

# چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها

## ۸. کره جنوبی

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۲۹۷

آبان ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه



## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	نگاهی اجمالی
۱-۱	چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه
۱-۲	اصلاحات قوانین نظام بودجه
۲	اصول زیربنای قوانین نظام بودجه
۳	مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش آفرینان نظام بودجه
۳-۱	قوای مجریه و مقننه
۳-۲	نقش و مسئولیت‌های دولت‌های پایین‌تر از سطح ملی
۴	قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه
۴-۱	تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه
۴-۲	فرایند بودجه در پارلمان
۴-۳	اجرای بودجه
۴-۴	حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت
۴-۵	حسابرسی مستقل
۲۸	پی‌نوشت‌ها
۳۰	کتابشناسی





## چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۸. کره جنوبی

### ۱. نگاهی اجمالی

#### ۱-۱. چارچوب حقوقی فرایندهای بودجه

کره دارای مجموعه قوانین جامعی در زمینه فرایندهای بودجه است. قانون اساسی به‌عنوان زیربنای چارچوب قانونی، قوانین بودجه‌ای بنیادین و نقش‌آفرینان اصلی فرایند بودجه را تعیین می‌کند. قوه مجریه پیش‌نویس بودجه ملی را تهیه می‌کند و پارلمان (مجلس شورای ملی) آن را بررسی و تصویب می‌کند. هیئت حسابرسی و بازرسی در تقویت پاسخ‌گویی نظام بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند. امور بودجه‌ای دولت‌های محلی مستقل از دولت مرکزی است. قانون اساسی همچنین بر سایر قوانین بنیادین بودجه از قبیل بودجه‌های موقت و متمم نیز حاکم است. با وجود ترتیبات نسبتاً مفصلی که در قانون اساسی آمده است، این قانون اختیارات چشمگیری را به سایر قوانین رده‌های پایین‌تر، به‌ویژه قانون بودجه و حسابداری، قانون چارچوب مدیریت منابع مالی، قانون شورای ملی، و قانون هیئت حسابرسی و بازرسی اعطا می‌کند (کادر ۱).



### کادر ۱. قوانین اصلی نظام بودجه در کره جنوبی

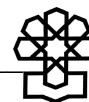
- قانون اساسی<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۴۸.
- قانون اصلاح شده مجلس شورای ملی<sup>۲</sup> مصوب ۱۹۴۸.
- قانون اصلاح شده بودجه و حسابداری<sup>۳</sup> مصوب ۱۹۶۱.
- قانون اصلاح شده چارچوب مدیریت صندوقها<sup>۴</sup> مصوب ۱۹۹۱.
- قانون مصوب سال ۱۹۶۳ هیئت حسابرسی و بازرسی<sup>۵</sup>.
- قانون اصلاح شده بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی<sup>۶</sup> مصوب ۱۹۶۱.
- قانون بنیادین مدیریت هزینه‌های قانونی<sup>۷</sup> مصوب ۲۰۰۲.
- قانون مدیریت وجوه خزانه‌داری (مدیریت نقدینگی)<sup>۸</sup> مصوب ۲۰۰۲؛ قانون اصلاح شده مدیریت دارایی‌های دولت (دارایی‌های عمومی)<sup>۹</sup> مصوب ۱۹۵۰ و قانون اصلاح شده اوراق قرضه عمومی<sup>۱۰</sup> مصوب ۱۹۴۹.
- قانون اصلاح شده خودگردانی محلی<sup>۱۱</sup> مصوب ۱۹۴۹، قانون اصلاح شده مالیه محلی<sup>۱۲</sup> مصوب ۱۹۶۳، قانون اصلاح شده تسهیم مالیات‌های محلی<sup>۱۳</sup> مصوب ۱۹۶۱ و قانون اصلاح شده صندوق کمک‌های محلی<sup>۱۴</sup> مصوب ۱۹۹۰.

#### منابع:

- پایگاه اینترنتی انگلیسی وزارت برنامه و بودجه ([www.mpb.go.kr](http://www.mpb.go.kr))  
پایگاه اینترنتی انگلیسی مجلس شورای ملی ([www.assembly.go.kr/index.jsp](http://www.assembly.go.kr/index.jsp))  
پایگاه اینترنتی انگلیسی هیئت حسابرسی و بازرسی ([www.bai.go.kr](http://www.bai.go.kr))

بودجه ملی شامل بودجه حساب‌های عمومی، بودجه حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی است.<sup>۱۵</sup> بودجه حساب‌های عمومی معمولاً بودجه نامیده می‌شود و نمایانگر فعالیت‌های مالی عمده دولت مرکزی است. بخش درآمدهای بودجه حساب‌های ویژه که براساس قوانین مختلف تأسیس شده‌اند (در حال حاضر ۲۲ قانون) دارای اهداف ویژه‌ای هستند. صندوق‌های عمومی (در حال حاضر ۵۷ صندوق) که هر یک هدف مشخصی دارند نیز براساس قوانینی تشکیل شده‌اند. قانون بودجه و حسابداری، قوانین حساب‌های عمومی و ویژه را بیان می‌دارد، ولی قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها درباره صندوق‌های عمومی است.<sup>(۱)</sup> قانون بودجه و حسابداری یکی از قوانین

1. Constitution 1948, as Amended  
2. National Assembly Act 1948, as Amended  
3. Budget and Accounting Act 1961, as Amended  
4. Framework Act on Fund Management 1991, as Amended  
5. Board of Audit and Inspection Act 1963, as Amended  
6. Public Enterprise Budget and Accounting Act 1961, as Amended  
7. Basic Act on Managing Statutory Expenses 2002.  
8. Treasury Fund Management Act (Cash Management) 2002.  
9. Government Asset Management Act (Public Assets) 1950, as Amended  
10. Public Bond Act (Debt) 1949, as Amended  
11. Local Autonomy Act 1949, as Amended  
12. Local Finance Act 1963, as Amended  
13. Local Share Tax Act 1961, as Amended  
14. Local Transfer Fund Act 1990, as Amended  
15. OECD, 2003.



بنیادین و کلی است که کلیه مراحل فرایند بودجه‌ریزی دولت مرکزی را هدایت می‌کند. در این قانون رویه‌های قانونی روابط وزارت برنامه و بودجه که مرجع اصلی بودجه است، با وزارتخانه‌های صف در قوه مجریه به تفصیل تشریح شده است. محتوای بودجه ملی، اسنادی که باید همراه بودجه به مجلس شورای ملی ارائه شوند، رویه‌هایی که باید در تدوین بودجه ملی رعایت شوند، نحوه اجرا و گزارش بودجه ملی و سیستم حسابداری که باید مورد استفاده قرار گیرد برخی از مفاد اصلی این قانون است. ولی قانون بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی برای راه‌آهن،<sup>(۲)</sup> خدمات پست، مخابرات، خریدهای عمومی و مدیریت غلات که ماهیت تجاری دارند، رویه‌های بودجه و حسابداری منعطف‌تری را مجاز شمرده است. در مقابل، قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها مقررات ویژه‌ای را برای مدیریت صندوق‌های عمومی ایجاد می‌کند. این قانون الزامات تأسیس یک صندوق عمومی، اسنادی که باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد و مدیریت صندوق‌های عمومی بر مبنای اصل کارایی، شفافیت و پاسخ‌گویی را بیان می‌کند. به موجب این قانون پیش‌نویس طرح مدیریت صندوق باید هر سال همچون بودجه ملی به تصویب مجلس شورای ملی برسد.

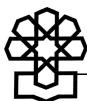
مجلس شورای ملی در زمینه فرایند تصویب پارلمانی بودجه دارای قوانین خاص خود است و کمیته ویژه تفریح بودجه<sup>۱</sup> را تأسیس کرده که وظیفه بررسی و تصویب پیش‌نویس بودجه سالیانه و پیش‌نویس طرح‌های سالیانه مدیریت صندوق‌ها را برعهده دارد. این مجلس همچنین ترکیب و رویه‌های کمیته بودجه را تعیین می‌کند. قانون هیئت حسابرسی و بازرسی مبنای تشکیل هیئت حسابرسی و بازرسی است و قواعد پاسخ‌گویی دولت و سایر نهادهای بخش عمومی را تعیین می‌کند.

مدیریت وجوه نقدی، دارایی‌ها و بدهی‌های عمومی به موجب قانون مدیریت وجوه خزانه‌داری (مدیریت نقدینگی)، قانون مدیریت دارایی‌های دولتی (دارایی‌های عمومی) و قانون اوراق قرضه عمومی انجام می‌شود. در نهایت، قوانین مالی محلی مختلف (قانون خودگردانی محلی، قانون مالیه محلی، قانون تسهیم مالیات‌های محلی و قانون صندوق کمک‌های محلی) جزئیات رویه‌های بودجه‌ای و مدیریت مالی را تعیین می‌کنند.

## ۲-۱. اصلاحات قوانین نظام بودجه

تا اواخر دهه ۱۹۹۰، در قوانین اصلی نظام بودجه که در دهه ۱۹۶۰ وضع شد، هیچ‌گونه اصلاحات مهمی ایجاد نشد.<sup>(۳)</sup> ده‌ها سال عملکرد بودجه‌ای مناسب سبب شده بود در مقایسه با سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، نیاز چندانی به اصلاح نظام بودجه احساس نشود. حتی پس از عبور از بحران آسیا که در سال ۱۹۹۷ آغاز شد، در سال ۲۰۰۱ میزان

1. Special Budget and Settlement Committee (Budget Committee)



ناخالص دیون عمومی تنها حدود ۲۲ درصد تولید ناخالص داخلی بود که بسیار پایین‌تر از میانگین ۷۴ درصدی در منطقه سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی بود.<sup>(۴)</sup> در چنین شرایطی کره نظام بودجه سالیانه ورودی‌نگر، کنترل قدرتمند سازمان مرکزی بودجه بر اجرای بودجه و فقدان قوانین مالی رسمی برای کنترل هزینه‌های عمومی را حفظ کرده است.

نحوه عملکرد نظام بودجه در طول بحران مالی سال ۱۹۹۷ در کانون توجه قرار گرفت که ایجاد تغییرات بنیادین در سیاست‌های مالی و تغییر مدیریت مالی محافظه‌کارانه قبلی را ضروری ساخت.<sup>(۵)</sup> به‌ویژه دولت انتشار اوراق قرضه عمومی برای فعال کردن اقتصاد را آغاز کرد که به افزایش دیون عمومی منجر شد. همچنین فشارهای بالقوه فزاینده بر هزینه‌های عمومی در میان‌مدت، از جمله فشارهای ناشی از برنامه‌های تجدید ساختار بخش مالی (و منابع مالی آنها عمدتاً از اوراق قرضه دارای ضمانت‌های دولتی تأمین می‌شد)، افزایش هزینه‌های بازنشستگی، مراقبت‌های بهداشتی، کمک هزینه‌های بیکاری و هزینه‌های نامعلوم همکاری با کره شمالی آشکار شد.<sup>۲</sup> در نهایت با گذشت سال‌ها، تعداد صندوق‌های عمومی به تدریج افزایش یافت و مدیریت مالی کلی را، به‌ویژه به دلیل عدم بررسی هم‌زمان بودجه ملی و صندوق‌های عمومی پیچیده ساخت.<sup>۳</sup>

به‌منظور مقابله با این چالش‌ها، دولت اصلاحاتی را در نظام بودجه آغاز کرد.<sup>۴</sup> نخست، برای افزایش شفافیت و نظارت مجلس شورای ملی بر صندوق‌های عمومی، در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ اصلاحات چشمگیری در قانون چارچوب مدیریت مالی ایجاد شد که تصویب کلیه صندوق‌های عمومی در مجلس شورای ملی را الزامی ساخت. قبل از اصلاح این قانون، با وجود تأمین منابع مالی صندوق‌های عمومی از محل عوارض یا کمک‌های مالی، این صندوق‌ها مشمول نظارت و تأیید مجلس شورای ملی نبودند. این اصلاحات پراکندگی عملیات بودجه ملی را کاهش داده است.

دوم، در سال ۲۰۰۲ به‌منظور افزایش شفافیت در گردآوری و اجرای شبه مالیات‌ها، قانون بنیادین مدیریت هزینه‌های قانونی به تصویب رسید.<sup>(۶)</sup> برای جلوگیری از وضع شبه مالیات‌های جدید توسط وزارتخانه‌ها و تقویت شفافیت شبه مالیات‌ها، این قانون وزارتخانه‌ها را ملزم می‌کند قبل از وضع شبه مالیات‌های جدید تأیید وزارت برنامه و بودجه را کسب کنند و نحوه وصول و استفاده از این درآمدهای جدید را هر سال به مجلس شورای ملی گزارش دهند. این قانون امکان کنترل قدرتمندتر مجلس شورای ملی بر مدیریت مالی عمومی را فراهم می‌کند.

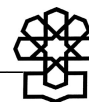
سوم، در سال ۲۰۰۴، در سطح شورای دولت (نگاه کنید به بخش ۱-۲-۳ زیر) و مجلس شورای ملی

1. OECD, 2003.

2. Ibid

3. Ministry of Planning and Budget (MPB), 2002.

4. MPB, 2004 a.



بحث در باره اصلاحات گسترده قوانین نظام بودجه در جریان بود. در جولای سال ۲۰۰۴ وزارت برنامه و بودجه لایحه بودجه ملی<sup>۱</sup> را پیشنهاد کرد.<sup>۲</sup> پیش‌نویس این قانون جدید که هدف تقویت ثبات مالی، شفافیت و عملکرد بودجه ملی را دنبال می‌کند، در صورت تصویب پیامدهای بسیار گسترده‌ای خواهد داشت. این اصلاحات پیشنهادی جامع بودجه که در کادر ۲ ارائه شده‌اند به کنترل خطرات مالی و تسهیل تخصیص مؤثر منابع در چارچوب میان‌مدت کمک می‌کند.<sup>۳</sup> پیش‌نویس قانون جدید پس از لایحه مسئولیت مالی<sup>۴</sup> تهیه شد که در سال ۲۰۰۱ به مجلس شورای ملی ارائه شد، ولی به دلیل فقدان اجماع سیاسی تصویب نشد.<sup>(۷)</sup> صرف‌نظر از تصویب یا عدم تصویب لایحه بودجه ملی، در سال ۲۰۰۴ شورای دولت تصمیم گرفت نظام بودجه از بالا به پایینی را به‌کار ببندد که در تدوین بودجه وزارتخانه‌ها سقف‌های تغییرناپذیری را در نظر می‌گرفت.<sup>(۸)</sup> بر این مبنای وزارتخانه‌های مصرف‌کننده درخواست بودجه خود را تا پایان ماه می که مهلت قانونی تسلیم درخواست بودجه بود تهیه می‌کردند. اگرچه این تغییر (در هنگام نگارش این پژوهش) هنوز به قانون تبدیل نشده است، ولی نقطه عطفی در نظام مدیریت زمینه‌های عمومی خواهد بود، چون به دنبال ایجاد چارچوبی راهبردی برای تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای است که از طریق یک رویکرد بالا به پایین، ممکن است در نهایت رفتار مدیریتی و فرهنگ سازمانی دولت را تغییر دهد.

## ۲. اصول زیربنای قوانین نظام بودجه

چارچوب قانونی بودجه شامل اصول سالیانه بودن، جامعیت، تعادل، پاسخ‌گویی و دقت و صراحت است. ولی اصول مدرن شفافیت، ثبات و عملکرد به اندازه کافی در قانون نظام بودجه گنجانده نشده‌اند.

### کادر ۲. مفاد اصلی بودجه ملی کره جنوبی

- این قانون، قانون بودجه و حسابداری و قانون چارچوب مدیریت مالی را لغو می‌کند.
- دولت ملزم به ارائه برنامه مالی میان‌مدت (از جمله اهداف تراز بودجه یکپارچه و دیون عمومی) و برنامه مدیریت دیون ملی به مجلس شورای ملی می‌شود.
- نظام بودجه از بالا به پایین جایگزین بودجه‌ریزی تدریجی تفصیلی کنونی می‌شود.
- متمم بودجه به موقعیت‌های اضطراری محدود می‌شود.
- هرگونه لایحه‌ای که به افزایش مصارف عمومی یا کاهش درآمدها بیانجامد برنامه‌ای در زمینه نحوه تأمین مالی هزینه‌هاست. مشورت با وزارت برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد قبل از آغاز بحث در مجلس شورای ملی ضروری خواهد بود.

1. National Budget Bill

2. MPB, 2004b.

3. Park, 2004.

4. Fiscal Responsibility Bill

5. MPB, 2004c; MPB, 2004d.



اصل مجوز قانونی مجلس شورای ملی در قانون اساسی سال ۱۹۴۸ (مواد (۵۴)، (۵۸)، و (۵۹)) و همچنین در قوانین دیگر ذکر شده است. مالیات‌های جدید (از جمله شبه‌مالیات‌ها) یا تغییر در سطوح مالیات‌های موجود باید قبل از وضع یا مصرف توسط قوه مجریه به تصویب مجلس شورای ملی برسد. اصل پاسخ‌گویی نیز در قانون اساسی و قانون هیئت حسابرسی و بازرسی ذکر شده است. هیئت حسابرسی و بازرسی به‌عنوان عالی‌ترین مؤسسه حسابرسی، حساب‌های سالیانه دولت را حسابرسی می‌کند و گزارش حسابرسی را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای ملی ارائه می‌کند.

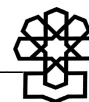
قانون اساسی، به همراه قانون بودجه و حسابداری اصل بودجه سالیانه را بیان می‌کند. سال مالی در اول ژانویه آغاز و در ۳۱ دسامبر پایان می‌یابد (قانون اساسی، ماده (۵۴)). برآوردهای بودجه برای دوره‌ای دوازده‌ماهه تنظیم می‌شوند. سند بودجه حاوی داده‌های سال مالی است و تخصیص‌ها در اصل باید در همان سال مالی انجام شوند (نگاه کنید به شرایط استثنایی در بخش ۴ زیر).

اصل وحدت که گنجاندن کلیه درآمدها و هزینه‌ها در یک سند بودجه را الزامی می‌سازد، کاملاً رعایت نمی‌شود. اسناد بودجه حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی به‌صورت جداگانه به مجلس شورای ملی ارائه می‌شوند. ولی کل درآمدها و هزینه‌هایی که به تصویب شورای ملی می‌رسند، کلیه فعالیت‌های مالی دولت مرکزی را پوشش می‌دهند (اصل جامعیت). اصل دقت و صراحت در قانون بودجه و حسابداری گنجانده شده است. اعتبارات بودجه‌ای اهداف خاصی را پوشش می‌دهند (ماده (۲۰)). بودجه‌های هر سازمان براساس طبقه‌بندی‌های اقتصادی و کارکردی مفصل تعیین می‌شوند.

در قانون بودجه و حسابداری به اصل تعادل نیز اشاره شده است. به‌موجب این قانون باید بین هزینه‌ها و درآمدهای بودجه و تأمین مالی توازن برقرار باشد مواد (۳) و (۱۸)). هزینه‌های سالیانه باید از محل درآمدهایی به‌جز اوراق قرضه یا استقراض تأمین شوند (ماده (۵)). قانون بودجه و حسابداری صدور اوراق قرضه عمومی یا استقراض را تنها در شرایط اجتناب‌ناپذیر و به شرط تصویب قبلی مجلس شورای ملی مجاز می‌شمارد (اصل ثبات).

مفسران مختلف به فقدان شفافیت در نظام بودجه اشاره کرده‌اند.<sup>۱</sup> ساختار چندگانه و بخشی بودجه (حساب‌های عمومی، حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی) مانع از ایجاد شفافیت شده است. سند بودجه خطرات مالی اصلی را ذکر نمی‌کند و بر اصل بودجه‌ریزی عملیاتی استوار نیست. در سال ۱۹۹۹ در تلاشی برای افزایش عملکرد در مدیریت مالی عمومی، چند پروژه آزمایشی آغاز شد. در این سیستم، ۲۶ سازمان برنامه‌های عملیاتی خود را تهیه و به وزارت برنامه و بودجه ارائه دادند که حاوی اهداف، راهبردها و شاخص‌های آنها بود. ولی این کار بر مبنای تصمیم شورای دولت انجام شد و بنیان قانونی نداشت.

1. See IMF, 2001; OECD, 2003.



### ۳. مبنای قانونی تشکیلات و اختیارات نقش‌آفرینان نظام بودجه

#### ۳-۱. قوای مجریه و مقننه

##### ۳-۱-۱. نگاه اجمالی

کره کشوری غیر فدرال با حکومتی مرکزی و دو سطح دولت محلی است. این کشور دارای نظام جمهوری است که ریاست دولت را برعهده رئیس‌جمهور می‌گذارد. به موجب قانون اساسی قدرت اجرایی به قوه مجریه به ریاست رئیس‌جمهور تفویض شده است. (ماده (۶۶)). قوه مقننه (شورای ملی) از یک مجلس تشکیل شده و وظیفه اصلی آن نظارت بر اختیارات قوه مجریه و تصویب قوانین، از جمله تصویب بودجه سالیانه است، ولی مجلس شورای ملی در اصلاح پیش‌نویس بودجه نقش محدودی ایفا می‌کند، چون قانون اساسی این مجلس را از ایجاد هزینه‌های جدید یا افزایش برآوردهای بودجه بدون موافقت قوه مجریه منع می‌کند.

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

به موجب قانون اساسی شورای دولت<sup>(۹)</sup> عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در قوه مجریه است (قانون اساسی، ماده (۸۸)). شورای دولت که رئیس‌جمهور ریاست آن را بر عهده دارد از نخست‌وزیر، وزیر دارایی و اقتصاد، وزیر برنامه و بودجه و سایر وزرا (که حداکثر ۳۰ و حداقل ۱۵ وزیر هستند) تشکیل می‌شود و درباره سیاست‌های مهم مالی که در حیطه اختیارات قوه مجریه هستند، از جمله پیش‌نویس بودجه، تسویه حساب‌ها، برنامه‌های اصلی فروش املاک دولتی و عقد پیمان‌هایی که به لحاظ مالی برای دولت تعهدآور هستند، تصمیم‌گیری می‌کند (قانون اساسی، ماده (۸۹)). قانون تشکیلات دولت، ماده (۱۲)). وزرا دارای مسئولیت فردی هستند (و به موجب قانون ملزم به پذیرش مسئولیت جمعی تصمیم‌های شورای دولت نیستند).

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

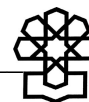
سازمان‌های دولت مرکزی از جمله وزارتخانه‌ها براساس ترتیبات قانون اصلاح شده تشکیلات دولت<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۴۸ تأسیس شده‌اند. تجدید ساختار سازمان‌های موجود دولت مرکزی نیز براساس این قانون انجام می‌شود. بنابراین، مجلس شورای ملی در زمینه تأسیس یا تجدید ساختار وزارتخانه‌های دولت از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. در قوه مجریه، مسئولیت مدیریت و کنترل مالی برعهده سه وزارتخانه است: وزارت برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی و وزارت امور دولتی و کشور. وزارت برنامه و بودجه مسئولیت تدوین، مدیریت و اجرای بودجه را برعهده دارد. این وزارتخانه همچنین بر برنامه خصوصی‌سازی و تجدید ساختار شرکت‌های دولتی نیز



نظارت دارد (قانون تشکیلات دولت، ماده (۲۳)). وزارت اقتصاد و دارایی مسئولیت تدوین چشم‌انداز اقتصادی کلان و پیش‌بینی درآمدها را برعهده دارد (قانون تشکیلات دولت، ماده (۲۷)). اجرای بودجه دولت مرکزی در طول سال با برنامه تخصیص اعتبارات بودجه‌ای وزارت برنامه و بودجه و برنامه مالی ماهیانه وزارت اقتصاد و دارایی کنترل می‌شود، ولی اداره خزانه‌داری وزارت اقتصاد و دارایی مسئولیت صدور مجوز برداشت از صندوق‌های اضطراری را برعهده دارد. وزارت امور دولتی و کشور مسئولیت تأمین مالی و اداره دولت‌های محلی را برعهده دارد (قانون تشکیلات دولت، ماده (۳۳)). وزارتخانه‌های صف مسئولیت تهیه پیشنهاد بودجه خود و ارائه آنها به وزارت برنامه و بودجه و اجرای بودجه مصوب شورای ملی را برعهده دارند که توسط وزارت برنامه و بودجه و براساس قانون تشکیلات دولت و قانون بودجه و حسابداری تهیه می‌شود. در هنگام تهیه پیشنهادهای بودجه، این وزارتخانه‌ها باید اولویت‌های خود را با رهنمودهای تدوین بودجه وزارت برنامه و بودجه هماهنگ کنند. وزارتخانه‌های صف در زمینه انتقال هزینه‌های بودجه از یک ردیف به ردیف دیگر از اختیارات مدیریتی بسیار محدودی برخوردارند. قانون اصلاح شده مصوب سال ۱۹۹۹ که با تشکیلات و عملیات سازمان‌های قوه مجریه ارتباط دارد برای سازمان‌های قوه مجریه قوانین ویژه‌ای را وضع می‌کند که اهداف افزایش کارایی اداری و کیفیت خدمات اداری را دنبال می‌کند. در سال ۲۰۰۴، به‌موجب این قانون بیست‌وشش سازمان قوه مجریه تأسیس شد.<sup>(۱۰)</sup> رؤسای سازمان‌ها از طریق رقابت آزاد استخدام می‌شوند و در زمینه مسائل پرسنلی، سازمانی و اجرای بودجه از استقلال برخوردارند. این رؤسا در زمینه اداره سازمان از استقلال کامل برخوردارند، ولی مسئولیت عملکرد خویش را برعهده دارند. رئیس سازمان در انتصاب و انتقال کارمندان، استخدام کارکنان پیمانی و تصمیم‌گیری در زمینه پرداخت‌های تشویقی از آزادی عمل زیادی برخوردار است. به‌منظور تضمین استقلال بودجه‌ای، سازمان‌های قوه مجریه تحت حساب‌های ویژه سازمان‌های اجرایی اداره می‌شوند که در مقایسه با سایر سازمان‌های اداری عمومی از ویژگی‌های شیوه‌های حسابداری بودجه شرکت‌ها و اجرای بودجه انعطاف‌پذیرتر برخوردار است. رئیس سازمان باید برنامه عملیات خود را به وزارتخانه مادر اطلاع دهد، ولی مجبور به ارائه گزارش عملکرد خود به پارلمان ملی نیست.

#### ۳-۱-۴. وظایف مقامات کشوری ارشد

وظایف و نقش‌های کلیه مستخدمین کشوری در قانون اصلاح شده مستخدمین کشوری<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۴۹ تعیین شده است. در زمینه وظایف و نقش‌های مستخدمین کشوری ارشد قانون ویژه‌ای



وجود ندارد. نظام استخدام کشوری بر اصل شایسته‌سالاری استوار است (ماده ۲۶). انتصاب مستخدمین کشوری براساس دانش، مهارت و توانمندی آنان و از طریق برگزاری آزمون سوابق عملکرد و صلاحیت‌های حرفه‌ای آنها انجام می‌شود. هر یک از مستخدمین کشوری باید وظایف خود را در جهت حفظ منافع عمومی انجام دهد و برای انجام وظایف خود حداکثر تلاش را به‌کار ببندد. این افراد مجاز به داشتن سمت در شرکت‌های خصوصی یا سایر سازمان‌های انتفاعی یا شرکت در فعالیت‌های سیاسی نیستند و باید هر گونه اطلاعات حساسی را که در جریان اجرای وظایف خود دریافت می‌کنند کاملاً محرمانه نگاه دارند. مستخدمین کشوری همچنین موظف به رعایت مرامنامه‌ای هستند که در قانون اصلاح شده اصول اخلاقی خدمات عمومی<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۸۱ و مرامنامه خدمات کشوری<sup>۲</sup> آمده است. این قانون و مرامنامه بر وفاداری به کشور، درستکاری و خدمت به مردم و سلامت رفتار حرفه‌ای و فردی تأکید می‌ورزد.

### ۵-۱-۳. تأسیس و نقش کمیته‌های پارلمانی

به‌منظور بررسی و تصویب پیش‌نویس بودجه و پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها، قانون مجلس شورای ملی تأسیس کمیته ویژه بودجه و تسویه (کمیته بودجه) را الزامی می‌سازد (ماده ۴۵). برخی از مفاد قانونی در این‌باره عبارتند از:

- تعداد اعضای کمیته بودجه ۵۰ نفر است که انتخاب آنها توسط رئیس مجلس و به درخواست اعضای نماینده هر یک از احزاب انجام می‌شود.
- دوره تصدی اعضای کمیته بودجه یک سال است.
- رئیس کمیته بودجه در جلسه علنی مجلس در ماه می براساس رویه‌ای مشابه با رویه انتخاب رئیس مجلس تعیین می‌شود.

علاوه بر کمیته بودجه، کمیته امور مالی و اقتصادی نیز تشکیل می‌شود که در زمینه لوایح مالیات، پیش‌بینی درآمدها و موضوع‌های مرتبط با وزارت اقتصاد و دارایی فعالیت می‌کند. کمیته امور مالی و اقتصادی گزارش خود در زمینه پیش‌بینی درآمدها را برای تصویب به کمیته بودجه ارائه می‌دهد.

به‌منظور تقویت نظارت مجلس شورای ملی بر بودجه ملی، در سال ۲۰۰۴ و به‌دنبال اجرای قانون مصوب سال ۲۰۰۳ اداره بودجه مجلس شورای ملی و اصلاحیه‌های قانون مجلس شورای ملی، اداره بودجه مجلس شورای ملی<sup>۳</sup> با حدود ۱۰۰ کارمند تأسیس شد. نقش اصلی این اداره کمک

1. Ethics in Public Service Act  
2. Code of Ethic for Civil Services  
3. National Assembly Budet Office (NABO)



به اعضای مجلس شورای ملی در ارتباط با فعالیتهای پارلمانی بودجهای آنهاست.<sup>۱</sup> به‌ویژه، این اداره به تحلیل و ارزیابی سیاست‌های مالی دولت، پیش‌نویس بودجه ملی و پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها می‌پردازد.

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

اصول خودگردانی و ساختار دولت‌های محلی و شوراهای محلی در قانون اساسی که به این دولت‌ها اختیار اعمال ترتیبات مرتبط با خودمختاری محلی در محدوده قوانین و مقررات را اعطا می‌کند، تصریح شده‌اند (ماده ۱۱۷). قانون اساسی به دولت‌های محلی اختیار می‌دهد تا در زمینه ساختار دولت‌های محلی و تشکیلات و اختیارات شوراهای محلی تصمیم‌گیری کنند (ماده ۱۱۸). بر مبنای اختیارات مندرج در قانون اساسی، قانون اصلاح شده خودمختاری محلی مصوب ۱۹۴۹ ساختار و وظایف دولت‌های محلی را که دارای دو سطح هستند تعریف می‌کند:

شانزده دولت محلی سطح عالی (هفت کلان‌شهر و ۹ استان) و ۲۳۲ دولت محلی سطح پایین‌تر برای شهرها (شی)،<sup>۲</sup> نواحی (گان)<sup>۳</sup> و بخش‌ها (گو)<sup>۴</sup> (از سال ۲۰۰۴). این قانون همچنین دولت‌های محلی را ملزم می‌سازد امور مستقل محلی و اموری را که از طریق دولت مرکزی به آنها محول می‌شود (مثلاً مرمت بزرگراه‌های ملی که هزینه‌های آنها به‌طور مشترک بر عهده دولت‌های مرکزی و محلی است) انجام دهند. قانون اصلاح شده امور مالی محلی مصوب ۱۹۶۳ به دولت‌های محلی اجازه می‌دهد در محدوده قوانین و مستقل از دولت مرکزی، رویه‌های بودجه‌ای را تنظیم و مالیات‌های مستقل را وضع کنند. هر دوی این قوانین دولت‌های محلی را ملزم به تهیه بودجه‌های متوازن می‌سازد. کلیه استقراض‌های دولت‌های محلی باید به تصویب دولت مرکزی برسد تا از عملکرد مالی محتاطانه توسط دولت محلی اطمینان حاصل شود.<sup>۵</sup>

به‌منظور کاهش تفاوت در توانایی مالی دولت‌های محلی، کمک‌های مالی بین دولتی مختلفی پیش‌بینی شده است.<sup>۶</sup> مثلاً در حالی که نسبت درآمدهای دولت محلی کلان‌شهر سنول به کل هزینه‌های این دولت محلی بیش از ۹۴ درصد است، این نسبت برای بیش از ۸۰ درصد دولت‌های محلی (۱۹۴ دولت از میان ۲۴۸ دولت) کمتر از ۵۰ درصد است.<sup>۷</sup> بخش بزرگی از این شکاف مالی با کمک‌های مالی دولت مرکزی از جمله تسهیم مالیات و کمک‌های بلاعوض جبران می‌شود. این روابط مالی بین دولتی بر اساس

1. Nabo, 2004.

2. Shi

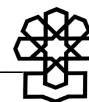
3. Gun

4. Gu

5. Kim, 2003a.

6. Hur, 2003; Kim, 2003b.

7. OECD, 2003.



سه قانون انجام می‌شوند: قانون سهم دولت‌های محلی از مالیات، قانون یارانه‌های خزانه ملی<sup>۱</sup> و قانون صندوق کمک‌های مالی محلی (کادر ۳). برخلاف سایر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، مجلس شورای ملی کره در سال ۱۹۷۱ قانون سهم دولت‌های محلی از مالیات آموزشی<sup>۲</sup> را تصویب کرد. به موجب این قانون بخشی از درآمدهای مالیاتی تنها برای هزینه‌های آموزشی دولت‌های محلی مصرف می‌شود. علاوه بر این، قانون ویژه توسعه متوازن منطقه‌ای<sup>۳</sup> که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید (و جایگزین قانون صندوق کمک‌های مالی به دولت‌های محلی است و در سال ۲۰۰۵ به اجرا در می‌آید) برای توسعه منطقه‌ای صندوق ویژه‌ای را تأسیس می‌کند.

#### ۴. قوانین مراحل مختلف فرایند بودجه

##### ۴-۱. تهیه و ارائه بودجه توسط قوه مجریه

###### ۴-۱-۱. پوشش نهادی بودجه

هدف قانون بودجه و حسابداری «ایجاد چارچوب قانونی بنیادینی برای بودجه و حسابداری ملی است» (ماده ۱). نهادهایی که تحت پوشش بودجه ملی قرار دارند شامل دفتر ریاست جمهوری، مجلس شورای ملی، قوه قضائیه و کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و کمیسیون‌های مرکزی است (ماده ۱۴). بودجه‌های دولت‌های محلی خارج از حیطه بودجه ملی هستند و در اصل بر قانون مالیه محلی مبتنی هستند. شرکت‌های عمومی نیز از بودجه ملی مستثنا هستند.

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

بودجه حساب‌های ویژه (که در حال حاضر ۲۲ حساب را شامل می‌شود) دارای درآمدهایی هستند که براساس قوانین تأسیس این حساب‌ها منحصراً برای اهداف خاصی در نظر گرفته شده‌اند. گروه‌های فرعی حساب‌های ویژه به ترتیب زیر است:

۱. شرکت‌های ویژه‌ای که تحت نظارت دولت فعالیت می‌کنند (در حال حاضر ۵ شرکت از جمله راه‌آهن ملی، خدمات ارتباطات و تدارکات دولتی)،

۲. صندوق‌های ویژه‌ای که توسط دولت اداره می‌شوند و فعالیت می‌کنند (در حال حاضر یک صندوق که حساب ویژه تأمین مالی نام دارد)،

۳. درآمدهای دارای مصارف معین که به هزینه به‌خصوصی اختصاص می‌یابند (در حال حاضر ۱۶ نوع از جمله مدیریت اموال ملی، اصلاح ساختار کشاورزی و شیلات، مستمری‌های

1. National Treasury Subsidies Act  
2. Educational Local Share Share Tax Act  
3. Special Act on Regional Balanced Development



بازنشستگی ارتش و خدمات بیمه‌ای پستی). صندوق‌های عمومی (در حال حاضر ۵۷ صندوق) که معمولاً بر مبنای قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها اداره می‌شوند<sup>(۱۲)</sup> نیز دارای منابع مخصوص خود هستند که باید تنها برای اهداف ویژه‌ای که در قوانین تأسیس هر یک از آنها تصریح شده مصرف شوند.<sup>(۱۳)</sup> از زمان اجرای اصلاحیه قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ که تصویب برنامه مدیریت کلیه صندوق‌های عمومی در مجلس شورای ملی را الزامی می‌سازد،<sup>(۱۴)</sup> تمایز میان بودجه حساب‌های ویژه و صندوق‌های عمومی کاهش یافته است، چون اکنون هر دو نیازمند تصویب مجلس شورای ملی هستند.<sup>۱</sup> ولی صندوق‌های عمومی هنوز در مقایسه با بودجه حساب‌های ویژه در زمینه مدیریت مالی از استقلال و نرمش‌پذیری بیشتری برخوردارند و در فرایند تصویب پارلمانی نظارت کمتری بر آنها اعمال می‌شود. بنابراین، وزارتخانه‌های صف تأسیس صندوق‌های ویژه خود را ترجیح می‌دادند.

### کادر ۳. قوانین اصلی حاکم بر روابط مالی سطوح مختلف دولت در کره جنوبی

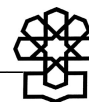
• **قانون اصلاح شده سهم دولت‌های محلی از مالیات، مصوب ۱۹۶۱:** این قانون نظام تسهیم مالیات عمودی را ایجاد می‌کند که برای رفع نابرابری‌های افقی و عمودی در ارتباط با توانایی‌ها و نیازهای کسب درآمدهای مالیاتی طراحی شده است. این قانون درصد ثابتی از کل درآمد مالیاتی ملی را به دولت‌های محلی اختصاص می‌دهد (این میزان ۱۵ درصد بود، ولی در سال ۲۰۰۵ به ۱۸ درصد افزایش می‌یابد). در حالی که ۱۰/۱۱ از کل این مبلغ به صورت کمک مالی کلی است، بر مبنای معیارهایی که از پیش تعیین شده‌اند، بخش کوچکی از سهم دولت‌های محلی از درآمدهای مالیاتی (۱/۱۱) برای مصارف معینی همچون کمک هزینه‌های مشروط اختصاص می‌یابد.

• **قانون اصلاح شده سهم دولت‌های محلی از مالیات آموزشی، مصوب ۱۹۷۱:** این قانون درصد معینی از کل درآمدهای مالیاتی ملی (در حال حاضر ۱۳ درصد) را منحصراً به استفاده برای سرمایه‌گذاری در زمینه تسهیلات آموزشی توسط دولت‌های محلی اختصاص داد.

• **قانون اصلاح شده یارانه‌های خزانه ملی مصوب ۱۹۶۳:** یارانه‌های خزانه ملی کمک‌های مالی مشروطی هستند که برای برنامه‌های ویژه‌ای در اختیار دولت‌های محلی قرار می‌گیرند. این یارانه‌ها در راستای اولویت‌های سیاست‌های ملی برای هر یک از بخش‌های اقتصاد بر مبنای برآوردهای سالیانه نیازهای محلی توسط دولت مرکزی اختصاص می‌یابند. آنها همچنین نمایانگر اهداف ملی هستند که در غیر این صورت در تصمیم‌گیری‌های دولت‌های محلی در نظر گرفته نمی‌شوند.

• **قانون اصلاح شده صندوق کمک‌های مالی به دولت‌های محلی مصوب ۱۹۹۰ (که در پایان سال ۲۰۰۴ لغو شد):** این صندوق چیزی بین تسهیم مالیات و کمک‌های مشروط است و به دلیل اهداف نسبتاً گسترده‌اش اغلب کمک مالی یکجا نامیده می‌شود. این قانون به منظور تحریک سرمایه‌گذاری نقدی محلی در زیرساخت‌هایی همچون مرمت راه‌ها، کشاورزی، توسعه ماهیگیری، تصفیه آب و توسعه منطقه‌ای به اجرا درآمد و از محل سهم‌های ویژه‌ای از مالیات‌های ملی تأمین مالی می‌شود.

1. Cho, 2004; Koh, 2004.



• قانون ویژه توسعه منطقه‌ای متوازن مصوب ۲۰۰۳: صندوق توسعه منطقه‌ای که جایگزین صندوق کمک‌های ملی به دولت‌های محلی شد، در سال ۲۰۰۵ برای کمک به توسعه مناطق توسعه نیافته آغاز به کار می‌کند.

صندوق بیمه بهداشت ملی که براساس قانون بیمه بهداشت ملی تأسیس شد، تنها صندوق فرابودجه‌ای است که بودجه آن نیازمند تصویب پارلمان نیست. سایر صندوق‌های تأمین اجتماعی از جمله صندوق بازنشستگی ملی، صندوق بیمه بیکاری و صندوق بیمه سوانح کارگران صنعتی نیازمند تصویب پارلمان هستند.

#### ۴-۱-۳. تعریف ارقام کلی بودجه

چارچوب قانونی بودجه شامل تعاریف ارقام کل بودجه نیست. تا سال ۲۰۰۳، ارقام کل بودجه به‌عنوان جمع هزینه‌های وزارتخانه‌ها محاسبه می‌شد، ولی در اوایل سال ۲۰۰۴ براساس تصمیم شورای دولت نظام بودجه کل دیگری برای وزارتخانه‌ها یا بخش‌ها ایجاد شد. اکنون وزارتخانه‌های مصرف‌کننده ملزم به تهیه پیش‌نویس بودجه خود در چارچوب بودجه کلی هستند که شورای دولت در حوالی آوریل تعیین می‌کند. وزارتخانه‌های مصرف‌کننده از رقم کل بودجه به‌عنوان دستورالعملی الزام‌آور برای تهیه درخواست بودجه خود در اواخر ماه می استفاده می‌کنند که طبق قانون بودجه و حسابداری آخرین مهلت تسلیم درخواست بودجه به وزارت برنامه و بودجه است.

#### ۴-۱-۴. قوانین مالی

به‌موجب قانون اساسی دولت باید برای صدور اوراق قرضه عمومی موافقت قبلی مجلس شورای ملی را جلب کند (ماده ۵۸). دولت می‌تواند تنها تا سقف مصوب سالیانه مجلس شورای ملی به انتشار اوراق قرضه عمومی اقدام کند و باید برای کسب مجوز استقراض بیشتر به مجلس شورای ملی مراجعه نماید. به‌جز این محدودیت، هیچ قانون مالی دیگری دولت را به رعایت سقف هزینه‌ها یا کاهش کسری بودجه ملزم نمی‌سازد.

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

سال بودجه از اول ژانویه آغاز و در ۳۱ دسامبر پایان می‌یابد (قانون بودجه و حسابداری، ماده (۲)). قانون اساسی و قانون بودجه و حسابداری جدول زمانی هر یک از مراحل اصلی فرایند بودجه برای وزارت برنامه و بودجه و وزارتخانه‌های صف را تعیین می‌کند (کادر ۴). علاوه براین، به‌منظور تقویت فرایند ارزیابی پروژه‌های جدید و بزرگ سرمایه‌گذاری عمومی از سال ۱۹۹۹، فرمان اجرای قانون بودجه و حسابداری وزارتخانه‌ها را ملزم می‌سازد قبل از ارائه درخواست بودجه احداث راه، راه آهن، فرودگاه، بنادر دریایی و تسهیلات فرهنگی به وزارت برنامه و بودجه، مطالعات توجیهی را انجام دهند (مواد (۲-۹)).



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

قانون بودجه و حسابداری چندین تاریخ اصلی را برای فرایند تصویب بودجه در قوه مجریه تعیین می‌کند (کادر ۴). پیش‌نویس‌های بودجه وزارتخانه‌های صف از ماه ژوئن تا آگوست به مدت تقریباً سه ماه در وزارت برنامه و بودجه بررسی می‌شوند. وزارت برنامه و بودجه پیشنهاد بودجه کلی را بر مبنای هریک از درخواست‌های بودجه مکتوب وزارتخانه‌های صف تدوین می‌کند. در طول این فرایند، وزارت برنامه و بودجه جزئیات هریک از اقلام بودجه درخواستی وزارتخانه‌های صف را با توجه به عملکرد گذشته، دقت اطلاعات و فشارهای هزینه‌ای بالقوه پروژه‌های مورد نظر بررسی می‌کند.<sup>(۱۵)</sup> پس از مذاکرات و توافق‌های نهایی، در اواخر ماه جولای پیش‌نویس بودجه نهایی می‌شود. وزارت برنامه و بودجه برای سایر پروژه‌هایی که تعیین تکلیف نشده‌اند، به منظور حل اختلاف نظرهای میان وزارت برنامه و بودجه و وزارتخانه‌های صف مشورت‌هایی را با وزارتخانه‌های مصرف‌کننده بودجه انجام می‌دهد و نتایج این مشورت‌ها را به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد و محتوای پیش‌نویس بودجه را نهایی می‌کند. پس از تصویب رسمی شورای دولت و توشیح رئیس‌جمهور، دولت پیش‌نویس بودجه را ۹۰ روز قبل از آغاز سال مالی به مجلس شورای ملی ارائه می‌دهد.

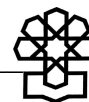
#### کادر ۴. الزامات قانونی جدول زمانی تدوین و بررسی بودجه در کره جنوبی

- **پایان فوری:** ارائه برنامه‌های پروژه‌های عمده جدید و در حال اجرا به وزارت برنامه و بودجه توسط وزارتخانه‌های صف (قانون بودجه و حسابداری، ماده (۲۵)).
- **۳۱ مارس:** وزارت برنامه و بودجه دستورالعمل‌های تدوین بودجه را که به تصویب شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور رسیده‌اند به منظور تنظیم بودجه سال مالی بعد به وزارتخانه‌های صف ابلاغ می‌کند (قانون بودجه و حسابداری، ماده (۲۵)).
- **۳۱ می:** وزارتخانه‌های صف درخواست‌های مکتوب بودجه درآمدها و هزینه‌ها را بر مبنای دستورالعمل‌ها تهیه می‌کنند و به وزارت برنامه و بودجه ارائه می‌دهند (قانون بودجه و حسابداری، ماده (۳۰)).
- **دوم اکتبر:** ارائه پیشنهاد بودجه به مجلس شورای ملی (به موجب ماده (۵۴) قانون اساسی، پیش‌نویس بودجه باید ۹۰ روز قبل از آغاز سال مالی جدید به مجلس شورای ملی ارائه شود).
- **دوم دسامبر:** تصویب پیشنهاد بودجه در مجلس شورای ملی (به موجب ماده (۵۴) قانون اساسی، پیشنهاد بودجه باید ۳۰ روز قبل از آغاز سال مالی جدید تصویب شود).

#### ۷-۱-۴. اسناد همراه با قانون بودجه

پیش‌نویس بودجه از پنج بخش اصلی زیر تشکیل شده است: (قانون بودجه و حسابداری، ماده (۱۹))

- **ترتیبات کلی:** این بخش شامل دستورالعمل‌های کلی در زمینه بودجه ملی، از جمله حداکثر میزان قرضه ملی یا استقراض، حداکثر میزان استقراض موقت و سایر موضوع‌های ضروری برای اجرای بودجه است (قانون بودجه و حسابداری، ماده (۲۶)).



- **بودجه درآمدها و هزینه‌ها:** این بخش یکی از عناصر اصلی پیشنهاد بودجه است که برآوردهای تفصیلی درآمدها و هزینه‌ها را نشان می‌دهد.
- **هزینه‌های مستمر:** در قانون بودجه و حسابداری، برای مواردی که دولت نیازمند پرداخت چندساله، حداکثر تا سقف پنج سال است رویه‌ای عملیاتی برای هزینه‌ای مستمر پیش‌بینی شده است (ماده (۲۲)).
- **انتقال هزینه‌های مصوب به سال آینده:** این شرایط زمانی ایجاد می‌شود که به دلیل ماهیت پروژه امکان اجرای یک هزینه در سال مالی جاری فراهم نباشد. به موجب قانون بودجه و حسابداری این هزینه‌ها باید در بودجه مشخص شوند و با کسب موافقت مجلس شورای ملی به سال آینده منتقل شوند (ماده (۲۲)).
- **تعهدات آتی خزانه‌داری (مجوز عقد پیمان):** دولت اجازه دارد برای پروژه‌هایی که نیازمند تقبل تعهد در سال مالی به خصوصی هستند پیمان‌هایی را منعقد کند. برآورد این پیمان‌ها باید در پیش‌نویس بودجه ذکر شود و به تصویب مجلس شورای ملی برسد (ماده (۲۴)).
- **چارچوب اقتصادی کلان میان‌مدت و راهبرد مالی:** قانون بودجه و حسابداری گنجانده اطلاعات ارقام کلی بودجه میان‌مدت در سند بودجه را الزامی نمی‌سازد، چون فرایند کنونی بودجه در اصل برای یک‌سال مالی طراحی شده است. ولی به موجب این قانون، وزارت برنامه و بودجه می‌تواند برای تقویت کارایی و ثبات مدیریت مالی، برنامه مالی میان‌مدتی را تدوین کند (ماده (۱۶)). بر این اساس، از دهه ۱۹۷۰ برنامه‌های مالی میان‌مدت ارائه شده‌اند. برنامه مالی میان‌مدت که محتوای اصلی آن کسری بودجه کلی دولت مرکزی و راهبرد مالی دولت مرکزی برای دوره‌ای پنج‌ساله است، رهنمودی غیر رسمی است و به لحاظ قانونی الزام‌آور نیست. در این برنامه جزئیات چارچوب اقتصادی کلانی که مبنای پیش‌بینی‌هاست و ارقام کلی مالی به جز کل کسری بودجه ارائه نمی‌شوند. قانون بودجه و حسابداری سازمان مسئول پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی را که مبنای تنظیم بودجه قرار می‌گیرند، تعیین نمی‌کند. ولی قانون تشکیلات دولتی وزارت دارایی و اقتصاد را موظف به ارائه پیش‌بینی‌های چشم‌انداز اقتصادی کلان در فرایند تدوین سیاست‌های اقتصادی سالیانه می‌کند و وزارت برنامه و بودجه را ملزم به ارائه اطلاعات مورد نیاز برای این فرایند می‌نماید. (۱۶)
- سند بودجه تنها شامل پیش‌بینی‌های اقتصادی برای سال بودجه است و مدل اقتصادی کلانی که زیربنای این پیش‌بینی‌هاست و پارامترهای اصلی که بر پیش‌بینی‌های مالی کلی تأثیر می‌گذارند در دسترس عموم قرار ندارد.
- **اقدامات جدید در برابر سیاست‌های هزینه‌ای موجود:** قانون بودجه و حسابداری وزارتخانه‌های صف را ملزم می‌سازد برنامه‌های هزینه‌ای عمده جدید را تا پایان فوریه به وزارت برنامه و بودجه



تسلیم کنند (ماده ۲۵)). وزارت برنامه و بودجه از این اطلاعات به‌عنوان مرجعی برای ارزیابی شدت فشارهای هزینه‌ای در سال مالی آینده استفاده می‌کند. ولی در اعتبارات بودجه‌ای رسماً بین اقدامات جدید و برنامه‌های هزینه‌ای موجود تمایز قائل نمی‌شود و این در حالی است که وزارت برنامه و بودجه فهرست برنامه‌های هزینه‌ای جدید را به‌عنوان معیاری در بررسی‌های پارلمانی در نظر می‌گیرد.

• **اطلاعات مرتبط با عملکرد:** قانون بودجه و حسابداری گنجانیدن اطلاعات عملکرد در اسناد بودجه را الزامی نمی‌سازد. ولی در سال ۱۹۹۹، تجربیاتی در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی آغاز شد. در سال ۲۰۰۴، وزارت برنامه و بودجه دستورالعمل‌هایی را در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی برای ۲۶ وزارتخانه صف و سازمان صادر کرد. این پروژه‌های آزمایشی منتخب دارای دامنه محدودی هستند و هنوز رسماً در فرایندهای تدوین بودجه گنجانده نشده‌اند. گزارش‌های جامع عملکرد برای بررسی به مجلس شورای ملی ارائه نمی‌شوند.

• **هزینه‌های مالیاتی، تعهدات احتمالی و ریسک‌های مالی:** بر مبنای رویه‌ای که در قانون کنترل مالیات‌های ویژه<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۶۵ تجویز شده است، از سال ۱۹۹۹ وزارت اقتصاد و دارایی گزارش هزینه‌های مالیاتی به مجلس شورای ملی را آغاز کرد. با وجود تلاش دولت برای کاهش هزینه‌های مالیاتی، نسبت هزینه‌های مالیاتی، از جمله معافیت‌ها و کسورات کل درآمدهای مالیاتی در چند سال گذشته حدود ۱۳ درصد بوده است.<sup>۲</sup> هزینه‌های مالیاتی عمدتاً برای ایجاد انگیزه سرمایه‌گذاری در شرکت‌های کوچک یا متوسط، پژوهش و توسعه و فعال کردن اقتصاد انجام می‌شوند.

• **اطلاعات مرتبط با حجم کلی ضمانت‌های دولت:** باید هر سال به‌صورت جداگانه به مجلس شورای ملی گزارش شود (قانون بودجه و حسابداری). در زمینه مقادیر تعهدات احتمالی ناشی از ضمانت‌های دولت هیچ‌گونه اطلاعات آماری وجود ندارد. سایر تعهدات ضمنی دولت، از جمله تعهدات دولت در خدمات بازنشستگی ملی اعلام نمی‌شوند. همچنین بیان خطرات مالی اصلی در سند بودجه نیز از الزامات قانونی نیست.

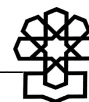
• **سایر اطلاعاتی که به‌موجب قانون الزامی است:** به‌موجب قانون بودجه و حسابداری، اطلاعات مندرج در کادر ۵ باید در پیش‌نویس بودجه ذکر شود.

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

قانون بودجه و حسابداری رویه‌های ویژه‌ای را برای تدوین بودجه مجلس شورای ملی، دیوان عالی، دادگاه قانون اساسی و کمیسیون ملی انتخابات که به‌لحاظ قانون اساسی سازمان‌هایی مستقل هستند، پیش‌بینی کرده است. در صورت کاهش بودجه، وزارت برنامه و بودجه باید در جلسه

1. Special Tax Treatment Control Act

2. OECD, 2004.



شورای دولت نظرات سازمان‌های مستقل مندرج در قانون اساسی را که از این کاهش بودجه تأثیر می‌پذیرند، استماع کند (ماده ۲۹)) و دلایل کاهش بودجه را به پیش‌نویس بودجه‌ای که به مجلس شورای ملی ارائه می‌شود، ضمیمه کند.

## ۲-۴. فرایند بودجه در پارلمان

۲-۴-۱. جدول زمانی تصویب بودجه و محدودیت‌های مذاکرات بودجه‌ای در پارلمان  
بررسی بودجه در مجلس شورای ملی در اوایل اکتبر آغاز می‌شود و این مسئله با الزام مجلس شورا برای تصویب پیش‌نویس بودجه ظرف ۳۰ روز قبل از آغاز سال مالی هم‌خوانی دارد (قانون اساسی، ماده ۵۴)). در زمینه مدت زمانی که صرف بحث و بررسی در کمیسیون بودجه و جلسه علنی پارلمان می‌شود، هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد. ولی قانون مجلس شورای ملی رویه‌های کلی بررسی پیش‌نویس بودجه را ارائه می‌کند (ماده ۸۴)).

### کادر ۵. سایر اسناد همراه پیش‌نویس بودجه در کره جنوبی

- دستورالعمل‌های تدوین بودجه (ماده ۲۵)).
- مقادیر خالص و ناخالص بودجه درآمدها و هزینه‌ها و توضیح هریک از ردیف‌های بودجه.
- توضیح اقداماتی که تعهداتی را بر خزانه تحمیل می‌کنند. اعلام بازپرداخت واقعی اوراق قرضه ملی و استقراض در پایان سال قبل، برآورد مقادیر آن در پایان سال گذشته و سال جاری و برنامه‌های سالیانه بازپرداخت.
- اعلام مقدار هزینه‌های تخمینی فعالیت‌هایی که تعهدات آنها به خزانه تحمیل می‌شود در پایان سال قبل و مقدار آن پس از سال جاری.
- اعلام مقادیر تخمینی هزینه‌های مستمر تا پایان سال قبل، مقادیر از پیش تعیین شده هزینه‌ها پس از سال جاری، برنامه‌های کلی پروژه و وضعیت پیشرفت آنها.
- تعداد پرسنل نهادهای بودجه‌ای و میزان حقوق و دستمزد تقریبی در پیشنهادها بودجه.
- اعلام ارزش اموال دولتی در پایان سال پیش از سال قبل و ارزش تخمینی آن در پایان سال قبل و سال جاری.
- در صورت کاهش مقدار بودجه درخواستی یک سازمان مستقل، دلایل این کاهش و نظرات رئیس سازمان مستقل مورد نظر.
- سایر اسناد مورد نیاز برای روشن ساختن وضعیت مالی و محتوای پیشنهاد بودجه.

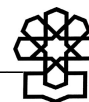
- پس از ارائه پیش‌نویس بودجه به مجلس شورای ملی، رئیس‌جمهور (و گاهی نخست‌وزیر به نمایندگی از طرف وی) در جلسه علنی در زمینه سیاست‌های مالی و اقتصادی سال مالی بعد و جهت‌گیری‌های اصلی و محتوای اصلی پیش‌نویس بودجه سخنرانی می‌کند.



- پیش‌نویس بودجه ابتدا باید به کمیته‌های دائمی از جمله کمیته امور دارایی و اقتصادی، کمیته آموزش، کمیته کشاورزی، جنگلداری، امور دریایی و شیلات، کمیته بهداشت و رفاه و کمیته کار و محیط زیست ارجاع شود. کمیته‌های دائمی پیش‌نویس بودجه را در حوزه‌های تخصصی خود بررسی می‌کنند و گزارش خود را به رئیس مجلس ارائه می‌دهند.
  - رئیس مجلس موظف است پیش‌نویس بودجه را به همراه گزارش‌های کمیته‌های دائمی تخصصی به کمیته بودجه ارائه دهد.
  - کمیسیون بودجه با استماع توضیح‌های پیش‌نویس بودجه توسط وزارت برنامه و بودجه و بررسی گزارش مشاور متخصص کمیسیون، بررسی پیش‌نویس بودجه را آغاز می‌کند. پس از استماع سخنان وزیر و توضیحات کلی، کمیسیون بودجه برآورد هر یک از ردیف‌های بودجه را افزایش یا کاهش می‌دهد.
  - کمیسیون بودجه موظف به رعایت محتوای گزارش مقدماتی کمیته‌های دائمی است. در مواردی که کمیته‌های تخصصی دائمی پیشنهاد کاهش هر یک از برآوردهای بودجه را ارائه کرده باشند، کمیسیون بودجه موظف است قبل از تصمیم‌گیری نهایی در زمینه پیش‌نویس بودجه تأیید کمیته دائمی تخصصی را جلب کند.
  - پس از پایان بررسی در کمیسیون بودجه، رئیس مجلس درخواست تشکیل جلسه علنی می‌نماید و بودجه اصلاح شده با رأی اکثریت به تصویب می‌رسد.
- قانون مجلس شورای ملی (مواد ۲-۱۸۴) که در سال ۲۰۰۱ اصلاح شده رویه‌های کلی بررسی پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها را براساس ماده (۷) قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها تعیین می‌کند. به موجب این قانون، مجلس شورای ملی موظف است حداکثر تا ۳۰ روز قبل از آغاز سال مالی جدید پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق‌ها را تصویب کند. فرایند بررسی پارلمانی برنامه مدیریت صندوق‌های عمومی نیز از همین رویه و جدول زمانی که در قانون بودجه و حسابداری تعریف شده است، پیروی می‌کند.

#### ۲-۲-۴. بودجه‌های موقت

- قانون اساسی (ماده ۵۴) ارائه بودجه‌های موقت را مجاز می‌شمارد. در صورتی که پیش‌نویس بودجه در آغاز سال مالی به تصویب نرسد، دولت می‌تواند براساس بودجه سال قبل، تا زمان تصویب پیش‌نویس بودجه در مجلس شورای ملی اعتباراتی را برای این اهداف اختصاص دهد:
۱. اداره و راهبری سازمان‌ها و تأسیساتی که براساس قانون اساسی یا سایر قوانین تأسیس شده‌اند.
  ۲. اجرای هزینه‌های اجباری که در قانون تصریح شده است.
  ۳. ادامه پروژه‌هایی که در بودجه قبل به تصویب رسیده‌اند. به موجب قانون بودجه و



حسابداری هزینه‌ها یا پیمان‌هایی که برمبنای بودجه موقت اجرا شده‌اند پس از تصویب بودجه سالیانه در مجلس شورای ملی بر بودجه سالیانه مبتنی می‌شوند (ماده (۳۴)).

#### ۳-۲-۴. اختیار اصلاح پیش‌نویس بودجه

به موجب قانون اساسی، مجلس شورای ملی نمی‌تواند بدون موافقت قوه مجریه برآوردهای هریک از اقلام هزینه‌ها را افزایش دهد یا هزینه جدیدی را در بودجه پیشنهادی دولت ایجاد کند (ماده (۵۷)). مجلس شورای ملی تنها می‌تواند برآورد هزینه‌های پیش‌نویس بودجه را کاهش دهد، ولی مجلس در عمل در زمینه اصلاح پیش‌نویس بودجه قدرت چشمگیری اعمال کرده است. در مقابل، مجلس شورای ملی در زمینه اصلاح پیش‌نویس لوائح مالیاتی که می‌تواند به افزایش یا کاهش کسری بودجه پیشنهادی دولت بیانجامد اختیارات کامل دارد.

#### ۴-۲-۴. تصویب منابع

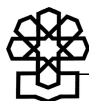
به موجب قانون اساسی انواع و نرخ مالیات‌ها براساس قانون تعیین می‌شود (ماده (۵۹)). بنابراین، وضع مالیات‌های جدید یا تغییر سطوح مالیات‌های موجود تنها با مجوز مجلس شورای ملی میسر است. علاوه بر این، به موجب قانون بنیادین مدیریت هزینه‌های قانونی (شبه مالیات‌ها) مصوب ۲۰۰۲ هرگونه افزایش مالیات تنها از طریق ارائه لایحه میسر است. بودجه درآمدها که توسط وزارت دارایی و اقتصاد تهیه می‌شود، به همراه بودجه هزینه‌ها به مجلس شورای ملی ارائه می‌شود. در این بودجه پیش‌بینی‌های کل درآمدهای ملی از جمله مالیات‌ها، دیون یا استقراض و سایر درآمدهای غیر مالیاتی ارائه می‌شود. مجلس شورای ملی پیش‌نویس بودجه درآمدها را بررسی و تصویب می‌کند. درآمدها باید براساس ماهیت منابع طبقه‌بندی شوند (مثلاً درآمدهای مالیاتی، اوراق قرضه عمومی یا استقراض و سایر درآمدهای غیر مالیاتی). در هر گروه، درآمدها براساس فصل (یانگ)<sup>۱</sup> و بخش (کوان)<sup>۲</sup> تقسیم‌بندی می‌شوند. به موجب قانون بودجه و حسابداری این تقسیم‌بندی‌ها باید براساس درآمدهای ناخالص باشند.

یکی از منابع درآمد صندوق‌های عمومی مالیات‌های اضافی آنهاست. این درآمدها در پیش‌نویس برنامه مدیریت صندوق درج می‌شوند و به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسند.

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

ماهیت و ساختار اعتبارات تا حد زیادی به ردیف‌های تفصیلی وابسته است. به موجب قانون بودجه و حسابداری پیش‌نویس بودجه (هزینه‌ها و درآمدها) باید براساس ردیف گروه‌بندی شود (ماده (۲۰)). هزینه براساس کارکرد (مثلاً اقتصادی، رفاه اجتماعی، دفاعی)، ماهیت هزینه (مثلاً دستمزد،

1. Jang  
2. Kwan



سرمایه‌گذاری نقدی) یا نهاد (مثلاً وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها) تقسیم‌بندی می‌شود. در این گروه، هزینه‌ها به فصل (یانگ)، بخش (کوان)، ردیف (هانگ)<sup>۱</sup>، زیر ردیف (سه هانگ)<sup>۲</sup>، زیر ردیف فرعی (سه سه هانگ)<sup>۳</sup> تقسیم می‌شود. در طبقه‌بندی کنونی ۲۲۰۰ هانگ و ۶۰۰۰ سه هانگ وجود دارد. مجلس شورای ملی هزینه‌ها را براساس ردیف تصویب می‌کند.

مدت زمان اعتبارات معمولاً و به‌جز هزینه‌های مستمری که نیازمند اعتبارات چندساله هستند، یک‌ساله است. هیچ یک از اعتبارات دائمی نیستند. نظام هزینه‌های مستمر که به‌موجب قانون اساسی (ماده ۵۵) و قانون بودجه و حسابداری (ماده ۲۲)) مجاز شمرده شده است به دولت اجازه می‌دهد در دوره‌ای چندساله پرداخت‌هایی را انجام دهد. به‌موجب قانون اساسی قوه مجریه موظف است در مورد کل مبلغ و دوره نیاز به هزینه‌های مستمر، از قبل موافقت مجلس شورای ملی را جلب کند. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری یک هزینه مستمر نباید بیش از پنج‌سال از سال مالی مورد نظر به طول بیانجامد و تمدید آن تنها با تصویب مجلس شورای ملی امکان‌پذیر است.

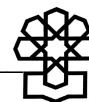
#### ۴-۲-۶. انتقال اعتبارات و وام‌گیری از اعتبارات آینده

به‌موجب قانون بودجه و حسابداری انتقال اعتبارات و استقراض از اعتبارات آینده مجاز است. به‌موجب این قانون می‌توان در شرایط خاصی، مانده اعتبارات مصرف نشده را در پایان سال به سال بعد انتقال داد (ماده ۳۸)). نخستین شرط انتقال اعتبار قبلی مجلس شورای ملی است. دوم اینکه در صورتی که قراردادی در طول سال جاری منعقد شود، ولی به‌دلایل اجتناب‌ناپذیر پرداخت در همان سال ممکن نباشد، می‌توان اعتبار را به سال بعد انتقال داد. سوم، وزارتخانه‌های صف می‌توانند تا ۵ درصد از برخی از هزینه‌های عملیاتی را که وزارت برنامه و بودجه تعیین کرده، بدون مجوز قبلی وزارت برنامه و بودجه به سال بعد انتقال دهند.

#### ۴-۲-۷. تصویب دیون عمومی

به‌موجب قانون اساسی صدور اوراق قرضه یا عقد پیمان‌هایی که ممکن است تعهدات مالی را بر دولت تحمیل کند نیازمند تصویب قبلی مجلس شورای ملی است (ماده ۵۸)). قانون اصلاح شده مصوب ۱۹۴۹ اوراق قرضه عمومی بر صدور اوراق قرضه و اداره دیون عمومی حاکم است. به‌موجب این قانون، وزارت اقتصاد و دارایی موظف است موافقت قبلی مجلس شورای ملی با میزان صدور اوراق قرضه را جلب کند. دولت به لحاظ قانونی موظف به تهیه گزارشی جامع در زمینه دیون ملی و ارائه آن به مجلس شورای ملی است. قانون برنامه و بودجه همچنین دولت را موظف

1. Hang  
2. Se - Hang  
3. Se - Se - Hang



می‌سازد در صورت تصمیم به انتشار اوراق قرضه شرکت‌های عمومی موافقت قبلی مجلس شورای ملی را جلب کند<sup>(۱۷)</sup> و گزارشی را به مجلس شورای ملی ارائه دهد. در این قانون هیچ محدودیتی برای میزان تضمین بدهی‌ها توسط دولت پیش‌بینی نشده است.

#### ۸-۲-۴. ابلاغ، وتو و انتشار بودجه مصوب

پس از تصویب پیش‌نویس بودجه در مجلس شورای ملی، بودجه مصوب به‌صورت خودکار در آغاز سال مالی جدید و پس از توشیح رئیس‌جمهور تنفیذ می‌شود. این بودجه در پایگاه‌های اینترنتی وزارت برنامه و بودجه و مجلس شورای ملی در دسترس قرار دارد.

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

به‌موجب قانون اساسی، قوه مجریه می‌تواند در صورت نیاز به اصلاح بودجه اولیه پیش‌نویس متمم بودجه را تهیه و به مجلس شورای ملی ارائه کند (ماده ۵۶)). به‌موجب قانون بودجه و حسابداری: «ارائه پیش‌نویس متمم بودجه تنها در صورتی امکان‌پذیر است که به دلایلی که پس از تنفیذ بودجه ایجاد شده، اصلاح بودجه و مصوب مجلس شورای ملی ضروری باشد (ماده ۳۳)». اگرچه رویه‌های تصویب متمم بودجه همان رویه‌هایی است که برای بودجه اصلی به‌کار می‌رود، در عمل معمولاً متمم‌های بودجه از نظر تأثیراتی که بر نتایج مالی کلی می‌گذارند بررسی نمی‌شوند. در زمینه تعداد متمم‌های بودجه هیچ محدودیت قانونی وجود ندارد. اخیراً هر سال در کره دو یا سه متمم بودجه تصویب می‌شود.

#### ۱۰-۲-۴. پیامدهای بودجه‌ای سایر قوانین

در قوانین هیچ رویه ویژه‌ای برای نحوه برخورد با قوانینی که دارای پیامدهای بودجه‌ای هستند وجود ندارد. ولی وزارت برنامه و بودجه از وزارتخانه‌های صف درخواست می‌کند که برآوردهای پیامدهای بودجه‌ای پیش‌نویس قوانین جدید را در هنگام ارائه به شورای دولت ضمیمه کنند.

#### ۳-۴. اجرای بودجه

به موجب قانون بودجه و حسابداری وزارتخانه‌های صف ملزم به اجرای بودجه خود براساس دستورالعمل‌های وزارت برنامه و بودجه پس از تصویب شورای دولت هستند. وزارتخانه‌های صف موظفند در صورت نیاز به انحراف از اعتبارات بودجه مصوب با وزارت برنامه و بودجه مشورت کنند یا موافقت قبلی آن را جلب کنند. وزارت برنامه و بودجه موظف است هرگونه تغییر در برنامه‌های اجرایی بودجه را به وزارت اقتصاد و دارایی و هیئت حسابرسی و بازرسی اطلاع دهد.



#### ۱-۳-۴. تقسیم مجوز هزینه‌ها

قانون بودجه و حسابداری بر رویه‌های کلی تخصیص اعتبارات حاکم است. پس از تنفیذ بودجه، وزارتخانه‌های صف ملزم به ارائه پیش‌نویس برنامه تخصیص اعتبارات بودجه‌ای به وزارت برنامه و بودجه هستند (ماده ۳۵)). به موجب قانون بودجه و حسابداری وزارت برنامه و بودجه موظف است براساس این برنامه‌ها برنامه تخصیص اعتبارات را تهیه کند. این برنامه پس از بررسی در شورای دولت، به همراه برنامه مالی که توسط وزارت اقتصاد و دارایی تهیه می‌شود به امضای رئیس‌جمهور می‌رسد. وزارتخانه‌های صف ملزم به اجرای بودجه خود براساس این برنامه‌ها هستند.

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

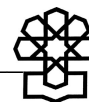
در زمینه ابطال اعتبارات قانون ویژه‌ای وجود ندارد. در صورت نیاز به کاهش یا ابطال بخشی از اعتبارات، می‌توان از متمم بودجه استفاده کرد.

#### ۳-۳-۴. هزینه‌های اضطراری، هزینه‌های بیش از حد و صندوق‌های شرایط اضطراری

به‌منظور مواجهه با شرایط پیش‌بینی‌ناپذیر پس از تصویب بودجه، به‌موجب قانون بودجه و حسابداری باید اعتبارات جذب نشده صندوق‌های اضطراری در بودجه سالیانه گنجانده شوند و به تصویب مجلس شورای ملی برسند (ماده ۲۱)). قانون بودجه و حسابداری تصریح می‌کند که صندوق اضطراری که محل استفاده آن از قبل تعیین نمی‌شود، تحت کنترل وزارت برنامه و بودجه است (ماده ۳۹)). در صورت نیاز به استفاده از صندوق اضطراری، وزارتخانه‌های صف موظفند دلایل استفاده از این صندوق، مبلغ مورد نیاز و مبنای برآورد را طی اظهارنامه‌ای به وزارت برنامه و بودجه اعلام کنند. در مورد حوادث طبیعی گسترده، وزارتخانه‌های صف می‌توانند با ارائه برآورد تقریبی مبالغ مورد نیاز درخواست استفاده از وجود صندوق شرایط اضطراری را بنمایند که به تصویب شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور می‌رسد. همچنین قانون بودجه و حسابداری وزارتخانه‌های صف را موظف ساخته است تا میزان استفاده از صندوق شرایط اضطراری را طی اظهارنامه‌ای به وزارت اقتصاد و دارایی اعلام کنند. این اظهارنامه پس از بررسی در شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور به هیئت حسابرسی و بازرسی ارسال می‌گردد (ماده ۴۰)). دولت همچنین موظف است ظرف ۱۲۰ روز قبل از پایان سال مالی بعد آن را برای تصویب به مجلس شورای ملی ارائه کند.

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

قانون بودجه و حسابداری محدودیت‌های سختگیرانه‌ای را برای استفاده از اعتبارات پیش‌بینی کرده است. نخست اینکه وزارتخانه‌های صف حق استفاده از اعتبارات برای اهدافی به‌جز اهداف مصوب مجلس شورای ملی را ندارند (ماده ۳۶)). همچنین این وزارتخانه‌ها حق انتقال بودجه بین این گروه‌ها



را ندارند، وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها، فصل‌ها، بخش‌ها یا ردیف‌های مندرج در بودجه. قانون بودجه و حسابداری به‌منظور نرمش‌پذیری در اجرای بودجه به وزارتخانه‌های صف اجازه می‌دهد در صورت تصویب قبلی مجلس شورای ملی به‌عنوان بخشی از بودجه سالیانه، اعتبارات را برای اهدافی به‌جز اهداف مصوب مجلس شورای ملی به‌کار ببندند. در این‌صورت، اجرای این انتقال‌ها نیازمند تصویب وزارت برنامه و بودجه است. وزارتخانه‌های صف می‌توانند اعتبارات را بین زیرردیف‌ها و زیرردیف‌های فرعی که پایین‌ترین سطوح طبقه‌بندی بودجه هستند انتقال دهند، ولی این امر نیازمند تصویب وزارت برنامه و بودجه براساس ترتیبات قانون بودجه و حسابداری است (ماده (۳۷)).

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

قانون مدیریت وجوه خزانه مصوب ۲۰۰۲ رویه‌های کلی مدیریت نقدینگی را تصریح نموده است. به‌موجب این قانون وزارتخانه‌های صف باید پس از تصویب پیش‌نویس بودجه برنامه‌های مالی ماهیانه خود را تهیه کنند. آنگاه وزارت اقتصاد و دارایی که مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی دارایی‌ها و دیون دولت را برعهده دارد، پیش‌نویس برنامه مالی ماهیانه را تهیه می‌کند. این پیش‌نویس عمدتاً بر پیشنهادات وزارتخانه‌های صف و چشم‌انداز درآمدها و هزینه‌ها مبتنی است. این برنامه به وزارت برنامه و بودجه ارائه می‌شود و به تصویب شورای دولت و امضای رئیس‌جمهور می‌رسد.

قانون مدیریت دارایی‌های دولت و قانون اوراق قرضه دولتی رویه‌های اصلی مدیریت دارایی‌ها و دیون دولت را تعیین می‌کنند. وزارتخانه‌های صف موظفند در هنگام فروش یا خرید دارایی با وزارت اقتصاد و دارایی مشورت کنند. به‌موجب قانون بودجه و حسابداری، دولت باید به‌طور منظم گزارش جامعی در زمینه وضعیت دارایی‌ها و دیون دولت تهیه کند.

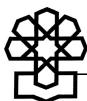
#### ۶-۳-۴. حسابرسی داخلی

وزارتخانه‌های صف در زمینه اجرای بودجه در وزارتخانه خود، از جمله هرگونه سازمان و صندوق، دارای واحدهای حسابرسی داخلی خود هستند (قانون برنامه و بودجه، ماده (۱۱۸)). وزارت برنامه و بودجه می‌تواند حسن اجرای بودجه در وزارتخانه‌های صف را بررسی کند و پس از بررسی شورای دولت و تصویب رئیس‌جمهور اجرای بودجه را به وزارتخانه‌های صف ابلاغ کند (ماده (۱۱۷)).

#### ۴-۴. حسابرسی و گزارش‌های مالی دولت

##### ۱-۴-۴. چارچوب حسابرسی

حساب‌های دولت، نقدی هستند ولی این مسئله آشکارا در قوانین ذکر نشده است. امکان به‌کارگیری



استانداردهای حسابداری تعهدی برای بودجه ملی در دست بررسی است. به موجب قانون بودجه و حسابداری شرکت‌های عمومی، برخی از حساب‌های ویژه (از جمله حساب ویژه راه‌آهن ملی، حساب‌های ویژه خدمات مخابرات، حساب ویژه تدارکات دولتی، حساب ویژه مدیریت غلات، حساب ویژه سازمان) باید بر مبنای حسابداری تعهدی ثبت شوند. همچنین، قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها ثبت مبادلات صندوق‌های عمومی بر مبنای حسابداری تعهدی را الزامی می‌سازد.

#### ۲-۴-۴. ترتیبات بانکداری دولت

در کره حساب متمرکزی که کلیه درآمدها به آن واریز و هزینه‌ها از محل آن انجام شوند وجود ندارد، بلکه دو حساب بانکی دولتی جداگانه وجود دارد. نخست، قانون مدیریت وجوه خزانه افتتاح یک حساب بانکی کلی برای حساب‌های عمومی و ویژه نزد بانک مرکزی کره را الزامی می‌سازد. کلیه درآمدهای حساب‌های عمومی و ویژه باید به این حساب واریز شوند و کلیه هزینه‌های همان حساب‌ها نیز باید از محل این حساب و تنها با تصویب وزارت اقتصاد و دارایی پرداخت شوند. دوم، صندوق‌های عمومی که دارای درآمدهای با مصارف معین مخصوص به خود هستند حساب‌های خود را در بانک مرکزی کره افتتاح می‌کنند. چنین حساب‌هایی بر اساس قوانین تأسیس هریک از این صندوق‌ها مجاز است. مدیریت هریک از این حساب‌های بانکی بر عهده وزارتخانه مسئول مدیریت هریک از صندوق‌هاست.

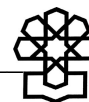
#### ۳-۴-۴. ارائه گزارش طی سال به پارلمان

در قوانین، تعهدات دولت در زمینه ارائه گزارش‌های اجرای بودجه به مجلس شورای ملی تصریح نشده است، ولی قانون مجلس شورای ملی (ماده ۵۳)) دولت را ملزم می‌سازد در صورت لزوم گزارش مسائل بودجه‌ای را به کمیسیون بودجه ارائه کند.

#### ۴-۴-۴. حساب‌ها و گزارش‌های سالیانه

قانون بودجه و حسابداری وزارت اقتصاد و دارایی را موظف می‌سازد حساب‌های نهایی معاملات دولت مرکزی را تهیه کند و برای رسیدگی به هیئت حسابرسی و بازرسی ارائه دهد. بدین منظور، وزارتخانه‌های صف موظفند حساب درآمدها، هزینه‌ها و دیون عمومی خود برای سال مالی مورد نظر را تهیه و حداکثر تا پایان فوریه سال مالی بعد به وزارت اقتصاد و دارایی ارائه دهند (ماده ۴۲)).

قانون بودجه و حسابداری همچنین وزارت اقتصاد و دارایی را ملزم می‌سازد بر اساس طبقه‌بندی بودجه، حساب‌های یکپارچه خود را تهیه کند. این حساب‌ها پس از بررسی در شورای دولت به تصویب رئیس‌جمهور می‌رسند (ماده ۴۳)). سپس، وزارت اقتصاد و دارایی باید حداکثر تا ۱۰ ژوئن سال مالی بعد این حساب‌ها را به وزارت برنامه و بودجه و هیئت حسابرسی و بازرسی



ارائه دهد. هیئت حسابرسی و بازرسی حساب‌ها را رسیدگی و نتیجه بررسی‌های خود را حداکثر تا ۲۰ آگوست به وزارت اقتصاد و دارایی ارائه می‌کند. در نهایت، دولت باید حساب‌های سالیانه را حداکثر ۱۲۰ روز قبل از پایان سال مالی بعد به مجلس شورای ملی ارائه دهد. بنابراین، به موجب قانون بین اجرای بودجه و ارائه حساب‌های سالیانه به پارلمان فاصله‌ای ۹ ماهه وجود دارد. به جز گزارش فوق، به موجب قانون دولت ملزم به ارائه گزارش‌های ویژه‌ای همچون پیش‌بینی‌های بلندمدت یا گزارش‌های مالی پیش از انتخابات به مجلس شورای ملی نیست. در صورت نیاز کمیسیون بودجه می‌تواند از دولت بخواهد تا هر موضوع مرتبط با بودجه را در طول سال به کمیسیون گزارش دهد (قانون مجلس شورای ملی، ماده (۵۳)).

#### ۴-۵. حسابرسی مستقل

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

قانون اساسی هیئت حسابرسی و بازرسی را تحت نظارت مستقیم رئیس‌جمهور قرار می‌دهد و وظیفه اصلی و ساختار سازمانی آن را تعیین می‌کند (مواد (۹۷-۱۰۰)). به موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی، این هیئت تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند و در ارتباط با ایفای وظایف خود، انتصاب و عزل مقامات و سازمان و تدوین بودجه خود از جایگاهی مستقل برخوردار است (ماده (۲)). هیئت حسابرسی و بازرسی از هفت عضو از جمله رئیس هیئت تشکیل می‌شود که دوره تصدی وی چهار سال است (ماده (۳)). رئیس این هیئت توسط رئیس‌جمهور و با موافقت مجلس شورای ملی منصوب می‌شود (ماده (۴)). سایر اعضای هیئت حسابرسی و بازرسی به پیشنهاد رئیس هیئت و توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند (ماده (۵)). عزل هر یک از اعضای هیئت تنها در صورت اعلام جرم، مجازاتی سنگین‌تر از حبس یا در صورت ناتوانی طولانی در اجرای وظایف خویش به دلیل ضعف روانی یا جسمی امکان‌پذیر است (ماده (۸)).

علاوه بر این، قانون بودجه و حسابداری رویه‌های ویژه‌ای را برای استقلال مالی هیئت حسابرسی و بازرسی پیش‌بینی کرده است (ماده (۲۹)). در صورتی که بودجه درخواستی این هیئت کاهش یابد، وزارت برنامه و بودجه موظف به استماع نظرات هیئت حسابرسی و بازرسی در شورای دولت و ضمیمه نمودن دلایل این کاهش به پیش‌نویس بودجه‌ای است که به مجلس شورای ملی ارائه می‌شود.

##### ۴-۵-۲. نهادهای مشمول حسابرسی

هیئت حسابرسی و بازرسی می‌تواند کلیه دولت‌های محلی و دولت مرکزی و همچنین شرکت‌هایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم عمومی هستند را حسابرسی کند. از جمله می‌توان به موارد زیر



اشاره کرد:

- حساب‌های دولت مرکزی،
- حساب‌های دولت‌های محلی،
- حساب‌های بانک مرکزی کره و حساب‌های سازمان‌هایی که دولت مرکزی یا دولت‌های محلی بیش از ۵۰ درصد سهام آنها را در اختیار دارند،
- حساب‌های سازمان‌هایی که براساس قانونی تأسیس شده‌اند که حسابرسی اجباری توسط هیئت حسابرسی و بازرسی را تجویز می‌کند،
- سازمان‌های دولت مرکزی که به موجب قانون تشکیلات دولت یا سایر قوانین تشکیل شده‌اند و وظایف مقامات عمومی به آنها واگذار شده است،
- سازمان‌های دولت‌های محلی و وظایف مقامات عمومی به آنها واگذار شده است.

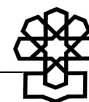
### ۳-۵-۴. انواع حسابرسی

به موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی این هیئت موظف است به منظور اطمینان از مطابقت حساب‌های نهایی درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات مربوطه، این حساب‌ها را رسیدگی کند و نحوه اجرای وظایف سازمان‌های دولتی و مقامات عمومی را به منظور بهبود و افزایش کیفیت فعالیت‌های سازمان‌های عمومی بررسی کند (ماده (۲۰)). به منظور اجرای این وظایف، هیئت حسابرسی و بازرسی به طور سنتی بر حسابرسی‌های مالی تأکید ورزیده و هزینه کردن پول طبق رویه‌ها و مقررات را بررسی می‌کند. اخیراً هیئت حسابرسی و بازرسی محدوده فعالیت‌های خود را گسترش داده و در برخی موارد به حسابرسی عملکرد نیز پرداخته است. در سال ۲۰۰۴، هیئت حسابرسی و بازرسی بین ۷۰ تا ۸۰ حسابرسی عملکرد و ۲۰۰ تا ۲۵۰ حسابرسی مالی عمومی انجام داده است.<sup>۱</sup>

### ۴-۵-۴. اختیارات بازرسی

به موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی اعضای این هیئت در زمینه حسابرسی و بازرسی از اختیارات مختلفی برخوردارند. در مواردی که برای حسابرسی و بازرسی ضروری باشد، هیئت حسابرسی می‌تواند فرد مورد نظر یا شهود را برای پاسخ‌گویی به پرسش‌ها احضار کند، یا از فردی که از دانش و تجربه لازم برخوردار است درخواست ارائه نظر کارشناسی یا ارزیابی کند (مواد (۱۴) و (۲۸)) قانون هیئت حسابرسی و بازرسی افراد موضوع حسابرسی و بازرسی را ملزم می‌سازد کلیه اطلاعات، مدارک و سایر اسنادی را که هیئت حسابرسی ضروری بداند به این هیئت

1. OECD, 2003.



ارائه دهند (ماده ۲۵). این قانون همچنین به هیئت حسابرسی و بازرسی اجازه می‌دهد در صورت لزوم، در هنگام حسابرسی و بازرسی انبارها، گاو صندوق‌ها، اسناد و اقلام مورد نیاز را مهر و موم کند (ماده ۲۷).

#### ۴-۵-۵. تعهدات هیئت حسابرسی در زمینه ارائه و انتشار گزارش‌ها

به موجب قانون اساسی هیئت حسابرسی و بازرسی موظف است هر سال، نتایج حسابرسی‌ها و بازرسی‌های خود را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای ملی گزارش دهد (ماده ۹۹). به موجب قانون هیئت حسابرسی و بازرسی (ماده ۴۱)) محتوای این گزارش‌ها به شرح زیر است:

- حساب‌های سالیانه درآمدها و هزینه‌های دولت،
- هرگونه نقض قوانین یا مقررات که در طول حسابرسی‌ها مشخص شود،
- تصویب یا عدم تصویب مجلس شورای ملی در زمینه استفاده از صندوق شرایط اضطراری،
- اقدامات تنبیهی یا انضباطی درخواستی و نتایج آن.

#### ۴-۵-۶. تنفیذ یافته‌ها

قانون هیئت حسابرسی و بازرسی شیوه‌های تنفیذ یافته‌های این هیئت را تصریح می‌کند. مهم‌ترین ابزارهای اجرایی عبارتند از:

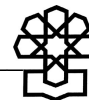
- **جبران خسارات (ماده ۳۱):** پس از بررسی نتایج حسابرسی، هیئت حسابرسی و بازرسی در زمینه اینکه آیا مقام مسئول یا فرد دیگری براساس قانون ملزم به جبران خسارات است اعلام نظر می‌نماید،
- **درخواست اقدام تنبیهی (ماده ۳۲):** هیئت حسابرسی همچنین می‌تواند از وزیر مسئول درخواست تنبیه مقامات عمومی را بنماید.
- **درخواست اصلاح (ماده ۳۳):** در صورتی که هیئت حسابرسی در نتیجه حسابرسی و بازرسی‌های خود معامله‌ای را غیرقانونی یا نامناسب بداند، می‌تواند از وزیر مربوطه خواستار اصلاح آن شود. وزیر مسئول ملزم به رعایت این درخواست در مهلتی است که هیئت حسابرسی تعیین می‌کند.

**پی‌نوشت‌ها**

1. See Koh, 2000; MBP, 2001.
۲. به دلیل خصوصی‌سازی برنامه‌ریزی شده راه‌آهن از سال ۲۰۰۵ این قانون در مورد راه‌آهن اعمال نمی‌شود.
۳. اصلاحاتی که در طول دهه‌های گذشته به عمل آمده مطالعه توجیهی اولیه برای پروژه‌های زیربنایی گسترده، مدیریت سخت‌گیرانه‌تر کل برآوردهای سرمایه‌گذاری برای پروژه‌های گسترده، معرفی برنامه مالی میان‌مدت (که به لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند)، پروژه‌های آزمایشی برای بودجه‌ریزی عملیاتی و سیستم بودجه‌انگیزی برای تشویق کاهش هزینه‌های عمومی را شامل می‌شود. این اصلاحات به تغییرات جزئی در قانون بودجه و حسابداری منجر شد. برای اطلاعات بیشتر به وزارت برنامه و بودجه، ۲۰۰۲ نگاه کنید.
۴. دلیل اصلی این سطح پایین بدهی‌های عمومی، فرهنگ محافظه‌کاری مالی است که در نظام اداری و مردم کره رواج دارد. علاوه بر این، تمرکز اختیارات تهیه پیش‌نویس و اجرای بودجه در استان یک وزارتخانه قدرتمند، یعنی وزارت برنامه و بودجه (هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی سابق) به تحمیل محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه بر وزارتخانه‌های صف کمک کرده است. علاوه بر این، بودجه‌ها بر مبنای پیش‌بینی‌های درآمد که عمداً محتاطانه هستند، تهیه می‌شوند و بنابراین معمولاً درآمدهای واقعی فراتر از پیش‌بینی‌هاست. از نظر اعتبارات، عبور از سقف هزینه‌ها بسیار نادر است.
5. See Mun Et al, 2002.
۶. شبه‌مالیات معمولاً به‌عنوان «کلیه هزینه‌های نقدی به‌جز مالیات که یک شرکت باید بپردازد» تعریف می‌شود.<sup>۱</sup> این تعریف گسترده‌ترین تفسیر از شبه‌مالیات‌ها را مبنا قرار می‌دهد و هزینه‌های اجباری قانونی (از قبیل کمک‌های تأمین اجتماعی) و سایر هزینه‌های غیراختیاری را نیز شامل می‌شود.
۷. مفاد اصلی قانون مسئولیت مالی به این ترتیب است:
  ۱. این قانون دولت را ملزم می‌سازد برنامه مالی سه‌ساله شامل اهداف تراز بودجه یکپارچه و دیون عمومی را به مجلس شورای ملی ارائه دهد.
  ۲. بودجه‌های تکمیلی را به موقعیت‌های اضطراری محدود می‌کند و کاهش دیون عمومی را به‌عنوان اولویت اصلی در تخصیص مازاد بودجه در نظر می‌گیرد.
  ۳. ارائه برنامه نحوه جبران تأثیر مالی منفی هرگونه پیشنهاد افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدها را الزامی می‌سازد.
  ۴. کمیته مدیریت دیون ملی را ایجاد می‌کند که به وزارت برنامه و بودجه گزارش می‌دهد.
۸. در سپتامبر سال ۲۰۰۴، برنامه مدیریت مالی ملی (۲۰۰۴-۲۰۰۸) به تصویب شورای دولت رسید. این برنامه فروض اقتصادی، میالغ کل بودجه بخش‌های اصلی یا وزارتخانه‌ها، اولویت‌های اصلی هزینه‌های عمومی و دیون ملی پنج سال آینده را شامل می‌شود. وزارت برنامه و بودجه به نیابت از دولت پیش‌نویس بودجه را به همراه این برنامه به مجلس شورای ملی ارائه می‌کند. وزارتخانه‌های مصرف‌کننده ملزم به تهیه پیش‌نویس بودجه خود در چارچوب ارقام کلی بودجه مندرج در این برنامه هستند.

See Kim, 2004; Hur, 2004.

1. MPB, 2002.



۹. در برخی از کشورهای دیگر که در این کتاب بررسی شده‌اند، شورای دولت به‌عنوان «کابینه» یا «شورای وزیران» نامیده شده است.

۱۰. سازمان اطلاعات دولت، خدمات خریدهای عمومی، اداره آمار ملی کره، اداره مرکزی تأمین و مرکز پزشکی ملی نیز در این زمره‌اند. نگاه کنید به وزارت برنامه و بودجه، ۲۰۰۲.

11. See OECD, 2001; Kim, 2003a.

۱۲. قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها به‌عنوان یک قانون مادر عمل می‌کند. تنها صندوق‌های عمومی که در این قانون ذکر شده‌اند می‌توانند براساس قوانین مخصوص خود تأسیس شوند. این قانون همچنین به‌منظور اطمینان از ثبات و کارایی صندوق‌های عمومی دارایی‌های این صندوق‌ها را نیز کنترل می‌کند.

۱۳. از جمله می‌توان از صندوق مدیریت کشاورزی، صندوق بیمه اشتغال، صندوق بازنشستگی ملی، صندوق افزایش اشتغال، صندوق بیمه حوادث کارگران صنعتی، صندوق ارتقای سلامت ملی، صندوق توسعه دامداری و صندوق توسعه تولید برنامه‌های رسانه‌ای نام برد.

۱۴. به‌موجب قانون چارچوب مدیریت صندوق‌ها یازده صندوق عمومی خارج از بودجه، با وجود اینکه تأثیر چشمگیری بر جایگاه مالیه عمومی دارند نیازمند تصویب مجلس شورای ملی نیستند. از جمله می‌توان به صندوق تضمین اعتبارات، صندوق تضمین اعتبارات مسکن و صندوق مدیریت دارایی‌های راکد اشاره کرد، ولی به‌موجب اصلاحیه قانون چارچوب مدیریت صندوق‌های عمومی مصوب ۲۰۰۳، کلیه این صندوق‌ها مشمول نظارت پارلمانی هستند.

۱۵. از اوایل دهه ۱۹۸۰، مقامات بودجه‌ای ابزار جدیدی برای بررسی بودجه ایجاد کردند که شورای بررسی‌های بودجه‌ای نام گرفت. این شورا که شامل معاون وزیر بودجه، سه مدیر عامل و برخی از مدیران اصلی بود پیش‌نویس‌های بودجه هر یک از بخش‌های بودجه‌ای وزارت برنامه و بودجه را بررسی می‌کند. اگرچه این شورا بر مبنای هیچ‌یک از قوانین موضوعه ایجاد نشده است، در بهبود فرایند تدوین بودجه براساس اولویت‌های ملی نقش مهمی ایفا کرده است.

۱۶. در دهه گذشته چندین تجدید ساختار در دولت، به‌ویژه در زمینه نهادهای مسئول پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی، بودجه‌ریزی و هماهنگی رخ داده است. در سال ۱۹۹۴، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی که مسئولیت پیش‌بینی و بودجه‌ریزی اقتصادی را برعهده داشت در وزارت دارایی ادغام شد و وزارت اقتصاد و دارایی تشکیل شد. چندی بعد این وزارتخانه مجدداً تقسیم شد و کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه و اداره بودجه ملی به‌عنوان مرجعی جدای از وزارت اقتصاد و دارایی تشکیل شد. کمی بعد، کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه و اداره بودجه ملی ادغام شدند و وزارت برنامه و بودجه تأسیس شد و بدین‌ترتیب، وظیفه پیش‌بینی‌های اقتصادی در حیطه وظایف وزارت اقتصاد و دارایی باقی ماند و وظیفه تدوین بودجه به وزارت برنامه‌ریزی و بودجه محول شد.

۱۷. پس از سال ۱۹۹۷، میزان انتشار اوراق قرضه تضمین شده توسط دولت برای تجدید ساختار بخش مالی به ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. در زمینه نشان دادن ارزش جاری هزینه کامل این بدهی یا خطراتی که در این ارتباط وجود دارد، هیچ‌گونه الزام قانونی وجود ندارد. در حال حاضر، تنها بهره اوراق قرضه در بودجه ملی منظور می‌شود. این خطر وجود دارد که هرگونه قصور در زمینه اوراق قرضه هزینه‌های بودجه‌ای زیادی در پی داشته باشد.<sup>۱</sup>

1. OECD, 2003.



- Cho, Sung Il “Proposals to Consolidate Public Funds”, informal paper presented at Korea Development Institute (KDI), Seoul (in Korean), 2004.
- Kim, Dong Yeon “MTEF Framework and Implementation Strategy for Korea: Key Issues for Introducing MTEF and Top-down Budgeting in Korea”, paper presented at the International Conference held by the Korea Development Institute and the World Bank, KDI, Seoul, 15 March, 2004.
- Kim, Junghun “Local Government Financing and Bond Market Financing in Korea”, paper presented at the Korea Development Institute Seminar on Local, 2003a. Government Financing, Korea Institute of Public Finance, Seoul (in Korean), 24 January.
- Kim, Junghun “Devolution of Fiscal Functions”, paper presented at a Joint, 2003b. Conference of the World Bank and the Korea Development Institute on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization , KDI, Seoul, 22 July.
- Koh, Young-Sun (2000), Budget Structure, Budget Process, and Fiscal Consolidation in Korea, KDI Working Paper, Korea Development Institute, Seoul.
- Koh, Young-Sun, “Proposals to Consolidate Special Accounts”, paper presented at Korea Development Institute seminar on Consolidation of Special Accounts and Public Funds, KDI, Seoul (in Korean), 13 September, 2004.
- Hur, Seok-Kyun, “Intergovernmental Allocation of Tax Bases in Korea”, paper presented at a Joint Conference of the World Bank and the KDI on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal, 2003. Decentralization, KDI, Seoul, 22 July.
- Hur, Seok-Kyun, “Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System”, paper presented at the International Conference held by the Korea Development Institute and the World Bank, KDI, Seoul, 15 March, 2004.
- IMF (International Monetary Fund), Report on the Observance of Standards and Codes: Republic of Korea, IMF, Washington DC, 2001.
- MPB (Ministry of Planning and Budget), Korea’s Budget, Maeil Business Newspaper Co. Ltd., Seoul (in Korean), 2001.
- MPB, How Korea Reformed the Public Sector, Ministry of Planning and Budget, Seoul, 2002.
- MPB, “Fiscal Reforms in Korea”, Keynote speech presented by the Minister of Planning and Budget at the Korea Development Institute-World Bank Conference, 2004a. on Knowledge Partnership, KDI, Seoul, 4 April, English available at [www.mpb .go.kr](http://www.mpb.go.kr).
- MPB, The National Budget Bill 2004, Ministry of Planning and Budget, Seoul, [http://210.114.108.6/epic\\_attach/2004/R0407040.pdf](http://210.114.108.6/epic_attach/2004/R0407040.pdf) (in Korean).
- MPB, The Innovation in Budget Formulation: the Top-down Budget System, Ministry of Planning and Budget, Seoul (in Korean), 2004c.
- MPB, National Fiscal Management Plan (2004-2008), Ministry of Planning and Budget, Seoul (in Korean), 2004d.
- Mun, Hyungpyo, et al. (eds.), 2002 National Budget and Fiscal Policy, Korea Development Institute, Seoul (in Korean), 2002.
- National Assembly Budget Office (NABO), Mission of NABO, National Assembly, Seoul, English available, 2004, at [www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr).
- OECD, OECD Territorial Reviews Korea, OECD, Paris, 2001.
- OECD, OECD Economic Surveys Korea, OECD, Paris, 2003.
- OECD, OECD Economic Surveys Korea, OECD, Paris, 2004.
- Park, Sumin, “MTEF Implementation in Korea: Top-down Allocation”, paper. 2004. presented at International Conference held by the Korea Development Institute



and the World Bank, KDI, Seoul, 15 March.

Yoo, Ilho, "Strategies to Enhance Accountability and Efficiency of Local, 2003.

Government Expenditure", paper presented at a Joint Conference of the World Bank and the KDI on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization, KDI, Seoul, 22 July.





شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۲۹۷

عنوان گزارش: چارچوب حقوقی نظام بودجه‌ریزی در برخی کشورها ۸. کره جنوبی  
**Report Title:** Legal Framework for Budgeting System: 8. South Korea

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

ترجمه: افشین خاکباز

همکاران: عاطفه جلالی موسوی

ناظر علمی: بهزاد لامعی، محمد خضری

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. چارچوب حقوقی (Legal Framework)

۲. نظام‌های بودجه‌ریزی (Budget System)

۳. کره جنوبی (South Korea)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۸/۸