



بودجه‌ریزی فرانسه



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۲۷۴

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بودجه‌ریزی فرانسه

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدمهدی جعفری، محدثه سروش بیگدلی (اندیشکده حکمرانی

شریف)، محمدحسین معماریان

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

مدیران مطالعه: مهدی زینانلو (اندیشکده حکمرانی شریف)، محمدحسین معماریان

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی

صفحه آرا: مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. فرانسه

۲. بودجه‌ریزی

۳. مبتنی بر عملکرد

۴. بودجه برنامه‌ای



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۷/۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. پیشینه
۴	۳. برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام بودجه در فرانسه
۴	۳-۱. اصلاحات قانون ارگانیک بودجه دولت (LOLF)
۶	۳-۲. پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان و درآمد
۶	۳-۳. بُعد میان‌مدت بودجه‌ریزی
۷	۳-۴. بودجه برنامه‌محور
۹	۳-۵. کنترل هزینه
۹	۳-۶. گزارش‌دهی در طول سال و پایان سال
۱۰	۴. فرایند بودجه
۱۰	۴-۱. تدوین بودجه در دولت
۱۵	۴-۲. بررسی بودجه در مجلس
۱۶	۴-۳. اجرای بودجه
۱۷	۵. جمع‌بندی
۱۹	۱. پیوست نتایج کنفرانس‌های بودجه - منابع اختصاص یافته به هر مأموریت برای سال مالی آینده
۲۱	۲. سهم اعتبار برنامه‌های یک مأموریت
۲۲	منابع و مآخذ

فهرست شکل‌ها

۵	شکل ۱. سقف مجاز استفاده از نیروی کار تمام‌وقت به تفکیک مأموریت و برنامه در بودجه فرانسه
۷	شکل ۲. ارتباط قوانین حوزه بودجه در فرانسه
۸	شکل ۳. ساختار کلی بودجه فرانسه
۱۰	شکل ۴. روند بودجه سالیانه فرانسه

فهرست تصاویر

۸	تصویر ۱. پنج مأموریت مهم دولت و اعتبار اختصاص یافته به آن در بودجه سال ۲۰۲۰
۱۰	تصویر ۲. گزارش صورت‌های مالی حسابرسی شده دولت
۱۴	تصویر ۳. گزارش عملکرد سالیانه بودجه

فهرست جدول

۱۲	جدول ۱
----	--------



بودجه‌ریزی فرانسه

چکیده

در راستای مدیریت مالی کارآمد، نظام‌های سیاسی اقدامات گوناگونی انجام داده‌اند که می‌توان از تجربیات این کشورها در اصلاحات بودجه‌ای ایران بهره برد. در این راستا در این گزارش نظام بودجه‌ریزی فرانسه مورد مطالعه قرار گرفته است. فرانسه از دو دهه‌ی قبل اقدام به بازسازی ساختارهای بودجه‌ای خود کرده است. در کنار شباهت‌های نظام سیاسی کشور فرانسه با ایران، تحولات اخیر در حوزه مالی عمومی باعث می‌شود این کشور در اولویت مطالعه و بررسی قرار گیرد. اصلاحات بودجه‌ریزی فرانسه از اصلاح قانون بالادستی ارگانیک LOLF شروع شد که به‌طور قابل‌توجهی به قدرت بودجه‌ای پارلمان افزود. از سوی دیگر روش بودجه‌نویسی از بودجه‌دستگاهی (ردیف-هزینه) به بودجه برنامه‌ای متناظر با مأموریت‌ها تغییر یافت.

فرانسه پس از اصلاحات اخیر بودجه‌ای، درجه بالایی از استقلال مالی را به مدیران اعطا کرد. براساس اختیارات، تمامی اعتبار تخصیص‌یافته در هزینه‌های جاری (به‌استثنای حقوق) می‌تواند برای دستیابی به اهداف و شاخص‌های عملکردی تعیین شده در برنامه به‌صورت صلاح‌دیدی خرج شود (اجازه جابه‌جایی هزینه‌های جاری بین انواع هزینه). در ازای این سطح بالای استقلال مالی، از مدیران انتظار می‌رود که به قوانین دقیق گزارشگری مالی و عملکردی پایبند باشند.

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله

بودجه اصلی‌ترین ابزار مدیریت مالی دولت محسوب می‌شود که به‌وسیله آن به سیاست‌های خود جامه عمل می‌پوشاند. سند بودجه به‌جهت آثار آن بر نحوه تأمین خدمات عمومی، شرایط اقتصاد کلان و نظام سیاسی، دارای اهمیت فراوان است. در راستای مدیریت مالی کارآمد، نظام‌های سیاسی اقدامات گوناگونی انجام داده‌اند که می‌توان از تجربیات این کشورها در اصلاحات بودجه‌ای ایران بهره برد. در این راستا در این گزارش نظام بودجه‌ریزی فرانسه مورد مطالعه قرار گرفته است. فرانسه از دو دهه‌ی قبل اقدام به بازسازی ساختارهای بودجه‌ای خود کرده است. در کنار شباهت‌های نظام سیاسی کشور فرانسه با ایران، تحولات اخیر در حوزه مالی عمومی باعث می‌شود این کشور در اولویت مطالعه و بررسی قرار گیرد.

اصلاحات بودجه‌ریزی فرانسه از اصلاح قانون بالادستی ارگانیک LOLF شروع شد که به‌طور قابل‌توجهی به قدرت بودجه‌ای پارلمان افزود. از سوی دیگر روش بودجه‌نویسی از بودجه‌دستگاهی (ردیف-هزینه) به بودجه برنامه‌ای متناظر با مأموریت‌ها تغییر یافت. در LOLF به‌جای کنترل لایحه و اطلاعات بودجه

دولت، تصمیم بر آن شد که نظارت بر عملکرد دولت در هزینه‌کردها محوریت یابد. نوآوری اصلی که توسط LOLF به ارمغان آمد، یک سیستم کاملاً شفاف است که ترکیبی از ارائه بودجه برنامه‌ای و تخصیص (با اطلاع از عملکرد) را ارائه می‌دهد. در عمل به این معناست که سند بودجه دولت مشتمل بر مأموریت‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که چندین هدف و شاخص عملکرد به آنها پیوند خورده است.^۱

یافته‌های کلیدی

فرانسه پس از اصلاحات اخیر بودجه‌ای، درجه بالایی از استقلال مالی را به مدیران اعطا کرد. براساس اختیارات، تمامی اعتبار تخصیص یافته در هزینه‌های جاری (به‌استثنای حقوق) می‌تواند برای دستیابی به اهداف و شاخص‌های عملکردی تعیین شده در برنامه به صورت صلاحدیددی خرج شود (اجازه جابه‌جایی هزینه‌های جاری بین انواع هزینه). در ازای این سطح بالای استقلال مالی، از مدیران انتظار می‌رود که به قوانین دقیق گزارشگری مالی و عملکردی پایبند باشند.

در فرایند تدوین بودجه در دولت جلساتی تحت‌عنوان کنفرانس عملکرد برگزار می‌شود تا اهداف عملکردی و شاخص‌هایی که قرار است در لایحه بودجه درج شود، براساس نتایج به‌دست آمده در سال‌های گذشته و احیاناً توصیه‌های دیوان محاسبات، مورد بررسی قرار گیرد.

روش بودجه‌ریزی بالا به پایین است به این معنا که نخست‌وزیر سقف^۱ نهایی بودجه سال آینده هر وزارتخانه را اعلام می‌کند. این محدودیت شامل سقف‌های نقدی و تعهدی در هر مأموریت و برنامه، سقف مالیات‌های در نظر گرفته شده برای مؤسسات دولتی و سقف‌های استخدام برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است.

در نظام بودجه‌ای جدید فرانسه یک برنامه همیشه به‌عهده یک وزارتخانه است که مجموعه‌ای منسجم از اقدامات را پوشش می‌دهد و توسط یک هماهنگ‌کننده برنامه که توسط وزارت مربوطه منصوب شده انجام می‌شود.^۲ در خصوص توزیع اعتبارات، در چارچوب قوانین هزینه‌ای و سقف اعتبارات هر برنامه، مقامات اجرایی دارای اختیار جابه‌جایی هستند.

بحث و بررسی پارلمان و تصویب پیشنهاد بودجه در سه مرحله انجام می‌شود، اولین مورد در خصوص احکام جدید مالیاتی که در طول سال بودجه لازم‌الاجرا می‌شود. مورد دوم در خصوص ارقام کلان بودجه (سقف منابع و مصارف، سقف کسری بودجه و بدهی) و سومین مورد در خصوص تخصیص منابع به هر مأموریت و برنامه.

براساس ماده (۴۰) قانون اساسی و اصل (۴۷) قانون LOLF، قانونگذار در واقع از تغییر تراز کلی لایحه بودجه دولت (با ایجاد «مأموریت‌های» جدید، یعنی افزایش هزینه‌ها) منع شده است. با وجود این، در محدوده خاص و

1. Lettres-Plafond.

2. A Programme Co-Ordinator.



مشخصی، پارلمان برای اصلاح منابع و مصارف لایحه بودجه آزادی عمل دارد. برای مثال، افزایش یا کاهش نرخ مالیات یا جابه‌جایی منابع بین برنامه‌ها بدون تغییر سقف هر مأموریت، در اختیار پارلمان است.

هزینه‌های اعتبار (معافیت) مالیاتی در قانون بودجه دولت درج و تصویب می‌شوند. نیازهای مالی تأمین اجتماعی توسط قانون پارلمان جدا از بودجه خود دولت تأیید می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی نظارتی یا سیاستی

- بودجه‌نویسی برنامه‌محور به جای دستگاه محور (ردیف-هزینه‌ای).
- ورود مجلس در سطح توزیع هزینه‌ها بین برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و نه سطح جزئی‌تر.
- شفاف‌سازی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و یارانه‌ها در قانون بودجه.
- دو مرحله‌ای شدن رسیدگی به بودجه در مجلس؛ بررسی احکام جدید بودجه‌ای مانند مالیات‌ها و ارقام کلان بودجه (سقف منابع و مصارف، سقف کسری بودجه و بدهی) در مرحله اول و رسیدگی به تخصیص منابع به هر برنامه در مرحله دوم.
- تهیه اسناد پشتیبان و تکمیلی بودجه توسط دولت از جمله؛ گزارش عملکرد بودجه سال گذشته، فروض درآمدها و هزینه‌های دولت، تهیه بودجه شهروندی برای عموم مردم.
- محدود شدن هرگونه اصلاح و تخطی تخصیص اعتبارات از قانون بودجه مشروط به ارائه متمم قانون.

۱. مقدمه

فرانسه دارای یک حکومت نیمه‌ریاستی^۱ است که رکن اجرایی آن را دولت برعهده دارد و پارلمان قوه تقنین آن است. قوه مجریه فرانسه دارای دو رکن ریاست‌جمهوری و نخست‌وزیر است. رئیس‌جمهور، رئیس کشور است و با رأی مستقیم مردم برای ۵ سال انتخاب می‌شود و عمدتاً وظایف سیاست خارجی و دفاعی را برعهده دارد. نخست‌وزیر و کابینه توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند، اما باید از پارلمان (شورای ملی) رأی اعتماد بگیرند.^۲ نخست‌وزیر ریاست هیئت وزیران و مسئولیت اجرایی را برعهده دارد و در برابر رئیس‌جمهور و پارلمان دارای مسئولیت سیاسی است. در بخش پارلمان، فرانسه یک نظام قانونگذاری دو مجلسی دارد که متشکل از مجلس شورای ملی و سنا است.^۳

رئیس‌جمهور برای انتخاب نخست‌وزیر نیازمند تأیید و رأی اعتماد شورای ملی است به همین جهت باید گزینه‌ای را معرفی کند که بتواند از اکثریت شورای ملی رأی بیاورد و طبیعتاً با حزب غالب در شورا بسیار مرتبط است. به جهت نزدیک بودن ایام انتخابات شورای ملی و ریاست‌جمهوری، اکثراً حزب واحد در شورا و دولت حاکم است، اما به هر شکل، ممکن است ایام همزیستی^۴ اتفاق بیفتد و حزب نخست‌وزیر و پارلمان با حزب حاکم بر دولت متفاوت باشند. در ایام

1. Semi-Presidential.

۲. اعضای کابینه از سال ۲۰۱۴ به بعد از بین نمایندگان مجلس انتخاب نمی‌شوند.

۳. ۵۷۷ عضو شورای ملی برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند و در آن نامزدی که در دور اول اکثریت مطلق (یعنی بیش از ۵۰٪) را کسب کند یا در دور دوم اکثریت نسبی را به‌دست آورد، انتخاب می‌شود. ۳۴۸ عضو سنا توسط یک کالج انتخاباتی متشکل از ۱۵۰،۰۰۰ عضو، متشکل از اعضای شورای ملی، شوراباران منطقه‌ای و نمایندگان آنها، برای یک دوره شش‌ساله انتخاب می‌شوند.

۴. دورانی که دو حزب متفاوت هرکدام بخشی از قدرت (دولت یا مجلس) را در اختیار دارند.

همزیستی تعادل قدرت به سمت نخست‌وزیر و پارلمان سوق پیدا می‌کند. در این صورت ممکن است تنش‌ها بین دو قوه تقنین و اجرا افزایش پیدا کرده و پارلمان از اختیارات نظارتی خود بیشتر استفاده کند.

به لحاظ وضعیت حقوقی و بودجه‌ای، نهادهای عمومی در فرانسه متنوعند. دولت^۱ از نهادهایی با شخصیت حقوقی (قانونی) و ساختار اداری مخصوص به خود و به صورت مستقل تشکیل شده است؛ حدود ۱۰ نهاد مرکزی ساختاری این چنین دارند که پارلمان و دیوان محاسبات نمونه‌ای از این آنهاست. بخش دوم دستگاه‌های اصلی شامل ۱۵ وزارتخانه دولتی است و بخش سوم سایر دستگاه‌ها شامل حدود ۳۰۰ مؤسسه و شرکت دولتی (مانند مؤسسات صنعتی و تجاری، انجمن‌ها، سازمان‌های اداری و غیره) هستند که از نظر عملکرد، حجم فعالیت و منابع تأمین مالی (درآمد-هزینه‌ای یا پرداخت انتقالی) طیف گسترده‌ای را شامل می‌شوند. سیاست‌های اجرایی این گروه در اختیار هیئت مدیره خودشان است.

نظام تأمین اجتماعی فرانسه نیز به صورت جدا از بخش‌های فوق و در قالب ۱۵ اداره مدیریت می‌شود که چهار کارکرد آن پرداخت مستمری، حمایت‌های دولتی در نظام سلامت، مزایای خانواده و بیمه است.

همچنین در سطح محلی بیش از ۳۰ هزار نهاد مانند دولت‌های منطقه‌ای، ادارات، دولت‌های محلی با شخصیت قضایی، شهرداری‌ها و... وجود دارد که بودجه آنها ذیل بخش دولت محلی طراحی می‌شود.

در این گزارش ضمن بررسی مهم‌ترین ویژگی‌های نظام بودجه در فرانسه، روند تدوین تا اجرای بودجه نیز به طور خلاصه تبیین شده است. نکات مطرح شده قابلیت درس‌آموزی برای سیاستگذاری در اصلاحات حوزه بودجه در ایران دارد.

۲. پیشینه

پیش از این در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها: فرانسه»^۲ به این بحث پرداخته شده است. در آن گزارش پس از معرفی چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه به اصلاحات انجام شده در قوانین نظام بودجه‌ریزی فرانسه پرداخته می‌شود. همچنین، موضوعاتی مانند تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه فرانسه، مراحل فرایند بودجه و حسابرسی دولتی و گزارش‌های مالی مرور شده است.

۳. برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام بودجه در فرانسه

۱-۳. اصلاحات قانون ارگانیک^۲ بودجه دولت^۴ (LOLF)

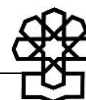
در LOLF به جای کنترل لایحه و اطلاعات بودجه دولت، تصمیم بر آن شد که نظارت بر عملکرد دولت در هزینه‌کردها محوریت یابد. اصلی‌ترین نوآوری قانون ارگانیک بودجه سیستم کاملاً شفاف‌ی است که ترکیبی از ارائه

1. State

۲. ارجاع شود به گزارش شماره مسلسل ۸۹۸۰.

۳. قوانین ارگانیک از قوانین مصوب پارلمان است که به شرح و بسط موضوعات ذکر شده در قانون اساسی می‌پردازد و نسبت به قوانین موضوعه، سند بالادستی محسوب می‌شوند. قوانین ارگانیک نسبت به قانون اساسی، انعطاف لازم را فراهم می‌کند و نیاز به اصلاح قانون اساسی را رفع می‌کند.

4. Loi Organique de Lois de Finances.



بودجه برنامه‌ای و تخصیص (با اطلاع از عملکرد) را ارائه می‌دهد. این در عمل بدین معناست که سند بودجه دولت مشتمل بر مأموریت‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که چندین هدف و شاخص عملکرد به آنها پیوند خورده است. در بخش ساختار بودجه در این باره توضیحاتی داده شده است.

LOLF همچنین درجه بالایی از استقلال مالی را به مدیران اعطا کرد. بر این اساس، تمامی اعتبار تخصیص یافته در هزینه‌های جاری (به استثنای حقوق) می‌تواند برای دستیابی به اهداف و شاخص‌های عملکردی تعیین شده در برنامه به صورت صلاح‌دید خراج شود (اجازه جابه‌جایی هزینه‌های جاری مابین فصول هزینه‌ای). مدیران می‌توانند در سقف بودجه، تعهدات چندساله تعریف کنند و در ازای این سطح بالای استقلال مالی، از مدیران انتظار می‌رود که به قوانین دقیق گزارشگری مالی و عملکردی پایبند باشند.

شکل ۱. سقف مجاز استفاده از نیروی کار تمام‌وقت به تفکیک مأموریت و برنامه در بودجه فرانسه

Article 38 :
Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

(1) I. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État, pour 2021, exprimé en équivalents temps plei travaillé, est fixé à 405 152 emplois. Ce plafond est réparti comme suit :

(2)

Mission / Programme	Plafond exprimé en ETPT
Action extérieure de l'État	6 253
Diplomatie culturelle et d'influence	6 253
Administration générale et territoriale de l'État	361
Administration territoriale de l'État	140
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	221
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 720
Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	12 362
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 352
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	6
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 228
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1 228
Cohésion des territoires	661

سرانجام LOLF به طور قابل توجهی به اختیارات بودجه‌ای پارلمان افزود. قبل از سال ۲۰۰۵ مجلس تقریباً ۹۵٪ اعتبارات سالیانه سال گذشته را بدون بررسی مجدد جزئیات تصویب می‌کرد (که نشان‌دهنده تمدید اعتبارات گذشته بود). این بدان معناست که هر ساله پارلمان در خصوص اعتباراتی که سال قبل تأیید کرده بود، اختیار تغییر و اصلاح نداشت و فقط در خصوص بخش جدید پیشنهادی دولت که به طور میانگین فقط ۵ درصد کل بودجه را شامل می‌شد حق رأی داشت، اما از سال ۲۰۰۶، پارلمان درباره بودجه اختصاص یافته به هر مأموریت و برنامه رأی‌گیری می‌کند. LOLF به‌ویژه بر نقش پارلمان در نظارت و ارزیابی نحوه اجرای بودجه تأکید دارد.

ده سال پس از اجرا، LOLF به‌عنوان مشخصه اصلی سیستم بودجه فرانسه در نظر گرفته می‌شود و نوآوری‌های آن عموماً به‌عنوان موفقیت در عرصه بودجه تلقی می‌شود. حتی می‌توان گفت که LOLF برای مدرن‌سازی سایر بخش‌های دولت آثار بسیاری داشته است: از سال ۲۰۰۶، سازمان‌های اجتماعی اصلاحات بودجه‌ای را انجام داده‌اند که به‌صراحت از LOLF الهام گرفته شده است.

دسته‌ای از اصلاحات حوزه مالیه عمومی از اواخر دهه ۱۹۹۰ توسط وزارت دارایی آغاز شده است. سه ابزار اصلی این اصلاحات عبارتند از: قواعد هزینه‌ای، بازنگری در مخارج و بودجه‌ریزی چند ساله (میان‌مدت) که به‌وسیله آنها دو هدف تقویت شیوه بودجه‌ریزی بالا به پایین^۱ و کنترل رشد مخارج دنبال شده است. گرچه این اصلاحات در وهله اول هیچ مبنای قانونی نداشته‌است، اما مبنای بیشتر آنها با گذشت زمان در قانون نیز تدوین شده است.

۲-۳. پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان و درآمد^۲

پیش‌بینی اقتصاد کلان دو بار در سال توسط اداره کل خزانه‌داری وزارت دارایی^۳ انجام می‌شود. مرتبه اول در زمستان و به‌منظور تهیه برنامه ثبات بوده و مرتبه دوم به‌منظور تهیه لایحه بودجه دولت و لایحه بودجه تأمین اجتماعی در تابستان انجام می‌گیرد.

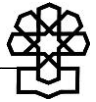
خروجی تهیه شده شامل پیش‌بینی ابعاد مختلف اقتصاد فرانسه است. این پیش‌بینی‌ها به کابینه وزرا ارائه شده و مورد توافق هیئت وزیران قرار می‌گیرد. پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان که برای برنامه ثبات و لوایح بودجه تهیه شده است، برای بررسی به یک مؤسسه مالی مستقل به نام شورای عالی مالیه عمومی^۴ ارائه می‌شود تا در مورد اعتبار پیش‌بینی‌ها اظهار نظر کند. از زمان ایجاد مؤسسه مالی، خطاهای پیش‌بینی به‌طور متوسط از ۱.۵٪ به کمتر از ۰.۲۰٪ کاهش یافته است.

۳-۳. بُعد میان‌مدت بودجه‌ریزی

بودجه سالیانه فرانسه براساس یک چشم‌انداز چند ساله تنظیم می‌شود. این چشم‌انداز از دو سند برنامه ثبات^۵ و قانون برنامه‌ریزی مالیه عمومی^۶ تشکیل شده است.

برنامه ثبات اولین سند بودجه است که به‌عنوان بخشی از چرخه تدوین بودجه سالیانه تهیه می‌شود. این برنامه ابزاری مهم برای نظارت بر سیاست‌های بودجه ملی در اتحادیه اروپاست که وضعیت بودجه عمومی در سال قبل، سال جاری و سه سال بعد را براساس «منطقی‌ترین و محتاطانه‌ترین» وضعیت کلان اقتصادی ارائه می‌دهد. پیش‌بینی‌های اقتصادی برنامه ثبات به‌طور خاص باید حاوی اطلاعاتی در مورد اهداف مالی میان‌مدت (به‌اصطلاح OMT) برای تراز

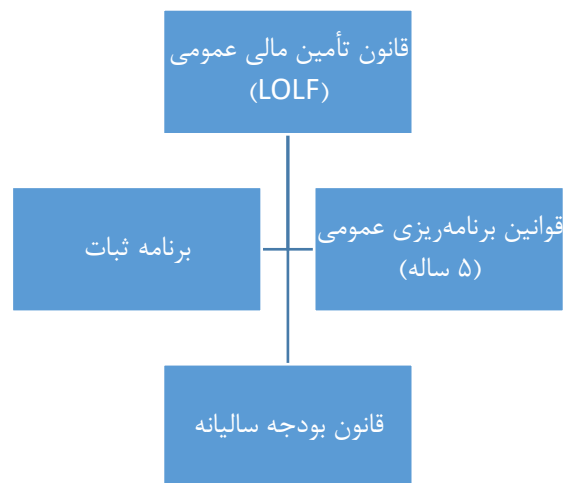
1. Top-Down Budgetting.
2. Macroeconomic and Revenue Forecasts.
3. the Directorate General of the Treasury ("Direction du trésor") of the Ministry of Finance.
4. High Council of Public Finances.
5. Stability Programme.
6. Law on the Programming of Public Finances.



ساختاری بودجه دولت^۱ باشد و به‌عنوان چارچوب اقدامات و اهدافی که تعهدات دولت فرانسه در برابر اتحادیه اروپا را تضمین می‌کند، در نظر گرفته شود.

قانون برنامه‌ریزی مالی عمومی هر دو یا سه سال توسط اداره بودجه تهیه می‌شود. مدت زمان مندرج در این قوانین طبق قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۱۲ باید حداقل سه سال باشد. قانون برنامه‌ریزی مالی عمومی ضمن ترسیم اهداف مالی میان‌مدت (نظیر میزان مطلوب نسبت‌های بودجه‌ای و بدهی دولت)، مسیر تعدیل‌های (نظیر کاهش یا افزایش) لازم در بودجه هر بخش را در دوره تحت پوشش قانون مشخص می‌کند تا دستیابی به اهداف مالی میان‌مدت را امکان‌پذیر کند. همچنین تغییرات ساختاری که برای آن منظور لازم است را فراهم می‌کند. در واقع این قانون، اهداف چندساله را به‌همراه اقدامات لازم برای رسیدن به این اهداف ترسیم می‌کند و اقدامات اجرایی و تخصیصی در بودجه‌های سالیانه در ذیل برنامه‌های آن تعریف می‌شود. اهداف تعیین‌شده در قانون برنامه‌ریزی مالی عمومی، ملاک ارزیابی بودجه‌های سالیانه در مرحله تصویب اعتبارات برنامه‌ها و در مرحله نظارت بر اجرا توسط مقامات اجرایی در خصوص میزان رسیدن به شاخص‌ها و اهداف است.

شکل ۲. ارتباط قوانین حوزه بودجه در فرانسه



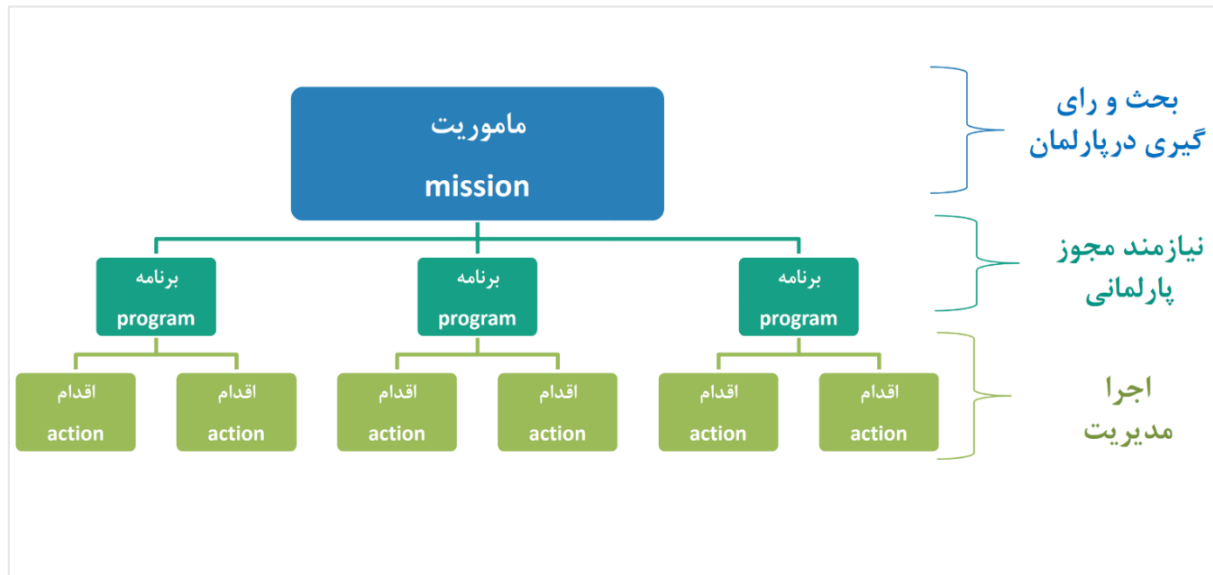
۳-۴. بودجه برنامه‌محور

طبق قانون ارگانیک بودجه (LOLF)، بودجه دیگر براساس نوع هزینه (هزینه‌ای، سرمایه‌ای، مداخله‌ای و غیره) ارائه نمی‌شود، بلکه براساس سیاست‌های عمومی (امنیت، فرهنگ، بهداشت، عدالت و غیره) ارائه می‌شود که براساس تغییرات جدید، مأموریت^۲ نامیده می‌شوند. این روش ارائه و دسته‌بندی بودجه، تصویری واضح از کلیه منابع به‌کار رفته برای اجرای هر سیاست دولت در اختیار پارلمان و عموم مردم قرار می‌دهد.

قبل از اصلاحات بودجه در سال ۲۰۰۱، اعتبارات بودجه برحسب وزارتخانه‌ها و نوع هزینه‌های اقتصادی تنظیم می‌شد، اما با جایگزین شدن ساختار مأموریت و برنامه، در پارلمان بحث و بررسی با محوریت مأموریت و برنامه انجام می‌شود.

1. General Government Structural Balance.
2. Mission

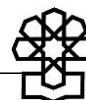
شکل ۳. ساختار کلی بودجه فرانسه



ماموریت‌ها، برنامه‌ها و اقدامات سه سطح بودجه عمومی را تشکیل می‌دهند. مأموریت‌ها با سیاست‌های اصلی دولت مطابقت دارد. یک مأموریت به ابتکار دولت ایجاد می‌شود و ممکن است برای یک وزارتخانه یا بین‌وزارتخانه‌ای باشد. این مأموریت تعدادی از برنامه‌ها را پوشش می‌دهد. پارلمان ممکن است توزیع هزینه را در میان برنامه‌های یک مأموریت مشخص تغییر دهد. مأموریت‌ها در پارلمان به رأی گذاشته می‌شود و به‌طور متعارف بودجه شامل ۳۰ مأموریت می‌شود که حدود ۱۰۰ هدف و شاخص با آنها در ارتباط است. برای هر مأموریت، هر ساله یک نقشه راه و گزارش عملکرد تهیه می‌شود.

تصویر ۱. پنج مأموریت مهم دولت و اعتبار اختصاص یافته به آن در بودجه سال ۲۰۲۰





۵-۳. کنترل هزینه

در فرایند هزینه‌ها طی یک فرایند منظم کنترل می‌شود که از یک طرف نقش مقامات دستگاه^۱ و از طرف دیگر ذی‌حساب^۲ را از هم جدا می‌کند. جایگاه اول وزیر یا نماینده او است و جایگاه دوم همیشه یک مقام رسمی از وزارت دارایی است. به‌طور سنتی، نقش مقامات دستگاه و ذی‌حساب به‌شرح زیر توزیع می‌شود:

▪ وظایف مقامات دستگاه (نظارت درون‌وزارتخانه‌ای):

۱. بستن قرارداد در صورت لزوم برای انجام مأموریت و اهداف اعلام‌شده،
۲. تأیید خدمات ارائه‌شده، به این معنا که موضوع قرارداد رعایت شده و خدمات و محصولات مقرر در قرارداد تحویل داده شده است (مرحله تأیید)،
۳. دستور CBCM^۳ برای پرداخت مبلغ مربوطه (مرحله دستور پرداخت).

▪ وظایف مأموران ذی‌حساب (نظارت بیرونی از طرف وزارت دارایی)

۱. بررسی در دسترس بودن مجوز قانونی تخصیص قبل از هرگونه ایجاد تعهد قانونی (انعقاد قرارداد) توسط وزارتخانه‌ها،
۲. تحقق کنترل‌های انطباق قبل از پرداخت،
۳. پرداخت وجه.

۶-۳. گزارش‌دهی در طول سال و پایان سال

طبق قانون، اداره حسابداری عمومی موظف است ماهیانه نتایج بودجه^۴ را منتشر کند. این اسناد در مورد فعالیت نقدی دولت مرکزی گزارش و اظهار نظر می‌کنند. یک ماه پس از پایان سال مالی نتیجه بودجه سالیانه (SBFE^۵) توسط اداره حسابداری عمومی به مجلس ارائه می‌شود.

قانون اجرای بودجه^۶ (LR) سند اصلی پاسخگویی در پایان سال است که در ماه می، به مجلس ارائه می‌شود. این سند نتایج نهایی هزینه‌های انجام شده در هر مأموریت و برنامه را در مقایسه با مجوز مجلس گزارش می‌کند. همچنین کسری یا مازاد نقدی بودجه در این گزارش ارائه می‌شود.

از سال ۲۰۰۶، صورت‌های مالی حسابرسی شده^۷ به‌عنوان پیوست قانون اجرای بودجه به پارلمان ارائه می‌شود. کلیه دارایی‌ها، بدهی‌ها، هزینه‌ها، درآمد و بدهی‌های احتمالی دولت در این صورت‌های مالی گزارش یا افشا می‌شود. صورت‌های مالی اطلاعات زیادی را فراهم می‌کند، اما تاکنون بیشتر به‌عنوان «مکمل» حساب‌های بودجه دیده شده است که همچنان مورد توجه مجلس است. در نتیجه، یکی از اهداف اصلی اداره حسابداری عمومی طی سال‌های

-
1. Authorising Officers (Ordonnateurs).
 2. Accounting Officers (Comptables).
 3. Contrôleur Budgétaire Et Comptable Ministériel.
 4. Situation Mensuelle De L'état یا Sme.
 5. Situation Budgétaire Et Financière De L'état.
 6. Loi De Règlement.
 7. Compte Général De L'état یا Cge.

اخیر ارائه اطلاعات مبتنی بر ارقام تعهدی بوده است که می‌تواند اطلاعات پارلمان در مورد بودجه سال آینده و هدف‌گذاری کسری نقدی بودجه را بهبود دهد و بنابراین تصمیم‌گیری در بودجه را تقویت کند.

تصویر ۲. گزارش صورت‌های مالی حسابرسی شده دولت

BILAN

Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette.

	Note	31/12/2020			31/12/2019	
		Brut	Amortissements Dépréciations	Net	Retraité Net *	Variation
ACTIF IMMOBILISÉ						
Immobilisations incorporelles	6	57 873	24 830	33 043	29 100	3 943
Immobilisations corporelles	7	587 254	79 127	508 127	509 495	-1 368
Immobilisations financières	8	410 052	30 846	379 207	358 231	20 976
Total actif immobilisé		1 055 179	134 802	920 377	896 826	23 551
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)						
Stocks	9	39 116	9 624	29 491	29 298	193
Créances	10	133 941	36 207	97 734	93 017	4 717
Redevables		110 908	34 524	76 384	76 148	237
Clients		2 687	1 470	1 217	1 520	-303
Autres créances		20 345	213	20 132	15 349	4 783
Charges constatées d'avance	10	7 338	0	7 338	8 153	-815
Total actif circulant (hors trésorerie)		180 394	45 831	134 563	130 468	4 095
TRÉSORERIE						
Fonds bancaires et fonds en caisse		116 033		116 033	32 146	83 887
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement		-2 877		-2 877	-1 487	-1 390
Autres composantes de trésorerie		0		0	15 302	-15 302
Valeurs mobilières de placement		29	0	29	5 074	-5 045
Total trésorerie		113 185	0	113 185	51 035	62 150
COMPTES DE RÉGULARISATION	16	859		859	904	-44
TOTAL ACTIF (I)		1 349 618	180 633	1 168 985	1 079 233	89 752

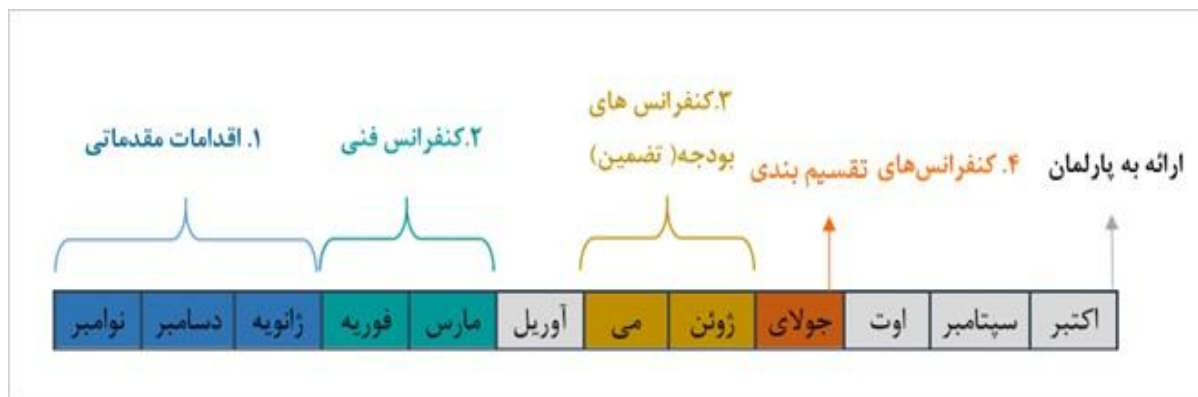


۴. فرایند بودجه

۴-۱. تدوین بودجه در دولت

روند بودجه سالیانه از اقدامات اولیه وزارت اقتصاد و سه نوبت نشست دوجانبه بین مسئول بودجه و وزارتخانه‌ها تشکیل شده است. این سه نشست که در شکل نمایش داده شده عبارتند از: کنفرانس‌های فنی، کنفرانس‌های بودجه، کنفرانس‌های تسهیم^۱.

شکل ۴. روند بودجه سالیانه فرانسه



1. Partition Conferences



این فرایند شناسایی منابع بالقوه با استفاده از صرفه‌جویی در مصارف است. این فرایند یک مرحله داخلی، اما استراتژیک در اداره بودجه وزارت دارایی است که طی آن براساس عملکرد بودجه سال جاری و تعیین سیاست‌ها و اولویت‌های دولت، نقاط قابل اصلاح در مصارف شناسایی شده و به وزیر دارایی پیشنهاد داده می‌شود.

به دنبال فعالیت‌های مقدماتی، بخشنامه اولیه و غیرقطعی تحت‌عنوان «چارچوب بودجه»^۱ توسط اداره بودجه تهیه شده و توسط معاون بودجه وزیر اقتصاد در حوزه بودجه،^۲ کابینه نخست‌وزیر و نخست‌وزیر تأیید و در نهایت به وزارتخانه‌ها ارسال می‌شوند. نامه‌های چارچوب بودجه منعکس‌کننده سقف‌ها و قواعد هزینه‌ای تعیین‌شده در قانون برنامه‌ریزی مالی عمومی است. همچنین رهنمودهایی را برای برآورد هزینه‌ها از جمله هزینه‌های کارکنان ارائه داده و متناسب با سیاست‌های بودجه سالیانه خطوط اصلی تهیه بودجه را معین می‌کند تا دستگاه‌های دولتی بر این مبنا بودجه پیشنهادی خود را تنظیم کنند.

اولین مذاکرات دوجانبه در کنفرانس‌های فنی بین اداره بودجه و وزارتخانه مربوطه در ماه فوریه آغاز می‌شود. کنفرانس‌های فنی بر تحلیل عملکرد بودجه سال‌های گذشته و فعلی متمرکز هستند. آنها همچنین اندازه‌گیری هزینه‌های مرتبط با سیاست‌های موجود و اقدامات جدید بالقوه جهت پس‌انداز (کنترل مخارج برای دستیابی به قواعد هزینه‌ای تعیین‌شده) را هدف قرار می‌دهند.

کنفرانس‌های بودجه دوره‌ای طولانی و جداگانه از مذاکرات دوجانبه است که برای هم‌فکری اداره بودجه با دستگاه‌ها در مورد تخصیص منابع سال آتی، در ماه‌های می و ژوئن برگزار می‌شود. بودجه با دو بُعد نقدی و تعهدی تدوین شده و به تصویب مجلس می‌رسد، سقف مجوز پرداخت‌های نقدی^۳ و امکان ایجاد تعهدات فراتر از یکسال در قراردادهای^۴ برای دستگاه‌ها به‌عنوان بخشی از این کنفرانس‌ها بحث و بررسی می‌شود.

انتظار می‌رود کنفرانس‌های بودجه منعکس‌کننده بحث‌ها و جهت‌گیری‌های کنفرانس‌های فنی باشد، اما مسائل جدید و چالش‌برانگیزی در طی آن مطرح می‌شود که باید توسط نخست‌وزیر حل‌وفصل شود. در واقع، هر ساله، صدها مورد اختلاف در نهایت توسط نخست‌وزیر و کابینه او به‌عنوان بخشی از روند داوری حل‌وفصل می‌شود. به‌طور هم‌زمان جلساتی تحت‌عنوان کنفرانس عملکرد برگزار می‌شود تا اهداف عملکردی و شاخص‌هایی که قرار است در لایحه بودجه درج شود، براساس نتایج به‌دست آمده در سال‌های گذشته و احیاناً توصیه‌های دیوان محاسبات، مورد بررسی قرار گیرد.

نتایج کنفرانس‌های بودجه در یک جدول خلاصه می‌شود که منابع اختصاص‌یافته به هر مأموریت برای سال مالی آینده (یا برای کل دوره تحت پوشش بودجه سه ساله دولت) را نشان می‌دهد (برای مشاهده جدول اصلی به پیوست ۱، مراجعه شود). هر ساله ۴ ماه پیش از ارسال لایحه بودجه به پارلمان، گزارش مقدماتی به پارلمان ارائه می‌شود. گزارش مقدماتی شامل جدول فوق‌الذکر و تغییرات عمده سیاست‌های اقتصادی و مالی دولت و مسیر پیش‌روی مالی عمومی در سال آینده است.

1. Framework Letters -Lettres De Cadrage

۲. این سمت در فرانسه با حکم رئیس‌جمهور تعیین شده و دارای استقلال نسبت به وزیر اقتصاد است. این سمت در جلسات کابینه که مرتبط با بودجه هستند شرکت می‌کند. هرچند سمتی دائمی نبوده و بسته به نظر رئیس‌جمهور در هر دوره وزارت اقتصاد معاون وزیری با این عنوان خواهد داشت.

3. Appropriations (“Crédits De Paiement”, or CPs)

4. Commitment Authorisations (“Authorisations D’engagement”, or AEs)

جدول ۱. سقف منابع اختصاص یافته به هر مأموریت در بودجه فرانسه (سال ۲۰۱۸)

عنوان مأموریت	سقف منابع اختصاص یافته (میلیارد یورو)	عنوان مأموریت	سقف منابع اختصاص یافته (میلیارد یورو)
اقدامات تحولی دولت	۲/۰۲	فرهنگ	۲/۷۲
اقدامات حوزه روابط خارجی	۲/۸۶	دفاع	۳۴/۲۰
اقدامات عمومی و منطقه‌ای	۲/۱۵	آزادی، حقوق شهروندی و هماهنگی درون دولت (کارهای حوزه نخست‌وزیر)	۱/۳۸
کشاورزی، مواد غذایی، جنگل‌داری و حوزه روستا	۳/۱۸	اقتصاد	۱/۶۲
کمک‌های توسعه‌ای به کشورهای خارجی	۲/۶۸	تعهدات مالی دولت (بازپرداخت هزینه بدهی‌ها، تأمین، سود وام‌های ترجیحی، تعهدات به نهادهای بین‌المللی و...)	۰/۵۸
حمایت از کهنه سربازان جنگی و تقویت ارتباط ارتش و مردم و تقویت روحیه دفاع	۲/۴۶	آموزش در مدرسه	۵۱/۴۹
توسعه متوازن مناطق کشور	۱۷/۲۲	تأمین مالی دولت (جمع‌آوری درآمدها و پرداخت هزینه‌ها)	۸/۱۵
وظایف کنترلی نظیر حسابرسی و قضایی	۰/۵۲	امور مهاجران و پناهندگی	
مخارج پیش‌بینی‌نشده	۰/۱۲	سرمایه‌گذاری و حمایت از ایده‌های نوآورانه	۱/۰۸
خدمات قضایی	۶/۹۸	امور مناطق فرانسه در خارج از مرزها	۲/۰۲
رسانه، کتاب و صنایع فرهنگی	۰/۵۵	امور حکمرانی (دولت، مجلس، سنا...)	۰/۹۹
پژوهش و آموزش عالی	۲۷/۴۰	بخشی از امور حمایتی و بازنشستگی ^۱	۶/۳۳
سیاست‌گذاری و حمایت از مناطق	۳/۶۶	سلامت ^۲	۱/۳۸
اوراق بدهی	۱۳/۳۲	سیاست‌های حمایتی و توانمندسازی	۱۹/۴۴
ورزش، جوانی و زندگی اجتماعی	۰/۹۶	کار و اشتغال	۱۵/۱۷

مأخذ: <https://www.budget.gouv.fr/>

پس از انتشار گزارش مقدماتی، نخست‌وزیر سقف^۳ نهایی منابع در دسترس برای برنامه‌های سال آینده هر وزارتخانه را اعلام می‌کند. این محدودیت شامل سقف‌های نقدی و تعهدی در هر مأموریت و برنامه، سقف مالیات‌های در نظر گرفته شده برای مؤسسات دولتی و سقف‌های استخدام برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است. نامه‌های تعیین‌کننده سقف همچنین حاوی رهنمودهایی برای تعدیل سیاست‌های لازم برای دستیابی به صرفه‌جویی در بودجه است.

پس از آن در ماه جولای کنفرانس‌های تسهیم^۴ برگزار می‌شود تا به‌ازای هر برنامه، سهم مجوز ایجاد تعهد و مجوز هزینه‌کرد (با رعایت سقف هر مأموریت) نهایی شود. در واقع از طریق کنفرانس‌های تسهیم اطمینان حاصل می‌شود که

۱. بخش قابل توجهی از هزینه‌های بازنشستگی در بودجه تأمین اجتماعی فرانسه منعکس می‌شود.
 ۲. بخش قابل توجهی از هزینه‌های سلامت در بودجه تأمین اجتماعی فرانسه منعکس می‌شود.

3. Letters-Plafond
 4. Partition Conferences



تمام هزینه‌های غیرقابل اجتناب سال مالی آینده، یعنی آن هزینه‌هایی که دولت قبلاً به اشخاص ثالث متعهد شده است، به‌طور کامل پوشش داده می‌شود.

لایحه بودجه دولت تا اولین سه شنبه اول اکتبر به پارلمان ارسال می‌شود. تقریباً به‌طور هم‌زمان (حداکثر تا ۱۵ اکتبر)، قانون تأمین مالی تأمین اجتماعی به پارلمان ارائه می‌شود.

در قانون اساسی محدودیت‌های زمانی در خصوص بررسی بودجه در شورای ملی (۴۰ روز)، سنا (۲۰ روز) و همچنین محدودیت کلی (۷۰ روز) از زمان تحویل لایحه تا رأی‌گیری نهایی وجود دارد. این شامل زمان بررسی دقیق توسط کمیسیون‌های قانونگذاری است. مطابق قانون اساسی اگر در ۷۰ روز رأی نهایی گرفته نشود، دولت می‌تواند موقتاً تصمیماتی در خصوص بودجه^۱ به تصویب برساند.

در مورد رسیدگی به لایحه بودجه تأمین اجتماعی در قانون اساسی محدودیت‌های زمانی کوتاه‌تری تعیین شده است (مجلس شورای ملی: ۲۰ روز؛ مجلس سنا: ۱۵ روز؛ محدودیت کلی: ۵۰ روز). اگر بودجه تا آخر دسامبر توسط پارلمان تصویب نشود دولت می‌تواند بودجه موقت دولت (چند دوازدهم) و تأمین اجتماعی را به تصویب رسانده و اجرا کند که در واقع ادامه سیاست سال قبل است.

متمم‌های قانون بودجه دولت معمولاً حداقل سالی یک‌بار برای اصلاح ارقام اولیه درآمد و هزینه به پارلمان ارسال می‌شود. قانون اساسی زمان مشخصی برای بررسی متمم‌های بودجه تعیین نکرده است.

گزارش عملکرد سالیانه بودجه^۲ توسط اداره محاسبات عمومی^۳ ذیل وزارت دارایی، در فوریه سال بعد به مجلس ارائه می‌شود. این گزارش نتایج بودجه سالیانه را نشان می‌دهد و تفاوت بین برآورد اولیه، مانده مالی ایجاد شده پس از پایان سال مالی و ارقام نهایی را توضیح می‌دهد. این سند توسط وزیر دارایی به شورای ملی و کمیته مالی سنا ارائه می‌شود.

1. Budgetary Ordinances
2. Annual Budget Outturn
3. Public Accounting Directorate

تصویر ۳. گزارش عملکرد سالیانه بودجه

	Situation Mensuelle de l'Etat Décembre 2022	SOMMAIRE
		
Synthèse.....	2	
Faits marquants.....	2	
Chiffres clés.....	4	
Solde d'exécution budgétaire	5	
Dépenses.....	6	
Dépenses nettes du budget général par titre et catégorie.....	6	
Dépenses du budget général par mission et programme	7	
Recettes	10	
Recettes fiscales brutes du budget général (niveau détaillé)	10	
Recettes non fiscales du budget général.....	12	
Prélèvements sur recettes de l'Etat et fonds de concours.....	14	
Opérations des comptes spéciaux	15	
Données patrimoniales.....	16	
Correspondants du Trésor et personnes habilitées	16	
Dettes financières de l'Etat	17	
Notes méthodologiques.....	18	

همچنین در این زمان گزارش حسابرسی اجرای بودجه دیوان محاسبات و گزارش حسابرسی صورت‌های مالی دولت به پارلمان^۱ ارائه می‌شود.

گزارش حسابرسی اجرای بودجه، ارزیابی عملکرد بودجه را به همراه ۶۰ یادداشت حسابرسی اجرای بودجه که تجزیه و تحلیل دقیق در مورد هر سیاست عمومی را ارائه می‌دهد، منتشر می‌کند. این یادداشت‌ها در مورد نتایج مالی و غیرمالی اظهار نظر می‌کنند. زیرا از حسابرسان خواسته شده است تا در مورد عملکرد هر وزارتخانه در طول سال اظهار نظر کنند که به عملکرد مالی محدود نمی‌شود.

۱. این گزارش از سال ۲۰۰۱ براساس مبنای حسابداری تعهدی (در کنار حسابداری نقدی بودجه) برای ارائه تصویر بهتر و روشنی از موقعیت مالی دولت و وضعیت دارایی‌ها، بدهی‌ها و تعهدات برعهده دولت که در سال‌های آتی باید تأدیه شوند تنظیم می‌شود تا براساس آن ارزیابی بهتری از وضعیت مالی دولت در سال‌های آتی انجام شود.



۲-۴. بررسی بودجه در مجلس

کمیسیون‌های مالی عمومی در شورای ملی (۷۳ عضو) و سنا (۴۹ عضو) در همه امور مربوط به بودجه مسئول اصلی هستند. رویه‌های شورای ملی به این صورت تعریف شده است که رؤسای کمیسیون‌ها از حزب مخالف بوده، در حالی که مخبران کمیسیون از حزب اکثریت هستند. سنا نیز به‌طور سنتی از همین روش پیروی می‌کند. کار کمیسیون‌های مالی شورای ملی و سنا به‌ترتیب با حدود ۲۵ کارمند و ۱۵ مدیر، که به‌طور کلی متخصص حقوق اداری هستند، پشتیبانی می‌شود.

روش‌های بررسی دقیق پیش‌نویس بودجه در هر مجلس متفاوت است و شورای ملی در روند بودجه دارای اختیارات بیشتری است. با این حال دو مجلس از رویه‌های مشابه فراوانی استفاده می‌کنند. به‌طور خاص، احکام پیشنهادی مربوط به درآمدهای بودجه قبل از شروع بحث در مورد هزینه‌ها توسط پارلمان تصویب می‌شود.

در هر دو مجلس، یکی از اعضای کمیسیون مالی تحت‌عنوان مخبر نقشی اساسی دارد. وظیفه ابتدایی کمیسیون مالی شامل بررسی لایحه بودجه برای اطمینان از انطباق آن با کلیه الزامات قانونی است. همچنین، کمیسیون مالی ممکن است اصلاحاتی را در احکام لایحه بودجه (برای مثال حذف مالیات جدید) پیشنهاد دهد. براساس نظرات کمیسیون مالی، مسئولیت مخبر تهیه پیشنهادهای اصلاحی روی لایحه بودجه و ثبت آن است. بعد از بررسی و رسیدگی لایحه بودجه توسط کمیسیون مالی، گزارشی از نظر کمیسیون درباره لایحه بودجه و فهرستی از اصلاحات پیشنهادی منتشر می‌شود.

بحث و بررسی پارلمان و تصویب پیشنهاد بودجه در سه مرحله انجام می‌شود، اولین مورد در مورد احکام جدید مالیاتی که در طول سال بودجه لازم‌الاجرا می‌شود. مورد دوم در مورد ارقام کلان بودجه (سقف منابع و مصارف، سقف کسری بودجه و بدهی) و سومین مورد در مورد تخصیص منابع به هر مأموریت و برنامه. دولت همچنین ممکن است احکام مالیاتی جدیدی را پیشنهاد کند که پس از سال بودجه لازم‌الاجرا شود، که به‌عنوان بخشی از مرحله سوم بررسی بودجه مورد بحث قرار می‌گیرد. کلیه احکام پیشنهادی دولت، با ارائه و ارزیابی دقیق، از جمله تأثیر میان‌مدت آنها بر بودجه همراه است.

در شورای ملی، احکام مربوط به درآمدهای دولت در جلسات صحن عمومی مجلس ظرف تنها یک هفته مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، اما سمت مصارف یعنی هزینه‌های اختصاص یافته به مأموریت‌ها و برنامه‌ها با موشکافی بسیار بیشتری بررسی می‌شود. رسیدگی به مصارف برعهده:

- ۲۵ کمیسیون دوجانبه (کمیسیون‌های ویژه) که شامل ترکیبی از اعضای کمیسیون‌های تخصصی و مالی است. کمیسیون‌ها می‌توانند جلسات استماع وزرا و مدیران ارشد وزارتخانه‌ها را برگزار کنند.
- مخبران ویژه به‌واسطه اختیار قانونی به همه داده‌ها و گزارش‌های مربوط به بودجه دسترسی نامحدود دارند. مخبران ویژه همچنین اختیار ارسال پرسش‌نامه به وزارتخانه‌ها را دارند که وزارتخانه‌ها از نظر قانونی موظف به پاسخگویی در مهلت زمانی تعیین شده هستند.

رویه بررسی به این صورت است که پس از جلسات استماع و بررسی مخبران، کمیته‌های دوجانبه در مورد اعتبارات هر مأموریت و سایر مقررات قانونی مرتبط و همچنین پیشنهادهای اصلاحی رأی‌گیری می‌کنند. سپس پارلمان در یک

جلسه عمومی هزینه‌ها و سایر مقررات قانونی را رأی‌گیری می‌کند که در طی آن می‌تواند پیشنهادهایی توسط نمایندگان مجلس مطرح و تصویب شود که پیش از این توسط کمیسیون‌های مالی یا دوجانبه تصویب نشده‌اند.

۳-۴. اجرای بودجه

اجرای بودجه از اول ژانویه آغاز می‌شود و فرایند آن به‌طور مستمر عوامل وزارتخانه‌ها و اداره بودجه را درگیر می‌کند. دو مشخصه اصلی این فرایند عبارتند از:

۱. استقلال قابل توجهی که به وزارتخانه‌ها در تصمیم‌گیری در مورد هزینه (نوع و ماهیت آن) داده شده است.

۲. کنترل دقیق بر رعایت محدودیت‌های هزینه‌ای (سقف هزینه کرد).

مطابق با قانون LOLF وظیفه اصلی مسئول هر برنامه، اجرای منظم و کارآمد بودجه است. وظیفه آنها

توسعه و اجرای سیاست‌ها با توجه به اهداف عملکرد تعریف شده است که برای تحقق این امر، به مدیران استقلال و انعطاف در استفاده از مجوز هزینه‌کرد در سطح برنامه خود داده شده است. تنها محدودیت قانونی در تصمیم‌گیری درباره نوع هزینه‌ها سقف حقوق پرداختی است.

مجوزهای هزینه‌ای دو دسته‌اند: اول، تعهدات یعنی سقف و مجوز عقد پیمان‌هایی که پرداخت آتی دارد و می‌تواند چندین ساله باشد. دوم، پرداخت‌های نقدی که سقف صدور دستور پرداخت یا انجام واقعی پرداخت در طول دوره ۱۲ ماهه را تعیین می‌کند. در خصوص هزینه‌های نیروی انسانی، تعهدات و پرداخت‌ها باید برابر باشد. اکثر ارقام مندرج در ردیف‌های هزینه‌ای در بودجه سقف الزام‌آوری تعیین می‌کند به‌جز برخی از موارد همانند تسویه بدهی (زیرا اگر تسویه بدهی‌ها بیشتر از سقف شد نیز باید پرداخت شود)، اجرای ضمانت‌های دولت و... که ممکن است الزام‌آور نباشد. اگر هزینه‌هایی مازاد بر بودجه مصوب صورت گیرد باید به کمیسیون هریک از مجالس توسط وزیر دارایی به‌همراه ارائه دلایل گزارش داده شود که طبیعتاً در متمم بودجه که در میانه سال مالی به پارلمان ارائه می‌شود این موارد ذکر می‌شود و مجوز پارلمانی را دریافت می‌کنند.

مسئول کنترل بودجه^۱ و ذی‌حسابان خزانه‌داری^۲ مقاماتی هستند که به نمایندگی از وزارت دارایی در وزارتخانه‌های تخصصی یا سازمان‌های دولتی مستقر هستند. برای نظارت بر اجرای بودجه و اطمینان از اینکه مدیران برنامه فراتر از سقف‌های هزینه‌ای مصرف ندارند، کنترل شدیدی توسط اداره بودجه اعمال می‌شود.

آخرین پیش‌بینی عملکرد (در ماه اکتبر) همراه با تدوین یک نسخه اولیه از گزارش اجرای بودجه سال و یک متمم قانون بودجه است که اعتبارات را در صورت لزوم برای انطباق با قوانین هزینه، انتقال داده یا لغو می‌کند. سرانجام، در ماه دسامبر، اداره بودجه برای اطمینان از انطباق با قانون هزینه در پایان سال به‌صورت روزانه وضعیت اجرا و عملکرد بودجه را پایش و بررسی می‌کند.

1. Budgetary Controller
2. Ministerial Accounting Officers



اقدامات انعطاف‌پذیری: تحت شرایط خاص و در آستانه‌های مشخص‌شده، تعدادی از اقدامات برای تعدیل بودجه^۱ در حین اجرای بودجه توسط LOLF مجاز هستند. این اقدامات شامل تخصیص مجدد بین اعتبارات، لغو اعتبارات، اعتبارات تکمیلی و همچنین افزایش یا کاهش ذخایر احتیاطی است. تمام اقدامات انجام شده در مرحله تصویب بودجه یا در طول سال باید به پارلمان اعلام شود. اعتبارات تکمیلی یا تخصیص مجدد بیش از این آستانه‌ها فقط با متمم بودجه قابل تأمین است.

براساس LOLF، تخصیص مجدد اعتبار می‌تواند به دو صورت انجام گیرد: حواله و نقل‌وانتقال.

حواله‌ها تقسیم اعتبارات در یک وزارتخانه را اصلاح می‌کنند و در محدوده ۲٪ اعتبارات یک برنامه در قانون بودجه اولیه مجاز هستند. نقل‌وانتقالات، تقسیم اعتبارات بین وزارتخانه‌ها را اصلاح می‌کند و به شرطی قابل انجام است که اعتبارات برای فعالیت‌هایی از همان ماهیت اختصاص یابد (برای مثال اعتبارات با هدف ایمنی راه می‌توانند از یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر منتقل شوند). حواله‌ها و نقل‌وانتقالات با دستور رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر اجرا می‌شود و کمیسیون‌های مربوطه مجلس باید پیش از اجرا از آنها مطلع باشند.

لغو اعتبارات به منظور جلوگیری از برهم‌خوردن تراز قانون بودجه امکان‌پذیر است. این نیز به دستور رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر نیاز دارد و پیش از اجرا باید به کمیسیون‌های مربوطه مجلس اطلاع داده شود.

در موارد اضطراری، شورای وزیران همچنین می‌تواند اعتبارات را بین برنامه‌ها باز تخصیص دهد. این تخصیص‌ها می‌تواند ۱٪ از کل مبلغ اعتبارات را شامل شود. وضعیت اضطراری باید به کمیسیون‌های مربوطه مجلس که لازم است نظر خود را در مورد تخصیص مجدد ارائه دهند، اطلاع داده شود و این مستلزم صدور دستور نظیر موارد فوق است.

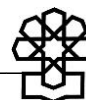
تخصیص مجدد و لغو اعتبارات باید در اولین قانون تکمیلی بودجه (متمم بودجه) دولت ارائه شود و دیوان محاسبات باید نظر خود را در مورد این اقدامات بیان کند.

۵. جمع‌بندی

قرابت‌های ساختار حقوقی و حکمرانی فرانسه به کشور ایران و اصلاحات نظام بودجه‌ریزی که به‌تازگی در این کشور انجام شده است، مطالعه تطبیقی فرایند بودجه‌ریزی در فرانسه را برای درس‌آموزی در سیاستگذاری با اهمیت ساخته است. اصلاحات بودجه‌ریزی فرانسه از اصلاح قانون بالادستی ارگانیک LOLF شروع شد که به‌طور قابل‌توجهی به قدرت بودجه‌ای پارلمان افزود. از سوی دیگر روش بودجه‌نویسی از بودجه دستگامی (ردیف-هزینه) به بودجه برنامه‌ای متناظر با مأموریت‌ها تغییر یافت. در این تغییرات به‌جای اطلاعات بودجه دولت، تصمیم بر آن شد که نظارت بر عملکرد دولت در هزینه‌کردها محوریت یابد. اصلی‌ترین نوآوری قانون ارگانیک بودجه سیستم کاملاً شفاف است که ترکیبی از ارائه بودجه برنامه‌ای و تخصیص مبتنی بر پیشرفت ارائه می‌دهد. در عمل بدین معناست که سند بودجه دولت مشتمل بر مأموریت‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که چندین هدف و شاخص عملکرد به آنها پیوند خورده است.

ناظر بر تجربه اصلاحات فرایندهای بودجه‌ریزی فرانسه توجه به نکات ذیل برای اصلاح سازوکارهای بودجه در کشور ضروری است:

- بودجه‌نویسی برنامه‌محور به جای دستگاه محور (ردیف- هزینه‌ای)،
- ورود مجلس در سطح توزیع هزینه‌ها بین برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و نه سطح جزئی‌تر،
- شفاف‌سازی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و یارانه‌ها در قانون بودجه،
- دو مرحله‌ای شدن رسیدگی به بودجه در مجلس؛ بررسی احکام جدید بودجه‌ای مانند مالیات‌ها و ارقام کلان بودجه (سقف منابع و مصارف، سقف کسری بودجه و بدهی) در مرحله اول و رسیدگی به تخصیص منابع به هر برنامه در مرحله دوم،
- تهیه اسناد پشتیبان و تکمیلی بودجه توسط دولت از جمله؛ گزارش عملکرد بودجه سال گذشته، فروض درآمدها و هزینه‌های دولت، تهیه بودجه شهروندی برای عموم مردم،
- محدود شدن هرگونه اصلاح و تخطی تخصیص اعتبارات از قانون بودجه مشروط به ارائه متمم قانون.



پیوست ۱. نتایج کنفرانس‌های بودجه - منابع اختصاص یافته به هر مأموریت برای سال مالی آینده

Article 15 :

Cet article détermine les plafonds de crédits par mission à compter de 2018.

En 2019, le niveau des plafonds prévus par cet article a été dépassé de 4,25 Md€, l'exécution atteignant 248,33 Md€ pour un plafond prévu de 244,08 Md€ (au format LFI 2018, selon la maquette 2020). La comparaison entre le plafond prévu par l'article 15 et l'exécution constatée en 2018 et 2019 est retracée, pour chaque mission, dans les tableaux ci-dessous.

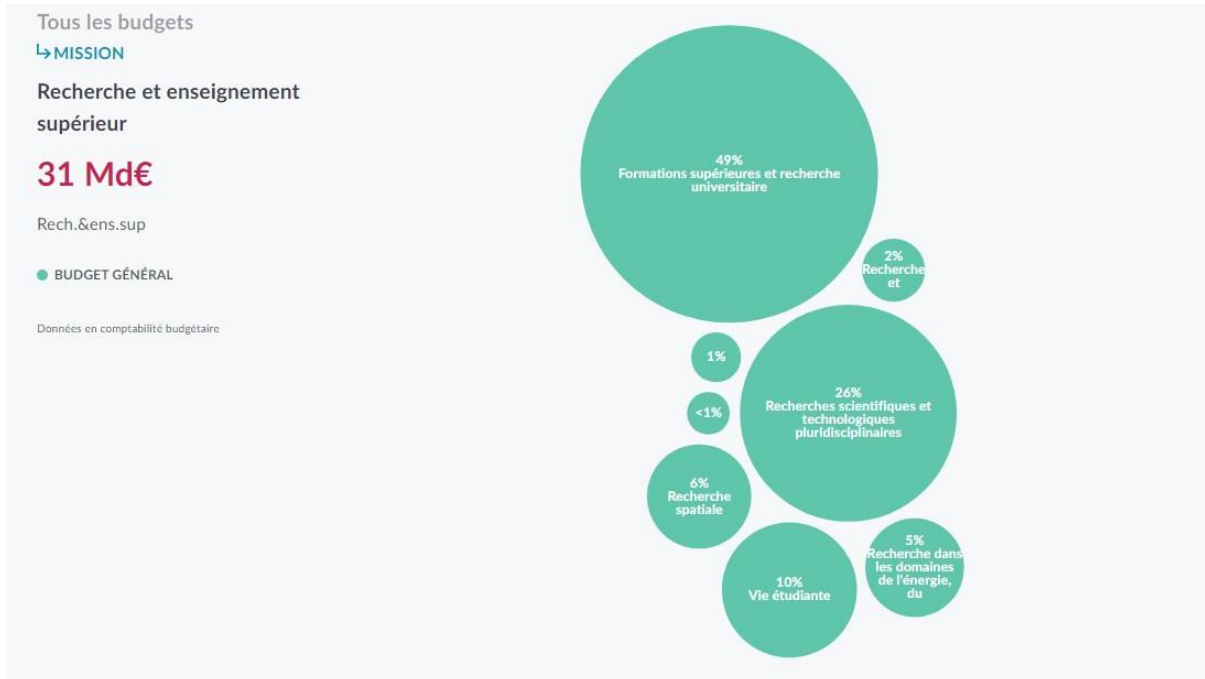
<i>Crédits de paiement (en Md€), format LFI 2018, maquette 2018</i>	Bilan 2018		
	LFI 2018 = PLFP 2018	Exécution 2018	<i>Ecart PLFP/ exécution 2018</i>
Action et transformation publiques	0,02	0,00	-0,02
Action extérieure de l'État	2,86	2,79	-0,07
Administration générale et territoriale de l'État	2,15	2,18	0,03
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,18	3,19	0,01
Aide publique au développement	2,68	2,62	-0,06
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,46	2,43	-0,03
Cohésion des territoires	17,22	17,36	0,14
Conseil et contrôle de l'État	0,52	0,52	0,00
Crédits non répartis	0,12	0,00	-0,12

Culture	2,72	2,69	-0,03
Défense	34,20	34,25	0,05
Direction de l'action du Gouvernement	1,38	1,27	-0,11
Écologie, développement et mobilité durables	10,39	10,39	0,00
Économie	1,62	1,56	-0,07
Engagements financiers de l'État	0,58	0,57	-0,01
Enseignement scolaire	51,49	51,65	0,17
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,15	8,01	-0,14
Immigration, asile et intégration	1,38	1,45	0,07
Investissements d'avenir	1,08	1,11	0,03
Justice	6,98	6,90	-0,08
Médias, livre et industries culturelles	0,55	0,55	-0,01
Outre-mer	2,02	1,97	-0,05
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,00
Recherche et enseignement supérieur	27,40	27,25	-0,15
Régimes sociaux et de retraite	6,33	6,45	0,12
Relations avec les collectivités territoriales	3,66	3,57	-0,09
Santé	1,38	1,34	-0,04
Sécurités	13,32	13,27	-0,05
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,44	19,64	0,20
Sport, jeunesse et vie associative	0,96	0,94	-0,02
Travail et emploi	15,17	14,48	-0,70

Rapport Préparatoire au Débat D'orientation Des Finances Publiques (TOME1) JUIN 2020.



پیوست ۲. سهم اعتبار برنامه‌های یک مأموریت



منابع و مأخذ

1. Moretti, D., & Kraan, D. J. (2018). Budgeting in France. *OECD Journal on Budgeting*, 18(2), 8-72.
2. <https://www.budget.gouv.fr/reperes/comptes-de-letat/articles/le-compte-general-de-letat>.
3. Rapport Préparatoire au Débat D'orientation Des Finances Publiques (Tome 1) Juin 2020.
4. Action et Transformation Publiques- 2020.
5. Direction de l'action du Gouvernement – 2019.
6. Immigration, Asile et Intégration – 2020.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir