

# بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۲): فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۴۲  
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۵/۱۴

عنوان گزارش:  
بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۲):  
فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا

نوع گزارش: طرح/لایحه  راهبردی  نظارتی

نام دفتر:  
مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین:  
محمد مهدی جعفری

ناظران علمی:  
محمدحسین معماریان، سید محمدحسین فاطمی، سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:  
سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:  
۱. فرایند بودجه  
۲. کانادا  
۳. مجلس

تاریخ شروع مطالعه:  
۱۴۰۰/۰۲/۰۱



## فهرست مطالب

|   |    |
|---|----|
| چکیده.....  | ۶  |
| خلاصه مدیریتی.....  | ۷  |
| ۱. مقدمه.....   | ۹  |
| ۲. چارچوب سیاسی و حقوقی.....                                  | ۱۱ |
| ۳. اسناد بودجه‌ای و پیوست‌های آن.....                         | ۱۲ |
| ۴. نقش آفرینان نظام بودجه.....                                | ۱۶ |
| ۴-۱. وزارت اقتصاد.....  | ۱۶ |
| ۴-۲. شورای سلطنتی.....  | ۱۶ |
| ۴-۳. دفتر خزانه‌داری.....                                     | ۱۶ |
| ۴-۴. مجلس عوام.....   | ۱۶ |
| ۴-۵. فرماندار کل.....   | ۱۶ |
| ۴-۶. سازمان حسابرسی.....                                      | ۱۶ |
| ۵. مبانی قانونی تشکیلات و اختیارات نهادهای مؤثر در بودجه..... | ۱۷ |
| ۶. مبانی عرفی نظام بودجه.....                                 | ۱۸ |
| ۷. فرایند بودجه‌ریزی.....                                     | ۱۹ |
| ۷-۱. تدوین.....   | ۲۰ |
| ۷-۲. تصویب.....   | ۲۰ |
| ۷-۳. اجرا.....  | ۲۲ |
| ۷-۴. تفریغ.....   | ۲۳ |
| ۸. جمع‌بندی.....  | ۲۳ |
| منابع و مأخذ.....   | ۲۴ |

## فهرست شکل‌ها

|   |    |
|---|----|
| شکل ۱. کسری بودجه دولت کانادا (درصد از تولید ناخالص ملی) و نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی..... | ۱۰ |
| شکل ۲. ساختار حکمرانی کانادا.....   | ۱۲ |
| شکل ۳. بخشی از سند بودجه کانادا.....  | ۱۳ |
| شکل ۴. نمونه‌ای از جدول پیش‌بینی هزینه‌های سازمان‌های دولتی.....                                | ۱۵ |
| شکل ۵. چرخه عملکرد مالی دولت و مجلس.....  | ۱۹ |
| شکل ۶. سقف مجاز قرار دادهایی که به تأیید خزانه‌داری نیاز ندارند.....                            | ۲۲ |



## بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۲): فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا

### چکیده



در مجموع فرایند ارزیابی و تصویب لایحه بودجه که در پارلمان کانادا طی می‌شود، نقش غیر مؤثر و انفعالی قوه مقننه را در بودجه این کشور منعکس می‌کند. این موضوع ریشه در محدوده اختیارات مجلس داشته و توجه به این واقعیت که دولت حاکم، اکثر کرسی‌های مجلس را احراز کرده است، بیشتر نمایان می‌شود. بنابراین، حتی اگر نمایندگان احزاب مخالف دولت حاکم در جهت تغییر یا اصلاح لایحه رأی بدهند، به علت کسب نکردن اکثریت آرا به ندرت قادر خواهند بود تغییری اساسی در بودجه ایجاد کنند. مضاف بر این، از آنجایی که تغییر یا اصلاح بودجه به معنای رأی عدم اعتماد به دولت به شمار می‌آید، به ندرت اتفاق می‌افتد که مجلس در پی تعدیل یا اصلاح بودجه باشد. موضوع شایان تأمل دیگر این است که قانون اساسی سال ۱۸۶۷ اختیارات تام و وسیعی در حوزه بودجه به دولت داده است، به طوری که مجلس اجازه ایجاد بار مالی برای دولت ندارد.

در صحن علنی مجلس، پیشنهادهای فردی نمایندگان به هیچ‌عنوان بررسی نمی‌شود، بلکه قاعده بر این است حزب مخالف دولت حاکم، اختیار دارد تا به دلخواه دو دستگاه دولتی را انتخاب و بررسی پیشنهادهای خود درباره آنها را در صحن مجلس درخواست کند. در این صورت، نمایندگان در صحن مجلس به هر دستگاه چهار ساعت وقت بحث و بررسی اختصاص می‌دهند. پیشنهادهای اصلاحی حزب مخالف با رعایت قواعد گفته شده در خصوص بودجه دستگاه‌های منتخب یا برنامه‌های عملیاتی آنها قابل طرح و تغییر است.



## بیان / شرح مسئله

فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی با ابهام‌ها و ایرادهایی همراه بوده که اصلاح آن ضرورتی غیرقابل انکار است. مواردی نظیر عدم فرصت بررسی جداول بودجه به‌طور دقیق توسط نمایندگان، تغییرات بسیار جزئی در بودجه تا سطح عناوین طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که باید نتیجه کار کارشناسی دقیق و بر مبنای مطالعه توجیهی باشد، عدم اصلاح جدی لایحه توسط دولت پس از رد کلیات، اتکا به منابع و درآمدهایی که احتمال تحقق پایینی دارند و سایر کاستی‌ها اهمیت این اصلاح را نشان می‌دهند. در کنار مسائل ذکر شده، مسئله کسری بودجه و فقدان نگاه کلان به بودجه نیز از آسیب‌های جدی ساز و کار بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی در سال‌های گذشته بوده است. نتیجه این آسیب ترمیم نشدن کسری بودجه‌های قابل توجه در سال‌های گذشته و تبدیل شدن مسئله کسری بودجه به یکی از مسائل اصلی اقتصاد کشور بوده است. همچنین بودجه‌ریزی از مرحله تدوین در دولت تا بررسی، رسیدگی و تصویب آن در مجلس برنامه‌محور نیست. به بیان دقیق‌تر از لایحه و قانون بودجه نمی‌توان فهمید در ازای اعتباراتی که دستگاه‌های مختلف دولتی دریافت می‌کنند، قرار است چه خدمات، اقدامات و برنامه‌های عملیاتی قابل ارزیابی را ارائه دهند. این مسئله باعث می‌شود مجلس نیز در ارزیابی لایحه دولت مبنای منسجم، ساختار یافته و دقیقی جهت نقد و بررسی بودجه پیشنهادی دستگاه‌های دولتی نداشته باشد و جداول بودجه از این منظر خاصیت خود را از دست می‌دهد. در این گزارش، ابتدا برای نمونه خلاصه‌ای از ساز و کارهای طراحی شده در کشور کانادا برای تهیه و تصویب بودجه ارائه می‌شود. سپس آموخته‌هایی از این تجارب متناسب با فرایندها و رویه‌های شکل گرفته در ایران پیشنهاد می‌شود. با توجه به ابعاد سیاسی و حقوقی مسئله اصلاح روند بررسی بودجه و حقوق قوای مجریه و مقننه در این موضوع، برنامه‌ریزی جهت اصلاح این روند نیازمند اجماع کارشناسی و سیاسی است. گزارش حاضر می‌تواند مقدمه‌ای برای برنامه‌ریزی در راستای تکمیل اقدامات اصلاحی مجلس در رابطه با روند بررسی بودجه با هدف رفع آسیب‌های احصا شده باشد.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

بودجه‌ریزی شامل چهار مرحله اصلی می‌شود که هر مرحله ممکن است خود به چند زیر مجموعه تقسیم شود. مراحل اصلی بودجه‌ریزی عبارتند از: تدوین، تصویب، اجرا، تفریغ. در کشور کانادا، تدوین لایحه بودجه به‌طور کامل در اختیار دولت است و تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون توسط نمایندگان مجلس عوام انجام می‌شود. اجرای بودجه، مدیریت هزینه‌ها و پرداخت‌ها بر عهده دفتر خزانه‌داری است. در پایان تفریغ بودجه توسط حسابرس کل صورت می‌گیرد.

در ساختار بودجه‌ریزی کانادا، دو سند اصلی در هنگام بررسی بودجه به مجلس تقدیم شده و مبنای قانونگذاری قرار می‌گیرد که عبارتند از: پیام بودجه و جداول بودجه. سایر اسناد ارائه شده غالباً جنبه اطلاعی داشته و به تصمیم‌گیری نمایندگان جهت رأی اعتماد به بودجه دولت کمک می‌کنند.

نظام حقوقی و حکمرانی کانادا، ریشه در کشور انگلستان دارد و بسیار مشابه آن است. کانادا دارای سیستم نخست‌وزیری با دو مجلس است که اصطلاحاً وست‌مینستر نامیده می‌شود. در این نظام، مردم نمایندگان مجلس عوام را از حوزه‌های انتخابیه با رأی مستقیم خود انتخاب می‌کنند. پس از انتخاب نمایندگان مجلس عوام، حزبی که کرسی‌های بیشتری نسبت به سایرین کسب کرده باشد دولت را تشکیل می‌دهد. در کانادا، نخست‌وزیر و کابینه از حزب غالب مجلس انتخاب می‌شوند و طبیعی است که هم‌گرایی سیاسی بین این دو قوه بیشتر باشد. ریشه قانونی کشور کانادا به نظام حقوقی عرفی مربوط است. در این سیستم آنچه بیش از قانون اهمیت دارد عرف، رویه و سنت‌های سیاسی مرسوم و رایج



است. اگرچه حقوق قوه مقننه در کنترل مخارج دولت در قانون اساسی کانادا تصریح شده است، اما در عمل قوه مجریه، در زمینه سیاست‌ها و ارقام بودجه سالیانه اختیارات گسترده‌ای دارد. دولت در تهیه لایحه بودجه، مسئولیت و اختیارات کامل دارد، ولی محدوده آزادی قوه مقننه برای اصلاح لایحه بودجه دولت بسیار اندک است.

در کانادا، مراحل ارزیابی و رسیدگی به منابع و مصارف بودجه از دو فرایند مجزا و مستقل تشکیل می‌شود: ارزیابی هزینه‌ها و مخارج که همان جداول بودجه است و ارزیابی مالیات و درآمدها که از خلال بررسی لایحه‌ای جداگانه تحت عنوان «لایحه مالی» دولت انجام می‌پذیرد و به لحاظ زمانی قبل از موعد ارسال جداول بودجه به اتمام می‌رسد. شایان ذکر است سقف بودجه دولت نیز به سبب رسیدگی به لایحه مالی مشخص می‌شود.

رسیدگی و بررسی هزینه‌های هر سازمان یا وزارتخانه به کمیسیون‌های تخصصی مجلس سپرده می‌شود. هر کمیسیون در خصوص دستگاه‌های ارجاعی تصمیم‌گیری می‌کند. کمیسیون‌ها حق ندارند هزینه دستگاه ارجاعی را افزایش دهند؛ صرفاً می‌توانند بودجه پیشنهادی دولت را تأیید کرده یا هزینه‌های دستگاه ارجاعی را کاهش دهند یا به طور کلی آن را رد کنند. در صورت رد، بودجه به دولت باز می‌گردد تا با توافق کمیسیون آن را اصلاح کند. همچنین، کمیسیون‌ها حق ندارند سرفصل‌های هزینه‌ای بودجه سازمان‌های دولتی را جابه‌جا کنند (مانند جابه‌جایی از جاری به عمرانی). کمیسیون‌ها صرفاً می‌توانند نسبت به طرح‌ها و پروژه‌هایی که یک سازمان دولتی قصد اجرا دارد اشکال وارد کنند و از مقامات ارشد سازمان توضیح بخواهند. کمیسیون‌ها باید تا تاریخ ۳۱ می، نظرات خود را به مجلس ارسال کنند، در صورت عدم ارسال یا تأخیر، فرض بر این است که کمیسیون مزبور با هزینه‌های پیشنهادی دولت موافق است. شایان ذکر است پس از تصویب مجلس، در حین اجرای بودجه هر سازمان خودش می‌تواند نسبت به جابه‌جایی منابع بین پروژه‌هایش مستقلاً تصمیم‌گیری کند. بررسی تجربه اصلاحات کانادا و فرایند رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس حائز نتایج ذیل است:

در کانادا ساز و کاری برای جبران اشتباهات و خطای پیش‌بینی ارقام بودجه‌ای یا رخدادهای غیرمنتظره به نام صندوق وجوه ذخیره احتیاطی تعبیه شده است.<sup>۱</sup> این صندوق، انعطاف عمل بالایی را به دولت می‌دهد تا بتواند به تمام تعهدات پیش‌بینی شده یا نشده عمل کند. خزانه‌داری کانادا حق ندارد مجوزهایی که در سند بودجه به دستگاه داده شده است را باطل کند؛ اما قانون مدیریت مالی به خزانه‌داری این اجازه را می‌دهد تا در صورت صلاحدید پرداخت منابع را موقتاً متوقف کند (به تعویق اندازد). اگر نیاز به باطل کردن بودجه دستگاهی باشد باید در متمم بودجه اصلاح شده و به تصویب مجلس برسد. در خصوص ایجاد تعهدات مالی و انعقاد قراردادها، اداره خزانه‌داری یک دستورالعمل اجرایی دارد که طبق آن تعهدات و قراردادهایی که ارزش آنها از آستانه مشخصی بیشتر هستند باید اول به تأیید خزانه‌داری برسند.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاسی

اهم مسائل روند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی را می‌توان تحت عناوین غیر شفاف بودن فرایند بررسی جداول و ردیف‌های لایحه بودجه و ساز و کار اصلاح اعتبارات، غیر شفاف بودن محدوده اختیار مجلس در تصویب بودجه سالیانه کل کشور و فقدان بودجه‌ریزی برنامه‌ای، به صورتی که اقدامات عملیاتی و قابل ارزیابی دستگاه‌ها در قبال اعتبارات دریافتی قابل نظارت باشد دسته‌بندی کرد. در راستای حل بخشی از مشکلات مزبور و به عنوان اولین گام اصلاحی، ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۲ اصلاح شد، به گونه‌ای که فرایند رسیدگی به احکام و جداول بودجه به دو مرحله تقسیم شد. این تجربه یا شبیه به آن در کشورهای مختلفی از جمله کانادا، مبنای رسیدگی به بودجه است، به طوری که در کشور کانادا احکام مالیاتی (منابع) و جداول هزینه‌ای بودجه (مصارف) کاملاً مستقل از یکدیگر ارسال و بررسی می‌شود. به این صورت که دولت در آستانه ورود به بودجه لوایح مالیاتی مدنظر خود به منظور اصلاح پایه‌ها یا نرخ‌های مالیاتی را به مجلس ارائه می‌کند.

اما همچنان فضا برای بهبود آیین‌نامه داخلی مجلس و مهم‌تر از آن تغییر شیوه بودجه‌ریزی و تدوین آن در دولت وجود دارد. برای مثال بودجه‌ریزی باید برنامه‌ای شود و هر برنامه به‌عده یک وزارتخانه باشد که مجموعه‌ای منسجم از اقدامات را پوشش می‌دهد. این برنامه‌ها توسط مسئول برنامه که می‌تواند وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی باشد، انجام می‌شود. مبنای تنظیم بودجه، ارزیابی، توزیع اعتبارات و تصویب بودجه در سال آینده براساس میزان عملکرد برنامه‌های مصوب خواهد بود.

بند «۷» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری صراحتاً عنوان می‌کند که محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) باید با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، تعیین شود. در این راستا و با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از فرایند بررسی و تصویب بودجه‌های سنواتی در ایران، تغییر نقطه تمرکز مجلس از جزئیات بودجه به سمت نگاهی کلان‌تر به ارقام و علی‌الخصوص اقدامات عملیاتی دولت در بودجه ضروری است. بررسی تجربیات سایر کشورها نیز نشان می‌دهد حرکت به سمت قاعده‌گذاری در حیطه اختیارات مجلس در اصلاح لوایح بودجه صورت گرفته است. در کنار کاهش سطح اصلاحات مجلس در بودجه، برای حفظ حقوق قوه مقننه، نظارت بر اقدامات قابل ارزیابی دستگاه‌های دولتی و تخصیص بودجه مشروط به انجام تکالیف دستگاه‌های دولتی کاملاً منطبق بر قانون مصوب مجلس باید انجام پذیرد.

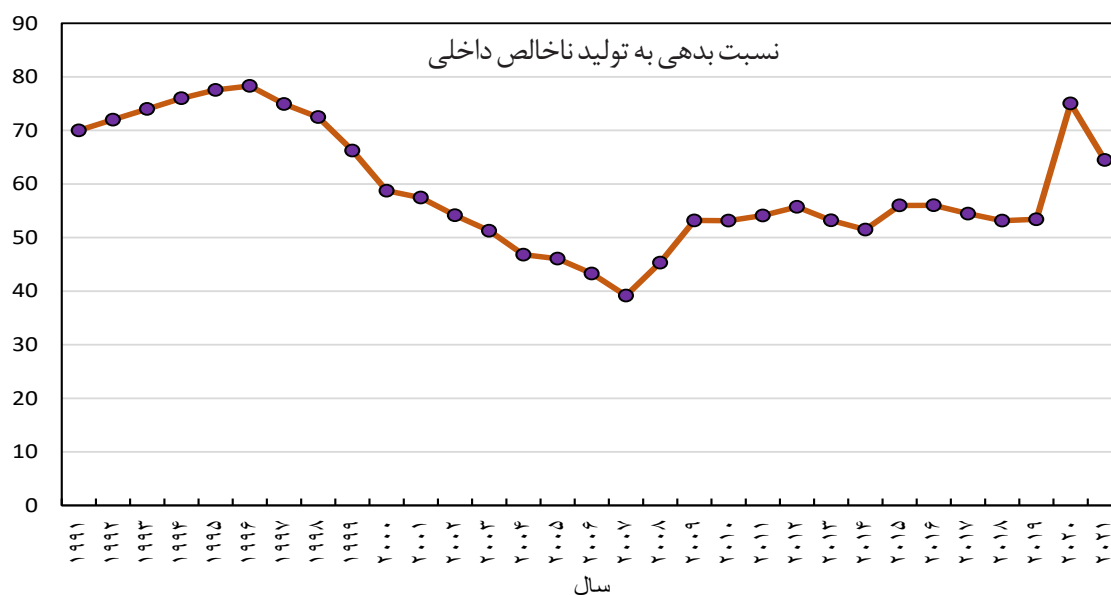
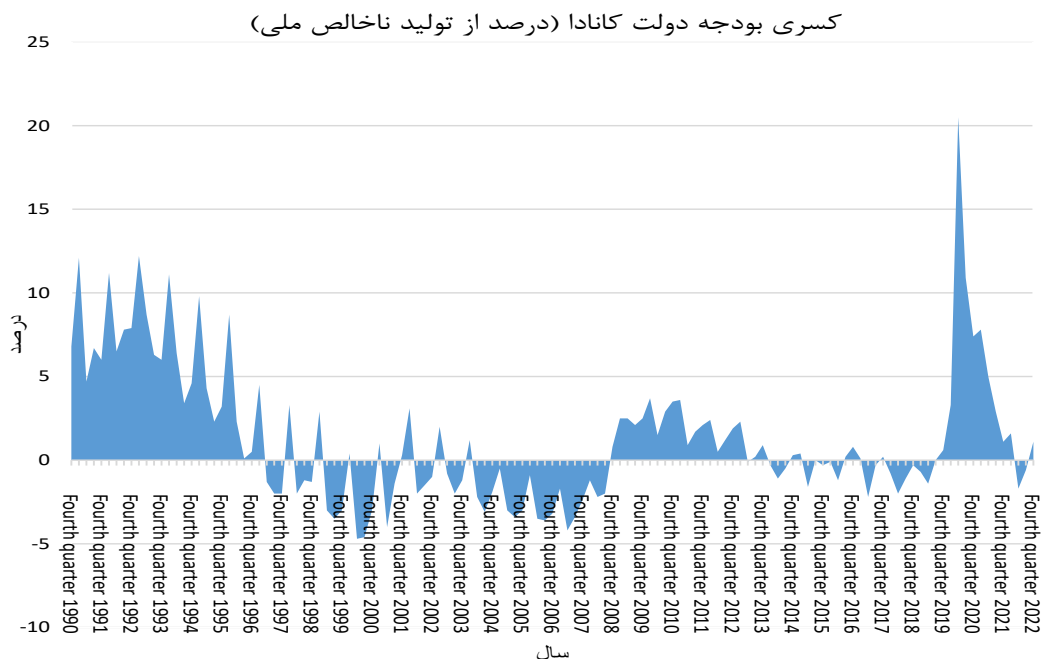
## ۱. مقدمه

در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی سطح بدهی دولت کانادا، برحسب درصد GDP، کمتر از میانگین کشورهای عضو OECD بود؛ اما تا سال ۱۹۹۵ بدهی دولت به ۸۰ درصد رسید. در آن مقطع، از گروه کشورهای G۷ تنها ایتالیا سطح بدهی بالاتری از کانادا دارا بود و از گروه کشورهای OECD پس از بلژیک و یونان، کانادا در رتبه سوم قرار داشت. سال ۱۹۹۴ به نقطه عطفی در بودجه‌ریزی دولت کانادا تبدیل شد. زیرا به این نتیجه رسیدند که سیاست‌های مالی دولت، کشور را به نزدیک بحران رسانده و اقدامات اساسی برای رفع آن نیاز است. در وضعیت امروزی کانادا نه تنها با بازپرداخت بدهی‌ها بحران خود را رفع کرده، بلکه دولت گاه‌گاه دارای مازاد منابع است.

در این گزارش ابتدا، ساختار و محتوای بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس به نهادهای تأثیرگذار در بودجه پرداخته شده و در پایان فرایند تدوین تا تصویب بودجه و تفریغ آن شرح داده می‌شود. شایان ذکر است که گزارش تنها به بودجه دولت مرکزی (فدرال) می‌پردازد و بودجه ایالت‌ها بررسی نخواهد شد.



شکل ۱. کسری بودجه دولت کانادا (درصد از تولید ناخالص ملی) و نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی



منبع: بانک جهانی.

از سال ۱۹۸۴ تلاش‌هایی برای اصلاح وضعیت مالی دولت کانادا شروع شده بود، اما کاهش هزینه‌ها با مقاومت زیادی روبه‌رو می‌شد. کاهش ارزش کامودیتی‌ها در سال ۱۹۸۶ و بحران بازار سهام در سال ۱۹۸۷ انجام اصلاحات مالی دولت را به تعویق انداخت. هم‌زمان با اصلاح قانون مالیات‌ها و پیوستن به پیمان تجارت آزاد با آمریکا، ظرفیت برای شروع اصلاحات مالی دولت فراهم شد. اولین اقدام جدی برای کاهش هزینه‌ها با تصویب قانون «برنامه کنترل هزینه» به اجرا درآمد.

## ۲. چارچوب سیاسی و حقوقی



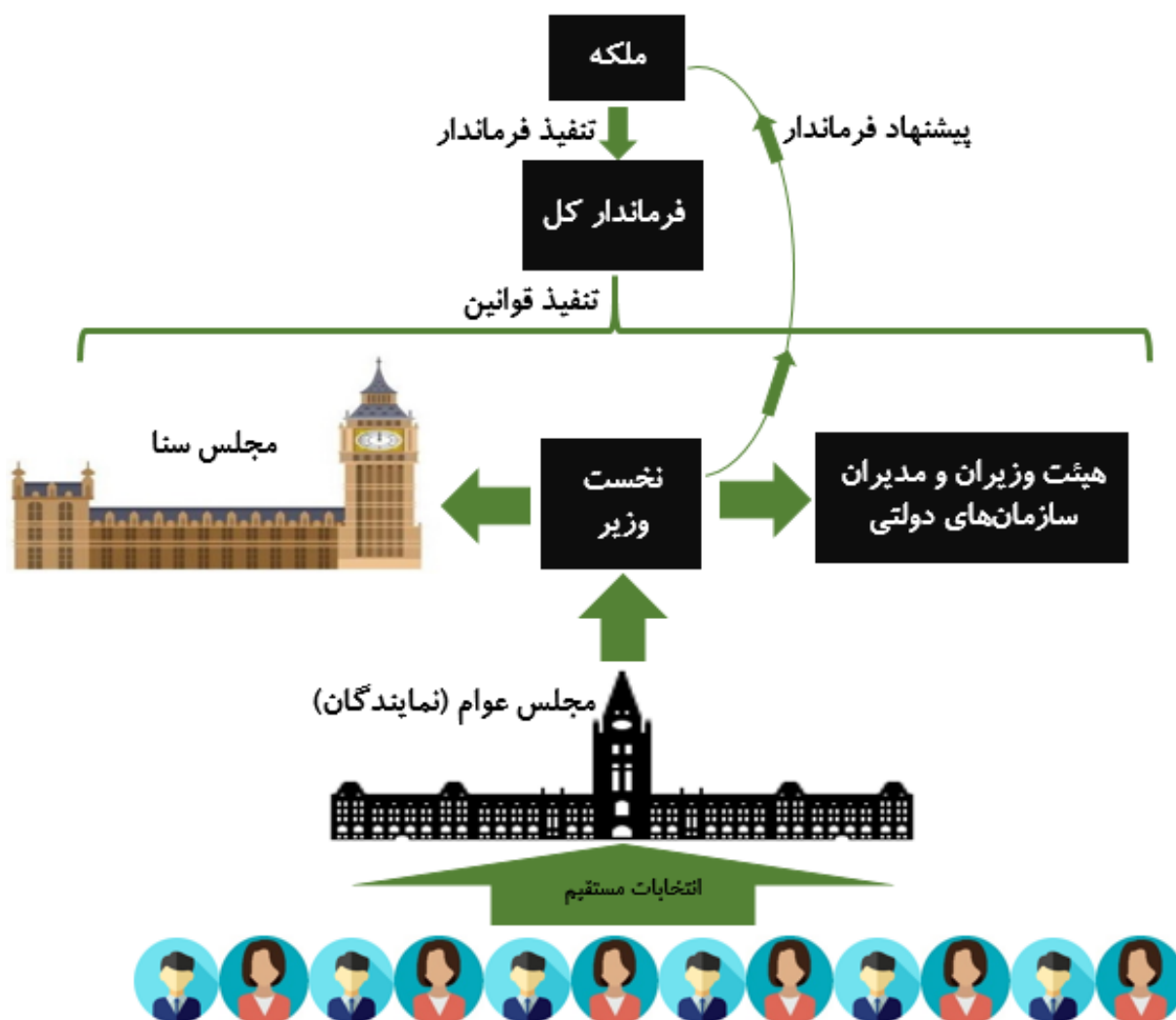
از آنجا که در فرایندهای بودجه‌ریزی و تعادل‌هایی که شکل می‌گیرد، بستر اقتصاد سیاسی تأثیر بسزایی دارد، بهتر است پیش از بررسی قوانین بودجه کانادا نظام سیاسی آن معرفی شود.

نظام حقوقی و حکمرانی کانادا، ریشه در کشور انگلستان دارد و بسیار مشابه آن است. کانادا دارای سیستم نخست‌وزیری با دو مجلس است که اصطلاحاً وست‌مینستر<sup>۱</sup> نامیده می‌شود [۱]. در این نظام، مردم نمایندگان مجلس عوام<sup>۲</sup> را از حوزه‌های انتخابیه با رأی مستقیم خود انتخاب می‌کنند. یک دوره نمایندگی مجلس چهار ساله است. پس از انتخاب نمایندگان مجلس عوام، حزبی که کرسی‌های بیشتری نسبت به سایرین کسب کرده باشد دولت را تشکیل می‌دهد. رئیس حزب به‌عنوان نخست‌وزیر<sup>۳</sup> انتخاب شده و دیگر اعضای کابینه<sup>۴</sup> از میان نمایندگان هم‌حزبی در مجلس عوام یا سنا<sup>۵</sup>، توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شوند. مجلس دوم کانادا، سنا نام دارد. نحوه انتخاب اعضای سنا به این صورت است که نخست‌وزیر، اعضا را پیشنهاد می‌دهد و فرماندار کل<sup>۶</sup> آن را تنفیذ می‌کند. اعضای سنا پس از انتصاب تا سن ۷۵ سالگی می‌توانند نماینده باقی بمانند. فرماندار کل در کانادا نماینده ملکه انگلستان است که تقریباً تمام تصمیمات مهم با تأیید او انجام می‌گیرد. فرماندار کل نیز در نظام کانادا توسط نخست‌وزیر پیشنهاد شده و ملکه آن را تأیید می‌کند. معمولاً فرماندار کل در دوره‌های پنج‌ساله تغییر می‌کند.

همان‌طور که مشخص است در کانادا اصل تفکیک قوا برقرار نیست. همچنین از آنجا که نخست‌وزیر و کابینه از حزب غالب مجلس انتخاب می‌شوند، طبیعی است که هم‌گرایی سیاسی بین این دو قوه بیشتر باشد. ریشه قانونی<sup>۷</sup> کشور کانادا به نظام حقوقی عرفی<sup>۸</sup> مربوط است [۲]. در این سیستم آنچه که بیش از قانون اهمیت دارد عرف، رویه و سنت‌های سیاسی مرسوم و رایج است. در شکل ۲، سیستم حکمرانی کانادا به‌اختصار آمده است.

1. West-minister
2. House of Commons
3. Prime-minister
4. Cabinet
5. Senate
6. Governor in General
7. Legal origin
8. Common Law

شکل ۲. ساختار حکمرانی کانادا



### ۳. اسناد بودجه‌ای و پیوست‌های آن

وظیفه تهیه بودجه بر عهده دولت به معنای نخست‌وزیر و کابینه اوست. در ساختار بودجه‌ریزی کانادا دو سند مهم در هنگام بودجه به مجلس تقدیم می‌شود که مبنای قانونگذاری است. سایر اسناد ارائه شده، غالباً جنبه اطلاعی داشته و به تصمیم‌گیری نمایندگان جهت رأی اعتماد به بودجه دولت کمک می‌کنند. دو سند مذکور عبارتند از:

■ پیام بودجه،

■ جداول بودجه.

محتوای آنچه در کانادا به اسم «بودجه» نامیده می‌شود با معنای رایج آن تفاوت دارد که در این گزارش آن را «پیام بودجه» می‌خوانیم. در پیام بودجه، ارقام، اعداد و جداول مصارف وجود ندارد، بلکه سند پیام بودجه در واقع طرح توجیهی ابتکارات، اقدامات، برنامه‌ها و پروژه‌هایی است که دولت قصد انجام آنها را در سال آتی دارد. حتی ممکن است در پیام بودجه، مواردی باشد که هیچ ارتباطی به عملکرد مالی دولت ندارد؛

1. Budget

برای مثال دولت متعهد می‌شود تا لایحه اصلاح قانون کپی‌رایت را تهیه و به مجلس ارسال کند. از این جهت می‌توان پیام بودجه را جهت‌گیری دولت در مسائل مختلف کشور از جمله موضوعات اقتصادی دانست. وزارت اقتصاد<sup>۱</sup> وظیفه تهیه پیام بودجه را برعهده دارد. در این سند، عنوان می‌شود که دولت چه می‌خواهد بکند و چرا آن را انجام می‌دهد؟ در واقع در این سند، دولت توجیهات و توضیحات هزینه‌های سال آتی را ارائه می‌کند تا افکار عمومی و نمایندگان مجلس همراه و اقناع شوند. تنها برخی از ارقام و اعداد کلان مانند کل بودجه در نظر گرفته شده برای برنامه‌های خاص ذکر می‌شود، اما جزئیات هزینه‌کردها مشخص نیست. علاوه بر آن، دلایل و انگیزه‌های مالیات‌ستانی و ایجاد درآمد برای دولت جهت اقناع نمایندگان مجلس در این سند گزارش می‌شود. نمونه بخشی از سند بودجه در شکل ۳، قابل مشاهده است.

### شکل ۳. بخشی از سند بودجه کانادا

Figure A4.2  
**Objectives of the Quality of Life Framework for Canada**



While economic growth is important, there is now growing international interest in adopting broader measures of progress for decision-making. Building on the OECD's "Better Life Initiative," more than half of its member countries now have "quality of life" or "well-being" policy initiatives. These differ in design and application, but share a common ethos: 1) a well-functioning society should focus on the well-being of its citizens, 2) the distribution of outcomes across society matters, and 3) governments should aim to achieve sustainable outcomes over time.

1. Department of Finance Canada



دومین سندی که تهیه می‌شود و بسیار به آنچه که در ایران به بودجه شناخته می‌شود شباهت دارد، سند «پیش‌بینی هزینه‌های اصلی<sup>۱</sup> یا جداول بودجه» است. در این سند، نحوه تقسیم هزینه میان دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی مشخص می‌شود. اداره خزانه‌داری<sup>۲</sup> کانادا، وظیفه تهیه این سند را بر عهده دارد. هیئت خزانه‌داری کانادا<sup>۳</sup> یک کمیته از کابینه دولت کانادا است که به موجب قانون مدیریت مالی<sup>۴</sup> تشکیل شده است. این کمیته ۶ عضو اصلی دارد که شامل وزیر اقتصاد،<sup>۵</sup> مدیر کل خزانه‌داری<sup>۶</sup> و چهار تن از اعضای هیئت وزیران است که توسط نخست‌وزیر انتخاب می‌شوند. همچنین، بنا به تصمیم نخست‌وزیر، خزانه‌داری می‌تواند اعضای علی‌البدل و موقت نیز داشته باشد. اداره خزانه‌داری در واقع بازوی اجرایی هیئت خزانه‌داری است که امور مالی و اجرایی را انجام می‌دهد. اداره خزانه‌داری ابتدا زیر نظر وزارت اقتصاد بود، اما از سال ۱۹۶۶ به نهادی مستقل تبدیل شد و در حد و اندازه یک وزارتخانه نیروی کارشناسی و کارکنان دارد.

مجوز هزینه‌های بودجه به‌طور کلی به دو دسته تقسیم می‌شود: ۱. برنامه‌های<sup>۷</sup>، ۲. اجباری<sup>۸</sup>. هزینه‌های اجباری، هزینه‌هایی هستند که دولت به موجب قوانین دائمی مصوب باید هزینه کند و در نتیجه اختیاری در باره آنها ندارد. این دست از هزینه‌ها نیازی به تأیید مجلس نخواهد داشت؛ با وجود این، پیش‌بینی هزینه‌های اجباری، صرفاً جهت اطلاع، در جداول بودجه ثبت می‌شود. شایان ذکر است که هزینه‌های اجباری حدود دوسوم کل بودجه دولت را تشکیل می‌دهد و بنابراین، تمام برنامه‌های بودجه‌ای دولت تنها معطوف به یک‌سوم منابع بودجه است. سند پیش‌بینی هزینه‌ها، سقف بودجه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی (حدود ۳۰۰ دستگاه) را مشخص می‌کند. این سند سه بخش عمده دارد که عبارتند از:

۱. جداول کلان هزینه‌های بودجه جاری و مقایسه با مقادیر سال گذشته،

۲. سقف هزینه هر سازمان یا نهاد دولتی به تفکیک هر دستگاه به‌علاوه پیش‌بینی از هزینه‌های اجباری،

۳. برنامه‌های سازمانی<sup>۹</sup> و تشریح اقدامات صورت گرفته تاکنون.<sup>۱۰</sup>

بخش سوم که شامل تشریح برنامه‌ها و جزئیات آنهاست، تصویبی نیست و صرفاً جهت اطلاع نمایندگان مجلس و از منظر شأن نظارتی مجلس به‌منظور نظارت بر عملکرد برنامه‌های اجرایی دولت و پیشنهادهای سال آینده ارائه می‌شود. برای مثال در هنگام تأیید بودجه دولت توسط مجلس، باید مشخص باشد، منابعی که در اختیار نیروی انتظامی جهت کاهش جرم و جنایت اختصاص می‌یابد صرف چه مواردی می‌شود؛ نصب تجهیزات الکترونیکی و دوربین‌های نظارتی، استخدام نیروی پلیس یا خرید تجهیزات برای نیروها. این سند معمولاً جداگانه توسط هر دستگاه تهیه شده و منتشر می‌شود. هر دسته از هزینه‌ها شامل یک کد<sup>۱۱</sup> می‌شود که شماره‌ای مخصوص دارد. برای مثال مخارج عملیاتی کد شماره ۱ و مخارج سرمایه‌گذاری سهمیه شماره ۵ نام دارد. نمایندگان مجلس باید به همین کدها، رأی تأیید یا عدم تأیید بدهند. از سال ۲۰۱۸، بودجه‌نویسی به این سو، تمایل پیدا کرده است که اعلام هزینه‌کردها بر مبنای برنامه و هدف سازمان باشد و صرفاً تحت عنوان کلی مانند مخارج عملیاتی یا سرمایه‌گذاری گزارش نشود. البته همچنان، هر برنامه به مخارج مختلف مانند عملیاتی، سرمایه‌گذاری و... نیز تقسیم‌بندی می‌شود؛ اما این تقسیم‌بندی‌ها، الزام‌آور نیست به این معنا که دستگاه مربوطه می‌تواند منابع را بین پروژه‌ها جابه‌جا کند (به‌غیر از حقوق پرسنل). نمونه‌ای از بودجه یکی از دستگاه‌های دولت کانادا در شکل ۴، نشان داده شده است.

- 1 . Main Estimates
- 2 . Treasury Board Secretariat
- 3 . Treasury Board of Canada
- 4 . Financial Administration Act
- 5 . Minister of Finance
- 6 . President of Treasury Board
- 7 . Voted
- 8 . Statutory
- 9 . Departmental Plans (DP)
- 10 . Department Results Reports (DRP)
- 11 . Vote

شکل ۴. نمونه‌ای از جدول پیش‌بینی هزینه‌های سازمان‌های دولتی

**Canadian Food Inspection Agency**

**Organizational Estimates**

|  | 2017-18<br>Expenditures | 2018-19            |                      | 2019-20<br>Main Estimates |
|--|-------------------------|--------------------|----------------------|---------------------------|
|  |                         | Main<br>Estimates  | Estimates<br>To Date |                           |
|  | (dollars)               |                    |                      |                           |
| <b>Budgetary<br/>Voted</b>   |                         |                    |                      |                           |
| 1 Operating expenditures, grants and contributions                       | 594,596,763             | 535,823,238        | 538,720,650          | 516,330,207               |
| 5 Capital expenditures   | 43,874,129              | 25,608,189         | 33,381,022           | 19,879,327                |
| 10 A Food Policy for Canada  | .....                   | .....              | .....                | 3,015,000                 |
| 15 Bringing Innovation to Regulations                                    | .....                   | .....              | .....                | 2,666,519                 |
| 20 Ensuring Continued Access to US Markets for<br>Canadian Meat Products | .....                   | .....              | .....                | 13,035,314                |
| 25 Protecting Against Bovine Spongiform Encephalopathy<br>in Canada      | .....                   | .....              | .....                | 37,725,000                |
| <b>Total Voted</b>   | <b>638,470,892</b>      | <b>561,431,427</b> | <b>572,101,672</b>   | <b>592,651,367</b>        |
| Total Statutory  | 100,546,692             | 137,693,099        | 138,373,470          | 139,571,864               |
| <b>Total Budgetary</b>   | <b>739,017,584</b>      | <b>699,124,526</b> | <b>710,475,142</b>   | <b>732,223,231</b>        |

منبع: قانون بودجه کانادا سال ۲۰۲۰.

ستون اول علاوه بر شماره گذاری‌های مرسوم برای انواع هزینه‌ها، عنوان مصارف را نشان می‌دهد. به غیر از دو ردیف ابتدایی (۱ و ۵) سایر ردیف‌ها به‌تازگی و در سال ۲۰۱۹ به جداول بودجه اضافه شده‌اند. همان‌طور که پیشتر گفته شد در رویکرد جدید بودجه‌ریزی کانادا، برنامه‌های دستگاه در جدول مصارف ذکر می‌شود و شرح تفصیلی اقدامات متناظر با این برنامه‌ها در پیوست ۳ بودجه در قالب گزارش عملکرد دستگاه و برنامه عملیاتی سال آتی ارائه می‌شود. به همراه دو سند اصلی یعنی پیام بودجه و جداول پیش‌بینی هزینه‌ها که نیاز به تصویب مجلس دارند، اسناد دیگری نیز منتشر می‌شود که الزامی به تصویب ندارند و صرفاً برای ارائه اطلاعات بیشتر است و به فهم بهتر بودجه دولت کمک می‌کند. برای مثال گزارش مخارج دولت بر مبنای استاندارد مشخص، به تفکیک نوع مخارج اعم از هزینه پرسنل، هزینه اجاره، هزینه تملک زمین و ساختمان، هزینه‌های حمل‌ونقل و... به مجلس ارائه می‌شود. همچنین، مطابق با قانون، دولت باید به مجلس گزارش دهد که در سال گذشته چگونه بدهی‌ها را مدیریت کرده و استراتژی‌اش برای مدیریت بدهی سال‌های آتی چیست؟ این گزارش معمولاً به لایحه بودجه پیوست می‌شود. شایان ذکر است چنانچه در طول اجرای قانون بودجه توسط دولت، منابع محقق شده نسبت به پیش‌بینی کاهش یابد، طبق اولویت‌بندی قانون برای تأمین منابع و پرداخت آن دسته از هزینه‌هایی که پارلمان از طریق احکام دائمی یا قوانین بودجه سالیانه بر دولت تکلیف می‌کند، دولت بدون محدودیت می‌تواند استقراض کند، اما طبق قانون (مصوب ۲۰۱۷) در صورت کمبود منابع برای پرداخت هزینه‌های برنامه‌ای، دولت موظف است قبل از انتشار اوراق بدهی جهت تأمین منابع، ابتدا اجازه استقراض (ناظر به هزینه‌های برنامه‌ای) را از پارلمان اخذ کند. گفتنی است محدودیت انتشار اوراق بدهی دولت در کانادا (برخلاف ایران) به صورت سالیانه تعیین نمی‌شود، بلکه مطابق قانون مانده کل بدهی‌های دولت نباید از ۱۱۶۸ میلیارد دلار کانادا تجاوز کند. در نتیجه میزان انتشار سالیانه اوراق بدهی می‌تواند بنا به تصمیم دولت متغیر باشد.

نکته حائز اهمیت درباره رابطه بین منابع و مصارف بودجه دولت این است که لوایح مالیاتی (اثرگذار بر منابع) و جداول هزینه‌ای بودجه (مربوط

۱. در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ کل بودجه هر دستگاه صرفاً در دو سرفصل جاری و عملیاتی گزارش می‌شد. لذا برای سایر ردیف‌ها در این سال‌ها رقمی مندرج نشده است.



به مصارف) کاملاً مستقل از یکدیگر ارسال و بررسی می‌شود. به این صورت که دولت در آستانه ورود به بودجه لوایح مالیاتی مدنظر خود به منظور اصلاح پایه‌ها یا نرخ‌های مالیاتی را به مجلس ارائه می‌کند. در کانادا، مراحل ارزیابی و رسیدگی به منابع و مصارف بودجه از دو فرایند مجزا و مستقل تشکیل می‌شود: ارزیابی هزینه‌ها و مخارج که همان جداول بودجه است و ارزیابی مالیات و درآمدها که از خلال بررسی لایحه‌ای جداگانه تحت عنوان «لایحه مالی» دولت انجام می‌پذیرد و به لحاظ زمانی قبل از موعد ارسال جداول بودجه به اتمام می‌رسد. شایان ذکر است سقف بودجه دولت نیز به سبب رسیدگی به لایحه مالی مشخص می‌شود.

## ۴. نقش آفرینان نظام بودجه



### ۴-۱. وزارت اقتصاد

وزارت اقتصاد، وظایف مربوط به کلیات فضای اقتصادی و چارچوب سیاست مالی را بر عهده دارد. همچنین وزارت اقتصاد امور مربوط به برنامه‌های پرداخت انتقالی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی را انجام می‌دهد. همان‌طور که اشاره شد وظیفه تهیه سند «پیام بودجه» بر عهده وزارت اقتصاد است.

### ۴-۲. شورای سلطنتی<sup>۱</sup>

متشکل از اعضای عالی‌رتبه سابق دولتی، فرمانداران کل، قضات عالی و برخی اعضای دیگر به پیشنهاد نخست‌وزیر است. این شورا، نقش اجرایی ندارد، ولی در امور مختلف از جمله بودجه مورد مشورت قرار می‌گیرد. برای مثال مصوبات، طرح‌ها و سیاست‌های جدیدی که نیازمند تأیید از هیئت‌وزیران هستند، پیش از طرح در هیئت‌وزیران توسط شورای سلطنتی ارزیابی شده و چالش‌های سیاسی، اقتصادی و اجرایی آن بررسی می‌شود. سند بودجه نیز همین فرایند را طی می‌کند. گزارش‌های اظهار نظر شورای سلطنتی برای نخست‌وزیر صرفاً جنبه مشورتی داشته و الزام‌آور نیست.

### ۴-۳. دفتر خزانه‌داری

دفتر خزانه‌داری مسئول تهیه سند پیش‌بینی هزینه‌های دولت است. علاوه بر آن، پس از تصویب بودجه، وظیفه اجرای آن بر عهده خزانه‌داری است.

### ۴-۴. مجلس عوام

مجلس عوام به کمک کمیسیون‌های بخشی<sup>۲</sup> در چندین مرحله، وظیفه بررسی سند بودجه، بررسی و تصویب لایحه پیش‌بینی هزینه‌های دولت و نظارت بر اجرای آنها را بر عهده دارد. علاوه بر آن، تصویب متمم‌های قانون بودجه بر عهده مجلس عوام است.

### ۴-۵. فرماندار کل

هر قانونی برای اینکه مشروعیت داشته باشد باید به تنفیذ نماینده ملکه انگلستان، یعنی فرماندار کل، برسد. قانون بودجه نیز از این قاعده مستثنا نیست.

### ۴-۶. سازمان حسابرسی

حسابرس کل<sup>۳</sup> موظف است تعیین کند که آیا دولت وجوه عمومی را برای اهداف مصوب مجلس هزینه کرده است یا خیر؟ سازمان حسابرسی

1. Privy Council

2. Standing Committee

3. Auditor General

کانادا پاسخ‌گو به مجلس است و خودش توانایی دادرسی قضایی ندارد، بلکه تنها به مجلس گزارش می‌دهد. مجلس هم لزوماً پیگرد قانونی یا قضایی انجام نمی‌دهد. اثرگذاری گزارش‌های حسابرسی بیشتر از مسیر فشار افکار عمومی است. رئیس سازمان حسابرسی توسط نخست‌وزیر انتخاب می‌شود و با تأیید فرماندار کل برای مدت ۱۰ سال ریاست را برعهده می‌گیرد. عزل رئیس کل تنها با استیضاح هر دو مجلس امکان‌پذیر است.

## ۵. مبانی قانونی تشکیلات و اختیارات نهادهای مؤثر در بودجه

اگرچه اصل برتری مجلس در قانون اساسی تصریح شده است، در عمل، قوه مجریه به‌ویژه هیئت‌وزیران،<sup>۱</sup> در زمینه سیاست‌ها و ارقام بودجه سالیانه اختیارات گسترده‌ای دارند. دولت در زمینه ارائه بودجه اختیار کامل دارد و اختیارات قوه مقننه برای اصلاح بودجه پیشنهادی بسیار محدود است.

قانون برای تسلیم بودجه به مجلس، هیچ محدودیت و مهلتی تعیین نکرده است، ولی در عمل، حدوداً یک ماه قبل از آغاز سال مالی بودجه به مجلس تسلیم می‌شود و حدود سه ماه پس از آغاز سال مالی به تصویب می‌رسد. قانون اساسی<sup>۲</sup> سال ۱۸۶۷، قانون مدیریت مالی مصوب ۱۹۸۵ و قانون حسابرسی کل<sup>۳</sup> مصوب ۱۹۷۷ قوانین موضوعه بنیادینی هستند که بر فرایندهای بودجه‌ای حاکم‌اند. قانون مدیریت مالی در ایجاد نظام بودجه و مدیریت مالی نقش مهمی ایفا کرده است. اگرچه در قانون تأسیس مجلس کانادا<sup>۴</sup> که در سال ۱۸۷۵ به تصویب رسید، هیچ اشاره‌ای به فرایند بررسی بودجه در مجلس نشده است، آیین‌نامه داخلی مجلس نحوه رسیدگی به بودجه دولت را مشخص می‌کند و می‌تواند بنابر تشخیص نمایندگان تغییر کند.

قانون اساسی (فصل‌های ۵ و ۸) ترتیبات اصلی اختیارات بودجه‌ای مجلس از جمله اختیار تصویب لوائح تخصیص و مالیات و تصویب بدهی عمومی را تصریح می‌کند. همه مصارف دولت باید از محل منابع حساب واحد خزانه (به عبارت دقیق‌تر صندوق یکپارچه درآمدها)<sup>۵</sup> پرداخت شوند. قانون مدیریت مالی، اصول کلی و رویه‌های ویژه مدیریت مالیه عمومی را تصریح می‌کند. یکی از مهم‌ترین ترتیباتی که در این قانون پیش‌بینی شده این است که دولت نمی‌تواند بدون اجازه مجلس به ایجاد درآمد یا هزینه پردازد. این قانون، همچنین مبنای تأسیس خزانه‌داری و وزارت اقتصاد است و اصول استفاده از وجوه عمومی، بدهی عمومی و حساب‌های عمومی را تعیین می‌کند. قانون حسابرسی کل، انواع حسابرسی و معیارهای اجرای آنها، اختیارات حسابرس کل و اقدامات ضروری برای تقویت استقلال حسابرس، مانند انتصاب و تصدی حسابرس کل را بیان می‌کند.

روابط مالی بین ایالت‌ها و دولت فدرال بر قانون اساسی و قانون ترتیبات مالی فدرال ایالتی<sup>۶</sup> مصوب ۱۹۸۵ مبتنی است. به‌موجب قانون ترتیبات مالی فدرال-ایالتی، انواع اصلی انتقالات مالی دولت فدرال به ایالت‌ها شامل حمایت از برنامه‌های ایالتی یا مشترک مانند برنامه‌های بهداشتی و تأمین اجتماعی، تأمین منابع برای ایالت‌های محروم به‌صورت پرداخت انتقالی مستقیم جهت ایجاد مساوات، یا کمک به مناطقی که به دلایلی مانند حوادث طبیعی دارای نیازهای ویژه هستند با هدف ایجاد ثبات مالی انجام می‌شود.

1. Cabinet of Ministers
2. Constitution
3. Auditor General Act (AGA)
4. Parliament of Canada Act
5. Consolidated Revenue Fund (CRF)
6. Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act

## ۶. مبانی عرفی نظام بودجه



برخی از مبانی بودجه‌ریزی در کانادا ریشه در عرف و سنت‌هایی دارد که دولت‌های گذشته نهادینه کرده‌اند و فاقد مبنای قانونی است؛ با وجود این، پایبندی به آنها به نوعی الزامی است. برای مثال، دولت کانادا از سال ۲۰۰۳ تصمیم گرفت، بودجه‌نویسی را بر مبنای حسابداری تعهدی<sup>۱</sup> انجام دهد و این رویه همچنان ادامه دارد.

در سال ۱۹۹۵ دولت بدون توسل به قانونگذاری اصلاحات چشمگیری در فرایند برنامه‌ریزی بودجه ایجاد کرد که اصلی‌ترین آنها تعیین و کنترل اهداف مالی دوسالانه مانند رشد سقف بودجه، میزان کسری و استقراض بود. پیش از آن، دولت از چارچوب بلندمدت پنج‌ساله استفاده می‌کرد؛ اما عملکرد مالی دولت از اهداف تعیین شده فاصله معناداری داشت که باعث بی‌اعتمادی عمومی شده بود. دو ویژگی بسیار مهم دیگر در تدوین بودجه نهادینه شد:

اول اینکه، فروض اقتصادی به کار رفته در هنگام تدوین بودجه باید محتاطانه باشد. برای این منظور به جای استفاده از فروض و تحلیل‌های اقتصادی نهاد‌های دولتی، از ارقام میانگین تحلیل نهاد‌های تحلیلگر مستقل و بخش خصوصی استفاده می‌شود. به علاوه، این ارقام به صورت سیستماتیک با یک ضریب تعدیل می‌شوند تا محتاطانه‌تر شود.

دومین اصلاح این بود که برای جبران اشتباهات و خطای پیش‌بینی‌ها یا رخداد‌های غیرمنتظره، صندوق وجوه ذخیره احتیاطی<sup>۲</sup> ایجاد شد. این صندوق انعطاف عمل بالایی را به دولت می‌دهد تا بتواند به تمام تعهدات پیش‌بینی شده یا نشده عمل کند.<sup>۴</sup> از جمله رویه‌های دیگری که بنا شده، سنت مشورت با افکار عمومی است. در دهه ۹۰ میلادی به رغم شرایط بسیار نامساعد اقتصادی دولت مصمم و متعهد به کاهش کسری بودجه بود. لذا برای توجیه و اقناع افکار عمومی در خصوص اقدامات اصلاحی، فرایند مشورت‌های پیش‌بودجه‌ای<sup>۵</sup> را کلید زد. در این فرایند، جهت افزایش شفافیت بودجه و آگاهی از نظرات عمومی، وزارت اقتصاد جلساتی با نمایندگان بخش خصوصی و آحاد مختلف مردم برگزار می‌کند تا دیدگاه، اولویت‌ها و مسائل خود را نسبت به هزینه‌ها و تخصیص منابع بودجه‌ای بیان کنند. قواعد ثبات مالی<sup>۶</sup> در قوانین کانادا گنجانده نشده است. زیرا از سال ۱۹۹۶ قانون کنترل هزینه‌ها ملغی شد، اما با وجود این، دولت‌ها خودشان اهداف مالی بودجه‌ای اعلام می‌کنند که از اعتبار بسیار بالایی برخوردار است. به طور کلی، غالباً دولت قصد دارد به بودجه‌ای بدون کسری یا حتی دارای مازاد دست یابد.

اصول شفافیت<sup>۷</sup> و گزارشگری بودجه و اجرای آن نیز به قانون تبدیل نشده است؛ ولی بر اساس ارزیابی‌های صندوق بین‌المللی پول، مدیریت مالی در کانادا با الزامات شفافیت مالی همخوانی دارد و در برخی زمینه‌ها نمایانگر بهترین عملکرد است [۳].

1. Accrual Accounting

2. Prudential

3. Contingency reserve fund

۴. وجوه احتیاطی دو جزء دارد. جزء اول، مبلغ ثابت ۲۰ میلیارد دلاری به‌عنوان سپرده دولت نزد بانک مرکزی محفوظ است و تحت شرایط خاص و اضطراری قابل برداشت است. جزء دوم، هر ساله در لویای بودجه رقم متفاوتی تعیین می‌شود که معمولاً در حدود ۱ درصد سقف بودجه سالانه است. مجموعاً این دو منبع احتیاطی حدود ۵ تا ۶ درصد سقف بودجه‌های سالانه کانادا است.

5. Pre-Budget Consultation

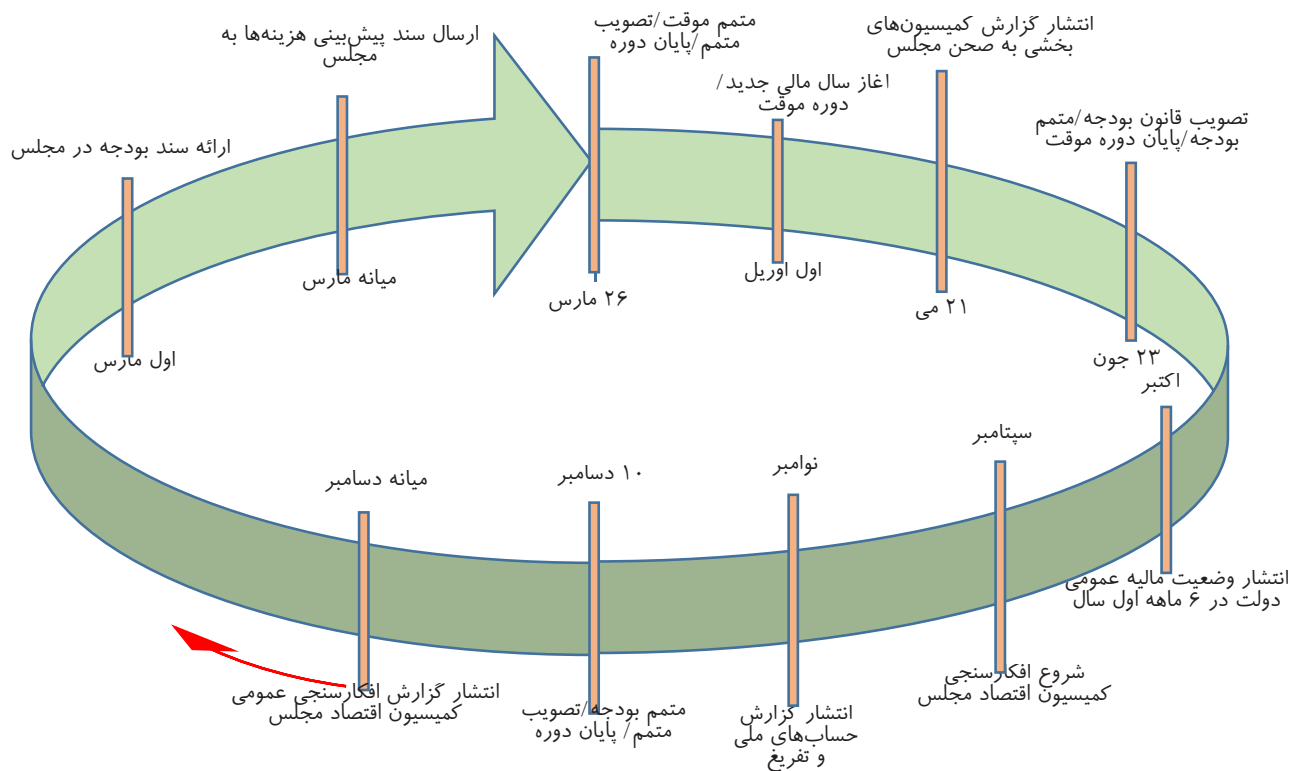
6. Fiscal Stability

7. Transparency

## ۷. فرایند بودجه‌ریزی

بودجه‌ریزی شامل چهار مرحله اصلی می‌شود که هر مرحله ممکن است خودش به چند زیرمجموعه تقسیم شود. مراحل اصلی بودجه‌ریزی عبارتند از: ۱. تدوین، ۲. تصویب، ۳. اجرا، ۴. تفریغ. تدوین لایحه بودجه به‌طور کامل در اختیار دولت است. تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون توسط نمایندگان مجلس عوام الزامی است. اجرای بودجه، مدیریت هزینه‌ها و پرداخت‌ها بر عهده دفتر خزانه‌داری است و در پایان تفریغ بودجه توسط حسابرس کل صورت می‌گیرد. در این بخش، قبل از تشریح هر مرحله ابتدا یک نمای کلی از ترتیب زمانی و مراحل موجود در فرایند بودجه بیان می‌شود. سال مالی دولت از اول آوریل شروع شده و تا ۳۱ مارس سال آینده ادامه می‌یابد. از حدود ۶ ماه قبل از اینکه بودجه آغاز شود (ماه اکتبر)، کمیسیون اقتصادی مجلس عوام، از مردم، گروه‌ها و اقشار مختلف کانادا راجع به بودجه و پیشنهادهایشان نظرسنجی می‌کند. این نظرسنجی (که مستقل از مجلس انجام می‌گیرد) عمدتاً به‌صورت دریافت نامه‌های مکتوب است و در برخی موارد شامل دیدارهای عمومی با مردم می‌شود. در میانه دسامبر، کمیسیون اقتصادی گزارش خلاصه تمام پیشنهادهای منتشر می‌کند. همچنین اعضای کمیسیون می‌توانند توصیه‌ها و نظرات خودشان را نیز به آن اضافه کنند. محتوای گزارش برای دولت الزام‌آور نیست و صرفاً بازتاب پیشنهادهای کمیسیون اقتصادی است. سند پیش‌بینی هزینه‌ها بعد از اینکه وارد مجلس می‌شود تا سه ماه پس از آغاز سال مالی (اواخر ماه ژوئن) جدید تصویب نمی‌شود. در شکل ۵، فرایند سالیانه بودجه‌ریزی و تصویب آن در مجلس قابل مشاهده است.

### شکل ۵. چرخه عملکرد مالی دولت و مجلس





## ۷-۱. تدوین

پروژه تهیه بودجه درون دولت توسط قانون مشخص نشده است. ابتدا وزارت اقتصاد، چارچوب کلی مالی دولت را معین می‌کند. در این چارچوب رقم کل درآمدها، هزینه‌های اجباری، هزینه ناشی از برنامه‌های در دست اجرا و میزان مازاد بودجه<sup>۱</sup> تعیین می‌شود. پس از تعیین این ارقام به هر اندازه که هزینه‌ها و مازاد بودجه هدف‌گذاری شده کمتر از کل درآمدها باشد، منابع موجود برای شروع برنامه‌های جدید را تعیین می‌کند که این منابع باید بین سازمان‌ها تقسیم شود. تصمیم‌گیری در این باره بر عهده کمیته‌های کابینه دولت است. سازمان‌های دولتی، طرح پیشنهادی خود را به همراه پیش‌بینی از هزینه‌ها به وزارتخانه مربوط ارسال کرده و وزیر آن را در کمیته مطرح می‌کند. بر این اساس کابینه تصمیم می‌گیرد که سقف هزینه هر سازمان چه مقدار باشد. تصمیم‌گیری نهایی در این باره با نخست‌وزیر و وزیر اقتصاد است. ممکن است برخی از مصارف درخواست دست‌نشانده و دولت مایل باشد در زمینه خاصی سرمایه‌گذاری شود. پس از اینکه سقف هزینه هر سازمان تعیین شد، سازمان مربوطه باید جزئیات کامل برنامه‌های خود را جهت اخذ تأیید به دفتر خزانه‌داری ارسال کند. جزئیات برنامه باید شامل نحوه دقیق هزینه کردها، منابعی که هر سال به آن احتیاج دارد و نحوه برآورد آن باشد. خزانه‌داری ممکن است با طرح ارسالی موافقت نکند (که به ندرت اتفاق می‌افتد)، آن را قبول کند یا با اصلاحاتی بپذیرد. اگر سازمانی در طول سال به منابع بیشتر نیاز پیدا کند می‌تواند درخواست خود را به کابینه و خزانه‌داری ارائه کند. در گذشته اختیار عمل سازمان‌ها بیشتر بوده است، اما در سال‌های اخیر خزانه‌داری نظارت خود را بر نحوه مصرف منابع بیشتر کرده و هزینه کردها باید مطابق ردیف بودجه باشد. در نتیجه آن تعداد درخواست‌های سازمان‌های دولتی از خزانه‌داری از ۱۶ هزار مورد به کمتر از هزار مورد کاهش یافته است.

زمان بندی تدوین بودجه معمولاً به این ترتیب است که تا ماه ژوئن، باید برنامه‌های هر دستگاه آماده باشد. ماه ژوئن، هیئت وزیران اولویت‌ها را مشخص می‌کند. ماه‌های سپتامبر و اکتبر، مشورت وزارت اقتصاد با افکار عمومی انجام می‌شود. ماه‌های دسامبر و ژانویه، استراتژی کلی بودجه تعیین شده و تا ماه فوریه، روی اعداد و ارقام هزینه‌ها تصمیم‌گیری نهایی صورت می‌گیرد. در نهایت اول ماه مارس، سند پیش‌بینی اصلی به مجلس تقدیم می‌شود (رجوع شود به شکل ۵).

## ۷-۲. تصویب

اولاً باید توجه کرد آن سندی که اهمیت دارد و مورد نظارت و بررسی قرار می‌گیرد، سند پیش‌بینی هزینه‌هاست. مرحله تصویب خود به چندین مرحله تقسیم‌بندی می‌شود. اگر چه بعد از مجلس عوام، بودجه به مجلس سنا ارسال می‌شود؛ اما آنچه اهمیت دارد تأیید و تصویب مجلس عوام است. مجلس سنا، قدرت مخالفت ندارد و تنها به ذکر گزارش کارشناسی و ارائه چند توصیه اکتفا می‌کند. در مجلس سنا تنها کمیسیون منابع ملی سند هزینه‌ها را بررسی می‌کند.

بررسی و تصویب بودجه پیشنهادی دولت در مجلس عوام چند مرحله دارد:

مرحله اول، اصطلاحاً فاز عمومی یا نطق بودجه‌ای وزیر اقتصاد نام دارد. قبل از نطق بودجه‌ای، وزیر اقتصاد، برنامه سالیانه دولت در سال آینده را به عنوان سند پشتیبان بودجه به مجلس ارسال می‌کند و به اطلاع عمومی می‌رسد.<sup>۲</sup> پس از آن، وزیر اقتصاد در مجلس، مطالب مربوط به پیام بودجه دولت را بیان می‌کند. مجلس عوام تا چهار روز فرصت دارد راجع به سیاست‌های دولت بحث و بررسی کرده و در نهایت رأی‌گیری در صحن مخالفت یا موافقت خود را اعلام کند. در جلسات بررسی بودجه در مجلس، رئیس حزب مخالف دولت برای صحبت، حق تقدم خواهد داشت. پیام بودجه، به نوعی تأیید کلیات بودجه است و غالباً مورد موافقت مجلس نمایندگان قرار می‌گیرد.

1. Budget Surplus

۲. متن بودجه صبح ارسال می‌شود و تا بعد از ظهر آن روز، پس از بسته شدن بازارهای مالی، اجازه انتشار عمومی ندارد.

در ارتباط با تأیید یا عدم تأیید مجلس باید به این نکته اشاره کرد که نظام سیاسی کانادا از سنت «رأی اعتماد» پیروی می‌کند. سنت «رأی اعتماد» به این مفهوم است که اگر مجلس لویج بودجه دولت را رد کند، این اقدام به مثابه رأی عدم اعتماد به نخست‌وزیر تلقی می‌شود و نخست‌وزیر استعفا خواهد داد.<sup>۱</sup> وجود این رسم سیاسی باعث می‌شود قدرت مجلس در اصلاح بودجه پیشنهادی دولت بسیار محدود شود. پس از تأیید پیام بودجه توسط مجلس، رئیس خزانه‌داری جداول بودجه را به مجلس تقدیم می‌کند. به لحاظ قانونی هیچ تاریخ مشخصی برای ارائه جداول بودجه به مجلس وجود ندارد؛ اما به لحاظ عرفی این اقدام در اوایل ماه مارس یعنی یک‌ماه پیش از شروع سال مالی جدید انجام می‌شود.<sup>۲</sup>

همان‌طور که قبلاً اشاره شد محتوای جداول بودجه هزینه سازمان‌های دولتی است که بر اساس تعدادی کد تفکیک شده‌اند. بررسی هزینه‌های هر سازمان یا وزارتخانه به کمیسیون‌های تخصصی مجلس سپرده می‌شود. هر کمیسیون در خصوص اعتبارات کد دستگاه‌های ارجاعی تصمیم‌گیری می‌کند. **کمیسیون‌ها حق ندارند هزینه دستگاه ارجاعی را افزایش دهند؛ صرفاً می‌توانند بودجه پیشنهادی دولت را تأیید کرده یا هزینه‌های دستگاه ارجاعی را کاهش دهند یا به‌طور کلی آن را رد کنند. در صورت رد، بودجه به دولت باز می‌گردد تا با توافق کمیسیون آن را اصلاح کند.** همچنین، کمیسیون‌ها حق ندارند سرفصل‌های هزینه‌ای بودجه سازمان‌های دولتی را جابه‌جا کنند (مانند جابه‌جایی از جاری به عمرانی). کمیسیون‌ها صرفاً می‌توانند نسبت به طرح‌ها و پروژه‌هایی که یک سازمان دولتی قصد اجرا دارد، اشکال وارد کنند و از مقامات ارشد سازمان توضیح بخواهند. کمیسیون‌ها باید تا تاریخ ۳۱ مه، نظرات خود را به مجلس ارسال کنند، در صورت عدم ارسال یا تأخیر، فرض بر این است که کمیسیون مزبور با هزینه‌های پیشنهادی دولت موافق است.<sup>۳</sup> شایان ذکر است که پس از تصویب مجلس، در حین اجرای بودجه هر سازمان، خودش می‌تواند نسبت به جابه‌جایی منابع بین پروژه‌هایش مستقلاً تصمیم‌گیری کند.

**حزب مخالف دولت این اختیار را دارد تا به دلخواه دو دستگاه دولتی را انتخاب و بررسی آنها را در صحن مجلس درخواست کند. در این صورت، نمایندگان در صحن مجلس به هر سازمان چهار ساعت وقت بحث و بررسی اختصاص می‌دهند. پیشنهادهای اصلاحی در خصوص بودجه دستگاه‌های منتخب یا برنامه‌های عملیاتی آنها قابل طرح و تغییر است.** در بازه زمانی سه‌ماهه از ابتدای شروع سال مالی تا تصویب قانون بودجه (که دولت هنوز اجازه برداشت ندارد)، جدولی از هزینه‌ها، به اسم «بودجه موقت»، توسط مجلس تعیین می‌شود که طبق آن دولت به فعالیت خود ادامه می‌دهد. بودجه موقت معمولاً به صورت سه‌دوازدهم لایحه بودجه پیشنهادی دولت است.

نکته مهم دیگر که در اجرای قانون بودجه به دولت انعطاف عمل فوق‌العاده‌ای می‌دهد این است که در طول سال مالی دولت می‌تواند به هر تعداد دلخواه، متمم‌های بودجه‌ای به مجلس ارائه دهد. به این‌گونه لویج اصطلاحاً «Supplementary Estimates» گفته می‌شود. متمم‌های بودجه متشکل هستند از جدیدترین پیش‌بینی‌ها نسبت به مخارج دولت، هزینه‌های غیرمنتظره، تغییر ردیف بودجه‌ها و سایر موارد. در جداول متمم‌های بودجه در برخی ردیف‌ها عدد ۱ وجود دارد که نشان می‌دهد منابع تخصیص یافته هزینه جدید نیست، بلکه ناشی از انتقال منابع از ردیف‌های دیگر است. متمم‌های بودجه پس از تصویب مجلس تبدیل به قانون می‌شوند. **به‌طور معمول دولت‌ها سه متمم بودجه‌ای را مطرح و به تصویب مجلس می‌رسانند.** تاریخ ارسال این لویج به مجلس عبارتند از: ۲۶ مارس، ۲۳ ژوئن و ۱۰ دسامبر.

به بازه زمانی بین تصویب متمم‌های بودجه‌ای، اصطلاحاً «Supply Period» گفته می‌شود. همچنین، بازه‌ای که دولت هنوز مجوز هزینه‌ها را دریافت نکرده و با بودجه موقت به کار خود ادامه می‌دهد، «Interim Supply» نام دارد.

۱. در سال‌های ۱۹۲۶، ۱۹۶۳، ۱۹۷۴ و ۱۹۷۹ نخست‌وزیر به دلیل رد بودجه عدم اعتماد گرفتند.

۲. برای مثال در سال ۲۰۱۵، بودجه در تاریخ ۲۱ آوریل و در سال ۲۰۰۱، بودجه در تاریخ ۱۰ دسامبر به مجلس ارسال شد.

۳. به دلیل قدرت کم کمیسیون‌ها در تغییر بودجه، انگیزه خاصی وجود ندارد و برخی از کمیسیون‌ها هیچ گزارشی ارسال نمی‌کنند.

### ۳-۱.۷ اجرا

وظیفه اجرای قانون بودجه در طول سال مالی برعهده اداره خزانه‌داری است. در ابتدای هر سال مالی یا هر زمان دیگری که اداره خزانه‌داری اعلام کند، هر دستگاهی بخشی از مجوز هزینه‌های مصوب را زمان‌بندی کرده و برنامه زمان‌بندی دریافت بودجه خود را به اداره خزانه‌داری پیشنهاد می‌دهد. چنانچه اداره خزانه‌داری با برنامه زمان‌بندی تخصیص موافقت کند، سازمان مربوطه می‌تواند طبق آن خرج کند. هرگونه تغییر در نحوه زمان‌بندی هزینه کرد دستگاه‌ها، نیازمند به اخذ اجازه از اداره خزانه‌داری است.

تمام درآمدهای دولت به حساب صندوق متمرکز درآمدها واریز می‌شود و تمام هزینه‌ها با برداشت از این صندوق انجام می‌شود. نکته مهم این است که تا ماه ژوئن، یعنی تا سه ماه پس از شروع سال مالی، دولت همچنان اجازه برداشت از صندوق متمرکز درآمدها را ندارد. در اواخر ماه ژوئن، قانون بودجه به تصویب مجلس خواهد رسید و سازمان‌ها قادر خواهند بود در سقف مصوب هزینه کنند. برای حل مشکل عدم تطابق زمانی شروع سال مالی و زمان تصویب قانون بودجه، هر ساله مجوز استفاده از منابع عمومی در سقف ۳/۱۲ ردیف‌های لایحه بودجه دولت توسط مجلس صادر می‌شود.

خزانه‌داری حق ندارد مجوزهایی که در سند بودجه به دستگاه داده شده است را باطل کند؛ اما قانون مدیریت مالی به خزانه‌داری این اجازه را می‌دهد تا در صورت صلاحدید پرداخت منابع را موقتاً متوقف کند (به تعویق اندازد). اگر نیاز به باطل کردن بودجه دستگاهی باشد باید در متمم بودجه اصلاح شده و به تصویب مجلس برسد.

در خصوص ایجاد تعهدات مالی و انعقاد قراردادها، اداره خزانه‌داری یک دستورالعمل اجرایی دارد که طبق آن تعهدات و قراردادهایی که ارزش آنها از آستانه مشخصی بیشتر هستند باید اول به تأیید خزانه‌داری برسند. محدودیت‌های خزانه‌داری بر انعقاد قرارداد اشکال مختلفی دارد. برخی از محدودیت‌ها همگانی‌اند و برخی دیگر خاص یک سازمان یا شرایط معینی هستند. در شکل ۶، نمونه‌ای از مقررات مربوط به سقف قراردادها ارائه شده است.

شکل ۶. سقف مجاز قراردادهایی که به تأیید خزانه‌داری نیاز ندارند

| Schedule 1: construction               |              |                 |
|--|--------------|-----------------|
| Department or agency                   | Competitive  | Non-competitive |
| Public Services and Procurement Canada | \$75,000,000 | \$1,250,000     |
| All other departments and agencies     | \$750,000    | \$100,000       |

| Schedule 2: goods                      |              |                 |
|--|--------------|-----------------|
| Department or agency                   | Competitive  | Non-competitive |
| Public Services and Procurement Canada | \$75,000,000 | \$3,750,000     |
| Shared Services Canada                 | \$75,000,000 | \$3,750,000     |
| National Defence                       | \$7,500,000  | \$375,000       |
| All other departments and agencies     | \$750,000    | \$100,000       |

منبع: سایت خزانه‌داری کانادا.

طبق قانون مدیریت مالی، بودجه باقیمانده نزد دستگاه‌ها در آخر سال ملغی شده و به حساب خزانه بازمی‌گردد، اما این اجازه وجود دارد که تا ۵ درصد هزینه‌های عملیاتی به سال بعدی منتقل شود. همچنین برای هزینه‌های عمرانی به صورت مورد به مورد دستگاه‌ها می‌توانند نسبت به اجازه انتقال منابع به سال بعد درخواست دهند و در صورت موافقت خزانه‌داری انتقال می‌یابد. وزارت اقتصاد و هیئت خزانه‌داری به همان اندازه به بودجه در خواستی سال بعد اضافه می‌کند.

#### ۴-۷. تفریغ

بخشی از گزارشگری در رابطه با عملکرد بودجه توسط خود دولت صورت می‌گیرد. اواسط سال مالی (ماه اکتبر)، وزارت اقتصاد، گزارشی از آخرین اطلاعات مربوط به وضعیت اقتصادی، چشم‌انداز اقتصادی، صورت وضعیت مالی دولت، چشم‌انداز مالی دولت و آخرین به‌روزرسانی از هزینه‌های تخصیص یافته را منتشر می‌کند. دولت ممکن است این اطلاعات را در مجلس یا خارج از مجلس ارائه کند. علاوه بر آن، گزارشگری وزارت اقتصاد درباره عملکرد مالی دولت مستمر است، به طوری که در هر ماه به‌روزترین پیش‌بینی‌ها از درآمدها و مصارف دولت طبق آخرین اطلاعات به‌دست آمده منتشر می‌شود. همچنین، چند ماه پس از انتهای سال مالی، دولت گزارش حساب‌های ملی را منتشر می‌کند. در این گزارش، مخارج واقعی دولت و وضعیت مالی شامل میزان تعهدات، خالص دارایی و بدهی منتشر می‌شود. به علاوه، پیش از شروع سال جدید مالی، گزارش عملکرد دستگاه‌های دولتی، شامل مقایسه اقدامات صورت گرفته با اهداف برنامه‌ریزی شده، منتشر خواهد شد. در کنار گزارش‌های دولت، حسابرس کل وظیفه دارد نسبت به صحت عملکرد مالی دولت اطمینان حاصل کند و در صورت مشاهده خطا به مجلس گزارش دهد. بعد از اتمام سال مالی، فرایند تفریغ شروع می‌شود. به‌طور قانونی انجام تفریغ بودجه زمان مشخصی ندارد، ولی معمولاً در ماه اکتبر یعنی حدود ۶ ماه پس از اتمام سال مالی منتشر می‌شود. حسابرس کل تنها می‌تواند نظر کارشناسی خود را راجع به عملکرد مالی دولت به مجلس گزارش دهد و توانایی دادرسی قضایی نخواهد داشت. ضمانت اجرای گزارش‌های حسابرسی متکی بر فشار افکار عمومی یا نیروهای سیاسی - حزبی است.

علاوه بر تفریغ کل بودجه بعد از پایان سال مالی، حسابرسی کل در طول سال نیز بر فعالیت مالی دولت نظارت می‌کند. حسابرسی کل به‌طور متوسط ۱۵ الی ۲۰ مرتبه به‌صورت تصادفی از سازمان‌های دولتی حسابرسی کرده و به مجلس گزارش می‌دهد. این گزارش‌ها می‌تواند حاوی توصیه‌هایی به دولت جهت افزایش بهره‌وری پروژه‌ها و میزان واقعی پیشرفت‌شان باشد.

#### ۸. جمع‌بندی



از سال ۱۹۸۴ تلاش‌هایی برای اصلاح وضعیت مالی دولت کانادا شروع شده بود، اما کاهش هزینه‌ها با مقاومت زیادی روبرو می‌شد. کاهش ارزش کامودیتی‌ها در سال ۱۹۸۶ و بحران بازار سهام در سال ۱۹۸۷ انجام اصلاحات مالی دولت را به تعویق انداخت. هم‌زمان با اصلاح قانون مالیات‌ها و پیوستن به پیمان تجارت آزاد با آمریکا، ظرفیت برای شروع اصلاحات مالی دولت فراهم شد. بررسی تجربه اصلاحات کانادا و فرایند رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس حائز نتایج ذیل است:

برای جبران اشتباهات و خطای پیش‌بینی ارقام بودجه‌ای یا رخدادهای غیرمنتظره، صندوق وجوه ذخیره احتیاطی<sup>۱</sup> ایجاد شد. این صندوق، انعطاف عمل بالایی را به دولت می‌دهد تا بتواند به تمام تعهدات پیش‌بینی شده یا نشده عمل کند.

خزانه‌داری حق ندارد مجوزهایی که در سند بودجه به دستگاه داده شده است را باطل کند؛ اما قانون مدیریت مالی به خزانه‌داری این اجازه را می‌دهد تا در صورت صلاحدید پرداخت منابع را موقتاً متوقف کند (به تعویق اندازد). اگر نیاز به باطل کردن بودجه دستگاهی باشد باید در متمم بودجه اصلاح شده و به تصویب مجلس برسد.

در خصوص ایجاد تعهدات مالی و انعقاد قراردادهای اداره خزانه‌داری یک دستورالعمل اجرایی دارد که طبق آن تعهدات و قراردادهایی که ارزش آنها از آستانه مشخصی بیشتر هستند باید اول به تأیید خزانه‌داری برسند.

اصول شفافیت و گزارشگری بودجه و اجرای آن به قانون تبدیل نشده است؛ ولی براساس ارزیابی‌های صندوق بین‌المللی پول، مدیریت مالی در کانادا با الزامات شفافیت مالی همخوانی دارد و در برخی زمینه‌ها نمایانگر بهترین عملکرد است.

کمیسیون‌ها حق ندارند هزینه دولت را افزایش دهند، اما می‌توانند بخشی از هزینه یک سازمان را کاهش دهند یا به‌طور کلی با آن مخالفت کنند. همچنین، مجلس حق ندارد ردیف بودجه سازمان‌های دولتی را جابه‌جا کنند.

لوايح مالیاتی (اثرگذار بر منابع) و جداول هزینه‌ای بودجه (مربوط به مصارف) کاملاً مستقل از یکدیگر ارسال و بررسی می‌شود. به این صورت که دولت در آستانه ورود به بودجه لوايح مالیاتی مدنظر خود به‌منظور اصلاح پایه‌ها یا نرخ‌های مالیاتی را به مجلس ارائه می‌کند.

1. Contingency Reserve Fund



- [1]. A Guide Book for Heads of Agencies: Operations, Structures and Responsibilities in the Federal Government.
- [2]. About Canada's System of Justice: The Official Website of the Government of Canada.
- [3]. Canada: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module.



#### گزیده سیاستی

اختیارات مجلس کانادا در رسیدگی و بررسی بودجه پیشنهادی دولت بسیار محدود است، به طوری که غالباً بودجه پیشنهادی دولت بدون تغییرات و یا با اصلاحات بسیار اندک به تصویب می‌رسد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)