

چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها

۴. ژاپن

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۰۳۵

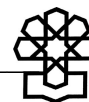
تیر ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	.....	نگاهی اجمالی	۱
۱-۱	.....	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه	۱
۱-۲	.....	اصلاحات قوانین نظام بودجه	۳
۲	.....	اصول زیربنای قوانین نظام بودجه	۵
۳	.....	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه	۶
۳-۱	.....	قوای مجریه و مقننه	۶
۳-۲	.....	نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی	۸
۴	.....	ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه	۱۰
۴-۱	.....	تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه	۱۰
۴-۲	.....	فرایند بودجه در پارلمان	۱۵
۴-۳	.....	اجرای بودجه	۱۹
۴-۴	.....	حسابرسی و گزارشات مالی دولت	۲۲
۴-۵	.....	حسابرسی مستقل	۲۳
۲۵	.....	یادداشت‌ها	۲۵



چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها

۴. ژاپن

۱. نگاهی اجمالی

۱-۱. چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

نظام بودجه ژاپن از چارچوب قانونی جامعی برخوردار است. اصول بنیادین چارچوب قانونی که بر فرایندهای بودجه حاکم است قانون اساسی سال ۱۹۴۶، قانون مالیه عمومی سال ۱۹۴۷ (PFA)^۱ و قانون دیت^۲ (پارلمان) مصوب سال ۱۹۴۷ است (کادر ۱). قانون اساسی کلیات مالیه عمومی را بیان می‌کند. به موجب این قانون، مالیات‌ها و هزینه‌های دولت باید بر مبنای قانون تعیین شوند. همچنین هیئت دولت، به عنوان نهادی که بر قانون اساسی استوار است باید پیش‌نویس بودجه را به دیت ارائه نماید. مجلس نمایندگان (مجلس سفلی) در زمینه تصمیمات نهایی بودجه‌ای بر مجلس مشاوران (مجلس علیا) ارجحیت دارد. در نهایت، بر مبنای قانون اساسی هیئت حسابرسی تشکیل می‌شود که به منظور اطمینان از پاسخ‌گویی دولت در زمینه مدیریت مالی، حساب‌های نهایی سالیانه دولت را بررسی می‌کند.

آن دسته از قوانین بودجه که در قانون اساسی ذکر نشده اند عمدتاً مشمول قانون مالیه عمومی مصوب سال ۱۹۴۷ هستند. برخلاف بسیاری از کشورها، این قانون فرایند بودجه در قوه مجریه را تعیین می‌کند. هیئت دولت در تدوین بودجه نقش قدرتمندی ایفا می‌کند. قانون مالیه عمومی حاوی اصول کلی نظام بودجه‌ریزی و حسابداری از جمله رویه‌های تدوین و اجرای بودجه در وزارت دارایی و وزارتخانه‌های صف است. دستورالعمل‌های تدوین بودجه که توسط هیئت دولت تهیه شده‌اند مکمل قانون مالیه عمومی هستند و موارد زیر را تعیین می‌کنند:

۱. اصول بنیادین،

۲. سقف‌های هزینه‌های درخواستی برای کل بودجه از جمله سرمایه‌گذاری عمومی، هزینه‌های اختیاری و هزینه‌های اجباری سال مالی آینده،

۳. آیین‌نامه‌های اجرایی تفصیلی تدوین بودجه، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۹۴۷ اصول یکپارچه‌سازی صندوق‌های خزانه ملی و روش‌های فنی نگهداری حساب‌ها در وزارتخانه‌های

1. Public Finance act (PFA).

2. Diet Act



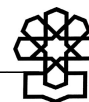
صف را تصریح می‌کند. وزارتخانه‌های صف به‌موجب قانون ملزم به واریز درآمدها به صندوق‌های خزانه ملی هستند و نمی‌توانند درآمدهای خود را برای اهداف دیگر به‌کار ببندند.

کادر ۱. قوانین اصلی نظام بودجه ژاپن

- قانون اساسی سال ۱۹۴۶ (اصلاح شده)
www.kantsei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frames01.html
 - قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)
www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/2002-35.htm
 - قانون دیت مصوب سال ۱۹۴۷ (اصلاح شده)
 - قانون هیئت حسابرسی مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده)
www.gbaudit.go.jp/engl/law/index.htm
 - قانون خودگردانی محلی مصوب ۱۹۴۷ (اصلاح شده): قانون مالیه عمومی محلی مصوب ۱۹۴۸ (اصلاح شده): قانون مالیات‌های محلی مصوب ۱۹۵۰ (اصلاح شده): قانون تخصیص کمک‌های مالی به دولت‌های محلی مصوب ۱۹۵۰ (اصلاح شده) و قوانین مختلف انتقال منابع حاصل از مالیات (از جمله اصلاحیه قانون انتقال منابع حاصل از مالیات راه‌های محلی مصوب ۱۹۵۵)
- منبع: قوانین در پایگاه اینترنتی دفتر هیئت دولت، وزارت دارایی، دیت و هیئت حسابرسی در دسترس است. همچنین برای بخش‌های انگلیسی قوانین به این پایگاه اینترنتی نیز نگاه کنید:
<http://homepage2.nifty.com/paper/lawcollection.htm>

قانون دیت فرایندهای بررسی بودجه در پارلمان را تعیین می‌کند: ترکیب کمیسیون بودجه که به‌تنهایی مسئولیت بررسی پیش‌نویس بودجه هیئت دولت و فرایند سازش بین دو مجلس در صورت اختلاف نظر در زمینه بودجه را برعهده دارد. مسئولیت‌ها و ساختار سازمانی هیئت حسابرسی، نمادهای مشمول حسابرسی و فرایندهای حسابرسی به‌منظور افزایش پاسخ‌گویی و کنترل بر بودجه ملی مبتنی بر قانون هیئت حسابرسی مصوب سال ۱۹۴۷ است. درنهایت، قوانین مختلف (به‌ویژه قانون خودگردانی محلی مصوب ۱۹۴۷، قانون مالیه عمومی مصوب سال ۱۹۴۸، قانون مصوب سال ۱۹۵۰ در مورد انتقال کمک‌های مالی به دولت‌های محلی و قوانین مختلف اختصاص درآمدها برای مصارف معین) اختیارات لازم برای تدوین بودجه دولت‌های محلی را در اختیار این دولت‌ها قرار می‌دهد. این قوانین و برخی قوانین دیگر، روابط مالی در بین سطوح مختلف دولت را تعیین می‌کند.

کلیه قوانین مرتبط با بودجه با یکدیگر ارتباط نزدیکی دارند و هدف تدوین و اجرای بودجه ملی برای تحقق اهداف و سیاست‌های ملی را دنبال می‌کنند. ولی ترتیبات بودجه‌ای پراکنده هستند و حسابداری دولتی فرایندی پیچیده است. قوانین موجود، دولت را به ارائه اطلاعات به‌نگام در زمینه وضعیت کلی سیاست‌های مالی از قبیل گزارش بودجه شش‌ماهه ملزم نمی‌کند. همچنین، متمم



بودجه رواج بسیاری دارد و یکی از دلایل آن، نبود الزام قانونی برای تدوین سیاست‌های مالی در چارچوب بودجه میان مدت است. یکی دیگر از ویژگی‌های بارز این چارچوب قانونی تقسیم بودجه ملی به حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه است. علاوه بر این، بودجه برخی از سازمان‌های وابسته به دولت (شرکت‌های عمومی) نیز در بودجه سالیانه جای می‌گیرند. در برخی از حساب‌های ویژه، استقراض در بخش درآمدها منظور شده است. به موجب قانون دولت ملزم به ارائه گزارش متمرکز پیرامون مبنای حساب‌های ملی نیست و چنین حساب‌هایی توسط دولت تهیه نمی‌شوند.

۲-۱. اصلاحات قوانین نظام بودجه

قوانین نظام بودجه از دهه ۱۹۴۰ تنها تغییراتی جزئی داشته‌اند. تخصیص‌های تفصیلی سالیانه مبتنی بر ورودی^۱ همچنان رواج دارد.

قانون مالیه عمومی صدور هرگونه اوراق قرضه دولتی، به جز اوراق قرضه تأمین منابع مالی فعالیت‌های عمومی و هزینه‌هایی از این دست را ممنوع ساخته است، (ماده ۴). در صورتی که دولت نتواند هزینه‌های جاری را با درآمدهای جاری پوشش دهد، باید برای خارج ساختن این هزینه‌ها از شمول ماده (۴) قانون مالیه عمومی قانون ویژه‌ای را به تصویب برساند. در طول سال‌های ۱۹۷۵ - ۲۰۰۴، برای حل مسائل ثبات اقتصادی کلان قوانین جدیدی به تصویب رسید.^۲ نخست، در سال ۱۹۷۵، دیت با تصویب قانون ویژه‌ای به دولت اجازه داد برای تحرک اقتصاد که به دلیل بحران نفت سال ۱۹۷۳ دچار رکود شده بود، اوراق قرضه تأمین کسری بودجه صادر کند. این قانون ویژه ابتدا تنها برای سال مالی مورد نظر تصویب شد. ولی هر سال (به استثنای چند سال) برای دور زدن قاعده طلایی قانون مالیه عمومی تجدید شد. این امر به افزایش سریع بدهی‌های دولت انجامید که در سال ۲۰۰۳ به ۱۵۵ درصد تولید ناخالص داخلی بالغ شد (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۳).

دوم، به منظور تقویت ثبات مالی و کاهش صدور اوراق قرضه عمومی «قانون اصلاح ساختار مالی»^۳ در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسید (کادر ۲). در اوایل سال ۱۹۹۸، دولت قانون اصلاح ساختار مالی را به گونه‌ای اصلاح کرد که اجازه یافت به دلیل پیامدهای داخلی بحران اقتصادی آسیا تاریخ تحقق استحکام مالی را از سال ۲۰۰۳ به سال ۲۰۰۵ به تعویق بیندازد. با وخامت بیشتر شرایط اقتصادی در سال ۱۹۹۸، در دسامبر همان سال قانون اصلاح ساختار مالی تعلیق شد. تجربه قانون اصلاح ساختار مالی، درس‌های آموزنده‌ای را در زمینه قانون‌گذاری به منظور

1. Input - oriented annual appropriation

۲. وزارت دارایی، ۲۰۰۴، ص ص ۲۶ - ۳۲.

3. Fiscal Structural Reform Act (FSRA)



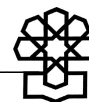
ایجاد استحکام مالی به ما می‌دهد (تتاناکا، ۲۰۰۳). نخست اینکه هر قانون جدیدی باید در زمان رکود اقتصادی در زمینه کنترل هزینه‌ها انعطاف‌پذیرتر باشد. دومین درسی که از قانون اصلاح ساختار مالی فرا می‌گیریم این است که هر یک از گروه‌های هزینه‌ها باید علاوه بر تحقق بودجه اولیه، بودجه نهایی را نیز هدف قرار دهد (این قانون تنها بر تحقق بودجه اولیه تأکید داشت، ولی از طریق استفاده از بودجه‌های متمم هزینه‌ها به شدت افزایش یافت). چنین قوانینی در صورتی که هزینه‌ها را به شدت محدود نکنند اعتباری ندارند.

کادر ۲. محتوای اصلی قانون اصلاح ساختار مالی مصوب سال ۱۹۹۷ ژاپن

این قانون:

- قاعده طلایی را که مقدار خالص اوراق قرضه منتشر شده را به سطح سرمایه‌گذاری عمومی تا سال مالی ۲۰۰۳ محدود می‌ساخت احیا کرد.
- در پی کاهش کسری بودجه دولت عمومی (به استثنای تأمین اجتماعی) به سطحی کمتر از ۳ درصد تا سال مالی ۲۰۰۳ و اطمینان از عدم تجاوز مجموع مالیات، سهم بیمه تأمین اجتماعی و کسری مالی از ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی بود.
- سقف‌هایی را بر اکثر ردیف‌های اصلی هزینه از قبیل کمک‌های تأمین اجتماعی، هزینه‌های فعالیت‌های عمومی و آموزشی تحمیل کرد.

در سال‌های اخیر، دولت اصلاحات گسترده‌ای را آغاز کرده است که بر مدیریت مالی عمومی تأثیر شگرفی داشته‌اند. در سال ۲۰۰۱، نقش نخست‌وزیر و هیئت دولت در رهبری فرایند بودجه‌ریزی با ایجاد دفتر هیئت دولت و شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی افزایش یافت. هدف اصلی این شورا تحقیق و تعمق درباره موضوعات مهم سیاست اقتصادی و مالی از قبیل مدیریت کلی اقتصاد، از جمله تهیه پیش‌نویس طرح کلی بودجه ملی بود که قبلاً در حیطه وظایف انحصاری وزارت دارایی قرارداشت (نگاه کنید به بخش ۳-۱-۳). برای بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی سیاست‌های دولت، گام‌های مهمی برداشته شده است. در ماه می سال ۱۹۹۹، دیت قانون دسترسی به اطلاعات سازمان‌های اداری را تصویب کرد که به افراد اجازه می‌دهد خواستار افشای اطلاعات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه درباره مدیریت مالی عمومی شوند. «قانون ارزیابی سیاست‌های دولت»^۱ مصوب سال ۲۰۰۱ به منظور ارزیابی سیاست‌های هر وزارتخانه و سازمان تصویب شد. این قانون ژاپن را به سوی مراحل نخست مدیریت عملیاتی رهنمون می‌شود.



۲. اصول زیربنای قوانین نظام بودجه

ژاپن برخی از اصول سنتی بودجه را در چارچوب قانونی بودجه خود جای داده است ولی اصول مدرن شفافیت و عملکرد، به جز جملات کلی در قانون اساسی و قانون مالیه عمومی رسماً در قوانین نظام بودجه گنجانده نشده‌اند. به‌ویژه، قانون اساسی قوه مجریه را ملزم می‌کند که برای وضع مالیات و هزینه کردن وجوه عمومی موافقت و مجوز قبلی پارلمان را کسب کند. قانون اساسی همچنین با الزامی ساختن حسابرسی سالیانه حساب‌های نهایی هزینه‌ها و درآمدهای دولت توسط سازمان حسابرسی (که انطباق نحوه اجرای هزینه‌ها با قوانین و مقررات مربوطه را تعیین می‌کند) بر اصل پاسخ‌گویی تأکید ورزیده است (ماده ۹۰). قوه مجریه همچنین درباره فعالیت‌های مالی خود در برابر دیت پاسخ‌گوست. دیت انطباق اجرای بودجه با اهداف بودجه‌ای را بررسی می‌کند و حساب‌های مالی نهایی را که توسط سازمان حسابرسی بررسی شده است تصویب می‌نماید (ماده ۹۰).

قانون اساسی، به‌همراه قانون مالیه عمومی، اصل بودجه سالیانه را بیان می‌دارد. به‌موجب قانون اساسی، در هر سال مالی باید پیش‌نویس بودجه تهیه شود، (ماده ۸۶). آغاز هر سال مالی اول آوریل و پایان آن در ۳۱ مارس سال بعد است (ماده ۱۱)، قانون مالیه عمومی). برآوردهای بودجه برای دوره‌ای دوازده ماهه تهیه می‌شوند. بودجه سالیانه، قبل از آغاز سال مالی مورد نظر تصویب می‌شود. کلیه مبادلات براساس تأثیرات یک‌ساله خود برآورد می‌شوند و مواردی که دولت نیازمند پرداخت برای پروژه‌هاست از شمول این قاعده مستثنی هستند. در این صورت، دیت می‌تواند مقادیر بودجه پروژه‌های چند ساله را تصویب کند (ماده ۱۴)، قانون مالیه عمومی).

اصول وحدت و جامعیت نقش مهمی در فرایند بودجه ایفا می‌کنند. قانون مالیه عمومی درج کلیه درآمدها و هزینه‌ها در بودجه سالیانه را الزامی می‌کند (اصل جامعیت، ماده ۱۴)). ولی اصل وحدت کاملاً رعایت نمی‌شود، چون سه بودجه جداگانه (حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و سازمان‌های وابسته به دولت) در قالب اسناد جداگانه برای تصویب به دیت ارائه می‌شوند. اگرچه درآمدها و هزینه‌ها متمرکز هستند، تراز کلی بودجه بر مبنای حساب‌های ملی نشان داده نمی‌شود.

اصل طبقه‌بندی دقیق که نمایش جزئیات درآمدها و هزینه‌ها در اسناد بودجه را الزامی می‌کند در قانون مالیه عمومی پیش‌بینی شده است (ماده ۲۳). بودجه‌های درآمد و هزینه باید براساس وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های ذی‌ربط طبقه‌بندی شوند. در این چارچوب، درآمدها براساس ماهیت آنها و هزینه‌ها براساس اهداف طبقه‌بندی می‌شوند.

اصل تراز بودجه که در قانون مالیه عمومی پیش‌بینی شده است تراز هزینه‌های بودجه‌ای با درآمدها و منابع مالی را الزامی می‌کند: «هزینه‌های هر سال مالی باید با درآمدهای همان سال مالی



پوشش داده شود» (ماده ۱۲). قانون مالیه عمومی درآمد را به عنوان دریافتی‌هایی تعریف می‌کند که نیازهای ناشی از سطوح‌های مختلف دولت را تأمین می‌کند. هزینه به‌عنوان پرداخت‌هایی تعریف می‌شود که دولت در هر سال مالی باید برای رفع نیازهای ناشی از سطوح مختلف دولت انجام دهد. (ماده ۲). اگرچه به‌موجب قانون مالیه عمومی هزینه‌ها، از جمله هزینه‌های استقراض برای کارهای عمومی، باید از محل درآمدهای سال مالی جاری تأمین شوند (ماده ۴)، قوانین ویژه‌ای به‌تصویب رسیده است که این اصل را ملغی می‌کند.

درنهایت، اگرچه بسیاری از جنبه‌های شفافیت مالی از قبیل اطلاعات گسترده‌ای که در اختیار عموم و دیت قرار می‌گیرد با استانداردهای بین‌المللی همخوانی دارد (صندوق بین‌المللی پول ۲۰۰۱، الف)، هنوز در برخی زمینه‌های اصلی فضای زیادی برای پیشرفت وجود دارد. مثلاً دولت اطلاعات متمرکز حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه، و بودجه سازمان‌های وابسته به دولت را در اختیار دیت قرار نمی‌دهد. همچنین اطلاعات بودجه‌ای متمرکز درباره دولت مرکزی، دولت‌های محلی و نظام تأمین اجتماعی در پیش‌نویس بودجه ارائه نمی‌شود.

۳. مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

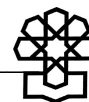
۳-۱. قوای مجریه و مقننه

۳-۱-۱. نگاه اجمالی

ژاپن کشوری غیر فدرال و پارلمانی است که دارای سه سطح دولت است (دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای که عمدتاً دولت‌های استانی هستند و شهرداری‌ها). به‌موجب قانون اساسی قدرت اجرایی در اختیار هیئت دولت است. تنها هیئت دولت می‌تواند پیش‌نویس بودجه را تهیه و در اواسط ژانویه به دیت ارائه دهد. دیت از دو مجلس تشکیل شده است: مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران. وضع مالیات و تخصیص هزینه‌ها نیازمند مجوز دیت است. مذاکرات دیت درباره پیش‌نویس بودجه در مجلس نمایندگان آغاز می‌شود و پس از تصویب در جلسه علنی این مجلس، در اوایل مارس به مجلس مشاوران ارسال می‌گردد. البته در زمینه ارسال این پیش‌نویس به مجلس مشاوران الزام قانونی وجود ندارد.

۳-۱-۲. نقش‌ها و مسئولیت‌های هیئت دولت و هریک از وزیران

به‌موجب قانون اساسی، هیئت دولت که از نخست‌وزیر و سایر وزرایی که به‌موجب قانون تعیین شده‌اند تشکیل می‌شود از اختیارات اجرایی برخوردار است (مواد ۶۵ و ۶۶). نخست‌وزیر که ریاست هیئت دولت را برعهده دارد با مصوبه دیت و از بین اعضای آن انتخاب می‌شود (ماده ۶۷). قانون اساسی اختیارات مختلفی را به هیئت دولت اعطا می‌کند. از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:



۱. اجرای مسئولانه قوانین،

۲. اجرای خدمات کشوری،

۳. تدوین بودجه و ارائه آن به دیت.

دفتر هیئت دولت در ژانویه سال ۲۰۰۱، به موجب قانون از ادغام چندین وزارتخانه از جمله دفتر نخست‌وزیر و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی، تشکیل شد. این دفتر مسئولیت برنامه‌ریزی سیاست‌ها و هماهنگی برای پشتیبانی از هیئت دولت در اجرای وظایف راهبردی خود را برعهده دارد.^(۱) قانون اصلاح شده هیئت دولت مصوب سال ۱۹۴۷ رویه‌های اجرایی هیئت دولت را بیان می‌دارد و تعداد اعضای هیئت دولت را به حداکثر ۱۷ نفر محدود می‌کند.^(۲) قانون اساسی وزرای دولت را در اعمال اختیارات اجرایی دارای مسئولیت جمعی می‌داند (ماده ۶۶).

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

اصول کلی تأسیس وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها و سازمان‌ها در قانون اصلاح شده سازمان ملی^۱ مصوب سال ۱۹۴۸ بیان شده است.^(۳) این قانون، تنها قوانین کلی را بیان می‌دارد و فهرست وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها و سازمان‌ها در ضمیمه آن ذکر شده‌اند. هر وزارتخانه باید دارای قانون تشکیلات مخصوص خود باشد که وظایف آن را بیان می‌کند (ماده ۴). بدین ترتیب، در قانون مصوب سال ۲۰۰۰، تأسیس وزارت دارایی^۲ در نتیجه اصلاح ساختار سازمانی دولت تصویب شد. وزارت دارایی که از اداره بودجه و اداره مالیات تشکیل شده است، مسئولیت مدیریت مالی دولت مرکزی را برعهده دارد. وزارت دارایی بودجه ملی را تهیه و برای تصویب به هیئت دولت ارائه می‌دهد و بر اجرای بودجه در وزارتخانه‌های صف نظارت دارد.

شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی^۳ که در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد^(۴) و تحت نظارت دفتر هیئت دولت فعالیت می‌کند به همراه وزارت اقتصاد مسئولیت سیاست‌های مالی و بودجه‌ریزی را برعهده دارد (قانون تأسیس دفتر هیئت دولت مصوب ۱۹۹۹). اگرچه این شورا به هیئت دولت مشاوره ارائه می‌دهد، در زمینه برخی مسائل اصلی از جمله سیاست‌های مدیریت اقتصادی و مالی و دستورالعمل‌های تدوین بودجه نیز فعالیت می‌کند. یکی از شگفت‌انگیزترین رخدادهای فرایند بودجه این است که نخستین پیش‌نویس دستورالعمل‌های تدوین بودجه را این شورا تهیه کرده است. وزیر دارایی یکی از اعضای شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی است و در تعیین سیاست‌های مدیریت اقتصادی و مالی شرکت دارد. در مقابل، وزیر مدیریت عمومی، امور داخلی، پست و مخابرات مسئولیت تأمین مالی و اداره امور دولت محلی را برعهده دارد.

1. National Organization Act

2. Ministry of Finance

3. The Council on Economic and Fiscal Policy



اهداف و محدوده فعالیت‌های هر سازمان عمومی در قانون تأسیس آن ذکر شده است. اکثر وجوه دولتی که به صورت نقدی، وام و کمک‌های مالی هستند در بودجه ملی گزارش می‌شوند. به‌ویژه، اظهارنامه‌های سود و زیان و ترازنامه‌های ۲۶ شرکت بزرگ بخش عمومی به دیت ارائه می‌شوند. شرکت‌های عمومی و برخی از شرکت‌های خصوصی شده که دولت از سهام‌داران آنهاست در ارتباط با تأمین خدمات همگانی و سایر اهداف غیرتجاری دارای تعهدات عمومی هستند.

۳-۱-۴. وظایف مقامات ارشد کشوری

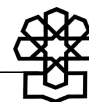
در زمینه مدیریت بودجه برای مقامات ارشد کشوری الزام قانونی ویژه‌ای وجود ندارد. کلیه مستخدمین کشوری موظف به رعایت نظام‌نامه‌ای هستند که از قانون ملی اصلاح شده اخلاق کارکنان بخش عمومی^۱ مصوب سال ۲۰۰۰ برگرفته شده است. به موجب این نظام‌نامه، مستخدمین کشوری باید در ارتباط با اطلاعات مرتبط با اجرای وظایف خود از برخورد غیرمنصفانه و تبعیض‌آمیز با عموم مردم پرهیز کنند و بدانند که خدمتگزار کل ملت هستند نه هیچ گروه خاص.

۳-۱-۵. تأسیس و نقش کمیته‌های پارلمانی

به موجب قانون اساسی، دیت عالی‌ترین ارگان کشور و تنها نهاد قانون‌گذاری در کشور است (ماده ۴۱). به موجب قانون دیت، بودجه باید ابتدا به مجلس نمایندگان ارائه شود و به‌منظور بررسی پیش‌نویس بودجه که توسط هیئت دولت ارائه شده است، در مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران کمیته دائمی بودجه تشکیل می‌شود (ماده ۴۱). پس از بررسی بودجه، در صورتی که تصمیم مجلس مشاوران با مجلس نمایندگان تفاوت داشته باشد، به موجب (ماده ۶۰) قانون اساسی که با فصل ۱۰ قانون دیت (روابط میان دو مجلس) تکمیل شده است باید رویه ویژه‌ای اجرا شود (فرایند سازش از طریق کمیته مشترک دو مجلس برای حصول توافق). کمیته مشترک متشکل از اعضای منتخب دو مجلس است. در صورتی که اعضای این کمیته به توافق نرسند، یا در صورتی که مجلس مشاوران نتواند ظرف ۳۰ روز از دریافت بودجه توسط مجلس نمایندگان قطعنامه نهایی را صادر نماید نتیجه‌ای که در مجلس نمایندگان به دست آمده است بر نظر مجلس مشاوران ارجحیت دارد. این رویه، بررسی بودجه در دو مجلس را تسهیل می‌کند و تصویب پیش‌نویس بودجه در دیت را بهبود به تأخیر نمی‌اندازد.

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

در قانون اساسی اصلاح شده اصول بنیادین فعالیت‌های دولت محلی تعیین شده است. نخست، تشکیلات و عملیات دولت‌های محلی باید براساس اصل خودگردانی محلی تنفیذ گردد (ماده ۹۲).



دوم، اعضای قوه مقننه و رئیس قوه مجریه باید با برگزاری انتخابات عمومی مستقیم انتخاب شوند (ماده ۹۳). سوم، مقامات محلی حق دارند اموال، امورات و ادارات خود را اداره کنند و مقررات خود را در چارچوب قانونی وضع نمایند (ماده ۹۴) که اختیارات چشمگیری را به دولت‌های محلی تفویض می‌کند. یکی از این قوانین اصلی قانون اصلاح شده خودگردانی محلی مصوب سال ۱۹۴۷ است که برای استان‌ها و شهرداری‌ها ساختاری دو سطحی تعیین می‌کند (۴۷ استان از جمله کلان‌شهر توکیو و ۳۱۰۰ شهرداری از آوریل سال ۲۰۰۴)، و ساختار، ترکیب، و اختیارات شوراهای منتخب و مراجع اجرایی آنها را تصریح می‌کند. این قانون همچنین جایگاه سازمان‌های محلی از جمله روابط آنها با دولت مرکزی و سایر مراجع محلی را تعریف می‌کند و امور مالی و سایر موضوعات اداری مهم آنها را نیز تعیین می‌کند.

با وجود اینکه مراجع محلی حق وضع عوارض و گردآوری مالیات را دارند (قانون اصلاح شده مالیات‌های محلی مصوب سال ۱۹۵۰)، الگوی اصلی مدیریت ارائه خدمات متمرکز باقی می‌ماند و اکثر درآمدهای دولت‌های محلی به کمک دولت مرکزی بستگی دارد. درآمدهای محلی بین ۳۵ تا ۴۰ درصد کل درآمدهای دولت محلی را تشکیل می‌دهند. قانون اصلاح شده مالیه محلی مصوب سال ۱۹۴۸ به مقامات دولت‌های محلی اجازه می‌دهد برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های شرکت‌های بخش عمومی اوراق قرضه منتشر کنند (ماده ۵)، ولی استان‌ها باید تأییدیه وزارت مدیریت عمومی، امور داخلی، پست و مخابرات را کسب کنند. شهرداری‌ها نیز باید قبل از صدور اوراق قرضه موافقت استان‌ها را جلب کنند.^(۵) علاوه بر این، مقامات محلی از کمک‌های مالی دولت مرکزی و درآمدهای مالیاتی مشترک مختلف نیز برخوردار می‌شوند (کادر ۳). پرداخت‌های خزانه ملی کمک‌های مالی هستند که استفاده از آنها به موجب قانون مالیه محلی توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود. مبنای حقوقی ترتیبات تشریک مالیات در قوانین مختلف انتقال مالیات، از جمله قانون اصلاح شده انتقال مالیات راه‌های محلی مصوب سال ۱۹۵۵، ارائه شده است.

به موجب قانون اصلاح شده انتقال اعتبارات محلی مصوب سال ۱۹۵۰، برآوردهای بودجه مقامات محلی در زمینه درآمدها و هزینه‌ها باید پس از تصویب هیئت دولت جهت اطلاع و ابلاغ به دیت ارائه شود (شورای سازمان‌های محلی روابط بین‌المللی، ۲۰۰۲). این برنامه نشان می‌دهد که آیا درآمدهای سازمان‌های محلی برای تأمین سطح مشخصی از خدمات و برآورده ساختن تعهدات قانونی کفایت می‌کند یا خیر. این فرایند شامل تجمیع کلیه درآمدها و هزینه‌های سازمان‌های محلی است. در صورتی که درآمدها کافی نباشد، دولت مرکزی موظف است با اصلاح نظام مالیاتی محلی، افزایش کمک‌های مالی به دولت‌های محلی، صدور اوراق قرضه یا سایر کمک‌ها از دولت‌های مرکزی حمایت کند.



کادر ۳. کمک‌های دولت مرکزی به دولت‌های محلی ژاپن

- **کمک‌های دارای مصارف معین:** وجوهی که توسط دولت مرکزی برای استفاده‌های مشخص به دولت‌های محلی پرداخت می‌شود کمک‌های پرداختی خزانه ملی نام دارد. این نوع پرداخت‌ها بر سه نوع است:
 ۱. سهم تعهدات خزانه ملی که در ازای تعهداتی که به موجب مسئولیت مشترک دولت مرکزی و محلی انجام می‌شوند پرداخت می‌گردد،
 ۲. کمک‌های خزانه ملی که به‌عنوان یارانه تعهدات محلی پرداخت می‌گردند،
 ۳. پرداخت‌های خزانه ملی در ازای وظایفی که در حیطه مسئولیت‌های دولت مرکزی است، ولی برای سهولت امور و افزایش کارایی به دولت‌های محلی محول شده‌اند.
- **مالیات‌های مشترک که عمدتاً برای ایجاد برابری به‌کار می‌روند:** بر مبنای قانون کمک به دولت‌های محلی، برخی از مالیات‌ها مشترک هستند. هدف از این امر اصلاح نابرابری در ظرفیت درآمدسازی دولت‌های محلی است، و تضمین می‌کند که دولت‌های محلی می‌توانند سطوح استاندارد خدمات اداری را ارائه دهند و سرمایه‌گذاری‌های اساسی مورد نیاز مردم را انجام دهند. مبلغ کل این مالیات‌ها به درصدهای مشخصی از درآمدهای مالیات ملی بستگی دارد: ۳۲ درصد مالیات بر درآمد، مالیات شرکت‌ها و مالیات مشروبات الکلی، ۲۴ درصد مالیات بر مصرف و ۲۵ درصد عوارض دخانیات.
- **مالیات‌های مشترک برای اهداف ویژه:** انتقال درآمدهای مالیاتی به دولت‌های محلی مبنای انتقال بخشی از مالیات‌های ملی به دولت‌های محلی برای اهداف ویژه است. یکی از نمونه‌های عمده مالیات بر استفاده از راه‌ها برای حمل مواد سوختی از قبیل بنزین است که توسط دولت مرکزی گردآوری می‌شود و به‌عنوان مالیات راه‌ها به استان‌ها و شهرداری‌ها پرداخت می‌شود.

۴. ترتیبات قانونی هریک از مراحل فرایند بودجه

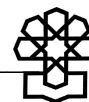
۴-۱. تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

۴-۱-۱. پوشش نهادی بودجه

قانون مالیه عمومی بودجه ملی (ماده ۱) را به دو بخش حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه (ماده (۱۳)) و بودجه‌های سازمان‌های وابسته به دولت تقسیم می‌کند. این بودجه کلیه وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها، سازمان‌ها و برخی از شرکت‌های عمومی را پوشش می‌دهد و در چارچوب یک حساب عمومی، ۳۱ حساب ویژه (از آوریل ۲۰۰۴) و بودجه‌های ۹ سازمان وابسته به دولت ارائه می‌شود.^(۶) بودجه کلیه وزارتخانه‌ها در حساب عمومی ارائه می‌شود، ولی برخی وزارتخانه‌ها اجازه ایجاد حساب‌های ویژه و سازمان‌های وابسته به دولت را دارند. بودجه‌های دولت‌های محلی از شمول قانون مالیه عمومی مستثنی هستند و تحت پوشش قانون مالیه محلی (LFA)^۱ قرار دارند.^۲

1. Local Finance Art.

۲. وزارت دارایی، ۲۰۰۴، ص ۳.



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

به دلیل تعدد حساب‌های ویژه و سازمان‌های وابسته به دولت بودجه به صورت یکپارچه نیست.^۱ حساب‌های ویژه را تنها می‌توان با وضع قانون ایجاد کرد (ماده (۱۳)، قانون مالیه عمومی). دولت به منظور اجرای پروژه‌های ویژه، اداره و مدیریت وجوه معین، یا اداره درآمدها و هزینه‌ها به صورت جدای از حساب عمومی حساب‌های ویژه را ایجاد می‌کند. کلیه حساب‌های ویژه برای بررسی‌های پارلمانی به دیت ارائه می‌شوند و انجام هزینه بدون مجوز دیت ممنوع است. هر حساب ویژه معمولاً دارای منبع درآمد مخصوص خود است؛ جبران کسری تراز برخی حساب‌ها از طریق استقراض یا دریافت وجوهاتی از حساب عمومی امکان‌پذیر است. مدیریت برنامه وام دولت از طریق یکی از حساب‌های ویژه (حساب ویژه صندوق وام‌های مالی که بخش اصلی برنامه سرمایه‌گذاری مالی و برنامه وام است) انجام می‌شود. خدمات باننشستگی و بهداشت ملی در چارچوب حساب‌های ویژه (مثلاً حساب ویژه باننشستگی ملی، حساب ویژه بیمه کارگری) ارائه می‌شوند.

برخی از سازمان‌های وابسته به دولت براساس قوانین ویژه تأسیس شده‌اند. در حالی که دولت مرکزی به این سازمان‌ها یارانه‌های سرمایه‌ای ارائه می‌دهد، بودجه اکثر این سازمان‌ها نیازمند تصویب دیت نیست. ولی بودجه ۹ سازمان (هفت شرکت مالی عمومی و دو بانک)^(۷) که با سیاست‌های کلی دولت ارتباط تنگاتنگی دارند به تصویب دیت می‌رسد. از آنجا که اکثر این سازمان‌ها واحدهای نهادی دولت عمومی (که در کتابچه راهنمای صندوق بین‌المللی پول - IMF, 2001 b- تعریف شده) نیستند، نمی‌توان آنها را صندوق‌های خارج از بودجه نامید. این سازمان‌ها در واقع فعالیت‌های شبه مالی انجام می‌دهند و (چه مالی و چه غیر مالی) برای پیشبرد سیاست‌های مالی دولت به کار می‌روند. این سازمان‌ها تحت نظارت وزارتخانه‌های صف فعالیت می‌کنند. به موجب قانون، بودجه و برنامه مالی هر شرکت دولتی باید به تصویب وزیر دارایی و وزیر مسئول برسد.

۳-۱-۴. تعریف ارقام کلی بودجه

در قوانین تعریفی برای ارقام کلی مختلف بودجه ارائه نشده است. در مورد حساب‌های عمومی، در دستورالعمل‌های درخواست بودجه بخش عمده هزینه‌های کل سال بعد و سقف آن به روشنی تعریف شده است. مشکل تعریف دولت پیرامون استفاده گسترده از حساب‌های ویژه دور می‌زند که برخی از آنها خارج از بخش دولت عمومی قرار می‌گیرند.



۴-۱-۴. قوانین مالی

تا سال ۱۹۷۵، نسخه‌ای از یک قاعده طلایی که استقراض را به صدور اوراق قرضه ساختمانی برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای محدود می‌کرد به‌گونه‌ای سختگیرانه اعمال می‌شد. پس از آن، این قاعده جای خود را به قوانین تفسیرپذیری داد که به دولت اجازه می‌داد علاوه بر اوراق قرضه ساختمانی، اوراق قرضه ویژه تأمین کسری بودجه را نیز منتشر کند. قانون اصلاح ساختار مالی (FSRA) برای کاهش کسری بودجه دولت هدف مالی میان‌مدتی را تعیین کرد، ولی در سال ۱۹۹۸ تعلیق شد. در سال ۲۰۰۳، دولت برنامه اصلاحات و چشم‌انداز دولت را تدوین کرد که هدف حفظ هزینه‌های دولت عمومی در سال مالی ۲۰۰۲ (حدود ۳۹ درصد تولید ناخالص داخلی) و دستیابی به مازاد بودجه تا اوایل سال ۲۰۱۰ را دنبال می‌کرد. اگرچه این قاعده به لحاظ قانونی الزام‌آور نیست، ولی در هیئت دولت که تصمیمات مهم در زمینه بودجه سالیانه اتخاذ می‌شود از اعتبار و قدرت بسیاری برخوردار است.

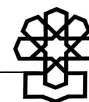
۴-۱-۵. جدول زمانی تدوین و تقدیم بودجه به پارلمان

به‌موجب قانون اساسی دولت تنها ملزم به تدوین و ارائه پیش‌نویس بودجه به دیت است. قانون مالیه عمومی تصریح می‌کند که پیش‌نویس بودجه در ژانویه سال مالی جاری توسط هیئت دولت به دیت ارائه شود (ماده ۲۷). اکثر مفاد جدول زمانی فرایند بودجه (کادر ۴) در قانون مالیه عمومی و دستورالعمل‌ها یا مقررات ذکر شده‌اند.

نخست‌وزیر و سایر وزرا برآوردهای اولیه درآمدها و هزینه‌ها (که به درخواست‌های بودجه موسوم است) را به وزیر دارایی ارائه می‌کنند. به‌موجب فرمان دولتی بودجه، تسویه و رسیدگی به درخواست‌های بودجه باید تا پایان ماه آگوست (هفت ماه قبل از آغاز سال مالی جدید در اول آوریل) انجام شود (ماده ۸). قبل از این تاریخ، وزیر دارایی با مشورت نخست‌وزیر و دفتر هیئت دولت سقف‌های بودجه را پیشنهاد می‌کند. شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی (CEFP) درباره محتوای دستورالعمل‌ها به تفصیل بحث می‌کند و آنها را پس از اخذ مجوز هیئت دولت به وزارتخانه‌های صف ارسال می‌کند.^(۸) به‌موجب قانون مالیه عمومی وزیر دارایی باید درخواست‌های بودجه را با وزارتخانه‌های صف هماهنگ کند و پیشنهاد بودجه را برای تصویب هیئت دولت (ماده ۱۸) که معمولاً در دسامبر انجام می‌شود تهیه کند. پس از آن، وزیر دارایی اسناد بودجه را تهیه می‌کند و در ژانویه، بر مبنای تصمیم هیئت دولت به دیت ارائه می‌کند (مواد ۲۱ و ۲۷).

۴-۱-۶. فرایند تصویب در قوه مجریه

برخلاف اکثر کشورها که روش تصویب بودجه در قوه مجریه براساس آیین‌نامه داخلی تعیین می‌شود، در قانون (مالیه عمومی) برخی از نکات اصلی مرتبط با تصویب بودجه در هیئت دولت ذکر



شده است. در حدود اوایل دسامبر، هیئت دولت اصول کلی تدوین بودجه را منتشر می‌کند و وزارت دارایی پیش‌نویس بودجه را براساس الزامات قانون مالییه عمومی تکمیل می‌کند. مذاکراتی بین وزارت دارایی و وزارتخانه‌های صف برگزار می‌شود و در اواخر دسامبر پیش‌نویس بودجه رسماً به تأیید هیئت دولت می‌رسد. قانون مالییه عمومی هیئت دولت را ملزم ساخته است که پیش‌نویس بودجه و اسناد همراه آن را در ژانویه سال مالی جاری به دیت ارائه دهد (ماده (۲۷)).

کادر ۴. جدول زمانی فرایند بودجه

- اول آوریل: آغاز سال مالی جدید.
- آوریل تا آگوست: تهیه درخواست‌های بودجه در وزارتخانه‌های صف.
- جولای تا آگوست: بررسی رهنمودهای درخواست‌های بودجه توسط شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی و صدور آنها توسط هیئت دولت.
- پایان آگوست: ارائه درخواست‌های بودجه وزارتخانه‌های صف به وزارت دارایی.
- سپتامبر تا دسامبر: بررسی درخواست‌های بودجه وزارتخانه‌های صف برای تهیه پیشنهاد پیش‌نویس بودجه برای تصویب هیئت دولت.
- اوایل دسامبر: صدور دستورالعمل‌های تدوین بودجه که وزارت دارایی تهیه کرده و به تصویب هیئت دولت رسانده است.
- اواسط دسامبر: ارائه پیشنهاد بودجه توسط وزیر دارایی به هیئت دولت. مذاکرات نهایی بین وزیر دارایی و هر یک از وزرای صف در باره موضوعاتی که از اهمیت سیاسی برخوردارند.
- اواخر دسامبر: تصویب پیشنهاد بودجه در هیئت دولت.
- اوایل ژانویه: ارائه پیشنهاد بودجه به دیت.
- مارس: تصویب بودجه در دیت.

۷-۱-۴. اسناد همراه با قانون بودجه

قانون مالییه عمومی پنج زمینه را که باید در بودجه به دیت ارائه شود مشخص کرده است (ماده (۱۶)). برخی دیگر از مواد قانون مالییه عمومی نیز جزئیات این پنج حوزه را تشریح می‌کنند:

- **ترتیبات کلی:** تأکید بر جامعیت، از جمله تعیین سقف‌های اوراق قرضه عمومی، اسناد و لویح خزانه استقرای موقت و سایر تعهداتی که برعهده خزانه‌داری گذاشته می‌شود؛ دامنه هزینه‌های کارهای عمومی و سایر موضوعاتی که برای اجرای بودجه ضروری هستند (ماده (۲۲)).
- **درآمدها و هزینه‌های بودجه:** برآوردها در قوه مجریه بر رویه‌های الزام‌آور قانون مالییه عمومی مبتنی هستند. برآوردهای تفصیلی هزینه‌ها و درآمدها باید ضمیمه بودجه شوند.
- **هزینه‌های مستمر:** هزینه‌هایی که جزو استثناهای اصل بودجه یک‌ساله هستند از جمله هزینه‌های احداث و تولید (ماده (۱۴)). همین ماده مجوز بودجه مستمر را به حداکثر ۵ سال محدود



می‌کند. محدوده و مدت زمان این هزینه‌ها نیازمند مصوبه دیت است.

• **انتقال هزینه‌های مصوب به سال آینده:** این شرایط زمانی ایجاد می‌شود که به دلیل ماهیت اعتبارات یا هر دلیل دیگری، پس از تصویب بودجه و با تأیید دیت، احتمال مصرف اعتبارات در سال مالی مورد نظر فراهم نباشد (ماده (۱۴)).

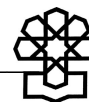
• **تعهدات آتی خزانه‌داری (مجوز عقد پیمان):** این سیستم به دولت اجازه می‌دهد برای پروژه‌هایی که نیازمند تقبل تعهد در سال مالی بخصوصی هستند پیمان‌هایی را منعقد کند و تمام یا بخشی از نقدینگی مورد نیاز آن را در سال‌های بعدی تأمین نماید. مبالغ چنین پیمان‌هایی باید در پیش‌نویس بودجه درج شود (ماده (۱۵)). دولت موظف است موافقت دیت برای پرداخت‌های آتی احتمالی را از قبل جلب کند.

چارچوب اقتصادی کلان میان‌مدت و راهبرد مالی: اگرچه بودجه براساس اصل سالیانه که در قانون مالیه عمومی تصریح شده است تدوین می‌شود (ماده (۱۴))، و هیچ قانونی ارائه چارچوب بودجه میان‌مدت را الزامی نمی‌کند، دولت برای تأمین مبنای تصمیمات اقتصادی و مالی برنامه مالی میان‌مدت را تدوین کرده است. وزارت دارایی معمولاً در پایان ژانویه که جلسات دیت آغاز می‌شود «پیش‌بینی مالی میان‌مدت» را منتشر می‌کند. دفتر هیئت دولت همچنین بر مبنای یک مدل اقتصادی کلان سناریوهای میان‌مدت را تهیه می‌کند. این پیش‌بینی‌ها اطلاعات مربوط به پیامدهای میان‌مدت سیاست‌های بودجه جاری را در اختیار دیت قرار می‌دهد، ولی سقف‌های انعطاف‌ناپذیری را برای کل هزینه‌ها یا هزینه‌ای بخصوص در سال‌های آینده تعیین نمی‌کند.

اقدامات جدید در برابر سیاست‌های هزینه‌ای موجود: قانون مالیه عمومی مستلزم تمایز قائل شدن بین اقدامات جدید و برنامه‌های هزینه‌ای موجود پیش‌نویس بودجه نیست. ولی در عمل، پیش‌بینی‌های میان‌مدت وزارت دارایی بر پایه عدم تغییر در سیاست‌ها انجام می‌شود،^(۹) ولی پیش‌بینی‌های هیئت دولت شامل برخی تغییرات در خط‌مشی‌ها از قبیل اصلاحات ساختاری است.

• **اطلاعات عملکردی:** قانون ارزیابی خط‌مشی‌های دولت مصوب سال ۲۰۰۱ وزارتخانه‌های صف را موظف می‌کند تا در هنگام ارائه درخواست بودجه به وزارت دارایی، اطلاعاتی را در زمینه این ارزیابی‌ها ارائه کنند. اگرچه هر یک از وزارتخانه‌ها در طول سال اطلاعات زیادی را درباره ارزیابی‌ها منتشر می‌کند و گزارش ارزیابی کلی وزارت مدیریت عمومی به دیت ارائه می‌شود، این اطلاعات در اسناد بودجه درج نمی‌شوند. با وجود این، دیت می‌تواند از اطلاعات مرتبط با عملکرد برای اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای استفاده کند.

• **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** هیچ قانونی دولت را ملزم به اظهار هزینه‌های مالیاتی و ریسک‌های مالی عمده در بودجه نمی‌کند. با وجود این، وزارت دارایی معمولاً



گزارش هزینه‌های مالیاتی را به کمیته بودجه دیت تقدیم می‌نماید. این گزارش میزان درآمد کاهش یافته در اثر هزینه‌های مالیاتی مشخص را برای چندین سال از جمله سال بودجه تشریح می‌کند. ضمانت‌های دولت نیازمند تصویب دیت هستند. بنابراین، اطلاعات تفصیلی قرارداد هریک از تضمین‌ها و غرامت‌های دولت در اسناد بودجه ذکر می‌شوند. علاوه بر این مبالغ تعهدات و گردش و انتقال تضامین به سال‌های آینده در اظهارنامه تعهدات دولت ذکر می‌شود و به‌همراه حساب‌های نهایی سالیانه به دیت ارائه می‌شود.

• سایر اطلاعاتی که به موجب قانون الزامی است: به موجب قانون مالیه عمومی، اطلاعات تکمیلی قابل ملاحظه‌ای باید به‌همراه بودجه ارائه شود (ماده ۲۸). از جمله می‌توان به اطلاعات شرکت‌هایی که تحت کنترل دولت فعالیت می‌کنند اشاره کرد (کادر ۵). در عمل، حساب‌های سود و زیان و ترانزنامه‌های ۶۲ شرکت بزرگ بخش عمومی جهت اطلاع به دیت ارائه می‌شوند.

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

سازمان‌هایی که در قانون اساسی ذکر شده اند، به‌ویژه دو مجلسی که دیت را تشکیل می‌دهند، دیوان عالی و هیئت حسابرسی برآوردهای بودجه خود را مستقل از وزارتخانه‌های صف تهیه می‌کنند. در قانون مالیه عمومی فرایند ویژه‌ای برای این سازمان‌های قانون اساسی ذکر شده است که به آنها اجازه می‌دهد برآوردهای بودجه خود را رأساً تهیه و به‌طور مستقیم به هیئت دولت ارائه دهند و هماهنگ ساختن کلیه پیشنهادها بودجه برعهده هیئت دولت است (ماده ۱۱۷).^(۱۰) قانون مالیه عمومی وزیر دارایی را ملزم می‌کند تا براساس تصمیم هیئت دولت، تغییرات مورد نیاز را در مبالغ برآوردهای پیشنهادی سازمان‌هایی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند انجام دهد (ماده ۱۱۸). به موجب قانون مالیه عمومی هیئت دولت موظف است قبل از تصمیم‌گیری درباره این برآوردها از رؤسای این سازمان‌ها درخواست اظهارنظر کند (ماده ۱۱۸) و این مسئله را در بودجه صراحتاً ذکر کند (ماده ۱۱۹).

۲-۴. فرایند بودجه در پارلمان

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

به موجب قانون اساسی و قانون دیت، فرایند بررسی پارلمانی بودجه از مجلس نمایندگان آغاز می‌شود. مفاد اصلی قانون دیت در ارتباط با بررسی پارلمانی بودجه به‌ترتیب زیر است:

- در هریک از دو مجلس می‌توان برای بررسی بودجه پیشنهادی کمیته دائمی بودجه را تشکیل داد (ماده ۴۱).
- کمیته بودجه ملزم به برگزاری جلسات علنی درباره کل بودجه و استماع دیدگاه‌های افراد علاقه‌مند است (ماده ۵۱).



• اصلاح بودجه پیشنهادی امکان‌پذیر است (نگاه کنید به بخش ۳-۲-۴).

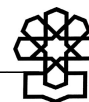
پس از تصویب بودجه در کمیته بودجه مجلس نمایندگان که همواره با اصلاح پیش‌نویس بودجه همراه نیست، بودجه پیشنهادی در جلسه علنی مجلس نمایندگان به رأی گذارده می‌شود و پس از تصویب، به مجلس مشاوران ارسال می‌شود و کمیته بودجه این مجلس نیز مثل مجلس نمایندگان به بررسی آن می‌پردازد. این کمیته نیز بودجه پیشنهادی را برای تصویب در جلسه علنی مجلس مشاوران طرح می‌کند. در صورتی که قبل از اول آگوست پیشنهاد بودجه در این مجلس به تصویب برسد، بودجه از آن تاریخ که ابتدای سال مالی است نافذ می‌شود. قانون اساسی و قانون دیت برای موارد اختلاف نظر بین مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران رویه‌های مصالحه ویژه‌ای را در نظر گرفته است (نگاه کنید به بخش ۵-۱-۳).

کادر ۵. اسناد همراه پیش‌نویس بودجه ژاپن

- مشخصات درآمدهای بودجه.
- درخواست هزینه‌های برنامه‌ریزی شده هر وزارتخانه یا سازمان.
- اظهارنامه مبالغ کل و خالص گزارش مالی نهایی در سه سال گذشته، از جمله سال مالی جاری.
- گزارش وضعیت وجوهات خزانه در سه سال گذشته، از جمله سال مالی جاری.
- گزارش وضعیت اوراق قرضه ملی و استقراض.
- گزارش تراز اموال ملی در سه سال گذشته.
- گزارش دارایی‌ها و تعهدات، و سود و زیان شرکت‌های عمده‌ای که دولت در سه سال گذشته در آنها سرمایه‌گذاری کرده است.
- گزارش اقدامات دولت از جمله برنامه بازپرداخت که تعهداتی را بر صندوق خزانه ملی تحمیل می‌نماید.
- گزارش هزینه‌های مستمر.

۲-۲-۴. بودجه‌های موقت

قانون مالیه عمومی (ماده ۳۰) به هیئت دولت اجازه می‌دهد در صورتی که به دلایلی همچون نزدیک شدن انتخابات عمومی انتظار عدم تصویب بودجه تا اول آوریل را دارد، به منظور پرهیز از توقف فعالیت‌های دولت بودجه موقتی را تهیه کند که بخش مشخصی از سال مالی را پوشش می‌دهد. این بودجه موقت به محض تصویب بودجه عادی در دیت از درجه اعتبار ساقط می‌شود. هزینه‌ها یا پیمان‌هایی که بر بودجه موقت مبتنی هستند با بودجه عادی سالیانه تفاوتی ندارند. در قانون محدود بودجه موقت به تفصیل بیان نشده است، ولی در عمل هزینه‌های بودجه موقت محدود به هزینه‌هایی است که برای عملکرد مناسب دولت تا زمان تصویب بودجه عادی سالیانه در دیت اجتناب‌ناپذیر هستند.



۳-۲-۴. اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

به موجب قانون دیت، پارلمان از اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه برخوردار است. به موجب این قانون اصلاح بودجه نیازمند حمایت دست‌کم ۵۰ عضو مجلس نمایندگان یا دست‌کم ۲۰ عضو مجلس مشاوران است (ماده ۵۷)، ولی این قانون در زمینه میزان اصلاح پیش‌نویس بودجه محدودیت‌های کمی ایجاد نمی‌کند. ولی قانون اساسی تصریح می‌کند که پیشنهاد بودجه صرفاً در حیطه وظایف هیئت دولت است. علاوه بر این، به موجب قانون مالیه عمومی مجلس نمایندگان یا کمیته بودجه این مجلس باید فرصت اظهارنظر درباره اصلاحات پیشنهادی که ارقام کل بودجه را افزایش می‌دهد را برای هیئت دولت فراهم آورد (ماده ۵۷).^(۱۱) اگرچه هیئت دولت حق وتوی اصلاحات پیشنهادی دیت را ندارد، ولی استنباط عمومی این است که دیت نمی‌تواند در بودجه پیشنهادی دولت اصلاحات چشمگیری ایجاد کند. به دلیل ماهیت دولت پارلمانی، قوه مجریه به‌طور مستقیم به حمایت اکثریت در دیت متکی است و ترکیب دیت و قوه مجریه درهم تنیده‌اند و بنابراین براساس عرف موجود، معمولاً بودجه پیشنهادی قوه مجریه بدون جرح و تعدیل چشمگیر به تصویب می‌رسد.^(۱۲) همچون سایر دولت‌های پارلمانی، تلاش‌های دیت برای عدم تصویب پیش‌نویس بودجه قوه مجریه در صورت موفقیت، رأی عدم اعتماد به دولت محسوب می‌شود.

۴-۲-۴. تصویب منابع

به موجب قانون اساسی وضع هرگونه مالیات جدید یا تغییر مالیات‌های موجود تنها براساس قانون یا تحت شرایط مندرج در قانون مجاز است (ماده ۸۴). به موجب قانون مالیه عمومی هرگونه مالیات اضافی یا قیمت انحصاری یا هزینه خدماتی که به‌صورت مشروع یا عملاً به دولت تعلق دارد براساس قانون یا با تصمیم دیت تعیین می‌شود (ماده ۳).^(۱۳) علاوه بر این، دیت پیش‌نویس بودجه سالیانه را که توسط هیئت دولت و براساس منبع درآمدها تهیه می‌شود تصویب می‌کند.

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

اعتبارات بودجه‌ای سقف هزینه‌های دولت را تعیین می‌کنند، ولی این مسئله در قانون تصریح نشده است. به موجب قانون مالیه عمومی تخصیص‌های بودجه از جمله حساب‌های ویژه باید به‌صورت سازمانی (براساس سازمان و بخش) و به پاراگراف‌های مختلف براساس هدف پرداخت تقسیم‌بندی شوند (ماده ۲۲). به موجب قانون مالیه عمومی در داخل وزارتخانه‌ها نیز، پاراگراف‌های هزینه باید به بندها یا ردیف‌های مختلف تقسیم شوند. ردیف‌های بودجه واحد اعتبارات دیت هستند و اسناد بودجه شامل ریز ارقامی است که براساس ردیف‌های بودجه تقسیم شده‌اند. بودجه در اصل براساس طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌ها به‌همراه طبقه‌بندی مفصل‌تری که آمیزه‌ای از برنامه و وظایف است طبقه‌بندی می‌شود. در راستای این طبقه‌بندی، وزارتخانه‌های صف ملزم به اجرای هزینه‌ها هستند.



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

دوره اعتبارات، به‌جز هزینه‌های مستمر، یک‌ساله است. برای پروژه‌هایی از قبیل پروژه‌های ساختمانی و تولیدی که تکمیل آنها چندین سال به طول می‌انجامد، به‌شرط جلب موافقت قبلی دیت، دولت می‌تواند فرایند پرداخت طی چند سال مالی را ادامه دهد (ماده ۱۴)، قانون مالیه عمومی). هزینه‌های مستمر نباید از پنج سال پیاپی تجاوز کنند، مگر اینکه دیت چنین مجوزی را صادر کند. هیچ‌گونه اعتبار دائمی مجاز نیست. انتقال هزینه‌هایی که در سال مالی جاری قابل اجرا نیستند به سال آینده تحت شرایط استثنایی مجاز است. قانون مالیه عمومی، انتقال اعتبارات به سال آینده را، به‌دلیل ماهیت هزینه یا هر دلیلی که پس از تصویب بودجه ایجاد شود به شرط تأیید وزارت دارایی و کسب موافقت قبلی دیت مجاز می‌شمارد (ماده ۱۴). به‌منظور کسب موافقت وزارت دارایی، قانون مالیه عمومی (ماده ۴۳) وزارتخانه‌های صف را ملزم به تهیه اعلامیه انتقال هزینه‌ها می‌کند که دلایل و ریز هزینه‌هایی که به سال بعد منتقل می‌شوند را نشان می‌دهد. در صورت تصویب، می‌توان هزینه‌ها را تا سقف مصوب به سال‌های بعد انتقال داد و استفاده کرد. وزارتخانه‌های صف همچنین ملزم به گزارش استفاده از هزینه‌های انتقال یافته به وزارت دارایی و هیئت حسابرسی هستند.

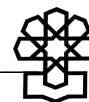
۷-۲-۴. تصویب دیون عمومی

به‌موجب قانون اساسی کلیه تعهدات دولت باید به‌تصویب دیت برسد (ماده ۸۵). این تعهدات شامل دیون و تعهدات بالقوه از قبیل تضامین است. به‌موجب قانون مالیه عمومی اوراق قرضه یا استقراض تنها برای اهداف محدودی از قبیل تأمین مالی هزینه‌های کارهای عمومی که از مبلغ مصوب دیت تجاوز نکند و برنامه‌های بازپرداخت آن به دیت ارائه شده، مجاز است (ماده ۴). بانک مرکزی ژاپن، به‌جز برخی موارد استثنایی مرتبط با صدور اوراق قرضه، حق پذیرش تعهدات دیگر را ندارد (ماده ۵). محدوده و میزان اوراق قرضه یا استقراض باید در ترتیبات کلی بودجه سالیانه درج شود و به‌تصویب دیت برسد (ماده ۲۲).

علاوه بر این، در صورت وجود مازاد در مبادلات جاری هر سال مالی، مبلغی برابر با بیش از نیمی از این مازاد، علاوه بر مبلغی که به‌موجب قوانین دیگر اعلام شده، برای بازخرید اوراق قرضه و بازپرداخت استقراض ظرف دو سال از سال مالی دارای مازاد اختصاص می‌یابد (ماده ۶).

۸-۲-۴. ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

در زمینه ابلاغ بودجه هیچ‌گونه الزام قانونی وجود ندارد، چون بودجه قانون محسوب نمی‌شود تا تنفيذ آن نیازمند ابلاغ باشد. قانون اساسی و قانون مالیه عمومی دولت را ملزم به انتشار بودجه مصوب برای عموم می‌کند. در قانون اساسی تصریح شده است که هیئت دولت باید گزارشات اطلاعات مالی را به‌طور منظم به دیت ارائه دهد (ماده ۹۱). به‌موجب قانون مالیه عمومی، محتوای



بودجه ملی و اطلاعات پشتیبان باید به محض تصویب دیت در اختیار عموم قرار بگیرد (ماده ۴۶).

۹-۲-۴. متمم‌های بودجه (اصلاح قوانین)

قانون مالیه عمومی مبنای حقوقی متمم بودجه را فراهم می‌آورد. هیئت دولت می‌تواند برای اصلاح بودجه اولیه پیش‌نویس متمم بودجه را تهیه و به دیت ارائه کند (ماده ۲۹). در زمینه تعداد متمم‌های بودجه محدودیت قانونی وجود ندارد. هیئت دولت می‌تواند در موارد زیر متمم بودجه را تهیه و به دیت ارائه کند:

۱. تأمین کمبود وجوه ضروری برای اجرای تعهدات قراردادی دولت به موجب قوانین موضوعه یا تکمیل بودجه به منظور تأمین هزینه‌های اضافی یا الزامات قراردادی که پس از تصویب بودجه ایجاد شده‌اند.

۲. اصلاح بودجه به خاطر سایر دلایلی که پس از تصویب بودجه ایجاد می‌شوند.

متمم‌های بودجه به دلایل مختلف از قبیل ضرورت تحریک اقتصاد یا رهایی از پیامدهای فجایع طبیعی تصویب می‌شوند. بودجه نهایی اغلب با بودجه اولیه که ممکن است نسبت به سال قبل در حالت انقباضی تدوین شده باشد تفاوت دارد. استفاده مکرر از متمم بودجه ممکن است اعتماد به اعتبار بودجه اولیه را کاهش دهد.

۱۰-۲-۴. اصلاح یا تصویب لایحه‌ای پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

در مواردی پیشنهادی اصلاحی در مورد لوایح به افزایش بودجه می‌انجامد یا نیازمند اقدامات بودجه‌ای است، به موجب قانون دیت یکی از دو مجلس یا کمیته بودجه باید فرصت اظهار نظر درباره افزایش کل مبلغ بودجه را برای هیئت دولت فراهم کند (ماده ۵۷).

۳-۴. اجرای بودجه

۱-۳-۴. تقسیم مجوز هزینه‌ها

اجرای بودجه براساس قانون مالیه عمومی انجام می‌شود. این قانون هیئت دولت را ملزم می‌کند اعتبارات را براساس ردیف‌ها و اقلام بودجه به وزارتخانه‌های صف تخصیص دهد (ماده ۳۱). وزارت دارایی ملزم به گزارش این مسئله به هیئت حسابرسی است (ماده ۳۱). رؤسای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مسئولیت کلی اجرای بودجه را برعهده دارند و موظف به اجرای دقیق این تخصیص‌ها هستند (ماده ۳۲). قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌های صف را ملزم می‌کند به منظور مصرف اعتبارات بودجه‌ای پیش‌نویس برنامه پرداخت‌های خود را تهیه و برای تصویب به وزارت دارایی ارائه دهند (ماده ۳۴). وزارت دارایی همچنین موظف است با توجه به وضعیت وجوه، درآمدها، منابع مالی و هزینه‌های خزانه‌داری دستورالعمل‌های اجرای بودجه را تهیه و برای تصمیم‌گیری به هیئت



دولت ارائه کند. وزیر دارایی موظف است پس از تصویب پیش‌نویس برنامه پرداخت‌ها، آن را به وزارتخانه‌های صف و بانک ژاپن گزارش دهد.

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

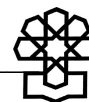
در زمینه ابطال مجوز هزینه توسط قوه مجریه هیچ مجوز قانونی‌ای وجود ندارد. در عمل، وقتی قوه مجریه نیاز به ابطال اعتبارات داشته باشد باید پیشنهاد متمم بودجه را ارائه دهد.

۳-۳-۴. هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های مازاد و صندوق‌های شرایط اضطراری

به موجب قانون اساسی، دیت موظف است مجوز تشکیل صندوق ذخیره اضطراری را صادر کند. این صندوق برای کسری‌های پیش‌بینی نشده در بودجه اولیه به‌کار می‌رود و مسئولیت اداره آن با هیئت دولت است (ماده ۸۷). بر این مبنا، هیئت دولت در بودجه سالیانه سقف خاصی را برای هزینه‌های تخصیص نیافته - بدون ذکر هیچ هدف مشخصی - در نظر می‌گیرد و دیت متناسب بودن این مبلغ بررسی می‌کند. پس از تصویب پیش‌نویس بودجه در دیت، هیئت دولت می‌تواند این مبلغ را هرطور که صلاح می‌داند برای شرایط پیش‌بینی نشده از قبیل فجایع طبیعی یا ضعف اقتصادی فراتر از پیش‌بینی‌ها هزینه کند. قانون مالیه عمومی رویه‌های نحوه استفاده از صندوق ذخیره اضطراری را تعیین می‌کند. اختیار مدیریت و استفاده از این صندوق با وزارت دارایی است (ماده ۳۵). برای استفاده از صندوق ذخیره اضطراری، قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌های صف را ملزم می‌کند تا دلایل مستند نیاز به استفاده از این وجوه، مبالغ هزینه‌های مورد نظر و مبنای محاسبه این هزینه‌ها را تهیه و به وزارت دارایی ارائه کنند (ماده ۳۵). سپس، وزارت دارایی این درخواست را بررسی و تعدیل می‌کند و خواستار تصمیم‌گیری هیئت دولت می‌شود. پس از تصویب پیشنهاد وزارت دارایی در هیئت دولت، می‌توان هزینه را انجام داد. پس از استفاده از صندوق ذخیره اضطراری، وزارتخانه‌های صف موظف هستند گزارش نحوه استفاده از این مبالغ را تهیه و ارائه کنند. آنگاه وزارت دارایی گزارش جامعی را تهیه و برای تصویب در جلسه عادی بعدی دیت ارائه می‌کند.

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

قانون مالیه عمومی، استفاده از مجوز هزینه‌های بودجه‌ای توسط وزارتخانه‌های صف را به‌شدت محدود می‌کند. این قانون وزارتخانه‌های صف را از استفاده از هزینه‌ها برای اهدافی به‌جز اهدافی که در بودجه مصوب تعیین شده‌اند منع می‌کند (ماده ۳۲). قانون مالیه عمومی همچنین به وزارتخانه‌های صف اجازه نمی‌دهد تا مجوز احکام بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر انتقال دهند (ماده ۳۳). تنها در مواردی که با توجه به ضرورت اجرای بودجه، چنین انتقالی از قبل به تأیید دیت رسیده باشد می‌توان بودجه مصوب را با کسب



تأیید وزارت دارایی انتقال داد. وزارتخانه‌های مصرف کننده بودجه که می‌خواهند مجوز مصرف بودجه را در سطح ردیف‌های بودجه (یعنی مواد بودجه) انتقال دهند تنها می‌توانند با کسب تأییدیه وزارت دارایی این کار را انجام دهند (مواد (۳۲) و (۳۳)). در صورتی که وزارتخانه مایل به انتقال پول بین مواد بودجه باشد، تصویب دیت ضروری است.

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

وزارت دارایی مسئولیت برنامه‌ریزی نقدینگی و مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت را برعهده دارد. برمبنای برنامه اجرایی که به تصویب وزارت دارایی می‌رسد، پول مورد نیاز وزارتخانه‌های صف از محل وجوه خزانه ملی که نزد بانک ژاپن است تخصیص می‌یابد (ماده (۲) قانون اصلاح شده حسابداری عمومی مصوب ۱۹۴۷). بانک ژاپن موظف است وجه چکی را که وزارتخانه‌های صف صادر کرده‌اند پرداخت کند (ماده ۲۸). قانون حسابداری عمومی همچنین به‌منظور پیشگیری از هرگونه فساد احتمالی تفکیک وظایف پرداخت و حسابداری را الزامی ساخته است. قانون مالیه عمومی مبنای حقوقی مدیریت اموال عمومی ملی را فراهم می‌کند. اموال ملی، به‌جز در مواردی که در قانون ترتیب دیگری پیش‌بینی شده باشد، قابل تبدیل به وجه نقد یا انتقال بدون دریافت قیمت مناسب نیست. مدیریت اموال ملی باید به کارآمدترین وجه ممکن باشد (ماده ۹).

۴-۳-۶. حسابرسی داخلی

فعالیت‌های داخلی وزارتخانه‌های صف تحت کنترل وزارت دارایی است. به‌موجب قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌ها موظفند بودجه خود را براساس دستورالعمل‌های این وزارتخانه اجرا کنند که به تصویب هیئت دولت می‌رسد. علاوه بر این، به‌موجب قانون اصلاح شده حسابداری عمومی مصوب سال ۱۹۴۷، وزارت دارایی وزارتخانه‌های صف را به ارائه گزارش درآمدها و هزینه‌ها، بررسی‌های میدانی وضعیت اجرای بودجه و براساس تصمیم هیئت دولت، به ارائه دستورالعمل‌های لازم برای اجرای بودجه ملزم ساخته است (ماده ۴۶). اگرچه وزارت دارایی از اختیار درخواست اجرای بررسی‌های میدانی برخوردار است، در عمل این اختیار مدت‌هاست که اعمال نشده است. در عوض، وزارت دارایی از سال مالی ۲۰۰۲ به‌منظور بررسی کارایی و اثربخشی اجرای بودجه در وزارتخانه‌های صف بررسی اجرای بودجه در پروژه‌های منتخب را آغاز کرده است. رویه‌های حسابرسی داخلی در دستورالعمل‌های اداری وزارتخانه‌های صف تعیین شده و هیئت حسابرسی، حسابرسی‌های داخلی را بررسی می‌کند.



۴-۴. حسابرسی و گزارشات مالی دولت

۴-۴-۱. چارچوب حسابرسی

به موجب قانون مالیه عمومی، حساب‌های دولتی شامل حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه است (ماده ۱۲). مجوز هزینه بر مبنای نقدی است، «چون به موجب قانون مالیه عمومی، هزینه به معنای وجوه پرداختی است» (ماده ۲). عبارت «درآمد» به گونه‌ای که در قانون به کار رفته به معنای وجوه دریافتی است که به عنوان منبع پرداخت برای تأمین نیازها به کار می‌رود، ولی «هزینه» به معنای وجوه پرداختی برای تأمین نیازهاست (ماده ۲). مبادلات غیر نقدی در این حیطة نمی‌گنجند.

۴-۴-۲. ترتیبات بانکداری دولت

حساب صندوق خزانه ملی نزد بانک ژاپن است. درآمدهای حساب‌های عمومی و حساب‌های ویژه به این صندوق واریز می‌شوند و هزینه‌های هر دوی این حساب‌ها نیز از محل آن پرداخت می‌شوند (قانون اصلاح شده حسابداری عمومی مصوب سال ۱۹۴۷). کلیه وجوه ملی به عنوان سپرده دولت نزد بانک ژاپن محسوب می‌شوند. این وجوه به یک حساب انتظامی، یک حساب جداگانه یا مشخص تقسیم می‌شود و واریز به این حساب و پرداخت از محل آن تنها از بانک ژاپن انجام می‌شود.^۱

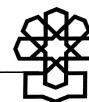
۴-۴-۳. ارائه گزارشات طی سال به پارلمان

به موجب قانون اساسی هیئت دولت موظف است در فواصل منظم و دست کم به صورت سالیانه در زمینه وضعیت مالی کشور به دیت و عموم گزارش دهد (ماده ۹۱). گزارش سه ماهه به دیت و عموم در زمینه اجرای بودجه فصل قبل بر این اساس استوار است. همچنین گزارش ماهیانه دریافت‌ها و پرداخت‌های حساب‌های خزانه ملی با فاصله‌ای دو ماهه نیز ارائه می‌شود (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۱ الف).

۴-۴-۴. حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون اساسی، هیئت حسابرسی را موظف می‌کند حساب‌های سالیانه دولت را بررسی کند. همچنین هیئت دولت موظف است حساب‌ها را به همراه گزارش هیئت حسابرسی به دیت ارائه کند (ماده ۹۰). قانون اساسی، ماده (۴۰) قانون مالیه عمومی). قانون مالیه عمومی وزارتخانه‌های صف را موظف می‌کند پس از پایان سال مالی، به منظور تهیه حساب‌های سالیانه توسط وزارت دارایی حساب‌های خود را به این وزارتخانه ارائه دهند. بر مبنای این حساب‌ها، وزارت دارایی حساب‌های متمرکز کل درآمدها و هزینه‌ها و همچنین گزارش تعهدات را تهیه می‌کند (ماده ۳۷). پس از تصویب هیئت دولت، حساب‌های سالیانه باید تا ۳۰ نوامبر، یعنی ظرف هشت ماه پس از پایان سال مالی به هیئت

۱. وزارت دارایی، ۲۰۰۴، ص ۱۶.



حسابرسی ارسال کردند (ماده ۳۹)).

در زمینه گزارشات ویژه دولت از قبیل پیش‌بینی‌های بلندمدت، بیانیه‌های سیاست‌های مالی مورد نظر یا خطرات مالی عمده در پیش‌بینی‌های بودجه الزام قانونی وجود ندارد.

۴-۵. حسابرسی مستقل

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

هیئت حسابرسی به موجب قانون اساسی تأسیس شده است که حسابرسی سالیانه و گزارش حسابرسی توسط هیئت حسابرسی را الزامی می‌کند (ماده ۹۰). به موجب قانون اساسی جزئیات سازمان و توانمندی‌های هیئت حسابرسی در قوانین تعیین می‌شود. قانون هیئت حسابرسی در سال ۱۹۴۷ به تصویب رسید. برخلاف بسیاری کشورها، در ژاپن هیئت حسابرسی به‌طور مستقیم تحت نظارت دیت فعالیت نمی‌کند، بلکه تحت نظر هیئت دولت فعالیت دارد. ولی به موجب قانون هیئت حسابرسی این هیئت از نظر عملیات، انتصابات و امور مالی مستقل از هیئت دولت است (ماده ۱). به منظور حفظ استقلال مدیریت و تصمیم‌گیری هیئت حسابرسی، این هیئت متشکل از کمیسیون حسابرسی که دارای سه عضو است و اداره کل اجرا تشکیل شده است (ماده ۲). اعضای کمیسیون حسابرسی توسط هیئت دولت و با موافقت هر دو مجلس دیت منصوب می‌شوند (ماده ۴). رئیس هیئت حسابرسی براساس تصمیم اعضای کمیسیون حسابرسی و توسط هیئت دولت منصوب می‌شود (ماده ۳). دوران تصدی اعضای کمیسیون هفت سال و تنها برای یک دوره قابل تمدید است (ماده ۵). عزل اعضای کمیسیون حسابرسی تنها با تصمیم هر دو مجلس و در صورت عدم توانایی در اجرای وظایف خود به دلیل ناتوانی جسمی یا ذهنی یا عدول از حیطه وظایف خود در دوره تصدی میسر است (ماده ۶). همچنین اعضای کمیسیون تنها در صورتی مجبور به استعفا هستند که توسط دادگاه جنایی به جرمی جدی محکوم شوند (ماده ۷). قانون مالیه عمومی به منظور تقویت استقلال مالی هیئت حسابرسی برای این هیئت فرایند بودجه ویژه‌ای در نظر گرفته است که به آن اجازه می‌دهد برآوردهای بودجه خود را تهیه و به هیئت دولت ارائه دهد.

۴-۵-۲. نهادهای مشمول حسابرسی

به موجب قانون هیئت حسابرسی، این هیئت موظف است کلیه موضوعات و فعالیت‌های مالی و غیرمالی دولت مرکزی و شرکت‌های عمومی را حسابرسی کند (مواد ۲۲) و (۲۳). شرکت‌های عمومی شامل شرکت‌هایی هستند که بخشی از مالکیت یا سرمایه آنها در اختیار دولت است. حسابرسی‌ها موارد زیر را دربرمی‌گیرد:

- درآمدها و هزینه‌های دولت.



- پذیرش و توزیع نقدینگی و کالاهایی که در مالکیت دولت هستند.
- حساب‌های نهادهای قانونی در صورتی که بیش از نیمی از سرمایه آنها توسط دولت تأمین شده باشد.
- وثایقی که در تملک یا کنترل دولت هستند و وجوه نقد و کالاهایی که نگهداری آنها برعهده دولت است.
- پذیرش و توزیع نقدینگی، کالا و وثایق نهادها مگر آنکه به نیابت از دولت انجام شود.
- حساب‌های نهادهایی که به‌طور مستقیم از دولت یارانه، کمک‌های انگیزشی، یا سایر کمک‌های مالی از قبیل وام یا جبران زیان دریافت می‌کنند.

۳-۵-۴. انواع حسابرسی

به‌موجب قانون هیئت حسابرسی، این هیئت موظف است به‌منظور اطمینان از صحت حساب‌های سالیانه این حساب‌ها را حسابرسی کند و اشتباهات آنها را از نظر دقت، قانون‌مند بودن، صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی اصلاح کند (ماده ۲۰):

۱. آیا هزینه‌ها (تسویه حساب‌ها) به‌درستی نمایانگر اجرای بودجه و وضعیت مالی آن هستند (دقت)،

۲. آیا حسابداری با الزامات بودجه، قوانین و مقررات انطباق دارد (قانون‌مند بودن)،

۳. آیا پروژه‌ها به‌گونه‌ای اثربخش و اقتصادی انجام شده‌اند (صرفه‌جویی و کارایی)؛ و،

۴. آیا اهداف پروژه‌ها تحقق یافته‌اند (اثربخشی).

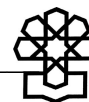
به‌طور سنتی، دو هدف نخست اهداف اصلی محسوب می‌شدند ولی از اواخر دهه ۱۹۹۰، حسابرسی درخصوص صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی اهمیت روزافزونی یافته‌اند (سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۰۰).

۴-۵-۴. اختیارات بازرسی

نهادهای موضوع حسابرسی باید گزارشات و اسناد همراه آنها را براساس مقررات به هیئت حسابرسی ارائه دهند (ماده ۲۴). هیئت حسابرسی می‌تواند برای اجرای حسابرسی‌های میدانی به‌صورت منظم یا نامنظم بازرسان خود را به این سازمان‌ها اعزام کند (ماده ۲۵). در صورتی که هیئت حسابرسی ضروری بداند، می‌تواند خواستار تحویل دفاتر، اسناد یا گزارشات سازمان‌هایی که موضوع حسابرسی هیئت هستند شود یا افراد مورد نظر را احضار کند (ماده ۲۶).

۴-۵-۵. تنفیذ یافته‌ها

در صورتی که هیئت حسابرسی در نتیجه اجرای یک حسابرسی دریابد که مقامی که مسئولیت



مبادلات مالی دولت را برعهده دارد عمداً یا سهواً باعث زیان دولت شده است می‌تواند از رئیس وزارتخانه مربوطه یا سایر افرادی که مسئولیت مقام مورد نظر را بر عهده دارند خواستار اقدام تنبیهی درباره مقام مورد نظر شود (ماده ۳۱). در مواردی که هیئت حسابرسی مقامی را که مسئولیت نقدینگی یا کالاهایی را برعهده داشته مستوجب پرداخت غرامت بداند، رئیس وزارتخانه مربوطه موظف است به فرد خاطی دستور دهد تا براساس تشخیص هیئت حسابرسی غرامت پرداخت کند (ماده ۳۲). علاوه بر این، در مواردی که هیئت حسابرسی تشخیص دهد که یکی از مقامات مسئول مبادلات مالی دولت در حین اجرای وظایف خود مرتکب جرمی شده است، هیئت حسابرسی موظف است موضوع را به دادستان کل اطلاع دهد (ماده ۳۳).

یادداشت‌ها

۱. دفتر جدید هیئت دولت بخشی از سه سازمان قبلی است: دفتر جدید نخست‌وزیر (دبیر و مشاوران)، دبیرخانه هیئت دولت (جمع کوچکی از ۵۰ تا ۱۰۰ کارمند که با مسائل راهبردی دولت سروکار دارند) و دفتر هیئت دولت (که با طیف گسترده‌ای از مسائل سروکار دارد و به بزرگی یک وزارتخانه است).
۲. اعضای اصلی هیئت دولت که در حال حاضر ۱۷ نفر هستند شامل نخست‌وزیر، وزیر مدیریت عمومی، کشور، پست و مخابرات، وزیر دادگستری، وزیر امور خارجه، وزیر دارایی، وزیر آموزش و پرورش، فرهنگ، ورزش، علوم و فناوری، وزیر بهداشت، کار و رفاه، وزیر کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری، وزیر اقتصاد، تجارت و صنعت، وزیر اراضی، زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل، و وزیر محیط زیست هستند. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی زیر نگاه کنید : www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/the_cabinet_law.html.
۳. برای اطلاعات بیشتر به سایت www.kantei.go.jp نگاه کنید.
۴. شورای سیاست‌های اقتصادی و مالی شورایی در داخل دفتر هیئت دولت است که در زمان اصلاحات اداری در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد. هدف این شورا فراهم آوردن امکان رهبری کامل سیاست‌های اقتصادی و مالی برای نخست‌وزیر و منعکس نمودن کامل دیدگاه‌های متخصصین است. اعضای این شورا نخست‌وزیر (رئیس شورا)، دبیر هیئت دولت، وزیر اقتصاد و مدیریت مالی، وزیر دارایی، وزیر مدیریت عمومی و کشور، رئیس بانک مرکزی ژاپن و چهار نفر از خارج دولت هستند.
۵. قانون تمرکززدایی مصوب سال ۲۰۰۰ این وضعیت را اصلاح کرد. از سال مالی ۲۰۰۶، استان‌ها و شهرداری‌ها باید با وزیر، وزارتخانه و دولت‌های استانی مشورت کنند. در صورتی که وزیر و استان‌ها در زمینه صدور اوراق قرضه موافقت نکنند، دولت‌های استانی و شهرداری‌ها به شرط اینکه قبلاً مسئله را به پارلمان‌های استان و شهرداری‌ها گزارش دهند می‌توانند اوراق قرضه عمومی منتشر کنند.
۶. این بودجه‌ها همزمان به دیت ارائه و تصویب، ولی به صورت جداگانه تهیه می‌شوند. بودجه حساب عمومی که معمولاً بودجه نامیده می‌شود، شامل برنامه‌های اصلی دولت از قبیل کارهای عمومی، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش، علوم، دفاع ملی و همکاری‌های اقتصادی هستند. کلیه مالیات‌های ملی به استثنای چند مالیات دارای مصارف معین از جمله مالیات راه‌ها، حتی اگر با دولت‌های محلی مشترک



باشند، درآمد حساب عمومی محسوب می‌شوند.

۷. از جمله می‌توان به شرکت ملی تأمین مالی زندگی، شرکت وام مسکن دولت، شرکت کشاورزی، جنگلداری و شیلات، شرکت تأمین مالی شهرداری‌های ژاپن، بانک همکاری‌های بین‌المللی ژاپن و بانک توسعه ژاپن اشاره کرد.

۸. این دستورالعمل‌ها سقف‌های درخواست‌های هزینه کل بودجه از جمله کارهای عمومی و تأمین اجتماعی برای سال مالی بعد را تعیین می‌کند. این سقف‌ها معمولاً براساس افزایش (یا کاهش) مطلق یا درصدی در مقایسه با مقادیر سال مالی قبل بیان می‌شوند. همچنین، این دستورالعمل‌ها اهداف مالی دولت، سیاست‌های پیشنهادی و رویه‌های تدوین بودجه بخش‌ها را نیز تعیین می‌نماید.

۹. فرضیاتی که مبنای برنامه وزارت دارایی هستند در پایگاه اینترنتی این وزارتخانه قابل دسترسی هستند : www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004f_04.htm

۱۰. وزارتخانه‌های قوه مجریه برآوردهای بودجه را به وزارت دارایی ارائه می‌کنند (یعنی از یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر)، ولی دیت، دیوان و هیئت حسابرسی این برآوردها را به هیئت دولت ارائه می‌دهند (یعنی از یک سازمان مندرج در قانون اساسی به سازمان دیگری که در این قانون ذکر شده است).

۱۱. این بند دارای ابهام است، چون واژه بودجه شامل درآمدها و هزینه‌ها می‌شود. معنای ظاهری این ماده این است که پیشنهادهای افزایش هزینه‌ها یا درآمدها نیازمند بررسی در هیئت دولت است. از سوی دیگر، از آنجا که قانون درباره کاهش‌های احتمالی بودجه بحث نمی‌کند، این پرسش مطرح می‌شود که آیا دیت می‌تواند بدون نظر هیئت دولت درآمدهای مالیاتی را کاهش دهد یا خیر.

۱۲. از زمان پایان جنگ جهانی دوم تنها چهار بار بودجه پیشنهادی در دیت اصلاح شده است. (تاناکا، ۲۰۰۳).

۱۳. ماده (۳) قانون مالیه عمومی با قانون ویژه‌ای معلق شد (قانون استثنای ماده (۳) قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۴۸). به موجب این قانون «دولت می‌تواند تا پایان شرایط اقتصادی اضطراری بدون وضع قانون یا جلب موافقت دیت قیمت‌های مندرج در ماده (۳) را اصلاح یا درباره آنان تصمیم‌گیری کند».



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۰۳۵

عنوان گزارش: چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۰۴ ژاپن
Report Title: Legal Framework for Budgeting System: Japan

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

ترجمه: افشین خاکباز

مدیر مطالعه:

ناظر علمی: محمد قاسمی، محمد خضری

همکاران: موسی کریم

همکاران خارج از مرکز:

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی:

متقاضی: معاونت پژوهشی

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی):

۱. چارچوب حقوقی (Legal Framework)

۲. نظام بودجه‌ریزی (Budgeting System)

۳. ژاپن (Japan)

منابع و مآخذ:

OECD Journal of Budgeting, vol. 4, No. 3, 2004

تاریخ خاتمه مطالعه:

تاریخ شروع مطالعه:

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۴/۸