

ضبط مالية المرفق العام
بين الواقع والطموح
«دراسة مقارنة مع التطبيق على ديوان المحاسبة
الكويتي»

**Readjustment the public service finances
between reality and Aspiring
«A comparative study with the application on the KAB»**

د. منى حسين الفودري
مدير إدارة التفتيش والتدقيق - الكويت



www.mercj.journals.ekb.eg

المخلص:

يتضح من قراءة النص الوارد بالمادة ١٥١ من دستور دولة الكويت ١٩٦٢ المتعلقة بإنشاء جهاز للرقابة المالية، ومن خلال استقراء نصوص القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤م الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة الكويت استناد الرقابة العليا في الدولة على تقارير وملاحظات رقابة ديوان المحاسبة كهيئة عليا مستقلة للرقابة على مالية المرفق العام على الرغم من تبعية الديوان للبرلمان الكويتي (مجلس الأمة) ونشأته كهيئة إدارية استشارية تختلف عن الوحدات الإدارية الأخرى بالدولة، وراقبته على الجهات الحكومية بنصوص صريحة قررها قانون إنشائه. وقد أحدثت تقارير وملاحظات ديوان المحاسبة الكويتية نقلة نوعية في سبيل ضبط مالية المرفق العام وإمداد السلطتين التشريعية والتنفيذية بمعلومات مالية دقيقة فضلا عن معاونة سلطات التحقيق الجنائي في الكشف عن الجرائم المالية وعمليات غسل الأموال وضبط مرتكبيها ومحاكمتهم أمام القضاء الكويتي. لقد لفت حكم محكمة الجنايات الصادر في قضية "ضيافة وزارة الداخلية" لفت انتباه المشرع الكويتي إلى أهمية دور ديوان المحاسبة في فحص وتفتيش ومراجعة سجلات المرفق العام من أجل ضبط المالية العامة، ليلقي على عاتق المشرع مهمة منح الديوان سلطات قضائية تسمح له ليس فقط تبصير السلطتين التشريعية والتنفيذية بوجود جرائم الإضرار بمالية المرفق العام أو الاستيلاء عليها، وإنما عدم غل يد ديوان المحاسبة في التصرف حيال الجرائم المالية كما هو الحال بالنسبة لدور محكمة الحسابات الفرنسية في هذا الخصوص.

الكلمات المفتاحية: ديوان المحاسبة الكويتي - المرفق العام - مالية الدولة.



Abstract:

It is cleared from the constitutional text in article no. 151 regarding to the bureau establishment, through reading, and reviewing law texts no. 30/1964 for the Kuwaiti Audit Bureau (KAB) establishment, there are many figures which the supreme supervision in the state considered, determinate the audit bureau supervision by (KAB) Reports and notes as a supreme authority to control the finances of public service, In spite of Subordination of (KAB) to the Kuwaiti Parliament. And its establishment as an administrative consultant authority that is different from the other administrative units in the stated by its establishment law. The reports and observations of (KAB) have made a quantum leap in the public service finances controlling, Supplying the legislative and executive authorities with accurate financial information, and assisting the criminal investigation authorities in uncovering financial crimes , money laundering operations, to apprehend The perpetrators and tried in the Kuwaiti courts. The Kuwaiti Criminal Court's in "hospitality of the Ministry of Interior" drew attention to the Kuwaiti legislator's for importance of the (KAB Reports in examining, inspecting and reviewing public finance. The Kuwaiti legislator must grant the (KAB) judicial powers that allow it not only to inform the legislative and executive authorities of the financial crimes existence, but also to enable to act on financial crimes such as the role of the French (La cour Des Comptes -CDC).

Keywords: Kuwaiti Audit Bureau (KAB) - public service - public finance.

المقدمة:

يهتم المشرع الدستوري في النظم المقارنة بحماية المال العام وتحديد جهة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية للرقابة المالية يوكل عادة للمشرع العادي أمر تنظيم عملها وممارسة اختصاصاتها، سعياً في الرقابة على الأموال العامة، بكافة الطرق والوسائل التي تجعل تلك الأموال بمنأى عن كافة صور العدوان أو الغصب أو التعدي التي قد تلحق بها.

ومن أمثلتها محكمة الحسابات الفرنسية (CDC) La cour Des Comptes (1)، ومكتب مراجعة الحسابات (NAO) The National Audit Office في المملكة المتحدة، ومكتب الحسابات القومية التابع لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية (US. GAO) United Stat General Accountability Office (2) والجهاز المركزي للمحاسبات* في مصر (3)، وديوان المحاسبة في الكويت (4).

وتحظى تلك الأجهزة العليا المستقلة للرقابة المالية بأهمية كبيرة بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك أن المسائل المالية في الدولة هي في الغالب نتاج عمل مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة الأولى تبسط رقابتها البرلمانية على كافة أوجه النشاط المالي للحكومة، بينما تقوم السلطة التنفيذية بإعداد وتحضير تلك المسائل وبرز صورها الموازنة العامة لتقوم بتنفيذ ما سبق وأعدته بعد أخذ موافقة البرلمان.

وقد راعى واضعي الدستور الكويتي أن يحقق جهاز الرقابة المالية العليا في البلاد " ديوان المحاسبة " هذا التعاون المشترك بين السلطتين، عن طريق إعداد تقارير دورية عن الوضع المالي لكافة الجهات الحكومية، ومدى الالتزام الحكومي بقواعد تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، والمقارنة بين أرقام وتقديرات قانون الموازنة الذي أقره البرلمان، فضلا عن رصد المخالفات المالية في المرفق العام.



إشكالية البحث:

أصدرت محكمة الجنايات في الكويت حكمها بجلسة ٢٠٢٠/٨/١٦ في قضية اتهمت فيها عدد من المسؤولين بوزارتي الداخلية والمالية بجرائم التزوير والإهمال الجسيم والاستيلاء على المال العام فضلا عن غسيل الأموال، فيما عرفت في الرأي العام الكويتي بقضية (ضيافة الداخلية).

ومما يلفت النظر في هذه القضية، ما ورد بحيثيات الحكم الصادر بإدانة المتهمين من تقدير لدور تقارير ديوان المحاسبة التي تميزت بتحليل فني دقيق لوصف المخالفات المالية التي فتحت بابا للعبث بأمال العام مما سهل على سلطات التحقيق الجنائي التكيف القانوني للوقائع الإجرامية إلى إسناد الجرائم المرتكبة للموظفين العموميين وغيرهم من الأشخاص الذين عبثوا بمالية المرفق العام^(٥).

وعلى الرغم من أن القضية بدأت بتكليف من إحدى لجان مجلس الأمة هي "لجنة الميزانيات والحسابات العامة"^(٦) لديوان المحاسبة بإعداد ملاحظات حول بند المصرفيات لوزارة الداخلية، إلا إن الوصف الفني الدقيق للمخالفات المالية التي وردت بتقرير الديوان وربطها بالسلوك المادي للموظفين الذي يشكل عناصر للركن المادي في الجرائم المالية، وتوصيات الديوان بضرورة إبلاغ النيابة العامة، كل ذلك كان ذا أثر جوهري في سير التحقيقات الجنائية.

إن التحليل المالي الفني الدقيق الذي يكشف عن مواطن المخالفات المالية والإدارية ويستظهر أفعال الاعتداء على المال العام يطرح التساؤل عن مدى ضرورة التوسع في صلاحيات ديوان المحاسبة حيال التصرف في المخالفات المالية الجسيمة التي تصل إلى حد جرائم المال العام؟ وعن الدور المأمول من ديوان المحاسبة من أجل ضبط دقيق وفعال لمالية المرفق العام؟ بعد أن كانت أغلب

تقارير الديوان تكتفي بتزويد السلطتين التشريعية والتنفيذية بملاحظاته عن متابعاته عن تنفيذ بنود الموازنة العامة في ضوء أحكام القانون المالي^(٧).

أهمية البحث:

ديوان المحاسبة الكويتي: هو جهة الرقابة العليا المستقلة في البلاد يلحق وفق قانون إنشائه رقم ٦٤ لسنة ١٩٦٣ بمجلس الأمة كتبعية رمزية، ويعاون الحكومة والبرلمان عن طريق إمدادهم بتقارير دورية عن رقابته على تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود ضبط مالية المرفق العام، ومن ثم يستمد هذا البحث أهميته من تسليط الضوء على النقلة النوعية لتقارير الديوان ذات الصبغة الفنية من الوجهة المالية والمحاسبية التي تتيح للنياحة العامة إلى حد كبير سهولة الكشف عن الجرائم المالية ومعرفة مركبيها عند ورود بلاغات من ذوي الشأن.

خطة البحث:

المبحث الأول: اكتشاف المخالفات المالية لضبط مالية المرفق العام.

المبحث الثاني: الفحص والتفتيش والمراجعة لضبط مالية المرفق العام.



المبحث الأول

اكتشاف المخالفات المالية لضبط مالية المرفق العام

دور ديوان المحاسبة في ضبط مالية المرفق العام والكشف عن المخالفات المالية والإدارية هو التزام دستوري وقانوني وفق ما يتم توضيحه في النقاط التالية:

أولاً- المقصود بمالية المرفق العام:

١- ماهية المرفق العام:

يخضع النشاط الذي تتولاه السلطات العامة في الدولة لعدة اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة من ناحية وبحقوق وحرريات الأفراد من ناحية أخرى، وتتحدد هذه الاعتبارات طبقاً لمحددات السياسة العامة للدولة^(٨). ويقتضى قيام الدولة بأنشطة اقتصادية أو اجتماعية أو مهنية، توافر الوسائل الفنية لقيام الدولة بتلك الأنشطة والمتمثلة في الشخصية المعنوية أو فكرة المرفق العام.

وتعد فكرة المرافق العامة قضائية المنشأ من إطلاقات مجلس الدولة الفرنسي^(٩)، كنشاط أو أسلوب إدارة يرتبط بمجال القانون العام ويعبر عن ذاتيته وتجمع غالبية^(١٠) فقه القانون العام على أن للمرفق العام مدلولين مختلفين:

- الأول: هو المدلول العضوي أو الشكلي يقصد به المنظمة أو الهيئة التي تتولى إشباع حاجة عامة.

- والمدلول الثاني: هو المدلول المادي أو الموضوعي ويراد به الخدمة التي تؤدي للجمهور أو النشاط الذي يمارس لتحقيق النفع العام وسد الحاجة العامة للأفراد.

٢- مالية المرفق العام:

أما مالية المرفق العام بالمفهوم الضيق في النظام القانوني الكويتي تعبر عن الإيرادات والنفقات العامة للوزارات والإدارات الحكومية والجهات التي تمارس نشاطاً متميزاً في دولة الكويت ويطلق عليها الجهات ذات الميزانيات الملحقة^(١١) بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية، والجهات ذات الميزانيات المستقلة^(١٢) عنها.

وبالمفهوم الواسع تشمل مالية المرفق العام مجموع أموال وحقوق ثابتة أو منقولة تعود للدولة أو للأشخاص العامة كالهيئات والمؤسسات العامة والوزارات وكل الأموال التي خصصت للمنفعة العامة وهو ما يعبر عنها بالمصطلح الفرنسي^(١٣) *Domaine Public* وتتضمن بالضرورة أموال المؤسسات والهيئات والوزارات سواء كانت أموال عقارية أم منقولة^(١٤).

وفي كل الأحوال فإن مالية المرفق العام تندرج ضمن أبواب إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة، ويراقبها مجلس الأمة الكويتي وهي مالية مقيدة بمبادئ دستورية تلتزم بها السلطة التنفيذية ويراقبها البرلمان، مثل مبدأ سنوية الموازنة، وعموميتها، وشمولها، ويكون لديوان المحاسبة دور مؤثر في ضبط عناصرها.

ثانياً- رقابة الديوان التزام دستوري:

باستقراء نص المادة ١٥١ من دستور دولة الكويت بنصها على أنه: "ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الموازنة، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته"، يتبين أن دور الديوان هو التزام دستوري أخضعه المشرع للتنظيم الوارد بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الديوان وضمان استقلاله، وتنظيم رقبته على الجهات الخاضعة لرقابته وضبط مالية المرفق العام في دولة الكويت التي تتمتع بخصوصية بالنسبة للإيرادات العامة النفطية.



وهذا الالتزام الدستوري يقتضي حصوله على كافة السجلات والوثائق المتعلقة بكافة الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة إضافة إلى بلدية الكويت، وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة والهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو للبلديات أو لغيرها من الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة.

كما يقتضي رقابة ديوان المحاسبة كالالتزام دستوري بسط رقابته على الاستثمارات الكويتية في الداخل والخارج و فحص كافة الأوجه التي تستثمر فيها مالية المرفق العام، ومراجعة حسابات هذه الاستثمارات، وإبداء الرأي فيها.

كما يلتزم الديوان استجابة لنص المادة ١٥١ من الدستور ببسط رقابته على الجهات والشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى نصيب في رأس مالها لا يقل عن ٥٠ ٪ منه، أو تضمن لها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى حداً أدنى من الأرباح^(١٥).

وعلى هذا النحو يفرض الالتزام الدستوري الوارد بالمادة ١٥١ على الديوان بسط رقابته المالية والإدارية على الجهات التي أخضعها القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ الخاص بإنشاء الديوان والقانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة وكافة القوانين الأخرى لرقابة الديوان، فضلاً عن دور الديوان في كشف المخالفات المالية والإدارية في تلك الجهات لاستكمال دوره والالتزامه الدستوري في الحفاظ على المال العام.

ثالثاً - اكتشاف الديوان للمخالفات المالية:

يراقب الديوان المخالفات الناشئة عن الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الذي يمس مصلحة من مصالحها المالية.

وقد يتوافر الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى ضياع حق مالي للدولة طالما يكون هناك حق مالي قد نشأ بالفعل للدولة أو لأحد الأشخاص العامة ثم يؤدي الإهمال والتقصير من الموظف المختص إلى ضياعه.

ويعد من قبيل المخالفات المالية: مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور، ومخالفة الموازنة العامة أو الموازنات الملحقة بها أو المستقلة عنها، والموازنات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي يكون الموظف العمومي مندوباً لمراقبتها أو الإشراف عليها.

ومن قبيل المخالفات المالية التي يكتشفها الديوان مخالفة أحكام القانون الخاص بقواعد إعداد الموازنة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، إضافة إلى مخالفة أحكام قانون المناقصات ولائحته التنفيذية، ولائحة المخازن والمشتريات.

كما تتمثل المخالفة المالية في عدم الالتزام بالقواعد والأحكام والأنظمة والتعميمات المالية والحسابية والمخزنية، وكل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بغير وجه حق، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة^(١٦) أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

كما يعتبر في حكم المخالفة المالية المساس بمصلحة من مصالح الدولة المالية، أو العمل الذي من شأنه أن يؤدي إلى ذلك أو عدم موافاة الديوان بالمناقصات ومشروعات الارتباطات والاتفاقات والعقود الخاضعة للرقابة المالية المسبقة، وكذلك عدم موافاة الديوان دون مبرر بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المحددة لذلك، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها^(١٧).



المبحث الثاني

الفحص والتفتيش والمراجعة لضبط مالية المرفق العام

تطرح هذه النقطة كيفية قيام الديوان بدوره الرقابي على المخالفات المالية عن طريق عمليات فحص وتفتيش ومراجعة سجلات المرفق العام، وتصرف الديوان حيال المخالفات المالية وموقفه بالنسبة للجرائم المالية.

أولاً- ضبط مالية المرفق العام بالفحص والتفتيش والمراجعة:

يباشر الديوان اختصاصاته الرقابية عن طريق التفتيش والفحص والمراجعة، وهذه الطرق ليست علي سبيل الحصر، بل هي أدوات عامة لمباشرة الديوان لاختصاصاته الرقابية^(١٨).

وتثير مسألة التفتيش والفحص والمراجعة كأدوات لرقابة الديوان على الجهات الخاضعة لاختصاصه وضبط مالية المرفق العام عدد من المسائل القانونية، كالسلطة المختصة بمباشرة الديوان لاختصاصاته الرقابية، ومكان مباشرة الديوان لاختصاصاته وأنواع التقارير التي يعدها:

١ - سلطة الفحص والتفتيش والمراجعة:

يشكل ديوان المحاسبة من وظائف قيادية (وكيل، وكلاء مساعدين)، وموظفين غير فنيين، ومستخدمين من مختلف الفئات، وموظفين فنيين، حيث يعهد إلى موظفي الديوان الفنيين القيام بأعمال التفتيش والفحص والمراجعة التي تتطلبها ممارسة الديوان لاختصاصاته، دون غيرهم.

وفي حال وقع خلاف بين الديوان وإحدى الوزارات أو المصالح أو الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة بشأن الرقابة التي يمارسها الديوان، يحيل الديوان هذا الاختلاف إلى مجلس الوزراء للبت فيه.

٢- مكان مباشرة الديوان لاختصاصاته الرقابية:

على الرغم تعدد الجهات التي تخضع لرقابة الديوان واختلاف مقارها، إلا إن المشرع ترك تحديد مكان الفحص والتفتيش والمراجعة للسلطة التقديرية للديوان، وفقاً لما يراه محققاً لمصلحة العمل وحسن انتظامه، فتجرى العمليات في مقر الديوان، أو مقر الجهات التي تتواجد بها السجلات والدفاتر والمستندات المؤيدة لها.

ويرسل الديوان ملاحظات الديوان بمخالفات مالية تتعلق بإهدار المال العام للجهة الخاضعة لرقابة الديوان، حيث تقوم بإجراء تحقيق إداري في الواقعة وتبلغ الديوان بنتيجة التحقيق، تطبيقاً لأحكام وفق المادة ٥٢ من قانون الديوان، وترسل محاضر التحقيق لديوان المحاسبة للتحقق من سلامة إجراءات التحقيقات، وإذا تقررت جزاءات إدارية، فإن الديوان يتأكد من سلامتها، ومدى التناسب بين الجزاء والمخالفة المرتكبة، فإذا لم يقتنع الديوان بنتيجة التحقيق، أو تقاعست الجهة الحكومية في إجرائها، فإن الجهة المنسوبة إليها مخالفة إهدار المال العام تكون قد ارتكبت إخلال إداري متعمد، وإذا ثبت وجود هذا الإخلال يقوم الديوان بإحالة المخالفة إلى النيابة العامة.

ثانياً- تصرف الديوان حيال المخالفات المالية:

يبدأ تصرف الديوان حيال المخالفة المالية باكتشافها خلال عمليات الفحص والتفتيش والمراجعة في السجلات والمستندات الخاصة بالمرفق لعام، وإبلاغ المخالفات المالية التي يكون للديوان أسبقية الكشف عنها إلى الجهة المختصة، ويتعين، تبعاً لذلك، إحالة مرتكب تلك المخالفات عقب اكتشافها إلى التحقيق التأديبي.



وعند انتهاء من التحقيق التأديبي يصدر قراراً في الموضوع، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العلم بنتيجة التحقيق^(١٩) وهذا التصرف من قبل المرفق العام عند اكتشاف الديوان للمخالفة المالية يخرج بأحد الأوجه التالية:

- مجازاة الموظف المسئول تأديبياً.

- إحالة الموظف المسئول عن المخالفة المالية للمحاكمة التأديبية، وعلى الرغم من السلطة التقديرية للمرفق العام في شأن القرارات المتعلقة بالتصرف في التحقيق، إلا إنه في المقابل لديوان المحاسبة الحق في الاعتراض على تلك القرارات - إن رأي وجهاً لذلك- وفي هذه الحالة يكون لرئيس الديوان أن يقيم الدعوى التأديبية ضد المخالف أمام هيئة تأديبية^(٢٠).

ثالثاً- تصرف الديوان حيال اكتشاف جريمة من جرائم المال العام:

الأصل أن ديوان المحاسبة مرفق عام مهني وليس قضائياً فهو جهة رقابية على مالية المرفق العام وليس جهة تحقيق جنائي، ومن ثم فإن الحديث عن اكتشاف جريمة جنائية يشوبه العديد من الغموض لا سيما أن سلطة اكتشاف الجرائم وضبط مرتكبيها واتخاذ إجراءات إجرائية كالقبض والتفتيش هو من اختصاص جهات حددها قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي كما تنحصر عن موظفي الديوان ومفتشيه صفة الضبطية القضائية، فلا يخول لهم أيًا من تلك الإجراءات.

وكل ما في الأمر، في حال تبين للقائمين على فحص وتفتيش ومراجعة السجلات أن المخالفة المالية تنطوي على الاستيلاء على المال العام، أو الإضرار به ففي هذا الموقف، على المفتش أحد خيارين: إما إعلام رؤسائه في ديوان المحاسبة وهذا الذي يجري عليه العمل غالباً، أو إبلاغ للنيابة العامة، عن تلك الجرائم كشأن المواطن العادي في الإبلاغ عن وقوع جريمة^(٢١).

والواقع، إن هذا الارتباك حيال التصرف عند اكتشاف جريمة في حق مالية المرفق العام تتطلب منح ديوان المحاسبة صلاحيات قضائية كما هو الحال بالنسبة لمحكمة الحسابات الفرنسية (CDC) La cour Des Comptes التي تمتلك صلاحيات قضائية في الحكم على تصرفات المحاسبين العموميين، وهي تحكم على الحسابات وليس على المحاسبين، فهي لا تنظر إلى الظروف التي أدت بالمحاسب أن يقع في المخالفة بقدر ما يهتما عودة الأموال التي ضاعت على خزانة الدولة نتيجة الأخطاء الحسابية^(٢٢). وفي حال اكتشفت (CDC) المخالفات المالية تتوجه بمذكرات أو بالرسائل العاجلة إلى الوزير الأول في حال كانت تلك المخالفات جسيمة ترقى إلى جريمة جنائية قامت بإبلاغ النائب العام^(٢٣).





الخاتمة:

مالية المرفق العام تتدرج ضمن أبواب إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة، ويراقبها مجلس الأمة الكويتي وهي مالية مقيدة بمبادئ دستورية تلتزم بها السلطة التنفيذية ويراقبها البرلمان، مثل مبدأ سنوية الموازنة، وعموميتها، وشمولها، ويكون لديوان المحاسبة دور مؤثر في ضبط عناصرها.

وعلى الرغم من مراعاة المشرع الدستوري الكويتي أن انتخابات أعضاء مجلس الأمة البرلمان الكويتي لا تفرز بالضرورة نواب متخصصين بالشؤون المالية والاقتصادية لمتابعة مالية المرفق العام في كافة مراحلها والوقوف على مواطن القوة والضعف فيها فضلا تصرفات الحكومة بشأنها، فألقى على عاتق ديوان المحاسبة تلك المهام كالالتزام دستوري ليستعين مجلس الأمة من تقارير الديوان عند بسط رقابته على تصرفات الحكومة في مالية المرفق العام.

لقد لفت حكم محكمة الجنايات الصادر في قضية "ضيافة وزارة الداخلية" انتباه المشرع الكويتي إلى أهمية دور ديوان المحاسبة في فحص وتفتيش ومراجعة سجلات المرفق العام من أجل ضبط المالية العامة، ليلقي على عاتق المشرع مهمة منح الديوان سلطات قضائية تسمح له ليس فقط تبصير السلطتين التشريعية والتنفيذية بوجود جرائم الإضرار بمالية المرفق العام أو الاستيلاء عليها، وإنما عدم غل يد ديوان المحاسبة في التصرف حيال الجرائم المالية كما هو الحال بالنسبة لدور محكمة الحسابات الفرنسية في هذا الخصوص.

ونوصي المشرع الكويتي بضرورة منح ديوان المحاسبة الكويتي صلاحيات أوسع حيال التصرف في المخالفات المالية الجسيمة.

كما نوصي المشرع الكويتي بمنح صفة الضبطية القضائية لمفتشي الديوان. الاستفادة بما يجري عليه العمل في نظام محكمة الحسابات الفرنسية بالنسبة للتصرف في المخالفات المالية.

الهوامش

- (١) المادة ٢٤-١ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ١٩٥٨ والمعدل في ٢٠٠٨ " ...Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques."
- 2)NORTON, S. & SMITH, M. (April 15, 2018). Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the Us General Accountability Office and the UK National Audit Office Public Administration Review, Vol: 44 Iss 232, p 201.
- (٣) المادة ١٠١ من الدستور المصري ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩.
- (٤) المادة ١٥١ من الدستور الكويتي ١٩٦٢.
- (٥) قضية مصروفات وزارة الداخلية بند ضيافة وحفلات وهدايا ورحلات للسنتين المائيتين (٢٠١٥/٢٠١٤ - ٢٠١٦/٢٠١٥) رقم ٢٠١٨/٥٦ حصر نيابة الأموال العامة المقيدة برقم ١٨ لسنة ٢٠١٩ جنابيات جلسة ٢٠٢٠/٨/١٦.
- (٦) عملاً بأحكام المادة (١١٦) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي: "تقدم لجنة الميزانيات والحساب الختامي للمجلس تقريراً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها مشروع الميزانية وبياناً مناسباً عن أي قسم من أقسامها مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها أعضاء المجلس أو اللجنة بشأنها..."
- (٧) على سبيل المثال:
- ديوان المحاسبة، تقرير بشأن متابعة عمليات التحقيق بالتداولات التي تمت في الفترة قبل الإعلان عن صفقة شركة زين للاتصالات" بناء على تكليف مجلس الأمة(انتهى بتوصيات بضرورة التحقيق الإداري لوجود مخالفات مالية إدارية ولم يبين وجود شبهة الترحيح من حصول بعض الموظفين على عمولات)
- ديوان المحاسبة، تقرير بشأن أوضاع استثمارات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة للاستثمار حتى ٢٠١٧/٢/٢٩ بناء على طلب لجنة حماية الأموال العامة البرلمانية(انتهى التقرير بضرورة بعدم التزام المؤسسة بأحكام القانون المالي وإبلاغ النيابة العامة لوجود جرائم اختلاس)، إلا إن التقرير لم يظهر بشكل دقيق الأموال محل الجريمة).
- (٨) د. محمد المقاطع و د. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى ١٩٩٧، ص ٥٤ .
- (٩) تأثرت نظرية المرفق العام (Théorie de Service Public) في فرنسا بحكم شهير لمجلس الدولة صدر في ٨ فبراير سنة ١٨٧٣ وهو حكم بلانكو(Blanco) وتطورت هذه النظرية في حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٦ فبراير عام ١٩٠٣ في قضية (Terrier) للتفاصيل راجع:
- Tribunal des conflits - 8 février 1873 - Blanco - 1er supplique - Rec. Lebon
http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la.1.shtml
- RENE CHAPUS, responsabilité publique et responsabilité privée, Dalloz, Paris, 2010, p 22.
- (١٠) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨ ، ص ٣٩٩، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠ ، ص ٤٧١، د. محمد المقاطع و د. أحمد الفارسي، مرجع سابق، ص ٥٦.



- ANNE ELISABITH & VILLAIN COURRIER, contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé, Dalloz, 2014. p 52.

(١١) مثل: جامعة الكويت والهيئة العامة للبيئة والهيئة العامة للإسكان والهيئة العامة للمعلومات المدنية.

(١٢) مثل: مؤسسة البترول الكويتية والمؤسسة العامة للموائى الكويتية والهيئة العامة للصناعة.

(١٣) راجع : مجموعة دومين الدولة الفرنسية رقم ١٣٣٦ الصادرة عام ١٩٥٧ :

-Code du domaine de l'État: <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

-اعتبرت المادة (٢٣) من القانون المدني الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ٧٦ لسنة ١٩٨٠ بأن كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون لا يجوز التعامل فيه بما يعارض مع هذا التخصيص، فهو من الأموال العامة.

(١٤) تنص المادة الثانية من القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣ الخاص بحماية الأموال العامة على أنه: "يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو خاضعاً بقانون لإدارة إحدى الجهات الآتية أياً كان موقع تلك الأموال في داخل البلاد أو خارجها: (أ) الدولة (ب) الهيئات العامة والمؤسسات العامة (ج) الشركات والمنشآت التي تساهم فيها الجهات المبينة بالبندين السابقين بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق شركات أو مؤسسات تساهم الدولة أو الهيئات العامة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة في رأسمالها بنصيب ما ويعتد في تحديد نسبة رأس المال المشار إليها بمجموع الحصص التي للدولة أو غيرها من كافة الهيئات ذات الشخصية المعنوية العامة أو الشركات المشار إليها".

(١٥) مثل شركة المخازن الكويتية، وشركة المواشي الكويتية والشركة الكويتية للبترول وكيمويات.

(١٦) اعتبرت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع في مصر بالفتوى رقم ١٥٥ في ١١/٢/١٩٨٦ ملف ٣٥٦/٦/٨٦، جلسة ١٩٧٨/٢/٤، بأن: "الإهمال والتقصير الذي يؤدي إلى ضياع حق مالي للدولة يتوافر طالما هناك حق مالي قد نشأ بالفعل للدولة أو أحد الأشخاص العامة ثم يؤدي الإهمال أو التقصير من الموظف المختص إلى ضياعه".

(١٧) المادة (٥٢) من قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة.

(١٨) المادة (٢٦) من قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة.

(١٩) المادة (٥٤) من قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة.

(٢٠) مادة (٥٧) من قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة.

(٢١) تنص المادة (١٨) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال على أن كل من علم بوجود مشروع لارتكاب جريمة مما نص عليه في هذا القانون أو علم بوقوعها بالفعل وامتنع عن إبلاغ ذلك إلى النيابة العامة أو ديوان المحاسبة يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار وبإحدى هاتين العقوبتين. ولا يجري حكم هذه المادة على زوج أي شخص له يد في ذلك المشروع أو على أصوله أو فروعه."

(22) AMSELEK POUL " Un phénix du droit financier : les impositions quasi fiscales " in Gouverner, administrer, juger, Mélanges offerts à Jean Waline, Dalloz, 2016, p 104.

(23) ANNE ELISABITH, Op, cit, p 102.

المصادر والمراجع

-المراجع العربية:

١. محمد المقاطع و د. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى ١٩٩٧.
٢. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨ .
٣. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠ .

-الديساتير والقوانين والمطبوعات الحكومية:

١. دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ١٩٥٨ والمعدل في ٢٠٠٨
 ٢. الدستور المصري ٢٠١٤ والمعدل في ٢٠١٩.
 ٣. الدستور الكويتي ١٩٦٢.
 ٤. القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
 ٥. القانون المدني الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ٧٦ لسنة ١٩٨٠ .
 ٦. القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣ الخاص بحماية الأموال العامة.
 ٧. قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة.
 ٨. ديوان المحاسبة، تقرير بشأن متابعة عمليات التحقيق بالتداولات التي تمت في الفترة قبل الإعلان عن صفقة" شركة زين للاتصالات" بناء على تكليف مجلس الأمة.
 ٩. ديوان المحاسبة، تقرير بشأن أوضاع استثمارات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة للاستثمار حتى ٢٠١٧/٢/٢٩ بناء على طلب لجنة حماية الأموال العامة البرلمانية.
10. Code du domaine de l'État..

-الأحكام القضائية والفتاوى:

- قضية مصروفات وزارة الداخلية بند ضيافة وحفلات وهدايا ورحلات للسنتين الماليتين (٢٠١٥/٢٠١٤ - ٢٠١٦/٢٠١٥) رقم ٢٠١٨/٥٦ حصر نيابة الأموال العامة المقيدة برقم ١٨ لسنة ٢٠١٩ جنايات جلسة ٢٠٢٠/٨/١٦.
- الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مصر بالفتوى رقم ١٥٥ في ١١/٢/١٩٨٦ ملف ٣٥٦/٦/٨٦، جلسة ١٩٧٨/٢/٤.



- Tribunal des conflits - 8 février 1873 - Blanco - 1er supplique - Rec. Lebon

-المراجع الأجنبية:

1. AMSELEK POUL " Un phénix du droit financier : les impositions quasi fiscales " in Gouverner, administrer, juger, Mélanges offerts à Jean Waline, Dalloz, 2016.
2. ANNE ELISABETH & VILLAIN COURRIER, contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé, Dalloz, 2014.
3. NORTON, S. & SMITH, M. (April 15, 2018). Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the US General Accountability Office and the UK National Audit Office Public Administration Review, Vol: 44 Iss 232.
4. RENE CHAPUS, responsabilité publique et responsabilité privée, Dalloz, Paris, 2010.

-مواقع الإنترنت:

- http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la.1.shtm
- <http://www.legifrance.gouv.fr/>

