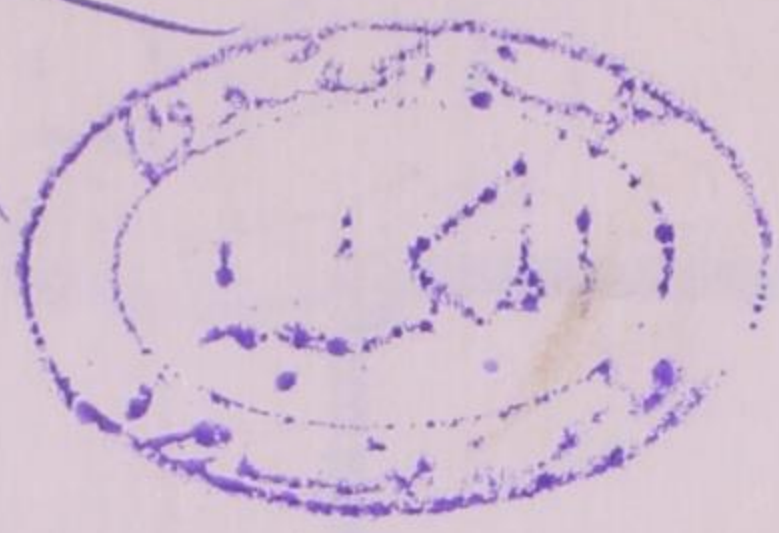
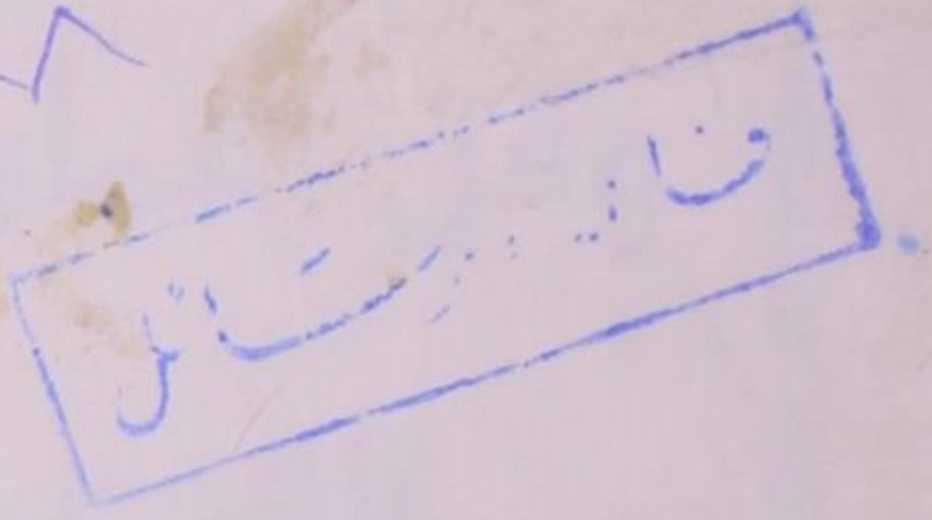
٨٤٩
ر

جامعة عين شمس
كلية الحقوق
قسم القانون العام

٨٤
ر





الرقابة القانونية على مالية الدولة

« دراسة مقارنة »

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه

مقدمة من الباحث : العوضى العوضى عثمان

تحت إشراف

الاستاذ الدكتور / محمد مرغنى خيرى
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بكلية حقوق عين شمس

١٩٩٢

T07-01049

بسم الله الرحمن الرحيم

وقل اعملوا فسيرى

الله عملكم

ورسوله والمؤمنون

صدق الله العظيم

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

١ ـ الأستاذ الدكتور / السيد السيد عبد المولى

أستاذ ورئيس قسم الخائية العامة " رئيسا "

بحقوق القاهرة

٢ ـ الأستاذ الدكتور / محمد عرفة خيزى

أستاذ و رئيس قسم القانون العام " عضوا "

بحقوق عين شمس

٣ ـ الأستاذ الدكتور / محمد أنس قاسم

وكيل كلية الحقوق " عضوا "

ببنى سويف

بسم الله الرحمن الرحيم

ممممممممممممممممممم

(إهـــــداء)

•• إلى روح والدى الطاهرة ، وفاء بالعهد ، وتحقيقا للوعـــــــد ، وتضرعـــا إلى الله سبحانه وتعالى أن يكون فى الفردوس الأعلـــــــى مع النبيين والصديقين والشهداء والصالحين وحسن أولئـــــك رفيقـــــا ..

(شكـــر واجـــب)

فالشكر لله سبحانه وتعالى أن منّ على بفضل التتلمذ والتعلم علـــى يد ى الأب الفاضل والمثل الأعلى الأستاذ الدكتور محمد مرغنى خـــــيرى ، فقد إستفدت من سيادته فى كافة نواحى الحياة ، فعلمه الغزيـــــر وإرشاداته القيمة كانت وراء ظهور هذه الرسالة على هذا النحـــــو ، ومبادؤه الفاضلة ستظل نبراسا يضىء لى طريق الحياه .

" فاللهم اجزه عنى خير الجزاء .. ولسيادته الشكـــــر الجزيـــل "

الباحث

العوضى العوضى عثمـــان

مقدمـــة :

لايمكن لأحد إنكار أهمية مالية الدولة ومكانتها والدور الذى تلعبـــه فى تحديد مسار الدولة من كافة النواحى السياسية والإقتصاديةوالإجتماعية ، ومن هنا كان حرص كافة الأنظمة الاقتصادية على إختلاف فلسفتها وعقيدتهـا على حماية مالية الدولة وصيانتها من كل عبث أوإساءة إستعمال .

فخصتها التشريعات المختلفة بنصوص كثيرة تجرم أى مساس بها ، بـل وقد إتسم هذا التجريم بالشدة والضرب على أيدى العابثين بها .

على أن خط الدفاع الأول فى حماية مالية الدولة هوالرقابة القانونيـــة عليها ، فكافة التشريعات تحرص على تنظيم تلك الرقابة وتدعيمها حـــتى تؤتى ثمارها المرجوة ، بل أن بعض الدول إعتبرت الرقابة القانونية علـى مالية الدولة إحدى السلطات العامة بالدولة تقوم جنبا الى جنب مـــــع السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ، وهذا يعكس مكانة الرقابـــــة .

وتلعب العوامل السياسية والإقتصادية والإجتماعية دورا هاما فى تحديد نطاق الرقابة على مالية الدولة ، وتحدد فى مجموعها معالم الرقابـــــة وأهمية الدور الذى تلعبه فى حماية مالية الدولة .

وتتنوع الرقابة على مالية الدولة وتتخذ عدة أشكال مختلفة ، فمن حيث طبيعتها فهى إما رقابة حسابية مستندية تقف عند مجرد مطابقة البنـــــود والأرقام ، وإما أن تكون رقابة على الأداء حيث تتعدى مجرد التأكـــد من مطابقة الأرقام إلى البحث فى مدى مايحققه الإنفاق من منفعة عامـــــة ومايجب أن يكون عليه الأداء .

وتتخذ الرقابة عدة أشكال أخرى وذلك بالنظر إلى الجهة التى تمارسها فهى إما رقابة داخلية تمارسها السلطة التنفيذية باعتبارها هى السلطة القائمة على مالية الدولة ، أو تمارسها الجهة الإدارية بذاتها .

وقد تكون رقابة خارجية حيث تمارسها جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الرقابة فى الرقابة الشعبية أو السياسية التى يمارسها الشعب بنفسه أو السلطة التشريعية نيابة عنه ، وقد تقوم بالرقابة الخارجية السلطة القضائية .

على أن أهم أنواع الرقابة على مالية الدولة هى الرقابة المتخصصة وهى التى تناط بجهاز أو جهة تكون مهمتها الأساسية رقابة مالية الدولة والسهر للحفاظ عليها ، وتمتاز هذه الرقابة بأن القائمين بها يتميزون بالخبرة الواسعة بحكم تخصصهم .

والبحث فى الرقابة على مالية الدولة من الموضوعات التى يكتنفها بعض الصعوبات ، ومن ذلك أن هذا الموضوع يدور بين ثلاثة من فروع القانون العام هى القانون الادارى ، والمالية العامة ، والادارة العامة وكل فرع من هذه الفروع يبحث فى موضوع الرقابة من زاويته الخاصة ، فكان لزاما أن نسلك مسلكا وسطا بين هذه الزوايا المختلفة .

ومن ناحية أخرى فإن التشريعات المنظمة للأجهزة الرقابية تمنع نشر تقارير تلك الأجهزة واعتبارها سرية وغير قابلة للتداول أو النشر مما يكون له أثره فى عدم تنمية الوعى لدى أفراد الشعب من حيث مالية الدولة وما يحكمها من أنواع الرقابة المختلفة .

وفى البحث حول الرقابة القانونية على مالية الدولة عقدنا دراسة مقارنة بين الرقابة فى جمهورية مصر العربية وبين الأنظمة الرقابية الأخرى حتى يمكن تحديد موقع الرقابة فى مصر بين نظم الرقابة المتبعة فى الدول الأخرى

(الفهـــــرس)

الصفحة

مقدمـــــة ١

منهج البحث ٤

" الفصـــل التمهيـــدى "

التعريف بالرقابة القانونية على مالية الدولة ٩

المبحث الأول

الرقابة القانونية

ـ المطلب الأول : الرقابة القانونية وأهميتها وحدودها ١١

الرقابة بصفة عامـــــة

الرقابـــــة القانونيـــة

أهمية الرقابة وحدودها

ـ المطلب الثانى : العوامل التى تؤثر فى الرقابـــــة ومقومات نجاحها . ١٤

أولا : العوامل التى تؤثر فى الرقابـــــة ١٨

ـ العوامل السياســـــية . ٢٣

ـ العوامل الاقتصاديـــة . ٢٤

ـ العوامل الاجتماعيـــة . ٢٥

ثانيا : مقومات الرقابة أو عوامل نجاحهـــا ٢٧

ـ تنظيم العملية الرقابيـــة .

ـ استقلال الجهات الرقابية وحيدتها ٢٩

الصفحة

- توافر الكفاءة المهنية اللازمة للقائمين بالرقابة . ٣٠
- المطلب الثالث : أنواع الرقابة وصورها . ٣٢
- الرقابة من حيث الهدف منها ٣٤
- أنواع الرقابة من حيث توقيتها ٣٤
- الرقابة من حيث الجهة التي تقوم بها . ٣٩

المبحث الثاني

مالية الدولة ٤٦

- المطلب الأول : العلاقة بين مالية الدولة والاموال العامة ٤٧
- المطلب الثاني : مالية الدولة وموازنة الدولة ٥٠
- تحديد نطاق مالية الدولة . ٥٤
- تعريف الموازنة العامة للدولة . ٥٦
- المطلب الثالث : الموازنة العامة للدولة كوسيلة للرقابة ٥٩
- موازنة الرقابة
- موازنة الآداء
- موازنة التخطيط والبرمجة ٦٠
- الأساس الصفري للموازنة ٦١

(الباب الأول : الرقابة بصفة عامة على مالية الدولة) ٦٣

تمهيد وتقسيم ٦٥

الفصل الأول : الرقابة الخارجية على مالية الدولة ٦٧

الصفحة

المبحث الأول : الرقابة الخارجية على مالية الدولة
في الأنظمة المقارنة ٧٠

ـ المطلب الأول : الرقابة الخارجية في الاسلام

١ ـ الرقابة الشعبية أو السياسية ٧٢

٢ ـ ديوان البريد والأخبار ٧٥

ـ المطلب الثاني : الرقابة الخارجية في فرنسا

أولا : الرقابة الشعبية ٧٧

١ ـ رقابة الشعب ٧٨

٢ ـ الرقابة البرلمانية

ثانيا : الرقابة القضائية ٨٤

١ ـ الحماية الجنائية للمال العام ٨٥

٢ ـ الحماية المدنية للمال العام ٨٧

ـ المطلب الثالث : الرقابة الخارجية في الاتحاد السوفيتي ٩٢

أولا : الرقابة الشعبية

١ ـ رقابة الشعب ٩٤

٢ ـ رقابة مجلس السوفييت الأعلى ٩٥

٣ ـ رقابة الحزب ٩٧

ثانيا : الرقابة القضائية في الاتحاد السوفييتي ٩٩

١ ـ حماية التشريع المدني للأموال الاشتراكية .

الصفحة

٢ ـ حماية التشريع الجنائى للأموال الاشتراكية ١٠٢

المبحث الثانى : الرقابة الخارجية على مالية الدولة فى جمهورية مصر العربية ١٠٩

ـ المطلب الأول : الرقابة الشعبية أو السياسية ١١١

١ ـ رقابة الشعب ١١٢

٢ ـ الرقابة البرلمانية ١١٣

أولا : دور مجلس الشعب فى متابعة تنفيذ الموازنة العامة خلال السنة المالية . ١١٤

ثانيا : اعتماد الحساب الختامى من جانب مجلس الشعب . ١١٨

٣ ـ الأحزاب السياسية . ١٢١

٤ ـ رقابة المجالس الشعبية المحلية ١٢٣

ـ المطلب الثانى : الرقابة القضائية ١٢٥

١ ـ رقابة مجلس الدولة ١٢٥

٢ ـ رقابة القضاء العادى ١٢٧

الفصل الثانى : الرقابة الداخلية على مالية الدولة ١٣٥

المبحث الأول : الرقابة الداخلية فى الأنظمة المقارنة ١٣٧

ـ المطلب الأول : الرقابة الداخلية أو الذاتية فى النظام الاسلامى ١٣٨

١ ـ الرقابة الذاتية أو الخوف من الله

الصفحة

٢ ـ دور الخليفة فى الرقابة الداخليـــــة

٣ ـ دور بيت المال فى مراقبة موازنة الدولـة ١٤٦

٤ ـ دور الدواوين فى موازنـــــة الدولـة ١٤٨

ـ المطلب الثانى : الرقابة الداخلية فى فرنسا ١٥٦

ـ الرقابة الإدارية على مالية الدولـــــة
رقابة سابقة .

ـ رقابة المحاسبين أو مندوبى وزارة المالية ١٦٠

ـ الرقابة على جهات الحكم المحلـــــى ١٦٢

ـ المطلب الثالث : الرقابة الداخلية فى الاتحاد السوفييتى ١٦٨

ـ رقابة جهاز التخيط المركزى

ـ رقابة السلطة التنفيذيـــــة ١٧٢

أ) دور السلطة التنفيذية فى وضـــــع
موازنة الدولة

ب) دور السلطة التنفيذية فى الرقابـــة
على مالية الدولة ١٧٤

المبحث الثانى : الرقابة الداخلية فى جمهورية مصر العربيـــة ١٧٧

مقدمـــة ١٧٨

ـ المطلب الأول : الرقابة الذاتية للجهة الادارية ١٨٠

١ ـ الفرد داخل الوحدة الاداريـــــة ١٨٠

٢ ـ الاشراف الرئاســـــى ١٨١

٣ ـ ادارة المراجعـــــة ١٨٣

الصفحة

- المطلب الثانى : رقابة وزارة المالية

أولا : الرقابة السابقة لوزارة المالية

ثانيا : الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة

(١) الرقابة عن طريق ممثليها فى الجهة الادارية

أ) المراقبون والمديرون الماليون .

ب) اختصاصات مديرى الحسابات .

ج) اختصاصات وكلاء الحسابات .

(٢) الجوانب الأخرى فى رقابة وزارة المالية أثناء تنفيذ الموازنة

أ) التفتيش المالى

ب) متابعة تنفيذ الموازنة العامة

ثالثا : الرقابة بعد تنفيذ الموازنة العامة " الحساب الختامى "

الصفحة

- المطلب الثالث : الجهات الأخرى التى تمـــارس الرقابة الداخليـــة ٢٠٢

(١) وزارة التخطيـط ٢٠٢

أ ـ اعداد مشروع الخطـــة ٢٠٣

ب ـ تنفيـــذ الخطة العامـــة ٢٠٤

ج ـ الرقابة اللاحقة لوزارة التخطيط ٢٠٦

(٢) الجهاز المركـــزى للتنظيم والادارة ٢٠٧

أ ـ الرقابـــة الســـابقة ٢٠٩

ب ـ الرقابـــة اللاحقـــة ٢١٠

(٣) هيئة الرقابة الادارية ٢١٣

أولا : النظام القانونى لاعضاء هيئـــة الرقابة الاداريـــة ٢١٤

ثانيا : سلطات واختصاصات هيئـــة الرقابة الاداريـــة ٢١٧

أ) سلطات الهيئة

ب) اختصاصات الهيئة ٢١٨

ج) أساليب عمل هيئة الرقابـــة الاداريـــة ٢٢٠

الصفحة

(الباب الثانى : الرقابة المتخصصة على مالية الدولة) ٢٢٣

الفصل الأول : الرقابة المتخصصة على مالية الدولة فى الانظمة المقارنة ٢٢٧ ٢٢٧

المبحث الأول : الرقابة المتخصصة فى النظام الاسلامى ٢٢٧

- المطلب الأول : ولاية الحسبة ٢٣٠

- تعريف ولاية الحسبة ونشأتها ٢٣٠

- شروط المحتسب ١٣٢

- اختصاصات المحتسب ٢٣٤

- المطلب الثانى : ولاية المظالم ٢٣٧

- تعريف ولاية المظالم ١٣٧

- اختصاصات ناظر المظالم ٢٣٨

(١) النظر فى جور العمال فيما يجبونه من الأموال ٢٣٨

(٢) مراجعة ما يثبته كتاب الدواوين من أموال الدولة ٢٣٩

(٣) النظر فى منازعات الأوقاف العامة ٢٤٠

(٤) تصفح أحوال كتاب الدواوين ٢٤١

المبحث الثانى : الرقابة المتخصصة فى فرنسا

- التطور التاريخى لنشأة تلك الرقابة ٢٤٢

- المطلب الأول : محكمة الحسابات ٢٥٠

خصائص رقابة تلك المحكمة ٢٥٠

الصفحة

أولا : تكوين المحكمه وتشكيلها ٢٥٣
- دوائر المحكمة ٢٥٤
- الجلسه الرسمية ٢٥٦
- غرفة المداولات ٢٥٧
- الدوائر المجتمعة ٢٥٨

ثانيا : اختصاصات المحكمة فى مجال الرقابة على مالية الدولة ٢٥٩
أ) الاختصاصات القضائية ٢٥٩
ب) الاختصاصات الادارية ٢٦٣

ثالثا : اجراءات قيام المحكمة بعملية الرقابة ٢٦٦
أ) القواعد المتعلقة بعمل المحكمة ٢٦٧
ب) اعلان أحكام المحكمة ١٠٠
ج) طرق الطعن على الاحكام الصادرة من المحكمة ٢٧٢
١ - التماس اعادة النظر ٢٧٣
٢ - الطعن بالنقض ٢٧٤
٣ - التماس فى المسئولية ٢٧٥

- المطلب الثانى : المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية ٢٧٧ ٢٧٧

الصفحة

١ ـ تشكيل المحكمة واجراءات القيام بعملها ١٧٩
٢ ـ الأشخاص الخاضعين لرقابة المحكمة التأديبية ٢٨٥ ٢٨٥
٣ ـ الجزاءات التى توقعها المحكمة وطرق الطعن عليها ٢٨٦
أ) الجزاءات التى توقعها المحكمة ٢٨٦
ب) طرق الطعن على الأحكام التى تصدرها المحكمة ٢٩٣ ٢٩٣

المبحث الثالث : الرقابة المتخصصة فى الاتحاد السوفيتى ٢٩٦
ـ المطلب الأول : بناء الدولة ٢٩٧
ـ المطلب الثانى : لجنة الرقابة السوفيتيه ٣٠١

الفصل الثانى : الرقابة المتخصصة فى جمهورية مصر العربية ٣٠٢
" الجهاز المركزى للمحاسبات " ٣٠٢
" تمهيد " ٣٠٥

المبحث الأول : تشكيل الجهاز والجهات الخاضعة لرقابته ٣١١
ـ المطلب الأول : تشكيل الجهاز ٣١١
" الفرع الأول " ـ العاملون بالجهاز ٣١١
أولا : العاملون بالجهاز ٣١١
أ) رئيس الجهاز ٣١١
ب) نائبا رئيس الجهاز ٣٢٠
جـ) وكلاء الجهاز ٣٢١
د) العاملون الفنيون ٣٢٢

الصفحة

ثانيا : النظام القانوني للعاملين بالجهاز ٣٢٠

١ ـ اللوائح التي تسري على العاملين ٣٢٥

٢ ـ تأديب العاملين بالجهاز والأعمال المحظورة عليهم ٣٢٦

أ) واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم ٣٢٧

ب) تأديب العاملين والتحقيق معهم ٣٠٢٦

ج) تقييم نظام التأديب ٣٣٥

" الفرع الثاني " ـ مكتب الجهاز ٣٣٠

" الفرع الثالث " ـ الوحدات الرئيسية التي يتكون منها الجهاز ٣٤١

ـ المطلب الثاني : الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز ٣٥١

١ ـ مدى خضوع موازنة مجلس الشعب لرقابة الجهاز ٣٥٢

٢ ـ مدى خضوع موازنة مجلس الشورى لرقابة الجهاز ٣٥٧

٣ ـ مدى خضوع النفقات السرية لرقابة الجهاز

٤ ـ مدى خضوع موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات لرقابة الجهاز ٣٦١

المبحث الثاني : أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز ٣٦٨

ـ المطلب الأول : الرقابة المالية

الصفحة

المطلب الثانى : الرقابة على الأداء أو رقابة الملاءمة

١ – رقابة الملاءمة فى الرقابة على شئون العاملين

٢ – رقابة الملاءمة فى تنفيذ الخطة وتقييم الأداء

٣ – رقابة الملاءمة فى مجال رقابة الجهاز على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية

٤ – رقابة الملاءمة فى نطاق الرقابة المالية

المطلب الثالث : الرقابة القانونية

١ – المخالفات المالية

٢ – الرقابة القانونية التى يباشرها الجهاز على المخالفات المالية

المبحث الثالث : تقييم رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات

(١) رقابة الجهاز بين المشروعية والملاءمة

(٢) عدم وجود محكمة خاصة بتوقيع العقوبات التأديبية تتبع الجهاز

(٣) مكاتبات الجهاز ومدى تأثيرها فى تحصين القرارات الخاطئة ٤٠٠

أ – عدم الرد على ملاحظات الجهاز ٤٠١

ب – المكاتبات المتبادلة وتأثيرها على تحصين قرار التصرف ٤٠٢

(٤) ضمانات الأعضاء وحصانتهم ٤٠٦

الصفحة

" الفصل الختامي "

نحو نظرية متكاملة للرقابة على مالية الدولـــــة ٤٠٦

في جمهورية مصر العربيـــــــة ٤٠٩

المبحث الاول : الانتقادات والعيوب التي توجه الى الرقابـــة على مالية الدولة في وضعها الحالي ٤١٢

ـ المطلب الأول : الانتقادات التي توجه الى الأجهـــزة الرقابية وهياكلها ٤١٢

١ ـ تعدد الأجهزة الرقابية ٤١٧

٢ ـ تداخل الاختصاصـات

٣ ـ عدم وجود تنسيق بين الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية ٤٢٠

٤ ـ استثناء بعض جوانب مالية الدولة مـن الخضوع للرقابـة ٤٢٢

٥ ـ عدم فاعلية الرقابة على مالية الدولـة ٤٢٤

٦ ـ عدم تمتع الأجهزة الرقابية بالاستقـلال

٧ ـ التمسك بحرفية النصوص المنظمة لماليـة الدولة دون روحها ٤٢٦

ـ المطلب الثاني : الإنتقادات التي توجه إلى القائمـين بالعملية الرقابيـة ٤٢٨

١ ـ اختيار الأعضـاء

٢ ـ عدم وجود ضمانات تهدف الى حمايـة القائمين بالرقابـة ٤٢٦

٣ ـ نقص العاملين المؤهلين والمدربين ٤٣٠

الصفحة

المبحث الثانى : محاولة وضع تصور لما يجب أن تكون عليه الرقابة فى جمهورية مصر العربية

- المطلب الأول : الجهة التى يناط بها الرقابة (هيئة الرقابة العامة)

١ - النظام القانونى للهيئة

- تبعية الهيئة

- رئيس الهيئة

- المجلس الأعلى للهيئة

- أعضاء الهيئة وهيكلها التنظيمى

- كيفية ممارسة الهيئة للرقابة

٢ - علاقة الهيئة بالجهات الادارية القائمين بالرقابة الداخلية

٣ - عوامل نجاح الرقابة المقترحة

- المطلب الثانى : أعضاء هيئة الرقابة

١ - اختيار الاعضاء

٢ - تدريب الاعضاء

٣ - ضمانات الاعضاء

٤ - الأخذ بفكرة الرقابة الذاتية

المراجع .....