كلية الحقوق

قسم الاقتصاد والمالية العامة

دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة دكتور في الحقوق

إعـداد الباحث

حـاتم سامي محمد محمد

لجنـة المناقشة والحكم:

الأستاذ الدكتور/ أحمد بديع مصطفى بليح أستاذ الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق جامعة المنصورة	مشرفاً ورئيساً
الأستاذ الدكتور/ رضـا عبد السلام إبراهيم أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة ووكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب بجامعة المنصورة ومحافظ الشرقية السابق	عضـواً
الأستاذ الدكتور/ حازم السيد حلمي عطوة أستاذ الاقتصاد والمالية العامة وعميد الجامعة العمالية	عضـواً

١٤٣٩هـ /٢٠١٧م

٩٠ ٤ ٨
٤٨٢٨
هبرد

كلية الحقوق

قسم الاقتصاد والمالية العامة

دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة دكتور في الحقوق

إعـداد الباحث

حـاتم سامي محمد محمد

لجنــة المناقشة والحكم:

الأستاذ الدكتور/ أحمد بديع مصطفى بليح — مشرفاً ورئيساً

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور/ رضــا عبد السـلام إبراهيم — عضــواً

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة

ووكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب بجامعة المنصورة

ومحافظ الشرقية السابق

الأستاذ الدكتور/ حـازم السيد حلمي عطوة — عضــواً

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة وعميد الجامعة العمالية

١٤٣٩هـ /٢٠١٧م

T13-00439

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ ۖ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴿٥٥﴾﴾

صدق الله العظيم

(سورة يوسف، الآية رقم ٥٥)

إهـــداء

إلـى ..

أمي الفلاحة البسيطة جزاها الله خيرا وبارك فيها.

أبي الفلاح البسيط الذي علمني الصبر والعمل.

والد زوجتي رحمه الله، الأستاذ جمعه مهدي

الذي علمني الكثير.

زوجتي جزاها الله خيرا لتشجيعها لي.. وأبنائي قرة عيني.

معلمي وأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور/

أحمد بديع مصطفي بليح .

إلى أبي الروحي وفاء لرعايته لي، أدعو الله أن يحفظه،

الأستاذ الدكتور/ رضا عبدالسلام .

إلي كل من قدم لي يد العون .

شكر وتقدير

الشكر أوله وآخره لله سبحانه وتعالى على ما أسبغ علي من نعم لا تحصى ولا تعد، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين وبعد،

حريٌ بي أن أتوجه بأسمى معاني الشكر وعظيم التقدير والاحترام والتبجيل إلى معالي **أستاذي الدكتور/ أحمد بديع مصطفى بليح أستاذ الاقتصاد والمالية العامة- بكلية الحقوق جامعة المنصورة**-، الذي مهما استعذبت من عبارات وسطرت من كلمات واستطردت في ذكر المناقب والصفات فلن أوفيه بعض حقه وعظيم فضله فهو الذي مد يد العون لي منذ اللحظة الأولى بكل سخاء وكرم بالتوجيه والنصح والإرشاد، ومن قبل ذلك بقبول التسجيل والإشراف على رسالتي، والذي كان لي بمثابة وسام شرف يعلو صدري حتى ألقى ربي، فله مني كل الحب والتقدير، وأسأله سبحانه أن يجزيه عني خير الجزاء وأن يجزل له الأجر والعطاء وأن يجعله دائما أبدا من السعداء.

كما أتقدم بخالص الشكر والثناء إلى **الأستاذ الدكتور/ رضا عبد السلام إبراهيم، أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة لكلية الحقوق- جامعة المنصورة، ومحافظ الشرقية السابق**، لتفضله بقبول المشاركة في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، وإني على يقين أنه سيثري هذه المناقشة بآرائهِ وتوجيهاته الثمينة النابعة من قراءته العميقة والمستفيضة، والاستفادة من بحر علمه الفياض، فجزاه الله عنا خير الجزاء، وأمتعه الله بوافر الصحة والعافية، وبارك الله له في عمره وعمله.

كما أتقدم بخالص الشكر والثناء إلى **الأستاذ الدكتور/ حازم السيد حلمي عطوة، أستاذ الاقتصاد والمالية وعميد الجامعة العمالية**، على تفضله بقبول المشاركة في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، وذلك بالرغم من الأعباء والالتزامات الملقاة على سيادته والذي لا يخفى فضله، ولا يجحد علمه، فشكراً جزيلاً له، وإني على يقين بأنه على قدر كبير من العلم للاستفادة من خبرته وبحر علمه، فجزاه الله عني خير الجزاء وأمتعه بوافر الصحة والعافية.

كما أتوجه بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى أبوي الحبيبين، وإلى كل إخـــوتي الأعـــزاء أصحاب الفضل عليَ، متمنياً لهم من الله دوام الصحة والسعادة وبركة العمر وحسن العمل.

كما أتوجه بالشكر والتقدير إلى كل أهلي، وأصدقائي، وإلى كل من وقف بجانبي وأخـــص بالذكر السادة العاملين بمكتبة كلية الحقوق جامعة المنصورة على ما قدموه من جهد ومـــساعدة حتى إتمام هذا العمل المتواضع.

مقدمة

مقدمة

تبدأ الرقابة المالية على الموازنة العامة للدولة مع بدء أول مراحل الموازنة العامة وهي مرحلة الإعداد، ثم تصاحب مرحلة الاعتماد والتنفيذ ثم مرحلة الحساب الختامي، فنظرا للأهمية السياسية والاقتصادية للدولة زادت وظائفها وتعددت مهامها ولضمان حسن استخدام الأموال العامة وللتأكد من احترام المرافق والهيئات العامة للقواعد التي تتضمنها ميزانية الدولة تتعدد صور الرقابة المالية الإدارية والبرلمانية والخاصة فما هو موقع المالية المحلية من هذه الرقابة المالية للدولة باعتبار أن الموازنة العامة هي أهم أداة تمويل فهل الرقابة المالية تمارس الدور المنوط بها كرقابة أداء أم فقط رقابة قانونية؟ وهل تتأثر أهداف الرقابة بطريقة وضع الموازنة العامة والمحلية وتطويرها؟ هل تسبب تطوير الموازنة العامة في الدول المتقدمة في تطور الرقابة المالية وتحقيقها لأهداف الشفافية واللامركزية؟

من هذا المنطلق نحاول دراسة الشكل الحديث الذي اتخذته الوظيفة الرقابية للدولة في مجال المالية العامة والمحلية في الدول المعاصرة على أدوات التمويل المحلية.

اتخذت موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وماليزيا كوسيلة لتفعيل لامركزية مسئولة عن تحقيق أداء بمعدلات محددة وليس مجرد وحدات إدارية، أو محلية تستنفذ الاعتمادات لمجرد أنها استوفت الشكليات ومطابقة للتعليمات كما هو الحال في ظل موازنة البنود.

يدور موضوع هذه الدراسة حول: دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية للحد من الفساد وتعزيز اللامركزية لتمكين المجتمع المحلي من القيام بالمهام الملقاة عليه والتي ترتبط بالواقع المحلي، وكيف تصبح الرقابة المالية رقابه بناءه تسعي للتاكد من أن متخذ قرار التصرف في المال العام قد استوفي متطلبات السلوك المالي والإداري الرشيد وليس فقط لاكتشاف المخالفات المالية المتمثلة في الشكليات القانونية والإدارية مع أهميتها بطبيعة الحال ؟

- أهمية الدراسة :

تنبع أهمية الدراسة من الدور المهم الذي تقوم به الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية فى تعزيز الشفافية واللامركزية والتي يمكن أن تتضح نتائجها فى تحقيق الآتي:

سهولة تمويل مشروعات البنية التحتية فى الأقاليم كمشروعات الصرف الصحي والكهرباء والمياه النقية والنقل والمواصلات والاتصالات، وهو ما ينعكس إيجابيًا على تحسين جودة ومستوي الخدمات المقدمة إلى المواطنين خاصة بالقــرى وصعيد مصر وكل ذلك يشجع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية على التوطن في الأقاليم بما يؤدى إلى زيادة الإنتاج والقضاء على البطالة وتطوير فنون الإنتاج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في الدولة ككل.

ومن الطبيعي أنه كلما زادت الأعباء المالية على المواطنين، اشتد اهتمامهم بالتحقق من سلامة الإجراءات الخاصة بجباية الأموال العامة وإنفاقها، ومن أن ما يجبى منها إنما ينفق على الوجه المخصص له طبقًا للقوانين والأنظمة المقررة ويحقق خدمات صحية وتعليمية وأمنيه ذات مستوي عال، ومن هنا تبدو أهمية الرقابة المالية وما تؤديه من دور فعال في إيضاح كل ذلك للمواطنين بشفافية تتمثل في سهولة الوصول للمعلومات.

فقد تطورت أهداف الموازنة العامة بحيث أصبحت تسعى للتأكد من أن الأعمال والأنشطة والبرامج المدرجة بالموازنة العامة قد أنجزت بالكيفية المقررة.

وحتى ندرك أهمية الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية فإننا نجد أن الدول المتقدمة نجحت في تأصيل وتطوير نظام اللامركزية إعمالاً لمبادئ حسن الإدارة من ناحية، وتكريسًا لمقتضيات وقواعد الديمقراطية من ناحية أخرى.

إن أسلوب الرقابة المالية ليس واحدًا في كل الدول، فهو من البلاد اللاتينية كفرنسا يتخذ شكل هيئات قضائية، يقدم إليها القائمون بتحصيل الإيرادات العامة حساباتهم فتقوم بفحصها ومراجعتها، وتصدر حكمها في كل حالة إما بإبراء الذمة أو بالإدانة، أما في البلاد الأنجلوسكسونية كالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، لا تتخذ تلك الصور القضائية، وإنما تكون مجرد مصلحة للمحاسبة يتولى أمرها موظف كبير في درجة الوزراء غير قابل للعزل حتى يكون بمنأى عن سلطان الحكومة وتأثيرها.

الفهـــرس

أولاـ قائمة الجداول

جدول رقم (١): أسباب تفشي الفساد في مصر ٤٦

جدول رقم (٢): توزيع الدول حسب كمية المعلومات المنشورة ١١٥

جدول رقم (٣): مساعدة محكمة المحاسبات للسلطتين التشريعة والتنفيذية في الرقابة على الموازنة العامة ١٣٤

جدول رقم (٤): استخدام الموازنة العامة للدولة ١٦٤

جدول رقم (٥): أهداف الجهاز المركز للمحاسبات ١٧٠

جدول رقم (٦): اختصاص المديرية المالية..... ١٧٤

جدول رقم (٧): الفرق بين المخالفات المالية الأصلية والحكمية..... ١٨٠

جدول رقم (٨): عملية الرقابة على الإدارة المحلية..... ٢٠٣

جدول رقم (٩): ملخص تنفيذ موازنة الإيرادات للهيئة الموازنية للديوان العام ٢٣٧

جدول رقم (١٠): استخدامات الهيئة الموازنية لديوان عام محافظة كفر الشيخ)..... ٢٤٠

جدول رقم (١١): مقدار العجز في الموازنة العامة للدولة ٢٦٢

جدول رقم (١٢): اختصاصات وسلطات مفتشي وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات ٢٨١

ثانيًا- قائمة الأشكال والرسوم البيانية

شكل رقم (١): مراحل بناء نظام التخطيط والبرامج والموازنات فى المنظمات غير الربحية ٧٢

شكل رقم (٢): خطوات بناء نظام الموازنات الصفرية للمنظمات غير الربحية..... ٧٦

شكل رقم (٣): العلاقة بين الموازنة والنتائج الفعلية، والرقابة، واتخاذ القرارات ٨٣

شكل رقم (٤): دورة الموازنة العامة الاتحادية في الولايات المتحدة ٨٦

شكل رقم (٥): هيكل وزارة الخزانة الأمريكية ٩٠

شكل رقم (٦): حالة الميزانية الاتحادية والديون للاقتصاد الأمريكي خلال الفترة من ٢٠١٦ حتى ٢٠٤٦ ..... ٩٢

شكل رقم (٧): مراحل إعداد الموازنة داخل الجهات الحكومية..... ١٦٥

شكل رقم (٨): قطاع الموازنة العامة في مصر ١٧٢

شكل رقم (٩): الهيكل التنظيمي لقطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية ١٧٥

شكل رقم (١٠): الهيكل التنظيمي لوزارة المالية..... ٢٣١

شكل رقم (١١): الهيكل التنظيمي للديوان العام ٢٣٢

ثالثا- قائمة المحتويات

مقدمـــة ١

الفصل التمهيدي: مالية الوحدات المحلية وماهية مؤسسات الرقابة المالية ١١

المبحث الأول: الإدارة المالية المحلية ١٣

المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية ١٤

المطلب الثاني: التمويل المحلـــي ١٦

المطلب الثالث: الإدارة المالية المحلية ٢٣

المبحث الثاني: محددات التمويل المحلي الجيد ٢٩

المطلب الأول: الشفافية ٣٠

المطلب الثاني: اللامركزيـــة ٣٢

المبحث الثالث: مفهوم وأهمية مؤسسات الرقابة المالية ٣٩

المطـــلب الأول: مفهوم وأهمية الرقابة المالية ٤٠

المطـــلب الثاني: أنواع الرقابة المالية ومؤسساتها ٤٨

المطلب الثالث: الخطوات العامة للرقابة على الأداء ٥٦

الباب الأول: الأساليب الحديثة في مجال الرقابة المالية على المالية المحلية ٦١

الفصل الأول: الرقابة المالية على المالية العامة والمحلية في الولايات المتحدة الأمريكية ٦٥

المبحث الأول: الموازنات الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية وتعزيز الشفافية واللامركزية ٦٦

المطلب الأول: الموازنات الحديثة واللامركزية في الولايات المتحدة الأمريكية ٦٧

المطلب الثاني: الموازنات الحديثة والشفافية في الولايات المتحدة الأمريكية ٧٨

المطلب الثالث: خطوات تطبيق الموازنات الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية ٨٢

المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية ٨٥

المطلب الأول: أجهزة الرقابة المالية أثناء إعداد الموازنة الاتحادية ٨٨

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة المالية في مرحلة اعتماد الموازنة الاتحادية ٩١

المطلب الثالث: أجهزة الرقابة المالية في مرحلة تنفيذ الموازنة مكتب المدقق المالي العام ٩٤

المبحث الثالث: الرقابة المالية على المالية المحليّة في الولايات المتحدة الأمريكية ٩٧

المطلب الأول: مراحل الرقابة المالية على المالية المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية ٩٨

المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية على المالية المحلية ١٠١

المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية على المالية المحلية الأمريكية ١٠٥

الفصل الثاني: الرقابة المالية على المالية العامة والمحلية في فرنسا ١٠٨

المبحث الأول: الموازنات الفرنسية الحديثة وتعزيز الشفافية واللامركزية ١٠٩
المطلب الأول: أسباب اللجوء إلى الموازنات الحديثة فى فرنسا ١١٠
المطلب الثاني: تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة فى فرنسا ١١٢
المطلب الثالث: الشفافية واللامركزية فى الموازنات الفرنسية الحديثة ١١٤
المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية في فرنسا ١١٧
المطلب الأول: الأجهزة الإدارية القائمة على الرقابة المالية ١١٩
المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية ١٢٢
المطلب الثالث: جهاز الرقابة المستقلة (محكمة المحاسبات) ١٣٢
المبحث الثالث: الرقابة المالية على المالية المحلية في فرنسا ١٣٦
المطلب الأول: مراحل الرقابة المالية على المالية المحلية الفرنسية ١٣٧
المطلب الثاني: أنواع الرقابة على المالية المحلية في فرنسا ١٤٠
المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية على المالية المحلية ١٤٣
الفصل الثالث: الرقابة المالية على المالية العامة والمحلية في ماليزيا ١٤٤
المبحث الأول: الموازنات الحديثة في ماليزيا ١٤٦
المبحث الثاني: الرقابة المالية وتعزيز الشفافية في ماليزيا ١٤٩
المبحث الثالث: الرقابة المالية وتعزيز اللامركزية بماليزيا ١٥٤
الباب الثاني: الرقابة المالية على المالية العامة والمحلية فى مصر ١٥٧
الفصل الأول: الرقابة المالية على الموازنة العامة في مصر ١٦٠
المبحث الأول: التطورات التشريعية للرقابة المالية فى مصر ١٦١
المطلب الأول: هيكل الموازنة العامة المصرية وأسلوب إعدادها ١٦٢
المطلب الثاني: أجهزة الرقابة المالية في مصر ١٦٧
المطلب الثالث: خط سير العمل الرقابى ١٧٢
المبحث الثانى: خصائص ومصادر التمويل المحلى المصرى ١٨٥
المطلب الأول: أهمية التمويل المحلى ١٨٦
المطلب الثانى: خصائص التمويل المحلى ١٨٨
المطلب الثالث: مصادر التمويل المحلى ١٩١
الفرع الأول: المصادر الذاتية للتمويل المحلى ١٩٢
الفرع الثانى: المصادر الخارجية للتمويل المحلى ٢٠١
المبحث الثالث: الرقابة على المالية المحلية ٢٠٣

المطلب الأول: الرقابة المالية المركزية على أعمال الإدارة المحلية..... ٢٠٤
المطلب الثانى: الرقابة المالية اللامركزية على أعمال الإدارة المحلية..... ٢١٢
المطلب الثالث: تقييم الرقابة المالية على المالية المحلية ٢١٧
الفرع الأول: أوجه قصور الأجهزة الرقابية على المالية المحلية ٢١٧
الفرع الثانى: الوسائل الملائمة لمعالجة قصور الرقابة المالية..... ٢١٩
الفصل الثانى: دور الرقابة المالية فى تعزيز اللامركزية.....٢٢٢
المبحث الأول: أوجه الخلل فى الرقابة المالية..... ٢٢٣
المطلب الأول: غياب رقابة وموازنة الأداء..... ٢٢٣
المطلب الثانى: غلبة الهياكل التنظيمية الرأسية فى الأجهزة الرقابية ٢٢٨
المطلب الثالث: نتائج عملية لعدم وجود اللامركزية في محافظة كفر الشيخ كنموذج ٢٣٥
المبحث الثانى: اللامركزية وإصلاح الرقابة المالية في مصر..... ٢٤٣
المطلب الأول: عناصر اللامركزية المالية ومراحلها في مصر ٢٤٤
المطلب الثانى: مشاكل اللامركزية ومعوقاتها في مصر ٢٤٦
المطلب الثالث: الرقابة المالية وتعزيز اللامركزية في مصر ٢٤٨
المبحث الثالث: محاولات التحول إلى موازنة البرامج والأداء فى مصر ٢٥٠
المطلب الأول: نموذج للوحدات التى بدأت فى تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء ٢٥٠
المطلب الثانى: تحديات تطبيق موازنة البرامج والأداء..... ٢٥٤
المطلب الثالث: موازنة البرامج والأداء واللامركزية فى مصر..... ٢٥٨
الفصل الثالث: دور الرقابة المالية في تعزيز الشفافية.....٢٦١
المبحث الأول: شفافية الموازنة ٢٦٤
المطلب الأول: ماهية المعلومات المالية الخاصة بالموازنة ٢٦٥
المطلب الثاني: أهمية المعلومات لصانع القرار المركزي والمحلي ٢٦٦
الفرع الأول: الوظائف القيادية ذات الطابع السياسي الغالب() ٢٦٦
الفرع الثاني: الوظائف القيادية ذات الطابع الإداري الغالب..... ٢٦٨
المطلب الثالث: موازنة الأداء وتعزيز الشفافية..... ٢٧٠
المبحث الثاني: تعزيز الشفافية من خلال وضع وتنفيذ الموازنة العامة ٢٧٢
المطلب الأول: مؤشر شفافية الموازنة..... ٢٧٣
المطلب الثاني: المشاركة في صنع وتنفيذ الموازنة العامة للدولة..... ٢٧٦
المبحث الثالث: تعزيز الشفافية من خلال الرقابة المالية ٢٧٩

المطلب الأول: البيانات المطلوب توفيرها ٢٧٩
المطلب الثاني: المفتش المالي ٢٨١
المطلب الثالث: النظام المناسب لجمع وتحليل وعرض المعلومات ٢٨٣
الخاتمـــة ٢٨٥
قائمة المراجع ٢٩٥
الفهـــرس ٣١١
أولا- قائمة الجداول ٣١٣
ثانيًا- قائمة الأشكال والرسوم البيانية ٣١٤
ثالثا- قائمة المحتويات ٣١٥