پس از تصویب

1. Social Security Reserve Fund

مقامات شورای محلی به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه شود که مسئولیت کنترل اصلاح کسری بودجه را برعهده دارد (ماده ۲۲).

۵-۴-۸ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

قانون عمومی بودجه به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه می‌دهد دستورالعمل تدوین بودجه را منتشر نماید (ماده ۳۶). اگرچه جدول زمانی رویه‌های داخلی در دستورالعمل‌ها ارائه شده است، قانون عمومی بودجه تنها ارائه لایحه بودجه به مجلس قبل از اول اکتبر را الزامی می‌سازد (ماده ۳۷). موافقت دولت با اهداف ثبات بودجه باید قبل از اول آوریل کسب شود (ن.ک. پیرابند ۲-۸). قانون عمومی بودجه محتوای دستورالعمل‌ها را به تفصیل بیان می‌کند:

- دستورالعمل‌های تخصیص هزینه‌ها از جمله معیارهای تدوین پیش‌نویس بودجه، سقف‌های کمی و اولویت‌های سیاسی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شوند. به‌منظور اطمینان از انطباق با معیارها، کمیته سیاست‌های هزینه‌ای تأسیس گردیده که ترکیب آن را احکام وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌نماید.

- وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای دولتی باید پیش‌نویس بودجه خود را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه دهند. وزارت امور اقتصادی و دارایی رعایت سقف‌های مندرج در دستورالعمل‌های بودجه را کنترل می‌کند. وزارت کار و امور اجتماعی^۱ باید پیش‌نویس بودجه تأمین اجتماعی را با همکاری وزارت بهداشت و مصرف^۲ تهیه نماید و به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه دهد. به‌عنوان بخشی از این رویه، نحوه تهیه بودجه نظام تأمین اجتماعی در حکم وزارت کار و امور اجتماعی تعیین می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کار و امور اجتماعی پیش‌نویس بودجه تأمین اجتماعی را برای تصویب به شورای وزیران ارائه می‌دهد.

- برای هر برنامه گزارشی درباره اهداف سالیانه در چارچوب سقف‌های اعتبارات برنامه میان‌مدت بودجه ارائه می‌شود.

بودجه درآمد باید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و به‌گونه‌ای تهیه شود که با

1. Ministry of Labour and Social Affairs

2. Ministry of Health and Consumption

تخصیص منابع در برنامه میان‌مدت بودجه و اهداف سیاست‌های اقتصادی سالیانه دولت همخوانی داشته باشد.

پیرایند ۲-۸ جدول زمانی فرایند بودجه (برمبنای سال مالی ۲۰۰۳) در اسپانیا

- ژانویه: ارائه چارچوب اصلی تدوین بودجه به شورای وزیران،
- قبل از ۳۱ ژانویه: موافقت دولت با اهداف ثابت بودجه، ارائه پیشنهاد اهداف ثابت بودجه به شورای امور مالی و مالیاتی،
- قبل از اول مارس: جلسه شورای امور مالی و مالیاتی و شورای ملی دولت‌های محلی (ارائه گزارش درباره هدف ثابت بودجه به دولت‌های منطقه‌ای و محلی)،
- اواسط مارس: تصویب اهداف ثابت بودجه توسط شورای وزیران و موافقت با ارسال آن به مجلس،
- قبل از سی آوریل: تصویب یا رد اهداف ثابت بودجه در مجلس، که محدوده‌های قانونی هزینه‌های کل را تعیین می‌کند،
- اوایل ماه مه: ارسال دستورالعمل بودجه از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به وزارتخانه‌ها،
- ماه مه: جلسه کمیته سیاست‌های هزینه‌ها،
- ژوئن: تصویب سناریوهای بودجه برای دوره‌ای سه‌ساله،
- اواخر ژوئیه: تدوین پیش‌نویس بودجه،
- اوایل آگوست و اوایل سپتامبر: بحث در شورای وزیران،
- قبل از اول اکتبر: تصویب پیش‌نویس بودجه در قوه مجریه و ارائه آن به مجلس،
- قبل از ۳۱ دسامبر: بحث‌های مجلس درباره بودجه سالیانه و تصویب قانون بودجه سالیانه دولت.

Source: Zapico Goni, 2002.

۶-۴-۸ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه

پس از مذاکره بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه‌های اجرایی، وزارت امور اقتصادی و دارایی لایحه بودجه کشور را برای تصویب به شورای وزیران ارائه می‌دهد. در صورتی که وزارتخانه‌های اجرایی و وزارت دارایی نتوانند به توافق دست یابند، حل اختلاف به دبیر دولت برای بودجه^۱، وزارت امور اقتصادی و دارایی یا شورای وزیران

1. Secretary of State for the Budget

محول می‌گردد. به‌طور کلی، قبل از برگزاری جلسات شورای وزیران، براساس منافع کلیه وزرای مربوطه و در صورت لزوم در حضور رئیس‌جمهور که تصمیم نهایی را اتخاذ می‌نماید، توافق حاصل می‌گردد.

۷-۱-۴-۸ اسناد همراه قانون بودجه

به‌موجب قانون عمومی بودجه، لایحه بودجه کشور باید شامل مواد، ضمايم و بیان دقیق درآمدها و هزینه‌ها باشد (ماده ۳۷). بدین‌منظور ارائه اطلاعات زیر ضروری است:

- حداکثر تعهدات مالی بخش دولتی،
- درآمدها، هزینه‌ها و عملیات سرمایه‌گذاری و مالی بخش نیمه‌تجاری و دولتی،
- اهدافی که هریک از نهادهای مسئول برنامه‌ها باید در طول سال به آن دست یابند،
- برآورد هزینه‌های مالیاتی.

● **چارچوب میان‌مدت اقتصاد کلان و راهبرد مالی:** وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئولیت تشریح فروض اقتصادی پیش‌نویس بودجه کشور و برنامه میان‌مدت بودجه را برعهده دارد. قانون عمومی بودجه چارچوب اصلی برنامه میان‌مدت بودجه را براساس اهداف ثبات بودجه‌ای ارائه می‌دهد (مواد ۲۸ الی ۳۰). قبل از تهیه پیش‌نویس بودجه سالیانه کشوری، وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش‌نویس پیش‌بینی درآمدها، هزینه‌ها و تراز میان‌مدت را تهیه می‌کند (پیرایند ۳-۸). وزارتخانه‌های اجرایی موظف‌اند برنامه‌های بودجه میان‌مدت خود را به‌صورت سالیانه به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه دهند. وزارت کار و امور اجتماعی برنامه بودجه میان‌مدت جداگانه‌ای را برای نظام تأمین اجتماعی تهیه می‌کند. برنامه بودجه میان‌مدت باید با اهداف ثبات بودجه‌ای دولت و نظام تأمین اجتماعی در سه سال آینده که بر ترتیبات قانون عمومی ثبات بودجه‌ای مبتنی است همخوانی داشته باشد. رویه‌های تفصیلی تهیه و ساختار برنامه میان‌مدت بودجه براساس احکام وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شوند. پس از تهیه پیش‌نویس برنامه میان‌مدت بودجه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، این پیش‌نویس برای تصمیم‌گیری قبل از ارائه پیش‌نویس بودجه سالیانه کشور به شورای وزیران ارائه می‌شود. در صورتی که در شرایط اقتصادی یا اجتماعی تغییراتی ایجاد شود که در هنگام

تصویب بودجه غیرقابل پیش‌بینی بوده است، دولت می‌تواند برنامه متمم بودجه را به مجلس ارائه دهد (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده ۲-۱۴).

● **اقدامات جدید و سیاست‌های هزینه‌ای موجود:** در فرایند تشریح برنامه میان‌مدت بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی تلویحاً بین تعهدات، برنامه‌ها یا اقدامات موجود و جدید تمایز قائل می‌شود. علاوه بر این، قانون عمومی ثبات بودجه‌ای (ماده ۲-۱۲) تحلیل آشکار کلیه قوانین، احکام و اقدامات جدید به‌منظور اطمینان از رعایت محدودیت‌هایی که در برنامه میان‌مدت بودجه وضع گردیده‌اند، را الزامی می‌سازد. درنهایت، با دستور وزارتخانه مبنی بر تدوین سناریوهای بودجه، فرم‌های درخواست بودجه ارائه می‌شود و منابع تأمین مالی برنامه‌ها یا ابتکارات موجود از برنامه‌ها یا ابتکارات جدید تفکیک می‌گردد.

پیرابند ۳-۸ محتوای اصلی برنامه‌های میان‌مدت بودجه در اسپانیا

- اهداف ثبات چندساله برنامه‌ها (یا گروه‌های برنامه‌ها) به‌گونه‌ای عینی، روشن و سنجش‌پذیر بیان و سازمان‌دهی می‌شوند.
- خط‌مشی‌های دستیابی به اهداف تصریح می‌گردد.
- منابع مالی، مادی و پرسنلی مورد نیاز به‌صورت پیش‌نویس تخصیص‌های سالیانه که در دسترس مراکز مدیریت هزینه‌ها قرار دارد تصریح می‌گردند.
- سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی و مالی فرمول‌بندی می‌شوند.
- شاخص‌های عملکرد مرتبط با هریک از اهداف بودجه پیشنهاد می‌شوند. بدین ترتیب سنجش، پایش و ارزیابی نتایج از نظر اثربخشی، کارایی، صرفه اقتصادی و کیفیت میسر می‌گردد.

● **اطلاعات مرتبط با عملکرد:** به‌موجب قانون عمومی بودجه، دولت موظف است اطلاعات مرتبط با عملکرد را در اسناد بودجه بگنجانند (ماده ۳۵). وزارتخانه‌های اجرایی موظف‌اند اهداف سالیانه هر برنامه را در پیشنهاد بودجه‌ای که به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه می‌دهند، منظور نمایند. بر مبنای این اهداف، سنجش‌پذیر یا غیرقابل سنجش، میزان عملکرد هر برنامه تعیین می‌شود و این اطلاعات باید در هنگام تهیه بودجه‌های وزارتخانه‌های اجرایی در نظر گرفته شوند.

● **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** قانون اساسی سال ۱۹۷۸ و

قانون عمومی بودجه (ماده ۳۷) دولت را ملزم می‌سازد تا همراه با بودجه درآمدها، گزارش هزینه‌های مالیاتی را به مجلس ارائه دهد. این گزارش شامل تعریف هزینه‌های مالیاتی، شرح بخشودگی‌های مالیاتی جدیدی که به مجلس ارائه شده است، توضیحاتی درباره روش، فروض، رویه‌ها و منابعی که برای برآورد هزینه‌های مالیاتی به کار می‌روند و فهرستی از هزینه‌های مالیاتی است که براساس نوع و هدف مالیات دسته‌بندی شده‌اند.^۱ براساس قانون ارائه اطلاعات مرتبط با تعهدات و ریسک‌های مالی احتمالی در اسناد بودجه الزامی نیست. ولی بخشی از اطلاعات این تعهدات و ریسک‌ها باید در برنامه میان‌مدت بودجه ارائه شود.

● **سایر اطلاعات مورد نیاز براساس قوانین:** قانون عمومی بودجه (ماده ۳۷) ارائه اسناد اضافی به همراه اسناد بودجه را الزامی می‌سازد (پیرابند ۴-۸).

پیرابند ۴-۸ اسناد همراه با پیش‌نویس بودجه در اسپانیا

- گزارش برنامه‌های هزینه‌ها و اهداف سالیانه آنها،
- گزارش درباره محتوای اعتبارات بودجه به همراه مشخصات اصلاحات اصلی در مقایسه با بودجه جاری،
- ضمیمه حاوی ریز مالی هزینه‌های مراکز مدیریت هزینه‌ها،
- ضمیمه حاوی برنامه میان‌مدت بودجه پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمومی که براساس منطقه دسته‌بندی شده‌اند،
- حساب‌ها و ترازهای بودجه‌های سال قبل و پیش‌بینی حساب‌ها و ترازهای سال آینده،
- گزارش مالی یکپارچه بودجه،
- گزارش اقتصادی و مالی،
- گزارش هزینه‌های مالیاتی.

۸-۴-۱-۸ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

به موجب ماده (۷۲) قانون اساسی، هریک از مجلسین از بودجه مستقل برخوردار است. به منظور گنجاندن پیش‌نویس بودجه مجلس در پیش‌نویس بودجه کشور هماهنگی‌هایی صورت می‌گیرد. دیوان محاسبات نیز از استقلال مالی برخوردار است (۴-۵).

1. OECD, 2002; Kraan, 2004.

۸-۴-۲ فرایند بودجه در مجلس

۸-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس در قانون اساسی یا آیین‌نامه‌های مجلس جدول زمانی آشکاری برای تصویب بودجه در مجلس ارائه نشده است. ولی قانون اساسی تلویحاً بیان می‌دارد که بحث‌های مجلس باید در اول اکتبر آغاز و در ۳۱ دسامبر به پایان برسد (مواد (۳) ۱۳۴ و (۴) ۱۳۴). در سال‌های اخیر، لایحه بودجه کشوری قبل از آغاز سال مالی به تصویب رسیده است (به‌استثنای بودجه سال ۱۹۹۶ که به‌دلیل تغییر دولت دیرتر از این تاریخ به تصویب رسید).

آیین‌نامه‌های داخلی هر یک از دو مجلس فرایند پارلمانی روشن و سازمان‌یافته‌ای را ارائه می‌دهد. پیش‌نویس متمم‌های بودجه کشور در جلسات علنی مجلس نمایندگان به بحث گذاشته می‌شود. در صورت پذیرش این متمم‌ها، بودجه مصوب به‌عنوان بودجه سال مالی جدید به دولت بازگردانده می‌شود. در صورتی که این متمم‌ها تصویب نشوند، کمیته بودجه مجلس نمایندگان اسناد بودجه را بررسی می‌کند. در صورت تصویب لایحه بودجه در مجلس نمایندگان، لایحه مصوب به مجلس سنا ارسال می‌شود و فرایند مشابهی را طی می‌کند. مجلس سنا می‌تواند این لایحه را اصلاح نماید، بخش‌هایی را به آن بیافزاید، یا آن را رد کند. در صورت رد این لایحه در مجلس سنا، این لایحه به مجلس نمایندگان عودت می‌شود و در صورت کسب اکثریت مطلق آرای اعضای مجلس نمایندگان در رأی‌گیری مجدد به تصویب می‌رسد. در غیر این صورت، پس از گذشت دو ماه سومین دور رأی‌گیری به‌عمل می‌آید و کسب اکثریت آرا برای لغو وتوی مجلس سنا کفایت می‌کند.

۸-۴-۲-۲ بودجه‌های موقت

به‌موجب قانون اساسی در صورتی که لایحه بودجه دولت قبل از نخستین روز سال مالی مورد نظر تصویب نشود، بودجه مالی سال قبل تا زمان تصویب بودجه جدید به‌صورت خودکار تمدید می‌شود (ماده ۴-۱۳۴). قانون عمومی بودجه به وزارتخانه‌های اجرایی اجازه نمی‌دهد در هنگام آماده‌سازی بودجه تمدید شده خود از مبالغ کل بودجه سال گذشته خود فراتر روند (ماده ۳۸).

۸-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

مجلس در زمینه اصلاح لایحه بودجه کشور از اختیارات نسبتاً محدودی برخوردار است.^۱ به موجب قانون اساسی هر لایحه یا اصلاحیه غیردولتی که مستلزم افزایش اعتبارات یا کاهش درآمدهای بودجه‌ای باشد باید قبل از تصویب به تأیید دولت برسد (ماده (۷) ۱۳۴). به موجب آیین‌نامه‌های داخلی هر دو مجلس، کلیه اصلاحیه‌هایی که منجر به افزایش هزینه‌های یک ردیف بودجه می‌شود باید همراه با کاهش موازی در هزینه‌ای دیگر در همان بخش (سازمان) ارائه شود.

۸-۴-۲-۴ تصویب منابع

به موجب قانون اساسی قدرت اصلی در زمینه وضع مالیات در انحصار دولت است و هرگونه امتیاز مالیاتی باید براساس قوانین باشد (ماده ۱۳۳). دولت نمی‌تواند در لایحه بودجه به وضع مالیات‌های جدید بپردازد (قانون بودجه سالیانه تنها می‌تواند مالیات‌های موجود را اصلاح کند). تغییرات اساسی در سیاست‌های مالیاتی نیازمند تصویب قوانین مالیاتی جدید است (ماده (۷) ۱۳۴). علاوه بر این، بودجه درآمدهای هر سال مالی باید به همراه بودجه هزینه‌ها به تصویب مجلس برسد (به بخش زیر نگاه کنید).

۸-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

قانون عمومی بودجه اصول کلی طبقه‌بندی بودجه را تصریح می‌نماید. ساختار بودجه کشور را وزارت امور اقتصادی و دارایی بر مبنای سازمان بخش دولتی، ماهیت اقتصادی درآمدها و هزینه‌های آن و اهداف سیاست‌های آن تعیین می‌کند (ماده ۳۹).

هزینه‌ها براساس سه معیار اصلی طبقه‌بندی می‌شوند: الف) طبقه‌بندی براساس نوع سازمان (سازمان‌های عمومی دولت، نهادهای مستقل، نهادهای نظام تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها)، ب) طبقه‌بندی براساس برنامه‌ها که باید با محتوای سیاست‌های هزینه‌های مندرج در برنامه میان‌مدت بودجه همخوانی داشته باشد و اهدافی را که وزارتخانه‌های اجرایی تعیین کرده‌اند برآورده نماید، ج) طبقه‌بندی اقتصادی که

1. OECD, 2002.

برآوردهای بودجه را براساس فصل‌ها و ماهیت هزینه‌ها (عملیات جاری، عملیات سرمایه‌ای و عملیات مالی) گروه‌بندی می‌کند (ماده ۴۰). فصل‌های بودجه به مواد، ردیف‌ها و ردیف‌های فرعی تقسیم می‌شوند. عملیات جاری اطلاعات هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های عملیاتی کالاها و خدمات، هزینه‌های مالی و مبادلات مالی جاری را دربرمی‌گیرد. عملیات سرمایه‌ای شامل سرمایه‌گذاری‌های واقعی و انتقال سرمایه است. عملیات مالی وضعیت دارایی‌های مالی و تعهدات مالی را نشان می‌دهد.

ساختار درآمد براساس دو معیار اصلی تعیین می‌شود: الف) طبقه‌بندی براساس نوع سازمان که درآمدها را به درآمدهای سازمان‌های عمومی دولت و درآمدهای نهادهای مستقل، تأمین اجتماعی و سایر نهادها تقسیم می‌کند، ب) طبقه‌بندی اقتصادی که درآمدها را براساس فصل و ماهیت آنها گروه‌بندی می‌نماید (ماده ۴۱). فصل‌ها نیز به مواد، ردیف‌ها و ردیف‌های فرعی تقسیم می‌شوند. درآمدهای جاری شامل مالیات‌های مستقیم، دریافتی‌های تأمین اجتماعی، مالیات‌های غیرمستقیم، هزینه‌های دریافتی و سایر درآمدها، درآمدهای ناشی از کمک‌های جاری و دارایی‌ها تقسیم می‌شوند. درآمدهای سرمایه‌ای شامل فروش سرمایه‌گذاری‌های واقعی و انتقال سرمایه هستند. عملیات مالی وضعیت دارایی‌های مالی و تعهدات مالی را نشان می‌دهند.

تخصیص‌ها در سطح ردیف ارائه می‌شوند. ولی هزینه‌های پرسنلی و هزینه‌های کالاها و خدمات استثنا هستند و اعتبارات آنها در سطح ماده تخصیص می‌یابد. همچنین اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های واقعی نیز در سطح فصل تخصیص می‌یابد (ماده ۴۳). هزینه‌ها باید تنها برای اهداف تعیین شده مصرف شوند (ماده ۴۲). تخصیص‌ها حداکثر مبالغی هستند که وزارتخانه‌های اجرایی می‌توانند هزینه کنند (ماده ۴۶) و معمولاً برای یک سال (تقویمی) تعیین می‌شوند. ولی در شرایط زیر تخصیص‌های چندساله نیز امکان‌پذیر است (ماده ۴۷):

- تعداد سال‌های تخصیص نباید از چهار سال تجاوز کند. در این صورت محدوده هزینه‌ها برای هر سال تعیین می‌شود: ۷۰ درصد بودجه اولیه در سال اول، ۶۰ درصد در سال دوم و ۵۰ درصد در سال‌های سوم و چهارم.
- در شرایط استثنایی، دولت می‌تواند با اصلاح تعداد سال‌ها و سقف هزینه‌ها

موافقت نماید. بدین منظور، وزارت امور اقتصادی و دارایی با پیشنهاد وزارتخانه مربوطه پیشنهادی را جهت تصویب نهایی به شورای وزیران ارائه می نماید.

۸-۴-۲-۶ انتقال تخصیص ها و وام گیری از تخصیص های آینده

انتقال تخصیص های جذب نشده به سال مالی بعد معمولاً ممنوع است (قانون عمومی بودجه، ماده ۴۹)، ولی به موجب قانون عمومی بودجه در شرایط استثنایی مجاز است (ماده ۵۸: الف) در مواردی که در قانون پیش بینی شده است، ب) تخصیص از محل کمک های دولت به نهادهای مستقل برای تأمین مالی هزینه های مشترک، ج) تخصیص از محل کمک های افراد حقیقی یا حقوقی به دولت یا کمک های نهادهای مستقلی که در تأمین هزینه های مالی مشارکت دارند، د) تخصیص از محل درآمدهای قانونی ناشی از اجرای برخی فعالیت ها.

۸-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

به موجب قانون اساسی دولت تنها براساس قوانین به ایجاد تعهدات مالی و هزینه می پردازد (ماده ۱۳۳). همچنین دولت نمی تواند بدون مجوز قانونی نسبت به انتشار اوراق قرضه یا دریافت وام اقدام نماید (ماده ۱۳۵).^(۸) قانون عمومی بودجه رویه های تصویب دیون عمومی را تصریح نموده است (مواد ۹۴ الی ۱۰۵). ایجاد بدهی های دولت باید براساس مجوزهای قانونی انجام شود و در بودجه کشور باید سقف تغییرات تراز بدهی های دولت در هر سال تعیین گردد. رعایت این سقف در مبادلات مالی که شامل ایجاد بدهی هستند الزامی است (ماده ۹۴).

قانون عمومی بودجه دولت را موظف می سازد که گزارش سه ماهه تراز مبادلات مالی را تهیه و به کمیته بودجه مجلس نمایندگان و کمیته بودجه مجلس سنا ارائه دهد (ماده ۹۳-۱). وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش سالیانه سیاست های دیون عمومی سال آتی را به منظور ارائه به دولت و مجلس تصویب می نماید که تراز جاری بدهی های دولت در پایان سال قبل را نشان می دهد. بدهی های نهادهای مستقل نیز در این گزارش ذکر می شود (ماده ۹۳-۳).

۸-۴-۲-۸ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

پس از تصویب پیش‌نویس بودجه در مجلس، پادشاه ظرف پانزده روز موافقت خود را با لایحه بودجه کشوری مصوب مجلس اعلام می‌کند و پس از تنفیذ، دستور ابلاغ و انتشار آن را صادر می‌نماید (قانون اساسی، ماده ۹۱).

۸-۴-۲-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)

پس از تصویب بودجه سالیانه کشور، دولت می‌تواند به‌منظور افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدها، در همان سال مالی پیشنهاد متمم بودجه را ارائه نماید (قانون اساسی، ماده (۱۳۴)۵). رویه‌های تدوین متمم بودجه در قانون عمومی بودجه تصریح شده است. در صورتی که شرایطی ایجاد شود که تعویق هزینه‌ای تا سال بعد میسر نباشد و اعتبار دیگری نیز موجود نباشد، با رعایت شرایط زیر می‌توان متمم بودجه را پیشنهاد نمود (ماده ۵۵):

● در صورت نیاز به عملیات غیرمالی بودجه، اعتبارات مورد نیاز متمم بودجه باید از محل صندوق ذخیره احتیاطی یا سایر صندوق‌های غیرمالی تأمین شود (برای بحث درباره عملیات غیرمالی به بخش ۳-۳-۴ و پی‌نوشت آن رجوع کنید)،

● در صورت نیاز به عملیات مالی در بودجه، اعتبارات مورد نیاز باید از محل بدهی‌های عمومی و با کاهش هزینه‌هایی از همان نوع تأمین گردد. وزارت امور اقتصادی و دارایی براساس گزارش دبیرخانه کل بودجه عمومی، پیش‌نویس متمم بودجه را به شورای وزیران ارائه می‌کند. پس از تصویب شورای وزیران لایحه متمم بودجه به مجلس ارائه می‌شود. متمم‌های بودجه سازمان‌های مستقل و تأمین اجتماعی با استفاده از رویه‌هایی مشابه با بودجه تدوین می‌شوند (ماده ۵۶) برای جوامع خودگردان و ماده (۵۷) برای تأمین اجتماعی).

۸-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

به‌موجب قانون عمومی ثبات بودجه‌ای و قانون عمومی بودجه، در هنگام تدوین، تهیه پیش‌نویس و تصویب قوانین و مقررات، لوایح اداری، پیمان‌ها و توافقنامه‌ها و هرگونه اقدام دیگر بخش عمومی باید به اثر بودجه‌ای آنها توجه شود و الزام‌های ثبات بودجه‌ای کاملاً رعایت گردد (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده (۲-۶)؛ قانون عمومی بودجه، ماده ۲۶).

۸-۴-۳ اجرای بودجه**۸-۴-۳-۱ تسهیم مجوز هزینه‌ها**

پس از تصویب بودجه دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی به پیشنهاد مدیرکل مالیه عمومی و سیاست‌های مالی،^۱ برنامه اجرایی بودجه سالیانه را تدوین و تصویب می‌نماید که شامل پیش‌بینی درآمدهای دولت است و صدور احکام پرداخت را میسر می‌سازد (ماده ۱-۱۰۶). به‌منظور تدوین برنامه اجرایی بودجه، مدیرکل مالیه عمومی و سیاست‌های مالی اطلاعات، پیش‌بینی‌ها و اسناد پرداخت‌ها و درآمدهایی را که ضروری می‌داند و ممکن است بر بودجه کشور تأثیر داشته باشد گردآوری می‌نماید (ماده ۲-۱۰۶). برنامه اجرایی بودجه را می‌توان در طول سال و براساس داده‌های اجرا یا تغییر پیش‌بینی درآمدها یا پرداخت‌ها اصلاح کرد (ماده ۳-۱۰۶). مقدار دستور پرداخت‌هایی که در هر زمان صادر می‌شود باید با برنامه اجرایی بودجه سالیانه همخوانی داشته باشد (ماده ۱-۱۰۷).

۸-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

به‌موجب قوانین، دولت ملزم به مصرف کل تخصیص‌های مصوب نیست. در شرایط استثنایی که نقدینگی در اختیار سازمان‌های دولتی بیش‌ازپیش‌بینی‌های اولیه است، وزارت امور اقتصادی و دارایی براساس قانون عمومی بودجه اجازه دارد بدون مجوز مجلس همه یا بخشی از کمک‌های مالی مصوب به این سازمان‌ها را لغو نماید (ماده ۴۵).

۸-۴-۳-۳ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط**اضطراری**

قانون عمومی ثبات بودجه‌ای که در قانون عمومی بودجه نیز تأیید گردید، رویه استفاده از صندوق ذخیره اضطراری در طول اجرای بودجه را تشریح می‌کند (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده ۱۵ و قانون عمومی بودجه، ماده ۵۰). به‌منظور تأمین هزینه‌های اجباری که در زمان تصویب بودجه پیش‌بینی نشده‌اند، می‌توان در بودجه کشور صندوق ذخیره اجرای بودجه را ایجاد کرد که مبلغ آن ۲ درصد کل هزینه‌هاست.^(۹) از این صندوق

1. Director General of Public Finance and Financial Policy

به هیچ وجه نمی‌توان برای تأمین مالی برنامه‌ها یا سیاست‌هایی استفاده کرد که در تصمیم‌های اختیاری دولت ریشه دارند.

استفاده از صندوق ذخیره احتیاطی نیازمند تصویب پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در شورای وزیران است. دولت از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش سه‌ماهه میزان برداشت از صندوق ذخیره را به کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا ارائه می‌دهد. اعتبارات باقی‌مانده این صندوق در پایان سال مالی را می‌توان به سال مالی بعد انتقال داد.

۴-۳-۴ انتقال تخصیص‌ها در طول سال

انتقال تخصیص‌ها بین ردیف‌های مختلف، با رعایت شرایط خاصی مجاز است (ماده ۵۲). در زمینه انتقال هزینه‌های ناشی از تجدید ساختار اداری یا تفویض اختیارات به جوامع محلی محدودیتی وجود ندارد. به‌طور خلاصه:

- انتقال تخصیص‌ها بین هزینه‌های غیرمالی و مالی، یا انتقال تخصیص‌های هزینه‌های سرمایه‌ای به هزینه‌های جاری مجاز نیست،
- انتقال بین هزینه‌های بخش‌های مختلف بودجه میسر نیست،
- انتقال‌ها نباید هزینه‌های اجباری یا هزینه‌هایی را کاهش دهد که در طول سال افزایش یافته یا اصلاح شده‌اند (به‌جز هزینه‌های تأمین اجتماعی در زمینه دیون عمومی)،
- در داخل نظام تأمین اجتماعی، کاهش هزینه‌ها تنها در صورت استفاده برای تأمین مالی سایر هزینه‌ها میسر است.

انتقال هزینه‌ها در داخل یک برنامه یا در بین چند برنامه که خدمات یکسانی را ارائه می‌دهند مجاز است. این انتقال‌ها به تشخیص وزارتخانه‌های اجرایی و بر مبنای گزارش مساعد حسابرس مستقر در وزارتخانه انجام می‌گیرند (ماده ۶۳). ولی دولت، به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و به ابتکار وزارتخانه‌های مربوطه می‌تواند مجوز انتقال اعتبارات بین بخش‌های بودجه‌ای مختلف را که ناشی از تجدید سازمان باشند صادر نماید. همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌تواند مجوز انتقال برخی تخصیص‌های دیگر را نیز صادر نماید (ماده ۶۱).

۵-۳-۴ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئولیت کلی برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت را برعهده دارد (قانون عمومی بودجه، عناوین ۴ و ۵). مدیریت نقدینگی بر اصل حساب یگانه استوار است (به بخش زیر نگاه کنید). پرداخت پول از محل یک حساب خزانه و براساس برنامه اجرایی بودجه انجام می‌شود که وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه نموده است. وزارت امور اقتصادی و دارایی همچنین بر رویه‌ها و مدیریت بدهی‌های دولت نیز نظارت دارد (قانون عمومی بودجه، ماده ۹۸). به موجب قانون عمومی بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است در زمینه میزان و ویژگی‌های ضمانت‌های اصلی بدهی‌های عمومی و بدهی‌های عمومی که در طول سال ایجاد شده‌اند، گزارشی را به مجلس ارائه نماید.

۶-۳-۴ حسابرسی داخلی

در اسپانیا در زمینه کنترل داخلی مالیه عمومی چارچوب قدرتمندی ایجاد شده است و هر وزارتخانه یا سازمان عمومی موظف به ایجاد کنترل‌های داخلی است. وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌ویژه حسابرس کل سازمان‌های دولتی که پرسنل آن در کلیه سازمان‌های بخش عمومی مستقر هستند، ولی به‌صورت مستقل عمل می‌کنند، سطح بعدی این کنترل‌ها را برعهده دارد.^۱ قانون عمومی بودجه بر رویه‌های کلی نظارت داخلی بر مدیریت مالی بخش دولتی حاکم است (فصل ۶). حسابرس کل سازمان‌های دولتی براساس مفاد و شرایطی که در قانون اساسی تعیین شده است، در راستای اهداف زیر (ماده ۱۴۲) نظارت داخلی بر مدیریت مالی بخش دولتی را اعمال می‌کند (ماده ۱۴۰):

- تأیید رعایت مقررات مدیریت مالیه عمومی،
- تأیید ثبت و حسابرسی صحیح عملیات و انعکاس امانت‌دارانه و منظم آنها در حساب‌ها و گزارش‌ها،
- اطمینان از اجرای فعالیت‌ها و رویه‌های تحت نظارت براساس اصول مدیریت مالی صحیح و به‌ویژه اصول مندرج در قانون عمومی ثبات بودجه‌ای.

1. United Kingdom National Audit Office, 2001.

۸-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۸-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

قانون عمومی بودجه، چارچوب قانونی حسابرسی بخش دولتی را تعیین می‌کند (فصل ۵، مواد ۱۱۹ الی ۱۳۹). به پیشنهاد حسابرس کل سازمان‌های دولتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌تواند جدول حساب‌ها را که شامل اصول حسابداری عمومی است تصویب نماید (ماده ۱۲۴). وزارت امور اقتصادی و دارایی همچنین معیارهای ثبت داده‌ها، ارائه اطلاعات حسابداری و تعیین محتوای گزارش‌های سالیانه را که باید به دیوان محاسبات ارائه شوند تعیین می‌نماید (ماده ۱۲۴). حسابرس کل سازمان‌های دولتی، براساس دستورالعمل‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی نقش مهمی در اجرای حسابداری عمومی ایفا می‌کند (ماده ۱۲۵).

حسابداری در بخش دولتی به‌عنوان «نظام اطلاعات مالی و بودجه‌ای که هدف نمایش امانت‌دارانه وضعیت دارایی‌ها، وضعیت مالی، نتایج و عملکرد بودجه‌ای، بخش دولتی» را دنبال می‌کند تعریف می‌شود (مواد ۱۱۹ و ۱۲۰). برای سازمان‌های اداری بخش عمومی، اصول حسابداری و جداول حساب‌ها بر حسابداری تعهدی تعدیل شده مبتنی هستند. برعکس، حساب‌های نیمه‌تجاری (از قبیل حساب‌های شرکت‌های نیمه‌تجاری عمومی و سازمان‌های تجاری دولتی)، معیارها و اصول حسابداری مندرج در قانون تجارت و جداول حساب‌های شرکت‌های خصوصی را با برخی تغییرات (حسابداری تعهدی) به کار می‌برد (ماده ۱۲۱).

۸-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

به‌طور کلی، درآمدها و پرداخت‌های دولت و سازمان‌های مستقل آن از طریق حساب‌هایی انجام می‌شود که نزد بانک مرکزی اسپانیا^۱ افتتاح می‌گردد (قانون استقلال بانک مرکزی اسپانیا^۲ مصوب ۱۹۹۴، ماده ۱-۱۰۸ و ۱۳). در شرایط استثنایی، وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌تواند به مدیر کل مالیه عمومی و سیاست‌های مالی اجازه دهد تا در سایر مؤسسات اعتباری به افتتاح حساب اقدام نماید.

1. Bank of Spain

2. Bank of Spain Autonomy

۸-۴-۳-۳ ارائه گزارش طی سال به مجلس

حسابرس کل سازمان‌های دولتی اطلاعات ماهیانه اجرای بودجه، از جمله اطلاعات تأمین اجتماعی را دریافت و به کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا ارائه می‌دهد (ماده ۱۳۵). این گزارش در روزنامه رسمی دولت و پایگاه اینترنتی وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌شود.

۸-۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

به موجب قانون اساسی، حساب‌های دولتی باید برای حسابرسی به دیوان محاسبات ارائه شود (ماده ۱۳۶). قانون عمومی بودجه جزئیات بیشتری را درباره این رویه ارائه می‌دهد (مواد ۱۲۷ الی ۱۳۴). این قانون کلیه نهادهای بخش دولتی را موظف می‌سازد که ظرف سه ماه پس از پایان سال مالی حساب‌های سالیانه خود را تنظیم و در اختیار حسابرسان قرار دهند (ماده ۱۲۷). این گزارش‌ها شامل تراز، حساب‌های نتایج اقتصادی و دارایی‌ها، تراز نقدی بودجه و گزارش سالیانه هستند (ماده ۱۲۸). نهادهای بخش دولتی باید از طریق حسابرس کل سازمان‌های دولتی اطلاعات حسابداری مورد نیاز را به دیوان محاسبات ارائه دهند (ماده ۱۳۷).

حساب عمومی دولت که حساب‌های عمومی یکپارچه کلیه سازمان‌های بخش دولتی است، هر سال توسط حسابرس کل سازمان‌های دولتی تهیه می‌گردد و پس از تصویب دولت، تا تاریخ ۳۱ اکتبر سال بعد به دیوان محاسبات ارائه می‌شود (ماده ۱۳۱). حساب عمومی دولت حاوی این اطلاعات است: وضعیت اقتصادی، مالی و دارایی‌های بخش دولتی، نتایج اقتصادی و دارایی‌ها در طول سال، اجرا و تراز بودجه و دستیابی به اهداف (ماده ۳-۱۳۰). حسابرس کل سازمان‌های دولتی می‌تواند هرگونه اطلاعاتی را که برای تدوین حساب عمومی یکپارچه ضروری می‌داند از سازمان‌های مختلف دریافت نماید.

به موجب قانون عمومی بودجه، دولت باید برخی گزارش‌های ویژه را به مجلس ارائه نماید. مثلاً وزارت امور اقتصادی و دارایی باید اطلاعات مدیریت صندوق ذخیره احتیاطی را هر سه ماه یک بار ارائه نماید (ماده ۳-۵۰).

۸-۴-۵ حسابرسی مستقل

۸-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

به موجب قانون اساسی دیوان محاسبات عالی‌ترین مرجع حسابرسی حساب‌ها و مدیریت مالی دولت و بخش عمومی است.^(۱۰) دیوان محاسبات مستقیماً در برابر مجلس پاسخگو است (ماده (۱-۱۳۶) و نحوه عضویت، سازمان و وظایف آن باید در یک قانون ارگانیک تشریح شود (ماده (۴-۱۳۶)). براساس این، قانون ارگانیک دیوان محاسبات که قانون شرح وظایف دیوان محاسبات مصوب ۱۹۸۸ آن را تکمیل می‌کند، بر رویه‌های حسابرسی مستقل حاکم است. ساختار درونی دیوان محاسبات در قانون ارگانیک ارائه شده است.^(۱۱) قانون ارگانیک دیوان محاسبات به روشنی اعلام می‌دارد که «دیوان محاسبات در زمینه اجرای وظایف خود کاملاً مستقل است و تنها محدود به پیروی از قوانین است». به منظور تضمین استقلال دیوان محاسبات، رئیس این دیوان به مدت سه سال از بین دوازده مشاور عضو این دیوان، توسط پادشاه و براساس پیشنهاد دیوان محاسبات منصوب می‌گردد (ماده ۲۹). این مشاوران توسط مجلس منصوب می‌شوند (۶ مشاور توسط مجلس نمایندگان و ۶ مشاور توسط مجلس سنا با رأی اکثریت سه‌پنجم از نمایندگان هر مجلس و برای دوره‌ای ۹ ساله). دلایل لغو صلاحیت، تعارض منافع و ممنوعیت‌هایی که به موجب قانون ارگانیک اختیارات قضایی^۱ مصوب ۱۹۸۵ برای قضات در نظر گرفته شده است، درباره اعضای دیوان محاسبات اعمال می‌شود (ماده ۳۳). عزل رئیس و اعضای دیوان محاسبات تنها پس از اتمام دوره مسئولیت، پذیرش استعفا توسط مجلس، یا احراز ناتوانی، تعارض منافع یا قصور جدی در اجرای وظایف آنها امکان‌پذیر است (ماده ۳۶).

به منظور حمایت از استقلال مالی و اداری دیوان محاسبات، این دیوان بودجه خود را تنظیم می‌کند که بخش مستقلی از بودجه دولت را تشکیل می‌دهد و نیازمند تصویب مجلس است (ماده ۶). دیوان محاسبات همچنین می‌تواند به منظور بازرسی، اصلاح و تأیید اسناد، حساب‌ها، نقدینگی، اوراق بهادار، کالاها و سهام بخش دولتی در اجرای وظایف و مسئولیت‌های خود متخصصین واجد شرایط را استخدام نماید (ماده ۴-۷).

۸-۴-۵-۲ نهادهای مشمول حسابرسی

یکی از وظایف اصلی دیوان محاسبات حسابرسی دائمی و نهایی فعالیت‌های مالی بخش عمومی است (ماده ۲). سازمان‌های بخش دولتی که مشمول حسابرسی‌های دیوان محاسبات هستند به ترتیب زیر است (ماده ۴):

- ادارات دولتی،
- جوامع خودگردان و شرکت‌های محلی،
- نهادهای مدیریتی نظام تأمین اجتماعی،
- سازمان‌های عمومی مستقل،
- شرکت‌های دولتی و سایر شرکت‌های بخش عمومی،
- بانک مرکزی اسپانیا (قانون استقلال بانک مرکزی اسپانیا، ماده ۴).

۸-۴-۵-۳ انواع حسابرسی

به موجب قانون ارگانیک دیوان محاسبات، دیوان محاسبات باید تأیید نماید که فعالیت اقتصادی و مالی بخش عمومی با اصول قانونمندی، کارایی و صرفه‌جویی همخوانی دارد (ماده ۹). دیوان محاسبات در حسابرسی حساب‌ها و مدیریت مالی بخش دولتی بر این موارد تأکید می‌کند: رعایت اصول قانون اساسی و قوانین حاکم بر درآمدها و هزینه‌های بخش عمومی، رعایت و اجرای مفاد قانون بودجه کشوری، اجرای معقول هزینه‌های عمومی به منظور بهبود استانداردهای کارایی و صرفه‌جویی (ماده ۱۳). حسابرسی عملکرد یکی از حوزه‌های کاری نسبتاً جدید دیوان محاسبات است و اکثر گزارش‌های این سازمان هنوز بر مسائل انطباق فعالیت‌های مالی با قوانین متمرکز است.^۱

۸-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

به موجب قانون، دیوان محاسبات می‌تواند در اجرای تحقیقات خود از سازمان‌های بخش عمومی بخواهد کلیه داده‌ها، گزارش‌ها، اسناد، سوابق یا گزارش‌هایی را که ممکن است در ارتباط با حسابرسی یا مسئولیت‌های قضایی خود ضروری بداند، ارائه دهند (ماده ۱-۷).

1. United Kingdom National Office, 2001.

دیوان محاسبات می‌تواند هرگونه قصور سازمان‌های بخش عمومی در زمینه همکاری با این سازمان در اجرای تعهداتش را به مجلس گزارش نماید (ماده ۵-۷). علاوه بر این، عدم رعایت دستورات دیوان ممکن است مجازات‌هایی همچون جریمه یا مجازات‌های کیفری مندرج در قانون شرح وظایف دیوان محاسبات را در پی داشته باشد (قانون ارگانیک دیوان محاسبات، ماده ۴-۷).

۵-۴-۸ تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها

به موجب قانون اساسی، دیوان محاسبات موظف است گزارش‌های سالیانه خود را به مجلس ارائه دهد (ماده ۱۳۶). علاوه بر این، به موجب قانون عمومی بودجه دیوان محاسبات باید حساب عمومی دولت را ۶ ماه پس از دریافت، بررسی و تأیید نماید (ماده ۱۳۲). دیوان محاسبات، پس از استماع توضیح نماینده دولت، گزارش خود را به گونه‌ای که مناسب بداند تهیه و همراه با پیشنهادهای خود به مجلس ارائه می‌نماید و هم‌زمان، دولت را نیز از محتوای آن آگاه می‌سازد. این گزارش شامل این موارد است: تحلیل حساب‌های دولت و بخش عمومی، بررسی مدیریت مالی دولت و بخش عمومی، اظهارنظر درباره رعایت قانون اساسی، مقررات و قوانین حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی، رعایت مفاد بودجه (محلی، منطقه‌ای و ملی)، کارایی و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، فعالیت‌های شرکت‌های دولتی و همچنین اجرای سایر یارانه‌های عمومی و گزارش اجرای وظایف قضایی دیوان محاسبات در سال مالی مورد نظر.^۱

۶-۴-۸-۵-۸ تنفیذ یافته‌ها

کمیته مشترک روابط با دیوان محاسبات که از ۴۸ عضو مجلس نمایندگان و مجلس سنا تشکیل گردیده، به نیابت از مجلس پیشنهادهای مندرج در این گزارش‌ها را بررسی و تنفیذ می‌کنند. مجلس گزارش حساب عمومی دولت را بررسی و تصویب می‌کند و می‌تواند خواستار ارائه اطلاعات بیشتر شود. دیوان محاسبات گزارش جداگانه‌ای منتشر نمی‌کند، ولی از دولت انتظار دارد پیشنهادهای دیوان را عملی سازد. در اکثر موارد

1. United Kingdom National Audit Office, 2001.

پراهمیت، دیوان محاسبات اجرای پیشنهادهای خود را پیگیری می‌کند. گزارش‌های دیوان محاسبات در روزنامه رسمی منتشر می‌شوند و از پوشش رسانه‌ای گسترده‌ای برخوردار می‌شوند.^۱ وظایف قضایی دیوان محاسبات که محدود به قضاوت درباره مسئولان مدیریت وجوه عمومی است به اجرای پیشنهادهای مندرج در گزارش‌های این سازمان کمک می‌کند. دیوان محاسبات اختیار قضاوت درباره خسارت و زیان وارده به خزانه عمومی و درخواست جبران را دارد؛ ولی از اختیار جریمه یا مجازات برخوردار نیست.^۲ دیوان محاسبات پرونده‌هایی را که از سه منبع دادستان، سازمان‌های عمومی ذی‌ربط یا درخواست عمومی ارجاع می‌شوند، بررسی می‌کند و در زمینه این پرونده‌ها قضاوت می‌نماید. در صورتی که سازمانی عمومی به دلیل انجام عامدانه اقدامی که به اتلاف منابع یا زیان منجر شده مقصر باشد، باید کل مبلغ خسارت وارده را پرداخت نماید. تعهد در برابر اتلاف یا خسارات وارده به وجوه عمومی فردی است (قانون ارگانیک دیوان محاسبات، ماده ۴۲). در مواردی که تعقیب مستقیم فرد مقصر امکان‌پذیر نباشد، می‌توان فردی را که قدرت جلوگیری از این اقدام را داشته تعقیب کرد (قانون ارگانیک دیوان محاسبات، ماده ۴۳). این مسئله تعهد ثانویه محسوب می‌شود و به‌ویژه در هنگامی مطرح است که فرد دوم در اجرای وظایف نظارتی خود قصور ورزیده است.^۳

1. Ibid.

2. OECD, 2003b.

3. United Kingdom National Audit Office, 2001.

پی‌نوشت‌ها

۱. قانون اساسی دارای ۱۶۹ ماده، از جمله مواد مرتبط با بودجه است، قانون عمومی بودجه مصوب ۲۰۰۳، دارای ۱۸۲ ماده است و آیین‌نامه‌های داخلی کنگره نمایندگان و مجلس سنا به‌ترتیب دارای ۲۰۶ و ۱۹۶ ماده هستند.

۲. قوانین ارگانیک نوع خاصی از قوانین موضوعه هستند که بر قانون اساسی استوارند و با قوانین عمومی دو تفاوت دارند. نخستین تفاوت این است که موضوع‌های مرتبط با اجرای حقوق بنیادین و آزادی‌های عمومی، قوانین موضوعه استقلال و نظام انتخابات عمومی و سایر قوانینی که در قانون اساسی آمده‌اند نیازمند قانون ارگانیک هستند (بخش (۱) ۸۱). علاوه بر این، تصویب، اصلاح، یا لغو قوانین ارگانیک نیازمند کسب اکثریت آرای اعضای کنگره نمایندگان در رأی‌گیری نهایی درباره کل لایحه است (بخش (۲) ۸۱).

3. See also the Statement of Purpose of the GABS written by Parliament in 2001.

۴. براساس مفاد قانون اساسی، دولت درباره موضوع‌های مرتبط با قوانین اصلی و هماهنگی برنامه‌ریزی عمومی اقتصادی (۱۳) و قوانین اصلی نظام قانونی ادارات عمومی و جایگاه مقامات آنها از اختیارات اجرایی کامل برخوردار است و می‌بایست تضمین نماید که با کلیه مستخدمین این ادارات در زمینه اجرای رویه‌های مشترک اداری برخورد یکسان می‌شود و ویژگی‌های خاص سازمان‌های جوامع خودگردان باعث هیچ‌گونه تبعیضی نسبت به آنها نیست (۱۸).

5. See the Statement of Purpose of the GBA written by Parliament in 2003 for further information.

۶. براساس تعریفی که در نظام اروپایی حساب‌های ملی و منطقه‌ای^۱ ارائه و شرایطی که برای هر سازمان دولتی در نظر گرفته شده است، ثبات بودجه‌ای به‌عنوان تراز یا مازاد ظرفیت تأمین مالی تعریف می‌شود (قانون عمومی ثبات بودجه‌ای، ماده ۱-۲).

۷. قانون عمومی بودجه بخش دولتی را به سه بخش تقسیم می‌کند (ماده ۳): بخش عمومی اداری (مثلاً سازمان‌های عمومی دولت و نهادها و سازمان‌های مستقل)، بخش عمومی نیمه‌تجاری (مثلاً شرکت‌های عمومی نیمه‌تجاری، سازمان‌های تجاری دولتی) و بنیادهای بخش عمومی (از جمله بنیادهای بخش دولتی).

۸. در قانون عمومی بودجه بدهی‌های دولت به‌عنوان کل سرمایه‌ای که دولت از طریق انتشار

1. European System for National and Regional Accounts

عمومی اوراق قرضه، توافق دریافت وام، پذیرش بدهی‌های افراد ثالث و هرگونه مبادله‌ای که هزینه‌های مالی دولت را تأمین می‌کند تعریف می‌شود (ماده ۹۲).

۹. هزینه‌ها شامل هزینه‌های پرسنلی، انتقالات جاری و سرمایه‌ای، مخارج سرمایه‌گذاری و پرداخت اصل و فرع بدهی‌هاست (این نوع هزینه در بودجه اسپانیا به هزینه‌های غیرمالی معروف است). هزینه‌های تأمین مالی (که هزینه‌های مالی نام دارند) از قبیل خرید دارایی‌های مالی و پرداخت تعهدات مالی در این تعریف نمی‌گنجند.

۱۰. به‌منظور حسابرسی جوامع خودگردان، باید براساس وجود نهادهای کنترل مستقل (دیوان محاسبات منطقه‌ای) بین این جوامع تمایز قائل شد. از میان هفده جامعه خودگردان، ۹ جامعه دارای دیوان‌های محاسبات منطقه‌ای هستند. این دیوان‌ها بدون کاهش اختیارات دیوان محاسبات کشور حساب‌های دولت‌های جوامع خودگردان را تأیید می‌کنند و گزارش آن را به شوراهای محلی ارائه می‌دهند. بنابراین دیوان محاسبات در آن دسته از جوامع که دارای دیوان محاسبات منطقه‌ای هستند فعالیت کمتری دارد، ولی نظارت بر کار آنها و فعالیت‌های پیگیری خود را انجام می‌دهد. دیوان محاسبات می‌تواند بخشی از وظایف قضایی خود را به دیوان‌های محاسبات منطقه‌ای تفویض نماید، ولی این مسئله تنها درباره اقدامات مرتبط با مسئولیت‌های حسابداری صادق است و هرگز اجرای حسابرسی‌ها را شامل نمی‌شود. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه:

See United Kingdom National Audit Office (2001) and Kraan (2004).

۱۱. ساختار دیوان محاسبات به این ترتیب است: رئیس، مجمع عمومی، کمیته تصمیم‌گیری، بخش حسابرسی، بخش دادرسی، هیئت حسابرسی، اداره دادستانی و دبیرخانه (ماده ۱۹).

کتاب‌شناسی

- Cabrero, Olga (2002), *A Guide to the Spanish Legal System*, Law Library Resource Xchange, www.llrx.com/features/spain.htm.
- Daban, Teresa, et. al. (2003), *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain*, IMF Occasional Paper No. 225, International Monetary Fund, Washington DC.
- Kraan, Dirk-Jan (2004), "Off-budget and Tax Expenditures", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 1, PP. 121-142.
- OECD (2001), *OECD Economic Surveys: Spain*, OECD, Paris.
- _____ (2002), *Budget Practices and Procedures Survey*, OECD and World Bank, Paris, <http://ocde.dyndns.org>.
- _____ (2003a), *OECD Economic Surveys: Spain*, OECD, Paris.
- _____ (2003b), "Case study: Spain", unpublished Paper Presented at OECD expert meeting on Accountability and Control in the Public Sector, Paris, 29-30 October.
- United Kingdom National Audit Office (2001), "Spain", *State Audit in the European Union*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/publications/state_audit/st_spain.pdf.
- Zapico Goni, Eduardo (2002), *Budgeting for Results in Spain: Lessons learned after two decades of reform*, OECD, Paris.
- Zapico Goni, Eduardo and Mario Garces (2002), "Spain", in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris, PP. 161-180.

فصل نهم

بریتانیا

۹-۱-۱ نگاه‌های اجمالی

۹-۱-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

فرایند بودجه در بریتانیا مبتنی بر ترکیبی از قوانین اصلی و فرعی و دستورالعمل‌های منتشر شده و عرف است.^(۱) برخلاف سایر کشورهای اروپایی، بریتانیا از قانون اساسی مکتوبی برخوردار نیست که چارچوب اختیارات قوه مقننه، دولت و مستخدمین کشوری در فرایندهای بودجه را تعیین کند. با وجود این مجلس برای حمایت از فرایند بودجه قوانینی را تصویب کرده است (پیرابند ۹-۱) ولی این قوانین فرایندهای بودجه را کاملاً پوشش نمی‌دهند و در برخی موارد، قوانین موضوعه تنها اصول کلی جنبه‌های به خصوصی از نظام بودجه را تعیین می‌کنند.

به مدت چندین قرن، مجلس نقش اصلی را در مسائل بودجه‌ای ایفا می‌کرده است. ولی اگرچه تصویب قوانین از وظایف رسمی مجلس است، دولت نیز در زمینه وضع مقررات از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. اصول مندرج در قوانین اصلی را می‌توان با ابزارهای مختلفی از قبیل قوانین تفویض اختیار،^(۲) فرامین،^(۳) یا یادداشت‌های خزانه سلطنتی^۱ اجرا کرد.

1. H.M. Treasury

خزانه انگلیس حدود سال ۱۱۲۶ میلادی و در دوران زمامداری هنری اول تأسیس شد. این خزانه را خاندان سلطنتی تأسیس کرد و به عنوان مکانی برای نگهداری گنجینه‌های پادشاه به کار می‌رفت. رئیس خزانه، لرد خزانه‌دار نامیده می‌شد و از زمان تودور، به یکی از مقامات ارشد دولت تبدیل شد و از مقامی هم‌سنگ وزیر دارایی برخوردار بود. در سال ۱۶۶۷، چارلز دوم جورج داوینگ (سازنده خیابان داوینگ) را به ریاست خزانه سلطنتی منصوب کرد. داوینگ اصلاحات گسترده‌ای را در خزانه و گردآوری مالیات ایجاد کرد. از سده هفدهم، بارها ریاست خزانه سلطنتی به جای یک فرد، به یک کمیسیون محول شد و رؤسای کمیسیون لردهای خزانه نام گرفتند. لرد اول خزانه معمولاً به ریاست دولت برگزیده می‌شد و پس از رابرت والوپ، به صورت غیررسمی نخست‌وزیر محسوب می‌شد. قبل از سال ۱۸۲۷، لرد اول خزانه در صورتی که از اعضای مجلس عوام بود به وزارت دارایی نیز منصوب می‌شد و در صورتی که از اعضای مجلس اعیان بود، لرد دوم معمولاً به وزارت دارایی می‌رسید. از سال ۱۸۲۷، وزیر دارایی همواره لرد دوم خزانه بوده است - م.

با تصویب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی^۱ مصوب ۱۸۶۶، استفاده از قوانین موضوعه برای تفویض اختیارات چشمگیر بودجه‌ریزی به خزانه سلطنتی آغاز شد. در قوانین مرتبط با نظام بودجه به‌ندرت به وزیر دارایی^۲ اشاره می‌شود. مثلاً قوانین مرتبط با حسابداری و مسئولیت مالی دولت سرشار از اشاراتی به نقش خزانه سلطنتی است. این مرجع قدیمی و فراقانونی^(۴) در زمینه‌هایی همچون ساختار تخصیص‌ها، انتشار پول ملی، کنترل هزینه‌ها و کنترل دسترسی به مجلس از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است که از اختیارات سلطنتی برجای مانده است.^{(۵)۳}

پیرایند ۹-۱ قوانین اصلی نظام بودجه بریتانیا

- قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ و ۱۹۲۱،
- قوانین مجلس^۴ مصوب ۱۹۱۱ و ۱۹۴۹،
- قانون دیون ملی^۵ مصوب ۱۹۶۸ و اصلاح شده در سال ۱۹۹۸،
- قانون حسابرسی ملی^۶ مصوب ۱۹۸۳،
- قوانین دولت‌های محلی^۷ مصوب سال‌های مختلف،
- قانون کمیسیون حسابرسی^۸ مصوب ۱۹۹۸،
- قوانین تفویض اختیارات^۹ مصوب ۱۹۹۸ (برای ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز)،
- قانون مالیه^{۱۰} مصوب ۱۹۹۸ (فصل ۳۶) (مجموعه مقررات ثبات مالی^(۱))،
- قانون منابع و حساب‌های دولتی^{۱۲} مصوب ۲۰۰۰.

Sources: Government Accounting (www.government-accounting.gov.uk-see appendices) and H.M. Stationery Office (www.hms.o.gov.uk).

1. Exchequer and Audit Departments Act (E&AD Acts)
2. Chancellor of the Exchequer
3. See Daintith and Page, 1999.
4. Parliament Acts
5. National Loans Act
6. National Audit Act
7. Local Government Act
8. Audit Commission Act
9. Devolution Acts
10. Finance Act
11. Code for Fiscal Stability (CFS)
12. Government Resources and Accounts Act (GRA)

هیئت وزیران در تعیین شکل بودجه سالیانه نقش مهمی ایفا می‌کند. دولت، از طریق اکثریتی که در مجلس عوام دارد فعالیت‌های پارلمانی از جمله ساختار و ترکیب کمیته‌های پارلمانی را کنترل می‌کند. آیین‌نامه‌های داخلی مجلس عوام نقش این مجلس در تصویب بودجه سالیانه را به شدت محدود می‌کند. مجلس اعیان^۱ نمی‌تواند در لوایح مرتبط با وجوه عمومی هیچ تغییری ایجاد کند.

به موجب موافقت‌نامه‌ای که در سال ۱۹۳۲ بین کمیته حساب‌های عمومی^۲ و خزانه سلطنتی منعقد شد هزینه‌های اجرای وظایف دولت (به جز چند مورد استثنایی) باید براساس قانون موضوعه مشخصی تعیین شود. خزانه سلطنتی با اجرای این اصل موافقت کرده است و این موافقت به تفاهم‌نامه کمیته حسابداری عمومی^۳ سال ۱۹۳۲ معروف شده است.^(۴)

نقش مجلس نمایانگر روابط تاریخی با دربار است. این بدان معناست که پادشاه برای گردآوری و مصرف مالیات تأیید و مجوز مجلس را دریافت می‌کرد. حتی امروزه نیز یکی از مواد اصلی قانون اساسی این است که دولت (نه مجلس) به نیابت از پادشاه هزینه‌ها و مالیات‌ها را پیشنهاد می‌کند. امروزه مجلس در فرایند تصویب بودجه دارای اختیارات بسیار محدودی است. شیوه‌های افزایش اثرگذاری مجلس در حسابرسی دولت و بهبود نظارت پارلمانی در برخی منابع ارائه شده است.^۴

کارکرد حسابرسی مستقل رسماً در قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ایجاد شده است. در سال ۲۰۰۰ به‌هنگام تصویب قانون منابع و حساب‌های دولتی این قانون دستخوش بازنگری و تغییرات شدیدی شد. در سال ۱۹۸۳ و هنگامی که ممیز و حسابرس کل^۵ به‌جای ریاست یکی از سازمان‌های اجرایی در زمره منصوبان مجلس درآمد، تغییر عمده دیگری در این قانون ایجاد شد. این قانون همچنین حسابرسی‌های

1. House of Lords

2. Public Accounts Committee (PAC)

3. Public Accounts Committee Concordat

4. Hansard, 2001.

5. Comptroller and Auditor General (C&AG)

ممیز و حسابرس کل مسئولیت صدور مجوز آزاد کردن وجوه عمومی برای وزارتخانه‌های دولتی و طیف وسیعی از سایر نهادهای بخش عمومی، بررسی حساب‌های درآمد و ذخیره و ارائه گزارش نتایج بررسی‌های خود به مجلس را برعهده دارد. وی همچنین در زمینه بررسی و گزارش صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی استفاده از منابع در نهادهایی که تحت پوشش حسابرسی‌های وی قرار دارند یا حق دسترسی به اطلاعات آنها را دارد و از اختیارات قانونی گسترده‌ای برخوردار است - م.

ارزش (کارایی مالی) را نیز از جایگاه قوانین موضوعه برخوردار کرد. در نهایت تفویض برخی از اختیارات دولت به ولز در سال ۱۹۹۸ که با قوانین جدیدی انجام شد، ایجاد رویه‌های بودجه‌ای پارلمانی جدید در اسکاتلند و وضع قوانین موضوعه جدید مؤسسات حسابداری مستقل در سراسر بریتانیا را در پی داشت (پیرابند ۲-۹).

۹-۱-۲ اصلاحات قوانین نظام بودجه

از دهه ۱۹۸۰، نظام بودجه دستخوش تغییرات چشمگیری شده است. اگرچه در حمایت از برخی از این تغییرات قوانین موضوعه جدیدی وضع شد، بسیاری از اصلاحات بودجه توسط دولت و براساس اختیارات قانونی تفویضی یا ذاتی دولت انجام گرفت (پیرابند ۲-۹). برای ابلاغ برخی از این تغییرات به مجلس و عموم مردم از امتیازات ویژه سلطنتی استفاده شده است. در دهه ۱۹۸۰ با تأسیس سازمان‌های اجرایی، نحوه مدیریت سازمان‌های دولتی تغییرات چشمگیری کرد. ریاست این سازمان‌ها برعهده مدیران اجرایی ارشدی است که در اجرای جنبه‌های خاصی از سیاست‌های دولت از استقلال و انعطاف بودجه‌ای چشمگیری برخوردارند. حدود ۷۵ درصد از مستخدمین کشوری اکنون در استخدام این سازمان‌ها هستند که بودجه آنها بخشی از بودجه سازمان اصلی است. این تغییرات گسترده بدون تصویب قوانین در مجلس اجرا شدند.

پیرابند ۲-۹ اصلاحات نظام بودجه در بیست سال گذشته بریتانیا

تغییراتی که به موجب قوانین موضوعه ایجاد شد:

- اصول ثبات مالی که با قانون مالییه مصوب ۱۹۹۸ آغاز شد. این قانون خزانه سلطنتی را ملزم می‌سازد مجموعه مقررات حاوی این اصول را به مجلس ارائه دهد و پیش - بودجه، بودجه و گزارش بدهی‌ها را تهیه کند،
- اصل بودجه و حسابداری تعهدی در قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ ارائه شد.

تغییراتی که در مجموعه مقررات ثبات مالی ارائه شده‌اند:

- اصول مدیریت مالی، اهداف و عملیات مالی و سیاست مدیریت دیون دولت،
- محتوای گزارش‌های مختلف پیش - بودجه، بودجه سالیانه و دیون.

تغییراتی که به جای قانون بر تصمیم‌های هیئت دولت/ خزانه‌داری مبتنی هستند:

- قواعد مالی: ۱. در طول چرخه بودجه، دولت تنها برای سرمایه‌گذاری (نه برای تأمین هزینه‌های جاری) استقراض می‌کند (قاعده طلایی) و ۲. در طول چرخه بودجه، دیون خالص بخش عمومی به‌عنوان نسبتی از تولید ناخالص داخلی در سطحی ثابت و محتاطانه حفظ می‌شود،
 - تعریف هزینه‌های کل برای کنترل مالی و رویه‌های کنترل سخت‌گیرانه هزینه‌ها،
 - ایجاد حدود ۱۳۰ سازمان اجرایی (تحت پوشش سازمان‌های دولتی) که در زمینه‌هایی از جمله بودجه خود از استقلال مدیریتی چشمگیری برخوردارند،
 - ساده‌سازی گسترده ساختار تخصیص‌ها که به‌موجب آن، مجلس بر مبنای «برنامه» تنها به کنترل ارقام کلی می‌پردازد.*
 - نوسازی بخش عمومی، افزایش پاسخ‌گویی و مدیریت بودجه با تمرکز بر نتایج برنامه‌ها، شامل موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی و شاخص‌های عملکرد.^۱
- * به‌منظور ساده‌سازی، در این فصل از واژه «برنامه» استفاده شده است. در حسابداری منابع، به جای «برنامه» از عبارت درخواست منابع استفاده می‌شود.

در دهه ۱۹۹۰، دولت برنامه اصلاحات گسترده‌ای را در نظام حسابداری آغاز کرد که با تصویب قانون موضوعه، به ایجاد نظام حسابداری تعهدی دولت انجامید. قانون مصوب ۲۰۰۰ منابع و حساب‌های دولتی، جایگزین نظام حسابداری نقدی شد که بر قوانین موضوعه‌ای مبتنی بود که قدمتی ۱۵۰ ساله داشت. همچون بسیاری از قوانین موضوعه، در این قانون نیز تنها عناصر بسیار ضروری ذکر شده‌اند. خزانه سلطنتی مسئولیت اجرای بخش چشمگیری از این قانون را برعهده دارد. خزانه سلطنتی ساختار تخصیص‌ها را نیز پیشنهاد می‌دهد. در سال‌های اخیر، ساده‌سازی‌های گسترده‌ای انجام شده است: تعداد برآوردها (واحدهای تخصیص‌ها سازمان‌های دولتی) از ۱۶۷ واحد در سال ۱۹۹۰-۱۹۸۹ به ۵۲ واحد در سال ۲۰۰۵-۲۰۰۴ کاهش یافت. همچنین، در اکثر موارد هر برآورد تنها دارای یک برنامه است و تنها در دو وزارتخانه تعداد برنامه‌ها از سه مورد تجاوز می‌کند. این در حالی است که سی سال پیش، بودجه نقدی هزینه‌ها از ردیف‌های متعددی تشکیل شده بود.

1. Blair, 1998; H.M Treasury, 2000.

همچنین، بخشی از قانون مالییه مصوب ۱۹۹۸ خزانه سلطنتی را ملزم می‌کند که مجموعه مقررات ثبات مالی را به مجلس عوام ارائه دهد. این مجموعه قوانین بر پنج اصل در سیاست‌های مالی تأکید می‌کند و خزانه‌داری را ملزم می‌کند که به نیابت از دولت، گزارش‌هایی را که نشان‌دهنده وضعیت گذشته و تحولات آتی مدیریت مالی و دیون است، از جمله گزارش رعایت مقررات مالی دولت را تهیه کند.

۲-۹ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

برخلاف کشورهای اروپای قاره‌ای، در بریتانیا همواره عملکردهای جدید بدون بحث گسترده درباره سازگاری با اصول موجود در اسناد قانونی گنجانده شده‌اند. این مسئله تا حدی نمایانگر فقدان قانون اساسی مکتوب است. در بریتانیا، قوانین اساسی غیرمکتوب را می‌توان به جای مجموعه گسترده‌ای از معیارها، نظامی از ارزش‌ها دانست که همواره در حال کشف است. انجام تغییرات مهم و بازگشت‌ناپذیر، به منزله تغییر قانون اساسی است. بنابراین تنش چندانی بین الزامات قانون اساسی نامکتوب و آنچه واقعاً انجام می‌شود، وجود ندارد.

اگرچه اصول، به عنوان بنیانی برای قانون دست‌کم گرفته شده‌اند، اصل کنترل پارلمانی هزینه‌ها از دیرباز در قانون گنجانده شده است. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مجوزهای مبتنی بر قوانین موضوعه (مالیات و هزینه‌های صندوق‌های عمومی)،
- تناسب و قاعده‌مندی فعالیت‌های وزارتخانه‌ها (تصویب فعالیت‌های وزارتخانه‌ها در مجلس)،
- تفویض اختیار تأیید هزینه‌های وزارتخانه‌ها به خزانه سلطنتی، تحت نظارت کامل مجلس.

در سال‌های اخیر، ارزش‌های مبتنی بر قانون اساسی از جمله «شفافیت، انصاف و بی‌طرفی»^۱ و «حاکمیت شفاف و پاسخ‌گو»^۲ در قوانین گنجانده شده‌اند. پنج اصل شفافیت، ثبات، مسئولیت‌پذیری، انصاف و کارایی در مجموعه مقررات ثبات مالی جای

1. McAuslan, 1988.

2. Harden and Lewis, 1986.

گرفته‌اند. مبنای حقوقی مقررات ثبات مالی، بخش موارد متفرقه قانون مالیه مصوب ۱۹۹۸ است که در اصل به مسائل مالیاتی اختصاص دارد.

برخی از اصول سنتی که در سایر کشورهای اروپایی به کار می‌روند در قوانین بریتانیا نیز جای گرفته‌اند. اصل سالیانه بودن بودجه صراحتاً در قوانین ذکر شده است (قانون منابع و حساب‌های دولتی بخش ۱، مصوب ۲۰۰۰): ترتیبی که برای هزینه‌ها مقرر می‌شود تنها برای یک سال مالی خاص است. اصل جامعیت (ارائه کلیه درآمدها و هزینه‌ها در اسناد بودجه) در قوانین تصریح نشده است، ولی در عمل اجرا می‌شود. در بریتانیا اصل وحدت بودجه وجود ندارد: برای تصویب برآوردهای درآمد و هزینه سالیانه، قوانین و فرایندهای حقوقی جداگانه‌ای وجود دارد. اصل تخصیص اعتبار به هزینه‌های معین نیازمند بسط و توضیح بیشتر است. مجلس ارقام بسیار کلی بودجه را تصویب می‌کند. در اصل، تخصیص‌ها به برنامه‌های معین اختصاص می‌یابد، ولی در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای کنترل مستقیمی وجود ندارد.^(۷)

۳-۹ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۱-۳-۹ قوای مجریه و مقننه

۱-۱-۳-۹ نگاه اجمالی

در بریتانیا ملکه رئیس کشور و رئیس قوه مجریه (واژه‌ای که در بریتانیا کاربرد گسترده‌ای ندارد و به جای آن ترجیحاً از دربار استفاده می‌شود) است و یکی از ارکان مجلس محسوب می‌شود. ولی دربار از اختیارات بسیار محدودی برخوردار است. براساس عرف موجود، ملکه از توصیه‌های وزیران خود پیروی می‌کند. مجلس از سه رکن تشکیل شده است: ملکه، مجلس عوام متشکل از نمایندگان منتخب و مجلس اعیان که اکثر اعضای آن انتصابی هستند. تصویب قوانین موضوعه نیازمند موافقت هر سه رکن مجلس است.

نخست‌وزیر که ریاست حزب سیاسی اصلی را برعهده دارد به صورت خودکار و پس از انتخابات قوه مقننه به ریاست دولت منصوب می‌شود. وی رسماً توسط ملکه منصوب می‌شود که وزرای هیئت‌دولت را نیز به پیشنهاد نخست‌وزیر منصوب می‌کند. در قوانین به هیئت‌دولت اشاره نشده است؛ ولی این نهاد، از اختیارات تصمیم‌گیری بسیار

گسترده‌ای برخوردار است. خزانه سلطنتی (معادل وزارت دارایی) براساس امتیازات سلطنتی (نه قانون) تأسیس شده و رهبری و هماهنگی فرایند بودجه را در دست دارد. بریتانیا دارای نظامی غیرفدرال است که به صورت سنتی از دو سطح تشکیل شده است: دولت مرکزی و دولت‌های محلی. شوراهای محلی منتخب در زمینه هزینه‌ها وظایف گسترده‌ای دارند، ولی درآمدهای مستقل آنها محدود است و کمک‌های مالی بودجه سالیانه دولت مرکزی به دولت‌های محلی بخش چشمگیری از بودجه آنها را تشکیل می‌دهد. تفویض اختیارات به مناطق در سال ۱۹۹۹ به تأسیس مجلس یا مجلس شورا^۱ در ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز انجامید.

۹-۳-۱-۲ نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران و وزرا

به طور کلی دولت از اختیارات قانونی محدودی برخوردار است (عمدتاً اختیاراتی که بر مبنای فرمان اعلیحضرت ملکه به دولت تفویض شده‌اند). نخست‌وزیر دارای اختیارات گسترده‌ای است، ولی این اختیارات به صورت رسمی بیان نشده‌اند. مبنای قانونی اختیاراتی که به موجب عرف به نخست‌وزیر تفویض شده حق ملکه در عزل و نصب وزیران، فراخوان و انحلال مجلس و سایر اختیارات سلطنتی است که توسط نخست‌وزیر اعمال می‌شود. نخست‌وزیر، ریاست دستگاه‌های دولتی را نیز برعهده دارد. این اختیارات در سال ۱۹۶۸ از خزانه سلطنتی به نخست‌وزیر تفویض شد، ولی اداره امور روزمره این دستگاه‌ها برعهده یکی از وزرای هیئت‌دولت است.

دولت از حدود صد وزیر تشکیل شده که از میان اعضای مجلس^۲ یا اعضای مجلس اعیان انتخاب می‌شوند. حدود بیست وزیر عضو هیئت‌دولت هستند که اصلی‌ترین مرجع سیاستگذاری محسوب می‌شود. اگرچه اکثر وزرای هیئت‌دولت اعضای ارشد حزب حاکم در مجلس عوام هستند، نخست‌وزیر معمولاً چند تن از اعضای مجلس اعیان را نیز وارد هیئت‌دولت می‌کند.^(۸) هیئت‌دولت نهادی فراقانونی است (در هیچ‌یک از قوانین یا اسناد قانونی^۳ اشاره‌ای به نقش‌ها و مسئولیت‌های این نهاد نشده است). اگرچه در زمینه تعداد

1. Assembly

2. Members of Parliament (MPs)

3. Statutory instrument

اعضای هیئت وزیران هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد، قانون حقوق و دستمزد وزرا^۱ که در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسید حداکثر تعداد دستمزدهایی را که می‌توان به وزرا پرداخت کرد به نوزده مورد محدود کرده است. علاوه بر این، دو مقام نیز به وزرای منطقه‌ای اختصاص یافته است. بدین ترتیب با توجه به اینکه برای پرداخت دستمزد منبع دیگری وجود ندارد قانون، تعداد وزرای عضو هیئت وزیران را به حداکثر ۲۱ نفر محدود کرده است.

تقریباً کلیه اعضای هیئت وزیران رؤسای دستگاه‌های دولتی هستند که توسط کارکنان غیرحزبی دولت اداره می‌شوند. وزرا به صورت فردی در برابر سیاست‌های وزارتخانه متبوع خود پاسخ‌گو هستند و در برابر سیاست‌های کل دولت نیز دارای مسئولیت جمعی‌اند. وزرا به صورت فردی در برابر مجلس پاسخ‌گو هستند.

۳-۱-۳-۹ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

الف) وزارتخانه‌ها: دولت معمولاً برای ادغام یا تعطیلی وزارتخانه‌های موجود یا تأسیس وزارتخانه‌های جدید نیازمند تصویب مجلس نیست. دستگاه‌های قدیمی از قبیل خزانه سلطنتی یا وزارت کشور^۲ براساس امتیازات ویژه سلطنتی تأسیس شده‌اند. برعکس، چندین وزارتخانه تا سال ۱۹۴۶ براساس قوانین موضوعه تأسیس شدند. به هر حال، به موجب قانون وزارتخانه‌های سلطنتی^۳ مصوب ۱۹۷۵، انتقال وظایف وزارتخانه‌ها به یکدیگر را می‌توان براساس احکام قوه مجریه انجام داد. به موجب قوانین، دفتر وزیر کشور به صورت یکپارچه و تفکیک‌ناپذیر است.^۴ نکته‌ای که اهمیت حیاتی دارد این است که تنها دولت می‌تواند در زمینه تعداد وزرای دولت تصمیم‌گیری کند و وزارتخانه‌های جدیدی را ایجاد کند. همچنین، به موجب قانون وزارتخانه‌های سلطنتی مصوب ۱۹۷۵، انحلال (ولی نه تأسیس) وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها براساس احکام دولت امکان‌پذیر است. بدین ترتیب، در سی سال گذشته انحلال، تأسیس یا ادغام وزارتخانه‌ها عمدتاً به ابتکار نخست‌وزیر و بدون تصویب مجلس انجام می‌شده است.

1. Ministerial and Other Salaries Act

2. Home Office

3. Ministers of the Crown Act

4. Simcock, 1992.

ب) سازمان‌های قوه مجریه: از اواخر دهه ۱۹۸۰ که دولت در صدد بهبود مدیریت و کارایی وزارتخانه‌های دولتی برآمد، حدود ۱۳۰ سازمان نیمه‌مستقل تأسیس شده (پیرابند ۳-۹) که اکثراً بدون تصویب مجلس بوده است. هر سازمانی ملزم به ارائه گزارش سالیانه است. ولی وزارتخانه‌ها در مورد عملکرد سازمان‌های تابع خود، از جمله درباره دستیابی به اهداف مندرج در اسناد اصلی، در برابر مجلس پاسخ‌گو هستند. برخلاف اکثر سازمان‌های قوه مجریه، صندوق‌های تجاری براساس قوانین تشکیل شده‌اند. به موجب قانون مصوب ۱۹۷۳، منابع مالی پنج فعالیت تجاری مشخص را می‌توان در خارج از فرایند برآورد و تخصیص‌ها تأمین کرد. قانون معاملات دولتی^۱ مصوب ۱۹۹۰ تأسیس صندوق تجاری برای کلیه فعالیت‌های وزارتخانه‌هایی را که به لحاظ مالی خودکفا باشند مجاز شمرده است. صندوق‌های تجاری از استقلال مالی چشمگیری همچون دریافت وام و سرمایه‌گذاری، و انتقال ذخایر نقدی به دوره‌های بعد برخوردارند. وزیری که مسئولیت این صندوق را برعهده دارد با موافقت خزانه‌داری از اختیارات خود استفاده می‌کند.^۲

پیرابند ۳-۹ سازمان‌ها و سایر نهادهای قوه مجریه بریتانیا

- سازمان‌ها، واحدهای اداری وزارتخانه‌های دولتی هستند که در اصل با ارائه خدمات عمومی سروکار دارند.
 - مقامات اجرایی ارشد سازمان‌های دولتی، توسط وزرا منصوب می‌شوند و در زمینه نیل به اهداف سازمان مسئول هستند.
 - بسیاری از این سازمان‌ها دارای هیئت‌مدیره داخلی (نه هیئت حکام مستقل) هستند.
 - اکثر پرسنل این سازمان‌ها در استخدام دولت و مشمول مجموعه قوانین خدمات کشوری^۳ هستند.
 - این سازمان‌ها باید گزارش‌ها و حساب‌های سالیانه را تهیه کنند.
- نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای**
- نهادهایی که به صورت مستقل از وزارتخانه‌ها عمل می‌کنند.

1. Government Trading Act

2. Daintith and Page, 1999, p.139.

3. Civil Service Code

● کلیه این نهادها در برابر مجلس پاسخگو هستند.

● این نهادها بر دو نوع هستند:

- **نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای اجرایی:** دارای وظایف اجرایی، اداری، تنظیمی یا تجاری هستند؛ معمولاً بخشی از دربار محسوب نمی‌شوند؛ در زمینه استخدام پرسنل مستقل عمل می‌کنند؛ دارای بودجه مستقل هستند و از هویت قانونی مستقل برخوردارند.

- **نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای مشورتی:** توسط وزیران برای ارائه مشورت ایجاد می‌شوند و به‌ندرت از حساب‌های هزینه‌ای مستقل یا هویت قانونی مستقل برخوردارند.

Source: Wall and West, 2003.

ج) **نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای:**^۱ این نهادها بخشی از دولت عمومی محسوب می‌شوند و معمولاً به لحاظ قانونی براساس مصوبه مجلس، فرمان سلطنتی، یا قانون شرکت‌ها تشکیل می‌شوند. ساختارهای حاکمیت معمولاً در قوانین ذکر نمی‌شوند. ریاست کلیه نهادهای عمومی اجرایی مستقل از وزارتخانه‌ها برعهده هیئت حکام است که معمولاً از رئیس و تعدادی عضو غیراجرایی تشکیل شده است. این نهادها طیف گسترده‌ای از وظایف اداری، تجاری، تنظیمی و مشورتی را برعهده دارند. در سال ۲۰۰۳، تعداد این نهادها بالغ بر ۸۱۱ عدد بود.

د) **خدمات بهداشت ملی:**^۲ خدمات بهداشت ملی نخستین بار در سال ۱۹۴۸ به‌منظور ارائه مراقبت‌های بهداشتی همگانی به کلیه شهروندان تأسیس شد. قانون مصوب ۱۹۷۷ خدمات بهداشت ملی مبنای ایجاد سازمان‌های بهداشتی مختلف و مؤسسات ارائه مراقبت‌های اساسی بهداشتی شد. قانون خدمات بهداشت ملی و مراقبت‌های اجتماعی^۳ مصوب ۱۹۹۰ تغییرات چشمگیری را ایجاد کرد که تا سال ۱۹۹۵، امکان ارائه کلیه مراقبت‌های بهداشتی توسط مؤسسات بهداشتی مستقل که دارای مدیریت مستقل بودند را فراهم آورد. هزینه‌های خدمات بهداشت ملی از محل درآمدهای مالیاتی تأمین می‌شود و مدیریت آن برعهده وزارت بهداشت است. اکثر منابع مالی و نقدینگی خدمات

1. Non-departmental public bodies (NDPBs)

2. National Health Service (NHS)

3. National Health Service and Community Care Act

بهداشت ملی در برآوردهای سالیانه که بخشی از قانون تخصیص‌های سالیانه را تشکیل می‌دهد، تصویب می‌شود. این بدان معناست که مجلس در هنگام تصویب برآوردهای بودجه، هزینه‌های این سازمان را نیز تصویب می‌کند.

۹-۳-۱-۴ وظایف مقامات کشوری ارشد

الف) مجموعه قوانین خدمات کشوری (نه یک قانون): کلیه مستخدمین کشوری در بریتانیا غیرحزبی و دائمی هستند. برخلاف کشورهای اروپای قاره‌ای، در بریتانیا خدمات کشوری هرگز بر مبنای یک قانون عمومی استوار نبوده است که حقوق و وظایف مستخدمین بخش عمومی را تعیین کند. مدیریت خدمات کشوری یکی از جنبه‌های امتیازات سلطنتی است که وزرا به نیابت از دربار اعمال می‌کنند که دستورالعمل‌های مدیریت خدمات کشوری را صادر می‌کند.^۱ کمیته‌های مجلس خواستار حمایت قوانین موضوعه از ارزش‌ها و استانداردهای اصلی خدمات کشوری هستند.^(۹) در سال ۱۹۹۶، مجموعه قوانین خدمات کشوری به صورت یک سند قانونی به تصویب رسید. این مجموعه قوانین، برخی اصول کلی را ترسیم می‌کند: «کارکنان دولت باید برای اطمینان از استفاده مناسب، مؤثر و کارآمد از منابع مالی عمومی تلاش کنند». این مجموعه قوانین همچنین کارکنان دولت را تشویق می‌کند تا هرگونه فعالیت غیرقانونی احتمالی را گزارش کنند، ولی به جزئیات مجازات‌های احتمالی اشاره‌ای نکرده است. این مجموعه قوانین در اواخر دهه ۱۹۹۰ به منظور حفظ خدمات کشوری یکپارچه پس از تفویض اختیارات اصلاح شد: مستخدمین کشوری اسکاتلند و ولز مشمول مفاد این مجموعه قوانین هستند.^(۱۰)

در آوریل سال ۱۹۹۶ به تصمیم دولت چارچوب «مقامات کشوری ارشد»^۲ ایجاد شد که اختیارات وزارتخانه یا سازمان استخدام‌کننده را در زمینه تغییر شرایط استخدام محدود می‌کند. مقامات کشوری ارشد دارای پرداخت، قرارداد، ارزیابی مشاغل و نظام آموزشی مشترکی هستند. اگرچه بی‌طرفی سیاسی دستگاه‌های دولتی در مجموعه قوانین خدمات کشوری گنجانده شده است، درباره افزایش ملاحظات سیاسی در این

1. Cabinet Office, 1995, Paragraph z.15.

2. Senior Civil Service

بخش نگرانی‌هایی وجود دارد.^۱ مستخدمین کشوری تابع مجموعه قوانینی هستند و کلیه وزیران بریتانیا (از جمله وزیرای اسکاتلند) نیز تابع مجموعه قوانین وزارتی هستند که آنان را به حفظ بی‌طرفی دستگاه‌های دولتی ملزم می‌کند.

ب) ذی‌حساب‌ها:^{۲(۱۱)} قوانین موضوعه مسئولیت‌های ویژه مدیریت مالی را به برخی از مقامات کشوری ارشد محول می‌کند. به موجب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ و قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰، خزانه سلطنتی (نه وزیر دارایی) در هریک از دستگاه‌ها مأموری را به عنوان ذی‌حساب تعیین می‌کند. ذی‌حساب که معمولاً ارشدترین مقام یک سازمان یا وزارتخانه است، مسئولیت سازمان‌دهی، مدیریت و تأمین پرسنل سازمان تحت امر خود را برعهده دارد. به‌ویژه، حسابرس مسئولیت آماده‌سازی حساب‌های منابع سازمان و ارسال آنها به حسابرس کل خزانه سلطنتی را برعهده دارد (قانون منابع و حساب‌های دولتی، بخش ۷، مصوب ۲۰۰۰). سایر وظایف حسابرس به تفصیل در اساسنامه خزانه‌داری ذکر شده است که بر پرازندگی فردی، نظم و حفظ ارزش پول در کلیه تصمیم‌های مالی وزارتخانه تأکید می‌ورزد.^۳ دستورالعمل‌هایی که خزانه‌داری برای حسابرس تعیین می‌کند در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از جمله سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای و صندوق‌های امانی و تجاری وابسته به خدمات بهداشت ملی لازم‌الاجراست.

۹-۳-۱-۵ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس

کمیته‌های مجلس براساس مجوز آیین‌نامه‌های داخلی^۴ مجلس تأسیس می‌شوند. کمیته‌های منتخب پارلمانی مجلس عوام در فرایندهای بودجه مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کنند. این کمیته‌ها کمیته‌های دائمی هر مجلس هستند؛ ولی کمیته‌های موقت تنها برای بررسی یک لایحه به‌خصوص تشکیل می‌شوند و دائمی نیستند.^(۱۲) از سال ۱۹۷۹، در مجلس برای هریک از وزارتخانه‌های دولت یک کمیته دائمی تشکیل شده است که

1. See www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/chapter12.htm#a90.

2. Accounting Officers (AOs)

3. H.M. Treasury, 1997.

4. Standing Orders (SOs)

وظیفه «بررسی هزینه‌ها، اداره و خط‌مشی‌های وزارتخانه‌های اصلی دولت» را برعهده دارند (آیین‌نامه داخلی شماره ۱۵۲ مجلس عوام).

علاوه بر این، حدود بیست کمیته دائمی غیروزارتخانه‌ای از جمله کمیته حساب‌های عمومی تشکیل شده است. برای بررسی راهبرد بودجه و پیشنهاد اصلاح بودجه پیشنهادی دولت کمیته مستقلی تشکیل نشده است.^(۱۳) ولی کمیته خزانه همواره درزمینه بودجه سالیانه و گزارش پیش از بودجه بررسی‌هایی را انجام می‌دهد.^(۱۴) کمیته مشورتی^۱ که از رؤسای ۳۴ کمیسیون دائمی تشکیل شده است تعیین می‌کند که گزارش کدام کمیسیون باید در جلسات علنی مجلس عوام بررسی شود.

کمیته حساب‌های عمومی از بانفوذترین کمیته‌های مجلس است، ولی به‌جای پیش‌بینی‌های بودجه بر نتایج بودجه تأکید می‌ورزد. این کمیسیون از شانزده نماینده عادی مجلس تشکیل شده است که از نمایندگان احزاب سیاسی مجلس و به نسبت کرسی‌های هر حزب در مجلس انتخاب می‌شوند. عرف بر این است که یکی از نمایندگان حزب مخالف ریاست این کمیته را برعهده بگیرد که در سال ۱۸۶۲ به کمیته‌ای دائمی تبدیل شد. دستور کار این کمیته بررسی حساب‌های تخصیص مبالغی است که مجلس برای هزینه‌های عمومی تخصیص داده است (آیین‌نامه داخلی شماره ۱۴۸). کمیته حساب‌های عمومی می‌تواند هر چند وقت یک بار افرادی را برای ارائه گزارش احضار کند. به‌ویژه، حساب‌رسان دستگاه‌ها موظف‌اند به پرسش‌های مرتبط با نتایج بودجه پاسخ دهند.

کلیه اعضای مجلس عوام مشمول مرامنامه نمایندگان^۲ هستند که نخستین بار در سال ۱۹۹۶ منتشر شد. مرامنامه مشابه دیگری در سال ۲۰۰۲ به تصویب مجلس اعیان رسید. این مجلس دارای چندین کمیته دائمی از جمله کمیته امور اقتصادی است که حوزه فعالیت آن مدیریت اقتصاد را دربرمی‌گیرد. ولی از آنجاکه مجلس اعیان لوایح مالی را بررسی نمی‌کند، این کمیته‌ها مستقیماً با موضوع‌های بودجه‌ای ارتباط ندارند.

۹-۳-۱-۶ تأسیس و نقش سایر نهادهای مبتنی بر قانون اساسی

مجلس اعیان عالی‌ترین دادگاه در بریتانیا است. به‌موجب قوانین موضوعه یک مقام

1. Liaison Committee

2. Code of Conduct for members

دادرس پارلمانی ایجاد شد (قانون کمیسیونر امور اداری)^۱ که یکی از وظایف اصلی او بررسی شکایات سوءمدیریت است. کمیسیون انتخاباتی^۲ از مراجع دیگر مستقل است.

۲-۳-۹ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

بریتانیا کشوری غیرفدرال است، ولی در سال‌های اخیر، برخی از زمینه‌های فعالیت دولت مرکزی به دولت‌های اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی تفویض شده است. به‌ویژه در سال ۱۹۹۷، تصمیم تأسیس مجلس اسکاتلند و مجلس شورای ولز اتخاذ شد. مجلس بریتانیا برای حمایت از خواسته‌های شهروندان در سال ۱۹۹۸ قانون اسکاتلند و قانون ولز را تصویب کرد. مجلس بریتانیا همچنین تأسیس مجلس شورای ایرلند که نمایندگان آن با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شدند و کمیته اجرایی ایرلند شمالی^۳ را که وظیفه اداره اکثر امور داخلی این استان را برعهده داشت، به تصویب رساند. ولی در سال ۲۰۰۲ حاکمیت مستقیم لندن اعاده شد.

مجلس اسکاتلند در زمینه‌های مختلفی که بسیاری از وظایف دولت را پوشش می‌دهد دارای اختیارات تقنینی تمام‌عیار است. زمینه‌هایی همچون امور دفاعی، مسائل خارجی و سیاست‌های اقتصادی و پولی، قوانین استخدامی، تأمین اجتماعی و انرژی منحصراً در حیطه اختیارات مجلس بریتانیا هستند. مجلس اسکاتلند بودجه سالیانه‌ای را به تصویب می‌رساند که منابع مالی کلیه وزارتخانه‌های اجرایی اسکاتلند، از جمله وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، بهداشت، امور روستایی، دادگستری و امور مالی و مرکزی را شامل می‌شود. مجلس اسکاتلند به‌منظور هدایت برخی از جنبه‌های فرایندهای بودجه در سال ۲۰۰۰ قانون مالیه عمومی و پاسخ‌گویی^۴ (اسکاتلند) را به تصویب رساند.^(۱۴) این قانون چارچوبی حقوقی برای منابع عمومی و امور مالی (از جمله پرداخت‌هایی که از محل صندوق متمرکز اسکاتلند انجام می‌شود) فراهم می‌کند و مسئولیت مقامات سازمان حسابرسی اسکاتلند و مقامات مسئول را تعیین می‌کند. اکثر

1. Parliamentary Commissioner of Administration Act

2. Electoral Commission

3. Executive Committee of Ministers for Northern Ireland

4. Public Finance and Accountability (Scotland) Act

منابع بودجه اسکاتلند از بسته کمک‌هایی تأمین می‌شود که در بودجه سالیانه بریتانیا تصویب می‌شود و مجلس اسکاتلند تنها مسئولیت تخصیص بودجه اسکاتلند، از جمله انتقال کمک‌های مالی به شوراها (دولت‌های محلی) را برعهده دارد. این مجلس از قدرت تغییر نرخ‌های مالیات بر درآمد در اسکاتلند نیز برخوردار است، ولی دست‌کم تا سال ۲۰۰۴، از این اختیار خود استفاده نکرده است.

در ولز که از اختیارات قانونی کامل برخوردار نیست، شرایط متفاوتی حکم‌فرماست و مجلس تنها می‌تواند قوانین فرعی مورد نیاز برای تأمین نیازهای ویژه ولز را به تصویب برساند. بدین ترتیب، اگرچه مجلس شورای ولز بودجه سالیانه را تصویب می‌کند، همچون اسکاتلند از قانون مالیه عمومی و پاسخ‌گویی برخوردار نیست. ولی قوانین فرعی دولت محلی (ولز) را تصویب کرده است.

در سراسر بریتانیا، دولت‌های محلی توسط شوراهای منتخب اداره می‌شوند. در برخی موارد دولت‌های محلی دارای سطوح متعددی هستند که هریک وظایف متفاوتی دارند. قوانین دولت‌های محلی و سایر قوانین بریتانیا وظایف قانونی مقامات محلی را تعیین کرده‌اند. مقامات محلی مسئولیت تدوین و تصویب بودجه خود را برعهده دارند که بخشی از آن از محل مالیات مالکیت محلی و سایر درآمدهای محلی از قبیل عوارض و هزینه‌های خدمات تأمین می‌شود. آموزش و پرورش، خدمات اجتماعی و مسکن در زمره گسترده‌ترین خدماتی هستند که به‌صورت محلی ارائه می‌شوند. از آنجاکه هزینه‌ها بسیار فراتر از درآمدهای محلی است، مقامات محلی به‌شدت به کمک‌های مالی دولت مرکزی وابسته‌اند که در بودجه دولت مرکزی تصویب می‌شود.

۹-۴ قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه

رویه‌های مالی بریتانیا شامل سه چرخه جدا ولی مرتبط با یکدیگر است. نخست چرخه بودجه است که جزئیات مالی، مدیریت اقتصاد و مجوزهای مالیاتی را تعیین می‌کند. نقطه نهایی این چرخه لایحه مالی است که تغییرات سیاست‌های مالیاتی را با تغییرات اجرای نظام مالیاتی ترکیب می‌کند و تصویب آن، عناصری را که وزیر اقتصاد طرح کلی آن را در بودجه خود ترسیم کرده است به قانون تبدیل می‌کند. این سند نمایانگر اوج

بخش درآمد فرایند بودجه است. چرخه دوم که به دنبال بودجه آغاز می‌شود به صدور مجوز هزینه‌های عمومی منجر می‌شود. چارچوب هزینه‌ها در چارچوب مالی گنجانده شده است و قوانین مالی مصوب دولت بسته کلی هزینه‌ها را تعیین می‌کند. سومین مرحله چرخه گزارش است که اطلاعات مورد نیاز در زمینه محل مصرف وجوه عمومی و میزان اثربخشی استفاده از این وجوه را به مجلس و عموم گزارش می‌دهد.

۹-۴-۱ تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

برای هدایت فرایند تدوین بودجه که خزانه سلطنتی نقش مهمی در آن ایفا می‌کند، چارچوب حقوقی‌ای وجود ندارد. وزارت دارایی پیش‌نویس بودجه را تهیه می‌کند و برای تصویب (در یک کمیسیون فرعی) به هیئت‌دولت تقدیم می‌کند. وزیر دارایی بودجه را طی یک سخنرانی رسمی در روز تقدیم بودجه به مجلس ارائه می‌دهد. اقدامات مالیاتی که در بودجه اعلام می‌شوند به‌طور سنتی در مجلس عوام در یک لایحه مالی جامع معرفی می‌شوند که مدتی پس از روز ارائه بودجه منتشر می‌شود.

۹-۴-۱-۱ پوشش نهادی بودجه

برآوردهای هزینه‌های پیش‌نویس بودجه استفاده از منابع و نیازهای نقدی کلیه وزارتخانه‌های دولت مرکزی (از جمله سازمان‌های تحت پوشش وزارتخانه‌ها)، دو مجلس، سازمان ملی حسابرسی،^۱ دادستان کل،^۲ کمیسیون انتخاباتی، کمک‌های مالی به دولت‌های محلی (از جمله کمک‌های مالی به مجالس شورای اسکاتلند و ولز و شوراهای محلی انگلیس)، بیمارستان‌ها و سایر سازمان‌های ارائه‌دهنده مراقبت‌های بهداشتی و برخی دیگر از سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای را پوشش می‌دهد. تصمیم‌گیری درباره واحدهای نهادی که باید در این برآوردها منظور شوند برعهده وزارت دارایی است و بر قوانین موضوعه مبتنی نیست.

1. National Audit Office (NAO)

2. Ombudsman

۹-۴-۱-۲ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین

برخلاف برخی کشورها، صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی در بودجه گنجانده می‌شوند. برآوردهای تأمین سالیانه، منابع خالص برنامه‌های بازنشستگی عمومی مختلف فاقد منابع مالی از جمله برنامه‌هایی که آموزگاران، کارکنان سازمان بهداشت ملی، قوه قضائیه، نیروهای مسلح و مستخدمین خدمات کشوری را پوشش می‌دهند را دربرمی‌گیرد. منابع مالی این برنامه‌ها از صندوق متمرکز تأمین می‌شود. برآوردهای تفصیلی (به‌عنوان هزینه‌های غیربودجه‌ای) شامل هزینه‌های دولتی که از محل منابع صندوق‌های غیرمتمرکز تأمین می‌شوند، به‌ویژه صندوق ملی بیمه^۱ است. نظام‌های مختلف کمک‌هزینه‌های تأمین اجتماعی مشمول قوانین مختلف به‌ویژه قانون تأمین اجتماعی^۲ مصوب ۱۹۸۶ (که در زمینه وضع مقررات از جمله مقررات حق بیمه‌های پرداختی کارکنان و کارفرمایان اختیارات گسترده‌ای را به دولت تفویض می‌کند)، قانون مصوب ۱۹۹۲ در مورد حق بیمه و کمک هزینه‌ها^۳ و قوانین مختلف بازنشستگی هستند. بدین ترتیب، اگرچه صندوق ملی بیمه دارای مجوز قانونی مستقلی است، منابع مورد نیاز آن آشکارا در بودجه سالیانه ذکر می‌شود. این منابع بسیار فراتر از نقدینگی خالص مورد نیازی است که از صندوق متمرکز^۴ تأمین می‌شود، چون بخش عمده منابع مالی از حق بیمه‌هایی تأمین می‌شود که به صندوق ملی بیمه پرداخت می‌شود.

در مقابل، تأمین منابع مالی و حسابرسی صندوق‌های تجاری در خارج از سیستم برآوردها و حسابرسی منابع است. انتظار می‌رود که صندوق‌های تجاری هزینه‌های خود را کاملاً با دریافت هزینه خدماتی که ارائه می‌دهند تأمین کنند.^۵ در برآورد هزینه‌های سالیانه هر وزارتخانه مجوز نگهداری بخشی از درآمد برای کمک به هزینه‌ها نیز گنجانده می‌شود. این مجوز «تخصیص از محل کمک»^۶ نام دارد (ن.ک. بخش زیر)، ولی مجلس این منابع خالص را تصویب می‌کند.

1. National Insurance Fund (NIF)

2. Social Security Act

3. Contributions and Benefits Act

4. Consolidated Fund

5. See Government Accounting, S.7.2.

6. Appropriations-in-aid

۳-۱-۴-۹ تعریف ارقام کلی بودجه

درآمدها و هزینه‌های کل و تراز مالی در قانون تعریف نشده‌اند. به موجب قانون مالییه مصوب ۱۹۹۸ (بخش ۵۶)، محتوای هر سندی که وزارت دارایی به مجلس ارائه می‌دهد باید با ترتیبی که در مجموعه مقررات ثبات مالی مصوب وزارت دارایی (بخش ۵۵) پیش‌بینی شده است همخوانی داشته باشد. بدین ترتیب به موجب قانون، وزارت دارایی در زمینه تعریف ارقام کلی اصلی بودجه از اختیارات کامل برخوردار است. گزارش مالی سالیانه و گزارش بودجه^۱ و گزارش سالیانه راهبردهای اقتصادی و مالی^۲ ارقام کلی بودجه را نشان می‌دهد که وزارت دارایی برای تدوین بودجه و پایش وضعیت مالی کلی به کار می‌برد. درآمدها و هزینه‌های کل با درآمدها و هزینه‌هایی که در حساب‌های ملی تعریف شده‌اند، همخوانی دارد.^۳

در گزارش‌های بودجه از قبیل گزارش مالی و بودجه، بین بودجه‌های جاری و سرمایه‌ای تمایز ایجاد شده است. یکی از دلایل این تمایز ایجاد توانایی کنترل قوانین مالی است (بخش زیر). ارقام کلی اصلی که به دقت کنترل می‌شوند شامل موارد زیر هستند:

تراز بودجه جاری (= دریافتی‌های جاری منهای هزینه‌ها از جمله هزینه‌های استهلاک)، + سرمایه‌گذاری خالص (= سرمایه‌گذاری ناخالص منهای فروش دارایی‌ها منهای استهلاک)، = استقراض خالص.

به منظور کنترل هزینه‌ها، وزارت دارایی هزینه‌های کل مختلفی را تعریف کرده است که در چند دهه گذشته دستخوش تغییراتی شده‌اند.^۴

از سال ۱۹۹۸، وزارت دارایی برای کنترل هزینه‌ها از دو رقم کلی اصلی استفاده کرده است: سقف هزینه‌های وزارتخانه و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه. سقف هزینه‌های وزارتخانه هزینه‌هایی است که در بررسی‌های دوساله برای سه سال، برنامه‌ریزی و کنترل می‌شود. هزینه‌های مدیریت شده سالیانه، هزینه‌هایی است که همچون سقف هزینه‌های وزارتخانه دارای محدودیت‌های سخت‌گیرانه چندساله نیستند. هزینه‌های مدیریت شده شامل کمک‌هزینه‌های تأمین اجتماعی، هزینه‌های سازمان‌های

1. Annual Financial Statement and Budget Report (FSBR)

2. Annual Economic and Fiscal Strategy Report (EFSR)

3. Eurostat, 1996.

4. Parry and Deakin, 2003.

محلی که از محل درآمدهای آنان تأمین می‌شود، بهره ناخالص بدهی‌های دولت مرکزی، پرداختی‌ها به نهادهای اتحادیه اروپا و برخی دیگر از اقلام غیرنقدی است. مبلغ کل هزینه‌های مدیریت شده برابر است با:

سقف هزینه‌های وزارتخانه + هزینه‌های مدیریت شده سالیانه = هزینه‌های جاری + استهلاک + سرمایه‌گذاری خالص

۹-۴-۱-۴ قواعد مالی

دولت از سال ۱۹۹۷ دو قاعده مالی را تعریف و فعالانه اجرا کرده است. مجلس هرگز برای تصویب این دو قاعده که در گزارش سالیانه راهبرد اقتصادی و مالی سال ۱۹۹۸ دولت آمده‌اند قانون موضوعه‌ای را به تصویب نرسانده است.^۱

نخستین قاعده، این است که دولت در طول چرخه بودجه تنها به‌منظور سرمایه‌گذاری استقراض کند و از استقراض برای تأمین هزینه‌های جاری خودداری کند. به‌موجب دومین قاعده، یعنی قاعده سرمایه‌گذاری پایدار، دیون خالص بخش عمومی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص ملی باید در سطحی ثابت و مطمئن حفظ شود (که در حال حاضر چهل تولید ناخالص ملی در چرخه اقتصادی است). وزارت دارایی مسئولیت تعریف و سنجش مفاهیمی همچون سرمایه‌گذاری و دیون خالص را برعهده دارد.

۹-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

جدول زمانی تهیه برآوردهای درآمد و هزینه و راهبرد مالی به تشخیص هیئت‌دولت و وزارت دارایی است. تنها تاریخی که به‌منظور هدایت هیئت‌دولت و یا وزارت دارایی در یک سند رسمی ذکر شده پنج آگوست است که آخرین روزی است که مجلس عوام بحث درباره برآوردهای هزینه را به اتمام می‌رساند. در عمل، هیئت‌دولت کمی قبل از سخنرانی تقدیم بودجه وزیر دارایی که در سال‌های اخیر در مارس یا آوریل انجام می‌شود پیش‌نویس بودجه را به تصویب می‌رساند.^(۱۵)

1. www.archive.officialdocuments.co.uk/document/cm39/3978/chap3.htm#fiscal.

۹-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه

فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه در قانون ذکر نشده است. دبیرخانه بودجه وزارت دارایی^۱ دستور کار و رهنمودهای بحث فنی درباره بودجه درخواستی وزارتخانه‌ها برای سال آتی را تعیین می‌کند. پیش‌نویس بودجه به تصویب کمیسیون هزینه‌های هیئت‌دولت می‌رسد که ریاست آن را وزیر دارایی برعهده دارد و سپس کل هیئت‌دولت آن را تصویب می‌کند. از دهه ۱۹۹۰، مدیریت و کنترل سیستم هزینه‌های عمومی توسط وزارت دارایی رسمیت بیشتری یافته است. مقررات و رویه‌های داخلی را می‌توان در حسابداری دولتی یافت.

۹-۴-۱-۷ اسناد همراه قانون بودجه

در زمینه ارائه اسناد تحلیلی بودجه به همراه پیش‌نویس قوانین بودجه سالیانه، یعنی لوایح مالی، لوایح صندوق متمرکز و لوایح تخصیص‌ها الزام قانونی وجود ندارد. تصویب این قوانین (که برای درآمدها و هزینه‌ها به صورت هم‌زمان انجام نمی‌شود) تشریفاتی است که بر تصمیم‌های بودجه سالیانه دولت مهر تأیید می‌زند. در مقابل، به موجب قانون وزارت دارایی باید اسنادی را به همراه سخنرانی‌های بودجه‌ای وزیر دارایی ارائه کند. بحث زیر در ارتباط با این اسناد است.

● **چارچوب میان‌مدت اقتصاد کلان و راهبرد مالی:** به موجب قانون مالییه مصوب ۱۹۹۸ (بخش ۱۵۶)، وزارت دارایی (نه رئیس خزانه‌داری) گزارش پیش از بودجه و گزارش مدیریت دیون را به مجلس ارائه می‌دهد. علاوه بر این، وزارت دارایی گزارش مالی، گزارش بودجه سالیانه و گزارش راهبرد اقتصادی و مالی سالیانه را ارائه می‌دهد. ارائه این گزارش‌ها به موجب قانون الزامی نیست.

به موجب قانون مصوب ۱۹۹۸، تصمیم‌گیری در زمینه محتوا و اسناد و زمان ارائه این اسناد به مجلس برعهده وزارت دارایی (نه مجلس) است. مجموعه مقررات ثبات مالی چارچوب خزانه را تعیین می‌کند (قانون مالییه مصوب ۱۹۸۸، بخش ۱۱۵). به لحاظ فنی، این مجموعه مقررات از جایگاه قانون برخوردار نیستند، چون به تصویب مجلس

اعیان نرسیده‌اند (این مقررات بخشی از قانون مالیه مصوب ۱۹۹۸ هستند که به‌عنوان اقدامی پولی، در محدوده فعالیت‌های مجلس اعیان قرار ندارند)؛ ولی در مجلس عوام به تصویب رسید. به‌موجب این مجموعه مقررات، دولت موظف است براساس اصول این مجموعه مقررات، اهداف سیاست‌های مالی خود را در طول حیات مجلس توضیح دهد. این اهداف و قواعد عملیاتی همراه با آن، باید در هر بودجه مجدداً ذکر شوند (مجموعه مقررات ثبات مالی، بخش ۹). این مجموعه مقررات همچنین شرایط تغییر اهداف سیاست‌ها و مقررات عملیاتی دولت را تعیین می‌کند (بخش ۱۱).

مجموعه مقررات ثبات مالی برخی از جزئیات محتوای گزارش‌های مختلف را بیان می‌کند. وزارت دارایی موظف است گزارش پیش از بودجه را دست‌کم سه ماه قبل از ارائه بودجه اصلی منتشر کند. هر سال، حتی اگر بیش از یک بودجه ارائه شود تنها ارائه یک گزارش پیش از بودجه ضروری است. گزارش پیش از بودجه ماهیتی مشورتی دارد و پیشنهادهایی را برای تغییرات چشمگیر در سیاست‌های مالی مورد نظر توسط دولت ارائه می‌دهد. این گزارش همچنین باید دارای پیش‌بینی مالی و اقتصادی و تحلیل اثرات چرخه اقتصادی بر ارقام کلی اصلی اقتصادی نیز باشد.

گزارش مالی و گزارش بودجه باید توسط وزارت دارایی و به همراه بودجه ارائه شود. حداقل الزامات این گزارش در مجموعه مقررات ثبات مالی (بخش‌های ۱۸ و ۲۰ الی ۲۵) ذکر شده‌اند. از جمله می‌توان به پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی و توضیح اقدامات سیاست‌های مالی چشمگیری که در بودجه معرفی شده‌اند، اشاره کرد. دوره پیش‌بینی نباید کمتر از دو سال مالی کامل پس از تاریخ انتشار داده‌های تطبیقی برای ارقام مالی کلی در دو سال قبل باشد. وزارت دارایی باید به‌صورت سالیانه و معمولاً (ولی نه الزاماً) در هنگام ارائه بودجه، گزارش راهبرد اقتصادی و مالی را نیز منتشر کند. به‌موجب مجموعه مقررات ثبات مالی محتوای این گزارش باید شامل موارد زیر باشد:

- راهبرد اقتصادی و مالی بلندمدت دولت شامل کلیه اهداف بلندمدت ارقام مالی کلی،
- ارزیابی نتایج کوتاه‌مدت اخیر در مقایسه با این راهبرد بلندمدت،
- همخوانی چشم‌انداز کوتاه‌مدت و راهبرد بلندمدت با تعهدات اروپایی کشور،
- نمونه پیش‌بینی‌های چشم‌انداز برای ارقام مالی کلی برای دوره‌ای که دست‌کم ده

سال آینده را دربرمی‌گیرد، بر مبنای فروض مناسب، به گونه‌ای که اثرات بین‌نسلی و پایداری سیاست‌های مالی را نشان دهد،^(۱۶)

- تحلیل تأثیر چرخه اقتصادی بر ارقام کلی مالی از جمله برآورد موقعیت‌هایی که به صورت ادواری تعدیل می‌شوند.

در ارتباط با گزارش مدیریت دیون، به موجب مجموعه مقررات ثبات مالی دولت باید به صورت سالیانه در زمینه ساختار و هزینه‌های دیون دولت گزارشی را ارائه دهد و اطلاعات کافی که نظارت عمومی بر اجرای سیاست مدیریت بدهی را میسر می‌سازد، فراهم کند. این مجموعه مقررات همچنین تصریح می‌کند که دولت باید در گزارش سالیانه مدیریت دیون محدوده کار سازمان‌هایش را تنظیم کند، از جمله پیش‌بینی تأمین مالی خالص از طریق پس‌اندازهای ملی، اندازه کلی برنامه بیمه اوراق بهادار، برنامه ساختار سررسیدها، نسبت شاخص زنجیری و اوراق بهادار متعارف و همچنین تقویم مزایده‌های اصناف را ارائه کند.

● **اقدامات جدید در مقابل سیاست‌های هزینه‌ای موجود:** در زمینه تفکیک برنامه‌های جدید و جاری قانونی وجود ندارد. هیچ خدمت جدیدی نمی‌تواند بدون رأی مجلس منابعی را جذب کند. به موجب مجموعه مقررات ثبات مالی، گزارش مالی و گزارش بودجه باید سیاست‌های مالی عمده‌ای را که در بودجه ارائه شده، توضیح دهد و در صورت نیاز، نحوه بازگرداندن مالیه عمومی به مسیری که با اهداف سیاست‌های مالی و قوانین عملیاتی و تعهدات اروپایی کشور همخوانی داشته باشد را بیان کند.

● **اطلاعات مرتبط با عملکرد:** قوانین موضوعه یا مجموعه مقررات ثبات مالی دولت را ملزم نکرده‌اند که در هنگام ارائه بودجه، شاخص‌های عملکرد برنامه‌ها را نیز به مجلس ارائه دهد. ولی از سال ۱۹۹۱، کلیه وزارتخانه‌ها گزارش سالیانه‌ای را به مجلس ارائه کرده‌اند که علاوه بر فعالیت‌های کنونی و گذشته، برنامه‌های هزینه کوتاه‌مدت آتی را نیز ارائه می‌دهد. دولت جدیدی که در سال ۱۹۹۸ به قدرت رسید با توجه به نیاز به بهبود ارائه خدمات عمومی مجدداً بر عملکرد تأکید کرد. دولت کلیه وزارتخانه‌ها را ملزم به تدوین موافقت‌نامه خدمات عمومی^۱ کرده است که اهداف، آرمان‌ها و شاخص‌های

1. Public Service Agreement (PSAs)

عملکرد هر وزارتخانه را ترسیم می‌کند. بازنگری دولت در سال ۲۰۰۰ اصلاح موافقت‌نامه خدمات عمومی را در پی داشت. در این موافقت‌نامه‌ها بر نتایج عملکرد وزارتخانه‌ها، از جمله نقش سازمان‌های اجرایی در حصول این نتایج تأکید شده بود. این موارد در موافقت‌نامه‌های ارائه خدمات^۱ ذکر می‌شوند که اسناد مفصل‌تری برای پشتیبانی از موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی نتیجه‌نگر هستند.^۲ موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی و موافقت‌نامه‌های ارائه خدمات به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند. همچون سایر زمینه‌های مدیریت بودجه، وزارت دارایی در نظارت بر این موارد نیز نقش مهمی ایفا می‌کند.^(۱۶) سازمان ملی حسابرسی مسئولیت تأیید نظام‌های اطلاعاتی را برعهده دارد که برای گزارش پیشرفت براساس موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی به کار می‌روند.

● **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** به موجب مجموعه مقررات ثبات مالی، پیش‌بینی‌های مالی باید شامل «تحلیل خطراتی که چشم‌انداز اقتصادی و مالی را تهدید می‌کند، از جمله تصمیم‌های دولت و سایر شرایطی که باید تحقق یابند، سایر تعهدات احتمالی چشمگیر و بیان خطاهای پیش‌بینی‌های گذشته در مورد ارقام مالی و اقتصادی اصلی» باشد.

● **سایر اطلاعات مورد نیاز براساس قوانین:** علاوه بر موارد فوق، مجموعه مقررات ثبات مالی اطلاعات مشخص مورد نیاز از جمله اطلاعات زیر را تعیین می‌کند:

- ریز هزینه‌ها و درآمدهای هر بخش و گروه اقتصادی و یا کارکردی،
- گزارش درآمدهای ناشی از فروش دارایی‌های عمومی،
- شرح تغییرات چشمگیر حسابداری؛ وزارت دارایی همچنین می‌تواند از سازمان حسابرسی ملی درخواست کند که هرگونه تغییر در فروض اصلی که مبنای پیش‌بینی‌های مالی هستند را بررسی کند،
- ساختار استقراض دولت، هزینه بدهی‌های دولت و سایر جزئیات گزارش سالیانه اداره مدیریت دیون.^۳

1. Service Delivery Agreements (SDAs)

2. Ellis and Mitchell, 2002.

3. Debt Management Office

۸-۱-۴ بودجه‌های مجلس و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

مجلس عوام و مجلس اعیان در قانون تخصیص‌ها سالیانه دارای برآوردهای مخصوص به خود هستند. در مورد مجلس عوام، آیین‌نامه داخلی شماره ۱۴۴^۱ تصریح می‌کند که کمیته امور مالی و خدمات^۲ مسئولیت آماده‌سازی برآوردهای مجلس عوام را برعهده دارد. این کمیته دائمی همچنین کنترل عملکرد مالی مجلس عوام را نیز برعهده دارد. در مورد مجلس اعیان، به پیشنهاد یک کمیته مدیریتی در سال ۲۰۰۲ کمیته مجلس تشکیل شد. این کمیته موظف است برآوردهای سالیانه و تکمیلی را تأیید کند و گزارش سالیانه مجلس اعیان را تصویب کند. سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی^(۱۷) نیز بودجه مستقل خود را تهیه می‌کنند و دارای برآوردهای جداگانه‌ای هستند.

۲-۴-۹ فرایند بودجه در مجلس

برای ارقام کلی بودجه دو فرایند پارلمانی جداگانه وجود دارد: فرایند بررسی درآمدها و فرایند بررسی هزینه‌ها (پیرایند ۴-۹). اقدامات مالیاتی که در بودجه اعلام می‌شوند به‌طور سنتی در لایحه مالی جامع و واحدی به مجلس ارائه می‌شوند و با رأی اکثریت اعضای مجلس عوام قابل اصلاح هستند. مجلس عوام فاقد اختیارات مؤثر برای افزایش یا تغییر برآوردهای هزینه دولت است و تنها راهی که برای تغییر چشمگیر برآوردهای هزینه دارد ساقط ساختن دولت با رأی عدم اعتماد است. در تاریخ اخیر بریتانیا این مسئله هرگز رخ نداده است. دلیل اصلی این مسئله اعمال قدرت رهبر پارلمانی حزب حاکم^(۱۸) برای حفظ وحدت حزبی است. اگرچه سودمندی بحث پارلمانی بسیار کوتاه درباره برآوردهای هزینه در مجلس عوام با تردیدهایی روبه‌روست، پیشنهاد تغییر نظام موجود با ناکامی مواجه شده است.^(۱۹)

مجلس اعیان در تصویب قانون بودجه سالیانه نقش چندانی ایفا نمی‌کند. در هنگام تصویب قانون مجلس در سال ۱۹۱۱ (به دنبال رد بودجه سال ۱۹۰۹ دولت در مجلس اعیان)، این مجلس اختیار وتوی بودجه را از دست داد. امروزه، مجلس اعیان می‌تواند هر

1. So No. 144.

2. Finance and Services Committee

لایحه پولی^۱ را حداکثر به مدت یک ماه به تأخیر بیاندازد. در عمل، بحث بودجه در مجلس اعیان تشریفاتی یک‌روزه است. همچنین، توشیح ملوکانه نیز از زمان رسمیت یافتن برتری مجلس بر شاه در قانون مصوب ۱۶۸۹ مسئله‌ای تشریفاتی است.

۹-۴-۲-۱ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

برخلاف بسیاری از کشورهای دیگر، برآوردهای اصلی معمولاً پس از آغاز سال مالی به مجلس ارائه می‌شوند.^۲ آیین‌نامه داخلی شماره ۵۴^۳ بررسی برآوردها در مجلس عوام را به سه روز در هر سال پارلمانی محدود می‌کند. در عمل، نیاز به کسب توشیح ملوکانه برای لایحه تخصیص قبل از آغاز تعطیلات تابستانی مجلس به معنای این است که برآوردها باید حداکثر تا قبل از پایان ماه ژوئن به مجلس ارائه شوند. کمیسیون مشورتی برآوردهایی (یا بخش‌هایی از برآوردهایی) را که باید بررسی شوند، به مجلس پیشنهاد می‌کند.

بررسی پارلمانی صندوق متمرکز و لوايح تخصیص که پس از بحث سه‌روزه درباره برآوردها انجام می‌شود تنها به مسئله‌ای تشریفاتی تبدیل شده است. آیین‌نامه داخلی شماره ۵۶^۴ که در سال ۱۹۸۲ به تصویب رسید فواصل زمانی اجباری بین دومین و سومین نشست را لغو کرده و این بدان معناست که پیشنهادهای دولت برای تأمین مجوزهای قانونی هزینه‌های سالیانه عمومی از تصویب کمیته مجلس نمی‌گذرد.^۵ چنین اقدامی در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بسیار غیرمعمول است. قبل از اینکه پرداخت هزینه‌ها از محل صندوق متمرکز، در قالب لایحه تخصیص‌های سالیانه به قانون تبدیل شود، تشریفات توشیح ملوکانه و تصویب مجلس اعیان باید انجام شود.

1. Money Bill

۲. اول آوریل - ۳۱ مارس.

3. So No. 54.

4. So No. 56.

5. Erskine May, 1997, P.739.

پیرایند ۴-۹ فرایندهای بودجه در مجلس بریتانیا

- وزیر دارایی به ارائه سخنرانی بودجه می‌پردازد و راهبرد مالی دولت را برای مجلس تشریح می‌کند،
- زمان‌بندی سخنرانی بودجه به تشخیص دولت تعیین می‌شود،
- اقدامات مالیاتی از شب ارائه سخنرانی بودجه قابل اجراست. لایحه مالی به مجلس عوام ارائه می‌شود. این لایحه در کمیته بررسی می‌شود و دولت و احزاب مخالف می‌توانند اصلاحات و بندهای جدیدی را برای آن پیشنهاد کنند،
- لایحه مالی در مجلس اعیان تنها به بحث گذارده می‌شود و پس از بحث به توشیح ملوکانه می‌رسد،
- هزینه‌های هر وزارتخانه در کمیته‌های دائمی هر وزارتخانه کنترل می‌شوند، ولی این کنترل الزامی نیست،
- کمیته مشورتی مجلس عوام در زمینه اینکه گزارش کدام کمیته دائمی باید در صحن علنی به بحث گذارده شود، تصمیم‌گیری می‌کند،
- مجلس عوام قطعنامه‌ای را تصویب می‌کند که برآوردهای اصلی و اصلاح شده را تأیید می‌کند،
- پیش‌نویس لایحه تخصیص رسماً به تصویب می‌رسد.

۲-۴-۹ بودجه‌های موقت

از آنجاکه پیش‌نویس بودجه دولت اغلب پس از آغاز سال مالی جدید به مجلس عوام ارائه می‌شود و لوایح تخصیص معمولاً تا حدود چهارمین ماه سال مالی جدید به تصویب نمی‌رسند، باید قبل از آوریل مجوز قانونی موقت هزینه‌ها وجود داشته باشد. بدین‌منظور، مجلس عوام معمولاً ۴ الی ۵ ماه قبل از آغاز سال مالی جدید مجوز هزینه وزارتخانه‌های دولتی و نهادهای مبتنی بر قانون اساسی برای چند ماه نخست سال مالی آینده را صادر می‌کند.^(۲۰) معمولاً مقدار مصوب این بودجه موقت ۴۵ درصد برآوردهای هزینه سال جاری است. این مصوبات با قوانین زمستانی صندوق متمرکز که در یک سطر مبلغ کل برداشت مجاز از صندوق متمرکز در سال جاری را تعیین می‌کند، از اعتبار قانونی برخوردار می‌شوند. مبلغ یا زمان‌بندی تصویب این مبالغ بر مبنای قانونی استوار نیست، بلکه یک عرف قدیمی است که در حسابداری دولتی ایجاد شده و در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس عوام به آن اشاره شده است.

مجلس اسکاتلند رویه متفاوتی را به تصویب رسانده است که با «عملکرد استاندارد» سایر کشورها شباهت بیشتری دارد. در صورتی که لایحه بودجه سالیانه قبل از آغاز سال مالی به تصویب مجلس اسکاتلند نرسد، مقدار منابعی که در هر ماه استفاده شده نباید از: الف) یک‌دوازدهم مبالغ مجاز در ماه مشابه سال قبل بیشتر باشد، ب) از مقداری که برای همان هدف در ماه مشابه سال قبل به‌کار رفته، بیشتر باشد (قانون مالیه عمومی و پاسخ‌گویی (اسکاتلند)، ماده ۱۷، مصوب ۲۰۰۰).

۹-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

مجلس عوام نمی‌تواند پیشنهاد افزایش هزینه‌های کل، تغییر ترکیب هزینه‌ها، یا کاهش درآمدها را ارائه دهد. مبنای این محدودیت آیین‌نامه داخلی شماره ۴۸^۱ مجلس عوام است که سیصد سال قدمت دارد و به‌موجب آن، «مجلس عوام درخواست تغییر هیچ مبلغی در ارتباط با خدمات عمومی را بدون پیشنهاد دربار بررسی نمی‌کند». پیشنهاد دربار حداکثر سقف صندوق‌های عمومی و اهداف آن را تعیین می‌کند.^۲ مسلماً نماینده دربار پیشنهاد اصلاح بودجه پیشنهادی وزارت دارایی را ارائه نمی‌دهد. همچنین، از آنجاکه کمیته‌های مجلس تحت سلطه اعضای حزب حاکم هستند، پیشنهادهای اصلاح برآوردهای اصلی ارائه نمی‌شوند، چون دولت آنها را لغو می‌کند. بنابراین، مجلس عوام تنها می‌تواند اقلام به خصوصی از هزینه‌ها را کاهش دهد. هرگونه اصلاح برآوردهایی که در لایحه تخصیص سالیانه گنجانده شوند، بسیار جزئی هستند (بودجه مصوب با برآوردهای اصلی که دولت در سخنرانی بودجه ارائه داده است شباهت بسیاری دارند).

۹-۴-۲-۴ تصویب منابع

حق پیشنهاد انواع و سطوح مالیات کاملاً با قوه مجریه است. این سنتی دیرپاست که در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس ذکر نشده است.^۳ مجلس رسماً درآمدها را (در لایحه مالی) پس از آغاز سال مالی جدید تصویب می‌کند. اقدامات مالیاتی که در بودجه به تصویب

1. So No. 48.

2. Erskine May, 1997, P.740.

3. Daintith and Page, 1999, P.108.

می‌رسند در زمانی متفاوت با لایحه تخصیص هزینه‌های همان سال تصویب می‌شوند. اکثر مالیات‌های بریتانیا، از جمله کلیه مالیات‌های غیرمستقیم، دائمی هستند. مجوز دولت در زمینه وضع مالیات بر درآمد افراد و مالیات بر شرکت‌ها استثنا هستند و باید هر سال با تصویب قانونی تمدید شوند. این کار با تصویب لایحه مالی سالیانه انجام می‌شود که عوارض جدیدی را نیز وضع می‌کند یا نرخ عوارض دائمی را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که درآمدها با هزینه‌های پیشنهادی و اهداف کسری مورد نظر همخوانی داشته باشند. به مدت بیش از سه قرن، پیشنهادهای وضع مالیات (که توسط یکی از وزرای دولت ارائه می‌شود) در کمیته شیوه‌ها و راه‌های مجلس عوام^۱ آغاز می‌شد. ولی این کمیته در سال ۱۹۶۷ منحل شد. اکنون پس از بحثی یک‌روزه در دومین جلسه بررسی بودجه، معمولاً هرگونه اقدام بحث‌انگیز در پیش‌نویس لایحه مالی در کمیته مجلس عوام بررسی می‌شود و موضوع‌های پیشنهاد تفصیلی درآمدها که چندان بحث‌انگیز نیستند به کمیته‌های موقت ارسال می‌شوند (این کمیته‌ها دائمی نیستند). ممکن است کمیته‌های دائمی اصلاحات متعددی را پیشنهاد کنند، ولی تنها پیشنهادهایی که رئیس کمیته دائمی انتخاب می‌کنند به بحث گذارده می‌شوند. پس از سومین جلسه در مجلس عوام، پیش‌نویس لایحه مالی ظرف یک روز از کلیه مراحل قانونی در مجلس اعیان می‌گذرد، چون مجلس اعیان حق هیچ‌گونه اصلاحی را ندارد.^(۲۱)

برای تغییر مالیات نیازی به تصویب قوانین جداگانه نیست (برای این کار قطعنامه‌های مجلس عوام کفایت می‌کند).^(۲۲) براساس قانون گردآوری مالیات‌های استانی^۲ مصوب ۱۹۶۸، برخی از تغییرات مالیات بر درآمد و مالیات بر کالا و تأیید مالیات‌های موجود (ولی نه تصویب مالیات‌های جدید) ممکن است بلافاصله پس از سخنرانی بودجه وزیر دارایی انجام شود.^(۲۳) وزارتخانه‌ها می‌توانند عوارض گردآوری شده یا عواید فروش دارایی‌های خود را در خارج از صندوق متمرکز نگهداری و مصرف کنند. مبالغ مورد انتظار در سال مالی بعد به صورت جداگانه در برآوردهای بودجه به عنوان تخصیص‌های کمکی به تصویب می‌رسند (ن.ک. بخش زیر). در صورتی که عوارض گردآوری شده یا درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌ها بیشتر از پیش‌بینی‌ها باشد،

1. House of Commons Committee of Ways and Means

2. Provisional Collection of Taxes Act

وزارتخانه‌ها بدون مجوز مجلس که از طریق برآورد متمم بودجه انجام می‌شود، حق مصرف این مبالغ را ندارند.^(۲۳)

۹-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

وزارت دارایی موظف است ساختار، شکل و طول برآوردها را تصریح کند و در زمینه ارقام کلی که موضوع کنترل‌های مجلس هستند، تصمیم‌گیری کند. ارقام کلی که مجلس کنترل می‌کند بسیار کلی‌تر از ارقامی هستند که وزارت دارایی برای اهداف کنترل هزینه‌ها و درآمدها به کار می‌برد. از زمان تصویب حساب‌های مبتنی بر منابع در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۲، ساختار کلی برآوردها که در لوایح تخصیص‌ها سالیانه به تصویب می‌رسد در جدول ۹-۱ ارائه شده است.

جدول ۹-۱ شکل تخصیص‌های مصوب مجلس برای وزارتخانه X در بریتانیا

برآورد/ درخواست	خالص منابع تصویب شده برای مصرف ^۱ (۱)	کمک‌های خارج از صندوق متمرکز (نیاز خالص تقدینگی) ^۲ (۲)	تخصیص عملیاتی از محل کمک ^۳ (۳)	تخصیص غیرعملیاتی از محل کمک ^۴ (۴)
برنامه ۱	P1		A1	
برنامه ۲	P2		A2	
برنامه ۳	P3		A3	
سایر				
کل	T1=P1+P2+P3	T2	T3=A1+A2+A3	T4

مجلس هزینه‌ها را بر دو مبنا تصویب می‌کند: نخست مصرف منابع (مجوز ایجاد

1. Net resources authorised for use
2. Grants out of Consolidated Fund (net cash needs)
3. Operating appropriations-in-aid
4. Non-operating appropriations-in-aid

تعهداتی که ممکن است الزاماً در سال مالی جاری پرداخت نشود) و دوم نقدینگی خالص مورد نیاز برای کلیه پرداخت‌ها که با توجه به دریافتی‌های نقدی مرتبط با درآمد تخصیص یافته، تعیین می‌شود. هزینه بر مبنای خالص، یعنی پس از کسر درآمدهای گردآوری شده و درآمدهایی که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه نزد خود نگهداری می‌کنند، محاسبه می‌شود. لایحه مصوب سال ۱۸۹۱ حساب‌ها و هزینه‌های عمومی^۱ (بخش ۲(۲) اجازه می‌دهد که هزینه خدمات وزارتخانه‌ها به‌عنوان کمک برای هزینه‌های برآوردی آنان مورد استفاده قرار بگیرد؛ این مبالغ دریافتی به حساب خزانه در بانک مرکزی انگلیس^۲ واریز نمی‌شود.

در مورد هزینه‌های جاری، خالص منابع تصویب شده برای مصرف (ستون ۱) مجموع هزینه‌های اداری و سایر هزینه‌های جاری، و کمک‌های پرداختی (که همگی بر مبنای تعهدی محاسبه می‌شوند) منهای تخصیص عملیاتی از محل کمک (ستون ۳) است. تخصیص عملیاتی از محل کمک تخصیص‌هایی است که وزارتخانه‌ها / سازمان‌ها از محل درآمدهای خود مصرف می‌کنند. نگهداری درآمدها به‌منظور هزینه کردن مشمول نظارت وزارت دارایی است (قانون منابع و حساب‌های دولتی، بخش ۲، مصوب ۲۰۰۰). چون تخصیص‌ها از محل کمک نیز بر مبنای تعهدی تصویب می‌شوند، لذا قانون منابع و حساب‌های دولتی ترتیباتی را برای دریافت نقدی در سالی به‌جز سالی که تخصیص‌ها از محل کمک برای آن تصویب شده‌اند، پیش‌بینی کرده است. در صورتی که درآمد وزارتخانه‌ها بیشتر از مبالغی باشد که در لایحه تخصیص به‌عنوان تخصیص از محل کمک نشان داده شده است، مبالغ اضافی باید به‌عنوان دریافتی‌های اضافی به صندوق متمرکز واریز شوند.

هزینه‌های سرمایه‌ای نیز بر مبنای خالص، یعنی پس از کسر تخصیص غیرعملیاتی از محل کمک محاسبه می‌شوند که عمدتاً درآمدهای ناشی از فروش دارایی‌های وزارتخانه‌هاست. کلیه تخصیص‌ها از محل کمک به تفصیل در زیرنویس‌های برآوردها درج می‌شوند. عدم ذکر یک قلم در زیرنویس به معنای این است که درآمد مورد نظر را نمی‌توان به‌عنوان تخصیص از محل کمک مورد استفاده قرار داد.

واحد تخصیص اعتبار در فرایند بودجه، برآوردهایی است که مجلس عوام برای آنها

1. Public Accounts and Charges Act

2. Bank of England

تصمیم جداگانه‌ای اتخاذ کرده است. در بودجه سال ۲۰۰۴-۲۰۰۳، ۵۸ برآورد وجود داشت.^(۲۴) در هنگام ارائه برآوردهای اعتبار به مجلس، هزینه‌های هر وزارتخانه یا هر برنامه (یا درخواست منابع) به‌نحو زیر تقسیم می‌شوند:

الف) هزینه‌های مندرج در سقف هزینه‌های وزارتخانه:

- هزینه‌های دولت مرکزی (با ردیف‌های فرعی)،
- حمایت از سازمان‌های محلی (با ردیف‌های فرعی).

ب) هزینه‌های مدیریت شده سالیانه:

- هزینه‌های دولت مرکزی (با ردیف‌های فرعی)،
- پشتیبانی از سازمان‌های محلی (با ردیف‌های فرعی).

ج) هزینه‌های غیربودجه‌ای.

۹-۴-۲-۶ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده

سال بودجه‌ای از اول آوریل آغاز می‌شود. هزینه‌ها و تخصیص‌ها از محل کمک به‌صورت سالیانه هستند و در اصل، نمی‌توان از درآمدهای آتی قرض گرفت (قانون منابع و حساب‌های دولتی، بخش ۱، مصوب ۲۰۰۰). علاوه بر هزینه‌ها، که توسط مجلس کنترل می‌شود، وزارت دارایی دارای رویه‌های داخلی کنترل هزینه است. در مورد هزینه‌های مندرج در سقف هزینه‌های وزارتخانه که سقف هزینه‌ها برای دوره‌ای سه‌ساله تعیین می‌شود (و هر دو سال یک بار اصلاح می‌شود)، وزارت دارایی به وزارتخانه‌ها اجازه می‌دهد بدون هیچ محدودیتی، در چارچوب مبالغ مصوب سه‌ساله منابع را به سال‌های آتی انتقال دهد. این مسئله نرمش‌پذیری پایان سال نامیده می‌شود. هدف از این امر تشویق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی آنها به برنامه‌ریزی میان‌مدت و پرهیز از اسراف در مصرف منابع در پایان سال است. از آنجا که هزینه‌های مدیریت شده سالیانه به‌صورت سالیانه کنترل می‌شود، نمی‌توان تخصیص‌های جذب نشده را به سال‌های بعد انتقال داد.

۹-۴-۲-۷ تصویب دیون عمومی

برای دیون عمومی قانون جداگانه‌ای وجود ندارد و در عوض، تعدادی قانون موضوعه

وجود دارد که برخی از آنها به وزارت دارایی در زمینه مدیریت دیون عمومی از جمله پیشنهاد سقف بدهی‌های دولت برای مدیریت مالی و انتشار اوراق قرضه به موجب قانون خزانه^۱ مصوب ۱۸۷۷ اختیارات گسترده‌ای می‌دهد. قانون دیون ملی مصوب ۱۹۶۸ (که خود اصلاحیه بخش ۲۱ قانون وزارتخانه‌های خزانه و حسابرسی است) صندوقی را تأسیس می‌کند که صندوق بدهی‌های ملی^۲ نام دارد و برای تأمین مالی عملیات دولت مرکزی از طریق استقراض به کار می‌رود. وزارت دارایی در زمینه نحوه دریافت پول از طریق استقراض با استفاده از صندوق دیون ملی اختیارات گسترده‌ای دارد.

اداره مدیریت دیون بریتانیا مدیریت حساب دیون را برعهده دارد که براساس قانون مالیه مصوب ۱۹۸۸ تأسیس شده و قانون دیون ملی مصوب ۱۹۶۸ را اصلاح کرده است. اختیارات گسترده وزارت دارایی در خرید، اداره، انتقال یا بازپرداخت اوراق قرضه در جدول ۵-الف قانون مصوب ۱۹۶۸ ذکر شده است. قانون مالیه مصوب ۲۰۰۳ با اصلاح قانون دیون ملی مصوب سال ۱۹۶۸ سقف استقراض اداره مدیریت دیون را حذف کرد. ولی استقراض کلی دولت با قاعده طلایی دولت محدود می‌شود (ن.ک. بخش فوق). دستورالعمل‌های دیون / استقراض سالیانه دولت در هر بودجه مجدداً ذکر می‌شوند (یکی از الزامات مجموعه مقررات ثبات مالی). از سال ۱۹۹۷، در کلیه بودجه‌ها این قاعده سرمایه‌گذاری پایدار ذکر شده است که در طول چرخه اقتصادی میزان خالص دیون عمومی باید کمتر از ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی باشد. قانون دولت‌های محلی مصوب ۲۰۰۳ به شوراهای محلی انگلیس و ولز اجازه می‌دهد به شرط اینکه منابع مالی مورد نیاز از محل منابع داخلی سازمان قابل تأمین باشد از محل هزینه‌های سرمایه‌ای قرض بگیرند. به موجب این قانون هر سازمان محلی باید از مجموعه قوانین حرفه‌ای پیروی کنند که آنان را ملزم می‌سازد از طریق تعیین سقف‌های محلی مناسب بر مبنای طیفی از شاخص‌های مالی پیشنهادهای استقراض را از نظر مدبرانه و اجرایی بودن تأیید کنند. سازمان‌های محلی حق ندارند برای اهدافی به جز آنچه برای مدیریت خزانه‌داری در مسیر عادی فعالیت‌ها تعیین شده است، استقراض کنند.^(۲۵) استقراض دولت‌های

1. Treasury Bills Act

2. National Loans Fund (NLF)

محلی به‌صورت ارز نیازمند تأیید وزارت دارایی است. دولت (و نه مجلس) و شورای ملی ولز حق دارند، در صورتی که شرایط اقتصاد ملی ایجاب کند سقف‌های مناسب مصوب سازمان‌های محلی را لغو کنند (بخش ۴).

در ارتباط با ضمانت‌های دیون، به‌موجب مجموعه مقررات ثبات مالی پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی باید شامل تعهدات احتمالی نیز باشد. اعطای ضمانت نیازمند موافقت وزارت دارایی است. در فصل ۲۶ حسابداری دولتی رهنمودهایی برای وزارتخانه‌ها و نیاز به ارائه گزارش به مجلس ارائه شده است.

در نهایت، به‌موجب مجموعه مقررات ثبات مالی گزارش‌های مالی باید شامل سنجش اهداف سیاست‌ها و قوانین مالی دولت در مقایسه با تعهدات اروپایی دولت نیز باشند و به‌ویژه تحولات مرتبط با پیمان ثبات و رشد، با استفاده از سقف دیون ناخالص دولت که ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی است، در گزارش‌های بودجه کنترل می‌شوند.

۸-۲-۴-۹ ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

لوايح مالی باید قبل از ارسال به مجلس اعیان در مواردی که در دو مجلس فرایند یکسانی را طی می‌کنند، مراحل بررسی اول، بررسی دوم، کمیته و گزارش و بررسی سوم را طی کند. ولی در مورد لوايح صندوق متمرکز، بررسی‌های دوم و سوم بدون هیچ‌گونه بحثی انجام می‌شود و مرحله بررسی در کمیته نیز وجود ندارد. بررسی این لوايح در مجلس اعیان حالتی تشریفاتی دارد و این لایحه پس از توشیح ملوکانه به قانون تخصیص صندوق متمرکز تبدیل می‌شود که بلافاصله پس از بحث درباره برآوردهای مربوطه به قانون تبدیل می‌شود و با تعیین حوزه و هر درخواست اعتبار، درخواست منابع قانونی تفصیلی‌تری را ایجاد می‌کند.

۹-۲-۴-۹ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)

برآوردهای تکمیلی به‌منظور افزایش مبالغ مورد نیاز برای خدمات موجود یا پوشش هزینه‌های خدماتی که به‌تازگی به‌موجب قوانین موضوعه به دولت تحمیل شده‌اند، امکان‌پذیر است. در زمینه تعداد برآوردهای تکمیلی هیچ محدودیتی وجود ندارد. معمولاً

برآوردهای تکمیلی تخصیص، در صورت لزوم سه بار، یعنی در تابستان (ژوئن)، زمستان (نوامبر) و بهار (فوریه) ارائه می‌شوند. مجوز قانونی رسمی وجوه اضافی ممکن است در تابستان، به دنبال بحث درباره برآوردها در مجلس عوام تأمین شود و هزینه‌های اضافی در لایحه تخصیص گنجانده شود. در مقابل، اگر درخواست مجوز بودجه اضافی در ماه نوامبر یا فوریه ارائه شود، از لوائح صندوق متمرکز استفاده می‌شود. برای متمم‌های بودجه زمستانی، همان لایحه‌ای که مجوز قانونی موقتی هزینه در سال (+۱) را تأمین می‌کند برای تصویب متمم بودجه باقی‌مانده سال (۰) نیز به کار می‌رود. در سال ۲۰۰۴، مجلس عوام با اصلاح این فرایند موافقت کرد. از زمان جلسه سال ۲۰۰۵ - ۲۰۰۴ مجلس، دو لایحه اعتبار بودجه به مجلس ارائه می‌شود. لایحه‌ای که در ماه مارس ارائه می‌شود و شامل تخصیص‌های مورد نیاز هزینه‌های سال مالی جاری است و لایحه‌ای دیگر که در ماه ژوئیه ارائه می‌شود.

در صورتی که هزینه‌ها فراتر از برآوردهای سالیانه باشد و برای درخواست برآورد مجدد زمان کافی وجود نداشته باشد، بودجه اضافی مورد نیاز در چارچوب حساب منابع وزارتخانه مورد نظر واریز می‌شود و توسط حسابرس ارشد به کمیته حساب‌های عمومی گزارش می‌شود (ن.ک. بخش ۴-۵). به دنبال گزارش کمیته حساب‌های عمومی، ترتیبات مورد نیاز در چارچوب رأی به منابع اضافی انجام می‌شود. وزارت دارایی معمولاً در ماه فوریه گزارش بودجه‌های اضافی را به مجلس ارائه می‌دهد و آنگاه مجوزهای مجلس برای مصرف بیشتر از تخصیص‌های مصوب کسب می‌شود (یعنی ده الی یازده ماه پس از پایان سال مالی). معمولاً با استفاده از این شیوه مبالغ چشمگیر تصویب نمی‌شود.

۹-۴-۲-۱۰ پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

یکی از اصول انطباق با قانون اساسی این است که هرگونه وظیفه جدیدی که به صورت مستمر انجام می‌شود و منابع مالی آن از محل پولی که مجلس در چارچوب قانون تخصیص سالیانه تصویب می‌کند پرداخت می‌شود، باید در لایحه جداگانه‌ای به تصویب برسد و از پشتیبانی یک قطعنامه مالی برخوردار باشد. اگرچه در هیچ‌یک از قوانین به

این اصل اشاره‌ای نشده است، کمیته حساب‌های عمومی و وزارت دارایی برای اجرای این اصل تلاش می‌کنند. با وجود این، بارها دولت در زمینه عملکرد متناسب با قانون اساسی استثناهایی قائل می‌شود و ممکن است از لایحه تخصیص سالیانه به‌عنوان راهی رسمی برای معرفی سیاست‌های هزینه‌ای جدید استفاده کند. قبل از این، در زمینه هزینه‌های جدید در بررسی‌های دو سالیانه هزینه‌ها تصمیم‌گیری می‌شود و وزارتخانه‌ها هزینه‌های مورد نیاز، از جمله پیامدهای مالی سایر قوانین را برآورد می‌کنند.

۹-۴-۳ اجرای بودجه

از زمان تصویب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی در سال ۱۸۶۶ (که بخش‌هایی از آن هنوز نافذ است)، اجرای بودجه بر مبنای قوانین موضوعه استوار بوده است. ولی وزارت دارایی در زمینه کنترل هزینه‌ها اختیارات چشمگیری دارد و برخی از این اختیارات به قبل از تصویب قانون مصوب ۱۸۶۶ بازمی‌گردند. کنترل خزانه عمدتاً با استفاده از شیوه‌های اداری انجام می‌شود.

۹-۴-۳-۱ تسهیم مجوز هزینه‌ها

لایحه تخصیص رسماً تخصیص‌ها را به دربار محول می‌کند. آنگاه ملکه با امضای حکم سلطنتی این تخصیص‌ها را در اختیار دولت قرار می‌دهد و به وزارت دارایی اجازه می‌دهد از محل صندوق متمرکز تخصیص‌های وزارتخانه‌ها را پرداخت کند. این رویه در بخش ۱۴ قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ تشریح شده است. لایحه تخصیص به‌خودی‌خود مجوز هزینه وزارتخانه‌ها نیست و صدور این مجوز تابع ترتیبات داخلی قوه مجریه است. این یکی از اختیارات وزارت دارایی است که ارقام کلی را تخصیص می‌دهد و اجرای بودجه را در فواصل منظم کنترل می‌کند.

۹-۴-۳-۲ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ به وزارت دارایی اجازه می‌دهد «جمع مبالغی را که هرچند گاه یک‌بار به بستانکار حساب‌های ذی‌حساب‌های اصلی واریز

یا منتقل می‌شود را محدود نماید». این اقدام اداری در اصل به معنای این است که لزومی ندارد که همواره کل تخصیص‌های مصوب در حساب‌ها موجود باشد، بلکه تنها کافی است مبالغ کافی برای رفع نیازهای فوری در آنها موجود باشد. کنترل مصرف تخصیص‌ها برعهده وزارت دارایی است که جمع‌های مختلف تخصیص‌های سالیانه مصوب مجلس را کنترل می‌کند. محدودیت‌های نقدی در سال ۱۹۷۶ و پس از آن آغاز شد که مشخص شد محدودیت‌های حجمی سابق در زمان‌های تورم شدید مناسب نیست. در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تغییرات دیگری در مبالغ کلی - که به‌منظور کنترل به‌کار می‌رفت - ایجاد شد. سیستم کنترل هزینه‌های جاری وزارت دارایی بر مبنای سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ها و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه استوار است و به‌موازات کنترل ارقام کل توسط مجلس عمل می‌کند. وزارت دارایی می‌تواند به‌منظور اعمال کنترل سقف‌هایی را تعیین کند که پایین‌تر از ارقام کلی است که در لوایح تخصیص ذکر شده است. در عمل، با توجه به قوانین مالی کلی، خزانه سقف‌هایی را بر سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ای و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه اعمال می‌کند. از آنجاکه سیستم کنترلی خزانه بر مبنای ارقام کلی کار می‌کند که جزئی‌تر از ارقام مصوب مجلس است، وزارت دارایی معمولاً برای رعایت قوانین مالی دولت نیازمند لغو مجوز بودجه مجلس نیست.

۳-۴-۹ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری

درخواست‌های غیرمنتظره منابع به مجلس ارائه می‌شوند. درخواست مبلغ یکجایی که اهداف هزینه‌های آن در سال مالی را تنها می‌توان به‌صورت کلی بیان کرد، درخواست رأی اعتبارات^۱ نام دارد.

می‌توان از محل صندوق اضطراری قبل از تصویب تخصیص هزینه کرد. این صندوق که نخستین بار در سال ۱۸۶۲ تأسیس شد به‌موجب قانون صندوق اضطراری^۲ مصوب ۱۹۷۴ از جایگاه قانونی برخوردار شد. این قانون به دولت اجازه می‌دهد

1. Vote of Credit

2. Contingencies Fund Act

هزینه‌های موقتی و اضطراری را انجام دهد که هنوز به تصویب مجلس نرسیده است. به موجب این قانون سرمایه این صندوق ۲ درصد هزینه‌های مصوب سال مالی قبل است. این قانون قواعد کنترل پیش‌پرداخت‌های صورت گرفته به تشخیص دولت از محل این صندوق را تعیین نمی‌کند. مقررات خزانه که در حسابداری دولتی تعیین شده‌اند بر استفاده از پیش‌پرداخت‌های قابل بازپرداخت از محل صندوق شرایط اضطراری حاکم است که حساب‌های آن سالیانه به مجلس عوام ارائه می‌شوند.

ذخایری که در برآوردها ذکر می‌شوند با پیش‌پرداخت‌های انجام شده از محل صندوق شرایط اضطراری تفاوت دارد. درحالی که ذخایر صندوق شرایط اضطراری برای تأمین مالی هزینه‌هایی به کار می‌روند که فراتر از سقف‌هایی است که مجلس تعیین کرده است، ذخایر، به تشخیص وزارت دارایی در برآوردها (و تخصیص‌ها) سالیانه گنجانده می‌شوند. در سال ۱۹۹۸ که سیستم جدید کنترل هزینه‌ها آغاز به کار کرد، سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ای دارای ذخیره‌ای کوچک و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه دارای یک بودجه احتیاطی است. ذخیره سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ای مخصوصاً اندک در نظر گرفته شده است تا از تأمین منابع مالی افزایش هزینه‌های سیاست‌های موجود جلوگیری شود و درعین حال، اتخاذ خط‌مشی‌های جزئی جدید امکان‌پذیر باشد. مقررات خزانه در زمینه استفاده از ذخایر سخت‌گیرانه است. معمولاً برداشت از صندوق ذخیره باید جبران شود و استفاده از این ذخایر معمولاً به کاهش انعطاف در زمینه انتقال بودجه به سال بعد منجر می‌شود.^۱ تصمیم در زمینه استفاده از ذخایر معمولاً توسط وزیر دارایی اتخاذ می‌شود.^(۲۶)

۹-۴-۳-۴ انتقال تخصیص‌ها در طول سال

یکی از امتیازات وزارت دارایی کنترل انتقال مجوزهای بودجه است. مقررات انتقال مجوز بودجه در چارچوب کنونی حسابداری منابع در جدول ۲-۹ ذکر شده است. وزارت دارایی برای تصویب انتقال‌ها از اختیارات خود استفاده می‌کند. در صورتی که تخصیص مجدد با برآوردهای اولیه تفاوت بسیاری داشته باشد، به صورت برآورد تکمیلی به مجلس ارائه می‌شود.

1. Daintith and Page, 1999, P.187.

جدول ۹-۲ انتقال مجوزهای بودجه در بریتانیا

انتقالات بین برنامه‌ها	مشمول کنترل مجلس (الزام به برآورد تکمیلی)	مشمول کنترل خزانه
۱. جاری	بله	
۲. سرمایه‌ای	خیر	بله
به هزینه‌های اداری داخل برنامه‌ها	خیر	بله

۹-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

اصل مسئولیت در مجموعه مقررات ثبات مالی «به معنای آن است که دولت باید سیاست مالی را به گونه‌ای محتاطانه اجرا کند و دارایی‌ها، تعهدات و ریسک‌های مالی را به گونه‌ای مدیریت کند که از حفظ وضعیت مالی در بلندمدت اطمینان حاصل شود». خزانه‌داری به موجب قوانین، به ویژه اصلاحیه‌های قانون دیون ملی مصوب ۱۹۹۸ مدیریت دیون، نقدینگی و دارایی‌های دولت را برعهده دارد.

در ماه مه ۱۹۹۷، رئیس خزانه‌داری اعلام کرد که نقش بانک مرکزی انگلیس به عنوان کارگزار دولت در زمینه مدیریت بدهی‌ها و نقدینگی به وزارت دارایی محول می‌شود. در ماه آوریل ۱۹۹۸، سازمان اجرایی جدیدی به نام اداره مدیریت دیون به عنوان سازمان عملیاتی خزانه در زمینه مدیریت دیون، نقدینگی و دارایی تأسیس شد. اداره مدیریت دیون فوراً مدیریت دیون را برعهده گرفت، ولی مدیریت نقدینگی در سال ۲۰۰۰ به این سازمان واگذار شد. هدف اصلی این اداره که در شرح وظایف اداره مدیریت دیون خزانه تعیین شده است «تأمین جریان نقدینگی ورودی به یا خروجی از صندوق دیون ملی در هر روز کاری، به گونه‌ای اثربخش و با توجه کافی به مدیریت ریسک اعتبار است».

۹-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

در زمینه نیاز به تأسیس واحدهای حسابرسی داخلی قانونی وجود ندارد. به طور سنتی، حسابرسی و کنترل داخلی از وظایف داخلی سازمان‌ها محسوب می‌شود و در سطح

وزارتخانه مطرح نیست. در نامه‌هایی که خطاب به حسابداران جدید صادر می‌شود و حاوی تذکرات استاندارد است، یکی از نقش‌های مأموران حسابرسی «اطمینان از استقرار سیستم‌های صحیح مدیریت مالی در سازمان» است. وزارت دارایی استانداردها را تعیین می‌کند (این استانداردها در کتابچه حسابرسی داخلی دولت^۱ درج شده‌اند).

۹-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۹-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ مبنای نقدی حسابداری دولت را به‌مبنای تعهدی تغییر داد. از فوریه سال ۲۰۰۱، حساب‌های منابع جایگزین حساب‌های تخصیص‌ها شد. هر وزارتخانه دولتی نحوه استفاده از منابعی را که به آن تخصیص یافته برای مجلس تعیین می‌کند. به‌موجب این قانون حساب‌ها براساس دستورالعمل‌های خزانه‌داری آماده می‌شود که باید «برای ... اطمینان از اینکه حساب‌های منابع تصویر منصفانه و صحیحی ارائه می‌دهند و با اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری همخوانی دارند، از اختیارات خود استفاده نماید». بدین‌منظور، «خزانه‌داری باید کلیه رهنمودهای هیئت استانداردهای حسابداری^۲ را رعایت نماید» و «خواستار آن شود که گزارش عملکرد مالی، گزارش وضعیت مالی، و گزارش گردش نقدینگی در حساب‌های منابع گنجانده شود» (بخش ۵). کتابچه راهنمای حسابداری منابع^۳ به‌عنوان رهنمودی برای رویه‌های حسابداری و کنترل مدیریت به‌کار می‌رود. هدف اصلی قانون مصوب ۲۰۰۰ معرفی گسترده حساب‌های تعهدی در بریتانیاست. ولی در قوانین اسکاتلند به استفاده از اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری برای حساب‌های وزارتخانه‌های اسکاتلند که باید «براساس دستورالعمل‌های وزرای اسکاتلند» تهیه شود (قانون مالیه عمومی و پاسخ‌گویی (اسکاتلند)، بخش ۱۹، مصوب ۲۰۰۰) اشاره‌ای نشده است.

1. Government Internal Audit Manual
2. Accountry Standards Board Limited
3. Resource Accounting Manual

۹-۴-۴-۲ ترتیبات بانکداری دولت

مفهوم صندوق متمرکز در قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ذکر شده است. به موجب این قانون وزارت دارایی از محل صندوق متمرکز وجوه عمومی را در اختیار وزارتخانه‌ها قرار می‌دهد. به موجب الزامات این قانون حساب خزانه که پرداخت‌ها از محل آن انجام می‌شوند نزد بانک مرکزی انگلیس است.

۹-۴-۴-۳ ارائه گزارش طی سال به مجلس

گزارش‌های مرتبط با بودجه: با تصویب قانون مالیه مصوب ۱۹۹۸ که «خزانه‌داری را ملزم می‌کند در هر سال مالی، دو گزارش (گزارش پیش از بودجه و گزارش مدیریت دیون) را به مجلس ارائه دهد»، الزام رسمی ارائه گزارش طی سال به مجلس تقویت شد. علاوه بر این، دو گزارش که در قوانین موضوعه ذکر نشده‌اند، یعنی گزارش مالی و بودجه سالیانه و گزارش سالیانه راهبرد اقتصادی و مالی نیز تهیه می‌شوند (ن.ک. بحث فوق).
گزارش ماهیانه: به موجب قانون ارائه گزارش‌های منظم اجرای بودجه به مجلس و عموم الزامی نیست. در عمل، برآوردهای ماهیانه آمارهای مالی اصلی بخش عمومی به‌طور مشترک توسط اداره آمار ملی و وزارت دارایی، و بر مبنای داده‌هایی که از وزارتخانه‌ها گردآوری شده‌اند، منتشر می‌شود. این داده‌ها شامل دریافتی‌ها و هزینه‌های دولت مرکزی و استقراض و بدهی خالص دولت‌های مرکزی و محلی و بخش عمومی است.

۹-۴-۴-۴ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ بین حساب‌های وزارتخانه‌ها و حساب‌های کلی دولت تمایز قائل می‌شود. در مورد حساب‌های وزارتخانه‌ها، به موجب قانون یک وزارتخانه دولتی که پیش‌بینی بودجه آن از نظر یک سال مالی به تصویب مجلس عوام می‌رسد باید حساب‌های منابع آن سال را که شامل این موارد است آماده کند: الف) منابع مورد نیاز، موجود و جذب نشده وزارتخانه در طول سال، ب) استفاده وزارتخانه از منابع در طول سال.

حساب‌های منابع باید براساس دستورالعمل‌های وزارت دارایی صادر شوند (بخش

۵). علاوه بر کلیه وزارتخانه‌های دولتی، مجلس عوام، مجلس اعیان و سایر مراجعی که به موجب قانون اساسی تأسیس شده‌اند نیز باید حساب‌های خود را که بر مبنای تعهدی تهیه شده‌اند، ارائه دهند.

در ارتباط با حساب‌های کلی دولت، به موجب قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ (بخش ۹) «خزانه باید برای هر سال مالی، مجموعه‌ای از حساب‌ها را برای گروهی از مراجع که به نظر خزانه‌داری دارای کارکردهای عمومی هستند و کل یا بخش چشمگیری از منابع آنها از طریق وجوه عمومی تأمین می‌شود آماده کنند ... این حساب‌ها باید شامل اطلاعاتی باشد که خزانه‌داری مناسب می‌داند». در ارتباط با حساب‌های وزارتخانه‌ها، به موجب قانون «خزانه‌داری به منظور اطمینان از اینکه حساب‌ها تصویر منصفانه و صحیحی را ارائه می‌دهند و با اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری همخوانی دارند شکل و محتوای حساب‌ها را تعیین می‌کند».

۵-۴-۹ حسابرسی مستقل

پست ممیز و حسابرس کل در سال ۱۸۶۶ ایجاد شد، ولی ریشه‌های آن به مدت‌ها قبل بازمی‌گردد.^۱ از سال ۱۹۹۸، ترتیبات حسابرسی مستقل به گونه‌ای تغییر یافته است که نمایانگر ایجاد مجالس شورای ملی جدید در اسکاتلند و ولز باشد (پیرابند ۵-۹). این بخش در اصل بر مبنای حقوقی سازمان ملی حسابرسی تأکید دارد که ریاست آن بر عهده ممیز و حسابرس کل است.

به منظور هماهنگ‌سازی ترتیبات حسابرسی مستقل در کشور، انجمن حسابرسی عمومی که از نمایندگان کلیه ادارات حسابرسی عمومی تشکیل شده است در سال ۱۹۹۷ (مستقل از قوانینی که آن را الزامی می‌کند) آغاز به کار کرد. این انجمن اصول حسابرسی عمومی را منتشر کرد که بر استقلال حساب‌رسان بخش عمومی، محدوده گسترده فعالیت‌های حساب‌رسان و نیاز به دسترسی عموم به نتایج حسابرسی تأکید می‌ورزد.^۲

1. White and Hollings Worth, 1999, Chapter 4.

2. www.public-audit-forum.gov.uk

۹-۴-۵-۱ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

ممیز و حسابرس کل از استقلال مدیریتی برخوردار است. به موجب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ملکه «ممیز کل دریافت‌ها و پرداخت‌های خزانه سلطنتی و حسابرس کل حساب‌های دولتی» را منصوب می‌نماید.^(۲۷) از سال ۱۹۸۳، ممیز و حسابرس کل بر مبنای پیشنهاد نخست‌وزیر و با موافقت رئیس کمیته حساب‌های عمومی منصوب می‌شوند (قانون حسابرسی ملی، بخش ۱(۳)). ممیز و حسابرس کل نمی‌تواند از سوی ملکه به هیچ مقام دیگری منصوب شود و نمی‌تواند در هیچ‌یک از دو مجلس منصوبی داشته باشد (قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی، بخش ۳ مصوب ۱۸۶۶). به منظور افزایش استقلال ممیز و حسابرس کل از دربار، به موجب قانون حسابرسی ملی، ممیز و حسابرس ارشد «کارمند مجلس عوام است» (قانون حسابرسی ملی، بخش ۱(۲)). قانون مصوب سال ۱۹۸۳ جایگاه کارمندان سازمان حسابرسی ملی را از مستخدمین کشوری به «کارمندانی که از حقوق و مزایایی که ممیز و حسابرس کل تعیین می‌نماید برخوردارند» تغییر داد (قانون حسابرسی ملی، بخش ۳(۳)).

پیرابند ۹-۵ ترتیبات حسابرسی مستقل در بریتانیا

ممیز و حسابرس کل (بریتانیا)

- سمتی که به موجب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ایجاد شده است.
- رئیس سازمان ملی حسابرسی که به موجب قانون موضوعه‌ای در سال ۱۹۸۳ تأسیس گردید.
- کلیه نهادهای دولت مرکزی انگلیس و متولیان زمینه‌هایی که در انحصار دولت مرکزی هستند (از قبیل امور دفاعی، امور خارجه و تأمین اجتماعی) را حسابرسی می‌کند.

کمیسیون حسابرسی

- به موجب قانون امور مالی دولت محلی مصوب ۱۹۸۲ تأسیس گردید (اگرچه این کارکرد پیشنهادی طولانی‌تر دارد).
- نقش و وظایف آن اکنون در قانون کمیسیون حسابرسی مصوب ۱۹۹۸ تعیین شده است.
- دولت‌های محلی در انگلیس و ولز را حسابرسی می‌کند.

حسابرس کل اسکاتلند

- به‌موجب قانون اسکاتلند مصوب ۱۹۹۸ تأسیس شد.
- ریاست حسابرسی اسکاتلند را برعهده دارد.
- حساب‌های نهادهایی را که با بودجه مصوب مجلس اسکاتلند اداره می‌شوند رسیدگی می‌کند.

حسابرس کل ولز

- به‌موجب قانون دولت ولز، مصوب ۱۹۹۸ تأسیس گردید.
- حساب‌های شورای ملی ولز و نهادهای تحت پوشش آن را حسابرسی می‌کند.
- اداره حسابرسی ولز در سال ۲۰۰۵ فعالیت خود را آغاز کرد.

حسابرس کل ایرلند شمالی

- این سمت در سال ۱۹۲۱ و به‌موجب قانون وزارتخانه‌ها خزانه‌داری و حسابرسی (ایرلند شمالی)^۱ تأسیس گردید.
- از حمایت اداره حسابرسی ایرلند شمالی برخوردار بود.
- هزینه‌های وزارتخانه‌ای و هزینه‌های دولت محلی ایرلند شمالی را حسابرسی می‌کند.
- در اصل بر مبنای فرمان حسابرسی (ایرلند شمالی)^۲ مصوب ۱۹۸۷ استوار است.

سازمان ملی حسابرسی از منابع مالی مستقل برخوردار است: «هزینه‌های این سازمان باید از محل پول‌هایی که مجلس می‌پردازد تأمین شود» (قانون حسابرسی ملی، بخش ۴). بنابراین، حقوق و دستمزد ممیز و حسابرس کل مستقیماً از محل صندوق متمرکز پرداخت می‌شود. در ارتباط با بودجه سازمان ملی حسابرسی، «ممیز و حسابرس کل باید برآورد هزینه‌های سازمان ملی حسابرسی را تهیه کند و کمیته حساب‌های عمومی باید این برآوردها را بررسی نماید، و با اصلاحاتی که کمیته ضروری می‌داند به مجلس تسلیم نماید»^(۲۸) ممیز و حسابرس کل همچنین می‌تواند بهای انجام خدمات حسابرسی را دریافت کند و مبالغ دریافتی را به صندوق متمرکز واریز نماید (بخش ۵). حساب‌های بودجه سالیانه سازمان ملی حسابرسی هر سال توسط کمیته حساب‌های عمومی بررسی می‌شوند. در قانون استقلال عملیاتی ممیز و حسابرس کل تضمین شده است و می‌تواند

1. Exchequer and Audit Departments Act (Northern Ireland)

2. Audit (Northern Ireland) Order

در زمینه اجرای وظایف خود آن گونه که صلاح می‌داند اقدام کند. ولی در تصمیم‌گیری درباره اجرای بررسی‌ها باید پیشنهادهای کمیته حساب‌های عمومی را در نظر بگیرد (قانون حسابرسی ملی، بخش ۱(۳)).

۲-۵-۴-۹ نهادهای مشمول حسابرسی

قانون منابع و حساب‌های دولتی به ممیز و حسابرس کل اجازه می‌دهد حساب‌های منابع وزارتخانه‌ها را حسابرسی نمایند. به موجب این قانون همچنین حسابرس کل می‌تواند به حسابرسی قانونی سایر حساب‌ها از قبیل حساب‌های کلی دولت رسیدگی کند. به موجب قانون منابع و حساب‌های دولتی کلیه سازمان‌های اجرایی توسط ممیز و حسابرس کل حسابرسی می‌شوند. قانون حسابرسی ملی (بخش‌های ۶ و ۷) به ممیز و حسابرس کل اجازه می‌دهد به بررسی میزان ارزشی پردازد که با صرف بودجه‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌های اجرایی، نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای و طیف گسترده‌ای از سازمان‌های بهداشت ملی و سایر نهادهای عمومی ایجاد شده است.

ممیز و حسابرس کل حسابرسی اکثر سازمان‌های دولت مرکزی را برعهده دارد. این تعریف شامل نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای نیز هست، ولی برخ نهادهایی که از منابع عمومی استفاده می‌کنند از قبیل مؤسسات آموزش عالی و اتحادیه‌های مسکن را دربر نمی‌گیرد. برخی از نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای شرکت هستند و وزارتخانه‌ها حسابرسان خصوصی را برای حسابرسی آنان منصوب می‌کنند. به موجب قانون شرکت‌ها در حال حاضر ممیز و حسابرس کل نمی‌تواند شرکت‌های با مسئولیت محدود را حسابرسی کند. پیشنهاد شده است که ممیز و حسابرس کل به نیابت از مجلس این سازمان‌ها را حسابرسی کنند.^۱

وزارت دارایی به موجب قانون می‌تواند به منظور افزایش محدوده نهادهایی که تحت پوشش ممیز و حسابرس کل حسابرسی می‌شوند، دستور حسابرسی نهاد عمومی‌ای را صادر کند که وظایف عمومی را انجام می‌دهد یا بخش چشمگیری از منابع مالی آن از محل وجوه عمومی تأمین می‌شود (قانون منابع و حساب‌های دولتی، بخش ۲۵، مصوب

1. Sharman, 2001.

۲۰۰۰). در چنین شرایطی، وزارت دارایی فرمان حسابرسی سازمان‌های عمومی^۱ مصوب ۲۰۰۳ را صادر کرد که ممیز و حسابرس کل را به‌عنوان مرجع قانونی حسابرسی ۲۵ نهاد عمومی غیروزارتخانه‌ای دیگر تعیین کرد. همچنین به‌موجب قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب سال ۲۰۰۰ (حقوق دسترسی ممیز و حسابرس کل)^۲، فرمان مصوب سال ۲۰۰۳ دسترسی گسترده‌تر ممیز و حسابرس کل به نهادهای مختلف برای حسابرسی را میسر ساخت. در نهایت، فعالیت‌های ممیز و حسابرس کل به فعالیت‌هایی که در قوانین تصریح شده است، محدود نیست و گاهی حسابرسی‌ها را به‌جای قوانین موضوعه بر مبنای توافق طرفین انجام می‌دهد.

۳-۵-۴ انواع حسابرسی

قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ حسابرسی‌های کنترلی را به‌منظور اطمینان از مطابقت پرداخت‌ها با اسناد موجود و اجرای هزینه‌ها برای اهداف مصوب مجلس اجباری ساخت. از اوایل سده نوزدهم، حسابرسی صرفه‌جویی و کارایی با پشتیبانی کمیته حساب‌های عمومی آغاز شد، ولی این حسابرسی‌ها بر مبنای مجوزهای ناشی از قوانین موضوعه مشخصی مبتنی نبودند.^۳ بررسی اجباری کلیه معاملات مالی پس از تصویب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی در سال ۱۹۲۱ ملغی شد. قانون مصوب ۱۹۸۳ حسابرسی ملی به ممیز و حسابرس کل اجازه داد تا به تشخیص خود در زمینه صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی استفاده نهادهای دولتی از وجوه عمومی را به مجلس گزارش دهد. در این قانون بر تشخیص و قضاوت ممیز و حسابرس کل تأکید شده است. قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ (بخش ۶) ممیز و حسابرس کل را موظف می‌کند گواهی حسابرسی‌ای را صادر کند که به‌نظر او، حساب‌ها موارد ذیل را نشان می‌دهند:

- تصویری منصفانه و واقعی (که در حساب‌های شرکت درخواست شده است)،
- پول و منابع مصوب مجلس برای اهداف مورد نظر مجلس هزینه شده است،

1. Audit of Public Bodies Order
 2. Rights of Access of Comptroller and Auditor General
 3. Sharman, 2001, Annex B

● معاملات مالی که در حساب‌ها پوشش داده شده‌اند با مجوز مربوطه همخوانی دارند.

از نظر دولت‌های محلی، براساس قانون کمیسیون حسابرسی مصوب ۱۹۹۸ (بخش ۳۴)، کمیسیون حسابرسی همچنین اجازه دارد به اجرا یا پشتیبانی از پژوهش‌هایی بپردازد که تأثیر سیاست‌ها بر اقتصاد، کارایی و اثربخشی را ارزیابی می‌کنند. کمیسیون حسابرسی همچنین می‌تواند از نهادهای ذی‌ربط بخواهد اطلاعات استانداردهای عملکرد خود در سال‌های مالی مختلف را منتشر کند (بخش ۴۴). بدین ترتیب، به موجب قانون نهادهای ارائه‌دهنده خدمات عمومی در دولت محلی موظف‌اند شاخص‌های عملکرد حوزه فعالیت خود را تهیه کنند.

۹-۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

ممیز و حسابرس کل در زمینه تحقیق و بررسی دارای اختیارات گسترده‌ای است که در دو قانون جداگانه آشکارا بیان شده است. در ارتباط با حسابرسی‌های مالی، وی «حق دارد در هر زمان ممکن به هریک از اسناد مرتبط با حساب‌های وزارتخانه‌ها دسترسی داشته باشد». «فردی که مسئولیت یا کنترل هریک از این وزارتخانه‌ها را برعهده دارد موظف است هرگونه کمک، اطلاعات، یا توضیحی را که در ارتباط با این اسناد ضروری باشد به ممیز و حسابرس کل ارائه دهد» (قانون منابع و حساب‌های دولتی، بخش ۸، مصوب ۲۰۰۰). در ارتباط با حسابرسی‌های ارزش (کارایی مالی) ممیز و حسابرس کل «حق دارد در هر زمان ممکن به کلیه اسنادی که برای اجرای بررسی‌های خود ضروری می‌داند دسترسی داشته باشد»، و «حق دارد بدین‌منظور خواستار توضیحات مورد نیاز شود» (قانون حسابرسی ملی، بخش ۸). تأخیر زمانی ارائه اطلاعات در قانون ذکر نشده است.

۹-۴-۵-۵ تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها

از سال ۱۸۶۶، ممیز و حسابرس کل ملزم به تحویل حساب‌های صندوق متمرکز و سایر حساب‌های تخصیص‌ها به حسابرسی‌های خزانه‌داری شده است. در صورتی که وزارت دارایی گزارش حسابرسی ممیز و حسابرس کل را ظرف ۱۰ ماه به مجلس عوام ارائه ندهد، ممیز و حسابرس کل می‌تواند این کار را انجام دهد (قانون وزارتخانه‌های دارایی و

حسابرسی، بخش‌های ۲۱ و ۳۲، مصوب ۱۸۶۶). اختیارات قانونی ممیز و حسابرس کل در زمینه ارائه گزارش به مجلس در سال ۱۹۸۳ گسترش یافتند؛ وی می‌تواند نتایج هرگونه بررسی کارایی مالی (ارزش کسب شده در برابر منابع هزینه شده) را به مجلس عوام گزارش دهد (قانون حسابرسی ملی، بخش ۹). این گزارش‌ها به‌عنوان اسناد مجلس عوام به مجلس ارائه می‌شوند. سازمان ملی حسابرسی هر سال حدود شصت گزارش کارایی مالی را ارائه می‌دهد.

قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ همان رویه‌ها و جدول زمان‌بندی ارائه گزارش به مجلس را که در قانون مصوب ۱۸۶۶ آمده بود، حفظ کرده است. وزارتخانه‌ها باید حساب‌های خود را ظرف هشت ماه پس از آغاز سال مالی به ممیز و حسابرس کل ارائه دهند و ممیز و حسابرس کل برای حسابرسی آنها دو ماه زمان دارد. این تأخیر طولانی ده‌ماهه نمایانگر تصویب دیر هنگام لوایح تخصیص است. ولی قانون منابع و حساب‌های دولتی به وزارت دارایی اجازه می‌دهد مشروط به صدور قطعنامه مجلس عوام، تاریخ‌های ارائه گزارش‌ها را تغییر دهد (بخش ۲۲). همچنین، در صورتی که وزارت دارایی ظرف مهلت‌های قانونی به مجلس عوام گزارش ندهد، ممیز و حسابرس کل موظف است پس از انقضای مهلت در اسرع وقت موضوع را گزارش دهد (بخش ۲۶). در ارتباط با گزارش حساب‌های کل دولت، ممیز و حسابرس کل باید اطمینان حاصل کند که حساب‌ها تصویری صحیح و منصفانه ارائه می‌دهند. پس از تأیید حساب‌ها، ممیز و حسابرس کل گزارش سالیانه خود را به وزارت دارایی عودت می‌دهد و وزارت دارایی حساب‌ها و گزارش ممیز و حسابرس کل را به مجلس عوام تسلیم می‌کند (بخش ۱۱). براساس قانون، وزارت دارایی وظیفه دارد در زمینه زمان‌بندی ارائه گزارش حساب‌های کل دولت به مجلس عوام تصمیم‌گیری کند (قانون منابع و حساب‌های دولتی، بخش (۶) ۱۱، مصوب ۲۰۰۰).

۹-۴-۵-۶-۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱-۱۲-۱۳-۱۴-۱۵-۱۶-۱۷-۱۸-۱۹-۲۰-۲۱-۲۲-۲۳-۲۴-۲۵-۲۶-۲۷-۲۸-۲۹-۳۰-۳۱-۳۲-۳۳-۳۴-۳۵-۳۶-۳۷-۳۸-۳۹-۴۰-۴۱-۴۲-۴۳-۴۴-۴۵-۴۶-۴۷-۴۸-۴۹-۵۰-۵۱-۵۲-۵۳-۵۴-۵۵-۵۶-۵۷-۵۸-۵۹-۶۰-۶۱-۶۲-۶۳-۶۴-۶۵-۶۶-۶۷-۶۸-۶۹-۷۰-۷۱-۷۲-۷۳-۷۴-۷۵-۷۶-۷۷-۷۸-۷۹-۸۰-۸۱-۸۲-۸۳-۸۴-۸۵-۸۶-۸۷-۸۸-۸۹-۹۰-۹۱-۹۲-۹۳-۹۴-۹۵-۹۶-۹۷-۹۸-۹۹-۱۰۰-۱۰۱-۱۰۲-۱۰۳-۱۰۴-۱۰۵-۱۰۶-۱۰۷-۱۰۸-۱۰۹-۱۱۰-۱۱۱-۱۱۲-۱۱۳-۱۱۴-۱۱۵-۱۱۶-۱۱۷-۱۱۸-۱۱۹-۱۲۰-۱۲۱-۱۲۲-۱۲۳-۱۲۴-۱۲۵-۱۲۶-۱۲۷-۱۲۸-۱۲۹-۱۳۰-۱۳۱-۱۳۲-۱۳۳-۱۳۴-۱۳۵-۱۳۶-۱۳۷-۱۳۸-۱۳۹-۱۴۰-۱۴۱-۱۴۲-۱۴۳-۱۴۴-۱۴۵-۱۴۶-۱۴۷-۱۴۸-۱۴۹-۱۵۰-۱۵۱-۱۵۲-۱۵۳-۱۵۴-۱۵۵-۱۵۶-۱۵۷-۱۵۸-۱۵۹-۱۶۰-۱۶۱-۱۶۲-۱۶۳-۱۶۴-۱۶۵-۱۶۶-۱۶۷-۱۶۸-۱۶۹-۱۷۰-۱۷۱-۱۷۲-۱۷۳-۱۷۴-۱۷۵-۱۷۶-۱۷۷-۱۷۸-۱۷۹-۱۸۰-۱۸۱-۱۸۲-۱۸۳-۱۸۴-۱۸۵-۱۸۶-۱۸۷-۱۸۸-۱۸۹-۱۹۰-۱۹۱-۱۹۲-۱۹۳-۱۹۴-۱۹۵-۱۹۶-۱۹۷-۱۹۸-۱۹۹-۲۰۰-۲۰۱-۲۰۲-۲۰۳-۲۰۴-۲۰۵-۲۰۶-۲۰۷-۲۰۸-۲۰۹-۲۱۰-۲۱۱-۲۱۲-۲۱۳-۲۱۴-۲۱۵-۲۱۶-۲۱۷-۲۱۸-۲۱۹-۲۲۰-۲۲۱-۲۲۲-۲۲۳-۲۲۴-۲۲۵-۲۲۶-۲۲۷-۲۲۸-۲۲۹-۲۳۰-۲۳۱-۲۳۲-۲۳۳-۲۳۴-۲۳۵-۲۳۶-۲۳۷-۲۳۸-۲۳۹-۲۴۰-۲۴۱-۲۴۲-۲۴۳-۲۴۴-۲۴۵-۲۴۶-۲۴۷-۲۴۸-۲۴۹-۲۵۰-۲۵۱-۲۵۲-۲۵۳-۲۵۴-۲۵۵-۲۵۶-۲۵۷-۲۵۸-۲۵۹-۲۶۰-۲۶۱-۲۶۲-۲۶۳-۲۶۴-۲۶۵-۲۶۶-۲۶۷-۲۶۸-۲۶۹-۲۷۰-۲۷۱-۲۷۲-۲۷۳-۲۷۴-۲۷۵-۲۷۶-۲۷۷-۲۷۸-۲۷۹-۲۸۰-۲۸۱-۲۸۲-۲۸۳-۲۸۴-۲۸۵-۲۸۶-۲۸۷-۲۸۸-۲۸۹-۲۹۰-۲۹۱-۲۹۲-۲۹۳-۲۹۴-۲۹۵-۲۹۶-۲۹۷-۲۹۸-۲۹۹-۳۰۰-۳۰۱-۳۰۲-۳۰۳-۳۰۴-۳۰۵-۳۰۶-۳۰۷-۳۰۸-۳۰۹-۳۱۰-۳۱۱-۳۱۲-۳۱۳-۳۱۴-۳۱۵-۳۱۶-۳۱۷-۳۱۸-۳۱۹-۳۲۰-۳۲۱-۳۲۲-۳۲۳-۳۲۴-۳۲۵-۳۲۶-۳۲۷-۳۲۸-۳۲۹-۳۳۰-۳۳۱-۳۳۲-۳۳۳-۳۳۴-۳۳۵-۳۳۶-۳۳۷-۳۳۸-۳۳۹-۳۴۰-۳۴۱-۳۴۲-۳۴۳-۳۴۴-۳۴۵-۳۴۶-۳۴۷-۳۴۸-۳۴۹-۳۵۰-۳۵۱-۳۵۲-۳۵۳-۳۵۴-۳۵۵-۳۵۶-۳۵۷-۳۵۸-۳۵۹-۳۶۰-۳۶۱-۳۶۲-۳۶۳-۳۶۴-۳۶۵-۳۶۶-۳۶۷-۳۶۸-۳۶۹-۳۷۰-۳۷۱-۳۷۲-۳۷۳-۳۷۴-۳۷۵-۳۷۶-۳۷۷-۳۷۸-۳۷۹-۳۸۰-۳۸۱-۳۸۲-۳۸۳-۳۸۴-۳۸۵-۳۸۶-۳۸۷-۳۸۸-۳۸۹-۳۹۰-۳۹۱-۳۹۲-۳۹۳-۳۹۴-۳۹۵-۳۹۶-۳۹۷-۳۹۸-۳۹۹-۴۰۰-۴۰۱-۴۰۲-۴۰۳-۴۰۴-۴۰۵-۴۰۶-۴۰۷-۴۰۸-۴۰۹-۴۱۰-۴۱۱-۴۱۲-۴۱۳-۴۱۴-۴۱۵-۴۱۶-۴۱۷-۴۱۸-۴۱۹-۴۲۰-۴۲۱-۴۲۲-۴۲۳-۴۲۴-۴۲۵-۴۲۶-۴۲۷-۴۲۸-۴۲۹-۴۳۰-۴۳۱-۴۳۲-۴۳۳-۴۳۴-۴۳۵-۴۳۶-۴۳۷-۴۳۸-۴۳۹-۴۴۰-۴۴۱-۴۴۲-۴۴۳-۴۴۴-۴۴۵-۴۴۶-۴۴۷-۴۴۸-۴۴۹-۴۵۰-۴۵۱-۴۵۲-۴۵۳-۴۵۴-۴۵۵-۴۵۶-۴۵۷-۴۵۸-۴۵۹-۴۶۰-۴۶۱-۴۶۲-۴۶۳-۴۶۴-۴۶۵-۴۶۶-۴۶۷-۴۶۸-۴۶۹-۴۷۰-۴۷۱-۴۷۲-۴۷۳-۴۷۴-۴۷۵-۴۷۶-۴۷۷-۴۷۸-۴۷۹-۴۸۰-۴۸۱-۴۸۲-۴۸۳-۴۸۴-۴۸۵-۴۸۶-۴۸۷-۴۸۸-۴۸۹-۴۹۰-۴۹۱-۴۹۲-۴۹۳-۴۹۴-۴۹۵-۴۹۶-۴۹۷-۴۹۸-۴۹۹-۵۰۰-۵۰۱-۵۰۲-۵۰۳-۵۰۴-۵۰۵-۵۰۶-۵۰۷-۵۰۸-۵۰۹-۵۱۰-۵۱۱-۵۱۲-۵۱۳-۵۱۴-۵۱۵-۵۱۶-۵۱۷-۵۱۸-۵۱۹-۵۲۰-۵۲۱-۵۲۲-۵۲۳-۵۲۴-۵۲۵-۵۲۶-۵۲۷-۵۲۸-۵۲۹-۵۳۰-۵۳۱-۵۳۲-۵۳۳-۵۳۴-۵۳۵-۵۳۶-۵۳۷-۵۳۸-۵۳۹-۵۴۰-۵۴۱-۵۴۲-۵۴۳-۵۴۴-۵۴۵-۵۴۶-۵۴۷-۵۴۸-۵۴۹-۵۵۰-۵۵۱-۵۵۲-۵۵۳-۵۵۴-۵۵۵-۵۵۶-۵۵۷-۵۵۸-۵۵۹-۵۶۰-۵۶۱-۵۶۲-۵۶۳-۵۶۴-۵۶۵-۵۶۶-۵۶۷-۵۶۸-۵۶۹-۵۷۰-۵۷۱-۵۷۲-۵۷۳-۵۷۴-۵۷۵-۵۷۶-۵۷۷-۵۷۸-۵۷۹-۵۸۰-۵۸۱-۵۸۲-۵۸۳-۵۸۴-۵۸۵-۵۸۶-۵۸۷-۵۸۸-۵۸۹-۵۹۰-۵۹۱-۵۹۲-۵۹۳-۵۹۴-۵۹۵-۵۹۶-۵۹۷-۵۹۸-۵۹۹-۶۰۰-۶۰۱-۶۰۲-۶۰۳-۶۰۴-۶۰۵-۶۰۶-۶۰۷-۶۰۸-۶۰۹-۶۱۰-۶۱۱-۶۱۲-۶۱۳-۶۱۴-۶۱۵-۶۱۶-۶۱۷-۶۱۸-۶۱۹-۶۲۰-۶۲۱-۶۲۲-۶۲۳-۶۲۴-۶۲۵-۶۲۶-۶۲۷-۶۲۸-۶۲۹-۶۳۰-۶۳۱-۶۳۲-۶۳۳-۶۳۴-۶۳۵-۶۳۶-۶۳۷-۶۳۸-۶۳۹-۶۴۰-۶۴۱-۶۴۲-۶۴۳-۶۴۴-۶۴۵-۶۴۶-۶۴۷-۶۴۸-۶۴۹-۶۵۰-۶۵۱-۶۵۲-۶۵۳-۶۵۴-۶۵۵-۶۵۶-۶۵۷-۶۵۸-۶۵۹-۶۶۰-۶۶۱-۶۶۲-۶۶۳-۶۶۴-۶۶۵-۶۶۶-۶۶۷-۶۶۸-۶۶۹-۶۷۰-۶۷۱-۶۷۲-۶۷۳-۶۷۴-۶۷۵-۶۷۶-۶۷۷-۶۷۸-۶۷۹-۶۸۰-۶۸۱-۶۸۲-۶۸۳-۶۸۴-۶۸۵-۶۸۶-۶۸۷-۶۸۸-۶۸۹-۶۹۰-۶۹۱-۶۹۲-۶۹۳-۶۹۴-۶۹۵-۶۹۶-۶۹۷-۶۹۸-۶۹۹-۷۰۰-۷۰۱-۷۰۲-۷۰۳-۷۰۴-۷۰۵-۷۰۶-۷۰۷-۷۰۸-۷۰۹-۷۱۰-۷۱۱-۷۱۲-۷۱۳-۷۱۴-۷۱۵-۷۱۶-۷۱۷-۷۱۸-۷۱۹-۷۲۰-۷۲۱-۷۲۲-۷۲۳-۷۲۴-۷۲۵-۷۲۶-۷۲۷-۷۲۸-۷۲۹-۷۳۰-۷۳۱-۷۳۲-۷۳۳-۷۳۴-۷۳۵-۷۳۶-۷۳۷-۷۳۸-۷۳۹-۷۴۰-۷۴۱-۷۴۲-۷۴۳-۷۴۴-۷۴۵-۷۴۶-۷۴۷-۷۴۸-۷۴۹-۷۵۰-۷۵۱-۷۵۲-۷۵۳-۷۵۴-۷۵۵-۷۵۶-۷۵۷-۷۵۸-۷۵۹-۷۶۰-۷۶۱-۷۶۲-۷۶۳-۷۶۴-۷۶۵-۷۶۶-۷۶۷-۷۶۸-۷۶۹-۷۷۰-۷۷۱-۷۷۲-۷۷۳-۷۷۴-۷۷۵-۷۷۶-۷۷۷-۷۷۸-۷۷۹-۷۸۰-۷۸۱-۷۸۲-۷۸۳-۷۸۴-۷۸۵-۷۸۶-۷۸۷-۷۸۸-۷۸۹-۷۹۰-۷۹۱-۷۹۲-۷۹۳-۷۹۴-۷۹۵-۷۹۶-۷۹۷-۷۹۸-۷۹۹-۸۰۰-۸۰۱-۸۰۲-۸۰۳-۸۰۴-۸۰۵-۸۰۶-۸۰۷-۸۰۸-۸۰۹-۸۱۰-۸۱۱-۸۱۲-۸۱۳-۸۱۴-۸۱۵-۸۱۶-۸۱۷-۸۱۸-۸۱۹-۸۲۰-۸۲۱-۸۲۲-۸۲۳-۸۲۴-۸۲۵-۸۲۶-۸۲۷-۸۲۸-۸۲۹-۸۳۰-۸۳۱-۸۳۲-۸۳۳-۸۳۴-۸۳۵-۸۳۶-۸۳۷-۸۳۸-۸۳۹-۸۴۰-۸۴۱-۸۴۲-۸۴۳-۸۴۴-۸۴۵-۸۴۶-۸۴۷-۸۴۸-۸۴۹-۸۵۰-۸۵۱-۸۵۲-۸۵۳-۸۵۴-۸۵۵-۸۵۶-۸۵۷-۸۵۸-۸۵۹-۸۶۰-۸۶۱-۸۶۲-۸۶۳-۸۶۴-۸۶۵-۸۶۶-۸۶۷-۸۶۸-۸۶۹-۸۷۰-۸۷۱-۸۷۲-۸۷۳-۸۷۴-۸۷۵-۸۷۶-۸۷۷-۸۷۸-۸۷۹-۸۸۰-۸۸۱-۸۸۲-۸۸۳-۸۸۴-۸۸۵-۸۸۶-۸۸۷-۸۸۸-۸۸۹-۸۹۰-۸۹۱-۸۹۲-۸۹۳-۸۹۴-۸۹۵-۸۹۶-۸۹۷-۸۹۸-۸۹۹-۹۰۰-۹۰۱-۹۰۲-۹۰۳-۹۰۴-۹۰۵-۹۰۶-۹۰۷-۹۰۸-۹۰۹-۹۱۰-۹۱۱-۹۱۲-۹۱۳-۹۱۴-۹۱۵-۹۱۶-۹۱۷-۹۱۸-۹۱۹-۹۲۰-۹۲۱-۹۲۲-۹۲۳-۹۲۴-۹۲۵-۹۲۶-۹۲۷-۹۲۸-۹۲۹-۹۳۰-۹۳۱-۹۳۲-۹۳۳-۹۳۴-۹۳۵-۹۳۶-۹۳۷-۹۳۸-۹۳۹-۹۴۰-۹۴۱-۹۴۲-۹۴۳-۹۴۴-۹۴۵-۹۴۶-۹۴۷-۹۴۸-۹۴۹-۹۵۰-۹۵۱-۹۵۲-۹۵۳-۹۵۴-۹۵۵-۹۵۶-۹۵۷-۹۵۸-۹۵۹-۹۶۰-۹۶۱-۹۶۲-۹۶۳-۹۶۴-۹۶۵-۹۶۶-۹۶۷-۹۶۸-۹۶۹-۹۷۰-۹۷۱-۹۷۲-۹۷۳-۹۷۴-۹۷۵-۹۷۶-۹۷۷-۹۷۸-۹۷۹-۹۸۰-۹۸۱-۹۸۲-۹۸۳-۹۸۴-۹۸۵-۹۸۶-۹۸۷-۹۸۸-۹۸۹-۹۹۰-۹۹۱-۹۹۲-۹۹۳-۹۹۴-۹۹۵-۹۹۶-۹۹۷-۹۹۸-۹۹۹-۱۰۰۰-۱۰۰۱-۱۰۰۲-۱۰۰۳-۱۰۰۴-۱۰۰۵-۱۰۰۶-۱۰۰۷-۱۰۰۸-۱۰۰۹-۱۰۱۰-۱۰۱۱-۱۰۱۲-۱۰۱۳-۱۰۱۴-۱۰۱۵-۱۰۱۶-۱۰۱۷-۱۰۱۸-۱۰۱۹-۱۰۲۰-۱۰۲۱-۱۰۲۲-۱۰۲۳-۱۰۲۴-۱۰۲۵-۱۰۲۶-۱۰۲۷-۱۰۲۸-۱۰۲۹-۱۰۳۰-۱۰۳۱-۱۰۳۲-۱۰۳۳-۱۰۳۴-۱۰۳۵-۱۰۳۶-۱۰۳۷-۱۰۳۸-۱۰۳۹-۱۰۴۰-۱۰۴۱-۱۰۴۲-۱۰۴۳-۱۰۴۴-۱۰۴۵-۱۰۴۶-۱۰۴۷-۱۰۴۸-۱۰۴۹-۱۰۵۰-۱۰۵۱-۱۰۵۲-۱۰۵۳-۱۰۵۴-۱۰۵۵-۱۰۵۶-۱۰۵۷-۱۰۵۸-۱۰۵۹-۱۰۶۰-۱۰۶۱-۱۰۶۲-۱۰۶۳-۱۰۶۴-۱۰۶۵-۱۰۶۶-۱۰۶۷-۱۰۶۸-۱۰۶۹-۱۰۷۰-۱۰۷۱-۱۰۷۲-۱۰۷۳-۱۰۷۴-۱۰۷۵-۱۰۷۶-۱۰۷۷-۱۰۷۸-۱۰۷۹-۱۰۸۰-۱۰۸۱-۱۰۸۲-۱۰۸۳-۱۰۸۴-۱۰۸۵-۱۰۸۶-۱۰۸۷-۱۰۸۸-۱۰۸۹-۱۰۹۰-۱۰۹۱-۱۰۹۲-۱۰۹۳-۱۰۹۴-۱۰۹۵-۱۰۹۶-۱۰۹۷-۱۰۹۸-۱۰۹۹-۱۱۰۰-۱۱۰۱-۱۱۰۲-۱۱۰۳-۱۱۰۴-۱۱۰۵-۱۱۰۶-۱۱۰۷-۱۱۰۸-۱۱۰۹-۱۱۱۰-۱۱۱۱-۱۱۱۲-۱۱۱۳-۱۱۱۴-۱۱۱۵-۱۱۱۶-۱۱۱۷-۱۱۱۸-۱۱۱۹-۱۱۲۰-۱۱۲۱-۱۱۲۲-۱۱۲۳-۱۱۲۴-۱۱۲۵-۱۱۲۶-۱۱۲۷-۱۱۲۸-۱۱۲۹-۱۱۳۰-۱۱۳۱-۱۱۳۲-۱۱۳۳-۱۱۳۴-۱۱۳۵-۱۱۳۶-۱۱۳۷-۱۱۳۸-۱۱۳۹-۱۱۴۰-۱۱۴۱-۱۱۴۲-۱۱۴۳-۱۱۴۴-۱۱۴۵-۱۱۴۶-۱۱۴۷-۱۱۴۸-۱۱۴۹-۱۱۵۰-۱۱۵۱-۱۱۵۲-۱۱۵۳-۱۱۵۴-۱۱۵۵-۱۱۵۶-۱۱۵۷-۱۱۵۸-۱۱۵۹-۱۱۶۰-۱۱۶۱-۱۱۶۲-۱۱۶۳-۱۱۶۴-۱۱۶۵-۱۱۶۶-۱۱۶۷-۱۱۶۸-۱۱۶۹-۱۱۷۰-۱۱۷۱-۱۱۷۲-۱۱۷۳-۱۱۷۴-۱۱۷۵-۱۱۷۶-۱۱۷۷-۱۱۷۸-۱۱۷۹-۱۱۸۰-۱۱۸۱-۱۱۸۲-۱۱۸۳-۱۱۸۴-۱۱۸۵-۱۱۸۶-۱۱۸۷-۱۱۸۸-۱۱۸۹-۱۱۹۰-۱۱۹۱-۱۱۹۲-۱۱۹۳-۱۱۹۴-۱۱۹۵-۱۱۹۶-۱۱۹۷-۱۱۹۸-۱۱۹۹-۱۲۰۰-۱۲۰۱-۱۲۰۲-۱۲۰۳-۱۲۰۴-۱۲۰۵-۱۲۰۶-۱۲۰۷-۱۲۰۸-۱۲۰۹-۱۲۱۰-۱۲۱۱-۱۲۱۲-۱۲۱۳-۱۲۱۴-۱۲۱۵-۱۲۱۶-۱۲۱۷-۱۲۱۸-۱۲۱۹-۱۲۲۰-۱۲۲۱-۱۲۲۲-۱۲۲۳-۱۲۲۴-۱۲۲۵-۱۲۲۶-۱۲۲۷-۱۲۲۸-۱۲۲۹-۱۲۳۰-۱۲۳۱-۱۲۳۲-۱۲۳۳-۱۲۳۴-۱۲۳۵-۱۲۳۶-۱۲۳۷-۱۲۳۸-۱۲۳۹-۱۲۴۰-۱۲۴۱-۱۲۴۲-۱۲۴۳-۱۲۴۴-۱۲۴۵-۱۲۴۶-۱۲۴۷-۱۲۴۸-۱۲۴۹-۱۲۵۰-۱۲۵۱-۱۲۵۲-۱۲۵۳-۱۲۵۴-۱۲۵۵-۱۲۵۶-۱۲۵۷-۱۲۵۸-۱۲۵۹-۱۲۶۰-۱۲۶۱-۱۲۶۲-۱۲۶۳-۱۲۶۴-۱۲۶۵-۱۲۶۶-۱۲۶۷-۱۲۶۸-۱۲۶۹-۱۲۷۰-۱۲۷۱-۱۲۷۲-۱۲۷۳-۱۲۷۴-۱۲۷۵-۱۲۷۶-۱۲۷۷-۱۲۷۸-۱۲۷۹-۱۲۸۰-۱۲۸۱-۱۲۸۲-۱۲۸۳-۱۲۸۴-۱۲۸۵-۱۲۸۶-۱۲۸۷-۱۲۸۸-۱۲۸۹-۱۲۹۰-۱۲۹۱-۱۲۹۲-۱۲۹۳-۱۲۹۴-۱۲۹۵-۱۲۹۶-۱۲۹۷-۱۲۹۸-۱۲۹۹-۱۳۰۰-۱۳۰۱-۱۳۰۲-۱۳۰۳-۱۳۰۴-۱۳۰۵-۱۳۰۶-۱۳۰۷-۱۳۰۸-۱۳۰۹-۱۳۱۰-۱۳۱۱-۱۳۱۲-۱۳۱۳-۱۳۱۴-۱۳۱۵-۱۳۱۶-۱۳۱۷-۱۳۱۸-۱۳۱۹-۱۳۲۰-۱۳۲۱-۱۳۲۲-۱۳۲۳-۱۳۲۴-۱۳۲۵-۱۳۲۶-۱۳۲۷-۱۳۲۸-۱۳۲۹-۱۳۳۰-۱۳۳۱-۱۳۳۲-۱۳۳۳-۱۳۳۴-۱۳۳۵-۱۳۳۶-۱۳۳۷-۱۳۳۸-۱۳۳۹-۱۳۴۰-۱۳۴۱-۱۳۴۲-۱۳۴۳-۱۳۴۴-۱۳۴۵-۱۳۴۶-۱۳۴۷-۱۳۴۸-۱۳۴۹-۱۳۵۰-۱۳۵۱-۱۳۵۲-۱۳۵۳-۱۳۵۴-۱۳۵۵-۱۳۵۶-۱۳۵۷-۱۳۵۸-۱۳۵۹-۱۳۶۰-۱۳۶۱-۱۳۶۲-۱۳۶۳-۱۳۶۴-۱۳۶۵-۱۳۶۶-۱۳۶۷-۱۳۶۸-۱۳۶۹-۱۳۷۰-۱۳۷۱-۱۳۷۲-۱۳۷۳-۱۳۷۴-۱۳۷۵-۱۳۷۶-۱۳۷۷-۱۳۷۸-۱۳۷۹-۱۳۸۰-۱۳۸۱-۱۳۸۲-۱۳۸۳-۱۳۸۴-۱۳۸۵-۱۳۸۶-۱۳۸۷-۱۳۸۸-۱۳۸۹-۱۳۹۰-۱۳۹۱-۱۳۹۲-۱۳۹۳-۱۳۹۴-۱۳۹۵-۱۳۹۶-۱۳۹۷-۱۳۹۸-۱۳۹۹-۱۴۰۰-۱۴۰۱-۱۴۰۲-۱۴۰۳-۱۴۰۴-۱۴۰۵-۱۴۰۶-۱۴۰۷-۱۴۰۸-۱۴۰۹-۱۴۱۰-۱۴۱۱-۱۴۱۲-۱۴۱۳-۱۴۱۴-۱۴۱۵-۱۴۱۶-۱۴۱۷-۱۴۱۸-۱۴۱۹-۱۴۲۰-۱۴۲۱-۱۴۲۲-۱۴۲۳-۱۴۲۴-۱۴۲۵-۱۴۲۶-۱۴۲۷-۱۴۲۸-۱۴۲۹-۱۴۳۰-۱۴۳۱-۱۴۳۲-۱۴۳۳-۱۴۳۴-۱۴۳۵-۱۴۳۶-۱۴۳۷-۱۴۳۸-۱۴۳۹-۱۴۴۰-۱۴۴۱-۱۴۴۲-۱۴۴۳-۱۴۴۴-۱۴۴۵-۱۴۴۶-۱۴۴۷-۱۴۴۸-۱۴۴۹-۱۴۵۰-۱۴۵۱-۱۴۵۲-۱۴۵۳-۱۴۵۴-۱۴۵۵-۱۴۵۶-۱۴۵۷-۱۴۵۸-۱۴۵۹-۱۴۶۰-۱۴۶۱-۱۴۶۲-۱۴۶۳-۱۴۶۴-۱۴۶۵-۱۴۶۶-۱۴۶۷-۱۴۶۸-۱۴۶۹-۱۴۷۰-۱۴۷۱-۱۴۷۲-۱۴۷۳-۱۴۷۴-۱۴۷۵-۱۴۷۶-۱۴۷۷-۱۴۷۸-۱۴۷۹-۱۴۸۰-۱۴۸۱-۱۴۸۲-۱۴۸۳-۱۴۸۴-۱۴۸۵-۱۴۸۶-۱۴۸۷-۱۴۸۸-۱۴۸۹-۱۴۹۰-۱۴۹۱-۱۴۹۲-۱۴۹۳-۱۴۹۴-۱۴۹۵-۱۴۹۶-۱۴۹۷-۱۴۹۸-۱۴۹۹-۱۵۰۰-۱۵۰۱-۱۵۰۲-۱۵۰۳-۱۵۰۴-۱۵۰۵-۱۵۰۶-۱۵۰۷-۱۵۰۸-۱۵۰۹-۱۵۱۰-۱۵۱۱-۱۵۱۲-۱۵۱۳-۱۵۱۴-۱۵۱۵-۱۵۱۶-۱۵۱۷-۱۵۱۸-۱۵۱۹-۱۵۲۰-۱۵۲۱-۱۵۲۲-۱۵۲۳-۱۵۲۴-۱۵۲۵-۱۵۲۶-۱۵۲۷-۱۵۲۸-۱۵۲۹-۱۵۳۰-۱۵۳۱-۱۵۳۲-۱۵۳۳-۱۵۳۴-۱۵۳۵-۱۵۳۶-۱۵۳۷-۱۵۳۸-۱۵۳۹-۱۵۴۰-۱

جلسه‌ای علنی توضیحات شفاهی ذی‌حساب وزارتخانه مربوطه را دریافت می‌کند و سازمان ملی حسابرسی نیز توجیهات گزارش خود را ارائه می‌دهد. کمیته حساب‌های عمومی این توضیحات را بررسی می‌کند و گزارش خود را براساس گزارش سازمان ملی حسابرسی منتشر می‌کند. کمیته حساب‌های عمومی نمی‌تواند کلیه موضوع‌های وزارتخانه‌ها را بررسی کند و کمیته‌های دائمی وزارتخانه‌های مجلس عوام علاقه چندانی به موضوع‌های مالی ندارند و ترجیح می‌دهند در این زمینه به کمیته حساب‌های عمومی اتکا کنند.

کمیته حساب‌های عمومی تأثیر بازدارنده مهمی دارد، چون ممکن است گزارش‌ها یا توضیحات شفاهی، به افشای اسراف یا هزینه‌های بیهوده وزارتخانه‌ها منجر شوند. براساس عرفی دیرپا، دولت معمولاً ظرف دو ماه به کلیه گزارش‌های کمیته حساب‌های عمومی پاسخ می‌دهد (این پاسخ‌ها به صورت جلسات خزانه‌داری^۱ معروف‌اند). سازمان ملی حسابرسی و کمیته حساب‌های عمومی اغلب موارد مطروحه در گزارش‌ها را مجدداً در گزارش‌ها پیگیری و مطرح می‌کنند، ولی پیشنهاد شده است که در صورت گنجاندن پیگیری‌های بیشتر در برنامه کار کمیته حساب‌های عمومی، عملکرد این کمیته بهبود می‌یابد.^۲

خدمات حسابرسی کمیسیون حسابرسی در سطح دولت محلی ارائه می‌شوند. گزارش حسابرسی نهادهایی که به دولت مرکزی وابسته نیستند به کمیته‌های پارلمانی ارائه نمی‌شود. ولی در صورتی که نهادهای دولت مرکزی مسئولیت ارائه منابع مالی یا عقد قرارداد با نهادهایی را برعهده داشته باشند که مشمول حسابرسی ممیز و حسابرس کل نیستند، کمیته حساب‌های عمومی می‌تواند حسابرسی را برای نظارت بر مسائل مالی چنین نهادهایی تعیین کند.

الف) مدت اعتبار قانون نظام بودجه: کلیه قوانین موضوعه مرتبط با نظام بودجه قوانین دائمی هستند، مگر اینکه بخشی وجود داشته باشد که مهلت زمانی‌ای را تعیین کرده باشد. اصلاحات عمده قوانین قبلی اغلب به الغای کلی آنها منجر نمی‌شود. علاوه بر این، قانون جدید شامل بخش (یا بخش‌هایی) است که به موجب آن، «بخش X قانون قدیمی لغو می‌شود». مثلاً قانون مصوب ۲۰۰۰ در مورد منابع و حساب‌های دولتی (یکی از اصلاحات عمده در ترتیبات حسابداری دولت) به الغای کل قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ منجر نمی‌شود، بلکه تنها بخش‌های خاصی از آن را لغو می‌کند.

1. Treasury Minutes

2. Brazier, 1999, P.11.

پی‌نوشت‌ها

۱. عرف‌ها، سنت‌ها و تفاهم‌هایی از قبیل امتیازات سلطنتی هستند (به پی‌نوشت ۵ نگاه کنید).
۲. اکثر قوانین تفویض اختیار به صورت «اسناد قانونی» هستند که به موجب قانون اسناد قانونی^۱ مصوب ۱۹۴۶ ایجاد شده‌اند. حدود ۸۰ درصد از اسناد قانونی با تأخیر زمانی به تصویب مجلس می‌رسند («رویه منفی»)^۲. در صورتی که مجلس ظرف چهار روز اعتراض نکند، این اسناد قانونی از قدرتی هم‌سنگ قانون برخوردار می‌شود. برخی از اسناد قانونی نیازمند تصویب رسمی مجلس هستند (اسنادی که به موجب قوانین اصلی باید به شیوه «رویه مثبت» به تصویب برسند)^۳.
۳. احکام نام خود را از این واقعیت می‌گیرند که توسط یکی از وزرای دولت و به دستور اعلیحضرت ملکه به مجلس ارائه می‌شوند. احکام سفید که بیانیه سیاست‌های دولت هستند نیز در زمره این احکام محسوب می‌شوند.
۴. ابزارهای فراقانونی به معنای ابزارهایی است که به موجب قانون ایجاد نشده‌اند. در بسیاری از کشورها، به موجب قانون اساسی سازمان‌های کشوری، هیئت‌دولت و وزارتخانه‌ها باید بر مبنای قوانین روشن ایجاد شوند.
۵. اختیارات سلطنتی تفاهم‌هایی مبتنی بر قانون اساسی است که از دوران‌های قبل، یعنی زمانی که کلیه اختیارات اجرایی در دست حاکم بود برجای مانده است. اینها اختیارات انحصاری قوه مجریه هستند که به تشخیص دربار برای اجرای وظایف دولت ضروری است.
۶. شرح کامل این موضوع را می‌توانید در ضمیمه ۱-۲ فصل ۲ حسابداری دولتی در پایگاه اینترنتی زیر بیابید که راهنمای فرایندهای حسابداری و مالی وزارتخانه‌های دولتی به منظور استفاده صحیح و گزارش گردش پول‌های عمومی است:
www.government-accounting.gov.uk/current/frames.htm.
- خزانه‌داری بدون اشاره به هیئت‌دولت حسابداری دولتی را منتشر می‌کند.
۷. در مورد تصویب هزینه‌های سرمایه‌ای به صورت آشکار رأی‌گیری نمی‌شود.
۸. از جمله می‌توان به خزانه‌دار کل^۴ اشاره کرد که هم‌زمان سه نقش را ایفا می‌کند: ۱. عضو

1. Statutory Instruments Act
2. Hansard, 2003.
3. House of Commons, 2003.
4. Lord Chancellor

هیئت دولت با مسئولیت‌های اداری، ۲. سخن‌گوی مجلس اعیان، ۳. رئیس قوه قضائیه انگلیس و ولز. به‌عنوان بخشی از اصلاحات قانون اساسی که به‌منظور تفکیک روشن‌تر قوای مجریه، مقننه و قضائیه صورت گرفته است، در سال ۲۰۰۳ نخست‌وزیر پیشنهاد کرد که این سمت هفت‌صدساله منسوخ شود.

۹. برای بحث درباره تلاش‌هایی که برای تغییر مبنای حقوقی خدمات کشوری به‌عمل آمده:

See chapter 3 of Daintith and Page, 1999.

۱۰. این اسناد قانونی یکی از احکام شورا در سال ۱۹۹۵ بود. برای تحکیم غیررسمی بخش‌های عملیاتی کلیه اصلاحیه‌هایی که از آن پس صادر شده است. ن.ک.

www.civilservicecommissioners.gov.uk/documents/orderincounciloct2003.pdf.

۱۱. در قوانین اسکاتلند از واژه مأمور پاسخ‌گویی^۱ استفاده شده است که شرح دقیق‌تری از نقش‌های ذی‌حساب است.

۱۲. علاوه بر این کمیته‌ها، کمیته‌های مشترک، کمیته‌های عالی و کمیته‌های لوائح خصوصی نیز وجود دارد. ن.ک.

www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees16.cfm.

۱۳. برعکس، مجلس اسکاتلند کمیسیون مالی‌ای را تأسیس کرده است که می‌تواند متمم‌هایی را برای پیشنهادهای بودجه قوه مجریه اسکاتلند ارائه دهد. مثلاً در بودجه سال ۲۰۰۴-۲۰۰۳، هشت پیشنهاد کمیسیون مالی در قانون بودجه اسکاتلند (لایحه تخصیص) گنجانده شد (شماره ۴). ن.ک.

www.scottish.parliament.uk/S1/parl_bus/bills/b72s1ml.pdf.

۱۴. برای افزایش اختیارات کمیته‌های دائمی در زمینه اصلاح پیشنهادهای بودجه، پیشنهاد شده است که هر کمیته دائمی رسماً کمیته فرعی دائمی امور مالی و حسابرسی را ایجاد کند.^۲

15. See www.scotland-legislation.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2000/20000001.htm.

۱۶. به‌طور سنتی روز ارائه بودجه در اوایل آوریل است. دولتی که از سال ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۷ زمام امور را در دست داشت روز ارائه بودجه را تغییر داد و علاوه بر آن، برای نخستین بار بودجه‌ای را ارائه داد که

1. Accountability officer

2. Brazier, 1999, P.12.

۴۱۰ بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای

درآمدها و هزینه‌ها را به‌صورت یکجا در اوایل زمستان (نوامبر) ارائه می‌داد. ولی دولت جدید که در سال ۱۹۹۸ به قدرت رسید، زمان‌بندی قبل از سال ۱۹۹۳ را ادامه داد و بودجه را در بهار ارائه داد.

۱۷. دولت در زمینه اینکه پیش‌بینی‌ها باید تا چه زمانی را پوشش دهد از آزادی عمل برخوردار است. از این نظر، وزارت دارایی پیش‌بینی‌های ثبات مالی را با افق پنجاه‌ساله انجام داده است.

۱۸. از جمله می‌توان به انتشار دستورالعمل موافقت‌نامه‌های ارائه خدمات در پایگاه اینترنتی وزارت دارایی اشاره کرد.

۱۹. کمیسیون اعانات، کمیسیون انتخاباتی، کمیسیون جنگلداری، کمیسیون خدمات پست، اداره کمیسیونر پارلمانی و کمیسیونر خدمات بهداشتی انگلیس در زمره این سازمان‌ها هستند.

۲۰. رهبر پارلمانی حزب حاکم یکی از نمایندگان مجلس است که وظیفه او اطمینان از شرکت اعضای حزب در رأی‌گیری‌ها براساس نظر رهبری حزب است.

۲۱. مثلاً کمیته رویه‌های مجلس عوام پیشنهاد کرد که مجلس عوام از اختیار تغییر پیشنهادهای بودجه، دست‌کم در چارچوب مصوبات برخوردار باشد.^۱ حتی این پیشنهاد ملایم نیز با این استدلال که «به تضعیف ابتکار عمل مالی دربار می‌انجامد» با مخالفت دولت روبه‌رو شد.^۲

۲۲. جزئیات رأی‌گیری درباره حساب‌ها در پایگاه اینترنتی زیر قابل دسترسی است:

www.hm-treasury.gov.uk/media/D8ABE/Voteonaccount_04to05.pdf.

۲۳. این منع بر دو منبع حقوقی استوار است: ۱. احکام مجلس عوام، ۲. قوانین مجلس مصوب سال ۱۹۱۱ و ۱۹۴۹. حقوق و امتیازات باستانی مجلس عوام بر قطعنامه‌ای که صدها سال قدمت دارد استوار است که به‌موجب آن، «مجلس اعیان نمی‌تواند نرخ مالیات کمک‌هایی که عوام به پادشاه می‌کنند را تغییر دهد».^۳

۲۴. بلافاصله پس از ارائه سخنرانی بودجه، قطعنامه متمم قانون بدون بحث به تصویب می‌رسد. بدین ترتیب یک مبنای حقوقی میانی برای اجرای سریع تغییرات مالیاتی که خزانه‌دار اعلام کرده ایجاد می‌شود. سایر قطعنامه‌های درآمد مرتبط با سخنرانی بودجه باید ظرف ۱۰ روز کاری به اجرا درآیند. در این زمان متمم میانی قانون منقضی می‌شود. قطعنامه‌های اصلی باید با تصویب رسمی لایحه مالی (یعنی موافقت دربار) تا پنج آگوست (برای بودجه‌هایی که در مارس یا آوریل

1. House of Commons, 1999.

2. Ibid., 2003.

3. Daintith and Page, 1999.

ارائه می‌شوند) به تأیید برسند.

۲۵. در مورد عوارض گمرکی، بر مبنای قانون عوارض گمرکی^۱ مصوب ۱۹۵۸، مجوز مورد نیاز در نهایت (نه به صورت موقت) با قطعنامه مجلس عوام صادر می‌شود. همچنین قانون مالییه مصوب ۱۹۷۲ به دولت اختیار می‌دهد تا احکام مالیات بر ارزش افزوده را صادر و اجرا کند.

۲۶. صندوق‌های تجاری دولت استثنا هستند و می‌تواند درآمدهای مازاد خود را براساس مجوزهای مبتنی بر قوانین دیگر هزینه کنند. واریز وجوه مازاد در انتهای سال به صندوق تمرکز درآمدها ضروری نیست.

۲۷. تعداد برآوردها از تعداد وزارتخانه‌ها بیشتر است، چون ممکن است یک وزارتخانه مسئولیت بیش از یک برآورد را برعهده داشته باشد. همچنین، به دلیل استقلال قانونی مجلس عوام، سازمان ملی حسابرسی و کمیسیون انتخاباتی، برآوردهای این نهادها در همان روز ارائه برآوردهای اصلی ولی در چارچوب برآوردهای جداگانه ارائه می‌شوند.

۲۸. این پاراگراف اسکاتلند (که استقراض سازمان‌های محلی آن تحت پوشش قانون دولت محلی اسکاتلند مصوب ۲۰۰۳ است) و ایرلند شمالی را دربر نمی‌گیرد.

۲۹. دبیرکل^۲ خزانه سمتی ارشد در هیئت‌دولت بریتانیاست. این سمت در سال ۱۹۶۱ ایجاد شد و به همراه رئیس خزانه‌داری مسئولیت نمایندگی خزانه را برعهده دارد.

۳۰. قانون مصوب ۱۸۶۶ وظایف ممیز کل را (که مجوز صدور وجوه عمومی به وزارتخانه‌ها را صادر می‌کند) با وظایف کمیسیون حسابرسی (که حساب‌های دولتی را به خزانه ارائه می‌دهد) ترکیب کرد.

۳۱. به موجب قانون حسابرسی ملی، کمیسیون حساب‌های عمومی تشکیل می‌شود که از رئیس کمیته حساب‌های عمومی، رهبر مجلس عوام و هفت عضو عادی مجلس عوام تشکیل شده است. این کمیسیون که با کمیته حساب‌های عمومی تفاوت دارد گزارش فعالیت‌های خود را به مجلس عوام ارائه می‌دهد و برای تهیه حساب‌های تخصیص‌ها سازمان ملی حسابرسی ذی‌حسابی را تعیین می‌کند (معمولاً ممیز و حسابرس کل) و برای سازمان ملی حسابرسی نیز ممیزی را تعیین می‌کند.

1. Import Duties Act
2. Chief Secretary

کتاب‌شناسی

- Blair, Tony (foreword only) (1998), "Public Services for the Future: Modernisation, Reform and Accountability", *Comprehensive Spending Review: Public Sector Agreements 1999-2002*, Cm. 4181, HMSO, London, December.
- Brazier, Alex (1999), *Parliament and the Public Purse: Improving Financial Scrutiny*, Hansard Society Discussion Paper No. 3, Scrutiny Commission, London.
- Cabinet Office (1995), *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm. 274, HMSO, London.
- Daintith, Terence, and Alan Page (1999), *The Executive in the Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- Ellis, Kevin and Stephen Mitchell (2002), "Outcome-focused Management in the United Kingdom", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, OECD, Paris, PP. 111-128.
- Erskine May (1997, 22nd edition), *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, London.
- EUROSTAT (1996), *European System of Accounts: ESA 1995*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Hansard (2001), *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable: Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*, Vacher Dod, London.
- _____ (2003), *Delegated Legislation*, Hansard Society Briefing Paper No. 3 on Issues in Law Making, Hansard Society, London, December.
- Harden, Ian and Norman Lewis (1986), *The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law*, Hutchinson, London.
- H.M. Treasury (1997), *Regularity and Propriety: A Handbook*, Treasury Officer of Accounts Team, London, available at [www.hm-treasury.gov.uk /media/5aae6/162.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/5aae6/162.pdf).
- _____ (2000), *Outcome focused management in the United Kingdom*, H.M. Treasury, London, available at [www.hm-treasury.gov.uk /media/1be78/gep_outcome%20focused%20management.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1be78/gep_outcome%20focused%20management.pdf).
- House of Commons (1999), *The Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, sixth report from the Procedure Committee, session 1998-1999, HC 285, House of Commons Library, London, www.publications.

parliament.uk/pa/cm1998-1999/cmselect/cmproced/295/29503.htm #n10, July.

_____ (2000), *Government Response to the Sixth Report of the Session 1998-1999: Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, Procedure Committee, HC 388, House of Commons Library, London, www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmproced/388/38803.htm, March.

_____ (2003), *Factsheet L7 Legislative Series "Statutory Instruments"*, House of Commons Information Office, London, www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf.

McAuslan, Patrick (1988), "Public Law and Public Choice", *Modern Law Review*, 51, Sweet and Maxwell, London, PP. 681-705.

Parry, Richard and Nicholas Deakin (2003), "Control through Negotiated Agreements: the Changing Role of the Treasury in Controlling Public Expenditure in Britain", in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies-Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.

Sharman, Lord of Redlynch (2001), *Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government*, H.M. Treasury, London, available at www.hm-treasury.gov.uk/media/6C3/BE/38.pdf, February.

Simcock, A. J. C. (1992), "One and Many: The Office of Secretary of State", *Public Administration*, Vol. 70, Blackwell Publishing, London.

Wall, Rob, and Paul West (2003), "United Kingdom" in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris, PP. 209-240.

White, Fidelma, and Kathryn Hollingsworth (1999), *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford.

Van den Noord, Paul (2002), *Managing Public Expenditure: the U. K. Approach*, OECD Economics Department, Working Paper No. 341, OECD, Paris.

فصل دهم

ایالات متحد آمریکا

۱۰-۱ نگاهی اجمالی

۱۰-۱-۱ چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

ایالات متحد آمریکا درخصوص بودجه‌های فدرال و ایالتی چارچوب حقوقی بسیار جامعی دارد.^(۱) قانون اساسی در سال ۱۷۸۹ درباره فرایندهای تصویب بودجه، در مقایسه با رئیس‌جمهور، به کنگره اختیارات بسیار گسترده‌ای می‌دهد. البته قانون اساسی نحوه دقیق اعمال اختیارات قانونگذاری را تعیین نمی‌کند و درباره فرایند بودجه نقش رسمی برای رئیس‌جمهور در نظر نمی‌گیرد. به‌منظور پر کردن خلأهای قانون اساسی، در سده گذشته قوانین متعددی به تصویب رسیده‌اند (پیرابند ۱-۱۰).^(۲)

در آمریکا میان قوانین نظام بودجه فرایند - محور و قوانین پاسخ‌گویی و عملکرد تمایزی ایجاد شده است.^۱ بیشتر قوانین فرایند - محور دولت فدرال در سده گذشته به تصویب رسیده‌اند و به تعیین نقش آفرینان و عملکرد آنها در فرایندهای بودجه اختصاص دارند. قانون بودجه و حسابداری^۲ مصوب ۱۹۲۱، اداره بودجه را که بعدها به اداره مدیریت و بودجه^۳ تبدیل شد، برای نظارت بر فرایند بودجه در قوه مجریه و اداره حسابداری کل - که بعدها به اداره پاسخ‌گویی دولت^۴ تبدیل شد - را به‌عنوان نهاد حسابرسی مستقل و به‌منظور ارائه نتایج حسابرسی‌های مستقل حساب‌ها به کنگره تأسیس کرد. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره^۵ که در سال ۱۹۷۵ به تصویب رسید، چارچوب هماهنگی و کنترل فعالیت‌های بودجه‌ای قوه مقننه را ایجاد

1. Chan, 1999.

2. Budget and Accounting Act (BAA)

3. Office of Management and Budget (OMB)

4. Government Accountability Office (GAO)

5. Congressional Budget and Impoundment Control Act

می‌کند. به موجب این قانون، کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا و اداره بودجه کنگره^۱ تأسیس شدند تا در بررسی بودجه به کنگره کمک کنند. این قانون اختیارات رئیس‌جمهور درباره عدم اجرای هزینه‌های مصوب کنگره (اختیار توقف هزینه‌ها) را نیز محدود می‌کند.

قوانین بهبود مدیریت مالی شامل قانون بازرسی کل^۲ مصوب ۱۹۷۸ و قانون سلامت مالی مدیران فدرال^۳ مصوب ۱۹۸۲ است که بر کنترل‌های مالی داخلی تأکید می‌کند. قانون مدیران مالی ارشد^۴ مصوب ۱۹۹۰ هدف ایجاد پاسخ‌گویی در نظام‌های مدیریت مالی فدرال را دنبال می‌کند. در سال ۱۹۹۳ به منظور بهبود عملکرد سازمان‌های دولت فدرال، قانون نتایج و عملکرد دولت^۵ تصویب شد. قوانین اجرای بودجه^۶ مصوب سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷ جایگزین قانون تراز بودجه و کنترل کسری بودجه اضطراری^۷ مصوب ۱۹۸۵ شدند. این دو قانون به همراه یکدیگر قانون گرام - رودمن - هالینگز^۸ نامیده می‌شوند و به منظور کنترل قانونی کسری بودجه فدرال تصویب شدند که در دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته بود (در مورد اصلاحات به قسمت بعد نگاه کنید).^(۳)

تمام قوانین، به جز قانون اساسی، عادی محسوب می‌شوند (یعنی قانون اصلی دیگری که در جایگاه بالاتری قرار داشته باشد، وجود ندارد). تمام قوانین در مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکا^۹ گنجانده شده‌اند.^(۴) باب ۳۱ این مجموعه قوانین (قوانین پولی و مالی) شامل قانون بودجه و حسابداری و سایر قوانین است. علاوه بر این، مقررات و آیین‌نامه‌های مختلف دیگری بر فرایند بودجه حاکم هستند. مقررات مجلس نمایندگان و سنا^{۱۰} رویه‌های اجرایی و توزیع اختیارات کمیته‌های تخصصی، کمیته امور مالی سنا و کمیته شیوه‌ها و روش‌های^{۱۱} مجلس نمایندگان را تعیین می‌کند. احکام

-
1. Congressional Budget Office (CBO)
 2. Inspector General Act (IGA)
 3. Federal Manager's Financial Integrity Act (FMFIA)
 4. Chief Financial Officers Act
 5. Government Performance and Results Act (GPRA)
 6. Budget Enforcement Acts (BEA)
 7. Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act
 8. Gramm-Rudman-Hollings (GRH)
 9. US Code
 10. Rules of the House and the Senate
 11. Ways and Means Committee

اجرایی رئیس‌جمهور و بخش‌نامه‌های اداره مدیریت و بودجه بر فرایند تدوین و اجرای بودجه در قوه مجریه، به‌ویژه تدوین پیشنهاد بودجه رئیس‌جمهور و اجرا و حسابرسی بودجه حاکم هستند.

پیرایند ۱-۱۰ قوانین اصلی نظام بودجه فدرال در ایالات متحد آمریکا

- قانون اساسی ایالات متحد آمریکا،^۱ مصوب ۱۷۸۹،
- قانون مبارزه با کسری بودجه،^۲ مصوب ۱۹۰۵،
- قانون بودجه و حسابداری، مصوب ۱۹۲۱،
- قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، مصوب ۱۹۷۴،
- قانون بازرسی کل، مصوب ۱۹۷۸،
- قانون سلامت مالی مدیران فدرال، مصوب ۱۹۸۲،
- قانون تراز بودجه و کنترل کسری اضطراری، مصوب ۱۹۸۵،
- قوانین اجرای بودجه، مصوب ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷،
- قانون مدیران مالی ارشد، مصوب ۱۹۹۰،
- قانون اصلاح اعتبارات فدرال،^۳ مصوب ۱۹۹۰،
- قانون نتایج و عملکرد دولت، مصوب ۱۹۹۳،
- قانون اصلاح مدیریت دولتی،^۴ مصوب ۱۹۹۴،
- قانون بهبود مدیریت مالی فدرال،^۵ مصوب ۱۹۹۶.

Sources: The United States Code ([www.gpoaccess.gov/uscode/ browse.html](http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html)); The Senate (www.senate.gov/~budget/democratic/ budgetlaws.html); CRS, 2001.

۱-۲-۱۰ اصلاحات قوانین نظام بودجه^(۵)

از دهه ۱۹۲۰ اصلاحات عمده‌ای در قانون نظام بودجه ایجاد شده است که بیانگر تغییر در توازن اختیارات بودجه‌ای قوه مجریه و کنگره و همچنین نیاز به کاهش کسر بودجه است.

1. United States Constitution
2. Anti-Deficiency Act
3. Federal Credit Reform Act
4. Government Management Reform Act
5. Federal Financial Management Improvement Act

در سال ۱۹۲۱ تا زمان اجرای قانون بودجه و حسابداری، رئیس‌جمهور در نظارت بر امور مالی دولت فدرال نقش محدودی برعهده داشت (برای بودجه یک مرجع اصلی وجود نداشت). برای هماهنگی هزینه‌های سازمان‌های مختلف یا اطمینان از انطباق این هزینه‌ها با اولویت‌های ملی تلاش چندانی صورت نمی‌گرفت. به دلایلی همچون رشد هزینه‌های فدرال، رهبری قدرتمندتر و متمرکزتر رئیس‌جمهور در فرایند بودجه ضروری بود. به موجب قانون بودجه و حسابداری، رئیس‌جمهور باید پیشنهاد تخصیص منابع فدرال را در چارچوب پیشنهاد بودجه جامع و یکپارچه‌ای به کنگره تقدیم کند و وزارتخانه‌ها حق ارائه مستقیم درخواست بودجه به کنگره را ندارند. از سال ۱۹۲۱، رئیس‌جمهور پیشنهاد بودجه را برای بررسی به کنگره ارائه می‌دهد.

قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره که در سال ۱۹۷۴ به تصویب رسید، فرایند بودجه جدیدی را در کنگره ایجاد کرد. پیش از آن، برای تعیین اولویت‌های هزینه‌ای کنگره قبل از آغاز بررسی لوایح هزینه و درآمد چارچوبی وجود نداشت. بحث‌هایی که در اوایل دهه ۱۹۷۰، درباره اختیار رئیس‌جمهور در توقف اعتبارات مصوب کنگره^(۶) بین رئیس‌جمهور و کنگره ایجاد شده بود، نیز در تصویب این قانون نقش داشت. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره رویه‌هایی را برای تدوین برنامه بودجه سالیانه کنگره و ایجاد نظام کنترل توقف هزینه‌ها از طریق تأسیس کمیته‌های بودجه در مجلس نمایندگان و مجلس سنا و همچنین اداره بودجه کنگره به‌عنوان بازوی غیرسیاسی کنگره ایجاد کرد.

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، برای کاهش کسری بودجه قوانینی به تصویب رسید. برای مقابله با کسری بودجه فزاینده، کنگره در سال ۱۹۸۵ قانون گرام - رودمن - هالینگر را تصویب کرد که خواستار کاهش تصاعدی کسری بودجه در هر سال - از سال ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۰ و تراز بودجه در سال مالی ۱۹۹۱ - می‌شد. این هدف باید با لغو خودکار منابع بودجه‌ای و در صورت تجاوز پیش‌بینی کسری بودجه از کسری بودجه هدف سال مالی مورد نظر به‌دست می‌آمد.^(۷) البته این قانون به‌دلیل مشکلات اجرایی‌اش نتوانست به اهداف اصلی خود دست یابد^۱ و کسری بودجه فدرال در طول این سال‌ها همچنان

1. Schick, 2002.

افزایش یافت. اول، اینکه به موجب این قانون دولت ملزم نبود کسری بودجه را در حد مورد نظر حفظ کند، بلکه فقط مجبور بود کسری پیش‌بینی شده در هر سال مالی را رعایت کند. دوم، کنگره بخش عمده‌ای از بودجه را از شمول این فرایند توقف بودجه معاف کرده بود. سوم، هرگونه افزایشی در کسری بودجه در سال مالی، خواه ناشی از اشتباه برآورد باشد یا ناشی از تغییر شرایط اقتصادی یا سیاست‌های جدید، به اقدام کنگره یا رئیس‌جمهور برای جبران این افزایش نیازمند نبود.

در سال ۱۹۹۰ به منظور حل شدن مشکلات اجرایی قانون گرام - رودمن - هالینگز، قانون اجرای بودجه به تصویب رسید (قانون جامع تلفیق بودجه^۱، باب ۱۳، مصوب ۱۹۹۰).^(۸) این قانون برای کاهش کسری بودجه دو راهکار مستقل را ایجاد کرد: تعیین سقف هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و الزام کسب درآمد قبل از اجرای هزینه برای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و قوانین درآمدی (برای جزئیات بیشتر ن.ک. پیرابند ۲-۱۰). تا سال ۱۹۹۸، سقف‌های هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری به میزان زیادی حفظ شدند و الزام کسب درآمد قبل از اجرای هزینه تقویت شد.^۲ ولی از سال ۱۹۹۸ و با ظهور تدریجی مازاد بودجه کارایی قانون اجرای بودجه کاهش یافت. از سال ۱۹۹۹ تا سال ۲۰۰۲، تخصیص‌های سالیانه هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری از سقف‌هایی که در سال ۱۹۹۷ تعیین شده بود، بدون توقف بودجه به میزان زیادی فراتر رفت. بند بودجه اضطراری قانون اجرای بودجه که تجاوز موقت از سقف اعتبارات بودجه را مجاز می‌شمرد با سهل‌گیری تفسیر می‌شد. علاوه بر این، قوانین تخصیص سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ این سقف‌ها را به میزان زیادی افزایش داد. همچنین برداشت پیش از موعد از اعتبارات نیز افزایش یافت. علاوه بر این، از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲، دولت قوانین اجرای بودجه را دور می‌زد یا به طور آشکار نقض می‌کرد.^۳ قانون اجرای بودجه در سال ۲۰۰۲ منقضی شد؛ ولی قوه مجریه و کنگره درباره پیشنهادی اصلاح بودجه رئیس‌جمهور در خصوص احیای الزامات این قانون سرگرم بحث هستند.^{(۹) ۴}

1. Omnibus Budget Reconciliation Act

2. CBO, 2003.

3. Blondal et al., 2003.

4. OMB, 2004a.

پیرایند ۲-۱۰ محتوای اصلی قانون اجرای بودجه ایالات متحد آمریکا

هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری^۱ و قابل تصمیم‌گیری^۲

• هزینه غیرقابل تصمیم‌گیری مجوز بودجه‌ای است که بر قوانینی به‌جز قوانین تخصیص مبتنی است. از جمله می‌توان به پرداخت‌های مراقبت‌های بهداشتی و کمک‌های بهداشتی، برنامه کمک‌های غذایی، کمک هزینه‌های بیمه بیکاری و حمایت از قیمت کالاهای کشاورزی اشاره کرد. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های عملیاتی اکثر سازمان‌های فدرال، اکثر هزینه‌های دفاعی و برنامه‌های پرداخت کمک‌های مختلف هستند. مجوز بودجه قابل تصمیم‌گیری در قوانین تخصیص سالیانه ارائه می‌شود.

سقف‌های هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری

• در صورتی که مبلغ مجوز بودجه‌ای که در قانون تخصیص سالیانه ارائه شده است از سقف مجوز بودجه فراتر رود، یا در صورتی که برآوردهای اداره مدیریت و بودجه درباره میزان هزینه‌ها از سقفی که برای هزینه‌ها در نظر گرفته شده بیشتر باشد، به‌موجب قانون اجرای بودجه رئیس‌جمهور موظف است حکم توقف بودجه را صادر کند و بودجه اکثر برنامه‌ها را با درصد یکسانی کاهش دهد. البته این قانون برخی از برنامه‌ها را از این حکم مستثنا کرده است.

الزامات حصول درآمد قبل از اجرای هزینه

• هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و پیشنهاد‌های درآمدهای جدید مشمول الزام حصول درآمد قبل از اجرای هزینه هستند. وقتی یک قانون پیشنهادی کسری سال بودجه‌ای جاری یا هر سال بودجه‌ای دیگری را افزایش داد، مبلغ افزایش باید به‌موجب قانون دیگری جبران شود. این کار با کاهش هزینه یا افزایش دریافتی‌های سال مورد نظر انجام می‌شود. برای مثال اقدامی که پرداخت‌های رفاهی را افزایش دهد، باید با اقدام دیگری که سایر هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری را کاهش دهد یا مالیات‌ها را افزایش دهد جبران شود.

برآوردهای اداره مدیریت و بودجه و اداره بودجه کنگره

• قانون اجرای بودجه، اداره مدیریت و بودجه و اداره بودجه کنگره را مجبور به ارائه برآوردهایی می‌کند که نیاز به توقف بودجه و گزارش این مسئله به رئیس‌جمهور و کنگره را تعیین می‌کند. هر

تفاوتی میان برآوردهای اداره مدیریت و بودجه و اداره بودجه کنگره باید توضیح داده شود.

Source: Senate Budget Committee, www.senate.gov/~budget/democratic/laws/balbudgetact1985.pdf.

در دهه ۱۹۹۰، تأکید مجدد بر بهبود عملکرد دولت فدرال را شاهد بودیم. به موجب قانون نتایج و عملکرد دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها باید برنامه‌های راهبردی و عملکردی تهیه کنند که فعالیت‌های هر برنامه را پوشش می‌داد. بر مبنای برنامه‌های سازمان‌ها، اداره مدیریت و بودجه، برنامه عملکرد دولت فدرال را در بودجه رئیس‌جمهور می‌گنجاند. این سازمان ابزار ارزیابی برنامه را تهیه کرده است که مجموعه‌ای از پرسش‌هاست که برای ارزیابی نتایج برنامه، مدیریت، هدف، طراحی و برنامه‌ریزی راهبردی طراحی شده است.^{۱۰۱} از چالش‌های اصلی استفاده کامل از بودجه‌ریزی عملیاتی، اطمینان استفاده از اطلاعات عملکردی مورد نیاز قانون نتایج و عملکرد دولت و ابزار ارزیابی برنامه‌ها در فرایند تصویب تخصیص‌ها در کنگره است.

۲-۱۰ اصول زیربنایی قوانین نظام بودجه

قانون اساسی مصوب ۱۷۸۹ اصل هزینه کردن وجوه عمومی با مجوز کنگره را تصریح کرده است (ماده (۱)، بخش ۹، بند «۷»). به موجب این قانون، «برداشت پول از خزانه تنها براساس تخصیص‌های قانونی مصوب امکان‌پذیر است». قوه مجریه موظف است برای استفاده از وجوه عمومی موافقت کنگره را جلب کند. همچنین این قانون تصریح می‌کند که سال مالی در اول اکتبر آغاز و در ۳۰ سپتامبر به پایان می‌رسد (مبنای سالیانه بودجه، باب ۳۱، بخش ۱۱۰۲). اسناد بودجه فدرال که بودجه واحد یا یکجا نامیده می‌شود، باید شامل اطلاعات تمام سازمان‌ها و برنامه‌های فدرال باشند (اصل وحدت و جامعیت بودجه). ولی مجوز بودجه بسیاری از هزینه‌ها در لوایح تخصیص سالیانه ارائه نمی‌شود. تنها هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری که حدود ۳۵ درصد از کل هزینه‌های فدرال را تشکیل می‌دهد، در فرایند تخصیص سالیانه به تصویب می‌رسد. تخصیص‌ها براساس

1. OMB, 2004b.

برنامه‌های هر حساب و به نام هر سازمان آماده می‌شوند (اصل تخصیص دقیق بودجه). باب ۳۱ (بخش ۱۱۰۳) کنگره را مجبور می‌کند بر رعایت اصل تراز پرداختی‌ها و دریافتی‌های هر سال مالی اصرار ورزد (اصل تراز بودجه).

قانون گرام - رودمن - هالینگز و قانون اجرای بودجه به دنبال کاهش کسری بودجه فدرال در میان‌مدت بودند (اصل ثبات بودجه‌ای). درخصوص تراز بودجه الزام قانونی وجود ندارد؛ ولی در این باره بحث‌های زیادی انجام شده است. از جمله می‌توان به درخواست اصلاح قانون اساسی به منظور الزامی کردن تراز بودجه اشاره کرد.^۱ در سطوح پایین‌تر از سطح ملی، در قوانین اساسی بیشتر ایالات پنجاه‌گانه آمریکا به الزام تراز بودجه اشاره شده است.^۲ در سال ۱۹۹۳ از زمان اجرای قانون نتایج و عملکرد دولت، قوه مجریه موظف شده است، عملکرد خود را به کنگره گزارش دهد (اصل عملکرد). اصل پاسخ‌گویی در قوانین مختلفی از قبیل قانون بودجه و حسابداری، قانون بازرسی کل و قانون مدیران ارشد مالی تصریح شده است.

اصل پاسخ‌گویی به‌طور کامل رعایت می‌شود. قانون اساسی چارچوب قدرتمند و تعریف شده‌ای را ایجاد می‌کند که نقش‌های قوای مجریه و مقننه در مدیریت مالی را به‌روشنی تعریف می‌کند. وظایف مالی دولت‌های ایالتی و محلی نیز به‌روشنی تعریف شده است و این دو سطح مستقل از دولت فدرال عمل می‌کنند. اسناد بودجه به‌راحتی و به‌گونه‌ای جامع، به‌موقع و قابل اتکا در دسترس عموم است. ولی با انقضای قانون اجرای بودجه و افزایش شدید کسری بودجه فدرال پس از سال ۲۰۰۰، جهت‌گیری‌های بلندمدت سیاست‌های مالی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.^۳

۳-۱۰ مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۱-۳-۱۰ قوای مجریه و مقننه

۱-۳-۱۰-۱ نگاه اجمالی

دولت فدرال از سه قوه جداگانه تشکیل شده است: مجریه، مقننه و قضائیه. کنترل‌هایی

1. Buchanan, 1997.

2. Briffault, 1996.

3. IMF, 2003.

که هریک از این قوا اعمال می‌کنند یکی از ویژگی‌های اصلی قانون اساسی و نظام مدیریت بودجه است. قوه مجریه از رئیس‌جمهور، هیئت‌دولت، وزارتخانه‌های مختلف و سازمان‌های دیگر تشکیل شده است. اختیارات قوه مجریه فقط در دست رئیس‌جمهور است (قانون اساسی، ماده (۲)، بخش ۱). رئیس‌جمهور پانزده وزیر را به‌عنوان رؤسای وزارتخانه‌ها منصوب می‌کند، رؤسای سایر سازمان‌ها را نیز منصوب می‌کند و بر فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولت فدرال نظارت دارد. این رؤسای نظام اداری براساس دستورات رئیس‌جمهور فعالیت می‌کنند.

قوه مقننه (کنگره) از مجلس سنا و مجلس نمایندگان تشکیل شده است که هریک کمیته‌های متعددی دارند که در فرایند اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای دخالت دارند. کنگره از حمایت اداره پاسخ‌گویی دولت و اداره بودجه کنگره برخوردار است. نقش کنگره در صدور مجوز بودجه از قوای مقننه اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی فعال‌تر و مستقل‌تر است.^۱ کنگره درخصوص اصلاح بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور با هیچ محدودیتی روبه‌رو نیست.

در صورت بروز مشکل در زمینه انطباق رویه‌های بودجه با قانون اساسی، درخواست دخالت قوه قضائیه مطرح می‌شود. برای مثال در سال ۱۹۹۸، دیوان عالی حکم داد که قانون وتوی ردیف‌های بودجه مصوب سال ۱۹۹۵ برخلاف قانون اساسی است.^(۱۱) این قانون به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد ردیف‌های اعتبارات مصوب کنگره را وتو کند.^۲ به‌موجب حکم دیوان عالی، چنین اختیاراتی نیازمند اصلاح قانون اساسی بود.

۲-۱-۳ نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت‌دولت و وزرا

هیئت‌دولت ساختاری غیررسمی است که هیچ مبنای قانونی آشکاری ندارد (ایجاد این ساختار به‌طور تلویحی بر مبنای بخش ۲ ماده (۲) قانون اساسی است). هیئت‌دولت از معاون رئیس‌جمهور و رؤسای پانزده وزارتخانه قوه مجریه از جمله وزیر خزانه‌داری و مدیر اداره مدیریت و بودجه تشکیل شده است. چنانچه یکی از هدف‌های اصلی

1. Blöndal et. al., 2003.

2. Schick, 2002.

هیئت‌دولت، ارائه مشورت به رئیس‌جمهور درباره موضوع‌های مختلف باشد؛ ولی در اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای نقش چندانی برعهده ندارد (برخلاف کشورهای وست‌مینستری^۱ که هیئت‌دولت مهم‌ترین مرجع اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای است). رئیس‌جمهور از مشورت دفتر اجرایی رئیس‌جمهور^۲ نیز برخوردار است که از دفتر کاخ سفید^۳ و سایر پرسنل متخصص از جمله اداره مدیریت و بودجه تشکیل می‌شود. در عمل، رئیس‌جمهور درباره مسائل بودجه‌ای به‌شدت به مشورت‌های اداره مدیریت و بودجه متکی است.

۳-۱-۳-۱۰ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه

در قانون اساسی به ساختار اداری قوه مجریه فقط به‌صورت غیرمستقیم اشاره شده است. رئیس‌جمهور «می‌تواند به‌صورت مکتوب از مقام ارشد هریک از وزارتخانه‌های قوه مجریه خواستار اعلام نظر درباره هرگونه مسئله مرتبط با وظایف مدیران زیردست وی شود»، «کنگره به‌موجب قانون می‌تواند انتصاب هریک از این مدیران را به صلاحدید خود به رئیس‌جمهور یا رؤسای وزارتخانه‌ها محول کند» (ماده (۲)، بخش ۲، پاراگراف‌های ۱ و ۲). بر مبنای این ترتیبات قانون اساسی، کنگره از طریق وضع قوانین، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را تأسیس می‌کند و رسالت‌ها و اهداف آنها را تعیین می‌کند. فهرست وزارتخانه‌های پانزده‌گانه قوه مجریه^(۱۲) در باب ۲ فصل ۱ آمده است. تمام پیشنهاد‌های تجدید ساختار وزارتخانه‌ها باید به‌وسیله رئیس‌جمهور و بر مبنای رویه‌هایی که در قانون به‌دقت تعریف شده‌اند، برای تصویب به کنگره ارائه شود. این کنترل قدرتمند قوه مقننه بر تجدید سازمان داخلی قوه مجریه فقط در چند کشور معدود وجود دارد. کنگره بر مسائل بودجه‌ای ساختارهای اداری نیز نظارت قدرتمندی دارد: در هر سال مالی، هریک از کمیته‌های فرعی تخصیص یافتن مبالغ به هر سازمان اداری را به‌دقت بررسی می‌کند. حدود دویست سازمان اداری به‌عنوان واحدهای عملیاتی مسئول اجرای برنامه‌های بودجه وجود دارند. علاوه بر این، حدود هفتاد سازمان مستقل تابع هیچ وزارتخانه‌ای

1. Westminster Countries
2. Executive Office of the President
3. White House Office

نیستند، بنابراین مشمول قوانین و مقررات مدیریتی سازمان‌های تابع وزارتخانه‌ها نیستند.^۱

در قوه مجریه، مسئولیت اصلی تدوین بودجه، برعهده اداره مدیریت و بودجه است که به موجب قانون بودجه و حسابداری (بخش ۱۱۰۵) برای کمک به رئیس‌جمهور در نظارت بر فرایند تدوین و اجرای بودجه فدرال تأسیس شد.^۲ اداره مدیریت و بودجه، کارایی برنامه‌ها، سیاست‌ها و رویه‌های سازمان‌ها را ارزیابی می‌کند و همچنین درخواست بودجه سازمان‌های مختلف را بررسی کرده و اولویت‌های تخصیص را تعیین می‌کند. این سازمان از تطابق گزارش‌های سازمان‌ها، قوانین، مقررات، گواهی‌ها و قوانین پیشنهادی با بودجه رئیس‌جمهور و سیاست‌های دولت نیز اطمینان حاصل می‌کند.

اختیارات مدیریت مالی میان بخش‌های مختلف قوه مجریه تقسیم شده است. وزارت خزانه‌داری^۳ که براساس یکی از قوانین کنگره (باب ۳۱، فصل ۳) در سال ۱۷۸۹ تأسیس شد، وظیفه اصلی سیاست‌ها و برآوردهای مالیاتی، حسابداری و مدیریت دیون عمومی را برعهده دارد. علاوه بر این، شورای مشاوران اقتصادی^۴ در تدوین سیاست‌های مالی و پیش‌بینی‌های اقتصادی با همکاری خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند. این شورا از سه عضو منتخب رئیس‌جمهور تشکیل شده است و کارمندانی دارد (که اغلب از منصوبان سیاسی هستند). علاوه بر این شورا، در سال ۱۹۹۳ در دفتر اجرایی رئیس‌جمهور و شورای ملی اقتصاد^۵، با هدف ارائه مشورت به رئیس‌جمهور در خصوص موضوع‌های مرتبط با سیاست‌های اقتصادی (از جمله بودجه‌ریزی) تشکیل شد.

۴-۱-۳-۱۰ وظایف مقامات کشوری ارشد

مبنای قانون کلی وظایف مستخدمین کشوری در باب ۵ فصل ۱۵ ذکر شده است. مستخدمین کشوری اجازه ندارند از قدرت رسمی یا نفوذ خود برای دخالت یا تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات یا فعالیت‌های سیاسی استفاده کنند (بخش ۱۵۰۲). آنها

1. Moe, 2002.

2. Tanaka et al., 2003; OMB, 2004c.

3. Department of the Treasury

4. Council of Economic Advisors (CEA)

5. National Economic Council (NEC)

درباره مسائل اخلاقی و تعارض منافع نیز دستورالعمل‌های قانونی و اداری روشنی دارند. قانون موازین اخلاقی مقامات دولتی^۱ مصوب ۱۹۷۸، قانون مجوز مجدد تأسیس اداره رعایت موازین اخلاقی کارکنان دولت^۲ مصوب ۱۹۸۸ و قانون اصلاحات اخلاقی^۳ مصوب ۱۹۸۹ برخی از قوانین مرتبط با این مسئله هستند.

۵-۱-۳-۱۰ تأسیس و نقش کمیته‌های مجلس

به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، کمیته‌های بودجه کنگره و مجلس سنا تشکیل شد که در تصمیم‌گیری درباره مبالغ مصوب قوانین تخصیص سالیانه نقش مهمی ایفا می‌کنند. علاوه بر این، آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان (ماده ۱۰) و آیین‌نامه داخلی مجلس سنا (ماده ۲۵) تشکیل این کمیته‌ها و وظایف آنها را تصریح می‌کند.^(۱۳) مجلس نمایندگان و سنا به ترتیب دارای نوزده و شانزده کمیته دائمی و چندین کمیته ویژه و موضوعی هستند. چندین کمیته مشترک مانند کمیته مشترک مالیات، که مسئولیت تحلیل کلیه تغییرات برآوردهای مجموعه قوانین مالیاتی را برعهده دارد، نیز فعالیت می‌کنند.

هریک از دو مجلس سنا و نمایندگان دارای سه کمیته اصلی است که نقش مهمی در فرایند بودجه ایفا می‌کنند: کمیته بودجه، کمیته تخصیص و کمیته وضع مالیات (که در مجلس سنا کمیته امور مالی و در مجلس نمایندگان کمیته شیوه‌ها و روش‌ها نام دارد). کمیته‌های بودجه در هر دو مجلس در زمینه موضوع‌های مرتبط با قطعنامه‌های بودجه توافقی (که در بخش ۳(۴) قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره تعریف شده است) اعمال نظر می‌کنند. کمیته تخصیص به سیزده کمیته فرعی تقسیم شده است که یکی از آنها مسئولیت لوایح تخصیص در کنگره را برعهده دارد. کمیته شیوه‌ها و روش‌ها در مجلس نمایندگان و کمیته امور مالی در مجلس سنا در زمینه موضوع‌های مرتبط با درآمدها (مثلاً مالیات، عوارض گمرکی، تضمین بدهی‌ها) فعالیت می‌کند.

اداره بودجه کنگره براساس قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره (بخش ۲۰۱) تأسیس شد و وظایف اصلی آن آماده‌سازی پیش‌بینی اقتصادی سالیانه،

1. Ethics in Government Act

2. Office of Government Ethics Reauthorisation Act

3. Ethics Reform Act

تدوین مبانی بودجه، بررسی پیشنهاد بودجه سالیانه رئیس‌جمهور و ثبت کلیه قوانین مرتبط با هزینه‌هاست که توسط کمیته‌ها گزارش شده‌اند و به تصویب کنگره رسیده‌اند.^۱ اداره بودجه کنگره اطلاعات زیر را در اختیار کمیته‌های مختلف از جمله کمیته‌های بودجه، تخصیص، شیوه‌ها و روش‌ها، امور مالی و کمیته مشترک مالیات قرار می‌دهد:

- بودجه، لوایح تخصیص و سایر لوایحی که مجوزهای بودجه یا مالیات را تنفیذ یا صادر می‌کنند،
- درآمدها، دریافتی‌ها، درآمدها یا دریافتی‌های احتمالی آینده و تغییر شرایط درآمدها،
- سایر اطلاعات مورد نیاز از قبیل برآوردهای اقتصادی کلان، براساس درخواست یک کمیته.

۲-۳-۱۰ نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی

ایالات متحد آمریکا دارای حکومتی فدرال، پنجاه ایالت، ۳۹,۰۰۰ دولت محلی عمومی (دولت‌های بخش، شهر و شهرستان) و ۴۹,۰۰۰ دولت محلی ویژه است که ۲۵ درصد آنها (تا سال ۲۰۰۴) بخش‌های آموزشی است. جایگاه مستقل ایالات در قوانین اساسی فدرال و ایالات به‌روشنی تعریف شده و از حمایت این قوانین برخوردار است (قانون اساسی فدرال، ماده (۴)، بخش ۳). به‌موجب قانون اساسی، کنگره موظف است برای تقسیم یا تغییر مرزهای ایالات، موافقت ایالات ذی‌ربط را جلب کنند. نقش و وظایف دقیق دولت‌های فدرال و ایالتی در قانون اساسی به‌طور کامل تعریف نشده است. با وجود اینکه برخی از حوزه‌های مسئولیتی (از قبیل مسائل دفاعی) آشکارا به دولت فدرال واگذار شده‌اند، در حوزه‌های دیگر ابهاماتی وجود دارد. درحالی‌که به‌موجب اصلحیه شماره ۱۰ قانون اساسی دولت فدرال نقش محدودی دارد (اختیاراتی که صراحتاً به دولت فدرال تفویض نشده‌اند به ایالات یا شهروندان تعلق دارند)، بند رفاه عمومی [کنگره می‌تواند امور دفاعی و رفاه عمومی ایالات متحد آمریکا را اداره کند (ماده (۱)، بخش ۸)] نقش گسترده‌تری را برای دولت فدرال پیشنهاد می‌کند.

قانون اساسی به‌طور صریح دولت‌های محلی را به‌عنوان سطح جداگانه‌ای از دولت محسوب نمی‌کند. در عمل، دولت‌های محلی اختیارات خود را از ایالات پنجاه‌گانه

1. CBO, 2004.

می‌گیرند. مسئولیت‌های نسبی حکومت فدرال در برابر دولت‌های ایالتی و محلی با گذشت زمان دچار تغییراتی شده است و حکومت فدرال به‌نحو روزافزونی در بسیاری از حوزه‌هایی که زمانی تنها در حیطه وظایف دولت‌های ایالتی و محلی بودند، گام نهاده است. دولت‌های ایالتی و محلی درباره ارائه خدمات که بخشی از منابع آن از محل کمک‌ها، وام‌ها و یارانه‌های دولت فدرال تأمین می‌شود به‌شدت فعالیت می‌کنند. دولت‌های محلی اداره تمام مدارس ابتدایی و متوسطه، ساخت و مرمت اکثر جاده‌های محلی و نظام‌های حمل‌ونقل عمومی (از قبیل فرودگاه‌ها) را برعهده دارد. از آنجا که ایالت‌ها برخی از منابع مالی این خدمات را از محل منابع خود یا وجوه دولت فدرال تأمین می‌کنند، طراحی و اجرای خدمات محلی تحت کنترل شدید دولت‌های ایالتی و فدرال است.^۱

نظام‌های مدیریت مالی تمرکززدایی شده‌اند. ایالات حدود سه‌چهارم هزینه‌های خود را از محل منابع خود تأمین می‌کنند، به وضع مالیات می‌پردازند، پول‌ها را براساس قوانین ایالتی مصرف می‌کنند و به بازارهای اوراق قرضه دسترسی مستقیم دارند. بررسی یا تصویب بودجه ایالات برعهده دولت فدرال نیست. به‌موجب قوانین ایالتی دولت‌های محلی می‌توانند مالیات وضع کنند؛ ولی ایالات اختیار تعیین سقف اختیارات مالی دولت‌های محلی، از قبیل کنترل یا محدود کردن مالیات‌ها، هزینه‌ها، دیون و اوراق قرضه دولت‌های محلی را برای خود حفظ کرده‌اند. دولت‌های محلی بیش از کمک‌های دولت فدرال به کمک‌های ایالتی وابسته‌اند (پیرابند ۳-۱۰).

پیرابند ۳-۱۰ انتقال‌های عمده میان سطوح مختلف دولت در ایالات متحد آمریکا

- **برنامه‌های ایجاد برابری:** بیشتر ایالت‌ها به‌عنوان بخشی از یارانه‌هایی که برای مدارس عمومی در نظر گرفته‌اند، اقدامات برابرسازی مالی مدارس را اجرا می‌کنند. ولی دادگاه‌های فدرال برنامه‌های برابرسازی بسیاری از ایالات را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده‌اند.
- **کمک‌های کلی به پروژه‌ها و کمک‌های ویژه فدرال:** کمک‌های کلی به پروژه‌ها بر مبنای درخواست‌های کمک از سازمان‌های مختلف فدرال (برای مثال وزارت آموزش و پرورش یا وزارت حمل‌ونقل) مبتنی هستند. کمک‌های ویژه فدرال کمک‌هایی هستند که در اختیار ایالات قرار

می‌گیرند. سازمان‌های فدرال می‌توانند با استفاده از کمک‌های قانونی دولت فدرال از ایالات و دولت‌های محلی بخواهند تا برنامه‌هایی را برای استفاده از این کمک‌ها ارائه کنند، ولی درخصوص میزان کمک‌ها، آزادی عمل چندانی ندارند. بزرگ‌ترین کمک‌های ویژه فدرال برنامه‌های مستمری هستند که به‌وسیله ایالات اداره می‌شوند. حدود ۸۵ درصد از کمک‌های فدرال براساس این فرمول به ایالت‌ها و دولت‌های محلی توزیع می‌شود. به‌طور کلی، حدود هفتصد برنامه کمک مختلف به دولت‌های محلی و ایالتی وجود دارد، ولی بیشتر آنها به نسبت کوچک هستند.

● **کمک‌های فدرال:** کمک‌های فدرال به ایالت‌ها و دولت‌های محلی شامل کمک هزینه، وام‌ها و یارانه‌های مالیاتی هستند. زمینه‌های کارکردی اصلی کمک‌های فدرال شامل حمل‌ونقل، آموزش و پرورش، آموزش و اشتغال، خدمات اجتماعی و بهداشتی مانند مراقبت‌های بهداشتی و کمک‌های بهداشتی و امنیت حقوق است.

● **کمک‌های ایالتی:** بزرگ‌ترین شکل کمک‌های ایالتی کمک به مدارس محلی است. کمک‌های ایالتی براساس فرمول‌های پیچیده برابری میان واحدهای محلی توزیع می‌شود.

Source: OECD, 1997.

به‌موجب قوانین، مدیر اداره مدیریت و بودجه با همکاری اداره بودجه کنگره، حسابرس کل^۱ و نمایندگان دولت‌های ایالتی و محلی، تا جایی که امکان دارد اطلاعات مالی، بودجه‌ای و برنامه‌ای مورد نیاز برای ارزیابی تأثیر کمک دولت فدرال به بودجه‌های دولت‌های ایالتی و محلی را تأمین می‌کند (باب ۳۱، فصل ۱۱، بخش ۱۱۱۲). ولی دولت‌های ایالتی و محلی به‌موجب قانون مجبور نیستند تحولات بودجه‌ای خود را به‌منظور تحکیم حساب‌های ملی و ارائه اطلاعات مورد نیاز کنگره به دولت فدرال گزارش کنند. چنین اطلاعاتی را می‌توان به‌صورت غیررسمی دریافت کرد.

۴-۱۰ ترتیبات قانونی مراحل مختلف فرایند بودجه

۴-۱۰-۱ تهیه و ارائه بودجه به‌وسیله قوه مجریه

۴-۱۰-۱-۱ پوشش نهادهای بودجه

بودجه فدرال تمام سازمان‌ها و برنامه‌های حکومت فدرال از جمله قوای مقننه و قضائیه، دفتر اجرایی رئیس‌جمهور، پانزده وزارتخانه و سازمان‌های مستقل (از جمله سازمان

1. Comptroller General

حفاظت از محیط زیست، سازمان خدمات عمومی و سازمان تأمین اجتماعی) و حدود نود سازمان، هیئت، شورا و اداره کوچک‌تر را پوشش می‌دهد. بودجه فدرال شامل بودجه‌های دولت‌های ایالتی و محلی نیست و دستورالعملی را نیز به آنان ارائه نمی‌دهد.

۲-۱-۴-۱۰ صندوق‌های فرابودجه‌ای و درآمدهای دارای مصارف معین

بودجه فدرال صندوق‌های خارج از بودجه به‌نسبت معدودی دارد. در آمریکا «خارج از بودجه»^۱ معنای ویژه‌ای دارد. به‌موجب قانون در بودجه فدرال صندوق‌های تأمین اجتماعی (بیمه سالخوردگی، بازماندگان و ازکارافتادگی) و صندوق‌های خدمات پست به‌صورت خارج از بودجه محسوب می‌شوند. مالکیت و اداره این صندوق‌ها با دولت فدرال است، ولی دریافتی‌ها، مخارج، مازاد یا کسری‌ها و مجوزهای بودجه‌ای آنها در ارقام بودجه منظور نمی‌شود. از این‌رو، بیشتر جداول اسناد بودجه در بخش ارقام کل بودجه یکپارچه مبالغ درون بودجه و خارج از بودجه دارند.^۲ بنابراین پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت فدرال به‌صورت جامع نشان داده می‌شوند. ارقام کل بودجه یکپارچه اغلب بیش از سایر بخش‌ها توجه سیاستگذاران و عموم را به‌خود جلب می‌کنند.

۳-۱-۴-۱۰ تعریف ارقام کلی بودجه

بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور به‌وسیله اداره مدیریت و بودجه و براساس الزامات قانون بودجه و حسابداری تهیه می‌شود که به‌موجب آن، به‌منظور بررسی آثار بلندمدت تصمیم‌های بودجه‌ای، ارائه پیش‌بینی‌های سال مالی جاری، پیش‌بینی‌های سال بودجه و چهار سال بعد الزامی است (باب ۳۱، فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵). به‌موجب قانون، اداره بودجه کنگره نیز باید پیش‌بینی‌های مشابهی را ارائه کند (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، بخش ۲۰۲). در عمل، اداره بودجه کنگره اطلاعات ۹ سال پس از سال بودجه را نیز ارائه داده است.

1. Off-budget

2. OMB, 2004a.

۱۰-۴-۱-۴ قواعد مالی

قواعد مالی در قوانین، به‌ویژه قانون گرام - رودمن - هالینگز مصوب ۱۹۸۵ که شامل کاهش سقف‌های کمی کسری کل بودجه تا سال ۱۹۹۰ بود و قانون اجرای بودجه که سقف‌هایی را برای هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و الزامات حصول درآمد قبل از اجرای هزینه برای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و درآمدهای بودجه است، ریشه دارد. از سپتامبر سال ۲۰۰۲ که موعد راهکارهای اجرایی قانون اجرای بودجه به پایان رسید، در سطح فدرال هیچ قاعده مالی که از نظر قانونی الزام‌آور باشد وجود نداشته است. هر سال، به‌موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، مجلس نمایندگان و مجلس سنا باید در چارچوب قطعنامه بودجه، با کلیات درآمدها و هزینه‌ها موافقت کنند (ن.ک. بخش زیر)؛ ولی این موافقت از نظر قانونی الزام‌آور نیست.

۱۰-۴-۱-۵ جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به مجلس

سال مالی از اول اکتبر آغاز و در سی‌ام سپتامبر به پایان می‌رسد. به‌موجب باب ۳۱، رئیس‌جمهور موظف است پیش‌نویس بودجه سال مالی بعد را حداکثر تا نخستین دوشنبه فوریه به کنگره تقدیم کند (فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵). به‌موجب این قانون رئیس هر سازمان باید درخواست اعتبارات سازمان خود را با شکل و در تاریخی که رئیس‌جمهور تعیین می‌کند به رئیس‌جمهور تقدیم کند (بخش ۱۱۰۸). اداره مدیریت و بودجه و سازمان‌های فدرال درباره تهیه بودجه در مهلت تعیین شده و براساس جدولی که به‌صورت سالیانه در بخش‌نامه اداره مدیریت و بودجه تعیین می‌شود همکاری می‌کنند (پیرابند ۴-۱۰). فرایند تدوین بودجه حدود هجده ماه قبل از آغاز سال مالی آغاز می‌شود و این بسیار زودتر از سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است.

۱۰-۴-۱-۶ فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه

رویه تصویب بودجه در قوه مجریه که فرایندی داخلی محسوب می‌شود در بخش‌نامه‌های اداره مدیریت و بودجه تصریح شده است (بخش ۵-۱۰). برای بحث درباره مجموعه کامل پیشنهادها بودجه وزارتخانه‌ها که به‌وسیله اداره مدیریت و بودجه تهیه می‌شود، هیئت‌دولت تشکیل جلسه نمی‌دهد. وزرا می‌توانند به تصمیم‌های اداره مدیریت

و بودجه درباره ارقام کل بودجه خود اعتراض کنند. این اعتراض‌ها ابتدا به اداره مدیریت و بودجه ارائه می‌شود و اغلب در همین سطح حل می‌شود. اعتراض‌های باقی‌مانده به هیئت بازنگری بودجه^۱ ارائه می‌شود (البته همه رؤسای جمهور از این هیئت استفاده نمی‌کنند) که از معاون رئیس‌جمهور، رئیس دفتر کاخ سفید، مدیر اداره مدیریت و بودجه و یک یا دو مقام ارشد کاخ سفید تشکیل می‌شود (ترکیب این هیئت در هر دولت و در هر سال متفاوت است). هرگونه اعتراض به تصمیم‌های این هیئت به رئیس‌جمهور ارائه می‌شود و تصمیم‌گیری نهایی برعهده رئیس‌جمهور است.

پیرایند ۴-۱۰ مراحل اصلی فرایند بودجه سالیانه در قوه مجریه در ایالات متحد آمریکا

آوریل - مه: دستورالعمل و بازنگری بهاره

- مدیر اداره مدیریت و بودجه، نامه‌ای را به رؤسای سازمان‌ها ارسال می‌کند و رهنمودهای سیاست‌های درخواست بودجه آن سازمان در سال مالی را که حدود هجده ماه دیگر آغاز می‌شود اعلام می‌کند. این اقدام، آغاز فرایند تدوین بودجه برای سال (۲۰۰۲) است.
- اداره مدیریت و بودجه در زمینه شناسایی مشکلات اصلی بودجه سال (۲۰۰۲)، ایجاد و تحلیل گزینه‌های موجود برای بازنگری بودجه در پاییز و برنامه‌ریزی برای تحلیل مشکلاتی که در آینده نیازمند تصمیم‌گیری است با سازمان‌ها همکاری می‌کند.
- **ژوئیه:** اداره مدیریت و بودجه بخش‌نامه شماره الف-۱۱ را صادر می‌کند که دقیق مشخص می‌کند سازمان‌های فدرال چگونه باید بودجه خود را تدوین کنند و برای بررسی به اداره مدیریت و بودجه ارائه دهند (بخش ۱۱۰۴).
- **سپتامبر:** سازمان‌ها بودجه اولیه خود را ارائه می‌دهند.

اکتبر - نوامبر: بررسی پاییزه بودجه

- کارکنان اداره مدیریت و بودجه پیشنهادهای بودجه سازمان‌ها را با توجه به اولویت‌های رئیس‌جمهور، عملکرد برنامه و محدودیت‌های بودجه تحلیل می‌کنند و مشکلات و راه‌حل‌ها را برای تصمیم‌گیری به سیاستگذاران اداره مدیریت و بودجه ارائه می‌دهند.

اواخر نوامبر: عودت بودجه

● اداره مدیریت و بودجه سیاست‌های بودجه پیشنهادی را برای رئیس‌جمهور و مشاوران ارشد وی تشریح می‌کند. این سازمان معمولاً نتایج تصمیم‌گیری درباره درخواست‌های بودجه را به‌صورت هم‌زمان به تمام سازمان‌ها ابلاغ می‌کند.

دسامبر: فرایند اعتراض به تصمیم‌های اداره مدیریت و بودجه

● سازمان‌های قوه مجریه می‌توانند اعتراض خود را به اداره مدیریت، بودجه و رئیس‌جمهور ارائه دهند. رئیس سازمان می‌تواند از اداره مدیریت و بودجه بخواهد که برخی از تصمیم‌ها را لغو یا تعدیل کند.

دوشنبه نخست فوریه: رئیس‌جمهور بودجه را به کنگره تقدیم می‌کند*

* ممکن است زمان‌بندی واقعی با این برنامه تفاوت داشته باشد. برای مثال تاکنون چندین بار رئیس‌جمهور به دلایل مختلف از جمله تنفیذ دیر هنگام تخصیص‌های سال مالی قبل یا تغییر دولت، بودجه را دیرتر از موعد مقرر به کنگره ارائه داده است.

Source: OMB, 2004d.

۷-۱-۴-۱۰ اسناد همراه قانون بودجه

رئیس‌جمهور موظف است به همراه هریک از بودجه‌هایی که به کنگره تقدیم می‌کند پیام خود و چکیده بودجه را نیز ارائه کند (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۵). هر سال، پیام و چکیده بودجه در «بودجه دولت ایالات متحد آمریکا» گنجانده می‌شوند که اطلاعات بودجه رئیس‌جمهور و اولویت‌های مدیریتی و بررسی‌های بودجه هر سازمان، از جمله ارزیابی عملکرد سازمان‌ها را ارائه می‌دهد. اطلاعات تفصیلی ۱۰ صفحه از پیام بودجه را به‌خود اختصاص می‌دهد (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۵). هر سال، بخش عمده اطلاعات مورد نیاز در اسناد زیر ارائه می‌شود:

- **چشم‌انداز تحلیلی:** شامل تحلیل‌هایی است که برای تأکید بر زمینه‌های ویژه یا تشریح سایر داده‌های بودجه طراحی شده است. این جلد شامل تحلیل‌های اقتصادی و حسابداری، اطلاعات دریافتی‌ها و درآمدهای جمع‌آوری شده دولت فدرال، تحلیل‌های هزینه‌های فدرال، اطلاعات مفصل درباره استقراض و بدهی‌های دولت فدرال، برآوردهای

خدمات پایه‌ای یا جاری، اطلاعات عملکرد برنامه‌ها (از جمله اطلاعات ابزار ارزیابی برنامه)، برآوردهای بلندمدت بودجه و سایر اطلاعات فنی است.

- جداول تاریخی: اطلاعات دریافتی‌ها، مخارج، مازاد یا کسری، دیون فدرال و وضعیت اشتغال دولت فدرال در دوره‌های تاریخی (این اطلاعات از سال ۱۹۴۰ آغاز می‌شود) و آینده را ارائه می‌دهد (به موجب قانون پیش‌بینی‌های چهار سال پس از سال بودجه نیز باید ارائه شود).

- ضمیمه: در اصل برای استفاده کمیته‌های تخصیص، طراحی شده است. این بخش شامل اطلاعات مالی بسیار مفصل درباره هریک از برنامه‌ها و حساب‌های تخصیص‌هاست و برای هر سازمان، این اطلاعات را دربرمی‌گیرد: متن پیشنهادی تخصیص‌ها، جداول بودجه هر حساب، قوانین پیشنهادی جدید، توضیح دلیل نیاز به تخصیص و ترتیباتی که می‌توان در مورد تمام تخصیص‌های یک سازمان یا مجموعه‌ای از سازمان‌ها به کار برد. همچنین درباره فعالیت‌هایی که هزینه‌های آنها در ارقام کل بودجه ذکر نشده است نیز اطلاعاتی ارائه می‌شود.

• چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت

در بودجه، برآوردهای هریک از چهار سال پس از سال بودجه ارائه می‌شود (به عنوان مثال برای سال بودجه‌ای ۲۰۰۵، سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹). تدوین فروض اقتصادی کلان برای پیش‌بینی‌های بودجه مسئولیت مشترک شورای مشاوران اقتصادی، وزارت خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه است. پیشنهاد بودجه شامل بحث‌های چشمگیر درباره فروض اقتصادی زیربنایی و مقایسه با پیش‌بینی‌های سال گذشته است.^۱ فروض اقتصادی شامل برآوردهای آثار سیاست‌های رئیس‌جمهور در صورت تصویب است. در مقابل، اداره بودجه کنگره مجموعه‌ای از فروض اقتصادی را ارائه می‌دهد که با فروض اداره مدیریت و بودجه تفاوت دارند و آثار تغییر سیاست‌ها را دربرنمی‌گیرند. از زمان توقف قانون اجرای بودجه، پیش‌بینی‌های هزینه‌های چندساله از نظر قانونی الزام‌آور نیستند.

1. OMB, 2004a.

● اقدامات جدید و سیاست‌های هزینه‌ای موجود

به موجب باب ۳۱، برآورد دریافتی‌های هر سال مالی که بودجه آن تقدیم شده است و چهار سال مالی پس از آن براساس: الف) قوانینی که در زمان ارائه بودجه نافذ است، ب) پیشنهادهای افزایش درآمدها در بودجه (فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵) ارائه می‌شود. بنابراین برآوردهای ابتکارات جدید و هزینه‌های جاری سیاست‌های دولت در اسناد بودجه به‌طور کامل متمایز از یکدیگر هستند. به موجب این قانون، برای هر پیشنهاد بودجه‌ای که یک فعالیت یا کارکرد دولت را افزایش می‌دهد، باید جدولی ارائه شود که آثار این مسئله بر اعتبارات و هزینه‌های آن سال مالی و هریک از چهار سال مالی بعد از آن را نشان دهد.

● اطلاعات مرتبط با عملکرد

به موجب قانون نتایج و عملکرد دولت، سازمان‌ها باید گزارش طرح‌های راهبردی، طرح‌های عملکرد سالیانه و برنامه سالیانه عملکرد را ارائه دهند. علاوه بر این، از سال ۲۰۰۴، اداره مدیریت و بودجه ارزیابی نظام‌مند جدیدی را آغاز کرد (فرایند ابزار ارزیابی برنامه). این فرایند برنامه‌ها را از نظر اجرا به پنج رتبه تقسیم می‌کند: اثربخش، به نسبت اثربخش، مناسب و بدون نتایج روشن. دولت حدود چهارصد برنامه را که تقریباً ۴۰ درصد از بودجه فدرال را تشکیل می‌دهد، ارزیابی کرده است که از این میان، ۲۳۴ برنامه در سال ۲۰۰۳ و ۱۷۳ برنامه در سال ۲۰۰۴ بررسی شدند. این ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۴۰ درصد برنامه‌ها در گروه اثربخش یا به نسبت اثربخش، ۲۵ درصد در گروه مناسب یا بی‌اثر و ۴۰ درصد در گروه بدون نتایج روشن قرار گرفتند.^۱ این اطلاعات باید به صورت سالیانه و به عنوان بخشی از بودجه رئیس‌جمهور ارائه شود (اداره مدیریت و بودجه، بخش ۶ بخش‌نامه شماره الف - ۱۱).

● هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی

هزینه‌های مالیاتی در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره به عنوان «کاهش درآمد ناشی از ترتیبات قوانین مالیاتی فدرال که حذف، معافیت، یا کاهش

1. Ibid.

درآمد ناخالص را مجاز می‌شمارند یا اعتبار ویژه، نرخ مالیات ترجیحی، یا تعویق پرداخت بدهی‌های مالیاتی را فراهم می‌کنند تعریف شده است». به موجب این قانون فهرستی از هزینه‌های مالیاتی مالیات بر درآمد افراد و شرکت‌ها باید در بودجه گنجانده شود (بخش ۳). چشم‌اندازهای تحلیلی سال ۲۰۰۵ شامل فصلی است که خلاصه‌ای از تمام هزینه‌های مالیاتی قابل ملاحظه را ارائه می‌دهد. بزرگ‌ترین هزینه‌های مالیاتی، هزینه‌های مرتبط با مالیات بر درآمد، از جمله کاهش و حذف حق بیمه و درآمدهای صندوق بازنشستگی، حق بیمه‌های پرداختی کارفرمایان برای بیمه درمانی و پرداخت‌های نرخ بهره وام‌های رهنی مسکن است. هزینه مخارج مالیاتی دوره‌ای که اطلاعات بودجه آن ارائه شده است (سال مالی قبل، سال مالی جاری و چهار سال بعد) نیز در این گزارش‌ها ارائه می‌شود. چندین ایالت در هنگام ارائه بودجه‌های خود به مجلس‌های ایالتی، برآوردهای هزینه‌های مالیاتی خود را نیز ارائه می‌دهند.^(۱۴)

در بودجه فهرست کاملی از تعهدات احتمالی یا ریسک‌های مالی ارائه نمی‌شود.^(۱۵) ولی از سال ۱۹۹۰، به موجب قانون، هزینه‌های بلندمدت برنامه‌های اعتباری فدرال باید در بودجه ذکر شود. قانون اصلاح اعتبارات فدرال که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید،^(۱۶) با ایجاد این الزام که هزینه بودجه‌ای هر برنامه اعتباری باید هزینه یارانه بلندمدت آن در زمان تأمین اعتبار باشد، نحوه ارائه وام‌های مستقیم و تضمین وام در بودجه را تغییر داد (بخش ۵۰۲). هزینه‌های سالیانه برنامه‌های اعتباری در بودجه برمبنای ارزش کنونی هزینه‌های یارانه بلندمدت وام‌های مستقیم یا ضمانت‌های وام‌های هر سال برآورد می‌شود. این شیوه از روش قبلی که تنها گردش مالی وام‌های مستقیم یا ضمانت‌های وام‌ها را نشان می‌داد شفاف‌تر است.

● سایر اطلاعات مورد نیاز براساس قوانین

اداره مدیریت و بودجه، اطلاعات مفصلی را درخصوص بودجه به کنگره ارائه می‌دهد که بر الزامات قانون بودجه و حسابداری مبتنی است (پیرابند ۵-۱۰).

۸-۱-۴-۱۰ بودجه‌های قوه مقننه و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

بودجه‌های قوای مقننه و قضائیه به صورت مستقل از بودجه قوه مجریه و براساس

ترتیبات باب ۳۱، فصل ۱۱ بخش ۱۱۰۵ تهیه می‌شود. هزینه‌ها و اعتبارات پیشنهادی قوای مقننه و قضائیه باید قبل از یازدهم اکتبر هر سال به رئیس‌جمهور ارائه شوند و رئیس‌جمهور آنها را بدون هیچ تغییری در بودجه پیشنهادی خود بگنجاند.

پیرایند ۵-۱۰ سایر اطلاعاتی که در ایالات متحد آمریکا به موجب قانون الزامی است

در زیربخش‌هایی از مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکا، بخش ۱۱۰۵، ارائه شده است. به موجب سایر قوانین اطلاعات دیگری نیز ضروری است:

- اطلاعات فعالیت‌ها و وظایف دولت، در صورت امکان، اطلاعات هزینه‌ها و دستاوردهای برنامه‌های دولت،
- انطباق خلاصه اطلاعات هزینه‌ها یا تخصیص‌های پیشنهادی،
- گزارش‌های مالی تراز خزانه در پایان سال مالی قبل، سال مالی جاری و سال مالی بودجه در صورت تصویب پیشنهادهای مالی بودجه،
- اطلاعات ضروری درباره دیون دولت،
- مقایسه مقادیر کل مصارف بودجه‌ای سال مالی قبل برای هر برنامه عمده‌ای که دارای هزینه‌های به نسبت غیرقابل کنترل است،
- مقایسه مقادیر کل دریافتی‌های سال مالی قبل که در بودجه آن سال پیش‌بینی شده بود با دریافتی‌های آن سال، و مقایسه مقادیر دریافتی‌های پیش‌بینی شده در بودجه از هر منبع دریافتی عمده هر سال با دریافتی‌های واقعی از آن منبع در همان سال،
- گزارش مجوز بودجه، مجوز بودجه پیشنهادی، هزینه‌های بودجه و هزینه‌های بودجه پیشنهادی و اطلاعات تشریحی: الف) ساختار تفصیلی نیازهای ملی که به رسالت‌ها و برنامه‌های سازمان‌ها اشاره می‌کند، ب) اهداف و برنامه‌های اصلی،
- تحلیلی که نشان‌دهنده کاهش‌های پیشنهادی در مقایسه با سطوح سال جاری باشد و به منظور رعایت قانون تجدید ساختار نیروی کار دولت فدرال^۱ مصوب ۱۹۹۴ ارائه می‌شود،
- اطلاعاتی درباره صندوق امانی کاهش جرائم خشونت‌آمیز.^۲

۲-۴-۱۰ فرایند بودجه در قوه مقننه

قبل از اجرای قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره در سال ۱۹۷۴، فرایند

1. Federal Workforce Restructuring Act
2. Violent Crime Reduction Trust Fund

تصویب بودجه در کنگره به نسبت ناهماهنگ بود. این قانون برای نخستین بار چارچوبی را برای اقدامات کنگره درباره بودجه فراهم کرد. به موجب این قانون قطعنامه بودجه توافقی، کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا، اداره بودجه کنگره و رویه‌های مرتبط ساختن تخصیص‌ها به ارقام کل مصوب کنگره، ایجاد شد.

۱-۲-۴-۱۰ جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در مجلس

قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره فرایند بررسی بودجه در کنگره را تشریح می‌کند که فعالیت‌های قوه مقننه در زمینه قطعنامه بودجه، لوایح تخصیص، قوانین تلفیق، سنج‌های درآمد و سایر قوانین مرتبط با بودجه را هماهنگ می‌کند. بخش ۳۰۰ این قانون جدول زمانی تکمیل فعالیت‌های بودجه‌ای کنگره را ارائه می‌دهد (پیرابند ۶-۱۰). به موجب این جدول کنگره باید بررسی و تصویب بودجه را تا زمان آغاز سال مالی در اول اکتبر به پایان برساند.

پیرابند ۶-۱۰ مهلت‌های قانونی و داخلی برای تصویب بودجه در کنگره ایالات متحد آمریکا

- **دوشنبه نخست فوریه:** رئیس‌جمهور بودجه خود را به کنگره تقدیم می‌کند (مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکا، فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵)،
- **پانزده فوریه:** اداره بودجه کنگره گزارش را به کمیته‌های بودجه ارائه می‌دهد،
- **حداکثر ۶ هفته پس از تقدیم بودجه رئیس‌جمهور:** کمیته‌ها دیدگاه‌ها و برآوردهای خود را به کمیته‌های بودجه ارائه می‌دهند،
- **پانزده آوریل:** کنگره اقدامات خود درباره قطعنامه بودجه که هزینه‌های کل بودجه (مصارف) و دریافتی‌های بودجه سال مالی آینده را تعیین می‌کند به پایان می‌رساند (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، بخش ۳۰۱)،
- **پانزده مه:** لوایح تخصیص سالیانه در مجلس نمایندگان بررسی می‌شوند،
- **ده ژوئن:** کمیته تخصیص مجلس نمایندگان گزارش‌های جدیدترین لوایح تخصیص سالیانه را ارائه می‌دهد،
- **پانزده ژوئن:** کنگره بررسی قانون تلفیق را به پایان می‌رساند. این قانون مجوز تغییر برنامه‌ها و مالیات‌ها براساس قطعنامه بودجه را صادر می‌کند (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، بخش ۳۱۰)،

- **سی ژوئن:** مجلس نمایندگان بررسی لویج تخصیص سالیانه را به پایان می‌رساند. کنگره تا سیزده لایحه تخصیص عادی را به تصویب می‌رساند (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، ۳۰۷).
- **اول اکتبر:** آغاز سال مالی.

Source: Henniff, 2003a.

الف) فرایند تصویب قطعنامه بودجه: پس از دریافت بودجه رئیس‌جمهور، در اوایل فوریه، به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، کمیته‌های بودجه باید اسناد بودجه را بررسی کنند و دیدگاه‌ها و برآوردهای کمیته‌های صدور مجوز را بشنوند. کنگره موظف است قطعنامه بودجه توافقی را تصویب کند که هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری را تعیین می‌کند و ممکن است شامل «دستورالعمل‌های تلفیق» برای کمیته‌های مسئول هزینه‌ها و دریافت‌های غیرقابل تصمیم‌گیری نیز باشد. قطعنامه بودجه، توافقی رسمی میان مجلس نمایندگان و مجلس سنا درباره تمام هزینه‌ها، دریافتی‌ها و سایر ارقام کلی بودجه است و ریز هزینه‌های بودجه را براساس کارکرد ارائه می‌دهد (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، بخش (الف) ۳۰۱). قطعنامه بودجه از جایگاه قانون برخوردار نیست. بنابراین نیازمند تأیید رئیس‌جمهور نیست.^۱ سطوح ارقام کلی که در قطعنامه بودجه تعیین می‌شوند الزام‌آور هستند، ولی به دلیل اینکه به جای قانون اجرای بودجه قانون جدیدی وضع نشده است، تنها راهکاری که برای کنترل وجود دارد اعتراض آیین‌نامه‌ای به قطعنامه بودجه است.

ب) فرایند تلفیق بودجه برای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری: قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ترتیباتی برای فرایند تلفیق بودجه دارد، که کنگره با استفاده از آن، به منظور تحقق اهداف بودجه‌ای مندرج در قطعنامه بودجه دستورالعمل‌هایی را برای تغییر قانونی هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری یا برنامه‌های درآمدی (قوانین مالیاتی و سایر قوانین) صادر می‌کند (بخش (ب) ۳۰۱). برخلاف قطعنامه بودجه که تصویب آن الزامی است، فرایند تلفیق فرایندی اختیاری است.^۲ در

1. Henniff, 2003b.

2. Ibid., 2003c.

مجلس نمایندگان، به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، هیچ اصلاحیه‌ای که به افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها در مقایسه با پیش‌بینی‌های مورد توافق بیانجامد در دستور کار قرار نمی‌گیرد؛ مگر اینکه کاهش هزینه یا افزایش درآمدی معادل با آن در سایر بخش‌های بودجه پیش‌بینی شود (قاعده الزام حصول درآمد قبل از اجرای هزینه). در مجلس سنا، بحث درباره لایحه تلفیق به بیست ساعت محدود می‌شود، ولی زمان واقعی برای بررسی بسته جامع اغلب از محدودیت زمانی مندرج در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره بیشتر می‌شود.

ج) فرایند تخصیص‌ها: پس از تعیین سطوح هزینه‌ها در قطعنامه بودجه، اعتبار کلی که به اعتبارات فرعی تقسیم می‌شود به کمیته تخصیص ارائه می‌شود. (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، بخش (ب) ۳۰۲). تعداد این تخصیص‌های فرعی با کمیته‌های سیزده‌گانه تخصیص همخوانی دارد. کمیته‌های فرعی تخصیص در مجلس نمایندگان و مجلس سنا نمی‌توانند در هنگام تصویب لوایح تخصیص سالیانه از ارقام هریک از این تخصیص‌های فرعی فراتر روند. پس از تنظیم تخصیص‌های پیشنهادی، هر کمیته فرعی گزارش‌های خود را به کمیته اصلی تخصیص ارائه می‌دهد و این کمیته پس از بررسی این پیشنهادها و اصلاحات احتمالی و اطمینان از انطباق آنها با مقررات مجلس، آنها را به تصویب می‌رساند. سقف‌های کلی هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و اعتبارات قطعنامه بودجه، اختیارات کمیته تخصیص را محدود می‌کند.

در اصل، پس از تکمیل بررسی بودجه در مجلس نمایندگان، مجلس سنا بررسی پیشنهادهای مجلس نمایندگان را آغاز می‌کند. در عمل، این دو مجلس قبل از طرح بودجه در صحن مجلس به صورت هم‌زمان بر روی لوایح بودجه کار می‌کنند. همچون هر قانون دیگری، تصویب تخصیص‌های بودجه در کنگره بدون بررسی تمام اصلاحیه‌های پیشنهادی در هر دو مجلس کامل نیست که در نهایت، به موجب قانون اساسی به توافق بر سر متنی مشابه منجر می‌شود.

د) محدودیت‌های بحث درباره بودجه در مجلس سنا: قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره برای اطمینان از انطباق لوایح تخصیص و سایر قوانین بودجه‌ای با جدیدترین قطعنامه بودجه، تذکرات آیین‌نامه‌ای را برای بررسی بودجه در کنگره

پیش‌بینی کرده است.^(۱۷) مجلس سنا اغلب براساس قاعده بحث نامحدود عمل می‌کند. این به آن معناست که هر نماینده یا هر گروه از نمایندگان مجلس سنا می‌تواند مانع از بررسی یک لایحه شود (این اقدام به تعلیق بررسی معروف است). خاتمه بحث درباره هر موضوع نیازمند تأیید اکثریت قاطع (سه‌پنجم) نمایندگان مجلس سناست. آیین‌نامه قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، با چشم‌پوشی از قاعده سه‌پنجم، این موانع را دور می‌زند.^۱ برای نمونه می‌توان به منع بررسی قانون صدور مجوز بودجه یا هزینه بیش از سقف اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اشاره کرد. این آیین‌نامه اغلب برای اعمال سقف‌های هزینه‌های هریک از لوايح تخصیص سیزده‌گانه به‌کار می‌رود. یکی دیگر از مفاد این آیین‌نامه‌ها، منع بررسی قوانینی است که سبب فزونی از مقدار کل مجوز بودجه یا هزینه‌ها یا کاهش سطح درآمدها به‌میزان کمتر از قطعنامه بودجه مصوب می‌شود.

۲-۲-۴-۱۰ بودجه‌های موقت

در صورتی که لوايح تخصیص تا پایان سپتامبر که آغاز سال مالی جدید است به تصویب نرسند، قطعنامه‌های تمدید بودجه سال قبل به تصویب می‌رسند.^۲ این قطعنامه‌ها مجوز بودجه برای دوره‌ای موقت است که اداره امور دولت را میسر می‌سازد. قطعنامه تمدید بودجه سال قبل قطعنامه‌ای مشترک است که از جایگاه قانون برخوردار است. این قطعنامه معمولاً حداکثر نرخ اجرای تعهدات را ذکر می‌کند که بر مبنای نرخ سال قبل یا نرخ مندرج در بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور است. در صورتی که کنگره تصمیم بگیرد قطعنامه تمدید مجوز بودجه سال قبل را تصویب نکند یا از تمدید آن خودداری نماید، سازمان‌های فاقد اعتبارات، به‌استثنای موارد اضطراری که با امنیت زندگی انسان‌ها یا حفاظت از اموال یا امنیت ملی ارتباط دارند مجبور به توقف فعالیت‌های خود می‌شوند. این وضعیت بسیار نادر است؛ ولی غیرممکن نیست و اغلب به دلایل سیاسی ظاهر می‌شود.

1. Blöndal et al., 2003.

2. CRS, 2000.

۱۰-۴-۲-۳ اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

بودجه رئیس‌جمهور فقط معیاری برای اقدامات بعدی کنگره است. کنگره درباره اصلاح بودجه رئیس‌جمهور اختیارات نامحدود دارد و از این اختیارات به‌طور کامل استفاده و درواقع بودجه خود را طراحی می‌کند. این اختیار بر مبنای قانون اساسی استوار است که به‌موجب آن، «هیچ پولی نباید بدون تصویب تخصیص‌های قانونی از خزانه خارج شود».

۱۰-۴-۲-۴ تصویب منابع

به‌موجب قانون اساسی، کنگره از اختیار وضع و گردآوری مالیات، عوارض، حقوق گمرکی، مالیات تجارت خارجی به‌منظور تأمین هزینه‌های دفاعی و رفاه عمومی برخوردار است. تمام اقدامات درآمدزا از جمله مالیات، عوارض و هزینه‌های استفاده از خدمات باید بر مبنای مجوز قانونی مجلس نمایندگان باشد. قطعنامه بودجه درآمد کل را به‌عنوان راهنمایی برای فرایند تصویب بودجه در کنگره ذکر می‌کند. این قطعنامه ممکن است سبب ایجاد تغییراتی در قوانین مالیاتی شود.

۱۰-۴-۲-۵ ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها

برای درک ماهیت، مدت و ساختار تخصیص‌ها تمایز میان هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و غیرقابل تصمیم‌گیری ضروری است. هزینه برنامه‌های قابل تصمیم‌گیری در تخصیص‌ها سالیانه تعیین می‌شود که سقف‌های الزام‌آور قانونی هزینه‌ها را تعیین می‌کند. هزینه برنامه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری براساس قوانین مربوطه تعیین می‌شود و معمولاً از فرایند تخصیص تأثیر نمی‌پذیرد. هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری از ماهیت تخصیص‌های دائمی برخوردارند. فقط حدود ۳۵ درصد از کل هزینه‌های فدرال در فرایند تخصیص سالیانه کنترل می‌شود. قوانین تخصیص‌ها مبنای صدور مجوزهای بودجه هستند که به سازمان‌های دولت فدرال اجازه می‌دهند تا تعهدات قانونی خود را انجام دهند و به وزارت خزانه اجازه پرداخت برای اهداف معین را می‌دهد. تخصیص‌ها بیشتر در همان سال مالی تصویب، هزینه یا تعهد می‌شوند، مگر اینکه در قانون تخصیص‌ها و مجوز مربوطه، اعتبار طولانی‌تری برای آنها تصریح شده باشد.

تخصیص‌های مصوب براساس حساب‌ها هستند. حدود یک هزار حساب تخصیص وجود دارد که اغلب در هر سازمان به برنامه‌های مختلف تقسیم می‌شوند. بیشتر هزینه‌ها و کمک‌های سرمایه‌ای بزرگ‌تر حساب‌های جداگانه دارند. یک حساب «دستمزد و هزینه‌ها» ممکن است چندین برنامه را در یک وزارتخانه پوشش دهد. کنگره ممکن است هنگام تصویب تخصیص‌ها، بخش‌هایی از آنها را به مصارف مشخصی اختصاص دهد، اگرچه ساختار تخصیص‌ها سال گذشته مبنای تخصیص سال بعد است، ساختار تفصیلی تخصیص‌ها هر سال با سال‌های دیگر تفاوت دارد. ساختار تخصیص‌ها بسیار پیچیده است و نمایانگر کنترل شدیدی است که کنگره در فرایند تصویب اعمال می‌کند. ساختار تفصیلی و بی‌ثبات تخصیص‌ها با گرایش بین‌المللی نسبت به گروه‌بندی هزینه‌ها در چند اعتبار و تأکید بر نتایج برنامه‌ها در مرحله تصویب بودجه به‌جای تصویب تک‌تک پروژه‌ها تضاد دارد.

۶-۲-۴-۱۰ انتقال تخصیص‌ها و وام‌گیری از تخصیص‌های آینده

تخصیص‌های جذب نشده هزینه‌های عملیاتی در پایان سال به خزانه بازگردانده می‌شوند. انتقال محدود تخصیص‌ها به سال آینده فقط در شرایط استثنایی میسر است. برای مثال تا ۵۰ درصد دستمزد و هزینه‌های سازمان‌های منتخب را می‌توان با تأیید قوه مقننه به سال بعد انتقال داد. کنگره میزان انتقال در پایان سال را در قوانین تخصیص ذکر می‌کند. ولی می‌توان برخی تخصیص‌ها را تا پنج سال بعد از سال مالی مورد تعهد هزینه کرد و در صورتی که به‌موجب قانون مجاز باشد، می‌توان برای مدتی طولانی‌تر نیز تعهد ایجاد کرد.

در برخی شرایط، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها می‌توانند براساس پیش‌بینی تخصیص‌های سال آینده تعهد ایجاد کنند. لوایح تخصیص برای برخی از حساب‌های اعتبارات تاریخ آغاز متفاوتی را ذکر می‌کنند، به‌گونه‌ای که چرخه تأمین اعتبار با سال مالی مندرج در لایحه منطبق نباشد. این نوع تأمین منابع مالی به سه شیوه انجام می‌شود:^۱

• **تخصیص پیش از موعد:** منابع مالی برای یک یا چند سال مالی پس از سال مالی لایحه تخصیص تأمین می‌شود. اعتبار پیش از موعد برای سال مالی $(n+1)$ که در لایحه

1. Streeter, 2000.

تخصیص سال مالی (n) گنجانده شده است در بودجه سال مالی (n+1) منظور می‌شود نه سال مالی (n).

- **تأمین مالی از محل منابع سال بعد:** این شیوه تأمین مالی معمولاً برای اجرای تعهدات در فصل آخر سال مالی به کار می‌رود و در طول سال مالی نیز در دسترس است. این منابع در سال مالی بعد ثبت می‌شوند، چون بیشتر تأمین مالی در آن هنگام انجام می‌شود.
- **تأمین مالی پیش از موعد:** در این شیوه، مجوز تأمین مالی تعهدات اواخر سال مالی صادر می‌شود. تأمین مالی پیش از موعد به منظور تأمین منابع پرداخت کمک‌هزینه‌هایی از قبیل کمک‌هزینه بیکاری که پیش‌بینی آنها دشوار است، به کار می‌رود. در صورتی که از تأمین مالی پیش از موعد استفاده شود، مجوز بودجه‌ای سال مالی مورد نظر به میزان تعهدات افزایش می‌یابد و مجوز بودجه سال مالی بعد به همان میزان کاهش می‌یابد.

۷-۲-۴-۱۰ تصویب دیون عمومی

به موجب قانون اساسی صدور مجوز استقراض از اختیارات کنگره است: «کنگره از اختیار استقراض به نمایندگی از ایالات متحد آمریکا برخوردار است» (ماده ۱، بخش ۸). در سال ۱۹۱۷، به دلیل افزایش نیازهای مالی دولت در مدت جنگ جهانی اول، کنگره به همراه قانون انتشار سری دوم اوراق قرضه آزادی^۱ به وزارت خزانه‌داری اجازه داد تا سقف معینی استقراض کند. از آن زمان، تعریف بدهی تا سقف معین تغییر کرده است و علاوه بر بدهی‌های عمومی، اعتبارات ملی صندوق‌های امانی دولت را نیز شامل می‌شود که تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین آنهاست.^(۱۸)

این محدودیت قانونی در صورت لزوم با رویه‌های قانونی عادی تغییر می‌کند. از جمله می‌توان به مواردی اشاره کرد که کسری پیشنهادی دولت فدرال، به منظور تسهیل دریافت وام‌های جدید نیازمند سقف بدهی‌های بیشتر است.^۲ قطعنامه بودجه سالیانه کنگره شامل ترتیباتی است که سطح مناسب بدهی‌ها در پایان هر سال مالی را با رعایت سقف مقرر تعیین می‌کند. به موجب قانون مصوب مجلس نمایندگان، تصویب قطعنامه بودجه در

1. Second Liberty Bond Act

2. Senate Budget Committee, 1998b.

مجلس نمایندگان به منزله رأی مثبت به قطعنامه مشترکی است که سقف قانونی مندرج در قطعنامه بودجه را تعیین می‌کند. این قطعنامه مشترک برای اقدامات بعدی به مجلس سنا تقدیم می‌شود و مجلس سنا می‌تواند آن را اصلاح کند. پس از تصویب هر دو مجلس، قطعنامه مشترک برای توشیح به رئیس‌جمهور ارائه می‌شود. در سال ۲۰۰۳، قانون سقف بدهی‌ها به تصویب رسید که سقف بدهی‌ها را به ۷/۴ تریلیون دلار آمریکا افزایش داد.

۸-۲-۴-۱۰ ابلاغ، ابطال و انتشار بودجه مصوب

ابلاغ و انتشار قوانین بودجه مصوب کنگره پس از امضای لوایح تخصیص، مالیات و سایر مصارف به دست رئیس‌جمهور انجام می‌شود. رئیس‌جمهور در هنگام دریافت لایحه می‌تواند کل آن را امضا یا وتو کند. در صورت وتوی رئیس‌جمهور، کنگره می‌تواند با اکثریت دوسوم آرای هریک از دو مجلس وتوی رئیس‌جمهور را بی‌اثر سازد. رئیس‌جمهور نمی‌تواند بخش‌های خاصی از ردیف‌های هزینه‌ها را از لوایح حذف و سایر ردیف‌های آن را حفظ کند (رئیس‌جمهور حق وتوی ردیف‌های بودجه را ندارد).

۹-۲-۴-۱۰ بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)

در هر زمان در طول سال، رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهاد متمم تخصیص‌ها را که به دلیل قوانین مصوب پس از تقدیم بودجه ضروری است یا به نفع عموم مردم است به کنگره تقدیم کند. رئیس‌جمهور باید دلایل تغییرات پیشنهادی را نیز ارائه کند و توضیح دهد که چرا تخصیص‌های پیشنهادی در بودجه گنجانده نشده بود (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۷). برای مثال در سال ۲۰۰۳، دو لایحه متمم تخصیص در ماه‌های مارس و اکتبر به تصویب رسید که اغلب به منظور تأمین منابع مالی جنگ و اشغال عراق و درگیری‌های نظامی در افغانستان بود.

۳-۴-۱۰ اجرای بودجه

بخشی از چارچوب حقوقی تعیین رعایت نظرات کنگره در اجرای بودجه به وسیله دستگاه‌ها، قانون مبارزه با کسری بودجه است که اکنون بخشی از باب ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکاست.

این قانون شامل ترتیباتی است که با گذشت سالیان دراز در قوانین تخصیص گنجانده شده است و با موضوع‌هایی چون فعالیت‌های خلاف قانون، نظام تخصیص و ذخایر بودجه‌ای ارتباط دارد. این ترتیبات هنوز هم در اجرای بودجه فدرال نقش مهمی ایفا می‌کنند. قانون مدیران ارشد مالی و قانون نتایج و عملکرد دولت، اصلی‌ترین قوانینی هستند که هدف بهبود عملکرد و اثربخشی برنامه‌های دولت را دنبال می‌کنند.

۱-۳-۴-۱ تسهیم مجوز هزینه‌ها

پس از تنفيذ تخصیص‌ها، اداره مدیریت و بودجه منابع بودجه‌ای را از طریق فرایند تسهیم مجوز هزینه‌ها که در باب ۳۱ (بخش‌های ۱۵۰۱-۱۵۵۸) تشریح شده، در اختیار وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها قرار می‌دهد. به موجب این قانون، تخصیص‌ها براساس دوره‌های سال مالی یا گروه‌های مختلف تسهیم می‌شود (بخش ۱۵۱۲). معمولاً تسهیم تخصیص‌ها براساس دوره‌های زمانی به صورت فصلی انجام می‌شود. هریک از این سهم‌های تخصیص را می‌توان در سازمان مورد نظر و به شرط رعایت سقف تسهیم، به تخصیص‌های کوچک‌تر (تخصیص‌های فرعی و زیرمجموعه‌های آنها) تقسیم کرد (بخش ۱۵۱۴). تسهیم اعتبار باید به صورت کتبی و حداکثر تا تاریخ‌های زیر انجام شود (بخش ۱۵۱۳):

- برای قوای مقننه و قضائیه: سی روز قبل از آغاز سال مالی یا سی روز پس از تاریخ تنفيذ قانون تخصیص مورد نظر،
- برای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها: چهل روز قبل از آغاز سال مالی یا پانزده روز پس از تاریخ تنفيذ قانون تخصیص مورد نظر.

۲-۳-۴-۱ ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه در طول سال

به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره که در ۱۹۷۴ به تصویب رسید، در صورتی که یکی از مقامات قوه مجریه قصد داشته باشد مصرف بخشی از اعتبارات سازمان خود را به تأخیر اندازد یا آن را مصرف نکنند، رئیس‌جمهور باید موضوع را به کنگره اطلاع دهد. این قانون تأخیر را به معنای توقف یا تأخیر در اجرای تعهدات یا هزینه‌های مجوز بودجه تعریف می‌کند. به موجب این قانون، هرگاه رئیس‌جمهور پیشنهاد تأخیر در استفاده از مجوز بودجه را ارائه کند، موظف است مبالغ مورد نظر، برنامه و حساب‌هایی که از این تغییر

تأثیر می‌پذیرند، برآورد میزان تأثیر مالی و برنامه‌ای و مدت زمان تأخیر در اجرای هزینه‌های مورد نظر را به کنگره گزارش کند. رئیس‌جمهور نمی‌تواند اجرای هزینه‌ها را به پس از اتمام سال مالی یا پس از انقضای مجوز بودجه موکول کند یا زمانی را برای اجرای آن در نظر بگیرد که سازمان مورد نظر نتواند این منابع را به‌صورت عاقلانه و مناسبی هزینه کند (بخش ۱۰۱۳). تأخیر در اجرای هزینه فقط در شرایط اضطراری، صرفه‌جویی با تغییر الزامات یا افزایش کارایی عملیات، یا براساس نص صریح قانون میسر است. رئیس‌جمهور نمی‌تواند از این اختیارات برای تغییر سیاست‌های بودجه‌ای استفاده کند.^(۱۹)

این قانون (بخش ۱۱۰۲) شرایط لغو مجوز بودجه را نیز ارائه می‌کند. برخلاف تأخیر در اجرای هزینه‌های بودجه که تنها در صورت مخالفت کنگره قابل اجرا نیست، لغو مجوز بودجه نیازمند تصویب کنگره است. رئیس‌جمهور می‌تواند با تقدیم پیامی به کنگره که به مبلغ، دلایل، حساب‌ها و برنامه‌های مورد نظر و آثار بودجه‌ای و برنامه‌ای آن اشاره می‌کند پیشنهاد لغو مجوز بودجه را ارائه کند. کنگره پس از دریافت این پیام، برای بررسی لایحه لغو متمم یا بخشی از مجوز بودجه با موافقت با لغو آن ۴۵ روز فرصت دارد. در صورتی که کنگره ظرف ۴۵ روز منابع بودجه‌ای مورد نظر را لغو نکنند، رئیس‌جمهور موظف است این منابع را برای اجرای تعهدات به سازمان مربوطه پرداخت کند (بخش ۱۰۱۷). این قانون به حسابرس کل اجازه می‌دهد تمام پیام‌های توقف و تعویق اعتبارات بودجه‌ای را بررسی کند و در زمینه صحت اطلاعات، وضعیت قانونی و آثار احتمالی به کنگره گزارش دهد (بخش ۱۰۱۴). وی می‌تواند دستور آزاد کردن اعتبارات توقف شده را صادر کند.

۳-۴-۱۰ هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری

باب ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکا، مبنای قانونی هزینه‌های اضطراری و صندوق‌های شرایط اضطراری است. در هنگام تسهیم یا تسهیم مجدد تخصیص‌ها، می‌توان براساس نص صریح قانون صندوق ذخیره‌ای را برای هزینه‌های اضطراری یا پس‌اندازهای ناشی از کارایی بیشتر عملیات ایجاد کرد (فصل ۱۵، بخش ۱۵۱۲).

در صورتی که برای اجرای محدوده کار و اهداف تخصیص مورد نظر ضروری باشد و مراتب به شرح مندرج در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره به کنگره ارائه شود، می‌توان یک صندوق ذخیره قدیمی را تغییر داد.

۱۰-۴-۳-۴ انتقال تخصیص‌ها در طول سال

قوه مجریه درباره تغییر ردیف‌های بودجه مصوب اختیارات محدودی دارد: کنگره هنگام تصویب لوایح تخصیص، دقت عمل بسیاری به خرج می‌دهد. انتقال وجوه بین حدود هزار حساب نیازمند تصویب کنگره است. در بعضی موارد، کنگره به برخی از نهادها مجوز انتقال تخصیص‌ها را می‌دهد. برای مثال وزارت دفاع می‌تواند تا ۱۰ درصد هریک از حساب‌های وزارتخانه را به حساب‌های دیگر واریز کند. انتقال میان برنامه‌های یک حساب (برنامه‌ریزی مجدد) امکان‌پذیر است. کنگره معمولاً مقررات برنامه‌ریزی مجدد را که فقط تا سقف کمی عملی است در لوایح تخصیص ذکر می‌کند. اغلب سقف این انتقال‌ها فقط چند صد هزار دلار است،^۱ برنامه‌ریزی‌های مجدد باید به کنگره گزارش شود.

۱۰-۴-۳-۵ برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت

باب ۳۱ اصول قانونی وظایف وزارت خزانه‌داری را به‌روشنی بیان می‌کند (فصل ۳). به موجب این قانون، یکی از مسئولیت‌های اصلی خزانه‌داری مدیریت امور مالی عمومی دولت است. خزانه‌داری وجوه عمومی را نگهداری می‌کند و گواهی‌های رسید پول‌های ذخیره شده در خزانه‌داری را صادر می‌کند (بخش ۱-۳۳۰). سازمان مدیریت مالی^۲ که تحت نظر خزانه‌داری فعالیت می‌کند، مرجع اصلی پرداخت‌ها به نیابت از سازمان‌های فدرال است (برای مثال پرداخت به شرکت‌ها و سازمان‌ها در ازای فروش کالا و خدماتی که به دولت فدرال ارائه می‌شود، پرداخت مستمری و کمک‌هزینه سازمان تأمین اجتماعی، بازپرداخت‌های مالیات بر درآمد فدرال). سازمان مدیریت مالی همچنین برنامه‌های نقدی روزانه دریافتی‌ها و پرداخت‌های دولت فدرال را نیز تنظیم می‌کند (باب ۳۱، فصل ۳).

1. Blöndal et al., 2003.

2. Financial Management Service (FMS)

مدیریت بدهی‌های عمومی تحت شمول باب ۳۱ است. با تصویب رئیس‌جمهور، وزیر خزانه‌داری می‌تواند مبالغ ضروری برای هزینه‌های دارای مجوز قانونی را استقراض کند، برای تأمین این مبالغ اوراق قرضه دولتی منتشر کند و نسبت به خرید، بازخريد و بازپرداخت آنها اقدام کند (بخش ۳۱۱۱). وزیر خزانه‌داری می‌تواند با هر نرخ بهره سالیانه و شرایطی که صلاح بداند نسبت به صدور اوراق قرضه عمومی و حساب‌های دولتی اقدام کند (بخش ۳۱۲۱). در روز اول ژوئن هر سال یا قبل از آن، وزیر خزانه‌داری موظف است درباره فعالیت‌های خزانه‌داری در مورد بدهی‌های عمومی و عملیات بانک تأمین اعتبار فدرال، گزارشی را به کمیته شیوه‌ها و روش‌های مجلس نمایندگان و کمیته امور مالی مجلس سنا ارائه کند (بخش ۳۱۳۰).

۱۰-۴-۳-۶ حسابرسی داخلی

در دهه ۱۹۹۰، کنگره به‌منظور تقویت کنترل و حسابرسی داخلی، قوانین متعددی از جمله قانون مدیران ارشد مالی، قانون اصلاح مدیریت دولتی مصوب ۱۹۹۴، قانون بهبود مدیریت مالی دولت فدرال مصوب ۱۹۹۶ و قانون نتایج و عملکرد دولت را به تصویب رساند. این قوانین علاوه بر قانون سلامت مالی مدیران فدرال است که به‌موجب آن، کنترل‌ها و نظام‌های حسابرسی قدرتمند داخلی به اطمینان استفاده مناسب از وجوه و منابع، رعایت قوانین و مقررات و حمایت از برنامه‌های دولت فدرال برای مقابله با کلاهبرداری، اسراف، سوءاستفاده و سوءمدیریت کمک می‌کند. قانون مدیران ارشد مالی، قانون اصلی حسابرسی داخلی است. به‌موجب این قانون مقام مالی ارشد باید گزارش‌های نتایج بررسی‌ها و تحقیقات خود را به رئیس سازمان و کنگره ارائه دهد. این قانون تهیه گزارش‌های مالی قابل حسابرسی به‌وسیله همه سازمان‌هایی که از استانداردهای حسابداری فدرال استفاده می‌کنند، را نیز الزامی کرده است. قانون بهبود مدیریت مالی دولت فدرال بر نیاز به نظام‌های مالی مناسب تأکید می‌ورزد. علاوه بر این، به‌موجب قانون بازرسی کل در هر سازمانی، اداره بازرسان کل به‌عنوان یک دفتر نظارتی مستقل با هدف تقویت نظارت بر سازمان‌ها تأسیس شده است.

۱۰-۴-۴ حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۱۰-۴-۴-۱ چارچوب حسابرسی

به موجب باب ۳۱، حسابرس کل اصول، استانداردها و الزامات حسابداری را که رؤسای هریک از سازمان‌های قوه مجریه باید رعایت کنند، تعیین می‌کند (فصل ۳۵). قبل از ابلاغ اصول، استانداردها و الزامات، حسابرس کل باید با وزیر خزانه‌داری و رئیس‌جمهور درباره الزامات حسابداری، گزارش‌های مالی و بودجه مشورت کند (بخش ۳۵۱۱). براساس این، حسابرس کل، وزیر خزانه‌داری و مدیر اداره مدیریت و بودجه برنامه مستمر بهبود حسابداری و ارائه گزارش‌های مالی را در دولت اجرا می‌کنند و در دهه ۱۹۹۰، به صورت مشترک هیئت مشاوران استانداردهای حسابداری فدرال^۱ را تأسیس کردند که وظیفه پیشنهاد اصول جامع حسابداری دولت فدرال را برعهده داشت.

در گزارش‌های مالی و بودجه فدرال استانداردهای حسابداری متفاوتی به کار می‌رود. گزارش‌های مالی بر مبنای تعهدی کامل تهیه می‌شوند.^۲ قانون مدیران ارشد مالی نوک پیکان این تحولات بود. به موجب این قانون صندوق‌های امانی سازمان، صندوق‌های اعتبارات در گردش و فعالیت‌های تجاری باید با گزارش‌های مالی تعهدی پوشش داده شوند. قانون اصلاح مدیریت دولتی الزام گزارش‌های مالی مبتنی بر حسابداری تعهدی را به فعالیت‌های تمام سازمان‌های زیر پوشش قانون مدیران ارشد مالی گسترش داد و تهیه گزارش‌های مالی دولت بر مبنای حسابداری تعهدی را از سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ الزامی کرد.

ولی بودجه فدرال، بر مبنای حسابداری تعهدی است و حسابداری بودجه در گزارش‌های اداره مدیریت و بودجه بر مبنای تعهدات مبتنی بر مجوز بودجه و پرداخت‌ها و دریافت‌های نقدی است.^۳ بیشتر مبادلات بر مبنای نقدی ثبت می‌شوند. تعهدات برخی از مبادلات از قبیل بهره بدهی‌های دولت به مردم، اکثر پرداختی‌هایی که در ازای برنامه‌های بازنشستگی کارکنان پرداخت می‌شود و هزینه برنامه‌های وام به تصویب رسیده است (همان‌طور که در قانون اصلاح اعتبارات مصوب سال ۱۹۹۰ ذکر شده است).

1. Federal Accounting Standards Advisory Board

2. OECD, 2003.

3. IMF, 2003.

۲-۴-۱۰ ترتیبات بانکداری دولت

به موجب قوانین فدرال، بانک‌های مرکزی ایالات به عنوان کارگزاران مالی و سپرده‌داران وزارت خزانه‌داری محسوب می‌شوند.^(۲۰) این بانک‌ها حساب‌های خزانه‌داری را نگهداری می‌کنند و سپرده‌های مالیات‌های ایالات و سایر دریافتی‌های سازمان‌های فدرال را می‌پذیرند. بیشتر درآمدهای دولت فدرال که به خزانه واریز می‌شود ابتدا از طرف افراد و شرکت‌ها به بانک‌های تجاری واریز می‌شود و این بانک‌ها فوراً آنها را به حساب‌های خزانه واریز می‌کنند. خزانه نیز به نوبه خود از انتقال این وجوه به حساب‌های خود در بانک مرکزی ایالت اطمینان حاصل می‌کند. به استثنای وزارت دفاع و سفارتخانه‌های خارج از کشور، تمام مبادلات مالی دولت فدرال از کانال حساب اصلی خزانه در بانک مرکزی ایالت نیویورک عبور می‌کند.

۳-۴-۱۰ ارائه گزارش طی سال به مجلس

به موجب قانون (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۶)، رئیس‌جمهور موظف است گزارش روزآمد برآوردهای بودجه را قبل از شانزدهم ژوئیه به کنگره ارائه دهد. خلاصه بودجه شامل اطلاعات زیر است:

- تغییرات چشمگیر برآوردهای هزینه‌ها (تعهدات و هزینه‌های نقدی) و دریافتی‌های سال مالی جاری پس از تسلیم بودجه و سایر اطلاعاتی که بنا به تصمیم رئیس‌جمهور باید به کنگره ارائه شود.
- اطلاعات برآورد هزینه‌های برنامه‌هایی که مجوز ادامه در سال‌های آینده را دارند، یا به موجب قانون اجباری هستند، برای چهار سال مالی بعد از سال مالی بودجه.
- اطلاعات برآورد هزینه‌های مانده اعتباراتی که از سال مالی جاری منتقل شده‌اند، برای سال‌های مالی آینده.

گزارش بودجه میان‌سالانه را اداره مدیریت و بودجه تهیه می‌کند. در آگوست هر سال، اداره بودجه کنگره نیز گزارش میان‌سالانه بودجه و چشم‌انداز اقتصادی را براساس الزام بخش ۲۰۲ قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره تهیه می‌کند و گزارش‌های ادواری روزآمد را به کمیته‌های بودجه مجلس سنا و مجلس نمایندگان ارائه

می‌کند. برای تهیه این گزارش از شیوه‌ها و فروض اداره بودجه کنگره استفاده می‌شود. هرگاه کمیته‌های بودجه کنگره نیازمند اطلاعات بودجه باشند، اداره مدیریت بودجه، خزانه‌داری و سازمان‌های دولت فدرال موظفاند براساس ترتیبات باب ۳۱، بخش ۱۱۱۳ نسبت به ارائه این اطلاعات اقدام کنند. البته دولت فدرال گزارش‌های جامعی را درباره اجرای بودجه منتشر می‌کند. برای مثال وزارت خزانه‌داری گزارش ماهیانه درآمدها و هزینه‌های کل را ظرف سه هفته پس از پایان هر ماه منتشر می‌کند. این گزارش دریافتی‌ها و پرداختی‌های تجمعی ماهیانه را با دوره مشابه سال قبل مقایسه می‌کند.

۴-۴-۱۰ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون مدیران ارشد مالی و اصلاحیه‌های آن چارچوب گزارش‌های مالی سازمان‌های فدرال را تعیین می‌کند. سازمان‌ها موظفاند هر سال چندین گزارش مالی از جمله ترازنامه، گزارش عملیات یا هزینه‌های خالص و گزارش تلفیق با اطلاعات بودجه را ارائه دهند. سازمان‌ها باید هر سال به‌وسیله یک سازمان حسابرسی مستقل حسابرسی شوند. این سازمان مستقل گزارش‌ها و کنترل‌های داخلی این سازمان‌ها را بررسی می‌کند و درباره آنها اظهارنظر می‌کند.

خزانه‌داری پس از بررسی این گزارش‌ها، مجموعه‌ای از گزارش‌های مالی را برای کل دولت فدرال تهیه می‌کند که به‌وسیله اداره حسابرسی کل حسابرسی می‌شود. به‌موجب باب ۳۱، وزیر خزانه‌داری حداکثر تا ۳۱ مارس، با هماهنگی مدیر اداره مدیریت و بودجه گزارش مالی سالیانه ممیزی شده سال مالی قبل را به رئیس‌جمهور و کنگره ارائه می‌دهد که تمام حساب‌ها و فعالیت‌های قوه مجریه را پوشش می‌دهد (بخش ۳۳۱). این گزارش مالی نمایانگر وضعیت مالی کلی، از جمله دارایی‌ها و تعهدات و نتایج عملیات قوه مجریه است و براساس الزامات شکلی و محتوایی که مدیریت اداره مدیریت و بودجه تعیین می‌کند تهیه می‌شود. علاوه بر این، حسابرس کل باید این گزارش مالی را ممیزی کند (بخش ۳۳۱).

به‌این‌ترتیب، وزیر خزانه‌داری در ۶ سال گذشته گزارش‌های مالی جامعی را منتشر کرده که سازمان حسابرسی کل حسابرسی نموده است. گزارش مالی دولت ایالات متحد

آمریکا، بر مبنای حسابداری تعهدی، تصویر جامعی از امور مالی دولت فدرال ارائه می‌دهد. این گزارش وضعیت و شرایط مالی دولت، درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و تعهدات و سایر تعهدات و دیون دولت را بیان می‌کند. این گزارش درباره مسائل و شرایط مهمی که ممکن است بر عملیات آینده دولت تأثیر چشمگیری بگذارد نیز بحث می‌کند. گزارش مالی جامع اغلب قبل از پانزده سپتامبر، یعنی ۷۵ روز بعد از پایان سال منتشر می‌شود، در حالی که به موجب قانون باید ۶ ماه پس از پایان سال منتشر شود.^۱

۵-۴-۱۰ حسابرسی مستقل

اداره پاسخ‌گویی دولت به عنوان نهاد عالی حسابرسی در سال ۱۹۲۱ و به موجب قانون بودجه و حسابداری به منظور کمک به کنگره برای ایفای نقش خود در فرایندهای بودجه فدرال تأسیس شد. سپس کنگره با تصویب چندین قانون (از جمله قانون حسابداری و حسابرسی^۲ مصوب ۱۹۵۰، قانون سلامت مالی مدیران دولت فدرال مصوب ۱۹۸۲ و قانون مدیران ارشد مالی مصوب ۱۹۹۰)، منشور اولیه آن را روشن کرد و گسترش داد. از هفت ژوئیه سال ۲۰۰۴، به موجب قانون اصلاح سرمایه انسانی اداره پاسخ‌گویی دولت^۳ مصوب ۲۰۰۴، نام قانونی این سازمان به اداره پاسخ‌گویی دولت تغییر یافت تا تصویر بهتری از وظایف اصلی آن ارائه دهد.^۴ بیشتر ترتیبات قانونی مرتبط با اداره پاسخ‌گویی دولت در فصل ۷ باب ۳۱ ارائه شده‌اند.

۱-۵-۴-۱۰ استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

قانون از استقلال اداره پاسخ‌گویی دولت به شدت حمایت می‌کند. مهم‌ترین فعالیت‌های این سازمان با حسابرس کل ارتباط دارد که برای دوره‌ای پانزده ساله توسط رئیس‌جمهور و با تأیید مجلس سنا منصوب می‌شود (باب ۳۱، بخش ۷۰۳). عزل حسابرس کل فقط از طریق استیضاح یا قطعنامه مشترک کنگره و تنها به دلایل از کارافتادگی دائمی، عدم کارایی، قصور در اجرای وظایف، ارتکاب خلاف، جنایت، یا فساد اخلاقی میسر است.

1. IMF, 2003.

2. Accounting and Auditing Act

3. GAO Human Capital Reform Act

4. GAO, 2004.

حسابرس کل می‌تواند نسبت به عزل یا نصب و پرداخت حقوق پرسنل و کارمندی که برای اجرای وظایف اداره پاسخ‌گویی دولت صلاح بداند (به‌جز قائم‌مقام حسابرس کل) اقدام کند (بخش ۷۳۱). علاوه بر این، اداره پاسخ‌گویی دولت از استقلال مالی برخوردار است. به‌موجب باب ۳۱، منبع مالی مورد نیاز برای اجرای وظایف این سازمان در اختیار حسابرس کل قرار می‌گیرد (بخش ۷۳۶).

۲-۵-۴-۱۰ نهادهای تحت پوشش حسابرسی

حسابرس کل درخصوص تحقیق درباره تمام مسائل مرتبط با دریافت‌ها، پرداخت‌ها و استفاده از وجوه عمومی دارای اختیارات گسترده‌ای برخوردار است (بخش ۷۱۲). بنابراین اداره پاسخ‌گویی دولت می‌تواند تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های فدرال را حسابرسی کند. در قانون به‌روشنی از برخی سازمان‌ها از قبیل سرویس درآمدهای داخلی^۱ (بخش ۷۱۳)، هیئت‌مدیره بانک مرکزی^۲، بانک‌های مرکزی ایالات و شرکت بیمه سپرده‌های فدرال^۳ (بخش ۷۱۴) به‌عنوان سازمان‌هایی که مشمول حسابرسی‌های این اداره هستند، نام برده است. برخی از این مؤسسات که در حساب‌های ملی تعریف شده‌اند خارج از شمول این حسابرسی‌ها هستند.

۳-۵-۴-۱۰ انواع حسابرسی

حسابرسی محدوده گسترده‌ای را دربرمی‌گیرد که از بررسی رعایت قوانین و کنترل‌های مالی گرفته تا اجرای حسابرسی‌های عملکرد با تأکید بر تعیین سهم برنامه‌های عمومی در اهداف که نتایج ملی مهم را دربرمی‌گیرد. فصل ۷ بخش ۷۱۲ اختیارات حسابرس کل در زمینه تحقیق و بررسی را تشریح می‌کند. از جمله می‌توان به اختیارات زیر اشاره کرد:

- برآورد هزینه رعایت محدودیت‌های هزینه‌های یک تخصیص خاص از قانون کلی تخصیص‌ها برای دولت و گزارش برآوردها به کنگره،

1. Internal Revenue Service
2. Federal Reserve Board
3. Federal Deposit Insurance Corporation

● تحلیل هزینه‌های هر سازمان قوه مجریه به‌منظور کمک به کنگره در زمینه قضاوت درباره استفاده اثربخش و همراه با صرفه‌جویی وجوه عمومی،

● تحقیق و گزارش براساس درخواست هریک از دو مجلس کنگره یا کمیته‌های کنگره که بر درآمدها، تخصیص‌ها یا هزینه‌ها نظارت دارند.

حسابرس کل همچنین می‌تواند نتایج برنامه‌ها و فعالیت‌هایی را که به‌موجب قوانین کنونی به‌وسیله وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها انجام شده است به ابتکار خود یا براساس دستور هریک از دو مجلس کنگره ارزیابی کند (بخش ۷۱۳).

۴-۵-۴ اختیارات بازرسی

برای تحقیق و بررسی در قوانین اختیارات قدرتمندی پیش‌بینی شده است. هر سازمان موظف است اطلاعات مورد نیاز حسابرس کل درخصوص وظایف، اختیارات، فعالیت‌ها، سازمان و مبادلات مالی سازمان متبوعه خود را به وی ارائه کند (بخش ۷۱۶).

در صورتی که سازمان سوابق خود را در مدت زمان معقول ارائه ندهد، حسابرس کل می‌تواند با درخواست کتبی از رئیس سازمان خواستار ارائه اطلاعات در دوره‌ای بیست روزه شود. در صورت خودداری رئیس سازمان مورد نظر از ارائه اطلاعات، اداره پاسخ‌گویی دولت مراتب را به‌صورت مکتوب به رئیس‌جمهور، اداره مدیریت و بودجه، دادستان کل و کنگره گزارش می‌کند و این مسئله می‌تواند به اقدام قانونی دادگاه منجر شود. صدور احضاریه دادگاه نیز در قانون پیش‌بینی شده است.

۴-۵-۵ تعهدات ارائه و انتشار گزارش‌ها

در آغاز هریک از جلسات منظم کنگره، حسابرس کل در زمینه فعالیت‌های خود به کنگره (و در صورت درخواست رئیس‌جمهور به او) گزارش می‌دهد (بخش ۷۱۹). این گزارش شامل پیشنهادهایی در موارد زیر است:

- قوانینی که حسابرس کل برای تسهیل ایجاد و تسویه دقیق حساب‌ها ضروری می‌داند،
- سایر موضوع‌های مرتبط با دریافت، پرداخت و استفاده از وجوه عمومی که به‌نظر حسابرس کل ضروری باشد.

حسابرس کل همچنین به درخواست کنگره گزارش‌هایی از قبیل گزارش هزینه‌ها و قراردادهای خلاف قانون سازمان‌ها را نیز ارائه می‌کند. گزارش کفایت و اثربخشی حسابرسی‌های اداری حساب‌ها و مطالبات هر سازمان و بازرسی‌های دفاتر و حساب‌ها به‌وسیله سازمان، نیز برخی دیگر از گزارش‌هایی است که حسابرس کل ارائه می‌کند. وقتی حسابرس کل گزارشی را به کنگره ارائه می‌کند، نسخه‌هایی از آن را به کمیته‌های تخصیص مجلس نمایندگان و مجلس سنا، کمیته عملیات دولت^۱ (مجلس نمایندگان) و همچنین کمیته‌ای که درخواست اطلاعات اجرای برنامه یا فعالیت یک وزارتخانه یا سایر سازمان‌ها را ارسال می‌کند.

۶-۵-۴-۱۰ **تنفیذ یافته‌ها**

وقتی حسابرس کل گزارشی را ارائه می‌کند که شامل پیشنهادی خطاب به رئیس سازمان است، رئیس سازمان باید گزارش مکتوبی از اقداماتی که درباره این پیشنهاد انجام شده را ارائه کند (بخش ۷۲۰). این گزارش باید در مدت شصت روز به کمیته‌های مجلس نمایندگان ارائه شود.

۵-۱۰ **مجازات‌ها و عدم رعایت مقررات**

عنوان‌های ۱۳ و ۱۵ برای تجاوز از سقف تخصیص‌ها و عدم رعایت این مقررات، مجازات‌هایی را در نظر گرفته است. اولاً، مقامات دولت فدرال حق اجرا یا صدور مجوز اجرای هزینه‌ها یا تعهداتی که فراتر از سقف تخصیص‌های مصوب هستند را ندارند. همچنین کارکنان دولت نمی‌توانند قبل از تخصیص، دولت را در قراردادهای تعهدات پرداخت وارد کنند، مگر در مواردی که به‌موجب قانون مجاز است (بخش ۱۳۴۱). ثانیاً، یک مقام دولتی حق اجرای هزینه یا ایجاد تعهد یا صدور مجوز اجرای هزینه یا ایجاد تعهدی را که فراتر از تسهیم تخصیص اداره مدیریت و بودجه باشد، ندارد (بخش ۱۵۱۷). ثالثاً، یک مقام دولتی نمی‌تواند هزینه یا تعهد یا مجوز هزینه یا تعهدی را اجرا یا ایجاد کند که از مبالغ تخصیص‌های فرعی (زیرمجموعه‌های تخصیص‌هایی که وزیر

1. Committee on Government Operations

براساس تسهیم تخصیص‌ها اداره مدیریت و بودجه تعیین کرده) فراتر باشد.
برای هریک از کارکنان دولت که ترتیبات بخش ۱۳۴۱ (الف) را نقض کند تنبیه
اداری شامل تعلیق از خدمت بدون پرداخت حقوق یا عزل در نظر گرفته شده است (بخش
۱۳۴۹). در صورتی که یکی از مقامات یا کارکنان دولت آگاهانه و عامدانه مفاد بخش ۱۳۴۱
(الف) را نقض کند، ممکن است به جزای نقدی حداکثر پنج هزار دلار آمریکا، زندان
حداکثر تا دو سال، یا هر دو محکوم شود (بخش ۱۳۵۰). همین قوانین درباره مقامات یا
کارکنانی که مفاد بخش ۱۵۱۷ را نقض کنند، نیز در نظر گرفته شده است.

پی‌نوشت‌ها

۱. این فصل عمدتاً به فرایندهای بودجه فدرال می‌پردازد. هر ایالت دارای قانون اساسی و مجموعه قوانین بودجه‌ای مخصوص خود است.

۲. اداره مدیریت و بودجه هشت قانون اصلی را به‌عنوان قوانین بنیادین حاکم بر فرایند بودجه‌ریزی فدرال تعیین کرده است،^۱ قانون اساسی، قانون مبارزه با کسری بودجه مصوب ۱۹۰۵، فصل ۱۱ باب ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکا، قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات کنگره مصوب ۱۹۷۴، قانون تراز بودجه و کنترل کسری بودجه اضطراری مصوب ۱۹۸۵، قانون اجرای بودجه مصوب ۱۹۹۰، قانون اصلاح اعتبارات دولت فدرال مصوب ۱۹۹۰ و قانون نتایج و عملکرد دولت مصوب ۱۹۹۳. در مقابل، سازمان پژوهش‌های کنگره^۲ فهرستی از هجده قانون را به‌عنوان قوانین حاکم بر مدیریت مالی، بودجه‌ریزی و حسابداری بودجه فدرال ذکر می‌کند که اکثر قوانین مندرج در پیرایند ۱-۱۰ را شامل می‌شود.^۳

۳. مهم‌ترین نکاتی که در قانون اجرای بودجه آمده است، یعنی سقف‌های هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و قوانین اجرای هزینه پس از کسب درآمد برای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و قوانین مرتبط با درآمدها در پایان سال مالی ۲۰۰۲ (سی سپتامبر) منقضی شد. سایر بخش‌های این قانون هنوز بخشی از فرایند بودجه فدرال است. ن.ک. CBO, 2003.

۴. مجموعه قوانین ایالات متحد آمریکا، دسته‌بندی قوانین عمومی و دائمی ایالات متحد آمریکا براساس موضوعاتی است که عمدتاً در قوانین موضوعه آمده است. این مجموعه قوانین براساس موضوع‌های کلی به پنجاه باب تقسیم می‌شود که آن را شورای اصلاح قوانین مجلس نمایندگان^۴ منتشر کرده است. از این پس، در این متن برای اشاره به این مجموعه قوانین از شماره باب استفاده می‌شود.

5. See Schick, 2002, and Senate Budget Committee, 1998a.

۶. در اوایل دهه ۱۹۷۰، آقای نیکسون رئیس‌جمهور وقت آمریکا (همچون بسیاری از رؤسای جمهور پیشین) بارها بر اختیار توقف اعتبارات مصوب کنگره برای سازمان‌های فدرال تأکید ورزید. تا سال ۱۹۷۳، بسیاری بر این باور بودند که رئیس‌جمهور مبالغ بسیاری از اعتبارات مصوب کنگره را ضبط کرده است.

1. OMB, 2004a.

2. Congressional Research Service (CRS)

3. CRS, 2001.

4. Law Revision Counsel of the House of Representatives

۷. در سال ۱۹۸۷، دیوان عالی حکمی صادر کرد که به موجب آن، مفاد قانون گرام - رودمن - هالینگز که اختیارات ویژه‌ای را به اداره پاسخ‌گویی دولت می‌داد مغایر با اصل تفکیک قوا در قانون اساسی بود. کنگره قانون تأکید مجدد بر تراز بودجه و کنترل کسری بودجه اضطراری را به تصویب رساند که با سپردن مسئولیت توقف اعتبارات مصوب به اداره مدیریت و بودجه این مغایرت با قانون اساسی را برطرف کرد.

۸. این رویه که ابتدا قرار بود در سال ۱۹۹۵ منقضی شود، دو بار دیگر به عنوان بخشی از دو موافقت‌نامه کاهش کسری چندساله که هدف کاهش یا حذف کسری‌های بودجه را دنبال می‌کرد تمدید شد (در سال ۱۹۹۳ و ۱۹۹۷). در هر تمدید، چارچوب اصلی قانون اجرای بودجه بدون تغییرات چشمگیر حفظ شد.

۹. این پیشنهادها موارد ذیل را دربرمی‌گرفت: احیای مجدد سقف‌های قابل تصمیم‌گیری و حصول درآمد قبل از اجرای هزینه (به جز قانون درآمدها) برای سال‌های ۲۰۰۵ الی ۲۰۰۹، استانداردهای سختگیرانه‌تر تعیین موارد اضطراری در قانون اجرای بودجه، الزامات مبنا و وتوی ردیف‌های بودجه را تغییر داد. چنین پیشنهادهایی در بودجه سال ۲۰۰۵ رئیس‌جمهور گنجانده شده بود. ن.ک.

www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf; See also CBO, 2003.

۱۰. ابزار ارزیابی برنامه شامل چهار مجموعه از حدود سی پرسش است. نخستین مجموعه روشن بودن و قابل دفاع بودن طرح و اهداف برنامه را می‌سنجد. دومین مجموعه با برنامه‌ریزی راهبردی ارتباط دارد و تعیین می‌کند که آیا سازمان اهداف سالیانه و بلندمدت مناسبی را برای برنامه‌ها در نظر گرفته است یا خیر. سومین مجموعه مدیریت برنامه‌های سازمان، از جمله نظارت مالی و تلاش برای بهبود برنامه را ارزیابی می‌کند. چهارمین مجموعه پرسش‌ها بر نتایج برنامه و ارائه گزارش‌های دقیق و صحیح تأکید می‌کند.

۱۱. در سال ۱۹۹۵، کنگره قانون وتوی ردیف‌های بودجه^۱ را تصویب کرد که اختیار وتوی ردیف‌های بودجه را به رئیس‌جمهور می‌داد. این قانون در دادگاه‌ها به چالش کشیده شد و در ژوئن سال ۱۹۹۸، به موجب حکم دیوان عالی مغایر با قانون اساسی شناخته شد، چون به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد به صورت یکجانبه و بدون موافقت کنگره هزینه‌ها را لغو کند.

۱۲. از جمله وزارت امنیت کشور که براساس قانون امنیت داخلی، مصوب ۲۰۰۲ به تصویب رسید

که دارای ۱۸۷ صفحه است. طول این قانون نشان می‌دهد که کنگره به چه میزان وظایف و ساختارهای سازمانی دولت را تصریح کرده است.

13. See www.house.gov/rules/RX.htm for Rules of the House, and <http://rules.senate.gov/senaterules/rule25.htm> for Standing Rules of the Senate.

14. See Mikesell, 2002.

15. See GAO, 2003.

۱۶. قانون جامع تلفیق بودجه مصوب ۱۹۹۰ عنوان جدیدی را به قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره افزود که قانون اصلاح اعتبارات فدرال مصوب ۱۹۹۰ نام داشت. چهار هدف رسمی قانون اصلاح اعتبارات فدرال بدین‌ترتیب است: الف) اندازه‌گیری دقیق‌تر هزینه‌های برنامه‌های فدرال، ب) مبتنی ساختن برنامه‌های اعتبار بر مبنای بودجه‌ای مشابه با سایر هزینه‌های فدرال، ج) تشویق ارائه کمک‌ها به مناسب‌ترین شیوه برای افراد ذی‌نفع، د) بهبود تخصیص منابع در میان برنامه‌های اعتبار و سایر هزینه‌ها (بخش ۵۰۱).

۱۷. اخطارهای آیین‌نامه‌ای در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ابزاری هستند که هریک از اعضای کنگره با استفاده از آن می‌تواند به یک متمم یا قانون، به دلیل قرار نداشتن در محدوده‌هایی که در قطعنامه بودجه تعیین شده اعتراض کند. ن.ک.

Heniff, 2001a, and Heniff, 2001b.

۱۸. خزانه‌داری ایالات متحد آمریکا اعلام کرده است که این تعریف فاقد انسجام اقتصادی است، چون بدهی‌های دولت به خود را نیز دربرمی‌گیرد، ولی کل تعهدات فاقد منابع دولت را در نظر نمی‌گیرد. برای اطلاعات بیشتر به گزارش دیون ملی ن.ک.

www.ustreas.gov/education/faq/markets/national-debt.html#q1

۱۹. لایحه اولیه توقف اعتبارات مصوب کنگره به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد اعتبارات را به دلایل سیاسی به تعویق بیندازد.

۲۰. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی وزارت خزانه‌داری نگاه کنید:

www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html

کتاب‌شناسی

- Blöndal, Jón R., Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner (2003), “Budgeting in the United States”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 2, OECD, Paris, PP.7_53.
- Briffault, Richard (1996), *Balancing Acts: The Reality behind State Balanced Budget Requirements*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Buchanan, James (1997), “The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments”, *Public Choice*, Vol. 90, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, PP. 117_138.
- Chan, James L. (1999), “Major Federal Budget Laws of the United States”, in Shojai Siamack (ed.), *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, Praeger, London.
- CBO (Congressional Budget Office) (2003), “The Expiration of Budget Enforcement Procedures: Issues and Options”, in *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004_2013*, CBO, Washington DC, www.house.gov/budget_democrats/analyses/projections/cbo_outlook_04_13.pdf.
- _____ (2004), *Mission of Congressional Budget Office*, CBO, Washington DC, www.cbo.gov/aboutcbo.cfm.
- CRS (Congressional Research Service) (2000), *Continuing Appropriations Acts: Brief Overview of Recent Practices*, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC.
- _____ (2001), *General Management Laws: a Selective Compendium_107th Congress*, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC.
- Department of the Treasury (2004), *All about Financial Management Service*, Department of the Treasury, Washington DC, www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html.
- _____ (2004), *National Debt*, Department of the Treasury, Washington DC, www.ustreas.gov/education/faq/markets/q1.
- GAO (Government Accountability Office) (2003), *Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties*, GAO 03_213, GAO, Washington DC.
- _____ (2004), *GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004*, GAO, Washington DC, www.gao.gov/about/

namechange.html.

Heniff, Bill Jr. (2001a), *Budget Resolution Enforcement*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.house.gov/rules/98_815.pdf.

_____ (2001b), *Congressional Budget Act Points of Order*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.house.gov/rules/98_876.pdf.

_____ (2003a), *The Congressional Budget Process Timetable*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/reference/resources/pdf/98_472.pdf.

_____ (2003b), *Formulation and Content of the Budget Resolution*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/reference/resources/pdf/98_512.pdf.

_____ (2003c), *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/reference/resources/pdf/98_814.pdf.

IMF (International Monetary Fund) (2003), *United States: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, IMF, Washington DC.

Keith, Robert (1996), *A Brief Introduction the Federal Budget Process*, Congressional Research Service Report for Congress, 96-912 GOV, CRS, Washington DC, www.house.gov/rules/96_912.htm.

Mikesell, J. (2002), *The Tax Expenditure Concept at the State Level: Conflict Between Fiscal Control and Sound Tax Policy: Proceedings of 94th Annual Conference on Taxation*, National Tax Association, Washington DC.

Moe, Ronald C. (2002), “United States”, in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris, PP. 243-265.

OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.

_____ (2003), *Survey on Budget Practices and Procedures*, OECD and World Bank, <http://ocde.dyndns.org>.

OMB (Office of Management and Budget) (2004a), *Analytical Perspectives*,

Budget of the US Government 2005, OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf.

OMB (2004b), *PART instructions for the 2005 Budget*, OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/bpm861.pdf.

_____ (2004c), *The Mission and Structure of the Office of Management and Budget*, OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/organisation/mission.html.

_____ (2004d), *Preparation, Submission and Execution of the Budget*, OMB Circular No. A-11, OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/04toc.html.

Schick, Allen (2002), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, The Brookings Institution, Washington DC.

Senate Budget Committee (1998a), *The Congressional Budget Process: An Explanation*, Senate, Washington DC, http://budget.senate.gov/republican/major_documents/budgetprocess.pdf.

_____ (1998b), *Debt-Limit Legislation in the Congressional Budget Process*, Senate, Washington DC, www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/debtlimit.html.

Streeter, Sandy (2000), *Advance Appropriations, Forward Funding, and Advance Funding*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/advanceapprop.html.

Tanaka, Susan, June O'Neill and Arlene Holen (2003), "Above the Fray: the Role of the US Office of Management and Budget", in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.