

نظارت مالی بر طرح‌های عمرانی

محمد اعظمی^۱امیر شریفان^۲

چکیده:

این مقاله به دنبال بررسی نحوه نظارت مالی بر طرح‌های عمرانی است. طرح‌های عمرانی بخش عمده‌ای از منابع مالی و عمومی کشور را به خود اختصاص می‌دهد که در تعریف بودجه در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور می‌تواند در بخش درآمد و هزینه مورد توجه قرار گیرد و ضمن اینکه در قالب بودجه در هر دو بخش درآمد و هزینه می‌تواند ایفای نقش نماید اما غالب منظور این تحقیق مربوط است به بخش دوم یعنی مصارف که از بابت طرح‌های عمرانی در نظارت مالی در قوانین و مقررات وجود دارد

کلمات کلیدی: طرح عمرانی، نظارت مالی، قانون و مقررات

^۱ . حقوق جزا و جرم شناسی، کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد، تهران مرکزی، (نویسنده مسئول)

Mohamadazami12@yahoo.com

^۲ . حسابداری، کارشناسی، دانشگاه علمی و کاربردی_عصردین و دانش

مقدمه

در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور گردیده: "بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف - پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.

ب - پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.

۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود."

درآمد و هزینه دو طرف بودجه را تشکیل می‌دهند و صرف‌نظر از اینکه غالباً طرح‌های عمرانی، انتفاعی و منجر به تراز بودجه و تأمین درآمد از طریق آن می‌شود لکن مقاله در بخش هزینه اعتبارات این طرح‌ها بررسی خواهد نمود.

به‌موجب ماده ۹۰ قانون محاسبات و تبصره آن هم: "اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصاد و دارائی است." "تبصره - نظارت عملیاتی دولت بر اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن‌ها از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه کل کشور تأمین می‌شود، به‌منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمان‌بندی به ترتیبی که در قانون برنامه و بودجه کشور مقرر شده و یا خواهد شد کماکان به عهده وزارت برنامه و بودجه می‌باشد." لذا سازمان برنامه ناظر اصلی بر اعتبارات طرح‌های عمرانی می‌باشد. به‌رحال نظارت بر طرح‌های عمرانی از طریق مجلس، قوه قضاییه و مجریه صورت می‌گیرد بدین توضیح که در قوه مجریه که غالب طرح‌های عمرانی را سامان می‌دهند از طریق ذی‌حساب و وزارت امور اقتصادی و دارایی در تأمین اعتبار و نحوه هزینه کرد و به‌ویژه از طریق سازمان برنامه و بودجه در پیشرفت‌های فیزیکی و عملیاتی نظارت به عمل می‌آید. در قوه قضاییه هم از طریق سازمان بازرسی و دادگاه‌های عمومی در مواقع حل

اختلاف پیمانکار با دستگاههای اجرایی نقش آفرینی نظارت را مشاهده می‌کنیم اما قوه مقننه تأثیرگذاری بیشتری دارد که در ذیل بررسی می‌کنیم.

نظارت مالی پارلمان:

نظارت قوه مقننه بر اجرای قانون بودجه از لوازم و نتایج جدایی‌ناپذیر اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شود. به عبارت دیگر اعمال حاکمیت قانون در قوای سه‌گانه به تحقق دولت قانون‌مدار منتهی می‌شود و بدین طریق پارلمان به عنوان نهاد منتخب مردمی در راستای تمشیت امور مملکتی مبادرت به وضع قوانین و اعمال نظارت می‌نماید که می‌بایست این امر با هنجارهای مندرج در قانون اساسی مطابقت داشته باشد؛ از سوی دیگر اعمال نظارت پارلمان بر اجرای بودجه، موجب پاسخگویی مقامات دولتی در قبال تجاوز از صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی شده و از اعمال خودسرانه اقتدارات عمومی بر علیه حقوق اشخاص و منافع عمومی پیشگیری می‌گردد.^۱

نظارت بر تصویب بودجه

بودجه، عرضه برنامه عملکرد دولت با زبان ارقام است که از طریق تصویب مجلس ارزش قانونی می‌یابد. پارلمان با تصویب بودجه به قوه مجریه اجازه می‌دهد که اولاً درآمدهای پیش‌بینی شده خویش را تأمین کند و ثانیاً هزینه‌های مورد لزوم خود را پرداخت کند. مجاز شمردن دولت به کسب درآمد و انجام هزینه در قواره و صورت قانون تهیه و تصویب می‌شود و بودجه از این زاویه شبیه قانون است لکن از حیث مادی یکی انگاشتن بودجه و قانون عادی قابل تأمل و تردید است.^۲ و از این رو صاحب‌نظران در مالیه عمومی توصیه می‌کنند عنوان سند بودجه به جای قانون بودجه مورد استفاده قرار گیرد. در اینجا نکته بسیار مهم آن است که تصویب بودجه با تهیه بودجه متفاوت است. تهیه بودجه حق و تکلیف دولت است و مجلس جز تصویب بودجه خود هیچ نقشی در تهیه بودجه کشور ندارد بلکه در مقام نظارت استصوابی بر تدوین بودجه با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی آن را جرح و تعدیل می‌نماید بدون آنکه موجودیت آن را برهم بزنند، در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه امور کشور مختل می‌شود؛ فلذا اختیارات

^۱ - درویشی، بابک. (۱۳۹۳). نظارت بر اجرای بودجه در نظام حقوقی ایران. فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد. شماره ۱۳. ص ۹۳.

^۲ - قاضی. (۱۳۷۰). منبع پیشین. ص ۴۴۵.

مجلس در تغییر بودجه در حدودی است که تعادل آن را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف‌مالایطاق ننماید.^۱ لذا در واقع مجلس از طریق تصویب بودجه طرح‌های عمرانی و یا عدم تصویب، بر آن‌ها نظارت می‌نماید.

نظارت بر اجرای بودجه:

مجلس نه تنها بر تصویب بودجه از طریق تصویب قانون بودجه بر طرح‌های عمرانی تأثیرگذار است از طریق نظارت بر اجرا هم نقش‌آفرینی می‌کند.

۲- نظارت بر طرح‌های عمرانی در قوانین و مقررات مالی کشور

به موجب تبصره ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی کشور: "نظارت عملیاتی دولت بر اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن‌ها از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه کل کشور تأمین می‌شود از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصل باهدف‌ها و سیاست‌های تعیین‌شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمان‌بندی به ترتیبی که در قانون برنامه و بودجه کشور مقرر شده و یا خواهد شد کماکان به عهده وزارت برنامه و بودجه می‌باشد." متولی خاص نظارت بر طرح‌ها و پروژه‌های موردنظر مقاله سازمان برنامه و بودجه می‌باشد که نظامات و دستورالعمل‌های آن سازمان لازم‌الاتباع و ضروری است لذا نقش این سازمان، مستقیماً از طریق تصویب دستورالعمل‌هایی در حمایت از محیط‌زیست و به‌طور غیرمستقیم با نظارت بر اجرای صحیح آن‌ها انکار ناشدنی است، به استناد ماده مرقوم موضوع را در دو بخش تحت عناوین ذیل موردبررسی قرار می‌دهیم:

قوانین برنامه

قانون برنامه شامل قانون برنامه و بودجه کشور و مستفاد از ماده ۱ آن قوانین برنامه درازمدت، پنج‌ساله و سنواتی ناظر بر طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی خواهد بود که قوانین سنواتی به دلیل ماهیت کوتاه‌مدت موردبررسی قرار نمی‌گیرد اگرچه نقش و تأثیر آن در محیط‌زیست و حفاظت از آن جایگاه خود را خواهد داشت.

۱- هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم، چاپ هجدهم. نشر میزان. ص. ۲۰۳.

به موجب بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور منظور از برنامه عمرانی پنج ساله: "برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی اجتماعی طی آن مدت مشخص می‌شود در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد." که در ذیل اهداف مربوط به محیط‌زیست در این برنامه‌ها به‌طور مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرد:

سایر قوانین و مقررات

لازم به ذکر است برخی از قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های مورد نیاز مصوب مجلس، هیئت وزیران و برخی مصوب سازمان مدیریت و ... می‌باشد که صرف نظر از مرجع تصویب، در ذیل محتوا مورد تأکید و بررسی است.

الف- شرایط عمومی پیمان:

در مواد این قانون تکلیف خاص مربوط به حفظ محیط‌زیست مشاهده نگردید لکن بند "ب" ماده "۲۱" مقرر داشته: "پیمانکار در چارچوب مقررات دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار، مسئول خسارت‌های وارد شده به شخص ثالث در محوطه کارگاه است و در هر حال، کارفرما در این مورد هیچ نوع مسئولیتی به عهده ندارد. کارفرما و مهندس مشاور می‌توانند در صورت مشاهده عدم رعایت دستورالعمل‌های حفاظت فنی و بهداشت کار، دستور توقف بخشی از کار را که دارای ایمنی لازم نیست تا برقراری ایمنی طبق دستورالعمل‌های یادشده صادر نماید. در این حالت، پیمانکار حق مطالبه خسارت در اثر دستور توقف کار را ندارد. پیمانکار متعهد است که تدابیر لازم را برای جلوگیری از وارد شدن خسارت و آسیب به املاک مجاور اتخاذ نماید و اگر در اثر سهل‌انگاری او خسارتی به املاک و تأسیسات مجاور یا محصول آن‌ها وارد آید، پیمانکار مسئول جبران آن می‌باشد."

اینکه آیا خسارت بر محیط زیست در قالب "ثالث" می‌گنجد یا خیر در جای خود باید مورد بررسی قرار گیرد، اما آنچه از منطوق ماده برمی‌آید این است که ماده ناظر بر خسارت وارده بر اشخاص است به‌ویژه با عنایت به انتهای ماده و واژه‌های "املاک و تأسیسات و محصول" برداشت مذکور قوت می‌یابد لکن تکلیف به جبران پیمانکار مستفاد از مفهوم ماده بلا انکار می‌باشد، پس اگر ضرر بر عموم هم توسط پیمانکار صورت بگیرد مکلف به جبران خواهد بود اما نکته مهم در این ماده عبارت است از اینکه ماده، کارفرما را مشمول هیچ مسئولیتی نمی‌داند به عبارتی اگر از این بند مستند عدم آسیب به محیط زیست را ملاک قرار دهیم مسئولیت آن بر عهده پیمانکار که عمدتاً اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی هستند بار می‌گردد در حالیکه با استناد به قانون اساسی و مجازات و... نمی‌توان آن را مورد پذیرش

قرار داد. به‌ویژه با حسابرسی عملکرد می‌توان آسیب‌های وارده به محیط زیست در حین اجرای پروژه و همچنین آثار و تبعات ناشی از آن در محیط زیست پس از اجرای طرح مورد ارزیابی و دستگاه اجرایی به‌عنوان مسئول خسارات و تخلفات مورد مواخذه و پاسخگویی قرار گیرد.

به‌هرحال شرایط عمومی پیمان که عمده‌ترین ابزار اجرای طرح‌های عمرانی محسوب می‌گردد در خصوص الزامات ناشی از حفظ محیط‌زیست مستلزم بازنگری است بطوریکه مسئولیت دستگاه اجرایی (کارفرما) و پیمانکار در صورت تخلفی از استانداردهای مربوط به حفظ محیط زیست به‌طور صریح مورد حکم قرار گیرد.

ب- نظام فنی و اجرایی^۱

هدف از نظام فنی و اجرایی عبارت است از: "استقرار نظامی یکپارچه برای پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکردی نتیجه‌گرا، با قابلیت پیگیری و ارزیابی و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی و اقلیمی و زیست‌محیطی کشور"

لذا مدیریت کیفیت متناسب با شرایط زیست‌محیطی کشور از اهداف این نظام و در صورت نقض باید مشمول عنوان کیفر یا حداقل تخلف گردد که در مراجع ذیصلاح مورد بررسی و پیگرد قرار گیرد. در ماده ۲ این نظام‌نامه دامنه کاربرد را طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۲ و حتی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی آنان با بخش خصوصی عنوان نموده؛ به عبارتی حتی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی مشمول نظام حاکم بر محیط زیست کشور خواهد بود. نکته قابل توجه اینکه میزان مشارکت با بخش خصوصی تعیین نگردیده لذا حتی اگر سهم مشارکت دستگاه‌های اجرایی کمتر از ۵۰ درصد باشد و دولتی تلقی نگردد بازهم

^۱ تصویب‌نامه ۴۲۳۳۹/ت/۳۳۴۹۷ ه مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۰

۲ ماده ۱۶۰ - "کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی موضوع ماده (۴) «قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶» و سایر شرکتهائی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آنها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی، به استثنای بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه قانونی، تعلق داشته باشند همچنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای تابعه وابسته به وزارت نفت و شرکتهای تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکتهای تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکتهای تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون می‌باشند."



مشمول این نظامات و الزام به اجرای آن خواهد بود که در راستای حفاظت از محیط‌زیست نکته برجسته‌ای به نظر می‌رسد.

از دیگر نکات مهم در این مصوبه بند ۱۶ و ۲۱ از ماده ۵ را می‌توان موردتوجه قرارداد که "استقرار سامانه پایش و ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری" و "استقرار سامانه مدیریت کارایی انرژی و زیست‌محیطی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری توسط دستگاه‌های اجرایی" از موارد الزام‌آور در این مصوبه می‌داند.

در فصل دوم ضمن تعریف مفهوم مدیریت، "دستیابی به استقلال فنی و فناوری پیشرفته منطبق با شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقلیمی و زیست‌محیطی کشور" و "مدیریت طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری دارای رویکرد پویا و هدفمند و معطوف به حفظ منافع ملی" را از موارد تحقق مدیریت ملاک عمل قرار داده، همچنین کمبود منابع، الزامات هزینه، زمان، کیفیت، ایمنی و زیست‌محیطی و... را برای مدیریت این طرح‌ها در نظام فنی و اجرایی کشور ضروری می‌سازند. مرحله مطالعات توجیهی را هم منوط به گردآوری اطلاعات و آمار، بررسی و تحلیل نیازها، بررسی‌های فنی و ارائه راه‌حل‌های مختلف برای تأمین نیاز و تبدیل آن به طرح یا پروژه، تعیین گزینه‌های مطلوب طرح یا پروژه، تعیین گزینه برتر با توجه به سودآوری اقتصادی و ملاحظات اجتماعی، زیست‌محیطی می‌داند. به عبارتی انجام مطالعات توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی طرح‌ها و یا پروژه‌ها در چارچوب مرحله پیدایش طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش مربوط و بر اساس روش‌های معتبر، به‌منظور اطمینان از توجیه‌پذیری اقتصادی طرح یا پروژه، پایدار بودن طرح یا پروژه، رعایت طرح‌های توسعه و عمران، ملاحظات زیست‌محیطی و ایمنی، تأمین منابع مالی و سایر جوانب مربوط و انتخاب گزینه برتر به نحوی که بیشترین فایده ملی را برای کشور داشته باشد.

حتی در الزامات تهیه اسناد مدیریت پدیدآوری و بهره‌برداری از این طرح‌ها "رعایت جنبه‌های کیفیت، هزینه، زمان، ایمنی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعامل به‌منظور تحقق بیشترین فایده ملی" و "رعایت اصول کاهش خطرپذیری ناشی از حوادث طبیعی و پیش‌بینی نشده به‌ویژه زلزله، سیل و رانش زمین و نظایر آن" از ضروری می‌داند. از مجموع این مقررات می‌توان منع اجرای طرح‌ها و پروژه‌های آسیب‌رسان به محیط‌زیست را دریافت لکن اینکه میزان قصور و تقصیر دستگاه اجرایی، سازمان مدیریت و سایر مراجع در دادن مجوز برای این طرح‌ها نکته مهمی است که تکلیف آن به‌وضوح در این مقررره یافت نشد.

ماهیت نظارت دیوان محاسبات کشور:

ماهیت رسیدگی دیوان را در سه بخش قضایی، شبه قضایی و تخصصی می توان مورد بررسی قرار داد:

الف- ماهیت قضایی: می توان گفت در طول تاریخ سیاسی کشورها به موازات تغییر نگرش نسبت به منشأ حاکمیت از حاکمیت الهی، آسمانی و فرا طبیعی به حاکمیت زمینی، مردمی و عرفی و تحول در ابتدای مشروعیت سیاسی دولت ها از اقتدار سنتی و کاریزماتیک به اقتدار قانونی - عقلانی که هم زمان با عصر روشنگری در اروپا شتاب روزافزونی گرفت، این مفاهیم و اصطلاحات رفته رفته وارد ادبیات حقوقی و سیاسی جوامع شد. فرود منشأ حاکمیت دولت ها از آسمان به زمین موجب تغییر نقش افراد در جوامع سیاسی از "رعیت" به شهروند^۱ و متعاقباً تبدیل رابطه غیرحقوقی، یک سویه و تکلیف محور دولت و رعایا به رابطه حقوقی، دوسویه و حق محور دولت و شهروندان گردید. به تدریج حکومت و حکمرانی به عنوان حق ذاتی افراد جامعه سیاسی و دولت به عنوان شر لازم شناخته شد که به نمایندگی (و نه به اصالت) از طرف مردم اعمال حاکمیت می کند و در مقابل عملکرد خود در برابر شهروندان دارای مسئولیت می باشد و باید پاسخگو باشد. این تحولات در عرصه نظام های سیاسی و حقوقی باعث اهمیت جایگاه و بحث "نظارت بر اعمال دولت" گردید و از آنجاکه امروزه اعمال دولت شقوق مختلفی را شامل می شود با انواع مختلف نظارت مواجهیم.^۱ که از جمله آن ها نظارت دیوان محاسبات است که در مورد ماهیت رسیدگی دیوان باید گفت که دیوان علاوه بر آنکه مرجع قضایی رسیدگی به تخلفات مالی است، یک مرجع اختصاصی مالی نیز هست و وظیفه آن مستفاد از قانون اساسی، نظارت بر نحوه هزینه کردن بودجه توسط نهادهای دولتی و تخلفات مالی و هرگونه اختلافات حساب مأمورین ذی ربط دولتی است و هیئت های مستشاری در مقام رسیدگی احراز می نمایند که آیا اعتبارات مصوب در جای و محل خود مصرف شده اند یا خیر؟ ضمناً باید توجه داشت که رسیدگی دیوان بدو جهت احراز وقوع تخلف در جریان اجرای بودجه است لیکن در جریان رسیدگی به حساب ها چنانچه تخلفی مشهود گردد به تخلف نیز رسیدگی می نماید و اگر از ناحیه کارمند مالی به علت تخطی از قوانین، خساراتی متوجه دستگاه دولتی گردد، حکم به جبران خسارت نیز می دهد فلذا با عنایت به اینکه قانون محاسبات عمومی، ناظر به حساب ها است و نه اشخاص، نباید تصور شود که رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت به وسیله اداره ذینفع علیه مأمورین مالی در صلاحیت محاکم حقوقی است. در هر حال در بین نظام های کنترلی پیش بینی شده، کنترل قضایی از اهمیت و جایگاه خاصی برخوردار است. اختیارات دیوان محاسبات به نحوی در قانون پیش بینی شده که از لحاظ قانونی توانایی کافی دارد و با توجه به قلمرو صلاحیت و اشرافی که بر امور مالی دستگاه ها دارد، تخلفات و سوء استفاده های مالی را به

^۱ - فاضلی نژاد، جواد. (۱۳۹۴-۱۳۹۵). الگوی مطلوب نظارت مالی برون قوه ای بر بودجه در ایران با مطالعه تطبیقی فرانسه، آمریکا و

انگلستان. رساله دکتری حقوق عمومی. دانشکده حقوق. دانشگاه شهید بهشتی. ص. ۱۰



نحو چشمگیری کاهش می‌دهد و بجاست که هر سال گزارش جامعی نسبت به برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی منتشر نماید تا زمینه بازسازی و رفورم اداری دستگاه‌ها را فراهم نماید.^۱

ایجاد امنیت و آرامش در جامعه از طریق به کیفر رساندن بزهکاران یا متخلفین و یا اعمال تدابیر امنیتی و تربیتی درباره آنان، بر عهده قدرت عمومی که از آن به دولت تعبیر می‌شود، نهاده شده است. با این همه، در عصر حاضر، علاوه بر اینکه مجازات و واکنش جامعه نسبت به بزه و بزهکاران یا تخلف و متخلفین باید مفید، مؤثر و متناسب با جرم باشد بلکه اعمال آن‌ها بر بزهکار نیز باید از طریق اقامه دعوا علیه او و رعایت قواعد و ضوابط خاصی، با رعایت اصل برائت صورت پذیرد.^۲

در برخی کشورها از جمله ایران، فرانسه و... در اثنای رسیدگی پارلمان بر بودجه، رسیدگی قضایی را هم بر عهده نهادی تخصصی گذارده‌اند که به اعتقاد برخی وظیفه اصلی دیوان، رسیدگی قضایی محاسبات عمومی است و وظایف اداری آن اضافه بر وظایف مذکور است.^۳

ب- ماهیت شبه قضایی: تعبیر نظارت قضایی در دسته‌بندی انواع نظارت مالی در نظام حقوقی ایران مبتنی بر مسامحه است، چرا که مراد از این نوع نظارت، نظارتی است که توسط دیوان محاسبات کشور بر مبنای اصل ۵۵ قانون اساسی بر فرآیند اجرای بودجه صورت می‌گیرد^۴ و این نوع نظارت هم به لحاظ ساختاری و هم به لحاظ ماهوی متفاوت از نظارت قضایی به معنای خاص خود می‌باشد. بنابراین تعبیر درست‌تر برای این نوع نظارت را می‌توان نظارت شبه قضایی دانست.^۵

ج- ماهیت تخصصی: برخی رسیدگی قضایی دیوان محاسبات را مورد تردید قرار داده‌اند زیرا معتقدند که با توجه به حاکمیت اصل تفکیک قوا (اصل ۵۷ قانون اساسی) قضاوت مختص قوه قضاییه می‌باشد و قوه مقننه حق ورود در صلاحیت تخصصی سایر قوا را ندارد. در قانون اساسی موضوع صلاحیت قضایی یا شبه قضایی دیوان محاسبات مسکوت می‌باشد و با توجه به اصل تفسیر مضیق قانون اساسی، گسترش صلاحیت قضایی برای دیوان محاسبات کشور به موجب قانون عادی (قانون دیوان محاسبات) محملی قانونی ندارد، لکن همواره در ساختار نظام‌های رسیدگی، استثنائاتی با توجه به شرایط هر کشور موجود و قابل ملاحظه است، با بررسی تطبیقی موجود در جهان صرفاً کشور ایران با این شیوه رسیدگی در دیوان محاسبات مطرح نبوده و حداقل شش کشور با شیوه‌ای مشابه رسیدگی کشور

۱- امامی، (۱۳۸۹)، زمستان. حقوق مالیه عمومی. چاپ سوم. نشر میزان. ص. ۲۳۱

۲- آشوری، محمد. (۱۳۸۸). آیین دادرسی کیفری. جلد اول، انتشارات سمت. ص. ۶۹

۳- امینی، رضا. (۱۳۸۸). تابستان. بررسی تطبیقی نظارت پارلمانی بر قوه مجریه در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان. کارشناسی ارشد حقوق عمومی. دانشکده حقوق. دانشگاه آزاد اسلامی. واحد تهران مرکز. ص. ۱۰۹

۴- فرج‌وند، (۱۳۸۴). منبع پیشین ص. ۱۵۲

۵- فاضلی‌نژاد، (۱۳۹۴-۱۳۹۵). منبع پیشین، ص. ۲۰



ما در حوزه مالی وجود دارد.^۱ چون که کنترل حقوقی به طور انحصاری در اختیار قوه قضاییه نیست و از سوی پارلمان و اداره نیز اعمال می‌شود.^۲ صرف نظر از حسن یا قبح این نوع رسیدگی عمده هم‌وغم حضور و وجود دیوان محاسبات، نظارت بر قوه مجریه است که در اکثر کشورها، رسیدگی و نظارت مالی به رسیدگی قضایی منجر خواهد شد اعم از اینکه این مرجع، در ساختار قوه قضاییه تعبیه شده باشد یا در ساختار ارگان ناظر، و همچنین از سوی دیگر در نظام‌های قضایی صلاحیت‌های ویژه‌ای برای امور تخصصی اعم از اینکه در قوه قضاییه باشد یا در سایر قوا مشهود می‌باشد. به‌طور مثال رسیدگی به بزه اطفال، خانواده و... و رسیدگی دیوان عدالت اداری در زمره محاکم تخصصی محسوب می‌گردد از این دست مثال‌ها در قوه مجریه هم وجود دارد مثلاً نسبت به تخلفات اداری که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، مورد پذیرش قرار گرفته و در مظان اعتراض و چالش کمتری واقع گردیده زیرا تخصصی بودن رسیدگی مذکور مانع ایراد شده است، تخصصی بودن موضوعات مورد رسیدگی دیوان محاسبات بلاشک مورد توافق و اتفاق همگانی است، لذا به اعتقاد نگارنده، رسیدگی دیوان محاسبات، یک رسیدگی تخصصی است که به عنوان بازوی نظارت پارلمان در سایر قوا محسوب می‌گردد که عدم صحت عملکرد آن، موجبات تضعیف دیوان محاسبات و در نهایت، پارلمان را متصور می‌سازد، البته در نحوه و میزان ورود دیوان محاسبات دقت بسیار مورد نیاز است تا از جایگاه اصلی خود که همان نظارت است خارج نگردیده و شائبه تداخل صلاحیت و یا دخالت در امور اجرا حاصل نگردد.

نتیجه‌گیری

تأثیر مجلس و نهادهای نظارتی بر طرح‌های عمرانی انکارناپذیر است لکن تعدد مراجع نظارتی و تعارض قوانین گاه منجر به توقف اجرای طرح‌ها یا کندی پیشرفت آن‌ها خواهد گردید. در اجرای طرح‌های مذکور به دلیل دست‌وپا گیر بودن برخی موانع چاره‌ای جز ریسک مدیر وجود ندارد که گاهی منتهی به عدم موفقیت می‌شود که در این مواقع مراجع نظارتی با برخورداری سختگیران گاهی منجر به عدم ریسک‌پذیری مدیران در سایر پروژه‌ها می‌گردند که برای جمع این تعارضات پیشنهاد می‌گردد دستگاه‌های نظارتی با دقت در هدف و وظایف خود نسبت به بررسی طرح‌های عمرانی در صورت حصول اطمینان از عدم تخلف و صرفاً تحمل ریسک در اجرای آن، با دیده اغماض نگرسته و به‌ویژه در موارد عدم ورود ضرر و زیان با سهل‌گیری بیشتری برخورد نمایند.

^۱ - عصارى، مهتاب. (۱۳۹۱). بررسی فرآیند حسابرسی در فرانسه و دیوان محاسبات کشور. دفتر مطالعات و تدوین دیوان محاسبات کشور

^۲ - Transparency International Source Book, (۲۰۰۰b), Judicial Review of Administrative Action, TI, p. ۱۷۰

منابع

- ۱- آشوری، محمد. (۱۳۸۸). آیین دادرسی کیفری. جلد اول، انتشارات سمت.
 - ۲- امامی. (۱۳۸۹). زمستان. حقوق مالیه عمومی. چاپ سوم. نشر میزان.
 - ۳- امینی، رضا. (۱۳۸۸). تابستان. بررسی تطبیقی نظارت پارلمانی بر قوه مجریه در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان. کارشناسی ارشد حقوق عمومی. دانشکده حقوق. دانشگاه آزاد اسلامی. واحد تهران مرکز.
 - ۴- درویشی، بابک. (۱۳۹۳). نظارت بر اجرای بودجه در نظام حقوقی ایران. فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد. شماره ۱۳.
 - ۵- عصارى، مهتاب. (۱۳۹۱). بررسی فرآیند حسابرسی در فرانسه و دیوان محاسبات کشور. دفتر مطالعات و تدوین دیوان محاسبات کشور.
 - ۶- فاضلی‌نژاد، جواد. (۱۳۹۴-۱۳۹۵). الگوی مطلوب نظارت مالی برون قوه‌ای بر بودجه در ایران با مطالعه تطبیقی فرانسه، آمریکا و انگلستان. رساله دکتری حقوق عمومی. دانشکده حقوق. دانشگاه شهید بهشتی.
 - ۷- هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم، چاپ هجده. نشر میزان.
- ۸- Transparency International Source Book, (۲۰۰۰b), Judicial Review of Administrative Action, TI,
- ۹- Intosai Auditing Standards