

بررسی نظام بودجه ریزی عملیاتی در ایران و ایالات متحده آمریکا
عباس امامی^۱ - عسکر جلالیان^{۲*} - سیدحسین صادقی^۳
تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۲۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۲۵

چکیده:

این مطالعه تحت عنوان بررسی نظام بودجه ریزی عملیاتی در ایران و ایالات متحده و با هدف بررسی جایگاه بودجه ریزی در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده به رشته نگارش درآمده است. روش مورد استفاده در این پژوهش به صورت توصیفی تحلیلی می باشد و برای جمع آوری اطلاعات از رویکرد اسنادی استفاده شده است. در جمهوری اسلامی ایران بودجه دولت هر بخش به صورت جدا و براساس مفاصا حساب به طور مفصل در هر یک از کمیسیون های تخصصی به خصوص کمیسیون اقتصادی مجلس مورد ارزیابی قرار می گیرد. در ایالات متحده عملکرد بودجه براساس برنامه های استراتژیک و عملیاتی پیاده شده اندازه گیری می شود و سازمانی ها، فدرال وابسته به کنگره و نهادهای نظارتی مجلس سنا بر عملکرد بودجه، نحوه خرج کرد آن و همچنین نوع ردیف بودجه موثر بر شکل گیری برای طرح های عمرانی اقدام به تهیه گزارش و ارزیابی آن می نمایند.

واژگان کلیدی: نظام بودجه ریزی، نظارت بر بودجه، دفتر کنگره، مجلس شورای اسلامی

^۱ - دانشجوی دکتری تخصصی، حقوق، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی
Abbas.emami57@yahoo.com

^۲ - دانشیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران: نویسنده مسئول
Dr_ajalalian@yahoo.com

^۳ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق، واحد زابل، دانشگاه ملی زابل، زابل، ایران
h.sadeghi1361@yahoo.com

مقدمه

بودجه ریزی مهمترین فعالیتی است که از سوی نهاد دولت برای اداره جامعه صورت می‌گیرد. نظام‌های مالی و حسابداری هر کشوری با توجه به رویکرد قانون اساسی خود اقدام به طرح بودجه ریزی و ارایه مفاسد برای آن می‌دهند. فرآیند بودجه ریزی در ایران براساس مجموعه‌ای از قواعد و ضوابط پیروی کرده و مبتنی بر دانش تجربی خبرگان تصمیم گیرنده است. بخشی از این دانش در ذهن خبرگان، برنامه ریزان، مدیران و بخشی دیگر در دل داده‌های مالی سازمان نهفته است. بودجه و بودجه‌ریزی به نیازهایی نظیر پیش‌بینی برآورد درآمدها و تخصیص منابع برای اجرای اهداف و برنامه‌های دولت، ایجاد زمینه‌ای برای ارزیابی و نظارت دقیق بر تحقق اهداف و برنامه‌های دولت و کنترل و نظارت بر وصول درآمدها و چگونگی هزینه‌های دولت، در اداره امور کشور پاسخ می‌دهد. (سعیداردکانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۴۲) از آنجا که بودجه آینه تمام‌نمای سیاست مالی دولت برای دستیابی به اهداف ملی است و به نظر می‌رسد رویکرد سیاست‌گذاران اقتصاد جمهوری اسلامی ایران به روش بودجه ریزی در برنامه‌های توسعه حاکی از ضرورت تخصیص بهینه منابع به سازمان‌های دولتی است در راستای تحقق توسعه پایدار کشور است. (تقی زاده، ۱۳۸۸: ۳۸) ایالات متحده دارای یک نظام حقوقی بسیار جامع برای حاکمیت فدرال و دولت در حوزه بودجه می‌باشد. قانون اساسی ۱۷۸۹ مجوز تأیید فرایندهای بودجه را در اختیار کنگره قرار داده است. کنگره در مقایسه با رئیس جمهوری ایالات متحده براساس مجوزهای قانون اساسی دارای روش‌های خاصی برای اعمال قانونی قدرت خود در بودجه را دارد از طرف دیگر نقش رسمی در فرایند تعیین بودجه بر عهده رئیس جمهور است. قانون بودجه کنگره و کنترل توقیف، قطعنامه بودجه مشترک را به عنوان بخش عمده فرایند بودجه‌ریزی کنگره ایجاد کرد قطعنامه سالیانه بودجه یک توافق میان مجلس نمایندگان و مجلس سنا درباره برنامه بودجه سال مالی آینده و حداقل چهار سال 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 پیشنهادهاتی 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 به شمار نمی‌آید و به عبارت دیگر کنگره قطعنامه را جهت تأیید به رئیس جمهور ارسال نمی‌نماید. (شکوفر و شیراوند، ۱۳۹۵: ۱۱۹-۱۲۰)

مفهوم بودجه

بودجه نمایانگر همه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت بوده و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌کند. با توسعه وظایف دولت و افزایش سریع هزینه‌های دولتی و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل مخارج اهمیت خود را از دست داد و نیاز به بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح شد تا تصمیم‌گیرندگان را قادر سازد دید وسیع‌تری پیدا کرده و اطلاعات وسیعی در مورد نتایج عملکردها و هزینه‌های اجرای فعالیت‌ها داشته باشند. این موضوع موجب توجه دولت‌ها به اقتصادی بودن، کارایی و اثربخشی منابع دولت به عبارتی مدیریت مالی دولت شد. برقراری این شرایط نیازمند بهبود روش‌های بودجه‌بندی کنونی می‌باشد. (سعیداکرانی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۴۲) بودجه شاهرگ حیاتی دولت است، زیرا دولت تمام فعالیت‌های مالی خود اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه‌ها برای اجرای برنامه‌های متعدد و متنوع خود را در چهارچوب قانون بودجه انجام می‌دهد. بنابراین بودجه آیینه تمام نمای همه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت بوده و نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید. روند متداول بودجه ریزی در کشور، اطلاعات کافی در خصوص نتایج هزینه کرد اعتبارات و میزان اثر بخشی و کارایی برنامه به دست نمی‌دهد و همچنین دارای افق برنامه ریزی کوتاه مدت بوده و محدودیت اقتدار مدیریت در کنترل هزینه‌ها و نظارت بر اجرای هر واحد را موجب می‌شود. (حسن آبادی و نجار صراف، ۱۳۹۰) بودجه فرایندی است که اطلاعات را به تصمیم تبدیل می‌کند. بودجه بندی انواع و روش‌های مختلفی دارد و دولتها همواره به دنبال دقیق‌ترین و مناسب‌ترین نوع آن هستند تا از طریق آن بتوانند به بهترین شکل از عهده مسئولیت پاسخگویی برآیند. بودجه بندی عملیاتی، از مهمترین روش‌های پذیرفته شده است که از طریق پاسخگویی عملیاتی منجر به رشد، تقویت و دقیقتر شدن بودجه و در نتیجه توسعه اقتصادی می‌شود. از سوی دیگر، پاسخگویی عملیاتی با حسابداری عملکرد و با توجه به اهداف عملیاتی حاصل می‌شود. در نتیجه، حسابداری نقش کلیدی در پیاده سازی بودجه عملیاتی ایفا می‌کند. (محمدیان و مهتری، ۱۳۹۳: ۷۶) بودجه دولت سندی است مالی که دخل و خرج دولت برای زمان معین در آن پیش بینی شده و در صورت وجود پارلمان به تصویب قوه قانون گذاری رسیده باشد. بودجه کل کشور برنامه مالی دولت (و یا سندی) است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود که حاوی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به وصول هدف‌های دولت خواهد شد. (واشاقانی

اهمیت بودجه‌ریزی در برنامه‌های دولت

بودجه شاه‌رگ حیاتی و مهمترین سندی است که دولت تهیه می‌کند، زیرا دولت تمام فعالیت‌های مالی، اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه‌ها برای اجرای برنامه‌های متعدد و متنوع خود را در چارچوب قانون بودجه پیش‌بینی و انجام می‌دهد. بنابراین، بودجه آئینه تمام‌نمای همه برنامه‌ها و انواع فعالیت‌های دولت است و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصادی ملی ایفا می‌نماید. با توسعه وظایف دولت و افزایش سریع هزینه‌های دولتی و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل سنجی مخارج، اهمیت خود را از دست داد و نیاز به بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع عمومی مطرح گردید. این امر موجب توجه دولتها به کارایی، اثربخشی و اقتصادی بودن منابع دولت به عبارتی مدیریت مالی دولت شد. مواجهه با این شرایط نه تنها نیاز به بهبود روش‌ها و رویه‌های بودجه‌بندی موجود را آشکار ساخت، بلکه بعد جدیدی به تصمیم‌گیری در سیستم مدیریت و مدیریت مالی دولتی افزود و سیستم بودجه‌بندی عملیاتی را مطرح ساخت. (باباجانی و خدارحمی، ۱۳۹۳: ۲) بودجه در هر کشوری مبین ریز فعالیت‌های دولت و سند مالی کلیه فعالیت‌های دولتی می‌باشد. این بند باید حاوی مجموعه اطلاعات کلان و بخش‌ها و زیربخش‌های مختلف دولت بوده به طوری که بررسی هر طبقه‌ای از فعالیت‌های دولت برای گروه‌های بررسی‌کننده ذیربط به سهولت انجام پذیرد. (بیدآباد، ۱۳۷۸: ۱۰۹) امروزه با گسترش سهم بخش عمومی در تولید ناخالص ملی کشورها، نقش دولتها به عنوان یکی از مهمترین عاملان اقتصادی جامعه و به عنوان عنصری فعال در عرصه اقتصادی ملی و جهانی مطرح و آشکار شده است. این امر در کشورهای در حال توسعه که بخش خصوصی کارایی ندارند. نمود بیشتری پیدا کرده است. اغلب در این کشورها، دولت و بودجه آن به عنوان مهمترین عامل تأثیرگذار بر متغیرهای کلان اقتصادی مطرح شده و اثرات آن به مراتب گسترده‌تر از کشورهای توسعه یافته است. مدیریت بودجه در هر کشور یا اقتصادی، نقش تسهیل‌کننده تکانه‌های وارده بر اقتصاد را دارد و دولتها از طریق اعمال بودجه، به دنبال نیل به اهداف خود هستند. (جهانگرد و فرهادی، ۱۳۸۱: ۱۲۲ و ۱۲۳)

از لحاظ حجم و عظمت بزرگترین سند مالی و از لحاظ اهمیت مهم‌ترین عامل مستقل و پویا در اداره عمومی کشور و سطح کلان اقتصادی است. به دلیل آنکه، بودجه برنامه کار دولت و حساب دخل و خرج آن را برای سنده آتی معین می‌کند، یعنی؛ معین می‌کند دولت چه مقدار از

منابع کشور را در اختیار خواهد گرفت و چه مقدار از این منابع را در کجا و حسب چه اهدافی خرج خواهد کرد. همچنین در سطح کلان اقتصادی، از طرق ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمدهای جدید، چرخ سازندگی، تولید و تجارت را تحرک بخشیده و باعث گسترش رفاه همگانی می‌شود و یا اینکه با برقراری تساوی بیشتر در درآمدها، فرصت‌ها و رفع نیازهای همگانی موجب رشد و توسعه اقتصادی و یا توسعه و تعمیق عدالت اجتماعی در جامعه می‌شود. (رضانی، ۱۳۸۵: ۵۲) این امر بخصوص در کشور ایران-که گفته می‌شود: ۸۵ درصد منابع و مواهب و امکانات ملی ایران در مالکیت، مدیریت و تصدی دولت و مدیران دولتی قرار دارد. یا اینکه بالغ بر ۷۰ درصد تولید ناخالص ملی ایران در بخش عمومی تولید می‌شود. (کرباسیان، ۱۳۷۸: ۲۳)

اهمیت بودجه ریزی در نظام ایران

بودجه کل کشور به معنای مجموعه احکام و ارقامی است که دریافت‌ها و پرداخت‌های کشور را در راستای تحصیل اهداف و برنامه‌های مصوب لازم توسط مجلس پیش بینی می‌کند؛ از این رو، گفته می‌شود بودجه جنبه تخمینی دارد. (رستمی، ۱۳۹۰: ۱۹۸-۱۹۹) باید در نظر داشت که بودجه به لحاظ اهمیت تنظیم مالی کشور باید در سند با ارزش قانون در مجلس تصویب شود؛ چنان که اصل (۵۲) قانون اساسی مقرر داشته است: «بودجه سالانه کل کشور، به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶) به قانون بودن بودجه تصریح دارد. در نتیجه در ایران، بودجه یک قانون سالیانه در تمام نظام‌های حقوقی مردم سالار است: «بودجه قانونی سالیانه است که تمام درآمد و هزینه‌ها را پیش‌بینی کرده و اجازه می‌دهد دولت در مدت فعالیتش آنها را منطبق با برنامه‌های مصوب انجام دهد». (اولینگر، ۱۳۸۶: ۱۹) وظیفه اصلی قانون بودجه پشتیبانی مالی از اجرای دیگر قوانین، از جمله قانون برنامه، قوانین مالی و قوانین صلاحیتی و نیز نظارت مالی بر اینکه بودجه در «چه محلی» و به «چه میزان» هزینه شود، می‌باشد. بدین ترتیب، از اهداف عمده قانون بودجه برقراری نظم اقتصادی است. (همان)

با توجه به اهمیتی که در خصوص بودجه وجود دارد، بدیهی است که در حالت عادی اگر الزامات مربوط به بودجه و بودجه ریزی مورد اهتمام قرار نگیرد، کشور دچار اختلال وظایف و ناکارآمدی در عملکردها خواهد شد و به طریق اولی اگر همین نابسامانی در وضعیت جنگ

اقتصادی باقی باشد، آثار به مراتب مخرب‌تری را شاهد خواهیم بود. «دشمن هنگام برنامه ریزی برای تهدید یا تحریم اقتصادی، نقاط هدف و نقاط ضربه پذیر را شناسایی کرده و بهترین ابزار را برای تحریک نقاط ضربه پذیر انتخاب می‌کند. (غمامی، ۱۳۹۵: ۶۶)

بودجه در ایران یکی از مهم‌ترین اهداف تأثیرگذاری محسوب می‌شود؛ در نتیجه، در دفاع اقتصادی، بودجه هم باید واجد الزامات اولیه حالت عادی باشد و هم ویژگی‌هایی داشته باشد که بتوان در ارائه خدمات عمومی و کارکردهای دولت نظم مالی و کارایی حداکثری را شاهد باشیم. به طور قطع، در چنین شرایطی ضروری است بودجه تابع سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و نیز در ارتباط معنادار با چالش‌های ناشی از تحریم‌ها و سیاست‌های کاهش قیمت جهانی نفت باشد. (سندلر و کیت^۱، ۱۹۹۵: ۳)

الزامات بودجه ریزی عملیاتی در ایران

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد با همه رویکردهای متفاوت آن به عنوان سامانه‌ای که در آن دستگاه اجرائی به نسبت نیل به اهداف عملکردی مندرج در بودجه، منابع مالی دریافت می‌کند و میزان دستیابی به نتایج پسندیده و از پیش تعیین شده، معیار اختصاص اعتبار خواهد بود. (یوسف نژاد، ۱۳۷۵: ۶۰)

قانونگذار جمهوری اسلامی ایران با هدف برقراری نظم در امور مالی دولت، مطابق تحولات اقتصادی در ایران و اقتصاد جهانی و نیز حسب ضرورت‌های حقوقی، مالی و اقتصادی و با توجه به لزوم استوار ساختن تصمیمات بودجه‌ای بر مبنای افزایش صرفه اقتصادی، کارایی و اثر-بخشی، استقرار بودجه ریزی عملیاتی را طی موادی از قوانین بودجه سنواتی و قوانین برنامه پنج ساله توسعه، الزامی کرده است. از سال ۱۳۸۰ طبق تبصره ۴۸ قانون بودجه همان سال، دولت مکلف به انجام اقدامات لازم جهت اصلاح نظام بودجه ریزی شده که یکی از محورهای اصلی آن، اصلاح، تهیه و تنظیم بودجه به شیوه عملیاتی بوده است. به موجب ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه نیز سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های ذیربط به منظور اصلاح نظام بودجه ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده که این موضوع با تصریح بر افزایش کارایی و بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول، به جای کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران دستگاه‌های اجرایی در ماده ۱۴۴ آن قانون مورد تأکید قرار گرفته است. باوجود تکالیف قانونی موصوف تا سال

^۱ - Sandler & Keith

۱۳۸۶ دولت‌های وقت در راستای تحقق اهداف یاد شده، اقدامی نکردند تا اینکه لایحه قانون بودجه سال ۱۳۸۷ بنا به ادعای دولت نهم، مبنی بر عملیاتی بودن آن، تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و مجلس نیز با ایجاد تغییراتی جزئی آن را به تصویب رساند. (رضایی، ۱۳۹۵: ۵۶) الزامات بودجه ریزی عملیاتی در ایران شامل موارد زیر است:

- ۱- هدف گذاری کمی و قابل سنجش در راستای تحقق اهداف آرمانی (سند چشم انداز)
- ۲- تعیین شیوه‌های گوناگون برای رسیدن به اهداف مانند تولید خدمت، خرید خدمت و ...
- ۳- الویت بندی اهداف با توجه به محدودیت منابع
- ۴- احصا و طبقه‌بندی و تعریف برنامه‌ها و فعالیت‌های واحدهای سازمانی در قالب اهداف استراتژیک و ماموریت‌های سازمانی
- ۵- تعیین قیمت تمام شده برنامه‌ها و فعالیت‌ها متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی انجام فعالیت با استفاده از شیوه‌های مربوط. (محمدی و نورملکی، ۱۳۹۵: ۵۰ و ۵۱)
- ۶- تنظیم لایحه بودجه با رویکرد هدفمند و عملیاتی و بر اساس تعیین برنامه‌ها و فعالیت‌ها و قیمت تمام شده آنها
- ۷- توزیع منابع در چهارچوب ارقام مذکور در قوانین بودجه بین کوچکترین واحدهای سازمانی که انجام دهنده برنامه‌ها و فعالیت‌ها می‌باشد متناسب با کمیت و کیفیت و محل جغرافیایی انجام فعالیت
- ۸- تنظیم تفاهم نامه‌های مدیریتی میان مدیران بالاتر با مدیران واحدهای عملیاتی برای انجام برنامه‌ها و فعالیت‌ها بر اساس قیمت تمام شده
- ۹- اعطای اختیارات لازم به مدیران مجری برای تدوین فرآیندها و انجام اصلاحات اداری، مالی و استخدامی به منظور تحقق اهداف تعیین شده متناسب با قیمت تعیین شده
- ۱۰- تعریف نظام‌های نظارتی و ارزیابی عملکرد با رویکرد کنترل نتیجه و محصول بجای کنترل فرآیند انجام وظایف
- ۱۱- تخصیص منابع متناسب با میزان تحقق اهداف تعیین شده در تفاهم نامه
- ۱۲- تغییر نظام حسابداری از نقدی به تعهدی و قیمت تمام شده
- ۱۳- دریافت گزارش‌های عملکردی و انطباق با اهداف آرمانی و استراتژیک و اتخاذ تصمیم برای تنظیم برنامه‌های بعدی
- ۱۴- باور مسئولین و دست‌اندرکاران به مدیریت علمی و سیستمی

۱۵- استقرار یک سیستم اطلاعات مدیریت جامع. (عسگری آزاد، ۱۳۸۸)
براساس الزامات قانونی مجلس شورای اسلامی در بند «ز» تبصره یک قانون بودجه سال ۱۳۸۱ و جزء (۲) بند (ب) تبصره (۴) قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ و مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت را ملزم کرده است که نسبت به اصلاح نظام بودجه ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات اقدام نماید.

چارچوب‌های قانونی ایالات متحدهی آمریکا برای بودجه بندی

در حال حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات متحدهی آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش کنگره در بودجه‌ریزی، چارچوب حقوقی بسیار جامعی می‌باشد. بودجه دولت فدرال، که حدود یک‌پنجم تولید ناخالص داخلی^۱ ایالات متحده را تشکیل می‌دهد، شدیداً تحت تأثیر ملاحظات سیاسی و اقتصادی است. (جیمز^۲، ۲۰۰۲: ۱۸۷)

تنظیم بودجه در دولت فدرال ایالات متحده طی روندی متفاوت از سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی انجام می‌گیرد. این فرآیند پیامد دو عامل می‌باشد: یکی تفکیک کامل قوا که ویژگی شاخص نظام قانون اساسی آمریکاست و دیگری تحولات درازمدت تاریخی که طی آن لایه‌هایی جدید، پی‌درپی به ابداعات و تغییرات سازمانی موجود اضافه گردید. نقش کنگره در صدور مجوز بودجه از قوای مقننه اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی فعال‌تر و مستقل‌تر است. (بلوندل^۳ و همکاران، ۲۰۰۳) کنگره در خصوص اصلاح بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور با هیچ محدودیتی رو به رو نیست. (لینرت^۴، ۲۰۰۴) توجه به این نکته ضروری است که برخلاف اغلب کشورها، لایحه‌ی 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. (بلوندل^۵ و همکاران، ۲۰۰۳) بودجه رئیس‌جمهور فقط یک درخواست برای مجلس است و مجلس نیاز نیست که پیشنهادهای او را بپذیرد. با این حال قدرت برای تدوین و تسلیم بودجه یک وسیله مهم در

1- GDP

2- James

3- Blondal

4- Linert

5- Blondal

جهت‌گیری رئیس جمهور از شاخه اجرایی و سیاست ملی است.

صلاحیت قوه قانون‌گذاری در تخصیص و تصویب بودجه

نظام حقوقی ایالات‌متحده در یک صد سال گذشته سعی داشته است چارچوب قانونی کار-آمدی را جهت تنظیم نظام مالی دولت تنظیم نماید. بررسی تحولات نظام حقوق مالی و خاصه نظام حقوق بودجه در آمریکا دارای ابعاد متفاوتی بوده است. نقش کنگره در تعیین سیاست-های مالی کشور نیز طی این دوره متحول شده است. در حال حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات‌متحده آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش کنگره در بودجه‌ریزی، چارچوب حقوقی بسیار جامعی می‌باشد. در بررسی تاریخی تدوین قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی، اداره مدیریت و بودجه^۱ هشت قانون را به عنوان قوانین مرتبط با بودجه‌ریزی فدرال تعیین کرده است. در مقابل، مرکز تحقیقات کنگره^۲ فهرستی از هجده قانون را به عنوان قوانین مربوط به بودجه‌ریزی و حسابداری در طول تاریخ بودجه‌ریزی فدرال ذکر می‌کند. اما نتایج تحقیقی که با مشارکت جمعی از صاحب‌نظران در امر بودجه‌ریزی آمریکا در سال ۲۰۰۴ منتشر شد؛ حاکی از آن است که قوانین اصلی مرتبط با بودجه‌ریزی در آمریکا از زمان تصویب قانون اساسی تاکنون عبارتند از:

۱. قانون اساسی ایالات‌متحده‌ی آمریکا ۱۷۸۹.^۳
۲. قانون مبارزه با کسری بودجه ۱۹۰۵.^۴
۳. قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱.^۵
۴. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ۱۹۷۵.^۶
۵. قانون بازرسی کل ۱۹۷۸.^۷
۶. قانون سلامت مالی مدیران فدرال ۱۹۸۲.^۸
۷. قانون تراز بودجه و کنترل کسری اضطراری ۱۹۸۵.^۹

1- Office of Management and Budget (OMB)

2- Congressional Research Services(CRS)

3- United States Constitution, 1789

4- Anti-Deficiency Act 1905

5- Budget and Accounting Act. 1921

6- Congressional Budget and Impoundment Control Act. 1974

7- Inspector General Act. 1978

8- Federal Managers Financial Integrity Act. 1982

9- Baslanced Budget and Emergency Deficit Control Act

۸. قوانین تنفیذ بودجه ۱۹۹۰-۱۹۹۷.^۱

۹. قانون مدیران مالی ارشد ۱۹۹۰.^۲

۱۰. قانون اصلاح اعتبارات فدرال ۱۹۹۰.^۳

۱۱. قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت ۱۹۹۳.^۴

۱۲. قانون اصلاح مدیریت دولتی ۱۹۹۴.^۵

روند تخصیص بودجه در ایالات متحده

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 فرا گیرند. اولین سه شنبه فوریه، پس از آنکه رئیس جمهور 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. (هنیف، ۲۰۰۶)

اندکی پس از آنکه رئیس جمهور لایحه بودجه را تسلیم کنگره نمود، هر یک 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.^۷ 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 رئیس جمهور به کنگره ارائه می‌نماید، این فرضیات، جهت ارزیابی اقدامات کنگره در مورد بودجه نیز، در طول سال به کار گرفته می‌شوند.

¹ - Budget Enforcement Acts

² -Chief Financial Officers Act

³ -Federal Credit Reform Act

⁴ -Government Performance and Results Act

⁵ -Government Management Reform Act

⁶ -haniff

⁷ -Blondal jpn R, Drink- jan Kraan and Michael ruffner

ارزیابی‌های اداره بودجه کنگره اغلب با ارزیابی‌های رئیس جمهور 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. دلائل 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 رئیس جمهور 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 رئیس جمهور را در نظر می‌گیرد. در حالی که اداره بودجه کنگره به هیچ وجه به تأثیرات بودجه رئیس جمهور 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^۱ می‌باشد. در طول ماه مارس و آوریل، مجلس سنا و نمایندگان به طور 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 سالانه بودجه یک توافق میان مجلس نمایندگان و مجلس سنا درباره برنامه بودجه سال مالی آینده و حداقل چهار سال مالی آینده است.

قطعنامه تنها یک موافقت نامه رسمی و لازم الاجرا 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 به شمار نمی‌آید و به عبارت دیگر کنگره قطعنامه را جهت تأیید به رئیس جمهور ارسال نمی‌نماید. به عبارتی قطعنامه بودجه عبارتست از پاسخ کنگره به لایحه بودجه ریاست جمهوری، قطعنامه بودجه می‌باید حداقل شامل پیش‌بینی‌های پنج سال مالی باشد: سال مالی جاری بعلاوه چهار سال مالی متعاقب آنکه عبارت است از:

۱. مجموع سطوح اختیارات بودجه جدید، هزینه‌ها، مازاد یا کسری بودجه و بدهی دولتی.

^۱ -Concurrent resolution

۲. مجموع درآمدهای فدرال و در صورت وجود، میزان کاهش یا افزایش مجموع درآمد-های فدرال.

۳. میزان اختیار بودجه جدید و هزینه‌های هر یک از گروه‌های عمده کاربردی هزینه‌ها

و

۴. درآمدهای امنیت اجتماعی، جهت اهداف قوانین اجرایی مجلس سنا
این قانون همچنین ملزم می‌کند که گزارش همراه قطعنامه بودجه شامل اطلاعات زیر باشد:
(سوزان^۱، ۲۰۰۹)

۱. مقایسه کل اختیارات بودجه، کل هزینه‌ها، کل درآمدها و مازاد یا کسری هر سال مالی که در مصوبه بودجه بیان شده با موارد مورد درخواست در بودجه تقدیمی توسط رئیس جمهور.

۲. سطوح تخمینی اختیارات بودجه جدید و کل هزینه‌های آنکه برای هر گروه عمده کاربردی مبالغ اجباری و اختیاری تقسیم شده‌اند.

۳. فروض اقتصادی که اساس مواد مطرح شده در مصوبه بودجه می‌باشند و فروض و اهداف جایگزین دیگر که کمیسیون بودجه مدنظر قرار داده است.

۴. اطلاعات، داده‌ها، مقایسه‌هایی که راه و روش و همچنین مبنای تعیین هر یک از مواد مصوبه را توسط کمیسیون بودجه مشخص می‌کند.

۵. سطوح تخمینی هزینه‌های مالیاتی اقلام و گروه‌های کاربردی عمده در بودجه رئیس جمهور و در مصوبه بودجه.

کمیته‌های بودجه نمایندگان و مجلس سنا 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 تحلیل 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.

از آنجایی که ایجاد تغییر در منابع تخصیص بودجه از لحاظ سیاسی، امری بسیار مشکل است.

¹ -suzanne

بنابراین تغییر در قطعنامه‌های بودجه، به جز در موارد کوچک و کم اهمیت، به ندرت اتفاق می‌افتد. کنگره سالیانه ۱۳ مورد یا موارد بیشتر، از مصوبات تخصیص را بررسی می‌کند که اعتبار انواع فعالیت‌ها همچون بخش دفاعی، آموزش، امنیت داخلی و ... را فراهم می‌کند. این مصوبات همچنین اعتبارات فعالیت‌های عمومی دولت همچون اداره سازمان‌های فدرال را تعیین می‌کنند. کنگره برای بررسی مصوبات تخصیص از قوانین و روش‌های معینی پیروی می‌کند که فرایند تخصیصات کنگره^۱ نامیده می‌شود. مصوبات تخصیصات در حوزه اختیار کمیته‌های تخصیص مجلس و سنا می‌باشند. در عین اینکه اعلان و تأمین بودجه و پایانی قانون آن به کنگره واگذار گردید. مدل حاکم در قرن ۱۸ که مدل انگلیسی بود، از نظر کسانی که چگونگی حیات دادن به سیاست خارجی و روش‌های اعمال آن را در چارچوب‌های دیپلماتیک و نظامی مورد توجه داشتند، فاقد مکانیسم‌های لازم برای مبارزه با انحصار طلبی و تمرکز قدرت بود. (دهشیار، ۱۳۸۳: ۲۸)

این کمیته‌های تنها یک سوم کل مخارج فدرال تعیین شده برای یک سال مالی را در اختیار دارند. مصوبات تخصیص^۲ در سه شکل به تصویب می‌رسند. لوایح ثابت تخصیصات^۳ که بیشتر اعتبارات تعیین شده در تمامی مصوبات تخصیص یک سال مالی که باید تا تاریخ اول اکتبر هر سال به تصویب برسند را تعیین می‌کنند. در صورتی که لوایح ثابت تا این مهلت تصویب نشوند، تا زمان تصویب لوایح ثابت، کنگره مصوبات مستمری^۴ برای تمدید اعتبارات تصویب می‌کند. لوایح تکمیلی^۵ در مرحله بعد بررسی می‌شوند و تخصیصات تکمیلی را تعیین می‌کنند. به طور کلی، کنگره از طریق گروه بندی، فعالیت‌های مرتبط با یکدیگر را تعیین می‌کنند. تعیین اختیارات بودجه برای هر گروه تخصیصاتی، سالیانه ۱۳ لایحه تخصیصات ثابت را مورد بررسی ثابت قرار می‌دهد که نام کامل و اشکال متداول آن به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱) کشاورزی، توسعه شهری، سازمان غذا و دارو، و سازمان‌های مربوطه (کشاورزی)؛
- ۲) وزارتخانه‌های بازرگانی، دادگستری، امور خارجه، قوه قضائیه و سازمان‌های مربوطه (بازرگانی، دادگستری، امور خارجه)؛
- ۳) وزارت دفاع (دفاع)؛

¹- Congressional appropriations process

²- Appropriations measures

³- Regular appropriations

⁴- Continuing resolutions

⁵-Supplemental bills

- ۴) بخش کلمبیا (DC)؛
- ۵) توسعه انرژی و آب (انرژی و آب)؛
- ۶) عملیات خارجی، تجارت خارجی، و برنامه‌های مربوطه (عملیات خارجی یا مساعدت خارجی)؛
- ۷) وزارت تأمین داخلی (تأمین داخلی)؛
- ۸) وزارت داخلی و سازمان‌های مربوطه (داخلی)؛
- ۹) وزارتخانه‌های کار، بهداشت و خدمات انسانی، و آموزش و دیگر سازمان‌ها؛
- ۱۰) قوه مقننه؛
- ۱۱) ساخت و ساز نظامی (ساخت و ساز نظامی)؛
- ۱۲) حمل و نقل، خزانه داری، سازمان‌های مستقل و بخش عمومی دولت. (حمل و نقل و خزانه داری)؛ و
- ۱۳) سازمان‌های امورات بازنشستگان نظامی و مسکن و توسعه شهری، و سازمان‌های مستقل. به طور معمول بررسی مصوبات تخصیصات توسط مجلس نمایندگان آغاز می‌شود. کمیته تخصیص مجلس اختیار مصوبات تخصیص و گزارش‌های ۱۳ لایحه مصوبات ثابت که بصورت جداگانه به مجلس ارائه می‌شود را به عهده دارد. کمیته با گزارش لوایح در ماه می یا ژوئن آغاز به کار می‌کند و این موارد را تا تعطیلی سالیانه بصورت کامل یا نسبی به پایان می‌رساند. به طور معمول مجلس بررسی لوایح تخصیصات ثابت را در ماه می یا ژوئن آغاز می‌نماید و بیشتر آن را تا هنگام تعطیلات به تصویب می‌رساند. همانگونه که اشاره شد؛ مصوبات تخصیصات در حوزه اختیارات هیأت تخصیصات سنا نیز می‌باشد و عموماً با گزارش لوایح تخصیصات ثابت به اکثریت سنا در می یا ژوئن آغاز می‌گردد. مصوبات عموماً پیش از آگست یا سپتامبر گزارش می‌گردند. سنا تصویب لوایح را در ماه ژوئن یا جولای آغاز کرده و آن را تا پاییز ادامه می‌دهد. پس از گزارش یک لایحه تخصیص به مجلس یا سنا توسط کمیته تخصیص مجلس یا سنا، این لایحه در صحن مجلس بررسی می‌گردد. در این زمینه کنگره و رییس‌جمهور برای تأمین ساختاری و فردی چاره‌ای جز همکاری و مصالحه ندارند. قوه مجریه در بسیاری از اوقات به ویژه در دهه‌های اخیر، به شدت از «فعال‌گرایی کنگره در حیطه سیاست خارجی انتقاد کرده است و «مدیریت خرد» اعضای کنگره را عامل ضعف سیاست خارجی آمریکا قلمداد کرده است. رؤسای جمهور بر این نکته تأکید کرده‌اند که به لحاظ ملاحظات کنگره آنان قدرت مانور خود را از دست

داده‌اند و از موقعیت چانه‌زنی برای تأمین منافع مردم آمریکا عاجز مانده‌اند (دهشیار، ۱۳۸۳: ۳۶) در این مرحله عموماً به نمایندگان مجلس یا سناتورهای فرصت پیشنهاد اصلاحیه‌های مربوط به این لایحه داده می‌شود. (هنیف^۱، ۲۰۰۶)

نظارت بر بودجه، فرایندها و نهادها

در فرایند بودجه ریزی ایالات متحده آمریکا، اصل پاسخگویی به طور کامل رعایت می‌شود. قانون اساسی چارچوب قدرتمند و تعریف شده‌ای را ایجاد می‌کند که نقش قوای مجریه و مقننه در مدیریت مالی را به روشنی تعیین شده و علاوه بر آن وظایف مالی دولت‌های ایالتی و محلی نیز به روشنی تعریف شده است. اسناد بودجه به راحتی و به گونه‌ای جامع، به موقع و قابل انکار در دسترس عموم است. (آی ام اف^۲، ۲۰۰۳) وقتی بودجه از تصویب نمایندگان مجالس نمایندگان و سنا گذشت، باز هم کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی به ویژه در مجلس نمایندگان بر چگونگی مصرف اعتبارات بودجه نظارت دارند. دولت فدرال موظف است گزارش‌های جامعی را درباره اجرای بودجه به کمیسیون‌های کنگره ارسال کند. این نظارت به شیوه‌های مختلف اعمال می‌شود. (بلوندل و همکاران^۳، ۲۰۰۳)

نحوه عملکرد بودجه در ایالات متحده

تکامل تاریخی بودجه قوه مقننه بر اهمیت موسسات در کنترل دموکراتیک بر میزان محاسبات ملی بودجه در ایالات متحده دارد. دولت ایالات متحده عملکرد بودجه‌ای خود را براساس برنامه‌های استراتژیک اندازه‌گیری و گزارش کرد. به طوری که سازمان‌های فدرال در مشورت با ذینفعان از جمله کنگره ایالات متحده اهداف راهبردی و استراتژی آنها را گزارش دادند. سازمان‌های فدرال برای نهاد نظارتی بر عملکرد بودجه ای خود طرح‌های عملکرد سالانه را براساس عملکرد واقعی خود گزارش می‌کرده‌اند. کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و سنا گزارش سالانه بودجه را بر اساس نظرات و تخمین‌های سایر کمیته‌ها تهیه می‌کنند. بخش عمده نقش CBO در این فرایند تهیه گزارش سالانه مشتمل بر تخمین و پیش‌بینی مسائل اقتصادی و بودجه در ۱۰ سال آینده است. همچنین این گزارش شامل مباحثات اخیر در مورد مسائل سیاست‌گذاری اقتصادی و بودجه از جمله تغییرات اخیر در فرایند بودجه است. CBO در وسط

¹ -haniff

² -IMF

³ -Blondal jpn R, Drink- jan Kraan and Michael ruffner

هر سال تخمین‌ها و تحلیل‌های خود را به روز می‌کند. از این جمله می‌توان به روش اداره بودجه کنگره آمریکا و مطالعه لانگبرایک (۲۰۰۸) اشاره کرد. این موضوع در بودجه آمریکا با موضوع شکاف محصول شناخته می‌شود. مفهوم عمومی شکاف محصول، از این ایده ناشی می‌شود که اقتصاد از یک روند بلند مدت تبعیت می‌کند. اگر در این اقتصاد هیچ‌گونه دخالت غیر معمول انجام نشده و شوک‌های دائمی و غیر دائمی به آن وارد نشود، یک سطح بالقوه از محصول حاصل خواهد شد. این سطح محصول معمولاً نرخ طبیعی محصول یا سطح محصول بالقوه نامیده می‌شود که متناسب با محصول در مسیر رشد بلند مدت بوده و در آن اشتغال کامل برقرار است. (خورسندی و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۰ و ۷۵) هدف تخمین بودجه توسط CBO ارائه مبنایی به کنگره جهت محاسبه تغییرات پیشنهادی درباره قوانین مالیاتی و مخارج است. اولاً این تخمین‌ها، کنگره را در تصمیمات اخیر خود در مورد بودجه کمک کرده و در ثانی نشان می‌دهد که در صورت عدم اتخاذ تصمیمات جدید در دوره پیش‌بینی شده، چه عواقبی به دنبال خواهد آمد. کمیته‌های بودجه از این تخمین‌ها برای تهیه گزارشات سالانه و ارائه دستورالعمل به کمیته‌های دیگر استفاده می‌کنند. CBO از این تخمین‌ها برای تخمین هزینه‌های قوانین پیشنهادی و نظارت بر برنامه‌ها استفاده می‌کند. CBO مبنای تخمین‌های خود در مورد مخارج ضروری را که لویج سالانه تخصیص بودجه بر آن نظارت دارد، جدیدترین طرح‌ها و موانع قانونی قرار می‌دهد. برای سال‌های مالی بین ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ قانون بودجه متوازن ۱۹۹۷، محدودیت‌هایی را در مورد مخارج ضروری وضع می‌کند این محدودیت‌ها نخستین بار در قانون اجرای بودجه ۱۹۹۰ وضع گردیده بود. (بوشهری، ۱۳۳۸: ۸۳ و ۸۴)

نهاد‌های مرتبط با قوه مجریه در رابطه بودجه سالانه ایالات متحده

گزارش‌های رئیس جمهور

رئیس جمهور موظف است گزارش روزآمد برآوردهای بودجه را قبل از ۱۶ جولای هر سال به کنگره ارائه دهد. خلاصه گزارش بودجه باید شامل اطلاعات زیر باشد:

۱. تغییرات چشمگیر برآوردهای هزینه‌ها (تعهدات و هزینه‌های نقدی) و دریافتی‌های سال مالی جاری پس از تسلیم بودجه و سایر اطلاعاتی که بنا به تصمیم رئیس جمهور باید به کنگره ارائه شود.

۲. اطلاعات برآورد هزینه برنامه‌هایی که مجوز ادامه در سالهای آینده را دارند، یا به موجب

قانون اجباری هستند، برای چهار سال مالی بعد از سال مالی بودجه.

۳. اطلاعات برآورد هزینه‌های مانده اعتباراتی که از سال مالی جاری منتقل شده‌اند، برای سال‌های مالی آینده.

گزارش‌های ادواری

هرگاه کمیسیون‌های بودجه کنگره نیازمند اطلاعات بودجه باشند، اداره مدیریت بودجه، خزانه داری و سازمان‌های دولت فدرال موظفند بر اساس ترتیبات قانون بودجه و کنترل توفیق، نسبت به ارائه این اطلاعات اقدام کنند. برای تهیه این گزارش از شیوه‌ها و فروض اداره بودجه کنگره استفاده می‌شود. وزارت خزانه‌داری گزارش ماهیانه درآمدها و هزینه‌های کل را ظرف سه هفته پس از پایان هر ماه به کنگره ارائه می‌کند. این گزارش، دریافتی‌ها و پرداختی‌های تجمیعی ماهیانه را با دوره مشابه سال قبل مقایسه می‌کند. لازم به توضیح است؛ یکی از مسئولیت‌های اصلی خزانه داری، مدیریت امور مالی عمومی دولت است. خزانه داری وجوه عمومی را نگهداری می‌کند و گواهی‌های رسید پول‌های ذخیره شده در خزانه داری را صادر می‌کند. در روز اول ژوئن هر سال یا قبل از آن، وزیر خزانه داری موظف است درباره فعالیت‌های خزانه داری، در مورد بدهی‌های عمومی و عملیات تأمین اعتبار فدرال، گزارشی را به کمیسیون شیوه‌ها و روش‌های^۱ مجلس نمایندگان و کمیسیون امور مالی سنا ارائه کند. (بوچنان^۲، ۱۹۹۷: ۱۱۷-۱۳۸)

قانون مقامات ارشد مالی قانون اصلی حسابرسی داخلی است. این قانون و اصلاحیه‌های آن چارچوب گزارش‌های مالی سازمان‌های فدرال را تعیین می‌کند. به موجب این قانون، مقام مالی ارشد باید گزارش‌ها، نتایج بررسی‌ها و تحقیقات خود را به رئیس سازمان مربوطه و کنگره ارائه دهد. این قانون تهیه گزارش‌های مالی قابل حسابرسی به وسیله همه سازمان‌هایی که از استانداردهای حسابداری فدرال استفاده می‌کنند را نیز الزامی کرده است. سازمان‌ها موظفند هر سال چندین گزارش مالی از جمله ترازنامه، گزارش عملیات یا هزینه‌های خالص و گزارش تلفیق با اطلاعات بودجه را به کمیسیون بودجه کنگره ارائه دهند. (چان^۳، ۱۹۹۹)

لایحه عملکرد بودجه

کنگره پس از تصویب بودجه باید از دولت فدرال آمریکا بخواهد که نحوه به مصرف رسانیدن

^۱ -Committee on ways and means

^۲ -buchanan

^۳ -chan

اعتبارات بودجه را آشکار کرده و توضیح دهد تا کنگره اطمینان حاصل کند که هر اعتباری در همان موضوع خاص خویش به مصرف رسیده است. (زارعی، ۱۳۸۴: ۵۶۶)

بنابراین کنگره از دولت فدرال آمریکا می‌خواهد که «لایحه عملکرد بودجه» را به کنگره تقدیم کند. این لایحه که در پایان سال مالی به کنگره ارائه می‌شود گزارشی است در خصوص چگونگی مصرف اعتبارات بودجه و اگر این لایحه به تصویب کنگره برسد؛ معلوم می‌شود که کنگره نحوه به مصرف رسیدن بودجه را از طرف قوه مجریه تصدیق کرده و پذیرفته است. به موجب قانون بودجه کنگره، وزیر خزانه داری حداکثر تا ۳۱ مارس، با هماهنگی مدیر اداره مدیریت بودجه گزارش مالی سالیانه ممیزی شده سال مالی قبل را به رئیس جمهور و «کنگره» ارائه می‌دهد که تمام حساب‌ها و فعالیت‌های قوه مجریه را پوشش می‌دهد. این گزارش مالی نمایانگر وضعیت مالی کلی، از جمله دارایی‌ها و تعهدات و نتایج عملیات قوه مجریه است و بر اساس الزامات شکلی و محتوایی که مدیریت اداره مدیریت و بودجه تعیین می‌کند تهیه می‌شود. علاوه بر این، حسابدار بر این، حسابدار کل^۱ باید این گزارش مالی را ممیزی نماید. به این ترتیب، وزیر خزانه داری گزارش‌های مالی جامعی را منتشر می‌کند که سازمان حسابرسی کل حسابرسی نموده است. گزارش مالی دولت ایالت متحده آمریکا، بر مبنای حسابداری تعهدی^۲، تصویر جامعی از امور مالی دولت فدرال ارائه می‌دهد. این گزارش وضعیت و شرایط مالی دولت، درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و تعهدات و سایر تعهدات و دیون دولت را بیان می‌کند. این گزارش درباره مسائل و شرایط مهمی که ممکن است بر عملیات آینده دولت تأثیر چشمگیری بگذارد نیز بحث می‌کند. گزارش مالی جامع اغلب قبل از ۱۵ سپتامبر، یعنی ۷۵ روز بعد از پایان سال منتشر می‌شود، در حالی که به موجب قانون باید ۶ ماه پس از پایان سال منتشر شود. (آی ام اف^۳، ۲۰۰۳)

بدیهی است در صورتی که لایحه مزبور به تصویب کنگره نرسد ممکن است کنگره نسبت به تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی به دلیل تخلف از قوانین و خیانت به کشور اقدام کند.

نظارت از طریق اداره پاسخگویی دولت

در روند بودجه ایالات متحده در روند سازمان حسابرسی کل به عنوان نهاد عالی حسابرسی در سال ۱۹۲۱ و به موجب قانون بودجه و حسابداری به منظور کمک به کنگره برای ایفای نقش

^۱ -Comptroller General

^۲ -Accrual basis

^۳ -IMF

خود در فرایندهای بودجه فدرال تأسیس شد. سپس کنگره با تصویب چندین قانون (از جمله قانون حسابداری و حسابرسی^۱ مصوب ۱۹۵۰، قانون سلامت مالی مدیران دولت فدرال مصوب ۱۹۸۲ و قانون مقامات ارشد مالی مصوب ۱۹۹۰)، منشور اولیه آن را روشن کرد و گسترش داد. از ۷ جولای سال ۲۰۰۴، به موجب قانون اصلاح سرمایه انسانی سازمان حسابرسی کل^۲ مصوب ۲۰۰۴، نام قانونی این سازمان به اداره پاسخ گویی دولت تغییر یافت. قانون از استقلال اداره پاسخگویی دولت به شدت حمایت می‌کند. مهمترین فعالیت‌های این سازمان با حسابرسی کل ارتباط دارد که برای دوره‌های پانزده ساله توسط رئیس جمهور و با تأیید مجلس سنا منصوب می‌شود. عزل حسابرس کل فقط از طریق استیضاح یا قطعنامه مشترک کنگره و تنها به دلیل از کار افتادگی دائمی، عدم کارایی، قصور در اجرای وظایف، ارتکاب خلاف، جنایت یا فساد اخلاقی میسر است. حسابرس کل می‌تواند نسبت به عزل یا نصب و یا پرداخت حقوق پرسنل و کارمندانی که برای اجرای وظایف اداره پاسخگویی دولت صلاح بداند (به جزء قائم مقام حسابرس کل) اقدام کند. علاوه بر این، اداره پاسخگویی دولت از استقلال مالی برخوردار است. منبع مالی مورد نیاز برای اجرای وظایف این سازمان در اختیار حسابرس کل قرار می‌گیرد. (یو اس^۳، ۲۰۰۴)

اداره پاسخگویی دولت بر اساس صلاحیت‌های قانونی مختلف، کاربرد بودجه، برنامه‌ها و فعالیت‌های فدرال را ارزیابی می‌کند و اطلاعات، تحلیل‌ها، توصیه‌ها و کمک‌های دیگر را در اختیار کنگره قرار می‌دهد تا برای اعمال سیاست موثر بودجه‌ریزی، و تصمیمات مربوطه کمک نماید. (گائو^۴، ۲۰۰۳)

بیانیه‌های متعدد اداره پاسخگویی اعلام می‌دارد، این اداره مسئول حسابرسی دولت بوده که با نظارت دقیق بر برنامه‌ها، فعالیت‌ها و عملکرد دولت فدرال به منظور حفظ منافع عمومی به کنگره خدمت می‌کند. به طور کلی اداره پاسخگویی (GAO) وظیفه اصلاح دولت، و کمک به سازمان‌های دولتی برای تبدیل شدن به سازمان‌هایی که «هدف گرا بوده» و همچنین وظیف پاسخ‌گویی به عموم مردم را به عهده دارد. (یو اس^۵، ۲۰۰۴)

ارزش‌های اصلی GAO «یکپارچگی» و «پاسخگویی» دولت را منعکس می‌کند. (دولت ایالات

1- Accounting and Auditing Act

2- GAO human capital reform ACT

3- US

4- Gao

5- US

متحدہ^۱، ۲۰۰۶)

GAO با ارزیابی عملیات و برنامه‌های دولتی، باید اطمینان دهد که دولت پاسخگوی مردم آمریکا است. این اداره باید به صورت حرفه‌ای، عینی، واقعی، بی طرف و غیر ایدئولوژیک از طریق تهیه اطلاعات با کیفیت که به موقع، دقیق، مفید، واضح و منصفانه باشد؛ برای جلب اعتماد مردم تلاش کند^۲. به طور کلی اعتقاد بر این است که تعهد GAO کمک به کنگره برای ساختن «دولتی بهتر» و قابل اعتمادتر است. اداره پاسخگویی اعلام می‌دارد، مهم است یک تصویر عادلانه و دقیق از دولت در اختیار مردم قرار دهد^۳. گذشته از اشاره به اینکه چه چیزی در دولت نادرست می‌باشد، GAO در مورد برنامه‌های فدرال و سیاست‌هایی گزارش می‌کند که به خوبی کار می‌کنند و پیشرفت و بهبود آنها را تصدیق می‌کند.

GAO به طور منظم با قانونگذاران و آژانس‌های ارشد به شیوه‌هایی مشاوره می‌کند که باعث عملکرد بهتر دولت بشوند. کنگره با توجه به نقش بسیار این اداره، با تغییر نام آن از ۷ جولای سال ۲۰۰۴، (به موجب قانون اصلاح سرمایه انسانی سازمان حسابرسی کل^۴ مصوب ۲۰۰۴)، نام قانونی این سازمان به اداره پاسخ گویی دولت تغییر یافت تا تصویر بهتری از وظایف اصلی آن ارائه دهد. دیوید واکر^۵ هشتمین رئیس اداره پاسخگویی دولت در این زمینه می‌نویسد: «روزهای حسابداری و حسابداران، سالها است که به پایان رسیده است. اگر چه اداره پاسخگویی در رسیدگی به صورت حساب‌های مالی دولت آمریکا، به عنوان حسابرس اصلی به شمار می‌رود؛ اما حسابرسی‌های مالی تنها حدود ۱۵ درصد نیروی کار کنونی GAO به شمار می‌روند. بیشتر کار آژانس شامل ارزیابی برنامه‌ها و تحلیل سیاست‌ها در محدوده وسیعی از برنامه‌ها و فعالیت‌های دولتی در داخل و خارج می‌باشند. این نهاد احساس می‌کرد که نیاز به یک هویت مرتبط با مفاهیم «صرفه جویی»، «کارایی» و «اثربخشی» دولتی می‌باشد. حقیقت این است که «حسابداری» هرگز به عنوان مأموریت اصلی اداره پاسخگویی مطرح نبوده است و باید این حقیقت را در نظر داشته باشند که برخی از سیاست‌های پایه‌ای، فرایندها و رویه‌ها، سالها است که منسوخ شده‌اند. (گو^۶، ۲۰۰۴)

¹ -United states government

² - Walker, david m, gao s congressional protocols

³ -Walker, davidm, goo answers the question: what s in a name?

⁴ -GAO human capital reform Act

⁵ -David M. walker

⁶ -GOA

نتیجه گیری

بودجه نوین دولت فدرال ایالات متحده آمریکا، هر ساله ضمن یک فرایند سالیانه از طریق قانون بودجه کنگره و کنترل توقیفات (مصوب ۱۹۷۴) وضع می‌شود. قانون بودجه کنگره، در واقع بخش اصلی کنترل بودجه را از قوه مجریه به مقننه انتقال داده است؛ به عبارت روشن‌تر، تاریخچه تکامل فرایند بودجه 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 به عنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاست‌گذاری باز یافت. قانون بودجه و حسابداری (۱۹۲۱)، به رغم اینکه قدمت ۸۰ ساله دارد، یک چشم‌انداز معاصر است. زیرا نظام و نهادهایی که به موجب آن تاسیس شد، هنوز هم انجام خدمت می‌کنند. ساختارهای بودجه‌ریزی در ایالات متحده نیز متأثر از دو مقوله سیاسی و فنی هستند. مقوله سیاسی با انتخاب‌های بودجه‌ای در پرتو مبانی نظری مالیه عمومی شکل می‌گیرد که خود تابعی از ساختار حاکمیتی و سازمان سیاسی هر کشور است. در دهه گذشته به موازات بروز تحولاتی در مفاهیم و مأموریت‌های دولت‌ها، نظریه‌های مالیه عمومی و بودجه‌ریزی نیز دچار تغییراتی شد. بر پایه نظریه‌های جدید، بودجه‌ریزی مطلوب حاصل نوعی گفتمان عمومی در طیف کارگزاران بودجه برای نیل به یک تعامل دموکراتیک و جهت‌گیری در انتخاب‌های اساسی است. هر چند که این گفتمان تحت تأثیر جریان‌ها و الزام‌های جهانی در هر کشور صورتی ویژه به خود می‌گیرد؛ این جریان‌ها از دیدگاه مراجع بین‌المللی در قالب شعارهایی همچون جهانی‌سازی، رشد مداوم اقتصادی یا حقوق بشر، حسن زمام داری را در شفافیت عملیات دولت، جلب اعتماد صاحبان پس‌انداز و سرمایه‌گذاران، روان‌سازی عملکردهای اقتصادی و تضمین حقوق مالکیت توجیه می‌کند. تحقق هدف‌های یاد شده تغییراتی را در مقوله فنی و اصول و قواعد بودجه‌ریزی ضروری می‌سازد و نظام‌های مربوط را به صورت ابزاری در خدمت فرآیندهای تصمیم‌گیری در می‌آورد. تحولات مزبور، نقش نهادهای قانون‌گذاری را نیز دچار تغییر می‌کند و تصویب و اجرای بودجه را با چالش‌های اصولی و تحمیلاتی فراملیتی روبه‌رو می‌سازد^۱. اما در این بین برخی از کشورهای توسعه‌یافته ضمن پایه‌گذاری نظام حقوقی

^۱ - به عنوان مثال، الزام‌های ناشی از موافقت‌نامه ثبات بخشی پولی و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، هم‌چنین محدودیت‌های ناشی از پیمان ماستریخت مصادیقی از تأثیر نیروهای فرامرزی بر حاکمیت‌های ملی در اروپاست. در آمریکا نیز موافقت‌نامه نفتا به سرمایه‌گذاران خارجی اجازه می‌دهد که در صورت نقض آزادی‌های تجارت یا اعمال حاکمیتی دولت‌ها که منجر به زیان آنها شود، دولت‌های مربوط را تحت تعقیب قرار دهند.

منطبق با اصول نظام بودجه‌ریزی، در استقرار مدیریت نوین دولتی کارا و اثربخش موفق بوده‌اند. در این زمینه ایالات متحده آمریکا در بین سایر کشورهای توسعه‌یافته پیشروتر بوده است. در حقوق ایران اولویت بندی بودجه سالانه براساس برنامه‌های توسعه به رشته نگارش در می‌آیند به طوری که تفریغ بودجه در ایران با توجه به اهداف سند چشم‌انداز و همچنین برنامه‌های توسعه شکل می‌گیرد به طوری که اگر در برنامه‌های توسعه اولویت بالاتری برای موضوعاتی با محوریت عمرانی در نظر گرفته شود ابتدای تفریغ بودجه برای این موضوعات می‌باشد. البته بخشی از بودجه ایران به طور ثابت در نظر گرفته می‌شود مانند بودجه‌ای که برای پرداخت حقوق و بازنشستگی و یارانه‌های سراسری ارایه شده است. از سوی دیگر رویکرد اصلی به تفریغ بودجه در ایران براساس سیاست‌های کلی نظام شکل خواهد گرفت. به عنوان مثال در آخرین برنامه توسعه کشور محوریت اشتغال و همچنین خروج از رکود که با ایجاد حمایت از تولید داخلی برنامه ریزی شده بود بالاترین سهم از بودجه عمرانی و توسعه کشور را به خود اختصاص داده است. بودجه ایران تحت نظارت مستقیم مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود در این بین شورای نگهبان نقش نظارتی بر تصویب ردیف بودجه‌هایی دارد که خلاف شرع تشخیص داده نشود. سازمان بازرسی در ایران و همچنین سازمان مدیریت خدمات کشوری در درون قوه مجریه به عنوان بخش نظارتی بر عملکرد بودجه در ایران شناخته می‌شود.

منابع فارسی

کتب

- اولینگر، جین (۱۳۸۶)، حقوق بودجه فرانسه، ترجمه سید محمدمهدی غمامی و سید محمد هادی راجی، تهران، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع)
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، تهران، میزان
- کرباسیان، اکبر (۱۳۷۸)، بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در اقتصاد ایران، چاپ اول، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی
- محمدحسن حسن آبادی، علیرضا نجارصراف (۱۳۹۰)، مدل جامع نظام بودجه ریزی عملیاتی، تهران، انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران

مقالات

- اسفندیار جهانگرد، علی رضا فرهادی (۱۳۸۱)، واکنش بودجه دولت نسبت به تکانه‌های تولید، مخارج و درآمدهای دولت بر اساس الگوی vec، برنامه ریزی و بودجه، شماره ۷۴
- اسفندیار محمدی، ایوب نورملکی (۱۳۹۵)، بررسی چالش‌های موجود در استقرار بودجه‌ریزی نقدی عملیاتی در ایران، مطالعات اقتصاد، مدیریت مالی و حسابداری، شماره ۳
- بوشهری، جعفر (۱۳۳۸)، کنگره و نقش آن در سیستم حقوقی و حاکمیت ملی آمریکا، کانون وکلا، شماره ۶۷ و ۶۸
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸)، برخی معضلات بودجه ریزی در ایران، تازه‌های اقتصاد، شماره ۷۸
- بنیامین شکوفه، مهران شیرواند (۱۳۹۵)، بودجه‌ریزی عملیاتی فرصتی برای مدیریت دمکراتیک مخارج عمومی (مورد پژوهی ایالات متحده آمریکا)، مدیریت شهری، شماره ۴۲
- جعفر باباجانی، بهروز خدارحمی (۱۳۹۳)، مدلی برای استقرار نظام بودجه بندی عملیاتی در دولت جمهوری اسلامی ایران، مطالعات تجربی حسابداری مالی، شماره ۴۱
- سعید سعیداردکانی، طاهره شاهی، رستم فرجام، فاطمه موسی نژاد (۱۳۸۸)، بودجه ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران، حسابدار رسمی، شماره ۸
- رضایی، مهدی (۱۳۹۵)، الزامات بودجه ریزی عملیاتی در ایران، پژوهش حقوق عمومی، شماره

- رضانی، محمد تقی (۱۳۸۵)، مروری بر مشکلات و نارسایی‌های بودجه ریزی در ایران، مصباح، شماره ۶۴
- دهشیار، حسین (۱۳۸۳)، کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا، مطالعات منطقه‌ای، شماره ۱۹
- علیرضا تقی زاده، احد پورنقی، کریم اسکندری (۱۳۸۸)، تبیین نیاز به بودجه ریزی عملیاتی در حسابرسی عملکرد مدیریت، دانش حسابرسی، شماره ۳۶
- عسگری آزاد، محمد (۱۳۸۸)، بودجه عملیاتی در ایران، کنفرانس بین‌المللی بودجه عملیاتی، تهران، سالن همایش‌های بین‌المللی رازی
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۵)، بایسته‌های بودجه ریزی در دفاع اقتصادی مطالعه موردی آسیب‌ها و راهبردهای بودجه ریزی در جمهوری اسلامی ایران، آفاق امنیت، شماره ۳۱
- مرتضی خورسندی، کریم اسلام لوییان، سید حسین ذوالنور (۱۳۸۸)، تخمین شکاف محصول با تاکید بر سرمایه انسانی: مورد ایران، سیاست گذاری اقتصادی، شماره ۲
- واشقانی فراهانی، محمود (۱۳۸۶)، بودجه در ایران از آغاز تا امروز، بیمه و توسعه، شماره ۱۲
- محمد محمدیان، زینب مهتری (۱۳۹۳)، ساختار نظام حسابداری حاکم بر بودجه بندی عملیاتی: چالش‌ها و اصلاحات، مطالعات حسابداری و حسابرسی، شماره ۹
- یوسف نژاد، ابوالفضل (۱۳۷۵)، تحلیل آسیب شناسی فرآیند تحول به نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، دانش حسابرسی، شماره ۲۱

English Resources

Book

- Blondal jpn R, Drink- jan Kraan and Michael ruffner,(2003), **Budgeting in the united states**
- Buchanan, james,(1997), **The balanced budget amendment: clarifying the N-etherlands**
- Chan, jamesl,(1999),**Major federal budget laws of the united statesL in sho-joi siamak**(ed.), budget and Debt: a Global perspective, praeger, London
- Gao (2003), **Government accountability office, fiscal exposures: improving the budgetary focus on long- term costs and uncertainties**, goa 03-213, gao, Washington dc
- Heniff jr, bill(2006), **Overview of the Authorization Appropriations process**, Congressional Research service, order code RS20371
- Sandler,Todd; Hartley, Keith (1995), **The Economics of Defense**, Cambridge University Press
- Suzanne lynch, Megan (2009),**the budget resolution and spending legislatio-n**, congressional research service -5700

- United states government(2006),**Accountability office, office of the general counsel**. Procedures and practices for legal decisions and opinions

Articles

- James, L. Chan (2002), **Models of Public Budgeting and Accounting Reform**, OECD Journal on Budgeting, Vol2, Supplement 1, OECD, Paris
- Linert, Lan (2004), **The Legal Framework for Budget System (Case Studies of Selected OECD Countries: United States)**, OECD Journal on Budgeting (Special Issue) Vol. 4 performance, No3

Site

- GOA (2004), **GAO's Name Chnge and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004**, GAO Washington DC, available on: <http://www.Gao.gov/about/namechange.html>

Document

- IMF(2003), International monetary fund , united states: report on the observance of standards and codes fiscal transparency module, IMF, Washington DC
- U.S(2004), General accounting office, performance budgeting: observations on the use of ombs program assessment tool for the fiscal year budget, gao-04-174, Washington