

بررسی مقایسه‌ای نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه

ولی رستمی*

معصومه عامری**

چکیده

یکی از مراحل بودجه‌ریزی شهرداری‌ها مرحله نظارت بر اجرای بودجه است. برای اجرای قانونی و شایسته بودجه لازم است سازوکارهایی تعریف شود تا شهرداری را به اجرای صحیح بودجه ملزم سازد. نظارت بر حسن اجرای بودجه به دلیل تخلفات و انحرافات که در مرحله اجرا پیش می‌آید ضرورت تام دارد. در این پژوهش به بررسی قوانین و مقررات موضوعه در ایران و فرانسه در خصوص نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها و چگونگی نحوه این نظارت پرداخته شده است. بخشی از شیوه‌های نظارت در این دو نظام حقوقی همسان است، اما وجود برخی تفاوت‌ها در آن‌ها موجب بهره‌مندی از روش‌های متفاوت شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در نظام حقوقی فرانسه فرایندهایی تعریف شده است که به نظارت مطلوب بر اجرای بودجه شهرداری‌ها منتهی می‌شود، اما در نظام حقوقی ایران از این حیث کاستی‌هایی وجود دارد. با اقتباس از برخی سازوکارهای نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در فرانسه می‌توان به میزان قابل توجهی نواقص حاکم بر فرایند نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران را رفع کرد.

کلیدواژه‌ها: تفریغ بودجه، دادگاه اداری، دیوان محاسبات، شورای شهر.

*. استاد گروه حقوق عمومی، عضو هیأت عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران.

Vrostami@ut.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران (نویسنده مسئول).
amerim@alumni.ut.ac.ir

مقدمه

واژه نظارت در یک رشته علمی و در یک حیطة و موضوع خاص کاربرد ندارد، بلکه در حوزه‌های مختلف و گسترده‌ای به کار گرفته می‌شود. از این رو نمی‌توان تعریف واحدی از آن ارائه داد و در هر علم و دانشی معنا و کارکرد خاص خود را دارد.^۱

در علم حقوق برای نظارت چنین تعریفی لحاظ شده است: کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است^۲، بی‌آن که مقام یا نهاد ناظر، خود، در اداره امور مداخله مستقیم داشته باشد.

نظارت از جنبه‌های گوناگون دسته‌بندی می‌شود؛ یکی از گونه‌های مهم تقسیم‌بندی نظارت از حیث ماهیت است که، خود، شقوق متعددی را دربر می‌گیرد و نظارت مالی یکی از اقسام آن است که این‌گونه تعریف شده است: «نظارت بر امور مالی تطبیق همه اقدامات با برنامه‌های پیشینی، به‌ویژه قانون بودجه است و در این تعریف نظارت و کنترل بودجه به معنای نظارت بر بودجه از حیث صحت عملیات اجرایی و انطباق آن با هدف‌ها و برنامه‌های تصویب شده است»^۳ این نوع از نظارت به‌طور کلی به فرایند اجرای بودجه و تطابق عملکرد مالی شهرداری با بودجه مصوب مربوط می‌شود. اگرچه امروزه براساس دکترین «اداره خوب» که به‌عنوان یک رویکرد جدید بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تأثیر قرار داده است، نظارت مالی به اطمینان خاطر از این که مبالغ مندرج در بودجه هزینه شده‌اند محدود نمی‌شود - هرچند این معیار همچنان دارای اهمیت اساسی است - بلکه سنجش عملکرد برنامه‌ای، کارآمدی، اثربخشی، مصرف بهینه و جوه عمومی، و حفظ تعادل مالی جامعه بخش تفکیک‌ناپذیری از نظارت مالی را تشکیل می‌دهد.^۴ در نظام حقوق اداری، بودجه و گزارش عملکرد مالی مهم‌ترین ابزارهای نظارت مالی‌اند که در این پژوهش صرفاً به نظارت مالی از حیث بودجه‌ای پرداخته می‌شود.

۱. عامری، زهرا، «نظارت سیاسی در نظام حقوق اساسی ایران در تطبیق با اندیشه علوی (با تأکید بر نهج البلاغه)»، رساله دکتری، حقوق عمومی، قم: دانشکده حقوق دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، ۱۳۹۳، ص ۱۶.
۲. راسخ محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. تهران: دراک، ۱۳۸۸، ص ۲۱.
۳. الماسی، حسن و ابوالفضل اشرفیور، شناسایی منابع قانونی و حقوقی تفریح بودجه و جایگاه دیوان محاسبات کشور در تهیه آن. نشریه بررسی‌های حقوقی، شماره ۵، بهار و تابستان ۱۳۹۲، ص ۱۰۶.
۴. زمانیان جهرمی، علی، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.

نظارت اداری، نظارت پارلمانی، و نظارت قضایی ابزارهای ضروری در جهت دستیابی به نظارت مالی شایسته بر عملکرد شهرداری در اجرای بودجه‌اند. نظارت مالی پیش از طرح و بررسی بودجه شروع می‌شود و تا مرحله تدوین و تنظیم آن ادامه دارد. این نظارت بر نحوه اجرای بودجه نیز استمرار می‌یابد. موضوع پژوهش حاضر به همین مرحله از نظارت ناظر است. به دلیل اهمیت مبحث نظارت بر اجرای بودجه شهرداری و تأثیر انکارنشده‌ای که بر عملکرد شهرداری و جلب رضایت شهروندان دارد و نیز با توجه به این که تاکنون قوانین و مقررات حاکم بر بودجه‌ریزی شهرداری‌ها به نحو مندرج در این پژوهش بررسی نشده‌اند و منابع علمی معدودی در موضوع پژوهش، به ویژه در نظام حقوقی ایران، وجود دارد، ضرورت بررسی همه‌جانبه مبحث نظارت بر اجرای بودجه شهرداری احساس می‌شود. هدف اصلی این نوشتار تبیین راهکارهایی قانونی و شایسته برای دستیابی به فلسفه نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌هاست و در این مسیر، بهره‌مندی از نظام حقوقی حاکم بر شهرداری فرانسه با لحاظ خاستگاه شهرداری در ایران راهگشاست. پرسش اصلی نیز آن است که نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه از سوی چه دستگاه‌هایی و به موجب چه قوانینی صورت می‌گیرد و چگونه می‌توان نظارت بهینه بر اجرای بودجه را تحقق بخشید.

گفتار نخست: نظارت اداری بر اجرای بودجه

نظارت اداری از نظر موضوعی کنترل قانونی بودن اعمال اداری، کنترل مصلحت‌اندیشی، و کنترل کارآمدی و بهره‌وری است. این کنترل یا به وسیله مقامات عالی اداری، که از اقتدار اداری برخوردارند، یا از سوی سازمان‌های تخصصی، مانند ادارات بازرسی اداری، اعمال می‌شود.^۱ در نظارت اداری خود اداره به نوعی خودکنترلی می‌پردازد و هدف از آن اطمینان از عملکرد و روند صحیح اداری از حیث مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و از جهت کارایی آن است. در نهایت این کنترل باید احراز این امر را ممکن سازد که آیا اداره، با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد، توانسته‌است وظایف خود را به خوبی انجام دهد.^۲ از حیث نظارت اداری بر بودجه، با علم به این که شهرداری‌ها موظف به ارائه خدمات به مردم هستند، بنابراین برای تحقق اهداف خود به برنامه‌ریزی و کنترل دریافت درآمدها و پرداخت هزینه‌ها در

۱. ملکوتی هاشجین، سید حسین، «نظارت قضایی بر قانونمندی اعمال اداری مطالعه تطبیقی در نظام حقوق انگلیس و ایران»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، قم: دانشکده حقوق دانشگاه تهران (پردیس قم)، ۱۳۸۹، ص ۲۱.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۱۴۲.

قالب بودجه مصوب نیاز دارند. بر این اساس، خودکنترلی شهرداری در تطابق عملکرد خود با بودجه مصوب و رعایت قوانین و مقررات ضروری است و باید این کنترل را در حین اجرای بودجه اعمال کند. کنترل ازسوی دولت نیز در دسته‌بندی نظارت اداری قرار می‌گیرد.

بند نخست: نظارت اداری بر بودجه شهرداری ها در ایران

۱. نظارت ازسوی شهرداری

ماده ۴۴ آیین‌نامه مالی شهرداری نظارت و کنترل بودجه شهرداری‌ها را در سه مرحله تبیین کرده است. براساس بند الف ماده مزبور، نخستین مرحله «حسابرسی قبل و بعد از خرج به‌وسیله کارکنان ثابت شهرداری است که اطلاعات کافی در امور مالی و حسابداری داشته باشند». در اجرای مفاد این بند و به دستور تبصره ماده ۴۴ که شیوه انجام حسابرسی شهرداری را براساس دستورالعمل ابلاغی ازسوی وزارت کشور تجویز می‌کند و به‌موجب دستورالعمل نحوه رسیدگی و ممیزی اسناد، هزینه موضوع بخش دوم از فصل چهارم دستورالعمل نظام جامع مالی شهرداری‌ها، ممیزی اسناد هزینه قبل از پرداخت ازسوی واحد ممیزی اسناد (رسیدگی قبل از هزینه)، واحدی که تحت نظر حسابداری یا امور مالی انجام وظیفه می‌کند، به‌شرح وظایف ذیل صورت می‌پذیرد، با این توضیح که حسابرسی قبل از پرداخت یک عمل حسابرسی است که درحین عملیات مالی و قبل از انجام فعالیت‌های مالی (پرداخت‌ها و هزینه‌ها) و ثبت آن‌ها در دفاتر انجام می‌گیرد تا چنانچه محتویات و ضامم سند و مدارک یا انجام معاملات مطابق مقررات نباشد، قبل از وقوع اشتباه، از آن جلوگیری به‌عمل آید.

وظایف واحد مزبور مندرج در ماده ۲۸ از فصل اول و دستورالعمل فوق بدین شرح است: «در اجرای مفاد ماده ۳۳ و ۳۴ آیین‌نامه مالی، رسیدگی و بررسی مدارک و اسناد مثبت به جهت حصول اطمینان مبلغ تسجیل و اصالت و کفالت درخواست وجه‌های مالی، ممیزی و تأیید کلیه درخواست وجوه قبل از صدور چک و اسناد هزینه قبل از منظور نمودن به حساب هزینه، بررسی و اظهارنظر بدوی مفاد قرارداد قبل از انعقاد و ابلاغ قرارداد». در این خصوص مأمور رسیدگی موظف است قبل از صدور حواله، اسناد هزینه را از نظر وجود اعتبار و رعایت مقررات شهرداری حداکثر ظرف مهلت بیست و چهار ساعت گواهی و امضا کند و چنانچه در تنظیم سند اشتباهی روی داده‌است یا نقصی در مدارک پیوست آن مشاهده می‌شود مکلف

است مراتب را به‌صورت کتبی با ذکر نقایص برای رفع نقص همراه با عین اسناد به واحد سازمانی مسئول صدور اسناد اعاده کند و موارد رعایت نشدن قوانین و مقررات را گزارش نماید. این دستورالعمل موضوعات رسیدگی را به تفکیک برشمرده است.

از دیگر مصادیق نظارت در حین اجرا ماده ۳۳ آیین‌نامه مالی شهرداری و تبصره آن است. این ماده به ایجاد تعهد و تشخیص و صدور حواله به‌عنوان مراحل اجرای هزینه اشاره کرده است و تبصره آن انجام این مراحل را در صلاحیت شهردار یا کسانی که از طرف وی کتباً و به‌طور منجز اختیارات لازم به آن‌ها تفویض شده دانسته است. اگرچه در قانون شهرداری و آیین‌نامه مالی مشخص نشده است که مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات برعهده چه کسی است، اما دستورالعمل این خلأ را رفع کرده است. مطابق بند «ص» ماده ۲۶ از فصل نخست دستورالعمل، تأمین اعتبار براساس بودجه مصوب و نظارت بر حسن اجرای بودجه از وظایف مدیر امور مالی است و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات از وظایف واحد ممیزی و واحد رسیدگی قبل از هزینه محسوب می‌شود. برخلاف آن که بند «ز» ماده ۲۸ واحد ممیزی را مکلف کرده است گزارش موارد رعایت نشدن قوانین و مقررات را ارائه دهد، اما مرجع دریافت گزارش را تعیین نکرده است. بنابه اصل سلسله‌مراتب اداری و مطابق با عرف حاکم بر دستگاه‌های اجرایی و با استناد به صراحت دستورالعمل درباره تعیین واحد ممیزی به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های امور مالی در شهرداری‌ها به‌نظر می‌رسد گزارش رعایت نشدن قوانین و مقررات باید به مسئول امور مالی تقدیم شود. وی نیز در اجرای ماده ۲۵ همین فصل عهده‌دار ارائه گزارش رعایت نشدن قوانین به بالاترین مقام اجرایی خواهد بود.

از سوی دیگر، برپایه بند «ص» ماده ۲۶ از فصل اول دستورالعمل، نظارت بر حسن اجرای بودجه از وظایف مدیر امور مالی است. بند «ق» همین ماده نیز رسیدگی و ممیزی اسناد هزینه قبل و بعد از خرج را برعهده وی گذارده است.

۲. نظارت وزارت کشور

با توجه به این‌که شهرداری به گواهی ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در زمره دستگاه‌های اجرایی به‌شمار می‌رود و دولت (وزارت کشور) نظارت قیمومتی بر عملکرد شهرداری دارد، نظارت وزارت کشور بر اجرای بودجه در شهرداری با توجه به ماهیت و شیوه نظارت در این بخش قرار می‌گیرد.

به موجب بند «ب» ماده ۴۴ آیین نامه مالی شهرداری، دومین مرحله رسیدگی و ممیزی حساب شهرداری ها از طریق «حسابرسی به وسیله حسابرسان وزارت کشور انجام می گیرد و در صورت نداشتن حسابرس، شورای شهر می تواند از وجود حسابرسان قسم خورده یا کارشناسان رسمی دادگستری استفاده نماید که در این صورت، شورای شهر و شهرداری مکلفاند نتیجه گزارش حسابرسان مذکور را به وزارت کشور ارسال دارند». معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور «بررسی گزارشات حسابرسی شهرداری ها و سازمان های وابسته به آن ها و تهیه دستورالعمل های مرتبط» را برعهده دارد. این معاونت موظف است به شکایات و اعتراض های واصله از اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان ها در خصوص عملکرد شهرداری نیز رسیدگی کند. به دلیل تعدد شهرداری ها و گستردگی وظایف وزارت کشور و به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۷/۳۰ شورای عالی اداری با عنوان «طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان»، مسئولیت های وزارت کشور به استانداری ها تفویض شده است. به موجب ماده ۱ این مصوبه، استاندار به عنوان نماینده وزارت کشور مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت را در استان عهده دار است و در مقابل وزیر کشور پاسخگو خواهد بود. به موجب ماده ۱۰۶ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۹۶/۰۵/۱۴، وزارت کشور مسئول اجرای این قوانین است که در همین راستا نظارت و بررسی و اظهار نظر در خصوص برنامه ها، اعتبارات، و مسائل مالی سالانه شهرداری ها، که به تصویب شورای اسلامی شهر می رسد، جزو وظایف معاونت امور هماهنگی و عمرانی استانداری قلمداد شده است و بررسی و انجام امور مربوط به حسابرسی شهرداری ها به دفتر امور شهری و شوراها - زیرمجموعه معاونت امور هماهنگی و عمرانی - واگذار شده است. دفتر امور شهری و شوراها استانداران استانداری نظارت مستمری را در این باره انجام می دهد و بازرسان خود را به صورت دوره ای به شهرداری ها اعزام می نماید و در گزارشی که تدوین می کند ایرادهای وارد شده بر اجرای بودجه شهرداری را متذکر می شود.

۳. هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری

به استناد ماده ۸۳ آیین نامه استخدامی کارکنان شهرداری ها، انواع مجازات ها و ترتیب رسیدگی به تخلفات و تقصیرات اداری مستخدمان شهرداری همان است که درباره مستخدمان رسمی قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (قانون مدیریت خدمات کشوری جایگزین دو قانون مزبور شده است) اعمال می شود. بنابراین تخلفات کارکنان شهرداری در اجرای بودجه در هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان

رسیدگی خواهد شد. در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برخی از تخلفات اداری مرتبط با اجرای بودجه ذکر شده است. برای نمونه بند ۱۰ ماده مذکور «گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده» را در زمره تخلفات اداری دانسته است.

بند دوم: نظارت اداری بر بودجه شهرداری‌ها در فرانسه

نظارت اداری در فرانسه چندوجهی است و به‌نظر نمی‌رسد دلیل محکمه‌پسندی برای این چندگانگی وجود داشته باشد. برخی از نظارت‌ها دوره‌ای و پراکنده‌اند، مانند نظارت‌هایی که از سوی هیئت‌های بازرسی وزرا و بازرسی کل امور مالی انجام می‌شوند، اما نظارت‌های دیگر نظام‌مندند. در بحث مالی، مهم‌ترین آن‌ها نظارتی است که از سوی حسابدار محلی انجام می‌شود که او نیز به‌نوبه خود تحت نظارت یک حسابدار ارشد قرار دارد. به‌علاوه، مقامات استانی (فرماندار) نیز اعمال نظارت می‌کنند.^۱

۱. حسابدار عمومی^۲

به‌موجب قانون مصوب ششم فوریه ۱۹۹۲، نظارت حسابداران واحدهای محلی، که از طریق دولت پس از اطلاع به واحد محلی منصوب می‌شوند، بر مرجع دستوردهنده به حسابدار عمومی در امر دریافت و پرداخت از خزانه نیز وجود دارد. در واقع پیش از اقدام به پرداخت، حسابدار باید قانونی بودن دستور صادر شده از سوی مرجع مرتبط را بررسی کند و در صورت لزوم، پرداخت را با تصمیم مدلی معلق نماید. با وجود این، مرجع محلی دستوردهنده این حق را دارد که به حسابداری که از پرداخت هزینه‌ای به دلیل مغایرت با بودجه خودداری کرده است مراجعه کند و همچنین حق دادن دستور کتبی و اجبار وی به پرداخت را دارد که در این صورت، حسابدار مکلف است از این دستور پیروی کند، مگر این که وجوه خزانه به‌اندازه کافی نباشد یا هزینه به موضوع دیگری مربوط باشد یا خدمت به‌طور کامل انجام نشده باشد یا این که پرداخت سبب سقوط تعهد نشود. به‌رغم این احتیاط‌ها که به حسابدار امکان خودداری از پرداخت را می‌دهد، اختیار دادن دستور پرداخت مجدد از سوی مقامات اجرایی محلی نوآوری مهم قانون مصوب سال ۱۹۸۲ است. با این حال برای استفاده از این اختیار، مراجع دستوردهنده به رعایت اعتدال و میانه‌روی ترغیب شده‌اند، زیرا این امر سبب می‌شود مسئولیت آنان جایگزین مسئولیت حسابدار، به‌ویژه در برابر دیوان محاسبات

1-Albert, J-L et Saïdj Luc. Finances Publiques, Paris: Dalloz, 2013: 480

2-Comptable

استان، شود، زیرا به موجب ماده ۷۸ قانون مصوب نهم ژانویه ۱۹۹۳، مقامات اجرایی محلی ممکن است به سبب دستور پرداخت مجدد به حسابداری که اعتراض به پرداخت دارد به دادگاه انضباط بودجه‌ای و مالی معرفی شوند و باید در برابر آن پاسخگو باشند.^۱

۲. فرماندار

نظارت بر بودجه واحدهای محلی و از جمله کمون، که پیش از سال ۱۹۸۲ نیز وجود داشت، در چندین وضعیت صورت می‌گیرد: یکی از این وضعیت‌ها مربوط به موردی است که دستور پرداخت یک هزینه اجباری ذکر شده در بودجه صادر نشود. در این صورت، فرماندار به تنهایی ابتدا با دادن یک اخطار مداخله می‌کند و سپس به جانشینی از مقام اجرایی محلی دستور پرداخت یک هزینه عمومی اجباری را صادر می‌کند.

وضعیت دیگر حالتی است که در حساب اداری یا مفصاحساب اجرای بودجه کسری وجود داشته باشد. در این صورت، دیوان محاسبات پس از مراجعه فرماندار و دریافت اطلاعات لازم باید موازین لازم و مرتبط با اصلاح وضعیت را پس از شنیدن اظهارات واحد محلی ظرف یک ماه پیشنهاد بدهد و سپس فرماندار درباره این موازین تصمیم‌گیری می‌کند، بدون این که در این زمینه موظف باشد از پیشنهادهای دیوان پیروی کند. در صورت اقدام نکردن شورا در زمینه رفع کسری در مفصاحساب اجرای بودجه به وسیله واحد محلی فرماندار اختیار جانشینی دارد.^۲

گفتار دوم: نظارت پارلمانی بر اجرای بودجه

نظارت شورای شهر و دیوان محاسبات نظارت پارلمانی تلقی می‌شود. در نظام حقوق اداری ایران، اختیارات شورا عمدتاً درباره شهرداری اعمال می‌شود. با توجه به اعتماد مردم به شورای شهر و نمایندگی شورا از جامعه لازم است بر شهرداری، به عنوان اصلی‌ترین عامل اجرایی خدمات عمومی شهری، نظارت شود. بر این مبنای، شورای شهر نظارت مالی نسبتاً وسیعی را بر نظام درآمد و هزینه شهرداری دارد. در فرانسه نیز با در نظر گرفتن فلسفه وجودی شورا و با توجه به موازین قانونی مندرج در قوانین و مقررات موضوعه، شورا نقش برجسته‌ای در نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها دارد.

۱. عباسی، بیژن، گفتار دوم: نظارت دولت مرکزی بر واحدهای محلی در حقوق اداری فرانسه، در

گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق عمومی، تهران: جاودانه، جنگل، ۱۳۹۳، ص ۳۸۱.

۲. عباسی، همان منبع، ص ۳۷۸ و ۳۷۹.

بند نخست: نظارت پارلمانی بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران

۱. شورای شهر

نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها از وظایف اصلی شورای شهر است که در بندهای مختلف ماده ۸۰ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات ذکر شده است. برپایه بند ۳ ماده ۸۰ «نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت محل جریان عادی این امور نگردد» از وظایف مصرح شورای شهر است. مهم‌ترین مصوبه شورا بودجه شهرداری است. بر این اساس و با اطلاق مندرج در این بند، نظارت بر حسن اجرای بودجه مصوب نیز برعهده شورا و از اختیارات آن است. از سوی دیگر بند ۸ همین ماده نظارت بر حساب درآمد و هزینه شهرداری با همان قید پیشین - محل جریان عادی امور نباشد - را به شورا واگذار کرده است. برای شورا ابزارهای متعددی جهت داشتن نظارت همه‌جانبه لحاظ شده است که به شرح ذیل بررسی می‌شوند:

الف) تأیید مسئول امور مالی شهرداری

به موجب ماده ۹۵ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، «شوراهای موضوع این قانون یا هریک از اعضا حق ندارند در نصب و عزل کارکنان دهیاری‌ها، شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها دخالت نمایند یا به آن‌ها دستور دهند». در این ماده به صراحت مداخله اعضای شورا در نصب و عزل کارکنان شهرداری منع شده است. این ممنوعیت یک استثنا دارد که بر آن دلیلی مترتب است؛ به حکم تبصره ۱ بند ۳۰ ماده ۸۰ قانون مذکور «کلیه پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد مثبت و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی به عمل می‌آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی حساب یا قائم مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند برسد». ماده ۷۹ قانون شهرداری نیز دقیقاً به منطوق این تبصره نگاشته شده است. تبصره ۴ ماده ۳۴ آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها در اجرای مفاد ماده ۷۹ قانون شهرداری تکلیف می‌کند که ذی حساب دوم شهرداری یا قائم مقام او از میان مستخدمان ثابت و رسمی واجد شرایط شهرداری انتخاب و بنابه پیشنهاد شهردار و تأیید شورا منصوب می‌شود. در اجرای احکام مزبور، ماده ۲۵ دستورالعمل نظام جامع مالی نیز «تعیین یا تغییر مدیر امور مالی توسط شهردار بدون موافقت شورای شهر را مجاز نمی‌داند». استثنای مذکور به لحاظ اهمیت وظایف مدیر امور مالی، که ریاست و نظارت وی بر کلیه واحدها و قسمت‌های مالی را در پی دارد و مسئولیت

حسن اجرای بودجه را به وی واگذار می‌کند، وارد شده است. شورا با تأیید یا رد انتصاب و تغییر مدیر امور مالی به‌نوعی خواست و نظارت خود را بر شهرداری در اجرای بودجه تحمیل می‌کند.

ب) تصویب معاملات

برپایه بند ۱۴ ماده ۸۰ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، «تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره، و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری» از وظایف شورای شهر است. در مراحل هفت‌گانه پرداخت هزینه در شهرداری، مرحله پنجم به تصویب معاملات شهرداری از سوی شورا اختصاص داده شده است. بدین ترتیب شورای شهر از طریق تصویب و یا تصویب نکردن معاملات، که در مسیر اجرای بودجه ضروری است، نقش بسزایی را در نظارت بر اجرای بودجه شهرداری ایفا می‌کند.

پ) گزارش‌های مالی و گزارش حساب‌برسان

مطابق بند ۱۰ ماده ۸۰ قانون پیش‌گفته، «تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود» از وظایف شورای شهر است. از سوی شهرداری به‌موجب ماده ۷۹ قانون شهرداری «موظف است منتهی تا پانزدهم هر ماه حساب درآمد و هزینه ماه قبل شهرداری را به شورای شهر تسلیم کند». برپایه بند «ج» ماده ۴۴ آیین‌نامه مالی شهرداری، رسیدگی نهایی و ممیزی حساب شهرداری‌ها به‌وسیله شورای شهر از طریق بررسی گزارش‌های مالی و گزارش حساب‌برسان مذکور در بند ب همین ماده - که قبلاً شرح آن گذشت - انجام می‌شود. قوانین و مقررات مالی شهرداری، هیچ‌یک، متعرض ویژگی‌های لازم و اهداف گزارش‌های مالی نشده‌اند و دستوراتی را درباره چگونگی تنظیم، استانداردها، و مفاد آن عنوان نکرده‌اند. بدیهی است این گزارش‌ها به‌لحاظ اهمیت بایستی واجد معیارهای خاص و مقاصد روشن باشد. بر این اساس و به‌جهت یکپارچه‌سازی در ارائه صورت‌های مالی بخش عمومی «استانداردهای حسابداری بخش عمومی» تدوین شده است. استاندارد شماره ۱ از مجموعه استانداردهای مزبور به «نحوه ارائه صورت‌های مالی» اختصاص یافته‌است. در بند ۱، هدف این استاندارد تعیین مبنای ارائه صورت‌های مالی با مقاصد عمومی یک واحد گزارشگر به‌منظور حصول اطمینان از قابلیت مقایسه با صورت‌های مالی دوره‌های قبل آن واحد و صورت‌های مالی سایر واحدهای گزارشگر ذکر شده است که برای دستیابی به این هدف در استاندارد مورد بحث ملاحظات کلی مرتبط با نحوه

ارائه صورت‌های مالی، رهنمودهایی درباره ساختار آن‌ها، و حداقل الزامات در خصوص محتوای صورت‌های مالی تهیه‌شده بر مبنای تعهدی ارائه شده است. بند ۲ استاندارد دامنه کاربرد آن را تعیین می‌کند: «الزامات این استاندارد باید در مورد کلیه صورت‌های مالی با مقاصد عمومی که براساس استانداردهای حسابداری بخش عمومی بر مبنای تعهدی تهیه و ارائه می‌شود، به کار گرفته شود». درست است که برپایه دستورالعمل پیش‌گفته، شهرداری‌ها ملزم‌اند به شیوه عملیاتی بودجه را تهیه کنند، اما تاکنون اهتمام شهرداری‌ها به تنظیم گزارش و صورت مالی به شیوه استاندارد حاصل نشده است. مطابق بند ۹ شماره ۳۴ استاندارد بین‌المللی حسابداری بخش عمومی، صورت‌های مالی باید اطلاعاتی را ارائه کند که دارای خصوصیات کیفی زیر باشد:

الف) به نیازهای تصمیم‌گیری استفاده‌کنندگان مربوط باشد؛ ب) قابل اتکا باشد. به این معنا که صورت‌های مالی، وضعیت مالی، عملکرد مالی و جریان نقدی دستگانه را به‌طور منصفانه نشان دهد؛ محتوای اقتصادی معاملات، سایر رویدادها و شرایط، و نه فقط شکل قانونی آن‌ها را منعکس کند؛ بی‌طرفانه یعنی بدون تعصب باشد؛ محتاطانه باشد؛ از تمامی جنبه‌های بااهمیت کامل باشد.

بر این مبنای و با توجه به اهمیت استانداردهای حسابداری عمومی، در گزارش‌های مالی همواره سه ویژگی اصلی را باید در نظر داشت. این ویژگی‌ها که مبنای مناسبی برای ارزیابی گزارش‌های مالی شهرداری‌ها فراهم می‌سازند به شرح ذیل‌اند:

گزارش مالی باید به مقبولیت عام وظیفه شهرداری کمک کند و به عبارت دیگر، استفاده‌کنندگان از گزارش‌ها باید احساس کنند به پاسخ پرسش‌های خود دسترسی پیدا کرده‌اند. از این‌رو گزارش‌های مالی شهرداری باید اطلاعاتی را ارائه دهد که اثبات کند درآمدهای بودجه برای پرداخت هزینه‌های آن دوره کفایت می‌کند. گزارش مالی شهرداری باید روشن کند که آیا منابع پیش‌بینی‌شده وصول شده است، و آیا مطابق با بودجه مصوب قانونی هزینه شده است، و باید گویای آن باشد که آیا الزامات و تعهدات برطبق قوانین و مقررات مرتبط با امور مالی به‌اجرا درآمده‌است، و سرانجام باید اطلاعات لازم را برای کمک به استفاده‌کنندگان فراهم کند تا بتوانند خدمات بخش عمومی و هزینه‌های فعالیت‌های انجام‌یافته را ارزیابی کنند.^۱

۱. اصلانی، رشید، مالیه شهرداری‌ها: بودجه شهرداری «دولت‌های محلی و شهرها»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۷، ص ۷.

به موجب بند ۱۰ استاندارد حسابداری شماره ۱، مسئولیت تهیه و ارائه صورت‌های مالی با بالاترین مقام دستگاه اجرایی مرتبط و یا مقام مجاز از طرف او و مقام مالی قانونی مرتبط است.

(ت) تحقیق و تفحص، تذکر، سؤال و استيضاح

یکی از مؤثرترین ابزارهای نظارتی شورا بهره‌مندی از اختیار شورا مندرج در ماده ۸۱ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات مبنی بر تحقیق و تفحص و ماده ۸۳ قانون مزبور مبنی بر تذکر، سؤال و در صورت اثربخش نبودن، استيضاح شهردار است. برپایه ماده ۸۱، چنانچه دست کم یک سوم اعضای شورای اسلامی شهر تحقیق و تفحص در هریک از امور مربوط به وظایف شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته را لازم بدانند تقاضای خود را به صورت کتبی به رئیس شورای اسلامی شهر تسلیم می‌کنند. در ماده ۸۳ نیز نظارت در پی اعتراض یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری رخ می‌دهد. از جمله این عملیات‌ها می‌توان به اجرای بودجه شهرداری به‌عنوان مهم‌ترین عملیات مالی شهرداری اشاره کرد. این ابزار نظارتی را می‌توان ابزار سیاسی نظارت دانست. عملکرد ضعیف شهرداری و نارضایتی شهروندان می‌تواند نقشی بسزا در بهره‌وری شورا از این اختیار قانونی داشته باشد.

نظارت‌های چهارگانه فوق را می‌توان نظارت شورا در مرحله اجرای بودجه قلمداد کرد.

(ث) تفریغ بودجه

این نظارت پس از اجرای کامل بودجه شهرداری انجام می‌شود و ابتدای آن گزارشی است که با عنوان گزارش «تفریغ بودجه» از سوی شهرداری به شورا تقدیم می‌شود. گزارش تفریغ بودجه جزو مهم‌ترین مباحث حقوق مالی است و بحث نظارت مالی را پیش می‌کشد. به موجب بند ۱۲ ماده ۸۰ قانون اصلاح موادی از تشکیلات، تصویب تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری از وظایف شورای شهر است. شهرداری در اجرای دستور قانونگذار مندرج در بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری و به حکم ماده ۲۶ آیین‌نامه مالی شهرداری، لایحه تفریغ بودجه شهرداری را تنظیم و به استناد ماده ۶۷ قانون شهرداری تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به شورای شهر تسلیم می‌کند و شورا نیز تا آخر خرداد ماه آن را رسیدگی و تصویب می‌نماید.

تفریغ بودجه گزارشی است که در پایان هر سال پس از فراغت از اجرای بودجه تنظیم می‌شود و در آن باید نتیجه اجرای بودجه منعکس شود. این گزارش در واقع مفاصاحساب عملکرد بودجه است و باید به تصویب شورای شهر برسد.^۱

با وجود جایگاه تأثیرگذار تفریغ بودجه در نمایش عملکرد سالانه شهرداری در اجرای بودجه، تعریف قانونی از آن به عمل نیامده است، ولی با توجه به آنچه در قوانین و مقررات و فرهنگ لغات آمده است می‌توان تعاریف ذیل را درباره آن عنوان کرد:

- تفریغ بودجه نتیجه نهایی نظارت بعد از خرج است؛
- تفریغ بودجه یک نوع حسابرسی کلی عملیات مالی دولت و شهرداری است؛
- تفریغ بودجه نشانگر درجه تطبیق یا عدم تطبیق عملیات انجام شده توسط شهرداری بر مبنای محاسبات پیش‌بینی شده است؛
- تفریغ بودجه نظارت شورای شهر نسبت به دخل و خرج شهرداری است؛
- تفریغ بودجه آئینه تمام‌نمای تحقق بودجه است.

به‌طور خلاصه هدف از تفریغ بودجه تأکید بر ایفای وظایف مندرج در قانون شهرداری و سایر قوانینی که به‌نحوی برای شهرداری تعیین وظیفه نموده‌اند، تأکید بر ارائه گزارش کلیه قسمت‌های بودجه مصوب، تأکید بر گزارشگری تفصیلی، تأکید بر ارائه نتایج ناشی از حسابرسی و رسیدگی، تأکید بر ارائه عملکرد شهرداری و مؤسسات وابسته می‌باشد.^۲

در آیین‌نامه مالی شهرداری، کلیه وظایف و تکالیفی که در مورد تهیه و تنظیم و پیگیری تصویب بودجه شهرداری برای شهردار و ذی‌حساب شهرداری معین شده در مورد تفریغ بودجه نیز نافذ می‌باشد. گزارش تفریغ بودجه با تنظیم صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری و گزارش‌های مالی موردنیاز شورای شهر برای اجرای وظایف پیش‌بینی شده در بند ۳۰ ماده ۸۰ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات ارتباط مستقیم دارد.^۳

۱. رحمتی، محمدحسین، اداره امور سازمان‌های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر، ۱۳۹۱، ص ۱۵۲.

۲. وبگاه رسمی دیوان محاسبات کشور، به نشانی

(www.dmk.ir/ShowPage.aspx?page=form&sub=0&PageId=1233(1394/06/21

۳. سعادت آملی، شهرام، اصول بودجه‌نویسی و اجرای بودجه در شهرداری‌ها، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۰، ص ۶۸ و ۱۰۰.

۲. دیوان محاسبات

یکی از مباحث مناقشه برانگیز و مورد اختلاف صلاحیت دیوان محاسبات در نظارت بر بودجه شهرداری است. در خصوص اعتباراتی که از محل بودجه کل کشور به شهرداری تعلق می‌گیرد نظارت دیوان محاسبات امری واضح و بدون اختلاف است، اما درباره بودجه داخلی شهرداری که از منابع محلی تأمین می‌شود تهافت آرا وجود دارد. اصل ۵۵ قانون اساسی بیان می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از آنها از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به‌انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۶ رئیس‌جمهور وقت طی نامه شماره ۱۰۴۱۵۱، به شرح ذیل، تفسیر اصل ۵۵ قانون اساسی را درخواست کرد: «شورای محترم نگهبان: خواهشمند است با توجه به اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر فرمایند آیا اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به کلیه حساب‌ها و هزینه‌های مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات خصوصی و تعاونی است که جزئی از اعتباراتشان از محل بودجه کل کشور تأمین می‌شود یا این‌که با توجه به دلالت عبارت «اعتبارات مصوب» در اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، حساب‌های این مؤسسات صرفاً در حدود اعتباراتی که در بودجه کل کشور برای آنان منظور شده و تخصیص یافته‌است مشمول رسیدگی دیوان محاسبات می‌باشد؟»

شورای نگهبان در تفسیر شماره ۱۱۱۶/۲۱/۷۵ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ این‌گونه اعلام می‌دارد: «اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.» بدین ترتیب شورای نگهبان نظارت دیوان محاسبات بر بودجه‌های محلی که ناشی از منابع داخلی شهرداری است را رد می‌کند. با وجود این، هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری درباره مجوز استقرار هیئت‌های حسابرسی دیوان محاسبات در شهرداری‌ها به شرح ذیل اقدام به صدور دادنامه شماره ۱۳۹۵/۰۹/۰۲-۱۴۸ کرده است: «نظر به این‌که طبق تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور واحدهایی که مالکیت عمومی بر آن مترتب

است را مشمول نظارت دیوان محاسبات اعلام نموده و شهرداری تهران نیز از واحدهایی است که مالکیت عمومی بر آن مترتب است و از طرفی نظارت شوراهای اسلامی مانع نظارت دیوان محاسبات نبوده و ناسخ مقررات قبلی نیز نمی‌باشد و از سویی ماده (۱) قانون دیوان محاسبات کشور کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند برعهده دیوان محاسبات قرار داده و شهرداری نیز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کند، بنابراین بخشنامه موردشکایت خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده و...» و به این ترتیب نظارت دیوان محاسبات بر بودجه شهرداری از محل منابع داخلی را می‌پذیرد. ایرادهایی بر این دادنامه وارد است: دادنامه با استناد ناقص به مواد قانونی به‌نحوی که نتیجه موردنظر هیئت حاصل شود صادر شده است، در حالی که تبصره ماده ۲ قانون محاسبات عمومی به «هر واحد اجرایی که برطبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود» اشاره داشته‌است، دادنامه با حذف اصل ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی از متن ماده به شمول مالکیت عمومی استناد کرده است، امری که مغایر با تفسیر شورای نگهبان است. همچنان که ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور «کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» را برعهده دیوان محاسبات گذاشته، لکن هیئت با تصرف در متن ماده «بودجه کل کشور» را به «بودجه عمومی» تغییر داده‌است. در نتیجه با لحاظ این موارد دادنامه مغایر با موازین قانونی صادر شده است. در دادنامه شماره ۱۳-۱۳۹۵/۰۲/۲۷ در پرونده به کلاس ه-ع/۹۴/۵۴۶ صادره از هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهایی از دستورالعمل معاون فنی و حسابرسی دیوان محاسبات خطاب به شهردار اصفهان و لغو نامه مدیرکل دیوان محاسبات استان قم خطاب به شهردار قم هیئت، برخلاف این استدلال که «به‌جهت این که شهرداری از بودجه عمومی استفاده نمی‌نماید و مالکیت عمومی مندرج در اصول اخیرالذکر نیز بر شهرداری‌ها اطلاق نمی‌گردد و ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی نیز ناظر بر شمول صلاحیت دیوان محاسبات نسبت به شهرداری‌ها نمی‌باشد»، بندهای مورد شکایت را خلاف قانون و خارج از اختیار ندانسته، و رأی به رد شکایت شاکی صادر کرده است. استدلال و مستندات مندرج در رأی با نتیجه استدلال کاملاً مغایر است. با در نظر گرفتن مواد قانونی پیش‌گفته و نظریه شورای نگهبان به نظر می‌رسد صلاحیت دیوان محاسبات در نظارت بر بودجه شهرداری صرفاً در مورد اعتباراتی است که از بودجه کل کشور تأمین می‌شود.

بند دوم: نظارت پارلمانی بر اجرای بودجه شهرداری ها در فرانسه

شورای شهر و دیوان محاسبات استان به شیوه‌های ذیل نظارت می‌کنند:

۱. شورای شهر^۱

شورا در تصویب اسناد بودجه اصلاحی این‌گونه می‌تواند نظارت کند:

الف) تصویب حساب اداری

بودجه اولیه^۲ و بودجه تکمیلی^۳ به پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها می‌پردازند و پس از آن لازم است بررسی شود که چگونه و تا چه حد این پیش‌بینی‌ها برآورده شده است. دستیابی به این نتیجه از طریق حساب اداری انجام می‌شود. حساب اداری در واقع بیانیه‌ای جامع از عملیات مالی، درآمد، و هزینه‌هایی است که در طی سال به وسیله حسابداری انجام می‌شود. از طریق حساب اداری می‌توان عملکرد بودجه‌ای را ارزیابی کرد، زیرا حساب اداری، در مقایسه با بودجه اولیه و تکمیلی، دقت و واقعیت ارزیابی این بودجه‌ها را به‌طور برجسته نشان می‌دهد، خصوصاً اگر در دو بودجه اولیه و تکمیلی هزینه‌ها بسیار پایین لحاظ شده باشند و یا اگر درآمدها به‌طور صوری بیشتر نشان داده شوند.^۴ حساب اداری از سوی شهردار تهیه می‌گردد و در شورای شهر بدون حضور شهردار تصویب می‌شود و هم‌زمان که به فرماندار یا معاون وی ارسال می‌شود به اطلاع عموم نیز می‌رسد.

ب) تصویب حساب مدیریت^۵

حساب مدیریت سندی است که از سوی حسابداری تهیه و تنظیم می‌شود که در طول سال مسائل وصول درآمدها و پرداخت هزینه‌هایی بوده‌است که شهردار امضا کرده و دستور وصول و پرداخت آن را صادر نموده‌است. حساب مدیریت دربرگیرنده موارد ذیل است: عملیات مالی، میزان درآمد و هزینه‌های انجام‌شده در طول سال، عملیات خزانه‌داری، بدهی‌ها، ترازنامه ورودی با وضعیت مالی در ابتدای سال، ترازنامه خروجی با وضعیت مالی در

1-Le Compte Administratif

2-Budget Primitif

3-Budget Supplémentaire

4-Labie, F. LA COMMUNE: SA GESTION BUDGETAIRE. Paris: Broché, 1992: 20

5-Le compte de gestion

پایان سال. حساب مدیریت یک تفاوت منطقی حسابداری با حساب اداری دارد؛ این حساب به حسابداری خصوصی نزدیک‌تر است.^۱ به‌محض پایان گرفتن سال مالی حسابدار مکلف است حساب مدیریت یا وضعیت سال مالی مختومه (عملیات انجام‌شده یا در حال انجام شدن) را که به تأیید حسابدار ارشد عمومی رسیده است به شهردار ارائه کند.^۲ این حساب باید با حساب اداری مطابقت داشته باشد و به تصویب شورای شهر برسد.^۳

۲. دیوان محاسبات استان^۴

شعبه‌های استانی دیوان محاسبات، که برای نخستین بار به‌موجب قانون مصوب دوم مارس ۱۹۸۲ در هر استان ایجاد شده‌اند، دادگاه‌های مالی هستند که همانند دیوان محاسبات کشور سازماندهی شده‌اند. این شعب مأمور نظارت بر قانونی بودن حساب‌های واحدهای محلی و مراقبت بر استفاده درست از وجوه عمومی توسط آن‌هاست. بدین منظور این نهادها حساب‌های حسابداران شهرها و روستاهای کشور را مورد رسیدگی قرار می‌دهند و تصمیمات آن‌ها قابل پژوهش در دیوان محاسبات کشور می‌باشد.^۵ دیوان محاسبات استان متشکل از قضاتی انفصال‌ناپذیر است.

دیوان محاسبات استان سه مأموریت اصلی را برعهده دارد که به‌طور عمده به بودجه‌های محلی بازمی‌گردد:

الف) بررسی قضایی حساب‌های ارائه‌شده از سوی حسابداران عمومی: دیوان محاسبات در این بررسی درخصوص تمامی نظارت‌هایی که برعهده حسابدار بوده است، به قضاوت خواهد نشست تا از رعایت مجوزهای بودجه‌ای اطمینان حاصل کند و مطمئن شود که قبل از هر پرداخت، در فصل یا ماده، اعتبارات کافی وجود داشته است. دیوان بر تخصیص صحیح هزینه‌ها و وصول درآمدها مراقبت خواهد داشت.^۶

1-Valembois, F. Réussir son budget communal. Paris: Berger-Levrault, 2015: 960 961

2-Albert et Saïdj. Op. Cit: 589

3-Bourdin, J. Les finances communales. Paris: Economica, 2008: 218

4-Les Chambres Régionales des Comptes

۵. عباسی، پیشین، ص ۳۷۷ و ۳۷۸.

6-Bertucci, J. le contrôle des budgets des collectivités locales par les chambres régionales des comptes, dans: Center universitaire de recherches administratives et politiques de Picarde le financement du développement local, PUF, 1995: 135

دیوان محاسبات استان حساب‌های مدیریت حسابداران را از جنبه قضایی و از طریق قضاتی که براساس اسناد و مقررات موردنیاز حکم می‌دهند بررسی و ارزیابی می‌کند، درمورد مجموعه‌ای از حساب‌های حسابداران عمومی قضاوت می‌کنند، ازجمله حساب‌های شخصی حسابداران که ممکن است دیوان برخلاف حق بودنش را اعلام کند. تسلیم حساب‌ها یک الزام مبتنی بر نظم عمومی است. آیین رسیدگی این نظارت کتبی، تفتیشی (مرجع قضایی بازجویی را انجام می‌دهد)، حضوری، و جمعی (نظارت به‌وسیله بخش یا دیوان انجام می‌شود) است. قاضی یک دستور موقت برای حسابدار صادر می‌کند تا وی در جهت رفع مسئولیت خود توضیحات یا اسناد مرتبط را ارائه دهد.^۱

دیوان محاسبات استان در حوزه صلاحیت خود مجموع حساب‌های حسابداران عمومی واحدهای محلی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد. باوجوداین، به‌موجب قانون مصوب پنجم ژانویه ۱۹۸۸، به رؤسای امور حسابداری دولت در شهرستان^۲ و وظیفه تأیید صحت حساب‌های مالی شهرها و روستاهای کوچک (با جمعیت کمتر از ۲۰۰۰ نفر) را محول کرده است.^۳ دیوان محاسبات استان می‌تواند حسابدارانی را که برخلاف حق اقدام کرده‌اند و شهرداری را که بدون سبب در مدیریت درآمدهای عمومی مداخله کرده‌اند به مراجع صالحه معرفی کند.^۴

ب) بررسی مدیریت واحد محلی (کنترل مدیریت): به‌طور سنتی کنترل حساب‌های مدیریت واحدهای محلی، که در گذشته به‌وسیله دادگاه حسابرسی انجام می‌شد و از سال ۱۹۸۲ از طریق دیوان محاسبات استان انجام می‌گیرد، این هدف را دنبال می‌کند که وضعیت‌های مالی دارای کسری را شناسایی کند.^۵

ماده ۹ قانون دوم مارس ۱۹۸۲ به دیوان محاسبات اجازه داده‌است تا حساب‌های اداری دارای کسری را کنترل کند. دیوان محاسبات استان در بازرسی‌های دوره‌ای خود به تجزیه و تحلیل مالی در حساب مدیریت تأکید خاصی دارد. بررسی‌های دیوان محاسبات استان بر آخرین

1-Picard, C et Franck Sottou. Le budget local en pratique; savoir lire, préparer, voter et analyser un budget communal, Paris: Le Moniteur, 2004: 107

2-trésorier-payeur général

۳. عباسی، پیشین، ص ۳۸۰.

4-Labief. Op. Cit: 149

5-Bertucci. Op.cit: 138

داده‌ها تکیه دارد و بارها اتفاق افتاده است که مشکلات مالی و خیم کمون‌ها از طریق کنترل مدیریت شناسایی شده‌اند.^۱

دیوان عملکرد مدیریت واحدهای محلی را بررسی می‌کند، بدون این که در کار اجرای آن‌ها دخالت کند. نظارت دیوان محاسبات استان بر دارایی‌های عمومی از نوع نظارت غیرقضایی است. تا سال ۱۹۸۸ دیوان محاسبات هزینه‌کرد مناسب اعتبارات، دارایی‌ها، و اموال را بررسی می‌کرد، اما از آن به بعد تنها هزینه‌کرد قانونمند آن‌ها را بررسی می‌کند.^۲

پ) کنترل بودجه‌ای: وجود کسری بودجه در حساب اداری موجب ورود دیوان می‌شود. برای ورود دیوان محاسبات استان به موضوع کسری بودجه واحد محلی فقط کافی نیست که حساب اداری کسری مزبور را نشان دهد، بلکه لازم است تا این کسری بنابه مورد بیش از پنج درصد یا ده درصد درآمدهای واقعی عملکردی کمون باشد. در این حالت، دیوان محاسبات استان پس از مراجعه فرماندار و دریافت اطلاعات لازم باید موارد ضروری برای اصلاح وضعیت را پس از شنیدن اظهارات واحد محلی، ظرف یک ماه، پیشنهاد دهد.^۳

بدین گونه ما شاهد بودجه‌هایی خواهیم بود که از سوی فرماندار به‌طور متعادل و متوالی تنظیم شده است، در حالی که حساب‌های اداری کسری و حتی کسری‌هایی در حال رشد ارائه می‌کرده‌اند. این وضعیت متناقض را تا حدی می‌توان این گونه توضیح داد که از یک سو بودجه‌ای که از طریق حکم اداری فرماندار تصویب می‌شود از سوی شهردار اجرا می‌گردد و از سوی دیگر کنترل واقعی بر اجرای تعهدات وجود ندارد. در این حالت، شهردار به اجرای دستور و یا امر به انجام خدمات واداشته می‌شود، بدون آن که اعتباری برای اجرای آن‌ها در بودجه تنظیمی وجود داشته باشد.^۴

به دنبال کاستی‌های حاکم بر نظارت دیوان که در سال ۱۹۹۱ از سوی دیوان محاسبات استان اعلام شده است، قانون ششم فوریه ۱۹۹۲ اقداماتی به منظور تسهیل در اعمال کنترل بودجه سنتی را ارائه کرده است که ایجاد حسابداری تعهدات مالی، تطبیق نتایج حاصل از

1-Albert et Saïdj. Op. Cit: 589

2-Coblentz et Le Calvez. Op. Cit: 39.

3-Bertucci. Op. Cit:142

4-Valembois. Op. Cit: 657

بودجه اصلی و بودجه‌های تکمیلی، ارائه اسنادی در باب وضعیت مالی دولت محلی^۱ در این زمره‌اند.

گفتار سوم: نظارت قضایی بر اجرای بودجه

نظارت قضایی نظارتی است که از سوی مراجع قضایی بر اعمال، فرامین، و تصمیمات کارگزاران حکومت صورت می‌گیرد.^۲ در این نوع نظارت اقدامات یا تصمیمات قوه یا قوای حکومتی کنترل و بازبینی می‌شود. نتیجه این بازبینی می‌تواند در قالب کیفرخواست علیه متخلفین حکومتی ظاهر شود یا به لغو یا ابطال تصمیمات یک یا دو قوه حکومتی (مجریه و مقننه) منتهی شود.^۳ نظارت قضایی می‌تواند بر نهادهای قضایی نیز اعمال گردد.

بند نخست: نظارت قضایی بر اجرای بودجه شهرداری ها در ایران

۱. سازمان بازرسی کل کشور

بهموجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی «براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند». در اجرای این اصل قانونی، تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تصویب گردیده و براساس آن، سازمان بازرسی کل کشور به‌منظور نظارت بر حسن جریان امور اداری و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل شده است. تبصره ماده ۱ به تعریف نظارت و بازرسی پرداخته و نظارت و بازرسی را «مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده ۲ این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، و تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن اجرای امور دانسته‌است. سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند». مطابق تعریف ارائه‌شده، سازمان بازرسی درخصوص تمامی اقدامات دستگاه‌های مشمول می‌تواند اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند و عملکرد آن‌ها را با اهداف و تکالیف قانونی تطبیق دهد.

1-Bertucci. Op. Cit: 143-147

۲. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص

ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات سازمان را برشمرده است. به حکم این ماده، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن از دستگاه‌های مشمول بازرسی و نظارت مستمر براساس برنامه منظم هستند که کلیه اقدامات و عملکردهای آنان بازرسی می‌شود. از مهم‌ترین اقدامات و عملکردهای شهرداری اجرای بودجه است. به این ترتیب سازمان بازرسی کل کشور، براساس اختیارات قانونی، حق بازرسی و نظارت بر اجرای بودجه ازسوی شهرداری را دارد و مکلف است به تکالیف قانونی خود در برخورد به موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی، که می‌توان بودجه شهرداری را مهم‌ترین جریان مالی شهرداری قلمداد کرد، عمل کند.

۲. دادگاه‌های عمومی

دادگاه‌های عمومی از طریق صدور آرای قضایی نظارت پسینی بر اجرای بودجه شهرداری‌ها لحاظ می‌کنند. در جریان اجرای بودجه، به‌ویژه وصول درآمدهای شهرداری، احتمال اخذ مبالغی بیش از مبالغ مندرج در بودجه وجود دارد. به لحاظ اهمیت پاسداشت حقوق شهروندان، به‌ویژه حقوق آنان بر اموال و دارایی‌ها از اقدام خلاف قانون مأموران شهرداری، می‌توان به دادگاه‌ها به‌عنوان مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و دادرسی شکایت کرد. به‌موجب ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی «هریک از مسئولین دولتی و مستخدمین و مأمورینی که مأمور تشخیص یا تعیین یا محاسبه یا وصول وجه یا مالی به نفع دولت است برخلاف قانونی یا زیاده بر مقررات قانونی اقدام و وجه یا مالی اخذ یا امر به اخذ آن نماید به حبس از دو ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. مجازات مذکور در این ماده در مورد مسئولین و مأمورین شهرداری نیز مجری است و در هر حال آنچه برخلاف قانون و مقررات اخذ نموده است به ذی‌حق مسترد می‌گردد». در ماده ۵۹۸ قانون پیش‌گفته برای موضوعاتی نیز جرم‌انگاری شده است که به اجرای بودجه بازمی‌گردد. در این مورد به مصرف اموال و وجوه دولتی در محلی که اعتباری برای آن در قانون منظور نشده است یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار می‌توان اشاره کرد.

۳. دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری نیز با ابطال برخی از موضوعات مندرج در بودجه شهرداری که به‌تصویب شورای شهر رسیده به‌نحو غیرمستقیم بر اجرای قانونی بودجه در شهرداری‌ها نظارت می‌نماید. این نظارت از طریق ابطال مصوبات بودجه‌ای شورای شهر و مصوبه‌های مربوط به تعرفه عوارض و بهای خدمات انجام می‌شود. برای نمونه می‌توان به دادنامه

شماره ۳۳۳۵ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ مبنی بر ابطال تبصره ۳۸ ماده واحد بودجه جاری و عمرانی سال ۱۳۹۴ شهرداری کاشان، که به تصویب شورای اسلامی شهر کاشان رسیده است، اشاره کرد. دادنامه شماره ۵۵/۰۲/۱۳۹۷ مبنی بر ابطال تبصره ۱۱ ماده واحد بودجه سال ۱۳۹۲ شهرداری میانه (اخذ کارمزد از تقسیط عوارض)، که به تصویب شورای شهر رسیده است، نیز همین گونه است. مصوبات متعددی از شورای شهرها در موضوعات مشابه ابطال شده است.

بند دوم: نظارت قضایی بر اجرای بودجه شهرداری ها در فرانسه

۱. دادگاه عمومی^۱

در سال های اخیر استفاده از مجازات های تنبیهی معنا و تنوع بیشتری یافته است. مجازات های تنبیهی به ویژه در موارد نداشتن پاکدستی و درستکاری (اختلاس، فساد، مداخله، و ...) اعمال می شوند.

۲. دادگاه اداری^۲

این دادگاه بر قانونی بودن عملکرد و مسئولیت شهردار در انجام دادن تعهداتش نظارت می کند، در صورتی که در قانون مسئولیت شهردار در فرض تقصیر شخصی لحاظ شده باشد.^۳

1-Le Tribunal Général

2-Le Tribunal Administratif

3-Picard et Sottou. Op. Cit: 107

نتیجه گیری

در نظام‌های توسعه‌یافته، شهرداری به‌عنوان قوه اجرایی محلی و شورا به‌مثابه پارلمان محلی از ارکان اساسی مدیریت شهری به‌شمار می‌روند. این مدیریت قادر است به‌شکلی کارآمد رهبری برنامه‌ریزی‌های کلی در یک شهر و نیز پاسخگویی به مشکلات اقتصادی، اجتماعی، و زیست‌محیطی را، البته در صورت دارا بودن عوامل ضروری، برعهده گیرد و بدیهی است که جهت دستیابی به این ضرورت‌ها باید بر مبنای برنامه‌ای مدون و مناسب حرکت کند که اسباب تأمین ملزومات را فراهم کرده باشد. این برنامه در نظام‌های مالی کنونی بودجه نامیده می‌شود.

جهت دستیابی به اجرای قانونی و شایسته بودجه و با آگاهی از عناصری که می‌تواند بودجه را به‌انحراف بکشد ترتیباتی لازم می‌آید تا اجرای صحیح بودجه را به شهرداری یادآور شود و این ارگان را به حسن اجرای بودجه ملزم کند. نظارت بر اجرای بودجه به همین سبب ضرورت تام دارد.

در فرانسه حسابدار عمومی، که یکی از دو رکن اساسی اجرای بودجه است، کارمند دولت است و منتخب شهرداری نیست. بر این مبنای چنانچه شهردار، به‌عنوان رکن اساسی دیگر در اجرای بودجه، پاک‌دستی را لحاظ نکند و یا در حفظ اموال عمومی و هزینه‌کرد منابع اهمال و مسامحه داشته باشد و یا برخلاف موازین قانونی عمل کند، حسابدار عمومی می‌تواند از دستور پرداخت استتکاف ورزد، بی‌آن‌که هراسی از به‌مخاطره افتادن امنیت شغلی خویش داشته باشد.

در نظام حقوقی ایران درست است که انتصاب یا تغییر مسئول مالی با تأیید شورا انجام می‌شود، اما پیشنهاد نخستین با شهردار است و در صورت ایفای وظایف قانونی از جانب مسئول امور مالی در پرداخت نکردن هزینه‌ای که دستور پرداخت آن بدون مراعات موازین قانونی صادر شده است، شهردار می‌تواند بلافاصله فردی همسو با خود را جهت تصدی این مسئولیت به شورا پیشنهاد کند. عدم امنیت شغلی در این خصوص می‌تواند به کاهش حساسیت مسئول امور مالی در ایفای وظایف قانونی و نظارت درون‌سازمانی منجر شود. پیشنهاد می‌شود وضعیت استخدامی مدیر امور مالی در شهرداری‌های ایران همچون فرانسه مستقل از شهرداری باشد و یا همچنان‌که انتصاب مدیر امور مالی شهرداری با تأیید شورای شهر است، عزل وی از سوی شهردار نیز به تأیید شورای شهر برسد.

نظارت‌های دیگری نیز در اجرای بودجه بر شهرداری صورت می‌گیرد. یکی از مؤثرترین این نظارت‌ها نظارت ازسوی شورا است که این نظارت می‌تواند جنبه بازدارنده داشته باشد و پس از اجرای بودجه نیز کماکان امکان استفاده از نظارت شورا وجود دارد. اما ایرادی که احتمال دارد بر این نظارت وارد شود امکان مداخله اعضای شورا در امور شهرداری به‌بهانه نظارت بر اجرای بودجه است. ازسویی نظارت بر اجرا ممکن است به ابزاری جهت برخورد با شهردار مبدل شود. گزارش تفریغ بودجه، که از ابزارهای نظارتی شورا است، در عمل نمی‌تواند واقعیت کتمان‌شده را به‌سهولت نشان دهد. در فرانسه روش بهتری در این مورد اتخاذ شده است و آن تصویب دو حساب اداری و مدیریت است که به‌وسیله دو فرد متفاوت تنظیم می‌شود. در این دو حساب امکان تبانی در آمارسازی و داده‌پروری به حداقل می‌رسد، بدین سبب که حساب مدیریت، که ازسوی حسابدار تنظیم می‌شود، براساس اسناد مدلل باید به تأیید حسابدار ارشد برسد و دو حسابدار مذکور کارمند شهرداری نیستند. پیشنهاد می‌شود در بررسی عملکرد شهرداری در اجرای بودجه از طریق گزارش تفریغ بودجه به‌شیوه نظارتی فرانسه عمل شود، گزارش صرفاً از جانب شهردار ارائه نشود، و مدیر امور مالی نیز گزارشی مجزا به‌شورا تقدیم کند. لازمه این امر اعطای اختیارات به‌مانند اختیارات ذی‌حساب در هزینه‌کرد اعتبارات دولتی است که انطباق دقیق عملیات بودجه را بر مقررات عهده‌دار باشد.

از مهم‌ترین تفاوت‌هایی که در دو نظام حقوقی مورد مطالعه در نظارت بر بودجه وجود دارد تفاوت در مرحله نظارت است. در ایران نظارت عمدتاً بر مرحله اجرای بودجه، به‌ویژه در فرایند پرداخت هزینه‌ها و نه در مرحله وصول درآمدها صورت می‌گیرد، اما در نظام حقوقی حاکم بر شهرداری‌های فرانسه، نظارت قابل توجهی در مرحله تصویب بودجه و قبل از اجرای بودجه لحاظ می‌شود که به برخورداری شهرداری از یک بودجه مناسب می‌انجامد. این نظارت در مرحله اجرای بودجه نیز به‌دقت انجام می‌شود.

فهرست منابع: منابع فارسی:

الف) کتاب‌ها

۱. اصلانی، رشید، مالیه شهرداری‌ها: بودجه شهرداری «دولت‌های محلی و شهرها»، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۷.
۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۸۸.
۴. رحمتی، محمدحسین، اداره امور سازمان‌های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر، ۱۳۹۱.
۵. زمانیان جهرمی، علی، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.
۶. سعادت آملی، شهرام، اصول بودجه‌نویسی و اجرای بودجه در شهرداری‌ها، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۰.
۷. عباسی، بیژن، گفتار دوم: نظارت دولت مرکزی بر واحدهای محلی در حقوق اداری فرانسه، در گرجی ازندریانی علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق عمومی، تهران: جاودانه، جنگل، ۱۳۹۳.
۸. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.

ب) مقاله‌ها:

۹. الماسی، حسن و ابوالفضل اشرفپور، شناسایی منابع قانونی و حقوقی تفریح بودجه و جایگاه دیوان محاسبات کشور در تهیه آن، نشریه بررسی‌های حقوقی، شماره ۵، بهار و تابستان ۱۳۹۲، صص ۱۰۵-۱۴۲.

پ) پایان‌نامه‌ها

۱۰. عامری، زهرا، «نظارت سیاسی در نظام حقوق اساسی ایران در تطبیق با اندیشه علوی (با تأکید بر نهج‌البلاغه)»، رساله دکتری حقوق عمومی، قم: دانشکده حقوق دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، ۱۳۹۳.

۱۱. ملکوتی هاشجین، سید حسین، «نظارت قضایی بر قانونمندی اعمال اداری مطالعه تطبیقی در نظام حقوق انگلیس و ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، قم: دانشکده حقوق دانشگاه تهران (پردیس قم)، ۱۳۸۹.

(ت) پایگاه اینترنتی

۱۲. وبگاه رسمی دیوان محاسبات کشور به نشانی

[www.dmk.ir/ShowPage.aspx?page_=form&sub=0&PageId=1233\(1394/06/21](http://www.dmk.ir/ShowPage.aspx?page_=form&sub=0&PageId=1233(1394/06/21)

منابع لاتین:

A) Books

- 13-Albert, Jean-Luc et Luc Saïdj. Finances Publiques, Paris: Dalloz, 2013
- 14-Bourdin, J. Les finances communales. Paris: Economica, 2008
- 15-Coblentz, Jean-Pierre et Le Calvez, Rozenn. le budget communal: Mode d'emploi. Voiron: Territorial, 2013
- 16-Labie, F. LA COMMUNE: SA GESTION BUDGETAIRE. Paris: Broché, 1992
- 17-Picard, Ch. et Franck Sottou. Le budget local en pratique; savoir lire, préparer, voter et analyser un budget communal, Paris: Le Moniteur, 2004
- 18-Valembois, F. Réussir son budget communal. Paris: Berger-Levrault, 2015

B) Articles

- 19-Bertucci, J. “le contrôle des budgets des collectivités locales par les chambres régionales des comptes”, dans: Center universitaire de recherches administratives et politiques de Picarde le financement du développement local, PUF, 1995, p.137-145

Comparative study of oversight on the implementation of municipal budgets in Iran and France

Vali Rostami*

Masoumeh Ameri**

Abstract:

One of the steps of municipal budgeting is monitoring the budget enactment. For the appropriate and proper budget enactment, it is essential to define mechanisms to oblige the municipality to implement the budget properly. Due to the deviations that occur in the implementation phase, monitoring the correct execution of the budget is necessary. In the current study, the pertinent laws and regulations in Iran and France regarding the supervision of the implementation of municipal budgets and the way this supervision have been investigated. Some of the supervision methods the two legal systems are equivalent, but the existence of some differences in the two legal systems under study has led to the use of different methods. Studies reveal that in the French legal system, processes are defined that lead to good supervision over the implementation of municipal budgets, but in the Iranian legal system, there are inadequacies in this regard. By adapting some mechanisms to monitor the implementation of municipal budgets in France, it is possible to address the shortcomings of the process of monitoring the implementation of municipal budgets in Iran significantly.

Keywords: Budget Liquidation, Administrative Court, City Council, Supreme Audit Court.

*.Prof.Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Iran. Vroostami@ut.ac.ir

** .Ph.D in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Iran (Corresponding Author). amerim@alumni.ut.ac.ir