

دفتر بودجه کنگره امریکا^۱

ابوذر گوهری مقدم^۲

مقدمه

دفتر بودجه کنگره بر اساس قانون کنترل و نظارت بر بودجه مصوب ۱۹۷۴ تأسیس گردید و کار خود را از ۲۴ فوریه ۱۹۷۵ با انتصاب اولین رئیس خود - آلیس ریولین^۳ آغاز کرد. وظیفه دفتر بودجه کنگره تهیه تحلیل‌هایی عینی، منظم و غیرحزبی است که کنگره برای تصمیمات اقتصادی و بودجه خود به آن نیازمند است. همچنین این دفتر اطلاعات و تخمین‌های مورد نیاز کنگره در فرایند تهیه طرح‌های بودجه را تهیه می‌کند. در مقایسه با سایر نهادهایی که به کنگره کمک می‌کنند - از جمله مرکز تحقیقات کنگره^۴، حوزه فعالیت دفتر بودجه کنگره محدودتر است. اما موضوع کاری این دفتر باعث مراجعه گسترده به آن و بیانگر مجموعه وسیعی از فعالیت‌های مختلف است چرا که بودجه نقش مهمی در اقتصاد امریکا برعهده دارد.

۱. متن حاضر اقتباسی است از مقاله:

Congressional Budget Office

که در سایت <http://www.cbo.gov> قابل دسترسی می‌باشد.

۲. پژوهشگر آزاد

3. Alice M. Rivlin

4. Congressional Research Service

بخش اساسی از فعالیت‌های دفتر بودجه کنگره مربوط به حمایت از کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و سنا می‌شود که براساس قانون بودجه کنگره مصوب ۱۹۷۴ تأسیس گردیده‌اند. این کمیته‌ها طبق قانون، مسئول فرایندی هستند که کنگره طی آن اهداف خود را در مورد بودجه فدرال تعیین می‌کند، که شامل کلیه درآمدها و مخارج، نتایج کسری یا مازاد بودجه و توزیع هزینه‌های فدرال در مقوله‌هایی کلی و کاربردی است. در نهایت این فرایند، قطعنامه هماهنگی در مورد طرح بودجه صادر می‌گردد. این قطعنامه تأثیر کلی بر چارچوب و نحوه تخصیص بودجه، هزینه‌ها و شیوه تصویب قوانین مالیاتی به جای می‌گذارد.

سیاست‌ها و اصولی که دفتر بودجه کنگره را شکل داده از ابتدای امر تأثیر اساسی بر کارایی آن داشته است. دفتر بودجه کنگره دفتری حرفه‌ای و غیرحزبی است. موضع غیرحزبی دفتر سبب اعتبار و شهرت و حرفه‌ای‌گری آن گردیده و اعتبار محصولات آن را بالا برده است. گزارش‌های دفتر بودجه کنگره، تحلیل‌هایی مستقل بوده و تخمین‌هایی در زمینه بودجه و اقتصاد و نیز گزینه‌ها و سیاست‌های جایگزین و بدیل را در مورد سیاست‌های اقتصادی کنگره مطرح می‌کند. این دفتر معمولاً روش‌ها و مفروضات خود را بیان می‌کند و از این طریق بر عینی و بی‌طرفانه بودن تحقیقات خود تأکید می‌ورزد.

برخی از فعالیت‌های دفتر بودجه کنگره وظایف قانونی آن است، همچنین براساس درخواست‌های کمیته‌های کنگره فعالیت‌هایی انجام می‌دهد. بر طبق قانون بودجه، دفتر بودجه کنگره باید اولویت کاری خود را کمک به کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و سنا قرار دهد و در مرحله بعد درخواست‌های کمیته تخصیص بودجه^۱ و سپس کمیته مالی مجلس نمایندگان^۲ و کمیته مالی مجلس سنا^۳ و در نهایت درخواست‌های سایر کمیته‌های کنگره را مدنظر قرار داده و به آن‌ها پاسخ گوید. CBO تحلیل‌های گوناگونی را ارائه می‌دهد از جمله تخمین هزینه‌های طرح‌هایی که نمایندگان کنگره ارائه کرده یا قصد ارائه

1. Appropriations Committee
2. Way and Mean Committee
3. Senate Committee on Finance

دارند. اما در هر صورت درخواست‌های کمیته‌ها در اولویت کاری قرار می‌گیرند. CBO در حدی که منابعش اجازه می‌دهد به درخواست‌های شخصی نمایندگان پاسخ می‌گوید. خدمات CBO در چهار مقوله کلی قابل تقسیم است:

۱. کمک به کنگره جهت تدوین طرح بودجه.
۲. کمک به کنگره جهت اجرای طرح بودجه.
۳. کمک به کنگره جهت ارزیابی قوانین فدرال.
۴. کمک به کنگره در جهت سیاستگذاری‌های اقتصادی و بودجه.

کمک به کنگره جهت تدوین طرح بودجه

کمیته‌های بودجه مجلس نمایندگان و سنا گزارش سالانه بودجه را براساس نظرات و تخمین‌های سایر کمیته‌ها تهیه می‌کنند. بخش عمده نقش CBO در این فرایند تهیه گزارش سالانه مشتمل بر تخمین و پیش‌بینی مسائل اقتصادی و بودجه در ۱۰ سال آینده است. همچنین این گزارش شامل مباحثات اخیر در مورد مسائل سیاستگذاری اقتصادی و بودجه از جمله تغییرات اخیر در فرایند بودجه است. CBO در وسط هر سال تخمین‌ها و تحلیل‌های خود را به روز می‌کند.

الف) پیش‌بینی و تخمین‌های اقتصادی

CBO تنها بخشی از دستگاه و قوه مقننه است که وظیفه پیش‌بینی و تخمین مسائل اقتصادی را برعهده دارد. پیش‌بینی‌های دفتر بودجه کنگره، ۱۸ تا ۲۴ ماه آینده را دربر می‌گیرد و شامل چهار متغیر عمده اقتصادی است: تولید ناخالص داخلی (GDP)، بیکاری، تورم و نرخ بهره. CBO به دنبال پیش‌بینی نوسانات ادواری اقتصادی برای بیش از دو سال آینده نیست در عوض پیش‌بینی‌های درازمدت آن بر مبنای روند نیروی کار، بهره‌وری و پس‌انداز قرار دارد.

CBO اطلاعات مورد نیاز خود جهت پیش‌بینی را از مدل‌های عمده اقتصادی و مراکز پیش‌بینی اقتصاد تجاری می‌گیرد. همچنین از توصیه‌های مشاوران اقتصادی که سالی دو بار تشکیل جلسه می‌دهند، در این راستا استفاده می‌کند. معمولاً پیش‌بینی‌ها و تخمین‌های

CBO نزدیک به پیش‌بینی‌های مؤسسات خصوصی است. این دفتر به طور منظم ارزیابی خود از پیش‌بینی‌های انجام شده را منتشر می‌سازد.

ب) پیش‌بینی مبنایی بودجه

هدف تخمین بودجه توسط CBO ارائه مبنایی به کنگره جهت محاسبه تغییرات پیشنهادی درباره قوانین مالیاتی و مخارج است. اولاً این تخمین‌ها، کنگره را در تصمیمات اخیر خود در مورد بودجه کمک کرده و در ثانی نشان می‌دهد که در صورت عدم اتخاذ تصمیمات جدید در دوره پیش‌بینی شده، چه عواقبی به دنبال خواهد آمد. کمیته‌های بودجه از این تخمین‌ها برای تهیه گزارشات سالانه و ارائه دستورالعمل به کمیته‌های دیگر استفاده می‌کنند. CBO از این تخمین‌ها برای تخمین هزینه‌های قوانین پیشنهادی و نظارت بر برنامه‌ها استفاده می‌کند.

در مورد درآمدها و برنامه‌های خدماتی نظیر بیمه تأمین خدمات اجتماعی و درمانی، عموماً برنامه‌های دفتر عدم تغییر قوانین موجود است. CBO مبنای تخمین‌های خود در مورد مخارج ضروری را که لوایح سالانه تخصیص بودجه بر آن نظارت دارد، جدیدترین طرح‌ها و مواعق قانونی قرار می‌دهد. برای سال‌های مالی بین ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ قانون بودجه متوازن ۱۹۹۷، محدودیت‌هایی را در مورد مخارج ضروری وضع می‌کند این محدودیت‌ها نخستین بار در قانون اجرای بودجه ۱۹۹۰ وضع گردیده بود.

ج) تحلیل بودجه پیشنهادی رئیس جمهور و سایر خدمات

سالانه براساس درخواست کمیته تخصیص بودجه سنا، CBO بودجه پیشنهادی رئیس جمهور را مورد تحلیل قرار می‌دهد و مشخص می‌کند که چگونه پیشنهادات درآمدی و هزینه‌ای رئیس جمهور بر مبنای تخمین‌های دفتر بودجه کنگره (CBO) تأثیر می‌گذارد. CBO در تحلیل خود از مفروضات و شیوه‌های تخمینی خود جهت بازنویسی بودجه پیشنهادی رئیس جمهور استفاده می‌کند. علاوه بر این، هنگامی که کنگره مشغول تصویب بودجه است، CBO به کمیته بودجه و سایر کمیته‌ها کمک می‌کند تا تأثیرات طرح‌های

بودجه جایگزین را بررسی کنند. به طور منظم از دفتر خواسته می‌شود تا در مورد دورنمای اقتصادی و بودجه و سایر موضوعات مربوط به تهیه بودجه سالانه در برابر کمیته‌های کنگره گزارش دهد.

د) تخمین فشارهایی که در درازمدت بر بودجه وارد خواهد آمد و گزینه‌های مختلف برخورد با آنها

برنامه زمان‌بندی ۱۰ ساله CBO جهت تهیه بودجه، بیانگر تأثیر چشمگیری که تغییرات جمعیتی و افزایش جمعیت در سه دهه آینده بر بودجه فدرال خواهد داشت، نخواهد بود. بازنشتگی نسلی پرجمعیت و افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی، فشار رو به رشدی بر بودجه وارد خواهد آورد چرا که هزینه‌های تأمین اجتماعی و درمانی و سایر برنامه‌های مربوط به سالمندان را افزایش می‌دهد. از ۱۹۹۶، CBO چندین گزارش در مورد دورنمای درازمدت بودجه و نیز برخی از گزینه‌های سیاست‌گذاری کنترل رشد هزینه‌های چنین برنامه‌هایی تدوین کرده است.

کمک به کنگره جهت اجرای طرح بودجه

پس از تصویب طرح بودجه سالانه، کمیته‌های بودجه نقش اساسی در اجرای مفاد آن دارند. در این راستا CBO، تأثیر طرح‌های مختلف ارائه شده توسط کمیته‌ها را بررسی می‌کند و برنامه تصویب قوانینی که بر بودجه تأثیر 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 تأثیر می‌گذارد باعث کسر یا مازاد بودجه می‌شود یا خیر.

الف) تخمین هزینه‌های طرح‌ها

CBO مسئول تهیه هزینه‌های تخمینی هر گونه طرحی است که توسط کمیته‌ها ارائه می‌شود و در این راستا سعی می‌کند نحوه تأثیرگذاری آن طرح را بر هزینه‌ها و درآمدها در ۵ سال آینده بررسی کند. CBO در مورد قوانین مالیاتی، از تخمین‌هایی که کمیته مشترک مالیات^۱ و گروه مستقل تحلیلی که رابطه نزدیکی با کمیته‌های تهیه طرح مالیات دارد، استفاده می‌کند. همچنین CBO، تخمین هزینه‌های طرح‌هایی که در مرحله ابتدایی قرار دارند را نیز انجام می‌دهد و سعی می‌کند در مرحله مطرح شدن طرح در صحن علنی اصلاحات لازم را در آن به وجود آورد و برای تهیه شکل نهایی قانون در جلسه مشترک دو مجلس فعالیت‌هایی را انجام می‌دهد. تا آنجایی که منابع CBO به آن اجازه می‌دهد، به درخواست‌های انفرادی نمایندگان در مورد هزینه طرح‌ها نیز پاسخ می‌گوید. در گذشته، تخمین‌های CBO، هزینه‌های حکومت‌های محلی و ایالتی را نیز شامل می‌شد. در مارس ۱۹۹۵ با تصویب قانونی مسئولیت‌های CBO در این حوزه افزایش یافت.

تخمین هزینه‌ها که توسط CBO انجام می‌شود تبدیل به بخش محوری فرایند قانونگذاری گردیده است و به نحو روزافزونی کمیته‌ها در مرحله تهیه لوایح و طرح‌ها به آن استناد می‌کنند. این تخمین‌ها می‌تواند تأثیر فراوانی بر نتایج قانونگذاری داشته باشد چرا که معیاری برای رعایت دستورالعمل‌های سالانه بودجه توسط کمیته‌ها است.

مسئولیت دیگر CBO تهیه تخمین‌ها و برآوردهایی برای کمیته‌های تخصیص بودجه کنگره است. مطالبی که در طرح‌ها و لوایح تخصیص بودجه وارد می‌شود مرجع مسائل مالی و بودجه بوده و هزینه‌های ناشی از آن باید تخمین زده شود. تخمین‌های CBO می‌تواند نقش حساسی در مورد تعیین این که لایحه‌ای با بودجه سالانه و محدودیت‌های قانونی مطابقت دارد یا خیر، داشته باشد.

ب) نظارت

یکی از مهم‌ترین وظایف CBO نظارت بر همه قوانین مربوط به هزینه‌ها و درآمدها است تا کنگره بداند که آیا اقداماتش با بودجه مصوب سالانه مطابقت دارد یا خیر؟ CBO برای کمیته‌های تخصیص بودجه و بودجه کنگره برنامه زمان‌بندی شده‌ای در مورد هزینه‌ها و مخارج تعیین می‌کند - هرچند عمده نظارت CBO در مورد قوانین مربوط به هزینه‌ها است. سیستم نظارت، همه لوایح و طرح‌هایی که بر بودجه تأثیر می‌گذارند از ابتدای طرح تا هنگام تصویب را دربرمی‌گیرد.

ج) ارائه گزارش‌های تحلیلی

CBO سالانه، سه گزارش تحلیلی در راستای عمل به قانون اجرای بودجه - که در قانون بودجه متوازن ۱۹۹۷ نیز گسترش یافت - و اجرای موافقتنامه بودجه سال‌های ۱۹۹۰، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۷ بین کنگره و دولت، منتشر می‌کند. این گزارشات جنبه توصیه‌ای داشته و تنها معیاری برای قضاوت در مورد دقت محاسبات و تحلیل‌های دفتر برنامه و بودجه است. براساس قانون، دفتر برنامه و بودجه (OMB) در دو مورد می‌تواند برنامه بودجه را فسخ کند: ۱. وقتی که محدودیت‌های تخصیص بودجه نقض گردد،

۲. وقتی قوانین مربوط به هزینه‌های مستقیم، کسر بودجه را افزایش دهد.

علاوه بر این، CBO طبق قانون اجرای بودجه موظف است کنگره را در مورد وقوع احتمالی رکود در سال آینده آگاه کند (ملاک این امر رشد اقتصادی واقعی کم‌تر از صفر در ۶ ماه متوالی است یا گزارشات وزارت تجارت در ۶ ماه متوالی رشد واقعی اقتصادی کم‌تر از یک درصد را نشان می‌دهد). در صورتی که رئیس‌جمهوری موافقت کند، کنگره می‌تواند محدودیت‌های قانونی در مورد تخصیص بودجه و سایر رویه‌های اجرای بودجه را تصویب کند.

کمک به کنگره جهت ارزیابی قوانین فدرال

جهت ارزیابی بهتر تأثیر قوانین کنگره بر حکومت‌های ایالتی، محلی و منطقه‌ای و بخش خصوصی، کنگره در سال ۱۹۹۵ قانونی را از تصویب گذراند. این قانون، قانون بودجه 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 حیطه اختیارات فدرال است یا خیر، را می‌دهد. در صورتی که هزینه‌های مستقیم در حوزه بین ایالتی یا بخش خصوصی از آستانه مشخصی گذر کند، CBO باید آن هزینه‌ها 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 بودجه کافی برای تأمین هزینه‌ها را در ۱۰ سال آینده در برگیرد. CBO در صورت نیاز باید به کمیته‌ها جهت ارائه مطالعاتی در مورد قوانین پیشنهادی در رابطه با اختیارات فدرال، کمک کند. این قانون از اول ژانویه ۱۹۹۶ اجرا گردیده است.

کمک به کنگره جهت مدنظر قرار دادن سیاستگذاری‌های بودجه و اقتصاد

از دیگر مسئولیت‌های CBO، تحلیل برنامه‌ها و سیاستگذاری‌هایی است که بر بودجه فدرال و اقتصاد تأثیر می‌گذارد. اکثر درخواست‌ها در این زمینه از جانب رئیس 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 بودجه کنگره (CBO) ۹ تا ۱۲ ماه طول می‌کشد تا کامل شود. تحلیل‌هایی نیز کم‌تر از این مدت به صورت گزارش و گزارش کار منتشر می‌شود. برخی از گزارشات CBO، بحث‌های کلی را در موضوع خاص نه‌تنها در کنگره و دولت بلکه در سراسر کشور شکل می‌دهند. لیست انتشارات این دفتر بیانگر حوزه گسترده کاری آن است.

«سیاست‌های CBO در تهیه و انتشار تخمین‌ها و تحلیل‌ها»

- وظایف CBO.
- مسئولیت‌های قانونی CBO.
- نحوه تخمین و تحلیل توسط CBO.
- مشورت با کمیته‌ها و سایر درخواست‌کنندگان.
- منابع اطلاعاتی.
- انتشار مفروضات و روش‌های CBO.
- انتقال فعالیت‌های CBO به کنگره.
- انتشار تخمین‌ها و تحلیل‌ها.

وظایف CBO

وظیفه CBO (دفتر بودجه کنگره) فراهم آوردن و تهیه تحلیل‌های عینی، منظم و غیرحزبی در مورد تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و بودجه و نیز برآوردهای مورد نیاز در فرایند تصویب بودجه است. در این بخش به توضیح و توصیف سیاست‌ها و رویه‌هایی می‌پردازیم که CBO برای تهیه و انتشار برآوردها و تخمین‌های تحلیلی خود از آن پیروی می‌کند.

مسئولیت‌های قانونی CBO

قانونی که بیانگر وظایف و کارکردهای دفتر بودجه کنگره (CBO) است، عنوان دوم قانون بودجه کنگره مصوب ۱۹۷۴ است. سایر مسئولیت‌ها در مورد برآورد و تخمین بودجه در عنوان سوم و چهارم این قانون آمده است. قوانین مصوب بعدی مسئولیت‌های دیگری نیز در مورد تحلیل‌ها بر دوش CBO بار کرده است.

طبق بند دوم از قانون بودجه، وظیفه اصلی CBO تهیه اطلاعات مربوط به بودجه برای تمامی کمیته‌های هر دو مجلس با رعایت اولویت تهیه اطلاعات برای کمیته‌های بودجه هر دو مجلس سپس کمیته‌های تخصیص بودجه، مالی مجلس نمایندگان و سنا است. تنها

وظیفه CBO که در این قانون به آن تصریح شده است تهیه اطلاعات برای کمیته‌ها و در صورت درخواست اطلاعات تکمیلی برای آن‌ها است.

بند دوم، CBO را موظف می‌سازد چندین گزارش خاص را برای کمیته‌های بودجه به طور سالانه تهیه کند و در آن‌ها به ارزیابی منظم دورنمای اقتصادی و بودجه پرداخته و مطالعاتی در مورد مسائل مربوط به بودجه انجام دهد.

بند سوم و چهارم قانون بودجه کنگره^۱ وظایف دیگری را برای CBO در نظر می‌گیرد و آن را ملزم می‌سازد طرح‌ها و لوایح گزارشات مشترک کمیته‌های دو مجلس یا طرح‌های هر کدام از مجلسین را بازبینی کند. بند سوم شامل همه طرح‌ها یا بیانیه‌های مشترکی می‌شود که شیوه جدید بودجه یا مخارج مانند طرح‌های تخصیص بودجه یا طرح‌هایی که درآمدها را کاهش یا افزایش می‌دهد، بیان می‌دارند. بند چهارم شامل تمامی طرح‌ها و لوایح مشترک جز طرح‌های تخصیص بودجه و طرح‌های معافیت‌های شخصی می‌شود. براساس این موارد CBO باید برآورد هزینه‌ها و درآمدهای کلیه طرح‌ها و لوایح کمیته‌های کنگره و نیز دولت را انجام دهد. تخمین و برآورد هزینه‌ها که توسط CBO انجام گردیده است به همراه طرح‌ها و بیانیه‌ها در صورتی که قبل از اعلام به کمیته‌ها ارسال شده باشد، منتشر می‌شود.

برای برآورد تأثیر قانونی بر درآمدها، اموال و دارایی‌ها و هدایا، مالیات‌های غیرمستقیم و مالیات کارمندان دولت، دفتر بودجه کنگره طبق قانون بودجه کنگره باید انحصاراً به تخمین‌های درآمدی کمیته مشترک مالیات دو مجلس رجوع کند.

قانون بودجه متوازن و کنترل کسر بودجه اضطراری ۱۹۸۵، قانون بودجه متوازن و کنترل کسر بودجه اضطراری موکد ۱۹۸۷ و قانون اجرای بودجه ۱۹۹۰ وظایف دیگری را نیز برای CBO در نظر می‌گیرد از جمله: تخمین بودجه بنا هدف کنترل آن. این کارکرد شامل تهیه گزارشات تحلیلی متعدد برای کنگره و دفتر مدیریت و بودجه است. همچنین قانون اجرای بودجه، CBO را ملزم به تجدیدنظر در برآوردهای خود در مورد هزینه‌ها و

درآمدهای مستقیم در مورد قانون معافیت‌های شخصی و نیز لوایح عمومی یا قطعنامه‌های مشترک می‌سازد.

همچنین CBO موظف است تخمین‌ها و برآوردهای مربوط به هزینه‌های مستقیم همه بخش‌های دولت فدرال را که در گزارش کمیته‌های هریک از دو مجلس آمده و بر حکومت‌های ایالتی، محلی و منطقه‌ای یا بخش خصوصی تأثیر می‌گذارد، را محاسبه کند. همچنین CBO می‌تواند تحلیل‌ها و مطالعاتی در مورد تأثیر طرح‌های پیشنهادی بر حکومت‌های ایالتی و محلی و بخش خصوصی براساس درخواست کمیته‌های کنگره ترتیب دهد.

هر از گاهی قانون، CBO را موظف به ارائه تحلیل در مورد موضوعی خاص می‌کند. چنین گزارشاتی شامل هزینه‌های اداری مربوط به اصلاح امور مالی، ریسک مالی ناشی از شرکت‌های مورد حمایت دولت، مطلوبیت و امکان خصوصی‌سازی مجمع ملی مسکن فدرال و شرکت وام مسکن فدرال است.

نحوه تخمین و تحلیل توسط CBO

وظیفه دفتر بودجه کنگره تهیه برآوردهای هزینه‌های فدرال در مورد همه لوایح و طرح‌ها جز طرح‌های مربوط به تخصیص بودجه است که از جانب کمیته‌های هریک از دو مجلس ارائه شده‌اند. اعضای کمیته موظفند، CBO را در هنگام ارائه، گزارش و نیز هنگامی که برآورد هزینه مورد نیاز است، مطلع کنند. به عنوان مثال، امکان دارد CBO برآورد هزینه‌ها را برای مجموعه‌ای از طرح‌هایی که در کمیته فرعی مطرح شده انجام دهد که می‌تواند در مرحله پیش‌نویس طرح یا اصلاح طرح باشد. همچنین، CBO می‌تواند برآورد هزینه را در مرحله طرح آن لایحه در صحن علنی یا لوایحی که از تصویب یکی از مجلسین گذشته است، انجام دهد.

در مورد طرح‌های تخصیص بودجه، CBO تنها تخمین هزینه‌هایی که می‌تواند ناشی از مفاد آن طرح باشد را انجام دهد. همچنین CBO برای کمیته‌های بودجه و تخصیص بودجه

گزارشاتی در مورد فعالیت‌های کنگره تهیه می‌کند که نشان می‌دهد آیا این اقدامات در چارچوب محدودیت‌های بودجه مصوب بوده است یا خیر. علاوه بر تهیه این گزارشها و تحلیل‌های قانونی که وظیفه CBO را تشکیل می‌دهد، این دفتر بر اساس درخواست رؤسای کمیته‌ها یا رؤسای مجلسین نیز تحلیل‌هایی را ارائه می‌دهد. اگر فرصت کافی باشد CBO می‌تواند به درخواست‌های شخصی نمایندگان نیز پاسخ دهد ولی اولویت کاری آن با درخواست‌های کمیته‌ها است. درخواست یک کمیته عبارت است از درخواست کتبی یا شفاهی رئیس یا اعضای عالی‌رتبه آن کمیته اصلی یا فرعی. CBO از افرادی می‌خواهد تا درخواست‌های خود را کتباً ارائه کنند.

مشورت با کمیته‌ها و سایر درخواست‌کنندگان

در هنگام انجام برآوردها و تخمین‌ها یا ارائه تحلیل‌ها، تحلیلگران دفتر با کارکنان و اعضای کمیته‌هایی که دارای صلاحیت هستند تماس می‌گیرند و در صورت امکان با اعضا و کارکنانی که طرفدار و موافق آن طرح هستند و نیز درخواست‌کنندگان انجام آن برآورد ارتباط برقرار می‌کنند تا اطلاعات مورد نیاز خود را به دست آورده و در مورد نحوه ارائه تخمین‌ها به توافق برسند. هزینه‌های تخمینی براساس متن قانون پیشنهادی برآورد می‌شود. تحلیلگران دفتر به مشورت با اعضای کمیته‌های ذی‌صلاح و نمایندگان طرفدار طرح می‌پردازند ولی در هنگام تفسیر گزارش براساس روش خود و به نحوی طرفانه و عینی به قضاوت می‌نشینند.

تحلیلگران CBO در صورتی که مواجه با افزایش هزینه‌های مستقیم یا تخلف از مرزهای قانون شوند با اعضای ذی‌صلاح مجلس تماس برقرار می‌کنند. اما دخالتی در رویه برخورد پارلمان با این مسأله نمی‌کنند. پس از انتقال تخمین‌ها و برآوردهای CBO این برآوردها ممکن است مورد بازبینی و تصحیح و روزآمد شدن توسط این دفتر قرار گیرد.

CBO در هنگام انجام تحلیل در مورد پیشنهادات قانونی با درخواست کنندگان تحلیل به مشاوره می‌پردازد تا حوزه و ماهیت کاری که باید انجام دهد دریابد. تحلیل‌های این دفتر بی‌طرفانه و عینی و ملموس بوده و می‌توانند پس از توصیه درخواست کنندگان، مسأله را به کمیته‌های مربوط دیگر اطلاع دهند. در مرحله پایانی مرحله مشورت، CBO درخواست کنندگان را از نتایج تحقیقات خود مطلع می‌کند. این مرحله قبل از انتشار تحقیقات صورت می‌گیرد.

منابع اطلاعاتی دفتر

در راه تهیه تخمین‌ها و برآوردهای بودجه، CBO از منابع ارزشمند موجود در سازمان‌های آماری حکومت استفاده می‌کند. یعنی منابع شامل درآمدها و تولیدات ملی، آمار تولیدات و آمار درآمدها و نظرسنجی‌های عمومی اخیر و بررسی‌های مربوط به بهداشت ملی است. CBO علاوه بر این، از اطلاعات تهیه شده توسط سازمان‌های حکومتی مربوط و گروه‌های صنعتی در جهت برآوردن نیازهای خود استفاده می‌کند.

CBO روش‌های استاندارد تحلیل اقتصادی را به کار گرفته و آخرین تحولات نظری و تجربی را در مطالعات اقتصادی و سایر رشته‌های مربوط دنبال می‌کند. علاوه بر این، CBO به طور مداوم از صاحب‌نظران و متخصصان خارج دفتر در مورد تحلیل‌های خاصی نظیر تولیدات کشاورزی، پیش‌بینی هزینه‌های تأمین درمانی و دورنمای تجارت در صنعت ارتباطات از راه دور، استفاده می‌کند. برای پیش‌بینی‌های اقتصادی از نظرات هیأتی از متخصصان که در سال دو بار گرد هم می‌آیند، استفاده می‌کند.

تمامی تخمین‌ها و برآوردهای CBO برای تکمیل، دقت در داده‌ها و شفافیت مطالب ارائه شده، مورد بازنگری قرار می‌گیرند. مطالعات CBO توسط متخصصان خارج از آن مورد بازنگری قرار می‌گیرد و بخشی از هر تحقیق در اختیار صاحب‌نظران قرار می‌گیرد تا در محصول نهایی کمک کنند. گرچه متخصصان خارجی کمک شایانی به CBO می‌کنند ولی همواره این دفتر مسئولیت برآوردها و تحقیقات و محصولات خود را بر عهده دارد.

برای حفظ موقعیت و شأن غیرحزبی خود، CBO در هیچ‌یک از محصولات خود توصیه‌ای نمی‌گنجاند.

بیان مفروضات و روش‌های CBO

قوانینی که وظایف CBO را مشخص می‌کنند این دفتر را ملزم به بیان مبنا و شیوه‌های تحصیل برآوردها می‌کند. CBO نیز مفروضات اصلی و روش‌های تحلیل خود را بیان می‌کند. همه تخمین‌های مکتوب CBO حاوی توضیح مبناي آن برآوردها است و در ضمن CBO به درخواست‌های متعاقب نیز در مورد روش‌های خود پاسخ می‌گوید. همچنین توضیح مفروضات اصلی و روش‌های CBO در محصولات تحلیلی آن نیز یافت می‌شود. از سیاست‌های CBO شفافیت مطالب عرضه شده و درک آسان آن‌ها است.

انتقال فعالیت‌های CBO به کنگره

CBO کوشش می‌کند احزاب اصلی کنگره که درگیر مسأله خاصی هستند دسترسی یکسانی به کارهای تحلیلی آن داشته باشند. تاکنون و تا حد امکان، CBO برآورد هزینه‌ها و تحلیل‌های خود را به طور همزمان در اختیار طرف‌های ذی‌نفع قرار داده است. درخواست جهت عدم انتشار نتیجه تحقیقات تنها در مورد تخمین بودجه پیشنهادات قانونی که منتشر نمی‌شود، قابل قبول است.

رئیس دفتر بودجه کنگره طی نامه‌ای همه تخمین و برآورد بودجه و پیشنهادهای قانونی و تحلیل‌های درخواستی را به کنگره ارسال می‌دارد. CBO، تخمین‌های رسمی بودجه برای تهیه طرح‌ها را به رئیس کمیته یا افراد عالی رتبه درخواست کننده گزارش ارسال می‌دارد. هنگامی که درخواست کننده کمیته بودجه یا نماینده‌ای خاص باشد، CBO همزمان نسخه‌ای از گزارش خود را به رئیس یا اعضای عالی رتبه کمیته دارای صلاحیت ارسال می‌دارد. در مورد طرح‌های ارائه شده یا اصلاح آن، نسخه‌ای از گزارش به موافق طرح و نیز درخواست کننده ارسال می‌گردد. تخمین هزینه‌هایی که در مورد طرح‌هایی است

که در کنگره مطرح نشده یا در سطح جامعه مطرح است، تنها به عضو حامی طرح یا کمیته درخواست کننده ارسال می شود مگر این که CBO تصمیم دیگری بگیرد. در مقابل، تخمین هزینه های غیررسمی می تواند مستقیماً توسط کارکنان CBO منتقل گردد. تخمین های غیررسمی ابتدایی بوده و رویه ای را که تخمین های رسمی طی می کنند، طی نمی کند.

انتشار تخمین ها و تحلیل های CBO

CBO کارهای تحلیلی خود را در دسترس اعضای کنگره و کارکنان آن و نیز عموم مردم قرار می دهد. دفتر انتشارات CBO، نسخه ای از کلیه گزارشهای این دفتر را برای هر نماینده ارسال می دارد. همچنین گزارش های این مرکز براساس درخواست نمایندگان برای آنها ارسال می شود.

دفتر انتشارات CBO، به درخواست های عمومی، سایر نهادهای حکومتی و مطبوعات پاسخ می دهد.

نسخه ای از گزارش های CBO بدون هزینه ای در اختیار افراد قرار می گیرد. همچنین دفتر انتشارات اسناد حکومتی امریکا نیز گزارش های CBO را در اختیار دارد. در سال ۱۹۹۷ کلیه انتشارات CBO بر روی سایت این مرکز (www.cbo.gov) قرار گرفته است و افراد زیادی امروزه به آن منابع دسترسی دارند.

سازمان و کارکنان CBO

مقدمه

ماده دو قانون بودجه کنگره مصوب ۱۹۷۴ روند انتصاب رئیس و کارکنان CBO را مشخص کرده و نحوه تخصیص بودجه آن را بیان می دارد. اولین رئیس CBO، آلیس ریولین ساختار داخلی این دفتر را تدوین کرد که همچنان بر قوت خویش باقی است.

انتصاب رئیس و کارکنان

رئیس مجلس نمایندگان و رئیس وقت سنا مشترکاً پس از دریافت توصیه‌های کمیته‌های بودجه رئیس CBO را منصوب می‌کنند. مدت زمان تصدی این منصب چهار سال است و محدودیتی برای ابقا در مقام نیست. اما هر دو مجلس می‌توانند طی بیانیه‌ای وی را عزل کنند.

پس از اتمام دوره ریاست، شخص رئیس تا انتخاب رئیس بعدی به فعالیت خود ادامه می‌دهد. رئیس فعلی داگلاس هولتز - ایکین^۱ است که کار خود را از فوریه ۲۰۰۳ آغاز کرده است. قبل از وی، CBO، پنج رئیس به خود دیده است: دن کریپین^۲ (۳ فوریه ۱۹۹۹ تا ۳ ژانویه ۲۰۰۳)، جون اونیل^۳ (اول مارس ۱۹۹۵ تا ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹)، رابرت ریشاور^۴ (۶ مارس ۱۹۸۹ تا ۲۸ فوریه ۱۹۹۵)، رادولف پنر^۵ (اول سپتامبر ۱۹۸۳ تا ۲۸ آوریل ۱۹۸۷) و آلیس ریولین^۶ (۲۴ فوریه ۱۹۷۵ تا ۳۱ آگوست ۱۹۸۳). (بین رادولف پنر و رابرت ریشاور)، (ادوارد گراملیچ و جیمز بلوم به عنوان جانشین موقت به کار مشغول شدند همچنین بین دن کریپین و داگلاس هولتز ایکین، یری اندرسون به کار مشغول شد).

رئیس تمامی اعضای CBO از جمله معاون خود را منصوب می‌کند و این انتصابات تنها بر مبنای کار حرفه‌ای است و نه وابستگی‌های سیاسی. کارکنان این دفتر از جهت حقوق و مزایا مانند کارکنان مجلس نمایندگان تلقی می‌شوند. حقوق و مزایای رئیس و معاونش بر اساس قانون و حداکثر به میزان مقامات عالی‌رتبه مجلس سنا و نمایندگان است. رئیس حقوق و مزایای سایر اعضا را مشخص می‌کند.

1. Douglas Holtz· Eakin
2. Danl. Crippen
3. June E. O'neil
4. Rubert D. Reishauer
5. Rudolph G. Penner
6. Alice M. Rivlin

استخدام کارکنان و منابع مالی

تخصیص بودجه سالانه CBO، تعداد کارکنان آن را محدود می‌کند. تخصیص بودجه سال مالی ۱۹۷۶ به میزان ۱۹۳ پست بود. تخصیص بودجه در سال‌های بعد، تعداد کارکنان دفتر بودجه کنگره را به ۲۳۲ نفر تمام وقت افزایش داده است.

CBO مرکزی است که در اختیار اقتصاددانان قرار دارد. بیش از ۷۰ درصد کارکنان حرفه‌ای این دفتر دارای مدارک عالی در اقتصاد یا سیاستگذاری‌های دولتی هستند. تقریباً تمامی اعضای حرفه‌ای دفتر تحصیلات دانشگاهی به میزان ۴ سال یا بیش‌تر دارند. $\frac{۳}{۴}$ اعضای دفتر دارای مدرک کارشناسی هستند. ۸۷ درصد بودجه CBO به کارکنان آن اختصاص می‌یابد و عمده هزینه دیگر مربوط به امور رایانه‌ای می‌شود.

نحوه سازماندهی CBO

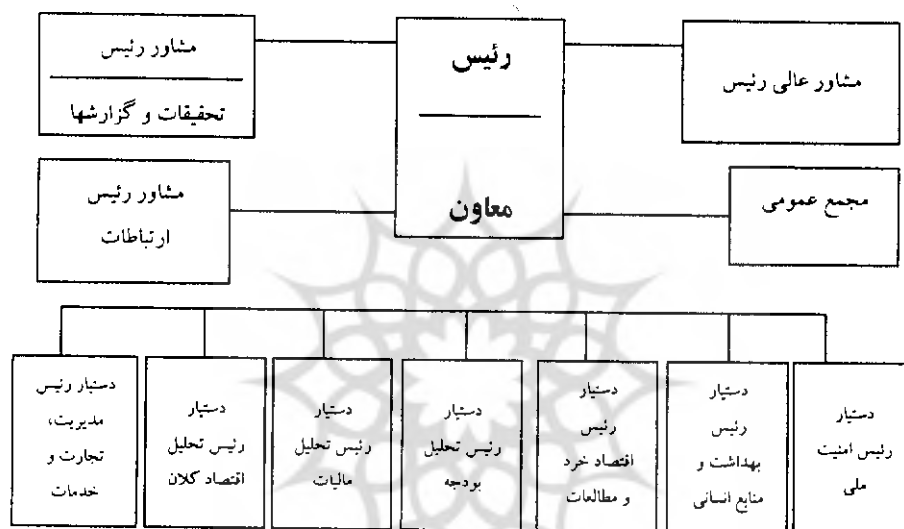
نحوه سازماندهی CBO براساس محصولاتی است که تولید می‌کند. در هنگام تأسیس این دفتر، وظیفه ارائه تحلیل بودجه و نیز تحلیل برنامه‌ها را برعهده داشت. این مسأله به این دفتر امکان می‌داد در دو حوزه کمک به تدوین بودجه و ارائه تحلیل عمیق اقتصادی در مورد مسائل مختلف، مشارکت داشته باشد.

چهار بخش عمده در حال حاضر وظیفه تحلیل برنامه‌ها و پاسخگویی به درخواست‌های کنگره را برعهده دارند که عبارتند از: برنامه‌ریزی درازمدت، مطالعات اقتصاد خرد و مسائل مالی، بهداشت و منابع انسانی و امنیت ملی. این بخش‌ها $\frac{۱}{۳}$ پست‌های CBO را تشکیل می‌دهد.

هرچند بخش‌های مختلف CBO محصولات جداگانه‌ای تولید می‌کنند ولی ضرورتاً با یکدیگر همکاری نیز می‌کنند. پیش‌بینی‌ها و برآوردهای انجام شده توسط بخش تحلیل اقتصاد کلان، منبای تحلیل‌ها و تخمین‌های بخش تحلیل بودجه، بخش تحلیل مالیات و برنامه‌های چهار بخش دیگر قرار می‌گیرد. بسیاری از تحلیل‌ها و تخمین بودجه توسط بخش تحلیل بودجه بستگی به مدل‌ها و تحلیل‌های انجام شده توسط بخش‌های دیگر دارد.

تحلیلگران بخش تحلیل بودجه داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز بخش‌های دیگر که نیازمند تحلیل گزینه‌های مختلف بودجه است را تهیه می‌کنند روابط سالم بین بخش‌های مختلف CBO، هماهنگی میان محصولات مختلف آن را تضمین می‌کند.

سازمان و کارکنان



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی