

عنوان پژوهش

خاستگاه و کارکردهای دیوان محاسبات فرانسه

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۰۵

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۱/۲۷



شناسنامه

عنوان:

**خاستگاه و کارکردهای دیوان محاسبات
فرانسه**

مؤلف:

مصطفی منصوریان

ناظر علمی:

سید محمد مهدی غمامی

دفتر مطالعات تطبیقی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۰۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خاستگاه و کارکردهای دیوان محاسبات فرانسه

فهرست مطالب

مقدمه.....	۳
۱- مبانی تشکیل دیوان محاسبات در فرانسه.....	۴
۲- چگونگی پیدایش دیوان محاسبات فرانسه.....	۴
۳- ساختار دیوان محاسبات فرانسه.....	۶
۴- وظایف دیوان محاسبات در فرانسه.....	۷
۴- ۱ کمک به پارلمان و دولت در جهت کنترل اجرای بودجه.....	۸
۴ - ۲ به عنوان دادگاه مالی.....	۹
۴ - ۳ آگاهی دادن به شهروندان.....	۹
جمع بندی.....	۹
منابع و مآخذ.....	۱۱

مقدمه

به طور کلی امروزه نهادهای عالی رسیدگی به حساب‌های عمومی در دو دسته شاخص قابل تقسیم‌بندی می‌باشند، هر چند که این مسئله از تنوع و در هم آمیختگی‌های بسیاری نیز برخوردار می‌باشد. در دسته اول موسوم به مدل ناپلئونی^(۱)، نهاد حسابرِس به عنوان یک دادگاه در قوه قضائیه دارای دو صلاحیت قضایی و اداری می‌باشد و نسبت به قوای مقننه و مجریه دارای استقلال می‌باشد. این دادگاه می‌تواند تمام نهادهای عمومی را مورد حسابرسی قرار دهد. این مدل از حسابرسی به طور خاص در نظام‌های حقوقی رومی ژرمنی استفاده شده است. غیر از فرانسه ایتالیا، اسپانیا، پرتغال، ترکیه و بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای آفریقایی فرانسوی زبان از این مدل در نظام حقوقی خود استفاده می‌نمایند. در مدل دیگر موسوم به مدل وست‌مینستر^(۲)، نهاد حسابرِس نهاد مستقلی است که صرفاً به ارائه گزارش به پارلمان مبادرت می‌ورزد. نهاد مزبور هیچ نوع کارکرد قضایی نداشته و در صورت لزوم، یافته‌های خود را برای امعان نظر به مراجع قانونی دیگر ارجاع می‌دهد. این مدل از نظام انگلستان نشئت گرفته^(۳) و در بسیاری از نظام‌های حقوقی کامن لو رواج دارد. استرالیا، کانادا، زلاندنو از جمله کشورهایی هستند که از این مدل در نظام حقوقی خود بهره برده‌اند.

دیوان محاسبات فرانسه^(۴) دارای هر دو صلاحیت قضایی و اداری می‌باشد که از هر دو قوه مجریه و مقننه مستقل می‌باشد و جزء جدایی‌ناپذیر قوه قضائیه به حساب می‌آید. دیوان محاسبات فرانسه علاوه بر مشارکت در نظارت اداری بر اجرای بودجه، به حساب‌ها رسیدگی قضایی نیز می‌کند و حساب کلیه ذی‌حسابان و صاحب‌جمعان را اعم از اینکه در حساب آنها اختلافی کشف شده باشد یا خیر، مورد رسیدگی قرار می‌دهد و همچنین هر ساله به کلیه ذی‌حسابان مفاد حساب ارائه می‌نماید.

1. the Napoleonic system
2. the Westminster system
3. the Exchequer and Audit Departments Act of 1866
4. La Cour des Comptes

۱- مبانی تشکیل دیوان محاسبات در فرانسه

با وقوع انقلاب مردم فرانسه و تأکید مردم بر اعمال نظارت بر دولت علی الخصوص مسائل مالی، دیوان محاسبات فرانسه مبتنی بر مواد ۱۳ و ۱۴ اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ میلادی^(۱) شکل گرفت. بر اساس ماده (۱۳) اعلامیه حقوق بشر و شهروند: «به منظور نگهداشت نیروهای همگانی و تأمین مخارج مدیریتی، همه مردم باید به حکومت کمک مالی کنند. این پرداخت باید به صورت منصفانه از مردم جمع آوری شود و به نسبت درآمدشان وابسته باشد.» و مطابق با ماده ۱۴ اعلامیه نیز: «همه شهروندان حق تصمیم‌گیری، به شخصه و یا توسط نمایندگان خود و نیز آگاهی درباره میزان مالیات‌ها، چگونگی جمع‌آوری و خرج شدن آنها و مدت زمان برقراری آنها را دارند و این حق به عنوان ضرورتی در مشارکت همگانی به شمار می‌رود.» علاوه بر این، اعلامیه مزبور تضمین لازم برای اعمال این نظارت را هم در ماده (۱۵) فراهم آورده است: «جامعه حق دارد که هر کدام از ماموران و مسئولانی که در خدمت همگانی هستند را بر مبنای مدیریتشان مورد بازخواست قرار دهد.»

ماده (۲-۴۷) قانون اساسی فرانسه در بخش پنجم مربوط به دولت بیان می‌دارد که: «دیوان محاسبات در کنترل و نظارت بر عملکرد و فعالیت دولت به پارلمان کمک می‌کند.»^(۲)

همچنین لازم به ذکر است که قانون «دادگاه‌های مالی» که آخرین اصلاحات آن مربوط به سال ۲۰۱۳ میلادی می‌باشد^(۳) نیز به طور مفصل به دیوان محاسبات پرداخته است و در این نوشتار در تبیین وظایف و اختیارات دیوان از این قانون استفاده شده است.

۲- چگونگی پیدایش دیوان محاسبات فرانسه

برای نخستین بار در جهان، پس از انقلاب کبیر فرانسه حق تصویب مخارج و

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789

2. Article 47-2: "La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens..."

3. Code des juridictions financières (Dernière modification: 29 décembre 2013)

پیش‌بینی درآمدها و نظارت بر اجرای بودجه محقق شد و در سال ۱۸۰۷ میلادی در زمان حکومت ناپلئون بناپارت، دیوان محاسبات فرانسه در آن کشور تاسیس شد و اصول و مقررات و تشکیلات آن رشد و توسعه یافته و مورد تقلید و اقتباس سایر کشورها از جمله ایران قرار گرفت. (پیرنیا، ۱۳۴۸: ۲۲۰)

وظیفه اصلی دیوان محاسبات فرانسه، نظارت بر حساب‌های عمومی است که البته تاریخچه شکل‌گیری آن به نگهداری اسناد مالی خزانه برمی‌گردد. سابقاً در فرانسه، حساب‌های مالی دولت حتی در زمان سفر همراه پادشاه بود و در سال ۱۱۹۴ میلادی در جنگی که بین ریچارد اول^(۱) پادشاه انگلستان و فیلیپ دوم^(۲) پادشاه فرانسه رخ تمام حساب‌های مالی کشور فرانسه که در صندوق‌هایی همراه پادشاه بودند به دست پادشاه انگلستان افتاد و این باعث شد تا فیلیپ دوم به فکر نگه‌داری اسناد و حساب‌های مالی دولت در جای ثابتی باشد و بدین ترتیب فکر اولیه تشکیل دیوان محاسبات شکل گرفت.

در سال ۱۲۵۶ میلادی دیوان شاهی^(۳) ایجاد شد که شهرداران باید هر ساله حساب‌هایشان را به این دیوان ارسال می‌کردند. چند سال بعد و در سال ۱۳۰۳ میلادی اتاق محاسبات پاریس^(۴) شکل گرفت که در خصوص مسائل مربوط به مالیه بر دیوان شاهی رجحان یافت و تا انقلاب کبیر فرانسه دوام داشت و در پایان قرن چهاردهم، اتاق محاسبات پاریس تبدیل به نهادی مستقل و جدا از دیوان شاهی گردید.

بعد از انقلاب کبیر فرانسه قانون ۱۶ سپتامبر سال ۱۸۰۷ میلادی، دیوان محاسبات فرانسه را ایجاد کرد که به‌عنوان پیکره‌ای واحد و متمرکز برای کنترل حساب‌های عمومی دارای قدرت و ابزارهای لازم بود و در مقایسه با اختیارات محدودی که اتاق محاسبات داشت، دیوان محاسبات در ردیف دیوان عالی کشور قرار گرفت.

دیوان محاسبات در زمان ناپلئون بناپارت در سال ۱۸۰۷ میلادی، صرفاً به امپراتور گزارش‌دهی می‌کرد و به‌تدریج دچار تغییراتی شد و در ادامه توانست مطابق ماده ۱۵ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه ساختار جدیدی به خود بگیرد و در جمهوری

1. Richard I (8 September 1157 – 6 April 1199)
2. Philip II (21 May 1527 – 13 September 1598)
3. Cour du roi (CuriaRegis)
4. La Chambre des comptes de Paris

پنجم فرانسه نیز در ماده ۴۷ قانون اساسی درج گردید. (Jean-Raphael and Baldacchino, Adeline, 2013)

۳- ساختار دیوان محاسبات فرانسه

دیوان محاسبات فرانسه دارای هر دو صلاحیت قضایی و اداری می‌باشد. دیوان از هر دو قوه مجریه و مقننه مستقل می‌باشد و جزء جدایی‌ناپذیر قوه قضاییه به حساب می‌آید و تضمین می‌نماید که بودجه‌های عمومی مطابق قانون و مقررات به مصرف رسیده باشند.^(۱) (Prétot, 2000: 323) در واقع، دیوان یک دادگاه اداری به‌شمار می‌رود که از نقطه‌نظر تشکیلاتی و وظایف و ساختار تصمیم‌گیری به دادگاه قضایی شباهت دارد و حتی طبق تصریح قانون مربوطه^(۲) اعضاء دیوان محاسبات، از صلاحیت دادرسی برخوردار می‌باشند و دولت و پارلمان فرانسه را در نظارت بر اجرای قوانین مالی کمک می‌نمایند^(۳) و در این راستا نیز ادارات دولتی، شرکت‌های دولتی و برخی نهادهای دیگر را مورد رسیدگی و حسابرسی قرار می‌دهند.^(۴)

بنابراین دیوان محاسبات کشور فرانسه علاوه بر مشارکت در نظارت اداری بر اجرای بودجه به حساب‌ها رسیدگی قضایی نیز می‌کند و حساب کلیه ذی‌حسابان و صاحب‌جمعان را اعم از اینکه در حساب آنها اختلافی کشف شده باشد یا نباشد، مورد رسیدگی قرار می‌دهد و همچنین هر ساله به کلیه ذی‌حسابان مفاصا حساب می‌دهد تا ضمن «بری الذمه شدن»، در پایان سال مالی هر یک از سال‌های اجرای بودجه، چنانچه اختلاف حسابی مشاهده شد در همان سال به پرونده مربوط رسیدگی شود و بدین ترتیب پرونده‌های سنوات گوناگون روی هم انباشته نشوند.^(۵) (قاضی، ۱۳۶۸:

1. Article L111-3-1 A Créé par LOI n°2011-900 du 29 juillet 2011 - art. 62, , Code des juridictions financières

2. Article L120-1 Créé par Loi n°2006-769 du 1 juillet 2006 - art. 3 JORF 2 juillet 2006, Code des juridictions financières

3. Article L111-2 Créé par Loi 94-1040 1994-12-02 jorf 6 décembre 1994, Code des juridictions financières

4. Article L111-3-1 A et Article L111-4 et Article L111-5, Code des juridictions financières

۵. به‌موجب اصل (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان محاسبات به‌عنوان یک نهاد قانون اساسی و البته ذیل مجلس شورای اسلامی صلاحیت های مالی ناظر به بودجه عمومی کشور را در اختیار گرفته است.

(۵۴۱)

لازم به ذکر است که در فرانسه، در هر منطقه و استان و بخشدار یک حسابدار مستقیم خزانه وجود دارد و در هر منطقه یک اتاق منطقه ای محاسبات^(۱) وجود دارد که وظایف دیوان محاسبات را انجام می دهد. پرونده هایی که در این نهادها مورد قضاوت قرار می گیرند قابل تجدیدنظر در دیوان محاسبات خواهند بود.^(۲) دیوان، نظارت دائمی بر عملکرد این اتاق های منطقه ای دارد.^(۳)

دیوان محاسبات متشکل از رئیس دیوان محاسبات^(۴)، روسای شعب^(۵)، مستشاران ارشد^(۶)، مستشاران متخصص^(۷)، حسابداران^(۸)، دادستان کل^(۹) و دادرسان^(۱۰) می باشد^(۱۱) که این اعضا دارای منصب قضا بوده و غیر قابل انفصال می باشند.^(۱۲) همچنین شایان ذکر است که شورای عالی دیوان محاسبات نیز به عنوان بازوی مشورتی دیوان وجود دارد که در خصوص صلاحیت، کارکرد و سازمان دیوان به رئیس دیوان مشورت می دهند.^(۱۳)

رئیس دیوان، روسای شعب، مستشاران ارشد و دادستان کل به موجب تصویب نامه هیات وزیران و سایر دادرسان نیز به حکم رئیس جمهور منصوب می شوند.^(۱۴)

۴- وظایف دیوان محاسبات در فرانسه

اهم وظایف دیوان محاسبات فرانسه را می توان به شرح ذیل بیان نمود:

1. Chambre régionale des comptes
2. Article L111-1 Modifié par LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 2, Code des juridictions financières
3. Article L111-10 Modifié par Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 - art. 1, Code des juridictions financières
4. Le premier président
5. Les présidents de chambre
6. Les conseillers maîtres
7. Les conseillers référendaires
8. Les auditeurs
9. Le procureur général
10. magistrats
11. Article L112-1 Modifié par Loi n°2006-769 du 1 juillet 2006 - art. 17 JORF 2 juillet 2006, Code des juridictions financières
12. Article L120-1 Créé par Loi n°2006-769 du 1 juillet 2006 - art. 3 JORF 2 juillet 2006, Code des juridictions financières
13. Article L112-8 Modifié par LOI n°2012-347 du 12 mars 2012 - art. 95, Code des juridictions financières
14. Article L121-1 et Article L121-2 et et Article L121-3 Créé par Loi 94-1040 1994-12-02 jorf 6 décembre 1994, Code des juridictions financières

۴-۱ کمک به پارلمان و دولت در جهت کنترل اجرای بودجه

مطابق بند ۲ ماده ۴۷ قانون اساسی، کمک به پارلمان و دولت در نظارت بر اجرای قوانین بودجه به دیوان محاسبات محول شده است و مطابق ماده ۲۴ قانون اساسی^(۱)، پارلمان مأمور ارزیابی سیاست عمومی است. از همین روی جهت همکاری با پارلمان و جهت اجرای این مأموریت، دیوان هر سال گزارشی را به پارلمان ارائه می‌دهد که این گزارش درباره ارزیابی اقتصاد ملی و جهت‌دهی به مالیه عمومی است.^(۲) این مدارک به مانند گزارشات مقدماتی برای اعضای پارلمان در هنگام بحث‌های بودجه‌ای و مالی و جهت‌گیری‌های بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند.

علاوه بر این، دیوان محاسبات فرانسه گزارشی را هر ساله به پارلمان ارائه می‌نماید که در آن به دقت موارد قصور دولت از اجرای بودجه یا عدم صداقت دولت در اجرای قوانین بودجه‌ای یا غیرقابل اعتماد بودن اجرای بودجه با ارائه مستندات لازم مورد اشاره قرار می‌گیرد.^(۳)

همچنین، دیوان محاسبات فرانسه مکلف است گزارش سالیانه‌ای خطاب به ریاست جمهوری تهیه کند و به پارلمان نیز ارائه نماید. این گزارش باید متضمن پاسخ‌های وزیران، نمایندگان حکومت‌های محلی، موسسات، شرکت‌ها، گروه‌ها و دستگاه‌های ذی‌نفع باشد؛ گزارش و پیوست‌ها در روزنامه رسمی چاپ می‌شود. قانون‌گذار با اتخاذ چنین تدبیری به دستور دهندگان، ذی‌حسابان و اشخاص ذی‌ربط هشدار می‌دهد که در اجرای اصول دموکراسی، اعمال و رفتار آنها مورد قضاوت مردم فرانسه قرار می‌گیرد.

همین‌طور در مواردی که دولت تغییری در اعتبارات انجام می‌دهد که باید در اولین فرصت آن تغییرات را به تصویب مجلس برساند، دیوان موظف است این تغییر در اعتبارات را جهت در جریان قرار دادن پارلمان به پارلمان گزارش دهد.^(۴)

1. Article 24 : "Il évalue les politiques publiques."

2. Article LO132-1 Créé par Loi 94-1132 1994-12-27 jorf 28 décembre 1994, Code des juridictions financières

3. Article LO132-2-1 Créé par Loi n°2005-881 du 2 août 2005 - art. 12 JORF 3 août 2005, Code des juridictions financières

4. Article L132-6 Créé par LOI n°2011-900 du 29 juillet 2011 - art. 63, Code des juridictions financières

علاوه بر این موارد، دیوان ملزم است که هر سال یک گزارش درمورد وضعیت مالی عمومی به پارلمان بدهد، این گزارش کمک زیادی به جهت‌گیری بحث‌های بودجه می‌کند. همچنین یک گزارش در مورد قانون بودجه تامین اجتماعی به پارلمان ارسال می‌نماید.

۴-۲ به عنوان دادگاه مالی

دیوان محاسبات، حساب‌های حسابداران عمومی را مورد قضاوت قرار می‌دهد و همچنین مرجع تجدید نظر آراء صادره از اتاق‌های محاسبات محلی و منطقه‌ای می‌باشد.^(۱) دیوان در مورد حساب‌های ارائه شده از طرف کسانی که توسط دیوان به عنوان اشخاصی اعلام گردیده‌اند که فاقد سمت حسابدار دولتی بوده و در وجوه عمومی دخل و تصرف نموده‌اند نیز قضاوت می‌نماید. دیوان می‌تواند از ادارات و دستگاه‌های تحت نظارت خود کلیه مدارک مربوط به مدیریت مالی آنها را از هر قبیل که باشند خواستار شود.

۴-۳ آگاهی دادن به شهروندان

گزارش‌های سالانه‌ای که دیوان به مجلس یا دولت می‌دهد در نشریات دیوان منتشر و در دسترس عموم قرار می‌گیرند و این خود عامل مهمی در جهت آگاهی به شهروندان در نحوه کنترل حساب‌های عمومی است. احزاب، تشکله‌ها، سندیکاها و در نهایت تک تک مردم در جریان شفاف مالی دولت قرار می‌گیرند و در صورت انحراف دولت می‌توانند به موقع دست به اقدام بزنند.

جمع بندی

دیوان محاسبات فرانسه دارای هر دو صلاحیت قضایی و اداری می‌باشد که البته از هر دو قوه مجریه و مقننه مستقل می‌باشد و جزء مستقل قوه قضائیه به حساب می‌آید. دیوان محاسبات فرانسه علاوه بر مشارکت در نظارت اداری بر اجرای بودجه به حساب‌ها رسیدگی قضایی نیز می‌کند و حساب کلیه ذی‌حسابان و صاحب‌جمعان را

اعم از اینکه در حساب آنها اختلافی کشف شده باشد یا نباشد، مورد رسیدگی قرار می‌دهد. طبق بند ۲ ماده ۴۷ قانون اساسی فرانسه، کمک به پارلمان و دولت در نظارت بر اجرای قوانین بودجه به دیوان محاسبات محول شده است و از همین روی، جهت همکاری با پارلمان و جهت اجرای این مأموریت، دیوان هر سال گزارشاتی را آماده کرده و به پارلمان و دولت ارائه می‌دهد که در جهت‌گیری‌های بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند.

منابع و مأخذ

منابع فارسی:

۱. پیرنیا، حسین (۱۳۴۸)، مالیه عمومی، مالیات‌ها و بودجه، تهران: کتابخانه ابن سینا
۲. زندی حقیقی، منوچهر (۱۳۴۶)، مالیه عمومی، خزانه و بودجه، تهران: انتشارات آذر
۳. قاضی، ابوالفضل (۱۳۶۸)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران

منابع لاتین:

4. Prétot, X. (2000), "La Cour des Comptes et le principe de l'Impartialité du Juge", *Revue du Droit Public* (2), 323-336
5. Alventosa, Jean-Raphael and Baldacchino, Adeline (2013), An Overview of the Cour des Comptes of France, *International Journal of Government Auditing*

منابع قانونی:

6. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789
7. la Constitution du 4 octobre 1958 de français
8. Code des juridictions financières (Dernière modification: 29 décembre 2013)

پایگاه‌های اینترنتی:

9. <http://www.legifrance.gouv.fr/>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir