

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 دمکراتیک 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 مقننه کشورها در بودجه‌ریزی این واقعیت را منعکس می‌کند که کشورها از نظام‌های حقوقی یکسانی برخوردار نیستند و هر یک 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، عملاً 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 شمرده). سوم؛ نظام حقوقی که بیشتر در کشورهایمانند 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 در این 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.

مقدمه

گذشته‌های دور بازگشت. و باید ریشه اصلی تنظیم بودجه را در «عامل سیاسی» جستجو کرد. در اینکه نظریه‌های نظام مالی به طور اعم و نظریه‌های نظام بودجه به طور اخص از بطن نظریه‌های اقتصادی زاده شده‌اند تردیدی وجود ندارد. اما اولین مرحله از شکل‌گیری فرایند بودجه‌ریزی، به لحاظ «جوهری» فرایند سیاسی بوده و این خصیصه تاکنون نیز حفظ شده است (Al Gore, 1993, p.1). بودجه هم زمان با ابتدایی‌ترین مراحل تشکیل حکومت‌های پارلمانی شکل گرفت؛ یعنی از زمانی که حق نظارت مردم در قالب کنترل درآمدها و هزینه‌های دولت از طریق ساز و کارهای نمایندگی تحقق یافت. در انگلستان نمایندگان پارلمان می‌خواستند درآمدها و هزینه‌های دولت را کنترل کنند و مایل نبودند بدون رضایت آنها مالیات وضع شده یا بدون کنترل آنها از اموال عمومی خرج شود (صراف، ۱۳۵۶، ص ۷۴). بدین سبب بود که به تدریج درآمدها و هزینه‌های دولت در سندی تنظیم شد و تصویب پارلمان ضرورت پیدا کرد؛^۱ تا آنجا که در قرن نوزدهم اراده قانونگذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضروریات دموکراسی شناخته شد.^۲

باید اذعان داشت که روش‌های بودجه‌ریزی منعکس کننده انتخاب‌ها، خط مشی‌ها دولت هستند. وقتی از شیوه‌های بودجه‌ریزی سخن می‌گوییم، درباره ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است، و انواع پرسش‌هایی که در طول فرایند بررسی بودجه مطرح می‌شود، صحبت می‌کنیم (پناهی، ۱۳۸۶، ص ۱۵). به لحاظ تاریخی، تکامل شیوه‌های بودجه‌ریزی، تلاش برای آشتی دادن حقیقت با قدرت است که هنوز هم ادامه دارد. در قالب این عبارت آرون ویلدافسکی، بودجه‌ریزی را تلاش مشترک و مستمر برای نظم بخشیدن به فشارهای گروه‌های هم‌سود و تحلیل نظام‌مند منافع آنها تلقی می‌کند. هدف این تحلیل، طرح پرسش‌هایی است که معمولاً وقتی گروه‌های هم‌سود برای تخصیص منابع به منظور حمایت از فعالیت‌های مطلوب خود رایزنی می‌کنند، نادیده گرفته می‌شود. اگر چه مرحله «کنترل» به مثابه نخستین کارکرد بودجه، نقطه اشتراک تمامی نظام‌های بودجه‌ای است. اما به هر حال برای شناخت دقیق‌تر مفهوم بودجه باید به

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۰۸

۱. در اوایل قرن هیجدهم میلادی، صورت دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که وزیر پادشاه به پارلمان انگلستان تقدیم می‌کردند، اعلامیه یا جداول حساب‌ها (The Statement of Schedules of Account) نامیده می‌شد نخستین بار رابرت والپول (Robert Walpole) نخست وزیر جرج اول (George Louis)، پادشاه انگلستان، هنگام آغاز بحث و مذاکره در مورد صورت هزینه‌ها و حساب‌های دولت در سال ۱۷۳۳ میلادی از اصطلاح «باز کردن کیسه یا کیف» (The Budget Opened) استفاده کرد، منتقدان سیاست‌های وزیر دارائی ضمن تشبیه او به شعبده بازی که انبان کلک‌های خود را می‌گشاید، به طعنه گفته شد که سفره‌اش «بودجه‌اش» را گشود. استفاده از این اصطلاح در کشور انگلستان تداوم یافت و به تدریج واژه بودجه به محتوای مدارک موجود در کیف به جای خود کیف اطلاق شد و تا سال ۱۸۰۰ میلادی به طور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت. گلاستون (William Gladstone) نخست وزیر انگلستان در سال ۱۸۶۰ از کیف چرمی قرمز رنگی برای حمل سند بودجه به پارلمان استفاده کرد که پس از آن اصطلاح کیف بودجه نیز معمول گردید. در واقع کلمه «Bougette» (کیف پول) فرانسوی، اندک اندک انگلیسی شد و به صورت «Budget» درآمد و به همین شکل به فرانسه بازگشت و از آغاز سده نوزدهم میلادی جانشین اصطلاح Etat du roi گردید. اصطلاح اخیر به دوران فئودالی متعلق بود و با حکومت پارلمانی مطابقت نداشت بنابراین جای خود را به بودجه داد. در این زمینه زیر نک: صدیق، حسن، مدیریت نوین بودجه، دانشگاه تهران ۱۳۵۴، چاپ اول و پیرنیا، حسین، مالیه عمومی، مالیات و بودجه، ۱۳۵۵: ابن سینا، تهران، ۱۳۵۵، چاپ هشتم، و

Dolton. H., "Principles of Public Finance", London, Routledge & Kegan Paul, 1996
California Department of Finance, "Development of Modern Budget" available on: <http://wwwdot.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.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۰۹

(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). 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 پیچیده تفکیک، کنترل و موازنه 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 قوه 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

در تعریفی 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 وسیله آگاهی اطمینان مردم از مصرف صحیح و قانونی منابع و وجوه عمومی پیدا کرد (Lynch. Thomas ۵.p, ۱۹۹۰). و در نهایت بودجه یک سند سیاسی تلقی شد. D 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 نحوه عملکرد بودجه تحت عنوان «قانون محاسبات عمومی» در اولین دوره های قانون گذاری 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 گسسته حکومت‌ها در چارچوب بودجه و قوه مقننه قدرتمند را هدف اصلی افزایش کارایی حکومت قلمداد می‌کردند. در حال حاضر نیز تخصیص منابع عمومی و نظارت بر نحوه هزینه آن، هسته 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 درخواست‌های سیاسی نسبتاً متعارض و رقابتی را سازگار می‌کنند (Douglas F , ۱۶۴.p, ۲۰۰۲).

۱. هیوز. آون، مدیریت دولتی نوین: نگرشی راهبردی (استراتژیک) سیراندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها، ص ۲۲۷.

تفکیک ناپذیری از فعالیت‌های حاکمیتی است که سیاست‌مداران 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 تصمیم‌گیری‌های مرتبط است که در چارچوب آن مناسب‌ترین گزینه برای نیل به منافع عمومی انتخاب می‌شود. بودجه‌ریزی در واقع «انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن سیاسی است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می‌آید» (شبییری‌نژاد، علی‌اکبر، ۱۳۸۶، ص ۳۹). بودجه هر حکومتی، ابزاری را برای بحث و بررسی مسائل توسط گروه‌های هم‌سود ایجاد می‌کند. بنابراین، پیشنهادها و آراء مجلس درباره سقف منابع پیشنهادی و جهت‌گیری 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 ذی‌نفع نیز حمایت می‌کند. فرصت استفاده از بودجه برای ایجاد دگرگونی‌های بنیادین و مهم، برای مقامات سیاسی و گروه‌های هم‌سودی که به دنبال کسب منابع مالی ضروری برای حمایت از برنامه‌های مطلوب خود هستند، اهمیت ویژه‌ای دارد. دیدگاه‌ها و نیازهای مقامات سیاسی و گروه‌های هم‌سود ممکن است در بسیاری از موارد با ارزش‌ها و خواست‌های نظام اداری تعارض داشته باشد، این تعارض‌ها باید از سوی تصمیم‌گیران تجزیه و تحلیل و تصمیمات لازم اتخاذ شود. در واقع، درک این نیازهای متعارض، به عنوان کلید درک فرایند بودجه‌قلمداد می‌شود. دولت‌ها در فرایند بودجه‌ریزی به نوعی سرمایه‌گذاری بین درخواست‌های سیاسی نسبتاً متعارض و رقابتی را سازگار می‌کنند. در یک نظام مردم‌سالار، مقامات سیاسی در مقایسه با مقامات اجرایی، با مجموعه متفاوتی از ارزیابی‌های عملکرد

روبه‌رو 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 حوزه 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 روبه‌روست، خواه این مقام مستقیماً توسط مردم برگزیده شود و خواه توسط قوه 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. بودجه عمومی یکی از سهل‌الوصول‌ترین ابزارهای اجراء این کار است. و دیگر اینکه اقتدار دولت با تدوین و اجرای بودجه آشکار می‌شود. سیاست‌گذاران تصمیم می‌گیرند چه برنامه‌هایی 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، مداخلت داشته باشد، در واقع این فرایند بر بخش مهمی از حیات سیاسی ملی موثر است. علی‌ایحال، ظهور سیستم یک پارچه بودجه‌ریزی 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»، «پاسخگویی مالی»، «مدیریتی» و «اقتصادی» است. نظام سیاسی و حقوقی ایالات متحده آمریکا نیز طی یک صد سال گذشته متأثر از سنت‌های 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 کننده بودجه‌ی فدرال معرفی می‌کند و کشمکش بنیادین بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه بنا کرده است. اما درباره فرایندهای تصویب بودجه در



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 بودجه 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 مزبور در 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 اداره 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 درباره تخطی احتمالی این دستگاه‌ها از مقررات مالیه به کنگره است. اداره کل حسابداری بخشی از قوه 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

مقایسه با رئیس‌جمهور، به کنگره اختیارات بسیار گسترده‌ای می‌دهد و هیچ‌گونه نقش رسمی برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی نمی‌کند.^۱

در بین تمام مکانیزم‌های قابل اعمال، موضوع بودجه و کنترل امور مالی دولت توسط کنگره نقطه چتوازن قوا در این نظام ریاستی می‌باشد. 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 محافظه‌کار، سیاست‌های ایالات متحده آمریکا را رقم می‌زدند.^۲ ترقی‌خواهان از گسترش فعالیت‌های دولت حمایت می‌کردند، در حالی که گروه تافت، خواهان کوچک شدن دولت بود. ترقی‌خواهان تأکید بسیاری بر «کارایی هزینه» داشتند، اما محافظه‌کاران بر بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها اصرار می‌ورزیدند. دولت ویلیام هوارد تافت بیست و هفتمین رئیس‌جمهور آمریکا (۱۹۰۹-۱۹۱۳)، در برابر توسعه خواهی و مساوات‌طلبی ترقی‌خواهان، مباحث محافظه‌کاران را در دستور کار خود قرار داده بود. تافت و فکرائش از کوچک شدن دولت، خصوصاً سازی همه‌جانبه و کامل و حکومت توسط نخبگان دفاع می‌کردند، 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 رئیس‌جمهوری آمریکا، کمیسیون اقتصاد و کارایی

۱. در بند ۸ ماده (۱) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا آمده است: «کنگره اختیار وضع و جمع‌آوری 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 امکان‌پذیر 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 دوره ترقی‌خواه، دهه اول ۱۹۰۰ و بودجه پیشنهادی گروه محافظه‌کار تافت، در سال ۱۹۱۲ موجود است.

می‌شود. قانون بودجه و حسابداری ریاست جمهوری را ملزم به ارائه‌ی سالیانه‌ی بودجه به کنگره کرد. (رویه‌ای که کماکان در جریان است).^۱

بند دوم: قانون کنترل و توقیف مصوب ۱۹۷۴

در سال ۱۹۷۴، کنگره قانون بودجه کنگره و کنترل توقیف را به منظور هماهنگ نمودن و کنترل فعالیت‌های بودجه‌ای بخش قانون‌گذاری و مهار قدرت رئیس‌جمهور به تصویب رساند. همانگونه که اشاره شد پایه‌های حقوقی نظام فعلی بودجه بندی دولت فدرال در سال ۱۹۲۱ گذاشته شد و در سال ۱۹۷۴ اصلاح شد تا عدم توازن قدرت بین بخش اجرایی و کنگره جبران گردد. این دو قانون یک چارچوب بنیادین برای آماده‌سازی بودجه فدرال به دست داد تا تعهدات روزافزون دولت آمریکا در داخل و خارج را برآورده سازد. دوره‌ی بین تصویب قانون بودجه و حسابداری و قانون کنترل توقیف عموماً بعنوان یکی از موارد نفوذ ریاست جمهوری یاد می‌شود. رکود بزرگ اقتصادی و تکمیل نظریه‌ی اقتصادی کینز منجر به ایجاد هزینه‌های داخلی چشمگیری توسط دولت فدرال در قالب مبادلات جدید شد. نتیجه‌ی رکود بزرگ اقتصادی عبارت بود از افزایش حوزه و مقیاس دولت فدرال و همچنین بودجه‌ی این دولت. جنگ جهانی دوم منجر به افزایش هزینه‌های فدرال در سال مالی ۱۹۴۴ به میزان ۴۳٫۶٪ از GDP و کسری به میزان ۳۰٫۳٪ از GDP گردید. اگرچه بودجه بندی پیش از CBA که با نام بودجه بندی کلاسیک هم شناخته می‌شود تا ۲۵ سال پس از جنگ جهانی دوم استمرار یافت، اما در نهایت توان قانونگذاری ریاست جمهوری را افزایش داد که در کشمکش مالی با کنگره به اوج

خود می‌رسد. این دوره از سال ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۴ به نام «هفت سال جنگ بودجه» نام گرفت. نتیجه این جنگ، صلحی با نام قانون بودجه کنگره در سال ۱۹۷۴ بود.

بودجه جنگ بیش از همه به بودجه‌ی دولت نیکسون مربوط می‌شود و اقدامات رئیس‌جمهور نیکسون تاثیر زیادی بر تشدید این کشمکش داشت. با این همه، منشاء بحران بودجه مربوط به پیش از دوران نیکسون بود و اصولاً این کشمکش یکی از تلاش‌های کنگره در بازپس‌گیری بخشی از قدرت از دست رفته‌اش به موجب قانون مصوب سال ۱۹۲۱ بود. علاوه بر این، فقدان انضباط بودجه‌ای کنگره همچنین سهمی در مشکلات زیربنایی این بحران داشت. در نهایت رقابت بر سر کنترل بین دو بخش، دولت در این دوره بواسطه‌ی فشار بر فرایند بودجه‌ای از تاثیرات اقتصاد بومی و مخارج اعتباری تشدید گردید. کنترل بر فرایند بودجه در این دوره اهمیت بیشتری یافت. مخارج به عنوان درصدی از GDP با نوسانی معادل ۱۷ تا ۲۰٪ از اواخر دهه‌ی ۱۹۵۰ تا دهه‌ی ۱۹۷۴ نسبتاً ثابت باقی ماند. با این همه رشد GDP در اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ کاهش یافت که به معنای عدم امکان استمرار مخارج فدرال در میزانی مشابه بود (GDP پس از منظور کردن تورم عملاً در سال ۱۹۷۴ کاهش یافت). به همراه این کاهش، رشد، تورم با افزایش چشمگیری همراه بود؛ بگونه‌ای که از سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۵ میزان تورم بطور متوسط ۱٫۲۷٪ اما از سال ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۳ متوسط این میزان ۳٫۹۸٪ بود. محدودیت دیگر بودجه در این دوره رشد مخارج اعتباری بود. افزایش مخارج اعتباری مربوط به افزایش تقاضا برای

۱. اما این تغییر صرفاً کشمکش قدرت از یک بخش به بخش دیگر نبود. پیچیدگی روزافزون بودجه نیازمند نمایندگی اختیارات در موارد مالی بود. در سال ۱۹۱۳، کنگره اختیار چاپ و تعدیل پول را به سیستم اندوخته‌ی فدرال اعطا کرد و در سال ۱۹۱۷ به وزارت خزانه داری اختیار پرداخت وجوهات و وصولات برای دولت فدرال را اعطا کرد. در همین دوران، کشور شانزدهمین اصلاحیه را تصویب کرد که ضمن آن مالیات بر درآمد فدرال تصویب شده و واکنشی به کسری‌های پی در پی پایان قرن محسوب می‌شد. عامل پایانی عبارت بود از وقوع یک جنگ دیگر یعنی جنگ جهانی اول که تنها در طول پنج سال هزینه‌های فدرال را از ۷۲۶ میلیون دلار به ۱۹ میلیارد دلار افزایش داد.

اعتبارات پیشین (همچون بیمه‌ی تامین اجتماعی و مستمري‌های خدمات اجتماعی) و تصویب اعتبارات جدید (همچون مراقبت‌های پزشکی و کمک‌های غذایی) بود. در این دوره رشد اقتصاد به سرعت قبل نبوده و تورم به یک مشکل تبدیل شد، مخارج اعتباری بخش بیشتری از مخارج را به خود اختصاص داد و بزرگترین حوزه‌ی مخارج اختیاری پیشاپیش کاهش یافته بود (حداقل در کلام). این پدیده که توسط ویلداوسکی بعنوان «رشد از دست رفته» نامیده شد؛ بشکل چشم گیری تنش در فرایند بودجه را افزایش داد. نتیجه‌ی حاصله عدم انعطاف در سیاست مالی در تحقق سیاست‌ها به خصوص اهداف سیاست‌های اجتماعی بود. این اهداف اجتماعی در دستور کار کشور قرار داشت. هنگامی که نیکسون در سال ۱۹۶۹ بعنوان ریاست جمهوری برگزیده شد، دولت سال مالی مشکل آفرینی را پشت سر می‌گذارد. افزایش مستمر مخارج اعتباری و فقدان رشد اقتصادی کافی به منظور استمرار عملکرد یک دولت فدرال در حال گسترش، تاثیر سنگینی بر بودجه داشت و علیرغم آنکه نیکسون بر حفظ وضعیت موجود تاکید داشت، عملاً صلح نامه‌ای برای «جنگ بودجه» را ضروری می‌نمود. علاوه بر این ریاست جمهوری جمهوری خواه با شکاف‌های گروه‌های افراطی کنگره‌ی دموکرات مواجه بود که این وضعیت پیشتر سابقه نداشت. در این زمان نیکسون تصمیماتی اتخاذ کرد که منجر به انزوای بیشتر کنگره و افزایش هرچه بیشتر کسری گردید و اقدامات وی بیش از همه در بحران در دولت که در نهایت قانون سال ۱۹۷۴ را ضروری کرد سهم داشت. تجربه‌ی نیکسون در خصوص درگیری با کنگره‌ی دموکرات و تمایل وی مبنی بر ابطال و یا حداقل بازگرداندن برخی برنامه‌های داخلی زمان ریاست جمهوری جانسون را تحت تاثیر قرار داد. که این تغییرات در سیاست دموکرات، بخشی از این کشمکش را تشکیل می‌داد. در این زمان کنگره تلاش کرد بخشی از نظارت خود

بر بودجه را بعنوان بخشی از رویه‌ی بزرگ‌تر احیاء کنگره در این دوره مجدداً بدست گیرد. نارضایتی رو به افزایش در خصوص جنگ ویتنام این فرصت را برای کنگره فراهم کرد که در برابر نفوذ بخش مجریه در سیاست خارجی و جنگ مقابله کند. نتیجه‌ی این تلاش‌ها، مصوبه‌ی نیروهای جنگ (مصوب سال ۱۹۷۳) بود که نقش تصمیم گیری در ارسال نظامیان آمریکایی به خارج از کشور را ارائه می‌کرد. قصد کنگره در خصوص مصوبه‌ی نیروهای جنگ بیش از همه از عملیات نظامی تحت اختیار بخش اجرایی در کامبوج نتیجه می‌شد که آشکارا با مخالفت مجلس و سنا روبرو شد. علاوه بر این، عملیات بدون مجوز در کامبوج با تأییدی بر بودجه همراه بود. از آنجائی که کنگره هرگز اعتباری برای این عملیات تعیین نکرده بود، پنتاگون اعتبارات برنامه‌های مساعدت خارجی مربوط به کشورهای همچون ترکیه و تایوان را به این امر تخصیص داد. این مورد به همراه دیگر سوء استفاده‌های بودجه‌ای مربوط به جنگ نیکسون منجر به افزایش ضرورت قانون بودجه‌ی کنگره گردید. سیاست داخلی نیکسون بر روابط بین دو بخش در حال کشمکش حتی منفی‌تر از این بود. آلن شیک سال‌های پیش از ۱۹۷۲ را اینگونه توصیف می‌کند «جنگ بودجه تا سال ۱۹۷۲ که نیکسون بودجه‌ی پیشنهادی خود را در برنامه رقابت‌های انتخابات مجدد ریاست جمهوری قرار داد منجر به افزایش چشمگیری در ترازها نگردید. هنگامی که فصل رقابت‌ها وارد آخرین ماه‌های خود در تابستان ۱۹۷۲ گردید، نیکسون کنگره را بخاطر مدیریت ضعیف بودجه مورد انتقاد شدید قرار داد و خواستار سقف مخارج ۲۵۰ میلیارد دلاری برای سال ۱۹۷۳ گردید. در اطلاعیه‌ای به کنگره در ماه جولای، نیکسون این مساله را بعنوان رویه‌ی کهنه و سنتی کنگره که امکان هرگونه اقدامی در خصوص برنامه‌های مخارج مختلف را امکانپذیر می‌کند حتی اگر این اقدامات نامربوط و خودسرانه باشند معرفی کرد و اظهار داشت «با همکاری کنگره یا بدون

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۱۳

آن من تمامی تلاش خود را برای پیشگیری از این بحران مالی بکار خواهم گرفت.» او همچنین تهدید کرد لوایحی را که سقف مخارج وی را نادیده بگیرند نخواهد پذیرفت.

در اکتبر ۱۹۷۲، کنگره قانون اطلاعات و توقیفات فدرال را تصویب کرد. قانونی که یک هیات مطالعه‌ی مشترک، هیات سی و دو نفره متشکل از نمایندگان و سناتورهای را تعیین می‌کرد. هدف این هیات عبارت بود از بازبینی و گزارش موارد و رویه‌هایی که باید توسط کنگره به منظور ارتقاء کنترل کنگره بر هزینه‌ی بودجه و مجموعه‌ای دریافتی اتخاذ شود که شامل رویه‌هایی برای تعیین و حفظ چشم انداز کلی هزینه‌های بودجه‌ای هر ساله که بطور کامل با چشم انداز کلی عایدات پیش بینی شده‌ی آن سال هماهنگ است، می‌باشد. این کمیته تحت اختیار اعضا کنگره در کمیته‌های تخصصیات و مالی بود. (تنها چهار عضو این کمیته‌ها خارج از کمیته‌های بودجه‌ای مجلس و سنا بودند).

قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل توقیف (۱۹۷۴) منجر به پایان جنگ بودجه بین دو بخش اجرایی و تقنینی گردید و با آنکه کشمکش بصورت طبیعی در این خصوص ادامه یافت، فرایند بودجه کنگره جدیدی ایجاد شد که پایه‌ی بودجه‌ی نوین فدرال را بنا نهاد. جنگ بودجه کشمکشی بین ریاست جمهوری و کنگره برای بدست آوردن قدرت و همچنین کشمکش داخلی در کنگره بر سر تعیین نقش مناسب هر بخش در فرایند بودجه بود. بطور خلاصه، بودجه بندی یک کشمکش سیاسی دائمی و اجتناب ناپذیر است زیرا بدون بودجه‌های مصوبه، دولت فدرال تعطیل می‌گردد؛ نظام فعلی بودجه فدرال نتیجه یک قرن برگرداندن تعادل قدرت بین قوه مجریه و مقننه است.

گفتار دوم: صلاحیت تام قوه مقننه در تنظیم بودجه

بند یکم: لایحه بودجه قوه مجریه سندی غیر الزام آور در کنگره

نقش کنگره در صدور مجوز بودجه از قوای مقننه اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی فعال‌تر و مستقل‌تر است. کنگره در خصوص اصلاح بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور با هیچ محدودیتی روبه رو نیست. توجه به این نکته ضروری است که برخلاف اغلب کشورهای، لایحه بودجه رئیس‌جمهور عملاً پیشنهادی بیش نیست و تنها در حد معیار عمل در اقدامات بعدی کنگره باقی می‌ماند. لایحه بودجه رئیس‌جمهور از بدو ورود، و حتی بدون مدنظر قرار دادن موازنه قدرت، محکوم به مرگ است. بودجه رئیس‌جمهور فقط یک درخواست برای مجلس است و مجلس نیاز نیست که پیشنهادات او را بپذیرد. با این حال قدرت برای تدوین و تسلیم بودجه یک وسیله‌ی مهم در جهت گیری رئیس‌جمهور از شاخه اجرایی و سیاست ملی است. پیشنهادات رئیس‌جمهور اغلب تصمیمات درآمد و هزینه را هدایت می‌کنند، اگرچه وسعت اثر از سال به سال تغییر می‌کند و بیشتر به شرایط سیاسی و مالی بستگی دارد تا وضعیت قانونی بودجه. رئیس‌جمهور با تقدیم بودجه‌ی سالانه‌ی خود به کنگره فرایند تخصیصات را آغاز می‌نماید. اینکه قانون ملزم می‌کند که رئیس‌جمهور بودجه و اطلاعات مندرج در آنرا تسلیم نماید، به بخشی از قانون دائمی ایالات متحده تبدیل شده است.

الف: تعیین سیاست‌های کلی

لایحه بودجه رئیس‌جمهور اولین گام در جهت تعیین و تنظیم بودجه بوده است. میزان نفوذ و تأثیرگذاری این بودجه عمدتاً بستگی به اوضاع سیاسی و به‌خصوص به تعداد افراد هم‌حزبی رئیس‌جمهور در هریک از مجالس کنگره دارد. در ایالات متحده آمریکا، هیات دولت دارای ساختاری غیررسمی است که هیچ مبنای قانونی آشکاری ندارد یکی

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؛ رئیس‌جمهور 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 مصوبه‌کنگره 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 کارمندی دارد (که اغلب از منصوبان سیاسی هستند). علاوه بر این شورا، در سال ۱۹۹۳ در دفتر اجرایی رئیس‌جمهور و شورای ملی اقتصاد، با هدف ارائه مشورت به رئیس‌جمهور 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 رئیس‌جمهور، پانزده وزارتخانه و سازمان‌های مستقل (از جمله سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان خدمات عمومی و سازمان تامین اجتماعی) و حدود ۹۰ سازمان، هیئت، شورا و اداره کوچک را پوشش می‌دهد. رئیس‌جمهور باید بودجه‌ی سالیانه‌ی خود را در اولین دوشنبه‌ی ماه فوریه یا پیش از آن ارائه کند. (البته کنگره برای این مهلت هم بصورت آئین‌نامه‌ای و هم گاهی بصورت غیر رسمی استثنائاتی قائل می‌شود). از آنجائی که کنگره بجای وجه نقد برای سازمان‌ها اختیارات

بودجه تعیین می‌کند؛ ریس‌جمهور ترازهای مخارج برای برنامه‌ها و سازمان‌های مختلف دولت فدرال را به شکل اختیارات بودجه پیشنهاد می‌کند. اختیارات بودجه نشان‌دهنده‌ی اختیارات قانونی سازمان‌های فدرال برای ایجاد تعهداتی است که نیازمند مخارج (یا هزینه‌های) 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، هنگامی که اداره بودجه و مدیریت در ماه آوریل نامه‌ای با عنوان «راهنمای برنامه‌ریزی» را به وزارتخانه‌ها ارسال می‌نماید، روند بودجه سالانه آغاز می‌شود. در این نامه حدود کلی بودجه برای هر وزارتخانه تعیین می‌شود. در برخی از سال‌ها پیش‌بینی سقف بودجه سالانه براساس بودجه 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 اداره مدیریت و بودجه طی اجرای یک بازرسی داخلی از هر وزارتخانه،



اولویت بندی‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی را بررسی می‌نماید. این بررسی را «بررسی بهاری» می‌نامند. در این بازرسی رئیس مباحث بودجه 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 اداره مدیریت و بودجه با هریک از چهار اداره 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 بخشنامه A-11 انجام داده، آن را به تمام ادارت ارسال می‌نماید و طی آن راهنمایی‌های مشروح در مورد نحوه آماده‌سازی و تسلیم بودجه را به این سازمان جهت بررسی ارائه می‌دهد. تغییر عمده ایجاد شده در بخشنامه A-11 در سال‌های اخیر عبارت از الحاق برنامه‌های عملکردی «قانون عملکرد دولت و نتایج حاصله» به لایحه بودجه می‌باشد. در گذشته برنامه‌های عملکرد قانون GPRA در اداره 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 لایحه بودجه، برنامه‌های ادارات در روند تدوین بودجه قوه مجریه از اهمیت روزافزونی برخوردار شده‌اند. اداره 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 بودجه وزارتخانه به‌عنوان مشاور حضور دارند. در این جلسات به تعیین بودجه 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 درباره بودجه سال n-1 (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 بودجه رئیس‌جمهور، هر ساله بودجه این وزارتخانه را افزایش داده است. چنانچه بنا باشد وزارتخانه‌ای از ارقام ارائه شده اداره 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-1 تأیید خواهد کرد. بنابراین در این مرحله وزارتخانه‌ها به جای تمرکز بر راهنمای اداره مدیریت و بودجه برای سال n توجه خود را بیشتر به بودجه تأییدی کنگره برای سال n-1 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 محاسبه وزارتخانه‌ها می‌گردد. اما در صورتی که نحوه عملکرد رئیس‌جمهور بدین گونه باشد که تصمیم‌گیری در تدوین بودجه را به اداره مدیریت و بودجه واگذار نماید، فاصله گرفتن از

طرح‌های بودجه پیشنهادی این اداره را در اختیار رئیس‌جمهور و مشاورین اقتصادی‌اش قرار می‌دهد. در نهایت تمام طرح‌ها، در اولین دوشنبه بعد از تعطیلات روز شکرگزاری به وزارتخانه‌ها ارجاع داده می‌شود تا هیئت‌دولت پیشنهادات مورد نظر خود را مطرح نمایند. این فرایند «ارجاع» نام دارد. هر وزیر می‌تواند نسبت به تصمیمات اداره بودجه در مورد بودجه کل وزارتخانه‌اش تقاضای تجدید نظر کند. در ابتدا تقاضای تجدید نظر به اداره بودجه ارسال می‌شود. در صورت عدم حصول توافق (اغلب اختلافات در همین مرحله حل و فصل می‌گردند)، سازوکارهای سازمانی جهت رسیدگی به تقاضای تجدید نظرهای مجدد بسته به سیاست‌های دولت وقت، متفاوت بوده و حتی احتمال تغییر سالانه نیز وجود دارد. پس از این هر وزارتخانه، درخواست نهایی بودجه‌اش را مطابق با سقف‌های تعیین شده اداره بودجه تهیه و تنظیم می‌نماید. اداره بودجه این درخواست‌ها را جمع نموده، نظرات اجمالی کابینه و برخی اطلاعات تشریحی و نیز اطلاعاتی در زمینه پیش‌رفت‌های حاصله از برنامه‌های مدیریتی رئیس‌جمهور را به آن اضافه نموده و لایحه بودجه را در ماه فوریه، تسلیم کنگره می‌نماید. در این زمان کنگره تا شروع سال مالی جدید در اول اکتبر، شش‌ماه فرصت برای تصویب قوانین لازم دارد. اندکی پس از تسلیم طرح بودجه رئیس‌جمهور، هر وزارتخانه دلائل مشروح بودجه‌گذاری‌ها خود را تقدیم کنگره می‌نماید. در ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور موظف است به همراه هر یک از بودجه‌هایی که به کنگره تقدیم می‌کند پیام خود و چکیده بودجه را نیز ارائه کند. هر سال، پیام و چکیده بودجه در بودجه دولت ایالات متحده آمریکا گنجانده می‌شوند که اطلاعات بودجه رئیس‌جمهور و اولویت‌های مدیریتی و بررسی‌های بودجه هر سازمان، از جمله ارزیابی عملکرد سازمان‌ها را ارائه می‌دهد. اطلاعات تفصیلی ۱۰ صفحه‌ای پیام بودجه را به خود اختصاص می‌دهد؛ هر سال، بخش عمده

اهداف تعیین شده این اداره، امری مخاطره‌آمیز به‌شمار می‌آید. زیرا در چنین مواردی اداره مدیریت و بودجه جهت جریمه وزارتخانه‌ها، ممکن است بودجه‌ای به مراتب کمتر از آنچه خود این اداره در ابتدا برایشان در نظر گرفته به آنها اختصاص دهد که در این صورت تقاضای تجدید نظر وزارتخانه نیز ممکن است اوضاع را بدتر ساخته و به کاهش مجدد بودجه اولیه بیانجامد. لازم به ذکر است که، در این مرحله وزرا نقش بسیار مهمی را ایفا می‌کنند. چنانچه مایل باشند می‌توانند سعی در تخصیص مجدد منابع بودجه خود بنمایند. با این حال، آنها به خوبی می‌دانند که کنگره حکم نهایی را صادر خواهد نمود. هر نوع تغییر و جابه‌جایی در تخصیص منابع باید مورد تأیید هر دو مجلس کنگره قرار گیرد. با لحاظ قرار دادن این کشمکش قدرت که بین اداره مدیریت و بودجه، رئیس‌جمهور و دو مجلس کنگره برقرار است، هر وزیر با مسئولیت خود، درخواست نهایی بودجه وزارتخانه‌اش را برای ارسال به اداره بودجه در ماه سپتامبر تنظیم می‌نماید.

د: بررسی پاییزه

در ماه اکتبر و نوامبر، رئیس اداره مدیریت و بودجه جلسات تحقیق بودجه اختصاصی برای هر وزارتخانه را تشکیل می‌دهد. این مرحله به نام «بررسی پاییزی» خوانده می‌شود. در این تحقیقات و جلسات، تحلیل‌ها و پیشنهادات کارکنان اداره بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرند و در نهایت به تعیین بودجه و سایر تصمیم‌گیری‌ها در ارتباط با برنامه‌هایی خاص می‌انجامد. تنها کارکنان اداره بودجه و نمایندگان کاخ سفید اجازه شرکت در این جلسات را دارند. تحقیقات مذکور، بودجه‌های مصوب و نیز ایجاد تغییر در قوانین اختیار دهنده را پوشش می‌دهند. ممکن است وزارتخانه‌ها منابع ارائه دهنده این پیشنهادات باشند یا خیر. رئیس اداره بودجه بر مبنای بررسی پاییزی و نیز سایر ملاحظات، تصمیمات نهایی را در مورد کل بودجه هزینه‌های مصوب هر وزارتخانه اعلام می‌دارد. وی رسماً سری کاملی از تمام

اطلاعات مورد نیاز در اسناد زیر ارائه می‌شود: الف) چشم‌انداز تحلیلی، که شامل تحلیل‌هایی است که برای تاکید بر زمینه‌های ویژه یا تشریح سایر داده‌های بودجه طراحی شده است. این جلد شامل تحلیل‌های اقتصادی و حسابداری، اطلاعات دریافتی‌ها و درآمدهای جمع‌آوری شده دولت فدرال، تحلیل‌های هزینه‌های فدرال، اطلاعات مفصل درباره استقراض و بدهی‌های دولت فدرال، برآوردهای خدمات مبنا یا جاری، اطلاعات عملکرد برنامه‌ها (از جمله اطلاعات ابزار ارزیابی برنامه)، برآوردهای بلندمدت بودجه و سایر اطلاعات فنی است.

ب) جداول تاریخی، که اطلاعات دریافتی‌ها، مخارج، مازاد یا کسری، دیون فدرال و وضعیت اشتغال دولت فدرال در دوره‌های تاریخی (این اطلاعات از سال ۱۹۴۰ آغاز می‌شود) و آینده را ارائه می‌دهد (به موجب قانون پیش‌بینی‌های چهارسال پس از سال بودجه نیز باید ارائه شود).

ج) ضمیمه، که در اصل برای استفاده کمیسیون‌های تخصیص، طراحی شده است. این بخش شامل اطلاعات مالی بسیار مفصل درباره هر یک از برنامه‌ها و حساب‌های تخصیص‌هاست و برای هر سازمان، این اطلاعات را در برمی‌گیرد: متن پیشنهادی تخصیص‌ها، جداول بودجه هر حساب، قوانین پیشنهادی جدید، توضیح دلیل نیاز به اعتبارات و ترتیباتی که می‌توان در مورد تمام اعتبارات یک سازمان یا مجموعه‌ای از سازمان‌ها به کار برد. همچنین درباره فعالیت‌هایی که هزینه‌های آنها در ارقام کل بودجه ذکر نشده است نیز اطلاعاتی ارائه می‌شود.

د) چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان مدت. در بودجه، برآوردهای هر یک از چهار سال پس از سال بودجه ارائه می‌شود. تدوین فروض اقتصادی

کلان برای پیش‌بینی‌های بودجه مسئولیت مشترک شورای مشاوران اقتصادی، وزارت خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه است. پیشنهاد بودجه شامل بحث‌های چشمگیر درباره فروض اقتصادی زیربنایی و مقایسه با پیش‌بینی‌های سال گذشته است. فروض اقتصادی شامل برآوردهای آثار سیاست‌های رئیس‌جمهور در صورت تصویب است. در مقابل، اداره بودجه کنگره مجموعه‌ای از فروض اقتصادی را ارائه می‌دهد که با فروض اداره مدیریت و بودجه تفاوت دارند و آثار تغییر سیاست‌ها را در بر نمی‌گیرند. از زمان توقف قانون تنفیذ بودجه، پیش‌بینی‌های چند ساله از نظر قانونی الزام آور نیستند.

ه) اطلاعات مرتبط با عملکرد. به موجب قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت، سازمان‌ها باید گزارش‌های طرح‌های راهبردی، طرح‌های عملکرد سالیانه و برنامه سالیانه عملکرد را ارائه دهند.^۱

بند دوم: تخصیص بودجه

برای درک کنگره ایالات متحده و نقش آن در روند تدوین بودجه، ابتدا باید بتوانید موقعیت ویژه قانونی را که قوه مقننه از آن برخوردار است، درک کرد. اول آنکه کنگره بخشی هم‌تراز و درعین حال مجزا از ارکان حکومت را تشکیل می‌دهد. و این بدان معنی است که قانون اساسی کشمکش بنیادین بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه بنا کرده است. بدین منظور، تمامی قانونگذاری‌ها باید از کنگره نشأت گیرند و طبق قانون اساسی «هیچ نوع برداشتی از خزانه مجاز نیست مگر آنکه از مجرای تخصیص بودجه بر مبنای قوانین انجام شود.» همین «اختیار امور مالی» کنگره است که آن را در روند تدوین بودجه درگیر و اختیاردار می‌سازد. به علاوه قانون اساسی، هر دو مجلس کنگره را مجاز به تصویب و اجرای قوانین خاص خود در طی روند تنظیم بودجه، دانسته

۱. بودجه‌های قوای مقننه و قضائیه به صورت مستقل از بودجه قوه مجریه تهیه می‌شود. هزینه‌ها و اعتبارات پیشنهادی قوای مقننه و قضائیه باید قبل از ۱۱ اکتبر هر سال به رئیس‌جمهور ارائه شوند و رئیس‌جمهور آنها را بدون هیچ تغییری در بودجه پیشنهادی خود بگنجاند.

است.

الف: روند تخصیص بودجه

جلسات نقد و بررسی لایحه بودجه در کنگره معمولاً از ماه ژانویه تا اکتبر یا نوامبر منعقد می‌گردد. بعضی از سال‌ها، بسته به شدت مخالفت‌ها با لایحه بودجه، ممکن است این جلسات، کل طول سال را فراگیرند. اولین سه‌شنبه فوریه، پس از آنکه رئیس‌جمهور لایحه 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 لایحه 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 درباره 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 نحوه 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 اداره بودجه کنگره با لحاظ قرار دادن فرضیات فنی و اقتصادی خود، ارزیابی مجددی از لایحه بودجه رئیس‌جمهور به کنگره ارائه می‌نماید. این فرضیات، جهت ارزیابی اقدامات کنگره در مورد بودجه نیز، در طول سال به کار گرفته می‌شوند. ارزیابی‌های اداره بودجه کنگره اغلب با ارزیابی‌های رئیس‌جمهور تفاوت دارند. اگر چه در سال‌های اخیر فرضیات اداره بودجه کنگره و اداره مدیریت و بودجه در مورد هزینه‌ها به یکدیگر نزدیک‌تر شده‌اند، فرضیات فنی این دو اداره همچنان متفاوت می‌باشند. دلایل زیادی عامل ایجاد این تفاوت‌ها هستند؛ که یکی از آنها، این حقیقت است که

فرضیات اقتصادی اداره بودجه کنگره همواره دو ماه پس از تسلیم لایحه رئیس‌جمهور تنظیم می‌شوند و به همین دلیل همواره روزآمدتر هستند. دلیل دیگر اینکه این دو اداره از الگوهای متفاوتی بهره می‌گیرند و مهم‌تر اینکه اداره مدیریت و بودجه تأثیرات پویای اجرای برنامه‌های رئیس‌جمهور را در نظر می‌گیرد. در حالی که اداره بودجه کنگره به هیچ‌وجه به تأثیرات بودجه رئیس‌جمهور بر اقتصاد نمی‌پردازد. در حقیقت اداره بودجه کنگره، فرضیات اقتصادی و ارزیابی خود از قوانین را نیز، بدون در نظر گرفتن تأثیرات بودجه 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، قطعنامه مشترک بودجه را تا ۱۵ آوریل تصویب می‌کنند. قانون بودجه کنگره و کنترل توقیف، قطعنامه بودجه مشترک را به عنوان بخش عمده فرایند بودجه ریزی کنگره ایجاد کرد قطعنامه سالیانه بودجه یک توافق میان مجلس نمایندگان و مجلس سنا درباره برنامه بودجه سال مالی آینده و حداقل چهارسال مالی آینده است. قطعنامه تنها یک موافقت‌نامه رسمی و لازم‌الاجرا بین دو مجلس کنگره، درباره کل هزینه‌ها، درآمدها و سایر ارقام بودجه است. این موافقت‌نامه ممکن است موافقت‌نامه‌ای مشروح به انضمام دستورات و پیشنهادهای 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. قطعنامه 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 بودجه ریاست جمهوری. کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۱۹

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 بودجه 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 توفیقات (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 دوره‌های طولانی‌تر، کنترل کنگره اغلب از طریق اعطای مجوز اعتبارات در دهه ۱۹۲۰ یعنی زمانی که بخش اجرایی قدرت بیشتری یافت انجام می‌گرفت.

نقش اصلی خود در کنگره را بعنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاست گذاری باز یافت. 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 ریچارد نیکسون، قدرت ریاست جمهوری به اوج تاریخی خود رسید. کنگره که مجبور بود برای یک جنگ اعلان نشده و بدون طرفدار و نیز برای اختلاف سلیق 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 باز یافت. بنابراین، قانون بودجه کنگره و کنترل توفیق 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 هزینه‌های فدرال هر سال، ایجاد نظام کنترل توفیقات، تعیین اولویت‌های بودجه‌ی 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 سیاست گذاری‌ها شده است. تلفیق سازی در نظام سیاسی دولت آمریکا از اهمیت و ضرورت خاصی برخوردار است. و دلیل

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.

شبیبری‌نژاد، 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 دموکراسی 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

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 تأثیر 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، فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۰) بودجه از تنظیم تا کنترل، 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.

- Respects?" ,in Fredric S. Lane "Current Issues in Public Administration" 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 in Europe and North America: Economic Issues and Institutions, A. Jacquemin (ed), Switzerland, 1990
- Jackson, P.M. "The Boundaries of the Public Domain", New York: Greenwood Press, 1989
- Kravchuk Robert, Ronald Schick, "Designing Effective Performance _ Measurement System Under the Government Performance and Result Act Of ", Public Administration Review 53, 1993
- Lyden, Fremont J & Ernest G. Miller, "Planning 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., Environmental Law and Enforcement, Lewis Publishers, 1994
- Merkin, R., Encyclopedia of Competition Law Vol. I, II, III, London, 1997
- Miller, G.J. "Government Fiscal Policy Impact", in Handbook of Public Sector Economics, edited by Doni Robban, London: Taylor & Francis Group, 2005
- Milton Meltzer, "The American Revolutionaries: A

- برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- ماسگریو، ریچارد. ماسگریو، پگی (۱۳۸۴) مالیه عمومی در تئوری و عمل، ترجمه یدالله ابراهیمی فر، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- مصدق، محمد (۱۳۷۷) اصول و قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارج و ایران، تهران: انتشارات فرزانه.
- هاروی، واسرمن (۱۳۷۳) تاریخ مردمی آمریکا، ترجمه محمد قاضی، ملک ناصر نوبن، تهران: نشر آروین.
- هایک، فردریش (۱۳۸۲) در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: لوح فکر، چاپ اول.
- Al Gore, From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less I. Mission-Driven, Result Oriented Budgeting Accompanying Report of the National Performance Review (Washington, DC: US Government Printing Office), 1993
- Alan Schick, "Budgeting as an Administrative Process" In Alan Schick, ed. Perspectives on Budgeting Washington D. C.: American Society for Public Administration, 1980
- Allen Schick, "The Road to PPB: Stage of Budget Reform," Public Administration Review 26, December, 1966
- AMES L. CHAN, "Models of Public Budgeting and Accounting Reform" OECD Journal on Budgeting Volume 2 Supplement 1, OECD, Paris, 2002
- Anthony Downs "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", World Politics, 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

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۲۲



فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۱۳۳

- 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
 - Rechar B. Morris " The Framing of the Federal Constitution", Washington, DC: National Park Service, 1986
 - Rosenbloom, David, " Public Administration: understanding Management, Politics and law in law in Public Sector ", New York: Random House, 1986
 - Rothbard, M.N , Power and Market, Government and Economy , Third edition , Alabama Ludwig 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, The role of Fiscal Rule in Budgeting, The role of Fiscal Rule in Budgeting", OECD Journal on Budgeting Vol.3No.3
 - Wildavsky Aaron, "The Politics of the Budgetary Process", fourth edition Boston, MA 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.3No.2, OECD, Paris .2003
 - CBO, Mission of Congressional 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 Deficits 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 Scogn "PAYGO Rules and Sequestration Procedures": Brief ng 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 ": Brief ng Paper No 34. Last updated Last updated: 4-29-08
 - Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar Ellen Bradford and Russell Constantine "The

- Debt Ceiling and Executive Latitude”: Brief ng Pa-
per No. 11. Last updated: Last updated: May 4, 2005
- Heniff Jr. Bill.” House Rules Changes Affect-
ing 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 Bud-
get Process.” Congressional Research Service, Order
Code 98-721 GOV Updated March 7, 2008
 - Keith, Robert. “The Budget Reconciliation Pro-
cess 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)

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

■ ۱۲۴ ■