بسم الله الرحمن الرحيم

إن أريد إلاَّ الإصلاح ما استطعت وما توفيقى إلا بالله

صدق الله العظيم

شكر وتقدير

إن من أمانة المسلم أن يعترف بالجميل لكل صاحب فضل عليه عملاً بحديث سيد الخلق سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم حيث قال "من أوتى معروفاً فاليذكره فمن ذكره فقد شكره، ومن كتمه فقد كفره" صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم "رواه الطبرى".

ومن هذا المنطلق أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى العالم الجليل **الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين**– أستاذ القانون العام بكلية الحقوق– جامعة عين شمس العريقة الذى كان له عظيم الفضل فى إتمام هذا العمل المتواضع. فقد كان معلماً على الصراط المستقيم الذى ارتضاه لنفسه أسلوب تفكير ومنهج عمل، حنوناً غمرنى بواسع عطفه وبكريم رعايته وبسمو إنسانيته، ولسائر أبنائه القدوة الطيبة والأسوة الحسنة والمثل الأعلى. فقد فتح لىّ رحاب ساحتها لعلمية ولم يسد فى وجهى باباً واحداً من أبواب المعرفة والحرية، ولم يصادر لى راياً أو يحجب عنى فكراً، ونفعنى بفيض علمه وبثاقب فكره، فلسيادته معين لا ينضب، ونبعاً لايفيض أن ينهل منه كل تلاميذه ومريديه ومحبيه؛ فحق لىّ أن أسأل الله تعالى أن يمده بموفور الصحة والعمر المديد المبارك وأن يجزيه عنى وعن تلاميذه أجر المصلحين والمخلصين– أمين.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير البالغين للعلامة والفقيه الدستورى المستنير الفذ الأستاذ الدكتور/ **محمد أنس قاسم جعفر** – أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بنى سويف ومحافظها الأسبق على قبوله رئاسة لجنة الحكم على تلك الرسالة على الرغم من ارتباطاته العلمية الكثيرة ولم يبخل علينا بوقته وعلمه فله منى أسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان وجزاه الله عنى وعن طلابه خير الجزاء.

كما أتوجه بخالص آيات الشكر والعرفان إلى أستاذى الجليل الأستاذ الدكتور/ **محمود أبو السعود حبيب** رئيس قسم القانون العام بجامعة عينن شمس الذى لا أدرى كيف أشكره إذ أن مجرد كلمات الشكر لا توفيه حقه لقاء ما قدمه لى ولطلابه فى مسيرتهم العلمية بكلية الحقوق جامعة عين شمس، وعلى قبول سيادته الانضمام إلى لجنة الحكم على الرسالة فالله اسأل أن يجزيه عنى خير الجزاء ويوفقه لما يحبه ويرضاه.

وآخر دعوانا أن الحمد الله رب العالمين

إهداء

إلى

روح والدى ووالدتى- أصل وجودى وكيانى وكم كنت أتمنى أن يكون أحدهما أو كلاهما معى فى هذا اليوم المبارك ليريا ثمرة جهودهما وخلاصة عملهما.

إلى

مبعث الوحى والإلهام وشريكة الآمال العراض وأيضاً الآلام سكنى الذى آوى إليه، ورفيقة دربى الذى اعتز به واعتمد عليه- زوجتى الغالية.

إلى

زينة الحياة الدنيا وبهجتها ونور العيون وقرتها وامتدادى فى الحياة، وأعظم منة وهبنى الله تعالى إياها "مصطفى- شريف- أحمد".

إلى

زملائى أعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات، وكل من أعاننى على انجاز هذا العمل.

إليهم جميعاً أهدى هذا العمل سداداً لدين فى الرقاب، وأخذاً بيد الأهل والأحباب وتقرباً إلى الله تعالى ليوم الحساب.

جامعة عين شمس
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابــة على أمــوال الدولة العامـــة ودور الجهـاز المركــزى للمحاسبــات فى الرقابة والتأثير فى الإجراءات التأديبية

(دراسـة تطبيقيـة)

رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه فى الحقوق

إعداد الباحث
فتحى محمد محمد الأحول

تحت إشــراف
الأستـــاذ الدكتــور
محمــد سعيــد أميـــن
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق- جامعة عين شمس

2011-2010

جامعة عين شمس
كليـــة الحقـــوق
قسم القانون العام

موضوع الرسالـة

الرقابـة علـى أمـوال الدولـــة العامــة ودور الجهـاز المركـزى للمحاسبـات فـى الرقابة والتأثير فى الإجراءات التأديبية

"دراسـة تطبيقيـة"

لجنة الحكم على الرسالـة :

(1) الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر .....

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- جامعة بنى سويف

ومحافظ بنى سويف الأسبق (رئيساً)

(2) الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين .....

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- جامعة عين شمس

(مشرفاً وعضواً)

(3) الأستاذ الدكتور/ محمود .....

أبو السعود حبيب

رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة عين شمس

(عضواً)

مقدمة عامة :

عندما تخلت الدولة الحديثة عن دورها كدولة حارسة فقط، وتدخلت فى المجال الاقتصادى والاجتماعى، كان من توابع ذلك ضرورة توافر الكفاءة فى الجهاز الإدارى للدولة، فضلاً عن أن تكون مالكة للكثير من الأموال، واستتبع ذلك ضرورة أن تتمتع ملكيتها فى هذا الشأن بنظام قانونى خاص يكفل لها المزيد من الحماية، عن تلك الأموال المملوكة للأفراد (الملكية الخاصة).

والأموال المملوكة للدولة تنقسم إلى قسمين، أحدهما يسمى بالدومين العام أما الآخر فيسمى بالدومين الخاص، ويفترق النوعان عن بعضهما البعض فى أن النوع الأول منهما يكون مخصصاً للنفع العام، إما لاستعمال الجمهور له مباشرة، كالطرق ومجارى الأنهار، وإما عن طريق المرافق العامة، كالمكتبات العامة والمدارس والمستشفيات. أما النوع الثانى منهما فيكمن الغرض الأساسى للدولة من امتلاكه فى استغلاله والحصول على ما ينتجه من موارد مالية، وتتطابق ملكية الدولة لهذا النوع من الأموال مع ملكية الأفراد لأموالهم الخاصة.

وإذا كان المشرع المصرى قديماً قد آثر الأموال العامة بمفهومها المتقدم بنظام قانونى خاص بُغية حمايتها دون غيرها من أموال الدومين الخاص، إلا أنه فى الآونة الأخيرة قد حاول التقريب بين هذين النوعين من الأموال من حيث قواعد الحماية، حتى أنه يمكن القول بأن الأموال الخاصة المملوكة للإدارة قد غدت تخضع لنظام قانونى يكاد يتشابه مع ذلك الذى يحكم الأموال العامة، ذلك أن أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة تضمها جميعاً حظيرة مشتركة.

ولم يعتن الفقه إزاء دراسة الأموال العامة بتعداد مفرداتها قدر عنايته بتحليل طبيعتها، وتكييف حق الإدارة عليها وبيان مدى الانتفاع بها.

إن نطاق ملكية الدولة لكلا النوعين من الأموال سواء كانت أموال عامة أم أموال خاصة ليس متطابقاً، فنطاق تصرف الدولة فى الأموال العامة يصيبه شئ من الضمور فى بعض نواحيه تتجلى فيما اصطلحوا على تسميته "وسائل حماية الأموال العامة" وهو ما يعرف بعدم جواز التصرف فى المال العام، وعدم تملكه بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليه، ويلحق بمظاهر الضمور والتقلص المتقدمة فى نطاق ملكية الأموال العامة ما يتصل منها بحق الدولة فى استثمار مالها العام، وفى سبيل

نهوض الدولة بدورها المتقدم كان لابد أن تتزود بكثير من السلطات، وأن تمد نشاطها إلى مختلف المجالات، وكان من الضرورى أن تخضع لرقابة متكاملة تكفل حسن قيامها بأعمالها والتزامها بما هو محدد لها من اهداف.

تلك الرقابة كان الهدف منها قديماً هو حرص أصحاب السلطة على عدم خروج تابيعهم عليهم، وحرص من هم فى القمة على دوام الاطمئنان على ولاء وإخلاص تابيعهم. ومع شيوع الديمقراطية تغير مفهوم الرقابة الإدارية ودوافعها، فقد تجاوزت الهدف المتقدم إلى فحص أعمال التابعين وتصرفاتهم للتأكد من سلامتها، ومن عدم قيامها على "الظلم" أو "الافتئات" على حقوق المواطنين، ثم زادت تطوراً فيما بعد لتصبح رقابة كاملة– شاملة– متعددة الأغراض والاتجاهات

وتهدف الرقابة إلى فاعلية النشاط الإدارى، ومن ثم الحفاظ على الحقوق المالية للدولة والحد من مظاهر الإسراف فى الإنفاق الحكومى، فضلاً عن التأكد من سلامة الإجراءات لذلك الإنفاق، ومن حيث توافقها مع القواعد القانونية من ناحية وتحقيقها لأكبر عائد ممكن من ناحية أخرى.

ومع تقدم الأساليب العلمية فى مختلف المجالات وما اتجهت إليه الإدارة من الأخذ بتلك الأساليب، بل وما تحققه من دور رائد فى هذا الصدد، اتجهت الرقابة إلى التطوير العلمى لأساليبها ونظمها وأهدافها، لذلك أنشئت الأجهزة المتخصصة لممارسة الرقابة الفنية فى مختلف المجالات.

تلك الأجهزة التى دأبت منذ السبعينيات من القرن الماضى على أن تتجمع فى كيانات إقليمية ودولية كان لها عظيم الأثر فى نقل الخبرات الرقابية بين بعضها البعض، أدى ذلك إلى أن أساليب رقابة تلك الأجهزة لم تعد تقتصر على فحص الأعمال من النواحى القانونية وحدها، بل تعدت ذلك إلى فحص مختلف النواحى الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الأنشطة، بل وامتدت على دراسة النواحى النفسية سواء بالنسبة للرؤساء أو المرءوسين فى نطاق العمل، وبدأ الاهتمام شديداً بجمع البيانات والإحصائيات والمعلومات أولاً بأول، وذلك لمتابعة وتقويم أداء الوحدات الخاضعة للرقابة والتى تباشر نشاطها فى مجال الخدمات والأعمال، وأنشئت تباعاً الأجهزة والوحدات لتحديد معدلات الأداء والإنتاج وتقديم التوصيات بشأن الخطط المستقبلية.

وإتماماً للفائدة رأيت أن تتضمن تلك الرسالة دراسة التشريع المقارن بهدف التعرف على أسلوبه فى الرقابة على المخالفات المالية بهدف الاستفادة مما جاء به فى تطوير الأسلوب المعمول به فى مصر ما أمكن وقد اخترت أن تكون المقارنة مع فرنسا، فى فرنسا يأخذ جهاز المحاسبة الشكل القضائى وتقوم به مؤسسة عريقة تسمى محكمة المحاسبات "La cour des compts" والتى تتمتع باستقلاليتها عن السلطة التنفيذية، ويتمتع أعضائها بالحصانة ولأحكامها القوة التنفيذية مثل أحكام المحاكم العادية، إذ باستطاعتها أن تصدر أحكاماً برد المبالغ التى قد تكون قد أنفقت بالمخالفة لأحكام القانون، كما أنها تحكم بأداء المبالغ التى تم التقصير فى تحصيلها وقد تفرض الغرامات على المخالفين.

أهداف البحث :

إن الخط الاقتصادى فى مصر مازال متأرجحاً بين الاشتراكية بمبادئها التى تجعل الأموال العامة تضم بين جنباتها كافة أموال الدولة "العامة والخاصة" على حد سواء، وبين الفكر الرأسمالى الذى يحصر نطاق الأموال العامة فى مفهوم التخصيص للمنفعة العامة والذى يأخذ صورتى الاستعمال العام للمال العام والتخصيص لمرفق عام.

وهذا الوضع يحتم بل يستوجب تعميق المدلول الاقتصادى للأموال العامة بما يتيحه من ضرورة الزام الأشخاص العامة بإستغلال أموالها العامة بالصورة الاقتصادية السليمة التى تقف عند حد الحفاظ والابقاء عليها، بل وإستغلالها بالصورة السليمة التى تؤدى إلى تحقيق أفضل تخصيص للموارد المتاحة، كما تحقق للأشخاص العامة أحسن النتائج المالية وهذا يستدعى ضرورة الرقابة الصارمة على تحقيق تلك الأهداف، تلك الرقابة التى تأخذ صوراً عديدة، فهى قد تكون رقابة داخلية أو خارجية عن نطاق الإدارة، أو تكون عن طريق أجهزة متخصصة فى هذا الأمر.

ومن تلك الأجهزة بل وعلى رأسها الجهاز المركزى للمحاسبات فى مصر "ومحكمة المحاسبات فى فرنسا"، ذلك الجهاز الذى أوكل له المشرع دون غيره مهمة الرقابة على إيرادات الدولة ومصروفاتها وفق آليات محددة فى قانون انشائه وتعديلاته المتعاقبة.

إلا أننا قد لاحظنا أن غالبية المؤلفات التى تناولت الدور الرقابى للجهاز المركزى للمحاسبات لم تتناوله بأكمله بل كانت تولى اهتماماً ببعض صور تلك الرقابة دون باقى الصور.

لذلك وجدنا ضرورة تحديد هذا الدور مع مقارنته بالرقابة التى تقوم بها محكمة المحاسبات الفرنسية La cout des comptes فى مجال الرقابة على الأموال العامة، مع إبراز مقومات الرقابة الناجحة. خاصة بعد انتهاج اسلوب الخصخصة، ذلك أن خروج الأموال العامة من الذمة المالية للدولة بفعل الخصخصة يجردها من الحماية المقررة لها فى ظل نظرية الأموال العامة، باعتبار أن صفة المال العام لم تعد متوافرة لتلك الأموال بعد أن اصطبغت بالصبغة الخاصة.

أهمية البحث :

يستقى موضوع البحث أهميته من الأهمية البالغة للأموال العامة ذاتها وما تستوجبه من فرض رقابة صارمة على مفرادات تلك الأموال بما يحقق حسن إستغلالها على أساس الفاعلية والاقتصاد والكفاية. مع ربط الجانب النظرى للرقابة المالية بالجانب العملى والتطبيقى لها والمتمثل فى رقابة الجهاز المركزى للمحاسبات على الأموال العامة ثم أنه بعد التعديلات الدستورية فى مصر عام 2007م، وما آلت إليه الأمور من دستورية الخصخصة وما واجهته الرقابة من صعوبات فى ظل سياسة الخصخصة تلك السياسة التى تناقض فى كثير منها الحفاظ على الأموال العامة.

فإذا كنا فى حاجة لدراسة موضوع الرقابة على الأموال العامة قبل تطبيق سياسة الخصخصة، فنحن فى ظل الخصخصة أحوج ما نكون إلى دراسته سواء من ناحية الرقابة على إجراءات الخصخصة أو الرقابة على الاموال العامة بعد تمام الخصخصة.

ولقد ساعدنى فى هذا العمل المتواضع ما حصلت عليه من خبرة عملية أساسها شرف انتسابى للعمل بالجهاز المركزى للمحاسبات معترفاً بأن ما اصنعه ما هو إلا خطوة على الطريق تفتح المجال أمام من يريد أن يدلى بدلوه بالمزيد.

صعوبات البحث :

إن اصرار الحكومات المتعاقبة على عدم تنفيذ غالبية توصيات الجهاز المركزى للمحاسبات بخصوص فحص الحساب الختامى، بحجة أن تلك التوصيات تؤدى إلى احراج الحكومة أمام الرأى العام، مما يكون له بالغ الأثر فى تهميش الدور الرقابى الدستورى الهام للجهاز المركزى للمحاسبات، وما يؤدى إليه هذا التهميش من انصراف الباحثين عن تناول الدور الرقابى للجهاز عام بعد عام. وما يؤدى إليه هذا الانصراف من قلة بل وندرة المراجع التى تتناول دور الجهاز فى الرقابة على الأموال العامة فتكاد المكتبة المالية والقانونية تخلو تماماً من أية مراجع تتناول هذا الدور الهام باستثناء بعض المؤلفات للرعيل الأول من الفقهاء.

خطة الدراسة :

وإيضاحاً لخطتنا فى هذه الرسالة فإننا سوف نقسمها إلى باب تمهيدى وثلاثة أبواب :

ونتحدث فى **الباب التمهيدى :** عن ماهية الأموال العامة وحق الدولة والأفراد عليها. **ونتحدث فى الباب الأول :** عن صور وأشكال الرقابة على المال العام ومقومات نجاحها. **وفى الباب الثانى :** عن الجهاز المركزى للمحاسبات والمخالفة المالية، وعلاقة الجهاز بالمنظمات الإقليمية والدولية للرقابة المالية. **وفى الباب الثالث :** عن تأثر الإجراءات التأديبية بالدور الرقابى للجهاز المركزى للمحاسبات على أموال الدولة العامة. ثم كانت خاتمة الرسالة والتى خلصت فيها إلى نتائج وتوصيات هامة من هذا البحث.

الباب التمهيـــدى
الأموال العامة وحق الدولة والأفراد عليها

الباب التمهيدي
الأموال العامة وحق الدولة والأفراد عليها

تمهيد وتقسيم :

يوجد نوعان من الأموال التي تملكها الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية الأخرى، **النوع الأول** منها ، الأموال الخاصة يكمن الغرض الأساسي للدولة من امتلاكه، في استغلاله، والحصول على ما تنتجه من موارد مالية. ويسمى الدومين الخاص Domaine Privé ، وتخضع هذه الأموال لأحكام القانون الخاص، باستثناء بعض الأحكام الخاصة التي قررها المشرع ، كما تكون الأشخاص الإدارية بصددها كالأفراد العاديين، سواء من حيث طرق اكتساب ملكيتها، أو كيفية التصرف فيها، وتخضع المنازعات الخاصة بها لاختصاص القضاء العادى [١] ومثالها في مصر أراضى مصلحة الأملاك والمباني الحكومية.

أما **النوع الثاني** ، فهي الأموال العامة وتلك الأموال التي تخصص للنفع العام، إما لاستعمال الجمهور لها مباشرة، كالطرق ومجارى الأنهار، وإما عن طريق المرافق العامة كالمكتبات العامة والمدارس والمستشفيات والمباني الحكومية، مما يعرف بالدومين العام Domaine Public .[٢]

وجدير بالذكر أن تخصيص المال العام للنفع العام كما سبق الإشارة إلى ذلك، يقتضى ضرورة حمايته بشكل أشد مما هو مقرر للأموال الخاصة، لكونه أكثر عرضة للضياع والاستيلاء عليه من قبل الأفراد، وقد وردت قواعد حماية المال العام في التقنين المدني وذلك لعدم وجود تقنين إداري، وتمثلت في عدم جواز التصرف فيه، وعدم جواز تملكه بالتقادم، وعدم قابليته للحجز عليه، علاوة على، إسباغ الحماية الجنائية عليه بواسطة التشريع الجنائي (الجزائي).

---

(1) يراجع في ذلك القانون رقم 31 لسنة 1984 بشأن بعض الإجراءات المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة _الجريدة الرسمية 1984/3/31,ويراجع في ذلك :
C.E: 8. Janv. 1942 set des sallieres de feron.

(2) ويرجع ظهور التفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة إلى الشراح الأوائل للقانون المدني الفرنسي ، ولكن يلاحظ أن هذه الفكرة (الدومين العام) لم تستقر كنظرية متكاملة إلاَّ على يد الفقيه الفرنسي " Proudhon " .
وينظر أيضا Prod : Traite de domaine public 2ed, 1834 T.I. p.63 . No. 47.
Ville de cannes ; c.e.5 mai .1943,Res.p.118.

ولما كانت الدولة تعد مالكة للمال العام، بحسب الرأي الراجح فقهاً وقضاءً، فمن هنا ثبت للدولة حق الرقابة على أموالها العامة.

فالرقابة ضرورة لحماية المال العام، ولتفعيل دور الحماية المدنية والجنائية له، علاوة على ضمان تحقيق أفضل تخصيص للموارد المتاحة منه. إلاّ أن تنظيم تلك الرقابة وإجراءها من أدق المشكلات لما لها من اثر فعال على سلوك الأفراد والمؤسسات، وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد القومي بوجه عام.

ونظراً لأن أعيان الأموال العامة ملك لجميع الناس، فإن لكل فرد من أفراد المجتمع حق الانتفاع بمفردات تلك الأموال.

وانتفاع الأفراد بالمال العام، إما أن يكون انتفاعاً جماعياً مشتركاً لجمهور الأفراد، بحيث يتفق والغرض الذي من أجله خصص المال، كارتياد المكتبات العامة، والسير في الطرقات العامة.

وإما أن يكون انتفاعاً خاصاً، بحيث يختص بعض الأفراد بنوع من الانتفاع يغاير الغرض الذي من أجله خصص المال، كالترخيص لصاحب كشك باستعمال الرصيف العام، أو السماح لمالك المبنى بمد ماسورة مياه في الطريق العام

ولكى يوضح الباحث ماهية الأموال العامة فقد قسم دراسة الباب التمهيدى إلى فصلين كالآتى :

الفصل الأول : ماهية الأموال العامة، والنتائج المترتبة على ثبوت صفة العمومية للمال.

الفصل الثاني : حقوق الدولة والأفراد فى المال العام

الفصل الأول

ماهية الأموال العامة والنتائج المترتبة على ثبوت صفة العمومية للمال

تمهيد وتقسيم :

تحتاج الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية المختلفة– وهي بصدد إدارة المرافق العامة– إلى أموال متنوعة، فمنها الثابت ومنها المنقول.

وهذه الأموال إما أن تكون خاصة أو عامة، والأموال العامة يطلق عليها اسم الدومين العام، أما الأموال الخاصة، يطلق عليها اسم الدومين الخاص.

وقد عرَّف فقهاء المالية العامة الدومين العام، بأنه ما تملكه الدولة ويكون معداً للاستعمال العام لأفراد الناس، أما الدومين الخاص، فقد عرَّفوه بأنه إيرادات الدولة من ممتلكاتها.

فالدومين الخاص يختلف عن الدومين العام، من حيث كونه غير معد للاستخدام العام، ومن حيث اعتماد الدولة عليه كمصدر تمويلي للنشاط الذي تقوم به، في حين أن الدومين العام معدُ للاستخدام العام، ولا يمثل مصدراً لإيرادات الدولة العامة.[١]

وأموال الدولة الخاصة، لا تكاد تختلف ملكية الدولة لها عن ملكية الأفراد لأموالهم، وتخضع لنفس الأحكام القانونية التي تخضع لها، وهي قواعد القانون المدني، ويختص بنظر المنازعات المتصلة بها القضاء العادي.[٢]

أما أموال الدولة العامة، فتخضع لنظام قانوني متميز، يتضمن قواعد ونظماً غير معروفة في مجال علاقات القانون الخاص، هذه القواعد والنظم تحتوى على امتيازات خارقة للشريعة العامة لصالح الإدارة تجاه تلك الأموال، فهو يحتوي أيضاً على عديد من القيود التي ترد على حرية الإدارة حتى لا تبتعد عن هدف تحقيق الصالح العام [٣]، هذه القواعد تدخل في إطار القانون الإداري، ويفصل في المنازعات المتصلة بها القضاء الإداري.[٤]

---

(1) د. زين العابدين ناصر– مبادئ علم المالية العامة سنة 2001/ 2002 ص 151 .

(2) د. ماجد راغب الحلو– القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – 1996 – ص 183.

(3) د. حسين عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية – 2004م – ص 349 .

(4) د. ماجد راغب الحلو– القانون الإداري – المرجع السابق– ص 183.