

چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها
۱۰. ایالات متحده آمریکا

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۳۵۰

آذر ماه ۱۳۸۷

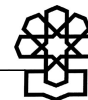
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱. نگاهی اجمالی ۱
- ۱-۱. چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه ۱
- ۱-۲. اصلاحات قوانین نظام بودجه ۳
۲. اصول زیربنای قوانین نظام بودجه ۶
۳. مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه ۷
- ۳-۱. قوای مجریه و مقننه ۷
- ۳-۱-۱. نگاه اجمالی ۷
- ۳-۱-۲. نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت دولت و وزرا ۸
- ۳-۱-۳. تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های قوه مجریه ۸
- ۳-۱-۴. وظایف مقامات کشوری ارشد ۹
- ۳-۱-۵. تأسیس و نقش کمیسیون‌های پارلمانی ۱۰
- ۳-۲. نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی ۱۱
۴. ترتیبات قانونی مراحل مختلف فرایند بودجه ۱۳
- ۴-۱. تهیه و ارائه بودجه به وسیله قوه مجریه ۱۳
- ۴-۱-۱. پوشش نهادی بودجه ۱۳
- ۴-۱-۲. صندوق‌های خارج از بودجه و درآمدهای دارای مصارف معین ۱۳
- ۴-۱-۳. تعریف ارقام کلی بودجه ۱۳
- ۴-۱-۴. قواعد مالی ۱۳
- ۴-۱-۵. جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به پارلمان ۱۴
- ۴-۱-۶. فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه ۱۴
- ۴-۱-۷. اسناد همراه قانون بودجه ۱۵
- ۴-۱-۸. بودجه‌های قوه مقننه و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی ۱۸
- ۴-۲. فرایند بودجه در قوه مقننه ۱۹
- ۴-۲-۱. جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در پارلمان ۱۹
- ۴-۲-۲. بودجه‌های موقت ۲۱
- ۴-۲-۳. اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه ۲۲
- ۴-۲-۴. تصویب منابع ۲۲
- ۴-۲-۵. ماهیت، ساختار و مدت زمان تخصیص‌ها ۲۲
- ۴-۲-۶. انتقال اعتبارات و وام‌گیری از اعتبارات آینده ۲۳

۲۴	..... ۴-۲-۷. تصویب دیون عمومی
۲۴	..... ۴-۲-۸. ابلاغ، ابطال و انتشار بودجه مصوب
۲۵	..... ۴-۲-۹. بودجه‌های تکمیلی (اصلاح قوانین)
۲۵	..... ۴-۳. اجرای بودجه
۲۵	..... ۴-۳-۱. تسهیم مجوز هزینه‌ها
۲۶	..... ۴-۳-۲. ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طول سال
۲۶	..... ۴-۳-۳. هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از سقف مصوب و صندوق‌های شرایط اضطراری
۲۷	..... ۴-۳-۴. انتقال اعتبارات بودجه‌ای در طول سال
۲۷	..... ۴-۳-۵. برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت
۲۸	..... ۴-۳-۶. حسابرسی داخلی
۲۸	..... ۴-۴. حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۲۸	..... ۴-۴-۱. چارچوب حسابرسی
۲۹	..... ۴-۴-۲. ترتیبات بانکداری دولت
۲۹	..... ۴-۴-۳. ارائه گزارش‌های طی سال به پارلمان
۳۰	..... ۴-۴-۴. حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه
۳۱	..... ۴-۵. حسابرسی مستقل
۳۱	..... ۴-۵-۱. استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی
۳۱	..... ۴-۵-۲. نهادهای تحت پوشش حسابرسی
۳۲	..... ۴-۵-۳. انواع حسابرسی
۳۲	..... ۴-۵-۴. اختیارات بازرسی
۳۳	..... ۴-۵-۵. تعهدات ارائه و انتشار گزارش‌ها
۳۳	..... ۴-۵-۶. تفیذ یافته‌ها
۳۳	..... ۵. مجازات‌ها و عدم رعایت مقررات
۳۵	..... پی‌نوشت‌ها
۳۷	..... کتابشناسی



چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۱۰. ایالات متحده آمریکا

۱. نگاهی اجمالی

۱-۱. چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

ایالات متحده آمریکا درخصوص بودجه‌های فدرال و ایالتی چارچوب حقوقی بسیار جامعی دارد.^(۱) قانون اساسی در سال ۱۷۸۹ درباره فرایندهای تصویب بودجه، در مقایسه با رئیس‌جمهور به کنگره اختیارات بسیار گسترده‌ای می‌دهد. البته قانون اساسی نحوه دقیق اعمال اختیارات قانون‌گذاری را تعیین نمی‌کند و درباره فرایند بودجه نقش رسمی برای رئیس‌جمهور در نظر نمی‌گیرد. به منظور پر کردن خلأهای قانون اساسی، در سده گذشته قوانین متعددی به تصویب رسیده‌اند (به کادر ۱ نگاه کنید).^(۲)

در آمریکا میان قوانین نظام بودجه فرایند - محور و قوانین پاسخ‌گویی و عملکرد تمایزی ایجاد شده است.^۱ بیشتر قوانین فرایند - محور دولت فدرال در سده گذشته به تصویب رسیده‌اند و به تعیین نقش آفرینان و عملکرد آنها در فرایندهای بودجه اختصاص دارند. قانون بودجه و حسابداری مصوب ۱۹۲۱، اداره بودجه را که بعدها به اداره مدیریت و بودجه^۲ تبدیل شد، برای نظارت بر فرایند بودجه در قوه مجریه و اداره حسابداری کل - که بعدها به اداره پاسخ‌گویی دولت^۳ تبدیل شد - را به عنوان نهاد حسابرسی مستقل و به منظور ارائه نتایج حسابرسی‌های مستقل حساب‌ها به کنگره تأسیس کرد. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره که در سال ۱۹۷۵ به تصویب رسید، چارچوب هماهنگی و کنترل فعالیت‌های بودجه‌ای قوه مجریه را ایجاد می‌کند. به موجب این قانون، کمیسیون‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا و اداره بودجه کنگره^۴ تأسیس شدند تا در بررسی بودجه به کنگره کمک کنند. این قانون اختیارات رئیس‌جمهور درباره عدم اجرای هزینه‌های مصوب کنگره (اختیار توقف هزینه‌ها) را نیز محدود می‌کند.

قوانین بهبود مدیریت مالی شامل قانون بازرسی کل مصوب ۱۹۷۸ و قانون سلامت مالی

1. Chan, 1999

2. Office of Management and Budget.

3. Government Accountability Office (GAO).

4. Congressional Budget Office (CBO).

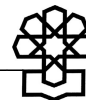


مدیران فدرال مصوب ۱۹۸۲ است که بر کنترل‌های مالی داخلی تأکید می‌کند. قانون مدیران مالی ارشد مصوب ۱۹۹۰ هدف ایجاد پاسخ‌گویی در نظام‌های مدیریت مالی فدرال را دنبال می‌کند. در سال ۱۹۹۳ به منظور بهبود عملکرد سازمان‌های دولت فدرال، قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت تصویب شد. قوانین تنفیذ بودجه مصوب سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷ جایگزین قانون تراز بودجه و کنترل کسری بودجه اضطراری مصوب ۱۹۸۵ شدند. این دو قانون به همراه یکدیگر قانون گرام - رودمن - هالینگز^۱ نامیده می‌شوند و به منظور کنترل قانونی کسری بودجه دولت فدرال تصویب شدند که در دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته بود (در مورد اصلاحات به بخش بعد نگاه کنید).^(۳)

تمام قوانین، به جز قانون اساسی، عادی محسوب می‌شوند (یعنی قانون اصلی دیگری که در جایگاه بالاتری قرار داشته باشد، وجود ندارد). تمام قوانین در مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا گنجانده شده‌اند.^(۴) باب ۳۱ این مجموعه قوانین (قوانین پولی و مالی) شامل قانون بودجه و حسابداری و سایر قوانین است. علاوه بر این، مقررات و آیین‌نامه‌های مختلف دیگری بر فرایند بودجه حاکم هستند. قوانین مجلس نمایندگان و سنا رویه‌های اجرایی و توزیع اختیارات کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون امور مالی سنا و کمیسیون شیوه‌ها و روش‌های^۲ مجلس نمایندگان را تعیین می‌کند. احکام اجرایی رئیس‌جمهور و بخشنامه‌های اداره مدیریت و بودجه بر فرایند تدوین و اجرای بودجه در قوه مجریه، به ویژه تدوین پیشنهاد بودجه رئیس‌جمهور و اجرا و حسابرسی بودجه حاکم هستند.

1. Gramm-Rudman-Hollings (GRH).

2. Ways and Means Committee.



کادر ۱. قوانین اصلی نظام بودجه فدرال در ایالات متحده آمریکا

- قانون اساسی ایالات متحده آمریکا،^۱ مصوب ۱۷۸۹.
- قانون مبارزه با کسری بودجه،^۲ مصوب ۱۹۰۵.
- قانون بودجه و حسابداری،^۳ مصوب ۱۹۲۱.
- قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره،^۴ مصوب ۱۹۷۴.
- قانون بازرسی کل،^۵ مصوب ۱۹۷۸.
- قانون سلامت مالی مدیران فدرال،^۶ مصوب ۱۹۸۲.
- قانون تراز بودجه و کنترل کسری اضطراری،^۷ مصوب ۱۹۸۵.
- قوانین تنفیذ بودجه،^۸ مصوب ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷.
- قانون مدیران مالی ارشد،^۹ مصوب ۱۹۹۰.
- قانون اصلاح اعتبارات فدرال،^{۱۰} مصوب ۱۹۹۰.
- قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت،^{۱۱} مصوب ۱۹۹۳.
- قانون اصلاح مدیریت دولتی،^{۱۲} مصوب ۱۹۹۴.
- قانون بهبود مدیریت مالی فدرال،^{۱۳} مصوب ۱۹۹۶.

Sources: The United States Code (www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html); The Senate (www.senate.gov/~budget/democratic/budgetlaws.html); CRS, 2001.

۲-۱. اصلاحات قوانین نظام بودجه^(۵)

از دهه ۱۹۲۰ اصلاحات عمده‌ای در قانون نظام بودجه ایجاد شده است که بیانگر تغییر در توازن اختیارات بودجه‌ای قوه مجریه و کنگره و همچنین نیاز به کاهش کسر بودجه است.

در سال ۱۹۲۱ تا زمان اجرای قانون بودجه و حسابداری، رئیس‌جمهور در نظارت بر امور مالی دولت فدرال نقش محدودی بر عهده دارد (برای بودجه یک مرجع اصلی وجود نداشت). برای هماهنگی هزینه‌های سازمان‌های مختلف یا اطمینان از انطباق این هزینه‌ها با اولویت‌های ملی تلاش چندانی صورت نمی‌گرفت. به‌دلایلی همچون رشد هزینه‌های فدرال، رهبری قدرتمندتر و متمرکزتر رئیس‌جمهور در فرایند بودجه ضروری بود. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری، رئیس‌جمهور باید پیشنهاد تخصیص منابع فدرال را در چارچوب پیشنهاد بودجه جامع و یکپارچه‌ای به کنگره تقدیم

1. United States Constitution.
2. Anti-Deficiency Act.
3. Budget and Accounting Act.
4. Congressional Budget and Impoundment Control Act.
5. Inspector General Act.
6. Federal Manager's Financial Integrity Act.
7. Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act.
8. Budget Enforcement Acts.
9. Chief Financial Officers Act.
10. Federal Credit Reform Act.
11. Government Performance and Results Act.
12. Government Management Reform Act.
13. Federal Financial Management Improvement Act.



کند و وزارتخانه‌ها حق ارائه مستقیم درخواست بودجه به کنگره را ندارند. از سال ۱۹۲۱، رئیس‌جمهور پیشنهاد بودجه را برای بررسی به کنگره ارائه می‌دهد.

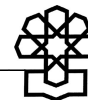
قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره که در سال ۱۹۷۴ به تصویب رسید، فرایند بودجه جدیدی را در کنگره ایجاد کرد. پیش از آن، برای تعیین اولویت‌های هزینه‌ای کنگره قبل از آغاز بررسی لوایح هزینه و درآمد چارچوبی وجود نداشت. بحث‌هایی که در اوایل دهه ۱۹۷۰، درباره اختیار رئیس‌جمهور در توقف اعتبارات مصوب کنگره^(۱) بین رئیس‌جمهور و کنگره ایجاد شده بود، نیز در تصویب این قانون نقش داشت. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره رویه‌هایی را برای تدوین برنامه بودجه سالیانه کنگره و ایجاد نظام کنترل توقف هزینه‌ها از طریق تأسیس کمیسیون‌های بودجه در مجلس نمایندگان و مجلس سنا و همچنین اداره بودجه کنگره به‌عنوان بازوی غیرسیاسی کنگره ایجاد کرد.

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، برای کاهش کسری بودجه قوانینی به تصویب رسید. برای مقابله با کسری بودجه فزاینده، کنگره در سال ۱۹۸۵ قانون گرام - رودمن - هالینگز را تصویب کرد که خواستار کاهش تصاعدی کسری بودجه در هر سال، - از سال ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۰ و تراز بودجه در سال مالی ۱۹۹۱ - می‌شد. این هدف باید با لغو خودکار منابع بودجه‌ای و در صورت تجاوز پیش‌بینی کسری بودجه از کسری بودجه هدف سال مالی مورد نظر به دست می‌آمد.^(۲) البته این قانون به دلیل مشکلات اجرایی‌اش نتوانست به اهداف اصلی خود دست یابد^۱ و کسری بودجه فدرال در طول این سال‌ها همچنان افزایش یافت. نخست اینکه، به موجب این قانون دولت ملزم نبود کسری بودجه را در حد مورد نظر حفظ کند، بلکه فقط مجبور بود کسری پیش‌بینی شده در هر سال مالی را رعایت کند. دوم کنگره بخش عمده‌ای از بودجه را از شمول این فرایند توقف بودجه معاف کرده بود. سوم هرگونه افزایشی در کسری بودجه در سال مالی، خواه ناشی از اشتباه برآورد باشد یا ناشی از تغییر شرایط اقتصادی یا سیاست‌های جدید، به اقدام کنگره یا رئیس‌جمهور برای جبران این افزایش نیازمند نبود.

در سال ۱۹۹۰ به منظور حل شدن مشکلات اجرایی قانون گرام - رودمن - هالینگز، قانون تنفیذ بودجه به تصویب رسید (فصل ۱۳ قانون جامع تلفیق بودجه مصوب سال ۱۹۹۰).^(۳) این قانون برای کاهش کسری بودجه دو راهکار مستقل را ایجاد کرد: تعیین سقف هزینه‌های غیرتکلیفی و الزام کسب درآمد قبل از اجرای هزینه‌های تکلیفی و قوانین درآمدی (برای جزئیات بیشتر به کادر ۲ نگاه کنید). تا سال ۱۹۹۸، سقف‌های هزینه‌های احتیاطی به میزان زیادی حفظ شدند و الزام کسب درآمد قبل از اجرای هزینه تقویت شد.^۲ ولی از سال ۱۹۹۸ و با ظهور تدریجی مازاد بودجه کارایی قانون تنفیذ بودجه کاهش یافت. از سال ۱۹۹۹ تا سال ۲۰۰۲، تخصیص‌های سالیانه هزینه‌های

1. Schick, 2002

2. CBO, 2003



احتیاطی از سقف‌هایی که در سال ۱۹۹۷ تعیین شده بود، بدون توقف بودجه به میزان زیادی فراتر رفت. بند بودجه اضطراری قانون تنفیذ بودجه که تجاوز موقت از سقف اعتبارات بودجه را مجاز می‌شمرد با سهل‌گیری تفسیر می‌شد. علاوه بر این، قوانین تخصیص سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ این سقف‌ها را به میزان زیادی افزایش داد. همچنین برداشت پیش از موعد از اعتبارات نیز افزایش یافت. علاوه بر این، از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲، دولت قوانین تنفیذ بودجه را دور می‌زد یا به‌طور آشکار نقض می‌کرد.^۱ قانون تنفیذ بودجه در سال ۲۰۰۲ منقضی شد؛ ولی قوه مجریه و کنگره درباره پیشنهادی اصلاح بودجه رئیس‌جمهور در خصوص احیای الزامات این قانون سرگرم بحث هستند.^{۲(۹)}

کادر ۲. محتوای اصلی قانون تنفیذ بودجه ایالات متحده آمریکا

هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری^۳ و قابل تصمیم‌گیری^۴

• هزینه غیرقابل تصمیم‌گیری مجوز بودجه‌ای است که بر قوانینی به‌جز قوانین تخصیص اعتبار مبتنی است. از جمله می‌توان به پرداخت‌های مراقبت‌های بهداشتی و کمک‌های بهداشتی، برنامه کمک‌های غذایی، کمک هزینه‌های بیمه بیکاری و حمایت از قیمت کالاهای کشاورزی اشاره کرد. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های عملیاتی اکثر سازمان‌های فدرال، اکثر هزینه‌های دفاعی و برنامه‌های پرداخت کمک‌های مختلف هستند. مجوز بودجه قابل تصمیم‌گیری در قوانین تخصیص سالیانه ارائه می‌شود.

سقف‌های هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری

• در صورتی که مبلغ مجوز بودجه‌ای که در قانون تخصیص سالیانه ارائه شده است از سقف مجوز بودجه فراتر رود، یا در صورتی که برآوردهای اداره مدیریت و بودجه درباره میزان هزینه‌ها از سقفی که برای هزینه‌ها در نظر گرفته شده بیشتر باشد، به‌موجب قانون تنفیذ بودجه رئیس‌جمهور موظف است حکم توقف بودجه را صادر کند و بودجه اکثر برنامه‌ها را با درصد یکسانی کاهش دهد. البته این قانون برخی از برنامه‌ها را از این حکم مستثنا کرده است.

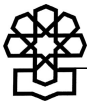
الزامات حصول درآمد قبل از اجرای هزینه

• هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و پیشنهادی درآمدهای جدید مشمول الزام حصول درآمد قبل از اجرای هزینه هستند. وقتی یک قانون پیشنهادی کسری سال بودجه‌ای جاری یا هر سال بودجه‌ای دیگری را افزایش داد، مبلغ افزایش باید به‌موجب قانون دیگری جبران شود. این کار با کاهش هزینه یا افزایش دریافتی‌های سال مورد نظر انجام می‌شود. برای مثال اقدامی که پرداخت‌های رفاهی را افزایش دهد، باید با اقدام دیگری که سایر هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری را کاهش دهد یا مالیات‌ها را افزایش دهد جبران شود.

برآوردهای اداره مدیریت و بودجه و اداره بودجه کنگره

• قانون تنفیذ بودجه، اداره مدیریت و بودجه و اداره بودجه کنگره را مجبور به ارائه برآوردهایی می‌کند که نیاز به توقف بودجه و گزارش این مسئله به رئیس‌جمهور و کنگره را تعیین می‌کند. هر تفاوتی میان برآوردهای اداره مدیریت و بودجه و اداره بودجه کنگره باید توضیح داده شود.

1. Blondal et al., 2003
2. OMB, 2004a.
3. Mandatory.
4. Discretionary.



در دهه ۱۹۹۰، تأکید مجدد بر بهبود عملکرد دولت فدرال را شاهد بودیم. به موجب قانون، عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها باید برنامه‌های راهبردی و عملکردی تهیه کنند که فعالیت‌های هر برنامه را پوشش می‌داد. بر مبنای برنامه‌های سازمان‌ها، اداره مدیریت و بودجه، برنامه عملکرد دولت فدرال را در بودجه رئیس‌جمهور می‌گنجاند. این سازمان ابزار ارزیابی برنامه را تهیه کرده است که مجموعه‌ای از پرسش‌هاست که برای ارزیابی نتایج برنامه، مدیریت، هدف، طراحی و برنامه‌ریزی راهبردی طراحی شده است.^(۱) از چالش‌های اصلی استفاده کامل از بودجه‌ریزی عملیاتی، اطمینان استفاده از اطلاعات عملکردی مورد نیاز قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت و ابزار ارزیابی برنامه‌ها در فرایند تصویب اعتبارات در کنگره است.

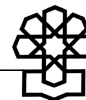
۲. اصول زیربنای قوانین نظام بودجه

قانون اساسی مصوب ۱۷۸۹ اصل هزینه کردن وجوه عمومی با مجوز کنگره را تصریح کرده است (ماده (۱)، بخش ۹، بند «۷»). به موجب این قانون، «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. همچنین این قانون تصریح می‌کند که سال مالی در اول اکتبر آغاز و در ۳۰ سپتامبر به پایان می‌رسد (مبنای سالیانه بودجه، باب ۳۱، بخش ۱۱۰۲). اسناد بودجه فدرال که بودجه واحد یا یکجا نامیده می‌شود، باید شامل اطلاعات تمام سازمان‌ها و برنامه‌های فدرال باشند (اصل وحدت و جامعیت بودجه). ولی مجوز بودجه بسیاری از هزینه‌ها در لوايح تخصیص سالیانه ارائه نمی‌شود. تنها هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری که حدود ۳۵ درصد از کل هزینه‌های فدرال را تشکیل می‌دهد، در فرایند تخصیص سالیانه به تصویب می‌رسد. تخصیص‌ها براساس برنامه‌های هر حساب و به نام هر سازمان آماده می‌شوند (اصل تخصیص دقیق بودجه). (باب ۳۱) (بخش ۱۱۰۲) کنگره را مجبور می‌کند بر رعایت اصل تراز پرداختی‌ها و دریافتی‌های هر سال مالی اصرار ورزد (اصل تراز بودجه).

قانون گرام - رودمن - هالینگز و قانون تنفیذ بودجه به دنبال کاهش کسری بودجه فدرال در میان مدت بودند (اصل ثبات بودجه‌ای). در خصوص تراز بودجه الزام قانونی وجود ندارد؛ ولی در این باره بحث‌های زیادی انجام شده است. از جمله می‌توان به درخواست اصلاح قانون اساسی به منظور الزامی کردن تراز بودجه اشاره کرد.^۲ در سطوح پایین‌تر از سطح ملی، در قوانین اساسی

1. OMB, 2004.

2. Buchanan, 1997.



بیشتر ایالات پنجاه‌گانه آمریکا به الزام تراز بودجه اشاره شده است.^۱ در سال ۱۹۹۳ از زمان اجرای قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت، قوه مجریه موظف شده است، عملکرد خود را به کنگره گزارش دهد (اصل عملکرد). اصل پاسخ‌گویی در قوانین مختلفی از قبیل قانون بودجه و حسابداری، قانون بازرسی کل و قانون مقامات ارشد مالی تصریح شده است.

اصل پاسخ‌گویی به‌طور کامل رعایت می‌شود. قانون اساسی چارچوب قدرتمند و تعریف شده‌ای را ایجاد می‌کند که نقش‌های قوای مجریه و مقننه در مدیریت مالی را به‌روشنی تعریف می‌کند. وظایف مالی دولت‌های ایالتی و محلی نیز به‌روشنی تعریف شده است و این دو سطح مستقل از دولت فدرال عمل می‌کنند. اسناد بودجه به‌راحتی و به‌گونه‌ای جامع، به‌موقع و قابل اتکا در دسترس عموم است. ولی با انقضای قانون تنفیذ بودجه و افزایش شدید کسری بودجه دولت فدرال پس از سال ۲۰۰۰، جهت‌گیری‌های بلندمدت سیاست‌های مالی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.^۲

۳. مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

۳-۱. قوای مجریه و مقننه

۳-۱-۱. نگاه اجمالی

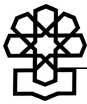
دولت فدرال از سه قوه جداگانه تشکیل شده است: قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه. کنترل‌هایی که هر یک از این قوا اعمال می‌کنند یکی از ویژگی‌های اصلی قانون اساسی و نظام مدیریت بودجه است. قوه مجریه از رئیس‌جمهور، هیئت دولت، وزارتخانه‌های مختلف و سازمان‌های دیگر تشکیل شده است. اختیارات قوه مجریه فقط در دست رئیس‌جمهور است (ماده (۲)، بخش ۱ قانون اساسی). رئیس‌جمهور ۱۵ وزیر را به‌عنوان رؤسای وزارتخانه‌ها منصوب می‌کند، رؤسای سایر سازمان‌ها را نیز منصوب می‌کند و بر فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولت فدرال نظارت دارد. این رؤسای نظام اداری براساس دستورات رئیس‌جمهور فعالیت می‌کنند.

قوه مقننه (کنگره) از مجلس سنا و مجلس نمایندگان تشکیل شده است که هر یک کمیسیون‌های متعددی دارند که در فرایند اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای دخالت دارند. کنگره از حمایت اداره پاسخ‌گویی دولت و اداره بودجه کنگره برخوردار است. نقش کنگره در صدور مجوز بودجه از قوای مقننه اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی فعال‌تر و مستقل‌تر است.^۳ کنگره درخصوص اصلاح بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور با هیچ محدودیتی روبه‌رو نیست.

1. Briffault, 1996

2. IMF, 2003

3. Blondal et al, 2003



در صورت بروز مشکل در زمینه انطباق رویه‌های بودجه با قانون اساسی، درخواست دخالت قوه قضائیه مطرح می‌شود. برای مثال در سال ۱۹۹۸، دیوان عالی حکم داد که قانون وتوی ردیف‌های بودجه مصوب سال ۱۹۹۵ برخلاف قانون اساسی است.^(۱۱) این قانون به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد ردیف‌های اعتبارات مصوب کنگره را وتو کند.^۱ به موجب حکم دیوان عالی، چنین اختیاراتی نیازمند اصلاح قانون اساسی بود.

۲-۱-۳. نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت دولت و وزرا

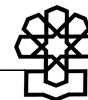
هیئت دولت ساختاری غیررسمی است که هیچ مبنای قانونی آشکاری ندارد (ایجاد این ساختار به طور تلویحی بر مبنای بخش ۲ ماده (۲) قانون اساسی است). هیئت دولت از معاون رئیس‌جمهور و رؤسای ۱۵ وزارتخانه قوه مجریه از جمله وزیر خزانه‌داری و مدیر اداره مدیریت و بودجه تشکیل شده است. چنانچه یکی از هدف‌های اصلی هیئت دولت، ارائه مشورت به رئیس‌جمهور درباره موضوع‌های مختلف باشد؛ ولی در اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای نقش چندانی برعهده ندارد (برخلاف کشورهای وست مینیستری^۲ که هیئت دولت مهم‌ترین مرجع اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای است). رئیس‌جمهور از مشورت دفتر اجرایی رئیس‌جمهور نیز برخوردار است که از دفتر کاخ سفید و سایر پرسنل متخصص از جمله اداره مدیریت و بودجه تشکیل می‌شود. در عمل، رئیس‌جمهور درباره مسائل بودجه‌ای به شدت به مشورت‌های اداره مدیریت و بودجه متکی است.

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

در قانون اساسی به ساختار اداری قوه مجریه فقط به صورت غیرمستقیم اشاره شده است. رئیس‌جمهور «می‌تواند به صورت مکتوب از مقام ارشد هر یک از وزارتخانه‌های قوه مجریه خواستار اعلام نظر درباره هرگونه مسئله مرتبط با وظایف مدیران زیردست وی شود»، «کنگره به موجب قانون می‌تواند انتصاب هر یک از این مدیران را به صلاحدید خود به رئیس‌جمهور یا رؤسای وزارتخانه‌ها محول کند» (ماده (۲)، بخش ۲، پاراگراف‌های ۱ و ۲). بر مبنای این ترتیبات قانون اساسی، کنگره از طریق وضع قوانین، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را تأسیس می‌کند و رسالت‌ها و اهداف آنها را تعیین می‌کند. فهرست وزارتخانه‌های پانزده‌گانه قوه مجریه^(۱۲) در باب ۲ فصل ۱ آمده است. تمام پیشنهادهاى تجدید ساختار وزارتخانه‌ها باید به وسیله رئیس‌جمهور و بر مبنای رویه‌هایی که در قانون به دقت تعریف شده‌اند، برای تصویب به کنگره ارائه شود. این کنترل قدرتمند قوه مقننه بر تجدید سازمان داخلی قوه مجریه فقط در چند کشور معدود وجود دارد. کنگره بر مسائل بودجه‌ای ساختارهای اداری نیز نظارت قدرتمندی دارد: در هر سال مالی، هر یک از

1. Schick, 2002

2. Westminster Countries.



کمیسیون‌های فرعی تخصیص یافتن مبالغ به هر سازمان اداری را به دقت بررسی می‌کند. حدود ۲۰۰ سازمان اداری به‌عنوان واحدهای عملیاتی مسئول اجرای برنامه‌های بودجه وجود دارند. علاوه بر این، حدود ۷۰ سازمان مستقل تابع هیچ وزارتخانه‌ای نیستند، بنابراین مشمول قوانین و مقررات مدیریتی سازمان‌های تابع وزارتخانه‌ها نیستند.^۱ در قوه مجریه، مسئولیت اصلی تدوین بودجه، برعهده اداره مدیریت و بودجه است که به‌موجب قانون بودجه و حسابداری (بخش ۱۱۰۵) برای کمک به رئیس‌جمهور در نظارت بر فرایند تدوین و اجرای بودجه فدرال تأسیس شد.^۲ اداره مدیریت و بودجه، کارایی برنامه‌ها، سیاست‌ها و رویه‌های سازمان‌ها را ارزیابی می‌کند و همچنین درخواست بودجه سازمان‌های مختلف را بررسی کرده و اولویت‌های تخصیص اعتبار را تعیین می‌کند. این سازمان از تطابق گزارش‌های سازمان‌ها، قوانین، مقررات، گواهی‌ها و قوانین پیشنهادی با بودجه رئیس‌جمهور و سیاست‌های دولت نیز اطمینان حاصل می‌کند.

اختیارات مدیریت مالی میان بخش‌های مختلف قوه مجریه تقسیم شده است. وزارت خزانه‌داری که براساس یکی از قوانین کنگره (که در باب ۳۱، فصل ۳ آمده است) و در سال ۱۷۸۹ تأسیس 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.

۳-۱-۴. وظایف مقامات کشوری ارشد

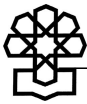
مبنای قانون کلی وظایف مستخدمین کشوری در باب ۵ فصل ۱۵ ذکر شده است. مستخدمین کشوری اجازه ندارند از قدرت رسمی یا نفوذ خود برای دخالت یا تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات یا فعالیت‌های سیاسی استفاده کنند (بخش ۱۵۰۲). آنها درباره مسائل اخلاقی و تعارض منافع نیز دستورالعمل‌های قانونی و اداری روشنی دارند. قانون موازین اخلاقی مقامات دولتی^۳ مصوب ۱۹۷۸، قانون مجوز مجدد تأسیس اداره رعایت موازین اخلاقی کارکنان دولت^۴ مصوب ۱۹۸۸ و

1. Moe, 2002

2. Tanaka et al., 2003; OMB, 2004c.

3. Ethics in Government Act.

4. Office of Government Ethics Reauthorisation Act.



قانون اصلاحات اخلاقی^۱ مصوب ۱۹۸۹ برخی از قوانین مرتبط با این مسئله هستند.

۵-۱-۳. تأسیس و نقش کمیسیون‌های پارلمانی

به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، کمیسیون‌های بودجه کنگره و مجلس سنا تشکیل شد که در تصمیم‌گیری درباره مبالغ مصوب قوانین تخصیص سالیانه نقش مهمی ایفا می‌کنند. علاوه بر این، آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان (ماده (۱۰)) و آیین‌نامه‌های داخلی مجلس سنا (ماده (۲۵)) تشکیل این کمیسیون‌ها و وظایف آنها را تصریح می‌کند.^(۱۳) مجلس نمایندگان و سنا به ترتیب دارای ۱۹ و ۱۶ کمیسیون دائمی و چندین کمیسیون ویژه و موضوعی هستند. چندین کمیسیون مشترک از جمله کمیسیون مشترک مالیات، که مسئولیت تحلیل کلیه تغییرات برآوردهای مجموعه قوانین مالیاتی را برعهده دارد، نیز فعالیت می‌کنند.

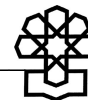
هر یک از دو مجلس سنا و نمایندگان دارای سه کمیسیون اصلی است که نقش مهمی در فرایند بودجه ایفا می‌کنند: کمیسیون بودجه، کمیسیون تخصیص و کمیسیون وضع مالیات (که در مجلس سنا کمیسیون امور مالی و در مجلس نمایندگان کمیسیون ابزارها و روش‌ها نام دارد). کمیسیون‌های بودجه در هر دو مجلس در زمینه موضوع‌های مرتبط با قطعنامه‌های بودجه توافقی (که در بخش ۳ (۴) قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره تعریف شده است) اعمال نظر می‌کنند. کمیسیون تخصیص به ۱۳ کمیسیون فرعی تقسیم شده است که یکی از آنها مسئولیت لوایح تخصیص در کنگره را برعهده دارد. کمیسیون ابزارها و روش‌ها در مجلس نمایندگان و کمیسیون امور مالی در مجلس سنا در زمینه موضوع‌های مرتبط با درآمدها (مثلاً مالیات، عوارض گمرکی، تضمین بدهی‌ها) فعالیت می‌کند.

اداره بودجه کنگره براساس قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره (بخش ۲۰۱) تأسیس شد و وظایف اصلی آن آماده‌سازی پیش‌بینی اقتصادی سالیانه، تدوین مبانی بودجه، بررسی پیشنهاد بودجه سالیانه رئیس‌جمهور و ثبت کلیه قوانین مرتبط با هزینه‌هاست که توسط کمیسیون‌ها گزارش شده‌اند و به تصویب کنگره رسیده‌اند.^۲ اداره بودجه کنگره اطلاعات زیر را در اختیار کمیسیون‌های مختلف از جمله کمیسیون‌های بودجه، تخصیص، ابزارها و روش‌ها، امور مالی و کمیسیون مشترک مالیات قرار می‌دهد:

• بودجه، لوایح تخصیص و سایر لوایحی که مجوزهای بودجه یا مالیات را تنفیذ یا صادر می‌کنند،

• درآمدها، دریافتی‌ها، درآمدها یا دریافتی‌های احتمالی آینده و تغییر شرایط درآمدها،

1. Ethics Reform Act.
2. CBO, 2004



• سایر اطلاعات مورد نیاز از قبیل برآوردهای اقتصادی کلان، براساس درخواست یک کمیسیون.

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

ایالات متحده آمریکا دارای حکومتی فدرال، ۵۰ ایالت، ۳۹,۰۰۰ دولت محلی عمومی (دولت‌های بخش، شهر و شهرستان) و ۴۹,۰۰۰ دولت محلی ویژه است که ۲۵ درصد آنها (تا سال ۲۰۰۴) بخش‌های آموزشی هستند. جایگاه مستقل ایالات در قوانین اساسی فدرال و ایالات به‌روشنی تعریف شده و از حمایت این قوانین برخوردار است (ماده (۴)، بخش ۳ قانون اساسی فدرال). به‌موجب قانون اساسی، کنگره موظف است برای تقسیم یا تغییر مرزهای ایالات، موافقت ایالات ذی‌ربط را جلب کند. نقش و وظایف دقیق دولت‌های فدرال و ایالتی در قانون اساسی به‌طور کامل تعریف نشده است. با وجود اینکه برخی از حوزه‌های مسئولیتی (از قبیل مسائل دفاعی) آشکارا به دولت فدرال واگذار شده‌اند، در حوزه‌های دیگر ابهاماتی وجود دارد. درحالی‌که به‌موجب اصلاحیه شماره ۱۰ قانون اساسی دولت فدرال نقش محدودی دارد (اختیاراتی که صراحتاً به دولت فدرال تفویض نشده‌اند به ایالات یا شهروندان تعلق دارند)، بند رفاه عمومی [کنگره می‌تواند امور دفاعی و رفاه عمومی ایالات متحده آمریکا را اداره کند (ماده (۱)، بخش ۸)] نقش گسترده‌تری را برای دولت فدرال پیشنهاد می‌کند.

قانون اساسی به‌طور صریح دولت‌های محلی را به‌عنوان سطح جداگانه‌ای از دولت محسوب نمی‌کند. در عمل، دولت‌های محلی اختیارات خود را از ایالات پنجاهگانه می‌گیرند. مسئولیت‌های نسبی حکومت فدرال در برابر دولت‌های ایالتی و محلی با گذشت زمان دچار تغییراتی شده است و حکومت فدرال به‌نحو روزافزونی در بسیاری از حوزه‌هایی که زمانی تنها در حیطه وظایف دولت‌های ایالتی و محلی بودند، گام نهاده است. دولت‌های ایالتی و محلی درباره ارائه خدمات که بخشی از منابع آن از محل کمک‌ها، وام‌ها و یارانه‌های دولت فدرال تأمین می‌شود به‌شدت فعالیت می‌کنند. دولت‌های محلی اداره تمام مدارس ابتدایی و متوسطه، ساخت و مرمت اکثر جاده‌های محلی و نظام‌های حمل‌ونقل عمومی (از قبیل فرودگاه‌ها) را برعهده دارد. از آنجا که ایالت‌ها برخی از منابع مالی این خدمات را از محل منابع خود یا وجوه دولت فدرال تأمین می‌کنند، طراحی و اجرای خدمات محلی تحت کنترل شدید دولت‌های ایالتی و فدرال است.^۱

نظام‌های مدیریت مالی تمرکززدایی شده‌اند. ایالات حدود سه چهارم هزینه‌های خود را از محل منابع خود تأمین می‌کنند، به وضع مالیات می‌پردازند، پول‌ها را براساس قوانین ایالتی مصرف می‌کنند و به بازارهای اوراق قرضه دسترسی مستقیم دارند. بررسی یا تصویب بودجه ایالات



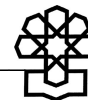
برعهده دولت فدرال نیست. به موجب قوانین ایالتی دولت‌های محلی می‌توانند مالیات وضع کنند؛ ولی ایالات اختیار تعیین سقف اختیارات مالی دولت‌های محلی، از قبیل کنترل یا محدود کردن مالیات‌ها، هزینه‌ها، دیون و اوراق قرضه دولت‌های محلی را برای خود حفظ کرده‌اند. دولت‌های محلی بیش از کمک‌های دولت فدرال به کمک‌های ایالتی وابسته‌اند (کادر ۳).

کادر ۳. انتقال‌های عمده میان سطوح مختلف دولت در ایالات متحده آمریکا

- برنامه‌های ایجاد برابری: بیشتر ایالت‌ها به‌عنوان بخشی از یارانه‌هایی که برای مدارس عمومی در نظر گرفته‌اند، اقدامات برابرسازی مالی مدارس را اجرا می‌کنند. ولی دادگاه‌های فدرال برنامه‌های برابرسازی بسیاری از ایالات را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده‌اند.
- کمک‌های کلی به پروژه‌ها و کمک‌های ویژه فدرال: کمک‌های کلی به پروژه‌ها بر مبنای درخواست‌های کمک از سازمان‌های مختلف فدرال (برای مثال وزارت آموزش و پرورش یا وزارت حمل‌ونقل) مبتنی هستند. کمک‌های ویژه فدرال کمک‌هایی هستند که در اختیار ایالات قرار می‌گیرند. سازمان‌های فدرال می‌توانند با استفاده از کمک‌های قانونی دولت فدرال از ایالات و محلات بخواهند تا برنامه‌هایی را برای استفاده از این کمک‌ها ارائه کنند، ولی درخصوص میزان کمک‌ها، آزادی عمل چندانی ندارند. بزرگ‌ترین کمک‌های ویژه فدرال برنامه‌های مستمری هستند که به وسیله ایالات اداره می‌شوند. حدود ۸۵ درصد از کمک‌های فدرال براساس این فرمول به ایالت‌ها و دولت‌های محلی توزیع می‌شود. به‌طور کلی، حدود ۷۰۰ برنامه کمک مختلف به دولت‌های محلی و ایالتی وجود دارد، ولی بیشتر آنها به نسبت کوچک هستند.
- کمک‌های فدرال: کمک‌های فدرال به ایالت‌ها و دولت‌های محلی شامل کمک هزینه، وام‌ها و یارانه‌های مالیاتی هستند. زمینه‌های کارکردی اصلی کمک‌های فدرال شامل حمل‌ونقل، آموزش و پرورش، آموزش و اشتغال، خدمات اجتماعی و بهداشتی از جمله مراقبت‌های بهداشتی و کمک‌های بهداشتی و امنیت حقوق است.
- کمک‌های ایالتی: بزرگ‌ترین شکل کمک‌های ایالتی کمک به مدارس محلی است. کمک‌های ایالتی براساس فرمول‌های پیچیده برابرسازی میان واحدهای محلی توزیع می‌شود.

Source: OECD, 1997.

به موجب قوانین، مدیر اداره مدیریت و بودجه با همکاری اداره بودجه کنگره، حسابرس کل و نمایندگان دولت‌های ایالتی و محلی، تا جایی که امکان دارد اطلاعات مالی، بودجه‌ای و برنامه‌ای مورد نیاز برای ارزیابی تأثیر کمک دولت فدرال به بودجه‌های دولت‌های ایالتی و محلی را تأمین می‌کند (باب ۳۱، فصل ۱۱، بخش ۱۱۱۲). ولی دولت‌های ایالتی و محلی به موجب قانون مجبور نیستند تحولات بودجه‌ای خود را به منظور تحکیم حساب‌های ملی و ارائه اطلاعات مورد نیاز کنگره به دولت فدرال گزارش کنند. چنین اطلاعاتی را می‌توان به صورت غیررسمی دریافت کرد.



۴. ترتیبات قانونی مراحل مختلف فرایند بودجه

۴-۱. تهیه و ارائه بودجه به وسیله قوه مجریه

۴-۱-۱. پوشش نهادی بودجه

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 تأمین اجتماعی) و حدود ۹۰ سازمان، هیئت، شورا و اداره کوچک‌تر را پوشش می‌دهد. بودجه فدرال شامل بودجه‌های دولت‌های ایالتی و محلی نیست و دستورالعملی را نیز به آنان ارائه نمی‌دهد.

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

بودجه فدرال صندوق‌های خارج از بودجه به نسبت معدودی دارد. در آمریکا «خارج از بودجه» معنای ویژه‌ای دارد. به موجب قانون در بودجه فدرال صندوق‌های تأمین اجتماعی (بیمه سالخوردگی، بازماندگان و ازکارافتادگی) و صندوق‌های خدمات پست به صورت خارج از بودجه محسوب می‌شوند. مالکیت و اداره این صندوق‌ها با دولت فدرال است، ولی دریافتی‌ها، مخارج، مازاد یا کسری‌ها و مجوزهای بودجه‌ای آنها در ارقام بودجه منظور نمی‌شود. از این رو، بیشتر جداول اسناد بودجه در بخش ارقام کل بودجه یکپارچه مبالغ درون بودجه و خارج از بودجه دارند.^۱ بنابراین پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت فدرال به صورت جامع نشان داده می‌شوند. ارقام کل بودجه یکپارچه اغلب بیش از سایر بخش‌ها توجه سیاست‌گذاران و عموم را به خود جلب می‌کنند.

۴-۱-۳. تعریف ارقام کلی بودجه

بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور به وسیله اداره مدیریت و بودجه و براساس الزامات قانون بودجه و حسابداری تهیه می‌شود که به موجب آن، به منظور بررسی آثار بلندمدت تصمیم‌های بودجه‌ای، ارائه پیش‌بینی‌های سال مالی جاری، پیش‌بینی‌های سال بودجه و چهار سال بعد الزامی است (باب ۳۱، فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵). به موجب قانون، اداره بودجه کنگره نیز باید پیش‌بینی‌های مشابهی را ارائه کند (بخش ۲۰۲، قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره). در عمل، اداره بودجه کنگره اطلاعات ۹ سال پس از سال بودجه را نیز ارائه داده است.

۴-۱-۴. قواعد مالی

قواعد مالی در قوانین، به ویژه قانون گرام - رودمن - هالینگز مصوب ۱۹۸۵ که شامل کاهش

1. OMB, 2004a.



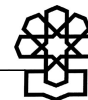
سقف‌های کمی کسری کل بودجه تا سال ۱۹۹۰ بود و قانون تنفیذ بودجه که سقف‌هایی را برای هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و الزامات حصول درآمد قبل از اجرای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و درآمدهای بودجه ریشه دارد. از سپتامبر سال ۲۰۰۲ که موعد راهکارهای اجرایی قانون تنفیذ بودجه به پایان رسید، در سطح فدرال هیچ قاعده مالی که از نظر قانونی الزام‌آور باشد وجود نداشته است. هر سال، به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، مجلس نمایندگان و مجلس سنا باید در چارچوب قطعنامه بودجه، با کلیات درآمدها و هزینه‌ها موافقت کنند (به بخش زیر نگاه کنید)؛ ولی این موافقت از نظر قانونی الزام‌آور نیست.

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

سال مالی از اول اکتبر آغاز و در سی‌ام سپتامبر به پایان می‌رسد. به موجب باب ۳۱، رئیس‌جمهور موظف است پیش‌نویس بودجه سال مالی بعد را حداکثر تا نخستین دوشنبه فوریه به کنگره تقدیم کند (فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵). به موجب این قانون رئیس هر سازمان باید درخواست اعتبارات سازمان خود را با شکل و در تاریخی که رئیس‌جمهور تعیین می‌کند به رئیس‌جمهور تقدیم کند (بخش ۱۱۰۸). اداره مدیریت و بودجه و سازمان‌های فدرال درباره تهیه بودجه در مهلت تعیین شده و براساس جدولی که به صورت سالیانه در بخشنامه اداره مدیریت و بودجه تعیین می‌شود همکاری می‌کنند (کادر ۴). فرایند تدوین بودجه حدود ۱۸ ماه قبل از آغاز سال مالی آغاز می‌شود و این بسیار زودتر از سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است.

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

رویه تصویب بودجه در قوه مجریه که فرایندی داخلی محسوب می‌شود در بخشنامه‌های اداره مدیریت و بودجه تصریح شده است (بخش ۵-۱۰). برای بحث درباره مجموعه کامل پیشنهادها بودجه وزارتخانه‌ها که به وسیله اداره مدیریت و بودجه تهیه می‌شود، هیئت دولت تشکیل جلسه نمی‌دهد. وزرا می‌توانند به تصمیم‌های اداره مدیریت و بودجه درباره ارقام کل بودجه خود اعتراض کنند. این اعتراض‌ها ابتدا به اداره مدیریت و بودجه ارائه می‌شود و اغلب در همین سطح حل می‌شود. اعتراض‌های باقیمانده به هیئت بازرگری بودجه ارائه می‌شود (البته همه رؤسای جمهور از این هیئت استفاده نمی‌کنند) که از معاون رئیس‌جمهور، رئیس دفتر کاخ سفید، مدیر اداره مدیریت و بودجه و یک یا دو مقام ارشد کاخ سفید تشکیل می‌شود (ترکیب این هیئت در هر دولت و در هر سال متفاوت است). هرگونه اعتراض به تصمیم‌های این هیئت به رئیس‌جمهور ارائه می‌شود و تصمیم‌گیری نهایی برعهده رئیس‌جمهور است.



کادر ۴. مراحل اصلی فرایند بودجه سالیانه در قوه مجریه در ایالات متحده آمریکا

آوریل - می: دستورالعمل و بازنگری بهاره

• مدیر اداره مدیریت و بودجه، نامه‌ای را به رؤسای سازمان‌ها ارسال می‌کند و رهنمودهای سیاست‌های درخواست بودجه آن سازمان در سال مالی را که در حدود ۱۸ ماه دیگر آغاز می‌شود اعلام می‌کند. این اقدام، آغاز فرایند تدوین بودجه برای سال (+۲) است.

• اداره مدیریت و بودجه در زمینه شناسایی مشکلات اصلی بودجه سال (+۲)، ایجاد و تحلیل گزینه‌های موجود برای بازنگری بودجه در پاییز و برنامه‌ریزی برای تحلیل مشکلاتی که در آینده نیازمند تصمیم‌گیری است با سازمان‌ها همکاری می‌کند.

جولای: اداره مدیریت و بودجه بخشنامه شماره الف - ۱۱ را صادر می‌کند که دقیق مشخص می‌کند سازمان‌های فدرال چگونه باید بودجه خود را تدوین کنند و برای بررسی به اداره مدیریت و بودجه ارائه دهند (بخش ۱۱۰۴).

سپتامبر: سازمان‌ها بودجه اولیه خود را ارائه می‌دهند.

اکتبر - نوامبر: بررسی پاییزه بودجه

• کارکنان اداره مدیریت و بودجه پیشنهادهای بودجه سازمان‌ها را با توجه به اولویت‌های رئیس‌جمهور، عملکرد برنامه و محدودیت‌های بودجه تحلیل می‌کنند و مشکلات و راه‌حل‌ها را برای تصمیم‌گیری به سیاست‌گذاران اداره مدیریت و بودجه ارائه می‌دهند.

اواخر نوامبر: عودت بودجه

• اداره مدیریت و بودجه سیاست‌های بودجه پیشنهادی را برای رئیس‌جمهور و مشاوران ارشد وی تشریح می‌کند. این سازمان معمولاً نتایج تصمیم‌گیری درباره درخواست‌های بودجه را به صورت همزمان به تمام سازمان‌ها ابلاغ می‌کند.

دسامبر: فرایند اعتراض به تصمیم‌های اداره مدیریت و بودجه

• سازمان‌های قوه مجریه می‌توانند اعتراض خود را به اداره مدیریت و بودجه و رئیس‌جمهور ارائه دهند. رئیس سازمان می‌تواند از اداره مدیریت و بودجه بخواهد که برخی از تصمیم‌ها را لغو یا تعدیل کند.

دوشنبه نخست فوریه: رئیس‌جمهور بودجه را به کنگره تقدیم می‌کند.*

* ممکن است زمان‌بندی واقعی با این برنامه تفاوت داشته باشد. برای مثال تاکنون چندین بار رئیس‌جمهور به دلایل مختلف از جمله تنفیذ دیرهنگام اعتبارات سال مالی قبل یا تغییر دولت، بودجه را دیرتر از موعد مقرر به کنگره ارائه داده است.

Source: OMB, 2004d.

۴-۱-۷. اسناد همراه قانون بودجه

رئیس‌جمهور موظف است به همراه هر یک از بودجه‌هایی که به کنگره تقدیم می‌کند پیام خود و چکیده بودجه را نیز ارائه کند (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۵). 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 صفحه از پیام بودجه را به خود اختصاص می‌دهد (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۵). هر سال، بخش عمده اطلاعات مورد نیاز در اسناد زیر ارائه می‌شود:



• **چشم‌انداز تحلیلی**، که شامل تحلیل‌هایی است که برای تأکید 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.

• **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 (به‌موجب قانون پیش‌بینی‌های چهار سال پس از سال بودجه نیز باید ارائه شود).

• **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 دربرمی‌گیرد: 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 به‌کار برد. همچنین درباره فعالیت‌هایی که هزینه‌های آنها در ارقام کل بودجه ذکر نشده است نیز اطلاعاتی ارائه می‌شود.

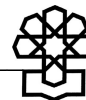
چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت. در بودجه، برآوردهای هر یک از چهار سال پس از سال بودجه ارائه می‌شود (برای سال‌های بودجه‌ای ۲۰۰۵، ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹). تدوین فروض اقتصادی کلان برای پیش‌بینی‌های بودجه مسئولیت مشترک شورای مشاوران اقتصادی، وزارت خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه است. پیشنهاد بودجه شامل بحث‌های چشمگیر درباره فروض اقتصادی زیربنایی و مقایسه با پیش‌بینی‌های سال گذشته است.^۱ فروض اقتصادی شامل برآوردهای آثار سیاست‌های رئیس‌جمهور در صورت تصویب است. در مقابل، اداره بودجه‌کنگره مجموعه‌ای از فروض اقتصادی را ارائه می‌دهد که با فروض اداره مدیریت و بودجه تفاوت دارند و آثار تغییر سیاست‌ها را دربرنمی‌گیرند. از زمان توقف قانون تنفیذ بودجه، پیش‌بینی‌های هزینه‌های چندساله از نظر قانونی الزام‌آور نیستند.

اقدامات جدید و سیاست‌های هزینه‌ای موجود. به‌موجب باب ۳۱، برآورد دریافتی‌های هر سال مالی که بودجه آن تقدیم شده است و چهار سال مالی پس از آن براساس:

۱. قوانینی که در زمان ارائه بودجه نافذ است.

۲. پیشنهادهای افزایش درآمدها در بودجه (فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵) ارائه می‌شود.

بنابراین برآوردهای ابتکارات جدید و هزینه‌های جاری سیاست‌های دولت در اسناد بودجه



به طور کامل متمایز از یکدیگر هستند. به موجب این قانون، برای هر پیشنهاد بودجه‌ای که یک فعالیت یا کارکرد دولت را افزایش می‌دهد، باید جدولی ارائه شود که آثار این مسئله بر اعتبارات و هزینه‌های آن سال مالی و هر یک از چهار سال مالی بعد از آن را نشان دهد.

اطلاعات مرتبط با عملکرد. به موجب قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت، سازمان‌ها باید گزارش طرح‌های راهبردی، طرح‌های عملکرد سالیانه و برنامه سالیانه عملکرد را ارائه دهند. علاوه بر این، از سال ۲۰۰۴، اداره مدیریت و بودجه ارزیابی نظام‌مند جدیدی را آغاز کرد (فرایند ابزار ارزیابی برنامه). این فرایند برنامه‌ها را از نظر اجرا به پنج رتبه تقسیم می‌کند: اثربخش، به نسبت اثربخش، مناسب و بدون نتایج روشن. دولت حدود ۴۰۰ برنامه را که تقریباً ۴۰ درصد از بودجه فدرال را تشکیل می‌دهد ارزیابی کرده است که از این میان، ۲۳۴ برنامه در سال ۲۰۰۳ و ۱۷۲ برنامه در سال ۲۰۰۴ بررسی شدند. این ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۴۰ درصد برنامه‌ها در گروه اثربخش یا به نسبت اثربخش، ۲۵ درصد در گروه مناسب یا بی‌اثر و ۴۰ درصد در گروه بدون نتایج روشن قرار گرفتند.^۱ این اطلاعات باید به صورت سالیانه و به عنوان بخشی از بودجه رئیس‌جمهور ارائه شود (بخش ۶ بخشنامه شماره الف - ۱۱ اداره مدیریت و بودجه).

هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی. هزینه‌های مالیاتی در قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره به عنوان «کاهش درآمد ناشی از ترتیبات قوانین مالیاتی فدرال که حذف، معافیت، یا کاهش درآمد ناخالص را مجاز می‌شمارند یا اعتبار ویژه، نرخ مالیات ترجیحی، یا تعویق پرداخت بدهی‌های مالیاتی را فراهم می‌کنند تعریف شده است». به موجب این قانون فهرستی از هزینه‌های مالیاتی مالیات بر درآمد افراد و شرکت‌ها باید در بودجه گنجانده شود (بخش ۳). چشم‌اندازهای تحلیلی سال ۲۰۰۵ شامل فصلی است که خلاصه‌ای از تمام هزینه‌های مالیاتی قابل ملاحظه را ارائه می‌دهد. بزرگ‌ترین هزینه‌های مالیاتی، هزینه‌های مرتبط با مالیات بر درآمد، از جمله کاهش و حذف حق بیمه و درآمدهای صندوق بازنشستگی، حق بیمه‌های پرداختی کارفرمایان برای بیمه درمانی و پرداخت‌های نرخ بهره وام‌های رهنی مسکن است. هزینه مخارج مالیاتی دوره‌ای که اطلاعات بودجه آن ارائه شده است (سال مالی قبل، سال مالی جاری و چهار سال بعد) نیز در این گزارش‌ها ارائه می‌شود. چندین ایالت در هنگام ارائه بودجه‌های خود به پارلمان‌های ایالتی، برآوردهای هزینه‌های مالیاتی خود را نیز ارائه می‌دهند.^(۱۴)

در بودجه فهرست کاملی از تعهدات احتمالی یا ریسک‌های مالی ارائه نمی‌شود.^(۱۵) ولی از سال ۱۹۹۰، به موجب قانون، هزینه‌های بلندمدت برنامه‌های اعتباری فدرال باید در بودجه ذکر شود. قانون اصلاح اعتبارات فدرال که در سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید،^(۱۶) با ایجاد این الزام که هزینه

1. OMB, 2004a.



بودجه‌ای هر برنامه اعتباری باید هزینه یارانه بلندمدت آن در زمان تأمین اعتبار باشد، نحوه ارائه وام‌های مستقیم و تضمین وام در بودجه را تغییر داد (بخش ۵۰۲). هزینه‌های سالیانه برنامه‌های اعتباری در بودجه برمبنای ارزش کنونی هزینه‌های یارانه بلندمدت وام‌های مستقیم یا ضمانت‌های وام‌های هر سال برآورد می‌شود. این شیوه از روش قبلی که تنها گردش مالی وام‌های مستقیم یا ضمانت‌های وام‌ها را نشان می‌داد شفاف‌تر است.

سایر اطلاعات مورد نیاز براساس قوانین. اداره مدیریت و بودجه، اطلاعات مفصلی را درخصوص بودجه به کنگره ارائه می‌دهد که بر الزامات قانون بودجه و حسابداری مبتنی است (کادر ۵).

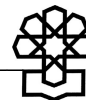
۸-۱-۴. بودجه‌های قوه مقننه و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی

بودجه‌های قوای مقننه و قضائیه به صورت مستقل از بودجه قوه مجریه و براساس ترتیبات باب ۳۱، فصل ۱۱ بخش ۱۱۰۵ 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 بگنجانند.

کادر ۵. سایر اطلاعاتی که در ایالات متحده آمریکا به موجب قانون الزامی است

در زیربخش‌هایی از مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، بخش ۱۱۰۵ ارائه شده است. به موجب سایر قوانین اطلاعات دیگری نیز ضروری است:

- اطلاعات فعالیت‌ها و وظایف دولت. در صورت امکان، اطلاعات هزینه‌ها و دستاوردهای برنامه‌های دولت.
- انطباق خلاصه اطلاعات هزینه‌ها یا تخصیص‌های پیشنهادی.
- گزارش‌های مالی تراز خزانه در پایان سال مالی قبل، سال مالی جاری و سال مالی بودجه در صورت تصویب پیشنهادهای مالی بودجه.
- اطلاعات ضروری درباره دیون دولت.
- مقایسه مقادیر کل مصارف بودجه‌ای سال مالی قبل برای هر برنامه عمده‌ای که دارای هزینه‌های به نسبت غیرقابل کنترل است.
- مقایسه مقادیر کل دریافتی‌های سال مالی قبل که در بودجه آن سال پیش‌بینی شده بود با دریافتی‌های آن سال، و مقایسه مقادیر دریافتی‌های پیش‌بینی شده در بودجه از هر منبع دریافتی عمده هر سال با دریافتی‌های واقعی از آن منبع در همان سال.
- گزارش مجوز بودجه، مجوز بودجه پیشنهادی، هزینه‌های بودجه و هزینه‌های بودجه پیشنهادی و اطلاعات تشریحی: الف) ساختار تفصیلی نیازهای ملی که به رسالت‌ها و برنامه‌های سازمان‌ها اشاره می‌کند، ب) اهداف و برنامه‌های اصلی.
- تحلیلی که نشان‌دهنده کاهش‌های پیشنهادی در مقایسه با سطوح سال جاری باشد و به منظور رعایت قانون تجدید ساختار نیروی کار دولت فدرال مصوب ۱۹۹۴ ارائه می‌شود.
- اطلاعاتی درباره صندوق امانی کاهش جرائم خشونت‌آمیز.



۲-۴. فرایند بودجه در قوه مقننه

قبل از اجرای قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره در سال ۱۹۷۴، فرایند تصویب بودجه در کنگره به نسبت ناهماهنگ بود. این قانون برای نخستین بار چارچوبی را برای اقدامات کنگره درباره بودجه فراهم کرد. به موجب این قانون قطعنامه بودجه توافقی، کمیسیون‌های بودجه مجلس نمایندگان و مجلس سنا، اداره بودجه کنگره و رویه‌های مرتبط ساختن تخصیص‌ها به ارقام کل مصوب کنگره، ایجاد شد.

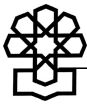
۱-۲-۴. جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در پارلمان

قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره فرایند بررسی بودجه در کنگره را تشریح می‌کند که فعالیت‌های قوه مقننه در زمینه قطعنامه بودجه، لوایح تخصیص، قوانین تلفیق، سنجه‌های درآمد و سایر قوانین مرتبط با بودجه را هماهنگ می‌کند. بخش ۳۰۰ این قانون جدول زمانی تکمیل فعالیت‌های بودجه‌ای کنگره را ارائه می‌دهد (کادر ۶). به موجب این جدول کنگره باید بررسی و تصویب بودجه را تا زمان آغاز سال مالی در اول اکتبر به پایان برساند.

کادر ۶. مهلت‌های قانونی و داخلی برای تصویب بودجه در کنگره ایالات متحده آمریکا

- **دوشنبه نخست فوریه:** رئیس‌جمهور بودجه خود را به کنگره تقدیم می‌کند (مجموعه قوانین ایالت متحده آمریکا، فصل ۱۱، بخش ۱۱۰۵).
- **۱۵ فوریه:** اداره بودجه کنگره گزارش را به کمیسیون‌های بودجه ارائه می‌دهد.
- **حداکثر ۶ هفته پس از تقدیم بودجه رئیس‌جمهور:** کمیسیون‌ها دیدگاه‌ها و برآوردهای خود را به کمیسیون‌های بودجه ارائه می‌دهند.
- **۱۵ آوریل:** کنگره اقدامات خود درباره قطعنامه بودجه که هزینه‌های کل بودجه (مصارف) و دریافتی‌های بودجه سال مالی آینده را تعیین می‌کند به پایان می‌رساند (قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره، بخش ۳۰۱).
- **۱۵ می:** لوایح تخصیص سالیانه در مجلس نمایندگان بررسی می‌شوند.
- **۱۰ ژوئن:** کمیسیون تخصیص مجلس نمایندگان گزارش‌های جدیدترین لوایح تخصیص سالیانه را ارائه می‌دهد.
- **۱۵ ژوئن:** کنگره بررسی قانون تلفیق را به پایان می‌رساند. این قانون مجوز تغییر برنامه‌ها و مالیات‌ها براساس قطعنامه بودجه را صادر می‌کند (قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره، بخش ۳۱۰).
- **۳۰ ژوئن:** مجلس نمایندگان بررسی لوایح تخصیص سالیانه را به پایان می‌رساند. کنگره تا ۱۳ لایحه تخصیص عادی را به تصویب می‌رساند (قانون کنترل بودجه و توقف هزینه‌های مصوب کنگره، ۳۰۷).
- **اول اکتبر:** آغاز سال مالی.

Source: Henniff, 2003a.



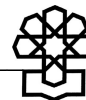
فرایند تصویب قطعنامه بودجه: پس از دریافت بودجه، در اوایل فوریه، رئیس‌جمهور به‌موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، کمیسیون‌های بودجه باید اسناد بودجه را بررسی کنند و دیدگاه‌ها و برآوردهای کمیسیون‌های صدور مجوز را بشنوند. کنگره موظف است قطعنامه بودجه توافقی را تصویب کند که هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری را تعیین می‌کند و ممکن است شامل «دستورالعمل‌های تلفیق» برای کمیسیون‌های مسئول هزینه‌ها و دریافت‌های غیرقابل تصمیم‌گیری نیز باشد. قطعنامه بودجه، توافقی رسمی میان مجلس نمایندگان و مجلس سنا درباره تمام هزینه‌ها، دریافتی‌ها و سایر ارقام کلی بودجه است و ریز هزینه‌های بودجه را براساس کارکرد ارائه می‌دهد (قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، بخش ۳۰۱ (الف)). قطعنامه بودجه از جایگاه قانون برخوردار نیست. بنابراین نیازمند تأیید رئیس‌جمهور نیست.^۱ سطوح ارقام کلی که در قطعنامه بودجه تعیین می‌شوند الزام‌آور هستند، ولی به‌دلیل اینکه به‌جای قانون تنفیذ بودجه قانون جدیدی وضع نشده است، تنها راهکاری که برای کنترل وجود دارد اعتراض آیین‌نامه‌ای به قطعنامه بودجه است.

فرایند تلفیق بودجه برای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری: قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ترتیباتی برای فرایند تلفیق بودجه دارد، که کنگره با استفاده از آن، به‌منظور تحقق اهداف بودجه‌ای مندرج در قطعنامه بودجه دستورالعمل‌هایی را برای تغییر قانونی هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری یا برنامه‌های درآمدها (قوانین مالیاتی و سایر قوانین) صادر می‌کند. [بخش ۳۰۱ (ب)] برخلاف قطعنامه بودجه که تصویب آن الزامی است، فرایند تلفیق فرایندی اختیاری است.^۲ در مجلس نمایندگان، به‌موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، هیچ اصلاحیه‌ای که به افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها در مقایسه با پیش‌بینی‌های مورد توافق بیانجامد در دستور کار قرار نمی‌گیرد؛ مگر اینکه کاهش هزینه یا افزایش درآمدی معادل با آن در سایر بخش‌های بودجه پیش‌بینی شود (قاعده الزام حصول درآمد قبل از اجرای هزینه). در مجلس سنا، بحث درباره لایحه تلفیق به ۲۰ ساعت محدود می‌شود، ولی زمان واقعی برای بررسی بسته جامع اغلب از محدودیت زمانی مندرج در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره بیشتر می‌شود.

فرایند تخصیص: پس از تعیین سطوح هزینه‌ها در قطعنامه بودجه، اعتبار کلی که به اعتبارات فرعی تقسیم می‌شود به کمیسیون تخصیص ارائه می‌شود. [بخش ۳۰۲ (ب)، قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره]. تعداد این تخصیص‌های فرعی با کمیسیون‌های سیزده‌گانه

1. Heniff, 2003b.

2. Heniff, 2003c.



تخصیص همخوانی دارد. کمیسیون‌های فرعی تخصیص در مجلس نمایندگان و مجلس سنا نمی‌توانند در هنگام تصویب لوایح تخصیص سالیانه از ارقام هر یک از این تخصیص‌های فرعی فراتر روند. پس از تنظیم تخصیص‌های پیشنهادی، هر کمیسیون فرعی گزارش‌های خود را به کمیسیون اصلی تخصیص ارائه می‌دهد و این کمیسیون پس از بررسی این پیشنهادها و اصلاحات احتمالی و اطمینان از انطباق آنها با مقررات مجلس، آنها را به تصویب می‌رساند. سقف‌های کلی هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و اعتبارات قطعنامه بودجه، اختیارات کمیسیون تخصیص را محدود می‌کند. در اصل، پس از تکمیل بررسی بودجه در مجلس نمایندگان، مجلس سنا بررسی پیشنهادها را آغاز می‌کند. در عمل، این دو مجلس قبل از طرح بودجه در صحن مجلس به صورت هم‌زمان بر روی لوایح بودجه کار می‌کنند. همچون هر قانون دیگری، تصویب تخصیص‌های بودجه در کنگره بدون بررسی تمام اصلاحیه‌های پیشنهادی در هر دو مجلس کامل نیست که در نهایت، به موجب قانون اساسی به توافق بر سر متنی مشابه منجر می‌شود.

محدودیت‌های بحث درباره بودجه در مجلس سنا: قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره برای اطمینان از انطباق لوایح تخصیص و سایر قوانین بودجه‌ای با جدیدترین قطعنامه بودجه، تذکرات آیین‌نامه‌ای را برای بررسی بودجه در کنگره پیش‌بینی کرده است.^(۱۷)

مجلس سنا اغلب بر اساس قاعده بحث نامحدود عمل می‌کند. این به آن معناست که هر نماینده یا هر گروه از نمایندگان مجلس سنا می‌تواند مانع از بررسی یک لایحه شود (این اقدام به تعلیق بررسی معروف است). خاتمه بحث درباره هر موضوع نیازمند تأیید اکثریت قاطع (سه پنجم) نمایندگان مجلس سناست. آیین‌نامه قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره، با چشم‌پوشی از قاعده سه پنجم، این موانع را دور می‌زند.^۱ برای نمونه می‌توان به منع بررسی قانون صدور مجوز بودجه یا هزینه بیش از سقف اعتبارات مصوب کمیسیون تخصیص اشاره کرد. این آیین‌نامه اغلب برای اعمال سقف‌های هزینه‌های هر یک از لوایح تخصیص سیزده‌گانه به کار می‌رود. یکی دیگر از مفاد این آیین‌نامه‌ها، منع بررسی قوانینی است که سبب فزونی از مقدار کل مجوز بودجه یا هزینه‌ها یا کاهش سطح درآمدها به میزان کمتر از قطعنامه بودجه مصوب می‌شود.

۲-۲-۴. بودجه‌های موقت

در صورتی که لوایح تخصیص تا پایان سپتامبر که آغاز سال مالی جدید است به تصویب نرسند، قطعنامه‌های تمدید بودجه سال قبل به تصویب می‌رسند.^۲ این قطعنامه‌ها مجوز بودجه برای دوره‌ای موقت است که اداره امور دولت را میسر می‌سازد. قطعنامه تمدید بودجه سال قبل قطعنامه‌ای

1. Blöndal et al., 2003

2. CRS, 2000.



مشترک است که از جایگاه قانون برخوردار است. این قطعنامه معمولاً حداکثر نرخ اجرای تعهدات را ذکر می‌کند که بر مبنای نرخ سال قبل یا نرخ مندرج در بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور است. در صورتی که کنگره تصمیم بگیرد قطعنامه تمدید مجوز بودجه سال قبل را تصویب نکند یا از تمدید آن خودداری نماید، سازمان‌های فاقد اعتبارات، به استثنای موارد اضطراری که با امنیت زندگی انسان‌ها یا حفاظت از اموال یا امنیت ملی ارتباط دارند مجبور به توقف فعالیت‌های خود می‌شوند. این وضعیت بسیار نادر است؛ ولی غیرممکن نیست و اغلب به دلایل سیاسی ظاهر می‌شود.

۳-۲-۴. اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

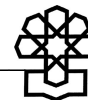
بودجه رئیس‌جمهور فقط معیاری برای اقدامات بعدی کنگره است. کنگره درباره اصلاح بودجه رئیس‌جمهور اختیارات نامحدود دارد و از این اختیارات به‌طور کامل استفاده و در واقع بودجه خود را طراحی می‌کند. این اختیار بر مبنای قانون اساسی استوار است که به‌موجب آن، «هیچ پولی نباید بدون تصویب تخصیص‌های قانونی از خزانه خارج شود».

۴-۲-۴. تصویب منابع

به‌موجب قانون اساسی، کنگره از اختیار وضع و گردآوری مالیات، عوارض، حقوق گمرکی، مالیات تجارت خارجی به‌منظور تأمین هزینه‌های دفاعی و رفاه عمومی برخوردار است. تمام اقدامات درآمدزا از جمله مالیات، عوارض و هزینه‌های استفاده از خدمات باید بر مبنای مجوز قانونی مجلس نمایندگان باشند. قطعنامه بودجه درآمد کل را به‌عنوان راهنمایی برای فرایند تصویب بودجه در کنگره ذکر می‌کند. این قطعنامه ممکن است سبب ایجاد تغییراتی در قوانین مالیاتی شود.

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

برای درک ماهیت، مدت و ساختار تخصیص‌ها تمایز میان هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و غیرقابل تصمیم‌گیری ضروری است. هزینه برنامه‌های قابل تصمیم‌گیری در تخصیص‌ها سالیانه تعیین می‌شود که سقف‌های الزام‌آور قانونی هزینه‌ها را تعیین می‌کند. هزینه برنامه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری بر اساس قوانین مربوطه تعیین می‌شود و معمولاً از فرایند تخصیص تأثیر نمی‌پذیرد. هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری از ماهیت تخصیص‌های دائمی برخوردارند. فقط حدود ۳۵ درصد از کل هزینه‌های فدرال در فرایند تخصیص سالیانه کنترل می‌شود. قوانین تخصیص‌ها مبنای صدور مجوزهای بودجه هستند که به سازمان‌های دولت فدرال اجازه می‌دهند تا تعهدات قانونی خود را انجام دهند و به وزارت خزانه اجازه پرداخت برای اهداف معین را می‌دهد. تخصیص‌ها بیشتر در همان سال مالی تصویب، هزینه یا تعهد می‌شوند، مگر اینکه در قانون تخصیص‌ها و مجوز مربوطه، اعتبار طولانی‌تری برای آنها تصریح شده باشد.



تخصیص‌های مصوب براساس حساب‌ها هستند. حدود ۱۰۰۰ حساب تخصیص وجود دارد که اغلب در هر سازمان به برنامه‌های مختلف تقسیم می‌شوند. بیشتر هزینه‌ها و کمک‌های سرمایه‌ای بزرگ‌تر حساب‌های جداگانه دارند. یک حساب «دستمزد و هزینه‌ها» ممکن است چندین برنامه را در یک وزارتخانه پوشش دهد. کنگره ممکن است هنگام تصویب تخصیص‌ها، بخش‌هایی از آنها را به مصارف مشخصی اختصاص دهد، اگرچه ساختار تخصیص‌ها سال گذشته مبنای تخصیص سال بعد است، ساختار تفصیلی تخصیص‌ها هر سال با سال‌های دیگر تفاوت دارد. ساختار تخصیص‌ها بسیار پیچیده است و نمایانگر کنترل شدیدی است که کنگره در فرایند تصویب اعمال می‌کند. ساختار تفصیلی و بی‌ثبات تخصیص‌ها با گرایش بین‌المللی نسبت به گروه‌بندی هزینه‌ها در چند اعتبار و تأکید بر نتایج برنامه‌ها در مرحله تصویب بودجه به‌جای تصویب تک‌تک پروژه‌ها تضاد دارد.

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

تخصیص‌های جذب نشده هزینه‌های عملیاتی در پایان سال به خزانه بازگردانده می‌شوند. انتقال محدود تخصیص‌ها به سال آینده فقط در شرایط استثنایی میسر است. برای مثال تا ۵۰ درصد دستمزد و هزینه‌های سازمان‌های منتخب را می‌توان با تأیید قوه مقننه به سال بعد انتقال داد. کنگره میزان انتقال در پایان سال را در قوانین تخصیص ذکر می‌کند. ولی می‌توان برخی تخصیص‌ها را تا ۵ سال بعد از سال مالی مورد تعهد هزینه کرد و در صورتی‌که به‌موجب قانون مجاز باشد، می‌توان برای مدتی طولانی‌تر نیز تعهد ایجاد کرد.

در برخی شرایط، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها می‌توانند براساس پیش‌بینی تخصیص‌های سال آینده تعهد ایجاد کنند. لوایح تخصیص برای برخی از حساب‌های اعتبارات تاریخ آغاز متفاوتی را ذکر می‌کنند، به‌گونه‌ای که چرخه تأمین اعتبار با سال مالی مندرج در لایحه منطبق نباشد. این نوع تأمین منابع مالی به سه شیوه انجام می‌شود:^۱

- **تخصیص پیش از موعد اعتبارات:** منابع مالی برای یک یا چند سال مالی پس از سال مالی لایحه تخصیص تأمین می‌شود. اعتبار پیش از موعد برای سال مالی $(n+1)$ که در لایحه تخصیص سال مالی (n) گنجانده شده است در بودجه سال مالی $(n+1)$ منظور می‌شود نه سال مالی (n) .
- **تأمین مالی از محل منابع سال بعد:** این شیوه تأمین مالی معمولاً برای اجرای تعهدات در فصل آخر سال مالی به‌کار می‌رود و در طول سال مالی نیز در دسترس است. این منابع در سال مالی بعد ثبت می‌شوند، چون بیشتر تأمین مالی در آن هنگام انجام می‌شود.
- **تأمین مالی پیش از موعد:** در این شیوه، مجوز تأمین مالی تعهدات اواخر سال مالی صادر



می‌شود. تأمین مالی پیش از موعد به‌منظور تأمین منابع پرداخت کمک هزینه‌هایی از قبیل کمک هزینه بیکاری که پیش‌بینی آنها دشوار است به‌کار می‌رود. در صورتی‌که از تأمین مالی پیش از موعد استفاده شود، مجوز بودجه‌ای سال مالی مورد نظر به میزان تعهدات افزایش می‌یابد و مجوز بودجه سال مالی بعد به همان میزان کاهش می‌یابد.

۷-۲-۴. تصویب دیون عمومی

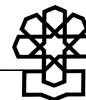
به‌موجب قانون اساسی صدور مجوز استقراض از اختیارات کنگره است: «کنگره از اختیار استقراض به نمایندگی از ایالات متحده آمریکا برخوردار است» (ماده (۱)، بخش ۸). در سال ۱۹۱۷، به‌دلیل افزایش نیازهای مالی دولت در مدت جنگ جهانی اول، کنگره به‌همراه قانون انتشار سری دوم اوراق قرضه آزادی، به وزارت خزانه‌داری اجازه داد تا سقف معینی استقراض کند. از آن زمان، تعریف بدهی تا سقف معین تغییر کرده است و علاوه‌بر بدهی‌های عمومی، اعتبارات ملی صندوق‌های امانی دولت را نیز شامل می‌شود که تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین آنهاست.^(۱۸)

این محدودیت قانونی در صورت لزوم با رویه‌های قانونی عادی تغییر می‌کند. از جمله می‌توان به مواردی اشاره کرد که کسری پیشنهادی دولت فدرال، به‌منظور تسهیل دریافت وام‌های جدید نیازمند سقف بدهی‌های بیشتر است.^۱ قطعنامه بودجه سالیانه کنگره شامل ترتیباتی است که سطح مناسب بدهی‌ها در پایان هر سال مالی را با رعایت سقف مقرر تعیین می‌کند. به‌موجب قانون مصوب مجلس نمایندگان، تصویب قطعنامه بودجه در مجلس نمایندگان به‌منزله رأی مثبت به قطعنامه مشترکی است که سقف قانونی مندرج در قطعنامه بودجه را تعیین می‌کند. این قطعنامه مشترک برای اقدامات بعدی به مجلس سنا تقدیم می‌شود و مجلس سنا می‌تواند آن را اصلاح کند. پس از تصویب هر دو مجلس، قطعنامه مشترک برای توشیح به رئیس‌جمهور ارائه می‌شود. در سال ۲۰۰۳، قانون سقف بدهی‌ها به تصویب رسید که سقف بدهی‌ها را به ۷/۴ تریلیون دلار آمریکا افزایش داد.

۸-۲-۴. ابلاغ، ابطال و انتشار بودجه مصوب

ابلاغ و انتشار قوانین بودجه مصوب کنگره پس از امضای لوایح تخصیص، مالیات و سایر مصارف به دست رئیس‌جمهور انجام می‌شود. رئیس‌جمهور در هنگام دریافت لایحه می‌تواند کل آن را امضا یا وتو کند. در صورت وتوی رئیس‌جمهور، کنگره می‌تواند با اکثریت دو سوم آرای هر یک از دو مجلس وتوی رئیس‌جمهور را بی‌اثر سازد. رئیس‌جمهور نمی‌تواند بخش‌های خاصی از ردیف‌های هزینه‌ها را از لوایح حذف و سایر ردیف‌های آن را حفظ کند (رئیس‌جمهور حق وتوی ردیف‌های بودجه را ندارد).

1. Senate Budget Committee, 1998.



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

در هر زمان در طول سال، رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهاد متمم اعتبارات بودجه‌ای را که به دلیل قوانین مصوب پس از تقدیم بودجه ضروری است یا به نفع عموم مردم است به کنگره تقدیم کند. رئیس‌جمهور باید دلایل تغییرات پیشنهادی را نیز ارائه کند و توضیح دهد که چرا اعتبارات پیشنهادی در بودجه گنجانده نشده بود (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۷). برای مثال در سال ۲۰۰۳، دو لایحه متمم تخصیص در ماه‌های مارس و اکتبر به تصویب رسید که اغلب به منظور تأمین منابع مالی جنگ و اشغال عراق و درگیری‌های نظامی در افغانستان بود.

۳-۴. اجرای بودجه

بخشی از چارچوب حقوقی تعیین رعایت نظرات کنگره در اجرای بودجه به وسیله دستگاه‌ها، قانون مبارزه با کسری بودجه است که اکنون بخشی از باب ۲۱ مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا است. این قانون شامل ترتیباتی است که با گذشت سالیان دراز در قوانین تخصیص گنجانده شده است و با موضوعاتی چون فعالیت‌های خلاف قانون، نظام تخصیص و ذخایر بودجه‌ای ارتباط دارد. این ترتیبات هنوز هم در اجرای بودجه فدرال نقش مهمی ایفا می‌کنند. قانون مقامات ارشد مالی و قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت، اصلی‌ترین قوانینی هستند که هدف بهبود عملکرد و اثربخشی برنامه‌های دولت را دنبال می‌کنند.

۱-۳-۴. تسهیم مجوز هزینه‌ها

پس از تنفيذ تخصیص‌ها، اداره مدیریت و بودجه منابع بودجه‌ای را از طریق فرایند تسهیم مجوز هزینه‌ها که در باب ۲۱ (بخش‌های ۱۵۰۱-۱۵۵۸) تشریح شده، در اختیار وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها قرار می‌دهد. به موجب این قانون، اعتبارات براساس دوره‌های سال مالی یا گروه‌های مختلف تسهیم می‌شود (بخش ۱۵۱۲). معمولاً تسهیم اعتبارات براساس دوره‌های زمانی به صورت فصلی انجام می‌شود. هر یک از این سهم‌های اعتبارات را می‌توان در سازمان مورد نظر و به شرط رعایت سقف تسهیم، به اعتبارات کوچک‌تر (اعتبارات فرعی و زیرمجموعه‌های آنها) تقسیم کرد (بخش ۱۵۱۴). تسهیم اعتبار باید به صورت کتبی و حداکثر تا تاریخ‌های زیر انجام شود (بخش ۱۵۱۲):

- برای قوای مقننه و قضائیه، ۳۰ روز قبل از آغاز سال مالی یا ۳۰ روز پس از تاریخ تنفيذ قانون اعتبارات مورد نظر،
- برای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، ۴۰ روز قبل از آغاز سال مالی یا ۱۵ روز پس از تاریخ تنفيذ قانون اعتبارات مورد نظر.



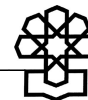
۲-۳-۴. ابطال مجوز بودجه و سایر کنترل‌های هزینه‌ها در طول سال

به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره که در ۱۹۷۴ به تصویب رسید، در صورتی که یکی از مقامات قوه مجریه قصد داشته باشد مصرف بخشی از اعتبارات سازمان خود را به تأخیر اندازد یا آن را مصرف نکنند، رئیس‌جمهور باید موضوع را به کنگره اطلاع دهد. این قانون تأخیر را به معنای توقف یا تأخیر در اجرای تعهدات یا هزینه‌های مجوز بودجه تعریف می‌کند. به موجب این قانون، هرگاه رئیس‌جمهور پیشنهاد تأخیر در استفاده از مجوز بودجه را ارائه کند، موظف است مبالغ مورد نظر، برنامه و حساب‌هایی که از این تغییر تأثیر می‌پذیرند، برآورد میزان تأثیر مالی و برنامه‌ای و مدت زمان تأخیر در اجرای هزینه‌های مورد نظر را به کنگره گزارش کند. رئیس‌جمهور نمی‌تواند اجرای هزینه‌ها را به پس از اتمام سال مالی یا پس از انقضای مجوز بودجه موکول کند یا زمانی را برای اجرای آن در نظر بگیرد که سازمان مورد نظر نتواند این منابع را به صورت عاقلانه و مناسبی هزینه کند (بخش ۱۰۱۳). تأخیر در اجرای هزینه فقط در شرایط اضطراری، صرفه‌جویی با تغییر الزامات یا افزایش کارایی عملیات، یا براساس نص صریح قانون میسر است. رئیس‌جمهور نمی‌تواند از این اختیارات برای تغییر سیاست‌های بودجه‌ای استفاده کند.^(۱۹)

این قانون (بخش ۱۱۰۲) شرایط لغو مجوز بودجه را نیز ارائه می‌کند. برخلاف تأخیر در اجرای هزینه‌های بودجه که تنها در صورت مخالفت کنگره قابل اجرا نیست، لغو مجوز بودجه نیازمند تصویب کنگره است. رئیس‌جمهور می‌تواند با تقدیم پیامی به کنگره که به مبلغ، دلایل، حساب‌ها و برنامه‌های مورد نظر و آثار بودجه‌ای و برنامه‌ای آن اشاره می‌کند پیشنهاد لغو مجوز بودجه را ارائه کند. کنگره پس از دریافت این پیام، برای بررسی لایحه لغو متمم یا بخشی از مجوز بودجه با موافقت با لغو آن ۴۵ روز فرصت دارد. در صورتی که کنگره ظرف ۴۵ روز منابع بودجه‌ای مورد نظر را لغو نکنند، رئیس‌جمهور موظف است این منابع را برای اجرای تعهدات به سازمان مربوطه پرداخت کند (بخش ۱۰۱۷). این قانون به حسابرس کل اجازه می‌دهد تمام پیام‌های توقف و تعویق اعتبارات بودجه‌ای را بررسی کند و در زمینه صحت اطلاعات، وضعیت قانونی و آثار احتمالی به کنگره گزارش دهد (بخش ۱۰۱۴). وی می‌تواند دستور آزاد کردن اعتبارات توقف شده را صادر کند.

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

باب ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، مبنای قانونی هزینه‌های اضطراری و صندوق‌های شرایط اضطراری است. در هنگام تسهیم یا تسهیم مجدد اعتبارات، می‌توان براساس نص صریح قانون صندوق ذخیره‌ای را برای هزینه‌های اضطراری یا پس‌اندازهای ناشی از کارایی بیشتر عملیات ایجاد کرد (فصل ۱۵، بخش ۱۵۱۲). در صورتی که برای اجرای محدوده کار و اهداف



اعتبارات مورد نظر ضروری باشد و مراتب به شرح مندرج در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره به کنگره ارائه شود، می‌توان یک صندوق ذخیره قدیمی را تغییر داد.

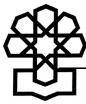
۴-۳-۴. انتقال اعتبارات بودجه‌ای در طول سال

قوه مجریه درباره تغییر ردیف‌های بودجه مصوب اختیارات محدودی دارد: کنگره هنگام تصویب لوایح تخصیص، دقت عمل بسیاری به خرج می‌دهد. انتقال وجوه بین حدود ۱۰۰۰ حساب نیازمند تصویب کنگره است. در بعضی موارد، کنگره به برخی از نهادها مجوز انتقال اعتبارات می‌دهد. برای مثال وزارت دفاع می‌تواند تا ۱۰ درصد هر یک از حساب‌های وزارتخانه را به حساب‌های دیگر واریز کند. انتقال میان برنامه‌های یک حساب (برنامه‌ریزی مجدد) امکان‌پذیر است. کنگره معمولاً مقررات برنامه‌ریزی مجدد را که فقط تا سقف کمی عملی است در لوایح تخصیص ذکر می‌کند. اغلب سقف این انتقال‌ها فقط چند صد هزار دلار است،^۱ برنامه‌ریزی‌های مجدد باید به کنگره گزارش شود.

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

باب ۳۱ بنیان‌های قانونی وظایف وزارت خزانه‌داری را به روشنی بیان می‌کند (فصل ۳). به موجب این قانون، یکی از مسئولیت‌های اصلی خزانه‌داری مدیریت امور مالی عمومی دولت است. خزانه‌داری وجوه عمومی را نگهداری می‌کند و گواهی‌های رسید پول‌های ذخیره شده در خزانه‌داری را صادر می‌کند (بخش ۳۳۰۱). سازمان مدیریت مالی که تحت نظر خزانه‌داری فعالیت می‌کند، مرجع اصلی پرداخت‌ها به نیابت از سازمان‌های فدرال است (برای مثال پرداخت به شرکت‌ها و سازمان‌ها در ازای فروش کالا و خدماتی که به دولت فدرال ارائه می‌شود، پرداخت مستمری و کمک هزینه سازمان تأمین اجتماعی، بازپرداخت‌های مالیات بر درآمد فدرال). سازمان مدیریت مالی همچنین برنامه‌های نقدی روزانه دریافتی‌ها و پرداخت‌های دولت فدرال را نیز تنظیم می‌کند (باب ۳۱، فصل ۳).

مدیریت بدهی‌های عمومی تحت شمول باب ۳۱ است. با تصویب رئیس‌جمهور، وزیر خزانه‌داری می‌تواند مبالغ ضروری برای هزینه‌های دارای مجوز قانونی را استقراض کند، برای تأمین این مبالغ اوراق قرضه دولتی منتشر کند و نسبت به خرید، بازخرید و بازپرداخت آنها اقدام کند (بخش ۳۱۱۱). وزیر خزانه‌داری می‌تواند با هر نرخ بهره سالیانه و شرایطی که صلاح بداند نسبت به صدور اوراق قرضه عمومی و حساب‌های دولتی اقدام کند (بخش ۳۱۲۱). در روز اول ژوئن هر سال یا قبل از آن، وزیر خزانه‌داری موظف است درباره فعالیت‌های خزانه‌داری در مورد بدهی‌های عمومی و عملیات بانک تأمین اعتبار فدرال، گزارشی را به کمیسیون شیوه‌ها و روش‌های مجلس نمایندگان و کمیسیون امور مالی مجلس سنا ارائه کند (بخش ۳۱۳۰).



۴-۳-۶. حسابرسی داخلی

در دهه ۱۹۹۰، کنگره به منظور تقویت کنترل و حسابرسی داخلی، قوانین متعددی از جمله قانون مقامات ارشد مالی، قانون اصلاح مدیریت دولتی مصوب ۱۹۹۴، قانون بهبود مدیریت مالی دولت فدرال مصوب سال ۱۹۹۶ و قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت را به تصویب رساند. این قوانین علاوه بر قانون سلامت مالی مدیران فدرال است که به موجب آن، کنترل‌ها و نظام‌های حسابرسی قدرتمند داخلی به اطمینان استفاده مناسب از وجوه و منابع، رعایت قوانین و مقررات و حمایت از برنامه‌های دولت فدرال برای مقابله با کلاهبرداری، اسراف، سوءاستفاده و سوءمدیریت کمک می‌کند. قانون مقامات ارشد مالی قانون اصلی حسابرسی داخلی است. به موجب این قانون مقام مالی ارشد باید گزارش‌های نتایج بررسی‌ها و تحقیقات خود را به رئیس سازمان 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. قانون بهبود مدیریت مالی دولت فدرال بر نیاز به نظام‌های مالی مناسب تأکید می‌ورزد. علاوه بر این، به موجب قانون بازرسی کل در هر سازمانی، اداره بازرسان کل به عنوان یک دفتر نظارتی مستقل با هدف تقویت نظارت بر سازمان‌ها تأسیس شده است.

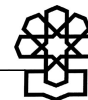
۴-۴. حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

۴-۴-۱. چارچوب حسابرسی

به موجب باب ۳۱، حسابرس کل اصول، استانداردها و الزامات حسابداری را که رؤسای هر یک از سازمان‌های قوه مجریه باید رعایت کنند تعیین می‌کند (فصل ۳۵). قبل از ابلاغ اصول، استانداردها و الزامات، حسابرس کل باید با وزیر خزانه‌داری و رئیس‌جمهور درباره الزامات حسابداری، گزارش‌های مالی و بودجه مشورت کند (بخش ۳۵۱۱). براین اساس، حسابرس کل، وزیر خزانه‌داری و مدیر اداره مدیریت و بودجه برنامه مستمر بهبود حسابداری و ارائه گزارش‌های مالی را در دولت اجرا می‌کنند و در دهه ۱۹۹۰، به صورت مشترک هیئت مشاوران استانداردهای حسابداری فدرال را تأسیس کردند که وظیفه پیشنهاد اصول جامع حسابداری دولت فدرال را برعهده داشت.

در گزارش‌های مالی و بودجه دولت فدرال استانداردهای حسابداری متفاوتی به کار می‌رود. گزارش‌های مالی بر مبنای تعهدی کامل تهیه می‌شوند.^۱ قانون مقامات ارشد مالی نوک پیکان این تحولات بود. به موجب این قانون صندوق‌های امانی سازمان، صندوق‌های اعتبارات در گردش و فعالیت‌های تجاری باید با گزارش‌های مالی تعهدی پوشش داده شوند. قانون اصلاح مدیریت دولتی

1. OECD, 2003



الزام گزارش‌های مالی مبتنی بر حسابداری تعهدی را به فعالیت‌های تمام سازمان‌های زیر پوشش قانون مقامات ارشد مالی گسترش داد و تهیه گزارش‌های مالی دولت بر مبنای حسابداری تعهدی را از سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ الزامی کرد.

ولی بودجه فدرال، بر مبنای حسابداری تعهدی است و حسابداری بودجه در گزارش‌های اداره مدیریت و بودجه بر مبنای تعهدات مبتنی بر مجوز بودجه و پرداخت‌ها و دریافت‌های نقدی است.^۱ بیشتر مبادلات بر مبنای نقدی ثبت می‌شوند. تعهدات برخی از مبادلات از قبیل بهره بدهی‌های دولت به مردم، اکثر پرداختی‌هایی که در ازای برنامه‌های بازنشستگی کارکنان پرداخت می‌شود و هزینه برنامه‌های وام به تصویب رسیده است (همان‌طور که در قانون اصلاح اعتبارات مصوب سال ۱۹۹۰ ذکر شده است).

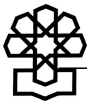
۲-۴-۴. ترتیبات بانکداری دولت

به موجب قوانین فدرال، بانک‌های مرکزی ایالات به‌عنوان کارگزاران مالی و سپرده‌داران وزارت خزانه‌داری محسوب می‌شوند.^(۲۰) این بانک‌ها حساب‌های خزانه‌داری را نگهداری می‌کنند و سپرده‌های مالیات‌های ایالات و سایر دریافتی‌های سازمان‌های فدرال را می‌پذیرند. بیشتر درآمدهای دولت فدرال که به خزانه واریز می‌شود ابتدا از طرف افراد و شرکت‌ها به بانک‌های تجاری واریز می‌شود و این بانک‌ها فوراً آنها را به حساب‌های خزانه واریز می‌کنند. خزانه نیز به‌نوبه خود از انتقال این وجوه به حساب‌های خود در بانک مرکزی ایالت اطمینان حاصل می‌کند. به استثنای وزارت دفاع و سفارتخانه‌های خارج از کشور، تمام مبادلات مالی دولت فدرال از کانال حساب اصلی خزانه در بانک مرکزی ایالت نیویورک عبور می‌کند.

۳-۴-۴. ارائه گزارش‌های طی سال به پارلمان

به موجب قانون (باب ۳۱، بخش ۱۱۰۶)، رئیس‌جمهور موظف است گزارش روزآمد برآوردهای بودجه را قبل از ۱۶ جولای به کنگره ارائه دهد. خلاصه بودجه شامل اطلاعات زیر است:

- تغییرات چشمگیر برآوردهای هزینه‌ها (تعهدات و هزینه‌های نقدی) و دریافتی‌های سال مالی جاری پس از تسلیم بودجه و سایر اطلاعاتی که بنا به تصمیم رئیس‌جمهور باید به کنگره ارائه شود.
- اطلاعات برآورد هزینه‌های برنامه‌هایی که مجوز ادامه در سال‌های آینده را دارند، یا به موجب قانون اجباری هستند، برای چهار سال مالی بعد از سال مالی بودجه.
- اطلاعات برآورد هزینه‌های مانده اعتباراتی که از سال مالی جاری منتقل شده‌اند، برای سال‌های مالی آینده.



گزارش بودجه میان‌سالانه را اداره مدیریت و بودجه تهیه می‌کند. در آگوست هر سال، اداره بودجه کنگره نیز گزارش میان‌سالانه بودجه و چشم‌انداز اقتصادی را براساس الزام بخش ۲۰۲ (ه) قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره تهیه می‌کند و گزارش‌های ادواری روزآمد را به کمیسیون‌های بودجه مجلس سنا و مجلس نمایندگان ارائه می‌کند. برای تهیه این گزارش از شیوه‌ها و فروض اداره بودجه کنگره استفاده می‌شود.

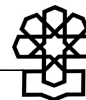
هرگاه کمیسیون‌های بودجه کنگره نیازمند اطلاعات بودجه باشند، اداره مدیریت بودجه، خزانه‌داری و سازمان‌های دولت فدرال موظفند براساس ترتیبات باب ۳۱، بخش ۱۱۱۳ نسبت به ارائه این اطلاعات اقدام کنند. البته دولت فدرال گزارش‌های جامعی را درباره اجرای بودجه منتشر می‌کند. برای مثال وزارت خزانه‌داری گزارش ماهیانه درآمدها و هزینه‌های کل را ظرف سه هفته پس از پایان هر ماه منتشر می‌کند. این گزارش دریافتی‌ها و پرداختی‌های تجمعی ماهیانه را با دوره مشابه سال قبل مقایسه می‌کند.

۴-۴-۴. حساب‌ها و گزارش‌های سالانه

قانون مقامات ارشد مالی و اصلاحیه‌های آن چارچوب گزارش‌های مالی سازمان‌های فدرال را تعیین می‌کند. سازمان‌ها موظفند هر سال چندین گزارش مالی از جمله ترازنامه، گزارش عملیات یا هزینه‌های خالص و گزارش تلفیق با اطلاعات بودجه را ارائه دهند. سازمان‌ها باید هر سال به‌وسیله یک سازمان حسابرسی مستقل حسابرسی شوند. این سازمان مستقل گزارش‌ها و کنترل‌های داخلی این سازمان‌ها را بررسی می‌کند و درباره آنها اظهارنظر می‌کند.

خزانه‌داری پس از بررسی این گزارش‌ها، مجموعه‌ای از گزارش‌های مالی را برای کل دولت فدرال تهیه می‌کند که به‌وسیله اداره حسابرسی کل حسابرسی می‌شود. به‌موجب باب ۳۱، وزیر خزانه‌داری حداکثر تا ۳۱ مارس، با هماهنگی مدیر اداره مدیریت و بودجه گزارش مالی سالانه ممیزی شده سال مالی قبل را به رئیس‌جمهور و کنگره ارائه می‌دهد که تمام حساب‌ها و فعالیت‌های قوه مجریه را پوشش می‌دهد [بخش ۳۳۱ (ه) (۱)]. این گزارش مالی نمایانگر وضعیت مالی کلی، از جمله دارایی‌ها و تعهدات و نتایج عملیات قوه مجریه است و براساس الزامات شکلی و محتوایی که مدیریت اداره مدیریت و بودجه تعیین می‌کند تهیه می‌شود. علاوه‌بر این، حسابرس کل باید این گزارش مالی را ممیزی کند [بخش ۳۳۱ (ه) (۲)].

به‌این‌ترتیب، وزیر خزانه‌داری در ۶ سال گذشته گزارش‌های مالی جامعی را منتشر کرده که سازمان حسابرسی کل حسابرسی نموده است. گزارش مالی دولت ایالات متحده آمریکا، بر مبنای حسابداری تعهدی، 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.^۱

۴-۵. حسابرسی مستقل

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 خود در فرایندهای بودجه فدرال تأسیس شد. سپس کنگره با تصویب چندین قانون (از جمله قانون حسابداری و حسابرسی^۲ 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^۳ مصوب ۲۰۰۴، نام قانونی این سازمان به اداره پاسخگویی دولت تغییر یافت تا تصویر بهتری از وظایف اصلی آن ارائه دهد.^۴ بیشتر ترتیبات قانونی مرتبط با اداره پاسخگویی دولت در فصل ۷ باب ۳۱ ارائه شده‌اند.

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

قانون از استقلال اداره پاسخگویی دولت به شدت حمایت می‌کند. مهم‌ترین فعالیت‌های این سازمان با حسابرس کل ارتباط دارد که برای دوره‌ای پانزده ساله توسط رئیس‌جمهور و با تأیید مجلس سنا منصوب می‌شود (باب ۳۱، بخش ۷۰۳). عزل حسابرس کل فقط از طریق استیضاح یا قطعنامه مشترک کنگره و تنها به دلایل از کارافتادگی دائمی، عدم کارایی، قصور در اجرای وظایف، ارتکاب خلاف، جنایت، یا فساد اخلاقی میسر است. حسابرس کل می‌تواند نسبت به عزل یا نصب و پرداخت حقوق پرسنل و کارمندان که برای اجرای وظایف اداره پاسخگویی دولت صلاح بدانند (به جز قائم مقام حسابرس کل) اقدام کند (بخش ۷۳۱). علاوه بر این، اداره پاسخگویی دولت از استقلال مالی برخوردار است. به موجب باب ۳۱، منبع مالی مورد نیاز برای اجرای وظایف این سازمان در اختیار حسابرس کل قرار می‌گیرد (بخش ۷۳۶).

۴-۵-۲. نهادهای تحت پوشش حسابرسی

حسابرس کل در خصوص تحقیق درباره تمام مسائل مرتبط با دریافت‌ها، پرداخت‌ها و استفاده از وجوه عمومی از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است (بخش ۷۱۲). بنابراین اداره پاسخگویی دولت

1. IMF, 2003

2. Accounting and Auditing Act.

3. GAO Human Capital Reform Act.

4. GAO, 2004.



می‌تواند تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های فدرال را حسابرسی کند. در قانون به‌روشنی از برخی سازمان‌ها از قبیل سرویس درآمدهای داخلی (بخش ۷۱۳)، هیئت مدیره بانک مرکزی، بانک‌های مرکزی ایالات و شرکت بیمه سپرده‌های فدرال (بخش ۷۱۴) به‌عنوان سازمان‌هایی که مشمول حسابرسی‌های این اداره هستند، نام برده است. برخی از این مؤسسات که در حساب‌های ملی تعریف شده‌اند خارج از شمول این حسابرسی‌ها هستند.

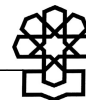
۳-۵-۴. انواع حسابرسی

حسابرسی محدوده گسترده‌ای را دربرمی‌گیرد که از بررسی رعایت قوانین و کنترل‌های مالی گرفته تا اجرای حسابرسی‌های عملکرد با تأکید بر تعیین سهم برنامه‌های عمومی در اهداف که نتایج ملی مهم را دربرمی‌گیرد. فصل ۷ بخش ۷۱۲ اختیارات حسابرس کل در زمینه تحقیق و بررسی را تشریح می‌کند. از جمله می‌توان به اختیارات زیر اشاره کرد:

- برآورد هزینه رعایت محدودیت‌های هزینه‌های یک تخصیص خاص از قانون کلی تخصیص‌ها برای دولت و گزارش برآوردها به کنگره.
 - تحلیل هزینه‌های هر سازمان قوه مجریه به‌منظور کمک به کنگره در زمینه قضاوت درباره استفاده اثربخش و همراه با صرفه‌جویی وجوه عمومی.
 - تحقیق و گزارش براساس درخواست هر یک از دو مجلس کنگره یا کمیسیون‌های کنگره که بر درآمدها، اعتبارات یا هزینه‌ها نظارت دارند.
- حسابرس کل همچنین می‌تواند نتایج برنامه‌ها و فعالیت‌هایی را که به‌موجب قوانین کنونی به‌وسیله وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها انجام شده است به ابتکار خود یا براساس دستور هر یک از دو مجلس کنگره ارزیابی کند (بخش ۷۱۳).

۴-۵-۴. اختیارات بازرسی

برای تحقیق و بررسی در قوانین اختیارات قدرتمندی پیش‌بینی شده است. هر سازمان موظف است اطلاعات مورد نیاز حسابرس کل درخصوص وظایف، اختیارات، فعالیت‌ها، سازمان و مبادلات مالی سازمان متبوعه خود را به وی ارائه کند (بخش ۷۱۶). در صورتی‌که سازمان سوابق خود را در مدت زمان معقول ارائه ندهد، حسابرس کل می‌تواند با درخواست کتبی از رئیس سازمان خواستار ارائه اطلاعات در دوره‌ای بیست روزه شود. در صورت خودداری رئیس سازمان مورد نظر از ارائه اطلاعات، اداره پاسخ‌گویی دولت مراتب را به‌صورت مکتوب به رئیس‌جمهور، اداره مدیریت و بودجه، دادستان کل و کنگره گزارش می‌کند و این مسئله می‌تواند به اقدام قانونی دادگاه منجر شود. صدور احضاریه دادگاه نیز در قانون پیش‌بینی شده است.



۴-۵-۵. تعهدات ارائه و انتشار گزارش‌ها

در آغاز هر یک از جلسات منظم کنگره، حسابرس کل در زمینه فعالیت‌های خود به کنگره (و در صورت درخواست رئیس‌جمهور به رئیس‌جمهور) گزارش می‌دهد (بخش ۷۱۹). این گزارش شامل پیشنهادهایی در موارد زیر است:

- قوانینی که حسابرس کل برای تسهیل ایجاد و تسویه دقیق حساب‌ها ضروری می‌داند.
- سایر موضوع‌های مرتبط با دریافت، پرداخت و استفاده از وجوه عمومی که به نظر حسابرس کل ضروری باشد.

حسابرس کل همچنین به درخواست کنگره گزارش‌هایی از قبیل گزارش هزینه‌ها و قراردادهای خلاف قانون سازمان‌ها را نیز ارائه می‌کند. گزارش کفایت و اثربخشی حسابرسی‌های اداری حساب‌ها و مطالبات هر سازمان و بازرسی‌های دفاتر و حساب‌ها به وسیله سازمان، نیز برخی دیگر از گزارش‌هایی است که حسابرس کل ارائه می‌کند. وقتی حسابرس کل گزارشی را به کنگره ارائه می‌کند، نسخه‌هایی از آن را به کمیسیون‌های تخصیص مجلس نمایندگان و مجلس سنا، کمیسیون عملیات دولت (مجلس نمایندگان) و کمیسیونی ارسال می‌کند که درخواست اطلاعات اجرای برنامه یا فعالیت یک وزارتخانه یا سایر سازمان‌ها را کرده است.

۴-۵-۶. تنفیذ یافته‌ها

وقتی حسابرس کل گزارشی را ارائه می‌کند که شامل پیشنهادی خطاب به رئیس سازمان است، رئیس سازمان باید گزارش مکتوبی از اقداماتی که درباره این پیشنهاد انجام شده را ارائه کند. (بخش ۷۲۰). این گزارش باید در مدت ۶۰ روز به کمیسیون‌های مجلس نمایندگان ارائه شود.

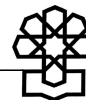
۵. مجازات‌ها و عدم رعایت مقررات

عنوان‌های ۱۳ و ۱۵ برای تجاوز از سقف اعتبارات و عدم رعایت این مقررات، مجازات‌هایی را در نظر گرفته است. نخست مقامات دولت فدرال حق اجرا یا صدور مجوز اجرای هزینه‌ها یا تعهداتی که فراتر از سقف اعتبارات مصوب هستند را ندارند. همچنین کارکنان دولت نمی‌توانند قبل از تخصیص اعتبار، دولت را در قراردادهای تعهدات پرداخت وارد کنند، مگر در مواردی که به موجب قانون مجاز است (بخش ۱۳۴۱). دوم یک مقام دولتی حق اجرای هزینه یا ایجاد تعهد یا صدور مجوز اجرای هزینه یا ایجاد تعهدی را که فراتر از تسهیم اعتبارات اداره مدیریت و بودجه باشد، ندارد (بخش ۱۵۱۷). سوم یک مقام دولتی نمی‌تواند هزینه یا تعهد یا مجوز هزینه یا تعهدی را اجرا یا ایجاد کند که از مبالغ اعتبارات فرعی (زیرمجموعه‌های اعتباراتی که وزیر براساس تسهیم اعتبارات



اداره مدیریت و بودجه تعیین کرده) فراتر باشد.

برای هریک از کارکنان دولت که ترتیبات بخش ۱۳۴۱ (الف) را نقض کند تنبیه اداری شامل تعلیق از خدمت بدون پرداخت حقوق یا عزل درنظر گرفته شده است (بخش ۱۳۴۹). در صورتی که یکی از مقامات یا کارکنان دولت آگاهانه و عامدانه مفاد بخش ۱۳۴۱ (الف) را نقض کند، ممکن است به جزای نقدی حداکثر ۵۰۰۰ دلار آمریکا، زندان حداکثر تا ۲ سال، یا هر دو محکوم شود (بخش ۱۳۵۰). همین قوانین درباره مقامات یا کارکنانی که مفاد بخش ۱۵۱۷ را نقض کنند، نیز درنظر گرفته شده است.



پی‌نوشت‌ها

۱. این فصل عمدتاً به فرایندهای بودجه دولت فدرال می‌پردازد. هر ایالت دارای قانون اساسی و مجموعه قوانین بودجه‌ای مخصوص خود است.
۲. اداره مدیریت و بودجه هشت قانون اصلی را به‌عنوان قوانین بنیادین حاکم بر فرایند بودجه‌ریزی فدرال تعیین کرده است،^۱ قانون اساسی، قانون مبارزه با کسری بودجه مصوب ۱۹۰۵، فصل ۱۱ باب ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا،^۲ قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات کنگره مصوب ۱۹۷۴، قانون تراز بودجه و کنترل کسری‌های اضطراری مصوب ۱۹۸۵، قانون تنفیذ بودجه مصوب ۱۹۹۰، قانون اصلاح اعتبارات دولت فدرال مصوب ۱۹۹۰ و قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت مصوب ۱۹۹۳. در مقابل، سازمان پژوهش‌های کنگره^۳ فهرستی از ۱۸ قانون را به‌عنوان قوانین حاکم بر مدیریت مالی، بودجه‌ریزی و حسابداری بودجه فدرال ذکر می‌کند که اکثر قوانین مندرج در کادر ۱ را شامل می‌شود.^۴
۳. مهم‌ترین نکاتی که در قانون تنفیذ بودجه آمده است، یعنی سقف‌های هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری و قوانین اجرای هزینه پس از کسب درآمد برای هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری و قوانین مرتبط با درآمدها در پایان سال مالی ۲۰۰۲ (۳۰ سپتامبر) منقضی شد. سایر بخش‌های این قانون هنوز بخشی از فرایند بودجه فدرال است. نگاه کنید:
- CBO, 2003.
۴. مجموعه قوانین ایالات متحده آمریکا، دسته‌بندی قوانین عمومی و دائمی ایالات متحده آمریکا براساس موضوعاتی است که عمدتاً در قوانین موضوعه آمده است. این مجموعه قوانین براساس موضوع‌های کلی به ۵۰ باب تقسیم می‌شود که آن را شورای اصلاح قوانین مجلس نمایندگان منتشر کرده است. از این پس، در این متن برای اشاره به این مجموعه قوانین از شماره باب استفاده می‌شود.
5. See Schick, 2002, and Senate Budget Committee, 1998a.
۶. در اوایل دهه ۱۹۷۰، آقای نیکسون رئیس‌جمهور وقت آمریکا (همچون بسیاری از رؤسای جمهور پیشین) بارها بر اختیار توقف اعتبارات مصوب کنگره برای سازمان‌های فدرال تأکید ورزید. تا سال ۱۹۷۳، بسیاری براین باور بودند که رئیس‌جمهور مبالغ بسیاری از اعتبارات مصوب کنگره را ضبط کرده است.
۷. در سال ۱۹۸۷، دیوان عالی حکمی صادر کرد که به‌موجب آن، مفاد قانون گرام - رودمن - هالینگز که اختیارات ویژه‌ای را به اداره حسابرسی کل می‌داد مغایر با اصل تفکیک قوا در قانون اساسی بود. کنگره قانون تأکید مجدد بر تراز بودجه و کنترل کسری بودجه اضطراری را به‌تصویب رساند که با سپردن مسئولیت توقف اعتبارات مصوب به اداره مدیریت و بودجه این مغایرت با قانون اساسی را برطرف کرد.
۸. این رویه که ابتدا قرار بود در سال ۱۹۹۵ منقضی شود، دو بار دیگر به‌عنوان بخشی از دو موافقت‌نامه کاهش کسری چندساله که هدف کاهش یا حذف کسری‌های بودجه را دنبال می‌کرد تمدید شد (در سال ۱۹۹۳ و ۱۹۹۷). در هر تمدید، چارچوب اصلی قانون تنفیذ بودجه بدون تغییرات چشمگیر حفظ شد.
۹. این پیشنهادها موارد زیر را دربرمی‌گرفت: احیای مجدد سقف‌های قابل تصمیم‌گیری و حصول درآمد قبل از اجرای هزینه (به‌جز قانون درآمدها) برای سال‌های ۲۰۰۵ الی ۲۰۰۹، استانداردهای سختگیرانه‌تر تعیین موارد اضطراری در قانون تنفیذ بودجه، الزامات مبنا و وتوی ردیف‌های بودجه را تغییر داد. چنین

1. OMB, 2004a.

2. United States Code.

3. Congressional Research Service (CRS).

4. CRS, 2001.



پیشنهادهایی در پیشنهاد بودجه سال ۲۰۰۵ رئیس‌جمهور گنجانده شده بود. ن.ک به:

www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf

See also CBO, 2003.

۱۰. ابزار ارزیابی برنامه شامل چهار مجموعه از حدود ۳۰ پرسش است. نخستین مجموعه روشن بودن و قابل دفاع بودن طرح و اهداف برنامه را می‌سنجد. دومین مجموعه با برنامه‌ریزی راهبردی ارتباط دارد و تعیین می‌کند که آیا سازمان اهداف سالیانه و بلندمدت مناسبی را برای برنامه‌ها در نظر گرفته است یا خیر. سومین مجموعه مدیریت برنامه‌های سازمان، از جمله نظارت مالی و تلاش برای بهبود برنامه را ارزیابی می‌کند. چهارمین مجموعه پرسش‌ها بر نتایج برنامه و ارائه گزارش‌های دقیق و صحیح تأکید می‌کند.

۱۱. در سال ۱۹۹۵، کنگره قانون وتوی ردیف‌های بودجه را تصویب کرد که اختیار وتوی ردیف‌های بودجه را به رئیس‌جمهور می‌داد. این قانون در دادگاه‌ها به چالش کشیده شد و در ژوئن سال ۱۹۹۸، به موجب حکم دیوان عالی مغایر با قانون اساسی شناخته شد، چون به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد به صورت یک‌جانبه و بدون موافقت کنگره هزینه‌ها را لغو کند.

۱۲. از جمله وزارت امنیت کشور که براساس قانون امنیت داخلی، مصوب ۲۰۰۲ به تصویب رسید که دارای ۱۸۷ صفحه است. طول این قانون نشان می‌دهد که کنگره به چه میزان وظایف و ساختارهای سازمانی دولت را تصریح کرده است.

13. See www.house.gov/rules/RX.htm for Rules of the House, and <http://rules.senate.gov/senaterules/rule25.htm> for Standing Rules of the Senate.

14. See Mikesell, 2002.

15. See GAO, 2003.

۱۶. قانون جامع تلفیق بودجه^۱ مصوب سال ۱۹۹۰ عنوان جدیدی را به قانون کنترل بودجه و ضبط هزینه‌های مصوب کنگره افزود که قانون اصلاح اعتبارات فدرال مصوب ۱۹۹۰ نام داشت. چهار هدف رسمی قانون اصلاح اعتبارات فدرال بدین ترتیب است: ۱. اندازه‌گیری دقیق‌تر هزینه‌های برنامه‌های فدرال، ۲. مبتنی ساختن برنامه‌های اعتبار بر مبنای بودجه‌ای مشابه با سایر هزینه‌های فدرال، ۳. تشویق ارائه کمک‌ها به مناسب‌ترین شیوه برای افراد ذی‌نفع، ۴. بهبود تخصیص منابع در میان برنامه‌های اعتبار و سایر هزینه‌ها (بخش ۵۰۱).

۱۷. اظهارهای آیین‌نامه‌ای در قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ابزاری هستند که هر یک از اعضای کنگره با استفاده از آن می‌تواند به یک متمم یا قانون، به دلیل قرار نداشتن در محدوده‌هایی که در قطعنامه بودجه تعیین شده اعتراض کند نگاه کنید به:

Heniff, 2001a, and Heniff, 2001b.

۱۸. خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا اعلام کرده است که این تعریف فاقد انسجام اقتصادی است، چون بدهی‌های دولت به خود را نیز دربرمی‌گیرد، ولی کل تعهدات فاقد منابع دولت را در نظر نمی‌گیرد. برای اطلاعات بیشتر به گزارش دیون ملی در سایت زیر نگاه کنید به:

www.ustreas.gov/education/faq/markets/national-debt.html#q1

۱۹. لایحه اولیه توقف اعتبارات مصوب کنگره به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد اعتبارات را به دلایل سیاسی به تعویق بیاورد.

۲۰. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی وزارت خزانه‌داری نگاه کنید:

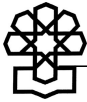
www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html

1. Omnibus Budget Reconciliation Act.



کتابشناسی

1. Blöndal, Jón R., Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner (2003), "Budgeting in the United States", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 2, OECD, Paris, pp.7-53.
2. Briffault, Richard (1996), *Balancing Acts: The Reality behind State Balanced Budget Requirements*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
4. Buchanan, James (1997), "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", *Public Choice*, Vol. 90, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, pp. 117-138.
7. Chan, James L. (1999), "Major Federal Budget Laws of the United States", in Shojai Siamack (ed.), *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, Praeger, London.
9. CBO (Congressional Budget Office) (2003), "The Expiration of Budget Enforcement Procedures: Issues and Options", in *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013*, CBO, Washington DC, www.house.gov/budget_democrats/analyses/12.projections/cbo_outlook_04_13.pdf.
13. CBO (2004), *Mission of Congressional Budget Office*, CBO, Washington DC, www.cbo.gov/AboutCBO.cfm.
14. CRS (Congressional Research Service) (2000), *Continuing Appropriations Acts: Brief Overview of Recent Practices*, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC.
15. CRS (2001), *General Management Laws: a Selective Compendium-107th Congress*, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC.
16. Department of the Treasury (2004), *All about Financial Management Service*, Department of the Treasury, Washington DC, www.fms.treas.gov/aboutfms/welcometofms.html.
17. Department of the Treasury (2004), *National Debt*, Department of the Treasury, Washington DC, www.ustreas.gov/education/faq/markets/q1.
19. GAO (Government Accountability Office) (2003), *Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties*, GAO 03-213, GAO, Washington DC.
22. GAO (2004), *GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004*, GAO, Washington DC, www.gao.gov/about/namechange.html.
23. Heniff, Bill Jr. (2001a), *Budget Resolution Enforcement*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.house.gov/rules/98-815.pdf.
24. Heniff, Bill Jr. (2001b), *Congressional Budget Act Points of Order*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.house.gov/rules/98-876.pdf.
25. Heniff, Bill Jr. (2003a), *The Congressional Budget Process Timetable*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-472.pdf.



26. Heniff, Bill Jr. (2003b), *Formulation and Content of the Budget Resolution*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-512.pdf.
27. Heniff, Bill Jr. (2003c), *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-814.pdf.
28. IMF (International Monetary Fund) (2003), *United States: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, IMF, Washington DC.
29. Keith, Robert (1996), *A Brief Introduction the Federal Budget Process*, Congressional Research Service Report for Congress, 96–912 GOV, CRS, Washington DC, www.house.gov/rules/96-912.htm.
30. Mikesell, J. (2002), *The Tax Expenditure Concept at the State Level: Conflict Between Fiscal Control and Sound Tax Policy: Proceedings of 94th Annual Conference on Taxation*, National Tax Association, Washington DC.
31. Moe, Ronald C. (2002), “United States”, in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD, Paris, pp. 243-265.
32. OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.
33. OECD (2003), *Survey on Budget Practices and Procedures*, OECD and World Bank, <http://ocde.dyndns.org>.
34. OMB (Office of Management and Budget) (2004a), *Analytical Perspectives, Budget of the US Government 2005*, OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spec.pdf.
35. OMB (2004b), *PART instructions for the 2005 Budget*, OMB, Washington DC,
36. www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/bpm861.pdf.
37. OMB (2004c), *The Mission and Structure of the Office of Management and Budget*, OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/organisation/mission.html.
38. OMB (2004d), *Preparation, Submission and Execution of the Budget*, OMB
39. OMB, Washington DC, www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/04toc.html.
40. Schick, Allen (2002), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, The Brookings Institution, Washington DC.
41. Senate Budget Committee (1998a), *The Congressional Budget Process: An Explanation*, Senate, Washington DC, http://budget.senate.gov/republican/major_documents/budgetprocess.pdf.
42. Senate Budget Committee (1998b), *Debt-Limit Legislation in the Congressional Budget Process*, Senate, Washington DC, www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/debtlimit.html.
43. Streeter, Sandy (2000), *Advance Appropriations, Forward Funding, and Advance Funding*, Congressional Research Service Report for Congress, CRS, Washington DC, www.senate.gov/~budget/democratic/crsbackground/advanceapprop.html.
44. Tanaka, Susan, June O’Neill and Arlene Holen (2003), “Above the Fray: the Role of the US Office of Management and Budget”, in John Wanna, Lotte Jensen and Jouke
45. de Vries (eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.



شماره مسلسل: ۹۳۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۱۰. ایالات متحده آمریکا

Report Title: Legal Framework for Budgeting System 10. United States of America

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

مترجم: افشین خاکباز

همکار: عاطفه جلالی موسوی

ناظران و ویراستاران علمی: بهزاد لامعی، محمد خضری

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار ادبی: طاهره صفدری‌نهاد

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. چارچوب حقوقی (Legal Framework)

۲. نظام‌های بودجه‌ریزی (Budget System)

۳. ایالات متحده آمریکا (United States of America)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۹/۶