

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# نقش در حال تحول پارلمان مادر فرانس بودجه (مجموعه مقالات)

گروه نویسندگان

ترجمه: افشین خالکباز

ویراستاران فنی: محمد قاسمی و محمد خضری

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه: مجموعه مقالات / گروه نویسندگان؛  
ترجمه افشین خاکباز. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۱.  
۲۶۸ ص: جدول، نمودار. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۱/۱۰۴)  
ISBN: 978-600-6350-04-2: ریال ۷۰۰۰۰

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیبا.

کتابنامه.

۱. بودجه‌ریزی -- مقاله‌ها و خطابه‌ها. ۲. قوه مقننه -- مقاله‌ها و خطابه‌ها.  
الف. خاکباز، افشین، مترجم. ب. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر  
مطالعات برنامه و بودجه. ج. عنوان.

HJ۲۰۰۹/۷

۱۳۹۱

بخش اول این کتاب ترجمه چند مقاله از مجموعه مقالات ارائه شده و سخنرانی‌های ایراد شده در  
کنفرانس سال ۲۰۰۱ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی است که با عنوان زیر در پاریس برگزار  
شده است:

Budget: Towards a New Role for the Legislature, 24-25 January 2001, Paris, OECD.

بخش دوم ترجمه دو مقاله زیر است:

- Carlos Santiso (2005). "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments  
and the Political Economy of the Budget Process in Latin America", Available  
at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=657663> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.657663>.

- Joachim Wehner (2004). "Back from the Sidelines?", Redefining the Contribution  
of Legislatures to the Budget Cycle the Washington, DC, World Bank.

عنوان: نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه (مجموعه مقالات)

مؤلف: گروه نویسندگان

ترجمه: افشین خاکباز

ویراستاران فنی: محمد قاسمی، محمد خضری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، بهار ۱۳۹۱

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۷۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجم است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

- سخن ناشر ..... ۱
- مقدمه ..... ۵  
محمد خضری
- بخش اول گامی به سوی بازپس‌گیری اختیارات بودجه‌ای قوای مقننه ..... ۱۱
- فصل اول نکات آغازین ..... ۱۳  
لوچیانو ویولانت
- فصل دوم آیا قوای مقننه ملی می‌توانند نقش مؤثر خود را در تدوین سیاست‌های بودجه‌ای باز یابند؟ ..... ۱۹  
آلن شیک
- ۲-۱ تخصیص اعتبارات قوه مقننه و بودجه قوه مجریه ..... ۲۳
- ۲-۱-۱ بودجه: کمک و محدود کردن اقدامات قوه مقننه ..... ۲۵
- ۲-۲ کاهش اختیارات قوه مقننه در سطح ملی ..... ۲۹
- ۲-۳ احیای توانایی‌های بودجه‌ای قوه مقننه ..... ۳۷
- ۲-۴ آینده قوه مقننه: سناریوهای مختلف ..... ۴۵
- فصل سوم فرایند بودجه در ریکسداگ سوئد: تجربیاتی که از اصلاحات دهه ۱۹۹۰ می‌آموزیم ..... ۵۵  
ماتس اودل
- ۳-۱ طرحی کلی از فرایند بودجه‌ریزی ..... ۵۷
- ۳-۲ نتیجه ..... ۶۰
- فصل چهارم پارلمان‌ها برای نظارت اثربخش بر بودجه به چه ابزارهایی نیاز دارند؟ ..... ۶۳  
چوشیک چانگ
- فصل پنجم الزام نمایندگان پارلمان به پاسداری از پول مردم ..... ۶۷  
ادوارد داوی
- ۵-۱ مقدمه ..... ۶۷

- ۶۷ ..... ۵-۱-۱ اصلاحات پارلمانی
- ۶۸ ..... ۵-۱-۲ اهمیت بررسی دقیق بودجه
- ۶۹ ..... ۵-۱-۳ اصلاحات پیشنهادی
- ۷۰ ..... ۵-۱-۴ ساختن اصلاحات مبتنی بر اصلاحات حزب کارگر و برخی از اندیشه‌های حزب محافظه‌کار
- ۷۱ ..... ۵-۲ شیوه بررسی هزینه‌های دولت در پارلمان بریتانیا
- ۷۲ ..... ۵-۲-۱ بررسی پیش از اجرای هزینه‌ها
- ۷۴ ..... ۵-۲-۱-۱ فرایند تأمین اعتبار
- ۷۶ ..... ۵-۲-۱-۲ نقایص رویه‌ای، اطلاعاتی و منابع بررسی پیش از اجرا
- ۷۷ ..... ۵-۲-۲ بررسی هزینه‌های انجام شده در کمیسیون حساب‌های عمومی و اداره حسابرسی ملی
- ۸۰ ..... ۵-۲-۲-۱ فرایند بررسی پس از اجرا
- ۸۲ ..... ۵-۲-۲-۲ نقاط ضعف بررسی‌های پس از اجرای پارلمان
- ۸۴ ..... ۵-۳ نمایندگان پارلمان بریتانیا چگونه مالیات‌ها را بررسی می‌کنند؟
- ۸۵ ..... ۵-۳-۱ بررسی پیشنهادهای مالیاتی قبل از اجرا
- ۸۵ ..... ۵-۳-۱-۱ فرایند بررسی لوایح مالیاتی
- ۸۶ ..... ۵-۳-۱-۲ نقاط ضعف فرایند مالی بررسی مالیات
- ۸۹ ..... ۵-۳-۲ بررسی پس از اجرای پیشنهادهای مالیاتی
- ۹۰ ..... ۵-۴ پارلمان سایر کشورها چگونه بودجه را بررسی می‌کنند؟
- ۹۰ ..... ۵-۴-۱ ایالات متحده آمریکا
- ۹۱ ..... ۵-۴-۱-۱ فرایند بررسی بودجه پیشنهادی در ایالات متحده آمریکا
- ۹۳ ..... ۵-۴-۱-۲ بررسی اجرای بودجه در ایالات متحده آمریکا
- ۹۵ ..... ۵-۴-۲ سوئد
- ۹۶ ..... ۵-۴-۲-۱ بررسی پیش از اجرا در سوئد
- ۹۷ ..... ۵-۴-۲-۲ بررسی‌های پس از اجرا
- ۹۸ ..... ۵-۴-۲-۳ درس‌هایی که از مدل سوئدی می‌آموزیم
- ۹۸ ..... ۵-۴-۳ زلاندنو
- ۹۹ ..... ۵-۴-۳-۱ بررسی‌های پیش از اجرا در زلاندنو

- ۱۰۲ ..... ۵-۴-۳-۲ بررسی‌های پس از اجرا در زلاندنو
- ۱۰۲ ..... ۵-۴-۳-۳ درس‌هایی که از مدل زلاندنو می‌آموزیم
- ۱۰۳ ..... ۵-۴-۴ مقایسه‌های بین‌المللی گسترده‌تر
- ۱۰۵ ..... ۵-۵ انکار نقایص وضعیت موجود
- ۱۰۶ ..... ۵-۵-۱ کارایی اقتصادی
- ۱۰۷ ..... ۵-۵-۲ سیاست‌های منتهی به بن‌بست و منفعت‌جویی
- ۱۰۷ ..... ۵-۵-۳ تأکید بیشتر بر سیاست به‌جای بودجه (دیدگاه خدمات کشوری)
- ۱۰۹ ..... ۵-۶ تبدیل پارلمان به قهرمان مالیات‌دهندگان
- ۱۰۹ ..... ۵-۶-۱ اصلاح بررسی پیش از اجرای هزینه‌ها
- ۱۰۹ ..... ۵-۶-۱-۱ منابع جدید از راه ایجاد اداره مالیات‌دهندگان برای خدمت به پارلمان
- ۱۱۱ ..... ۵-۶-۱-۲ رویه‌های جدید - دخالت دادن پارلمان در فرایند بودجه
- ۱۱۹ ..... ۵-۶-۱-۳ اطلاعات جدید - شفافیت در اطلاعات بودجه‌ای
- ۱۲۰ ..... ۵-۶-۲ اصلاح بررسی هزینه‌های اجرا شده
- ۱۲۰ ..... ۵-۶-۲-۱ پیشنهاد چهارم خزانه‌داری با توسل به شیوه‌های زیر کنترل خود بر تعاریف حسابداری را پایان بخشید
- ۱۲۱ ..... ۵-۶-۲-۲ پیشنهاد پنجم وایت‌هال با روش زیر برای ممیزی مستقل و تعیین اعتبار حسابرسی‌های خود اقدام کند
- ۱۲۱ ..... ۵-۶-۲-۳ پیشنهاد ششم با استفاده از شیوه‌های زیر همه هزینه‌ها را مشمول ممیزی پارلمانی کنید
- ۱۲۳ ..... ۵-۶-۲-۴ پیشنهاد هفتم افزایش نقش کمیسیون حساب‌های عمومی به شیوه‌های زیر
- ۱۲۳ ..... ۵-۶-۲-۵ پیشنهاد هشتم با ممیزی نظام‌مند موارد زیر، سیاستگذاری بر مبنای مدارک را تشویق کنید
- ۱۲۵ ..... ۵-۶-۳ اصلاح بررسی مالیات
- ۱۲۵ ..... ۵-۶-۳-۱ پیشنهاد نهم اصلاح فرایند لایحه مالی شامل موارد زیر
- ۱۲۶ ..... ۵-۶-۳-۲ پیشنهاد دهم ایجاد کمیسیون جدیدی در مجلس اعیان برای ساده‌سازی قوانین مالیاتی به منظور تحقق هدف زیر
- ۱۲۶ ..... ۵-۶-۴ خلاصه پیشنهادها
- ۱۲۶ ..... ۵-۶-۴-۱ پیشنهاد اول تأسیس اداره مالیات‌دهندگان به منظور اجرای موارد زیر

- ۵-۶-۴-۲ پیشنهاد دوم لایحه بودجه پارلمانی به منظور اصلاح فرایند تأمین مالی از طریق ..... ۱۲۷
- ۵-۶-۴-۳ پیشنهاد سوم لایحه اطلاعات بودجه به منظور بهبود اطلاعات نمایندگان پارلمان از طریق ..... ۱۲۷
- ۵-۶-۴-۴ پیشنهاد چهارم پایان بخشیدن به کنترل وزارت دارایی بر تعاریف حسابرسی خود از طریق ..... ۱۲۸
- ۵-۶-۴-۵ پیشنهاد پنجم ممیزی مستقل و تعیین اعتبار سنجه‌های عملکرد وایت‌هال به شیوه زیر ..... ۱۲۸
- ۵-۶-۴-۶ پیشنهاد ششم افزایش نظارت پارلمان بر همه هزینه‌ها از طریق ..... ۱۲۸
- ۵-۶-۴-۷ پیشنهاد هفتم افزایش نقش کمیسیون حساب‌های عمومی با ..... ۱۲۸
- ۵-۶-۴-۸ پیشنهاد هشتم پیشبرد سیاستگذاری برمبنای مستندات با بهره‌گیری از ممیزی نظام‌مند موارد زیر ..... ۱۲۸
- ۵-۶-۴-۹ پیشنهاد نهم اصلاح فرایند بررسی لایحه مالی شامل ..... ۱۲۹
- ۵-۶-۴-۱۰ پیشنهاد دهم تأسیس کمیسیون جدید مجلس اعیان برای ساده‌سازی مالیات به‌منظور ..... ۱۲۹
- ۵-۷ نتیجه ..... ۱۲۹
- فصل ششم بودجه باید به آینده توجه بیشتری داشته باشد ..... ۱۳۱**
- گرت فن مان*
- ۶-۱ آغازهای محتاطانه در تعیین سیاست‌های بودجه‌ای ..... ۱۳۲
- ۶-۲ بازتخصیص منابع بودجه‌ای ..... ۱۳۳
- ۶-۳ بودجه‌ریزی برای آینده ..... ۱۳۳
- ۶-۴ چارچوب‌های بودجه‌ریزی میان‌مدت یا چندساله ..... ۱۳۳
- ۶-۵ چارچوب بودجه‌ای بلندمدت ..... ۱۳۴
- ۶-۶ بودجه‌ریزی عملیاتی ..... ۱۳۶
- ۶-۷ حسابداری تعهدی ..... ۱۳۸
- ۶-۸ نتیجه ..... ۱۳۹



**فصل هفتم سازمان‌های حسابرسی و روابط آنها با قوه مقننه ..... ۱۴۱**

*ماریا کایسا/اولا*

۷-۱ تأثیر اصلاحات مدیریت عمومی و عضویت در اتحادیه اروپا بر اختیارات پارلمان

در زمینه بودجه ..... ۱۴۱

۷-۲ بحث در پارلمان درباره ابزارهای تقویت راهکارهای نظارتی ..... ۱۴۲

۷-۳ گام‌های مقدماتی برای ایجاد تعادل بین شیوه‌های جدید مدیریت و بودجه ریزی با

راهکارهای مؤثر نظارت پارلمانی ..... ۱۴۴

۷-۳-۱ جایگاه قضایی جدید و گسترش وظایف اداره حسابرسی کشور ..... ۱۴۴

۷-۳-۲ درس‌هایی که باید بیاموزیم - تأثیرات احتمالی ..... ۱۴۶

۷-۳-۳ بهبود کیفیت گزارش مالی که دولت به پارلمان ارائه می‌دهد ..... ۱۴۷

۷-۴ خلاصه ..... ۱۴۸

**فصل هشتم مورد پژوهی مجارستان ..... ۱۴۹**

*ایمر چکرز*

**فصل نهم نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی و قدرت سیاسی ..... ۱۵۵**

*مایکل بوویه*

۹-۱ نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی: نیاز اصلی جهان پیچیده کنونی .... ۱۵۶

۹-۱-۱ شکل‌های سنتی نظارت چندجانبه بر مالیه عمومی ..... ۱۵۷

۹-۲ نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی در شرایط جوامع پیچیده: چالش‌های آینده .... ۱۵۹

۹-۲-۱ به‌سوی نظام‌های خود - سازمانی متخصص ..... ۱۶۰

۹-۲-۱-۱ اطمینان از همسلفی قانونی و تنظیمی بیشتر با کاربرد استانداردهای جهان‌شمول ..... ۱۶۰

۹-۲-۱-۲ امکان تعامل میان نقش‌آفرینان ..... ۱۶۳

۹-۲-۲ چه تغییراتی باید در تصمیم‌گیری سیاسی ایجاد شود؟ ..... ۱۶۴

**بخش دوم بازتعریف نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی ..... ۱۶۷**

**فصل دهم پارلمان و اقتصاد سیاسی فرایند بودجه در آمریکای لاتین ..... ۱۶۹**

*کارلوس سانتیسو*

۱۰-۱ مقدمه: بهبود حکمرانی و تقویت پاسخ‌گویی ..... ۱۶۹

۱۰-۲ نهادهای بودجه‌ای و پاسخ‌گویی حکومت ..... ۱۷۴

- ۱۷۴ ..... ۱۰-۲-۱ پارلمان در مقام نهاد حکمرانی مالی
- ۱۷۴ ..... ۱۰-۲-۱-۱ بودجه‌ریزی عمومی در خارج از قوه مجریه
- ۱۷۷ ..... ۱۰-۲-۱-۲ نظارت قوه مقننه بر سیاست‌های مالی
- ۱۷۹ ..... ۱۰-۲-۱-۳ نهادهای بودجه‌ای پارلمان و نسل دوم اصلاحات
- ۱۸۱ ..... ۱۰-۲-۲ درک حکمرانی بودجه
- ۱۸۱ ..... ۱۰-۲-۲-۱ تعریف حکمرانی بودجه
- ۱۸۲ ..... ۱۰-۲-۲-۲ حکمرانی مالی و تمرکز نظام‌های بودجه‌ای
- ۱۸۷ ..... ۱۰-۲-۳ مسئولیت مالی و خطرات ترتیبات بودجه‌ای سلسله‌مراتبی در زمینه پاسخ‌گویی سیاسی
- ۱۹۰ ..... ۱۰-۲-۳-۱ وظایف پاسخ‌گویی پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی
- ۱۹۲ ..... ۱۰-۳ اختیارات قوه مقننه در زمینه بودجه: چارچوب قانونی
- ۱۹۳ ..... ۱۰-۳-۱ نگاهی اجمالی به اختیارات پارلمان در زمینه بودجه
- ۱۹۵ ..... ۱۰-۳-۲ اختیارات پارلمان در چرخه بودجه
- ۱۹۵ ..... ۱۰-۳-۲-۱ تدوین و تهیه پیش‌نویس
- ۱۹۵ ..... ۱۰-۳-۲-۲ بررسی و تصویب بودجه
- ۲۰۰ ..... ۱۰-۳-۲-۳ کنترل و نظارت بر بودجه
- ۲۰۲ ..... ۱۰-۴ نظارت پارلمان بر بودجه: عملکرد واقعی
- ۲۰۵ ..... ۱۰-۴-۱ عوامل درونی
- ۲۰۵ ..... ۱۰-۴-۱-۱ سازمان کمیته پارلمانی
- ۲۰۷ ..... ۱۰-۴-۱-۲ توانایی مشورتی قوه مقننه
- ۲۰۹ ..... ۱۰-۴-۱-۳ توانایی پژوهشی قوه مقننه در زمینه بودجه
- ۲۱۲ ..... ۱۰-۴-۲ عوامل بیرونی
- ۲۱۲ ..... ۱۰-۴-۲-۱ نظارت قوه مقننه و ممیزی خارجی
- ۲۱۶ ..... ۱۰-۴-۲-۲ حکمرانی اقتصادی و اجرای بودجه
- ۲۱۸ ..... ۱۰-۴-۲-۳ حکمرانی سیاسی و فرایند بودجه‌ریزی در قوه مقننه
- ۲۲۰ ..... ۱۰-۴-۲-۴ مخالفت پارلمانی و پاسخ‌گویی دولت
- ۲۲۳ ..... ۱۰-۵ نکات پایانی: سیاست بودجه‌ریزی عمومی
- ۲۲۳ ..... ۱۰-۵-۱ توانمندی‌های فنی و انگیزه‌های نهادی
- ۲۲۴ ..... ۱۰-۵-۲ نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی قوه مقننه

۲۲۵	..... ۱۰-۵-۳ پارلمان و نظام‌های کنترل مالی
۲۲۷	..... ۱۰-۵-۴ اختیارات کافی چقدر است؟ منظور از اختیارات بیش از حد چیست؟
۲۳۰	..... منابع و مآخذ
۲۳۷	..... فصل یازدهم بازگشت قوه مقننه از حاشیه‌ها
	یوشیم ونر
۲۳۷	..... مقدمه
۲۳۸	..... ۱۱-۱ چشم‌انداز متغیر بودجه‌ریزی پارلمانی
۲۳۹	..... ۱۱-۲ چرا باید قوه مقننه در بودجه‌ریزی نقش داشته باشد؟
۲۴۰	..... ۱۱-۲-۱ الزامات قانون اساسی و اختیارات مالی پارلمان
۲۴۰	..... ۱۱-۲-۲ پایش و کنترل به‌عنوان عناصر حکمرانی خوب
۲۴۱	..... ۱۱-۲-۳ صراحت و شفافیت
۲۴۲	..... ۱۱-۲-۴ مشارکت و ایجاد اجماع
۲۴۴	..... ۱۱-۳ ارزیابی تأثیرات مشارکت قوه مقننه
۲۴۴	..... ۱۱-۳-۱ میزان تأثیر بر سیاست بودجه‌ای
۲۴۸	..... ۱۱-۳-۲ تأثیر بر نتایج بودجه
۲۵۰	..... ۱۱-۴ توضیح تفاوت‌ها
۲۵۰	..... ۱۱-۴-۱ نظام‌های ریاست جمهوری در مقایسه با نظام‌های پارلمانی
۲۵۱	..... ۱۱-۴-۲ طراحی اختیارات قوه مقننه در زمینه اصلاح بودجه
۲۵۳	..... ۱۱-۴-۳ پویای سیاسی احزاب
۲۵۴	..... ۱۱-۴-۴ توانایی قوه مقننه در پژوهش در زمینه بودجه
۲۵۵	..... ۱۱-۴-۵ دسترسی به اطلاعات مورد نیاز
۲۵۷	..... ۱۱-۴-۶ کمیته‌های پارلمانی به‌عنوان موتورخانه نظارت مالی
۲۵۸	..... ۱۱-۴-۷ زمان نظارت و زمان‌بندی فرایند بودجه
۲۵۹	..... ۱۱-۴-۸ سایر عوامل و ملاحظات
۲۵۹	..... ۱۱-۵ جست‌وجوی راهکارهای حمایتی نهادی
۲۶۲	..... پی‌نوشت‌ها
۲۶۵	..... منابع و مآخذ



## سخن ناشر

بودجه مهم‌ترین سند اجرایی برای ایفای تعهدات و مسئولیت قانونی و ابزاری برای اجرای سیاست‌های دولت است. از این رو قوه مجریه مایل نیست نمایندگان پارلمان در بودجه پیشنهادی دخل و تصرف کنند؛ ضمن اینکه دولت‌ها توسعه ابعاد فنی بودجه را به‌عنوان دلیلی برای کاهش دامنه دخالت پارلمان‌ها به کار می‌گیرند. از سویی پارلمان به‌رغم تمایل نهادی به برقراری انضباط مالی، معمولاً با انگیزه‌های متفاوت نمایندگان روبه‌روست که لایحه بودجه را سندی برای تعیین اولویت‌های حزبی - منطقه‌ای خود می‌یابند و افزایش اعتبارات برنامه‌های خاص و یا درج اعتبارات برای برخی برنامه‌ها را خواستارند و به همین دلیل دست به اصلاحات بعضاً گسترده در بودجه پیشنهادی دولت زده و آن را با اصلاحات موردی‌شان بمباران می‌کنند، به‌گونه‌ای که می‌توان در مواردی متن قانون بودجه را طرح نمایندگان مجلس تلقی کرد، نه لایحه دولت!

در سه دهه اخیر بازتعریف نقش پارلمان در بودجه‌ریزی مجدداً کانون توجه متخصصان مالیه عمومی، سیاستمداران و متخصصان حقوق اساسی قرار گرفته است. بحران مالی اواخر دهه ۱۹۹۰ آسیا و آشکار شدن خطرهای مدیریت غیرشفاف و غیرپاسخ‌گویی منابع عمومی، انتظارات روزافزون مردم از نمایندگان پارلمان درباره پاسخ‌گویی دولت در خصوص نحوه صرف منابع عمومی و ارزیابی کارایی آن و ضرورت ارزیابی عملکرد دولت‌ها به‌طور مستقل با اتکا به داده‌های قابل داوری و نظارت، از جمله دلایل توسعه مباحث درباره جایگاه مطلوب پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی و ضرورت ایجاد توازن مناسب بین اختیارات قوای مقننه و مجریه در فرایند مزبور بوده است.

کتاب حاضر در ادامه انتشار سلسله کتب مربوط به نظام بودجه‌ریزی کشور، شامل مجموعه مقالاتی درباره نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی است. بخش اول، شامل ۹ مقاله از مهم‌ترین مقالاتی است که در نخستین اجلاس رؤسای کمیسیون‌های بودجه پارلمان عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی با عنوان «تغییر نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی»<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۱ ارائه شده است. بخش دوم شامل دو مقاله است که اولی به چارچوب تحلیلی برای ارزیابی میزان تأثیر پارلمان در فرایند بودجه پیشنهادی می‌پردازد که در کشورهای آمریکای لاتین به کار گرفته شده است. مقاله دوم با اتخاذ رویکرد تطبیقی، علاوه بر مقایسه نقش پارلمان در بودجه نظام‌های ریاستی و پارلمانی، متغیرهای عمده توضیح‌دهنده تأثیر پارلمان‌ها بر بودجه را بررسی می‌کند.

برخی نتایج این مطالعات بیشتر در مجموعه پژوهش‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره موضوع بودجه‌ریزی در ایران از جمله کتب بودجه و پارلمان (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۷) و حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی) (همان، ۱۳۸۶) آمده است. کتاب حاضر با هدف مستندسازی مطالعات پشتیبان الگوی مزبور منتشر می‌گردد و توجه به تجارب جهانی در نظام بودجه‌ریزی و تنظیم نوع تعاملات قوای مجریه و مقننه در تهیه و تصویب لایحه بودجه از اهداف عمده انتشار آن محسوب می‌شود. مشکلات بنیادین فراوان موجود در نظام بودجه‌ریزی ایران اصلاح عمیق و طراحی مجددی را می‌طلبد که مورد تأیید اغلب سیاست‌مداران، مجریان و سیاستگذاران قرار دارد و به‌رغم اینکه سالیان طولانی است که بر این مشکلات پافشاری می‌شود، اما از راه‌حل آن خبری نیست.

هدف مرکز پژوهش‌ها از انتشار دستاوردهای خود در خصوص نظام بودجه‌ریزی کشور آن است که این تولیدات علمی از جنبه ادبیات نظری خارج شده و به الگویی برای تغییر نظام بودجه‌ریزی ختم شود. این الگو اگرچه قبلاً در مجموعه مطالعات بودجه‌ریزی منتشر شده، ولی ظاهراً هنوز تأمل سیاستگذاران کشور را برنیا نگیخته است تا مبنایی برای تغییر قوانین بنیادین در این حوزه شود.

1. An International Symposium for Chair Persons of Parliamentary Budget Committees of OECD Member Countries: Holding The Executive Accountable: The Changing Role of Parliament In The Budget Process, Paris (French), 24-25 January 2001.

دره‌حال نکته مثبت این است که در چند سال اخیر دامنه مباحث پیرامون نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی کشور توسعه یافته است. از این رو مرکز پژوهش‌ها ضمن ارج‌گذاری به تلاش تمام کسانی که به این مهم اقدام کرده‌اند، خود نیز دست همت بالا زده و به‌طور مستمر درصدد تولید ادبیات نظری در این حوزه و بسط و گسترش الگوی پیشنهادی خود در این زمینه است، لذا از نقد و نظر اساتید و صاحب‌نظران و متخصصان و نخبگان این حوزه استقبال می‌کند و هرگونه توصیه یا اظهارنظری را مغتنم می‌شمارد.

**دکتر بهزاد پورسید**  
**معاون پژوهشی مرکز**





## مقدمه

محمد خضری \*

آیا پارلمان می‌تواند ضمن حفظ انضباط مالی، در فرایند بودجه نقش مؤثری ایفا کند؟ چگونه می‌توان با وجود افزایش اختیارات بودجه‌ای پارلمان انضباط مالی را نیز حفظ کرد؟ چگونه می‌توان توانایی پارلمان در نظارت مؤثر بر فرایند بودجه‌ریزی را افزایش داد؟ چرا عملکرد بودجه‌ای پارلمان‌ها در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری و پارلمانی با یکدیگر متفاوت است؟ آیا می‌توان توازن مناسبی بین اختیارات قوای مقننه و مجریه در فرایند بودجه برقرار کرد؟ آیا پارلمان می‌تواند بر عملکرد دولتی که از آن پشتیبانی می‌کند نظارت کند؟ مخاطرات ناشی از اعمال نظرهای نامحدود قوای مقننه و مجریه در فرایند بودجه‌ریزی کدام است؟ این سؤالات و مواردی از این دست، موضوعاتی هستند که در این کتاب به آن پرداخته می‌شود.

در گذشته، فرایندهای سیاستگذاری و بودجه‌ریزی اغلب با یکدیگر مرتبط نبودند. در نتیجه، بدون آنکه برای حفظ انضباط مالی تلاش چندانی صورت بگیرد سیل پول به‌سوی برنامه‌های جدید سرازیر می‌شد. در واکنش به این شرایط بود که پارلمان‌ها تدابیری اندیشیدند و راهکارهایی ایجاد کردند. در واقع، امروزه نمی‌توان هیچ سیاستی را بدون محاسبه و بحث درباره تأثیرات مالی آن اتخاذ کرد. بنابراین، در بسیاری از کشورها بودجه به ابزار اصلی سیاستگذاری تبدیل شده است. با وجود این، در بسیاری موارد، تکنیک‌های مدیریتی و بودجه‌ای جدید موضوعاتی داخلی محسوب می‌شوند که در حوزه قوه مجریه قرار دارند و توجه چندانی به نقش قوه مقننه نمی‌شود. اما با گذشت زمان، هر روز بیش‌ازپیش مشخص می‌شود که بدون پذیرش نقش پارلمان‌ها تکنیک‌های مدرن محکوم به شکست هستند. در سه دهه اخیر نقش پارلمان در حکمرانی بودجه و نظارت بر مسائل مالی عمومی

---

\* عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب.

دوباره مرکز توجه قرار گرفته و این مسئله تا حدی ناشی از نیاز به شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر در مدیریت مالی دولتی است. در اواخر دهه ۱۹۹۰، بحران مالی آسیا خطرهای مدیریت غیرشفاف و غیرپاسخ‌گویی منابع مالی عمومی را آشکار ساخت. درک این مسئله که قدرت اعمال‌نظر نامحدود قوه مجریه در بودجه‌ریزی عمومی فرصت‌هایی را برای فساد به‌وجود می‌آورد، سیاستگذاران را تشویق می‌کند تا درباره نقش پارلمان در کنترل و ایجاد تعادل در سیاست‌های مالی بازناندیشی کنند.

به دنبال یک دوره کاهش نفوذ قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی، ظاهراً بسیاری از قوای مقننه در کشورهای مختلف به تدریج خواستار ایفای نقشی فعال‌تر در فرایند بودجه هستند. به‌ویژه گسترش دموکراسی و اصلاحات نهادی فرصت‌هایی را فراهم می‌آورد تا قانونگذاران تعریفی مجدد از نقش خود در بودجه‌ریزی عمومی ارائه دهند. درحالی‌که برخی از پارلمان‌ها در سطوح مختلف فرایند بودجه نفوذ چشمگیری اعمال می‌کنند و بر نتایج بودجه تأثیر می‌گذارند، برخی دیگر هنوز گرفتار انفعال هستند و تنها به‌منزله مهر تأییدی بر سند بودجه عمل می‌کنند. ترکیبی از متغیرهای مختلف تعیین‌کننده تفاوت‌های موجود میان کشورهای مختلف است. از جمله می‌توان به ساختار قانون اساسی، نوع اختیارات پارلمان‌ها در مورد اصلاح بودجه، پوشش‌های سیاسی احزاب و توانایی فنی پارلمان‌ها در فرایند بودجه‌ریزی اشاره کرد.

اصولاً، یکی از چالش‌های اساسی اقتصادهایی که درصدد افزایش شفافیت و مبارزه با فساد در مدیریت منابع مالی عمومی هستند اصلاح نهادهای مرتبط با بودجه است. نهادهای سیاسی و ترتیبات نهادی بر عملکرد اقتصادی و مسئولیت‌های مالی تأثیری قاطع دارند، ولی نقش پارلمان در اداره بودجه در اکثر موارد نامناسب است. یکی از دلایل این مسئله سلطه قوه مجریه است، ولی ضعف‌های قوه مقننه نیز در این میان بی‌تأثیر نیست. پارلمان‌ها در زمینه بودجه از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند، ولی اغلب نمی‌توانند این اختیارات را به‌گونه‌ای اثربخش و مسئولانه به‌کار بندند. محدودیت‌های فنی و نهادی درون‌سازمانی یا برون‌سازمانی، نظارت قوه مقننه بر بودجه را محدود می‌سازند.

در اکثر اقتصادهای نوپا، پارلمان‌ها معمولاً از توانمندی‌های فنی و انگیزه‌های سیاسی لازم برای پذیرش نقشی مسئولانه در مالیه عمومی بی‌بهره‌اند. پیشینه عدم انضباط و

مسئولیت‌پذیری پارلمان در زمینه مسائل بودجه‌ای، سیاستگذاران، از جمله خود اعضای قوه مقننه، را متقاعد ساخته است که تمرکز نظام‌های بودجه‌ای در قوه مجریه، حکمرانی اقتصادی را بهبود می‌بخشد. بنابراین برخی بیم دارند که محول ساختن نقشی بزرگ‌تر به پارلمان در فرایند بودجه ممکن است تلاش‌هایی را که برای استقرار انضباط مالی انجام می‌گیرد به خطر اندازد. در زمینه نقش شایسته پارلمان در فرایند بودجه بحث‌های فراوانی وجود دارد. ویژگی این بحث‌ها، نوسان شدید بین این دو مسئله است که چه میزان از اختیارات برای پارلمان کفایت می‌کند و منظور از اختیارات بودجه‌ای بیش از حد چیست؟ کتاب حاضر شامل مجموعه مقالاتی است که در دو بخش تنظیم شده است. بخش اول مشتمل بر چند مقاله است که در نخستین اجلاس رؤسای کمیسیون‌های بودجه پارلمان‌های کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۱</sup> ارائه شده است. این اجلاس که از ۲۴ الی ۲۵ ژانویه ۲۰۰۱ در پاریس و به میزبانی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برگزار شده، نوعی تبادل دانش و تجربه نمایندگان و مقامات ارشد بودجه‌ای کشورهای سازمان مزبور بوده است. در واقع، در این اجلاس تجربه فرایند بودجه‌ریزی در برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به مشارکت گذاشته شده تا از رهگذر آن گامی به سوی بازتعریف اختیارات بودجه‌ای قوای مقننه به‌ویژه در دموکراسی‌های صنعتی بزرگ برداشته شود.

مقالاتی که در این بخش ارائه شده است تجربیات فرایند بودجه‌ریزی و نیز بسترهایی که بودجه‌ریزی در آن جریان دارد را در برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بررسی می‌کند. در این بخش موضوعات مختلفی به بحث گذارده شده است. موضوعاتی نظیر اینکه چرا پارلمان برخی کشورها (مانند سوئد) در مقایسه با بسیاری کشورهای دیگر نقش مؤثرتری در فرایند بودجه‌ریزی ایفا می‌کند؟ چرا در برخی کشورها قوه مجریه قدرت بیش از حدی یافته و پارلمان از منابع و توانایی‌های لازم برای نظارت مؤثر بر فرایند بودجه‌ریزی برخوردار نیست؟ و اینکه چگونه می‌توان توانایی پارلمان در نظارت مؤثر بر فرایند بودجه‌ریزی را افزایش داد؟ برای بهبود نظارت پارلمان بر بودجه و ایفای نقش مؤثرتر آن در فرایند بودجه، چه اصلاحاتی باید در این نهاد ایجاد شود؟ چالش‌هایی که پارلمان‌ها در

---

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

بررسی و رأی به بودجه در بستر تحولات جدید در حوزه‌های مختلف در سطوح ملی و جهانی با آن مواجه هستند کدام است؟ آیا بهتر است پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی از قدرتی هم‌سنگ یا بیشتر از قوه مجریه برخوردار باشد؟ چگونه می‌توان توازن مناسبی بین قدرت دولت و پارلمان ایجاد کرد؟ چگونه می‌توان دولت را در برابر بودجه‌ای که تنظیم می‌کند، پاسخ‌گو ساخت؟ چرا عملکرد بودجه‌ای قوای مقننه در کشورهای مختلف از یکدیگر متفاوت است؟ چرا در برخی کشورها بودجه به‌مثابه ابزاری برای اجرای سیاست‌های دولت عمل می‌کند و در عین حال پارلمان نیز نقش خود را به‌طور مؤثری ایفا می‌کند؟

در این بخش دلایل زوال قدرت قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی بحث و بررسی می‌شود، اینکه چرا قوای مقننه با وجود برخورداری از سازمان‌دهی و منابع بهتر در مقایسه با گذشته، به‌مرور زمان ابتکار عمل در زمینه بودجه را به دولت واگذار کرده است. همچنین عواملی که به تضعیف قدرت قوه مقننه در زمینه وضع قوانین مالیاتی و تخصیص اعتبارات انجامیده، تحلیل می‌شوند. این بخش به این موضوع نیز می‌پردازد که چرا بودجه‌ریزی به‌مرور زمان به ابزاری برای مطیع ساختن قوه مقننه تبدیل شده است و اینکه چگونه می‌شود قوای مقننه در فرایند بودجه‌ریزی نقش مؤثرتری ایفا کنند. ابزارها و منابع مورد نیاز برای ایفای نقش مؤثر قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی چیست؟ همچنین در این بخش بحث می‌شود که چه عواملی وظایف بودجه‌ای قوای مقننه یعنی برقراری انضباط مالی، بهبود تخصیص اعتبارات و ایجاد کارایی عملیاتی در اجرای بودجه را تضعیف کرده‌اند؟ نظارت پارلمانی در فرایند بودجه‌ریزی نیز مورد توجه قرار گرفته است. در نهایت استدلال شده است که دولت‌ها باید با افزایش اختیارات واقعی پارلمان اعتبار تصمیم‌گیری‌های خود نزد مردم را تقویت کنند و اینکه کاهش اختیارات بودجه‌ای پارلمان برای مدیریت بخش عمومی مناسب نیست.

اولین مقاله بخش دوم توسط کارلوس سانتیسو<sup>۱</sup> با عنوان «پارلمان و اقتصاد سیاسی فرایند بودجه در آمریکای لاتین» نگاشته شده است. از پرسش‌های اصلی که این مقاله در صدد است پاسخی برای آن بیابد این است که آیا پارلمان‌ها می‌توانند در عین حفظ

---

۱. کارلوس سانتیسو از مشاوران حکمرانی در سازمان توسعه بین‌المللی لیما در پرو و متخصص اقتصاد سیاسی در دانشگاه جان هاپکینز است. مقاله حاضر در اوت ۲۰۰۴ و هنگامی به پایان رسید که نویسنده استاد مهمان در اداره حسابرسی ملی شیلی بود.

انضباط مالی بر فرایند بودجه تأثیر بگذارند؟ این مقاله به بررسی اقتصاد سیاسی فرایند بودجه‌ریزی در آمریکای لاتین می‌پردازد و فعالیت پارلمانی روزافزون در زمینه بودجه را آشکار می‌سازد که از زمان احیای دموکراسی آغاز شده است. علاوه بر این، مقاله حاضر محدودیت‌ها و شرایط افزایش نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی را در چارچوب مسئولیت مالی ارزیابی می‌کند و خطرهای ناشی از افزایش قدرت قوه مجریه را در شرایطی که اختیارات این قوه با راهکارهای محدودیت‌های داخلی و نظارت مستقل محدود نمی‌شود را گوشزد می‌کند. استدلال مقاله بر این است که افزایش نظارت هدفمند پارلمان بر فرایند بودجه‌ریزی می‌تواند به کشورهایی که در پی افزایش پاسخ‌گویی در مدیریت مسائل مالی عمومی هستند کمک کند. در نهایت، بحث می‌شود که اداره فرایند بودجه‌ریزی نیازمند توازن ظریف میان اختیارات قوه مجریه و نظارت قوه مقننه است. چالش اصلی بودجه‌ریزی پارلمانی در آمریکای لاتین این است که چگونه باید مزیت‌های قدرت قوه مجریه را که برای اطمینان از انضباط مالی لازم است، با کنترل‌های نهادی که ضامن پاسخ‌گویی مؤثر هستند ترکیب کرد. هدف مقاله تأکید بر مزیت‌های احتمالی رابطه متعادل‌تر میان قوه مقننه و قوه مجریه در موضوعات بودجه‌ای است.

یافتن مناسب‌ترین موازنه بین اختیارات قوه مجریه و تأثیر قوه مقننه بر فرایند بودجه‌ریزی از مشکلات پیچیده‌ای است که فراروی تحکیم دموکراسی‌هایی که در پی تقویت پاسخ‌گویی سیاسی و افزایش مسئولیت‌پذیری مالی هستند قرار دارد. تقویت نظارت قوه مقننه بر فرایند بودجه در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری و نظام‌های بودجه‌ای متمرکز که توزیع اختیارات بودجه‌ای آنان به شدت به نفع قوه مجریه است اهمیت ویژه‌ای دارد. در چنین شرایطی، مورد آمریکای لاتین نمونه‌ای از چالش‌های بودجه‌ریزی پارلمانی در نظام‌های سیاسی‌ای است که ویژگی آنها قدرت نامحدود قوه مجریه و ضعف پاسخ‌گویی است. دستیابی به نظام‌های بودجه‌ای متوازن‌تر که در آن اختیارات حکومت و نظارت قوه مقننه، در تضمین انضباط مالی و پاسخ‌گویی سیاسی مکمل یکدیگرند، نیازمند ایجاد تعادلی دوباره در اختیارات بودجه‌ای است. این تعادل اختیارات بودجه‌ای به نوبه خود نیاز دارد که پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی نقش اثربخش‌تر و مسئولانه‌تری را برعهده بگیرد.

نظریه‌های اقتصادی رایج، در خصوص تأثیرات مالی نامطلوب اختیارات بی‌حد و حصر

قوه مقننه در زمینه بودجه‌ریزی که به عدم کارایی می‌انجامد هشدار می‌دهند و در نتیجه، از منحصر ساختن سیاستگذاری اقتصادی به قوه مجریه دفاع می‌کنند. در عین حال، تجربیات اخیر نشان می‌دهد در صورتی که اختیارات قوه مجریه با راهکارهای کنترل‌های داخلی و پاسخ‌گویی مستقل کنترل نشود، قدرت بی‌حد و حصر قوه مجریه در زمینه بودجه‌ریزی عمومی می‌تواند خطرناک باشد. در نهایت، اداره فرایند بودجه نیازمند موازنه‌ای ظریف بین الزامات قوه مجریه و قوه مقننه در بودجه‌ریزی عمومی است. کسب و حفظ چنین موازنه‌ای وظیفه‌ای دشوار و نیازمند درک اقتصاد سیاسی روابط قوای مجریه و مقننه در مراحل مختلف فرایند بودجه‌ریزی و ترتیبات نهادی‌ای است که این تعاملات را شکل می‌دهد.

فصل دهم برای ارزیابی میزان تأثیرگذاری پارلمان در فرایند بودجه چارچوبی تحلیلی ارائه می‌دهد و راه‌هایی را برای کمک به آنها پیشنهاد می‌کند. اگرچه تأکید این مقاله بر آمریکای لاتین است، ولی یافته‌های آن برای سایر اقتصادهای نوپایی که دارای نظام‌های حکومتی ریاست جمهوری و نظام‌های بودجه‌ای متمرکزند نیز اهمیت دارد.

فصل یازدهم در بخش دوم مقاله‌ای از یوشیم ونر<sup>۱</sup> با عنوان «بازگشت قوه مقننه از حاشیه‌ها» است. این مقاله به بررسی نقش پارلمان‌ها در فرایند بودجه می‌پردازد که از نقش کمیته‌های امور مالی و بودجه که بررسی بودجه پیشنهادی دولت قبل از تصویب پارلمان را برعهده دارد گرفته تا نقش کمیته‌های حسابرسی و اداری که از انطباق هزینه‌های واقعی دولت با هزینه‌های مصوب پارلمان اطمینان حاصل می‌کنند را دربرمی‌گیرد. بدین‌منظور از رویکردی تطبیقی استفاده شده است که به بررسی نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری و نظام‌های پارلمانی می‌پردازد و بر تفاوت‌های میان اختیارات قانونی پارلمان و عملکردهای کنونی تأکید می‌ورزد. از دیگر مسائلی که در کانون توجه این مقاله قرار دارد پژوهش در خصوص اطلاعات مورد نیاز پارلمان‌ها در بررسی بودجه و اهمیت کمیته‌های پارلمانی به‌عنوان موتور بررسی‌های مالی است. این مقاله ضمن بررسی چگونگی مشارکت بیشتر قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی، مخاطرات گسترش نفوذ قوه مقننه در فرایند بودجه را نیز گوشزد می‌کند.

۱. یوشیم ونر مشاور مؤسسه بانک جهانی، از متخصصان پارلمانی است که در حال حاضر مشغول پژوهش در زمینه مسائل پارلمانی در مدرسه اقتصادی لندن است.

# بخش اول

---

گامی به سوی بازپس‌گیری  
اختیارات بودجه‌ای  
قوای مقننه





## فصل اول نکات آغازین

### لوچیانو ویولانت\*

از رئیس محترم کمیسیون مالی مجلس سنای فرانسه و مقامات ارشد سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و مدیریت عمومی آن سپاسگزارم که از من دعوت کردند سخنرانی افتتاحیه چنین تبادل تجربه مهمی را در میان نمایندگان ارجمند یا مجامع پارلمانی متخصص امور بودجه‌ای در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی ایراد کنم. به دلیل ماهیت ابتکاری و هدف این اجلاس و همچنین مقدمات عالی و کاملی که برای آن فراهم شده است، این دعوت را افتخار و درعین حال چالشی برای خود می‌دانم. مطالعات تطبیقی که سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تاکنون انجام داده است به ما امکان می‌دهد تا از تبادل تجربیات فراتر رویم و دو هدف را برای خود ترسیم کنیم: - درک تغییراتی که اکنون در کشورهای ما در جریان است و شناسایی ملزومات این تغییرات؛

- شناسایی اصول اتخاذ رویه‌های بودجه‌ای برای این الزامات جدید. کارکرد اصلی پارلمان‌ها مالیات‌ستانی و نظارت بر تراز بودجه است و در این زمینه تا حد زیادی اجماع وجود دارد. با گذشت زمان، عناصر جدیدی وارد جلسات بررسی بودجه شده‌اند، ولی هنوز بررسی بودجه از مهم‌ترین مقاطع در دستور کار سالیانه پارلمان‌ها به‌شمار می‌آید. کارکرد مهم فرایند بودجه علاوه بر موارد دیگر، توضیح دادن نقش اصلی کمیسیون‌های نمایندگان در پارلمان‌های مختلف و در اکثر موارد، در کل نظم سیاسی است. در اصل، بودجه ابزاری بود که پارلمان‌ها برای اعمال کنترل بر اجرای سیاست‌های قوه مقننه توسط دولت به کار می‌بردند. با گذشت زمان، براساس کارکردهای سیاست‌های

---

\* رئیس مجلس عوام ایتالیا.

بودجه‌ای، فرایند بودجه‌ریزی دارای ویژگی‌های جدیدی شد. هنگامی که اولویت سیاسی نخست، کاهش کسری بودجه بود، بودجه به ابزار اصلی کنترل و سیاستگذاری برمبنای سیاست‌های قوه مقننه تبدیل شد. در دهه ۱۹۹۰، این روند به دلیل ارتباط متقابل عوامل زیر اهمیت بیشتری یافت:

- کاهش کسری بودجه به دل مشغولی اصلی سیاستگذاران و نقش‌آفرینان اقتصادی تبدیل شد؛

- ماهیت محدودیت‌آفرین سیاست‌های بودجه‌ای قدرت لابی‌ها و گروه‌های هم‌سود را کاهش داد؛

- رویه‌های تصمیم‌گیری عمدتاً براساس رابطه میان پارلمان و قوه مجریه تعیین شد؛  
- ملاحظات داخلی اهمیت بسیاری پیدا کرد، چون تأثیر جهانی‌سازی بازار هنوز محدود بود؛

- نیاز به تراز بودجه بر فرایندهای بودجه مسلط شد؛ در نتیجه، دولت‌ها مرزهای حوزه عمل پارلمان‌ها را تعریف می‌کردند و پارلمان‌ها خود در این زمینه نقشی نداشتند؛  
در همه کشورها تعیین میزان ارقام کلی بودجه برعهده دولت بود.

امروزه به دلیل رشد اقتصادی کلی و به‌ویژه به دلیل گسترش چشمگیر جهانی‌سازی، مرحله جدیدی آغاز گردیده و اکنون الزاماتی در افق نمایان شده‌اند که فرایندهای بودجه‌ای باید به آنها پاسخ دهند. آشکارترین ویژگی مرحله کنونی تغییر جهت سیاست‌های اصلی قوه مقننه به سوی تصمیم‌گیرانی است که در خارج از حلقه پارلمان - دولت قرار دارند. در این زمینه سه عامل اصلی وجود دارد:

- رشد اقتصادی، فشار ناشی از خواسته‌های گروه‌های هم‌سود سازمان‌یافته بخشی در داخل و خارج از پارلمان را افزایش می‌دهد؛

- حضور مجامع فراملی، محدودیت‌ها و اهدافی را بر بودجه تحمیل می‌کند که در حاکمیت ملی سنتی جایی نداشته است؛

- در واکنش به جهانی‌سازی و همچنین به دلیل دشواری‌های روزافزونی که در زمینه حکمرانی بر فرایندهای پیچیده و تعارض‌آفرین در برابر دولت‌ها قرار دارد، مجامع پایین‌تر از سطح ملی، منطقه‌ای یا محلی در تمام کشورهای پیشرفته اهمیت بیشتری پیدا کرده‌اند.

در نتیجه این عوامل، مذاکراتی که در محافل فراملی و در چارچوب روابط با مجامع مستقل و گروه‌های هم‌سود اقتصادی و اجتماعی انجام می‌گیرد، در سیاست‌های بودجه‌ای نقش مهم‌تری ایفا می‌کند. تنظیم و تخصیص منابع عمومی در واقع هسته مذاکره با سایر قدرت‌ها در سطح فراملی و در هر کشور، از قبیل مراجع محلی، مراجع کنترلی و گروه‌های هم‌سود سازمان‌یافته است. این فرایندها به‌هیچ‌وجه ساده نیستند و در بسیاری از موارد هدایت آنها بسیار دشوار است. اجازه دهید به‌عنوان مثال موارد زیر را بررسی کنیم:

- مذاکرات بین‌دولتی در سازمان‌های بین‌المللی از قبیل صندوق بین‌المللی پول یا سازمان‌های فراملی قاره‌ای (بیش از همه اتحادیه اروپا و علاوه بر آن در سازمان‌هایی همچون نفتا، بازار مشترک کشورهای آمریکای جنوبی و ...) برای اطمینان از اینکه کنترل مالیه عمومی با اداره صحیح اقتصادهای آزاد همخوانی دارد؛

- موافقت‌نامه‌های بازتوزیع سرزمینی منابع بین دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای

و محلی؛

- روش‌های مشورت و هماهنگی بین قدرت سیاسی و شرکای اجتماعی، قدرت‌های

اقتصادی و نمایندگان گروه‌های هم‌سود اصلی و بزرگ برای توزیع مزیت‌ها و مشکلات؛

- روابط بین قدرت سیاسی و مجامع فن‌سالاری که برای کنترل اقتصاد و بازارها

وظایف مستقلی دارند (از قبیل بانک‌های مرکزی و سایر مراجع مستقل).

نقش رو به گسترشی که این نقش‌آفرینان جدید در عالی‌ترین سطوح سیاست‌گذاری

ایفا می‌کنند نمایانگر دگرگونی‌های عمیق در روابط میان سیاست، اقتصاد و جامعه است.

بنابراین ایجاد مدلی که همه فرایندهای تصمیم‌گیری را به دولت و پارلمان محول کند

امکان‌پذیر و مطلوب نیست. با وجود این، برخی از پیش‌شرط‌های اساسی دموکراسی باید

حفظ شوند:

- بحث عمومی درباره گزینه‌های بنیادین و مختلف حکمرانی: رویکردهای بخش‌گرایانه و

مذاکرات بی‌پایان در همه سطوح، اهمیت تصمیمات را کاهش می‌دهد و هرگونه بحث

عمومی جدی درباره آینده جوامع را دشوار می‌سازد؛

- تأکید مجدد بر اصل پاسخ‌گویی: در فرایندهای تصمیم‌گیری که هر روز پیچیده‌تر از

قبل می‌شود و بیش از گذشته از عناصر فن‌سالارانه تأثیر می‌پذیرد، تعیین مسئولیت‌های

نقش‌آفرینان مختلف در فرایند تصمیم‌گیری و همچنین دلایل آن اهمیت بسزایی دارد؛  
- **ارزیابی نتایج سیاست‌های عمومی:** گرایش به دستیابی به اجماع با اعلان تصمیمات  
آتی از طریق رسانه‌های جمعی هر روز بیش‌ازپیش گسترش می‌یابد.

شاید تنها مراجعی که می‌توانند حمایت کامل از این ارزش‌ها را تضمین کنند  
سازمان‌هایی از قبیل پارلمان و دولت باشند که نمایندگی عموم را برعهده دارند.  
بنابراین، پرسش سیاسی‌ای که در این مرحله جدید فراروی ما قرار دارد این است  
که چگونه ارگان‌های اصلی دموکراسی، یعنی پارلمان و دولت، می‌توانند بدون اینکه به  
ماشینی برای امضای تصمیمات دیگران تبدیل شوند کنترل گزینه‌های سیاسی را دوباره  
به‌دست گیرند؟ پاسخ من به این پرسش این است که فرایند بودجه‌ریزی را می‌توان به  
ابزاری ضروری برای ایجاد زمینه سیاسی مشترک در فرایندهای مختلف تصمیم‌گیری  
تبدیل کرد.

در فرایند بودجه‌ریزی، پارلمان و دولت پیش از هر چیز با یکدیگر تعامل دارند، ولی  
با کل نظام قدرت‌هایی که در خارج از این دو وجود دارد نیز در تعامل‌اند. جلسه بررسی  
بودجه در پارلمان شاید تنها رویه میان شکل‌های جدید حکمرانی جهانی (فراملی،  
فن‌سالارانه و گسترده) است که در حوزه اختیارات دولت و پارلمان قرار دارد. تنها فرایند  
بودجه می‌تواند چارچوب کلی ملموس و قابل اتکایی را برای گزینه‌ها و سیاست‌های  
حکمرانی در هر بخش ایجاد کند. بدون چنین فرایندی، بحث سیاسی واقعی درخصوص  
مناسب بودن گزینه‌های پیشنهادی دولت یا نیروهای داخل پارلمان درباره جایگزین‌های  
احتمالی، پیوستگی و انسجام خطوط عمل مختلفی که در حوزه‌های گوناگون دنبال  
می‌شود، مسئولیت‌هایی که برعهده تصمیم‌گیران مختلف است، یا چشم‌اندازهای میان‌مدت  
و بلندمدت هر کشور میسر نیست. به همین دلیل است که دست‌کم در کشور من، نقش  
فرایندهای پارلمانی بودجه کاهش نیافته یا آن‌طور که برخی از متخصصان امیدوارند به  
رویه‌های صرف حسابداری تبدیل نشده است.

مطالعات سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نشان می‌دهد اکثر دموکراسی‌های  
بزرگ هنوز این کارکرد جامع و جدید فرایند بودجه در حکمرانی را درک نکرده‌اند و بر  
رویه‌های بودجه‌ای پیچیده‌ای تأکید می‌ورزند که همواره نمی‌تواند تصمیماتی را که در

چارچوب کلی سیاست‌های آینده کشور اتخاذ می‌شود با پارلمان و دولت، یعنی تجلی حاکمیت مردم مرتبط سازد.

بنابراین رویه‌های پیچیده بودجه‌ای باید بر وظایف جدیدی متمرکز شوند که بیش از کمیت با کیفیت ارتباط دارد. این رویه‌های جدید باید بتوانند بر منابع، اهداف و نتایج نهایی اقدامات عمومی تمرکز و انسجام میان سیاست‌ها و تصمیم‌گیران متعدد را تضمین کنند. به نفع پارلمان است که در این راستا حرکت کند و بدین ترتیب کنترل سیاست‌های عمومی و تصمیمات اصلی را دست‌کم از نظر سیاستگذاری و ارزیابی نتایج از دست ندهد. همچنین به نفع پارلمان است که از نیروی سیاسی وحدت‌آفرین پارلمان‌ها برای ایجاد زمینه‌ای مشترک میان سازمان‌ها و مناطق مختلف استفاده کند؛ مثلاً می‌توان به وزرایی اشاره کرد که هریک بخشی از دولت هستند، ولی برای دور زدن کنترل‌ها و اصول انسجام کلی اقدامات دولت از یک جهت‌گیری سیاسی کلی اجتناب می‌کنند. بنابراین، اکنون به نفع دولت و پارلمان است که با همکاری یکدیگر تعادل جدیدی را در فرایند بودجه‌ریزی ایجاد کنند.

در تحلیل نهایی، نقش‌های پارلمان و دولت به توانایی آنها در ترسیم تصویری جامع بستگی دارد که به سیاست امکان می‌دهد وظیفه تغییرناپذیر ترکیب را انجام دهد و بدین‌وسیله با قدرت‌هایی که با شکل‌های دیگر مشروعیت همراهان رقابت کند. به‌ویژه بررسی تجربیات بودجه‌ریزی که در مطالعات سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به تصویر کشیده شده است به این هدف کمک می‌کند. این مطالعات بر روندهای مهمی تأکید می‌کنند که برای بهبود کیفیت و انسجام نظام‌های جدید حکمرانی و همچنین شفافیت و پاسخ‌گویی کلی آنها اهمیت دارند. در این زمینه دست‌کم می‌توان به سه نکته اشاره کرد:

- اولین نکته با تقویت ابزارهای اطلاعات پارلمانی ارتباط دارد. به‌جای شکل‌های سنتی اسناد طولانی و تحلیلی، اکنون نیاز به نوع جدیدی از اطلاعات یکپارچه است که بر جنبه‌هایی تمرکز کند که به لحاظ سیاسی اهمیت دارند. این اطلاعات جدید نباید به تشریح مفصل هریک از ردیف‌ها محدود باشد، بلکه باید بیش از هر چیز داده‌هایی را ارائه دهد که بر مبنای آن، پارلمان بتواند درباره چارچوب کلی انتخاب‌های بنیادین موضع‌گیری کند. چنین اطلاعاتی نخست باید توسط دولت و سپس توسط تمام نهادهایی

که وظایف عمومی را اجرا می‌کنند یا در بخش‌های مختلف به لحاظ عمومی اهمیت دارند تأیید شوند. علاوه بر این، کنترل این اطلاعات توسط سازمان‌های بی‌طرف (از قبیل دوائر پارلمان، مراجع متخصص در ممیزی مالی و ...) و پیوندهای باثبات با مؤسسات پژوهشی عمده در حوزه‌های اقتصاد، امور اجتماعی و آمار هر روز بیش‌ازپیش اهمیت می‌یابد.

- دومین نکته گرایش به افزایش اسناد برنامه یا سیاستگذاری به جای فرم‌های سنتی حسابداری و تحلیلی است. گزینه‌های مختلف در اسناد برنامه با شرح کافی دلایل آنها به تصویر کشیده شده‌اند. این مسئله ارزیابی میزان پیوستگی میان محدودیت‌ها و اهداف را میسر می‌سازد. این نوع اسناد یک متن کلی را که هر یک از گزینه‌ها در آن جای می‌گیرد برجسته می‌سازد. بنابراین، چنین اسنادی: ۱. اتخاذ تصمیمات مجزا بر مبنای شرایط کلی را میسر می‌سازند، ۲. وظیفه تعریف سطوح فراملی، محلی یا اجتماعی را به پارلمان محول می‌کنند و ۳. دیدگاه میان‌مدت و بلندمدت درباره شکل‌گیری سیاست‌های عمومی، تعیین نقاط معیار مشخص برای تصمیمات مرتبط با سیاستگذاری‌هایی که در اولویت قرار دارند و پایش نتایج این سیاست‌ها را تضمین می‌کنند.

- سومین نکته موضوع ارزیابی میزان توزیع منابع عمومی میان مراکز مختلف در پرتو تناسب میان اهداف و نتایج است. این مسئله اتخاذ رویکردی جامع به کل چرخه تصمیم‌سازی و ارزیابی نتایج را میسر می‌سازد و رابطه میان پارلمان و دولت را بر این اساس شکل می‌دهد. مسئله شناسایی اهداف ملموس از همان ابتدا، تأیید امکان‌پذیر بودن این اهداف و تعیین دقیق حوزه‌های مسئولیت است. اهداف جدید هر سال در پرتو نتایج سال گذشته و اتخاذ اقدامات اصلاحی مناسب در صورت عدم نیل به اهداف، تعریف می‌شوند.

در انتها احساس می‌کنم جلسه‌ای همچون جلسه حاضر که به لحاظ سیاسی در سطح بالایی برگزار می‌شود نباید تنها به مسائل فنی متنوع فرایندهای بودجه‌ریزی اکتفا کند، بلکه باید به پرسش سیاسی اصلی فراروی ما نیز پاسخ دهد: امروزه کارکرد اصلی رویه‌های بودجه‌ریزی چیست و کدام تحولات یا اقدامات بهترین عملکرد این رویه‌ها را در کشورهای مختلف تضمین می‌کنند؟

## فصل دوم آیا قوای مقننه ملی می‌توانند نقش مؤثر خود را در تدوین سیاست‌های بودجه‌ای بازیابند؟

### آلن شیک\*

دو تحول بر فعالیت‌های بودجه‌ای قوه مقننه تأثیر داشته‌اند. نخستین تحول، تلاش برای منضبط کردن مالیه عمومی با محدود ساختن ارقام کل بودجه و دیگری تلاش برای افزایش نقش قوه مقننه در تعیین سیاست‌های درآمدی و هزینه‌ای است. اینکه آیا این گرایش‌ها یکدیگر را تکمیل می‌کنند یا در تعارض با یکدیگرند نقش بودجه‌ای قوای مقننه ملی در سال‌های پیش رو را معین می‌سازد. یک سناریو این است که قوه مقننه با پذیرش مسئولیت ارقام کلی بودجه انضباط مالی را تقویت کند و سناریوی دیگر تضعیف انضباط از راه بمباران بودجه پیشنهادی دولت با اصلاحاتی است که درآمدها را کاهش یا هزینه‌ها را افزایش می‌دهد.

نشانه‌های اولیه از سناریوی نخست حکایت دارد، ولی تاریخ بودجه‌ریزی و برخی پژوهش‌های معاصر به نفع سناریوی دوم است. امروزه در برخی کشورها، مجلس ملی علاوه بر کار سنتی خود، در زمینه درآمدها و هزینه‌ها، ارقام کل بودجه را نیز تصویب می‌کند. اگرچه این نقش حالتی استثنایی دارد، به دلایل مختلف می‌توان گفت که این شیوه در طول دهه بعد در کشورهای بسیاری گسترش خواهد یافت. قوانینی همچون قوانین پیمان ماستریخت و سایر تلاش‌هایی که برای ایجاد ثبات در مالیه عمومی انجام می‌شود ممکن است دولت‌های ملی و قوای مقننه آنها را تشویق کند که تصمیمات بودجه‌ای را در چارچوب ارقام کل از پیش تعیین شده قرار دهند. در چنین مواردی قوه مقننه به موازات دولت روی بودجه کار می‌کند و این مسئله ممکن است به همکاری یا

---

\* دانشگاه مریلند ایالات متحده آمریکا.

رقابت بیشتر بین این دو قوه منجر شود. در برخی کشورها، مسئولیت جدید قوه مقننه در زمینه کل بودجه باعث افزایش استقلال آن در سیاست‌های مالی می‌شود؛ در برخی کشورهای دیگر، قوه مقننه به‌جای رقیب به‌عنوان شریک عمل می‌کند. در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری احتمال تسلط روابط رقابتی و در نظام‌های پارلمانی احتمال تسلط روابط مبتنی بر همکاری بیشتر است. ولی در حکومت‌هایی که قدرت رسماً تقسیم شده است امکان دارد سایر متغیرها، از جمله نظام حزبی، به ایجاد همکاری بیانجامد و در کشورهایی که بر مبنای تشریح رسمی قدرت استوارند این متغیرها ممکن است به ایجاد اصطکاک منجر شود.

با وجود این گاهی فعالیت قوه مقننه جهت‌گیری کاملاً متفاوتی دارد و به‌جای انضباط مالی، بیشتر به بودجه‌ای می‌انجامد که در آن، فشار برای افزایش هزینه و کاهش مالیات، به کسری‌های پیاپی و افزایش تصاعدی سهم هزینه‌های دولت از درآمد ملی منجر می‌شود. اگرچه امروزه این حالت از نظر طرف‌داران فعالیت قوه مقننه بعید به‌نظر می‌رسد، صدها سال و در صدها کشور، دیدگاه مسلط قوای مقننه بوده است و قوه مقننه به‌صورت داوطلبانه اختیارات بودجه‌ای خود را به قوه مجریه تفویض کرده است، چون این دیدگاه را پذیرفته‌اند که نمایندگان پارلمان نمی‌توانند از تمایل سیاسی برای پرداخت مالیات کمتر و هزینه بیشتر خودداری کنند. قانونگذاران اختیارات بودجه‌ای خود را به دولت تفویض کرده‌اند چون مطمئن نیستند خود بتوانند تصمیمات مالی مسئولانه‌ای را اتخاذ کنند. صاحب‌نظران برجسته‌ای که توانایی قوه مقننه در اصلاح بودجه را با نتایج بودجه‌ای مرتبط می‌دانند این گرایش را تأیید می‌کنند. مثلاً در مقاله مهمی که کمیسیون اروپا منتشر کرد، یورگن فن‌هاگن برای این فرضیه شواهد تجربی مستحکمی یافته است که محدودیت اختیارات اصلاحی پارلمان و سایر قوانین انضباط مالی را تقویت می‌کند و به کسری‌ها و بدهی‌های عمومی نسبتاً کوچک منجر می‌شود. برای به‌چالش کشیدن این یافته دلایل خوبی وجود دارد، ولی اعتبار آن به‌اندازه پذیرش آن اهمیت ندارد.

اگرچه استثناهای قابل توجهی وجود دارد، مجالس ملی معمولاً در موضوعات بودجه‌ای از دوران پس از جنگ جهانی اول فعال‌ترند. براساس یکی از مطالعات سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی که در سال ۱۹۹۸ انجام شده، قوای مقننه در بیش از



نیمی از کشورهای تحت بررسی، نسبت به ده سال قبل نقش بیشتری در بودجه ایفا می‌کنند. درزمینه فعالیت‌های بودجه‌ای قوای مقننه شواهد بسیاری وجود دارد؛ تعهدات جدیدی که برعهده قوه مقننه گذاشته شده یا مسئولیت‌های نظارتی آن، افزایش تعداد کارمندان بخش بودجه و افزایش دقت ممیزان مستقل یا ممیزان قوه مقننه در بررسی تناسب و کارایی هزینه‌ها. اما افزایش توانمندی سازمانی به‌خودی‌خود موضع‌گیری مستقل قوه مقننه درزمینه بودجه را تضمین نمی‌کند. چنین کاری مستلزم این است که مجلس از توانایی سیاسی برای عدم پذیرش عناصر مهم بودجه دولت نیز برخوردار باشد. نمایندگان پارلمان در برخورد با بودجه و سایر مسائل، ازیک‌سو با تنش بین منافع فردی برای پیشبرد اهداف خود یا خدمات به موکلان و ازسوی‌دیگر با تنش بین منافع جمعی این نهاد برای تولید قانون صحیح و منسجم روبه‌رو هستند. اعضای پارلمان به‌عنوان فرد، معمولاً به افزایش هزینه اقلام خاص گرایش دارند، ولی به‌عنوان اعضای از نهاد پارلمان، باید ارقام درآمد و هزینه معقولی را به تصویب برسانند. متغیرهای متعددی بر نحوه حل این فشارهای متقابل توسط قوای مقننه تأثیر می‌گذارد. از جمله می‌توان به انضباط حزبی، نظام انتخاباتی، قوانین بودجه‌ای و روابط میان دولت و قوه مقننه اشاره کرد. همان‌طور که متغیرهای مؤثر در کشورهای مختلف تفاوت دارند، نحوه بررسی بودجه در قوه مقننه نیز در کشورهای مختلف متفاوت است. قوای مقننه وست‌مینستری معمولاً تنش‌های موجود میان بخش‌های مختلف بودجه و ارقام کلی را با محدود ساختن شدید اختیارات قوه مقننه برای اصلاح بودجه دولت حل می‌کنند؛ قوای مقننه پارلمانی معمولاً به اعضای خود درزمینه اصلاح بودجه و اتخاذ تصمیمات درآمدی و هزینه‌ای اختیارات گسترده‌ای می‌دهند. پارلمان‌های اروپایی معمولاً در میانه این طیف قرار دارند و به قوای مقننه اجازه می‌دهند بودجه را اصلاح کنند، ولی میزان تغییر ارقام کلی را محدود می‌کنند. اگرچه قوای مقننه کشورهای مختلف از نظر نقشی که در بودجه ایفا می‌کنند با

یکدیگر تفاوت دارند، اما می‌توان سه مرحله را در تکامل آنها تشخیص داد:

- ظهور اختیارات قوه مقننه در وضع مالیات و هزینه‌سازی؛
- توسعه توانایی دولت و فرایندهایی برای فرمول‌بندی و اجرای بودجه؛
- آغاز فرایند بودجه‌ریزی در قوه مقننه.

دو مرحله نخست در کشورهایی که اخیراً نظام دموکراسی را پذیرفته‌اند با یکدیگر هم‌زمان است؛ ولی این مراحل در کشورهایی که دارای پیشینه‌ای طولانی در دموکراسی هستند چندین نسل یا صدها سال با یکدیگر فاصله دارند. در این کشورها، نخستین مرحله در مسیر تلاش برای ایجاد قوه مقننه مستقل شکل گرفت؛ دومین مرحله در طول تشکیل نهادهای اداری ایجاد شد. در بعضی کشورها مرحله سوم آغاز شده، ولی در برخی دیگر این مرحله هنوز آغاز نگردیده است. ممکن است این مرحله در کشورهایی که در زمینه موضوعات بودجه‌ای نقش منفعلانه‌ای را برای قوه مقننه تعریف کرده‌اند هرگز آغاز نشود. در قسمت‌های بعد هر یک از این مراحل را تشریح خواهیم کرد. هدف من آشنایی با تاریخ بودجه‌ریزی نیست، بلکه نورافشاندن بر نقش‌های معاصر قوای مقننه کشورهای دموکراتیک و توضیح این است که چرا برعهده گرفتن نقشی فعال‌تر و مستقل‌تر ممکن است در برخی کشورها عملی نباشد. پارلمان‌ها نهادهایی هستند که در سنت ریشه دارند و تغییر آنها تنها پیوند زدن عملکردهای جدید به عملکردهای قبلی نیست، بلکه بازاندیشی در جایگاه آنها نیز است. مسلماً این مسئله درباره نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی صدق می‌کند، چون مسئولیت‌های جدید باید با فرایندهای دیرپای تخصیص اعتبارات و روابط سیاسی با دولت انطباق یابد.

قسمت اول به بررسی دو مرحله نخست اختصاص دارد و توضیح می‌دهد چرا قوای مقننه ملی که بر مبنای این اصل که باید مسائل مالی را کنترل کنند، به قدرت رسیدند ابتکار عمل در زمینه بودجه را به دولت واگذار کردند و بدین ترتیب بخش عمده‌ای از اختیارات مالی‌ای را که زمانی از چنگ دولت خارج کرده بودند دوباره به وزرا و مقامات دولت واگذاشتند. قسمت دوم عواملی را تحلیل می‌کند که بسیاری از قوای مقننه دوران معاصر را در زمینه وضع قوانین مالیاتی و تخصیص اعتبارات ضعیف کرده است. قسمت سوم به بحث درباره تلاش‌های اخیر برخی کشورها برای ایجاد فرایندهای بودجه‌ای در قوه مقننه اختصاص دارد. این تحول هنوز مرحله نهایی خود را از سر نگذرانده است و گسترش آن در کشورهایی که اکنون ابتکارات بودجه‌ای قوه مقننه را محدود می‌سازند مشکل‌ساز است. قسمت نهایی به ارائه سناریوهای متفاوتی درباره نقشی می‌پردازد که در آینده، قوه مقننه ملی در بودجه ایفا خواهد کرد.

## ۲-۱ تخصیص اعتبارات قوه مقننه و بودجه قوه مجریه

برخی قوای مقننه ملی که قرن‌ها قدمت دارند، صدها سال قبل از اختیارات بیشتری برخوردار بودند. این نکته در کانون بحث‌های کنونی درباره نقش بودجه‌ای قوای مقننه معاصر قرار دارد. با ایجاد تمایز بین اعتبارات تخصیصی و بودجه بهتر می‌توان این مسئله را توضیح داد. قبل از اینکه دولت بودجه را تهیه کند، قوای مقننه در کشورهای دموکراتیک اعتبارات را تعیین می‌کنند. این توالی تاریخی به دو دلیل اهمیت دارد، نخست اینکه نشان می‌دهد قوه مقننه قبل از دولت از اختیارات مالی برخوردار بوده است و دوم اینکه عملکردهای بودجه‌ای به این دلیل ظاهر شده‌اند که اقدامات قوه مقننه برای کنترل مالی کافی نبوده است. ممکن است جزئیات این مسئله در کشورهای مختلف تفاوت داشته باشد، ولی این الگو تقریباً جهانی است، قوه مقننه به تخصیص اعتبارات می‌پردازد و دولت‌ها بودجه تنظیم می‌کنند. در این بخش کلیات داستان اعتبارات و بودجه‌ها را در انگلیس و فرانسه ارائه می‌دهیم. این دو کشور از نخستین بانیان کنترل قوه مقننه بر دخل و خرج بودند. این کشورها در کنترل اشتهای دربار در خصوص وضع و خرج مالیات با دشواری‌های مشابهی روبه‌رو بودند، ولی برای حل این مشکل دو شیوه متفاوت را به کار بردند. هریک از این دو کشور به‌عنوان الگویی برای بسیاری از کشورهای دیگر، حتی کشورهایی که هرگز تحت حکومت حکام مستبد نبوده‌اند، عمل کرده است.

مبارزه انگلیس برای برتری قوه مقننه به دوران مگنا کارتا در سال ۱۲۱۵ بازمی‌گردد که شاه جان با بارون‌ها توافق کرد بدون رضایت آنها مالیاتی وضع نکند. ولی این رخداد بزرگ به‌جای اینکه مشکل را حل کند صحنه را برای حدود پنج قرن درگیری بین دربار و نمایندگان مردم مهیا ساخت. شاه در این مبارزه از چندین امتیاز برخوردار بود: درآمد خود او که با درآمدهای مالیاتی درآمیخته بود، قدرت تصمیم‌گیری در جلسات پارلمان و این حق تأیید شده که می‌تواند هرطور که بخواهد خرج کند. ولی در مواردی همچون جنگ که منابع مالی او تحلیل می‌رفت یا کافی نبود، پادشاه باید برای پر کردن خزانه خود پارلمان را احضار می‌کرد. با گذشت زمان، پارلمان در مقابل تأمین پول مورد نیاز امتیازاتی دریافت کرد. یکی از این امتیازات جدا کردن دارایی دربار از پول مردم بود و امتیاز دیگر اصرار بر هزینه کردن پول برای اهداف مجاز بود. مجلس عوام برای اعمال اراده خود،

تاکتیک رأی دادن به اعتبارات در اواخر جلسه و پس از اینکه پادشاه بخشی از پول خود را هزینه کرده بود را به کار بست. از آنجاکه پادشاه نمی‌توانست مطمئن باشد که چه اعتباراتی ارائه خواهد شد، برای مدیریت محتاطانه هزینه‌ها و پذیرش خواسته‌های مجلس عوام انگیزه داشت. ولی با گذشت زمان، این ابزار کنترل هزینه‌های عمومی به زوال اختیارات پارلمان کمک کرد. رأی‌گیری درباره اعتبارات، مدتی پس از آغاز سال مالی انجام می‌شد و بدین ترتیب پارلمان تنها هزینه‌هایی را که قبلاً رخ داده بود تأیید می‌کرد. وقتی دولت به‌عنوان هزینه‌کننده جانشین دربار شد، تصویب اعتبارات گذشته، به‌جای ابزار کنترل مالی به اقدامی تشریفاتی تبدیل شد.

مجلس عوام با تصویب فرمان سال ۱۷۰۶ که با برخی تغییرات در جمله‌بندی، اکنون نیز اجرا می‌شود محدودیت‌های دیگری را نیز برای اختیارات بودجه‌ای خود ایجاد کرد: «مجلس نمی‌تواند هیچ‌گونه درخواستی برای هر مبلغی از وجوه مرتبط با خدمات عمومی را بپذیرد و نباید پیشنهادی را تصویب کند که به رأی به یارانه یا هرگونه هزینه از محل درآمدهای عمومی منجر شود ... مگر به پیشنهاد دربار».

به گفته ارسکین می، از پژوهشگران معتبر پارلمانی، این حکم، عملکرد مبتنی بر قانون اساسی‌ای را که مدت‌ها قبل از صدور این حکم اجرا می‌شد، به‌صورت قانون بیان کرد. این حکم نتیجه طبیعی روابط مبتنی بر قانون اساسی میان دربار و پارلمان در زمانی بود که این عملکرد به عملکردی ریشه‌دار تبدیل شده بود. از آنجاکه هدف از قانون مالیات و تخصیص اعتبارات، محدود ساختن دربار بود، دلیلی نداشت که مجلس عوام درباره پولی رأی دهد که درخواست نشده بود. با انتقال اختیار مالی از دربار به دولت، مجلس عوام متوجه شد که به‌دلیل این حکم نمی‌تواند هزینه‌ای را ایجاد کند و ملاحظات سیاسی عملی نیز به وی اجازه مخالفت با وجوه درخواستی را نمی‌دهد. اکنون قدرت کنترل دخل و خرج که مجلس عوام به آن می‌بالید به تشریفاتی توخالی تبدیل شده بود. کسب اختیارات مالی در قوه مقننه فرانسه نیز تقریباً به همان شیوه انگلیس انجام شد، ولی بین این دو کشور تفاوت‌های قابل توجهی نیز وجود داشت. پادشاه فرانسه بر قدرت نامحدود درزمینه وضع و خرج مالیات اصرار می‌ورزید، ولی مراجع قانونگذار که در ابتدا از طبقات ممتاز تشکیل شده بودند، اما با گذشت صدها سال مردم عادی را نیز

درب‌گرفتند، بر اختیار کنترل دخل و خرج تأکید می‌کردند. در طول دوران‌های طولانی از سده پانزدهم تا هجدهم، پادشاه در این زمینه دست بالا را داشت چون به‌ندرت مجلس شورا<sup>۱</sup> را فرامی‌خواند. در واقع، این مجلس از سال ۱۶۱۴ تا ۱۷۸۹ به مدت ۱۷۵ سال جلسه‌ای نداشت. مشکل دیگری که وضعیت را پیچیده می‌کرد این بود که پادشاه وجوه عمومی را با دارایی‌های خود ترکیب می‌کرد و از این مسئله هیچ ابایی نداشت، چون خود را محق می‌دانست این وجوه را هرگونه که می‌خواهد خرج کند.

برخلاف انگلیس که قدرت قوه مقننه به‌صورتی تدریجی و مسالمت‌آمیز ظاهر شد، در فرانسه این قدرت با انقلابی به‌دست آمد که این اصل را مستقر ساخت، وضع هیچ مالیاتی بدون رضایت مجلس امکان‌پذیر نیست. برخلاف مجلس عوام که اختیارات مالی خود را محدود کرد، مجلس شورای ملی اختیارات خود در زمینه وضع مالیات یا تخصیص اعتبارات را محدود نکرد. به‌علاوه، این مجلس برای خود نقش مستقیم‌تری در کنترل نحوه مصرف اعتبارات تخصیصی ایجاد کرد. به‌موجب فرمانی که در سال ۱۷۹۱ صادر گردیده، «مجلس شورا می‌تواند رأساً به بررسی و ممیزی حساب‌های ملت بپردازد». اداره ممیزی که زیر نظر مجلس شورا فعالیت می‌کرد مسئولیت بررسی هزینه‌ها را برعهده گرفت.

در بیش از دو سده‌ای که از انقلاب فرانسه می‌گذرد، این کشور ناآرامی‌های سیاسی متعددی را تجربه کرده است که بر روابط مالی بین دولت و قوه مقننه تأثیر گذارده است. یکی از مشکلاتی که همواره ظاهر می‌شد توانایی مجلس شورا برای موضع‌گیری مستقل در زمینه تخصیص اعتبارات است. این کشور از نظر روابط میان دولت و قوه مقننه دوره‌های مختلفی را گذرانده و دوره‌هایی از سلطه قوه مقننه تغییراتی را در پی داشته که استقلال این قوه را محدود کرده است. بنابراین، در واکنش به اعمال مستقل و به قولی غیرمسئولانه اختیارات مالی مجلس شورای ملی در طول دوران قبل از جنگ در جمهوری سوم، قانون اساسی جمهوری پنجم استقلال قوه مقننه را محدود می‌کند.

### ۱-۱-۲ بودجه: کمک و محدود کردن اقدامات قوه مقننه

تاکنون، از به‌کارگیری واژه بودجه خودداری کرده‌ایم چون در طول دوره کنترل قوه

مقننه بر دخل و خرج، بودجه‌های رسمی وجود نداشت. می‌گویند این واژه نخستین بار برای توصیف اقدامات مالی دولت در انگلیس در طول سده هجدهم به کار رفت. واژه بودجه نخستین بار در اوایل سده نوزدهم در اسناد رسمی فرانسه مورد استفاده قرار گرفت و سپس به سرعت در سایر کشورهای توسعه‌یافته نیز رایج شد. یکی از نخستین تعریف‌های رسمی که در یکی از قوانین مصوب سال ۱۸۶۲ فرانسه ارائه شد این بود که بودجه را به‌عنوان سندی تعریف می‌کرد که دریافتی‌ها و هزینه‌های سالیانه دولت را پیش‌بینی و مجاز می‌کند. این تعریف حاوی نخستین عناصر دو عملکرد بودجه‌ای رقیب است. یکی از این دو عملکرد بودجه را برنامه‌ای برای دوره‌ای در آینده می‌داند که معمولاً سال مالی آینده است و عملکرد دیگر آن را مجوز دریافتی‌ها و هزینه‌های دولت می‌داند. بودجه به‌عنوان یک برنامه، مجموعه‌ای از پیشنهادهاست که به‌جز اختیار دولت برای تغییر اقدامات قوه مقننه دارای هیچ وزن اجتماعی دیگری نیست؛ به‌عنوان تصمیمی دیگر، دولت می‌تواند بر مبنای درآمدها و هزینه‌هایی که در بودجه ارائه شده، با استفاده از مصوبات عادی مجلس به وضع و مصرف مالیات بپردازد. به‌عنوان یک پیشنهاد، بودجه صراحتاً برتری قوه مقننه در موضوعات مالی را زیر سؤال نمی‌برد، ولی به‌عنوان یک تصمیم قانونی، ترجیحات قوه مقننه را تحمیل می‌کند یا نادیده می‌انگارد.

قبل از ایجاد نظام‌های رسمی بودجه نیز دولت‌ها درآمدها و هزینه‌های خود را بودجه‌بندی می‌کردند. این بدان معناست که آنها درآمدها و مخارج خود را در یک سند تدوین می‌کردند که در فواصل معین به قوه مقننه ارسال می‌شد. ولی با بزرگ‌تر شدن دولت‌ها در طول سده نوزدهم، هماهنگ ساختن مطالبات مالی آنها با تدوین بودجه‌های جامع مطلوبیت روزافزونی یافت. به‌جای اینکه درآمدها و هزینه‌ها به‌صورت پراکنده پیشنهاد یا بررسی شوند، بودجه به دولت امکان می‌داد تصویر کاملی را از مالیه عمومی برای قوه مقننه ترسیم کند. رسمیت بخشیدن به بودجه‌ریزی با اصلاحات عمده‌ای در شیوه اداره مسائل عمومی از قبیل حرفه‌ای‌سازی خدمات کشوری، استانداردسازی حساب‌ها و بوروکراتیزه کردن عملیات دولت مقارن بود.

ولی رسمیت بخشیدن به بودجه‌ریزی علاوه بر عقلانی ساختن مدیریت عمومی، موازنه قدرت مالی میان دولت‌ها و قوای مقننه را نیز دگرگون ساخت. تصمیمات

بودجه‌ای دولت قبل از اقدام قوه مقننه انجام می‌گرفت، بنابراین وضع قوانین مالیاتی و اعتبارات محدود شدند یا شدیداً از ترجیحات دولت تأثیر پذیرفتند. حتی پارلمان‌هایی که قدرت قانونی تغییر بودجه پیشنهادی دولت را داشتند نیز به لحاظ سیاسی مجبور به اطاعت از دولت شدند. در کشورهای در حال توسعه، ارزیابی تصمیمات قوه مقننه در ارتباط با هزینه‌ها و مخارج در پرتوی پیشنهادهای بودجه‌ای قوه مجریه به روالی عادی درآمد. بودجه به سنجه جهانی اندازه‌گیری اقدامات قوه مقننه تبدیل شد. بودجه انقلابی کپرنیکی در مالیه عمومی ایجاد کرد. برتری قوه مقننه که طی صدها سال مبارزه به‌سختی به‌دست آمده بود در میدان نبرد بودجه‌های اجرایی از دست رفت.

در همه کشورها این مسئله که بودجه‌ریزی از وظایف اجرایی قوه مجریه است نه قوه مقننه، بدیهی انگاشته می‌شد. تنها قوه مجریه از سازمان و توانایی لازم برای هماهنگی تعهدات مالی دواير و سازمان‌های مختلف خود برخوردار بود؛ تنها قوه مجریه می‌توانست این سازمان‌ها را به اجرای واقعی هزینه‌ها وادار کند. درواقع، تلاش‌های برخی قانونگذاران برای تقویت توانایی خود در بررسی برنامه‌های هزینه‌ای دولت در برخی کشورها با این استدلال که تجاوز به حیطه مسئولیت‌های قوه مجریه است با مخالفت شدید روبه‌رو شد. لئون سای، اقتصاددان برجسته فرانسوی، با تلاش‌های مجلس شورای ملی برای تشکیل کمیسیون دائمی بودجه برای بررسی بودجه دولت مخالف بود: «کمیسیون بودجه می‌خواهد خود را در جای دولت قرار دهد و به‌جای اینکه به دریافت بودجه برای کنترل اکتفا کند، تدوین بودجه را نیز در دست بگیرد. رئیس این کمیسیون تا حدی به خزانه‌دار کل شبیه شده است ... مخالفان اختیارات وزرا به‌خوبی می‌دانند که این نهاد جدید چه منافعی برای آنها دارد».

دیدگاه سای که دیدگاه رایج آن زمانه را بیان می‌کرد این بود که وظیفه قوه مقننه کنترل مالیه عمومی، یعنی رأی دادن به اعتباراتی است که میزان هزینه‌ها را محدود می‌کند، نه برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی مالیه عمومی.

در اکثر کشورهای توسعه‌یافته، قوای مقننه از عملکردهای بودجه‌ای جدید استقبال کردند، چون قوانین مالیاتی و اعتبارات را منظم می‌ساخت و سامان‌دهی می‌کرد. اکنون قوای مقننه از نحوه ارتباط اجزای مختلف بودجه با یکدیگر و کل درآمدها و هزینه‌ها

تصویر نسبتاً جامعی داشتند. علاوه بر این، استانداردهای عملکرد بودجه‌ای خوب در چارچوب مجموعه‌ای از اصول مورد قبول در اکثر کشورها تدوین گردید. این اصول شامل اتخاذ تصمیمات سالیانه در بودجه، جامعیت حساب‌های بودجه و مشخص بودن موضوع هزینه‌ها بود. تنها تعداد معدودی از پارلمان‌های ملی در برابر گسترش سریع اندیشه بودجه‌ریزی مقاومت کردند. قدرتمندترین مخالفت‌ها در کنگره ایالات متحده آمریکا بود که احساس می‌شد محول ساختن اختیارات بودجه‌ای به قوه مجریه، اقتدار کنگره در زمینه مالیات و اعتبارات را تضعیف می‌کند. کنگره در سال ۱۹۲۱ و دیرتر از کشورهای بزرگ اروپایی به فرایند تدوین بودجه در قوه مجریه تن داد و این زمانی بود که هزینه‌های جنگ جهانی نیاز به منضبط ساختن مالیه عمومی را نمایان ساخت. هنگامی که کنگره با این فرایند موافقت کرد، برخی از متخصصان سیاست بر این باور بودند که اختیارات بودجه‌ای جدید رئیس‌جمهور به معنای پایان برتری قوه مقننه است. چرا بودجه‌ریزی که باعث تقویت کنترل مالی قوه مقننه بود به ابزاری برای مطیع ساختن آن تبدیل شد؟ پاسخ به این پرسش بیش از حوزه اختیارات قانونی با سیاست ارتباط دارد. بودجه‌ای که به قوه مقننه تحویل می‌شود ثمره فرایندی طولانی از سازمان‌دهی، پایش و کنترل مالیه عمومی است. تدوین بودجه و نظارت بر اجرای آن نیازمند تلاش گسترده متخصصانی است که در وزارت دارایی یا سازمانی مشابه در رأس دولت مستقرند. این وزارتخانه به تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت دسترسی و بررسی دقیق حجم عظیمی از داده‌های مالی و عملیاتی را برعهده دارد. وزارت دارایی برای اجرای صحیح این کار باید علاوه بر اثربخشی هزینه‌ها، خواسته‌ها و منافع سیاسی را نیز ارزیابی کند. وقتی بودجه ارائه می‌شود، وزیر دارایی درباره مالیه عمومی اطلاعات بسیاری دارد و قوه مقننه به‌جز آنچه دولت می‌خواهد اطلاعات دیگری ندارد. این نابرابری اطلاعاتی قوه مقننه را در جایگاه بسیار ضعیفی قرار می‌دهد. حتی با وجود تشکیل کمیسیون‌های دائمی و منابع پرسنلی ناچیز آنها، قوه مقننه در این عرصه هم‌اورد دولت نیست. اگرچه این قوه می‌تواند با تلاش بسیار و بررسی دقیق برآوردها این مسئله را تا حدی جبران کند، نمایندگان به‌ندرت از نحوه مصرف وجوه عمومی یا پیامدهای کاهش یا افزایش اعتبارات درخواستی دولت درک عمیقی دارند.



رشد عظیم دولت، که در دهه‌های آخر سده نوزدهم آغاز شد و تا اواخر سده بیستم نیز ادامه داشت نفوذ قوه مقننه را کمتر کرد. با رشد دولت، ردیف‌های بودجه در گروه‌های گسترده‌تری جای گرفتند. مثلاً به‌جای تصریح کلیه سمت‌های موجود در بخش خدمات عمومی، مبالغی که باید برای هر شغل یا گروه از مشاغل مصرف شود در بودجه برآورد می‌شد. در برخی کشورها، مسئله از این نیز فراتر رفت، به‌نحوی که برای تمام هزینه‌های پرسنلی تنها به ارائه جمع کل اکتفا می‌شد. این مسئله سبب گردید تا حجم اسناد بودجه کاهش یابد، ولی کنترل قوه مقننه بر ردیف‌های بودجه را نیز کاهش داد. یکی دیگر از نتایج گسترش دولت این بود که بودجه به‌جای ابزار کنترل مالی بیشتر به‌عنوان بیان برنامه‌ها و اهداف عمومی محسوب شود. بودجه به ابزاری برای هدایت و تثبیت اقتصاد نیز تبدیل شد و ارقام کلی آن باید به‌گونه‌ای ارائه می‌شد که فراتر از ردیف‌های هزینه بود. در برخی کشورها، بودجه جایگاه ابزاری در دست دولت برای مدیریت دستگاه‌های اداری و عملیات آنها را داشت و آنها را به بهبود بهره‌وری ترغیب می‌کرد. اگرچه این تغییرات بسیار قابل ستایش بود، کنترل مالی را فدای اهداف بودجه‌ای بزرگ‌تر کرد. به لحاظ حقوقی، تغییر چندانی ایجاد نشده بود ولی به لحاظ سیاسی تقریباً هیچ حوزه‌ای از تغییرات مصون نمانده بود.

## ۲-۲ کاهش اختیارات قوه مقننه در سطح ملی

دانشمندان معاصر همواره از کاهش اختیارات قوه مقننه سخن می‌گویند که تنها به موضوعات بودجه‌ای محدود نمی‌شود، بلکه کل حوزه مسئولیت‌های قوه مقننه را دربرمی‌گیرد. آنها می‌پذیرند با وجود اینکه قوای مقننه مدرن در مقایسه با قبل از سازمان‌دهی و منابع بهتری برخوردارند قدرت و اختیارات آنها کاهش یافته است. به‌نظر آنها، این کاهش قدرت با عملیات داخلی قوه مقننه ارتباط چندانی ندارد، بلکه با سه تحول خارجی ارتباط دارد که پارلمان‌ها را از استقلال و قدرت کنترل محروم ساخته‌اند:

- به قدرت رسیدن احزاب سیاسی منضبط که دستور کار قوه مقننه را تعیین و قانونگذاران را وادار می‌کنند براساس منافع حزبی رأی دهند؛
- افزایش شدید هزینه‌های عمومی، فاصله‌گیری از هزینه کردن برای کارکردهای

حاکمیتی دولت و حرکت به سوی هزینه کردن برای اجرای تکالیف و تعهدات و پرداخت حقوق و دستمزد؛

- افزایش بهره و ترتیبات سیاسی حمایت از شرکت‌ها.

این گرایش‌ها همراه یکدیگر بسیاری از پارلمان‌ها را به باشگاه‌های بحث و گفت‌وگو تبدیل کرده‌اند که برای بحث و بررسی از آزادی عمل زیادی برخوردارند، ولی در زمینه تصمیم‌گیری از چنین آزادی عملی بی‌بهره‌اند. اگرچه این جمله‌ای کلی‌گویانه است که تفاوت‌های مهم در فرهنگ و ساختار سیاسی را نادیده می‌گیرد، فرضیه زوال قدرت پارلمان مناسب‌ترین فرضیه برای کشورهای در حال توسعه است.

در ۱۰۰ تا ۱۵۰ سال گذشته، خطوط حزبی در بسیاری از کشورها تثبیت شده‌اند و احزاب طرف‌دار همبستگی که برای تقویت انضباط سیاسی سازمان یافته‌اند به معیار تبدیل شده‌اند. در تعداد معدودی از پارلمان‌ها تنها حوزه‌ای که اعضای پارلمان می‌توانند استقلال خود را در آن به نمایش گذارند لوایح خصوصی است که دولت علاقه چندانی به آنها ندارد. معاملات بودجه‌ای در خارج از پارلمان، یعنی در دولت یا توسط احزاب انجام می‌شوند و آنگاه در پارلمان به تصویب می‌رسند. ترتیبات بودجه‌ای فراپارلمانی در نظام‌هایی که دولت بودجه را به پارلمان دیکته می‌کند و نظام‌های ائتلافی که احزاب ائتلاف به توافقی دست می‌یابند که چارچوب کار پارلمان را برای طول مدت دولت تعیین می‌کند به رویه مسلط تبدیل شده است. در برخی کشورها، مذاکرات بودجه از مجرای احزاب انجام می‌شود که به موازات فرایند بودجه‌ریزی دولت است. در ژاپن، حزب لیبرال دمکرات حاکم دارای کمیسیون‌های دائمی است که بودجه وزارت دارایی را بررسی و تصمیمات نهایی را اتخاذ می‌کنند و به دیت انتقال می‌دهد. به‌ویژه هنگامی که دولت ابتکارات چشمگیری را آغاز یا بسته بودجه‌ای را آماده می‌کند که با یک رأی‌گیری کلی به تصویب می‌رسد، احزاب نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند. یکی از ناظران فعالیت‌های پارلمان‌های کشورهای اسکاندیناوی چنین نتیجه‌گیری می‌کند: «نفوذ احزاب سیاسی وحدت‌طلب در دستگاه داخلی مجالس شورا، اثربخشی فعالیت‌های پارلمان را به میزان زیادی محدود کرده است. خلاصه اینکه کنترل حزبی معمولاً به معنای این بوده است که کارکرد تقنینی مجالس شورا، یعنی ارائه موفقیت‌آمیز پیشنهادها با ملاحظات بسیار محدود شده است...».

یکی دیگر از دلایل زوال قدرت پارلمان گسترش دولت بود. در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، رشد هزینه‌های عمومی در طول دوره ۱۹۸۰-۱۹۶۰ در مقایسه با تولید ناخالص داخلی به‌طور میانگین بیش از یک درصد بود. بخش عمده افزایش درزمینه هزینه‌های تکلیفی است که دولت، صرف‌نظر از وضعیت مالی خود یا سایر موارد نیازمند بودجه، موظف به پرداخت آنهاست. به تدریج دولت از مسئولیت حفظ نظم داخلی و حفاظت از شهروندان در برابر تهدیدهای خارجی فراتر رفت و به دستگاهی تبدیل شد که هدف اصلی‌اش تلاش برای حفظ رفاه اقتصادی مردمان خود بود؛ از این رو نقش سنتی قوای مقننه که محدود ساختن اعمال قدرت بود دیگر مناسب نمی‌نمود. دولت توسعه‌طلب به‌جای محدودیت به اختیارات بیشتر نیاز داشت و افزایش اختیارات نیازمند منبع مالی باثباتی برای دولت بود. دولت گسترش‌یافته نیازمند منابع مالی باثبات است که با موانعی همچون اعمال سلیقه پارلمان یا بن‌بست‌هایی که ایجاد می‌شد روبه‌رو نباشد. اگرچه گسترش تکالیف دولت، قوه مجریه را که بار تکالیف دولت‌های قبلی را نیز برعهده دارد تضعیف می‌کند، به توانایی‌های قوه مقننه آسیب بیشتری می‌رساند، چون پارلمان‌ها معمولاً منابع مالی برنامه‌های انتقال حقوق و دستمزد را به قوانین دائمی تبدیل می‌کنند که برخلاف هزینه‌های بودجه‌ای متعارف، نیازمند تصویب ادواری قوه مقننه نیست.

گسترش دولت، توانایی قوه مقننه برای نظارت بر قوه مجریه را محدود می‌کند، چون علاوه بر اینکه چیز چندانی برای نظارت وجود ندارد، قدرت اصلی از وزرای منتخب به مقامات غیرمنتخبی تفویض شده است که در دیوان‌سالاری‌های عظیمی کار می‌کنند که در برابر چشمان مردم مصونیت دارند و نفوذ در آنها دشوار است. با وجود ابتکارانی همچون دادرسی و افزایش کارکنان قوه مقننه، برای نمایندگان مجلس کنترل دولتی که به این اندازه بزرگ و فعال شده است میسر نیست. مهم‌تر اینکه افزایش ابعاد دولت، سبب گردیده است که به‌جای قانونمندی و تناسب هزینه‌های عمومی، عملکرد و نتایج کار در کانون توجه قرار بگیرد. شهروندان می‌خواهند که دولت برای آنها کارهای بیشتری را انجام دهد و نمایندگان مجلس سد راه آن نباشند. رشد دولت به شیوه دیگری نیز بر اختیارات قوه مقننه تأثیر گذارده است. اگرچه

معمولاً فرض بر این است که نمایندگان پارلمان بودجه را افزایش می‌دهند، مقامات اجرایی دولت در گسترش مرزهای برنامه‌ای نقش مهمی ایفا می‌کنند. ده‌ها سال، بودجه‌ای که دولت ارائه می‌داد همواره ابتکارات برنامه‌ای و افزایش هزینه‌هایی را داشت که فراتر از نرخ افزایش قیمت‌ها یا فعالیت اقتصادی بود. دولت‌ها همچنین به‌طور منظم برای تأمین مالی گسترش پیوسته برنامه‌های خود افزایش مالیات را پیشنهاد و پارلمان‌ها نیز این افزایش را تصویب می‌کردند. همان‌طور که قبلاً نیز دیدیم، نقش قوه مقننه در افزایش هزینه‌ها معمولاً فرعی بود. بنابراین توسعه فی‌نفسه به معنی تغییر در موازنه قدرت بین پارلمان و دولت بود.

سومین ضربه به توانایی قوه مقننه از سوی تکثیر و افزایش فعالیت‌های گروه‌های هم‌سود وارد شد. در همه کشورهای دموکراتیک، تعداد گروه‌های سیاسی فعال در مقایسه با یک نسل قبل افزایش چشمگیری یافته است، ولی بین نسخه‌های تکثرگرا و صنف‌گرای رابطه میان گروه‌ها و دولت تمایز مهمی وجود دارد. مدل تکثرگرا که بیش از هر جا در ایالات متحده آمریکا به چشم می‌خورد، منافع گروهی را محدود می‌کند، ولی مدل صنف‌گرا این منافع را گسترش می‌دهد. در جوامع تکثرگرا، تعداد زیاد گروه‌ها آنها را وادار می‌کند تا منافع محدودی را برای خود در نظر بگیرند و در نتیجه، خواسته‌های آنها از نمایندگان پارلمان (و سایر بازیگران سیاسی) معمولاً با موضوعات فرعی ارتباط دارد که با افزایش یا کاهش ناچیز مالیات‌ها و هزینه‌ها تحقق‌پذیر است. تکثرگرایی انگیزه نمایندگان پارلمان را برای تمرکز بر تصویر کلی کاهش می‌دهد. قوه مقننه که سرگرم مسائل فرعی شده است با اصلاحیه‌های متعددی روبه‌روست که ممکن است توجه سیاسی زیادی را به خود جلب کند ولی تأثیر چندانی بر برنامه‌های بودجه‌ای دولت ندارد. در جوامع صنف‌گرا، سیاست‌های عمده دولت با مشورت مجموعه گروه‌هایی اتخاذ می‌شود که نماینده طیف گسترده‌ای از منافع هستند.

ممکن است یک مجموعه از گروه‌ها به نمایندگی از بخش صنعت سخن بگویند، مجموعه‌ای دیگر نماینده کارگزاران باشند و برخی دیگر از جانب شهرداری‌ها سخن بگویند. در برخی موارد، دولت روابط رسمی و مستمر خود را با این «شرکای اجتماعی» حفظ می‌کند و تنها زمانی وارد عمل می‌شود که درباره ابتکارات سیاسی مورد نظر با آنها

بحث کرده باشد. ولی هنگامی که دولت و گروه‌های صنفی هم‌سود به توافق رسیدند، قوه مقننه نقشی ندارد یا باید با آنها همراهی کند.

آنچه در پی می‌آید با جایگاه کلی قوای مقننه مدرن و مؤسسات حاکمیتی ارتباط دارد، ولی تنها به اختیارات بودجه‌ای آنان محدود نیست. اگر قوه مقننه به‌عنوان نهادی سیاستگذار به حاشیه رانده شود، نمی‌تواند در سیاست‌های مالی اعمال نفوذ کند. نظرسنجی سال ۱۹۹۸ کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تأیید می‌کند که قوای مقننه معاصر نقش بودجه‌ای ضعیفی دارند. جدول ۱-۲ خلاصه‌ای از پاسخ‌های کشورهای مختلف به مجموعه پرسش‌های زیر را ارائه می‌دهد.

آیا قوای مقننه معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کنند؟ معمولاً دولت و مخالفان آن در قوه مقننه چه تعداد متمم بودجه (از نظر تعداد و مبلغ) ارائه می‌دهند؟ پاسخ اکثر کشورها این است که آنها در بودجه پیشنهادی دولت تغییری نمی‌دهند یا اینکه آن را با تغییرات جزئی به تصویب می‌رسانند. اکثر کشورهایی که قوه مقننه‌شان متمم‌های زیادی ارائه می‌دهد گزارش داده‌اند که تغییر چندانی در بودجه دولت ایجاد نمی‌کنند. در برخی کشورها، بخش عمده متمم‌های مصوب توسط دولت یا نمایندگان وابسته به دولت ارائه می‌شود. این الگو نشان می‌دهد که همکاری با دولت به‌جای تقابل با آن، ثمربخش‌ترین مسیر برای اعمال نفوذ پارلمان است. پس از اینکه پارلمان لایحه بودجه را ارائه کرد، دولت می‌تواند آن را بپذیرد یا برای خنثی کردن مخالفت‌ها یا پذیرش پیشنهادهای اعضای وابسته به‌خود برای قردانی از آنها اصلاحیه‌ای را پیشنهاد کند. در برخی کشورها، مذاکرات پشت پرده بین دولت و رهبران قوه مقننه به پارلمان فرصت می‌دهد تا در زمینه‌های فرعی بر بودجه تأثیر بگذارند.

نظرسنجی کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نشان می‌دهد که محدودیت‌های بر سر تأثیرگذاری قوه مقننه، بیش از اینکه ناشی از محدودیت این نهاد در اصلاح بودجه باشد ریشه در ملاحظات سیاسی دارد. جدول ۲-۲ که از این نظرسنجی گرفته شده است ارزیابی‌های هر کشور (در مورد خود آن کشور) را در زمینه محدودیت‌هایی که در برابر قانونگذاران قرار دارد جمع‌بندی می‌کند. این داده‌ها با اشاره به عوامل سیاسی به‌جای عوامل حقوقی، نشان می‌دهد که حتی اگر قوانین بودجه‌ای

به‌گونه‌ای تغییر یابند که نقش گسترده‌تری را برای قوه مقننه در نظر بگیرند، شرایط سیاسی موجود ممکن است تغییر چشمگیر در رفتار قوه مقننه را منتفی سازد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که تلاش برای افزایش قدرت قوه مقننه، در کشورهای مختلف تأثیرات متفاوتی بر جای می‌گذارد. بسته به متغیرهای سیاسی، تغییراتی که در برخی کشورها قوه مقننه را به ایفای نقشی فعال‌تر در زمینه بودجه ترغیب می‌کند ممکن است در برخی کشورهای دیگر به انفعال مستمر بیانجامد.

در نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از هریک از کشورهای عضو درخواست شده است تا بدون هیچ تحلیل یا توضیحی پاسخی کوتاه ارائه دهند. برخی اطلاعات تفصیلی را می‌توان با نگاهی دوباره به مطالعه روشنگری که بیست‌وپنج سال قبل در زمینه نقش بودجه‌ای شش پارلمان اروپایی انجام شد به‌دست آورد. در «کنترل دخل‌وخرج: همایشی در باب نقش پارلمان‌های کشورهای اروپایی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای»، دیوید کومبز و همکارانش چنین نتیجه‌گیری کردند که پارلمان در زمینه سیاستگذاری‌های بودجه‌ای به حاشیه رانده شده است.

در آلمان، ک. ا. فرایف می‌گوید دولت و اکثریت پارلمانی آن به لحاظ سیاسی یکسان نیستند. بین این دو تفکیکی وجود دارد که به بوندستاگ اجازه می‌دهد اراده خود را اعمال کند. بوندستاگ می‌تواند بدون طرح مسئله رأی اعتماد، بودجه دولت را اصلاح کند. ولی فرایف چنین نتیجه‌گیری می‌کند که هرچند دولت در بسیاری موارد افزایش بودجه پیشنهادی بوندستاگ را می‌پذیرد، اما «کل مبالغ افزایش هزینه‌هایی که پارلمان تصویب می‌کند معمولاً در مقایسه با حجم کل بودجه ناچیز است». از آنجاکه نتیجه‌گیری‌های فرایف اکثراً از دوران صدر اعظمی ادنوار گرفته شده است، شاید بهتر باشد آنها را در پرتو تحولات جدیدتر، به‌ویژه تحولاتی بازنگری کرد که از زمان یکپارچگی آلمان غربی و شرقی، یعنی دوره‌ای رخ داده است که در طول آن از بوندستاگ درخواست شد تا درباره افزایش مالیات و کاهش برخی برنامه‌های اجتماعی رأی دهد. شاید بی‌رغبتی به این اقدامات و تضعیف ائتلاف حاکم دولت، نفوذ بودجه‌ای قوه مقننه را افزایش داده باشد.

دوین مقاله خود درباره کنترل پارلمان فرانسه بر بودجه را با یادآوری این نکته آغاز

می‌کند که در «فرانسه نیز همچون بسیاری از دموکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی، زوال قدرت پارلمان به موضوع محبوب نظریه‌پردازان سیاسی تبدیل شده است. این باور که بررسی بودجه در پارلمان باید اکنون تشریفاتی بی‌اهمیت محسوب شود از پشتیبانی بسیاری از متخصصان و سیاست‌مداران دارای گرایش‌های مختلف برخوردار است. امروزه، قدرت واقعی به قوه مجریه منتقل شده است؛ بحث درباره بودجه تنها به گفت‌وگوهای کلامی محدود است و نقش پارلمان به ثبت تصمیمات دولت محدود گردیده است».

دوپز در تحلیل بعدی خود این نتیجه‌گیری را تعدیل و این استدلال را مطرح می‌کند که مجلس شورای ملی می‌تواند بودجه را اصلاح کند. وی تمایز میان مصوبات اعتباری که هزینه‌های دارای مجوز سال جاری هستند، مصوبات خدماتی که هزینه‌های اجرای فعالیت‌های مصوب در سال آینده هستند و برنامه‌های مصوب جدید که ابتکارات پیشنهادی برای سال آینده به‌شمار می‌آیند را تشریح می‌کند. این ترتیبات نوعی افزایش تدریجی بودجه را نهادینه می‌سازد، چون قوه مقننه را به تمرکز بر تغییر مبانی هزینه‌های دارای مجوز ترغیب می‌کند. افزایش تدریجی بودجه، خواه در چارچوب قوانین و مقررات رسمیت یابد یا خیر، یکی از واقعیت‌های زندگی بودجه‌ای است. پرسش مطرح شده این است که آیا این رفتار پارلمان باعث می‌شود پارلمان به مهر تأیید نظرهای دولت تبدیل شود یا اینکه می‌تواند بودجه پیشنهادی را اصلاح کند. یکی از ویژگی‌های نظام فرانسه، محدودیت نفوذ پارلمانی است، مصوبات هزینه‌های خدماتی در بودجه عمومی به‌صورت بسته‌ای تصویب می‌شوند و بندها یا فصل‌های بودجه به تفکیک بررسی و تصویب نمی‌شوند. ولی با وجود این شیوه، دوپز چنین نتیجه‌گیری می‌کند: این دیدگاه که پارلمان فرانسه چیزی بیش از ثبت‌کننده تصمیمات بودجه‌ای نیست خلاف واقع است. رأی‌گیری درباره بودجه به پارلمان فرصت می‌دهد بر بودجه تأثیر بگذارد.

پی. لا لومیر، آشکارا این نتیجه‌گیری شگفت‌انگیز را به چالش می‌کشد و به این نکته اشاره می‌کند که قانون اساسی مصوب سال ۱۹۵۸ جمهوری پنجم «بر اختیار پارلمان در تصمیم‌گیری در موضوعات بودجه‌ای صحه می‌گذارد، ولی درعین حال محدودیت‌های قانونی اعمال این قدرت را چند برابر می‌کند. درواقع، کارکرد واقعی نهادهای بودجه‌ای

نفوذ پارلمان را کاهش می‌دهد». به گفته لومیر، بحث‌های بودجه‌ای دیگر فرصت اعمال نفوذ واقعی در گزینه‌های پیشنهادی و فعالیت‌های دولت را فراهم نمی‌آورد. اکثر ناظران اکنون تأیید می‌کنند که این مسئله بر نهاد پارلمان تأثیر داشته است.

در هیچ کشوری کاهش اختیارات بودجه‌ای پارلمان به اندازه بریتانیا چشمگیر نیست. جی مولینیر فرایندی را که طی آن مجلس عوام، که گهواره دموکراسی بودجه‌ای است، کل نفوذ خود بر درآمدها و هزینه‌ها را از دست داد، چنین خلاصه می‌کند: «ظهور دو حزب بزرگ توده‌ای، منسجم و منضبط که از حمایت ملی برخوردار بودند و قدرت را به‌نوبت دست‌به‌دست می‌کردند، در اصل باعث شد که اختیارات مالی و سایر اختیارات مهمی که قبلاً در ید مجلس عوام بود به هیئت دولت منتقل شود. پارلمان که اختیارات مالی سلطنت را از چنگ آن درآورده بود خود این اختیارات مالی را به هیئت دولت واگذار کرد. امروزه مجلس عوام به‌سختی می‌تواند در تعیین بودجه مشارکت مؤثری داشته باشد».

تفاوت پارلمان بریتانیا با سایر قوای مقننه ملی این است که کسب اختیارات بودجه آن بسیار زودتر از سایر کشورها رخ داد و بخش بزرگ‌تری از اختیارات خود در زمینه بودجه را نیز از دست داد. این مدلی است که قوای مقننه چند کشور از آن تقلید کرده‌اند، ولی اکثر کشورها آن را نپذیرفته‌اند. با وجود این، در بسیاری از کشورها که درصدد پرهیز از سرنوشت مجلس عوام هستند عناصری از تجزیه بریتانیا به چشم می‌خورد.

در ایتالیا، تغییر مکرر دولت و چانه‌زنی مستمر در میان شرکای ائتلاف، برای شکل دادن به نتایج بودجه فرصت مناسبی را در اختیار قوه مقننه قرار می‌دهد. ولی مشکل این کشور ضعف پارلمان در برابر دولت نیست، بلکه تضعیف هر دو توسط بی‌ثباتی سیاسی و نرمش‌ناپذیری مالی است. و. اونیدا واقعیت بودجه‌ریزی در ایتالیا را این‌گونه توصیف می‌کند: «نظام بودجه‌ریزی تحت تسلط مفهوم کنترل پارلمانی سخت‌گیرانه است. این فرایند به‌گونه‌ای طراحی شده است که محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌ای را برای هزینه‌های دولتی وضع می‌کند و رعایت آنها را تضمین می‌کند. ولی در واقع، کنترل پارلمانی از هرگونه اهمیتی تهی شده است. ریشه این تناقض آشکار به احتمال زیاد در



این واقعیت نهفته است که نوع کنترل پارلمانی که این نظام برای آن طراحی شده است با کنترلی که مجالس واقعاً می‌خواهند تفاوت دارد.

اونیدا به اهمیت تغییر در عملکرد قوه مقننه اشاره می‌کند که در بسیاری از کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی آغاز شده است؛ «گرایش روزافزون به خارج کردن تصمیم‌گیری‌های مرتبط با مقدار کل و مصارف خاص هزینه‌ها از بودجه سالیانه و وارد نمودن آن در رویه تصویب قوانین عادی که تصویب هزینه‌های بخش‌های مختلف برای دوره‌های چندساله را (که اغلب سال‌های بسیاری را دربرمی‌گیرد) الزامی و میسر می‌سازد». یکی دیگر از شرکت‌کنندگان گردهمایی نیز بر این مسئله صحنه می‌گذارد. وی می‌گوید: «بخش بزرگی از بودجه ملی که در بخش هزینه‌های ثابت آمده یا از قوانینی نشئت می‌گیرد که سال‌ها قبل و برای اهداف عملی تصویب شده‌اند مشمول هیچ‌گونه کنترلی نیست». هرچند به این نکته اشاره‌ای نشده است، اما اکثر این قوانین تکالیفی هستند که نه تنها کنترل قوه مقننه بر دخل و خرج را تضعیف می‌کنند، بلکه توانایی دولت برای تنظیم نتایج مالی کوتاه‌مدت را نیز کاهش می‌دهند. می‌توان گفت که اگر کنترلی بر بودجه وجود نداشته باشد، نمایندگان مجلس نمی‌توانند کنترل خود بر امور مالی را احیا کنند.

### ۲-۳ احیای توانایی‌های بودجه‌ای قوه مقننه

در گذشته دور، قوای مقننه از اختیار نظارت بر دخل و خرج برای کسب استقلال از نهادهای حاکم استفاده می‌کردند. توانایی قانونگذاران برای تصمیم‌گیری در زمینه مالیات‌ها و هزینه‌ها و تحمیل نظرهای خود بر حاکمان و قوای مجریه راه را برای ایفای نقشی فعال در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های دولت هموار کرد. آیا دوباره ممکن است بودجه به اهرمی تبدیل شود که به قوه مقننه قدرت دهد تا اختیارات بودجه‌ای را که در سده گذشته از دست داده است احیا کند؟ اجلاس بین‌المللی ۲۴ تا ۲۵ ژانویه سال ۲۰۰۱ با این انتظار تشکیل شد که مجامع پارلمانی درصددند تا ابزارهای مورد نیاز برای ایفای نقش اصلی در بودجه را فراهم سازند. ولی نمی‌توان با بازگشت به حالت کنترلی که در گذشته به‌خوبی به قوه مقننه خدمت کرده بود، برتری قوه مقننه را احیا کرد. اگرچه

شهروندان ممکن است از کنترل بیشتر دولت استقبال کنند، اما برنامه‌ها و مزایای بیشتری نیز از سوی دولت خواستارند. آنها می‌خواهند مدارس از پرسنل کافی برخوردار باشند و چک‌های تأمین اجتماعی و سایر پرداخت‌ها به‌موقع انجام شود. اگر کنترل مالی مانعی برای این اهداف که هدف مشترک بسیاری از افراد است ایجاد کند، نمایندگان مجلس و قوه مجریه که مایل‌اند هر آنچه را شهروندان می‌خواهند برای آنها فراهم آورند از پذیرش آنها خودداری می‌کنند.

مشکل قوای مقننه معاصر این است که در گذشته برای به‌دست آوردن جای پای در بودجه‌ریزی به‌عنوان نماینده مردم تلاش کرده‌اند. امروزه مردم نمی‌خواهند که نمایندگانشان به‌عنوان کنترل‌کننده عمل کنند، چون چنین کاری جریان پول و برنامه‌ها را محدود می‌کند. بنابراین نمایندگان مجلس باید نقش جدیدی را برای خود تعریف کنند که ترویج انضباط مالی، بهبود تخصیص وجوه عمومی و تشویق دستگاه‌های دولتی به مدیریت کارآمدتر عملیات خود است. ایفای این نقش‌های جدید مستلزم تحقق موارد زیر است:

- افزایش توانمندی و منابع قوه مقننه برای برخورد با مسائل بودجه‌ای؛
- تغییر در فرایند بودجه‌ریزی در هر دو قوه مقننه و مجریه به‌منظور افزایش انضباط مالی، کارایی تخصیصی و کارایی عملیاتی؛
- ابزارهای جدید برای ایجاد سازش میان تعهدات بلندمدت از قبیل تکالیف قانونی و سایر هزینه‌های مستمر با اهداف بودجه‌ای کوتاه‌مدت و میان‌مدت؛
- بازتعریف روابط با دولت با توجه به نفوذ قدرتمند احزاب سیاسی و گروه‌های هم‌سود بر رفتار قوه مقننه.

تأمین منابع مورد نیاز قوه مقننه برای ایفای نقشی جدید در بودجه ساده‌ترین تغییر مورد نیاز است، ولی ممکن است تعارضاتی را در داخل پارلمان و بین پارلمان و دولت ایجاد کند. یکی از حرکت‌هایی که در این راستا انجام گرفته گسترش نقش کمیسیون‌های دائمی در حوزه بودجه است. این کمیسیون‌ها اجازه دارند برآوردها را بررسی کنند، به گردآوری مدارک بپردازند، خواستار دریافت اطلاعات بودجه‌ای شوند و اقدامات تقنینی را پیشنهاد دهند. در کشورهایی که قوه مقننه از اختیار اصلاح بودجه برخوردار است،

کمیسیون‌های این قوه پیشنهاد تغییر برنامه‌های مالی پیشنهادی دولت را نیز ارائه می‌دهند. ولی سازمان‌دهی کمیسیون‌ها برای پرداختن به امور بودجه‌ای در کشورهای مختلف تفاوت‌های بسیاری دارد. یکی از الگوهای رایج، محول ساختن مسئولیت کامل به یک کمیسیون مالی یا بودجه است؛ الگوی دیگر تقسیم اختیارات بین کمیسیون‌های بخشی مختلف است. نخستین الگو، هماهنگی را تسهیل می‌کند و انسجام در اقدامات بودجه‌ای قوه مقننه را افزایش می‌دهد؛ شیوه دوم فضای بیشتری را برای تأثیرگذاری منافع بخشی بر بودجه به وجود می‌آورد. نخستین الگو بررسی بودجه از نظر مالی را تشویق و الگوی دوم جهت‌گیری برنامه‌نگر را ترغیب می‌کند. مدل متمرکز انضباط مالی را تسهیل می‌کند و مدل دوم ممکن است حفظ انضباط را دشوارتر سازد.

یک قوه مقننه متوازن نیازمند هر دو دیدگاه برنامه‌نگر و مالی است و باید موضع‌گیری بودجه‌ای خود را بر آمیزه‌ای از این دو مبتنی سازد. بر این اساس، در سال‌های اخیر مدل سومی رواج یافته است که به کمیسیون‌های بخشی اجازه می‌دهد بخش‌هایی از بودجه را که به آنها ارتباط دارد، بررسی کنند و در چارچوب مالی کلی که کمیسیون مالی تعیین می‌کند اقداماتی را به قوه مقننه پیشنهاد کند. همان‌طور که در سطرهای بعد خواهیم گفت، برخی کشورها این ترتیبات را در قالب فرایندی دومرحله‌ای رسمیت بخشیده‌اند که در آن، قوه مقننه ابتدا به کلیات بودجه رأی می‌دهد سپس کمیسیون‌های بخشی پیشنهادهایی را که با این کلیات همخوانی دارد ارائه می‌دهند.

اقدام مسئولانه و اثربخش قوه مقننه در زمینه بودجه، به اطلاعات کافی درباره فعالیت‌هایی که تأمین مالی آنها از محل وجوه عمومی است و نتایج اجرای برنامه‌های دولت بستگی دارد. این امر مستلزم دسترسی به اطلاعات مرتبط با تأثیر احتمالی تغییر بودجه پیشنهادی دولت بر فعالیت‌ها و نتایج برنامه‌ها نیز است. دسترسی به چنین اطلاعاتی همواره آسان نبوده، چون بودجه‌ریزی در بسیاری از کشورها هنوز محدود به بررسی ورودی‌ها و برآوردهای مفصل مقادیری است که به هزینه‌های پرسنلی، تجهیزات، پشتیبانی، سفر و سایر اقلام تخصیص یافته است. در گذشته، تلاش برای جهت‌گیری برنامه‌ای‌تر بودجه شکست خورده است. از جمله می‌توان به ناکامی‌های معروف نظام‌های بودجه‌ریزی برنامه‌ای (ایالات متحده آمریکا)، مدیریت هزینه‌های عمومی (کانادا)، بودجه‌ریزی

برنامه‌ای (سوئد)، بودجه‌ریزی برمبنای عقلانی‌سازی گزینه‌ها (فرانسه) و تحلیل و بازنگری برنامه‌ها (بریتانیا) اشاره کرد. اگر دولت دارای جهت‌گیری برنامه‌ای نباشد بسیار بعید است که قوه مقننه چنین دیدگاهی را اتخاذ کند.

همه این اصلاحات شکست‌خورده شامل تغییراتی برای عقلانی‌سازی عملکردهای بودجه‌ای در دولت بوده‌اند. قوه مقننه از این تغییرات مستقیماً تأثیر نپذیرفته است، ولی طرف‌داران اصلاحات معمولاً می‌گویند که ارائه اطلاعات ارزشمند بودجه‌ریزی به نفع پارلمان نیز هست. اصلاحات معاصر آشکارا بر اطلاعاتی که به نمایندگان ارائه می‌شود و مهم‌تر از آن، بر شکل و محتوای برآوردها و اعتبارات تخصیصی متمرکز است. برخی کشورها، به رهبری زلاندنو که در هر دو زمینه برآوردها و اعتبارات، بررسی ورودی‌ها را کنار گذاشته و به بررسی نتایج و خروجی‌ها می‌پردازد، به این نتیجه رسیده‌اند که اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات بودجه‌ای در داخل دولت به تغییر روش اتخاذ تصمیمات مالی در قوه مقننه بستگی دارد. اگرچه این نظریه صحیح به نظر می‌رسد، پرسشی حساس را مطرح می‌سازد؛ آیا در صورت دریافت اطلاعات برنامه‌ها و نتایج و گزارش‌های تحلیلی و ارزیابی، قوه مقننه بهتر می‌تواند بر بودجه تأثیر بگذارد و در زمینه هزینه‌ها و نتایج پاسخ‌گو باشد؟ به نظر می‌رسد پاسخ به این پرسش ساده باشد؛ قوه مقننه همواره با این نوع اطلاعات راحت‌تر از داده‌های ردیف‌های بودجه عمل می‌کند. ولی هنوز نمی‌توان در این باره قضاوت کرد، چون پارلمان‌هایی که سال‌ها به بررسی جزئیات ورودی‌های بودجه عادت کرده‌اند ممکن است با پیچیدگی‌های بودجه برنامه‌نگر مشکل داشته باشند و حجم اطلاعاتی که به آنها ارائه می‌شود فراتر از توان آنها باشد. در این ارتباط، باید به این نکته اشاره کرد که اکثر کشورهای توسعه‌یافته به قطار بودجه‌ریزی عملیاتی ملحق نشده‌اند. اکثر این کشورها تزریق داده‌های عملیاتی بیشتر در بودجه‌های خود را آغاز کرده‌اند، ولی هنوز تا حذف داده‌های ورودی و تجدید ساختار بنیادین برآوردها و تخصیص‌ها فاصله زیادی دارند.

یکی از خطوط مقدم تغییر در اطلاعات و ساختار بودجه، نیازمند تغییر روش از حسابداری و بودجه‌ریزی نقدی به حسابداری و بودجه‌ریزی تعهدی است. هم‌اکنون بیشتر از شش کشور از جمله استرالیا، بریتانیا، هلند، زلاندنو، ایسلند و سوئد پیشرو این حرکت

هستند. انعقاد پیمان ماستریخت که اجرای آن به اعمال استانداردهای بین‌المللی حسابداری و تبدیل آمارهای مالی دولت بر مبنای تعهدی وابسته است، حرکت به سوی بودجه‌ریزی تعهدی را شتاب بخشیده است. از نظر تأثیرات آتی بر رفتار قوه مقننه، باید میان حسابداری تعهدی و بودجه‌ریزی تعهدی تمایز قائل شد. در صورتی که تنها مبنای حسابداری تغییر کند، تأثیر ناچیزی بر رفتار قوه مقننه خواهد داشت. در این صورت قوه مقننه برای تکمیل برآوردهای متعارف نقدی از اطلاعات مبتنی بر هزینه‌ها استفاده می‌کند. ولی اگر دولت بودجه‌ریزی را بر مبنای تعهدی انجام دهد، ممکن است تأثیر واقعاً چشمگیری داشته باشد، چون شکل و محتوای برآوردها و اعتبارات نیز تغییر می‌کند.

در برخی کشورها با افزایش توانمندی‌های دفاتر ممیزی برای کمک به قوه مقننه، تأمین اطلاعات نیز غنی‌تر شده است. رابطه دفاتر ممیزی با قوای مقننه در کشورهای مختلف تفاوت دارد. در برخی کشورها دفتر ممیزی مستقیماً در برابر قوه مقننه پاسخ‌گوست، در برخی دیگر، دستگاهی کاملاً مستقل است و در تعداد معدودی از کشورها نیز در برابر دولت پاسخ‌گوست. این دستگاه‌ها در دهه گذشته در بررسی عملکرد مالی و برنامه‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی فعال‌تر شده‌اند. فهرست کشورهایی که دریافت گزارش‌های ممیزی مالی را الزامی ساخته‌اند هر سال افزایش می‌یابد و فهرست کشورهایی که کارکرد ممیزی را به‌گونه‌ای گسترش داده‌اند که نتایج عملکرد را نیز دربرگیرد نیز افزایش یافته است.

قوای مقننه مدرن برای استفاده مؤثر از سیل اطلاعات، پرسنل خود را افزایش داده‌اند، در زمینه فناوری اطلاعات سرمایه‌گذاری و عملیات خود را حرفه‌ای کرده‌اند. امروزه پارلمان‌های کشورهای مختلف درصدد افزایش کارمندان کمیسیون‌های دائمی هستند تا این کمیسیون‌ها بتوانند حجم عظیم اطلاعات ورودی را مورد بررسی قرار دهند و در بررسی پیشنهادهای قوه مجریه، ایجاد پیشنهادهای اصلاحیه‌های جایگزین و بررسی عملکرد به نمایندگان کمک کنند. افزایش تعداد کارمندان قوه مقننه تنها به فعالیت‌های بودجه‌ای محدود نیست، ولی در این حوزه است که برخی از شدیدترین تغییرات ممکن است رخ دهد.

اگرچه هنوز این پارلمان‌ها انگشت‌شمارند، تعداد روزافزونی از قوای مقننه به تدریج به این دیدگاه نزدیک می‌شوند و در صورتی که از کمک پرسنل متخصص برای اجرای این

کار برخوردار نباشند واقعاً نمی‌توانند در زمینه مسائل بودجه قضاوت مستقلی داشته باشند. مسئله‌ای که برای این پارلمان‌ها مطرح است ایجاد یا عدم ایجاد پست‌های سازمانی نیست، بلکه ایجاد سازمان بودجه جداگانه‌ای در قوه مقننه است. اگرچه سایر قوای مقننه به‌ندرت از این الگو پیروی می‌کنند، کنگره ایالات متحده آمریکا ممکن است از این الگو پیروی کرده باشد. اداره بودجه کنگره ۲۵ سال پیش برای تحلیل اهداف و پیش‌بینی‌های سریع بودجه‌ای شهرت زیادی کسب کرد. این اداره که از خدمات دوپست متخصص مستقل بهره می‌برد بر سیاست‌های بودجه‌ای ایالات متحده آمریکا تأثیر شگرفی گذارده است. سایر پارلمان‌های ملی ممکن است به کنگره آمریکا تأسی کنند، ولی شاید سازمان‌های بودجه‌ای آنها کوچک‌تر باشد.

تأمین منابع قوه مقننه فی‌نفسه ضامن این نیست که نقش بیشتر یا مؤثرتری ایفا نماید. قوه مقننه باید جایگاه خود در ساختار کلی حکمرانی را نیز تعریف کند. سه‌گرایشی که در بخش قبل تعریف کردیم و زوال قدرت قوه مقننه را توضیح می‌دهد بازگشت‌پذیر نیستند. کاهش سهم هزینه‌های عمومی از تولید ناخالص داخلی یا کوچک شدن بودجه تکالیف قانونی امکان‌پذیر نیست. نمی‌توان انتظار داشت احزاب سیاسی از صحنه روزگار محو شوند، ولی ممکن است توانایی آنها در اعمال انضباط کاهش یابد. تعداد گروه‌های هم‌سود در سال‌های آتی احتمالاً افزایش می‌یابد، ولی ترتیبات صنف‌گرایانه ممکن است جای خود را به الگوهای تکثرگرایانه‌تر بدهد. بنابراین چگونه قوه مقننه‌ای که از رهبران حزبی خط می‌گیرد و فشار گروه‌های هم‌سود (که برای حفظ منافع خود می‌کوشند) آن را به زانو درمی‌آورد، می‌تواند موضع واقعاً مستقلی را اتخاذ کند؟ پاسخ به این پرسش آسان نیست. ولی شاید بهترین راه برای پاسخ‌گویی به آن، بررسی وظایف بودجه‌ای مشخصی باشد که ممکن است پارلمان در آن مشارکت داشته باشد. از این میان سه وظیفه، یعنی انضباط مالی، بهبود تخصیص اعتبارات و کارایی عملیاتی در بخش‌های قبل به‌اختصار مطرح شد. اکنون با بررسی هر یک از این سه وظیفه اصولی را که قوای مقننه معاصر برای خود تعریف کرده‌اند روشن می‌سازیم.

قبل از این کار، بحث درباره نقش سنتی قوه مقننه به‌عنوان عاملی برای محدود ساختن اعمال قدرت دولت سودمند است. مسلماً این نقش در اکثر کشورها هنوز وجود دارد، ولی

به‌اندازه سالیان قبل پررنگ نیست. به‌طور کلی، نظریه کنترل جایگاه خود را از دست نداده است. این نظریه در اصل بدین معناست که دولت نمی‌تواند بیش از آنچه به‌موجب قانون مجاز شمرده شده است یا برای اهدافی به‌جز اهداف مجاز خرج کند. ولی در واقع، امروزه کنترل معنای قبلی خود را ندارد. امروزه اعتبارات به‌صورت یکجا هستند و به همان اندازه که مجوز هزینه را صادر می‌کنند آن را محدود نیز می‌سازند. علاوه بر این، تکالیف قانونی معمولاً در قوانین دائمی ایجاد می‌شوند که مبلغ هزینه را صراحتاً ذکر یا محدود نمی‌کند.

در حال حاضر، فعالیت‌های قوه مقننه در زمینه بودجه به همان اندازه که با سیاستگذاری ارتباط دارد با کنترل اقدامات قوه مجریه نیز مرتبط است. این امر مستلزم این است که بررسی بودجه یکپارچه‌تر از آن چیزی باشد که اکثر قوای مقننه برای آن آمادگی دارند. قوه مقننه باید بتواند عملکردی را که از مصرف‌کنندگان وجوه عمومی انتظار می‌رود صراحتاً در چارچوب قانون یا ابزارهای دیگر ذکر کند. برخی از قوای مقننه در پی آن بوده‌اند که با تغییر نقش خود از کنترل‌های برنامه‌ای به پاسخ‌گویی برای هزینه‌ها و نتایج دیدگاه کنترلی خود را حفظ کنند. ولی با توجه به اینکه ارائه گزارش و ممیزی عملکرد در اکثر کشورها هنوز به‌خوبی جا نیافتاده است، نمی‌توان مطمئن بود که قوای مقننه برای این وظیفه جدید آمادگی دارند.

در صورتی که قوه مقننه در سیاستگذاری نقش داشته باشد باید با مقدم شمردن تصمیم‌گیری درباره ارقام کلی بودجه نسبت به بررسی بخش‌های مختلف آن، به حفظ انضباط مالی کمک کند. سوئد، جمهوری چک و چند کشور دیگر فرایند بودجه‌ریزی دوسطحی را به‌کار می‌برند که تصمیمات دولت و قوه مقننه را دربرمی‌گیرد. در مرحله نخست، درباره ارقام کلی و مقدار بودجه تخصیصی به بخش‌های عمده تصمیم‌گیری می‌شود. ارقام کلی توسط دولت تهیه و برای بررسی (و در چند کشور برای تصویب) به قوه مقننه ارائه می‌شود. چند ماه پس از تکمیل مرحله نخست، دولت برآوردهای خود را ارائه می‌دهد و بر این مبنا که جمع کل ارقام مصوب نباید از ارقام کلی که در مرحله نخست مورد موافقت قرار گرفت تجاوز کند، به رأی گذارده می‌شوند. تصویب ارقام کلی به اطلاعات مناسب درباره هزینه برنامه‌ها و تأثیر آتی آنها بر تغییر سیاست‌ها بستگی دارد. این مسئله همچنین نیازمند این است که کنترل‌کنندگان در قوه مجریه و قوه

مقننه با وجود فشارهایی که در جهت افزایش هزینه‌ها اعمال می‌شود انضباط مالی را حفظ کنند. در قوای مقننه‌ای که بودجه در میان کمیسیون‌های بخشی تقسیم می‌شود، این نقش نظارتی برعهده کمیسیون بودجه است که کارکرد هر یک از کمیسیون‌های دیگر را کنترل می‌کند. بهای اعمال انضباط در این موضوع، ایجاد اصطکاک میان کمیسیون‌های قوه مقننه در جریان نبرد برای دریافت سهم خود از بودجه است.

کمک به بهبود تخصیص وجوه عمومی نیازمند این است که قوه مقننه دیدگاهی برنامه‌ای اتخاذ کند و برای انتقال پول از اولویت‌های پایین‌تر و فعالیت‌های کم‌اثرتر به اولویت‌های بالاتر و اثربخش‌تر آمادگی داشته باشد. ولی این وظیفه‌ای دشوار است، به‌ویژه برای قانونگذارانی که در سیاست‌های توزیع آموزش دیده‌اند. قوه مقننه به‌سادگی نمی‌تواند با بازتوزیع کنار بیاید. ولی در پرتو عزم بسیاری از کشورها برای کاهش یا ثبات هزینه‌های عمومی، تنها راه یافتن منابع مورد نیاز برای اولویت‌های جدید، گرفتن آنها از اولویت‌های پیشین است. شاید دشوارترین وظیفه بازتوزیع، درزمینه هزینه‌های تکلیفی باشد که به‌موجب برنامه‌ها، شهروندان دریافت منابع از دولت را حق قانونی خود می‌دانند. با وجود این، چندین کشور عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به‌دلیل ضرورت‌های بودجه‌ای مجبور شده‌اند این پرداخت‌ها را، هرچند به میزانی ناچیز، کاهش دهند. با افزایش فشار بر بودجه به‌دلیل افزایش جمعیت سال‌خورده در برخی موارد شاهد تلاش‌های شدید برای حذف پرداخت‌های تکلیفی در آینده هستیم.

دشواری تلاش برای کاهش فشاری که قوانین دائمی بر بودجه وارد می‌آورند ممکن است دلیل دیگری نیز داشته باشد. چندین کشور بین قوانین و بودجه یا اعتبارات تمایز قائل شده‌اند. وضع قوانین به تقنین و سیاستگذاری می‌انجامد، ولی بودجه یا اعتبارات پول مورد نیاز را تأمین می‌کند. تغییر مبالغی که برای اجرای تکالیف قانونی هزینه می‌شود به معنای این است که علاوه بر اختصاص منابع کمتر برای این برنامه‌ها، قوانینی که مبنای این هزینه‌ها هستند نیز باید تغییر کنند. باید اقدامات قوه مقننه درزمینه بودجه را با اقداماتی که بر چنین قوانینی تأثیر می‌گذارند مرتبط ساخت. برخی دولت‌ها بسته‌های بودجه‌ای را ایجاد می‌کنند که درآمدها، هزینه‌ها و تغییر قوانین دائمی را با یکدیگر ترکیب می‌کنند. ایالات متحده آمریکا از سال ۱۹۸۰ دارای رویه مصالحه‌ای بوده



است که به کنگره امکان می‌دهد از بودجه برای ایجاد تغییر در قوانین درآمدها و تکالیف قانونی استفاده کند. این فرایند هر سال به کار نمی‌رود، بلکه تنها در سال‌هایی به کار می‌رود که تغییرات عمده‌ای در سیاست‌های بودجه‌ای ایجاد شده است.

در نهایت، قانونگذاران می‌توانند با تخصیص اعتبارات بر مبنای انتظارات و نتایج عملکرد، در حرکت معاصر برای بهبود کیفیت و کارایی خدمات عمومی مشارکت کنند. قوه مقننه‌ای که به عملکرد ضعیف پاداش دهد یا آن را نادیده بگیرد نتایج ضعیفی به دست می‌آورد. قوای مقننه باید خواستار دریافت اطلاعات بهتر در زمینه عملکرد باشند، در هنگام تخصیص اعتبارات به سنجش‌های عملکرد اتکا و عملکرد مورد انتظار از سازمان‌های دولتی را از قبل اعلام کنند.

#### ۲-۴ آینده قوه مقننه: سناریوهای مختلف

قوای مقننه در آینده برای اجرای وظایف بودجه‌ای خود از منابع بیشتری برخوردار خواهند بود. آنها پرسنل، کمیسیون‌ها و اطلاعات مختلفی خواهند داشت، ولی آیا این منابع به اجرای وظایف آنها کمک می‌کند؟ پاسخ به این پرسش در هر کشور به ابزارهایی بستگی دارد که برای فعالیت‌های بودجه‌ای به کار می‌رود. ولی برای سهولت تحلیل، اجازه بدهید دو سناریوی کاملاً متفاوت را بررسی کنیم؛ سناریوی منابع بدون نقش و سناریوی نقش بدون حمایت. نخستین سناریو را می‌توان به عنوان کابوس ملحد خلاصه کرد. می‌گویند ملحدی وصیت کرد این جملات را بر روی سنگ قبر او حک کنند: «با لباس کامل ولی بی‌هیچ مقصدی». بنابراین یکی از راه‌هایی که فراروی قوای مقننه قرار دارد این است که کاملاً از منابع برخوردار باشند، ولی ندانند که باید چه کار کنند. البته آنها ممکن است عادت قدیمی خود را حفظ کنند و با تعدیل‌های جزئی سرگرم شوند، اعتبار کمک به موکلان را در کارنامه خود ثبت کنند و حرفه سیاسی خود را پیش ببرند. این نقش با آنچه بسیاری از قوای مقننه در سال‌های اخیر انجام داده‌اند همخوانی دارد. شاید برخورداری از پرسنل مناسب و مسئولیت بودجه‌ای دیدگاه‌ها و جاه‌طلبی قوه مقننه را افزایش دهد و به تغییرات بیشتر بودجه بیانجامد.

بر اساس سناریوی دوم، قوه مقننه خود را به نهادی بودجه‌ریز تبدیل می‌کند و بر اساس

حوزه‌هایی که در بودجه دولت یافت می‌شود بودجه خود را تنظیم می‌کند. در این حالت قوه مقننه به‌جای تغییر جزئی بودجه، از منابع افزایش‌یافته و نقش گسترش‌یافته خود برای به چالش کشیدن سیاست‌ها و اولویت‌هایی استفاده می‌کند که دولت ارائه داده است. ولی آیا قوه مقننه‌ای که چنین نقشی را برعهده می‌گیرد از حمایت سیاسی مورد نیاز برای حفظ بلندپروازی‌های خود برخوردار است؟ آیا نظام سیاسی می‌تواند افزایش تعارض و تنش را تحمل کند که مسلماً زمانی ایجاد می‌شود که قوه مقننه مسیر بودجه‌ای خود را ترسیم کند؟ کدام‌یک از این دو زودتر تسلیم می‌شوند: انضباط سیاسی یا انگیزه قوه مقننه برای فعالیت مستقل؟

هیچ‌یک از این دو سناریو چندان رضایت‌بخش نیست و هریک از آنها در دو سوی یک طیف قرار دارند. این چالشی است که در برابر معماران معاصر قوه مقننه قرار دارد: نمی‌توان از گذشته دست شست ولی آینده را نیز نمی‌توان انکار کرد.

#### جدول ۱-۲ اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه دولت

کشور	پاسخ
استرالیا	مجلس عوام می‌تواند بودجه را اصلاح کند، ولی به‌ندرت از این اختیار استفاده می‌کند چون دولت در مجلس عوام اکثریت را در دست دارد. مجلس سنا اختیار ارائه لوایح مالیات یا اعتبارات را ندارد و نمی‌تواند چنین لوایحی را اصلاح کند. ولی می‌تواند تا زمان اعمال نظرهای خویش توسط مجلس عوام از تصویب لوایح درآمد یا اعتبارات خودداری کند.
اتریش	مجلس شورای ملی می‌تواند پیش‌نویس بودجه پیشنهادی دولت را اصلاح کند، ولی معمولاً به انجام اصلاحاتی جزئی اکتفا می‌کند.
بلژیک	مجلس عوام برای تغییر بودجه با محدودیت‌های قانونی مواجه نیست، ولی قوه مقننه در عمل دست‌کم با دو محدودیت روبه‌روست. نخست اینکه بلژیک برخی هزینه‌های نامحدود و تکرارشونده را تقبل کرده است که نمی‌توان در اجرای آنها چون‌وچرا آورد. دومین محدودیت این است که اصلاح عمده پیشنهاد بودجه توسط مجلس عوام برابر با درخواست «رأی اعتماد» برای دولت است.
برزیل	کنگره ملی می‌تواند بودجه را اصلاح کند، ولی نمی‌تواند ارقام کل هزینه‌ها را افزایش دهد یا هزینه‌های دستمزد، تسویه دیون، یا کمک‌های مالی مبتنی بر

**جدول ۱-۲ اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه دولت**

کشور	پاسخ
	قانون اساسی را تغییر دهد. اصلاحیه‌ها باید در محدوده پارامترهای قانون رهنمودهای بودجه سالیانه و برنامه چهارساله باشد.
کانادا	اگرچه به لحاظ قانونی محدودیتی وجود ندارد، اما تغییر بودجه پس از ارائه پیشنهاد بودجه به پارلمان بسیار دشوار است. نمایندگان اغلب قبل از ارائه رسمی بودجه با دولت مشورت می‌کنند. شکست بودجه در مجلس عوام به معنای شکست دولت است و به برگزاری انتخابات مجدد منجر می‌شود.
شیلی	قانون اساسی نقش کنگره ملی در بودجه را به شدت محدود می‌کند. کنگره درباره بودجه بحث می‌کند، ولی نمی‌تواند برآوردهای درآمد را تغییر یا هزینه‌ها را افزایش دهد. کنگره می‌تواند هزینه‌های متغیر را کاهش دهد. اصلاحیه‌های مصوب تأثیر ناچیزی بر بودجه می‌گذارند و معمولاً توسط دولت و پس از مذاکره با کنگره ارائه می‌شوند.
جمهوری چک	پارلمان می‌تواند بودجه را تغییر دهد، ولی نمی‌تواند از قوانین مختلفی که این توانایی را محدود می‌کند تخطی کند.
دانمارک	در اصل، قانونگذاران می‌توانند پیشنهادهای بودجه‌ای ارائه دهند، ولی در عمل از توانایی اداری برای تهیه چنین پیشنهادهایی بی‌بهره‌اند. پارلمان می‌تواند قبل از تصویب بودجه پیشنهادی دولت هر بخش از آن را که صلاح بداند تغییر دهد.
فنلاند	اختیارات پارلمان در زمینه تغییر بودجه محدود نیست، ولی برخی از مقرراتی که به موجب آیین‌نامه‌ها وضع شده‌اند این اختیارات را محدود می‌کنند.
فرانسه	به موجب قانون کنونی، پارلمان نمی‌تواند هزینه‌ها را از سقف پیش‌بینی شده افزایش دهد یا درآمدها را از کف تعیین شده‌ای پایین‌تر بیاورد. اگر برخی از نمایندگان بخواهند هریک از این دو عدد را تغییر دهند، پارلمان باید ابتدا برای تصویب پیشنهاد آنها رأی دهد.
آلمان	به لحاظ نظری، مقررات بودجه‌ای مختلف تنها محدودیت اختیارات پارلمان برای تغییر بودجه هستند. ولی در عمل، نمایندگان مجلس با محدودیت‌های دیگری نیز مواجه‌اند، چون حدود ۸۰ تا ۸۵ درصد هزینه‌های بودجه‌ای تکالیفی هستند که قوانین و معاهدات مختلف ایجاد کرده‌اند.

**جدول ۱-۲** اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه دولت

کشور	پاسخ
مجارستان	قانون اساسی اختیارات مجلس شورای ملی برای تغییر بودجه را محدود نمی‌کند. به‌موجب قانون مالیه عمومی مجلس موظف است درباره میزان کسری بودجه و همچنین هزینه‌ها و درآمدهای بودجه برای هر سرفصل تصمیم‌گیری کند. پس از رأی‌گیری درباره این ارقام، نمایندگان تنها می‌توانند مبالغ را در داخل سرفصل‌ها بازتخصیص دهند.
ایسلند	پارلمان به لحاظ رسمی در زمینه تغییر بودجه هیچ محدودیتی ندارد. دولت تقریباً همواره در مجلس اکثریت دارد و اکثریت معمولاً قبل از تغییر بودجه با دولت مشورت می‌کند.
ایرلند	مجلس شورا (دیال) تنها می‌تواند درباره اعتبارات درخواستی دولت رأی دهد. مجلس نمی‌تواند هزینه‌ها را اصلاح کند، ولی می‌تواند درآمدها را تغییر دهد و از این اختیار استفاده می‌کند.
ایتالیا	پارلمان می‌تواند بودجه را اصلاح کند و تنها با اصل پوشش مالی محدود می‌شود که درباره پیشنهاد افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها اعمال می‌شود.
ژاپن	دولت بودجه را تدوین و پیشنهاد می‌کند. دیت می‌تواند بودجه را اصلاح کند، مشروط به اینکه اصلاحات با قانون اساسی همخوانی داشته باشند.
کره	مجلس شورا می‌تواند بودجه را به هر نحوی که صلاح بداند کاهش دهد، ولی دولت باید افزایش بودجه پیشنهادی را تصویب نماید.
زلاندنو	به‌موجب آیین‌نامه داخلی مجلس عوام این مجلس اقداماتی را که تأثیر چشمگیری بر ارقام کلی بودجه دولت داشته باشد تصویب نمی‌نماید. در صورتی که دولت عقیده داشته باشد پیشنهاد هزینه‌ای بر وضعیت مالی کلی دربار تأثیر می‌گذارد می‌تواند آن را وتو کند و مجلس عوام نمی‌تواند این وتو را لغو نماید. اعضای مجلس می‌توانند تغییراتی را پیشنهاد دهند که بر مصوبات تأثیر می‌گذارد و دولت می‌تواند این تغییرات پیشنهادی را وتو کند.
نروژ	احزاب پارلمانی می‌توانند هرگونه اقدام بودجه‌ای را که بخواهند انجام دهند، ولی تکالیف مالی ناشی از برنامه بیمه ملی، کارکنان دولت و حقوق مردم نروژ در ارتباط با امور بهداشتی، آموزشی و برقراری امنیت و قانون که ناشی از قوانین موضوعه است این اختیارات را محدود می‌کند.
پرتغال	مجلس شورای جمهوری در زمینه اختیار ایجاد تغییرات محدودیتی ندارد.

**جدول ۱-۲ اختیارات قوه مقننه در اصلاح بودجه دولت**

کشور	پاسخ
اسپانیا	قانون اساسی تصریح می‌نماید که دولت باید افزایش‌های پیشنهادی در هزینه‌ها یا کاهش درآمدها را قبل از بحث در پارلمان تأیید نماید.
سوئد	اختیارات پارلمان در زمینه ایجاد تغییرات در بودجه پیشنهادی دولت نامحدود است.
سوئیس	حدود ۸۰ درصد از هزینه‌ها را نمی‌توان کاهش داد، چون محصول دستورات حقوقی یا تعهدات قراردادی است. قانون اساسی حداکثر نرخ‌های مالیاتی را که می‌توان وضع نمود تصریح می‌کند.
ترکیه	ابتدا کمیسیون برنامه و بودجه به بررسی بودجه می‌پردازد و سپس نوبت به پارلمان می‌رسد. در مرحله نخست، اعضای کمیسیون برنامه و بودجه می‌توانند هر تغییری را که می‌خواهند ایجاد کنند. در مرحله دوم، نمایندگان مجلس نمی‌توانند تغییراتی را پیشنهاد کنند که هزینه‌ها را افزایش یا درآمدها را کاهش دهد.
بریتانیای کبیر	مجلس عوام می‌تواند پیشنهادهای مالیاتی را اصلاح کند. نمایندگان مجلس عوام نمی‌توانند پیشنهادهای هزینه‌ای دولت را افزایش دهند و در عمل برای انجام کاری به‌جز پذیرش این پیشنهادهای اختیارات چندانی ندارند. مجلس اعیان در فرایند بودجه نقش چندانی ایفا نمی‌کند.
ایالات متحده آمریکا	کنگره در زمینه اختیار تغییر بودجه رئیس‌جمهور محدودیتی ندارد. با وجود این، قوانین درآمد و هزینه با قوانین تنفیذ بودجه که از سال ۱۹۹۰ جاری بوده‌اند کنترل می‌شوند.

منبع: سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، «نقش قوه مقننه»، (۱۹۹۸).

برگرفته از پاسخ‌های کشورهای به پرسش ۱-۲: «آیا در زمینه اختیارات قوه مقننه برای اصلاح بودجه پیشنهادی دولت محدودیتی وجود دارد؟ اگر این‌گونه است این محدودیت‌ها چگونه‌اند؟».

**جدول ۲-۲ اصلاحات قوه مقننه در بودجه دولت**

کشور	پاسخ
استرالیا	قوه مقننه معمولاً بودجه دولت را تنفیذ می‌کند. مجلس عوام معمولاً اصلاحیه‌ای پیشنهاد نمی‌کند، چون دولت همواره اکثریت مجلس را در دست دارد. اکثر اصلاحیه‌ها توسط سناتورهای حزب مخالف پیشنهاد و اکثراً با شکست مواجه می‌شوند.
اتریش	اگرچه مجلس شورای ملی در اصل می‌تواند در طول زمانی که به بررسی بودجه اختصاص یافته بودجه را اصلاح کند، معمولاً به ایجاد تغییرات جزئی اکتفا می‌کند.
بلژیک	مجلس عوام معمولاً بودجه پیشنهادی را تصویب می‌کند و ائتلاف اکثریت به نفع بودجه و گروه مخالف علیه آن رأی می‌دهد. در سه‌ماهه نخست سال بودجه‌ای، وزارتخانه‌ها فرصت دارند تغییراتی را در بودجه ایجاد نمایند. به‌طور کلی، قوه مقننه به‌ندرت در میانه سال تغییری در بودجه ایجاد می‌کند.
برزیل	در سه سال گذشته، کنگره ملی اصلاحات زیادی را در بودجه اعمال کرد.
کانادا	پارلمان معمولاً بودجه دولت را تنفیذ می‌کند. تعداد تغییرات چشمگیری که قوه مقننه در دوره سه‌ساله گذشته در بودجه پیشنهادی دولت ایجاد کرده معدود بوده است. در صورت موافقت دولت حزب مخالف می‌تواند تغییراتی جزئی در بودجه ایجاد نماید.
شیلی	اکثر بخش‌های بودجه در کنگره ملی تغییر چندانی نمی‌کنند و هرگونه تغییر احتمالی معمولاً ناشی از مذاکره میان قوه مقننه و دولت است.
جمهوری چک	پارلمان بودجه دولت را با تغییرات جزئی تصویب می‌کند.
دانمارک	پارلمان معمولاً بودجه دولت، از جمله اصلاحیه‌های پیشنهادی متعدد دولت را تصویب می‌کند. اصلاحیه‌هایی که مخالفان پیشنهاد می‌دهند معمولاً موفقیت‌آمیز نیستند.
فنلاند	پارلمان معمولاً لایحه بودجه دولت را تصویب می‌کند. مهم‌ترین اصلاحیه‌های مصوب توسط دولت پیشنهاد می‌شوند. تعداد معدودی از اصلاحیه‌های پیشنهادی پارلمان تصویب می‌شوند.
فرانسه	بودجه دولت همواره به تصویب پارلمان می‌رسد، ولی قوه مقننه قبل از تصویب آن را تغییر می‌دهد. این تغییرات تأثیر چشمگیری بر تراز بودجه نمی‌گذارند و بخش اعظم درآمدها و هزینه‌های بودجه را تغییر نمی‌دهند.

**جدول ۲-۲ اصلاحات قوه مقننه در بودجه دولت**

کشور	پاسخ
آلمان	پارلمان قبل از تصویب بودجه آن را بررسی می‌کند. فرایند بررسی شامل مشورت بین نمایندگان مجلس و مقامات وزارتخانه‌هاست.
مجارستان	مجلس شورای ملی اصلاحات متعددی در هر یک از بودجه‌های پیشنهادی دولت ایجاد کرده است. بخش عظیمی از اصلاحات پیشنهادی به دنبال تأمین مالی پروژه‌های عمرانی کوچک یا اهداف دیگر است. این اصلاحات بر تعهدات مالی یا ساختار داخلی بودجه تأثیر چندانی نمی‌گذارد.
ایسلند	پارلمان معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کند. در دو سال اخیر، قوه مقننه اصلاحات متعددی را در بودجه ایجاد کرده است. تمام این اصلاحات به پیشنهاد دولت یا حامیان آن بوده‌اند.
ایرلند	مجلس شورا (دیال) معمولاً اصلاحیه‌های متعددی را در بودجه ایجاد می‌کند. معمولاً تنها اصلاحیه‌های پیشنهادی دولت تصویب می‌شوند. نمایندگان مجلس نمی‌توانند هزینه‌های بودجه را اصلاح کنند.
ایتالیا	هر سال اصلاحیه‌های جزئی متعددی پیشنهاد می‌شوند و پارلمان معمولاً تعدادی از آنها را تصویب می‌کند.
ژاپن	وقتی حزب حاکم اکثریت پارلمان را در دست داشته باشد (موردی که معمولاً تحقق می‌یابد) بودجه پیشنهادی دولت معمولاً بدون تغییر به تصویب می‌رسد.
کره	مجلس شورا معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را اصلاح می‌کند. دولت و احزاب مخالف برای تعیین تغییرات بودجه با یکدیگر مذاکره می‌کنند و معمولاً به ایجاد تغییرات جزئی اکتفا می‌کنند.
زلاندنو	مجلس عوام معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کند. معمولاً اصلاحیه‌ای پیشنهاد نمی‌شود یا اصلاحیه‌های معدودی پیشنهاد می‌شوند، ولی هیچ‌یک از آنها به تصویب نمی‌رسد.
نروژ	معمولاً پارلمان پس از ایجاد تغییراتی جزئی، بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کند، ولی رفتار آن به موقعیت سیاسی بستگی دارد. در طول دهه ۱۹۹۰، دولت‌های اقلیت با احزاب مخالف مذاکره می‌کنند.
پرتغال	مجلس شورای جمهوری معمولاً تغییراتی نسبتاً جزئی را در بودجه پیشنهادی دولت ایجاد می‌کند.

**جدول ۲-۲ اصلاحات قوه مقننه در بودجه دولت**

کشور	پاسخ
	دولت اصلاحیه‌ای پیشنهاد نمی‌کند و تعداد اصلاحیه‌های پیشنهادی گروه‌های پارلمانی متفاوت است.
<b>اسپانیا</b>	همه احزاب سیاسی که در پارلمان نماینده دارند اصلاحیه‌هایی را برای بودجه پیشنهاد می‌کنند.
<b>سوئد</b>	پارلمان معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کند. احزاب مخالف می‌توانند ظرف دو هفته اصلاحاتی را در بودجه پیشنهاد کنند.
<b>سوئیس</b>	مجلس شورای فدرال پس از تغییر پیش‌نویس بودجه دولت آن را تصویب می‌کند. اکثر تغییرات پیشنهادی اعضای ائتلاف حاکم تصویب می‌شوند، ولی بیشتر اصلاحات پیشنهادی اعضای مخالف تصویب نمی‌شوند. قانون اساسی حداکثر نرخ‌های مالیاتی را که می‌توان وضع کرد تصریح می‌کند.
<b>ترکیه</b>	پارلمان اصلاحیه‌ای را برای بودجه دولت پیشنهاد نمی‌کند. در دوره سه‌ساله اخیر این اصلاحیه‌ها تنها تأثیر ناچیزی بر کل بودجه داشته‌اند.
<b>بریتانیای کبیر</b>	مجلس عوام پیشنهادهای دولت را تصویب می‌کند. معمولاً اصلاحیه‌هایی برای بودجه پیشنهاد می‌شود، ولی تقریباً در همه موارد این اصلاحات را دولت پیشنهاد می‌دهد.
<b>ایالات متحده آمریکا</b>	کنگره درباره بودجه رئیس‌جمهور رأی‌گیری نمی‌کند بلکه در هنگام اقدام درباره درآمدها و هزینه‌ها معمولاً پیشنهادهای رئیس‌جمهور را نادیده می‌گیرد.

منبع: همان.

برگرفته از پاسخ‌های کشورها به پرسش ۲-۲: «قوه مقننه معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کند؟ معمولاً دولت و احزاب مخالف در پارلمان هریک چند اصلاحیه پیشنهاد می‌دهند؟ چه تعدادی از آنها معمولاً به تصویب می‌رسد؟».



جدول ۲-۳ تغییرات در نقش بودجه‌ای قوای مقننه در طول دوره ۱۹۸۸-۱۹۹۸

کشور	پاسخ
استرالیا	نقش قوه مقننه در سال‌های اخیر تغییر چندانی نکرده است، ولی اکنون کمیسیون‌های مجلس سنا در هنگام بررسی برآوردها به اطلاعات بیشتری دسترسی دارند.
اتریش	در ده سال گذشته نقش شورای ملی تغییر چندانی نداشته است.
برزیل	در ده سال گذشته نقش کنگره ملی تغییر چندانی نداشته است.
کانادا	نقش پارلمان در فرایند تدوین بودجه افزایش یافته است. اکنون دولت هر پاییز گزارش اقتصادی و مالی‌ای را تهیه می‌کند که مشورت‌های پیش از بودجه قوه مقننه را افزایش داده است. بودجه به‌عنوان یکی از سیاست‌های اصلی محسوب می‌شود.
شیلی	در سال‌های اخیر، کنگره ملی درباره سقف‌های بودجه و محدودیت‌های انعطاف‌پذیری بودجه در چارچوب این سقف‌ها بحث کرده است.
جمهوری چک	از زمان گذار از سوسیالیسم نقش قوه مقننه دستخوش تغییرات چشمگیری شده است.
فنلاند	نقش پارلمان کاهش یافته است، چون ردیف‌های لایحه بودجه کاهش یافته و صندوق‌ها و سازمان‌های خارج از شمول بودجه افزایش یافته‌اند.
آلمان	نقش پارلمان در ده سال گذشته تغییر چندانی نکرده است، ولی نمایندگان پارلمان اکنون باید هرگونه افزایش هزینه‌های پیشنهادی را با کاهش هزینه در بخش‌های دیگر بودجه جبران کنند.
مجارستان	از زمان گذار از سوسیالیسم، قوه مقننه در ایجاد قوانین بودجه و فرایند اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای دخالت بیشتری دارد.
ایتالیا	در سال ۱۹۹۷ پارلمان فرایند بودجه را به شیوه‌ای تغییر داد که ارزیابی منابع موجود و کاربرد آنها را آسان‌تر می‌کرد.
ایرلند	تعداد و محدوده تعهدات کمیسیون‌های دیال در سال‌های اخیر به‌شدت افزایش یافته است. این تحول به معنای این است که قوه مقننه این کشور برآوردهای سالیانه را دقیق‌تر بررسی می‌کند.
ژاپن	چارچوب نهادی برای نقش دیت از زمان جنگ جهانی دوم تغییر نکرده است. اخیراً برخی این استدلال را مطرح می‌کنند که قوه مقننه باید محتوای بودجه را دقیق‌تر بررسی کند.
کره	مجلس شورا معمولاً بودجه پیشنهادی دولت را اصلاح می‌کند. دولت و احزاب

جدول ۲-۳ تغییرات در نقش بودجه‌ای قوای مقننه در طول دوره ۱۹۸۸-۱۹۹۸

کشور	پاسخ
	مخالف برای تعیین تغییرات بودجه با یکدیگر مذاکره می‌کنند و معمولاً به ایجاد تغییرات جزئی اکتفا می‌کنند.
زلاندنو	قانون مسئولیت مالی سال ۱۹۹۲ میزان اطلاعاتی را که در طول فرایند بودجه‌ریزی به پارلمان ارائه می‌شود افزایش می‌دهد. اکنون دولت باید گزارش اولویت‌های راهبردی خود برای بودجه آتی، اهداف مالی خود برای سه سال آینده و اهداف سیاست‌های مالی بلندمدت خود را به پارلمان ارائه دهد.
نروژ	نقش پارلمان براساس موقعیت سیاسی متفاوت است. نسبت کرسی‌های حامیان دولت در پارلمان بر این مسئله تأثیر می‌گذارد. در سال ۱۹۹۸، دولت تنها ۴۲ کرسی از ۱۶۵ کرسی قوه مقننه را در اختیار داشت. این موقعیت احتمالاً نقش قوه مقننه را افزایش داده است.
پرتغال	مجلس شورای جمهوری در ده سال گذشته در زمینه بودجه فعال تر شده است. افزایش اخیر مسئولیت‌های بودجه‌ای و این واقعیت که دولت کنونی اکثریت قوه مقننه را در دست ندارد برخی از دلایل احتمالی این وضعیت هستند.
اسپانیا	پارلمان در حال حاضر همچون ده سال گذشته نقش برجسته‌ای در فرایند بودجه‌ریزی دارد.
سوئد	سوئد اخیراً فرایند بودجه جدیدی را ایجاد کرده است. ولی هنوز معلوم نیست که آیا نقش پارلمان در نتیجه این تحول تغییر کرده است یا خیر.
سوئیس	در واکنش به وخامت شدید وضعیت مالی دولت سوئیس در سال‌های اخیر، مجلس شورای فدرال نقش فعال‌تری را در بحث‌های بودجه‌ای برعهده گرفته است.
بریتانیای کبیر	در سال‌های اخیر، نمایندگان مجلس برگ‌های بیشتری را بر لایحه مالی در فاصله انتشار و تصویب آن توسط دربار افزوده‌اند. این تغییر به معنای این است که تعداد یا حجم اصلاحیه‌ها یا هر دوی این موارد افزایش یافته است.

منبع: همان.

برگرفته از پاسخ‌های کشورها به پرسش ۲-۳: «آیا قوه مقننه در مقایسه با ده سال گذشته اکنون نقش فعال‌تری را در فرایند بودجه ایفا می‌کند؟ اگر چنین است دلیل این امر چیست؟».

## فصل سوم فرایند بودجه در ریکسداگ سوئد: تجربیاتی که از اصلاحات دهه ۱۹۹۰ می‌آموزیم

### ماتس اودل\*

از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۴ وزیر حمل‌ونقل و ارتباطات بوده‌ام و می‌دانم برای دولت اقلیت، دنبال کردن یک سیاست اقتصادی چقدر دشوار است. دولت ائتلافی ما در عمل به حمایت حزب عوام‌گرای دمکراسی نوین متکی بود. این مسئله به دلایل مختلف وضعیت دشواری را ایجاد می‌کرد. در اینجا وارد جزئیات نمی‌شوم ولی یکی از این دلایل، تعارضات داخلی گروه پارلمانی حزب دمکراسی نوین بود. در اواخر دوره پارلمان، این گروه دچار چنان تفرقه‌ای بود که پیش‌بینی اقدام آنها امکان نداشت، از این رو دولت به‌سختی می‌توانست در مواردی که ایجاد توازن به حزب دمکراسی نوین بستگی داشت، نتیجه رأی‌گیری در صحن پارلمان را پیش‌بینی کند.

دومین مسئله‌ای که به آغاز اصلاحات انجامید مسئله‌ای اقتصادی بود. در طول دهه گذشته، سوئد زوال اقتصادی چشمگیر و بهبود تراز بودجه را تجربه کرده بود. این کشور که در اواخر دهه ۱۹۸۰ بیشترین مازاد بودجه را در میان کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی داشت، در اوایل دهه ۱۹۹۰ بیشترین میزان کسری بودجه را در میان این کشورها دارا بود. این کسری‌های بودجه عظیم با افزایش شدید بدهی‌های دولت همراه بود. تنها ظرف پنج سال، سطح بدهی‌ها تقریباً دوبرابر شد. تا پایان دهه ۱۹۹۰، بودجه مجدداً متوازن شده بود. این مسئله آسیب‌پذیری نظام‌های مالی کشورهای همچون سوئد را نشان می‌دهد که در برابر نوسانات چرخه کسب‌وکار حساس‌اند و سطح مالیات و هزینه در آنها بالاست.

---

\* معاون کمیته مالی پارلمان سوئد.

بسیاری بر این باور بودند که فرایند بودجه‌ریزی آن‌قدر قوی نبود که از وخامت اوضاع مالیه عمومی پیشگیری کند و اصلاح این فرایند را توصیه می‌کردند. علاوه بر این، همه در این باره اتفاق نظر داشتند که شرایط باید به گونه‌ای تغییر کند که دولت اقلیت، راحت‌تر بتواند لایحه بودجه پیشنهادی خود را به تصویب پارلمان برساند.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ به منظور بررسی جنبه‌های مختلف نحوه کار ریکسداگ، از جمله فرایند بررسی بودجه، کمیسیونی در پارلمان تشکیل شد و نیاز به بهبود هماهنگی‌های پارلمانی و بهبود شرایط تصمیم‌گیری‌های بلندمدت را اعلام کرد. در فرایند بودجه‌ریزی قدیمی، هریک از اعتبارات به صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گرفت و بررسی لایحه بودجه به کمیته‌های مختلف محول می‌شد و هیچ الزامی برای هماهنگی نهادی وجود نداشت. هرگز درباره مبلغ کل هزینه‌ها صراحتاً تصمیم‌گیری نمی‌شد، بلکه صدها تصمیم درباره اعتبارات مختلف اتخاذ می‌شد و بنابراین تنها رقمی که حاصل هزاران تصمیم جداگانه بود اعلام می‌گردید.

این کمیسیون در سال ۱۹۹۳ یافته‌های خود را اعلام و ریکسداگ در سال ۱۹۹۴ پیشنهادهای آن را تصویب کرد، ولی این پایان داستان نبود. دولت نیز برای اصلاح فرایند بودجه‌ریزی ابتکاراتی انجام داد که از جمله می‌توان به پیشنهاد ارائه یک لایحه بودجه اشاره کرد که در سال ۱۹۹۶ در ریکسداگ به تصویب رسید. فرایند جدید بودجه نخستین بار در سال ۱۹۹۶، برای تدوین بودجه سال ۱۹۹۷ به کار رفت.

ویژگی‌های اصلی این اصلاحات، تصویب چارچوب بودجه چندساله و فرایند بودجه‌ریزی از بالا به پایین بود. لایحه سیاست مالی در بهار ارائه می‌شود و پارلمان ارقام کلی بودجه را در چارچوب بودجه به بحث می‌گذارد و تصویب می‌کند. با گنجاندن دستگاه‌هایی که قبلاً خارج از بودجه عمل می‌کردند و به‌ویژه در حوزه رفاه اجتماعی، فرایند بودجه از جامعیت بیشتری برخوردار شد. به منظور افزایش شفافیت برخی معاملات، به‌ویژه مبادلاتی که در حوزه تأمین اجتماعی انجام می‌گرفت، اصل بودجه‌ریزی ناخالص (تفکیک درآمدها و هزینه‌ها و حسابرسی کامل هریک از آنها) به تصویب رسید. تمام اعتباراتی که به لحاظ زمانی نامحدود بودند لغو گردیدند و این مسئله انضباط بودجه و توانایی ریکسداگ در کنترل مالیه عمومی در طول سال مالی جاری را افزایش داد. علاوه بر

این، سال مالی که قبلاً در ژوئیه آغاز می‌شد با سال تقویمی منطبق شد. مبنای حقوقی بودجه‌ریزی با اجرای قانون بودجه و پیش‌بینی اقدامات دیگر در آیین‌نامه‌های داخلی ریکسداگ در ارتباط با فرایند بودجه تقویت شد. در عمل، در اکثر موارد این کار به معنای قانونی شدن اقداماتی بود که قبلاً براساس تصمیمات اداری یا تنها براساس سنت‌های موجود انجام می‌شد.

### ۳-۱ طرحی کلی از فرایند بودجه‌ریزی

سوئد چارچوب بودجه چندساله را به‌عنوان مبنای فرایند بودجه سالیانه خود برگزیده است. این چارچوب دارای افق زمانی سه‌ساله است و بنابراین، بودجه سال آتی و دو سال بعد را دربرمی‌گیرد. چارچوب بودجه چندساله، پیوندی میان اهداف سیاست‌های مالی دولت در سطح اقتصاد کلان و کاربرد آنها در شرایط عملیاتی ایجاد می‌کند. این چارچوب در سه سطح مرتبط عمل می‌کند. سطح نخست شامل بیان اهداف سیاست‌های مالی دولت در قالب اقتصاد کلان است. در سطح دوم، این اهداف براساس فرضیات اقتصادی مشخص به حداکثر میزان هزینه‌های کل ترجمه می‌شوند. در سطح سوم، محدوده هزینه‌های کل با تعیین سطوح تأمین مالی برای هر یک از ۲۷ حوزه هزینه‌ای که مبنای تخصیص اعتبار است عملیاتی‌تر می‌شود.

با توجه به استقرار چارچوب بودجه‌ریزی چندساله، سرآغاز فرایند بودجه سالیانه، به‌روز کردن اطلاعات سال سوم در چارچوب است. بنابراین چارچوب بودجه چندساله، لنگری برای فرایند بودجه‌ریزی سالیانه است و انضباط بودجه را افزایش می‌دهد. سوئد قبل از جدیدترین اصلاحات، پیش‌بینی بودجه چندساله را برگزیده بود، ولی این ترتیبات الزام‌آور نبودند، بلکه هر سال با آماده‌سازی پیش‌بینی‌های چندساله جدید و بدون ارجاع به پیش‌بینی‌های قبلی آغاز می‌شد.

فرایند بودجه در ریکسداگ در ماه آوریل و با ارائه لایحه سیاست مالی بهار به پارلمان آغاز می‌شود. این لایحه حاوی سقف‌های پیشنهادی هزینه‌های دولت مرکزی برای سال سوم در چارچوب چندساله است. گذشته از پیشنهاد‌های سقف هزینه‌ها، دولت در این لایحه تخصیص اولیه اعتبارات ۲۷ حوزه مختلف هزینه‌ای را برای هر یک از

سال‌های چرخه سه‌ساله بودجه ارائه می‌دهد. این دو تصمیم در هنگام تدوین لایحه بودجه در طول تابستان مبنای عمل دولت خواهد بود.

سقف کل هزینه، همه حوزه‌های هزینه در بودجه دولت مرکزی، به‌استثنای بهره‌دهی‌های دولت را پوشش می‌دهد. از سوی دیگر، این سقف برنامه تکمیلی بازنشستگی ملی را نیز پوشش می‌دهد که در هیچ‌یک از هزینه‌های ۲۷ گانه نیامده‌اند و بخشی از بودجه دولت مرکزی محسوب نمی‌شوند. از آنجاکه ارزیابی دقیق تغییر هزینه‌ها در سه سال آینده میسر نیست، سقف هزینه‌ها کمی بیش از برآورد هر یک از حوزه‌های هزینه‌ای است. این سپر بودجه‌ای فضایی را برای اتخاذ تصمیمات جدید بدون عدول از سقف تعیین شده فراهم می‌کند. با وجود این، استفاده از سپر بودجه‌ای به معنای روند افزایشی هزینه‌های دولت مرکزی است و نشان می‌دهد که برای حفظ تراز بودجه باید درآمدها نیز به همان نسبت افزایش یابد.

دولت لایحه بودجه سال بعد را تا ۲۰ سپتامبر، چند روز پس از آغاز به‌کار پارلمان جدید ارائه می‌دهد. لایحه بودجه باید کامل باشد چون دولت نمی‌تواند در طول پاییز، پیشنهاد بودجه جدیدی را ارائه کند. بودجه دولت مرکزی همه هزینه‌هایی را که ممکن است بر الزامات استقراض دولت مرکزی اثر بگذارد در برمی‌گیرد.

لایحه بودجه حاوی پیشنهادهایی در زمینه نحوه اداره فعالیت‌های دولت مرکزی در حوزه‌های مختلف نیز است. محدوده این فعالیت‌ها با مقدار منابع مالی که به حدود پانصد ردیف اعتباری در بودجه دولت مرکزی اختصاص یافته است تعیین می‌شود. تصمیمات این اعتبارات برای دوره‌ای یک‌ساله اتخاذ می‌شوند.

لایحه بودجه حاوی برآورد درآمدهای دولت مرکزی نیز است. این برآوردها تأثیرات هرگونه پیشنهادی بر تغییر مالیات‌ها و هزینه‌هایی که دولت در لایحه خود ارائه کرده است را نیز در نظر می‌گیرد. هر سال یک بار، در آغاز پاییز، اعضای ریکسداگ می‌توانند درباره هر مسئله‌ای که در حوزه کاری ریکسداگ است پیشنهادهایی را ارائه کنند.

احزاب مخالف می‌توانند جایگزین‌هایی را برای پیشنهادهای دولت ارائه کنند. معمولاً احزاب مخالف طرحی کلی از جایگزین‌های بودجه‌ای را در پیشنهادهای ویژه سیاست اقتصادی ارائه می‌کنند و پیشنهادهای خود را درباره سقف کلی هزینه‌ها و نحوه

تقسیم آن در حوزه‌های مختلف ارائه می‌دهند. احزاب مخالف در این چارچوب کلیات تغییرات پیشنهادی خود در زمینه مالیات و هزینه‌ها و نحوه تأمین منابع مالی پیشنهادی اصلاحی را نیز ارائه می‌دهند.

اداره بودجه ریکسداگ (که از نظر بزرگی و کارکرد با اداره مرکزی بودجه ایالات متحده آمریکا قابل مقایسه نیست) در هنگام تدوین پیشنهادهای بودجه‌ای احزاب مخالف از آنها حمایت می‌کند. این اداره می‌تواند تأثیرات مالی تغییرات پیشنهادی احزاب را برآورد کند. از آنجاکه معیارهایی که اداره بودجه برای ارائه پیشنهادهای به‌کار می‌برد همان معیارهای وزارت دارایی است، می‌توان ارقامی که در پیشنهادهای احزاب مخالف ارائه شده را با ارقامی که در لایحه بودجه ارائه گردیده مقایسه کرد.

روش تصمیم‌گیری ریکسداگ درباره بررسی لایحه بودجه به مدل چارچوب معروف است. این بدان معناست که ریکسداگ ابتدا در زمینه مقدار کل بودجه، یعنی کل هزینه‌های دولت مرکزی و تخصیص آن بین دوازده سرفصل هزینه مختلف تصمیم‌گیری می‌کند. با چنین تصمیمی، میزان هزینه تثبیت می‌شود و از آن پس، سطحی که برای هر یک از سرفصل‌های هزینه در نظر گرفته شده به‌عنوان سقفی محسوب می‌شود که در مرحله بعد تصویب نهایی بودجه در ریکسداگ نمی‌توان از آن عدول کرد. این شیوه، برآورد میزان درآمدهای دولت مرکزی برای سال مالی بعد را میسر می‌سازد.

تمام چارچوب‌های هزینه‌ها (از احزاب مختلف) و تغییرات مالیاتی «بسته‌ای» واحد به حساب می‌آیند و بسته‌های مختلف با یکدیگر مقایسه می‌شوند. آنگاه ریکسداگ با رأی‌گیری یکی از این بسته‌ها را انتخاب می‌کند. احزاب مخالف نمی‌توانند در زمینه یک مسئله بودجه‌ای اکثریت آرا را به دست آورند و از این شیوه برای رد یک پیشنهاد استفاده می‌کنند. آنها باید درباره مجموعه‌ای از بسته‌ها به توافق دست یابند. این کار به منظور پرهیز از تلاش احزاب برای کسب امتیاز از یکدیگر انجام می‌شود. معمولاً کسب نظر اکثریت بر سر برنامه‌ای جدید یا افزایش اعتبارات آسان‌تر از جلب نظر اکثریت درباره اقدامات اقتصادی است.

پس از تعیین چارچوب‌های کلی برای سرفصل‌های هزینه‌ها، اعتبارات با جزئیات بیشتر در کمیسیون‌های ریکسداگ بررسی می‌شود، ولی همه کمیسیون‌ها موظف به

رعایت چارچوب‌های مصوب هستند. بنابراین ریکسداگ در مرحله تصمیم‌گیری در فرایند بودجه‌ریزی نقش مهمی ایفا می‌کند، ولی در طول اجرای بودجه پس از پایان سال مالی نیز باید وظیفه خود را انجام دهد. در طول سال مالی، ریکسداگ دست‌کم دو بار گزارش تحولات مالی عمومی را از دولت دریافت می‌کند. ما میزان موفقیت دولت در رعایت محدودیت‌های بودجه‌ای را کنترل و در زمینه متمم بودجه نیز تصمیم‌گیری می‌کنیم. نقش ریکسداگ اهمیت زیادی دارد، ولی من و بسیاری از همکارانم بر این باوریم که ریکسداگ باید در پیگیری و ارزیابی تصمیمات قبلی خود بهتر عمل کند.

مهم‌ترین ابزار ریکسداگ برای کنترل مالی عمومی ممیزان پارلمانی است. این گروه شامل دوازده نفر از اعضای کنونی یا سابق ریکسداگ است که از کمک دبیرخانه برخوردارند. اخیراً تصمیم گرفته‌ایم این راهکار کنترلی را اصلاح کنیم. در این زمینه با همه گروه‌های حزبی پارلمان توافق کردیم که در بهار سال ۲۰۰۳ سازمان ممیزی جدیدی را تأسیس کنیم.

## ۲-۳ نتیجه

همان‌طور که قبلاً گفتم، سوئد در زمینه دولت‌های اقلیت پیشینه‌ای طولانی دارد. این مسئله سبب گردیده است تا هر دولتی برای گذراندن بودجه پیشنهادی خود از تصویب پارلمان به دنبال جلب حمایت احزاب مخالف باشد. مذاکره دولت با یک یا چند حزب مخالف به بخشی طبیعی از فرایند بودجه تبدیل شده است. در نتیجه، پارلمان سوئد در فرایند بودجه‌ریزی در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر نقش چشمگیرتری برعهده دارد.

در زمینه فرایند بودجه‌ریزی جدید چه تجربه‌ای داریم؟ به نظر من نتیجه اصلی این فرایند مثبت بوده است. این تغییرات به ریکسداگ اجازه داد تا نسبت به بودجه رویکرد کلی‌تر و هماهنگ‌تری را اتخاذ کند و علاوه بر جزئیات، بر ارقام کلی نیز متمرکز شود. چنین تغییراتی توانایی ما در بحث درباره بودجه‌های چندساله را نیز افزایش داده‌اند. سطح هزینه‌های دولت مرکزی از سه سال قبل، با تعیین سقف هزینه‌ها تعیین می‌شود. خلاصه اینکه این مسئله سبب شده است تا شناسایی تفاوت‌های میان سیاست اقتصادی دولت و گروه‌های مختلف آسان‌تر شود و انضباط بودجه‌ای نیز افزایش یابد.



با وجود این، فرایند بودجه‌ریزی جدید مشکلاتی نیز دارد. یکی از مشکلات این است که این فرایند آن قدر طولانی شده که احساس می‌کنیم در طول سال همواره در ریکسداگ با مسئله بودجه روبه‌رو هستیم و مرحله پاییز تقریباً به بازتابی از مرحله بهار تبدیل شده است. هدف این بود که این فرایند به لحاظ زمانی متمرکز باشد و فصل بهار به بررسی ارقام کلی و مسائل بلندمدت اختصاص یابد، ولی در واقع چنین نیست. در جلسات بهاره پارلمان بیش از حد به جزئیات می‌پردازیم و حاصل این کار، بحث‌های تکراری درباره مسائلی است که در بهار و پاییز مطرح شده‌اند.

یکی دیگر از معایب این فرایند با سقف کل هزینه‌ها ارتباط دارد. میزان ناچیز سپر بودجه‌ای سبب می‌شود که برای کارکرد در نظر گرفته شده برای آن مناسب نباشد. دولت با حمایت اکثریت در ریکسداگ، این بودجه اضطراری را برای هزینه‌های جدید مصرف می‌کند و بنابراین برای پرهیز از عدول از سقف هزینه‌ها مجبور به دخالت و اقدامات کوتاه‌مدت می‌شود. در نتیجه، دولت هزینه‌ها را در مسائلی همچون کمک به توسعه بین‌المللی کاهش داده و با این کار انتقاد شدید احزاب مخالف، از جمله حزب دمکرات مسیحی را برانگیخته است به نظر ما ویژگی اقدامات دولت، ناتوانی و برنامه‌ریزی نامناسب بوده است.

با وجود این، معایبی که برشمردیم اکنون در ریکسداگ و هیئت دولت در دست بررسی است و مطمئن می‌توانیم برای حل این مشکلات راهی بیابیم.

خانم‌ها و آقایان! آنچه گفتیم کلیات شیوه سوئد برای پختن آش بودجه است. البته شاید این غذا چندان خوشمزه نباشد، ولی سالم است. این شیوه نیازهای دولت برای استفاده از بودجه به‌عنوان ابزاری برای اجرای سیاست‌های خود را رفع می‌کند و حق دمکراتیک و موجه ریکسداگ در تأثیرگذاری بر محتوای بودجه را میسر می‌سازد. این فرایند بین نیاز به انضباط بودجه‌ای و نیاز به تأمین هزینه‌های پیش‌بینی نشده پس از تصویب بودجه نیز توازن برقرار می‌کند.

با وجود این، وقتی نوبت به عمل می‌رسد همه با معضل یکسان کمبود منابع روبه‌رو می‌شویم. بنابراین باید نیازهای مختلف را اولویت‌بندی کنیم. به قول ایساک تگنر، خطیب و شاعر سده نوزدهم سوئیس، به همان اندازه که در بهشت کمبود کشیش احساس می‌شود در زمین نیز با کمبود شدید پول روبه‌رو هستیم.



## فصل چهارم پارلمان‌ها برای نظارت اثربخش

### بر بودجه به چه ابزارهایی نیاز دارند؟

#### چوشیک چانگ\*

به لحاظ تاریخی، دلیل تشکیل پارلمان این بود که حکام برای اخذ مالیات به رضایت مردم نیاز داشتند. بنابراین تنها در صورتی می‌توان دمکراسی کارآمد را حفظ کرد که پارلمان در بررسی برنامه‌های بودجه‌ای قوه مجریه و نظارت بر اجرای برنامه‌های مصوب نقش مؤثری ایفا کند. با وجود این، در بسیاری از کشورها، قوه مجریه قدرت بیش از حدی یافته و پارلمان از منابع و توانایی‌های لازم برای نظارت مؤثر بر فرایند بودجه بی‌بهره است. به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه که تفکیک قوا هنوز به‌اندازه کافی نیست، پارلمان در اکثر موارد به ماشین امضای درخواست‌های قوه مجریه تبدیل می‌شود.

برای افزایش توانایی پارلمان در نظارت مؤثر بر فرایند بودجه، برخی شرایط باید مهیا شود. نخست اینکه پارلمان باید از قدرتی هم‌سنگ یا حتی بیشتر از قوه مجریه برخوردار باشد. این مسئله، به‌ویژه در کشورهایی که پیشینه چندانی در زمینه دمکراسی ندارند کاملاً ضروری است. در صورتی که پارلمان از اختیارات کافی برخوردار نباشد هیچ برنامه نظارت بر بودجه‌ای نمی‌تواند کارایی داشته باشد. در اینجا می‌خواهم شرحی از چند ابتکار نهادی پارلمان کره در این ارتباط را برای شما ارائه کنم.

مهم‌ترین ابتکار دولت کره تحقیق و ممیزی در طول سال بر قوه مجریه است. البته درست است که همه پارلمان‌ها در موارد خاصی که توجه قوه مقننه را طلب می‌کند بر عملکرد قوه مجریه نظارت دارند و درباره آن تحقیق می‌کنند. با وجود این، نکته جالب در مورد کره این است که این نظارت کل موضوعات را دربرمی‌گیرد و به‌طور منظم در

---

\* رئیس کمیسیون ویژه بودجه و حساب‌ها - مجلس شورای ملی کره.

آغاز اجلاس سالیانه در پاییز رخ می‌دهد. در این شیوه، پارلمان می‌تواند از پرسنل قوه مجریه بخواهد اطلاعات مورد نیاز را به‌صورت مکتوب یا شفاهی در اختیارش قرار دهند. این شیوه همچنین به پارلمان اجازه می‌دهد قبل از آغاز فرایند بودجه تحقیق مقدماتی درباره موضوعات بودجه‌ای را آغاز کند.

دومین نوآوری نهادی پارلمان کره این است که علاوه بر بررسی برنامه‌های بودجه‌ای سال آتی، نحوه اجرای بودجه سال قبل را نیز ارزیابی می‌کند. این بررسی پس از اجرا اطلاعات سودمندی را فراهم می‌سازد که می‌تواند به ارزیابی پیشنهادها بودجه‌ای مختلف کمک کند.

سوم اینکه هیئت ممیزی و بازرسی که مستقیماً تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند، گزارش بررسی حساب‌های دستگاه‌های مختلف قوه مجریه را به پارلمان گزارش می‌دهد. این گزارش در ارزیابی اجرای بودجه سال قبل و پیشنهادها بودجه‌ای سال جدید بسیار سودمند است. پارلمان کره حق دارد در ارتباط با ارزیابی برنامه‌های بودجه‌ای هرگونه اطلاعاتی را درخواست کند. مثلاً کمیسیون ویژه بودجه معمولاً هر سال بیش از پنج هزار مورد اطلاعات را درخواست می‌کند. یکی دیگر از شرایط مهم برای نظارت اثربخش پارلمانی بر خورداری از تخصص است. اعضای پارلمان باید از دانش تخصصی و توانایی ضروری برای کسب و استفاده از اطلاعات مورد نیاز برخوردار باشند و این امر به‌نوبه خود نیازمند خورداری از خدمات سازمان‌های پشتیبان است. پارلمان کره برای تحلیل بودجه از توانایی چشمگیری برخوردار است.

نخست اینکه پارلمان دارای اداره سیاست‌های بودجه‌ای مستقلی با چهل کارمند است. دوم اینکه کمیسیون ویژه بودجه از حمایت تحلیلگران بودجه و مشاوران حقوقی برخوردار است. سوم اینکه هریک از نمایندگان پارلمان دارای مشاوران سیاسی است که پارلمان حقوق آنها را پرداخت می‌کند. چهارمین نکته این است که برای استخدام متخصصان تحلیل خط‌مشی، منابع مالی در اختیار احزاب سیاسی قرار می‌گیرد که از جایگاه مناسبی برای مذاکره برخوردارند.

پارلمان برای بهبود کیفیت تصمیم‌گیری و ایجاد اجماع سیاسی درباره تصمیمات خود نیازمند همکاری متخصصان خارج از پارلمان نیز هست. پارلمان کره به نحو

گسترده‌ای از مشورت مشاوران بیرون از سازمان خود برخوردار است و جلسات عمومی نیز برگزار می‌کند که البته در اکثر موارد به بحث‌های سطحی اختصاص دارد. علاوه بر این، کمیسیون بودجه پارلمان، همه برنامه‌های بودجه‌ای قوه مجریه را قبل از اینکه به لحاظ مالی نهایی شوند از نظر تحلیل هزینه - فایده کاملاً بررسی می‌کند. همه می‌دانند که شاخه‌های مختلف قوه مجریه برای کسب بودجه بیشتر با یکدیگر رقابت می‌کنند و این مسئله ارزیابی متوازن هزینه‌ها و فواید پیشنهادهای آنها را ضروری می‌سازد. علاوه بر این، بسیاری از پروژه‌های دولتی مستلزم هزینه‌های سرمایه‌ای عظیمی هستند که توقف آنها در میانه راه بسیار پرهزینه می‌شود. همین مسئله درباره اجرای قوانینی که مستلزم هزینه‌های واقعی هستند نیز صادق است.

متأسفانه تحلیل هزینه - فایده برنامه‌های بودجه‌ای در پارلمان کره جامع نیست و به‌عنوان رئیس کنونی کمیسیون بودجه، مصمم هستم که این امر را محقق سازم. بر این باورم که بدون تحلیل دقیق هزینه - فایده، نظارت اثربخش بر بودجه غیرممکن می‌شود. ارزیابی اثربخش برنامه‌های بودجه‌ای در عین حال نیازمند نظارت مؤثر بر اجرای بودجه نیز است که بازدید از محل را نیز شامل می‌شود. بدین‌منظور، از ژوئن سال ۲۰۰۰، کمیسیون بودجه در پارلمان کره موظف گردیده است فعالیت خود را به دوره ارزیابی بودجه‌ای محدود نکند و در کل سال فعالیت‌های خود را ادامه دهد. آخرین ابتکار، تلاش برای استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و نتیجه‌نگر است. نظام بودجه‌ای کنونی کره، برنامه‌های بودجه‌ای را براساس ماهیت مادی یا وزارتخانه مربوطه گروه‌بندی می‌کند، چون این شیوه کنترل اجرای بودجه را آسان‌تر می‌سازد. بنابراین، مرتبط ساختن ارزیابی‌های عملکرد بودجه با تصمیماتی که در زمینه حمایت بودجه‌ای از پروژه‌ها و مقدار کمک به هر پروژه اتخاذ می‌شود، بهره‌وری اجرای بودجه را افزایش می‌دهد. بدین ترتیب هریک از دستگاه‌های دولتی برای دستیابی به اهداف تعیین شده مسئولیت بیشتری را عهده‌دار می‌شود.

همان‌طور که می‌دانید در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، ارزیابی بودجه‌هایی که اجرا شده‌اند در اصل بر مبنای نتایج بودجه برنامه‌ریزی شده انجام می‌شوند. علاوه بر این، استقرار نظام عملیاتی انگیزه نمایندگان مجلس را برای آینده‌نگری و حساسیت کمتر در برابر نیازهای تک‌تک موکلان خود افزایش می‌دهد.

در نظام موجود، نمایندگان پارلمان که بیشتر به دنبال تأمین منافع موکلان خود هستند، اغلب می‌کوشند هزینه‌هایی را که به نفع موکلان آنهاست در بودجه بگنجانند و تأثیر این هزینه‌ها بر کل جامعه را در نظر نمی‌گیرند.

در این بحث، اصلاحات مورد نیاز برای بهبود نظارت پارلمانی بر برنامه و اجرای بودجه را پیشنهاد کرده‌ام. قبل از اینکه بحث را به پایان رسانم، می‌خواهم دو نکته دیگر را به کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی یادآوری کنم. نخستین نکته، پیشنهاد ایجاد شبکه اطلاعاتی بین کمیسیون‌های بودجه پارلمان‌های کشورهای عضو و افزایش تعامل آنها با یکدیگر است. این مسئله استانداردسازی شاخص‌های اصلی بودجه را تسهیل می‌کند و به نوبه خود، مقایسه بین‌المللی و آموختن از تجربیات یکدیگر را آسان‌تر می‌سازد. دومین پیشنهاد این است که کمیسیون‌های بودجه کشورهای عضو، تبادل دوجانبه و چندجانبه پرسنل را افزایش دهند و بدین ترتیب علاوه بر تعمیق درک متقابل، دانش خود را به اشتراک بگذارند.

## فصل پنجم الزام نمایندگان پارلمان به پاسداری از پول مردم

### ادوارد داوی\*

#### ۵-۱ مقدمه

کمیسیون منتخب روش‌ها (تأمین)، ۱۹۸۱-۱۹۸۰: «... کنترل پارلمانی هزینه‌های دولت افسانه است...».

کمیسیون منتخب روش‌ها (تأمین)، ۱۹۹۸-۱۹۹۷: «حتی اگر این از افسانه‌های قانون اساسی نباشد به آنها شباهت زیادی دارد...».

#### ۵-۱-۱ اصلاحات پارلمانی

اصلاح پارلمان به تدریج به اولویت نخست سیاستمداران تبدیل می‌شود. پارلمانی که اصلاحات گسترده‌ای در قانون اساسی ایجاد کرد اکنون که به پایان عمر خود نزدیک می‌شود، مجلس عوام آن به نحو روزافزونی در مرکز توجه قرار گرفته است.<sup>۱</sup> مقاله حاضر بر اصلاح کارکرد تاریخی اصلی پارلمان، یعنی به چالش کشیدن درخواست‌های دولت برای دریافت و مصرف مالیات تمرکز می‌کند. چنین اصلاحاتی باید مطمئناً در هرگونه نوسازی معنادار پارلمان نقشی اساسی داشته باشد. درخواست اصلاح پارلمان پدیده جدیدی نیست.<sup>۲</sup> میل به افزایش نظارت پارلمان بر بودجه دولت نیز این‌گونه

---

\* عضو کمیسیون منتخب دارایی، مجلس عوام بریتانیا.

۱. برای اطلاعات بیشتر رک:.

- Parliament Under Blair, Peter Riddell (2000) Mr. Blair's Poodle, Andrew Tyrie (2000) Systematic Scrutiny, Reforming the Select Committees, Alex Brazier (2000); Commons Liaison Committee - Shifting the Balance: Select Committees and the Executive (March 2000, HC 300).

2. Inter Alia, The Politics of Parliamentary Reform, D. Judge, (ed.), (1983) Does Parliament Work? J. Garrett (1992).

است.<sup>۱</sup> با وجود این، اصلاحات چشمگیر، به‌ویژه در زمینه پاسخ‌گویی مالی بسیار محدود بوده‌اند. در این میان، کار اداره حسابرسی ملی استثنایی قابل توجه است. با وجود این، نیاز به اصلاح مجلس عوام شدیدتر شده است. بسیاری از ویژگی‌های قدرت پارلمانی، تحت تأثیر نیروهایی که از تفویض اختیارات تا درخواست رسانه شبانه‌روزی را دربرمی‌گیرد تغییر کرده است. اگرچه این نیاز به اصلاحات با تشکیل کمیسیون منتخب نوسازی مجلس عوام به رسمیت شناخته شده است، این کمیسیون تاکنون تنها بر موارد جزئی تمرکز کرده است که چالش‌برانگیز نیستند. این خطر وجود دارد که پارلمان ممکن است اصلاحات جزئی را بپذیرد و بر نقش تاریخی اصلی خود که بررسی بودجه است تمرکز نکند. اگر چنین شود، کاهش اهمیت پارلمان در زندگی روزمره کشور مسلماً ادامه خواهد یافت.

#### ۲-۱-۵ اهمیت بررسی دقیق بودجه

اهمیت بررسی بودجه را شاید بتوان به بهترین نحو در مناقشه‌انگیزترین مسئله سیاست مدرن بریتانیا، یعنی نقش بریتانیا در اروپا دید. از آنجاکه مجلس عوام نتوانسته است دولت‌های پی‌درپی را به پاسخ‌گویی درباره بودجه‌های خود وادار کند، برخی اندیشمندان که نسبت به اروپا بدبین هستند این ناکامی دموکراسی و حاکمیت پارلمانی را با مسئله گسترده‌تر اروپا مرتبط ساخته‌اند. اگرچه اصلاح اتحادیه اروپا مسلماً ضروری است، نکته اینجاست که مهم‌ترین گام برای تقویت دموکراسی و حاکمیت پارلمانی در بریتانیا تنها در گروی اصلاح خود مجلس عوام است.

بنابراین مقاله حاضر این بحث را مطرح می‌کند که بزرگ‌ترین تهدید برای حاکمیت پارلمانی بریتانیا در واقع از جانب خود نمایندگان پارلمان است. درحالی‌که انتظار می‌رود مجلس عوام نقش تاریخی بررسی دقیق پیشنهادهای مالیاتی و هزینه‌ای دولت را برعهده داشته باشد، در عمل نمایندگان پارلمان چیزی به‌جز ماشین امضای بودجه قوه مجریه نیستند. در واقع، در مقایسه با نمایندگان پارلمان، بسیاری از اعضای شوراهای مجالس محلی

---

1. Inter Alia, Is'Report, Select Committee on Procedure, 1968-1969, Scrutiny of Public Expenditure and Administration, HC 410.



در تعیین بودجه نقش فعال‌تری ایفا می‌کنند. نمایندگان پارلمان در بسیاری از کشورهای دیگر نیز در بررسی دقیق بودجه دخالت بیشتری دارند. متأسفانه نمایندگان پارلمان بریتانیا تاکنون به نظارت مالی تمایل چندانی نشان نداده‌اند. اگر قرار باشد اصلاحات بتواند نمایندگان پارلمان را وادار به تلاش برای پاسداری از پول مردم کند، تغییرات باید بر احیای علاقه نمایندگان به بودجه از طریق ایجاد مشوق‌ها و تعهدات جدید برای آنها متمرکز باشد. در برابر اصلاحاتی که نمایندگان را به بررسی‌های مالی دقیق وادار می‌کند موانع متعددی وجود دارد. رهبران حزبی دولت درباره صحنه‌گردانانی که لوایح دولت را اصلاح می‌کنند دیدگاه روشنی ندارند. نمایندگان عضو احزاب مخالف نیز که با محدودیت‌های رویه‌ای و احتمال ناچیز موفقیت روبه‌رو هستند برای اصلاح بودجه انگیزه چندانی ندارند. نمایندگان پارلمان که برای بررسی عمیق پیشنهادهای مالیات و هزینه تقریباً هیچ منبعی ندارند از پوشش رسانه‌ای یا حضور موکلان خود منزلت و قدرت بیشتری را به‌دست می‌آورند. با وجود این تغییر شیوه عمل پارلمان مستلزم تغییر رفتار تک‌تک نمایندگان است و این کار علاوه بر تشویق، به تحمیل نیز نیاز دارد.

### ۳-۱-۵ اصلاحات پیشنهادی

در این مقاله ابتدا واقعیت کنونی بررسی بودجه در پارلمان را تشریح می‌کنیم تا میزان ناکامی این فرایند را نشان دهیم و نحوه اجرای وظایف پاسخ‌گویی مالی نمایندگان پارلمان کشورهای دیگر را بررسی می‌کنیم. در نهایت، برخی از پیشنهادهای اصلاحات بنیادین را مطرح می‌سازیم که نمایانگر اندیشه‌هایی هستند که در گزارش اخیر کمیسیون مشورتی مجلس عوام، یعنی «ایجاد توازن: کمیسیون‌های منتخب و قوه مجریه»<sup>۱</sup> و گزارش اخیر کمیسیون منتخب رویه‌ها با عنوان «روش بحث در باب برنامه‌های هزینه‌ای دولت»<sup>۲</sup> مطرح شده است. با وجود این، مقاله حاضر از این مرحله بسیار فراتر می‌رود و پیشنهادهایی که مطرح می‌کند، به‌ویژه در زمینه بررسی‌های پیش از اجرای هزینه‌های عمومی بسیار

1. Liaison Committee (2000), "Shifting the Balance: Select Committees and the Executive", HC 300.

2. Select Committee on Procedure (1999). 6<sup>th</sup> Report, "Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans", HC 295.

بنیادین‌تر است. با استفاده از تجربیات اخیر کشورهای همچون ایالات متحده آمریکا، زلاندنو و سوئد، این مقاله مدلی برای پاسخ‌گویی مالی ایجاد می‌کند که سه الزام اصلی بررسی اثربخش یعنی نیازهای اطلاعاتی، مسائل تأمین منابع و اصلاحات رویه‌ای را از یکدیگر تفکیک می‌کند. بنابراین یکی از اصلاحات اصلی که در این مقاله مطرح می‌شود تعیین مرجعی جدید برای ارائه مشاوره به نمایندگان پارلمان در زمینه پیشنهادهای بودجه‌ای است.

این مقاله شامل پیشنهادهایی برای اصلاح تحلیل اجرای هزینه‌ها با تأکید بر نقش کمیسیون محاسبات عمومی و اداره حسابرسی ملی است. اصلاح نقش پارلمان در بررسی پیشنهادهای مالیاتی نیز از دیگر موضوعات این مقاله است. برای بهبود نظارت پارلمان بر مالیات و همچنین ایجاد فرایندی که مشوق سادگی بیشتر نظام مالیاتی، که یکی از اهداف اصلی اصلاح اقتصاد خرد است، باشد نیز پیشنهادهایی ارائه شده است.

#### ۴-۱-۵ ساختن اصلاحات مبتنی بر اصلاحات حزب کارگر و برخی از اندیشه‌های حزب محافظه‌کار

اصلاحات پولی حزب کارگر طراحی و اجرای چنین اصلاحات بنیادینی را آسان‌تر ساخته است. مثلاً معرفی نظام جدید حسابرسی بخش عمومی (حسابرسی و بودجه‌ریزی منابع) و حرکت به سوی فرایند بودجه‌ریزی باثبات‌تر، به‌ویژه فرایند بررسی هزینه‌های دو یا سه‌ساله، برخی از مشکلات اطلاعات و زمان‌بندی را که در برابر پیشنهادهای قبلی اصلاح قرار داشت برطرف کرده است.

اصلاحات حزب کارگر در قانون اساسی، به‌ویژه تفویض اختیارات و اصلاح مجلس اعیان نیز می‌تواند فرصت مهمی را برای بازبینی نقش نمایندگان پارلمان در نظارت بر قوه مجریه، به‌ویژه در زمینه مالیات و هزینه‌ها ایجاد کند. اکنون باید دید آیا حزب کارگر آماده است تا درباره این اصلاحات قانون اساسی راهبردی‌تر بیاندهد و اصلاح در قلب دولت مرکزی، یعنی بودجه را بپذیرد؟

با وجود این در نهایت برخی از محافظه‌کاران تفکرات بسیار عمیق‌تری درباره قانون اساسی بریتانیا دارند. نمایندگان محافظه‌کار که در قرن گذشته مقصر اصلی در تضعیف

بخش اول گامی به سوی بازپس‌گیری اختیارات بودجه‌ای قوای مقننه ۷۱

قدرت مجلس عوام بوده‌اند، اکنون به این مسئله می‌پردازند.<sup>۱</sup> اگرچه تاکنون این کار در زمینه نظارت مالی چندان ثمربخش نبوده است، اما به نظر می‌رسد اندیشه‌هایی که ظاهر شده‌اند دست کم در جهت درست حرکت می‌کنند.

در حالی که لیبرال دمکرات‌ها برای بهبود نظارت بر بودجه مجموعه منسجمی از اصلاحات را ارائه داده‌اند،<sup>۲</sup> ضرورت اصلاح نقش پارلمان در این حوزه بسیار مهم و فراتر از یک حزب است. این کار مستلزم تغییر اساسی شیوه کار نمایندگان پارلمان است و بنابراین باید همه احزاب را دربرگیرد. اکنون زمان احیای نقش تاریخی پارلمان در امور مالی ملت و وادار ساختن نمایندگان پارلمان به تلاش برای حفظ پول ملت است.

#### افسانه کنترل پارلمان بر هزینه‌های دولت

آخرین باری که نمایندگان پارلمان به درخواست پول وزرا رأی منفی دادند چه زمانی بود؟ سال ۱۹۱۹ که پول لازم برای ساخت یک حمام دیگر به وزیر دارایی پرداخت نشد. شاید به همین دلیل است که رؤسای مدرن خزانه چنین کاغذدیواری‌های گران‌قیمتی دارند.

#### ۲-۵ شیوه بررسی هزینه‌های دولت در پارلمان بریتانیا

سخنرانی وزیر دارایی در هنگام ارائه بودجه سالیانه معروف‌ترین رخداد پارلمانی سال است و رسانه‌ها و نمایندگان پارلمان را به جنب‌وجوش وامی‌دارد. این جنب‌وجوش به این افسانه دامن می‌زند که یک فرایند پارلمانی در حال آغاز است و بررسی دقیق بودجه دولت را ضمانت می‌کند. در این فصل افسانه بودن کنترل پارلمان بر بودجه را نشان می‌دهیم. هر دو فصل به بررسی نقش پارلمان قبل از نهایی شدن تصمیمات (نظارت قبل از اجرا) و پس از نهایی شدن تصمیمات (نظارت پس از اجرا) اختصاص دارند. اگرچه هزینه‌ها و مالیات‌ها به صورت جداگانه بررسی می‌شوند، اما نیاز به یکپارچه‌سازی آنها در چارچوب بودجه‌ای واحد، نقش مهمی در نظارت بر بودجه ایفا می‌کند. اگر قرار

1. Op. Cit. (2000). Tyrie; Strengthening Parliament, The Conservative Party Commission to Strengthen Parliament.

2. Reforming Governance in the U Liberal Democrats (2000). Policy Paper 40.

باشد نمایندگان پارلمان پیشنهادهای بودجه‌ای را به‌خوبی و باتدبیر بررسی و تحلیل کنند، درآمد و هزینه باید همراه یکدیگر و در چارچوب زمانی‌ای که در زیر توضیح خواهیم داد بررسی شوند.

البته اخیراً و با معرفی بودجه واحد توسط آخرین دولت محافظه‌کار آزمون‌ی در این زمینه انجام شده است. اما، این ابتکار چندان جدی نبود و از میل به دخیل ساختن نمایندگان پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی نشئت نمی‌گرفت. تعجبی نداشت که دولت حزب کارگر، این تجربه را که بر چنین بنیان‌های سستی استوار بود کنار گذاشت.

### ۱-۲-۵ بررسی پیش از اجرای هزینه‌ها

دولت رسماً از طریق نظامی که به «تأمین اعتبار» معروف است از پارلمان درخواست پول می‌کند. در این فرایند، وزارت دارایی «برآوردهای اصلی» خود از مبالغ مورد نیاز دولت برای سال آینده را به پارلمان ارائه می‌کند.

با وجود این، چنین برآوردهایی تنها در پایان فرایند بودجه‌ریزی وارد می‌شوند و قبل از انتشار آنها، وزرا و مقامات کشوری ماه‌ها تلاش کرده‌اند. علاوه بر این، تصمیمات بودجه‌ای از ابتدا به‌صورت برآوردهای رسمی به پارلمان ارائه نمی‌شوند، بلکه ابتدا در گزارش‌های وزیر دارایی و نشریات مربوطه منتشر می‌شوند.

زمان‌بندی و نام این گزارش‌های بودجه در طول سالیان تغییر کرده است، ولی در حال حاضر گزارش پیش از بودجه ماه نوامبر، گزارش بودجه ماه مارس و گزارشی که ظاهراً به‌تدریج به گزارش بررسی هزینه‌های دوساله تبدیل می‌شود ارائه می‌شوند.

در نتیجه، تقریباً همه تحلیل‌های مدرن بودجه‌بندی در دولت بریتانیا بر کارکردهای داخلی وزارت دارایی، هیئت دولت و کمیسیون‌های هیئت دولت متمرکز است و به‌جای رخدادهای پارلمان، به بررسی قوانین و زمان‌بندی‌هایی اختصاص دارد که دولت‌ها بر خود تحمیل کرده‌اند.

پس از اینکه دولت این گزارش‌ها را ارائه می‌کند، در پارلمان و رسانه‌ها بحث زیادی درباره آنها می‌شود. اکثر این بحث‌ها بر تلاش برای آشکار ساختن معانی تلویحی مواردی متمرکز است که گفته و منتشر شده‌اند. هر گزارش بودجه حاوی صدها و هزارها تصمیم است

که همه در یک روز اعلام می‌شوند. برخی از این تصمیمات از قبیل ارقام کلی، پیشنهادهای مالیاتی اصلی و اعتبارات هزینه‌های وزارتخانه‌ها نسبتاً تغییرناپذیر هستند، درحالی‌که برخی دیگر از قبیل اعتبارات بین وزارتخانه‌ها در ماه‌های آینده اتخاذ می‌شوند. نشریات بودجه وزارت دارایی به نحو روزافزونی به بروشورهای پرزرق‌وبرق فروش شباهت می‌یابند که حاوی ارقام و جدول‌هایی هستند که ظاهراً بیش از روشنگری، برای سردرگم کردن ایجاد شده‌اند و این مسئله، درک این تصمیمات بی‌شمار را تقریباً غیرممکن ساخته است.

بحث‌های مجلس عوام درباره گزارش‌های مالیات و پیشنهادهای هزینه‌ها، به‌جای مزایا و معایب پیشنهادهای دولت اغلب بر تلاش برای درک پیشنهاد واقعی دولت متمرکز است. این بحث‌ها الزاماً به رأی‌گیری درباره ارقام کل هزینه‌ها نیز منجر نمی‌شوند، بلکه ممکن است تنها به توصیه ارائه گزارش، یا در مورد بودجه مارس زنجیره بلندی از مصوبات مرتبط با تغییرات پیشنهادی درباره هریک از مالیات‌ها منتهی شوند.

درحقیقت، جدول زمانی فرایند رسمی تأمین اعتبار و رأی‌گیری درباره درخواست‌های واقعی هزینه می‌تواند مستقل از گزارش‌های وزیر دارایی باشد. مثلاً بین گزارش پیش از بودجه و برآوردها هیچ ارتباطی وجود ندارد. درواقع، گزارش پیش از بودجه به تدریج به‌جای پیش‌نویس بودجه، به یک بودجه‌ای کوچک شباهت می‌یابد.<sup>۱</sup>

اکنون به‌طور رسمی سه روز به بحث درباره برآوردهای تأمین اعتبار اختصاص یافته و به‌ندرت درباره برآوردها رأی‌گیری می‌شود. بنابراین هر روز مشخص‌تر می‌شود که فرایند تأمین اعتبار در دوران مدرن، با اینکه فرایند رسمی بررسی بودجه در پارلمان است، درواقع فرایندی زاید است. حتی کمیسیون‌های منتخب که اغلب وزرا و مقامات کشوری را درزمینه برنامه‌های پیشنهادی هزینه به پرسش می‌کشند، معمولاً برآوردها را فراموش می‌کنند.

این ضعف در فرایند تأمین اعتبار مسئله جدیدی نیست و درواقع پارلمان هیچ‌گاه نقش فعالی در بودجه‌ریزی ایفا نکرده است. ریشه‌های این انفعال را می‌توان مستقیماً در قرون‌وسطا یافت که نقش اصلی پارلمان، تأمین منابع مالی حکام برای ادامه جنگ‌های پرهزینه بود.

1. Richard Adams and Hansard Sociev (2000). "Opening the Budget-Box, The Background to the Pre-budget Process".

روابط مالی بین دربار و پارلمان در دوره‌ای شکل گرفت که پادشاه هنوز از طریق وزرایی که در برابر وی مسئول بودند حکومت می‌کرد و مجلس عوام با برخورداری از حق عدم تصویب منابع، می‌توانست کنترل منفی را اعمال کند. این رابطه با وجود تأسیس هیئت دولت که به حمایت مجلس عوام متکی است هنوز ادامه دارد.<sup>۱</sup> با وجود اصلاحات متعدد در دو سده اخیر، امروزه شاید تنها وجه اشتراک دولت سده بیست‌ویکم با دوران قرون‌وسطا، فرایند واقعی تأمین اعتبار در پارلمان بریتانیا باشد.

#### ۱-۲-۵ فرایند تأمین اعتبار<sup>۲</sup>

به‌منظور درک نحوه اصلاح رویه‌های بررسی پارلمانی بودجه، باید فرایند رسمی تأمین اعتبار را دقیق‌تر بررسی کرد. فرایند تأمین اعتبار فرایندی سالیانه است و تا حد زیادی با آیین‌نامه‌های مجلس عوام کنترل می‌شود. خلاصه‌ای از کاربردهای ادواری احکام داخلی مربوطه نشان می‌دهد که در حال حاضر نظارت پارلمانی بر بودجه بیشتر به یک نمایش شباهت دارد.

به‌موجب آیین‌نامه شماره ۵۵، وزارت دارایی باید «برآوردهای اصلی» هر سال را تا اوت همان سال به پارلمان ارائه دهد، ولی معمولاً این اطلاعات بسیار زودتر و پس از گزارش بودجه ارائه می‌شوند. برآوردهای اصلی درخواست دولت برای دریافت پول در هر سال بر مبنای تصمیمات و اعلام‌های قبلی است.

هریک از وزارتخانه‌های دولتی برآوردهای مخصوص خود را دارد که اعتبارات مورد نیاز برای هر یک از هزینه‌های وزارتخانه به تفکیک در آن ذکر شده است. برای هر نوع هزینه نوع خاصی از مصوبه وجود دارد و هر مصوبه نیز محدوده شمولی دارد که نشان می‌دهد برای چه کارهایی قابل استفاده و بنابراین برای چه نوع هزینه‌هایی قابل استفاده نیست.

کمیسیون‌های منتخب ممکن است بخشی از وقت خود را صرف بررسی این برآوردها کنند. ولی این برآوردها به‌صورت رسمی به کمیسیون منتخب مربوطه ارجاع

1. Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 11<sup>th</sup> (ed.), P. 695.

2. For More Detailed Descriptions of the Supply Process, See, for Example, Public Expenditure (1988). *Who Really Controls It and How*, Chapter 7, Prof: Andrew Likierman.

نمی‌شوند و کمیسیون‌ها موظف به بررسی آنها نیستند. اگر این کمیسیون‌ها بخواهند این کار را انجام دهند، از زمان ارائه برآورد تا تصویب آن در مجلس دست‌کم هفت روز فرصت دارند. ولی کمیسیون منتخب در حال حاضر جزئیات برآوردها را، به‌استثنای مواردی همچون برآوردهای دفاعی، بررسی نمی‌کند.

به‌هرحال رأی‌گیری درباره حساب‌های هر سال، در ماه نوامبر سال قبل انجام می‌شود و میزان ۴۵ درصد منابعی که وزارتخانه‌ها در سال مالی گذشته دریافت کرده‌اند بدون هیچ‌گونه بحثی برای سال آینده آنها تصویب می‌شود. دلیل این کار این است که چون رأی‌گیری درباره برآوردهای اصلی تا چهار ماه پس از آغاز سال مالی بعدی ممکن نیست، در صورتی که دولت مجوز هزینه کردن را نداشته باشد زمین‌گیر خواهد شد.

پس از انتشار برآوردهای اصلی در بهار، جدول زمانی بررسی آنها در پارلمان<sup>۱</sup> به‌گونه‌ای است که رأی‌گیری درباره آنها در حدود ماه ژوئن قطعی است. گاهی درباره برخی از این برآوردهای اصلی بحث‌هایی انجام می‌شود، ولی همواره این‌گونه نیست. بنابراین گاهی این برآوردها بدون بحث رأی‌گیری می‌شوند و به‌ندرت اختلاف‌نظر جدی ایجاد می‌کنند.

درواقع سه روزی که به بحث درباره برآوردهای اصلی اختصاص دارد در طول سال پخش می‌شود و اغلب برای بحث درباره برآوردهای متمم به‌کار می‌رود که درخواست وزارت دارایی برای اصلاح یا افزایش هزینه‌هاست و در طول سال مالی ارائه می‌شود.

در هنگام بررسی برآوردها در مجلس عوام به‌ندرت درباره برآوردها بحث می‌شود. کمیسیون مشورتی یکی از گزارش‌های کمیسیون منتخب را برای برآوردهای مربوطه انتخاب می‌کند (آیین‌نامه ۱۴۵) ولی گاهی رابطه میان گزارش و برآورد چندان قوی نیست. این بحث تقریباً همواره بر مسائل سیاستگذاری متمرکز است که در گزارش‌های کمیسیون منتخب آمده است و به ارقام بودجه مندرج در برآوردها ارتباط ندارد. بنابراین نمایندگان پارلمان نتوانسته‌اند حتی از زمان ناچیزی که برای بحث درباره پیشنهادها هزینه‌ها در اختیار دارند برای این منظور استفاده کنند.

رأی‌گیری نهایی درباره برآوردها می‌تواند در هنگام ارائه لوایح یکپارچه منابع به

---

۱. روزی که باید درباره همه برآوردها رأی‌گیری شود، پنجم اوت است (آیین‌نامه شماره ۵۵).

پارلمان انجام شود که برآوردهای تکمیلی زمستان و بهار را یک کاسه می‌کند. برآوردهای متمم تابستان و برآوردهای اصلی رسماً در لایحه اعتبارات سالیانه تصویب می‌شوند که مبالغ کل اعتبارات زمستان و بهار را نیز تأیید می‌کنند. بنابراین با وجود فقدان بحث و تحلیل جدی یا رأی‌گیری درباره برآوردها، تداوم افسانه کنترل پارلمانی نیازمند رعایت رویه پارلمانی دقیقی در طول سال است. این مسئله برخی از مقامات کشوری را مشغول نگه می‌دارد ولی به‌ندرت نمایندگان پارلمان را به زحمت می‌اندازد.

گاهی می‌گویند که برآوردها هیچ‌گاه در بررسی بودجه توسط نمایندگان پارلمان اهمیتی ندارند، چون نمایانگر تصمیماتی هستند که از قبل اعلام شده‌اند. این مسئله درباره برخی از ردیف‌های برآوردها صحیح است، چون ممکن است در واقع صورت‌وضعیت خریدهایی باشند که دولت مدتی قبل قرارداد آن را منعقد کرده است. با وجود این نمی‌توان گفت که همه ردیف‌های این برآوردها چنین وضعیتی دارند. علاوه بر این، اگر فرم کنونی برآوردها مانع بررسی دقیق‌تر است، مطمئناً باید آن را اصلاح کرد یا تغییر داد.

#### ۲-۱-۲-۵- نقایص رویه‌ای، اطلاعاتی و منابع بررسی پیش از اجرا

بررسی دقیق بودجه نیازمند سه الزام اصلی است. مهم‌ترین الزام این است که اگر قرار باشد نمایندگان پارلمان بتوانند درباره پیشنهادهای هزینه بحث و رأی‌گیری کنند نیازمند رویه مناسبی هستند. با وجود این، برای اینکه بتوان این رویه‌ها را به‌گونه‌ای معنادار به‌کار برد، نمایندگان پارلمان باید اطلاعات قابل درکی را درباره بودجه دریافت کنند. در نهایت، نمایندگان پارلمان باید از منابع و مهارت‌های لازم برای تفسیر و استفاده از چنین اطلاعاتی نیز برخوردار باشند. اگر قرار است بررسی دقیق بودجه تحقق یابد هر سه عنصر فوق (رویه‌ها، اطلاعات و منابع) باید وجود داشته باشد. قبل از اینکه به سایر نکات پردازیم باید به این نکته توجه کنیم که بررسی اثربخش بودجه به عنصر چهارمی نیز نیاز دارد که تمایل نمایندگان پارلمان به دخالت در این فرایند است. حتی وجود این سه پیش‌نیاز ممکن است برای تشویق یا وادار ساختن نمایندگان به انجام کاری که برای بررسی بودجه لازم است کافی نباشد. با در نظر داشتن این هشدار که بعداً به آن بازخواهیم گشت، اکنون می‌توانیم نظام آمریکا را در چارچوب مدل پیشنهادی خود تحلیل کنیم.



### الف) رویه

فرایند تأمین اعتبار نمایانگر نظامی است که در آن نمایندگان پارلمان نمی‌توانند مشارکت اثربخشی داشته باشند. این مسئله دور باطلی را ایجاد می‌کند. نمایندگان پارلمان که نمی‌توانند با دخالت در بررسی بودجه تغییری واقعی ایجاد کنند، دست از تلاش برمی‌دارند و برای اعمال قدرت حوزه‌های دیگری را انتخاب می‌کنند.

مشکل اصلی درواقع ناشی از عرف قانونی دیرینه حق دربار برای «ابتکار مالی» است. در شرایط مدرن، به دلیل نفوذ رهبران حزبی و این رویه که اصلاح یک برآورد، رأی عدم اعتماد به دولت وقت محسوب می‌شود این مشکل را بیشتر کرده است. درواقع، تصویب پیشنهادهای هزینه‌های ملی در پارلمان، وقتی که دولت اکثریت پارلمانی را در دست دارد یک فرض قانونی است.

به لحاظ رسمی، رویه تأمین اعتبار و ابتکار مالی دربار مبنایی قانونی نیست و هیچ‌یک از قوانین پارلمان تعهدات دولت یا اختیارات پارلمان درباره برآوردها را تعیین نکرده است. در عوض، احکام داخلی پارلمان مقرراتی را برای وجوه عمومی تعیین کرده‌اند. نمونه این قواعد پنهان و غیرشفاف، حکم دائمی شماره ۴۸ پارلمان است که مانع از پیشنهاد افزایش یا حتی تغییر هزینه‌ها توسط نمایندگان پارلمان می‌شود و بدین ترتیب تصویب ابتکار مالی دربار را تضمین می‌کند:

«این مجلس هیچ‌گونه درخواست تجدیدنظر درباره مبالغ مرتبط با خدمات عمومی را نمی‌پذیرد و هیچ هزینه‌ای را به درآمدهای عمومی تحمیل نمی‌کند، خواه از محل وجوه متمرکز باشد یا از محل وام‌های ملی یا وجوهی که پارلمان تأمین نموده، یا از محل آزادسازی یا تجمیع مبالغی که به دربار مقروض است، مگر اینکه دربار پیشنهاد دهد».

بنابراین هرگونه اصلاح رویه، اگرچه باید به مسائلی همچون جدول زمان‌بندی بحث درباره برآوردها و دخالت کمیسیون منتخب بپردازد، باید این موانع قانونی را نیز حل کند.

### ب) اطلاعات

اطلاعاتی که درزمینه بودجه در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد در سال‌های اخیر بهبود

یافته است، ولی در وهله نخست، نمایندگان پارلمان هنوز به لحاظ قانونی به همان کسانی وابسته‌اند که قرار است موضوع بررسی و نظارت نمایندگان باشند. وزارت دارایی و هریک از وزارتخانه‌ها، در زمینه هزینه‌ها اسناد رسمی خود را ایجاد کرده‌اند و حجم اطلاعاتی که وزارتخانه‌ها منتشر می‌کنند از هر زمان دیگری بیشتر است و مجلدات حجیمی را در برمی‌گیرد که حاوی برآوردها، برنامه‌های وزارتخانه و گزارش‌های وزارتخانه است. این اطلاعات به‌مرور زمان به‌گونه‌ای پالایش شده‌اند که علاوه بر مبالغ هزینه‌ها، هدف و اثربخشی آنها را نیز نشان دهد. اکنون با استفاده از بودجه‌ریزی و حسابرسی منابع و عقد موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی، اصلاح بنیادین دیگری نیز در راه است.

با وجود این، هنوز نقاط ضعف چشمگیری وجود دارد که به‌ویژه در ارتباط با برآوردها و اطلاعات برنامه‌های هزینه مشهود است. برآورد منابع جدید که به‌زودی پارلمان برای نخستین بار به‌موجب ابتکار حسابداری و بودجه‌ریزی منابع دریافت می‌کند نیز به‌خوبی قابل درک نیست. براساس پیش‌نویس‌های برآورد منابع، این پیوندهای میان پیشنهادها، هزینه و ستاده‌ها (یعنی اهداف سیاست‌ها) دارای جزئیات نیستند. تقریباً در همه موارد این برآوردها تنها برای توضیح و ارائه اطلاعات به‌کار می‌روند و هدف بودجه‌ریزی با بررسی را دنبال نمی‌کنند.

فقدان بررسی بودجه‌ای در نظام کنونی، مشکل یافتن بهترین راه برای اصلاح تأمین اطلاعات برای نمایندگان پارلمان را پیچیده‌تر ساخته است. در نتیجه، هیچ‌کس دقیقاً نمی‌داند نمایندگان پارلمان برای اجرای بهینه وظایف خود به چه اطلاعاتی نیاز دارند. اگر پارلمان به‌گونه‌ای اصلاح می‌شد که امکان بررسی فعالانه بودجه فراهم بود، امکان داشت نمایندگان پارلمان به استفاده‌کنندگان فعال اطلاعات تبدیل شوند و به دنبال اصلاحات بنیادین باشند.

### ج) منابع

می‌توان گفت بزرگ‌ترین ضعف فرایند تأمین اعتبار، عدم دسترسی نمایندگان پارلمان به منابع تخصصی برای تحلیل اطلاعاتی است که در اختیار آنان قرار دارد. تعداد معدودی از نمایندگان پارلمان، حسابدار یا متخصص امور مالی هستند و حتی کسانی که در این

زمینه متخصص‌اند نیز برای درک کامل محتوای برآوردها یا برنامه هزینه‌های وزارتخانه‌ها به توضیحات متخصصان واجد شرایط نیاز دارند. نمایندگان پارلمان مشغله کاری زیادی دارند و به‌ندرت برای انجام کارهایی که برای دست‌وپنجه نرم کردن با جزئیات برآورد اعتبارات یا پیشنهاد مالیاتی جدید لازم است وقت کافی دارند. منابع تخصصی موجود محدود است و وظایف بیش از حدی به آنها محول شده است.

علاوه بر این، نمایندگان پس از ورود به پارلمان معمولاً از آموزش‌ها یا تخصصی که برای بررسی دقیق برآوردها یا حساب‌های دولت ضروری است بی‌بهره‌اند. بنابراین تقویت منابع موجود به نمایندگان کمک می‌کند. نگاهی کوتاه به منابع موجودی که در دسترس نمایندگان پارلمان قرار دارد این نکته را به‌خوبی نشان می‌دهد.

هریک از نمایندگان پارلمان می‌توانند به دو منبع اصلی اتکا کنند. نخست اینکه استفاده از یک پژوهشگر (که البته حقوق چندان جذابی ندارد) در هزینه‌های دفتر آنها پیش‌بینی شده است. دوم اینکه آنها می‌توانند از پرسنل مشترک پژوهش کتابخانه مجلس عوام استفاده کنند که تعداد انگشت‌شماری از متخصصان هزینه‌های دولتی را در خود جای داده‌اند.

علاوه بر این، کمیسیون‌های منتخب چند پژوهشگر دارند که تعداد آنها حداکثر سه نفر در هر کمیسیون است. این متخصصان به‌جای حسابرسی یا امور مالی معمولاً متخصص سیاستگذاری هستند، ولی می‌توانند تا حدی به نمایندگان کمک کنند. علاوه بر این منابع، رهبران احزاب سیاسی مخالف برای استخدام پرسنل پژوهشی مبالغی را دریافت می‌کنند. با وجود این، پژوهشی که این منابع انجام می‌دهند تا حد زیادی به تحلیل‌هایی محدود است که به‌جای جهت‌گیری‌های پارلمانی، جهت‌گیری‌های حزبی دارد.

منابع موجود، که در زمینه هزینه‌ها و مالیات‌های دولت تخصص داشته باشند، به‌شدت محدود هستند. اگرچه پارلمان می‌تواند بخش بیشتری از منابع جاری خود را به بررسی بودجه اختصاص دهد، تجربیات گذشته نشان می‌دهد که این مسئله رخ نخواهد داد. بنابراین اگر قرار باشد نمایندگان پارلمان از منابع مالی مالیات‌دهندگان بهتر مراقبت کنند، باید صرفاً از منابعی استفاده کرد که روی بررسی بودجه متمرکز باشند.

## ۲-۲-۵ بررسی هزینه‌های انجام شده در کمیسیون حساب‌های عمومی و اداره حسابرسی

### ملی

پارلمان در زمینه بررسی هزینه‌های انجام شده پیشینه نسبتاً خوبی دارد که در سال‌های اخیر بهبود چشمگیری یافته است. علاوه بر این، دولت کنونی «بررسی ممیزی و پاسخ‌گویی دولت مرکزی» را تحت ریاست لرد شرمین شروع کرده که به‌زودی گزارش خود را ارائه می‌دهد. شاید حاصل این بررسی ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی مهمی باشد. بنابراین بخش حاضر نسبتاً مختصر خواهد بود. با وجود این، فرایند بررسی هزینه‌های اجرا شده نیز، همچون ضعف‌هایی که هنوز بر جا مانده باید ثبت شود تا دست‌کم مشخص شود آیا گزارش شرمین به مشکلات اصلی پرداخته است یا خیر.

پیشینه ممیزی حساب‌های دولتی به دوران قرون وسطا بازمی‌گردد، ولی نظام کنونی ویژگی‌های اصلی خود را از اصلاحات گلاستون گرفته است که اصلاحات قدرتمندی بود.<sup>۱</sup> پارلمان با بررسی هزینه‌های اجرا شده با بهره‌گیری از ابزارهای مدرن اصلی خویش، یعنی اداره حسابرسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی، به پیشگیری از کلاهبرداری و ریشه‌کن ساختن آن کمک می‌کند و ارزش کار انجام شده در ازای هزینه‌ها را در بخش عمومی افزایش می‌دهد.

### ۱-۲-۲-۵ فرایند بررسی پس از اجرا

دوایر وایت‌هال حساب‌های خود را آماده می‌کنند، از رویه‌های ممیزی برخوردارند و به‌گونه‌ای با واحد مرکزی کنترل امور مالی، یعنی وزارت دارایی همکاری می‌کنند که به شرکت‌های بزرگ شباهت بسیاری دارد. پس از عبور حساب‌ها از چندین فرایند داخلی، کنترل‌های بیرونی توسط اداره حسابرسی ملی آغاز می‌شود.

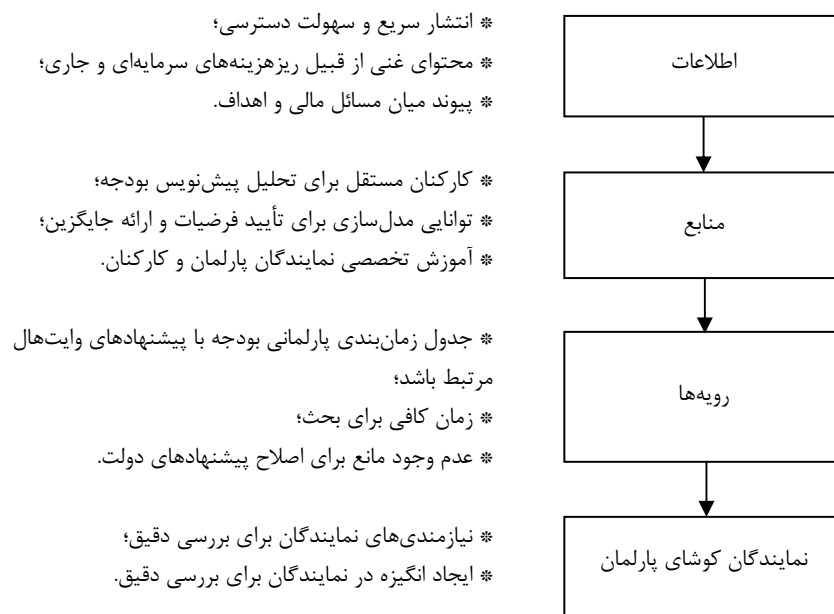
اداره حسابرسی ملی قدرتمندترین و شاید ناشناخته‌ترین سلاح نمایندگان پارلمان برای دفاع از مالیات‌دهندگان است. این اداره در خدمت پارلمان است نه دولت و برای دسترسی

۱. برای اطلاعات بیشتر رک:.

Audit, Accountability and Government, Kathryn Hollingsworth and Fidelma White (Clarendon 1990), See Chapter 4 for a Fuller Historical Account.

بخش اول گامی به سوی بازپس‌گیری اختیارات بودجه‌ای قوای مقننه ۸۱

به اسناد مالی تمام دواير دولتي اختيارات گسترده‌اي دارد. بر مبنای این حق دسترسى، این اداره ممیزی حساب‌های دولتي را برعهده دارد و به پارلمان گزارش می‌دهد.



شکل ۵-۱ مدل بررسی بودجه پیشنهادی

در مجلس عوام، کمیسیون حساب‌های عمومی هر سال با پشتیبانی اداره حسابرسی ملی پژوهش‌های بسیاری را به نیابت از مجلس عوام انجام می‌دهد. این کمیسیون مقامات کشوری عالی‌رتبه را احضار می‌کند و از آنان مستقیماً درباره بودجه‌هایی که اداره کرده‌اند توضیح می‌خواهد. دبیران دائمی هر وزارتخانه مسئولیت مستقیم امور مالی آن وزارتخانه را برعهده دارند و برای اجرای این وظیفه، در قانون به‌عنوان مقامات ارشد حسابرسی محسوب می‌شوند. آنها به‌عنوان حسابرس ارشد در برابر کمیسیون حساب‌های عمومی ظاهر می‌شوند. این نقش به شیوه‌های مختلف کلید درک بخشی از مشکل نظام کنونی بریتانیاست، چون

نقش وزیران در پاسخ‌گویی در برابر بودجه وزارتخانه‌ها را حذف یا دست‌کم مخدوش می‌کند. در شرایطی که وزرا عملاً در ازای هزینه‌هایی که انجام می‌دهند پاسخ‌گو نیستند و این وظیفه به مقامات ارشد کشوری سپرده شده است، منطق و نیاز به نگرانی وزیران درباره بررسی هزینه‌های برنامه‌ای الزاماً کاهش می‌یابد. بنابراین وزرا تشویق می‌شوند که تنها نگران سیاست‌ها باشند، چون مقامات کشوری برای هر سیاست قیمت متفاوتی در نظر می‌گیرند و دبیر دائمی باید پاسخ‌گوی تجاوز هزینه‌های واقعی از سقف تعیین شده باشد. با وجود این، این مفهوم که چنین تقسیم‌بندی مشخصی بین سیاست و بودجه وجود دارد بسیار بحث‌انگیز است.

به هر تقدیر، در چارچوب کنونی بررسی اجرای بودجه، به نظر می‌رسد اداره حسابرسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی وظیفه مهمی را به خوبی انجام می‌دهند. اینکه این سازمان‌ها تا چه حد از عهده این وظایف برمی‌آیند نیازمند بررسی مستقل و منظم است. با وجود این، مدارک موجود بسیار امیدبخش است. اداره حسابرسی ملی می‌تواند موارد متعددی از موفقیت خود در کاهش اسراف و بهبود ارزش پول را ارائه دهد. مثلاً در سال ۱۹۹۸، تنها از طریق مطالعات ارزش پول، این سازمان ۳۴۱ میلیون پوند و از طریق ممیزی‌های مالی آن ۲۴ میلیون پوند دیگر صرفه‌جویی کرد. در سه سال گذشته، اداره حسابرسی ملی حدود ۱/۲ میلیارد پوند صرفه‌جویی کرده است. در واقع، این واقعیت که چنین مبالغی توسط اداره حسابرسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی در بررسی هزینه‌های اجرا شده کشف شده‌اند دلیل قدرتمندی بر لزوم تقویت این گونه بررسی‌هاست.

#### ۲-۲-۵ نقاط ضعف بررسی‌های پس از اجرای پارلمان

صرف‌نظر از این موفقیت نسبی، برای بهبود چشمگیر نظام بررسی‌های پس از اجرای هزینه‌های دولت مرکزی فضای قابل ملاحظه‌ای وجود دارد.

#### الف) تعاریف حسابداری

اگر دولتی از اختیار تصمیم‌گیری درباره تعاریف حسابداری خود و تغییر آنها برخوردار باشد، آنگاه همواره کل چارچوب بررسی پس از اجرا زیر سؤال می‌رود. متأسفانه وزارت

دارایی بریتانیا همواره اختیار تعیین مقررات گزارش‌های مالی خود را که مبنای قضاوت دیگران درباره این نهاد است برای خود حفظ کرده است. بنابراین مهم‌ترین سؤال که مطرح می‌شود درباره چارچوب حسابداری است که باید مبنای کار اداره حسابرسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی باشد.

اکنون با تغییر جهت از حسابداری نقدی به حسابداری منابع که بنیادین‌ترین اصلاح دولت در تعاریف حسابداری خود در طول تاریخ به‌شمار می‌آید این وضعیت دستخوش تغییرات بنیادینی شده است. این واقعیتی است که رسانه‌های وست‌مینستر کاملاً آن را از یاد برده‌اند. اگرچه این تغییر توسط متخصصان بیرونی که در سازمان خاصی گردهم آمده‌اند ایجاد شده است (هیئت مشورتی ارائه گزارش‌های مالی)، وزارت دارایی کنترل کامل آن را در دست داشته است.

در طول تصویب قوانین مربوطه (قانون منابع و حساب‌های دولت که در جلسه پارلمان به تصویب رسید) پرسش‌های مهمی در این باره مطرح شد که چه کسی کنترل واقعی نظام حساب‌های دولت مرکزی را در دست دارد و این حساب‌ها چگونه تعریف می‌شوند. هنگامی که این قانون در مجلس عوام مطرح بود، وزارت دارایی بر حق خود در خصوص تصمیم‌گیری درباره نحوه تهیه حساب‌های خود تأکید می‌کرد، ولی در طول تصویب قانون در مجلس اعیان، ضمانت‌های جدیدی در نظر گرفته شد. با وجود این، هدف ایجاد مرجعی مستقل برای تصمیم‌گیری درباره تعاریف حسابداری دولت که لیبرال دمکرات‌ها و محافظه‌کاران به دنبال آن بودند همچنان به‌عنوان یکی از اهداف اصلی پارلمان مطرح است.

#### **ب) منابع و حوزه اختیارات اداره حسابرسی ملی**

شاید مسئله‌ای که از فوریت بیشتری برخوردار است این باشد که آیا به نهادهای کنترلی خود قدرت اجرایی کافی داده‌ایم یا خیر. اداره حسابرسی ملی هرگز نمی‌تواند در آن واحد در تمام نقاط و ایت‌هال حاضر و از منابع لازم برای برعهده گرفتن مطالعات تفصیلی و کنکاش‌هایی که یک ممیز می‌تواند در شرایط ایدئال انجام دهد برخوردار باشد. بدین ترتیب این پرسش مهم مطرح می‌شود که آیا اداره ملی حسابرسی از ظرفیت

بایسته‌ای برخوردار است یا خیر؟ و آیا کمیسیون حساب‌های عمومی از استقلال و جایگاه شایسته‌ای در مجلس عوام برخوردار است یا خیر؟

پرسش سوم که با این پرسش ارتباط دارد حوزه اختیارات اداره حسابرسی ملی است. بسیاری از مجامع دولت مرکزی که پول مالیات‌دهندگان را هزینه می‌کنند خارج از حوزه وزارتخانه‌های دولتی قرار دارند. مهم‌ترین نمونه سازمان‌هایی همچون میراث فرهنگی بریتانیا، سازمان حفاظت از محیط زیست، هیئت ملی لاتاری و بیش از هشتاد سازمان دیگر است که به دستگاه‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای معروف‌اند، ولی سازمان‌هایی همچون بی. بی. سی. نیز در زمره آنهاست.

در حال حاضر، چنین سازمان‌هایی به صورت خودکار در حوزه نظارت اداره حسابرسی ملی قرار ندارند و این بدان معناست که این اداره نمی‌تواند به صورت خودکار به اسناد مالی آنها دسترسی داشته باشد. سازمان‌هایی که بیش از سه میلیارد پوند از پول مالیات‌دهندگان را هزینه می‌کنند می‌توانند به صورت بالقوه از نظارت پارلمان بر هزینه‌های اجرا شده پرهیز کنند. با وجود این، دولت‌هایی که مردم‌سالار نیستند بیش از دولت‌های مردم‌سالار به نظارت و ممیزی دقیق نیاز دارند.

### ۳-۵ نمایندگان پارلمان بریتانیا چگونه مالیات‌ها را بررسی می‌کنند؟

در مقایسه با بخش هزینه‌های بودجه، نمایندگان پارلمان نظارت مستمر و منظمی بر پیشنهاد‌های مالیاتی دولت دارند. ولی این کار را چندان خوب انجام نمی‌دهند. از این رو درباره نحوه وضع مالیات‌ها در بریتانیا تردیدهای زیادی وجود دارد. این تردیدها در میان حساب‌سازان و جامعه تجاری در حال رشد است. این مشکلات، از حجم قوانین مالیاتی که پارلمان در هر سال تصویب می‌کند گرفته تا پیچیدگی این قوانین، عدم انسجام آنها و عدم شفافیت ناشی از آن را دربرمی‌گیرد. این ویژگی‌ها هزینه‌های زیادی را بر بخش‌های خصوصی، عمومی و داوطلب تحمیل می‌کند و بدترین تصویر از کنترل دولتی اقتصاد را ارائه می‌دهد.

اگرچه وزرا، وزارت دارایی و مقامات مالیاتی بیشترین تقصیر را در این زمینه دارند، اما این واقعیت که پارلمان نمی‌تواند یا نمی‌خواهد در این زمینه کاری انجام دهد بسیار نگران‌کننده است. اصلاح نحوه بررسی پارلمانی پیشنهاد‌های جدید مالیاتی احتمالاً



بهترین شیوه برای پیشگیری از وخامت بیشتر اوضاع است و به ما امکان می‌دهد تا اشتباهات گذشته را تصحیح کنیم.

### ۱-۳-۵ بررسی پیشنهادهای مالیاتی قبل از اجرا

پرسش‌هایی که درخصوص بررسی پارلمانی پیشنهادهای مالیاتی مطرح است این نیست که آیا نمایندگان پارلمان از اطلاعات، منابع و روبه‌های مورد نیاز برای اجرای نقش خود برخوردارند یا خیر، بلکه مناسب بودن این منابع، اطلاعات و روبه‌هاست.

#### ۱-۳-۱-۱ فرایند بررسی لوایح مالیاتی

نمایندگان پارلمان در هنگام بررسی لایحه مالی سالانه، بر بررسی پیشنهادهای مالیاتی تأکید می‌کنند. در این هنگام پیشنهادهای مالیاتی جدید که در بودجه وزیر دارای ارائه شده‌اند به قانون تبدیل می‌شوند. لایحه مالی چندین هفته پس از روز ارائه بودجه منتشر می‌شود. چندین روز بعد این لایحه در صحن مجلس عوام برای بار دوم به بحث گذاشته می‌شود. بحث درباره لایحه مالی همچون بحث درباره هر لایحه بزرگ دیگر دولت یک روز طول می‌کشد. پس از فاصله‌ای چندروزه یا چندهفته‌ای، لایحه مالی در کمیسیون طرح می‌شود. ولی برخلاف سایر لوایح، مجلس عوام دو روز را صرف بررسی گزیده‌ای از بندهای آن می‌کند و سپس سایر مواد لایحه را به کمیسیون دائمی تحویل می‌دهد. این کمیسیون در سال‌های اخیر تقریباً هر سه ماه یک بار، یعنی از ماه مه تا ژوئیه، تشکیل جلسه می‌دهد و مرحله ارائه گزارش در اواسط تا اواخر ژوئیه آغاز می‌شود. مجلس اعیان تنها لایحه مالی را رسماً بررسی می‌کند. فرایند بررسی لایحه مالی بی‌شک فرصت سالانه طولانی‌ای را برای بحث درباره محتوای واقعی لایحه و سایر جنبه‌های مالیات فراهم می‌سازد. گاهی در طول تصویب یک لایحه اشتباهات آشکار اصلاح می‌شوند. می‌توان از طریق رایزنی با گروه‌های هم‌سود خارج از پارلمان و بحث‌های سیاسی در داخل و خارج از کمیسیون، وزرا و مقامات را وادار به تجدیدنظر کرد. از آنجاکه لایحه مالی هر سال ارائه می‌شود، اشتباهات یا ایده‌هایی که در یک سال آشکار می‌شود و پذیرش آنها در همان زمان برای وزرا دشوار است می‌تواند در فرصت‌های بعدی دوباره مطرح و اجرا شود.

هیچ‌یک از این مزیت‌های بررسی مالیات، در هنگام بررسی هزینه‌ها وجود ندارد. علاوه بر این، قبل از ارائه لایحه مالی، در ماه نوامبر گزارش پیش از بودجه در ماه مارس ارائه می‌شود که هر دو به نمایندگان پارلمان فرصت می‌دهند پیشنهادهای مالیاتی دولت را بررسی کنند. علاوه بر این رخدادهای، در هر سال ممکن است قوانین اصلی و فرعی که ارائه شوند دارای پیامدهای مالیاتی باشند.

#### ۲-۱-۳-۵ نقاط ضعف فرایند مالی بررسی مالیات

با وجود این، فرایند بررسی لوایح مالیاتی از مشکلات ساختاری و فنی جدی رنج می‌برد. این مشکلات کارایی بررسی‌های برنامه‌ای را محدود می‌کند و مانع از تأثیرگذاری مثبت‌تر آن بر قانونی می‌شود که حاصل این فرایند است. این فرایند به همراه موانع سیاسی و قانونی عمیق‌تری که در مقابل بررسی اثربخش بودجه قرار دارد، از قبیل قدرت رهبران حزبی و فقدان انگیزه سیاسی برای مشارکت مشتاقانه‌تر در بررسی مالیات، اعتبار فرایند کمیسیون بررسی لایحه مالی را به نحو روزافزونی کاهش می‌دهد.

#### الف) مسائل فنی که جنبه سیاسی می‌گیرند یا اصلاً مطرح نمی‌شوند

بزرگ‌ترین مشکل فرایند بررسی لایحه مالی این است که بدون هیچ هزینه سیاسی یا کاهش کنترل قوه مجریه، می‌توان قوانین غیراستانداردی را که با این فرایند وضع می‌شوند نادیده گرفت. بنابراین می‌توان بی‌هیچ هزینه سیاسی یا اقتصادی از این وضعیت استفاده کرد. این مسئله ناشی از این واقعیت است که بخش بزرگی از هر لایحه مالی، از تغییرات فنی تشکیل شده است که به لحاظ سیاسی چندان بحث‌انگیز نیستند. با وجود این، به دلیل محدودیت‌های زمانی و ماهیت حزبی کمیسیون‌های دائمی، حتی تغییراتی که بحث‌انگیز نیستند و توسط نمایندگان مخالف مطرح می‌شوند، به‌عنوان حملات سیاسی محسوب می‌شوند که باید دفع شوند. با توجه به اینکه در مجلس اعیان که از استقلال فکری و تعادل سیاسی بیشتری برخوردار است لایحه مالی بررسی نمی‌شود این مسئله اهمیت بیشتری می‌یابد. روی دیگر سکه این است که اگر حزب مخالف تصمیم بگیرد بر مزیت‌ها و معایب یک مسئله فنی تمرکز نکند، آن پیشنهاد

بررسی نمی‌شود یا دست‌کم مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد. با پیچیده‌تر و طولانی‌تر شدن لوایح مالی، وسوسه نمایندگان پارلمان برای به فراموشی سپردن مسائل سیاسی غیرجذاب افزایش می‌یابد. در چنین شرایطی کسی به مشکلات توجه نمی‌کند.

#### ب) ارزیابی ناکافی هزینه‌های رعایت قوانین مالیاتی

با توجه به وجود مقررات متعدد، دولت اکنون هزینه‌های رعایت یک تغییر مشخص برای بخش خصوصی را تخمین می‌زند. با وجود این، درباره لایحه مالی و سایر قوانین مالیاتی تلاش چندانی صورت نگرفته است. مقامات مالیاتی تاکنون هرگز روش برآورد هزینه‌های رعایت قوانین را منتشر نکرده‌اند و بنابراین نمی‌توان آنها را به صورت مستقل آزمود. ولی بسیاری عقیده دارند که ممکن است وایت‌هال، تأثیر تجمعی تعداد زیادی از تغییرات منظم و کوچک را در محاسبات خود در نظر نگرفته باشد.

به نظر می‌رسد وایت‌هال انتظار داشته باشد که چون مجموعه پیچیده‌ای از متخصصان مالیاتی به ارائه مشاوره به شرکت‌ها می‌پردازند، هزینه‌های جانبی اداره یک تغییر مالیاتی اضافی باید نسبتاً ناچیز باشد. این دیدگاه در بهترین حالت بحث‌انگیز و در بدترین حالت بسیار بی‌دقت است. علاوه بر این، استفاده از خودارزیابی گسترده به هر حال منطقی چنین دفاعی را تضعیف می‌کند. در حالی که نمایندگان پارلمان در زمینه هزینه‌های رعایت قوانین مالیاتی از اطلاعات کافی برخوردار نیستند، هیچ تلاشی برای برآورد کل هزینه‌های رعایت همه تغییرات مندرج در یک لایحه مالی انجام نمی‌شود. بنابراین نمایندگان در جایگاهی نیستند که بتوانند نیاز واقعی به برخی پیشنهادهای مالیاتی را به چالش بکشند.

#### ج) ارائه دیر هنگام اصلاحیه‌های دولت

یکی از ضعف‌های روش کار تمام کمیسیون‌های دائمی پارلمان این است که دولت می‌تواند هر زمان که بخواهد اصلاحیه لوایح خود را تصویب کند و تنها ملزم است این مسئله را ۲۴ ساعت قبل اعلام کند (و برای کاهش این مهلت زمانی نیز روش‌هایی وجود دارد). ممکن است در برخی موارد دولت به وضع سریع یک قانون در آخرین دقایق نیاز داشته باشد، ولی این موارد باید استثنا باشند و تنها به شرایط اضطراری محدود شوند.

قاعدتاً در مورد لوایح مالی چنین شرایط اضطراری‌ای نباید وجود داشته باشد. نخست اینکه این فرایند هر سال فرایندی طولانی است. علاوه بر این، همواره می‌توان در طول سال دوباره به بحث درباره موضوعی پرداخت، چون وزارت دارایی مطمئن است که همواره در جدول زمانی پارلمان برای ارائه لایحه مالی فرصتی دارد. یعنی اینکه دولت تنها باید قصد خود مبنی بر وضع قانون در یک مورد خاص یا حتی انتشار پیش‌نویس لایحه مالی سال آینده را اعلام کند و در اکثر موارد این کار تأثیری مشابه با تحمیل پیشنهادهای بدون بررسی کافی را دارد.

واقعیت این است که وزارت دارایی به‌طور منظم از توانایی خود برای درخواست سریع متمم سوءاستفاده می‌کند و این مسئله بیشتر زمانی رخ می‌دهد که وزرا با دشواری‌های سیاسی روبه‌رو هستند و می‌خواهند از بررسی‌های شدید مطبوعات پرهیز کنند. در چنین شرایطی بررسی پیشنهادهای از موارد عادی نیز کمتر است.

#### د) تعدد قوانین مالیاتی و عدم مشورت کافی

مشکل ارائه دیر هنگام متمم‌ها نشانه مشکل بزرگ‌تر قوانین مالیاتی در چارچوب پارلمانی کنونی، یعنی توانایی دولت در تغییر سریع و آسان قوانین مالیاتی است. در سال‌های اخیر، در دوران دولت حزب کارگر و حزب محافظه‌کار، حجم قوانین مالیاتی افزایش یافته و تعدادی از فرایندهای مشورتی آماج انتقادات شدید متخصصان امور مالیاتی قرار گرفته است. تغییر این وضعیت نیازمند صدور حکمی جدید توسط وزارت دارایی برای محدود ساختن اختیارات این نهاد، یا ایجاد رویه‌های جدید پارلمانی برای محدود ساختن یا به تأخیر انداختن سیل بی‌پایان قوانین مالیاتی جدید است. با وجود این، تاکنون فرایندهای مشورتی به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند و فرهنگ قدرتمند وایت‌هال و وست‌مینستر، این است که دولت منتخب باید بتواند هر چه را هر زمان که می‌خواهد انجام دهد.

#### هـ) منابع و مهارت‌ها

اکثریت بزرگی از نمایندگان پارلمان که در کمیسیون‌های لایحه مالی خدمت می‌کنند از دانش تخصصی در زمینه نظام مالیاتی بی‌بهره یا کم‌بهره‌اند. برخی از آنها برای درک

جزئیات تلاش بسیاری می‌کنند، ولی به دلایلی که برشمردیم، برای انجام این کار با محدودیت‌های متعددی روبه‌رو هستند و به لحاظ سیاسی تقریباً هیچ انگیزه‌ای برای این کار ندارند. البته بسیاری از مجامع تخصصی که نماینده بخش‌های مالیاتی، حقوقی و کسب‌وکار هستند به ارائه مشورت و پشتیبانی می‌پردازند. با وجود این، بسیاری از این مشورت‌ها بدون تفکر کافی درباره نیازها و ملاحظات عملی اعضای کمیسیون لایحه مالی است. به علاوه، این مجامع وظایف دیگری نیز دارند و جدول‌های زمانی فشرده‌ای که دولت تحمیل کرده، آنها را محدود می‌کند.

نتیجه این شرایط این است که در بسیاری از بحث‌ها از مسائل فنی پرهیز می‌شود و بر کلیات متمرکز می‌گردد. به جای تحلیل مفصل مسائلی که در دستور کار کمیسیون قرار دارد، سیاست‌های حزبی بر این بحث‌ها مسلط می‌شوند که برای نمایندگان پارلمان راحت‌تر است.

### ۲-۳-۵ بررسی پس از اجرای پیشنهادهای مالیاتی

بررسی‌های پس از اجرای پیشنهادهای مالیاتی نسبتاً ناچیز است و در زمینه تحلیل‌های نظام‌مندی که می‌توان به موازات ممیزی هزینه‌ها انجام داد شرایط از این نیز بدتر است. لایحه مالی سالانه به نمایندگان پارلمان فرصت می‌دهد سوابق قبلی را مرور و هریک از جنبه‌های نظام مالیاتی را مطرح کنند. بنابراین بررسی پیش از اجرا و پس از اجرای مالیات تا حدی با یکدیگر ادغام می‌شوند. با این‌همه این مسئله به ندرت رخ می‌دهد. کمیسیون‌های منتخب تأمین اجتماعی و وزارت دارایی نامزدهای بالقوه برای تحلیل مالیات به شیوه‌ای تقریباً نظام‌مند هستند. در واقع، به ندرت یکی از این کمیسیون‌ها تحقیق در زمینه نظام مالیاتی را برعهده می‌گیرد. از جمله می‌توان به تحقیق اخیر کمیسیون فرعی وزارت دارایی در زمینه تأسیس سازمان گمرک و عوارض اشاره کرد. مثلاً این تحقیق این پرسش راهبردی را مطرح می‌کرد که آیا دلیلی برای ادغام گمرک با درآمدهای داخلی وجود دارد یا خیر؟

با وجود این، چنین مواردی استثنا هستند و در واقع پارلمان برای تحلیل راهبردی نظام مالیاتی (نحوه فعالیت آن، تأثیر یک مالیات خاص بر اقتصاد، اصلاحات ممکن برای کاهش پیچیدگی نظام مالیات بر درآمد) فرصتی ندارد. چنین کارهایی معمولاً به وزارت

دارایی و مجامع بیرون از پارلمان از قبیل پروژه بازنویسی قانون مالیات محول می‌شوند. بنابراین، اگر نمایندگان پارلمان بخواهند در این حوزه نقشی ایفا کنند، باید ساختارهای موجود به‌گونه‌ای بنیادین اصلاح یا ساختارهای جدیدی ایجاد شوند.

#### ۴-۵ پارلمان سایر کشورها چگونه بودجه را بررسی می‌کنند؟

تجربیات سایر کشورها می‌تواند برای یافتن ایده‌های اصلاحی برای پارلمان بریتانیا بسیار سودمند باشد. در این فصل خواهیم دید که پارلمان‌های ایالات متحده، سوئد و زلاندنو چگونه بودجه دولت‌های خود را بررسی می‌کنند. همچنین به یکی از مطالعات اخیر سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در زمینه تحولات بودجه‌ریزی و بررسی‌های قوه مقننه در ۲۷ کشور اشاره می‌کنیم.<sup>۱</sup>

ایالات متحده آمریکا، سوئد و زلاندنو همراه یکدیگر درس‌های بسیار مهمی درباره مزیت‌ها و مشکلات بالقوه افزایش بررسی بودجه ارائه می‌دهند. این سه کشور دارای نظام‌های سیاسی متفاوتی هستند و اخیراً در این حوزه اصلاحاتی را آغاز کرده‌اند. هریک از این کشورها با تلاش برای پرهیز از آشفتگی در قوانین و بی‌تدبیری‌های مالی (که در همه آنها به یک اندازه موفق نبوده است) برای میسر ساختن بررسی قانونی به نظام متفاوتی دست یافتند.<sup>۲</sup>

#### ۱-۴-۵ ایالات متحده آمریکا

مدل آمریکایی با توجه به شعار انقلابی به یاد ماندنی‌اش (مالیات بدون نمایندگی هرگز) باید برای ما جالب باشد. در واقع، قانون اساسی این کشور به‌گونه‌ای طراحی شده است که اعمال قدرت قوه مجریه را که خشم مستعمره‌نشینان را از دولت‌های مستقر در اروپا برانگیخته بود محدود کند. این امکان بالقوه اختلاف‌نظر میان قوای مقننه و مجریه آمریکا، مسلماً در فرایند بودجه‌ریزی نمایان است.

رئیس‌جمهور بودجه را به کنگره ارائه می‌دهد، ولی هر دو مجلس کنگره در اصلاح

۱. پژوهش سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درباره تحولات بودجه‌ریزی (۲۰۰۰)

۲. اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی نیز درس‌هایی را به ما می‌آموزند. برای تحلیل تجربه اسکاتلند رک:

"Parliament and the Public Purse: Improving Financial Scrutiny", Alex Brazier, Hansard Society, Commission on the Scrutiny Role of Parliament, December 2000.

آن آزادی عمل دارند. علاوه بر این، به لطف ثابت بودن زمان انتخابات، امتناع از تصویب بودجه رئیس‌جمهور، کنگره را همچون مجلس عوام با تهدید انتخابات مجدد روبه‌رو نمی‌کند. با بهره‌گیری از چنین اختیارات و استقلالی، قوه مقننه آمریکا از انگیزه و فرصت کافی برای بررسی دقیق و معنادار لوایح برخوردار است. در این مدل بررسی بودجه پیشنهادی تقریباً به بودجه‌ریزی تبدیل می‌شود.

بنابراین ممکن است تفاوت‌های قانونی میان بریتانیا و آمریکا به این معنا باشد که این مدل کمک چندانی به ما نمی‌کند، چون حتی طرفداران سرسخت اصلاحات سیاسی در حزب لیبرال دمکرات نیز تفکیک قوا را پیشنهاد نکرده‌اند. با وجود این، مدل‌های ترکیبی متعددی وجود دارد. کنگره، به لطف نقش اصلی‌ای که در بررسی بودجه ایفا می‌کند، برای کمک به بررسی بودجه رویه‌ها و منابعی را ایجاد کرده است که مستقل از روابط قانونی هستند و بنابراین به‌طور بالقوه در بریتانیا نیز قابل اجرا هستند.

#### ۱-۴-۵ فرایند بررسی بودجه پیشنهادی در ایالات متحده آمریکا

کنگره از طریق فرایندی که در قانون بودجه کنگره مصوب سال ۱۹۷۴ رسمیت یافته است به بررسی دقیق لایحه بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور می‌پردازد.<sup>۱</sup> این فرایند تا حد زیادی تصمیم‌گیری‌های مالیاتی و هزینه‌ای را، در فرایند بودجه‌ای بسیار یکپارچه‌تر از بریتانیا با یکدیگر پیوند می‌دهد. بررسی بودجه پیشنهادی با فرایند تصویب قطعنامه بودجه سالیانه پس از ارائه پیش‌نویس بودجه توسط رئیس‌جمهور آغاز می‌شود. این قطعنامه به‌عنوان راهنمایی برای عوام و مجلس سنا در تأملات پایانی آنها درباره جزئیات بودجه عمل می‌کند. به‌موجب قانون بودجه کنگره، کمیسیون‌های بودجه مجلس عوام و مجلس سنا باید برای تصویب قطعنامه بودجه جلساتی را برگزار کنند. به‌موجب قانون بودجه کنگره آمریکا، پیشنهادهای کنگره و رئیس‌جمهور باید مقایسه شوند. کمیسیون‌های بودجه، تأثیرات بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور بر اقتصاد کلان را بررسی و از سیزده کمیسیون فرعی اعتبارات در هریک از دو مجلس گزارش‌هایی را درباره برنامه‌های تفصیلی دریافت می‌کنند

1. J. Suttle. Congressional Budget Resolutions: Formulation, Content, and Historical Information-congressional Research Service Report for Congress 1996.

و حوزه‌هایی از هزینه‌های دولت را که تقریباً با وزارتخانه‌های وایت‌هال قابل مقایسه است پوشش می‌دهد. این کمیسیون‌های فرعی براساس اولویت‌های مرتبط با خط‌مشی‌های خود پیشنهادها را اصلاح می‌کنند (گاهی این اصلاحیه‌ها به صد مورد می‌رسند). پس از این دوره بررسی شدید پیش از اجرا که شش هفته به طول می‌انجامد، بالاخره گزارش قطعنامه بودجه توسط دو کمیسیون بودجه ارائه می‌شود. اکنون بحث به صحن مجلس عوام و مجلس سنا کشیده می‌شود. هر دو مجلس درباره گزارش هریک از کمیسیون‌های بودجه رأی‌گیری می‌کنند و در کنفرانس مشترکی گزارش قطعنامه بودجه را ارائه می‌دهند. تنها پس از گزارش کمیسیون‌های صدور مجوز درباره نیاز به هرگونه سازش قانونی، فرایند بررسی قانون بودجه واقعی آغاز می‌شود.

جزئیات بودجه در لوایح اعتبارات سالیانه تعیین می‌شوند. براساس قانون بودجه کنگره، بحث درباره این موضوع باید در ۱۵ مه، یعنی بیش از دو ماه پس از ارائه پیشنهاد اولیه رئیس‌جمهور آغاز شود. لوایح اعتبارات در هر دو مجلس کنگره بررسی می‌شوند و به تصویب می‌رسند و سپس در کنفرانس مشترکی در چارچوب گزارشی واحد ارائه می‌شوند. به لحاظ تئوری، فرایند بررسی قانونی پیش از اجرا بین اول ژوئیه تا سی‌ام سپتامبر به پایان می‌رسد.<sup>۱</sup>

تعارض میان بررسی دقیق در کنگره و ناتوانی پارلمان بریتانیا نمی‌توانست شدیدتر از این باشد. در پایان فرایند بررسی بودجه در آمریکا، بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور ۷۳ بار در کمیسیون‌های اصلی و فرعی، مجالس عوام و سنا گزارش و به رأی گذارده شده است. ممکن است جمع‌ها و تخصیص هزینه‌های دولت دچار تغییرات چشمگیری شود. حدود ۶۰ درصد از رأی‌گیری‌هایی که در مجلس سنا انجام می‌شود درباره بودجه، اعتبارات یا اقدامات مالیاتی است.<sup>۲</sup> درواقع، میزان زمانی که به بررسی بودجه اختصاص می‌یابد سبب گردیده است تا برخی به صرف زمان بیش از حد برای این کار اشاره کنند. اخیراً سناتور دومینیچی لایحه‌ای را برای ایجاد نظام تخصیص دوساله اعتبارات ارائه کرد تا وقت مجلس برای بررسی سایر مسائل آزاد شود.

1. B. Heniff (1998). The Congressional Budget Process Timetable - Congressional Research Service Report for Congress.

۲. اطلاعات دریافتی از عضو کمیسیون بودجه مجلس سنا.



### الف) منابع

علاوه بر صرف زمان بیشتر، کنگره در مقایسه با مجلس عوام برای تحلیل و بررسی پیشنهادهای بودجه از پرسنل بهتری نیز برخوردار است. مثلاً کمیسیون بودجه سنا برای پشتیبانی از اعضای خود پنجاه متخصص را در استخدام دارد که خلاصه مطالعات و جلسات توجیهی را در اختیار نمایندگان مجلس سنا قرار می‌دهند. کمک تخصصی در تهیه پیش‌نویس، با استفاده از وکلای متخصص برای کمک به اعضا در نگارش اصلاحیه‌ها و لوایح جامع‌تر است. مهم‌تر اینکه به‌موجب قانون بودجه کنگره، به‌منظور پشتیبانی از کنگره در تدوین و بررسی بودجه، اداره بودجه کنگره تأسیس گردیده است. این اداره به‌عنوان همتای مهم اداره مدیریت بودجه و شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور عمل می‌کند. این منابع بخش مهمی از فرایند بررسی بودجه را تشکیل می‌دهند و به کنگره امکان می‌دهند تا اختیاراتی را که با برخورداری از جایگاه هم‌تراز با رئیس‌جمهور به‌دست آورده اعمال کند.

### ۲-۴-۱-۵ بررسی اجرای بودجه در ایالات متحده آمریکا

این منابع چشمگیر بررسی پیش از اجرا، با ظرفیت قدرتمند بررسی پس از اجرا در اداره حسابرسی عمومی ترکیب می‌شود.

اداره حسابرسی عمومی در سال ۱۹۲۱ براساس قانون بودجه و حسابرسی و واکنش به هرج‌ومرجی که پس از جنگ جهانی اول<sup>۱</sup> در زمینه مالیه عمومی ایجاد شده بود تأسیس گردید. این اداره نیز همچون اداره حسابرسی ملی بخشی از قوه مجریه محسوب نمی‌شود و در برابر قوه مقننه پاسخ‌گوست. این اداره مدرن ۳۲۰۰ کارمند و ۳۵۴/۲ میلیون دلار بودجه دارد. این اداره در نظارت بر کارایی هزینه‌های دولت و اثربخشی آن در تحقق اهداف سیاست‌ها نقش مهمی ایفا می‌کند. اعضای اداره حسابرسی عمومی از طریق گزارش‌های مکتوب (کتاب‌های آبی) و شهادت‌های شفاهی اطلاعات خود را در اختیار کنگره قرار می‌دهند. در سال مالی ۱۹۹۹، این اداره ۱۱۶۳ گزارش منتشر کرد. به‌عنوان گواهی بر کارایی خود در تضمین کسب حداکثر ارزش در ازای

۱. تاریخچه و پیشینه اداره حسابرسی عمومی: [www.gao.gov/about/gglance.html](http://www.gao.gov/about/gglance.html).

هزینه‌های دولت، اداره حسابرسی عمومی ادعا می‌کند که فعالیت‌های آن ۲۰/۱ میلیارد دلار سود مالی قابل سنجش را به دنبال داشته است.

#### الف) درس‌هایی از مدل ایالات متحده آمریکا

در عالم تئوری، آمیزه قدرت قوه مقننه با پشتیبانی منابع مستقل قدرتمند در ایالات متحده آمریکا مدلی جذاب برای بررسی بودجه است. به نظر می‌رسد این مدل، از نظر مشروعیت دمکراتیک و پاسخ‌گویی و به لحاظ عملی برای کشف و پیشگیری از اسراف و ناکارایی مزیت‌های بزرگی دارد. بررسی بودجه در قوه مقننه، چه قبل از اجرا و چه پس از اجرا بسیار قدرتمند عمل می‌کند. با وجود این، نقاط ضعفی نیز دارد. برای اینکه قوانین بودجه‌ای کنگره به قانون تبدیل شوند باید به تصویب رئیس‌جمهور برسند و در صورتی که رئیس‌جمهور تشخیص دهد که بودجه مصوب کنگره با پیشنهاد اولیه و اولویت‌های سیاسی او به اندازه کافی همخوانی ندارد می‌تواند آن را وتو کند.

هنگامی که رئیس‌جمهور و اکثریت نمایندگان کنگره به احزاب مختلف تعلق داشته باشند، اغلب بررسی گسترده قوه مقننه و اصلاحیه‌های بودجه بن‌بستی را ایجاد می‌کند. مثلاً تعارض میان آقای کلینتون رئیس‌جمهور و نیوت گینگریچ و باب دل در زمستان سال ۱۹۹۵-۱۹۹۶ را در نظر بگیرید. کلینتون بودجه مصوب کنگره را وتو کرد. کنگره که در دست حزب جمهوری‌خواه بود ادامه تأمین مالی فدرال را از ۱۳ نوامبر محدود کرد. وقتی طرفین نتوانستند به توافق دست یابند، دولت فدرال وادار شد از ۱۴ تا ۱۹ نوامبر و از ۱۵ دسامبر تا ۲ ژانویه ۱۹۹۶ که بحران حل شد فعالیت‌های خود را تعطیل کند. به موجب برآوردها این دو تعطیلی ۱/۵ میلیارد دلار برای مالیات‌دهندگان آمریکایی هزینه داشته است.<sup>۱</sup>

بن‌بست بودجه‌ای می‌تواند تأثیر جانبی نامطلوب بده‌بستان‌های پشت پرده یا معامله برای کسب منافع شخصی را نیز به دنبال داشته باشد. به‌منظور تلاش برای پرهیز از هزینه‌ها و دشواری‌های تعطیلی دولت، رئیس‌جمهور و رهبران حزب وی در کنگره اغلب

---

1. R. Williams and E. Jubb, Shutting Down the Government: Budget Crises in the American Political System - published in Parliamentary Affairs.

مجبور می‌شوند منابع مالی پروژه‌های کوچک مورد نظر سناتورها و نمایندگان مجلس را تأمین کنند تا از کسب اکثریت مورد نیاز اطمینان حاصل کنند.

نظام بررسی هزینه‌های برنامه‌ای ایالات متحده آمریکا نشان‌دهنده خطرهایی است که قدرت بیش از حد قوه مقننه در زمینه هزینه‌های دولت ایجاد می‌کند. با وجود این، باید به این نکته توجه کرد که دلیل بنیادین این دشواری‌ها نفس بررسی نیست، بلکه ماهیت نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا و اصل تفکیک قوا در قانون اساسی این کشور است. همان‌طور که پیشتر دیدیم، در نظام بریتانیا تقریباً غیرممکن است که قوه مجریه چندین ماه با قوه مقننه اختلاف‌نظر داشته باشد. با وجود این، واقعیت خشن تعطیلی فعالیت‌های دولت به ما یادآوری می‌کند که برهم زدن بیش از حد تعادل به نفع قوه مقننه می‌تواند به اندازه سلطه قوه مجریه که در بریتانیا شاهد آن هستیم منفی باشد.

#### ۲-۴-۵ سوئد

نظام سیاسی سوئد بیش از مدل آمریکا به بریتانیا شباهت دارد. در این کشور نیز همچون بریتانیا، قدرت قوه مجریه در دستان نخست وزیر و هیئت دولت است که از دل قوه مقننه، یعنی ریکسداگ برآمده‌اند.

در سال‌های اخیر، نظام‌های مدیریت عمومی سوئد اصلاحات بنیادین و گسترده‌ای را از سر گذرانده‌اند. انگیزه این تغییرات، با مشکلات اقتصادی این کشور فراهم شد، از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳، تولید ناخالص ملی این کشور ۵ درصد کاهش یافت و بیکاری به ۱۳ درصد رسید. این دوره شاهد کسری‌های بزرگ در مالیه عمومی و افزایش چشمگیر بدهی‌های دولت نیز بود. برای مقابله با این بحران، بسیاری از قسمت‌های بخش عمومی سوئد، از جمله فرایند بودجه پارلمانی کشور اصلاح شدند. این مسئله ناشی از این باور در سوئد بود که ساختارها و رویه‌های قبلی در وخامت وضع مالیه عمومی در اوایل دهه ۱۹۹۰ نقش مهمی داشته‌اند.

نظام قبلی به نوعی با هرج و مرج و بی‌نظمی همراه بود. بودجه به صورت ناقص به ریکسداگ ارائه می‌شد و در طول فرایند پنج‌ماهه تصویب آن، دولت خود اصلاحیه‌ها و افزایش‌های عمده‌ای را پیشنهاد می‌کرد. بحث‌ها معمولاً بر تک‌تک اعتبارات متمرکز بود و توجه چندانی به بحث درباره سطح کلی هزینه‌ها نمی‌شد. این مسئله سبب می‌گردید تا در طول دوره بررسی کل

هزینه‌های دولت افزایش یابد و این افزایش گاهی تا ۰/۵ درصد تولید ناخالص ملی بود.<sup>۱</sup> در اوایل دهه ۱۹۹۰ به‌منظور ارزیابی فرایند بودجه و بهبود آن، کمیسیون بررسی تشکیل گردید. برای بررسی بودجه جدول زمانی الزام‌آوری تعیین و دولت از اصلاح پیشنهادهاى خود، به‌جز در موارد استثنایی منع شد.

#### ۱-۲-۴-۵ بررسی پیش از اجرا در سوئد

رویه‌های جدید بررسی بودجه را می‌توان به سه مرحله تقسیم کرد:

- تأیید مبلغ کل هزینه‌های دولت از طریق لایحه سیاست پولی بهار؛
- تأیید سطح هزینه‌های هریک از ۲۷ سرفصل هزینه؛
- تأیید اعتبارات هریک از ۲۷ سرفصل هزینه‌ای.

دولت باید تا ۱۵ آوریل هر سال، یعنی پنج ماه قبل از ارائه بودجه، لایحه سیاست پولی بهار را به ریکسداگ ارائه دهد. این لایحه سقف کل هزینه‌ها و درآمدهای دولت را تعیین می‌کند. برخلاف نظام بریتانیا، در سوئد درباره نوع اصلاحیه‌هایی که می‌توان در این مرحله در ریکسداگ به بحث گذاشت یا تصویب کرد هیچ‌گونه محدودیتی وجود ندارد. با بحث درباره سطح کلی هزینه‌های دولت جدا از اعتبارات وزارتخانه‌ها، نظام سوئد فضایی را ایجاد می‌کند که می‌توان پیامدهای سیاست مورد نظر برای اقتصاد کلان را از پروژه‌ها و پیشنهادهاى مشخص جدا کرد.<sup>۲</sup>

پس از تصویب لایحه سیاست پولی بهار در اوایل ژوئن، دولت حداکثر تا ۲ سپتامبر بودجه را به ریکسداگ ارائه می‌دهد. بودجه به ۲۷ سرفصل هزینه تقسیم می‌شود و این سرفصل‌ها به پانصد اعتبار جداگانه تقسیم می‌شوند. در صورتی که دولت برای عدول از سقف هزینه‌های مصوب در قانون سیاست پولی بهار پیشنهادهاى مشخصی را ارائه ندهد، بودجه باید با رعایت این سقف‌ها باشد. اعضای ریکسداگ تا ۷ اکتبر برای پیشنهاد اصلاحیه فرصت دارند. تنها محدودیت در زمینه اصلاحیه‌ها این است که نباید از سقف‌هایی که قبلاً درباره آنها توافق شده عدول کنند.

۱. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (۱۹۹۸): بودجه‌ریزی در سوئد.

2. State Audit in the European Union: Sweden, Published by the National Audit Office.

دومین مرحله تأیید پارلمانی تا پایان ماه نوامبر که درباره توزیع اعتبارات بین ۲۷ سرفصل هزینه توافق می‌شود به پایان می‌رسد. کمیسیون مالی ریکسداگ در این فرایند نقش مهمی ایفا می‌کند و پیشنهادهایی را درباره مبالغ کل هزینه‌های دولت و توزیع آن بین سرفصل‌های هزینه ارائه می‌دهد.

با آغاز سومین مرحله نظارت پارلمانی، نقش کمیسیون مالی در بررسی بودجه مستقیماً به کمیسیون‌های بخشی ریکسداگ محول می‌شود. مقامات کشوری ارشد که مسئولیت سازمان‌های دولتی را برعهده دارند، احضار می‌شوند تا مدارک خود را درباره منابع مالی مورد نیاز برای سال آینده ارائه دهند. کمیسیون‌ها درباره نتایج مورد انتظار از اعتبارات مشخص نیز تحقیق می‌کنند.

پس از اینکه کمیسیونی بررسی خود را به پایان رساند، گزارشی را به پارلمان ارائه می‌دهد که حاوی جزئیات اعتبارات پیشنهادی است. این گزارش ممکن است برخی مبالغ را از یک اعتبار به اعتبار دیگری منتقل کند. با این حال، تغییرات نباید از سقف کل اعتباراتی که در مرحله دوم برای سرفصل هزینه مورد نظر تصویب شده فراتر رود. در صورتی که چنین پیشنهادی مطرح شود، خارج از روال و غیرقابل بررسی در ریکسداگ است. پس از اینکه کمیسیون‌های بخشی گزارش‌های خود را ارائه دادند، پیشنهادهای آنها در صحن ریکسداگ بررسی و رأی‌گیری می‌شود. بنابراین بودجه سال مالی آینده (که با سال تقویمی سوئد یکی است) قبل از تعطیلات کریسمس بلافاصله به قانون تبدیل می‌شود.

#### ۲-۴-۵ بررسی‌های پس از اجرا

ریکسداگ برای بررسی‌های پس از اجرای بودجه منابع نسبتاً محدودی در اختیار دارد. در حالی که در بریتانیا، اداره حسابرسی ملی توسط پارلمان ایجاد شده است، بزرگ‌ترین ممیز پس از اجرای سوئد، یعنی اداره حسابرسی ملی تحت نظر وزیر دارایی فعالیت می‌کند و رئیس آن را دولت تعیین می‌نماید. این سازمان دارای ۵۲۰ کارمند است و ممیزی‌های مالی، ممیزی عملکرد و مدیریت مالی را انجام می‌دهد و مسئولیت ممیزی‌های سالیانه ۳۵۰ سازمان دولتی را برعهده دارد.

در مقایسه با این سازمان، گروه ممیزان پارلمانی که نقش آن در قانون اساسی

سوئد تضمین شده تنها دارای دوازده عضو مجلس، دوازده معاون و بیست کارمند پشتیبانی است. با توجه به این منابع محدود، ممیزان پارلمانی به‌جای ممیزی‌های مالی به اصول کلی و عملکرد می‌پردازند که تمام حوزه‌های سیاست‌های دولت را دربرمی‌گیرد. آنها گزارش‌های خود را به کمیسیون‌های ذی‌ربط در ریکسداگ ارائه می‌کنند. آنگاه ریکسداگ گزارش‌های کمیسیون را به بحث می‌گذارد.

### ۳-۲-۴-۵ درس‌هایی که از مدل سوئدی می‌آموزیم

اصلاحات بودجه‌ای اخیر سوئد این واقعیت را نشان می‌دهد که قدرت پارلمانی بر بودجه الزاماً به افزایش هزینه‌های دولت نمی‌انجامد. برعکس، تغییرات اخیر نظام جامع تأیید پیش از اجرا را با رویه‌هایی که برای کنترل هزینه‌ها طراحی شده‌اند ترکیب کرده است. این رویکرد از بالا به پایین در واقع محدودیت‌های کمتری را برای اختیارات اعضای پارلمان در پیشنهاد اصلاحیه ایجاد می‌کند. البته فرایند سه‌مرحله‌ای به معنای این است که اصلاح جزئیات باید در چارچوب سقف‌هایی باشد که قبلاً درباره آن توافق شده است. با وجود این، کار در کمیسیون‌ها توانایی نمایندگان پارلمان برای تأثیرگذاری بر بودجه را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، قوه مقننه قدرتمند سوئد و سنت فرهنگی آزادی اطلاعات در این کشور به پارلمان کمک کرده است تا در مقایسه با بریتانیا نظارت معنادارتری را اعمال کند. با وجود این، یکی از انتقاداتی که درباره اصلاحات در سوئد مطرح می‌شود این است که این اصلاحات برای بررسی بودجه توسط پارلمان، منابع مستقل کافی ایجاد نکرده‌اند. کمیسیون‌های ریکسداگ در هنگام بررسی پیامدهای هزینه‌ای اصلاحیه‌ها به اطلاعات وزارت دارایی وابسته هستند. اگرچه هزینه‌هایی که وزارت دارایی اعلام می‌کند عموماً قابل اعتمادند، درخواست‌هایی برای تأسیس اداره مستقل بودجه (احتمالاً چیزی شبیه به اداره بودجه کنگره در ایالات متحده آمریکا) مطرح شده است تا بررسی‌های پیش از اجرا از استقلال بیشتری برخوردار باشد.

### ۳-۴-۵ زلاندنو

زلاندنو دارای نظام دموکراسی پارلمانی است که آشکارا از الگوی وست‌مینستری پیروی

می‌کند و بنابراین شباهت‌های بسیاری با فرایندهای بودجه‌ریزی در بریتانیا دارد. اصل بنیادین ابتکار مالی دربار از بریتانیا به این کشور وارد شد و قانون اساسی مصوب سال ۱۹۸۶ و قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۸۹ از آن حمایت می‌کنند.

همچون سوئد، زلاندنو در خط مقدم اصلاحات اخیر رویه‌های پارلمانی قرار داشته است. مشکلات مشابه کسری بودجه مستمر و مدیریت نامناسب اقتصاد کلان انگیزه مورد نیاز برای اصلاحات نهادی چشمگیر را فراهم کرده است. هدفی که در ورای این تغییرات قرار دارد، ایجاد ساختار نهادی مناسب با مسئولیت مالی که از مدیریت مناسبی برخوردار باشد و ارائه کارآمد خدمات عمومی است. حرکت زلاندنو به سوی دولت‌های اقلیت و ائتلافی که اقلیت‌های مختلف به نسبت تعداد جمعیتشان در آن نماینده دارند نیز به شفافیت فرایند بودجه‌ریزی کمک کرده است.<sup>۱</sup>

#### ۱-۳-۴-۵ بررسی‌های پیش از اجرا در زلاندنو

قانون مسئولیت مالی مصوب سال ۱۹۹۴ قوه مجریه را موظف به تهیه گزارش‌های متعدد در طول چرخه بودجه می‌کند. در گزارش سیاست بودجه‌ای (که حداکثر تا ۳۱ مارس باید ارائه شود) قوه مجریه اهداف راهبردی کلی، مقاصد مالی خود برای سه سال آینده و اهداف بلندمدت خط‌مشی مالی خود را اعلام می‌نماید. علاوه بر این، دولت باید انطباق این برنامه‌ها با اصول مالیه عمومی صحیح که در این قانون ترسیم شده است را اعلام کند:

- کل دیون دربار باید به سطوحی معقول کاهش یابد؛
- حفظ این سطوح معقول دیون پس از دستیابی به آنها؛
- دستیابی به سطوح درآمد ناخالص دربار که حاشیه امنی را در برابر رخدادهای نامطلوب آتی ایجاد کند؛
- مدیریت مدبرانه خطرهایی که در برابر دربار قرار دارد.

اگرچه تعاریف موجود در قانون مسئولیت مالی الزاماً دقیق نیستند، ولی نوعی معیار قانونی را برای ارزیابی برنامه‌های دولت فراهم می‌سازند. این قانون دولت را ملزم

---

1. Boston and Church-The Impact of Electoral Reform on the Budget Process in New Zealand: Has MMP Made a Difference?, (1999).

می‌سازد در زمان ارائه بودجه (که برای سال مالی که از اول ژوئیه آغاز می‌شود در حدود ماه مه یا ژوئن ارائه می‌شود) گزارش راهبرد پولی خود را نیز ارائه دهد. این سند انطباق گزارش روزآمد اقتصادی و مالی دولت (پیش‌بینی سه‌ساله‌ای که در شب ارائه بودجه ارائه می‌شود) با برنامه‌های مالیاتی کوتاه‌مدت دولت را بررسی می‌کند. این گزارش‌ها به همراه یکدیگر اطلاعات پیش از اجرای ارزشمندی را درباره سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای قوه مجریه در اختیار نمایندگان پارلمان و افراد علاقه‌مند قرار می‌دهد.

همراه با این بهبود اطلاعات، زلاندنو نظام قدرتمندی از بررسی پارلمانی بودجه را نیز ایجاد کرده است. در هنگام ارائه بودجه (در روز اول ژوئیه یا قبل از آن) برآوردهای هزینه‌های پیشنهادی دولت نیز به مجلس عوام ارائه می‌شود. این برآوردها خود در مقایسه با بریتانیا حاوی اطلاعات بیشتر درباره هدف هزینه و ارتباط این هزینه‌ها با اهداف سیاست‌هاست.

این برآوردها و اعتباراتی که حاوی آنها هستند ممکن است توسط کمیسیون‌های منتخب بررسی شوند. کمیسیون امور مالی و هزینه‌ها می‌تواند تصمیم بگیرد مصوبه خاصی را بررسی کند یا آن را برای بررسی به کمیسیون مربوطه ارجاع دهد. هر یک از وزرا که برآوردی را ارائه داده‌اند، پرسش‌نامه برآوردهای استاندارد را تکمیل می‌کنند. کمیسیون‌های منتخب باید ظرف دو ماه از ارائه بودجه گزارش خود را ارائه دهند. فرایند مشابهی برای بررسی برآوردهای تکمیلی به کار می‌رود. کمیسیون‌های منتخب وظیفه بررسی عملکرد دولت و ارائه خدمات در مرحله بررسی‌های پیش از اجرا را نیز برعهده دارند و هر کمیسیون منتخب، ملزم به ارائه گزارش در نخستین جلسه پارلمان در هر سال تقویمی است. مهم‌ترین تحول در بررسی پیش از اجرای بودجه در زلاندنو اصلاح ابتکار مالی دربار بوده است. همان‌طور که نشان دادیم، نظام پارلمانی بریتانیا به‌گونه‌ای است که برای اصلاح بودجه اختیار چندانی به نمایندگان پارلمان نمی‌دهد. نه تنها برای افزایش هزینه‌ها اصلاحیه‌ای ارائه نمی‌شود، بلکه جابه‌جایی اعتبارات بین سرفصل‌های مختلف نیز ممکن نیست. در عمل، تنها تغییری که نمایندگان پارلمان می‌توانند ایجاد کنند کاهش میزان یک اعتبار است. این فرایند اکنون با گزینه‌هایی که در برابر نمایندگان پارلمان زلاندنو موجود است تفاوت آشکاری دارد.

در فوریه سال ۱۹۹۶، حکم دائمی جدیدی به تصویب پارلمان رسید که اختیارات



اعضای پارلمان برای اصلاح بودجه را افزایش می‌داد. اصلاحیه‌های بودجه اکنون می‌توانست هزینه‌ها را افزایش دهد یا بین سرفصل‌های مختلف انتقال دهد. در ازای پرهیز از هرج‌ومرج در قوانین و مدیریت مدبرانه مالیه عمومی، قوه مجریه از حق وتوی مالی برخوردار شد. دولت می‌تواند در صورتی که عقیده داشته باشد مصوبه‌ای تأثیرات چشمگیری بر ارقام مالی کلی دربار دارد از این وتوی مالی استفاده کند.<sup>۱</sup> از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کل هزینه‌های عملیاتی؛
- کل درآمدهای عملیاتی؛
- تفاوت بین ارقام کل هزینه‌های عملیاتی و درآمدهای عملیاتی دربار؛
- سطح کل دیون دربار؛
- سطح کل دارایی‌های دربار.

در هنگام بررسی برآوردها، در صورتی که اصلاحیه‌ای تأثیر چشمگیری بر ترکیب مصوبه پیشنهادی داشته باشد می‌توان گواهی وتو را صادر کرد. در تمام مواردی که احتمال وتو وجود دارد، دولت تعیین می‌کند که منظور از تأثیر جزئی چیست. با وجود این، توضیحی که دولت ارائه می‌دهد باید قابل بحث و بررسی عمومی باشد. وقتی گواهی وتو صادر می‌شود، باید تصریح کند که چرا دولت بر این باور است که پیشنهاد وتو شده بر وضعیت مالی دولت یا هزینه‌های آن تأثیر می‌گذارد و دلیل وتو چیست. وقتی پیشنهادی وتو می‌شود از دستور کار پارلمان خارج می‌شود و دیگر نمی‌توان آن را به رأی گذارد. برای محدود ساختن دولت‌ها در کاربرد غیرمسئولانه وتو، توجیه استفاده از گواهی وتو ممکن است در هنگام بررسی قانون مربوطه در مجلس به بحث گذاشته شود.

اگرچه این اصلاحات نسبتاً جدید هستند، به نظر می‌رسد که تمام طرف‌های ذی‌ربط در فرایند بودجه، رویه‌های جدید را مسئولانه به کار می‌برند. زلاندنو در عرصه مالی شاهد انحرافات که در هنگام برگزیدن نظام نمایندگی به نسبت جمعیت انتظار می‌رفت نبوده است. دولت‌ها به استفاده از گواهی‌های وتو تمایل زیادی نداشته‌اند و از سال ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۹ تنها چهار بار از این حق استفاده کرده‌اند (یک بار در مورد لایحه اعضای

---

1. New Zealand Treasury-"Putting it All Together" - an Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System.

خصوصی در سال ۱۹۹۷ و سه بار در مورد اصلاحیه‌های پیشنهادی احزاب مخالف دولت به بودجه پیشنهادی دولت در سال ۱۹۹۸).

درواقع، نظام جدید زلاندنو شامل بازتوزیع زیرکانه اختیارات مالی است. اختیار وتو در دستان قوه مجریه باقی می‌ماند و تأکید مجدد بر ابتکار مالی دربار در موضوعات عمده را تضمین می‌کند. با وجود این، این اختیار از طریق اصلاحات در برابر نمایندگان منتخب پاسخ‌گوتر شده است تا اصلاح پیشنهادهای هزینه‌ای را میسر سازد.

#### ۲-۳-۵ بررسی‌های پس از اجرا در زلاندنو

بررسی پس از اجرای این فرایند توسط اداره ممیزی انجام می‌شود که ممیز کل ریاست آن را برعهده دارد. همچون اداره حسابرسی ملی، اداره ممیزی توسط پارلمان زلاندنو تأسیس گردید و به لحاظ قانونی مستقل از دولت است.

اداره ممیزی اختیارات و مسئولیت‌های گسترده‌ای دارد و تقریباً ممیزی تمام سازمان‌های بخش عمومی را برعهده دارد. به‌طور کلی، این سازمان مسئولیت ممیزی بیش از ۳۸۰۰ دستگاه مختلف (از جمله بیش از ۲۶۰۰ مدرسه) را عهده‌دار است. تحقیقات اداره ممیزی کارایی و درستکاری دستگاه‌های بخش عمومی را بررسی می‌کند و به دنبال حداقل کردن اسراف و اطمینان از این است که منابع تنها برای اهدافی که پارلمان در نظر داشته است هزینه شده‌اند. یافته‌های این اداره به شیوه‌های ذیل منتشر می‌شوند:

- گزارش‌های پارلمانی که حاصل ممیزی‌های هدفمند هستند؛
- گزارش ممیزی و حصول اطمینان، که ممیزی سالیانه حساب‌های هریک از دستگاه‌های بخش عمومی است.

ممیز کل در هنگام بررسی پیشنهادها بودجه به کمیسیون‌های منتخب نیز کمک می‌کند. بنابراین اداره ممیزی به میزان محدودی در اجرای بررسی‌های پیش از اجرا به قوه مقننه کمک می‌کند.

#### ۳-۴-۵ درس‌هایی که از مدل زلاندنو می‌آموزیم

در دهه گذشته، زلاندنو در بسیاری از حوزه‌های سیاست‌های اقتصادی بر سیاستگذاران

بریتانیا تأثیر گذاشته است. زلاندنو، از تأسیس بانک مرکزی مستقل گرفته تا آغاز زود هنگام حسابرسی و بودجه‌ریزی منابع، شروع‌کننده اصلاحات عمده‌ای بوده است. اصلاحات این کشور در زمینه بررسی‌های پارلمانی بودجه برای بریتانیا دارای اهمیت بسزایی است، چون این دو کشور از نظر مدل دموکراسی پارلمانی و سنت ابتکار مالی دربار شباهت‌های بسیاری دارند. در این حوزه، اصلاحات آنها مبتکرانه و زیرکانه بوده است و بین تمایل به حفظ ثبات در اقتصاد کلان و امور مالی توازن برقرار کرده و در عین حال، بودجه را در معرض بررسی بیشتری قرار داده است. قدرت دادن به نمایندگان پارلمان برای ارائه اصلاحیه که با مفهوم وتوی مالی متعادل شده است، شاید جالب‌ترین تحول باشد.

هنوز ضعف اصلی نظام کنونی زلاندنو کمبود شدید منابع اعضای مجلس عوام برای بررسی بودجه است. زلاندنو از سازمانی همچون اداره بودجه کنگره در ایالات متحده آمریکا برخوردار نیست. این مسئله توانایی مجلس عوام برای بررسی‌های اثربخش را کاهش می‌دهد. اگرچه کمیسیون‌های منتخب می‌توانند در زمینه مصوبه‌های پیشنهادی دولت تحقیق کنند و وزرا را به پرسش بکشند، اما از کمک تخصصی مورد نیاز برای تبدیل این فرایند به فرایندی هوشمندانه و جست‌وجوگر بی‌بهره‌اند. این فقدان حمایت فنی به تشویق آشکار اصلاحیه‌ها و پیشنهادهای سیاسی از قبیل کاهش مقدار یک اعتبار به میزان دستمزد یک وزیر به جای تمرکز بر هزینه کردن بهینه پول مالیات‌دهندگان منجر شده است.

#### ۴-۵ مقایسه‌های بین‌المللی گسترده‌تر

از میان سه کشوری که تاکنون با بریتانیا مقایسه کردیم، ناتوانی نسبی مجلس عوام در بررسی بودجه کاملاً آشکار است. حتی در مورد زلاندنو که بیشترین شباهت را با مدل وست‌مینستری حکومت دارد، تحولات اخیر برای تجویز دقیق‌تر فرایند بودجه‌ریزی، بهبود اطلاعات و جایگزین ساختن ابتکار مالی دربار با شکل ضعیف‌تری از وتوی مالی دربار، توان بالقوه بررسی بودجه را دگرگون ساخته‌اند.

با وجود این، ما تنها به انتخاب سه موردی که بیشترین حمایت را از نظریه ما می‌کنند اکتفا نکرده‌ایم، کشورهای دیگری نیز هستند که در آنها قوه مقننه در زمینه بررسی بودجه نقش فعال‌تری را ایفا می‌کند. روزآمدترین بررسی جامع نحوه تعیین بودجه

در کشورهای مختلف، یکی از نظرسنجی‌های اخیر سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در زمینه ۲۷ کشور است.<sup>۱</sup> این نظرسنجی مجموعه پرسش‌هایی را در زمینه اختیارات قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی و انواع شیوه‌های حسابرسی که برای ارائه گزارش‌های مالی بخش عمومی به کار می‌رود طرح کرد. در این بخش، سعی کرده‌ایم برخی از نتایج آن نظرسنجی را به صورت جدول ارائه دهیم. عجیب نیست که در زمینه اختیارات نمایندگان پارلمان‌های مختلف تفاوت‌های زیادی مشاهده شود. نتایج چنین نظرسنجی‌هایی باید با هشداری به‌داشتی مناسب همراه باشد که مثلاً ممکن است آنها نتوانند فرهنگ سیاسی و عرف‌هایی را که اغلب در کارهای تطبیقی اهمیت بسزایی دارند منعکس کنند.

با وجود این، نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نخستین اعتقاد ما، یعنی این باور را تأیید می‌کند که پارلمان بریتانیا از نظر توانایی بررسی و تغییر سیاست‌های مالی از پارلمان بسیاری از کشورهای دیگر عقب‌تر است. همان‌طور که انتظار می‌رود، مدارک این نظرسنجی توسط سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به‌گونه‌ای بی‌طرفانه و بدون هیچ تفسیری ارائه شده است. در اینجا نمی‌خواهیم نظر خود را تحمیل کنیم، ولی اظهار نظر آقای بروس گئورگ، نماینده پارلمان و رئیس کمیسیون منتخب دفاع را هنگام ارائه مدارک گزارش کمیسیون منتخب رویه‌ها درباره این موضوعات نقل می‌کنیم:<sup>۲</sup>

«اگر طیف پارلمان‌های قدرتمند را ترسیم کنید که کنگره آمریکا در یک سوی آن و اتحاد شوروی سابق یا پارلمان‌های کشورهای هم‌چون عربستان سعودی و کویت در سوی دیگر آن قرار داشته باشند، به نظر من در زمینه تأثیرگذاری و قدرت پارلمان ما بیش از گروه نخست به گروه دوم نزدیک هستیم.»

«درسی که ما نیاموخته‌ایم ولی اجداد و نیاکان ما آموخته بودند و به قرون وسطا بازمی‌گردد این است که وقتی کنترل پول را در دست دارید کنترل قلب و ذهن و هرآنچه را به آن مرتبط است در اختیار دارید.»

۱. نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در زمینه تحولات بودجه‌ریزی (۲۰۰۰).

2. Select Committee on Procedure, 6<sup>th</sup> Report-procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans (July 1999, HC 295) Mr. George's Evidence on 23/6/98, Question 4, Page 4.

**جدول ۱ توانایی بررسی و تغییر سیاست‌های مالی در پارلمان‌های مختلف**

پاسخ		پرسش
خیر	بله	
۱۴ کشور از جمله اتریش، دانمارک، فنلاند، آلمان، ژاپن، هلند، نروژ، سوئد و ایالات متحده آمریکا	۱۳ کشور از جمله استرالیا، کانادا، فرانسه، ایرلند، ایتالیا، زلاندنو، اسپانیا و بریتانیا	آیا هیچ‌گونه محدودیت قانونی در زمینه توانایی قوه مقننه برای تغییر بودجه پیشنهادی وجود دارد؟
۲۳ کشور از جمله اتریش، دانمارک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، اسپانیا، سوئد و ایالات متحده آمریکا	در چهار کشور استرالیا، کانادا، زلاندنو و بریتانیا	آیا رأی به بودجه رأی اعتماد محسوب می‌شود؟
۱۶ کشور از جمله استرالیا، دانمارک، آلمان، ژاپن، هلند، زلاندنو و بریتانیا	۱۱ کشور از جمله کانادا، فرانسه، ایتالیا، نروژ، اسپانیا، سوئد و ایالات متحده آمریکا	آیا قوه مقننه قبل از رأی‌گیری درباره جزئیات، درباره درآمدها و هزینه‌ها رأی می‌دهد؟
۲۰ کشور از جمله استرالیا، کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، زلاندنو، اسپانیا و بریتانیا	۷ کشور از جمله ایتالیا، ژاپن، سوئد و ایالات متحده آمریکا	آیا قوه مقننه برای تحلیل بودجه از خدمات دستگاه پژوهشی متخصصی برخوردار است؟
پاسخ		پرسش
نه - تغییرات چشمگیر	بله - ولی با تغییرات جزئی	
۴ کشور جمهوری چک، دانمارک، مجارستان و ایالات متحده آمریکا	۱۷ کشور از جمله فرانسه، آلمان، ایتالیا، اسپانیا و سوئد	۶ کشور از جمله استرالیا، کانادا، ژاپن، زلاندنو و بریتانیا
		در عمل، آیا قوه مقننه معمولاً بودجه را همان‌گونه که دولت ارائه می‌دهد تصویب می‌کند؟

**توجه:** خانه‌های سایه‌دار نمایانگر پاسخ‌هایی است که قوای مقننه فعال‌تر را نشان می‌دهند.

**۵-۵ انکار نقایص وضعیت موجود**

قبل از ارائه پیشنهادهای اصلاحی، باید نگاهی انتقادی به محور اصلی بحث خود داشته باشیم. اگرچه می‌توان به راحتی پذیرفت که نظام ایالات متحده آمریکا بسیار کمتر از آنچه

می‌گویند دمکراتیک است و پارلمان وست‌مینستر بسیار ضعیف‌تر از چیزی است که گفته شده، اما هنوز می‌توان گفت این مسئله اهمیت چندانی ندارد. مثلاً شاید اگر وضعیت اقتصادی و مالی کشور چندان وخیم نباشد این مسئله اهمیت چندانی نداشته باشد.

به نظر نگارنده، فقدان دمکراسی در نظام بریتانیا دلیل خوبی برای اصلاحات بنیادین است. با وجود این به نظر من تنها بهبود پاسخ‌گویی مطرح نیست. مزیت‌های بالقوه شامل بهبود چشمگیر وضعیت پولی و اقتصادی، بهره‌مندی از ثمره‌های اصلاحات با گذشت زمان از نظر بهبود ارزش پول، افزایش کارایی و افزایش توجه به اولویت‌های مالیات‌دهندگان در سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای دولت بریتانیاست.

با وجود این، اثبات وجود چنین مزیت‌هایی، حتی با بهره‌گیری از تحلیل تطبیقی دقیق نیز دشوار خواهد بود. اثبات چنین ادعاهایی تحقیق بیشتری را طلب می‌کند. در اینجا می‌خواهیم با استدلال‌هایی که در برابر نظرهای ما مطرح می‌شود مواجه شویم. اگر بتوان به همه استدلال‌هایی که برای حفظ وضع موجود ارائه می‌شود پاسخ گفت، مسلماً دفاع از اصلاحات به دلایل دمکراتیک تقویت می‌شود.

#### ۱-۵-۵ کارایی اقتصادی

شاید بودجه‌ریزی تحت هدایت وایت‌هال از نظر اقتصادی کارآمدتر باشد. می‌توان این استدلال را مطرح کرد که چشم‌انداز مالی نسبتاً سالم کنونی بریتانیا نشان می‌دهد که نظام ما نمی‌تواند چندان بد باشد. می‌توان این استدلال را مطرح کرد که از آنجاکه بریتانیا در مقایسه با اکثر کشورهای اروپایی مالیات نسبتاً پایینی دارد، مالیات‌دهندگان از خدمات خوبی برخوردارند.

با وجود این، چنین استدلالی به شدت ملاحظات تاریخی را نادیده می‌گیرد. نظام کنونی بررسی ما علاوه بر موفقیت‌های نسبی که در سال‌های اخیر به دست آمده، بارها بحران مالی ایجاد کرده است. بار مالیاتی بریتانیا نوسانات چشمگیری دارد و بارها از سایر کشورهای اروپایی بیشتر یا کمتر بوده است. مسلماً مالیات در این کشور در زمره پایین‌ترین سطوح مالیاتی در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نیست. معلوم نیست که مدل مالیات کم/ هزینه کم همان چیزی است که مردم می‌خواهند

بخش اول گامی به سوی بازپس‌گیری اختیارات بودجه‌ای قوای مقننه ۱۰۷

یا در میان مدت، اقتصادی قدرتمند را ایجاد می‌کند. در واقع، بسیاری از کشورها به لحاظ اقتصادی موفق هستند و قوه مقننه در بودجه‌ریزی این کشورها سهیم بوده و به آن مشروعیت دمکراتیک و کارایی بخشیده است. این طیف دربرگیرنده کشورهایی است که نظام‌های سیاسی بسیار متفاوتی دارند و از ایالات متحده آمریکا گرفته تا نظام‌های وست‌مینستری همچون زلاندنو را دربرمی‌گیرد.

### ۲-۵-۵ سیاست‌های منتهی به بن‌بست و منفعت‌جویی

از سوی دیگر، می‌توان این استدلال را مطرح کرد که مدل بررسی قدرتمند قوه مقننه، همان‌طور که در مورد ایالات متحده آمریکا دیدیم به ایجاد بن‌بست و سیاست‌های منفعت‌جویی منجر می‌شود. می‌توان گفت که درگیر کردن بیشتر قوه مقننه با هزینه‌ها و مالیات‌ها ممکن است «هرج‌ومرج پارلمانی» را جانشین «دیکتاتوری قوه مجریه» کند و شرایطی را به‌وجود آورد که منفعت‌جویی و بده‌بستان‌های بیش از حد، بهای زیادی را به دمکراسی واقعی تحمیل کنند.

با این‌همه، این بدان معنا نیست که فاصله گرفتن از مدل «دیکتاتوری قوه مجریه» در بودجه‌ریزی باید به برگزیدن مدل «هرج‌ومرج پارلمانی» منجر شود. در بین دو سوی این طیف وضعیت‌های متعدد دیگری قرار دارد که از هزینه‌های مرتبط با ایجاد بن‌بست و سیاست‌های مبتنی بر بده‌بستان اجتناب می‌کند، ولی مزیت‌های بررسی و شفافیت را حفظ می‌کند. همان‌طور که نمونه‌های سوئد و زلاندنو نشان می‌دهد دستیابی به نظامی متعادل‌تر مسلماً امکان‌پذیر است. علاوه بر این، تا زمانی که قوه مجریه در پارلمان نفوذ دارد و تفکیک قوا به سبک ایالات متحده آمریکا وجود ندارد خطر سیاست‌های منفعت‌جویانه ضعیف است.

### ۳-۵-۵ تأکید بیشتر بر سیاست به‌جای بودجه (دیدگاه خدمات کشوری)

انتقاد عمیق‌تر و زیرکانه‌تر طرفداران حفظ وضع موجود این است که نظام کنونی به وزرا و نمایندگان پارلمان اجازه می‌دهد بر نگرانی درباره مسائل مرتبط با خط‌مشی‌ها متمرکز شوند (سیاست واقعی) در حالی که مقامات کشوری نگران بودجه‌های تفصیلی هستند.

به‌هرحال، سیاست چیزی است که سیاست‌مداران در زمینه آن تبحر دارند، ولی مقامات کشوری برای اجرا و در نتیجه نگرانی در این باره تربیت شده‌اند که آیا پروژه‌ای

از منابع مالی کافی برخوردار است یا خیر و آیا این منابع به‌خوبی هزینه می‌شوند یا خیر. به همین دلیل است که نظام کنونی عمداً به‌جای وزیر، دبیر دائمی وزارتخانه را مسئول رسمی بودجه آن وزارتخانه، یعنی ذی‌حساب ارشد می‌داند. به‌موجب این استدلال، مسئول ساختن مجریان برای مسائل مالی معقول است، چون با توجه به پیچیدگی وزارتخانه‌ها، نمی‌توان انتظار داشت وزیر عملکرد مالی یک وزارتخانه را کنترل کند.

درواقع، طرح این استدلال که نمایندگان پارلمان باید به‌جای مسائل مالی بر خط‌مشی‌ها تمرکز کنند در یک سطح برای نمایندگان پارلمان بسیار جذاب است. کسی که این استدلال را مطرح می‌کند همچون آقای هامفری می‌گوید: «خب، البته نمایندگان پارلمان می‌توانند اگر بخواهند نگران مسائل مالی باشند، ولی می‌دانید که این کار بسیار کسالت‌آور است. فقط کافی است به ما بگویید چه می‌خواهید و چه میزان درآمد مالیاتی می‌خواهید و بقیه کار را به ما بسپارید». درواقع طرفداران این استدلال به نمایندگان پارلمان می‌گویند که بررسی مالی را تنها از طریق بررسی سیاست‌ها اعمال کنید.

در نتیجه چنین تفکری است که همچنان دارای نظام کنونی هستیم که برای مقامات کشوری بسیار خشک و خسته‌کننده و برای بررسی پارلمانی معنادار بی‌پوده است. من عمیقاً بر این باورم که قوه مجریه در نهایت نظام قدرتمندتر بررسی مالی پیش از اجرا و پس از اجرا توسط نمایندگان پارلمان را ترجیح می‌دهد. این بدان معناست که ساعت‌ها زحمت برای تدوین بررسی‌ها و مصوبات پیشنهادی درواقع دارای هدف و سود پارلمانی و عمومی است و نمایندگان پارلمان باید اولویت‌های بودجه را بررسی کنند.

با وجود این، بسیاری از طرفداران اصلاحات پارلمانی در گذشته به دیدگاه «تأکید بر سیاست‌ها به‌جای بودجه» باور داشته‌اند. مفسرانی که نگرانی‌های این مقاله درباره فقدان بررسی مالی را دارند می‌گویند که کمیسیون‌های منتخب، با تأکید بر تحلیل سیاست‌های راهبردی میان‌مدت، خود راه‌حل هستند.

این مقاله با مفهوم دخالت بیشتر کمیسیون منتخب در تحلیل بودجه موافق است. ولی محدود ساختن اصلاحات به کمیسیون‌ها و ناتوانی در پایان بخشیدن به تقسیم‌بندی اشتباه سیاست/بودجه اشتباه عمیق خواهد بود. عرف‌های قدیمی که سیاست و امور



مالی را از یکدیگر جدا می‌سازند باید از صحنه خارج شوند، وزرا باید چه قبل و چه بعد از اجرا در بودجه‌های خود نقش مهم‌تری ایفا کنند و در این مورد به پارلمان پاسخ‌گو باشند. سیاست هرگز نباید کاملاً با پیامدهای مالی بی‌ارتباط باشد.

هرچه باشد اصلاحات بنیادین‌تر اکنون از هر زمان دیگر عملی‌تر است. موانعی همچون فقدان اطلاعات معنادار و تعیین بودجه‌های بلندمدت‌تر که بر سر پاسخ‌گویی مالی راستین قرار دارد به سرعت ناپدید می‌شوند. سایر پارلمان‌ها نشان می‌دهند که چگونه می‌توان امور را اصلاح کرد. تلاش برای اصلاح می‌تواند نظام‌هایی را ایجاد کند که با مدل‌های برنامه‌ریزی مالی و حسابرسی منعطف‌تر، ولی شفاف‌تری که در پارلمان‌های بزرگ یافت می‌شود شباهت بیشتری دارد. شیوه‌های مدرنی که در بخش تجاری به کار می‌رود، همراه با نظام‌های مدرن فناوری اطلاعات این امر را امکان‌پذیر می‌سازد.

## ۵-۶ تبدیل پارلمان به قهرمان مالیات‌دهندگان

### ۵-۶-۱ اصلاح بررسی پیش از اجرای هزینه‌ها

#### ۵-۶-۱-۱ منابع جدید از راه ایجاد اداره مالیات‌دهندگان برای خدمت به پارلمان

##### الف) پیشنهاد اول ایجاد اداره مالیات‌دهندگان

• برای ارائه مشورت مستقل به نمایندگان پارلمان و کمیسیون‌های منتخب در بررسی هزینه‌ها و پیشنهادهای مالیاتی دولت؛

• به ریاست بازرس ارشد مالیات‌دهندگان، یکی از مقامات جدید مجلس عوام، با مجوزهای امنیتی عالی و دسترسی به اسناد دولت.

بدون شک مهم‌ترین گام در هرگونه اصلاح بررسی پیش از اجرای هزینه‌ها و مالیات‌ها بهبود عظیم منابع تخصصی است که برای تحلیل همه جنبه‌های پیشنهاد بودجه در اختیار نمایندگان پارلمان قرار دارد. این اصلاح، پیشنهاد تأسیس اداره مالیات‌دهندگان است.

نقاط ضعف منابع کنونی که برای بررسی بودجه در دسترس نمایندگان پارلمان قرار دارد بررسی و چنین نتیجه‌گیری شده که به منبع تخصصی و اختصاصی نیاز است. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که بهترین نوع منبع پارلمانی دستگاهی تخصصی است که هدف آن تنها تحلیل بودجه است.

قبلاً برای حل مشکل تأمین منابع راه‌حلهایی پیشنهاد شده است. مثلاً کمیسیون منتخب رویه‌ها در سال ۱۹۹۹ پیشنهاد کرد هیئت مشاوران متخصص که به دعوت پارلمان یا اداره مستقل برآوردها اقدام می‌کند، تأسیس شود یا اینکه مسئولیت‌های بیشتری به کمیسیون دارایی<sup>۱</sup> محول شود. لیبرال دمکرات‌ها اخیراً تأسیس دستگاهی به نام کمیسیون برآورد منابع<sup>۲</sup> را پیشنهاد کرده‌اند. طرفداران هر دو ایده می‌خواهند چنین دستگاهی را همچون اداره حسابرسی ملی مستقیماً در برابر مجلس عوام پاسخ‌گو سازند و آن را ملزم کنند که در زمینه برآوردهای تأمین اعتبار به مجلس عوام، کمیسیون‌های منتخب وزارتخانه‌ای و هریک از نمایندگان پارلمان گزارش دهند.

پیشنهاد من درباره تأسیس اداره مالیات‌دهندگان بر مبنای چنین ایده‌ها و تحلیل‌هایی استوار است، ولی از آنها فراتر می‌رود. به‌ویژه، اداره مالیات‌دهندگان حوزه اختیارات گسترده‌تری دارد و بسیار قدرتمندتر از پیشنهادهایی است که تاکنون ارائه شده است.

نخست اینکه اداره مالیات‌دهندگان تمام جنبه‌های بودجه پیشنهادی دولت را به نیابت از مالیات‌دهندگان بررسی می‌کند. این اداره می‌تواند پیشنهادهای دولت را، خواه در ارتباط با هزینه‌ها باشد یا با مالیات یا استقراض، بررسی کند. وزرا نمی‌توانند بدون اطلاع و بررسی اداره مالیات‌دهندگان اقدامی را پیشنهاد کنند که تعهد یا هزینه بالقوه‌ای را برای مالیات‌دهندگان به‌وجود آورد. نمونه‌هایی از قبیل بخشودگی پنهانی اخیر دولت در ارتباط با گنبد هزاره، در آینده از بررسی مناسب فرار نخواهد کرد.

دوم اینکه این اداره به لحاظ قانونی از دولت و در واقع از هرگونه اعمال نفوذ سیاسی مستقل خواهد بود. مدل جایگاه قانونی اداره مالیات‌دهندگان نمی‌تواند با اداره حسابرسی ملی شباهت داشته باشد. نخست اینکه حوزه اختیارات اداره مالیات‌دهندگان مشخص و از اداره حسابرسی ملی جداست و به‌جای بررسی‌های پس از اجرا و ممیزی بر بررسی‌های پیش از اجرا متمرکز است. دوم اینکه نقش اداره مالیات‌دهندگان ارائه گزارش درباره سیاست‌های روز دولت است. چالش اصلی اطمینان از استقلال و بی‌طرفی این اداره و درعین حال فراهم آوردن قدرت واکنش انعطاف‌پذیر به خواسته‌ها و نیازهای نمایندگان پارلمان در زمینه بررسی بودجه است.

۱. همان، پاراگراف‌های ۵۲ تا ۵۳.

2. Reforming Governance in the UK, Liberal Democrats (2000), page 24.

ریاست اداره مالیات‌دهندگان باید برعهده یکی از مقامات بسیار عالی‌رتبه باشد که از نظر قدرت با رئیس اداره حسابرسی ملی که ممیز کل است قابل مقایسه باشد. این سمت را می‌توان بازرسی کل مالیات‌دهندگان نامید که بر مبنای پیشنهاد کمیسیون پارلمانی مجلس عوام منصوب و پس از رأی مثبت نمایندگان هر دو مجلس پارلمان تنفیذ می‌شود. اختیارات و بودجه بازرسی کل مالیات‌دهندگان با ممیز کل قابل مقایسه است و مهم‌تر اینکه بازرسی کل مالیات‌دهندگان از مجوزهای امنیتی عالی برخوردار است و به همه اسناد دسترسی دارد. هیچ‌گونه معافیتهایی در چارچوب هیچ‌یک از قوانین آزادی اطلاعات درباره متصدی این سمت نافذ نیست، ولی می‌توان انتظار داشت کمیته اداره مالیات‌دهندگان با اطلاعات محرمانه برخورد مناسبی داشته باشد.

در قانون تأسیس اداره مالیات‌دهندگان، بازرسی کل مالیات‌دهندگان در زمینه ایفای وظایف این اداره آزادی عمل کامل دارد. هریک از نمایندگان پارلمان می‌تواند از این اداره درخواست پشتیبانی و مشورت کند، ولی تصمیم‌گیری نهایی در زمینه پذیرش چنین درخواست‌هایی برعهده بازرسی کل است. اداره مالیات‌دهندگان با بهره‌گیری از اختیارات و قدرت‌هایی که به موجب قانون به آن تفویض می‌شود می‌تواند به نمایندگان پارلمان و عامه مردم برای اطمینان از بررسی کامل هزینه‌ها و پیشنهادهای مالیاتی دولت کمک کند. انتظار می‌رود کارکنان این اداره برای مدل‌سازی کامل پیشنهادهای بودجه دولت و ارائه جایگزین‌های بالقوه از مدرن‌ترین منابع برخوردار باشند. ما بر این باوریم که این اداره می‌تواند، حتی اگر هیچ‌یک از پیشنهادهای دیگر این پژوهش قبول نشود، نمایانگر تحولی عمده در توانایی پارلمان برای بررسی بودجه باشد.

## ۲-۱-۶-۵ رویه‌های جدید - دخالت دادن پارلمان در فرایند بودجه

### الف) پیشنهاد دوم ارائه لایحه پارلمانی بودجه برای اصلاح فرایند تأمین اعتبار

- ایجاد انگیزه در نمایندگان پارلمان برای بررسی برنامه‌های بودجه، با تفویض اختیارات جدید در زمینه اصلاح بودجه، جایگزین ساختن ابتکار مالی دربار با نظام وتوی مالی دربار و پایان بخشیدن به این عرف که اصلاح بودجه به معنای رأی عدم اعتماد است؛
- وادار ساختن نمایندگان عضو کمیسیون منتخب به ارائه گزارش برنامه‌های بودجه و موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی به مجلس عوام؛

- تفویض اختیار پیشنهاد اصلاحیه برای تغییرات و افزایش‌های جزئی در هزینه‌ها؛
  - دخالت دادن مستقیم نمایندگان پارلمان در بحث بودجه قبل از نهایی‌سازی در جدول زمانی جدید بودجه از طریق اصلاح فرایند تأمین اعتبار و اصلاح بنیادین احکام دائمی پارلمان با استوار کردن احکام دائمی بودجه بر مبنای قانونی.
- رویه‌های جدید باید نمایندگان پارلمان را به تمرکز بر بررسی بودجه تشویق و وادار کنند. نمایندگان باید برای صرف وقت در خصوص درک جزئیات بودجه انگیزه‌های جدیدی داشته باشند و علاوه بر این، الزامات جدیدی آنها را به این کار وادار کند (رویکرد چماق و هویج به وادار ساختن نمایندگان مجلس به پاسداری از پول ما). این رویه‌ها همراه با منابع جدیدی که در بالا برشمردیم و اطلاعات بهتر که در ذیل پیشنهاد می‌کنیم، سبب می‌شود نمایندگان پارلمان برای عدم خدمت بیشتر به مالیات‌دهندگان بهانه‌ای نداشته باشند.
- چنین رویه‌های جدیدی به ناچار مستلزم اصلاحات عمده‌ای در نظام کنونی تأمین اعتبار است تا آن را با فرایند واقعی بودجه‌ریزی که اکنون در کمیسیون کابینه و وایت‌هال انجام می‌شود مرتبط‌تر سازد. علاوه بر این، برای اطمینان از اینکه دولت وقت، برای کاهش یا دور زدن این اختیارات جدید پارلمانی تلاش نمی‌کند، باید نظام تأمین اعتبار جدیدی را بر مبنای قانونی ایجاد کرد. این اقدام به‌خودی‌خود نیازمند اصلاح چشمگیر احکام دائمی مجلس عوام است.

#### ب) تشویق نمایندگان پارلمان به بررسی دقیق بودجه

اگر قرار باشد نمایندگان پارلمان وقت با ارزش خود را صرف دست‌وپنجه نرم کردن با جزئیات بودجه کنند باید برای این کار انگیزه داشته باشند. مسلماً انگیزه اصلی باید شانس به‌دست آوردن منفعت سیاسی باشد. این نفع سیاسی تنها می‌تواند از دستیابی واقعی به تغییر در برخی برنامه‌های هزینه‌ای یا مالیاتی یا علاقه رسانه‌ها به تلاش برای اجرای این کار ناشی شود. با وجود این، به‌موجب قوانین کنونی، نمایندگان پارلمان تنها می‌توانند کاهش ناچیز هزینه‌ها یا مالیات‌ها را پیشنهاد کنند و نمی‌توانند اقداماتی از قبیل انتقال اعتبارات بین اولویت‌های مختلف را پیشنهاد دهند. اگرچه این نظام نامنعطف مزیت‌هایی نیز دارد، این قانون در کاهش دخالت پارلمانی نقش بسیاری داشته است. اختیارات جدید اصلاح

برنامه‌های بودجه، از برآوردها گرفته تا پیشنهادهای هزینه‌های سه‌ساله ضروری است. این تغییری بنیادین خواهد بود و نیازمند دو تغییر عمده در عملکرد قانونی و درک کنونی است. نخست، این عرف قانونی که اصلاح برآورد بودجه رأی عدم اعتماد محسوب می‌شود باید از میان برود. این عرف برمبنای این مفهوم استوار است که اگر قوه مجریه نتواند بودجه را به سرانجام برساند، نمی‌تواند از عهده کسب اکثریت یا حکومت صحیح نیز برآید. این عرف تفسیری افراطی از آن ایده است و اگر رعایت شود، مانعی بر سر راه اصلاح معنادار بودجه است. برای حذف این عرف، لایحه بودجه پیشنهادی پارلمان باید فرایندهای حل بحث‌های بودجه‌ای میان پارلمان و قوه مجریه را تعیین کند. چنین راهکارهایی، در مواردی که دولت اکثریت کرسی‌های پارلمان را در اختیار دارد به‌ندرت به‌کار می‌رود. با وجود این، در پارلمان‌هایی که دولت از چنین اکثریتی برخوردار نیست چنین راهکاری برای مشارکت فعال مجلس در فرایند بودجه و پیشگیری از بی‌ثباتی ضروری است.

دوم اینکه نظریه شبه‌قانونی حق مطلق دربار برای ابتکار مالی باید اصلاح شود (ماده ۴۸ آیین‌نامه داخلی). این قانون نیز مشارکت فعال پارلمان در بررسی پیشنهادهای هزینه و مالیات را به‌شدت محدود می‌کند. فاصله گرفتن از نسخه مطلق‌گرایانه ابتکار مالی دربار نباید به‌هیچ‌وجه جایگاه دربار به‌عنوان پیشنهاددهنده اصلی بودجه را تضعیف کند. با وجود این، چنین اقدامی دست‌کم به کمیسیون‌ها و نمایندگان پارلمان برای بررسی واقعی و استفاده از منابع اداره مالیات‌دهندگان انگیزه می‌دهد.

بهتر است به‌جای ابتکار مالی دربار، نظام «وتوی مالی» برقرار شود که شبیه به چیزی است که در سال ۱۹۹۶ در زلاندنو ایجاد شد (رک.: فصل نهم). نظام وتوی مالی برای نخستین بار به نمایندگان پارلمان امکان می‌دهد تا علاوه بر پیشنهاد کاهش هزینه‌ها، پیشنهاد افزایش یا تغییر ردیف هزینه‌ها را نیز ارائه دهند. با وجود این، دولت می‌تواند در شرایط خاص چنین پیشنهادی را بدون رأی‌گیری وتو کند.

نمایندگان می‌توانند در قالب لایحه‌ای جدید (مثل لایحه اعضای خصوصی) یا اصلاح یکی از لوایح موجود، یا به‌عنوان پیشنهاد تغییر برآوردهای مصوب، پیشنهاد هزینه را ارائه دهند. این پیشنهاد هزینه ممکن است ناشی از گزارش کمیسیون منتخب درباره یک برآورد

مندرج در پیشنهاد تغییر بودجه باشد یا به ابتکار یکی از نمایندگان پارلمان مطرح شود. تفویض چنین اختیاری به نمایندگان پارلمان، همراه با بهره‌گیری از توصیه‌ها و مدل‌سازی که توسط اداره مالیات‌دهندگان انجام می‌شود تعادل قدرت میان قوه مجریه و قوه مقننه را به شدت تغییر می‌دهد. برای اینکه نمایندگان پارلمان با سوءاستفاده از این اختیارات جدید ثبات مالی و اقتصاد کلان را تضعیف نکنند، دولت اختیار خواهد داشت تا پیشنهادهای هزینه‌ای را که به بی‌ثباتی منجر می‌شود، تنها با ارائه «گواهی وتوی مالی» به پارلمان رد کند. رأی‌گیری درباره گواهی وتو یا لغو آن امکان‌پذیر نیست، ولی می‌توان درباره آن بحث کرد. لازم است همچون زلاندنو، استفاده قوه مجریه از وتوی مالی محدود شود. در زلاندنو، استفاده از این ابزار محدود به قوانینی است که «تأثیر آنها بر ارقام مالی کلی دربار ناچیز نباشد». این ابزار از جنبه‌های مختلف بیش از حد محدودکننده است. بنابراین پیشنهاد می‌کنیم استفاده از این ابزار به پیشنهادهای هزینه‌ای محدود شود که ثبات مالی دولت را با تهدید جدی مواجه می‌کنند. استفاده از این ابزار باید صراحتاً مشروط به این باشد که در مورد اصلاحیه‌هایی که بر درآمدها تأثیر نمی‌گذارند، یعنی پیشنهاد تغییر یا انتقال هزینه‌ها از یک ردیف به ردیف دیگر اعمال نشود.

در اینجا نیز پویش تشویق نمایندگان پارلمان برای علاقه‌مندی به برآوردها می‌تواند بسیار قدرتمند باشد. وزرا مجبورند از جزئیات بودجه پیشنهادی خود دفاع کنند. این مسئله اکنون بسیار غیرمعمول است و خود می‌تواند فوایدی واقعی داشته باشد. برای اینکه وزرا بتوانند از بودجه خود دفاع کنند باید کاملاً در جریان جزئیات آن قرار بگیرند و بنابراین مقامات ارشد کشوری نیز باید درک بهتری از بودجه خود داشته باشند. گروه‌های بیرونی و رسانه‌ها طبیعتاً در برابر این تغییر فرایند واکنش نشان می‌دهند. بحث درباره بودجه دولت، برعکس شرایط کنونی که تنها مبادله بدون درک داده‌های آماری است به بحثی واقعی، آگاهانه و فعال تبدیل می‌شود.

### ج) الزام نمایندگان پارلمان به بررسی دقیق بودجه

در ازای تفویض اختیارات بیشتر به نمایندگان پارلمان و آزادی ارائه اصلاحیه پیشنهاد بودجه، باید الزاماتی باشد که نمایندگان را وادار کند رفتاری مسئولانه داشته باشند.

احتمال اینکه اصلاحیه‌های بودجه که با بررسی کافی و کسب حمایت احزاب ارائه شده‌اند بتوانند پارلمان را با خود همراه و دولت را نیز به موافقت ترغیب کنند بیشتر است. مسلماً کمیسیون‌های منتخب وزارتخانه‌ای نهادهایی هستند که می‌توانند تحلیل تفصیلی پیشنهادهای بودجه دولت را برعهده بگیرند.

در صورتی که هریک از کمیسیون‌های منتخب ملزم شوند علاوه بر حساب‌های وزارتخانه، برنامه‌های بودجه دولت را نیز بررسی کنند، بررسی بودجه به فرایندی آگاهانه و ابزاری سودمند برای حکمرانی بهتر تبدیل می‌شود. تغییرات پیشنهادی دولت، این وظیفه را برای کمیسیون‌های منتخب آسان‌تر و نویدبخش‌تر می‌کند. عقد موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی که سعی می‌کند هزینه‌ها را با اهداف سیاست‌ها مرتبط سازد، به همراه بهبود و افزایش اطلاعات بودجه‌ای از طریق حسابرسی و بودجه‌ریزی منابع می‌تواند الزام مطالعه بودجه را از گذشته دلپذیرتر سازد. در واقع، این پیشنهاد که کمیسیون‌های منتخب باید برآوردها و برنامه‌های بودجه وزارتخانه‌ها را بررسی کنند ایده جدیدی نیست. اخیراً تعدادی از افراد مجامع مختلف از جمله پیتز ریدل، از کمیسیون منتخب رویه‌ها و آندرو تایلر، نماینده پارلمان و کمیسیون تقویت پارلمان نورتون،<sup>۱</sup> که به حزب محافظه‌کار وابسته است این ایده را مطرح کرده‌اند. رویکرد وادار ساختن نمایندگان پارلمان به جدی گرفتن بررسی بودجه هر روز طرفداران بیشتری می‌یابد.

#### د) تفویض اختیار تغییر و افزایش هزینه‌ها به نمایندگان پارلمان

برای اینکه مشوق‌ها و الزامات جدیدی که پیشنهاد کرده‌ایم اثربخش باشد، نمایندگان پارلمان باید در زمینه اصلاح بودجه اختیارات گسترده‌تری داشته باشند. در حال حاضر، نمایندگان پارلمان تنها می‌توانند اصلاحیه‌هایی را پیشنهاد کنند که کاهش هزینه‌های دولت یا مالیات‌ها را مطرح می‌کند. اکثر اصلاحگرانی که این محدودیت را در نظر داشته‌اند این استدلال را مطرح می‌کنند که نمایندگان پارلمان و کمیسیون‌های منتخب باید برای تغییر یا جابه‌جایی هزینه‌ها بین سرفصل‌های بودجه در داخل برنامه هزینه‌های یک وزارتخانه از اختیارات جدیدی برخوردار شوند.<sup>۲</sup>

همان‌طور که در بالا گفتیم، این مقاله با ارائه این پیشنهاد که نمایندگان مجلس

1. Peter Riddell, Parliament Under Pressure (1997).

۲. نورتون، دیاز و دیگران.

می‌توانند علاوه بر تغییر، افزایش هزینه‌ها را نیز پیشنهاد دهند از چنین اصلاحگرانی بسیار فراتر می‌رود. در دفاع از هر دو رویکرد استدلال‌های قدرتمندی وجود دارد و هرگونه بحث بین اصلاحگران در این زمینه نباید مشکل واقعی، یعنی نیاز به نقش‌آفرینی فعال نمایندگان در اصلاح بودجه، کنار گذاردن کارکردهای منفعلانه و سست کنونی را تحت‌الشعاع قرار دهد. کسانی که می‌گویند نمایندگان باید تنها اختیار انتقال هزینه‌ها را داشته باشند، احتمالاً می‌خواهند نمایندگان را وادار به انتخابی دشوار کنند. آنها نگران این اتهام هستند که دخالت قوه مقننه در بودجه می‌تواند به منفعت‌جویی و نقش‌آفرینی گروه‌های فشار در عرصه سیاست منتهی شود و می‌خواهند با محدود ساختن اختیارات جدید پارلمان به اصلاح اولویت‌های بودجه به‌جای بودجه کل، از چنین اتهاماتی پرهیز کنند. در این دیدگاه، نمایندگان پارلمان باید مجبور به بازاندیشی در زمینه تصمیمات دشواری شوند که وزرا باید اتخاذ کنند و نباید اجازه یابند از گزینه آسان‌تر افزایش هزینه‌ها دفاع کنند.

چنین استدلال‌هایی بسیار اغراق‌آمیزند و تفسیر اشتباهی از نحوه کارکرد سیاست‌های بودجه‌ای در پارلمان اصلاح شده بریتانیا ارائه می‌دهند. آنها ابزار رویه‌ای جدیدی را که در این مقاله پیشنهاد کرده‌ایم، یعنی وتوی مالی دربار را در نظر نمی‌گیرند. علاوه بر این، اگر اختیارات کاملی را در زمینه اصلاح بودجه به نمایندگان پارلمان ندهیم، این خطر وجود دارد که رفتار نمایندگان پارلمان به‌اندازه‌ای تغییر نکند که بررسی بودجه را به یک واقعیت تبدیل کند.

برای اینکه مجلس عوام به اصلاح بودجه دولت رأی دهد، اصلاحیه مورد نظر باید بتواند حمایت گسترده بین‌حزبی را کسب کند و در خارج از پارلمان، در رسانه‌ها و در بین موکلان نیز حمایت چشمگیری را به‌دست آورد. در غیر این صورت، شانس متقاعد کردن نمایندگان حامی دولت در پارلمان، به رأی دادن علیه رهبران حزبی خود بسیار اندک یا صفر خواهد بود. هرچه اصلاحیه بودجه‌ای بزرگ‌تر یا بی‌مطالعه‌تر باشد، احتمال اینکه بتوان به چنین اجماعی دست یافت کمتر است. چنین ملاحظاتی به‌ناچار به اصلاحیه‌های معتدل‌تر و اصلاحیه‌هایی منجر می‌شود که صرفاً به دنبال تغییر اولویت هزینه‌ها هستند. علاوه بر این، با نظام گواهی وتوی مالی که در اینجا مطرح شد، دولت همواره می‌تواند پیشنهادهای افزایش هزینه‌ها را وتو کند. برعکس، انتقال هزینه‌ها قابل وتو نیست. مسلماً برای کمیسیون منتخبی که می‌خواهد اجماع بین‌حزبی ایجاد و از وتوی قوه



مجریه پرهیز کند، پیشنهاد اصلاحیه‌های بودجه‌ای که تنها هزینه‌ها را جابه‌جا می‌کند راه تاکتیکی است. با وجود این، در مواردی که کمیسیون منتخب واقعاً احساس کند که افزایش پول ضروری است، می‌تواند این پیشنهاد را مطرح کند، ولی باید ریسک استفاده وزرا از وتو را بپذیرد. با چنین ترکیبی، نمایندگان پارلمان مجبور خواهند بود علاوه بر پیامدهای مالی و سیاسی اصلاحیه‌های بودجه، احتمالات سیاسی را نیز در نظر بگیرند. به‌نظر من چنین ملاحظاتی برای سیاست‌مداران بسیار اغواکننده است و به‌عنوان محرکی واقعی برای دخالت فعال در بررسی دقیق بودجه عمل می‌کند.

#### ه) شرکت دادن پارلمان در جدول زمانی جدید بودجه‌ریزی

نقش جدید پارلمان در بررسی بودجه باید اصلاح جدول زمانی بودجه‌ریزی، اطلاعات، بحث‌ها و رویه‌های رأی‌گیری و مواردی از این دست را نیز شامل شود. مثلاً لحاظ کردن زمان قابل ملاحظه‌ای برای بررسی پارلمانی بودجه بخشی تفکیک‌ناپذیر از اصلاحات است. این امر مستلزم اصلاح شدید آیین‌نامه‌های داخلی یا قانون جدید پارلمان است. به‌نظر من زمان آن فرارسیده است که چارچوب تعیین بودجه را بر مبنای قانونی استوار سازیم تا نقش پارلمان در این فرایند از حمایت بیشتری برخوردار شود. این مسئله پیشنهاد لایحه بودجه پارلمان را توجیه می‌کند. این لایحه باید جدول زمانی از پیش تعیین شده‌ای را ارائه دهد که سال آینده و ترتیبات مشروط برای دو سال بعد را نیز پوشش دهد. این جدول زمانی تاریخ ارائه برنامه‌های مالیاتی و هزینه‌ای وزیر دارایی به پارلمان و جدول تکمیل بحث‌های پارلمان و رأی‌گیری درباره این برنامه‌ها را معین می‌کند.

بهتر است جدول زمانی به سه مرحله تصمیم‌گیری تقسیم شود. این جدول، شبیه به چیزی است که مایکل ریدل، دبیر سابق کمیسیون‌ها، در سال ۱۹۹۳ به کمیسیون رویه‌ها ارائه کرد.<sup>۱</sup> این جدول با مدل اصلاح شده سوئد که در بخش‌های قبل بررسی کردیم نیز شباهت‌هایی دارد. جدول زمانی سه‌مرحله‌ای برای تصمیمات هزینه خود چارچوبی منظم را ایجاد می‌کند. نخستین مرحله به تعیین هزینه‌های کل برای سال مالی مورد نظر اختصاص دارد؛ مرحله دوم، تعیین اعتبارات وزارتخانه‌هاست و مرحله سوم با اعتبارات بین‌وزارتخانه‌ای ارتباط دارد.

1. Budgetary Reform, Second Report, Select Committee on Procedure, 92-93, Cmnd 727, Evidence Given on 9<sup>th</sup> June 1993.

این رویکرد سه مرحله‌ای در اصل همان چیزی است که اکنون رخ می‌دهد، با این تفاوت که همه تصمیمات در داخل هیئت دولت، کمیته‌های آن و وزارتخانه‌های وایت‌هال اتخاذ می‌شوند و سپس به‌عنوان واقعیتهای تغییرناپذیر به پارلمان ارائه می‌شوند. با تصویب قانون جدول زمانی، می‌توان در هر مرحله خواستار مشارکت مستقیم پارلمان شد و بدین ترتیب در هر مرحله تصمیمات وزرا را بررسی کرد. به لحاظ نظری بین رویکرد مرحله‌ای به تعیین بودجه و اختیارات جدیدی که برای نمایندگان پارلمان در زمینه پیشنهاد اصلاحیه‌های بودجه مطرح شده است (که علاوه بر جابه‌جایی هزینه‌ها، افزایش هزینه‌ها را نیز شامل می‌شود) تنش‌هایی وجود دارد. اگر در مرحله نخست، سطوح هزینه‌های کل تعیین شوند، ممکن است پیشنهاد اصلاحیه برای هزینه‌های اضافی خالص در مرحله دوم یا سوم معقول نباشد.

با این همه، این دقیقاً همان چیزی است که در نظام کنونی رخ می‌دهد، با این تفاوت که پیشنهادهای هزینه‌های اضافی توسط دولت ارائه می‌شوند. وزرای دارایی معمولاً هزینه‌های اضافی را فراتر از سقف‌های قبلی اعلام می‌کنند. معمولاً اعلام غافل‌گیرکننده ناشی از بودجه‌های احتیاطی بزرگ یا وجوه ذخیره‌ای است که عمداً در مرحله یک گنجانده می‌شوند. علاوه بر این اصلاح بودجه برای افزایش هزینه‌ها در کشورهای دیگر نیز مرسوم است. بودجه‌های احتیاطی منبع اصلی هستند و اطلاعات جدیدی که در طول سال مالی فراهم می‌شود نیز می‌تواند بر میزان استفاده از این اختیارات تأثیر بگذارد. اصلاحیه‌های بودجه برای افزایش هزینه‌ها معمولاً بر برنامه‌های هزینه برای سال‌های دوم و سوم متمرکز است که بودجه‌های احتیاطی بزرگ‌تر هستند و توانایی ایجاد برنامه‌های عملی و معنادار بیشتر است.

ترکیب جدول زمانی مرحله‌ای با اختیارات جدید اصلاح بودجه دوباره این نکته را آشکار می‌کند که یک نظام اصلاح شده دارای مشوق‌ها و الزاماتی است که نمایندگان پارلمان را برای اعمال مسئولانه این اختیارات جدید وادار می‌کند. با رأی‌گیری پارلمان در سطح ارقام کلی و سپس بودجه کل وزارتخانه‌ها، فضا برای اصلاحیه‌های ناشی از منفعت‌جویی یا عدم بررسی صحیح بودجه پیشنهادی محدود می‌شود. اصلاحیه‌هایی که افزایش هزینه‌ها را پیشنهاد می‌کنند، در صورتی که بخواهند شانس تصویب داشته باشند باید معتدل باشند و این در حالی است که اصلاحیه‌هایی که برای جابه‌جایی هزینه‌ها انجام می‌شود به روال مرسوم تبدیل می‌شود.

در نهایت، باید توجه داشت که با تعیین جدول زمانی قانونی برای تصویب بودجه، باید جدول زمانی کلی مجلس عوام را اصلاح کرد و از جمله تعداد روزهای بحث درباره بودجه را به میزان چشمگیری افزایش داد. ابتکار تالار وست‌مینستر به این فرایند کمک می‌کند، چون ابزاری را ایجاد می‌کند که می‌توان با استفاده از آن، بدون رأی‌گیری بحث‌های بیشتری را در صحن مجلس مطرح کرد.<sup>۱</sup> همچنین دولت می‌تواند برای این روزهای جدید برآورد، زمانی را اختصاص دهد. چنین اصلاحی با کاهش زمان بررسی لوایح دولت، جذابیت‌های مخصوص خود را دارد. کاهش لوایح دولت و بهبود بررسی بودجه آمیزه قانع‌کننده‌ای از اهداف اصلاحات پارلمانی است.

### ۳-۱-۶-۵ اطلاعات جدید - شفافیت در اطلاعات بودجه‌ای

الف) پیشنهاد سوم لایحه اطلاعات بودجه‌ای به‌منظور بهبود اطلاعاتی که در اختیار نمایندگان پارلمان قرار می‌گیرد از طریق

- الزامی کردن رعایت بالاترین استانداردهای شفافیت در اسناد بودجه و بررسی آنها توسط اداره مالیات‌دهندگان؛
- تجدید ساختار و گسترش حوزه برآوردهای تأمین اعتبار به‌گونه‌ای که بخش بزرگ‌تری از بودجه سالیانه را دربرگیرد و افزایش تمایزات میان انواع مختلف هزینه‌ها (مثلاً هزینه‌های بهره، تأمین اجتماعی، بازپرداخت بدهی‌ها، خرید دارایی، خرید خدمات و ...)
- الزامی ساختن پیوندهای مستقیم و مفصل بین برآوردها و خروجی‌ها و نتایج سیاست‌ها به‌منظور نمایش هدف هر یک از هزینه‌ها و منطبق ساختن داده‌های هزینه‌ها با اهداف دولت، بر مبنای موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی؛
- ارائه گزینه‌هایی برای برآوردهای چندساله که برنامه‌هایی را که بیش از یک سال به طول می‌انجامد پوشش دهند.

مدت‌ها این نگرانی وجود داشته است که وزرای دارایی در ارائه پیشنهاد هزینه‌های خود استانداردهای شفافیت را رعایت نکنند و با توسل به حیل‌هایی همچون بازتعریف

---

۱. به‌موجب یکی از اصلاحات اخیر، تالار وست‌مینستر پیشنهاد شده که تالار دوم مجلس عوام است و نمایندگان می‌توانند بدون اینکه رأی‌گیری شود با وزرا به بحث بنشینند.

ارقام کل هزینه‌ها آنچه را واقعاً رخ می‌دهد مبهم سازند. در اینجا این انتقاد مطرح است، اطلاعاتی که در برآوردها ارائه می‌شود به‌شدت غیرقابل درک است.

دولت حزب کارگر وعده داد با مجموعه قوانین ثبات مالی که یکی از اهداف آن شفافیت کامل است به این وضعیت پایان بخشد. ولی واقعیت با این وعده بسیار متفاوت است و اسناد بودجه، همچون قبل حاوی ابزارهای بسیاری برای گیج کردن خواننده هستند. اگرچه معلوم نیست هیچ دولتی این اقدامات را پیگیری کند، اما به‌نظر من بهترین راه برای کاهش این اطلاعات گمراه‌کننده تصویب قانونی است که استانداردها، فرم و ماهیت اطلاعات بودجه‌ای را که پارلمان باید از دولت دریافت کند تعیین نماید. لایحه اطلاعات بودجه‌ای می‌تواند ترتیباتی برای بررسی مستقل کیفیت و استانداردهای اسناد بودجه توسط اداره مالیات‌دهندگان پیش‌بینی کند. در آن هنگام همچنین می‌توان مسئولیت بررسی و گزارش اعتبار فرضیات مبنای پیش‌بینی‌های وزارت دارایی را از اداره حسابرسی ملی به اداره جدید مالیات‌دهندگان منتقل کرد.

همچنین برآوردها نیازمند اصلاح کلی است و باید سرفصل‌ها و محدوده‌های موجود در آنها را تفکیک کرد. به‌جای وزارت دارایی، پارلمان باید رهبری این اصلاحات را برعهده داشته باشد و کمیسیون‌های دارایی، رویه و حساب‌های عمومی باید مدل جدیدی را ایجاد کنند. چنین اصلاحاتی باید همچون رویه جاری در زلاندنو، نحوه لحاظ کردن موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی (یا اطلاعات خروجی‌ها و ستاده‌ها) در برآوردها را در نظر بگیرد. اصلاحات همچنین باید نحوه برخورد با ابتکار عمیق و مطلوب دولت حزب کارگر برای برنامه‌ریزی چندساله هزینه‌ها را نیز در نظر بگیرد و آن را مستقیماً با فرایند تأمین اعتبار مرتبط سازد.

## ۲-۶-۵ اصلاح بررسی هزینه‌های اجرا شده

### ۱-۶-۵ پیشنهاد چهارم خزانه‌داری با توسل به شیوه‌های زیر کنترل خود بر تعاریف

#### حسابداری را پایان بخشید

- محول کردن مسئولیت تعیین استانداردهای حسابداری بخش عمومی به هیئت استانداردهای حسابداری؛

• تعیین استانداردهای اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برای تعاریف حسابداری بخش عمومی در بلندمدت.

به نظر ما استانداردها و تعاریف حسابداری حساب‌های دولت نباید توسط دولت تعیین شود. در اینجا تعارض منافع آشکاری وجود دارد و نقش وزارت دارایی در این فرایند باید به نقش مشورتی کاهش یابد و حق وتوی آن حذف شود.

مسلماً مرجع تعیین استانداردهای حسابداری دولت باید همان مرجعی که استانداردهای بخش خصوصی را تعیین می‌کند، یعنی هیئت استانداردهای حسابداری باشد. همچنین باید به این مسئله توجه شود که کدام حساب‌ها در حیطه کار هیئت استانداردهای حسابداری قرار دارند، چون هر سازمان بزرگی علاوه بر حساب‌های خارجی دارای مجموعه‌ای از حساب‌های داخلی مدیریتی است، ولی مسلماً باید بر حساب‌های خارجی تمرکز کرد. همچنین اگر قرار باشد مقایسه‌های بین‌المللی و تعیین معیار را ساده‌تر کنیم چنین اقدامی ضروری است. بنابراین، همان‌طور که برای هماهنگ‌سازی برخی از معیارهای بین‌المللی در حسابداری بخش خصوصی تلاش‌هایی صورت گرفته است، مقایسه‌پذیرتر ساختن استانداردهای حسابداری بخش عمومی نیز سودمند خواهد بود. این هدفی بلندمدت‌تر است و ارزش آن را دارد که از طریق اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی دنبال شود.

#### ۲-۶-۵- پیشنهاد پنجم وایت‌هال با روش زیر برای ممیزی مستقل و تعیین اعتبار حسابداری‌های خود اقدام کند

• تفویض مسئولیت ممیزی خروجی و سنجش عملکرد وزارتخانه‌ها به اداره حسابداری ملی؛ با تکثیر سنج‌های جدید خروجی و ستاده در وایت‌هال، پارلمان باید فوراً با این اطلاعات جدید کنار بیاید.

مهم‌ترین و نخستین گام برای پارلمان و دولت، اطمینان از اعتبار سنج‌های جدید است. بررسی صحت ادعاهای وزارتخانه‌ها در زمینه خروجی‌ها و سنج‌های عملکرد باید به صورت مستقل و توسط دستگاه‌های بیرونی انجام شود. به نظر می‌رسد این ایده که یک وزارتخانه نه تنها باید نحوه سنجش عملکرد خود را تعیین کند، بلکه باید گردآوری و ممیزی سنج‌های عملکرد خود را نیز برعهده داشته باشد، اشتباه است.

### ۳-۲-۵ پیشنهاد ششم با استفاده از شیوه‌های زیر همه هزینه‌ها را مشمول ممیزی پارلمانی کنید

- تفویض مسئولیت ممیزی تمام وجوه عمومی که اکنون خارج از حوزه سایر ممیزی‌های عمومی هستند به اداره حسابرسی ملی؛
- ایجاد کمیسیون‌های فرعی جدید امور مالی و حسابرسی برای هریک از کمیسیون‌های منتخب وزارتخانه‌ای.

اگرچه اداره حسابرسی ملی در کل به‌عنوان ممیز دولت مرکزی عملکرد بسیار خوبی دارد، اما نکات عجیبی درباره حوزه مسئولیت آن وجود دارد. به‌ویژه اینکه این اداره به‌موجب قانون از ممیزی برخی دستگاه‌های بخش عمومی منع شده و این در حالی است که این دستگاه‌ها میلیون‌ها پوند از پول مالیات‌دهندگان را خرج می‌کنند. حوزه فعالیت این اداره در این ارتباط محدودتر از کمیسیون ممیزی دولت محلی یا دیوان ممیزی اتحادیه اروپاست. از کمیسیون شارمن انتظار می‌رود در این زمینه اصلاحات چشمگیری را پیشنهاد کند، ولی بهترین شیوه این است که ممیزی تمام این دستگاه‌ها را به اداره حسابرسی ملی بسپاریم. کمیسیون حساب‌های عمومی همچنان یکی از قهرمانان گمنام پارلمان است و معتقدم همان‌طور که در بخش زیر خواهیم گفت، نقش آن باید افزایش یابد.

با وجود این، همان‌طور که آکس برزیر از انجمن هانسارد استدلال می‌کند،<sup>۱</sup> ممکن است انتظارات ما از کمیسیون حساب‌های عمومی بیش از حد باشد. برزیر به‌شدت از نظارت پارلمانی نظام‌مندتر و منسجم بر حساب‌های ممیزی شده دولت پشتیبانی می‌کند و خواستار قدرت اجرایی بیشتر برای تکمیل و پشتیبانی از کار این کمیسیون است. من نیز معتقدم ضمن اینکه نقش اصلی همچنان برعهده کمیسیون حساب‌های عمومی است، می‌توان اصلاحاتی ساختاری را در ممیزی پارلمانی ایجاد کرد. یکی از گزینه‌ها می‌تواند موظف ساختن یکی از کمیسیون‌های مجلس اعیان به بررسی حساب‌های ممیزی شده باشد. گزینه‌ای که من برای حمایت از کارهای کمیسیون حساب‌های عمومی ترجیح

۱. برای اطلاعات بیشتر رک.:

"Parliament and the Public Purse: Improving Financial Scrutiny", Alex Brazier, Hansard Society, Commission on the Scrutiny Role of Parliament (December 2000).

می‌دهم این است که کمیسیون‌های منتخب وزارتخانه‌ای را موظف کنیم تا رسماً درباره حساب‌ها گزارش دهند، چون این کار نمایندگان پارلمان را وادار می‌کند برای بررسی ارقام آستین‌ها را بالا بزنند.

#### ۴-۲-۵ پیشنهاد هفتم افزایش نقش کمیسیون حساب‌های عمومی به شیوه‌های زیر

- افزایش حقوق رئیس و اعضای کمیسیون دست‌کم به اندازه حقوق وزرای ارشد؛
- انتقال همه اعضای که رؤسای پارلمانی احزاب منصوب کرده‌اند به کمیسیون جدید مجلس عوام.

به‌منظور تأکید بر کار کمیسیون حساب‌های عمومی در پارلمان و افزایش پوشش آن، نقش آن باید به میزان چشمگیری افزایش یابد. من با پیشنهادهایی که در نخستین گزارش کمیسیون مشورتی مطرح شد (گزارش ۹۹/۰۰) موافقم و بر این باورم که باید جایگاه رئیس و اعضای این کمیسیون ارتقا یابد تا نمایندگان پارلمان خدمت در این کمیسیون خاص را موفقیت حرفه‌ای بدانند. برای برخی از نمایندگان پارلمان، تخصص در درک هزینه‌های دولت و کاهش وابستگی‌های حزبی انگیزه جدید چشمگیری است. این پیشنهاد با پیشنهاد دیگر کمیسیون مشورتی همراه است که تصمیم‌گیری درباره اعضای این کمیسیون باید از رؤسای پارلمانی احزاب گرفته و به کمیسیون منتخبی سپرده شود.

#### ۵-۲-۵ پیشنهاد هشتم با ممیزی نظام‌مند موارد زیر، سیاستگذاری بر مبنای مدارک را

##### تشویق کنید

- پیشرفت وایت‌هال در زمینه پیشنهادهاى اداره حساب‌رسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی؛
- بازده کل هزینه‌های دولت.

آخرین نکته، سرنوشت همه حساب‌های ممیزی شده دولت و گزارش‌های ممیزی است که اداره حساب‌رسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی انجام داده‌اند. یکی از نگرانی‌های اصلی من این است که بسیاری از ایده‌های خوب و تلاش زیادی که به‌عمل می‌آید، به‌دلیل فقدان پیگیری نظام‌مند عملاً گم می‌شود. اگرچه بحث‌های سیاست‌های عمومی اکنون با چاشنی

واژه‌هایی همچون سیاست مبتنی بر مدارک، بهترین عملکرد و بهترین ارزش همراه هستند، اما با فقدان تکان‌دهنده یادگیری نظام‌مند روبه‌رو هستیم.

باید بر این نکته تأکید کنم که این بدان معنا نیست که گزارش‌هایی که ارائه می‌شوند ارزشمند نیستند و مورد توجه قرار نمی‌گیرند. به‌ویژه گزارش‌های کمیسیون حساب‌های عمومی، اغلب به تغییراتی در وایت‌هال منجر می‌شوند و در اکثر موارد می‌توانند به میزان چشمگیری توجه رسانه‌ها را جلب کنند. افشای کلاهبرداری توسط اداره حسابرسی ملی و تحقیق درباره آن توسط کمیسیون حساب‌های عمومی می‌تواند برخی را به زندان بیاورد. در داخل پارلمان، گاهی بحث‌های مجلس عوام بر یکی از گزارش‌های کمیسیون حساب‌های عمومی و درس‌هایی متمرکز است که باید از آن آموخت.

با وجود این، برای اطمینان از اینکه درس‌های لازم گرفته شده است، قوه مجریه کاملاً به انتقادهای کمیسیون حساب‌های عمومی پاسخ داده است، وزرا به مسائلی که مطرح گردیده توجه کرده‌اند و بررسی‌های پس از اجرا را کاملاً به مقامات کشوری محول نکرده‌اند، پیگیری راهبردی این مسئله ضرورت دارد. در اینجا نیز از ایده‌های کمیسیون مشورتی استفاده می‌کنیم و می‌گوییم که کمیسیون حساب‌های عمومی باید نظام‌های کنترل میزان پیشرفت در زمینه پیشنهادی خود را گسترش دهد. برای کمک به این هدف، وزارتخانه‌ها باید ملزم شوند علاوه بر پاسخ‌گویی به گزارش این کمیسیون، یک سال بعد دست‌کم یک گزارش پیشرفت را برای بررسی اداره حسابرسی ملی ارائه کنند. پارلمان باید برای بررسی گزارش‌های کمیسیون حساب‌های عمومی، از جمله گزارش سالیانه آن درباره میزان پیشرفت در اجرای پیشنهادی کمیسیون دست‌کم یک روز دیگر فرصت داشته باشد.

این پیشنهاد باید با مسئولیت دولت در تولید مجموعه‌ای از حساب‌های کل ممیزی شده برای هر وزارتخانه و برای کل دولت همراه باشد تا کمیسیون حساب‌های عمومی بتواند هزینه‌های واقعی را با بودجه پیشنهادی اولیه مقایسه کند. مثلاً این نکته که دولت هزینه پیشنهادی خود را اجرا نکرده جالب توجه است و کمیسیون حساب‌های عمومی باید چنین مسائلی را بررسی کند. دولت در واقع قول داده است مجموعه‌ای از «حساب‌های کل دولت» را ایجاد کند. این ابتکار به تحلیل عملکرد کلی هزینه‌های دولت در مقایسه با پیش‌بینی‌ها و عملکرد گذشته کمک می‌کند. بدین ترتیب، اینکه کمیسیون‌های پارلمانی،



به‌ویژه کمیسیون حساب‌های عمومی، در برنامه کاری خود زمانی را به بررسی این اطلاعات سطح بالا و راهبردی اختصاص دهند اهمیت بیشتری می‌یابد.

### ۳-۶-۵ اصلاح بررسی مالیات

#### ۱-۳-۶-۵ پیشنهاد نهم اصلاح فرایند لایحه مالی شامل موارد زیر

- جداسازی مالیات فنی از مسائل سیاسی و درآمدی، با ارائه دو نوع لایحه مالیاتی لوایح مالی و لوایح فنی - مالیاتی (پیش‌نویس لوایح فنی تهیه و به مشورت گذاشته شده است)؛
- ایجاد الزام قانونی برای ارائه گزارش‌های انطباق هزینه‌ها شامل روشی که برای تهیه این گزارش به کار رفته، همراه با لوایح مالیاتی.

قانون نکات فنی مالیاتی باید از پیشنهادهای سیاسی‌تر مالیاتی و پیشنهادهای مالیاتی ضروری از قبیل پیشنهادهایی که پوشش قانونی لازم برای گردآوری مالیات را فراهم می‌سازند جدا شوند. این کار مشورت بیشتر با بخش خصوصی در زمینه پیش‌نویس‌های قانون نکات فنی مالیاتی به دور از ملاحظات حزبی و مسائل اضطراری را میسر می‌سازد. این تفکیک در عمل با ارائه دو لایحه پارلمانی جداگانه محقق می‌شود. نخستین لایحه را می‌توان کمی پس از بودجه ارائه داد و حاوی جزئیات اقدامات مالیاتی کم‌شماری است که مبالغ قابل توجهی دارند (لایحه مالی) و برای اطمینان از برخورداری مالیات‌های سال آتی از مجوز قانونی به‌سرعت از تصویب پارلمان می‌گذرد. موارد مندرج در لایحه فنی مالیاتی باید به تغییرات مالیاتی برای سال‌های مالیاتی بعد محدود شود تا مشورت و بررسی‌های پارلمانی با فشار زمانی کمتری همراه باشد. می‌توان برای بررسی این لوایح جلسات عمومی با حضور طرف‌های علاقه‌مند برگزار کرد. این جلسات می‌تواند توسط کمیسیون منتخب وزارت دارایی یا سایر کمیسیون‌های پارلمان برگزار شود. اداره مالیات‌دهندگان نیز درباره این لایحه جلسات توجیهی برگزار می‌کند.

ممکن است برخی این تفکیک را سلیقه‌ای بدانند؛ هیچ بازده مالیاتی نمی‌تواند این ادعا را اثبات کند که پیشنهاد خاصی به لحاظ درآمدی اهمیت دارد. در واقع، تعیین سقفی برای مشخص کردن اینکه یک لایحه مالیاتی مشمول این شرایط می‌شود یا خیر، از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار نیست. با وجود این، فرض بر این است که بخش اصلی

لایحه مالی همواره کوتاه خواهد بود. یکی دیگر از مشکلات اصلی که تا حدی ناشی از نظام کنونی بررسی مالیات است، پیچیدگی غیرضروری نظام مالیاتی بریتانیاست که هزینه‌های رعایت قوانین سنگینی را تحمیل می‌کند. اگرچه دولت خود دلیل اصلی چنین وضعیتی است، ولی پارلمان نیز در برابر عدم ارائه جزئیات مورد نیاز واکنشی نشان نمی‌دهد. برآوردهای هزینه رعایت قوانین مالیاتی ارائه می‌شوند، ولی فاقد جزئیات هستند و اداره درآمدهای داخلی روش محاسبه آنها را توضیح نمی‌دهد.

### ۲-۳-۵- پیشنهاد دهم ایجاد کمیسیون جدیدی در مجلس اعیان برای ساده‌سازی قوانین مالیاتی به منظور تحقق هدف زیر

● برعهده گرفتن بررسی مستمر و نظام‌مند همه قوانین پارلمان و بخش‌نامه‌های اتحادیه اروپا در ارتباط با مالیات و ارائه پیشنهادهایی برای ساده‌سازی نظام مالیاتی.

ما نیازمند نظام بررسی پس از اجرای قوانین مالیاتی با تمرکز بر ساده‌سازی این قوانین هستیم. با وجود ابتکارات مهمی همچون پروژه بازنویسی قوانین مالیاتی، پارلمان باید برای ساده‌سازی جزئیات و واژگان قوانین نقش پویاتری ایفا کند. اگرچه مجلس اعیان معمولاً در سیاست‌های مالی نقشی ندارد، اما به نظر می‌رسد وظیفه ساده‌سازی قوانین مالیاتی موجود و تغییرات آتی آن برای این مجلس مناسب باشد. پیشنهادهای این مجلس الزام‌آور نخواهد بود، ولی به تعیین دستور کاری غیرحزبی کمک می‌کند.

### ۴-۶-۵ خلاصه پیشنهادها

#### ۱-۴-۶-۵ پیشنهاد اول تأسیس اداره مالیات‌دهندگان<sup>۱</sup> به منظور اجرای موارد زیر

- ارائه مشورت مستقل به نمایندگان پارلمان و کمیسیون‌های منتخب در بررسی پیشنهادهای هزینه و مالیات دولت؛
- ریاست این اداره برعهده بازرس ارشد مالیات‌دهندگان (سمتی جدید در مجلس عوام با مجوزهای امنیتی عالی و دسترسی به اسناد دولت).

#### ۲-۴-۵ پیشنهاد دوم لایحه بودجه پارلمانی به منظور اصلاح فرایند تأمین مالی از طریق

- ایجاد انگیزه در نمایندگان پارلمان برای بررسی برنامه‌های بودجه، با اختیارات جدید برای اصلاح بودجه، جایگزین ساختن ابتکار مالی دربار با نظام وتوی مالی دربار و پایان بخشیدن به این عرف که اصلاح برآورد بودجه به معنای «رأی عدم اعتماد» است؛
- وادار ساختن نمایندگان عضو کمیسیون‌های منتخب به ارائه گزارش درباره برنامه‌های بودجه‌ای و موافقت‌نامه‌های ارائه خدمات عمومی به مجلس عوام؛
- تفویض اختیار پیشنهاد اصلاحیه تغییرات و افزایش‌های خنثی در هزینه‌ها به نمایندگان پارلمان و کمیسیون‌های منتخب؛
- مشارکت مستقیم نمایندگان در بحث‌های بودجه‌ای قبل از نهایی شدن بودجه در چارچوب جدول زمانی جدید، از طریق اصلاح فرایند تأمین اعتبار و ایجاد تغییرات بنیادین در احکام داخلی پارلمان با مبتنی ساختن احکام مرتبط با بودجه بر قوانین موضوعه.

#### ۳-۴-۵ پیشنهاد سوم لایحه اطلاعات بودجه به منظور بهبود اطلاعات نمایندگان پارلمان

##### از طریق

- الزامی ساختن رعایت بالاترین استانداردهای شفافیت در اسناد بودجه و بررسی آن توسط اداره مالیات‌دهندگان؛
- تغییر ساختار و گسترش محدوده برآوردهای تأمین به گونه‌ای که بخش بزرگ‌تری از بودجه سالیانه را دربرگیرد و تمایزات میان انواع مختلف هزینه‌ها (از قبیل هزینه‌های بهره، تأمین اجتماعی، بازپرداخت بدهی‌ها، خرید دارایی، خرید خدمات و ...) را افزایش دهد؛
- الزامی ساختن پیوندهای مستقیم و تفصیلی بین برآوردها و نتایج و خروجی سیاست‌ها، نشان دادن هدف هریک از هزینه‌ها و انطباق ورودی‌های هزینه‌ها با اهداف دولت، بر مبنای موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی؛
- معرفی گزینه‌های مختلف برای برآوردهای موقت برای سال‌های دوم و سوم هزینه‌های وزارتخانه‌ها؛
- ارائه گزینه‌هایی برای برآوردهای چندساله، که پوشش‌دهنده برنامه‌هایی است که بیش از یک سال به طول می‌انجامد.

**۴-۴-۵ پیشنهاد چهارم پایان بخشیدن به کنترل وزارت دارایی بر تعاریف حسابرسی خود از طریق**

- محول ساختن مسئولیت تعیین استانداردهای حسابرسی بخش عمومی به هیئت استانداردهای حسابرسی؛
- تلاش برای دستیابی به استانداردهای اتحادیه اروپا و سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی برای تعاریف حسابداری بخش عمومی در بلندمدت.

**۴-۴-۵ پیشنهاد پنجم ممیزی مستقل و تعیین اعتبار سنج‌های عملکرد وایت‌هال به شیوه زیر**

- تفویض مسئولیت ممیزی سنجش خروجی و عملکرد وزارتخانه‌ها به اداره حسابرسی ملی.

**۴-۴-۶ پیشنهاد ششم افزایش نظارت پارلمان بر همه هزینه‌ها از طریق**

- محول ساختن مسئولیت حسابرسی تمام وجوه عمومی که اکنون خارج از حیطه وظایف سایر ممیزی‌های عمومی هستند به اداره حسابرسی ملی؛
- تأسیس کمیسیون‌های فرعی جدید مالی و ممیزی برای هر یک از کمیسیون‌های منتخب وزارتخانه‌ای.

**۴-۴-۷ پیشنهاد هفتم افزایش نقش کمیسیون حساب‌های عمومی با**

- افزایش حقوق رئیس و اعضای این کمیسیون دست‌کم تا سطح حقوق وزیر ارشد؛
- انتقال اختیار کلیه انتصابات کمیسیون حساب‌های عمومی از رهبران پارلمانی احزاب به کمیسیون جدید مجلس عوام.

**۴-۴-۸ پیشنهاد هشتم پیشبرد سیاستگذاری بر مبنای مستندات با بهره‌گیری از ممیزی نظام‌مند موارد زیر**

- میزان پیشرفت وایت‌هال در زمینه اجرای پیشنهاد‌های اداره حسابرسی ملی و کمیسیون حساب‌های عمومی؛
- بازده کلی هزینه‌های دولت.

#### ۹-۴-۵ پیشنهاد نهم اصلاح فرایند بررسی لایحه مالی شامل

- جداسازی مالیات فنی از مسائل سیاسی و درآمدها با ارائه دو نوع لایحه مالیاتی (لوايح مالی و لوايح فنی مالیاتی) که پیش‌نویس آن برای مشورت منتشر شده است؛
- الزام قانونی به ارائه گزارش رعایت هزینه‌ها از جمله روش به‌کار رفته در تهیه این گزارش همراه با لوايح مالیاتی.

#### ۱۰-۴-۵ پیشنهاد دهم تأسیس کمیسیون جدید مجلس اعیان برای ساده‌سازی مالیات به‌منظور

بررسی مستمر و نظام‌مند همه قوانین پارلمان و دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا در ارتباط با مالیات، همراه با پیشنهاد شیوه‌هایی برای ساده‌سازی نظام مالیاتی.

#### ۷-۵ نتیجه

اصلاح بررسی بودجه مسئله‌ای نیست که سیاست‌مداران در گفت‌وگوهای دوستانه درباره آن بحث کنند و به‌ندرت در کافه‌های وست‌مینستر مطرح می‌شود. این موضوع مسئله‌ای است که در قلب ناکامی‌های پارلمان قرار دارد و مستقیماً با پویش سیاسی جدیدی برای بهبود عملکرد تمام خدمات عمومی ارتباط دارد. اگر پارلمان بتواند جایگاه خود را در نظام سیاسی مدرن بریتانیا به‌عنوان قهرمان مالیات‌دهندگان تثبیت کند، می‌تواند در جاده اصلاح و بهبود قرار گیرد. اگر معلوم شود که نمایندگان پارلمان برای افزایش ارزش پول فعالیت می‌کنند، اعتبار جمعی آنها ممکن است افزایش یابد.

مهم‌تر اینکه به‌احتمال قوی اگر قرار باشد نمایندگان پارلمان بر بررسی بودجه تمرکز کنند، شاید واقعاً در این زمینه عملکرد خوبی داشته باشند. احتمال دارد بلندپروازی‌های نمایندگان پارلمان همراه با تحلیل نحوه کنونی مصرف بودجه برای بهبود مدارس، نظام بهداشت ملی و نظام حمل‌ونقل باعث شود که به ایده‌های جدیدی دست یابند. درواقع، اگر نمایندگان پارلمان برای تدوین بودجه از اختیارات لازم برخوردار باشند، بدون شک رسانه‌ها و جامعه به چنین تغییری واکنش نشان می‌دهند و افراد بیشتری در بحث و جست‌وجوی فعالانه برای بهبودهای واقعی درگیر می‌شوند.

چنین دستور کار اساسی‌ای ممکن است با مخالفت شدید دولت وقت و به‌ویژه وایت‌هال منجر شود، چون مستلزم این است که قوه مجریه بسیاری از اختیارات خود را از دست بدهد و به روبه‌رو شدن با چالش منظم و مفصل رضایت دهد. بنابراین پرسشی که مطرح است اینکه آیا امکان دارد چنین اصلاحاتی واقعاً در بریتانیا رخ دهد؟ بدون فشار افکار عمومی و احتمال بروز بحران مالی قریب‌الوقوع که اصلاحات را تحمیل کند، می‌توان درباره احتمال اصلاحات کاملاً بدبین بود. با وجود این، برخی نشانه‌ها و تحولات امیدهایی را برای خوش‌بین‌ها ایجاد می‌کند. با نقش‌آفرینی فعال‌تر پارلمان اسکاتلند و مجالس شورای ولز و ایرلند شمالی در بررسی بودجه، امکان نوآوری و تجربه ایجاد می‌شود. دولت حزب کارگر اصلاحاتی را اجرا کرده است که بخش بزرگی از این دستور کار را بسیار عملی‌تر می‌کند، درحالی‌که حزب محافظه‌کار به آرامی پذیرش اصلاحات مجلس عوام را آغاز کرده است. با توجه به اینکه اصلاحات قانونی بیشتری در راه است، ممکن است برای دولت‌های آینده نادیده انگاشتن اصلاحات عمیق‌تر مجلس عوام دشوار باشد. چالشی که در برابر اصلاحگران قرار دارد این است، در صورتی‌که دولت اصلاح پارلمان را آغاز کرد، اجازه ندهند مسائل کسالت‌آور مالی را نادیده بگیرد.

## فصل ششم بودجه باید به آینده توجه بیشتری داشته باشد

### گرت فن مان\*

گروه مقامات ارشد بودجه‌ای تقریباً دو دهه قبل برای ارائه مشورت و راهنمایی فعالیت‌های سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در زمینه مالیه عمومی و بودجه‌ریزی تشکیل گردید. تاریخچه این گروه، دربرگیرنده دوره‌ای است که از فشار شدید به بودجه کشورهای عضو گرفته تا سلامت مالی نسبی امروز را دربرمی‌گیرد. دوره تنش و فشار به ایجاد نظامی مدرن‌تر و شفاف‌تر منجر شده است که بسیاری از حضار عزیز در آن مشارکت دارند. من متوجه سلامت مالی نسبی بودجه کشورهای عضو شده‌ام. کسری‌های بودجه در سراسر جهان کاهش یافته و بسیاری از کشورها اکنون دارای مازاد بودجه هستند. میانگین کسری بودجه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی از تقریباً ۴ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۵ به کمتر از ۱ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ کاهش یافته است. با وجود این نمی‌توان ادعای پیروزی کرد چون مشکلات عدم اطمینان اقتصادی، جمعیت سال‌خورده، سطوح بالای مالیات کنونی و مطالبات کنونی درباره هزینه‌های بخش عمومی هنوز وجود دارد. این مشکلات باید ما را به فکر بررسی وضعیت در میان‌مدت و بلندمدت بیاندازد.

به دلیل مشکلات بلندمدت‌تر، گروه مقامات ارشد بودجه‌ای به این نتیجه رسیده که زمان آن فرارسیده است تا بودجه کشورهای عضو با بلندپروازی بیشتری همراه باشد. بودجه‌ها باید با آینده‌نگری بیشتری همراه باشند. این مسئله علاوه بر شناسایی تعهدات اصلی، شناسایی پیامدهای الگوهای رفتاری کنونی، به‌ویژه با توجه به سال‌خوردگی جمعیت و وخامت شرایط زیست‌محیطی، را نیز دربرمی‌گیرد.

---

\* دبیر کل، وزیر دارایی هلند و رئیس گروه کاری مقامات ارشد بودجه‌ای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی.

دلیل علاقه‌مندی گروه مقامات ارشد بودجه‌ای به این گردهمایی نیز شرایط آینده است. پارلمان یک ملت ابزاری مهم برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دولت است. گروه مقامات ارشد بودجه‌ای بر این باور است که قوه مقننه‌ای که درزمینه جدیدترین تکنیک‌های بودجه و الزامات آتی بودجه‌ریزی آموزش دیده باشد به انسجام و اثربخشی سیاست‌های دولت کمک می‌کند. بدون پشتیبانی پارلمان آگاه، بسیاری از این اصلاحات رخ نمی‌دهد یا اثربخش نخواهد بود.

اکثر این مشکلات جدید نیستند و در بسیاری از کشورهای عضو، بررسی یا حتی اجرای آنها آغاز شده است. در اکثر موارد شاهد نوعی بی‌اعتمادی بین دولت و پارلمان هستیم. این عدم اعتماد از بدبینی طبیعی گرفته تا قطع کامل ارتباط را شامل می‌شود. با وجود این، به باور من دولتمردان و پارلمان برای درک و پذیرش این تغییرات نیازمند آموزش و بحث بیشتر هستند.

#### ۱-۶ آغاز محتاطانه در تعیین سیاست‌های بودجه‌ای

استفاده از مفروضات اقتصادی دقیق، ریسک قابل ملاحظه‌ای است که تأثیرات آن را در دهه ۱۹۸۰ شاهد بودیم که در زمانی بسیار کوتاه، باید کاهش بودجه عظیمی اعمال می‌گردید. به دلیل مشکلات ایجاد شده ناشی از مفروضات غیردقیق، چندین کشور عضو، نحوه ایجاد پیش‌بینی‌های اقتصادی را اصلاح کرده‌اند. این تغییرات شکل‌های متعددی داشته که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: تأسیس اداره بودجه مستقل برای فرمول‌بندی یا تأیید مفروضات اقتصادی، اتکا به پیش‌بینی‌های اقتصادی بخش خصوصی، یا نقش فعال‌تر قوه مقننه در بررسی فرضیات. مبتنی ساختن سیاست‌های بودجه‌ای بر مبنایی محتاطانه‌تر از به‌کار بردن پیش‌بینی‌های اقتصادی که از دقت کافی و لازم برخوردار نیستند، بهتر است. با فرضیات دقیق می‌توان بدون نیاز به تعدیل و اولویت‌بندی‌های سیاسی جدید، اثر تحولات اقتصادی نه‌چندان مثبت را خنثی کرد. بدین ترتیب، آغاز محتاطانه‌تر به حفظ آرامش در فرایند بودجه‌ریزی و ارتباطات پارلمان و دولت در این باره کمک می‌کند.



## ۲-۶ بازتخصیص منابع بودجه‌ای

بازتخصیص در قلب بودجه‌ریزی قرار دارد. بازتخصیص مؤثر، جریان منابع به سوی مؤثرترین نقاط را تضمین می‌کند. با وجود این، دشواری‌هایی وجود دارد. کسانی که بازتخصیص بیشترین تأثیر منفی را بر آنان می‌گذارد بیش از همه در برابر این فرایند مقاومت می‌کنند. همچنین پشتیبانی گروه‌های پراکنده‌ای که از این اقدامات سود می‌برند نیز ضعیف است. در گذشته، تنها تکانه‌ها یا بحران‌های خارجی آغازگر بازتخصیص‌های بزرگ بود. علاوه بر این، بهبود شرایط پولی فشار برای انتخاب منابع کمیاب را کاهش داده است. استفاده از کاهش‌های بین‌بخشی در کشورهای عضو به‌عنوان بخشی از برنامه‌های بازتخصیص، به‌ویژه برای کاهش هزینه‌های عملیاتی دولت بسیار رایج است. این مسئله در خدمت کاهش کسری بودجه یا ایجاد منبعی مشترک برای تأمین مالی ابتکارات جدید است. این کاهش‌ها با استدلال افزایش بهره‌وری در بخش عمومی توجیه می‌شوند و از مقبولیت سیاسی نیز برخوردارند. وقتی وزرا از قدرت انعطاف برای کاهش بودجه برخوردار می‌شوند عملکرد مناسبی از خود نشان می‌دهند.

با وجود این، برای این کاهش‌های بین‌بخشی محدودیت‌هایی وجود دارد. اگر پیش‌بینی هزینه‌های آینده درست باشد، کاهش‌های بین‌بخشی برای پرهیز از کسری‌های شدید آینده کافی نخواهد بود و باید برای پرهیز از تغییر بحران‌ها در آینده گفت‌وگوهایی بین دولت و پارلمان انجام شود.

## ۳-۶ بودجه‌ریزی برای آینده

درخواست گفت‌وگو درباره نیازهای آینده آسان است، ولی عمل کردن به آن دشوار است. در اینجا می‌خواهم درباره چندین تغییر مشخص صحبت کنم که می‌تواند چارچوب این بحث باشد.

## ۴-۶ چارچوب‌های بودجه‌ریزی میان‌مدت یا چندساله

اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برای رفع ناکارآمدی بودجه‌های سالیانه نوعی چارچوب بودجه‌ریزی چندساله را برگزیده‌اند. این بودجه‌ها

درحالی‌که تخصیص اعتبارهای الزام‌آور چندساله را انجام نمی‌دهند، راهنما یا هدفی را برای هزینه‌های سه تا پنج سال آینده ارائه می‌دهند. اگرچه این کار نیز محدودیت‌هایی دارد، اکثر کشورها این بودجه‌های چندساله را به‌گونه‌ای تغییر داده‌اند که بر مشکلات زیر غلبه کند:

- گرایش به اغراق در تخمین رشد اقتصادی آینده؛
- این دیدگاه وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌ها که اهداف، تکالیفی را در زمینه تأمین اعتبار ایجاد می‌کنند که اصلاحات را دشوار می‌سازد.
- چارچوب‌های میان‌مدت اثربخش باید اطلاعات زیر را در اختیار پارلمان بگذارند:
  - اهداف کلی سیاست‌های پولی همراه با فرضیاتی که صراحتاً مبنای آنهاست؛
  - هزینه حساب کردن برنامه‌های جاری؛
  - روشن ساختن تصمیمات کنونی برمبنای بودجه‌های سال آینده.
- راهبردی که آشکارا به کارایی و کنترل بیشتر می‌انجامد ممکن است به اتخاذ رویکردی بلندمدت نسبت به مشکلات اصلی خط‌مشی‌ها در آینده نزدیک بیانجامد. برای دستیابی به درکی صحیح از مشکلات بلندمدت و گنجاندن آنها در خط‌مشی بودجه‌ای، بررسی و تحقیق نقش مهمی ایفا می‌کند. دولت هلند در حال حاضر در زمینه بخش‌هایی همچون مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و بازار کار بررسی‌هایی را آغاز کرده است و در زمان مناسب، این بررسی‌ها برای تسهیل بحث عمومی درباره مسائل مورد نظر به پارلمان ارائه می‌شود.

## ۵-۶ چارچوب بودجه‌ای بلندمدت

برخلاف توافق همگانی درباره چارچوب‌های میان‌مدت، استفاده از بودجه‌های بلندمدت در بین کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی رواج نیافته و کشورهایی که آن را به کار می‌برند نیز رویه یکسانی را اعمال نمی‌کنند. درحالی‌که اهداف چارچوب‌های میان‌مدت ماهیتی عملیاتی دارند، اهداف بلندمدت بیشتر راهبردی هستند. هدف اصلی چارچوب‌های بلندمدت شناسایی و آشکارسازی زودهنگام گرایش‌های هزینه‌ای نامطلوب است. این مسئله تصمیم‌گیری بهنگام برای پیشگیری، تعدیل و یا تأمین

منابع مالی این هزینه‌ها را میسر می‌سازد. این شیوه به کشورها امکان می‌دهد بر پایداری بلندمدت سیاست‌های کنونی تمرکز کنند؛ در غیر این صورت، چنین هزینه‌هایی ممکن است تا زمانی که دیگر دیر شده است از دیده‌ها پنهان بمانند.

برای کشورهایی که چارچوب‌های بلندمدت را به کار می‌برند، کاربرد اصلی این شیوه درک تأثیر تغییر بافت جمعیتی بر مسائل مالی دولت است. تاکنون بزرگ‌ترین الزام بودجه‌ریزی برای آینده ناشی از سال‌خوردگی جمعیت است. این مسئله علاوه بر مستمری‌های بازنشستگی بر مراقبت‌های بهداشتی، تأمین اجتماعی و ظرفیت مالیاتی کشور نیز تأثیر می‌گذارد. سایر حوزه‌های هزینه‌ای معمولاً به صورت تفصیلی پیش‌بینی نمی‌شوند بلکه فرض بر این است که با نرخ‌هایی معین افزایش می‌یابند. این مسئله دارای دو دلیل است:

- سطح هزینه‌ها پایین‌تر است؛

- درزمینه کارایی و دقت پیش‌بینی‌های بلندمدت تردیدهایی وجود دارد.

به نظر می‌رسد برخی کشورها چارچوب‌های بلندمدت را به عنوان موضوعی که با اصول ارتباط دارد نفی می‌کنند، چون چارچوب‌های بلندمدت ممکن است تنها تغییرات جمعیتی بلندمدت را دربرگیرند. به نظر می‌رسد این مسئله بدبینی به پیش‌بینی‌ها را کاهش می‌دهد و آنها را قابل قبول‌تر می‌کند.

برای حفظ سطح کنونی بودجه، به نظر من بررسی تحولات در پیچیده‌ترین بخش‌های سیاست‌گذاری و ایجاد ترتیبات بودجه چندساله برای هر یک از این بخش‌ها ضرورت دارد. دولت هلند در حال حاضر سرگرم بررسی در بخش‌هایی همچون مراقبت، آموزش و بازار کار است. با ترتیبات بودجه‌ای که از چارچوب مناسب‌تری برخوردار باشند، کنترل بهتر بر هزینه‌های آتی میسر می‌شود. دنبال کردن یک خط‌مشی با مشوق‌هایی که تقاضا برای مراقبت و آموزش را تنظیم می‌کند و هزینه‌ها را تحت کنترل نگه می‌دارد ضروری است. بدین ترتیب، تأمین مالی بلندمدت نظام مراقبت و آموزشی که از استانداردهای بالایی برخوردار باشد تضمین می‌شود.

با وجود این، حتی در صورتی که برای برخی بخش‌ها ترتیبات بودجه‌ای بلندمدت در نظر گرفته شود، بازهم ریسک‌های احتمالی در آینده منتفی نیست. شناسایی این ریسک‌ها

چالشی بزرگ است، چون نادیده انگاشتن آنها ممکن است حتی ثبات بلندمدت را با تهدیداتی روبه‌رو کند.

## ۶-۶ بودجه‌ریزی عملیاتی

یکی از موضوعات اصلی در اصلاحات بودجه‌ای در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی تغییر کانون توجه به سوی نتایج و انعطاف‌پذیری مدیریتی و فاصله گرفتن از ورودی‌های تفصیلی و کنترل‌های متمرکز مدیریتی است. فاصله گرفتن از این نوع بودجه‌ریزی به معنای تمایل پارلمان‌ها به چشم‌پوشی قسمتی از کنترل خود بر برنامه‌ها و وزارتخانه‌ها در ازای ارائه خدمات اثربخش و عملکرد بهتر است. پارلمان‌ها برای موفقیت باید از دستیابی به اهداف و دقت اطلاعاتی که دولت ارائه می‌دهد اطمینان داشته باشند. این اطمینان خاطر باید ثمره فرایند حسابرسی مورد اطمینان و مستقل باشد.

پیشرفت‌هایی که در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی در هلند به دست آمده ناشی از درخواست پارلمان برای افزایش پاسخ‌گویی در برابر سیاست‌های اتخاذ شده است. دولت هلند می‌گوید اهداف تعریف شده خط‌مشی‌ها در بودجه برای پاسخ‌گویی صحیح در مورد خط‌مشی‌ها ضروری است. این مسئله دولت را به تهیه پیش‌نویس «از بودجه سیاست‌ها تا پاسخ‌گویی در ازای سیاست‌ها» هدایت کرد که چارچوب کلی برنامه‌های جدیدی را ارائه می‌کرد که برای بودجه و پاسخ‌گویی تهیه شده بود. بودجه جدید به جای تمرکز بر منابع، بر اهداف سیاست‌ها تکیه می‌کرد. در نخستین بودجه مبتنی بر خط‌مشی‌ها که در سپتامبر ۲۰۰۱ ارائه می‌شود، دولت سه پرسش اصلی را مطرح می‌کند:

۱. قرار است به چه اهدافی دست یابیم؟

۲. برای تحقق این اهداف چه گام‌هایی باید برداریم؟

۳. هزینه تحقق این اهداف باید چقدر باشد؟

این پرسش‌ها پدیده‌ای جدید هستند. تاکنون می‌گفتیم که یک سیاست وقتی موفق است که بتواند بودجه‌ای را که به آن اختصاص یافته مصرف کند. قبل از تهیه پیش‌نویس بودجه، فرایند مقدماتی گسترده‌ای انجام می‌شود. تمام وزرا

بودجه سال ۲۰۰۰ خود را براساس بودجه سیاست‌های کلی تنظیم می‌کنند. این مسئله نمونه‌ای از ساختار سیاست بودجه‌ای را در اختیار پارلمان قرار می‌دهد. آنگاه، بر مبنای این سیاست‌های بودجه‌ای نمونه، دولت و پارلمان درباره اهداف سیاست‌های بودجه‌ای بحث می‌کنند، درباره فرمول‌بندی داده‌های عملکرد و شیوه‌های تحقق پاسخ‌گویی نیز بحث‌های مفصلی انجام گرفت.

در این بحث، پارلمان نگران بود که این فرایند اختیاراتش در زمینه کنترل دخل و خرج را کاهش دهد. بودجه مبتنی بر خط‌مشی تعداد ردیف‌های کمتری دارد که هر یک بودجه بزرگ‌تری دارند. کاهش تعداد ردیف‌های بودجه امکان‌پذیر است چون همه منابعی که در خدمت تحقق اهداف یک سیاست هستند در یک ردیف قرار می‌گیرند. این مسئله کنترل سیاست توسط پارلمان را تسهیل می‌کند. ایجاد بودجه‌های بزرگ‌تر این احتمال را ایجاد می‌کند که بزرگی بودجه باعث شود پارلمان نتواند به هزینه‌هایی که در داخل آن ارائه شده توجه کند و امکان اولویت‌بندی آنها از بین برود.

با وجود این دولت هلند بر این باور است که اختیارات پارلمان در زمینه کنترل دخل و خرج کاهش نیافته است. پارلمان می‌تواند در بحث با دولت خواسته‌های خود را مشخص کند و علاوه بر آن، اصلاحیه‌هایی را برای بودجه پیشنهاد کند. پارلمان می‌تواند هزینه‌های ردیف‌های مختلف بودجه را کاهش یا افزایش دهد و در هنگام بحث درباره بودجه، با انتقال منابع از یک ردیف به دیگر اولویت‌ها را تعیین نماید. پارلمان از اطلاعات اساسی برای این کار برخوردار است، چون خط‌مشی بودجه‌ای بینش لازم برای تقسیم منابع بین اهداف علمياتی جزئی‌تر را در اختیار آنان قرار می‌دهد. بدین ترتیب، توانایی پارلمان در اعمال نفوذ، حتی در حوزه سیاست بودجه‌ای تضمین می‌شود.

پارلمان سیاست بودجه‌ای را تصویب و منابع را بین اهداف مختلف تقسیم می‌کند. در سیاست بودجه‌ای، شاخص‌های عملکرد هر هدف ذکر می‌شوند و بدین ترتیب پارلمان می‌تواند درباره سیاست بودجه‌ای قضاوت کند. شرح این سیاست موضوع بحث بین پارلمان و دولت است.

پارلمان در تعیین شاخص‌های عملکرد دخالت دارد. گروه کاری پارلمانی برای هر بودجه دو اولویت تعیین کرد که در طول بحث درباره حساب‌ها پارلمان بر آنها متمرکز

می‌شود. براساس این اولویت‌ها، گروه کاری برای حساب‌های سال ۱۹۹۹ چندین شاخص عملکرد تعیین کرد. مثلاً اولویت‌هایی که برای بودجه وزارت دفاع در نظر گرفته شد حفظ قدرت جنگی و فعالیت‌های دوران صلح است. به دلیل کاهش بودجه دفاعی از وزیر دفاع درخواست شد هزینه حفظ توانایی جنگی را در حساب‌های خود ذکر کند. پارلمان به آگاهی از هزینه‌های عادی مأموریت‌های دوران صلح و تعداد افرادی که در این مأموریت‌ها شرکت دارند نیز علاقه‌مند بود. بر مبنای این شاخص‌های عملکرد، پارلمان در طول گفت‌وگو درباره حساب‌ها، در مورد خط‌مشی وزارت دفاع بحث کرد.

به سستی می‌توان برای همه جنبه‌های مختلف سیاست‌های دولت شاخص‌های عملکرد سالیانه ایجاد کرد. پارلمان اغلب برای کسب اطلاعات صحیح درباره سیاست‌ها به ارزیابی‌های ادواری سیاست‌ها متکی است. استفاده از خط‌مشی بودجه‌ای نیاز به ارزیابی‌های ادواری را افزایش می‌دهد. بنابراین در سال گذشته مقررات بررسی خط‌مشی‌ها و شاخص‌های عملکرد روزآمد شد. به موجب این مقررات، نتایج سیاست‌هایی که اتخاذ گردیده باید دست‌کم هر پنج سال یک بار ارزیابی شود. این شیوه سبب می‌شود اطلاعات نتایج آن دسته از سیاست‌های دولت که برای آنها شاخص‌های عملکرد سالیانه وجود ندارد به صورت ادواری به مجلس ارائه شود. ولی استفاده از نتایج ارزیابی‌ها برای تعیین اولویت‌های سیاسی و بحث عمومی درباره سیاست‌های آتی دولت اهمیت زیادی دارد.

## ۶-۷ حسابداری تعهدی

دولت هلند تصمیم گرفته است با به‌کارگیری حسابداری تعهدی در سراسر کشور سیاست بودجه‌ای را تدوین کند. این حسابداری ابزاری برای حمایت از مدیریت عمومی نتیجه‌نگر است. با این کار دولت تحولی را دنبال می‌کند که در کشورهای مختلف دیگر نیز در جریان است.

در حال حاضر نیمی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نوعی حسابداری تعهدی به کار می‌برند، ولی تعداد کشورهایی که از این شیوه در بودجه‌ریزی استفاده می‌کنند محدود است. تنها زلاندنو و استرالیا از حسابداری تعهدی استفاده می‌کنند. بریتانیا، کانادا و فرانسه برای استفاده بیشتر از حسابداری تعهدی در آینده

نزدیک برنامه‌هایی دارند. حسابداری تعهدی استاندارد حسابداری در بخش خصوصی است که برای افق‌های بودجه‌ای بلندمدت پیامدهایی دارد. اول، به‌جای اینکه هزینه‌هایی همچون حسابداری نقدی سنتی در هنگام پرداخت شناسایی شوند، در هنگام ایجاد تعهد شناسایی می‌شوند. بدین ترتیب، هزینه‌هایی که با گذشت زمان ایجاد می‌شوند ولی تا مدت‌ها قابل پرداخت نیستند به‌عنوان هزینه‌های دوره جاری گزارش می‌شوند (و در ترازنامه به‌صورت تعهد ذکر می‌گردند). دوم، همه دارایی‌ها در ترازنامه ارزش‌گذاری، مستهلک و گزارش می‌شوند. مثلاً زلاندنو بزرگراه‌ها و سایر تأسیسات زیربنایی خود را به‌عنوان دارایی محسوب می‌کند و بنابراین مدیریت و نگهداری آنها توجه بیشتری را طلب می‌کند. سوم، همه تعهدات در ترازنامه ثبت می‌شوند. چندین کشور مستمری خارج از بودجه مستخدمان کشوری را به‌عنوان دیون بلندمدت گزارش می‌کنند.

درباره حسابداری تعهدی اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. برخی از این بحث‌ها از سوی پارلمان‌ها مطرح می‌شود. قبل از اجرای این تغییرات باید زمان زیادی را صرف آموزش و مشورت با مدیران دولتی و نمایندگان پارلمان کرد. در کشورهایی که حسابداری تعهدی را برگزیده‌اند، این تغییر با سایر اصلاحات مدیریت عمومی نیز همراه بوده است. حسابداری تعهدی اعتماد نمایندگان پارلمان به حسابرسی‌ها و تمایل به پذیرش نوسان در ارزش‌گذاری‌ها را افزایش می‌دهد. با وجود این، در استرالیا و زلاندنو، حسابداری تعهدی در عمل به تحقق بهتر تعهدات خارج از بودجه آتی، مدیریت بهتر امکانات زیربنایی و افزایش اثربخشی فرایند بازتخصیص بودجه منجر شده است.

## ۸-۶ نتیجه

با وجود واقعیت کسری یا مازاد بودجه ناچیز در کشورهای عضو، در آینده با ریسک‌های چشمگیری روبه‌رو هستیم. اکنون زمان تعمق درباره تغییرات در فرایند بودجه است. این تغییرات شامل تحقق بهتر هزینه‌های آتی و بهبود اطلاعات در زمینه منابع مورد نیاز برای رعایت اولویت‌های جدید است. به‌منظور کمک به این فرایند، بسیاری از دولت‌ها در حال بررسی حرکت به سوی حسابداری تعهدی و بودجه‌ریزی عملیاتی هستند. این تغییرات نیازمند تغییراتی موازی در فرایند بررسی و کنترل بودجه در پارلمان نیز است. برای اینکه

چنین تغییراتی به ثمر بنشینند، به‌نظر من سناریویی که پروفیسور شیک مطرح کرد، یعنی فعالیت مشارکتی، بسیار سودمند است. بودجه، قرارداد عملکرد بین دولت و پارلمان است. بنابراین من از دیدگاه رئیس کمیسیون بودجه کره در ارتباط با افزایش تبادل نظر به‌شدت حمایت می‌کنم و در این راستا نکات عملی چندی را یادآور می‌شوم:

- سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در صدد است نشریه دائمی بودجه‌ریزی را منتشر کند. در واقع، در این جلسه پیش‌شماره‌ای از این نشریه خدمت حضار محترم تقدیم می‌شود. به‌عنوان رئیس هیئت مشاوران نشریه از شما دعوت می‌کنم مقالات و دیدگاه‌های خود را در اختیار ما بگذارید تا بتوانیم این نشریه را به محفلی برای بحث و تبادل نظر در این حوزه پراهمیت تبدیل کنیم.

- سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی همچنین دارای گروه بحث اینترنتی درباره مسائل بودجه‌ریزی است. از دبیرخانه می‌خواهم که اطلاعات مربوط به نحوه دسترسی به گروه را برای ارائه اطلاعات و شرکت در بحث‌های اینترنتی در اختیار شما بگذارد.



## فصل هفتم سازمان‌های حسابرسی و روابط آنها با قوه مقننه

### ماریا کایسا اولا\*

دولت‌ها اجرای تکنیک‌های جدید بودجه‌ریزی و مدیریت از قبیل حسابداری تعهدی و بودجه‌ریزی نتیجه‌نگر را آغاز کرده‌اند. پارلمان‌ها برای بررسی مؤثر این اطلاعات جدید از امکانات کافی برخوردار نیستند. در این بخش به بررسی مزیت‌های نسبی این رویه‌های جدید می‌پردازیم، درباره پیامدهای آن برای رویه‌های پارلمانی بحث می‌کنیم و نگاهی به سازمان‌های حسابرسی و رابطه آنان با پارلمان خواهیم داشت.

### ۷-۱ تأثیر اصلاحات مدیریت عمومی و عضویت در اتحادیه اروپا بر اختیارات

#### پارلمان در زمینه بودجه

در ده سال گذشته در مدیریت عمومی فنلاند اصلاحات ساختاری متعددی را آغاز و در مدیریت عمومی نیز اصلاحاتی را اجرا کرده‌ایم. بسیاری از دیگر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نیز چنین تغییراتی را آغاز کرده‌اند. اصلاحات مدیریت عمومی و بودجه‌ریزی فنلاند که از اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد موارد زیر را دربرمی‌گیرد:

- تغییر جهت از سوی مدیریت ورودی‌نگر به مدیریت و بودجه‌ریزی معطوف به عملکرد و نتیجه؛

- ادغام ردیف‌های بودجه و ایجاد ردیف‌های اعتبارات بزرگ‌تر که به حذف جزئیات و اطلاعات پیش از اجرا درباره هزینه‌های برنامه‌ریزی شده که به پارلمان ارائه می‌شد انجامید. دوره زمانی اعتبارات نیز تا حدی افزایش یافت؛
- بخش قابل توجهی از اقتصاد دولتی (از قبیل صندوق مسکن) به خارج از بودجه منتقل شد؛

---

\* رئیس کمیسیون مالی پارلمان فنلاند.

- اصلاح یارانه‌های دولت‌های محلی و تبدیل آن از نظام انتقال کمک‌های هزینه‌محور به یارانه کلی؛

- اقدامات متعدد در جهت گسترش بخش‌های تعاونی و خصوصی (مواردی همچون سازمان پست و مخابرات، تعمیر و نگهداری مستغلات دولتی، خطوط راه‌آهن دولتی)، بسیاری از سازمان‌های دولتی نیز به شرکت‌های تجاری تبدیل شده‌اند.

این اقدامات تأثیرات مثبت بسیاری داشته‌اند. چنین اقداماتی کارایی و صرفه‌جویی‌های بودجه‌ای را بهبود بخشیده و انعطاف‌پذیری را افزایش داده‌اند. از اختیارات تصمیم‌گیری تمرکززدایی شده و به مقامات محلی یا منطقه‌ای محول شده است. امیدواریم این اصلاحات پاسخ‌گویی مدیران به نیازهای شهروندان را نیز بهبود بخشیده باشد.

درعین‌حال این اصلاحات بر اختیارات بودجه‌ای پارلمان نیز تأثیرات عمیقی داشته و این اختیارات را محدود و تضعیف کرده است. اکنون نظارت مؤثر بر بودجه دولت و نحوه اجرای آن برای پارلمان دشوارتر شده است. ازسوی دیگر، این اصلاحات تنش‌هایی را برای اهداف و راهبردهای بلندمدت‌تر، ساختاری و قوانینی که با لایحه بودجه همراه‌اند ایجاد کرده است. با وجود این، تاکنون در فرایند بودجه‌ریزی چنین عناصری (اهداف بلندمدت و تصمیمات راهبردی) حضور چندانی نداشته‌اند.

علاوه‌بر این اصلاحات مدیریتی، عضویت فنلاند در اتحادیه اروپا رویه‌های بودجه‌ریزی را پیچیده‌تر ساخته است. به‌سختی می‌توان جریان وجوه بین بودجه ملی و صندوق‌های ساختاری و کشاورزی اتحادیه اروپا را کنترل کرد. تعیین اثربخشی این شیوه‌ها نیز به مطالعه بیشتر نیاز دارد. پارلمان فنلاند برای راهنمایی و نظارت بر مواضع دولت در شورای بودجه اتحادیه اروپا نیز تلاش‌هایی انجام داده است.

## ۷-۲ بحث در پارلمان درباره ابزارهای تقویت راهکارهای نظارتی

بین رویه‌های جدید مدیریت و بودجه‌ریزی و اختیارات بودجه‌ای پارلمان تعارضاتی وجود دارد. این تنش در سال‌های گذشته همواره در پارلمان موضوع بحث بوده است. نگرانی از تضعیف اختیارات بودجه‌ای پارلمان در صورت جلسات کمیسیون‌های مختلف

امور مالی و کمیسیون پیش‌بینی‌های آتی<sup>۱</sup> مطرح شده است. نمایندگان پارلمان از جنبه‌های مثبت اصلاحات مدیریت عمومی و بودجه استقبال می‌کنند، ولی خواستار به‌کارگیری ابزارهای مؤثرتر و مناسب‌تر و بهبود اطلاعات مورد نیاز برای نظارت مؤثر بر عملکرد دولت در زمینه مدیریت مالی و اجرای بودجه نیز هستند.

کمیسیون مالی توجه عمومی را به نقش مؤسسات حسابرسی خارجی جلب کرده است و به نظر ما تحولات مدیریت عمومی و بودجه‌ریزی، اهمیت حسابرسی خارجی مستقل و مؤثر امور مالی دولت را دوچندان کرده است. جریان تبادل اطلاعات بین ادارات حسابرسی خارجی و پارلمان باید بهبود یابد. این مسئله به پارلمان در زمینه اعمال بهتر اختیارات بودجه‌ای خود کمک می‌کند. علاوه بر این، کمیسیون پیش‌بینی‌های آتی خواستار انجام اقداماتی برای تعریف اهداف راهبردی بلندمدت‌تر علاوه بر اعتبارات بودجه سالیانه شده است. حقیقت این است که پارلمان و دولت هر دو بار مسئولیت وضعیت جاری را به دوش می‌کشند. در ده سال گذشته، پس از رکود مالی شدید اوایل دهه ۱۹۹۰، دولت و پارلمان هر دو به شدت نگران تراز بودجه بودند. در آن زمان منابع دولت کفاف بهبود چشمگیر کیفیت و کمیت اطلاعاتی را نمی‌داد که در زمینه اجرای بودجه در اختیار پارلمان قرار می‌گرفت.

بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند برخی تحولات است. مثلاً واحدهای اداری اغلب چنان تعریف گسترده‌ای از اهداف خود ارائه می‌دهند که گزارش پیشرفت را دشوار می‌سازد. کیفیت گزارش‌ها نیز در سازمان‌های مختلف تفاوت بسیاری دارد. از سوی دیگر، اعضای پارلمان علاقه چندانی به مطالعه گزارش‌های حسابرسی یا مالی موجود نشان نداده‌اند. برای تصمیم‌گیری درباره بودجه به شدت مبارزه می‌کنیم ولی برای پیگیری اجرای آن تمایل چندانی نداریم. گزارش دولت درباره امور مالی کشور (گزارش سال اول) و گزارش حسابرسی دولت توسط حسابرسان پارلمانی (گزارش سال اول) به ندرت بحث چندانی را

---

۱. کمیسیون پیش‌بینی‌های آتی پارلمان فنلاند درباره اسناد پارلمانی که به آن ارجاع می‌شوند بحث می‌کند و به درخواست کمیسیون‌های مختلف درباره موضوعات آتی که در حیطه وظایف آنهاست و با فاکتورها و مدل‌های توسعه آتی ارتباط دارند اطلاعاتی را در اختیار آنان قرار می‌دهد. این کمیسیون در زمینه مسائل آینده تحقیق می‌کند و به‌عنوان یکی از بخش‌های پارلمان به ارزیابی توسعه فناوری و تأثیرات آن بر جامعه نیز می‌پردازد.

در پارلمان ایجاد می‌کند. علاوه بر این، رویه پارلمانی ارائه سند مشورتی به آنها چنان وقت‌گیر است که بحث درباره آن تا سال بعد (سال دوم) آغاز نمی‌شود. با وجود این، یکی از دلایل عدم بحث در این زمینه ممکن است کیفیت گزارش‌ها باشد. گزارش‌ها، ارزیابی‌ها و حسابرسی‌ها معمولاً آن‌طور که باید به‌روز و جامع نیستند. از سوی دیگر، این گزارش‌ها به‌اندازه کافی به ارزیابی راهبردهای بلندمدت یا بحث درباره انتخاب‌های دشوار نمی‌پردازند.

### **۷-۳ گام‌های مقدماتی برای ایجاد تعادل بین شیوه‌های جدید مدیریت و بودجه‌ریزی با راهکارهای مؤثر نظارت پارلمانی**

#### **۷-۳-۱ جایگاه قضایی جدید و گسترش وظایف اداره حسابرسی کشور**

با وجود این، گام‌های مقدماتی برای بهبود وضعیت امور در پارلمان و دولت برداشته شده است. نخستین گام جایگاه قضایی جدید و گسترش حوزه وظایف اداره حسابرسی کشور و دومین گام تلاش برای افزایش کیفیت و کمیت گزارش دولت در زمینه امور مالی کشور به پارلمان است.

اول اینکه پارلمان تصمیم گرفته است تبادل اطلاعات بین مؤسسات حسابرسی خارجی و پارلمان را افزایش دهد. پارلمان با اصلاح قانون اساسی جایگاه قضایی اداره حسابرسی کشور را اصلاح کرد. انگیزه این اقدام اصلاحی دو استدلال بود: تقویت اختیارات نظارتی پارلمان بر بودجه و تقویت استقلال اداره حسابرسی کشور براساس استانداردهای بین‌المللی (این‌توسالی = سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی حسابرسی). اداره حسابرسی کشور (با وجود استقلال رسمی) قبلاً جزو وزارت دارایی بود ولی از اول ژانویه امسال به نهادی مستقل تبدیل می‌شود که با پارلمان ارتباط دارد. رئیس این اداره توسط پارلمان منصوب می‌شود ولی این اداره در زمینه فعالیت‌های حسابرسی خود مستقل عمل می‌کند. اداره حسابرسی کشور در سپتامبر سال ۲۰۰۲ نخستین گزارش سالیانه خود را به پارلمان ارائه می‌کند. این گزارش شامل گزارش‌های اداره حسابرسی درباره حساب‌های سالیانه دولت و مشاهدات اصلی ممیزی‌هاست که از گزارش‌های عملکرد استخراج می‌شود. سایر گزارش‌ها ویژه حسابرسی نیز ممکن است به پارلمان ارائه شوند. کمیسیون امور مالی سند

مشورتی را در زمینه گزارش‌های اداره حسابرسی کشوری به این اداره ارائه می‌دهد که شامل بازخوردهای احتمالی است. این اداره دارای کمیسیون مشورتی قانونی است که علاوه بر نمایندگان سایر سازمان‌ها نمایندگانی از پارلمان نیز در آن حضور دارند.

جالب است که این اصلاحیه در خود پارلمان ریشه دارد. وزیر دارایی در دهه ۱۹۶۰، که این پیشنهاد برای نخستین بار مطرح شد، کاملاً با آن مخالفت کرد. این وزارتخانه چنین استدلال می‌کرد که این اصلاح دولت را مجبور می‌کند برای رفع نیازهای حسابرسی خارجی خود سازمان دیگری را تأسیس کند. استدلال دیگر وزارت دارایی این بود که ممکن است اداره حسابرسی کشوری تحت کنترل پارلمان درآید. با وجود این، این اصلاحات به گونه‌ای طراحی شده بود که وظایف اداره حسابرسی کشوری در ارتباط با دولت و ادارات آن تضعیف نشود. این اداره علاوه بر ارائه گزارش سالیانه جدید به پارلمان، ارسال گزارش‌های خود به وزیر دارایی و سازمان‌های مورد حسابرسی را نیز ادامه می‌دهد. دستگاه‌های دولتی نیز موظف‌اند به نظرها و یافته‌های مندرج در گزارش‌های حسابرسی یا عملکرد که این اداره منتشر می‌کند پاسخ دهند. این مسئله اصل پاسخ‌گویی را تقویت می‌کند. به‌طور کلی، حسابرسی خارجی باید برای دولت و پارلمان اثربخش و سودمند باشد.

در پیش‌نویس‌هایی که پارلمان تهیه کرده قرار بود اداره حسابرسی کشوری تابع نظارت حسابرسان کشوری پارلمانی باشد. همچنین این ایده نیز مطرح بود که اداره حسابرسی کشوری و حسابرسان کشوری پارلمانی با یکدیگر ترکیب شوند و نهاد حسابرسی کشوری جدیدی را ایجاد کنند که تحت نظارت پارلمان فعالیت می‌کند. ولی این ایده‌ها هرگز اجرایی نشد.

وظایف اداره حسابرسی کشوری و وظایف حسابرسان کشوری پارلمانی هنوز هم از یکدیگر جداست. تمرکز اداره حسابرسی کشوری بر حسابرسی است، ولی حسابرسان پارلمانی کشوری بر نظارت تمرکز می‌کنند. اداره حسابرسی کشوری مستقل است، ولی می‌تواند به ابتکار پارلمان به اجرای حسابرسی بپردازد. کارکرد ویژه حسابرسان پارلمانی کشوری ارائه گزارش در پاسخ به نیازهای پارلمان است. این حسابرسان از میان اعضای پارلمان انتخاب می‌شوند. اداره حسابرسی کشوری تنها حسابرسان حرفه‌ای عمومی را استخدام می‌کند که براساس استانداردهای حسابرسی بین‌المللی کار می‌کنند.

### ۲-۳-۷ درس‌هایی که باید بیاموزیم - تأثیرات احتمالی

هنوز درس‌هایی که باید از پیشرفت خود بیاموزیم ناچیز است، چون تازه در ابتدای این فرایند هستیم. من از هرگونه توصیه از سوی پارلمان‌هایی که اصلاحات مشابهی را اجرا کرده‌اند به‌گرمی استقبال می‌کنم. مطمئناً آگاهی کلی پارلمان از کاری که در اداره حسابرسی کشوری انجام گرفته افزایش یافته است. پارلمان‌ها ممکن است به آموزش در زمینه فواید حسابرسی اثربخش، مدرن و خارجی برای نظارت پارلمانی علاقه‌مندتر باشند. بدین ترتیب اداره حسابرسی کشوری جایگاه برجسته‌تری خواهد یافت. این مسئله ممکن است در زمان مقتضی منابع معدودی را که برای حسابرسی خارجی امور مالی دولت وجود دارد افزایش دهد. در آینده مشخص خواهد شد که آیا این اقدامات اصلاحی کارهای اداره حسابرسی کشوری و حسابرسان پارلمانی کشوری را به یکدیگر نزدیک‌تر می‌کنند یا خیر.

شایان ذکر است که منابع اداره حسابرسی کشوری به یکسان بین حسابرسی سالیانه حساب‌ها و حسابرسی عملکرد تقسیم شده است (حسابرسی عملکرد ماهیتی موردی دارد، ولی بر مبنای برنامه حسابرسی استوار است). تأکید بر حسابرسی عملکرد ارزش فرایند بررسی بودجه در پارلمان را که نیازمند مقایسه بین عملکرد مورد انتظار و واقعی سازمان‌هاست افزایش می‌دهد. از سوی دیگر، رویه‌های بررسی پارلمانی گزارش مالی دولت بسیار کلی هستند. گزارش مالی دولت به تأیید پارلمان نمی‌رسد، بلکه خزانه کشوری آن را تأیید می‌کند و به‌عنوان اطلاعات ضمیمه به پارلمان ارائه می‌شود. گزارش اداره حسابرسی کشوری به پارلمان ارزش این فرایند را نیز افزایش می‌دهد.

پارلمان برای ارتقای جایگاه قضایی اداره حسابرسی کشوری تلاش گسترده‌ای را آغاز کرده است، ولی برای ارزیابی رویه‌های کنترل پارلمانی و حسابرسی در پارلمان تلاش کمتری می‌کند. کمیسیون مالی قصد دارد در بهار سال آینده نقش خود را ارزیابی کند. در حال حاضر، بررسی گزارش‌های مختلف (گزارش حسابرسان کشوری پارلمانی، گزارش دولت برای سال نخست (N-1)) به‌صورت مشترک انجام می‌شود، ولی این گزارش‌ها به‌گونه‌ای با یکدیگر ترکیب نمی‌شوند که اطلاعات مورد نیاز برای فرایند بودجه‌ریزی سالیانه (N+1) را فراهم سازند. جدول‌های زمانی مشکل‌ساز هستند. گزارش دولت در سپتامبر به ما ارائه می‌شود و گزارش حسابرسان کشوری پارلمانی در نوامبر -

دسامبر ارائه می‌گردد. این گزارش‌ها در جلسه بهار پارلمان نیز همراه با یکدیگر بررسی می‌شوند. این مسئله دلایلی عملی دارد. این کمیسیون در طول جلسات خود در پاییز سرگرم بررسی بودجه است. طبیعتاً باید این فرایند را به‌گونه‌ای تنظیم کنیم که گزارش سوم (یعنی گزارش سالیانه اداره ممیز کشوری) نیز قابل بررسی باشد.

### ۳-۳-۷ بهبود کیفیت گزارش مالی که دولت به پارلمان ارائه می‌دهد

همان‌طور که قبلاً نیز گفتم، علاوه بر اصلاح جایگاه قضایی اداره حسابرسی کشوری، اقدامات دیگری نیز برای بهبود ظرفیت‌های پارلمان برای نظارت بر فرایند بودجه‌ریزی انجام شده است. دولت سعی کرده است کیفیت و کمیت گزارش مالی و عملکرد سازمان‌های دولتی و همچنین گزارشی را که دولت در این ارتباط به پارلمان ارائه می‌دهد بهبود بخشد (همچنین نظام پاسخ‌گویی جدیدی مستقر شده که بر مبنای تعهدات استوار است و همراه با پایش سنتی مبتنی بر جریان نقدینگی عمل می‌کند). ارائه گزارش‌های پس از اجرا در بهبود پاسخ‌گویی دولت و دستگاه اداری نقشی اساسی ایفا می‌کند.

بر اساس قانون اساسی، دولت باید گزارش سالیانه امور مالی کشور را به پارلمان ارائه کند. این گزارش هر سپتامبر همراه با پیشنهاد بودجه سال‌های آتی به پارلمان ارائه می‌شود. این گزارش به‌گونه‌ای طراحی شده است که اطلاعات تاریخی بیشتر درباره فرایند بودجه را در اختیار پارلمان قرار دهد.

وزارت دارایی و کمیسیون امور مالی برای ایجاد محتوای گزارش، به‌گونه‌ای که انتظارات و نیازهای پارلمان را بهتر برآورده سازد به‌طور منظم با یکدیگر مشورت می‌کنند. در حال حاضر، این گزارش شامل سه بخش اصلی و ضمیمه است. نخستین بخش گزارش، توسعه اقتصادی، سیاست‌های اقتصادی و امور مالی دولت مرکزی را پوشش می‌دهد. بخش دوم که از سال ۱۹۹۸ در این گزارش گنجانده شده است گزارشی درباره کارایی اداری (بهره‌وری، کیفیت و سودآوری) است. بخش سوم گزارش نیز گزارش دولت در زمینه اعتراض به گزارش‌های حسابرسی است.

در حال حاضر هریک از وزرا با استفاده از گزارش‌های سالیانه وزارتخانه و دستگاه‌های تابعه، گزارش کارایی اداری را تهیه می‌کنند. از این‌رو اطلاعاتی که در این

گزارش ارائه می‌شود در سطحی بسیار کلی است و از انسجام و پیوستگی برخوردار نیست. در این زمینه نیازمند مطالعات بیشتری هستیم که هر سال روابط میان اهداف و نتایج واقعی را تحلیل کند. با وجود این فرایند مدیریت و بودجه‌ریزی عملیاتی اکنون در کانون توجه دولت دارد. در این ارتباط نقش حساسی داخلی و خارجی نیز نیازمند مطالعات بیشتر است. پایش و نظارت بر خدمات عمومی نیازمند تأکید بیشتر بر ارزیابی است. شاخص‌ها نیز باید بر مبنای نتایج ارزیابی استوار شوند.

درباره محتوای گزارش‌های دولت در زمینه امور مالی ایده‌های بسیاری مطرح شده است. از دیدگاه پارلمانی، بهتر است این گزارش علاوه بر جمع‌بندی مسائل هر وزارتخانه، نتایج به‌دست آمده در زمینه هر یک از کارکردها را نیز جمع‌بندی کند. مسائلی همچون توسعه و پژوهش، توسعه منطقه‌ای و گردش نقدینگی در اتحادیه اروپا نیز باید در وزارتخانه‌های مختلف تحلیل شود. همچنین ارائه اطلاعات اجرای اعتبارات منطقه‌ای و هزینه‌های دولتی در این گزارش نیز سودمند است. این گزارش همچنین می‌تواند توضیح دهد که مقامات محلی کمک‌های مالی دریافتی را چگونه بین بخش‌های آموزش، بهداشت، خدمات اجتماعی یا سایر حوزه‌ها تقسیم کرده‌اند و کارایی این خدمات چقدر است.

پارلمان همچنین پیشنهاد کرده که بهتر است دولت پس از ارائه گزارش‌های بودجه سالیانه، گزارش مالی خود را نیز به پارلمان ارائه دهد. در حال حاضر کلیه گزارش‌های پارلمانی در گزارش دولتی جداگانه‌ای ارائه می‌شوند.

#### ۷-۴ خلاصه

تاکنون حساسی خارجی امور مالی دولت، گزارش‌های عملکرد و گزارش‌های دولت در زمینه امور مالی در اعمال اختیارات بودجه‌ای پارلمان فنلاند نقشی حاشیه‌ای ایفا کرده‌اند و در مقایسه با تصمیم‌گیری‌های هیجان‌انگیزتر در مورد اعتبارات سالیانه، بیشتر به‌عنوان تشریفات کسالت‌آور محسوب شده‌اند. با وجود این، اخیراً علاقه پارلمان به نظارت و حساسی (راهکارهایی که بخشی از اعمال فعالانه اختیارات بودجه‌ای پارلمان محسوب می‌شوند) افزایش یافته است. اگر بخواهیم نظارت پارلمانی بر بودجه بر اصول مدیریت عمومی نوین مبتنی باشد این کار ضروری است.



## فصل هشتم موردپژوهی مجارستان

### ایمر چکرز\*

در ارتباط با موضوع بحث این کتاب، مجارستان موقعیت خاصی دارد چون نهادها و راهکارهایی که شفافیت بودجه دولت را ضروری یا دست‌کم امکان‌پذیر می‌سازند قبل از تغییرات سیاسی وجود داشته‌اند. علاوه بر این، پارلمان بر بودجه دولت یا هیچ‌یک از فعالیت‌های دیگر دولت کنترل واقعی نداشته است. چارچوب قانونی و نهادهای مورد نیاز برای کنترل بودجه دولت بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۶ ایجاد شد. در این دوره شاهد دگرگونی اقتصاد نیز بودیم. کاهش تولید ناخالص داخلی که پیامد وضعیت فوق بود، مدیریت بحران امور مالی دولت را طلب می‌کرد. با وجود این، تا پایان سال ۱۹۹۶ تغییرات بنیادینی در این وضعیت به وجود آمد.

در این سال رشد اقتصادی ۴ تا ۶ درصدی آغاز شد که هنوز ادامه دارد. این واقعیت افق‌های جدیدی را در سیاست‌های اقتصادی دولت گشود و این فرصت را ایجاد کرد که سیاست‌های ریاضت اقتصادی شدید که در مرحله نخست گذار اتخاذ شده بود جای خود را به سیاستی منسجم‌تر و شاید حساب شده‌تر بدهد. اکنون امکان اصلاحات گسترده‌تر، از قبیل اصلاحاتی که در زمینه مستمری‌ها انجام گرفت، فراهم شده است. در پایان، برای تعدیل و پالایش نظام‌های نهادها و قانونگذاری تجربه کافی فراهم شده است. برای نشان دادن تحولات اصلی در زمینه بودجه‌ریزی باید به این نکته اشاره کنم که در ابتدای دوره گذار به اقتصاد بازار، یکی از وظایف اصلی پارلمان ایجاد زمینه قانونی و نهادی برای مالیه عمومی بود. اجازه دهید با تأکید ویژه بر پاسخ‌گویی و ممیزی درباره دو عنصر این بسته صحبت کنم.

---

\* رئیس کمیسیون مالی پارلمان مجارستان.

- در مرحله اول، لایحه اداره حسابرسی کشوری در سال ۱۹۸۹ تصویب شد. در مرحله دوم، لایحه جدید مالیه عمومی در سال ۱۹۹۲ به اجرا درآمد. در این لایحه مقررات و مسئولیت‌های جدید نهادهای دولتی و بودجه‌ای مختلف تعریف شده بود. این تحولات سبب گردید تا نقش پارلمان به میزان چشمگیری افزایش یابد و با ایجاد خزانه، مدیریت نوین نقدینگی عملی شود.

همان‌طور که اشاره کردم، در سال ۱۹۸۹ پارلمان مجارستان لایحه تأسیس اداره حسابرسی کشوری را تصویب کرد. این اداره سازمانی است که ممیزی پارلمان را برعهده دارد و وظیفه آن تنها مبتنی بر قوانین است و از هیچ مرجعی دستور نمی‌گیرد. حتی پارلمان نیز تنها می‌تواند با تصویب قطعنامه‌ای از این سازمان بخواهد که حسابرسی خاصی را انجام دهد. رئیس و معاون اداره حسابرسی کشور برای دوره‌ای دوازده‌ساله توسط پارلمان منصوب می‌شوند. این واقعیت استقلال فردی چشمگیری را به رئیس این سازمان می‌دهد چون اکثر نقش‌آفرینان در عرصه سیاسی برای دوره‌ای چهار یا پنج‌ساله منصوب می‌شوند. مهم‌ترین وظایف و اختیارات اداره حسابرسی کشوری به‌ترتیب زیر است:

- کنترل و اداره مؤسسات بودجه‌ای دولتی و بازرسی قانونمندی و عملی بودن مدیریت اقتصادی؛

- رئیس این سازمان وام‌هایی را که دولت دریافت می‌کند ظهرنویسی می‌کند؛

- کنترل فعالیت‌های سازمان مدیریت اموال دولت و گزارش آن به پارلمان؛

- ارزیابی مقدماتی پیش‌نویس‌های برنامه بودجه و ترازهای نهایی و ارائه آن به نمایندگان پارلمان قبل از طرح لایحه در پارلمان.

اداره حسابرسی کشور، حسابرسی‌های خود را بر مبنای برنامه زمانی سالیانه انجام می‌دهد و اسناد حسابرسی را به‌صورت عمومی منتشر می‌کند. به‌منظور حفظ همکاری میان این دو نهاد و انجام نتیجه‌گیری‌های حقوقی یا سیاسی مورد نیاز بر مبنای گزارش‌ها، در پارلمان کمیسیون دائمی‌ای به نام کمیسیون هیئت حسابرسان تشکیل شده است.

تجربه چند سال گذشته نشان داده است که نقش اداره حسابرسی کشوری باید در دو حوزه دیگر، یعنی مدیریت مالی دولت‌های محلی و نظارت بر فعالیت بانک ملی نیز تقویت شود، چون پارلمان بر این دو حوزه نظارت کافی ندارد.

دومین گام مهم در فرایند اصلاحات این بود که پارلمان در سال ۱۹۹۲ لایحه‌ای را در زمینه مالیه عمومی به تصویب رساند که از آن زمان چندین بار اصلاح شده است. این اقدام مبنای قاعده‌مندسازی مدیریت مالی و دارایی مؤسسات دولتی، دولت‌های محلی و سازمان تأمین اجتماعی به‌شمار می‌آمد. تأسیس خزانه کشور گام مهمی در دستیابی به شفافیت و ریشه‌کن ساختن فساد بود که پرداخت‌های نقدی در چرخه بودجه را نیز به پایان رساند. ما توانسته‌ایم با تعیین جدول زمانی دقیقی برای مراحل مختلف تدوین پیش‌نویس بودجه کشور، فرصتی را برای بحث‌های عمومی سیاسی و انضباطی ایجاد کنیم. مثلاً براساس مقرراتی که تا مدتی پیش جاری بود، دولت باید قبل از ۱۵ مه احکام اصلی بودجه کشور را به پارلمان ارائه می‌داد. پارلمان درباره این احکام بحث و سپس تا قبل از ۱۵ ژوئن در زمینه میزان کسری بودجه و بخش‌های مختلف هزینه‌ها تصمیم‌گیری می‌کرد. دولت باید پیش‌نویس برنامه بودجه را قبل از ۳۰ سپتامبر ارائه دهد، ولی پیش‌نویس تراز بودجه سال قبل باید تا قبل از ۳۱ اوت ارائه می‌شد.

آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان اختیارات مهمی در زمینه کنترل را نیز شامل می‌شود. رئیس کمیسیون بودجه همواره یکی از نمایندگان حزب مخالف در پارلمان است. اعضای دولت دست‌کم هر سال یک بار گزارش فعالیت‌های خود را به کمیسیون پارلمانی مسئول ارائه می‌دهند. در صورت درخواست دوپنجم از نمایندگان جلسه فوق‌العاده برگزار می‌شود. در صورت درخواست یک‌پنجم از نمایندگان پارلمان کمیسیون تحقیق و تفحص درباره موضوع خاصی تشکیل می‌شود. اگرچه این مسئله تنها به‌طور غیرمستقیم بر مدیریت مالی تأثیر می‌گذارد، اما به‌نظر من باید به این نکته نیز اشاره کرد که کمیسیون بودجه هر سال یک بار با رئیس بانک ملی و هریک از اعضای شورای بانک مرکزی قبل از انتصاب آنها مصاحبه می‌کند.

از سال ۱۹۹۶، اقتصاد مجارستان رشد پویایی را تجربه کرده و برنامه‌ریزی و پیش‌بینی فرایندهای بودجه‌ای میسر گشته است. علاوه بر این، در زمینه‌های زیر نیز گام‌های چشمگیری برداشته شده است:

- نظام پرداخت مستمری از محل حق بیمه‌های پرداختی جای خود را به نظامی داده است که بر سه ستون استوار است و به‌موجب آن می‌توان بخش چشمگیری از پس‌اندازهای

بلندمدت را از محدوده مستقیم سیاست‌های اقتصادی دولت خارج کرد؛

- بانک ملی از بازپرداخت دیون دولت که از دوره قبل مانده بود معاف شد و بدین ترتیب فعالیت اقتصادی این بانک و رابطه آن با بودجه دولت شفاف گردید؛
- مدیریت بدهی‌های دولت و تأمین مالی آنها به تدریج تابع شرایط بازار شد؛
- لایحه خریدهای عمومی به تصویب رسید که به موجب آن اگر بودجه پروژه‌ای از حد مشخصی تجاوز کند، برگزاری مناقصه اجباری است؛

- از سال ۱۹۹۷ ارائه اطلاعات دوسالانه بیشتر در دستورالعمل‌های بودجه و پیش‌نویس برآوردهای بودجه که به پارلمان ارائه می‌شود اجباری شده است.

با وجود اینکه چنین نظامی ایجاد شده، هنوز موانع متعددی بر سر راه کنترل دمکراتیک بودجه دولت قرار دارد. در ارتباط با پارلمان، تاکنون نتوانسته‌ایم راه‌حلی برای بررسی کلی سرمایه‌گذاری‌ها و تضمین‌های دولت بیابیم. اگرچه این اطلاعات در جدول جداگانه‌ای در برنامه بودجه و پیش‌نویس تراز نشان داده می‌شوند، کسب اطلاعات مناسب و قطعی در این باره در عمل غیرممکن است.

اکثر مشکلات با دارایی‌های دولت به‌عنوان یک کارآفرین ارتباط دارد. برخی از این مشکلات ناشی از این واقعیت است که مدیریت دارایی‌ها و خصوصی‌سازی سازمان‌ها در خارج از چارچوب بودجه دولت قرار دارند. از یک سو این مسئله شفافیت این فرایند را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر، شاخص‌های فعالیت‌های مالی آنان در ترازنامه‌های دولت نشان داده نمی‌شوند. علاوه بر این، این مسئله دولت را ترغیب می‌کند که برخی از اقدامات مرتبط با سیاست‌های اقتصادی را از طریق این سازمان انجام دهد. مشکل دیگری که به مسئله دارایی‌ها مربوط می‌شود در این امر ریشه دارد که هنگام تصویب لایحه خصوصی‌سازی، شرایط به‌گونه‌ای بود که اجرای خصوصی‌سازی در اسرع وقت اهمیت بسیاری داشت. در آن زمان فکر نمی‌کردیم که ممکن است دارایی‌های دولت بعد از ایجاد ثبات اقتصادی نیز افزایش یابد و دولت می‌تواند در دوران رشد شرکت‌های جدیدی را تأسیس یا خریداری کند. بنابراین، ممکن است این قانون درباره عناصر جدید دارایی‌های دولت مؤثر نباشد. این واقعیت که احزابی که در پارلمان نماینده داشتند در هیئت نظارت سازمان خصوصی‌سازی مشارکت داشته باشند نیز مشکل را حل نمی‌کند.

مدیریت مالی مؤسساتی که منابع مالی آنها از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود بحث‌های زیادی را مطرح ساخت. در سال ۱۹۹۶، در هنگام تعیین وظایف کمیسیون‌های پارلمانی، دادرس حفاظت از داده‌ها منصوب گردید. در چند سال گذشته این دادرس چندین مورد را افشا کرده است که سازمانی دولتی برخی اسناد را بدون ارائه دلایل قانونی محرمانه اعلام کرده است. همچنین در برخی موارد به این سازمان‌ها دستور داده شده است تا داده‌های مالی موجود را در دسترس عموم قرار دهند. با وجود این، جایگاه این دادرس به گونه‌ای نیست که بتواند در موارد خاص مجازاتی را تعیین کند و این با گزارش‌های هیئت حسابرسان شباهت بسیاری دارد. بنابراین بی‌توجهی به دستور آنها هیچ‌گونه پیامد مستقیمی ندارد. با وجود این، هر شهروندی می‌تواند با اعتراض به مخفی نگه داشتن اطلاعاتی که با منابع عمومی ارتباط دارد اقدام به اقامه دعوی کند و حکم دادگاه در این باره لازم‌الاجرا خواهد بود.

در پایان، اجازه دهید چند کلمه‌ای درباره آنچه اکنون رخ می‌دهد و آنچه در سال‌های آینده رخ خواهد داد سخن بگویم. پارلمان مجارستان با برنامه بودجه دوسالانه‌ای که دولت ارائه می‌دهد موافقت کرده است. دولت این پیشنهاد را با این استدلال مطرح کرد که چنین شیوه‌ای به ایجاد ثبات بیشتر و بهبود پیش‌بینی‌ها منجر می‌شود. ولی در حال حاضر آینده این ابتکار مشخص نیست، چون احزاب مخالف از این رویکرد حمایت نمی‌کنند و برای مخالفت با آن دلایل سیاسی و انضباطی را مطرح می‌کنند. همان‌طور که گفتم، بودجه‌ریزی دوسالانه به‌منزله حذف دستورالعمل‌های سالیانه نیز است.

اگر بخواهم تحولات ده سال اخیر را با توجه به پیوستن مجارستان به اتحادیه اروپا خلاصه کنم، می‌گویم مجارستان در زمینه مالیه عمومی به سطح نسبتاً بالایی از استانداردهای اتحادیه اروپا دست یافته است. ارزیابی‌های اخیر از مجارستان نشان داده است که این کشور در کنترل کسری مالی و ایجاد رویه‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه‌تر پیشرفت چشمگیری داشته است. می‌توان گفت در سال‌های اخیر سنگ بناهای نظام بودجه‌ای مدرن گذاشته شده است.

در عین حال باید به این نکته نیز اشاره کنیم که در آینده نزدیک وظایف دیگری نیز برعهده ماست. اجازه دهید برای نمونه به چند حوزه اشاره کنم که تغییرات چشمگیری را طلب می‌کنند:

- از یک سو باید اصلاح تأمین مالی دولت را به‌ویژه در زمینه مراقبت‌های بهداشتی ادامه داد. از سوی دیگر، تقویت راهکارهای مرتبط با تأمین مالی سازمان‌هایی که مستقل از بودجه دولت مرکزی هستند از قبیل شهرداری‌ها و سازمان‌های کشوری ضروری است. علاوه بر این، ایجاد نوع جدیدی از نظام توزیع منابع بین دولت و مناطق که با رعایت الزامات اتحادیه اروپا باشد نیز ضروری است. از آنجا که بودجه اتحادیه اروپا هنوز کاملاً با فرایند بودجه ترکیب نشده است، گنجاندن شفاف بودجه اتحادیه اروپا در فرایند بودجه کار بیشتری را طلب می‌کند. ناگفته پیداست که این کار بر شفافیت و نظام کنترلی تأثیر می‌گذارد.

- آخرین نکته که بی‌اهمیت‌ترین نکته نیست این است که یکپارچه ساختن هزینه‌های فعالیت‌های مشابه مؤسسات مختلف یا تأمین مالی آنها سودمند است. اگر بتوانیم این کار را انجام دهیم، بررسی کلیات فعالیت تأمین مالی دولت برای پارلمان و عموم مردم تسهیل خواهد شد.

در آخر، به نظر من باید در زمینه نحوه بهبود توانمندی‌های اداری در کار بودجه‌ای بیشتر بیاندیشیم تا بتوانیم با چالش‌هایی که به خلاصه‌ای از آنها اشاره کردم مقابله کنیم.

## فصل نهم نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی و قدرت سیاسی

### مایکل بوویه\*

تاریخ در بسیاری از موارد نشان داده است که مالیه عمومی در تغییرات گسترده و حتی انقلاب‌هایی که در جوامع رخ می‌دهد نقش مهمی ایفا می‌کند. در چنین زمان‌هایی است که به بهترین وجه مشخص می‌شود که مالیه عمومی نه تنها در چنین تغییراتی نقش مهمی دارد، بلکه کلید تفسیر آنان نیز به‌شمار می‌آید.

امروزه نیز مالیه عمومی، تغییرات ضروری در دولت‌های مرکزی را شکل می‌دهد. در این ارتباط، مشاهده دقیق تحولاتی که در نظام‌های مالیه عمومی در سراسر جهان و به‌ویژه در عملکرد مالی عمومی که به تدریج به عملکردهای مالی بخش خصوصی نزدیک‌تر می‌شود رخ می‌دهد، نشانه‌ای از تغییرات شدید کنونی است. این تغییرات ناشی از تمایل جهانیان به خردورزانه ساختن، ارزیابی و کنترل مدیریت وجوه عمومی، یا به عبارت دیگر گنجاندن فرایند بودجه سیاسی در منطق مدیریت است. بنابراین آنچه از طریق دگرگونی‌هایی که در نظام‌های مالیه عمومی ایجاد شده به تدریج رخ می‌دهد، ایجاد دولتی جدید و مهم‌تر از آن، معنایی جدید برای مردم‌سالاری است.

همان‌طور که خواهیم دید، بررسی دقیق تغییرات نظارت چندجانبه بر سیاست‌های پولی و مالی که از یکدیگر تفکیک‌پذیر نیستند، کلید درک تغییرات سیاست‌های مالیه عمومی و در نتیجه، تغییر ساختارهای نظام‌های سیاسی ملی و بین‌المللی است. بنابراین مالیه عمومی در کانون مسئله‌ای قرار دارد که ذهن همه معاصران را به خود مشغول کرده است: موضوع حکمرانی بر جوامع پیچیده و مقررات جدیدی که باید وضع شود.

---

\* دانشگاه پاریس، پانتئون سوربن.

این مسئله چالش کوچکی نیست چون به معنای جلوگیری از ناهمسانی و توازن بی‌ثبات نظام سیاسی، اقتصادی و مالی بین‌المللی است که به بحران یا حتی فروپاشی عمومی منجر می‌شود. بنابراین هدف، اندیشیدن و سامان‌بخشی به جهانی است که در تحرک دائم است و همواره در حال سازمان‌دهی مجدد است. این جهانی است که منطق آن آزادسازی است و انرژی اولیه توسعه را فراهم می‌سازد. این واقعیت که این مسئولیت به معنای برخورداری از روشی است که توانایی درک راهکارهای پیچیده و پیشنهاد تکنیک‌های مناسب را دارد تنها مسئله نیست، چون تصمیم‌گیری درباره جهان جدید به‌وجود آمده و جهت‌بخشی به آن نیز اهمیت دارد.

به‌عبارت‌دیگر، باید بین متخصصان فنی و جهان سیاست اتحادی را ایجاد کرد و چنین اتحادی را می‌توان بین تلاش برای یافتن شکل‌های جدید نظارت چندجانبه بر سیاست‌های مالیه عمومی به‌وجود آورد که کشورهای مختلف جهان در پی دستیابی به آن هستند. بنابراین پرسشی که پیش و بیش از پیش‌گیری از ریسک اقتصادی و مالی مطرح می‌شود، سازمان‌دهی مجدد نظام‌های مالیه عمومی و اصلاح دولت است که در ورای تفکر درباره رویه‌های نظارت وجود دارد.

اینها همان جنبه‌هایی هستند که اکنون پیشنهاد گسترش آنها را مطرح می‌کنیم. در قسمت اول به بررسی نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی به‌مثابه یکی از نیازهای اصلی جهان پیچیده‌ای که در آن زندگی می‌کنیم، می‌پردازیم و قسمت دوم به بحث درباره چالش‌های آتی نظارت چندجانبه بر مالیه عمومی در شرایط جوامع پیچیده اختصاص دارد.

#### ۹-۱ نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی: نیاز اصلی جهان پیچیده کنونی

ابتدا به ارائه بنیان‌های نظارت چندجانبه می‌پردازیم و در قسمت دوم، شکل‌های سنتی این نظارت را تشریح می‌کنیم. این ایده که برای یافتن مشکلاتی که ممکن است سیاست‌های بودجه‌ای و پولی کشورهای مختلف جهان برای سایر کشورها ایجاد کنند و برای پیش‌گیری از پیامدهای نامطلوب آنها باید نهادهایی را به‌وجود آورد که مسئولیت پایش و تحلیل سیاست‌های بودجه‌ای و پولی کشورهای جهان را برعهده بگیرند در واقع



تنها پاسخ به نیاز به در نظر گرفتن آزادی تجارت در میان کشورهاست که در دهه‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است.

جامعه بین‌الملل، که از کشورهای مستقلی تشکیل گردیده که دارای ویژگی‌های مالی، حقوقی و سیاسی متفاوتی هستند، به تدریج به شبکه یا نظامی تبدیل می‌شود که درهای آن روی تجارت نسبتاً باز است. جهانی‌سازی تجارت که در سال‌های اخیر با توسعه بی‌سابقه اقتصاد لیبرال به شدت تشدید شده است این نام را به خطر انداخته است. اکنون احتمال بروز واکنش‌هایی سلسله‌وار وجود دارد که در صورتی که از عهده کنترل به موقع آنها برنیاییم ممکن است پیامدهای زیان‌باری داشته باشند و به بحران‌هایی کم‌وبیش جدی منجر شوند. البته عکس این شرایط نیز صادق است و این سلسله نظام‌مند علت و معلول ممکن است مزیت‌های چشمگیری نیز در پی داشته باشد.

در نتیجه، این نظام‌های پیچیده و باز<sup>۱</sup> که به دلیل روابط تجاری متقابل از نهادهای کم‌وبیش مستقلی تشکیل شده‌اند، ایجاد نظام‌های پایش و تنظیم را ضروری می‌سازد. چنین نظام‌هایی شناسایی مشکلات و اقدام سریع برای پیشگیری از گسترش آنها یا دست‌کم محدود ساختن تأثیراتشان را میسر می‌کنند. در واقع چنین نظام‌هایی هم‌اکنون وجود دارند. چنین نظام‌هایی به‌ویژه در نظام‌های نظارت بر سیاست‌های کشورها وجود دارند. همان‌طور که گفتیم، کارکرد این نظام‌ها ارزیابی خطرهایی است که این سیاست‌ها می‌توانند برای دیگران ایجاد کنند و پیشنهاد راه‌هایی برای پیشگیری از آنهاست. این یکی از سنتی‌ترین شکل‌های پایش نظام‌مند است.

#### ۹-۱-۱ شکل‌های سنتی نظارت چندجانبه بر مالیه عمومی

بسیاری از نهادهای بین‌المللی نظارت‌های چندجانبه اقتصادی و مالی را انجام می‌دهند، ولی تعداد نسبتاً اندکی از آنها بر سیاست‌های مالیه عمومی تأکید می‌ورزند. علاوه بر این، در این حوزه، نظام‌های نظارت بر سیاست‌های بودجه‌ای به‌تازگی ایجاد شده‌اند. با وجود این، سیاست‌های پولی و نرخ تسعیر ارز به‌دقت توسط نهادهایی همچون دولت‌هایی که مفاد موافقت‌نامه صندوق بین‌المللی پول را تأیید کرده‌اند کنترل می‌شود. به‌موجب ماده

۱. درباره این مفاهیم رک: Michel Bouvier, *Finances locales*, 7<sup>th</sup> ed. LGDJ 2001.

(۵) این موافقت‌نامه، به‌منظور اطمینان از کارکرد صحیح نظام پولی، صندوق بین‌المللی پول مسئولیت نظارت بر تحولات نظام پولی جهانی را برعهده دارد. به‌منظور اجرای این مسئولیت، این سازمان هر سال با نقش‌آفرینان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کشورهای عضو (که در دوره ۲۰۰۰-۱۹۹۹ بالغ بر ۱۲۷ کشور بوده‌اند) مشورت می‌کند. این مشورت‌ها بر نرخ ارز، سیاست‌های پولی و بودجه‌ای متمرکز است و نگاهی نیز به شناسایی هرگونه نشانه آسیب‌پذیری اقتصاد دارد.

در ارتباط با این شکل نظارت که می‌توان آن را دوجانبه دانست، در فصل بهار و پاییز گزارش‌هایی تهیه می‌شوند که «چشم‌انداز اقتصادی جهان» را ارائه می‌کنند. این گزارش‌ها علاوه بر پیش‌بینی‌های دوساله (مثلاً نرخ رشد)، مواضع صندوق بین‌المللی پول درباره سیاست‌های اقتصادی کشورها را نیز ارائه می‌دهند و به ضعیف‌ترین و قوی‌ترین جنبه‌های آن اشاره می‌کنند و پیشنهادهایی در این زمینه‌ها ارائه می‌دهند.

علاوه بر این، نظارت منطقه‌ای نیز وجود دارد. برای نمونه می‌توان به گزارش‌هایی اشاره کرد که در زمینه سیاست پولی حوزه یورو تهیه می‌شوند و بر مشکلاتی همچون سال‌خوردگی جمعیت، فشار مالیاتی و بدهی‌ها تمرکز می‌کنند. این نوع نظارت در حوزه فرانک، مثلاً در اتحادیه اقتصادی و پولی آفریقای غربی (هشت کشور) که به مدل اتحاد اقتصادی و پولی اروپا شباهت بسیاری دارد نیز یافت می‌شود.

باید به این نکته اشاره کرد که اثربخشی چنین نظامی آشکارا به کیفیت داده‌های گردآوری شده و پردازش آنها و تعداد دفعات مشورت‌ها بستگی دارد. این مسئله به محدوده بررسی‌ها و به‌ویژه شیوه تحلیل به‌کار رفته نیز وابسته است. این یعنی اینکه رویکرد نظام‌مندی که در چارچوب مکانی به‌کار می‌رود (چارچوبی که در آن ممکن است همان‌طور که قبلاً نشان دادیم، واکنش‌های زنجیره‌ای جهانی رخ بدهد)، طبیعتاً باید برای تحلیل نیز به‌کار رود و علاوه بر جنبه‌های اقتصادی و مالی، عناصر کیفی‌تری همچون ماهیت نهادی را نیز دربرگیرد.

همچنین شایان ذکر است که علاوه بر موانع روش‌شناختی، این نوع نظارت به‌ناچار با دشواری‌هایی که ناشی از استقلال کشورها و تنوع محیط کاربرد است نیز روبه‌رو می‌شود. این بدان معناست که چنین نظارتی هیچ‌گاه نمی‌تواند کاملاً رضایت‌بخش باشد.

با وجود این، می‌توان بر این دشواری غلبه کرد، چون تفکر نظام‌مند خود به رویکرد بلندپروازانه‌تری منجر می‌شود که به‌جای اینکه به ایجاد نهادهای کنترلی در خارج از دولت محدود باشد، هدف ایجاد توانایی خودتنظیمی و خودپایی در نظام را دنبال می‌کند و به‌عبارت‌دیگر، این توانایی را در نظام ایجاد می‌کند که به دلخواه خود، برخی قواعد بنیادین را که برای محدود ساختن ریسک مالی طراحی شده است رعایت کند. این رویکرد چندین سال است که شکل گرفته و حتی در حال گسترش نیز است و امکان دارد شکل جدیدی از حکومت و سازمان جدیدی از جامعه بین‌المللی را ایجاد کند. چنین رویکردی ماهیت فرایند تصمیم‌گیری سیاسی در آینده را نیز تعیین می‌کند.

## ۹-۲ نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی در شرایط جوامع پیچیده:

### چالش‌های آینده

در اصل، مشکلاتی که فراروی نظارت بین‌المللی چندجانبه بر مالیه عمومی قرار دارد همان چالش‌هایی است که در پایش امور مالی ملی و به‌ویژه امور مالی مراجع محلی وجود دارد.<sup>۱</sup> همان‌طور که می‌دانیم، مراجع محلی نیز، به‌ویژه از زمانی که به نحو گسترده‌ای به استقراض متکی شده‌اند به‌عنوان نظام‌های ریسک محسوب می‌شوند و در این سطح نظام‌های هشدار وجود دارد. این مسئله چندان عجیب نیست. در هر جامعه‌ای که به‌گونه‌ای غیرمتمرکز اداره می‌شود، اغلب درزمینه ریسک‌های نظام‌مندی که نهادهایی که به لحاظ مالی کم‌وبیش مستقل هستند ایجاد می‌کنند و نحوه پیشگیری از این خطرهای نگرانی‌هایی وجود دارد. با وجود این، درزمینه شیوه‌های کنترل نظرهای متفاوتی وجود دارد، چون برخی طرفدار پایش از خارج نظام هستند و برخی دیگر بر این باورند که مراجع غیرمتمرکز خود باید پایش مدیریت خود را برعهده بگیرند تا بتوان تا جایی که ممکن است به ریسک صفر نزدیک شد. با وجود این، همه بر این باورند که شفافیت مالیه عمومی اهمیتی حیاتی دارد.

به همین دلیل است که با وجود بررسی موقعیت، تحلیل دقیق نشان می‌دهد که

---

۱. رک.: Michel Bouvier, *Finances locales*, 7<sup>th</sup> ed. LGDJ 2001.

به‌سوی انواع مختلف نظام‌های خود - سازمان تخصصی حرکت می‌کنیم. یکی از مزیت‌های احتمالی این نظام‌ها این است که علائمی را ارسال نمی‌کنند که انتظار از بازارهای اقتصادی و مالی را افزایش دهد.

### ۹-۲-۱ به‌سوی نظام‌های خود - سازمانی متخصص

برای ایجاد نظام‌های خودپا و خودتنظیم رویکردهایی به‌کار می‌رود. در این ارتباط، می‌توان گفت که به‌تدریج نوعی «سایبرنتیک مالی» یا نظامی اعمال می‌شود که در آن، جنبه‌های فنی و تخصصی نقش مهمی ایفا می‌کنند. به‌نظر می‌رسد راه‌حلی که پیشنهاد یا اجرا می‌شود بر مبنای دو مفهوم استوار است که یکی از آنها بر رویکرد جهان‌شمول‌تری متکی است ولی مفهوم دیگر بیشتر بر ویژگی‌های مشخص هر یک از کشورها تأکید می‌کند.

#### ۹-۲-۱-۱ اطمینان از همسانی قانونی و تنظیمی بیشتر با کاربرد استانداردهای جهان‌شمول

یکی از الزامات اساسی مدیریت یک نظام پیچیده این است که نقش‌آفرینان علاوه بر استفاده از زبانی مشترک، باید دارای رویکرد عملیاتی و استانداردهای مشترکی نیز باشند. به‌عبارت‌دیگر، آنها باید رویکرد قانونی و مدیریتی یکسانی داشته باشند که باید کاملاً درونی و در شیوه عمل آنها گنجانده شود تا ایجاد نظامی خود - تنظیم‌گر میسر گردد. این مسیر نظارت بین‌المللی چندجانبه در سال‌های اخیر بوده و از دولت‌ها خواسته شده است تا قوانین رفتار مناسب یا ترجیحاً قوانینی را تصویب کنند که در چارچوب منطقه‌ای قابل اجراست و آنها را ملزم می‌سازد الزامات مخصوصی را در قوانین ملی خود بگنجانند و این قوانین را رعایت نمایند.

#### الف) قوانین، منشورهای رفتار و عملکرد مالی مناسب

نظارت بین‌المللی چندجانبه، همچون مدیریت عمومی جدید<sup>۱</sup> به نحو روزافزونی بر نیاز به پاسخ‌گو ساختن نهادهای مالی و تعریف قوانین جهان‌شمول و ارجاعات بین‌المللی استوار می‌شود که همگی کم‌وبیش هدف اطمینان از شفافیت مورد نیاز مالیه عمومی را

1. Bernard Abate, La nouvelle gestion publique, LGDJ, 2000.

دنبال می‌کنند. این مسئله به‌وضوح نشان می‌دهد که یکی از عوامل (و شاید عامل اصلی) ضروری برای تجدید سازمان مالی بین‌المللی و پیشگیری از ریسک، سازمان‌دهی مجدد نظام‌های ملی مدیریت مالیه عمومی و به‌عبارت‌دیگر ایجاد پایش‌های مؤثر داخلی است که به دولت‌ها امکان می‌دهد تا مسائل مالی خود را کنترل کنند. به همین منظور است که سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و صندوق بین‌المللی پول قوانینی را در زمینه شفافیت بودجه‌ای، مالی و پولی پیشنهاد کرده است. همان‌طور که می‌دانیم، بسیاری از نهادهای بین‌المللی دیگر از قبیل فدراسیون بین‌المللی حسابداران و نیروی واکنش سریع مالی نیز با پیشنهاد استانداردهایی در بخش‌های کم‌ویش مرتبط همین کار را انجام می‌دهند. علاوه بر این، احتمال دارد در آینده شاهد افزایش همکاری میان نهادهای پیشنهاددهنده استانداردها باشیم.

جنبه‌هایی که بیش از همه در کانون توجه قرار دارند با نیاز به شفافیت نظام‌های عملیاتی، ارزیابی سیاست‌های بودجه‌ای و مالی، کیفیت و اعتبار اطلاعات و انتشار عمومی اطلاعات در بین افرادی همچون سیاستگذاران، نقش‌آفرینان اقتصادی و به‌طور کلی شهروندان ارتباط دارد (که با توجه به اینترنت باید به میزان چشمگیری تسهیل شود).

نمونه‌ای که می‌توان در این ارتباط نام برد تجربیات صندوق بین‌المللی پول (که فرانسه در آن مشارکت دارد)، به‌ویژه گزارش رعایت استانداردها و قوانین است که این سازمان براساس آن اطلاعاتی تهیه می‌کند که در طول مشورت‌های خود گردآوری می‌نماید. همچنین، می‌توان به استاندارد انتشار اطلاعات ویژه اشاره کرد که این سازمان در سال ۱۹۹۶ تدوین کرد و هدف افزایش دفعات و سطح جزئیات اطلاعات جمع‌آوری شده (حساب‌های دولت عمومی، بدهی‌های دولت، تراز پرداخت‌ها، دستمزدها، قیمت‌ها و ...) را دنبال می‌کند. باید به خاطر داشت که اگرچه این ابتکار به صندوق بین‌المللی پول امکان ارزیابی را می‌دهد، ولی برمبنای اطلاعات کشورهایی که به ارزیابی خود تمایل دارند استوار است.

مسلماً از آنجاکه این رویه‌ها داوطلبانه است، معلوم نیست کشورهایی که با این استانداردهای بین‌المللی موافقت کرده‌اند در واقع به اجرای آنها تن دهند. اگرچه فشار کشورهای هم‌گروه در ترویج ایجاد انگیزه‌های متقابل در میان کشورهای جهان برای تحکیم امور مالی و افزایش شفافیت این حوزه مؤثر است، ولی این فشار برای ایجاد نظام

پایش قابل اتکا کافی نیست. به همین دلیل است که برخی کشورها همچون کشورهای عضو اتحادیه اروپا که بر مبنای منطقه‌ای سازمان یافته‌اند، به گونه‌ای ستودنی نظارت چندجانبه بر امور مالی خود را تشدید کرده‌اند.

#### ب) تقویت نظارت بین‌المللی چندجانبه در چارچوب منطقه‌ای

اتحادیه اروپا، به‌ویژه در چارچوب اتحاد اقتصادی و پولی، نمونه‌ای عالی از یک نظام نظارتی است که رعایت استانداردهای مشترک بودجه‌ای و مالی را با نهاد کنترلی خارجی‌ای ترکیب کرده است که یافته‌های آن از ضمانت اجرایی اعمال مجازات برخوردار است. در این ارتباط، ماده (۹۹) پیمان تشکیل جامعه اروپا تصریح می‌کند که «به‌منظور اطمینان از هماهنگی بیشتر سیاست‌های اقتصادی و حفظ هم‌گرایی عملکردهای اقتصادی کشورهای عضو، این شورا باید بر مبنای گزارش‌های کمیسیون، تحولات اقتصادی هر یک از کشورهای عضو را کنترل نماید» و در ادامه می‌افزاید که «به‌منظور این نظارت چندجانبه، کشورهای عضو موظف‌اند اطلاعات مرتبط با اقدامات مهمی را که در حوزه سیاست‌های اقتصادی خود به انجام رسانده‌اند به کمیسیون ارائه دهند. همچنین به‌موجب ماده (۱۰۴) «کمیسیون موظف است تغییر وضعیت بودجه‌ای و میزان بدهی دولت‌های کشورهای عضو را کنترل نماید. این کمیسیون باید رعایت انضباط بودجه‌ای، یعنی میزان رعایت معیار هم‌گرایی را نیز بررسی نماید».

علاوه بر این، از سال ۱۹۹۷، پیمان ثبات و رشد نیز به اجرا درآمده که به‌موجب آن، کشورهای عضو برنامه میان‌مدتی را که از دو بخش تشکیل شده ارائه می‌دهند، یکی از این بخش‌ها اقدامات پیشگیرانه است که به نظارت چندجانبه می‌پردازد و بخش دیگر به اقدامات تنبیهی یا بازدارنده و اعمال مجازات‌های مالی بر کشورهای اختصاص دارد که از انجام اقدامات لازم برای اصلاح امور خودداری کرده‌اند. در این نظام، شورا و کمیسیون از کمک دو کمیته برخوردارند: کمیته اقتصادی و امور مالی که جایگاه آن براساس تصمیم شورا در ۳۱ دسامبر سال ۱۹۹۸ به تصویب رسیده است و کمیته سیاست‌های اقتصادی (مصوبه ۲۹ سپتامبر سال ۲۰۰۰ شورا). این مسئله اطمینان از نظارت دقیق‌تر بر وضعیت اقتصاد کلان و سیاست‌های ساختاری کشورهای عضو را میسر می‌سازد.

باید به خاطر داشت که قوانین اتحادیه اروپا برای اتحاد پولی اروپا براساس قوانین داخلی مستقیماً قابل اجراست، چون در معاهدات و ضمیمه پروتکل‌ها و یا در مواردی همچون پیمان ثبات و رشد، در ترتیبات قانونی ذکر شده است. در نتیجه، این نظام نظارت بسیار دقیقی است که بر این الزام استوار است که همه کشورهای عضو باید از معیارهای یکسانی پیروی کنند که فضای مانور دولت‌ها را محدود می‌کند. اگرچه این ترتیبات اتخاذ سیاست بودجه‌ای یکسان را تحمیل نمی‌کند و آن را در حیطه وظایف دولت‌ها قرار می‌دهد، واقعیت این است که تقویت نظارت چندجانبه، آزادی عمل مالی آنها را محدود و درعین‌حال هماهنگی سیاست‌های آنها را تقویت می‌کند.

پرسشی که مطرح می‌شود این است آیا ایجاد نظام منعطف‌تری که بتواند در برابر نوسانات بازار واکنش نشان دهد توجیه‌پذیر است؟ این دیدگاهی است که حامیان نظام نهادهای مستقل برای تدوین استانداردهای بودجه‌ای و مالی پیشنهاد می‌کنند. می‌توان از رویکردهای دیگری به نظارت، از قبیل نظام دانشگاهی استفاده کرد.

#### ۹-۲-۱-۲ امکان تعامل میان نقش‌آفرینان

**الف) هماهنگ‌سازی قوانین و مقررات از طریق کاربرد استانداردهای مشترک مراجع مستقل: پایان حوزه سیاسی؟**

نظام‌های نظارتی موجود را می‌توان بر این مبنا که وابستگی شدید آنها به حسن نیت کشورها کارایی آنها را کاهش می‌دهد و تقویت آنها به معنای کاهش انعطاف‌پذیری است مورد انتقاد قرار داد. این دو مشکل در مدل‌های پیشنهادی دیگر، از جمله مدل‌هایی که مستلزم سپردن استانداردهای بودجه‌ای به مراجع مستقل است وجود ندارد (پیشنهادی که شورای تجارت استرالیا، سازمان اصلی کارفرمایان آن کشور ارائه داده است).

اگرچه شاید این نوع نظام یا مدل با تحولات محتمل در آینده نزدیک فاصله زیادی داشته باشد، ولی نمایانگر رویکردی است که در اکثر تفکراتی که درباره این موضوعات انجام پذیرفته حضور دارد و ناشی از نظام‌های مقررات جدیدی است که در سال‌های اخیر اجرا شده است. در اصل، این رویکرد مستلزم گسترش روش کنترل سیاست‌های پولی از طریق ایجاد بانک‌های مرکزی مستقل است و سیاست‌های بودجه‌ای و مالیاتی را نیز دربرمی‌گیرد.

چنین رویکردی به‌منزله دست شستن از رویکردهای قبلی نیست. در هر حالت، این رویکرد مستلزم تکیه بر نظام‌های خودکار ایجاد ثبات است که از استانداردهای اجباری برای هر کشور تشکیل شده است که مرجع مستقل تعریف می‌کند و سیاستگذاران رعایت می‌نمایند.

چنین نظامی نمایانگر دو نکته است، نخست جدا کردن نظام از حوزه سیاسی و اضطرارهای حاکم بر آن و حتی حذف این حوزه از تصمیم‌گیری و دوم جلب اطمینان بازار به تنظیم سیاست‌های بودجه‌ای به‌دست متخصصان مستقل.

#### ب) نظارت متقابل و اتکا به متخصصان

رویکرد دیگری نیز امکان‌پذیر است که نظارت متقابل یا خود - سازمان‌دهی نظارت از طریق رویه‌هایی است که تا حد زیادی تحت کنترل متخصصان حرفه‌ای هستند. مثلاً، در راستای تجربه اخیر اداره حسابرسی فرانسه که ممیزی خود را به هم‌تای هلندی‌اش محول کرد، می‌توان مسئولیت حسابرسی وضعیت در هر کشور را به گروهی از ناظران کشورهای مختلف سپرد که احتمالاً از کمک متخصصان بین‌المللی برخوردارند. این نظام را می‌توان با تصویب قوانین رفتار مناسب توسط کشورهای مختلف ترکیب کرد.

#### ۲-۲-۹ چه تغییراتی باید در تصمیم‌گیری سیاسی ایجاد شود؟

تحلیلی که ارائه کردیم نشان می‌دهد، همه نظام‌های نظارتی موجود یا پیشنهادی به‌شدت بر متخصصان متکی هستند. با وجود این معلوم نیست آیا بتوان حوزه‌ای همچون مالیه عمومی را که برای آینده اهمیت بسزایی دارد تنها به متخصصان ملی یا بین‌المللی سپرد و آن را تنها به مسئله‌ای صرفاً تکنیکی فروکاست؟

اگر به این نکته توجه کنیم که آنچه در قلب بحث‌های نظارت چندجانبه قرار دارد نظام حکمرانی ملی و بین‌المللی است، آنگاه آشکار می‌شود مسائلی که مطرح گردید تنها فنی نیستند، بلکه به‌گونه‌ای بنیادین ماهیتی سیاسی و نهادی نیز دارند. از آنجاکه مالیه عمومی بخشی از سنت دمکراتیکی است که اختیار ایجاد استانداردها در این حوزه (که قدرت معیارآفرینی نیز نامیده می‌شود) را به پارلمان‌ها می‌سپارد، موضوع بحث



حاضر به حوزه اساسی مشروعیت نهادهای متولی تدوین استاندارد مرتبط می‌شود که بحث همیشگی رابطه میان متخصصان و حوزه سیاسی را مطرح می‌سازد.

یکی از این چالش‌ها دشواری آشتی دادن اختیارات مقامات منتخب با نوسازی مدیریت عمومی، یا به عبارت دیگر دشواری ترکیب دو رویکرد در نظام‌های مالیه عمومی است که در سال‌های اخیر در تعارض با یکدیگر بوده‌اند: رویکرد سیاسی که در سنت دمکراتیک ریشه دارد و مقامات منتخب نقش اول را در آن ایفا می‌کنند و رویکرد مدیریتی و محتاطانه که بر مبنای الزامات اقتصادی استوار است و بنابراین تخصص فنی را بر صدر می‌نشانند.

به‌طور کلی، بدون شک امروزه تکنیک‌های مدیریتی جذابیت خاصی یافته‌اند و در بسیاری از موارد به راحتی مدیریت را معادل با سیاستگذاری می‌گیرند. این مسئله این خطر را ایجاد می‌کند که تکنیک‌های مدیریتی در نهایت به اهمیتی هم‌سنگ حوزه سیاسی دست یابند. علاوه بر این، بعید نیست که این شیفتگی این تمایل را ایجاد کند که با تبدیل استانداردهای مالی به قانون، انواع مختلف سازوکارهای بودجه‌ای خودکار را بر جای تصمیم‌گیری سیاسی بنشانیم و بدین ترتیب فضای مانور سیاستگذاران را به شدت محدود کنیم.

با وجود این، اکنون مشخص است که تقویت نظارت چندجانبه مالیه عمومی تجدید ساختار نظام مالی بین‌المللی را ضروری می‌سازد و این امر به نوبه خود تجدید سازمان نهادهای مالی ملی را الزامی می‌سازد.<sup>۱</sup> این فرایند آغاز شده است و به سوی موقعیتی گرایش دارد که در آن، گزینه‌هایی که در حوزه مالی در اختیار سیاستگذاران قرار دارد اغلب به جنبه‌های فنی، قانونی یا مدیریتی محدود است، چون تابع قوانینی است که به راحتی تغییر نمی‌کند.

در نهایت، جهانی‌سازی تجارت و تغییراتی که در حوزه سیاسی رخ داده است عواملی تعیین‌کننده در شکل‌دهی به آینده سیاست‌های مالیه عمومی هستند. به عبارت دقیق‌تر، آنچه به تدریج ظاهر می‌شود تنها پایان شیوه خاصی از مدیریت عمومی نیست، بلکه شاید پایان شیوه خاصی از درک حوزه سیاسی نیز باشد.

---

۱. رک.: Michel Bouvier, La loi Organique du 1er Aout 2001 Relative au Lois de Finances, in AJDA No. 10-200 1; also: Revue Française de Finances Publiques, Nos. 73 and 76-2001.



## بخش دوم

---

بازتعریف نقش قوه مقننه  
در بودجه‌ریزی



## فصل دهم پارلمان و اقتصاد سیاسی فرایند بودجه در آمریکای لاتین

کارلوس سانتیسو\*

### ۱-۱۰ مقدمه: بهبود حکمرانی و تقویت پاسخ‌گویی

امیدواریم مسائل مالی اتحادیه همچون دفاتر مالی یک بازرگان روشن و قابل درک باشد تا هریک از اعضای کنگره و هر اندیشمندی در اتحادیه بتواند آن را درک کند، درباره سوءاستفاده‌ها تحقیق کند و به‌گونه‌ای مستمر آنها را کنترل کند (نامه توماس جفرسون رئیس‌جمهور آمریکا به وزیر خزانه‌داری‌اش در سال ۱۸۰۲، نقل در واکر، ۲۰۰۴: ۱۰).

آیا پارلمان می‌تواند ضمن حفظ انضباط مالی، در فرایند بودجه نقش مؤثری ایفا کند؟ اخیراً نقش پارلمان در حکمرانی بودجه و نظارت بر مسائل مالی عمومی دوباره مورد توجه واقع شده است و این مسئله تا حدی ناشی از نیاز به شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر در مدیریت مالی دولتی است. در اواخر دهه ۱۹۹۰، بحران مالی آسیا خطرات مدیریت غیرشفاف و غیرپاسخ‌گویی منابع مالی عمومی را آشکار ساخت. درک این مسئله که قدرت اعمال نظر نامحدود قوه مجریه در بودجه‌ریزی عمومی فرصت‌هایی را برای فساد ایجاد می‌کند، سیاستگذاران را تشویق می‌کند تا درباره نقش پارلمان در کنترل و ایجاد تعادل در سیاست‌های مالی بازاندیشی کنند.

ولی نگرانی درباره لزوم شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر باید تلاش‌هایی را که برای افزایش مسئولیت‌پذیری در زمینه بودجه و استقرار انضباط مالی به‌عمل می‌آید تقویت

---

\* در اینجا از پیشنهادها و نظرهای بانی اندرسون، واین ساگال، آن مندولونی، یوشیم ونر، کولدو اکابریا، ریک استاپن هرست، وارن کرافچک، ارنستو استین، کارلوس اسکار تاجینی، تامس بریل، آنیا لیندر، بناتریس بوزا، ژاکلین ویا ماریو مارسل، الخاندرو فاکلی و ادگاردو بوئینگر صمیمانه تشکر می‌کنم.

کند. پارلمان دارای اختیارات بودجه‌ای گسترده می‌باشد، ولی اغلب نمی‌تواند از این اختیارات به‌گونه‌ای اثربخش یا مسئولانه استفاده کند. در اکثر اقتصادهای نوپا، پارلمان معمولاً از توانمندی‌های فنی و انگیزه‌های سیاسی لازم برای پذیرش نقشی مسئولانه در مالیه عمومی بی‌بهره است (آلسینا و پروتی، ۱۹۹۵، ۱۹۹۶؛ آلسینا، ۱۹۹۹). پیشینه عدم انضباط و مسئولیت‌پذیری پارلمان در زمینه مسائل بودجه‌ای سیاستگذاران، از جمله خود اعضای قوه مقننه را متقاعد ساخته است که تمرکز نظام‌های بودجه‌ای در قوه مجریه حکمرانی اقتصادی را بهبود می‌بخشد. بنابراین برخی از این بیم دارند که محول ساختن نقشی بزرگ‌تر به پارلمان در فرایند بودجه ممکن است تلاش‌هایی را که برای استقرار انضباط مالی انجام می‌گیرد به خطر اندازد.

در زمینه نقش شایسته پارلمان در فرایند بودجه بحث‌های فراوانی وجود دارد. از ویژگی این بحث‌ها، نوسان شدید بین این دو مسئله است: چه میزان از اختیارات برای پارلمان کفایت می‌کند و منظور از اختیارات بودجه‌ای بیش از حد چیست؟ (شیک، ۲۰۰۲). به‌موجب دیدگاهی که از مقبولیت همگانی برخوردار است، بهترین راه دستیابی به نظم مالی و مسئولیت‌پذیری بودجه‌ای و حفظ آن، متمرکز ساختن قدرت بودجه در قوه مجریه با نظارت دقیق وزارت اقتصاد و دارایی است. تمرکز را می‌توان به‌صورت قانونی و با اصلاح قوانین سازمانی که بر دستگاه مالی حکومت حاکم هستند، یا به‌صورت عملی و از طریق تفویض اختیارات بودجه‌ای قوه مقننه به قوه مجریه به‌دست آورد. اصلاحگران اقتصادی مزیت‌های نظام‌های بودجه متمرکز از لحاظ مسئولیت‌پذیری مالی را درک کرده‌اند. در واقع، در چند دهه گذشته، فرایندهای اصلاحات اقتصادی راهبردهایی را برگزیده‌اند که نهادهای اصلی حکمرانی اقتصادی را در مقابل اعمال نفوذهای سیاسی بی‌مورد از قبیل بانک‌های مرکزی، سازمان‌های مالیاتی و وزارتخانه‌های مالی مصون نگه می‌دارند (سانتیسو، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳، ۲۰۰۴ الف). در سال‌های اخیر، یکی از اهداف انتخاب قوانین مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه در کشورهای مختلف، کاهش میزان اعمال سلیقه و چانه‌زنی بوده است.

با چنین پیشینه‌ای، هدف مقاله حاضر تأکید بر مزیت‌های احتمالی رابطه متعادل‌تر میان قوه مقننه و قوه مجریه در مسائل بودجه‌ای است. نقش اثربخش‌تر و مسئولانه‌تر

پارلمان در نظارت بر بودجه ممکن است به تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی مدیریت امور مالی عمومی کمک کند. در نظام‌های حکومتی دمکراتیک، پارلمان وظایف پاسخ‌گویی اصلی‌ای را که در مسئولیت‌های نمایندگی، قانونگذاری و نظارتی آنها نهفته است برعهده دارد. نقش‌آفرینی پارلمان در فرایند بودجه، نظارت عمومی و بحث آزاد درباره اهداف و عملکرد حکومت در مدیریت منابع مالی عمومی را تقویت می‌کند و بدین ترتیب، به ایجاد شرایط مناسب برای افزایش پاسخ‌گویی حکومت کمک می‌کند. ولی نقش پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی تا حد زیادی کم‌رنگ و در اکثر موارد کم‌اثر می‌باشد. یکی از دلایل این وضعیت سلطه قوه مجریه است، ولی نباید نقایص نظام‌های پارلمانی را نیز نادیده گرفت. محدودیت توان و عوامل ساختاری که در خارج و داخل قوه مقننه قرار دارند، اثربخشی این نهاد را محدود می‌سازند. خلاصه اینکه ترتیبات نهادی و ملاحظات اقتصاد سیاسی تا حد زیادی توضیح می‌دهند که چرا پارلمان اختیارات بودجه‌ای خود را کاملاً و به‌گونه‌ای هدفمند به کار نبسته‌اند.

مهم‌تر اینکه چالش اصلی حکمرانی بودجه در اقتصادهای نوپا، شیوه حفظ مزیت‌های اقتدار قوه مجریه برای اطمینان از انضباط مالی و هم‌زمان، تأمین کنترل و نظارت نهادی است که ضامن پاسخ‌گویی اثربخش است. یافتن مناسب‌ترین موازنه میان اختیارات قوه مجریه و تأثیر قوه مقننه بر فرایند بودجه‌ریزی یکی از مشکلات پیچیده‌ای است که فراروی تحکیم دمکراسی‌هایی که به دنبال تقویت پاسخ‌گویی سیاسی و افزایش مسئولیت‌پذیری مالی هستند قرار دارد (ونر، ۲۰۰۱، ۲۰۰۴). تقویت نظارت قوه مقننه بر فرایند بودجه در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری و نظام‌های بودجه‌ای متمرکز که توزیع اختیارات بودجه‌ای آنان به‌شدت به نفع قوه مجریه است اهمیت ویژه‌ای دارد. مورد آمریکای لاتین نمونه‌ای از چالش‌های بودجه‌ریزی پارلمانی در نظام‌های سیاسی‌ای است که ویژگی آنها قدرت نامحدود قوه مجریه و ضعف پاسخ‌گویی است. دستیابی به نظام‌های بودجه‌ای متوازن‌تر که اختیارات حکومت و نظارت قوه مقننه، در تضمین انضباط مالی و پاسخ‌گویی سیاسی مکمل یکدیگرند نیازمند ایجاد تعادلی دوباره در اختیارات بودجه‌ای است. تعادل دوباره اختیارات بودجه‌ای، به‌نوبه خود نیازمند این است که پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی نقشی اثربخش‌تر و مسئولانه‌تر را برعهده گیرد.

با وجود این، هنوز درباره دلایل اثربخشی نهادهای بودجه‌ای قوه مقننه در اقتصادهای نوپا پژوهش‌های کافی صورت نگرفته است و همچنان مناسب‌ترین نقش و اثر پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی موضوع بحث است. نظریه‌های رایج اقتصادی در زمینه تأثیرات مالی نامطلوب اختیارات بی‌حد و حصر قوه مقننه در زمینه بودجه‌ریزی که به عدم کارایی می‌انجامد هشدار می‌دهند و از منحصر کردن سیاستگذاری اقتصادی به قوه مجریه دفاع می‌کنند. در عین حال، تجربیات اخیر نشان می‌دهد در صورتی که اختیارات قوه مجریه با راهکارهای محدودیت‌های داخلی و پاسخ‌گویی خارجی کنترل نشود، قدرت بی‌حد و حصر قوه مجریه در زمینه بودجه‌ریزی عمومی می‌تواند خطرناک باشد. در نتیجه، اداره فرایند بودجه نیازمند موازنه‌ای ظریف بین الزامات قوه مجریه و قوه مقننه در بودجه‌ریزی عمومی است. کسب و حفظ چنین موازنه‌ای وظیفه‌ای دشوار و نیازمند درک اقتصاد سیاسی روابط قوای مجریه و مقننه در مراحل مختلف فرایند بودجه‌ریزی و ترتیبات نهادی‌ای است که این تعاملات را شکل می‌دهد.

اگرچه تعیین تأثیر نظارت قوه مقننه بر خروجی‌های بودجه و انضباط مالی دشوار است، مقاله حاضر فعالیت قوه مقننه در بودجه‌ریزی عمومی در سال‌های اخیر را نشان می‌دهد. با وجود این، عوامل ساختاری مرتبط با سازمان داخلی فعالیت‌های پارلمانی و عوامل خارجی که با شرایط گسترده‌تر حکمرانی در روابط قوای مجریه و مقننه ارتباط دارند، نقش پارلمانی کشورهای آمریکای لاتین در سیاستگذاری بودجه‌ای را محدود می‌سازند. اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی پارلمانی بر نقش تعیین‌کننده انگیزه‌های سیاسی در اثربخشی فعالیت‌های پارلمان در این زمینه تأکید می‌ورزد. انگیزه‌های گسترده‌تر حکمرانی که عملکرد بودجه‌ای را شکل می‌دهند، مسائلی همچون قوانین انتخاباتی، نظام‌های حزبی، ساختارهای پارلمانی و توزیع اختیارات بودجه‌ای را در بر می‌گیرند. درک مناسب حکمرانی بودجه‌ای نیازمند شناسایی نقش‌آفرینانی که در اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای دخالت دارند، سنجش منافع، انگیزه‌های آنها و کشف نهادهای رسمی و غیررسمی‌ای است که تعاملات آنها را شکل می‌دهند.

در مقاله پیش رو این استدلال را مطرح می‌کنیم که پارلمان در زمینه ترمیم شکاف پاسخ‌گویی در مدیریت امور مالی عمومی نقش حساسی برعهده دارد. قانونگذاران با



تصویب بودجه‌های تخصیصی، بر اجرا و کنترل عملکرد بودجه‌ای در حکمرانی بودجه نظارت و مشارکت دارند. توازن قدرت بودجه‌ای قوای مجریه و مقننه همواره یکسان نیست و در مراحل مختلف فرایند بودجه دارای تفاوت‌هایی است. درحالی‌که نقش پارلمان در تنظیم بودجه با استفاده از مدل‌های نظریه - بازی توجه روزافزونی را به خود جلب کرده است، به مسئولیت پارلمان در نظارت بر بودجه توجه شایسته‌ای را جلب نکرده‌اند.

بنابراین این مقاله بیان می‌کند که مدیریت مالی عمومی صحیح، به توازنی مناسب بین اختیارات قوای مجریه و مقننه در مراحل مختلف چرخه بودجه نیاز دارد. دلایل آن هم این است که پارلمان باید نقش خود را در زمینه نظارت بر اجرای بودجه و کنترل عملکرد بودجه‌ای افزایش دهد. اگرچه برای اطمینان از انضباط مالی، حکومت‌ها باید همچنان در تنظیم پیش‌نویس و اجرای بودجه نقش اصلی را ایفا کنند، اما پارلمان نیز برای اعمال پاسخ‌گویی سیاسی باید نظارت نظام‌مند و پایش دولت‌ها را افزایش دهد. این مسئله به‌نوبه خود فعالیت بیشتر پارلمان در پرسش از دولت‌ها در زمینه عملکرد مالی را طلب می‌کند. تسلط قوه مجریه احتمال دوراندیشی مالی را افزایش می‌دهد، ولی نظارت قوه مقننه نیز در تأمین کنترل و توازن اثربخش و اعمال پاسخ‌گویی نقش مهمی را ایفا می‌کند. شاید این راه‌حل نهادی به کسب مزیت‌های ناشی از نظارت قوه مقننه بر بودجه بدون به خطر انداختن انضباط مالی کمک کند. این مسئله به‌نوبه خود نیازمند افزایش چشمگیر توانایی‌های فنی پارلمان برای تحلیل مستقل بودجه و انگیزه‌های سیاسی نمایندگان پارلمان جهت استفاده مؤثر و مسئولانه از این توانایی‌هاست.

ارزیابی نقش پارلمان در بودجه‌ریزی باید با توجه به شرایط فعالیت پارلمان‌هایی که به ضعف سازمانی دچارند و از استحکام چندانی برخوردار نیستند انجام شود و فقط بر مسائل بودجه‌ای متمرکز نشود. علاوه بر این، پارلمان‌ها بخشی از نظام گسترده‌تر کنترل‌های مالی هستند و بنابراین، اثربخشی آنها تا حدی به توانایی ایجاد پیوندهای اثربخش با سایر نهادهایی بستگی دارد که بخشی از این نظام‌ها هستند. تعاملات و هم‌افزایی‌های موجود میان این نهادهای نظارت و پاسخ‌گویی نیز به‌اندازه اثربخشی هر یک از آنها اهمیت دارد. همان‌طور که توماس کاروترز می‌گوید، «بعید است دیدگاهی

که قوه مقننه را ساختار مستقلی می‌داند که تنها با تعمیر راهکارهای داخلی اصلاح می‌شود راه به جایی ببرد» (Carothers, 1999: 188).

مقاله حاضر برای ارزیابی میزان تأثیرگذاری پارلمان در فرایند بودجه یک چارچوب تحلیلی ارائه می‌دهد و راه‌هایی را پیش روی پارلمان قرار می‌دهد. اگرچه در این مقاله بر مورد آمریکای لاتین تأکید می‌کنیم، ولی یافته‌های موجود برای سایر اقتصادهای نوپایی که دارای نظام‌های حکومتی ریاست جمهوری و نظام‌های بودجه‌ای متمرکزند نیز اهمیت دارد.

## ۱۰-۲ نهاد‌های بودجه‌ای و پاسخ‌گویی حکومت

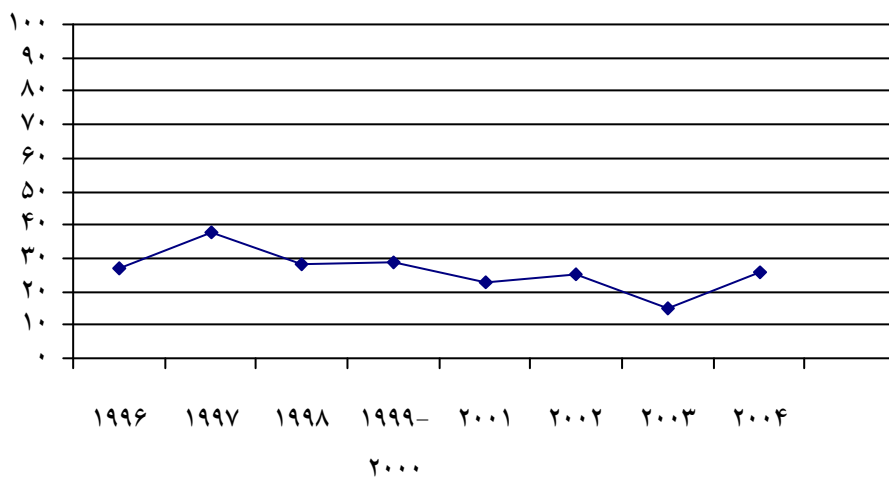
### ۱۰-۲-۱ پارلمان در مقام نهاد حکمرانی مالی

اصلاح نهاد‌های بودجه‌ای از وظایف مهم اقتصادهای نوپایی است که به دنبال تقویت حکمرانی اقتصادی، افزایش پاسخ‌گویی حکومت و مبارزه با فساد هستند. یافته‌های اخیر در زمینه اقتصاد سیاسی مالیه عمومی بر این نکته تأکید می‌کند که نهاد‌های سیاسی و ترتیبات نهادی در عملکرد مالی نقشی قاطع دارند. آلبرتو آلسینا و روبرتو پروتی (۱۹۹۶) در تحقیقی درباره کسری بودجه و نهاد‌های بودجه‌ای نشان دادند که «شیوه‌های بودجه‌ریزی و نهاد‌هایی که در فرایند بودجه شرکت دارند بر نتایج فرایند بودجه‌ریزی تأثیر می‌گذارند». پارلمان‌ها در حکمرانی فرایند بودجه نقشی اساسی ایفا می‌کنند، ولی هنوز درباره عوامل تعیین‌کننده اثربخشی آنها، به‌ویژه در اقتصادهای نوپا، مطالعات کافی انجام نشده است.

### ۱۰-۲-۱-۱ بودجه‌ریزی عمومی در خارج از قوه مجریه

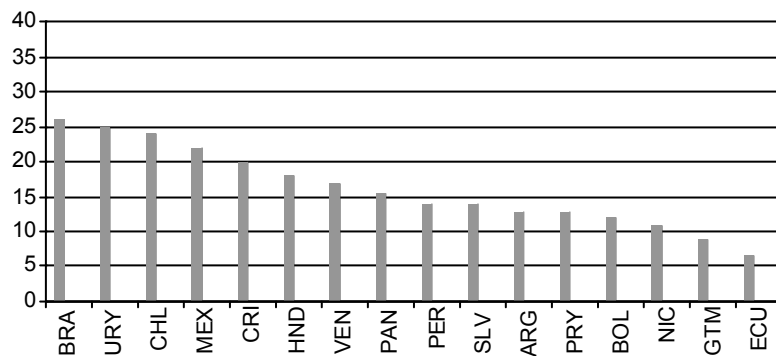
اگرچه دانش ما در زمینه پوشش‌های بودجه‌ریزی عمومی در قوه مجریه در سال‌های اخیر افزایش چشمگیری یافته است، ولی تعامل نهاد‌های بودجه‌ای خارج از قوه مجریه موضوع بررسی‌های نظام‌مند اندک بوده است. امروزه، به نحو فزاینده‌ای، درمی‌یابیم که حاکمیت قانون در مدیریت مالی عمومی نیازمند تقویت نهاد‌هایی است که وظیفه نظارت بر دولت، به‌ویژه در حکومت‌های جمهوری را برعهده دارند. در اکثر کشورهای

آمریکای لاتین، قوه مجریه بر فرایند بودجه‌ریزی مسلط است و قانونگذاران فقط مهر تأییدی بر اقدامات قوه مجریه محسوب می‌شوند. پارلمان‌های آمریکای لاتین معمولاً با مشکلات عملیاتی، اداری و تأمین منابعی روبه‌رویند که توانایی نمایندگان را در اجرای وظایف قانونگذاری، نمایندگی و نظارتی محدود می‌سازد. این ضعف‌های ساختاری بر نظارت اثربخش در فرایند بودجه‌ریزی تأثیر می‌گذارد. عدم کارایی سیاسی که بر اعتبار عمومی بسیاری از پارلمان‌های این منطقه تأثیر بسیار نامطلوبی می‌گذارد به این محدود بودن توانایی نیز دامن می‌زند. از این رو میزان رضایت از کارکرد نهادهای دموکراتیک و عملکرد پارلمان ملی بسیار اندک است و همان‌طور که نمودارهای ۱-۱۰ و ۲-۱۰ نشان می‌دهند، تنها در زمینه اعتماد به احزاب سیاسی وضعیت کمی بهتر است.



Source: Latinobarometro, 2004.

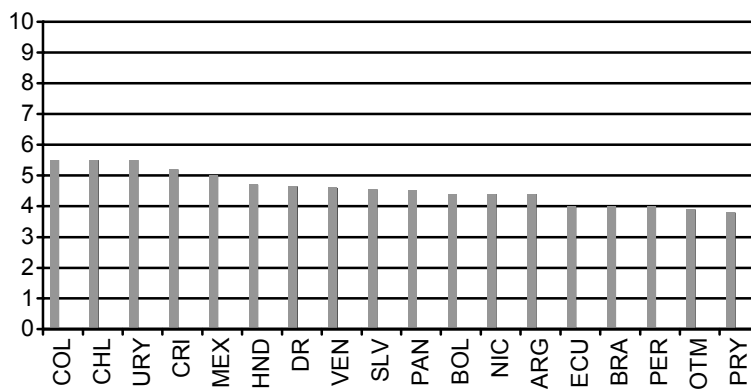
نمودار ۱-۱۰ اعتماد به پارلمان در کشورهای آمریکای لاتین با گذشت زمان  
(میانگین منطقه، ۱۹۹۶-۲۰۰۰)



Source: Ibid.

نمودار ۲-۱۰ اعتماد به پارلمان در کشورهای مختلف منطقه آمریکای لاتین

علاوه بر این، ضعف حاکمیت قانون که در امیدواری ناچیز به رعایت واقعی قوانین پارلمان جلوه‌گر است از عوامل دیگری است که به ذهنیت ضعف عملکرد پارلمان دامن می‌زند. نمودار ۳-۱۰ میزان اعتماد شهروندان به توانایی دولت در اجرای قوانین را نشان می‌دهد.



Source: Ibid.

نمودار ۳-۱۰ اعتماد به حاکمیت قانون در آمریکای لاتین، ۲۰۰۴

## ۲-۱-۲ نظارت قوه مقننه بر سیاست‌های مالی

امروزه آگاهی از ضعف راهکارهای نظارت و پاسخ‌گویی حکومت‌ها در نظام‌های جمهوری و نیاز به افزایش «پاسخ‌گویی افقی»<sup>۱</sup> افزایش یافته است (اودانل، ۱۹۹۴، ۱۹۹۸، ۱۹۹۹؛ مین‌وارینگ و ولنا، ۲۰۰۳). در واقع، فشار اصلی تلاش‌های جاری برای اصلاح دولت جهت ایجاد کنترل‌های نهادی قدرتمند در درون دولت متمرکز است تا بتواند بر خود نظارت داشته باشد (شدلر، ۱۹۹۹). در نتیجه، نقش پارلمان و نهادهای جانبی آنها از قبیل دفاتر ممیزی عمومی یا دفاتر رسیدگی به شکایات از مقامات دولتی مورد ارزیابی مجدد قرار گرفته است.<sup>۲</sup> نظارت قوه مقننه بر بودجه از سوی نمایندگان منتقد و ممیزی خارجی حساب‌های عمومی توسط دفاتر ممیزی عمومی از راهکارهای اصلی پاسخ‌گویی مالی هستند. پارلمان با تأیید بودجه تخصیصی، نظارت بر اجرای بودجه و کنترل عملکرد بودجه‌ای پاسخ‌گویی حکومت را تقویت می‌کند. بهترین راه ارزیابی نقش پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی، در طول چهار مرحله اصلی چرخه بودجه‌ریزی انجام می‌گیرد: تدوین، تصویب، اجرا و کنترل. این ارزیابی فقط به مراحل تدوین و تصویب، یعنی بررسی دقیق بودجه پیشنهادی قوه مجریه، بحث درباره متمم‌های بودجه و تصویب قانون بودجه محدود نمی‌شود، بلکه در طول مراحل اجرا و همچنین در مراحل کنترل و ممیزی نیز ادامه دارد. به‌هرحال، تحلیل فرایند بودجه‌ریزی در قوه مقننه معمولاً به نقش پارلمان در مراحل اولیه بودجه‌ریزی و اغلب در چارچوب مدل‌های نظریه بازی محدود است که بر اختیارات بودجه‌ای قوه مقننه، اعمال نظر آنها در اصلاح بودجه، مبنای عمل در صورت عدم تصویب بودجه،<sup>۳</sup> یا قدرت‌های تعیین دستور کار یا وتوی رئیس‌جمهور تأکید دارد (ساپوریتی و استرب، ۲۰۰۳). با وجود این، کارکردهای نظارتی پارلمان‌ها در مدت و پس

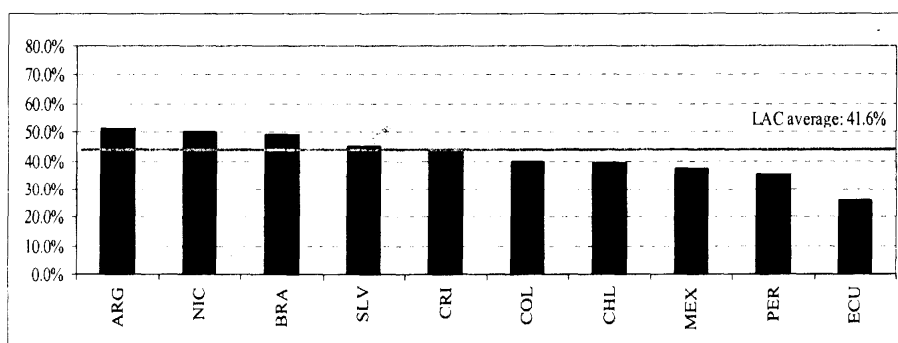
۱. به معنای وجود سازمان‌های دولتی است که به لحاظ قانونی، از انگیزه و قدرت انجام اقداماتی که از نظارت بر مجازات‌های جزایی گرفته تا متهم ساختن سایر افراد یا سازمان‌های دولتی برای اقدامات غیرقانونی را دربرمی‌گیرد برخوردار باشند (اودانل، ۱۹۹۹: ۳۸؛ مین‌وارینگ و ولنا، ۲۰۰۳).

2. See for: Santiso forthcoming, 2004c; Stapenhurst, 2004a; Schick, 1998, 2002; Wehner, 2003; OECD, 2001b; Manning and Stapenhurst, 2002; Krafchik and Wehner, 1998; Petrei, 1998.

۳. منظور از مبنای عمل در صورت عدم تصویب بودجه، سطحی از مخارج و درآمد است که در موقع عدم توافق بر سر بودجه تعیین می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، وضعیتی است که اگر پارلمان بودجه را به‌موقع تصویب نکند رخ می‌دهد.

از اجرای بودجه نیز به‌اندازه نقش آنها در تعریف اولویت‌های بودجه، صدور مجوز ایجاد درآمد و مدیریت هزینه‌های عمومی اهمیت دارد.

اگرچه نقش پارلمان در تدوین و تصویب بودجه اغلب به‌شدت محدود است، ولی بسیاری از مردم بر این باورند که پارلمان در این زمینه از اختیارات کافی برخوردار است. این مسئله احتمالاً نمایانگر بی‌اعتمادی عمومی به توانایی پارلمان در اقدام مسئولانه است. یکی از پژوهش‌هایی که اخیراً در زمینه نقش پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی انجام شده، نشان می‌دهد که شهروندان آمریکای لاتین عقیده دارند پارلمان در زمینه بودجه از اختیارات کافی برخوردار است، برای بررسی پیشنهاد بودجه قوه مجریه فرصت کافی دارد و در زمینه تخصیص بودجه، بین قوه مجریه و قوه مقننه بحث‌های کافی انجام می‌گیرد (لاویل، ۲۰۰۳: ۱۶-۱۴). این ذهنیت عمومی در شاخص بودجه‌ریزی قوه مقننه در نمودار ۴-۱۰ نشان داده شده است.



**توضیح:** این شاخص از سه عنصر تشکیل شده است: ۱. سنجه اختیارات قوه مقننه برای اصلاح پیشنهاد بودجه قوه مجریه؛ ۲. فرصت بررسی پیشنهاد بودجه در قوه مقننه؛ ۳. شدت بحث‌های قوه مقننه. این شاخص، یکی از اجزای مجموعه شاخص‌های شفافیت بودجه‌ریزی در آمریکای لاتین است که بر پیمایش عملکردها و شیوه‌های شفافیت مالی استوار است. منبع: لاویل و همکاران، ۲۰۰۳: ۱۵.

#### نمودار ۴-۱۰ شاخص بودجه‌ریزی قوه مقننه در آمریکای لاتین، ۲۰۰۳

افزایش بررسی بودجه در قوه مقننه یکی از راه‌های تقویت پاسخ‌گویی قوه مجریه و افزایش شفافیت در مدیریت مالی عمومی محسوب می‌شود (سازمان توسعه و همکاری‌های

اقتصادی، ۱۹۹۸، ۲۰۰۱، ۲۰۰۲؛ صندوق بین‌المللی پول، ۱۹۹۹؛ گروه ۸، ۲۰۰۳). پارلمان کارآمد و مسئول می‌تواند با اعمال راهکارهای جبرانی پاسخ‌گویی دولت و نظارت پارلمانی، به کاهش خطرهای اختیارات نامحدود قوه مجریه کمک کند. پژوهش‌های اخیر آلفاندرو ساپوریتی و گئورگ استرب (۲۰۰۳: ۳) در زمینه چرخه‌های سیاسی نامطلوب بودجه نشان می‌دهد که کنترل‌های اثربخش در فرایند بودجه‌ریزی مانع از چرخه‌های سیاسی بودجه می‌شود. ویژگی‌های نهادی بازی چانه‌زنی قوه مجریه و پارلمان، یعنی مرجعی که قدرت واقعی تعیین دستور کار را دارد، و همچنین جایگاه و میزان واقعی نظارت قوه مقننه و کنترل و اجرای قانون بودجه، در ایجاد و افزایش دامنه چرخه‌های انتخاباتی در سیاست مالی نقش مهمی ایفا می‌کنند.

### ۳-۱-۲-۱۰ نهادهای بودجه‌ای پارلمان و نسل دوم اصلاحات

نهادهای بودجه‌ای پارلمان در مرحله اول اصلاحات اقتصادی و نوسازی مدیریت مالی آن‌طور که شایسته است مورد توجه قرار نگرفتند. توانایی قوه مقننه در زمینه بودجه‌ریزی، در کتابچه‌های راهنمای مدیریت هزینه‌های عمومی به میزان زیادی نادیده گرفته شده است (بانک جهانی، ۱۹۹۸). همچنین درباره عوامل تعیین‌کننده توانمندی‌های بودجه‌ای قوه مقننه در زمینه نظارت اثربخش در اقتصادهای نوپا نیز پژوهش‌های تطبیقی نظام‌مندی انجام نشده است. نهادهای بودجه‌ای پارلمان، اکنون به‌عنوان بخشی از موج دوم اصلاحات مدیریت مالی دولتی که بر نهادهای شفافیت، نظارت و پاسخ‌گویی تأکید دارند توجه زیادی را به خود جلب کرده‌اند.

در اوایل دهه ۱۹۹۰، مرحله اول اصلاحات اقتصادی بر افزایش شفافیت و کارایی در مدیریت مالی دولتی در داخل قوه مجریه تأکید داشت و وزارتخانه‌های دارایی، سازمان‌های مالیاتی و بانک‌های مرکزی را هدف قرار می‌داد. پس از چند دهه سوءمدیریت مالی و بحران مالی دولت (برسر پریه‌را، ۱۹۹۶) حکومت‌های آمریکای لاتین را وادار کرد در زمینه ترتیبات مالیه عمومی خود تجدیدنظر کنند و نظام‌های بودجه‌ای خود را اصلاح نمایند. مثلاً در آرژانتین، سند بودجه تا سال ۱۹۹۱ بی‌اهمیت محسوب می‌شد (رودریگز و بونوه‌چی، ۲۰۰۴). در دهه ۱۹۹۰ و تا حدی به‌دلیل اصرار نهادهای

مالی بین‌المللی؛ کشورهای آمریکای لاتین نظام‌های اطلاعات، مدیریت و حسابرسی مالی خود را روزآمد کردند (دوروتینسکی و ماتسودا، ۲۰۰۲؛ اسلین، ۱۹۹۵؛ وسبری، ۱۹۹۲). اصلاحات و به‌روز شدن نظام‌های مالی در آرژانتین، برزیل، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، اکوادور، السالوادور، گواتمالا، مکزیک، نیکاراگوئه، پاناما، پاراگوئه، پرو، جمهوری دومینیک، اوروگوئه و ونزوئلا انجام شد. مثلاً آرژانتین در سال ۱۹۹۲ با تصویب لایحه نظام‌های کنترلی و مالی بخش عمومی نظام مدیریتی مالی خود را تغییر داد. در سال ۲۰۰۱، شیلی با حمایت بانک جهانی نظام یکپارچه مدیریت مالی دولت را به اجرا درآورد. این تلاش‌ها که عمدتاً توسط قوه مجریه انجام می‌شد به تبدیل بودجه به ابزاری معتبر برای مدیریت اقتصادی کلان کمک می‌کرد و اعتبار اطلاعات مالی و نظام‌های مدیریت بودجه را افزایش می‌داد.

نهادهای مالی بین‌المللی و کشورهایی که در این ارتباط کمک‌هایی را ارائه می‌دهند، به‌ویژه سازمان توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا از طریق ابتکارات منطقه‌ای از قبیل سیمافال (نظام یکپارچه مدل مدیریت مالی آمریکای لاتین) از این تلاش‌ها حمایت کرده‌اند. هدف این برنامه که در اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز شد یکپارچه‌سازی نظام‌های مدیریت مالی و مرتبط ساختن نظام‌های بودجه، خزانه، حسابرسی، کنترل داخلی و ممیزی خارجی بوده است. دولت ایالات متحده آمریکا در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰، از طریق مأموریت‌های پروفیسور ادوین کمرر از دانشگاه پرینستون، اصلاح نظام‌های بانکی و بودجه‌ای کل منطقه را ترویج کرد که تأثیر چشمگیری بر اصلاح نظام‌های مدیریت مالی در منطقه داشت (فلاندرو، ۲۰۰۳؛ دریک، ۱۹۸۹). فعالیت‌های کمرر باعث ایجاد، اصلاح و تقویت نهادهای اصلی حکمرانی اقتصادی، به‌ویژه بانک‌های مرکزی، وزارتخانه‌های مالی، دفاتر بودجه مرکزی یا دفاتر ممیزی عمومی شد.

اما در سال‌های اخیر، توجه بیشتری به تقویت نهادهای مدیریت مالی عمومی در خارج از قوه مجریه و بهبود راهکارهای نظارت و پاسخ‌گویی پارلمانی در مدیریت بودجه معطوف شده است. در مرحله دوم اصلاحات، نقش نهادهای بودجه‌ای پارلمانی از قبیل کمیته‌های بودجه، دفاتر بودجه پارلمان یا دفاتر ممیزی عمومی در اعتبار بودجه به‌عنوان یک ابزار برنامه‌ریزی قابل اتکا مورد ارزیابی مجدد قرار گرفته است. با کنترل و محدود ساختن



اختیارات قوه مجریه، نظارت بودجه‌ای پارلمانی باید شفافیت حساب‌های عمومی و سلامت مالیه عمومی را افزایش دهد. باین‌حال، دستیابی به بودجه‌ریزی اثربخش و مسئولانه و حفظ آن ذاتاً دشوار است (ویلداوسکی و کایدن، ۲۰۰۰). همان‌طور که تدوین بودجه نیازمند ایجاد توازن میان اولویت‌های سیاسی رقیب است، بهبود فرایند بودجه‌ریزی نیز مستلزم سنجش مزیت‌ها و معایب ترتیبات نهادی جایگزین است (شیک، ۱۹۹۰).

## ۲-۲-۱۰ درک حکمرانی بودجه

با وجود پیشرفت‌های چشمگیر سال‌های اخیر، هنوز فاقد نظریه‌ای مستحکم در زمینه فرایند بودجه‌ریزی در اقتصادهای نوپا هستیم. همان‌طور که کارلوس اسکاتاجینی و ارنستو استین گفته‌اند «درک فرایند بودجه و انگیزه‌های عوامل متعددی که در این فرایند دخیل هستند یکی از اجزای اصلی هرگونه اصلاحات مالی است که کسب نتایج ماندگار در بهبود انضباط مالی و استفاده کارآمد از منابع عمومی را دنبال می‌کند» (۲۰۰۴: ۲).

### ۱-۲-۲-۱۰ تعریف حکمرانی بودجه

اثر ارزشمند آرون ویلداوسکی (ویلداوسکی، ۱۹۶۴، ۱۹۹۲؛ ویلداوسکی و کایدن، ۲۰۰۰) و آلن شیک (۱۹۹۵، ۲۰۰۲) اطلاعات ارزشمندی را در زمینه سیاست فرایند بودجه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته در اختیار ما قرار می‌دهد. با وجود این، پژوهش در زمینه بودجه‌ریزی عمومی در کشورهای در حال توسعه به‌تازگی آغاز شده است. درک صحیح اقتصاد سیاسی فرایند بودجه‌ریزی در فهم عوامل تعیین‌کننده نهادی عملکرد مالی، انگیزه‌های سیاسی خط‌مشی‌های مالی و طراحی اصلاحات مالی که به لحاظ سیاسی توجیه‌پذیر و به دنبال تأثیرگذاری ماندگار باشند نقش مهمی ایفا می‌کند (کامس و مک‌کوبینز، ۲۰۰۱؛ سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۳؛ سانتیسو، ۲۰۰۴ ب). سیاست‌های مالی پایدار حاصل ترکیب راه‌حل‌های فنی مؤثر با توجیه سیاسی است.

بودجه از ابزارهای اصلی سیاست‌های عمومی و یکی از عرصه‌های حساس چانه‌زنی سیاسی بین قوه مجریه و قوه مقننه است. این فرایند تکرارشونده (در عالم تئوری) در فواصل منظم سالیانه انجام می‌گیرد. بودجه تنها یک قانون نیست، بلکه یک فرایند سیاسی

مستمر است. در واقع، در هر مقطع زمانی، دست کم سه مرحله از بودجه با یکدیگر هم‌پوشانی دارند: آماده‌سازی بودجه سال آینده، اجرای بودجه سال جاری و کنترل بودجه سال قبل. بنابراین برای توضیح جنبه پویای چرخه‌های بودجه، جنبه‌های نهادی بودجه‌ریزی عمومی و اقتصاد سیاسی مدیریت مالی عمومی از مفهوم حکمرانی بودجه استفاده می‌کنیم.

حکمرانی بودجه علایق و انگیزه‌های افراد و نهادهای مسلط بر تدوین، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه را دربرمی‌گیرد. درک فرایند بودجه کمی گسترده‌تر از رویکردهای سنتی به نهادهای فعال در زمینه بودجه است، زیرا بر نقش نهادهای پارلمانی در نظارت و کنترل بودجه پس از تصویب و اجرا تأکید می‌ورزد. آلبرتو آلسینا و روبرتو پروتی نهادهای بودجه‌ای را به‌عنوان «همه قوانین و مقرراتی که مبنای تدوین، تصویب و اجرای بودجه هستند» تعریف می‌کنند (۱۹۹۶: ۳).

#### ۲-۲-۱۰ حکمرانی مالی و تمرکز نظام‌های بودجه‌ای

اکنون کاملاً مشخص شده که نهادهای سیاسی بر فرایندهای بودجه‌ریزی و پیامدهای مالی آن تأثیر می‌گذارند (آلسینا و پروتی، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶؛ آکوستا و کایچ، ۲۰۰۱). مطالعه ارنستو استین و همکارانش (۱۹۹۸) و آلبرتو آلسینا و همکارانش (۱۹۹۹) درک ما در زمینه تأثیر نهادهای بودجه‌ای بر انضباط مالی را به نحو چشمگیری افزایش داده‌اند. طبق این پژوهش، نهادهای بودجه‌ای در توضیح تفاوت‌های موجود در میان تجربیات مالی کشورهای مختلف آمریکای لاتین نقش دارند. لیزا بالدز و جان کاری (۱۹۹۹) نشان داده‌اند که محدودیت‌های بودجه‌ای و انضباط مالی در شیلی تا حد زیادی ناشی از ترتیبات نهادی سیاستگذاری بودجه‌ای است. همچنین، دیوید ساموئلز (۲۰۰۲) و جفری ولدون (۲۰۰۲) بر تأثیر منفی سیاست‌های قوه مقننه روی سیاست‌های مالی و فرایندهای ناکارآمد بودجه‌ریزی در برزیل و مکزیک تأکید کرده‌اند.

ولی در زمینه مناسب‌ترین نقش پارلمان در سیاستگذاری بودجه هنوز هم بحث‌های زیادی وجود دارد. در عالم تئوری، اختیارات روزافزون قوه مقننه باید شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت مدیریت هزینه‌های عمومی را افزایش دهد. باین حال خطرهایی نیز وجود دارد، زیرا تأثیر قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی مستلزم توانایی اجرای وظایف بودجه‌ای

به‌گونه‌ای اثربخش و مسئولانه است (ونر، ۲۰۰۱، ۲۰۰۴؛ کرافچیک و ونر، ۱۹۹۸). پارلمان‌های نابالغ و نظام‌های حزبی بی‌ثبات اغلب منبع حکمرانی اقتصادی ناکارآمد، کسری بودجه و عدم توازن مالی است. همچنین، قوای مجریه خودسر و رؤسای جمهور مستبد نیز از اختیارات قانونی خود و قدرت‌هایی که به آنان تفویض شده و پارلمان‌های منتخب نیز بر آنها نظارتی ندارند سوءاستفاده می‌کنند. استفاده، سوءاستفاده یا استفاده نامناسب از اختیارات قوه مجریه در زمینه بودجه‌ریزی عمومی اغلب موجب سوءمدیریت اقتصادی جدی، فساد فراگیر و تسلط گروه‌های هم‌سود بر دولت می‌شود.

باورهای رایج نسبت به تأثیرات نامطلوب اختیارات نامحدود قوه مقننه در زمینه بودجه‌ریزی، طرفدار محدود ساختن بودجه‌ریزی در چارچوب قوه مجریه است. به‌موجب این دیدگاه، اختیارات بیش از حد قوه مقننه در بودجه‌ریزی عمومی به عدم تعادل مالی، افزایش کسری بودجه و افزایش بدهی‌های دولت می‌انجامد. اسراف و عدم تحقق درآمدهای مالیاتی نیز از نتایج احتمالی چنین وضعیتی هستند (آلسینا و پروتی، ۱۹۹۵، ۱۹۹۶؛ آلسینا و همکاران، ۱۹۹۹؛ استین و همکاران، ۱۹۹۸). در نتیجه، تمرکز بیشتر اختیارات بودجه‌ای در قوه مجریه احتمال اجرای کنترل‌های مالی، پرهیز از کسری بودجه‌های بزرگ و مستمر و اجرای سریع تعدیل‌های مالی را افزایش می‌دهد (آلسینا و پروتی، ۱۹۹۶: ۷).

هسته مرکزی استدلال‌هایی که ترتیبات نهادی را به عملکرد مالی مرتبط می‌سازند در «اشتراک منابع» بودجه‌ریزی عمومی نهفته است. درحالی‌که هزینه‌ها بر منابع مالی عمومی تحمیل می‌شود، سود این اقدامات نصیب گروه‌ها، بخش‌ها یا مکان‌های ویژه‌ای می‌شود (وینگاست و همکاران، ۱۹۸۱). برای کاهش این مشکل می‌توان کنترل بودجه را به سازمان‌هایی محول ساخت که از انگیزه درونی ساختن هزینه‌های برنامه‌هایی که تأمین مالی آنها برعهده دولت است برخوردارند. استفاده از محدودیت‌های رویه‌ای و ارقامی بودجه و تقویت راهکارهای شفافیت و سلامت به کاهش این خطرها کمک می‌کند. پارلمان نیز با تفویض داوطلبانه بخش بزرگی از اختیارات بودجه‌ای به قوه مجریه، به محدود کردن و کنترل خود کمک می‌کند. آلن شیک می‌گوید: «قوه مقننه

داوطلبانه اختیارات بودجه‌ای خود را به قوه مجریه تفویض کرده است، چون این دیدگاه را پذیرفته است که نمایندگان مجلس نمی‌توانند تمایلات سیاسی خود برای پرداخت مالیات کمتر و هزینه بیشتر را کنترل کنند. قوه مقننه اختیارات بودجه‌ای خود را به قوه مجریه تفویض کرده است چون نمی‌تواند از اتخاذ تصمیمات مالی مسئولانه توسط خود مطمئن باشد» (۲۰۰۲: ۱۶).

در نتیجه، نهادگرایان این استدلال را مطرح می‌کنند که تمرکز بیشتر اختیارات و رویه‌های بودجه‌ریزی در قوه مجریه به افزایش انضباط مالی منجر می‌شود (فن هاگن، ۱۹۹۲؛ آلسینا و پروتی، ۱۹۹۵، ۱۹۹۶؛ هالبرگ و فن هاگن، ۱۹۹۹). آنها نشان می‌دهند که آن دسته از نظام‌های بودجه‌ای سلسله‌مراتبی یا متمرکز که اختیارات را در دستان وزیر اقتصاد در برابر سایر وزرا و قوه مجریه در برابر سایر قوا متمرکز می‌سازند به لحاظ رویه‌های قانونی انگیزه بیشتری برای افزایش دوراندیشی مالی فراهم می‌کنند (استین و همکاران، ۱۹۹۸: ۳). نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی که معمولاً از حمایت قوانین اساسی یا قوانین کشورها برخوردارند، فرایند بودجه را در قوه مجریه و در اداره بودجه وزارت اقتصاد متمرکز می‌سازند.<sup>۱</sup> آنها در مقایسه با قوه مقننه، برای قوه مجریه اختیارات بودجه‌ای بیشتری در نظر می‌گیرند و در داخل قوه مجریه نیز، جایگاه وزیر اقتصاد را در برابر وزیران صف تقویت می‌کنند. در این ترتیبات نهادی، اداره مرکزی بودجه وزارت اقتصاد به پاسدار صحت و سلامت و انضباط مالی بودجه تبدیل می‌شود.

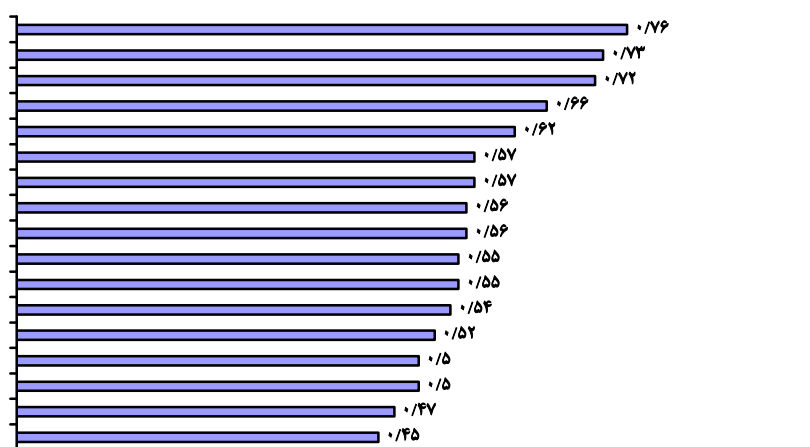
آلسینا و همکاران (۱۹۹۹: ۲۵۷-۲۵۶) سه ترتیب نهادی اصلی را شناسایی می‌کنند که برای انضباط مالی مناسب‌تر است: ۱. قوانینی که کسری بودجه را محدود می‌سازند؛ ۲. قوانین رویه‌ای سلسله‌مراتبی یا کلان و ۳. شیوه‌های شفاف. آنها نشان می‌دهند شیوه‌هایی که شامل محدودیت کسر بودجه می‌شوند و سلسله‌مراتبی‌تر و شفاف‌تر هستند کسری‌های بودجه کمتری را ایجاد می‌کنند. این نهادهای سلسله‌مراتبی توانایی قانونگذار

۱. منظور از نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی، ترتیبات رویه‌ای و سازمانی‌ای است که نقش قانونگذار را در گسترش حجم و کسری بودجه محدود می‌کنند و برای یک فرد، که معمولاً وزیر خزانه‌داری است، در مذاکرات بودجه با دولت نقش قدرتمندی در نظر می‌گیرند و امتیازات وزارتخانه‌های مصرف‌کننده بودجه را محدود می‌سازند (آلسینا و همکاران، ۱۹۹۹: ۲۵۵).

برای اصلاح بودجه پیشنهادی قوه مجریه را محدود می‌کنند. مثلاً قوه مجریه حق دارد اصلاحیه‌های پارلمان بر بودجه پیشنهادی دولت را وتو کند و این مسئله اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح بودجه را خنثی می‌سازد یا دست کم کاهش می‌دهد. اصلاحات نهادی دیگر نیز به افزایش انضباط مالی می‌انجامند. از جمله می‌توان به بودجه‌ریزی دومرحله‌ای با تعیین قبلی میزان کسری مجاز، محدودیت تعداد اصلاحیه‌های هزینه‌های پیشنهادی، محدودیت‌های قانونی ایجاد کسری و تعیین سقف دیون یا اهداف مالی اشاره کرد (پرسون و تابلینی: ۱۹۹۹، ۲۰۰۰).

پس از آلسینا و همکارانش (۱۹۹۶)، استین و همکارانش (۱۹۹۸) شاخص‌های بودجه‌ای را ایجاد کرده‌اند که ماهیت نهادهای بودجه‌ای آمریکای لاتین در دوره ۱۹۹۵-۱۹۹۰ را توضیح می‌دهد. این شاخص در نمودار ۵-۱۰ آمده است. نهادهای بودجه‌ای محدودیت ارقام کسری بودجه، رویه‌های حاکم بر فرایند بودجه‌ریزی و شفافیت اطلاعات بودجه‌ای و مالی را در برمی‌گیرند.

(ارقام میانگین سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۰ در مقیاس ۰ تا ۱، از غیرمتمرکزترین تا متمرکزترین)



منبع: استین و همکاران (۱۹۹۸).

نمودار ۵-۱۰ شاخص نهادهای بودجه‌ای در آمریکای لاتین

چنین دیدگاهی بر سیاست‌های اقتصادی آمریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ تأثیر چشمگیری داشته‌اند. در ارتباط با نهادهای بودجه‌ای، سیاست‌هایی که بر مبنای اجماع واشنگتنی تدوین شده بود افزایش استقلال نهادهای حکمرانی اقتصادی به‌ویژه بانک‌های مرکزی، سازمان‌های مالیاتی و سازمان‌های کنترلی را توصیه می‌کرد (سانتیسو، ۲۰۰۴ الف، ۲۰۰۴ ب). مورد شیلی که یکی از متمرکزترین نظام‌های بودجه در منطقه را دارد نکات زیادی را یاد می‌دهد. این کشور در زمینه نظام بودجه متمرکز دارای پیشینه‌ای طولانی است که به قبل از موج اصلاحات دهه ۱۹۹۰ بازمی‌گردد (سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۴؛ مارسل و توکمان، ۲۰۰۲؛ ویال، ۲۰۰۱). نظام بودجه‌ای شیلی نتیجه فرایند تاریخی دیرپایی است که اختلافات مکرر دولت و پارلمان بر سر بودجه ویژگی بارز آن است. اختلاف قوه مقننه و قوه مجریه درباره بودجه در طول جمهوری لیبرال (۱۸۹۱-۱۸۶۱) و نظام پارلمانی (۱۹۲۵-۱۸۹۱) بسیار شدید شد. در واقع، ریشه انقلاب سال ۱۸۹۱ بن‌بست بر سر بودجه بود. در ژانویه سال ۱۸۹۱، پارلمان شیلی از تصویب بودجه پیشنهادی دولت خودداری کرد. رئیس‌جمهور این کشور، خوزه مانوئل بالماسیدا، طی فرمانی بودجه سال قبل را تمدید کرد و بدین ترتیب آشکارا ترتیبات مندرج در قانون اساسی را نقض کرد. در نهایت پارلمان وی را استیضاح کرد و بدین ترتیب انقلاب آغاز شد. متحدان پارلمان پیروز شدند ولی تنش‌های میان قوه مجریه و قوه مقننه در طول دوران حکومت پارلمانی ادامه یافت. از آن دوره نقش پارلمان به تدریج کاهش یافت و قانون اساسی سال ۱۹۲۵ و اصلاحات مرتبط با آن اختیارات رئیس‌جمهور در زمینه بودجه را تقویت کرد. این ترتیبات نهادی در قانون مدیریت مالی کشور مصوب سال ۱۹۷۵ و قانون اساسی سال ۱۹۸۰ به تصویب رسید.

پس از بحران مالی دهه ۱۹۸۰ کشور، بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین نظام مدیریت مالی خود را تغییر دادند. آنها وزارتخانه‌های اقتصاد خود را روزآمد کردند، استقلال بانک‌های مرکزی را افزایش دادند و سازمان‌های مالیاتی را تقویت کردند. حرکت به سوی نهادهای بودجه‌ریزی سلسله‌مراتبی به‌ویژه در آرژانتین در دوران ریاست جمهوری کارلوس منم (۱۹۸۹-۱۹۹۹) و رئیس‌جمهوری آلبرتو فوجیموری در پرو (۲۰۰۰-۱۹۹۰) سرعت زیادی داشت. در آرژانتین، تغییرات فرایند بودجه در قانون مدیریت مالی مصوب سال ۱۹۹۲ رسمیت یافت. این تغییرات شامل تعیین سقف مخارج وزارتخانه‌های مختلف در

آغاز فرایند بودجه‌ریزی و محدود ساختن پارلمان در زمینه پیشنهاد اصلاحیه‌هایی بود که کسری بودجه را افزایش می‌داد. قوانین مسئولیت‌پذیری مالی که در آرژانتین و پرو در سال ۱۹۹۹، برزیل در سال ۲۰۰۰، اکوادور در سال ۲۰۰۲ و کلمبیا و پاناما در سال ۲۰۰۳ وضع شدند محدودیت‌هایی را در زمینه میزان و رویه‌های بودجه‌ریزی ایجاد کردند که البته همواره کاملاً رعایت نمی‌شد. شیلی در سال ۲۰۰۱ برای افزایش اعتبار محدودیت‌های قانونی خود قوانینی را در زمینه حجم بودجه وضع کرد. جالب اینکه پارلمان‌ها با وضع قوانین مسئولیت مالی، به همان اندازه که برای دولت محدودیت وضع می‌کردند اختیارات خود را نیز کاهش می‌دادند.

### ۲-۳-۱۰ مسئولیت مالی و خطرات ترتیبات بودجه‌ای سلسله‌مراتبی در زمینه پاسخ‌گویی سیاسی

ترتیبات بودجه‌ای سلسله‌مراتبی با خطرات متعددی همراه هستند. در این باره می‌توان پنج خطر اصلی را نام برد. اول اینکه نهادهای سلسله‌مراتبی بودجه اختیارات نامحدود قوه مجریه در بودجه‌ریزی عمومی، به‌ویژه در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری را مجاز می‌شمارند و بدین ترتیب، مانع از تحکیم نهادهای پاسخ‌گویی در مدیریت مالی دولت می‌شوند. اختیارات نامحدود قوه مجریه نه تنها مانع از تحکیم راهکارهای کنترل داخلی می‌شود، بلکه راهکارهای موجود را نیز تضعیف می‌کند یا خنثی می‌سازد. چنین گرایش‌هایی باعث می‌شود تا مدیریت مالی عمومی در برابر فساد و سلطه بسیار آسیب‌پذیر باشد (آکوستا و کاپیچ، ۲۰۰۱). در واقع، احیای دموکراسی در منطقه اغلب با تقویت اختیارات بودجه‌ای پارلمان همراه بوده است. احیای اختیارات پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی در دوران دیکتاتوری نظامی برزیل از بخش‌های تفکیک‌ناپذیر احیای دموکراسی در طول بحث‌های مجلس مؤسسان در اواسط دهه ۱۹۸۰ بود. در سال ۱۹۸۸، طبق سازشی که میان قوای مجریه و مقننه برقرار شد، قانون اساسی برزیل در زمینه بودجه‌ریزی عمومی اختیارات گسترده‌ای را به پارلمان تفویض کرد و اختیارات نامحدود قوه مجریه را کاهش داد (سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲).

دوم اینکه، اختیارات نامحدود و بدون کنترل قوه مجریه در بودجه‌ریزی عمومی باعث تضعیف اعتبار بودجه به‌عنوان ابزاری برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی می‌شود.

بی‌ثباتی نهادهای بودجه‌ای و قوانین مالی مانع از تقویت فرایندهای بودجه‌ریزی معتبر با شیوه‌های پیش‌بینی‌پذیر و ساختارهای پایدار شده است. تغییرات مکرر حکومت‌های اقتدارگرا و دمکراتیک بر نهادینه‌سازی فرایندهای پارلمانی و ظهور نهادهای بودجه‌ای باثبات قوه مقننه که کنترل‌های لازم را بر تصمیمات قوه مجریه اعمال می‌کنند تأثیر بسیار ویرانگری داشته است. علاوه بر این، تا همین اواخر، اکثریت‌هایی که به حزب حاکم رئیس‌جمهور تعلق داشته‌اند یا با آن مرتبط بوده‌اند کنترل پارلمان را در دست داشته‌اند. ترکیب اختیارات قانونی رئیس‌جمهور، اختیاراتی که پارلمان به دولت داد و پیکربندی سیاسی قوه مقننه الگوهای عمودی روابط قدرت را تقویت کرده است.

سوم اینکه نظام‌های بودجه‌ای متمرکز و مستقل از شفافیت کمتری برخوردارند. فقدان شفافیت؛ انضباط مالی و کنترل مخارج را، با توجه به شبهه انحصار قوه مجریه بر اطلاعات مالی عمومی، دشوارتر می‌سازد. بودجه نمایانگر واقعیت‌هایی است که جهت‌گیری تصمیمات در زمینه هزینه‌های عمومی را تعیین می‌کند. ولی همه حکومت‌ها از نظر ارائه این واقعیت‌ها به میزان یکسانی شفاف نیستند. آلسینا و همکارانش به این مطلب که «در صورتی که به دلیل عدم شفافیت رویه‌ها، اسناد بودجه غیرقابل درک و بی‌ارتباط با موقعیت مالی واقعی شوند، حتی سخت‌گیرانه‌ترین قوانین مالی را نیز می‌توان نادیده گرفت. سیاستمداران اغلب برای تدوین بودجه‌های شفاف‌تر انگیزه‌ای ندارند» پی بردند (۱۹۹۹: ۶). استفاده از نظام‌های مدیریت اطلاعات مالی دولتی یکپارچه و خودکار، تا حدی نیاز به شفافیت بیشتر را برآورده می‌سازد (دوروتینسکی و ماتسودا، ۲۰۰۲؛ آسلین، ۱۹۹۵). طرفداران نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی ارزش فرایندهای شفاف برای تضمین دوراندیشی مالی را می‌پذیرند، ولی الزاماً آن را با تقویت نظارت قوه مقننه مرتبط نمی‌سازند.

چهارم اینکه اگرچه اختیارات بودجه‌ای نامحدود قوه مجریه باعث افزایش نرمش و قاطعیت بیشتر، به‌ویژه در زمان بحران اقتصادی را افزایش می‌دهد، ولی استحکام سیاست‌های مالی و مدیریت بودجه‌ای را تضعیف می‌کند (هاگارد و مک‌کوبینز، ۲۰۰۱). دخالت پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی اعتبار و مشروعیت بودجه را افزایش می‌دهد و تضمین می‌کند که اولویت‌های بودجه نمایانگر اولویت سیاست‌ها هستند. همان‌طور که قبلاً گفتیم، اختیارات بیش از حد قوه مجریه در مدیریت بودجه، به همراه تغییرات سریع و اشتباه جهت‌گیری سیاست‌های



عمومی و تفویض اختیارات بودجه‌ای، اعتبار و پیش‌بینی‌پذیری بودجه را تضعیف می‌کند. پنجم اینکه نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی و دستورالعمل‌های سیاست اجماع‌واشنگتنی، به همراه یکدیگر، در مقایسه با سایر اهداف بودجه‌ریزی عمومی بر انضباط مالی تأکید بیش از حدی می‌ورزند و محدودکننده توانایی دولت‌ها برای اتخاذ سیاست‌های مالی ضدچرخه در هنگام مواجهه با مشکلات‌اند. همان‌طور که بانک جهانی اعلام می‌کند «تلاش برای دستیابی به انضباط مالی اغلب به‌گونه‌ای انجام می‌گیرد که با تغییرات دلبخواهی اولویت‌ها، عملکرد تخصیص و اجرای بودجه را تضعیف می‌کند و تأثیرات ویرانگری بر ارائه خدمات و عملکرد اجرایی بر جای می‌گذارد. همچنین، فقدان انضباط و واقع‌گرایی در بودجه‌ریزی در هنگام اتخاذ سیاست‌های راهبردی به ناهمخوانی بین سیاست‌ها و منابع و کمبود منابع کافی برای عملیات اجرایی منجر می‌شود».<sup>۱</sup> همچنین شیک (۱۹۹۸) می‌گوید، سه هدف اصلی که مبنای ارزیابی عملکرد نظام‌های مدیریت مالی عمومی هستند عبارت‌اند از: ۱. انضباط مالی کلی؛ ۲. کارایی در تخصیص بودجه؛ ۳. کارایی عملیاتی (جدول ۱-۱۰). دستیابی به توازن مناسب میان اهداف چندگانه بودجه‌ریزی عمومی اهمیت بسیاری دارد و باید به این نکته توجه کرد که چنین تعادلی به‌ناچار ناپایدار و بحث‌برانگیز است.

#### جدول ۱-۱۰ اهداف مدیریت هزینه‌های عمومی

انضباط مالی کلی	رقم کل بودجه باید ناشی از تصمیمات قانونی و مصوب باشد؛ این ارقام نباید تنها تقاضای هزینه را در نظر بگیرند. این مقادیر باید قبل از تصمیم‌گیری در زمینه جزئیات هزینه‌ها تعیین شوند و در میان‌مدت پایدار باشند.
کارایی تخصیصی	تخصیص هزینه‌ها باید بر اولویت‌های راهبردی و اثربخشی برنامه‌های عمومی مبتنی باشند. نظام بودجه باید اعتبارات را از زمینه‌هایی که اولویت کمتری دارند به زمینه‌هایی که اولویت بیشتری دارند و از برنامه‌های نه‌چندان کارآمد به برنامه‌های کارآمد انتقال دهد.
کارایی عملیاتی	سازمان‌ها باید کالاها و خدمات را به قیمت مناسب تولید کنند که با قیمت‌های بازار قابل رقابت باشد. این مسئله باید به استفاده بهتر از منابع برای اجرای اولویت‌های راهبردی منجر شود.

منبع: شیک، ۱۹۹۸؛ دوروتینسکی و ماتسودا، ۲۰۰۲: ۳.

1. World Bank, *Introduction to Public Expenditure Management* which Can be Accessed at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemlsubthemes.htm>.

### ۱-۳-۲-۱۰ وظایف پاسخ‌گویی پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی

تحلیل‌های اقتصاد سیاسی خط‌مشی‌های مالی به پیروی از نظریه انتخاب، جورج تیلیس، درزمینه نقاط وتو و بازی‌های متداخل در سیاست‌گذاری عمومی بر کارکرد پارلمان درزمینه ایجاد پاسخ‌گویی در فرایند بودجه تأکید می‌کند (تیلیس، ۱۹۹۵، ۲۰۰۰، ۲۰۰۲). درزمینه فرضیات سنتی درباره نقش پارلمان در حکمرانی مالی در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری پژوهش‌های تطبیقی جدیدی انجام گرفته است (مورگنستیم و ناسیف، ۲۰۰۲؛ مین‌وارینگ و ولنا، ۲۰۰۳). این پژوهش‌ها دیدگاه مسلط درزمینه روابط قوه مقننه - قوه مجریه در آمریکای لاتین را که بر نقش انفعالی پارلمان و نقش فعال رؤسای جمهور تأکید داشت به چالش می‌کشد و اصلاح می‌کند (کاکش و مورگنستیم، ۲۰۰۲). حتی در دموکراسی‌های تفویضی (اودانل، ۱۹۹۴)، قوه مقننه، بیش از آنچه انتظار می‌رفت بر خط‌مشی اقتصادی و بودجه‌ریزی عمومی تأثیر می‌گذارد. مثلاً پارلمان آرژانتین بیشتر از آنچه در ابتدا تصور می‌شد بر سیاست‌گذاری مالی (جونز، ۲۰۰۱) و اصلاحات مالیاتی (بیتون، ۲۰۰۲) تأثیر گذاشت و این تأثیرگذاری بیشتر با استفاده از ابزارهای غیرمستقیم تأثیرگذاری بر خروجی‌های بودجه انجام می‌گرفت. اگرچه هنوز کارکردهای نظارتی پارلمان آرژانتین ضعیف است، اما به تدریج افزایش می‌یابد (مورگنستیم و مانزه‌تی، ۲۰۰۳).

پارلمان در بهبود شفافیت بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند. مشکل کمبود شفافیت را می‌توان با تعیین استانداردهایی همچون رویه‌های مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه، یا درخواست از سازمان‌های مستقل به‌ویژه دفاتر ممیزی عمومی و نهادهای بودجه‌ای پارلمان، برای کنترل بودجه جبران کرد (آلسینا و پروتی، ۱۹۹۶: ۸). با افزایش نظارت بر بودجه، نظارت پارلمانی به اصلاح عدم تقارن‌های اطلاعاتی میان دولت و جامعه کمک می‌کند و بودجه را در معرض بحث‌های عمومی و کنترل اجتماعی قرار می‌دهد. نظارت پارلمان بر بودجه، مباحث بیشتری را درزمینه واقعیت‌ها و تحلیل‌هایی مطرح می‌کند که مبنای انتخاب سیاست‌ها و تخصیص بودجه قرار می‌گیرد.

این مسئله به‌نوبه خود نیازمند این است که پارلمان از توانمندی‌های فنی انجام تحلیل‌های بودجه‌ای مستقل و انگیزه سیاسی برای استفاده کارآمد از این توانمندی‌ها برخوردار باشد. آلن شیک می‌گوید: «اقدام مسئولانه و اثربخش قوه مقننه درباره بودجه

به اطلاعات کافی درباره فاعلیت‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و نتایج برنامه‌های دولت بستگی دارد» (۲۰۰۲: ۲۹). از آنجاکه اکثر پارلمان‌های آمریکای لاتین از توانمندی‌های نهادی برای تحلیل مستقل بودجه بی‌بهره‌اند، شفافیت مالی بیشتر می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد و عملکرد نظارت پارلمان بر بودجه را بهبود بخشد.

نظارت قوه مقننه به پاسخ‌گویی سیاسی نیز کمک می‌کند. پارلمان به همراه دیگر سازمان‌های نظارتی بیرونی از قبیل دفاتر ممیزی عمومی، می‌تواند به مطمئن بودن از پاسخ‌گویی دولت درباره عملکرد مالی خود کمک کند. شکل ۱-۱۰ چرخه پاسخ‌گویی فرایند بودجه و نقش پارلمان در نظارت و پاسخ‌گویی مالی را نشان می‌دهد. بنابراین، تقویت نهادهای نظارت پارلمان بر بودجه به تقویت سه جنبه از پاسخ‌گویی کمک می‌کند:

۱. پاسخ‌گویی در برابر تصمیمات کنونی، اطمینان از اینکه تخصیص بودجه نمایانگر خط‌مشی‌هایی است که در اولویت قرار دارند.

۲. پاسخ‌گویی هم‌زمان، که نظارت قوه مجریه بر اجرای بودجه را بهبود می‌بخشد.

۳. پاسخ‌گویی در برابر عملکرد گذشته، به‌صورتی که دولت را در برابر عملکرد و

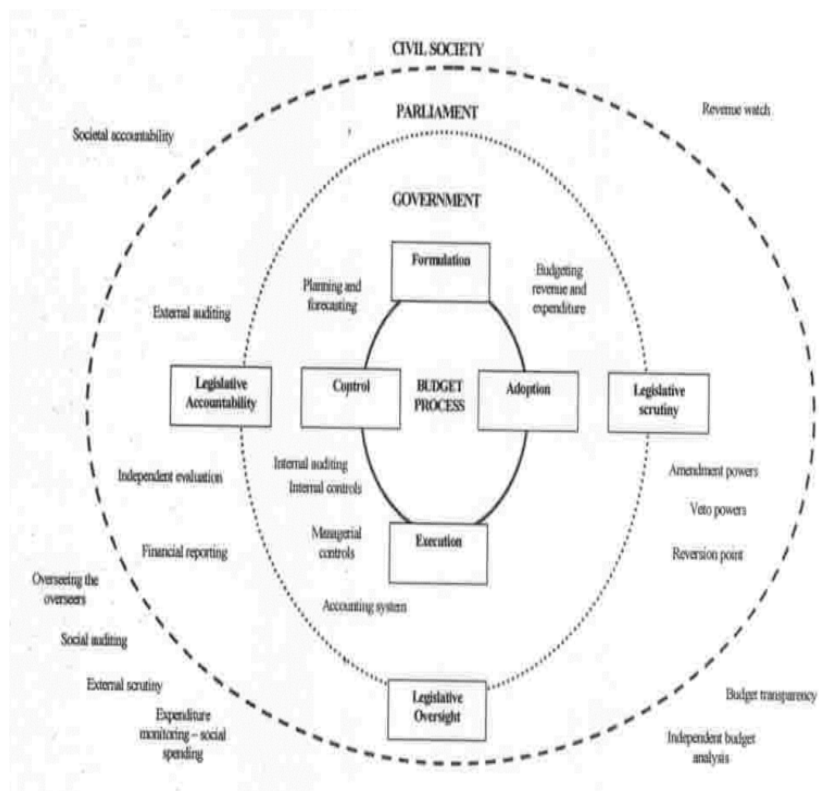
نتایج کارش به پرسش می‌کشد.

پارلمان‌ها اغلب نمی‌توانند از اختیارات بودجه‌ای خود به‌گونه‌ای مسئولانه استفاده کنند و وظایفشان را در زمینه پاسخ‌گویی به‌خوبی انجام دهند. پارادوکس آمریکای لاتین که هنوز هم حل نشده باقی مانده این است که پارلمان‌های این منطقه در زمینه بودجه از اختیارات محدودی برخوردارند، و در عمل نمی‌توانند از این اختیارات محدود به‌گونه‌ای اثربخش استفاده کنند. مثلاً قانون اساسی، سال ۱۹۸۸، برزیل طیف گسترده‌ای از راهکارهای نظارتی و تدابیر قانونی مناسب را برای تنبیه دولت پیش‌بینی کرده است. ولی این شرایط نهادی مطلوب، برای نظارت اثربخش کافی نیستند. «توانایی قانونی کنگره در انجام ابتکارات نظارتی بیش از توانایی آن در زمینه نیل به نتایج واقعی است» (آرگلینا فیگوئیردو، ۲۰۰۳: ۱۷۲).

بنابراین چگونه می‌توان ناهمخوانی بین ترتیبات قانونی بودجه‌ریزی در پارلمان و

نقش واقعی پارلمان در این فرایند را توضیح داد؟ بخش بعد به بررسی چارچوب قانونی

فعالیت قوه مقننه در زمینه بودجه اختصاص دارد و بر محدودیت‌های ناشی از ترتیبات قانونی و نهادی تأکید می‌کند.



شکل ۱-۱۰ چرخه پاسخ‌گویی فرایند بودجه

### ۳-۱۰ اختیارات قوه مقننه در زمینه بودجه: چارچوب قانونی

در آمریکای لاتین همچون هر منطقه دیگر، شکاف مهمی بین اختیارات رسمی و نقش واقعی پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی وجود دارد. فرایندهای بودجه‌ای در واقع تحت نفوذ نهادهای رسمی و فرایندهای غیررسمی هستند. بدین ترتیب، چارچوب قانونی فقط تا حدی می‌تواند عملکرد واقعی قوه مقننه را توضیح دهد. قانون اساسی، قوانین بودجه و

آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان چارچوب قانونی بودجه‌ریزی پارلمانی را تعریف می‌کنند. بودجه‌ریزی پارلمانی را می‌توان براساس میزان اختیارات بودجه‌ای و اثربخشی نظارت بر بودجه تعریف کرد.

### ۱-۳-۱۰ نگاهی اجمالی به اختیارات پارلمان در زمینه بودجه

پارلمان نقش‌های متفاوتی را در چهار مرحله اصلی فرایند بودجه ایفا می‌کند که عبارت‌اند از: ۱. تدوین بودجه؛ ۲. تصویب بودجه؛ ۳. اجرای بودجه و ۴. کنترل بودجه.

اگرچه پارلمان معمولاً در مرحله تدوین بودجه که در قلمروی انحصاری قوه مجریه است اختیاراتی ندارد، ولی تصویب بودجه و تبدیل آن به قانون در حوزه اختیارات آن قرار دارد. از این مرحله به بعد، قدرت تأثیرگذاری پارلمان بر بودجه تا حد زیادی به محدوده اختیارات آن در زمینه اصلاح بودجه و تعیین دستور کار توسط قوه مجریه و حق وتوی این قوه بستگی دارد. درحالی‌که قوه مجریه مسئولیت اجرای بودجه را برعهده دارد، وظیفه نظارت بر اجرای بودجه به پارلمان محول شده است. نظارت پارلمان بر اجرای بودجه به توانمندی‌های نهادی و انگیزه‌های سیاسی پارلمان برای انجام این نظارت‌ها بستگی دارد. ازسوی دیگر، پارلمان مسئولیت اطمینان از پاسخ‌گویی دولت‌ها در زمینه رعایت بودجه مصوب و عملکرد برنامه‌های مخارج عمومی را نیز برعهده دارد.

چهار مجموعه متغیر، توانایی پارلمان برای دخالت اثربخش در فرایند بودجه‌ریزی را تعیین می‌کند: ۱. آیا پارلمان به لحاظ قانونی حق دخالت در بودجه‌ریزی را دارد یا خیر؟ ۲. آیا از توانایی‌های فنی ضروری برخوردار است؟ ۳. آیا از انگیزه‌های سیاسی لازم برخوردار است؟ و ۴. آیا شرایط حکمرانی مساعد است یا خیر؟ روی می‌برز (۲۰۰۰) پنج ویژگی نهادی اصلی را شناسایی کرده است که میزان اثربخشی دخالت قوه مقننه در بودجه‌ریزی را تعیین می‌کند: میزان دخالت قوه مقننه در برنامه‌ریزی مالی؛ زمان‌بندی و طول فرایند تصویب بودجه؛ میزان هدایت پارلمانی در بودجه و ابزار نظارت آن بر اجرای بودجه؛ گسترش تخصص‌های بودجه‌ای در پارلمان و هماهنگی داخلی کمیته‌های مختلف پارلمان در زمینه بودجه‌ریزی.

جدول ۱-۲ روابط قوای مقننه و مجریه منطقه آمریکای لاتین در زمینه بودجه

Initiative	Legislative amendment powers		Executive veto	Legislative over-ride	Reversion point			Budget reallocation authority		
	Unrestricted	Restricted (cannot increase deficit or spending)			Budget of previous year	Executive budget proposal	New proposal has to be prescinded	Deadline (no expenditure can be incurred)	Executive with legislative approval	Executive without legislative approval
Argentina	✓	✓ (3)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bolivia	✓	✓ (4)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brazil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓	(2)	(2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador	✓	✓	(1)	(1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Honduras	✓	✓	(2)	(2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mexico	✓	✓ (4)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (8)	✓	✓
Panama	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Peru	✓	✓ (5)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dominican Republic	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela	✓	✓ (7)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Source: *Alstina et al 1999; World Bank 2001; Cesar Perez 2001; Payne et al 2003; Rodriguez and Bornerchi 2004*

Notes: (1): The president has no veto power; (2): Veto powers do not apply to the budget; (3): Until 1992; (4): Since 1992; (5): Until 1991; (6): since 1993; (7): Cannot increase spending; (8): The location of the reversion point in Mexico is subject to controversy; (9): The budget of the previous year would apply only if the executive did not present its proposal on time, otherwise the executive's proposal would apply

در آمریکای لاتین، قدرت قوه مجریه در بودجه‌ریزی به شدت اختیارات بودجه‌ای پارلمان را محدود کرده است. ترتیبات مبتنی بر قانون اساسی اختیارات غیرمعمولی را به رئیس‌جمهور تفویض کرده است. متیو شوگارت و استفان هاگارد (۲۰۰۱) با ارزیابی اختیارات بودجه‌ای قوه مجریه در ۲۳ نظام مبتنی بر ریاست جمهوری دریافتند در هفت کشوری که رؤسای جمهور آن در زمینه هزینه‌های عمومی از قدرت انحصاری برخوردارند، قوه مقننه در زمینه اصلاح پیشنهادها بودجه رئیس‌جمهوری با محدودیت‌های شدیدی روبه‌روست. با وجود این پارلمان در مراحل مختلف چرخه بودجه از اختیاراتی برخوردار است. جدول ۲-۱۰ محدودیت‌های اصلی اختیارات بودجه‌ای در هفده کشور آمریکای لاتین را نشان می‌دهد که ریشه در قوانین اساسی این کشورها دارند.

### ۱۰-۳-۲ اختیارات پارلمان در چرخه بودجه

#### ۱۰-۳-۲-۱ تدوین و تهیه پیش‌نویس

قوه مجریه در تدوین بودجه و تهیه پیش‌نویس لایحه بودجه که برای بررسی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود نقش برجسته‌ای دارد. در هر هفده کشور مورد مطالعه در جدول فوق، قوه مجریه از حق انحصاری آغاز فرایند بودجه‌ریزی و تهیه پیش‌نویس لایحه بودجه برخوردار است. همچنین این قوه تنها شاخه‌ای از حکومت است که از توانایی فنی و اطلاعات لازم برای انجام این کار برخوردار است. دفاتر مرکزی بودجه در وزارتخانه‌های اقتصاد مسئول هماهنگی فرایند تنظیم پیش‌نویس بودجه در قوه مجریه و نظارت بر اجرای آن توسط سازمان‌های دریافت‌کننده بودجه هستند. دسترسی به اطلاعات مالی دولت و کنترل این اطلاعات، آنها را در مقایسه با پارلمان و سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مجری در داخل حکومت در موقعیت ممتازی قرار می‌دهد.

#### ۱۰-۳-۲-۲ بررسی و تصویب بودجه

پیش‌نویس لایحه بودجه پس از تأیید در دولت برای بررسی و تصویب به پارلمان تسلیم می‌شود. همچون هر قانون دیگر، پیشنهاد بودجه دولت برای تبدیل به قانون باید به تصویب پارلمان برسد. فرایند تصویب بودجه از توزیع اختیارات بودجه‌ای بین قوای

مجریه و مقننه تأثیر می‌پذیرد. پنج متغیر نهادی، چارچوب روابط قوای مقننه و مجریه در مرحله تصویب بودجه را تشکیل می‌دهند: ۱. اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح پیشنهاد بودجه؛ ۲. حق وتوی رئیس‌جمهور (اختیار وتوی کل سند یا ردیف‌های خاصی)؛ ۳. اختیارات پارلمان در زمینه لغو وتوی رئیس‌جمهور؛ ۴. مبنای عمل در صورت عدم تصویب بودجه و ۵. ساختارها و فرایندهای قانونی که شامل قوانین داخلی و توانمندی‌های قانونی هستند و به‌ویژه زمان‌بندی و توالی مراحل مختلف فرایند بودجه. در کشورهای مختلف برای بررسی بودجه زمان‌های مختلفی در نظر گرفته شده است. به‌طور میانگین، پارلمان‌های آمریکای لاتین نود روز را به بررسی و تصویب پیشنهاد بودجه قوه مجریه اختصاص می‌دهند. همان‌طور که جدول ۳-۱۰ نشان می‌دهد، مدت زمانی که در کمیته‌های بودجه و جلسات عمومی پارلمان صرف بررسی و تصویب بودجه می‌شود از سی روز در مکزیک تا ۱۲۰ روز در هندوراس متفاوت است. مثلاً در پرو، قوه مجریه باید پیش‌نویس لایحه بودجه را تا ۳۰ اوت به پارلمان تحویل دهد و پارلمان باید تا ۳۰ نوامبر آن را تصویب کند، ولی در مکزیک، دولت فدرال باید پیشنهاد خود را تا ۱۵ نوامبر ارائه دهد و پارلمان برای تصویب بودجه نهایی تا ۱ دسامبر فرصت دارد. در آرژانتین، قوه مجریه باید پیشنهاد بودجه را تا ۱۵ سپتامبر ارائه دهد و پارلمان تا ۳۰ نوامبر فرصت دارد آن را قبل از آغاز سال مالی جدید تصویب کند. نظام‌های دومجلسی که هر دو مجلس باید بودجه را تصویب کنند، برای بررسی بودجه زمان بیشتری در نظر نمی‌گیرند.

شرایط در آمریکای لاتین در مقایسه با اکثر کشورها، از جمله کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی مطلوب است. به‌موجب نظرسنجی عملکردها و رویه‌های بودجه‌ریزی که با همکاری پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی انجام شد،<sup>۱</sup> در ۲۸/۲ درصد کشورها قوه مجریه پیشنهاد بودجه

۱. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی با همکاری بانک جهانی در سال ۲۰۰۳ به مطالعه تطبیقی عملکردها و رویه‌های بودجه‌ای، از جمله نقش قوه مقننه در فرایند بودجه پرداخت. نخستین نظرسنجی بودجه سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی که در سال ۲۰۰۳ به پایان رسید چهل و چهار کشور از جمله شش کشور آمریکای لاتین را دربرمی‌گیرد (آرژانتین، بولیوی، شیلی، کلمبیا، مکزیک و اوروگوئه). رک.: <http://ocde.dyndns.org>



بخش دوم بازتعریف نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی ۱۹۷

خود را تا دو ماه قبل از آغاز سال مالی به پارلمان تسلیم می‌کند و در ۵۶/۴ درصد از موارد پیشنهاد بودجه تا چهار ماه قبل از آغاز سال مالی به پارلمان تسلیم می‌شود.

### جدول ۳-۱۰ مهلت بررسی بودجه در آمریکای لاتین

کشور	ساختار پارلمانی	مهلت بررسی بودجه (روز)
آرژانتین	دومجلسی	۷۵
بولیوی	دومجلسی	۶۰
برزیل	دومجلسی	۱۰۰
کلمبیا	دومجلسی	۹۰
شیلی	دومجلسی	۶۰
پاراگوئه	دومجلسی	۹۰
جمهوری دومینیکن	دومجلسی	۹۰
اوروگوئه	دومجلسی	۴۵
ونزوئلا	دومجلسی	n.a.
مکزیک	دومجلسی	۳۰
کاستاریکا	یک‌مجلسی	۹۰
اکوادور	یک‌مجلسی	۹۰
السالوادور	یک‌مجلسی	۹۰
گواتمالا	یک‌مجلسی	۱۲۰
هندوراس	یک‌مجلسی	۱۰۵-۱۲۰
نیکاراگوئه	یک‌مجلسی	۶۰
پاناما	یک‌مجلسی	۹۰
پرو	یک‌مجلسی	۹۰

منبع: گوتیرز، ۲۰۰۱: فصل سوم؛ بانک جهانی، ۲۰۰۴، برای نیکاراگوئه؛ قانون بودجه سازمانی آرژانتین، ۱۹۹۲.

توانایی پارلمان در اصلاح بودجه پیشنهادی قوه مجریه، با محدوده اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح بودجه تعیین می‌شود. پارلمان‌های آرژانتین (تا سال ۱۹۹۲)،

بولیوی، کاستاریکا، گواتمالا، هندوراس، پاراگوئه و پرو (تا سال ۱۹۹۲) در زمینه اصلاح بودجه دارای اختیارات نامحدود بودند، ولی در آرژانتین (از سال ۱۹۹۲)، برزیل، شیلی، کلمبیا، اکوادور، مکزیک، پاناما، پرو (از سال ۱۹۹۳)، جمهوری دومینیکن، السالوادور، اوروگوئه و ونزوئلا، اختیارات مجلس، در زمینه اصلاح بودجه پیشنهادی دولت، محدود است. پارلمان نمی‌تواند اصلاحیه‌هایی را پیشنهاد کند که کسری بودجه یا هزینه‌ها را افزایش می‌دهد، مگر اینکه به بودجه خود آنان ارتباط داشته باشد. مثلاً از سال ۱۹۹۲، پارلمان آرژانتین فقط در صورتی می‌تواند هزینه‌ها را افزایش دهد که درآمدها نیز افزایش داشته باشند.

از این لحاظ، اختیارات بودجه‌ای پارلمان‌های آمریکای لاتین محدودتر از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است که ۵۵/۵ درصد از آنها در زمینه اصلاح پیشنهاد بودجه قوه مجریه هیچ محدودیتی ندارند. اکثر کشورها اختیارات پارلمان را در زمینه اصلاح بودجه محدود می‌کنند (۵۶ درصد از کل کشورهای جهان).<sup>۱</sup> این محدودیت‌ها در اکثر موارد در ترتیبات قانون اساسی (۵۲/۱ درصد از جمله شیلی، کلمبیا یا اوروگوئه)، قوانین بودجه (۲۱/۷ درصد از جمله آرژانتین یا مکزیک) یا قوانین کاری داخلی پارلمان ریشه دارند.<sup>۲</sup>

قوانین و شیوه‌های حاکم بر فرایند اصلاح بودجه مجموعه دیگری از عوامل تعیین‌کننده نتایج اصلاح بودجه را تشکیل می‌دهند. در داخل پارلمان، کمیته بودجه و امور مالی در فرایند بررسی بودجه نقش اصلی را ایفا می‌کند. این کمیته اصلی‌ترین مرجع بحث و بررسی درباره لایحه بودجه و اصلاحیه‌های آن و در نهایت توافق درباره آنهاست. توانایی پارلمان برای دخالت اثربخش در بودجه در اکثر موارد به سازمان داخلی، توانمندی‌های فنی و انگیزه‌های سیاسی کمیته بودجه و امور مالی بستگی دارد. میزان پایین انتخاب مجدد نمایندگان پارلمان و جابه‌جایی زیاد نمایندگانی که در کمیته‌های بودجه عضویت دارند توانایی کمیته برای دخالت مؤثر در فرایند بودجه را کاهش می‌دهد (مورگنستیم و ناسیف، ۲۰۰۲).

1. Ibid., Questions 2.7.d and 2.7.e.

2. Ibid., Question 2.7.f.

اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح بودجه، خواه محدود باشد یا نامحدود، با توانایی قوه مجریه برای وتوی آنها محدودتر می‌شود. قوه مجریه در اکثر کشورهای آمریکای لاتین دارای اختیار وتوی کلی یا جزئی است. تنها در اکوادور، قوه مجریه دارای حق وتو نیست. در کاستاریکا و هندوراس نیز قوه مجریه در زمینه بودجه حق وتو ندارد. در مواردی که قوه مجریه از حق وتو برخوردار است، پارلمان می‌تواند بر اصلاحیه خود پافشاری کند و در صورت کسب اکثریت آرای مورد نیاز وتوی قوه مجریه را نقض کند.

آخر اینکه پارامترهای بازی بودجه میان قوه مجریه و قوه مقننه با مبنای عمل عدم تصویب بودجه (یعنی در صورتی که بودجه در موعد مقرر به تصویب پارلمان نرسد چه باید کرد) تعیین می‌شود. در این ارتباط چهار سناریوی احتمالی وجود دارد: ۱. بودجه سال قبل تمدید شود (آرژانتین، جمهوری دومینیکن، اکوادور، گواتمالا، پاراگوئه، اوروگوئه و ونزوئلا)؛ ۲. قوه مجریه باید پیشنهاد بودجه جدیدی را ارائه دهد (برزیل، السالوادور و هندوراس)؛ ۳. پیشنهاد قوه مجریه به‌طور خودکار به قانون تبدیل می‌شود (بولیوی، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، پاناما و پرو)؛ ۴. حالتی که در آن بن‌بست ایجاد می‌شود (مانند برزیل) و دولت نمی‌تواند هیچ هزینه‌ای را انجام دهد (البته در این باره بحث‌هایی وجود دارد). موقعیت در آمریکای لاتین با سایر مناطق جهان، به‌ویژه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی که در ۶۵/۱ درصد آنها تا زمان حل بن‌بست بودجه ترتیبات موقت اتخاذ خواهد شد تفاوت دارد.<sup>۱</sup>

در آمریکای لاتین، بندهای مرتبط با مبنای عمل در صورت عدم تصویب بودجه به قوه مجریه قدرت می‌دهد تا فشار چشمگیری را بر قوه مقننه اعمال کند، زیرا عدم اقدام قوه مقننه مانع از تصویب بودجه پیشنهادی قوه مجریه نمی‌شود. اگرچه این ترتیبات به پرهیز از بن‌بست کمک می‌کنند، ولی انگیزه‌هایی را ایجاد می‌کنند که به نفع بررسی و نظارت اثربخش نیست. تنها در برزیل (ساموئل، ۲۰۰۲؛ فیگوئیردو، ۲۰۰۳) و مکزیک (کاسار پرس، ۲۰۰۱؛ دیاز کاوه رو و ماگالونی، ۱۹۹۸؛ گوئره‌رو آمپاران و لوپز اوتگا، ۲۰۰۱؛ سور و همکاران، ۲۰۰۳، ۲۰۰۴) ناتوانی قوای مجریه و مقننه در توافق بر بودجه

1. Ibid., Question 2.7.C.

می‌تواند به بن‌بست منجر شود.

### ۳-۲-۳-۱۰ کنترل و نظارت بر بودجه

قوانین اساسی در زمینه نظارت بر اجرای بودجه، کنترل تخصیص مجدد بودجه و بررسی حساب‌های عمومی گذشته نقش مهمی را به قوه مقننه واگذار می‌کند. ولی در عمل، نظارت قوه مقننه بر اجرای بودجه هنوز در ابتدای راه است و این مسئله نقش پارلمان را در پاسخ‌گویی هم‌زمان در زمینه بودجه تضعیف می‌کند. نمایندگان پارلمان بر رعایت قوانین و رویه‌های رسمی بودجه توسط دولت نظارت محدودی دارند و برای کنترل عملکرد دولت در زمینه هزینه‌های عمومی و بودجه‌ریزی نتیجه‌نگر با محدودیت‌های بیشتری روبه‌رو هستند.

در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری کشورهای آمریکای لاتین، ترکیب استفاده گسترده از فرمان‌های قوه مجریه برای تخصیص مجدد بودجه و تفویض اختیارات پارلمان در زمینه بودجه باعث شده تا قوه مجریه اختیارات واقعی خود را گسترش دهد. مثلاً در آرژانتین، از سال ۱۹۹۶ پارلمان اختیارات بودجه‌ای خود را به قوه مجریه تفویض کرده است که می‌تواند با استفاده از فرمان‌های اضطراری، به دلخواه خود بودجه‌های تخصیصی را در حین اجرای بودجه تغییر دهد (رودریگز و بونوچی، ۲۰۰۴). پارلمان در عالم تئوری می‌تواند این فرمان‌ها را تغییر دهد.

قوه مجریه می‌تواند به دور از هرگونه نظارتی بودجه را اصلاح کند. زیرا هنوز کمیته مشترک دو مجلس که وظیفه نظارت و قدرت لغو چنین فرمان‌هایی را دارد تشکیل نشده است. در برزیل، بودجه به جای اینکه الزام‌آور باشد اختیاری است و قوه مجریه در طول اجرای آن، برای اطمینان از نیل به اهداف قانون بودجه در زمینه مسئولیت‌پذیری مالی، با صدور فرمان تغییراتی را ایجاد می‌کند. اجرای تخصیص‌های هزینه‌های سرمایه‌ای و اصلاحات پارلمان نیازمند تصمیم قوه مجریه است (پریه‌را و مولر، ۲۰۰۲، ۲۰۰۴). این تغییرات که در طول سال انجام می‌گیرند، تفاوت‌های موجود میان بودجه تخصیصی و بودجه‌ای به اجرا درآمده را توضیح می‌دهند. این ترتیبات با وجود اینکه هزینه حکمرانی را افزایش می‌دهد به دولت فدرال برزیل اجازه داده است تا در حمایت از قوانین خاص، با هزینه نسبتاً پایین، ائتلاف‌هایی را ایجاد کند.

پارلمان برای کنترل اجرای بودجه و اعمال پاسخ‌گویی در برابر عملکرد گذشته از ابزار بالقوه قدرتمند دیگری نیز برخوردار است: تأیید سالیانه حساب‌های عمومی. ولی به‌ندرت از این ابزار استفاده اثربخشی کرده است. محدودیت‌های نهادی و فنی تا حدی ناکارایی بررسی حساب‌های عمومی در پارلمان را توضیح می‌دهند که در اکثر مواقع توسط یک کمیته تخصصی پارلمان (کمیته حساب‌های عمومی) یا یکی از کمیته‌های فرعی کمیته بودجه و امور مالی انجام می‌شود. بر مبنای ممیزی حساب‌های عمومی که توسط اداره ممیزی‌های عمومی انجام می‌شود، کمیته حساب‌های عمومی نظرهای خود را در جلسه علنی مطرح می‌کند و پارلمان درباره اینکه آیا دولت توانسته است الزامات مندرج در بودجه مصوب را رعایت کند یا خیر تصمیم‌گیری می‌کند. در عمل، به‌جز مواردی که اتهامات اختلاس و فساد به‌اندازه‌ای بزرگ باشند که تشکیل کمیسیون ویژه تحقیق و بررسی را الزامی سازند، کمیته‌های حساب‌های عمومی آمریکای لاتین به‌ندرت از پذیرش حساب‌های دولت خودداری می‌کنند یا چنین تهدیدی را مطرح می‌نمایند. علاوه بر این، پیامدهای احتمالی چنین کاری اغلب مشخص نیست و در اکثر موارد، تأخیرهای چشمگیر در فرایند تأیید، بر کارایی آن به‌عنوان یک راهکار پاسخ‌گویی تأثیر نامطلوب می‌گذارد. مهم‌تر اینکه انگیزه سیاسی نمایندگان پارلمان، چانه‌زنی بر سر شرایط بودجه سال بعد به‌منظور کسب امتیاز برای موکلان خود است نه ارزیابی عملکرد بودجه سال گذشته.

در اکثر موارد ابهام ترتیبات قانون اساسی حاکم بر فرایند تأیید، اختیارات پارلمان در این زمینه را محدود می‌سازد. مثلاً در آرژانتین، پیامدهای احتمالی خودداری پارلمان از تأیید حساب‌های دولت مشخص نیست. این مسئله باعث شده است تا مانند آنچه در سال ۱۹۹۵ پس از بحران سال ۱۹۹۴ تکویلا رخ داد، فرایند تأیید در کمیته مشترک حساب‌های عمومی فلج شود. در واقع، در سال ۲۰۰۲ پارلمان هنوز مشغول بررسی حساب‌های عمومی سال ۱۹۹۶ بود. در کشورهای دیگر، ممکن است «ترتیبات نهادی سلسله‌مراتبی» این فرایند را از وضعیت طبیعی خارج سازد. در پرو، به‌موجب یکی از مندرجات قانون اساسی اگر پارلمان نتواند در مهلت مقرر در زمینه حساب‌های عمومی گزارش دهد، نظر کمیته حساب‌های عمومی طی فرمانی به قوه مجریه ابلاغ می‌شود. اگرچه این بند باعث می‌شود که در صورت عدم اقدام قوه مقننه فرایند بودجه ادامه یابد،

ولی اختیارات نظارتی پارلمان در تأیید حساب‌های عمومی را خنثی می‌کند. دفاتر ممیزی عمومی، خواه با پارلمان مرتبط باشند یا نباشند، از کارکردهای نظارتی پارلمان حمایت می‌کنند. در اکثر موارد (تقریباً ۸۴ درصد از کشورهایی، که سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و بانک جهانی مورد بررسی قرار دادند و ۸۸ درصد از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی)، دفتر ممیزی عمومی مستقل از قوه مجریه است، حساب‌های دولتی را ممیزی می‌کند و به قوه مقننه گزارش می‌دهد.<sup>۱</sup> روابط میان دفاتر ممیزی عمومی و کمیته‌های پارلمانی حساب‌های عمومی بستگی به ترتیبات نهادی ممیزی خارجی متفاوت هستند. دفاتر ممیزی عمومی باید مستقل از قوه مجریه باشند تا اعتبار و اثربخشی آنان تضمین شود. همچنین این دفاتر باید با دیگر شاخه‌های دولت، به‌ویژه پارلمان، روابط کارکردی و نهادی اثربخشی داشته باشند. استقلال این دفاتر از قوه مجریه مبتنی بر قانون اساسی یا قوانین بودجه است. در آمریکای لاتین، سه مدل نهادی برای دفاتر ممیزی عمومی وجود دارد که هر یک دارای پیوندی متمایز با مدل‌های نهادی پارلمانی است: ۱. یک نهاد دولتی مستقل همچون سازمان ممیزی عمومی در شیلی و پرو؛ ۲. یک سازمان مشورتی برای پارلمان همچون سازمان ملی ممیزی آرژانتین (دسپوی، ۲۰۰۳) و ۳. نهادی مستقل با قدرت‌های شبه‌قضایی، همچون دیوان محاسبات برزیل (سپک، ۲۰۰۰).

#### ۴-۱۰ نظارت پارلمان بر بودجه: عملکرد واقعی

بین چارچوب قانونی بودجه‌ریزی پارلمانی و عملکرد واقعی پارلمان تفاوت مهمی وجود دارد که نمایانگر فاصله میان اختیارات رسمی و نقش واقعی پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی است. در اقتصادهای نوپا، نقش پارلمان در بودجه‌ریزی هنوز هم حاشیه‌ای و ناکارآمد است. یکی از دلایل این وضعیت تسلط قوه مجریه است، اما کمبودها و ضعف‌های خود پارلمان نیز در این زمینه نقش اساسی دارد. نقش پارلمان در نظارت بر بودجه هنوز هم با موانع ساختاری روبه‌روست که با سازمان داخلی فعالیت‌های پارلمانی و شرایط گسترده‌تر حاکم بر روابط قوای مقننه و مجریه ارتباط دارد.

1. Ibid., Question 4.5.e.

جدول ۴-۱۰ شفافیت بودجه در آمریکای لاتین (شاخص کلی)

کشور	ارزیابی چارچوب قانونی	شاخص نظرها	شاخص کلی (بدون وزن)
آرژانتین	۷/۰	۵/۱	۶/۱
برزیل	۶/۴	۵/۱	۵/۸
شیلی	۷/۳	۵/۹	۶/۶
مکزیک	۵/۱	۵/۰	۵/۱
پرو	۶/۰	۳/۷	۴/۹

منبع: پروژه بین‌المللی بودجه، ۲۰۰۳: ۵، شاخص نظرهای میانگین مقیاس ۱ تا ۱۰ است که صفر به معنای غیرشفاف و ۱۰ به معنای شفاف است.

پژوهش درباره شفافیت بودجه فاصله میان کیفیت کار حقوقی در زمینه بودجه‌ریزی عمومی و میزان پایبندی به آن را نشان می‌دهد (پروژه بین‌المللی بودجه، ۲۰۰۳). به‌موجب اطلاعات نظرسنجی‌ای که در جدول ۴-۱۰ ارائه شده است، درحالی‌که کیفیت چارچوب قانونی بودجه‌ریزی عمومی در آرژانتین، برزیل، شیلی، مکزیک و پرو مناسب است، شفافیت بودجه در وضعیت مطلوبی قرار ندارد. فاصله میان چارچوب قانونی و استنباط متخصصان، به‌ویژه در کشورهای آرژانتین و پرو زیاد است. در جدول ۵-۱۰ کیفیت شفافیت بودجه در مراحل مختلف فرایند بودجه‌ریزی به تفکیک ارائه شده است. مندرجات این جدول نشان می‌دهد که به‌نظر متخصصان، نظارت قوه مقننه و ممیزی خارجی نقاط ضعف بسیاری دارد. این موارد دقیقاً همان مراحل از فرایند بودجه هستند که پارلمان باید در آنها مؤثرترین نقش را ایفا کند. همچنین مطابق جدول ۵-۱۰ کیفیت اطلاعات مالی مطلوب نیست و بدین ترتیب آنچه باید انجام شود براساس اطلاعات موجودی است که نهادهای نظارتی بودجه فراهم می‌کنند. بنابراین اطلاعات مالی وجود دارند، ولی الزاماً مبنای اقدام قرار نمی‌گیرند.

جدول ۵-۱۰ شفافیت بودجه در آمریکای لاتین (شاخص تفکیکی) مراحل

بودجه‌ریزی (مقیاس ۱-۵)

موضوع	بیشترین شفافیت	کشور	کشور	کشور	کمترین شفافیت
تهیه و تنظیم	شیلی	مکزیک	آرژانتین	پرو	برزیل
میانگین	۳/۳۶	۲/۶۷	۲/۵۷	۲/۴۷	۲/۴۷
تصویب	شیلی	آرژانتین	برزیل	مکزیک	پرو
میانگین	۲/۸۰	۲/۷۹	۲/۶۳	۲/۴۴	۲/۳۹
اجرا	شیلی	آرژانتین	برزیل	پرو	مکزیک
میانگین	۳/۱۶	۲/۷۱	۲/۴۰	۲/۳۸	۲/۳۶
نظارت و حسابرسی	شیلی	برزیل	مکزیک	آرژانتین	پرو
میانگین	۳/۰۷	۲/۳۱	۲/۲۷	۲/۱۹	۱/۸۹
اطلاعات اقتصادی	شیلی	آرژانتین	برزیل	مکزیک	پرو
میانگین	۳/۵۳	۳/۱۵	۳/۱۵	۲/۷۵	۲/۶۶

منبع: همان.

برخی عوامل ساختاری؛ نظارت پارلمان بر فرایند بودجه را محدود می‌کنند. در برزیل، به دلیل هزینه‌هایی که طبق قانون اساسی اجباری هستند و تخصیص درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های اجباری ۹۰ درصد از بودجه ثابت و غیرقابل تغییر است. همان‌طور که در گزارش سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی آمده است، «این مسئله باعث می‌شود که بخش بسیار عظیمی از بودجه هر سال از دایره شمول بررسی بودجه خارج بماند». بنابراین، نوع هزینه‌های عمومی که پارلمان می‌تواند بیشترین تأثیر را بر آن داشته باشد، یعنی هزینه‌های سرمایه‌ای، تنها بخش کوچکی از هزینه‌های عمومی را تشکیل می‌دهد که البته برای ایجاد ائتلاف‌های سیاسی در نظام‌هایی همچون نظام برزیلی اجرای بودجه‌های تخصیصی اهمیتی راهبردی دارد (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۳). دوم اینکه تفاوت میان بودجه‌های مصوب و اجرا شده نیز موانعی را در راه نظارت پارلمان ایجاد می‌کند. فرضیه‌های خوش‌بینانه در زمینه درآمدها، ضعف اجرایی وزارتخانه‌ها و تغییرات پراکنده در تخصیص‌ها تا حدی دلیل این تفاوت را توضیح می‌دهد.



بی‌ثباتی نهادهای بودجه‌ای و قوانین مالی که ناشی از این شرایط است مانع از تحکیم فرایندهای بودجه معتبر با شیوه‌های پیش‌بینی‌پذیر و ساختارهای بادوام می‌شود. محدودیت توانمندی و انگیزه‌های انحرافی از عوامل دیگری هستند که نظارت بر بودجه را با مشکل مواجه می‌سازند. عوامل محدودکننده نظارت قوه مقننه بر بودجه در اقتصادهای نوپا را می‌توان به دو گروه کلی تقسیم کرد: ۱. عوامل درون‌سازمانی قوه مقننه؛ ۲. عوامل بیرونی مرتبط با شرایط حکمرانی که پارلمان‌های کشورهای آمریکای لاتین در چارچوب آن فعالیت می‌کنند.

#### ۱-۴-۱ عوامل درونی

عوامل درونی قوه مقننه نخستین مجموعه از عوامل محدودکننده می‌باشند که با مشکلات ساختاری و فرایندی بودجه‌ریزی در پارلمان ارتباط دارند. این عوامل در اصل با سازمان، منابع و توانمندی‌ها مرتبط‌اند. اصلاح این مشکلات ممکن است به پارلمان کمک کند تا نقشی اثربخش و مسئولانه‌تر در بودجه‌ریزی عمومی ایفا کند. سه نهاد بودجه‌ای که در قوه مقننه از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند عبارت‌اند از: ۱. سازمان کمیته پارلمانی؛ ۲. توانایی مشاوره فنی قوه مقننه و ۳. توانایی پژوهشی قوه مقننه.

##### ۱-۴-۱-۱ سازمان کمیته پارلمانی

تقویت سازمان و کارکرد کمیته‌های اصلی پارلمانی، به‌ویژه کمیته‌های بودجه، امور مالی و حساب‌های عمومی بدون شک نظارت بودجه‌ای پارلمان را افزایش می‌دهد. کمیته‌های پارلمانی قدرتمند و توانا به نمایندگان پارلمان امکان می‌دهند تا تخصص‌های خود را توسعه دهند و کارکردهای پاسخ‌گویی و نظارت خود در بودجه عمومی را انجام دهند (ونر، ۲۰۰۳، مک‌گی، ۲۰۰۲؛ سیگما، ۲۰۰۲).

در آمریکای لاتین همچون اکثر کشورها، یک کمیته پارلمانی، یعنی کمیته بودجه و امور مالی معمولاً به بررسی پیشنهاد بودجه قوه مجریه می‌پردازد. این کمیته یکی از مهم‌ترین کمیته‌های پارلمان است. کمیته‌های بخشی به‌صورت رسمی یا غیررسمی در مذاکرات بودجه شرکت می‌کنند. از جمله می‌توان به کشورهای آرژانتین، برزیل، یا مکزیک

اشاره کرد. ولی در مقابل، کمیته‌های حساب‌های عمومی، به‌ویژه اگر به‌عنوان کمیته‌های منفرد و مستقل از کمیته بودجه و امور مالی عمل کنند، معمولاً ضعیف هستند. در نظام‌هایی که دارای دو مجلس هستند، کمیته‌های بودجه مشترک دو مجلس همواره سازمان‌هایی دائمی نیستند. از این‌رو سازمان کمیته اغلب فاقد شرایطی است که به کمیته‌های تخصصی امکان می‌دهد تا در تمامی مراحل فرایند بودجه نقش مؤثری ایفا کنند. سازمان کمیته‌های دائمی بر انگیزه‌های همکاری و هماهنگی کمیته‌های داخلی تأثیر مهمی دارند.

در شیلی، مطابق توافقات سیاسی که برای مدرن‌سازی دولت، در ژانویه ۲۰۰۳، حاصل گردید، کمیته مشترک بودجه به یکی از کمیته‌های پارلمانی دائمی تبدیل شد. این کمیته دارای ۲۶ عضو است و تعداد نمایندگان سنا و عوام در آن برابر است. به‌طور سنتی ریاست این کمیته برعهده رئیس کمیته مالی مجلس سناست. بودجه پیشنهادی قوه مجریه در پنج کمیته جانبی بخشی بررسی می‌شود که تنها کمیته‌هایی هستند که از حق پیشنهاد اصلاحیه برخوردارند. در برزیل، کمیته مشترک برنامه، بودجه عمومی و ممیزی در بررسی پیشنهاد بودجه قوه مجریه نقش اصلی را ایفا می‌کند. این کمیته دارای ۸۴ عضو از هر دو مجلس است (۲۱ سناتور و ۶۳ عضو مجلس عوام). رئیس این کمیته به‌صورت سالیانه و به تناوب، از میان اعضای مجلس سنا و نمایندگان مجلس انتخاب می‌شود. ولی توانایی کمیته‌های بخشی در پیشنهاد مستقیم تغییرات بودجه و وجود کمیته جداگانه مالیاتی که مسائل مرتبط با درآمدهای بودجه‌ای را بررسی می‌کند نقش این کمیته را در بررسی به پیشنهاد بودجه قوه مجریه محدود می‌کند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ ج؛ بانک جهانی، ۲۰۰۲).

تقسیم‌بندی عقلانی‌تر مسئولیت‌ها بین کمیته‌های مختلفی که با جنبه‌های مختلف امور مالی عمومی ارتباط دارند (مالیات، بودجه‌ریزی، نظارت و کنترل) به افزایش تداوم تأثیرگذاری پارلمان بر فرایند بودجه‌ریزی کمک می‌کند. در اکثر پارلمان‌های آمریکای لاتین، نظام کمیته‌های پارلمانی هنوز هم بی‌ثبات است و با افت‌وخیزهایی دست‌به‌گریبان است. این مشکلات با توجه به افزایش پیچیدگی و ظرفیت‌های فنی بودجه‌ریزی تأثیر بسیار مخربی بر فعالیت‌های بودجه‌ای می‌گذارند. مثلاً درحالی‌که در پرو سه کمیته پارلمانی مختلف بر امور مالی عمومی نظارت دارند، در ونزوئلا کمیته‌های جانبی کمیته

امور مالی مجلس شورای ملی این وظیفه را برعهده دارند. در برزیل، مجلس سنای کنترل و ممیزی مالی که در سال ۱۹۹۵ تأسیس شد وظیفه نظارت بر اجرای بودجه و تأیید حساب‌های عمومی را برعهده گرفت. نخستین بار در سال ۱۹۳۶ و در آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان برزیل به این کمیته اشاره شد. به‌موجب این آیین‌نامه چهارده کمیته تأسیس گردید که کمیته حساب‌های عمومی یکی از آنها بود. احتمالاً، کمیته امور مالی، به همراه کمیته‌های تخصصی جانبی اقتصاد، بودجه و حساب‌های عمومی انسجام و تأثیرگذاری پارلمان در بودجه‌ریزی را افزایش می‌دهد.

علاوه بر این، ترکیب داخلی کمیته‌ها به‌گونه‌ای است که انگیزه‌های نظارت پارلمان بر دولت را کاهش می‌دهد. در اکثر موارد، ترکیب کمیته‌های پارلمانی بودجه با ترکیب پارلمان همخوانی دارد. بنابراین، در شرایط حکومت یک‌دست، حزب حاکم کنترل کمیته‌های اصلی پارلمان را در دست دارد و این مسئله انگیزه نظارت و کنترل مؤثر را کاهش می‌دهد (مسیک، ۲۰۰۲). در اکثر موارد ریاست کمیته‌های قوه مقننه برعهده جناح اکثریت در پارلمان است که دستور کار این کمیته‌ها را نیز تعیین می‌کند. برعکس، در چند نظام پارلمانی، اصلی‌ترین حزب مخالف ریاست کمیته‌های حساب‌های عمومی را در دست دارد (مک‌گی، ۲۰۰۲).

#### ۲-۱-۴ توانایی مشورتی قوه مقننه

بهبود کمیت و کیفیت دسترسی کمیته‌های بودجه‌ریزی و حساب‌های عمومی قوه مقننه و اعضای آن به مشاوره فنی ممکن است توانایی نظارتی آنان را افزایش دهد. در آمریکای لاتین همچون سایر کشورها، کیفیت مشاوره فنی به‌اندازه‌ای نیست که به قوه مقننه اجازه دهد در فرایندهای بودجه‌ریزی که هر روز پیچیده‌تر می‌شوند دخالتی اثربخش داشته باشد. کمیته‌های بودجه و حساب‌های عمومی دارای مشاوران فنی معدود و دائمی هستند. ولی این شرایط چندان غیرمعمول نیست، چون همان‌طور که در جدول ۶-۱۰ نشان داده شده، اکثر کمیته‌های بودجه قوه مقننه دارای دو تا پنج مشاور هستند. در این میان کشورهای شیلی، کلمبیا و مکزیک جایگاه برجسته‌ای دارند، زیرا کمیته‌های آنها از لحاظ پرسنل متخصص در وضعیت بهتری قرار دارند و بیش از پنج مشاور دائمی دارند.<sup>۱</sup>

1. Ibid., Question 2.10.d.

جدول ۶-۱۰ سطح پرسنل کمیته‌های بودجه‌ای قوه مقننه

کشورهای آمریکای لاتین	درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	درصد همه کشورها	کل
اوروگوئه	٪۳/۸	٪۵/۱	۲ >
آرژانتین، بولیوی	٪۴۶/۱	٪۴۳/۵	۱۷ ۲-۵
مکزیک، شیلی	٪۱۵/۳	٪۲۳	۹ ۶-۱۰
کلمبیا	٪۳۴/۶	٪۲۸/۲	۱۱ ۱۰ <

منبع: پایگاه اطلاعاتی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و بانک جهانی (۲۰۰۳)، پرسش ۲۰۱۰ د.

درواقع، مشاوران سیاسی قوه مقننه که در کمیته‌های بودجه و حساب‌های عمومی شرکت دارند بیشتر فعالیت‌های مشورتی را انجام می‌دهند، ولی این مشاوران ممکن است همواره متخصص در بودجه نباشند یا فقط در زمینه بودجه فعالیت نداشته باشند. مشاوران احزاب سیاسی نیز به ارائه تحلیل‌های بودجه‌ای می‌پردازند. جداول ۷-۱۰ تا ۹-۱۰ میزان مشاوره بودجه‌ای به ساختارهای حزبی را به صورت محدود نشان می‌دهند.

جدول ۷-۱۰ اعضای پارلمان با پرسنل متخصص در زمینه مسائل بودجه‌ای

کشورهای آمریکای لاتین	درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	درصد همه کشورها	کل
کلمبیا	٪۳/۸	٪۷/۵	۳ بله
آرژانتین، بولیوی، اوروگوئه	٪۳۰/۷	٪۳۵	۱۴ بله، ولی فقط کسانی که به کمیته‌های بودجه، امور مالی و سایر کمیته‌های مربوطه تعلق دارند
مکزیک، شیلی	٪۶۵/۳	٪۷۵/۵	۲۳ خیر

منبع: همان، پرسش ۲۰۱۰ ح.

بخش دوم بازتعریف نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی ۲۰۹

جدول ۸-۱۰ احزاب سیاسی موجود در قوه مقننه که از توانایی مشاوره در زمینه مسائل بودجه‌ای برخوردارند

کشورهای آمریکای لاتین	درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	درصد همه کشورها	کل
بولیوی، شیلی	٪۲۰	٪۲۷	۱۰
مکزیک، آرژانتین	٪۱۶	٪۱۳/۵	۵
کلمبیا، اوروگوئه	٪۶۴	٪۵۹/۴	۲۲

منبع: همان، پرسش ۲۰۱۰ و.

جدول ۹-۱۰ تعداد پرسنل مشاور احزاب سیاسی که در زمینه مسائل بودجه‌ای فعالیت دارند

کشورهای آمریکای لاتین	درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	درصد همه کشورها	کل
کلمبیا	٪۱۹	٪۲۵	۸
آرژانتین، بولیوی، اوروگوئه	٪۶۶/۶	٪۵۹/۳	۱۹
شیلی	٪۹/۵	٪۱۲/۵	۴
مکزیک	٪۴/۷	٪۳/۱	۱

منبع: همان، پرسش ۲۰۱۰ ز.

### ۳-۴-۱۰ توانایی پژوهشی قوه مقننه در زمینه بودجه

داده‌های فنی فرایند بررسی بودجه معمولاً فاقد استدلال‌های فنی است که برای ارزیابی بی‌طرفانه ضروری است. ضعف خدمات کشوری، کمبود پرسنل پارلمانی واجد شرایط در بسیاری از پارلمان‌های آمریکای لاتین را تشدید می‌کند. پارلمان‌ها فقط می‌توانند به خدمات پژوهشی و محدود اتکا کنند که از طریق دفاتر پژوهشی قوه مقننه و کتابخانه‌های

فاقد تجهیزات پارلمانی ارائه می‌شود. در برزیل، شیلی، کلمبیا و پرو این دفاتر وجود دارند یا به‌تازگی تأسیس شده‌اند.

توانایی و فعالیت پژوهشی پارلمان‌های آمریکای لاتین در زمینه بودجه، به‌جز چند مورد معدود، بسیار کم است. همان‌طور که جدول ۱۰-۱۰ نشان می‌دهد، این شرایط فقط به قوای مقننه کشورهای آمریکای لاتین منحصر نیست بلکه بیش از ۷۰ درصد از پارلمان‌هایی که سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی و بانک جهانی آنها را بررسی کرده‌اند فاقد دفاتر تخصصی بودجه هستند.

جدول ۱۰-۱۰ دفاتر بودجه پارلمانی

کشورهای آمریکای لاتین	درصد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی	درصد همه کشورها	کل	
شیلی	٪۱۲	٪۱۷/۹	۷	بله (بیش از ۱۰ نفر پرسنل متخصص)
—	٪۴	٪۲/۵	۱	بله (پرسنل متخصص بین ۱۰ تا ۱۵ نفر)
مکزیک	٪۱۲	٪۷/۶	۳	بله (پرسنل تخصصی کمتر از ۱۶ نفر)
آرژانتین، بولیوی، کلمبیا، اوروگوئه	٪۷۲	٪۷۱/۷	۲۸	خیر

منبع: همان، پرسش ۲۰۱۰ هـ.

افزایش توانمندی‌های پژوهشی پارلمان برای تحلیل بودجه ممکن است قدرت نظارتی آنان را افزایش دهد و به آنها اجازه دهد تا در بودجه‌ریزی نقش غیررسمی‌تری را برعهده گیرند. این هدف به‌صورت مستقیم از طریق ایجاد یا تقویت دفاتر پارلمانی بودجه، یا به‌صورت غیرمستقیم از طریق حمایت از اندیشمندان سیاسی و سازمان‌های جامعه مدنی قابل دستیابی است. پرسنل متخصص و توانمند و تخصص‌های فنی نهادینه در خود پارلمان از شرایط ضروری توانایی قوه مقننه در اعمال اثربخش و مسئولانه

وظایف این قوه در زمینه نظارت بر بودجه است. شایان ذکر است که یکی از موانع اصلی فعالیت قوه مقننه در زمینه بودجه، اغلب در ناتوانی پارلمان در دخالت سازنده و مؤثر در فرایند بودجه‌ریزی نهفته است نه در محدودیت اختیارات بودجه‌ای.

دسترسی به تحلیل‌های بودجه مستقل، به پارلمان کمک می‌کند تا عدم تقارن اطلاعاتی با دولت را در زمینه اطلاعات بودجه‌ای اصلاح کند. کمیته‌های قوه مقننه تقریباً به اطلاعاتی متکی هستند که سازمان‌های دولتی ارائه می‌دهند و این مسئله توانایی آنان در اجرای بررسی‌های مستقل بودجه و نظارت کافی بر اجرای آن را محدود می‌سازد. بنابراین کیفیت و میزان دسترسی به اطلاعات مالی که قوه مجریه تولید می‌کند اهمیتی حیاتی دارد. اگرچه محدودیت‌های مالی تا حدی کمبود پژوهش‌های بودجه‌ای را توجیه می‌کند، اما برخی دلایل سیاسی توضیح می‌دهند که چرا پارلمان‌ها تاکنون به‌گونه‌ای هدمند به دنبال ایجاد این توانمندی‌ها نبوده‌اند. دسترسی به موقع به اطلاعات بودجه از اهمیت راهبردی برخوردار است، چون مخالفان بیشترین انگیزه را برای تحلیل بودجه مستقل دارند.

با درک روزافزون نقش دفاتر پارلمانی بودجه در نظارت اثربخش بر بودجه این شرایط به تدریج در حال تغییر است. اگرچه دفاتر پارلمانی بودجه به اندازه دفتر بودجه کنگره آمریکا قدرتمند نیستند، اما به تدریج در کشورهای همچون ونزوئلا، مکزیک یا شیلی قدرتمند یا ایجاد می‌شوند. در برزیل، کمیته مشترک برنامه، بودجه عمومی و ممیزی کنگره از کمک دفتر پژوهشی متشکل از ۳۵ متخصص برخوردار است که البته فقط در زمینه ارائه خدمات به این کمیته فعالیت ندارند. با وجود این، باید توجه داشت که تأسیس یک دفتر پارلمانی بودجه به‌خودی‌خود ضامن تأمین تحلیل‌های بودجه‌ای بی‌طرفانه نیست. بی‌طرفی و عدم وابستگی حزبی باید از ویژگی‌های کار این دفتر باشد تا اعتبار و اثربخشی آن افزایش یابد. این امر مستلزم پایبندی و تعهد گسترده و چندحزبی است (اندرسن، ۲۰۰۴).

در شیلی، در سال ۲۰۰۳ به‌عنوان بخشی از یک چارچوب نهادی گسترده‌تر که با هدف افزایش نقش پارلمان در فرایند بودجه ایجاد شد، دفتر پژوهش‌های بودجه تأسیس گردید که دارای سه تحلیلگر بود (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۴). در

مکزیک در سال ۱۹۹۸، با تأسیس مرکز مطالعه امور مالی عمومی در پارلمان، توانایی‌های پژوهشی و مشاوره‌ای پارلمان برای تحلیل بودجه مستقل به میزان چشمگیری افزایش یافت. قبل از این تاریخ نیز توانایی‌های پژوهشی عمومی پارلمان مکزیک، به دلیل وجود سرویس پژوهشی و تحلیلی کتابخانه پارلمان و مؤسسه پژوهش‌های پارلمانی که در سال ۱۹۸۵ به منظور ارائه مشورت‌های فنی به مجلس سنا تأسیس شد اهمیت بسزایی داشت. کشور ونزوئلا نیز، دفتر مشاوره مالی و اقتصادی در سال ۱۹۹۷ در مجلس شورای ملی و با پشتیبانی بانک توسعه آمریکا تأسیس شد تا ارائه خدمات مشاوره‌ای فنی در زمینه امور مالی عمومی به پارلمان را افزایش دهد. این سازمان پارلمانی جدید می‌توانست از منابع پژوهشی و تحلیلی موجود قوه مقننه، از قبیل سرویس مستقل اطلاعات پارلمانی که در سال ۱۹۹۴ تأسیس شد استفاده کند. با وجود این، تنش‌های روزافزون میان قوای مجریه و مقننه که از زمان ریاست جمهوری هوگو چاوز آغاز شد کارکرد این دفتر را تضعیف کرده است. در فوریه سال ۲۰۰۰ این دفتر تعطیل و در ژوئن همان سال به‌عنوان بخشی از فعال‌سازی مجدد وام تعلیق شده بانک توسعه جهانی بازگشایی شد. در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳، این دفتر دوباره با فشارهایی روبه‌رو شد (روزا و زاوارس، ۲۰۰۴).

## ۲-۴-۱۰ عوامل بیرونی

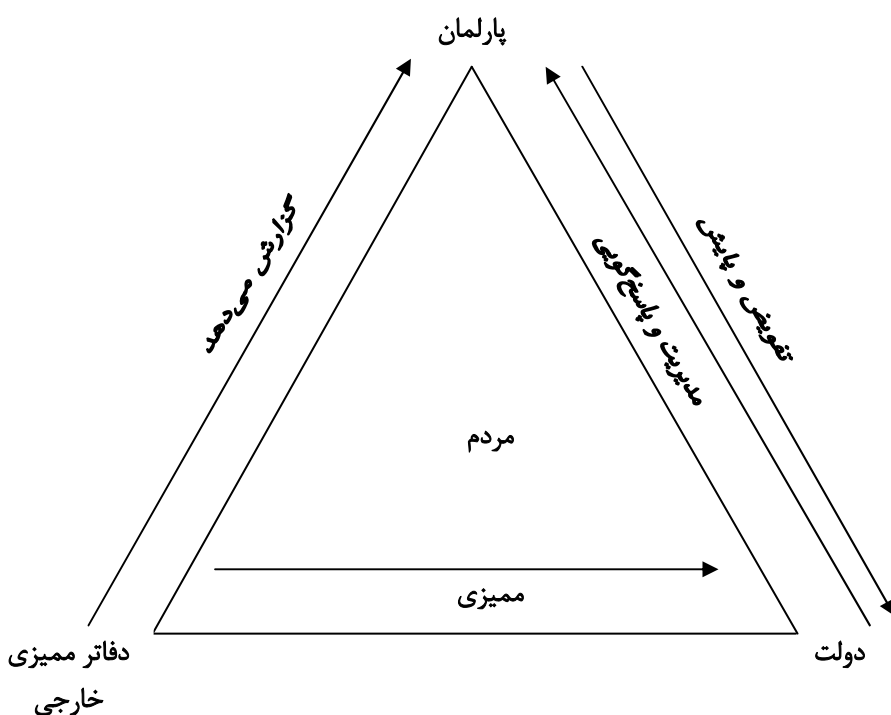
دومین مجموعه از عوامل مؤثر در این زمینه در خارج از قوه مقننه هستند و با قوانین رسمی و غیررسمی که روابط قوای مجریه و مقننه را شکل می‌دهند ارتباط دارند. این عوامل عبارت‌اند از: ۱. ماهیت مبتنی‌بر ریاست جمهوری نظام سیاسی؛ ۲. تکیه بیش از حد به فرمان‌های قوه مجریه؛ ۳. انگیزه‌های انحرافی انتخاباتی و ۴. نظام سیاسی حزبی چندپاره.

### ۱-۲-۴-۱۰ نظارت قوه مقننه و ممیزی خارجی

تقویت نظارت قوه مقننه بر بودجه نیازمند بهبود پیوند میان کمیته‌های پارلمانی و نهادهای نظارتی پشتیبان، به‌ویژه ارتباط میان کمیته‌های بودجه، امور مالی و حساب‌های عمومی و دفتر ممیزی عمومی است. دفاتر ممیزی عمومی یکی از ابزارهای تقویت نظارت و پاسخ‌گویی مالی به‌شمار می‌روند. این کمیته‌ها بر مدیریت وجوه عمومی نظارت دارند و به اظهارنامه‌های



مالی دولت اعتبار می‌بخشند و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اطلاعات حساس و خدمات مشورتی را در اختیار پارلمان قرار می‌دهند (دای و استاپنهرست، ۱۹۹۸). همان‌طور که شکل ۲-۱۰ نشان می‌دهد، دفاتر ممیزی عمومی، از طریق ممیزی مستقل حساب‌های عمومی در اجرای کارکردهای پاسخ‌گویی به پارلمان کمک می‌کنند. این دفاتر همچنین به درخواست اعضای پارلمان به اجرای ممیزی می‌پردازند. در دسترس بودن اطلاعات به‌موقع و قابل اتکا در زمینه عملکرد بودجه در اثربخشی نظارت قوه مقننه نقشی اساسی دارد.



Source: Stapenhurst (2004b)

شکل ۲-۱۰ روابط پاسخ‌گویی در امور مالی عمومی

تقویت توانایی دفاتر ممیزی عمومی و بهبود پیوندهای کارکردی آنان با کمیته‌های حساب‌های عمومی می‌تواند به افزایش نظارت قوه مقننه بر بودجه کمک کند. همچنین،

تضمین استقلال سیاسی دفاتر ممیزی عمومی که بر اثر دخالت قوه مجریه و دخالت‌های سیاسی به شدت تضعیف شده است، در تضمین ممیزی خارجی اثربخش امور مالی دولت نقش حساسی دارد (استقلال نهادهای عالی ممیزی، ۲۰۰۱). مسائلی همچون معیارهای راهنمای عزل و نصب ممیزان عمومی، طول زمان تصدی آنها و همچنین شیوه‌های استخدام، ارتقا و اخراج متخصصان در استقلال دفاتر ممیزی عمومی نقش مهمی ایفا می‌کنند. منابع مالی قابل پیش‌بینی نیز برای نهادینه‌سازی دفاتر ممیزی عمومی و مصون ساختن آنان در برابر دخالت‌های سیاسی ضروری ولی کافی نیستند.

با وجود این، روابط میان دفاتر ممیزی عمومی و کمیته‌های عمومی پارلمانی همچنان نامناسب است. گزارش‌های ممیزی در سطح محدودی منتشر می‌شوند و در اکثر موارد به‌خوبی پیگیری نمی‌شوند. نهادهایی که باید بر مبنای یافته‌های این ممیزی‌ها اقدام کنند عمدتاً آنها را نادیده می‌گیرند. این ملاحظات به‌نوبه خود توانایی و تمایل کمیته‌های حساب‌های عمومی برای نظارت اثربخش بر کار دفاتر ممیزی عمومی و عملی ساختن پیشنهادهای آنها را با تردید مواجه می‌سازند. معکوس ساختن این روندها بسیار دشوار است. یکی از پیامدهای مهم این مشکلات، عدم دسترسی به اطلاعات به‌نگام در زمینه عملکرد بودجه است که مانع نظارت مؤثر قوه مقننه بر امور مالی دولت و بودجه می‌شود.

مثلاً در برزیل، دفتر ممیزی عمومی فدرال نظر پارلمان در زمینه اظهارنامه‌های مالی دولت فدرال را منتشر می‌کند و بخشی از گزارش سالیانه رئیس‌جمهور به پارلمان هستند که ترازنامه عمومی اتحادیه نام دارد. گزارش حساب‌های عمومی که تا ۱۵ آوریل به پارلمان تسلیم می‌شود به دفتر ممیزی عمومی فدرال ارجاع می‌شود. این دفتر موظف است ظرف شصت روز درباره آن به پارلمان گزارش دهد. دفتر ممیزی عمومی فدرال، اظهارنظر مقدماتی خود را برای هدایت بحث به پارلمان تسلیم می‌کند و پارلمان نیز یکی از نمایندگان را موظف می‌کند پس از بررسی اظهارنامه دولت و نظر دفتر ممیزی عمومی، تصویب یا رد اظهارنامه مالی دولت را به پارلمان پیشنهاد کند. ولی این فرایند با مشکلاتی روبه‌روست (بانک جهانی، ۲۰۰۲). مثلاً، نظر دفتر ممیزی عمومی فدرال در زمینه حساب‌های عمومی سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۰ منتشر نشد. در سال‌های ۱۹۹۶

و ۱۹۹۷، عضو پارلمان که برای بررسی نظر دفتر ممیزی عمومی فدرال و ارائه پیشنهاد به مجلس منصوب شده بود این فرایند را به اتمام نرساند. مهم‌تر اینکه، از سال ۱۹۹۵، پارلمان در زمینه تصویب یا رد اظهارنامه مالی دولت تصمیم نهایی اتخاذ نکرده است. بنابراین بانک جهانی چنین نتیجه‌گیری می‌کند که فرایند بررسی پارلمانی حساب‌های عمومی «ظاهراً کارایی ندارد و کنگره به بررسی رخدادهای گذشته بی‌علاقه است و بیشتر به مسائلی علاقه دارد که با تدوین بودجه ارتباط دارند» (۲۰۰۲: ۴۷).

زمان‌بندی و توالی بررسی‌های قوه مقننه نیز پاسخ‌گویی در زمینه اقدامات گذشته را محدود می‌سازد. در این زمینه فواصل زمانی و گسست‌های مهمی وجود دارد که بر چرخه پاسخ‌گویی و فرایند بودجه تأثیر نامطلوبی می‌گذارد. به‌ویژه، بررسی حساب‌های عمومی و ارزیابی گزارش ممیزی عمومی در اکثر موارد در زمانی رخ می‌دهد که همواره امکان گنجاندن آنان در فرایند بودجه میسر نیست. برای استفاده از گزارش ممیزی خارجی اجرای بودجه سال گذشته در بررسی پیش‌نویس بودجه سال بعد تا ۳۰ نوامبر، که عملاً انجام نمی‌شود، فرصت چندانی وجود ندارد. مثلاً در پرو، پارلمان گزارش‌های حساب‌های عمومی سال قبل را تا ۱۵ نوامبر دریافت می‌کند و باید بودجه سال آینده را تا ۳۰ نوامبر تصویب کند. در این فرصت کوتاه پانزده‌روزه، بحث‌های بودجه در جلسات عمومی انجام می‌گیرد و این مسئله طرح مسائل فنی در فرایند بررسی بودجه را محدود می‌کند. بررسی و تصویب حساب‌های عمومی توسط پارلمان تا چهار ماه طول می‌کشد. در اصل، بررسی بودجه پیشنهادی دولت در پارلمان، تا حد زیادی با کنترل پارلمان بر بودجه دوره‌های قبل بی‌ارتباط است و این امر کارکردهای پاسخ‌گویی نظارت قوه مقننه را تضعیف می‌کند. کشورهای آمریکای لاتین با درک این مشکلات به دنبال تقویت ممیزی بیرونی خود با پشتیبانی نهادهای مالی بین‌المللی هستند (سانتیسو، ۲۰۰۴ ج). در سال‌های اخیر اصلاحات مهمی در این‌باره انجام گرفته است مثلاً در مکزیک، در سال ۱۹۹۹ اصلاحاتی در دفتر ممیزی عمومی انجام گرفت و آن را به یک سازمان مشورتی برای مجلس عوام تبدیل کرد که وظیفه داشت در نظارت بر امور مالی دولت فدرال و بررسی حساب‌های عمومی فدرال به مجلس عوام کمک کند (سولارس مندیلولا، ۲۰۰۴). مدتی بعد، در سال ۲۰۰۰ پارلمان قانون پاسخ‌گویی خارجی را تصویب کرد. در شیلی، توافقات سیاسی

مدرن‌سازی دولت در سال ۲۰۰۳، اجماع سیاسی بر سر لزوم تداوم و تقویت دفتر ممیزی عمومی با حمایت مالی بانک توسعه بین‌آمریکایی<sup>۱</sup> را تأیید کرد.

#### ۲-۴-۱۰ حکمرانی اقتصادی و اجرای بودجه

در ورای محدودیت‌هایی که چارچوب‌های نهادی نظارت قوه مقننه بر بودجه تحمیل می‌کنند، ماهیت ریاست جمهوری نظام‌های سیاسی، به همراه اتکای بیش از حد بر فرمان‌های قوه مجریه، تأثیر بسیار نامطلوبی بر تقویت نهادهای پاسخ‌گویی دولت در بودجه‌ریزی عمومی دارد. در اکثر نظام‌های ریاست جمهوری آمریکای لاتین، استفاده از فرمان‌های قوه مجریه در بودجه‌ریزی عمومی در کشورهایی از قبیل آرژانتین، برزیل یا پرو بسیار تحسین‌برانگیز است (کری و شوگارت، ۱۹۹۸). ولی استفاده مکرر از فرمان‌ها برای تغییر تخصیص‌های بودجه و تصویب متمم‌های بودجه بر کیفیت مدیریت بودجه تأثیر نامطلوبی می‌گذارد.

مثلاً در پرو، از ژانویه سال ۱۹۹۴ تا مارس ۲۰۰۱، پارلمان ۱۱۵۲ قانون را تصویب کرد، ولی رئیس‌جمهور فقط ۸۷۰ فرمان صادر کرد که ۸۶ درصد آنها فرمان‌های اضطراری بودند. از این ۷۳۸ فرمان اضطراری، ۲۷ درصد اصلاح مسقیم بودجه و ۴۱ درصد دیگر نیز تأثیر آشکاری بر بودجه یا مسائل مالی عمومی داشتند. علاوه بر این، استفاده مکرر و زود هنگام قوه مجریه از فرمان‌ها برای تخصیص مجدد بودجه نه تنها نظارت قوه مقننه را تضعیف می‌کند، بلکه اعتبار بودجه به‌عنوان یکی از ابزارهای حکمرانی اقتصادی و برنامه‌ریزی راهبردی را تضعیف می‌کند (سانتیسو و گارسیا بلگرانو، ۲۰۰۴؛ موستاژو ۲۰۰۲). جدول ۱۰-۱۱ نشان می‌دهد، که در پرو فرمان‌های تخصیص مجدد بودجه در اواخر ژانویه، یعنی کمتر از یک ماه پس از تصویب بودجه صادر می‌شوند. در آرژانتین، درخواست‌های نظام‌مند تفویض اختیارات بودجه‌ای، تأکید بیش از حد بر فرمان‌های قوه مجریه برای تخصیص مجدد بودجه را افزایش داده است. یسوس رودریگز و آلخاندرو بونوه‌چی (۲۰۰۴) می‌گویند: ویژگی‌های فرایند بودجه‌ریزی آرژانتین با ترتیبات نهادی، شرایط سیاسی و موقعیت اقتصادی پیوندی درونی دارند.

---

1. Inter-american Development Bank (IDB)

جدول ۱۱-۱۰ تغییرات اجرای بودجه در پرو (۱۹۹۸-۲۰۰۱)

سال مالی	تغییر در بودجه*	تاریخ نخستین تغییر	تعداد فرمان‌های اضطراری محرمانه**
۱۹۹۸	۲۹	۱۹ فوریه	۲
۱۹۹۹	۳۴	۲۵ ژانویه	۲
۲۰۰۰	۳۸	۱۶ فوریه	۱
۲۰۰۱ (دوره نخست)	۱۹	۱۳ ژانویه	۰

\* در اصل اعتبارات تکمیلی و انتقال‌ها.

\*\* بین سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۰، بیست فرمان اضطراری محرمانه صادر شد.

منبع: موستاژو، ۲۰۰۲: ۱۹.

اتکای بیش از حد به فرمان‌های قوه مجریه نشان‌دهنده این است که سیاستگذاری اقتصادی در انحصار قوه مجریه قرار دارد. یکی از ویژگی‌های اصلی نسل نخست اصلاحات بازار که در اوایل دهه ۱۹۹۰ انجام شد تأکید بر مصون ساختن سیاستگذاری از دخالت‌های سیاسی بود (سانتیسو، ۲۰۰۴ ب). این انحصار سیاستگذاری، توسط قوه مجریه، و ایجاد نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی تا حد زیادی مکمل یکدیگر و نمایانگر اجماع همگانی در اوایل دهه ۱۹۹۰ در زمینه نحوه اجرای اصلاحات بنیادین و مدیریت سیاست‌های اقتصادی بودند. با این حال روش اجرای نسل نخست اصلاحات اغلب راهکارهای پاسخ‌گویی سیاسی، نظارت بیرونی و نظارت قوه مقننه بر مسائل مالی عمومی را تضعیف می‌کرد و این ضعف، گاهی ناخواسته، ولی در اکثر موارد آگاهانه بود (سانتیسو، ۲۰۰۴ الف و ۲۰۰۳). خنثی‌سازی نقاط وتو، از قبیل نظارت قوه مقننه یا قوه قضائیه، اجرای اصلاحات بازار را تسهیل کرد.

ولی با گذشت زمان، نهادهای حکمرانی اقتصادی دقیقاً به دلیل همین انزوایشان آسیب‌پذیر شدند و در نهایت به تسخیر دولت درآمدند. واضح است که حکومت با فرمان‌های قوه مجریه، اگرچه در مرحله نخست اصلاحات اقتصادی بسیار ارزشمند است، ولی به تدریج در مرحله دوم اصلاحات به یک معضل تبدیل می‌شود. فرمان اضطراری همچون شمشیری دولبه است، چون در سیاستگذاری اقتصادی، بین قاطعیت و خودکامگی ارتباطی درونی وجود دارد (هاگارد و مک‌کوبینز، ۲۰۰۱). وقتی نظام‌های سیاسی با تفکیک و انزوای سیاستگذاری اقتصادی

و استفاده مکرر از فرمان‌های قوه مجریه قاطعیت بیشتر در حکمرانی را مجاز می‌شمارند، تصمیمات به همان سهولتی که اتخاذ می‌شوند قابل نقض نیز هستند. این ترتیبات نهادی به ایجاد الگوهای سیاستگذاری تردیدآمیز منجر می‌شوند. پرو در دوران زمامداری آلبرتو فوجیموری، برزیل در دوران فرناندو کولر و آرژانتین در دوران زمامداری کارلوس منم نمونه‌هایی از تأثیرات فلج‌کننده سوءاستفاده از اختیارات قوه مجریه در زمینه صدور فرمان هستند.

### ۳-۲-۴-۱۰ حکمرانی سیاسی و فرایند بودجه‌ریزی در قوه مقننه

بهبود نظارت قوه مقننه بر فرایند بودجه علاوه بر تقویت توانمندی‌های فنی پارلمان، نیازمند درک و بهبود انگیزه‌های سیاسی تک‌تک نمایندگان مجلس نیز می‌باشد. قوانین انتخاباتی که انسجام، همبستگی و استحکام حزبی را بهبود می‌بخشند ممکن است انگیزه‌های سیاسی نمایندگان برای نظارت اثربخش بر بودجه قوه مجریه را افزایش دهند. کارایی نهادهای پاسخ‌گویی افقی به‌شدت به کیفیت راهکارهای پاسخ‌گویی عمودی، به‌ویژه ماهیت نظام سیاسی، پویایی روابط میان قوه مقننه و قوه مجریه، انسجام نظام حزبی و انگیزه‌های برخاسته از قوانین انتخاباتی بستگی دارد.

رفتار قوه مقننه و روابط قوای مجریه و مقننه در بودجه‌ریزی عمومی الزاماً با احزاب سیاسی و قوانین انتخاباتی ارتباط دارد. پژوهش‌های اخیر درباره سیاست بودجه‌ریزی در برزیل نشان می‌دهد مشارکت قوه مقننه در فرایند بودجه فقط هنگامی قابل درک است که احزاب سیاسی و قوانین انتخاباتی در نظر گرفته شوند (مین‌وارینگ و ولنا، ۲۰۰۳؛ مورگنستیم و مانزتی، ۲۰۰۳؛ فیگوئردو، ۲۰۰۲، ۲۰۰۳). یکی از یافته‌های اصلی پژوهش در زمینه اقتصاد سیاسی فرایند بودجه، اهمیت متغیرهای سیاسی و نهادی در توضیح عملکرد مالی است. استین و همکاران (۱۹۹۸) رابطه آماری مهمی را میان نظام‌های انتخاباتی و عملکرد مالی آشکار ساخته‌اند. نظام‌های انتخاباتی که ویژگی اصلی آنها انتخاب نمایندگان به نسبت جمعیت (یعنی بزرگی بخش‌ها) و چنددستگی سیاسی است (یعنی تعداد احزابی که در پارلمان نماینده دارند زیاد است) معمولاً دارای دولت‌های بزرگ‌تر، کسری بودجه بیشتر و واکنش‌های ادواری بیشتر به چرخه تجارت هستند. ولی استین و همکارانش «هیچ دلیلی نیافتند که نشان دهد ترتیبات متمرکز بودجه‌ریزی، تأثیرات منفی نظام انتخاباتی

مبتنی بر جمعیت حوزه‌های انتخاباتی را بر کسری‌های مالی کاهش می‌دهد» (۱۹۹۸: ۱۷). همچنین، تورستن پرسن و گویدو تابلینی (۱۹۹۹) نشان دادند که کسری بودجه و بدهی‌های سنگین، در کشورهایی که به جای نظام‌های انتخاباتی مبتنی بر اکثریت، حکومت‌های ائتلافی و تغییرات مکرر حکومت، دارای نظام‌های انتخاباتی نسبی هستند و به جای فرایندهای بودجه‌ریزی منعطف دارای فرایندهای بودجه‌ریزی سخت‌گیرانه هستند، رایج‌تر است.

علاوه بر این، چنددستگی و تغییرات شدید در نظام‌های حزبی بر اعمال اثربخش نظارت قوه مقننه بر بودجه تأثیر ویرانگری دارد و افق‌های زمانی نمایندگان را به نحو چشمگیری کوتاه می‌کند. در بسیاری از کشورهای منطقه، احزاب از انسجام درونی و همبستگی و انضباطی که امکان اقدام منسجم و هدفمند در پارلمان را برای آنان فراهم آورد بی‌بهره‌اند. آلسینا و پروتی (۱۹۹۶) دریافته‌اند که نقش نظام‌های انتخاباتی، ساختار حزبی، چنددستگی حکومت و دودستگی سیاسی و همچنین انگیزه‌هایی از قبیل مسیر زندگی حرفه‌ای، پیوندهای حزبی، رأی فردی، محدودیت دوره و محدودیت‌های انتخاب مجدد که رفتارهای نمایندگان را شکل می‌دهند، متغیرهای نهادی سیاسی اصلی را می‌سازند. در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین، محدودیت دوره و میزان پایین انتخاب مجدد به معنای این است که مسیر زندگی حرفه‌ای نمایندگان به شدت به پیوندهای آنان با حزب حاکم وابسته است (مورگنستیم و ناسیف، ۲۰۰۲).

طبق پژوهش اخیر مارک هالبرگ و پاتریک ماریر که با استفاده از مجموعه اطلاعات سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۷ کشورهای آمریکای لاتین انجام گرفت، رابطه میان نهاد‌های بودجه و انضباط مالی به ماهیت نظام انتخاباتی بستگی دارد. در نتیجه، تغییرات نظام‌های انتخاباتی ممکن است بر حکمرانی بودجه تأثیرات گسترده‌تری بر جای گذارند. این پژوهش نشان می‌دهد که «قدرت قوه مجریه در فرایند بودجه، زمانی در کاهش کسری بودجه بیشترین تأثیر را دارد که انگیزه‌های انتخاباتی برای رأی فردی در قوه مقننه زیاد باشد، ولی تقویت رئیس‌جمهور (یا نخست‌وزیر) در کشورهایی که رأی‌دهی فردی در قوه مقننه پایین است تأثیری ندارد» (۲۰۰۴: ۵۷۱). مشکل منابع مشترک در قوه مقننه به نوع نظام انتخاباتی بستگی دارد: در کشورهایی همچون برزیل که دارای نظام‌های نسبی با فهرست‌های انتخاباتی آزاد هستند رأی‌دهی فردی رایج‌تر است بنابراین افزایش بزرگی حوزه‌ها مشکل

را افزایش می‌دهد، ولی در نظام‌های دارای فهرست انتخاباتی آزاد، از قبیل آرژانتین، افزایش بزرگی حوزه‌ها مشکل را کاهش می‌دهد.

#### ۴-۲-۴-۱۰ مخالفت پارلمانی و پاسخ‌گویی دولت

قدرت و انسجام مخالفت پارلمانی یکی از عوامل اصلی است که اثربخشی نظارت قوه مقننه را توضیح می‌دهد. با تسلط قوه مجریه بر تدوین و اجرای بودجه، مشارکت حزبی در فرایند بودجه به روابط احزاب با قوه مجریه وابسته می‌شود (پره‌را و مولر، ۲۰۰۲). ارتباط انتخاباتی بین قوای مجریه و مقننه به ماهیت نظام سیاسی بستگی دارد.

در نظام‌های ریاست جمهوری، تفکیک قوا اختیارات نظارتی چشمگیری را به پارلمان می‌دهد، ولی نظام‌های نیمه‌جمهوری و پارلمانی، معمولاً فرصت‌های کمتری را برای نظارت فراهم می‌سازند (دوبرو، ۲۰۰۲). آنچه اهمیت دارد میزان هم‌گرایی میان اکثریت مجلس و حزب حاکم در دولت است. وقتی ائتلاف حاکم اکثریت منسجم پارلمان را در دست داشته باشد، همچون نظام‌های پارلمانی و ریاست جمهوری که دارای حکومتی یکپارچه هستند، احتمال کاهش کنترل وجود دارد. در واقع، نظام‌های ریاست جمهوری که در آنها قوه مجریه اکثریت مجلس را در دست دارد، معمولاً نظام‌های اعمال پاسخ‌گویی دولت را از کار می‌اندازند. همان‌طور که ریچارد مسیک می‌گوید: «وقتی منافع اکثریت پارلمانی و قوه مجریه با یکدیگر تلاقی می‌کنند، اکثریت انگیزه چندانی برای نظارت بر قوه مجریه ندارد» و در نتیجه، نظارت قوه مقننه تضعیف می‌شود (۲۰۰۲: ۲). در نظام‌های ریاست جمهوری، ممکن است شرایط حکومت ائتلافی انگیزه بیشتری برای اعمال مؤثر نظارت‌های قوه مقننه ایجاد کند.

در مکزیک، آشکار شدن مخالفت پارلمانی انگیزه‌های قدرتمندی را برای افزایش نظارت قوه مقننه بر بودجه و افزایش توانمندی‌های پارلمان برای بررسی بی‌طرفانه بودجه ایجاد کرده است. این مسئله همچنین نمایانگر مشکلات، قدیمی و نامناسب بودن فرایند رسمی بودجه نیز می‌باشد. قدرت قوه مقننه در زمینه نظارت بر بودجه، با اختیاراتی که به‌موجب قانون اساسی در این زمینه به پارلمان محول شده و قدرت حزبی و پارلمانی قوه مجریه تعیین می‌شود. اختلاف بر سر بودجه از سال ۱۹۹۷ وجود داشته و در اکثر موارد



با خطر ایجاد بن‌بست همراه بوده است (کونومیست، ۲۰۰۴). پس از انتخابات سال ۱۹۹۷ و ظهور مخالفان پارلمانی، حزب حاکم که مدت‌ها قدرت را در دست داشت، اکثریت را در عوام از دست داد و موجی از فعالیت پارلمان در زمینه بودجه را موجب شد (ولدون، ۲۰۰۲؛ گوتیه‌رز و همکاران، ۲۰۰۱). در سال ۲۰۰۰، برای نخستین بار پس از ۷۱ سال جناح مخالف در انتخابات ریاست جمهوری به پیروزی رسید و موجب شد تا برای اولین بار، قدرت براساس قانون اساسی سال ۱۹۱۷ دست‌به‌دست شود.

از سال ۱۹۲۸ تا ۱۹۹۹، چارچوب نهادی فرایند بودجه در مکزیک نادیده انگاشته شد و اختیارات فراقانونی رئیس‌جمهور آن را خنثی ساخت (ولدون، ۲۰۰۲). پارلمان معمولاً بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور را بدون هیچ اصلاحیه عمده‌ای (معمولاً با کمتر از ۰/۱ درصد اصلاحات) تصویب می‌کرد (ویلکی ۱۹۶۷). در واقع، همان‌طور که جفری ولدون می‌گوید: «یکی از ویژگی‌های شگفت‌انگیز سیاست‌های قوه مقننه در مکزیک تا همین اواخر عدم استفاده از قدرت کنگره برای نظارت بر بودجه قوه مجریه بود» (۲۰۰۲: ۱۱۹). بسیاری از اعضای قوه مقننه دریافتند برای اینکه پارلمان بتواند اختیارات مبتنی بر قانون اساسی خود را در فرایند بودجه‌ریزی به‌کار ببندد باید گام‌های بزرگی برداشته شود. یکی از این گام‌ها اطمینان از دسترسی مجلس عوام (تنها مجلسی که با مسائل بودجه سروکار دارد) به اطلاعات ضروری برای بررسی پیشنهاد بودجه قوه مجریه و کنترل اجرای آن بود. این کار به تأسیس دفتر بودجه پارلمان در سال ۱۹۹۸ و اصلاح ساختاری کارکردهای ممیزی دولت در سال ۲۰۰۰ انجامید که ممیزی خارجی را تحت نظارت پارلمان قرار داد. از سال ۱۹۹۷، مجلس عوام در فرایند بودجه دخالت قدرتمندانه‌تری داشت. این مجلس بودجه را از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۰ کمی کاهش داد و در سال ۲۰۰۰ به میزان ۱/۶۶ درصد، در سال ۲۰۰۲ به میزان ۳/۷۳ درصد و در سال ۲۰۰۳ به میزان ۱/۵۴ درصد افزایش داد (سور و همکاران، ۲۰۰۳).

مورد مکزیک دو مسئله مهم را نشان می‌دهد. اول اینکه ظهور مخالفت پارلمانی معتبر، انگیزه پارلمان برای نظارت بر بودجه را افزایش می‌دهد و این امر به‌نوبه خود موجب تقویت توانمندی‌های قوه مقننه می‌شود (کاربونل، ۲۰۰۲؛ ولدون، ۲۰۰۲). دوم اینکه قوه مقننه به واقع از اختیارات مهمی در زمینه بودجه برخوردار است، ولی اغلب بدون ایجاد انگیزه‌های سیاسی مناسب نمی‌تواند از این اختیارات به‌خوبی استفاده کند. پارلمان

مکزیک دارای اختیارات بودجه‌ای بسیار وسیعی است و از قدرت نظارت و حتی کنترل بودجه برخوردار است. قدرت تصویب، تغییر یا رد بخش‌های درآمدی و هزینه‌ای بودجه؛ قدرتی را به این پارلمان می‌دهد که از بیشتر همتایانش در منطقه آمریکای لاتین بیشتر است. استفاده از این اختیارات بودجه‌ای به‌نوبه خود به پیکربندی قدرت سیاسی بستگی دارد.

با وجود این، در قوانین حاکم بر فرایند بودجه ابهامات فراوانی وجود دارد. اختیارات فراقانونی که در گذشته به رئیس‌جمهور داده شده بود این نظارت‌ها را غیرضروری می‌کرد. حکومت یکپارچه، انضباط حزبی و شناسایی رئیس‌جمهور به‌عنوان رهبر حزب، وی را از اختیارات بودجه‌ای غیرمعمولی برخوردار می‌کرد. در این شرایط نهادی که بیش از هفتاد سال ادامه داشت، رئیس‌جمهور از قدرت زیادی در زمینه هزینه‌های عمومی برخوردار شد. بودجه مصوب به‌ندرت با هزینه‌های واقعی همخوانی دارد. اکنون با برهم خوردن یکپارچگی حاکمیت، شفاف‌سازی قوانین بازی روابط بودجه‌ای قوای مقننه و مجریه میسر شده است (کاریلو و لوجامبیو، ۱۹۹۸) مثلاً ترتیبات قانون اساسی، برای مواردی که پارلمان نتواند بودجه را در موعد مصوب تصویب کند نقطه بازگشتی را مشخص نکرده‌اند (کیسر پرز، ۲۰۰۱). همچنین، قانون اساسی سال ۱۹۱۷ مکزیک و قانون بودجه سال ۱۹۷۶ به‌روشنی مشخص نکرده‌اند که آیا رئیس‌جمهور می‌تواند برخی از بندها یا کل لایحه بودجه را وتو کند یا خیر (سور و همکاران، ۲۰۰۳). بنابراین در این مورد راه برای تفسیر باز است.

این فقدان شفافیت ترتیبات قانونی در شرایط قبلی که حکومت یکپارچه و قدرت قوه مجریه و قوه مقننه در دست یک حزب بود مشکلی ایجاد نمی‌کرد. ولی اکنون که حکومت یکپارچه نیست، این مسئله مشکلاتی را ایجاد کرده و رئیس‌جمهور، ویسنت فاکس، مجبور شد در سال ۲۰۰۱ پیشنهاد اصلاح قانون اساسی را مطرح کند. در دسامبر سال ۲۰۰۴، اختلاف بر سر میزان حق وتوی رئیس‌جمهور به بن‌بست در بودجه سال ۲۰۰۵ منجر شد و رئیس‌جمهور اصلاحیه‌های پارلمان را وتو و تهدید کرد که به دیوان عالی شکایت خواهد کرد. قبلاً، اختیارات فراقانونی رئیس‌جمهور به وی اجازه می‌داد محدودیت‌های رسمی‌ای را که بر قدرت قوه مجریه اعمال می‌شود کنار زند.

مورد مکزیک درباره اثربخشی نهادهای بودجه‌ای قوه مقننه نکته مهمی را نشان می‌دهد که به آنچه درباره دفاتر بودجه‌ای قوه مقننه گفته شد شباهت دارد. درحالی‌که

وجود مخالفت پارلمانی مؤثر تا حدی دلیل انگیزه‌های سیاسی‌ای را که به تقویت توانمندی‌های بودجه‌ای قوه مقننه و تشکیل دفتر بودجه پارلمان انجامید توضیح می‌دهد، اعتبار تحلیل‌های قوه مقننه در زمینه بودجه نیازمند اطمینان از بی‌طرفی و استقلال این تحلیل‌هاست. چنین استقلالی به موازنه قدرت در خود پارلمان وابسته است. به عبارت دیگر، اگرچه تأسیس دفتر بودجه قوه مقننه به پویای روابط قوای مقننه و مجریه پاسخ می‌دهد، اما پایداری آن به پویای سیاست‌های قوه مقننه بستگی دارد.

در نهایت، نظارت اثربخش و مسئولانه قوه مقننه نیازمند وجود مخالفت پارلمانی مؤثر و تقویت توانمندی‌های قوه مقننه در زمینه تحلیل بودجه مستقل است. در برزیل، پارلمان به‌طور سنتی عرصه چانه‌زنی بر سر تخصیص و اصلاح بودجه بوده است (ساموئلز، ۲۰۰۲). حتی در کشوری مانند آرژانتین که دارای احزاب نسبتاً منضبطی است، بودجه‌ریزی عمومی بیش از آنچه تصور می‌شد موضوع اختلاف‌نظر و چانه‌زنی (ایتون، ۲۰۰۲؛ جونز، ۲۰۰۱) از طریق فرایندهای غیررسمی و رسمی بوده است (رودریگز و بونوه‌چی، ۲۰۰۴).

#### ۵-۱۰ نکات پایانی: سیاست بودجه‌ریزی عمومی

پارلمان می‌تواند در بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت امور مالی عمومی نقش مهمی ایفا کند، به شرط اینکه از توانمندی‌های نهادی و انگیزه‌های سیاسی لازم برای انجام این کار برخوردار باشند. سیاست بودجه‌ریزی عمومی یکی از عواملی است که اثربخشی نظارت قوه مقننه بر بودجه را تعیین می‌کند. در نهایت، پرسش اساسی این است که قوه مقننه در زمینه نظارت بر بودجه چقدر باید قدرت داشته باشد و به چه میزانی باید باشد. احتمالاً قبل از ایجاد ثبات در این زمینه شاهد نوسان‌های بیشتری خواهیم بود. از تحلیل اثربخشی نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی چهار نتیجه کلی می‌توان استنباط کرد.

#### ۱-۵-۱۰ توانمندی‌های فنی و انگیزه‌های نهادی

یکی از پرسش‌های راهبردی این است که آیا ابتدا باید توانمندی‌های فنی پارلمان را افزایش داد یا انگیزه‌های سیاسی آن را؟ آیا باید از اول توانایی قوه مقننه را افزایش داد یا اینکه افزایش فعالیت قوه مقننه خود به افزایش این توانایی می‌انجامد؟ مثلاً، اصلاح عدم تقارن

اطلاعاتی که ویژگی روابط قوای مقننه و مجریه درزمینه بودجه است، به همان اندازه که مسئله‌ای سیاسی است مسئله‌ای فنی نیز می‌باشد. توماس کاروترز می‌گوید: «برای ایجاد قوه مقننه کارآمد، بسیج قدرت سیاسی مهم‌تر از افزایش مهارت‌های فنی است» (۱۹۹۹: ۱۸۱).

اقتصاد سیاسی فرایند بودجه نشان می‌دهد توانمندی‌های فنی و انگیزه‌های سیاسی، در مراحل مختلف چرخه بودجه در تعیین اثربخشی نظارت پارلمان بر بودجه نقشی تعیین‌کننده دارند. پارلمان‌ها از اختیارات بودجه‌ای مهمی برخوردارند، ولی به‌ندرت از این اختیارات به‌گونه‌ای اثربخش یا مسئولانه استفاده می‌کنند. درحالی‌که محدودیت توانمندی یکی از دلایل عدم استفاده مؤثر از این اختیارات است، محدودیت‌های حکمرانی توضیح می‌دهند که چرا پارلمان‌ها گاهی از این اختیارات به‌گونه‌ای مسئولانه استفاده نمی‌کنند. بنابراین، توانایی پارلمان در تثبیت اعتبار خود به‌عنوان نهاد حکمرانی اقتصاد به تقویت توانایی‌های فنی و مشاوره‌ای آنها در اجرای وظایف بودجه‌ای خود و وجود شرایط حکمرانی مساعدی بستگی دارد که فرصت استفاده اثربخش و مسئولانه از این توانمندی‌ها را فراهم سازد.

مطالعه نقش قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی در منطقه آمریکای لاتین نشان‌دهنده ضرورت توجه هم‌زمان به توانمندی‌ها و انگیزه‌هاست. افزایش توانایی فنی و توانمندی‌های تحلیلی از طریق ایجاد سرویس‌های پژوهشی قوه مقننه یا بهبود فنون پژوهش در نهادهای ممیزی احتمالاً تا زمانی که فضای سیاسی کافی برای استفاده اثربخش از آنها فراهم نباشد بی‌فایده هستند. محدودیت‌های سیاسی نامطلوب به‌راحتی می‌تواند به خنثی کردن یا تضعیف بهبودهای فنی بیانجامد. پرسش اصلی این است که آیا افزایش توانمندی‌های فنی نهادهای نظارتی می‌تواند این نهادها را تقویت کند؟ یا اینکه افزایش استقلال و اعتمادبه‌نفس موجب ایجاد و استفاده از توانمندی‌های فنی در این نهادها می‌شود. اصلاحات فنی احتمالاً تأثیر محدودی خواهند داشت، مگر اینکه به انگیزه‌های نهادی نیز توجه کنند.

## ۲-۵-۱۰ نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی قوه مقننه

دومین چالش اصلی نظارت قوه مقننه در آمریکای لاتین، ترکیب مناسب نظارت بیشتر قوه مقننه با افزایش انضباط مالی است. آلن شیک به‌خوبی این تنش حساس را بیان می‌کند: «با

افزایش نقش قوه مقننه در فرایند بودجه، یکی از چالش‌هایی که در برابر معماران بودجه قرار دارد، ایجاد توازن میان تمایل به استقلال با نیاز به مسئولیت مالی است. آینده روابط قوه مقننه و دولت به شدت از نحوه ایجاد این توازن تأثیر می‌پذیرد» (۲۰۰۳: ۱۴).

یوشیم و نر نیز می‌گویند: «برخی ابزارهای نهادی ویژه می‌تواند به نمایندگان پارلمان در زمینه آشتی دادن فعالیت بودجه‌ای و دوراندیشی مالی کمک کند» (۲۰۰۴: ۱۴). مسئولیت‌های بودجه‌ای پارلمان و تقویت توانمندی‌های مالی به پارلمان کمک می‌کند نقش و نفوذ خود در فرایند بودجه‌ریزی را به گونه‌ای توأم با مسئولیت‌پذیری مالی افزایش دهد. از جمله می‌توان به یکپارچه کردن رویه‌های قانونگذاری، اصلاح نظام کمیته‌ها، تقویت جلسات حزبی و تقویت توانمندی‌های مشورتی و پژوهشی اشاره کرد. از این رو می‌توان چنین استدلال کرد که آنچه برای افزایش نقش پارلمان در بودجه‌ریزی عمومی ضروری است، تقویت نهادهای بودجه‌ای سلسله‌مراتبی در درون پارلمان می‌باشد.

مثلاً در برزیل، فرایند اصلاح بودجه در قوه مقننه اخیراً اصلاح و عقلانی شده است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ ج؛ بانک جهانی، ۲۰۰۲؛ سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۳). در زمینه حجم و رویه‌های بودجه برای متمرکز ساختن فرایند اصلاح بودجه در کمیته مشترک برنامه، بودجه عمومی و ممیزی محدودیت‌هایی وضع شده است. در حال حاضر محدودیت‌های حجمی شامل محدودیت تعداد و بزرگی تک‌تک یا مجموع اصلاحیه‌های پیشنهادی است که هریک از اعضای پارلمان یا گروه‌های سیاسی، کمیته‌های بخشی و نمایندگان دولت می‌توانند پیشنهاد کنند. این محدودیت‌ها شرایط قبلی را اصلاح کرد که در آن هریک از اعضای پارلمان می‌توانست هزاران اصلاحیه پیشنهاد کند. مثلاً در سال ۱۹۹۳، در پارلمان ۷۶۱۴۴ اصلاحیه پیشنهاد شد که از این میان ۱۸۹۹۴ مورد به تصویب نمایندگان رسید (بانک جهانی، ۲۰۰۲: ۳۲). برای تقویت سخن‌گوی کمیته مشترک برنامه، بودجه عمومی و ممیزی، محدودیت‌های قانونی نیز بازنگری شدند.

### ۳-۵-۱۰ پارلمان و نظام‌های کنترل مالی

سومین دلیل بررسی نقش پارلمان در بودجه‌ریزی این است که اثربخشی نهادهای بودجه‌ای قوه مقننه را نمی‌توان بدون در نظر گرفتن نظام گسترده‌تر حکمرانی مالی

ارزیابی کرد. بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی در مسائل مالی عمومی نیازمند تمرکز بر فرایند کنترل مالی و نهادهای نظارت بر بودجه است. پارلمان‌ها از عناصر اصلی نظام‌های ملی کنترل مالی هستند. کیفیت همکاری بین‌نهادی در تعیین میزان اثربخشی پاسخ‌گویی مالی عمومی نقش مهمی دارد. بنابراین تقویت نهادهای دیگری که بخشی از این نظام محسوب می‌شوند و بهبود پیوندهای کارکردی بین این نهادها و پارلمان، احتمالاً، نظارت قوه مقننه بر بودجه را تقویت خواهد کرد.

پیوند میان کمیته‌های حساب‌های عمومی پارلمان و دفاتر ممیزی عمومی اهمیت بسزایی دارند. از یک سو، نظارت قوه مقننه بر مسائل مالی دولت به در دسترس بودن اطلاعات مالی معتبر و تحلیل بودجه مستقل و بهنگامی که دفاتر ممیزی عمومی ارائه می‌کنند بستگی دارد. همچنین این مسئله به کیفیت نظام حسابرسی دولت نیز بستگی دارد. از سوی دیگر، در صورتی که سایر نهادهایی که بخشی از نظام کنترل هستند، به‌ویژه نظام اداری (پاسخ‌گویی اداری)، نظام قضایی (پاسخ‌گویی قضایی)، پارلمان (پاسخ‌گویی سیاسی) و نهادهای نظارتی خارجی از قبیل رسانه‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی پیشنهادی دفاتر ممیزی عمومی را دنبال نکنند، گزارش‌های ممیزی این دفاتر بهبود خواهد بود (سمولویتز و پروزوتی، ۲۰۰۳).

علاوه بر این، حمایت راهکارهای نظارتی خارجی، اثربخشی نهادهای کنترل مالی درونی دولت را افزایش می‌دهد. جامعه مدنی در فرایند بودجه نقشی مستقیم و غیرمستقیم ایفا می‌کند. جامعه مدنی می‌تواند با تحلیل مستقل بودجه، اعمال نفوذ در تدوین بودجه، ترویج بحث‌های بیشتر در زمینه بودجه و تلاش برای انعکاس اولویت‌های سیاسی در بودجه‌های تخصیصی به بهبود پاسخ‌گویی دولت در برابر عملکرد گذشته خود کمک کند. جامعه مدنی همچنین می‌تواند با نظارت بر اجرای بودجه و به‌ویژه بخش‌های هزینه‌های اجتماعی به پاسخ‌گویی در حین اجرای بودجه نیز کمک کند. از سوی دیگر جامعه مدنی با اجرای بررسی‌های مستقل بودجه، پایش شاخص‌های از پیش تعیین شده عملکرد بودجه‌ای، اطمینان از تحقق اهداف بودجه و ترویج بودجه‌ریزی عملیاتی پاسخ‌گویی در برابر اقدامات گذشته را نیز افزایش می‌دهد. تجربیات بودجه‌ریزی مشارکتی در کشور پرو نمونه‌ای از نهادینه‌سازی فرایندهای مشارکتی سیاست‌گذاری و

نظارت بودجه‌ای هستند. جامعه مدنی می‌تواند با کمک و نظارت بر نهادهای دولتی که وظیفه نظارت بر مدیریت مالی عمومی را برعهده دارند، از قبیل پارلمان و دفاتر ممیزی عمومی یا دفاتر بودجه مرکزی، به‌گونه‌ای غیرمستقیم بر فرایند بودجه‌ریزی تأثیر بگذارد (کرافچک، ۲۰۰۳). بدین ترتیب جامعه مدنی می‌تواند به‌گونه‌ای غیرمستقیم، یعنی از طریق «نظارت بر ناظران»، به بهبود پاسخ‌گویی بودجه‌ای کمک کند.

اخیراً سازمان‌های جامعه مدنی پایش سیاست‌های درآمدی و مالیاتی، در کشورهایی که از لحاظ منابع طبیعی غنی هستند را آغاز کرده‌اند. ابتکارهای نظارت بر درآمد، از قبیل ابتکارات مؤسسه جامعه آزاد، تلاش‌هایی نویدبخش هستند که جایگاه خود را، در فرایندهایی که به دنبال ترویج شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر در درآمدهای صنایع استخراجی هستند می‌یابند. از سال ۲۰۰۲، بریتانیا از ابتکار شفافیت صنایع استخراجی که به دنبال افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری در مدیریت درآمدهای صنایع استخراجی است حمایت می‌کند. به دنبال انتشار گزارش این سازمان در زمینه بررسی سیاست‌های پرداخت وام بانک جهانی در بخش‌های نفت، گاز و معدن در سال ۲۰۰۴، بانک جهانی نیز به جنبه‌های حکمرانی مدیریت منابع طبیعی توجه بیشتری می‌کند. در اواخر سال ۲۰۰۵، صندوق بین‌المللی پول پیش‌نویس راهنمای ارزیابی و سنجش بهتر شفافیت مالی در مدیریت درآمدهای ناشی از منابع طبیعی، به‌ویژه در کشورهایی که بخش چشمگیری از درآمدهای خود را از منابع طبیعی کسب می‌کنند منتشر کرد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۵).

رشد فعالیت‌های جامعه مدنی در زمینه بودجه بدون شک راهی نویدبخش برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت امور مالی عمومی است. درک بهتر شیوه‌های مستقیم و غیرمستقیم نظارت جامعه مدنی بر بودجه و تقویت پاسخ‌گویی اجتماعی نیازمند پژوهش‌های بیشتر است. در سال ۱۹۹۷، برنامه بودجه بین‌المللی مرکز بودجه‌ریزی و اولویت‌های سیاستگذاری به‌عنوان ابتکاری بین‌المللی برای ترویج و بهبود نقش سازمان‌های جامعه مدنی در فرایند بودجه‌ریزی تأسیس شد.

#### ۴-۵-۱۰ اختیارات کافی چقدر است؟ منظور از اختیارات بیش از حد چیست؟

چهارمین چالش فعالیت قوه مقننه در زمینه بودجه که بنیادین‌تر نیز می‌باشد، یافتن

موازنه صحیح میان اختیارات قوه مجریه و نظارت قوه مقننه بر بودجه‌ریزی عمومی است. اختیارات قوای مقننه و مجریه انحصاری نیستند، بلکه یکدیگر را تقویت می‌کنند. اول اینکه قدرت نهادهای بودجه‌ای قوه مقننه همواره در حال تغییر است. این قدرت با گذشت زمان و در کشورهای مختلف، بسته به ماهیت نظام‌های حکمرانی و شرایط ویژه‌ای که در آن عمل می‌کنند دستخوش تغییراتی می‌شود. بنابراین یافتن مناسب‌ترین تعادل میان اختیارات بودجه‌ای قوای مقننه و مجریه، نیازمند فرایند مستمر ایجاد تعادل مجدد و اصلاح است. مسئله این نیست که آیا نهادهای بودجه‌ای باید سلسله‌مراتبی شوند یا خیر، بلکه آنچه اهمیت دارد این است که این نهادها، با توجه به شرایط خاص هر کشور، باید به چه میزان سلسله‌مراتبی باشند.

دوم اینکه باید بین نقش‌های قوه مقننه در مراحل مختلف بودجه‌ریزی تمایز قائل شد. می‌توان گفت با وجود اینکه سلطه قوه مجریه در تدوین و مدیریت بودجه بهتر می‌تواند دوراندیشی مالی را تضمین کند، قوه مقننه در اطمینان از پاسخ‌گویی دولت در زمینه نحوه تخصیص بودجه و اجرای هزینه‌ها نقش مهمی برعهده دارد. علاوه بر این، نظارت قوه مقننه بر بودجه با تقویت راهکارهای پاسخ‌گویی در بودجه‌ریزی عمومی می‌تواند به تدریج اعتبار بودجه را افزایش دهد و اقدامات دلخواهی قوه مجریه را محدود کند.

دستیابی به این تغییرات کیفی نیازمند این است که گرایش‌های نهادی و روابط قوای مقننه و مجریه در زمینه بودجه به‌گونه‌ای دگرگون شود که از رابطه‌ای تقابلی و خصمانه، به رابطه‌ای سازنده و مبتنی بر همکاری تبدیل شود. همان‌طور که شیک می‌گوید: «نقش جدید قوه مقننه در بودجه‌ریزی نمی‌تواند ناشی از ضعف دولت باشد ... نقش قوه مقننه باید بیشتر از منظر سیاست، پاسخ‌گویی و عملکرد تعریف شود نه از نظر کنترل و محدودیت». در واقع، «فعالیت‌های قوه مقننه در زمینه بودجه به همان اندازه که با کنترل اقدامات دولت ارتباط دارد با سیاستگذاری بررسی پیشنهادها، ایجاد راه‌حل‌های جایگزین توجیه‌پذیر و بررسی عملکرد قوه مجریه نیز ارتباط دارد» (۲۰۰۲: ۱۷). افزایش توانمندی‌های قوه مقننه در زمینه مسائل مالی؛ فقط به محدود کردن دولت، طولانی‌تر ساختن اجرای بودجه یا مجازات سوءمدیریت مالی محدود نمی‌شود، بلکه افزایش مدیریت مالی، اجرای اصلاحات برای افزایش اثربخشی و افزایش انضباط مالی را نیز دربرمی‌گیرد.



در نهایت، شیک بیان می‌کند (۲۰۰۲: ۳۱) تأمین منابع برای قوه مقننه به‌خودی‌خود تضمین نمی‌کند که این قوه نقش بزرگ‌تر یا فعال‌تری را برعهده بگیرد. قوه مقننه باید جایگاه خود در ساختار کلی حکمرانی را نیز تعریف کند. بدون شک برای درک بهتر اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی عمومی و تعاملات میان افراد، گروه‌های هم‌سود، نهادها و انگیزه‌ها در مراحل مختلف فرایند بودجه و همچنین ارزیابی تأثیرات نهادهای رسمی سیاسی و روابط غیررسمی قدرت، پژوهش‌های بیشتری باید انجام گیرد. تقویت نهادهای نظارتی قوه مقننه بر بودجه و سلامت سازمان‌های مالی عمومی بدون شک چالشی ساختاری برای اقتصادهای نوپای کشورهای آمریکای لاتین است. ولی این چالشی حیاتی است که باید به استقبال آن شتافت.

## منابع و مأخذ

- Acosta, Andres Mejia, and Michael Coppedge (2001). *Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998*, paper prepared for the International Congress of the Latin American Studies Association, Mai-riot Wardman Park Hotel, Washington, DC, 5-8 September 2001.
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1995). *The Political Economy of Budget Deficits* (Washington. DC: IMF Staff Paper).
- \_\_\_\_\_ (1996). *Budget Institutions and Budget Deficits* (Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper 5556).
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes and Ernesto Stein (1999). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America* (Washington: IDB OCE Working Paper 394).
- Asselin, Lynette (1999). *Integrated Financial Management in Latin America as of 1995* (Washington, DC: World Bank, LATPS Occasional Paper Series 18).
- Baldez, Lisa, and John Carey (1999). 'Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution,' *American Journal of Political Science* 43(1).
- Bradbury, John Charles, and Mark Crain (2001). 'Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence,' *Journal of Public Economics* 82(3).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996). *Economic Crisis and State Reform in Brazil.; Toward a New Interpretation of Latin America* (Boulder: Lynne Rienner).
- Camara de Diputados (2001). *Sistemas de gobierno y procesos presupuestarios en paises seleccionados* (Mexico: Camara de Diputados CEFP/005/2001.)
- Carbonell, Miguel (2002). 'Los Conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en Mexico,' *Contribuciones* 3/2002.
- Carey, John, and Matthew Soberg Shugart, eds (1998). *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Carothers, Thomas (1999). *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace).
- Carrillo, Ulises, and Alonso Lujambio (1998). 'La incertidumbre constitucional: Gobierno dividido y aprobaci6n presupuestal en la LVII legislature del congreso mexicano, 1997-2000,' *Revista Mexicanas de Sociologic* 60(2).
- Cesar Perez, Maria (2001). *El Proceso de Negotiation <sup>p</sup>resupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoria: Un Estudio de Caso* (Mexico: CIDE Working Paper 137).
- Diamond, Jack (2002). 'The Strategy of Budget System Reform in Emerging Economies,' *Public Finance and Management* 2(3).
- Diaz Cayeros, Alberto, and Beatriz Magaloni (1998). 'Autoridad presupuestal del poder legislativo en Mexico: una primers aproximaci6n,' *Politica y Gobierno* 2(5).

- Despouy, Leandro et al. (2003). *El Control Pfblico en la Argentina* (Buenos Aires: Auditoria General de la Nación, 2003).
- Dorotinsky, William, and Yasuhiko Matsuda (2002). 'Reforms de la gesti3n Financiers en America Latina: Una perspective institucional,' *Reforma y Democracia* 23.
- Drake, Paul (1989). *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933* (Durham: Duke University Press).
- Dubrow, Geoff (2002). 'Systems of Governance and Parliamentary Accountability,' in World Bank Institute and Parliamentary Centre, *Parliamentary Accountability and Good Governance* (Washington, DC: WBI).
- Eaton, Kent (2002). 'Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature,' in Morgenstern and Nacif, 287-314. Economist, The (2004) *Mexico's Budget Wrangles: Show us the Money* (11 December 2004).
- Figueiredo, Argelina (2003). 'The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience,' in Mainwaring and Welna.
- Flandreau, Mark (2003). *The Money Doctors: The Experience of International Financial Advising 1850-2000* (London: Routledge).
- Fuhr, Harald, and Philipp Krause (2003). *Overview of Core Public Sector Reform Projects 1982-2002* (Washington: World Bank.)
- Guerrero Amparan, Juan Pablo, and Mariana L6pez Ortega (2001). *El Marco Juridico del Presupuesto Ptblico Federal* (Mexico: CIDE).
- Gustafson, Robert (2003). *Legislatures and the Budget Process* (Washington DC: NDI Legislative Research Series).
- Gutierrez, Ger6nomo, Alonso Lujambio and Diego Valad6s (2001). *El proceso presupuestario y las relations entre los brganos del poder* (Mexico: Institute de Investigaciones Juridical).
- G8 (2003). *Fighting Corruption and Improving Transparency: A G8 Declaration* (Evian, France: G8).
- Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins, eds. (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hallerberg, Mark, and Patrik Marier (2004). 'Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries,' *American Journal of Political Science* 48(3), Forthcoming.
- Hallerberg, Mark, and Jurgen von Hagen (1999). 'Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union,' in James Peterba and Jurgen von Hagen, eds, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: The University of Chicago Press).
- International Budget Project (IBP) (2003). *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru*

- (available at: <http://internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>).
- Inter-American Development Bank (IDB) (2003). *Modernization of the State: Strategy Document* (Washington: IDB 7/03, GN-2235-1.)
- International Monetary Fund (IMF) (2005). *Draft Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington, DC: IMF).
- \_\_\_\_\_ (2004). *Peru: Report on the Observance of Standards and Codes Fiscal Transparency*, 04/109 (Washington, DC: IMF).
- \_\_\_\_\_ (2003). *Chile: Report on the Observance of Standards and Codes Fiscal Transparency*, 03/237 (Washington, DC: IMF).
- \_\_\_\_\_ (2001a). *Review of the Fund's Experience in Governance Issues* (Washington, DC: IMF).
- \_\_\_\_\_ (2001b). *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, DC: IMF).
- \_\_\_\_\_ (2001c). *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency*, 01/217 (Washington, DC: IMF).
- \_\_\_\_\_ (1999). *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles* (Washington, DC: IMF).
- INTOSAI (2001). *Independence of Supreme Audit Institutions: Final Task Force Report* (Vienna: INTOSAI General Secretariat).
- Jones, Mark (2001). 'Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget,' in Haggard and McCubbins.
- Krafchik, Warren (2003). *What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?* Paper was presented at an African regional workshop, *Towards Auditing Effectiveness*, Organized by the World Bank Institute, Ethiopia 12-15 May 2003.
- Krafchik, Warren, and Joachim Wehner (1998). 'The Role of Parliament in the Budget Process,' *South African Journal of Economics* 66(4).
- Latinobarómetro (2004). *Latinobarómetro 2004: Una decada de mediciones* (Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro).
- Lavielle, Briseida, Mariana Pérez and Helena Hofbauer (2003). *Latin America Index of Budget Transparency* (Mexico and Washington DC: IBP).
- Mainwaring, Scott, and Christopher Welna, eds. (2003). *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Manning, Nick, and Rick Staphenurst (2002). *Strengthening Oversight by Legislatures* (Washington DC: World Bank PREM Note 74).
- Marcel, Mario, and Marcelo Tokeman (2002). 'Building a Consensus for Fiscal Reform in Chile,' in OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (Paris: OECD).
- Meyers, Roy (2000). *Legislative budgeting in Mexico: Aspirations and Choices*, paper prepared for the Conference on Reform of the State: Budget and Public

- Spending in Mexico, Mexico City, January 27.
- Messick, Richard (2002). *Strengthening Legislatures. Implications from Industrial Countries* (Washington, DC: World Bank, PREM Note 63.)
- McGee, David (2002). *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending* (London: Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press).
- Morgenstern, Scott, and Benito Nacif, eds. (2002). *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Morgenstern, Scott, and Luigi Manzetti (2003). 'Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina,' in Mainwaring and Welna.
- Morón, Eduardo, Claudia Gonzalez del Valle and Tamiko Hasegawa (2003). *Transparencias Presupuestaria en el Perú y América Latina* (Lima: CIUP Working Paper 54).
- Mostajo, Rossana (2002). *El Sistema Presupuestario en el Perú* (Santiago: CEPAL-ILPES Public Management Working Paper 17).
- Norton, Andy, and Diane Elson (2002). *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process* (London: Overseas Development Institute).
- O'Donnell, Guillermo (2003). 'Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust,' in Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds. *Democratic Accountability*.
- \_\_\_\_\_. (1999). 'Horizontal Accountability and New Polyarchies,' in Andreas Schedler et al, eds. *The Self-Restraining State*.
- \_\_\_\_\_. (1998). 'Horizontal Accountability in New Democracies,' *Journal of Democracy* 9(3).
- \_\_\_\_\_. (1994). 'Delegative Democracy,' *Journal of Democracy* 5(1).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004). *Budgeting in Chile* (Paris: OECD Working Party of Senior Budget Officials GOV/PGC/SBO (2004)7).
- \_\_\_\_\_. (2003). *Budgeting in Brazil* (Paris: OECD Working Party of Senior Budget Officials GOV/PUMA/SBO (2003) 10).
- \_\_\_\_\_. (2002). 'OECD Best Practices for Budget Transparency,' *OECD Journal on Budgeting* 1(3).
- \_\_\_\_\_. (2001). *Budget.- Towards a New Role for the Legislature* (Paris: OECD).
- \_\_\_\_\_. (1998). *The Role of the Legislature* (Paris: OECD).
- Parliamentary Centre (1998). *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian's Handbook* (Ottawa: Parliamentary Centre.)
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carillo Flórez and Andres Allamand Zavala (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington, DC: IDB).

- Pelizzo, Riccardo, and Rick Stapenhurst (2004). *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation* (Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper 3388).
- Pereira, Carlos, and Bernardo Muller (2004). 'The Cost of Governing: Strategic Behaviour of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process,' *Comparative Political Studies* 37(7).
- \_\_\_\_\_ (2002). 'Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executive e Legislative na Elaboração do Orçamento Brasileiro,' *Dados* 45(2).
- Person, Torsten, and Guido Tabellini (1999). *Political Economics and Public Finance* (Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper 7097).
- \_\_\_\_\_ (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy* (Boston: MIT Press).
- Petri, Humberto (1998). *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America* (Washington DC: IDB).
- Poterba, James, and Jurgen von Hagen, eds. (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: University of Chicago Press).
- Rodriguez, Jesus, and Alejandro Bonvecchi (2004). *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia argentina* (Santiago, Chile: CEPAL Macroeconomy of Development Working Paper Series 32).
- Rojas, Edgar, and Harold Zavarce (2004). *Instituciones para la coordinación de la política monetaria y fiscal: Un enfoque transaccional para el caso venezolano*, paper presented at the XVI Regional Seminar on Fiscal Policy of ECLAC, Santiago de Chile, 26-29 January.
- Samuels, David (2002). 'Progressive Ambition, Federalism and Pork-barreling in Brazil,' in Morgenstern and Nacif.
- Santiso, Carlos (forthcoming) 'Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies,' *OECD Journal on Budgeting* 4(2).
- \_\_\_\_\_ (2004a). 'The Contentious Washington Consensus: Reforming the Reforms in Emerging Markets,' *Review of International Political Economy* 11(4).
- \_\_\_\_\_ (2004b). 'Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policy,' *International Public Management Journal* 7(2).
- \_\_\_\_\_ (2004c). 'Lending to Credibility: The Inter-American Development Bank and Budget Oversight Institutions in Latin America,' *CEPAL Review* 83.
- \_\_\_\_\_ (2004d). 'Development Finance, Governance and Conditionality: Politics Matter,' *International Public Management Journal* 7(1):73-100.
- \_\_\_\_\_ (2003). 'Another Lost Decade? The Future of Reform in Latin America,' *Public Administration and Development* 23(4).
- \_\_\_\_\_ (2001). *Democratic Governance and Insulated Economic Policy: The Challenges of Divided Government in Argentina and Brazil*, Paper Prepared

- for CLAD VI International Congress on State and Public Administration Reform, Buenos Aires, Argentina, 5-9 November 2001.
- Santiso, Carlos, with Arturo Garcia Belgrano (2004). *Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems* (Washington, DC: SAIS Working Paper WP/01/04.)
- Saporiti, Alejandro, and Jorge Streb (2003). *Separation of Powers and Political Budget Cycles* (Buenos Aires: Universidad del CEMA, Working Papers 251).
- Scartascini, Carlos, and Ernesto Stein (2004). *The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process* (Washington, DC: IDB).
- Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Marc Plattner (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner.)
- Schick, Allen (2003). *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, paper presented at the 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.
- \_\_\_\_\_ (2002). 'Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy,' *OECD Journal on Budgeting* 1(3).
- \_\_\_\_\_ (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, DC: World Bank Institute).
- \_\_\_\_\_ (1995). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process* (Washington, DC: Brookings Institution).
- \_\_\_\_\_ (1990). *The Capacity to Budget* (Washington, DC: Urban Institute.)
- Shugart, Mathew, and Stephan Haggard (2001). 'Institutions and Public Policy in Presidential Systems,' in Haggard and McCubbins.
- SIGMA (2002). *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees* (Paris: OECD SIGMA Paper 33, CCNM/GOV/ SIGMA (2002)1).
- Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti (2003). 'Societal and Horizontal Accountability. Lessons from a Fruitful Relationship,' in Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds. *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Solaces Mendiola, Manuel (2004). *La Auditoria Superior de la Federation: Antecedentes y perspectiva juridica* (Mexico DF: UNAM, Institute de Investigaciones Juridical).
- Sour, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastian (2003). *Politica presupuestaria durante la transition a la democracia en Mexico: 1997-2003* (Mexico: CIDE).
- \_\_\_\_\_ (2004). *Quien tiene la fultuna palabra sobre el gasto puhlico en Mexico?* (Mexico: CIDE).
- Speck, Bruno Wilhelm (2000). *Inova~do no Tribunal de Contas da Unido* (Sao Paulo: Fundapdo Konrad Adenauer, Serie Pesquisas 21).
- Stapenhurst, Rick (2004a). *The Legislature and the Budget* (Washington, DC: World Bank Institute Working Paper).

- \_\_\_\_\_ (2004b). *Good Governance, Parliamentary Oversight and Financial Accountability*, presentation at the World Bank (PREM-OPC-FM) seminar on *Budget Management and Financial Accountability*, Washington, DC, United States, 1-2 March 2004.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi and Alejandro Grisanti (1998). *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience* (Washington, DC: IDB OCE Working Paper 367).
- Vial, Joaquin (2001). *Institucionalidad presupuestaria y desen?peho fiscal: Una Mirada a la experiencia chilena en los 90* (unpublished manuscript).
- Von Hagen, Jurgen (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities* (Brussels: European Commission Economic Papers 96).
- Walker, David (2004). "Addressing Fiscal Risks: A Case for Greater Truth and Transparency in Government Financial Reporting," *International Journal of Government Auditing* 31(1).
- Wehner, Joachim (2004). *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle* (Washington, DC: World Bank Institute Working Paper).
- \_\_\_\_\_ (2003). 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth,' *Commonwealth and Comparative Politics* 41(3).
- \_\_\_\_\_ (2001). 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament,' *Journal of Legislative Studies* 7(2).
- Weldon, Jeffrey (2002). 'Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico,' in Scott Morgenstern and Benito Nacif.
- Wesberry, Jim (1992). *SIMAFAL-Sistema Integrado Modelo de Administration Financiers y Control pares America Latina-Sintesis* (Washington, DC: Respondanet).
- Wildavsky, Aaron (1992). 'Political Implications of Budget Reform: A Retrospective,' *Public Administration Review* 52.
- \_\_\_\_\_ (1964). *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown).
- Wildavsky, Aaron, and Noemi Caiden (2000). *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th edition (New York: Addison Wesley).
- Wilkie, James (1967). *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910* (Berkeley: University of California Press).
- World Bank (2001). *Peru: Institutional and Governance Review* (Washington, DC: World Bank, Report 22637-PE).
- \_\_\_\_\_ (2002). *Brazil Country Financial Accountability Assessment* (Washington, DC: World Bank).



## فصل یازدهم بازگشت قوه مقننه از حاشیه‌ها\*

### یوشیم ونر

#### مقدمه

تلاش برای مشارکت پارلمان در تصمیمات مالی، برهه‌های حساسی را در تکامل و ظهور دولت‌های مدرن دموکراتیک تعریف کرده است (هریس، ۱۹۷۵؛ راید، ۱۹۶۶). از آنجاکه بودجه اصلی‌ترین ابزار سیاستگذاری اقتصادی دولت و دربرگیرنده جامع‌ترین بیان اولویت‌هاست، می‌توان انتظار داشت که قوه مقننه به‌محض کسب اختیارات در زمینه تصمیمات مالی، به تلاش سرسختانه برای حفظ آن بپردازد.<sup>(۱)</sup>

هر سال، پارلمان‌های سراسر جهان بودجه سالیانه دولت را بررسی می‌کنند و به دولت اجازه کسب درآمد و انجام هزینه‌ها را می‌دهند. به دنبال اجرای بودجه، نهادهای ممیزی مستقل گزارش‌هایی را مبنی بر اینکه آیا بودجه مصوب به‌خوبی اجرا شده است یا خیر تهیه می‌کنند. ولی فرایند رسمی بررسی بودجه به‌خودی‌خود به معنای این نیست که پارلمان‌ها در زمینه بودجه‌ریزی نقش مهمی برعهده دارند. ظاهراً پارلمان‌های دنیا در زمینه شیوه مشارکت اثربخش‌تر در فرایند بودجه پرسش‌های مشابهی را مطرح می‌سازند. در حالی که کشورهای مختلف با شرایط و چالش‌های متفاوتی روبه‌رو هستند، بسیاری از آنها خواستار تقویت نقش پارلمان در این فرایند هستند. از این‌رو برخی از پارلمان‌ها برای انجام این کار گام‌های محکمی برداشته‌اند.

برای پاسخ‌گویی به این پرسش، باید دانش خود در زمینه نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی را افزایش دهیم. به لحاظ تاریخی، بررسی تأثیر قوه مقننه بر سیاست و بودجه بیش از هر جای دیگری در ایالات متحده آمریکا توسعه یافته است (اوپنهایمر، ۱۹۸۳).

---

\* در اینجا مایلم از نظرهای آلن شیک (دانشگاه مرلند)، کارلوس سانتیسو (دانشگاه جان هاپکینز)، وارن کرافچک (برنامه بودجه بین‌الملل)، مایک استیونس و ریک استاپنهرست (بانک جهانی) در نگارش این مقاله سپاسگزاری کنم.

ولی هنوز درباره این مسائل در کشورهایی که از نظام کنگره‌ای برخوردار نیستند و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه اطلاعات چندانی نداریم. هدف این مقاله بررسی شیوه‌های نوظهور مشارکت قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی است.

درک مجدد مزیت‌های بالقوه مشارکت قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی، معماران نظام مالی را با این مسئله روبه‌رو ساخته است که چگونه می‌توان اطمینان پیدا کرد که فعالیت جدید قوه مقننه، به‌جای تضعیف نتایج بودجه‌ای صحیح به فرایند بودجه‌ریزی کمک می‌کند. در نهایت، مقاله حاضر بیان می‌کند که افزایش مشارکت پارلمان‌های ملی در بودجه‌ریزی مطلوب است و می‌تواند در نتایج بودجه در سطوح مختلف تأثیر مثبتی داشته باشد. ولی گسترش نفوذ قوه مقننه خطرهایی را نیز به همراه دارد که باید مورد توجه قرار بگیرد. در این مقاله برخی از ابزارهای نهادی سودمند برای آشتی دادن فعالیت پارلمانی با دوراندیشی مالی نیز ارائه شده است.

#### ۱-۱۱ چشم‌انداز متغیر بودجه‌ریزی پارلمانی

از دیدگاه بلندمدت، نفوذ پارلمان‌های ملی بر سیاستگذاری بودجه در اکثر کشورهای صنعتی کاهش یافته است (کومبز، ۱۹۷۶؛ شیک، ۲۰۰۲). زوال قدرت پارلمان در زمینه بودجه در بریتانیا که مجلس عوام مدت‌هاست به اصلاح یا هرگونه اعمال نظر در زمینه هزینه‌ها و درآمدهای پیشنهادی قوه مجریه نمی‌پردازد از همه جا آشکارتر باشد (دیوی، ۲۰۰۰).

برای این روند توضیحات متعددی وجود دارد. ظهور احزاب سیاسی منضبط استقلال قوه مقننه را محدود ساخته است. تفویض اختیارات در زمینه هزینه‌ها و به‌میزانی کمتر در مورد درآمدها، کنترل جامع وجوهات عمومی توسط پارلمان‌های ملی را کاهش داده است. علاوه بر این، گسترش زیاد تعهدات مالی در سده بیستم انعطاف بودجه‌ها را به میزان چشمگیری کاهش داده و فضای موجود برای اعمال نظر پارلمان در زمینه بودجه‌های سالیانه را محدود ساخته است. با رشد هزینه‌های عمومی و افزایش پیچیدگی امور مالی عمومی، پیشنهاد بودجه قوه مجریه به استاندارد برای سنجش اقدامات قوه مقننه تبدیل شده است.

ولی نشانه‌های جدید حکایت از این دارد که پارلمان‌های برخی از کشورهای عضو

سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درصدد بازگشت به فرایند بودجه‌ریزی و ایفای نقشی فعال‌تر هستند. مثلاً در فرانسه، مجلس شورای ملی اخیراً طیف گسترده‌ای از اصلاحات بودجه‌ای را آغاز کرده که تغییراتی همچون طبقه‌بندی مجدد بودجه برای حمایت از نظارت پارلمانی و گسترش اختیارات اصلاح بودجه را دربرمی‌گیرد (شابو، ۲۰۰۱). بسیاری از پارلمان‌های کشورهای در حال توسعه و کشورهای که در مرحله گذار به سر می‌برند حرکت به سوی فعالیت‌های بودجه‌ای را آغاز کرده‌اند. شاید دلیل اصلی این تحول این باشد که استقرار دموکراسی و تغییرات قانون اساسی امکان‌هایی را برای مشارکت قوه مقننه در بسیاری از نظام‌هایی که قبلاً نظام‌های بسته محسوب می‌شدند، به‌ویژه در بخش‌هایی از آمریکای لاتین، آفریقا و اروپای مرکزی فراهم کرده است. از جمله می‌توان به کنگره برزیل اشاره کرد که به لحاظ تاریخی نقش مهمی را در فرایند بودجه ایفا نمی‌کرد. در دهه ۱۹۸۰ استقرار دموکراسی در این کشور به تغییراتی در قانون اساسی منجر شد که اختیار اصلاح بودجه را به کنگره تفویض کرد و به فعالیت پارلمانی چشمگیری منجر شد (بلوندال، ۲۰۰۳).

علاوه بر این، اخیراً نهادهای مالی بین‌المللی و سازمان‌های کمک‌کننده به افزایش مشارکت در تعیین اهداف و راهبردهای توسعه گرایش پیدا کرده‌اند. اکنون از کشورهای در حال توسعه درخواست می‌شود تا بر مبنای اسناد راهبرد جامع کاهش فقر که از طریق فرایند مشارکت درون - کشوری گردآوری می‌شود از منابع مالی بین‌المللی استفاده کنند. این تغییر رویکرد، به دلایل مختلف با علاقه مجدد سازمان‌های کمک‌کننده بین‌المللی به کیفیت فرایند بودجه و حکمرانی بودجه ارتباط دارد. به‌ویژه می‌توان به احساس ناکامی در مشروط ساختن وام‌های توسعه‌ای و اثبات اثربخشی کمک‌ها اشاره کرد (بانک جهانی، ۱۹۹۸). این مسئله به پارلمان‌های کشورهای فقیر فرصت می‌دهد دوباره در تعیین سیاست‌های توسعه و بودجه‌ریزی مشارکت کنند (استپانهرست و پلیزو، ۲۰۰۲).<sup>(۲)</sup>

## ۱۱-۲ چرا باید قوه مقننه در بودجه‌ریزی نقش داشته باشد؟

درخواست برای مشارکت بیشتر قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی اغلب با بدبینی روبه‌رو می‌شود. اگرچه واقعاً این مسئله خطرهایی را به همراه دارد که در بخش‌های بعد درباره

آنها سخن خواهیم گفت، ولی اغلب درک صحیحی از دلیل نیاز به دخالت قدرتمند قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی وجود ندارد. در این قسمت برخی از استدلال‌های مهم را که در این ارتباط وجود دارند مطرح می‌کنیم.

#### ۱-۲-۱ الزامات قانون اساسی و اختیارات مالی پارلمان

اختیارات مالی پارلمان یکی از اصول بنیادین و قطعی دموکراتیک است. این بدان معناست که قوه مقننه موظف است مطمئن شود درآمدها و هزینه‌هایی که تصویب می‌کند به لحاظ مالی درست هستند و با توجه به منابع موجود با نیازهای مردم همخوانی دارند و به‌خوبی و به‌گونه‌ای اثربخش اجرا می‌شوند. وقتی قوه مقننه نتواند این وظیفه را اجرا نماید، فرایند بررسی بودجه طولانی و بی‌اثر خواهد بود، همان‌طور که یکی از نمایندگان پارلمان نیز صادقانه می‌گوید، تنها «اتلاف وقت است» (بلوندال، ۲۰۰۱ ب: ۵۴). مشارکت نمادین در فرایند بودجه‌ریزی قدرت قوه مقننه در زمینه درآمدها و هزینه‌ها را تنها در حد قانون اساسی محدود می‌سازد.

#### ۲-۲-۱۱ پایش و کنترل به‌عنوان عناصر حکمرانی خوب

قدرت نامحدود قوه مجریه ممکن است در مرحله ابتدایی اصلاح اقتصادی سرمایه‌ای ارزشمند باشد، ولی به‌تدریج و در مراحل بعد مشکل‌ساز می‌شود که این یکی از معضلات «حکمرانی خوب» است (سانتیسو، ۲۰۰۳).<sup>(۳)</sup> پایش و نظارت برای اطمینان از حکمرانی خوب در بودجه‌ریزی، در بلندمدت و میان‌مدت ضروری هستند. این نظارت نیازمند پاسخ‌گویی قوه مجریه در برابر قوه مقننه و توانایی قوه مقننه در اقدام مناسب در صورت عملکرد ضعیف است (مارشال، ۱۹۹۱).<sup>(۴)</sup> این مسئله به نحو روزافزونی یکی از عناصر مهم نظام بودجه‌ریزی صحیح محسوب می‌شود. از جمله در بهترین عملکرد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ الف) نیز به این مسئله اشاره شده است.<sup>(۵)</sup>

بسیاری از اقتصاددانان به مشارکت قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی با بدبینی نگاه می‌کنند و در این زمینه از حمایت مطالعاتی برخوردارند که نشان می‌دهد ضعف قوه

مقننه به تضمین انضباط مالی می‌انجامد (فن هاگن، ۱۹۹۲). ولی این دیدگاه خالی از بحث نیست. اول اینکه قوه مقننه به‌هیچ‌وجه تنها منبع افزایش بیش از حد هزینه‌ها نیست. تجربیات اخیر در ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد، برهم خوردن تراز بودجه می‌تواند تا حد زیادی ناشی از تصمیمات قوه مجریه نیز باشد.<sup>(۶)</sup> در چنین شرایطی، قوه مقننه می‌تواند اقدامات غیرمسئولانه قوه مجریه یا عطش بیش از حد این قوه را برای هزینه کردن مهار کند.<sup>(۷)</sup> دوم اینکه اقدام قوه مقننه الزاماً به تضعیف انضباط مالی نمی‌انجامد. مثلاً مقاله‌ای که اخیراً در ارتباط با تأثیر اقدام‌های پارلمان آلمان بر بودجه به‌عمل آمده نشان می‌دهد که از چهار سال مورد مطالعه، در سه سال پس از اقدام پارلمان، کسری بودجه در مقایسه با بودجه پیشنهادی دولت کاهش یافت (ونر، ۲۰۰۱).<sup>(۸)</sup>

استدلال‌های کلی در مخالفت با مشارکت پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی بر این فرض استوار است که قوه مجریه به‌خودی‌خود خواستار حکمرانی خوب و حفظ منافع عموم است. متأسفانه در بسیاری از موارد این فرضی ساده‌انگارانه است. در مواردی که خیرخواهی و سلامت قوه مجریه در فرهنگ حکمرانی ریشه‌های عمیقی ندارد و در مواردی که پاسخ‌گویی انتخاباتی به‌خوبی توسعه نیافته است، فقدان کنترل و نظارت معنادار قوه مقننه راه را برای اسراف و فساد و نتایج بودجه‌ای ضعیف هموار می‌کند (برنل، ۲۰۰۱). در چند کشور که از عملکرد بودجه‌ای ریشه‌دار و صحیح برخوردارند، ممکن است قوه مقننه بتواند بدون خطر کاهش سلامت بودجه، به‌صورت قانونی خود را از فرایند بودجه‌ریزی کنار بکشد. در کشورهایی که معیارها و استانداردهای فرایندهای مناسب بودجه‌ریزی هنوز در قوه مجریه درونی نشده و دولت فاقد اخلاق عملیاتی مناسب است، عدم دخالت قوه مقننه امکان دارد سلامت مالی بودجه‌ریزی را با خطرهای ویرانگری روبه‌رو کند.

### ۳-۲-۱۱ صراحت و شفافیت

به‌طور سنتی، فرایند تهیه پیش‌نویس بودجه در قوه مقننه معمولاً علنی و آشکار نیست.<sup>(۹)</sup> امکان بحث‌های عمومی و عمیق در هنگام تقدیم بودجه به قوه مقننه فراهم می‌گردد. بحث علنی درباره محتوای بودجه در قوه مقننه شفافیت را افزایش می‌دهد و نظارت اثربخش را میسر می‌سازد.

به نظر می‌رسد به تدریج پارلمان‌ها به گشودن درهای جلسات کمیته‌های خود بر رسانه‌ها و عموم گرایش بیشتری می‌یابند. مثلاً بیش از نیمی از کمیته‌های حساب‌های عمومی در کشورهای جامعه مشترک‌المنافع اکنون گزارش می‌دهند، که نمایندگان رسانه‌ها و عموم مردم حق شرکت در جلسات آنها را دارند (مک‌گی، ۲۰۰۲: ۹۹) و ۶۳ درصد (۱۷ پارلمان از بین ۲۷ پارلمان) از پارلمان‌هایی که توسط سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی مورد نظرسنجی قرار گرفتند گزارش می‌دهند که مفاد جلسات کمیته‌های آنها در دسترس مردم قرار دارد (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ ب). تغییر گرایش قوای مقننه به سمت جلسات علنی و دسترسی عمومی به مفاد جلسات نشانه کاهش پنهان‌کاری در سیاستگذاری و بودجه‌ریزی است.

برخی هشدار می‌دهند که پایان بخشیدن به پنهان‌کاری در بحث‌ها و بررسی‌های قوه مقننه خطرهایی را به دنبال دارد. آیا گشودن درهای کمیته‌ها تصمیم‌گیری واقعی را به محافل دیگری همچون گروه‌های کاری و احزابی منتقل می‌کند که دور از چشمان مردم قرار دارند؟ منتقدان معمولاً نمی‌توانند در دفاع از این استدلال خود شواهد ملموسی ارائه کنند (مسیک، ۲۰۰۲). از این رو هیچ‌یک از پارلمان‌هایی که درهای کمیته‌های مالی خود را بر روی رسانه‌ها و عموم گشوده‌اند نیازی به انصراف از این تصمیم و بازگشت به پنهان‌کاری احساس نکرده‌اند و طرفداران این دیدگاه‌های بدبینانه نتوانسته‌اند اصلاحگران قوه مقننه را متقاعد کنند.

#### ۴-۲-۱۱ مشارکت و ایجاد اجماع

پارلمان‌ها می‌توانند به اطمینان از رعایت تعادل دیدگاه‌ها و ورودی‌های تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای کمک نمایند و بدین ترتیب سکویی برای ایجاد اجماعی گسترده در ارتباط با بدهستان‌های بودجه‌ای ایجاد کنند. در بسیاری از کشورها، جامعه تجاری به‌طور سنتی در تدوین بودجه تأثیرگذار است. برای تکمیل و متعال ساختن این دیدگاه، قوه مقننه می‌تواند به‌عنوان محلی برای وارد کردن اندیشه‌های مستقل، دانشگاهیان و گروه‌های جامعه مدنی به فرایند بودجه‌ریزی عمل کند. پارلمان‌ها با درک ارزش گنجاندن دیدگاه‌های متعدد در فرایند بودجه‌ریزی، به نحو روزافزونی به‌صورت علنی خواستار اظهارنظر درباره

بودجه می‌شوند. برخی از پارلمان‌ها به دلیل مشارکت جامعه مدنی، در گشودن چشم‌اندازهای جدید در فرایند بودجه‌ریزی نقش مهمی ایفا کرده‌اند (کادر ۱-۱۱).

#### کادر ۱-۱۱ پارلمان و مشارکت جامعه مدنی در بودجه‌ریزی جنسیتی در آفریقای

##### جنوبی

با در نظر گرفتن ملاحظات جنسیتی، بودجه‌ریزی تضمین می‌کند نیازها و منافع افرادی که به گروه‌های اجتماعی مختلف تعلق دارند در بودجه دولت در نظر گرفته شوند. بدین ترتیب می‌توان مطمئن شد که نیازها و منافع مردان و زنان، دختران و پسران از توجه کافی برخوردار شده است. ابتکار بودجه زنان در آفریقای جنوبی، در سال ۱۹۹۵، توسط کمیته دائمی امور مالی پارلمان و دو سازمان غیردولتی آغاز شد. این فعالیت مشترک به نمایندگان پارلمان امکان داد تا از مهارت‌های پژوهشی موجود در جامعه مدنی استفاده کنند و باعث شد سازمان‌های غیردولتی از دسترسی مستقیم به سیاستگذاران بهره‌مند شوند. تحلیل جنسیتی از بودجه ملی سه سال به طول انجامید. در سال‌های بعد، ابتکار بودجه زنان تحلیل‌های جنسیتی بیشتری انجام داد که به مسائلی همچون تأمین مالی حکومت محلی، کمک‌های مالی سازمان‌های کمک‌کننده و درآمدهای دولت ارتباط داشت. این ابتکار علاوه بر گزارش‌های مفصل‌تر، نسخه‌های ساده‌تر و کوتاه‌تری از پژوهش‌ها را نیز تهیه و کارهای خود را به زبان‌های محلی مختلف منتشر کرد تا در دسترس مخاطبان بیشتری قرار گیرد.

منبع: بادلندر.

تقاضا برای منابع مالی معمولاً از منابع موجود بیشتر است از این‌رو باید تصمیمات دشواری را اتخاذ کرد. آیا مشارکت بیشتر جامعه مدنی و گروه‌های هم‌سود به قطبی شدن بحث‌ها می‌انجامد و به چند برابر شدن مطالبات بودجه‌ای منجر می‌شود؟ در صورتی که توانایی قوه مقننه به گونه‌ای افزایش یابد که بتواند به صورت مستقل به ارزیابی آشکار و شفاف محتوای پیشنهادها بپردازد این خطر کاهش می‌یابد. برعکس، مشارکت اثربخش طیف گسترده‌ای از شرکت‌کنندگان می‌تواند به درک بهتر محدودیت‌هایی که بودجه را شکل می‌دهد و افزایش پایبندی به بودجه مصوب کمک کند.

### ۱۱-۳ ارزیابی تأثیرات مشارکت قوه مقننه

اگرچه در دفاع از افزایش مشارکت قوه مقننه در بودجه‌ریزی استدلال‌های خوبی وجود دارد، اما نقش واقعی قوه مقننه در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت‌های چشمگیری دارد. در این بخش به برخی از این تفاوت‌های مرتبط با سطح و ماهیت دخالت قوه مقننه تأکید می‌کنیم. این تفاوت‌ها با میزان اعمال نفوذ قوه مقننه در بودجه‌ریزی و تأثیر آن بر نتایج بودجه ارتباط دارد. اگرچه این بحث برخی از مسائل مهم را مطرح می‌کند، اما برای تحلیل جامع تأثیرات بودجه‌ای قوه مقننه به‌ویژه در ارتباط با نتایج بودجه پژوهش‌های تجربی بیشتری باید انجام شود.

#### کادر ۱۱-۲ نوع‌شناسی تأثیر قوه مقننه بر بودجه

پارلمان‌هایی که در بودجه‌ریزی دخالت زیادی دارند از توانایی اصلاح یا رد پیشنهاد بودجه قوه مجریه برخوردارند و می‌توانند پیش‌نویس بودجه خود را تدوین و جایگزین بودجه قوه مجریه کنند. پارلمان‌های تأثیرگذار بر فرایند بودجه از توانایی اصلاح و رد پیشنهاد قوه مجریه برخوردارند ولی نمی‌توانند بودجه پیشنهادی خود را تدوین و جایگزین پیش‌نویس بودجه قوه مجریه کنند. پارلمان‌هایی که در زمینه فرایند بودجه‌ریزی هیچ‌گونه نفوذی ندارند یا نفوذ کمی دارند از توانایی اصلاح یا رد پیشنهاد بودجه قوه مجریه، تنظیم و جایگزین کردن پیشنهاد بودجه خود برخوردار نیستند. آنها خود را به تصویب بودجه‌ای که به آنان ارائه می‌شود محدود می‌سازند.

منبع: اقتباس از نورتون (۱۹۹۳: جدول ۱-۴)

#### ۱۱-۳-۱ میزان تأثیر بر سیاست بودجه‌ای

پارلمان‌ها از نظر میزان تأثیرگذاری بر خط‌مشی بودجه با یکدیگر تفاوت دارند. کنگره ایالات متحده آمریکا گاهی به‌عنوان قوه مقننه تدوینگر بودجه عمل می‌کند. اگرچه رئیس‌جمهور پیش‌نویس بودجه را به کنگره تقدیم می‌کند، ولی کنگره این را تنها به‌عنوان یک پیشنهاد در معنای واقعی کلمه محسوب می‌کند. در برخی از سال‌ها، ناظران می‌گویند که بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور از همان بدو ورود به کنگره مرده است و کنگره به‌صورت



مستقل سیاست بودجه‌ای خود را تعریف می‌کند (شیک و لوستراکو، ۲۰۰۰: ۱۰۴-۷۴). اثر مهم آرون ویلداوسکی در زمینه سیاست فرایند بودجه در اصل مطالعه سیاست‌گذاری کنگره است (ویلداوسکی و کایدن، ۲۰۰۰). تنها تعداد معدودی از مطالعات فرایندهای بودجه‌ریزی ملی تا این حد بر قوه مقننه تأکید کرده‌اند، چون توانایی ایالات متحده در شکل دادن به بودجه منحصر به فرد است. فقط پارلمان‌های چند کشور به‌طور منظم پیش‌نویس بودجه قوه مجریه را دستخوش تغییرات چشمگیر می‌کنند (جدول ۱-۱۱).

جدول ۱-۱۱ آیا معمولاً پارلمان‌ها بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کنند؟

نام کشور	بدون تغییر	با تغییرات جزئی	با تغییرات چشمگیر
استرالیا	X		
اتریش		X	
کانادا	X		
جمهوری چک			X
دانمارک			X
فنلاند		X	
فرانسه		X	
آلمان		X	
یونان	X		
مجارستان			X
ایسلند		X	
ایرلند		X	
ایتالیا		X	
ژاپن	X		
کره		X	
مکزیک		X	

جدول ۱-۱۱ آیا معمولاً پارلمان‌ها بودجه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کنند؟

نام کشور	بدون تغییر	با تغییرات جزئی	با تغییرات چشمگیر
هلند		X	
نیوزیلند	X		
نروژ		X	
لهستان		X	
پرتغال		X	
اسپانیا		X	
سوئد		X	
سوئیس		X	
ترکیه		X	
بریتانیا	X		
ایالات متحده آمریکا			X
کل	۶	۱۷	۴
درصد از کل	٪۲۲	٪۶۳	٪۱۵

بزرگ‌ترین گروه پارلمان‌ها ظاهراً از نظر میزان نفوذ بر مسائل بودجه‌ای در میانه جدول قرار دارند و بودجه پیشنهادی دولت را با تغییراتی جزئی تصویب می‌کنند. ۶۳ درصد (۱۷ پارلمان از میان ۲۷ پارلمان) که توسط سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بررسی شدند بیان کردند که معمولاً تغییراتی جزئی در بودجه انجام می‌دهند. این گروه پارلمان‌های کشورهای اسکاندیناوی، بیشتر کشورهای اروپای مرکزی و کره را شامل می‌شود. تغییرات بودجه جزئی الزاماً به معنای کم‌اهمیت بودن این تغییرات نیست. وقتی وزرا نتوانند قوه مقننه را در زمینه ضرورت برخی هزینه‌ها قانع کنند، حذف اقلام مربوطه می‌تواند منابع بیشتری را برای رفع نیازهای دیگر آزاد کند. سطح متوسطی از اصلاحات به قوه مجریه نشان می‌دهد که باید نظارت قوه مقننه را جدی بگیرد یا اینکه پیامدهای آن را تحمل کند.<sup>(۱۰)</sup>

در سوی دیگر این طیف، پارلمان‌هایی قرار دارند که تأثیر چشمگیری بر سیاست بودجه ندارند و پیش‌نویس بودجه قوه مجریه را بدون هیچ تغییری تصویب می‌کنند. این گروه شامل پارلمان‌های وست‌مینستری است که در آنها هرگونه اصلاح موفقیت‌آمیز بودجه رأی عدم اعتماد به دولت محسوب می‌شود (کادر ۳-۱۱). پارلمان‌های دیگری که از سنت‌های وست‌مینستری تبعیت نمی‌کنند نیز در این گروه قرار دارند. که می‌توان به ژاپن و یونان اشاره کرد (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ ب).

### کادر ۳-۱۱

آخرین باری که پارلمان بریتانیا درخواست بودجه را رد کرد در سال ۱۹۱۹ بود که با درخواست رئیس تشریفات دربار برای بودجه احداث حمامی دیگر مخالفت شد. تجربه اصلاح بودجه در بسیاری از قوای مقننه وست‌مینستری نیز به سال‌ها پیش بازمی‌گردد. مثلاً آخرین باری که پارلمان نیوزیلند بودجه تخصصی را کاهش داد سال ۱۹۳۰ بود که در آن بودجه سازمان کشاورزی این کشور پنج پوند کاهش پیدا کرد. امروزه در سنت وست‌مینستری، تلاش‌های موفقیت‌آمیز پارلمان برای اصلاح بودجه پیشنهادی دولت به منزله رأی عدم اعتماد به دولت است. این تفسیر مبتنی بر قانون اساسی است که پادشاه حق دارد ابتکارات مالی خود را اجرا کند. صرف‌نظر از اختیارات مبتنی بر قانون اساسی پارلمان در زمینه اصلاح بودجه، در بسیاری از نظام‌های دموکراسی از قبیل استرالیا، کانادا، هند و نیوزیلند که از نظام وست‌مینستری الهام می‌گیرند، در صورت تصویب تغییرات بودجه پیشنهادی قوه مجریه، دولت استعفا می‌دهد.

منبع: دیوی، ۲۰۰۰؛ لاک سبها، ۱۹۹۸؛ سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ ب.

آیا اصلاح بودجه تنها راه برای سنجش میزان تأثیرگذاری بر بودجه است؟ اگرچه برخی از پارلمان‌ها نمی‌توانند یا نمی‌خواهند بودجه را تغییر دهند، اما مدل وست‌مینستری در دهه‌های اخیر دستخوش تغییرات زیادی شده است. اکنون قبل از تسلیم بودجه به پارلمان، اطلاعات قابل ملاحظه‌ای در زمینه چارچوب مالی ارائه می‌شود و در اکثر موارد، بحث‌های پارلمانی شفاف‌تر و بیشتری صورت می‌گیرد. اگر در طول فرایند تهیه پیش‌نویس بودجه یا از طریق فرایندهای مشورت در زمینه سیاست‌های بودجه‌ای میان‌مدت،

دیدگاه‌های قوه مقننه به‌گونه‌ای مؤثرتر در نظر گرفته شوند، این مسئله ممکن است نیاز به اصلاح بودجه را کاهش دهد.<sup>(۱۱)</sup> علاوه بر این، بخش عظیمی از هزینه‌های عمومی استمرار سیاست‌های موجود است. هنگامی که سیاست‌ها برای نخستین بار ارائه می‌شوند یا در هنگام اصلاح قوانین، پارلمان برای بحث و تغییر آنها فرصت زیادی دارد. در این مفهوم، بودجه تا حدی بازتاب سیاست‌هایی که قبلاً در پارلمان مورد بحث قرار گرفته‌اند در تخصیص منابع است، ولی ارزیابی مستمر برای درستی بنیان‌های موجود نیز اهمیت دارد.<sup>(۱۲)</sup> به‌عبارت‌دیگر، ممکن است فقدان فعالیت درزمینه اصلاح بودجه به معنای فقدان تأثیرگذاری قوه مقننه بر سیاست بودجه نباشد. ولی معمولاً کمی‌سازی تأثیراتی که به شیوه‌هایی به‌جز اصلاح بودجه اعمال می‌شوند دشوار است (مه‌یر و ناکا، ۱۹۹۸).

### ۲-۳-۱۱ تأثیر بر نتایج بودجه

اقدامات قوه مقننه چه تأثیری بر نتایج بودجه دارد؟ درحالی‌که به لطف پژوهش‌هایی همچون نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، درزمینه سطح دخالت قوه مقننه داده‌های تطبیقی وجود دارد، درباره ماهیت تأثیر اقدامات قوه مقننه بر بودجه پژوهش‌های کافی انجام نشده است. نظریه مدیریت هزینه‌های عمومی سه هدف مرتبط را در نظر می‌گیرد: حفظ انضباط مالی کلی، اولویت‌بندی منابع مالی براساس اثربخشی خط‌مشی و برنامه و کارایی عملیاتی در اجرای بودجه (شیک، ۱۹۹۸). این سه هدف با بخش درآمدهای بودجه نیز ارتباط دارند. انضباط مالی بدون درآمد مناسب و پیش‌بینی دقیق منابع موجود امکان‌پذیر نیست. تصمیمات تخصیصی دارای یک جنبه درآمدی نیز هستند که در هنگام بررسی مالیات (توزیع بار مالیات در میان بخش‌ها و افراد مختلف) مطرح می‌شوند. مدیریت مالیاتی کارآمد در تضمین کسب حداکثر درآمد در چارچوب پارامترهایی که سیاست‌های مالی و مالیاتی تعیین کرده‌اند نقشی اساسی ایفا می‌کند.

اگر پارلمانی بخواهد در تصمیم‌گیری درباره مبلغ کل بودجه و تخصیص‌ها دخالت کند، باید از طریق نظارت در طول مرحله تصویب فرایند بودجه این کار را انجام دهد. در مقابل، مسائل کارایی عملیاتی عمدتاً در نظارت‌های پس از اجرا و بر مبنای یافته‌های ممیزی سازمان عالی ممیزی و پس از اجرای بودجه بررسی می‌شوند. به‌عبارت‌دیگر،

نظارت پیش از اجرا بر محتوا و جهت‌گیری‌های سیاست بودجه متمرکز است و نظارت پس از اجرا بر کیفیت اجرای بودجه تأکید می‌ورزد. اگر این فرایند اثربخش باشد، پارلمان می‌تواند در هنگام بررسی بودجه‌های آتی از دانشی که از طریق یافته‌های ممیزی‌ها به دست آورده استفاده کند.

به نظر می‌رسد که پارلمان‌ها از نظر میزان تأکید بر دخالت در فرایند بودجه‌ریزی با یکدیگر تفاوت دارند (شیک، ۲۰۰۲: ۳۵-۳۳؛ ونر، ۲۰۰۳). مثلاً کنگره ایالات متحده فرایند نظارت پیش از اجرا را دنبال می‌کند که در آن، کمیته‌های مالی مختلف در زمینه پارامترهای مالی، خط‌مشی مالیاتی و تخصیص منابع مالی موجود تصمیم‌گیری می‌کنند. تأثیر کنگره بر مبلغ کل و تخصیص‌های بودجه می‌تواند چشمگیر باشد، ولی در کنگره هیچ کمیته ویژه‌ای برای بررسی یافته‌های ممیزی‌ها وجود ندارد. برعکس، اکثر پارلمان‌هایی که از الگوی وست‌مینستری پیروی می‌کنند بودجه را بدون هیچ تغییری تصویب می‌کنند و بنابراین هیچ تأثیری بر سیاست بودجه ندارند. در عوض، این پارلمان‌ها از طریق ارزیابی‌های دقیق پس از اجرا در زمینه مخارج عمومی در کمیته حساب‌های عمومی بر مسائل عملیاتی تأکید می‌کنند. شاید برای پارلمان‌هایی که در زمینه اصلاح بودجه اختیاری ندارند تنها زمینه قابل تأکید باشد. بین این دو گروه، پارلمان‌هایی قرار دارند که کارکردهای نظارت پیش از اجرا و پس از اجرا را در یک کمیته با یکدیگر ترکیب می‌کنند. مثلاً در بونسداگ آلمان، کمیته بودجه به تصویب بودجه سالیانه می‌پردازد و سپس نتایج ممیزی را بررسی می‌کند. این مدل ترکیبی تعادل بهتری میان نظارت بر خط‌مشی و اجرای آن ایجاد می‌کند و بدین ترتیب قوه مقننه در زمینه دستیابی به اهداف مختلف مدیریت مالی عمومی نقش فعال‌تری ایفا می‌کند.

پارلمان‌ها باید توجه داشته باشند که در هر وضعیت خاص، توازن مناسب بین نظارت‌های پیش از اجرا و پس از اجرا کدام است. مثلاً در صورت ضعف مدیریت عملیاتی و سابقه بد دولت در زمینه اجرای بودجه ممکن است تأکید قوه مقننه بر تغییر بودجه در مرحله تصویب چندان اثربخش نباشد. در چنین شرایطی تأکید بر آمیزه‌ای از نظارت مستمر بر اجرا و نظارت پس از اجرای مؤثر، مناسب‌تر از تلاش برای تأثیرگذاری بر جهت‌گیری سیاست بودجه‌ای باشد که اجرا نمی‌شود.

اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی در سال‌های اخیر به تأثیرات نهادهای قوه مقننه در نتایج مالی، به‌ویژه کسری بودجه علاقه‌مند شده‌اند.<sup>(۱۳)</sup> آنچه تاکنون مورد بی‌توجهی واقع شده مطالعه تأثیر اقدامات قوه مقننه در سطوح تخصیصی و عملیاتی است. مثلاً آیا اصلاحیه‌ها معمولاً هزینه‌ها را به‌سوی بخش‌ها یا برنامه‌های خاصی هدایت می‌کنند و اگر چنین است، چرا و در چه شرایطی این مسئله رخ می‌دهد؟ چه کسانی از دخالت قوه مقننه در سیاست‌های مالیاتی سود می‌برند؟ چگونه می‌توان به‌گونه‌ای نظام‌مند، نقش قوه مقننه در افزایش کارایی در ادارات و سازمان‌های دولتی را ارزیابی کرد؟ برای درک بهتر تأثیر اقدامات قوه مقننه بر تأمین مالی عمومی تفکر روش‌شناسانه و پژوهش‌های تجربی بیشتری لازم است. این ارزیابی جامع باید نتایج بودجه در هر سه سطح و همچنین بخش درآمد و هزینه را در نظر بگیرد. چالش دیگر این است که برمبنای پژوهش نظام‌مند تطبیقی، دقیقاً بررسی کنیم که چگونه افزایش دخالت قوه مقننه، از تصویب بودجه گرفته تا اعمال نفوذ بر بودجه و احتمالاً تدوین آن، بر نتایج بودجه تأثیر می‌گذارد.<sup>(۱۴)</sup>

#### ۱۱-۴ توضیح تفاوت‌ها

چرا درزمینه تأثیر پارلمان‌ها بر بودجه‌های کشورهای مختلف چنین تفاوت‌هایی وجود دارد؟ می‌توان تعدادی از متغیرهایی را شناسایی کرد که مرتبط با توانایی پارلمان درزمینه بودجه است. این متغیرها با نقشی که در قانون اساسی برای قوه مقننه در نظر گرفته شده مانند، توانایی حقوقی، سیاست‌های حزبی و توانایی فنی پارلمان درزمینه بودجه ارتباط دارد. برای مشارکت اثربخش پارلمان در این زمینه، شرایطی که در افزایش توانایی پارلمان نقش بسزایی دارند باید مهیا شوند. ولی هیچ متغیری به تنهایی کافی نیست و اهمیت تعامل میان متغیرها ممکن است در موارد مختلف با یکدیگر تفاوت داشته باشند (کرافچک و ونر، ۱۹۹۸).

##### ۱۱-۴-۱ نظام‌های ریاست جمهوری در مقایسه با نظام‌های پارلمانی

ماهیت دولت بر مسائل مالی تأثیر بنیادینی دارد. تفاوت در نفوذ بودجه‌ای قوه مقننه در مقایسه با قوه مجریه تا میزان زیادی به نظام حکومت بستگی دارد.<sup>(۱۵)</sup> نظام‌های

پارلمانی به دلیل طرحی که دارند معمولاً به تسهیل روابط میان قوه مقننه و مجریه گرایش دارند. دولت مستقیماً به حمایت اکثریت در پارلمان وابسته است. در نتیجه، ترکیب پارلمان و قوه مجریه و همچنین سرنوشت انتخاباتی آنها ذاتاً با یکدیگر آمیخته شده است. بازنویسی بنیادین کل پیش‌نویس بودجه پیشنهادی قوه مجریه توسط پارلمان به معنای رأی عدم اعتماد به دولت خواهد بود.

از سوی دیگر، تفکیک قوا در نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری به تقابل بیشتر در روابط قوای مجریه و مقننه می‌انجامد. احتمالاً در این شرایط قوه مقننه نسبت به بودجه پیشنهادی قوه مجریه‌ای که با آن فصل مشترک چندانی ندارد دیدگاه انتقادی‌تری دارد. معمولاً شدیدترین درگیری‌های بودجه‌ای در کشورهای رخ داده‌اند که دارای نظام ریاست جمهوری هستند. که می‌توان به ایالات متحده آمریکا (ویلیامز و یوب، ۱۹۹۶) یا اخیراً نیجریه (آی‌ده و ایسومونا، ۲۰۰۲؛ ونر، ۲۰۰۲) اشاره کرد. تفکیک قوا به‌طور خودکار به تعارض شدید میان قوای مجریه و مقننه نمی‌انجامد. ولی در صورتی که با تفکیک اهداف نیز همراه باشد، از جمله در زمان دودستگی حکومت یا وقتی پیوند حزبی میان رئیس‌جمهور و پارلمان ضعیف باشد، احتمال این مسئله بسیار زیاد است (هاگارد و مک‌کوبینز، ۲۰۰۱).

#### ۲-۴-۱۱ طراحی اختیارات قوه مقننه در زمینه اصلاح بودجه

دومین متغیر مهم، ماهیت اختیارات قوه مقننه در زمینه اصلاح بودجه است.<sup>(۱۶)</sup> معمولاً اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح بودجه در قانون اساسی کشور ذکر می‌شوند، ولی ممکن است بر مبنای عرف، قوانین عادی، یا آیین‌نامه‌های پارلمان نیز باشند. هرچه اختیارات قوه مقننه در زمینه اصلاح بودجه کمتر باشد، کنترل قوه مجریه بر نتایج بودجه بیشتر است.

بسیاری از پارلمان‌ها بر اساس قانون اساسی برای شکل دادن به بودجه اختیارات گسترده‌ای دارند. از جمله می‌توان به پارلمان‌های کشورهای اسکانندیناوی، اکثر کشورهای اروپای مرکزی و ایالات متحده آمریکا اشاره کرد (جدول ۲-۱۱).<sup>(۱۷)</sup> برعکس، در سنت وست‌مینستری اختیارات پارلمان به کاهش بودجه محدود است. بنابراین پارلمان فقط

می‌تواند اقلام موجود را کاهش دهد ولی نمی‌تواند اقلام جدیدی را اضافه کند یا اقلام موجود را افزایش دهد. این پیکربندی در نخستین روزهای مجلس عوام ایجاد شد که برای استفاده از یارانه‌های سلطنتی با درخواست‌های زیادی روبه‌رو شد. وظیفه مجلس عوام تصمیم‌گیری درباره این مسئله بود که تا چه حد باید درخواست‌ها را بپذیرد و این درخواست‌ها باید در چه محدوده و به چه شیوه‌ای تأمین شوند. بسیاری از اعضای جامعه کشورهای مشترک‌المنافع از این پیکربندی تقلید کرده‌اند. سومین مجموعه از محدودیت‌هایی که در اصلاح بودجه وجود دارد، اختیارات پارلمان در زمینه تغییر بودجه را به‌گونه‌ای محدود می‌کند که میزان کسری یا مبالغ کل پیشنهادی قوه مجریه را حفظ کند. چنین محدودیت‌هایی در کشورهای حوزه نفوذ فرانسه و کشورهای آمریکای لاتین به چشم می‌خورد.

جدول ۲-۱۱ اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح بودجه

تعداد	حقوق
۳۲	اختیارات نامحدود در زمینه اصلاح بودجه
۱۷	فقط کاهش اقلام موجود
۴	می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد، ولی افزایش تنها با مجوز دولت مجاز است
۱۳	افزایش‌ها باید با کاهش‌های اقلام دیگر تراز باشند
۱۵	اختیارات نامشخص
۸۱	کل

منبع: اقتباس از اتحادیه درون پارلمان، ۱۹۸۶، جدول ۳۸ الف.

می‌توان اختیارات پارلمان در زمینه اصلاح بودجه را در مقیاسی نزولی بررسی کرد. به لحاظ تئوری، اختیارات نامحدود به قوه مقننه امکان می‌دهد تا کل بودجه پیشنهادی قوه مجریه را بازنویسی کند. اختیارات اصلاحی‌ای که مشروط به عدم تغییر میزان کسری هستند و سیاست مالی قوه مجریه را تغییرناپذیر می‌نمایند محدودیت‌های بیشتری را ایجاد می‌کنند، ولی قوه مقننه هنوز برای شکل‌دهی به بودجه از طریق تغییر اولویت‌بندی هزینه‌ها در چارچوب مبالغ کل بودجه پیشنهادی قوه مجریه قدرت مانور زیادی دارد. در آخرین گروه که در سنت وست‌مینستری جای می‌گیرند، پارلمان از طریق اختیارات



اصلاحی نقش خلاقیتی در تدوین سیاست بودجه ایفا نمی‌کند. در این الگو پارلمان نمی‌تواند مبالغی را که از یک قلم حذف کرده به اقلام دیگر بودجه اضافه نماید.

### ۳-۴-۱۱ پویش‌های سیاسی احزاب

بودجه‌ریزی در متن سیاسی گسترده‌تری انجام می‌گیرد و تجلی روابط قدرت نقش‌آفرینان سیاسی است که در این فرایند مشارکت دارند. میزان نفوذ واقعی پارلمان، یعنی میزان آزادی عمل واقعی آن درزمینه بودجه، تا حد زیادی از سوی سیاست‌های حزبی تعیین می‌شود. درحالی‌که چارچوب‌های قانونی و محدودیت‌هایی که ایجاد می‌کنند معمولاً ماندگار هستند، تأثیر پویش‌های سیاسی احزاب بسیار فراتر از این است. در قسمت‌های بعد درباره دو متغیر بسیار مهم، یعنی اکثریت سیاسی حزب و انسجام حزبی بحث می‌کنیم که توازن قدرت احزاب سیاسی در فضایی را شکل می‌دهد که پارلمان در آن، وظایف بودجه‌ای خود را انجام می‌دهد.

اکثریت‌های سیاسی حزبی بر نقش پارلمان در فرایند بودجه تأثیر مهمی دارند (لستون - باندیرا، ۱۹۹۸؛ یانگ، ۱۹۹۹). در اصل، اکثریت‌های باثبات، پیش‌بینی‌پذیری نتایج انتخابات را تضمین می‌کنند. اگر قوه مقننه در دست چند حزب باشد که هیچ اکثریتی از کرسی‌ها را در اختیار نداشته باشد، قوه مجریه باید برای تصویب بودجه خود حمایت چند حزب سیاسی را کسب کند که ممکن است در طول این فرایند مجبور به چانه‌زنی و امتیاز دادن شود. در این حالت، قوه مجریه در ارتباط با اینکه آیا می‌تواند بودجه پیشنهادی خود را بدون تغییرات چشمگیر از تصویب بگذارند یا خیر با تردید راهبردی چشمگیری روبه‌رو می‌شود. دومین متغیر که با متغیر اول ارتباط دارد انسجام یا انضباط حزبی است. این مسئله مستلزم این است که حتی اگر نتیجه کار با ترجیحات و اولویت‌های تک‌تک نمایندگان نیز کاملاً همخوانی نداشته باشد نمایندگان هر حزب براساس تصمیمات حزبی رأی دهند (فن هاگن، ۱۹۹۲: ۳۴). اکثریت‌های حزبی فقط به همراه انضباط حزبی پیش‌بینی‌پذیری رفتار نمایندگان را تضمین می‌کنند و این شرایطی است که همیشه وجود ندارد. مثلاً در ایالات متحده آمریکا، در سه دهه گذشته میزان آرای حزبی اعضای هر حزب در پارلمان میان سناتورهای جمهوری‌خواه ۶۶ درصد بوده است

(بولز، ۱۹۹۸: ۱۷۰). سطوح پایین انسجام حزبی معمولاً با نظام‌های انتخاباتی نامزد - محور همراه است که وابستگی حزبی، عامل قدرتمندی در انتخاب نامزدها نیست. این وضعیت با پارلمان‌هایی که در آنها بخت انتخاباتی اعضا با وابستگی حزبی ارتباط زیادی دارد، از جمله وقتی ستادهای حزبی در انتخاب نامزدها تأثیر زیادی دارند و رأی‌دهندگان تنها براساس ترجیحات حزبی انتخاب می‌کنند حکم‌فرما نیست. در چنین مواردی، نقش اصلی اعضا وفاداری به حزب است. به‌جز چند نماینده مستقل برجسته که می‌توانند رفتارهای شورشی نشان دهند، نمایندگانی که از خطوط حزبی عدول کنند ممکن است آینده حرفه سیاسی خود را به خطر بیاندازند.

#### ۴-۱۱ توانایی قوه مقننه در پژوهش در زمینه بودجه

اگر قرار است نمایندگان پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی نقش مهمی ایفا کنند باید محتوای بودجه را درک کنند. حتی وقتی آنها از فضای سیاسی کافی برای شکل دادن به بودجه نیز برخوردار باشند، توانایی فنی برای استفاده بهینه از این فرصت ضروری است. دسترسی به تحلیل بودجه مستقل می‌تواند به پارلمان در زمینه ارزیابی درست بودن ارقام مندرج در پیش‌نویس بودجه، تصمیم‌گیری درباره مطلوبیت تغییرات و ارزیابی پیامدهای بودجه‌ای اصلاحیه‌های پیشنهادی کمک کند.

بسیاری از پارلمان‌هایی که در زمینه بودجه فعال‌تر هستند از توانایی پژوهش‌های بودجه‌ای چشمگیری برخوردارند. در صدر این فهرست، دفتر بودجه کنگره ایالات متحده آمریکا قرار دارد که دارای ۲۴۵ متخصص آموزش‌دیده است. دفتر برنامه‌ریزی و بودجه کنگره فیلیپین حدود پنجاه کارمند دارد. در اوگاندا، لایحه بودجه سال ۲۰۰۱ به تأسیس دفتر بودجه پارلمانی منجر شد که سیزده متخصص اقتصاد کارمندان آن را تشکیل می‌دادند. ولی توانمندی پژوهشی کمتر از این نیز می‌تواند نقش پشتیبانی مهمی را ایفا نماید. برخی پارلمان‌ها دارای واحدهای پژوهشی کوچک‌تری هستند که در زمینه تحلیل بودجه تخصص دارند. از جمله می‌توان به پارلمان لهستان اشاره کرد. با وجود این، تعدادی دیگر دارای واحدهای عمومی پژوهشی همچون واحد خدمات علمی بوندستاگ آلمان هستند که می‌توانند در صورت نیاز برخی از تحلیل‌های مرتبط با بودجه را ارائه

دهند. توانایی پژوهشی قوه مقننه را می‌توان با استفاده از بانک‌های اندیشه مستقل، دانشگاهیان و اقتصاددانان بخش خصوصی تقویت کرد. پارلمان‌ها اغلب از این گلیه دارند که به توانایی پژوهش بودجه‌ای دسترسی ندارند یا دسترسی ناچیزی دارند. مثلاً پارلمان‌های بسیاری از کشورهای آفریقایی از قبیل زامبیا یا نامیبیا به متخصصان پژوهش‌های بودجه‌ای دسترسی ندارند. در برخی موارد، این مسئله ناشی از فقدان منابع یا مهارت‌های مورد نیاز است. ممکن است چشم‌اندازهای حرفه‌ای و مزایای نقدی برای جذب متخصصان عالی کافی نباشد. در برخی موارد، شاید خود نمایندگان پارلمان در کمبود توانایی‌های پژوهشی مقصر باشند. یکی از پارلمان‌هایی که نگارنده این مقاله اخیراً از آن بازدید کرد، برای ارائه خدمات به دو کمیته نظارتی کلیدی تنها از پنج نفر کارمند برخوردار بود. ولی همین پارلمان حدود یک‌صد آشپز را در استخدام داشت! به نظر می‌رسد اگر پارلمان‌ها خود بودجه‌های خود را اولویت‌بندی کنند می‌توان در زمینه توانایی پژوهشی پارلمان در زمینه بودجه شاهد بهبود چشمگیری بود.

#### ۵-۴-۱۱ دسترسی به اطلاعات مورد نیاز

تصمیم‌گیری پارلمانی باید مبتنی بر اطلاعات جامع، دقیق و بهنگامی باشد که توسط قوه مجریه و نهادی که مسئولیت ممیزی را برعهده دارد تهیه می‌شود (کادر ۴-۱۱). در این زمینه میزان اسناد پشتیبان که با ارقام بودجه همراه است اهمیت زیادی دارد. در بسیاری از کشورها، سند بودجه شامل توضیحات کوتاهی است که طرح کلی سیاست‌هایی که زیربنای پیشنهاد مالیات و هزینه‌هاست را ارائه می‌دهد. در اکثر موارد، فقط منبع اطلاعات اضافی سخنرانی بودجه است. این مسئله باعث می‌شود که درک مبنای بودجه و ارزیابی اینکه آیا بودجه به‌خوبی نمایانگر سیاست اعلام شده دولت است یا خیر را برای نمایندگان پارلمان دشوار می‌سازد.

جامعیت اطلاعات بودجه از دیگر نگرانی‌های اصلی است. در کشورهای در حال توسعه، باید تمام هزینه‌هایی که از محل کمک‌ها انجام می‌شود در بودجه منظور شود. وقتی کمک‌ها محل تأمین نیمی از هزینه‌ها هستند، مسلماً اگر فقط بخشی از هزینه‌های عمومی در بودجه‌های سالیانه منظور شوند نمی‌توان اولویت‌ها را شناسایی کرد. علاوه بر

این، اطلاعات بودجه اغلب به‌گونه‌ای که برای استفاده‌کنندگان قابل درک باشد ارائه نمی‌شود و برای کشف معنای آنچه پیشنهاد می‌شود این است که باید در بودجه‌ریزی تخصص داشت. بنابراین بهتر است برای اطمینان از سودمندی اسناد بودجه، درزمینه شکل و محتوای اسناد بودجه با نمایندگان پارلمان و سایر استفاده‌کنندگان از اسناد بودجه مشورت کرد.<sup>(۱۸)</sup>

#### کادر ۴-۱۱ بهترین عملکرد سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی درزمینه اسناد بودجه

سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بهترین عملکرد درزمینه شفافیت بودجه را تدوین کرد که با دسترسی به اطلاعات بودجه‌ای، الزامات مشخص افشای اسناد، سلامت و پاسخ‌گویی درباره مسائل اساسی ارتباط دارد. این سازمان اسناد بودجه زیر را پیشنهاد می‌کند.

بودجه جامع، همه درآمدها و هزینه‌های دولت را دربرمی‌گیرد و شامل داده‌های عملکردی و پیش‌بینی‌های میان‌مدت است.

گزارش پیش از بودجه اهداف بلندمدت اقتصادی و مالی، فرضیات اقتصادی و اهداف خط‌مشی‌های مالی دولت را آشکارا تصریح می‌کند.

گزارش‌های ماهیانه پیشرفت اجرای بودجه را نشان می‌دهد که شامل توضیحاتی در مورد تفاوت‌های میان مقادیر واقعی و پیش‌بینی‌هاست.

گزارش میان‌سالانه اطلاعات مرتبط با اجرای بودجه مانند پیش‌بینی‌های به‌روز شده نتایج بودجه در میان‌مدت را ارائه می‌دهد.

گزارش پایان سال باید توسط سازمان عالی ممیزی بررسی شود و ظرف ۶ ماه از پایان سال مالی منتشر شود.

گزارش پیش از انتخابات وضعیت کلی مالی دولت را بلافاصله قبل از انتخابات روشن می‌کند.

گزارش بلندمدت، پایداری بلندمدت سیاست‌های جاری دولت را ارزیابی می‌کند.

منبع: چکیده‌ای از «سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ الف».

همچنین اطلاعات هزینه‌های سالیانه واقعی و به‌نگام و گزارش‌های ممیزی کامل که به‌خوبی ارائه شده‌اند باعث می‌شود که نمایندگان پارلمان بتوانند بر اجرای بودجه نظارت داشته باشند. این مسئله در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که هزینه‌های

فاقد مجوز و مغایرت، یعنی تفاوت میان اعداد مصوب و واقعی گاهی به دو برابر نیز می‌رسد بسیار اهمیت دارد. تصمیمات بودجه‌ای باید تا جایی که ممکن است به‌جای ارقام بودجه‌ای واقعی بر اطلاعات هزینه‌های واقعی مبتنی باشد.

تأمین اطلاعات ممیزی نمایانگر کیفیت پیوندهای نهادی بین قوه مقننه و سازمان ممیزی است. اگرچه قوه مقننه برای اثربخش بودن به گزارش‌های ممیزی متکی است، ممیزی نیز برای اطمینان از اینکه ادارات نتایج ممیزی را جدی می‌گیرند نیازمند قوه مقننه کارآمد است. برای مطمئن شدن از هماهنگی بهینه، برخی از مؤسسات ممیزی دارای دفاتر مشاوره با قوه مقننه هستند و در زمینه یافته‌های ممیزی با قوه مقننه همکاری مستمر دارند. برخی دیگر از این مؤسسات مستقیماً به قوه مقننه وابسته هستند (استاپنهرست و تیتس‌ورث، ۲۰۰۱).

#### ۶-۴-۱۱ کمیته‌های پارلمانی به‌عنوان موتورخانه نظارت مالی

کمیته‌ها موتورخانه‌های قوه مقننه هستند (متسون و استورم، ۱۹۹۵).<sup>(۱۹)</sup> در اینجاست که می‌توان به دور از مسائل سیاسی که اغلب با بحث‌های بودجه‌ای در پارلمان همراه است به مباحث عمیق و فنی پرداخت. وقتی بحث‌ها در صحن مجلس رخ می‌دهد، نفوذ پارلمان بر بودجه ضعیف است (کرافچک و ونر، ۱۹۹۸). عوامل مختلفی همچون زمان کافی برای بررسی، منابع موجود از نظر کادر متخصص و طول میانگین عضویت از مسائلی هستند که بر قدرت کمیته‌ها تأثیر دارند. همچنین اختیارات کمیته‌ها برای احضار افراد و دسترسی به تمامی اطلاعات مورد نیاز نیز از عواملی است که در این زمینه اهمیت دارند.

به‌نظر می‌رسد دخالت کمیته‌ها در فرایند بودجه‌ریزی در عرصه بین‌الملل در حال افزایش است. مثلاً سنای استرالیا در سال ۱۹۷۰ کمیته‌ای را برای فرایند تصویب ایجاد کرد. پارلمان هند در سال ۱۹۹۴ و پارلمان‌های اوگاندا و زامبیا اخیراً کمیته‌های جدیدی را برای بررسی مسائل بودجه تشکیل داده‌اند. اگرچه ممکن است این ابتکارات به لحاظ میزان موفقیت در اجرا متفاوت باشند، ولی نشان می‌دهند که پارلمان‌ها ارزش دخالت کمیته‌ها در امور بودجه‌ای را دریافته‌اند.

ساختار دقیق دخالت کمیته‌ها در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارد (کرین و

موریس، ۱۹۹۵). در بسیاری از موارد، یک کمیته بودجه یا امور مالی مسئولیت کلی فرایند تصویب را برعهده دارد. در برخی از پارلمان‌ها، این کمیته به تنهایی مسئولیت بررسی پیش‌نویس بودجه را برعهده دارد و در برخی دیگر، به‌عنوان سازمانی فعالیت می‌کند که وظیفه هماهنگ ساختن کار کمیته‌های بخشی در زمینه بودجه وزارتخانه‌های مختلف را برعهده دارد (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ ب). علاوه بر این، برای اطمینان از اجرای کامل، کارآمد و اثربخش بودجه مصوب، قوه مقننه نیازمند این است که کمیته‌های آن توانایی نظارت بر یافته‌های ممیزی که توسط مؤسسه عالی ممیزی ارائه می‌شود را داشته باشند. اثربخش‌ترین ابزار پارلمان برای نیل به این هدف کمیته حساب‌های عمومی است (مک‌گی، ۲۰۰۲؛ ونر، ۲۰۰۳).

#### ۷-۴-۱۱ زمان نظارت و زمان‌بندی فرایند بودجه

پارلمان‌ها برای مشارکت اثربخش در تصمیم‌گیری به زمان کافی و زمان‌بندی مناسب فرایند بودجه نیازمندند. تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که دست‌کم سه یا چهار ماه برای تصویب بودجه بر مبنای تحلیل و بررسی معنادار ضروری است. ولی زمان به تنهایی کافی نیست. بودجه باید از زمان‌بندی مناسبی نیز برخوردار باشد تا بتوان در سال مالی مورد نظر تصمیمات مهم را به‌موقع اتخاذ کرد. چون هزینه‌های موقت که در مواردی همچون رأی دادن درباره حساب‌ها، قطعنامه‌های مستمر یا مجوز هزینه‌های موقت قوه مجریه بر مبنای فرمول‌های مبتنی بر قانون اساسی یا قوانین عادی، اغلب اولویت‌های بودجه را تحریف می‌کنند. به لحاظ تاریخی، پارلمان بریتانیا برای وادار ساختن دربار به استفاده از منابع خود قبل از تکیه بر درآمدهای مالیاتی که از عامه مردم اخذ می‌شد از تاکتیک تصویب تخصیص‌ها در انتهای مهلت قانونی استفاده می‌کرد (شیک، ۲۰۰۲: ۱۸). در شرایط مدرن، این سنت که صدها سال قدمت دارد فرایند تصویب بودجه را که باید هدف پیشبرد بررسی و نظارت را دنبال کند تضعیف می‌کند. متأسفانه بسیاری از کشورهای جامعه مشترک‌المنافع این عملکرد نامناسب را تقلید کرده‌اند. که می‌توان از کشورهای آفریقایی که در حوزه نفوذ انگلیس قرار دارند، نام برد. در سایر کشورها، اکثر فرایندهای بودجه به‌گونه‌ای تنظیم شده‌اند که تصویب به‌موقع آن در شرایط عادی را تضمین می‌کند.

#### ۸-۴-۱۱ سایر عوامل و ملاحظات

مسئله‌ها عوامل دیگری نیز وجود دارند که می‌تواند به صورت موقت یا دائم، موازنه قدرت میان قوای مقننه و مجریه را برهم زند. مسائل جدید و ضروری به همراه افکار عمومی متنوع و قدرتمند، می‌تواند فضای کاری بیشتری را برای شکل دادن به سیاست‌های بودجه‌ای پارلمان فراهم کند. پارلمان‌های کشورهای فقیر اغلب به دلیل بدهی‌های سنگین خارجی با محدودیت‌هایی روبه‌رو هستند. وقتی مؤسسات مالی بین‌المللی برای وام‌ها شرایط سخت‌گیرانه‌ای را تعیین می‌کنند، نقش پارلمان ممکن است به شدت کاهش یابد و به تأیید بودجه محدود شود که نمایانگر توافقات قبلی بین وام‌دهندگان و قوه مجریه است. بنابراین بحث فوق درباره عوامل مؤثر کامل نیست، ولی به برخی از متغیرهای اصلی که بر توانایی قوه مقننه در دخالت هدفمند در فرایند بودجه‌ریزی اثرگذارند اشاره می‌کند. پارلمان‌ها در شرایط مختلف فعالیت می‌کنند و با چالش‌های مختلفی روبه‌رویند. درک کامل یک مورد خاص نیازمند تحلیل کامل عوامل مهم و تعامل آنهاست.

#### ۵-۱۱ جست‌وجوی راهکارهای حمایتی نهادی

با افزایش نقش پارلمان‌ها در زمینه بودجه‌ریزی، یکی از چالش‌هایی که در برابر معماران بودجه قرار دارد ایجاد تعادل میان میل به استقلال، با نیاز به مسئولیت‌پذیری مالی است. آینده روابط قوه مقننه و دولت، از نحوه حفظ این تعادل به شدت تأثیر می‌پذیرد (شیک، ۲۰۰۳: ۱۴).

اخیراً نگرانی‌هایی درباره گسترش نفوذ قوه مقننه بر بودجه که به کاهش انضباط مالی می‌انجامد مطرح شده است. پرسش اصلی این است که آیا قوه مقننه می‌تواند در زمینه مسائل بودجه‌ای، مستقل‌تر و منضبط‌تر باشد؟ اینکه چنین تعادلی را می‌توان ایجاد کرد یا خیر به کشور مورد نظر بستگی دارد. گاهی ممکن است نظارت مناسب و بحث در زمینه بودجه‌های دولتی و سیاست‌های اقتصادی کلان نیازمند پرداخت هزینه‌هایی باشد. ولی شواهد حکایت از این دارد که برخی از ابزارهای نهادی می‌تواند در زمینه آشتی دادن فعالیت بودجه‌ای با دوراندیشی مالی به قوه مقننه کمک کند.

به نظر می‌رسد وقتی قبل از آغاز بررسی هزینه‌های بخشی توسط پارلمان محدودیت کلی‌ای تعیین شود می‌توان از ارقام کل بودجه حمایت کرد. برای محدودتر کردن مبلغ کل بودجه، پارلمان‌ها به نحو روزافزونی به سوی نظامی روی می‌آورند که در آن، قبل از بررسی تخصیص بودجه در بخش‌های مختلف در زمینه ارقام کل بودجه رأی دهند. ۵۹ درصد از پارلمان‌های کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (۱۶ کشور از میان ۲۷ کشور) این‌گونه عمل می‌کنند و برخی از آنها قانونی را تصویب می‌کنند که به موجب آن ارقام کل بودجه قبل از بررسی تخصیص‌ها و درآمدهای سالیانه تثبیت می‌شوند. این ساختار تصمیم‌گیری را می‌توان با یک فرایند پارلمانی تکمیل کرد که وظیفه اعمال محدودیت و تقسیم‌بندی بودجه کل بین بخش‌های مختلف را به کمیته بودجه محول می‌سازد و به کمیته‌های سازمانی اجازه می‌دهد بودجه تخصیصی به سازمان‌های مختلف را اولویت‌بندی کنند (کادر ۵-۱۱).

#### کادر ۵-۱۱ اصلاح فرایند بودجه پارلمانی در سوئد

در گذشته، فرایند تصویب بودجه در پارلمان سوئد، غیرمنضبط توصیف می‌شد. در آن زمان بحث‌های پارلمان بیشتر بر تخصیص‌های مختلف متمرکز بود و توجه چندانی به تأثیر کلی اقدامات پارلمانی نمی‌شد. پارلمان در بحران مالی اوایل دهه ۱۹۹۰ متوجه نیاز به اصلاحاتی شد و برای تدوین پیشنهاد اصلاحات کمیسیونی را تشکیل داد. فرایند اصلاح شده بررسی پارلمانی دارای سه مرحله اصلی بود. پارلمان سطح کل هزینه‌ها و درآمدها را در لایحه مالی بهاره تثبیت می‌کند که در آوریل به پارلمان ارائه می‌شود و دو ماه بعد به تصویب می‌رسد. به دنبال تسلیم بودجه در سپتامبر، کمیته مالی در زمینه بودجه تخصیصی هریک از ۲۷ حوزه هزینه‌ای از قبیل دادگستری، ارتباطات و غیره به بحث و ارائه پیشنهاد می‌پردازد. پس از تصویب تقسیم‌بندی کلی هزینه‌ها در پارلمان، کمیته‌های بخشی منابع مالی را به هریک از قسمت‌های موجود در این بخش‌های کلی هزینه‌ها تخصیص می‌دهند. کمیته‌های بخشی می‌توانند ترکیب تخصیص‌ها را تغییر دهند ولی باید در هر بخش هزینه‌ای، مبلغ کل را حفظ کنند. بودجه در سپتامبر، قبل از آغاز سال مالی در زانویه تصویب می‌شود.

منبع: بلوندال، ۲۰۰۱: ۳۷-۴۲.



به نظر می‌رسد فرایندی که مبالغ کل بودجه را قبل از تخصیص بودجه در بخش‌های مختلف تثبیت می‌کند دو هدف مرتبط را دنبال می‌کند. این فرایند از ارقام کل بودجه حمایت می‌کند و از این‌رو به حفظ انضباط مالی کمک می‌کند و هم‌زمان، توجه خود را بر مسائل اولویت‌گذاری در چارچوب‌های کلی بودجه معطوف می‌کند. در مواردی که اقدام پارلمان فقط شامل بررسی جداگانه و انفرادی هزینه‌ها و مالیات‌های مختلف باشد و مبالغ فقط تنها در پایان فرایند معلوم شوند، انضباط مالی به خطر می‌افتد و اولویت‌بندی آگاهانه امکان‌پذیر نیست.

برای حمایت از دوراندیشی مالی در برابر افزایش فعالیت پارلمان ابزارهای دیگری وجود دارد. مثلاً برخی از کشورها قوانین مالی‌ای را برگزیده‌اند که دست‌اندرکاران تدوین بودجه را محدود می‌کند (شیک، ۲۰۰۳). قوانین مسئولیت مالی و الزامات تراز بودجه از ابزارهایی هستند که با درجات موفقیت مختلف آزموده می‌شوند. علاوه بر این، پارلمان‌ها باید از برآوردهای معتبری در زمینه تأثیرات کوتاه‌مدت، میان‌مدت و در صورت امکان بلندمدت بودجه‌ای اصلاحیه‌ها برخوردار باشند. تأمین هزینه‌های اصلاحات می‌تواند به بررسی شفاف و کامل تأثیرات مالی آنها، به‌ویژه در هنگامی که پیش‌بینی‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد کمک کند.<sup>(۲۰)</sup> این امر نیازمند تقویت توانایی پارلمان در زمینه پژوهش‌های حرفه‌ای بودجه‌ای و افزایش جریان اسنادی است که توسط قوه مجریه تأمین می‌شود. همه پارلمان‌ها در آشتی دادن فعالیت بودجه‌ای با دوراندیشی مالی موفق نمی‌شوند. ولی به نظر می‌رسد که مهندسی نهادی می‌تواند به کاهش خطر تأثیرات مالی نامطلوب فعالیت بودجه‌ای قوه مقننه کمک کند. زمانی که بسیاری از پارلمان‌ها در زمینه نقش خود در چرخه بودجه بازاندیشی می‌کنند، چالشی که در این میان وجود دارد، جست‌وجوی راهکارهای نهادی حمایتی و تنظیم آنها برای شرایط ملی مختلف است.

## پی‌نوشت‌ها

۱. در اینجا بر پارلمان‌های نظام‌های دموکراتیک تأکید می‌کنیم. گرچه این بحث در خارج از مقاله حاضر قرار دارد، اما این به معنای نادیده انگاشتن این مسئله نیست که کشورهای مختلف از نظر کیفیت نهادهای دموکراتیک تفاوت‌هایی دارند (کولیر و لویتسکی، ۱۹۹۷).
۲. باید گفت که تاکنون از این فرصت به‌خوبی استفاده نشده است. بسیاری از پارلمان‌های کشورهای در حال توسعه در این فرایند به‌خوبی مشارکت نداشته‌اند. نظرهای وارن کرافچک (برنامه بین‌المللی بودجه).
۳. جرج فیلیپ در مطالعه‌ای که اخیراً در زمینه سیاستگذاری اقتصادی و نتایج آن در آمریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ انجام داده بر این جنبه‌های معضلات حکمرانی تأکید کرده است. پژوهش‌های وی نشان می‌دهد که تعدیل‌های سیاسی که زائیده دیکتاتوری یا نظام‌های ریاست جمهوری بسیار قدرتمندند بیشترین موفقیت را داشته‌اند و این سیاست‌ها در حاشیه‌های حکومت مبتنی بر قانون اساسی بهترین عملکرد را دارد (فیلیپ، ۱۹۹۹: ۲۳۵). در این تحلیل شیلی به گروه اول و پرو و آرژانتین به گروه دوم تعلق دارند.
۴. گیلرمو اودانل (۱۹۹۸) در زمینه اهمیت پاسخ‌گویی افقی اثربخش از طریق کنترل و نظارت به‌عنوان یکی از مکمل‌های اساسی پاسخ‌گویی عمودی در برابر رأی‌دهندگان در هنگام انتخابات بحث سودمندی را مطرح می‌کند.
۵. نظام‌نامه صندوق بین‌المللی پول در زمینه شفافیت مالی، از نظر نقش قوه مقننه، به‌خوبی بهترین عملکردهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی برای شفافیت بودجه‌ای و سایر چارچوب‌های شفافیت بودجه‌ای که گروه‌های جامعه مدنی ایجاد کرده‌اند نیست. این مسئله ممکن است نمایانگر این حقیقت باشد که نهادهای مالی بین‌المللی به‌طور سنتی به همکاری با قوه مجریه گرایش دارند.
۶. مازادی که در سال ۲۰۰۱ برای ده سال آینده حدود ۵/۶ تریلیارد دلار برآورد می‌شد به کسری‌ای تبدیل شده که اخیراً برای سال مالی ۲۰۰۳ برابر با ۴۵۵ میلیارد دلار برآورد شده است. به گفته اداره مدیریت و برنامه‌ریزی قوه مجریه، فقط حدود نیمی از تفاوت بین برآوردهای سال ۲۰۰۱ و پیش‌بینی‌های کنونی را می‌توان به دشواری‌های اقتصادی نسبت داد. سهم کاهش مالیات که توسط رئیس‌جمهور اعمال شد ۲۳ درصد از این تفاوت را تشکیل می‌دهد، و افزایش هزینه‌ها نیز در این میان سهم زیادی داشت (کونومیست، ۲۰۰۳: ۱۹-۲۵).
۷. فرایند بودجه سال ۱۹۹۷ در پارلمان استان ام پومالانگا در آفریقای جنوبی مثال خوبی است.

نمایندگان پارلمان متوجه شدند که پیشنهاد بودجه قوه مجریه تراز نیست، چون درآمدها ۶۰۰ و ۹۰۰ میلیون کمتر از میزانی است که بتواند هزینه‌های پیشنهادی قوه مجریه را پوشش دهد. این مسئله پارلمان را مجبور کرد تا دست به تجدیدنظر بی‌سابقه‌ای در اولویت‌بندی بزند که وزارتخانه‌ها در برابر کاهش هزینه‌ها مقاومت کردند. در نهایت، پارلمان لایحه تخصیص بودجه جدیدی را تدوین کرد که در زمینه محدودیت‌های مبلغ کل بودجه عملکرد بهتری داشت (نیوهم، ۱۹۹۷).

۸. در سال‌های باقی‌مانده، پارلمان هیچ تغییری در مبلغ کسری ایجاد نکرد.

۹. گاهی در زمینه نیاز به محرمانه نگه داشتن بودجه در دوره تهیه پیش‌نویس اغراق می‌شود، و صراحت بیشتر می‌تواند تأثیرات مثبتی داشته باشد. مثلاً در فنلاند، به دلیل قانون مترقی آزادی اطلاعات، درخواست‌های بودجه وزارتخانه‌های مصرف‌کننده در دسترس عموم قرار می‌گیرند. یکی از نتایج مثبت این مسئله کاهش میزان نشت اخبار محرمانه در هنگام تهیه پیش‌نویس است (بلوندال و همکاران، ۲۰۰۲: ۱۲۷-۱۲۶). در عین حال، دولت باید برای بحث و آزمودن گزینه‌های مختلف در پشت درهای بسته به‌منظور اطمینان از موافقت قوه مقننه از فضای کافی برخوردار باشد.

۱۰. مثلاً وزیر دفاع سابق فدرال آلمان (۱۹۸۸-۱۹۸۹) روپرت شولتز نتوانست برای برنامه پروازهای نظامی طرح‌های کافی ارائه دهد، از این رو کمیته بودجه ۵۰ درصد از بودجه این طرح را کاهش داد. وقتی به کمیته اطلاع دادند که وزیر ترجیح داده است تا به جای بحث درباره بودجه خود در باشگاه مطبوعات شرکت کند، وی را برای شرکت در جلسه نیم‌ساعت پس از نیمه‌شب به پارلمان کشاندند (ونر، ۲۰۰۱).

۱۱. پارلمان اسکاتلند رسماً در فرایند تهیه پیش‌نویس بودجه مشارکت دارد (مید وینتر و مک گاروی، ۲۰۰۱: ۵۱-۵۰). کمیته‌های پارلمانی ذی‌ربط گزارش‌های وزارتخانه‌ها را به همراه جزئیات هزینه‌های گذشته بررسی می‌کنند و برنامه‌های هزینه‌ای را ارائه می‌دهند که هر سال در ماه مه یا آوریل منتشر می‌شود. این فرایند توسط کمیته امور مالی، که یافته‌های خود را به پارلمان گزارش می‌کند هماهنگ می‌شود. در طول نهایی‌سازی پیش‌نویس بودجه در سپتامبر پیشنهاد‌های موجود به قوه مجریه منتقل می‌شود. نخستین مشورت به افزایش منابع مالی جاده‌ها و حمل‌ونقل، و سه پیشنهاد کمیته مالی در زمینه تغییر بودجه منجر شد. در ژانویه سال بعد که بودجه به پارلمان تسلیم می‌شود، بحث در کمیته مالی به متمم‌های قوه مجریه محدود هستند. پارلمان می‌تواند این لایحه را بپذیرد یا رد کند، ولی نمی‌تواند خود نسبت به اصلاح آنها اقدام نماید.

۱۲. در این پاراگراف از نظرهای مایک استیونز (بانک جهانی) و ریک استاپنهرست (مؤسسه بانک جهانی) استفاده زیادی شده است.
۱۳. اتراچ و فن هاگن (۱۹۹۹)، هلر (۱۹۹۷)، کرین و موریس (۱۹۹۵) و فن هاگن (۱۹۹۳) در این زمینه آثاری به رشته تحریر درآورده‌اند.
۱۴. نگارنده در حال حاضر برنامه پژوهشی تطبیقی‌ای را آغاز کرده است که به بررسی این مسائل می‌پردازد.
۱۵. نظام‌های مبتنی بر ریاست جمهوری اختیارات قوه مجریه را به رئیس دولت محول کرده‌اند که به‌طور مستقیم انتخاب می‌گردد و معمولاً همچون کشورهای آمریکا، فیلیپین و نیجریه رئیس‌جمهور نامیده می‌شود. در نظام‌های پارلمانی، رئیس قوه مجریه به‌طور غیرمستقیم از سوی پارلمان انتخاب می‌شود که می‌توان به بریتانیا، آفریقای جنوبی و هند اشاره کرد.
۱۶. برای رعایت اختصار، مسئله نظام‌های پارلمانی دومجلسی که در آنها مجلس دوم در زمینه بودجه دارای اختیاراتی است موضوع این بحث نیستند (هلر، ۱۹۹۷). قوای مقننه کشورهای فدرال به‌منظور تسهیل نمایندگی منطقه‌ای در فرایند قانونگذاری دارای دو مجلس هستند. این نظام به کشورهای فدرال محدود نیست، ولی فقط حدود یک‌سوم از کشورهای اتحادیه دارای پارلمان‌های دومجلسی هستند (پاترسون و موگان).
۱۷. نظرسنجی جدیدتری که در مقایسه با داده‌های IPU از چنین جامعیتی برخوردار نیست نشان می‌دهد که ۵۹ درصد از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی مشمول محدودیت‌های حق اصلاح بودجه پیشنهادی قوه مجریه نیستند (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۲ ب).
۱۸. مثلاً در آفریقای جنوبی، ممیزی کل در سال‌های اخیر به‌صورت ادواری از طیفی از سهام‌داران مانند سازمان‌های مدنی در زمینه سودمندی گزارش‌های ممیزی و بهبود شیوه ارائه آنها درخواست اظهار نظر کرده است.
۱۹. کمیته‌ها در اینجا به‌عنوان گروه‌های فرعی پارلمان، به‌جز کمیته‌های کلی مجلس تعریف می‌شوند.
۲۰. این به معنای نفی برخی از نقایص و تردیدهای پیش‌بینی‌ها نیست (کرپین، ۲۰۰۳).

## منابع و مأخذ

- Aiyede, E. R. and V. A. Isumonah (2002). Towards Democratic Consolidation in Nigeria: Executive-Legislative Relations and the Budgetary Process', *Research Report* No. 52, Ibadan (Development Policy Centre).
- Blondal, J. R. (2001a). 'Budgeting in Sweden', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 1: 27-57; Blondal, J. R. (2001b). 'Budgeting in Canada', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 2.
- Blondal, J. R., J. K. Kristensen and M. Ruffner (2002). 'Budgeting in Finland', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2 No. 2.
- Blondal, J. R., C. Goretti and J. K. Kristensen (2003). 'Budgeting in Brazil', paper presented at the 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.
- Bowles, N. (1998). *Government and Politics of the United States*, 2<sup>nd</sup> Edition, London (Macmillan).
- Budlender, D. (ed.) (Various). *The Women's Budget*, Cape Town (Institute for Democracy in South Africa).
- Burnell, P. (2001). 'Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 3.
- Chabert, G. (2001). 'La Reforme de l'ordonnance de 1959 sur la Procedure Budgetaire: Simple Ame-nagement Technique ou Prelude a des Veritables bouleversements?', *Regards sur l'Actualite* No. 275.
- Collier, D. and S. Levitsky (1997). 'Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research<sup>5</sup>', *World Politics* Vol., 4<sup>^</sup> No. 3.
- Coombes, D. (ed.) (1976). *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London (Georg^Allen and Unwin).
- Crain, W. M. and T. J. Muris (1995). 'Legislative Organization of Fiscal Policy', *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVIII.
- Crippen, D. (2003). *Countering Uncertainty in Budget Forecasts*, paper presented at the 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.
- Davey, E. (2000). *Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*, Centre for Reform Paper No. 19, London (Centre for Reform).
- Haggard, S. and M. D. McCubbins (eds) (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).

- Harris, G. L. (1975). *King, Parliament, and Public Finance in Medieval England to 1369*, Oxford (Clarendon Press).
- Heller, W. B. (1997). 'Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending'<sup>5</sup>, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 4.
- Inter-Parliamentary Union (1986). *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, 2<sup>nd</sup> edition, Aldershot (Gower).
- Krafchik, W. and J. Wehner (1998). 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics*, Vol. 66, No. 4.
- Leston-Bandeira, C. (1999). 'The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-95', *Journal of Legislative Studies*, Vol. 5, No. 2.
- Lok Sabha (1998). *Budget in Parliament*, New Delhi (Lok Sabha Secretariat: Bureau of Parliamentary Studies and Training).
- Marshall, G. (1991). 'The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules', *Parliamentary Affairs* Vol. 44: 460-469.
- Mattson, I. and K. Strom (1995). 'Parliamentary Committees'; in H. Doring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's).
- McGee, D. G. (2002). *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, London (Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press).
- Messick, R. E. (2002). 'Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries', *World Bank PREM Note* No. 63, Washington DC (World Bank).
- Meyer, S. A. and S. Naka (1998). 'Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics', *Public Choice*, Vol. 94, No. 3-4.
- Midwinter, A. and N. McGarvey (2001). 'The New Accountability? Devolution and Expenditure Politics in Scotland', *Public Money and Management*, Vol. 21, No. 3.
- Newham, G. (1997). 'Legislature Battles the Budget', *Provincial Whip*, 1 August 1997, Cape Town (Institute for Democracy in South Africa). 2-3.
- Norton, P. (1993). *Does Parliament Matter?*, New York (Harvester Wheatsheaf).
- O'Donnell, G. (1998). 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3.
- Oppenheimer, B. I. (1983). 'How Legislatures Shape Policy and Budgets', *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 4.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002a). 'OECD

- Best Practices for Budget Transparency', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002b). The OECD Budgeting Database', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 155-171.
- Patterson, S. C. and A. Mughan (2001). 'Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers', *Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, No. 1.
- Philip, G. (1999). The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective', *Government and Opposition*, Vol. 34, No. 2.
- Reid, G. (1966). *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*, London (Hutchinson University Library).
- Santiso, C. (2003). 'Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policymaking', *International Public Management Journal* (forthcoming).
- Schick, A. and F. LoStracco (2000). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington DC (Brookings Institution Press).
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington DC (World Bank Institute).
- Schick, A. (2002). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?", *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 15-42.
- Schick, A. (2003). *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, paper presented at the 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.
- Stapenhurst, R. and R. Pelizzo (2002). 'A Bigger Role for Legislatures', *Finance and Development*, Vol. 39, No. 4.
- Stapenhurst, R. and J. Titsworth (2001). 'Features and Functions of Supreme Audit Institutions', *World Bank PREM Note* No. 59, Washington DC (World Bank).
- Strauch, R. R. and J. von Hagen (eds) (1999). *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, Boston (Kluwer Academic).
- Von Hagen, J. (1992). 'Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities', Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No. 96.
- Wehner, J. (2001). 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', *Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, No. 2.

- Wehner, J. (2002). 'Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective', *Journal of African Law*, Vol. 46, No. 2.
- Wehner, J. (2003). 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth', *Commonwealth and Comparative Politics* (forthcoming).
- Wildavsky, A. and N. Caiden (2000). *The New Politics of the Budgetary Process*, 4<sup>th</sup> edition. New York (Addison Wesley).
- Williams, R. and E. Jubb (1996). 'Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System', *Parliamentary Affairs* Vol. 49 No. 3: 471-484.
- World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, New York (Oxford University Press).
- Young, L. (1999). "Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 1.

<http://www.cpahq.org>: انجمن پارلمانی جامعه کشورهای مشترک‌المنافع

<http://www.cbo.gov>: دفتر بودجه کنگره ایالات متحده آمریکا

<http://www.idasa.org.za>: مؤسسه دمکراسی آفریقای جنوبی (ایداسا)

<http://www.internationalbudget.org>: برنامه بین‌المللی بودجه

<http://www.intosai.org>: سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی ممیزی (این‌توسای)

<http://www.ipu.org>: اتحادیه بین‌المجالس

<http://www.oecd.org>: سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی

<http://www.parliament.go.ug/budget%20office7.htm>: دفتر بودجه پارلمانی، اوگاندا

<http://www.parlcent.ca>: مرکز پارلمانی

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>: برنامه پارلمانی مؤسسه بانک جهانی