

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

حقوق محاسباتی

کاربست فنی حقوق اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی
در پرتو نظرات شورای حقوقی دیوان محاسبات کشور

پژوهش

سید احمد رضا دستغیب

عضو هیئت علمی دانشگاه و رئیس کل دیوان محاسبات کشور

مهدی نورایی

عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی



فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱
بخش اول حقوق محاسباتی.....	۵
فصل اول: مبانی نظری و قلمرو حقوق محاسباتی.....	۸
مبحث اول: چیستی و جرای حقوق محاسباتی.....	۹
گفتار اول: مفاهیم بنیادی.....	۹
گفتار دوم: جایگاه در نظام حقوقی.....	۱۲
گفتار سوم: ضرورت پیدایش.....	۱۴
گفتار چهارم: ابعاد مختلف حقوق محاسباتی.....	۱۷
مبحث دوم: مؤلفه‌های اصلی حقوق محاسباتی.....	۱۹
گفتار اول: اصول حاکم بر حقوق محاسباتی.....	۱۹
بند اول: اصل شفافیت.....	۱۹
بند دوم: اصل پاسخگویی.....	۲۰

۲۲	بند سوم: اصل کارایی.....
۲۳	بند چهارم: اصل امنیت.....
۲۴	گفتار دوم: قواعد حاکم بر جمع آوری، پردازش، گزارش دهی داده‌ها.....
۲۴	بند اول: جمع آوری داده‌ها.....
۲۵	بند دوم: پردازش داده‌ها.....
۲۶	بند سوم: گزارش دهی داده‌ها.....
۲۷	بند چهارم: نهادهای اثرگذار.....
۲۸	مبحث سوم: تمایز حقوق محاسباتی از سایر شاخه‌های حقوقی.....
۲۸	گفتار اول: تفاوت با حقوق مالی.....
۳۰	گفتار دوم: تفاوت با حقوق اداری.....
۳۲	گفتار سوم: تفاوت با حقوق عمومی.....
۳۴	فصل دوم: نظام‌های کنترل و نظارت مالی در حقوق محاسباتی.....
۳۵	مبحث اول: نظارت پیشینی.....
۳۵	گفتار اول: قوانین و مقررات ناظر بر بودجه‌ریزی:.....
۳۷	گفتار دوم: فرآیندهای حقوقی تخصیص اعتبارات:.....
۳۸	گفتار سوم: نقش حقوق محاسباتی در پیشگیری از انحراف:.....
۴۰	مبحث دوم: نظارت حین عمل.....
۴۰	گفتار اول: کنترل عملیاتی.....
۴۱	گفتار دوم: ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها براساس شاخص‌های کمی و انطباق با قوانین.....

- گفتار سوم: مغایرت گیری و تطبیق..... ۴۲
- مبحث سوم: نظارت پسینی..... ۴۳
- گفتار اول: انواع حسابرسی (مالی، عملیاتی، عملکرد)..... ۴۳
- گفتار دوم: فرآیندهای رسیدگی به تخلفات..... ۴۶
- فصل سوم: ابزارهای حقوقی و فن آوری در حقوق محاسباتی..... ۴۷
- مبحث اول: نقش سامانه های هوشمند در شفافیت مالی..... ۴۷
- گفتار اول: دولت الکترونیک..... ۴۸
- گفتار دوم: داده کاوی و کشف الگوهای تخلف..... ۴۹
- گفتار سوم: هوش مصنوعی..... ۵۰
- بند اول: نقش در شفافیت مالی..... ۵۰
- بند دوم: چالش های حقوقی مربوط به حریم خصوصی..... ۵۱
- مبحث دوم: قراردادهای هوشمند و بلاکچین در مدیریت مالی عمومی..... ۵۳
- گفتار اول: قراردادهای هوشمند..... ۵۳
- بند اول: کاربردها در مدیریت مالی عمومی..... ۵۳
- بند دوم: چالش های حقوقی و نیاز به تنظیم گری..... ۵۴
- گفتار دوم: بلاکچین و ایجاد اعتماد عمومی..... ۵۶
- بند اول: کاربردها در مدیریت مالی عمومی..... ۵۶
- بند دوم: چالش های حقوقی مربوط به اعتبار و اجرای این فناوری ها در بخش عمومی..... ۵۶
- مبحث سوم: چالش ها و فرصت های فناوری در حقوق محاسباتی..... ۵۹

گفتار اول: چالش‌های فناورانه با ابعاد حقوقی	۵۹
بند اول: شکاف دیجیتال	۵۹
بند دوم: امنیت سایبری و حفاظت از داده‌ها	۵۹
بند سوم: ابهامات حقوقی داده‌های حجیم	۶۰
بند چهارم: پیچیدگی فنی برای ناظران حقوقی	۶۰
گفتار دوم: فرصت‌ها	۶۰
بند اول: افزایش پاسخگویی	۶۰
بند دوم: ارتقاء شفافیت	۶۱
بند سوم: افزایش کارایی	۶۱
بند چهارم: پیشگیری بهتر از فساد	۶۱
بند پنجم: مستندسازی دقیق و قابل اعتماد	۶۱
فصل چهارم: مسئولیت و پاسخگویی در حقوق محاسباتی	۶۳
مبحث اول: مسئولیت مقامات و کارکنان	۶۳
گفتار اول: مسئولیت مدنی جبران خسارت به بیت‌المال	۶۳
گفتار دوم: مسئولیت اداری نظم بخشی به خدمات دولتی	۶۴
گفتار سوم: مسئولیت کیفری مبارزه با جرایم مالی و فساد	۶۵
مبحث دوم: نهادهای نظارتی و نقش آن‌ها در پاسخگویی	۶۶
گفتار اول: وظایف و اختیارات قانونی دیوان محاسبات کشور	۶۶
گفتار دوم: وظایف و اختیارات قانونی سازمان بازرسی کل کشور	۶۷

مبحث سوم: سازوکارهای جبران خسارت و استرداد اموال عمومی.....	۶۷
گفتار اول: آیین‌نامه‌ها و رویه‌های حقوقی برای جبران خسارات وارده به بیت‌المال.....	۶۸
گفتار دوم: آیین‌نامه‌ها و رویه‌های حقوقی برای استرداد اموال عمومی.....	۶۹
فصل پنجم: حقوق محاسباتی: بین‌المللی و تطبیقی.....	۷۱
مبحث اول: استانداردهای بین‌المللی حسابداری و حسابرسی دولتی.....	۷۱
گفتار اول: استانداردهای بین‌المللی حسابداری بخش عمومی.....	۷۱
گفتار دوم: استانداردهای بین‌المللی حسابرسی (ISAS) و INTOSAI.....	۷۴
مبحث دوم: تجارب برخی کشورها در حقوق محاسباتی.....	۷۶
گفتار اول: بررسی تطبیقی نظام‌های حقوقی (با تمرکز بر نهادهای عالی نظارت مالی).....	۷۷
گفتار دوم: مطالعه موردی: استفاده از ابزارهای فناوریانه و درس‌های حقوقی.....	۷۹
مبحث سوم: چالش‌های جهانی و آینده حقوق محاسباتی.....	۸۰
گفتار اول: چالش‌های حقوقی حاکمیت داده در حسابرسی‌های بین‌المللی.....	۸۲
گفتار دوم: آینده حقوق محاسباتی.....	۸۳
بخش دوم کاربری فنی حقوق اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی در پرتو نظرات شورای حقوقی دیوان محاسبات کشور.....	۸۵
فصل اول: ماهیت حقوقی اشخاص.....	۸۸
مبحث اول: انواع اشخاص حقوقی.....	۸۹
گفتار اول: موسسه دولتی.....	۸۹
گفتار دوم: موسسه عمومی غیردولتی.....	۹۱

گفتار سوم: موسسه خصوصی یا موسسه خصوصی حرفه‌دار عهده‌دار برخی خدمات عمومی..	۹۷
گفتار چهارم: شرکت‌ها و موسسات غیر خصوصی غیر دولتی یا «خاص».....	۱۰۱
گفتار پنجم: شرکت‌ها و موسسات انتفاعی دولتی، عمومی غیر دولتی و خصوصی..	۱۰۵
مبحث دوم: نظرات حقوقی دیوان در خصوص ماهیت اشخاص حقوقی.....	۱۰۶
گفتار اول: شرکت	۱۰۶
گفتار دوم: سازمان.....	۱۱۶
گفتار سوم: موسسات آموزشی.....	۱۲۹
گفتار چهارم: موسسات مالی.....	۱۳۲
فصل دوم: امور اداری و استخدامی	۱۴۱
مبحث اول: هنجارهای حقوقی حاکم بر امور اداری و استخدامی	۱۴۱
گفتار اول: قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۴۲
گفتار دوم: قانون کار.....	۱۴۳
گفتار سوم: مقررات خاص.....	۱۴۳
مبحث دوم: نظرات حقوقی دیوان در خصوص امور اداری و حالات استخدامی	۱۴۴
گفتار اول: بکارگیری بازنشستگان و بازنشستگی پیش از موعد.....	۱۴۵
گفتار دوم: منع تصدی بیش از یک شغل	۱۷۴
گفتار سوم: بکارگیری	۱۹۸
گفتار چهارم: تبدیل وضعیت.....	۲۱۵
گفتار پنجم: مامور نمودن کارمند.....	۲۱۹

گفتار ششم: بازخریدی	۲۲۹
گفتار هفتم: دورکاری	۲۳۴
گفتار هشتم: احتساب سوابق کار.....	۲۳۷
گفتار نهم: احتساب سنوات تحصیلی.....	۲۳۹
گفتار دهم: منع مداخله کارکنان دولت.....	۲۴۵
گفتار یازدهم: تأسیس شخصیت حقوقی	۲۴۸
گفتار دوازدهم: ساعات کار.....	۲۵۳
گفتار سیزدهم: مرخصی	۲۵۵
گفتار چهاردهم: شمول قوانین و قلمرو صلاحیت	۲۶۰
مبحث سوم: نظرات حقوقی دیوان در خصوص حقوق و مزایای کارکنان.....	۲۸۲
گفتار اول: اضافه کار.....	۲۸۳
گفتار دوم: پرداخت فوق العاده	۲۸۸
گفتار سوم: حقوق ثابت، حقوق وظیفه، مستمری، حق السعی، حق الزحمه	۳۳۴
گفتار چهارم: حداقل و حداکثر پرداختی	۳۴۹
گفتار پنجم: پاداش، عیدی و رفاهیات و هدایا.....	۳۷۰
گفتار ششم: حق بیمه و مالیات	۳۸۶
گفتار هفتم: حقوق بازنشستگی.....	۴۰۲
فصل سوم امور مالی (اموال و دارایی‌ها).....	۴۰۷
مبحث اول: امور مالی و اموال و دارایی‌های دستگاه‌های دولتی و عمومی.....	۴۰۹

- گفتار اول: ماهیت اموال ۴۰۹
- گفتار دوم: بررسی صلاحیت اشخاص نسبت به هرگونه دخل و تصرف اموال ۴۱۳
- مبحث دوم: نظرات حقوقی دیوان محاسبات کشور در رابطه با امور مالی دستگاه‌های اجرایی ۴۱۴
- گفتار اول: دریافت یا اعطای کمک ۴۱۵
- گفتار دوم: هرگونه پرداخت، محل هزینه کرد و دستور خرج ۴۲۷
- گفتار سوم: محل تأمین اعتبار ۴۴۲
- گفتار چهارم: ثبت اموال غیر منقول ۴۶۱
- گفتار پنجم: ذی حسابی شرکت‌های مشمول واگذاری ۴۶۷
- گفتار ششم: مسئولیت مدنی دولت ۴۶۹
- گفتار هفتم: وصول درآمد و اخذ هرگونه وجوه ۴۷۲
- گفتار هشتم: وجوه حاصل از سپرده اشخاص ۴۸۴
- گفتار نهم: اعتبارات جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۴۹۰
- گفتار دهم: نحوه سرمایه‌گذاری و اعطای تسهیلات ۵۰۲
- گفتار یازدهم: شمول یا معافیت مالیاتی ۵۱۲
- گفتار دوازدهم: واریز درآمدها در خزانه کل کشور و تشکیل حساب در بانک مرکزی ۵۳۴
- گفتار سیزدهم: درآمد و اعتبار اختصاصی ۵۵۵
- گفتار چهاردهم: حسابرسی و بازرسی قانونی ۵۶۴
- گفتار پانزدهم: تهاتر ۵۷۰
- گفتار شانزدهم: بهره‌وری و صرفه‌جویی ۵۷۲

گفتار هفدهم: مانده وجوه مصرف نشده.....	۵۸۰
گفتار هجدهم: واگذاری و انتقال اموال.....	۵۹۳
گفتار نوزدهم: تسویه بدهی به دولت و خسارت تاخیر تادیه.....	۶۰۴
گفتار بیستم: ایجاد تعهد.....	۶۱۴
گفتار بیست و یکم: اسناد خزانه و اوراق قرضه.....	۶۱۸
گفتار بیست و دوم: تنخواه گردان.....	۶۲۲
گفتار بیست و سوم: سود ویژه و سود سهام دولت.....	۶۲۵
گفتار بیست و چهارم: گزارش عملکرد.....	۶۳۴
فصل چهارم: امور معاملاتی (مناقصه، مزایده، واگذاری...)	۶۳۵
مبحث اول: معاملات دولتی: چارچوب‌های قانونی، اصول حاکم و چالش‌های حقوقی.....	۶۳۶
گفتار اول: مبانی و اصول حاکم بر معاملات دولتی.....	۶۳۶
بند اول: مفهوم و ماهیت معاملات دولتی.....	۶۳۶
بند دوم: منابع اصلی حقوقی ناظر بر معاملات دولتی.....	۶۳۷
بند سوم: اصول بنیادین حاکم بر معاملات دولتی.....	۶۳۷
گفتار دوم: روش‌های انجام معاملات دولتی.....	۶۳۸
بند اول: مناقصه.....	۶۳۸
بند دوم: مزایده.....	۶۳۹
بند سوم: ترک تشریفات مناقصه/مزایده.....	۶۳۹
گفتار سوم: چالش‌ها و آسیب‌شناسی حقوقی معاملات دولتی.....	۶۴۰

بند اول: فساد و رانت جویی	۶۴۰
بند دوم: ضعف در ارزیابی صلاحیت مناقصه گران	۶۴۰
بند سوم: پدیده ترک تشریفات و سوءاستفاده از آن	۶۴۰
بند چهارم: تأخیر در اجرای پروژه ها و تضاد منافع	۶۴۰
بند پنجم: عدم کارآمدی نظام نظارتی	۶۴۰
بند ششم: مسائل مربوط به ضمانت اجراها و حل اختلاف:	۶۴۱
گفتار چهارم: راهکارهای بهبود و پیشنهادات (از منظر حقوقی و مدیریتی)	۶۴۱
مبحث دوم: نظرات حقوقی دیوان در رابطه با معاملات دولتی	۶۴۲
گفتار اول: واگذاری، فروش و مزایده اموال	۶۴۳
گفتار دوم: منع مداخله کارکنان دولت و	۶۷۹
گفتار سوم: تضمین و اجرای قرارداد	۶۹۵
گفتار چهارم: مناقصات	۷۰۸
گفتار پنجم: ترک تشریفات	۷۱۶
گفتار ششم: تعیین و استعلام بها و پرداخت هزینه	۷۲۳
گفتار هفتم: اجاره	۷۳۱
گفتار هشتم: سقف معاملات	۷۴۴
گفتار نهم: تهاتر	۷۴۶
گفتار دهم: ثبت و انتشار معاملات دولتی	۷۴۸
منابع و مأخذ	۷۶۲

پیشگفتار

در عصر حاضر، با گسترش روزافزون حجم و پیچیدگی تراکنش‌های مالی در دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی، نیاز به یک چارچوب حقوقی جامع، تخصصی و مبتنی بر دانش روز برای مدیریت، کنترل و نظارت بر امور مالی بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود. این نیاز، در کنار تحولات دیجیتال و ظهور فناوری‌های پیشرفته پردازش داده، شکل‌گیری حوزه‌ای نوین را در نظام حقوقی ایران رقم زده است که از آن با عنوان «حقوق محاسباتی» یاد می‌شود؛ حوزه‌ای میان‌رشته‌ای که پلی میان حقوق، حسابداری، فناوری اطلاعات و حکمرانی داده ایجاد کرده و هدف اصلی‌اش تضمین شفافیت، پاسخگویی، کارایی و امانت‌داری در مصرف منابع عمومی است. اهمیت حقوق محاسباتی را نمی‌توان در چند جمله خلاصه کرد. این حوزه در سطح کلان، نقش حیاتی در سلامت اقتصادی کشور، جلوگیری از فساد و ارتقای اعتماد عمومی به نظام حکمرانی ایفا می‌کند و در سطح عملیاتی، مجموعه‌ای از قواعد و چارچوب‌ها را برای جمع‌آوری، پردازش، تحلیل و گزارش‌دهی اطلاعات مالی فراهم می‌آورد. همچنین بر ارزیابی عملکرد، مدیریت ریسک و اعمال نظارت هوشمند بر رفتار مالی دستگاه‌های اجرایی اثر مستقیم دارد. از منظر حقوقی، حقوق محاسباتی در دل حقوق مالی و حقوق اداری جای می‌گیرد، اما ماهیت میان‌رشته‌ای و فناورانه آن لزوم توجه به آن به عنوان یک حوزه مستقل را توجیه می‌کند. فناوری‌هایی مانند داده‌کاوی، یادگیری ماشین، بلاکچین و سامانه‌های هوشمند گزارشگری مالی، علاوه بر ایجاد

ظرفیت‌های گسترده برای ارتقای شفافیت و کارایی، پرسش‌های بنیادین درباره امنیت داده‌ها، حریم خصوصی، مسئولیت الگوریتمی و اعتبار حقوقی داده‌های دیجیتال مطرح می‌سازند؛ مسائلی که بدون چارچوب محکم حقوق محاسباتی حل و فصل نخواهد شد. در چنین زمینه‌ای، دیوان محاسبات کشور نقشی بی‌بدیل در شکل‌دهی به ساختار حقوق محاسباتی ایران ایفا کرده است. نظریات شورای حقوقی دیوان و ستاد مشاوره فنی و حقوقی آن تا پایان سال ۱۴۰۴، مجموعه‌ای از تبیین‌های تخصصی و رویه‌ساز را در حوزه قوانین مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی ارائه کرده‌اند که امروز به مبنای شبه‌الزام‌آور حاکم بر برداشت و اجرای مقررات مالی دولت تبدیل شده‌اند. ترکیب شورای حقوقی دیوان با حضور رئیس کل دیوان، دادستان دیوان، رؤسای هیئت‌های مستشاری، مقامات ارشد اجرایی، تقنینی و قضایی، و نمایندگانی از شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی کشور و سایر نهادهای مؤثر در تنظیم مقررات مالی-معاملاتی و اداری-استخدامی و برخی روسا و نمایندگان کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و ترکیب ستاد مشاوره فنی و حقوقی دیوان با حضور مدیران کل اجزای مختلف دیوان به نمایندگی از ریاست کل دیوان، دادستان دیوان و معاونین حسابرسی و بررسی‌های فنی دیوان و نماینده ادارات کل استان‌ها و سپس با تایید نظریه توسط معاونین و دادستان کل و ریاست کل دیوان و با حضور نمایندگانی از دستگاه‌های متبوع از جمله سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور در موارد مرتبط و سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها به اقتضای موضوع مجموعه‌ای از دیدگاه‌های حقوقی و کارشناسی را در عالی‌ترین سطح حاکمیتی و نظارتی فراهم می‌سازد و شبکه‌ای از تخصص کاربردی را به فرایند تصمیم‌سازی اضافه می‌کند. تصمیمات این مجموعه‌ها نه تنها در تبیین احکام قوانین برنامه‌های توسعه، قوانین بودجه سنواتی و قوانین پایه‌ای همچون قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری نقش بنیادین دارند، بلکه مستقیماً مبنای تصمیم‌گیری در هیئت‌های

مستشاری و گزارش‌های رسمی حساب‌رسان دیوان قرار می‌گیرند. دستگاه‌های اجرایی با انطباق عملکرد خود با این نظرات، از نوعی مصونیت حقوقی برخوردار می‌شوند، زیرا دیوان محاسبات رفتار هماهنگ با نظر مرجع صالح تبیین قوانین مالی را مطابق اصل حسن نیت ارزیابی می‌کند.

افزون بر بعد ملی، حقوق محاسباتی ایران ناگزیر با تحولات جهانی پیوند خورده است. استانداردهای بین‌المللی مانند IPSAS (استانداردهای حسابداری بخش عمومی) در حسابداری دولتی، ISAs (استانداردهای بین‌المللی حسابرسی) و ISSAI (استانداردهای بین‌المللی نهادهای عالی حسابرسی) در حسابرسی، اصول حکمرانی داده OECD، چارچوب‌های مدیریت ریسک هوش مصنوعی و مواردی از این قبیل، همگی تحول آینده نهادهای عالی نظارتی را ترسیم می‌کنند. فصل‌های کتاب حاضر به‌ویژه نشان می‌دهند که چگونه دیوان محاسبات باید برای مواجهه با موضوعاتی مانند شواهد دیجیتال، حسابرسی الگوریتمی، تراکنش‌های بلاکچینی، مالکیت ذی‌نفع و الزامات شفافیت داده آماده باشد. کتاب حاضر در دو بخش تنظیم شده است.

بخش نخست به مبانی حقوق محاسباتی، ساختار حقوقی چرخه حیات داده‌های مالی و اصول حاکم بر نظارت عمومی می‌پردازد؛ اصولی همچون شفافیت، پاسخگویی الگوریتمی، کارایی به عنوان الزام حقوقی، امنیت داده‌ها و صحت اطلاعات مالی. بخش دوم، کاربردی عملی این اصول را در حوزه‌های اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی بررسی می‌کند و نشان می‌دهد چگونه نظریات دیوان محاسبات، رفتار اجرایی دستگاه‌ها را شکل داده و در عمل پلی میان نظریه و واقعیت می‌سازند. به این ترتیب، کتاب حاضر نخستین اثر جامع و تحلیلی است که نظریات شورای حقوقی دیوان محاسبات کشور را تا پایان سال ۱۴۰۴ گردآوری، تبیین و تنصیف نموده و آن‌ها را در مجاورت الزامات حکمرانی خوب و نیازهای نوظهور دولت دیجیتال بازخوانی می‌کند. هدف این پیشگفتار نیز برجسته‌سازی همین نقش راهبردی

دیوان محاسبات در حکمرانی مالی ایران است؛ نهادی که با تلفیق دانش حقوقی و تخصص فنی، از مرز نظارت سستی فراتر رفته و ستون اصلی انضباط، شفافیت، کنترل و مسئولیت‌پذیری در اداره دارایی‌های عمومی شده است.