

## جایگاه نظارت مالی در قانون اساسی و بررسی آن در آرای شورای نگهبان

علیرضا سایبانی<sup>۱</sup>، زهرا جعفری<sup>۲</sup>

### چکیده

امروز در قوانین اسلامی، جایگاه نظارت بر قانون اساسی از مهم‌ترین موضوعاتی است که مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته است. در جمهوری اسلامی ایران به هنگام تدوین قانون اساسی، از موضوعاتی که مورد بحث فراوان قرار گرفته است، مبحث نظارت بر بدنه حکومت می‌باشد. اصل نظارت در قانون اساسی ایران به منظور تضمین اصول مسلم قانون اساسی، نهادینه شدن دموکراسی و طرد استبداد و خودکامگی بود. نظارت در قانون اساسی به انواعی چون سیاسی، مالی و قضایی مورد شناسایی قرار گرفته است. نظارت مالی به مفهوم نظارت بر تمامی تصرفات مالی دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی که از بودجه دولتی استفاده می‌کنند، است. مهم‌ترین نظارت مالی در خصوص بودجه عمومی کشور است که در این خصوص و کشف و پیگیری هرگونه سوء استفاده مالی، اختلاس، جابه‌جایی اموال و هزینه کردن آنها در غیر موارد تعیین شده در قانون است که دارای اهمیت و نقش تعیین کننده در سلامت نظام کشور دارد. این تحقیق در پی شناسایی این نظارت در قانون اساسی و بررسی نظرات شورای نگهبان می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** قانون اساسی، نظارت مالی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دولت.

<sup>۱</sup> دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس (نویسنده مسئول)

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس

## مقدمه

حقوق عمومی، وضع مالیات را در صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی قرار داده است. از سوی دیگر یکی از مراحل اصلی بودجه نظارت بر اجرای آن است که این امر، همانند نظارت بر تدوین بودجه، حق قوه مقننه محسوب می‌شود. این نظارت از باب اطمینان خاطر نسبت به اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه است. معیار اصلی در نظارت مالی و نظارت بر اجرای بودجه آن است که تصمیمات مجلس در زمینه بودجه به نحو دقیق اجرا شود. همچنین نظارت بر امور مالی بودجه، جلوگیری از افراط و تفریط در صرف بیت‌المال است.

## مفهوم نظارت

گرچه واژه‌های نظارت و بازرسی اغلب به صورت مترادف به کار می‌رود لکن در معنی و مفهوم با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند. به عبارت دیگر بازرسی یکی از روش‌های اعمال نظارت است. بازرسی در لغت یعنی بررسی و تفحص و در اصطلاح اداری، تحقیق و تفحص در نظام اداری کشور به منظور حفظ سلامت کارکنان و پیشگیری از شروع هرگونه فساد و پاسخگویی به شکایات ارباب رجوع از دستگاه متبوع با رعایت و حفظ حیثیت افراد تعریف شده است و در هر دستگاه اداری واحدی بنام بازرسی و پاسخگویی به شکایات مستقر است که به این امور می‌پردازد. در حقوق عمومی نظارت مفهوم گسترده‌ای دارد که علاوه بر نهادهای تشکیل دهنده اجزای حکومت و دولت، به طرقی دیگر نظارت بر مشروعیت حکومت را هم شامل می‌شود. به این معنا که فراتر از نظارت بر اعمال حکومت، نظارت بر مشروعیت اصل نظام سیاسی هم مورد توجه و بحث قرار می‌گیرد. نظارت

حکومت از یک سلسله نهادهای اساسی و دستگاه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده که هرکدام در حوزه مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می‌دهند و از آنجا که حاکمیت دولت شامل قلمرو مرزهای کشور است، اعمال حکومت همه جامعه را فرا می‌گیرد، بطوریکه همه افراد (شهروندان) مستقیم یا غیرمستقیم از اعمال حکومت متأثر و زیان یا نفعی را احساس می‌کنند.

یکی از راهکارهای اصولی که عقل، تجربه و علم به ضرورت آن پی برده، نظارت بر اعمال کارگزاران برای فراهم آوردن زمینه‌های ارزیابی است. بی‌شک گسترده‌گی عرصه اعمال حکومت و رفتار کارگزاران در پهنه تشکیلات و سازماندهی دولتی نه تنها کار نظارت را مشکل و ناممکن نمی‌کند بلکه به ضرورت و بایستگی آن می‌افزاید، مشروعیت نهادهای و دستگاه‌های حکومتی امری دائمی و اجتناب‌ناپذیر است و باید همواره با معیارهای خاص سنجیده و ارزیابی شود. بر همین اساس انسان از آنجا که بار مسئولیت اعمال خویش را به دوش می‌کشد، باید ناظر اعمال خویش بوده و نظارت و ارزیابی درونی را در خود بپروراند تا راه آینده خویش را دریابد. این حقیقت را می‌توان از مفاد آیه «یا ایها الذین امنوا اتقوا الله ولتنظر نفس ما قدمت لغد» (سوره حشر: آیه ۱۸) دریافت. بی‌گمان نظارت بر اعمال هر فرد بیانگر راهی است که در آینده خواهد پیمود. یکی از راه‌های کسب درآمد عمومی برای تأمین هزینه‌های عمومی، گرفتن مالیات از مردم است. قانون اساسی ج.ا.ا. با توجه به اهمیت موضوع و جلوگیری از خودسری‌ها و تجاوز قوه مجریه به



و اساساً هدف اصلی آن تعیین میزان دستیابی به اهداف سازمانی و تحقق برنامه‌های پیش‌بینی شده توسط مدیران است. مدیران و بازرسان در جهت نیل به اهداف کنترل و نظارت باید از انواع کنترل‌ها تحت عناوین پیش از عمل و بعد از عمل بهره‌جویند و فعالیت‌های سازمان را با تلفیق انواع کنترل‌ها، در مراحل گوناگون تحت بررسی قرار دهند. حاکمیت مشکل از سلسله نهادهای اساسی که هر کدام در حوزه مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می‌دهند که این اعمال بطور کل همه جامعه را در بر می‌گیرد و زیان یا نفع آن به کل مجموعه حاکمیت باز می‌گردد. پیشگیری از تخلفات در نهادها تنها با نظارت امکان‌پذیر خواهد بود. با نظارت بر عملکردها می‌توان زمینه‌هایی را که منجر به تخلفات و جرائم می‌شود از پیش قابل رویت شمرد و امکان پیشگیری را فراهم کرد. همچنین با توجه به آیه ۳۰ سوره اسراء، هر موجود نیازمند چشم بینا است تا به تشخیص‌های لازم برای تصمیم‌گیری‌های قابل اعتماد دسترسی پیدا کند. این حقیقت در مورد کل آفرینش جهان حاکم است. این می‌تواند بهترین الگو برای حکومت و دولت باشد. نظام اداری در هر کشوری یکی از ارکان اساسی تصمیم‌گیری و اجراء محسوب می‌شود. اگر یک دولت از نظام اداری قاعده‌مند و سالمی برخوردار باشد هم در درون می‌تواند اعتماد مردم را به دست آورد و هم در عرصه بین‌الملل مورد اعتماد دیگر ملت‌ها و دولت‌ها قرار می‌گیرد. چرا که مافیای فساد سهم مهلکی است که ریشه‌های توسعه و تعالی کشور را می‌خشکاند، دولت‌ها را از درجه مشروعیت و مقبولیت ساقط نموده و امنیت جوامع را به مخاطره می‌اندازد. در این

در اصل، مربوط به زبان عربی است که از ماده نظر و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای حاصل مصدر یعنی به رأی صادره از سوی ناظر بکار می‌رود. در لغت به معنای فراست، مهارت و خلاقیت است (زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۴). در استدلال فقها، نظارت عمل ناظر است و ناظر چنانکه از نوشته‌های معاصر بر می‌آید در ظاهر در بحث وقف مفهومی است مترادف با متولی (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۲۴۱). امام خمینی از نگاه فقهی نوشته‌اند، نظارت عبارت از حقی است که فرد یا جمعی به مقتضای شرع (قانون) و یا صاحب اختیاری برای کنترل و عیب‌یابی کار مورد اهتمامی، آن را بدست می‌آورد و به عنوان ناظر منصوب می‌شود ناظر در حقیقت رقیب عامل است که وی بدون اطلاع ناظر کاری از پیش نبرد و هرگاه عامل، خلاف نظر ناظر عمل کند او را بازدارد (نظارت استطاعی) و یا اصولاً اعمال خلاف و مغایر با نظر ناظر بی‌اعتبار باشد (خمینی، ۱۳۶۹: ۱۰۰). در اصطلاح حقوقی، ناظر عنوان مقامی است که به منظور بازرسی و ارزیابی اقدامات مقاماتی چون وصی و متولی تعیین می‌شود، بی‌آنکه خود در اداره امور مورد وصایت و موقوفات، مداخله مستقیم داشته باشد. بطور خلاصه نظارت در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجربان و ناظر کسی است که به منظور انجام چنین بازرسی و ارزیابی و سنجش تعیین می‌شود (زنجانی، ۱۳۸۴: ۵۳۹).

### ضرورت نظارت

اهمیت امر نظارت و کنترل به گونه‌ای است که اگر اعمال نگردد در تحقق اهداف سازمان باید با دیده تردید نگریست

عملیاتی مالی دولت، نسبت به هدف‌های تعیین شده در برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی صورت می‌پذیرد (امامی، ۱۳۸۴: ۱۷۲). یکی از عوامل مهم در اثربخشی مطلوب نظارت مالی وجود هماهنگی میان شاخصه‌های مرتبط با رشته‌های مذکور است. سیستم نظارت مالی باید با ملاحظه ابعاد مختلف سازماندهی می‌شود تا اجرای هر بعد زمینه اجرای ابعاد دیگر را فراهم کند، در غیر این صورت به لحاظ عملی شاهد تعارض و تناقض در نحوه اعمال نظارت و نتایج به دست آمده خواهد بود (شیرازی، ۱۳۷۵: ۳۴).

### اهداف نظارت مالی

بودجه، مأموریت و اجازه‌ای است که قوه مقننه به قوه مجریه داده است و به همین دلیل، قوه مقننه می‌خواهد از چگونگی اجرای مأموریت آگاهی داشته باشد و اهداف نظارت بر بودجه را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

۱- تأمین منظور قانونگذار یعنی انطباق دریافت‌ها، پرداخت‌ها و عملیات مالی دولت با مقاصد مجلس قانونگذاری.

۲- حفظ محدودیت‌های مالی یعنی میزان پرداخت‌های قطعی و تعهدات از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و پرداخت‌ها، براساس مقررات بوده و اجرای عملیات با برنامه‌ها و هدف‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه مطابقت داشته باشد (فرزب، ۱۳۷۶: ۱۱۰).

میان مهم‌ترین عامل در بروز فساد اداری عامل اقتصادی است که در ایجاد «رشوه»، «اختلاس» و دیگر فسادها اعم از اخلاقی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی نقش به‌سزایی دارد.

### راهکارهای نظارت و کنترل

مهم‌ترین مسئله در نظارت، انتخاب راه مناسب و شیوه مطلوب برای رسیدن به اهداف نظارت است. اعمال روش‌های بازدارنده و کندکننده فعالیت‌ها و یا از بین برنده انگیزه کار و دلسوزی کارگزاران، نه تنها به مدیریت‌ها کمک نمی‌کند بلکه موجب دلسردی و از دست دادن انگیزه کار می‌شود. بیش از اصل نظارت، کیفیت نظارت ایفاگر نقش اساسی است. گاه فقدان نظارت، نسبت به نظارت به شیوه نادرست آثار منفی کمتری دارد. قوت و ضعف مدیریت‌ها را می‌توان از نوع انتخاب‌شان نسبت به شیوه‌های نظارت تشخیص داد. در درجه اول، شیوه نظارت باید با ماهیت کار سازمان و کارگزار، متناسب و همسو باشد و بی‌گمان شیوه نظارت در گزینش مسئولان با شیوه نظارت که در کسب درآمدها، صرف هزینه‌های دولتی اعمال می‌شود متفاوت است. در درجه دوم باید نظارت را به دو گونه درونی و بیرونی تقسیم‌بندی نمود و متناسب با وظایف و مسئولیت‌ها راهکارهای نظارتی را به دو نوع نظارت قضایی و اجرایی تقسیم نمود (زنجانی، پیشین: ۴۴).

### مفهوم نظارت مالی

محمد امامی نظارت را شامل اقداماتی می‌داند که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه و جلوگیری از انحرافات



## انواع نظارت مالی

### ۱- اداری

نظارت دستگاه‌های اداری یکی از مسائل مهم حقوق عمومی به ویژه علوم مدیریت است. و این مسأله همواره مورد توجه مردان سیاست و امور عمومی بوده است:

چه کیفیت اداره سازمان‌های عمومی، انعکاس مستقیمی در سیاست اداره، همچنانکه سیاست نیز در اداره امور بی‌تأثیر نیست. کنترل اداره، باید طوری تعبیه شود که بتوان به آسانی، اعمال و فعالیت‌های اداره را با قوانین، روشها و خط‌مشی‌هایی که از طرف هیأت حاکمه و قدرت سیاسی وضع شده است مطابقت داد و از صحت اجرای آن اطمینان حاصل کرد. کنترل اداره ممکن است از راه‌های مختلف صورت گیرد:

اولین راه کنترل اداره، ممکن است کنترل سیاسی باشد: زیرا اداره، مجری تصمیمات قدرت سیاسی است و چه بهتر که خود او، در حقیقت دارنده و مجری حاکمیت باشد، نیز کنترل و نظارت دستگاه اداری را به عهده بگیرد. اما باید دانست این امر، دو اشکال در بردارد. اشکال اول این است که هیأت حاکمه و قدرت سیاسی برای تمام جزئیات و دقایق امور، قاعده وضع نمی‌کند و عملاً هم نمی‌تواند بکند. از اینرو او نمی‌تواند همه اعمال اداری و اجرائی را به درستی کنترل نماید. اشکال دوم این است که امروزه، اعمال و فعالیت‌های اداری بسیار وسیع و متعدد است و هیأت حاکمه و قدرت سیاسی عملاً وقت کافی و صلاحیت فنی لازم برای کنترل این کار ندارد. از کنترل سیاسی فقط می‌توان برای بررسی و ارزیابی سیاست کلی و هدف‌های عمومی سازمانهای اداری که از طرف قدرت سیاسی معین

شده است، استفاده کرد، کنترل جزئیات امور، خواهی نخواهی باید به عهده خود دستگاه اداری و یا دستگاه قضائی واگذار شود تا آنها با آگاهی و فرصت بیشتری که دارند به این کار اقدام نمایند. کنترل اداری، ممکن است به وسیله سرپرستان اداری و یا به وسیله هیأت‌های عالی بازرسی، که در سطح بالای مدیریت، تعیین می‌شوند، به عمل آید.

اشکال این کنترل، آن است که نظارت در سطح بالای مدیریت همواره همراه با سختی و دشواریها است، زیرا هر چه به رأس هرم سازمانی نزدیک می‌شویم امر کنترل مشکل‌تر و سرپیچی و عدم اطاعت کارمندان از بازرسان بیشتر است. کنترل قضائی اداره از نقطه نظر رعایت قانون در دستگاه‌های عمومی و حفظ منافع ارباب مراجعه حائز اهمیت است. چه از این راه، افراد می‌توانند با طرح دعوی و شکایت خود در دادگاه‌ها اداره را به رعایت قانون مجبور سازند.

کنترل مزبور مستلزم دو چیز است. یکی وجود قواعد و قوانین قبلی که مورد رعایت اداره باشد دوم وجود راه‌هایی که افراد بتوانند به آسانی از آن راه‌ها به قاضی مراجعه و احقاق حق نمایند باید افزود که به غیر از کنترل‌های سه‌گانه فوق‌الذکر سیستم نظارتی دیگری نیز وجود دارد که در حقیقت، مخلوطی از کنترل‌های مزبور می‌باشد، و نمونه بارز سیستم مختلط، سیستم آمبودزمان است که ویژه کشورهای اسکاتلندیای است و امروزه در کشورهای فرانسه و انگلستان نیز هوادارانی پیدا کرده، رواج یافته است. در این جا باید خاطر نشان ساخت که ما نمی‌توانیم به نفع یکی از کنترل‌های یاد شده در بالا اظهار نظر کنیم زیرا این

لازم است کار بررسی کنترل به دست نمایندگان پارلمانی بصیر و متخصص، صورت گیرد. باید افزود که به غیر از پارلمان، احزاب سیاسی و گروه‌های فشارآور نیز از راه‌های مختلف در جریان امور دستگاه اداری موثرند که نسبت به آنها نمی‌توان بی‌اعتناء بود.

نمایندگان پارلمان از راه‌های مختلف به نظارت دستگاه اداری می‌پردازند که مهمترین آنها عبارتند از:

الف) رسیدگی به شکایات: نمایندگان پارلمان به علت شکایات مختلفی که معمولاً از طرف افراد و موکلین خود دریافت می‌دارند از وضع دستگاه و جریان آن آگاه و باخبر می‌شوند. رسیدگی به شکایات مزبور چه از طرف پارلمان و چه از طرف خود نمایندگان پارلمان عملاً به توصیه‌ها و مکاتباتی با دستگاه‌ها، می‌انجامد که تا حدی در بهبود وضع ادارات مفید و موثر است.

ب) سوال: سوال از وزیران ممکن است شفاهی یا کتبی باشد. معمولاً در کشورهای خارج، سوال در روزنامه رسمی درج می‌شود و وزیران مکلفند در ظرف یک ماه به آن پاسخ دهند. سوالات از لحاظ آنکه پاسخ آنها، در وزارتخانه‌ها، به وسیله متخصصان، بادقت و باتوجه به جهات امر تهیه می‌شود، ارزش چندانی ندارد. در فرانسه هفته‌ای یک جلسه از وقت پارلمان صرف پاسخ به سوالات نمایندگان می‌شود.

ج) استیضاح

د) تشکیل کمیسیون تحقیق: کمیسیون‌های تحقیق ممکن است دائمی یا اتفاقی باشند و نیز ممکن است اعضاء آن از بین اشخاص متخصص و یا غیرمتخصص تشکیل شود. کمیسیون‌های متخصص چون صلاحیت فنی کافی در امور دارند بهتر می‌توانند در مسائل تحقیق نمایند.

ه) تصویب قانون و یا مخالفت با تصویب آن

کنترل‌ها مکمل یکدیگر هستند و با وجود آوردن همه این کنترل‌ها است که می‌توان دارای یک دستگاه اداری خوب و موثر و قاطع گردید.

اینکه، ما ذیلاً به شرح هر یک از کنترل‌های مذکور می‌پردازیم:

### - کنترل سیاسی یا پارلمانی

این وظیفه نمایندگان ملت است که از راه‌های مختلف به ویژه بودجه، نظارت و مراقبت نمایند تا سازمان‌های اداری از حدود مقررات قانونی و سیاست تعیینی منحرف نگردند. با آنکه، اختیار بازرسی دستگاه‌ها در تمام کشورها، برای نمایندگان پارلمان، شناخته شده است ولیکن اجرای آن عملاً مواجه با دو مانع است که در نتیجه، از کیفیت و اهمیت آن می‌کاهد.

مانع اول آن است که در نظام پارلمانی چون قوه مجریه، تحت نظارت مجالس قانونگذاری انجام وظیفه می‌کند، و از طرفی طرح مسئولیت اداره و سرپرستان آن به طور غیرمستقیم مسئولیت وزیران را به میان می‌کشد از اینرو نمایندگان پارلمان برای حفظ مقام و موقعیت خود کمتر حاضرند که با مطرح ساختن مسئولیت اداره و با مال مسئولیت وزیران، برای خود درد سر ایجاد نمایند، به همین علت هم است که کنترل سیاسی در نظام ریاست جمهوری، که وزیران در برابر مجالس قانونگذاری مسئول نیستند، بهتر و موثرتر از نظام پارلمانی اجراء می‌گردد.

مانع دوم آن است که کنترل اداره، یک امر دقیق و فنی است و انجام آن به وسیله نمایندگان پارلمان، که غالباً از افراد غیرمتخصص تشکیل یافته‌اند، امر بسیار دشواری می‌باشد. برای اینکه بتوان از کنترل پارلمانی نتیجه گرفت



است که در هنگام نظارت، باید معیارها و خطوط آن را مشخص و معلوم سازد. در این نوع نظارت، بازرسی در ارزیابی اعمال اداره از آزادی عمل بیشتری برخوردار است.

۳- انطباق اعمال اداره با اقتصاد و کارایی: این نوع نظارت مانند نظارت نوع دوم مبتنی بر ملاحظات و قضاوت‌های شخصی است:

مقصود از نظارت از نظر اقتصادی و صرفه‌جویی، آن است که ببینیم آیا میان ارزش خدمات اداری و بهای تمام شده آن، توازن و تعادلی وجود دارد یا نه؟ در حالیکه در نظارت از نقطه نظر کارایی مقصود آن است که ببینیم اداره، با صرف چه میزان از نیرو، قادر به انجام هدف‌های خود می‌باشد؟ به عبارت دیگر منظور از کارایی آن است که، بتوان با صرف حداقل تلاش حداکثر سود را به دست آورد و تطبیق این اصل در کار برای به دست آوردن آن می‌شود، متعادل و متناسب است و یا آنکه ارزش آن تلاش را ندارد. بازرسی اخیر اقتضاء می‌کند که برای قضاوت دقیق درباره کارایی دستگاهی، فعالیت‌ها و عملیات آن با فعالیت‌ها و عملیات دستگاه‌های مشابه دیگر مقایسه شود و حتی روش‌های انجام کار نیز در، دو یا چند دستگاه از نزدیک مورد بررسی و سنجش قرار گیرد. مثلاً بررسی اینکه تأمین بهداشت و سلامت همگانی به وسیله واحدهای وزارت بهداشتی بهتر انجام می‌گیرد و کارایی بیشتری دارد یا به وسیله واحدهای فلان موسسه خیریه و یا موسسات خصوصی دیگر و یا مثلاً به کار بستن فلان روش و شیوه، کارایی بیشتری دارد یا روش و شیوه دیگر، مستلزم بررسی موضوع در موسسات مشابه می‌باشد. باید یادآور شد که محرمانه بودن اطلاعات و اخبار مانع بزرگی در راه کنترل اداری است و به صحت و قاطعیت آن لطمه می‌زند.

و) تصویب اعتبار پیشنهادی دولت و یا تقلیل یا رد آن به عنوان مخالفت با سیاست دولت.

### – کنترل اداری

کنترل و نظارت اداری، در حقیقت نظارت بر خود است. بدین معنی که دستگاه اداری توسط مأمورانی بر اعمال خود نظارت می‌کند و منظور از آن مطابقت دادن اعمال اداره با قانون مقتضیات، اقتصاد، و کارایی است. کنترل اداری باید طوری باشد که بتواند به خوبی و به آسانی اعمال و اقدامات اداره را در نیل به هدف‌های فوق بررسی و ارزیابی کند. در اینجا لازم است درباره هدف‌های فوق توضیحاتی داده شود.

۱- انطباق اعمال اداره با قانون: نظارت از نقطه نظر قانون و مقررات آن است که ببینیم آیا مقررات قانونی که از طرف مجالس قانونگذاری وضع شده است، مورد رعایت دستگاه اداری قرار گرفته است یا نه؟ این نوع نظارت، اصولاً مربوط به اعمال حقوقی و عملیات و اقدامات مالی دولت است که معمولاً از طرف مراجع قضائی صورت می‌گیرد ولی ممکن است از راه‌های اداری و به وسیله مراجع و مقامات اداری نیز انجام شود.

۲- انطباق اعمال اداره با مقتضیات اداری: در نظارت قانونی، هدف بررسی این امر است که آیا اعمال اداره با قوانین و مقررات مطابقت دارد یا نه؟ در حالیکه برعکس در نظارت اخیر مقصود از نظارت، مطابقت دادن اعمال اداره با مقتضیات اداری است یعنی مصالح عالی اجتماعی است که اداره، باید در ضمن انجام وظایف خود رعایت نماید و ما می‌دانیم که (مصلحت) یک مفهوم عام‌تر از مفهوم قانون و مقررات، و آن تصور و ایده‌آلی است که بازرسی، از یک مدیریت خوب در جامعه، در ذهن قرار دارد و این خود او

مقدمات و مأموران کنترل کننده:

لازم را در دستگاه خود بکند و از گردش صحیح امور اطمینان حاصل نماید.

ب) در سیستم عدم تمرکز محلی برخلاف آنچه در سیستم تمرکز اداری گفته شد، بازرسی در عدم تمرکز اداری وسیع نیست، بلکه محدود به مواردی است که دقیقاً و به طور صریح از طرف قانونگذار پیش‌بینی شده است. به علاوه در این سیستم، بازرسی بیشتر از جنبه قانون و مقررات است تا مقتضیات اداری.

در بسیاری از کشورها نظارت نسبت به واحدهای غیرمتمرکز محلی معمولاً به وسیله مأموران عالی رتبه وزارت کشور، مانند استانداران و فرمانداران صورت می‌گیرد. در حالیکه برعکس در انگلستان این نظارت به عهده دادگاه‌های قضائی گذاشته شده است. در این کشور اصولاً قدرت مرکزی نظارت مستقیمی به انجمن‌های محلی ندارد.

ج) در سیستم عدم تمرکز فنی، نظارت قدرت مرکزی در شرکت‌های دولتی بر عهده هیأت عالی بازرسی است که از طرف مجمع سهامداران شرکت انتخاب می‌شوند و در برابر او هم مسئول می‌باشند در موسسات دولتی این نظارت به وسیله وزراء مربوطه صورت می‌گیرد. وظیفه هیأت‌های بازرسی معمولاً انجام وظایف بازرسی است ولی ضمناً ممکن است ارزشیابی کارمندان عالی رتبه وزارتخانه و یا برگزیدن داوطلبان برای احراز مشاغل بسیار مهم، در اختیار آنها گذاشته شود. و گاهی نیز ممکن است هیأت‌های بازرسی عهده‌دار مشاغل مدیریت شوند. اشتغال به مشاغل مدیریت، به بازرسان این امکان را می‌دهد که از نزدیک با واقعیات و مقتضیات زندگی اداری آشنایی پیدا کرده و تجارب

الف) در سیستم تمرکز، بازرسی اداری در وزارتخانه‌ها اصولاً به وسیله وزیران اعمال می‌شود، ولی ممکن است بازرسی به عهده هیأت‌ها و کمیسیون‌هایی خارج از وزارتخانه که هیچگونه وابستگی با او ندارند، گذاشته شود تا گزارش کار و نتایج بررسی‌های خود را به وزیران و سرپرستان دستگاه‌های مورد نظارت تسلیم نمایند. در سیستم تمرکز، اختیارات وزیران در بازرسی واحدهای زیر سرپرستی خود نسبتاً وسیع است نظارت آنها هم از نقطه نظر قانون و هم از لحاظ مقتضیات اداری است.

توضیح آنکه در هر یک از مدارج سلسله مراتب اداری، هر سرپرست به اعمال زیردستان خود اختیار نظارتی وسیعی دارد و می‌تواند در صورتی که اعمال و تصمیمات آنها را برخلاف قانون و یا احیاناً برخلاف مقتضیات اداری تشخیص دهد آنها را لغو و باطل نماید و این اختیار، ناشی از مسئولیتی است که اصولاً و قانوناً بر دوش او گذاشته شده است. ممکن است بعضی‌ها خرده بگیرند که چون مأموران بازرسی خود جزء دستگاه و حقوق‌بگیر آن هستند چنانکه شاید و باید نمی‌توانند در قضاوت و داوری جانب بی‌طرفی و بی‌نظری را نگاه دارند و همین امر ممکن است به بی‌طرف بودن نظارت و بالمال به حسن مدیریت لطمه وارد سازد. ولی باید در نظر داشت که بازرسی مزبور به هیچ وجه مانع بازرسی دستگاه از خارج نیست. چه هر موقع، می‌توان به وسیله مأمورانی که هیچ وابستگی به دستگاه ندارند نسبت به بازرسی آن اقدام کرد. فایده نظارت از داخل آن خواهد بود که سرپرست اداری لااقل مجبور می‌شود واریسی‌های





دهنده خرج، تفویض اختیار را در زمینه امور مالی با لحاظ شرایطی، برای این مقامات به رسمیت شناخته است. در این زمینه تبصره اول ماده ۵۳ اعلام می‌دارد: مقامات مافوق می‌توانند اختیار موضوع ماده ۵۳ در خصوص مسئولیت تشخیص، تعهد، تسجیل و حواله را به سایر مقامات دستگاه مربوط کلاً یا بعضاً تفویض کنند اما این امر از مقام تفویض اختیار کننده، سلب مسئولیت نخواهد کرد.

## ۲- نظارت قضایی

قوه قضائیه اساسی‌ترین قوای سه‌گانه است که در مدیریت هر حکومتی نقش دارد و در نظام اسلامی هم به دلیل خصیصه‌های خود نقش مؤثری دارد، چه با وجود حتی عالی‌ترین قانون و مجریان شایسته در صورتی که نظارتی در کار نباشد و با متخلف برخورد نشود، نظام حکومتی موفق نخواهد بود. این وظیفه مهم نظارت و برخورد با متخلف از جمله وظایف قوه قضائیه است. اختلافات حقوقی و مسائل مدنی و یا جرایمی که کم و بیش در هر جامعه‌ای وجود دارد و باید به آنها رسیدگی و حل و فصل شود و در یک کلام استقرار عدالت و گسترش آن باز به عهده همین قوه است. راز اصلی استقلال این قوه طبیعت نوع وظایفی است که به عهده دارد که اگر تحت تأثیر و نفوذ دیگر قوا به خصوص قوه مجریه و سازمان‌های وابسته به آنها قرار گیرد هرگز نمی‌تواند حق و عدل را رعایت کرده و امنیت و آرامش را برای همه فراهم کند. به همین دلیل یک فصل مستقل برای آن در قانون اساسی باز شده و عمده وظایف آن برای پشتیبانی حقوق فردی و اجتماعی و استقرار عدالت آمده است. مقام رهبری در رابطه وظایف قوه قضائیه می‌فرماید: تکلیف اصلی قوه قضائیه، عبارت از اقامه قسط و

سودمندی به دست آورند. اشتغال بازرسان به مشاغل مدیریت ممکن است موقت و یا کم و بیش طولانی باشد. در فرانسه برای اینکه بازرسان، در برابر دستگاه‌هایی که باید بازرسی آنها را به عهده بگیرند، از استقلال واقعی برخوردار باشند دو راه اندیشیده شده است:

در بعضی دستگاه‌ها مانند وزارت آموزش ملی، مشاغل بازرسی، جزء بالاترین مشاغل اداری در وزارتخانه است، در بعضی دیگر، بازرسان از میان فارغ‌التحصیلان قدیمی مدرسه ملی مدیریت از طریق مسابقه و امتحان انتخاب می‌شوند و تمام عمر خود را به بازرسی وقف می‌کنند. به طور کلی هیأت‌های بازرسی، از نظر استخدامی و سلسله مراتب اداری در سطح بالا قرار دارند. هیأت‌های بازرسی در وزارتخانه‌ها و موسسات، معمولاً هر کدام تحت ریاست یک نفر رئیس انجام وظیفه می‌کنند و مکلفند نتیجه گزارش‌های خود را به وزین مربوطه تقدیم نمایند.

نظارت اداری، نظارتی است که توسط قوه مجریه در داخل خودش و به وسیله خودش انجام می‌شود تا در صحت عملیات خود یقین و برابر سفارشی که از قوه مقننه دریافت کرده عمل کند، این نظارت می‌تواند قبل از خرج یا حین خرج به عمل آید (همان، ۱۱۱). با امعان نظر در قوانین مالی و محاسباتی به ویژه قانون محاسبات عمومی، مشخص می‌شود که مراحل تشخیص، تعهد، تسجیل و صدور حواله بر عهده وزیر یا روسای دستگاه و موسسات دولتی و مراحل تأمین اعتبار، درخواست وجه و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات بر عهده ذیحساب است (ماده ۵۳ قانون محاسبات). قانونگذار با وقوف به مشکلات امر مدیریت، در کنار مسئولیت‌های محوله به عهده مدیران و مقامات دستور

است. هدف بازرسی، تحکیم حاکمیت و تأمین امنیت و نظارت بر اجرای مقررات حکومتی است و این نظارت با توجه به نوع حکومت متفاوت است. نظارت قضایی بر امور مالی بر عهده دیوان محاسبات است. براساس ماده اول قانون دیوان محاسبات: اعمال کنترل و نظارت مستمر به منظور پاسداری از بیت‌المال هدف دیوان محاسبات است. این ماده سه راه را برای کنترل مالی معین کرده است (صراف، ۱۳۵۴: ۸۳).

۱- کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند (بند الف ماده یک قانون دیوان محاسبات).

۲- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های تعیین شده در بودجه مصوب، با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه مربوطه (بند ب ماده یک قانون دیوان محاسبات).

۳- تهیه و تدوین گزارش تفریق بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس را بر عهده دیوان محاسبات نهاده است. به عبارت بهتر نظارت پارلمانی (بند ج ماده یک قانون دیوان محاسبات).

### ۳- نظارت پارلمانی

مجلس شورای اسلامی بر اجرای بودجه از حیث زمان در دو مرحله نظارت می‌کند: یکی نظارت در طی سال مالی و دیگری پس از پایان سال مالی. نظارت در سال مالی از راه‌هایی چون سوال، استیضاح محقق می‌شود (اصول ۸۸).

عدل است. این در حرکت و دعوت انبیاء شاید اصلی‌ترین امر مربوط به زندگی مردم باشد ... درعین حال، در آنچه که مربوط به اداره زندگی مردم می‌شود، هیچ چیز به قدر عدل و قسط (نه در قرآن و نه در حدیث) مورد توجه قرار نگرفته است. اهمیت امر نظارت و کنترل به گونه‌ای است که اگر اعمال نگردد در تحقق اهداف سازمان باید با دیده تردید نگریست و اساساً هدف اصلی آن تعیین میزان دستیابی به اهداف سازمانی و تحقق برنامه‌های پیش‌بینی شده توسط مدیران است. مدیران و بازرسان در جهت نیل به اهداف کنترل و نظارت باید از انواع کنترل‌ها تحت عناوین پیش از عمل، مکانی، تفکیکی و بعد از عمل بهره جویند و فعالیت‌های سازمان را با تلفیق انواع کنترل‌ها، در مراحل گوناگون تحت بررسی قرار دهند.

بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به معنی نظارتی است که از سوی قدرت عمومی یا دولت بر عملکرد مأموران اداری و ادارات اعمال می‌شود، این نوع بازرسی به دلایل عقلی و شرعی ضروری است، در شرع مقدس اسلام نیز به دلایلی از جمله رعایت عدالت و جلوگیری از تکاثرطلبی عده‌ای منفعت‌طلب، در آیات و روایات به وجود چنین بازرسی تأکید شده است. اما بازرسی در حقوق عمومی به اعتبارات مختلف تقسیم‌بندی شده است که مهمترین آن تقسیم‌بندی بازرسی به اعتبار مراجع بازرسی‌کننده و موضوعات مورد بازرسی است. به این اعتبار بازرسی و نظارت به سیاسی، اداری و قضایی تقسیم شده است و مراجعی که نظارت قضایی را اعمال می‌دارند، به مراجع ترافیعی و غیرترافیعی دسته‌بندی شده‌اند و سازمان بازرسی کل کشور یکی از مراجع نظارت قضایی غیرترافیعی



نظارت در پایان سال مالی به وسیله دیوان محاسبات صورت می‌گیرد و بر طبق اصل ۵۵: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریق هر سال به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

**بررسی نظام مالی در قانون اساسی و آراء شورای نگهبان**

**۱- بودجه کل کشور**

به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. بودجه سالانه کل کشور، طی یکسال صورت دخل و خرج دولت را مشخص می‌کند و ابتدا به صورت لایحه از سوی دولت تهیه و جهت تأیید نهایی به مجلس تقدیم می‌گردد. در مجلس کمیسیون تلفیق برای بررسی جزء به جزء موارد پیشنهادی دولت در لایحه تشکیل و پس از بررسی نهایی به صحن علنی مجلس

تقدیم می‌گردد. در صورتی که مجلس لایحه بودجه را تصویب نمود به صورت قانون درآمده و در اختیار دولت قرار می‌گیرد. دولت اختیار پیدا می‌کند از منابع درآمدی پیش‌بینی شده هزینه‌های عمومی لازم را انجام دهد. در لایحه بودجه، ارقام مربوط به درآمد و پیش‌بینی میزان آن از منابع مربوطه و نیز ارقام هزینه و چگونگی مصرف شدن درآمد در هزینه‌های پیش‌بینی شده تعیین می‌گردد. تغییر ترتیب مقرر در لایحه بودجه مصوب جزء با تصویب مجلس و ترتیب مقرر قانونی مجاز نیست. لایحه بودجه بصورت ماده واحده و تعداد متنابهی تبصره تنظیم و تصویب می‌شود. بخشی از تبصره‌ها مربوط به منابع درآمد دولت و بخشی مربوط به هزینه است. قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ در ماده یک، بودجه کل کشور را اینگونه تعریف کرده است: بودجه کل کشور منابع مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی دولت می‌شود، می‌باشد (مجموعه قوانین، ۱۳۶۶: ۴۸۱). البته در برخی موارد که دولت نتواند به موقع بودجه را به مجلس ارائه کند یا در وضعیت نامناسب اقتصادی که دولت نتواند منابع درآمد را برای یکسال پیش‌بینی کند، لایحه بودجه به صورت یک دوازدهم برای یک ماه یا دو ماه تعیین می‌شود. برخلاف لوایح دیگر، نمایندگان مجلس به هنگام طرح و بررسی لایحه بودجه، می‌توانند پیشنهادات مختلفی را مطرح کنند، هرچند این پیشنهادات نسبت به لایحه تقدیمی دولت موجب افزایش هزینه عمومی و یا تقلیل درآمد عمومی می‌باشد زیرا با تصویب مجلس

نظارت در پایان سال مالی به وسیله دیوان محاسبات صورت می‌گیرد و بر طبق اصل ۵۵: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریق هر سال به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

درآمدها و هزینه‌های عمومی مشخص می‌شود، طبق اصل ۵۷ قانون اساسی نمی‌توان طرح یا پیشنهادی که موجب تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌گردد در مجلس مطرح کرد ولی تا لایحه بودجه تصویب نشده هرگونه پیشنهادی از سوی نمایندگان قابل طرح و بررسی خواهد بود (مهرپرور، ۱۳۷۸: ۱۰۱).

## ۲- اصول حاکم بر بودجه

الف) اصل قانونی بودن: یکی از بنیادی‌ترین اصول جاری در بودجه در علم مالیه، اصل قانونی بودن است. این اصل دو وجه دارد، یکی از آنکه اصل حاکمیت ملی به مردم و نمایندگان آنها این حق را می‌دهد که هزینه‌های عمومی را که پرداخت کننده اصلی آن همان مردم هستند تأیید و یا رد کند. دیگر اینکه براساس اصل تفکیک قوا تصویب بودجه کار قوه مقننه و اجرای آن بر عهده قوه مجریه و مانند سایر امور عمومی، تصویب بودجه شرط اجرای آن می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۸: ۲۰۱).

ب) اصل پیش‌بینی و تقدم: منظور پیش‌بینی قبلی بودجه قبل از فرا رسیدن دوران اجراء به منظور اجتناب از توقف امور کشور است.

ج) اصل وحدت: برنامه مالی دولت کل کشور را در بر می‌گیرد و درآمدها و هزینه‌های مندرج در بودجه تمام طرح‌ها و برنامه‌ها و امور جاری کشور را در یک سند واحد شامل می‌شود (رضایی، ۱۳۹۴: ۲).

د) اصل سالانه بودن: بودجه برای یک سال مالی تهیه می‌شود که مطابق ماده ۶ قانون محاسبات از اول فروردین تا پایان اسفند ماه است (ابراهیمی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۴۲).

ریاست مجلس شورای اسلامی از دبیر محترم شورای در موارد اصل ۵۲ قانون دریافت استعلام نظر مشورتی کردند با این عنوان: خواهشمند است باتوجه به اصول ۵۲ و ۵۳ و ۹۸ قانون اساسی اعلام نظر فرمائید آیا بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات مربوط به قانون باید به صورت لایحه از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد یا به صورت طرح هم ممکن است. شورای نگهبان در نظر تفسیری خود به شماره ۲۷۸ مورخ ۱۳۷۴/۰۳/۱۷ اعلام نمودند: بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه تقدیم مجلس گردد. همچنین در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می‌کنند شورای نگهبان به رأی نرسید. همچنین شورای نگهبان در نظریه تفسیری دیگری به شماره ۷/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۴ اعلام نظر کرده است: نظر به اینکه عبارت هرگونه اصلاحات در قانون بودجه کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد:

۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکانپذیر نیست.

۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی باتوجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳- در خصوص تغییر ارقام در بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیرگذار تفسیری نیاورده است.

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.



### ۳- نظارت خزانه‌داری کل

به موجب اصل ۵۳ قانون اساسی: کلیه دریافت‌های دولت در حساب خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

وزارتخانه و موسسات دولتی که مخارج و هزینه‌هایی دارند ممکن است به مناسبت نوع فعالیتی که دارند دریافت و درآمدی هم داشته باشند. برخی از وزارتخانه‌ها دریافت

زیادی دارند، علی‌الاصول به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی اجازه داده نشده که از محل دریافت و درآمد خود

هزینه‌های خود را تأمین نمایند بلکه کلیه دریافت‌های دولت باید به حسابی در خزانه‌داری کل وارد و متمرکز شود و هرگونه هزینه‌ای که در دستگاه‌های دولتی دارند باید به

موجب قانون و براساس اعتبارات مصوب پرداخت گردد (مهرپرور، پیشین: ۱۰۲). از آنجائیکه مجموعه حکومت یک شخصیت حقوقی واحد و مستقل را تشکیل می‌دهد،

درآمدهای مختلفی که از منابع گوناگون عاید شخص حقوقی دولت می‌شود متعلق و منحصر به فرد یا ارگان خاصی نیست. بنابراین خزانه‌داری کل به عنوان نماینده

دولت مسئولیت جمع‌آوری این اعتبارات را برعهده خواهند داشت. همچنین از آن لحاظ که تهیه و تدوین بودجه می‌بایست مراحل قانونی خود را طی نمایند و اصل قانونی

بودن بودجه به عنوان یک اصل اساسی جاری است، هرگونه پرداخت و انجام هزینه نیز می‌بایست پس طی مراحل قانونی و منطبق با مفاد مصوب بر بودجه انجام گیرد (وکیل

و عسگری، ۱۳۷۸: ۱۷۷-۱۷۶). دبیرکل جمعیت هلال‌احمر در تاریخ ۱۳۶۱/۰۸/۲۲ طی نامه‌ای به شورای نگهبان نظر مشورتی درخواست نمود که اینکه آیا استقلال و غیردولتی

بودن جمعیت هلال‌احمر به عنوان یک جمعیت عام‌المنفعه مغایر قانون اساسی است و وجوهاتی که به عنوان کمک و اعانه در بودجه دولت برای کمک به خدمات خیریه و

امدادی این جمعیت منظور می‌شود نیاز به پاسخگویی یک نفر وزیر در مجلس دارد؟ درآمدهای اختصاصی جمعیت هلال‌احمر که مطابق قانون مصوب به نام این جمعیت

توسط دولت وصول می‌شود آیا دریافتی دولت تلقی می‌شود و بایستی مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی به خزانه واریز شود یا این درآمدها به جمعیت هلال‌احمر اختصاص دارد

بایستی به خزانه واریز شود یا این درآمدها به جمعیت هلال‌احمر اختصاص دارد و بایستی صرف انجام خدمات خیریه و امدادی آن شود (مجموعه اساسی، ۱۳۹۱: ۱۰۷-۱۰۸).

شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود به شماره ۶۶۷۱ مورخ ۱۳۶۱/۰۹/۲۲ در پاسخ به دبیرکل هلال‌احمر اعلام داشته است: استقلال و غیردولتی بودن جمعیت

هلال‌احمر مغایر قانون اساسی نیست. وجوهی که به عنوان کمک و اعانه در بودجه دولت برای کمک به خدمات خیریه و امدادی جمعیت هلال‌احمر منظور می‌شود از نظر

قانون اساسی نیاز به اینکه وزیر یا شخص دیگری مسئول پاسخگویی آن در مجلس باشد ندارد. درآمدهای اختصاصی جمعیت هلال‌احمر که مطابق قانون توسط دولت وصول

می‌شود دریافتی دولت تلقی نمی‌شود به هلال‌احمر اختصاص دارد.

### ۴- نظارت مالی از طریق دیوان محاسبات

پس از تصویب لایحه بودجه در مجلس و ارجاع آن به دولت، کار نظارت تمام نمی‌شود به آن دلیل که بودجه نباید از مسیر خود منحرف گردد. نظارت بر اجرای بودجه

**ب) وظایف دیوان محاسبات**

در اصل ۵۵ قانون اساسی وظایف دیوان محاسبات مشخص گردیده است: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های که به نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریق بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود. به موجب ماده اول، هدف اصلی دیوان مذکور پاسداری از بیت‌المال می‌باشد که از طریق نظارت بر عملیات و فعالیت‌های کلیه دستگاه‌ها، بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و تهیه گزارش تفریق بودجه و تقدیم آن به مجلس صورت می‌گیرد. همچنین دیوان در انجام خود، از طریق تحقیق و تفحص و تماس با تمام مقامات و قوای سه‌گانه و همه ساله سازمان‌ها بدون استثناء موظف به دادن اطلاعات و پاسخگویی مستقیم می‌باشد (ماده ۲۳).

**ج) رسیدگی در دیوان**

دیوان محاسبات برطبق قانون مصوب رسیدگی به کلیه حساب‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند برعهده دارد. به موجب ماده ۲۵، هیأت‌های مستشاری دیوان کار بررسی و اعلام نظر نسبت به پرونده‌های مورد تخلف را برعهده دارند. این هیأت‌ها به موجب ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات پس از بررسی چنانچه تخلفاتی

به همانند نظارت بر تدوین بودجه، حق مجلس است، در غیر اینصورت تصویب بودجه بی‌معنی خواهد شد. در تصویب بودجه، قوه مقننه صرفاً به وضع قواعد لازم می‌پردازد اما در مرحله نظارت بر اجراء، کار بررسی نیازمند دقت فراوان و ورود در جزئیات ارقام به مراتب بیشتر از مرحله تصویب می‌باشد. فلذا این نظارت باید بر مبنای اصول و ضوابط معین صورت گیرد. بدین منظور است که یک گروه مجرب و متخصص به نمایندگی از سوی قوه مقننه کار نظارت و بررسی دقیق را بر عهده می‌گیرد. قانون اساسی امر نظارت بر اجرای بودجه را بر عهده دیوان محاسبات قرار داده است (هاشمی، پیشین: ۵۰).

**الف) تشکیل دیوان محاسبات**

برطبق اصل ۵۴ قانون اساسی: دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد سازمان و اداره امور آن در تهران و مرکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد. به موجب ماده ۹ قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱، مقر سازمان دیوان محاسبات که دارای استقلال مالی و اداری است در تهران است. در مرکز استانها نیز دارای تشکیلات استان می‌باشد (ماده ۱۰). دیوان دارای یک رئیس می‌باشد که پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان ملت انتخاب می‌شود (ماده ۱۱). همچنین به موجب ماده ۱۵ دیوان، دو معاون و تعدادی مشاور، حسابرسی، ممیز، کارشناس فنی و عده‌ای مستخدمین اداری در انجام وظایف دیوان با رئیس دیوان همکاری می‌کنند.



مضمون: براساس اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات مسئولیت رسیدگی و حسابرسی به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی را در رابطه با تفریق بودجه به عهده داشته دارد. شورای محترم نگهبان نیز در پاسخ به استفساریه شماره ۱۰۴۱۵۱ مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۰۶ ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران به شرح نظریه شماره ۲۱/۱۵/۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ اعلام داشته است که: اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است. علیرغم اصل ۵۵ قانون اساسی و نظریه تفسیری مذکور، دیوان محاسبات به استناد مواد ۲ و ۴۲ قانون دیوان محاسبات کشور مدعی است که مسئولیت رسیدگی و حسابرسی به کلیه امور مالی و حساب‌های خارج از بودجه تحفیضی من جمله حساب هدایا و کمک‌های مردمی را نیز به عهده دارد.

نظریه تفسیری شماره ۸۲/۳۰/۳۹۵۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۵ شورای نگهبان: درخصوص شمول اصل ۵۵ قانون اساسی و صلاحیت دیوان محاسبات نسبت به رسیدگی و حسابرسی کلیه امور مالیاتی و حساب‌های خارج از بودجه تحفیضی من جمله حساب هدایا و کمک‌های مردمی به اطلاع می‌رساند اصل مذکور در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ شورای نگهبان مطرح و منجر به نظریه تفسیری بدین شرح شده است: اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.

شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۰۹/۳۰ شورای نگهبان درخصوص لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

بدون سوءنیت مشاهده نمایند مبادرت به صدور رأی می‌نمایند. ماده ۲۴ مقرر می‌دارد: در صورت مشاهده سوءنیت و برخورد به یکی از جرائم عمومی علاوه بر رسیدگی مالی، موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام می‌دارند.

#### د) گزارش تفریق بودجه توسط دیوان محاسبات

به موجب ذیل اصل ۵۵ قانون اساسی: دیوان گزارش تفریق بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود. نحوه اجرای تفریق بودجه در ماده ۱۰۴ و ۸ قانون دیوان محاسبات پیش‌بینی شده است: پس از وصول گزارش کامل دولت در مورد بودجه کل کشور در سال قبل، دیوان نسبت به بررسی حسابها و اسناد و مدارک تطبیق با صورتحساب عملکرد سالانه اقدام می‌نماید و سپس گزارش تفریق بودجه را همراه با تجزیه و تحلیل‌های لازم به مجلس تقدیم می‌دارد. مطابق ماده ۲۳ قانون دیوان، دیوان در انجام وظایف خود به طرق گوناگونی عمل می‌کند از قبیل: تحقیق و تفحص، تماس با مقامات و قوای سه‌گانه و ... و همه ساله سازمان‌ها بدون استثناء موظف به از سال اطلاعات و پاسخگویی مستقیم هستند. شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۵ قانون در نظریه تفسیری خود به شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ به رئیس‌جمهور اعلام داشته: اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.

دکتر فرجی دانا ریاست وقت دانشگاه تهران با نوشتن نامه‌ای نظر شورای نگهبان را درخواست نموده‌اند با این

### نتیجه گیری

به یقین می توان گفت که در تمامی قوانین اساسی مسئله نظارت بر درون مجموعه حاکمیت مورد شناسایی قرار گرفته است اما در نوع نظارت تفاوت هایی مشاهده می گردد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای نهادهای درون مجموعه نظارت های متفاوتی را پیش بینی نموده است. بیشترین نظارت ها از سوی قوه مقننه مرکب از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان صورت می گیرد. نظارت مجلس شورای اسلامی بر امور مالی در کشورها به صورت استصوابی بر قوه مجریه اعمال می شود. در این نوع نظارت احتمال سوء استفاده ها بیشتر است و بر اینکه اموال بیت المال به درستی در کشور و به صورت عادلانه صورت گیرد قانون اساسی قوه مجریه را به تبعیت از دستورات مجلس ملزم نموده است و البته باید گفت دست مجلس نسبت به تغییرات گسترده در لایحه بودجه چندان باز نیست که این هم می تواند به دلیل عدم تخصص مجلس نسبت به این امر باشد. نظارت بر تغییرات جزئی در کمیسیون تلفیق و نظارت جامع بعد از تصویب توسط دیوان محاسبات که زیر مجموعه مجلس شورای اسلامی است نشان از اقتدار مجلس بر قوه مجریه می باشد و به نظر نگارنده نظارت بر تغییرات بودجه حتی به صورت جزئی نوعی دخالت در قوه دیگری است و اگر نظارتی هم باید باشد پس از تصویب و در حین اجراء بودجه صورت می گیرد. می طلبد قانونگذار اساسی در این زمینه نظارت مطلوب تری داشته باشد.

ایران مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ مجلس شورای اسلامی: نظر به اینکه ماده ۳ قانون شامل دستگاه های نظارتی غیر اجرایی می شود مغایر اصول ۵۴ و ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد. همچنین چون عبارت مذکور در ماده شامل اعضای که خارج از قوه مجریه هستند می گردد. (مانند رئیس سازمان بازرسی و رئیس سازمان دیوان عدالت اداری) از جهت تشکیل شورا مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد. به عنوان اطلاق تهیه لایحه مذکور در ماده ۳ که شامل تهیه لایحه قضایی نیز می گردد مغایر با اصل ۱۵۸ قانون اساسی شناخته شد.

### ۵- نظارت مالیاتی

دولت برای خدمت رسانی به مردم و تأمین هزینه های عمومی (غیر از انفال و ثروت های عمومی که در اختیار دولت است) از منبع دیگری عنوان مشارکت دارد مالیات استفاده می نماید. تقریباً در همه قوانین اساسی کشورها به مسئله مالیات و وظیفه آحاد مردم در پرداخت مالیات و مشارکت در هزینه های عمومی دولت تأکید شده است و در واقع در کنار حقوقی که برای ملت ذکر شده، چند وظیفه هم ذکر شده که یکی از آنها مالیات است، مالیات درصدی از درآمد و یا احياناً دارایی فرد است که به موجب قانون باید به دولت پرداخت شود (مهرپرور، پیشین: ۱۰۳).

به موجب اصل ۵ قانون اساسی: هیچ نوع مالیات وضع نمی شود مگر به موجب قانون، موارد معاف و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می شود (وکیل و عسگری، پیشین: ۱۱۵). نکته مهم این اصل آن است که هرگونه مالیات به موجب قانون است و دولت نمی تواند خودسرانه اقدام به دریافت مالیات نماید.



**فهرست منابع**

۱۷- هاشمی، محمد (۱۳۸۸)، **حقوق اساسی**، جلد دوم، تهران:

انتشارات میزان.

۱- قرآن کریم.

۲- ابراهیمی نژاد، مهدی (۱۳۸۶)، **بودجه از تنظیم تا کنترل**، جلد اول، تهران: انتشارات سمت.

۳- امامی، محمد (۱۳۸۴)، **کلیات حقوق مالی**، جلد اول، تهران: انتشارات میزان.

۴- خمینی، روح اله (۱۳۶۹)، **تحریرالوسیله**، جلد چهارم، تهران: انتشارات امیرکبیر.

۵- رضایی، رسول (۱۳۹۴)، «تعاریف بودجه و تاریخچه و اصول حاکم بر بودجه»، **فصلنامه دانشنامه**، شماره ۱.

۶- شبیری نژاد، علی (۱۳۷۵)، **گستره مالی و ساختار بودجه ایران**، جلد اول، تهران: نشر نی.

۷- صراف، فریدون (۱۳۵۴)، **بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه ایران**، جلد اول، تهران: موسسه عالی بازرگانی.

۸- عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، **مبانی حقوق عمومی**، جلد اول، تهران: انتشارات امیرکبیر.

۹- عمیدزنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، **نظارت بر اعمال حکومت**، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۱۰- فرزیب، علیرضا (۱۳۷۶)، **بودجه‌ریزی دولتی در ایران**، جلد اول، تهران: مرکز آموزشی مدیریت دولتی.

۱۱- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹)، **حقوق مدنی (عقود معین)**، جلد چهارم، تهران: انتشارات سهامی انتشار.

۱۲- **مجموعه اساسی** (۱۳۹۱)، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.

۱۳- **مجموعه نظرات مشورتی شورای نگهبان (بی تا)**، تهران: انتشارات شورای نگهبان.

۱۴- **مجموعه قوانین** (۱۳۶۶)، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.

۱۵- مهرپرور، حسین (۱۳۸۷)، **مختصر حقوق اساسی**، جلد اول، تهران: انتشارات دادگستر.

۱۶- وکیل، امیرساعد و عسگری، پوریا (۱۳۷۸)، **حقوق اساسی در نظم کنونی**، جلد اول، تهران: انتشارات مجد.