

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



بودجه ریزی در جهان  
چارچوب حقوقی نظام های بودجه ای  
(مطالعه تطبیقی)

یان لاینرت  
ترجمه: افشین خالکباز  
ویراستاران فنی: حسن وکیلیان و محمد قاسمی

دفتر مطالعات برنامه و بودجه  
مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

لاینرت، یان  
بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)/ یان لاینرت؛  
ترجمه افشین خاکباز؛ ویراستاران فنی حسن و کیلیان، محمد قاسمی. -- تهران: مجلس  
شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۷.  
ه. ۲۰۲ ص.: جدول، شکل. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۶۰)  
ISBN: 978-964-8427-46-2: ۳۲۰۰۰ ریال  
فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.  
عنوان اصلی: Budgeting in the World: The Legal Framework for  
Budget Systems (An International Comparison)  
کتابنامه: ص. [۱۹۳]-۲۰۲.  
۱. بودجه‌ریزی - قوانین و مقررات. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر  
مطالعات برنامه و بودجه. ب. عنوان.  
HJ ۲۰۰۵/۲۰۹  
۱۳۸۷

این کتاب ترجمه‌ای از 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 تطبیقی)

مؤلف: یان لاینرت

ترجمه: افشین خاکباز

ویراستاران فنی: حسن و کیلیان و محمد قاسمی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر نشر: عبدالرضا فاضلی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۸۷

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ: نگاران شهر

قیمت: ۳۲۰۰۰ ریال

---

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجم است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

سخن ناشر ..... ۱

**خلاصه اجرایی** ..... ۵

۱ چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه دارای تفاوت‌های بسیاری هستند ..... ۷

۲ نظریه‌های مالیه عمومی و حقوقی، تفاوت‌های قوانین نظام بودجه را در کشورهای مختلف

توضیح نمی‌دهد ..... ۸

۳ متغیرهای سیاسی و فرهنگ حقوقی به توضیح تفاوت‌های موجود میان کشورهای مختلف

کمک می‌کند ..... ۹

۴ معیارهای نظام‌های بودجه منتشر شده‌اند و بسیاری از آنها باید در قوانین نظام بودجه

گنجانده شوند ..... ۱۱

۵ اصلاحات بودجه از دلایل اصلی تغییر قوانین بودجه‌ای هستند ..... ۱۳

۶ قوانین نظام بودجه برای تقویت اختیارات قوای مقننه یا مجریه وضع می‌شوند ..... ۱۴

۷ موردپژوهی کشورها دلایل متعددی را برای تسهیل قوانین بودجه‌ای نشان می‌دهد ..... ۱۶

۸ نتایج ..... ۱۷

**فصل اول حقوق تطبیقی، قوانین اساسی، نظام‌های سیاسی و بودجه‌ای** ..... ۱۹

مقدمه ..... ۲۱

۱-۱ فرایندهای بودجه‌ریزی ..... ۲۴

۱-۱-۱ بودجه‌ریزی: فرایندی پنج مرحله‌ای ..... ۲۴

۱-۱-۲ چارچوب‌های قانونی مختلف نظام‌های بودجه چگونه سازمان می‌یابند؟ ..... ۲۵

۱-۲ آیا نظریه اقتصادی می‌تواند تفاوت‌ها را توضیح دهد؟ ..... ۲۹

۱-۲-۱ اقتصاد نوین نهادگرا ..... ۲۹

۱-۲-۲ حقوق، اقتصاد و نظریه انتخاب عمومی ..... ۳۱

۱-۲-۳ اقتصاد سیاسی در قانون اساسی: قوانین بودجه‌ای و نتایج بودجه ..... ۳۲

۱-۲-۴ آیا نظریه بازی می‌تواند سودمند باشد؟ ..... ۳۳

۱-۳ آیا می‌توان تفاوت‌های موجود را با استفاده از حقوق تطبیقی توضیح داد؟ ..... ۳۴

۱-۳-۱ خانواده‌های نظام‌های حقوقی و اهمیت قانون اساسی ..... ۳۴

- ۱-۳-۲ فقدان معیارهای قوانین اساسی تا حدی تفاوت‌های موجود در قوانین نظام بودجه را توضیح می‌دهد ..... ۳۸
- ۱-۳-۳ سلسله‌مراتب داخلی قوانین اصلی نیز از دیگر دلایل تفاوت‌های موجود در قوانین بودجه است ..... ۴۰
- ۱-۳-۴ همه کشورها تمام مراحل بودجه‌ریزی رسمی را انجام نمی‌دهند ..... ۴۳
- ۱-۳-۵ استفاده بیشتر از قوانین فرعی در برخی کشورها ..... ۴۳
- ۱-۳-۶ تصمیمات و مقررات قوه مقننه در برخی کشورها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند ..... ۴۶
- ۱-۳-۷ قوانین عرفی و پیمان‌های ائتلافی در برخی کشورها به‌طور نسبی اهمیت دارند ..... ۴۸
- ۱-۳-۸ قوانین، نقش چراغ سبز را ایفا می‌کنند یا چراغ قرمز؟ ..... ۴۹
- ۱-۴ شکل‌های حکومت و قوانین نظام بودجه ..... ۵۰
- ۱-۴-۱ مشروطه سلطنتی یا پارلمانی ..... ۵۱
- ۱-۴-۲ دولت‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی ..... ۵۲
- ۱-۴-۳ جمهوری‌های پارلمانی ..... ۵۳
- ۱-۴-۴ روابط میان شکل‌های حکومت و قوانین نظام بودجه ..... ۵۳
- پی‌نوشت‌ها ..... ۵۹

## فصل دوم بررسی تطبیقی چارچوب‌های حقوقی نظام بودجه کشورهای سازمان توسعه و

- همکاری‌های اقتصادی ..... ۶۱
- مقدمه ..... ۶۳
- ۲-۱ اهداف گوناگون چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه ..... ۶۵
- ۲-۱-۱ ضرورت قانونی ..... ۷۲
- ۲-۱-۲ اصلاح بودجه: چه هنگامی به قانون نیاز داریم؟ ..... ۷۵
- ۲-۱-۳ تشریح اختیارات بودجه‌ای قوه مقننه در برابر قوه مجریه ..... ۷۷
- ۲-۲ تفاوت‌های موجود در چارچوب حقوقی نقش‌آفرینان اصلی نظام‌های بودجه ..... ۷۹
- ۲-۲-۱ نمایندگان مجلس ..... ۸۰
- ۲-۲-۱-۱ قوای مقننه یک‌مجلسی و دو‌مجلسی ..... ۸۰
- ۲-۲-۱-۲ ساختار کمیسیون قوه مقننه ..... ۸۱
- ۲-۲-۱-۳ مقررات پارلمانی: چه کسی این مقررات را تعیین می‌کند؟ ..... ۸۳
- ۲-۲-۱-۴ دفاتر بودجه در قوه مقننه ..... ۸۴

- ۲-۲-۲ قوه مجریه ..... ۸۴
- ۲-۲-۲-۱ اختیارات بودجه‌ای فردی در سطح سیاسی: رؤسای جمهور و پادشاهان ..... ۸۴
- ۲-۲-۲-۲ نخست‌وزیران ..... ۸۷
- ۲-۲-۲-۳ وزرای دارایی ..... ۸۷
- ۲-۲-۲-۴ مسئولیت جمعی و فردی وزرای دولت ..... ۸۸
- ۲-۲-۲-۵ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه ..... ۸۹
- ۲-۲-۲-۶ پاسخ‌گویی بخش غیرسیاسی قوه مجریه ..... ۹۱
- ۲-۲-۳ قوه قضائیه ..... ۹۲
- ۲-۲-۴ دفاتر حسابرسی مستقل ..... ۹۴
- ۲-۲-۴-۱ مدل‌های قانون اساسی یا حقوقی حسابرسی مستقل ..... ۹۴
- ۲-۲-۴-۲ محتوای قوانین حسابرسی ..... ۹۶
- ۲-۲-۵ دولت‌های محلی و منطقه‌ای ..... ۹۷
- ۲-۲-۶ مجامع فراملی و سازمان‌های بین‌المللی ..... ۱۰۰
- ۲-۳ تفاوت‌های موجود در چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه ..... ۱۰۲
- ۲-۳-۱ تدوین بودجه در قوه مجریه ..... ۱۰۲
- ۲-۳-۱-۱ تعریف اصطلاحات بودجه‌ای ..... ۱۰۲
- ۲-۳-۱-۲ پوشش بودجه: وجوه خارج از بودجه ..... ۱۰۳
- ۲-۳-۱-۳ قوانین مالی ..... ۱۰۶
- ۲-۳-۱-۴ فرایند تنظیم جدول زمانی و تأیید بودجه تا تقدیم بودجه به قوه مقننه ..... ۱۰۸
- ۲-۳-۱-۵ ارائه بودجه: قانون بودجه یا گزارش بودجه؟ ..... ۱۱۰
- ۲-۳-۱-۶ اسنادی که باید همراه با قانون بودجه سالیانه ارائه شوند ..... ۱۱۲
- ۲-۳-۲ تصویب بودجه در پارلمان ..... ۱۱۳
- ۲-۳-۲-۱ جدول زمانی بحث‌های پارلمانی و تصویب بودجه سالیانه ..... ۱۱۳
- ۲-۳-۲-۲ بودجه‌های موقتی ..... ۱۱۶
- ۲-۳-۲-۳ محدودیت‌های قانونی اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه ..... ۱۱۸
- ۲-۳-۲-۴ تصویب راهبرد مالی میان‌مدت در پارلمان ..... ۱۲۰
- ۲-۳-۲-۵ تصویب منابع ..... ۱۲۲
- ۲-۳-۲-۶ ماهیت تخصیص اعتبارات بودجه‌ای ..... ۱۲۴

- ۲-۲-۷ ساختار تخصیص‌های بودجه ..... ۱۲۶
- ۲-۳-۲-۸ مدت تخصیص‌های بودجه و نحوه انتقال به سال بعد ..... ۱۲۸
- ۲-۳-۲-۹ تصویب استقراض، ضمانت‌های دولتی و دیون عمومی ..... ۱۳۰
- ۲-۳-۲-۱۰ متمم‌های بودجه ..... ۱۳۲
- ۲-۳-۳ اجرای بودجه ..... ۱۳۳
- ۲-۳-۳-۱ تسهیم مجوزهای هزینه‌ها ..... ۱۳۳
- ۲-۳-۳-۲ لغو یا تعویق مجوز بودجه ..... ۱۳۴
- ۲-۳-۳-۳ هزینه‌های اضطراری و صندوق ذخیره ..... ۱۳۵
- ۲-۳-۳-۴ انتقال اعتبارات تخصیصی در سال مالی ..... ۱۳۷
- ۲-۳-۳-۵ ترتیبات بانکی دولت و برنامه‌ریزی نقدینگی ..... ۱۳۸
- ۲-۳-۳-۶ کنترل و حسابرسی داخلی ..... ۱۳۹
- ۲-۳-۴ حسابرسی دولتی و نظام‌های گزارش‌های مالی ..... ۱۴۱
- ۲-۳-۴-۱ چارچوب حسابرسی ..... ۱۴۲
- ۲-۳-۴-۲ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه ..... ۱۴۳
- ۲-۳-۴-۳ ارائه گزارش‌های اجرای بودجه به قوه مقننه در سال مالی ..... ۱۴۷
- پی‌نوشت‌ها ..... ۱۵۰

### فصل سوم آیا چارچوب قانونی بهینه‌ای برای نظام بودجه‌ریزی وجود دارد؟ ..... ۱۵۳

- ۳-۱ آیا برای چارچوب قانونی نظام‌های بودجه‌ریزی استاندارد تعیین شده است؟ ..... ۱۵۵
- ۳-۱-۱ رویکردهای هنجاری و اثباتی به قانون بودجه ..... ۱۵۵
- ۳-۱-۲ راهنمایی محدود از اقتصاد هنجارمند مبتنی بر قانون اساسی ..... ۱۵۶
- ۳-۲ مسئولیت تعیین و نظارت بر استانداردهایی که به موجب قانون الزام‌آور هستند، برعهده کیست؟ ..... ۱۵۸
- ۳-۲-۱ نقش سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها ..... ۱۵۸
- ۳-۲-۲ انتقال بین‌المللی قوانین نظام‌های بودجه به کشورهای مختلف ..... ۱۵۹
- ۳-۲-۳ سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان تعیین‌کنندگان استانداردها ..... ۱۶۰
- ۳-۲-۴ نظارت بر رعایت استانداردها ..... ۱۶۴
- ۳-۳ اصول پشتیبان چارچوب قانونی نظام‌های بودجه ..... ۱۶۴
- ۳-۳-۱ اقتدار ..... ۱۶۵



۱-۳-۱-۱	اختیارات قوه مقننه در تصویب بودجه و دریافت گزارش درباره اجرای بودجه	۱۶۷
۲-۳-۱-۲	کدام جنبه‌های اختیارات بودجه‌ای باید در قانون اساسی گنجانده شود؟	۱۶۷
۳-۳-۱-۳	اقتدار، ابزارهای قانونی و مسئولیت‌های کارکردی	۱۷۰
۲-۳-۲	مبنای سالیانه	۱۷۲
۳-۳-۳	جامعیت	۱۷۳
۴-۳-۳	وحدت	۱۷۶
۵-۳-۳	وضوح و صراحت	۱۷۶
۶-۳-۳	تعادل	۱۷۷
۱-۳-۳-۶	اصل تعادل بودجه	۱۷۷
۲-۳-۳-۶	قوانین مالی	۱۷۷
۳-۳-۳-۷	پاسخ‌گویی	۱۷۹
۱-۳-۳-۷	مسئولیت‌های بخش سیاسی قوه مجریه در برابر قانون‌گذار	۱۷۹
۲-۳-۳-۷	گزارش قوه مجریه به قوه مقننه	۱۸۰
۳-۳-۳-۷	پاسخ‌گویی مدیران بودجه در برابر مقامات سیاسی قوه مجریه	۱۸۱
۴-۳-۳-۷	اختیارات، نقش‌ها و مسئولیت‌های مؤسسه عالی حسابرسی	۱۸۵
۸-۳-۳	شفافیت	۱۸۵
۱-۳-۳-۸	شفافیت نقش‌ها در بخش عمومی	۱۸۵
۲-۳-۳-۸	دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه	۱۸۸
۹-۳-۳	ثبات یا پیش‌بینی‌پذیری	۱۸۹
۱۰-۳-۳	عملکرد (کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی)	۱۸۹
۱۹۱	پی‌نوشت‌ها	۱۹۱
۱۹۳	منابع و مآخذ	۱۹۳



## سخن ناشر

بودجه – از دیدگاه حقوقی – سند قانونی توافقی برای اداره امور اجرایی سالیانه کشور در تعادل رابطه میان قوای اجرایی و قانون گذاری بوده و سازمان دهی و مدیریت بحث بودجه، تابع مستقیم ساختار سیاسی و روابط میان قوای حاکمه است. برخی از کشورها تهیه و تصویب بودجه را یکسره به قانون گذار سپرده و دولت را مجری مصوبات شناخته‌اند؛ اما در بسیاری از کشورها (از جمله ایران) تهیه بودجه از وظایف قوه مجریه بوده و قانون گذار در رسیدگی به بودجه از حقوق معینی 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 سازمان دهی اطلاعات بودجه، چگونگی مدیریت منابع مالی و مسئولیت‌های محاسباتی مجریان را تعیین کرده و با تهیه آمارها و حساب‌های ملی همخوانی دارد.

این موارد دارای سوابق و مصداق‌های معینی در ایران است که به‌خصوص در قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱) دیده می‌شود.

اگرچه قوانین دیگری نیز مراحل مختلف بودجه‌ریزی را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ اما صاحب نظران بر این عقیده‌اند که هم‌اکنون در بودجه‌ریزی کشور احکام قانونی جامع و روشنی وجود ندارد که چارچوب نظام بودجه‌ریزی کشور را به روشنی تعریف کند. این نارسایی در سه دهه گذشته و به‌خصوص چند سال اخیر، موجب ایجاد تغییرات گسترده در صورت بندی و محتوای اطلاعات اسناد بودجه شده که مباحث فراوانی را به‌خصوص از حیث حقوق قوای مقننه و مجریه در فرایند بودجه‌ریزی به دنبال داشته است.

لازم به یادآوری است، به‌موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، 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 قانون موضوع 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 بومی تهیه و تدوین شود.

در فرایند تدوین این قانون، استفاده از تجربیات سایر کشورها نیز ضروری است، به‌خصوص با توسعه کارکردها و مأموریت‌های بودجه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت بخش عمومی، کشورهای مختلف و سازمان‌های بین‌المللی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و تدوین استانداردهای مرتبط تلاش‌های متعددی انجام داده‌اند. کتاب حاضر که به‌وسیله سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۱</sup> منتشر شده است به بررسی تطبیقی قوانینی می‌پردازد که «نظام بودجه‌ریزی» را در کشورهای عضو این سازمان شکل می‌دهد.

این کتاب از چهار فصل تشکیل شده است. فصل اول به بحث درباره نظریه‌های حقوق تطبیقی، قوانین اساسی، سیاست و بودجه اختصاص دارد. فصل دوم به مقایسه چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه‌ای کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی با یکدیگر می‌پردازد. فصل سوم به بررسی وجود یا فقدان چارچوب قانونی بهینه در نظام بودجه اختصاص دارد و درباره معیارهای حقوقی بودجه‌ریزی بحث می‌کند و در نهایت فصل چهارم<sup>۲</sup> دربرگیرنده «موردپژوهی»های اعضای منتخب سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ژاپن، کره، نیوزیلند، نروژ، اسپانیا، سوئد، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا است.

پرسش‌های اصلی که در این کتاب مورد بررسی قرار می‌گیرند عبارت‌اند از:

• آیا می‌توان با ایجاد مجموعه استانداردی از اصول بودجه، دستورالعمل راهنمایی

را برای نوع ترتیباتی که باید در سطوح مختلف قانون وجود داشته باشد، تدارک دید؟

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

۲. فصل چهارم به‌عنوان جلد دوم این کتاب در حال ترجمه است و متعاقباً منتشر خواهد شد.

- حداقل معیارها و ضوابطی که باید یا می‌توان در قانون پیش‌بینی کرد چیست؟
- نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی کشورهای مختلف چیست و در تعیین قواعد بازی در هریک از مراحل بودجه‌ریزی تا چه حد دخالت دارد؟
- روابط پاسخ‌گویی را به‌موجب قانون در داخل قوه مجریه باید تصریح کرد یا در احکام قوه مجریه؟

امید است انتشار این مجموعه که گامی جدی در حوزه ادبیات نظام بودجه‌ریزی کشور است برای تمام نمایندگان مجلس شورای اسلامی و متخصصان بودجه و حقوق عمومی که نظام بودجه‌ریزی کشور را در دستور کار خود دارند سودمند باشد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چند سالی است که در حوزه بودجه‌ریزی تلاش‌های گسترده‌ای انجام داده و سعی و تلاش خود را معطوف ارائه تحلیل‌های حقوقی-اقتصادی در حوزه نظام بودجه‌ریزی کرده است. با توجه به تخصصی بودن این حوزه امید است این تلاش‌ها کمکی در فهم بهتر سند بودجه و نگاه صحیح به این سند بوده و بتواند در اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور یاریگر متخصصان و مسئولان باشد.

درضمن لازم است از زحمات و تلاش‌های آقای دکتر محمد قاسمی مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه و حسن و کیلیان که ویراستاری فنی و تخصصی این کار را برعهده داشته‌اند و سرکار خانم عاطفه جلالی موسوی برای تنظیم ترجمه‌ها و به‌خصوص زیرنویس‌ها و سرکار خانم شکوفه کمال‌آبادی که حروفچینی متن کتاب را برعهده داشته‌اند تشکر و قدردانی نمایم.

معاون پژوهشی مرکز



# خلاصه اجرایی

---





## ۱ چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه دارای تفاوت‌های بسیاری هستند

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در زمینه مبنای حقوقی نظام‌های بودجه ملی، تفاوت‌های چشمگیری دارند. در برخی کشورها، محتوای قوانینی که مبنای فرایندهای بودجه سالیانه‌اند اساساً به شرح مختصری از اصلی‌ترین مسائل مورد توجه قوه مقننه محدود می‌شوند. این قوانین اصول بودجه‌ای معروف را در برمی‌گیرند و جزئیات فرایندهای بودجه را به مقررات سطوح پایین‌تر واگذار می‌کنند. در برخی دیگر از کشورها، ترتیبات مشخص همه مراحل اصلی چرخه بودجه در قوانین ذکر می‌شوند. قوانین اساسی بسیاری از کشورها، نقش‌های کلی قوای مقننه و مجریه، از جمله برخی نکات ضروری فرایندهای بودجه را به‌صراحت بیان می‌کنند. در تعدادی از کشورها، فصل کاملی از قانون اساسی به مالیه عمومی اختصاص دارد. برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی قانون اساسی نوشته شده‌ای ندارند و برخی دیگر، برای قوانین نظام بودجه، جایگاه ویژه‌ای قائل‌اند. در این موارد، به‌موجب قوانین اساسی، قوانین ارگانیک یا بنیادین<sup>۱</sup> فرایندهای بودجه کشور را هدایت می‌کنند. اگرچه قوانین ارگانیک چارچوب منسجمی را ایجاد می‌کنند؛ اما بودجه فقط مواردی را پوشش می‌دهد که منحصراً در کنترل دولت قرار دارد و ممکن است برخی از کارکردهای مهم حکومت مرکزی، به‌ویژه در مواد تأمین اجتماعی، خارج از دایره شمول آن قرار گیرند. برای تکمیل قوانین نظام بودجه‌ای — که کاربرد و پوشش آنها به مجموعه کوچکی از سازمان‌های بودجه‌ای حکومت مرکزی محدود است —

---

۱. «قانون ارگانیک به قوانینی گفته می‌شود که منشأ تقنینی عادی دارند؛ یعنی به‌وسیله پارلمان به تصویب می‌رسند، ولی به‌مثابه تدبیری برای اجمال قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند و لذا به خصلت اساسی نزدیک‌ترند». ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، میزان، چاپ یازدهم، زمستان ۱۳۸۳، ص ۱۱۲ [م].

قوانین تأسیس یا اداره صندوق‌های فرابودجه‌ای ایجاد شدند. در کشورهای فدرال، معمولاً قوانین اساسی یا قوانین حکومت‌های محلی<sup>۱</sup> از قوانین فدرال مستقل‌اند. اصول بودجه‌ای مندرج در قانون فدرال یک کشور در قوانین حکومت‌های محلی نیز مقرر می‌شوند. این امر به هماهنگی قوانین بودجه در سراسر کشور می‌انجامد و ارائه گزارش‌های بودجه‌ای را برای تمام واحدهای حکومتی کشور تسهیل می‌کند.

بسیاری از کشورها در زمینه نظام بودجه قوانین موضوعه معدودی دارند. برای مثال دارای یک یا دو قانون اصلی‌اند که احتمالاً با یک قانون مصوب پارلمان تکمیل می‌شوند؛ اما ایالات متحده آمریکا وضعیتی استثنائی دارد. قوه مقننه این کشور، قوانین بودجه‌ای متعددی را تصویب کرده که این قوانین اکثراً دارای جزئیات چشمگیری هستند. این در حالی است که پارلمان‌های دانمارک و نروژ هرگز برای فرایندهای بودجه سالیانه، قانونی وضع نکرده و مقررات و آیین‌نامه‌های قوای مجریه یا مقننه در این دو کشور جایگزین قوانین موضوعه بودجه‌ای هستند.

## ۲ نظریه‌های مالیه عمومی و حقوقی، تفاوت‌های قوانین نظام بودجه را در کشورهای مختلف توضیح نمی‌دهد

در زمینه مقایسه چارچوب حقوقی قوانین نظام بودجه، تقریباً هیچ پژوهشی انجام نشده است. منابع دانشگاهی موجود درباره مالیه عمومی اطلاعاتی را در اختیار ما قرار می‌دهد. نظریه پردازان طرفدار انتخاب عمومی بر این نکته تأکید دارند که محدود ساختن رفتارهای منفعت‌طلبانه سازمان‌هایی همچون قوای مقننه و مجریه به وضع قوانین نیازمند است. مهم‌ترین زمینه کاربرد این نظریه تعادل بودجه است. یکی از برندگان جایزه نوبل می‌گوید که قاعده تعادل بودجه باید در قانون اساسی گنجانده شود. با توجه به اینکه چنین قاعده‌ای نوعی انعطاف‌ناپذیری را موجب می‌گردد و دشواری‌هایی را در زمینه اجرای آن به وجود می‌آورد، در درستی این دیدگاه تردید وجود دارد.

مطالعات بسیاری درباره رابطه میان قوانین مالی و نتایج بودجه، به‌ویژه عملکرد تعادل بودجه و دیون عمومی انجام شده است. اما هیچ‌یک از این پژوهش‌ها به رتبه‌بندی

۱. بررسی قوانین حکومت‌های محلی، خارج از محدوده این کتاب است.

یا ارزش‌گذاری حدود بیست قانونی که برای ایجاد شاخص‌های عملکرد انتخاب شده‌اند نپرداخته است. همچنین به این مسئله که آیا باید مقررات به‌خصوصی را رسماً در قانون گنجانند یا خیر، اشاره‌ای نشده است. به‌ویژه در کشورهایی که در زمینه گنجاندن قواعد در قوانین موضوعه دارای سنت قدرتمندی هستند قواعد متعددی در قوانین موضوعه پیش‌بینی شده است؛ اما قواعد تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای قوه مجریه، معمولاً در قوانین موضوعه جایی ندارند. چنین قوانینی یا در آیین‌نامه‌های داخلی (احکام، فرامین و غیره) قوه مجریه درج می‌شوند؛ یا به‌ویژه در کشورهایی که عرف یا قوانین غیررسمی مقبولت گسترده‌ای دارد، به‌صورت نانوخته باقی می‌مانند.

یکی از موضوعات حقوق تطبیقی، مطالعاتی است که حقوق را به «خانواده‌های» مختلف تقسیم می‌کنند. درباره قوانینی که بر بخش خصوصی تأثیر می‌گذارند طبقه‌بندی کلی که کشورها را به کشورهای دارای «حقوق نوشته» و «حقوق عرفی» تقسیم می‌کند مناسب‌تر است. این تقسیم‌بندی برای قوانین نظام بودجه چندان سودمند نیست؛ چرا که قضات در وضع قوانین نظام‌های بودجه ملی نقشی ندارند. در کشورهایی که دارای قوانین عرفی هستند، قوانین بودجه‌ای سابقه چندان ندارند. تقسیم‌بندی کشورها براساس برخورداری از قانون اساسی جامع و نوشته سودمندتر است. در کشورهای خانواده وست‌مینستر (کشورهایی که دارای قوانین اساسی کاملاً نوشته شده‌ای نیستند) قوه مقننه در سال‌های اخیر برای نظام بودجه، به‌ویژه در ارتباط با اصولی همچون پاسخ‌گویی و شفافیت، قوانین موضوعه جدیدی وضع کرده است. در نتیجه تفاوت در میزان قوانین موضوعه بودجه‌ای میان کشورهایی که دارای قانون اساسی وست‌مینستری (نانوخته یا نیمه‌نوشته) هستند و کشورهای اروپایی (که همگی از قانون اساسی نوشته برخوردارند) به‌اندازه ۲۵ سال قبل نیست. باوجود این، هنوز درباره میزان پوشش قوانین بودجه‌ای تفاوت‌هایی وجود دارد.

### ۳ متغیرهای سیاسی و فرهنگ حقوقی به توضیح تفاوت‌های موجود میان

#### کشورهای مختلف کمک می‌کنند

متغیرهای سیاسی در توضیح تفاوت‌های نظام‌های بودجه کشورهای مختلف نقش مهمی ایفا می‌کنند. پژوهش حاضر بر تأثیرات شکل تاریخی و کنونی حکومت بر نظام‌های

بودجه تأکید دارد. به‌ویژه میزان استقلال قوای مقننه و مجریه در توضیح تفاوت‌های موجود در دامنهٔ وسعت استفاده از قانون به‌عنوان مبنای فرایندهای بودجه اهمیت دارد. شکل‌های مختلف حکومت‌های ریاستی – که صلاحیت‌های قانون‌گذار و قوهٔ مجریه را کاملاً از یکدیگر تفکیک کرده‌اند – در موارد بسیاری برای کنترل قوهٔ مجریه درباره موضوعات بودجه‌ای به قانون متوسل می‌شوند. نظام‌های مشروطهٔ سلطنتی یا پارلمانی که اکثراً دارای نظام‌های سیاسی دو حزبی هستند؛ در سوی دیگر این طیف قرار دارند. ترکیب قدرت موروثی و اختیارات اجرایی، قوهٔ مجریهٔ قدرتمندی را ایجاد می‌کند و اختیارات بودجه‌ای رسمی پارلمان‌ها را به‌شدت کاهش می‌دهد. در چنین شرایطی به‌دلیل تسلط قوهٔ مجریه بر قوهٔ مقننه کمتر به قوانین موضوعه نیاز است. در این کشورها، قوانین موضوعه اختیارات بودجه‌ای قوهٔ مجریه را افزایش می‌دهند. توازن اختیارات بودجه‌ای رسمی در جمهوری‌های پارلمانی و حکومت‌های نیمه‌ریاستی در میانهٔ این طیف قرار دارد.

در توضیح تفاوت‌های موجود میان قوانین بودجه‌ای کشورهای مختلف، متغیرهای سیاسی دیگری نیز نقش دارند. در کشورهایی که از نظام‌های انتخاباتی نمایندگی نسبی<sup>۱</sup> و بنابراین احزاب سیاسی متعدد و حکومت‌های ائتلافی برخوردارند؛ چنانچه ارائه برنامه اقتصادی و بودجه‌ای احزاب سیاسی حاکم به پارلمان، نوعی عرف (یا احتمالاً یک الزام قانونی) باشد؛ نیاز قانون‌گذار به ایجاد قوانین دائمی بودجه با وضع قوانین موضوعه کاهش می‌یابد. در چنین کشورهایی، اهداف بودجه‌ای اغلب در پیمان‌های ائتلافی تعیین می‌شوند و اگرچه از نظر قانونی الزام‌آور نیستند؛ اما قدرت مانور دولت را کاهش می‌دهند. این پیمان‌ها را می‌توان با قواعد مالی کمی که در قوانین سایر کشورها گنجانده می‌شوند نیز مقایسه کرد. از آنجایی که برنامه‌های بودجه‌ای دولت‌ها پس از نهایی شدن در دسترس عموم قرار می‌گیرند، چنین پیمان‌هایی تا حدی الزامات پاسخ‌گویی مندرج در قوانین برخی کشورهای دیگر را نیز برآورده می‌کنند.

از دیگر دلایل عدم وضع قوانین بودجه در برخی کشورها، فرهنگ حقوقی است. اگرچه

---

۱. سیستم نمایندگی نسبی یکی از شیوه‌های انتخاباتی است که هدف نزدیکی هرچه بیشتر درصد آرای نامزدهای انتخابات به درصد کرسی‌هایی که در مجلس به‌دست می‌آورند را دنبال می‌کند [م].

در قانون‌گذاری معمولاً سه مرحله: پیشنهاد (اغلب توسط قوه مجریه) تصویب (توسط قانون‌گذار) و اقدامات پایانی (از جمله بررسی‌های حقوقی) وجود دارد؛ اما کشورها از نظر اهمیتی که برای این مراحل قائل هستند و رویه‌های اجرای این مراحل با یکدیگر تفاوت دارند. در کشورهای قاره اروپا، ایالات متحده آمریکا و اعضای آسیایی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، دادگاه‌های عالی، انطباق قوانین بودجه‌ای را با قوانین اساسی نوشته تضمین می‌کنند. در کشورهای خانواده وست‌مینستر و اروپای شمالی، تشریفات قانونی کمتر است و علاوه بر قوانین موضوعه رسمی، ابزارهای دیگری نیز وجود دارد. کشورهای خانواده وست‌مینستر با محدودیت ناشی از قوانین اساسی مفصل و نوشته روبرو نیستند. کشورهای اروپای شمالی فاقد نوعی دادگاه قانون اساسی‌اند که در آن مصادیق عدم انطباق با قوانین اساسی تعیین می‌شوند. در هر دو گروه از کشورها، مفاد نوشته یا نانوشته مکتوب قانون اساسی درباره بودجه‌ریزی آزادانه تفسیر می‌شود. همچنین، تفویض اختیارات بودجه‌ای به قوه مجریه در کشورهایی که دارای قوانین رسمی‌اند (کشورهایی که در قوانین اساسی آنها الزامات اساسی بودجه سالیانه ذکر شده است یا اجرای نظام بودجه را براساس قانون الزامی ساخته‌اند) رواج بیشتری دارد. خلاصه اینکه در برخی کشورها نسبت به قوانین رسمی گرایش زیادی وجود ندارد و برخی دیگر از کشورها از فرهنگ پیروی از جنبه‌های قانونی بودجه‌ریزی برخوردارند.

#### ۴ معیارهای نظام‌های بودجه منتشر شده‌اند و بسیاری از آنها باید در قوانین نظام بودجه گنجانده شوند

متخصصان مالیة عمومی و نظریه‌پردازان حقوقی به‌جز قواعد مالی کمی، از ایجاد معیارهای قانونی برای نظام‌های بودجه پرهیز کرده‌اند. این در حالی است که سازمان‌های بین‌المللی برای ویژگی‌های مطلوب شفافیت بودجه‌ای رهنمودهای جامعی منتشر کرده‌اند؛ اما صراحتاً از ویژگی‌هایی که باید در قوانین داخلی گنجانده شوند؛ نام نبرده‌اند. در این میان، حسابرسی مستقل وضعیتی استثنائی دارد و سازمان بین‌المللی مؤسسات حسابرسی عالی<sup>۱</sup> در این باره استانداردهایی را برای قوانین اساسی پیشنهاد کرده است.

1. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

اصول کلاسیک و جدید بودجه‌ریزی، به همراه تفکیک وظایف قوای مجریه و مقننه در فرایندهای بودجه باید راهنمای سیاست‌گذارانی باشد که در پی تدوین قوانین مناسب برای نظام‌های بودجه ملی خود هستند. اقتدار، جامعیت و پاسخ‌گویی از جمله اصولی هستند که برای تهیه، تصویب، اجرا، گزارش و حسابرسی بودجه اهمیت دارند. با استفاده از ده اصل بودجه‌ای، درباره اینکه کدام جنبه‌های نظام بودجه را می‌توان در قانون اساسی، قوانین اصلی و قوانین فرعی گنجانند پیشنهادهایی ارائه می‌گردد. از جمله این پیشنهادها اصل همخوانی کارکردهای بودجه‌ای و ابزارهای قانونی است. بر این مبنا، قوه مجریه برای تدوین و اجرای بودجه (حوزه‌هایی از فرایند بودجه که قوه مقننه می‌تواند به قوه مجریه تفویض اختیار کند) مقررات داخلی را وضع می‌کند. از سوی دیگر به موجب این اصل، باید بر مبنای قوانین موضوعه و آیین‌نامه‌های داخلی قوه مقننه (مقررات پارلمانی)، درباره تقدیم بودجه و تصویب آن به وسیله قانون‌گذار و تسلیم گزارش‌های قوه مجریه درباره اجرای بودجه به مجلس، قوانین رسمی تدوین کرد. بهتر است استقلال، وظایف و اختیارات سازمان حسابرسی مستقل که عمدتاً در خدمت قوه مقننه است در قانون جداگانه‌ای قید شود.

هدف از پژوهش حاضر ارائه مدل قانون نظام بودجه یا مدل قانون حسابرسی مستقل — که در همه کشورها قابل استفاده باشد — نیست؛ چون این کار درست نیست. قوانین نظام بودجه باید با قانون اساسی و شرایط سیاسی، نهادی، حقوقی و فرهنگی هر کشور همخوانی داشته باشند و نمی‌توان از قانون ثابتی که برای همه کشورها مناسب باشد استفاده کرد.

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قوانین بودجه‌ای را با مراجعه به استانداردهای بین‌المللی تصویب یا اصلاح نمی‌کنند. برخی از کشورهای اروپای قاره‌ای ابتدا به شناسایی و تدوین اصول بودجه پرداخته و به تدریج به سوی قوانین حرکت کردند. در این کشورها به‌طور سنتی بر گنجانیدن اصول جامعیت، وحدت، تفصیلی بودن و سالیانه بودن در قوانین بودجه تأکید شده است. این اصول بیشتر با مراحل بعدی چرخه بودجه (پاسخ‌گویی، شفافیت، ثبات و عملکرد) ارتباط دارند. این در حالی است که قوانین بودجه کشورهای خانواده وست‌مینستر بر پاسخ‌گویی و سایر جنبه‌های مرتبط با اجرای بودجه تأکید می‌ورزند. در این کشورها مبنای چنین قوانینی لایحه سال ۱۸۶۶ ادارات خزانه‌داری و حسابرسی بریتانیا بود. بسیاری از ترتیبات این

قانون کهن در بریتانیا تا سال ۲۰۰۰ – که قانون حسابداری جدید تصویب شد – معتبر بود. این مثال نشان می‌دهد که قوانین بودجه‌ای به‌کندی تغییر می‌کنند.

## ۵ اصلاحات بودجه از دلایل اصلی تغییر قوانین بودجه‌ای هستند

اگرچه اصلاحات بودجه‌ای از دلایل اصلی تغییر قوانین موجود نظام بودجه یا تصویب قوانین جدید در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است، با این حال کشورهای مختلف از نظر دامنه و زمینه‌های این تغییرات با یکدیگر تفاوت دارند. در برخی کشورها که این تغییرات در واکنش به بحران‌های بودجه رخ داده‌اند، با تصویب قوانین بودجه‌ای جدید، تغییرات مهمی ایجاد شده است.

در کشورهای اروپای قاره‌ای، ابتدا در پارلمان دربارهٔ اصول بحث می‌شود و اصلاح قانون بودجه یا تصویب قانون جدید در مرحله بعد رخ می‌دهد. در کشورهای خانوادهٔ وست‌مینستر، این مراحل معمولاً برعکس است. ابتدا اصلاحات بودجه – که گاهی به‌صورت آزمایشی است – انجام می‌شود و در صورت کارایی ترتیبات یا رویه‌های بودجه‌ای جدید می‌توان قانون را تغییر داد.

در سال‌های اخیر، اصول شفافیت، پاسخ‌گویی و ثبات مالی در سطح خرد به‌نحو روزافزونی در قوانین پیش‌بینی شده‌اند. «قانون مسئولیت‌پذیری مالی»<sup>۱</sup> سال ۱۹۹۴ نیوزیلند در برخی کشورها که پیرو الگوی وست‌مینستری یا الگوهای دیگر هستند نیز طرفدارانی یافته است. برای مثال «قانون بودجه ارگانیک»<sup>۲</sup> جدید فرانسه که در سال ۲۰۰۱ تصویب شد اصل جدید بودجه‌ریزی صادقانه را در قانون گنجانده است.

قوانین بودجه‌ای برای کنترل بهتر وضعیت مالی کلان (به‌ویژه کاهش کسری‌هایی که ممکن است ثبات مالی را به خطر بیندازند) نیز به‌کار می‌روند. در این‌باره، تجربهٔ گنجاندن قوانین مالی کمی در قانون به‌طور کلی منفی بوده است. کانادا، ژاپن و ایالات متحده آمریکا اجرای این قوانین را متوقف کردند. این قانون در ژاپن فقط به مدت دوازده ماه اجرا شد. تجربه برخی کشورهای اتحادیهٔ اروپا در رعایت قوانین فراملی درباره

1. Fiscal Act Responsibility

2. Organic Budget Law

کسر بودجه و دیون نیز به سرنوشت مشابهی دچار شد. تعدادی از اعضای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در سال‌های اخیر قوانین حسابرسی مستقل خود را اصلاح کرده‌اند. هدف از این اصلاحات، افزایش استقلال مؤسسه حسابرسی، گسترش پوشش سازمان‌های موضوع حسابرسی و تقویت اختیارات این مؤسسه در زمینه تحقیق و تفحص بوده است.

اصلاح بودجه به اصلاح قوانین محدود نمی‌شود و همه فرایندهای بودجه‌ای نیز دارای مبنای قانونی نیستند. برای مثال ممکن است برخی از دولت‌ها بدون وجود الزام قانونی، چارچوب میان‌مدت کلان مالی را به قوه مقننه تسلیم کنند. مثال دیگر، استفاده از مبنای تعهدی برای حساب‌های دولت است. در قوانین برخی کشورها به تنظیم گزارش‌های مالی اشاره نشده است؛ اما دولت ترازنامه گزارش عملیاتی و جریان نقدینگی را تهیه و به مجلس تسلیم می‌کند. ممکن است قانون نظام حسابداری، دولت را فقط به رعایت اصول حسابداری پذیرفته شده ملزم کرده و جزئیات بیشتر را به مقررات واگذار کند.

اگر قرار باشد در نظام بودجه تغییرات بنیادینی ایجاد شود (برای مثال حرکت از نظام بودجه مبتنی بر ورودی به نظام بودجه نتیجه‌نگر)، بهتر است در قانون جدید، ساختار جدید تخصیص منابع ذکر شود. اگرچه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به‌نحو گسترده‌ای به‌سوی بودجه‌ریزی عملیاتی یا نتیجه‌نگر حرکت کرده‌اند، در برخی موارد کنترل ساختار و شکل لوایح تخصیص سالیانه منابع در دست قوه مجریه است نه قوه مقننه. در کشورهایی که قوه مجریه از اختیارات موروثی یا تفویضی بسیاری برخوردار است، ممکن است اجرای اصلاحات بودجه‌ای گسترده بدون تغییر قانون یا فقط با ایجاد تغییرات جزئی در قوانین بودجه‌ای موجود، عرف باشد.

## **۶ قوانین نظام بودجه برای تقویت اختیارات قوای مقننه یا مجریه وضع می‌شوند**

اگرچه اصل برتری پارلمان در موضوعات بودجه‌ای در همه نظام‌های مردم‌سالار مورد پذیرش است؛ اما رویه‌ها و زمانبندی فرایندهای پارلمانی بودجه در کشورهای مختلف تفاوت‌های گسترده‌ای دارد. به‌طور کلی از این نظر می‌توان کشورها را به دو گروه تقسیم



کرد: کشورهایی که قوه مقننه در تنظیم بودجه اختیارات زیادی دارد و کشورهای که قوه مجریه در فرایندهای بودجه از اختیارات بالایی برخوردار است. در هر دو حالت می‌توان از قوانین برای تقویت این اختیارات استفاده کرد. در حالت اول، ابتکار وضع قوانین از قوه مقننه آغاز می‌شود و در حالت دوم، قوه مجریه پیش‌نویس قوانین جدید را تهیه می‌کند.

آمریکا به‌عنوان بهترین نمونه از جمله کشورهایی است که قوه مقننه در وضع این قوانین ابتکار عمل را در دست دارد. از دهه ۱۹۷۰، کنگره با وضع قوانین جدید، کنترل بودجه‌ای خود بر قوه مجریه تقویت کرده است. از زمان تصویب قانون جدید در سال ۱۹۷۴، کمیسیون‌های بودجه‌ای در هر دو مجلس رسماً درباره راهبرد بودجه تصمیم‌گیری می‌کنند (برخلاف چندین کشور که قوانین آنها از تغییر یا تغییر آسان راهبرد بودجه پیشنهادی قوه مجریه ممانعت می‌کنند). این قانون به‌شدت اختیارات قوه مجریه در تغییر بودجه سالیانه را در سال اجرا محدود می‌کند. به‌موجب این قانون، دفتر بودجه کنگره — که از منابع مالی زیادی برخوردار بوده و در خدمت قوه مقننه است — تأسیس شد. به‌موجب قوانین مدیریت مالی، قوه مقننه می‌تواند در ترتیبات حسابرسی داخلی مشارکت داشته باشد (برای مثال مقامات ارشد مالی سازمان‌های دولتی به کنگره گزارش می‌دهند). اگر قوه مجریه در عملکردهای حسابرسی بودجه تحت کنترل دولت — که بعضاً دارای شفافیت لازم نیستند — اختیارات بیش از حدی داشته باشد، قانون‌گذار می‌تواند برای تغییر موازنه قدرت به نفع خود، به وضع قوانین بپردازد. این مورد از جمله دلایلی است که فرانسه را به تصویب قانون ارگانیک جدید بودجه در سال ۲۰۰۱ ترغیب کرده است.

در کشورهای گروه دوم (کشورهایی که قوه مجریه در فرایندهای بودجه از اختیارات بالایی برخوردار است) قانون‌گذار به قوه مجریه اعتماد می‌کند. در کشورهای خانواده وست‌مینستر، ممکن است قانون، اختیارات بودجه‌ای را به مقامات ذی‌ربط در قوه مجریه تفویض کند. بر مبنای این اختیارات تفویضی، نقش‌ها و مسئولیت‌های نقش‌آفرینان اصلی فرایندهای بودجه را می‌توان با احکام قوه مجریه (مثل برخی از کشورهای اروپای شمالی) یا بدون سند رسمی (مثل اختیارات بودجه‌ای گسترده خزانه‌داری بریتانیا که بر اختیارات موروثی مبتنی است) تعیین کرد. برای اجرای بودجه، قوه مجریه بدون نظارت دقیق قانون‌گذار از اختیارات چشمگیری برخوردار است. برخلاف کشورهایی از جمله ایالات

متحده آمریکا، در این کشورها هیچ قانونی برای الزام سازمان‌های حسابرسی داخلی نسبت به ارائه گزارش به قانون‌گذار وجود ندارد. کشورهایی که در گروه دوم قرار دارند ممکن است در ارتباط با زمان تسلیم پیش‌نویس بودجه سالانه به مجلس و یا تصویب آن، ترتیبات قانونی کمتری داشته باشند. اگرچه بهتر است بودجه قبل از آغاز سال مالی جدید تصویب شود. تعدادی از کشورهای عضو خانواده وست‌مینستر در قوانین خود، تصویب بودجه پس از آغاز سال و بعد از بحث تشریفاتی در پارلمان را تصویب کرده‌اند. چنین کشورهایی درباره اختیارات پارلمان در اصلاح بودجه نیز محدودیت‌های شدیدی وضع کرده‌اند که این موارد برخی از راه‌های مهم تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه است. پژوهش حاضر در پی سنجش اختیارات قوای مقننه و مجریه در فرایندهای بودجه نیست. برای آزمودن اختیارات نسبی هر یک از شاخه‌های حکومت می‌توان پژوهش دیگری انجام داد.

## ۷ موردپژوهی کشورها دلایل متعددی را برای تصویب قوانین بودجه‌ای

### نشان می‌دهد

این مطالعه تطبیقی تفاوت‌های عمده کشورهای مختلف را درباره ترتیبات قانونی تدوین، ارائه و تصویب می‌کند و به بررسی اجرای گزارش‌های حسابداری و مالی دولت می‌پردازد شامل بررسی دقیق ۹ کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است که مقایسه جنبه‌های مختلف فرایند بودجه یا نقش‌آفرینان مختلف بودجه را میسر می‌سازد. بررسی تطبیقی چهار کشور اروپای شمالی، تفاوت‌های چشمگیری را درباره استفاده از قوانین بودجه‌ای و نگرشی — که در این کشورهای به‌ظاهر مشابه نسبت به آنها وجود دارد — نشان می‌دهد.

به‌طور کلی، این پژوهش تفاوت‌های گسترده موجود را میان چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه نمایان می‌سازد. اگرچه ممکن است نظام‌های بودجه کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی با یکدیگر همگرایی داشته باشند؛ اما قوانین مربوط به این نظام‌ها از همگرایی مشابهی برخوردار نیستند که از جمله دلایل آن اینکه مجموعه قوانین بودجه‌ای کنونی یک کشور نتیجه سال‌ها و شاید قرن‌ها تکامل قوانین قبلی است.

ویژگی‌های نهادی و نظام سیاسی هر کشور به تفاوت‌هایی در قوانین نظام‌های بودجه‌ای دولت می‌انجامد.

## ۸ نتایج

قوانین بودجه‌ای به دلایل مختلفی وضع می‌شوند. از جمله این موارد می‌توان به ایجاد اصلاحات بودجه‌ای (شاید در نتیجه بحران بودجه)، تغییر موازنه قدرت میان قوای مقننه و مجریه، افزایش ثبات مالی کلان، و افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در نظام بودجه اشاره کرد. این اهداف مختلف، به همراه ترتیبات مختلف قانون اساسی، نظام سیاسی و سایر ویژگی‌های هر کشور، دسته‌بندی ترتیبات قانونی بودجه‌ای کشورها را در گروه‌های مشخص دشوار می‌سازد. بنابراین تفاوت در قوانین بودجه‌ای احتمالاً ادامه خواهد داشت. اعضای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی را در گسترده‌ترین سطح می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: کشورهایی با نظام‌های بودجه‌ای دارای محدودیت‌های قانون اساسی و کشورهایی با نظام‌های بودجه‌ای بدون محدودیت‌های قانون اساسی. در گروه اول کشورهای اروپای قاره‌ای، ایالات متحده آمریکا و اعضای آسیایی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی قرار دارند. نظام‌های بودجه‌ای مستقیماً با قوانین اساسی نوشته یا به‌طور غیرمستقیم، با قوانین موضوعه مصوب که مبتنی بر قانون اساسی‌اند محدود می‌شوند. دادگاه‌های قانون اساسی (یا معادل آنها) در تضمین مطابقت قوانین بودجه‌ای با قانون اساسی نقش نگهبان را ایفا می‌کنند. این دادگاه‌ها ممکن است برای رد تغییرات در قوانین مربوط به نظام بودجه دلایل قانونی بیابند.

گروه دوم شامل نظام‌های بودجه کشورهای خانواده وست‌مینستر و اسکاندیناوی است که دارای محدودیت‌های ناشی از قانون اساسی نیستند. در برخی از این کشورها، فقدان قانون اساسی نوشته، الزاماً نظام بودجه را از محدودیت‌های قانونی شدید رها می‌کند. در مواردی که قوانین اساسی نوشته وجود دارند، ترتیبات آنها سخت‌گیرانه نیست. در این کشورها قانون رسمی برای نظام بودجه الزامی نبوده بلکه اختیاری است. وضعیت دانمارک و نروژ نشان می‌دهد که گزینه‌های دیگری نیز وجود دارد. به‌ویژه می‌توان از مصوبات قوه مجریه یا کمیسیون‌های پارلمانی نام برد که جایگزین قوانین

موضوعه رسمی بوده و همه مراحل قانون‌گذاری را گذرانده‌اند. مقررات از این مزیت برخوردارند که اثری مشابه قوانین موضوعه دارند، اما در مواردی از جمله تغییر نظام بودجه به وسیله اصلاح قانون، به اندازه قوانین نرمش‌ناپذیر نیستند. در این کشورها — که فاقد دادگاه قانون اساسی برای نظارت بر انطباق قوانین بودجه‌ای با مفاد قانون اساسی‌اند — عرف و قوانین غیررسمی از اهمیت بیشتری برخوردارند.

آخرین نکته — که راهنمای تصمیم‌گیری درباره قوانین نظام بودجه نیز هست — اینکه ممکن است برخی کشورها نتایج نظام بودجه را از قوانینی که به ایجاد این نتایج می‌انجامد مهم‌تر بدانند.

# فصل اول

---

حقوق تطبیقی،

قوانین اساسی، نظام‌های

سیاسی و بودجه‌ای



این فصل به دنبال شناسایی دلایل تفاوت‌های گسترده در قوانین نظام بودجه در کشورهای پیشرفته است. درباره قوانین نظام بودجه، هیچ مطالعه تطبیقی‌ای انجام نشده است. ادبیات اقتصاد و مالیه عمومی درباره دلیل تفاوت گسترده قوانین نظام بودجه در کشورهای مختلف توضیحی ارائه نمی‌دهد. مطالعات حقوق تطبیقی، به‌ویژه مطالعاتی که با سلسله‌مراتب قوانین ارتباط دارند؛ در این باره نویدبخش‌ترند. تفاوت در اهمیت نسبی قانون اساسی، قوانین موضوعه، مقررات و آیین‌نامه‌ها تا حدی تفاوت گسترده قوانین بودجه‌ای کشورهای را توضیح می‌دهد. ولی هیچ نظریه‌ای وجود ندارد که توضیح دهد چرا اهمیت نسبی هریک از این منابع قانون در کشورهای مختلف، متفاوت است. متغیرهای سیاسی، به‌ویژه شکل‌های گذشته و کنونی حکومت نیز در این باره اهمیت دارند. میزان تفکیک قوا در میان قوای مقننه و مجریه تا حدی تفاوت در دامنه استفاده از قانون را برای تعیین فرایندها و نقش آفرینان بودجه توضیح می‌دهد.

## مقدمه

ریشه‌های نظام‌های بودجه ملی را می‌توان در برخی از کشورهای اروپای غربی، در ترتیبات نهادی‌ای جست‌وجو کرد که قبل از استقرار دموکراسی وجود داشته است. حکومت‌های سلطنتی برای مدیریت مسائل مالی حکومت از خزانه سلطنتی برخوردار بوده‌اند که درآمد آنها با وضع مالیات‌های اجباری بر شهروندان، تأمین می‌شده است. در برخی کشورها، ترتیبات قانون اساسی برای نظام‌های بودجه از صدها سال قبل برجای مانده است.<sup>(۱)</sup> اگرچه با گذشت این زمان تغییرات و اصلاحات بسیاری در چارچوب

قانونی نظام‌های بودجه ایجاد شده است؛ اما برخی از ویژگی‌های قدیمی هنوز هم در بسیاری از این نظام‌ها (به‌ویژه در بریتانیا و فرانسه) یافت می‌شود. این ویژگی‌ها به‌نوبه خود به مستعمرات سابق این دو کشور نیز منتقل شده‌اند و چارچوب‌های قانونی آنها هنوز هم با چارچوب‌هایی شباهت دارند که از دوران پیش از استقلال به ارث برده‌اند.

بسیاری از قوانین نظام‌های بودجه ملی، با گذشت زمان مکتوب شدند؛ اما این مسئله درباره تمام قوانین بودجه‌ای صادق نیست. بنابراین باید میان قواعدی که به قانون نوشته تبدیل شدند و هنجارهای دیگری که به قانون شباهت دارند؛ اما قوانین الزام‌آور نیستند تمایز قائل شد. البته این دو نوع قانون را نمی‌توان کاملاً از یکدیگر جدا کرد. قوانین حقوقی اکثر مقررات دیگر را با گذشت زمان، خود جذب کردند. این موضوع در مورد قوانین نظام‌های بودجه نیز رخ داد (و هنوز هم رخ می‌دهد) اما میزان و سرعت گنجاندن قوانین بودجه در قوانین موضوعه در کشورهای مختلف، متفاوت است.

در این فصل ابتدا شیوه‌های بسیار متفاوت کشورهای مختلف در گنجاندن ترتیبات گوناگون مربوط به فرایند و نقش‌آفرینان بودجه را در قانون بررسی می‌کنیم و سپس به بررسی توضیحاتی می‌پردازیم که درباره دلیل تفاوت گسترده سازمان، ساختار و محتوای چارچوب قانونی نظام‌های بودجه در کشورهای مختلف ارائه شده است. آنگاه نقش رشته‌های اقتصاد، مالیه عمومی، حقوق تطبیقی و مطالعات سیاسی را در این حوزه بررسی می‌کنیم. برخی از این تفاوت‌ها را می‌توان براساس تفاوت سنت‌های حقوقی، به‌ویژه میزان کنترل قوه مقننه بر قوه مجریه (و برعکس) توضیح داد.

سنت‌های حقوقی گوناگون، نمایانگر سطوح مختلف اعتماد میان قوای مجریه و مقننه و اختیارات این قوا (اختیارات سیاسی و اداری)، شهروندان و نظام‌های سیاسی متفاوت است. هنگامی که قوه مقننه برخی از جنبه‌های فرایند بودجه را به قانون تبدیل کرده و برخی دیگر را به صورت مقررات یا عرف حفظ می‌کند چنین عواملی را در نظر می‌گیرد.

بخش عمده این کتاب به بحث درباره تفاوت‌های کشورهای مختلف از نظر ترتیبات بودجه‌ای قوانین اساسی و موضوعه اختصاص دارد. اما سایر ابزارهای قانونی نیز می‌توانند بر فرایندهای بودجه‌ای حاکم باشند. کشورهای مختلف برای قانون اساسی، قوانین موضوعه، مقررات مختلف و ابزارهای فراقانونی اهمیت یکسانی قائل نیستند. در این فصل



به بررسی مسائل مهم می‌پردازیم و مسلم است به لحاظ نظری، نمی‌توان نتیجه‌گیری‌های قاطعی را انجام داد. اگرچه معیارهای بودجه‌ای داوطلبانه، یکی از راه‌های محدود ساختن عملکرد سلیقه‌ای درباره فرایندهای بودجه است؛ اما انتخاب و ترکیب ابزارهای قانونی و شبه‌قانونی — که برای محدود ساختن اختیارات و نقش‌های بازیگران فرایندهای بودجه به کار می‌روند — دلبخواهی و سلیقه‌ای هستند.

مقررات بودجه‌ای، اگر به قانون تبدیل شوند؛ فقط در صورتی سودمندند که قابل اجرا بوده و در عمل اجرا شوند. بسیاری از قوانین بودجه‌ای مانند چراغ سبز عمل می‌کنند (یعنی ویژگی‌های مطلوبی را مشخص می‌کنند که باید در نقش‌آفرینان بودجه به کار ببندند). اما برخی دیگر از قوانین بودجه‌ای همانند چراغ قرمز هستند (یعنی قوانینی که دولت نمی‌تواند آنها را نقض کند) و در صورت نقض این قوانین دادگاه‌ها وارد عمل می‌شوند. ترتیبات قانونی و رویه‌های اعمال چنین قوانینی در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است.<sup>(۳)</sup>

به‌استثنای مواردی که در قانون اساسی تصریح شده است، قوه قضائیه معمولاً در درگیری‌هایی که ذاتاً سیاسی‌اند وارد نمی‌شود. بهتر آن است که قوانین بودجه‌ای به توافقاتی رسمیت بخشند که می‌بایستی به صورت داوطلبانه رعایت شوند (قوانینی که خود ضمانت اجرایی خود هستند). تجربه پیمان‌های ائتلافی در برخی کشورها نشان می‌دهد که در صورت رعایت پیمان‌های داوطلبانه، این پیمان‌ها به اندازه ترتیبات الزام‌آور قانونی اثربخش هستند. همچنین این توافقات در دستیابی به اهداف مالی مطلوب، بر قوانین رسمی‌ای که رعایت نمی‌شوند برتری دارند.

در فصل دوم، میزان استفاده از قانون برای تعیین نقش‌آفرینان و فرایندهای بودجه مورد مقایسه قرار می‌گیرد. به‌ویژه بر سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تأکید شده است. فصل سوم به توضیح اینکه کدام‌یک از جنبه‌های نظام بودجه را می‌توان به‌گونه‌ای سودمند در قانون گنجاند و کدام‌یک از جنبه‌ها محدودیت‌های داوطلبانه‌اند و از نظر قانونی الزام‌آور نیستند می‌پردازد. همچنین در قسمت پایانی فصل اول به اختصار به بررسی معنای «فرایندهای بودجه» می‌پردازیم. بخش عمده بحث‌های پیش‌رو به این پرسش اختصاص دارد: «دلیل این اختلاف در سازمان‌دهی چارچوب

قانونی نظام‌های بودجه در کشورهای مختلف عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی چیست؟»

## ۱-۱ فرایندهای بودجه‌ریزی

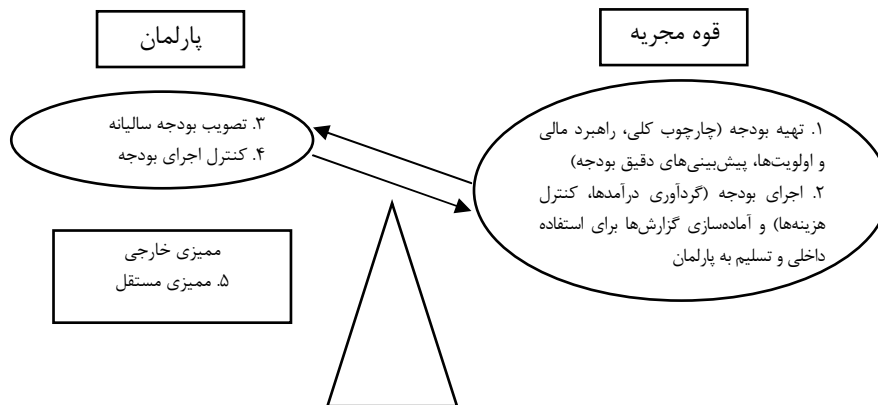
### ۱-۱-۱ بودجه‌ریزی: فرایندی پنج مرحله‌ای

فرایندهای بودجه‌ریزی سالیانه دارای پنج مرحله‌اند (شکل ۱-۱). ابتدا قوه مجریه پیش‌نویس بودجه را تنظیم و به قوه مقننه تقدیم می‌کند. این فرایند معمولاً دارای دو مرحله است: وزارت دارایی (یا معادل آن) پیش‌نویس بودجه را — که حاوی پیش‌بینی بودجه دولت است — تهیه می‌کند؛ آنگاه این پیش‌نویس مورد تصویب هیئت وزیران (یا معادل آن در کشورهایی که دارای نظام سیاسی ریاستی‌اند) قرار می‌گیرد و برای اصلاحات احتمالی و تصویب، به قانون‌گذار تقدیم می‌شود.

در مرحله دوم — که مرحله پارلمانی است — معمولاً بودجه در کمیسیون‌های پارلمانی به بحث گذارده می‌شود و ممکن است اصلاحاتی پیشنهاد شود. پس از تصویب اصلاحیه‌ها در صحن عمومی، پارلمان، بودجه را تصویب می‌کند. سپس به قوه مجریه برای کسب درآمد، اختیار قانونی داده می‌شود. تصویب رسمی پیشنهادهای هزینه‌ای به معنای تعیین سقف قانونی الزام‌آور برای بسیاری از گروه‌های هزینه است.

در مرحله سوم، بودجه مصوب به وسیله قوه مجریه (و یا سازمان‌های دولتی) اجرا می‌شود. در این مرحله یک سازمان بودجه مرکزی — که معمولاً در وزارت دارایی یا معادل آن مستقر است — اجرای بودجه را کنترل و با استفاده از نظام حسابداری معین گزارش‌های ادواری آن را تهیه می‌کند. قوه مجریه ممکن است از اختیار تغییر بودجه مصوب در صورت وقوع شرایط اضطراری، از جمله اختیار تغییر ترکیب بودجه (مثلاً با استفاده از صندوق ذخیره‌ای که در بودجه سالیانه تصویب شده است یا انتقال از یک ردیف به ردیف دیگر) یا کنترل هزینه‌های واقعی تا سطحی کمتر از میزان مصوب بودجه سالیانه برخوردار باشد.

مرحله چهارم به کنترل پارلمانی اجرای بودجه مربوط است. این مرحله در زمان اجرای بودجه و پس از پایان سال مالی انجام می‌شود.



شکل ۱-۱ نقش‌های پارلمان و قوه مجریه در چرخه بودجه

کنترل پارلمانی بر مبنای گزارش‌هایی است که قوه مجریه ارائه می‌کند. پارلمان حق دارد محتوا و محدوده این گزارش‌ها را تعیین کند. چنین گزارش‌هایی ممکن است دارای اطلاعات مالی (حساب‌های سالیانه) و اطلاعات غیرمالی (مثلاً میزان دستیابی به اهداف مورد نظر) باشند.

در مرحله پنجم یا مرحله نهایی یک سازمان ممیزی خارجی مستقل، حساب‌های مالی را بررسی می‌کند. همچنین ممکن است ارزیابی نتایج بودجه سالیانه از نظر کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی نیز اجباری باشد.

#### ۱-۱-۲ چارچوب‌های قانونی مختلف نظام‌های بودجه چگونه سازمان می‌یابند؟

در این قسمت به بررسی چندین چارچوب سازمانی مختلف کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از نظر قوانین و مقررات حاکم بر نظام بودجه می‌پردازیم. ابتدا کشورهای برخوردار از قوانین اساسی نوشته را با کشورهایی که دارای چنین قوانینی نیستند (یعنی دو گروه بسیار کلی که در سطح اول شکل ۱-۲ قرار دارند) مقایسه می‌کنیم. این گروه خود دارای شش زیرگروه است:

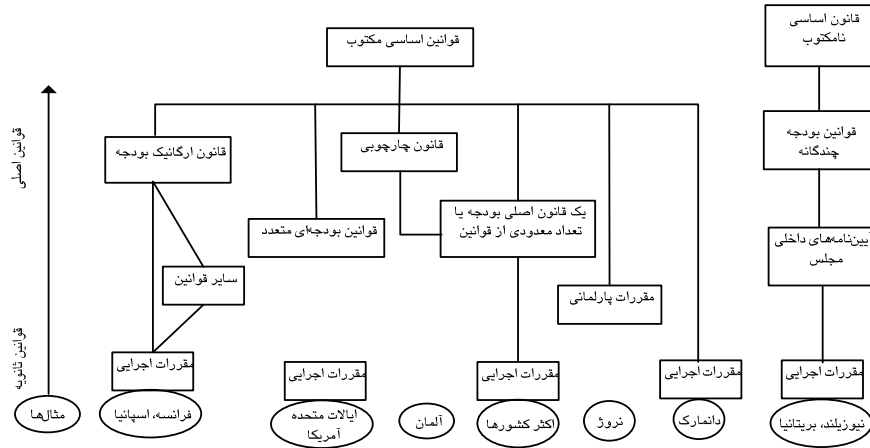
قانون اساسی در برخی کشورها، سلسله‌مراتب قوانین را تعیین می‌کند. به‌موجب قوانین اساسی برخی کشورها، قوانین ارگانیک، مهم‌ترین قوانین هستند و نسبت به قوانین

معمولی در جایگاه بالاتری قرار دارند. این قوانین کاربرد چندانی ندارند و بیشتر دو کشور فرانسه و اسپانیا این قوانین را به کار می‌برند. قانون بودجه ارگانیک در فرانسه فقط با بودجه دولت ارتباط دارد و به دلیل این اهمیت «قانون اساسی مالی»<sup>۱</sup> نام گرفته است. اما معاملات دولتی در فرانسه کمتر از چهل درصد مبادلات کلی کشور را تشکیل می‌دهد (براساس تعریف حساب‌های ملی). قانون ارگانیک بودجه سالیانه دولت با قانون ارگانیک دیگری تکمیل می‌شود که این قانون با تأمین مالی تأمین اجتماعی ارتباط دارد.

اسپانیا برخلاف فرانسه، از قانون بودجه ارگانیک فراگیری که بر فرایندهای بودجه دولت حاکم باشد؛ برخوردار نیست. اما این قوانین در «قانون بودجه عمومی»<sup>۲</sup> و «قانون عمومی ثبات بودجه‌ای»<sup>۳</sup> گنجانده شده‌اند. البته به دلیل برخی ترتیبات قانون اساسی که با استقلال جوامع خودگردان ارتباط دارد، اسپانیا نیز دارای قانون ارگانیکی است که قانون عمومی ثبات بودجه‌ای را تکمیل می‌کند. به موجب این قانون، جوامع خودگردان باید بودجه‌های خود را با توجه به اهداف ثبات بودجه — که در دو قانون عادی بالا بیان شد — تهیه کنند. در اسپانیا نیز همانند فرانسه برای تعیین جزئیات فرایندها و روندهای بودجه، مقررات گسترده‌ای وضع شده است.

دومین نوع از قوانین عالی، قوانین چارچوبی کشورهای فدرال است. در این کشورها قانون فدرال بر قوانین ایالتی مقدم است. در آلمان، «قانون چارچوب بودجه»<sup>۴</sup> اصول بودجه‌ای را که باید در تمام سطوح دولت به کار گرفته شود به دقت مشخص می‌کند و سازوکارهایی برای هماهنگی سیاست‌های بودجه‌ای را میان سطوح مختلف دولت بیان می‌کند. یکی از اهداف اصلی این قانون اطمینان از تدوین یافتن بودجه‌ها در سطوح مختلف دولت و در چارچوب یک بودجه ملی منسجم است. بر مبنای قانون چارچوب بودجه، دولت فدرال و هریک از ایالت‌ها، قوانین بودجه خود را — که «مجموعه قوانین بودجه»<sup>۵</sup> نام دارد — تنظیم می‌کنند.

- 
1. Financial Constitution
  2. General Budgetary Act
  3. General Act on Budgetary Stability
  4. Ramework Amework Provincial Law
  5. Codes



شکل ۱-۲ مدل‌های مختلف سازمان‌دهی چارچوب قانونی نظام‌های بودجه

بسیاری از کشورها دارای سلسله‌مراتب بالا نبوده و همه قوانین آنها موضوعه‌اند. ایالات متحده آمریکا کشوری فدرال محسوب می‌شود که قانون اساسی آن حاوی ترتیبات انگشت‌شماری درباره بودجه فدرال است. یکی از وجوه تمایز آمریکا که آن را در یک گروه جداگانه قرار می‌دهد تعداد قوانین بسیاری است که جنبه‌های مختلف نظام بودجه فدرال را پوشش می‌دهد (نک. کادر ۱ مورد پژوهی ایالات متحده آمریکا).<sup>۱</sup> قوانین بودجه‌ای این کشور، فصل‌هایی از قوانین ایالات متحده (به‌ویژه فصل‌های ۲ و ۳۱) را به‌خود اختصاص داده‌اند که مجموعه‌ای از تمام قوانین فدرال است. این قوانین متعدد بودجه‌ای با قوانین پارلمانی و قوانین متعددی تکمیل می‌شود که دفتر مدیریت و بودجه<sup>۲</sup> آنها را تدوین می‌کند. علاوه بر این مجموعه گسترده قوانین و مقررات فدرال، هریک از ایالات پنجاه‌گانه، دارای قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات جداگانه‌ای نیز هستند. در آمریکا برخلاف آلمان، هیچ قانون فدرالی – که یکپارچگی رویه‌های بودجه‌ای و حسابداری برای کل کشور را الزامی سازد – وجود ندارد.

در نظام‌های حقوقی اکثر کشورها برای قوانین بودجه‌ای هیچ سلسله‌مراتبی وجود

۱. تمامی مورد پژوهی‌های ارائه شده در فصل چهارم کتاب اصلی به‌عنوان جلد دوم متعاقباً منتشر خواهد شد.  
 2. Office of Management and Budget (OMB)

ندارد (سطح چهارم شکل ۱-۲). در کشورهایی مانند استرالیا، کانادا، ژاپن، و کره، چند قانون اصلی و در کشوری مانند فنلاند یک قانون بر فرایند بودجه مسلط است. همچنین در کشورهایی مانند ژاپن، کره و سوئد، قانون اصلی که فرایندهای بودجه را تعیین می‌کند، با قوانین مجلس — که عمدتاً ترتیبات تصویب بودجه را در پارلمان مشخص می‌کند — تکمیل می‌شود. قانون بودجه فنلاند فقط برخی از مسائلی را تشریح می‌کند که در ترتیبات بودجه‌ای گسترده‌ی مندرج در قانون اساسی مکتوب این کشور — که یک فصل از آن به امور مالی کشور اختصاص دارد — بیان نشده است.<sup>(۳)</sup> قوانین اساسی ژاپن و کره، درباره اصول بنیادین بودجه دارای بخش‌های جداگانه‌ای هستند که با قوانین اصلی فرایند بودجه، از جمله ترتیبات آماده‌سازی بودجه در قوه مجریه تکمیل می‌شود (بسیاری از کشورها این مراحل را به احکام دولت واگذار می‌کنند).

دو کشور دانمارک و نروژ دارای قوانین اساسی نوشته هستند و هیچ قانون موضوعه‌ای برای تصریح اصول یا جزئیات نظام بودجه تصویب نشده است. (سوئد نیز تا زمان تصویب قانون بودجه در سال ۱۹۹۶، از شرایط مشابهی برخوردار بود). درباره دانمارک گفتنی است که وزارت دارایی، دستورالعمل‌های بودجه را صادر می‌کند و هرگونه تغییر در این دستورالعمل‌ها، همواره به‌وسیله کمیسیون‌های مالی پارلمانی بررسی می‌شود (درواقع این یک رویه است؛ نه الزام قانونی). کمیسیون مالی از اختیارات دیگری نیز برخوردار است که پارلمان از آنها صرف‌نظر کرده است. از جمله می‌توان به اختیارات مربوط به تصویب بودجه سالیانه و تصویب متمم هزینه‌ها در سال مالی اشاره کرد (نک. Blöndal and Ruffner, 2004). درباره نروژ، پارلمان، مقررات بودجه را تصویب می‌کند و در عمل، بیشتر اصلاحیه‌های این قوانین به‌وسیله وزارت دارایی پیشنهاد می‌شود. به این ترتیب، در هر دو مورد، همچون بسیاری از کشورهای دیگر، وزارت دارایی در تنظیم پیش‌نویس قوانین بودجه نقش اساسی ایفا می‌کند. تفاوت اصلی میان دانمارک و نروژ، به مرجع صدور مقررات مربوط است: وزارت دارایی یا پارلمان. در هر دو مورد، پارلمان در هرگونه تغییر قوانین و مقررات کاملاً مشارکت دارد؛ اما تقریباً برخلاف تمام کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در این دو کشور قوانین رسمی فرایند بودجه وجود ندارند. فقط تعداد محدودی از اعضای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی وجود دارند که

قانون اساسی آنها در سند واحدی گنجانیده نشده باشد. کانادا، نیوزیلند و بریتانیا از جمله این اعضا هستند. این کشورها دارای قوانین موضوعه متعددی در ارتباط با نظام بودجه هستند که با گذشت سالیان طولانی و به تدریج ایجاد شده است. نیوزیلند در دهه ۱۹۸۰، به تقویت چارچوب قانونی فرایندهای بودجه پرداخت؛ از جمله اینکه قانون جدیدی تصویب کرد که این قانون به صراحت دولت را به ارائه گزارش به پارلمان موظف و مسئولیت‌های دست‌اندرکاران فرایند بودجه را مشخص می‌ساخت. از جمله می‌توان به مسئولیت‌های مقامات ارشد اجرایی در سازمان‌های دولتی اصلی اشاره کرد که نتایج کار آنها با اهداف بودجه‌ای دولت همخوانی دارد. در این کشورها (کشورهای عضو خانواده وست‌مینستر)، مقررات پارلمانی (آیین‌نامه داخلی مجلس) و یا قطعنامه‌های پارلمان، حاوی مفاد و ترتیباتی هستند که در قوانین رسمی<sup>۱</sup> کشورهای دارای سنت‌های قانونی قدرتمند، گنجانده می‌شوند. وزارتخانه‌های دارای (که گاهی خزانه‌داری نامیده می‌شوند) در کشورهای وست‌مینستری از اختیارات بودجه‌ای قدرتمندی برخوردارند که برخی از آنها با مقررات خزانه‌داری تقویت می‌شوند.

## ۲-۱ آیا نظریه اقتصادی می‌تواند تفاوت‌ها را توضیح دهد؟

در این قسمت با نگاهی به میزان توانایی مکاتب فکری مختلف در توضیح دلایل تفاوت‌های گسترده قوانین نظام‌های بودجه کشورهای مختلف، به بررسی شاخه‌های گوناگون ادبیات مالییه عمومی می‌پردازیم. این بررسی درباره ماهیت قوانین مالی — که در این منابع نهاد نام گرفته‌اند — به‌ویژه قوانینی که بر نتایج بودجه تأثیر می‌گذارند؛ اطلاعاتی را در اختیار ما قرار می‌دهد؛ اما این اطلاعات برای ارائه دیدگاه جامعی درباره اینکه چرا قوانین بودجه‌ای مختلف در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، در انواع متفاوتی از قوانین پیش‌بینی شده‌اند؛ کافی نیست.

### ۱-۲-۱ اقتصاد نوین نهادگرا

اقتصاد نوین نهادگرا تعریف بسیار گسترده‌ای از قوانین ارائه می‌دهد. یکی از برندگان جایزه صلح نوبل، هرگونه محدودیت اجتماعی بر رفتار انسان را «نهاد» می‌داند (North, 1991 a, chapter 1).

نهادها چارچوب‌های کلی قوانین و محدودیت‌های رسمی و غیررسمی را شکل می‌دهند که نحوه کارکرد سازمان‌ها به‌عنوان گروه‌هایی از افراد را تعیین می‌کنند. برخی از این محدودیت‌های غیررسمی عبارت‌اند از: آداب و رسوم، قواعد رفتاری و عرف‌ها (North, 1991 b).

این منابع میان نهادها و سازمان‌ها تمایز قائل می‌شوند. مثلاً قوانین اساسی، نهاد محسوب شده؛ اما قوای مقننه و مجریه سازمان‌هایی محسوب می‌شوند که بر مبنای قانون اساسی فعالیت می‌کنند. تعامل میان نهادها و سازمان‌ها بر هزینه مبادلات تأثیر می‌گذارد. قوانین مناسب می‌توانند هزینه‌های مختلف مبادلات را که ناشی از قراردادهای ناقص یا عدم تقارن اطلاعاتی است به حداقل برسانند (Williamson, 1996). بینشی که اقتصاد نهادگرای نوین ایجاد می‌کند؛ عمدتاً در بازارها و شرکت‌هایی کاربرد دارد که در بخش خصوصی فعالیت دارند. اما دولت نیوزیلند این نظریه، به‌ویژه تأکید آن بر نیاز به کاهش هزینه‌های مبادلات مرتبط با مشکل عدم تقارن اطلاعاتی و مشکلات عاملیت را در بخش عمومی به‌کار برد (Scott et al, 1997, p.350). در این کشور روابط قراردادی جدید که از حمایت قانون برخوردارند با جدیت دنبال شده‌اند (Schick, 1996).

می‌توان نهادها را مجموعه‌ای از قوانین بودجه‌ای رسمی و غیررسمی دانست که در قوانین اساسی، قوانین نظام بودجه و قوانین مرتبط با آن مقرر شده‌اند. سازمان‌ها شامل قوای مجریه و مقننه و سازمان‌های مستقل ممیزی خارجی هستند (سه نقش‌آفرین اصلی فرایند بودجه). قراردادهای بر نقش‌ها و اختیارات سازمان‌های مختلف قوه مجریه (هیئت وزیران، وزیر دارایی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که بودجه را هزینه می‌کنند) و قوه مقننه (جلسات عمومی، کمیته‌های تخصصی بودجه هر یک از مجلس‌ها) حاکم هستند. ظاهراً بینش‌هایی که از اقتصاد نهادگرای نوین به‌دست می‌آید، به‌گونه‌ای نظام‌مند برای الگوسازی‌هایی که در آنها نقش قانون نظام بودجه نیز اهمیت دارد، به‌کار نرفته‌اند. همچنین در این باره که چرا نهادهای بودجه‌ای در دوره‌ای طولانی و به‌صورت تدریجی تکامل یافته‌اند؛ مطالب چندانی نوشته نشده است.

باوجود این، برخی اصلاحات اخیر در قوانین نظام بودجه، هزینه‌های مبادلات، به‌ویژه عدم تقارن‌های اطلاعاتی را هدف گرفته‌اند. این اصلاحات بر افزایش شفافیت و



تأمین اطلاعات بودجه‌ای بیشتر برای پارلمان و عامه مردم و تقویت تعهد قوه مجریه به پاسخ‌گویی در برابر پارلمان درباره تدوین و اجرای بودجه سالیانه مصوب قوه مقننه متمرکز بوده‌اند. برای مثال یک نظام بودجه ممکن است «شرایط قراردادی» اختیارات قوه مجریه را برای تغییر بودجه مصوب در مرحله اجرا مشخص کند.

## ۲-۱-۲ حقوق، اقتصاد و نظریه انتخاب عمومی

پژوهش‌هایی که درباره فصل مشترک حقوق و اقتصاد انجام گرفته به‌طور بالقوه می‌تواند دلایل تفاوت بسیار نظام‌های قوانین بودجه را تا حدودی توضیح دهد. به‌ویژه اینکه در این منابع بر کارایی تأکید شده و این یکی از معیارهای ارزیابی بودجه است (Van der Hauwe, 1999, P.610). به‌طور کلی، تأکید اصلی ادبیات حقوق و اقتصاد بر تعامل میان رفتار اقتصادی بخش خصوصی و حقوق است (Werin, 2003). در کشورهای آنگلو ساکسون، حقوق دانان می‌دانند که نسبت به درک تأثیر تغییر نقش دولت بر نظام‌های حقوقی به‌کندی عمل کرده‌اند (Taggart, 1997). اما در کشورهای اروپای قاره‌ای، مدت‌هاست مطالعات حقوق و مالیه عمومی در هم‌تنیده شده است. در این کشورها معمولاً حقوق بر اقتصاد ارجحیت دارد و درس‌های پیشرفته مالیه عمومی در دانشکده‌های حقوق تدریس می‌شوند نه در دانشکده‌های اقتصاد. همچنین در ادارات دولتی، بسیاری از تحصیلکردگان رشته حقوق در استخدام وزارت اقتصاد هستند. در آلمان، شرایط استخدامی و انگیزشی اشتغال در وزارت اقتصاد دولت فدرال برای حقوق دانان بهتر از متخصصان اقتصاد است (Würzel, 2003, Footnote 8). اما متخصصان اقتصاد نظری در کشورهای انگلیسی زبان به نگرش حقوقی به نظام‌های بودجه‌گرایش چندانی ندارند. برنان و بوکانان (۱۹۸۵) بیان می‌دارند که اقتصاددانان دانش چندانی درباره قانون اساسی ندارند و از توانایی ارزیابی قوانین مورد نیاز برای منازعه قدرت بی‌بهره‌اند. در ارتباط با نظام‌های بودجه این منازعه میان قوای مجریه و مقننه رخ می‌دهد. نظریه انتخاب عمومی و مکاتب مختلف آن در رشته‌های اقتصاد و حقوق گسترش یافته‌اند (نک. Mederma and Mercurio). نقش نظریه‌پردازان انتخاب عمومی، ارائه مشاوره به شهروندان درباره کارکردهای قوانین جایگزین قانون اساسی است (Brennan and Buchanan, 1988). یکی از اصول نظریه انتخاب عمومی این است که

قانون‌گذاران و مقامات دولتی برای منافع عمومی عمل نمی‌کنند (McAuslan, 1988). قوانین، از جمله تغییرات قانون اساسی، برای کنترل شیوه‌های استثمارگرانه سیاستمداران منفعت‌جو ضروری است. نظریه‌پردازان انتخاب عمومی معمولاً فرایندهای بودجه را به‌طور کامل بررسی نکرده و در بهترین حالت فقط از برخی قوانین ویژه طرفداری می‌کنند. برای مثال برخی از نظریه‌پردازان انتخاب عمومی (Buchanan, 1997) بیان می‌دارند که قانون تعادل بودجه، چنان اهمیتی دارد که باید در قانون اساسی گنجانده شود (این استدلال عمدتاً به ایالات متحده آمریکا محدود است). به‌موجب این دیدگاه، قوانین عادی یا توافقات غیررسمی، فاقد ثبات لازم برای اتخاذ سیاست‌های مالی است.

### ۳-۲-۱ اقتصاد سیاسی در قانون اساسی: قوانین بودجه‌ای و نتایج بودجه

اقتصاد سیاسی مبتنی بر قانون اساسی بر تحلیل انتخاب قوانین در سطح کلی تأکید ویژه‌ای دارد. به‌عنوان رشته‌ای مجزا (Voigt, 2003)، پژوهش‌هایی که تاکنون در این باره انجام گرفته‌اند معمولاً در سطح کلی قرار دارند. یکی از شاخه‌های اقتصاد سیاسی قانون اساسی بر تأثیر قوانین مختلف بر نتایج اقتصادی متمرکز است.

از اوایل دهه ۱۹۹۰، درباره نقش «نهاده‌ها» (قوانین) و عملکرد بودجه‌ای، پژوهش‌های گسترده‌ای انجام گرفته است. شاخص قوانین بودجه‌ای مختلف، اولین بار برای کشورهای اتحادیه اروپا ایجاد و همبستگی این شاخص با عملکرد بودجه مشخص شد (Von Hagen, 1992). این پژوهش‌ها با گذشت زمان مورد بررسی‌های بیشتر قرار گرفت (Von Hagen and Harden, 1994) و از مبنایی نظری برخوردار شد (Von Hagen and Harden, 1995) و بر ایجاد قوانین مالی رسمی در موارد کسری بودجه و دیون دولت تأثیر چشمگیری گذارد. به‌ویژه می‌توان در این باره به اصول ماستریخت برای کشورهای اتحادیه اروپا اشاره کرد. در ارتباط با این منابع، مطالعات تجربی فراوانی انجام گرفته که کشورهای آمریکای لاتین (Ale sina et al, 1995)، اروپای شرقی (Gleich, 2003, yläoutinen, 2004)، استرالیا، نیوزیلند و کشورهای منتخب آسیایی و آفریقایی (Campos and Pradhan, 1996) را در برمی‌گیرد. کرش گاسنر<sup>۱</sup> مطالعاتی را

1. Kirch Gassner, 2001

که در این منطقه و از جمله درباره سوئیس انجام گرفته، بررسی کرده است. در مجموعه دیگری از پژوهش‌های مرتبط، تأثیر قوانین انتخاباتی و نظام‌های سیاسی بر نتایج سیاست‌های مالی مورد بررسی قرار گرفته است (Persson and Tabellini, 2001). نظام‌های ریاستی در مقایسه با نظام‌های پارلمانی، دارای دولت‌های کوچک‌تری هستند. نظام‌های انتخاباتی مبتنی بر اکثریت آرا نیز در مقایسه با نظام‌های نمایندگی نسبی، چنین وضعیتی دارند. این پژوهش‌ها نقش قانون نظام بودجه را بررسی نمی‌کنند؛ اما بر این فرض استوارند که برای کاهش درگیری‌های قوای مجریه و مقننه بر سر کاهش کسری بودجه و دیون دولت و همچنین کاهش بحث‌و جدل‌هایی که در داخل هر یک از این دو قوه درباره این مسائل وجود دارد؛ قوانین بودجه‌ای، ضرورت دارند. این پژوهش‌ها چارچوبی را برای بررسی اینکه کدام یک از فرایندهای بودجه برای ثبات مالی اهمیت بیشتری دارند؛ فراهم می‌سازند؛ اما درباره اینکه کدام یک از عناصر فرایندهای بودجه باید در قوانین رسمی گنجانده شوند و کدام یک غیررسمی و از نظر قانونی غیرالزام‌آور باقی بمانند (برای مثال نقش مسلط وزیر دارایی در کابینه) هیچ رهنمودی ارائه نمی‌دهند.

ممکن است درباره اینکه آیا پارلمان باید با تصویب قوانین اصلی، قواعد خاصی را تحمیل کند؛ یا قوه مجریه باید با استفاده از مقررات و آیین‌نامه‌ها (مقرراتی که در کنترل قوه مجریه هستند) فرایندهای بودجه را هدایت کند دیدگاه‌های متفاوتی وجود داشته باشد. معمولاً تصمیم قوه مجریه مبنی بر ایجاد قوانین فرعی (بر مبنای اختیارات برگرفته از قوانین اصلی یا اختیاراتی که از دوره‌های قبل به جا مانده) در این منابع بررسی نمی‌شوند. همچنین در این منابع به نقش مهم حسابرسی مستقل در شناسایی سوءمدیریت بودجه‌ای و پیشنهاد تغییرات در «نهادها» نیز اشاره‌ای نشده است؛ اما به موجب این مطالعه و سازمان بین‌المللی مؤسسات حسابرسی عالی<sup>(۴)</sup> برای بهبود عملکرد بودجه، تشکیل سازمان حسابرسی مستقل مبتنی بر قوانین، ضروری است.

#### ۴-۲-۱ آیا نظریه بازی می‌تواند سودمند باشد؟

در نظریه بازی، راهبردهای سیاسی، انتخاب اجتماعی و نتایج اقتصادی با یکدیگر پیوندی ناگسستنی دارند. نقش آفرینان استراتژیک با بهره‌گیری از یک نهاد بیرونی

نظارت بر اجرا – که ضامن دستیابی به نتایج موعود است – می‌تواند تعهدات را الزام‌آور سازند (Shepsle, 1998). اگرچه این رویکرد علاوه بر قوانین درباره تصمیم‌گیری‌های جمعی نیز به کار رفته (Baird et al, 1994)؛ اما به‌گونه‌ای نظام‌مند درباره قانون نظام بودجه به کار گرفته نشده است. نظریه بازی برای مدل‌سازی تأمین خدمات عمومی به‌وسیله نظام اداری به کار رفته است تا پاسخ‌گوی تقاضا برای خدمات عمومی باشد. کران<sup>۱</sup> برای تعاملات میان سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران مدلی را ایجاد کرده که با قوانین ضروری فرایندهای بودجه تفاوت دارد. این پژوهش چنین نتیجه‌گیری می‌کند که مهارت‌های چانه‌زنی دست‌اندرکاران از عوامل تعیین‌کننده اصلی نتایج بودجه است.

### ۳-۱ آیا می‌توان تفاوت‌های موجود را با استفاده از حقوق تطبیقی توضیح داد؟

حقوق تطبیقی<sup>(۵)</sup> بر شناسایی تفاوت‌های گسترده ویژگی‌های نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف تأکید می‌ورزد. در این قسمت بر نکات مختلفی که در کادر ۱-۱ بیان شده (به جز نکته آخر که در مقدمه مطرح شده) تأکید می‌کنیم.

#### کادر ۱-۱ حقوق تطبیقی: جنبه‌های مرتبط با قانون نظام بودجه

- مدل‌ها یا خانواده‌های نظام‌های حقوقی
- قوانین اساسی، قوانین موضوعه و قانون نظام بودجه
- سلسله‌مراتب داخلی قوانین اصلی
- فرایندهای قانون‌گذاری
- قوانین فرعی، قوانین پارلمانی و قوانین عرفی
- مقررات در مقایسه با قانون

### ۳-۱-۱ خانواده‌های نظام‌های حقوقی و اهمیت قانون اساسی

رویکرد مبتنی بر وجود خانواده‌های مختلف حقوقی بودجه، درباره دلایل تفاوت‌های گسترده قوانین نظام بودجه کشورهای مختلف، اطلاعاتی را (هرچند ناقص) در اختیار ما

1. Kraan, 1996

قرار می‌دهد.<sup>(۶)</sup> اولین نکته اینکه طبقه‌بندی نظام‌های حقوقی در چند خانوار، وظیفه دشواری است؛ چرا که هر خانواده باید به‌گونه‌ای تعریف شود که بدون کاهش شباهت‌های اعضا، همه ویژگی‌های نظام‌مند اصلی را نیز در خود جای دهد. دوم اینکه مطالعات حقوق تطبیقی بر محتوای معیارهایی که باید در حقوق گنجانده شود تأکید نکرده؛ بلکه توجه خود را به رویکرد کلی معطوف می‌کند. سوم اینکه خانواده‌های حقوقی معمولاً براساس ویژگی‌های حقوقی طبقه‌بندی می‌شوند. بنابراین یافته‌های مطالعات حقوق تطبیقی در بهترین حالت ممکن است دلیل تفاوت ساختار سازمانی و تراکم قوانین نظام بودجه را در کشورهای مختلف توضیح دهند.

دو گروه قوانین یا سنت‌های حقوقی در گسترده‌ترین سطح، در یک قرن گذشته شناسایی شده‌اند: (David, 1900).<sup>(۷)</sup>

• خانواده رومی-ژرمنی (مدل حقوق نوشته):<sup>(۸)</sup> مقررات و مجموعه قوانین به‌گونه‌ای انتزاعی صورت‌بندی می‌شوند و تفسیر آنها برعهده قضات است. در این نظام‌ها قوانین اساسی نوشته، بسیار اهمیت دارند.

• خانواده انگلیسی (مدل حقوق عرفی): قوانین در ابتدا به‌صورت نوشته نبوده؛ بلکه براساس تصمیمات قضات - که اغلب بر مبنای رویه‌های موجود است - ایجاد می‌شوند. در اینجا تمایزی میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی وجود ندارد (Allison, 1997).

کشورهایی که از الگوی حقوق نوشته پیروی می‌کنند؛ معمولاً دارای مجموعه بزرگی از حقوق اداری عمومی نیز هستند که روابط حقوقی میان دولت و مردم را تعیین می‌کند. اما در مطالعات تطبیقی حقوق اداری به قوانین نظام بودجه توجهی نشده است (Schwarze, 1992). یکی از دلایل اصلی این مسئله این است که حقوق اداری بر روابط میان حکومت (از جمله کارگزاران آن یا بوروکرات‌ها) و شهروندان و بر چارچوب قانونی اقدامات مجریان قوانین عمومی، از جمله اختیارات قانونی مستخدمین کشوری تأکید می‌کند و معمولاً به وظایف و مسئولیت‌های آنان در فرایندهای بودجه اشاره‌ای نمی‌کند؛ اما حقوق نظام بودجه بر مسئولیت‌های بودجه‌ای قوای مجریه و مقننه و سازمان ممیزی خارجی تأکید دارد.

فرایندهای بودجه در کشورهایی که دارای حقوق عرفی هستند، در مرکز توجه تصمیمات قضات و دادگاه‌ها قرار نمی‌گیرند؛ بلکه مبنای حقوقی نظام‌های بودجه و نقش آفرینان آن، ممکن است دستورات قوه مجریه (نگاه کنید به مورد پژوهی بریتانیا)،

قانون اساسی، قوانین موضوعه، آیین‌نامه داخلی مجلس، و انواع مختلف مصوبات قانونی قوه مجریه باشد. همچنین در کشورهای مبتنی بر حقوق نوشته که قوانین اساسی نوشته چارچوبی را برای تمام قوانین فراهم می‌سازند، دادگاه‌های قانون اساسی به‌ندرت قوانین نظام بودجه را به چالش می‌کشند.<sup>(۹)</sup>

به‌دلیل افزایش تبادل اطلاعات و دانش درباره این دو مدل و افزایش گرایش کشورهای انگلیسی‌زبان به قوانین موضوعه، تفاوت‌های میان نظام‌های مبتنی بر حقوق عرفی و نظام‌های مبتنی بر حقوق نوشته کاهش یافته است (پارلمان‌ها قوانین حقوق‌دانان را تفسیر مجدد کرده و با تصویب در پارلمان، آنها را به قوانین موضوعه تبدیل می‌کنند). همچنین در مورد بریتانیا، نفوذ قوانین اروپایی یکی از عواملی است که به همگرایی این دو خانواده حقوقی اصلی مدد می‌رساند.

اگرچه حقوق نوشته و حقوق عرفی با یکدیگر همگرایی دارند؛ اما یکی از ویژگی‌های این دو گروه به توضیح تفاوت قوانین نظام بودجه در کشورهای مختلف (دست‌کم در سطح کلی) می‌پردازند. این مسئله با نقش قوانین اساسی نوشته ارتباط دارد. اول اینکه قانون اساسی دست‌کم دارای چندین ماده مرتبط با نظام بودجه است که بر محتوای قوانین حاکم بر نحوه کارکرد نظام بودجه تأثیر می‌گذارند و دوم اینکه یک قانون اساسی ممکن است نحوه سازمان‌دهی قوانین (هم قوانین به‌طور کلی و هم قوانین نظام بودجه به‌طور مشخص) را تعیین کند. در کشورهای فاقد قوانین اساسی نوشته، دوباره تهیه پیش‌نویس و تصویب قوانین موضوعه، هیچ محدودیت رسمی مبتنی بر قانون اساسی وجود ندارد. در غیاب قانون اساسی‌ای که رویه‌های حقوقی و موضوعات قوانین را تصریح کند، به قوانین موضوعه چندان نیاز نیست. سوم اینکه قوانین اساسی مکتوب، نقش‌های دست‌اندرکاران اصلی فرایند بودجه را تعیین می‌کنند. در کشورهایی که دارای حقوق مدنی‌اند؛ قوانین اساسی و موضوعه در خدمت اهداف کلی متفاوتی قرار دارند (کادر ۱-۲).

براساس تمایز میان حقوق نوشته و حقوق عرفی کشورها را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: گروه اول - کشورهای دارای قانون اساسی نوشته: قانون اساسی، روابط و تفاوت‌های کارکرد بدنه اصلی بخش عمومی اصلی را در فرایندهای بودجه تعریف می‌کند. در این کشورها میان قوای مجریه و مقننه تمایز آشکار وجود دارد. در چنین کشورهایی معمولاً یک

سازمان حسابرسی مستقل تأسیس می‌شود و با چنین شرایطی معمولاً قوانین مکتوب، مورد اتکا هستند و تغییر قانون اساسی بسیار دشوار است. برای این کار وجود اکثریت بسیار قوی پارلمانی، ضروری بوده و احتمالاً محدودیت‌های دیگری نیز وجود دارد (نگاه کنید به مورد پژوهی کشورهای اسکانندیناوی). دادگاه‌های قانون اساسی یا دادگاه‌های عالی، وظیفه پاسداری از قانون اساسی از جمله بررسی قوانین موضوعه برای اطمینان از مطابقت آنها با قانون اساسی را برعهده دارند.

### کادر ۱-۲ اهداف قوانین اساسی و ویژگی‌های قوانین موضوعه

#### اهداف قوانین اساسی

- ایجاد و تعیین سازمان، اختیارات و نقش‌های پارلمان، قوه مجریه و سازمان حسابرسی مستقل و روابط آنها با یکدیگر
- تعیین نقش پارلمان‌های محلی (در صورت وجود) و حکومت‌ها و واحدهای اداری محلی
- ایجاد سلسله‌مراتب صریح یا ضمنی میان منابع حقوق

#### ویژگی‌های قوانین موضوعه

- محتوای کلی، باوجود تفاوت در میزان جزئیات و صراحت
- دربرگرفتن اصول یا رسالت‌های کلی، نقش‌ها و مسئولیت‌های تنظیم و کنترل
- فعالیت‌های اقتصادی و فرایندهای بودجه
- تصویب توسط پارلمان که عالی‌ترین مرجع قانون‌گذاری است (Delpérée, 1988)

گروه دوم - کشورهای فاقد قانون اساسی نوشته: در این کشورها، روابط و تفاوت‌های کارکرد بخش‌های عمومی اصلی - که در فرایندهای بودجه شرکت دارند - در مقایسه با کشورهای که قوانین مربوط به این مسئله به تفصیل در قوانین اساسی آنها گنجانده شده، مبهم‌تر است. قوای مجریه و مقننه از یکدیگر جدا نیستند. یکی از دلایل این مسئله، فقدان قوانین اساسی است که نقش‌های این دو قوه را کاملاً مشخص می‌کند. برای مثال در بریتانیا، درباره نقش هیئت وزیران قانون نوشته‌ای وجود ندارد. این مسئله به همراه نظام انتخاباتی این کشور - که بر کسب اکثریت آرا مبتنی است - باعث

می‌شود که نخست‌وزیر از اختیارات نانوشته گسترده‌ای برخوردار باشد. در این کشورها قواعد نانوشته، مکمل قواعد نوشته مکتوب بوده و در مقایسه با کشورهای گروه اول، ارائه هنجارهایی در حد قانون اساسی، ساده است؛ چرا که در غیاب دادگاه ویژه‌ای که وظیفه حصول اطمینان از انطباق قوانین با قانون اساسی را برعهده دارد؛ پارلمان می‌تواند با پیشنهاد قوه مجریه به آسانی قوانین موضوعه جدیدی را تصویب کند.

میزان تفکیک قوای مجریه و مقننه بر قوانین نظام بودجه، بسیار تأثیرگذار است. در کشورهای گروه اول، قوانین اساسی، نقش‌های کلی قوای مجریه، مقننه و قضائیه و روابط میان قوای مجریه و مقننه را به‌دقت تعریف می‌کنند و هرگونه پیش‌نویس قانون نظام بودجه باید به‌وسیله همه دست‌اندرکاران، از جمله دادگاه‌های قانون اساسی — که وظیفه حصول اطمینان از انطباق قوانین موضوعه را با قانون اساسی برعهده دارند — بررسی شود. درحقیقت، در کشورهای گروه اول، گاهی بخش‌هایی از قوانین نظام بودجه یا حتی کل آن در دادگاه‌های قانون اساسی رد می‌شوند (نک. پی‌نوشت ۹) یا مورد انتقاد قرار می‌گیرند.<sup>(۱۰)</sup> این بازنگری‌های گسترده یا چالش‌های قانونی در کشورهای گروه دوم وجود ندارند. بنابراین در این کشورها، تصویب قوانین موضوعه — که شاید کیفیت نازل‌تری داشته باشد — آسان است. همچنین عدم تفکیک قوای مجریه و مقننه از یکدیگر، سهولت نسبی تصویب قوانین را افزایش می‌دهد.

## ۲-۳-۱ فقدان معیارهای قوانین اساسی تا حدی تفاوت‌های موجود در قوانین نظام

### بودجه را توضیح می‌دهد

کشورهایی که در گروه اول قرار دارند؛ از ترتیبات قانون اساسی بسیار متفاوتی برخوردارند. درباره محتوای قوانین اساسی نوشته، هیچ قاعده‌عامی وجود ندارد. به‌طورکلی، میزان جزئیات مندرج در قوانین اساسی در کشورهای مختلف، بسیار متفاوت است. برای مثال تعداد مواد قوانین اساسی فرانسه و پرتغال به‌ترتیب ۸۹ و بیش از ۳۰۰ است.<sup>(۱۱)</sup> حجم قانون اساسی الزاماً راهنمایی برای گنجاندن میزان الزامات قانونی نظام بودجه در آن نیست.

قوانین اساسی را به دو گروه «دستوری» و «برنامه‌ای» تقسیم‌بندی کرده‌اند:

(Denniger, 1988, p.108) قوانین اساسی دستوری، حاوی قواعد الزام‌آورند که به‌طور



مستقیم قابلیت اجرایی دارند. اما ترتیبات مندرج در قوانین اساسی برنامه‌ای، به‌طور مستقیم قابل اجرا نیستند.

برای اجرای مفاد کلی قوانین اساسی معمولاً به وضع قوانین موضوعه نیاز است. می‌توان فرض کرد کشورهایی که یک فصل کامل از قوانین اساسی آنها به مالیه عمومی اختصاص دارد (از جمله فنلاند و آلمان) احتمالاً از قوانین اساسی دستوری برخوردارند؛ چرا که حاوی جزئیاتی هستند که اجرای آنها را تضمین می‌کند. اما میان میزان بندهای بودجه‌ای قانون اساسی و تراکم قوانین موضوعه مرتبط با بودجه ملی هیچ ارتباطی وجود ندارد. برای مثال قوانین اساسی نروژ و ایالات متحده آمریکا حاوی قوانین بودجه‌ای متعددی هستند که بررسی نظام‌مندتر رابطه میان قوانین اساسی دستوری و برنامه‌ای و تراکم قوانین موضوعه بودجه‌ای، پژوهش‌های بیشتری را طلب می‌کند.

همچنین تعداد اسناد قانون اساسی در کشورهای مختلف، متفاوت است. در بیشتر کشورها، قانون اساسی به‌صورت یک سند نوشته واحد وجود دارد؛ اما در برخی از کشورها از جمله اتریش و سوئد چندین قانون رسمی موجود است که در مجموع قانون اساسی نوشته آنها را تشکیل می‌دهد. به این ترتیب این دو کشور با کشورهای گروه دوم (کانادا و نیوزیلند) که با وجود برخورداری از قانون اساسی، آن را بدون تعدادی از قوانین موضوعه و کنوانسیون‌ها ناقص می‌دانند؛ تفاوت ناچیزی دارند.

همچنین، سهولت تغییر قانون اساسی در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارد. برای مثال ایالات متحده آمریکا قانون اساسی خود را در دویست سال گذشته، فقط ۲۷ بار؛ در حالی که آلمان قانون اساسی خود را در شصت سال گذشته تقریباً ۵۰ بار اصلاح کرده است؛ اما قانون اساسی دانمارک از سال ۱۹۵۳ تاکنون تغییری نداشته است. بنابراین، ممکن است در کشورهایی که قوانین اساسی آنها با محدودیت‌های بودجه‌ای مواجه است، اصلاح قوانین بودجه‌ای به دلیل نیاز به تغییر قانون اساسی دشوار باشد.

مطالعات تطبیقی بین‌المللی درباره قوانین اساسی، معمولاً بر تفاوت حقوق شهروندان، یا تفاوت ترتیبات سیاسی کشورها متمرکز است. اگرچه بیشتر کشورها اصل نظارت پارلمان را بر هزینه‌های دولت می‌پذیرند؛ اما درباره ترتیبات قانون اساسی مربوط به تهیه، تصویب، اجرا و گزارش بودجه، پژوهش‌های بین‌المللی تطبیقی چندانی انجام نشده است. در فصل دوم سعی می‌کنیم این خلأ را برطرف سازیم.

### ۱-۳-۳ سلسله‌مراتب داخلی قوانین اصلی نیز از دیگر دلایل تفاوت‌های موجود در قوانین بودجه است

در کشورهایی که بر نظام سلسله‌مراتبی قوانین بسیار تأکید دارند؛ نظام بودجه در اصل براساس قانون اساسی نوشته و «قوانین عالی» تعیین می‌شود. این بحث بر نظام‌های قانونی‌ای متمرکز است که قوانین ارگانیک از آنها تفکیک‌پذیر نبوده و از قوانین چارچوبی برخوردارند. این تمایزات در قانون اساسی گنجانده می‌شوند. چنین ترتیبی به توضیح اینکه چرا چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در برخی کشورها تحت سلطه قوانین اولیه عالی‌ترند می‌پردازند.

ابتدا در برخی کشورها از جمله اسپانیا (نگاه کنید به کادر ۱-۳)، به‌موجب قانون اساسی، قوانین و مقررات باید براساس سلسله‌مراتب مشخصی ایجاد شوند که در آن، قوانین رده‌های پایین‌تر نمی‌توانند با قوانین عالی‌تر تعارض داشته باشند. به‌موجب قوانین اساسی فرانسه<sup>(۱۳)</sup> و اسپانیا، یکی از انواع خاص قوانین اصلی، یعنی قانون ارگانیک، الزامی است. در اینجا به برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های قوانین ارگانیک اشاره می‌کنیم:

- تغییر این قوانین از قوانین عادی دشوارتر است (برای مثال قوانین ارگانیک فرانسه باید با شرایط یکسان و با اکثریت مطلق آراء، به تصویب هر دو مجلس برسند و برای تصویب این قوانین به رأی اکثریت مجموع اعضای دو مجلس نیازی نیست).
- قوانین ارگانیک در صورت تعارض با قوانین عادی در اولویت قرار دارند؛ حتی اگر قانون عادی مورد نظر، بعد از قانون ارگانیک به تصویب رسیده باشد.

#### کادر ۱-۳ سلسله‌مراتب قوانین در اسپانیا

این سلسله‌مراتب از بالا به پایین به‌ترتیب زیر است:

- قانون اساسی که انواع مختلف قوانین را به‌ترتیب زیر تعیین می‌کند:
  - قوانین ارگانیک: این قوانین نوع خاصی از قوانین موضوعه بوده که بر قانون اساسی مبتنی هستند و با قوانین موضوعه از دو جهت تفاوت دارند:
- موضوعات این قوانین یا در قانون اساسی بیان شده (مثل قوانین خودمختاری یا

نظام انتخاباتی) یا به‌موجب مواد مشخصی از قانون اساسی الزامی هستند (برای مثال تأسیس شورای کشور و دادگاه‌های قانون اساسی به قوانین ارگانیک نیازمند است).

- شرایط تصویب، اصلاح یا لغو قوانین ارگانیک در رأی‌گیری نهایی به رأی اکثریت مطلق نمایندگان کنگره به کل لایحه وابسته است.

- قوانین اتحادیه اروپا: هرگونه تعارض میان قوانین داخلی با قوانین اروپایی باید بر مبنای اصل برتری قوانین جامعه اروپا، حل شود.
- قوانین عادی: این قوانین دربرگیرنده موضوعاتی هستند که به‌موجب قانون اساسی در حیطه قوانین ارگانیک قرار ندارند. تصویب این قوانین به رأی اکثریت مجلس نمایندگان و سنا نیازمند بوده و تصویب نهایی برعهده کنگره است.
- احکام: احکام تصمیمات قانونی موقتی هستند که ممکن است دولت در موارد اضطراری اتخاذ کند. این احکام با قوانین هم‌ردیف بوده؛ اما باید در مدت ۳۰ روز به‌وسیله نمایندگان کنگره تصویب شوند.
- فرامین قانونی: این فرامین به خواست دولت و براساس اختیاراتی که قانون‌گذار به دولت تفویض نموده صادر شده و هم‌ردیف قوانین هستند. تفویض اختیاراتی که مبنای این فرامین است باید به‌موجب قانون انجام شده باشد.
- مقررات: مقررات در جایگاه پایین‌تری قرار دارند. قانون اساسی، برای وضع مقررات به دولت اختیار می‌دهد. اما سایر ارگان‌های قانونی — که در قانون اساسی ذکر شده‌اند — از جمله مجلس نمایندگان، مجلس سنا و دادگاه قانون اساسی نیز از اختیار وضع مقررات برخوردارند. مقررات را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد:
  - احکام شورای وزیران.
  - دستورات وزیران یا کمیسیون‌ها که حق قانون‌گذاری به آنها تفویض شده است.
  - دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌هایی که مقامات پایین‌تر و سازمان‌های اداری دولتی صادر می‌کنند (Cabrerero, 2002).

اما این به معنای نفی امکان تصویب دیگر قوانین عادی برای تعیین جزئیات اصول و فرایندهای بودجه نیست. در زمینه فرایندهای بودجه دولتی هیچ قانون مهم دیگری در

فرانسه وجود ندارد و اطمینان از اجرای مقررات بودجه و حسابرسی مورد تأکید است (برای جزئیات به مورد پژوهی کشور فرانسه نگاه کنید).

دوم «قوانین چارچوبی» هستند که با قوانین ارگانیک تفاوت دارند. قانون اساسی یک کشور فدرال ممکن است تصویب قوانینی را مجاز بداند که براساس آن قوانین، دولت‌های محلی به تصویب قوانین هماهنگ با اصول کلی مندرج در قانون فدرال ملزم شوند. برای مثال اصلاحیه‌های سال‌های ۱۹۶۷ تا ۱۹۶۹ قانون اساسی آلمان به فدراسیون اجازه داد تا قوانینی را برای تعیین اصول بودجه‌ای قابل اجرا در سطح فدراسیون و استان‌ها تصویب کند. این در حالی است که این دو سطح حکومت در مدیریت بودجه، خودمختار و مستقل از یکدیگرند.<sup>(۱۳)</sup> بسیاری از کشورها نظام حقوقی سلسله‌مراتبی ندارند. در چنین کشورهایی همه قوانین، به جز قانون اساسی، قوانین عادی محسوب می‌شوند. این کشورها می‌توانند قوانین مناسبی را برای هر یک از مراحل مدیریت بودجه تصویب نمایند؛ اما از نظر نحوه سازمان‌دهی، قوانین عادی مرتبط با فرایندهای بودجه با یکدیگر تفاوت دارند. گزینه‌های اصلی به ترتیب زیر است:

● ایجاد مجموعه قوانین که به معنای جای دادن قوانین موجود در چارچوبی منطقی است.<sup>(۱۴)</sup> برای مثال می‌توان به ایالات متحده آمریکا اشاره کرد. درباره مدیریت بودجه، فصل ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا (مسائل پولی و مالی) در سال ۱۹۸۲ به‌عنوان قانونی مجزا به تصویب رسید. بخش‌هایی از این قانون که به فرایندهای بودجه و مدیریت مالی اختصاص دارد؛ بخش عمده‌ای از چارچوب قانونی رسمی فرایندهای بودجه دولت فدرال ایالات متحده آمریکا را تشکیل می‌دهد.

● ادغام قوانین عادی موجود: ادغام قوانین زمانی انجام می‌شود که به توضیح، اصلاح، یا ساده‌سازی قوانینی — که احتمالاً با یکدیگر همپوشانی دارند — نیاز باشد. برای مثال نیوزیلند در دسامبر ۲۰۰۴، لوایح اصلاح شده مالیّه عمومی سال ۱۹۸۹ و مسئولیت‌های مالی سال ۱۹۹۴ را در یک لایحه جدید گنجانده.

● عدم ادغام قوانین: در برخی کشورها، سنت‌های حقوقی به‌گونه‌ای است که به ادغام قوانین مالیّه عمومی موجود نیازی نیست. برای مثال در بریتانیا، اگرچه بخش‌هایی از قانون سال ۱۸۶۶ خزانه و سازمان‌های ممیزی به‌موجب قوانین بعدی لغو شده است؛

اما بخش‌هایی از آن هنوز به کار گرفته می‌شود.

#### ۱-۳-۴ همه کشورها تمام مراحل بودجه‌ریزی رسمی را انجام نمی‌دهند

یکی از دلایل تفاوت قوانین و مقررات نظام بودجه کشورهای مختلف، تفاوت در رویکرد آنها نسبت به تکمیل سه مرحله اصلی تصویب قوانین و مقررات است (کادر ۱-۴). در کشور دانمارک رویه‌های بودجه مبتنی بر مقررات هستند نه قوانین رسمی. از این رو تمام مراحل که در بالا به آنها اشاره کردیم، در این کشور انجام نمی‌شوند و اگرچه مرحله اول بودجه‌ریزی به وسیله وزارت دارایی انجام می‌شود؛ اما مرحله تصویب پارلمانی وجود ندارد. همچنین برخی فعالیت‌های پایانی از جمله نظارت دادگاه قانون اساسی - که دانمارک فاقد آن است - و توشیح ملوکانه، نیز انجام نمی‌شوند.

#### ۱-۳-۵ استفاده بیشتر از قوانین فرعی در برخی کشورها

تفاوت عمده میان قوانین اصلی و فرعی این است که قوانین اصلی به تصویب قانون‌گذار می‌رسند؛ اما قوانین فرعی به وسیله قوه مجریه تصویب می‌شوند. کشورهای مختلف از نظر مرحله‌ای که برای قوانین اصلی و فرعی وجود دارد با یکدیگر متفاوتند (کادر ۱-۴). قوانین فرعی را می‌توان به دو گروه کلی تقسیم کرد: گروه اول مقرراتی هستند که به وسیله قوه مجریه و برای تعیین جزئیات یکی از قوانین اصلی وضع می‌شوند. گروه دوم احکام یا مقررات قوه مجریه‌اند که در موارد سکوت قوانین اصلی درباره موضوع خاصی، وضع می‌شوند. این مسئله ممکن است برای قوانین اداری منبع مستقلی باشد.

#### کادر ۱-۴ مراحل قانون‌گذاری

**پیشنهاد:** اسنادی حقوقی مربوط به بودجه سالیانه معمولاً به وسیله قوه مجریه پیشنهاد می‌شوند. صورت‌بندی پیش‌نویس قوانین بودجه (درباره فرایندهای کلی بودجه یا قوانین بودجه سالیانه) یکی از وظایف مهم قوه مجریه در تمام کشورهاست. همچنین دولت‌ها بر مبنای قانون می‌توانند به وضع مقرراتی بپردازند که اغلب درباره موضوعاتی است که در حیطه اختیارات آنها قرار دارد. اختیارات و فرایندهای مرتبط با پیشنهاد

قوانین و مقررات معمولاً در قوانین اساسی و یا سایر قوانین تبیین شده‌اند. تصویب: این مرحله توافق رسمی درباره محتوای قانون یا مقررات پیشنهادی است. در مورد قوانین اصلی، در کشورهایی که دارای مجالس قانون‌گذاری در مجلس هستند، قوانین اساسی (یا سایر قوانین) فرایندهای تصویب را در هر دو مجلس به‌دقت تعیین می‌کنند و رویه‌های حل اختلاف‌نظر (در صورت وجود اختلاف‌نظر میان دو مجلس) را به‌دقت مشخص می‌نمایند. درباره قوانین فرعی، مرحله تصویب معمولاً به‌وسیله هیئت وزیران یا مرجع عالی‌رتبه یا مقام قانونی دیگری (برای مثال رئیس‌جمهور در نظام‌های ریاستی) که از اختیارات این هیئت برخوردار است انجام می‌شود. اقدامات پایانی: قبل از تصویب رسمی یک قانون یا مقررات، باید مراحل دیگری نیز انجام شود. از جمله این مراحل می‌توان به کنترل کیفیت، توشیح (برای مثال امضای رئیس دولت و یا وزیران در مورد قوانین اصلی)، اعلام و درج در روزنامه رسمی — که معمولاً در کشورهای برخوردار از حقوق نوشته اجباری است — اشاره کرد. به‌ویژه در برخی کشورها باید قوانین به‌وسیله دادگاه قانون اساسی و مقررات به‌وسیله یک دادگاه عالی اداری (برای مثال شورای دولتی در فرانسه) بازنگری شوند.

Pizzorusso, 1988, PP. 44-45

در کشورهای مختلف درباره نقش و طبقه‌بندی قوانین فرعی — که «قوانین تفویضی» نامیده می‌شوند — همچون قوانین اصلی، تفاوت‌های بسیاری وجود دارد (Caretta and Cheli, 1988). به‌طور کلی این تفاوت‌ها از ترتیبات نهادی مرتبط با تفکیک قوا میان قوای مجریه و مقننه ناشی می‌شود (جدول ۱-۱).

براساس این جدول اگرچه قوانین فرعی بریتانیا قدرتی همسنگ با قوانین اصلی دارند؛ اما پارلمان بر این قوانین نظارت چندانی ندارد. بحث‌های پارلمانی درباره نقش قوانین موضوعه معمولاً به مسائل فنی محدود است و به محتوای قوانین فرعی اشاره‌ای ندارد. قوه مجریه، پیش‌نویس قوانین بودجه را — که حاوی اصول کلی است — به‌گونه‌ای تنظیم می‌کند که تدوین جزئیات به‌وسیله قدرت کنترلی ابزارهای قوانین موضوعه به این قوه سپرده شود. این مسئله باعث برخورداری قوه مجریه از اختیارات قانونی قدرتمندی می‌شود.

**جدول ۱-۱ قانون‌گذاری بر مبنای اختیارات تفویضی و تفکیک قوا**

ایالات متحده آمریکا	فرانسه	بریتانیا	
خیر، قوانین مصوب کنگره از مقررات مصوب قوه مجریه که برای اجرای قوانین موضوعه به کار می‌روند، قدرت بیشتری دارند.	خیر، قوانین فرعی تابع قوانین اصلی هستند.	بله، از این قوانین می‌توان برای اصلاح قوانین اصلی موجود استفاده کرد.	آیا قوانین فرعی از قدرت قوانین اصلی برخوردارند؟
خیر، رئیس‌جمهور و مراجعی که در قوه مجریه ایجاد شده‌اند می‌توانند بدون نظارت کنگره به صدور احکام بپردازند.	خیر، این اختیار به موجب قانون اساسی به قوه مجریه تفویض شده است.	این مسئله به قانون اصلی بستگی دارد. برخی از قوانین موضوعه به تصویب پارلمان نیازمندند. در عمل، اکثر این مقررات به وسیله پارلمان نظارت نمی‌شوند.	آیا قانون‌گذار بر مقرراتی که به موجب اختیارات تفویضی وضع می‌شود نظارت دارد؟
خیر، ولی پیش‌نویس تمام مقررات به وسیله سازمان مدیریت و بودجه که تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت دارد بازنگری می‌شوند.	بله، به موجب قانون اساسی شورای دولتی تشکیل گردیده که هدف اصلی آن کنترل پیش‌نویس مقررات است.	خیر، ولی برای این کار کمیسیون‌های پارلمانی تشکیل شده است. این کمیته‌ها انطباق این قوانین با قانون اصلی را بررسی می‌کنند و درباره محتوای این قانون اظهار نظر نمی‌کنند.	آیا برای نظارت بر قوانین دستوری قوه مجریه، مرجع قضایی خاصی وجود دارد؟
بله، تفکیک کامل قوا از اصول بنیادین قانون اساسی آمریکاست (تهیه پیش‌نویس مقررات در حیطه اختیارات قوه مجریه است).	بله، چون در قانون اساسی به صراحت ذکر شده که قوانین در قلمروی پارلمان (اصل ۳۴) و مقررات در قلمروی قوه مجریه قرار دارند (اصل ۳۷).	خیر، هرگونه تعارض بر موضع مشترک قوای مجریه و مقننه در برابر قوه قضائیه (دادگاه‌ها) متمرکز است (دادگاه قانون اساسی وجود ندارد).	آیا در صورت تعارض نقش قوانین فرعی، تفکیک قوای مجریه و مقننه یکی از ویژگی‌های اصلی است؟

Source: House of Commons, Factsheet L7 Legislative Series "Statutory Instruments"

در فرانسه شورای دولتی درباره قانونی بودن قوانین دستوری (پیش‌نویس قوانین و احکام) به دولت مشورت می‌دهد. این شورا قبل از بررسی پیش‌نویس قوانین یا احکام در هیئت وزیران نظر مشورتی خود را ارائه می‌دهد. اگرچه هیئت وزیران موظف به پذیرش توصیه شورای دولتی نیست؛ اما پیشنهادهای این شورا تأثیرگذار بوده و موجب افزایش استاندارد مقررات و در اصل، همخوانی کامل قوانین اصلی و فرعی می‌شود.

در نظام‌های ریاستی کامل، تمامی اختیارات قوه مجریه درباره وضع مقررات دستوری، نتیجه مستقیم اختیارات تفویضی قوه مقننه است. در این کشورها، اصل تفکیک قوا به‌طور کامل رعایت می‌شود. در ایالات متحده آمریکا به‌منظور اطمینان از کنترل همه مقررات، رویه‌های داخلی قوه مجریه براساس احکام ریاست جمهوری تعیین می‌شود.

#### ۶-۳-۱ تصمیمات و مقررات قوه مقننه در برخی کشورها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند

اگر پارلمان تصمیمی اتخاذ کند؛ اما مراحل پایانی قانون‌گذاری (کادر ۴-۱) به‌طور کامل انجام نشود، مصوبه آن به یک قانون موضوعه یا قانون رسمی تبدیل نمی‌شود. باوجود این، چنین تصمیماتی از همان تأثیر قوانین برخوردارند. اگر تشریفات قانون‌گذاری نسبت به کشورهایی که دارای فرهنگ‌های قانون اساسی و حقوقی قدرتمندی هستند از اهمیت یکسانی برخوردار نباشد؛ مصوبات پارلمان می‌تواند از منابع مهم «شبه قوانین» — که بر رویه‌ها و فرایندهای بودجه حاکم‌اند — باشد. چنین اوضاعی معمولاً در مشروطه سلطنتی ایجاد می‌شود. در اینجا به بیان دو مثال اکتفا می‌کنیم:

مجلس عوام بریتانیا بر مبنای قانون، مصوباتی را تصویب می‌کند که تأثیر آنها همانند تأثیر قوانین موضوعه رسمی است. برای مثال مقررات متفرقه قانون مالی سال ۱۹۹۸، به خزانه‌داری اختیار داد تا مجموعه قوانین ثبات مالی را تنظیم و برای تصویب به مجلس عوام تسلیم کند. به‌موجب مصوبه سال ۱۹۹۸، این مجموعه قوانین به تصویب در مجلس اعیان نیازی نداشت. معمولاً برای تبدیل مصوبه‌ای به قانون موضوعه، تصویب هر دو مجلس و موافقت ملکه ضروری است؛ اما درباره مجموعه قوانین ثبات مالی — که وضعیت بسیار مهم گزارش‌دهی مالی را تعیین می‌کند — این‌گونه نبود.

مورد دوم اینکه به‌موجب قانون اساسی سال ۱۸۱۴ نروژ، هر لایحه‌ای ابتدا در



اودلستینگ<sup>۱</sup> و سپس در لاگتینگ<sup>۲</sup> (دو مجلسی که پارلمان نروژ را تشکیل می‌دهند) به تصویب می‌رسد<sup>(۱۵)</sup> و در صورت موافقت و توشیح پادشاه، این لایحه به قانون تبدیل می‌شود. بسیاری از لوایح از جمله مقررات بودجه و بودجه سالیانه به تصویب پارلمان (یعنی هر دو مجلس) نیازمندند و به بحث و بررسی جداگانه در هریک از مجالس نیازی ندارند. از نظر فنی، مصوبات پارلمان، قوانین رسمی نیستند؛ اما تأثیری مشابه با قوانین دارند.

علاوه بر تصمیمات پارلمانی، آیین‌نامه‌های داخلی قوه مقننه، به‌ویژه آیین‌نامه‌هایی که با تصویب بودجه‌های سالیانه و گزارش بودجه با پارلمان ارتباط دارند؛ برای فرایند بودجه بسیار حائز اهمیت‌اند. در برخی کشورها از جمله فرانسه و اسپانیا، دستورالعمل‌هایی که بر رویه‌های پارلمانی حاکم است همچون قوانین موضوعه‌اند و باید از نظر مطابقت با قانون اساسی بررسی شوند. در سایر کشورها، چنین دستورالعمل‌هایی از جایگاه قانونی برخوردار نیستند (مقررات داخلی پارلمان که براساس رویه‌های پارلمانی یا رویه‌هایی که در قانون بیان شده تصویب می‌شوند). در کشورهایی که از نظام پارلمانی دو مجلسی برخوردارند؛ برای رویه‌های داخلی هریک از دو مجلس، مقررات جداگانه‌ای وجود دارد.

میزان جدایی قوای مجریه و مقننه، در محتوا و تأثیر مقررات داخلی بر فرایند بودجه بسیار اهمیت دارد. در کشورهایی از جمله ایتالیا یا ایالات متحده آمریکا که قوه مقننه از اختیارات و استقلال چشمگیری برخوردار است، آیین‌نامه‌های داخلی فقط به‌وسیله مراجع پارلمانی (کنگره‌ای) تدوین و تصویب می‌شوند. دادگاه قانون اساسی ایتالیا به‌صراحت اعلام کرده است که نظارت بر آیین‌نامه داخلی پارلمان در دادگاه قانون اساسی ضروری نیست (Pizzorusso, 1988, P.85). از آنجا که به‌موجب قانون اساسی این کشورها، قوه مجریه در تدوین آیین‌نامه داخلی نقشی ندارد، قوه مقننه می‌تواند برای گسترش اختیارات بودجه‌ای خود از آیین‌نامه داخلی استفاده کند. برای مثال مجلس سنای ایالات متحده آمریکا به‌منظور به تعویق انداختن تصویب قوانین، کفایت مذاکرات را درباره هر موضوع به تصویب سه پنجم اعضای سنا مشروط می‌سازد. بنابراین اگر مجلس سنا داوطلبانه از این قانون صرف‌نظر نکند؛ تصمیمات بودجه‌ای کنگره علاوه بر رأی اکثریت به اجماع سیاسی بزرگی نیز نیازمند است (Blöndal et al, 2003, p.21). این قانون می‌تواند به تأخیرات طولانی در تصویب

---

1. Odelsting  
2. Lagting

لوايح تخصيص ساليانه منجر شود.

اما در کشورهای مبتنی بر نظام پارلمانی که از سنت وست‌مینستری پیروی می‌کنند؛ آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان به‌شدت و به‌طور مستقیم با تهیه پیش‌نویس اولیه به‌وسیله خزانه‌داری) یا به‌طور غیرمستقیم (با اعمال نفوذ در کمیسیون‌های پارلمانی اصلی که در کنترل نمایندگان حزب حاکم دولت‌اند) از دولت تأثیر می‌پذیرند. در این کشورها آیین‌نامه‌های پارلمانی (نه قوانین موضوعه) به پارلمان اجازه نمی‌دهند که در فرایند بودجه نقش مهمی ایفا کند. دو مثال زیر نشان می‌دهد که چگونه آیین‌نامه‌ها می‌توانند اختیارات پارلمان را محدود کنند:

- **بریتانیای کبیر:** آیین‌نامه شماره ۵۴، بحث بر سر برآوردهای بودجه را در مجلس عوام به سه روز محدود می‌کند (قانون دیگری، مجلس اعیان را به‌طور کامل از بحث درباره مالیات پیشنهادی و برآوردهای هزینه بودجه، حذف می‌کند).
- **نیوزیلند:** اگر دولت عقیده داشته باشد که پیشنهاد پارلمان درباره اصلاح پیش‌نویس بودجه، کلیات بودجه یا ترکیب هزینه‌های پیشنهادی دولت را در بیش از یک مورد جزئی تغییر می‌دهد، می‌تواند اصلاحات پیشنهادی مجلس را رد کند. این وتوی مالی در آیین‌نامه داخلی شماره ۳۱۲ آمده است.

### ۷-۳-۱ قوانین عرفی و پیمان‌های ائتلافی در برخی کشورها به‌طور نسبی اهمیت دارند

عرف، اعمالی است که بدون محدودیت‌های قانونی شکل می‌گیرد و افراد یا سازمان‌ها آن را به‌صورت خودجوش و بدون احساس تعهد قانونی در تعاملات خود رعایت می‌کنند (Parisi, 2004). هرگاه قوانین عرفی در یک نظام حقوقی مشروعیت یابند؛ از تأثیری همچون سایر منابع حقوق برخوردار می‌شوند؛ اما نسبت به قوانین رسمی در جایگاه پایین‌تری قرار دارند (Parisi, 2001). قوانین عرفی، نیروی خود را از منابع زیر می‌گیرند:

- تکرار مستمر عملی یکسان،
  - باور به لزوم رعایت آن، باوجود اینکه در هیچ قانون نوشته‌ای گنجانده نشده‌اند.
- در نظام‌های بودجه‌ای برخی کشورها، به‌ویژه بریتانیا و مستعمرات سابق آن، عرف به‌عنوان یکی از منابع حقوق محسوب می‌شود. در این‌باره می‌توان به مثال‌های مختلفی اشاره کرد. اول اینکه تشکیل هیئت وزیران — که برای تصمیم‌گیری درباره بودجه بسیار

اهمیت دارد — دارای هیچ مبنای قانونی نیست. یعنی هیچ سند قانونی الزام‌آوری وجود ندارد که نقش‌ها و وظایف هیئت وزیران را در موضوعات بودجه‌ای به‌صراحت مشخص کند. دوم اینکه در بریتانیا اختیارات سلطنتی (اختیاراتی که منحصر به قوه مجریه بوده و دادگاه‌ها برخوردار از آنها را برای اجرای فعالیت‌های دولت ضروری می‌دانند) یکی دیگر از منابع اعمال نفوذهای فراقانونی است. برخی از اختیارات خزانه‌داری (از جمله تعیین ساختار تخصیص‌ها و کنترل هزینه‌ها) برگرفته از اختیارات سلطنتی‌اند. (Paintith and Page, 1999). سوم اینکه صورت‌جلسات هیئت‌دولت یا موافقت‌نامه‌های خزانه‌داری، اسناد فراقانونی هستند که در کشورهایی که از نظام‌های پارلمانی وست‌مینستری برخوردارند از منابع راهنمای فرایندهای بودجه محسوب می‌شوند.

در برخی از کشورهای اروپای قاره‌ای از جمله آلمان و هلند که از دولت‌های ائتلافی برخوردارند، قبل از تشکیل دولت جدید، احزاب سیاسی — که در آستانه تشکیل دولت‌اند — پیمان ائتلافی را تشکیل می‌دهند. این پیمان‌ها که دستور کار سیاسی و اقتصادی دولت را تعیین می‌کنند و در زمان حیات دولت، معتبرند، به‌دلیل عمر محدودشان قوانین عرفی محسوب نشده و به‌دلیل ماهیت غیرالزام‌آورشان (توافقات داوطلبانه‌ای بودن) نمی‌توان آنها را منبع حقوق به‌شمار آورد. باوجود این در برخی موارد، پیمان‌های ائتلافی، برای جنبه‌هایی از فرایند بودجه منبع قوانین تفصیلی بوده و دست‌کم در زمان حیات خود، از تأثیری همچون تأثیر قوانین برخوردارند. برای مثال، دولت هلند مجموعه‌ای از قوانین ثبات مالی کلان را وضع کرد (Blöndal and Kristensen, 2002, Box1) که با رعایت داوطلبانه آنها، کسری بودجه عمومی دولت در دهه ۱۹۹۰، به مازاد بودجه تبدیل شد. به‌این‌ترتیب، تأثیر پیمان ائتلافی به قوانینی شباهت دارد که عمر معینی داشته، به‌وسیله دولت تدوین شده و به تأیید رسمی پارلمان هلند رسیده‌اند.

### ۸-۳-۱ قوانین، نقش چراغ سبز را ایفا می‌کنند یا چراغ قرمز؟

قوانین از نظر نحوه کنترل فعالیت‌های بودجه‌ای با یکدیگر تفاوت دارند. برخی کشورها ممکن است به تصویب قوانین بودجه‌ای تکمیلی — که فقط اصول بودجه‌ای مطلوب را تعیین می‌کنند — گرایش داشته باشند. این ترتیبات قانونی که همچون چراغ سبزند،

معمولاً به صورت داوطلبانه رعایت می‌شوند. عدم رعایت اصول بودجه‌ریزی خوب، مجازات یا تنبیهی در پی ندارد. برای مثال چارچوب‌های حقوقی بسیاری از کشورها به دولت اجازه می‌دهد در صورت لزوم متمم بودجه‌ای را در سال مالی به پارلمان ارائه کند؛ اما این کار را الزامی نمی‌سازد و در صورتی که دولت متمم بودجه‌ای را در یک سال ارائه ندهد؛ هیچ‌گونه مجازاتی اعمال نمی‌شود. همچنین برای ارائه چهار متمم بودجه در یک سال نیز مجازاتی در نظر گرفته نشده است. اما برخی کشورها ممکن است بازنگری میان مدت بودجه را در هر سال الزامی سازند. با گنجاندن این ترتیبات در قانون، دولت ملزم است این بررسی را تا تاریخ مشخصی انجام دهد و در این مورد هیچ استثنائی وجود ندارد (به جز مواردی که دولت در هنگام بررسی میان مدت عوض شود). همچنین برخی قوانین ممکن است کارهایی را منع کنند (یعنی آنچه را تعیین می‌کنند که دولت یا قوه مقننه نباید انجام دهند). برای مثال ممکن است یک قانون کمی مالی، کسری بودجه بیش از درصد مشخصی از تولید ناخالص داخلی را منع کند. این دو گونه از قوانین محدودکننده ممکن است در برخی کشورها نسبت به کشورهای دیگر رایج‌تر باشند. در قسمت ۴-۴-۱، به این بحث می‌پردازیم که کشورهایی که از قوای مقننه قدرتمندتری برخوردارند احتمالاً بیش از کشورهای دیگر که قوای مجریه و مقننه در آنها به طور کامل از یکدیگر جدا نیست از قوانین استفاده می‌کنند. قوای مقننه قدرتمند، برای کنترل فرایندهای بودجه از هر دو نوع قوانین، یعنی قوانین چراغ سبز و قوانین چراغ قرمز استفاده می‌کنند. برخلاف قوانین تکمیلی، قوانین محدودکننده [امری] مجازات‌ها را به تفصیل بیان می‌کنند. در کشورهایی که برای فرایندهای بودجه، قوانین محدودکننده بسیاری وجود دارد؛ ممکن است تراکم قوانین بودجه‌ای بیشتر باشد.

#### ۴-۱ شکل‌های حکومت و قوانین نظام بودجه

این قسمت به بررسی میزان تأثیرگذاری شکل‌های گذشته و حال دولت بر منابع قوانین و به‌ویژه قوانین نظام بودجه می‌پردازد و استفاده از قوانین را برای تقویت اختیارات بودجه‌ای تشریح می‌کند. در نظام‌هایی با میزان بالای تفکیک قوا، قوه مقننه برای تقویت اختیارات خود در فرایندهای بودجه از قانون استفاده می‌کند. اما در کشورهایی که تفکیک کامل قوا وجود ندارد، قوه مجریه نیز برای تقویت اختیارات بودجه‌ای خود از

قوانین بهره‌برداری می‌کند.

کشورهای اصلی عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی را می‌توان براساس نوع حکومت به سه گروه تقسیم‌بندی کرد: ۱. مشروطه سلطنتی یا پارلمانی، ۲. حکومت‌های ریاستی یا نیمه‌ریاستی، ۳. جمهوری‌های پارلمانی.

#### ۱-۴-۱ مشروطه سلطنتی یا پارلمانی

یکی از ویژگی‌های اصلی رژیم‌های سلطنت مطلقه، فقدان تفکیک قواست. پادشاه در این کشورها، همه وظایف دولت را برعهده دارد. قبل از استقرار دموکراسی، با دعوت پادشاه، مجالس اشراف، روحانیان و نمایندگان سایر گروه‌های ملت، تشکیل می‌گردید. در برخی موارد، این مجالس بودجه سلطنتی را تصویب می‌کردند. به تدریج تصریح استانداردهای قوانین — که قبلاً در انحصار پادشاه یا قوه قضائیه غیرمستقل بود — به پارلمان‌ها محول گردید. اما در کشورهای مختلف میزان استقلال پارلمان‌ها متفاوت بود. بنابراین در داخل اروپا دو مدل ایجاد شد:

در فرانسه و کشورهای آلمانی‌زبان، سازمان‌های قضایی با نظارت حاکم مطلق، توسعه یافتند و قوه مجریه نیز همچون دستگاه اداری دولت رشد کرد. با گذشت زمان، اختیارات پادشاه کاهش یافت. پیشینه برخی سازمان‌های بودجه‌ای، به‌ویژه دیوان محاسبات، به دورانی مربوط می‌شود که بر قوه قضائیه نیمه‌مستقل تأکید شد. به‌علاوه، دولت، قانون اساسی نوشته و نظام قوانین عرفی و اداری مفهوم یافتند. این تأثیرات همچنان بر اولویتی که در این کشورها برای قانون قائلند، مؤثر است.

همچنین در بریتانیا، مجالس پارلمانی به‌طور روزافزون اهمیت یافتند و از نقش پادشاه به تدریج کاسته شد و امروزه به‌طور کامل به نقشی تشریفاتی تبدیل شده است. حکومت به سلطنت محدودی تبدیل شد که پادشاه وظایف حکومت را بر مبنای سیاست‌های ملی انجام می‌داد که براساس اختیارات قانون‌گذاری پارلمان، تعیین می‌گردید. با وجود این پادشاه در برخی موارد اختیارات سلطنتی را حفظ کرد. در سال ۱۷۱۴، ارتباط ویژه‌ای میان پارلمان و سازمان‌های دولتی ایجاد شد. در این باره می‌توان به مسئولیت و پاسخ‌گویی وزرا در برابر پارلمان اشاره کرد. این ویژگی‌ها، به‌ویژه اختیارات

پادشاه که امروزه به‌وسیله هیئت‌دولت و خزانه‌داری اعمال می‌شوند، هنوز هم در چارچوب بودجه‌ای کشورهایی که وارث الگوی حکومتی وست‌مینستری هستند نقش مهمی ایفا می‌کنند. به‌ویژه در بریتانیا، ضرورت قوانین موضوعه برای اداره فرایندهای بودجه کاهش یافته است. هنگامی که قوانین موضوعه درباره مسائل بودجه‌ای به کار می‌روند؛ تأثیر چنین قوانینی، حفظ اختیارات موروثی دولت است. این امر، به همراه نظام انتخاباتی این کشورها — که بر پیروزی فرد یا حزبی که بیشترین تعداد آرا را کسب کرده و حذف سایر رقبا مبتنی است — به قوه مجریه امکان می‌دهد تا بر قوه مقننه تسلط یابد. نخست‌وزیر و هیئت وزرای او نه فقط دستور کار قوه مقننه را تعیین می‌کنند؛ بلکه به اعمال اختیارات ویژه‌ای نیز می‌پردازند.<sup>(۱۶)</sup>

برخی از کشورهای اروپایی از جمله دانمارک، هلند، نروژ، اسپانیا و سوئد، به همراه ژاپن، هنوز شکل پادشاهی پارلمانی را حفظ کرده‌اند. در تمام این موارد، به‌جز اسپانیا، پادشاه فقط نقشی نمادین دارد. اما در بیشتر این کشورها، قوانین انتخاباتی متفاوت هستند و این مسئله به نظام‌های سیاسی چندحزبی و تشکیل دولت‌های ائتلافی می‌انجامد. همچنین، وزرای کابینه ممکن است از خارج احزاب سیاسی، مثلاً از میان مقامات عالی‌رتبه نظام اداری انتخاب شوند. به‌این‌ترتیب در این کشورها، اختیارات پارلمان و قوه مجریه، معمولاً از کشورهای است سنت وست‌مینستری پیروی می‌کنند، متعادل‌تر است.

## ۲-۴-۱ دولت‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی

ویژگی اصلی نظام ریاستی این است که رئیس کشور به‌طور مستقیم به‌وسیله مردم انتخاب می‌شود که این با حکومت‌های پادشاهی به‌طور آشکار در تضاد است. در یک نظام ریاستی کامل، رئیس منتخب کشور، براساس قانون اساسی، رئیس قوه مجریه نیز هست. در این کشورها تمام اختیارات اجرایی در دست یک فرد است، نه مجموعه‌ای مانند هیئت وزیران. اما قدرت مانور رئیس‌جمهور در موضوعات بودجه‌ای با میزان اختیارات پارلمان در تعیین «قواعد بازی» مدیریت بودجه، محدود شده که از طریق تصویب قوانین یا تحمیل محدودیت‌های دیگر اعمال می‌شود. در تمام کشورهای قاره آمریکا، نظام ریاستی کامل برقرار است. در ایالات متحده

آمریکا اختیارات رئیس‌جمهور با اختیارات مجلس نمایندگان، مجلس سنا و قوه قضائیه محدود می‌شود. ویژگی این شکل از حکومت، تفکیک کامل قواست.

در یک نظام نیمه‌ریاستی، رئیس کشور (رئیس‌جمهور) به‌طور مستقیم انتخاب می‌شود. اما قوه مجریه میان رئیس کشور و رئیس دولت، یعنی نخست‌وزیر - که معمولاً رهبر حزب اکثریت حاکم در هنگام انتخابات مجلس است - تقسیم می‌شود. رئیس‌جمهور ممکن است از اختیارات گسترده‌ای برخوردار باشد که این اختیارات در قانون اساسی نوشته بیان شده‌اند. فنلاند، فرانسه<sup>(۱۷)</sup> و کره، مدلی را برگزیده‌اند که در آن نخست‌وزیر پس از تأیید یا انتخاب پارلمان، رسماً به‌وسیله رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. برخلاف نظام وست‌مینستری، هریک از نمایندگان منتخب پارلمان، برای عضویت در هیئت وزیران معمولاً باید از پارلمان استعفا دهند (این دو وظیفه با یکدیگر سازگاری ندارند).

#### ۱-۴-۳ جمهوری‌های پارلمانی

جمهوری‌های پارلمانی از بسیاری جنبه‌ها به نظام‌های نیمه‌ریاستی شباهت دارند. با این تفاوت اصلی که در این نظام‌ها رئیس‌جمهور به‌طور مستقیم به‌وسیله شهروندان انتخاب نمی‌شود. رؤسای جمهور چنین کشورهایی معمولاً دارای اختیارات مبتنی بر قانون اساسی کمتری هستند. آلمان و ایتالیا از نظام‌های جمهوری پارلمانی برخوردارند. در این کشورها، رئیس هیئت وزیران (برای مثال صدراعظم آلمان)، نقش سیاسی مسلط را ایفا کرده و سخنگوی اکثریت پارلمان است. اعضای کابینه عمدتاً از نمایندگان پارلمان تشکیل می‌شوند - که باید از پارلمان استعفا دهند - اما می‌توانند از مقامات غیرمنتخب نیز باشند.

#### ۱-۴-۴ روابط میان شکل‌های حکومت و قوانین نظام بودجه

قدرت و اختیارات قوای مجریه و مقننه در حکومت‌های مختلف، متفاوت است. در نظام ریاستی کامل، تفکیک قوای مقننه و مجریه از یکدیگر در قانون اساسی تصریح شده است. قوه مقننه می‌تواند با تصویب قوانین، برتری خود را بر قوه مجریه درباره مسائل بودجه‌ای تقویت کند.

در نظام‌های پارلمانی، تفکیک قوای مقننه و مجریه از یکدیگر کمتر دیده می‌شود و اگر

در حزب یا احزاب حاکم انضباط حفظ شود، دولت می‌تواند قوانینی را به پارلمان پیشنهاد و پارلمان به‌راحتی این قوانین را تصویب نماید. در نظام‌های دوحزبی، حفظ انضباط حزبی از نظام‌های چندحزبی است و دستیابی به اجماع و حفظ آن در میان احزاب ائتلافی — که دولت را تشکیل می‌دهند — با دشواری‌هایی همراه است؛ اما در هر دو نظام، اثربخش‌ترین ابزار پارلمان برای کنترل قوه مجریه، پیشنهاد رأی عدم اعتماد و ساقط کردن دولت در صورت موفقیت این اقدام است. این مسئله در پادشاهی‌های پارلمانی به‌ندرت دیده می‌شود. در این کشورها، قوه مجریه کنترل منابع مالی را درباره مسائل بودجه‌ای در اختیار دارد. این در حالی است که پارلمان به‌موجب قانون اساسی، در مسائل پولی دست بالا را دارد.

مقایسه دقیق اختیارات بودجه‌ای مندرج در قوانین اصلی در فصل ۳ ارائه شده است. بر مبنای قوانین بودجه‌ای، قوای مقننه کشورهای که از تفکیک کامل قوای مجریه و مقننه برخوردارند؛ در رابطه با فرایندهای بودجه‌ای اختیارات گسترده‌ای دارند که از جمله این اختیارات می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تعیین زمانبندی تقدیم پیش‌نویس بودجه به قوه مقننه،
- تصمیم‌گیری درباره چارچوب بودجه سالیانه و بودجه میان‌مدت، سطوح مبالغ کل درآمدها، هزینه‌ها و دیون جدید،
- اطمینان نسبت به برخورداری از فرصت کافی برای بحث‌های بودجه‌ای در قوه مقننه،
- تعیین ماهیت، شکل و مدت تخصیص‌های بودجه‌های سالیانه، به همراه اطلاعات تکمیلی مورد نیاز که باید با پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه ارائه شوند،
- اصلاح بودجه پیشنهادی قوه مجریه، احتمالاً بدون هیچ‌گونه محدودیت قانونی، در بخش هزینه‌ها و ترکیب برنامه‌هایی که بودجه‌ای را به‌خود اختصاص می‌دهند،
- جلوگیری از عدم انجام هزینه‌های مصوب به‌وسیله قوه مجریه پس از تصویب بودجه (یعنی سلب یا تضعیف اختیارات قوه مجریه در لغو یا تغییر هزینه‌های مصوب مجلس)،
- تصمیم‌گیری درباره تعداد، میزان و کاربردهای صندوق‌های فرابودجه‌ای با تصویب قوانین خاص،
- محدود ساختن توانایی قوه مجریه درباره اعمال نفوذ در صندوق‌های دولتی بدون نظارت قوه مقننه،
- مطالبه اطلاعات مهم درباره اجرای بودجه، از جمله حسابرسی حساب‌های مالی



- و بررسی عملکرد سالیانه اجرای بودجه در مقایسه با بودجه مصوب،
- تعریف نقش‌های اصلی نهاد حسابرسی عالی و مکلف ساختن آن به برآوردن نیازهای قوه مقننه،
  - ملزم ساختن مقامات قوه مجریه به دفاع از نتایج بودجه در برابر کمیسیون‌های قوه مقننه و گزارش موارد سوءمدیریت مالی به پارلمان.
- برخی از این تفاوت‌ها میان کشوری همچون بریتانیا – که قوه مجریه بر قوه مقننه آن مسلط است – و کشوری همچون ایالات متحده آمریکا – که قوای مجریه و مقننه آن کاملاً از یکدیگر مجزا هستند – در جدول ۱-۲ ارائه شده است.

**جدول ۱-۲ تفاوت‌های اختیارات بودجه‌ای قوای مجریه و مقننه**

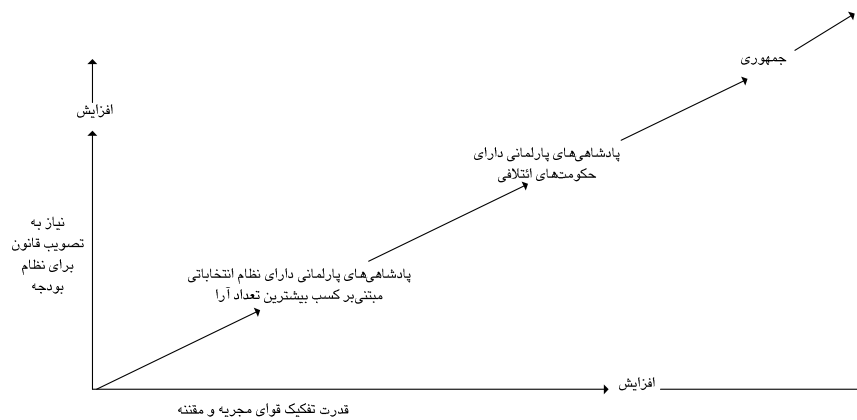
ایالات متحده آمریکا	بریتانیا	قوا
سازمان مدیریت و بودجه که تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند پیش‌نویس بودجه را تهیه می‌کند. قوه مجریه ممکن است راهبرد مالی میان‌مدتی را پیشنهاد کند؛ اما این راهبرد برای کنگره الزام‌آور نیست و کنگره برای تصویب راهبرد مالی خود از قدرت نامحدود برخوردار است.	خزانه‌داری پیش‌نویس بودجه را با توجه به مصوبات دولت درباره کلیات بودجه برای تصویب کابینه آماده می‌کند. پارلمان درباره این کلیات وارد بحث نمی‌شود.	<b>قوه مجریه</b> یکی از سازمان‌های قوه مجریه پیش‌نویس بودجه سالیانه را تنظیم می‌کند.
رئیس‌جمهور هشت ماه قبل از آغاز سال مالی جدید پیش‌نویس بودجه را به کنگره تقدیم می‌کند. بودجه رئیس‌جمهور مبنایی برای بودجه واقعی است که به وسیله قانون‌گذار تدوین می‌شود.	وزیر خزانه‌داری در ابتدای سال مالی، کلیات تصمیمات دولت درباره مسائل بودجه‌ای مهم را در یک سخنرانی اعلام می‌کند.	بخش سیاسی قوه مجریه بودجه را به پارلمان پیشنهاد می‌کند.

## جدول ۱-۲ تفاوت‌های اختیارات بودجه‌ای قوای مجریه و مقننه

ایالات متحده آمریکا	بریتانیا	قوا
<p>کمسیون‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا ابتدا درباره تصویب کلیات بودجه که ممکن است کاملاً با بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور تفاوت داشته باشد توافق می‌کنند. سپس کمیته‌های فرعی تخصیص بودجه ممکن است در برنامه‌های بودجه تغییرات چشمگیری ایجاد کنند.</p>	<p>بله، ولی فقط در مجلس عوام. بیشتر کمسیون‌ها علاقه چندانی به پیش‌نویس بودجه ندارند، چون تصویب پیشنهاد هرگونه تغییر عمده بعید است. کمسیون‌های رایزنی مجلس عوام این پیشنهادها را بررسی می‌کنند و حداکثر زمان موجود برای بحث در جلسات عمومی سه روز است.</p>	<p>قوه مقننه کمسیون‌های پارلمانی بررسی بودجه را آغاز می‌کنند.</p>
<p>بله، برای هزینه‌های اختیاری بودجه به‌صورت سیزده لایحه تخصیص جداگانه که حدود یک‌سوم کل مبلغ هزینه‌های فدرال را پوشش می‌دهد به قانون تبدیل می‌شود. هزینه‌های غیراختیاری و مالیات‌ها نیز تصویب می‌شوند اما بخشی از قانون بودجه نیستند.</p>	<p>بله، ولی تصویب لوایح تأمین مالی و لوایح تخصیص بودجه فقط حالت تشریفاتی دارد و در مرحله‌ای که بودجه به قانون رسمی تبدیل می‌شود بحثی در این باره صورت نمی‌گیرد.</p>	<p>قوه مقننه بودجه را به‌صورت قانون تصویب می‌کند.</p>

به‌نظر می‌رسد که وقتی قوای مجریه و مقننه کاملاً از یکدیگر مستقل باشند، احتمال بیشتری وجود دارد که قوه مقننه محتوا، جزئیات، و اختیارات مرتبط با نظام بودجه را در قوانین اصلی بگنجانند (شکل ۱-۳). در نظام سیاسی کشورهای قوای مجریه و مقننه آنها کاملاً از یکدیگر مستقل‌اند، قوه مقننه نسبت به تفویض اختیارات قانون‌گذاری خود تمایلی ندارد (Epstein, and O, Halloran, 1999). در این کشورها، اختیارات قوه مقننه از حمایت دادگاه‌ها برخوردار است. اما در کشورهایی که تفکیک قوای

مجریه و مقننه کمتر است، تفویض اختیارات قانون‌گذاری یا حفظ اختیارات قانون‌گذاری موجود قوه مجریه رواج دارد. در این کشورها حضور نماینده دولت در کمیسیون‌های پارلمانی به قوه مجریه امکان می‌دهد که این اختیارات را حفظ کند. نظام قدرتمند کمیته‌ها ناشی از مفاد قانون اساسی است که به‌موجب آن، یکی از دلایل تشکیل کمیسیون‌ها، نظارت بر سازمان‌های قوه مجریه و به‌این ترتیب، محدود ساختن اختیارات قوه مجریه است (Epstin and OHalloran, 2001).



شکل ۱-۳ تفکیک قوا و نیاز به تصویب قوانین بودجه‌ای

اگرچه قوه مقننه درباره مدیریت بودجه در کشورهایی که قوه مقننه از قوه مجریه قدرتمندتر است، اختیارات گسترده‌تری دارد؛ اما میان این دو مسئله همواره ارتباط مستقیمی وجود ندارد (در شکل ۱-۳ برای آسان ساختن درک این مسئله رابطه‌ای ترسیم شده است). برخی دیگر از عواملی که بر نیاز کشور به کنترل نظام بودجه با تصویب قوانین تأثیر می‌گذارند، به شرح ذیل است:

● نظام سیاسی، به‌ویژه:

۱. تک‌مجلسی یا دومجلسی بودن؛ وجود نظام دومجلسی در پارلمان — که در آن مجلس دوم درباره بودجه اختیارات گسترده‌ای دارد — در مقایسه با نظام‌های تک‌مجلسی — که

نقش آفرینان کمتری در مراحل پارلمانی مشارکت دارند – تعادل اختیارات بودجه‌ای را به سود قوهٔ مقننه، از بین می‌برد.

۲. میزان نمایندگی نسبی که ممکن است در مقایسه با نظام انتخاباتی مبتنی بر کسب بیشترین تعداد آرا،<sup>۱</sup> اختیارات دولت را کاهش دهد. برخی کشورها از جمله آلمان با دارا بودن معیارهایی احزاب بسیار کوچک را از پارلمان حذف می‌کنند، اما برخی دیگر مانند ایتالیا از نمایندگی نسبی کامل‌تری برخوردارند که به احزاب سیاسی پرشمارتر، از جمله احزاب بسیار کوچک، اجازه می‌دهد کرسی‌هایی از پارلمان را در اختیار بگیرند.

۳. تأثیر نظام رأی‌گیری مستقیم برای انتخاب رئیس‌جمهور بر کارایی تفکیک قوا. برای مثال در فرانسه در دوران همزیستی،<sup>(۱۸)</sup> رئیس‌جمهور برای تأثیرگذاری بر پیش‌نویس بودجه دولت، توانایی محدودی دارد.

● وزن و نفوذ بوروکراسی حامی قوهٔ مجریه: دستگاه اصلی سیاست‌گذاری بودجه‌ای دولت (هیئت وزیران) معمولاً از حمایت وزارت دارایی قدرتمند (یا معادل آن) و هزاران کارمند بسیار آموزش‌دیده برخوردار است که در تدوین و اجرای قوانین بودجه سالیانه فعالیت دارند. این تشکیلات با منابع ناچیزی که معمولاً در اختیار پارلمان‌ها قرار دارد، قابل مقایسه نیست (چند صد نماینده منتخب پارلمان فقط از کمک چند کارمند غیرسیاسی از جمله کارمندان برخوردارند که پیش‌نویس بودجه سالیانه را بررسی می‌کنند).

● نقش قوه قضائیه، به‌ویژه در محدود ساختن اختیارات قوهٔ مقننه.

---

۱. نظام انتخاباتی مبتنی بر بیشترین تعداد آرا (First-past-the-post) نظامی است که در آن حزب یا فردی که بیشترین تعداد آرا را کسب می‌کند، برندهٔ انتخابات است و سایر رقبا که در رتبه‌های بعدی قرار دارند هیچ امتیازی به‌دست نمی‌آورند. این اصطلاح اولین بار براساس نوعی از مسابقات اسب‌دوانی ابداع شد که در آن اولین اسبی که به خط پایان می‌رسید برنده بود و اسب‌های بعدی بازنده. در این سیستم هیچ سقفی برای حداقل آرای مورد نیاز وجود ندارد و فرد یا حزبی که بیشترین تعداد آرای مأخوذه را به‌دست آورد برندهٔ انتخابات است. این شیوهٔ رأی‌گیری در ۴۳ کشور از ۱۹۱ کشور عضو سازمان ملل متحد از جمله بریتانیا، کانادا و ایالات متحده آمریکا در انتخابات محلی یا ملی به‌کار می‌رود.

## پی‌نوشت‌ها

۱. برای مثال در انگلیس، قانونی که بودجه سلطنتی (قوه مجریه) را تعیین می‌کند باید به‌وسیله شورای نواحی پادشاهی – که مدل اولیه پارلمان‌های کنونی است – وضع شود و حق بررسی نحوه استفاده از بودجه سلطنتی در قرن چهاردهم ایجاد شد (Bstable, 1892, chapter VI).
۲. این مطالعه بحث مقایسه قوانین نرم با قوانین سخت را – که در فرانسه در رابطه با قوانین و دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا و قوانین محلی کشورهای عضو اتحادیه اروپا بحث‌های زیادی را برانگیخت دربرنمی‌گیرد (Abbot and Sndal, 2000).
۳. یکی از دلایل اصلی تعداد به نسبت زیاد ترتیبات بودجه‌ای مندرج در قانون اساسی در فنلاند این است که در هنگام تهیه پیش‌نویس قانون اساسی جدید – که در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید – تصمیم گرفتند که قانون سال ۱۹۲۸ پارلمان را (با اصلاحیه‌های آن) با قانون سال ۱۹۱۹ (با اصلاحیه‌های آن) ادغام کنند. اما در سوئد، قانون پارلمان جزء بخشی از چهار قانونی که قانون اساسی سوئد را تشکیل می‌دهد، نیست.
۴. اینتوسای (Intosai) سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی حسابرسی است. برای اطلاعات مربوط به نقش اینتوسای می‌توانید به این سایت اینترنتی مراجعه کنید: [www.intosai.org](http://www.intosai.org)
۵. (Pizzorusso, 1988) بر فصل مشترک میان مطالعات حقوق و علم سیاسی تأکید می‌کند. یکی از کتاب‌های Viandier بر کارکرد قوانین موضوعه به‌ویژه در حقوق خصوصی و عمومی به‌عنوان منبع حقوق و هدف تفسیر تأکید می‌کند.
۶. نگاه کنید به پی‌نوشت ۱۰۷ (Pizzorusso, 1988) که از بیست مطالعه حقوق تطبیقی در این باره نقل قول می‌کند.
۷. حقوق مارکسیستی عبارت‌اند از حقوق مبتنی بر ارزش‌های دینی (برای مثال حقوق اسلامی) یا عوامل فرهنگی قدرتمند (برای مثال در شرق دور، قانون ابزاری محسوب می‌شود که افراد عادل باید از آن پرهیز کنند) پس از سقوط یا تضعیف کمونیسم، حقوق مارکسیستی جای خود را به قوانین غربی داده‌اند (برای مثال چین) (نک. Peeren Boorn, 2003).
۸. می‌توان این ویژگی‌ها را دقیق‌تر کرد و بر این مبنا کشورهای دارای حقوق مدنی را به مدل‌های رومی، ژرمنی و اسکاندیناویایی تقسیم کرد (نک. زویگرت و کوتز ۱۹۹۸). نویسندگان دیگر (e.g. thurony, 2003) برای این کشورها طبقه‌بندی‌های دیگری را پیشنهاد کرده‌اند (برای مثال خانواده‌های فرانسوی، اسکاندیناویایی و اروپای جنوبی).
۹. در اینجا دو گونه از مواردی را بیان می‌کنیم که با چنین چالش‌هایی ایجاد شده‌اند: ۱. فرانسه: ماده (۵۸) قانون بودجه ارگانیک سال ۲۰۰۱، بررسی برنامه کاری اداره حسابرسی مستقل پارلمان را الزامی می‌سازد. به‌موجب حکم شورای قانون اساسی، این مسئله با قانون اساسی مغایرت دارد؛ چرا که به‌موجب قانون اساسی، دیوان حسابرسی از قوه مقننه مستقل است. ۲. ایالات متحده آمریکا: قدرت وتوی سطور بودجه به‌وسیله رئیس‌جمهور – که در قانون بودجه سال ۱۹۹۷ گنجانده شد – در سال ۱۹۹۸ به‌وسیله دیوان عالی و به‌دلیل مغایرت با قانون اساسی لغو شد؛ چرا که به‌نظر دیوان، این قانون به رئیس‌جمهور اختیار می‌دهد تا بخش‌هایی از قوانین موضوعه را به‌صورت یک‌جانبه لغو یا اصلاح کند.
۱۰. دادگاه قانون اساسی آلمان در سال ۱۹۸۹ از تعریف غیردقیق سرمایه‌گذاری در ماده (۱۱۵) قانون اساسی انتقاد کرد؛ چرا که در این ماده وام گرفتن برای سرمایه‌گذاری مجاز بود.

## ۶۰ بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای

۱۱. چون تعداد تقریبی بر تعداد مندرج در قانون اساسی از جمله مواد لغو شده یا بندهای جدید مبتنی است.
۱۲. ماده (۳۴) قانون اساسی سال ۱۹۵۸ بیان می‌دارد قوانین بودجه سالیانه که منابع و تعهدات دولت را تعیین می‌کنند، باید براساس شرایطی تصویب شوند که در قانون ارگانیک ذکر شده است:  
(نک. [www.assemblee.fr/connaissance/constitution.asp#art55](http://www.assemblee.fr/connaissance/constitution.asp#art55))
۱۳. نگاه کنید به ماده (۱۰۹) قانون اساسی سال ۱۹۴۹. شرایط تصویب قانون چارچوب بودجه از شرایط قوانین چارچوبی کلی دقیق‌تر هستند. قوانین چارچوبی ممکن است حاوی ترتیباتی باشند که به‌صورت مستقیم کاربرد دارند. ماده (۷۵) قانون اساسی که به‌موجب آن قوانین چارچوبی فقط در موارد استثنائی ممکن است شامل ترتیبات دقیق یا ترتیباتی باشند که به‌طور مستقیم قابل استفاده هستند. در سال ۱۹۶۹ به تصویب رسید، در سال ۱۹۷۱ لغو و در سال ۱۹۹۴ دوباره احیا شد.
۱۴. تجمیع قوانین در کشورهای اروپای قاره‌ای، تعریف جامع‌تری دارد و به‌عنوان گردآوری قوانینی تعریف شده است که بر اصول مشترکی مبتنی هستند. این مسئله با ادغام قوانین تفاوت دارد (Viandeier, 1988, pp37-58).
۱۵. بلافاصله پس از انتخابات مجلس، استورتنینگ یک‌چهارم اعضای خود را برای تشکیل لاگتینگ انتخاب می‌کند و سه‌چهارم باقیمانده به اعضای اودلتینگ تبدیل می‌شوند.
۱۶. این اختیارات در ابتدا فقط مختص پادشاه بود. اما وقتی وزیران، مسئولیت اقداماتی را که به نام پادشاه انجام می‌شد برعهده گرفتند، این اختیارات به وزیران تفویض شد. پارلمان در انتقال این اختیارات نقشی نداشت. این‌گونه اختیارات را می‌توان اختیارات اجرایی وزیران محسوب کرد (مجلس عوام، ۲۰۰۴، ص ۸).
۱۷. قانون اساسی سال ۱۹۵۸ در ابتدا شامل رئیس‌جمهوری نبود که با رأی مستقیم مردم انتخاب شود. این تصمیم در همه‌پرسی سال ۱۹۶۲ اتخاذ شد.
۱۸. همزیستی هنگامی است که گرایشات سیاسی رئیس‌جمهور با دولت اختلاف دارد.

## فصل دوم

---

بررسی تطبیقی  
چارچوب‌های حقوقی نظام  
بودجه کشورهای سازمان  
توسعه و همکاری‌های  
اقتصادی





فصل حاضر<sup>۱</sup> به مقایسه میزان بهره‌گیری کشورهای مختلف از قوانین برای تعیین دست‌اندرکاران و فرایندهای بودجه اختصاص دارد و به‌ویژه بر سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تأکید می‌ورزد. اگرچه قوانین نظام بودجه اهداف مختلفی را دنبال می‌کنند؛ اما اغلب هدف از تصویب قوانین بودجه‌ای جدید، اصلاح نظام بودجه است. این کشورها از نظر قوانین مرتبط با نقش‌آفرینان اصلی بودجه (به‌ویژه قوه مقننه، بخش‌های سیاسی و غیرسیاسی قوه مجریه و دفاتر حسابرسی مستقل) و نیز میزان کاربرد قوانین برای تعیین مراحل مختلف بودجه‌ریزی از جمله تدوین، ارائه، تصویب (به‌وسیله قوه مقننه)، اجرا، حسابرسی دولتی و نحوه ارائه گزارش‌های مالی، تفاوت‌های مهمی دارند. در این فصل برای مسائل و فرایندهای مختلف بودجه از جمله جداول زمانی بودجه (الزامات قانونی)، مقررات مالی، چارچوب‌های بودجه‌ای میان‌مدت، ماهیت، ساختار و مدت تخصیص‌ها، حساب‌های سالیانه و میان‌دوره‌ای و همچنین دست‌اندرکاران بودجه همچون کمیسیون‌های پارلمانی بودجه یا دفاتر حسابرسی، مدل‌ها یا جداول تطبیقی ارائه شده است.

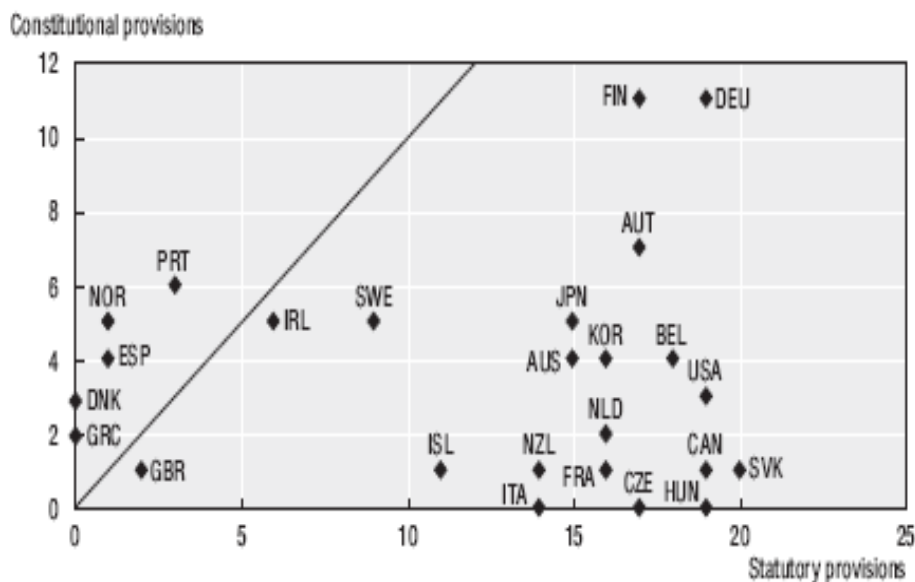
## مقدمه

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره میزان استفاده از قانون

---

۱. این فصل نظرات مقامات وزارتخانه‌های دارایی (یا مشابه آن) در کشورهای کانادا، آلمان، نروژ، سوئد و بریتانیا – که در آغاز موردپژوهی هریک از این کشورها به آنها اشاره شده است – و نیز اظهارنظرهای سودمند کاروهیرو مینامیتسو، وزیر دارایی ژاپن (Kazuhiro Minamitsu) و سلین آلارد (Celine Allard) و اعتبار جعفر اف (بخش اروپایی صندوق بین‌المللی پول Etibar Jafarov) را دربرمی‌گیرد.

اساسی و سایر قوانین، برای تعیین اصول بودجه و جزئیات نظام بودجه با یکدیگر تفاوت‌های چشمگیری دارند (شکل ۱-۲). در این فصل به بررسی دقیق‌تر تفاوت‌های کشورهای عضو این سازمان در این باره می‌پردازیم: ۱. نحوه سازمان‌دهی چارچوب‌های قانونی بودجه‌ریزی، ۲. اهداف قوانین نظام بودجه، ۳. ترتیبات قانونی که نقش‌های دست‌اندرکاران اصلی فرایندهای بودجه از جمله دفاتر حسابرسی مستقل را تعیین می‌کنند، ۴. میزان استفاده از قوانین به‌جای تکیه بر مقررات و رویه‌های غیررسمی در تعیین فرایندهای مختلف بودجه‌ریزی از جمله آماده‌سازی، تصویب، اجرا، حسابرسی و گزارش. برخلاف فصل سوم که به بررسی معیارهای ممکن برای نظام قانون بودجه می‌پردازد؛ این فصل به عملکردهای واقعی کشورهای منتخب اختصاص دارد که عمدتاً بر مبنای مطالعه سیزده کشور است که در فصل چهارم با تفصیل بیشتر ارائه شده است. اطلاعات این فصل پیمایش سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره رویه‌های بودجه‌ای (OECD, 2003) را تکمیل می‌کند.



شکل ۱-۲ تراکم چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه در ۲۵ کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

نکته: این شکل برمبنای پاسخ‌های مثبت به پرسش‌های ۱-۳ و ۱-۲ پیمایش سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره رویه‌های بودجه‌ای این سازمان تهیه شده است. درباره ترتیبات قانونی بودجه‌ریزی از جمله مقررات مالی، ۲۳ پرسش در این شکل گنجانده شده و این به معنای آن است که امتیاز کل، ۲۳ است. در هریک از پرسش‌های پیمایش، میان ترتیبات قانونی مندرج در قانون اساسی (محور عمودی) و قوانین موضوعه (محور افقی) تمایز ایجاد شده است.

تفاوت‌های موجود درباره کثرت قوانین در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، بیشتر در سنت‌های حقوقی، اختیارات قوه مقننه در مقایسه با قوه مجریه و تأثیر کلی اصلاحات بودجه به‌وسیله تصویب قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود، ریشه دارند. قبل از بررسی این مسائل به بحث درباره شیوه‌های بسیار متفاوت ایجاد چارچوب حقوقی بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی می‌پردازیم. چارچوب حقوقی بودجه در بیشتر کشورها از قانون اساسی نوشته، یک یا چند قانون موضوعه عادی برای نظام بودجه و مجموعه‌ای از مقررات بودجه‌ای تشکیل شده است (در جدول ۱-۲، فهرست قوانین و مقررات عمده سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی ارائه شده است). مقررات در بیشتر موارد به‌وسیله وزیر یا وزارت دارایی (یا معادل آن) وضع می‌شود؛ اما قوه مقننه نیز به وضع مقررات می‌پردازد. اولین گروه از مقررات پارلمانی، مقرراتی هستند که فقط در مجلس یا مجالس قانون‌گذاری کاربرد دارند (برای مثال آیین‌نامه‌های داخلی مجلس عوام در کانادا و بریتانیا). دومین گروه از مقررات و مصوبات پارلمانی در برخی کشورها بر مجامع و سازمان‌های خارج از قوه مقننه از جمله سازمان‌های قوه مجریه نیز حاکم هستند. اگرچه این مقررات قوانین رسمی محسوب نمی‌شوند؛ اما ممکن است تأثیری همسنگ با قوانین داشته باشند. این مقررات، قوانین موضوعه نظام بودجه را تکمیل می‌کنند یا در کشورهای دانمارک و نروژ، جایگزین آنها می‌شوند.

## ۲-۱ اهداف گوناگون چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه

شیوه‌های مختلف سازمان‌دهی قوانین بودجه‌ای در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، بازتاب اهداف متفاوت چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه این

کشورهاست. همچنین این شیوه‌ها نمایانگر تفاوت سنت‌های حقوقی، به‌ویژه اهمیت قوانین اساسی نوشته و ایجاد (یا عدم وجود) مراجعی برای اطمینان از انطباق قوانین بودجه با قانون اساسی است.

یکی از اهداف اصلی قوانین بودجه، تأمین مجموعه آشکاری از مقررات برای مراحل مختلف فرایندهای بودجه (از جمله تدوین، تصویب، اجرا، گزارش و حسابرسی بودجه)، تعیین نقش‌ها و وظایف نقش‌آفرینان مختلف در این فرایندهاست. باوجود اجماع همگانی درباره نیاز به مقررات روشن، در مورد میزان گنجاندن این مقررات در چارچوب قوانین، تفاوت‌های چشمگیری وجود دارد. این تفاوت‌ها از جمله بازتاب محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی در نظام‌های بودجه بوده و از این نیازها ناشی می‌شوند:

۱. پیش‌بینی اصول بودجه در قانون به‌جای ترتیبات غیررسمی‌تر،
۲. وضع مقررات دائمی به‌جای مقررات موقتی،<sup>(۱)</sup>
۳. به‌کارگیری قانون برای محدود ساختن سوءاستفاده از اختیارات سیاسی قوای مقننه یا مجریه.

در بسیاری از موارد، قوانین ابزاری برای انجام اصلاحات بودجه‌ای وضع می‌شوند و چارچوب قانونی نظام بودجه در خدمت اهداف دیگری هم قرار می‌گیرد. از جمله می‌توان به تحقق اصل برتری مطلق قوه مقننه در موضوعات مالی ملی، بهبود ثبات اقتصادی کلان و افزایش شفافیت بودجه به‌وسیله دسترسی شهروندان به مقررات نظام بودجه ملی اشاره کرد (جدول ۱-۲).

### جدول ۱-۲ چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در سیزده کشور عضو سازمان

توسعه و همکاری‌های اقتصادی

ردیف	نام کشور	قانون اساسی (سال تصویب)	قوانین اصلی (اولین سال اجرای قانون یا افزودن متمم‌های جزئی یا تغییرات عمده آن)	مقررات / احکام / آیین‌نامه‌های داخلی
۱	دولت فدرال کانادا	قانون اساسی (۱۸۶۷)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون اداره امور مالیه (۱۹۸۵)</li> <li>• قانون حسابرسی کل (۱۹۷۷)</li> <li>• قانون ترتیبات مناسبات مالی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• آیین‌نامه‌های داخلی مجلس عوام</li> <li>• مقررات مصوب سنا</li> </ul>

جدول ۱-۲ چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

ردیف	نام کشور	قانون اساسی (سال تصویب)	قوانین اصلی (اولین سال اجرای قانون یا افزودن متمم‌های جزئی یا تغییرات عمده آن)	مقررات / احکام / آیین‌نامه‌های داخلی
			میان دولت فدرال و ایالات (۱۹۸۵)	مقررات صادره دبیرخانه خزانه‌داری کل و وزارت دارایی
۲	دانمارک	قانون اساسی (۱۹۵۳)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون حسابداری دولتی (۱۹۸۴)</li> <li>• قانون حسابرسی کل (۱۹۷۶)</li> <li>• قانون دولت‌های محلی (۱۹۶۸)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• رهنمودهای بودجه‌ریزی وزارت دارایی</li> <li>• آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان</li> </ul>
۳	فنلاند	قانون اساسی (۱۹۹۹)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون بودجه کشوری (۱۹۸۸)</li> <li>• قانون سازمان حسابرسی کشوری (۲۰۰۰)</li> <li>• قانون دولت‌های محلی و سایر قوانین موضوعه مربوط به دولت‌های محلی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مصوبه هیئت دولت درخصوص بودجه (۱۹۹۲)</li> <li>• قواعد و رویه‌های بودجه‌ای مصوب پارلمان</li> </ul>
۴	فرانسه	قانون اساسی (۱۹۵۸)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون بودجه ارگانیک (۲۰۰۱)</li> <li>• قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی مصوب (۱۹۹۶)</li> <li>• قانون کنترل تعهدات هزینه‌ای (۱۹۲۲)</li> <li>• قانون تأمین اجتماعی</li> <li>• قانون اختیارات مالی (حسابرسی مستقل)</li> <li>• قانون دولت‌های محلی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مصوبه هیئت دولت درخصوص حسابداری بخش دولتی (۱۹۶۲)</li> <li>• مقررات مصوب مجلس ملی</li> <li>• مقررات مصوب سنا</li> <li>• تصمیمات شورای عالی قانون اساسی</li> </ul>
۵	آلمان	قانون اساسی (۱۹۴۹)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی (۱۹۶۷)</li> <li>• قانون اصول بودجه‌ریزی و قانون بودجه فدرال (۱۹۶۹)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مقررات اجرایی قوانین بودجه فدرال</li> <li>• مقررات بوندستاگ</li> <li>• مقررات بوندسرات</li> </ul>

جدول ۱-۲ چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

ردیف	نام کشور	قانون اساسی (سال تصویب)	قوانین اصلی (اولین سال اجرای قانون یا افزودن متمم‌های جزئی یا تغییرات عمده آن)	مقررات / احکام / آیین‌نامه‌های داخلی
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون دادگاه ممیزی فدرال (۱۹۸۵)</li> <li>• قوانین روابط میان دولت‌های محلی و دولت فدرال</li> <li>• قوانین تأسیس صندوق‌های تأمین اجتماعی</li> </ul>	
۶	ژاپن	قانون اساسی (۱۹۴۶)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون مالیه عمومی (۱۹۴۷)</li> <li>• قانون حساب‌های عمومی (۱۹۴۷)</li> <li>• قانون پارلمانی (۱۹۴۷)</li> <li>• قانون هیئت ممیزی (۱۹۴۷)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دستورالعمل تدوین بودجه وزارت دارایی</li> </ul>
۷	کره	قانون اساسی (۱۹۴۸)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون بودجه و حسابداری دولتی (۱۹۶۱)</li> <li>• چارچوب قانونی اداره وجوه دولتی (۱۹۹۱)</li> <li>• قانون مجلس ملی (۱۹۴۸)</li> <li>• قانون بودجه و حسابداری شرکت‌های دولتی (۱۹۶۱)</li> <li>• قانون هیئت حسابرسی و بازرسی (۱۹۶۳)</li> <li>• قانون اوراق قرضه دولتی (۱۹۴۹)</li> <li>• قانون مدیریت دارایی‌های دولتی (۱۹۵۰)</li> <li>• قانون مدیریت وجوه خزانه‌داری (۲۰۰۲)</li> <li>• قانون امور مالی دولت‌های محلی</li> <li>• قانون مدیریت مخارج مندرج در قوانین موضوعه (۲۰۰۲)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دستورالعمل تدوین بودجه منتشره از سوی وزارت برنامه و بودجه</li> </ul>

جدول ۱-۲ چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

ردیف	نام کشور	قانون اساسی (سال تصویب)	قوانین اصلی (اولین سال اجرای قانون یا افزودن متمم‌های جزئی یا تغییرات عمده آن)	مقررات / احکام / آیین‌نامه‌های داخلی
۸	نروژ	قانون اساسی (۱۸۱۴)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون دفتر ممیزی کل (۲۰۰۴)</li> <li>• قانون دولت‌های محلی (۱۹۹۲)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مقررات بودجه‌ای پارلمانی (۱۹۵۹)<sup>۱</sup></li> <li>• رویه‌های اجرایی بودجه مصوب پارلمان</li> <li>• مقررات مدیریت مالی بخش دولتی (۲۰۰۲)</li> </ul>
۹	نیوزیلند		<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون اساسی (۱۹۸۶)</li> <li>• قانون مسئولیت مالی (۱۹۹۴)<sup>۲</sup></li> <li>• قانون مالیه عمومی (۱۹۸۹)<sup>۲</sup></li> <li>• قانون بخش دولتی (۱۹۸۸)</li> <li>• قانون حسابرسی دولتی (۲۰۰۱)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• آیین‌نامه‌های داخلی مجلس نمایندگان</li> </ul>
۱۰	اسپانیا	قانون اساسی (۱۹۷۸)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون عمومی بودجه (۲۰۰۳ - ۴۷)</li> <li>• قانون عمومی ثبات بودجه (۲۰۰۱ - ۱۸)</li> <li>• قانون ارگانیک مکمل قانون ثبات بودجه (۲۰۰۱ - ۵)</li> <li>• قانون ارگانیک دیوان محاسبات (۱۹۸۲)</li> <li>• قانون وظایف دیوان محاسبات (۱۹۸۸)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• دستورالعمل‌های مصوب مجلس نمایندگان کنگره و آیین‌نامه‌های مصوب سنا</li> </ul>
۱۱	سوئد	قانون اساسی (۱۹۷۴)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون بودجه کشوری (۱۹۹۶)</li> <li>• قانون مدیریت استقراض و بدهی دولتی (۲۰۰۲)</li> <li>• قانون پارلمان (۱۹۷۴)</li> <li>• قانون حسابرسی فعالیت‌های بخش</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مقررات اجرایی مدیریت امور مالی دولتی وزارت دارایی</li> </ul>

جدول ۱-۲ چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

ردیف	نام کشور	قانون اساسی (سال تصویب)	قوانین اصلی (اولین سال اجرای قانون یا افزودن متمم‌های جزئی یا تغییرات عمده آن)	مقررات / احکام / آیین‌نامه‌های داخلی
			دولتی (۲۰۰۲) ● قانون سازمان ملی حسابرسی (۱۹۹۱) ● قانون دولت محلی (۱۹۹۱)	
۱۲	انگلستان		● قوانین خزانه‌داری کل و اداره ممیزی بودجه (۱۸۶۶) و (۱۹۲۱) ● قوانین پارلمانی (۱۹۱۱) و (۱۹۴۹) ● قانون دیون ملی (۱۹۶۸) ● قانون حسابرسی ملی (۱۹۸۳) ● قانون کمیسیون حسابرسی (۱۹۹۸) ● قوانین دولت‌های محلی ● قوانین تفویض اختیارات بودجه‌ای (۱۹۹۸) (به‌ویژه برای اسکاتلند و ولز) ● قانون منابع مالی و حساب‌های دولتی (۲۰۰۰)	● مجموعه قوانین ثبات بودجه‌ای مصوب مجلس عوام ● دستورالعمل‌های مصوب مجلس عوام ● مستندات رسمی دولتی؛ گزارش‌های راهبردی اقتصادی و مالی ● حساب‌داری دولتی منتشره ازسوی خزانه‌داری
۱۳	ایالات متحده آمریکا	قانون اساسی (۱۷۸۹)	● قانون مبارزه با کسری بودجه (۱۹۰۵) <sup>۳</sup> ● قانون بودجه و حسابداری دولتی (۱۹۲۱) <sup>۳</sup> ● قانون کنترل کنگره بر بودجه و مخارج دولتی (۱۹۷۴) <sup>۲</sup> ● قانون تراز بودجه و کنترل کسری بودجه غیرمنتظره (۱۹۸۵) ● قوانین تنفیذ بودجه (۱۹۹۰) و (۱۹۹۷) ● قانون (بررسی) عملکرد و نتایج	● مقررات مجلس نمایندگان ● مقررات سنا ● بخشنامه A-11 تدوین، تصویب و اجرای بودجه، اداره مدیریت و بودجه



**جدول ۱-۲ چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه در سیزده کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی**

ردیف	نام کشور	قانون اساسی (سال تصویب)	قوانین اصلی (اولین سال اجرای قانون یا افزودن متمم‌های جزئی یا تغییرات عمده آن)	مقررات / احکام / آیین‌نامه‌های داخلی
			بودجه دولت (۱۹۹۳) • قانون بازرسی کل (۱۹۷۸)، قانون سلامت مالی مدیران فدرال (۱۹۸۲) و قانون مدیران ارشد مالی دولت فدرال (۱۹۹۰) • قانون اصلاح اعتبارات فدرال (۲۰۰۴) • قانون اصلاحات سرمایه انسانی <sup>۴</sup> (۲۰۰۴) • قانون اصلاحات مدیریت دولتی (۱۹۹۴) • قانون بهبود مدیریت مالی دولت فدرال (۱۹۹۶)	

۱. قرار است اصلاحات فنی جامع مقررات بودجه، در سال ۲۰۰۵ به پارلمان ارائه شود.

۲. در سال ۲۰۰۴، این دو قانون در قانون سازمان‌های سلطنتی مصوب سال ۲۰۰۴ ادغام شدند.

۳. این قوانین و برخی قوانین دیگر، در مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، به‌ویژه فصل ۳۱ (مسائل پولی و مالی) یا فصل ۲ (کنگره) گنجانده شده‌اند. سایر بخش‌های این مجموعه قوانین، به‌ویژه فصل‌های ۳ و ۵ (رئیس‌جمهور و سازمان دولت) درباره نظام‌های قوانین نیز در مورد بودجه کاربرد دارند.

4. Government Accountability Office

**کادر ۱-۲ اهداف قوانین نظام بودجه**

- ایجاد مقررات عملیاتی روشن نظام بودجه برای همه دست‌اندرکاران
- اطمینان از قدرت کافی مقررات بودجه
- گنجاندن اصول بودجه در متن قانون

- تشریح الزامات قانون اساسی برای نظام بودجه
- اصلاح نظام بودجه (اصلاحات شدید و کلی یا تدریجی)
- تصریح اختیارات مالی قوای مقننه و مجریه
- کمک به ثبات کلان اقتصادی
- افزایش شفافیت نظام بودجه

### ۲-۱-۱ ضرورت قانونی

هرچند که تمام کشورهای دمکراتیک، اصل برتری مطلق پارلمان را در موضوعات مرتبط با بودجه در قوانین خود می‌گنجانند (به‌ویژه اصل لزوم مبتنی ساختن هرگونه مالیات یا هزینه بر مبنای قوانین و مصوبات مجلس)، اما فرایندهای بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف به یک اندازه بر قانون مبتنی نیست. این مسئله تا حدی به میزان اهمیت نسبی که کشورهای مختلف برای تأمین مبنای قانونی فرایندهای بودجه در مراحل مختلف تصویب بودجه قائل‌اند بستگی دارد.

در کشورهای اروپای قاره‌ای و دو کشور آسیایی عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قانون اساسی نوشته و نیاز به تبدیل اصول به قوانین، نقش مهمی ایفا می‌کند (این کشورها را می‌توان در ربع اول نمودار ۲-۲ قرار داد). در برخی از این کشورها، قوانین اساسی نوشته، تشریح اصول مبتنی بر قانون اساسی را در قوانین ارگانیک یا عادی ضروری می‌سازند. در چنین کشورهایی شیوه تفکر قانون‌مدار از استحکام بسیاری برخوردار است و ابتدا باید اصول کلی را شناسایی کرد و در قوانین گنجانند و آنگاه نظام بودجه را به کار بست. اولین پرسشی که در ابتدای تمام فرایندهای اصلاح بودجه مطرح می‌شود این است که «چگونه باید قوانین موجود را تغییر داد تا تغییر اصول موجود یا ایجاد اصول جدیدی — که قبلاً در قوانین پیش‌بینی نشده است — میسر گردد؟» در کشورهایی با فرهنگ قانون‌محور، حس غالب این است که دولت (یا حتی مستخدمین کشوری) بدون کسب مجوز قوه مقننه، توانایی انجام هیچ اقدامی ندارند.

این مسئله با رویکرد برخی از کشورهای اروپای شمالی و کشورهایی که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند (این کشورها به ترتیب در ربع دوم و چهارم نمودار ۲-۲ قرار

می‌گیرند) آشکارا منافات دارد. در کشورهایی که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند، قوه مجریه در فرایندهای بودجه از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. برای مثال نوع و ساختار تخصیص بودجه در بریتانیا به تصویب مستقیم قوه مقننه نیاز ندارد و علاوه بر اختیارات موروثی، دولت ممکن است از اختیارات تفویضی گسترده‌ای نیز برخوردار باشد. در چنین اوضاعی، قوه مجریه به صدور احکام یا سایر مقررات مرتبط با بودجه می‌پردازد و از آنجاکه قوه مجریه بر قوه مقننه تسلط دارد، حتی می‌تواند برای افزایش اختیارات خود، آیین‌نامه‌ها و مقررات «داخلی» پارلمان را نیز تغییر دهد (برای مثال با محدود ساختن شدید اختیارات پارلمان درباره اصلاح بودجه یا محدود کردن مدت زمان بحث‌های بودجه‌ای در پارلمان). در این کشورها، نقطه شروع اصلاح بودجه به گنجاندن اصول بودجه‌ای جدید در قانون نیازی ندارد؛ بلکه اگر به مصلحت باشد می‌توان قانونی را به تصویب رساند؛ اما برای این کار الزامی وجود ندارد و قوه مجریه معمولاً با تصویب قانون، چیزی را از دست نمی‌دهد؛ چرا که این امر فقط به پارلمان ضعیف فرصت می‌دهد تا پیشنهادهای بودجه‌ای دولت را بی‌کم‌وکاست تصویب کند.<sup>(۲)</sup> برای مثال قانونی که در دهه ۱۹۹۰ در این کشورها به منظور افزایش شفافیت فرایندهای بودجه دولت به تصویب رسید، برای همراه ساختن پارلمان با سیاست‌های مالی آینده پیشنهادی دولت همانند راهی بی‌خطر بود. این کشورها از نظام‌های پارلمانی‌ای برخوردارند که در آن هیئت وزرا (یا کمیته فرعی قدرتمندی که در خدمت کابینه است) راهبرد و کلیات بودجه را تأیید و تعیین کرده و منابع را تخصیص می‌دهد. اصلی‌ترین ابزار پارلمان برای اعتراض، ساقط کردن دولت با رأی عدم اعتماد است؛ اما این ابزار به دلیل انضباط حزبی قدرتمند در حزب حاکم، به ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد.

کشورهای اروپای شمالی برای دستیابی به اجماع بدون تقابل‌های بی‌مورد، بسیار ارزش قائل‌اند. همچنین تعدد احزاب سیاسی در دولت ائتلافی این مسئله را ضروری می‌سازد. در برخی از این کشورها، تمامی دست‌اندرکاران نسبت به اصلاح نظام بودجه بدون اجبار به گذراندن همه مراحل رسمی قانون‌گذاری، توافق کرده‌اند و به دلیل کارایی این ترتیبات نیمه‌رسمی به تغییر قوانین یا تصویب قوانین جدید نیازی نیست و از

تشریفات قانونی غیرضروری پرهیز می‌شود. دیدگاه غالب در این کشورها این است که اصلاح قوانین، انعطاف موجود را برای انجام تغییرات بیشتر بر مبنای توافقات جمعی کاهش می‌دهد. آنچه در دانمارک و نروژ، حائز اهمیت است موافقت تمامی دست‌اندرکاران با قوانین اصلی فرایندهای بودجه است (به‌نظر می‌رسد این مسئله که وضع قوانین و مقررات در برخی کشورها برعهده قوه مقننه و در برخی دیگر از جمله وظایف قوه مجریه است، چندان اهمیت ندارد). در این کشورها برخلاف کشورهای اروپای قاره‌ای، برای پاسداری از الزامات قانون اساسی درباره بودجه، دادگاه قانون اساسی وجود ندارد. همچنین به دلیل تأکید دیرپا بر فضای باز و دسترسی به اطلاعات — که یکی دیگر از ارزش‌های گران‌قدر این جوامع است — عموم مردم از آگاهی مناسبی برخوردارند. در نهایت، تمامی وزارتخانه‌های دولتی در برابر پارلمان پاسخ‌گو بوده و پارلمان درباره دریافت اطلاعات و بررسی عملکرد وزیران از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. قانون اساسی دانمارک به پارلمان اجازه می‌دهد که وزرا را به دلیل سوءمدیریت استیضاح کند و این برخلاف برخی از کشورهای اروپایی است که وزرا از تعقیب قضایی و محاکمه به دلیل سوءمدیریت بودجه‌ای مصون هستند.<sup>(۳)</sup>

<p>- قانون اساسی وجود قوانین بودجه‌ای را الزام‌آور ساخته است</p> <p>- اصول بودجه‌ای باید در قانون لحاظ شوند</p>	<p>- اصول بودجه‌ای ممکن است در قانون لحاظ شود</p> <p>- قوه مجریه از اختیارات تفویض شده استفاده می‌کند</p>
<p><b>اصلاحات</b></p>	
<p><b>بودجه‌ای</b></p>	
<p>- قوه مقننه قدرت خود را در امور بودجه‌ای افزایش می‌دهد</p> <p>- الزام به قانون</p>	<p>- قوه مجریه از قدرت موروثی خود بهره می‌برد</p> <p>- عدم نیاز به قانون</p>

نمودار ۱-۲ اصلاحات بودجه و تغییر قوانین بودجه

میان کشورهایی که قانون را برای تغییر نظام بودجه ضروری می‌دانند و کشورهایی که معتقدند: «به قانون نیازی نیست» یا «در برخی موارد، به‌ویژه برای افزایش اختیارات بودجه‌ای قوه مجریه ممکن است به قانون نیاز باشد»، تمایز آشکاری وجود دارد. در این گروه از کشورها، اصلاح نظام بودجه از کشورهایی که در گروه اول جای می‌گیرند (کشورهایی که در نمودار ۲-۲ در سمت راست خط قرار دارند) آسان‌تر است. کشورهایی که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند و همچنین کشورهای اروپای شمالی، به قانون‌مداری بر مبنای اهمیت قانون اساسی، پایبند نیستند. در این کشورها قانون، پیش‌شرط ضروری و عنصر اصلی فرایند اصلاح بودجه محسوب نمی‌شود و از اولویت اول برخوردار نیست.

#### ۲-۱-۲ اصلاح بودجه: چه هنگامی به قانون نیاز داریم؟

برخی کشورها از قوانین برای اصلاح بودجه استفاده کرده؛ اما برخی دیگر، بدون استفاده از قوانین به اصلاح بودجه پرداخته‌اند. به‌طور کلی، احتمال استفاده از قوانین در کشورهای اسکاندیناوی، از کشورهای اروپای شمالی، اعضای آسیایی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و ایالات متحده آمریکا کمتر است. با وجود این، در کشورهایی که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند، درحقیقت از قوانین به‌نحو گسترده‌ای برای انجام اصلاحات مختلف استفاده شده است (جدول ۲-۲). این مسئله تا حدود زیادی نمایانگر اصلاحات بودجه‌ای گسترده این کشورهاست و استفاده از تفکر معرف‌طرز تفکر جدید، قانون‌محور نیست. همچنین این امر نشان می‌دهد که قوای مجریه این کشورها به‌صورت داوطلبانه، به‌ویژه در موارد شفافیت بودجه، برای افزایش اختیارات موروثی یا تفویضی خود قوانین جدیدی پیشنهاد می‌کنند.

جدول ۲-۲ دلایل تغییرات در قوانین نظام بودجه: \* کشورهای منتخب

ردیف	کشورها دلایل	فنلاند	فرانسه	آلمان	ژاپن	نیوزیلند	اسپانیا	سوئد	انگلستان	ایالات متحده آمریکا
۱	بهبود ثبات اقتصاد کلان (کاهش کسری بودجه) الف) قواعد بودجه‌ای کیفی ب) قواعد بودجه‌ای کمی	اوایل دهه ۱۹۹۰		۱۹۶۷-۱۹۶۹	اوایل دهه ۱۹۹۰	از سال ۱۹۸۶		اواسط دهه ۱۹۹۰	بدون قانون‌گذاری	از سال ۱۹۸۵
۲	افزایش شفافیت بودجه		۲۰۰۱			۱۹۹۴		۱۱۹۹۶	۱۹۹۸	۱۹۸۵-۱۹۸۹ ۱۹۹۱-۲۰۰۲
۳	ارائه چارچوب میان‌مدت بودجه		۲۰۰۱	۱۹۶۷-۱۹۶۹		۱۹۹۴	۲۰۰۳	۱۱۹۹۶		
۴	ایجاد روش بودجه‌ریزی عملیاتی		۲۰۰۱		اوایل دهه ۱۹۸۰		۲۰۰۳		۲۰۰۱	۱۹۹۳
۵	انعطاف‌پذیری بیشتر در تخصیص وجوه بودجه	۱۹۹۲	۲۰۰۱	۱۹۹۷	اوایل دهه ۱۹۸۰			۱۱۹۹۶		
۶	استقرار روش حسابداری تعهدی در نظام بودجه یا مجاز کردن استفاده از آن	۱۹۹۸	۲۰۰۱		۱۹۸۹		۲۰۰۳		۲۰۰۱	
۷	محدود ساختن فعالیت‌های خارج از بودجه	۱۹۹۱	۲۰۰۱							
۸	تضعیف یا تعدیل قدرت قوه مجریه در فرایند بودجه	۲۰۰۱								۱۹۷۴-۱۹۹۰

\* تاریخ به زمان تصویب قوانین اشاره دارد نه زمان آغاز اجرای آنها.

در برخی کشورها عمدتاً برای هموار ساختن مسیر اصلاحات در آینده و گاهی برای تأیید تغییراتی که انجام پذیرفته‌اند یا قرار است انجام شوند از قوانین استفاده می‌کنند. در کشورهای که قوانین را ضروری می‌دانند، اصلاح قوانین از مراحل اولیه فرایند اصلاحات است؛ اما در کشورهایی که قوانین را ضروری نمی‌دانند، ممکن است اصلاح قوانین به آخرین مراحل اصلاحات موکول شده یا به بوتۀ فراموشی سپرده شود. در اینجا بیان دو مثال این تفاوت را به‌خوبی نشان می‌دهد. دولت فرانسه در اواخر دهه ۱۹۹۰ و در هنگام بررسی اصلاح بودجه ناگهان دریافت که تغییر قوانین بودجه مصوب سال ۱۹۵۹ ضروری است (مجلس شورای ملی فرانسه، ۱۹۹۹). از زمان آغاز مطالعه اصلاحات اصلی تا تصویب قانون ارگانیک جدید در آگوست ۲۰۰۱، حدود سه سال طول کشید. برای اطمینان از موفقیت نظام بودجه‌ریزی عملیاتی جدید، این قانون در یک دوره پنج‌ساله (۲۰۰۱-۲۰۰۶) به تدریج به اجرا درآمد. اما دولت بریتانیا در سال ۱۹۹۵، مقاله‌ای را درباره تغییر نظام بودجه و حسابداری منتشر کرد.<sup>(۴)</sup> قبل از تصویب قانون جدید (لایحه سال ۲۰۰۰ منابع و حساب‌های دولتی) وزارتخانه‌های دولتی، اجرای آزمایشی نظام جدید بودجه و حسابداری را آغاز کرده بودند و اجرای کامل این نظام در اول آوریل سال ۲۰۰۱ (وزارت خزانه‌داری، ۲۰۰۱)، یعنی فقط چند ماه پس از تصویب لایحه، آغاز شد.

### ۳-۱-۲ تشریح اختیارات بودجه‌ای قوه مقننه در برابر قوه مجریه

یکی از اهداف اصلی قوانین نظام بودجه، تشریح اختیارات قوه مقننه درباره تصویب و کنترل بودجه سالیانه است که در اینجا می‌توان به میزان اختیارات قوه مقننه درباره بودجه، کنترل هزینه‌ها و حسابرسی اشاره کرد. در این باره ایالات متحده آمریکا و بریتانیا تفاوت‌های چشمگیری دارند. در ایالات متحده آمریکا، انطباق کامل اصلاحات بودجه با قانون اساسی الزامی است و هرگونه پرسش قانون اساسی در چارچوب وضعیت تفکیک قوای مقننه و مجریه قرار می‌گیرد. نمایندگان مجلس این کشور می‌دانند که اگر معلوم شود قوه مجریه (رئیس‌جمهور) به‌عنوان قانون‌گذار عمل می‌کند، مورد حمایت دیوان عالی قرار می‌گیرند. این‌گونه ملاحظات در بریتانیا چندان اهمیت ندارد (نهاد معادل دیوان عالی آمریکا، در مجلس اعیان بریتانیا مستقر است) اگرچه مجلس اعیان در اصل

می‌تواند دربارهٔ مسائل بودجه‌ای نیز همانند سایر مسائل اداری قضاوت کند؛ اما در عمل اختیارات گستردهٔ قوه مجریه را در قوانین پیشنهادی مرتبط با بودجه محدود نمی‌سازد و برخلاف کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، دیوان عالی بریتانیا نمی‌تواند به قانون اساسی نوشته استناد کند.

در دههٔ ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ – که رئیس‌جمهور آمریکا بارها هزینه‌های مصوب را لغو کرد یا به تعویق انداخت – اقدامات قوه مجریه به‌منزلهٔ نقض حقوق قوه مقننه درباره تعیین سیاست‌های هزینه‌ای در لوایح تخصیص بودجه سالیانه محسوب شد و به تصویب «لایحه کنترل بودجه و منع خودداری از انجام هزینه‌های مصوب کنگره» در سال ۱۹۷۴ انجامید که تشکیل اداره بودجه غیرحزبی کنگره را با ۲۵۰ کارمند در پی داشت. این اقدام، توانایی قوه مجریه را برای کاهش هزینه‌ها به سطحی پایین‌تر از هزینه‌های مصوب کنگره تنزل داد و به‌این‌ترتیب اختیارات بودجه‌ای بیش از حد آن را نیز محدود کرد. در ایالات متحده آمریکا از قانون اصلاح بودجه برای افزایش اختیارات گستردهٔ قوه مقننه استفاده شد (تا قبل از این قانون، آمریکا در سومین ربع نمودار ۱-۲ قرار داشت). مجلس نمایندگان و مجلس سنای آمریکا، برخلاف بریتانیا – که برای اصلاح گستردهٔ بودجه پیشنهادی دولت از یک کمیسیون پارلمانی برخوردار نیست – دارای ۴۰ کمیسیون بودجه‌ای است (نگاه کنید به موردپژوهی کشور آمریکا).

مواردی از عوامل اصلی ترغیب کشورها به اصلاح بودجه به‌وسیله تصویب قوانین جدید در جدول ۲-۲ ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد که:

- اصلاحات تدریجی بودجه در قوانین آلمان اعمال شده (چارچوب بودجهٔ میان‌مدت) و در اسپانیا (چارچوب میان‌مدت و نظام بودجه عملیاتی) آغاز شده است. اصلاحات جامع بودجه (بر مبنای قوانین) در فرانسه و دست‌کم در بخش بودجهٔ دولتی – که فقط حدود چهار درصد از فعالیت‌ها را پوشش می‌دهد – در حال آغاز است.<sup>(۵)</sup>
- اصلاحات جامع بودجه در نیوزیلند و بریتانیا تا حدی از حمایت قوانین جدیدی برخوردار بود که در مراحل نهایی چرخهٔ اصلاحات، تصویب شده بودند (در نیوزیلند بیش از بریتانیا). در برخی از قوانین بودجه‌ای، به قوه مجریه اختیارات چشمگیری تفویض شده است. برای مثال خزانهٔ بریتانیا درباره محتوای قانون ثبات مالی تصمیم



می‌گیرد و آن را به مجلس عوام ارائه می‌دهد.

• برخی از اصلاحات بودجه‌ای در فنلاند و سوئد الزاماً به قانون نیاز ندارد و براساس تفویض اختیارات و یا همکاری قوی میان قوه مقننه و دولت انجام می‌شوند.

• در ایالات متحده آمریکا برای ایجاد نگرش عملیاتی به بودجه فدرال، قانون ویژه عملکرد و دستاوردهای دولت به تصویب رسید. قوه مقننه، ساختار تخصیص بودجه را به شدت کنترل کرده و کمیسیون‌های کنگره می‌توانند پروژه‌هایی را به تخصیص‌های سالیانه اضافه کنند (این مسئله در کشورهایی که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند، امکان‌پذیر نیست).

در کشورهای برخوردار از قانون اساسی، افزایش اختیارات قوه مقننه دارای مبنای قانونی است. در اینجا به ارائه چند مثال می‌پردازیم. در فنلاند، قانون اساسی جدید، مصوب سال ۱۹۹۹، اختیارات تفویضی قوه مقننه را به قوه مجریه، کمی محدود کرد (ماده ۸۰). در فرانسه، هنگامی که در سال ۲۰۰۱، قانون اساسی مالی جدید به تصویب رسید، برخی از اختیارات قوه مقننه که در سال ۱۹۵۸ و در هنگام تصویب قانون اساسی از این قوه سلب شده بود، احیا گردید. همچنین کره در سال ۲۰۰۳، برای تأسیس کمیسیون دائمی بودجه و اداره بودجه ملی به منظور تقویت توانایی مجلس شورای ملی در بررسی و تصویب پیش‌نویس بودجه پیشنهادی دولت، قانون مجلس شورای ملی را اصلاح کرد.

## ۲-۲ تفاوت‌های موجود در چارچوب حقوقی نقش‌آفرینان اصلی نظام‌های

### بودجه

نقش‌آفرینان اصلی فرایندهای بودجه عبارت‌اند از: قوای مقننه و مجریه و دفاتر حسابرسی مستقل در سطوح دولت مرکزی و دولت‌های محلی. وقتی منابع برخی از نقش‌های دولت‌های مرکزی و محلی از محل وجوه خارج از بودجه تأمین می‌شود، هیئت‌های حاکم یا سایر مقامات تصمیم‌گیرنده درباره درآمدها و هزینه‌های این فعالیت‌های خارج از بودجه تصمیم‌گیری می‌کنند. به‌علاوه می‌توان از قوه قضائیه درخواست کرد که در برخی از جنبه‌های فرایندهای بودجه، دخالت یا تصمیم‌گیری کرده، یا از انطباق قوانین مرتبط با نقش‌آفرینان یا فرایندهای بودجه با قانون اساسی اطمینان حاصل کند. از این‌رو در بخش

زیر که به نقش آفرینان بودجه اختصاص دارد به قوه قضائیه نیز اشاره کرده‌ایم.

### ۲-۲-۱ نمایندگان مجلس

در بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قوانین اساسی نوشته، ساختار قوه مقننه و وظایف اصلی آن را تعیین می‌کنند. قوانین اساسی از نظر قدمت و میزان تصریح فرایندهای بودجه، تفاوت‌های چشمگیری دارند. برخی از کشورها از جمله استرالیا، کانادا و نیوزیلند، که از سنت بریتانیا پیروی می‌کنند از قوانین اساسی جامع بی‌بهره‌اند. برای مثال درباره حقوق بشر ترتیباتی نداشته و دادگاه قانون اساسی در آنها پیش‌بینی نشده است. قانون پارلمان بریتانیا شامل ترتیبات قانون اساسی است. دو کشور آسیایی عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و همچنین سوئد، قانون پارلمان را تصویب کرده‌اند. در این سه مورد، قوانین پارلمان مکمل الزامات قانون اساسی درباره نقش پارلمان هستند.

#### ۲-۲-۱-۱ قوای مقننه یک مجلسی و دو مجلسی

قانون اساسی و یا یک قانون پارلمان، ساختار و اختیارات قوه مقننه را که بر فرایند تصویب بودجه اثر می‌گذارد تعیین می‌کند. در مواردی که قوه مقننه از دو مجلس تشکیل شده است، فرایند بودجه‌ریزی از نظر حصول توافق بر سر قانون (یا قوانین نظام بودجه و تصویب بودجه سالیانه) پیچیده‌تر می‌شود. درباره نقش قوای مقننه در فرایندهای بودجه سالیانه «مدل‌های» زیر ارائه می‌شود:

- قوه مقننه دو مجلسی با اختیارات بودجه‌ای یکسان برای هر دو مجلس: این مسئله معمولاً ناشی از انتخابات مستقیم و جداگانه هر مجلس است. در اینجا به عنوان مثال می‌توان به ایالات متحده آمریکا نام برد. دستیابی به اجماع درباره بودجه سالیانه در چنین کشورهایی پیچیده‌تر است. به ویژه اگر ترکیب نمایندگی احزاب سیاسی در دو مجلس متفاوت باشد.
- قوه مقننه دو مجلسی با اختیارات بودجه‌ای چشمگیر و اختیارات بودجه‌ای بیشتر برای یکی از دو مجلس: پارلمان‌های دو مجلسی ممکن است نتیجه انتخابات مستقیم (مثل ژاپن)، انتخابات غیرمستقیم (مثل آلمان) یا فرایند انتصاب (مثل فرانسه و اسپانیا) باشند. هر

مجلس درباره پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه بحث می‌کند که در بیشتر موارد ابتدا این بحث در مجلس منتخب انجام می‌شود. قانون اساسی، رویه‌های دستیابی به سازش را در صورت اختلاف نظر میان دو مجلس تعیین می‌کند که معمولاً تصمیم نهایی به وسیله مجلس منتخب اتخاذ می‌شود.

• قوه مقننه دومجلسی که مجلس عالی‌تر آن اختیارات بودجه‌ای محدودی دارد یا هیچ اختیاری ندارد: مجلس دوم ممکن است نتیجه فرایند انتصاب به وسیله دولت (مثل سنای کانادا که حق پیشنهاد لوایح مالی را ندارد) یا نخبگان (از جمله مجلس اعیان بریتانیا که از فرایند بررسی بودجه سالیانه حذف شده است) باشد.

• پارلمان‌های تک‌مجلسی که با انتخابات مستقیم تشکیل شده‌اند: تصویب بودجه سالیانه و قوانین نظام بودجه، با عدم حضور مجلس دوم ساده‌تر شده است. در گذشته در برخی کشورهای اسکاندیناوی و نیوزیلند، مجلس دوم نیز وجود داشت؛ اما با اصلاح قانون اساسی منسوخ شد.<sup>(۶)</sup>

کشورهایی از جمله دانمارک، فنلاند، کره، نیوزیلند و سوئد دارای پارلمان‌های تک‌مجلسی بوده که این پارلمان‌ها با انتخابات مستقیم تشکیل شده‌اند.

#### ۲-۲-۱-۲ ساختار کمیسیون قوه مقننه

قوای مقننه معمولاً برای تغییر بودجه پیشنهادی از اختیاراتی برخوردارند (۵۵ درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، دارای اختیارات نامحدودند) (OECD, 2003). معمولاً کمیسیون بودجه یا چند کمیسیون مرتبط با بودجه – که در خدمت قوه مقننه‌اند – پیش‌نویس اصلاحیه را پیشنهاد می‌کنند.

بر اساس قوانین اساسی یا قوانین پارلمانی، برای هماهنگ‌سازی بودجه کل در پارلمان، یک کمیسیون بودجه یا سازمانی مشابه با آن تشکیل می‌شود. کشورهای از جمله فنلاند، ژاپن، کره و سوئد دارای چنین ترتیباتی هستند. به موجب قانون اساسی فنلاند، پیش‌نویس بودجه باید در کمیته امور مالی بررسی شود. قانون اساسی فرانسه به گونه‌ای غیرمعمول، تعداد کمیسیون‌های پارلمانی را به ۶ کمیسیون برای هر یک از دو مجلس محدود می‌کند. این واکنشی بود به اختیارات بیش از حد پارلمان، قبل از تصویب قانون اساسی سال ۱۹۵۸. ژاپن و کره تشکیل شدن و ایفای نقش کمیسیون

بودجه را در قوانین عادی (به‌ویژه قانون دیت<sup>۱</sup> در ژاپن و لایحه مجلس شورای ملی کره)<sup>۲</sup> گنجانده‌اند نه در قانون اساسی.

ممکن است در مقررات یا آیین‌نامه‌های پارلمانی یک یا چند کمیسیون بودجه‌ای پیش‌بینی شود (مثل کانادا، فرانسه، آلمان، نیوزیلند و اسپانیا). مدل‌های مربوط به نقش کمیسیون بودجه، صرف‌نظر از شکل قانونی که آن را ایجاد می‌کند، به‌ترتیب زیر است:

• **عدم وجود کمیسیون بودجه برای بررسی پیش‌بینی بودجه:** بریتانیا از جمله موارد انگشت‌شمار چنین الگویی است. کمیسیون حساب‌های عمومی مجلس عوام، قبل از تصویب بودجه به بررسی پیش‌نویس بودجه نمی‌پردازد و فقط اجرای بودجه (به‌طور سنتی حساب‌های تخصیص) را بررسی می‌کند. کمیسیون امور مالیاتی پارلمان انگلیس در سال ۱۹۶۷ برچیده شد. اما مجلس منطقه‌ای اسکاتلند، کمیسیون مالی‌ای تشکیل داد که از اختیار پیشنهاد اصلاحیه برای بودجه برخوردار بود.

• **یک کمیسیون بودجه که با کمیسیون‌های بخشی اختیارات مشترکی دارد:** کانادا و نیوزیلند، برخلاف بریتانیا برای بررسی پیش‌نویس بودجه از کمیسیون‌های مالی برخوردارند؛ اما به‌دلیل نبود قدرت اصلاح بودجه، اختیارات بسیار محدودی دارند. اما کمیسیون مالی سوئد به‌موجب قانون پارلمان سال ۱۹۷۴، از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. در این کشور همانند نروژ، این کمیسیون مسئولیت نظارت بر تعیین سقف هزینه در بیش از بیست فصل<sup>۳</sup> [بودجه‌ای] و کمیسیون‌های بخشی پارلمانی، مسئولیت تخصیص هزینه‌ها را با رعایت این سقف‌ها برعهده دارند. ژاپن و کره نیز دارای کمیسیون بودجه هستند که به‌ترتیب به‌وسیله قانون دیت و قانون شورای ملی تأسیس شده و می‌توانند بر پیش‌نویس و اجرای بودجه نظارت کنند.

• **کمیسیون‌های بودجه‌ای متعدد که با سایر کمیسیون‌ها دارای اختیارات مشترک هستند:** ساختار کمیسیونی مجلس نمایندگان و مجلس سنای ایالات متحده آمریکا پیچیده و منحصر‌به‌فرد است. به‌موجب قانون بودجه سال ۱۹۷۴، برای هر یک از این دو مجلس، کمیسیون‌های بودجه تشکیل و مسئولیت تهیه پیش‌نویس بودجه کنگره (قطعنامه بودجه) و کنترل

1. Diet Act in Japan

2. The National Assembly Act in Korea

3. Arease

اجرای بودجه دولت فدرال به آن محول گردید. کمیسیون‌های بودجه بر فرایندهای بودجه‌ریزی سالیانه کنگره نظارت داشته و همچنین لوایح مربوط به پیش‌نویس بودجه از جمله قانون وتوی ردیف‌های بودجه مصوب سال ۱۹۹۶ را بررسی می‌کنند.

• یک کمیسیون بودجه‌ای با اختیارات گسترده: هریک از مجالس دوگانه پارلمان فرانسه، یک کمیسیون مالی تشکیل داده‌اند که درآمدها و هزینه‌های پیش‌نویس بودجه را بررسی می‌کند. در آلمان، بوندسرات<sup>۱</sup> دارای کمیسیون مشابهی بوده؛ اما بوندستاگ<sup>۲</sup> از یک کمیسیون بودجه — که برآوردهای هزینه را بررسی می‌کند — و یک کمیسیون مالی — که بررسی پیش‌نویس قوانین مالیاتی را برعهده دارد — برخوردار است. اسپانیا نیز در هر دو مجلس خود دارای کمیسیون بودجه بوده که وظیفه بررسی، اصلاحات ضروری و تصویب بودجه دولت را برعهده دارد.

### ۳-۱-۲-۲ مقررات پارلمانی: چه کسی این مقررات را تعیین می‌کند؟

نقش‌های کمیسیون‌های پارلمانی و سایر رویه‌های قوه مقننه، معمولاً در قوانین و مقررات هریک از مجالس دوگانه تعیین می‌شوند. در کشورهایی که تفکیک قوا به‌طور کامل برقرار است، قوه مجریه در تعیین مقررات پارلمانی هیچ نقشی ایفا نمی‌کند. برای مثال هریک از مجالس دوگانه آمریکا، مقررات گسترده‌ای را مستقل از قوه مجریه، وضع می‌کند. در نروژ، قوه مجریه، به‌ویژه وزارت دارایی، در غیاب محدودیت‌های مندرج در قوانین عادی یا قانون اساسی و به پیروی از سنتی دیرپا، به بررسی (و حتی وضع) مقررات پارلمانی ویژه مرتبط با فرایندهای بودجه می‌پردازد. مقررات پارلمانی بر پارلمان، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه حاکم‌اند؛ اما از همه شرایط قوانین رسمی برخوردار نیستند (این مورد را با فرانسه مقایسه کنید که مقررات موضوعه از جایگاه قوانین برخوردارند). همچنین در کشورهای آنگلو ساکسون هم مانند نروژ، گاهی قوه مجریه پیش‌نویس مقررات پارلمانی را تهیه می‌کند. برای مثال در نیوزیلند، قانون وتوی مالی — که مانع از اصلاح پیش‌نویس بودجه پیشنهادی دولت به‌وسیله قوه مقننه است — به دنبال ابتکار خزانه‌داری (معادل وزارت دارایی) در آیین‌نامه‌های پارلمانی گنجانده شد.

---

1. Bundesrat  
2. Bundestag

#### ۲-۲-۱-۴ دفاتر بودجه در قوه مقننه

قوانین اساسی تعیین‌کننده مراجعی که برای کمک در تحلیل بودجه در اختیار قوه مقننه قرار دارد نیستند. در برخی کشورهای اروپای قاره‌ای از جمله آلمان، قوانین خدمات کشوری و یا قوانین بودجه سالیانه، تعداد و ساختار حقوق و دستمزد کارمندان غیرحزبی را - که به کمیسیون‌های پارلمانی کمک می‌کنند - تصریح می‌کنند. ایالات متحده آمریکا با تصویب قانونی در سال ۱۹۷۴، اداره بودجه کنگره را تأسیس کرد که از جمله وظایف این اداره عبارت بود از: پیش‌بینی بودجه سالیانه (علاوه بر بودجه پیشنهادی قوه مجریه)، بررسی بودجه سالیانه پیشنهادی رئیس‌جمهور، بررسی تمام قوانین هزینه‌های مصوب کنگره و تهیه گزارش براساس قانون اصلاح تعهدات فاقد بودجه سال ۱۹۹۵ این دفتر بیش از ۲۳۰ کارمند داشت که این تعداد از کره و مکزیک (یعنی دو عضو دیگر سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی) بسیار بیشتر است و به پیروی از مدل دفتر بودجه کنگره، چنین دفاتری را ایجاد کرده‌اند. قانون دفتر بودجه شورای ملی کرده در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید.

#### ۲-۲-۲ قوه مجریه

قوه مجریه در فرایندهای بودجه دو نقش بسیار مهم ایفا می‌کند. اول اینکه این قوه باید پیش‌نویس اولیه بودجه سالیانه را در چارچوب راهبرد مالی میان‌مدت منسجمی تهیه کند و سپس موظف به اجرای بودجه سالیانه و پاسخ‌گویی به قوه مقننه درباره اجرای بودجه و نتایج آن است. چارچوب قانونی مراحل مهم و مختلف این فرایندها در فصل چهار بررسی می‌شود. در این قسمت فقط به بررسی مبانی حقوقی تعیین نقش‌آفرینان اصلی در قوه مجریه می‌پردازیم. تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی در قوه مجریه، می‌تواند فردی یا جمعی باشد. مبنای حقوقی هریک از این دو شیوه به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### ۲-۲-۲-۱ اختیارات بودجه‌ای فردی در سطح سیاسی: رؤسای جمهور و پادشاهان

در سطح سیاسی، پنج مرجع اصلی از قدرت بالقوه برای نقش‌آفرینی در فرایندهای بودجه برخوردارند که این پنج مرجع اصلی عبارت‌اند از: رؤسای جمهور، پادشاهان، نخست‌وزیران،

وزرا و صاحب‌منصبان سیاسی. در این قسمت به بررسی مبانی حقوقی چهار مقام اول می‌پردازیم. در برخی کشورها، دامنه اختیارات منصوبان سیاسی قوه مجریه که اغلب در فرایندهای بودجه‌ریزی شرکت دارند به‌وسیله قوانین عالی اداری تعیین می‌شود (برای مثال قانون ارگانیک اسپانیا درباره سازمان و کارکرد دولت مرکزی).

در نظام سیاسی ریاستی، تمام اختیارات قوه مجریه در دست رئیس‌جمهور است. در این نظام‌ها ممکن است مسئولیت‌ها و اختیارات بودجه‌ای شامل وظیفه تدوین بودجه سالیانه، تقدیم آن به قوه مقننه، امضا و تبدیل آن به قانون، و تو (به‌طور کلی یا جزئی)، ابلاغ و تهیه گزارش اجرای بودجه باشد. همچنین تهیه پیش‌نویس قوانین بودجه‌ای و پیش‌نویس متمم بودجه در زمره این اختیارات است. رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس قوه مجریه، احکام و دستورات ریاست جمهوری از جمله احکام مهم مرتبط با بودجه را نیز امضا می‌کند.

قوانین اساسی نوشته، معمولاً فقط خلاصه‌ای از نقش رئیس‌جمهور را ارائه می‌دهند. برای مثال به‌موجب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا «اختیارات قوه مجریه به رئیس‌جمهور محول گردیده است». قانون اساسی به‌گونه‌ای غیرمستقیم وظایف ریاست جمهوری را درباره بودجه دولت فدرال بیان کرده و وی را ملزم می‌سازد که «هرچند یک‌بار درباره وضعیت کشور به کنگره گزارش دهد و اقداماتی را که ضروری و به مصلحت می‌داند به آنان پیشنهاد نماید». رئیس‌جمهور خود مسئولیت تدوین و تقدیم بودجه را برعهده دارد و به‌موجب قانون (فصل ۳ مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا)، رئیس‌جمهور پیش‌نویس بودجه را تنظیم و به کنگره تقدیم می‌کند. کنگره به‌موجب قانون اساسی درباره استیضاح رئیس‌جمهور دارای اختیارات گسترده‌ای بوده و اگرچه نقض تعهدات مبتنی بر قانون اساسی درباره بودجه‌ریزی بسیار دشوار است؛ اما این اختیارات، پاسخ‌گویی فردی رئیس‌جمهور را تضمین می‌کند.

همه نظام‌های ریاستی، رئیس‌جمهور را به ارائه بودجه به قوه مقننه ملزم نمی‌کنند. برای مثال به‌موجب قانون اساسی کره، قوه مجریه به‌عنوان یک نهاد جمعی (نه شخص رئیس‌جمهور) موظف به ارائه لایحه پیش‌نویس بودجه به مجلس شورای ملی است.<sup>(۷)</sup> این امر نمایانگر یکی دیگر از ترتیبات قانون اساسی بوده که به‌موجب آن «قدرت اجرایی در دست قوه مجریه است که ریاست آن برعهده رئیس‌جمهور است». در نظام‌های

نیمه‌ریاستی کشورهایی از جمله فنلاند و فرانسه، مسئولیت‌های رئیس‌جمهور درباره بودجه عمدتاً به استناد یکی از بندهای قانون اساسی اعمال می‌شود که وی را رئیس شورای وزیران می‌داند. در فنلاند، «رئیس‌جمهور در دولت بر مبنای پیشنهادهای دولت تصمیم‌گیری می‌کند» (ماده (۵۸) قانون اساسی). اختیارات رئیس‌جمهور این کشور از اختیارات رئیس‌جمهور فرانسه کمتر است که می‌تواند به شرط اینکه وزرا به گروه سیاسی او تعلق داشته باشند؛ در کابینه درباره موضوعات بودجه‌ای قدرت زیادی داشته باشد (نگاه کنید به مورد پژوهی فرانسه).

به‌طور خلاصه گفتنی است که ترتیبات قانون اساسی در کشورهای مختلف درباره مسئولیت‌ها و اختیارات رئیس‌جمهور در فرایندهای بودجه متفاوت است؛ اما حتی در کشورهایی که رئیس‌جمهور از اختیارات فردی گسترده‌ای برخوردار است، فرایندهای مهم بودجه‌ریزی (تدوین بودجه تفصیلی و گزارش اجرای آن) به نهادهایی جمعی در قوه مجریه تفویض می‌شوند.

این مسئله درباره نظام‌های پادشاهی نیز صادق است. در برخی از نظام‌های مشروطه سلطنتی همانند آنچه در دانمارک، نروژ و اسپانیا وجود دارد، به‌نظر می‌رسد قوانین اساسی، اختیارات گسترده‌ای را به پادشاه تفویض می‌کنند. در دانمارک، «قدرت اجرایی به پادشاه تفویض گردیده است»؛ «پادشاه عالی‌ترین قدرت کشور است»، و «پادشاه در برابر اقدامات خود پاسخ‌گو نیست». اما این ترتیبات با مواد دیگری از قانون اساسی تعدیل شده‌اند: «پادشاه باید این قدرت عالی را به‌وسیله هیئت وزیران اعمال کند» و «وزرا باید درباره اداره دولت پاسخ‌گو باشند و اقدامات آنان باید در قوانین موضوعه تعریف شود». قانون اساسی نروژ دارای چنین ترتیبات متعادل‌کننده‌ای نیست. اما باوجود اینکه اصول حکومت پارلمانی در قانون اساسی بیان نشده مورد پذیرش قرار گرفته است. امروزه در هیچ‌یک از کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، پادشاه در فرایندهای بودجه نقش مهمی ایفا نمی‌کند (اختیارات اسمی همواره به وزیران تفویض شده است). برخلاف دانمارک، در برخی دیگر از کشورها این تفویض قدرت همواره به‌صورت رسمی اعلام نشده و در کشورهایی که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند، ملکه (یا فرماندار کل در کشورهایی نظیر استرالیا، کانادا و نیوزیلند) به‌طور سنتی به توصیه‌های وزیران عمل می‌کند.



### ۲-۲-۲-۲ نخست‌وزیران

در کشورهایی که دارای نظام‌های سیاسی پارلمانی‌اند، معمولاً نخست‌وزیر، رئیس دولت است. هر کشور نسبت به میزان اهمیتی که برای قوانین قائل است، مسئولیت‌های بودجه‌ای نخست‌وزیر را در چارچوب قانونی بیان می‌کند. ابتدا در برخی کشورها وظایف و اختیارات اصلی نخست‌وزیر (یا معادل آن، از جمله صدراعظم در آلمان) در قانون اساسی نوشته، تصریح می‌شود. برای مثال (بخش سوم) قانون اساسی فرانسه در سال ۱۹۵۸ بیان می‌دارد که نخست‌وزیر، رئیس حکومت و ضامن اجرای قوانین (از جمله قوانین بودجه) است و خود مسئولیت برنامه دولت را برعهده دارد. قانون اساسی تصریح می‌کند که نخست‌وزیر می‌تواند برخی از وظایف خود را تفویض کند. به این ترتیب وزیر دارایی - که در قانون اساسی به او اشاره‌ای نشده است - پیش‌نویس بودجه سالیانه را به مجلس شورای ملی فرانسه تسلیم می‌کند. در قانون اساسی به روشنی بیان شده است که وزیر دارایی بودجه را از طرف نخست‌وزیر ارائه می‌کند که درباره تقدیم پیش‌نویس بودجه به پارلمان، مقام مافوق وزیر دارایی است.

در کشورهایی که در گروه دوم قرار می‌گیرند، مسئولیت‌های نخست‌وزیر بر مبنای قانون استوار نیست. این وضعیت در کشورهای پیرو الگوی بریتانیا حاکم است. در این کشورها نخست‌وزیر اختیارات گسترده‌ای دارد. برای مثال نخست‌وزیر کانادا علاوه بر وزرا، نمایندگان مجلس سنا را نیز منصوب کرده و اولویت‌های کلی حکومت را تعیین می‌کند و در کابینه و کمیسیون‌های حزب سیاسی خود حق وتو دارد. این موارد از جمله اختیارات نامکتوب هستند. نسبت به میزان تفویض اختیار و اعتماد به وزیر دارایی (یا معادل آن)، نخست‌وزیر در تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های بودجه‌ای و بودجه سالیانه نیز نقش مهمی ایفا می‌کند.

### ۲-۲-۲-۳ وزرای دارایی

در کشورهای دارای پارلمان، وزیر دارایی (یا معادل آن) در مدیریت بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند که به ندرت در قانون اساسی تصریح شده است. اتریش و آلمان در این میان وضعیتی استثنائی دارند. برای مثال وزیر دارایی آلمان به نمایندگی از دولت باید هر سال

حساب درآمد‌ها، هزینه‌ها، اموال و دیون سال مالی گذشته را به پارلمان (هر دو مجلس) ارائه کند (ماده ۱۱۴ قانون اساسی). در سیزده کشور دیگر سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، کنترل مؤثر وزیر دارایی بر مدیریت بودجه در قانون تصریح شده است (OECD, 2003). گاهی مسئولیت‌های وزیر دارایی در احکام دولتی تشریح می‌شوند. برای مثال مسئولیت‌های وزیر دارایی فرانسه با حکم ریاست جمهوری — به امضای نخست‌وزیر نیز می‌رسد — تعیین می‌شود.

وزرای دارایی کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، دارای اختیار نامکتوب و توی تصمیمات بودجه‌ای همکاران خود در هیئت وزیران هستند. در بریتانیا، باوجود اینکه وزیر خزانه‌داری، به‌طور رسمی رئیس خزانه‌داری محسوب نمی‌شود و در قوانین نیز به او اشاره‌ای نشده است می‌تواند در هیئت‌دولت در تصمیم‌گیری نهایی بودجه‌ای نقش بسیار قدرتمندی ایفا کند.<sup>(۸)</sup>

#### ۲-۲-۲-۴ مسئولیت جمعی و فردی وزرای دولت

در برخی از کشورهای دارای نظام پارلمانی، مسئولیت‌های هیئت وزیران در قانون اساسی تصریح شده است. قانون اساسی ژاپن تصریح می‌کند که «قدرت اجرایی به هیئت‌دولت سپرده شده است» (ماده ۶۵) که «در اعمال قدرت اجرایی در برابر دیت دارای مسئولیت جمعی است» (ماده ۶۶). در صورت رأی عدم اعتماد پارلمان، کابینه باید به‌صورت جمعی استعفا دهد (ماده ۶۹). به‌علاوه، «کابینه باید بودجه را تهیه و به دیت ارائه دهد» (ماده ۷۳). برخلاف جایگاه کابینه ژاپن در قانون اساسی، در کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، هیئت وزیران سازمانی است که رسمیت قانونی ندارد (وظایف آن در قانون بیان نشده است). باوجود عدم برخورداری کابینه از اختیارات رسمی، تصمیمات آن الزام‌آور بوده و این سازمان بر سازمان‌های دولتی، از جمله بر میزان بودجه آنها، به‌گونه‌ای قدرتمند کنترل دارد.

چنانچه قوه مقننه تشخیص دهد که کابینه از اختیارات بیش از حدی برخوردار است، می‌تواند به دو شیوه عمل کند: عزل کابینه، یا در صورت لزوم محدود ساختن اختیارات آن با تصویب قانون. هر دو گزینه بحران سیاسی در پی خواهند داشت. در گزینه

اول، اگر پارلمان اکثریت لازم را کسب کند، می‌تواند با رأی عدم اعتماد دولت را ساقط نماید. در گزینه دوم، تصویب قانون تحدید اختیارات به اکثریت پارلمانی نیازمند است. اگر همه وزرای کابینه در زمره سیاستمداران ارشد باشند؛ این مسئله موجب بحران اعتماد به رهبران دولت می‌شود. این به معنای آن است که بیان دقیق مسئولیت‌های کابینه در قانون ضروری نیست؛ چرا که قوه مقننه می‌تواند با طراحی یک بحران سیاسی سوءاستفاده کابینه را از اختیارات بودجه‌ای «کنترل» کند.

در برخی کشورها، قانون، مسئولیت‌های فردی وزرا را در برابر قوه مقننه در مورد انجام اقدامات بودجه سالیانه، صراحتاً بیان کرده است. قوانین اساسی کشورهای اروپای شمالی، درباره پاسخ‌گویی وزرا از الزامات قدرتمندی برخوردار است. در دانمارک، «وزرا در برابر اقدامات دولت مسئول هستند و می‌توان هر یک از آنها را به دلیل سوءمدیریت استیضاح کرد» (مواد (۱۳) و (۱۶) قانون اساسی). قانون اساسی فنلاند، وزرا را ملزم می‌سازد تا دارایی‌ها و وظایف خارج از دولت خود را به پارلمان اعلام کنند. در سوئد، بر مسئولیت‌های فردی و جمعی هیئت وزیران تأکید شده است. کمیسیون پارلمانی قانون اساسی سوئد باید عملکرد وزرا را درباره وظایف رسمی خود بررسی کند. این کمیسیون به همه اسناد و سوابق تصمیمات متخذه درباره مسائل دولتی دسترسی دارد. به موجب قانون اساسی، اعضای پارلمان و هر یک از شهروندان سوئدی می‌توانند به سوابق عملکرد وزیران دسترسی داشته باشند و قوانین آزادی اطلاعات که به شهروندان اجازه می‌دهد تقریباً به همه اسناد رسمی دسترسی داشته که این ترتیبات، قانون اساسی را تکمیل می‌کند.

پارلمان فرانسه قانونی را به تصویب رسانده است که به موجب آن برای پیگیری انحراف یا سوءتخصیص منابع مالی، دادگاه ویژه انضباط بودجه‌ای و مالی تأسیس شد (مواد (۳۱۱) و (۳۱۶) مجموعه قوانین قضایی فرانسه). اما این قانون چندان اثربخش نیست؛ چرا که اعضای پارلمان، رؤسای شوراهای منطقه‌ای و شهرداران از حضور در دادگاه معافاند.

#### ۲-۲-۲-۵ تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه

یکی از ابتکارات «مدیریت دولتی جدید»، افزایش اختیارات بودجه‌ای و مدیریتی و استقلال واحدهای داخلی وزارتخانه‌هاست. برای تفویض اختیارات بیشتر (از وزیران به

مقامات غیرمنتخبی که مسئولیت اداره امور تجاری شعبه‌هایی از قوه مجریه را برعهده دارند) به چه میزان از قوانین استفاده می‌شود؟

تأسیس و نقش‌های وزارتخانه‌ها در قانون به‌موجب احکام دولت تعیین می‌شوند. ایالات متحده درباره تأسیس سازمان‌های قوه مجریه — که در سایر کشورها وزارتخانه هستند — دارای ترتیبات قانونی بسیار قدرتمندی است. به‌موجب مجموعه قوانین ایالات متحده، نمی‌توان بدون تأیید صریح کنگره، هیچ سازمان یا اداره‌ای را تأسیس کرد. به‌این ترتیب نقش خزانه‌داری و دفتر مدیریت و بودجه، برای اولین بار در قانون سال ۱۹۲۱ بیان شد. همچنین در کانادا، مسئولیت‌های هیئت‌رئیس‌ه خزانه‌داری و وزارت دارایی در «قانون اداره امور مالی» تعریف می‌شود. به‌موجب قانون تشکیلات ملی ژاپن، مصوب سال ۱۹۴۸، تأسیس وزارتخانه‌ها به وجود قوانین مصوب نیازمند است. به‌این ترتیب در سال ۲۰۰۰، برای طراحی مجدد مسئولیت‌ها و تأسیس اداره بودجه و اداره مالیات در وزارت دارایی، قانون وزارت دارایی به تصویب رسید.

در برخی از کشورهای اروپای قاره‌ای و اروپای شمالی، ایجاد یا ادغام وزارتخانه‌ها از مسائل داخلی دولت محسوب می‌شود (نک. موردپژوهی‌های کشورهای). چنین تصمیماتی معمولاً به‌وسیله شوراهای وزیران اتخاذ می‌شود. در بریتانیا، محدوده کامل نقش‌ها و وظایف وزارت خزانه‌داری هرگز در قوانین بیان نشده است و قدرت آن از اختیارات سلطنتی، یعنی اختیارات از پیش موجودی — که دادگاه‌ها به‌منظور اجرای وظایف دولت مشروع می‌شمارند ناشی می‌شود؛ اما برخی از وزارتخانه‌های مصرف‌کننده بودجه بریتانیا براساس قوانین مصوب تشکیل شده‌اند.

به نظر سازمان‌های مجری بودجه، سوئد از موارد معدودی است که اختیارات سازمان‌های اداری آن براساس قانون اساسی مبتنی است: قانون اساسی، پارلمان و دولت را از دخالت در تصمیم‌گیری‌های سازمان‌های اداری درباره نحوه استفاده از اختیارات عمومی خود در موارد مشخص منع می‌کند. در برخی کشورهای دیگر، گاهی برای تأسیس سازمان‌های عمومی به قانون استناد می‌شود. در کشورهای اروپای قاره‌ای، میان سازمان‌هایی که به‌موجب قوانین عمومی و سازمان‌هایی که به‌موجب قوانین خصوصی تأسیس شده‌اند، تمایز وجود دارد.<sup>(۹)</sup> در این کشورها سازمان‌هایی که به‌موجب قوانین خصوصی تأسیس می‌شوند

کارآفرین تر بوده و وزارتخانه‌ها کنترل زیادی بر آنها اعمال نمی‌کنند (OECD, 2002 a). تمام سازمان‌ها براساس قوانین مشخص تأسیس نشده‌اند و بسیاری از آنها واحدهای اداری وزارتخانه‌ها محسوب می‌شوند. این مسئله درباره بسیاری از سازمان‌های اجرایی بریتانیا صدق می‌کند و هم‌اکنون بیش از ۷۵ درصد مستخدمین کشوری بریتانیا در استخدام سازمان‌های اجرایی قرار دارند. اما برخی از سازمان‌ها در بریتانیا (سازمان‌های عمومی که به وزارتخانه‌ها وابسته نیستند) براساس قوانین مشخص ایجاد می‌شوند. کشورهای معدودی قوانین چارچوبی را برای دسته‌بندی سازمان‌های مختلف براساس وظایف سازمانی، میزان استقلال، یا ساختار حکمرانی، تصویب کرده‌اند؛ اما در سال ۲۰۰۴، نیوزیلند به این منظور برای تصویب قانون سازمان‌های سلطنتی برنامه‌ریزی کرد.

#### ۶-۲-۲-۲ پاسخ‌گویی بخش غیرسیاسی قوه مجریه

روابط پاسخ‌گویی میان وزرا - که اعضای شورای وزیران هستند - و رؤسای عملیاتی وزارتخانه‌ها (دبیرکل‌ها، مقامات ارشد و غیره) به‌طور سنتی معمولاً براساس قوانین تعیین نمی‌شود. بنابراین برخی کشورها قوانین خدمات کشوری را تصویب کرده‌اند. این قوانین معمولاً وظایف و مسئولیت‌های شغلی تمام مستخدمین کشوری را تعریف کرده (بانک جهانی، ۲۰۰۱) و نقش گسترده آنان (برای مثال خدمت به کشور) را بیان می‌کنند و برای تصدی، امنیت شغلی، پاداش و دستمزد و موارد انضباطی آنها، ترتیباتی معین می‌سازند. اما این قوانین فقط در تعیین چارچوب کلی مسئولیت‌های ویژه کاربرد دارند و حکومت‌های بیشتر کشورها (نه قوای مقننه) برای تعریف دقیق‌تر، مسئولیت‌های مستخدمین کشوری ارشد را در برابر وزرا در احکام دولتی بیان می‌کنند.

به‌موجب قانون اساسی برخی کشورها (مانند ایالات متحده آمریکا)، قوه مجریه باید درباره مدیریت مالی، مسئولانه پاسخ‌گو باشد. این امر نمایانگر تمایل قوه مقننه به کنترل اجرای بودجه است. در بیشتر کشورها قوه مقننه درباره صدور دستورالعمل‌های طراحی و پایش رویه‌های کنترل مالی به قوه مجریه اعتماد می‌کند (نک. بخش حسابرسی و کنترل داخلی). در نیوزیلند، قبل از تصویب نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، در سال ۱۹۸۸، قانونی به تصویب رسید که روابط پاسخ‌گویی میان وزرای کابینه و مقامات ارشد کشوری را - که

مسئولیت ارائه خدمات عمومی را برعهده داشتند — معین می‌کرد. قانون سال ۱۹۸۸ بخش دولتی، تغییرات بنیادینی در نقش‌های رؤسای سازمان‌های دولتی ایجاد کرد و مدیریت بودجه تخصیصی، پرسنل تحت ریاست و سایر منابع سازمانی را به آنان محول ساخت. به این ترتیب پارلمان دیگر مسائلی مانند استخدام نیرو را در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها کنترل نمی‌کرد. با الهام‌گیری از اقتصاد نهادگرایی نوین، ترتیبات قراردادی جدیدی ایجاد شد (کادر ۲-۲). برخی کشورها از قراردادهای شریکانه در این قانون تقلید کردند.

#### کادر ۲-۲ قانون بخش دولتی نیوزیلند، مصوب سال ۱۹۸۸

این قانون الزامات و اختیارات زیر را تعیین می‌کند:

- تفویض اختیارات بودجه‌ای به رؤسای سازمان‌های دولتی. این مقامات به مدیران ارشد تبدیل می‌شوند که مسئولیت مدیریت منابع از جمله کارمندان و حقوق و پاداش آنها را برعهده داشته و موظفانند تا مؤثرترین راه را برای ارائه خدمات دولتی موجود در حیطه وظایفشان بیابند.
- پاسخ‌گویی فردی مدیران اجرایی ارشد درباره تولید محصولات با کیفیت (تأمین کالاها و خدمات برای دولت و سایر مصرف‌کنندگان).
- قرارداد میان مدیران بودجه‌ای (تأمین‌کنندگان خدمات) و وزرا (خریداران خدمات) که کیفیت، کمیت، زمان‌بندی و قیمت خدمات مورد توافق را تعیین می‌کنند. هر مقام ارشد اجرایی با وزارتخانه مربوطه، دارای موافقت‌نامه عملکرد فردی به همراه قرارداد خریدی است که خروجی‌های آن سازمان را برای وزیر تعیین می‌نماید.

#### ۲-۲-۳ قوه قضائیه

پس از اصلاح نظام بودجه و پیشنهاد قانون جدید به قوه مقننه، ممکن است قوه قضائیه به صحنه وارد شود. در این باره دو احتمال کلی وجود دارد:

- بررسی قوانین به وسیله دادگاه ویژه یا دادگاه قانون اساسی: در قانون اساسی کشورهایی از جمله آلمان، کره و اسپانیا که از این مدل پیروی می‌کنند؛ تأسیس دادگاه‌های اطمینان از مطابقت قوانین با قانون اساسی پیش‌بینی شده است. دادگاه‌ها در هنگام بررسی قوانین

نظام بودجه، ممکن است بخش‌هایی را از قوانین مصوب قوه مقننه لغو کنند. در این باره به بیان دو مورد می‌پردازیم. ابتدا دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۸ قانون وتوی ردیف‌های بودجه را — که در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید و به رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا قدرت می‌داد تا برخی از ردیف‌های تخصیص بودجه مصوب را حذف کند — با قانون اساسی مغایر تشخیص داد و در نتیجه این قانون کاملاً لغو شد. مورد دوم اینکه دادگاه قانون اساسی فرانسه، به‌عنوان بخشی از بررسی الزامی مطابقت قوانین ارگانیک با قانون اساسی، دو بند از قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱ را لغو کرد و الزام پارلمان به بررسی برنامه کاری سالیانه سازمان حسابرسی مستقل (دیوان محاسبات) — که یک مرجع قانون اساسی با برخی وظایف قضایی است — مخالف قانون اساسی اعلام شد.

• **عدم بررسی مطابقت با قانون اساسی:** کشورهای پیرو الگوی بریتانیا و همچنین بیشتر کشورهای اروپای شمالی، فاقد دادگاه قانون اساسی هستند و در صورت نیاز به گنجاندن هرگونه تغییر نظام بودجه در قانونی جدید، هیچ دادگاه عالی‌رتبه‌ای وجود ندارد که مطابقت آن را با قانون اساسی بررسی کند. باوجود این، وزارت دادگستری و یا تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قوانین پارلمانی از همخوانی قانون جدید با سایر قوانین موجود اطمینان حاصل می‌کنند.

علاوه بر بررسی قوانین نظام بودجه در مرحله میان تصویب و ابلاغ، می‌توان از دادگاه‌ها درخواست کرد تا در موارد نقض قوانین به‌وسیله قوای مقننه یا مجریه به قضاوت بپردازند. به دلایلی از جمله ماهیت قوانین نظام بودجه، چنین مواردی بسیار نادر است: این قوانین، چارچوبی فراگیر را ایجاد می‌کنند و در هنگام اجرا انعطاف‌پذیرند و به این ترتیب به‌ندرت دلیلی برای تعقیب قضایی مقامات قوای مجریه و مقننه وجود دارد.

ممکن است در قوانین برای عدم رعایت آنها تدابیر پیشگیرانه‌ای گنجانده شود. برای مثال در صورت عدم تصویب بودجه سالیانه تا تاریخی که در قانون تصریح شده، در قانون نظام بودجه ترتیبات روشنی برای مجوز بودجه موقت در آغاز سال مالی جدید پیش‌بینی شده است. مثال دیگر که با قوانین مالی کمی ارتباط دارد اینکه وقتی این مقررات در قانون گنجانده می‌شوند، معمولاً برای اجرای آنها راهکارهایی را از جمله الزامات تفکیک هزینه‌ها (برای مثال قانون اجرای بودجه ایالات متحده آمریکا) یا

جریمه‌هایی که به صورت ذخیره‌سازی اجباری است (همانند اصول ماستریخت اتحادیه اروپا) در نظر می‌گیرند. عدم رعایت این قوانین ممکن است به دخالت دادگاه منجر شود.<sup>(۱۰)</sup> در ایالت‌های ایالات متحده آمریکا که قوانین نظام بودجه کاملاً دقیق هستند و توسل به قوه قضائیه مرسوم است؛ دادگاه‌های ایالتی در برخی موارد به قضاوت دربارهٔ عدم رعایت تعادل از بودجه - که به موجب قانون اساسی الزامی است - فراخوانده شده‌اند (Briffault, 1996).

#### ۲-۲-۴ دفاتر حسابرسی مستقل

##### ۲-۲-۴-۱ مدل‌های قانون اساسی یا حقوقی حسابرسی مستقل

در بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، به موجب قوانین اساسی نوشته، دفتر حسابرسی خارجی مستقل (یا معادل آن) تأسیس شده و حتی در صورت عدم وجود قانون اساسی نوشته، دفاتر حسابرسی مستقل معمولاً براساس قوانین دیگر تشکیل می‌شوند. چنین قوانینی براساس میزان استقلال حسابرسی (به‌ویژه استقلال از قوه مجریه)، ساختار حکمرانی و اینکه آیا از وظایف قضایی برخوردارند یا خیر متفاوت‌اند. در قوانین حسابرسی مستقل، می‌توان میان پنج مدل دفاتر حسابرسی مستقل تمایز قائل شد. در این میان مدل اول، مدل مسلط است که با استانداردهای اینتوسای بیشترین همخوانی را دارد:

• **مراجع مستقلی که کاملاً در اختیار قوه مقننه قرار دارند:** در کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، رئیس دفتر حسابرسی مستقل، کارمند پارلمان محسوب می‌شود. این کشورها برای حسابرس کل، کارکرد کنترلی را نیز در نظر گرفته‌اند که وی را به امضای تمام مبالغ بودجهٔ وزارتخانه‌های هزینه‌ساز ملزم می‌کند.<sup>(۱۱)</sup> در ایالات متحده آمریکا، دفتر حسابرسی کل - که به موجب قانون سال ۱۹۲۱ تأسیس شد و در سال ۲۰۰۴ به موجب قانونی به دفتر پاسخ‌گویی دولت تغییر نام داد - حسابرسی‌ها را منحصرأً برای کنگره انجام می‌دهد. دیوان محاسبات اتریش نیز که فاقد اختیارات یک دادگاه است، در این مدل می‌گنجد (IMCL, 2003).

• **میزان پارلمانی که از خدمات یک دفتر حسابرسی مستقل استفاده می‌کنند:** این مسئله در کشورهای اروپای شمالی رواج دارد و پارلمان به موجب قانون اساسی، ملزم به انتصاب یا



انتخاب تعدادی ممیز پارلمانی یا همانند سوئد، یک هیئت مشاور است. در همه کشورهای اروپای شمالی، ممیزان پارلمانی یا هیئت مشاوران یا یک دفتر حسابرسی خارجی — که کاملاً تحت کنترل پارلمان است — همکاری دارند و از خدمات آن استفاده می‌کنند.

• دادگاه‌های مستقل که فاقد کارکردهای قضایی بوده و به قوه مجریه نیز خدمات ارائه می‌دهند: به موجب قوانین اساسی آلمان و هلند، در این دو کشور دیوان محاسباتی تأسیس شده که ویژگی آن مدیریت شورایی است. در آلمان، اعضای این دیوان — که از استقلالی همانند قضات برخوردارند — برای بررسی حسابرسی‌های همکاران خود شوراهایی تشکیل می‌دهند که برخلاف دیوان‌های محاسبات چندین کشور اروپایی دیگر این دادگاه‌ها فاقد اختیارات قضایی هستند.

• دادگاه‌های مستقلی که از اختیارات قضایی برخوردارند و به قوه مجریه نیز خدمات ارائه می‌دهند: دیوان‌های محاسبات کشورهایی همانند بلژیک، فرانسه، ایتالیا و اسپانیا دارای اختیارات قضایی بوده و اعضای این دادگاه‌ها قضاتی‌اند که درباره حسابداران دولتی قضاوت می‌کنند و در صورت لزوم از اختیار تعقیب قانونی برخوردارند. به موجب قانون اساسی فرانسه، دیوان محاسبات این کشور به قوای مجریه و مقننه خدمات ارائه می‌دهد؛ اما دیوان محاسبات کشورهای اسپانیا و ایتالیا به طور مستقیم در برابر پارلمان پاسخ‌گو هستند. در فرانسه، رئیس دیوان محاسبات فقط به وسیله رئیس کشور (نه پارلمان) و بر اساس پیشنهاد وزرا منصوب می‌شود (Flizot, 1998)؛ اما در اسپانیا، پادشاه به پیشنهاد اعضای دیوان، رئیس دیوان محاسبات را منصوب می‌کند. برخلاف بلژیک که تعیین رئیس دیوان در حیطه اختیارات پارلمان است.

• مجامع مستقلی که تحت نظارت قوه مجریه هستند: در ژاپن و کره، قوه مجریه بر دفاتر ممیزی نظارت دارد. این دفاتر از هیئت وزیران مستقل بوده و بخشی از وزارتخانه‌های دولتی محسوب نمی‌شوند.<sup>(۱۲)</sup> این در حالی است که تا همین اواخر، دفاتر حسابرسی مستقل فنلاند و سوئد، تحت پوشش وزارت دارایی بودند و تا اواسط دهه ۱۹۷۰، وضعیت دفاتر حسابرسی دانمارک نیز همین‌گونه بود (نک. مورد پژوهی کشورهای اروپای شمالی). در فرانسه، بودجه سالیانه دیوان محاسبات (با وجود استقلال از قوه مجریه) بخشی از بودجه سالیانه وزارت دارایی به حساب می‌آید.

## ۲-۲-۴-۲ محتوای قوانین حسابرسی

قوانین حسابرسی، نهادهای مشمول حسابرسی را تعیین می‌کنند. علاوه بر حسابرسی همه واحدهای دولتی، در برخی کشورها، تعدادی از سازمان‌های عمومی نیز مشمول حسابرسی قرار می‌گیرند. در کشورهای فدرال، براساس قوانین محلی، مراجع حسابرسی محلی تشکیل شده‌اند. در برخی از کشورهای غیرفدرال، به‌موجب قوانین، دفاتر حسابرسی منطقه‌ای تأسیس شده اما فقط حساب‌های دولت‌های محلی و منطقه‌ای را بررسی می‌کنند (برای مثال دفاتر حسابرسی منطقه‌ای فرانسه، یا کمیسیون حسابرسی بریتانیا).

انواع حسابرسی معمولاً در یک قانون بیان می‌شود. اکنون قوانین بسیاری از کشورها علاوه بر حسابرسی‌های کنترلی و حسابرسی رعایت قوانین، حسابرسی عملکرد (یعنی ارزش ایجاد شده با پول) را نیز الزامی ساخته‌اند. همچنین به‌موجب قوانین، دفاتر حسابرسی مستقل از اختیار تحقیق درباره سوءمدیریت مالی نیز برخوردارند. تعقیب موارد ممکن است به‌وسیله کمیسیون حسابرسی یا یک کمیسیون پارلمانی انجام شود که مسئولیت پیگیری پیشنهادهای مندرج را در گزارش‌های سالیانه یا ویژه دفتر حسابرسی خارجی برعهده دارد.

قوانین اساسی یا قوانین حسابرسی مستقل، تعهدات گزارش‌دهی را تعیین می‌کنند. به‌موجب قوانین بسیاری از کشورها، گزارش‌های حسابرسی، باید به‌طور مستقیم به قوه مقننه ارائه شود؛ اما در بیشتر کشورهای اروپای شمالی، دفاتر حسابرسی مستقل، گزارش خود را به حساب‌رسان پارلمانی و آنها نیز این یافته‌ها را به صحن علنی پارلمان ارائه می‌کنند. در سوئد، ممیز ارشد، گزارش‌های حسابرسی مالی و عملکردی را (به‌جز گزارش‌های سازمان‌های تحت پوشش دولت) به دولت ارائه می‌دهد. گزارش حسابرسی حساب‌های سالیانه دولت، به دولت و پارلمان تسلیم می‌شود. هیئت مشاوران ممکن است گزارش‌ها را به پارلمان تسلیم کند. به‌موجب قانون کره، گزارش‌های دفتر حسابرسی مستقل، باید به‌طور هم‌زمان به قوای مجریه و مقننه تسلیم شوند. در ژاپن، به‌موجب قانون مالیة عمومی کابینه (مرجعی که دارای جایگاه قانون اساسی است) گزارش حسابرسی، حساب‌ها را به پارلمان تسلیم می‌کند و هیئت مشاوران ابتدا باید گزارش حسابرسی خود را به کابینه ارائه دهد. به‌طور خلاصه، درباره ترتیبات پاسخ‌گویی تفاوت‌هایی وجود دارد که

ناشی از قوانین حسابرسی مستقل است. این تفاوت‌ها به همراه تفاوت در مرجع منصوب‌کننده حسابرس ارشد (یا معادل آن) چشمگیر هستند (جدول ۳-۲).

**جدول ۳-۲ چارچوب‌های قانونی حسابرسی خارجی: تفاوت‌های منتخب**

رئیس دفتر حسابرسی مستقل به‌وسیله چه کسی منصوب می‌شود؟			رئیس دفتر حسابرسی مستقل در اصل در برابر چه کسی پاسخگو است؟
هر دو*	قوه مجریه	پارلمان	
اسپانیا و ایالات متحده آمریکا	کانادا، نیوزیلند و انگلستان	دانمارک، فنلاند، نروژ و سوئد	پارلمان
کره جنوبی	—	—	قوه مجریه
آلمان، ژاپن	فرانسه	—	پارلمان و قوه مجریه

\* اسپانیا: انتخاب رسمی با حکم سلطنتی به توصیه قضات دادگاه حسابرسی. ایالات متحده و کره: معرفی از سوی رئیس‌جمهور و تأیید به‌وسیله کنگره. آلمان و ژاپن: پیشنهاد کابینه و تأیید پارلمان.

#### ۲-۲-۵ دولت‌های محلی و منطقه‌ای

قوانین اساسی معمولاً روابط میان سطوح مختلف دولت و یا پارلمان‌ها را به‌دقت بیان می‌کنند. دولت‌های منطقه‌ای گاهی در امور بودجه‌ای از دولت مرکزی مستقل‌اند. این تحقیق به بررسی سه گروه اصلی نظام‌های بودجه‌ای دولت‌های غیرملی اختصاص دارد و مطالعه عمیق چارچوب حقوقی دولت‌های غیرملی در حیطه آن نمی‌گنجد.

• کشورهای فدرالی که مجالس قانون‌گذاری محلی و منطقه‌ای آنها، قوانین بودجه‌ای را که در حوزه‌های محلی و منطقه‌ای قابل اجراست به تصویب می‌رسانند: این توانایی‌های قانون‌گذاری در هریک از سطوح دولت بر قوانین اساسی نوشته مبتنی‌اند. این قوانین اساسی، نقش‌ها و مسئولیت‌های مجالس قانون‌گذاری و قوای مجریه منطقه‌ای را در فرایندهای بودجه‌ریزی تعریف می‌کنند. قوانین مربوط به بودجه که در این مجالس قانون‌گذاری به تصویب می‌رسند باید با قانون اساسی فدرال کاملاً مطابقت داشته باشند. قوانین اساسی کشورهای فدرال، درباره توزیع نقش‌ها و مسئولیت‌ها در مسائل بودجه‌ای، میزان استقلال و همکاری میان مجالس قانون‌گذاری و نقش قلمروهای انحصاری و همپوشانی قوانین بودجه ملی و منطقه‌ای با یکدیگر تفاوت دارند (Watts, 2003). قوانین بودجه کشوری/استانی در

کشورهای مختلف سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، از جمله استرالیا و ایالات متحده آمریکا، ایالت‌های کانادا، لاندرهای<sup>۱</sup> اتریش و آلمان و کانتون‌های<sup>۲</sup> سوئیس به‌وسیله مجالس نمایندگان منطقه‌ای تصویب می‌شوند.

• کشورهای یکپارچه با مجالس منطقه‌ای که در ایجاد قوانین بودجه‌ای از اختیاراتی برخوردارند: برخی از این کشورها نیمه‌فدرال هستند (قانون اساسی این کشورها در برخی موارد از جمله بودجه‌ریزی محلی به مجالس محلی اختیار قانون‌گذاری داده است). تمامی مناطق خودمختار اسپانیا از اختیار قانون‌گذاری در چارچوب قوانین ملی برخوردارند. سایر کشورهای یکپارچه، قانون ملی‌ای را تصویب کرده‌اند که براساس آن به بخش‌هایی از کشور اختیار وضع قوانین بودجه‌ای داده می‌شود. به‌موجب قانون تفویض اختیارات کشور پادشاهی انگلستان به اسکاتلند، در این کشور پارلمانی تأسیس شد که از تمام اختیارات قانون‌گذاری بودجه‌ای برخوردار است. پارلمان اسکاتلند در سال ۲۰۰۰، قانون نظام بودجه اسکاتلند را با استفاده از اختیارات خود تصویب کرد که این قانون، قانون مالیه و حسابرسی عمومی (اسکاتلند) نام گرفت. اما مجلس منطقه‌ای ولز – که با قانون تفویض اختیارات ولز در سال ۱۹۹۸ تأسیس شد – فقط درباره وضع قوانین فرعی ولز اختیار دارد.

• کشورهای یکپارچه که مجالس منطقه‌ای آنها فاقد توانایی قانون‌گذاری هستند: در چنین کشورهایی، حوزه‌های غیرملی از قوانین ملی پیروی می‌کنند و اختیارات و توانایی‌های دولت‌های محلی و مرکزی را درباره مالیات، هزینه‌ها و دریافت وام و انواع انتقال‌های بین دولتی تعیین می‌کنند که این امر با هدف کاهش نابرابری‌های عمودی و افقی انجام می‌شود. در فرانسه، مجموعه قوانین دولت محلی، مصوب مجلس شورا، همه قوانین از جمله قوانین فرایندهای بودجه را براساس اینکه درباره کدامیک از سه سطح دولت غیر ملی هستند (مناطق، دپارتمان‌ها و جوامع) دسته‌بندی می‌کند. این مجموعه قوانین با قانون ارگانیک سال ۲۰۰۴ استقلال مالی دولت‌های محلی تکمیل می‌شود. ژاپن، کره، هلند و کشورهای اروپای شمالی موارد دیگری از کشورهای یکپارچه هستند (این کشورها نیز دارای قوانین دولت‌های محلی بوده که ترتیبات بودجه‌ای مناطق و شهرداری‌ها را تعیین می‌کنند). برخی از این کشورها از جمله دانمارک، فنلاند و فرانسه از چند حوزه

---

1. Lander  
2. Cantons

جغرافیایی برخوردارند؛ مانند جزایر واقع در فلات قاره که در برخی موارد از جمله بودجه‌ریزی دارای استقلال هستند. حال اولین پرسش مهم این است که آیا قوانین یک کشور (فدرال یا غیرفدرال) اجرای اصول ملی بودجه‌ریزی و حسابرسی دولتی را الزامی می‌سازد یا خیر؟ درباره کشورهای فدرال، میان آلمان با ایالات متحده آمریکا تفاوت آشکاری وجود دارد. قانون اساسی فدرال آلمان به دو مجلس پارلمان اجازه می‌دهد که برای مدیریت بودجه‌ای در تمام سطوح دولت، یک قانون فدرال تصویب کنند. بنابراین، قانون اصول بودجه که اصول و رویه‌های مورد استفاده در هر منطقه را تعیین می‌کند در سال ۱۹۶۹ به تصویب رسید. براساس این قانون تمامی مناطق باید از چارچوب بودجه و حسابرسی حکومت فدرال استفاده کنند و یک مرجع هماهنگی بین دولتی با اختیارات مشورتی (نه قانونی) تشکیل شود. این مرجع سیستم روابط متقابل حکومت‌های ایالتی را اداره می‌کند. در ایالات متحده آمریکا، اصل «حقوق ایالات» و «استقلال بودجه‌ای» با یکدیگر ارتباط متقابل دارند. هریک از پنجاه ایالت درباره تعیین نحوه تهیه، تصویب، اجرا و گزارش بودجه، آزادی عمل دارند. قوانین اساسی ایالات و قوانین موضوعه مربوط به بودجه‌های ایالتی، دارای ترتیبات مختلفی هستند و هیچ الزامی درباره هماهنگ‌سازی رویه‌های بودجه‌ای (از جمله تأسیس صندوق‌های خارج از بودجه) یا سیستم حسابرسی یکسان، وجود ندارد.

در کشورهای یکپارچه، قوانین و یا مقرراتی وضع شده است که دولت‌های منطقه‌ای را به ارائه گزارش تحولات بودجه به حکومت ملزم می‌سازد. در برخی از این کشورها (از جمله فرانسه) سیستم ملی حسابرسی و خزانه‌داری مرکزی، ارائه گزارش‌ها را تسهیل می‌کند. اختیار دولت مرکزی برای ایجاد نظام حسابرسی، معمولاً در قانون بیان می‌شود. در اینجا مسئله برخورداری مرجع اصلی امور بودجه (برای مثال وزارت دارایی) از اختیار کافی برای وادار ساختن دولت‌های محلی به ارائه گزارش‌های ادواری اجرای بودجه بر مبنای معیارهای حسابرسی استاندارد، بسیار اهمیت دارد. در برخی کشورها، هماهنگی با وزیر کشور (یا معادل آن) ضروری است؛ چرا که این وزارتخانه درباره هماهنگ‌سازی روابط با دولت‌های محلی نقش مهمی ایفا می‌کند.

پرسش مهم دیگر با ترتیبات قانونی انتقال‌های بین ایالتی ارتباط دارد؛ چرا که در چندین کشور از جمله کانادا، ژاپن، کره، کشورهای اروپای شمالی، و اسپانیا، انتقال‌ها یا

کمک‌های مالی دولت فدرال (یا مرکزی) به دولت‌های منطقه‌ای، بخش بزرگی از درآمدهای این دولت‌ها را تشکیل می‌دهد. در این کشورها، برای تصریح ترتیبات مختلف انتقال‌های بین دولتی (جبران عدم موازنه‌های افقی و عمودی)، کمک‌های مالی برای مقاصد ویژه، ترتیبات تسهیم درآمدهای مالیاتی و غیره، قوانین ویژه‌ای به تصویب رسیده است. بررسی دقیق تفاوت‌های موجود میان کشورها، از نظر قوانین حاکم بر تمرکززدایی مالی در حیطه این کتاب نمی‌گنجد.

در کشورهای فدرال و یکپارچه، استقراض دولت‌های منطقه‌ای از قوانین جداگانه‌ای تبعیت می‌کند. در کشورهای فدرال، پارلمان‌های محلی ممکن است درباره میزان استقراض سالیانه مصوب در قوانین اساسی و قوانین موضوعه محدودیت‌هایی داشته باشند. در آلمان برخلاف ایالات متحده آمریکا، دولت فدرال به‌موجب قانون، می‌تواند در صورت ضرورت و برای اصلاح نابسامانی ترازهای اقتصادی کلان، با موافقت بوندسرات، میزان استقراض دولت‌های سطوح مختلف را تا سقف کمتر از میزان مصوب پارلمان‌های محلی محدود کند. قوانین دولت‌های محلی در کشورهای یکپارچه از جمله فرانسه، ایتالیا و سوئد ممکن است شامل «قانونی طلایی» باشند که استقراض دولت‌های محلی را به استقراض مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری محدود می‌سازد. اما بعضی از کشورهای یکپارچه از جمله فنلاند، دولت‌های محلی درباره استقراض، هیچ محدودیتی به‌جز محدودیت‌های بازار ندارند (Ter-minassian and Craig, 1997-Table1).

## ۶-۲-۲ مجامع فراملی و سازمان‌های بین‌المللی

۲۵ کشور عضو اتحادیه اروپا از رهنمودهای سیاست‌گذاری‌های مالی<sup>۱</sup> بهره‌مند هستند. اولین رهنمود به معیارهای ماستریخت معروف است (برای مثال کشورهای عضو باید اطمینان حاصل کنند که دیون عمومی از ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی تجاوز نکنند و کسری بودجه عمومی دولت از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی فراتر نرود). به‌موجب دومین رهنمود (پیمان ثبات و رشد)<sup>۲</sup>، تراز مالی کشورهای عضو در چرخه اقتصادی باید صفر یا مثبت باشد. پرسش اصلی مطرح در این پژوهش این است که آیا این دستورالعمل‌ها

1. Fiscal Policy  
2. The Stability and Growth

از نظر حقوقی برای کشورهای عضو (مشروط به اینکه این کشورها قانون اساسی خود را اصلاح کرده باشند یا همانند بیشتر اعضا، با تصویب قوانین محلی، چنین اختیاراتی را به اتحادیه اروپا تفویض کرده باشند) الزام‌آور است یا خیر؟ به این ترتیب، فرانسه و آلمان که معیارهای ماستریخت اتحادیه اروپا را در قوانین محلی خود نگنجانده‌اند؛ هنگامی که بودجه آنها در سال ۲۰۰۴ از کسری بودجه ۳ درصد تولید ناخالص داخلی تجاوز کرد، معتقد بودند که هیچ قانونی را نقض نکرده‌اند. اما برخی از کشورهای اتحادیه اروپا، داوطلبانه قوانین داخلی خود را با دستورالعمل‌های بودجه‌ای اتحادیه اروپا هماهنگ کرده‌اند. بنابراین، هدف اصلی قانون کلی ۱۸/۲۰۰۱ ثبات بودجه‌ای اسپانیا و سایر قوانین مصوب در شرایط حکم‌فرمایی منطقه‌گرایی قدرتمند، تسهیل اجرای رهنمودهای اتحادیه اروپا بود. مورد بعدی لهستان است که قبل از عضویت در اتحادیه اروپا و حتی در سال ۱۹۹۷، قانون اساسی خود را به گونه‌ای اصلاح کرد که معیار ارائه شده در ماستریخت را — که به موجب آن میزان دیون باید حداکثر ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی باشد — در خود جای داده بود (ماده ۲۱۶). قانون مالیة عمومی لهستان که در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسید؛ الزامات قانون اساسی را به تفصیل بیان می‌کند و نیز شامل معیار ۳ درصد کسر بودجه اتحادیه اروپاست.

سازمان‌های بین‌المللی از جمله صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، در برخورد با کشورهای در حال توسعه در برنامه‌های خود، شروطی را بر کشورهای عضو تحمیل می‌کنند. اما به دلیل عدم دخالت پارلمان‌ها، این شروط فاقد قدرت قوانین داخلی است (فقط دولت‌ها در این شروط دخیل‌اند). براساس قراردادهای فی‌مابین رعایت نکردن این شروط ممکن است به عدم پرداخت وام منجر شوند.

در برخی از کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار، سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان بخشی از شروط پرداخت وام، خواستار تصویب قوانین بودجه‌ای جدید، یا دست‌کم ارائه قانونی جدید به پارلمان شده‌اند (برای مثال می‌توان به برنامه صندوق بین‌المللی پول تانزانیا در سال ۲۰۰۰ اشاره کرد که ارائه قانون مالیة جدیدی را به‌عنوان «معیار عملکرد ساختاری»<sup>۱</sup> خواستار شد. این قانون در فوریه سال ۲۰۰۱ به تصویب رسید).<sup>(۱۳)</sup>

اگرچه تصویب قوانین جدید نمی‌تواند عملکرد بودجه‌ای خوب را تضمین کند؛ اما دانمارک و نروژ نشان می‌دهند که تصویب قوانین جدید حتی پیش‌نیاز این مسئله نیز نیست.

### ۲-۳ تفاوت‌های موجود در چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

در این قسمت خلاصه‌ای از تفاوت‌های موجود میان کشورهای مختلف در هر یک از چهار مرحله اصلی فرایند بودجه را به این شرح ارائه می‌کنیم: تدوین بودجه به‌وسیله قوه مجریه، تصویب بودجه در پارلمان، اجرای بودجه و سیستم‌های حسابرسی و گزارش‌دهی دولت. جزئیات مربوط به هر یک از کشورهای مورد مطالعه در مورد پژوهی‌های کشورهای ارائه شده است.

#### ۲-۳-۱ تدوین بودجه در قوه مجریه

##### ۲-۳-۱-۱ تعریف اصطلاحات بودجه‌ای

در ایالات متحده آمریکا و کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، فهرستی از تعاریف اصطلاحاتی که در قانون بودجه مورد استفاده قرار می‌گیرند در این قانون ارائه می‌شود. اما در کشورهای اروپایی و آسیایی عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، توضیحات اصطلاحات بودجه‌ای در قانون بودجه ارائه نشده و این مسئله تا حدی نمایانگر رویکردهای سنتی به قانون‌گذاری است و به‌علاوه بیانگر آن است که در کشورهای اروپایی، مراجع قانونی ویژه‌ای از جمله دادگاه‌های اداری و قانون اساسی وجود دارند که یکی از وظایف آنها، تفسیر قانون در صورت وجود اختلاف است. تشخیص (تصمیمات رسمی این دادگاه‌ها) به اندازه قوانین موضوعه محترم است.

رویه‌های حقوقی کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، منضم ساختن «جداول» را به قوانین میسر می‌سازد. از این جداول می‌توان برای تشریح تعاریف یا معنای واژگانی که در قانون به کار رفته‌اند استفاده کرد. برای مثال جداول قانون سلطنتی شرکت‌های نیوزیلند، مصوب ۲۰۰۴ - که مقوله‌های مختلف سازمان‌های اجرایی نیمه‌مستقل را تعریف می‌کند - حاوی فهرست کاملی از سازمان‌های مختلف است و سازمان‌های معاف از برخی قوانین خاص از جمله سرمایه‌گذاری، دریافت وام، ضمانت، استفاده از منابع



\_\_\_\_\_ فصل دوم بررسی تطبیقی چارچوب‌های حقوقی نظام بودجه کشورهای ... ۱۰۳

داخلی خود و ... را تعیین می‌نماید. امتیاز این شیوه این است که قانون را خودکفا می‌سازد. در سایر کشورها، برای ارائه چنین جزئیاتی باید قوانین دیگری وضع شود.

## ۲-۱-۳-۲ پوشش بودجه: وجوه خارج از بودجه

اگرچه تمام کشورها اصل پوشش کامل درآمدها و هزینه‌ها را در بودجه سالیانه پذیرفته‌اند؛ اما به‌ندرت ممکن است در کشوری برای ایجاد وجوه فرابودجه‌ای، محدودیت‌های قانونی آشکاری در نظر گرفته شود. در این میان فنلاند وضعیتی استثنائی دارد. قانون اساسی این کشور در ماده (۸۷) تصریح می‌کند که تخصیص وجوه خارج از بودجه فقط در صورتی امکان‌پذیر است که پارلمان پیش‌نویس این قانون را با اکثریت مطلق (دست‌کم دوسوم آرای نمایندگان) به تصویب برساند. به‌علاوه به‌موجب قانون اساسی فنلاند، تخصیص وجوه خارج از بودجه جدید به توجیهی قدرتمند نیازمند است و فقط در صورت ضرورت اجرای وظایف دائمی اصلی دولت مجاز است.

کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، مفهوم صندوق متمرکز درآمدها را در قوانین خود گنجانده‌اند. پیشینه این امر به قانون سال ۱۸۶۶ وزارتخانه‌های خزانه‌داری و حسابرسی باز می‌گردد. در این کشورها، واریز تمام درآمدها به یک صندوق متمرکز و تخصیص هزینه‌ها از محل آن، از الزامات قانون اساسی است. باوجود این، پارلمان همه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، انجام برخی هزینه‌ها خارج از صندوق متمرکز درآمدها را مجاز می‌شمارد. باین‌حال پوشش بودجه‌ای معمولاً در کشورهایی بیشتر است که قوانین نظام بودجه آنها، استفاده از صندوق متمرکز درآمدها را تصریح نمی‌کند.

تمامی کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، صندوق بازنشستگی دولتی، صندوق تأمین اجتماعی و صندوق وجوه خارج از بودجه را برای اجرای وظایف دولت تأسیس کرده‌اند و اهداف، منابع درآمد و ساختارهای اداره صندوق به‌صراحت در قانون بیان می‌شود. در بسیاری موارد پارلمان، قانون ویژه‌ای را برای تأسیس این سازمان‌ها به تصویب رسانده است که در برخی از کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی این قوانین متعدد هستند (نک. گزارش‌های شفافیت مالی در

[www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp](http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp)).

ابتدا پیش‌نویس‌های بودجه صندوق‌های وجوه خارج از بودجه، معمولاً به تصویب مجمع مدیران صندوق‌ها می‌رسند. از این مرحله به بعد، با توجه به نیاز یا عدم نیاز به تصویب درآمدها و هزینه‌ها در پارلمان، مدل‌های مختلفی مورد بررسی قرار می‌گیرد:

● پارلمان، درآمدها و هزینه‌های صندوق را تصویب نمی‌کند و مطلع ساختن منظم آن از درآمدها و هزینه‌های صندوق ضرورتی ندارد. در فرانسه، قوه مجریه در دهه ۱۹۹۰ از صندوق‌های خارج از بودجه — که منابع آنها از محل درآمدهای سپرده تأمین می‌شد — بدون مجوز پارلمان استفاده کرد. بنابراین قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱، کنترل بر این صندوق را به شدت افزایش داد.

● پارلمان، بودجه درآمدها و هزینه‌ها را تصویب نمی‌کند؛ اما از درآمدها و هزینه‌های وجوه خارج از بودجه مطلع می‌شود. این شیوه در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی رایج است. برای مثال درآمدها و هزینه‌های بودجه‌های تأمین اجتماعی و خدمات پست ایالات متحده آمریکا — که به‌طور رسمی خارج از بودجه محسوب می‌شوند — برای کنترل بودجه فدرال در ارقام کلی بودجه درج می‌شوند.

● پارلمان، درآمدها و هزینه‌های صندوق را تصویب می‌کند؛ اما این بودجه از بودجه سالیانه مستقل است. برای مثال می‌توان به صندوق‌های تأمین اجتماعی فرانسه و کره اشاره کرد. فرانسه در سال ۱۹۹۶ در رابطه با تأمین مالی صندوق تأمین اجتماعی قانون ارگانیکی وضع کرد. به‌موجب این قانون بودجه صندوق‌های تأمین اجتماعی به‌وسیله وزیر بهداشت (به‌جای وزیر دارایی) به پارلمان ارائه می‌شود. برخلاف بودجه کشور، پارلمان به‌هنگام تصویب بودجه‌های صندوق‌های تأمین اجتماعی، هیچ محدودیت قانونی برای گروه‌های هزینه‌ای مختلف این صندوق‌ها وضع نمی‌کند. انتقال از بودجه دولتی برای جبران کسری بودجه صندوق‌های تأمین اجتماعی در بودجه سالیانه کشور به تصویب می‌رسد.

● پارلمان درآمدها و هزینه‌های صندوق‌ها را به‌عنوان بخشی از برآورد بودجه سالیانه تصویب می‌کند. برای مثال می‌توان به هزینه کردن از منابع صندوق بیمه ملی بریتانیا اشاره کرد. برآوردهای هزینه‌ها — که پس از بحث‌های بودجه‌ای به تصویب

پارلمان می‌رسند — هزینه‌های دولت از محل منابع صندوق درآمدهای غیرمتمرکز و به‌ویژه برنامه‌های مختلف بازنشستگی و تأمین اجتماعی را — که به‌وسیله صندوق بیمه ملی تأمین مالی می‌شوند — دربرمی‌گیرند. اگرچه این برآوردها در جداول هزینه‌های کل درج می‌شوند و به تصویب پارلمان می‌رسند؛ اما هزینه‌های انجام شده از محل صندوق بیمه ملی، بدون رأی‌گیری به تصویب می‌رسند؛ چرا که در لوایح صندوق‌های متمرکز و تخصیص بودجه منظور نشده‌اند.

اینکه آیا درآمدها و هزینه‌های وجوه خارج از بودجه به‌صورت جداگانه یا به همراه بودجه سالیانه به تصویب پارلمان می‌رسند، برای کنترل‌های کلان مالی و مطلع ساختن پارلمان از مجموع کل درآمدها و هزینه‌ها بسیار اهمیت دارد. «دولت عمومی»<sup>۱</sup> که در راهنمای آمارهای مالی دولت،<sup>۲</sup> صندوق بین‌المللی پول (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱) یا سیستم حساب‌های اروپایی (EUROSTAT, 1996)<sup>۳</sup> تعریف شده است؛ به‌عنوان استاندارد پایش رعایت معیارهای کسری و دیون ماستریخت به‌کار می‌رود و اتحادیه اروپا از این تعریف کلی دولت استفاده می‌کند. به‌موجب قوانین برخی کشورها (برای مثال قانون بودجه ارگانیک فرانسه) در گزارش فعل و انفعالات مالی حساب‌های متمرکز به پارلمان، دولت موظف است استراتژی کلی پولی خود را براساس مفهوم «دولت عمومی» — که در حساب‌های ملی تعریف شده است — به پارلمان گزارش دهد. اما در کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، خزانه‌داری در تعریف ارقام کلی بودجه، آزادی عمل دارد. به‌طورکلی، این کشورها داوطلبانه سیاست‌های مالی خود را براساس مفهوم دولت عمومی تدوین می‌کنند.

بهبتر است برای کنترل اقتصادی کلان، وجوه خارج از بودجه در ارقام کلی کنترل درآمد و هزینه گنجانده شود. متأسفانه در بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قانونی برای تجویز این مسئله وجود ندارد. درحقیقت قانون اساسی آلمان در ماده (۱۱۵) به‌صراحت وجوه خارج از بودجه را از شمول ارقام کل — که برای اجرای «قانون طلایی» ضروری است — خارج می‌نماید. در این باره ابهاماتی وجود دارد؛ چرا

---

1. General Government  
2. Government Finance Statistics (GFS)  
3. European System of Accounts (ESA)

که ماده (۱۱۰) همین قانون اساسی قرار گرفتن تمام درآمدها و هزینه‌ها را در بودجه الزامی می‌داند (Sturm and Muller, 2003, p.199).<sup>(۱۴)</sup> به موجب قانون اساسی ژاپن، استفاده از صندوق‌های ویژه برای سازمان‌هایی مجاز است که براساس تعریف صندوق بین‌المللی پول خارج از حوزه دولت عمومی هستند. در ژاپن، بودجه برخی از سازمان‌های وابسته به دولت به تصویب پارلمان نیازمند است؛ اما برخی دیگر به تصویب پارلمان نیازی ندارد. در تمامی موارد، فعالیت‌های شبه‌مالی شرکت‌های مالی دولتی در خارج از حوزه کنترل ارقام کل هزینه‌ها قرار دارد.

### ۳-۱-۳-۲ قوانین مالی

یکی از دغدغه‌های مشترک تمام کشورها، اطمینان از به‌کارگیری سیاست‌های مالی برای دستیابی به ثبات اقتصادی کلان است. پس از تصویب قوانین، از جمله قوانین تعادل، کسری یا مازاد مالی، هزینه‌های کل و دیون دولتی، ارقام کلی بودجه باید براساس قواعد زیر تدوین و اجرا شود.

کشورهای مختلف درباره میزان گنجاندن قوانین مالی در قانون با یکدیگر

تفاوت‌های چشمگیری دارند. برای بحث درباره قوانین مالی به منابع زیر مراجعه کنید: Table 3 of Joumard *et al*, 2004; Banca d'Italia, 2001; Kopits and Symansky, 1998; Dában *et al.*, 2003.

به‌طور خلاصه چهار موقعیت وجود دارد:

• قواعد مالی در قانون گنجانده نشده؛ اما در بیانیه‌های دولت بیان شده‌اند: کشورهایی از جمله نروژ، سوئد و بریتانیا. در این گروه قرار می‌گیرند. بریتانیا در سال‌های اخیر از دو قاعده مالی استفاده کرده است. به موجب قانون اول استقراض دولت فقط برای سرمایه‌گذاری مجاز است نه برای تأمین هزینه‌های جاری «قانون طلایی». اما قانون دوم بخش عمومی را ملزم می‌سازد که دیون خالص خود را به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی در سطحی ثابت و محتاطانه حفظ کند. در حال حاضر کمتر از ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی در چرخه اقتصادی است «قاعده سرمایه‌گذاری چشمگیر»<sup>۱</sup> قوانین مالی دولت با مجموعه قوانین ثبات مالی — که قانونی رسمی نیست — همخوانی دارند.

---

1. The Substantial Investment Rule

• **گنجاندن قواعد مالی کیفی در یک قانون:** به موجب قانون مسئولیت مالی نیوزیلند که در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید؛ دولت ملزم به رعایت پنج اصل مهم است: ۱. کاهش کل دیون به سطحی محتاطانه، ۲. اطمینان از اینکه به طور میانگین، در دوره‌ای معقول، کل هزینه‌های عملیاتی از کل درآمدهای عملیاتی تجاوز نمی‌کند (این قاعده تعادل بودجه اجازه می‌دهد تا کل دیون در سطحی محتاطانه حفظ شود)، ۳. حفظ ارزش خالص در سطحی که برای پیشگیری از تأثیرگذاری عواملی مناسب باشد که بر ارزش خالص، تأثیر نامطلوب می‌گذارند، ۴. مدیریت محتاطانه خطرات مالی، ۵. اتخاذ سیاست‌هایی که با پیش‌بینی‌پذیری معقول سطح و ثبات نرخ‌های مالیاتی آینده، همخوانی داشته باشند.

قوانین غیرکمی، انعطاف در تعیین اهداف مالی سالیانه را به‌ویژه در مواجهه با شوک‌های مالی خارجی افزایش می‌دهد و ممکن است به تغییر دیون پیش‌بینی شده یا اهداف تعادل مالی بیانجامد که در راهبردهای بودجه میان مدت ترسیم شده است.

• **گنجاندن مقررات مالی کمی در قوانینی با مدت معین:** کشورهای کانادا و ایالات متحده آمریکا در این گروه قرار می‌گیرند. برای مواجهه با کسری‌های مالی شدید و افزایش سریع دیون، قانون کنترل هزینه‌های سال ۱۹۹۲ کانادا در محدود ساختن رشد دیون فدرال به‌وسیله کنترل مستقیم هزینه‌ها به نسبت موفق بود (Kenedy and Robbins, 2001) ایالات متحده آمریکا برای کاهش کسری بودجه فدرال در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، دو قانون را به تصویب رساند. قانون سال ۱۹۸۵، تعادل بودجه، کاهش‌های تصاعدی کسری بودجه در سال‌های ۱۹۸۶-۱۹۹۰ و دستیابی به بودجه بدون کسری در سال ۱۹۹۱ را دنبال می‌کرد. این قانون در دستیابی به اهداف خود ناکام ماند و در سال ۱۹۹۰، قانون اجرای بودجه جایگزین آن شد. این قانون به‌جای تعیین سقف کسری، سقف‌هایی را برای «هزینه‌های اختیاری»<sup>۱</sup> و برای «هزینه‌های اجباری»<sup>۲</sup> الزام پرداخت به‌اندازه درآمد را تعیین کرد. اگرچه این قانون درباره محدود ساختن هزینه‌ها و کاهش کسری بودجه از قانون قبلی موفق‌تر بود؛ اما در سال ۲۰۰۳ و به دنبال چندین سال عدم رعایت روح قانون، اجرای آن متوقف شد. ژاپن

---

1. Discretionary Spending

2. Mandatory Spending

در سال ۱۹۹۷، قانون اصلاح ساختارهای مالی را به تصویب رساند؛ اما در بحبوحه بحران اقتصادی آسیا – که به قوانین مالی سهل‌گیرانه نیاز بود – این قانون به‌دلیل اهداف بسیار بلندپروازانه به حالت تعلیق درآمد.

• **گنجاندن قواعد مالی کمی در قوانین دائمی:** کشورهای از جمله آلمان، کره و اسپانیا در این گروه قرار می‌گیرند. قانون اساسی آلمان تصریح می‌کند که منابع ناشی از استقراض نباید از مجموع کل سرمایه‌گذاری‌های مندرج در بودجه بیشتر باشد. قانون بودجه و حسابرسی کره، مصوب سال ۱۹۶۱ نیز قاعده طلایی را به این شرح ایجاد می‌کند: هزینه‌های سالیانه باید از محل درآمدها، به‌جز درآمد حاصله از فروش اوراق قرضه و استقراض تأمین شود؛ مگر در شرایط اضطراری و به‌شرط تصویب قبلی مجلس شورای ملی. هدف از قانون عمومی ۱۸/۲۰۰۱ ثبات بودجه‌ای اسپانیا، اطمینان از انطباق پیش‌نویس‌های بودجه پیشنهادی دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای با اهداف ثبات بودجه‌ای بود که در «چارچوب بودجه میان‌مدت»<sup>۱</sup> تعیین می‌شود. در این قانون برای سازمان‌هایی که تعهدات بودجه‌ای خود را رعایت نکنند، مجازات‌هایی در نظر گرفته شده است.

#### ۴-۳-۲ فرایند تنظیم جدول زمانی و تأیید بودجه تا تقدیم بودجه به قوه مقننه

مهم‌ترین تاریخ در تعیین جدول زمانی بودجه در قوه مجریه، تاریخ تقدیم بودجه به قوه مقننه است. به‌طور میانگین، در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی قوه مجریه موظف است سه ماه قبل از آغاز سال مالی جدید، پیشنهاد بودجه را به قوه مقننه تقدیم کند. اما این زمان در کشورهای مختلف، متفاوت است و از هشت ماه قبل از آغاز سال مالی در ایالات متحده آمریکا و تا یک ماه پس از آغاز سال مالی جدید در نیویورک دارد. اگرچه زمانبندی تسلیم بودجه در چندین کشور از الزامات قانون اساسی است؛ اما در سوئد در قوانین پارلمانی، در ژاپن در قانون مالیّه عمومی، و در نروژ در مقررات پارلمانی قید شده است (جدول ۴-۲).

#### جدول ۴-۲ الزامات قانونی تاریخ تسلیم بودجه به قوه مقننه

رویه اجرایی	الزام قانونی			تعداد ماه‌های باقی مانده تا شروع سال مالی جدید
	آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان	قوانین موضوعه	قانون اساسی	
		ایالات متحده (۸ ماه)		بیش از ۶ ماه
	نروژ (۴ ماه)	آلمان (۴ ماه)	دانمارک (۴ ماه)، فنلاند*	۴ تا ۶ ماه
		ژاپن (۲ تا ۳ ماه)	فرانسه و اسپانیا (۳ ماه) کره جنوبی (۳ ماه)	۲ تا ۴ ماه
کانادا	سوئد (۳ تا ۵ ماه)			۰ الی ۲ ماه
انگلستان		نیوزیلند (حداکثر یک ماه پس از شروع سال مالی جدید)		بعد از شروع سال مالی جدید

\* به موجب قانون اساسی فنلاند، بودجه باید به گونه‌ای به پارلمان تقدیم شود که پارلمان برای بررسی آن فرصت کافی داشته باشد. به منظور رعایت این الزام، معمولاً بودجه فنلاند چهار ماه قبل از آغاز سال مالی جدید به پارلمان تقدیم می‌شود.

در کانادا و بریتانیا، درباره مهلت تقدیم بودجه پیشنهادی، الزام قانونی خاصی وجود ندارد و قوه مجریه در این مورد تصمیم‌گیری می‌کند. در بریتانیا، بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶، دولت بودجه را پنج ماه زودتر از تاریخ مرسوم به پارلمان ارائه کرد؛ اما دولت جدید در سال ۱۹۹۷، بودجه را براساس روال قبل در اوایل سال مالی به پارلمان تقدیم نمود. درباره نحوه سازمان‌دهی قوه مجریه برای تدوین بودجه سالیانه در چارچوب مهلت‌های قانونی، فقط در چند کشور الزامات قانونی وجود دارد. در بسیاری از کشورها، قوه مقننه رعایت مهلت‌های قانونی را به قوه مجریه واگذار می‌کند و قوه مجریه سازمان‌دهی‌های لازم را بر مبنای مهلت قانونی تقدیم پیشنهاد بودجه، انجام می‌دهد. در برخی کشورها، قوه مجریه تمام جنبه‌های تدوین بودجه را از جمله تاریخ تقدیم بودجه به پارلمان تعیین می‌کند. مثال‌هایی از سه مدل بیان شده به ترتیب ذیل است:

• **ارائه دستورالعمل‌های تدوین بودجه در قانون:** قانون مالیهٔ عمومی ژاپن، مصوب سال ۱۹۴۷، دستورالعمل‌های متعددی را برای وزیر دارایی — که برآوردهای بودجه سایر وزرا را هماهنگ می‌سازد — هیئت‌دولت — که به‌موجب قانون ملزم به صدور رهنمودهای بودجه از جمله سقف‌های ابتدایی هزینه‌هاست — و وزارتخانه‌های مصرف‌کنندهٔ بودجه — که باید برآوردهای تفصیلی را با رعایت سقف‌های تعیین شده ارائه دهند — پیشنهاد و ارائه می‌دهد. کره نیز دارای رویه تدوین بودجهٔ مشابهی است که در قانون بودجه و حسابرسی سال ۱۹۶۱ بیان شده است.

• **پارلمان به‌صراحت اجرای تمام مراحل را با رعایت مهلت‌های قانونی به قوه مجریه واگذار می‌کند:** در فنلاند، به‌موجب قانون بودجه کشوری (بند «۱۰» - الف) دولت می‌تواند ترتیبات مربوط به مراحل و رویه‌هایی را که باید در تدوین پیشنهاد بودجه دنبال شود، طی حکمی تعیین نماید. در بسیاری از کشورها، احکام قوه مجریه، به‌ویژه احکامی که به‌وسیله وزارت دارایی صادر می‌شوند، گام‌های ضروری برای رعایت الزامات قانونی مرتبط با انواع و شکل‌های تخصیص‌ها و به‌ویژه اسنادی که باید به همراه پیش‌نویس قانون بودجه به پارلمان تقدیم شود را به تفصیل بیان می‌کنند. در ایالات متحدهٔ آمریکا، به‌موجب قانون، رئیس هر سازمان (معادل وزرا در سایر کشورها) درخواست تخصیص بودجه سازمان خود را با روش و در مهلتی که رئیس‌جمهور تعیین می‌نماید، تهیه و به وی تسلیم می‌کند. بخش‌نامه بودجه A-11 سازمان مدیریت و بودجه این تفویض اختیار را به تفصیل شرح داده است.<sup>(۱۵)</sup>

• **به مرور زمان رویهٔ مشخصی ایجاد شده و تصویب قانون جدیدی که مراحل بودجه را تعیین کند قابل تصور نیست:** این وضعیت در کشورهای پیرو الگوی بریتانیا دیده می‌شود. در این کشورها قوهٔ مجریه درباره فرایندهای تدوین بودجه سالیانه با هیچ‌گونه محدودیت قانونی روبه‌رو نیست.

#### ۵-۱-۳-۲ ارائه بودجه: قانون بودجه یا گزارش بودجه؟

یکی از تفاوت‌های مهم میان کشورها، به میزان تأکید آنها بر جنبه‌های قانونی بودجه در مقایسه با جنبه‌های راهبردی و سیاستی مربوط است.



• بودجه در اصل، پیش‌نویس قانون درآمدها و هزینه‌هاست: قوانین نظام بودجه بسیاری از کشورهای اروپای قاره‌ای، قوه مجریه را به تقدیم پیش‌نویس قانون بودجه ملزم می‌نماید. این کشورها بر ارائه سندی قانونی درباره برآوردهای درآمد سالیانه و فهرست تفصیلی هزینه‌های پیشنهادی تأکید می‌ورزند. در چنین کشورهایی، قانون بودجه سالیانه اغلب شامل تغییرات ضروری قوانین مالیاتی برای تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده است. قانون بودجه از نظر هزینه‌ها برای بیشتر سرفصل‌ها و ردیف‌های هزینه‌ها سقف‌های الزام‌آور قانونی تعیین می‌کند (برخی از گروه‌های هزینه‌ها ممکن است از سقف‌های قانونی الزام‌آور حذف شوند). در آلمان، حتی پانویس‌های برخی از ردیف‌های هزینه‌ها نیز از نظر قانونی الزام‌آور است.

• بودجه در اصل، اعلام راهبردها و سیاست‌های بودجه‌ای دولت است: در کشورهای عضو خانواده وست‌مینستر، تأکید بودجه دولت بر اعلام سیاست‌های بودجه‌ای برای سال‌های پیش رو و ارائه برآوردهای بودجه سالیانه مرتبط با راهبرد مالی میان‌مدت دولت است (که ممکن است در پارلمان به صورت رسمی به تصویب نرسد). تشریفات قانونی درباره هرگونه اقدام مالیاتی جدید، در شب بودجه، یعنی به هنگام اعلام بودجه، آغاز می‌شود. بعید است که پارلمان، تغییرات مالیاتی پیشنهادی دولت را اصلاح کند. از این رو بحث درباره برآوردهای تفصیلی هزینه‌ها در پارلمان، به فرصت دیگری موکول می‌شود. پس از تأیید پارلمان، قانون تخصیص‌های سالیانه بدون بحث‌های پارلمانی به تصویب می‌رسد. این به معنای آن است که جنبه‌های حقوقی بودجه به‌عنوان تشریفات پایانی فرایند بودجه محسوب می‌شوند. برخی از کشورهای عضو خانواده وست‌مینستر از دهه ۱۹۹۰، نیاز به ارائه «گزارش بودجه»<sup>۱</sup> یا «گزارش پیش از بودجه»<sup>۲</sup> را به الزامی قانونی تبدیل کرده‌اند. یکی از دلایل این مسئله، کاهش اهمیت و شگفتی‌آفرینی سنت سخنرانی بودجه‌ای نخست‌وزیر است. برای مثال می‌توان از قانون مسئولیت مالی سال ۱۹۹۴ نیوزیلند نام برد. کشورهای اروپای شمالی در این باره به کشورهای عضو خانواده وست‌مینستری بیشتر شباهت دارند. در این کشورها فقط وجود بودجه مالی (نروژ) یا

---

1. Report on the Budget

2. Pre-budget Report

پیشنهاد درآمدها و هزینه‌های کشور (سوئد) از نظر قانونی الزامی است. این کشورها برخلاف کشورهای اروپای قاره‌ای، بر جنبه‌های قانونی بودجه تأکید نمی‌کنند؛ بلکه بر راهبردها و سیاست‌های مالی و کنترل‌های مالی کلان تأکید می‌ورزند. در ژاپن و کره، به موجب قانون، دولت به ارائه «پیش‌نویس بودجه»<sup>۱</sup> ملزم است؛ نه «پیش‌نویس قانون بودجه»<sup>۲</sup>.

اولین مراحل فرایند بودجه‌ای ایالات متحده آمریکا به کشورهای پیرو الگوی وست‌مینستری شباهت دارد؛ چرا که بودجه رئیس‌جمهور، راهبردی را پیشنهاد می‌کند و کنگره، قطعنامه بودجه‌ای را تصویب می‌کند که راهبرد بودجه را ترسیم می‌نماید. اما مرحله دوم (یعنی مرحله تصویب بودجه در کنگره) به کشورهای اروپای قاره‌ای شباهت دارد. در این مرحله کمیسیون‌های کنگره در پی کسب اطمینان از کنترل کنگره بر فرایند بودجه‌اند و دقت می‌کنند تا هر اقدامی از بنیان قانونی مستحکمی برخوردار باشد. در نهایت این فرایند هر سال به تصویب سیزده قانون تخصیص جداگانه می‌انجامد. در آمریکا همانند آلمان، قوه مقننه ممکن است پانویس‌های مفصلی را اضافه کند که قوه مجریه را در اجرای بودجه تفصیلی، با الزامات قانونی محدود می‌کند. به‌طور کلی، بیشتر پارلمان‌های قدرتمند بر رعایت قانون در امور بودجه‌ای بسیار تأکید دارند.

#### ۶-۱-۳-۲ اسنادی که باید همراه با قانون بودجه سالیانه ارائه شوند

کشورهای مختلف سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره الزامات قانونی اسناد همراه با پیش‌نویس بودجه، با یکدیگر به‌طور چشمگیری تفاوت دارند که این مسئله تا حد زیادی نمایانگر میزان تفکیک قوای مجریه و مقننه است. اسناد مورد نیاز به ترتیب به شرح زیر است:

• اسنادی که به تفصیل در قانون ذکر شده‌اند: اسناد الزامی بودجه فدرال در ایالات متحده آمریکا، فهرستی در حدود ده صفحه را تشکیل می‌دهد. قوه مجریه موظف است تا چشم‌اندازهای تحلیلی، جداول تاریخی و ضمائم را — که امکان اصلاح گسترده پیش‌نویس‌های

1. Draft Budget

2. A Draft Budget Law

برنامه‌های پیشنهادی و تخصیص‌ها را برای کمیته‌های فرعی تخصیص بودجه فراهم می‌آورد - به قوه مقننه ارائه کند. فرانسه (کادر ۳-۲) و آلمان از جمله کشورهایی هستند که از این روند (البته نه به شدت) پیروی می‌کنند.

• اسنادی که در قانون نظام بودجه به آنها اشاره شده است: در قانون پارلمان و قانون بودجه کشوری سوئد به برخی از اسناد ضروری بودجه اشاره شده است. همچنین در سایر کشورهای اروپای شمالی نیز دولت، داوطلبانه اسناد تفصیلی بودجه را که حاوی اطلاعات کامل است در جلسات غیررسمی وزارت دارایی و کمیسیون‌های مالی پارلمان ارائه می‌دهد.

• اسنادی که به موجب قوانین الزامی نیستند: قبل از سال ۱۹۹۰، قوای مجریه کشورهای پیرو الگوی بریتانیا، درباره محتوای اسناد بودجه و شکل برآوردها تصمیم‌گیری می‌کردند. در سال‌های اخیر، محتوای گزارش‌های پیش از بودجه و گزارش‌های بودجه در قوانین مسئولیت مالی، یا مقرراتی که تقریباً از جایگاه قانون برخوردارند،<sup>(۱۶)</sup> تصریح شده است. کانادا چنین قانونی را تصویب نکرده است.

## ۲-۳-۲ تصویب بودجه در پارلمان

### ۲-۳-۲-۱ جدول زمانی بحث‌های پارلمانی و تصویب بودجه سالیانه

جدول زمانی بحث‌های پارلمانی تا حدی به ماهیت الزامات قانونی بستگی دارد که این موارد عبارت‌اند از: ۱. تسلیم پیش‌نویس بودجه تا تاریخی معین، ۲. محدود ساختن مدت بحث‌های بودجه‌ای در کمیسیون‌های پارلمانی و جلسات عمومی، ۳. تصویب بودجه قبل از آغاز سال مالی جدید. در جدول ۲-۴ درباره نکته اول بحث شد؛ از این‌رو در این قسمت به نکات دوم و سوم می‌پردازیم.

مدت مذاکرات پارلمانی درباره پیش‌نویس بودجه سالیانه، ممکن است به موجب قانون یا مقررات پارلمانی محدود شود یا اینکه دارای هیچ محدودیتی نباشد. چنین محدودیت‌هایی در قانون اساسی فرانسه گنجانده شده‌اند. اولین مرحله بررسی پیش‌نویس قانون بودجه سالیانه کشور باید در مدت چهل روز (در مجلس شورای ملی) و پانزده روز (در مجلس سنا) پس از ارائه، تکمیل شوند و پارلمان (مجموع مجلس شورا و مجلس سنا) در مدت هفتاد روز پس از ارائه پیش‌نویس بودجه، موظف به تصمیم‌گیری درباره آن است.

همچنین به‌موجب اصلاحیه سال ۱۹۹۶ قانون اساسی، زمان تصمیم‌گیری درباره پیش‌نویس قوانین بودجه فعالیت‌های تأمین اجتماعی به پنجاه روز محدود شده است. محدودیت مدت مذاکرات پارلمانی در قانون اساسی بسیار غیرمعمول است؛ اما فرانسه در سال ۱۹۵۸ در واکنش به بحث‌های پارلمانی نامحدود، درباره بودجه و تصویب بودجه پس از آغاز سال مالی جدید - که بارها اتفاق افتاد - قانون اساسی خود را اصلاح کرد.

### کادر ۲-۳ فرانسه: الزامات قانونی اطلاعات بودجه

به‌موجب قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱ فرانسه، بودجه کشور که از اسناد زیر تشکیل می‌شود باید در اولین سه‌شنبه اکتبر به پارلمان ارائه شود (سال مالی از اول ژانویه آغاز می‌شود).

• گزارش وضعیت اقتصادی، اجتماعی و مالی که باید به‌طور رسمی به پیش‌نویس بودجه ضمیمه شود: این گزارش، به‌روز شده گزارش پیش از بودجه است و باید شامل فرضیات اصلی و شیوه‌های پیش‌بینی متغیرهایی که مبنای پیش‌بینی بودجه‌اند و چشم‌اندازهای اقتصادی و مالی دست‌کم چهار سال پس از سال بودجه، از جمله درآمدها، هزینه‌ها و تراز مالی دولت عمومی باشد.

• گزارش کامل حسابرسی اجرای بودجه سال قبل: از سال ۲۰۰۶ که تصویب بودجه براساس اهداف و برنامه‌ها انجام می‌گیرد، نتایج بودجه بر مبنای شاخص‌های عملکرد مربوط به هر برنامه ارزیابی می‌شوند.

• ضمایم توضیحی: بودجه باید دارای ضمایم مختلفی باشد. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مشروح ارزیابی تأثیرات تمامی مالیات‌ها براساس نوع مالیات،
- تحلیل تأثیر تغییرات بودجه نسبت به سال قبل بر درآمدها، هزینه‌ها و تراز مالی،
- جزئیات درآمدها، هزینه‌های جاری و هزینه‌های سرمایه‌ای،
- برآورد درآمدهایی که به‌دلیل معافیت‌های مالیاتی از دست می‌روند،
- گزارش‌های عملکرد سالیانه تمام برنامه‌ها که تقریباً حدود ۱۵۰ برنامه است،
- جزئیات حساب‌های ویژه که دارای مجوز قانونی هستند،

- پاسخ‌های مکتوب دولت به پرسش‌های پارلمان.

• تاریخ تقدیم سؤالات مکتوب به دولت و تاریخ دریافت پاسخ‌های مکتوب به‌وسیله کمیسیون‌های پارلمانی: در قانون ارگانیک بودجه هشت روز پس از تقدیم پیش‌نویس بودجه به پارلمان (اوایل اکتبر) تصریح شده است.

به‌موجب قانون ارگانیک بودجه، قبل از مراحل بیان شده و در فصول نهایی سال کاری پارلمان (می و ژوئن)، باید گزارش پیش از بودجه به پارلمان ارائه شود. این گزارش شامل این موارد است:

• جهت‌گیری‌های سیاست‌های مالی: این گزارش خطوط کلی تفکر دولت درباره جهت‌گیری سیاست‌های مالی را به پارلمان ارائه می‌دهد و شامل شرح تحولات کلی اقتصادی، اجتماعی و مالی (از نظر تعهدات اروپایی فرانسه - اشاره‌ای غیرمستقیم به مقررات مالی کسری‌ها و دیون دولت) و تغییر میان‌مدت درآمدها و هزینه‌های بودجه کشوری با تقسیم هزینه‌ها براساس کارکردهای کلی است.

قانون بودجه سال ۱۹۷۴ کنگره ایالات متحده آمریکا، جدول زمانی مفصلی را برای فرایندهای تصمیم‌گیری در کنگره مقرر می‌کند. باوجود تصریح هشت تاریخ دقیق (مجموعه قوانین آمریکا، فصل ۲، بخش ۶۳۱)، برای تصویب لوایح تخصیص سیزده‌گانه، تاریخ نهایی بیان نشده است. در عمل، در بیشتر موارد، بودجه قبل از آغاز سال مالی جدید به تصویب نمی‌رسد. از این‌رو این پرسش مطرح می‌شود که آیا نباید مراحل را که در قانون تعیین شده‌اند با محدودیت الزام‌آور تاریخ تصویب بودجه در قوه مقننه تعویض یا تکمیل کرد؟

قوانین برخی کشورهایی که از قوه مقننه دو مجلسی برخوردارند، برای سازگاری درباره بحث‌های بودجه‌ای میان دو مجلس، محدودیت زمانی مشخصی تعیین می‌کنند. به‌موجب قانون اساسی ژاپن، در صورت عدم توافق دو مجلسی که دیت ژاپن را تشکیل می‌دهند، برای توافق، دوره‌ای سی روزه در نظر گرفته می‌شود و پس از سپری شدن این دوره، تصمیم مجلس نمایندگان بر مجلس مشاوران ارجحیت دارد.

معمولاً در قوانین کشورهای پیرو الگوی وست‌مینستری، تاریخ تصویب پیش‌نویس

بودجه در پارلمان تعیین نمی‌شود و هرگونه محدودیتی در مقررات داخلی پارلمان (آیین‌نامه‌های پارلمانی) بیان می‌شود. در بریتانیا، آیین‌نامه‌های پارلمانی، مدت بحث پارلمان درباره برآوردهای هزینه‌ها را در مجلس عوام به سه روز محدود کرده<sup>(۱۷)</sup> و پنجم آگوست را به‌عنوان تاریخ اتمام بحث هزینه‌ها در مجلس عوام تعیین می‌کنند (یعنی بیش از سه ماه پس از آغاز سال مالی). درآمدها نیز در شب تصویب بودجه تغییر مالیات‌های موجود بدون بحث در پارلمان و بر مبنای قانون تفویض اختیار به تصویب می‌رسند. تمام اقدامات مالیاتی جدید در لوایح بودجه سالیانه به تصویب رسیده و مهلت پنج آگوست درباره آنها نیز رعایت می‌شود. در عمل، قوانین مالییه - که به اقدامات مالیاتی اجرایی بر مبنای قطعنامه‌های موقتی پارلمان رسمیت می‌بخشند - مدت‌ها قبل از پایان این مهلت (یعنی یک تا سه ماه بعد از آغاز سال مالی) به تصویب پارلمان می‌رسند.

با وجود این، قوانین اساسی سه کشور از سیزده کشور مورد بحث در این پژوهش، تصویب بودجه سالیانه را قبل از آغاز سال مالی جدید الزامی ساخته‌اند. در فرانسه و آلمان، بودجه باید قبل از آغاز سال مالی جدید و در کره، باید سی روز قبل از آغاز سال مالی در پارلمان به تصویب برسد.

علاوه بر محدودیت‌های صریحی که درباره مدت بحث‌های پارلمانی یا تاریخ‌های تصویب وجود دارد؛ در برخی از کشورها - که بودجه در اصل پیش‌نویس قانون محسوب می‌شود نه اعلام سیاست - قانون، پارلمان را ملزم می‌سازد که بررسی قانون پیش‌نویس بودجه سالیانه را در اولویت قرار دهد. در مواردی که قانون اساسی دستور کار پارلمان را تعیین می‌کند، قوانین غیربودجه‌ای در مقایسه با قوانین بودجه‌ای اولویت پایین‌تری دارند. آلمان از جمله کشورهایی است که در آن به‌موجب قانون اساسی، پیش‌نویس بودجه باید هم‌زمان به هر دو مجلس ارائه شود، و این مسئله نشان‌دهنده اولویت تصویب پیش‌نویس قانون بودجه است. در این کشور قوانین غیربودجه‌ای ابتدا به مجلس منتخبین مردم (بوندستاگ) ارائه شده و سپس در مجلس دوم (بوندسرات) بررسی می‌شوند.

## ۲-۳-۲-۲ بودجه‌های موقتی

بسیاری از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، دارای قوانینی هستند

که در صورت عدم رعایت مهلت‌های قانونی یا متعارف برای تصویب بودجه، بودجه موقتی را مجاز می‌شمارند. این مجوز در بیشتر مواقع در قانون اساسی کشورهایی از جمله دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، کره، اسپانیا و سوئد یا قوانین عادی کشوری همانند ژاپن تصریح می‌شود. در برخی کشورها، قوه مجریه به موجب قانون می‌تواند دولت را بر مبنای مجوز بودجه سال قبل اداره کند. برای مثال قانون اساسی اسپانیا تصریح می‌کند که بودجه سال گذشته خودبه‌خود تا زمان تصویب بودجه جدید تمدید می‌شود. قانون اساسی فرانسه به دولت اجازه می‌دهد برای اداره امور دولت احکامی را صادر کند که به موجب قانون ارگانیک بودجه فرانسه، بر مبنای حداقل‌های مورد نیاز برای ارائه خدمات عمومی و بر اساس شرایط مصوب بودجه سال گذشته است. قانون اساسی آلمان در این باره تدابیر دقیقی را پیش‌بینی کرده که رعایت آنها بلامانع است. این تدابیر عبارت‌اند از: پرداخت برای حفظ نهادهای قانونی، اجرای اقداماتی که به موجب قوانین موجود، مجوز اجرا دارند، اجرای تعهدات قانونی فدراسیون و ادامه برنامه‌ها یا انجام انتقال‌های مصوب بودجه سال گذشته. چنانچه درآمدها برای پوشاندن این هزینه‌ها کافی نباشد، قوه مجریه می‌تواند (تا سقف معینی) برای اجرای عملیات جاری خود استقراض کند. قانون اساسی کره نیز محدوده بودجه موقتی را عمدتاً برای اداره و ادامه فعالیت سازمان‌ها و مؤسساتی که به موجب قانون تأسیس شده‌اند، اجرای هزینه‌های اجباری مصرح در قانون و ادامه پروژه‌هایی که از قبل در بودجه به تصویب رسیده تصریح می‌کند.

به موجب قوانین برخی کشورها، تصویب بودجه میان مدت بر مبنای بودجه پیشنهادی دولت نیز مجاز است. برای مثال به موجب قانون اساسی فنلاند، بودجه پیشنهادی دولت می‌تواند به صورت موقت اعمال شود. در سایر کشورها از جمله دانمارک، سوئد و ژاپن، قوانین اساسی یا سایر قوانین، پیش‌نویس بودجه‌های میان مدت را مجاز می‌شمارند؛ اما مبنای این بودجه‌ها را مشخص نمی‌سازند. برای مثال در سوئد، به موجب یکی از قوانین، «پارلمان می‌تواند تخصیص‌های مورد نیاز را تصویب کند». بر اساس این قانون پارلمان سوئد اختیارات تصمیم‌گیری در امور بودجه‌ای را به کمیسیون‌های پارلمانی بودجه تفویض کرده است. قانون مالیه عمومی ژاپن نیز دارای ابهام است: هیئت دولت می‌تواند برای دوره‌ای مشخص، بودجه موقتی را به پارلمان (دیت) تقدیم کند؛ اما در این قانون مشخص نشده که آیا این بودجه

بر مبنای بودجه سال مالی گذشته است یا براساس بودجه‌های سال مالی جدید. در کشورهای پیرو الگوی وست‌مینستری، با توجه به اینکه بودجه همواره در اواخر چرخه و بسیار دیر هنگام به پارلمان ارائه می‌شود (در بریتانیا، بودجه همواره چند ماه پس از آغاز سال مالی به تصویب می‌رسد)، صدور مجوزهای میان‌مدت برای مبادلات بودجه‌ای در ماه‌های اول سال مالی جدید همواره ضروری است. در بریتانیا، چهار تا پنج ماه قبل از آغاز سال مالی و به هنگام ارائه برآوردهای تکمیلی زمستانی، پارلمان با «رأی‌گیری درباره حساب‌ها»<sup>۱</sup> که بدون مذاکرات پارلمانی تصویب می‌شود – مجوز قانونی مورد نیاز را تأمین می‌کند. برخلاف بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی که از ترتیبات قانونی یا عملکردهایی برخوردارند و مانع از توقف فعالیت‌های دولت می‌شوند، در ایالات متحده آمریکا چنین ترتیباتی وجود ندارد. چنانچه کنگره تا آغاز سال مالی جدید لوائح تخصیص بودجه را به تصویب نرساند، «قطعنامه‌های ادامه فعالیت‌ها» را تصویب می‌کند. قطعنامه ادامه فعالیت بر مبنای نرخ‌های سال گذشته یا نرخ‌های مندرج در خواست بودجه رئیس‌جمهور، میزان اجرای تعهدات را تعیین می‌کند و اگر کنگره از تصویب قطعنامه ادامه فعالیت خودداری کرده یا آن را تمدید نکند، دولت فدرال به ناچار فعالیت‌های خود را متوقف می‌کند. البته این وضعیت به ندرت و معمولاً در مواقعی اتفاق می‌افتد که ترکیب سیاسی قوه مقننه با قوه مجریه متفاوت است.

### ۲-۲-۳ محدودیت‌های قانونی اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه

حدود ۴۵ درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، درباره اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه از نوعی محدودیت برخوردارند (OECD, 2003). در برخی کشورها از جمله فرانسه، آلمان، کره و اسپانیا این محدودیت‌ها به صورت نوشته در قانون اساسی درج شده و در برخی دیگر از کشورها همانند نیوزیلند و بریتانیا در مقررات پارلمانی گنجانده می‌شوند. میزان محدودیت اختیارات قوه مقننه در کشورهای مختلف، متفاوت است. در استرالیا، کانادا و نیوزیلند، پارلمان باید بودجه پیشنهادی را بدون تغییر عمده و به‌عنوان یک کل به تصویب برساند و فقط برای تغییرات بسیار جزئی یا کاهش

1. Rote on Account



هزینه‌های کل اختیار دارد. در فرانسه و آلمان، نمی‌توان بدون ثابت نگه‌داشتن کسری بودجه، هزینه‌های کل را افزایش یا درآمدهای کل را کاهش داد. به‌موجب قانون اساسی اسپانیا، افزایش تخصیص‌ها یا کاهش درآمدها به‌وسیله اصلاحیه‌های پارلمان به کسب موافقت قبلی دولت نیازمند است. قانون اساسی کره نیز محدودیت‌های شدیدی را ایجاد می‌کند. این محدودیت‌ها نمایانگر سنت دوراندیشی در بودجه‌بندی است و مجلس شورا بدون جلب رضایت قبلی قوه مجریه حق ندارد اقلام هزینه‌ها را افزایش دهد یا ردیف‌های هزینه‌ای جدید ایجاد کند؛ اما می‌تواند درآمدها را افزایش یا کاهش دهد.

کشورهای اروپای شمالی از جمله کشورهایی هستند که درباره اختیارات پارلمان در اصلاح بودجه هیچ محدودیت قانونی ندارند. به‌موجب قانون اساسی فنلاند، پارلمان حق دارد پیش‌نویس بودجه را بدون هیچ محدودیتی اصلاح کند؛ اما در کشورهای عضو اتحادیه اروپا (دانمارک، فنلاند و سوئد)، محدودیت‌هایی که اتحادیه درباره میزان کسری بودجه و استقراض دولت عمومی وضع نموده، به‌صورت بالقوه در محدود ساختن اصلاحیه‌های پارلمان مؤثر است. مسئله مهم‌تر، به محدودیت‌های خودخواسته‌ای مربوط است که تلویحاً در راهبردهای مالی گنجانده شده و دولت‌ها در پیمان‌های ائتلافی تصویب کرده‌اند. اگرچه در پارلمان هیچ حزب سیاسی‌ای به تنهایی دارای اکثریت نیست، اما ممکن است احزاب سیاسی که ائتلافی رسمی یا غیررسمی را تشکیل می‌دهند به پیشنهاد اصلاحاتی که به بودجه‌ای متفاوت با بودجه پیشنهادی دولت می‌انجامد تمایلی نداشته باشند. در سوئد، ممکن است سقف‌های کل هزینه‌ها که پارلمان در مرحله قبل تصویب کرده، اختیارات آن را در مرحله تصویب بودجه محدود کند. پارلمان نروژ در ماه نوامبر سقف‌های کل را به‌عنوان اولین بخش از فرایند تصویب بودجه و قبل از تصویب جزئیات آن در اواخر سپتامبر به تصویب می‌رساند. این گام در ابتدا تصویب بودجه اختیارات اصلاحی پارلمان را در مرحله دوم محدود می‌کند (در این صورت پارلمان فقط می‌تواند تخصیص مجدد ردیف‌های هزینه را در میان و بین محدوده‌های هزینه‌ها انجام دهد).

با نگاهی به وضعیت کشورهای اروپای شمالی درمی‌یابیم که فقدان محدودیت قانونی پارلمان درباره اصلاح بودجه در قانون اساسی یا سایر قوانین به معنای آن است که درمی‌یابیم پارلمان در فرایند تصویب بودجه در عمل با هیچ محدودیتی روبه‌رو

نیست. در اینجا می‌توان به‌عنوان مثال از کشور ژاپن یاد کرد؛ چرا که دیت معمولاً بودجه پیشنهادی هیئت‌دولت را با تغییراتی جزئی یا کاهش هزینه‌های کل به تصویب می‌رساند؛ اما این رویه دارای هیچ مبنای قانونی نیست.

#### ۲-۳-۲-۴ تصویب راهبرد مالی میان‌مدت در پارلمان

در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، اسناد همراه پیش‌نویس بودجه، معمولاً تحلیل‌های گذشته و تغییرات بودجه‌ای آتی را ارائه می‌دهند. ارائه راهبرد مالی میان‌مدت (به همراه بیان مبالغ کل درآمدها، کل هزینه‌ها و بودجه مالی) اکنون عملکرد استاندارد در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است. در برخی از کشورهای عضو این سازمان (از جمله فرانسه، آلمان، نیوزیلند و اسپانیا) ارائه راهبرد میان‌مدت مالی یکی از الزامات قانونی است؛ اما در برخی کشورهای دیگر از جمله کانادا، دانمارک، ژاپن، کره و نروژ در این باره الزام قانونی وجود ندارد (OECD, 2003).

اگرچه ارائه بودجه یکپارچه به‌وسیله دولت — که مبالغ کل بودجه را در میان‌مدت نشان می‌دهد — اکنون استاندارد رایج است؛ اما در قوانین بودجه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، درباره اینکه آیا قوه مقننه از نظر قانونی موظف به تصویب کل درآمدها، کل هزینه‌ها و تراز آنها برای سال بودجه و سال‌های بعد از آن است یا خیر، تفاوت‌هایی وجود دارد.

● قوه مقننه راهبرد مالی میان‌مدت چند سالانه کمی را تصویب می‌کند: ممکن است قوه مقننه کشور، مقررات مالی کمی را در چارچوب یک قانون تصویب کرده و به‌این ترتیب چارچوب ارقام کل مالی را تعیین کند. در صورت تصویب چنین قانونی، قوه مجریه باید هر سال بودجه‌ای ارائه کند که با این چارچوب مطابقت داشته باشد و اصلاح یا فسخ این قانون، قوه مجریه را از تعهدات ناشی از آن رها می‌سازد. اگر چنین قانونی فقط با پیش‌بینی کسری بودجه مرتبط باشد؛ ممکن است برای اطمینان از تصویب جداگانه درآمدها و هزینه‌های کل در پارلمان به قانون دیگری نیاز باشد. لایحه تعادل بودجه سال ۱۹۸۵ ایالات متحده آمریکا و لایحه اجرای بودجه سال ۱۹۹۰ مواردی از این قوانین هستند (نک. مقررات مالی پیش‌گفته). در کشورهای عضو اتحادیه اروپا،

«معیارهای کسری و دیون ماستریخت»<sup>۱</sup> و «پیمان ثبات و رشد» که دست کم تراز بودجه را در چرخه اقتصادی الزامی می‌سازد، رهنمودهای قدرتمندی را درباره کسری بودجه برای هر کشور فراهم می‌کند؛ اما مقررات کمی میزان کسری و دیون از نظر قانونی الزام‌آور نبوده و با بخشودگی‌ها و معافیت‌های مختلف نقض می‌شوند.

● راهبرد مالی میان‌مدت به صورت سالیانه ارائه می‌شود و به تصویب قوه مقننه می‌رسد: معمولاً قوه مقننه از نظر قانونی ملزم نیست که هر سال راهبرد مالی میان‌مدت را به عنوان بخشی از فرایند بودجه، تصویب کند. دولت سوئد، به موجب قانون بودجه کشوری سال ۱۹۹۶ می‌تواند سقف (محدوده) هزینه‌ها را به پارلمان ارائه دهد و این سقف‌ها برای سال‌های پس از سال بودجه الزام‌آور می‌شوند. در عمل پارلمان سوئد در نوامبر هر سال و پیش از تصویب جزئیات بودجه سالیانه، سقف کل هزینه‌های چندساله را تصویب و به‌ویژه درباره سطح هزینه‌ها در سال سوم تصمیم‌گیری می‌کند. برای مثال پارلمان سال جدیدی را به سقف‌های هزینه‌های جاری سه‌ساله خود اضافه می‌کند. قانون ۴۷/۲۰۰۳ بودجه مرکزی اسپانیا نیز تعیین سقف‌های قانونی الزام‌آور را برای کل هزینه‌ها الزامی می‌سازد.

● راهبرد مالی میان‌مدت به صورت سالیانه ارائه می‌شود؛ اما به‌طور رسمی به تصویب پارلمان نمی‌رسد: در بیشتر کشورها هیچ الزام قانونی برای تصویب رسمی راهبرد مالی میان‌مدت در پارلمان وجود ندارد. با وجود این، تقریباً ۷۵ درصد از دولت‌های همه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، چارچوب بودجه میان‌مدتی را آماده کرده و به پارلمان ارائه می‌کنند (OECD, 2003). اما به جز موارد اندکی این کار فقط برای آگاهی پارلمان انجام می‌شود (ارقام کل به‌طور رسمی تصویب نمی‌شوند). برای مثال قانون افزایش ثبات و رشد اقتصادی آلمان، مصوب سال ۱۹۶۷ — یکی از اولین قوانین که خواستار پیش‌بینی بودجه میان‌مدت می‌شد — دولت را به تدوین برنامه میان‌مدت پنج‌ساله ملزم می‌سازد؛ اما این برنامه فقط به مجلسین ارائه می‌شود (بخش ۹).

برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از جمله فرانسه، آلمان و اسپانیا در قوانین خود به تصریح تعداد سال‌هایی می‌پردازند که باید در پیش‌بینی‌های بودجه میان‌مدت گنجانده شود و معمولاً این زمان از سه تا پنج سال متغیر

است؛ اما قانون مسئولیت مالی سال ۱۹۹۴ نیوزیلند، دولت را ملزم می‌سازد که هر ساله با ارائه گزارش راهبرد مالی به پارلمان اهداف بلندمدت دولت را تشریح کند و با ارائه مجموعه‌ای از پیش‌بینی‌های کلی بودجه‌ای دوره‌های ده‌ساله را پوشش دهد. در سال ۱۹۹۸، مجموعه قوانین ثبات مالی بریتانیا — که قانونی غیررسمی است — به تقلید از نیوزیلند، الزام پیش‌بینی ده‌ساله را تصویب کرد. در ایالات متحده آمریکا، به موجب قانون پیش‌بینی‌های پنج‌ساله الزامی است؛<sup>(۱۸)</sup> اما بر مبنای قانونی که در اوایل دهه ۱۹۹۰ در سنا به تصویب رسید، پیش‌بینی سیاست‌های مالی برای دوره‌ای ده‌ساله انجام می‌شود.

#### ۲-۳-۲-۵ تصویب منابع

اهمیت برآوردهای بودجه سالیانه را نباید دست‌کم گرفت. این برآوردها دارای پنج جنبه‌اند:

ابتدا به موجب نظام‌های قوانین بودجه چندین کشور از جمله آلمان، فنلاند و سوئد ارائه گزارش تمام درآمدهای ناخالص به پارلمان الزامی است؛ اما معمولاً در قوانین تمام کشورها برای این قاعده عمومی، استثنایی در نظر گرفته شده است. از جمله استثنای عمده، کسر درآمدها از هزینه‌های تخصیص داده شده است. قانون اصول بودجه‌ای در آلمان دریافت‌های حاصل از فروش یا مزایده را نیز استثنا می‌کند. اما این محاسبات در یک پیوست یا یادداشت توضیحی ارائه می‌شوند.

از نظر پوشش جغرافیایی، قوانین فدرال در کشورهای فدرال — که ترتیبات تسهیم درآمد رواج دارد — یا قانون اساسی در کشورهایی از جمله آلمان سهم مالیات‌هایی را تعیین می‌کنند که در بودجه‌های فدرال و غیرملی، به عنوان درآمد به سطوح مختلف دولت تعلق می‌گیرد. در کشورهای یکپارچه، انتقال وجوه و کمک‌های مالی به دولت‌های محلی، معمولاً در بخش هزینه‌ها در نظر گرفته می‌شود. اما در سایر کشورها، انتقال‌های مالی از محل مالیات‌های مشترک، معمولاً به عنوان درآمد منفی نشان داده می‌شوند. برای مثال در فرانسه، براساس اصل نمایش تمام درآمدها به صورت ناخالص، مجموع مالیات‌ها از جمله بازپرداخت‌ها، مالیات‌های مکسوره و انتقال‌ها در قانون بودجه سالیانه نشان داده می‌شوند. همچنین بودجه سالیانه کشوری، انتقال مالیات‌های مشترک را به دولت‌های محلی و سایر

مالیاتی‌هایی را که باید به بودجه اتحادیه اروپا منتقل شوند؛ به صورت درآمد منفی نشان می‌دهد (بر مبنای درصد ثابتی از درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش افزوده).

دوم اینکه قوانین مالیاتی در بسیاری از کشورها به گونه‌ای است که دولت برای وضع و گردآوری مالیات، مجوز دائمی دارد. از سوی دیگر، در برخی کشورها از جمله فرانسه، پارلمان‌ها باید هر سال مجوز مالیات را به هنگام تصویب قانون بودجه سالیانه تجدید کنند. بریتانیا در میانه این طیف قرار دارد که با وجود مجوز دائمی دولت برای وضع و گردآوری بیشتر مالیات‌ها، مجوز مالیات بر درآمد باید هر سال به هنگام تصویب لوایح مالی سالیانه تجدید شود.

سوم اینکه در قوانین نظام بودجه برخی کشورها، خلاصه‌ای از فهرست درآمدها ارائه می‌شود. برای مثال قانون اساسی آلمان درآمدها را میان فدراسیون و لاندنر تقسیم‌بندی می‌کند. قانون اصول بودجه‌ای و مجموعه قوانین بودجه فدرال که بیانگر گروه‌های اصلی درآمدهاست و دسته‌بندی تمام درآمدها را بر اساس گروه‌های اقتصادی و کارکردی الزامی می‌سازد، این طبقه‌بندی را تکمیل می‌کند. جزئیات در مقررات وزارت دارایی ارائه می‌شود. در سایر کشورها از جمله بریتانیا، قوه مجریه درباره نحوه ارائه برآوردهای درآمد سالیانه از اختیارات کامل برخوردار است (قوانین موضوعه، هیچ محدودیتی بر قوه مجریه تحمیل نمی‌کنند).

چهارم اینکه قوانین برخی کشورها با تصریح لزوم ایجاد صندوق تمرکز درآمدها، بر اصل برابری تمام درآمدها تأکید می‌ورزند. مجموع درآمدهای عمومی، صرف‌نظر از اینکه مالیاتی یا غیرمالیاتی باشند، باید در خدمت منافع عمومی قرار گیرند. اصل برابری تمام درآمدها به تصویب شورای قانون اساسی فرانسه رسیده است (Bouvier et al, 2002, p.34) که قوانین موضوعه رسمی را در این باره افزایش می‌دهد. با وجود این، قانون بودجه ارگانیک سال ۲۰۰۱ فرانسه، تفکیک درآمدها در بودجه کشوری را با استفاده از ضمایم بودجه، حساب‌های ویژه و ترتیبات ویژه حسابرسی مجاز می‌شمارد. همچنین درصدی از مالیات‌های غیرمستقیم دخیلیات برای تأمین منابع مالی بخشی از کسری بودجه سازمان‌های تأمین اجتماعی و از سال ۲۰۰۴، برای وظایف جدید دولت‌های محلی اختصاص می‌یابد. پنجم اینکه برآوردهای درآمد مصوب قوه مقننه، پیش‌بینی مالیات‌های احتمالی و

درآمدهایی غیرمالیاتی هستند که قرار است به‌وسیله قوه مجریه وضع و گردآوری شوند. هنگامی که درآمد از پیش‌بینی‌ها بیشتر باشد، به‌موجب قانون اساسی بسیاری از کشورها (حتی اگر نوشته نباشد)، هزینه کردن درآمدهای مازاد بر پیش‌بینی‌ها فقط با مجوز قانونی میسر است. به‌نظر می‌رسد برای پرهیز از بیش برآورد و ایجاد هزینه‌های بودجه‌ای فاقد منابع مالی، می‌توان با تصویب قانونی پیش‌بینی محتاطانه درآمدها را الزامی ساخت. اگرچه قوای مقننه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، معمولاً برای دستیابی به این هدف از قوانین نظام بودجه استفاده نکرده‌اند؛ اما برخی دولت‌ها با وضع مقرراتی پیش‌بینی محتاطانه درآمدها را الزامی ساخته‌اند. دولت فدرال کانادا پیش‌بینی درآمدها را بر پیش‌بینی‌های فعالیت‌های اقتصادی به‌وسیله بخش خصوصی مبتنی ساخته که ارقام آن عمده‌اً به‌سمت پایین تعدیل شده‌اند. چنین مقرراتی در هلند نیز از سال ۱۹۹۴ وضع شده است (Daban et al, 2003, p. 30).

#### ۲-۳-۲-۶ ماهیت تخصیص اعتبارات بودجه‌ای

درباره ماهیت تخصیص اعتبارات بودجه‌ای، دست‌کم سه پرسش مطرح است. اول اینکه آیا قانون، مبنایی برای تخصیص‌ها بیان کرده است؟ دوم اینکه آیا تخصیص‌ها همواره به‌صورت ناخالص هستند؟ و سوم اینکه آیا استثناهایی وجود دارد و برخی تخصیص‌ها به‌صورت خالص تصویب می‌شوند؟

ابتدا اینکه قوانین بودجه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از نظر معنایی که برای «هزینه‌های مصوب» قوه مقننه قائل‌اند، تفاوت‌هایی دارند. این معانی مختلف عبارت‌اند از: الزام، تعهد، دستور پرداخت و پرداخت. قوانین نظام بودجه کشورهای مختلف به‌طور سنتی به‌گونه‌ای است که به قوه مجریه اجازه می‌دهد در دوره‌ای دوازده‌ماهه پرداخت‌های نقدی انجام دهد. اما درباره برخی هزینه‌ها (به‌ویژه سرمایه‌گذاری) در زمان مراحل برنامه‌ریزی پروژه و سفارش‌گذاری، قبل از هزینه نقدی، فاصله زمانی به نسبت طولانی وجود دارد. از این‌رو، قوانین نظام بودجه برخی کشورها از جمله آلمان، مبتنی ساختن هزینه‌های بودجه سالیانه را بر مبنای نقدی و تعهدی مجاز شمرده یا الزامی می‌سازند. به‌موجب قانون بودجه ارگانیک فرانسه، هزینه‌های تعهدی که دوره‌ای سه‌ساله را

پوشش می‌دهند، باید به صورت سالیانه به تصویب برسند و درباره صدور دستور پرداخت یا پرداخت‌های نقدی سالیانه نیز محدودیت‌هایی وجود دارد. بودجه فدرال ایالات متحده آمریکا بر مبنای مفهوم مجوزهای بودجه‌ای استوار است که مجوز قانونی پذیرش تعهدات مالی بوده و به هزینه (هزینه‌های نقدی) منجر می‌شود. تخصیص، مجوز استقراض، مجوز عقد قرارداد و مجوز هزینه کردن از محل حساب‌های تهاتری، انواع مختلف مجوزهای بودجه‌ای را تشکیل می‌دهند.<sup>(۱۹)</sup> تخصیص به معنای صدور مجوز قانونی برای صرف وجوه در مصارف معین است. لوایح تخصیص بودجه از جمله اشکال تخصیص هستند: این لوایح به سازمان‌های فدرال اجازه انجام تعهدات مالی الزام‌آور قانونی و همچنین به خزانه‌داری اجازه پرداخت‌های مصارف معین را می‌دهند. در نیویورک به هنگام اجرای بودجه‌ریزی تعهدی (نه فقط حسابداری تعهدی)، تخصیص‌ها برای هزینه‌ها و تأمین سرمایه (عمدتاً استهلاک سرمایه ثابت) انجام می‌شدند.

دوم، اینکه از جمله استثناهای عمده اصل بودجه‌ریزی بر مبنای ارقام ناخالص، بهای خدمات ویژه بوده که مشمول اصل «پرداخت‌های مصرف‌کنندگان»<sup>۱</sup> است. قوانین نظام بودجه کشورها، از جمله قانون بودجه ارگانیک سال ۲۰۰۱ فرانسه و قانون حسابرسی عمومی و بهای خدمات مصوب سال ۱۸۹۱ بریتانیا، بودجه‌ریزی را بر مبنای ارقام خالص در شرایط ویژه مجاز می‌شمارند. اگرچه بودجه‌ریزی بر مبنای ارقام خالص مجاز است؛ اما معمولاً بهای خدماتی که به وسیله وزارتخانه‌های مصرف‌کننده دریافت و نگهداری می‌شوند باید در قانون بودجه سالیانه به تصویب برسند. به موجب قانون بودجه ارگانیک فرانسه، این درآمدها باید از رویه‌های معمولی حسابداری بر مبنای ارقام ناخالص پیروی کنند و ارقام کل را در بخش درآمدهای بودجه کشور نشان دهند (در بودجه اصلی، ضمام بودجه یا حسابی ویژه). اما در بریتانیا درآمدهایی که در اختیار وزارتخانه‌های دولتی قرار دارند (کمک‌های تخصیصی) از هزینه‌های ناخالص کسر و برآوردهای هزینه‌ها به صورت خالص تصویب می‌شوند. لوایح تخصیص‌های سالیانه فقط مجوز برداشت مبالغ خالص مورد نیاز وزارتخانه‌ها را از محل حساب‌های متمرکز صادر می‌کنند؛ اما پارلمان درآمدهای تقسیم نشده را نیز به عنوان هزینه‌های منفی تصویب می‌کند. وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها برای هزینه

کردن درآمدهای مازاد خود به مصوبه پارلمان نیازمندند.

بودجه‌ریزی بر مبنای ارقام خالص بدون تصویب درآمدها به وسیله پارلمان در قانون بودجه سالیانه، ممکن است در قوانین جداگانه‌ای مقرر شود. این مسئله درباره سازمان‌های مستقل — که دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند و از نظر قانونی به درآمدهای خود متکی هستند — چنین سازمان‌هایی ممکن است دارای هیئت‌مدیره‌ای باشند که بودجه‌های «مستقل» آنها را تصویب می‌کند. معمولاً بودجه دولت مرکزی فقط نشان‌دهنده انتقال‌های مالی خالص به این سازمان‌هاست که برای تکمیل درآمدهای آنها انجام می‌شود. مبنای قانونی بودجه‌ریزی، بر مبنای ارقام خالص به وسیله این سازمان‌ها معمولاً در قانون نظام بودجه یا قانون تأسیس آنها نهفته است. چنین قوانینی ممکن است این سازمان‌ها را ملزم سازند تا درآمدها و هزینه‌های کل خود را به همراه بودجه سالیانه به پارلمان گزارش دهند. پارلمان بدون این گزارش‌ها نمی‌تواند نقش نظارتی خود را ایفا کند. همچنین گاهی در قوانین اختیارات و محدودیت‌های این سازمان‌ها درباره استقراض، تصریح می‌شود.

سوم اینکه گاهی مجوز بودجه (یا تخصیص) بر قوانینی به جز لوایح تخصیص‌های سالیانه مبتنی است.<sup>(۲۰)</sup> این مسئله بیشتر درباره پرداخت‌های انتقالی ویژه به خانوارها صادق است که در چارچوب پرداخت‌های اجباری به خانواده‌ها بر اساس قوانین رفاه اجتماعی انجام می‌گیرد. تسویه بدهی‌های دولت و پرداخت حقوق مقامات ارشد سازمان‌هایی که به موجب قانون اساسی تأسیس شده‌اند؛ از همین محل انجام می‌شود. قوانین بودجه برخی کشورها، دولت را ملزم می‌سازد تمام هزینه‌های خود را، حتی اگر بر اساس قانونی به جز لایحه تخصیص بودجه سالیانه انجام شده باشند، در گزارش واحدی به پارلمان ارائه دهند. برای مثال به موجب قانون مالیه عمومی نیوزیلند، هر هزینه یا هزینه سرمایه‌ای تعهدی، یا هر پرداختی به جز آنچه در لایحه تخصیص آمده است باید همانند هزینه‌های لوایح تخصیصی، مدیریت و حسابرسی شود.

#### ۲-۳-۲-۷ ساختار تخصیص‌های بودجه

درباره ساختار تخصیص‌های قوانین نظام بودجه، بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و



همکاری‌های اقتصادی، ساختار مبتنی بر ورودی را برگزیده‌اند. برای مثال به‌موجب قانون اصول بودجه‌ای آلمان مصوب ۱۹۶۹، هزینه‌های هر وزارتخانه باید براساس اهداف، طبقه‌بندی شوند و هزینه‌های پرسنلی، سایر هزینه‌های جاری، وجوه انتقالی به حساب‌های دولت‌های محلی، یارانه‌های شرکت‌ها، پرداخت دیون و سرمایه‌گذاری (با زیرگروه‌های مختلف) را دربرگیرند. به‌علاوه به‌موجب قانون، هزینه‌ها باید براساس کارکرد در یکی از ضامم بودجه دسته‌بندی شده و جدول دسته‌بندی هزینه‌ها براساس کارکرد و هدف (طبقه‌بندی اقتصادی) ارائه شود. بودجه فدرال ایالات متحده آمریکا نیز مبتنی بر ورودی‌هاست: قانون نظام بودجه برای تخصیص حساب‌های سالیانه مصوب کنگره بر موضوعات یا اهداف هزینه‌ها تأکید دارد. مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا تغییر عناوین بودجه تخصیصی در قوانین تخصیص را مجاز می‌شمارد. این به معنای آن است که کنگره کنترل ساختار تفصیلی تخصیص‌ها را در دست دارد. سازمان مدیریت و بودجه آمریکا دارای سیستم حسابرسی مشروطی است که طبقه‌بندی اهداف و کارکردها را نیز رعایت می‌کند.

با آغاز مدیریت عمومی نوین، برخی کشورها به ساختار سنتی تخصیص بودجه برمبنای ورودی پایان داده‌اند. این روند با تصویب قانون مالیة عمومی نیوزیلند در سال ۱۹۸۹ آغاز شد و قوانین بودجه‌ای برخی کشورها، مبتنی ساختن تخصیص‌ها را بر خروجی یا عملکرد الزامی ساخته است. اگرچه تغییرات ایجاد شده در نظام بودجه نیوزیلند زیربنایی بود؛ اما ساختارهای تخصیص فقط بر گروه‌های خروجی مبتنی نبوده؛ بلکه گروه‌های مختلف کمک‌ها (انتقال اجباری وجوه به خانوارها)، هزینه‌های استقراض، سایر هزینه‌ها، و هزینه‌های سرمایه‌ای را نیز دربرمی‌گیرند.<sup>(۲۱)</sup> قانون بودجه ارگانیک فرانسه، مصوب سال ۲۰۰۱، بر رسالت‌ها (اهداف نهایی سیاست دولت) و برنامه‌ها تأکید می‌ورزد که مبنای تخصیص‌های کلی‌ای است که از سال ۲۰۰۶ به تصویب پارلمان فرانسه می‌رسد. قانون بودجه ارگانیک، قوه مجریه را ملزم می‌سازد که برای اجرای بودجه سالیانه، در هر برنامه، هفت نوع هزینه مشخص کند که از جمله این هزینه‌ها عبارت‌اند از: دستمزد، هزینه‌های عملیاتی، سرمایه‌گذاری و غیره). این برآوردهای ورودی، به‌جز درباره دستمزد، کاملاً جنبه نظری دارند. سقف نهایی هر برنامه را پیش‌بینی حقوق و دستمزد تعیین می‌کند (یعنی در اجرای هر برنامه، مدیران اجازه ندارند مجوزهای هزینه‌های

غیردستمزدی را به ردیف‌های دستمزدی منتقل کنند). به این ترتیب، برخلاف نیوزیلند که فاقد چنین محدودیت‌هایی است؛ پارلمان فرانسه بر «لایحه حقوق و دستمزد خدمات عمومی»<sup>۱</sup> کنترل دارد. همچنین بودجه ارگانیک تصویب سالیانه سطوح اشتغال هر وزارتخانه را به وسیله پارلمان الزامی می‌سازد.

#### ۸-۲-۳-۲ مدت تخصیص‌های بودجه و نحوه انتقال به سال بعد

قوانین بودجه ممکن است مواردی را تصریح کنند که مشمول اصل تخصیص سالیانه نیستند. درباره تخصیص سالیانه سه نکته اصلی وجود دارد: ۱. برخی تخصیص‌ها برای دوره‌های بیش از دوازده ماه انجام می‌شوند، ۲. مجوز بودجه دوازده ماهه‌ای را که مورد استفاده قرار نگرفته است می‌توان به سال بعد انتقال داد، ۳. مجوز بودجه دوازده ماهه‌ای را که مربوط به سال آینده است می‌توان در سال مالی جاری پیش‌بینی کرد (یعنی قرض گرفتن از تخصیص‌های بودجه آینده). به‌طور سنتی، مجوز بودجه هزینه‌های نقدی به دوره‌ای دوازده ماهه محدود بوده است و تخصیص‌های جذب نشده در پایان سال لغو می‌شده‌اند. اما در برخی از کشورها از جمله فرانسه، آلمان، ژاپن، کره و ایالات متحده آمریکا) مدت‌هاست که مبنای حقوقی برای مجوز بودجه چندساله در برخی مصارف، به‌ویژه هزینه‌هایی فراهم شده است که به دوره‌های طولانی برنامه‌ریزی و سفارش‌دهی نیازمندند. در برخی دیگر از کشورها از جمله اروپای شمالی و کشورهای عضو خانواده وست‌مینستری، این انعطاف‌پذیری پدیده‌ای به نسبت جدید است. مجوز بودجه چندساله در عمل معمولاً فقط برای سرمایه‌گذاری صادر می‌شود؛ اما در قوانین نظام بودجه برخی کشورها جملاتی کلی گنجانده شده است که مجوز بودجه چندساله را برای هزینه‌های جاری میسر می‌سازد. برای مثال در قانون بودجه کشوری فنلاند، تخصیص‌های قابل انتقال، تخصیص‌هایی هستند که می‌توان آنها را به زمان‌های دیگر (تخصیص‌های چندساله تا سقف دو سال) یا سازمان‌های دولتی دیگر انتقال داد. درباره تخصیص‌های انعطاف‌پذیر سوئد، قانون بودجه کشوری، انتقال وجوه جذب نشده به سال مالی بعد و استفاده از این وجوه را مجاز شمرده است. تقریباً همه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های

1. The Public Service Salary Bill

اقتصادی، در شرایط ویژه، انتقال مجوز بودجه هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای جذب نشده را در پایان سال، مجاز می‌شمارند. در این میان کشورهای یونان، ایرلند، اسپانیا و ایالات متحده آمریکا — که فقط انتقال هزینه‌های جاری را مجاز می‌شمارند — استثنا هستند (OECD, 2003, Q.3.2.1). قوانین نظام بودجه معمولاً این مجوز را در اختیار قوه مجریه قرار می‌دهند؛ اما برخی هزینه‌ها، به‌ویژه انتقال‌های مالی، معمولاً به سال آینده منتقل نمی‌شوند. قوانین یا مقررات نظام بودجه کشورها، اختیارات مختلفی را به قوه مجریه تفویض می‌کنند که از جمله این اختیارات عبارت‌اند از:

- مجوز انتقال نامحدود هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای (به‌ویژه در استرالیا، دانمارک و آلمان).

- مجوز انتقال نامحدود برخی هزینه‌های خاص (برای مثال در آلمان و سوئد برای تخصیص‌های انعطاف‌پذیر نه تخصیص‌های ثابت).

- انتقال نامحدود هزینه‌های سرمایه‌گذاری که به وزیر/وزارت دارایی تفویض می‌شود (مانند آنچه در اتریش، بلژیک، و هلند معمول است).

- مجوز انتقال درصدی مشخص (برای مثال مقررات بودجه‌ای نیرو، برای ردیف‌های تخصیص هزینه‌های جاری تا ۵ درصد).

- مجوز انتقال انواع مختلفی هزینه‌ها (برای مثال قانون مالیّه عمومی ژاپن، برای هزینه‌هایی که به دلایل گریزناپذیر که اکثراً پروژه محورند، انجام نمی‌شوند).

- عدم انتقال بدون تصویب قوه مقننه (همانند نیوزیلند).

در بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قوانین بودجه‌ای، را استقراض از تخصیص‌های سال‌های آینده منع می‌کنند؛ چرا که این مسئله ممکن است کنترل هزینه‌ها را به خطر اندازد. اما هفت کشور، استقراض برای هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای مجاز می‌شمارند. در بیشتر موارد مجوز چنین استقراضی در قانون نظام بودجه گنجانده شده است و فقط در ایسلند برای این استقراض، محدودیتی وجود ندارد. از شش کشور دیگر عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، چهار کشور اروپایی از جمله بلژیک، دانمارک، فرانسه و سوئد، این استقراض را تا درصد مشخصی مجاز می‌شمارند؛ اما برای انتقال بیش از این میزان، تصویب مجلس ضروری است. در استرالیا و کانادا، این

استقراض باید در چارچوب متمم بودجه تصویب شود.

#### ۹-۲-۳-۲ تصویب استقراض، ضمانت‌های دولتی و دیون عمومی

اختیارات قوه مقننه درباره تصویب استقراض دولت معمولاً در قوانین اساسی پیش‌بینی می‌شود. (در این باره می‌توان از کشورهایی از جمله دانمارک، آلمان، فنلاند، ژاپن، کره، نروژ، اسپانیا، سوئد و ایالات متحده آمریکا نام برد) و نمایانگر اهمیت حق قوه مقننه در کنترل استقراض به نیابت از طرف مالیات‌دهندگان است. در سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، از جمله کانادا، فرانسه و نیوزیلند نیاز به تصویب استقراض به وسیله پارلمان، معمولاً در قانون نظام بودجه تصریح می‌شود. برخی کشورها از جمله دانمارک و سوئد، دارای قوانین جداگانه دیون عمومی‌اند که مکمل قانون اساسی یا سایر قوانین بودجه‌ای است. در بریتانیا، به موجب قانون دیون ملی مصوب سال ۱۹۶۸، صندوق دیون ملی تأسیس شد. این صندوق از صندوق درآمدهای متمرکز جدا بود و برای تأمین منابع مالی عملیات دولت مرکزی به وسیله استقراض به کار می‌رفت.

این قوانین در اصل با استقراض ناخالص یا خالص (تغییر در دیون انباشته) و نه میزان دیون در ارتباط‌اند. به‌طور کلی یکی از الزامات این قانون، تصویب استقراض‌های جدید قانون بودجه سالیانه (ایجاد سقفی تعهدآور) برای دوره‌های دوازده ماهه است. قوانین در بیشتر موارد، مدیریت استقراض را به وزیر دارایی (یا همتای او) — که مسئولیت‌هایش درباره استقراض و موضوعات مربوط به دیون در قوانین تشریح شده است — تفویض می‌کنند و معمولاً تجاوز از سقف استقراض به تصویب متمم بودجه نیازمند است.

فقط ایالات متحده آمریکا و چند کشور دیگر درباره بدهی‌های معوقه انباشته دولت، دارای محدودیت‌های الزام‌آور قانونی هستند. مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا (عنوان ۳۱) حداکثر میزان دیون مجاز را برحسب دلار بیان می‌کند. این سقف هرچند یکبار اصلاح شده و افزایش می‌یابد. به دلیل ظهور مجدد کسری بودجه‌های گسترده فدرال پس از سال ۲۰۰۰، کنگره به اجبار قوانینی را برای افزایش میزان دیون مجاز تصویب کرد<sup>(۲۲)</sup> لهستان با اقدامی استثنائی — که دیون دولت عمومی را در سطح ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی محدود می‌کرد — معیار دیون اتحادیه اروپا را در قانون

اساسی خود گنجانند در بیشتر کشورها، حجم دیون دولت به‌طور غیرمستقیم به‌وسیله قوه مقننه و با استفاده از شیوه‌های زیر کنترل می‌شود:

۱. وضع محدودیت‌های قانونی برای استقراض جدید در متن قانون بودجه سالیانه،
۲. بررسی پیشنهاد دولت برای پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی میان‌مدت (از جمله حجم دیون).

در بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا، معیار دیون ماستریخت، انگیزه اخلاقی حفظ دیون را در سطحی پایدار برای دولت‌ها فراهم می‌سازد. کشورهای مختلف عضو اتحادیه اروپا از جمله ایتالیا با وضع قوانین داخلی، تأمین کسری بودجه دولت به‌وسیله بانک مرکزی را با خرید اوراق بهادار دولتی در بازار اصلی ممنوع کرده‌اند. در کشورهای وست‌مینستری، دولت سطح دیون ثابت یا «محتاطانه» را تعیین می‌کند. در این کشورها، سقف الزامی دیون به تصویب پارلمان نمی‌رسد؛ اما دولت ملزم به توضیح هرگونه انحراف از راهبردهای دیون اعلام شده قبلی به مجلس است.

قانون «مدیریت استقراض و دیون دولتی»<sup>۱</sup> سوئد، مصوب سال ۱۹۹۸، اهداف مدیریت دیون را کاهش هزینه‌های بلندمدت با در نظر گرفتن خطرات موجود اعلام می‌کند. دولت سوئد (نه پارلمان) همانند بسیاری از کشورهای دیگر درباره رهنمودهای سالیانه مدیریت دیون براساس قانون سال ۱۹۹۸ تصمیم‌گیری می‌کند. اما این قانون دولت را به ارائه گزارش سالیانه مدیریت دیون به مجلس ملزم می‌سازد و این گزارش امکان ارزیابی مدیریت دولت را بر دیون عمومی برای مجلس فراهم می‌آورد. در برخی از کشورهای عضو خانواده وست‌مینستری، آماده‌سازی گزارش درباره بدهی‌ها از الزامات قانونی است (برای جزئیات چارچوب قانونی مدیریت دیون در این کشورها و کشورهای دیگر به صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۳ نگاه کنید).

مقررات صدور ضمانت‌نامه‌های دولتی نیز معمولاً در قوانین بیان می‌شوند. برخلاف فنلاند و آلمان — که ضرورت تصویب پارلمانی ضمانت‌های دیون دولتی در قانون اساسی نوشته تصریح شده است — در بیشتر کشورها چنین ترتیباتی در قوانین عادی (قوانین نظام بودجه یا قوانین مخصوص دیون/استقراض) گنجانده شده‌اند. برای مثال قانون

بودجه کشوری سوئد به دولت اجازه می‌دهد برای اهداف و به مبالغی که به تصویب پارلمان می‌رسد؛ به صدور ضمانت‌نامه اقدام نماید. در بسیاری از کشورها، به دلیل حسابداری نقدی، هزینه بودجه‌ای ضمانت‌نامه‌های وام فقط هنگامی نمایش داده می‌شود که ضمانت وام به اجرا گذارده شود. اما از زمان تصویب لایحه اصلاح اعتبارات فدرال ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۰، هزینه ضمانت‌نامه وام — که به عنوان درصد خالص ارزش گردش نقدینگی برای پوشش مطالبات وام‌دهنده به دلیل عدم بازپرداخت یا هزینه‌های دیگر تعریف می‌شود — در بودجه فدرال گنجانده می‌شود. هیچ‌یک از دیگر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برای پوشش این مسئله مهم بودجه‌ای چنین قانون تخصصی‌ای تصویب نکرده است.

#### ۱۰-۲-۳-۲ متمم‌های بودجه

ترتیب کلی متمم‌های بودجه در قوانین اساسی کشورهایی از جمله دانمارک، فنلاند، کره، اسپانیا و سوئد یا در قوانین نظام بودجه کشورهایی همانند فرانسه، آلمان، ژاپن، نیوزیلند و ایالات متحده آمریکا گنجانده شده‌اند. در قوانین برخی کشورها نیز دلایل ارائه متمم بودجه بیان شده است. برای مثال در ژاپن، قانون مالیه عمومی به هیئت دولت اجازه می‌دهد پیش‌نویس متمم بودجه را در موارد ذیل به دیت ارائه نماید:

۱. تکمیل وجوه مورد نیاز برای تحقق تعهدات قراردادی دولت که در بودجه اولیه پیش‌بینی نشده‌اند.

۲. اصلاح بودجه به منظور تأمین هزینه‌های اضافی که نیاز به آنها پس از تصویب بودجه در دیت ایجاد شده است. نیاز به هزینه‌های تکمیلی معمولاً در مواردی از جمله بلایای طبیعی، شرایط اضطراری، ابتکارات سیاستی جدید و یا انتقال مجوزهای بودجه ایجاد می‌شود.

قانون تعداد یا زمان متمم‌های بودجه را به ندرت محدود می‌کند. برای مثال به موجب قانون بودجه فدرال آلمان، دولت می‌تواند تا قبل از پایان سال مالی، درخواست متمم بودجه را هر زمان که بخواهد به پارلمان ارائه دهد. در قوانین هیچ‌یک از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، برای اصلاح بودجه، سقفی در نظر گرفته نشده

است. این اصلاحیه‌ها معمولاً (اما نه همیشه) برای بیشتر ردیف‌های هزینه‌ها، افزایشی است؛ اما میزان این افزایش به‌طور میانگین از ده درصد کمتر است. قوه مقننه بسیاری از کشورها، دو یا سه متمم بودجه را در زمان چرخه بودجه سالیانه تصویب می‌کند. در برخی کشورها، قوه مجریه به‌موجب قانون به ارائه گزارش بررسی میان‌سالانه بودجه ملزم بوده که این ممکن است مقدمه ارائه درخواست متمم بودجه به قوه مقننه باشد.

### ۲-۳-۳ اجرای بودجه

بسیاری از کشورها اختیار صدور احکام یا وضع مقررات فرایندهای اجرای بودجه را به قوه مجریه تفویض می‌کنند. این به معنای اعتماد قوه مقننه به دولت مرکزی برای اجرای بودجه مصوب است، و نشان می‌دهد که پارلمان درباره ارائه گزارش‌های اجرای بودجه به قوه مقننه، به مرجع عهده‌دار مسئولیت حسابرسی، اعتماد دارد. برای مثال در این‌باره قانون بودجه کشوری فنلاند حاوی ماده ویژه‌ای است؛ اما در برخی موارد ممکن پارلمان است در زمان اجرای بودجه نظارت داشته باشد که از جمله می‌توان به میزان اختیارات قوه مجریه در لغو یا انتقال تخصیص‌های بودجه مصوب قوه مقننه و در شرایط خاص (برای مثال شرایط اضطراری، از صندوق اندوخته‌های اضطراری) انجام هزینه قبل از تصویب قوه مقننه اشاره کرد. ایالات متحده آمریکا از جمله کشورهایی است که در این‌باره و سایر موارد اجرای بودجه، قوانین مشروحه وضع کرده و به‌این ترتیب نظارت و کنترل دقیق قوه مقننه را بر تحولات بودجه‌ای میسر می‌سازد. در این قسمت به بررسی عملکرد کشورهای مختلف در موارد منتخب اجرای بودجه می‌پردازیم.

#### ۲-۳-۳-۱ تسهیم مجوزهای هزینه‌ها

پس از تصویب مجوزهای بودجه دوازده ماهه در قوه مقننه، بسیاری از کشورها درباره تمام تخصیص‌ها (تسهیم مجوزهای بودجه) به قوه مجریه اعتماد می‌کنند. در کشورهایی (از جمله کانادا، فرانسه، آلمان، نیوزیلند، اسپانیا و بریتانیا، ممکن است مجوز کلی تسهیم، بدون اشاره به جزئیات در یک قانون بیان شود. برای مثال در آلمان، به‌موجب قانون اصول بودجه‌ای «وجوه تخصیص‌یافته باید به‌گونه‌ای مدیریت شوند که برای تمام

هزینه‌های ضروری در راستای دستیابی به اهداف، کفایت کند.» در فرانسه، تخصیص‌های سالیانه به‌وسیله احکام دولت بین وزارتخانه‌ها توزیع می‌شود. در کشورهای وست‌مینستری، پادشاه به خزانه‌داری اجازه می‌دهد تا وجوه لازم را برای انجام هزینه‌ها در اختیار وزارتخانه‌ها قرار دهد. در این کشورها رویه‌های تخصیص مجوز برای دوره‌های زمانی خاص در مقررات بیان شده و قانون محسوب نمی‌شوند. اما در ایالات متحده آمریکا، جزئیات فرایند تخصیص به تفصیل در قانون بیان می‌شود. براساس فصل ۳۱ (بخش‌های ۱۵۰۱ تا ۱۵۵۸)، مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، تخصیص بودجه باید به‌وسیله اداره مدیریت و بودجه، براساس دوره‌های سال مالی یا وظایف، فعالیت‌ها، برنامه‌ها و اهداف انجام شود. تاریخ‌های دقیق ابلاغ کتبی تخصیص‌ها به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و قوای مقننه و قضائیه در این مجموعه قوانین تصریح شده است. (برای مثال ۱۵ روز پس از تنفیذ قانون تخصیص‌ها). مجریان بودجه بدون دستور دولت نمی‌توانند از مبالغ تخصیص‌یافته عدول کنند. همچنین به‌موجب این قوانین، قوه مجریه می‌تواند کل مبالغ تخصیص‌یافته را تقسیم‌بندی کند. قوانین ژاپن و کره نیز رویه‌های تسهیم را به‌صورت مشروح، اما شاید با جزئیاتی کمتر از مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، بیان کرده‌اند.

#### ۲-۳-۳-۲ لغو یا تعویق مجوز بودجه

دولت‌های کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی می‌توانند در اجرای بودجه مصوب قوه مقننه و در شرایطی که تقریباً نیمی از کشورهای عضو این سازمان بیان شده، تخصیص‌های مصوب را لغو کرده یا به تعویق بیاندازند (OECD, 2003, Q.3.1.c). برای مثال وزیر دارایی آلمان به‌موجب قانون می‌تواند در صورت لزوم به‌دلیل تغییر درآمدها یا هزینه‌ها، با تأیید خود به ایجاد هزینه‌های تعهدی یا نقدی بپردازد. در سایر کشورها ممکن است محدودیت‌های کمی و یا محدودیت‌های دیگری اعمال شود. برای مثال به‌موجب قانون ارگانیک بودجه فرانسه، قوه مجریه می‌تواند با احکام دولتی حداکثر ۱/۵ درصد از تخصیص‌ها را لغو کند. به‌موجب قانون، کمیته‌های پارلمانی باید قبل از صدور این احکام از این امر مطلع شوند. در «لایحه کنترل بودجه و منع خودداری از انجام



هزینه‌های مصوب<sup>۱</sup> کنگره ایالات متحده آمریکا که در سال ۱۹۷۴ تصویب و میان لغو و تعویق تمایز قائل شد؛ محدودیت‌های قانونی گسترده‌ای برای دولت در نظر گرفته شده است. به موجب این قانون تمام موارد لغو هزینه‌های مصوب به تأیید کنگره نیازمندند (برای جزئیات بیشتر به موردپژوهی ایالات متحده آمریکا نگاه کنید).

تقریباً در تمام کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قوه مجریه حق لغو یا محدود ساختن هزینه‌های اجباری را که مشمول قانونی به‌جز قانون بودجه سالیانه‌اند، را ندارد. درباره هزینه‌های اختیاری، دوسوم کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به قوه مجریه اجازه نمی‌دهند که وجوهی را برای انجام هزینه‌های مصوب کنار بگذارد (OECD, 2003, Q.3.1.d).

### ۲-۳-۳-۳ هزینه‌های اضطراری و صندوق ذخیره

قوانین اساسی چهار کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از جمله اتریش، فنلاند، آلمان، و ژاپن و قوانین نظام بودجه سایر کشورها، حاوی ترتیباتی است که به قوه مجریه اجازه می‌دهد در شرایط اضطراری برای مصارف عمومی، بیش از بودجه مصوب هزینه کند. برای پرهیز از تضعیف اختیارات بودجه‌ای قوه مقننه، در این‌باره محدودیت‌های لازم اعمال شده است.

قانون اساسی آلمان به وزیر دارایی اجازه می‌دهد که فقط در صورت ضرورتی قانع‌کننده و پیش‌بینی‌ناپذیر، هزینه‌های مازاد بر بودجه را انجام دهد. مجموعه قوانین بودجه فدرال درباره بودجه فدرال تصریح می‌کند که فقط در صورتی می‌توان هزینه‌ای را اضطراری محسوب کرد که تصویب به‌موقع متمم بودجه یا تعویق انجام هزینه تا سال بعد غیرممکن باشد. قانون ارگانیک بودجه فرانسه، در شرایط بسیار ویژه که منافع ملی به خطر می‌افتد، به قوه مجریه اجازه می‌دهد با صدور احکامی، تخصیص‌های پارلمان را افزایش دهد؛ حتی اگر به معنای عدول از سقف کسری بودجه مصوب باشد. اما اگر شورای وزیران چنین فرمانی را صادر کند، باید آن را در اسرع وقت به تصویب پارلمان برساند. قوه مجریه در فرانسه علاوه بر شرایط اضطراری می‌تواند در صورت تحقق درآمدهای مازاد مالیاتی،

---

1. Extensive Legally, Binding , Restriction on the Executive

تخصیص‌های بودجه را تا سقف یک درصد افزایش دهد و این امر مشروط بر آن است که تراز بودجه تغییر نکند و ابتدا کمیسیون‌های بودجه پارلمان از این مسئله آگاهی یابند. در برخی از کشورهای اروپای قاره‌ای و اروپای شمالی، برخی تخصیص‌ها «تخصیص تقریبی» نامیده می‌شوند. در قوانین نظام بودجه برخی کشورها عدول از هزینه‌های تقریبی بدون تصویب پارلمان، مجاز است. در اینجا دو نوع هزینه را می‌توان به‌عنوان هزینه تقریبی محسوب کرد. اول هزینه‌هایی که به‌موجب قانون یا ترتیبات قراردادی تعهدآور می‌بایست اجرا شوند. برای مثال می‌توان به پرداخت اصل و فرع دیون دولت اشاره کرد که صرف‌نظر از مقادیر مصوب بودجه، باید به‌موقع پرداخت شوند. دوم هزینه‌هایی که برآورد آنها ذاتاً دشوار است. وقتی هزینه‌ای در بودجه سالیانه در این گروه قرار گیرد، عدول از سقف تعیین شده در بودجه سالیانه برای آنها مجاز است. گزارش مقدار واقعی هزینه‌های تقریبی به پارلمان، معمولاً از الزامات قانونی است.

به‌موجب قانون اساسی ژاپن، پارلمان این کشور می‌تواند به دولت اجازه دهد که برای هزینه‌های پیش‌بینی نشده در بودجه، با مسئولیت هیئت‌دولت از صندوق ذخیره برداشت کند. اهداف و رویه‌های استفاده از صندوق ذخیره در قوانین بسیاری از کشورها بیان شده است. قانون مالیه عمومی ژاپن، در اصل بر رویه‌های استفاده از وجوه صندوق ذخیره — که به‌وسیله وزیر دارایی اداره می‌شود — تأکید دارد. وزارتخانه‌ها در هنگام درخواست استفاده از وجوه این صندوق، باید دلایل، میزان و مبنای محاسبه میزان برداشت مورد نیاز را بیان کنند. آنگاه این درخواست به وزارت دارایی تسلیم می‌شود که ممکن است هیئت‌دولت آن را قبل از تصویب اصلاح کند. به‌موجب قانون مالیه عمومی، وزارتخانه‌های برداشت‌کننده پس از استفاده از وجوه صندوق ذخیره، باید گزارش نحوه استفاده از این وجوه را تهیه کرده و به وزارت دارایی ارائه دهند، و وزارت دارایی گزارش جامعی را تهیه و برای تصویب به پارلمان (دیت) تسلیم می‌نماید.

اما برخلاف ژاپن و بعضی از کشورها — که مبلغ موجودی صندوق ذخیره در قانون ذکر نشده — (قوه مجریه تعیین‌کننده این مبلغ است)، در سایر کشورها میزان وجوه صندوق ذخیره یا وجوه احتیاطی به‌صراحت تعیین شده است. برای مثال به‌موجب قانون صندوق ذخیره بریتانیا که در سال ۱۹۷۴ تصویب شد و اجرای هزینه‌های اضطراری

پیش از رأی‌گیری را در پارلمان مجاز می‌شمارد، موجودی این صندوق باید دو درصد هزینه‌های سال گذشته باشد.

انعطاف بودجه‌ای قوه مجریه در ایالات متحده آمریکا و چند کشور دیگر به‌شدت محدود شده و هرگونه حساب ذخیره وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها با محدودیت‌هایی روبه‌رو است؛ اما قوه مقننه ایالات متحده آمریکا، انعطاف‌پذیری بودجه‌ای را برای خود حفظ کرده است. برای مثال در اواخر دهه ۱۹۹۰ – که بودجه دولت فدرال دارای مازاد شد – کنگره عمده‌اً از هزینه‌های اضطراری موضوع قانون اجرای بودجه سال ۱۹۹۰ – که هدف ایجاد چارچوبی برای انضباط و کنترل بودجه‌ای را دنبال می‌کرد – تعریف سهل‌گیرانه‌ای ارائه کرد.

#### ۴-۳-۲ انتقال اعتبارات تخصیصی در سال مالی

صرف‌نظر از اینکه ساختار تخصیص اعتبارات بودجه کشوری مبتنی بر ورودی باشد یا خروجی، باید در قانون قواعد انتقال وجوه میان ردیف‌های مختلف بیان شود. هرچه قوه مقننه به‌جای تفویض اختیار انتقال وجوه به قوه مجریه به حفظ این اختیارات تمایل داشته باشد، نیاز به قوانین پیچیده از جمله مقررات داخلی قوه مجریه – که مکمل قانون است – افزایش می‌یابد. این قوانین میزان تفویض اختیار انتقال وجوه میان گروه‌های عمده از جمله حقوق و دستمزد، سایر هزینه‌های عملیاتی، وجوه انتقالی و هزینه‌های سرمایه‌ای را تعیین می‌کنند. کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در این‌باره ترتیبات قانونی مختلفی دارند. قوه مجریه در کشورهایی که ساختار تخصیص اعتبارات گسترده‌ای را تصویب کرده‌اند؛ در انتقال اعتبارات تخصیصی میان برنامه‌های مختلف با محدودیت‌هایی روبه‌رو است. در این کشورها قوه مجریه در تصمیم‌گیری درباره ورودی‌ها از اختیارات چشمگیری برخوردار است. انتقال وجوه میان هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیاتی در بسیاری از کشورها از جمله استرالیا، دانمارک، فنلاند و نروژ ممنوع است و در کشورهایی همانند سوئد و بریتانیا معمولاً برای انتقال وجوه میان برنامه‌ها، مجوز قوه مقننه الزامی است؛<sup>(۲۳)</sup> اما گاهی قوانین، اجازه انتقال موقت وجوه را میان تخصیص‌های مختلف به قوه مجریه می‌دهد. برای مثال دولت نیوزیلند می‌تواند تا

حداکثر پنج درصد از هزینه‌های خروجی را به مصارف دیگر منتقل کند. در کشورهایی که ساختار تخصیص ردیف بودجه را حفظ کرده‌اند، قانون، اختیار انتقال وجوه را محدود می‌کند. آلمان با تصویب قانونی جدید در سال ۱۹۹۷، قوانین انتقال وجوه هزینه‌های اداری را تسهیل کرد. اما این مسئله فقط بر کمتر از ده درصد کل هزینه‌های فدرال تأثیر گذاشت (قانون جدید بر برنامه‌های هزینه‌ای عمده تأثیری نداشت). قوه مجریه ایالات متحده آمریکا، درباره تغییر در حدود ۱۰۰۰ حسابی که به تصویب کنگره نیازمندند، چندان اختیار ندارد. در موارد استثنائی همچون وزارت دفاع، کنگره اختیاراتی را به قوه مجریه داده است. انتقال وجوه میان برنامه‌های مختلف — که به برنامه‌ریزی مجدد معروف است — مضمون قوانین عمومی نیست؛ اما کنگره معمولاً محدودیت‌های تجدید برنامه را در چارچوب لوایح تخصیص جداگانه‌ای تدوین می‌کند. همچنین ژاپن و کره درباره توانایی وزارتخانه‌های مصرف‌کننده در انتقال وجوه بدون تصویب وزارتخانه اصلی یا پارلمان، محدودیت‌های قانونی شدیدی وضع کرده‌اند.

#### ۵-۳-۲ ترتیبات بانکی دولت و برنامه‌ریزی نقدینگی

گاهی در قوانین نظام بودجه، حسابی به نام «حساب واحد درآمدها»<sup>۱</sup> تعریف می‌شود که وجوه عمومی به آن واریز و هزینه‌ها نیز از محل آن انجام می‌شود. معمولاً ترتیبات بانکی دقیقی درباره این مفهوم در قوانین تصریح نشده و مسلم است که جزئیات این ترتیبات نیز در قوانین وجود ندارد. به موجب قانون ارگانیک بودجه فرانسه، فقط باید یک حساب برای کل درآمدها و هزینه‌های بودجه عمومی وجود داشته باشد و براساس قانون بانک مرکزی فرانسه، این بانک موظف به ارائه سایر خدمات بانکی مورد درخواست دولت است؛ مشروط بر اینکه این خدمات در مقابله‌نامه‌ها تصریح شده و دولت پرداخت هزینه ارائه آنها را تقبل کند. این مثال نشان‌دهنده آن است که مبنای قانونی ترتیبات بانکی دولت ممکن است در قانون بانک مرکزی بیان شده و جزئیات آن نیز در مقابله‌نامه‌هایی گنجانده شود که میان خزانه‌داری و بانک مرکزی و یا بانک‌های تجاری منعقد می‌شود.

اما عجیب آنکه قوانین بودجه‌ای کشورهای عضو خانواده وست‌مینستر، حاوی

1. Uncified Revenue Account

جزئیاتی درباره ترتیبات بانکی دولتی است. از جمله دلایل این مسئله، قانون خزانه‌داری و حسابرسی سال ۱۸۶۶ بریتانیاست که تصریح می‌کند خزانه‌داری وجوه عمومی را از محل حساب متمرکز خزانه - که نزد بانک انگلیس است - به وزارتخانه‌ها پرداخت می‌کند. قوانین نیوزیلند از این نیز فراتر رفته و کنترل وزیر دارایی را بر عملیات بانکی دولتی تصریح می‌نماید. به‌ویژه، بر مبنای ترتیبات قانون مالیه عمومی، خزانه‌داری (وزارت دارایی) می‌تواند در بانک یا بانک‌هایی که وزیر دارایی تعیین می‌نماید، برای افتتاح، حفظ و اداره حساب بانکی سلطنتی اقدام کند. (هر وزارتخانه می‌تواند در بانک یا بانک‌هایی که وزارت دارایی تعیین می‌نماید، به افتتاح، حفظ و اداره حساب بانکی بپردازد. وزیر دارایی شرایط اداره، انسداد یا تعلیق و استفاده از یک حساب بانکی را تعیین می‌کند (برای جزئیات بیشتر به موردپژوهی کشور نیوزیلند نگاه کنید).

برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت ورود و خروج نقدینگی و الزامات تأمین مالی، و نحوه مدیریت تغییرات کوتاه‌مدت تراز مالی دولت (اگر چنین ترازنامه‌ای وجود داشته باشد) در حیطه وظایف قوه مجریه است و قوه مقننه در این باره دخالتی ندارد. به این ترتیب، مقررات دولت در بسیاری از کشورها، خطوط کلی جنبه‌های اجرای بودجه را ترسیم می‌کنند. با وجود این، در برخی کشورها چندین اصل مرتبط با مدیریت نقدینگی از جمله «اصل وصول کامل و منضبط درآمدها» و این اصل که «پول را فقط باید به مقدار و در زمان مورد نیاز خرج کرد» در قوانین گنجانده شده‌اند (قانون مصوب سال ۱۹۶۹ آلمان درباره اصول بودجه‌ای). اصل واریز درآمدهای ناخالص به حساب خزانه اهمیت بسزایی دارد. چنین اصلی در قانون مصوب سال ۱۸۶۶ خزانه‌داری و وزارتخانه‌های بریتانیا گنجانده شده است. به موجب این اصل «وجوه عمومی باید به حساب خزانه واریز شوند» که براساس قانون باید نزد بانک مرکزی باشد. اگرچه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قوانین حساب خزانه را تصویب نکرده‌اند؛ اما لیتوانی از جمله کشورهایی است که چنین قانونی را وضع کرده است.

#### ۶-۳-۲ کنترل و حسابرسی داخلی

برای تعیین ترتیبات حسابرسی داخلی، معمولاً آمیزه‌ای از قانون و مقررات به کار می‌رود. اما

در چندین کشور (از جمله دانمارک، نیوزیلند و بریتانیا) اصول، سیستم‌ها و وظایف منسجم کنترل‌ها و حسابرسی داخلی در قوانین یا مقررات تعریف نشده‌اند (OECD, 2003, O.4.1.a). در این کشورها، کنترل و حسابرسی داخلی در وزارتخانه‌هایی که مصرف‌کننده بودجه هستند؛ یکی از وظایف مدیریتی «کسانی است که مسئولیت مدیریت اثربخش، کارآمد و اقتصادی فعالیت‌های وزارتخانه را برعهده دارند» (نک. قانون مصوب سال ۱۹۸۸ بخش دولتی نیوزیلند).

در کشورهایی که دارای کنترل و حسابرسی داخلی غیرمتمرکزند؛ قوانین نظام بودجه به ارائه رهنمودهای کلی برای کنترل و حسابرسی داخلی اکتفا می‌کنند. برای مثال قوانین بودجه کشوری سوئد و فنلاند فقط نیاز به «پیگیری» اجرای بودجه را تصریح می‌کنند. مقررات کنترل و حسابرسی داخلی در این کشورها معمولاً به‌وسیله وزارت دارایی مرکزی یا سازمانی که به این منظور تأسیس شده وضع می‌شود. کشورهای اروپای شمالی در این میان وضعیتی منحصربه‌فرد دارند؛ چرا که از نظر سازمانی، مراجع حسابرسی داخلی معمولاً در سطح برنامه وجود دارند نه در سطح وزارتخانه‌ها. البته وجود این مراجع در سطح وزارتخانه‌ها نیز امکان‌پذیر است. در بیشتر کشورها، از آنجاکه کنترل و حسابرسی داخلی در سطح وزارتخانه انجام می‌شود؛ رویه‌های حسابرسی داخلی و آماده‌سازی گزارش‌ها برای مدیران (از جمله وزرا) در مقررات بیان شده‌اند.

در برخی کشورها حسابرسی داخلی متمرکز است. به‌موجب قانون مالیه عمومی ژاپن، وزارتخانه‌های صف باید بودجه‌ها را براساس رهنمودهای مصوب هیئت‌دولت — که به‌وسیله وزارت دارایی صادر می‌شود — اجرا کنند. جزئیات این ترتیبات کلی در احکام دولتی — که نقش قدرتمندی را برای وزارت دارایی در نظر می‌گیرند — ارائه می‌شود. قانون ۴۷/۲۰۰۳ بودجه عمومی اسپانیا، با هدف نظارت داخلی بر مدیریت مالی بخش دولتی، سازمان حسابرسی عمومی ادارات دولتی را تأسیس می‌کند. این مرجع قدرتمند در فرانسه نیز وجود دارد و از بازرسی عالی — که در فرانسه براساس حکم قوه مجریه تأسیس شده و تحت نظر وزارت دارایی فعالیت — برخوردار است.

تصویب قوانین اختصاصی برای کنترل مالی متمرکز در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی رایج نیست. اما فرانسه و ایالات متحده آمریکا در این باره مستثنا

هستند. در فرانسه، کنترل متمرکز هزینه‌ها در مرحلهٔ ایجاد بر مبنای قانون مصوب سال ۱۹۲۲ صورت می‌گیرد. نیاز به وضع قانون به‌جای صدور حکم، از این واقعیت ناشی می‌شود که وزرای دولت، مجوز تعهدات هزینه‌ای را صادر می‌کنند. قبل از تصویب این قانون، وزرا محدودیت‌های بودجه‌ای مصوب را رعایت نمی‌کردند (Bouvier et al, p.410).

قوهٔ مقننهٔ ایالات متحده آمریکا در یافتن راهی برای اطمینان از اجرای بودجه فدرال مصوب کنگره، تلاش ویژه‌ای دارد. کنگره آمریکا برخلاف سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، دست کم شش قانون جداگانه درباره مدیریت مالی سازمان‌های اجرایی تصویب کرده است (نک. موردپژوهی ایالات متحده آمریکا). قانون بازرسی کل، مصوب سال ۱۹۷۸، ادارهٔ بازرسی کل را در وزارت دارایی تأسیس کرد و بازرسی کل باید وزارت دارایی و کنگره را به‌طور کامل در جریان مشکلات و نقایص مربوط به اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت قرار می‌داد. به‌موجب «قانون مقامات مالی ارشد»<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۹۹۰، اداره مدیریت مالی فدرال در دفتر مدیریت بودجه تأسیس شد. به‌منظور حمایت از نقش رهبری اداره مدیریت و بودجه در بهبود مدیریت مالی سازمان‌ها، باید ذی‌حساب ارشد در تمام سازمان‌های عمده مستقر می‌شد. انتصاب بازرس کل خزانه‌داری، معاون مدیر دفتر برنامه و بودجه و تمام ذی‌حساب‌های سازمان‌ها به‌وسیله رئیس‌جمهور به مشورت و رضایت سنا نیازمند است. برخلاف بیشتر کشورها که رؤسای واحدهای حسابرسی داخلی فقط به رؤسای سازمان گزارش می‌دهند، در ایالات متحده آمریکا، ذی‌حسابان ارشد و بازرس کل باید علاوه‌بر سازمان‌های خود به کنگره نیز گزارش دهند.

#### ۲-۳-۴ حسابرسی دولتی و نظام‌های گزارش‌های مالی

در بسیاری از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قانون درباره مبنای نظام حسابرسی فقط به بیان برخی کلیات اکتفا می‌کند. باوجود این، کشورهایی از جمله دانمارک و ژاپن، دارای قوانین ویژهٔ حسابرسی عمومی‌اند. قوانین نظام بودجه (قوانین ویژهٔ شفافیت مالی) اغلب زمان‌بندی و محتوای گزارش‌های ادواری اجرای بودجه و حساب‌های

سالیانه را به تفصیل بیان می‌کنند. این گزارش‌ها اصلی‌ترین اسنادی‌اند که پاسخ‌گویی دولت و امکان نتیجه‌گیری قوه مقننه را درباره اجرای بودجه میسر می‌سازند.

#### ۱-۴-۳-۲ چارچوب حسابرسی

معمولاً در قوانین به مبنای نقدی حسابداری دولتی، اشاره‌ای نشده است؛ اما به‌موجب «قانون اصول بودجه‌ای آلمان»<sup>۱</sup>، ثبت درآمدها و هزینه‌ها در حساب‌ها الزامی است. وزیر دارایی می‌تواند دستور «ثبت حساب تعهدات ایجاد شده و پول‌های هزینه شده» را صادر کند. درآمدها و هزینه‌ها هر دو مفاهیم نقدی هستند.

اگرچه در برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، به‌سوی حسابداری تعهدی گام‌هایی برداشته شده است؛ (Blöndal, 2003) اما در بسیاری از موارد، تغییرات عمده قوانین مورد نیاز برای تسهیل نظام‌های نوین حسابداری انجام نشده است. برخی از کشورهای اروپایی در پی اصلاح قوانین نظام بودجه در این قوانین بندهایی را گنجانده‌اند که عبارت‌اند از: «حساب‌های دولتی باید براساس استانداردهای پذیرفته شده حسابداری<sup>۲</sup> نگهداری شوند» (همانند آنچه در فنلاند و سوئد شاهدیم) یا «فقط تفاوت معیارهای حسابداری دولتی با حسابداری شرکتی در میزان ویژگی‌های خاص دولت است» (همانند آنچه در فرانسه وجود دارد). در این کشورها، جملات کوتاهی که در قوانین بیان شده‌اند، با مقررات مشروح تکمیل می‌شوند.

اما در قوانین کشورهای عضو خانواده‌ی وست‌مینستر، برخی از جزئیات ترتیبات حسابداری ارائه شده است. در بریتانیا، «قانون منابع و حساب‌های دولتی»<sup>۳</sup>، مصوب سال ۲۰۰۰، به‌طور رسمی مبنای نقدی حسابداری دولتی را براساس تعهدی تغییر داد و «حساب‌های منابع» را جایگزین «حساب‌های تخصیص» — که به مدت ۱۵۰ سال مرسوم بودند — قرار داد. به‌موجب این قانون، حساب‌ها باید بر مبنای دستورالعمل‌های خزانه‌داری آماده شوند که با توجه به تغییراتی که برای حساب‌های دولتی ضروری است،

---

1. The Law on Budgetary Principles in Germany  
2. Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)  
3. The Government Resources and Accounts Act



ارائه تصویر درست و منصفانه‌ای از حساب‌های منابع و انطباق آنها با اصول حسابداری که از مقبولیت همگانی برخوردارند (استانداردهای پذیرفته شده حسابداری) را تضمین می‌کند. خزانه‌داری به این منظور از رهنمودهای هیئت مستقل استانداردهای حسابداری پیروی می‌کند.<sup>(۲۴)</sup> همچنین قانون منابع و حساب‌های دولتی، محتوای حساب‌های منابع را بیان می‌کند: این حساب‌ها باید شامل بیانیه عملکرد مالی، بیانیه وضعیت مالی و بیانیه گردش نقدینگی باشند. کتابچه راهنمای حسابداری منابع درباره رویه‌های کنترل و مدیریت حسابداری، رهنمودهایی را ارائه می‌کند.

#### ۲-۳-۴-۲ حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون اساسی کشورهایی از جمله آلمان، دانمارک، فنلاند، ژاپن و نروژ، ارائه حساب‌ها و یا گزارش‌های سالیانه را به قوه مقننه الزامی ساخته است. به موجب قوانین آلمان، قوه مقننه، پس از تصویب حسابرسی حساب‌های سالیانه، باید به‌طور رسمی اعلام کند که دولت وظیفه خود را در اجرای بودجه انجام داده است. قانون اصول بودجه‌ای رویه‌هایی را تعیین کرده است که به اعلام رسمی اجرای وظیفه دولت می‌انجامد. همچنین در «قانون حساب‌های دولتی»<sup>۱</sup> هلند، مصوب سال ۲۰۰۱، اعلام رسمی اجرای وظایف وزرا قید شده است.

کشورهایی که درباره ارائه حساب‌های سالیانه از الزامات قانون اساسی برخوردارند، معمولاً در قوانین خود محتوای حساب‌های سالیانه و گزارش‌های سالیانه اجرای بودجه را بیان می‌کنند. (کادر ۲-۴) محتوای گزارش‌ها و حساب‌ها نمایانگر اتخاذ نظام بودجه عملیاتی و نظام حسابداری تعهدی است. چنین گزارش جامعی در قوانین همه کشورهای بیان نشده است. الزامات قانونی گزارش‌های سالیانه در چندین کشور فقط با نهادهایی در ارتباطند که در قانون بودجه سالیانه گنجانده شده‌اند، و فعالیت‌های وجوه خارج از بودجه و شرکت‌های بخش عمومی را شامل نمی‌شوند. اما به موجب «منشور صداقت بودجه‌ای»<sup>۲</sup> استرالیا، مصوب سال ۱۹۹۸؛ گزارش نهایی نتایج بودجه باید شامل بخش بودجه و بخش دولت عمومی فدرال باشد.<sup>(۲۵)</sup>

---

1. Government Account Act  
2. Budget Honesty Act

#### کادر ۴-۲ فنلاند: الزامات قانونی گزارش سالیانه و حساب‌های سالیانه

##### گزارش حساب‌های سالیانه دولت

- حساب‌های سالیانه دولت عبارت است از: تمام اطلاعات لازم درباره مدیریت مالی دولت مرکزی، رعایت بودجه کشوری، اطلاعات مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده اثربخشی و عملکرد اجرایی فعالیت‌های دولت.
- این گزارش باید شامل بیانیه‌های درآمد و ترازنامه‌های شرکت‌های عمومی دولتی و وجوه خارج از بودجه نیز باشد.
- جزئیات تدوین و گردآوری گزارش حساب‌های سالیانه دولتی ممکن است به‌وسیله احکام دولتی اعلام شود.

##### حساب‌های سالیانه دولتی

حساب‌های سالیانه دولتی شامل موارد زیر است:

- بیانیه اجرای بودجه، براساس بخش یا قسمت اصلی و برای هر فصل و ردیف. این بیانیه شامل مازاد یا کسری برای سال مالی — که در حساب‌های کشوری سالیانه نشان داده می‌شود — و مازاد یا کسری تجمعی از سال‌های مالی گذشته است،
- بیانیه درآمدها و هزینه‌ها،
- ترازنامه‌ای که وضعیت مالی را در روز آخر سال مالی نشان دهد،
- بیانیه گردش نقدینگی که نشان‌دهنده گردش نقدینگی باشد،
- یادداشت‌های حساب‌ها که برای ارائه اطلاعات صحیح و منصفانه ضروری است.

##### اطلاعات صحیح و منصفانه

حساب‌های سالیانه دولت و اطلاعات مسائل مالی دولت مرکزی و مدیریت مالی و عملکرد عملیاتی دولت که در گزارش حساب‌های سالیانه دولت گنجانده می‌شود باید اطلاعات صحیح و منصفانه‌ای درباره رعایت بودجه، درآمدها و هزینه‌های دولت، وضعیت مالی دولت و عملکرد آن ارائه دهد.

(فنلاند، قانون بودجه دولتی، ۱۹۸۸ اصلاحی سال ۲۰۰۳، بخش‌های ۱۸-۱۷)

قوانین نظام بودجه برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، مقایسه میان درآمدها و هزینه‌های مصوب پارلمان و نتایج واقعی بودجه و توضیح دلایل انحراف از بودجه مصوب را الزامی ساخته‌اند. درباره اینکه چرا برخی کشورها چنین الزامی را در قوانین خود می‌گنجانند و برخی از این کار امتناع می‌کنند؛ هیچ الگوی مشخصی وجود ندارد.<sup>(۲۶)</sup> در کشورهایی که رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی را اتخاذ کرده‌اند، مقایسه‌ها معمولاً در سطح کلی انجام می‌گیرد؛ نه در سطح هریک از وزارتخانه‌ها و یا برنامه‌های دولت. برای مثال به موجب قانون بودجه ارگانیک فرانسه، مصوب سال ۱۹۵۹، قانون اجرای پیش‌نویس بودجه باید یادداشت‌های توضیحی را درباره دلایل عدول از تخصیص‌های بودجه و ماهیت سود و زیان‌های حاصله (مربوط به سازمان‌های بودجه‌بر خاصی که در بودجه کشوری بیان شده‌اند) در یکی از ضامم خود بگنجاند. این قانون بر ارائه گزارش حسابرسی کلی به همراه محتوای قانونی مورد نیاز تأکید می‌ورزد. این اطلاعات شامل تصویب تغییرات سالیانه تخصیص‌های مصوب — که در چارچوب اختیارات قانونی دولت انجام می‌گیرد — تصویب تخصیص اعتبارات بودجه‌ای — که به دلایل قابل توجیه بیش از میزان مصوب هزینه شده‌اند — و لغو تخصیص‌های جذب نشده‌ای — که به سال مالی بعد منتقل نمی‌شوند — است. اگرچه قوانین برخی از کشورهای وست‌مینستری از جمله نیوزیلند، اعلام هزینه‌های فاقد منابع مالی، هزینه‌های اضطراری، و وجوه امانی را الزامی ساخته‌اند؛ اما بیشترین تأکید بر الزام سازمان‌ها به ارائه تحلیل نتایج مالی است. ایجاد حساب‌های سالیانه سازمان‌های دولتی از الزامات قانونی دیرپا در کشورهایی است که از الگوی وست‌مینستری پیروی می‌کنند. یکی از دلایل این مسئله این است که وزرای مسئول و رؤسای سازمان‌ها، ملزم به دفاع از نتایج مالی سالیانه بودجه خود در برابر پارلمان هستند. در این کشورها، ارائه گزارش‌های سازمان‌ها و گزارش‌های کلی دولت، برای کمک به نظارت پارلمانی از نظر قانونی الزامی است؛ اما برخی از کشورهای اروپایی و ژاپن فقط بر حساب‌های متمرکز سازمانی تأکید می‌ورزند. به این ترتیب اگر در قانون به حساب‌های سازمان‌ها اشاره شود، بر دسترسی وزارت دارایی به این حساب‌ها به منظور متمرکز ساختن آنها تأکید شده است. (نگاه کنید به مورد پژوهی‌های آلمان و ژاپن). در فرانسه قبل از تصویب قانون

بودجه ارگانیک جدید در سال ۲۰۰۱، وزرا از نظر قانونی نسبت به آماده‌سازی حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه متعهد نبودند.

الزام به ارائه اطلاعات غیرمالی، به‌ویژه اطلاعات مرتبط با عملکرد سازمان‌ها، در قانون برخی کشورها از جمله دانمارک و سوئد تصریح نشده است. در چنین کشورهایی، اطلاعات مرتبط با عملکرد، عمدتاً براساس مقرراتی که دولت تعیین می‌کند (برای مثال مقررات آماده‌سازی مقاله‌نامه‌های بخش عمومی و ارائه خدمات در بریتانیا) به‌صورت داوطلبانه به پارلمان ارائه می‌شود. در سوی دیگر این طیف، قانون نتایج و عملکرد دولت ایالات متحده آمریکا، مصوب سال ۱۹۹۳، محتوای گزارش‌های عملکرد سالیانه را که برای هریک از برنامه‌های دولت در هریک از سازمان‌های فدرال الزامی است، به تفصیل تشریح می‌کند. فرانسه و نیوزیلند شاید در میانه این طیف قرار داشته باشند (قوانین این کشورها برخی از جزئیات محتوای گزارش‌های عملکرد سالیانه سازمان‌ها را ارائه می‌دهد که از جمله این موارد عبارت است از: ارزیابی دلایل تفاوت عملکرد واقعی با عملکردی که قبلاً در بیانیه‌های اهداف پیش‌بینی‌های عملکرد اعلام شده است).

اگرچه قوانین اساسی چندین کشور، ارائه حساب‌ها و یا گزارش‌های سالیانه را به قوه مقننه الزامی ساخته‌اند؛ اما تأخیرات زمانی را به‌ندرت بیان می‌کنند. دو کشور دانمارک و نروژ که فاقد قانون نظام بودجه هستند در این باره مستثنا بوده و به‌موجب قوانین اساسی آنها، ارائه حساب‌های سالیانه حسابرسی نشده به حساب‌رسان پارلمانی در مدت شش ماه پس از پایان سال مالی الزامی است. بیشتر کشورها فرصت زمانی ارائه گزارش‌ها را در قوانین موضوعه تعیین می‌کنند. این مهلت از سه ماه در نیوزیلند تا ده ماه در ژاپن و بریتانیا متفاوت است (جدول ۵-۲). در عمل، حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه ظرف مهلتی که در قوانین موضوعه تعیین شده یا حتی زودتر از آن، ارائه می‌شوند. (برای مثال به‌موجب قانون بودجه کشوری سوئد، مصوب سال ۱۹۹۶، گزارش سالیانه باید در مدت ۹ ماه به پارلمان ارائه شود، اما در عمل این گزارش در مدت چهار تا پنج ماه پس از پایان سال مالی ارائه می‌شود).

**جدول ۵-۲ الزامات قانونی ارائه گزارش سالیانه به قوه مقننه: کشورهای منتخب**

الزامات قانونی		مهلت زمانی ارائه پس از اتمام سال مالی
ارائه حساب‌های حسابرسی شده به همراه گزارش عملکرد بودجه به پارلمان	ارائه حساب‌ها به حسابرسان	
نیوزیلند (۳ ماه و ۱۰ روز)	نیوزیلند (۲ ماه)	تا ۳ ماه
فرانسه (۵ ماه)، هلند (۵ ماه و ۲۰ روز)	هلند (۴ ماه و ۲۰ روز)	۴ تا ۵ ماه
ایالات متحده آمریکا (۶ ماه)	دانمارک، کره و نروژ (۶ ماه)، ژاپن و انگلستان <sup>۱</sup> (۸ ماه)	۶ تا ۸ ماه
کانادا، کره و سوئد (۹ ماه)، ژاپن <sup>۲</sup> و انگلستان (۱۰ ماه)		۹ تا ۱۲ ماه
فنلاند و آلمان		عدم تعیین مهلت زمانی در قانون

۱. در انگلستان حساب‌های تلفیقی دولت مشمول الزامات قانونی نبوده؛ بلکه دربرگیرنده حساب‌های تک‌تک وزارتخانه‌هاست که به‌طور مستقیم به حسابرس کل ارائه می‌شود.

۲. به‌موجب قانون ژاپن، دولت موظف است این گزارش را در جلسات عادی پارلمان در سال مالی بعد - که ژانویه هر سال اولین جلسه آن تشکیل می‌شود - ارائه کند. این به معنای آن است که مهلت قانونی حداقل ۹ ماه است.

با رایانه‌ای شدن روزافزون حسابداری و تکنیک‌های رایانه‌ای حسابرسی، می‌توان مهلت‌های قانونی ارائه گزارش‌ها و حسابرسی حساب‌های سالیانه را به پارلمان کاهش داد. فرانسه به‌هنگام اصلاح قانون بودجه ارگانیک خود در سال ۲۰۰۱، مهلت قانونی ارائه این گزارش‌ها را هفت ماه کاهش داد (در قانون سال ۱۹۵۹، برای ارائه این گزارش‌ها مهلت ۱۲ ماهه‌ای در نظر گرفته شده بود). همچنین پارلمان فرانسه به دریافت پیش‌نویس گزارش‌های اجرای بودجه و گزارش‌های عملکرد سالیانه قبل از ارائه بودجه سال آینده (به‌جای دریافت آن بعد از ارائه بودجه) بسیار علاقه زیادی دارد.

**۳-۴-۲ ارائه گزارش‌های اجرای بودجه به قوه مقننه در سال مالی**

فقط قوانین تعدادی از کشورها، قوه مجریه را به ارائه گزارش‌های مالی ماهانه اجرای بودجه ملزم ساخته‌اند. مهلت ارائه گزارش (۴ تا ۶ هفته پس از پایان ماه) معمولاً در

قوانین گنجانده نمی‌شود. در این میان قانون مالیه عمومی نیوزیلند استثناست. این قانون حاوی ترتیبات قانونی به نسبت مفصل درباره زمان‌بندی، مبنای حسابداری، و محتوای گزارش‌های مالی ماهانه است. قانون سال ۱۹۲۲ فرانسه گزارش ماهانه تعهدات هزینه‌ای را درباره کنترل تعهدات هزینه‌ای الزامی ساخته؛ اما ارائه اظهارنامه‌های مالی کامل را الزامی نکرده است. بسیاری از کشورها از جمله آلمان، ژاپن، کشورهای اروپای شمالی و بریتانیا، داده‌های اجرای بودجه را به صورت ماهانه منتشر می‌سازند، اما این الزامی قانونی نیست. مهلت گزارش این اطلاعات در بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، یک ماه یا کمتر است (OECD, 2003, Q.5.2.f).

به موجب قوانین برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ارائه گزارش رسمی در سال اجرا (میان‌دوره‌ای) — که به وسیله وزیر دارایی تهیه و به پارلمان ارائه می‌شود — الزامی است. در دهه ۱۹۹۰، این الزام (مسئولیت مالی یا الزامی مشابه با آن) در قوانین برخی از کشورهای عضو خانواده وست‌مینستری گنجانده شد. این الزام فرصتی را برای بازنگری اجرای بودجه و در صورت نیاز، تصویب متمم بودجه، فراهم می‌سازد. به موجب قانون مالیه عمومی نیوزیلند، مصوب سال ۱۹۸۹، گزارش و اظهارنامه‌های مالی باید در اسرع وقت و پس از پایان دوره‌ای شش‌ماهه به پارلمان و مرجع حسابرسی ارائه شود. در مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، بسیاری از ترتیبات قانونی بررسی گزارش اجرای بودجه در سال مالی جاری ارائه شده است (نگاه کنید به مورد پژوهی آمریکا). به موجب این ترتیبات، رئیس‌جمهور باید تا ۱۶ جولای، یعنی اواسط نهمین ماه سال مالی، گزارش مشروحي را به کنگره ارائه کند و علاوه بر گزارش دفتر مدیریت و بودجه، دفتر بودجه کنگره نیز ملزم به ارائه گزارش بودجه میان‌مدت به کمیسیون‌های پارلمانی است. قانون بودجه ارگانیک فرانسه، مصوب سال ۲۰۰۱ و قوانین چندین کشور دیگر، ارائه گزارش تحلیلی تحولات اخیر اقتصادی و بودجه‌ای را — که هم‌زمان با ارائه بودجه پیشنهادی دولت برای سال مالی آینده است — الزامی ساخته‌اند (کادر ۳-۲). به موجب قوانین برخی کشورها از جمله فرانسه و نیوزیلند، ارائه گزارش‌های پیش از بودجه الزامی است.

منشور صداقت بودجه‌ای استرالیا، مصوب سال ۱۹۹۸، به پیروی از زلاندنو که برای بهبود مسئولیت‌پذیری مالی قوانینی را تصویب کرد — که این قوانین گزارش‌هایی از

\_\_\_\_\_ فصل دوم بررسی تطبیقی چارچوب‌های حقوقی نظام بودجه کشورهای ... ۱۴۹

جمله گزارش پیش از بودجه، گزارش میان سالیانه، سالیانه، بلندمدت و پیش از انتخابات را دربرمی‌گیرد – دولت را به رعایت فرایندهای تعیین هزینه‌های وعده‌های مبارزات انتخاباتی احزاب عمده سیاسی متعهد ساخت (دولت استرالیا، ۲۰۰۳).

## پی‌نوشت‌ها

۱. قوانین تا قبل از اصلاح، دائمی محسوب می‌شوند. سهولت تغییر قوانین در کشورهای مختلف، متفاوت است.
۲. ونر (Wehner, 2005) شاخصی از توانایی بودجه‌ای قانونی ایجاد کرد که در آن کشورهای وست‌مینستری در رتبه‌های پایینی قرار دارند.
۳. در فرانسه، دادگاه ویژه‌ای برای انضباط بودجه‌ای مراجعی که دستور هزینه‌ها را صادر می‌کنند وجود دارد؛ اما این دادگاه به دلیل اینکه قانونی که آن را تشکیل داده است وزارتخانه‌های دولتی (عمده‌ترین صادرکنندگان دستورات هزینه‌ای) را مستثنا کرده است؛ کارایی چندانی ندارد.
۴. نگاه کنید به:  
White Paper, Better Accounting for the Taxpayer's Money, H.M. Treasury, 1995.
۵. درباره چگونگی یکپارچه‌سازی عناصر قانون بودجه ارگانیک — که شامل دولت می‌شود — با سازمان‌های تأمین اجتماعی و دولت‌های محلی بحث‌هایی آغاز شده است.
۶. دانمارک با قانون اساسی سال ۱۹۵۳، سوئد با اصلاحات قانون اساسی سال ۱۹۶۹. در نیوزیلند، اصلاح قانون اساسی به معنای تصویب قانون موضوعه‌ای است که اهمیتی همسنگ قانون اساسی دارد. لایحه انحلال شورای قانون‌گذاری در سال ۱۹۵۱ به تصویب رسید.
۷. در عمل، وزارت برنامه‌ریزی و بودجه از طرف قوه مجریه بودجه را تهیه می‌کند.
۸. همان‌طور که لقب «رئیس اول خزانه» نشان می‌دهد، نخست‌وزیر به‌طور رسمی رئیس خزانه‌داری است. در عمل، رئیس اصلی، خزانه‌دار اعظم است که اختیار اجرای فعالیت‌های روزمره را در دست دارد. در قوانین به اداره خزانه‌دار اعظم به‌ندرت اشاره‌ای شده است. (برای مثال قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب سال ۲۰۰۰ به این سمت اشاره‌ای نمی‌کند؛ اما تقریباً نود بار از خزانه نام می‌برد). عبارت خزانه در واقع به کمیسیون رؤسای خزانه اشاره دارد که شامل نخست‌وزیر، صدراعظم و شش مقام دولتی است. درحقیقت هرگاه در قوانین به خزانه اشاره می‌شود منظور سیاست‌مداران هستند نه مستخدمین کشوری که برای خزانه‌داری کار می‌کنند. برای اطلاعات بیشتر به لایحه تفسیر، مصوب سال ۱۹۷۸، نگاه کنید.
۹. به‌عبارت کلی، نظام‌های حقوقی کشورهای اروپایی میان مجموعه قوانینی که برای اداره دولت به‌کار می‌روند (قوانین عمومی) و قوانینی که بر فعالیت‌های غیردولتی حاکم هستند (قوانین خصوصی) تمایز قائل می‌شوند.
۱۰. هنگامی که فرانسه و آلمان معیار کسری بودجه را نقض کردند، شورای وزرای دارای‌ای اتحادیه اروپا از پیشنهاد نوامبر سال ۲۰۰۳ کمیسیون اتحادیه اروپا برای سرعت بخشیدن به رویه کسری بودجه اضافی — که آخرین مرحله آن دریافت جریمه — است استفاده نکرد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۴، کادر ۱). این کمیسیون مبنای قانونی اقدام شورا را به چالش طلبید و پرونده را برای صدور رأی به دیوان عدالت اتحادیه اروپا ارسال کرد.
۱۱. در قانون خزانه‌داری و حسابرسی بریتانیا، مصوب سال ۱۸۶۶، کارکرد نظارتی قدرتمندی تصریح شده بود که تا به امروز، رئیس سازمان عالی حسابرسی، حسابرس و ممیز کل نامیده می‌شود. برخلاف برخی کشورها از جمله هند و ایرلند که از سنت وست‌مینستری پیروی می‌کنند و کارکرد بازرسی را حفظ کرده‌اند، یا کشوری مانند نیوزیلند آن را دوباره برقرار ساخته‌اند در کانادا، حسابرس ارشد، دارای کارکرد کنترلی نیست؛ چرا که این کارکرد در سال ۱۹۳۱ لغو شد.
۱۲. هیئت حسابرسان ژاپن، به‌موجب قانونی که آن را تأسیس کرده از هیئت وزیران مستقل است و تحت کنترل



فصل دوم بررسی تطبیقی چارچوب‌های حقوقی نظام بودجه کشورهای ... ۱۵۱

قوای مقننه یا قضائیه نیست. این مسئله در نمودار سازمانی حکومت ژاپن به تصویر کشیده شده است (نگاه کنید به ژاپن، ۲۰۰۴). هیئت حسابرسان و بازرسان کره سازمانی است که به موجب قانون اساسی مستقل است و تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند. نگاه کنید به:

[www.bai.go.kr/english/p\\_e\\_about01.html](http://www.bai.go.kr/english/p_e_about01.html).

۱۳. نگاه کنید به جدول ۲ در:

[www.imf.org/external/np/loi/2001/tza/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2001/tza/01/index.htm)

۱۴. وجوه خارج از بودجه اهمیت خود را در سطح فدرال به تدریج از دست می‌دهند. در سال ۱۹۹۹، پرداخت بدهی‌های برخی از صندوق‌های بزرگ از جمله صندوق بدهی‌های صنعتی و صندوق فدرال راه‌آهن در بودجه گنجانده شدند.

۱۵. نسخه سال ۲۰۰۳ بخشنامه بودجه شامل ۷۳۸ صفحه بود که از سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بسیار طولانی‌تر است.

۱۶. براساس قوانین استرالیا (۱۹۹۸) و نیوزیلند (۱۹۹۴)؛ براساس قوانین فرعی بریتانیا (قطعنامه مجلس عوام درباره مجموعه قوانین ثبات مالی).

۱۷. دستورالعمل‌های نیوزیلند نیز مذاکرات پارلمانی را درباره مباحث اصلی به سه روز محدود می‌کند. این دستورالعمل‌ها همچنین بحث‌های مالی را (قبل از آغاز سال مالی) را به شش روز محدود می‌کند و بحث درباره گزارش‌های کمیسیون‌های منتخب و گزارش‌های سالیانه سازمان‌ها و اظهارنامه‌های مالی را به چهار روز محدود می‌سازد. در دستورالعمل‌های مجلس عوام کانادا، برای بحث مخالفان هزینه‌های پیشنهادی ۲۰ روز زمان در نظر گرفته شده است؛ اما به دلیل اختیارات بسیار محدود درباره اصلاح پیش‌نویس بودجه، بسیاری از این روزها صرف مذاکرات غیربودجه‌ای می‌شود.

۱۸. به موجب قانون مصوب سال ۱۹۲۱ بودجه و حسابداری، سازمان مدیریت و بودجه (CBO) موظف است پیش‌بینی چهارساله را تهیه کند و به موجب قانون بودجه کنگره، مصوب سال ۱۹۷۴، سازمان مزبور باید پیش‌بینی‌های پنج‌ساله را تهیه کند.

۱۹. حساب‌های تهازری حساب‌هایی هستند که براساس قانون، به‌طور مستقیم به حساب‌های هزینه‌ها واریز می‌شوند و به جای اینکه به دریافت‌ها اضافه شوند از مجوز بودجه کل و هزینه‌های سرمایه‌گذاری کسر می‌شوند. این حساب‌ها نتیجه فعالیت‌های تجاری‌ای هستند که کنگره مجوز هزینه کردن آنها را برای مقاصد ویژه صادر کرده است.

۲۰. بیشتر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، دارای یک قانون بودجه سالیانه هستند که درآمدها و هزینه‌ها را شامل می‌شود. اما بیشتر کشورهای عضو خانواده وست‌مینستر یک قانون صندوق تمرکز درآمدها (یا قانون امور مالی) و یک لایحه تخصیص را تصویب می‌کنند. کنگره ایالات متحده آمریکا، هر سال سیزده لایحه تخصیص بودجه را تصویب می‌کند. پارلمان‌های هلند و سوئد، بیش از بیست لایحه تخصیص را تصویب می‌کنند.

۲۱. در سال ۲۰۰۴ مفهوم کمک‌های سرمایه‌ای جای خود را به هزینه‌های نقدی داد که به معنای هزینه‌های دارایی‌های کسب شده یا گسترش‌یافته است و دارایی‌های ملموس، غیرملموس و مالی را شامل می‌شود.

۲۲. این کار را می‌توان با رویه‌های قانونی عادی یا به احتمال زیاد به‌عنوان بخشی از فرایندهای بودجه کنگره انجام داد. نگاه کنید به (Heniff, 1998).

۲۳. برای سهولت از واژه برنامه استفاده می‌شود. برنامه‌ها به معنای درخواست منابع هستند.

۲۴. کشورهای انگلیسی‌زبان برای مشاوره درباره استانداردهای حسابداری به مراجع خارجی اتکا می‌کنند (استرالیا و نیوزیلند، فقط از این منابع استفاده می‌کنند) و از معیارهای حسابداری مورد استفاده در بخش خصوصی بهره می‌برند. در سایر کشورها، وزرای دارایی (با همکاری دفاتر حسابرسی خارجی) مسئولیت ایجاد معیارهای حسابداری دولتی را برعهده دارند. اما قانون بودجه ارگانیک فرانسه، بررسی به‌وسیله کمیسیون‌های متشکل از نمایندگان بخش خصوصی و عمومی را الزامی می‌سازد. برای مدل‌های مختلف حسابداری دولتی نگاه کنید به: (OECD, 2002b).

۲۵. این لایحه همچنین به آمارهای مالی دولت استرالیا نیز اشاره می‌کند که از نشریات اداره آمار است و حاوی مفاهیم، منابع و شیوه‌های آماده‌سازی آمارهای مالی دولتی در استرالیا است.

۲۶. برای مثال این مسئله به‌موجب قوانین نیوزیلند الزامی است؛ اما در استرالیا و کانادا (سایر کشورهای وست‌مینستری)، در این باره الزام قانونی وجود ندارد. اتریش و فنلاند — که بسیاری از ترتیبات مرتبط با بودجه را در قوانین گنجانده‌اند — مقایسه پیش‌بینی‌ها و هزینه‌های واقعی را الزامی نساخته‌اند. نگاه کنید به: Q.5.2.n of OECD (2003).

## فصل سوم

---

آیا چارچوب قانونی بهینه‌ای  
برای نظام بودجه‌ریزی  
وجود دارد؟



متخصصان مالیة عمومی و نظریه پردازان قانون اساسی، درباره ایجاد معیارهای قانونی برای نظامهای بودجه اکراه دارند. سازمانهای بین‌المللی رهنمودهایی را برای ویژگی‌های مطلوب شفافیت بودجه‌ای منتشر ساخته‌اند. این مجامع به جز استانداردهای حسابرسی مستقل، ویژگی‌های دیگری را که باید در قوانین داخلی گنجانده شود بیان نکرده‌اند. در نتیجه هیچ استاندارد بین‌المللی وجود ندارد که الزامات قانونی ویژگی‌های مطلوب نظامهای بودجه‌ریزی ملی را به‌صراحت بیان کند. اصول بودجه‌ریزی کلاسیک و نوین و همچنین مسئولیت‌های کارکردی مشخص قوای مقننه و مجریه در فرایندهای بودجه‌ریزی باید راهنمای سیاست‌گذارانی باشد که می‌خواهند قانون مناسبی را برای نظام بودجه ملی خود ایجاد کنند. این فصل ویژگی‌های مطلوبی را شناسایی می‌کند که برای تدوین، تصویب، اجرا، گزارش و حسابرسی بودجه، باید در قوانین گنجانده شوند. همچنین درباره اصول بودجه‌ریزی که باید در قوانین اساسی، قوانین اصلی و قوانین فرعی گنجانده شوند؛ پیشنهادهایی ارائه شده است.

### ۳-۱ آیا برای چارچوب قانونی نظامهای بودجه‌ریزی استاندارد تعیین شده است؟

#### ۳-۱-۱ رویکردهای هنجاری و اثباتی به قانون بودجه

در فصل اول، دلایل تفاوت‌های گسترده در قوانین نظامهای بودجه‌ریزی در کشورهای پیشرفته را مطرح کردیم. عوامل مختلفی، از جمله نقش قوانین اساسی، سنت‌های قانونی و شکل‌های حکومت بر چارچوب‌های کنونی نظامهای بودجه‌ای تأثیر نهاده‌اند. تاکنون تحلیل‌ها، رویکردی اثبات‌گرایانه داشته و درباره شرایط موجود توضیح داده‌اند.

این فصل بر رویکردی هنجارگرا به قوانین نظام‌های بودجه تأکید دارد و درباره چگونگی شرایط سخن می‌گوید.

هنجارها برای دو هدف اصلی سودمندند. اول آنکه می‌توان از هنجارها برای ارزیابی قوانین نظام‌های بودجه‌ای موجود استفاده کرد و اگر مجموعه‌ای اثباتی از هنجارها وجود داشته باشد، می‌توان با استفاده از این هنجارهای مورد توافق، چارچوب‌های قانونی نظام‌های بودجه ملی را رتبه‌بندی کرد. (این مطالعه در پی انجام چنین ارزیابی‌هایی از قوانین نظام‌های بودجه واقعی نیست). دوم آنکه می‌توان از این هنجارها برای اهداف تجویزی استفاده کرد. برای مثال می‌توان پیشنهادهای بهبود چارچوب‌های قانونی بودجه‌ریزی موجود را با چارچوب‌های قانونی بین‌المللی مرتبط ساخت. اصلی‌ترین پرسش‌هایی که در این باره مطرح هستند؛ عبارت‌اند از:

- آیا می‌توان برای هدایت فرمول‌بندی چارچوب قانونی نظام بودجه، مجموعه‌ای از هنجارها یا استانداردها را استخراج کرد؟
- اگر چنین است، چه کسی باید مسئولیت تدوین استانداردهای قوانین و مقررات نظام بودجه ملی را عهده‌دار شود؟ محتوای این معیارها چه باید باشد؟ و چه کسی باید مسئولیت اطمینان از رعایت آنها را بپذیرد؟

## ۲-۱-۳ راهنمایی محدود از اقتصاد هنجارمند مبتنی بر قانون اساسی

در اقتصاد متعارف، فرض بر این است که چارچوب‌های قانونی از قبل موجودند و با گذشت زمان تغییر نمی‌کنند. اما اقتصاد سیاسی مبتنی بر قانون اساسی، با استفاده از شیوه‌های استاندارد اقتصاد، به‌ویژه انتخاب عقلانی<sup>۱</sup>، انتخاب قوانین را تحلیل می‌کند. ادبیات دانشگاهی موجود یکی از منابع بالقوه راهنمایی درباره انتخاب قوانین برای نظام‌های بودجه‌ریزی است.

اما اقتصاددانان و حقوق‌دانان با اکراه به قلمروی تحلیل‌های هنجاری وارد می‌شوند. تفکر اثبات‌گرایانه در سنت اقتصاد انگلوساکسون بسیار فراگیر بوده است. در این سنت، مسئله اثبات‌پذیری همه گزاره‌ها از اهمیت بسیاری برخوردار است. باوجود این،

اقتصاددانان درباره خط‌مشی‌های اقتصادی توصیه می‌کنند که برخی از انتخاب‌های سیاستی عمومی در قوانین گنجانده شوند. در برخی موارد، نظریه‌پردازان اقتصادی برای تحمیل بودجه‌ای متعادل یا محدود ساختن سطح بدهی‌ها، اصلاحاتی را در قانون اساسی پیشنهاد می‌کنند. این توصیه‌های تجویزی مستلزم داورهای ارزشی هستند. بنابراین ایجاد معیارهایی برای تعیین استانداردهای مشخص در نظام بودجه‌ریزی، اهمیت بسیاری دارد.

در اقتصاد انتخاب عمومی، قضاوت‌ها درباره قوانین موجود، معمولاً بر معیار «اثربخشی» یا در صورت امکان «عدالت» استوارند. در این ادبیات، اصل فردگرایی هنجاری (این داور ارزشی که اهداف و ارزش‌های هیچ فردی نباید فی‌نفسه از اهداف و ارزش‌های افراد مهم‌تر دیگر باشد) حکم‌فرماست (Buchanan, 1987). فرض بر این است که هر فردی در چارچوب شرایط موجود، اهداف فردی خود را دنبال می‌کند. اما در این پژوهش‌ها، جامعه هیچ معیاری را ایجاد نمی‌کند و بنابراین نمی‌توان شرایط اجتماعی موجود را با آنچه باید باشد مقایسه کرد. اما بر اصل توافق همگانی تأکید می‌شود؛ یعنی قوانینی که برای همه افراد جامعه پیامدهایی دارند؛ فقط در صورتی «خوب» محسوب می‌شوند که هر یک از افراد جامعه، بی‌هیچ اجباری با آن موافق باشند. به‌موجب چنین رویکردی، به‌سختی می‌توان قوانین را بر این مبنا تغییر داد که به‌نظر فردی، مجموعه قوانین جایگزینی از مجموعه قوانین قبلی بهتر است.

طرف‌داران اقتصاد انتخاب عمومی به بحث درباره قوانین اساسی «مناسب» وارد شده‌اند. منابع موجود در این باره بیشتر انتزاعی است و به‌راحتی در قوانین اساسی واقعی قابل استفاده نیست. در این منابع از قوانین اساسی تعریف گسترده‌ای ارائه شده که آن را «مجموعه‌ای از قوانین می‌داند که فعالیت‌های افراد و سازمان‌ها را در تعقیب اهداف و نیات فردی خویش محدود می‌سازد» (Buchanan, 1987, p.292). دانشمندان بر این باورند که به‌هنگام قضاوت درباره قوانین اساسی واقعی، پیش‌فرض‌هایی که در مورد رفتار حکومت وجود دارد، اهمیت دارند (Boadway, 2003, p.64). اما نظریه‌پردازان انتخاب عمومی، چارچوب مفهومی روشنی برای پاسخ‌های زیر ارائه نداده‌اند (Voigt, 1999, p.530):

- محتوای قواعدی که قوانین اساسی واقعی را محدود می‌سازند، چه باید باشد؟
- در قوانین اساسی نوشته، چه مسائلی باید مطرح شده و کدام مسائل باید به قوانین فرعی (قوانین یا مقررات معمولی) موکول شوند؟
- قوانین اساسی باید چه ویژگی‌هایی را دارا باشند؟

## ۳-۲ مسئولیت تعیین و نظارت بر استانداردهایی که به موجب قانون الزام‌آور هستند، برعهده کیست؟

استانداردهای قوانین نظام بودجه با استانداردهای نظام بودجه ارتباط بسیار پیچیده‌ای دارند. درباره این ارتباط سه پرسش مطرح می‌شود: عناصر اصلی نظام بودجه «خوب» کدامند؟ کدام ویژگی‌های نظام بودجه از چنان اهمیتی برخوردارند که قواعد حاکم بر آنها باید در قوانین رسمی گنجانده شوند؟ و «چه کسی باید استانداردهای خوب یا بهترین عملکرد را برای کل نظام بودجه و ویژگی‌های به‌خصوصی که باید در قوانین گنجانده شوند؛ تعیین کند و چه کسی مسئولیت نظارت بر این استانداردها را برعهده دارد؟» در این فصل عمدتاً با پرداختن به پرسش‌های مطرح شده، نقش سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را در این میان بررسی می‌کنیم.

### ۳-۲-۱ نقش سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها

استانداردهای بودجه که از نظر قانونی الزام‌آوراند بیشتر در مرحله اول به‌وسیله سیاست‌مداران (قوای مقننه و مجریه) تعیین می‌شوند. اما چه کسانی بر سیاست‌مداران تأثیر می‌گذارند؟ بوروکرات‌ها، مشاوران مقامات سیاسی هستند. در برخی کشورها، ممکن است بوروکرات‌ها مبتکر تغییرات در قوانین بودجه باشند. به‌ویژه متخصصینی که در وزارت دارایی (یا معادل آن) و سایر وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مرکزی کار می‌کنند، برای اصلاح قوانین بودجه پیشنهادهایی ارائه می‌دهند. تهیه پیش‌نویس قوانین بودجه جدید یا اصلاحی معمولاً به‌وسیله بوروکرات‌ها انجام شده و برای بررسی به مقامات ارشد سیاسی تحویل می‌شود.



## ۲-۲-۳ انتقال بین‌المللی قوانین نظام‌های بودجه به کشورهای مختلف

دومین منبع استانداردها، قوانین نظام بودجه کشورهاست که اغلب به‌عنوان مدل یا نقطه شروع اصلاحات بودجه مورد استفاده قرار می‌گیرد. استفاده از ویژگی‌های مطلوب (قوانین) نظام‌های بودجه سایر کشورها در میان کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی رایج است. کشورهای انگلوساکسون و کشورهای اروپای شمالی به‌هنگام پذیرش جنبه‌های مرتبط با بودجه، «مدیریت عمومی نوین»<sup>۱</sup> قوانین بودجه را اقتباس یا قوانین جدیدی را ایجاد کردند (Lienert, 2005). در این راستا، برخی کشورها از رهبران جنبش‌های اصلاحات پیروی کردند. قوانین بودجه ارگانیک فرانسه، مصوب سال ۲۰۰۱، تا حدی از اصلاحات بودجه‌ریزی عملیاتی تأثیر پذیرفت که در دهه قبل در سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به کار رفته بود.<sup>(۱)</sup> مدل اصلاحات بودجه‌ای نیوزیلند (به‌ویژه لایحه مسئولیت‌پذیری مالی نیوزیلند، مصوب ۱۹۹۴ – که لایحه مصوب ۱۹۸۸ بخش دولتی و لایحه تأمین مالی عمومی مصوب سال ۱۹۸۹ را تکمیل می‌کرد) در چندین کشور به‌عنوان الگو مورد توجه قرار گرفت. برای مثال چارچوب‌های قانونی استرالیا و بریتانیا در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ که بودجه را با شفافیت و ثبات مالی میان‌مدت مرتبط می‌ساخت – بسیاری از ویژگی‌های اصلاحات نیوزیلند را در خود جای داده بود. کشورهای اسکاندیناوی نظام‌های بودجه خود را از جمله در دو مورد با آگاهی کامل از اصلاحات مشابهی انتخاب کردند که در کشورهای همسایه جریان داشت. در کشورهای در حال گذار و کشورهای در حال توسعه، استفاده از قوانین بودجه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، به‌عنوان استاندارد بسیار رواج دارد. برای مثال تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین (Oliva, 2001) و هند (India, 2003; Hausman and Purfiels, 2004)، قوانین مسئولیت‌پذیری مالی را – که از الگوهای کشورهای دیگر، به‌ویژه لایحه مصوب ۱۹۹۴ نیوزیلند و استاندارد ماستریخت اتحادیه اروپا پیروی می‌کنند<sup>(۲)</sup> – برگزیده‌اند. اتحادیه اقتصادی و پولی غرب آفریقا در سال ۱۹۹۲ در کشورهای آفریقایی تحت نفوذ فرانسه، به هشت کشور عضو خود توصیه کرد قانون بودجه ارگانیکی را برگزینند که تا حد

زیادی از مدل قانون بودجه ارگانیک مصوب سال ۱۹۵۹ فرانسه برگرفته شده است که تا همین اواخر در بودجه دولتی فرانسه به کار می‌رفت. در کشورهای آفریقایی تحت نفوذ انگلیس، برخی کشورها قوانین مالی عمومی خود را اصلاح کردند؛ اما هنوز در آنها آثاری از قوانین قدیمی بریتانیایی به چشم می‌خورد.<sup>(۳)</sup>

### ۳-۲-۳ سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان تعیین‌کنندگان استانداردها

سازمان‌های بین‌المللی که مدیریت مالی عمومی را پذیرفته‌اند؛ سومین منبع استانداردهای نظام‌های بودجه و قوانین مرتبط با آنها هستند. در این باره می‌توان به صندوق بین‌المللی پول، سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، و بانک جهانی اشاره کرد. مسلم است هرگونه استاندارد که به‌وسیله چنین سازمان‌هایی منتشر شود؛ از نظر قانونی الزام‌آور نیست. تأثیر هنجارساز استانداردهای سازمان‌های بین‌المللی به جایگاه قانونی آنها وابسته نبوده؛ بلکه به ماهیت و اقتدار سازمان صادرکننده استانداردها بستگی دارد. اسناد معروف غیرالزام‌آور چندجانبه از جمله بیانیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸ (Brownlie, 2003, p.534) بر کشورهای عضو سازمان ملل متحد، تأثیر غیرمستقیم قدرتمندی داشته‌اند. یکی از دلایل تأثیرگذاری این ابزارها، جایگاه قانونی آنها و دلیل دیگر، بحث‌های گسترده‌ای است که قبل از صدور آنها انجام می‌شود. اگرچه استانداردهای مرتبط با بودجه به‌اندازه بیانیه‌های سازمان ملل متحد تأثیرگذار نیستند، اما؛ از آنجاکه استانداردهای منتشر شده، مربوط به یک سازمان بین‌المللی شناخته شده هستند که آن سازمان به‌دلیل صحت عملکرد از احترام برخوردار است، می‌توانند راهنمای آن دسته از مقامات ملی باشند که قانون بودجه را صورت‌بندی می‌کنند.

در چنین وضعیتی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، استانداردهایی را با کیفیت خوب تا بهترین منتشر کرده‌اند (IMF, 2001 b and; OECD, 2002a). این استانداردها بسیاری از جنبه‌های نظام‌های بودجه و نقش‌آفرینان بودجه را پوشش داده و رهنمودهایی را مطرح می‌کنند که اعضای کشورهای عضو به‌صورت داوطلبانه می‌پذیرند. این معیارها از نیاز به شفافیت بودجه‌ای بیشتر و حکمرانی خوب — که در کشورهای انگلوساکسون در دهه ۱۹۹۰ طرف‌داران بسیاری داشت<sup>(۴)</sup> — تأثیر می‌گیرند. شاید یکی

از دلایل این تأثیرگذاری این باشد که مقامات اجرایی این کشورها بیش از حد آزادی عمل داشتند.

قوانین سازمان های اقتصادی بین‌المللی درباره اینکه کدام استانداردها باید در قوانین گنجانده شوند، توصیه‌ای ارائه نمی‌دهند. به‌موجب دستورالعمل‌های عملکرد خوب صندوق بین‌المللی پول درباره شفافیت مالی (IMF, 2001b) باید برای مدیریت مالی چارچوب قانونی و اجرایی روشنی وجود داشته باشد. اما این دستورالعمل‌ها با وجود اشاره به وضوح قوانین فرعی، درباره معیارهای مربوط به چگونگی حصول اطمینان از وضوح قوانین اصلی توضیحی نمی‌دهند.<sup>(۵)</sup> فقط سه مورد وجود دارد که دستورالعمل‌های صندوق بین‌المللی پول درباره گنجاندن شفافیت بودجه‌ای در قوانین، رهنمودهایی ارائه می‌دهد:

- هرگونه تعهد یا مخارجی که از محل وجوه عمومی تأمین می‌شود، باید تحت کنترل قوانین جامع بودجه و قوانین اداری موجود باشد.
  - مالیات‌ها، عوارض و هزینه‌ها باید مبنای قانونی آشکاری داشته باشند.
  - انتشار اطلاعات مالی باید از وظایف قانونی دولت باشد.
- بهترین عملکردهای کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره شفافیت بودجه‌ای (IMF, 2001b) بر استانداردهای بودجه تأکید بیشتری دارد (کادر ۱-۳). سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره اینکه آیا این استانداردها باید در قوانین گنجانده شوند یا خیر، هیچ اظهار نظری نمی‌کند.

### کادر ۱-۳ بهترین عملکردهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برای

#### شفافیت بودجه

##### گزارش‌های بودجه

- گزارش بودجه (گزارش مقدماتی)
- گزارش پیش - بودجه
- گزارش‌های ماهانه (فصلی)
- گزارش نیم‌سالانه

- گزارش پایان سال
- گزارش پیش از انتخابات
  
- اطلاعات ویژه
- فرضیات اقتصادی
- هزینه‌های مالیاتی
- تعهدات مالی و سرمایه‌های مالی
- سرمایه‌های غیرمالی
- تعهدات بازنشستگی پرسنل
- تعهدات مشروط
- سیاست‌های حسابرسی (OECD, 2002a)

سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی حسابرسی (این‌توسای) دولتی فدراسیون بین‌المللی حسابداران (ایفاک)، استانداردهایی را برای حسابرسی مستقل بخش دولتی و حسابداری دولتی منتشر کرده‌اند (نک. INTOSAI, 1997 and IFAC, 2004). همچنین این‌توسای نظام‌نامه بین‌المللی اصول اخلاقی حسابرسی بخش عمومی را نیز صادر کرده است و برای ایجاد استانداردهای بین‌المللی حسابرسی داخلی و حسابرسی دولتی گروه‌های کاری تشکیل داده است. استانداردهای این‌توسای عمدتاً برای اعضای خود؛ یعنی مؤسسات عالی حسابرسی ملی کاربرد دارند. اما این مؤسسات به‌طور مستقیم در اجرای این استانداردها دخالت نمی‌کنند و فقط می‌توانند بر دولت‌ها و مجالس کشورهای خود تا حدی اعمال نفوذ کنند. فقط پارلمان هر کشور می‌تواند قوانینی را به تصویب برساند که استانداردهای این‌توسای (یا هر مرجع بین‌المللی دیگری) را از نظر قانونی الزام‌آور سازد.

این‌توسای در بیانیه لیما در سال ۱۹۷۷، چهار استاندارد مرتبط با ممیزی خارجی بخش عمومی را منتشر کرد (کادر ۲-۳).

### کادر ۲-۳ هنجارهای قانون اساسی برای حسابرسی مستقل: گزینه‌هایی از بیانیه

#### لیمای اینتوسای

استقلال: تأسیس مؤسسات عالی حسابرسی ملی و میزان استقلال مورد نیاز باید در قانون اساسی تعیین شود. جزئیات این مسئله را می‌توان در قوانین موضوعه تعیین کرد.

عزل و نصب: استقلال اعضا باید در قانون اساسی تضمین شود. رویه‌های عزل (اعضا) باید در قانون اساسی گنجانده شود و نباید به استقلال آنان آسیب برساند.

روابط با پارلمان: رابطه میان مؤسسه عالی حسابرسی ملی و پارلمان باید در قانون اساسی و براساس شرایط و الزامات هر کشور تعیین گردد.

گزارش‌های سالیانه: مؤسسه عالی حسابرسی ملی باید به‌موجب قانون اساسی مجاز و ملزم به ارائه گزارش سالیانه و مستقل یافته‌های خود به پارلمان یا هر مرجع دولتی دیگر باشد. این گزارش باید منتشر شود. (INTOSAI, 1997)

تفاوت‌های فرهنگی و کارکردی ممکن است تا حدی موضع قدرتمند اینتوسای درباره گنجاندن ویژگی‌های مطلوب را در قوانین توضیح دهد. نظام‌نامه‌های سازمان‌های بین‌المللی برای نظام‌های بودجه معمولاً به‌وسیله اقتصاددانانی تدوین می‌شود که فاقد آموزش‌های حقوقی‌اند. اما استانداردهای حسابرسی مستقل به‌وسیله حسابرسی مستقل — که ممکن است از برخی آموزش‌های حقوقی برخوردار باشند — تدوین شده و در هنگام حسابرسی‌های سنتی خود در خصوص رعایت قوانین، با مسائل مربوط به رعایت قوانین سروکار داشته باشند. به‌ویژه در مواردی این مسئله صادق است که نمایندگان کشورهای اروپای قاره‌ای در اینتوسای (قضات دیوان محاسبات) در تدوین رهنمودهای این سازمان برای حسابرسان مستقل، مشارکت داشته باشند. همچنین، حسابرسان مستقل می‌دانند که مؤسسات عالی حسابرسی ملی سازمان‌هایی هستند که معمولاً به‌موجب قوانین اساسی تأسیس می‌شوند و در صورت گنجاندن که برخی ویژگی‌های مطلوب در قانون اساسی یا قوانین عادی، استقلال آنها افزایش می‌یابد.

#### ۳-۲-۴ نظارت بر رعایت استانداردها

در صورت تعیین استانداردهای بین‌المللی برای قوانین نظام‌های بودجه، باید برای حصول اطمینان از اتخاذ و رعایت این استانداردها، مجمعی از ناظران استاندارد ایجاد شود. اما تأسیس چنین مجمعی دور از ذهن است؛ چرا که بعید به نظر می‌رسد حکومت‌های ملی «سازمان خارجی رتبه‌بندی قوانین نظام بودجه»<sup>۱</sup> را تأسیس کنند. علاوه بر ماهیت تخصصی این سازمان فرضی، بعید است کشورها سازمان مستقلی را ایجاد کنند که در آن ناظران استاندارد – که از اختیارات قضایی کافی برای تحمیل رعایت معیارهای مطلوبی که یک سازمان بین‌المللی مروج آن است – برخوردار باشند. هر یک از کشورها در بهترین حالت می‌توانند از رعایت استانداردهایی که با شرایط خاص کشور آنان همخوانی دارد؛ اطمینان حاصل کنند.

در بهترین حالت، سازمان‌های بین‌المللی از اعضای خود می‌خواهند تا استانداردهای مورد نظر را داوطلبانه رعایت کنند. برای مثال می‌توان به موفقیت استانداردهای صندوق بین‌المللی پول اشاره کرد (گزارش‌های حدود پنجاه کشور درباره شفافیت مالی منتشر شده است. (نک. [www.imf.org/external/np/rosc.asp](http://www.imf.org/external/np/rosc.asp)). سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، کنترل نظام‌مندی را بر رعایت بهترین استانداردها به‌وسیله کشورهای عضو اعمال نمی‌کند. از همان ابتدای کار این سازمان تأکید می‌ورزید که بهترین عملکردها، «استانداردی» رسمی برای شفافیت بودجه نیست (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ الف، ص ۷). همچنین اینتوسای می‌گوید که کلمه «استاندارد» به معنای «رهنمود» به کار رفته است که «قدرت اعمال را در قلمروی هر مؤسسه عالی حسابرسی حفظ می‌کند» (INTOSAI, 1992, p.23).

#### ۳-۳ اصول پشتیبان چارچوب قانونی نظام‌های بودجه

از آنچه در فصل قبل بیان شد می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که درباره بیشتر جنبه‌های فرایندهای بودجه‌ریزی، هیچ استاندارد جهانی مورد قبولی در مورد اینکه کدام

---

1. Rating Agency of Budget System Laws.

ویژگی‌های نظام‌های بودجه باید در قانون مقرر شوند، وجود ندارد. در این قسمت به بحث درباره ده اصل می‌پردازیم (کادر ۳-۳) که می‌تواند مبنای قوانین و مقررات بودجه قرار بگیرد. در کشورهای اروپای قاره‌ای، چندین اصل کلاسیک، مدت‌ها راهنمای فرایندهای بودجه و قوانین مرتبط با آنها بوده‌اند. این اصول عمدتاً اصولی‌اند که با فرایندهای پیش از اجرای بودجه (تدوین و تصویب بودجه) ارتباط دارند. هم‌اکنون چندین کشور انگلوساکسون اصولی را در قوانین خود گنجانده‌اند که به‌ویژه (اما نه منحصرأ) با فرایندهای پس از اجرای بودجه ارتباط دارد. با تأکید بر اصول پاسخ‌گویی، شفافیت، ثبات و عملکرد، بر الزامات گزارش‌دهی بودجه، به‌ویژه الزام قوه مجریه به گزارش نتایج بودجه به قوه مقننه تأکید شده است. این اصول ده‌گانه بر مبنای چنین ملاحظاتی استوار بوده و همگی از اهمیت برخوردارند؛ اما اهمیت آنها به یک اندازه نیست. همان‌طور که در سطور زیر بیان خواهد شد، اهمیت برخی از این اصول به اندازه‌ای است که باید در قوانین اساسی مقرر شوند و برخی دیگر، برای قوانین موضوعه مرتبط با فرایندهای بودجه مناسب هستند. پیشنهاد می‌شود که سه اصل مرتبط با بودجه (اقتدار، کلیت و پاسخ‌گویی) از چنان اهمیتی برخوردارند که باید به‌صورت صریح و معین در قوانین اساسی کشور گنجانده شود و نقش قوای مجریه، مقننه و قضائیه در سطوح مرکزی و محلی را تعیین کند.

### ۱-۳-۳ اقتدار

مهم‌ترین اصل از میان اصول ده‌گانه، اقتدار است. این به معنای آن است که در فرایند بودجه، قدرت تصمیم‌گیری باید در دست سازمان‌های مناسب قوای مقننه و مجریه باشد. بر مبنای این اقتدار، هر یک از این سازمان‌ها می‌تواند قدرت خود را به سازمان‌هایی تفویض کند که در سطوح پایین‌تری قرار دارند.

#### کادر ۳-۳ اصول ده‌گانه قانون بودجه

۱. اقتدار: در شکل ۱-۱ مرجع تصمیم‌گیری در هریک از مراحل فرایند بودجه مشخص شده است. برتری قوه مقننه در موضوعات بودجه‌ای از بخش‌های

تفکیک‌ناپذیر این اصل است.

### اصول کلاسیک

۲. مبنای سالیانه: قانون بودجه برای دوره‌ای دوازده‌ماهه تهیه می‌شود. بودجه سالیانه قبل از آغاز سال مالی مورد نظر، تصویب می‌شود. همه مبادلات برای مدت یک سال برآورد می‌شوند.
۳. جامعیت: همه درآمدها و هزینه‌ها به‌صورت ناخالص در بودجه گنجانده می‌شوند. درآمدها به مصارف خاص اختصاص نمی‌یابند و هزینه‌ها از درآمد کسر نمی‌شوند.
۴. وحدت: فرایند بودجه به‌گونه‌ای است که همه دریافت‌کنندگان بودجه و پرداخت‌ها به‌طور هم‌زمان و معمولاً در یک سند ارائه می‌شوند.
۵. اطلاعات تفصیلی: درآمدها و هزینه‌ها به همراه جزئیات آنها در برآوردهای بودجه نشان داده می‌شوند. مجوزهای هزینه (تخصیص بودجه) نشان‌دهنده حداکثر هزینه‌های مجاز برای هر هدف و از نظر قانونی الزام‌آور هستند.
۶. تعادل: هزینه‌های بودجه با درآمدها و تأمین مالی متعادل می‌شوند. تراز به‌خوبی تعریف شده است.

### اصول مدرن

۷. پاسخ‌گویی: قوه مجریه درباره نحوه انجام مسئولیت‌های خود به قوه مقننه توضیح می‌دهد. در قوه مجریه، پاسخ‌گویی مدیران بودجه به‌روشنی تعریف می‌شود. یک مرجع حسابرسی مستقل دست‌کم به‌صورت سالیانه درباره اجرای بودجه به قوه مقننه گزارش می‌دهد.
۸. شفافیت: نقش‌های سازمان‌های دولتی مختلف روشن است. اطلاعات مالی و غیرمالی به‌نگام درباره بودجه در دسترس عموم قرار دارد. واژه‌ها و اصطلاحاتی که در قانون بودجه به‌کار رفته‌اند به‌روشنی تعریف شده است.
۹. ثبات: اهداف بودجه و دیون دولتی در چارچوب بودجه میان‌مدتی قرار دارند که به‌صورت مرتب روزآمد می‌شود. نرخ‌ها و مبنای مالیات‌ها و سایر عوارض به



نسبت ثابت هستند.

۱۰. عملکرد: نتایج مورد انتظار و اخیراً برنامه‌های بودجه در بودجه گزارش می‌شود. اصول کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی با «عملکرد» مرتبط هستند.

### ۱-۱-۳-۱ اختیارات قوه مقننه در تصویب بودجه و دریافت گزارش درباره اجرای

#### بودجه

در تمام کشورهای دمکراتیک و غیردمکراتیک که از قوه مقننه برخوردارند (چین)، پارلمان ملی مرجع اصلی درباره موضوعات مسائل مالی عمومی است؛ اما معنای برتری قوه مقننه در موضوعات بودجه‌ای به شرح بیشتر نیازمند است. معمولاً معنای این عبارت، این‌گونه بیان می‌شود که نمایندگان منتخب مردم از اختیارات زیر که با وضع قوانین اعمال می‌شود - برخوردارند:

- تصویب بودجه سالیانه: قانون بودجه باید تصریح کند که بودجه قبل از آغاز سال مالی جدید باید به تصویب برسد.

- ملزم ساختن قوه مجریه به تهیه گزارش‌هایی درباره اجرای بودجه: این امر کنترل پارلمان بر فرایند بودجه را امکان‌پذیر می‌سازد.

قوه مقننه، به‌عنوان عالی‌ترین مرجع در این باره، باید گزارش‌های ادواری اجرای بودجه را که می‌بایست به‌وسیله قوه مجریه در طول سال بودجه‌ای تهیه شود، در قوانین تصریح کند. در مدل «رئیس - کارگزار» که در آن قوه مقننه، نقش رئیس و قوه مجریه، نقش کارگزار را ایفا می‌کند؛ قوه مجریه وظیفه اجرا و تهیه گزارش‌های ادواری را برعهده دارد و قوه مقننه باید الزامی را در قانون بگنجاند که به‌موجب آن، «کارگزار» وی گزارش (یا گزارش‌های) اجرای بودجه را پس از پایان سال مالی ارائه کند. به‌موجب قانون، این گزارش‌ها/ توضیحات باید به‌وسیله سازمانی حسابرسی مستقل شود که در خدمت منافع قوه مقننه، یعنی نمایندگان منتخب شهروندان است.

### ۲-۱-۳-۳ کدام جنبه‌های اختیارات بودجه‌ای باید در قانون اساسی گنجانده شود؟

به‌سختی می‌توان درباره میزان برتری قوه مقننه هنجارهایی ایجاد کرد که از نظر قانونی

الزام‌آور باشد. این امر به چندین عامل — که بر منازعه قدرت میان قوای مجریه و مقننه تأثیر می‌گذارند — بستگی دارد. از جمله می‌توان به شکل حکومت، نظام انتخاباتی و فرهنگ حقوقی اشاره کرد. اما دست‌کم توصیه می‌شود موارد ذیل در قانون اساسی تصریح شود:

• تمام مالیات‌ها باید بر مبنای قانون استوار باشند: این به معنای آن است که درآمدهای مالیاتی را نمی‌توان بدون اجازه قوه مقننه جمع‌آوری و مصرف کرد. اصل جامعیت به معنای این است که قانون اساسی باید تصریح کند که همه درآمدهای غیرمالیاتی نیز باید دارای مبنای قانونی باشند. در بیشتر موارد پارلمان از بودجه سالیانه برای تصویب تغییرات قوانین مالیاتی و سایر قوانین درآمدها استفاده می‌کند تا برآورد درآمدهای بودجه را محقق سازد. اگر قوانین مالیاتی، اختیار دائمی وضع و گردآوری درآمدهای مالیاتی را به دولت ندهد، قانون بودجه سالیانه باید این مجوز را به مدت دوازده ماه دیگر تجدید کند.

• همه مخارج دولت باید دارای مبنای قانونی باشند: یکی از ارزش‌های دموکراتیک — که از مقبولیت همگانی برخوردار است — این است که قوه مجریه نمی‌تواند بدون اطلاع نمایندگان منتخب مردم درآمدهای دولت را هزینه کند. به این ترتیب قانون باید تصویب کل مخارج سالیانه به وسیله قوه مقننه در بودجه سالیانه را براساس سیاست‌های راهبردی مالی مورد توافق و تصویب برخی از جزئیات مخارج در تخصیص بودجه الزامی سازد (به اصل اقتدار مراجعه کنید).

توازن قدرت بودجه‌ای میان قوای مجریه و مقننه از مسائلی است که باید در قانون اساسی مشخص شود. این توازن دست‌کم باید در دو مورد در قانون اساسی مورد تصریح قرار گیرد: اول میزان اصلاحاتی است که قوه مقننه می‌تواند در پیش‌نویس بودجه پیشنهادی قوه مجریه ایجاد کند و دوم میزان اختیارات قوه مجریه در اصلاح و یا کاهش بودجه مصوب قوه مقننه است. در این باره هیچ استاندارد حقوقی برخوردار از مقبولیت جهانی، وجود ندارد. اگر این مسئله در قانون اساسی بیان نشده باشد؛ قوانین موضوعه باید مسائل مهم زیر را روشن کنند:

• اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه: یکی از شیوه‌های ممکن، تفویض اختیارات نامحدود

به قوه مقننه درباره اصلاح بودجه است؛ اما اصل ثبات، مستلزم این است که سیاست مالی در چارچوب راهبردهای میان‌مدت قرار داشته باشد و به‌گونه‌ای طراحی شود که به تهیه‌کنندگان سیاست‌های پولی و بازارها اطمینان دهد که در کوتاه‌مدت هیچ تغییر شدیدی در سیاست‌های مالی رخ نخواهد داد. اگر قوه مقننه در اصلاح بودجه از اختیارات نامحدودی برخوردار باشد؛ اما مسئولانه عمل نکند، می‌تواند یک راهبرد مالی میان‌مدت معقول را از مسیر اصلی خود منحرف سازد. راه‌حل افراطی دیگر، محرومیت قانونی قوه مقننه از تمام اختیارات اصلاح بودجه است؛ اما این شیوه با اصل دموکراتیک اجازه مشارکت نمایندگان منتخب مردم در تصمیم‌گیری درباره هزینه‌ها منافات دارد. اگر کل قدرت بودجه‌ریزی در دست چند عضو بخش سیاسی قوه مجریه متمرکز شود، ممکن است شهروندان به اعمال قدرت به‌وسیله این جمع اندک — که معمولاً وزرای کابینه هستند — اعتراض کنند. به این ترتیب اگر قرار باشد در قانون اساسی از میان اختیارات اصلاحی بسیار محدود یا صفر، یکی را برای پارلمان انتخاب کنیم؛ اصل دموکراسی مستلزم این است که قانون اساسی دولت را به جلب اعتماد پارلمان ملزم کند. به این ترتیب پارلمان و یا شهروندان می‌توانند نارضایتی خود را از تصمیمات بودجه‌ای با عزل دولت نشان دهند.

• تفویض اختیارات برای اجرای انعطاف‌پذیر بودجه: پارلمان می‌تواند تصمیم بگیرد که اختیار ایجاد تغییرات جزئی ضروری را در هزینه‌های بودجه مصوب به قوه مجریه تفویض کند. اگر قوه مقننه چنین انعطافی را مطلوب تشخیص دهد؛ برای مثال می‌تواند بودجه ذخیره تخصیص نیافته کوچکی را برای قوه مجریه در نظر بگیرد که وزیر دارایی اختیار هزینه کردن آن را خواهد داشت. به‌هنگام استفاده از بودجه، وزیر می‌تواند این بودجه ذخیره شده را، بدون مراجعه مجدد به پارلمان به ردیف بودجه خاصی اختصاص دهد. در این باره هیچ معیار بین‌المللی وجود ندارد. به‌طور کلی، هرچه تغییر بزرگ‌تر باشد، سطح اختیاراتی که برای تصویب آن لازم است بیشتر می‌شود. قانون باید تصویب تغییرات عمده به‌وسیله قوه مقننه و گزارش منظم و کامل تمام تغییرات بودجه‌های تخصیصی را که براساس اختیارات تفویض شده پارلمان انجام گرفته و همچنین همخوانی کامل میان مجوز ابتدایی، مجوز نهایی و هزینه‌های واقعی را در پایان سال الزامی سازد.

• **ابطال مجوز هزینه:** برای اطمینان از اجرای بودجه مصوب، قوه مقننه می‌تواند اختیارات قوه مجریه را درباره ابطال یا تعلیق بودجه‌های تخصیصی محدود کند. اصل قدرت برتر قوه مقننه، (اگر معنای ظاهری آن را در نظر بگیریم)، قوه مجریه را مجبور می‌کند که در برابر هر دلار بودجه، هزینه‌ای را انجام دهد؛ یعنی اینکه در قانون تخصیص بودجه هر ردیف سقف و کف هزینه‌ها را تعیین می‌کند. اگر این اصل رعایت شود؛ تمام کاهش‌ها یا تعلیق‌های مجوزهای بودجه مستلزم تأیید قوه مقننه خواهد بود. این محدودیت‌های قانونی، انعطاف فرایند بودجه را کاهش می‌دهد. همچنین این اصل این نکته را نمی‌پذیرد که در اجرای بودجه، ایجاد شرایط غیرمنتظره‌ای مانند کاهش درآمدهای واقعی در مقایسه با درآمدهای پیش‌بینی شده، امری کاملاً عادی است.<sup>(۶)</sup> یکی از هنجارهای احتمالی در این باره این است که قانون به قوه مجریه اجازه دهد که قبل از بازگرداندن بودجه به پارلمان، درصدی از آن را کاهش دهد. فقط کاهش‌های بیشتر یا تعلیق مجوز بودجه تا یک حد خاص به تصویب پارلمان نیازمند است. همچنین قانون می‌تواند به قوه مجریه اختیار نامحدود بدهد تا در صورت ایجاب شرایط اقتصادی، سقف‌های هزینه‌ای پایین‌تر از بودجه تخصیصی را اعمال کند. هر گزینه‌ای که انتخاب شود، اصل پاسخ‌گویی مستلزم ارائه گزارش‌های منظم به پارلمان است. این الزام به ارائه گزارش‌ها باید در قوانین گنجانده شود.

هر کشوری می‌تواند درباره پیش‌بینی تعداد بیشتر یا کمتری از اصول بودجه‌ای بیان شده در قانون اساسی خود تصمیم‌گیری کند. مرز میان «قوانین اساسی» برای نظام‌های بودجه و «قوانین موضوعه» مشخص نیست. حتی اگر این مرز مشخص باشد، بعید است کشوری قانون اساسی خود را فقط برای برآورده ساختن استانداردهای بین‌المللی قانون بودجه تغییر دهد. فقط مسائلی که از نظر سیاسی، بسیار اهمیت داشته باشند در دستور کار تغییر قانون اساسی قرار می‌گیرند.

### ۳-۱-۳ اقتدار، ابزارهای قانونی و مسئولیت‌های کارکردی

اگر قرار باشد فقط چند اصل بودجه‌ای در قانون اساسی گنجانده شود، در قوانین اصلی باید بر کدام اصول بودجه‌ای به‌طور ویژه تأکید شود؟ برای پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها

باید نگرانی‌های اصلی قوه مقننه درباره فرایندهای بودجه را در نظر گرفت که در مرحله اول، قوانین حاکم بر فرایندهای تصویب بودجه در قوه مقننه و در مرحله دوم، نیاز آن به گزارش‌های اجرای بودجه از سوی قوه مجریه قرار دارد. قوه مقننه باید اطمینان باید که قوانین اصلی، اصول و رویه‌های ضروری را تصریح می‌کنند.

الزاماتی که باید در قوانین گنجانده شوند، نسبت به تک‌مجلسی یا دو‌مجلسی بودن قوه مقننه و میزان جدایی قوای مقننه و مجریه از یکدیگر، متفاوت است. قوه مقننه با توسل به قانون می‌تواند اختیار اجرای بسیاری از مراحل تدوین و اجرای بودجه سالیانه را به قوه مجریه تفویض کند؛ چرا که بسیاری از این مراحل برای قوه مقننه بیش از حد پیچیده هستند. اگر نمایندگان مجلس، دارای پشتیبانی فنی قوی نباشند، در مقایسه با دیوان‌سالاری‌های بزرگی که درباره تدوین و اجرای بودجه سالیانه به قوه مجریه خدمات ارائه می‌دهند، از ابزارهای مناسب برخوردار نیستند. قوه مقننه می‌تواند بسیاری از این مراحل پیچیده را با تصویب قوانین اصلی، به احکام، فرامین و دستورات قوانین ثانویه موکول کند (جدول ۱-۳). بر مبنای اختیاراتی که قوه مقننه به ارگان‌ها یا مقامات برجسته قوه مجریه (رؤسای جمهور، نخست‌وزیران، هیئت‌های وزیران و وزیر دارایی) تفویض کرده است، این مقامات و ارگان‌ها می‌توانند با دستورالعمل و رهنمود، این اختیارات را به متولیان اصلی بودجه (معمولاً وزیران دارایی) یا سایر مدیران بودجه (برای مثال در وزارتخانه‌های دریافت‌کننده بودجه) تفویض کنند. اما حسابرسی مستقل، مسئله‌ای مرتبط با قانون اساسی است که بهتر است جزئیات آن در یک قانون اصلی گنجانده شده و در صورت نیاز با قوانین فرعی تکمیل شود. استفاده مناسب از قوانین اصلی و فرعی مرتبط با تقسیم اختیارات بودجه‌ای در جدول ۱-۳ تشریح شده است.

جدول ۱-۳ مراحل فرایند بودجه و الزامات حقوقی آن

تفکیک	قانون اصلی (قانون اساسی، قوانین موضوعه)	قانون فرعی (احکام، فرامین و غیره)
تدوین بودجه		قوه مجریه دستورات و رهنمودها را صادر می‌کند
تصویب بودجه	پارلمان، قانون بودجه‌ای را به تصویب	

**جدول ۱-۳ مراحل فرایند بودجه و الزامات حقوقی آن**

تفکیک	قانون اصلی (قانون اساسی، قوانین موضوعه)	قانون فرعی (احکام، فرامین و غیره)
	می‌رساند که محتوا، زمان‌بندی و رویه‌های تصویب بودجه سالیانه را تصریح می‌کند	
اجرای بودجه		قوه مجریه برای کنترل فنی، حسابرسی مستقل و غیره دستوراتی را صادر می‌کند
گزارش بودجه	پارلمان، قانون بودجه‌ای را به تصویب می‌رساند که محتوا، ادوار و زمان‌بندی گزارش‌های اجرای بودجه را تعیین می‌کند	
حسابرسی بودجه	پارلمان، قانون حسابرسی مستقلی را به تصویب می‌رساند که اختیارات مرجع مستقل حسابرسی و گزارش‌هایی را که در تعهد او هستند مشخص می‌کند	

این جدول فقط راهنمایی برای نشان دادن مواردی از فرایندهای بودجه است که در اصل باید تحت پوشش قوانین اصلی یا فرعی باشد. در این باره تفکیک کامل مسئولیت‌ها توصیه نمی‌شود. مسلم است قوانین اصلی می‌تواند (و باید) برای برخی از موارد تدوین و به‌ویژه اجرای بودجه به‌کار رود.

برای مثال ممکن است قوه مقننه بخواهد در قوانین اصلی، میزان اختیارات قوه مجریه را در اصلاح بودجه سالیانه مصوب، بدون نیاز به تصویب مجدد قوه مقننه (مانند انتقال یا ابطال تخصیص‌های سالیانه) و پیشنهاد متمم بودجه تعیین کند.

**۲-۳-۳ مبنای سالیانه**

این اصل مستلزم تدوین سالیانه بودجه و برآوردهای میان‌مدت است. همچنین سند

بودجه به‌گونه‌ای که به مجلس تقدیم می‌شود، باید دارای برآورد نتایج بودجه سال قبل و برآورد سالیانه نتایج بودجه سالی باشد که مبنای پیش‌بینی‌ها قرار گرفته است. این قانون ممکن است تصریح کند که قوه مقننه ابتدا کل مبالغ درآمد و هزینه‌های بودجه (و در صورت امکان جمع کل میان مدت پیشنهادی دولت)<sup>(۷)</sup> را تصویب می‌کند و سپس به تصویب جزئیات تخصیص هزینه‌ها می‌پردازد.

اگرچه قانون تصریح کرده است که مجوز بودجه، دوره‌ای دوازده‌ماهه را دربرگیرد؛ اما باید ماهیت این مجوز و استثناهای موجود (به‌ویژه موارد زیر) تصریح شود:

• آیا اختیار وضع مالیات و گردآوری سایر درآمدها، دائمی است یا فقط برای مدت

دوازده ماه است؟

• آیا برخی از مجوزهای هزینه دائمی هستند یا خیر؟ (برای مثال برنامه‌هایی که به‌موجب قوانین خاص تصویب می‌شوند). قانون بودجه می‌تواند برحسب اینکه محدودیت‌های سالیانه از نظر قانونی الزام‌آور هستند یا اینکه می‌توان آنها را به‌دلیل ترتیبات قراردادی یا سایر ترتیبات قانونی الزام‌آور — که پرداخت آنها را بدون توجه به برآوردهای بودجه ضروری می‌سازند — کنار گذاشت؛ گروه‌های مختلفی از تخصیص را تعریف کند (برای مثال درباره بازپرداخت دیون).

• انتقال مجوز بودجه در پایان سال.

• قرض گرفتن از مجوز بودجه (پیش‌بینی شده) سال بعد.

### ۳-۳-۳ جامعیت

به‌موجب این اصل، تمام درآمدها و هزینه‌ها باید به‌صورت ناخالص در بودجه گنجانده شوند. اصل جامعیت از چنان اهمیتی برخوردار است که برخی از عناصر آن باید در قانون اساسی بیان شود و بهتر است در قانون اساسی (دست‌کم) اصول مرتبط با اختیارات حکومت‌های محلی در ایجاد درآمدها و هزینه‌های مستقل گنجانده شوند. این نکته به این مسئله بستگی دارد که آیا حکومت محلی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است یا خیر؟ در کشورهای فدرال، میزان استقلال بودجه‌ای حکومت‌های محلی باید تصریح شود. قوانین اصلی باید ترتیبات مندرج در قانون اساسی درباره روابط حکومت

مرکزی و محلی را در مسائل بودجه‌ای، از جمله ترتیبات اشتراک درآمدها و سیستم‌های انتقال میان این دو سطح حکومت تشریح کنند. راهکارها یا سازمان‌های مسئول همکاری میان حکومت‌های محلی و مرکزی باید در قوانین پیش‌بینی شده تا در موارد اهداف بودجه‌ای، سیاست‌ها و رویه‌های ملی، هماهنگی‌های لازم انجام گیرد.

قانون اساسی یا قانون بودجه باید با تصریح ایجاد صندوق یکپارچه درآمد — که همه درآمدهای بودجه‌ای به آن واریز شده و همه هزینه‌های بودجه‌ای نیز به‌وسیله آن انجام می‌گیرد — اصل اشتراک درآمد را الزامی کند.

این مفهوم با حساب خزانه — که معمولاً در بانک مرکزی گشایش می‌یابد — تحقق یافته و جزئیات عملکرد حساب خزانه — که ممکن است برای هزینه‌های ویژه دارای حساب‌های فرعی نیز باشد — باید در مقررات گنجانده شود. در کشورهای فدرال — که هر سطح از حکومت دارای استقلال بودجه‌ای است — هر سطح باید صندوق درآمدهای مستقلی نیز داشته باشد تا هزینه‌های پایین‌تر از سطح ملی به‌وسیله آن انجام شوند.

قوانین باید به‌گونه‌ای باشند تا از دسترسی عموم به راهبردهای پولی ملی اطمینان حاصل شود زمانی که حکومت‌های محلی از اهمیت چشمگیری برخوردار باشند؛ وضعیت مالی مجموع آنها باید با حکومت مرکزی ترکیب شده و حساب‌ها و راهبردهای کلی ناشی از آن منتشر شوند. این مسئله باید به‌گونه‌ای باشد که متولی اصلی بودجه کاملاً از تحولات مالی ملی و محلی گذشته، از جمله خطرات مالی در همه سطوح حکومت (هرگونه تضمین تلویحی پرداخت دیون یک حکومت محلی به‌وسیله حکومت مرکزی) آگاهی داشته باشد. در قانون «روابط مالی بین حکومتی»<sup>۱</sup> باید مرجع هماهنگ‌کننده‌ای تعیین شود که مسئولیت یکپارچه ساختن تمام بودجه‌ها و تدوین سیاست‌های بودجه‌ای ملی را برعهده گیرد. همچنین این قانون باید تصریح کند که مجموع کل بودجه‌های یکپارچه دولت (درآمدها، هزینه‌ها، ترازها و تأمین‌های مالی) به روشنی بیان شده و میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم شوند (اگرچه هر یک از سطوح دولت، ممکن است در اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای از جمله درآمدهای فرابودجه‌ای از استقلال برخوردار باشد). ترتیبات یکپارچه‌سازی اطلاعات بودجه‌ای

1. An Inter Governmental Financial Relations Law



دولت<sup>(۸)</sup> (اطلاعات قبل و پس از اجرا) نیز باید در قانون تصریح شوند.

مواردی که مشمول اصل کلیت نیستند باید در قانون بودجه یا قوانین جداگانه

تصریح شوند. به‌ویژه می‌توان در این باره به موارد زیر اشاره کرد:

• **مبالغ فرابودجه‌ای:** برای اطمینان از رعایت اصل جامعیت، دولت‌ها و قوای مقننه باید ایجاد صندوق‌های فرابودجه‌ای را به‌شدت محدود کنند.<sup>(۹)</sup> در صورت نیاز، هریک از این صندوق‌ها باید به‌موجب قانون جداگانه‌ای ایجاد شوند که ساختار (یا ساختارهای) اداره صندوق و الزامات گزارش‌دهی (قبل و بعد از اجرای) آن را به قوه مقننه به‌صراحت بیان می‌کند. این قانون می‌تواند اختیار قانونی را برای جمع‌آوری درآمدهای تخصیصی فراهم کند و به صندوق‌های ویژه اجازه دهد تا از آنها برای اهداف ویژه (از جمله پرداخت‌های تأمین اجتماعی) استفاده کنند.

• **استثنای ثابت مقادیر ناخالص:** در سمت منابع بودجه، اگر در قانون جدید بیان شده باشد، پیش‌بینی‌های بودجه‌ای درآمد باید فقط به‌صورت خالص قابل ارائه باشند (برای مثال درآمدهای بودجه‌ای ناشی از مالیات بر ارزش افزوده را می‌توان به‌صورت مبلغ خالص تأدیه مالیات بر ارزش افزوده که برای نهاده‌ها پرداخت شده) محاسبه کرد. در سمت هزینه‌ها، هرگونه تسویه هزینه‌ها با درآمدها باید دارای مبنای قانونی باشد (و فقط در صورتی که توجیه روشنی وجود داشته باشد). برخی چنین استدلال می‌کنند که یک سازمان دولتی باید از این اختیار برخوردار باشد که درآمدهایی را که خود ایجاد می‌کند؛ نزد خود حفظ کرده و برای فعالیت‌های خود به‌کار برد؛ چرا که این اثربخش‌ترین شیوه برای بیشینه‌سازی درآمدها از چنین منبعی است. به‌ویژه، این سازمان با نگهداری درآمدها نزد خود، برای پیش‌بینی واقع‌بینانه درآمدها در بودجه سالیانه و اطمینان از گردآوری تمام درآمدهای پیش‌بینی شده، انگیزه بیشتری پیدا می‌کند. به‌جای اینکه پارلمان هزینه‌های ناخالص را در بودجه سالیانه تصویب کند (به همراه ریز برآورد درآمدهای غیرمالیاتی)، قوه مقننه هزینه‌های خالص بودجه را به تصویب می‌رساند (و درآمدهایی را که نزد سازمان مورد نظر نگهداری شده به‌عنوان هزینه‌های منفی در نظر می‌گیرد). هرگونه مصرف از محل درآمدهای مازاد بر پیش‌بینی‌های بودجه ضرورتاً باید با تصویب پارلمان همراه باشد.

#### ۳-۳-۴ وحدت

به‌موجب این اصل، تمام دریافت‌ها و پرداخت‌ها باید در بودجه منظور شوند. اما درآمدها و هزینه‌هایی که در قانون بودجه سالیانه به تصویب پارلمان می‌رسند ممکن است فقط بخشی از کل درآمدها و هزینه‌های مندرج در راهبرد مالی بودجه سالیانه باشند. دلیل اصلی این مسئله استثنای اصل کلیت از جمله دولت‌های محلی، خالص مبالغ تخصیصی یا مبالغ فرابودجه‌ای است. بنابراین قانون باید قوه مجریه را ملزم سازد که به‌عنوان بخشی از اسناد بودجه سالیانه که به پارلمان تقدیم می‌شود، جدولی را ارائه دهد که ارتباط میان مبالغ کل درآمد و هزینه (ترجیحاً بر مبنای حساب‌های ملی) را در راهبرد کلان مالی با درآمدها و هزینه‌هایی نشان دهد که در بودجه سالیانه به تصویب می‌رسند.

#### ۳-۳-۵ وضوح و صراحت

به‌موجب این اصل، درآمدها و هزینه‌ها در بودجه به تفصیل بیان می‌شوند. از لحاظ درآمدها، قانون گروه‌های کلی درآمدها را تعریف می‌کند. در این باره کتابچه راهنمای آمار مالی دولتی صندوق بین‌المللی پول (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ الف) را می‌توان به‌عنوان راهنمایی به کار برد. این راهنما انواع مختلف درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها (عوارض، درآمدهای حاصل از اموال و غیره)، کمک‌های اجتماعی و کمک هزینه‌ها را طبقه‌بندی می‌کند.

• از نظر هزینه‌ها، قانون باید گروه‌ها، مبنایها، ماهیت و مدت زمان تخصیص‌ها را تصریح کند. قانون بودجه باید:

• میان تخصیص‌های ثابت (هزینه‌های قانونی دوره دوازده‌ماهه) و تخصیص‌های نامحدود که ممکن است به دلیل سایر قوانین یا ترتیبات قراردادی (برای مثال قوانینی که پرداخت مزایای تأمین اجتماعی را به خانوارها الزامی می‌سازد و قراردادهای دیون که به‌موجب آنها دولت موظف به پرداخت دیون خویش است) از مقادیر بودجه پیش‌بینی شده تجاوز کنند، تمایز قائل شود. قانون باید از قوه مجریه بخواهد که در گزارش‌های ادواری‌ای که به قوه مقننه تسلیم می‌کند، دلایل تجاوز از تخصیص‌های نامحدود پیش‌بینی شده را بیان کند.

- مبنای تخصیص‌ها را بیان کند: نقدی، هزینه‌ای یا تعهدی. قانون ممکن است تصویب برآوردهای نقدی یا هزینه‌ای (یا تعهدی) را در قانون بودجه سالیانه مجاز شمارد.
- تمایز میان تخصیص‌های خالص و ناخالص (به استثنای ثبت ناخالص که در بالا ارائه شده مراجعه کنید) و شناسایی درآمدهایی که برای اهداف ویژه تخصیص یافته‌اند.
- شناسایی تخصیص‌های چندساله یا تخصیص‌های نامحدود. برخی از هزینه‌ها (از جمله پروژه‌های سرمایه‌گذاری که به افق‌های برنامه‌ریزی بلندمدت نیازمندند)، دست‌کم تعهدات هزینه‌ای بهتر است بر مبنای چند سالیانه تصویب شوند (محدودیت‌های نقدی سالیانه را نیز می‌توان در قانون بودجه گنجانند).

### ۳-۳-۶ تعادل

#### ۳-۳-۶-۱ اصل تعادل بودجه

به‌موجب این اصل، پرداخت‌های بودجه باید با دریافت‌های آن برابر باشد. برای اینکه این اصل فقط به‌منزله حسابداری نقدی نباشد، باید میان دریافت‌های نقدی و درآمدها و پرداخت‌های نقدی و مجوز هزینه<sup>(۱۰)</sup> بودجه، تمایز قائل شد. از نظر اقتصادی، این اصل به معنای آن است که هزینه‌ها با درآمدهای بودجه و تأمین مالی تراز می‌شوند. این قانون باید درآمدها، هزینه‌ها و تراز را تعریف و قوه مقننه محدوده درآمدها و هزینه‌ها را تصویب نماید.

#### ۳-۳-۶-۲ قوانین مالی

درباره قوانین مالی منابع چشمگیری وجود دارد (نک. Kopits and symansky, 1998; Bancead` Italia, 2001; schick, 2003). چنین قوانینی برای ثبات اقتصاد کلان (ثبات قیمت‌ها، رشد اقتصادی یکنواخت و حداقل‌سازی نوسانات نرخ تبدیل ارز) ضروری بوده و پایبندی به اهداف اجتماعی برای همخوانی سیاست مالی با اهداف سیاست‌های پولی الزامی است. به‌ویژه، باید سطح دیون دولتی رعایت شده و از تأمین پولی کسری‌های مالی خودداری شود. برخی از مفسرین پیشنهاد می‌کنند که مقررات مالی باید در قوانین یا حتی قانون اساسی گنجانده شوند.<sup>(۱۱)</sup> طرفداران این دیدگاه چنین

استدلال می‌کنند که برای اطمینان یافتن از اینکه قوه مقننه هر سال بودجه منضبطی تصویب می‌کند، استفاده از قدرت قانون اساسی ضروری است.<sup>(۱۲)</sup> مخالفان گنجاندن مقررات کمی در قوانین می‌گویند:

- اگر تعادل مالی و اهداف بدهی‌های دولت به صورت همیشگی تعیین شوند، سیاست‌گذاران از حق استفاده از قدرت تشخیص خود درباره سیاست‌های مالی محروم می‌شوند. به‌ویژه می‌توان سیاست‌های مالی ضدچرخه (انحراف یا انحرافات موقتی از اهداف کمی برنامه‌ریزی شده میان مدت برای کسری‌ها و دیون عمومی) را در هنگام وجود شوک‌های مالی نامطلوب توجیه کرد.

- پایبندی به اهداف سیاست‌های مالی میان مدت توافق سیاسی نیازمند است. از آنجاکه اعتبار یک قانون فقط محدود به چند سال است، راه اثربخش‌تر (در مقایسه با گنجاندن یک قانون ثابت) این است که برای سیاست‌های مالی میان مدت به توافق سیاسی غیرالزام‌آوری دست یابیم و هرچند یک‌بار آن را با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تجدید کنیم.

- در قوانین الزام‌آور می‌توان راه‌های گریز را یافت. مبادلات مالی را می‌توان در خارج از محدوده قوانینی انجام داد که مفاهیم و سال‌های بودجه را پوشش می‌دهند. برای انتقال مبادلات از یک سال به سال دیگر به منظور «رعایت» قانون آن سال یا انتقال مبادلات بودجه‌ای به خارج از بودجه برای دور زدن قانون از «حسابداری خلاقانه»<sup>۱</sup> استفاده کرده‌اند (نک. Milesi-Ferretti, 2000). همچنین استثناهای مجاز قوانین نیز مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرند (برای مثال هزینه‌های اضطراری بیش از انتظار قانون رخ می‌دهد).

- در صورت پیش‌بینی اهداف کمی، اگر در قانون باید این اهداف به وسیله قضاات اعمال شوند. اما در مواردی که اوضاع اقتصادی نقض قانون را ضروری می‌سازد، تحمیل سیاست‌های اقتصادی به وسیله قضاات غیرمنتخب، غیردمکراتیک محسوب می‌شود. در عمل، در موارد عدم رعایت قوانین<sup>(۱۳)</sup> — که پرسش‌هایی درباره اعمال قانون با مجاری حقوقی مطرح نمی‌شود — به ندرت از قضاات برای اعمال قانون استفاده می‌شود.

- محدودیت‌های قانونی «دائمی» را به راحتی می‌توان با قوانین موقتی تغییر داد.<sup>(۱۴)</sup>

• مجازات‌ها فقط بر روی کاغذ وجود دارند و به دلایل سیاسی، اغلب استفاده عملی از آنها بسیار دشوار است.<sup>(۱۵)</sup>

ترازهای مرتبط با سهام (دارایی‌ها و تعهدات) را می‌توان با قانون جداگانه‌ای یا در قانون بودجه پوشش داد. تا زمان ظهور حسابداری تعهدی در دولت، معیار قانون بودجه این بود که فقط درآمدها و هزینه‌های نقدی باید در قانون گنجانده شوند. مبادلات دارایی و تعهد توجه چندانی را در قوانین به‌خود جلب نمی‌کردند. اگر قانون بودجه عمومی جداگانه‌ای وجود نداشت، ممکن بود مقررات حسابداری، برای مبادلات دارایی و تعهدات دولت حاوی ترتیباتی باشند.

### ۷-۳-۳ پاسخ‌گویی

در قانون مسئولیت‌پذیری مالی می‌توان میان پاسخ‌گویی پیش از اجرا و پس از آن در برابر قوه مقننه تمایز قائل شد. پاسخ‌گویی پیش از اجرا با اطلاعاتی در ارتباط است که قوه مجریه باید برای بررسی در پارلمان در پیش‌نویس بودجه بگنجانند. دومین مسئله با اطلاعاتی ارتباط دارد که قوه مجریه باید پس از اجرای بودجه ارائه کند. علاوه بر این موارد، دست کم دو جنبه دیگر نیز با پاسخ‌گویی مرتبطاند: پاسخ‌گویی در قوه مجریه و نقش مرجع حسابرسی مستقل. مسئولیت‌های زیر باید در قوانین یا مقررات و مرجع حسابرسی مستقل باید در قانون اساسی گنجانده شود.

#### ۱-۷-۳-۳ مسئولیت‌های بخش سیاسی قوه مجریه در برابر قانون‌گذار

پاسخ‌گویی بخش سیاسی مدیریت بودجه قوه مجریه در برابر قوه مقننه باید در قانون بیان شود. اینکه مسئولیت در برابر قوه مقننه برعهده یک فرد مانند وزیر دارایی یا برعهده هیئت وزرا باشد، به این بستگی دارد که آیا در قانون اساسی، به صورت صریح یا تلویحی، مسئولیت فردی بیان شده یا مسئولیت جمعی. قانون یا قوانین پاسخ‌گویی بودجه‌ای باید مکمل هنجارهای قانون اساسی بوده و مواردی از جمله الزامات زیر را تعیین کند:

• دولت یا وزیر دارایی (یا معادل او) پیش‌نویس بودجه را تا تاریخ مشخصی که

دست‌کم سه ماه قبل از آغاز سال مالی جدید است به قوه مقننه تسلیم می‌کند. ممکن است اعلام صریح این نکته مطلوب باشد که اختیار تدوین پیش‌نویس اولیه بودجه کاملاً در انحصار قوه مجریه است.

• بودجه باید تا تاریخی که حتی می‌تواند در قانون اساسی بیان شده باشد به قوه مقننه تقدیم شود. این تاریخ باید قبل از سال مالی جدید باشد (برای مثال دست‌کم سه ماه قبل از آغاز سال مالی جدید) تا زمان کافی برای بررسی پیش‌نویس بودجه در قوه مقننه وجود داشته باشد. این الزام که بودجه باید قبل از آغاز سال مالی جدید به تصویب برسد (و ترتیبات قانونی که در صورت عدم تحقق این کار باید اتخاذ شود) برای مدیریت مالی مسئولانه بسیار اهمیت دارد. بنابراین قانون اساسی باید دست‌کم ترتیبات کلی را برای زمان‌بندی تصویب قانون بودجه سالیانه فراهم کند و جزئیات این مسئله در قوانین اصلی ارائه شود.

• گزارش‌هایی که باید با پیش‌نویس بودجه همراه باشند.

• دولت یا وزیر دارایی، نتیجه حسابرسی اجرای بودجه را تا تاریخ معینی به قوه مقننه تقدیم می‌کند. این تاریخ نباید از تاریخ ارائه بودجه سال بعد دیرتر باشد.

• قوه مقننه می‌تواند هر عضو دولت را که بخواهد، چه از صاحب‌منصبان سیاسی و چه از مستخدمین کشوری، برای دفاع شفاهی یا مکتوب از پیش‌بینی‌ها و یا نتایج بودجه احضار کند.

#### ۲-۷-۳ گزارش قوه مجریه به قوه مقننه

قانون بودجه باید محدوده و محتوای گزارش‌های اجرای بودجه و حساب‌های مالی سال گذشته را — که به همراه گزارش سالیانه حسابرسی مستقل تا تاریخ معینی پس از پایان سال مالی ارائه می‌شوند — تصریح کند. تاریخ نهایی ارائه این گزارش باید بیان شود: بنابراین دوازده ماه زمان معقولی بوده (IMF, 2001b) و شش ماه بهترین حالت است (OECD, 2002a).

حداقل معیارهای قانونی احتمالی برای گزارش بودجه که از بهترین عملکردهای شفافیت بودجه سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ الف) و نظام‌نامه صندوق بین‌المللی پول درباره بهترین عملکردهای

شفافیت مالی (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ الف) برگرفته شده‌اند در کادر ۱-۴ ارائه شده است. سایر اطلاعات بودجه و گزارش‌های ادواری که در بهترین عملکردهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از آنها طرحی کلی ارائه شده است را نیز می‌توان به الزامات قانونی تبدیل کرد. اگرچه این استانداردها در قوانین گنجانده شده‌اند؛ اما ممکن است مقامات از اجرای فوری آنها خودداری کنند. این مسئله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه یا کشورهای در حال گذار که توانایی قوه مجریه برای تهیه گزارش‌های مورد نظر محدود بوده یا پارلمان به دریافت اطلاعات مفصل احساس نیاز نمی‌کند، صادق است. حتی در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی که بودجه‌ریزی عملیاتی را برگزیده‌اند، این خطر وجود دارد که نمایندگان پارلمان با اطلاعات بیش از حد روبه‌رو شوند؛ چرا که اطلاعات مرتبط با عملکرد، مکمل اطلاعات مالی سنتی است. قبل از تحمیل الزامات قانونی از جمله ملزم ساختن وزرا به تهیه گزارش‌های عملکرد سالیانه، باید درباره مسائل قضایی، تصمیماتی اتخاذ شود. باید میان نیازهای پارلمان و اطلاعات مورد نیاز برای مدیریت داخلی تمایز قائل شد؛ چرا که اطلاعات مورد نیاز برای مدیریت داخلی تحت پوشش مقررات هستند نه قوانین.

### ۳-۷-۳ پاسخ‌گویی مدیران بودجه در برابر مقامات سیاسی قوه مجریه

در قوه مجریه، باید پاسخ‌گویی مدیران بودجه در برابر مدیران سیاسی بلندپایه، به روشنی تعریف شود. لزومی ندارد که این مسئله در قوانین گنجانده شود. این مسئله که آیا پاسخ‌گویی مقامات کشوری در قوه مجریه باید تحت پوشش قوانین باشد یا خیر، به این بستگی دارد که قوه مقننه چقدر مایل است که در تنظیم و اجرای بودجه به وسیله قوه مجریه دخالت کند. اگر پس از تصریح الزامات اساسی پاسخ‌گویی قوه مجریه در قوانین، قوه مقننه درباره تدوین و اجرای بودجه مصوب کاملاً به قوه مجریه اعتماد کند، می‌تواند تمام مسائل سازمانی را به قوه مجریه محول کند. از این رو قوه مجریه برای سازمان‌دهی خود، از جمله تعیین نقش‌ها، مسئولیت‌ها و حقوق مستخدمین کشوری و منصوبان سیاسی — که در خدمت قوه مجریه هستند — به تدوین مقررات داخلی اقدام می‌کند. هرگونه توافق استخدامی در قالب‌های قراردادی میان دولت به‌عنوان کارفرما و

مستخدمین کشوری به‌عنوان کارمند، تحت پوشش قوانین عمومی اشتغال بوده که برای کارکنان بخش خصوصی نیز صادق است؛ اما اگر تصمیم سیاسی این باشد که برای مستخدمین کشوری جایگاه ویژه‌ای در نظر گرفته شود؛ برای مثال استخدام و مزایای دائم در برابر وفاداری و پایبندی به اصول حرفه‌ای مورد نیاز دولت، ممکن است به قانون استخدام کشوری نیاز باشد.

#### کادر ۳-۴ حداقل هنجارهای قانونی احتمالی برای گزارش بودجه

گزارش‌های بودجه (همراه با بودجه سالیانه)

- راهبرد مالی میان‌مدت، اهداف خط‌مشی مالی و چارچوب بودجه‌ای که نشان‌دهنده درآمد‌ها، هزینه‌ها، تراز بودجه و دیون عمومی مورد انتظار در مدت دست‌کم دو سال پس از اولین سال مالی باشد.

- تعیین روشن سیاست‌های جدیدی که در بودجه سالیانه معرفی شده است.

- اطلاعات مقایسه‌ای درباره درآمد‌ها و هزینه‌های واقعی در مدت دو سال قبل و پیش‌بینی روزآمد شده برای سال جاری به همراه اعلام نظر درباره هر برنامه درآمد و هزینه.

- همخوانی با پیش‌بینی‌های گزارش‌های بودجه قبلی برای همان دوره، به همراه توضیحات همه انحرافات مهم.

- شناسایی درآمد‌ها و هزینه‌هایی که در قوانین دائمی مجاز شمرده شده‌اند. این درآمد‌ها و هزینه‌ها باید در بودجه‌های کلی مندرج در راهبرد مالی میان‌مدت گنجانده شوند.

- شناسایی و بحث درباره فرضیات اقتصادی و خطرات مالی نهفته در پیش‌بینی‌ها. هزینه‌های مالیاتی، تعهدات مشروط و فعالیت‌های شبه مالی، در صورتی که از نظر کمی اهمیت داشته باشند باید مورد بحث قرار گیرند.

گزارش‌های فصلی (یا ماهانه)

- گزارش‌های اجرای ماهانه و سالیانه بودجه باید در مدت چهار هفته قبل از پایان هر دوره منتشر شوند. این داده‌ها باید با اعلام نظر مختصری درباره درآمد‌ها،



هزینه‌ها و تراز همراه باشند.

#### گزارش نیم‌سال

- اطلاعات روزآمد جامع درباره اجرای بودجه که در مدت شش هفته از پایان نیم‌سال منتشر می‌شود. این گزارش باید شامل پیش‌بینی بودجه روزآمد برای سال مالی جاری و دو سال مالی بعد باشد.

- بحث درباره تأثیر تغییرات فرضیات اقتصادی که مبنای بودجه‌اند، تأثیر هرگونه تصمیم‌گیری سیاسی جدید یا سایر شرایطی که ممکن است بر بودجه به‌طور چشمگیری تأثیر داشته باشد.

#### حساب‌های پایان سال و گزارش سالیانه

- حساب‌های سالیانه باید با سطوح درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای - که پارلمان به تصویب رسانده - همخوانی داشته باشد. فرم حساب‌ها باید شبیه به فرم ارائه بودجه باشد. هرگونه تغییر بودجه اصلی در طول سال باید نشان داده شود. اطلاعات مقایسه‌ای درباره درآمدها و هزینه‌های سال قبل نیز باید ارائه شود.

- حساب‌های سالیانه باید به‌وسیله مرجع حسابرسی مستقل ممیزی شده و در مدت حداکثر ۹ ماه پس از پایان سال مالی به پارلمان تقدیم شود.

- گزارش بودجه پایان سال باید شامل بحث جامع درباره نتایج کلی بودجه (در مقایسه با اهداف بخش‌های اصلی)، و گروه‌های کلی درآمدها و هزینه‌ها باشد. علاوه بر گزارش کلی که به‌وسیله متولی اصلی بودجه (وزارت دارایی) تهیه می‌شود، گزارش‌های وزارتخانه‌های مصرف‌کننده بودجه درباره نتایج بودجه را نیز می‌توان در این گزارش گنجانده. اگر مناسب باشد، گنجانیدن اطلاعات غیرمالی عملکرد از جمله مقایسه اهداف عملکردی و نتایج واقعی در این گزارش‌ها نیز باید به الزام قانونی تبدیل شود.

قوانین اداری اختیارات قوه مجریه را درباره تدوین ترتیبات پاسخ‌گویی داخلی خود

محدود می‌کند. قوانین اساسی برخی کشورها، براساس سنتی دیرپا، تصریح تعهدات و نقش‌های کسانی که امر اداری به آنها محول شود را در قوانین اداری الزامی می‌سازند. این مسئله به‌ویژه در کشورهایی رواج دارد که میان قوانین عمومی و خصوصی تمایز شدیدی قائل هستند. در این کشورها به‌موجب قانون اساسی، حقوق، جایگاه، خدمات و وفاداری کسانی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، صراحتاً در قوانین عمومی بیان می‌شود مانند قانون اساسی آلمان و در صورت نیاز میان خدمات کشوری و لشکری تمایز قائل می‌شود (مانند قانون اساسی سال ۱۹۵۸ فرانسه). اگر این الزامات مبتنی بر قانون اساسی به تدوین قوانین خدمات کشوری انعطاف‌ناپذیر (مانند نظام پرداخت هماهنگ دستمزد)، منجر شود؛ در این صورت، بخش‌های سیاسی و اداری قوه مجریه ممکن است نتوانند انعطاف لازم را درباره دستمزدها — که برای مدیریت مؤثر بودجه ضروری است — اعمال کنند. کشورهایی که فاقد هنجارهای قانون اساسی یا قوانین عمومی برای دستمزدها و سایر شرایط اشتغال کارمندان خدمات کشوری هستند، می‌توانند پیمان‌هایی را منعقد کنند که از نظر قانونی تعهدآور نیست و مسئولیت‌های دیوان‌سالاران ارشد را در برابر بخش سیاسی قوه مجریه (معمولاً وزرای دولت) تصریح می‌کند.

قوه مقننه ممکن است تصمیم بگیرد که به‌وسیله قانون به کنترل سطوح و دستمزد کارمندان خدمات کشوری بپردازد. اگر قوه مقننه بیشتر به نتیجه سیاست‌های دولت — که در متن بودجه سالیانه، منابع مالی ضروری را برای اجرای آنها تصویب کرده است — توجه داشته باشد؛ درباره اینکه آیا قوه مجریه با استفاده از منابع پرسنلی یا غیرپرسنلی به این نتایج رسیده، بی‌تفاوت است. در این صورت آنچه اهمیت دارد، نتایج است نه ابزارهایی که برای دستیابی به این نتایج به کار رفته است. اما اگر قوه مقننه عقیده داشته باشد که صورت‌حساب دستمزدهای قوه مجریه بیش از حد است یا تعداد مستخدمین کشوری بسیار زیاد یا بسیار کم است؛ آنگاه ممکن است تصمیم بگیرد که در چارچوب بودجه سالیانه، سطح و تعداد مستخدمین کشوری و دستمزدهای واحد آنها را نیز تصویب کند. قوه مقننه با تصویب قانون خدمات کشوری یا درخواست الصاق سطوح کارکنان خدمات کشوری به بودجه سالیانه، می‌تواند به اهداف سیاسی خود جامعه عمل پیوشاند (یافتن دلیلی اقتصادی برای چنین کنترلی دشوارتر است).

#### ۴-۷-۳ اختیارات، نقش‌ها و مسئولیت‌های مؤسسه عالی حسابرسی

از آنجاکه مرجع عالی حسابرسی باید به‌موجب قانون اساسی تأسیس شود (کادر ۲-۳)، پیروی از رهنمودهای اینتوسای، از جمله گنجاندن الزام تحویل گزارش حسابرسی به قوه مقننه تا تاریخی مشخص در قانون اساسی مطلوب است. اختیارات، نقش‌ها و مسئولیت‌های مرجع حسابرسی مستقل باید در قانون حسابرسی مستقل تشریح شوند. قانون (یا قوانین) ممیزی خارجی باید در اصل هنجارهای مبتنی بر قانون اساسی اینتوسای را تشریح کنند. استانداردهای ممیزی اینتوسای شامل چهار بخش است: فرضیات اساسی، استانداردهای عمومی، استانداردهای میدانی و استانداردهای گزارش‌دهی (نک. خلاصه مندرج در صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ ج، کادر ۲۴). حداقل معیارهای احتمالی برای یک قانون ممیزی خارجی در (کادر ۵-۳) نشان داده شده است.

#### ۸-۳-۳ شفافیت

علاوه بر پاسخ‌گویی که با شفافیت ارتباط دارد، شاید بهتر باشد برخی از جنبه‌های دیگر شفافیت مالی، به‌ویژه جنبه‌های مرتبط با شفافیت نقش دولت را نیز در قوانین گنجانند.

#### ۱-۸-۳-۳ شفافیت نقش‌ها در بخش عمومی

به‌موجب نظام‌نامه بهترین عملکرد شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ ب) باید میان بخش دولتی و بخش عمومی و سایر بخش‌های اقتصاد کشور تمایز قائل شد. برای روشن شدن این تمایز در قانون، قوانین بودجه و قوانین ویژه مرتبط با سازمان‌دهی سازمان‌های دولتی، غیردولتی و شبه‌دولتی ضروری هستند. از جمله می‌توان به قوانین مورد نیاز برای اهداف ذیل اشاره کرد:

• **دخالت دولت در فعالیت‌های تجاری:** چنانچه دولت در پی ملی‌سازی شرکت‌ها یا دست کشیدن از فعالیت‌هایی باشد که بخش خصوصی بهتر می‌تواند از عهده اجرای آنها برآید؛ باید نسبت به وضع قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود، اقدام کرد. شرکت‌هایی که مالکیت آنها در دست دولت است، خارج از محدوده دولت عمومی قرار دارند که در حساب‌های ملی تعریف شده است. توضیح درباره معیارهای ایجاد شرکت‌های عمومی یا

محتوای مطلوب قوانین خصوصی‌سازی در حیطه این مطالعه نمی‌گنجد.

- شفافیت در جایگاه دستگاه‌های دولتی: در «دولت عمومی» سازمان‌های نیمه‌مستقل مختلفی وجود دارند. برخی از این سازمان‌ها ممکن است جایگاه قانونی داشته باشند؛ اما برخی دیگر ممکن است به هویت قانونی مستقلی نیازمند نباشند. به‌هرحال، بهتر است برای تعریف گروه‌های مختلف سازمان‌های دولتی چارچوبی قانونی وجود داشته باشد (کادر ۳-۶).
- یارانه‌های پنهان و آشکار: دولت باید از نظر قانونی ملزم شود که آن دسته از وظایف خود را که سازمان‌های عمومی، خارج از بودجه و به‌صورت غیرشفاف انجام می‌دهند، به‌گونه‌ای جامع و ترجیحاً در متن بحث‌های بودجه سالیانه به قوه مقننه گزارش دهد. همچنین، ارائه گزارش هزینه‌های مالیاتی<sup>(۱۶)</sup> و فعالیت‌های شبه‌مالی<sup>(۱۷)</sup> به قوه مقننه باید الزامی قانونی باشد.

#### کادر ۳-۵ عناصر هنجارهای قانونی حسابرسی مستقل

استقلال: نهادی، مالی، مدیریتی و عملیاتی. قانون باید استقلال دفتر حسابرسی مستقل را از سازمانی تضمین کند که مورد ممیزی قرار می‌گیرد. استقلال از قوه مجریه باید تا حد امکان کامل باشد.

عزل و نصب رئیس، معاونان و کارکنان مرجع حسابرسی مستقل: قوه مقننه باید مرجع اصلی انتصاب رئیس دفتر ممیزی خارجی و معاونان او باشد. این افراد، به‌نوبه خود باید از اختیار استخدام، ارتقا و اخراج کارمندان، بدون دخالت خارجی برخوردار باشند. وظایف: انواع حسابرسی. دست‌کم، ممیزی‌های رعایت قانون و مقررات مدیریت مالی و حسابداری باید انجام شود. بهتر است که حساب‌های مالی تأیید شوند. اثربخشی ممیزی‌های داخلی باید بررسی شود. استاندارد بهتر، به حسابرسی‌های عملکرد از جمله کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی نیازمند است. این استانداردها عملکرد و مدیریت غیرمالی را پوشش می‌دهند.

- روابط مرجع حسابرسی مستقل با قوای مقننه و مجریه و مسئولیت‌های آن در رابطه با این قوا باید تعیین شود. می‌توان در قوانین تصریح کرد که برنامه کار سالیانه مرجع حسابرسی مستقل تا حد زیادی به‌وسیله خود این مرجع تعیین شود

یا اینکه به تصویب قوه مقننه برسد. تعهدات مرتبط با ارائه گزارش: در مدت کمتر از ۹ ماه از پایان سال مالی، گزارش سالیانه باید تدوین و به قوه مقننه ارائه شود. این گزارش و سایر گزارش‌های موردی که قوه مقننه درخواست کند؛ باید منتشر شود. موارد استثنا از جمله دفاع ملی باید به‌صراحت بیان شوند.

اختیارات بازرسی: قانون باید اختیار دسترسی به همه اسناد و اطلاعات مورد نیاز را برای اجرای وظایف محوله به دفتر حسابرسی مستقل تفویض کند.

تضمین پیگیری پیشنهادهای گزارش‌های ممیزی: قوانین یا مقررات باید تعهدات اعضای قوه مجریه را درباره پاسخ‌گویی به مسائلی که در گزارش‌های حسابرسی مطرح شده تشریح کنند. پاسخ‌های مکتوب در مورد اقدامات کنونی یا آتی که به کمیسیون‌های پارلمانی تسلیم می‌شود، رویه‌ای عادی است.

INTOSAI "Lima Declaration" (INTOSAI, 1997) and IMF Manual on Fiscal Transparency (IMF, 2001c).

تعهدات مشروط: گزارش تعهدات مشروط به پارلمان باید به الزامی قانونی تبدیل شود (Polackova, 1994). میان تعهدات مشروط آشکار و تلویحی تمایز قائل می‌شود. تعهدات مشروط تلویحی از نظر قانونی الزام‌آور نیستند. همچنین قانون باید کمی‌سازی تعهدات مشروط مهم (را از جمله ضمانت‌های دولتی و ام‌ها الزامی سازد. در نظام حسابداری نقدی، هزینه بلاواسطه عدم پرداخت احتمالی یک وام برای بودجه دولت در بودجه ثبت نمی‌شود. برای کمی‌سازی هزینه تأمین ضمانت‌ها در بودجه سالیانه تکنیک‌هایی وجود دارد. به‌ویژه اگر کشوری تصمیم به انتخاب برخی از اصول حسابداری تعهدی بگیرد، عناصر اصلی باید در قانون گنجانده شوند.

#### کادر ۳-۶ عناصر هنجارهای قانونی برای سازمان‌های دولتی

چارچوب قانونی انواع سازمان‌های دولتی تا حدی به این مسئله بستگی دارد که آیا میان قوانین عمومی و خصوصی تمایزی وجود دارد یا خیر؟ (سازمان توسعه و همکاری‌های

اقتصادی، ۲۰۰۲ ج). انواع مختلف سازمان‌های نیمه‌مستقل به‌قرار زیر است:

- سازمان‌هایی که به‌طور مستقیم به‌وسیله وزارتخانه‌ها کنترل می‌شوند و فاقد هیئت عامل‌اند. این گروه از سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل و جدا نبوده و مدیر سازمان به‌وسیله وزارتخانه به وزیر گزارش می‌دهد؛ اما سازمان دارای حساب‌های منحصربه‌خود است و بخشی از آن یا کل بودجه آن به‌وسیله دولت تأمین می‌شود.
- سازمان‌هایی که به‌طور مستقیم به‌وسیله وزارتخانه‌ها کنترل می‌شوند و دارای هیئت عامل‌اند. برخلاف سازمان‌های یاد شده، این سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند. مدیر سازمان به هیئت عامل گزارش می‌دهد و هیئت عامل نیز به‌نوبه خود به‌وسیله وزارتخانه به وزیر گزارش می‌دهد.
- سازمان‌هایی که به‌طور غیرمستقیم به‌وسیله وزارتخانه‌ها کنترل می‌شوند. این سازمان‌ها از نظر سیاست‌های دولت دارای اهمیت کمتری هستند. چنین سازمان‌هایی از نظر الزامات گزارش‌دهی و توانایی حفظ درآمد از استقلال بیشتری برخوردارند و دارای شخصیت حقوقی و هیئت عامل مخصوص به‌خود هستند.
- در چارچوب گسترده سازمان‌های دولتی غیرشرکتی، می‌توان به گروه‌های دیگری نیز اشاره کرد. برای مثال این سازمان‌ها را می‌توان براساس ماهیت فعالیت‌ها (اداری، کنترلی، پژوهشی و غیره) یا بخش فعالیت (بهداشت، آموزش ابتدایی، متوسطه، عالی و فعالیت‌های دفاعی و غیره) تقسیم‌بندی کرد.
- برای تأسیس شرکت‌هایی که مالکیت دولتی دارند باید از قانون شرکت‌ها استفاده کرد.

#### ۲-۸-۳-۳ دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه

انتشار اطلاعات مالی جامع باید به الزامی قانونی تبدیل شود. همان‌طور که گفتیم، هنجارهای قانونی کشورهای پیشرفته‌تر باید با بهترین استانداردهای کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی همخوانی داشته باشد. زمان‌بندی و ادواری بودن گزارش‌های ویژه (برای مثال گزارش‌های پیش از انتخابات، پیش از بودجه، و بلندمدت) باید، همانند گزارش بودجه سالیانه در قانون گنجانده شوند.

### ۳-۳-۹ ثبات یا پیش‌بینی‌پذیری

بودجه و اهداف دیون عمومی باید در متن چارچوب بودجه میان‌مدتی قرار گیرند که به‌طور مرتب روزآمد می‌شود و این مسئله باید به الزامی قانونی تبدیل شود. پایبندی دولت به چنین قانونی مستلزم این است که نرخ‌ها و مبنای مالیات‌ها و سایر عوارض از ثبات نسبی برخوردار باشد. به این ترتیب، دولت باید از نظر قانونی ملزم باشد که در هنگام ارائه برآوردهای بودجه سالیانه به قوه مقننه، پیش‌بینی‌های بودجه سال بعد از سال بودجه را نیز ارائه دهد. این چارچوب مالی میان‌مدت به قوه مقننه اجازه می‌دهد تا پیش‌بینی‌های بودجه دوازده‌ماهه را در پرتو راهبرد بلندمدت‌تر سیاست‌های مالی (تراز کلی، کل درآمدها و کل هزینه‌ها) بررسی کند. قانون می‌تواند تصویب این پیش‌بینی‌های میان‌مدت را در قوه مقننه الزامی سازد. به‌ویژه قوه مقننه می‌تواند با تصویب محدودیت‌های میان‌مدتی که برای هزینه‌های کل در نظر می‌گیرد، پایبندی قدرتمند خود را به مدیریت مالی مسئولانه به دولت نشان دهد.

همچنین می‌توان قانونی وضع کرد که به‌موجب آن، تصویب پارلمانی ارقام کل بودجه و برآوردهای تفصیلی، احتمالاً در دو مرحله کاملاً جداگانه، الزامی باشد. ابتدا می‌توان تراز، درآمد کل و هزینه کل را تصویب کرد و در مرحله دوم — که ممکن است چندین ماه بعد باشد<sup>(۱۸)</sup> — ریز بودجه‌های تخصیصی را برای هزینه‌های مختلف تصویب کرد. تصویب قوانین جداگانه برای هزینه‌های مختلف (قوانین تخصیصی چندگانه)، یا بودجه‌های جداگانه برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای (نظام دوگانه بودجه) با اصل وحدت بودجه‌ای منافات دارند.

### ۳-۳-۱۰ عملکرد (کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی)

در بسیاری از کشورها به‌طور روزافزون بر عملکرد بودجه‌ای تأکید می‌شود. به‌طور کلی، کارایی به‌عنوان مهم‌ترین معیار ارزیابی تعاملات انسانی محسوب می‌شود (Brion, 1999, p. 1043)؛ اما دانشمندان حقوق با استفاده از این معیار به‌عنوان یک اصل قانونی مخالف هستند.<sup>(۱۹)</sup>

اگر کشوری از تمایل و توانایی اجرای نظام بودجه عملیاتی برخوردار باشد؛ باید سعی

کند معیارهای عالی‌تری را اتخاذ کند که در بهترین عملکرد شفافیت کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بیان شده است. به‌ویژه قانون باید قوه مجریه را ملزم سازد که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش‌بینی عملکرد آتی خود را در چارچوب بودجه سالیانه به قوه مقننه ارائه دهد و همچنین از مدیران بودجه بخواهد که پس از اجرای بودجه، گزارش عملکرد بودجه را به قوه مقننه ارائه دهند. این نظام بودجه ممکن است مستلزم تغییراتی در قانون حسابرسی مستقل، یا قوانین اداری یا استخدامی باشد.



## پی‌نوشت‌ها

۱. اگرچه اصلاح قانون اساسی مالی دولت ریشه‌ای محلی دارد؛ اما مقامات فرانسه کاملاً به این اصلاحات (و قوانین همراه با آن) که در کشورهای انگلوساکسون رخ می‌داد توجه داشتند.
۲. وزارت برنامه‌ریزی، بودجه و مدیریت برزیل می‌پذیرد که از معیارهای ماستریخت و قوانین ثبات و پاسخ‌گویی مالی نیوزیلند و ایالات متحده آمریکا تأثیر گرفته است. برای اطلاعات بیشتر به منبع زیر مراجعه کنید:  
[http://federativo.bndes.gov.br/detasques/docs\\_pagina\\_lrf/Ing10599.ppt](http://federativo.bndes.gov.br/detasques/docs_pagina_lrf/Ing10599.ppt)
۳. برای مثال تانزانیا در سال ۲۰۰۰، تحت تأثیر شدید قوانین خزانه و ممیزی بریتانیا که همانند تانزانیا کنونی، اجرای بودجه و حسابرسی مستقل را در یک قانون گنجانده بود، قانون جدید مالییه عمومی را جایگزین حکمی کرد که در سال ۱۹۶۲ صادر شده بود. اما بریتانیا در تلاشی برای جدا کردن بیشتر حسابرسی کل از قوه مجریه، در سال ۱۹۸۳ قانون حسابرسی مستقل ملی را تصویب کرد.
۴. چواچز (Chevauchez, 1999) به این نکته اشاره می‌کند که نظام‌نامه عملکردهای خوب صندوق بین‌المللی پول درباره شفافیت مالی (IMF, 2001b) به‌وسیله وزیر خزانهداری بریتانیا در اجلاس سالیانه سال ۱۹۹۶ صندوق بین‌المللی پول آغاز شد. در سال ۱۹۹۸، صندوق بین‌المللی پول نظام‌نامه بهترین عملکرد خود را که شامل حداقل استانداردها نیز بود، منتشر کرد. این بخش در نسخه‌های بعدی کتابچه ضمیمه نظام‌نامه حذف گردید (IMF, 2001a). سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در سال ۲۰۰۰ کتابچه بهترین عملکردهای خود را تهیه کرد (OECD, 2002a). کشورهای توسعه‌یافته استانداردهایی را درباره نظام بودجه‌ای خود به‌کار می‌برند که از استانداردهای دیگر به نوعی سخت‌گیرانه‌تر است.
۵. کادر ۴ کتابچه نظام‌نامه (IMF, 2001C) رهنمودهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره ویژگی‌های مقررات شفاف را خلاصه می‌کند. اما همان‌طور که در نظرسنجی کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در اصلاح مقررات (OECD, 2002b) نشان داده شده است، شفافیت قوانین فرعی، یعنی مقررات، به میزان زیادی به شفافیت قوانین اصلی بستگی دارد.
۶. برای محدود ساختن این خطر، قانون می‌تواند خواستار پیش‌بینی‌های محتاطانه درآمد شود.
۷. می‌توان در قانون تصریح کرد که قوه مقننه سقف هزینه‌های میان‌مدت را تصویب می‌کند و پس از چند ماه، سقف مصوب سالیانه (+۲) به‌طور خودکار به نقطه شروع پیش‌بینی‌های بودجه سال (+۱) چرخه جدید تدوین بودجه تبدیل می‌شود.
۸. همان‌طور که در کتابچه راهنمای آمار مالی دولت صندوق بین‌المللی پول (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ الف) یا در حساب‌های ملی تعریف شده است.
۹. محدود ساختن صندوق‌های فرابودجه‌ای را باید در قانون گنجانند. برای مثال قانون اساسی فنلاند ایجاد هرگونه صندوق فرابودجه‌ای جدید را منوط به رأی اکثریت قاطع پارلمان کرده است.
۱۰. در حسابداری تعهدی، میان هزینه‌ها و مخارج تمایز قائل می‌شوند. واژه‌هایی که در قوانین نظام بودجه به‌کار می‌روند باید با سیستم حسابداری انتخاب شده همخوانی داشته باشد.
۱۱. برای مثال بوکانان (Buchanan, 1997) می‌گوید که در ایالات متحده آمریکا، لازم بود که قانون اساسی برای کنترل کسری بودجه فزاینده دولت فدرال، تعادل بودجه را الزامی سازد.
۱۲. طرفداران این مسئله در ایالات متحده آمریکا این استدلال را نیز مطرح می‌کنند که دولت فدرال باید ۴۹

ایالت از ایالات پنجاه‌گانه را الگوی خود قرار دهد که در قوانین اساسی خود نوعی قانون تعادل بودجه را گنجانده‌اند. آنها شواهدی را ذکر می‌کنند که نشان می‌دهد در ایالت‌هایی که به‌موجب قانون اساسی تعادل بودجه اجرائی الزامی است، مزاد وجوه عمومی نیز بیشتر است (Bohn and Inman, 1996). بررسی دقیق‌تر این نظریه نشان می‌دهد که فقط در ۳۶ ایالت، در قانون اساسی به تعادل بودجه اشاره شده است (Briffault, 1996, p.8) و برخی از ایالت‌ها این قانون را فقط درباره بودجه‌ای که به قوه مقننه تسلیم می‌شود به کار می‌برند. دمکرات‌ها به این نکته اشاره می‌کنند که فقط ایالتی که فاقد قانون اساسی بودجه‌ای است (مانند ورمونت) درباره تراز بودجه دارای پیشینه بسیار خوبی است.

۱۳. کوپیتز و سیمانسکی (Kopits and Symansky, 1998) اسامی به گزارش داده‌اند که در آلمان، قوانین اساسی اغلب اجرا نمی‌شوند و به‌ندرت به دعوی قضایی می‌انجامند. همچنین، اگرچه بیشتر ایالات پنجاه‌گانه آمریکا به نوعی در قوانین اساسی خود به تعادل بودجه اشاره کرده‌اند؛ اما این قوانین با استفاده از مبالغ خارج از بودجه یا سایر تکنیک‌های حسابداری خلاقانه نقض می‌شوند. بریفالت (Briffault, 1996) گزارش می‌دهد که از سال ۱۹۷۸ تا ۱۹۹۶ هیچ‌گونه چالش قضایی در این باره وجود نداشته است. در دو موردی که در دهه ۱۹۷۰ ایجاد شد، مسئله عدم رعایت قانون تعادل بودجه مطرح نبود؛ بلکه جنبه‌های فرعی آن مورد نظر بود.

۱۴. چندین کشور از بودجه سالیانه به‌عنوان فرصتی برای تغییر قوانین قبلی مرتبط با بودجه استفاده می‌کنند. اگرچه قانون مالییه عمومی ژاپن، سال ۱۹۴۷، تعادل بودجه را به‌جز درباره هزینه‌های فعالیت‌های ساختمانی ضروری می‌داند؛ اما در طول سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۶، دولت به‌هنگام تصویب قانون بودجه سالیانه با مجاز شمردن اوراق قرضه این قانون را برای تأمین بودجه عمومی این قانون را نقض کرد. در سال ۱۹۹۷، قانون اصلاح ساختار مالی به تصویب رسید. این قانون ترتیبات قانونی سال ۱۹۴۶ را احیا و برای کسری بودجه در سال ۲۰۰۳ سقف معادل ۳ درصد تولید ناخالص داخلی را تصویب کرد. اما قانون سال ۱۹۹۷ در سال ۱۹۹۸ و پس از اینکه مشخص شد قوانین کمی را نمی‌توان رعایت کرد، لغو شد.

۱۵. عدم رعایت معیارهای ماستریخت به‌وسیله فرانسه و آلمان در بودجه‌های سال ۲۰۰۴ این کشورها مثالی از این مسئله است. زمانی که کسری بودجه عمومی دولت‌های این دو کشور از محدوده ۳ درصد تجاوز کرد، باید از مجازات‌های مالی همانند انسداد و در نهایت مصادره حساب‌های بدون بهره، استفاده می‌شد.

۱۶. هزینه‌های مالیاتی، امتیازات مالیاتی هستند که به شرکت‌های غیردولتی داده می‌شوند. این هزینه‌ها درآمدهای دولت را کاهش داده و بر تأمین یارانه‌های مستقیم برای سازمان ذی‌نفع نیز تأثیر مشابهی دارند.

۱۷. فعالیت‌های شبه‌مالی، سیاست‌های مالی دولت هستند که به‌وسیله سازمان‌های غیردولتی انجام می‌شوند. برای مثال کالاها یا خدمات همگانی که به‌وسیله شرکت‌های عمومی و به قیمت‌هایی زیر قیمت بازار ارائه می‌شوند؛ اعتبارات یارانه‌ای هستند که به‌وسیله بانک‌های در مالکیت دولت پرداخت می‌شوند.

۱۸. از جمله معیارهای قانونی، الزامی ساختن تصویب راهبرد مالی پیشنهادی دولت در مراحل اولیه تدوین بودجه، برای مثال ۷ تا ۸ ماه قبل از آغاز سال مالی در پارلمان است. فقط در مرحله بعد، یعنی یکی دو ماه قبل از آغاز سال مالی، پارلمان برآوردهای تفصیلی را تصویب می‌کند.

۱۹. کریستن (Kitstein, 1997)، مطالعات مختلفی را بیان می‌کند که در آنها دانشمندان حقوق، علیه استفاده از کارایی به‌عنوان اصلی قانونی در آلمان سخن گفته‌اند.

## منابع و مأخذ

- Abbot, Kenneth W., and Duncan Snidal (2000), "Hard and Soft Law in International Governance", International Organization, Vol. 54, No. 3, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, United States, pp. 421-456.
- Aeberhard, Jane (2001), Comparative Studies of Contents of Civil Service Statutes, Department for Government and Labour Laws and Administration, Document No. 6, International Labour Organization, Geneva, [www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/cs.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/cs.pdf).
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes and Ernesto Stein (1996), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, OCE Working Paper No. 394, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Allison, John W. F. (1997), "Cultural Divergence, The Separation of Powers and the Public-Private Divide", Revue européenne de droit public, Vol. 9, No. 2, Esperia Publications, Athens, Greece, pp. 305-333.
- Australia Government (2003), Charter of Budget Honesty: Guidance Note, Department of Finance and Administration, Canberra, [www.finance.gov.au/budgetgroup/Other\\_Guidance\\_Notes/charter\\_of\\_budget\\_honesty.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Other_Guidance_Notes/charter_of_budget_honesty.html).
- Baird, Douglas G., Robert H. Gertner and Randal C. Picker (1994), Game Theory and the Law, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, United States.
- Banca d'Italia (2001), "Fiscal Rules", proceedings of the Research Department Workshop on Fiscal Rules, Central Bank of Italy, Rome, February 1-3.
- Bastable, Charles (1892, 3rd edition reprinted in 1917), Public Finance, Macmillan and Co., London.
- Blöndal, Jón (2003), "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 1, OECD, Paris, pp. 43-59.
- 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.

- Blöndal, Jón, and Jens Kromann Kristensen (2002), "Budgeting in the Netherlands", OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 3, OECD, Paris, pp. 43-80.
- Blöndal, Jón, and Michael Ruffner (2004), "Budgeting in Denmark", OECD Journal on Budgeting, Vol. 4, No. 1, OECD, Paris, pp. 49-79.
- Blöndal, Jón, Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner (2003), "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 2, OECD, Paris, pp. 7-54.
- Boadway, Robin (2003), "The Role of Public Choice Considerations in Normative Public Economics", in S. Winer (ed.), Political Economy and Public Finance, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, pp. 47-68.
- Bohn, Henning, and Robert P. Inman (1996), Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5533, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, United States.
- Bouvier, Michel, Marie-Christine Esclassam and Pierre Lassale (2002, 6th edition), Finance Publiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.
- Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan (1985), The Reason of Rules: Constitutional Political Economy, Cambridge University Press, New York.
- Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan (1988), "Is Public Choice Immoral? The Case for a Nobel Lie", Virginia Law Review 74, Virginia Law Review Association, Charlottesville, Virginia, United States.
- Briffault, Richard (1996), *Balancing Acts: The Reality behind State Balanced Budget Requirements*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Brion, Denis J. (1999), "Norms and Values in Law and Economics", in B. Bouckaert and G. de Geest (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Vol. 1, Entry No. 0800, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, pp. 1041-1071.
- Brownlie, Ian (2003, 6th edition), Principles of Public International Law, Clarendon Press, Oxford.
- Buchanan, James (1977), Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist, Texas A&M University Press, College Station and London.
- Buchanan, James (1987), "Constitutional Economics", The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Vol. 1, Macmillan, London, pp. 585-588.
- Buchanan, James (1997), "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", *Public Choice*, Vol. 90, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, pp. 117-138.
- Cabrero, Olga (2002), "A Guide to the Spanish Legal System", Law Library Resource Xchange, [www.llrx.com/features/spain.htm#types](http://www.llrx.com/features/spain.htm#types).

- Campos, Ed, and Sanjay Pradhan (1996), *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1646, World Bank, Washington DC.
- Caretti, P., and E. Cheli (1988), "Statute and Statutory Instruments in the Evolution of European Constitutional Systems", in Alessandro Pizzorusso (ed.), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, Germany.
- CBO (2004), *Mission of Congressional Budget Office*, CBO, Washington DC, [www.cbo.gov/AboutCBO.cfm](http://www.cbo.gov/AboutCBO.cfm).
- 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](http://www.house.gov/budget_democrats/analyses/projections/cbo_outlook_04_13.pdf).
- 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.
- Chevauchez, Benoît (1999), "Le Fonds monétaire international et la transparence budgétaire", *Revue française de finances publiques*, No. 67, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, September. Co., London.
- CRS (2001), *General Management Laws: a Selective Compendium-107th Congress*, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC.
- CRS (Congressional Research Service) (2000), *Continuing Appropriations Acts: Brief Overview of Recent Practices*, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC.
- Dában, Teresa, et al. (2003), "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain", IMF Occasional Paper No. 225, International Monetary Fund, Washington DC.
- Daintith, Terence, and Alan Page (1999), *The Executive in the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- David, René (1900), *Les grands systèmes du droit contemporain*, Dalloz-Sirez, Paris.
- Delpérée, Francis (1988), "Constitutional Systems and Sources of Law" in Alessandro Pizzorusso (ed.), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, Germany, pp. 88-102.
- Denniger, E. (1988), "Constitutional Law between Statutory Law and Higher Law", in Alessandro Pizzorusso (ed.), *Law in the Making: A Comparative Survey*, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, Germany, pp. 103-130.

- Department of the Treasury (2004), All about Financial Management Service, Department of the Treasury, Washington DC, [www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html](http://www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html).
- Department of the Treasury (2004), National Debt, Department of the Treasury, Washington DC, [www.ustreas.gov/education/faq/markets/ql](http://www.ustreas.gov/education/faq/markets/ql).
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran (1999), "The Non-Delegation Doctrine and the Separation of Powers: A Political Science Approach", *Cardozo Law Review*, Vol. 20:947, *Cardozo Law Review*, New York.
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran (2001), "Legislative Organization under Separate Powers", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 17, No. 2, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- EUROSTAT (1996), European System of Accounts: ESA 1995, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Flizot, Stéphanie (1998), "La Cour des comptes italienne", *Revue française de finances publiques*, No. 61, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, February.
- France National Assembly (1999), Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, [www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp), National Assembly, Paris, January.
- GAO (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](http://www.gao.gov/about/namechange.html).
- GAO (Government Accountability Office) (2003), Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties, GAO 03-213, GAO, Washington DC.
- Gleich, Holger (2003), "Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries", Working Paper No. 215, European Central Bank, Frankfurt, Germany, February.
- H.M. Treasury (1995), Better Accounting for the Taxpayer's Money, White Paper, Cm 2929, H.M. Treasury, London.
- H.M. Treasury (2001), Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting, H.M. Treasury, London, [http://archive.treasury.gov.uk/docs/2001/rab30\\_03.html](http://archive.treasury.gov.uk/docs/2001/rab30_03.html).
- Hausmann, Ricardo, and Catriona Purfield (2004). "The Challenge of Fiscal Adjustment in a Democracy: The Case of India", Working Paper No. 04/168, International Monetary Fund, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17597.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17597.0).
- Heniff, Bill Jr. (2001a), Budget Resolution Enforcement, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, [www.house.gov/rules/98-815.pdf](http://www.house.gov/rules/98-815.pdf).

- Heniff, Bill Jr. (2001b), Congressional Budget Act Points of Order, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, [www.house.gov/rules/98-876.pdf](http://www.house.gov/rules/98-876.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (2003a), The Congressional Budget Process Timetable, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, [www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-472.pdf](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-472.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (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](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-512.pdf).
- Heniff, Bill Jr. (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](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-814.pdf).
- Heniff, Bill, Jr. (1998), Debt-Limit Legislation in the Congressional Budget Process, Congressional Research Service Report for Congress, United States House of Representatives Committee on Rules, Washington DC, [www.house.gov/rules/98-453.htm](http://www.house.gov/rules/98-453.htm), May.
- House of Commons (2002, revised July 2003), Factsheet L7 Legislative Series "Statutory Instruments", House of Commons Information Office, London.
- House of Commons (2004), The Civil Contingencies Bill, House of Commons Library Research Paper 04/07, House of Commons Library, London, available at [www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-007.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-007.pdf), January.
- IFAC (International Federation of Accountants) (2004), 2004 Handbook of International Public Sector Accounting Standards, Public Sector Committee of International Federation of Accountants, New York, [www.ifac.Org/PublicSector](http://www.ifac.Org/PublicSector).
- IMCL (2003), Organisation of a Supreme Audit Institution, report prepared by International Management Consultants for the World Bank, [www.worldbank.org/wbi/governance/pefa/pdf/sai\\_organisation.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pefa/pdf/sai_organisation.pdf), June.
- IMF (2001b), Code of Good Practices on Fiscal Transparency, IMF, Washington DC, [www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code).
- IMF (2001c), Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC, [www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm).
- IMF (2003), Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies, prepared by the staffs of the International Monetary Fund and The World Bank, IMF and The World Bank Group, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf).
- IMF (2004), "Enforcement and the Stability and Growth Pact", Euro Area Policies: Selected Issues, International Monetary Fund, Washington DC, pp. 83-117, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04235.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04235.pdf).

- IMF (International Monetary Fund) (2001), Government Finance Statistics Manual, Statistics Department, IMF, Washington DC.
- IMF (International Monetary Fund) (2001a), Government Finance Statistics Manual, Statistics Department, IMF, Washington DC, [www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm).
- IMF (International Monetary Fund) (2003), United States: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, IMF, Washington DC.
- India (2003), Fiscal Responsibility Act, Ministry of Law and Justice, New Delhi, <http://indiacode.nic.in/incodis/whatsnew/Fiscal.htm>.
- INTOSAI (1992), Auditing Standards, issued by the Auditing Standards Committee at the XIVth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI, Vienna, [www.intosai.org/2\\_CodEth\\_AudStand2001\\_E.pdf](http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf).
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) (1977), Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, INTOSAI, Vienna, [www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html).
- Japan (2004), Status of the Board of Audit, Board of Audit, Tokyo, [www.jbaudit.go.jp/engl/engl2/contents/frame00.htm](http://www.jbaudit.go.jp/engl/engl2/contents/frame00.htm).
- Joumard, Isabelle, et al. (2004), Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, Economics Department Working Paper No. 380, OECD, Paris.
- 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](http://www.house.gov/rules/96-912.htm).
- Kennedy, Suzanne, and Janine Robbins (2001), The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Working Paper No. 2001-16, Department of Finance, Ottawa.
- Kirchgässner, Gebhard (2001), The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, CESifo Working Paper No. 617, University of Munich Center for Economic Studies and Institute for Economic Research, Munich, Germany, [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de).
- Kirstein, Roland (1999), "Law and Economics in Germany", in B. Bouckaert and G. de Geest (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Vol. 1, Entry No. 0330, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, pp. 160-227.
- Kopits, George, and Steven Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162, International Monetary Fund, Washington DC.
- Kraan, Dirk-Jan (1996), Budgetary Decisions: A Public Choice Approach, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Lienert, Ian (2005), Budget Law and New Public Management, IMF Working Paper, IMF, Washington DC, forthcoming.



- McAuslan, Patrick (1988), "Public Choice and Public Law", *Modern Law Review*, Vol. 51, No. 6, Sweet and Maxwell, London, November.
- Medema, Steven G., and Nicolas Mercurio (1997), *Economics and the Law*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, United States.
- 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.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria (2000), *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, IMF Working Paper WP/00/72, IMF, Washington DC.
- Moe, Ronald C. (2002), "United States", in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris, pp. 243-265.
- North, Douglass (1991a), *The Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- North, Douglass (1991b), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, American Economic Association, Nashville, Tennessee, United States, pp. 97-112, Winter.
- OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.
- OECD (2002a), "Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3, OECD, Paris, pp. 7-14.
- OECD (2002a), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris.
- OECD (2002b), "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, Supplement 1, OECD, Paris.
- OECD (2002b), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2002c), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris.
- OECD (2003), "Results of the Survey on Budget Practices and Procedures", OECD and World Bank, <http://ocde.dyndns.org>.
- OECD (2003), *Survey on Budget Practices and Procedures*, OECD and World Bank, <http://ocde.dyndns.org>.
- Oliva, Carlos (2001), "Fiscal Responsibility Laws: How Broad Should They Be?", paper presented at an International Seminar on Fiscal Transparency and Responsibility, Brazilian Development Bank, Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, Rio de Janeiro, 26-27 November, [http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/seminario/Documentos/CARLOSOLIVA .pdf](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/seminario/Documentos/CARLOSOLIVA.pdf).
- OMB (2004b), *PART instructions for the 2005 Budget*, OMB, Washington DC,

- OMB (2004c), The Mission and Structure of the Office of Management and Budget, OMB, Washington DC, [www.whitehouse.gov/omb/organisation/mission.html](http://www.whitehouse.gov/omb/organisation/mission.html).
- OMB (2004d), Preparation, Submission and Execution of the Budget, OMB Circular No. A-11, OMB, Washington DC, [www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/04toc.html](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/04toc.html).
- 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](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf).
- Parisi, Francesco (2001), "Spontaneous Emergence of Law: Customary Law", Encyclopedia of Law and Economics, Vol. 5, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, pp. 603-630.
- Parisi, Francesco (2004), "Customary Law", in C.K. Rowley and F. Schneider, (eds.), Encyclopedia of Public Choice Theory, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands, pp. 136-138.
- Peerenboom, Randall (2002), China's Long March toward Rule of Law, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (2001), "Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?", Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper No. 2872, CEPR, London.
- Pizzorusso, Alessandro (ed.) (1988), Law in the Making: A Comparative Survey, European Science Foundation Research on the Legislative Process, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, Germany.
- Polackova, Hana (1998), Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability, World Bank Policy Research Working Paper No. WPS1989, World Bank, Washington DC.
- Posner, Richard A. (1972), Economic Analysis of Law, Little, Brown and Co., Boston, United States. Schick, Allen (1996), The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change, report prepared for the State Services Commission and the Treasury, State Services Commission, Wellington, New Zealand.
- Schick, Allen (1998), Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms, World Bank, Washington DC, March.
- Schick, Allen (2002), The Federal Budget: Politics, Policy, Process, The Brookings Institution, Washington DC.
- Schick, Allen (2003), "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No.3, pp.7-34.
- Schwarze, Jürgen (1992), European Administrative Law, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London.
- Scott, Graham, Ian Ball and Tony Dale (1997), "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States", Journal of Policy

- Analysis and Management, Vol. 16, Issue 3, John Wiley and Sons, New York, pp. 357-381, December.
- Senate Budget Committee (1998a), *The Congressional Budget Process: An Explanation*, Senate, Washington DC, [http://budget.senate.gov/republican/major\\_documents/budgetprocess.pdf](http://budget.senate.gov/republican/major_documents/budgetprocess.pdf).
- Senate Budget Committee (1998b), *Debt-Limit Legislation in the Congressional Budget Process*, Senate, Washington DC, [www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/debtlimit.html](http://www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/debtlimit.html).
- Shepsle, Kenneth A. (1998), "The Political Economy of State Reform", lecture presented at the Seminar for State Reform, Colombian National Planning Department, Bogota, Colombia, April, available at [www.people.fas.harvard.edu/%7Ekshepsle/publications.htm](http://www.people.fas.harvard.edu/%7Ekshepsle/publications.htm).
- 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](http://www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/advanceapprop.html).
- Sturm, Roland, and Markus M. Müller (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.
- Taggart, Michael (1997), "The Province of Administrative Law Determined?" in M. Taggart (ed.), *The Province of Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, United Kingdom.
- 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.
- Ter-Minassian, Teresa, and Jon Craig (1997), "Control of Sub-national Government Borrowing", in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Thuronyi, Victor (2003), *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, The Hague.
- UEMOA (West African Economic and Monetary Union) (1997), *Directive N° 05/97/CM/ UEMOA relative aux Lois de Finances*, West African Economic and Monetary Union, Ouagadougou, [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).
- Van der Hauwe, Ludwig (1999), "Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics", in B. Bouckaert and G. de Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. 1, Entry No. 610, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, pp. 1041-1071.
- Viandier, Alain (1988), *Recherche de légistique comparée*, Springer-Verlag, Berlin.

- Voigt, Stefan (1999), "Constitutional Law", *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, pp. 529-542, <http://encyclo.findlaw.com/9100book.pdf>.
- Voigt, Stefan (ed.) (2003), "Constitutional Political Economy", *International Library of Critical Writings in Economics*, Elgar Reference Collection, Cheltenham, United Kingdom.
- Von Hagen, Jürgen (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, European Commission (EC) Economics Papers 96, EC, Brussels.
- Von Hagen, Jürgen, and Ian Harden (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", *Towards Greater Fiscal Discipline*, European Economy, Reports and Studies No. 3, European Commission, Brussels.
- Von Hagen, Jürgen, and Ian Harden (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review* Vol. 39, North-Holland, Amsterdam, pp. 771-770.
- Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, United States.
- Watts, Ronald (2003), "Distribution of Responsibilities", Theme 2 of A Global Dialogue on Federalism, New Delhi, India, wrap-up session 16 November, Forum of Federations, Ottawa, Canada, [www.forumoffederations.org](http://www.forumoffederations.org).
- Wehner, Joachim (2005), *Cross-National Variation in Legislative Budgeting*, London School of Economics, London, forthcoming.
- Weingast, Barry R. (1996), "Political Institutions: Rational Choice Perspectives", in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford.
- Werin, Lars (2003), *Economic Behavior and Legal Institutions*, World Scientific Publishing Co., Singapore.
- Williamson, Oliver (1996), *The Mechanics of Governance*, Oxford University Press, New York.
- World Bank (2001), *Civil Service Law and Employment Regimes*, World Bank, Washington DC, [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm).
- Würzel, Eckhard (2003), *Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Reform*, OECD Economics Department Working Paper No. 366, OECD, Paris. [www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/bpm861.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/bpm861.pdf).
- Yläoutinen, Sami (2004), *Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries*, Discussion Paper No. 72, Ministry of Finance, Helsinki, Finland.
- Zweigert, K., and H. Kötz (1998, revised third edition), *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, United Kingdom.