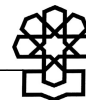


چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۹. بریتانیا

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	نگاهی اجمالی	۱
۱-۱.....	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه	۱
۱-۲.....	اصلاحات قوانین نظام بودجه	۳
۵.....	اصول زیربنای قوانین نظام بودجه	۵
۶.....	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه	۶
۳-۱.....	قوای مجریه و مقننه	۶
۳-۲.....	نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی	۱۲
۱۳.....	قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه	۱۳
۴-۱.....	تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه	۱۴
۴-۲.....	فرایند بودجه در پارلمان	۲۰
۴-۳.....	اجرای بودجه	۲۹
۴-۴.....	حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت	۳۲
۴-۵.....	حسابرسی مستقل	۳۴
۴۰.....	پی‌نوشت‌ها	۴۰
۴۳.....	کتابشناسی	۴۳



چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۹. بریتانیا

۱. نگاهی اجمالی

۱-۱. چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

فرایند بودجه در بریتانیا مبتنی بر ترکیبی از قوانین اصلی و فرعی و دستورالعمل‌های منتشر شده و عرف است.^(۱) برخلاف سایر کشورهای اروپایی، بریتانیا از قانون اساسی مکتوبی برخوردار نیست که چارچوب اختیارات قوه مقننه، دولت و مستخدمین کشوری در فرایندهای بودجه را تعیین کند. با وجود این پارلمان برای حمایت از فرایند بودجه قوانینی را تصویب کرده است (کادر ۱). ولی این قوانین فرایندهای بودجه را کاملاً پوشش نمی‌دهند و در برخی موارد، قوانین موضوعه تنها اصول کلی جنبه‌های به‌خصوصی از نظام بودجه را تعیین می‌کنند.

به‌مدت چندین قرن، پارلمان نقش اصلی را در مسائل بودجه‌ای ایفا می‌کرده است. ولی اگرچه تصویب قوانین از وظایف رسمی پارلمان است، دولت نیز در زمینه وضع مقررات از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. اصول مندرج در قوانین اصلی را می‌توان با ابزارهای مختلفی از قبیل قوانین تفویض اختیار،^(۲) فرامین،^(۳) یا یادداشت‌های خزانه سلطنتی^۱ اجرا کرد.

با تصویب قوانین وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶، استفاده از قوانین موضوعه برای تفویض اختیارات چشمگیر بودجه‌ریزی به خزانه سلطنتی آغاز شد. در قوانین مرتبط با نظام بودجه به‌ندرت به وزیر دارایی اشاره می‌شود. مثلاً قوانین مرتبط با حسابداری و مسئولیت مالی دولت سرشار از اشاراتی به نقش خزانه سلطنتی است. این مرجع قدیمی و

۱. خزانه انگلیس در حدود سال ۱۱۲۶ و در دوران زمامداری هنری اول تأسیس شد. این خزانه توسط خاندان سلطنتی تأسیس شد و به‌عنوان مکانی برای نگهداری گنجینه‌های پادشاه به‌کار می‌رفت. رئیس خزانه، لرد خزانه‌دار نامیده می‌شد و از زمان تودور، به یکی از مقامات ارشد دولت تبدیل شد و از مقامی همسنگ وزیر دارایی برخوردار بود. در سال ۱۶۶۷، چارلز دوم جورج داوونینگ (سازنده خیابان داوونینگ) را به ریاست خزانه سلطنتی منصوب کرد. داوونینگ اصلاحات گسترده‌ای را در خزانه و گردآوری مالیات ایجاد کرد. از سده هفدهم، بارها ریاست خزانه سلطنتی به جای یک فرد، به یک کمیسیون محول شد و رؤسای کمیسیون لردهای خزانه نام گرفتند. لرد اول خزانه معمولاً به ریاست دولت برگزیده می‌شد و پس از رابرت والوپ، به‌صورت غیررسمی نخست وزیر محسوب می‌شد. قبل از سال ۱۸۲۷، لرد اول خزانه در صورتی که از اعضای مجلس عوام بود به وزارت دارایی نیز منصوب می‌شد و در صورتی که از اعضای مجلس اعیان بود، لرد دوم معمولاً به وزارت دارایی می‌رسید. از سال ۱۸۲۷، وزیر دارایی همواره لرد دوم خزانه بوده است (م).



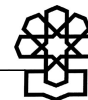
فراقانونی^(۴) در زمینه‌هایی همچون ساختار اعتبارات، انتشار پول ملی، کنترل هزینه‌ها و کنترل دسترسی به پارلمان از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است که از اختیارات سلطنتی برجای مانده است.^(۵)

کادر ۱. قوانین اصلی نظام بودجه بریتانیا

- قوانین وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی^۲ مصوب ۱۸۶۶ و ۱۹۲۱
 - قوانین پارلمان،^۳ مصوب ۱۹۱۱ و ۱۹۴۹
 - قانون دیون ملی،^۴ مصوب ۱۹۶۸ و اصلاح شده در سال ۱۹۹۸
 - قانون حسابرسی ملی^۵ مصوب ۱۹۸۳
 - قوانین دولت‌های محلی،^۶ مصوب سال‌های مختلف
 - قانون کمیسیون حسابرسی،^۷ مصوب ۱۹۹۸
 - قوانین تفویض اختیارات^۸ مصوب ۱۹۹۸ (برای ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز)
 - قانون مالی^۹ مصوب ۱۹۹۸ (فصل ۳۶) (مجموعه قوانین ثبات مالی،^{۱۰}
 - قانون منابع و حساب‌های دولتی،^{۱۱} مصوب ۲۰۰۰
- منابع: اداره حسابداری دولتی (www.government-accounting.gov.uk – see appendices) و دفتر خزانه سلطنتی (www.hmsso.gov.uk)

هیئت وزیران در تعیین شکل بودجه سالیانه نقش مهمی ایفا می‌کند. دولت، از طریق اکثریتی که در مجلس عوام دارد فعالیت‌های پارلمانی از جمله ساختار و ترکیب کمیسیون‌های پارلمانی را کنترل می‌کند. آیین‌نامه‌های داخلی مجلس عوام نقش این مجلس در تصویب بودجه سالیانه را به شدت محدود می‌کند. مجلس اعیان نمی‌تواند در لوایح مرتبط با وجوه عمومی هیچ تغییری ایجاد کند. به موجب موافقتنامه‌ای که در سال ۱۹۳۲ بین کمیته حساب‌های عمومی^{۱۲} و خزانه سلطنتی منعقد شد هزینه‌های اجرای وظایف دولت (به جز چند مورد استثنایی) باید براساس قانون موضوعه مشخصی تعیین شود. خزانه سلطنتی با اجرای این اصل موافقت کرده است و این موافقت به

1. See Daintith and Page, 1999.
2. Exchequer and Audit Departments Acts (E&AD)
3. Parliament Acts
4. National Loans Act
5. National Audit Act
6. Local Government Act
7. Audit Commission Act
8. Devolution Acts
9. Finance Act
10. Code For Fiscal Stability (CFS)
11. Government Resources and Accounts Act (GRA)
12. Public Accounts Committee (PAC)



تفاهم‌نامه کمیته حسابداری عمومی سال ۱۹۳۲ معروف شده است.^۱

نقش پارلمان نمایانگر روابط تاریخی با دربار است. این بدان معناست که پادشاه برای گردآوری و مصرف مالیات تأیید و مجوز پارلمان را دریافت می‌کرد. حتی امروزه نیز یکی از مواد اصلی قانون اساسی این است که دولت (نه پارلمان) به نیابت از پادشاه هزینه‌ها و مالیات‌ها را پیشنهاد می‌کند. امروزه، پارلمان در فرایند تصویب بودجه دارای اختیارات بسیار محدودی است. شیوه‌های افزایش اثرگذاری پارلمان در حسابرسی دولت و بهبود نظارت پارلمانی در برخی منابع ارائه شده است.^۲

کارکرد حسابرسی مستقل رسماً در قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ایجاد شده است. در سال ۲۰۰۰ به‌هنگام تصویب قانون منابع و حساب‌های دولت این قانون دستخوش بازنگری و تغییرات شدیدی شد. در سال ۱۹۸۳ و هنگامی که حسابرس کل خزانه سلطنتی^۳ به جای ریاست یکی از سازمان‌های اجرایی در زمره منصوبان پارلمان درآمد تغییر عمده دیگری در این قانون ایجاد شد. این قانون همچنین حسابرسی‌های ارزش (کارایی مالی)^۴ را نیز از جایگاه قوانین موضوعه برخوردار کرد. در نهایت، تفویض برخی از اختیارات دولت به ولز در سال ۱۹۹۸ که با قوانین جدیدی انجام شد، ایجاد رویه‌های بودجه‌ای پارلمانی جدید در اسکاتلند و وضع قوانین موضوعه جدید مؤسسات حسابرسی خارجی در سرتاسر بریتانیا را در پی داشت.^۵

۲-۱. اصلاحات قوانین نظام بودجه

از دهه ۱۹۸۰، نظام بودجه دستخوش تغییرات چشمگیری شده است. اگرچه در حمایت از برخی از این تغییرات قوانین موضوعه جدیدی وضع شد، بسیاری از اصلاحات بودجه توسط دولت و براساس اختیارات قانونی تفویضی یا ذاتی دولت انجام گرفت (کادر ۲). برای ابلاغ برخی از این تغییرات به پارلمان و عموم مردم از امتیازات ویژه سلطنتی استفاده شده است.

در دهه ۱۹۸۰ با تأسیس سازمان‌های اجرایی، نحوه مدیریت سازمان‌های دولتی تغییرات چشمگیری کرد. ریاست این سازمان‌ها برعهده مدیران اجرایی ارشدی است که در اجرای جنبه‌های خاصی از سیاست‌های دولت از استقلال و انعطاف بودجه‌ای چشمگیری برخوردارند. حدود ۷۵

1. Hansard, 2001.

۲. هانسارد، ۲۰۰۱.

۳. حسابرس کل خزانه سلطنتی مسئولیت صدور مجوز آزاد کردن وجوه عمومی برای وزارتخانه‌های دولتی و طیف وسیعی از سایر نهادهای بخش عمومی، بررسی حساب‌های درآمد و ذخیره و ارائه گزارش نتایج بررسی‌های خود به پارلمان را برعهده دارد. وی همچنین در زمینه بررسی و گزارش صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی استفاده از منابع در نهادهایی که تحت پوشش حسابرسی‌های وی قرار دارند یا حق دسترسی به اطلاعات آنها را دارد از اختیارات قانونی گسترده‌ای برخوردار است (م).

4. Value – For – Money Audits

۵. به کادر ۵ نگاه کنید.



درصد از مستخدمین کشوری اکنون در استخدام این سازمان‌ها هستند که بودجه آنها بخشی از بودجه سازمان اصلی است. این تغییرات گسترده بدون تصویب قوانین در پارلمان اجرا شدند.

کادر ۲. اصلاحات نظام بودجه در بیست سال گذشته بریتانیا

تغییراتی که به موجب قوانین موضوعه ایجاد شد

- اصول ثبات مالی که با قانون مالی مصوب ۱۹۹۸ آغاز شد. این قانون خزانه سلطنتی را ملزم می‌سازد مجموعه مقررات حاوی این اصول را به پارلمان ارائه دهد و پیش‌نویس بودجه، بودجه و گزارش بدهی‌ها را تهیه کند.
- اصل بودجه و حسابداری تعهدی که در قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ ارائه شد.

تغییراتی که در مجموعه قوانین ثبات مالی ارائه شده‌اند

- اصول مدیریت مالی، اهداف و عملیات مالی و سیاست مدیریت دیون دولت،
- محتوای گزارش‌های مختلف پیش - بودجه، بودجه سالیانه و دیون.

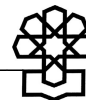
تغییراتی که به جای قانون بر تصمیم‌های هیئت دولت / خزانه‌داری مبتنی هستند

- قواعد مالی: (۱) در طول چرخه بودجه، دولت تنها برای سرمایه‌گذاری (نه برای تأمین هزینه‌های جاری) استقراض می‌کند (قاعده طلایی) و (۲) در طول چرخه بودجه، دیون خالص بخش عمومی به‌عنوان نسبتی از تولید ناخالص داخلی در سطحی ثابت و محتاطانه حفظ می‌شود.
- تعریف هزینه‌های کل برای کنترل مالی و رویه‌های کنترل سخت‌گیرانه هزینه‌ها.
- ایجاد حدود ۱۳۰ سازمان اجرایی (تحت پوشش سازمان‌های دولتی) که در زمینه‌هایی از جمله بودجه خود از استقلال مدیریتی چشمگیری برخوردارند.
- ساده‌سازی گسترده ساختار تخصیص اعتبارات که به موجب آن، پارلمان بر مبنای «برنامه» تنها به کنترل ارقام کلی می‌پردازد.^۱
- نوسازی بخش عمومی، افزایش پاسخگویی و مدیریت بودجه با تمرکز بر نتایج برنامه‌ها، شامل موافقتنامه‌های خدمات عمومی و شاخص‌های عملکرد.^۲

در دهه ۱۹۹۰، دولت برنامه اصلاحات گسترده‌ای را در نظام حسابداری آغاز کرد که با تصویب قانون موضوعه، به ایجاد نظام حسابداری تعهدی دولت انجامید. قانون مصوب ۲۰۰۰ منابع و حساب‌های دولتی، جایگزین نظام حسابداری نقدی شد که بر قوانین موضوعه‌ای مبتنی بود که

۱. به‌منظور ساده‌سازی، در این فصل از واژه «برنامه» استفاده کرده‌ام. در حسابداری منابع، به جای «برنامه» از عبارت درخواست منابع استفاده می‌شود.

2. Blair, 1998; H.M Treasury, 2000.



قدمتی ۱۵۰ ساله داشت. همچون بسیاری از قوانین موضوعه، در این قانون نیز تنها عناصر بسیار ضروری ذکر شده‌اند. خزانه سلطنتی مسئولیت اجرای بخش چشمگیری از این قانون را برعهده دارد. خزانه سلطنتی ساختار اعتبارات را نیز پیشنهاد می‌دهد. در سال‌های اخیر، ساده‌سازی‌های گسترده‌ای انجام شده است: تعداد برآوردها (واحدهای اعتبارات سازمان‌های دولتی) از ۱۶۷ واحد در سال ۱۹۸۹-۱۹۹۰ به ۵۲ واحد در سال ۲۰۰۴-۲۰۰۵ کاهش یافت. همچنین، در اکثر موارد هر برآورد تنها دارای یک برنامه است و تنها در دو وزارتخانه تعداد برنامه‌ها از ۳ مورد تجاوز می‌کند. این در حالی است که سی سال پیش، بودجه نقدی هزینه‌ها از ردیف‌های متعددی تشکیل شده بود. همچنین، بخشی از قانون مالی مصوب ۱۹۹۸ خزانه سلطنتی را ملزم می‌کند که مجموعه قوانین ثبات مالی را به مجلس عوام ارائه دهد. این مجموعه قوانین بر پنج اصل در سیاست‌های مالی تأکید می‌کند و خزانه‌داری را ملزم می‌کند که به نیابت از دولت، گزارش‌های را که نشان‌دهنده وضعیت گذشته و تحولات آتی مدیریت مالی و دیون است، از جمله گزارش رعایت مقررات مالی دولت را تهیه کند.

۲. اصول زیربنای قوانین نظام بودجه

برخلاف کشورهای اروپای قاره‌ای، در بریتانیا همواره عملکردهای جدید بدون بحث گسترده درباره سازگاری با اصول موجود در اسناد قانونی گنجانده شده‌اند. این مسئله تاحدی نمایانگر فقدان قانون اساسی مکتوب است. در بریتانیا، قوانین اساسی غیرمکتوب را می‌توان به‌جای مجموعه گسترده‌ای از معیارها، نظامی از ارزش‌ها دانست که همواره در حال کشف است. انجام تغییرات مهم و بازگشت‌ناپذیر، به‌منزله تغییر قانون اساسی است. بنابراین تنش‌چندانی بین الزامات قانون اساسی نامکتوب و آنچه واقعاً انجام می‌شود وجود ندارد.

اگرچه اصول، به‌عنوان بنیانی برای قانون دست‌کم گرفته شده‌اند، اصل کنترل پارلمانی هزینه‌ها از دیرباز در قانون گنجانده شده است. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مجوزهای مبتنی بر قوانین موضوعه (مالیات و هزینه‌های صندوق‌های عمومی).
 - تناسب و قاعده‌مندی فعالیت‌های وزارتخانه‌ها (تصویب فعالیت‌های وزارتخانه‌ها در پارلمان).
 - تفویض اختیار تأیید هزینه‌های وزارتخانه‌ها به خزانه سلطنتی، تحت نظارت کامل پارلمان.
- در سال‌های اخیر، ارزش‌های مبتنی بر قانون اساسی از جمله «شفافیت، انصاف و بی‌طرفی»^۱ و «حاکمیت شفاف و پاسخ‌گو»^۲ در قوانین گنجانده شده‌اند. پنج اصل شفافیت، ثبات، مسئولیت‌پذیری، انصاف و کارایی در مجموعه قوانین ثبات مالی جای گرفته‌اند. مبنای حقوقی قانون ثبات مالی، بخش

1. Mcauslan, 1998.

2. Harden and Lewis, 1986.



موارد متفرقه قانون مالی مصوب ۱۹۹۸ است که در اصل به مسائل مالیاتی اختصاص دارد. برخی از اصول سنتی که در سایر کشورهای اروپایی به کار می‌روند در قوانین بریتانیا نیز جای گرفته‌اند. اصل سالیانه بودن عرضه صراحتاً در قوانین ذکر شده است (بخش ۱، قانون منابع و حساب‌های دولتی، مصوب ۲۰۰۰): ترتیبی که برای هزینه‌ها مقرر می‌شود تنها برای یک سال مالی خاص است. اصل جامعیت (ارائه کلیه درآمدها و هزینه‌ها در اسناد بودجه) در قوانین تصریح نشده است، ولی در عمل اجرا می‌شود. در بریتانیا اصل وحدت بودجه وجود ندارد: برای تصویب برآوردهای درآمد و هزینه سالیانه، قوانین و فرایندهای حقوقی جداگانه‌ای وجود دارد. اصل تخصیص اعتبار به هزینه‌های معین نیازمند بسط و توضیح بیشتر است. پارلمان ارقام بسیار کلی بودجه را تصویب می‌کند. در اصل، اعتبارات به برنامه‌های معین تخصیص می‌یابند، ولی در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای کنترل مستقیمی وجود ندارد.^(۷)

۳. مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

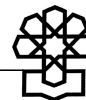
۳-۱. قوای مجریه و مقننه

۳-۱-۱. نگاه اجمالی

در بریتانیا ملکه رئیس کشور و رئیس قوه مجریه (واژه‌ای که در بریتانیا کاربرد گسترده‌ای ندارد و به جای آن ترجیحاً از دربار استفاده می‌شود) است و یکی از ارکان پارلمان محسوب می‌شود. ولی دربار از اختیارات بسیار محدودی برخوردار است. براساس عرف موجود، ملکه از توصیه‌های وزیران خود پیروی می‌کند. پارلمان از سه رکن تشکیل شده است: ملکه، مجلس عوام متشکل از نمایندگان منتخب و مجلس اعیان که اکثر اعضای آن انتصابی هستند. تصویب قوانین موضوعه نیازمند موافقت هر سه رکن پارلمان است.

نخست وزیر که ریاست حزب سیاسی اصلی را برعهده دارد به صورت خودکار و پس از انتخابات قوه مقننه به ریاست دولت منصوب می‌شود. وی رسماً توسط ملکه منصوب می‌شود که وزرای هیئت دولت را نیز به پیشنهاد نخست وزیر منصوب می‌کند. در قوانین به هیئت دولت اشاره نشده است؛ ولی این نهاد، از اختیارات تصمیم‌گیری بسیار گسترده‌ای برخوردار است. خزانه سلطنتی (معادل وزارت دارایی) براساس امتیازات سلطنتی (نه قانون) تأسیس شده و رهبری و هماهنگی فرایند بودجه را در دست دارد.

بریتانیا دارای نظامی غیرفدرال است که به صورت سنتی از دو سطح تشکیل شده است: دولت مرکزی و دولت‌های محلی. شوراهای محلی منتخب در زمینه هزینه‌ها وظایف گسترده‌ای دارند، ولی



درآمدهای مستقل آنها محدود است و کمک‌های مالی بودجه سالیانه دولت مرکزی به دولت‌های محلی بخش چشمگیری از بودجه آنها را تشکیل می‌دهد. تفویض اختیارات به مناطق در سال ۱۹۹۹ به تأسیس پارلمان یا مجلس شورا در ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز انجامید.

۲-۱-۳. نقش‌ها و مسئولیت‌های شورای وزیران و وزرا

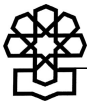
به‌طور کلی دولت از اختیارات قانونی محدودی برخوردار است (عمدتاً اختیاراتی که بر مبنای فرمان اعلیحضرت ملکه به دولت تفویض شده‌اند). اگرچه نخست وزیر دارای اختیارات گسترده‌ای است، به‌طور کلی این اختیارات به‌صورت رسمی بیان نشده‌اند. مبنای قانونی اختیاراتی که به‌موجب عرف به نخست وزیر تفویض شده حق ملکه در عزل و نصب وزیران، فراخوان و انحلال پارلمان و سایر اختیارات سلطنتی است که توسط نخست وزیر اعمال می‌شود. نخست وزیر، ریاست دستگاه‌های دولتی را نیز برعهده دارد. این اختیارات در سال ۱۹۶۸ از خزانه سلطنتی به نخست وزیر تفویض شد، ولی اداره امور روزمره این دستگاه‌ها برعهده یکی از وزرای هیئت دولت است.

دولت از حدود ۱۰۰ وزیر تشکیل شده است که از میان اعضای پارلمان یا اعضای مجلس اعیان انتخاب می‌شوند. حدود ۲۰ وزیر عضو هیئت دولت هستند که اصلی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. اگرچه اکثر وزرای هیئت دولت اعضای ارشد حزب حاکم در مجلس عوام هستند، نخست وزیر معمولاً چند تن از اعضای مجلس اعیان را نیز وارد هیئت دولت می‌کند.^(۸) هیئت دولت نهادی فراقانونی است (در هیچ یک از قوانین یا ابزارهای قانونی موضوعه اشاره‌ای به نقش‌ها و مسئولیت‌های این نهاد نشده است). اگرچه در زمینه تعداد اعضای هیئت وزیران هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد، قانون حقوق و دستمزد وزرا که در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسید حداکثر تعداد دستمزدهایی را که می‌توان به وزرا پرداخت کرد به ۱۹ مورد محدود کرده است. علاوه بر این، دو مقام نیز به وزرای منطقه‌ای اختصاص یافته است. بدین ترتیب با توجه به اینکه برای پرداخت دستمزد منبع دیگری وجود ندارد قانون، تعداد وزرای عضو هیئت وزیران را به حداکثر ۲۱ نفر محدود کرده است.

تقریباً کلیه اعضای هیئت وزیران رؤسای دستگاه‌های دولتی هستند که توسط کارکنان غیرحزبی دولت اداره می‌شوند. وزرا به‌صورت فردی در برابر سیاست‌های وزارتخانه متبوع خود پاسخگو هستند و در برابر سیاست‌های کل دولت نیز دارای مسئولیت جمعی هستند. وزرا به‌صورت فردی در برابر پارلمان پاسخگو هستند.

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

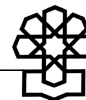
وزارتخانه‌ها: دولت معمولاً برای ادغام یا تعطیلی وزارتخانه‌های موجود یا تأسیس وزارتخانه‌های جدید نیازمند تصویب پارلمان نیست. دستگاه‌های قدیمی از قبیل خزانه سلطنتی یا وزارت کشور



براساس امتیازات ویژه سلطنتی تأسیس شده‌اند. برعکس، چندین وزارتخانه تا سال ۱۹۴۶ براساس قوانین موضوعه تأسیس شدند. به هر حال، به موجب قانون وزارتخانه‌های سلطنتی^۱ مصوب ۱۹۷۵، انتقال وظایف وزارتخانه‌ها به یکدیگر را می‌توان براساس احکام قوه مجریه انجام داد. به موجب قوانین، دفتر وزیر کشور به صورت یکپارچه و غیر قابل تفکیک است.^۲ نکته‌ای که اهمیتی حیاتی دارد این است که تنها دولت می‌تواند در زمینه تعداد وزرای دولت تصمیم‌گیری کند و وزارتخانه‌های جدیدی را ایجاد کند. همچنین، به موجب قانون وزارتخانه‌های سلطنتی مصوب ۱۹۷۵، انحلال (ولی نه تأسیس) وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها براساس احکام دولت امکان‌پذیر است. بدین ترتیب، در سی سال گذشته انحلال، تأسیس، یا ادغام وزارتخانه‌ها عمدتاً به ابتکار نخست وزیر و بدون تصویب پارلمان انجام می‌شده است.

سازمان‌های قوه مجریه: از اواخر دهه ۱۹۸۰ که دولت در صدد بهبود مدیریت و کارایی وزارتخانه‌های دولتی برآمد، حدود ۱۳۰ سازمان نیمه مستقل تأسیس شده (کادر ۳) که اکثراً بدون تصویب مجلس بوده است. هر سازمانی ملزم به ارائه گزارش سالیانه است. ولی وزارتخانه‌ها در مورد عملکرد سازمان‌های تابع خود، از جمله درباره دستیابی به اهداف مندرج در اسناد چارچوب، در برابر پارلمان پاسخگو هستند. برخلاف اکثر سازمان‌های قوه مجریه، صندوق‌های تجاری براساس قوانین تشکیل شده‌اند. به موجب قانون مصوب ۱۹۷۳، منابع مالی پنج فعالیت تجاری مشخص را می‌توان در خارج از فرایند برآورد و تخصیص اعتبارات تأمین کرد. قانون معاملات دولتی^۳ مصوب ۱۹۹۰ تأسیس صندوق تجاری برای کلیه فعالیت‌های وزارتخانه‌هایی را که به لحاظ مالی خودکفا باشند مجاز شمرده است. صندوق‌های تجاری از استقلال مالی چشمگیری همچون دریافت وام و سرمایه‌گذاری، و انتقال ذخایر نقدی به دوره‌های بعد برخوردارند. وزیری که مسئولیت این صندوق را برعهده دارد با موافقت خزانه‌داری از اختیارات خود استفاده می‌کند.^۴

1. Ministers of the Crown Act
2. Sim Cock, 1992.
3. Government Trading Act
4. Daintith and Page, 1999, p.139.



کادر ۳. سازمان‌ها و سایر نهادهای قوه مجریه بریتانیا

- سازمان‌ها واحدهای اداری وزارتخانه‌های دولتی هستند که در اصل با ارائه خدمات عمومی سروکار دارند.
- مقامات اجرایی ارشد سازمان‌های دولتی، توسط وزرا منصوب می‌شوند و در زمینه نیل به اهداف سازمان مسئول هستند.
- بسیاری از این سازمان‌ها دارای هیئت مدیره داخلی (نه هیئت حکام مستقل) هستند.
- اکثر پرسنل این سازمان‌ها در استخدام دولت و مشمول مجموعه قوانین خدمات کشوری هستند.
- این سازمان‌ها باید گزارش‌ها و حساب‌های سالیانه را تهیه کنند.

نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای

- نهادهایی که به صورت مستقل از وزارتخانه‌ها عمل می‌کنند.
 - کلیه این نهادها در برابر پارلمان پاسخگو هستند.
 - این نهادها بر دو نوع هستند:
- الف) **نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای اجرایی:** دارای وظایف اجرایی، اداری، تنظیمی یا تجاری هستند؛ معمولاً بخشی از دربار محسوب نمی‌شوند؛ در زمینه استخدام پرسنل مستقل عمل می‌کنند؛ دارای بودجه مستقل هستند و از هویت قانونی مستقل برخوردارند.
- ب) **نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای مشورتی:** توسط وزیران برای ارائه مشورت ایجاد می‌شوند و به ندرت از حساب‌های هزینه‌ای مستقل یا هویت قانونی مستقل برخوردارند.

Source: Wall and West, 2003.

نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای: این نهادها بخشی از دولت عمومی محسوب می‌شوند و معمولاً به لحاظ قانونی براساس مصوبه پارلمان، فرمان سلطنتی، یا قانون شرکت‌ها تشکیل می‌شوند. ساختارهای حاکمیت معمولاً در قوانین ذکر نمی‌شوند. ریاست کلیه نهادهای عمومی اجرایی مستقل از وزارتخانه‌ها برعهده هیئت حکام است که معمولاً از رئیس و تعدادی عضو غیراجرایی تشکیل شده است. این نهادها طیف گسترده‌ای از وظایف اداری، تجاری، تنظیمی و مشورتی را برعهده دارند. در سال ۲۰۰۳، تعداد این نهادها بالغ بر ۸۱۱ عدد بود.

خدمات بهداشت ملی: خدمات بهداشت ملی نخستین بار در سال ۱۹۴۸ به منظور ارائه مراقبت‌های بهداشتی همگانی به کلیه شهروندان تأسیس شد. قانون مصوب ۱۹۷۷ خدمات بهداشت ملی مبنای ایجاد سازمان‌های بهداشتی مختلف و مؤسسات ارائه مراقبت‌های اساسی بهداشتی شد. قانون خدمات بهداشت ملی^۱ و مراقبت‌های اجتماعی^۲ مصوب ۱۹۹۰ تغییرات چشمگیری را ایجاد کرد که تا سال ۱۹۹۵، امکان ارائه کلیه مراقبت‌های بهداشتی توسط مؤسسات بهداشتی مستقل که دارای مدیریت مستقل بودند را فراهم آورد. هزینه‌های خدمات بهداشت ملی از محل درآمدهای مالیاتی تأمین می‌شود و مدیریت آن برعهده وزارت بهداشت است. اکثر منابع مالی و نقدینگی

1. National Health Service Act

2. National Health Service and Community Care Act



تأمین می‌شود و مدیریت آن برعهده وزارت بهداشت است. اکثر منابع مالی و نقدینگی خدمات بهداشت ملی در برآوردهای سالیانه که بخشی از قانون اعتبارات سالیانه را تشکیل می‌دهد تصویب می‌شود. این بدان معناست که پارلمان در هنگام تصویب برآوردهای بودجه، هزینه‌های این سازمان را نیز تصویب می‌کند.

۳-۱-۴. وظایف مقامات کشوری ارشد

مجموعه قوانین خدمات کشوری (نه یک قانون): کلیه مستخدمین کشوری در بریتانیا غیرحزبی و دائمی هستند. برخلاف کشورهای اروپای قاره‌ای، در بریتانیا خدمات کشوری هرگز بر مبنای یک قانون عمومی استوار نبوده است که حقوق و وظایف مستخدمین بخش عمومی را تعیین کند. مدیریت خدمات کشوری یکی از جنبه‌های امتیازات سلطنتی است که وزرا به نیابت از دربار اعمال می‌کنند که دستورالعمل‌های مدیریت خدمات کشوری را صادر می‌کند.^۱ کمیسیون‌های پارلمانی خواستار حمایت قوانین موضوعه از ارزش‌ها و استانداردهای اصلی خدمات کشوری هستند.^(۹) در سال ۱۹۹۶، مجموعه قوانین خدمات کشوری بر اساس ابزار قوانین موضوعه به تصویب رسید. این مجموعه قوانین، برخی اصول کلی را ترسیم می‌کند: «کارکنان دولت باید برای اطمینان از استفاده مناسب، مؤثر و کارآمد از منابع مالی عمومی تلاش کنند». این مجموعه قوانین همچنین کارکنان دولت را تشویق می‌کند تا هرگونه فعالیت غیرقانونی احتمالی را گزارش کنند، ولی به جزئیات مجازات‌های احتمالی اشاره‌ای نکرده است. این مجموعه قوانین در اواخر دهه ۱۹۹۰ به منظور حفظ خدمات کشوری یکپارچه پس از تفویض اختیارات اصلاح شد: مستخدمین کشوری اسکاتلند و ولز مشمول مفاد این مجموعه قوانین هستند.^(۱۰)

در آوریل سال ۱۹۹۶ به تصمیم دولت چارچوب مقامات کشوری ارشد^۲ ایجاد شد که اختیارات وزارتخانه یا سازمان استخدام‌کننده را در زمینه تغییر شرایط استخدام محدود می‌کند. مقامات کشوری ارشد دارای پرداخت، قرارداد، ارزیابی مشاغل و نظام آموزشی مشترکی هستند. اگرچه بی‌طرفی سیاسی دستگاه‌های دولتی در مجموعه قوانین خدمات کشوری گنجانده شده است، درباره افزایش ملاحظات سیاسی در این بخش نگرانی‌هایی وجود دارد.^۳ مستخدمین کشوری تابع مجموعه قوانینی هستند و کلیه وزیران بریتانیا (از جمله وزیر اسکاتلند) نیز تابع مجموعه قوانین وزارتی هستند که آنان را به حفظ بی‌طرفی دستگاه‌های دولتی ملزم می‌کند.

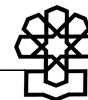
ذی‌حساب‌ها:^(۱۱) قوانین موضوعه مسئولیت‌های ویژه مدیریت مالی را به برخی از مقامات

1. Cabinet Office, 1995, Paragraph z.15.

2. Senior Civil Service

3. See [www.the-hutton-inquiry.org.uk content/report/chapter12.htm#a90](http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/chapter12.htm#a90)

4. Accounting Officers (AOs)



کشوری ارشد محول می‌کند. به موجب قوانین وزارت دارایی و سازمان حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ و قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰، خزانه سلطنتی (نه وزیر دارایی) در هر یک از دستگاه‌ها مأموری را به‌عنوان ذی‌حساب تعیین می‌کند. ذی‌حساب که معمولاً ارشدترین مقام یک سازمان یا وزارتخانه است مسئولیت سازماندهی، مدیریت و تأمین پرسنل سازمان تحت امر خود را برعهده دارد. به‌ویژه، حسابرس مسئولیت آماده‌سازی حساب‌های منابع سازمان و ارسال آنها به حسابرس کل خزانه سلطنتی را برعهده دارد (بخش ۷، قانون منابع و حساب‌های دولت، مصوب ۲۰۰۰).

سایر وظایف حسابرس به تفصیل در اساسنامه خزانه‌داری ذکر شده است که بر برانزندی فردی، نظم و حفظ ارزش پول در کلیه تصمیم‌های مالی وزارتخانه تأکید می‌ورزد.^۱ دستورات عمل‌هایی که خزانه‌داری برای حسابرس تعیین می‌کند در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از جمله سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای و صندوق‌های امانی و تجاری وابسته به خدمات بهداشت ملی لازم‌الاجراست.

۵-۱-۳. تأسیس و نقش کمیسیون‌های پارلمانی

کمیسیون‌های پارلمانی براساس مجوز آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان تأسیس می‌شوند. کمیسیون‌های منتخب پارلمانی مجلس عوام در فرایندهای بودجه مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کنند. این کمیسیون‌ها کمیسیون‌های دائمی هر پارلمان هستند؛ ولی کمیسیون‌های موقت تنها برای بررسی یک لایحه به‌خصوص تشکیل می‌شوند و دائمی نیستند.^(۱۲) از سال ۱۹۷۹، در پارلمان برای هر یک از وزارتخانه‌های دولت یک کمیسیون دائمی تشکیل شده است که وظیفه «بررسی هزینه‌ها، اداره و خط‌مشی‌های وزارتخانه‌های اصلی دولت» را برعهده دارند (آیین‌نامه داخلی شماره ۱۵۲ مجلس عوام). علاوه بر این، حدود ۲۰ کمیسیون دائمی غیروزارتخانه‌ای از جمله کمیته حساب‌های عمومی تشکیل شده است. برای بررسی راهبرد بودجه و پیشنهاد اصلاح بودجه پیشنهادی دولت کمیسیون مستقلی تشکیل نشده است.^(۱۳) ولی کمیته خزانه همواره در زمینه بودجه سالیانه و گزارش پیش از بودجه بررسی‌هایی را انجام می‌دهد.^(۱۴) کمیسیون مشورتی که از رؤسای ۳۴ کمیسیون دائمی تشکیل شده است تعیین می‌کند که گزارش کدام کمیسیون باید در جلسات علنی مجلس عوام بررسی شود.

کمیته حساب‌های عمومی از با نفوذترین کمیسیون‌های پارلمانی است، ولی به‌جای پیش‌بینی‌های بودجه بر نتایج بودجه تأکید می‌ورزد. این کمیسیون از ۱۶ نماینده عادی پارلمان تشکیل شده است که از نمایندگان احزاب سیاسی پارلمان و به نسبت کرسی‌های هر حزب در پارلمان انتخاب می‌شوند. عرف بر این است که یکی از نمایندگان حزب مخالف ریاست این کمیسیون



را برعهده بگیرد که در سال ۱۸۶۲ به کمیسیونی دائمی تبدیل شد. دستور کار این کمیسیون بررسی حساب‌های تخصیص مبالغی است که پارلمان برای هزینه‌های عمومی تخصیص داده است (آیین‌نامه داخلی شماره ۱۴۸). کمیته حساب‌های عمومی می‌تواند هر چندگاه یکبار افرادی را برای ارائه گزارش احضار کند. به‌ویژه، حساب‌برسان دستگاه‌ها موظفند به پرسش‌های مرتبط با نتایج بودجه پاسخ دهند.

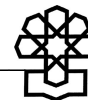
کلیه اعضای مجلس عوام مشمول مرامنامه نمایندگان هستند که نخستین بار در سال ۱۹۹۶ منتشر شد. مرامنامه مشابه دیگری در سال ۲۰۰۲ به تصویب مجلس اعیان رسید. این مجلس دارای چندین کمیسیون دائمی از جمله کمیسیون امور اقتصادی است که حوزه فعالیت آن مدیریت اقتصاد را در بر می‌گیرد. ولی از آنجا که مجلس اعیان لوایح مالی را بررسی نمی‌کند، این کمیسیون‌ها مستقیماً با موضوع‌های بودجه‌ای ارتباط ندارند.

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

مجلس اعیان عالی‌ترین دادگاه در بریتانیا است. به‌موجب قوانین موضوعه یک مقام دادرس پارلمانی ایجاد شد (قانون کمیسیونر امور اداری)^۱ که یکی از وظایف اصلی او بررسی شکایات سوءمدیریت است. کمیسیون انتخاباتی از مراجع دیگر مستقل است.

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

بریتانیا کشوری غیرفدرال است، ولی در سال‌های اخیر، برخی از زمینه‌های فعالیت دولت مرکزی به دولت‌های اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی تفویض شده است. به‌ویژه در سال ۱۹۹۷، تصمیم تأسیس پارلمان اسکاتلند و مجلس شورای ولز اتخاذ شد. پارلمان بریتانیا برای حمایت از خواسته‌های شهروندان در سال ۱۹۹۸ قانون اسکاتلند و قانون ولز را تصویب کرد. پارلمان بریتانیا همچنین تأسیس مجلس شورای ایرلند که نمایندگان آن با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شدند و کمیسیون اجرایی ایرلند شمالی را که وظیفه اداره اکثر امور داخلی این استان را برعهده داشت، به‌تصویب رساند. ولی در سال ۲۰۰۲ حاکمیت مستقیم لندن اعاده شد. پارلمان اسکاتلند در زمینه‌های مختلفی که بسیاری از وظایف دولت را پوشش می‌دهد دارای اختیارات تقنینی تمام عیار است. زمینه‌هایی همچون امور دفاعی، مسائل خارجی و سیاست‌های اقتصادی و پولی، قوانین استخدامی، تأمین اجتماعی و انرژی منحصراً در حیطه اختیارات پارلمان بریتانیا هستند. پارلمان اسکاتلند بودجه سالیانه‌ای را به‌تصویب می‌رساند که منابع مالی کلیه وزارتخانه‌های اجرایی اسکاتلند، از جمله وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، بهداشت، امور



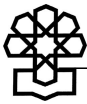
روستایی، دادگستری و امور مالی و مرکزی را شامل می‌شود. پارلمان اسکاتلند به‌منظور هدایت برخی از جنبه‌های فرایندهای بودجه در سال ۲۰۰۰ قانون مالیه عمومی و پاسخگویی^۱ (اسکاتلند) را به‌تصویب رساند.^(۱۴) این قانون چارچوبی حقوقی برای منابع عمومی و امور مالی (از جمله پرداخت‌هایی که از محل صندوق متمرکز اسکاتلند انجام می‌شود) فراهم می‌کند و مسئولیت مقامات سازمان حسابرسی اسکاتلند و مقامات مسئول را تعیین می‌کند. اکثر منابع بودجه اسکاتلند از بسته کمک‌هایی که در بودجه سالیانه بریتانیا تصویب می‌شود تأمین می‌شود و پارلمان اسکاتلند تنها مسئولیت تخصیص بودجه اسکاتلند، از جمله انتقال کمک‌های مالی به شوراهای (دولت‌های محلی) را برعهده دارد. این پارلمان از قدرت تغییر نرخ‌های مالیات بر درآمد در اسکاتلند نیز برخوردار است، ولی دست‌کم تا سال ۲۰۰۴، از این اختیار خود استفاده نکرده است.

در ولز که از اختیارات قانونی کامل برخوردار نیست، شرایط متفاوتی حکم فرماست و مجلس تنها می‌تواند قوانین فرعی مورد نیاز برای تأمین نیازهای ویژه ولز را به‌تصویب برساند. بدین ترتیب، اگرچه مجلس شورای ولز بودجه سالیانه را تصویب می‌کند، همچون اسکاتلند از قانون مالیه عمومی و پاسخگویی برخوردار نیست. ولی قوانین فرعی دولت محلی (ولز) را تصویب کرده است.

در سرتاسر بریتانیا، دولت‌های محلی توسط شوراهای منتخب اداره می‌شوند. در برخی موارد دولت‌های محلی دارای سطوح متعددی هستند که هر یک وظایف متفاوتی دارند. قوانین دولت‌های محلی و سایر قوانین بریتانیا وظایف قانونی مقامات محلی را تعیین کرده‌اند. مقامات محلی مسئولیت تدوین و تصویب بودجه خود را برعهده دارند که بخشی از آن از محل مالیات مالکیت محلی و سایر درآمدهای محلی از قبیل عوارض و هزینه‌های خدمات تأمین می‌شود. آموزش و پرورش، خدمات اجتماعی و مسکن در زمره گسترده‌ترین خدماتی هستند که به‌صورت محلی ارائه می‌شوند. از آنجا که هزینه‌ها بسیار فراتر از درآمدهای محلی است، مقامات محلی به‌شدت به کمک‌های مالی دولت مرکزی وابسته‌اند که در بودجه دولت مرکزی تصویب می‌شود.

۴. قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه

رویه‌های مالی بریتانیا شامل سه چرخه جدا ولی مرتبط با یکدیگر است. نخست، چرخه بودجه است که جزئیات مالی، مدیریت اقتصاد و مجوزهای مالیاتی را تعیین می‌کند. نقطه نهایی این چرخه لایحه مالی است که تغییرات سیاست‌های مالیاتی را با تغییرات اجرای نظام مالیاتی ترکیب می‌کند و تصویب آن، عناصری را که وزیر اقتصاد طرح کلی آن را در بودجه خود ترسیم کرده است به



قانون تبدیل می‌کند. این سند نمایانگر اوج بخش درآمد فرایند بودجه است. چرخه دوم، که به دنبال بودجه آغاز می‌شود به صدور مجوز هزینه‌های عمومی منجر می‌شود. چارچوب هزینه‌ها در چارچوب مالی گنجانده شده است و قوانین مالی مصوب دولت بسته کلی هزینه‌ها را تعیین می‌کند. سومین مرحله، چرخه گزارش است که اطلاعات مورد نیاز در زمینه محل مصرف وجوه عمومی و میزان اثربخشی استفاده از این وجوه را به مجلس و عموم گزارش می‌دهد.

۴-۱. تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

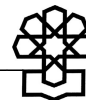
برای هدایت فرایند تدوین بودجه که خزانه سلطنتی نقش مهمی در آن ایفا می‌کند چارچوب حقوقی‌ای وجود ندارد. وزارت دارایی پیش‌نویس بودجه را تهیه می‌کند و برای تصویب (در یک کمیسیون فرعی) به هیئت دولت تقدیم می‌کند. وزیر دارایی بودجه را طی یک سخنرانی رسمی در روز تقدیم بودجه به پارلمان ارائه می‌دهد. اقدامات مالیاتی که در بودجه اعلام می‌شوند به‌طور سنتی در مجلس عوام در یک لایحه مالی جامع معرفی می‌شوند که مدتی پس از روز ارائه بودجه منتشر می‌شود.

۴-۱-۱. پوشش نهادی بودجه

برآوردهای هزینه‌های پیش‌نویس بودجه استفاده از منابع و نیازهای نقدی کلیه وزارتخانه‌های دولت مرکزی (از جمله سازمان‌های تحت پوشش وزارتخانه‌ها)، دو مجلس پارلمان، سازمان ملی حسابرسی، دادستان کل، کمیسیون انتخاباتی، کمک‌های مالی به دولت‌های محلی (از جمله کمک‌های مالی به مجالس شورای اسکاتلند و ولز و شوراهای محلی انگلیس)، بیمارستان‌ها و سایر سازمان‌های ارائه‌دهنده مراقبت‌های بهداشتی و برخی دیگر از سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای را پوشش می‌دهد. تصمیم‌گیری درباره واحدهای نهادی که باید در این برآوردها منظور شوند برعهده وزارت دارایی است و بر قوانین موضوعه مبتنی نیست.

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

برخلاف برخی کشورها، صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی در بودجه گنجانده می‌شوند. برآوردهای تأمین سالیانه، منابع خالص برنامه‌های بازنشستگی عمومی مختلف فاقد منابع مالی از جمله برنامه‌هایی که آموزگاران، کارکنان سازمان بهداشت ملی، قوه قضائیه، نیروهای مسلح و مستخدمین خدمات کشوری را پوشش می‌دهند را دربر می‌گیرد. منابع مالی این برنامه‌ها از صندوق متمرکز تأمین می‌شود. برآوردهای تفصیلی (به‌عنوان هزینه‌های غیربودجه‌ای) شامل هزینه‌های دولتی که از محل



منابع صندوق‌های غیرمتمرکز تأمین می‌شوند، به‌ویژه صندوق بیمه ملی^۱ است. نظام‌های مختلف کمک هزینه‌های تأمین اجتماعی مشمول قوانین مختلف به‌ویژه قانون تأمین اجتماعی^۲ مصوب ۱۹۸۶ (که در زمینه وضع مقررات از جمله مقررات حق بیمه‌های پرداختی کارکنان و کارفرمایان اختیارات گسترده‌ای را به دولت تفویض می‌کند)، قانون مصوب ۱۹۹۲ در مورد حق بیمه و کمک هزینه‌ها^۳ و قوانین مختلف بازنشستگی هستند. بدین ترتیب، اگرچه صندوق ملی بیمه دارای مجوز قانونی مستقلی است، منابع مورد نیاز آن آشکارا در بودجه سالیانه ذکر می‌شود. این منابع بسیار فراتر از نقدینگی خالص مورد نیازی است که از صندوق متمرکز تأمین می‌شود، چون بخش عمده منابع مالی از حق بیمه‌هایی تأمین می‌شود که به صندوق ملی بیمه پرداخت می‌شود.

در مقابل، تأمین منابع مالی و حسابرسی صندوق‌های تجاری در خارج از سیستم برآوردها و حسابرسی منابع است. انتظار می‌رود که صندوق‌های تجاری هزینه‌های خود را کاملاً با دریافت هزینه خدماتی که ارائه می‌دهند تأمین کنند.^۴ در برآوردهای هزینه سالیانه هر وزارتخانه مجوز نگهداری بخشی از درآمد برای کمک به هزینه‌ها نیز گنجانده می‌شود. این مجوز کمک اعتبارات تخصیصی نام دارد (به بخش زیر نگاه کنید)، ولی پارلمان این منابع خالص را تصویب می‌کند.

۳-۱-۴. تعریف ارقام کلی بودجه

درآمدها و هزینه‌های کل و تراز مالی در قانون تعریف نشده‌اند. به‌موجب قانون تأمین مالی مصوب ۱۹۹۸ (بخش ۵۶)، محتوای هر سندی که وزارت دارایی به پارلمان ارائه می‌دهد باید با ترتیباتی که در مجموعه قوانین ثبات مالی مصوب وزارت دارایی (بخش ۵۵) پیش‌بینی شده است همخوانی داشته باشد. بدین ترتیب به‌موجب قانون، وزارت دارایی در زمینه تعریف ارقام کلی اصلی بودجه از اختیارات کامل برخوردار است. گزارش مالی سالیانه و گزارش بودجه^۵ و گزارش سالیانه راهبردهای اقتصادی و مالی^۶ ارقام کلی بودجه را نشان می‌دهد که وزارت دارایی برای تدوین بودجه و پایش وضعیت مالی کلی بکار می‌برد. درآمدها و هزینه‌های کل با درآمدها و هزینه‌هایی که در حساب‌های ملی تعریف شده‌اند همخوانی دارد.^۷

در گزارش‌های بودجه از قبیل گزارش مالی و بودجه، بین بودجه‌های جاری و سرمایه‌ای تمایز ایجاد شده است. یکی از دلایل این تمایز ایجاد توانایی کنترل قوانین مالی است (به بخش زیر نگاه کنید). ارقام کلی اصلی که به دقت کنترل می‌شوند شامل موارد زیر هستند:

1. National Insurance Fund (NIF)
2. Social Security Act
3. Contributions and Benefits Act
4. See Government Accountritg, S.7.2.
5. Annual Financial Statement and Budget Report (FSBR)
6. Annual Economic and Fiscal Strategy Report (EFSR)
7. Eurostat, 1996.



تراز بودجه جاری (برابر است با دریافتی‌های جاری منهای هزینه‌ها از جمله هزینه‌های استهلاک).
+ سرمایه‌گذاری خالص (یعنی سرمایه‌گذاری ناخالص منهای فروش دارایی‌ها منهای استهلاک)
= استقراض خالص

به‌منظور کنترل هزینه‌ها، وزارت دارایی هزینه‌های کل مختلفی را تعریف کرده است که در چند دهه گذشته دستخوش تغییراتی شده‌اند.^۱

از سال ۱۹۹۸، وزارت دارایی برای کنترل هزینه‌ها از دو رقم کلی اصلی استفاده کرده است: سقف هزینه‌های وزارتخانه و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه. سقف هزینه‌های وزارتخانه هزینه‌هایی است که در بررسی‌های دو ساله برای سه سال، برنامه‌ریزی و کنترل می‌شود. هزینه‌های مدیریت شده سالیانه، هزینه‌هایی است که همچون سقف هزینه‌های وزارتخانه دارای محدودیت‌های سختگیرانه چندساله نیستند. هزینه‌های مدیریت شده شامل کمک هزینه‌های تأمین اجتماعی، هزینه‌های سازمان‌های محلی که از محل درآمدهای آنان تأمین می‌شود، بهره ناخالص بدهی‌های دولت مرکزی، پرداختی‌ها به نهادهای اتحادیه اروپا و برخی دیگر از اقلام غیرنقدی است. مبلغ کل هزینه‌های مدیریت شده برابر است با:

سرمایه‌گذاری خالص + استهلاک + هزینه‌های جاری = هزینه‌های مدیریت شده سالیانه + سقف هزینه‌های وزارتخانه

۴-۱-۴. قوانین مالی

دولت از سال ۱۹۹۷ دو قاعده مالی را تعریف و فعالانه اجرا کرده است. پارلمان هرگز برای تصویب این دو قاعده که در گزارش سالیانه راهبرد اقتصادی و مالی سال ۱۹۹۸ دولت آمده‌اند قانون موضوعه‌ای را به تصویب نرسانده است.^۲

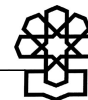
نخستین قاعده، این است که دولت در طول چرخه بودجه تنها به‌منظور سرمایه‌گذاری استقراض کند و از استقراض برای تأمین هزینه‌های جاری خودداری کند. به‌موجب دومین قاعده، یعنی قاعده سرمایه‌گذاری پایدار، دیون خالص بخش عمومی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص ملی باید در سطحی ثابت و مطمئن حفظ شود (که در حال حاضر ۴۰٪ تولید ناخالص ملی در چرخه اقتصادی است). وزارت دارایی مسئولیت تعریف و سنجش مفاهیمی همچون سرمایه‌گذاری و دیون خالص را برعهده دارد.

۴-۱-۵. جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به پارلمان

جدول زمانی تهیه برآوردهای درآمد و هزینه و راهبرد مالی به تشخیص هیئت دولت و وزارت دارایی است. تنها تاریخی که به‌منظور هدایت هیئت دولت و / یا وزارت دارایی در یک سند رسمی

1. Parry and Deakin, 2003.

2. See www.archive.officialdocuments.co.uk/document/cm39/3978/chap3.htm#fiscal



ذکر شده است پنج آگوست است که آخرین روزی است که مجلس عوام بحث درباره برآوردهای هزینه را به اتمام می‌رساند. در عمل، هیئت دولت کمی قبل از سخنرانی تقدیم بودجه وزیر دارایی که در سال‌های اخیر در مارس یا آوریل انجام می‌شود پیش‌نویس بودجه را به تصویب می‌رساند.^(۱۵)

۴-۱-۶. فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه

فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه در قانون ذکر نشده است. دبیرخانه بودجه وزارت دارایی دستورکار و رهنمودهای بحث فنی درباره بودجه درخواستی وزارتخانه‌ها برای سال آتی را تعیین می‌کند. پیش‌نویس بودجه به تصویب کمیسیون هزینه‌های هیئت دولت می‌رسد که ریاست آن را وزیر دارایی برعهده دارد و سپس کل هیئت دولت آن را تصویب می‌کند. از دهه ۱۹۹۰، مدیریت و کنترل سیستم هزینه‌های عمومی توسط وزارت دارایی رسمیت بیشتری یافته است. مقررات و رویه‌های داخلی را می‌توان در حسابداری دولتی یافت.

۴-۱-۷. اسناد همراه قانون بودجه

در زمینه ارائه اسناد تحلیلی بودجه به همراه پیش‌نویس قوانین بودجه سالیانه، یعنی لوایح مالی، لوایح صندوق متمرکز و لوایح تخصیص اعتبارات الزام قانونی وجود ندارد. تصویب این قوانین (که برای درآمدها و هزینه‌ها به صورت همزمان انجام نمی‌شود) تشریفات است که بر تصمیم‌های بودجه سالیانه دولت مهر تأیید می‌زند. در مقابل، به موجب قانون وزارت دارایی باید اسنادی را به همراه سخنرانی‌های بودجه‌ای وزیر دارایی ارائه کند. بحث زیر در ارتباط با این اسناد است.

چارچوب میان‌مدت اقتصاد کلان و راهبرد مالی: به موجب قانون تأمین مالی مصوب ۱۹۹۸ (بخش

۱۵۶)، وزارت دارایی (نه رئیس خزانه‌داری) گزارش پیش از بودجه و گزارش مدیریت دیون را به پارلمان ارائه می‌دهد. علاوه بر این، وزارت دارایی گزارش مالی، گزارش بودجه سالیانه و گزارش راهبرد اقتصادی و مالی سالیانه را ارائه می‌دهد. ارائه این گزارش‌ها به موجب قانون الزامی نیست.

به موجب قانون مصوب ۱۹۹۸، تصمیم‌گیری در زمینه محتوا و اسناد و زمان ارائه این اسناد به پارلمان برعهده وزارت دارایی (نه پارلمان) است. مجموعه مقررات ثبات مالی چارچوب خزانه را تعیین می‌کند (بخش ۱۱۵، قانون تأمین مالی مصوب ۱۹۸۸). به لحاظ فنی، این مجموعه مقررات از جایگاه قانون برخوردار نیستند چون به تصویب مجلس اعیان نرسیده‌اند (این مقررات بخشی از قانون تأمین مالی مصوب ۱۹۹۸ هستند که به عنوان اقدامی پولی، در محدوده فعالیت‌های مجلس اعیان قرار ندارند) ولی در مجلس عوام به تصویب رسید. به موجب این مجموعه مقررات، دولت موظف است براساس اصول این مجموعه مقررات، اهداف سیاست‌های مالی خود را در طول حیات پارلمان توضیح دهد. این اهداف و قواعد عملیاتی همراه با آن، باید در هر بودجه مجدداً ذکر شوند (بخش ۹، مجموعه مقررات ثبات مالی). این مجموعه مقررات همچنین شرایط تغییر اهداف سیاست‌ها و مقررات عملیاتی دولت را تعیین می‌کند (بخش ۱۱).

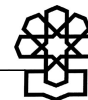


مجموعه مقررات ثبات مالی برخی از جزئیات محتوای گزارش‌های مختلف را بیان می‌کند. وزارت دارایی موظف است گزارش پیش از بودجه را دست‌کم سه ماه قبل از ارائه بودجه اصلی منتشر کند. هر سال، حتی اگر بیش از یک بودجه ارائه شود تنها ارائه یک گزارش پیش از بودجه ضروری است. گزارش پیش از بودجه ماهیتی مشورتی دارد و پیشنهادهایی را برای تغییرات چشمگیر در سیاست‌های مالی مورد نظر توسط دولت ارائه می‌دهد. این گزارش همچنین باید دارای پیش‌بینی مالی و اقتصادی و تحلیل اثرات چرخه اقتصادی بر ارقام کلی اصلی اقتصادی نیز باشد. گزارش مالی و گزارش بودجه باید توسط وزارت دارایی و به همراه بودجه ارائه شود. حداقل الزامات این گزارش در قانون ثبات مالی (بخش‌های ۱۸، و ۲۰ الی ۲۵) ذکر شده‌اند. از جمله می‌توان به پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی و توضیح اقدامات سیاست‌های مالی چشمگیری که در بودجه معرفی شده‌اند، اشاره کرد. دوره پیش‌بینی نباید کمتر از دو سال مالی کامل پس از تاریخ انتشار داده‌های تطبیقی برای ارقام مالی کلی در دو سال قبل باشد. وزارت دارایی باید به‌صورت سالیانه و معمولاً (ولی نه الزاماً) در هنگام ارائه بودجه، گزارش راهبرد اقتصادی و مالی را نیز منتشر کند. به‌موجب مجموعه قوانین ثبات مالی محتوای این گزارش باید شامل موارد زیر باشد:

- راهبرد اقتصادی و مالی بلندمدت دولت شامل کلیه اهداف بلندمدت ارقام مالی کلی.
- ارزیابی نتایج کوتاه‌مدت اخیر در مقایسه با این راهبرد بلندمدت.
- همخوانی چشم‌انداز کوتاه‌مدت و راهبرد بلندمدت با تعهدات اروپایی کشور.
- نمونه پیش‌بینی‌های چشم‌انداز برای ارقام مالی کلی برای دوره‌ای که دست‌کم ده سال آینده را دربر می‌گیرد، بر مبنای فروض مناسب، به‌گونه‌ای که اثرات بین‌نسلی و پایداری سیاست‌های مالی را نشان دهد.^(۱۶)
- تحلیل تأثیر چرخه اقتصادی بر ارقام کلی مالی از جمله برآورد موقعیت‌هایی که به‌صورت ادواری تعدیل می‌شوند.

در ارتباط با گزارش مدیریت دیون، به‌موجب مجموعه قوانین ثبات مالی دولت باید به‌صورت سالیانه در زمینه ساختار و هزینه‌های دیون دولت گزارشی را ارائه دهد و اطلاعات کافی که نظارت عمومی بر اجرای سیاست مدیریت بدهی را میسر می‌سازد فراهم کند. این مجموعه قوانین همچنین تصریح می‌کند که دولت باید در گزارش سالیانه مدیریت دیون محدوده کار سازمان‌هایش را باید تنظیم کند، از جمله پیش‌بینی تأمین مالی خالص از طریق پس‌اندازهای ملی، اندازه کلی برنامه بیمه اوراق بهادار، برنامه ساختار سررسیدها، نسبت شاخص زنجیری و اوراق بهادار متعارف و همچنین تقویم مزایده‌های اصناف را ارائه کند.

اقدامات جدید در مقابل سیاست‌های هزینه‌ای موجود: در زمینه تفکیک برنامه‌های جدید و



جاری قانونی وجود ندارد. هیچ خدمت جدیدی نمی‌تواند بدون رأی پارلمان منابعی را جذب کند. به‌موجب مجموعه قوانین ثبات مالی، گزارش مالی و گزارش بودجه باید سیاست‌های مالی عمده‌ای را که در بودجه ارائه شده توضیح دهد و در صورت نیاز، نحوه بازگرداندن مالیه عمومی به مسیری که با اهداف سیاست‌های مالی و قوانین عملیاتی و تعهدات اروپایی کشور همخوانی داشته باشد را بیان کند.

اطلاعات مرتبط با عملکرد: قوانین موضوعه یا مجموعه قوانین ثبات مالی دولت را ملزم نکرده‌اند که در هنگام ارائه بودجه، شاخص‌های عملکرد برنامه‌ها را نیز به پارلمان ارائه دهد. ولی از سال ۱۹۹۱، کلیه وزارتخانه‌ها گزارش سالیانه‌ای را به پارلمان ارائه کرده‌اند که علاوه بر فعالیت‌های کنونی و گذشته، برنامه‌های هزینه کوتاه‌مدت آتی را نیز ارائه می‌دهد. دولت جدیدی که در سال ۱۹۹۸ به قدرت رسید با توجه به نیاز به بهبود ارائه خدمات عمومی مجدداً بر عملکرد تأکید کرد. دولت کلیه وزارتخانه‌ها را ملزم به تدوین موافقتنامه خدمات عمومی کرده است که اهداف و آرمان‌ها و شاخص‌های عملکرد هر وزارتخانه را ترسیم می‌کند. بازرگری دولت در سال ۲۰۰۰ اصلاح موافقتنامه خدمات عمومی را در پی داشت. در این موافقتنامه‌ها بر نتایج عملکرد وزارتخانه‌ها، از جمله نقش سازمان‌های اجرایی در حصول این نتایج تأکید شده بود. این موارد در موافقتنامه‌های ارائه خدمات ذکر می‌شوند که اسناد مفصل‌تری برای پشتیبانی از موافقتنامه‌های خدمات عمومی نتیجه‌نگر هستند.^۱ موافقتنامه‌های خدمات عمومی و موافقتنامه‌های ارائه خدمات به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند. همچون سایر زمینه‌های مدیریت بودجه، وزارت دارایی در نظارت بر این موارد نیز نقش مهمی ایفا می‌کند.^(۱۶) سازمان ملی حسابرسی مسئولیت تأیید نظام‌های اطلاعاتی را برعهده دارد که برای گزارش پیشرفت براساس موافقتنامه‌های خدمات عمومی به‌کار می‌روند.

هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی: به‌موجب مجموعه قوانین ثبات مالی، پیش‌بینی‌های مالی باید شامل «تحلیل خطراتی که چشم‌انداز اقتصادی و مالی را تهدید می‌کند از جمله تصمیم‌های دولت و سایر شرایطی که باید تحقق یابند، سایر تعهدات احتمالی چشمگیر و بیان خطاهای پیش‌بینی‌های گذشته در مورد ارقام مالی و اقتصادی اصلی» باشد.

سایر اطلاعات مورد نیاز براساس قوانین: علاوه بر موارد فوق، مجموعه قوانین ثبات مالی اطلاعات مشخص مورد نیاز از جمله اطلاعات زیر را تعیین می‌کند:

- ریز هزینه‌ها و درآمدهای هر بخش و گروه اقتصادی و / یا کارکردی.
- گزارش درآمدهای ناشی از فروش دارایی‌های عمومی.
- شرح تغییرات چشمگیر حسابداری. وزارت دارایی همچنین می‌تواند از سازمان حسابرسی



ملی درخواست کند که هرگونه تغییر در فروض اصلی که مبنای پیش‌بینی‌های مالی هستند را بررسی کند.

• ساختار استقراض دولت، هزینه بدهی‌های دولت و سایر جزئیات گزارش سالیانه اداره مدیریت دیون.

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

مجلس عوام و مجلس اعیان در قانون تخصیص اعتبارات سالیانه دارای برآوردهای مخصوص به خود هستند. در مورد مجلس عوام، آیین‌نامه داخلی شماره ۱۴۴^۱ تصریح می‌کند که کمیسیون امور مالی و خدمات مسئولیت آماده‌سازی برآوردهای مجلس عوام را برعهده دارد. این کمیته دائمی همچنین کنترل عملکرد مالی مجلس عوام را نیز برعهده دارد. در مورد مجلس اعیان، به پیشنهاد یک کمیسیون مدیریتی در سال ۲۰۰۲ کمیسیون مجلس تشکیل شد. این کمیسیون موظف است برآوردهای سالیانه و تکمیلی را تأیید کند و گزارش سالیانه مجلس اعیان را تصویب کند. سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی^(۱۷) نیز بودجه مستقل خود را تهیه می‌کنند و دارای برآوردهای جداگانه‌ای هستند.

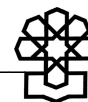
۲-۴. فرایند بودجه در پارلمان

برای ارقام کلی بودجه دو فرایند پارلمانی جداگانه وجود دارد: فرایند بررسی درآمدها و فرایند بررسی هزینه‌ها (کادر ۴). اقدامات مالیاتی که در بودجه اعلام می‌شوند به‌طور سنتی در لایحه مالی جامع و واحدی به پارلمان ارائه می‌شوند و با رأی اکثریت اعضای مجلس عوام قابل اصلاح هستند. مجلس عوام فاقد اختیارات مؤثر برای افزایش یا تغییر برآوردهای هزینه دولت است و تنها راهی که برای تغییر چشمگیر برآوردهای هزینه دارد ساقط ساختن دولت با رأی عدم اعتماد است. در تاریخ اخیر بریتانیا این مسئله هرگز رخ نداده است. دلیل اصلی این مسئله اعمال قدرت رهبر پارلمانی حزب حاکم^(۱۸) برای حفظ وحدت حزبی است. اگرچه سودمندی بحث پارلمانی بسیار کوتاه‌دوره برآوردهای هزینه در مجلس عوام با تردیدهایی روبه‌روست، پیشنهاد تغییر نظام موجود با ناکامی مواجه شده است.^(۱۹)

مجلس اعیان در تصویب قانون بودجه سالیانه نقش چندانی ایفا نمی‌کند. در هنگام تصویب قانون پارلمان در سال ۱۹۱۱ (به دنبال رد بودجه سال ۱۹۰۹ دولت در مجلس اعیان)، این مجلس اختیار وتوی بودجه را از دست داد. امروزه، مجلس اعیان می‌تواند هر لایحه^۲ پولی را حداکثر به

1. So No. 144.

2. Money Bill



مدت یک ماه به تأخیر بیاندازد. در عمل، بحث بودجه در مجلس اعیان تشریفاتی یک روزه است. همچنین، توشیح ملوکانه نیز از زمان رسمیت یافتن برتری پارلمان بر شاه در قانون مصوب ۱۶۸۹ مسئله‌ای تشریفاتی است.

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

برخلاف بسیاری از کشورهای دیگر، برآوردهای اصلی معمولاً پس از آغاز سال مالی به پارلمان ارائه می‌شوند.^۱ آیین‌نامه داخلی شماره ۵۴^۲ بررسی برآوردها در مجلس عوام را به سه روز در هر سال پارلمانی محدود می‌کند. در عمل، نیاز به کسب توشیح ملوکانه برای لایحه تخصیص اعتبارات قبل از آغاز تعطیلات تابستانی پارلمان به معنای این است که برآوردها باید حداکثر تا قبل از پایان ماه ژوئن به پارلمان ارائه شوند. کمیسیون مشورتی برآوردهایی (یا بخش‌هایی از برآوردهایی) را که باید بررسی شوند به مجلس پیشنهاد می‌کند.

بررسی پارلمانی صندوق متمرکز و لوايح تخصیص اعتبارات که پس از بحث سه روزه درباره برآوردها انجام می‌شود تنها به مسئله‌ای تشریفاتی تبدیل شده است. آیین‌نامه داخلی شماره ۵۶^۳ که در سال ۱۹۸۲ به تصویب رسید فواصل زمانی اجباری بین دومین و سومین نشست را لغو کرده و این بدان معناست که پیشنهادهای دولت برای تأمین مجوزهای قانونی هزینه‌های سالانه عمومی از تصویب کمیسیون پارلمان نمی‌گذرد.^۴ چنین اقدامی در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بسیار غیرمعمول است. قبل از اینکه پرداخت هزینه‌ها از محل صندوق متمرکز، در قالب لایحه اعتبارات سالانه به قانون تبدیل شود، تشریفات توشیح ملوکانه و تصویب مجلس اعیان باید انجام شود.

۱. اول آوریل - ۳۱ مارس.

2. So No. 54.

3. So No. 56.

4. Erskine May, 1997, P.739.



کادر ۴. فرایندهای بودجه در پارلمان بریتانیا

- وزیر دارایی به ارائه سخنرانی بودجه می‌پردازد و راهبرد مالی دولت را برای پارلمان تشریح می‌کند.
- زمانبندی سخنرانی بودجه به تشخیص دولت تعیین می‌شود.
- اقدامات مالیاتی از شب ارائه سخنرانی بودجه قابل اجراست. لایحه مالی به مجلس عوام ارائه می‌شود. این لایحه در کمیسیون بررسی می‌شود و دولت و احزاب مخالف می‌توانند اصلاحات و بندهای جدیدی را برای آن پیشنهاد کنند.
- لایحه مالی در مجلس اعیان تنها به بحث گذارده می‌شود و پس از بحث به توشیح ملوکانه می‌رسد.
- هزینه‌های هر وزارتخانه در کمیسیون‌های دائمی هر وزارتخانه کنترل می‌شوند، ولی این کنترل الزامی نیست.
- کمیته مشورتی مجلس عوام در زمینه اینکه گزارش کدام کمیسیون دائمی باید در صحن علنی به بحث گذارده شود تصمیم‌گیری می‌کند.
- مجلس عوام قطعنامه‌ای را تصویب می‌کند که برآوردهای اصلی و اصلاح شده را تأیید می‌کند.
- پیش‌نویس لایحه تخصیص اعتبارات رسماً به تصویب می‌رسد.

۲-۲-۴. بودجه‌های موقت

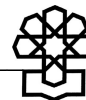
از آنجا که پیش‌نویس بودجه دولت اغلب پس از آغاز سال مالی جدید به مجلس عوام ارائه می‌شود و لواحق تخصیص اعتبارات معمولاً تا حدود چهارمین ماه سال مالی جدید به تصویب نمی‌رسند، باید قبل از آوریل مجوز قانونی موقت هزینه‌ها وجود داشته باشد. بدین‌منظور، مجلس عوام معمولاً ۴ الی ۵ ماه قبل از آغاز سال مالی جدید مجوز هزینه وزارتخانه‌های دولتی و نهادهای مبتنی بر قانون اساسی برای چند ماه نخست سال مالی آینده را صادر می‌کند.^(۲۰) معمولاً مقدار مصوب این بودجه موقت ۴۵ درصد برآوردهای هزینه سال جاری است. این مصوبات با قوانین زمستانی صندوق متمرکز که در یک سطر مبلغ کل برداشت مجاز از صندوق متمرکز در سال جاری را تعیین می‌کند از اعتبار قانونی برخوردار می‌شوند. مبلغ یا زمانبندی تصویب این مبالغ بر مبنای قانونی استوار نیست، بلکه یک عرف قدیمی است که در حسابداری دولتی ایجاد شده و در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس عوام به آن اشاره شده است.

پارلمان اسکاتلند رویه متفاوتی را به تصویب رسانده است که با «عملکرد استاندارد» سایر کشورها شباهت بیشتری دارد. در صورتی که لایحه بودجه سالیانه قبل از آغاز سال مالی به تصویب پارلمان اسکاتلند نرسد، مقدار منابعی که در هر ماه استفاده شده نباید از:

الف) یک دوازدهم مبالغ مجاز در ماه مشابه سال قبل بیشتر باشد.

ب) از مقداری که برای همان هدف در ماه مشابه سال قبل به‌کار رفته بیشتر باشد (ماده (۱۷)،

قانون مالیه عمومی و پاسخ‌گویی (اسکاتلند)، مصوب ۲۰۰۰).



۳-۲-۴. اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

مجلس عوام نمی‌تواند پیشنهاد افزایش هزینه‌های کل، تغییر ترکیب هزینه‌ها، یا کاهش درآمدها را ارائه دهد. مبنای این محدودیت آیین‌نامه داخلی شماره ۴۸^۱ مجلس عوام است که سیصد سال قدمت دارد و به موجب آن، «مجلس عوام درخواست تغییر هیچ مبلغی در ارتباط با خدمات عمومی را بدون پیشنهاد دربار بررسی نمی‌کند». پیشنهاد دربار حداکثر سقف صندوق‌های عمومی و اهداف آن را تعیین می‌کند.^۲ مسلماً نماینده دربار پیشنهاد اصلاح بودجه پیشنهادی وزارت دارایی را ارائه نمی‌دهد. همچنین، از آنجا که کمیسیون‌های پارلمانی تحت سلطه اعضای حزب حاکم هستند، پیشنهادهای اصلاح برآوردهای اصلی ارائه نمی‌شوند، چون دولت آنها را لغو می‌کند. بنابراین، مجلس عوام تنها می‌تواند اقلام به‌خصوصی از هزینه‌ها را کاهش دهد. هرگونه اصلاح برآوردهایی که در لایحه تخصیص اعتبارات سالیانه گنجانده شوند بسیار جزئی هستند (بودجه مصوب با برآوردهای اصلی که دولت در سخنرانی بودجه ارائه داده است شباهت بسیاری دارند).

۴-۲-۴. تصویب منابع

حق پیشنهاد انواع و سطوح مالیات کاملاً با قوه مجریه است. این سنتی دیرپاست که در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس ذکر نشده است.^۳ پارلمان رسماً درآمدها را (در لایحه تأمین مالی) پس از آغاز سال مالی جدید تصویب می‌کند. اقدامات مالیاتی که در بودجه به تصویب می‌رسند در زمانی متفاوت با لایحه اعتبارات هزینه‌های همان سال تصویب می‌شوند.

اکثر مالیات‌های بریتانیا، از جمله کلیه مالیات‌های غیرمستقیم، دائمی هستند. مجوز دولت در زمینه وضع مالیات بر درآمد افراد و مالیات بر شرکت‌ها استثنا هستند و باید هر سال با تصویب قانونی تمدید شوند. این کار با تصویب لایحه تأمین مالی سالیانه انجام می‌شود که عوارض جدیدی را نیز وضع می‌کند یا نرخ عوارض دائمی را به‌گونه‌ای تغییر می‌دهد که درآمدها با هزینه‌های پیشنهادی و اهداف کسری مورد نظر همخوانی داشته باشند. به مدت بیش از سه قرن، پیشنهادهای وضع مالیات (که توسط یکی از وزرای دولت ارائه می‌شود) در کمیسیون شیوه‌ها و راه‌های مجلس عوام^۴ آغاز می‌شد. ولی این کمیسیون در سال ۱۹۶۷ منحل شد. اکنون، پس از بحثی یک روزه در دومین جلسه بررسی بودجه، معمولاً هرگونه اقدام بحث‌انگیز در پیش‌نویس لایحه اقدامات مالی در کمیسیون مجلس عوام بررسی می‌شود و موضوع‌های پیشنهاد تفصیلی درآمدها که چندان بحث‌انگیز نیستند به کمیته‌های موقت ارسال می‌شوند (این کمیسیون‌ها دائمی نیستند). ممکن است

1. So No. 48.

2. Erskine May, 1997, P.740.

3. Daintith and Page, 1999, P.108.

4. House of Commons Committee of Ways and Means



کمیته‌های دائمی اصلاحات متعددی را پیشنهاد کنند، ولی تنها پیشنهادهای که رئیس کمیسیون دائمی انتخاب می‌کند به بحث گذارده می‌شوند. پس از سومین جلسه در مجلس عوام، پیش‌نویس لایحه مالی ظرف یک روز از کلیه مراحل قانونی در مجلس اعیان می‌گذرد، چون مجلس اعیان حق هیچ‌گونه اصلاحی را ندارد.^(۲۱)

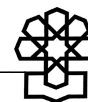
برای تغییر مالیات نیازی به تصویب قوانین جداگانه نیست (برای این کار قطعنامه‌های مجلس عوام کفایت می‌کند).^(۲۲) براساس قانون گردآوری مالیات‌های استانی^۱ مصوب ۱۹۶۸، برخی از تغییرات مالیات بر درآمد و مالیات بر کالا و تأیید مالیات‌های موجود (ولی نه تصویب مالیات‌های جدید) ممکن است بلافاصله پس از سخنرانی بودجه وزیر دارایی انجام شود.^(۲۳) وزارتخانه‌ها می‌توانند عوارض گردآوری شده یا عواید فروش دارایی‌های خود را در خارج از صندوق متمرکز نگهداری و مصرف کنند. مبالغ مورد انتظار در سال مالی بعد به صورت جداگانه در برآوردهای عرضه به عنوان اعتبارات کمکی به تصویب می‌رسند (به بخش زیر نگاه کنید). در صورتی که عوارض گردآوری شده یا درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌ها بیشتر از پیش‌بینی‌ها باشد، وزارتخانه‌ها بدون مجوز پارلمان که از طریق برآورد متمم بودجه انجام می‌شود حق مصرف این مبالغ را ندارند.^(۲۳)

۵-۲-۴. ماهیت، ساختار و مدت زمان اعتبارات

وزارت دارایی موظف است ساختار، شکل و طول برآوردها را تصریح کند و در زمینه ارقام کلی که موضوع کنترل‌های پارلمانی هستند، تصمیم‌گیری کند. ارقام کلی که پارلمان کنترل می‌کند بسیار کلی‌تر از ارقامی هستند که وزارت دارایی برای اهداف کنترل هزینه‌ها و درآمدها به کار می‌برد. از زمان تصویب حساب‌های مبتنی بر منابع در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۲، ساختار کلی برآوردها که در لوایح اعتبارات سالیانه به تصویب می‌رسد در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. شکل اعتبارات مصوب پارلمان برای وزارتخانه X

(۴) اعتبارات کمکی غیر عملیاتی	(۳) اعتبارات کمکی عملیاتی	(۲) کمک هزینه از محل صندوق متمرکز(نیازخالص نقدینگی)	(۱) منابع خالص مجاز برای استفاده	برآورد/ درخواست
	A1		P1	برنامه ۱
	A2		P2	برنامه ۲
	A3		P3	برنامه ۳
				سایر
T4	T3=A1+A2+A3	T2	T1=P1+P2+P3	کل



پارلمان هزینه‌ها را بر دو مبنا تصویب می‌کند: نخست، مصرف منابع (مجوز ایجاد تعهداتی که ممکن است الزاماً در سال مالی جاری پرداخت نشود) و دوم، نقدینگی خالص مورد نیاز برای کلیه پرداخت‌ها که با توجه به دریافتی‌های نقدی مرتبط با درآمد تخصیص یافته تعیین می‌شود. هزینه بر مبنای خالص، یعنی پس از کسر درآمدهای گردآوری شده و درآمدهایی که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مصرف‌کننده نزد خود نگهداری می‌کنند محاسبه می‌شود. لایحه مصوب سال ۱۸۹۱ حساب‌ها و هزینه‌های عمومی^۱ (بخش ۲) اجازه می‌دهد که هزینه خدمات وزارتخانه‌ها به‌عنوان کمک برای هزینه‌های برآوردی آنان مورد استفاده قرار بگیرد: این مبالغ دریافتی به حساب خزانه در بانک انگلیس واریز نمی‌شود.

در مورد هزینه‌های جاری، مقدار خالص منابع مورد استفاده (ستون ۱) مجموع هزینه‌های اداری و سایر هزینه‌های جاری، و کمک‌های پرداختی (که همگی بر مبنای تعهدی محاسبه می‌شوند) منهای اعتبارات کمکی عملیاتی (ستون ۳) است. اعتبارات کمکی عملیاتی اعتباراتی است که وزارتخانه‌ها / سازمان‌ها از محل درآمدهای خود مصرف می‌کنند. نگهداری درآمدها به‌منظور هزینه کردن مشمول نظارت وزارت دارایی است (بخش ۲). قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ چون اعتبارات کمکی نیز بر مبنای تعهدی تصویب می‌شوند، لذا قانون منابع و حساب‌های دولتی ترتیباتی را برای دریافت نقدی در سالی به‌جز سالی که اعتبارات کمکی برای آن تصویب شده‌اند پیش‌بینی کرده است. در صورتی که درآمد وزارتخانه‌ها بیشتر از مبالغی باشد که در لایحه تخصیص اعتبارات به‌عنوان اعتبارات کمکی نشان داده شده است، مبالغ اضافی باید به‌عنوان دریافتی‌های اضافی به صندوق متمرکز واریز شوند.

هزینه‌های سرمایه‌ای نیز بر مبنای خالص، یعنی پس از کسر اعتبارات کمکی غیرعملیاتی محاسبه می‌شوند که عمدتاً درآمدهای ناشی از فروش دارایی‌های وزارتخانه‌هاست. کلیه اعتبارات کمکی به تفصیل در زیرنویس‌های برآوردها درج می‌شوند. عدم ذکر یک قلم در زیرنویس به‌معنای این است که درآمد مورد نظر را نمی‌توان به‌عنوان اعتبارات کمکی مورد استفاده قرار داد.

واحد تخصیص اعتبار در فرایند عرضه، برآوردهایی است که مجلس عوام برای آنها تصمیم جداگانه‌ای اتخاذ کرده است. در بودجه سال ۲۰۰۳-۲۰۰۴، ۵۸ برآورد وجود داشت.^(۲۴) در هنگام ارائه برآوردهای اعتبار به پارلمان، هزینه‌های هر وزارتخانه یا هر برنامه (یا درخواست منابع) به‌نحو زیر تقسیم می‌شوند:



الف) هزینه‌های مندرج در سقف هزینه‌های وزارتخانه

- هزینه‌های دولت مرکزی (با ردیف‌های فرعی)،
- حمایت از سازمان‌های محلی (با ردیف‌های فرعی).

ب) هزینه‌های مدیریت شده سالیانه

- هزینه‌های دولت مرکزی (با ردیف‌های فرعی)،
- پشتیبانی از سازمان‌های محلی (با ردیف‌های فرعی).

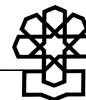
ج) هزینه‌های غیربودجه‌ای

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

سال بودجه‌ای از اول آوریل آغاز می‌شود. هزینه‌ها و اعتبارات کمکی به‌صورت سالیانه هستند و در اصل، نمی‌توان از درآمدهای آتی قرض گرفت (به بخش ۱، قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ نگاه کنید). علاوه بر هزینه‌ها، که توسط پارلمان کنترل می‌شود، وزارت دارایی دارای رویه‌های داخلی کنترل هزینه است. در مورد هزینه‌های مندرج در سقف هزینه‌های وزارتخانه که سقف هزینه‌ها برای دوره‌ای سه‌ساله تعیین می‌شود (و هر دو سال یکبار اصلاح می‌شود)، وزارت دارایی به وزارتخانه‌ها اجازه می‌دهد بدون هیچ محدودیتی، در چارچوب مبالغ مصوب سه‌ساله منابع را به سال‌های آتی انتقال دهد. این مسئله نرمش‌پذیری پایان سال نامیده می‌شود. هدف از این امر تشویق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی آنها به برنامه‌ریزی میان‌مدت و پرهیز از اسراف در مصرف منابع در پایان سال است. از آنجا که هزینه‌های مدیریت شده سالیانه به‌صورت سالیانه کنترل می‌شود، نمی‌توان اعتبارات جذب نشده را به سال‌های بعد انتقال داد.

۷-۲-۴. تصویب دیون عمومی

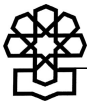
برای دیون عمومی قانون جداگانه‌ای وجود ندارد و در عوض، تعدادی قانون موضوعه وجود دارد که برخی از آنها به وزارت دارایی در زمینه مدیریت دیون عمومی از جمله پیشنهاد سقف بدهی‌های دولت برای مدیریت مالی و انتشار اوراق قرضه به موجب قانون خزانه^۱ مصوب ۱۸۷۷ اختیارات گسترده‌ای می‌دهد. قانون دیون ملی مصوب ۱۹۶۸ (که خود اصلاحیه بخش ۲۱ قانون وزارتخانه‌های خزانه و حسابرسی است) صندوقی را تأسیس می‌کند که صندوق بدهی‌های ملی نام دارد و برای تأمین مالی عملیات دولت مرکزی از طریق استقراض به‌کار می‌رود. وزارت دارایی در زمینه نحوه دریافت پول از طریق استقراض با استفاده از صندوق دیون ملی اختیارات گسترده‌ای دارد.



اداره مدیریت دیون بریتانیا^۱ مدیریت حساب دیون را برعهده دارد که براساس قانون تأمین مالی مصوب ۱۹۸۸ تأسیس شده و قانون دیون ملی مصوب ۱۹۶۸ را اصلاح کرده است. اختیارات گسترده وزارت دارایی در خرید، اداره، انتقال یا بازپرداخت اوراق قرضه در جدول ۵-الف قانون مصوب ۱۹۶۸ ذکر شده است. قانون تأمین مالی مصوب ۲۰۰۳ با اصلاح قانون دیون ملی مصوب سال ۱۹۶۸ سقف استقراض اداره مدیریت دیون را حذف کرد. ولی استقراض کلی دولت با قاعده طلایی دولت محدود می‌شود (به بخش فوق نگاه کنید). دستورالعمل‌های دیون/ استقراض سالیانه دولت در هر بودجه مجدداً ذکر می‌شوند (یکی از الزامات مجموعه قوانین ثبات مالی). از سال ۱۹۹۷، در کلیه بودجه‌ها این قاعده سرمایه‌گذاری پایدار ذکر شده است که در طول چرخه اقتصادی میزان خالص دیون عمومی باید کمتر از ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی باشد. قانون دولت‌های محلی مصوب ۲۰۰۳ به شوراهای محلی انگلیس و ولز اجازه می‌دهد به شرط اینکه منابع مالی مورد نیاز از محل منابع داخلی سازمان قابل تأمین باشد از محل هزینه‌های سرمایه‌ای قرض بگیرند. به موجب این قانون هر سازمان محلی باید از مجموعه قوانین حرفه‌ای پیروی کنند که آنان را ملزم می‌سازد از طریق تعیین سقف‌های محلی مناسب بر مبنای طیفی از شاخص‌های مالی پیشنهادهای استقراض را از نظر مدبرانه و اجرایی بودن تأیید کنند. سازمان‌های محلی حق ندارند برای اهدافی به‌جز آنچه برای مدیریت خزانه‌داری در مسیر عادی فعالیت‌ها تعیین شده است، استقراض کنند.^(۲۵) استقراض دولت‌های محلی به‌صورت ارز خارجی نیازمند تأیید وزارت دارایی است. دولت (و نه پارلمان) و شورای ملی ولز حق دارند، در صورتی که شرایط اقتصاد ملی ایجاب کند سقف‌های مناسب مصوب سازمان‌های محلی را لغو کنند (بخش ۴).

در ارتباط با ضمانت‌های دیون، به موجب مجموعه قوانین ثبات مالی پیش‌بینی‌های اقتصادی و مالی باید شامل تعهدات احتمالی نیز باشد. اعطای ضمانت نیازمند موافقت وزارت دارایی است. در فصل ۲۶ حسابرسی دولتی رهنمودهایی برای وزارتخانه‌ها و نیاز به ارائه گزارش به پارلمان ارائه شده است.

در نهایت، به موجب مجموعه قوانین ثبات مالی گزارش‌های مالی باید شامل سنجش اهداف سیاست‌ها و قوانین مالی دولت در مقایسه با تعهدات اروپایی دولت نیز باشند و به‌ویژه تحولات مرتبط با پیمان ثبات و رشد، با استفاده از سقف دیون ناخالص دولت که ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی است در گزارش‌های بودجه کنترل می‌شوند.

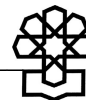


۸-۲-۴. ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

لوايح مالی باید قبل از ارسال به مجلس اعيان در مواردی که در دو مجلس فرایند یکسانی را طی می‌کنند، مراحل بررسی نخست، بررسی دوم، کمیسیون و گزارش و بررسی سوم را طی کند. ولی در مورد لوايح صندوق متمرکز، بررسی‌های دوم و سوم بدون هیچ‌گونه بحثی انجام می‌شود و مرحله بررسی در کمیسیون نیز وجود ندارد. بررسی این لوايح در مجلس اعيان حالتی تشریفاتی دارد و این لایحه پس از توشیح ملوکانه به قانون اعتبارات صندوق متمرکز تبدیل می‌شود که بلافاصله پس از بحث درباره برآوردهای مربوطه به قانون تبدیل می‌شود و با تعیین حوزه و هر درخواست اعتبار، درخواست منابع قانونی تفصیلی‌تری را ایجاد می‌کند.

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

برآوردهای تکمیلی به منظور افزایش مبالغ مورد نیاز برای خدمات موجود یا پوشش هزینه‌های خدماتی که به تازگی به موجب قوانین موضوعه به دولت تحمیل شده‌اند، امکانپذیر است. در زمینه تعداد برآوردهای تکمیلی هیچ محدودیتی وجود ندارد. معمولاً برآوردهای تکمیلی اعتبار، در صورت لزوم سه بار، یعنی در تابستان (ژوئن)، زمستان (نوامبر) و بهار (فوریه) ارائه می‌شوند. مجوز قانونی رسمی وجوه اضافی ممکن است در تابستان، به دنبال بحث درباره برآوردها در مجلس عوام تأمین شود و هزینه‌های اضافی در لایحه اعتبارات گنجانده شود. در مقابل، اگر درخواست مجوز بودجه اضافی در ماه نوامبر یا فوریه ارائه شود، از لوايح صندوق متمرکز استفاده می‌شود. برای متمم‌های بودجه زمستانی، همان لایحه‌ای که مجوز قانونی موقتی هزینه در سال (+۱) را تأمین می‌کند برای تصویب متمم بودجه باقیمانده سال (۰) نیز به کار می‌رود. در سال ۲۰۰۴، مجلس عوام با اصلاح این فرایند موافقت کرد. از زمان جلسه سال ۲۰۰۴-۲۰۰۵ پارلمان، دو لایحه اعتبار بودجه به پارلمان ارائه می‌شود. لایحه‌ای که در ماه مارس ارائه می‌شود و شامل اعتبارات مورد نیاز هزینه‌های سال مالی جاری است و لایحه‌ای دیگر که در ماه جولای ارائه می‌شود. در صورتی که هزینه‌ها فراتر از برآوردهای سالیانه باشد و برای درخواست برآورد مجدد زمان کافی وجود نداشته باشد، بودجه اضافی مورد نیاز در چارچوب حساب منابع وزارتخانه مورد نظر واریز می‌شود و توسط حسابرسان ارشد به کمیته حساب‌های عمومی گزارش می‌شود (به بخش ۵-۴ نگاه کنید). به دنبال گزارش کمیته حساب‌های عمومی، ترتیبات مورد نیاز در چارچوب رأی به منابع اضافی انجام می‌شود. وزارت دارایی معمولاً در ماه فوریه گزارش بودجه‌های اضافی را به پارلمان ارائه می‌دهد و آنگاه، مجوزهای پارلمانی برای مصرف بیشتر از اعتبارات مصوب کسب می‌شود (یعنی ۱۰ الی ۱۱ ماه پس از پایان سال مالی). معمولاً با استفاده از این شیوه مبالغ چشمگیر تصویب نمی‌شود.



۱۰-۲-۴. پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

یکی از اصول انطباق با قانون اساسی این است که هرگونه وظیفه جدیدی که به صورت مستمر انجام می‌شود و منابع مالی آن از محل پولی که پارلمان در چارچوب قانون اعتبارات سالیانه تصویب می‌کند پرداخت می‌شود، باید در لایحه جداگانه‌ای به تصویب برسد و از پشتیبانی یک قطعنامه مالی برخوردار باشد. اگرچه در هیچ‌یک از قوانین به این اصل اشاره‌ای نشده است، کمیته حساب‌های عمومی و وزارت دارایی برای اجرای این اصل تلاش می‌کنند. با وجود این، بارها دولت در زمینه عملکرد متناسب با قانون اساسی استثناهایی قائل می‌شود و ممکن است از لایحه اعتبارات سالیانه به عنوان راهی رسمی برای معرفی سیاست‌های هزینه‌ای جدید استفاده کند. قبل از این، در زمینه هزینه‌های جدید در بررسی‌های دو سالانه هزینه‌ها تصمیم‌گیری می‌شود و وزارتخانه‌ها هزینه‌های مورد نیاز، از جمله پیامدهای مالی سایر قوانین را برآورد می‌کنند.

۳-۴. اجرای بودجه

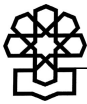
از زمان تصویب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی در سال ۱۸۶۶ (که بخش‌هایی از آن هنوز نافذ است)، اجرای بودجه بر مبنای قوانین موضوعه استوار بوده است. ولی وزارت دارایی در زمینه کنترل هزینه‌ها اختیارات چشمگیری دارد و برخی از این اختیارات به قبل از تصویب قانون مصوب ۱۸۶۶ باز می‌گردند. کنترل خزانه عمدتاً با استفاده از شیوه‌های اداری انجام می‌شود.

۱-۳-۴. تسهیم مجوز هزینه‌ها

لایحه تخصیص اعتبارات رسماً اعتبارات را به دربار محول می‌کند. آنگاه ملکه با امضای حکم سلطنتی این اعتبارات را در اختیار دولت قرار می‌دهد و به وزارت دارایی اجازه می‌دهد از محل صندوق متمرکز اعتبارات وزارتخانه‌ها را پرداخت کند. این رویه در بخش ۱۴ قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ تشریح شده است. لایحه اعتبارات به خودی خود مجوز هزینه وزارتخانه‌ها نیست و صدور این مجوز تابع ترتیبات داخلی قوه مجریه است. این یکی از اختیارات وزارت دارایی است که ارقام کلی را تخصیص می‌دهد و اجرای بودجه را در فواصل منظم کنترل می‌کند.

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

قانون وزارتخانه‌های دارایی حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ به وزارت دارایی اجازه می‌دهد «جمع مبالغی را که هرچند گاه یکبار به بستانکار حساب‌های ذی حساب‌های اصلی واریز یا منتقل می‌شود را محدود نماید». این اقدام اداری در اصل به معنای این است که لزومی ندارد که همواره کل اعتبارات مصوب در حساب‌ها موجود باشد، بلکه تنها کافی است مبالغ کافی برای رفع نیازهای فوری در آنها



موجود باشد. کنترل مصرف اعتبارات برعهده وزارت دارایی است که جمع‌های مختلف اعتبارات سالیانه مصوب پارلمان را کنترل می‌کند. محدودیت‌های نقدی در سال ۱۹۷۶ و پس از آن آغاز شد که مشخص شد محدودیت‌های حجمی سابق در زمان‌های تورم شدید مناسب نیست. در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تغییرات دیگری در مبالغ کلی که به‌منظور کنترل به‌کار می‌رفت ایجاد شد. سیستم کنترل هزینه‌های جاری وزارت دارایی بر مبنای سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ها و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه استوار است و به موازات کنترل ارقام کل توسط پارلمان عمل می‌کند. وزارت دارایی می‌تواند به‌منظور اعمال کنترل سقف‌هایی را تعیین کند که پایین‌تر از ارقام کلی است که در لوائح اعتبارات ذکر شده است. در عمل، با توجه به قوانین مالی کلی خزانه سقف‌هایی را بر سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ای و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه اعمال می‌کند. از آنجا که سیستم کنترلی خزانه بر مبنای ارقام کلی کار می‌کند که جزئی‌تر از ارقام مصوب پارلمان است، وزارت دارایی معمولاً برای رعایت قوانین مالی دولت نیازمند لغو مجوز بودجه پارلمان نیست.

۳-۳-۴. هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری

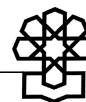
درخواست‌های غیرمنتظره منابع به پارلمان ارائه می‌شوند. درخواست مبلغ یک‌جایی که اهداف هزینه‌های آن در سال مالی را تنها می‌توان به صورت کلی بیان کرد درخواست رأی اعتبارات^۱ نام دارد.

می‌توان از محل صندوق اضطراری قبل از تصویب اعتبارات هزینه کرد. این صندوق که نخستین بار در سال ۱۸۶۲ تأسیس شد به‌موجب قانون صندوق اضطراری^۲ مصوب ۱۹۷۴ از جایگاه قانونی برخوردار شد. این قانون به دولت اجازه می‌دهد هزینه‌های موقتی و اضطراری را انجام دهد که هنوز به‌تصویب پارلمان نرسیده است. به‌موجب این قانون سرمایه این صندوق ۲ درصد هزینه‌های مصوب سال مالی قبل است. این قانون قواعد کنترل پیش‌پرداخت‌های صورت گرفته به تشخیص دولت از محل این صندوق را تعیین نمی‌کند. مقررات خزانه که در قانون حسابرسی دولت تعیین شده‌اند بر استفاده از پیش‌پرداخت‌های قابل بازپرداخت از محل صندوق شرایط اضطراری حاکم است که حساب‌های آن سالانه به مجلس عوام ارائه می‌شوند.

ذخایری که در برآوردها ذکر می‌شوند با پیش‌پرداخت‌های انجام شده از محل صندوق شرایط اضطراری تفاوت دارد. در حالی که ذخایر صندوق شرایط اضطراری برای تأمین مالی هزینه‌هایی به‌کار می‌روند که فراتر از سقف‌هایی است که پارلمان تعیین کرده است، ذخایر، به تشخیص وزارت

1. Vote of Credit

2. Contingencies Fund Act



دارایی در برآوردها (و اعتبارات) سالیانه گنجانده می‌شوند. در سال ۱۹۹۸ که سیستم جدید کنترل هزینه‌ها آغاز به کار کرد، سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ای دارای ذخیره‌ای کوچک و هزینه‌های مدیریت شده سالیانه دارای یک بودجه احتیاطی است. ذخیره سقف هزینه‌های وزارتخانه‌ای مخصوصاً اندک در نظر گرفته شده است تا از تأمین منابع مالی افزایش هزینه‌های سیاست‌های موجود جلوگیری شود و در عین حال، اتخاذ خط‌مشی‌های جزئی جدید امکان‌پذیر باشد. مقررات خزانه در زمینه استفاده از ذخایر سختگیرانه است. معمولاً برداشت از صندوق ذخیره باید جبران شود و استفاده از این ذخایر معمولاً به کاهش انعطاف در زمینه انتقال بودجه به سال بعد منجر می‌شود.^۱ تصمیم در زمینه استفاده از ذخایر معمولاً توسط وزیر دارایی اتخاذ می‌شود.^(۲۶)

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

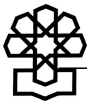
یکی از امتیازات وزارت دارایی کنترل انتقال مجوزهای بودجه است. مقررات انتقال مجوز بودجه در چارچوب کنونی حسابداری منابع در جدول ۲ ذکر شده است. وزارت دارایی برای تصویب انتقال‌ها از اختیارات خود استفاده می‌کند. در صورتی که تخصیص مجدد با برآوردهای اولیه تفاوت بسیاری داشته باشد، به صورت برآورد تکمیلی به پارلمان ارائه می‌شود.

جدول ۲. انتقال مجوزهای بودجه در بریتانیا

انتقالات بین	مشمول کنترل پارلمان (الزام به برآورد تکمیلی)	مشمول کنترل خزانه
بین برنامه‌ها		
۱. جاری	بله	
۲. سرمایه‌ای	خیر	بله
به هزینه‌های اداری داخل برنامه‌ها	خیر	بله

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

اصل مسئولیت در مجموعه قوانین ثبات مالی «به معنای آن است که دولت باید سیاست مالی را به گونه‌ای محتاطانه اجرا کند و دارایی‌ها، تعهدات و ریسک‌های مالی را به گونه‌ای مدیریت کند که از حفظ وضعیت مالی در بلندمدت اطمینان حاصل شود». خزانه‌داری به موجب قوانین، به ویژه اصلاحیه‌های قانون دیون ملی مصوب ۱۹۹۸ مدیریت دیون، نقدینگی و دارایی‌های دولت را برعهده دارد.



در ماه می سال ۱۹۹۷، رئیس خزانه‌داری اعلام کرد که نقش بانک مرکزی انگلیس به‌عنوان کارگزار دولت در زمینه مدیریت بدهی‌ها و نقدینگی به وزارت دارایی محول می‌شود. در ماه آوریل سال ۱۹۹۸، سازمان اجرایی جدیدی به‌نام اداره مدیریت دیون به‌عنوان سازمان عملیاتی خزانه در زمینه مدیریت دیون، نقدینگی و دارایی تأسیس شد. اداره مدیریت دیون فوراً مدیریت دیون را برعهده گرفت، ولی مدیریت نقدینگی در سال ۲۰۰۰ به این سازمان واگذار شد. هدف اصلی این اداره که در شرح وظایف اداره مدیریت دیون خزانه تعیین شده است «تأمین جریان نقدینگی ورودی به یا خروجی از صندوق دیون ملی در هر روز کاری، به‌گونه‌ای اثربخش و با توجه کافی به مدیریت ریسک اعتبار است».

۴-۳-۶. حسابرسی داخلی

در زمینه نیاز به تأسیس واحدهای حسابرسی داخلی قانونی وجود ندارد. به‌طور سنتی، حسابرسی و کنترل داخلی از وظایف داخلی سازمان‌ها محسوب می‌شود و در سطح وزارتخانه مطرح نیست. در نامه‌هایی که خطاب به حسابداران جدید صادر می‌شود و حاوی تذکرات استاندارد است، یکی از نقش‌های مأموران حسابرسی «اطمینان از استقرار سیستم‌های صحیح مدیریت مالی در سازمان» است. وزارت دارایی استانداردها را تعیین می‌کند (این استانداردها در کتابچه حسابرسی داخلی دولت درج شده‌اند).

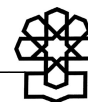
۴-۴. حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۴-۴-۱. چارچوب حسابرسی

قانون منابع و حساب‌های دولتی مصوب ۲۰۰۰ مبنای نقدی حسابداری دولت را به مبنای تعهدی تغییر داد. از فوریه سال ۲۰۰۱، حساب‌های منابع جایگزین حساب‌های اعتبارات شد. هر وزارتخانه دولتی نحوه استفاده از منابعی را که به آن تخصیص یافته برای پارلمان تعیین می‌کند. به موجب این قانون حساب‌ها براساس دستورالعمل‌های خزانه‌داری آماده می‌شود که باید «برای... اطمینان از اینکه حساب‌های منابع تصویر منصفانه و صحیحی ارائه می‌دهند و با اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری^۱ همخوانی دارند، از اختیارات خود استفاده نمایند». بدین‌منظور، «خزانه‌داری باید کلیه رهنمودهای هیئت استانداردهای حسابداری^۲ را رعایت نماید» و «خواستار آن شود که گزارش عملکرد مالی، گزارش وضعیت مالی، و گزارش گردش نقدینگی در حساب‌های منابع گنجانده شود» (بخش ۵). کتابچه راهنمای حسابداری منابع به‌عنوان رهنمودی برای رویه‌های حسابداری و کنترل

1. Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)

2. Accountry Standards Board Limited



مدیریت به کار می‌رود. هدف اصلی قانون مصوب ۲۰۰۰ معرفی گسترده حساب‌های تعهدی در بریتانیاست. ولی در قوانین اسکاتلند به استفاده از اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری برای حساب‌های وزارتخانه‌های اسکاتلند که باید «براساس دستورالعمل‌های وزرای اسکاتلند» تهیه شود (بخش ۱۹، قانون تأمین مالی و پاسخ‌گویی عمومی (اسکاتلند) مصوب ۲۰۰۰) اشاره‌ای نشده است.

۴-۴-۲. ترتیبات بانکداری دولت

مفهوم صندوق متمرکز در قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ذکر شده است. به موجب این قانون وزارت دارایی از محل صندوق متمرکز وجوه عمومی را در اختیار وزارتخانه‌ها قرار می‌دهد. به موجب الزامات این قانون حساب خزانه که پرداخت‌ها از محل آن انجام می‌شوند نزد بانک مرکزی انگلیس است.

۴-۴-۳. ارائه گزارش طی سال به پارلمان

گزارش‌های مرتبط با بودجه: با تصویب قانون مالی مصوب ۱۹۹۸ که «خزانه‌داری را ملزم می‌کند در هر سال مالی، دو گزارش (گزارش پیش از بودجه و گزارش مدیریت دیون) را به پارلمان ارائه دهد»، الزام رسمی ارائه گزارش طی سال به پارلمان تقویت شد. علاوه بر این، دو گزارش که در قوانین موضوعه ذکر نشده‌اند، یعنی گزارش مالی و بودجه سالیانه و گزارش سالیانه راهبرد اقتصادی و مالی نیز تهیه می‌شوند (به بحث فوق نگاه کنید).

گزارش ماهیانه: به موجب قانون ارائه گزارش‌های منظم اجرای بودجه به پارلمان و عموم الزامی نیست. در عمل، برآوردهای ماهیانه آمارهای مالی اصلی بخش عمومی به‌طور مشترک توسط اداره آمار ملی و وزارت دارایی، و بر مبنای داده‌هایی که از وزارتخانه‌ها گردآوری شده‌اند، منتشر می‌شود. این داده‌ها شامل دریافتی‌ها و هزینه‌های دولت مرکزی و استقراض و بدهی خالص دولت‌های مرکزی و محلی و بخش عمومی است.

۴-۴-۴. حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون منابع و حساب‌های دولت مصوب ۲۰۰۰ بین حساب‌های وزارتخانه‌ها و حساب‌های کلی دولت تمایز قائل می‌شود. در مورد حساب‌های وزارتخانه‌ها، به موجب قانون یک وزارتخانه دولتی که پیش‌بینی بودجه آن از نظر یک سال مالی به تصویب مجلس عوام می‌رسد باید حساب‌های منابع آن سال را که شامل این موارد است آماده کند:

(الف) منابع مورد نیاز، موجود و جذب نشده وزارتخانه در طول سال،

(ب) استفاده وزارتخانه از منابع در طول سال.

حساب‌های منابع باید براساس دستورالعمل‌های وزارت دارایی صادر شوند (بخش ۵). علاوه



بر کلیه وزارتخانه‌های دولتی، مجلس عوام، مجلس اعیان و سایر مراجعی که به موجب قانون اساسی تأسیس شده‌اند نیز باید حساب‌های خود را که بر مبنای تعهدی تهیه شده‌اند، ارائه دهند. در ارتباط با حساب‌های کلی دولت، به موجب قانون منابع و حساب‌های دولت مصوب ۲۰۰۰ (بخش ۹) «خزانه باید برای هر سال مالی، مجموعه‌ای از حساب‌ها را برای گروهی از مراجع که به نظر خزانه‌داری دارای کارکردهای عمومی هستند و کل یا بخش چشمگیری از منابع آنها از طریق وجوه عمومی تأمین می‌شود آماده کنند..... این حساب‌ها باید شامل اطلاعاتی باشد که خزانه‌داری مناسب می‌داند». در ارتباط با حساب‌های وزارتخانه‌ها، به موجب قانون «خزانه‌داری به منظور اطمینان از اینکه حساب‌ها تصویر منصفانه و صحیحی را ارائه می‌دهند و با اصول عموماً پذیرفته شده حسابداری همخوانی دارند شکل و محتوای حساب‌ها را تعیین می‌کند».

۴-۵. حسابرسی مستقل

پست خزانه‌دار و حسابرس ارشد بریتانیا در سال ۱۸۶۶ ایجاد شد، ولی ریشه‌های آن به مدت‌ها قبل باز می‌گردد.^۱ از سال ۱۹۹۸، ترتیبات حسابرسی مستقل به گونه‌ای تغییر یافته است که نمایانگر ایجاد مجالس شورای ملی جدید در اسکاتلند و ولز باشد (کادر ۵). این بخش در اصل بر مبنای حقوقی سازمان حسابرسی ملی^۲ تأکید دارد که ریاست آن بر عهده خزانه‌دار و حسابرس کل است. به منظور هماهنگ‌سازی ترتیبات حسابرسی مستقل در کشور، انجمن حسابرسی عمومی که از نمایندگان کلیه ادارات حسابرسی عمومی تشکیل شده است در سال ۱۹۹۷ (مستقل از قوانینی که آن را الزامی می‌کند) آغاز به کار کرد. این انجمن اصول حسابرسی عمومی را منتشر کرد که بر استقلال حسابرسان بخش عمومی، محدوده گسترده فعالیت‌های حسابرسان و نیاز به دسترسی عموم به نتایج حسابرسی تأکید می‌ورزد.^۳

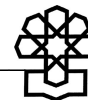
۴-۵-۱. استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی

خزانه‌دار و حسابرس کل از استقلال مدیریتی برخوردار است. به موجب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ «ملکه خزانه‌دار کل دریافت‌ها و پرداخت‌های خزانه‌دار و حسابرس کل حساب‌های دولتی را منصوب می‌نماید».^(۳۷) از سال ۱۹۸۳، خزانه‌دار و حسابرس کل بر مبنای پیشنهاد نخست وزیر و با موافقت رئیس کمیسیون حساب‌های ملی منصوب می‌شوند [بخش ۱(۳)، قانون حسابرسی ملی]. خزانه‌دار و حسابرس کل نمی‌تواند از سوی ملکه به هیچ مقام دیگری منصوب شود

1. See White and Hollings Worth, 1999, Chapter 4.

2. National Audit Office (NAO)

3. See www.public-auditforum.gov.uk



و نمی‌تواند در هیچ‌یک از دو مجلس پارلمان منصوبی داشته باشد (بخش ۳، قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶). به‌منظور افزایش استقلال خزانه‌دار و حسابرس کل از دربار، به موجب قانون حسابرسی ملی، خزانه‌دار و حسابرس ارشد «کارمند مجلس عوام است» [بخش ۱(۲)، قانون حسابرسی ملی]. قانون مصوب سال ۱۹۸۳ جایگاه کارمندان سازمان حسابرسی ملی را از مستخدمین کشوری به «کارمندانی که از حقوق و مزایایی که خزانه‌دار و حسابرس کل تعیین می‌نماید برخوردارند» تغییر داد [بخش ۳(۳)، قانون حسابرسی ملی].

کادر ۵. ترتیبات حسابرسی مستقل در بریتانیا

خزانه‌دار و حسابرس کل (بریتانیا)

- سمتی که به‌موجب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ ایجاد شده است.
- رئیس اداره حسابرسی ملی که به موجب قانون موضوعه‌ای در سال ۱۹۸۳ تأسیس گردید.
- کلیه نهادهای دولت مرکزی انگلیس و متولیان زمین‌هایی که در انحصار دولت مرکزی هستند (از قبیل امور دفاعی، امور خارجه، و تأمین اجتماعی) را حسابرسی می‌کند.

کمیسیون حسابرسی

- به‌موجب قانون امور مالی دولت محلی مصوب ۱۹۸۲ تأسیس گردید (اگرچه این کارکرد پیشینه‌ای طولانی‌تر دارد).
- نقش و وظایف آن اکنون در قانون کمیسیون حسابرسی^۱ مصوب ۱۹۹۸ تعیین شده است.
- دولت‌های محلی در انگلیس و ولز را حسابرسی می‌کند.

حسابرس کل اسکاتلند

- به‌موجب قانون اسکاتلند مصوب ۱۹۹۸ تأسیس شد.
- ریاست حسابرسی اسکاتلند را برعهده دارد.
- حساب‌های نهادهایی را که با بودجه مصوب پارلمان اسکاتلند اداره می‌شوند رسیدگی می‌کند.

حسابرس کل ولز

- به‌موجب قانون دولت ولز، مصوب ۱۹۹۸ تأسیس گردید.
- حساب‌های شورای ملی ولز و نهادهای تحت پوشش آن را حسابرسی می‌کند.
- اداره حسابرسی ولز در سال ۲۰۰۵ فعالیت خود را آغاز کرد.

حسابرس کل ایرلند شمالی

- این سمت در سال ۱۹۲۱ و به‌موجب قانون وزارتخانه‌ها خزانه‌داری و حسابرسی (ایرلند شمالی) تأسیس گردید.
- از حمایت اداره حسابرسی ایرلند شمالی برخوردار بود.
- هزینه‌های وزارتخانه‌ای و هزینه‌های دولت محلی ایرلند شمالی را حسابرسی می‌کند.
- در اصل بر مبنای فرمان حسابرسی (ایرلند شمالی) مصوب ۱۹۸۷ استوار است.

اداره حسابرسی ملی از منابع مالی مستقل برخوردار است: «هزینه‌های این سازمان باید از



محل پول‌هایی که پارلمان می‌پردازد تأمین شود» (بخش ۴، قانون حسابرسی ملی). بنابراین، حقوق و دستمزد خزانه‌دار و حسابرس کل مستقیماً از محل صندوق متمرکز پرداخت می‌شود. در ارتباط با بودجه سازمان حسابرسی ملی، «خزانه‌دار و حسابرس کل باید برآورد هزینه‌های سازمان حسابرسی ملی را تهیه کند و کمیته حساب‌های عمومی باید این برآوردها را بررسی نماید، و با اصلاحاتی که کمیسیون ضروری می‌داند به پارلمان تسلیم نماید.^(۲۸) خزانه‌دار و حسابرس کل همچنین می‌تواند بهای انجام خدمات حسابرسی را دریافت کند و مبالغ دریافتی را به صندوق متمرکز واریز نماید (بخش ۵). حساب‌های بودجه سالیانه سازمان حسابرسی ملی هر سال توسط کمیته حساب‌های عمومی بررسی می‌شوند.

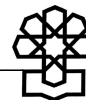
در قانون استقلال عملیاتی خزانه‌دار و حسابرس کل تضمین شده است و می‌تواند در زمینه اجرای وظایف خود آن‌گونه که صلاح می‌داند اقدام کند. ولی در تصمیم‌گیری درباره اجرای بررسی‌ها باید پیشنهادهای کمیته حساب‌های عمومی را در نظر بگیرد [بخش ۱(۳)، قانون حسابرسی ملی].

۲-۵-۴. نهادهای مشمول حسابرسی

قانون حساب‌ها و منابع دولت به خزانه‌دار و حسابرس کل اجازه می‌دهد حساب‌های منابع وزارتخانه‌ها را حسابرسی نمایند. به موجب این قانون همچنین حسابرس کل می‌تواند به حسابرسی قانونی سایر حساب‌ها از قبیل حساب‌های کلی دولت رسیدگی کند. به موجب قانون منابع و حساب‌های دولت کلیه سازمان‌های اجرایی توسط خزانه‌دار و حسابرس کل حسابرسی می‌شوند. قانون حسابرسی ملی (بخش‌های ۶ و ۷) به خزانه‌دار و حسابرس کل اجازه می‌دهد به بررسی میزان ارزشی پردازد که با صرف بودجه‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌های اجرایی، نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای و طیف گسترده‌ای از سازمان‌های بهداشت ملی و سایر نهادهای عمومی ایجاد شده است.

خزانه‌داری و حسابرسی کل حسابرسی اکثر سازمان‌های دولت مرکزی را برعهده دارد. این تعریف شامل نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای نیز هست، ولی برخی از نهادهایی که از منابع عمومی استفاده می‌کنند از قبیل مؤسسات آموزش عالی و اتحادیه‌های مسکن را دربر نمی‌گیرد. برخی از نهادهای عمومی غیروزارتخانه‌ای شرکت هستند و وزارتخانه‌ها حسابرسان خصوصی را برای حسابرسی آنان منصوب می‌کنند. به موجب قانون شرکت‌ها^۱ در حال حاضر خزانه‌دار و حسابرس کل نمی‌تواند شرکت‌های با مسئولیت محدود را حسابرسی کند. پیشنهاد شده است که خزانه‌داری و حسابرسی کل به نیابت از پارلمان این سازمان‌ها را حسابرسی کنند.^۲

1. Companies Act
2. Sharman, 2001.



وزارت دارایی به موجب قانون می‌تواند به منظور افزایش محدوده نهادهایی که تحت پوشش خزانه‌داری و حسابرس کل حسابرسی می‌شوند، دستور حسابرسی نهاد عمومی‌ای را صادر کند که وظایف عمومی را انجام می‌دهد یا بخش چشمگیری از منابع مالی آن از محل وجوه عمومی تأمین می‌شود. (بخش ۲۵، قانون حساب‌ها و منابع دولت مصوب ۲۰۰۰) در چنین شرایطی، وزارت دارایی فرمان حسابرسی سازمان‌های عمومی مصوب ۲۰۰۳ را صادر کرد که خزانه‌داری و حسابرسی کل را به عنوان مرجع قانونی حسابرسی ۲۵ نهاد عمومی غیروزارتخانه‌ای دیگر تعیین کرد. همچنین به موجب قانون حساب‌ها و منابع دولتی مصوب سال ۲۰۰۰ (حقوق دسترسی خزانه‌دار و حسابرس ارشد^۱)، فرمان مصوب سال ۲۰۰۳ دسترسی گسترده‌تر خزانه‌داری و حسابرس کل به نهادهای مختلف برای حسابرسی را میسر ساخت. در نهایت، فعالیت‌های خزانه‌داری و حسابرس کل به فعالیت‌هایی که در قوانین تصریح شده است، محدود نیست و گاهی حسابرسی‌ها را به جای قوانین موضوعه بر مبنای توافق طرفین انجام می‌دهد.

۳-۴-۵. انواع حسابرسی

قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ حسابرسی‌های کنترلی را به منظور اطمینان از مطابقت پرداخت‌ها با اسناد موجود و اجرای هزینه‌ها برای اهداف مصوب پارلمان اجباری ساخت. از اوایل سده نوزدهم، حسابرسی صرفه‌جویی و کارایی با پشتیبانی کمیته حساب‌های عمومی آغاز شد، ولی این حسابرسی‌ها بر مبنای مجوزهای ناشی از قوانین موضوعه مشخصی مبتنی نبودند.^۲ بررسی اجباری کلیه معاملات مالی پس از تصویب قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی در سال ۱۹۲۱ ملغی شد. قانون مصوب ۱۹۸۳ حسابرسی ملی به خزانه‌داری و حسابرس کل اجازه داد تا به تشخیص خود در زمینه صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی استفاده نهادهای دولتی از وجوه عمومی را به پارلمان گزارش دهد. در این قانون بر تشخیص و قضاوت خزانه‌داری و حسابرس کل تأکید شده است.

قانون حساب‌ها و منابع دولتی مصوب ۲۰۰۰ (بخش ۶) خزانه‌دار و حسابرس ارشد را موظف می‌کند گواهی حسابرسی‌ای را صادر کند که در آن قید شده است که به نظر او، حساب‌ها موارد زیر را نشان می‌دهند:

- تصویری منصفانه و واقعی (که در حساب‌های شرکت درخواست شده است)،
- پول و منابع مصوب مجلس برای اهداف مورد نظر مجلس هزینه شده است،
- معاملات مالی که در حساب‌ها پوشش داده شده‌اند با مجوز مربوطه همخوانی دارند.

1. Rights of Access of Comptroller and Auditor General
2. Sharman, 2001, Annex B.



از نظر دولت‌های محلی، براساس قانون کمیسیون حسابرسی مصوب ۱۹۹۸ (بخش ۳۴)، کمیسیون حسابرسی همچنین اجازه دارد به اجرا یا پشتیبانی از پژوهش‌هایی بپردازد که تأثیر سیاست‌ها بر اقتصاد، کارایی و اثربخشی را ارزیابی می‌کنند. کمیسیون حسابرسی همچنین می‌تواند از نهادهای ذی‌ربط بخواهد اطلاعات استانداردهای عملکرد خود در سال‌های مالی مختلف را منتشر کند (بخش ۴۴). بدین ترتیب، به موجب قانون نهادهای ارائه‌دهنده خدمات عمومی در دولت محلی موظفند شاخص‌های عملکرد حوزه فعالیت خود را تهیه کنند.

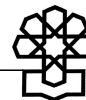
۴-۵-۴. اختیارات بازرسی

خزانه‌دار و حسابرس کل در زمینه تحقیق و بررسی دارای اختیارات گسترده‌ای است که در دو قانون جداگانه آشکارا بیان شده است. در ارتباط با حسابرسی‌های مالی، وی «حق دارد در هر زمان ممکن به هر یک از اسناد مرتبط با حساب‌های وزارتخانه‌ها دسترسی داشته باشد». «فردی که مسئولیت یا کنترل هر یک از این وزارتخانه‌ها را برعهده دارد موظف است هرگونه کمک، اطلاعات، یا توضیحی را که در ارتباط با این اسناد ضروری باشد به خزانه‌دار و حسابرس کل ارائه دهد» (بخش ۸، قانون حساب‌ها و منابع دولت، مصوب ۲۰۰۰). در ارتباط با حسابرسی‌های ارزش (کارایی مالی) خزانه‌داری و حسابرس کل «حق دارد در هر زمان ممکن به کلیه اسنادی که برای اجرای بررسی‌های خود ضروری می‌داند دسترسی داشته باشد»، و «حق دارد بدین‌منظور خواستار توضیحات مورد نیاز شود» (بخش ۸، قانون حسابرسی ملی). تأخیر زمانی ارائه اطلاعات در قانون ذکر نشده است.

۴-۵-۵. تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها

از سال ۱۸۶۶، خزانه‌دار و حسابرس کل ملزم به تحویل حساب‌های صندوق متمرکز و سایر حساب‌های اعتبارات به حسابرسی‌های خزانه‌داری شده است. در صورتی که وزارت دارایی گزارش حسابرسی خزانه‌دار و حسابرس کل را ظرف ۱۰ ماه به مجلس عوام ارائه ندهد، خزانه‌دار و حسابرس کل می‌تواند این کار را انجام دهد (بخش‌های ۲۱ و ۳۲، قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی، مصوب ۱۸۶۶). اختیارات قانونی خزانه‌دار و حسابرس کل در زمینه ارائه گزارش به پارلمان در سال ۱۹۸۳ گسترش یافتند؛ وی می‌تواند نتایج هرگونه بررسی ارزش کسب شده در برابر منابع هزینه شده را به مجلس عوام گزارش دهد (بخش ۹، قانون حسابرسی ملی). این گزارش‌ها به‌عنوان اسناد مجلس عوام به پارلمان ارائه می‌شوند. سازمان حسابرسی ملی هر سال حدود ۶۰ گزارش ارزش کسب شده در برابر منابع هزینه شده را ارائه می‌دهد.

قانون حساب‌ها و منابع دولت مصوب ۲۰۰۰ همان رویه‌ها و جدول زمانبندی ارائه گزارش به پارلمان را که در قانون مصوب ۱۸۶۶ آمده بود حفظ کرده است. وزارتخانه‌ها باید حساب‌های خود



را ظرف ۸ ماه پس از آغاز سال مالی به خزانه‌دار و حسابرسی کل ارائه دهند و خزانه‌دار و حسابرس کل برای حسابرسی آنها دو ماه زمان دارد. این تأخیر طولانی ده‌ماهه نمایانگر تصویب دیرهنگام لوایح اعتبارات است. ولی قانون حساب‌ها و منابع دولتی به وزارت دارایی اجازه می‌دهد مشروط به صدور قطعنامه مجلس عوام، تاریخ‌های ارائه گزارش‌ها را تغییر دهد (بخش ۲۲). همچنین، در صورتی که وزارت دارایی ظرف مهلت‌های قانونی به مجلس عوام گزارش ندهد، خزانه‌دار و حسابرس کل موظف است پس از انقضای مهلت در اسرع وقت موضوع را گزارش دهد (بخش ۲۶).

در ارتباط با گزارش حساب‌های کل دولت، خزانه‌دار و حسابرس کل باید اطمینان حاصل کند که حساب‌ها تصویری صحیح و منصفانه ارائه می‌دهند. پس از تأیید حساب‌ها، خزانه‌دار و حسابرسی کل گزارش سالیانه خود را به وزارت دارایی عودت می‌دهد و وزارت دارایی حساب‌ها و گزارش خزانه‌دار و حسابرسی کل را به مجلس عوام تسلیم می‌کند (بخش ۱۱). براساس قانون، وزارت دارایی وظیفه دارد در زمینه زمانبندی ارائه گزارش حساب‌های کل دولت به مجلس عوام تصمیم‌گیری کند (بخش ۱۱ (۶)، قانون منابع و حساب‌های دولت مصوب ۲۰۰۰).

۴-۵-۶. **تنفیذ یافته‌ها**

سازمان حسابرسی ملی در زمینه تنفیذ یافته‌های خود دارای اختیارات مستقلی نیست (اطمینان از پیگیری یافته‌های این گزار برعهده کمیته حساب‌های عمومی است). پس از ارائه گزارش سازمان ملی حسابرسی به پارلمان، کمیته حساب‌های عمومی معمولاً در جلسه‌ای علنی توضیحات شفاهی ذی‌حساب وزارتخانه مربوطه را دریافت می‌کند و سازمان حسابرسی ملی نیز توجیحات گزارش خود را ارائه می‌دهد. کمیته حساب‌های عمومی این توضیحات را بررسی می‌کند و گزارش خود را براساس گزارش سازمان حسابرسی ملی منتشر می‌کند. کمیته حساب‌های عمومی نمی‌تواند کلیه موضوع‌های وزارتخانه‌ها را بررسی کند و کمیسیون‌های دائمی وزارتخانه‌های مجلس عوام علاقه چندانی به موضوع‌های مالی ندارند و ترجیح می‌دهند در این زمینه به کمیته حساب‌های عمومی اتکا کنند.

کمیته حساب‌های عمومی تأثیر بازدارنده مهمی دارد، چون ممکن است گزارش‌ها یا توضیحات شفاهی، به افشای اسراف یا هزینه‌های بیهوده وزارتخانه‌ها منجر شوند. براساس عرفی دیرپا، دولت معمولاً ظرف دو ماه به کلیه گزارش‌های کمیته حساب‌های عمومی پاسخ می‌دهد (این پاسخ‌ها به صورت جلسات خزانه‌داری^۱ معروفند). سازمان حسابرسی ملی و کمیته حساب‌های عمومی اغلب موارد مطروحه در گزارش‌ها را مجدداً در گزارش‌ها پیگیری مطرح می‌کنند، ولی پیشنهاد شده است



که در صورت گنجاندن پیگیری‌های بیشتر در برنامه کار کمیته حساب‌های عمومی، عملکرد این کمیسیون بهبود می‌یابد.^۱

خدمات حسابرسی کمیسیون حسابرسی در سطح دولت محلی ارائه می‌شوند. گزارش حسابرسی نهادهایی که به دولت مرکزی وابسته نیستند به کمیسیون‌های پارلمانی ارائه نمی‌شود. ولی در صورتی که نهادهای دولت مرکزی مسئولیت ارائه منابع مالی یا عقد قرارداد با نهادهایی را برعهده داشته باشند که مشمول حسابرسی خزانه‌دار و حسابرس کل نیستند، کمیته حساب‌های عمومی می‌تواند حسابرسی را برای نظارت بر مسائل مالی چنین نهادهایی تعیین کند.

مدت اعتبار قانون نظام بودجه: کلیه قوانین موضوعه مرتبط با نظام بودجه قوانین دائمی هستند، مگر اینکه بخشی وجود داشته باشد که مهلت زمانی‌ای را تعیین کرده باشد. اصلاحات عمده قوانین قبلی اغلب به الغای کلی آنها منجر نمی‌شود. علاوه بر این، قانون جدید شامل بخش (یا بخش‌هایی) است که به موجب آن، «بخش X قانون قدیمی لغو می‌شود». مثلاً قانون مصوب ۲۰۰۰ در مورد حساب‌ها و منابع دولتی (یکی از اصلاحات عمده در ترتیبات حسابداری دولت) به الغای کل قانون وزارتخانه‌های دارایی و حسابرسی مصوب ۱۸۶۶ منجر نمی‌شود، بلکه تنها بخش‌های خاصی از آن را لغو می‌کند.

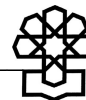
پی‌نوشت‌ها

۱. عرف‌ها، سنت‌ها و تفاهم‌هایی از قبیل امتیازات سلطنتی هستند (به پانویس ۵ نگاه کنید).
۲. اکثر قوانین تفویض اختیار به صورت «ابزارهای موضوعه» هستند که به موجب قانون ابزارهای موضوعه^۲ مصوب ۱۹۴۶ ایجاد شده‌اند. حدود ۸۰ درصد از ابزارهای موضوعه با تأخیر زمانی به تصویب پارلمان می‌رسند («رویه منفی»)^۳. در صورتی که پارلمان ظرف ۴۰ روز اعتراض نکند، این ابزار موضوعه از قدرتی همسنگ قانون برخوردار می‌شود. برخی از ابزارهای موضوعه نیازمند تصویب رسمی پارلمان هستند (ابزارهایی که به موجب قوانین اصلی باید به شیوه «رویه مثبت» به تصویب برسند). به مجلس عوام (۲۰۰۳) نگاه کنید.
۳. احکام نام خود را از این واقعیت می‌گیرند که توسط یکی از وزرای دولت و به دستور اعلیحضرت ملکه به پارلمان ارائه می‌شوند. احکام سفید که بیانیه سیاست‌های دولت هستند نیز در زمره این احکام محسوب می‌شوند.

1. Brazier, 1999, P.11.

2. Statutory Instruments Act

3. Honsard, 2003.



۴. ابزارهای فراقانونی به معنای ابزارهایی است که به موجب قانون ایجاد نشده‌اند. در بسیاری از کشورها، به موجب قانون اساسی سازمان‌های کشوری، هیئت دولت، و وزارتخانه‌ها باید بر مبنای قوانین روشن ایجاد شوند.

۵. اختیارات سلطنتی تفاهم‌هایی مبتنی بر قانون اساسی است که از دوران‌های قبل، یعنی زمانی که کلیه اختیارات اجرایی در دست حاکم بود بر جای مانده است. اینها اختیارات انحصاری قوه مجریه هستند که به تشخیص دربار برای اجرای وظایف دولت ضروری است.

۶. شرح کامل این موضوع را می‌توانید در ضمیمه ۱-۲ فصل ۲ حسابداری دولتی در پایگاه اینترنتی زیر بیابید که راهنمای فرایندهای حسابداری و مالی وزارتخانه‌های دولتی به منظور استفاده صحیح و گزارش گردش پول‌های عمومی است:

www.government-accounting.gov.uk/current/frames.htm

خزانه‌داری بدون اشاره به هیئت دولت حسابداری دولتی را منتشر می‌کند.

۷. در مورد تصویب هزینه‌های سرمایه‌ای به صورت آشکار رأی‌گیری نمی‌شود.

۸. از جمله می‌توان به خزانه‌دار کل اشاره کرد که همزمان سه نقش را ایفا می‌کند:

- عضو هیئت دولت با مسئولیت‌های اداری،

- سخنگوی مجلس اعیان،

- رئیس قوه قضائیه انگلیس و ولز به عنوان بخشی از اصلاحات قانون اساسی که به منظور تفکیک روشن‌تر قوای مجریه، مقننه و قضائیه صورت گرفته است، در سال ۲۰۰۳ نخست وزیر پیشنهاد کرد که این سمت ۷۰۰ ساله منسوخ شود.

۹. برای بحث در باره تلاش‌هایی که برای تغییر مبنای حقوقی خدمات کشوری به عمل آمده به فصل ۳ داینثیت و پیچ، ۱۹۹۹^۱ نگاه کنید.

۱۰. این ابزار موضوعه یکی از احکام شورا در سال ۱۹۹۵ بود. برای تحکیم غیررسمی بخش‌های عملیاتی کلیه اصلاحیه‌هایی که از آن پس صادر شده، به پایگاه اینترنتی زیر نگاه کنید:

www.civilservicecommissioners.gov.uk/documents/orderincounciloct2003.pdf

۱۱. در قوانین اسکاتلند از واژه مأمور حسابرسی استفاده شده است که شرح دقیق‌تری از نقش‌های ذی‌حساب است.

۱۲. علاوه بر این کمیسیون‌ها، کمیسیون‌های مشترک، کمیته‌های عالی و کمیته‌های لوابیح خصوصی نیز وجود دارند. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی زیر نگاه کنید:

www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees16.cfm

۱۳. برعکس، پارلمان اسکاتلند کمیسیون مالی‌ای را تأسیس کرده است که می‌تواند متمم‌هایی را برای پیشنهادها بودجه قوه مجریه اسکاتلند ارائه دهد. مثلاً در بودجه سال ۲۰۰۳-۲۰۰۴، هشت پیشنهاد کمیسیون مالی در قانون بودجه اسکاتلند (لایحه اعتبارات) گنجانده شد (شماره ۴). برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی زیر نگاه کنید:

www.scottish.parliament.uk/S1/parl_bus/bills/b72s1ml.pdf

۱۴. برای افزایش اختیارات کمیسیون‌های دائمی در زمینه اصلاح پیشنهادها بودجه، پیشنهاد شده است که هر کمیسیون دائمی رسماً کمیسیون فرعی دائمی امور مالی و حسابرسی را ایجاد کند.^۲

1. Daintith and Page, 1999.

2. Brazier, 1999, P.12.



۱۵. برای اطلاعات بیشتر به سایت:

www.scotland-legislation.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2000/2001.htm

نگاه کنید که حسابرسی اسکاتلند (یک نهاد شرکتی) و کمیسیون حسابرسی اسکاتلند (برای نظارت پارلمانی) را ایجاد کرده است.

۱۶. به طور سنتی روز ارائه بودجه در اوایل آوریل است. دولتی که از سال ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۷ زمام امور را در دست داشت روز ارائه بودجه را تغییر داد و علاوه بر آن، برای نخستین بار بودجه‌ای را ارائه داد که درآمدها و هزینه‌ها را به صورت یکجا در اوایل زمستان (نوامبر) ارائه می‌داد. ولی دولت جدید که در سال ۱۹۹۸ به قدرت رسید، زمانبندی قبل از سال ۱۹۹۳ را ادامه داد و بودجه را در بهار ارائه داد.

۱۷. دولت در زمینه اینکه پیش‌بینی‌ها باید تا چه زمانی را پوشش دهد از آزادی عمل برخوردار است. از این نظر، وزارت دارایی پیش‌بینی‌های ثبات مالی را با افق پنجاه ساله انجام داده است.

۱۸. از جمله می‌توان به انتشار دستورالعمل موافقتنامه‌های ارائه خدمات در پایگاه اینترنتی وزارت دارایی اشاره کرد.

۱۹. کمیسیون اعانات، کمیسیون انتخاباتی، کمیسیون جنگلداری، کمیسیون خدمات پست، اداره کمیسیون پارلمانی و کمیسیون خدمات بهداشتی انگلیس در زمره این سازمان‌ها هستند.

۲۰. رهبر پارلمانی حزب حاکم یکی از نمایندگان پارلمان است که وظیفه او اطمینان از شرکت اعضای حزب در رأی‌گیری‌ها براساس نظر رهبری حزب است.

۲۱. مثلاً کمیسیون رویه‌های مجلس عوام پیشنهاد کرد که مجلس عوام از اختیار تغییر پیشنهادات بودجه، دست‌کم در چارچوب مصوبات برخوردار باشد (مجلس عوام، سال ۱۹۹۹).^۱ حتی این پیشنهاد ملایم نیز با این استدلال که «به تضعیف ابتکار عمل مالی دربار می‌انجامد» با مخالفت دولت روبه‌رو شد (مجلس عوام، سال ۲۰۰۰).^۲

۲۲. جزئیات رأی‌گیری درباره حساب‌ها در پایگاه اینترنتی زیر قابل دسترسی است:

www.hm-treasury.gov.uk/media/D8ABE/Voteonaccount_04to05.pdf.

۲۳. این منبع بر دو منبع حقوقی استوار است:

- احکام مجلس عوام،

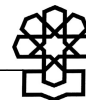
- قوانین پارلمانی مصوب سال ۱۹۱۱ و ۱۹۴۹. حقوق و امتیازات باستانی مجلس عوام بر قطعنامه‌ای که صدها سال قدمت دارد استوار است که به موجب آن، «مجلس اعیان نمی‌تواند نرخ مالیات کمک‌هایی که عوام به پادشاه می‌کنند را تغییر دهد».^۳

۲۴. بلافاصله پس از ارائه سخنرانی بودجه، قطعنامه متمم قانون بدون بحث به تصویب می‌رسد. بدین ترتیب یک مبنای حقوقی میانی برای اجرای سریع تغییرات مالیاتی که خزانه‌دار اعلام کرده ایجاد می‌شود. سایر قطعنامه‌های درآمد مرتبط با سخنرانی بودجه باید ظرف ۱۰ روز کاری به اجرا درآیند. در این زمان متمم میانی قانون منقضی می‌شود. قطعنامه‌های اصلی باید با تصویب رسمی لایحه مالی (یعنی موافقت دربار) تا ۵ آگوست (برای بودجه‌هایی که در مارس یا آوریل ارائه می‌شوند) به تأیید برسند.

1. House of Commons, 199.

2. House of Commons, 2003.

3. Daintith and Page, 1999.



۲۵. در مورد عوارض گمرکی، بر مبنای قانون عوارض گمرکی^۱ مصوب ۱۹۵۸، مجوز مورد نیاز در نهایت (نه به صورت موقت) با قطعنامه مجلس عوام صادر می‌شود. همچنین قانون تأمین مالی مصوب ۱۹۷۲ به دولت اختیار می‌دهد تا احکام مالیات بر ارزش افزوده را صادر و اجرا کند.
۲۶. صندوق‌های تجاری دولت استثنا هستند و می‌تواند درآمدهای مازاد خود را بر اساس مجوزهای مبتنی بر قوانین دیگر هزینه کنند. واریز وجوه مازاد در انتهای سال به صندوق تمرکز درآمدها ضروری نیست.
۲۷. تعداد برآوردها از تعداد وزارتخانه‌ها بیشتر است، چون ممکن است یک وزارتخانه مسئولیت بیش از یک برآورد را برعهده داشته باشد. همچنین، به دلیل استقلال قانونی مجلس عوام، سازمان حسابرسی ملی و کمیسیون انتخاباتی، برآوردهای این نهادها در همان روز ارائه برآوردهای اصلی ولی در چارچوب برآوردهای جداگانه ارائه می‌شوند.
۲۸. این پاراگراف اسکاتلند (که استقراض سازمان‌های محلی آن تحت پوشش قانون دولت محلی اسکاتلند مصوب ۲۰۰۳ است) و ایرلند شمالی را دربر نمی‌گیرد.
۲۹. دبیرکل خزانه سمتی ارشد در هیئت دولت بریتانیاست. این سمت در سال ۱۹۶۱ ایجاد شد و به همراه رئیس خزانه‌داری مسئولیت نمایندگی خزانه را برعهده دارد.
۳۰. قانون مصوب ۱۸۶۶ وظایف خزانه‌دار کل را (که مجوز صدور وجوه عمومی به وزارتخانه‌ها را صادر می‌کند) با وظایف کمیسیون حسابرسی (که حساب‌های دولتی را به خزانه ارائه می‌دهد) ترکیب کرد.
۳۱. به موجب قانون حسابرسی ملی، کمیته حساب‌های عمومی تشکیل می‌شود که از رئیس کمیته حساب‌های عمومی، رهبر مجلس عوام و هفت عضو عادی مجلس عوام تشکیل شده است. این کمیسیون که با کمیته حساب‌های عمومی تفاوت دارد گزارش فعالیت‌های خود را به مجلس عوام ارائه می‌دهد و برای تهیه حساب‌های اعتبارات سازمان حسابرسی ملی ذی‌حسابی را تعیین می‌کند (معمولاً خزانه‌دار و حسابرس کل) و برای سازمان حسابرسی ملی نیز ممیزی را تعیین می‌کند.

کتابشناسی

1. Blair, Tony (foreword only) (1998), "Public Services for the Future: Modernisation, Reform and Accountability", Comprehensive Spending Review: Public Sector Agreements 1999-2002, Cm. 4181, HMSO, London, December.
2. Brazier, Alex (1999), Parliament and the Public IV. UNITED KINGDOM Purse: Improving Financial Scrutiny, Hansard
3. Society Discussion Paper No. 3, Scrutiny Commission, London.
4. Cabinet Office (1995), The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change, Cm. 274, HMSO, London.
5. Daintith, Terence, and Alan Page (1999), The Executive in the Constitution, Oxford University Press, Oxford.
6. Ellis, Kevin, and Stephen Mitchell (2002), "Outcome-focused Management in the United Kingdom", OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4, OECD, Paris, pp. 111-128.
7. Erskine May (1997, 22nd edition), Treatise on The Law, Privileges Proceedings and Usage of Parliament, Butterworths, London.
8. EUROSTAT (1996), European System of Accounts: ESA 1995, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.



9. Hansard (2001), *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable: Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*, Vacher Dod, London.
10. Hansard (2003), *Delegated Legislation*, Hansard Society Briefing Paper No. 3 on Issues in Law Making, Hansard Society, London, December.
11. Harden, Ian, and Norman Lewis (1986), *The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law*, Hutchinson, London.
12. H.M. Treasury (1997), *Regularity and Propriety: A Handbook*, Treasury Officer of Accounts Team, London, available at www.hm-treasury.gov.uk/media/5AAE6/162.pdf.
13. H.M. Treasury (2000), *Outcome focused management in the United Kingdom*, H.M. Treasury, London, available at www.Hm-treasury.Gov.uk/media/1BE78/GEP_outcome%20focused%20management.pdf.
14. House of Commons (1999), *The Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, sixth report from the Procedure Committee, session 1998-99, HC 285, House of Commons Library, London, www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmproced/295/29503.htm#n10, July.
15. House of Commons (2000), *Government Response to the Sixth Report of the Session 1998-99: Procedure for Debate on the Government's Expenditure Plans*, Procedure Committee,
16. HC 388, House of Commons Library, London, www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmproced/388/38803.htm, March.
17. House of Commons (2003), *Factsheet L7 Legislative Series "Statutory Instruments"*, House of Commons Information Office, London, www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf.
18. McAuslan, Patrick (1988), "Public Law and Public Choice", *Modern Law Review*, 51, Sweet and Maxwell, London, pp. 681-705.
19. Parry, Richard, and Nicholas Deakin (2003), "Control through Negotiated Agreements: the Changing Role of the Treasury in Controlling Public Expenditure in Britain", in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
20. Sharman, Lord of Redlynch (2001), *Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government*, H.M. Treasury, London, available at www.hmtreasury.gov.uk/media/6C3/BE/38.pdf, February.
21. Simcock, A. J. C. (1992), "One and Many: The Office of Secretary of State", *Public Administration*, Vol. 70, Blackwell Publishing, London.
22. Wall, Rob, and Paul West (2003), "United Kingdom" in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris, pp. 209-240.
23. White, Fidelma, and Kathryn Hollingsworth (1999), *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford.
24. Van den Noord, Paul (2002), *Managing Public Expenditure: the U. K. Approach*, OECD
25. Economics Department, Working Paper No. 341, OECD, Paris.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۲۹۶

عنوان گزارش: چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۹. بریتانیا
Report Title: Legal Framework For Budgeting System: United Kingdom

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

ترجمه: افشین خاکباز

همکاران: عاطفه جلالی موسوی

ناظر علمی: بهزاد لامعی، محمد خضری

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. چارچوب حقوقی (Legal Framework)
۲. نظام‌های بودجه‌ریزی (Budget System)
۳. بریتانیا (United Kingdom)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۸/۶