كلية الحقوق

الرقابة على الإنفاق العام في التشريع اليمني

دراسة مقارنة بالتشريع المصري

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في المالية العامة

مقدمة من الباحث
صادق أحمد علي النفيش

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

١- الأستاذ الدكتور/ عبدالحفيظ عبدالله عيد (مشرفا ورئيساً)

أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي كلية الحقوق - جامعة القاهرة

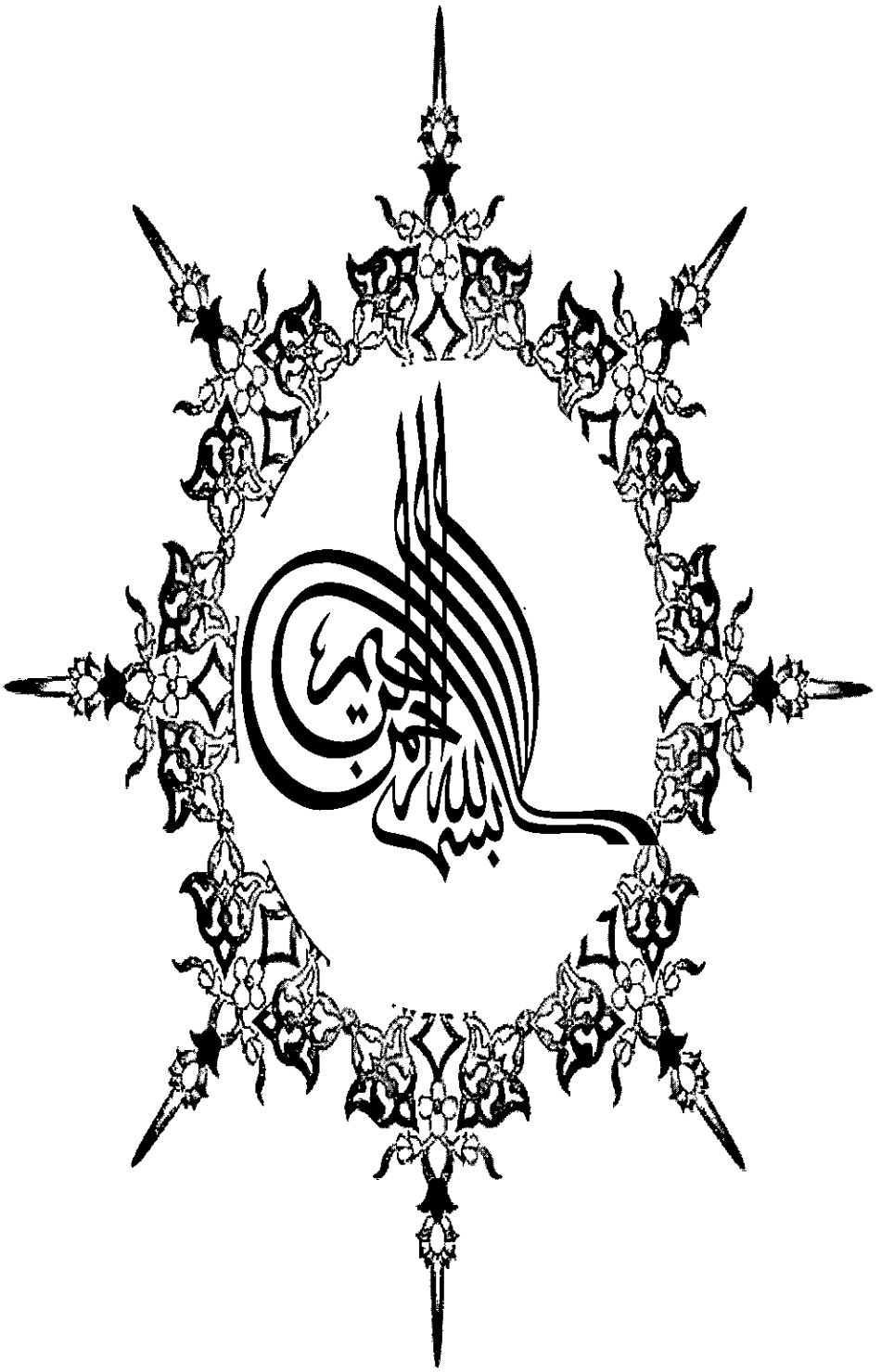
٢ـ الأستاذ الدكتور/ رمضان صديق محمد (عضواً)

أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي وعميد كلية الحقوق - جامعة حلوان السابق

٣ـ الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبي كلية الحقوق – جامعة القاهرة

٢٠١٧


بسم الله الرحمن الرحيم

قال الله تعالى:

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَٰلِكَ قَوَامًا ﴾[1].

صدق الله العظيم

(1) الآية: (٦٧) من سورة الفرقان.

الإهداء

الى وطني الغالي اليمن، اسأل الله العلي القدير أن يكشف الغمة وينزيل الفرقة ويكف عنه ويلات الحرب والدمار.

إلى أحب الناس إلى قلبي أمي الغالية نبع الحنان والوفاء، وإلى والدي حفظكما الله، ورعاكما، وأسدل عليكما رداء الستر والعافية في الدنيا والآخرة، وسلمكما من كل سوء ومكروه.

إلى من يقفون بجانبي دائماً أخواتي وإخوتي وفاءاً وعرفاناً

إلى رفيقة الدرب زوجتي تعبيراً عن مودة خالصة ورحمة دائمة

إلى زهور حياتي وفلذات كبدي أولادي (أحمد، فاطمة، محمد، إبراهيم، عبدالكافي، سلمى)

إلى كل من آزرني وقدم لي يد العون، بلا استثناء أهدي هذا الجهد المتواضع.

بداية أشكر الله العلي القدير وأحمده كثيرا أن وفقني لأتتلمذ على يد عالم جليل وأستاذ فاضل يحمل من الأخلاق الرفيعة والصفات الكريمة ما يعجز اللسان عن وصفه والوفاء بحقه، وعرفاناً بالفضل واعترافاً بالجميل أتوجه بخالص شكري وتقديري وعظيم عرفاني وامتناني إلى أستاذي الدكتور/ عبدالحفيظ عبدالله عيد، أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي بكلية الحقوق بجامعة القاهرة، العالم في فكره، العظيم في تواضعه، فلقد أسرني بدايةً بسعة علمه، ودماثة خلقه، وقد أولاني - سعادته - الكثير من العطف والاهتمام طوال فترة إعداد هذه الرسالة، ولقد كانت لآرائه القيمة وتوجيهاته الصائبة وملاحظاته البناءة أكبر الأثر في إنجاز هذا البحث، فقد كان نعم الموجه ونعم المرشد، وكان وسيظل عظيم الأخلاق غزير العلم والخبرة واسع الصدر، ولأني لا أملك من الكلام إلا أبسطه فمهما قلت فلن أوفيه حقه، أسأل الله أن يحفظه ذخراً لوطنه وأمته.

ومن حسن حظي أن يكون أحد أعضاء لجنة الحكم على الرسالة، أستاذي الدكتور/ رمضان صديق محمد أستاذ المالية العامة والتشريع الضريبي والعميد السابق بكلية الحقوق بجامعة حلوان، وقد عرفته عالما جليلاً وفقيهاً بارعاً، له مني جزيل الشكر وبالغ الامتنان، وجزاه الله تعالى عني وعن طلابه خير الجزاء ومتعه بموفور الصحة والعافية.

كما أتوجه بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوي أستاذ ورئيس قسم المالية العامة والتشريع الضريبي بكلية الحقوق بجامعة القاهرة، على تحمله عناء قراءة هذه الرسالة والاشتراك في لجنة الحكم عليها رغم مشاغله العلمية الكثيرة ، فلسيادته مني كل الشكر

والاحترام، أسأل الله أن يحفظه ليظل سراجاً يشع علماً وفكراً، وجزاه الله عني خير الجزاء ومتعه بموفور الصحة والعافية.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل من وقف بجانبي أثناء إعداد هذه الرسالة، وأسدى إليّ معروفاً أو قدم نصيحة، أو أسهم في تذليل صعوبة، سائلاً الله تعالى أن يكافئ الجميع بجزيل العطاء، وأن يوفقني لرد الجميل بأحسن منه.

وأخيراً أعبر عن عميق شكري وحبي لمصر الحبيبة وشعبها العربي المضياف لما لقيته من رعاية ومحبة طوال سنوات إقامتي بها، ولبلدي الغالي اليمن راجياً الله سبحانه وتعالى أن يوفقني إلى رد بعضٍ من أفضالها عليّ إن شاء الله رب العالمين.

المقدمة

إنَ الإنفاق العام في أي مجتمع هو المحرك الرئيسي للتنمية وكلما كان هناك حسن اختيار لأوجه الإنفاق ومراعاة الحتميات الضرورية والقومية أمكننا زيادة معدلات النمو، فالإنفاق العام هو أساس تحقيق التنمية، والنفقة الفاعلة هي ما يتعين أن نركز عليها ومن ثم يجب الحرص على تحقيق العائد والمردود اللازم من كل نفقة سواء أكان مردوداً اقتصادياً أم اجتماعياً[1].

ويستتبع ذلك ضرورة العمل على ضبط الإنفاق العام، بحيث نضمن أن يتفق التنفيذ الفعلي له مع خطط التنمية والاحتياجات الفعلية للمجتمع التي تترجمها تقديرات الموازنة العامة للدولة[2].

وتحرص كافة الأنظمة الاقتصادية - على اختلاف فلسفتها - على حماية أموال الدولة وصيانتها من كل عبث أو إساءة استعمال، ولذلك فقد حرصت على وضع تشريعات تنظم وتدعم الرقابة على إنفاقها حتى يؤتي ثماره المرجوة، ومن ثم فإن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها لا يعتمد على سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملاءمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضاً على مدى توافر أدوات ووسائل الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية وكفاءة الرقابة على مختلف الأنشطة والبرامج التي تقوم بها الأجهزة المختلفة في الدولة[3].

وتلعب العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية دورا هاماً في تحديد نطاق الرقابة على الإنفاق العام، وتحدد في مجموعها معالم هذه الرقابة وأهمية الدور الذي تلعبه في حماية المال العام، كما أن الرقابة على الإنفاق العام تمثل جانباً هاماً في الدراسات المالية، وقد تطور

---

(1) د. محمد حلمي مراد: مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠، ص١٠.

(2) د. رمضان صديق محمد: الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٩٢ وما بعدها.

(3) د. العوضي العوضي عثمان: الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس،١٩٩٢، ص٢.

البحث في هذا الموضوع مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية للدولة، وزادت أهمية هذه الرقابة في البلدان التي تقل فيها الموارد والقدرات لتلبية متطلبات التنمية الشاملة فيها، وتعتبر الرقابة المالية حجر الزاوية في الإدارة لكونها تقوم بوظيفة هامة وحيوية للدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة في الدولة في بعض دول العالم، ففي جمهورية الصين الشعبية - على سبيل المثال - تعتبر الرقابة - بحكم الدستور - إحدى السلطات في الدولة إلى جانب السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية[1].

والموازنة العامة للدولة تعد التعبير الأساسي والأهم عن سياسات وإنجازات النظام السياسي والحكومة، ومن الصعب إيجاد أي عملية أو قرار أكبر تأثيراً على حياة المواطنين ومعيشتهم من الموازنة العامة، سواء أكان ذلك فيما يخص التعليم أو الصحة أو الدخل أو نصيبهم من الثروة، وهناك علاقة بين شفافية الموازنة العامة والكفاءة في رقابة وإدارة الإنفاق العام، فالدول التي بها تدفق جيد للمعلومات تتمتع بدرجة أعلى من الحوكمة وبمؤشرات أفضل في التنمية البشرية وفساد أقل، وتكون الجهات الحكومية أكثر كفاءة في الدول التي بها بيئة أكثر شفافية من بين مجموعة الدول ذات نفس متوسط الدخل القومي، وخاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، فكفاءة الجهاز الإداري تتأثر إيجابيًا بالشفافية المؤسسية وبشفافية الموازنة العامة[2].

كما أن الشفافية تدعم حق المواطن وهو المكلف والممول الأول للموازنة بواسطة

---

[1] د. عبدالكريم درويش و د. ليلى تكلا : أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الرابعة، القاهرة، ١٩٨٠، ص٥٠٤.

[2] هناك دراسات عديدة صدرت عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أثبتت الدور الإيجابي لشفافية الموازنة العامة للدولة وأثر الشفافية المؤسسية في رفع مؤشر التنمية والحكم الرشيد ومن تلك الدراسات على سبيل المثال:

- Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann, 2005,"Transparenting Transparency : Initial Empirics And Policy Applications," World Bank Policy Research Working Paper. (Washington).
- Rachel Glennerster and Yongseok Shin "Does Transparency Pay?" IMF Staff Papers Vol. 55, No. 1, 2008 International Monetary Fund.

الفهرس

الموضـــوع	الصفحة
الآية	أ
الإهداء	ب
الشكر	ج
قائمة الاختصارات	د
المقدمة	١
المبحث التمهيدي	
مفهوم الرقابة على الإنفاق العام	٧
• المطلب الأول: تعريف الرقابة بمعناها العام	٧
• المطلب الثاني: تعريف النفقة العامة	١٣
الفرع الأول: مفهوم النفقة العامة	١٤
الفرع الثاني: تقسيم النفقات العامة	١٨
الفرع الثالث: ضوابط النفقات العامة	٢٨
• المطلب الثالث: تطور مفهوم الرقابة على الإنفاق العام	٣١
الفرع الأول: التطور التاريخي.	٣١
الفرع الثاني: التطور الوظيفي.	٣٩
• المطلب الرابع: تعريف الرقابة على الإنفاق العام	٤٠
الباب الأول	
أنواع الرقابة على الإنفاق العام ودور الموازنة العامة في هذه الرقابة	٤٢
الفصل الأول: أنواع الرقابة على الإنفاق العام ومقومات نجاحها	٤٣
📖 المبحث الأول: تقسيمات الرقابة على الإنفاق العام	٤٤
• المطلب الأول: الرقابة على الإنفاق العام من حيث التوقيت	٤٤

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الأول: الرقابة السابقة على الإنفاق العام	٤٤
الفرع الثاني: الرقابة المعاصرة للإنفاق العام	٤٩
الفرع الثالث: الرقابة اللاحقة للإنفاق العام	٥١
• المطلب الثاني: الرقابة على الإنفاق العام من حيث الموضوع	٥٤
الفرع الأول: الرقابة المحاسبية	٥٥
الفرع الثاني: الرقابة على الأداء	٥٧
• المطلب الثالث: الرقابة على الإنفاق العام من حيث سلطة جهة الرقابة	٦٠
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	٦٠
الفرع الثاني: الرقابة القضائية	٦٢
الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية	٦٢
الفرع الرابع: الرقابة الشعبية [رقابة الرأي العام]	٦٤
📖 المبحث الثاني: أهمية الرقابة على الإنفاق العام ومقومات نجاحها	٦٥
• المطلب الأول: أهمية الرقابة على الإنفاق العام	٦٥
• المطلب الثاني: أهداف الرقابة على الإنفاق العام	٦٩
• المطلب الثالث : مقومات الرقابة على الإنفاق العام	٧١
الفصل الثاني: دور الموازنة العامة في الرقابة على الإنفاق العام والتعاون الدولي في مجال الرقابة المالية	٧٦
📖 المبحث الأول: دور الموازنة العامة في الرقابة على الإنفاق العام	٧٧
• المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة	٧٧
الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة	٧٧
الفرع الثاني: مبادئ وأسس الموازنة العامة	٨٤
• المطلب الثاني: الاتجاهات المختلفة للموازنة العامة	١٠٠
الفرع الأول: موازنة البنود	١٠٢
الفرع الثاني: موازنة البرامج والأداء	١٠٥

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الثالث: موازنة التخطيط	١١٠
الفرع الرابع: الموازنة الصفرية	١١٥
الفرع الخامس: الموازنة التعاقدية	١١٩
• المطلب الثالث: الوضع الحالي للموازنة العامة في مصر واليمن	١٢١
الفرع الأول: الموازنة العامة في مصر	١٢١
أولاً: الموازنة المصرية بعد تعديلات قانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥	١٢٢
ثانياً: التحول التدريجي للموازنة المصرية إلى موازنة البرامج والأداء	١٢٧
الفرع الثاني: الموازنة العامة في اليمن	١٢٩
📖 المبحث الثاني: التعاون الدولي في مجال الرقابة المالية	١٣٦
• المطلب الأول: التنظيمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية	١٣٦
• المطلب الثاني: الإعلانات الدولية في مجال الرقابة المالية	١٤٦
الباب الثاني	
الرقابة على الإنفاق العام في اليمن والدول المقارنة	١٥١
الفصل الأول: الرقابة على الإنفاق العام في الدول المقارنة	١٥٢
📖 المبحث الأول: الرقابة على الإنفاق العام في بريطانيا وفرنسا	١٥٣
• المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الإنفاق العام في بريطانيا وفرنسا	١٥٣
الفرع الأول: الرقابة الإدارية في بريطانيا	١٥٤
أولاً: الرقابة الذاتية والداخلية للجهاز الإداري	١٥٤
ثانياً: رقابة وزارة المالية	١٥٥
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في فرنسا	١٥٧
أولاً: الرقابة المالية على المستوى القومي	١٥٩
ثانياً: الرقابة المالية على المستوى المحلي	١٦٣
ثالثاً: رقابة هيئة التفتيش العام	١٦٤

الموضـــوع	الصفحة
• **المطلب الثاني الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام في بريطانيا وفرنسا**	١٦٧
الفرع الأول: الرقابة البرطانية في بريطانيا	١٦٧
أولاً: الرقابة البرلمانية السابقة على الإنفاق العام	١٦٨
ثانياً: الرقابة البرلمانية المعاصرة للإنفاق العام	١٧٠
ثالثاً: الرقابة البرلمانية اللاحقة للإنفاق العام	١٧٣
الفرع الثاني: الرقابة البرطانية في فرنسا	١٧٤
أولاً: الرقابة البرلمانية السابقة على الإنفاق العام	١٧٤
ثانياً: الرقابة البرلمانية المعاصرة للإنفاق العام	١٧٨
ثالثاً: الرقابة البرلمانية اللاحقة للإنفاق العام	١٨٣
• **المطلب الثالث: الرقابة المتخصصة على الإنفاق العام في بريطانيا وفرنسا**	١٨٦
الفـرع الأول: مكتب المحاسبة الوطني في بريطانيا	١٨٧
أولاً: تشكيل مكتب المحاسبة الوطني	١٨٧
ثانياً: اختصاصات مكتب المحاسبة الوطني	١٨٨
ثالثاً: تقارير مكتب المحاسبة الوطني	١٩٠
الفـرع الثاني: محكمة المحاسبات في فرنسا	١٩١
أولاً: تشكيل محكمة المحاسبات	١٩٣
ثانياً: اختصاصات محكمة المحاسبات	١٩٥
ثالثاً: المحكمة التأديبية لمخالفات الموازنة والمخالفات المالية	٢٠٥
رابعاً: مجلس الاستقطاعات الإجبارية	٢٠٧
📖 **المبحث الثاني: الرقابة على الإنفاق العام في جمهورية مصر**	٢٠٩
• **المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الإنفاق العام في مصر**	٢١١
الفرع الأول: الرقابة الذاتية والداخلية للجهة الإدارية	٢١٢
أولاً: الإشراف الرئاسي	٢١٢
ثانياً: إدارة الرقابة والمراجعة الداخلية	٢١٣

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الثاني: رقابة وزارة المالية	٢١٣
أولاً: الرقابة السابقة لوزارة المالية	٢١٤
ثانياً: الرقابة أثناء تنفيذ الإنفاق العام	٢١٦
ثالثاً: الرقابة اللاحقة لوزارة المالية	٢٢٢
رابعاً: منظومة ميكنة إدارة مالية الحكومة (GFMIS)	٢٢٥
الفرع الثالث: رقابة الأجهزة الأخرى التابعة للسلطة التنفيذية	٢٢٧
أولاً: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري	٢٢٧
ثانياً: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة	٢٣٠
ثالثاً: هيئة الرقابة الإدارية	٣٣٠
• **المطلب الثاني: رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات**	٢٣٦
الفرع الأول: الجهات الخاضعة لاختصاص الجهاز	٢٣٨
الفرع الثاني: أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز	٢٤٠
أولاً: الرقابة المالية	٢٤١
ثانياً: الرقابة على الأداء ومتابعة التنفيذ	٢٤٢
ثالثاً: الرقابة على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية	٢٤٥
الفرع الثالث: تقارير الجهاز	٢٤٨
• **المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام في مصر**	٢٥٣
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية السابقة على الإنفاق العام	٢٥٥
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية المعاصرة للإنفاق العام	٢٥٨
الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة للإنفاق العام	٢٦١
الفصل الثاني: الرقابة على الإنفاق العام في الجمهورية اليمنية	٢٦٢
المبحث الأول: الرقابة الداخلية على الإنفاق العام	٢٦٤
• **المطلب الأول: رقابة الإدارة العامة للرقابة والتفتيش**	٢٦٤
• **المطلب الثاني: رقابة وزارة المالية**	٢٦٩

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الأول: دور وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة	٢٦٩
الفرع الثاني: رقابة وزارة المالية أثناء تنفيذ الموازنة العامة	٢٧٣
الفرع الثالث: دور وزارة المالية اللاحقة[الحساب الختامي]	٢٧٧
الفرع الرابع: مشروع نظام معلومات الإدارة المالية والمحاسبية	٢٧٩
الفرع الخامس: مدي فاعلية رقابة وزارة المالية	٢٨٥
📖 المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية وإطارها التنظيمي والقانوني	٢٨٧
• المطلب الأول: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة	٢٨٧
الفرع الأول: تشكيل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة	٢٨٨
الفرع الثاني: الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز	٢٩٢
الفرع الثالث: أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز	٢٩٤
الفرع الرابع: تقارير الجهاز	٣٠١
الفرع الخامس: صلاحية الجهاز الرقابية [الضبطية القضائية]	٣٠٤
• المطلب الثاني: الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد	٣٠٧
الفرع الأول: نشأة الهيئة وتكوينها	٣١٠
الفرع الثاني: أهداف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	٣١٥
الفرع الثالث: اختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	٣١٧
الفرع الرابع: وسائل الضبط والتحقيق الممنوحة للهيئة	٣٢٧
• المطلب الثالث: الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات	٣٣٠
الفرع الأول: تشكيل الهيئة	٣٣١
الفرع الثاني: الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة	٣٣٣
الفرع الثالث: اختصاصات الهيئة العليا للرقابة والمناقصة	٣٣٤
📖 المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام في اليمن	٣٣٨
• المطلب لأول: الرقابة البرلمانية السابقة على الإنفاق العام	٣٣٩
• المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية المعاصرة على الإنفاق العام	٣٤١

الموضـــوع	الصفحة
• المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة على الإنفاق العام	٣٤٢
الخاتمة	٣٤٦
المراجع	٣٥٩
الفهرس	٣٨٠

مستخلص:

الهدف من هذه الرسالة هو دراسة الرقابة على الإنفاق العام وبيان أهمية وحتمية هذه الرقابة، وضرورة تطويرها لكي تتم عمليات التنفيذ طبقاً للقواعد المالية والقانونية السائدة ووفقاً للخطة العامة للدولة، لتحقيق الأهداف العامة التي تتضمنها الموازنة العامة بكفاءة عالية واقتصاد، وما يعكسه ذلك من آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني والاستقرار للمجتمع. وقد تم عقد دراسة مقارنة بين الرقابة على الإنفاق العام في اليمن ومصر وبين بعض أنظمة أخرى، وقد أدخلت - في مجال الأنظمة المقارنة - الرقابة في بريطانيا وفرنسا في محاولة للاستفادة من تجارب هذه الأنظمة خاصة بعد التعديلات التي طرأت على تشريعات نظمها الرقابية، وذلك لتعزيز الرقابة المالية في بلادنا، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال تحويل نظام الموازنة العامة للدولة في اليمن إلى موازنة برامج وأداء والتركيز على رقابة الأداء دون الوقوف عند حد الرقابة الحسابية التقليدية، إلى جانب العمل على تركيز الرقابة على الإنفاق العام في أجهزة محددة وإعطائها السلطات اللازمة لجعل رقابتها مؤثرة وفعالة.