

Backgrounds of Evolution in the Supervision of the Court of Accounts of the Country from the Point of View of the Political-Legal Principles of the New Functions of the French Court of Accounts

Ayat Mulaee

Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Iran. (Corresponding Author)

amulaee@tabrizu.ac.ir

Farshid Bandehali

Ph.D student in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Iran.

farshidbandehali@gmail.com

Date Received: 2023/12/16

Date of Release: 2024/2/3

Abstract

The authorities of the government and the controls governing it in France show that creating moderation in the application of the principle of authority in order to secure public interests is based on something much more than the text of the constitution and includes a complex set of goals, norms and official structures and It is informal. The French Court of Auditors is one of these official structures that, despite the lack of a text-oriented position in the constitution of this country; At the same time, according to the law, it has a fundamental position in the field of control and supervision of the budget and public finance. It is quite clear that such a position and supervisory activity can have a substantive effect on the Court of Accounts in our country. In addition to the fact that the legal personality of this supervisory body was modeled after the French Court of Accounts; In its functions, it has always been influenced by external regulatory solutions, which, especially in the opinion of experts in the accounting and auditing professions, their implementation by the originating institution has been successful. For this reason, the con-

ducted research, the sources of which have been collected in a library method and subjected to a descriptive–analytical study, tries to provide an answer to the question that: the political–legal factors that shape the basic position beyond the text of the Constitution for the French Court of Auditors and What are its functions?, to show that regardless of these factors, any philosophy of activity of the main supervisory institution is dependent and related to them; The possibility of implementing a successful new and imported surveillance program is only an idea that basically depends on the relevant translated texts and documents. In this regard, the results of the investigation of this question show that the existential philosophy of the supervisory organization of the French Court of Auditors is intertwined with some fundamental principles and concepts of the French public law as an organic and progressive order, in such a way that the conditions and tools of control The principle of authority, which guarantees the stability of these principles and the provision of public interests in a republic system with special sovereign powers, is first provided from within this group and independent of any external requirements. For this reason, although these principles have basic dignity such as the declaration of human and citizen rights in 1789; But the high position of protecting the fundamental rights of the nation by the Court of Audit of France is not due to any specific text of the constitution.

Key word: Separation of powers, government authorities, equality, public interest, public service, court of accounts.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، بهار ۱۴۰۳، شماره ۳۸
مقاله علمی پژوهشی

پیش‌زمینه‌های تحول در نظارت‌های دیوان محاسبات کشور از منظر اصول سیاسی - حقوقی مؤجد کارکردهای نوین دیوان محاسبات فرانسه

آیت مولائی^۱، فرشید بنده علی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۹/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۱۴

چکیده

اقتدارات حاکمیت و کنترل‌های حاکم بر آن در فرانسه، نشان می‌دهد ایجاد اعتدال در اعمال اصل اقتدار به منظور تأمین منافع عمومی بر چیزی بسیار بیشتر از متن قانون اساسی استوار و متضمن مجموعه‌ای پیچیده از اهداف، هنجارها و ساختارهای رسمی و غیررسمی است. دیوان محاسبات فرانسه، یکی از این ساختارهای رسمی است که با وجود فقدان جایگاه متن‌محور در قانون اساسی این کشور؛ در عین حال به تصریح همین قانون، دارای جایگاهی اساسی در حوزه کنترل و نظارت بر بودجه و مالیه عمومی است. اینکه چنین جایگاه و فعالیت نظارتی چه تأثیری ماهوی می‌تواند بر دیوان محاسبات در کشور ما داشته باشد، موضوع کاملاً روشن است. علاوه بر آنکه شخصیت حقوقی این نهاد ناظر با الگوبرداری از دیوان محاسبات فرانسه شکل گرفته است؛ در کارکردهای خود نیز همواره متأثر از راهکارهای نظارتی خارجی بوده که بویژه در باور صاحب‌نظران حرفه‌های حسابداری و حسابرسی، اجرای آنها توسط نهاد مبداء موفقیت‌آمیز بوده است. به همین دلیل، تحقیق انجام شده که منابع آن به روش کتابخانه‌ای گردآوری و مورد بررسی توصیفی - تحلیلی قرار گرفته است، سعی دارد با ارائه پاسخی به این سؤال که: عوامل سیاسی - حقوقی شکل‌دهنده جایگاه اساسی فراتر از متن قانون اساسی برای دیوان محاسبات فرانسه و کارکردهای آن کدامند؟ نشان دهد که بدون توجه به این عوامل که هرگونه فلسفه فعالیت نهاد ناظر اصلی، منوط و مربوط به آنهاست؛ امکان اجرای یک برنامه نظارتی موفقیت‌آمیز نوین و وارداتی، تنها ایده‌ای است که اساساً بر روی متون و اسناد ترجمه شده مربوطه مطلوب می‌نماید. در همین رابطه، نتایج بررسی این پرسش نشان می‌دهد فلسفه وجودی سازمان نظارتی دیوان محاسبات فرانسه با برخی اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی فرانسویان به مثابه یک نظم اندام‌وار و پیش‌رونده، به گونه‌ای درهم تنیده شده‌اند که شرایط و لوازم کنترل اصل اقتدار که ضامن پایداری این اصول و تأمین منافع عمومی در یک نظام جمهوری با اقتدارات ویژه حاکمیتی است را ابتدا از درون این مجموعه و فارغ از هرگونه الزام خارجی فراهم می‌کنند. به همین خاطر، اگرچه این اصول دارای شأن اساسی نظیر اعلامیه حقوق بشر و شهروند سال ۱۷۸۹ هستند؛ اما جایگاه رفیع پاسداری از حقوق اساسی و بنیادین ملت توسط دیوان محاسبات فرانسه، مرهون هیچ متن خاصی از قانون اساسی نیست.

کلیدواژه‌ها: تفکیک قوا، اقتدارات دولت، برابری، نفع عمومی، خدمت عمومی، دیوان محاسبات.

۱. دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ایران. (نویسنده مسئول) amulaee@tabrizu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، ایران. farshidbandehali@gmail.com

مقدمه

یکی از تغییرات مهم دنیای بشری که بعد از انقلاب آمریکا و فرانسه در اواخر قرن هجدهم به وجود آمد، پیدایش قانون اساسی به عنوان بالاترین هنجار حقوقی - سیاسی جامعه شامل: اصول دولت، ساختار حکومت و حقوق بنیادین الزامی برای همه است. باین حال، برخی از متفکران از همان ابتدای شکل‌گیری قانون اساسی به معنای مدرن، متوجه این نکته کلیدی شدند که نمی‌توان یک متن را به عنوان خُسن ختام همه امور دانست؛ زیرا از یک طرف، هیچ‌وقت نمی‌توان تمام خواسته‌های مردم، اصول حکمرانی و اداره امور شهروندان با اجرای قواعد حقوقی را در یک متن گنجانده و این متن فقط نمادی از ارزش‌های مهم مورد وفاق قدرت مؤسس است. از طرف دیگر، نمی‌توان جهان واقعی را رام یک متن کرد و ممکن است اجتماع سیاسی به سمت و سویی دیگر برود که هیچ تناسبی با قانون اساسی ندارد؛ زیرا این قانون، همان‌طور که مقامات را محدود می‌کند، به آنها قدرت هم می‌بخشد (مرادخانی، ۱۳۹۷: ۱۰۷-۱۰۰). بر این اساس، به باور حقوقدانان، نظم مبتنی بر قانون اساسی، فراتر از متن قانون اساسی است؛ به همین دلیل، دربارهٔ معناشناسی اصطلاح «رژیم» بسیاری معتقدند این اصطلاح فراتر از متن قانون اساسی و متضمن مفاهیم، اهداف، هنجارها، رویه‌های پذیرفته‌شده و ساختارهای رسمی و غیررسمی اقتدار است که همگی درهم تنیده شده‌اند (لاگلین، ۱۳۹۲: ۹۴).

این هنر قانون اساسی در برقراری تعادل و ارتباط بین دو رویکرد یادشده، با اندک تأملات فکری دربارهٔ راهکارهای تضمین حقوق اساسی ملت در قانون اساسی کنونی فرانسه قابل درک است. با وجود آنکه این قانون، اعمال اقتدارات تجزیه‌ناپذیر حاکمیت بر کل جمهوری را به منظور تضمین حقوق اساسی در این کشور، به عنوان «نهاد حقوقی» و در قالب شبکهٔ پیچیده‌ای از کنترل و نظارت نهادهای ناظر مانند دیوان محاسبات؛ غیرشخصی‌سازی کرده است؛ اما در مقابل، علی‌رغم قائل بودن به جایگاه و نقش محوری دیوان محاسبات و تمامی شئون کارکردی آن در این رابطه، تعریف و تفصیلی از این جایگاه و ماهیت حقوقی آن به عمل نیاورده است. به همین دلیل، تحقیق انجام شده با این فرض که کنترل اقتدارات مالی دولت به وسیله دیوان محاسبات فرانسه، فراتر از توجیه‌پذیر بودن در متن قانون اساسی و بنابر ضرورت دفاع از مفاهیم و ارزش‌های بنیادین ایجادکننده نظام جمهوری در این کشور صورت می‌پذیرد؛ سعی دارد با بررسی توصیفی - تحلیلی منابع گردآوری شده به شیوهٔ کتابخانه‌ای، به سوال ذیل پاسخی منطقی ارائه دهد:

- عواملی که جایگاه اساسی فاقد متن در قانون اساسی را برای دیوان محاسبات فرانسه و کارکردهای آن شکل داده‌اند، کدامند؟

پاسخ به این پرسش از منظری دیگر نیز اهمیت دارد و آن اینکه؛ با وجود تغییرات تدریجی به عمل آمده در ساختار دیوان محاسبات از دوران انقلاب فرانسه تاکنون، کارکردهای مذکور به منظور دفاع از حقوق و

اصول بنیادینی مانند آنچه در مفاد مواد (۱۳) الی (۱۵) اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ فرانسه برای ملت به رسمیت شناخته است؛^۱ آن چنان از جایگاه تثبیت شده‌ای در نظام سیاسی و حقوقی عمومی فرانسه برخوردارند که گویا هیچ‌گاه، منازعات و اختلاف نظر جدی درباره وجود آنها، چه در فرانسه قدیم و چه جدید به وضوح وجود نداشته است. درمقابل، این کارکردها از اصل تحول‌پذیری که تضمین‌کننده پویایی و بقای یک سازمان رسمی است نیز دور نمانده‌اند. چنانکه دیوان محاسبات فرانسه، ضمن اصرار بر حفظ نظم نظارتی کهن خود، پذیرای شیوه‌های نوین نظارتی چون حسابرسی عملکرد مدیران که توسط دیگر هم‌تایان غربی این نهاد ناظر ارائه و اجرا می‌شود نیز بوده و هست؛ عملکرد دوگانه نظارتی که به طریق مشابه مورد تقلید و پیگیری دیوان محاسبات در کشور ما نیز قرار دارد. با این تفاوت که در کشور ما، به زعم حمایت‌دیرین دیوان محاسبات از شیوه نظارتی حسابرسی رعایت که مستلزم انطباق عملکرد مالی سازمان‌ها و مسئولان اداری با قانون و احراز و ارجاع تخلفات و بی‌قاعدگی‌ها در این زمینه به دادسرای دیوان است؛ بویژه در دو دهه اخیر، به واسطه نگارش متون تحقیقاتی که سیستم‌های نوین حسابداری و حسابرسی و موفقیت اجرای آنها در دنیای غرب را بررسی کرده‌اند،^۲ این نگرش نیز در اذهان برنامه‌ریزان نظام نظارتی کشور ایجاد شده که حمایت از شیوه‌های نظارتی پیشین دیوان، امری منسوخ و حتی اشتباه است و باید به فکر جایگزینی آنها با روش‌های اصطلاحی نوینی مانند حسابرسی عملکرد بود. نگرشی به ظاهر حامی تعامل‌پذیری حقوقی و فنی دیوان با دنیای جدید، اما قابل تأمل به جهت گسست یکباره از نظم نظارتی دنیای قدیم؛ موجب عدم ثبات و پایداری در صلاحیت‌های حوزه قضایی دیوان و عدم توانایی در پیاده‌سازی شیوه‌های نوین نظارتی پس از حدود دو دهه، تأکید بر ضرورت اجرای آنها دارد.

در هر حال؛ اینکه ماهیت فنی و باید و نبایدهای این شیوه‌های نوین نظارتی چیست؟ پرسشی است که مجال بحث در تحقیقات دیگری را طلب می‌کند؛ اما اینکه آیا برای اجرای آنها باید نظام نظارتی موجود را کنار گذاشت یا می‌توان ارتباط منطقی میان این دنیای جدید و قدیم برقرار کرد و در این صورت، این ارتباط چگونه برقرار می‌شود؟ پرسش‌هایی است که این تحقیق درصدد یافتن راه‌حل آن از طریق ارائه پاسخ به پرسش اصلی یاد شده است.

۱. حقوق عنوان شده در این مواد شامل: «حق مشارکت همگانی و برابر ملت در تأمین مخارج مدیریتی و نگهداشت نیروهای همگانی»، «حق تصمیم‌گیری و نیز آگاهی درباره میزان مالیات‌ها، چگونگی جمع‌آوری و خرج شدن آنها» و «حق بازخواست مأموران و مسئولان به خدمت عمومی» می‌باشند.

۲. برای مشاهده نمونه‌ای از این تحقیقات نک: - یزدان‌شناس، محمد؛ ایمانی، حمیدرضا (۱۳۹۹)، «بررسی حسابرسی عملکرد از دیدگاه حساب‌برسان دیوان محاسبات کشور»، مجله حسابداری سلامت، شماره ۱، صص ۱۴۰-۱۵۹.

- صفائی‌نسب، عبدالله و همکاران (۱۳۹۸)، «بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت حسابرسی عملکرد در دیوان محاسبات کشور با رویکرد فازی»، مجله دانش حسابرسی، شماره ۷۷، صص ۱۸۹-۱۶۶.

۱- پدیداری نظام نوین دیوان در اندیشه تفکیک قوا نزد فرانسویان

با نگاهی به اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ فرانسه، مشخص می‌شود اندیشه تفکیک قوا، مفهوم بنیادینی است که نظام جمهوری فرانسوی را شکل داده و این اصل بنیادین، همان‌گونه که مقدمه اعلامیه بیان می‌دارد: «همواره در جلوی دیدگان اعضای جامعه مدنی قرار دارد تا پیوسته به آنها، حقوق و وظایفشان را یادآوری کند». اهمیت این اصل از نگاه فرانسویان تا آنجاست که مطابق ماده (۱۶) این اعلامیه: «هیچ جامعه‌ای دارای قانون اساسی شناخته نمی‌شود؛ مگر آنکه تفکیک قوا انجام شده و آزادی نظارت بر قدرت تضمین گشته باشد». دلیل این اهمیت بیش از همه مرهون اندیشه‌های فکری واضح اصل تفکیک قوا یعنی منتسکیو است. او ضرورت وجودی این اصل را چنین بیان می‌کند: «تجربه همیشگی به ما می‌نمایند که هر انسان صاحب قدرتی به سوءاستفاده از آن گرایش دارد و آن قدر به جلو می‌تازد تا به حد و مرز برخورد برای آنکه نتوان از قدرت استفاده نامطلوب کرد؛ بایستی که قدرت، قدرت را متوقف کند». به باور وی: «هنگامی که قوه مقننه با قوه مجریه در یک شخص یا در مجموعه‌ای از مقامات جمع شود، دیگر آزادی وجود نخواهد داشت..... و اگر یک فرد یا مجموعه‌ای از نجبا و خواص یا تعدادی از مردم، هر سه قوه را در دست گیرند؛ آن وقت همه چیز به خطر خواهد افتاد». پس در اندیشه منتسکیو، این اصل در واقع ابزاری است که به وسیله آن: «قدرت، قدرت را مهار می‌کند». (دومنتسکیو، ۱۳۴۴: ۱۶۴-۱۶۳) شیوه‌ای که او برای تحدید قدرت حاکمیت مطرح می‌کند، عبارت است از: ۱- قوا از یکدیگر متمایز و منفکند. ۲- نهادهای سیاسی - حقوقی مناسبی که وظایف مربوط به هر یک از قوای سه‌گانه را تجسم می‌بخشند، ساخته و پرداخته و تنظیم شوند. ۳- این سه قوه، طوری در برابر هم نهاده شوند که در عین به سامان شدن کار دولت و تمشیت امور حکومت، مرز توقف یکدیگر را بررسی کنند و امکان تجاوز از اختیارات را از یکدیگر سلب نمایند. او همچنین تفکیک افقی قوا را پیشنهاد می‌دهد و قوه مقننه و مجریه را به دو نهاد اولیه تقسیم می‌کند؛ اما در عین حال، حاکمیت بین قوا نزد او متعلق به قوه مجریه است که: «همیشه باید در دستان پادشاه باشد؛ چرا که این شعبه از حکومت که شایسته اقدام بدون تاخیر است، توسط یک نفر بهتر اداره می‌شود تا چند نفر؛ درست برعکس قوه مقننه که توسط چند نفر بهتر به وظیفه خود عمل می‌کند». (همان).

فیلسوفی دیگر که تأملات فکری او در ساخت نظام سیاسی فرانسه پس از انقلاب نقش بسزایی دارد، ژان ژاک روسو است. او ابتدا در نظریه قرارداد اجتماعی خود با طرح ایده «حاکمیت ملی»، حاکمیت را از ملت جدایی ناپذیر می‌داند و در ادامه، برای آنکه هیچ اراده‌ای نتواند برتر از اراده ملت قرار گیرد، برخلاف منتسکیو، تفکیک عمودی و سلسله مراتبی قوا را در نظر دارد و بیان می‌کند حاکمیت از طریق قوه مقننه به

قوه مجریه قابل انتقال و سبب بقاء و دوام دولت را وجود قوه مقننه می‌داند.^۱ او در این باره می‌گوید: «اساس زندگی سیاسی بر پایه اقتدار هیأت حاکمه استوار است. قوه مقننه، قلب و قوه مجریه مغز هیأت حاکمه است که فرمان حکومت را به همه اجزا می‌دهد». با این همه، در باور روسو نیز اعمال قدرت حاکمیت توسط قوه مقننه دارای حد و مرز است؛ زیرا تنها پارلمان نیست که ابزار اعمال قدرت حاکمیت به شکل خاص قانون‌گذاری را در دست دارد؛ بلکه در مقابل، قوه مجریه‌ای نیز قرار دارد که به تأسی از هدف نهایی خود یعنی تأمین منافع و خدمات عمومی از اقتدارات قدرت عمومی برخوردار است. همان خدمت عمومی که با ویژگی‌های نسبتاً ناپایدار، جزئی، انعطاف‌پذیر و روزآمد به منظور تأمین نیازهای جامعه، درست نقطه مقابل ویژگی‌های قانون را طلب می‌کند و این بدان معناست که هرگونه تداخل و یا دخالت سوء دو قوه در اعمال اقتدارات یکدیگر، اقتدارگرایی نادرست و فسادانگیز را به همراه دارد. به همین دلیل، در باور روسو: «شایسته نیست که واضح و اجراکننده قانون یکی باشد و هیئت مردم، توجه خود را از دیدهای کلی بگرداند و به سوی موضوعات اختصاصی و جزئی معطوف سازد». لذا بر مبنای فهم روسویی، قوه مقننه فقط باید در حد کلیات و عموماً اظهار نظر کند و تصمیمات او مربوط به امور عمومی باشد و قوه مجریه نیز در جهت اجرای این اصول کلی در زمینه مسائل اختصاصی تصمیم بگیرد (Rousseau, ۲۰۰۸: ۲۱۳-۲۵۶).

با وجود این جدال فکری و تأملات فلسفی مشروطه‌خواهی نزد فرانسویان، جای تعجب نیست که برداشت فرانسوی از تفکیک قوا معادل الگوهای مشابه مانند نظام آمریکایی نباشد؛ زیرا در سطح قانون اساسی، این مفهوم مبتنی بر دو قوه است، نه سه قوه و دیگر آنکه، تفکیک قوا، یک قوه را در برابر قوه دیگر با روش مهار و تعادل قرار نمی‌دهد و دو قوه مقننه و مجریه همانند ایالات متحده «منفک» و مانند انگلستان «مختلط» در یک کابینه نیستند؛ در نتیجه، تعبیر «تفکیک قوا» با یک معنای واحد در حقوق عمومی آمریکا و فرانسه وجود ندارد. حال سؤال این است که چگونه ارتباط بین دو قوه مذکور شکل می‌گیرد و اساساً یک نظام حکومتی فاقد تفکیک قوا، چگونه اصول بنیادین خود که ضامن حقوق و آزادی اساسی ملت است را حفظ کند؟ در پاسخ به این سؤال، یک چیز مسلم است: دو قوه فقط یک قدرت را اعمال می‌کنند: قدرت ملت را؛ به نحوی که آنها به معنای دقیق کلمه، نه «قوا» بلکه به عنوان «ارگان» محسوب می‌شوند. بر این اساس، اگر ایده‌های مونتسکیو و روسو برای توضیح مدل فرانسوی جمهوری همچنان به روز و کارآمد باقی مانده، به این دلیل است که هرچند قدرت حاکمیت یگانه و غیرقابل تجزیه از ملت است؛ اما در دستان یک ارگان واحد قرار نمی‌گیرد؛ بلکه صلاحیت‌های ناشی از آن عملاً بین دستان متعدد توزیع یا بین ارگان‌های مختلف تقسیم می‌شود. پس قرائت فرانسوی از تفکیک قوا عبارت است از:

۱. اهمیت سیستم تفکیک قوای عمودی در شکل‌گیری انقلاب فرانسه تا بدان حد است که در فردای انقلاب و در دوران مجلس ملی، هنگامیکه حاکمیت ملت یا همان حاکمیت مردم در فهم روسویی، در ابتدای امر به جای «حاکمیت ملی» نقش‌آفرینی می‌کرد، وجود داشته است. (طباطبایی، ۱۳۹۵: ۲۰)

جدایی بین همه کارکردهای دولت به منظور واگذاری اعمال صلاحیت به ارگان‌های متمایز و مراقبت از آن، که هرکدام به کارکرد خود بسنده کند (زولر، ۱۳۹۶: ۲۳۵-۲۳۲). ساده‌ترین تعبیر از این نظم پیچیده تفکیک قوای فرانسوی را می‌توان این‌گونه بیان کرد: برای اینکه قوای تفکیک شده قدرت، حاکمیت ملت را به پیش ببرند، باید اعمال اقتدارات حاکمیت توسط آنها در حالت «نظم و تعادل» قرار گیرد و برای برقراری این نظم، ابتدا باید سه تعارض اساسی میان قوا حل و هم‌سو شود: ۱- قانون‌گذاری قوه مقننه بر قوه مجریه که باید دارای حد و مرز باشد. ۲- وجود قوه مجریه‌ای که در سنت مشروطه‌خواهی فرانسوی، جانشین نهاد فرمانرواست و بیشترین حق اعمال اقتدارات حاکمیت را فراتر از حدود قانون طلب می‌کند. ۳- قوه قضائیه‌ای که به واسطه سابقه بد فرانسویان از دخالت‌های بی‌حد و حصر آن در قوه مجریه، اعمال اقتداراتش بر این قوه، تنها در رسیدگی به جرایم کیفری محدود می‌شود. در این صورت است که نقش نهادهای ناظری مانند شورای دولتی و دیوان محاسبات و در دفاع از ارزش‌های بنیادینی چون اصل تفکیک قوا که در محدوده صلاحیتی قابل اعمال است، مشخص می‌گردد.

۲- مفهوم دولت و اقتدارات آن در فرانسه؛ مفروض اصلی کارکردهای دیوان محاسبات

تحدید قدرت حاکمیت بیش از آنکه حاصل سازوکارهای به‌کارگرفته شده توسط انقلابیون همانند: «اصل تفکیک قوا»، «تدوین قانون اساسی»، «مشارکت مردم در امر حکومت»، «قانونمندی و مسئولیت‌پذیری حکمرانان» باشد، در مفهوم بخشی خاص به این ابزارها توسط فرانسویان نهفته شده که سبب می‌شود این مفاهیم، نوعی نگرش خاص در نظام حقوقی فرانسه را پدید آورند که در نتیجه آن، اندیشه تفکیک میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی، مقید و محدود ساختن عمل دولت به عنوان نیروی حاکم در فرانسه به رویکرد نهادگرایانه در ساخت و اجرای قدرت سیاسی این کشور نهادینه شود. وضعیتی که در نهایت منجر به تقسیم‌ها و تفکیک‌هایی میان حاکمیت و دولت و دیگر بخش‌های مختلف جامعه گردید و به واسطه آن، حقوق عمدتاً سیاسی و اجتماعی که در اعلامیه فرانسویان به عنوان مانیفست حقوق شهروندی به تصویب رسیدند، توانست مفهوم مدرن حاکمیت دولت در اروپای قاره‌ای را به‌گونه‌ای متفاوت از نظام رقیب انگلستان پدید آورد.

درک این تفاوت به ما نشان می‌دهد برخلاف جامعه کشورهای پیرو نظام کامن‌لو که مفهوم «دولت» در قانون اساسی مدرن آنها نتوانسته جایگاهی بیابد، دولت برای قانون اساسی‌گرایان سنت اروپای قاره‌ای، یک مسأله اساسی است و این سنت اساساً خود مفهوم دولت را مفروض مفهوم قانون اساسی می‌داند. این برداشت نظارتی - قانونی^۱، دو نتیجه عمده برای قانون اساسی به همراه دارد. از یک طرف، مانع از آن می‌شود تا قانون اساسی لزوماً لیبرالی برای اعمال محدودیت بر قدرت دولت تدوین شود و به عبارتی، قانون

1. legal regulatory

اساسی را از نظر سیاسی بی‌طرف باقی می‌گذارد. از طرف دیگر، همین قانون؛ ادعای تأسیس و سازماندهی قدرت دولت در بالاترین سطح آن - حاکمان - را دارد و مقررات آن را نهادینه‌سازی می‌کند، هرچند این سازماندهی لزوماً به این معنا نیست که قدرت دولت محدود، تقسیم شده و یا کنترل می‌شود. لذا در این حالت نیز قانون اساسی را می‌توان به عنوان حاکمیت یک دولت اقتدارگرا در نظر گرفت که برخلاف سخت‌گیرانه‌ترین الزامات محدودیت قدرت در سنت مشروطه‌خواهی است (Beaud, ۲۰۱۲: ۲۷۲). بدون تردید، در حالت اول؛ پایداری قدرت حاکمیت باعث می‌شود که دولت عمدتاً به عنوان یک کل واحد فرض شود و دولت واحد به عنوان وضعیتی شناخته می‌شود که از نظر قانونی، قدرت «در تأسیس، ساختار و اجرای آن» نقش دارد. هرچند منطقی‌تر آن است که چنین دولتی را با ایده تجمیع قدرت سیاسی مشخص کنیم؛ زیرا با وجود یک دولت واحد، مقامات دیگری غیر از مقامات حکومتی که همانا اشخاص اداری هستند، حق اعمال قدرت سیاسی را ندارند. در هر حال، این تمرکز سیاسی که از نظر قانونی با ایده «وحدت قانون یا قانون در داخل کشور (وحدت قانون‌گذاری)» مطرح می‌شود؛ در فرانسه به عنوان سرزمین اصلی دولت واحد و بسیط با این اصل که جمهوری، غیرقابل تجزیه است، منعکس می‌شود. اصلی که بدان معنا است: «یک قدرت سیاسی واحد، حاکمیت خود را بر کل قلمروی جمهوری اعمال می‌کند؛ و لولآنکه این قدرت، صلاحیت‌های خاص و شایستگی‌های متمایزی را نیز از نظر جایگاه و موقعیت قانونی به سایر مقامات، به‌ویژه مقامات محلی اعطاء کند.» (Alder, ۲۰۰۲: ۷۱).

در حالت دوم؛ در سنت اروپایی - به واسطه حاکمیت - اقتدار دولت به عنوان یک قدرت مسلط و حتی قدرت غیرقابل مقاومت در نظر گرفته می‌شود که تمام قدرت‌های ایستاده در مقابل خود را درهم می‌شکند. هرچند که مسلماً این ایده دیدگاه‌های مخالفی نیز دارد؛ اما هنوز هم مفهومی خاص از دولت را شکل می‌دهد که به عنوان «واحد تصمیم‌گیری و عمل» تعریف می‌شود. البته تصور از این فهم دولت تا مدت‌ها بر همان حالت اول که دولت را یک واحد و متمرکز از قدرت سیاسی می‌داند، دلالت داشت. حال آنکه، شناخت اقتدار دولت در این حالت، خود در گروهی فهم دامنه دیگری از جنبه ساخت دولت مدرن یعنی غیرشخصی‌سازی قدرت آن قرار دارد. موضوعی که از حوزه صرف قانون اساسی فراتر می‌رود و این قانون را تنها به عنوان ابزاری که «خواست‌ها و تمایلات شخصی» دولت را ممنوع می‌کند، در نظر می‌گیرد. بر اساس این فهم از دولت، اعمال قدرت در اختیار حاکمان، مالکانه تلقی نمی‌شود و آنها از نظر قانونی، دارای صلاحیت‌هایی هستند که متعلق شخصی آنان نیست و آنچه که عمومی است، به‌وضوح از آنچه که خصوصی است، متمایز می‌گردد. پس حالت دوم از درک قانون اساسی در سنت اروپای قاره‌ای است که باعث می‌شود نظریه دولت به عنوان یک «نهاد - شخص» مطرح شود. نهادی که تنها وظیفه آن، به‌کار انداختن قدرت نیست؛ بلکه این مفهوم، یک تقسیم قاطع بین شخص عمومی و شخص خصوصی ایجاد

می‌کند و با وجود تداوم قدرت و انتساب اعمال به یک شخص حقوقی به مثابه دولت، نهادینه شدن آن را فقط مربوط به جانشینی حاکمان نمی‌داند؛ بلکه بر کلیه اموال و خدمات عمومی و اداره آنها تأثیر می‌گذارد. نظریه‌ای که مکمل اساسی نظریه ذهنی حق بر اعمال قدرت حاکمیت است (Beaud, ۲۰۱۲: ۲۷۴-۲۸۰).

۲-۱- جدال بر سر کسب اقتدارات حاکمیت میان پارلمان و دولت، مکمل مفهوم دولت فرانسوی

مسئله نهادینه‌سازی و کنترل چنین قدرت بی‌چون و چرا و تجزیه‌ناپذیری نزد فرانسویان، به این سادگی قابل حل نیست؛ زیرا در این میان، یک رابطه مکمل دیگر نیز وجود دارد و آن، جدال بر سر کسب اقتدارات حاکمیت میان پارلمان و دولت است که قوام بخش مفهوم دولت فرانسوی است. در فرانسه پس از انقلاب تحت تأثیر اندیشه روسو، نظام سیاسی به وجود آمد که ابتدا مجمع ملی تشکیل و حاکمیت را از مונارش به ملت و سپس به دولت مشروط و محدود انتقال داد؛ اما با وجود آنکه حاکمیت ابتدا در پارلمان - مجلس ملی وقت - ظهور و بروز یافت؛ اعمال اقتدارات آن در بدو امر و در مقامی برتر در اختیار قوه مجریه قرار گرفت و پس از آن، پارلمان در کشاکشی دویست ساله، توانست اقتدارات حاکمیت را در مقامی نه‌چندان برابر با قوه مجریه کسب کند (نک: ایوبی، ۱۳۹۱: ۷۷-۱۰۸). با نگاهی به این جدال دو قرن و سیر تحولات آن، هرچند مشخصاً در جمهوری پنجم، مسئله حاکمیت عملاً به نظامی بینابین تبدیل شد که در عین حال، دست قوه مجریه برای اجرای برنامه‌هایش باز ماند، پارلمان نیز راه‌هایی برای نظارت بر قوه مجریه یافت؛ اما در مقابل، قانون اساسی ۱۹۵۸ به شکلی محسوس، محدودیت‌هایی بر اعمال این صلاحیت‌ها توسط پارلمان وارد ساخته و یا به عبارتی بهتر، قانون اساسی فعلی در قیاس با قوانین اساسی قبلی، یک انقلاب واقعی را در زمینه مداخله و ورود دولت به حوزه قانون به عمل آورده است؛ به نحوی که امروزه بود یا نبود این مداخله، دیگر وابسته به خواست و اراده پارلمان نیست. به علاوه که قانون اساسی همچنین ابزارها و طرق اثرگذاری دولت در آیین و رویه قانون‌گذاری را افزایش داده است؛ تا آنجا که دولت نه تنها دستور کار فعالیت‌ها در جلسات پارلمان را تحت کنترل خود دارد؛ بلکه گزینه‌های کارامدی را هم برای مخالفت با متون قانونی و اصلاحاتی که از دیدگاه دولت، ناخوشایند به حساب می‌آیند، در اختیار دارد که محتوای آن ماهیت پیشگیرانه دارد و مانع از آن می‌شود تا پارلمان از حوزه عملش که همانا وضع قانون است، خارج شود و از مدنظر قراردادن جرح و تعدیل‌های پیشنهادی دولت یا اصلاحاتی که دولت پذیرفته، امتناع کند. وضعیتی که نگاه به گذشته آن نشان می‌دهد، دولت‌ها داوطلبانه و با کمال میل از اعمال این محدودیت استفاده می‌کنند. لذا در یک نگاه کلی به نحوه توزیع اختیارات

۱. نک: ماده (۴۸) قانون اساسی فرانسه.

قانون‌گذاری که مواد (۳۴) و (۳۷) قانون اساسی، آن را معین می‌کنند، باید گفت حوزه قانون‌گذاری که پیش‌تر هیچ محدودیتی برای آن وجود نداشت، حداقل محدود به اموری معین گردید و دولت که پیش از این، قدرت و اختیار مقررات‌گذاری خود را تنها می‌توانست جهت اجرای قوانین (وضع دستورالعمل‌ها) به اجرا درآورد، امروزه از حوزه‌های فعالیتی مستقل برخوردار گردیده که قانون‌گذار حق دسترسی و ورود به آن را ندارد (لگران، وینه، ۱۳۹۸: ۱۲۹ - ۱۲۳).

بنابراین، اگرچه دوره‌های تنزل جایگاه پارلمان‌ها در کشورهای متعددی حتی مانند انگلستان که جایگاه رفیع حاکمیت از دیرباز به پارلمان داده شده نیز مشاهده می‌شود؛ اما فرانسه ید طولایی در سلب صلاحیت از پارلمان به نفع دولت دارد و با وجود آنکه اصلاحات سال ۱۹۹۵ و تفسیر همراه با انعطاف شورای قانون اساسی از مقوله توزیع حوزه‌های قانون‌گذاری به طور قطع، قیدوبندهای وضع شده در قانون اساسی ۱۹۵۸ با سخت‌گیری کمتری اجرا می‌شوند و بازنگری ۲۰۰۸ این قانون نیز تا حدودی حق دولت در معین‌کردن دستور کار فعالیت‌های پارلمان را محدود کرده است. با این حال، رئیس‌جمهور کماکان جایگاه برتر را در نظام سیاسی دارد و به همان نسبت نیز از نقش نخست‌وزیر به عنوان تنها فرد پاسخگو در برابر مجلس ملی کاسته شده است؛ بنابراین، علی‌رغم تصور از نقش برتر پارلمان در اعمال حاکمیت دولت و روابط میان قوا در فرانسه، اما با فاصله بسیار زیاد از این شعار مشروطه‌خواهی، کمتر می‌توان شاهد نمود یافتن مجلس محوری بود. وصفی که با وجود آن، به اجرا درآوردن دو صلاحیت عمده و اصلی پارلمان یعنی تصویب قوانین و نظارت بر دولت در فرانسه را امری پیچیده و متفاوت از دیگر نظام‌ها می‌نماید (همان).

۲-۲- ضرورت کنترل امتیازات قدرت عمومی دولت در فرانسه

نظریه «دولت - نهاد» که طبق سنت اروپای قاره‌ای، به نوعی تبدیل به دومین ماهیت قانون اساسی مدرن گردیده و یک نوع عنصر بی‌توجه علم قانون اساسی است، آن‌هنگام ظاهر می‌گردد که ارتباط بین دولت و قانون اساسی از حیث کنترل اقتدارات آن مشکل‌ساز می‌شود؛ چراکه قوام و پایداری برداشت دوم از مفهوم دولت به عنوان نهاد حقوقی، مرهون «امتیازات قدرت عمومی» است که باید به منظور تأمین منافع و ارائه خدمات عمومی، غیرشخصی‌سازی شود. ویژگی خاص حاکمیت دولت فرانسوی که بیش از همه مرهون جدال فکری حامیان این امتیازات با طرفداران اندیشه‌های لیبرالی نظام رقیب انگلستان است که بویژه در حوزه حقوق اداری رخ داد. در این شرایط، پرچمدار دفاع از حقوق اداری فرانسه، موریس هوریو در مقابل نقدهای دایسی از این ایده دفاع می‌کند که در فرانسه، یک حقوق اداری در حد یک «رژیم اداری» وجود دارد که به وسیله قانون‌گذاری اداری، تبعیت کارمندان از قواعد حقوقی ویژه، حمایت اداری از کارمندان از طریق حفظ امتیازات قدرت عمومی برای ایشان، خصلت اجرای تصمیمات اداری و بالاخره محدودیت مرجع قضایی در صدور دستور به اداره،

متمایز و شناخته می‌شوند. او این رژیم را در برابر رژیم قضایی عادی می‌نهد. (کایسز، ۱۳۹۲: ۵۶)؛ بنابراین، دولت در اندیشه هوریو بعد از پیدایش در بطن اجتماع با ویژگی قدرت حاکمیتی خود که باعث سلطه بر دیگران می‌گردد، از سایر نهادها متمایز می‌شود و بدین ترتیب، او بنیان دانش حقوق عمومی را بر مفهوم «اقتدار عمومی، امتیازها و سازمان آن» استوار می‌کند (Hauriou، ۲۰۱۰: ۷۰). درمقابل، هنگامی که آموزه دولت به مفهوم نهاد همراه امتیازات خاص آن ابراز می‌شود، باید از خطرات سیاسی آن نیز آگاه بود؛ چه اینکه این نظریه می‌تواند حاکمان را به پناه بردن در پشت سر مفهوم نهاد یا شخص حقوقی دولت برای فرار از مسئولیت درقبال هرگونه سهل‌انگاری یا تخلفی که خود شخصاً مسئول آن هستند، سوق دهد؛ اگرچه مسئولیت یکی از مفاهیم بنیادین، مشروطه‌گرایی مدرن است. به همین دلیل، هوریو متعاقباً دولت را یک نهاد برخاسته از درون ملت و تجسم حقوقی آن می‌داند که به شکل یک نظام «متعادل و منظم» ظهور یافته است (موسوی زاده، توازنی زاده، ۱۳۹۷: ۲۴-۲۳). نتیجه این دو برداشت از امتیازات قدرت عمومی دولت آن است که اگرچه دولت فرانسوی، دست برتر را در اعمال اقتدارات حاکمیت نسبت به پارلمان دارد؛ با این وجود نباید فراموش کرد اثر مستقیم انقلاب فرانسه، برقراری «حاکمیت ملی» است و تمرکز قدرت در آن، بر اساس این اصل سی‌س که: «اقتدار از بالاست و اعتماد از پایین» بنا شده است؛ لذا، با وجود این نحو تقسیم اختیارات حاکمیت و در دست داشتن نامساوی ابتکار عمل آن توسط دولت، حصار محافظ دایره قوانین همچنان مستحکم باقی مانده است؛ بنابراین، تمرکز قدرت حاکمیتی دولت و لزوم قانونی‌بودن امتیازات آن، به همراه یکپارچگی حقوق اداری و بویژه، نهادینه‌شدن این امر که قضات عادی به هیچ‌وجه نمی‌توانند در فعالیت نهادی به نام اداره فرانسوی دخالت کنند، تضامینی را برای دادگاه‌های اداری مانند دیوان محاسبات به همراه آورده است که به موجب آن بتوانند کارکنان دولت را برای کارکرد اداری - مالی آنها تحت تعقیب قرار دهند. این موضوع از آرایه‌ای که در خلال دهه‌های ۱۹۵۰ به بعد در دادگاه‌های اداری فرانسه صادر شده نیز قابل دریافت است. بر طبق مفاد این آراء، آن دسته از خدماتی که یک نیاز عمومی را برطرف می‌سازند و با مشارکت (نه لزوماً مدیریت) یک مقام عمومی انجام می‌شوند و برای انجام آنها از امتیازات و اختیارات ویژه اقتداری و حقوق عمومی استفاده می‌شود (ولو آنکه به بخش خصوصی واگذار شود)، می‌توانند موضوع یک دعوای اداری باشند و بالطبع، مقام یا سازمان مربوطه مشمول نظارت قضایی دادگاه‌های اداری قرار گیرند.

۳- نهادینه‌سازی اقتدارات مالی دولت توسط دیوان محاسبات فرانسه به مثابه یک دادگاه اداری

در فرانسه، ارگان‌های متعددی مانند شورای قانون اساسی، شورای دولتی و دیوان تعارضات، نقش اساسی برای تفکیک بین کارکردهای تقنینی، حکومتی، قضایی و اداری ایفا می‌کنند؛ اما بزرگترین

تغییر در حوزه اجرای قوانین در عصر جمهوری عبارت است از: گذر از یک رژیم قضایی به یک رژیم اداری. لذا بی‌شک در فقدان توافق سیاسی میان دو نهاد پارلمان و دولت در ادوار مختلف به نظر می‌رسد ناکامی ایده مهار قدرت به وسیله قدرت در حوزه حقوق اساسی، شکوفایی خود را ابتدا در حقوق اداری جستجو و محقق می‌سازد و توزیع نامتوازن اعمال قدرت حاکمیت به نفع دولت در قانون اساسی، تحت سیطره کنترل‌های قانونی و فراقانونی نهادهای ناظر در حوزه حقوق اداری تنظیم و تعدیل می‌گردد.

دیوان محاسبات فرانسه، یکی از این نهادهای ناظر است که ماده (۴۷-۲) قانون اساسی این کشور در مقام بیان مهم‌ترین نقش آن در کنترل و ایجاد نظم و تعادل در اقتدارات مالی دولت اشاره دارد: «دیوان محاسبات به پارلمان و دولت در نظارت بر اجرای قوانین مالی و اعمال قوانین تأمین مالی تأمین اجتماعی به پارلمان کمک می‌کند».^۱ مهم‌ترین این قوانین، آن چیزی است که در اصطلاح رایج از آن به «قوانین بودجه» سنواتی تعبیر می‌شود. در حالی که بودجه عمومی تنها یک سند است که حاوی پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های قابل انجام برای سال مالی و دیگر مقررات پیش‌بینی شده نظام حاکم بر مسئولیت مالی عاملان و کارگزاران دولتی است؛ و تازمانی که در چارچوب مأموریت نظارت و ارزیابی در پایان یک مهلت زمانی معقول، منتهی به اطمینان از تحقق این پیش‌بینی‌ها و فراغت از تکلیف پاسخگویی به صادقانه و مبتنی بر واقعی بودن حساب‌های دولت در این زمینه حاصل نشود، به کار بردن اصطلاح قانون برای آن چندان تعبیر مناسبی نیست. به همین خاطر، ماده (۴۱) قانون ارگانیک مورخ ۱ اوت ۲۰۰۱ درخصوص قوانین مالی^۲ و اصلاحات سال ۲۰۱۳ آن، قائل به این شرط است که: «لایحه قانون مالیه سال رانمی‌توان قبل از رأی‌گیری یک مجلس [مجلس نمایندگان یا سنا] درخصوص لایحه تفریغ مربوط به سال قبل، موضوع بحث و تبادل نظر قرار داد.» همچنین ماده (۴۲) این قانون بیان می‌کند: «بخش دوم لایحه قانون مالیه سال و در صورت وجود لوایح قانون مالیه اصلاحی را نمی‌توان قبل از پذیرش و تصویب بخش اول، موضوع بحث و بررسی قرار داد.»؛ زیرا اکثر ارقام مندرج در ردیف‌های هزینه‌ای بودجه، به جز برخی از موارد مانند تسویه بدهی و اجرای ضمانت‌های دولت، سقف الزام‌آوری را تعیین می‌کنند. پس اگر هزینه‌هایی مازاد بر بودجه مصوب صورت گیرد، باید توسط وزیر دارایی به همراه ارائه دلایل به کمیسیون هر یک از مجالس گزارش داده شود که طبیعتاً در متمم بودجه که در میانه سال مالی به پارلمان ارائه می‌شود، این موارد ذکر و باید مجوز پارلمانی را دریافت کنند. بنا بر این دلایل، ماده (۳۷) قانون با تأکید

1. 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.

2. Loi Organique, no 2001- 692.

بر قانون تفریغ بودجه، در بخش‌های مربوطه بیان می‌کند: «تفریغ بودجه درآمدها، عواید و هزینه‌های بودجه‌ای را که این قانون به آن مرتبط می‌گردد و نیز نتیجه فعالیت بودجه‌ای ناشی از آن را اعلام قطعی می‌نماید. همچنین این قانون، ماهیت و نتیجه حسابداری دوره اجرای بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و بیان آن را بعد از اعمال تغییرات و نیز ضmann الحاقی آن مورد تصدیق قرار می‌دهد.» لذا با پذیرش این مطلب که بودجه، اصلی‌ترین ابزار مدیریت مالی دولت محسوب می‌شود و لایحه بودجه به جهت آثار با اهمیت و فراوان آن بر نحوه تأمین خدمات عمومی، شرایط اقتصاد کلان و نظام سیاسی، سندی عمدتاً فنی - تخصصی است که پرداختن به آن و ابعاد مختلف آن از وقت و توان حرفه‌ای نمایندگان پارلمان خارج است و این موضوعات به طور قابل توجهی به قدرت چانه‌زنی دولت بر سر ارقام و سیاست‌های بودجه‌ای مدنظر خود در برابر پارلمان می‌افزاید. در مقابل باید به این نکته اذعان داشت که اعتبار قانونی و اجرایی این سند منوط و وابسته به لایحه تفریغ بودجه و دیگر گزارش‌های دیوان محاسبات است. موضوعی که به نوبه خود، جایگاه رفیع دیوان در زمینه ایجاد نظم و تعادل در اقتدارات مالی دولت یا به تعبیر ماده (۴۷) - (۲) قانون اساسی کمک به پارلمان را نشان می‌دهد.

جنبه‌هایی دیگر از استمرار کارکردها و توسعه بعدی این جایگاه را که به عنوان یک سنت مشروطه‌خواهی فرانسوی تاکنون ادامه یافته است، می‌توان به وضوح در مفاد مواد نخست قانون صلاحیت‌های مالی^۱ مشاهده کرد. به موجب کدهای این قانون:

- دیوان محاسبات با رعایت صلاحیت‌های این قانون که در وهله اول به اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای و سرزمینی اختیار رسیدگی می‌دهد، حساب‌های حسابداران عمومی را قضاوت می‌کند.^۲
- دیوان محاسبات از طریق کنترل‌های خود بر حساب‌ها که در محل تنظیم آنها و بر اساس اسناد مثبت صورت می‌پذیرد؛ منظم‌بودن دریافت‌ها و هزینه‌های مندرج در حساب‌ها را بررسی می‌کند و از استفاده صحیح از اعتبارات، وجوه و اوراق بهادار تحت مدیریت ادارات و دستگاه‌هایی که صلاحیت رسیدگی به آنها را دارد، اطمینان حاصل می‌کند.^۳
- دیوان محاسبات، حساب‌های ارائه‌دهندگان خدمات دولتی و سایر اشخاص حقوقی تحت حاکمیت حقوق عمومی را، مشروط به صلاحیت منسوب به اتاق‌های حسابداری منطقه‌ای و سرزمینی کنترل می‌کند.^۴

همچنین به موجب کدهای دیگر این قانون، دیوان محاسبات؛ حساب‌های شرکت‌های دولتی را کنترل

1. Code des juridictions financières, Partie législative, Dernière modification: 2022-03-25, Production de droit.org.

2. Code (L. 111-1).

3. Code (L. 111-2).

4. Code (L. 111-3).

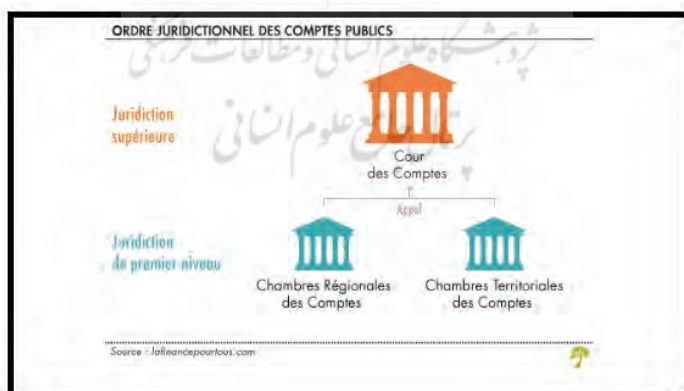
می‌کند^۱ و بر نهادهای تامین اجتماعی نظارت دارد.^۲ نکته مهم‌تر دیگر در این رابطه، چگونگی حفظ این جایگاه و به اجرا درآوردن مستمر عملکردهای ناشی از آن است؛ زیرا هنگامی که سخن از نظارت و کنترل بر بودجه و مالیات‌ها به عنوان دورکن بنیادین پدید آورده است، نظام نمایندگی در دولت مدرن به میان می‌آید. نحوه انجام این کنترل‌ها در فرانسه، به دلیل شناسایی اقتدارات ویژه حاکمیتی برای دولت و لزوم حفظ تعادل در رویارویی با چنین اقتداراتی، در مقایسه با دیگر دموکراسی‌های ادعایی رقیب متفاوت است. نظارت بر رعایت قوانین مالی عبارت است از: یک کارکرد اداری که بر لزوم اجرای قوانین تأکید دارد. باین حال، این کارکرد فقط یکی از دو وجه اجرای قوانین است و وجه دیگر اجرای قوانین، همان کارکرد قضایی است. باین توضیح که راه حل قضایی مربوط به مشکلات ناشی از اجرای قوانین بویژه در حوزه اداری، صرفاً مقطعی، موردی و محدود به قضایای معین نیست؛ بلکه امر جلوگیری از تعارضات آینده و پیش‌بینی آنها از طریق تعریف شرایط اجرای قانون در گستره وسیعی از موقعیت‌های مشابه و همگن ضروری است و این یعنی همان اداره کردن. به تعبیر رمزآلود لافریر: «اداره کردن یعنی تضمین اجرای روزمره و مستمر قوانین، حال آنکه قضاوت کردن به گواهی جلسات دادرسی، تضمین اجرای قوانین در مقاطع مشخص است»؛ به همین دلیل است که نهادهای متولی نظارت و برخورد عادلانه و اعمال یکسان قوانین در نهاد اداره به استقلال و شأنی هم‌عرض نهادهای قضایی دست یافته‌اند (نک: زولر، ۱۳۹۶: ۲۳۴-۲۳۵).

این نکته در خصوص دیوان محاسبات نیز صادق است و دیوان به موجب کد (L. ۱۱۱-۱) از قانون صلاحیت‌های مالی، این امکان قانونی را دارد که در مورد حساب‌های حسابداران عمومی «قضاوت» کند و این اقدام دقیقاً در متن قانون با واژه «juge» (به معنی قضاوت کردن در مورد امری) نشان داده شده است. به همین دلیل ماده (۲) قانون اصلاح ساختار دیوان محاسبات فرانسه، دیوان را «عالی‌ترین نهاد کنترل داری‌های عمومی» معرفی می‌کند؛ بنابراین، اینکه وظایف نظارتی دیوان محاسبات در معنای اداره کردن سالانه و مستمر امور مالی عمومی کشور فرانسه چگونه قابل انجام است، موضوعی خارج از بحث این تحقیق و مربوط به ساختار داخلی دیوان و چگونگی برقراری نظم و تعادل در انجام وظایف حسابرسان در کنار فعالیت‌های دادرسی این دیوان است؛ اما دلیل اصلی که دیوان محاسبات سازمان خود را بر اساس الگوی دیوان عالی کشور تعریف کرده است، همچنان یک صلاحیت قضایی و بویژه نقش رویه‌گذار آن در حقوق اداری فرانسه محسوب می‌شود. در این رابطه، «دادگاه میزی» یا همان دیوان محاسبات با قانون ۱۶ سپتامبر ۱۸۰۷ به وجود آمد و جای «محکمه میزی» که در نظام کهن پیشین وجود داشت را گرفت. در ارتباط با فعالیت‌های آن تا سال ۱۹۸۲، عمده بازرسی‌های مالی دادگاه میزی، معطوف به حساب‌های دولت مرکزی بود و حساب‌های محلی یا توسط دادگاه میزی و یا در مناطق کوچک‌تر توسط حسابداران خبره ذی‌حسابان - حاضر در خزانه‌داری کنترل می‌شدند؛ اما در پی اصلاحات

1. Code (L. 111-4).

2. Code (L. 111-5).

تمرکززدایی و متعاقب قانون ۲ مارس ۱۹۸۲، دادگاه ممیزی در سطح ملی به یک دادگاه تجدیدنظر تبدیل شد که به تجدیدنظرخواهی های حکمی و موضوعی از آراء دادگاه های ممیزی منطقه ای - دیوان های محلی - که به تازگی در هر منطقه ایجاد شده بودند، رسیدگی می کند. متعاقباً بر اساس قواعد مفصل تر مربوط به این دادگاه ها که در فرمان ۲۲ مارس ۱۹۸۳ و فرمان ۱۱ فوریه ۱۹۸۵ ظهور یافت، بخش عمده ای از صلاحیت هایی که قبلاً در اختیار دادگاه ممیزی ملی بود و نیز برخی از وظایف حسابداران خبره خزانه داری با هدف سپردن این وظیفه به نهادهای غیروابسته و مستقلی که از لحاظ جغرافیایی به مؤسسات و نهادهای تحت کنترل نزدیک بودند، به دادگاه های ممیزی منطقه ای منتقل شد (الیوت، ورنون، ۱۳۸۷: ۱۳۲). مطابق ماده (۸۷) قانون ۱۹۸۲ برای دادگاه های ممیزی منطقه ای، سه وظیفه اصلی در نظر گرفته شده که عبارتند از: کنترل و نظارت بر حساب های مقامات دولتی محلی در قلمروی صلاحیتی آنها، مراقبت بر مدیریت مالی این مناطق و کنترل بودجه آنها. نخستین وظیفه، یک وظیفه قضایی است؛ اما وظایف دوم و سوم در بدو امر ماهیت اداری دارند. باین حال، اینکه مقامات محلی؛ بودجه های کلان سالانه را مدیریت و هزینه می کنند و دادگاه های ممیزی منطقه ای بر بودجه های محلی نظارت دارند، به ویژه آنکه این دادگاه ها هر سال ۴۰ هزار رأی صادر می کنند و هزار مورد اظهار نظر درباره نظارت بودجه ای ارائه می دهند، موضوعی بسیار مهم و به عبارت بهتر، مهم ترین نوآوری مقرر در بحث انگیز قانون ۱۹۸۲ محسوب می شود. به علاوه اینکه، ترتیب رسیدگی در دادگاه ممیزی نیز کاملاً نامعمول است؛ چنانچه برای مثال، نیازی نیست اشخاص ثالث، رسیدگی را درخواست کنند، بلکه دادگاه هر سال برای بررسی و قضاوت در باب حساب های مقام محلی رأساً اقدام می کند و در خلال این اقدام دادگاه های ممیزی؛ موارد مهمی از ارتشاء و فساد مالی مقامات عالی رتبه محلی کشف می شود. همین امر، نقش این محاکم را بیش از پیش در قانون توجه قرار داده و به طور کلی، تصور بر این است که دادگاه های ممیزی تا به حال، وظیفه بزرگی را انجام داده اند (همان: ۱۳۳).



نمودار سازمانی نحوه رسیدگی قضایی دیوان به حساب ها

بنابراین، در شرایطی که به باور برخی چون توکویل، انقلاب فرانسه حتی بر آن بود تا قدرت و صلاحیت اقتدار مرکزی را افزایش دهد؛ طبیعی بود که برخلاف ظواهر امر، ایده انقلابیون در حذف دخالت قضات قضایی درباره اقدامات دولت، همچنان که یکی از مخالفان سرسخت انقلاب فرانسه گفته بود: «سبک بخشیدن به هر ج و مرج»، نبود؛ بلکه برعکس، واگذاری کنترل، نظارت، حل و فصل دعاوی و مناقشات دولت به نهادهای اداری مستقل به عنوان پیامد تجربه منفی دادگاه‌های سلطنتی یا همان «پارلمان‌ها» در فرانسه پیش از انقلاب و پیشرفت تدریجی اقدامات این نهادها به عنوان یک «دادگاه اداری» معتبر و محافظ حقوق ملت، نه تنها فعالیت‌های قضایی آنها را تا قرن نوزدهم تداوم بخشید؛ بلکه موجب شد تا این دادگاه‌ها در سال‌های پایانی قرن بیستم، شروع به توسعه فعالیت خود فراتر از کنترل اعمال خودسرانه یا غیرقانونی مقامات حکومت، به سمت و سوی صلاحیت‌های اختیاری دولت به منظور دفاع تمام عیار از اصول حقوق عمومی و حتی خلق قاعده در این زمینه نمایند.

۴- توسعه دامنه نظارت‌های مالی دیوان محاسبات فرانسه به واسطه بسط و گسترش مفهومی خدمات عمومی

مفهوم خدمت عمومی، یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مفاهیم حقوق اداری فرانسه است که تاریخ پر فراز و نشیب اندیشه‌پردازی‌های مربوط به خود را دیده است. از یک سو، اکثریت حقوقدانان آن را به عنوان توجیهی برای وجود قدرت عمومی و امتیازات در اختیار آن ارزیابی کرده‌اند و پیروی از دو مؤلفه «محدودسازی عینی قدرت» و «مشروعیت‌سازی دولت» برای خدمت عمومی، الهام‌بخش نگارندگان متن دیباچه قانون اساسی ۱۹۴۶ با این عنوان که: «هر مال یا بنگاه که بهره‌برداری از آن، ویژگی یک خدمت عمومی ملی و یا یک خدمت دارای انحصار عملی را کسب می‌نماید و یا کسب نموده است، باید به تملک تشکیلات سرزمینی درآید» بوده است. از سوی دیگر، ویژگی و خصیصه‌ای مانند ساده بودن خدمت عمومی، تقلیل و درمقابل، قالب‌های مدیریتی، بسیار متنوع می‌یابد؛ به نحوی که امروزه بسط چشمگیر دامنه آن در معنای وسیع‌تر از بدو پیدایش که محدود به خدمات و وظایف حاکمیتی دولت و یا خدمات اداری که از دیدگاه نظری، طبیعی‌ترین و بدیهی‌ترین نوع خدمات عمومی را تشکیل می‌دهند، فراتر رفته و تقریباً به تمامی حوزه‌های حیات اجتماعی جوامع و بویژه حوزه اقتصادی کشیده شده است. (لگران، سلین، ۱۳۹۸: ۱۶۸-۱۶۵)؛ لذا بی‌توجه به ماهیت این خدمات باید گفت: خدمات عمومی می‌تواند توسط سازمان‌های بسیار متفاوت که نحوه کارکرد آنها نیز متفاوت از یکدیگر هستند، اداره شود. حتی در قالب مدیریت تفویض شده به یک شرکت خصوصی که در اکثر حوزه‌های مداخله عمل خدمات عمومی می‌تواند عملی دارای متضاد و یا حتی غیرعادی در قیاس با مفهوم خدمات عمومی به نظر آید؛ زیرا اگر ماهیت یک مورد ارائه خدمات عمومی که باید

یک تشکیلات عمومی، آن را تأمین نماید، پس آن تشکیلات دولتی می‌تواند بار انجام آنها را از خود بردارد و بر عهده بخش خصوصی بگذارد؛ حال آنکه، پیش‌تر دقیقاً هدف‌گذاری در باب کوتاه‌کردن دست بخش خصوصی از ارائه آن خدمات مطرح بود. به هر حال، در پس وقوع این پدیده، عموماً انگیزه‌های عامیانه‌تر و پیش‌پاافتاده‌تری وجود دارد که علی‌الخصوص خواست و اراده‌ای مبنی بر خارج نمودن یک فعالیت از سایه قواعد حسابداری دولتی وجود دارد. نتیجه آن می‌شود که در برخی از حالات، سوءاستفاده‌هایی رخ می‌دهند که دیوان محاسبات بارها وجود آنها را گزارش داده است. با این وجود، یک عنصر وحدت‌بخش در اصول حاکم بر فعالیت این خدمات وجود دارد و آن هم تکلیف برای ارائه بهترین شکل از خدمت به منظور تأمین منفعت عمومی است (لگران، وینه، ۱۴۰۰: ۱۷۵-۱۷۳).

به همین دلیل، برای اعطای عنوان خدمات عمومی به این فعالیت‌ها و تفکیک آن از خدمات عمومی اداری دولتی و حتی بنگاه‌های خصوصی، رویه قضایی به تحقق مؤلفه مضاعف هر سه شرط: ۱- هدف از خدمت عمومی تجاری و صنعتی بایستی تولید یا فروش کالا و یا حتی ارائه خدمات با رویکرد منافع عمومی باشد. ۲- نحوه تأمین مالی خدمت عمومی تجاری که اساساً منبع آن، نه از محل بودجه عمومی، بلکه از محل درآمد حاصل از ارائه خدمات به مشتریان باشد. ۳- شیوه‌های سازماندهی و کارکرد خدمات بر پایه یافتن یک تعادل و تراز مالی مربوط به بهره‌برداری از این خدمات و ماهیت حقوقی روابط میان خدمت و خواسته کاربران و نیز اراده ابراز شده از سوی تشکیلات محلی یا دولتی ایجادکننده آن خدمت استوار باشد، توأمان نیاز دارد.^۱ البته قاضی باید گاه دست به انجام تحلیل‌های دقیق و موشکافانه بزند و وی مطمئناً مؤلفه‌های حقوقی را مبنا و اساس کار تحلیل خود قرار می‌دهد؛ اما گاهی آن تحلیل برپایه ارزیابی‌های مربوط به به جا بودن انتخاب‌ها نیز استوار است. یعنی قاضی در مواردی که از دید وی، منفعت خدمت مزبور و منفعت مشتریان ایجاد نماید، کاربرد حقوق عمومی را مقدم می‌داند. (لگران، سلین، ۱۳۹۸: ۱۷۶-۱۷۱)؛ بنابراین، تحقق همزمان اهداف حقوق مالی، اداری و اساسی در فرانسه به خاطر ایجاد ضمانت اجرای مناسب در کنار حقوق مذکور است که می‌تواند باعث ایجاد نظم و انضباط مالی بیشتر در ارائه خدمات عمومی گردد. همین امر، نقش دیوان محاسبات را به عنوان دادگاه ممیزی دولت و بازرسی و قضاوت در باب حساب‌های مقام عمومی و محلی را بیش از پیش در این زمینه، کانون توجه قرار داده است.^۲ این همان فرآیندی است که تجزیه و تحلیل تاریخی آن در وهله اول، تحول در استانداردسازی

۱. البته این مؤلفه را نمی‌توان با اطمینان کامل و مطلق یک مؤلفه شناسایی نوع خدمت دانست؛ چراکه مواردی از خدمت عمومی اداری نیز وجود دارند که استفاده از آنها منوط به پرداخت مبلغ است. مانند عوارض تأسیسات عمومی. لذا در این قبیل موارد، قاضی اداری باید برای هر مورد به طور جداگانه، اطلاق عنوان خدمت عمومی اداری یا تجاری را احراز نماید. (همان)

۲. با این توضیح که رسیدگی در این دادگاه ممیزی کاملاً نامعمول است. چنانکه برای مثال، نیازی نیست اشخاص ثالث رسیدگی را درخواست کنند؛ بلکه دادگاه هر سال برای بررسی و قضاوت در باب حساب‌های عمومی رأساً اقدام می‌کند. برای اطلاع بیشتر در این زمینه نک: (الیوت، ورنون، ۱۳۸۷: ۱۳۳-۱۳۲)

کنترل شرکت‌های دولتی را در فرانسه از دهه ۱۹۶۰ امکان‌پذیر ساخت و کنترل مالی این شرکت‌ها را که تا قبل از اصلاحات سال ۱۹۷۶ به کمیسیون حسابرسی - یک کمیسیون اداری ساده زیر نظر وزیر دارایی - سپرده شده بود، به دیوان محاسبات محول کرد و دیوان، مأموریت کنترل شرکت‌ها و موسسات دولتی و شرکت‌های تابعه آنها را با حفظ اصول و رویه‌های مورد تبعیت خود به عهده گرفت.^۱ به همین دلیل، در فرانسه طبق ماده (۶) مکرر قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۹۶۷، صلاحیت رسیدگی به حساب‌ها، مدیریت مالی موسسات عمومی با خصوصیت صنعتی و تجاری، بنگاه‌ها و شرکت‌های ملی، شرکت‌های اقتصادی مختلط یا سهامی که اکثریت سرمایه آنها متعلق به دولت است، بر عهده دیوان قرار دارد. همچنین با رعایت صلاحیت اعطاء شده به دادگاه‌های ممیزی منطقه‌ای، دیوان می‌تواند حساب‌ها و مدیریت مالی نهادهایی مانند: ۱- موسسات و دستگاه‌های عمومی که فعالیت صنعتی یا تجاری انجام می‌دهند، با هر وضع حقوقی، ۲- شرکت‌ها یا دستگاه‌هایی با هر وضع حقوقی که دولت یا اشخاص و یا موسسات عمومی جداگانه یا به اتفاق بیش از نصف آراء یا سرمایه را در نهادهای تصمیم‌گیرنده آنها دارا باشند، ۳- اشخاص حقوقی که با دولت یا دستگاه‌های تحت نظارت دیوان، مستقیم یا غیرمستقیم جداگانه یا به اتفاق دارای مشارکتی باشند که اعمال قدرت موثر در تصمیم‌گیری یا مدیریت را فراهم سازد، کنترل و نظارت نماید. ماده (۷) همان قانون نیز در بیان جنبه‌های دیگری از قلمروی نظارت دیوان اشعار می‌دارد: «کلیه بنگاه‌های حقوق خصوصی واجد شخصیت حقوقی یا استقلال مالی که کلاً یا جزئاً مدیریت یک نظام قانون اجباری را بر عهده دارند، تابع نظارت دیوان هستند». نمونه‌ای از این نظارت، دستگاه‌هایی است که مدیریت مالی آنها تابع حسابداری دولتی نبوده؛ ولی از مالیات‌های مخصوص، سهمیه‌های قانونی اجباری، یارانه و سایر کمک‌های مالی دولت یا شخص حقوقی تابع نظارت دیوان استفاده می‌کنند. دیوان همچنین می‌تواند بر مصرف کمک‌های مالی که توسط دستگاه‌های تأمین اجتماعی به موسسات به هر شکل و ترتیب و مبلغ اختصاص داده می‌شود، نظارت کند. صلاحیتی که هر استثنائی را غیرممکن می‌سازد و همان‌گونه که اشاره شد، دامنه گسترده آن به دلیل تحول در مفهوم خدمات عمومی است که به شکل‌های مختلف و شیوه‌های گوناگون ارائه می‌شود و بر محدوده کنترل و نظارت تأثیرگذار است. تا آنجا که در نظام حقوقی فرانسه، چنانچه بین دو شخص خصوصی، راجع به یک موضوع یا امر عمومی قراردادی منعقد شود، باز هم از قراردادهای عمومی شناخته شده و قابل کنترل در مراجع مربوطه از جمله دیوان محاسبات می‌باشد. (گنجی اشتیجه، همکاران، ۱۳۹۹: ۴۷-۴۵).

در نتیجه این تحولات نظارتی، ماده (۴۷-۲) قانون اساسی کنونی فرانسه، طی روندی فزاینده

۱. برای اطلاع بیشتر در زمینه کمک‌های دیوان محاسبات در کنترل امور مالی بخش عمومی نک:

- Descheemaeker, Christian, Potton (2016). Jean-François, La Cour des comptes et les entreprises publiques La réforme de 1976, Comité d'histoire de la Cour des comptes, Editeur: La documentation française, Parution.

به دنبال تقویت کردن ابزارها و طرق نظارت مالی پارلمان بر دولت، علاوه بر انجام وظایف سنتی کنترل مالی و قضاوت در مورد حساب‌های عمومی، مأموریت‌های دیگری مانند: «توسعه آیین و رویه‌های اطلاع‌رسانی»، «ارزیابی سیاست‌های عمومی»، «ارزیابی نتایج عملکرد مدیریت از طریق حساب‌ها» را به عنوان راه‌حلی برای تأمین دغدغه‌های مذکور، برعهده دیوان محاسبات قرار داده است. ابزارهای کنترلی که با نگاهی به ویژگی مشترک آنها که حوزه عملکردی وسیع و مجزا از لزوم قاعده‌مند بودن عملیات‌های مالی از رهگذر وضع قوانین نظارتی را به نمایش می‌گذارد، نه تنها اهدافی فراتر از قانون نوشته را دنبال می‌کنند؛ بلکه با تکیه بر همکاری تنگاتنگ دیوان محاسبات و کمیسیون‌های ارزیابی‌کننده پارلمان، تحلیلی از نتایج سیاست‌گذاری متنوع مدیریتی در بخش‌های گوناگون اداری - مالی را ارائه می‌دهند که تأثیرات فراوانی بر روی قوانین مالیه داشته است.

۵- زمینه‌های ایجاد چالش در اعمال صلاحیت‌های سنتی به دلیل توسعه دامنه نظارت‌های مالی دیوان محاسبات

اگرچه حفظ وظیفه‌ای سنتی مانند نظارت مالی و از جنس قضایی بر حساب‌های عمومی در کنار توسعه و به‌روزرسانی صلاحیت‌ها برای یک سازمان نظارتی همانند دیوان محاسبات فرانسه، امروزه امری اجتناب‌ناپذیر و معمول به نظر می‌رسد؛ اما برخلاف ظاهر ساده این تحولات، اجرای آنها موقعیت‌های چالش‌برانگیزی را برای دیوان به همراه داشته و واقعیت و رای این تحولات، تلاشی دائمی برای برقراری تعادل میان دو نیروی متضاد «کنترل قانونی حساب‌ها» و «ارزیابی آثار مالی سیاست‌های متنوع و فراقانون مدیریت مبتنی بر نفع عمومی» را نمایان می‌سازد. دو نیروی متضادی که هر یک پیش‌زمینه‌ها و فضای کنترلی خاص خود را اقتضاء می‌کنند. کافی است به قرائت فرانسویان از «منافع عمومی» که در کنار اصل قانونی بودن، جایگاه غالبی را در ساختن مفهوم حاکمیت قانون به خود اختصاص داده، توجه شود. این اصل که نشان می‌دهد دولت با تمام اختیاراتش در انجام فعالیت‌های گوناگون، هیچ منفعت خاصی ندارد و حضور مؤثر یک منفعت عمومی، شرط لازم برای مشروعیت هرگونه مداخله دولت در جامعه است، در کل قلمروی حقوق عمومی و نظام جمهوری گسترش می‌یابد. شرایطی که بر اساس آن، غالب رویکردها منفعت عمومی را هدف مرتبه‌ای بالاتر از منافع فردی می‌دانند و معنایی فراتر از منافع مشترک برای آن در نظر دارند، مفهومی بلندپروازانه به عنوان پایانی که فرد قرار است به آن تسلیم شود (Broch, ۲۰۱۴: ۱۷۹-۲۰۹) و به عنوان کارکردی مداخله‌گر در اقدامات موجود یا آغاز اقدامات جدید که از این اصل اعلامی ژان ژاک روسو که باور دارد: «[نفع عمومی] یعنی آنچه که به طور مشترک و علی‌رغم همه تفاوت‌های منافع وجود داشته و پیوند

اجتماعی را شکل می‌دهد و چنانچه این نقاط مشترکی نباشد که تمامی منافع بر آنها توافق داشته باشند، هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند وجود داشته باشد، قابل استنباط است. لذا این برداشت فرانسوی از نفع عمومی به مثابه یک نفع قائم به ذات و برآیند نفع‌های فردی که اعضای یک جامعه در کل دارا هستند، به عنوان قلب الگوی جمهوری‌گرایی فرانسوی، هدفی جزء تضمین و حمایت حداکثری از منافع عمومی در برابر منافع خصوصی باقی نمی‌گذارد؛ زیرا به قول سی‌یس: «رستگاری عمومی اقتضاء می‌کند که نفع عام در نقطه‌ای خالص و بدون خلط ماندگار بماند.» (زولر، ۱۳۹۶: ۱۱).

در کنار این اصل، البته باید به اصول دیگری مانند اصل برابری نیز توجه داشت؛ زیرا اگر واقعیت دوران قبل از انقلاب را در نظر بگیریم، همان‌طور که موریس هوریو اشاره می‌کند: «بدون شک، برابری نماینده نیروی محرکه انقلاب بوده است.» (Hauriou, 1896: 80). اولین اصلی که نقش بسیار بنیادین بر ساختارهای حقوقی و سازمان اجرایی فرانسه پس از انقلاب داشته و دارد و به نقل از دوتوکویل: «اگر تحولات اتفاقی گوناگونی که این دگرگونی تعیین‌کننده [انقلاب ۱۷۸۹] را پدید آوردند، نادیده بگیریم؛ در خواهیم یافت که دستاورد عمده و پایدار انقلاب فرانسه، سرکوبی نهادهایی سیاسی بود که عموماً نهادهای فئودالی خوانده می‌شوند و این انقلاب بر آن شده بود تا به جای این نهادها، نظام اجتماعی و سیاسی نوینی را بنشانند که ساده‌تر، یکنواخت‌تر و نیز مبتنی بر مفهوم برابری همه انسان‌ها باشد.» (دوتوکویل، ۱۳۹۱: ۲۱). این امر که نشان‌دهنده اهمیت و حتی برتری اصل برابری در نظام حقوقی فرانسه است، نه تنها این اصل را به عنوان عنصر مرکزی «هویت قانون اساسی فرانسه»، بلکه جایگاه منحصر به فرد آن را به شرط یا نوعی «حق قیم» ضروری برای اجرای سایر حقوق اساسی معرفی می‌کند.

(Mélin-Soucramanien, 1997: 32) در نتیجه؛ پدیداری این اصول در روابط میان حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان در نظام حقوق اساسی فرانسه، همچنین حفظ شأن و جایگاه تثبیت شده برخی دیگر از حقوق اساسی ملت مانند آنچه در مواد (۱۳)، (۱۴)، (۱۵) اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ فرانسه آمده، یعنی حق: «مشارکت همگانی و برابر ملت در تأمین مخارج مدیریتی و نگهداشت نیروهای همگانی»، «تصمیم‌گیری و نیز آگاهی آنان درباره میزان مالیات‌ها، چگونگی جمع‌آوری و خرج شدن آنها» و «بازخواست مأموران و مسئولان به خدمت عمومی» است که در مقابل اعطای امتیازات قدرت عمومی به دولت برای تأمین منافع عمومی، سبب می‌شود تا دیوان محاسبات نیز از امتیازات تکلیفی نظارت قضایی بر حساب‌های مقامات و ارگان‌های عمومی برخوردار گردد.

بالین وجود، بایستی به این نکته اذعان داشت که نظارت‌های فوق در همه زمان‌ها، توقعات را بویژه

۱. علت اینکه این اصل به عنوان هویت قانون اساسی فرانسه معرفی می‌شود این است که قانون اساسی شامل طیف گسترده‌ای از بازتابی‌های برابری است و حتی در صورتی که به سادگی محتوایی از این اصل در متن قانون اساسی وجود نداشته باشد، اصل برابری در منابع متنی حقوق اساسی که حداقل مجموعه‌ای متشکل از پانزده متن می‌باشند و در مقایسه با منابع دیگر، هم در الهام فلسفی و هم در محتوایشان، از غنای بی‌نظیری برخوردارند، از جمله: اعلامیه حقوق بشر و شهروند، بندهای مختلف مقدمه قوانین اساسی ۲۷ اکتبر ۱۹۴۶ و ۴ اکتبر ۱۹۵۸ وجود دارد. (Idid)

در کشوری مثل فرانسه که حوزه اقتدارات فراتر از قانون دولت وسیع هست، محقق ننموده و تنها بخشی از این توقعات به مقوله قاعده مند بودن عملیات های مالی تعلق دارند؛ بنابراین، نظارت پارلمانی بر حساب ها، خصیصه های دیگری نیز دارد که متفاوت از ویژگی های یادشده است. کنترل پذیری متعددی از سیاست های عمومی که قانون اساسی از آن به عنوان «ارائه تصویری واقعی توسط حساب های دولتی از نتایج عملکرد مدیریت» نام می برد و فضای مفهومی متفاوت از آنچه قرائت سنتی فرانسویان از اصول حقوق عمومی این کشور دارند را مطالبه می کند. بحران مذکور که در مدیریت عمومی ظهور می یابد، به ویژه مرجعیت سنتی نفع عمومی را که واجد مشروعیت به نظر می رسید، تحت الشعاع قرار می دهد و این مفهوم به خودی خود، دیگر برای مشروعیت بخشی به اداره کافی نیست؛ بلکه اداره باید دلیلی بر کارآمدی خود ارائه دهد (شوالیه، ۱۳۹۶: ۸۴). این بحران مشروعیت سنتی ادارات و به ویژه فرض برتری مدیریت عمومی، مقارن با ارتقای ارزش های موسسه خصوصی است و با فرضی که بر اساس آن، مدیریت عمومی در خدمت نفع عمومی قادر به تأمین کارآمدی و سودمندی نیست، اداره را ملزم می کند همچون اشخاص خصوصی، بدون وقفه، کارکردهای خود را بهبود ببخشد و هزینه های خود را کاهش دهد و اداره متعهد به انجام مأموریت های خود در بهترین شرایط ممکن است. مدیریت عمومی جدید ملهم از سیاست تاجریسم، آن گونه که در کشورهای انگلوساکسون فهم شده، اداره را فاقد هرگونه امتیازات خاص نسبت به بخش خصوصی می داند و در پی کاستن از وزن دولت و تغییر شیوه های مدیریت عمومی، ناظر بر اعطای استقلال هرچه بیشتر به افراد و گروه ها و سازماندهی منابع انسانی، شیوه تجهیز مالی و وضع حقوقی سازمانی بخش عمومی اساساً مشابه با بخش خصوصی است. قواعد مدیریت پذیرفته شده در کشورهای غربی که اداره فرانسوی نیز از دهه ۱۹۶۰ از این قاعده مستثنی نیست و حتی در پایان دهه ۱۹۸۰ به واسطه اشاعه این شیوه مدیریت گرای، شاهد شکوفایی حوزه مدیریت عمومی نیز می گردد (همان: ۸۷-۸۶).

اما این مکتب به ظاهر واقعی اداره امور عمومی فرانسوی، در برخورداری از ویژگی های خود؛ حتی قدرت اجبار سیاسی، فضای خاص مفهومی سنت لیبرالیسم را دنبال می کند. فضایی برگرفته از یک حاکمیت تقسیم پذیر، ارزش های بازار و مفهوم نفع عمومی که در این سنت، حاصل برآیند کامل نفع های شخصی و معادل حداکثری ترجیحات آن هست. در چنین شرایطی که اداره در حال گذر از یک مشروعیت بیرونی یعنی اقدام در جهت «نفع عمومی» ناشی از تعلق آن به دولت، به یک مشروعیت درونی یعنی کارآمدی است و این امر، مبتنی بر بهره گیری از بهترین شیوه های ممکن برای رسیدن به بهترین حالت کارآمدی و ارزیابی عینی اقدام و نتایجی است که اداره قابلیت رسیدن به آن را دارد؛ ابزار اثبات بی وقفه و مداوم صحت این کارایی به لحاظ بودجه و منابع مالی به شیوه ای متفاوت از سنت رقیب فرانسوی و در قالب سیستم «حسابداری تعهدی» و رویکرد «حسابرسی عملکرد» به کار برده می شود. نظام حسابداری

مبتنی بر ارزش‌های بازار و تأکید بر معیار جریان «منابع اقتصادی» که بر طبق آن، آنچه در ارتباط با منابع، دارایی‌ها و تعهدات مالی اهمیت دارد، زمان مصرف آنهاست و نه زمان پرداخت وجه بابت این قبیل منابع و تعهدات.^۱ البته این شیوه به‌تنهایی نمی‌تواند کارترین روش تأمین داده‌ها و اطلاعات مالی برای پاسخگویی به نیازهای ذی‌نفعان را فراهم کند، بلکه به منظور کسب نتایج مطلوب نظارتی از این شیوه حسابداری، بهبود مهارت‌ها و دانش‌های فنی دیگری از جمله نظام بودجه‌ریزی و شیوه‌های خاص نظارت بر آن که متناسب با منافع مشروع طرفین درگیر، چنین فعالیت‌هایی را هماهنگ کند و در عین حال، برای تعدیل و تغییرات پیش و پس از بودجه از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار است نیز دارای اهمیت اساسی است. بودجه‌ریزی عملیاتی، شیوه‌ای تا حدود زیادی پاسخگوی نیازهای مذکور هست؛ زیرا هدف اصلی آن، ایجاد شاخص‌ها و یا تنظیم فرایندها نیست؛ بلکه بهبود نتایج است و با فراهم کردن سطوح مورد انتظار عملکرد برای هر سطح از مخارج و تعیین اولویت‌های هزینه در بودجه و تأکید بر نتایج سازمان‌ها و دستگاه‌ها را از طریق شاخص‌های عملکرد پاسخگویی مدیران به جامعه هدف فراهم می‌آورد و طبیعی است که این روش بودجه‌ریزی، شیوه‌ای خاص از نظارت را نیز نیاز دارد که در جوامع انگلوساکسون از آن به عنوان «حسابرسی عملکرد» نام برده می‌شود (نک: پناهی، ۱۳۸۸: ۴-۳). در این نوع حسابرسی نیز تعیین شاخص‌های متنوع عملکرد برای سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرایی وجود دارد؛ اما برخلاف آنچه در سنت اروپای قاره‌ای مطرح است، شاخص «رعایت قانون»، کمترین نقش را در اجرای این نظارت دارد؛ زیرا همان‌گونه که اشاره شد، تأکید اصلی بر روی میزان بهره‌وری، کارایی و اثربخشی فعالیت‌های یک سازمان است، پس محل نزاع صرفاً گزینه‌های رقیبی است که در چارچوب آن باید معین شود که چه مقدار از منابع محدود در میان تعداد زیادی از اهداف ملی ضروری تخصیص داده شوند. به همین دلیل، حسابرسی عملکرد؛ اصولاً مدیران دولتی را در ارتباط با چگونگی مصرف بودجه کنترل نمی‌کند؛ بلکه اطلاعات لازم در خصوص اثربخشی و کارایی آثار تصمیمات و اقدامات مالی آنان را که در راستای تأمین نیازها و خدمات عمومی گرفته‌اند، جمع‌آوری، ارزیابی و گزارش می‌کند (همان: ۶).

۱. به عبارت دیگر در این نظام حسابداری با تأسی از حقوق عرفی مالکیت و این بینش نهادگرایی جدید که مبادله صرفاً معاوضه کالاها نیست، هزینه‌های انجام شده به منظور تأمین کالاها و خدمات وقتی رخ می‌دهند و منابع، دارایی‌ها و درآمدها وقتی کسب شده تلقی می‌شوند که به حساب گرفته شوند، یعنی زمان انتقال قطعی حق مالکیت و کلیه ادعاهای خلق شده ناشی از چنین رابطه‌ای و نه صرفاً در زمان دریافت و پرداخت وجوه در جریان یک مبادله.

- See more:

- Jones R., E. Land, K. Luder, and M. Portal, A Comparison of Budgeting and Accounting Reforms in the National Governments of France, Germany, The UK and the US, Financial Accountability & Management, 29 (4), (2013), p: 419 - 441.

۵-۱- توسعه مقام قاضی؛ روش برقراری تعادل میان رویکرد سنتی و نوین نظارتی دیوان محاسبات

در شیوه نوین نظارت بر مدیریت منابع مالی بخش عمومی که اشاره شد، قضاوت نسبت به حسابداران و مدیران به آن شکلی که اساس فعالیت سنتی دیوان محاسبات فرانسه را تشکیل می‌دهد، وجود ندارد و همان‌گونه که از رویه فعالیت ناظرانی مانند اداره ملی حسابرسی انگلستان برمی‌آید، این ناظران تنها گزارشگر ارزیابی‌های انجام شده به پیشگاه ذی‌نفعان دارای اشتراک منافع و در رأس آنها - به طریقی مشابه با دیگر نظام‌های نظارتی - پارلمان هستند؛ چراکه در فضای مفهومی ویژگی‌های یادشده، نظارت بر منابع مالی عمومی و فرآیند بودجه دولتی بدون چنین رویکردی به محل منازعات و تعارضات سیاسی تبدیل خواهد شد. موضوعی که اساس چالش میان شیوه‌های سنتی و نوین نظارتی به‌کارگرفته‌شده توسط دیوان محاسبات فرانسه را تشکیل می‌دهد؛ زیرا درمقابل اتخاذ شیوه‌های نظارتی بر طبق رویکرد نظام لیبرال توسط دیوان، نهاد اداره فرانسوی قرار دارد که در چارچوب مفهوم سنتی مدیریت عمومی، متکی به یک مشروعیت بنیادین یعنی اقدام در جهت «نفع عمومی» است که مجموعه‌ای کامل از حقوق، بویژه اقتدار حاکمیتی را برای آن به همراه دارد. موضوعی که دلیل اصلی برای ضرورت حفظ شیوه‌های سنتی نظارت دیوان محاسبات به‌شمار می‌آید. تا آنجا که حتی ابزار اصلی این نوع نظارت یعنی سیستم حسابداری بخش عمومی فرانسه نیز تا به حال ویژگی‌های سنتی خود را در این رابطه حفظ کرده است؛ به‌گونه‌ای که در جریان نوین‌سازی سیستم حسابداری دولت مرکزی توسط آیین‌نامه قانون اساسی بودجه در اول اوت سال ۲۰۰۱^۱ که با قصد جایگزینی قوانین حسابداری قبلی ایجاد شد،^۲ هرچند فرآیند اصلاحات حسابداری مبتنی بر گزارشگری مالی، تعهدی به منظور حصول اطمینان از ارائه اطلاعات شفاف‌تر در مورد موقعیت مالی و عملکرد دولت صورت پذیرفت؛ اما درمقابل سیستم سنتی «حسابداری نقدی»، کماکان برای مدیریت بودجه دارای مجوز قانونی است و این سیستم که برخلاف مبنای «تعهدی حسابداری» با پیش‌فرض بی‌اعتمادی به دولت طراحی شده است، کلیه جریان‌های نقدی، تعهدات مالی، اموال و دارایی‌ها را به محض ورود به بنگاه یا واحد گزارشگر، مستلزم شناسایی و ثبت در دفاتر قانونی و ارائه در صورت‌های مالی می‌داند؛ زیرا تمرکز این نوع حسابداری که کشور فرانسه یکی از حامیان اصلی آن است، بر تأیید و انطباق رویه‌ها و ثبت‌های انجام‌شده با قوانین است و ثبت‌های حسابداری مورد استفاده در این طرح اجباری و یکسان نگهداری حساب‌ها به جای اینکه به عنوان مبنایی برای

1. Loi organique relative aux lois de finances _ LOLF.

2. the ordonnance organique n. 2/1959.

تصمیم‌گیری مدیریتی به حساب آیند، باید قانوناً مقاصد اثبات و ارزیابی را برآورده سازند و در واقع، آنها ابزاری برای کنترل‌های قانونی هستند. ضرورت دفاع از سنت‌های نظارتی حاکم بر مالیه عمومی فرانسه به وسیله این ویژگی متمایز و به اصطلاح دوگانه اصلاحات سیستم حسابداری این کشور را می‌توان به وضوح در قانون ۲۷ ژوئن ۱۸۱۹ که مقرر می‌دارد: «حساب مالی سالانه با وضعیت کار دیوان محاسبات همراه خواهد بود»، مشاهده کرد؛ همچنین در این اظهارات، مشاور ارشد دیوان محاسبات که در سال ۱۹۲۸ درباره سیستم کنترل مالی فرانسه بیان می‌کند: «سیستم حسابداری ما، تمام فراز و نشیب‌های سازمان سیاسی ما را دنبال کرده و دائماً بهبود یافته و با این وجود، نیاز به قرار دادن مدیریت دارایی‌های عمومی تحت نظارت ویژه و مستقل از اداره همیشه شناخته شده و این ضمانت مهم هرگز در فرانسه رد نشده است؛ بنابراین، همه قوانین حسابداری عمومی ما دارای ویژگی خاصی هستند که مستلزم قرار دادن آنها در مکانی جداگانه از کل قوانین اداری و با ماهیت قانون اساسی است؛ زیرا این قواعد حاکم بر اجرا و کنترل و رأی برای بودجه‌های منتشر شده، جوهره تشکیلات سیاسی کشور هستند».

(prada, 1995: 29-37)

با این وجود؛ اگر قرار است حساب‌های عمومی تنها مقاصد قانونی کنترل را فراهم کنند، فعالیت نظارتی دیوان محاسبات بر سر دوراهی قرار می‌گیرد؛ زیرا اگر دیوان نخواهد برای انطباق با شیوه‌های نوین مدیریتی قرن بیست و یکم، اصلاحات لازم را بپذیرد و از برخی اصول سنتی نظارت چشم‌پوشی کند؛ در این صورت، نهادی که ثابت کرده همیشه قادر به همگام شدن با زمان است، روح کارکردی خود را از دست می‌دهد و اگر بخواهد از این اصول نظارتی که از ارزش‌های بنیادین حقوق عمومی فرانسویان دفاع می‌کنند، چشم‌پوشی و به یک باره اصلاحات فراگیر و عموماً تحمیلی نظارت از سمت نظام‌های حقوقی رقیب و مجامع تصمیم‌گیر فراسرزمینی را بپذیرد، بی‌تردید کارایی خود به عنوان یک نهاد اصیل نظارتی در حمایت از ارزش‌های مذکور را از دست می‌دهد! چالشی اساسی که بدون پایان دادن بحث‌ها بر سر آن، یک سؤال واقعاً ساده را به دنبال خود مطرح می‌کند و آن اینکه، در این صورت آیا دادگاه حساب‌برسان در حوزه قضایی باقی می‌ماند؟

به دور از هرگونه نزاع بین قدیم و مدرن، آنچه مطلوب به نظر می‌رسد و هنوز هیچ‌کس ضرورت وجود آن را انکار نکرده، بقای حوزه قضایی دیوان با قدمتی مشابه پارلمان‌های رژیم باستانی و شورای دولتی قدیمی است که فرمان ۲۶ فوریه ۱۴۶۴ آن را این‌گونه تعریف می‌کند: «محکمه مستقل، اصلی، اولیه در کلیه امور مربوط به حساب‌های مالی». صلاحیت قضایی که ظهور معاصر آن در ماده ۱۵ اعلامیه حقوق بشر و شهروندی ۲۶ اوت ۱۷۸۹ با این عبارت برجسته می‌شود که: «جامعه حق دارد هرکدام از مأموران و مسئولانی را که در خدمت

همگانی هستند، بر مبنای مدیریتشان مورد بازخواست قرار دهد.^۱ اقدامات قضایی که رویه‌هایی مؤخری مانند تصمیم ۲۰۰۱-۴۴۸، ۲۵ ژوئیه ۲۰۰۱ شورای قانون اساسی نیز استقلال حوزه قضایی مربوطه را در رابطه با قدرت سیاسی تأیید کرده است. با این وجود، از زمان قانون ۱۶ سپتامبر ۱۸۰۷ در مورد سازمان دیوان محاسبات تا قانون ۲۱ دسامبر ۲۰۰۱ مربوط به اتاق‌های محاسبات منطقه‌ای، تنها یک عدالت مالی وجود دارد که تحت پوشش احکام دیوان محاسبات و احکام صادرشده توسط اتاق‌های حساب منطقه‌ای یا سرزمینی اعمال می‌شود.^۲ صلاحیتی که در زمان تأسیس دیوان تحت رژیم باستانی انحصاری آن بود؛ اما به تدریج و با یک گرایش عمومی به سمت «ارزیابی سیاست‌های عمومی»، «ارزیابی نتایج عملکرد مدیریت از طریق حساب‌ها»،^۳ بین اعمال وظایف عدالت و کنترل خدمات مالی تقسیم‌بندی ایجاد نموده است.

بنابراین، واژه «ارزیابی»، اصطلاحی که دامنه واقعی آن شاید همیشه به درستی درک نمی‌شود؛ درحالی که قطعاً به گسترش حوزه صلاحیت، ابزار تحقیق و روش‌های مداخله دیوان منجر شده است؛ اما آن‌طور که میان سازمان حسابداری عمومی، تصور خامی از آن وجود داشت - یعنی حساب‌دهندگان دیگر تنها به قضاوت دادگاه‌ها احترام می‌گذارند و نه به حکم دادگاه‌ها - این صلاحیت را تنزل نداده است؛ بلکه یک رویکرد توسعه‌ای بدون فراموش کردن این نکته که باید یک «رژیم مسئولیت مالی برای کارگزاران عمومی» (و نه فقط برای حسابداران) باقی بماند فراهم می‌کند که معنای دقیق‌تری به عملکرد قضایی دیوان می‌بخشد، معنایی که نمی‌تواند بدون تأثیر بر روش‌های راستی‌آزمایی حساب‌های عمومی باشد؛ بدین‌نحو که حساب‌برسان دیوان محاسبات که پیش‌تر وظیفه بررسی حساب‌ها و ارائه گزارش‌ها پیرامون تخلفات مالی کارگزاران دولتی به دادسرای دیوان را برعهده داشتند و هرگز به مثابه یک قاضی در مقام قضاوت‌کننده نهایی حساب‌ها عمل نمی‌کردند - هرچند که درحقیقت، قضاوت اولیه برای شناسایی تخلف بر عهده آنان بوده و هست - اینک با وجود توسعه صلاحیت‌ها به «ارزیابی سیاست‌های عمومی» و «ارزیابی نتایج عملکرد مدیریت از طریق حساب‌ها» می‌پردازند و این موضوع، علاوه بر حفظ وظایف سابق و تفکیک کارکردهای اداری و قضایی دیوان، نقش حساب‌برسان را به عنوان قاضی اولیه و نهایی نتایج عملکرد مقامات و سازمان عمومی در به کارگیری از منابع عمومی ارتقاء می‌دهد و نتایج این قضاوت‌ها که ارائه تصویر کلی از عملکردهای مذکور است، به شیوه‌های توسعه یافته اطلاع‌رسانی عمومی دیوان، منتشر می‌شود. (Chabrol, 2006: 49-50) پس مأموریت‌ها و برنامه‌های نظارتی در حال توسعه دیوان محاسبات، یک

۱. این فرمان قانونی اینگونه بر سر در اتاق هیأت عمومی دیوان محاسبات نقش بسته است.

۲. «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.»

۳. از زمان قانون عدم تمرکز در ۲ مارس ۱۹۸۲، در مرحله اول اتاق‌های حساب‌برسی منطقه‌ای صلاحیت قضاوت در مورد حساب‌های مقامات محلی و مؤسسات آنها را دارند و دیوان محاسبات نقش قاضی تجدیدنظر را ایفاء می‌کند. برای اطلاع بیشتر درباره چگونگی اجرای وظایف قضایی دیوان محاسبات فرانسه نک:

- Francis, J. Fabre, Jurisprudence Financiere: La révision des arrêts rendus par la Cour des Comptes, La Revue administrative, Janvier Février, 39e Année, No. 229, (1986), p: 50-55.

۳. مطابق ماده (۲-۴۷) قانون اساسی فرانسه: «دیوان محاسبات در «ارزیابی سیاست‌های عمومی» به پارلمان کمک می‌کند. از طریق گزارش‌های عمومی خود به اطلاع‌رسانی به شهروندان کمک می‌کند. همچنین [دیوان این اطمینان را ایجاد می‌کند که] حساب‌های ادارات دولتی منظم و صادقانه است و آنها «تصویری واقعی از نتیجه مدیریت، دارایی‌ها و وضعیت مالی خود» ارائه می‌دهند.»

رویکرد فراگیر از تفکیک کارکردها تا نظارت بر عملکرد را معرفی می‌کند که با افزایش فرصت‌ها برای حساب‌رسان -البته با تأیید و افزایش مهارت‌هایشان در زمینه‌های مختلف - موجب سازماندهی مجدد فعالیت قضائیتی دیوان درباره حساب‌های عمومی می‌شود. ولو آنکه در این سازماندهی، فرصت‌های مداخله از نوع قضایی در مواجهه با «توصیه‌های» حساب‌رسان به شکل محتاطانه یا فزاینده‌ای کم‌رنگ شوند. با این حال، باز دلیلی برای مخالفت با این نحوه کنترل منابع عمومی وجود ندارد؛ زیرا اینها دو جنبه از یک کنترل هستند که بیش از آنکه مخالف یکدیگر باشند، یکدیگر را غنی می‌کنند و البته کنترل مدیریتی که توسط حساب‌رسان انجام می‌شود، قطعاً مدیون دقت تحقیقات قضایی مبتنی بر یافته‌های تأییدشده توسط شواهد است. لذا این مأموریت کمکی، تنها انجام مشاوره به معنای خاص آن نیست و مشروعیت خود را از اعمال اختیارات دیوان در کنترل حساب‌های حسابداران عمومی می‌گیرد (Gisserot, 1998: 245-254).

۵-۲- بسیج کنترل‌های سنتی و نوین نظارت به واسطه الزامات ناشی از اداره مأموریت محور

سازماندهی مجدد روش‌های نظارت در درون دیوان محاسبات، تنها روشی نبود که موفق به حل چالش مطرح گردید؛ بلکه عامل اصلی به شیوه بازآفرینی ساختار اقتدارگرایی دولت به وسیله مفهوم تحول یافته خدمات عمومی بازمی‌گردد که حتی در عمق مدیریت، مهم‌ترین ابزار مالی دولت یعنی نظام بودجه‌ریزی آن که به جهت آثار قابل توجه بر نحوه تأمین خدمات عمومی، شرایط اقتصاد کلان و نظام سیاسی اهمیت فراوان دارد، نفوذ و روش بودجه‌نویسی را از بودجه دستگاهی (ردیف - هزینه) به بودجه برنامه‌ای متناظر با مأموریت‌ها تغییر داده است؛ به این معنا که سند بودجه دولت مشتمل بر مأموریت‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که چندین هدف و شاخص عملکرد به آنها پیوند خورده و در عمل یک سیستم کاملاً ترکیبی از ارائه بودجه برنامه‌ای و تخصیص (با اطلاع از عملکرد) را ارائه می‌دهد که از یک سو؛ درجه بالایی از استقلال مالی به مدیران را اعطاء می‌کند و بر اساس این اختیارات، تمامی اعتبار تخصیص یافته در هزینه‌های جاری (به استثنای حقوق) می‌تواند برای دستیابی به اهداف و شاخص‌های عملکردی تعیین شده در برنامه به صورت صلاحیدی خرج شود (اجازه جابه‌جایی هزینه‌های جاری بین انواع هزینه) و از سوی دیگر، در ازای این سطح بالای استقلال مالی، از مدیران انتظار می‌رود که به قوانین دقیق گزارشگری مالی و عملکردی پایبند باشند. به عبارت دیگر، به جای کنترل لایحه و اطلاعات بودجه دولت، تصمیم بر آن شده تا نظارت بر عملکرد دولت در هزینه‌کردها محوریت یابد و البته اهداف عملکردی و شاخص‌هایی که قرار است در لایحه بودجه درج شود، بر اساس نتایج به دست آمده در سال‌های گذشته و توصیه‌های دیوان محاسبات، مورد بررسی قرار گیرد. (دفتر مطالعات بخش عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲: ۲۵-۲۴)

تخصیص منابع به هر مأموریت و برنامه در بودجه عمومی و دیگر بودجه‌های مستقل تنظیمی سازمان‌های عمومی مانند تأمین اجتماعی، یک فرمول «اداره مأموریت محور» را برای مقابله با مشکلات جدید (مانند آمایش سرزمین) ایجاد می‌کند که به تناسب شرایط و برای حل مسائل مختلف واجد قابلیت قوی عملیاتی، با فراهم کردن مجموعه‌ای از ابزارهای اداری و مالی در چارچوب برنامه‌ای مشخص، امکان فائق آمدن بر وظایف پیچیده‌ای را دارند و در نهایت، تفکر ذاتی تنظیم‌گری بدان معنا که نمی‌تواند کارآمد واقع شود؛ مگر آنکه، مراجع متصدی آن دارای آزادی عمل در بطن ساختارهای دولتی باشند، به‌ویژه در حوزه اقتصادی و اجتماعی متناسب با تقویت ابزارهای مالی و انسانی آنها، امکان اتخاذ سیاست‌های واقعی را به مسئولان می‌دهد. این موارد جلگی نشان از آن دارند که اداره نوین فرانسوی باعث فراوانی متمرک عمل عمومی (اداری) شده که شکل مجموعه‌ای هم‌جوار از مقررات‌گذاری بخشی را به خود گرفته است؛ از این رو، این نهادها معرف یک «دولت چندگانه و متکثر» از واحدهای بسیار متنوع و متشکل از مجموعه عناصر ناهمگن هستند که یک مفهوم جدید از دولت را گسترش می‌دهند. مفهومی که با تحت تأثیر قرار دادن سنت به شدت متمرکزگرای الگوی دولت فرانسوی باعث شد تا دولت به جای آنکه دارای سلطه متمرکز و قوی بر سرزمین باشد، به «دولت سرزمینی» تبدیل شود که نزدیک‌تر به شهروندان و قدرت آن با در نظر گرفتن اهمیت ویژه‌گرایی محلی ضروری شده است. با این همه، حمایت قیومیتی دولت بر زیست اجتماعی در قرن بیستم هم‌زمان با تداوم نهضت متمرکزگرایی همراه بوده است و در نتیجه گسترش وظایف ناشی از تأسیس نظام حمایتی دولتی بر زیست اجتماعی، به‌طور واقعی به چالش کشیده نشده است؛ بلکه گسترش مسئولیت‌ها در چارچوب الگوی یکپارچگی کلاسیک دولت صورت پذیرفته است. به همین خاطر، از دهه ۱۹۸۰، دولت در فرانسه به عنوان یک «دولت عادی سازی شده» (و نه دولت خصوصی سازی شده به مثابه نظام رقب لیبرال) شناخته می‌شود که در آن، ادارات به شیوه‌های مختلف و بر اساس ماهیت مأموریت خود فهم و شناسایی می‌شوند. این فهم بدان معناست که اندیشه کارامدی و خلاقیت بسترهای مربوط به سازماندهی مدیریت عمومی به معنای آن نیست که شیوه‌ها و ابزارهای وصول بدان باید الزاماً در سنت‌های دولت ساز مورد بحث یکسان و مشابه باشد. به یک زبان ساده‌تر، هرچند تحول در مفهوم خدمت عمومی بویژه در حوزه گنش دولت در اقتصاد رخ داد؛ اما این اداره دارای ویژگی‌های خاص فرانسوی نبود که به سمت بخش خصوصی حرکت کرد؛ بلکه تحول صورت پذیرفته با این پیش فرض که اداره باید «علم و عمل» را از بخش خصوصی اتخاذ کند، درهای اقتدارات حاکمیتی در بخش عمومی را به سوی بهره‌مندی از شیوه‌ها و نهادهای تصدی‌گر بخش خصوصی گشود. با این حال، در ماورای این ظرایف اثرگذار در تعیین ماهیت و نظام حاکم بر اشکال مختلف خدمت عمومی که احتمالاً ترکیب و تلفیق دو حوزه حقوق عمومی و خصوصی برای این مدیریت می‌باشد، منطقی که خدمات عمومی بر پایه و اساس

آن قرار دارد، یک منطق قابل درک و قابل توضیح است و آن اینکه، مفهوم خدمت عمومی توأمان حوزه عمل و هدف غایی حقوق اداری را معین می‌کند.^۱

بنابراین از آنجا که هدف مفهوم عادی سازی، درک بازنمایی‌های مشترکی است که مالکیت عمومی را مشروعیت می‌بخشد و آنها را با شیوه‌های مشخص در حوزه دولت بیان می‌کند، استانداردسازی کنترل‌های بخش عمومی نیز برخلاف ادبیات رایج و سنتی که این کنترل‌ها را به یک روش منحصر به فرد از رابطه با دولت ضروری می‌داند، با در نظر گرفتن عواملی مانند ماهیت حقوقی و شرایط محیطی حاکم بر نوع و نحوه فعالیت سازمان یا نهاد نظارت‌شونده، دچار تحول در طراحی می‌شود. این تحول کنترلی برای دیوان محاسبات، رویکرد ترکیبی از رویه‌های قدیمی و مدرن نزدیک‌تر به نظم قضایی را به همراه داشته است که به عنوان ابزاری برای اعمال آزادانه اختیارات دیوان بدون قرار گرفتن تحت هیچ‌گونه محدودیت خارجی محسوب می‌شود و درواقع، بسیج مفهوم کنترل در مقابل توسعه سازمان‌های برخورداری از منابع عمومی و اقتدارات حاکمیتی در برابر حوزه قضایی است که قضاوت‌های آن به نام مردم فرانسه صادر می‌شود. راهکاری که باعث شده تا دیوان همچنان قاضی اولین و آخرین راه حل خود باقی بماند و این پاسخی است به نظرهای تحمیلی و زودگذر نظام‌های رقیب و بویژه مجامع حرفه‌ای اتحادیه اروپا که برای حل برخی از مشکلات رویه‌ای نظارت بر عملکرد مالی دولت در فرانسه معتقدند؛ اصول بنیادین نظام قضایی این کشور با یک بافت تاریخی منسوخ مطابقت دارد و در این رابطه پیشنهاد می‌کنند که قاضی اداری در قاضی قضایی ادغام شود. حال آنکه، به باور موافقان این نظام قضایی در ورای این مسیر وحدت بخش، بیم آن می‌رود که دیوان محاسبات و اتاق‌های منطقه‌ای حوزه‌های قضایی که ضامن تخصصی نظام اداری این کشور هستند، هرگز نتوانند حساب‌های عمومی را به درستی کنترل کنند؛ درحالی که این کنترل‌ها برای حفظ اصول بنیادین حقوق عمومی فرانسه ضروری هستند. بنابراین، این مؤسسه نباید به یک روح سرگردان در خرابه‌های دودکش کاخ ورسای تبدیل شود، بلکه می‌تواند و باید با زمانه زندگی کند، بدون اینکه خود ویران شود (Chabrol, 2006: 51).

۱. برای اطلاع بیشتر درباره تحولات مدیریت عمومی دولت در فرانسه از سال ۱۹۶۰ به بعد نک: (شوالیه، ۱۳۹۶: ۸۶-۸۷)

نتیجه‌گیری

اگر این مطلب که: «قانون اساسی آن چیزی است که اتفاق می‌افتد و آنچه بتواند اجرا گردد، مطابق با قانون اساسی است» را به عنوان راهکاری در برابر رویکرد مبتنی بر لزوم نوشته بودن قانون اساسی بپذیریم، آنگاه باید پذیرفت کنترل اقتدار حاکمیت به منظور حفظ ارزش‌های اساسی و بنیادین جامعه، صرفاً یک نظم ساده به تصویر کشیده شده توسط نصوص قانون اساسی نیست؛ بلکه فرآیندی پیچیده و درهم تنیده میان ارزش‌های مذکور و ساختارهای نظارتی است که این هدف را تأمین می‌کنند. اقدامات دیوان محاسبات فرانسه به عنوان یک دادگاه اداری معتبر در مدیریت بودجه و منابع عمومی، نمونه‌ای از اثبات این مدعاست. علی‌رغم آنکه قانون اساسی کنونی فرانسه در ماده (۴۷-۲) از این اقدامات با ادبیاتی بدون تفصیل تحت عنوان: «کمک دیوان محاسبات به پارلمان در نظارت بر عملکرد دولت و ارزیابی سیاست‌های عمومی» نام می‌برد؛ اما جزئیات این کمک، اصالت یک سیستم نظارتی در مکمل بودن پارلمان برای ارزیابی و کنترل حساب‌های عمومی را نمایان می‌سازد که منوط به خصلت «مطلق» و ویژگی منحصر به فرد سیستم مدیریت دولتی فرانسه یعنی کنترل قضایی آن است. به همین دلیل، در شرایط توسعه روزافزون روابط و تشدید همکاری مالی مجامع فراسرزمینی که مدیریت توسعه یافته خدمات عمومی را با ترغیب به اقتباس شیوه‌های مدیریت خوب از بخش خصوصی به رسمیت می‌شناسد و بدین لحاظ، فعالیت قضاوت حساب‌ها را تا حد یک اقدام فرعی و حتی دارای پیامدهایی برای مدیریت امور عمومی، تنزل می‌دهد؛ کارکرد قضایی دیوان همچنان تداوم می‌یابد. فلذا نوآوری اساسی این دادگاه اداری در شرایط محدودیت اختیارات، به‌کارگیری ترکیبی از رویه‌های قدیمی و مدرن نزدیک‌تر به نظم قضایی (قضاوت مضاعف) است که در هر صورت، کاملاً تضمین می‌کند فرهنگ سیاسی و حقوقی «دولت قضاوت‌شونده» در فرانسه به افراط یا تفریط، بسیار محفوظ است؛ زیرا این دادگاه‌ها تنها راه حکومت مردم در یک نظام جمهوری بسط و دارای اقتدارات ویژه حاکمیتی هستند.

درک علل پایداری جایگاه و کارکردهای دیوان محاسبات فرانسه در دفاع از اصول دارای شأن حقوق اساسی این کشور که در عین حال، مرهون هیچ متن خاصی از قانون اساسی نیست، برای ما که به لحاظ نوع نظام سیاسی - حاکمیتی و نظارتی، خاصه نظارت مالی در این حوزه‌ها، از الگوهای مشابه با نظام حقوقی فرانسه برخورداریم، این واقعیت را نمایان می‌سازد که شیوه‌های نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌ها و وجوه عمومی را نه‌دیگر می‌توان محدود به حسابرسی رعایت دانست و نه به مانند باور مخالفان می‌توان گفت؛ این شیوه‌های سنتی باید به عنوان یک فعالیت منسوخ و غیرقابل انطباق با روش‌های نوین نظارتی کنار گذاشته شوند؛ بلکه فارغ از بحث‌ها درخصوص انواع و چگونگی اجرای این روش‌ها، آنچه اهمیت

دارد، چرایی عدم امکان گسترش و انطباق نظم نظارتی قدیم و جدید با یکدیگر است که دلیل آن را باید ناشی از فراهم نبودن بسترهای حقوقی لازم در این رابطه به حساب آورد. به همین دلیل، مشاهده می‌شود در کنار برخی دیدگاه‌ها و ضوابط قانونی که قائل به تحول و نیز گسترش در نظارت‌های دیوان محاسبات به سمت حوزه‌های وسیع‌تر اجرایی بخش عمومی هستند، چارچوب حقوقی و کلی اجرای این نظارت‌ها همچنان در فضای فکری منسوخ‌شده از مفهوم «اعمال تصدی‌گری و حاکمیتی دولت» به شکلی که در برخی قوانین اداری و مالی بیان شده، قرار دارد و نه تحول و بسط مفهومی اصل خدمت عمومی. موضوعی که به عنوان یک ایراد بنیادین، لزوم توجه بیشتر به نیازها و اهداف حال حاضر سیستم مالی - نظارتی حوزه مالیه عمومی داخلی را مطالبه می‌کند.



منابع داخلی:

۱. الیوت، کاترین، ورنون، کاترین (۱۳۸۷). نظام حقوقی فرانسه، مترجم: صفر بیگ زاده، تهران: انتشارات سمت.
۲. ایوبی، حجت‌اله (۱۳۹۱). «دو قرن منازعه بین دولت و مجلس در فرانسه»، فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، شماره ۲۱.
۳. پناهی، علی (۱۳۸۸). بودجه‌ریزی عملیاتی (در نظریه و عمل)، چاپ سوم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). «بودجه‌ریزی فرانسه»، پژوهشنامه سیاستی، شماره ۳.
۵. دوتوکویل، الکسی (۱۳۹۱). انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن، چاپ سوم، مترجم: محسن ثلاثی، تهران: انتشارات مروارید.
۶. دومنتسکیو، شارل لوئی دوسکوندا (۱۳۴۴). روح القوانين، مترجم: علی اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۷. زولر، الیزابت (۱۳۹۶). درآمدی بر حقوق عمومی، چاپ سوم، مترجم: سیدمجتبی واعظی، تهران: انتشارات جنگل.
۸. شوالیه، ژاک (۱۳۹۶). دولت پسامدرن (مطالعه تطبیقی تحولات معاصر در حقوق اساسی و اداری)، مترجم: سیدمجتبی واعظی، تهران: انتشارات مجد.
۹. صفائی‌نسب، عبدالله و همکاران (۱۳۹۸). «بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت حسابرسی عملکرد در دیوان محاسبات کشور با رویکرد فازی»، مجله دانش حسابرسی، شماره ۷۷.
۱۰. طباطبایی، سیدجواد (۱۳۹۵). تاریخ اندیشه سیاسی جدید در اروپا، جلد اول: «از نوزایش تا انقلاب فرانسه»، چاپ دوم، تهران: انتشارات مینوی خرد.
۱۱. کایسز، سایینو (۱۳۹۲). شکل‌گیری حقوق اداری، مترجم: سیدمجتبی واعظی، تهران: نشر شهرداد.
۱۲. گنجی‌اشتیجه، مسیح و همکاران (۱۳۹۹). «پایداری حکمرانی خوب بر پایه نقش دیوان محاسبات فرانسه در کنترل هزینه‌های عمومی»، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره ۲۲.
۱۳. لاگلین، مارتین (۱۳۹۲). مبانی حقوق عمومی، چاپ سوم، مترجم: محمد راسخ، تهران: نشرنی.
۱۴. لگراند، آندره، وینه، سلین (۱۳۹۸). حقوق عمومی، جلد اول: حقوق اساسی فرانسه، مترجم: روح‌اله موذنی، تهران: انتشارات مجد.

۱۵. لگران، آندره، وینه، سلین (۱۴۰۰). حقوق عمومی، جلد دوم: حقوق اداری فرانسه، چاپ ۲۰۱۷، مترجم: روح‌اله موذنی، تهران: انتشارات مجد.
۱۶. مرادخانی، فردین (۱۳۹۷). «بررسی مفهوم رویه‌های اساسی در حقوق اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوقی، شماره ۴.
۱۷. موسوی‌زاده، سیدشهاب‌الدین؛ توازنی‌زاده، عباس (۱۳۹۷). «مطالعات تطبیقی قلمرو صلاحیت دادگاه‌های اداری (ایران، فرانسه، آلمان، لبنان)»، پژوهشگاه قوه قضائیه.
۱۸. یزدان‌شناس، محمد؛ ایمانی، حمیدرضا (۱۳۹۹). «بررسی حسابرسی عملکرد از دیدگاه حسابرسان دیوان محاسبات کشور»، مجله حسابداری سلامت، شماره ۱۰.

منابع خارجی:

19. Alder, John (2002). General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Printed and bound in Great Britain by Creative Print & Design (Wales), Ebbw Vale.
20. Beaud, Olivier (2012). Conceptions of The State, the oxford handbook of comparative constitutional law, Edited by: Michel R Osenfeld and A NDR ÁS S AJÓ.
21. Broch, Julien (2014). «L'utilité publique dans l'ancienne France», Cahiers poitevins d'histoire du droit, nos 5 et 6.
22. Chabrol, Alain, Juge (2006). magistrat ou auditeur Quel avenir pour le juge des comptes ?, Source: La Revue administrative , Janvier 2006, 59e Année, No. 349.
23. Code des juridictions financières, Partie législative, Dernière modification: 2022-03-25, Production de droit. org.
24. Descheemaeker, Christian, Potton (2016). Jean-François, La Cour des comptes et les entreprises publiques La réforme de 1976, Comité d'histoire de la Cour des comptes, Editeur: La documentation française, Parution.
25. Francis, J. Fabre (1986). Jurisprudence Financiere: La révision des arrêts rendus par la Cour des Comptes, La Revue administra-

- tive, Janvier Fevrier, 39e Année, No. 229.
26. Hauriou, Maurice (1896). La science sociale traditionnelle, Larose, Paris.
27. Hauriou, Maurice (1910). Principes de droit public, Paris: Dalloz, (2010).
28. J. J. Rousseau (1762). Du contrat social, ou Principes du droit politique, Wraight, Christopher D (2008), Rousseau's The Social Contract: A Reader's Guide. Londres: Livres Continuum.
29. Jean, prada (1995). L'évolution du rôle de la Cour des comptes dans ses relations avec le pouvoir législatif, La Revue administrative, 48e Année, No. 283.
30. Loi organique relative aux lois de finances _ LOLF.
31. Loi Organique, no 2001- 692.
32. Mélin-Soucramanien, F (1997). Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Economica -PUAM, coll. « Droit public positif », Paris.
33. Mme Hélène, Gisserot) 1998.(Où va le juge des comptes?, La Revue administrative , MARS AVRIL 51e Année, No. 302.
34. Westen, P (1982). «The empty idea of equality», Harvard law review, vol. 95.
35. Jones R., E. Land, K. Luder, and M. Portal (2013). A Comparison of Budgeting and Accounting Reforms in the National Governments of France, Germany, The UK and the US, Financial Accountability & Management, 29 (4).