سلطة ديوان المحاسبة فى مراقبة الموازنة العامة للدولة من الناحيتين المالية والإدارية

(دراسة فى القانونين الكويتى والمصرى)

رسالة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمة من

الباحث/ **مشعل محمد عمير**

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذة الدكتورة/ سعاد زكى الشرقاوى مشرفاً ورئيساً

أستاذ القانون العام كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ محمد محمد عبد اللطيف عضواً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور/ خالد سعد زغلول عضواً

أستاذ المالية العامة بكلية الحقوق جامعة السادات

وعميد الكلية الأسبق

الأستاذ الدكتور/ سيد طه بدوى مشرفاً وعضواً

أستاذ ورئيس قسم المالية العامة كلية الحقوق – جامعة القاهرة ونائب مدير مركز التحكيم بجامعة القاهرة

٢٠٢١

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

صدق الله العظيم

(سورة النمل: من الآية ١٩)

الإهداء

إلى التي رَأَتْنِي بِقَلْبِها قَبْلَ عَينَيْهَا... واحْتَوَتْنِي في أحشائِها قبلَ يديها...
أُهدِي سلامي وحبي إليها...
أمي الحبيبة

إلى النبعِ النابضِ بالحبِ والعطاءِ ... رحمه اللهُ رحمة واسعة ...
أبي الغالي

إلى رياحين حياتي في الشدّةِ والرخاءِ ..الذين أَشُدُّ بهم أزري.....
أخوتي وأخواتي

إلى ريحانةِ الدار، من أُشْرِكُها في أمري...
على تحفيزها ومعاونتها لى فى كلّ الأمور.
إلى زوجتي

إلى فلذات الكبد الأطهار...
إلى أبنائي

إلى الأرض التي لأجلها دفعنا الدماء تُلَوِ الدماء...
وطني الكويت

إلى الأرضِ التي احْتَضَنَت الأنبياءَ والأولياءَ والعلماءَ...وطني الثاني بعد وطني ...
بلدي مصر

إلى جميع أحبتي وأصدقائي ...وكل من ساندني.
أُهدِي ثمرة هذا العمل المتواضع

الباحث

الشكر والتقدير

الحمد لله جل وعلا، ذي الأسماء الحسنى والصفات العلا، والصلاة والسلام على رسول الهدى صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه ومن اهتدى.

أما بعد....

يطيبُ لـيَ أنْ أتَقَدَمَ بخالصِ الشُكْرِ والتقديرِ والعرفانِ بالجميلِ - بعد شكر الله سبحانه وتعالى- إلى أستاذتي الفاضلة والعالمة الجليلة الأستاذة الدكتورة/ **سعاد الشرقاوي** أستاذ القانون العام، بكلية الحقوق، جامعة القاهرة. على عطائها وجهدها ووقتها وتوجيهاتها وعلى ما قدمته سيادتها لى من معونة صادقة كان لها الأثر المباشر فى تخطى كلّ الصعاب لإنجاز هذا البحث حتى يخرج بهذا المظهر، فكانت لى نعم المشرف على الرسالة، وأسأل الله لها دوام الصحة والعافية وجزاها الله عنى خير الجزاء.

كما اتقدم بوافر الشكر إلى الأستاذ الدكتور/ **محمد محمد عبد اللطيف** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة المنصورة، لتفضل سيادته مناقشة جهدى المتواضع مضحياً بوقته وجهده حتى يخرج هذا العمل إلى حيز النور جزاه الله عنى كل خير.

كما أتقدم بخالص الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور/ **خالد سعد زغلول** أستاذ المالية العامة بكلية الحقوق جامعة السادات وعميد الكلية الأسبق لتفضل سيادته أن يكون ضمن لجنة مناقشة رسالتى المتواضعة فلسيادته جزيل الشكر والاحترام.

كما أقدم شكرى بأسمى عبارات الشكر وأرقّها إلى أستاذي الأستاذ الدكتور/ **سيد طه بدوي** أستاذ ورئيس قسم المالية العامة، بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، لتواضع سيادته الجم وقبول الإشراف على هذه الرسالة، وعلى ما أرشدني إليه من مدّ يد علمه الزاخر، مما كان له الأثر البيّن في إنجاز هذا العمل، سائلًا المولى عز سبحانه وتعالى دوام الصحة والعافية، وجزاه الله عني خير الجزاء.

الباحث

مقدمة

يعد ديوان المحاسبة الجهاز الرقابي المسؤول عن حماية المال العام في الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية في الدولة، وهو ما حدا بالمشرع عند إنشاء ديوان المحاسبة الكويتي وفقًا للقانون رقم ٣٠ لعام ١٩٦٤ إلى أن يلحق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الأمة، ومنح الاستقلالية والصلاحيات لديوان المحاسبة يُعزِّزُ من دوره في الرقابة على المال العام، فالمال العام هو عصب الاقتصاد وحمايته واجبة للمحافظة على الدولة ومقوماتها الاقتصادية.

كما أن ديوان المحاسبة كجهة رقابية على الجهات الحكومية، ليس بمنأى عن الرقابة، إذ تتولى وزارة المالية بموجب القانون - سالف الذكر- مراجعة التصرفات المالية لديوان المحاسبة، ويصدر تقريرًا سنويًا لعرضه على رئيس الديوان لاتخاذ اللازم بشأنه، ويدرج في التقرير السنوي للديوان، ويعملُ شأنه في ذلك شأن الجهات الحكومية على ازالتها.

كما تقوم وزارة المالية بالرقابة الإدارية التي تشمل التفتيش ومراجعة الحسابات والمخازن.

ويعتبر الإنفاق الحكومي بمثابة الركيزة الأهم التي تعتمد عليها كل برامج التنمية والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي في كافة الدول بصفة عامة وفي دولة الكويت بصفة خاصة، حيث يشكل الإنفاق العام أكثر من ٧٥% من إجمالي الناتج القومي المحلي([1]) ، ومن ثم كانت الأهمية البالغة لمهمة

([1]) وائل الراشد، دور ديوان المحاسبة في الرقابة الإدارية على الأموال العامة بدولة الكويت، دراسة ميدانية، مركز النشر العلمي، جامعة الملك عبد العزيز، سنة النشر ٢٠٠٩، المجلد الثالث عشر، العدد الأول، ص ١٣.

الفهرس

الموضـــوع	الصفحة
فصل تمهيدى **نشأة رقابة ديوان المحاسبة وتطوره** ٢٧	
المبحث الأول: التعريف بديوان المحاسبة وتشكيله.....	٣٦
المطلب الأول: تعريف ديوان المحاسبة.....	٣٦
المطلب الثانى: تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات.....	٤٠
المبحث الثانى: ماهية رقابة ديوان المحاسبة.....	٥٧
المبحث الثالث: تطور رقابة ديوان المحاسبات (الجهاز المركزى للمحاسبات).....	٦٦
الباب الأول **صور الرقابة التى يمارسها ديوان المحاسبة** **"الجهاز المركزى للمحاسبات"** ٩٠	
الفصل الأول: الرقابة على أموال الدولة العامة.....	٩٢
المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهدافها.....	٩٥
المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية.....	٩٥
المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية.....	١٠٢
المبحث الثاني:الرقابة الداخلية.....	١٠٦
المطلب الأول : مفهوم الرقابة الداخلية.....	١٠٧
المطلب الثاني : أنواع الرقابة الداخلية (الإدارية).....	١٢١
المطلب الثالث: وسائل الرقابة الداخلية.....	١٥٠
المبحث الثالث: الرقابة الخارجية.....	١٧١
المطلب الأول : الرقابة البرلمانية.....	١٧٤

المطلب الثاني : رقابة الرأي العام.....	٢٢٣
الفرع الأول: رقابة الأحزاب السياسية.....	٢٢٣
الفرع الثاني: رقابة الجمهور.....	٢٢٥
الفرع الثالث: رقابة الصحافة وأجهزة الإعلام.....	٢٢٦
المطلب الثالث: الرقابة القضائية.....	٢٢٧
الفصل الثاني: مقومات نجاح الرقابة على المال العام.....	٢٣٧
المبحث الأول: مقومات نجاح الرقابة الداخلية على المال العام..	٢٣٧
المطلب الأول: الثقة والتعاون بين الجهة الرقابية والجهات المشمولة بالرقابة والتنسيق بين الأجهزة الرقابية	٢٣٨
المطلب الثاني: الوضوح والمرونة والاقتصاد.....	٢٣٩
المطلب الثالث: التلاؤم والسلامة واتخاذ إجراءات تصحيحية...	٢٤٠
المطلب الرابع: الصفات الواجب توافرها في القائمين بعملية الرقابة.....	٢٤١
المطلب الخامس: الحوافز والجزاءات.....	٢٤٢
المبحث الثاني: مقومات نجاح الرقابة الخارجية على المال العام.	٢٤٣
الباب الثاني **نطاق رقابة ديوان المحاسبة**	٢٤٨
الفصل الأول: استقلال واختصاصات الجهاز الرقابي.....	٢٤٨
المبحث الأول: استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر والكويت	٢٤٩
المطلب الأول: استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات المصري...	٢٤٩
المطلب الثاني: استقلال ديوان المحاسبة الكويتي.....	٢٥٢
المبحث الثاني: اختصاصات الجهاز الرقابي.....	٢٥٧
المطلب الأول: اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.	٢٥٧

المطلب الثاني: اختصاصات ديوان المحاسبة الكويتي.....	٢٦٠
المبحث الثالث: محل الرقابة المالية.....	٢٦٢
المطلب الأول: محل الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات المصري.....	٢٦٢
المطلب الثاني: محل الرقابة المالية لديوان المحاسب الكويتي...	٢٧١
الفصل الثاني: الرقابة على المخالفات المالية وقرارات التصرف فيها.....	٢٧٥
المبحث الأول: مفهوم المخالفة المالية وتمييزها عن المخالفة الإدارية.....	٢٧٦
المطلب الأول: مفهوم المخالفة المالية.....	٢٧٦
المطلب الثاني: التمييز بين المخالفة المالية والإدارية.....	٢٨٦
المبحث الثاني: وسائل اكتشاف المخالفات المالية والاختصاص بالتحقيق فيها.....	٢٩٢
المطلب الأول: أساليب كشف المخالفات.....	٢٩٤
المطلب الثاني: الاختصاص بالتحقيق في المخالفات المالية.....	٢٩٨
الفرع الأول: اختصاص التحقيق في المخالفات المالية في مصر..	٢٩٨
الفرع الثاني: نطاق اختصاص النيابة الإدارية.....	٣٠٢
الفرع الثالث: اختصاص التحقيق في المخالفات المالية في الكويت	٣٠٥
المطلب الثالث: مرتكب المخالفة المالية.....	٣١١
المبحث الثالث: الرقابة على قرارات التصرف في المخالفات المالية	٣٢٤
المطلب الأول: نموذج الرقابة في فرنسا كمثال للدول التي تأخذ بالنموذج القضائي في الرقابة.....	٣٢٤

المطلب الثاني: نموذج الرقابة في مصر كمثال للدول التى تأخذ بالشكل الإدارى فى الرقابة.....	٣٢٦
الفرع الأول: الإجراءات المتخذة من قِبَلِ الجهاز فى الرقابة على القرارات التأديبية النهائية بشأن المخالفات المالية..	٣٢٨
الفرع الثاني: مدة سقوط المسئولية التأديبية.....	٣٣١
الفرع الثالث: حدود اختصاص الجهاز فى مجال الاعتراض على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية.....	٣٣٥
الفرع الرابع: تكييف المخالفة وسلطة الجهاز وإخطاره والمدة القانونية المحددة للاعتراض.....	٣٣٦
الفرع الخامس: طبيعة القرار التأديبي.....	٣٣٨
المطلب الثالث: نموذج الرقابة في الكويت (كمثال للدول التى تأخذ بالشكل الإدارى فى الرقابة).....	٣٤٣
الخاتمة.....	٣٥٠
قائمة المراجع.....	٣٥٧
الفهرس.....	٣٨٠