[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018

مدیریت شهری

شماره ۴۲ بهار ۹۵

No.42 Spring 2016

۱۰۷-۱۲۴

زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۵/۱۲ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۱۱/۶

بودجه ریزی عملیاتی فرصتی برای مدیریت دمکراتیک مخارج عمومی

(مورد پژوهی ایالات متحده آمریکا)

دکتر مهدی رضایی*- عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

بنیامین شکوه فر- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

چکیده

هرچند در تمام کشورهای دارای نظام سیاسی دموکراتیک اصل برتری مطلق پارلمان در امور مربوط به «بودجه» را در قوانین خود گنجانده‌اند؛ اما نقش قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی در تمام نظام‌ها به یک میزان نمی‌باشد. در یک تقسیم بندی کلی، نقش قوه مقنه کشورها در بودجه‌ریزی این واقعیت را منعکس می‌کند که کشورها از نظام‌های حقوقی یکسانی برخوردار نیستند و هریک بر اساس شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خویش دارای نظام ویژه‌ای هستند. در مجموع می‌توان به سه نوع نظام حقوقی که مبنای صلاحیت قانون‌گذار در تخصیص بودجه را تشکیل می‌دهد اشاره کرد: اول نظام حقوقی کشور انگلستان که اختیار بسیار کمی به نهاد قانون‌گذار تفویض کرده است؛ به‌حدی که بودجه پیشنهادی دولت، عملا به ندرت دستخوش تغییر و اصلاح قرار می‌گیرد. دوم، نظامی است که در جهت مقابل نظام نخست، اختیارات زیادی به پارلمان می‌دهد و این نهاد را تا تغییر کلی لایحه دولت مختار می‌سازد، این نظام، همان نظام حقوقی حاکم بر فرایند تهیه و تصویب بودجه در ایالات متحده آمریکا است. (همچنین، با توجه به اختیاراتی که برای پارلمان فرانسه، فیلیپین، نیجریه و تا حدودی پارلمان کره جنوبی در بررسی و تصویب بودجه پیش بینی شده است، این دو کشور را نیز می‌توان از جمله کشورهای متکی بر نظام حقوقی نوع دوم بر شمرد). سوم؛ نظام حقوقی که بیشتر در کشورهایی مانند سوئد اعتبار دارد، متکی بر روش‌هایی فی ما بین دو نظام ذکر شده است. به این معنی که اختیار اصلاح به قوه مقننه اعطاء شده ولی این اختیار در عمل به اصلاحات حاشیه‌ای محدود شده است. در این پژوهش، نظام بودجه‌ریزی دولت ایالات متحده آمریکا بررسی می‌شود. بررسی تحولات نظام حقوق مالی و خاصه نظام حقوق بودجه در آمریکا دارای ابعاد متفاوتی بوده است که دراین راستا نقش کنگره در تعیین سیاست‌های مالی کشور نیز متحول شده است. نظام بودجه‌ریزی در ایالات متحده آمریکا ضمن تضمین اصول مدرن و کلاسیک بودجه‌ریزی، موفق به تدوین نظام حقوق بودجه جامعی با حفظ برتری و تفوق قوه مقننه بر قوه مجریه در مالیه عمومی شده است که این امر تعادل قوا در منظومه حقوق اساسی این کشور را به دنبال داشته است.

واژگان کلیدی: بودجه، تفکیک قوا، کنترل و تعادل قوا، نظام ریاستی، منظومه حقوق اساسی.

Budgeting is an opportunity for democratic management of public spending (Case United States of America)

Abstract

However, in all countries with democratic political system of absolute supremacy of Parliament in matters relating to the "budget" included in their legislation. But the role of the legislature in the budget process in all systems are not equal. In a general classification, the country's legislature in budgeting reflects the fact that countries do not have similar legal systems, each based on the particular circumstances and political, social and economic, are a particular system. We concluded that the legal system is based on three types of funding constitutes the legislative authority noted: First, the legal system in England that has very little to delegate legislative body, to the extent that the budget proposed by the government, is actually rarely changed and improved. Second, the military, the first system in the opposite direction, and this institution has wide powers to the parliament of the autonomous government bill makes the system, the legal system governing the process of preparing and approving the budget in the United States. (Also, according to the powers that the French parliament, the Philippines, Nigeria, and to some extent the South Korean parliament is expected to consider and approve the budget, the two countries can be considered one of the countries rely on the legal system of the second type). Third, much of the legal system in countries such as Sweden are valid, based on the methods of advertising between the two systems is mentioned. This means that the correction to the legislature granted this authority is limited in practice marginal reforms. In this study, the United States of America considered the state budget. Assess the developments in the US financial rights and property rights system budget has been different dimensions in this regard, the role of the Congress in determining the country's fiscal policy has changed.

Key words: Budget, separation of powers, checks and balances of powers, presidential system, system of fundamental rights.

نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۲۶۷۸۵۵۰۶، رایانامه: m.rezaei@atu.ac.ir

مقدمه

باید اذعان داشت کـه روش‌هـای بودجه‌ریزی منعکس کننـده انتخاب‌هـا، خـط مشـی‌ها دولت هسـتند. وقتی از شـیوه‌های بودجه‌ریـزی سـخن می‌گوییـم، دربـارۀ سـاختار اطلاعـات بودجـه‌ای، نـوع اطلاعاتـی کـه برای توجیـه درخواسـت‌های بودجـه ضـروری اسـت، و انواع پرسـش‌هایی کـه در طول فرایند بررسـی بودجه مطرح می‌شـود، صحبـت می‌کنیـم (پناهـی، ۱۳۸۶، ص ۱۵). بـه لحـاظ تاریخـی، تکامـل شـیوه‌های بودجه‌ریـزی، تـلاش بـرای آشـتی دادن حقیقـت بـا قـدرت اسـت کـه هنـوز هـم ادامـه دارد. در قالـب ایـن عبـارت آرون ویلدافسـکی ، بودجه‌ریزی را تلاش مشـترک و مسـتمر بـرای نظم بخشـیدن بـه فشـارهای گروه‌های هم‌سـود و تحلیـل نظام‌منـد منافـع آنهـا تلقـی می‌کنـد. هـدف ایـن تحلیـل، طـرح پرسـش‌هایی اسـت کـه معمـولاً وقتـی گروه‌هـای هم‌سـود بـرای تخصیـص منابـع بـه منظـور حمایـت از فعالیت‌هـای مطلـوب خـود رایزنـی می‌کننـد، نادیـده گرفتـه می‌شـود. اگـر چـه مرحلـه «کنتـرل» بـه مثابـه نخسـتین کارکـرد بودجـه، نقطه اشـتراک تمامـی نظام‌هـای بودجـه‌ای اسـت. امـا به هر حـال بـرای شـناخت دقیق‌تـر مفهـوم بودجـه بایـد به گذشـته‌های دور بازگشـت. و بایـد ریشـۀ اصلی تنظیم بودجـه را در «عامل سیاسـی» جسـتجو کـرد. در اینکه نظریه‌هـای نظـام مالـی به طـور اعم و نظریه‌هـای نظام بودجـه بـه طـور اخـص از بطـن نظریه‌هـای اقتصـادی زاده شـده‌اند تردیـدی وجـود ندارد. اما اولیـن مرحله از شـکل‌گیری فراینـد بودجه‌ریـزی، به لحـاظ «جوهری» فرایند سیاسـی بـوده و این خصیصه تاکنـون نیز حفظ شـده اسـت (Al Gore , ۱۹۹۳,p.۱). بودجـه هـم زمـان بـا ابتدایی‌تریـن مراحـل تشـکیل حکومت‌هـای پارلمانـی شـکل گرفـت؛ یعنی از زمانی کـه حق نظارت مـردم در قالـب کنتـرل درآمدهـا و هزینه‌هـای دولـت از طریـق سـاز و کارهـای نماینـدگـی تحقـق یافـت. در انگلسـتان نماینـدگان پارلمان می‌خواسـتند درآمدها و هزینه‌هـای دولـت را کنترل کنند و مایـل نبودند بدون رضایـت آنهـا مالیـات وضع شـده یا بـدون کنتـرل آنها از امـوال عمومـی خرج شـود (صـراف، ۱۳۵۶، ص ۷۴). بدین سـبب بـود که بـه تدریـج درآمدهـا و هزینه‌های دولـت در سـندی تنظیـم شـد و تصویـب پارلمـان ضـرورت پیـدا کـرد؛[۱] تـا آنجـا کـه در قـرن نوزدهـم ارادۀ قانونگـذار در تنظیـم و اجرای بودجـه از ضروریات دموکراسـی شـناخته شد.[۲]

۱. در اوایـل قـرن هیجدهـم میـلادی، صـورت دریافت‌هـا و پرداخت‌هائـی کـه وزرای پادشـاه بـه پارلمـان انگلسـتان تقدیـم می‌کردند، اعلامیـه یـا جـداول حسـاب‌ها (The Statement of Scheduales of Account) نامیـده می‌شـد نخسـتین بـار رابـرت والپـول (Robert Walpole) نخسـت وزیـر جـرج اول (George Louis)، پادشـاه انگلسـتان، هنـگام آغـاز بحـث و مذاکـره در مورد صورت هزینه‌هـا و حسـاب‌های دولـت در سـال ۱۷۳۳ میـلادی از اصطلاح « باز کردن کیسـه یا کیـف» (The Budget Opened) اسـتفاده کـرد، منتقـدان سیاسـت‌های وزیـر دارائـی ضمـن تشـبیه او بـه شـعبده بازی کـه انبـان کلک‌های خـود را می‌گشـاید، بـه طعنه گفته شـد کـه سـفره‌اش «بودجه‌اش» را گشـود. اسـتفاده از این اصطلاح در کشـور انگلسـتان تداوم یافـت و به تدریـج واژه بودجه به محتوای مـدارک موجـود در کیـف بـه جای خود کیف اطلاق شـد و تا سـال ۱۸۰۰ میلادی به طـور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت. گلادسـتون (William Gladstvn) نخسـت وزیر انگلسـتان در سـال ۱۸۶۰ از کیف چرمی قرمز رنگی برای حمل سـند بودجه به پارلمان اسـتفاده کـرد کـه پـس از آن اصطـلاح کیـف بودجـه نیـز معمـول گردیـد. در واقـع کلمـه «Bougette » (کیـف پول) فرانسـوی، انـدک اندک انگلیسـی شـد و به صورت «Budget » درآمد و به همین شـکل به فرانسـه بازگشـت و از آغاز سـده نوزدهم میلادی جانشـین اصطلاح Etat du roi گردیـد. اصطـلاح اخیـر بـه دوران فئودالـی متعلـق بـود و بـا حکومت پارلمانی مطابقت نداشـت بنابراین جـای خود را به بودجـه داد. در ایـن زمینـه زیـر نـک: صدیق، حسـن، مدیریـت نوین بودجه، دانشـگاه تهـران ۱۳۵۴، چـاپ اول و پیرنیا، حسـین، مالیه عمومـی، مالیـات و بودجـه، ۱۳۵۵: ابن سـینا، تهران، ۱۳۵۵، چاپ هشـتم، و

Dolton. H ," Principles of Public Finance", London, Routledge & Kegan Paul, 1996

Callifornia Department of fnance,"Development of Modern Budget "available on: http: www.dot.ca.gov/Fisa/bag/history.htm

R.S.Edwards ,"Budgeting in Authorities",London, Gorge Allen & Unwin Ltd , 1959

۲. قدیری اصل، باقر، کلیات علم اقتصاد، تهران، سپهر، چاپ پنجم، ۱۳۶۶، ص ۵۳۰.

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

در تعاریفی که در این دوره شکل گرفت، در نهایت بودجه یکی از اصیل‌ترین جریانات سیاسی جامعه فرض شد و نظارت و کنترل بر اجرای آن به صورت یکی از مؤثرترین و مفیدترین ابزار تفکیک قوای سه گانه و کنترل این قوا توسط یکدیگر درآمد. در این فرایند بودجه‌ریزی نقش مهمی در برقراری یک سیستم «پاسخگویی» و وسیلهٔ آگاهی اطمینان مردم از مصرف صحیح و قانونی منابع و وجوه عمومی پیدا کرد (Lynch. Thomas ۵.p,۱۹۹۰, D) و در نهایت بودجه یک سند سیاسی تلقی شد[۱]. تأکید بر نقش سیاسی بودجه، باعث گنجاندن آن در اغلب قوانین اساسی حکومت‌ها و تصویب قوانین و مقررات مربوط به مالیه عمومی و بودجه و همچنین نحوهٔ عملکرد بودجه تحت عنوان «قانون محاسبات عمومی» در اولین دوره های قانون‌گذاری شده است (اشتورم، ترجمه امان الله اردلان، ۱۳۷۵، ص ۷). به هر حال، در جریان تکامل نظام‌های بودجه‌ای، فرایند بودجه‌ریزی به عنوان ابزاری برای جلوگیری از فساد و افزایش کارایی حکومت‌ها تبدیل شده است. امروزه بودجه‌ریزی عمومی به عنوان ابزار اصلی برای« افزایش کارایی» و در عین حال «مهار» حکومت‌ها قلمداد می‌شود. در این راستا تجمعی از نهادها و سازمان‌های از هم گسستهٔ حکومت‌ها در چارچوب بودجه و قوهٔ مقننه قدرتمند را هدف اصلی افزایش کارایی حکومت قلمداد می‌کردند . در حال حاضر نیز تخصیص منابع عمومی و نظارت بر نحوه هزینه آن، هستهٔ اصلی چانه زنی‌ها را با صاحبان قدرت هم در سطح فراملی و هم در درون کشورها از قبیل مقامات محلی، مقامات نظارت‌گر و گروه‌های ذی‌نفع سازمان یافته، تشکیل می‌دهد. تنظیم و اجرای بودجه معرف ماهیت و دامنه فعالیت مالی دولت و همچنین برندگان و بازندگان رقابت‌های سیاسی در رابطه با مسائل مالی است. دولت‌ها به نوعی سرمایه‌گذاری بین درخواست های سیاسی نسبتا متعارض و رقابتی را سازگار می‌کنند (Douglas F , ۱۶۴.p,۲۰۰۲, Morgan). بودجه‌ریزی طی مراحل تکامل خود به محل نزاع بین قانون‌گذاران به عنوان تصویب کنندگان منابع براساس قواعد خاص، و مجریان به عنوان هزینه کنندگان آن در قالب مقررات حاکم بدل شده است. در چنین چارچوبی بودجه به عنوان یکی از مؤثرترین و کارآمدترین ابزارهای دولت‌ها برای ایفای وظایف و اجراء سیاست‌های مورد نظرشان قلمداد می‌شود. به عبارتی بودجه تصویر مالی سیاست‌های یک دولت نیز تلقی می‌شود ولی آنچه ماهیت بودجه و بودجه‌ریزی عمومی را تشکیل می‌دهد آمار و ارقام مالی صرف نیست، بلکه ابزار حکمرانی حکومت‌ها است (Anthony ۵ p.p,۱۹۹۶, Downs). شاید بتوان این عبارت را که «دولت باید چه کاری انجام دهد» را با عبارت «دولت باید در قالب بودجه باشد» جایگزین کرد، که در این صورت نقش محوری بودجه در دولت روشن‌تر می‌شود» (Wildavsky. Aron ۵۶.p,۱۹۹۲,). در بیان اهمیت بودجه و تاکید بر جنبه سیاسی آن، همین بس که بحث و مجادلاتی که در طول تاریخ صورت گرفته و به خلق نظام‌های پیچیدهٔ تفکیک، کنترل و موازنهٔ قوا انجامیده، خارج از سیستم کسب درآمد و هزینه کردن آن در قالب بودجه یک جامعه نبوده است. در چارچوب چنین تفکیکی قوانین اساسی تمام کشورها اختیار تصویب و تخصیص منابع به مطالبات مشروع شهروندان را به قوهٔ مقننه محول کرده است. تصویب بودجه در واقع به مثابه تصویب قانونی است که به دولت اجازه می‌دهد منابع مالی عمومی قابل کسب را برای مجموعه مشخصی از فعالیت‌ها تخصیص دهد. از سوی دیگر، تخصیص این منابع در قالب دستورالعمل‌های خاصی است که بیشتر در چارچوب نظام اداری شکل گرفته است و اجازه هر تخصیصی بدون توجه به این نظام، معنای چندانی نخواهد داشت. بدین ترتیب، بودجه ریزی عمومی یک فرایند مکانیکی صرف نیست که تنها در حوزه تخصص تکنسین‌ها بگنجد، بلکه بخش

۱. هیوز.آون، مدیریت دولتی نوین : نگرشی راهبردی (استراتژیک) سیراندیشه ها، مفاهیم، نظریه ها، ص ۲۲۷.

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

تفکیک ناپذیری از فعالیت‌های حاکمیتی است که سیاست مداران در آن نقش اساسی ایفا می‌کنند. در این معنا بودجه‌ریزی عمومی به معنای فنون، دانش و محاسبات پیچیده و محرمانه نیست، بلکه بهترین شیوه برای ایجاد تعادل میان مطالبات مشروع شهروندان و تنظیم نحوه تخصیص منابع به این مطالبات و فرایندهای تصمیم گیری‌های مرتبط است که در چارچوب آن مناسب‌ترین گزینه برای نیل به منافع عمومی انتخاب می شود. بودجه ریزی در واقع «انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن سیاسی است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می آید» (شبیری‌نژاد، علی اکبر، ۱۳۸۶، ص ۳۹).

بودجهٔ هر حکومتی، ابزاری را برای بحث و بررسی مسائل توسط گروه‌های هم سود ایجاد می‌کند. بنابراین، پیشنهادها و آراء مجلس دربارهٔ سقف منابع پیشنهادی و جهت گیری هزینه‌ها، در واقع، نمایانگر اولویت‌ها و اهداف حکومت‌هاست. از این منظر، فرایند بودجه فرصت مهمی را برای شرکت شهروندان در حکومت فراهم می‌سازد و در عین حال، از مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی نفع نیز حمایت می‌کند.. فرصت استفاده از بودجه برای ایجاد دگرگونی‌های بنیادین و مهم، برای مقامات سیاسی و گروه‌های هم سودی که به دنبال کسب منابع مالی ضروری برای حمایت از برنامه‌های مطلوب خود هستند، اهمیت ویژه‌ای دارد. دیدگاه‌ها و نیازهای مقامات سیاسی و گروه‌های هم سود ممکن است در بسیاری از موارد با ارزش‌ها و خواست‌های نظام اداری تعارض داشته باشد، این تعارض‌ها باید از سوی تصمیم گیران تجزیه و تحلیل و تصمیمات لازم اتخاذ شود. در واقع، درک این نیازهای متعارض، به عنوان کلید درک فرایند بودجه قلمداد می‌شود. دولت‌ها در فرایند بودجه‌ریزی به نوعی سرمایه گذاری بین درخواست‌های سیاسی نسبتاً متعارض و رقابتی را سازگار می‌کنند. در یک نظام مردم سالار، مقامات سیاسی در مقایسه با مقامات اجرایی، با مجموعهٔ متفاوتی از ارزیابی‌های عملکرد روبه رو هستند. مقامات سیاسی و منتخب باید به نیازهای موکلان خود پاسخ گویند و توانایی رهبری، یا توانایی کنترل و استفاده از منابع عمومی برای حل مشکلات حوزهٔ انتخابی خود را نشان دهند؛ چرا که مشروعیت و تداوم حضورشان در قدرت به این نوع توانایی‌ها بستگی دارد. مقام اجرایی ارشد در هر حکومتی با چالش‌های ویژه‌ای روبه روست، خواه این مقام مستقیماً توسط مردم برگزیده شود و خواه توسط قوهٔ مقننه انتخاب شده باشد. وعده‌های انتخاباتی باید به سرعت به سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی بدل شوند، و آرمان‌ها و تبلیغات انتخابات باید به قوانین و دستورالعمل‌هایی تبدیل شوند که نظام اداری را به سوی آرمان‌های مقامات منتخب جدید هدایت کنند. بودجهٔ عمومی یکی از سهل‌الوصول‌ترین ابزارهای اجراء این کار است. و دیگر اینکه اقتدار دولت با تدوین و اجرای بودجه آشکار می‌شود. سیاست گذاران تصمیم می‌گیرند چه برنامه‌هائی اجرا شود و چه کسانی از اجرا آن بهره‌مند گردند و از این برنامه‌ها در چه سطحی حمایت پولی صورت گیرد. وقتی در یک فرایند، قدرت، اقتدار، فرهنگ، تفاهم و تعارض، مدخلیت داشته باشد، در واقع این فرایند بر بخش مهمی از حیات سیاسی ملی موثر است. علی‌ایحال، ظهور سیستم یک پارچهٔ بودجه ریزی در شکل کنونی آن، نمایانگر پیچیدگی روزافزون حکومت‌ها و خدماتی است که این حکومت‌ها ارائه می‌دهند و بیانگر چالشی در اولویت، یا ترکیب مناسب میان چهار هدف «سیاسی»، «پاسخگوئی مالی»، «مدیریتی»و «اقتصادی» است. نظام سیاسی و حقوقی ایالات متحده آمریکا نیز طی یک صد سال گذشته متاثر از سنت های سیاسی و اقتصادی کشور به دنبال تعیین نقطه تعادل و توازن بین قوا بوده است. اگر چه. قانون اساسی، کنگره را بعنوان بخشی مجهز به قدرت مهار کننده‌ی بودجه‌ی فدرال معرفی می‌کند و کشمکشی بنیادین بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه بنا کرده است. اما درباره فرایندهای تصویب بودجه در

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

مقایسه با رئیس‌جمهور، به کنگره اختیارات بسیار گسترده‌ای می‌دهد و هیچ گونه نقش رسمی برای رئیس جمهور پیش بینی نمی کند.[1]

در بین تمام مکانیزم های قابل اعمال، موضوع بودجه و کنترل امور مالی دولت توسط کنگره نقطه چتوازن قوا در این نظام ریاستی می باشد. در این مقاله سیر تطور و تحول نظام حقوق بودجه و گستره صلاحیت قوه مقننه تحلیل اجمالی خواهد شد.

گفتار یکم: جنگ بودجه و توازن قوا

بند یکم: قانون بودجه و حساب داری ۱۹۲۱

در اوایل قرن بیستم دو گروه ترقی‌خواه و محافظه کار، سیاست‌های ایالات متحده آمریکا را رقم می‌زدند.[2] ترقی خواهان از گسترش فعالیت‌های دولت حمایت می‌کردند، در حالی که گروه تافت، خواهان کوچک شدن دولت بود. ترقی خواهان تاکید بسیاری بر «کارایی هزینه» داشتند، اما محافظه کاران بر بهره وری و کاهش هزینه‌ها اصرار می‌ورزیدند. دولت ویلیام هوارد تافت بیست و هفتمین رئیس جمهور آمریکا (۱۹۰۹-۱۹۱۳)، در برابر توسعه خواهی و مساوات طلبی ترقی خواهان، مباحث محافظه کاران را در دستور کار خود قرار داده بود. تافت و فکرانش از کوچک شدن دولت، خصوص سازی همه جانبه و کامل و حکومت توسط نخبگان دفاع می کردند، آنها طرفدار مدیریت اجرایی بودند که بتواند سازمان‌ها و دستگاه‌های متقاضی بودجه را کنترل کرده، هزینه‌ها را کاهش دهد، برای بخش خصوصی معافیت‌های مالیاتی فراهم آورد و بیش از آنکه به تثبیت قیمت‌ها و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری بها دهد و در نهایت به مردم پاسخگو باشد. تافت رئیس جمهوری آمریکا، کمیسیون اقتصاد و کارایی را در سال ۱۹۱۰ تشکیل داد که هدف از آن بررسی وضعیت دولت، ابراز عقیده در مورد اقتصاد کشور و ارائه پیشنهاد در رابطه با بودجهٔ ملی بود. این کمیسیون گزارش خود را در سال ۱۹۱۲ تهیه و تقدیم کرد. اما پیشنهادهای آن بلافاصله مورد اجرا قرار نگرفت. البته پیشنهادهای ارائه شده در دوران رئیس جمهوری هوارد تافت در سال ۱۹۱۲ ، نقش مهمی در شکلگیری و تصویب قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱ ایفا کرد. قانون مزبوردر پاسخ به خواسته و اجماع قوای مجریه و مقننه که خواهان ایجاد تمرکز بیشتر در روند اجرای سیاست‌های مالی با آغاز قرن جدید، یعنی قرن بیستم بودند، تهیه شد و به تصویب رسید. این قانون، پیشنهاد بودجه توسط ریاست جمهوری و ایجاد دفتر بودجه، سلف ادارهٔ مدیریت و بودجه را مورد تصویب قرار داد. همچنین به موجب این قانون، اداره حسابداری دولتی برای حسابرسی دولتی و پاسخگویی به کنگره تشکیل گردید. مأموریت این اداره عبارت از حسابرسی مستقل از حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و گزارش دربارهٔ تخطی احتمالی این دستگاه‌ها از مقررات مالیه به کنگره است. اداره کل حسابداری بخشی از قوهٔ مقننه محسوب می‌شود و تنها پاسخگویی این قوه است.

موارد زیادی در نتیجه‌ی تصویب قانون بودجه و حسابداری بوجود آمد. یکی از این عوامل تکمیل یک نهاد ریاست جمهوری توانمند و فعال‌تر بود که در زمان روزولت آغاز شد و در زمان ویلسون ادامه یافت. قانون بودجه و حسابداری نقش نوینی برای ریاست جمهوری در فرایند بودجه تعریف کرده و گام مهمی در تکمیل ریاست جمهوری نوین محسوب

۱. در بند ۸ ماده (۱) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا آمده است؛ «کنگره اختیار وضع و جمع آوری مالیات، عوارض، حقوق گمرکی و مالیات بر کالاهای داخلی را به منظور پرداخت دیون و تامین دفاع ملی و رفاه اجتماعی مردم ایالات متحده آمریکا دارا می‌باشد. قانون اساسی، اصل هزینه کردن وجوه عمومی با مجوز کنگره را نیز تصریح کرده است. به موجب بند هفتم از ماده یکم (بخش ۹) «برداشت پول از خزانه تنها براساس تخصیص‌های قانونی مصوب امکان پذیر است». قوه مجریه موظف است برای استفاده از وجوه عمومی موافقت کنگره را جلب کند.

۲. نتایج بررسی‌ها حاکی از آن است که شکاف بزرگی میان اصلاحات بودجه‌ای در دورهٔ ترقی خواه، دهه اول ۱۹۰۰ و بودجه پیشنهادی گروه محافظه کار تافت ، در سال ۱۹۱۲ موجود است.

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

می‌شـود. قانون بودجه و حسـابداری ریاسـت جمهوری را ملـزم بـه ارائـه‌ی سـالیانه‌ی بودجـه بـه کنگـره کرد. (رویـه‌ای کـه کمـاکان در جریان اسـت).[1]

بند دوم: قانون کنترل و توقیف مصوب ۱۹۷۴

در سـال ۱۹۷۴، کنگـره قانـون بودجه کنگـره و کنترل توقیـف را بـه منظـور هماهنـگ نمـودن و کنتـرل فعالیت‌هـای بودجـه‌ای بخـش قانون‌گـذاری و مهـار قـدرت رئیـس جمهـور بـه تصویـب رسـاند. همانگونه کـه اشـاره شـد پایه‌هـای حقوقـی نظـام فعلـی بودجه بنـدی دولـت فدرال در سـال ۱۹۲۱گذاشـته شـد و در سـال ۱۹۷۴ اصـلاح شـد تـا عـدم تـوازن قـدرت بیـن بخـش اجرایـی و کنگـره جبـران گـردد. ایـن دو قانون یـک چارچـوب بنیادین برای آماده‌سـازی بودجه فدرال بـه دسـت داد تـا تعهـدات روزافـزون دولت آمریـکا در داخـل و خـارج را بـرآورده سـازد. دوره‌ی بیـن تصویب قانـون بودجـه و حسـابداری و قانـون کنتـرل توقیـف عمومـا بعنـوان یکـی از مـوارد نفـوذ ریاسـت جمهوری یـاد می‌شـود. رکود بـزرگ اقتصـادی و تکمیل نظریه‌ی اقتصـادی کینـز منجـر بـه ایجـاد هزینه‌هـای داخلـی چشـمگیری توسـط دولـت فـدرال در قالـب مبـادلات جدید شـد. نتیجـه‌ی رکود بزرگ اقتصـادی عبارت بود از افزایـش حـوزه و مقیـاس دولـت فـدرال و همچنیـن بودجـه‌ی ایـن دولـت. جنـگ جهانـی دوم منجـر بـه افزایـش هزینه‌هـای فـدرال در سـال مالـی ۱۹۴۴ بـه میـزان ۴۳٫۶% از GDP و کسـری بـه میـزان ۳۰٫۳% از GDP گردیـد. اگرچـه بودجه بنـدی پیش از CBA کـه بـا نـام بودجـه بندی کلاسـیک هـم شـناخته می شـود تـا ۲۵ سـال پـس از جنـگ جهانی دوم اسـتمرار یافـت، اما در نهایت توان قانونگذاری ریاسـت جمهوری را افزایـش داد کـه در کشـمکش مالی با کنگـره به اوج خـود می‌رسـد. ایـن دوره از سـال ۱۹۶۶ تـا ۱۹۷۴ به نـام «هفت سـال جنـگ بودجه» نام گرفـت. نتیجه این جنـگ، صلحـی بـا نـام قانـون بودجـه کنگره درسـال ۱۹۷۴ بـود.

بودجـه جنـگ بیـش از همـه بـه بودجـه‌ی دولـت نیکسـون مربـوط می‌شـود و اقدامـات رئیـس جمهـور نیکسـون تاثیـر زیـادی بـر تشـدید ایـن کشـمکش داشـت. بـا ایـن همه، منشـاء بحـران بودجه مربـوط به پیـش از دوران نیکسـون بـود و اصـولا ایـن کشـمکش یکـی از تلاش‌هـای کنگـره در بازپس گیری بخشـی از قدرت از دسـت رفتـه‌اش به موجب قانون مصوب سـال ۱۹۲۱ بـود. عـلاوه برایـن، فقـدان انضبـاط بودجـه‌ای کنگـره همچنیـن سـهمی در مشـکلات زیربنایـی این بحـران داشـت. در نهایت رقابت بر سـر کنتـرل بین دو بخـش، دولـت در این دوره بواسـطه‌ی فشـار بـر فرایند بودجـه‌ای از تاثیـرات اقتصـاد بومـی و مخـارج اعتباری تشـدید گردیـد. کنتـرل بر فراینـد بودجـه در این دوره اهمیـت بیشـتری یافـت. مخارج بـه عنـوان درصدی از GDP بـا نوسـانی معـادل ۱۷ تـا ۲۰% از اواخر دهه‌ی ۱۹۵۰ تـا دهـه‌ی ۱۹۷۴ نسـبتا ثابت باقی مانـد. با این همـه رشـد GDP در اواخـر دهـه‌ی ۱۹۶۰ کاهـش یافـت کـه بـه معنـای عـدم امـکان اسـتمرار مخـارج فـدرال در میزانـی مشـابه بـود (GDP پـس از منظور کـردن تـورم عمـلا در سـال ۱۹۷۴ کاهـش یافـت). به همـراه این کاهش، رشـد، تـورم با افزایش چشـمگیری همـراه بـود؛ بگونـه‌ای کـه از سـال ۱۹۶۱ تـا ۱۹۶۵ میـزان تورم بطـور متوسـط ۱٫۲۷% اما از سـال ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۳ متوسـط این میـزان ۳٫۹۸% بـود. محدودیت دیگـر بودجـه در این دوره رشـد مخـارج اعتبـاری بود. افزایـش مخـارج اعتباری مربوط به افزایـش تقاضا برای

۱. امـا ایـن تغییـر صرفا کشـمکش قـدرت از یک بخش به بخـش دیگر نبود. پیچیدگـی روزافـزون بودجه نیازمند نمایندگـی اختیارات در مـوارد مالـی بـود. در سـال ۱۹۱۳، کنگـره اختیـار چـاپ و تعدیل پول را به سیسـتم اندوخته‌ی فـدرال اعطا کرد و در سـال ۱۹۱۷ به وزارت خزانـه داری اختیـار پرداخـت وجوهات و وصولات برای دولت فدرال را اعطا کرد. در همین دوران،کشـور شـانزدهمین اصلاحیه را تصویـب کـرد کـه ضمـن آن مالیـات بـر درآمد فدرال تصویب شـده و واکنشـی به کسـری های پی در پی پایان قرن محسـوب می‌شـد. عامـل پایانـی عبـارت بـود از وقـوع یـک جنـگ دیگر یعنی جنـگ جهانی اول کـه تنها در طول پنج سـال هزینه‌هـای فـدرال را از ۷۲۶ میلیـون دلار به ۱۹ میلیـارد دلار افزایش داد.

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

اعتبـارات پیشـین (همچـون بیمه‌ی تامیـن اجتماعی و مسـتمری‌های خدمـات اجتماعی) و تصویـب اعتبارات جدیـد (همچـون مراقبت‌هـای پزشـکی و کمک‌هـای غذایـی) بـود. در ایـن دوره رشـد اقتصـاد بـه سـرعت قبـل نبـوده و تـورم بـه یـک مشـکل تبدیـل شـد، مخـارج اعتبـاری بخـش بیشـتری از مخـارج را به خود اختصـاص داد و بزرگتریـن حـوزه‌ی مخـارج اختیـاری پیشـاپیش کاهـش یافتـه بـود (حداقـل در کلام). ایـن پدیده که توسـط ویلداوسـکی بعنوان «رشـد از دسـت رفتـه» نامیـده شـد؛ بشـکل چشـم گیـری تنـش در فراینـد بودجـه را افزایـش داد. نتیجـه‌ی حاصلـه عـدم انعطـاف در سیاسـت مالـی در تحقـق سیاسـت‌ها بـه خصـوص اهـداف سیاسـت‌های اجتماعـی بـود. ایـن اهـداف اجتماعـی در دسـتور کار کشـور قـرار داشـت. هنگامـی کـه نیکسـون در سـال ۱۹۶۹ بعنوان ریاسـت جمهـوری برگزیـده شـد، دولـت سـال مالـی مشـکل آفرینـی را پشـت سـر می‌گـذارد. افزایـش مسـتمر مخـارج اعتبـاری و فقـدان رشـد اقتصـادی کافـی بـه منظـور اسـتمرار عملکـرد یـک دولـت فـدرال در حال گسـترش، تاثیـر سـنگینی بـر بودجه داشـت و علیرغم آنکه نیکسـون بر حفـظ وضعیت موجود تاکید داشـت، عمـلا صلـح نامـه‌ای برای«جنـگ بودجـه» را ضـروری می‌نمـود. عـلاوه برایـن ریاسـت جمهـوری جمهـوری خـواه بـا شـکاف‌های گروه‌هـای افراطـی کنگـره‌ی دموکـرات مواجـه بـود کـه این وضعیت پیشـتر سـابقه نداشـت. در ایـن زمـان نیکسـون تصمیماتـی اتخـاذ کـرد کـه منجـر بـه انـزوای بیشـتر کنگـره و افزایـش هرچـه بیشـتر کسـری گردیـد و اقدامـات وی بیـش از همـه در بحـران در دولـت کـه در نهایـت قانـون سـال ۱۹۷۴ را ضروری کرد سـهم داشـت. تجربه‌ی نیکسـون در خصـوص درگیـری بـا کنگـره‌ی دموکـرات و تمایل وی مبنـی بـر ابطـال و یـا حداقـل بازگردانـدن برخـی برنامه‌هـای داخلـی زمـان ریاسـت جمهوری جانسـون را تحـت تاثیـر قـرار داد. که ایـن تغییرات در سیاسـت دموکرات، بخشـی از این کشـمکش را تشـکیل می‌داد. در ایـن زمان کنگـره تلاش کرد بخشـی از نظارت خود بـر بودجـه را بعنـوان بخشـی از رویـه‌ی بزرگ‌تـر احیاء کنگـره در ایـن دوره مجـددا بدسـت گیـرد. نارضایتـی رو بـه افزایـش در خصـوص جنـگ ویتنام ایـن فرصت را بـرای کنگـره فراهـم کـرد کـه در برابـر نفـوذ بخش مجریـه در سیاسـت خارجـی و جنـگ مقابلـه کنـد. نتیجـه‌ی ایـن تلاش‌هـا، مصوبـه‌ی نیروهـای جنـگ (مصـوب سـال ۱۹۷۳) بـود کـه نقـش تصمیـم گیـری در ارسـال نظامیـان آمریکایی به خارج از کشـور را ارائه می‌کـرد. قصد کنگـره در خصـوص مصوبـه‌ی نیروهای جنـگ بیـش از همـه از عملیـات نظامـی تحـت اختیار بخـش اجرایـی در کامبـوج نتیجـه می‌شـد که آشـکارا بـا مخالفـت مجلـس و سـنا روبـرو شـد. عـلاوه برایـن، عملیـات بـدون مجوز در کامبـوج با تاثیراتـی بر بودجه همـراه بـود. از آنجائـی که کنگـره هرگز اعتبـاری برای ایـن عملیـات تعییـن نکـرده بـود، پنتاگـون اعتبـارات برنامه‌هـای مسـاعدت خارجـی مربـوط به کشـورهایی همچـون ترکیـه و تایـوان را به ایـن امر تخصیـص داد. ایـن مـورد به همراه دیگر سـوء اسـتفاده‌های بودجه‌ای مربـوط بـه جنگ نیکسـون منجر بـه افزایـش ضرورت قانـون بودجـه‌ی کنگـره گردیـد. سیاسـت داخلـی نیکسـون بـر روابـط بین دو بخـش در حال کشـمکش حتـی منفی‌تـر از این بود. آلن شـیک سـال های پیش از ۱۹۷۲ را اینگونـه توصیـف می‌کنـد «جنگ بودجه تا سـال ۱۹۷۲ که نیکسـون بودجه‌ی پیشـنهادی خود را در برنامـه رقابت‌های انتخابات مجدد ریاسـت جمهوری قرار داد منجر به افزایش چشـمگیری در ترازها نگردید. هنگامـی کـه فصل رقابت‌هـا وارد آخریـن ماه‌های خود در تابسـتان ۱۹۷۲ گردیـد، نیکسـون کنگـره را بخاطر مدیریـت ضعیـف بودجـه مـورد انتقاد شـدید قـرار داد و خواسـتار سـقف مخـارج ۲۵۰ میلیـارد دلاری بـرای سـال ۱۹۷۳ گردیـد. در اطلاعیـه‌ای بـه کنگـره در ماه جـولای، نیکسـون ایـن مسـاله را بعنوان رویـه‌ی کهنه و سـنتی کنگره کـه امکان هرگونـه اقدامی در خصوص برنامه‌هـای مخـارج مختلـف را امکانپذیـر می‌کند حتی اگـر ایـن اقدامـات نامربوط و خودسـرانه باشـند معرفی کـرد و اظهـار داشـت «بـا همـکاری کنگـره یـا بـدون

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

آن مـن تمامـی تلاش خـود را بـرای پیشـگیری از این بحـران مالـی بکار خواهـم گرفـت.» او همچنین تهدید کـرد لوایحـی را که سـقف مخـارج وی را نادیده بگیرند نخواهـد پذیرفت.

در اکتبـر ۱۹۷۲، کنگـره قانـون اطلاعـات و توقیفـات فـدرال را تصویـب کرد. قانونی که یـک هیات مطالعه‌ی مشـترک، هیات سـی و دو نفره متشکل از نمایندگان و سـناتورها را تعییـن می‌کـرد. هـدف این هیـات عبارت بـود از بازبینـی و گـزارش مـوارد و رویه‌هایـی کـه باید توسـط کنگـره بـه منظـور ارتقـاء کنتـرل کنگـره بـر هزینـه‌ی بودجـه و مجموعـه‌ای دریافتـی اتخـاذ شـود کـه شـامل رویه‌هایـی برای تعییـن و حفظ چشـم انداز کلـی هزینه‌هـای بودجـه‌ای هر سـاله که بطـور کامل با چشـم انـداز کلـی عایدات پیش بینی شـده‌ی آن سـال هماهنـگ اسـت، می‌باشـد.این کمیتـه تحـت اختیـار اعضـاء کنگـره در کمیته‌هـای تخصیصـات و مالـی بود. (تنهـا چهـار عضـو ایـن کمیته‌هـا خـارج از کمیته‌های بودجـه‌ای مجلـس و سـنا بودند.)

قانـون بودجـه‌ی کنگـره و کنتـرل توقیـف (۱۹۷۴) منجـر بـه پایـان جنـگ بودجه بیـن دو بخـش اجرایی و تقنینـی گردیـد و با آنکه کشـمکش بصـورت طبیعی در ایـن خصـوص ادامـه یافـت، فراینـد بودجـه کنگـره جدیـدی ایجاد شـد کـه پایـه‌ی بودجه‌ی نویـن فدرال را بنـا نهـاد. جنـگ بودجـه کشمکشـی بیـن ریاسـت جمهـوری و کنگـره بـرای بدسـت آوردن قـدرت و همچنیـن کشـمکش داخلـی در کنگـره بر سـر تعیین نقـش مناسـب هر بخـش در فراینـد بودجه بـود. بطور خلاصـه، بودجـه بندی یک کشـمکش سیاسـی دائمی و اجتنـاب ناپذیر اسـت زیرا بـدون بودجه‌هـای مصوبه، دولـت فـدرال تعطیـل می‌گـردد؛ نظـام فعلـی بودجـه فـدرال نتیجـه یـک قرن برگردانـدن تعادل قـدرت بین قـوه مجریـه و مقننه اسـت.

گفتـار دوم: صلاحیـت تام قوه مقننـه در تنظیم بودجه

بنـد یکـم: لایحـه بودجـه قـوه مجریه سـندی غیـر الـزام آور در کنگـره

نقـش کنگـره در صـدور مجـوز بودجـه از قـوای مقننه اکثـر کشـورهای عضو سـازمان توسـعه و همکاری‌های اقتصـادی فعال‌تـر و مسـتقل‌تر اسـت. کنگـره در خصـوص اصـلاح بودجـه پیشـنهادی رئیس‌جمهـور بـا هیـچ محدودیتـی روبـه رو نیسـت. توجـه بـه ایـن نکتـه ضـروری اسـت کـه برخـلاف اغلـب کشـورها، لایحـۀ بودجـۀ رئیس‌جمهـور عمـلاً پیشـنهادی بیـش نیسـت و تنهـا درحـد معیـار عمـل در اقدامـات بعـدی کنگـره باقـی می‌مانـد. لایحـۀ بودجـۀ رئیس‌جمهـور از بـدو ورود، و حتـی بـدون مدنظـر قـرار دادن موازنـۀ قـدرت، محکـوم به مرگ اسـت. بودجـه رئیس جمهور فقـط یـک درخواسـت بـرای مجلـس اسـت و مجلـس نیـاز نیسـت کـه پیشـنهادات او را بپذیـرد. بـا این حال قـدرت بـرای تدویـن و تسـلیم بودجـه یـک وسـیله ی مهـم در جهـت گیری رئیـس جمهور از شـاخه اجرایی و سیاسـت ملی اسـت. پیشـنهادات رئیس جمهور اغلب تصمیمـات درآمـد و هزینه را هدایت مـی کنند، اگرچه وسـعت اثر از سـال به سـال تغییر می کند و بیشـتر به شـرایط سیاسـی و مالی بسـتگی دارد تا وضعیت قانونی بودجـه. رئیـس جمهـور با تقدیـم بودجه ی سـالیانه‌ی خـود بـه کنگـره فراینـد تخصیصـات را آغـاز می‌نماید. اینکـه قانـون ملـزم می‌کنـد کـه رئیس جمهـور بودجه و اطلاعـات منـدرج در آنـرا تسـلیم نماید، به بخشـی از قانـون دائمـی ایـالات متحده تبدیل شـده اسـت.

الف: تعیین سیاست های کلی

لایحـه بودجۀ رئیس‌جمهور اولیـن گام در جهت تعیین و تنظیـم بودجه بوده اسـت. میزان نفـوذ و تأثیرگذاری ایـن بودجـه عمدتـاً بسـتگی بـه اوضـاع سیاسـی و به‌خصـوص بـه تعـداد افـراد هم‌حزبـی رئیس‌جمهـور در هریـک از مجالـس کنگـره دارد.در ایـالات متحـده آمریـکا، هیـات دولـت دارای سـاختاری غیررسـمی اسـت کـه هیـچ مبنـای قانونـی آشـکاری نـدارد یکی

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

از هدف‌های اصلی هیات دولت، ارائه مشورت به رئیس‌جمهور درباره موضوع‌های مختلف است؛ اما در اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای نقش چندانی بر عهده ندارد.بر خلاف کشورهای وست مینیستری که هیئت دولت مهم‌ترین مرجع اتخاذ تصمیم‌های بودجه است؛ رئیس جمهور از مشورت دفتر اجرایی رئیس‌جمهور برخوردار است که از دفتر کاخ سفید و سایر پرسنل متخصص از جمله اداره مدیریت و بودجه تشکیل می‌شود. به طور کلی اختیارات مدیریت مالی میان بخش‌های مختلف قوه مجریه تقسیم شده است. وزارت خزانه‌داری که براساس یکی از مصوبه کنگره و در سال ۱۷۸۹ تاسیس شد، وظیفه اصلی سیاست‌ها و برآوردهای مالیاتی، حسابداری و مدیریت دیون عمومی را برعهده دارد. علاوه بر این، شورای مشاوران اقتصادی در تدوین سیاست‌های مالی و پیش‌بینی‌های اقتصادی که با همکاری خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند. این شورا از سه عضو منتخب رئیس‌جمهور تشکیل شده است و کارمندانی دارد (که اغلب از منصوبان سیاسی هستند). علاوه بر این شورا، در سال ۱۹۹۳ در دفتر اجرایی رئیس جمهور و شورای ملی اقتصاد، با هدف ارائه مشورت به رئیس جمهور در خصوص موضوع‌های مرتبط با سیاست‌های اقتصادی (از جمله بودجه‌ریزی) تشکیل شد. لایحه بودجه فدرال تمام سازمان‌ها و برنامه‌های حکومت فدرال از جمله قوای مقننه و قضائیه، دفتر اجرایی رئیس جمهور، پانزده وزارتخانه و سازمان‌های مستقل(از جمله سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان خدمات عمومی و سازمان تامین اجتماعی) و حدود ۹۰سازمان، هیئت، شورا و اداره کوچک را پوشش می‌دهد. رئیس جمهور باید بودجه‌ی سالیانه‌ی خود را در اولین دوشنبه‌ی ماه فوریه یا پیش از آن ارائه کند.(البته کنگره برای این مهلت هم بصورت آئین نامه‌ای و هم گاهی بصورت غیر رسمی استثنائاتی قائل می‌شود.) از آنجائی که کنگره بجای وجه نقد برای سازمان‌ها اختیارات بودجه تعیین می‌کند؛ ریس جمهور ترازهای مخارج برای برنامه‌ها و سازمان‌های مختلف دولت فدرال را به شکل اختیارات بودجه پیشنهاد می‌کند. اختیارات بودجه نشان دهنده‌ی اختیارات قانونی سازمان‌های فدرال برای ایجاد تعهداتی است که نیازمند مخارج (یا هزینه های) کوتاه مدت و بلند مدت است. در قوه مجریه، مسئولیت اصلی تدوین بودجه، بر عهده اداره مدیریت و بودجه است که به موجب قانون بودجه و حسابداری برای کمک به رئیس‌جمهور در نظارت بر فرایند تدوین و اجرای بودجه فدرال تاسیس شد. حدود یک‌ونیم سال پیش از سال مالی، هنگامی‌که ادارۀ بودجه و مدیریت در ماه آوریل نامه‌ای با عنوان «راهنمای برنامه‌ریزی» را به وزارتخانه‌ها ارسال می‌نماید، روند بودجۀ سالانه آغاز می‌شود. در این نامه حدود کلی بودجه برای هر وزارتخانه تعیین می‌شود. در برخی از سال‌ها پیش‌بینی سقف بودجۀ سالانه براساس بودجۀ سال‌های پیش انجام می‌شود و در پاره‌ای از موارد نیز ممکن است که بودجه اصلاح و روزآمد گردد. همچنین مباحث مدیریتی و برنامه‌ریزی که هر وزارتخانه باید به هنگام تسلیم بودجه عنوان نماید، در راهنمای آوریل ذکر می‌شود. جدول زمانی و سایر اطلاعات خاصی که باید در حین تسلیم بودجه ذکر شوند نیز در این نامه مشخص می‌گردد. وزارتخانه‌های مربوطه، بررسی بر روی طرح درخواست بودجه‌شان را پیش از این زمان آغاز کرده‌اند. واحد بودجه در هر وزارتخانه،«راهنمای داخلی» جهت تنظیم بودجه را در ماه فوریه به تمام بخش‌ها و ادارات خود ارسال می‌کند که در این هنگام بیش از یک‌ونیم سال به آغاز سال مالی باقی مانده است. «راهنمای داخلی»، حاوی اطلاعات کلی در رابطه با اولویت‌های مورد نظر وزیر مربوطه است که در پاسخ به نامه راهنمای داخلی. ادارات نیز طرح مشروح خود را تنظیم می‌نمایند.

ب: بررسی بهاری

در ماه ژوئن یا جولای ادارۀ مدیریت و بودجه طی اجرای یک بازرسی داخلی از هر وزارتخانه،

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

اولویت بندی‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی را بررسی می‌نماید. این بررسی را «بررسی بهاری» می‌نامند. در این بازرسی رئوس مباحث بودجهٔ آینده و نیز اختیارات سیاست‌گذاری «بررسی پاییزی» تعیین می‌گردد. همچنین تحلیل‌های اساسی برای تصمیمات آینده صورت می‌گیرد. در سال‌های اخیر بررسی بهاری بر مباحث «عملکرد برنامه‌ریزی شده» و «مدیریت برنامه‌ریزی شده» متمرکز بوده که این خود گامی مهم در جهت تدوین بودجه‌ی عملکردگرا می‌باشد. رئیس ادارهٔ مدیریت و بودجه با هریک از چهار اداراهٔ مدیریت منابع مشورت نموده تا به شرایط کنونی و چشم‌انداز آینده در هر وزارتخانه وقوف یابد. هریک از ادارات مدیریت منابع هم‌سو با خطوط مشی وزارتخانه‌ها، سازمان یافته‌اند به این ترتیب که هر اداره به بخش‌ها و شعبی تقسیم شده و هریک مسئول رسیدگی به تعداد کمی از وزارتخانه‌ها می‌باشند. در ماه جولای اداره مدیریت و بودجه با اصلاح سالانه‌ای که بر بخشنامهٔ A-۱۱ انجام داده، آن را به تمام ادارت ارسال می‌نماید و طی آن راهنمایی‌های مشروح در مورد نحوهٔ آماده‌سازی و تسلیم بودجه را به این سازمان جهت بررسی ارائه می‌دهد. تغییر عمدهٔ ایجاد شده در بخشنامهٔ A-۱۱ در سال‌های اخیر عبارت از الحاق برنامه‌های عملکردی «قانون عملکرد دولت و نتایج حاصله» به لایحهٔ بودجه می‌باشد. در گذشته برنامه‌های عملکرد قانون GPRA در ادارهٔ مدیریت و بودجه به‌طور سطحی و گذرا بررسی می‌شدند زیرا این اداره توانایی محدودی جهت ایجاد تغییر در این برنامه‌ها داشت. با الحاق این قانون به لایحهٔ بودجه، برنامه‌های ادارات در روند تدوین بودجه قوهٔ مجریه از اهمیت روزافزونی برخوردار شده‌اند. ادارهٔ مدیریت و بودجه نیز نقش جدید و مهمی در بررسی و حتی شکل‌گیری برنامه‌های ادارات برای خود ایجاد کرده است.

ج: بررسی تابستانه

در طول تابستان در هریک از وزارتخانه‌ها، وزیر جلساتی جهت تنظیم بودجه با رؤسای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها تشکیل می‌دهد. به‌عنوان نمونه در وزارت بهداشت و امور اجتماعی،که یکی از بزرگ‌ترین وزارتخانه‌ها از حیث بودجه و تعداد کارمندان است، با رؤسای هریک از بخش‌ها جلسات جداگانه‌ای در وزارتخانه تشکیل می‌دهد. در این جلسات کارمندان واحد بودجهٔ وزارتخانه به‌عنوان مشاور حضور دارند. در این جلسات به تعیین بودجهٔ مصوب وزارتخانه پرداخته می‌شود و هزینه‌های ضروری تنها در اواخر تابستان مورد تنظیم و بررسی قرار می‌گیرند. یکی از مشکلات مهم وزارتخانه‌ها این است که چگونه می‌توانند در مورد درخواست بودجه سال n تصمیم‌گیری کنند درحالی‌که هنوز نمی‌دانند که کنگره چه تصمیمی دربارهٔ بودجهٔ سال ۱ - n (که در طول تابستان کنگره آن را مورد بررسی قرار می‌دهد)خواهد گرفت. مثلاً در مورد وزارت بهداشت و امور اجتماعی از سال ۱۹۸۱ تاکنون، کنگره بدون در نظر گرفتن طرح بودجهٔ رئیس‌جمهور، هر ساله بودجهٔ این وزارتخانه را افزایش داده است. چنانچه بنا باشد وزارتخانه‌ای از ارقام ارائه شدهٔ ادارهٔ مدیریت و بودجه در راهنمای ماه آوریل پیروی نماید، احتمال دارد طرح بودجه‌ای که برای سال n ارائه می‌دهد کمتر از بودجه‌ای باشد که کنگره برای سال n-۱ تأیید خواهد کرد. بنابراین در این مرحله وزارتخانه‌ها به جای تمرکز بر راهنمای ادارهٔ مدیریت و بودجه برای سال n توجه خود را بیشتر به بودجهٔ تأییدی کنگره برای سال n-۱ معطوف می‌دارند. البته این امر تا حد زیادی بستگی به نوع عملکرد رئیس‌جمهور نیز دارد. چنانچه رئیس‌جمهور خود را مستقیماً درگیر روند تدوین بودجه نماید؛ حدود بودجه‌ای که احتمالاً رئیس‌جمهور پس از نشست خصوصی با وزرا و در پاسخ به تقاضای آنها خواهد پذیرفت، معیار محاسبهٔ وزارتخانه‌ها می‌گردد. اما درصورتی‌که نحوهٔ عملکرد رئیس‌جمهور بدین‌گونه باشد که تصمیم‌گیری در تدوین بودجه را به ادارهٔ مدیریت و بودجه واگذار نماید، فاصله گرفتن از

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

اهـداف تعییـن شـدۀ ایـن اداره، امـری مخاطره‌آمیـز به‌شـمار می‌آیـد. زیرا در چنیـن مـواردی ادارۀ مدیریت و بودجـه جهـت جریمـۀ وزارتخانه‌هـا، ممکـن اسـت بودجـه‌ای بـه مراتـب کمتـر از آنچه خـود ایـن اداره در ابتـدا برایشـان درنظـر گرفتـه بـه آنهـا اختصـاص دهد کـه در این صـورت تقاضـای تجدید نظـر وزارتخانه نیز ممکـن اسـت اوضاع را بدتر سـاخته و بـه کاهش مجدد بودجـۀ اولیـه بیانجامـد. لازم بـه ذکـر اسـت کـه، در ایـن مرحلـه وزرا نقـش بسـیار مهمـی را ایفـا می‌کنند. چنانچـه مایـل باشـند می‌تواننـد سـعی در تخصیـص مجـدد منابـع بودجـۀ خـود بنمایند. بـا این حـال، آنها بـه خوبـی می‌داننـد کـه کنگـره حکـم نهایـی را صادر خواهـد نمـود. هر نـوع تغییر و جابه‌جایـی در تخصیص منابـع باید مورد تأیید هر دو مجلـس کنگره قرار گیرد. بـا لحـاظ قرار دادن این کشـمکش قدرت کـه بین ادارۀ مدیریـت و بودجـه، رئیس‌جمهـور و دو مجلـس کنگره برقـرار اسـت، هـر وزیر بـا مسـئولیت خود، درخواسـت نهایـی بودجـۀ وزارتخانـه‌اش را بـرای ارسـال بـه ادارۀ بودجـه در مـاه سـپتامبر تنظیـم می‌نماید.

د: بررسی پاییزه

در مـاه اکتبـر و نوامبـر، رئیـس ادارۀ مدیریـت و بودجه جلسـات تحقیق بودجـۀ اختصاصی برای هـر وزارتخانه را تشـکیل می‌دهـد. ایـن مرحلـه بـه نـام «بررسـی پاییزی» خوانده می‌شـود. در این تحقیقات و جلسـات، تحلیل‌هـا و پیشـنهادات کارکنـان ادارۀ بودجـه مـورد بررسـی قرارمی‌گیرنـد و در نهایـت بـه تعییـن بودجه و سـایر تصمیم‌گیری‌هـا در ارتبـاط بـا برنامه‌هایی خاص می‌انجامـد. تنها کارکنـان ادارۀ بودجه و نمایندگان کاخ سـفید اجازۀ شرکت در این جلسـات را دارند. تحقیقات مذکـور، بودجه‌هـای مصـوب و نیـز ایجـاد تغییـر در قوانیـن اختیـار دهنـده را پوشـش می‌دهنـد. ممکـن اسـت وزارتخانه‌هـا منابع ارائـه دهندۀ این پیشـنهادات باشـند یـا خیـر. رئیـس ادارۀ بودجـه بر مبنای بررسـی پاییـزی و نیز سـایر ملاحظـات، تصمیمـات نهایی را در مـورد کل بودجـۀ هزینه‌هـای مصـوب هـر وزارتخانـه اعـلام مـی‌دارد. وی رسـماً سـری کاملـی از تمـام طرح‌هـای بودجـه پیشـنهادی ایـن اداره را در اختیـار رئیس‌جمهـور و مشـاورین اقتصـادی‌اش قـرار می‌دهد. در نهایـت تمـام طرح‌هـا، در اولیـن دوشـنبه بعـد از تعطیـلات روز شـکرگزاری بـه وزارتخانه‌هـا ارجاع داده می‌شـود تـا هیئت‌دولـت پیشـنهادات مـورد نظـر خود را مطـرح نماینـد. ایـن فراینـد «ارجـاع» نـام دارد. هر وزیـر می‌توانـد نسـبت بـه تصمیمـات ادارۀ بودجـه در مـورد بودجـۀ کل وزارتخانـه‌اش تقاضـای تجدیـد نظـر کنـد. در ابتـدا تقاضـای تجدیـد نظـر بـه ادارۀ بودجـه ارسـال می‌شـود. در صـورت عدم حصول توافـق (اغلب اختلافـات در همیـن مرحله حـل و فصـل می‌گردند.)، سـازوکارهای سـازمانی جهـت رسـیدگی بـه تقاضـای تجدیـد نظرهـای مجدد بسـته بـه سیاسـت‌های دولت وقـت، متفـاوت بـوده و حتـی احتمـال تغییـر سـالانه نیـز وجـود دارد. پـس از این هـر وزارتخانه، درخواسـت نهایـی بودجـه‌اش را مطابـق با سـقف‌های تعیین شـدۀ ادارۀ بودجـه تهیـه و تنظیـم می‌نمایـد. ادارۀ بودجـه ایـن درخواسـت‌ها را جمـع نمـوده، نظـرات اجمالـی کابینـه و برخـی اطلاعات تشـریحی و نیـز اطلاعاتی در زمینـۀ پیش‌رفت‌هـای حاصلـه از برنامه‌هـای مدیریتی رئیس‌جمهـور را بـه آ ن اضافـه نمـوده و لایحـۀ بودجه را در مـاه فوریـه، تسـلیم کنگـره می‌نمایـد. در ایـن زمـان کنگره تا شـروع سـال مالی جدیـد در اول اکتبر، شـش‌ماه فرصـت بـرای تصویـب قوانیـن لازم دارد. اندکـی پـس از تسـلیم طـرح بودجـۀ رئیس‌جمهـور، هـر وزارتخانـه دلائـل مشـروح بودجه‌گذاری‌هـا خـود را تقدیـم کنگـره می‌نمایـد. در ایـالات متحـده آمریکا، رئیس‌جمهـور موظـف اسـت بـه همـراه هـر یـک از بودجه‌هایـی کـه بـه کنگـره تقدیـم می‌کند پیـام خود و چکیـده بودجـه را نیـز ارائـه کنـد. هرسـال، پیـام و چکیـده بودجـه در بودجـه دولت ایالات متحـده آمریکا گنجانـده می‌شـوند که اطلاعـات بودجـه رئیس‌جمهور و اولویت‌هـای مدیریتـی و بررسـی‌های بودجـه هـر سـازمان، از جملـه ارزیابـی عملکـرد سـازمان‌ها را ارائه می‌دهـد. اطلاعـات تفصیلـی ۱۰ صفحه از پیـام بودجه را بـه خـود اختصـاص می‌دهد؛ هر سـال، بخـش عمده

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

اطلاعـات مـورد نیـاز در اسـناد زیـر ارائه می‌شـود:
الـف) چشـم‌انداز تحلیلـی، کـه شـامل تحلیل‌هایـی اسـت کـه بـرای تاکیـد بـر زمینه‌های ویـژه یا تشـریح سـایر داده‌هـای بودجـه طراحـی شـده اسـت. این جلد شـامل تحلیل‌هـای اقتصـادی و حسـابداری، اطلاعـات دریافتی‌هـا و درآمدهای جمع‌آوری شـده دولت فدرال، تحلیل‌هـای هزینه‌هـای فدرال، اطلاعـات مفصل درباره اسـتقراض و بدهی‌هـای دولـت فـدرال، برآوردهـای خدمـات مبنـا یـا جـاری، اطلاعـات عملکـرد برنامه‌هـا (از جملـه اطلاعـات ابـزار ارزیابـی برنامـه)، برآوردهـای بلندمـدت بودجـه و سـایر اطلاعـات فنی اسـت.
ب) جـداول تاریخی، کـه اطلاعات دریافتی‌هـا، مخارج، مـازاد یـا کسـری، دیـون فـدرال و وضعیـت اشـتغال دولـت فـدرال در دوره‌هایتاریخـی (ایـن اطلاعـات از سـال ۱۹۴۰ آغاز می‌شـود) وآینـده را ارائـه می‌دهد(به موجـب قانـون پیش‌بینی‌هـای چهارسـال پس از سـال بودجـه نیـز بایـد ارائه شـود.
ج) ضمیمـه، که در اصل برای اسـتفاده کمیسـیون‌های تخصیـص، طراحـی شـده اسـت. ایـن بخـش شـامل اطلاعـات مالی بسـیار مفصل درباره هر یـک از برنامه‌ها و حسـاب‌های تخصیص‌هاسـت و بـرای هـر سـازمان، ایـن اطلاعـات را در برمی‌گیـرد: متـن پیشـنهادی تخصیص‌هـا، جـداول بودجـه هـر حسـاب، قوانیـن پیشـنهادی جدیـد، توضیـح دلیـل نیـاز به اعتبـارات و ترتیباتـی کـه می‌تـوان در مـورد تمـام اعتبـارات یـک سـازمان یـا مجموعـه‌ای از سـازمان‌ها بـه کار بـرد. همچنیـن دربـاره فعالیت‌هایـی کـه هزینه‌هـای آنها در ارقـام کل بودجـه ذکر نشـده اسـت نیز اطلاعاتـی ارائه می‌شـود.
د) چارچـوب اقتصـادی کلان و راهبرد مالی میان مدت. در بودجـه، برآوردهـای هـر یـک از چهـار سـال پس از سـال بودجـه ارائـه می‌شـود. تدویـن فـروض اقتصادی کلان بـرای پیش‌بینی‌های بودجه مسـئولیت مشـترک شـورای مشـاوران اقتصـادی، وزارت خزانـه‌داری و اداره مدیریـت و بودجـه اسـت. پیشـنهاد بودجـه شـامل بحث‌های چشـمگیر دربـاره فروض اقتصـادی زیربنایی و مقایسـه بـا پیش‌بینی‌هـای سـال گذشـته اسـت. فـروض اقتصـادی شـامل برآوردهای آثار سیاسـت‌های رئیس‌جمهـور در صورت تصویب اسـت. در مقابل، اداره بودجـه کنگـره مجموعه‌ای از فـروض اقتصـادی را ارائه می‌دهـد کـه با فـروض اداره مدیریـت و بودجـه تفاوت دارنـد و آثـار تغییـر سیاسـت‌ها را در بـر نمی‌گیرنـد. از زمـان توقـف قانون تنفیـذ بودجـه، پیش‌بینی‌های چند سـاله از نظـر قانونـی الزام آور نیسـتند.
ه) اطلاعـات مرتبـط بـا عملکـرد. بـه موجـب قانـون عملکـرد و نتایـج فعالیت‌هـای دولـت، سـازمان‌ها بایـد گزارش‌هـای طرح‌هـای راهبـردی، طرح‌هـای عملکـرد سـالیانه و برنامـه سـالیانه عملکـرد را ارائـه دهنـد.[1]

بند دوم: تخصیص بودجه

بـرای درک کنگـرۀ ایـالات متحـده و نقـش آن در روند تدویـن بودجـه، ابتدا بایـد بتوانید موقعیـت ویژۀ قانونی را کـه قـوۀ مقننـه از آن برخـوردار اسـت، درک کـرد. اول آنکـه کنگـره بخشـی هم‌تراز و درعین‌حـال مجزا از ارکان حکومـت را تشـکیل می‌دهـد. و این بـدان معنی اسـت که قانون‌اساسـی کشمکشـی بنیادیـن بین قوای مقننـه، مجریـه و قضائیـه بنا کرده اسـت. بدین منظور، تمامـی قانونگذاری‌هـا بایـد از کنگـره نشـأت گیرنـد و طبـق قانون‌اساسـی «هیـچ نـوع برداشـتی از خزانـه مجـاز نیسـت مگـر آنکـه از مجـرای تخصیـص بودجـه بـر مبنـای قوانیـن انجام شـود.» همیـن «اختیـار امور مالـی» کنگـره اسـت کـه آن را در روند تدویـن بودجه درگیـر و اختیـاردار می‌سـازد. به عـلاوه قانون‌اساسـی، هـر دو مجلـس کنگـره را مجـاز بـه تصویـب و اجـرای قوانیـن خاص خـود در طی روند تظیم بودجه، دانسـته

۱. بودجه‌هـای قـوای مقننـه و قضائیـه بـه صـورت مسـتقل از بودجه قوه مجریـه تهیه می‌شـود. هزینه‌هـا و اعتبارات پیشـنهادی قوای مقننـه و قضائیـه بایـد قبـل از ۱۱ اکتبـر هرسـال بـه رئیس‌جمهـور ارائـه شـوند و رئیس‌جمهور آنهـا را بدون هیـچ تغییـری در بودجه پیشـنهادی خود بگنجاند.

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

است.

الف: روند تخصیص بودجه

جلسات نقد و بررسی لایحهٔ بودجه در کنگره معمولاً از ماه ژانویه تا اکتبر یا نوامبر منعقد می‌گردد. بعضی از سال‌ها، بسته به شدت مخالفت‌ها با لایحهٔ بودجه، ممکن است این جلسات، کل طول سال را فراگیرند. اولین سه‌شنبهٔ فوریه، پس از آنکه رئیس‌جمهور لایحهٔ بودجه را تسلیم کنگره نمود، روند بررسی بودجه در کنگره رسماً آغاز می‌شود. از آنجایی که سال مالی از ابتدای اکتبر آغاز می‌شود، بررسی بودجه در عمل تمام جلسه را به خود اختصاص می‌دهد. اندکی پس از آنکه رئیس‌جمهور لایحهٔ بودجه را تسلیم کنگره نمود، هریک از وزارتخانه‌ها، توجیهات مشروح خود را تسلیم کنگره می‌کند که از دیدگاه کنگره، حائز اهمیت فراوانی است. مشروح توجیهات هر وزارتخانه، حاوی اطلاعاتی دربارهٔ هزینه‌های سال پیش و برنامه‌های برای سال آینده است. همچنین باید برنامه‌ها و گزارش‌های عملکرد، مطابق با «قانون عملکرد دولت و نتایج حاصله» که شامل تاریخچه‌ای از نحوهٔ عملکرد آن وزارتخانه است، همراه با مشروح توجیهات ارائه گردد. تسلیم مشروح توجیهات، از دیدگاه کمیته‌های فرعی تخصیص بودجه، دارای اهمیت بسزایی است.

پس از تسلیم بودجه، اولین رویداد مهم و جدی هنگامی است ادارهٔ بودجهٔ کنگره با لحاظ قرار دادن فرضیات فنی و اقتصادی خود، ارزیابی مجددی از لایحهٔ بودجهٔ رئیس‌جمهور به کنگره ارائه می‌نماید. این فرضیات، جهت ارزیابی اقدامات کنگره در مورد بودجه نیز، در طول سال به‌کار گرفته می‌شوند. ارزیابی‌های ادارهٔ بودجهٔ کنگره اغلب با ارزیابی‌های رئیس‌جمهور تفاوت دارند. اگر چه در سال‌های اخیر فرضیات ادارهٔ بودجهٔ کنگره و ادارهٔ مدیریت و بودجه در مورد هزینه‌ها به یکدیگر نزدیک‌تر شده‌اند، فرضیات فنی این دو اداره همچنان متفاوت می‌باشند. دلائل زیادی عامل ایجاد این تفاوت‌ها هستند؛ که یکی از آنها، این حقیقت است که فرضیات اقتصادی ادارهٔ بودجهٔ کنگره همواره دو ماه پس از تسلیم لایحهٔ رئیس‌جمهور تنظیم می‌شوند و به همین دلیل همواره روزآمدتر هستند. دلیل دیگر اینکه این دو اداره از الگوهای متفاوتی بهره می‌گیرند و مهم‌تر اینکه ادارهٔ مدیریت و بودجه تأثیرات پویای اجرای برنامه‌های رئیس‌جمهور را درنظر می‌گیرد. درحالی‌که ادارهٔ بودجه کنگره به هیچ‌وجه به تأثیرات بودجهٔ رئیس‌جمهور بر اقتصاد نمی‌پردازد. در حقیقت ادارهٔ بودجهٔ کنگره، فرضیات اقتصادی و ارزیابی خود از قوانین را نیز، بدون در نظر گرفتن تأثیرات بودجهٔ مصوب بر اقتصاد کلان، تنظیم می‌نماید. گام بعدی در تخصیص بودجه، تصویب قطعنامه مشترک بودجه می‌باشد. در طول ماه مارس و آوریل، مجالس سنا و نمایندگان به‌طور مجزا به طرح و تصویب قطعنامه‌های بودجه می‌پردازند. دو مجلس به اتفاق، قطعنامهٔ مشترک بودجه را تا ۱۵ آوریل تصویب می‌کنند. قانون بودجه کنگره و کنترل توقیف، قطعنامه بودجه مشترک را به عنوان بخش عمدهٔ فرایند بودجه ریزی کنگره ایجاد کرد قطعنامه سالیانه بودجه یک توافق میان مجلس نمایندگان و مجلس سنا درباره برنامه بودجهٔ سال مالی آینده و حداقل چهارسال مالی آینده است. قطعنامه تنها یک موافقت‌نامهٔ رسمی و لازم‌الاجرا بین دو مجلس کنگره، دربارهٔ کل هزینه‌ها، درآمدها و سایر ارقام بودجه است. این موافقتنامه ممکن است موافقتنامه‌ای مشروح به انضمام دستورات و پیشنهاداتی برای اقدامات بعدی کنگره باشد. و یا تنها جمع کل هزینه‌ها باشد (که اغلب بدین صورت است). در این قطعنامه، حدود کلی هزینه‌های مصوب و نیز دستور اصلاح برای کمیسیون‌های هزینه‌های ضروری، اعلام می‌شود. قطعنامهٔ بودجه، قانون به‌شمار نمی‌آید و به عبارت دیگر کنگره قطعنامه را جهت تأیید به رئیس‌جمهور ارسال نمی‌نماید. به عبارتی قطعنامه بودجه عبارتست از پاسخ کنگره به لایحه بودجه‌ی ریاست جمهوری. کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

مسئول تهیه گزارش سند بودجه هستند. در تدوین قطعنامه بودجه، کمیته‌های بودجه جلسات رسیدگی برگزار می‌کنند و گزارش اعضای کنگره و نمایندگان بخش‌ها و ادارات فدرال، سازمان‌های ملی و عمومی و دولتی را دریافت می‌کنند. سه جلسه رسیدگی منظم شامل گزارش جداگانه رئیس دفتر مدیریت و بودجه، رئیس دفتر بودجه کنگره و رئیس شورای ویژه فدرال برگزار می‌شود. رئیس دفتر مدیریت و بودجه درباره تسلیم بودجه توسط رئیس جمهور توضیحی می‌دهد، مدیر دفتر بودجهٔ کنگره تحلیلی از پیشنهادات مربوط به بودجه رئیس جمهور و برآورد مستقل مبنای بودجه را ارائه می‌دهد و رئیس شورای ویژه فدرال وضعیت اقتصاد ملی را ارزیابی می‌کند. شش هفته پس از تسلیم بودجه توسط رئیس جمهور، کمیته‌های مجلس نمایندگان و سنا ملزم به تسلیم نظرات و تخمین‌ها درباره موضوعات بودجه در صلاحیت خود به کمیته‌های بودجه هستند. این نظرات و تخمین‌ها بار دیگر به شکل نامه به رئیس جمهور و عضو ارشد کمیته بودجه تسلیم می‌شود که این نظرات و تخمین‌ها بویژه شامل نظراتی درباره پیشنهادات و تخمین‌های بودجه رئیس جمهور که درباره اثر بودجه بر هر گونه قانون گذاری که در زمان جلسه مشترک کنگره قابل تصور باشد، است.

نتیجه گیری و جمعبندی

بودجه‌ی نوین دولت فدرال ایالات متحده آمریکا، هرساله ضمن یک فرایند سالیانه از طریق قانون بودجه کنگره و کنترل توقیفات (مصوب ۱۹۷۴) وضع می‌شود. قانون بودجه‌ی کنگره(CBA)، در واقع بخش اصلی کنترل بودجه را از قوه مجریه به مقننه انتقال داده است؛ به عبارت روشن‌تر، تاریخچه‌ی تکامل فرایند بودجه‌ی فدرال، حاکی از تغییر قدرت بین قوه مقننه و مجریه می‌باشد. در دوره های طولانی‌تر، کنترل کنگره اغلب از طریق اعطای مجوز اعتبارات در دهه ۱۹۲۰ یعنی زمانیکه بخش اجرایی قدرت بیشتری یافت انجام می‌گرفت. نقش اصلی خود در کنگره را بعنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاست گذاری بازیافت. قانون بودجه و حسابداری(۱۹۲۱)، به رغم اینکه قدمت ۸۰ ساله دارد، یک چشم انداز معاصر است. زیرا نظام و نهادهایی که به موجب آن تاسیس شد، هنوز هم انجام خدمت می‌کنند. در طول ۵۰ سال پس از تصویب قانون ۱۹۲۱ با گسترش عملکردهای اجتماعی، اقتصادی و رفاهی در سطح کشور، بودجه ایالات متحده رشد چشمگیری کرد. این بودجه به یک ابزار مهم سیاست مالی انقلاب کینز در اقتصاد تبدیل شد که برای نقش دولت در مدیریت اقتصاد، اهمیت قائل بود. این بودجه برنامه‌های معاملاتی جدید فرانکلین روزولت و هزینه‌های دولت آمریکا در طول و پس از جنگ جهانی دوم را تامین می‌کرد. همچنین هزینه‌های جنگ مجازی رئیس جمهور لیندون جانسون با فقر و جنگ واقعی در ویتنام را تامین کرد. تا زمان به قدرت رسیدن ریچاردنیکسون، قدرت ریاست جمهوری به اوج تاریخی خود رسید. کنگره که مجبور بود برای یک جنگ اعلان نشده و بدون طرفدار و نیز برای اختلاف سلایق در سیاست تامین اعتبار کند، به تنگ آمد و تصمیم گرفت خود را مجدداً ابراز نماید. نقش اصلی خود در تعیین صلاحیت کنگره را ، بعنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاستگذاری بازیافت. بنابراین، قانون بودجه کنگره و کنترل توقیف مصوب سال ۱۹۷۴ با هدف اطمینان از کنترل موثر کنگره بر فرایند بودجه، فراهم آوردن تمهیدات لازم برای تصمیم کنگره در خصوص تراز تخصیص عایدات و هزینه های فدرال هر سال، ایجاد نظام کنترل توقیفات، تعیین اولویت‌های بودجه ی ملی، و فراهم کردن اطلاعات توسط بخش اجرایی به منظور کمک به انجام وظایف کنگره به تصویب رسید.

اصلاحات مالی و بودجه بندی عمومی آمریکا معطوف به تغییر نهادها ، فرآیندها و سیاست‌گذاری‌ها شده است. تلفیق سازی در نظام سیاسی دولت آمریکا از اهمیت و ضرورت خاصی برخوردار است. و دلیل

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

آن تفکیک قوا و توازن بین قوای مقننه و مجریه است. حتمی بودن تعارضات نه فقط به دلیل اختلاف عقاید بلکه به دلیل گرایش نهادها بسوی حفظ امتیازات ویژه خود در ساختار حاکمیت است. به منظور کاستن عواقب سوء تعارضات سیاسی، فرآیندهایی طراحی شده است تا ایجاد اجماع در «سیاست گذاری بودجه و حسابداری» به آسانی صورت گیرد. اصطلاح «سیاست‌های بودجه‌ای» برای آن دسته از تصمیمات اطلاق می‌گردد که بر تخصیص بودجه تاثیر میگذارند و به عبارتی به قوانین آماده سازی، تصویب و اجرای بودجه اشاره دارد. ویژگی‌های شاخص بودجه بندی فدرال ثبوت و دائمی بودن نهادها است. نهادهای جدید اضافه شده ولی نهادهای قدیمی هرگز از بین نرفتند. این امر درک اصلاحات جاری یا جدید را بدون شناخت تلاش‌های قبلی دشوار می‌نماید. به همین ترتیب، تفکیک نهادها، فرآیندها و سیاست‌گذاری‌ها نیز غیرممکن است. نهادها فرآیندهایی را اتخاذ می‌کنند که در طول زمان توسط سیاست‌ها هدایت یا تولید می‌شوند. در مجموع نظام حقوق بودجه ایالات متحده آمریکا به دلیل جامعیت در چارچوبهای حقوقی، علاوه بر تعیین صلاحیت موثر برای کنگره در امر بودجه ریزی دولتی، موجب برقراری نظام توازن و کنترل قوا در منظومه حقوق اساسی این کشور شده است.

منابع و ماخذ

ابراهیمی نژاد، مهدی، فرج وند، اسفندیار (۱۳۸۰) بودجه از تنظیم تاکنترل، تهران: انتشارات سمت.

ایران‌نژاد پاریزی، مهدی، ساسان گوهر، پرویز (۱۳۷۳) سازمان مدیریت از تئوری تا عمل، تهران: انتشارات موسسه بانکداری، چاپ دوم.

پناهی، علی (۱۳۸۶) بودجه ریزی عملیاتی: در نظریه و عمل، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

پیرنیا، حسین (۱۳۵۵) مالیه عمومی، مالیات و بودجه، تهران: ابن سینا.

تنک، آندره، (۱۳۵۸)حقوق ایالات متحده آمریکا، ترجمه سید حسین صفائی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران: موسسه حقوق تطبیقی.

توکلی، احمد، (۱۳۸۲) مالیه عمومی، تهران: سمت.

حمیدیان، حسن (۱۳۷۸) کنترل قوه مقننه در ایران و آمریکا، تهران: نشر تیر.

داوید، رنه (۱۳۶۴) نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه: حسین صفایی، محمد آشوری، عزت الله عراقی، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.

رنه اشتورم (۱۳۲۵) بودجه، ترجمه امان الله اردلان، تهران: چاپخانه علمی.

روزن، هاروی اس (۱۳۷۸) مالیه عمومی (اقتصاد بخش دولتی)، ترجمه عین الله علاء، چاپ اول، تهران: دانشکده امور اقتصادی.

زارعی، محمد حسین (۱۳۸۹) نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی: مطالعه حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: دفتر مطالعات حقوقی.

سن، آمارتیا (۱۳۷۹) برابری و آزادی، ترجمه حسن فشارکی، تهران: نشر شیرازه، چاپ اول.

شبیری‌نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶) حقوق قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه: مبانی نظری و الگوی پیشنهادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی- دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

شوئل، فرانک ال (۱۳۶۳) آمریکا چگونه آمریکا شد، ترجمه ابراهیم صدقیانی، تهران: موسسه انتشارات امیر کبیر، چاپ دوم.

غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۱) دولت در اقتصاد کینزی، در مجموعه مقالات نقش دولت در اقتصاد، گردآورنده سعید فرهانی فرد، تهران: موسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، چاپ اول .

الکسی دوتوکویل (۱۳۸۳) تحلیل دمکراسی در آمریکا، ترجمه رحمت الله مقدم مراغه‌ای، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ دوم.

لاینرت، یان (۱۳۸۹) بودجه ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظامهای بودجه ریزی (مطالعات موردی

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

برخـی کشـورهای عضـو سـازمان همـکاری اقتصادی و توسـعه، مرکـز پژوهش های مجلس شـورای اسـلامی، دفتـر مطالعـات برنامـه و بودجه.
ماسـگریو، ریچـارد. ماسـگریو، پگـی (۱۳۸۴) مالیـه عمومـی در تئـوری و عمل، ترجمه یـدالله ابراهیمی فر، تهـران، سـازمان مدیریـت و برنامـه ریزی کشـور.
مصـدق، محمـد (۱۳۷۷) اصول و قواعـد و قوانین مالیه در ممالـک خـارج و ایران، تهران: انتشـارات فرزان.
هـاروی، واسـرمن (۱۳۷۳) تاریـخ مردمـی آمریـکا، ترجمـه محمـد قاضـی، ملـک ناصر نوبـن، تهران: نشـر آرویـن.
هایـک، فردریـش (۱۳۸۲) در سـنگر آزادی، ترجمـه عـزت‌الله فولادونـد، تهـران: لـوح فکـر، چـاپ اول.
- Al Gore, From Red Tape to Results : Creating a Government that Works Better and Costs Less l. Missian –Driven , Result Oriented Budgeting Acompanying Report of the National Performance Review. (washigton , Dc : U.S Government Printing Offce(, 1993
- Alan. Schick ,"Budgeting as an Administrative Process"In Alan Schick,ed. Perspectives on Budgeting.Washington D. C :American Society for Public Administraion ,1980
- Allen Schick," The Road to PPB: Stage of Budget Reform," Public Administration Reviw 26 , December. 1966
- AMES L.CHAN,"Models of Public Budgeting and Accounting Reform"OECD Journal on Budgeting, Volume2 Supplement 1,OECD, Paris, 2002
- Anthony Downs "Why the Government Budget is too Small in a Democracy" , World Poltics,July,1960
- Akhil reed Amar, "The Bill of Rights: Creation and Reconstruction". New Haven. CT: Yale University Press, 1998.
- Alison. Graham," Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? ",in Fredric S.Lane "Current Issues in Public Administraiton"New York:St Martin's Press,1982
- Forrest Mc Donald," A Constitutional History of The United States",Malabar, FL: Robert E. Krieger,1986
- Harvey, D., A Brief History of Neoliberalism, New York: Oxford University Press.2005
- Henderson, D, The Changing Fortunes of Economic Liberalism Yesterday, Today and Tomorrow, second edition, London: The Institute of Economic Affairs.2001
- Jacquemin , A "Competition and Competition Policy in Market Economy" ,in Competition Policy inEurope and North Amrerica : Economic Issues and Institutions , A Jacuemin (ed), switzerland ,1990
- Jacson,P.M."The Boundaries of the Public Domain",New Yourk:Greenwood Press, 1989
- Kravchuk. Robert , Ronald Schack, "Designing Effective Performance _ Measurement System Under the Government Perfomance and Result Act Of " , Public Administration Review 53, 1993
- Lyden. Fremont J. & Ernest G.Miller," Planing, Programming, Budgeting : A System Approach to Management " , Chicago , Markham Publishing Company . 1970
- Lynch.Thomas D,"Public Budgeting in America" Englewood cliffs,New Jersey: Prentice- Hall , 1990
- McGregor, G. I, Enironmental Law and enforcement, Lewis Publishers.1994
- Merkin, R, Encyclopedia of Copaetition Law, Vol. I, II, III, London.1997
- Miller , G.J,"Government Fiscal Policy Impact " , in Handbook if Public Sector Economics, edited by Donijo Robban , London : Taylor & Francis Group, 2005
- Milton Meltzer, "The American Revolutionaries: A

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

History in Their Own Words". New York: Crowell, 1987.
- Nozick, R, Anarchy, State, Utopia, Blackwell Publishers.1994
- Ogus, A, Costs and Cautionary Tales, Economic Insights for the Law, Oxford: Hart Publishing.2006
- Rechard B. Morris, " The Framing of the Federal Constitution", Washington,DC: National Park Service,1986
- Rosenbloom,David," Public Administration:understanding Management, Poltics and law in law in Public Sector ",New Yourk: Random House,1986
- Rothbard , M .N , Power and Market, Government and Economy , Third edition , Alabama Luudwig von Mises Institution,2004
- Rothbard , M .N ; Man," Economy, and State: A Treatise on Economic Principles", Fifth Edition, Alabama: Ludwig von Mises Institute,2004
-SCKich,Allen,TheroleofFiscalRuleinBudgetingThe role of Fiscal Rule in Budgeting",OECDJournal on Budgeting,Vol.3,No.3
- Wildavsky Aaron, "The Politics of the Budgetary Process", fourth edition Boston, Mai Little Brown, Prologue, chapter 1, 1984
- Wildavsky. Aaron," A Comparative Theory of Budgeting Processes" Transaction Publishers, New jersey ,1986,
- Wildavsky. Aron ,"The Politics of the Budgetary Process" Third Edition . Boston little, Brown , 1979
- Wilenski.Peter," Budget Innovation and Reform , in D.J. Hardman " Government Accounting and Budgeting ,Sydney : Prentice-Hall,1982
- Blondal Jon R.,Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner "Budgeting in the united States"OECD Journal on Budgeting, Vol.3,No.2, OECD, Paris .2003
- CBO, Mission of Congreeional Budget Office, CBO, Washington DC, www.cbo.gov/AboutCBO.cfm. 2004
- Center on budget and policy priorities.policy basics." Where do our tax dollars go Updated April, 2009
- Chan, James L,"Major Federal Budget Laws of the united States", in Shojoi Siamak(ed.), Budget Defcits and Debt: A Global perspective, Praeger, London, 1999
- Committee on the budget "Jurisdiction of the house budget committee". (Excerpted from rules of the house of representative : one hundred and thenth congress)
- Committee on the budget "Jurisdiction of the house budget committee". (Excerpted from rules of the house of representative : one hundred and thenth congress)
- David M. Walker,"Comptroller General of the United States," GAO Answers the Question:What's in a Name?" http://www.gao.gov/about/rollcall
- GOA,"GAO's Name Chnge and other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004", GAO Washington DC,2004, www.gao.gov/about/namechange.html.
- Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar . Ellen Bradford And Matthew Scogin "PAYGO Rules and Sequestration Procedures": Briefng Paper No. 2. Last updated: March 31, 2008
- Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar . Nooree Lee "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, ": Briefng Paper No. 34 .Last updated Last updated: 4-29-08
- Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar Ellen Bradford and Russell Constantine "The

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]

Debt Ceiling and Executive Latitude": Briefng Paper No. 11. Last updated: Last updated: May 4, 2005
- Heniff Jr. Bill." House Rules Changes Affecting the Congressional Budget Process Made at the Beginning of the 110th Congress" Congressional Research Service Order Code RL34149 August 30, 2007
- Heniff Jr., Bill. "Overview of the Authorization-Appropriations Process." Congressional Research Service, Order Code RS20371. Updated December 8, 2006
- Keith, Robert. "Introduction to the Federal Budget Process." Congressional Research Service, Order Code 98-721 GOV Updated March 7, 2008
- Keith, Robert. "The Budget Reconciliation Process House and Senate Procedures." Congressional Research Service, RL33030. August 10, 2005
- Wildavsky. Aron , "Political Implications of Budget Reform : A Retrospective " , Public Administration Reviw 52 (November / December 1992)

Downloaded from ijurm.imo.org.ir at 18:47 IRST on Monday February 5th 2018
[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-03]