

صلاحیت قوهی قانون گذاری در بودجه ریزی دولتی

(مورد پژوهی کنگره ی ایالات متحده ی آمریکا)

دکتر محمد راسخ *

مهدی رضایی **

چکیده

امروزه تحولات بنیادینی در نظام بودجه ریزی کشورهای مختلف (به ویژه کشورهای توسعه یافته) به دنبال تحول در سبک مدیریت دولتی آنها به وجود آمده است. در این کشورها به طور روزافزون بر عملکرد بودجه ای، تاکید می شود و ضمن تاکید بر بهترین عملکرد، بر اساس قوانین مصوب، قوهی مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش بینی عملکرد آتی خود را در چارچوب بودجه ی سالیانه به قوهی قانون گذاری ارائه دهد. مفهوم نظارت قوهی قانون گذاری نیز متحول شده است. این نظارت هم اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه هم سو بودن و انطباق با هدف ها و برنامه های تعیین شده می باشد.

در چنین چارچوبی کارآیی و اثربخشی به عنوان هدف اصلی بودجه ریزی مطرح می شود. این کشورها، اصلاحات و تحولات نظام بودجه ی خود را در یک فرآیند تدریجی و در چارچوب ایجاد یا اصلاح نظام حقوق بودجه، به عمل آورده اند. در حال حاضر چارچوب های قانونی ایالات متحده ی آمریکا در خصوص بودجه های فدرال و نقش کنگره در بودجه ریزی، بسیار جامع می باشد. تحولات نظام حقوق مالی و

* دانشیار دانشکده ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
** دانش آموخته ی دکتری حقوق عمومی.

خاصه نظام حقوق بودجه در آمریکا دارای ابعاد متفاوتی بوده است که در این راستا نقش کنگره در تعیین سیاست‌های مالی کشور نیز منحول شده است. نظام بودجه‌ریزی در ایالات متحده‌ی آمریکا ضمن تضمین اصول مدرن و کلاسیک بودجه‌ریزی، موفق به تقوین نظام حقوق بودجه‌ی جامعی با حفظ برتری و نفوذ قوه‌ی قانون‌گذاری بر قوه‌ی مجریه در مالیه‌ی عمومی شده است. در این پژوهش گستره‌ی صلاحیت کنگره‌ی آمریکا و تأثیر آن در حفظ یا ایجاد توازن قوا در این کشور بررسی می‌شود.

کلیدواژگان

مدیریت بخش دولتی، بودجه‌ریزی، اصل عملکرد، کارآیی، اثربخشی، صلاحیت کنگره.

در مدیریت نوین بخش دولتی، بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است. به عبارت دیگر، به نوع تغییر و تحول در ماموریت‌ها و وظایف دولت و محدوده‌ی بخش عمومی، مفهوم و کارکرد بودجه از دست‌دخل و خرج دولت، به «مهم‌ترین ابزار سیاست گذاری» متحول شده است.^۱

«روش‌های بودجه‌ریزی» نیز منعکس‌کننده‌ی انتخاب‌ها، خط‌مشی‌ها و فلسفه‌های دولت هستند. وقتی از شیوه‌های بودجه‌ریزی سخن می‌گوییم، درباره‌ی ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است، و انواع پرسش‌هایی که در طول فرآیند بررسی بودجه مطرح می‌شود صحبت می‌کنیم.^۲

به هر حال برای شناخت دقیق‌تر مفهوم بودجه باید به گذشته‌های دور بازگشت. و ریشه‌ی اصلی تنظیم بودجه را در «عامل سیاسی» جست‌وجو کرد. در این که نظریه‌های نظام مالی به طور اعم و نظریه‌های نظام بودجه به طور اخص از بطن نظریه‌های اقتصادی زاده شده‌اند تردیدی وجود ندارد، اما اولین مرحله از شکل‌گیری فرآیند بودجه‌ریزی، به لحاظ «جوهری» فرآیند سیاسی بوده و این خصیصه تاکنون نیز حفظ شده است.^۳

بودجه هم‌زمان با ابتدایی‌ترین مراحل تشکیل حکومت‌های پارلمانی شکل گرفت؛ یعنی از زمانی که حق نظارت مردم در قالب کنترل درآمدها و هزینه‌های دولت از طریق سازوکارهای نمایندگی تحقق یافت. در انگلستان نمایندگان پارلمان می‌خواستند درآمدها و هزینه‌های دولت را کنترل کنند و مایل نبودند بدون رضایت آن‌ها مالیات وضع شده یا بدون کنترل آن‌ها از اموال عمومی خرج شود.

۱. ابراهیمی، نژاد، مهدی؛ فرج‌وند، اسفندیار، بودجه از تنظیم تا کنترل، انتشارات سمت، ۱۳۸۰.
 ۲. پناهی، علی، بودجه‌ریزی عملیاتی: در نظریه و عمل، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص. ۴.
 ۳. صراف، فریدون، بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران، موسسه عالی بازرگانی، تهران، ۱۳۵۶، چاپ چهارم، ص. ۷۴.

بدین سبب بود که به تدریج درآمدها و هزینه‌های دولت در سندی تنظیم شد و تصویب پارلمان ضرورت پیدا کرد؛^۴ تا آن‌جا که در قرن نوزدهم اراده‌ی قانون‌گذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضروریات دموکراسی شناخته شد.^۵ در تعاریفی که در این دوره شکل گرفت، در نهایت بودجه یکی از اصیل‌ترین جریان‌ات سیاسی جامعه فرض شد و نظارت و کنترل بر اجرای آن به صورت یکی از موثرترین و مفیدترین ابزار تفکیک قوای سه‌گانه و کنترل این قوا توسط یکدیگر درآمد. در این فرآیند، بودجه‌ریزی نقش مهمی در برقراری یک سیستم «پاسخ‌گویی»^۶ و وسیله‌ی آگاهی و اطمینان مردم از مصرف صحیح و

۴. در اوایل قرن هیجدهم میلادی، صورت دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که وزیرای پادشاه به پارلمان انگلستان تقدیم می‌کردند، اعلامیه یا جداول حساب‌ها (The Statement of Schedules of Account) نامیده می‌شد. نخستین بار رابرت والپول (Robert Walpole) نخست وزیر جرج اول (George Louis)، پادشاه انگلستان، هنگام آغاز بحث و مذاکره در مورد صورت هزینه‌ها و حساب‌های دولت در سال ۱۷۳۳ میلادی از اصطلاح «باز کردن کیسه یا کیف» (The Budget Opened) استفاده کرد. منتقدان سیاست‌های وزیر دارایی ضمن تشبیه او به شعبده‌بازی که انبان کلک‌های خود را می‌گشاید، به طعنه می‌گفتند که سفره‌اش بودجه‌اش را گشود. استفاده از این اصطلاح در کشور انگلستان تداوم یافت و به تدریج واژه‌ی بودجه به محتوای مذاکره موجود در کیف به جای خود کیف اطلاق شد و تا سال ۱۸۰۰ میلادی به طور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت. گلاستون (William Gladstone) نخست وزیر انگلستان در سال ۱۸۶۰ از کیف جرمی قرمز رنگی برای حمل سند بودجه به پارلمان استفاده کرد که پس از آن اصطلاح کیف بودجه نیز معمول گردید. در واقع کلمه‌ی «Bougette» (کیف پول) فرانسوی، اندک اندک انگلیسی شد و به صورت «Budget» درآمد. در این زمینه رک. صدیق، حسن، مدیریت نوین بودجه، دانشگاه تهران، ۱۳۵۴، چاپ اول پیرنیا، حسین، مالیه عمومی، مالیات و بودجه، ۱۳۵۵، ابن سینا، چاپ هشتم، ۱۳۵۵.

- Dolton. H ; Principles of Public Finance , London , Routledge & Kegan Paul , 1996, p. 2
- Callifornia Department of Finance, Development of Modern Budget, available on: <http://www.dot.ca.gov/Fisa/bag/history.htm>.
- Edwards R. S., Budgeting in Authorities, London, Gorge Allen & Unwin Ltd , 1959, p. 13 .

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

6. Accountability.

قانونی منابع و وجوه عمومی پیدا کرد و در نهایت بودجه یک سند سیاسی تلقی شد.^۶ و در نهایت تاکید بر نقش سیاسی بودجه، باعث گنجاندن آن در اغلب قوانین اساسی حکومت‌ها و تصویب قوانین و مقررات مربوط به مالیه‌ی عمومی و بودجه و همچنین نحوه‌ی عملکرد بودجه تحت عنوان «قانون محاسبات عمومی» در اولین دوره‌های قانون‌گذاری شده است.^۷

در بیان اهمیت بودجه و تاکید بر جنبه‌ی سیاسی آن، ذکر این نکته کافی است که بحث و مجادلاتی که در طول تاریخ صورت گرفته و به خلق نظام‌های پیچیده‌ی تفکیک، کنترل و موازنه‌ی قوا انجامیده، خارج از سیستم کسب درآمد و هزینه کردن آن در قالب بودجه‌ی یک جامعه نبوده است. در چارچوب چنین تفکیکی قوانین اساسی تمام کشورها اختیار تصویب و تخصیص منابع به مطالبات مشروع شهروندان را به قوه‌ی قانون‌گذاری محول کرده‌اند. تصویب بودجه در واقع به مثابه تصویب قانونی است که به دولت اجازه می‌دهد منابع مالی عمومی قابل کسب را برای مجموعه‌ی مشخصی از فعالیت‌ها تخصیص دهد. از سوی دیگر، تخصیص این منابع در قالب دستورالعمل‌های خاصی است که بیشتر در چارچوب نظام اداری شکل گرفته است و اجازه‌ی هر تخصیصی بدون توجه به این نظام، معنای چندانی نخواهد داشت. بدین ترتیب، بودجه‌ریزی عمومی یک فرآیند مکانیکی صرف نیست که تنها در حوزه‌ی تخصص متخصّصین امور اداری بگنجد، بلکه بخش تفکیک‌ناپذیری از فعالیت‌های حاکمیتی است که سیاست‌مداران در آن نقش اساسی ایفا می‌کنند. در این معنا بودجه‌ریزی عمومی به معنای فنون، دانش و محاسبات پیچیده و محرمانه نیست، بلکه بهترین شیوه برای ایجاد تعادل میان مطالبات مشروع شهروندان و تنظیم نحوه‌ی تخصیص منابع به این مطالبات و فرآیندهای تصمیم‌گیری‌های مرتبط است که در چارچوب آن مناسب‌ترین گزینه برای نیل به منافع عمومی انتخاب می‌شود.

۶. میوز، آون، مدیریت دولتی نوین: نگارشی راهبردی (استراتژیک) سیراندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده تهرانی، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص. ۲۲۷.

۷. اشتورم، رنه، بودجه، ترجمه‌ی امان‌الله اردلان، چاپخانه علمی، ۱۳۲۵. ص. ۷.

بودجه‌ریزی در واقع «انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن سیاسی است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می‌آید».^۹

از منظر سیاسی، زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای تحت تأثیر قدرت و سازمان سیاسی، تعامل قوا با یکدیگر و با گروه‌های اجتماعی شکل می‌گیرد. اگر چه اصول و قواعد در ساختارهای بودجه‌ای همانند ابعاد فنی یا مبانی سخت‌افزاری است اما باید توجه داشت منابع از طریق فرآیند «انتخاب» تخصیص می‌یابند و در این فرآیند نهادهای مختلفی که هریک نماینده و صاحب منافع خاص می‌باشند دخالت دارند و تعامل میان این نهادها در تعیین نتایج تخصیص منابع حائز اهمیت می‌باشد.^{۱۰}

ویلداوسکی نیز بودجه‌ریزی را کوششی برای تخصیص منابع مالی از خلال فرآیندهای سیاسی، در خدمت راه‌های گوناگون زندگی می‌داند.^{۱۱} او نیز بودجه‌ی هر حکومتی را ابزاری برای بحث و بررسی مسائل توسط گروه‌های هم سود می‌داند. بنابراین، پیشنهادها و آرای مجلس درباره‌ی سقف منابع پیشنهادی و جهت‌گیری هزینه‌ها، در واقع، نمایان‌گر اولویت‌ها و اهداف حکومت‌هاست. از این منظر، فرآیند بودجه فرصت مهمی را برای شرکت شهروندان در حکومت فراهم می‌سازد و در عین حال، از مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی نفع نیز حمایت می‌کند.^{۱۲} از طرفی نیز، اقتدار دولت با تدوین و اجرای

۹. شیرینزاد، علی اکبر، «حقوق قوه قانون‌گذاری در رسیدگی و تصویب بودجه - مبانی نظری و الگوی

پیشنهادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶، ص ۳۹.

۱۰. مباحثی در باب نظریه‌ی انتخاب عمومی؛ دیدگاه نهادی به سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه یوسف

جمسی، محمد قاسمی و علی یوسفیان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۲۲.

۱۱. ویلداوسکی، آرون، «بودجه‌بندی: یک تئوری تطبیقی فرآیندهای بودجه»، ترجمه‌ی مسعود محمدی،

تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶، ص ۲۸.

12. Willoughby, Katherine, Model of Performance Measurement Use in Local Government : Understanding Budgeting, Communication and Lasting Effects; University Of Illionois Chicago, April, 2005 .

بودجه آشکار می‌شود. سیاست‌گذاران تصمیم می‌گیرند چه برنامه‌هایی اجرا شود و چه کسانی از اجرای آن بهره‌مند گردند و از این برنامه‌ها در چه سطحی حمایت پولی صورت گیرد. وقتی در یک فرآیند، قدرت، اقتدار، فرهنگ، تفاهم و تعارض، مداخلت داشته باشد، در واقع این فرآیند بر بخش مهمی از حیات سیاسی ملی موثر است.^{۱۳} در چنین چارچوبی بودجه به عنوان یکی از موثرترین و کارآمدترین ابزارهای دولت‌ها برای ایفای وظایف و اجرای سیاست‌های مورد نظرشان قلمداد می‌شود. به عبارتی بودجه تصویر مالی سیاست‌های یک دولت نیز تلقی می‌شود ولی آن‌چه ماهیت بودجه و بودجه‌ریزی عمومی را تشکیل می‌دهد آمار و ارقام مالی صرف نیست، بلکه ابزار حکمرانی^{۱۴} حکومت‌هاست.^{۱۵} شاید بتوان این عبارت را که «دولت باید چه کاری انجام دهد» را با عبارت «دولت باید در قالب بودجه باشد» جای‌گزین کرد، که در این صورت نقش محوری بودجه در دولت روشن‌تر می‌شود.^{۱۶}

به هر حال، ظهور سیستم یکپارچه‌ی بودجه‌ریزی در شکل کنونی آن، نمایان‌گر پیچیدگی روزافزون حکومت‌ها و خدماتی است که این حکومت‌ها ارائه می‌دهند و بیان‌گر چالشی در اولویت، یا ترکیب مناسب میان چهار هدف «سیاسی»^{۱۷}، «پاسخ‌گویی مالی»^{۱۸}، «مدیریتی»^{۱۹} و «اقتصادی»^{۲۰} است.^{۲۱}

۱۲. توکلی، احمد، مالیه عمومی، سمت، تهران، ۱۳۸۲، ص. ۱۸.

14. Governance.

15. Downs Anthony "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", World Politics, July, 1960, pp. 30-53.

16. Wildavsky, Aron, "Political Implications of Budget Reform: A Retrospective", Public Administration Review, 52 (November / December 1992), p. 595.

17. Political.

18. Financial Responsibility.

19. Management.

امروزه کشورهای مختلف (به ویژه کشورهای توسعه‌یافته) به دنبال تحول در سبک مدیریت دولتی، شیوه‌های بودجه‌ریزی خود را نیز متحول کرده‌اند. در این کشورها به طرز روزافزون بر «عملکرد بودجه‌ای» تاکید می‌شود و ضمن تاکید بر بهترین عملکرد، براساس قوانین مصوب، قوه‌ی مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش‌بینی عملکرد آتی خود را در چارچوب بودجه‌ی سالیانه به قوه‌ی قانون‌گذاری ارائه دهد و همچنین از مدیران بودجه بخواهد که پس از اجرای بودجه، گزارش عملکرد بودجه را به قوه‌ی قانون‌گذاری ارائه دهند. مفهوم نظارت قوه‌ی قانون‌گذاری نیز متحول شده است. این نظارت هم‌اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه‌ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه هم‌سو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده برای تحقق کارآیی و اثربخشی فعالیت دولت می‌باشد.^{۲۲}

البته هر چند غالب کشورهای دارای نظام سیاسی دموکراتیک، «اصل برتری مطلق پارلمان» در امور مربوط به «بودجه» را در قوانین خود گنجانده‌اند اما نقش قوه‌ی قانون‌گذاری در فرآیند بودجه‌ریزی در تمام نظام‌ها به یک میزان نمی‌باشد. بنابراین شکل تاریخی و کنونی حکومت، میزان استقلال قوای قانون‌گذاری و مجریه و همچنین سایر متغیرهای سیاسی در توضیح تفاوت‌های موجود در دامنه‌ی وسعت صلاحیت قوه‌ی قانون‌گذاری در فرآیند بودجه اهمیت دارد.

در یک تقسیم‌بندی کلی، نقش قوه‌ی مقننه‌ی کشورها در بودجه‌ریزی این واقعیت را

←

20. Economic.

21. Alan , Schick , "Budgeting as an Administrative Process " in: Alan Schick , (ed). Perspectives on Budgeting , Washington D.C :American Society for Public Administraion , 1980.

22. Rose, Aidan. " Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries", Department of Law, Governance and International Relations, London, Metropolitan University, February 2003.

منعکس می‌کند که کشورها از نظام‌های حقوقی یکسانی برخوردار نیستند و هر یک بر اساس شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خویش دارای نظام ویژه‌ای هستند. در مجموع می‌توان به سه نوع نظام حقوقی که مبنای صلاحیت قانون‌گذار در تخصیص بودجه را تشکیل می‌دهد اشاره کرد: اول، نظام حقوقی کشور انگلستان که اختیار بسیار کمی به نهاد قانون‌گذار تفویض کرده است؛ به حدی که بودجه‌ی پیشنهادی دولت، عملاً به ندرت دستخوش تغییر و اصلاح قرار می‌گیرد؛ این وضعیت بیش و کم به نظام حقوقی آفریقای جنوبی نیز قابل تعمیم به نظر می‌رسد. دوم، نظامی است که در جهت مقابل نظام نخست، اختیارات زیادی به پارلمان می‌دهد و این نهاد را تا تغییر کلی لایحه‌ی دولت مختار می‌سازد؛ این نظام، همان نظام حقوقی حاکم بر فرآیند تهیه و تصویب بودجه در ایالات متحده‌ی آمریکا است.^{۲۳} سوم، نظام حقوقی که بیش‌تر در کشورهایی مانند سوئد اعتبار دارد و متکی بر روش‌هایی فی‌ما بین دو نظام ذکر شده است؛ به این معنی که اختیار اصلاح به قوه‌ی قانون‌گذاری اعطاشده ولی این اختیار در عمل به اصلاحات حاشیه‌ای محدود شده است.^{۲۴}

در حال حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات متحده‌ی آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش‌کنگره در بودجه‌ریزی، چارچوب حقوقی بسیار جامعی می‌باشد. بودجه‌ی دولت فدرال، که حدود یک پنجم تولید ناخالص داخلی^{۲۵} ایالات متحده را تشکیل

^{۲۳} هم‌چنین، با توجه به اختیاراتی که برای پارلمان فرانسه، فلیپین، نیجریه و تا حدودی پارلمان کره‌ی جنوبی در بررسی و تصویب بودجه پیش‌بینی شده است، این دو کشورها را نیز می‌توان از جمله کشورهای متکی بر نظام حقوقی نوع دوم برشمرد.

24. Pridharashana Yapa. Anura, "Parliament and the Budgetary Process Including from a Gender Perspective, Colombo," Sri Lanka, 26 to 28 May 2003, available on: <http://www.lpu.org>.

25. GDP.

می‌دهد، شدیداً تحت تأثیر ملاحظات سیاسی و اقتصادی است.^{۲۶}

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 قانون‌اساسی 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 مقننه‌ی اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی فعال‌تر و مستقل‌تر است. ۲۷ کنگره در خصوص اصلاح بودجه‌ی پیشنهادی رییس‌جمهور با هیچ محدودیتی روبه‌رو نیست.^{۲۸} توجه به این نکته ضروری است که برخلاف اغلب کشورها، لایحه‌ی بودجه‌ی رییس‌جمهور عملاً پیشنهادی بیش نیست و تنها درحد معیار عمل در اقدامات بعدی کنگره باقی می‌ماند. لایحه‌ی بودجه‌ی رییس‌جمهور از بدو ورود، و حتی بدون مدنظر قرار دادن موازنه‌ی قدرت، محکوم به مرگ است.^{۲۹} بودجه‌ی رییس‌جمهور 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 وسیله‌ی مهم در جهت‌گیری رییس‌جمهور از شاخه‌ی اجرایی و سیاست ملی است.

گفتار یکم: صلاحیت قوه‌ی قانون‌گذاری در تخصیص و تصویب بودجه

نظام حقوقی ایالات متحده در یک صد سال گذشته سعی داشته است چارچوب

26. James L. Chan, "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", OECD Journal on Budgeting, Vol.2, Supplement 1, OECD, Paris, 2002, p. 187.

27. Blondal Jon R; Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 2, OECD, Paris, 2003, pp. 7-53.

28. Linert, Lan, "The Legal Framework for Budget System (Case Studies of Selected OECD Countries: United States)", OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol. 4 performance, No. 3, 2004.

29. Blondal Dirk-Jan Kraan and Ruffner, op. cit.

قانونی کارآمدی 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.^{۳۰} نقش کنگره در تعیین سیاست‌های مالی کشور نیز طی این دوره متحول شده است. در حال حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات متحده‌ی آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش کنگره در بودجه‌ریزی، چارچوب حقوقی بسیار جامعی می‌باشد. در بررسی تاریخی تدوین قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی، اداره‌ی مدیریت و بودجه^{۳۱} هشت قانون را به عنوان قوانین مرتبط با بودجه‌ریزی فدرال تعیین کرده است.^{۳۲} در مقابل، مرکز تحقیقات کنگره^{۳۳} فهرستی از هجده قانون را به عنوان قوانین مربوط به بودجه‌ریزی و حسابداری در طول تاریخ بودجه‌ریزی فدرال ذکر می‌کند.^{۳۴} 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:^{۳۵}

۱. قانون اساسی ایالات متحده‌ی آمریکا ۱۷۸۹.^{۳۶}
۲. قانون مبارزه با کسری بودجه ۱۹۰۵.^{۳۷}

-
30. "Early History of Budgeting" available on: <http://www.nmu.edu>.
 31. Office of Management and Budget (OMB).
 32. OMB, (2004a), "Analytical Perspectives. Budget of the US Government 2005", OMB, Washington DC; available on: [http www. Whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spes.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spes.pdf).
 33. Congressional Research Services(CRS).
 34. CRS, General Management Laws: a Selective Compendium-107th Congress, CRS Report for Congress, CRS, Washington DC. 2001.
 35. Linert. op.,cit .
 - The Senate, [http:// www. senate. gov/~budget/democratic/budgetlaws. html](http://www.senate.gov/~budget/democratic/budgetlaws.html).
 36. United States Constitution, 1789.
 37. Anti-Deficiency Act 1905.

۳. قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱.^{۳۸}
۴. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ۱۹۷۵.^{۳۹}
۵. قانون بازررس کل ۱۹۷۸.^{۴۰}
۶. قانون سلامت مالی مدیران فدرال ۱۹۸۲.^{۴۱}
۷. قانون تراز بودجه و کنترل کسری اضطراری ۱۹۸۵.^{۴۲}
۸. قوانین تنفیذ بودجه ۱۹۹۰-۱۹۹۷.^{۴۳}
۹. قانون مدیران مالی ارشد ۱۹۹۰.^{۴۴}
۱۰. قانون اصلاح اعتبارات فدرال ۱۹۹۰.^{۴۵}
۱۱. قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت ۱۹۹۳.^{۴۶}
۱۲. قانون اصلاح مدیریت دولتی ۱۹۹۴.^{۴۷}
۱۲. قانون بهبود مدیریت مالی فدرال ۱۹۹۹.^{۴۸}

در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان قوانین مرتبط با بودجه در آمریکا را به قوانین «فرآیند محور»^{۴۹} و قوانین «پاسخ‌گویی محور» تقسیم کرد. قوانین فرآیند محور با هدف تعیین صلاحیت بازی‌گران فرآیند بودجه‌ریزی تدوین شده و در بردارندگی اصول

38. Budget and Accounting Act. 1921.
39. Congressional Budget and Impoundment Control Act. 1974.
40. Inspector General Act. 1978.
41. Federal Managers Financial Integrity Act. 1982.
42. Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act.
43. Budget Enforcement Acts.
44. Chief Financial Officers Act .
45. Federal Credit Reform Act.
46. Government Performance and Results Act.
47. Government Management Reform Act.
48. Federal Financial Management Improvement Act.
49. Process-oriented .

کنترل بودجه از قبیل سالانه، وحدت و جامعیت می‌باشد. قوانین «پاسخ‌گویی محوره»^{۵۰} که به قوانین «نتیجه‌گرا»^{۵۱} نیز شناخته می‌شوند، علاوه بر تضمین اصول شفافیت، تعادل و عملکرد بودجه به منظور ارزیابی کارایی و اثر بخشی فعالیت‌های دولت وضع شده‌اند.

بند یکم: چارچوب‌های قانونی صلاحیت کنگره

برای شناخت بهتر میزان صلاحیت کنگره در بودجه‌ریزی دولتی، در ابتدا اشاره به چارچوب‌های قانون اساسی ضروری است. قانون اساسی، کنگره را به عنوان بخشی مجهز به قدرت مهارکننده بودجه‌ی فدرال معرفی می‌کند. قانون اساسی کشمکش بنیادین بین قوای قانون‌گذاری، مجریه و قضاییه بنا کرده است.^{۵۲} تنها کنگره قادر به وضع مالیات یا اخذ وام از اعتبار ایالات متحده می‌باشد. قانون اساسی درباره‌ی فرآیندهای تصویب بودجه در مقایسه با رییس‌جمهور، به کنگره اختیارات بسیار گسترده‌ای می‌دهد.^{۵۳} بر همین اساس، قانون اساسی اصل هزینه کردن وجوه عمومی با مجوز کنگره را نیز تصریح کرده است. به موجب بند هفتم از ماده‌ی یکم از بخش (۹) «برداشت پول از خزانه تنها براساس تخصیص‌های قانونی مصوب امکان‌پذیر است». قوه‌ی مجریه موظف است برای استفاده از وجوه عمومی موافقت کنگره را جلب کند. البته قانون اساسی نحوه‌ی دقیق اعمال اختیارات

50. Accountability-oriented.

51. Outcome-oriented.

۵۲. در صورت بروز مشکل در زمینه‌ی انطباق رویه‌های بودجه با قانون اساسی، درخواست دخالت قوه قضاییه مطرح می‌شود؛ برای مثال در سال ۱۹۹۸، دیوان عالی حکم داد که قانون وتوی ردیف‌های بودجه مصوب سال ۱۹۹۵ برخلاف قانون اساسی است. این قانون به رییس‌جمهور اجازه می‌داد ردیف‌های اعتبارات مصوب کنگره را وتو کند. به موجب حکم دیوان عالی، چنین اختیاراتی نیازمند اصلاح قانون اساسی بود. نک:

Nooree Lee, "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974," Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper, No. 34, Last updated 4-29-08.

53. Linert, op. cit; p.445

قانون‌گذاری را تعیین نمی‌کند و درباره‌ی فرآیند بودجه‌نقش رسمی برای رئیس‌جمهور در نظر نمی‌گیرد. این تصمیم‌گیری تا حدودی بر اساس پیشینه‌ی کشمکش‌های صورت‌گرفته در دو دهه‌ی دهه‌ی ۱۹۵۰ تأثیر داشته‌ی استعمارت ایالات متحده می‌باشد. کنترل بودجه در آمریکای پیش از انقلاب به شکل قابل توجهی به نفع تسلط سیستم قانون‌گذاری بوده است.^{۵۴}

برابر قوانین نیز طی چند دهه‌ی گذشته تاکنون به شکلی نرسیم شده‌اند که نقش مستقل کنگره در بودجه‌ریزی را حفظ نمایند. در حال حاضر بودجه‌ی دولت فدرال ایالات متحده‌ی آمریکا ضمن یک فرآیند سالانه از طریق قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل بودجه‌ات (Budget Control) وضع می‌شود. قانون بودجه‌ی کنگره (CBA)، در واقع بخش اصلی کنترل بودجه را از قوه‌ی مجریه به قانون‌گذاری انتقال داده است؛ به عبارت روشن‌تر، تاریخچه‌ی تکامل فرآیند بودجه‌ی فدرال، حاکی از تغییر قدرت بین قوه‌ی قانون‌گذاری و مجریه می‌باشد.^{۵۵} نقش اصلی خود در کنگره را به عنوان بخشی از فرآیند احیای مجدد نقش کنگره در سیاست‌گذاری مالی باز یافت.^{۵۶}

فرآیند تدوین بودجه توسط رئیس‌جمهور، از ابتدای قرن پیش شروع به شکل گرفتن نمود و نخستین بار در سال ۱۹۲۱ در «قانون بودجه و حسابرسی»^{۵۷} (BAA) به صورت قانونی بدون تنظیم گردید. براساس این قانون، رئیس‌جمهور ملزم به ارائه‌ی بودجه‌ای برای دولت به کنگره شد و «اداره‌ی بودجه» که همان «اداره‌ی مدیریت و بودجه»^{۵۸} کنونی است،

54. Allen, Schick, "The Federal Budget: Politics, Policy, Process", The Brookings Institution, Washington Dc; 2000 . P8.

55. Congressional Budget and Impoundment Control Act. of 1974.

56. Keith Robert, "Introduction to the Federal Budget Process", CRS Report for Congress, Order Code 98-721 GOV, updated March 7 2008.

57. James L. Sundquist, The Decline and Resurgence of Congress, Washington Dc, 1981. pp. 199-238.

58. Budget and Accounting Act.

59. Office of Management and Budget.

تشکیل شد. کنگره‌ی آمریکا روند تنظیم بودجه‌اش را طی قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل نوبت^{۶۰} در سال ۱۹۷۴ تغییر داد که به تصویب لایحه‌ی بودجه توسط کنگره و تاسیس اداره‌ی بودجه‌ی کنگره^{۶۱} و «کمیته‌های بودجه‌ی کنگره» انجامید.

به عبارت دقیق‌تر، پایه‌های حقوقی نظام فعلی بودجه‌بندی دولت فدرال در سال ۱۹۲۱ گذاشته شد و در سال ۱۹۷۴ اصلاح شد تا عدم توازن قدرت بین بخش اجرایی و کنگره جبران گردد. این دو قانون یک چارچوب بنیادین برای آماده‌سازی بودجه‌ی وزیر فدرال به دست دادند تا تعهدات روزافزون دولت آمریکا در داخل و خارج را برآورده سازند.^{۶۲}

قانون بودجه و حسابداری، با وجود این که قدمت هشتاد ساله دارد، یک چشم‌انداز معاصر است، زیرا نظام و نهادهایی که به موجب آن تاسیس شد، هنوز هم انجام خدمت می‌کنند. به موجب این قانون، رئیس جمهور باید از طرف کل قوه‌ی مجریه، بودجه را تسلیم کند. این قانون یک کمیته بودجه‌ای در اختیار رئیس جمهور قرار می‌دهد تا این مسئولیت را بر عهده بگیرد. همه‌ی روسای جمهور آمریکا برای قرار دادن برخی اولویت‌ها، مانعکس ساختن اقدامات و اجرای سیاست‌ها، از این بودجه بهره برده‌اند. در دهه‌ی ۱۹۳۰، رئیس جمهور فرانکلین روزولت با به رسمیت شناختن ارزش اداره‌ی بودجه، آن را از اداره‌ی خزانه‌داری به دفتر اجرایی رئیس جمهور^{۶۳} انتقال داد. بعداً رئیس جمهور ریچارد نیکسون گستره‌ی آن را بیش‌تر کرد و آن را به «اداره مدیریت و بودجه»^{۶۴} تغییر داد.^{۶۵}

وی هم‌چنین برای نظارت بر فرآیند بودجه در قوه‌ی مجریه، اداره‌ی حسابداری کل

60. Congressional Budget Office.

61. Keith Robert, "A Brief Introduction to the Federal Budget Process", CRS Report for Congress, Order Code 96-912 GOV, updated October 20, 1997.

62. Executive Office of the President.

63. Office of Management and Budget.

64. Streeter, Sandy, "The Congressional Appropriations Process: An Introduction." Congressional Research Service, 97-684, p. 3.

که بعدها به اداره‌ی پاسخ‌گویی دولت^{۶۵} تبدیل شد را به عنوان نهاد حسابرسی مستقل و به منظور ارائه‌ی نتایج حسابرسی‌های مستقل حساب‌ها به کنگره، تاسیس کرد.^{۶۶} گرچه برخی از تاریخ‌ها و جزئیات مندرج در قانون بودجه و حسابداری تغییر کرده است، اما جوهره‌ی این نظام بدون تغییر باقی مانده است. قابل توجه این است که قانون مزبور یک بودجه‌ی تلفیقی (آینده‌گرا) و یک نظام اطلاعاتی حسابداری (گذشته‌گرا) در نظر گرفته است که دولت فدرال هنوز هم آن را اجرا می‌کند.^{۶۷}

در طول پنجاه سال پس از تصویب قانون ۱۹۲۱ با گسترش عملکردهای اجتماعی، اقتصادی و رفاهی در سطح کشور، بودجه‌ی ایالات متحده رشد چشم‌گیری کرد. این بودجه به یک ابزار مهم سیاست مالی انقلاب‌کننده در اقتصاد تبدیل شد که برای نقش دولت در مدیریت اقتصاد، اهمیت قائل بود. این بودجه برنامه‌های معاملاتی جدید فرانکلین روزولت و هزینه‌های دولت آمریکا در طول و پس از جنگ جهانی دوم را تامین می‌کرد. هم‌چنین هزینه‌های جنگ مجازی رییس جمهور لیندون جانسون با فقر و جنگ واقعی در ویتنام را تامین کرد. تا زمان به قدرت رسیدن ریچارد نیکسون، قدرت ریاست جمهوری به اوج تاریخی خود رسید.^{۶۸} کنگره که مجبور بود برای یک جنگ اعلان نشده و بدون طرفدار تامین اعتبار کند، به تنگ آمد و تصمیم گرفت خود را دوباره ابراز نماید.^{۶۹} «جنگ بودجه» کشمکش بین ریاست جمهوری و کنگره برای به‌دست آوردن قدرت و هم‌چنین کشمکش داخلی در کنگره بر سر تعیین نقش مناسب هر بخش در

65. Government Accountability Office (GAO).

66. Heniff Jr. , Bill, "Functional Categories of the Federal Budget. " ,Congressional Research Service, 98-280.

67. James L. Chan, op.cit; P. 192.

68. Heniff Jr. ,op.cit

69. Office Of Mgmt. and Budget,"Historical Tables, Budget of The United States Government Fiscal", Year 2009, 26 (2008), <http://www. Whitehouse. Gov/Omb/Budge/Fy2009/Pdf/Hist. pdf>.

فرآیند بودجه بود. این دوره که توسط آلن شیک به نام هفت سال جنگ بودجه نام گرفت، در نهایت صلحی با نام قانون بودجه‌ی کنگره‌ی سال ۱۹۷۴ را به دنبال داشت.^{۷۰} قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل توقیف منجر به پایان جنگ بودجه بین دو بخش اجرایی و تقنینی گردید و با آن که کشمکش در این خصوص ادامه یافت، فرآیند بودجه‌ی کنگره‌ی جدیدی ایجاد شد که پایه‌ی بودجه‌ی نوین فدرال را بنا نهاد. به طور خلاصه، بودجه‌بندی یک کشمکش سیاسی دایمی و اجتناب‌ناپذیر است، زیرا بدون بودجه‌های مصوبه، دولت فدرال تعطیل می‌گردد؛ نظام فعلی بودجه‌ی فدرال نتیجه‌ی یک قرن برگرداندن تعادل قدرت بین قوه‌ی مجریه و قانون‌گذاری است.^{۷۱} بنابراین، قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل توقیف مصوب سال ۱۹۷۴ با هدف اطمینان از کنترل موثر کنگره بر فرآیند بودجه، فراهم آوردن تمهیدات لازم برای تصمیم کنگره در خصوص تراز تخصیص درآمدها و هزینه‌های فدرال هر سال، ایجاد نظام کنترل توقیفات، تعیین اولویت‌های بودجه‌ی ملی، و فراهم کردن اطلاعات توسط بخش اجرایی به منظور کمک به انجام وظایف کنگره به تصویب رسید.^{۷۲}

بند دوم: سازمان‌های بودجه‌ی کنگره

با رشد دولت از حیث اندازه و حیطه‌ی عملکرد و در پی برگزاری نشست‌ها و مذاکرات پیاپی دولت و کنگره حول محور تدوین بودجه، کنگره با تصویب قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل توقیف برای اولین بار دو ابزار اصلی برای کسب اطمینان از تحصیل اطلاعات بودجه را پیش بینی کرد. این دو ابزار عبارت بودند از: کمیسیون‌های

70. Allen Scick, "Congress and Money: Budgeting, Spending, and Taxing", 1980 p11

71. Ibid.

72. Robert D. Lee; Ronald Wayne Johnson; Philip G. Joyce, Public Budgeting Systems New Yourk, 8th edition, 2008, p 254 .

بودجه‌ی مجلس سنا و مجلس نمایندگان و اداره‌ی بودجه‌ی کنگره (CBO) ^{۷۳}

الف) صلاحیت کمیته‌های بودجه ^{۷۴}

به موجب قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات، کمیته‌های بودجه‌ی کنگره و مجلس سنا تشکیل شد که در تصمیم‌گیری درباره‌ی مبالغ مصوب سالیانه نقش مهمی ایفا می‌کنند. علاوه بر این، آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نمایندگان (ماده‌ی ۱۰) و آیین‌نامه‌های داخلی مجلس سنا (ماده‌ی ۲۵) تشکیل این کمیسیون‌ها و وظایف آن‌ها را تصریح می‌کند. مجلس سنا شانزده کمیسیون دائمی و چندین کمیسیون ویژه یا موقت دارد. مجلس نمایندگان نیز نوزده کمیسیون دائمی و چندین کمیسیون ویژه دارد. هر یک از مجلس ^{۷۵} کمیسیون اصلی دارند که نقش مهمی در فرآیند تعیین بودجه ایفا می‌کنند. این سه کمیسیون عبارتند از: کمیسیون بودجه، ^{۷۶} کمیسیون تخصیص بودجه و کمیسیون وضع مالیات ^{۷۷} (که در مجلس به نام کمیته‌ی ابزار و روش‌ها ^{۷۸} شناخته می‌شود و در سنا به کمیته‌ی مالی ^{۷۹} معروف است). کمیسیون‌های تخصیص بودجه به سیزده کمیسیون فرعی تقسیم می‌شوند که هر یک از آن‌ها عهده‌دار هدایت یکی از لوایح تخصیص بودجه در مجلس است. ^{۸۰} در جهت دستیابی به حداکثر کارآیی، برخلاف سایر کمیسیون‌ها، دستور کار

73: Congressional Budget Office.

74 . Budget Committee.

75. Budget Committee.

76. Appropriations Committee.

77. Tax Writing Committee.

78. Ways and Means Committee.

79. Finance Committee .

80. U. S. House of Representatives HOW OUR LAWS ARE MADE, Revised and Updated by Charles W. Johnson, Parliamentarian, : Presented by Mr. Ney, June 20, 2003-Ordered to be printed.

کمیسیون‌های تخصیص بودجه و کمیسیون‌های فرعی آن‌ها در هر دو مجلس پگسان می‌باشد.

ب) صلاحیت دفتر بودجه‌ی کنگره^{۸۱}

بخش اساسی از فعالیت‌های دفتر بودجه‌ی کنگره مربوط به حمایت از کمیته‌های بودجه‌ی مجلس نمایندگان و سنا می‌شود. این کمیته‌ها طبق قانون، مسئول فرآیندی هستند که کنگره طی آن، اهداف خود را در مورد بودجه‌ی فدرال تعیین می‌کند که شامل کلیه درآمدها و مخارج، نتایج کسر یا مازاد بودجه و توزیع هزینه‌های فدرال در مقوله‌های کلی و کاربردی است. سیاست‌ها و اصولی که دفتر بودجه‌ی کنگره را شکل داده از ابتدای امر تأثیر اساسی بر کارآیی آن داشته است. دفتر بودجه‌ی کنگره دفتری حرفه‌ای و غیرحزبی است. موضع غیرحزبی دفتر سبب اعتبار و شهرت و حرفه‌ای‌گری آن گردیده و اعتبار گزارش‌های آن را بالا برده است. گزارش‌های دفتر بودجه‌ی کنگره، تحلیل‌هایی مستقل بوده و تخمین‌هایی در زمینه‌ی بودجه و اقتصاد و نیز گزینه‌ها و سیاست‌های جای‌گزین و بی‌بدیل را در مورد سیاست‌های اقتصادی کنگره مطرح می‌کند.

بر طبق قانون بودجه، دفتر بودجه‌ی کنگره باید اولویت کاری خود را کمک به کمیته‌های بودجه‌ی مجلس نمایندگان و سنا قرار دهد و در مرحله‌ی بعد درخواست‌های کمیته‌ی تخصیص بودجه^{۸۲} و سپس کمیته‌ی مالی مجلس نمایندگان^{۸۳} و کمیته‌ی مالی مجلس سنا^{۸۴} و در نهایت درخواست‌های سایر کمیته‌های کنگره را مدنظر قرار داده و به آن‌ها پاسخ گوید.

به‌طور کلی خدمات «CBO» در چهار مقوله‌ی کلی قابل تقسیم است:

81. Congressional Budget Office.
82. Appropriations Committee.
83. Way and Mean Committee on Finance.
84. Senate Committee on Finance.

۱. کمک به کنگره جهت تدوین طرح بودجه

کمیته‌های بودجه‌ی مجلس نمایندگان و سنا گزارش سالانه‌ی بودجه را براساس نظرات و تخمین‌های سایر کمیته‌ها تهیه می‌کنند. بخش عمده‌ی نقش «CBO» در این فرآیند تهیه‌ی گزارش سالانه مشتمل بر تخمین و پیش‌بینی مسائل اقتصادی و بودجه در ده سال آینده است. هم‌چنین این گزارش شامل مباحث اخیر در مورد مسائل سیاست‌گذاری اقتصادی و بودجه از جمله تغییرات اخیر در فرآیند بودجه است.

۲- کمک به کنگره جهت اجرای طرح بودجه

پس از تصویب طرح بودجه‌ی سالانه، کمیته‌های بودجه نقش اساسی در اجرای مفاد آن دارند. در این راستا «CBO»، تاثیر طرح‌های مختلف ارائه شده توسط کمیته‌ها را بررسی می‌کند و برنامه تصویب قوانینی که بر بودجه تاثیر می‌گذارد را روزآمد می‌کند. علاوه بر این «CBO»، گزارش‌های تحلیلی را برای کنگره و دولت تهیه می‌کند و توصیه‌هایی در دو مورد کلی به آن‌ها ارائه می‌کند: آیا محدودیت‌های اعمال شده در تخصیص بودجه برای هزینه‌های ضروری و اضطراری فراتر از حد خود بوده است و آیا تصویب هرگونه قانونی که بر هزینه‌ها و درآمدهای مستقیم تاثیر می‌گذارد باعث کسر مازاد بودجه می‌شود یا خیر.

۳- کمک به کنگره جهت ارزیابی قوانین فدرال

جهت ارزیابی بهتر تاثیر قوانین کنگره بر دولت‌های ایالتی، محلی و منطقه‌ای و بخش خصوصی، کنگره در سال ۱۹۹۵ قانونی را از تصویب گذراند. این قانون، قانون بودجه‌ی کنگره را اصلاح کرد و به «CBO» این اختیار را داد که به کمیته‌های ذی‌صلاح اطلاعات لازم در مورد این که آیا طرح‌های ارائه شده در حیطه‌ی اختیارات فدرال است یا خیر، را بدهد. در صورتی که هزینه‌های مستقیم در حوزه‌ی بین ایالتی یا بخش خصوصی از آستانه‌ی مشخصی گذر کند، «CBO» باید آن هزینه را تخمین زده و مبنای عمل خود را نیز بیان دارد. گزارش «CBO» باید شامل ارزیابی از آن‌چه بر اساس قانون جهت پوشش دادن هزینه‌ها مطرح شده، باشد. هم‌چنین در مورد اختیارات حکومت‌های ایالتی، تخمین‌ها باید

نخستین بودجه‌ی کافی برای تامین هزینه‌ها در ده سال آینده در برگیرد. "CBO" در صورت نیاز باید به کمیته‌ها جهت انجام مطالعاتی در مورد قوانین پیشنهادی در رابطه با اختیارات فدرال، کمک کند. این قانون از اول ژانویه‌ی ۱۹۹۶ اجرا گردیده است.

۴- کمک به کنگره جهت مدنظر قرار دادن سیاست گذاری‌های بودجه

و اقتصاد

از دیگر مسئولیت‌های «CBO»، تحلیل برنامه‌ها و سیاست گذاری‌هایی است که بر بودجه‌ی فدرال و اقتصاد تاثیر می‌گذارند. اکثر درخواست‌ها در این زمینه از جانب رئیس با مقامات ارشد کمیته‌های اصلی و فرعی است. این دفتر برای جلوگیری از رفتار حزبی به درخواست‌هایی از این دست پاسخ نمی‌دهد. برخی از تحلیل‌های دفتر بودجه‌ی کنگره (CBO) نه تا دوازده ماه طول می‌کشد تا کامل شود. تحلیل‌هایی نیز کم‌تر از این مدت به صورت گزارش و گزارش کار منتشر می‌شود. برخی از گزارش‌های «CBO»، بحث‌های کلی را در موضوعات خاص نه تنها در کنگره و دولت بلکه در سراسر کشور شکل می‌دهند. فهرست انتشارات این دفتر بیان‌گر حوزه‌ی گسترده‌ی کاری آن است.

گفتار دوم: گستره‌ی صلاحیت کنگره‌ی آمریکا در نظارت بر اجرای بودجه

کارکرد قانون گذاری و تخصیص بودجه‌ی پارلمان جزو کارکردهای کلاسیک این نهاد محسوب می‌شود که به تدریج و به موازات رشد و پیچیدگی جوامع انسانی و به تبع آن‌ها تقسیم کار مضاعف، پدید آمدن احزاب سیاسی قوی و گستردگی و پیچیدگی نهاد دولت و دخالت روز افزون آن و سایر نهادهای قدرت در امور اجتماعی و اقتصادی، این کارکرد رو به افول نهاد و جای آن را کارکرد رفیقی به نام کارکرد نظارتی قوه‌ی قانون گذاری گرفت.^{۸۵}

^{۸۵} راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۸، ص. ۲۲.

اعمال کارکرد نظارتی در حقیقت تحقق عینی و عملی هدف تفکیک قوا و اعمال سازوکار نظارت و کنترل است. به عبارت دیگر، بحث از کارکردهای نظارتی منضم مفروض شمردن برخی اصول مانند، «اصل حاکمیت قانون»، «تفکیک قوا» و «نظارت» بر اعمال حکومت است.^{۸۶} به عبارت دقیق‌تر، بازبینی و کنترل اجزای حکومتی بر یکدیگر، عنصری ضروری از عناصر و مولفه‌های منظومه‌ی حقوق اساسی است که در ادامه و تکمیل دو عنصر حاکمیت قانون و تفکیک قوا قرار دارد. این سه عنصر، در کنار هم، شرط لازم و نه کافی را برای ایجاد زمینه‌های کاهش ظلم و برقراری یک نظام عادلانه فراهم آورد. نظام نظارت و تعادل، در حقیقت، مکمل حاکمیت قانون و نظام تفکیک قواست. بدین طریق، حدود قدرت در تمامی اشکال آن شفاف می‌شود، در نتیجه اراده‌ی گزارش‌ها و اقدامات ناشی از نظارت، آگاهی عمومی و فرهنگ سیاسی بهبود می‌یابد.^{۸۷}

گستره‌ی صلاحیت قوای قانون‌گذاری در صلاحیت نظارتی قوه‌ی قانون‌گذاری بر بودجه‌ریزی نیز متفاوت است. میزان صلاحیت کنگره در بودجه‌ریزی دولتی قدرت کنترل‌کننده‌ی قابل توجهی در برابر قوه‌ی مجریه برای آن ایجاد کرده است. نظام حقوق بودجه در ایالات متحده‌ی آمریکا چارچوب حقوقی منسجم و دقیقی را از حیث میزان و شیوه‌ی نظارت کنگره بر اجرای بودجه پیش‌بینی کرده است. نظام حقوق بودجه در آمریکا به شکلی صلاحیت کنگره را ترسیم کرده است که ضمن رعایت اصول فنی بودجه، نظام کنترل و تعادل قوا در این نظام سیاسی به نحو مطلوبی دنبال شود. بر همین اساس، قانون اساسی چارچوب قدرتمند و تعریف شده‌ای را ایجاد می‌کند که نقش قوای مجریه و قانون‌گذاری در مدیریت مالی را به روشنی تعیین می‌کند.^{۸۸} به عبارت روشن‌تر صلاحیت

۸۶. همان.

۸۷. همان. ص. ۲۸.

88. Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar Ellen Bradford and Russell Constantine, "The Debt Ceiling and Executive Latitude, Briefing Paper No. 11 last updated May 4 2005.

کنگره در بودجه‌ریزی، توانایی بسیار مهمی در اختیار قوه‌ی قانون‌گذاری می‌گذارد تا بر عملکرد دولت و قوه‌ی مجریه تأثیر گذاشته و بر کلیه فعالیت‌های کشوری نظارت داشته باشد. در رژیم‌های ریاستی نظیر ایالات متحده آمریکا که رئیس‌جمهور و وزیران در برابر کنگره مسئولیت سیاسی ندارند و ابزارهایی نظیر استیضاح و رای عدم اعتماد در اختیار کنگره نیست، نمایندگان می‌توانند از راه بودجه و قوانین مالی نظرات خویش را بر قوه‌ی مجریه تحمیل کنند و کارکردهای آن را تحت نظارت و کنترل قرار دهند.^{۸۹}

بند یکم: روش بودجه‌ریزی در ایالات متحده‌ی آمریکا

قبل از پرداختن گسترده به صلاحیت کنگره در ابتدا باید شیوه‌ی بودجه‌ریزی در این کشور بررسی شود، زیرا همان‌گونه که اشاره شد روش‌های بودجه‌ریزی نیز منعکس‌کننده‌ی انتخاب‌ها، خط‌مشی‌ها و فلسفه‌های دولت هستند. وقتی از شیوه‌های بودجه‌ریزی سخن می‌گوییم، درباره‌ی ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است، و انواع پرسش‌هایی که در طول فرآیند بررسی بودجه مطرح می‌شود صحبت می‌کنیم.

شناخت و درک نظام‌های مختلف بودجه‌ریزی، مستلزم شناسایی تحولاتی است که برای پاسخ‌گویی به آن‌ها، نظام‌ها و سامانه‌های مختلف بودجه‌ریزی طراحی و اجرا شده‌اند. به بیان دیگر، در دوره‌های مختلف، متناسب با نقشی که برای بودجه و بودجه‌ریزی در اداره‌ی امور کشور ترسیم شده، سامانه‌ای طراحی و اجرا شده است. به مرور زمان با تکامل و تغییر انتظارات و نیازها برای پاسخ‌گویی موثرتر و مفیدتر به تغییرات صورت گرفته، نظام‌های بودجه‌ریزی دستخوش تغییر شده‌اند.

بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در دنیا در تلاشند نظام

۸۹. قاضی شریعت پناه، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، ص ۲۵۳.

بودجه‌ریزی خود را در یک فرآیند بهبود یا تغییر به یک نظام عملکرد محور یا عملیاتی که در آن ارتباط بین اعتبارات بودجه‌ای و عملکرد دستگاه‌های اجرایی شفاف و قابل درک است، نزدیک‌تر سازند و از این طریق پشوانه‌ی اطلاعاتی معتبر و قابل اطمینانی برای تصمیمات بودجه‌ای دولت و مجلس فراهم آورند. در این ارتباط پرسش‌هایی که غالباً مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان عملکرد واقعی دستگاه‌ها را ارزیابی کرد و بین اعتبارات بودجه‌ای و عملکرد مورد انتظار دستگاه‌های اجرایی پیوندی شفاف و قابل درک برقرار نمود. توجه به اصل عملکرد بودجه‌ی مرتبط با اصول «کارایی»، «صرفه‌جویی» و «اثر بخشی»^{۹۳} می‌باشد.

در بسیاری از کشورها به طور روزافزون بر عملکرد بودجه‌ای تاکید می‌شود؛ نتایج مورد انتظار و احیاناً برنامه‌های بودجه در بودجه گزارش می‌شود. در این کشورها ضمن تاکید بر بهترین عملکرد، براساس قوانین مصوب، قوه‌ی مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش‌بینی عملکرد آتی خود را در چارچوب بودجه‌ی سالیانه به قوه‌ی قانون‌گذاری ارائه دهد و همچنین از مدیران بودجه بخواهد که پس از اجرای بودجه، گزارش عملکرد بودجه را به قوه‌ی قانون‌گذاری ارائه دهند. مفهوم نظارت قوه‌ی قانون‌گذاری نیز متحول شده است. این نظارت هم اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه‌ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه هم‌سو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده می‌باشد.^{۹۴}

نظام بودجه‌ریزی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۳، پس از تجربه روش‌های متعدد

90. Efficiency .

91. Economy .

92. Effectiveness .

93. Linert. Op.cit. (An International Comparison) p. 150.

94. Op.cit.

بودجه ریزی در چهار دهه‌ی گذشته^{۹۵}، با تاکید دوباره^{۹۶} بر بهبود عملکرد دولت فدرال، موجب تصویب قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت (GPRA) شد. قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت، از طریق تولید و ارائه‌ی اطلاعات بهتر، در مورد اثربخشی هزینه‌ها و برنامه‌های دولت، به دنبال کمک به مدیران برای بهبود عملکرد برنامه‌ها می‌باشد. این قانون، اطلاعات عملکردی دولت را جهت سیاست گذاری، نظارت بر برنامه‌ها و اتخاذ تصمیمات هزینه‌ای در اختیار «کنگره» قرار می‌دهد. نظام بودجه‌ی کنونی دولت فدرال در قالب قانون «GPRA» به دنبال پیوند منابع و نتایج می‌باشد. این قانون قصد دارد کلیه‌ی ذی‌نفعان را مشارکت دهد و برنامه‌ها و شاخص‌ها را به طور مستقیم به بودجه پیوند داده و در ارزیابی عملکرد نتایج متمرکز گردد. سرانجام این که باید «GPRA» را به عنوان بخشی از یک سری تلاش‌های اساسی در جهت اصلاحات مدیریتی و مالی که هم‌اکنون در دولت آمریکا جریان دارد، دید و آن را در راستای هدف پاسخ گویی و مدیریت بهتر در قبال نتایج دانست. عملیاتی کردن بودجه در آمریکا در قالب یک برنامه‌ی جامع مدنظر قرار گرفته است و قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت دلیل ارائه‌ی این قانون را بدین شرح

۹۵. فرزیب، علی رضا، بودجه ریزی عملیاتی شرکت تعاونی کار آفرینان فرهنگ و هنر، ۱۳۸۶، صص. ۲-۱

۹۶. مفهوم بودجه ریزی عملیاتی تاریخی‌چه‌ی دیرینه‌ای دارد. با وجود این که عناصر نظام بودجه ریزی برنامه‌ای پیش از جنگ جهانی دوم در ایالات متحده‌ی آمریکا به چشم می‌خورد، بودجه ریزی عملیات بیش تر به اصلاحات دهه‌ی ۱۹۵۰ در آمریکا باز می‌گردد. هدف از این اصلاحات ایجاد اطلاعات عملکردی برای نظام بودجه ریزی و تغییر روی کرد فرآیند بودجه‌ی دولت از تمرکز بر ورودی‌ها به خروجی‌ها بود. این روی کرد از سوی کمیسیون مورر که در ترکیب دولت قرار داشت در سال ۱۹۴۹ ترویج شد و اجرای گسترده‌ی آن مورد توجه قرار گرفت. قانون روش‌های بودجه و حسابداری مصوب ۱۹۵۰ روسای دستگاه‌های اجرایی را موظف ساخت تا با همکاری اداره‌ی بودجه، پیشنهادهای بودجه‌ای خود را با پشتوانه‌ی اطلاعات عملکردی و هزینه‌های برنامه‌ها در واحدهای سازمانی ارائه دهند. بودجه‌ی ایالات متحده آمریکا برای سال مالی ۱۹۵۰-۱۹۵۱ اولین بودجه‌ای بود که اثرهای این تغییر روی کرد را در خود جای داد.

آورده است:^{۹۷}

۱. ائتلاف منابع و عدم کارآیی در برنامه‌های فدرال، اطمینان مردم آمریکا به دولت را از بین برده و توانایی دولت فدرال را در تأمین نیازهای اساسی مردم کاهش می‌دهد؛

۲. مدیران فدرال در تلاش برای بهبود کارآیی و اثربخشی برنامه‌ها شدیداً ناتوان هستند، زیرا اهداف برنامه‌ها به قدر کافی تبیین و تشریح شده و اطلاعات موجود درباره‌ی عملکرد برنامه ناکافی است.

۳. عدم توجه کافی به عملکرد برنامه‌ها و نتایج حاصله موجب ضعف و عدم تکامل فرآیندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری درباره‌ی مخارج و نظارت بر برنامه‌ها توسط کنگره شده است.

هم‌چنین هدف این قانون بدین شرح بیان شده است:^{۹۸}

۱. بهبود و افزایش اطمینان مردم آمریکا به قابلیت‌ها و شایستگی‌های دولت فدرال، از طریق مسئول دانستن و پاسخ‌گو نمودن سازمان‌های فدرال در قبال تحقق اهداف برنامه؛

۲. آغاز اصلاحات در عملکرد برنامه‌ها با اجرای چند پروژه‌ی آزمایشی در مورد

۹۷. در این زمینه رک.

Managing for Results: Enhancing the Usefulness of GPRA Consultations Between the Executive Branch and Congress (GAO/T-GGD-97-56, Mar. 10, 1997).

The Results Act: Comments on Selected Aspects of the Strategic Plans of the Departments of Energy and the Interior (GAO/T-RCED-97-213, July 17, 1997).

۹۸. در این زمینه رک.

Performance Measurement: An Important Tool in Managing for Results (GAO/T-GGD-92-35, May 5 1992).

Managing for Results: Using the Results Act to Address Mission Fragmentation and Program Overlap (GAO/AIMD-97-146, Aug. 29 1997).

- اصلاح نحوه‌ی هدف‌گذاری برنامه‌ها، سنجش عملکرد برنامه در مقایسه با اهداف تعیین شده و ارائه‌ی گزارش پیش‌رفت برنامه‌ها به مردم؛
۳. افزایش اثربخشی برنامه‌ها و پاسخ‌گویی در برابر مردم از طریق ترویج و اشاعه‌ی تمرکز دوباره بر نتایج کیفیت خدمات و رضایت مشتری؛
۴. کمک به مدیران فدرال در بهبود ارائه‌ی خدمات از طریق ملزم ساختن آن‌ها به برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف برنامه و در اختیار گذاردن اطلاعات کافی در مورد نتایج مورد انتظار برنامه و کیفیت (مورد انتظار) خدمات برای این مدیران؛
۵. بهبود فرآیند تصمیم‌گیری در کنگره از طریق ارائه‌ی اطلاعات عینی‌تر در مورد دستیابی به اهداف قانونی، اثربخشی و کارآیی نسبی برنامه‌ها و مخارج دولت فدرال؛

۶. بهبود مدیریت داخلی دولت فدرال.

- این قانون، عملیاتی کردن بودجه را به صورت نظام‌مند در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی، گزارش‌ها و برنامه‌های عملکرد سالانه، پاسخ‌گویی و اختیار عمل مدیران، انتخاب سازمان‌های آزمایشی، نظارت کنگره و آموزش دنبال کرده است. براساس این قانون روسای هر یک از سازمان‌های فدرال موظف می‌باشند یک برنامه‌ی راهبردی برای فعالیت‌های خود در ارتباط با برنامه‌های فدرال تهیه و به مدیر دفتر مدیریت و بودجه و کنگره ارائه دهند. این برنامه‌ی راهبردی باید شامل موارد ذیل باشد:^{۹۱}
۱. یک بیانیه مأموریت جامع در برگیرنده کلیه وظایف و عملیات عمده‌ی سازمان

۹۱. در این زمینه رک.

Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets (GAO/AIMD/GGD-99-67, Apr. 12 1999).
The Results Act: Observations on Draft Strategic Plans of Five Financial Regulatory Agencies (GAO/T-GGD-97-164, July 29 1997).
National Labor Relations Board: Observations on the NLRB's July 8 1997, Draft Strategic Plan (GAO/T-HEHS-97-183, July 24 1997).

مربوطه؛

۲. اهداف و مقاصد کلی، شامل اهداف و مقاصد مرتبط با نتایج فعالیت‌ها برای وظایف و عملیات عمده سازمان‌ها؛
۳. شرحی از نحوه‌ی تحقق اهداف و مقاصد از جمله بیان مشروح فرآیندهای عملیاتی، مهارت‌ها و فناوری مورد نیاز، و منابع انسانی، سرمایه، اطلاعات و سایر منابع لازم برای آن اهداف و مقاصد؛
۴. شرحی پیرامون این که چگونه اهداف عملکردی مورد نظر با اهداف و مقاصد کلی برنامه‌ی راهبردی ارتباط پیدا می‌کند؛
۵. شناسایی آن دسته از عوامل برون‌سازمانی که از حیطه‌ی کنترل سازمان خارج بوده و می‌توانند تاثیر قابل ملاحظه‌ای بر تحقق اهداف و مقاصد کلی برنامه داشته باشند؛ و
۶. شرحی از ارزیابی‌های برنامه که از آن در تعیین یا بازنگری و تجدیدنظر در اهداف و مقاصد کلی استفاده می‌شود، همراه با جدول زمانی ارزیابی‌های آتی برنامه.
۷. برنامه‌ی راهبردی باید دوره‌ی زمانی حداقل پنج ساله‌ای را در بر بگیرد که شروع آن از همان سال مالی که برنامه در آن ارائه شده است خواهد بود و می‌بایست حداقل هر سه سال یک بار مورد تجدیدنظر قرار گرفته و به روز شود. برنامه‌ی عملکرد خواسته شده باید هماهنگ با برنامه‌ی راهبردی سازمانی که آن را تهیه می‌کند باشد. برای یک سال مالی که جزو دوره‌ی زمانی برنامه‌ی راهبردی جاری نیست ارائه‌ی برنامه‌ی عملکرد ضروری نیست. هر سازمانی هنگام تهیه‌ی برنامه‌ی راهبردی خود باید با «کنگره» رای‌زنی نماید و نقطه‌نظرات، دیدگاه‌ها و پیشنهادها و سازمان‌هایی را که به طور بالقوه اجرای این برنامه بر آنها تاثیر می‌گذارد یا به طریقی در آن برنامه ذی نفع هستند، جویا شده و مدنظر قرار دهد. وظایف و فعالیت‌های این بخش را باید جزو وظایف ذاتی دولت به حساب آورد. تهیه‌ی پیش‌نویس برنامه‌های راهبردی به حکم این قانون باید فقط توسط

پرسنل دولت فدرال انجام بگیرد. این قانون شامل تمامی سازمان‌های اجرایی دولت فدرال است به استثنای سازمان سیا، دفتر حسابداری کل، کمیسیون کانال پاناما، خدمات پست ایالات متحده و کمیسیون نرخ‌های پستی.^{۱۰۰} قانون نتایج و عملکرد دولت اقدامات قانونی شاخص‌های عملکرد را به شکل ذیل پیش‌بینی کرده است.^{۱۰۱}

الف) رئیس دفتر مدیریت و بودجه می‌بایست تک تک سازمان‌های فدرال را موظف به تهیه‌ی یک برنامه‌ی عملکرد سالانه نماید که دربرگیرنده تمام فعالیت‌های مربوط به برنامه‌های مندرج در بودجه‌ی همان سازمان باشد. چنین برنامه‌ای باید:

۱. اهداف عملکردی را تعیین نماید تا سطح عملکرد مطلوب و مورد انتظار از هر یک از فعالیت‌های برنامه مشخص باشد؛

۲. اهداف را به شیوه‌ای عینی، کمیت‌پذیر و قابل سنجش بیان کند، جز در مواردی که بیان هدف به روشی دیگر مندرجات بند (ب) مجاز شمرده باشد؛

۳. فرآیند اجرایی و عملیاتی، مهارت‌ها و فناوری مورد نیاز منابع انسانی، سرمایه،

۱۰۰. در این زمینه رک.

Managing for Results: Using GPRA to Assist Oversight and Decision making (GAO-01-872T, June 19 2001).

GPRA Performance Reports (GAO/GGD-96-66R, Feb. 14 1996).

Management Reforms: Examples of Public and Private Innovations to Improve Service Delivery (GAO/AIMD/GGD-94-90BR, Feb. 11 1994).

۱۰۱. در این زمینه رک.

Managing for Results: Continuing Challenges to Effective GPRA Implementation (GAO/T-GGD-00-178, July 20, 2000).

Managing for Results: Status of the Government Performance and Results Act (GAO/T-GGD-95-193, June 27 1995)

Managing for Results: Achieving GPRA's Objectives Requires Strong Congressional Role (GAO/GGD-96-79, Mar. 6 1996).

اطلاعات و سایر منابع لازم برای تامین اهداف عملکردی را مختصراً شرح دهید؛
 ۴. شاخص‌های سنجش عملکرد را که از آن‌ها در اندازه‌گیری و ارزیابی خروجی‌های مرتبط و نتایج هر یک از فعالیت‌های برنامه استفاده خواهد شد، مشخص نماید.

۵. مبنایی را برای مقایسه‌ی نتایج عملی حاصله از برنامه با اهداف عملکردی (از پیش) تعیین شده مقرر نماید؛

۶. روشی را برای تایید و صحت‌گذاری بر مقادیر اندازه‌گیری شده تعیین نماید.

ب) چنان‌چه هر یک از سازمان‌های فدرال به دنبال مشورت با رئیس دفتر مدیریت و بودجه به این نتیجه برسد که نمی‌تواند اهداف عملکردی یک فعالیت به خصوص از برنامه را به شیوه‌ای عینی، کمیت‌پذیر و قابل اندازه‌گیری بیان کند، رئیس دفتر مدیریت و بودجه باید روش دیگری را برای بیان اهداف عملکردی آن فعالیت تجویز نماید. این روش باید:

۱. دربر گیرنده‌ی توصیف اهداف در قالب برنامه‌ای با حداقل میزان موفقیت و برنامه‌ای کاملاً موفق باشد؛

۲. از دقت کافی و معیارهای اعلام شده برخوردار باشد، به گونه‌ای که امکان تعیین دقیق میزان تطابق یا عدم تطابق عملکرد فعالیت‌های برنامه با ملاک‌های شرح داده شده را به دست بدهد؛

۳. شرح دهد که چرا اهداف عملکردی یک برنامه را نمی‌توان به هیچ یک از طرق فوق بیان کرد یا بیان آن امکان‌پذیر نیست.^{۱۰۲}

ج) به منظور مطابقت با این بخش هر یک از سازمان‌های فدرال می‌توانند فعالیت

۱۰۲. در این زمینه رک.

Managing for Results: Critical Issues for Improving Federal Agencies' Strategic Plans (GAO/GGD-97-180, Sept. 16 1997).

Managing for Results: The Statutory Framework for Improving Federal Management and Effectiveness (GAO/T-GGD/AIMD-97-144, June 24 1997).

برنامه‌های خود را از یکدیگر منفک کنند یا درهم تلفیق نمایند، مشروط بر این که این کار منجر به حذف یا تقلیل اهمیت یک فعالیت یا فعالیت‌هایی که بخش اعظم وظایف عمده‌ی آن سازمان را تشکیل می‌دهد نشود.

د) وظایف و فعالیت‌های ذکر شده در این بخش را باید صرفاً جزو فعالیت‌ها و وظایف دولت قلمداد کرد. تهیه‌ی پیش‌نویس برنامه‌های عملکرد که در این بخش شرح داده شد باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال انجام شود.

قانون عملکرد و نتایج دولت اراده‌ی گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها را به طرق ذیل پیش‌بینی کرده است: ^{۱۰۳}

الف - رئیس هر سازمان فدرال موظف است گزارش عملکرد برنامه در سال مالی گذشته را تهیه و به دفتر رئیس جمهور و هم‌چنین «کنگره» ارائه دهد.

ب - گزارش عملکرد برنامه باید شاخص‌های سنجش عملکردی که در برنامه‌ی عملکرد سازمان معرفی شده‌اند را ارائه نموده و عملکرد واقعی برنامه را با اهداف عملکردی که در برنامه‌ی همان سال مالی تعیین شده بود مقایسه نماید.

ج - اگر اهداف عملکردی به گونه‌ای متفاوت بیان شده باشند، نتایج عملکرد برنامه باید بر مبنای همان مشخصات تشریح شود و مشخص گردد که آیا عملکرد برنامه به حداقل میزان موفقیت مورد انتظار دست یافته است یا نه.

هـ) هر گزارش باید:

۱. میزان موفقیت در دستیابی به اهداف عملکردی هر سال را مورد نقد و بررسی قرار دهد؛

^{۱۰۳} در این زمینه ر. ک:

Agency Performance Plans: Examples of Practices That Can Improve Usefulness to Decision makers (GAO/GGD/AIMD-99-69, Feb. 26, 1999)
Managing for Results: Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act (GAO/T-GGD-97-113, June 3 1997).

۲. عملکرد سال مالی جاری را در مقایسه با اهداف عملکردی تحقق یافته در سال مالی گذشته مورد ارزیابی قرار دهد؛

۳. هر جا که برنامه به اهداف عملکردی خود دست نیافته است (از جمله مواقعی که عملکرد یکی از فعالیت‌های برنامه نتوانسته است ملاک یک برنامه موفق یا سطح موفقیت مورد انتظار برنامه بر مبنای یک ملاک سنجش بدیل را برآورده سازد) چگونگی و دلایل آن را شرح دهد و مشخص نماید که:^{۱۴}

- چرا هدف مورد نظر تحقق نیافته است.
- برنامه‌ها و جدول زمانی دستیابی به اهداف عملکردی کدام است
- اگر اهداف عملکردی دست نیافتنی یا ناشدنی هستند، علت آن چیست و چه اقدامی پیشنهاد می‌شود.

• شرح دهد که با صرف نظر کردن از اهداف عملکردی (دست نیافتنی) چه هدف دیگری جای‌گزین آن شده و میزان موفقیت در دستیابی به آن به چه میزان بوده است

- خلاصه یافت‌ها و ارزیابی‌های به عمل آمده از برنامه در طول سال مالی مورد نظر را در گزارش ارائه دهد.

و) رئیس هر سازمان فدرال می‌تواند تمامی اطلاعات مربوط به عملکرد برنامه که در این بخش خواسته شده را در گزارش مالی سالانه‌ی خود بگنجاند، البته به شرطی که این گزارش قبل از ۳۱ مارس سال مالی مربوطه به کنگره تقدیم شود.

۱۴. در این زمینه رک.

The Results Act: An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans, Versions 1 (GAO/GGD-10,1,20, April 1998).

Measuring Performance: Strengths and Limitations of Research Indicators (GAO/RCED-97-91, Mar. 21 1997).

Improving Government: Measuring Performance and Acting on Proposals for Change (GAO/T-GGD-93-14, Mar. 23 1993).

ز) وظایف و فعالیت‌های این بخش صرفاً وظایف دولتی هستند و پیش‌نویس گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال تهیه شوند. مدیران سازمان‌های مبتنی بر عملکرد، قراردادی را در خصوص عملکرد با بخش‌های مانوق خود منعقد می‌سازند که می‌بایست به تصویب دفتر مدیریت و بودجه نیز برسد. این قراردادها در واقع تعهدنامه‌ای مبنی بر دستیابی به سطح عملکرد از پیش تعیین شده‌ای در طی سال آینده هستند. این اهداف عملکردی عموماً شامل فعالیت‌ها (حجم کار)، بهره‌وری و اثربخشی خدمات می‌باشد.

مهم‌ترین ویژگی بودجه‌ریزی عملیاتی این است که تمام دستگاه‌های اجرایی را ملزم می‌سازد تا اهداف استراتژیک خود را در رای‌زنی با مجلس و ذی‌نفعان اصلی تنظیم نمایند و همچنین تهیه‌ی برنامه‌های مربوط به فعالیت‌های برنامه‌ای، ارزیابی عملکرد و ارائه‌ی گزارش سالانه به رئیس جمهور و کنگره را نیز الزامی می‌نماید. «GPRA» را می‌توان به عنوان ترکیبی از بهترین ویژگی‌های اقدامات پیشین دانست. ارتباط «GPRA» با بودجه‌ی برگرفته از قانون روش‌های بودجه و حسابداری می‌باشد؛ تمایل آن به ارزیابی عملکرد و مقایسه بین دستگاه‌های اجرایی، منعکس‌کننده‌ی ویژگی‌های نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای می‌باشد، و ارتباط آن با نتایج و خروجی‌ها، با نظام بودجه‌ریزی مدیریت بر مبنای هدف برابری می‌کند. در بودجه‌ریزی عملیاتی، «GPRA» از روی کردهای غیروپایا و مکانیکی در اقدامات گذشته، به ویژه نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای و نظام بودجه‌ریزی بر مبنای صفر اجتناب می‌ورزد. اما به هر ترتیب، دولت و مجلس در تلاش برای پیوند منابع و نتایج با چالش‌های خاصی مواجه می‌باشند. دولت و مجلس هیچ‌کدام به تنهایی نمی‌توانند این چالش‌ها را پشت سر بگذارند.

بند دوم: اداره‌ی پاسخ‌گویی دولت^{۱۰۵}
سازمان حسابرسی کل به عنوان نهاد عالی حسابرسی در سال ۱۹۲۱ و به موجب قانون

105. Government Accountability Office (GAO).

بودجه و حسابداری به منظور کمک به کنگره برای ایفای نقش خود در فرآیندهای بودجه فدرال تأسیس شد. سپس کنگره با تصویب چندین قانون (از جمله قانون حسابداری و حسابرسی^{۱۰۶} مصوب ۱۹۵۰، قانون سلامت مالی مدیران دولت فدرال مصوب ۱۹۸۲ و قانون مقامات ارشد مالی مصوب ۱۹۹۰)، منشور اولیه‌ی آن را روشن کرد و گسترش داد. از ۷ جولای سال ۲۰۰۴، به موجب قانون اصلاح سرمایه‌ی انسانی سازمان حسابرسی کل^{۱۰۷} (مصوب ۲۰۰۴)، نام قانونی این سازمان به اداره‌ی پاسخ‌گویی دولت تغییر یافت.^{۱۰۸}

اداره‌ی 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.^{۱۰۹} بیانیه‌های متعدد اداره‌ی 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.^{۱۱۰} به‌طور کلی «GAO» وظیفه اصلاح دولت، و کمک به سازمان‌های دولتی برای تبدیل شدن به سازمان‌هایی که

106. Accounting and Auditing Act.

107. GAO Human Capital Reform Act.

108. GAO, 2004.

109. GAO (Government Accountability Office, "Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties", GOA 03-213, GAO, Washington DC; 2003.

۱۱۰. در این زمینه رک.

. Walker David M, "Comptroller General of the United States." GAO Answers the Question: What's in a Name?" available on: [http://www.gao.gov/about/roll call 07192004. pdf](http://www.gao.gov/about/roll%20call07192004.pdf).

GOA, "GAO's Name Chnge and other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004", GAO Washington DC, 2004, [www.gao.gov/about/namechange. html](http://www.gao.gov/about/namechange.html).

«هدف گرا بوده» و هم‌چنین وظیفه جوابگویی به عموم مردم را به عهده دارند، دارد.^{۱۱۱} «GAO» با ارزیابی عملیات و برنامه‌های دولتی، باید اطمینان دهد که دولت پاسخ‌گوی مردم آمریکاست. این اداره باید به صورت حرفه‌ای، عینی، واقعی، بی طرف و غیر ایدئولوژیک از طریق تهیه‌ی اطلاعات با کیفیت که به موقع، دقیق، مفید، واضح و منصفانه باشد؛ برای جلب اعتماد مردم تلاش کند.^{۱۱۲} به طور کلی اعتقاد بر این است که تعهد «GAO» کمک به کنگره برای ساختن «دولتی بهتر» و قابل اعتمادتر است. «GAO» اعلام داشته، مهم است یک تصویر عادلانه و دقیق از دولت در اختیار مردم قرار دهد.^{۱۱۳} گذشته از اشاره به این که 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.^{۱۱۴}

کنگره با توجه به نقش بسیار خطیر این اداره، از ۷ جولای سال ۲۰۰۴ (به موجب قانون اصلاح سرمایه انسانی سازمان حسابرسی کل^{۱۱۵} مصوب ۲۰۰۴)، نام قانونی این سازمان را به اداره‌ی پاسخ‌گویی دولت تغییر داد تا تصویر بهتری از وظایف اصلی آن ارائه دهد.

دیوید واکر^{۱۱۶} هشتمین و رییس فعلی اداره‌ی پاسخ‌گویی دولت در این زمینه می‌نویسد: «روزهای حسابداری و حسابداران، سال‌هاست که به پایان رسیده است. اگرچه «GAO» در رسیدگی به صورت حساب‌های مالی دولت آمریکا، به عنوان حسابرسان اصلی

111. U. S. General Accounting Office, "Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget, GAO-04-174, Washington, D. C., Jan. 30 2004.

112. Walker, David M.; "Gao's Congressional Protocols".

113. Walker, David M; "GAO Answers the Question: What's in a Name?", op.cit.

114 . Ibid.

115. GAO Human Capital Reform Act.

به شمار می‌رود؛ اما حسابرسی‌های مالی تنها حدود پانزده درصد نیروی کار کنونی "GAO" به شمار می‌روند. بیش‌تر کار آژانس شامل ارزیابی برنامه‌ها و تحلیل سیاست‌ها در محدوده‌ی وسیعی از برنامه‌ها و فعالیت‌های دولتی در داخل و خارج می‌باشند.^{۱۱۷} "GAO" گمان می‌کرد که نیاز به یک هویت مرتبط با مفاهیم «صرفه‌جویی»، «کارایی» و «اثربخشی» دولتی می‌باشد. اما نام قدیمی ما، همان‌گونه که شناخته شده است، با نقش در حال تکامل "GAO" در دولت همراه نبوده است. حقیقت این است که «حسابداری» هرگز به عنوان مأموریت اصلی ما مطرح نبوده است و باید این حقیقت را در نظر داشته باشند که برخی از سیاست‌های پایه‌ای، فرآیندها و رویه‌ها، سال‌هاست که منسوخ شده‌اند. ما در "GAO" یک تاریخ سرافراز داریم، اما منحصرًا توسط گذشته تعریف نمی‌شویم. ما هنوز هم به عنوان "GAO" شناخته می‌شویم، اما نام جدید ما مشخص می‌سازد که اولویت اول ما «بهبود عملکرد دولت فدرال» است و از پاسخ‌گویی آن به کنگره و مردم آمریکا اطمینان می‌دهیم.^{۱۱۸}

۱۱۷. در این راستا کارکنان «GAO»، به‌ویژه حسابداران، خود را با وظایف جدید تطبیق دادند. «GAO» به استخدام دانشمندان فیزیک، اجتماعی، متخصصین رایانه و کارشناسانی در زمینه‌ی بهداشت عمومی، سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت اطلاعات پرداخت. در ۱۹۸۰ اکثر حسابرسان آژانس و تحلیل‌گران مدیریتی به عنوان ارزیاب طبقه‌بندی شدند تا زمینه‌ی گسترده کاری «GAO» را نشان دهند. «GAO» هم‌چنین بر ابزارهای تکنولوژیک جدید و کارمندانی با مدارک دانشگاهی متفاوت تکیه کرد.

118.. Walker David M, Comptroller General of the United States, op"cit..

GOA, "GAO's Name Chnge and other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004", GAO., Washington DC; 2004, available on: [http:// www. gao. gov/about/namechange. html](http://www.gao.gov/about/namechange.html).

نتیجه‌گیری

ساختارهای بودجه‌ریزی نیز متأثر از دو مقوله‌ی سیاسی و فنی هستند. مقوله‌ی سیاسی با انتخاب‌های بودجه‌ای در پرتو مبانی نظری مالیه‌ی عمومی شکل می‌گیرد که خود تابعی از ساختار حاکمیتی و سازمان سیاسی هر کشور است. در دهه‌ی گذشته به موازات بروز تحولاتی در مفاهیم و ماموریت‌های دولت‌ها، نظریه‌های مالیه‌ی عمومی و بودجه‌ریزی نیز دچار تغییراتی شد. بر پایه‌ی نظریه‌های جدید، بودجه‌ریزی مطلوب حاصل نوسمی 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 زمام‌داری را در شفافیت عملیات دولت، جلب اعتماد صاحبان پس‌انداز و سرمایه‌گذاران، روان‌سازی عملکردهای اقتصادی و تضمین حقوق مالکیت توجیه می‌کند. تحقق هدف‌های یادشده تغییراتی را در مقوله‌ی فنی و اصول و قواعد بودجه‌ریزی ضروری می‌سازد و نظام‌های مربوط را به صورت ابزاری در خدمت فرآیندهای تصمیم‌گیری درمی‌آورد. تحولات مزبور، نقش نهادهای قانون‌گذاری را نیز دچار تغییر می‌کند و تصویب و اجرای بودجه را با چالش‌های اصولی و تحمیلاتی فراملیتی روبه‌رو می‌سازد.^{۱۱۹} اما در این بین برخی از کشورهای توسعه‌یافته ضمن پایه‌گذاری نظام حقوقی منطبق با اصول نظام بودجه‌ریزی، در استقرار مدیریت نوین دولتی کارا و اثر بخش موفق بوده‌اند. در این زمینه ایالات متحده‌ی آمریکا در بین سایر کشورهای توسعه‌یافته پیش‌روتر بوده است.

۱۱۹. به عنوان مثال، الزام‌های ناشی از موافقت‌نامه‌ی 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 موافقت‌نامه‌ی 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.

اصلاحات مالی و بودجه‌بندی عمومی آمریکا معطوف به تغییر نهادها، فرآیندها و سیاست‌گذاری‌ها شده است. ویژگی‌های شاخص بودجه‌بندی فدرال ثبوت و دایمی بودن نهادهاست. نهادهای جدید اضافه شده ولی نهادهای قدیمی هرگز از بین نرفتند. این امر درک اصلاحات جاری یا جدید را بدون شناخت تلاش‌های قبلی دشوار می‌نماید. به همین ترتیب، تفکیک نهادها، فرآیندها و سیاست‌گذاری‌ها نیز غیرممکن است. نهادها فرآیندهایی را اتخاذ می‌کنند که در طول زمان توسط سیاست‌ها هدایت یا تولید می‌شوند.

در مجموع نظام حقوقی بودجه‌ی ایالات متحده‌ی آمریکا به دلیل جامعیت چارچوب‌های حقوقی، علاوه بر تعیین صلاحیت موثر برای کنگره در امر بودجه‌ریزی دولتی که موجب برقراری نظام توازن بین قوا شده است ابزار مناسبی در اختیار کنگره قرار می‌دهد که موجب ابتکار عمل کنگره در تحصیل اطلاعات بودجه‌ای می‌شود. کنگره ضمن داشتن نقش کاملاً محوری در تدوین برنامه‌های راهبردی هر وزارتخانه (قبل از تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه)، در کسب اطلاعات راهبردی و پیش‌بینی‌های اقتصادی و تأثیرات اجرای بودجه از طریق دفتر بودجه‌ی کنگره و کمیته‌های بودجه دارای ابتکار عمل است.

در ایالات متحده قوانین بودجه جهت مهار و هدایت اختلافات بالقوه تدوین شده‌اند. در چنین محیطی روند تصمیم‌گیری کند و دشوار است. در حالی که در اغلب موارد توافق بر سر قوانینی که عادلانه و بی‌طرف تلقی می‌شوند، امکان‌پذیر است؛ توافق بر سر سیاست‌های اساسی امری دشوار می‌باشد. به هر حال در نهایت بحث‌های سیاسی در فضایی پرشور مطرح می‌گردند درحالی که قوانین، متضمن این امر خواهند بود که فرآیند مذکور در چارچوب «منافع ملی» خاتمه یافته و تصمیمات لازم اتخاذ گردند. بر همین اساس می‌توان باور داشت که نظام حقوق بودجه‌ی ایالات متحده‌ی آمریکا با تضمین اصول بودجه‌ریزی، علاوه بر تعیین صلاحیت موثر برای کنگره در امر بودجه‌ریزی دولتی، موجب برقراری نظام توازن بین قوا شده است.

۱. ابراهیمی‌نژاد، مهدی؛ فرج‌وند، اسفندیار، بودجه از تنظیم تا کنترل، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۸۰.
۲. پناهی؛ علی، بودجه‌ریزی عملیاتی: در نظریه و عمل، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۳. نوکلی، احمد، مالیه عمومی، سمت، ۱۳۸۲.
۴. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۸.
۵. رنه اشتورم، رنه، بودجه، ترجمه امان‌الله اردلان، چاپخانه علمی، ۱۳۲۵.
۶. شبیری‌نژاد، علی اکبر، حقوق قوه‌ی قانون‌گذاری در رسیدگی و تصویب بودجه - مبانی نظری و الگوی پیشنهادی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶.
۷. صدیق، حسن، مدیریت نوین بودجه، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۵۴.
۸. پیرنیا، حسین، مالیه عمومی، مالیات و بودجه تهران، ابن سینا، ۱۳۵۵.
۹. صراف، فریدون، بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران، موسسه عالی بازرگانی، چاپ چهارم، ۱۳۵۶.
۱۰. قاضی شریعت پناه، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸.
۱۱. قدیری اصل، باقر، کلیات علم اقتصاد، تهران، مه‌پر، چاپ پنجم، ۱۳۶۶.
۱۲. مباحثی در باب نظریه‌ی انتخاب عمومی: دیدگاه نهادی به سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه‌ی یوسف جمعی، محمد قاسمی و علی یوسفیان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۴.
۱۳. ویلداوسکی، آرون، بودجه‌بندی: یک تئوری تطبیقی فرآیندهای بودجه، ترجمه‌ی مسعود محمدی، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶.

۱۴. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین: نگارشی راهبردی (استراتژیک) سیراندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها، ترجمه‌ی سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده تهرانی، انتشارات مروارید، چاپ او، ۱۳۸۴.

ب: انگلیسی

1. Alan , Schick , "Budgeting as an Administrative Process , In Alan Schick , (ed), Perspectives on Budgeting , Washington D. C ; American Society for Public Administraion, 1980.
2. Allen Schick, "The Federal Budget: Politics, Policy, Process", The Brookings Institution, Washington Dc; 2000.
3. Downs Anthony "Why the Government Budget is too Small in a Democracy" , World Poltics, July,1960
4. Blondal Jon R; Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner, "Budgeting in the United States" , OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 2, OECD, Paris, 2003.
5. Callifornia Department of Finance, *Development of Modern Budget* , available on: <http://www. dot. ca. gov/Fisa/bag/history. htm>.
6. Walker David M., "Comptroller General of the United States," GAO Answers the Question: What's in a Name?" available on: <http://www. gao. gov/about/roll call 07192004. pdf>
7. Dolton. H ; " *Principles of Public Finance* " , London , Routledge & Kegan Paul , 1996
8. "Early History of Budgeting" available on: <http://www. nmu. edu>
9. GAO (Government Accountability Office), "Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties", 03-213, GAO, Washington DC; 2003

10. GOA, "GAO's Name Chnge and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004", GAO Washington DC, 2004, available on: [http:// www. gao. gov/about/namechange. html](http://www.gao.gov/about/namechange.html).
11. Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar Ellen Bradford and Russell Constantine, "The Debt Ceiling and Executive Latitude", Briefing Paper No. 11, last updated May 4 2005.
12. Rose Aidan. " Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries", Department of Law, Governance and International Relations, London Metropolitan University, February 2003
13. Heniff Jr. Bill, "Functional Categories of the Federal Budget " ,Congressional Research Service, 98-280, 2008 .
14. James L. Chan, " Models of Public Budgeting and Accounting Reform", OECD Journal on Budgeting, Vol2, Supplement 1, OECD, Paris, 2002.
15. Linert, Lan, "The Legal Framework for Budget System (Case Studies of Selected OECD Countries:United States) ", OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol. 4 performance, No3, 2004.
16. Nooree Lee, "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974," Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper, No. 34 , Last updated 4-29-08
17. Office of Mgmt. and Budget, "Historical Tables, Budget Of the United States Government Fiscal" Year 2009, 26 (2008), <http://Www. Whitehouse. Gov/Omb/Budget/Fy2009/Pdf/Hist. pdf>
18. Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets (GAO/AIMD/GGD-99-67, Apr. 12, 1999)
19. Performance Measurement: An Important Tool in Managing for Results (GAO/T-

GGD-92-35, May 5 1992)

20. Pridharashana Yapa, Anura, "Parliament and the Budgetary Process Including from a Gender Perspective, Colombo " Srilanka , 26 to 28 May 2003, available on: <http://www.ipu.org>
21. Robert D. Lee; Ronald Wayne Johnson; Philip G. Joyce, Public Budgeting Systems" New Yourk, 8th edition, 2008
22. Keith Robert; " A Brief Introduction to the Federal Budget Process", CRS Report for Congress, Order Code 96- 912 GOV, updated October 20 1997.
23. Keith; " Robert Introduction to the Federal Budget Process", CRS Report for Congress, Order Code 98-721 GOV, updated March 7 2008.
24. Streeter, Sandy, "The Congressional Appropriations Process: An Introduction, " Congressional Research Service, 97-684 , 2004.
25. The Results Act: Comments on Selected Aspects of the Strategic Plans of the Departments of Energy and the Interior (GAO/T-RCED-97-213, July 17 1997).
26. The Results Act: Observations on Draft Strategic Plans of Five Financial Regulatory Agencies (GAO/T-GGD-97-164, July 29 1997).
27. U. S. House of Representatives "How Our Laws Are Made" , Revised and Updated by Charles W. Johnson, Washington DC, 2001.
28. Wildavsky, Aron, "Political Implications of Budget Reform: A Retrospective ", Public Administration Review 52 ,(November / December 1992).
29. Willoughby, Katherine, *Model of Performance Measurement Use in Local Government: Understanding Budgeting, Communication and Lasting Effects*, University Of Illionois Chicago, April, 2005.