

## ساز و کارهای حمایت از حقوق کارگران در سازمان جهانی تجارت

دکتر سیدمحمد قاری سیدفاطمی \*

الهام نامداری \*\*

### چکیده

انتقادات فراوان حقوق بشری که در سال‌های اخیر به سازمان جهانی تجارت وارد شده است، گروه‌های حقوق بشری را بر آن داشته است تا به جست‌وجوی روش‌هایی برآیند که به مقابله با آثار منفی عملکرد این سازمان در ارتباط حقوق بشر برآیند. کم‌توجهی به نقض حقوق کار و بهره‌کشی از کار زنان و کودکان انتقادات زیادی را به سازمان جهانی تجارت وارد نموده است. البته، برخی از مدافعین حقوق بشر بر این اعتقادند که پاره‌ای از قوانین و مقررات سازمان جهانی تجارت را می‌توان به عنوان ابزاری برای مبارزه در برابر عدم رعایت شرایط منصفانه‌ی کار و حقوق کارگران به کار برد. با وجود این، ضمن معرفی این مقررات، در این مقاله به بحث در مورد دلایل ناکارآمدی این روش‌ها پرداخته می‌شود. برای نمونه، اعمال تبعیض میان کالاهایی که در فرآیند تولید آن‌ها موازین حقوق بشری و حقوق کارگران رعایت گردیده با کالاهایی که با نقض این موازین تولید شده‌اند و یا یارانه محسوب نمودن مزد ارزان کارگر از جمله‌ی این روش‌ها می‌باشد.

### کلید واژگان

سازمان جهانی تجارت، تعارض، حقوق بشر، استثنائات عمومی، دامپینگ اجتماعی.

---

\* دانشیار دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

\*\* دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق بین‌الملل.

## مقدمه

هدف از تاسیس سازمان جهانی تجارت، ایجاد یک سیستم با ثبات و قابل پیش‌بینی برای تجارت می‌باشد که شامل مقرراتی شفاف، کارا و عادلانه برای همه‌ی کنش‌گران در امر تجارت بین‌المللی باشد. تجارت کالا، خدمات و مالکیت معنوی، موضوعاتی هستند که توسط مقررات سازمان جهانی تجارت، پوشش داده شده‌اند.<sup>۱</sup> بر طبق نظریه‌ی مزیت نسبی<sup>۲</sup>، مدل اقتصادی سازمان جهانی تجارت، هر کشور باید کالایی را تولید نماید که می‌تواند آن را به بهترین شکل تولید نماید و آن کالا را با محصولات کشورهای دیگر که به بهترین شکل تولید می‌شوند، معاوضه نماید. این امر موجب ترویج تجارت و بهبود عملکرد اقتصادی دولت‌ها خواهد شد که در نهایت ارتقای سطح زندگی، تضمین اشتغال کامل و رشد در آمد واقعی را در پی خواهد داشت. بر اساس این نظریه، تمامی مشارکت‌کنندگان در فرآیند تجارت جهانی، در نهایت غنی‌تر خواهند شد.<sup>۳</sup> در حالی که مزیت نسبی کشورهای توسعه یافته در سرمایه‌های کلان و فن‌آوری پیش‌رفته‌ی آن‌ها دارد، تنها مزیت نسبی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مزد ارزان کارگر است که به آن‌ها اجازه‌ی تولید کالا با قیمت ارزان را می‌دهد.<sup>۴</sup> گروه‌های حقوق بشری در کنار کشورهای توسعه یافته همواره به شرایط نامساعد کار و مزد بسیار پایین کارگران در کشورهای در حال توسعه معترض بوده‌اند. در حالی که انگیزه‌ی مدافعین حقوق بشر، ارتقای شرایط کارگران است، کشورهای توسعه یافته، مزد پایین کارگر را نوعی یارانه یا دامپینگ تلقی نموده‌اند که با اصل تجارت منصفانه در تضاد است؛<sup>۵</sup> در این شرایط، گروه‌های حقوق بشری برای حمایت از حقوق کارگران، تلاش نموده‌اند تا با استفاده از قوانین و مقررات سازمان جهانی تجارت، راهی برای مبارزه با شرایط نامساعد کارگران بیابند.

## راه‌کارهای موجود در سازمان جهانی تجارت برای حمایت از حقوق کارگران

در میان قواعد و مقررات موجود در سازمان جهانی تجارت، به نظر می‌رسد بتوان اصول و مقررات ذیل را به عنوان سازوکاری در مقابله با نقض استانداردهای بنیادین کار به کار برد:

۱. ماده ۲ موافقت‌نامه‌ی تاسیس سازمان جهانی تجارت.

۲. طبق نظریه‌ی آدم/سمیت تجارت بین دو کشور بر اساس مزیت مطلق انجام می‌شود. وقتی یک کشور کم‌تر کالایی را با کارآیی بیش‌تر نسبت به کشور دیگر تولید می‌کند (یا مزیت مطلق دارد) و کالای دوم را نسبت به کشور دیگر با کارآیی کم‌تر تولید می‌کند (یا عدم مزیت مطلق دارد)، در این صورت هر دو کشور با تخصص در تولید کالایی که در آن مزیت مطلق دارند و از مبادله‌ی آن با یکدیگر، منافع به دست می‌آورند. در این فرآیند، منابع و عوامل تولید با کارآمدترین روش مورد استفاده قرار می‌گیرند و تولید هر دو کالا افزایش می‌یابد. این افزایش در تولید هر دو محصول، منافع ناشی از تخصص است که از طریق مبادله بین دو کشور تقسیم خواهد شد. در سال ۱۸۱۷ میلادی دیوید ریکاردو با چاپ کتاب اصول اقتصاد سیاسی و مالیات، قانون مزیت نسبی را ارائه کرد. این نظریه تا کنون به منزله‌ی یکی از مهم‌ترین قوانین بلا منازع اقتصادی با کاربردهای عملی فراوان باقی مانده است. بر اساس قانون مزیت نسبی حتی اگر یک کشور در تولید هر دو کالا نسبت به کشور دیگر کارآیی کم‌تری داشته باشد (یعنی در تولید هیچ کالایی مزیت مطلق نداشته باشد) هنوز هم پایه‌ای برای تجارت دو جانبه سودآور وجود دارد. کشور اول باید در تولید و صدور کالایی تخصص پیدا کند که عدم مزیت مطلق کم‌تری دارد (کالایی با مزیت نسبی) و کالایی را وارد کند که در تولید آن عدم مزیت مطلق کم‌تری دارد.

سالواتوره، دومینیک، تجارت بین‌الملل، ترجمه‌ی حمید رضا ارباب، نشر نی، ۱۳۸۸ صص. ۴۴-۴۱.

3. 10 Benefits of the WTO trading system, available at : [www.wto.org](http://www.wto.org).

4. McGruden, Christopher, Davies, Anne, A Perspective on Trade and Labor Rights, Journal of International Economic Law, Vol.9, No. 1, 2003, p46-8.

5. Ibid.

- اصل عدم تبعیض و استثنائات عمومی نسبت به مقررات سازمان جهانی تجارت مقرر در ماده‌ی ۲۰ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت.
  - مقررات مرتبط با یارانه‌ها و دامپینگ.
  - اقدامات حفاظتی.
- در ادامه ضمن بررسی موارد فوق، قابلیت اعمال آن‌ها در برابر نقض حقوق بشر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲-۱- اصل عدم تبعیض و استثنائات عمومی نسبت به مقررات سازمان جهانی تجارت

### ۱-۱- تحلیل مفهومی اصل

مهم‌ترین اصلی که سازمان جهانی تجارت بر آن مبتنی است، اصل عدم تبعیض است: اصل عدم تبعیض خود به دو قسمت دول کامله‌الوداد<sup>۶</sup> و رفتار ملی تقسیم می‌شود. شرط دول کامله‌الوداد اعطای بهترین وضعیت تجاری اعطا شده‌ی هر عضو به دیگر اعضاست و شرط رفتار ملی بدین معنی است که پس از عبور از مرز و پرداخت حقوق و عوارض مربوطه تبعیضی بین کالا و عرضه‌کننده‌ی کالای خارجی با کالا و عرضه‌کننده‌ی کالای داخلی صورت نگیرد. ماده‌ی ۱ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت<sup>۷</sup> ۱۹۹۴ و ماده‌ی ۲ موافقت‌نامه‌ی عمومی راجع به تجارت خدمات<sup>۸</sup>، هر دو به صراحت رفتارهای تبعیض‌آمیز را منع کرده‌اند. طبق این مواد کالا و خدمات وارداتی به کشورهای عضو باید مشمول مقرراتی مشابه و یکسان با همه‌ی اعضا که همان شرط دول کامله‌الوداد می‌باشد، قرار گیرد.

طبق ماده‌ی ۳ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت<sup>۹</sup> یا همان گات<sup>۱۰</sup>، رفتار تبعیض‌آمیز نسبت به کالاهای وارداتی در مقابل کالاهای داخلی ممنوع است. طبق این ماده کشورهای عضو از اتخاذ آن دسته از سیاست‌های داخلی که به اعطای

6. Most Favored Nations. (MFN).

۷. بند ۱ ماده‌ی ۱ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت (گات)، تحت عنوان رفتار کلی بر اساس اصل ملت کامله‌الوداد چنین مقرر می‌دارد: هر گونه مزیت، کمک، امتیاز یا معافیت اعطایی توسط یک عضو متعهد برای محصولی که مبدأ آن کشوری دیگر بوده و یا برای آن کشور ارسال شده است فوراً و بدون هیچ گونه قید و شرطی به هر محصول مشابه وارداتی یا به مقصد سرزمین کلیه‌ی اعضای متعهد تعمیم داده خواهد شد. این ماده مربوط است به حقوق گمرکی و هر نوع هزینه‌های مقرر بر واردات و صادرات یا در ارتباط با آن‌ها و نیز عوارضی که شامل انتقال بین‌المللی سرمایه‌ای است که برای واردات یا صادرات پرداخت شده و روش وصول حقوق و عوارض مزبور، مجموعه مقررات و تشریفات راجع به واردات یا صادرات و نیز کلیه‌ی مسائل موضوع بندهای ۲ و ۴ ماده ۳.

۸. بند ۱ ماده‌ی ۲ موافقت‌نامه تجارت خدمات چنین مقرر داشته است:

هر عضو در مورد هر اقدام مشمول موافقت‌نامه‌ی حاضر، فوراً بدون قید و شرط رفتاری را در مورد خدمات و عرضه‌کنندگان خدمات هر عضو دیگر در پیش خواهد گرفت که از رفتار متخذه در مورد خدمات و عرضه‌کنندگان خدمات مشابه هر کشور دیگر نامطلوب‌تر نباشد.

۹. بند ۱ و ۲ ماده‌ی ۳ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت به ترتیب چنین مقرر می‌دارند:

۱- «اعضای متعهد می‌پذیرند که مالیات و سایر هزینه‌های داخلی و قوانین، مقررات و الزامات موثر بر فروش، پیشنهاد فروش، خرید، حمل و نقل، توزیع یا استفاده از کالاهای [موجود] در بازار داخلی و مقررات کمی داخلی که مخلوط، پردازش یا استفاده کردن از محصولات را در مقادیر یا نسبت‌های مشخص ایجاب می‌کند، نباید نسبت به کالاهای وارداتی یا داخلی به طریقی اعمال شود که منجر به حمایت از کالاهای داخلی گردد.

۲- هزینه‌ی کالاهای متعلق به هر یک از اعضای متعهد که به سرزمین عضو دیگری وارد می‌شود نباید به طور مستقیم یا غیرمستقیم بیش‌تر از هزینه‌های موجود برای کالاهای مشابه داخلی باشد. به علاوه، هیچ یک از طرفین متعهد به طریق دیگری مالیات‌ها یا هزینه‌های داخلی دیگری را بر کالاهای وارداتی یا داخلی به شکلی که مغایر با اصول اعلام شده در بند اول باشد اعمال نخواهد کرد». به نقل از:

بیگ زاده، ابراهیم؛ کلینی، شهناز؛ یاقوتی، منیژه، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، جلد اول (سازمان‌های جهانی)، انتشارات مجد، ۱۳۸۲، ص ۳۱۳.

10. General Agreement on Tariffs and Trade, (GATT).

امتیازات و مساعدت‌ها نسبت به کالاهای مشابه وارداتی منجر شود منع شده‌اند؛ مثلاً نمی‌توانند بر تولیدات داخلی مشابه کالاهای وارداتی مالیات کم‌تری وضع نمایند.

پرسش اساسی این است که آیا می‌توان اصل عدم تبعیض را به گونه‌ای تفسیر نمود که بتوان به موجب آن، میان کالاها و خدماتی که در فرآیند تولید آن، نقض حقوق بشر صورت گرفته است با کالاها و خدماتی که در فرآیند تولید آنها استانداردهای حقوق بشری نقض نگردیده است، تفکیک قائل شد؟ به عنوان مثال آیا یک کشور عضو سازمان جهانی تجارت می‌تواند بدون نقض قواعد و مقررات این سازمان، واردات کالا از کشوری که در آن کالا و خدمات توسط کودکان تولید شده و یا در فرآیند تولید آن حداقل استانداردهای ضروری برای حفظ سلامت کارگران رعایت نشده است را ممنوع سازد و یا بر روی این قبیل کالاها، تعرفه‌های بیش‌تری وضع کند؟ برای پاسخ مثبت به این پرسش هنوز راه زیادی باید پیموده شود.

## ۲-۱- استثنائات عمومی

با این که عدم تبعیض از اصول اساسی سازمان جهانی تجارت می‌باشد، ماده‌ی ۲۰ موافقت‌نامه‌ی گات تحت عنوان «استثنائات کلی» و ماده‌ی ۲۱ آن تحت عنوان «استثنائات امنیتی»، مواردی را پیش‌بینی نموده‌اند که به موجب آنها می‌توان، از اصل عدم تبعیض تخطی نمود. ماده‌ی ۲۰ گات، تحت عنوان استثنائات کلی چنین مقرر می‌دارد:

«با در نظر گرفتن این امر که اقدامات مذکور در ذیل نباید به گونه‌ای اجرا شوند که به عنوان وسیله‌ای برای تبعیض خودسرانه یا غیرعادلانه میان کشورهای دارای شرایط یکسان، یا برای اعمال محدودیت‌های پنهان بر تجارت بین‌المللی به شمار آیند، هیچ چیز در این موافقت‌نامه به گونه‌ای تفسیر نخواهد شد که مانع از اجرای اقدامات زیر توسط هر عضو متعاقد گردد:

الف) اقدامات لازم برای حراست از اخلاق عمومی،

ب) اقدامات لازم برای حفظ حیات و سلامت انسان، حیوان و گیاه،

ج) اقدامات لازم برای ورود یا صدور طلا و نقره،

د) اقدامات لازم برای اطمینان از رعایت قوانین و مقرراتی که مغایر مقررات این موافقت‌نامه نیستند از جمله قوانین و مقررات مربوط به اجرای گمرکی، اجرای انحصارات معمول طبق بند ۴ ماده‌ی ۲ و ماده‌ی ۱۷، حمایت از حق اختراع، علایم تجاری و حق تقلید و جلوگیری از روش‌های مزورانه،

ه) اقدامات مربوط به محصولات که حاصل کار زندانیان است،

و) اقداماتی که برای حفظ ذخایر ملی دارای ارزش‌های هنری، تاریخی یا باستان‌شناسی اتخاذ شده‌اند،

ز) اقدامات مربوط به حفاظت از منابع طبیعی تمام‌شدنی به شرط این که این گونه اقدامات با اعمال محدودیت بر تولید

یا مصرف داخلی همراه باشد، ...».

بنابراین شرایطی که باعث می‌شود یک دولت دست به اقدام تبعیض‌آمیز بزند باید مبتنی بر یکی از دلایل مندرج در ماده‌ی ۲۰ موافقت‌نامه‌ی گات باشد. همان‌گونه که دیده شد ماده‌ی ۲۰ موافقت‌نامه‌ی گات و مواد مشابه با آن در دیگر



موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت مانند ماده‌ی ۲۳ موافقت‌نامه‌ی خرید عمومی<sup>۱۱</sup>، موارد نقض حقوق بشر را در بر نمی‌گیرند، به عبارت دیگر، نقض حقوق بشر مجوزی برای تخطی از اصل عدم تبعیض نمی‌باشد.

بنابراین برای استفاده از استثنائات عمومی به منظور جلوگیری از نقض حقوق بشر، می‌بایست استانداردهای حقوق بشری نقض شده را در چهارچوب یکی از موارد ذیل توجیه نمود:

(الف) اقدامات لازم برای حراست از اخلاق عمومی،

(ب) اقدامات لازم برای حفظ حیات انسان، حیوان، گیاه و یا استثنائات مرتبط با سلامت،

(ج) اقدامات مربوط به محصولاتی که حاصل کار زندانیان است،

(د) اقدامات مرتبط به حفاظت از منابع طبیعی تمام شدنی .

مدافعین حقوق بشر استدلال می‌نمایند که امروزه حقوق بشر به عنوان هسته‌ی اصلی اخلاق عمومی در بسیاری از جوامع و نیز در سطح روابط بین‌المللی مطرح می‌باشد؛ بنابراین عبارت اخلاق عمومی باید به گونه‌ای تفسیر شود که دربرگیرنده‌ی حقوق بشر که شامل حقوق کارگران نیز هست، بشود.<sup>۱۲</sup> این استدلال در مورد منع بهره‌کشی از کار کودکان و نیز منع بدترین اشکال کار کودکان دارای پشتوانه‌ی قوی‌تری می‌باشد. ماده‌ی ۳ مقاوله‌نامه‌ی بدترین اشکال کار کودکان مصادیق چنین کارهایی را به شرح زیر برمی‌شمرد:

(الف) کلیه‌ی اشکال بردگی یا شیوه‌های مشابه بردگی، از قبیل فروش و قاچاق کودکان، بردگی به علت بدهی و رعیتی با کار یا به اجبار از جمله استخدام به زور و اجباری کودکان برای استفاده از آنان در درگیری‌های مسلحانه.

(ب) استفاده یا مهیا کردن یا عرضه‌ی کودک برای روسپی‌گری، تهیه‌ی صور قبیحه یا اعمال شنیع.

(ج) استفاده یا مهیا کردن یا عرضه‌ی کودک برای فعالیت‌های غیرقانونی به ویژه برای تولید و قاچاق مواد مخدر که در معاهدات بین‌المللی مربوطه تعریف شده‌اند.

(د) کاری که به دلیل ماهیت یا شرایط آن، احتمال دارد برای سلامتی، ایمنی یا اخلاقیات کودک ضرر داشته باشد.

در رابطه با بند «الف» ماده‌ی ۲۰ موافقت‌نامه‌ی گات، می‌توان قائل بر این شد که در صورت تولید محصول یا ارائه‌ی خدماتی که حائز شرایط بند «ب» ماده‌ی ۳ مقاوله‌نامه‌ی بدترین اشکال کار کودک باشد، این تولید مغایر با اخلاق عمومی است و یک دولت حق دارد تا تمهیدات لازم را برای حراست از اخلاق عمومی به کار برد. هم‌چنین در مورد بند «د» ماده‌ی ۳ مقاوله‌نامه‌ی بدترین اشکال کار کودک، می‌توان استدلال نمود؛ زمانی که حداقل استانداردهای ایمنی و بهداشت کار رعایت نشود، می‌تواند حیات و سلامت جسم و روان کارگر را به خطر انداخته، در نتیجه مشمول بند «ب» ماده‌ی ۲۰ گات

<sup>۱۱</sup> ماده‌ی ۲۳ استثنائات موافقت‌نامه.

۱- هیچ چیز در این موافقت‌نامه نباید به گونه‌ای تفسیر شود که هر یک از طرف‌ها را از انجام اقدامات لازم برای جلوگیری از افشای اطلاعاتی که برای حفاظت از امنیت ملی یا مقاصد دفاع ملی آن‌ها در رابطه با خرید تسلیحات، مهمات یا ادوات جنگی و یا تدارکات ضروری برای امنیت ملی یا مقاصد دفاع ملی الزامی تلقی می‌شود، باز دارد.

۲- هیچ چیز در این موافقت‌نامه، با این شرط که این اقدامات به شیوه‌ای اعمال نگردد که باعث تبعیض خودسرانه و غیرموجه بین کشورهای که شرایط یکسانی بر آن‌ها حاکم است شود و یا محدودیت پنهان بر سر راه تجارت بین‌الملل شود، ایجاد نماید، نباید به گونه‌ای تفسیر شود که هر یک از طرف‌ها را از اجرای اقداماتی که برای حفاظت از اخلاق، نظم یا ایمنی عمومی، حیات یا بهداشت انسانی، حیوانی یا گیاهی، یا مالکیت فکری ضروری می‌باشند یا در ارتباط با محصولات یا خدمات اشخاص معلول، نهادهای خیریه و یا کار زندانیان ضروری است؛ باز دارد.

12. Howes, Robert, "The World Trade Organization and the Protection of Worker Rights", The Journal of Small and Emerging Business, Vol. 3, 1999, p. 7, available at: <http://www.worldtradelaw.net/articles/howesworkers.pdf>.

قرار می گیرد.

بند «ه» مادهی ۲۰ گات را نیز می توان برای مقابله با شرایط مقرر در بند «الف» مادهی ۳ به کار برد؛ چرا که استفادهی اجباری از کار کودکان و استثمار آنان همان به بردگی کشاندن کودکان است و به سختی می توان پذیرفت که یک کشور بتواند در مورد محصولات تولید شده توسط کار زندانیان از استثنای بند «ه» مادهی ۲۰ بهره مند گردد، اما نتواند در برابر کالاها و خدماتی که به وسیلهی به بردگی کشاندن کودکان تولید می شود، قائل به استثنا شود.<sup>۱۳</sup>

### ۳-۱- بررسی رویه‌ی سازمان جهانی تجارت در اعمال تبعیض

در ارگان حل اختلاف سازمان جهانی تجارت قضایی مطرح شده که در آن‌ها اصل عدم تبعیض با استناد به مادهی ۲۰ موافقت نامهی گات، مورد تخطی قرار گرفته است. به عنوان مثال در قضیهی *آزبست*<sup>۱۴</sup>، فرانسه که سابق بر آن، واردکنندهی مقادیر زیادی آزبست بود، به منظور کنترل خطرات ناشی از آن، صادرات آزبست و هم چنین کالاهایی را که در تولید آن‌ها آزبست به کار رفته بود ممنوع ساخت. کانادا علیه این اقدام فرانسه، در ارگان حل اختلاف سازمان جهانی تجارت اقامه‌ی دعوا کرد. جوامع اروپایی این اقدام خود را بر پایه‌ی این استدلال که آزبست نه تنها برای سلامت کارگران ساختمانی که دایم با آن سر و کار دارند مضر می باشد، بلکه به افرادی که به طور اتفاقی در معرض آن قرار می گیرند نیز آسیب می رسانند، توجیه می نمودند. کانادا مدعی بود که این اقدام نقض مادهی ۳ و ۶ گات می باشد. در این قضیه *پانل* نقض مواد ۳ گات را احراز نمود و مقرر داشت که خطرات ناشی از آزبست، این کالاها را از مشابهت با کالاهای مشابه بدون خطر آزبست خارج نمی سازد؛ در نتیجه اقدام فرانسه، تبعیض آمیز و نقض مادهی ۳ گات می باشد. البته در نهایت در این قضیه با وجود احراز نقض مادهی ۳ گات، *پانل* با استناد به مادهی ۲۰ گات به نفع فرانسه رای داد<sup>۱۵</sup>. در قضیه *دلفین* تن<sup>۱۶</sup> نیز تفاوت گذاری در روش صید دلفین به طریقی که از حیات دلفین ها حمایت شود، ممنوع دانسته شد چرا که روش صید هیچ گونه تفاوتی را در کیفیت کالا ایجاد نمی نمود. بنابراین در رویه‌ی قضایی سازمان جهانی تجارت، مشابهت میان کالاها بر اساس معیارهایی چون کیفیت و کاربرد نهایی کالا در بازار سنجیده می شود. در نتیجه فرآوردها و روش های تولید که عموماً تاثیری بر روی کیفیت کالا ندارند، مجوزی برای رفتارهای متفاوت نسبت به کالاهای مشابه نمی باشند.

13. Zagel, Gudrun Monika, "The WTO and Trade-Related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives", Austrian Review of International and European Law, 2004, p.20. available at : [www.//ssrn.com/abstract=859166](http://www.//ssrn.com/abstract=859166).

14. EC—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products, Report of the AB, WT/DS135/AB/R, adopted on 12 Mar, 2001 (EC—Asbestos).

15. Available at: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis09_e.htm).

۱۶. این قضیه توسط مکزیک و گروهی از کشورها بر علیه ایالات متحدهی آمریکا مطرح شد. در این قضیه قانون حمایت از پستانداران دریایی ایالات متحدهی آمریکا، استانداردهایی را برای حمایت از دلفین ها برای کشتی های ماهی گیری محلی و کشورهایی که کشتی های ماهی گیری شان در آن منطقه از اقیانوس آرام به صید می پرداختند، مقرر داشته بود. به موجب این قانون، اگر کشوری که ماهی تن به ایالات متحده صادر می نمود نمی توانست ثابت کند که تمام استانداردهای حمایتی ایالات متحده را رعایت کرده است، ایالات متحده، واردات هر نوع ماهی از آن کشور را ممنوع می نمود.

United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the AB, WT/DS58/AB/R, adopted on 12 Oct. 1998. (Shrimp/Turtle).

با توجه به رویه‌ی ارگان حل اختلاف سازمان جهانی تجارت، از آن‌جا که نقض حقوق کارگران در فرآیند تولید کالا، مانند عدم رعایت حداقل مزد و یا اجبار به کار اضافی بدون مزد، تفاوتی در کیفیت کالا و کاربرد نهایی آن ایجاد نمی‌نماید، دولت‌ها نمی‌توانند واردات کالاهایی که در فرآیند تولید آن‌ها حقوق بشر نقض شده است را ممنوع سازند و یا مالیات بیش‌تری را بر آن‌ها بار نمایند، چرا که این اقدامات می‌تواند منجر به نقض ماده‌ی ۳ گات گردد.

انتقادات وارده به استدلالات مدافعین حقوق بشر همان انتقاداتی است که در به‌کار بردن اصل عدم تبعیض عنوان می‌گردد، چرا که استثنائات مذکور در ماده‌ی ۲۰ توجهی به فرآیند تولید ندارد و صرفاً به کالای تولید شده اشاره دارند. از طرف دیگر، استفاده از ماده‌ی ۲۰، به عنوان ابزاری برای حمایت از استانداردهای بنیادین کار، نظم موجود در زمینه‌ی تجارت آزاد را به خطر می‌اندازد؛ چرا که می‌تواند باعث شود که اعضای سازمان جهانی تجارت به جای تمرکز بر قواعد تجاری، به قضاوت‌هایی سیاسی اقدام نمایند که می‌تواند در نهایت منجر به تغییر فلسفه‌ی وجودی سازمان جهانی تجارت گردد.

هم‌چنین باید ثابت شود اقدامات صورت گرفته به موجب ماده‌ی ۲۰، برای حمایت از حیات و سلامت انسان ضروری می‌باشد و بنابراین باید ثابت شود که نقض برخی از حقوق مذکور در اعلامیه‌ی سازمان جهانی کار مانند منع کار کودکان و منع کار اجباری، منجر به تهدید حیات و سلامت انسان می‌گردد. در قضیه‌ی سیگارهای تایلندی، پانل، منع واردات سیگار به تایلند را بر اساس ضرورت ماده‌ی ۲۰ قابل توجیه ندانست.<sup>۱۷</sup>

علاوه بر نکات فوق، به موجب مقدمه‌ی ماده‌ی ۲۰، این اقدامات نباید به گونه‌ای اجرا شوند که به عنوان وسیله‌ی تبعیض خودسرانه یا غیرعادلانه میان کشورهای دارای شرایط یکسان به کار روند. بنا براین اگر این گونه اقدامات تجاری در تمام کشورهایی که دارای شرایط نامطلوبی در مورد حقوق کارگران و رعایت استانداردهای بنیادین کار می‌باشند، به صورت یکسانی اعمال نگردند به عنوان یک محدودیت پنهان بر تجارت بین‌الملل و یک تبعیض غیرعادلانه محسوب می‌گردد که مانع از آن می‌شود تا ماده‌ی ۲۰ قابلیت اعمال بیابد.

باید توجه داشت که استثنائات کلی را نمی‌توان به گونه‌ای تفسیر نمود که به دولت‌های عضو اجازه‌ی هرگونه اقدامی را مغایر با تعهدات سازمان جهانی تجارت در حیطه‌ی صلاحیت داخلی‌شان بدهد. چنین تفسیری، می‌تواند آثار منفی زیادی داشته باشد تا آن‌جا که منجر به بی‌اثر نمودن مقررات سازمان جهانی تجارت گردد.

---

<sup>۱۷</sup>. در قضیه سیگارهای تایلندی، آمریکا با طرح دعوا در گات، عنوان نمود که قانون دخانیات ۱۹۶۶ تایلند که مقرر می‌دارد واردات سیگار مگر با مجوز مدیرکل حوزه‌ی مالیاتی ممنوع است، مغایر با بند (۱) ماده‌ی ۶ موافقت‌نامه‌ی گات می‌باشد، چرا که در طول ده سال گذشته هیچ مجوزی برای واردات سیگار اعطا نشده است. بر اساس نظر آمریکا، این اقدام تایلند با استناد به هیچ یک از بندهای ذکر شده در ماده‌ی ۲۰ مانند بند «ب» آن که در بردارنده‌ی اقدامات لازم برای حفظ حیات و سلامت انسان، حیوان و گیاه می‌باشد، قابل توجیه نمی‌باشد، چرا که بر اساس ماده‌ی ۲۰، اقدامات اتخاذ شده نباید به گونه‌ای اجرا شوند که به عنوان وسیله‌ای برای تبعیض خودسرانه یا غیرعادلانه میان کشورهای دارای شرایط یکسان باشد، در این مورد هیچ گونه محدودیت مشابهی برای تولید سیگارهای داخلی وجود ندارد.

بنابراین، آمریکا زیان‌بار بودن سیگار برای سلامتی را مورد بحث قرار نداده بود، بلکه ادعا می‌نمود که هدف از قانون دخانیات تایلند، حمایت از صنعت داخلی دخانیات این کشور است. بنابراین، تا زمانی که تولید، فروش و صادرات سیگار، در تایلند، در سطح بالایی قرار دارد، استناد به حفظ حیات و سلامت انسان، محلی از اعراب ندارد.

Thailand—Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, Panel Report, DS10/R-37S/200, adopted on 7 Nov. 1990.

## ۲- مقررات مرتبط با دامپینگ و یارانه‌ها:

مدافعین حقوق بشر بر این اعتقادند که با یارانه و دامپینگ محسوب نمودن مزد ارزان کارگر و عدم رعایت استانداردهای بنیادین کار، مقررات سازمان جهانی تجارت، قابلیت اعمال به منظور مبارزه با نقض حقوق کارگران را می‌یابد؛ اما آیا می‌توان عدم رعایت استانداردهای کار و مزد پایین کارگر را که در نهایت منجر به آن می‌گردد که یک کالا با قیمتی کم‌تر در دسترس مصرف‌کننده قرار گیرد، به عنوان نوعی دامپینگ تلقی نمود و برای آن عوارض جبرانی در نظر گرفت؟ بر اساس این استدلال، نادیده انگاشتن حداقل مزد منصفانه و اجرت مساوی برای کار با ارزش مساوی، بهره‌کشی از کار کودکان و عدم فراهم نمودن شرایط ایمن و سالم کار نوعی یارانه و دامپینگ اجتماعی تلقی می‌شود<sup>۱۸</sup> که منجر به تولید کالاهای ارزان می‌شود. این شیوه علاوه بر آن که ناقض حقوق بشر است با استانداردهای تجارت منصفانه نیز در تعارض است.<sup>۱۹</sup>

برای بررسی صحت ادعای فوق لازم است با توجه به مفهوم دامپینگ و یارانه در سیاق سازمان جهانی تجارت، قابلیت اعمال این مقررات را به عنوان ابزاری برای جلوگیری از نقض استانداردهای بنیادین کار، بررسی نمود.

### ۱-۲- دامپینگ

سازمان جهانی تجارت دامپینگ (قیمت‌شکنی در تجارت) را یک مانع بر سر راه تجارت آزاد تلقی نموده است. به موجب ماده‌ی ۶ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت، دامپینگ عبارت است از صادرات یک کالا با قیمتی کم‌تر از هزینه‌های تمام شده یا فروش کالا در خارج با کم‌تر از قیمت داخلی. از نظر این ماده، دامپینگ در صورتی که ضرر مهمی را به صنعت موجود در سرزمین عضو متعاقد وارد آورد و یا عملاً تولید آن را به تاخیر اندازد و یا تهدیدی برای آن باشد محکوم خواهد بود.<sup>۲۰</sup>

---

<sup>۱۸</sup> دامپینگ اجتماعی استفاده از نیروی کار بسیار ارزان و یا استفاده از کار زندانیان برای تولید کالاهایی است که با قیمت بسیار پایین به فروش می‌رسند.

<sup>۱۹</sup> Cassiminate, Anthony E; "Human Rights Related Trade Measures under International Law", Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p.150.

<sup>۲۰</sup> دامپینگ در سه نوع مستمر (دایمی)، دامپینگ مخرب یا غارت‌گر و دامپینگ تصادفی (گاه و بی‌گاه) دسته‌بندی می‌شود. دامپینگ مستمر یا تبعیض قیمت در سطح بین‌المللی، تمایل دایمی یک انحصارگر داخلی را به حد اکثر کردن سود کل خود با فروش کالا با قیمت بیش‌تر در بازار داخلی (که فاقد محدودیت‌های تجاری یا هزینه‌های حمل و نقل است) نسبت به قیمت بین‌المللی (که از رقابت تولیدکنندگان خارجی به دست می‌آید) نشان می‌دهد.

دامپینگ مخرب یا غارت‌گر، فروش موقتی یک کالا در خارج با قیمتی کم‌تر از هزینه‌ی تولید یا قیمتی کم‌تر از قیمت داخلی است. بعد از آن که سایر تولیدکنندگان خارجی مجبور به ترک بازار شدند، آن گاه برای کسب سود ناشی از قدرت انحصاری به دست آمده در بازار خارجی، قیمت‌ها افزایش می‌یابد.

دامپینگ تصادفی عبارت است از فروش اتفاقی یک کالا در خارج با قیمتی کم‌تر از هزینه‌ی تولید یا قیمتی کم‌تر از قیمت‌های داخلی آن جهت تخلیه‌ی مازاد پیش‌بینی نشده کالاها بدون آن که باعث کاهش قیمت‌های داخلی شود.

به منظور حمایت از صنایع داخلی در یک بازار رقابتی ناسالم، اعمال محدودیت‌های تجاری که باعث خنثی کردن دامپینگ می‌شود، مجاز شناخته شده است. این محدودیت‌ها معمولاً به شکل عوارض ضد دامپینگ (به منظور حذف تفاوت در قیمت) یا تهدید به وضع چنین عوارضی خود را نشان می‌دهد. به هر حال تعیین نوع دامپینگ کار مشکلی است و تولیدکنندگان داخلی قاطعانه از بازار داخلی در مقابل هر نوع دامپینگ حمایت

به موجب مقررات این ماده، هر عضو متعهد می‌تواند به منظور جبران یا منع دامپینگ، بر هر یک از کالاهای دامپینگ شده، عوارض ضد دامپینگ وضع نماید. زمانی کالاهای صادراتی یک کشور به کشور دیگر با بهایی کم‌تر از بهای متداول آن به بازار کشور وارد کننده عرضه می‌شود که بهای کالای مذکور:

الف) کم‌تر از قیمت متداول آن در عملیات تجاری عادی برای [تولید] یک کالای مشابهی باشد که به منظور مصرف در کشور صادر کننده در نظر گرفته شده است.

ب) یا در صورت نبود [نامعلوم بودن] بهای کالای فوق در بازار داخلی کشور صادر کننده، چنانچه بهای کالای صادراتی:

- ۱- کم‌تر از بالاترین قیمت متداول آن برای صادرات یک کالای مشابه به کشور ثالث در عملیات تجاری عادی باشد.
- ۲- کم‌تر از قیمت تولید این کالا در کشور اصلی به اضافه‌ی یک هزینه‌ی اضافی متعارف به‌عنوان هزینه‌ی فروش و سود باشد.

## ۲-۲-۲-۲-۲ یارانه‌ها

مقررات ماده‌ی ۶ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت، با ماده‌ی ۱۶ این موافقت‌نامه در مورد یارانه‌ها تکمیل می‌گردد.<sup>۲۱</sup> بنابراین ماده، اعضا می‌بایست از پرداخت یارانه در مورد محصولات اولیه خودداری نمایند. با وجود این، در صورتی که یک عضو متعهد به طور مستقیم یا غیرمستقیم هر نوع یارانه را اعطا نماید که موجب افزایش صادرات محصولی بنیادین از سرزمین این عضو شود؛ چنین یارانه‌ای به نحوی اعطا نخواهد شد که آن عضو متعهد بیش از سهم منصفانه در تجارت صادراتی این کالا را به خود اختصاص دهد.

وفق ماده‌ی ۱ موافقت‌نامه‌ی یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، یارانه کمک مالی دولت یا هر رکن عمومی (دولتی) در قلمرو یک عضو است که می‌تواند دارای اشکال مختلفی باشد.<sup>۲۲</sup> این موافقت‌نامه یارانه‌ها را به سه دسته تقسیم می‌نماید:

---

می‌کنند. با چنین عملی واردات محدود می‌شود (نظریه به ستوه آوردن) و به دنبال آن تولید و سود داخلی افزایش می‌یابد. ممکن است در دامپینگ مستمر و تصادفی، منافع ناشی از قیمت‌های پایین که نسبت مصرف‌کنندگان می‌شود بیش از زیان ناشی از کاهش محصول تولیدکنندگان داخلی باشد.

سالواتوره، دومینیک، تجارت بین‌الملل، ارباب، نشر نی، ۱۳۸۸، صص. ۳۶۸-۳۶۵.

۲۱. یارانه‌های صادرات به صورت پرداخت‌های مستقیم (یا اعطای معافیت‌های مالیاتی و وام‌های یارانه‌ای) به صادرکنندگان بالقوه و بالفعل یا اعطای وام‌های کم بهره به خریداران خارجی به منظور رونق صادرات است. در این صورت، یارانه‌های صادرات را می‌توان نوعی دامپینگ به حساب آورد. از آنجا که طبق توافق‌های بین‌المللی، یارانه‌ی صادرات غیرقانونی است، بسیاری از کشورها به نحوی اقدام به پرداخت یارانه‌ی صادرات می‌کنند که از نظرها پنهان بماند.

به‌طور مثال، تمام کشورهای بزرگ صنعتی به خریداران خارجی کالاهای صادراتی خود وام‌های کم بهره پرداخت می‌کنند؛ اعطای وام خرید از طریق کارگزاران مختلف نظیر بانک صادرات- واردات آمریکا انجام می‌شود. تامین اعتبار مالی با بهره‌ی کم جهت خرید خارجیان حدود دو درصد صادرات آمریکا را شامل می‌شود که این رقم در مورد صادرات در ژاپن، فرانسه و آلمان بیش‌تر است. در واقع، امروزه یکی از مهم‌ترین موارد شکایت آمریکا از سایر کشورهای صنعتی، مربوط به پرداخت «یارانه‌ی صادرات» است. مقدار یارانه را می‌توان از اختلاف بین بهره‌ای که باید به وام تجاری پرداخت می‌شد با بهره‌ای که در واقع پرداخت می‌شود (با نرخ یارانه‌ای) محاسبه کرد.

۲۲. به موجب ماده‌ی ۱ موافقت‌نامه‌ی یارانه‌ها و اقدامات جبرانی این موارد عبارتند از:

۱- عمل دولت که متضمن انتقال مستقیم وجوه (مثلا کمک‌های بلاعوض، وام و تزریق سرمایه)، انتقالات بالقوه‌ی مستقیم وجوه یا تعهدات باشد (مثلا تضمینات وام)؛

۲- درآمد دولت که در شرایط دیگر وصول می‌شود، وصول نشود یا از آن چشم‌پوشی گردد (مثلا مشوق‌های مالی مانند تخفیفات مالیاتی)؛

الف) یارانه‌های ممنوع؛

ب) یارانه‌های قابل تعقیب؛ و

ج) یارانه‌های غیرقابل تعقیب.

یارانه‌های ممنوع یارانه‌هایی می‌باشند که به استناد قانون یا واقع<sup>۲۳</sup> به تنهایی یا به عنوان یکی از چند ضابطه‌ی دیگر، موکول به عملکرد صادراتی هستند؛ از جمله یارانه‌هایی که در پیوست ۱ توضیح داده شده‌اند و یا یارانه‌هایی که به تنهایی یا به عنوان یکی از چند ضابطه‌ی دیگر، موکول به استفاده‌ی بیش‌تر از کالاهای داخلی در قیاس با کالاهای وارداتی هستند<sup>۲۴</sup>.

برای استفاده از مقررات مرتبط با د/مپینگ و یارانه در حمایت از استانداردهای بنیادین کار ابتدا باید نادیده انگاشتن این استانداردها را نوعی یارانه و یا د/مپینگ محسوب نمود، و در مرحله‌ی بعدی ثابت نمود که این اقدامات گونه‌ای از یارانه‌های قابل تعقیب به شمار می‌روند. مدافعین این استدلال برای اثبات نظر خود به بند «د» پیوست ۱ موافقت‌نامه‌ی یارانه‌ها و اقدامات جبرانی استناد می‌نمایند. این بند «عرضه‌ی محصولات یا خدمات وارداتی یا داخلی توسط دولت‌ها یا کارگزارانشان را چه به طور مستقیم و چه غیر مستقیم در چارچوب طرح‌های تحت نظارت دولت که به منظور استفاده در تولید کالاهای صادراتی، با شرایط و ترتیباتی که از عرضه‌ی محصولات یا خدمات در رقابت مستقیم یا مشابه جهت تولید کالا برای مصرف داخلی مطلوب‌تر است یارانه‌ی صادراتی محسوب می‌نماید؛ البته مشروط بر این که این شرایط یا ترتیبات مطلوب‌تر از آن‌هایی باشد که در بازارهای جهانی، از لحاظ تجاری در دسترس صادرکنندگان این محصول قرار دارد».

بنابر این نظر، واژه‌ی غیرمستقیم در بند «د» پیوست فوق‌الذکر، قابلیت این را دارد تا به گونه‌ای تفسیر شود که نادیده انگاشتن استانداردهای بنیادین کار را نوعی یارانه تلقی نماید<sup>۲۵</sup>. از طرف دیگر برای آن که این یارانه قابل تعقیب محسوب شود می‌بایست جنبه‌ی خاص نیز داشته باشد. ماده‌ی ۲ موافقت‌نامه‌ی یارانه‌ها و اقدامات جبرانی معیارهای خاص بودن یارانه را مشخص نموده است. به موجب این ماده یارانه زمانی خاص محسوب می‌شود که مقام اعطاکننده یا مقامی که به موجب آن عمل می‌کند، صراحتاً استفاده از یارانه را به بنگاه‌های معینی محدود سازد. هم‌چنین یارانه‌ای که در اختیار تمام بنگاه‌های اقتصادی واقع در یک منطقه‌ی جغرافیایی از قلمرو مقام اعطاکننده قرار می‌گیرد، جنبه‌ی خاص خواهد داشت.

به دشواری می‌توان پذیرفت که استانداردهای بنیادین کار صرفاً در بنگاه‌های معین و یا در یک منطقه‌ی جغرافیایی

---

۳- دولت کالاهای یا خدماتی را به جز در ارتباط با زیرساخت کلی، تدارک یا کالاهایی را خریداری نماید؛

۴- دولت به یک سازوکار تامین مالی، پرداخت‌هایی به عمل آورد یا انجام یک یا چند وظیفه یا چند نوع از وظایف مذکور در شق‌های ۱ تا ۳ فوق را که به طور معمول بر عهده‌ی دولت گذاشته می‌شود و چنین عملی، از اعمالی که معمولاً توسط دولت‌ها دنبال می‌گردد فراتر باشد را به رکن خصوصی محول کرده یا به آن دستور انجام آن‌ها را بدهد؛

یا

الف) (۲) نوعی حمایت از درآمد یا قیمت به معنای ماده‌ی ۱۶ گات ۱۹۹۴ وجود داشته باشد؛ و

ب بدین وسیله مزیتی اعطا شود.

۲-۱- یارانه به معنای بند ۱ تنها هنگامی مشمول مقررات قسمت‌های ۲ یا ۳ یا ۵ خواهد بود که چنین یارانه‌ای طبق مقررات ماده‌ی ۲ جنبه‌ی خاص داشته باشد.

۲۳. این معیار هنگامی تحقق خواهد یافت که واقعیات نشان دهد اعطای یک یارانه، بدون آن که از لحاظ قانونی موکول به عملکرد صادراتی باشد، در واقع به صادرات یا درآمدهای صادراتی حقیقی یا مورد انتظار وابسته است. صرف این واقعیت که یارانه به بنگاه‌هایی اعطا شده است که صادرات دارند، به تنهایی دلیل کافی نخواهد بود تا یارانه‌ی مزبور در مفهوم این مقرر یارانه‌ی صادراتی تلقی شود.

۲۴. ماده‌ی ۳ موافقت‌نامه‌ی یارانه‌ها و اقدامات جبرانی.

25 Harrison, James, "The Human Rights Impact of the World Trade Organization", Hart Publishing, 2007, p. 200.

خاصی در قلمرو یک عضو سازمان جهانی تجارت نادیده انگاشته شود. به طور معمول، اگر عضوی از سازمان جهانی تجارت، استانداردهای بنیادین کار را نادیده می‌انگارد، این موضوع جنبه‌ی سراسری داشته و محدود به بنگاه‌های خاص و یا قلمروی جغرافیایی محدودی نمی‌شود.

از طرف دیگر، با فرض آن که اثبات شود نادیده انگاشتن استانداردهای بنیادین کار نوعی یارانه‌ی قابل تعقیب محسوب می‌شود، باید ثابت شود که این اقدامات منجر به ضرر مهمی به صنعت موجود در سرزمین عضو دیگر شده و یا عملاً تولید آن را به تاخیر انداخته است و یا تهدیدی برای صنایع داخلی آن عضو می‌باشد که اثبات آن کار ساده‌ای نمی‌باشد. در صورت اثبات تمامی نکات فوق، می‌توان بر روی این کالاها، اقدام به وضع حقوق جبرانی نمود. «حقوق جبرانی» به معنای حقوق ویژه‌ای است که به منظور جبران هرگونه جایزه یا یارانه‌ی مستقیم یا غیر مستقیم که برای ساخت، تولید یا صدور یک کالا در نظر گرفته می‌شود.

حقوق جبرانی که به کالاهای وارداتی یک عضو متعاقد به سرزمین عضو دیگر وضع می‌شود، نباید بیش از میزان معادل جوازی یا یارانه که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم برای ساخت، تولید یا صدور کالا در نظر گرفته شده، باشد. بنابراین به نظر می‌رسد که استفاده از مکانیزم دامپینگ و یارانه برای بهبود بخشیدن به استانداردهای بنیادین کار، ساز و کار مناسبی نمی‌باشد.

### ۳- اقدامات حفاظتی<sup>۲۶</sup>

اقدامات حفاظتی از دیگر تدابیری است که مدافعین حقوق بشر در برابر ورود کالا از کشورهای که در آن‌ها استانداردهای بنیادین کار نقض می‌شوند، مورد استناد قرار می‌دهند؛ برای پی بردن به این که آیا اقدامات حفاظتی تاب چنین تفسیری را دارند یا خیر باید در ابتدا آن‌ها را مورد بررسی قرار داد<sup>۲۷</sup>.

اقدامات حفاظتی چه اقداماتی می‌باشند؟

بخش «الف» از بند ۱ ماده‌ی ۱۹ موافقت‌نامه‌ی عمومی تعرفه و تجارت مقرر می‌دارد: «اگر در نتیجه‌ی تحولات غیر قابل پیش‌بینی و تعهداتی که به موجب این موافقت‌نامه، از جمله امتیازات تعرفه‌ای، برای عضو متعاقد به وجود می‌آید، چنان مقادیر بالا با شرایطی وارد شود که صدمه‌ای جدی به تولیدکنندگان داخلی محصولات مشابه یا مستقیماً قابل رقابت آن محصول بزند یا خطر چنین لطمه‌ای را برای آن‌ها به وجود آورد، عضو واردکننده آزاد خواهد بود که در مورد آن محصول تا میزان و مدتی که برای ممانعت یا جبران لطمه مورد نیاز است، تعهدات خود را کلاً یا جزئاً معلق کند و یا امتیاز را لغو و یا تغییر دهد».

بر اساس بند «۲» این ماده، عضو متعاقدی که بخواهد دست به اقدام اضطراری بزند باید حتی‌المقدور پیشاپیش اعلامیه‌ای برای «افراد متعاقد» و کشورهای عضوی که دارای نفع اساسی به عنوان صادرکنندگان محصول می‌باشند ارسال نماید و فرصت مشورت در رابطه با اقدام مورد نظر را به آن‌ها بدهد؛ هم‌چنین به موجب ماده‌ی ۱۲ موافقت‌نامه‌ی حفاظت‌ها، اعضا مکلفند در صورت تصمیم‌گیری در خصوص اعمال یا تمدید یک اقدام حفاظتی، فوراً کمیته‌ی حفاظت‌ها را مطلع سازند.

26. Safeguard Measures.

27. Cassiminate, op. cit. Anthony E, Op. cit.

هم چنین به موجب ماده‌ی ۲ موافقت‌نامه‌ی حفاظت‌ها، یک عضو در صورتی که احراز نماید واردات یک محصول در مقادیر زیادی، چه به طور مطلق و چه به نسبت تولید داخلی، صورت گرفته و تحت شرایطی وارد گردیده که سبب ورود لطمه‌ی جدی به صنعت داخلی تولیدکننده‌ی مشابه یا مستقیماً رقابتی شده است یا خطر وجود چنین لطمه‌ای را به وجود می‌آورد، می‌تواند اقدامی حفاظتی را در مورد آن محصول اعمال نماید.

بنابراین اعضا برای آن که بتوانند با استناد به اقدامات حفاظتی از ورود کالاهایی که با نقض استانداردهای بنیادین کار تولید شده‌اند ممانعت به عمل آورد، باید ثابت نمایند که ورود این کالا از این موجب ورود « صدمه‌ی جدی » به صنایع داخلی شده است. بنابراین تا زمانی که نتوان ثابت نمود نقض استانداردهای کار و یا حتی شدیدترین انواع نقض حقوق بشر، منجر به بروز صدمه‌ی جدی به صنایع داخلی یک عضو می‌شود، استناد به اقدامات حفاظتی محلی از اعراب نخواهد داشت. از طرف دیگر، حتی در صورتی که بتوان در حمایت از حقوق بشر چنین اقدامی را توجیه نمود، یک عضو تنها تا حدی می‌تواند اقدامات حفاظتی را اعمال نماید که برای جلوگیری از لطمه‌ی جدی یا جبران آن ضروری است.

مشکل بتوان تصور نمود، نقض استانداردهای بنیادین کار در یک کشور منجر به صدمه‌ی جدی صنایع داخلی کشور دیگری شود و در این صورت نیز تنها تا حدی که این صدمه‌ی جدی به صنایع داخلی جبران شود می‌توان دست به اقدامات حفاظتی زد. از طرف دیگر حق توسل به اقدامات حفاظتی دایمی نبوده و محدود به دوره‌های زمانی مشخص می‌باشد.



## نتیجه گیری

عدم رعایت استانداردهای بنیادین کار و بهره کشی از کار کودکان و زنان، همواره محل جدال کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ی عضو سازمان جهانی تجارت بوده است. کشورهای توسعه یافته همواره نقض حقوق کارگران و عدم رعایت استانداردهای بنیادین کار در کشورهای در حال توسعه را مورد انتقاد قرار داده اند. در مقابل کشورهای در حال توسعه نیز، مزد پایین کارگر در این کشورها را به عنوان مزیت رقابتی خود در مقابل کالاهای تولید شده در کشورهای توسعه یافته می دانند، که ادعای نقض حقوق کارگران، صرفا وسیله ای برای از بین بردن مزایای تجاری این کشورها می باشد. از طرف دیگر، بسیاری از مدافعین حقوق بشر نیز بر این اعتقادند که فشار برای افزایش مزد و یا بهبود شرایط کارگران و یا مبارزه برای کار کودکان، منجر به آن می شود که بسیاری از این کارگران از کار، بی کار شده، و در نتیجه ی بی کاری، حقوق اساسی تری چون حق بر غذا نقض شود. صرف نظر از آن که ادعاهای فوق تا چه میزان صحیح است، به نظر می رسد مقررات پیش گفته ابزار مناسبی برای مبارزه با نقض استانداردهای بنیادین کار نمی باشند، چرا که کاربرد آنها مستلزم وجود شرایطی است که احراز آنها به آسانی ممکن نمی باشد و بنابراین، اعمال آنها برای جلوگیری از نقض استانداردهای بنیادین کار به انحراف از قوانین تجارت آزاد می انجامد.

## منابع

### الف: فارسی

۱. بیگ زاده، ابراهیم؛ کلینی، شهناز؛ یاقوتی، منیژه، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، جلد اول (سازمان‌های جهانی)، انتشارات مجد، ۱۳۸۲.
۲. چیکاوا، بلز، چکیده رویه قضایی در حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه‌ی همایون حبیبی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۷.
۳. سالواتوره، دومینیک، تجارت بین‌الملل، ترجمه‌ی حمیدرضا ارباب، نشر نی، ۱۳۸۸.

### ب: انگلیسی

4. Cassiminate, Anthony E; *Human Rights Related Trade Measures under International law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
5. Harrison, James, *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*, Hart Publishing, 2007.
6. Howes, Robert, "The World Trade Organization and the Protection of Worker Rights", *Journal of Small and Emerging Buisiness*, Vol. 3, 1999.
7. McGrudden, Christopher, Davies, Anne, "A Perspective on Trade and Labor Rights", *International of International Economic Law*, Vol. 9, No 1, 2000.
8. Stern, Robert. M, "Labor Standard and the World Trade Organization", University of Michigan, 2003.
9. Zagel, Gudrun Monika, "The WTO and Trade-Related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives", *Austrian Review of International and European Law*, 2004.

### ج: آرا

10. EC—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products, Report of the AB, WT/DS135/AB/R, adopted 12 Mar 2001 (EC—Asbestos).
11. Japan—Taxes on Alcoholic Beverages, Panel Report, WT/DS8/R, adopted on 1 Nov 1996.
12. Thailand—Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, Panel Report, DS10/R-37S/200, adopted on 7 Nov. 1990.

### د: سند

WTO, Singapore Ministerial Declaration (13 December 1996), WT/MIN (96), 36 International Legal Materials 218 (1997).

## 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، براساس 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 متحول شده است. نظام بودجه‌ریزی در ایالات متحده‌ی آمریکا ضمن تضمین اصول مدرن و کلاسیک بودجه‌ریزی، موفق به تدوین نظام حقوق بودجه‌ی جامعی با حفظ برتری و تفوق قوه‌ی قانون‌گذاری بر قوه‌ی مجریه در مالیه‌ی عمومی شده است. در این پژوهش گستره‌ی صلاحیت کنگره‌ی آمریکا و تاثیر آن در حفظ یا ایجاد توازن قوا در این کشور بررسی می‌شود.

### کلید واژگان

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

## مقدمه

در مدیریت نوین بخش دولتی، بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است. به عبارت دیگر، به تبع تغییر و تحول در ماموریت‌ها و وظایف دولت و محدوده‌ی بخش عمومی، مفهوم و کارکرد بودجه از «سند دخل و خرج دولت» به «مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری» متحول شده است.<sup>۱</sup>

«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.<sup>۲</sup>

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.<sup>۳</sup>

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؛<sup>۴</sup> تا آن‌جا که در قرن نوزدهم اراده‌ی قانون‌گذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضروریات دموکراسی شناخته شد.<sup>۵</sup> در تعاریفی که در این دوره شکل گرفت، در نهایت بودجه یکی از اصیل‌ترین جریان‌های 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»<sup>۶</sup> و وسیله‌ی آگاهی و اطمینان مردم از مصرف صحیح و

۴. در اوایل قرن هیجدهم میلادی، صورت دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که وزیر پادشاه به پارلمان انگلستان تقدیم می‌کردند، اعلامیه یا جداول حساب‌ها (The Statement of Schedules of Account) نامیده می‌شد. نخستین بار *رابرت والپول* (Robert Walpole) نخست وزیر *جرج اول* (George Louis)، پادشاه انگلستان، هنگام آغاز بحث و مذاکره در مورد صورت هزینه‌ها و حساب‌های دولت در سال ۱۷۳۳ میلادی از اصطلاح «باز کردن کیسه یا کیف» (The Budget Opened) استفاده کرد. منتقدان سیاست‌های وزیر دارای ضمن تشبیه او به شعبده بازی 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 مدارک موجود در کیف به جای خود کیف اطلاق شد و تا سال ۱۸۰۰ میلادی به طور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت. *گلاستون* (William Gladstone) نخست وزیر انگلستان در سال ۱۸۶۰ از کیف چرمی قرمز رنگی برای حمل سند بودجه به پارلمان استفاده کرد که پس از آن اصطلاح کیف بودجه نیز معمول گردید. در واقع 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.<sup>۷</sup> 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.<sup>۸</sup>

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 متخصمین 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.

<sup>۷</sup>. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین: نگرشی راهبردی (استراتژیک) سیراندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده تهرانی، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص. ۲۲۷.

<sup>۸</sup>. 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».<sup>۹</sup>

از منظر سیاسی، زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای تحت تاثیر 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 هر یک نماینده و صاحب منافع خاص می‌باشند دخالت دارند و تعامل میان این نهادها در تعیین نتایج تخصیص منابع حائز اهمیت می‌باشد.<sup>۱۰</sup>

ویلداوسکی نیز بودجه‌ریزی را کوششی برای تخصیص منابع مالی از خلال فرآیندهای سیاسی، در خدمت راه‌های گوناگون زندگی می‌داند.<sup>۱۱</sup> 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.<sup>۱۲</sup> از طرفی نیز، اقتدار دولت با تدوین و اجرای

۹. شبیری‌نژاد، 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، مداخلیت داشته باشد، در واقع این فرآیند بر بخش مهمی از حیات سیاسی ملی موثر است.<sup>۱۳</sup> 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<sup>۱۴</sup> حکومت‌هاست.<sup>۱۵</sup> 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.<sup>۱۶</sup>

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»<sup>۱۷</sup>، «پاسخ‌گویی مالی»<sup>۱۸</sup>، «مدیریتی»<sup>۱۹</sup> و «اقتصادی»<sup>۲۰</sup> است.<sup>۲۱</sup>

۱۳. 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 Poltics, July, 1960, pp. 30-53 .

16. Wildavsky, Aron, "Political Implications of Budget Reform : A Retrospective " , Public Administration Reviw, 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 طور 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.<sup>۲۲</sup>

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 هریک بر اساس شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خویش دارای نظام ویژه‌ای هستند. در مجموع می‌توان به سه نوع نظام حقوقی که مبنای صلاحیت قانون‌گذار در تخصیص بودجه را تشکیل می‌دهد اشاره کرد: اول، نظام حقوقی کشور انگلستان که اختیار بسیار کمی به نهاد قانون‌گذار تفویض کرده است؛ 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.<sup>۲۳</sup> 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 اعطا شده ولی این اختیار در عمل به اصلاحات حاشیه‌ای محدود شده است.<sup>۲۴</sup>

در حال حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات متحده‌ی آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش کنگره در بودجه‌ریزی، چارچوب حقوقی بسیار جامعی می‌باشد. بودجه‌ی دولت فدرال، که حدود یک پنجم تولید ناخالص داخلی<sup>۲۵</sup> ایالات متحده را تشکیل

<sup>۲۳</sup> هم چنین، با توجه به اختیاراتی که برای پارلمان فرانسه، فیلیپین، 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," Srilanka, 26 to 28 May 2003, available on: <http://www.ipu.org>.

25. GDP.

می‌دهد، شدیداً تحت تاثیر ملاحظات سیاسی و اقتصادی است.<sup>۲۶</sup>

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 رئیس‌جمهور با هیچ محدودیتی روبه‌رو نیست.<sup>۲۸</sup> توجه به این نکته ضروری است که برخلاف اغلب کشورها، لایحه‌ی بودجه‌ی رئیس‌جمهور عملاً پیشنهادی بیش نیست و تنها در حد معیار عمل در اقدامات بعدی کنگره باقی می‌ماند. لایحه‌ی بودجه‌ی رئیس‌جمهور از بدو ورود، و حتی بدون مدنظر قرار دادن موازنه‌ی قدرت، محکوم به مرگ است.<sup>۲۹</sup> بودجه‌ی رئیس‌جمهور فقط یک درخواست برای مجلس است و مجلس نیاز نیست که پیشنهادهای او را بپذیرد. با این حال قدرت برای تدوین و تسلیم بودجه یک وسیله‌ی مهم در جهت‌گیری رئیس‌جمهور 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.<sup>۳۰</sup> 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<sup>۳۱</sup> هشت قانون را به عنوان قوانین مرتبط با بودجه‌ریزی فدرال تعیین کرده است.<sup>۳۲</sup> در مقابل، مرکز تحقیقات کنگره<sup>۳۳</sup> فهرستی از هجده قانون را به عنوان قوانین مربوط به بودجه‌ریزی و حسابداری در طول تاریخ بودجه‌ریزی فدرال ذکر می‌کند.<sup>۳۴</sup> 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:<sup>۳۵</sup>

۱. قانون اساسی ایالات متحده‌ی آمریکا ۱۷۸۹.<sup>۳۶</sup>

۲. قانون مبارزه با کسری بودجه ۱۹۰۵.<sup>۳۷</sup>

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>.

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>.

36. United States Constitution, 1789.

37. Anti-Deficiency Act 1905.

۳. قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱. <sup>۳۸</sup>
  ۴. قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات مصوب کنگره ۱۹۷۵. <sup>۳۹</sup>
  ۵. قانون بازرس کل ۱۹۷۸. <sup>۴۰</sup>
  ۶. قانون سلامت مالی مدیران فدرال ۱۹۸۲. <sup>۴۱</sup>
  ۷. قانون تراز بودجه و کنترل کسری اضطراری ۱۹۸۵. <sup>۴۲</sup>
  ۸. قوانین تنفیذ بودجه ۱۹۹۰-۱۹۹۷. <sup>۴۳</sup>
  ۹. قانون مدیران مالی ارشد ۱۹۹۰. <sup>۴۴</sup>
  ۱۰. قانون اصلاح اعتبارات فدرال ۱۹۹۰. <sup>۴۵</sup>
  ۱۱. قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت ۱۹۹۳. <sup>۴۶</sup>
  ۱۲. قانون اصلاح مدیریت دولتی ۱۹۹۴. <sup>۴۷</sup>
  ۱۲. قانون بهبود مدیریت مالی فدرال ۱۹۶۹. <sup>۴۸</sup>
- در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان قوانین مرتبط با بودجه در آمریکا را به قوانین «فرآیندمحور»<sup>۴۹</sup> و قوانین «پاسخ‌گویی‌محور» تقسیم کرد. قوانین فرآیندمحور با هدف تعیین صلاحیت بازی‌گران فرآیند بودجه‌ریزی تدوین شده و در بردارنده‌ی 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. Baslanced 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 .

کلاسیک بودجه از قبیل سالانه، وحدت و جامعیت می‌باشد. قوانین «پاسخ‌گویی محور»<sup>۵۰</sup> که به قوانین «نتیجه‌گرا»<sup>۵۱</sup> 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 مهارکننده‌ی بودجه‌ی فدرال معرفی می‌کند. قانون اساسی کشمکش بنیادین بین قوای قانون‌گذاری، مجریه و قضاییه بنا کرده است.<sup>۵۲</sup> تنها کنگره قادر به وضع مالیات یا اخذ وام از اعتبار ایالات متحده می‌باشد. قانون اساسی درباره‌ی فرآیندهای تصویب بودجه در مقایسه با رئیس‌جمهور، به کنگره اختیارات بسیار گسترده‌ای می‌دهد.<sup>۵۳</sup> 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 رئیس‌جمهور 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 صورت گرفته در دو‌یست سال تاریخچه‌ی استعماری ایالات متحده می‌باشد. کنترل بودجه در آمریکای پیش از انقلاب به شکل قابل توجهی به نفع تسلط سیستم قانون‌گذاری بوده است.<sup>۵۴</sup>

سایر قوانین نیز طی چند دهه‌ی گذشته تاکنون به شکلی ترسیم شده‌اند که نقش مسلط‌کننده در بودجه‌ریزی را حفظ نمایند. در حال حاضر بودجه‌ی دولت فدرال ایالات متحده‌ی آمریکا، ضمن یک فرآیند سالیانه از طریق قانون بودجه‌ی کنگره و کنترل توقیفات (CBA)<sup>۵۵</sup> 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.<sup>۵۶</sup> «CBA» نقش اصلی خود در کنگره را به‌عنوان بخشی از فرآیند احیای مجدد نقش کنگره در سیاست‌گذاری مالی باز یافت.<sup>۵۷</sup>

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»<sup>۵۸</sup> (BAA) به صورت قانونی مدون تنظیم گردید. براساس این قانون، رئیس‌جمهور ملزم به ارائه‌ی بودجه‌ای برای دولت به کنگره شد و «اداره‌ی بودجه» که همان «اداره‌ی مدیریت و بودجه»<sup>۵۹</sup> 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 توقیف» در سال ۱۹۷۴ تغییر داد که به تصویب لایحه‌ی بودجه توسط کنگره و تاسیس «اداره‌ی بودجه‌ی کنگره»<sup>۶۰</sup> 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.<sup>۶۱</sup>

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، هماهنگ 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<sup>۶۲</sup> انتقال داد. بعداً رئیس جمهور ریچارد نیکسون گستره‌ی آن را بیش‌تر کرد و آن را به «اداره مدیریت و بودجه»<sup>۶۳</sup> تغییر داد.<sup>۶۴</sup> 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<sup>۶۵</sup> تبدیل شد را به عنوان نهاد حسابرسی مستقل و به منظور ارائه‌ی نتایج حسابرسی‌های مستقل حساب‌ها به کنگره، تاسیس کرد.<sup>۶۶</sup> 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.<sup>۶۷</sup>

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.<sup>۶۸</sup> 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.<sup>۶۹</sup> «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/Budget/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.<sup>۷۰</sup> 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.<sup>۷۱</sup> 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.<sup>۷۲</sup>

### 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)<sup>۷۳</sup>.

#### الف) صلاحیت کمیته‌های بودجه<sup>۷۴</sup>

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 مجالس ۳ کمیسیون اصلی دارند که نقش مهمی در فرآیند تعیین بودجه ایفا می‌کنند. این سه کمیسیون عبارتند از: کمیسیون بودجه،<sup>۷۵</sup> کمیسیون تخصیص بودجه<sup>۷۶</sup> و کمیسیون وضع مالیات<sup>۷۷</sup> (که در مجلس به نام کمیته‌ی ابزار و روش‌ها<sup>۷۸</sup> شناخته می‌شود و در سنا به کمیته‌ی مالی<sup>۷۹</sup> 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.<sup>۸۰</sup> 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 یکسان می‌باشد.

### ب) صلاحیت دفتر بودجه‌ی کنگره<sup>۸۱</sup>

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 کلیه‌ی 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 تاثیر 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<sup>۸۲</sup> و سپس کمیته‌ی مالی مجلس نمایندگان<sup>۸۳</sup> و کمیته‌ی مالی مجلس سنا<sup>۸۴</sup> 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

تخصیص 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 سیاست‌گذاری‌های بودجه

##### و اقتصاد

از دیگر مسئولیت‌های «CBO»، تحلیل برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌هایی است که بر بودجه‌ی فدرال و اقتصاد تاثیر می‌گذارند. اکثر درخواست‌ها در این زمینه از جانب رییس یا 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 قانون‌گذاری 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 رقیبی به نام کارکرد نظارتی قوه‌ی قانون‌گذاری گرفت.<sup>۸۵</sup>

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 متضمن مفروض شمردن برخی اصول مانند، «اصل حاکمیت قانون»، «تفکیک قوا» و «نظارت» بر اعمال حکومت است.<sup>۸۶</sup> به عبارت دقیق‌تر، بازبینی و کنترل اجرای 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 ارائه‌ی گزارش‌ها و اقدامات ناشی از نظارت، آگاهی عمومی و فرهنگ سیاسی بهبود می‌یابد.<sup>۸۷</sup>

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.<sup>۸۸</sup> 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 تاثیر 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.<sup>۸۹</sup>

### 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 پشتوانه‌ی 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 «کارآیی»<sup>۹۰</sup>، «صرفه‌جویی»<sup>۹۱</sup> و «اثر بخشی»<sup>۹۲</sup> می‌باشد.<sup>۹۳</sup>

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.<sup>۹۴</sup>

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.

بودجه‌ریزی در چهار دهه‌ی گذشته<sup>۹۵</sup>، با تاکید دوباره<sup>۹۶</sup> بر بهبود عملکرد دولت فدرال، موجب تصویب قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت (GPR) 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 سیاست‌گذاری، نظارت بر برنامه‌ها و اتخاذ تصمیمات هزینه‌ای در اختیار «کنگره» قرار می‌دهد. نظام بودجه‌ی کنونی دولت فدرال در قالب قانون «GPR» 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 «GPR» 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 پاسخ‌گویی 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، بودجه‌ریزی عملیاتی شرکت تعاونی کار آفرینان فرهنگ و هنر، ۱۳۸۶، صص. ۲-۱

۹۶. مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی تاریخی‌چیزی دیرینه‌ای دارد. با وجود این که عناصر نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای پیش از جنگ جهانی دوم در ایالات متحده‌ی آمریکا به چشم می‌خورد، بودجه‌ریزی عملیات بیش‌تر به اصلاحات دهه‌ی ۱۹۵۰ در آمریکا باز می‌گردد. هدف از این اصلاحات ایجاد اطلاعات عملکردی برای نظام بودجه‌ریزی و تغییر روی‌کرد فرآیند بودجه‌ی دولت از تمرکز بر ورودی‌ها به خروجی‌ها بود. این روی‌کرد از سوی کمیسیون همور 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 روی‌کرد را در خود جای داد.

آورده است:<sup>۹۷</sup>

۱. ائتلاف منابع و عدم کارآیی در برنامه‌های فدرال، اطمینان مردم آمریکا به دولت را از بین برده و توانایی دولت فدرال را در تامین 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:<sup>۹۸</sup>

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:<sup>۹۹</sup>
۱. یک بیانیه مأموریت جامع در برگیرنده کلیه وظایف و عملیات عمده‌ی سازمان

۹۹. 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.<sup>۱۰۰</sup>

قانون نتایج و عملکرد دولت اقدامات قانونی شاخص‌های عملکرد را به شکل ذیل پیش‌بینی کرده است.<sup>۱۰۱</sup>

الف) رئیس دفتر مدیریت و بودجه می‌بایست تک‌تک 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 صحه‌گذاری 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.<sup>۱۰۲</sup>
- 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 ارائه‌ی گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها را به طرق ذیل پیش‌بینی کرده است:<sup>۱۰۳</sup>

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.

ه) هر گزارش باید:

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

<sup>۱۰۳</sup>. 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:<sup>۱۰۴</sup>

- 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 یافته‌ها 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.

۱۰۴. 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 مافوق 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 رئیس‌جمهور 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 مدیریت بر مبنای هدف می‌باشد، و ارتباط آن با نتایج و خروجی‌ها، با نظام بودجه‌ریزی مدیریت بر مبنای هدف برابری می‌کند. در بودجه‌ریزی عملیاتی، «GPRA» از رویکردهای غیرویا 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<sup>۱۰۵</sup>

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 تاسیس شد. سپس کنگره با تصویب چندین قانون (از جمله قانون حسابداری و حسابرسی<sup>۱۰۶</sup> 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<sup>۱۰۷</sup> (مصوب ۲۰۰۴)، نام قانونی این سازمان به اداره‌ی پاسخ‌گویی دولت تغییر یافت.<sup>۱۰۸</sup>

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.<sup>۱۰۹</sup> 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.<sup>۱۱۰</sup> 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/rollcall07192004.pdf>.

GOA, "GAO's Name Change 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.<sup>۱۱۱</sup>

«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.<sup>۱۱۲</sup> 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.<sup>۱۱۳</sup> 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.<sup>۱۱۴</sup>

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

دیوید واکر<sup>۱۱۶</sup> هشتمین و رئیس 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 حسابرس 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.<sup>۱۱۷</sup> "GAO" گمان می‌کرد که نیاز به یک هویت مرتبط با مفاهیم «صرفه‌جویی»، «کارآیی» 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».<sup>۱۱۸</sup>

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 نوعی گفتمان عمومی در طیف کارگزاران بودجه برای نیل به یک تعامل دموکراتیک و جهت‌گیری در انتخاب‌های اساسی است. هر چند که این گفتمان تحت تأثیر جریان‌ها و الزام‌های جهانی در هر کشور صورتی ویژه به خود می‌گیرد؛ این جریان‌ها از دیدگاه مراجع بین‌المللی در قالب شعارهایی هم‌چون جهانی‌سازی، رشد مداوم اقتصادی یا حقوق بشر، حسن 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.<sup>۱۱۹</sup> 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 توسعه یافته 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 درحالی‌که 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.



## منابع

## الف: فارسی

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. توکلی، 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، سپهر، چاپ پنجم، ۱۳۶۶.
۱۲. *مباحثی در باب نظریه‌ی انتخاب عمومی: دیدگاه نهادی به سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه‌ی یوسف جمسی، 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: نگرشی 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* و available on: [http://www. dot. ca. gov/Fisa/bag/history. htm](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](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](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" و 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.