



المركز المصرى
للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

الجهاز المركزى للمحاسبات جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى فى مصر

إعداد

إبراهيم أبوجبل



**المركز المصري
للحقوق الاقتصادية والاجتماعية**

الناشر:

المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

١ شارع سوق التوفيقية - الدور الرابع - الإسعاف - القاهرة .

ت: ٢٥٧٨٣٠٧٦ + ٠٢

البريد الإلكتروني: ecesar.ecesar@gmail.com

الموقع الإلكتروني: www.ecesar.net

www.ecesar.info

www.ecesar.com

سلسلة الأبحاث والدراسات " العدد الثاني " :

الجهاز المركزي للمحاسبات

جهاز الرقابة والمحاسبة

الأعلى في مصر

إعداد :

إبراهيم الشحات محمد جبل

رقم الإيداع:

تجهيزات فنية :

حازم حسن

تقديم

كشفت ثورة ٢٥ يناير عن حقيقة الفساد الذى كان يقوم عليه نظام مبارك، وربما كان حجم هذا الفساد يمثل مفاجئة للغالبية من أبناء الشعب المصرى، وأيا كان تقديرنا لحجم هذا الفساد، وآلياته، وشبكة علاقاته، وقدرته على التأثير فى صنع القرار، فهناك سؤال جوهرى يتبادر للذهن... "أين كان الجهاز المركزى للمحاسبات من كل هذا الفساد؟"، وهو الجهاز المنوط به حماية الأموال العامة و الرقابة على مختلف أجهزة الدولة التى تُحصّل أو تنفق أو تستخدم الأموال العامة.

وبالطبع الإجابة على هذا السؤال تستدعى منا جميعا محاولة فهم طبيعة هذا الجهاز ودوره، وصلاحياته...

و فى محاولة للبحث عن الإجابة التقينا مع الأستاذ إبراهيم الشحات محمد جبل، مؤسس حركة رقيبون ضد الفساد، والذى يعمل رئيس مجموعة مراجعة بالجهاز المركزى للمحاسبات، واتفقنا على إعداد هذا البحث عله يساعد فى فهم طبيعته الجهاز، والمعوقات التى تواجهه، وآفاق تطوره.

ويحاول الباحث من خلال هذا البحث شرح كيفية نشأة الجهاز، وتشكيله واختصاصاته، والجهات الخاضعة لرقابته، والتزاماته، والمنظمات الدولية التى

يشارك الجهاز فى عضويتها، وكذا علاقة الجهاز بالسلطات العامة للدولة وبالأحزاب السياسية والصحف القومية، ويختتم بحثه بالخلاصة التى إنتهى إليها، وبالتوصيات التى يطرحها لتطوير أليات عمل الجهاز والحد من المعوقات التى تواجهه.

وفى النهاية لا يسع المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلا أن يتوجه بخالص الشكر للأستاذ إبراهيم الشحات على المجهود الذى قدمه فى هذا البحث متمنين أن يمثل هذا الكتاب إضافة للمكتبة الحقوقية، وأن يمكن النشاط السياسيين والحقوقيين من تكوين رؤية حول الجهاز المركزى للمحاسبات وحقيقة الدور الذى يقوم به، والتحديات التى تواجهه، وآفاق تطوره.

المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

مقدمة

تعد الأموال العامة الأداة التي بواسطتها تمارس الحكومات دورها فى تسيير المرافق العامة وأداء الخدمات المتنوعة لأفراد المجتمع، كما تعد فى الوقت نفسه السبب الرئيسى لبطش الحكام، وذلك لوأد أية حركة أو قوة تمانع أو تحاول أن تعترض على فساد الحكام ونهبهم للأموال العامة، ودائماً يسعى الحكام المستبدون إلى منح أنفسهم سلطة مطلقة، تمكنهم من قمع الشعوب ونهب ثرواتها . ولقد خاضت معظم شعوب العالم نضالاً كبيراً حتى تحد من السلطة المطلقة للحكام وذلك بعد الأحداث المريرة التى مرت بها البشرية من حروب و فساد وما تخلف جراء ذلك من فقر و أمراض ودمار، كل ذلك خلق فناعة لدى الشعوب بأن:

"السلطة المطلقة... مفسدة مطلقة"

ولهذا قدمت الشعوب ملايين البشر فداء لإشراكها فى الحكم، ولحد من تلك السلطة المطلقة، ونتيجة لذلك نشأت الأنظمة النيابية التى بموجبها ينتخب أفراد الشعب نوابا عنهم يتولون سلطة التشريع ورقابة الحكام فى تسيير أمور الدولة، خاصة فى تحصيل وإنفاق واستخدام الأموال العامة .

ومع اتساع نشاط الدولة ودخولها فى أنشطة متعددة مثل التعليم و الصحة و الرعاية الإجتماعية بالإضافة إلى إنشاء وتسيير العديد من المشروعات والمرافق العامة مثل الكهرباء و المياه و الصرف الصحى فضلا عن جانب من المشروعات الانتاجية

هذا إلى جانب الأنشطة التقليدية التي مارستها الدولة من قديم الزمان مثل الدفاع و الأمن و القضاء، كل ذلك أدى الى زيادة إيرادات و مصروفات الدولة و زاد المال العام بشكل كبير، فبعد أن كانت موازنة الدولة لا تتعدى بضعة ملايين من عملاتها أصبحت تعد بآلاف الملايين من تلك العملات.

هنا شعرت المجالس النيابية بعجزها عن ممارسة دورها فى الرقابة على الأموال العامة و عن مواجهة الإنحراف فى استخدامها و يرجع ذلك لسيطرة السلطة التنفيذية على المعلومات التى تقدم للبرلمان، كما أن إنشغال البرلمان بممارسة الرقابة على المال العام أثر على ممارسة البرلمان لمهامه الأخرى .

كل ذلك خلق قناعة لدى البرلمانات فى الدول الدستورية المتقدمة فى الديمقراطية بضرورة وجود هيئة مستقلة تمارس وظيفة الرقابة على الأموال العامة و المحاسبة على الإعتداء عليها أو إساءة استعمالها و تقدم تقارير بنتيجة رقابتها للبرلمان وخاصة عما إذا كانت الحكومة قد التزمت بإنفاق الموارد العامة فى الوجوه التى عينها البرلمان فى الموازنة العامة للدولة التى يقرها البرلمان سنويا، ومدى تعبير الحساب الختامى للدولة عن حقيقة ما تم تحصيله من موارد و ما تم إنفاقه من مصروفات خلال السنة المالية المعد عنها ذلك الحساب .

ولقد كانت مصر فى طليعة الدول التى بدأت فيها الحياة النيابية، كما سعى البرلمان المصرى مبكراً لتشكيل هيئة مستقلة للرقابة و المحاسبة، فلما صدر الأمر الملكى رقم ٤٢ سنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة، أشار كل من مجلسى البرلمان أثناء بحث ميزانية الدولة سنة ١٩٢٤ إلى ضرورة إنشاء رقابة مستقلة، وظلت هذه الرغبة تتكرر حتى صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة.

إن الناظر إلى الأنظمة القائمة فى العالم ليجد أن الفساد و سوء الإدارة لهو النتيجة المنطقية للسلطة المطلقة، ويرى أن الدول المتقدمة إنما قام تقدمها على نظام

دستورى يشتمل على الحقوق والحريات وما يكفل احترامها ويضمن وجود برلمان قوى يمارس سلطة التشريع ورقابة الحكومة ومساءلتها وسحب الثقة منها عند الإقتضاء، وقضاء عادل و نزيه يطبق حكم القانون على الحكام و المحكومين على حد سواء، و جهاز رقابة و محاسبة مستقل و فعال يحمى المال العام و يأخذ على يد من يعتدى عليه أو يسئ استخدامه و يعاون البرلمان فى أداء دوره الرقابى، وآلية لتداول السلطة تكفل للشعب اختيار من يراه الأصح للحكم.

وتمثل هذه المنظومة كواجب تمنع قيام سلطة مستبدة و فاسدة تبتطش بالشعب وتنتهك الحقوق والحريات و تعتدى على الأموال العامة وتسئ استخدامها، كما تضمن هذه المنظومة فى الوقت ذاته تولى الأصح حكم البلاد.

ومؤخراً ظهرت فى العالم قوة تتعاضم يوماً بعد يوم هى قوة الرأى العام الذى احتل مكان الصدارة فى مواجهة الفاسدين والمنحرفين بالسلطة، وكثيراً ما استطاع الرأى العام أن يعزل قادة دول و ينحى حكومات، وأن يضع كبار الفاسدين تحت حكم القانون ليقتص منهم.

ولقد بدأت فى مصر صحوة للرأى العام فى أواخر القرن العشرين وذلك مع بداية القنوات الفضائية المستقلة وانتشار العديد من الصحف المستقلة والحزبية، بل إن الصحف القومية والتى هى فى حقيقتها تعمل لصالح الحكومة بدأت مؤخراً تشارك فى محاربة الفساد و سوء الإدارة فى بعض الأحيان .

ولقد بدأ ديوان المحاسبة فور إنشائه فى مواجهة الفساد وكان من أهم تلك الموضوعات قضية الأسلحة الفاسدة فى حرب فلسطين عام ١٩٤٨ و صرف مبلغ

٥ آلاف جنيه للمستشار الصحفى لديوان الملك من مستشفى الموساة بالاسكندرية فى ١٤/١/١٩٤٨ عن تصرف لم يعلمه الديوان^١.

كما كان يعد التقرير السنوى الذى يقدمه الجهاز لمجلس الشعب وفقا للمادة ١١٨ من دستور ١٩٧١ والبيان السنوى الذى يلقيه رئيس الجهاز أمام مجلس الشعب مادة رئيسية فى الصحف والمجلات والقنوات الفضائية والأرضية الحكومية والحزبية والمستقلة على حد سواء، ويلقى ذلك اهتماما كبيرا من مختلف فئات الشعب وخاصة المثقفين والسياسيين والإقتصاديين .

ونرى أن مقارنة حجم الفساد الذى تم اكتشافه بعد الثورة بالبيان السنوى الذى كان يلقيه رئيس الجهاز يعكس الفارق الكبير بين ما كان يوضحه رئيس الجهاز فى بيانه، وبين الحجم الحقيقى للفساد فى مصر، وأرى أن مثل هذا البيان وغيره من الآليات التى استخدمت لإيهام المصريين وخداع الرأى العام بوجود رقابة كاملة على مجمل الأداء الحكومى عكس الوضع الحقيقى الذى يعكس من ناحية جزئية هذه الرقابة، ومن ناحية ثانية يعكس حجب الكثير من المعلومات والبيانات عن الرأى العام

وليس هناك ادنى شك فى ان حجم هذا الفساد كان من الاسباب التى أدت إلى ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، لتعيد الأمور إلى نصابها و ليقبض الشعب من المجرمين لصوص المال العام للذين استباحوا حرمة، وليعيدوا مصر إلى مكانتها التى تستحقها بين دول العالم المتقدم، بعد أن تم تقزيم دورها عربيا وإقليميا و دوليا عن عمد .

^١ - نبيل زكى عياد - الجهاز فى سطور - الجهاز المركزى للمحاسبات - غير منشور - ١٩٩٩ ، ص ٣٠ .

لقد كشفت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ عن حجم فساد و اعتداء على الأموال العامة غير مسبوق، هذا رغم وجود الجهاز المركزى للمحاسبات، ولقد كشف بعضا من هذا الفساد كم البلاغات المقدمة للنيابة العامة والتي زادت عن ٨ آلاف بلاغ، لكن للأسف كان نصيب الجهاز المركزى للمحاسبات منها لا يتعدى ١٨ حالة فقط، أما باقى الحالات فكشفها مواطنين عاديين أو ناشطين فى مجال محاربة الفساد .

ولقد أدى إخفاق الجهاز المركزى للمحاسبات –رغم عراقتة- فى القيام بدوره فى حماية المال العام، بل و مشاركة بعض قياداته فى دعم رؤوس النظام الفاسد السابق بالقول والعمل، وتعطيل رقابة الجهاز لجهات بعينها كان أهمها رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء – إلى قيام مجموعة من أعضاء الجهاز بتشكيل حركة أطلقت على نفسها " رقابيون ضد الفساد " – كان للباحث شرف تأسيسها فى ٢٠١١/١/٣٠ – وذلك لإصلاح أوضاع الجهاز و وضع النصوص الدستورية التى تكفل له الاستقلال وتعديل قانونه بما يمكنه من ممارسة رقابة حقيقية لا شكلية و ليكون جهاز محاسبات لا تصريحات، وليكون عين الشعب وأداته لحماية الأموال العامة، ولتبصرة الشعب بحقيقة الأوضاع المالية للدولة، ويقدم تقييما أميناً لمجلس الشعب و للشعب عن أداء الحكومة فى إدارة البلاد .

ونظرا لظهور العديد من التساؤلات عن الجهاز و عن دوره واختصاصاته ، وأسباب إخفاقه فى تحقيق الهدف الذى وجد من أجله، الأمر الذى مكن الفاسدين من الاستيلاء على ثروات الأمة و مشاركة قيادة الجهاز فى تضليل رأى العام و التغطية على حقيقة ما تم من نهب للأموال العامة وبيع شركات القطاع العام بأثمان بخسة، فى ظل النظام الفاسد السابق، على النحو السابق الإشارة إليه .

من هنا قدر الله لى أن يكون موضوع بحثى تحت عنوان :

رقابة " الجهاز المركزى للمحاسبات " على الأموال العامة .

وأسأل الله أن أكون قد وفقت في إضاءة شمعة على طريق رفعة وطننا الغالى مصر التى هى قاطرة الوطن العربى الكبير وقلب أمتنا الإسلامية النابض، خير أمة أخرجت للناس، والتى ندعوا المولى عز وجل أن يعيد لها عزها ومجدها كدرة للحضارة الإنسانية، وأن يرحم شهداء ثورة ٢٥ يناير ويشفى مصابيها، وأن تكلل هذه الثورة بالنجاح فى القضاء على الفساد و المفسدين اللذين مازال بعضهم — للأسف — يشغل أرفع المناصب فى الدولة، وما زالوا يكيدون للثورة ويعيقون تحقيق اهدافها، ويتسترون على الفساد والمفسدين .

هدف البحث :

يهدف البحث الى إلقاء الضوء على الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر، ودوره في حماية الأموال العامة و الرقابة على مختلف أجهزة الدولة التي تحصل أو تنفق أو تستخدم الأموال العامة، وبيان كيف نشأ وتشكله و اختصاصاته والجهات الخاضعة لرقابته، وعلاقة الجهاز بسلطات الدولة والصحف القومية والحزبية، والأحزاب السياسية، وذلك لبيان عراقة هذا الجهاز وأهميته في محاربة الفساد وسوء الإدارة والرقابة على المال العام ومعاونة مجلس الشعب في ممارسة دوره الرقابي وتبصرة الشعب بحقيقة الأوضاع المالية والإقتصادية داخل الدولة وبناتج تنفيذ الخطط العامة وإيرادات ومصروفات الدولة بشكل مستقل ومحاييد .

مشكلة البحث :

واجه الباحث مشكلة رئيسية تتمثل في ندرة الكتابات في مجال البحث الأمر الذي ألجأه الى الإستعانة بشكل رئيسي بنصوص دستور ١٩٧١ والقوانين والمذكرات الايضاحية لها، ولوائحها التنفيذية .

كما واجه الباحث مشكلة أخرى تتمثل في أنه أحد أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات ومؤسس حركة " رقايبون ضد الفساد " الداعية لإصلاح أحوال هذا الجهاز العريق، الأمر الذي دعاه إلى الحرص الشديد على عدم التحيز وذلك بتوخى الموضوعية بقدر استطاعته في تناوله لموضوع البحث .

خطة البحث :

سوف نسلك بإذن الله تعالى لتحقيق هدف البحث خطوات تبدأ بالتعريف بالأموال العامة و نشأة الجهاز المركزى للمحاسبات وتشكيله واختصاصاته ثم نتناول الجهات الخاضعة لرقابته وعلاقة الجهاز بالسلطات العامة بالدولة والصحف والأحزاب السياسية ، على النحو التالى :

فصل تمهيدى : تعريف الأموال العامة .

**الفصل الأول: نشأة جهاز الرقابة و المحاسبة فى مصر
وتشكيله و اختصاصاته .**

الفصل الثانى: الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والتزاماتها .

الفصل الثالث: المنظمات الدولية التى يشترك الجهاز فى عضويتها.

الفصل الرابع: علاقة الجهاز بالسلطات العامة بالدولة و بالصحف

القومية والحزبية والأحزاب السياسية .

ثم الخلاصة والتوصيات .

الفصل التمهيدي

تعريف الأموال العامة

يعرف البعض الأموال العامة بأنها " كل مال يتم تخصيصه لأجل أداء الحاجات و المنافع العامة "، أو بأنه " كل مال مملوك بصورة قانونية مشروعة للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية العامة المنفردة عنها إقليمية كانت أو مرفقية، عقاراً كان أو منقولاً، والذي تم تخصيصه لنفع عام إما بموجب نص تشريعي قانوني أو لائحى أو بقرار إدارى صادر عن رئيس الدولة أو الوزير المختص، وإما بالترتيب على الواقع العملى لاستخدامه بواسطة جماهير الخدمة العامة من المنفعين به " ^٢ ويعرف قانون الأموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ ^٣ الأموال العامة فى مادته الثانية بالنص التالى " يقصد بالأموال العامة فى تطبيق أحكام هذا القانون، ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية :

- (أ) الدولة و وحدات المحلية .
- (ب) الهيئات العامة و المؤسسات العامة و الوحدات الاقتصادية التابعة لها .
- (ج) الاتحاد الاشتراكى و المؤسسات التابعة له .
- (د) النقابات و الاتحادات .
- (هـ) المؤسسات و الجمعيات الخاصة ذات النفع العام .
- (و) الجمعيات التعاونية .

^٢ - د / مصطفى محمود عفيفى - الاموال العامة فى القانون الادارى - مجلة الرقابة الشاملة - الجهاز المركزى للمحاسبات - العدد ١٢٧ فى سبتمبر ١٩٩٦ .

^٣ - القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ - الجريدة الرسمية العدد رقم ٣٨ بتاريخ ١٩٧٢/٩/٢١ .

(ز) أية جهة ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال العامة . "

هكذا تعرف قوانين الجهاز المركزى للمحاسبات المتعاقبة الأموال العامة الخاضعة لرقابة الجهاز منذ إنشاء " ديوان المحاسبة" بالقانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٤٢ وحتى قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الحالى رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ حيث اكتفت تلك القوانين بالتركيز على الجهات الخاضعة لرقابته واختصاصاته وأهدافه، وإن كان بذلك قد عرف الأموال العامة عن طريق الجهات التى تستخدمها أو تحصلها أو تشرف عليها وذلك على النحو التالى :

القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة ينص فى مادته الثانية على أن

"يختص هذا الديوان بمراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها " .^٤

كما نصت المادة رقم (١٣) من ذات القانون على ان " تجرى أحكام هذا القانون على حساب وزارة الاوقاف و حسابات الجهات ذات الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة، وعلى حسابات مجالس المديریات و المجالس البلدية و المحلية والقروية، وكل هيئة تخرج لها الحكومة جزء من مال الدولة إما بطريق الاعانة أو غرض الاستثمار" .

وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ° — قبل تعديله — ينص فى مادته الأولى على أن " الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب، تهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من

^٤ - القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ، الوقائع المصرية ، العدد ١٥٧ ، ٢٢ / ٨ / ١٩٤٢ .
^٥ - القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ، الجريدة الرسمية ، العدد ٢٣ تابع فى ٩ / ٦ / ١٩٨٨ .

الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، وتعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة، وذلك على النحو المبين في هذا القانون " كما تنص المادة رقم (٣) من ذات القانون على أن " يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية:

١. الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة و وحدات الإدارة المحلية

٢. الهيئات العامة و المؤسسات العامة و هيئات القطاع العام و شركاته و المنشآت و الجمعيات التعاونية التابعة لأى منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها.

٣. الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام و التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.

٤. النقابات و الإتحادات المهنية و العمالية.

٥. الأحزاب السياسية و المؤسسات الصحفية القومية و الحزبية.

٦. الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.

٧. أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

كما أخضع المشرع بموجب المادة رقم (٥) من ذات القانون الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام و التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥% من رأسمالها لنظام رقابة خاص على النحو التالي :

يتعين على الشخص العام أن يقدم إلى الجهاز التقرير السنوى لمراقبى الحسابات خلال اسبوعين من تاريخ وروده له، و كذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها و ذلك لمراجعتها و إيداء الرأى فيها .

أى أن المشرع قد بسط حمايته للمال العام عندما يختلط بمال خاص، وإن كان قد فرق بين مساهمة المال العام بنسبة تصل الى ٢٥% من رأسمال الشخص المعنوى (شركة أو بنك أو غيرها) حيث يباشر الجهاز رقابة كاملة على الشخص الإعتبارى، أما فى حالة نقصان النسبة عن ٢٥% ، فإن الجهاز يباشر رقابة مكتبية منقوصة، كما سنبين لاحقا.

ونحن من جانبنا نرى ضرورة أن تعدل تلك النسبة لتكون ١٠% بدلا من ٢٥% نظرا لضخامة المبالغ التى تساهم بها الأشخاص العامة رغم أنها تقل عن ٢٥%، كما هو الحال فى مساهمة هيئة البريد فى شركة الاتصالات والتى تزيد عن ٢ مليار جنيه فى الوقت الذى تبلغ فيه هذه المساهمة ٢٠% فقط من رأسمال الشركة، وهذا نموذج لتعمد تقليل نسبة مساهمة المال العام عن نسبة ٢٥% لغل يد الجهاز عن ممارسة رقابة فعالة على المال العام الممزوج بالمال الخاص رغم ضخامته .

الفصل الأول

نشأة الجهاز وتشكيله و اختصاصاته

مقدمة :

كانت نشأة ديوان المحاسبة (الجهاز المركزى للمحاسبات) ثمرة من ثمار ثورة ١٩١٩ و جهود العديد من المخلصين لهذا الوطن من أعضاء البرلمان و أعضاء الحكومة وغيرهم من المتخصصين الذين كانوا يتطلعون إلى بناء وطن تحكمه المؤسسات ويخضع الجميع فيه لحكم القانون الحكام والمحكومين على حد سواء وكان ذلك فى فترة إزدهار الحياة البرلمانية فى بداية القرن العشرين. وندعوا المولى عز وجل أن تكون عودة جهاز الرقابة و المحاسبة الأعلى إلى ممارسة دوره بشكل فعال، كما فى البلاد المتقدمة فى الديمقراطية، ثمرة من ثمار ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، بعد أن تمكن النظام السابق الفاسد من الحد من دوره و من استقلاله، وتقييده، بل واستغلاله لتحقيق أهدافه كما سنبيين فى بحثنا .

تقسيم :

سوف نستعرض فى هذا الفصل نشأة الجهاز، وتشكيله، واختصاصاته فى ثلاث مباحث على النحو التالى:

المبحث الأول : نشأة جهاز المحاسبة فى مصر .

المبحث الثانى : تشكيل الجهاز المركزى للمحاسبات .

المبحث الثالث : اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات .

المبحث الأول

نشأة جهاز المحاسبة في مصر

تقضى الأنظمة الدستورية في البلاد المختلفة بوجود برلمان يمارس سلطة التشريع والرقابة، وذلك باعتباره ممثلاً للشعب الذى ينتخب أعضاؤه للقيام بهذا الدور، ولما كانت الرقابة على المال العام وعلى أداء السلطة التنفيذية فى تحصيلها للأموال العامة وإنفاقها وإستخدامها هى عملية فنية فى المقام الأول، كما أنها عملية يجب أن تكون مستمرة باستمرار تحصيل وإنفاق المال العام، وهو ما لا يستطيع البرلمان القيام به منفردا.

لذلك فإن تلك الأنظمة تقضى أيضا بوجود هيئة متخصصة ومستقلة تمارس الرقابة على الأموال العامة وسلامة استخداماتها وتراقب أداء أجهزة الدولة وتقدم تقارير عن ذلك للبرلمان تساعده فى ممارسة دوره الرقابى وخاصة فيما إذا كانت الأموال العامة قد أنفقت فيما عينه البرلمان فى الموازنة العامة التى أقرها وما إذا كانت الحكومة تسير على الخطط التى اعتمدها، كما تلقى الضوء على أوجه القصور والنقص فى التشريعات المالية، والنصوص التى تكفل حماية المال العام وحسن استخدامه، وتراقب كافة أجهزة الدولة وسلطاتها العامة فى تحصيلها للمال العام وفى إنفاقها له، دون أن يعتبر ذلك اعتداء على استقلال تلك السلطات أو انتقاصا منها، فالإستقلال لا يعنى أن تعمل كل منها فى جزر منعزلة .

ولقد كانت مصر من أوائل الدول التي اهتمت بإنشاء هيئة مستقلة للرقابة والمحاسبة، وذلك عندما بدأت الحياة البرلمانية فى الإزدهار .

فلما صدر الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة، أشار كل من مجلسى البرلمان أثناء بحث ميزانية الدولة سنة ١٩٢٤ إلى ضرورة إنشاء رقابة مستقلة على نظام يقرب من النظام المتبع فى فرنسا وإنجلترا، وعاد البرلمان فأيد ذلك بمناسبة بحث ميزانية الدولة لسنة ١٩٢٦.^٦

وفى سنة ١٩٢٦ قامت وزارة المالية وقتئذ بوضع مشروع قانون أسمته " تنظيم مراقبة حسابات الدولة "، وعرض ذلك المشروع على البرلمان بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٢٧، إلا أن البرلمان لم يستطع بحثه والموافقة عليه نظراً لما طرأ على الحياة النيابية من تعطيل فى ذلك الحين، وفى أوائل سنة ١٩٣٠ جددت الحكومة فكرة النظر فى هذا المشروع لما له من أهمية كبيرة، وقد عنى مجلس النواب ببحثه فأحاله الى لجنته المالية حيث فحصته فحصاً دقيقاً وقدمت تقريراً عنه بتاريخ ٤ يونيو ١٩٣٠ ثم أقر مجلس النواب المشروع بعد أن أدخل عليه بعض التعديلات والتحسينات و أرسله إلى مجلس الشيوخ، فلم يقره وظل مطوياً فيه، وتجددت فكرة المشروع من جديد و أعربت اللجنتان الماليتان بمجلسى النواب والشيوخ بعد إبرام المعاهدة المصرية الإنجليزية عام ١٩٣٦ عن رغبتيهما فى إعادة النظر فى هذا المشروع، إلا أنه لم يتحقق تنفيذ هذا المشروع إلا فى وزارة النحاس باشا فى عهد حكومة الوفد (٤٢ - ٤٤) وفى ١٧ أغسطس ١٩٤٢ أنشئ ديوان المحاسبة بالقانون ٥٢ لسنة ١٩٤٢.^٧

^٦ - المذكرة الايضاحية لقانون ديوان المحاسبة رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م المقدمة للبرلمان من مكرم عبيد وزير المالية آن ذاك- الوقائع المصرية العدد ١٥٧ بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٤٢ م .

^٧ - نبيل زكى عياد - مرجع سابق - ص ٧ .

ولقد سبق إنشاء الديوان تعيين أمين عثمان باشا رئيساً للديوان بمرسوم ملكى فى ١٥ فبراير ١٩٤٢، وهو ما لبث أن شكل لجنة أطلق عليها اسم " لجنة تنظيم الديوان " انتهى بها الأمر إلى وضع الصيغة النهائية لمشروع إنشاء ديوان المحاسبة، ولما صدر القانون ٥٢ لسنة ١٩٤٢ سارع رئيس الديوان وأصدر قرارات بتعيين معظم أعضاء اللجنة فى بعض المناصب العليا، كما صدر مرسوماً ملكياً بتعيين أحدهم وكيلاً للديوان .^٨

- ومن الملاحظ أن القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م قد وضع العديد من النصوص التى تضمن استقلال الديوان وقيامه بدور فعال فى الرقابة على الأموال العامة ومعاونة البرلمان فى أداء دوره الرقابى ومنها مايلى :
- نصت المادة الأولى منه على أن " تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة تسمى " ديوان المحاسبة "، بعد أن كان الإسم المقترح " ديوان المراقبة " لتكون التسمية معبرة عن الهدف منه .
- نصت المادة الثانية من القانون على أن " يختص هذا الديوان بمراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها .
- ولقد ورد نص إيرادات الدولة ومصروفاتها مطلقاً بما يعنى أن للديوان مراقبة جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها دون استثناء و فى أى جهة كانت.
- نصت المادة الثالثة من القانون على أن " يتولى إدارة الديوان رئيس يعين بمرسوم ملكى بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة المجلس المذكور ويبلغ التعيين الى البرلمان، ويعامل رئيس الديوان بالنسبة للمعاش

^٨ - نبيل زكى عياد - المرجع السابق - ص ٢٢ .

معاملة الوزراء ، وليس لمجلس الوزراء عزله ولا إحالته إلى المعاش إلا بناء على طلب مجلس النواب " .

• نصت المادة الحادية عشرة من القانون على أن " يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الختامى للسنة المالية التى انقضت يبسط فيه الملاحظات التى يراها ، ويرفع هذا التقرير إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى، ويبلغ فى الوقت نفسه الى وزير المالية، كذلك يرفع إلى البرلمان تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة الى توجيه نظر البرلمان إلى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة " .

إلا أن التطبيق العملى أثبت قصورا فى النصوص أدى الى عدم تحقيق الديوان لأهدافه، الأمر الذى دفع رئيس الديوان فى ٤ أغسطس ١٩٥٢ إلى تقديم مشروع قانون صدر بناء عليه القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ والخاص بإنشاء " مجلس تأديبى لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية " .

وبموجب هذا القانون كان يعقد هذا المجلس بمقر ديوان المحاسبة ويقوم رئيس الديوان الدعوى التأديبية أمامه، ولقد أخضع القانون لإختصاص هذا المجلس التأديبى جميع الموظفين حتى درجة وكيل أول وزارة ولم يستثن من ذلك سوى الوزراء، الذين ينظم محاكمتهم قانون خاص و يخضعون للمساءلة أمام البرلمان .

وهكذا أصبح فى مصر هيئة مستقلة تمارس الرقابة والمحاسبة وتعاون البرلمان فى ممارسة دوره الرقابى كما هو معمول به أرقى البلاد الدستورية مع مراعاة ظروف البلاد فى ذلك الوقت .

الإلأئه فى عام ١٩٥٧ صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ بتعديل بعض أحكام قانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وبموجبه عهد بالتحقيق فى المخالفات المالية للجهة الادارية.

ثم صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمة التأديبية وبموجبه اقتصر دور الديوان على التعقيب على القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الإدارية فى شأن المخالفات المالية، وبذلك ألقى المجلس التأديبى لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية .

ولما قامت الوحدة بين مصر وسوريا تم توحيد ديوان المحاسبة فى الإقليمين المصرى والسورى و تغير اسم الديوان فأصبح " ديوان المحاسبات " بموجب قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ .*

ولما التزمت الدولة التخطيط القومى الشامل و المركزى صدر قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ الذى قضى بتغيير اسم الديوان ليصبح " الجهاز المركزى للمحاسبات "، وظل هذا الاسم حتى يومنا هذا، حيث ينظم عمل الجهاز القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ .

* لا يرى الباحث مبررا لإستمرار كلمة " محاسبات " بعد انفصال الإقليمين المصرى والسورى ، ويرى أن العودة إلى إسم " جهاز المحاسبة " أقرب للصواب ، او ان يكون الاسم " جهاز الرقابة والمحاسبة الاعلى " أو المجلس الاعلى للرقابة والمحاسبة " ليتوافق مع اسماء المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة .

المبحث الثاني

تشكيل الجهاز وتعيين وعزل رئيسه

حدد المشرع تشكيل الجهاز و كيفية تعيين وعزل واختصاصات رئيسه على النحو التالي:

أولا : تشكيل الجهاز:

يشكل الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء الجهاز و أعضاء فنيين، ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجهاز.^٩

ويشكل مكتب الجهاز من رئيس الجهاز ونائبيه و أقدم الوكلاء، ويجتمع بدعوة من رئيسه وبحضوره، وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

وإذا نقص عدد المكونين للمكتب عن أربعة يستكمل العدد من الوكلاء حسب أقدميتهم .^{١٠}

ويضع مكتب الجهاز القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الجهاز ونظام الصرف والجرد وغير ذلك من الشؤون المالية والإدارية .^{١١}

ويتكون الهيكل التنظيمي للجهاز من عدد من الإدارات المركزية ومراقبات الحسابات منها مايلي :

^٩ - مادة ١٩ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م بشأن إصدار قانون الجهاز المركزى للحسابات - الجريدة الرسمية - العدد ٢٣ تابع في ١٩٨٨/٦/٩ م .

^{١٠} - مادة ٢٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{١١} - مادة ٢٨ فقرة ٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

- الإدارة المركزية للأمانة العامة للجهاز .
- الإدارة المركزية للبحوث والتدريب .
- الإدارة المركزية للتقارير وشئون مجلس الشعب .
- الإدارات المركزية الأولى والثانية والثالثة للرقابة المالية على الإدارة المحلية .
- الإدارة المركزية للرقابة المالية على وزارتي الدفاع والإنتاج الحربى .
- الإدارة المركزية للرقابة على شئون العاملين .
- الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء .
- الإدارة المركزية للرقابة المالية على الحكومة المركزية .
- مراقبة حسابات البترول والثروة المعدنية .
- مراقبة حسابات المؤسسات الصحفية .
- مراقبة حسابات البنوك .
- مراقبة حسابات المرافق .
- مراقبة حسابات التأمينات و المعاشات .
- وغيرها من الإدارات المركزية ومراقبات الحسابات .

ثانياً: تعيين وعزل رئيس الجهاز :

١. تعيين رئيس الجهاز :

يعين رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة، ولا يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه، ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية، وتسرى فى

شأن إتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة فى قانون محاكمة
الوزراء .^{١٢}

هذا وكان تعيين رئيس الجهاز فى ظل قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ قبل
التعديل الذى أجرى عليه بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ يتم بناء على
ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من
رئيس الجمهورية .^{١٣}

وتجدر الإشارة الى أن نائب رئيس الجهاز يعين بقرار من رئيس
الجمهورية متضمنا معاملته المالية و يعامل من حيث المعاش وفقا لهذه المعاملة.^{١٤}

٢. عزل رئيس الجهاز :

لا يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه، ويكون قبول استقالته بقرار من
رئيس الجمهورية^{١٥}

و قبل التعديل الذى أجرى على القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ فإن إعفاء رئيس
الجهاز من منصبه كان بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب
بأغلبية أعضائه .^{١٦}

^{١٢} - مادة ٢٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م المعدلة بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م -الجريدة الرسمية - العدد

٢٤ تابع فى ١٩٩٨ /٦/١١ م .

^{١٣} - مادة ٢٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م قبل التعديل - مرجع سابق .

^{١٤} - مادة ٢١ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

وتسرى فى شأن إتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة فى قانون محاكمة الوزراء .

^{١٥} - مادة ٢٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م وتعديله - المرجع السابق .

^{١٦} - مادة ٢٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م قبل التعديل - المرجع السابق .

ثالثاً : إختصاصات رئيس الجهاز :

يشرف رئيس الجهاز على أعمال الجهاز الإدارية و المالية و الفنية، و على العاملين به و يصدر القرارات اللازمة لتنظيم و إدارة أعماله و يعاونه فى ذلك نائباً الرئيس و يمثل الجهاز أمام القضاء و فى علاقاته بالغير، و فى حالة غيابه أو خلو منصبه يحل محله أقدم النائبين .^{١٧}

و لرئيس الجهاز السلطات المخولة لوزير المالية المنصوص عليها فى القوانين و اللوائح فيما يتعلق باستخدام الإعتمادات المقررة بموازنة الجهاز و فى تنظيمه و إدارة أعماله .

كما له السلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الإدارية، و لرئيس الجهاز المركزى للتنظيم و الإدارة و ذلك بالنسبة للجهاز و العاملين به .^{١٨}

ويعتقد الباحث اعتقاداً جازماً أن فعالية جهاز الرقابة والمحاسبة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بما يكفله الدستور و القانون له من استقلال، و من أهمها استقلاله عن السلطة التنفيذية و كيفية تعيين و عزل رئيسه، و من تتبع النصوص المنظمة لعمل الجهاز يمكننا أن نبدى الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى :

دار الجهاز بين الإستقلال و التبعية منذ إنشائه حتى الآن، فعلى الرغم من أن كل القوانين المنظمة لعمل الجهاز منذ إنشائه عام ١٩٤٢ حتى الآن نصت على أنه " هيئة مستقلة "، إلا أن ذلك النص جاء مطلقاً فى القانون رقم ٥٢

^{١٧} - مادة ٢٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{١٨} - مادة ٢٧ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

لسنة ١٩٤٢، ثم جاء مقترناً بما يفيد إلحاقه برئاسة الجمهورية بموجب قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠.

ثم نص على تعيينه لرئيس الجمهورية فى قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤، ثم ألحق بمجلس الشعب بموجب القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥، وظل ملحقاً بمجلس الشعب حتى فى ظل قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ إلى أن عدل قانون الجهاز بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ والذى نص فى مادته الأولى على أن :

" الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية إعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، تهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة و أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها فى قانون الجهاز، كما تعاون مجلس الشعب فى القيام بمهامه فى هذه الرقابة " .

مما تقدم يتبين لنا أن ما منح للجهاز من استقلال قد إختلف باختلاف الأوضاع السياسية فى البلاد ومدى رغبة قادة البلاد فى محاربة الفساد و سوء الإدارة و سقف الرقابة على المال العام الذى يقبلون به و يتحملونه .

الملاحظة الثانية :

إن طريقة تعيين رئيس الجهاز تؤثر بشكل مباشر على استقلال الجهاز، لما له من دور هام فى أداء الجهاز لعمله، ولقد اختلفت أيضا باختلاف الظروف السياسية بالبلاد، فبعد أن كان تعيين رئيس الجهاز يتم بقرار جمهورى بناء على ترشيح رئيس الجمهورية و موافقة مجلس الشعب فى ظل القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، أصبح تعيين رئيس الجهاز بموجب التعديل الذى أجرى على قانون الجهاز المشار إليه بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ يتم بقرار من رئيس الجمهورية فقط

دون اشتراط موافقة مجلس الشعب، أى أصبح تعيين رئيس الجهاز يتم بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية ولا رأى لممثلى الشعب ولا لأعضاء الجهاز فى ذلك، وبعد أن كان تعيين رئيس الجهاز غير محدد المدة أى أنه يظل فى منصبه حتى سن التقاعد، أصبح تعيينه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى - وهو النص الذى سبق ورفضه مجلس النواب عام ١٩٤٢، معللا ذلك بأنه يؤثر فى استقلال رئيس الديوان - ودون اشتراط مؤهلات أو خبرات معينة أو حتى اشتراط ان يكون يجيد القراءة والكتابة، فالنصوص لا تشترط للتعيين فى هذا المنصب الهام أو التجديد لمن يشغله إلا شرطا واحدا فقط هو:

"مرضاء رئيس الجمهورية فقط" .

الملاحظة الثالثة :

لقد كان إعفاء رئيس الجهاز من منصبه فى ظل القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ يتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه، كما كانت استقالة رئيس الجهاز تعرض على مجلس الشعب .

أما بعد التعديل الذى أجرى على هذا القانون بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ أصبح إعفاء رئيس الجهاز من منصبه غير جائز قانونا .

كما أصبح قبول إستقالة رئيس الجهاز يكون بقرار من رئيس الجمهورية .

هذه النصوص من الناحية النظرية، توفر الإستقلال لرئيس الجهاز.

لكن بتأمل تلك النصوص يمكننا القول بأنها تؤدى الى غير ذلك تماما، حيث تقضى بأن تعيين رئيس الجهاز يكون لمدة أربع سنوات، قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى، و التجديد كما التعيين يكون بإرادة رئيس الجمهورية المنفردة إن شاء جدد لرئيس الجهاز و إن شاء عين غيره، أى يعتبر فى هذه الحالة قد أقاله من الناحية العملية، لكنها ليست إقالة فورية بل إقالة بمرور الزمن، كما يمكن قبول استقالة رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية حتى و لو لم يقدمها، فتكون فى هذه الحالة إقالة فورية منجزه .

الملاحظة الرابعة :

إن الأصل فى إنشاء جهاز الرقابة و المحاسبة أنه هيئة مستقلة وجدت لتمارس الرقابة على المال العام الذى غالبا ما تتولى السلطة التنفيذية مسئولية تحصيل و إنفاق و استخدام الجانب الأكبر منه .

كما وجد الجهاز ليعاون البرلمان (مجلس الشعب) فى القيام بدوره الرقابى على أعمال السلطة التنفيذية، و لقد أكد دستور ١٩٧٠ على ذلك بأن نص على أنه :

" يجب عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات و ملاحظاته على مجلس الشعب، و للمجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى " .

وعلى ذلك نرى أن التعديل الذى أجرى على قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ غير وضعه من هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الشعب (و ليست تابعة لمجلس الشعب و لا لرئيس مجلس الشعب) وجعل الجهاز تابعا لرئيس الجمهورية - الذى هو يتولى السلطة التنفيذية وفقا لنص المادة رقم ١٣٨ من دستور ١٩٧٠ - قد أدى الى إخلال التوازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، حيث يتوافر للأولى من الأجهزة ما يوفر لها معلومات هائلة تساعدها فى اتخاذ القرارات، و هو ما لا يتوافر للسلطة التشريعية، و إتباع الجهاز الذى هو مصدر رئيسى للبيانات والمعلومات بالنسبة لمجلس الشعب لرئيس الجمهورية أمر نرى أنه يؤثر سلبا على أداء مجلس الشعب لدوره الرقابى على أعمال السلطة التنفيذية، ويتناقض مع الهدف الرئيسى من وجود الجهاز، كما أن التعديلات التى أدخلت على قانون الجهاز وما تبعها من تولية رئاسة الجهاز لشخص لا علاقة ولا خبرة له بالعمل الرقابى، ومن غير العاملين بالجهاز فضلا عن تعيينه رئيساً للجهاز بعد تقاعده وبلوغه سن ٦٤ عاماً، والاستمرار فى التجديد له ليستمر رئيساً لهذا الجهاز الهام لمدة ١٢ عاماً — أى مع بلوغه سن ٧٦ عاماً — هى أكثر الفترات التى تعرض فيها المال العام لأبشع أنواع الإعتداء والإهدار فضلا عن إدخال كميات ضخمة من المبيدات المسرطنة و الأغذية الفاسدة والمسرطنة بمعرفة أجهزة الدولة الخاضعة لرقابة الجهاز وإنفاق المليارات من الأموال العامة فى شرائها لتقتل وتصيب الملايين من المواطنين وتكلف خزانة الدولة المليارات من الأموال العامة

فى علاج آثارها، دون أن يصدر عن هذا الجهاز أية تقارير تتعلق بها، إلا بعد الثورة – رغم إعدادها بمعرفة إدارات الجهاز المختصة فى حينها – كل ذلك نرى أنه دليل قاطع على سوء نية من أجرى تلك التعديلات على قانون الجهاز، كما تدلل أيضا على فشل القانون الحالى فى توفير حماية جديدة للأموال العامة، واستمرار الأمر على هذا النحو لا يمكن قبوله، لأنه يخلق دكتاتوراً جديداً، ومفسدين جدد، ويعيدنا الى نفس الأجواء الفاسدة التى مرت بها مصر، لا أعادها الله .

فالهدف الأساسى

من وجود الجهاز

هو

أن يراقب السلطة الشفيعية

فكيف ينبعا !!؟؟؟

المبحث الثالث

اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات

لقد زادت اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات بشكل كبير، فلقد كانت تتمثل فى مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها عند إنشائه عام ١٩٤٢، أما الآن فأصبح الجهاز يمارس أنواع الرقابة الآتية:^{١٩}

١. الرقابة المالية بشقيها المحاسبى و القانونى.

٢. الرقابة على الأداء و متابعة تنفيذ الخطة.

٣. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية.

و يباشر الجهاز اختصاصاته فى الرقابة على الوجه الأتى:^{٢٠}

أولاً- اختصاص الجهاز فى مجال الرقابة المالية :

١. الرقابة على وحدات الجهاز الإدارى للدولة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والأحزاب و النقابات و الإتحادات.

وللجهاز على الأخص فى سبيل تحقيق ذلك و تبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلى:
أ. مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الإيرادات و المصروفات
عن

طريق قيامه بالمراجعة و التفنيش على مستندات و دفاتر و سجلات التحصيلات و المستحقات العامة و المصروفات العامة و التثبت من أن التصرفات و القيود

^{١٩} - مادة ٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٢٠} - مادة ٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة و وفقا للقوانين و اللوائح المحاسبية و المالية المقررة و القواعد العامة للموازنة العامة .

ب. مراجعة حسابات المعاشات و المكافآت و صرفيات التأمين و الضمان الإجتماعى و الإعانات و التثبيت من مطابقتها للقوانين و اللوائح المنظمة لها .

مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بالتعيينات و المرتبات و الأجور والترقيات و العلاوات و بدل السفر و مصاريف الانتقال و ما فى حكمها للتثبيت من مطابقتها للموازنة العامة و القوانين و اللوائح و القرارات .

ج. مراجعة حسابات التسوية و الحسابات الجارية و الحسابات الوسيطة و التثبيت من صحة العمليات الخاصة بها و من أن أرقامها مقيدة فى الحسابات و أنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

د. مراجعة السلف و القروض و التسهيلات التى عقدتها الدولة و ما يقتضى ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة و فوائدها إلى خزانة الدولة فى حالة الإقراض و كذا سداد الدولة فى حالة الإقتراض .

هـ. مراجعة المنح و الهبات و التبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من إتفاقها مع القوانين و اللوائح و مراعاتها للقواعد المعمول بها و الشروط الواردة فى إتفاقياتها أو عقودها .

و. بحث حال المخازن و فحص دفاترها و سجلاتها و مستندات التوريد و الصرف بها ، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس .

ز. فحص سجلات ودفاتر و مستندات التحصيل و الصرف و كشف و قائع الإختلاس و الإهمال و المخالفات المالية و بحث بواعثها و أنظمة العمل التى أدت الى حدوثها و اقتراح وسائل علاجها .

ح. مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية و كذلك
مراجعة

الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة .

٢. الرقابة على الهيئات العامة الإقتصادية و المؤسسات العامة و هيئات القطاع
العام و شركاته و المنشآت و الجمعيات التعاونية لأى منها و الشركات التى لا تعتبر
من شركات القطاع العام و التى يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك
من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها و كذلك المؤسسات
الصحفية القومية و الصحف الحزبية و النقابات و الهيئات الأخرى الخاضعة لرقابة
الجهاز .

وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية و المراكز المالية و الميزانيات
للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها و تمثيلها لحقيقة النشاط و ذلك
للمبادئ و النظم المحاسبية المتعارف عليها مع إيذاء الملاحظات بشأن
الأخطاء و المخالفات و القصور فى تطبيق أحكام القوانين و اللوائح و القرارات
و التثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبى الموحد و صحة دفاترها و سلامة إثبات
و توجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق و الأصول المحاسبية فى تحقيق النتائج
المالية السليمة.

و للجهاز على الأخص فى سبيل تحقيق ذلك و تبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلى :

أ. بيان ما إذا كانت حسابات الوحدة محل المراجعة تتضمن كل ما تنص عليه
القوانين و الأنظمة من وجوب إثباته فيها، و ما إذا كانت الميزانية تعبر بوضوح عن
المركز المالى الحقيقى للوحده محل المراجعة فى ختام المدة المالية محل الفحص، و
ما إذا كانت حسابات العمليات الجارية أو حساب الأرباح و الخسائر أو حساب
الإيرادات و المصروفات تعبر على الوجه الصحيح عن تلك الأعمال و

الأرباح و الخسائر أو الإيرادات و المصروفات عن تلك المدة، وذلك كله و فقا للقواعد المحاسبية المتعارف عليها .

ب. اعتماد إجراءات الجرد بالوحدة محل الفحص والمراجعة و الإشراف عليه و التأكد من أن الجرد و التقويم قد تما وفقا لهذه الإجراءات و الأصول المرعية، و يتعين الإشارة الى كل تغيير يطرأ على أسس و طرق التقويم و الجرد.

ج. إيداء الرأى فيما إذا كانت المخصصات التى كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الإلتزامات و المسئوليات و الخسائر المحتملة مع بيان ما إذا كانت هناك احتياطات لم تظهر فى الميزانية .

د. إيضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين و النظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالى أو على أرباحها مع بيان ما يكون قد اتخذ فى شأن ذلك و ما إذا كانت هذه المخالفات لا تزال قائمة عند إعداد الميزانية .

هـ. التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبى و أنظمة الضبط و الرقابة الداخلية

للوحدة محل المراجعة و التأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية و القيود بالدفاتر و عدم الإلتزام بالمراجعة المستندية و الدفترية و حدها بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها و من اتباع النظم و القواعد العامة المقررة و التثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر و السجلات و من حقيقة قيمتها و أنها كانت قد سجلت أصلا بسعر التكلفة و أنه جرى إهلاكها بالقدر المناسب و كذلك التحقق من صحة الإيرادات و المصروفات و الإلتزامات و جديتها.

و. مراجعة قرارات شئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات و المرتبات و الأجور و الترقيات و العلاوات و بدل السفر و مصاريف الإنتقال و المرتبات

الإضافية و الحوافز و البدلات و المزايا العينية و النقدية و ما فى حكمها للثبوت من مطابقتها للموازنة و القوانين و اللوائح و القرارات المعمول بها الخ.

ثانياً. اختصاص الجهاز فى مجال تنفيذ الخطة و تقويم الأداء :

يباشر الجهاز فى مجال تنفيذ الخطة و تقويم الأداء الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الإقتصاد و الكفاية و الفاعلية و يباشر الجهاز بصفة خاصة فى هذا المجال الإختصاصات التالية :

(١) متابعة و تقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التى تباشر نشاطها فى مجالى الخدمات و الأعمال و ذلك على مستوى الوحدة و على مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل، و له فى هذا المجال على الأخص :

أ. متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلى و إنتاج الخدمات كما و نوعاً .

ب. مراجعة عدد العاملين و نوعيات وظائفهم و الأجور المدفوعة لهم و مقارنتها بما هو مقدر لها .

ج. مراقبة الكفاية الانتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة فى الكفاية الإنتاجية و من عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة و مراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلاً و مقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل

د. مراقبة تكاليف الإنتاج و التحقق من تخفيضها طبقاً للخطط الموضوعية و مراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالى التكاليف و قيمة الإنتاج.

هـ. متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير .

و. تتبع النتائج التى ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة و تقويم هذه النتائج مع مقارنتها بالإستثمارات و تكلفتها و المواد المستخدمة فيها .

- (٢) إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقييم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة و تقييم الأداء عن الوحدات والأنشطة.
- (٣) متابعة تنفيذ المشروعات الإستثمارية بالتكاليف المقدره، وطبقا للتوقيت الزمنى المحدد لها، وعلى الوجه المحدد فى الخطة .
- (٤) متابعة و تقييم القروض و المنح المبرمة مع الدول و المنظمات الدولية و الإقليمية و الممنوحة من البنوك الأجنبية و المديونية مع العالم الخارجى .
- (٥) متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والإستهلاكية و غيرها و مقارنتها مع الأسعار فى الفترات السابقة .
- (٦) تتبع التغيير فى الاستهلاك القومى والإدخار القومى والدخل القومى وأن التغيير يتم طبقا للخطة .
- (٧) تقييم الأرقام القياسية وغيرها من البيانات الرقمية و بصفة خاصة أرقام المجاميع الإقتصادية.
- (٨) مراجعة السجلات المقرر إمسакها للخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها .

ثالثا. اختصاص الجهاز فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن

المخالفات المالية:

يختص الجهاز بفحص و مراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها و ذلك للتأكد من أن المسئولية عنها قد حددت، و تمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها، و يتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوما من

تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، و لرئيس الجهاز ما يأتى:

١. أن يطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجه لذلك - تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية و على الجهة المختصة فى هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوما التالية .

٢. أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار فى شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر فى قرارها، وعليها أن توفى الجهاز بما اتخذته فى هذا الصدد، خلال ثلاثين يوما التالية لعلمها بطلب الجهاز .

فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوما التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، و على الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوما التالية .

٣. أن يطعن فى القرارات أو الأحكام الصادرة من جهة التأديب فى شأن المخالفات المالية و على القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة فى شأن المخالفات المالية فور صدورها .

والملاحظ أن المشرع أعطى الجهاز الحق فى رقابة ملائمة القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية و هى أوسع من رقابة المشروعية التى تنصب على الجوانب القانونية فى العمل الإدارى فقط دون التعرض لملائمته .

وتجدر الإشارة الى أن الميعاد المقرر لرئيس الجهاز ليستخدم فيه حقه فى الإعتراض على القرار التأديبى وطلب إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية هو ميعاد سقوط وفقا لما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا .^{٢١} وقد أورد المشرع عدة نصوص متعلقة بمباشرة الجهاز لإختصاصاته منها ما يلى :

يأشر الجهاز عمليات الفحص و المراجعة إما فى مقار الجهات التى تتواجد بها السجلات و الحسابات و المستندات المؤيدة لها و إما فى مقر الجهاز وفقا لما يراه رئيس الجهاز محققا للمصلحة العامة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما له الحق أيضا فى أن يطلب أية بيانات أو معلومات و إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الإختصاصات، و له أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق، اذا تطلبت عملية المراجعة ذلك و لحين الإنتهاء منها .

و للجهاز فى سبيل مباشرته لإختصاصاته حق المعاينة و التفتيش على الأعمال و الوحدات الخاضعة لرقابته .^{٢٢}

١ . يقوم الجهاز بفحص اللوائح الإدارية و المالية للتحقق من مدى كفايتها و اقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .^{٢٣}

٢١ - حسنى سالم عمر - محاضرة بعنوان الإطار العام للرقابة القانونية - الجهاز المركزى للمحاسبات - غير منشورة - نوفمبر ٢٠٠٨ - ص ٩ ، المحكمة الادارية العليا - طعن رقم ١٦٠٦ لسنة ٣١ ق جلسة ١٤/٥/١٩٩٨ م .

٢٢ ماده ٧ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - مرجع سابق .

٢٣ ماده ٨ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

٢. يباشر الجهاز إختصاصاته بطريق العينة . وله أن يباشر هذه الاختصاصات بطريق الفحص الشامل إذا دعت الحاجة إلى ذلك .^{٢٤}

٣. للجهاز حق الإتصال المباشر بالمسؤولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم فى الجهات الخاضعة لرقابته.^{٢٥}

٥. عدد المشرع المخالفات المالية فى تطبيق أحكام قانون الجهاز رقم ١٤٤

لسنة ١٩٨٨ م المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م و هى^{٢٦}

أ. مخالفة القواعد و الإجراءات المالية المنصوص عليها فى الدستور و القوانين و اللوائح المعمول بها .

ب. مخالفة القواعد و الإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة و بضبط الرقابة على تنفيذها .

ج. مخالفة القواعد و الإجراءات الخاصة بالمشتريات و المبيعات و شئون المخازن

و كذا كافة القواعد و الإجراءات و النظم المالية و المحاسبية السارية.

د. كل تصرف خاطيء عن عمد أو اهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ

من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الإقتصادية .

واعتبر المشرع فى حكم المخالفات المالية ما يلى :

^{٢٤} ماده ٩ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٢٥} ماده ١٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٢٦} ماده ١١ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

أ. عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الإتفاقات أو المناقصات التى يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها .

ب. عدم موافاة الجهاز بالحسابات و نتائج الأعمال و المستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها طبقا للقانون .

٦. اعتبر المشرع من المخالفات الإدارية فى تطبيق أحكام قانون الجهاز ما يأتى:

٢٧

أ.عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير فى الرد عليها عن المواعيد المقررة فى قانون الجهاز بغير عذر مقبول و يعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماثلة أو التسوية .

ب.عدم إخطار الجهاز بالأحكام و القرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة فى قانون الجهاز .

ج.التأخير دون مبرر فى إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد فى قانون الجهاز بما تتخذه الجهة المختصة فى شأن المخالفة المالية التى تبلغ إليها بمعرفة الجهاز .

* وتجدر الإشارة ان هذه هى المرة الأولى منذ إنشاء الجهاز عام ١٩٤٢ يعتبر عدم الرد على تقاريره مخالفة إدارية، حيث كانت دائما مخالفة مالية يخضع العقاب عليها لرقابة الجهاز، ونرى أن ذلك إشارة قوية من المشرع للمخالفين دعوهم لإرتكاب المخالفات المالية ولا يردوا على الجهاز، حيث جعل المشرع ذلك مخالفة

^{٢٧} ماده ١٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

ادارية خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة – دون أية رقابة من الجهاز على ذلك –
التي غالبا تمت المخالفة بأمرها أو بعلمها و بإيعاز منها .

الفصل الثانى
الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز
و التقارير التى يعدها

يتعرض هذا الفصل للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والتزاماتها تجاه الجهاز والتقارير التى يعدها الجهاز، وذلك فى ثلاث مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول: الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

المبحث الثانى: إلتزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.

المبحث الثالث: التقارير التى يعدها الجهاز.

المبحث الأول

الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز

يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية:^{٢٨}

٨. الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة و وحدات الإدارة المحلية.
 ٩. الهيئات العامة و المؤسسات العامة و هيئات القطاع العام و شركاته و المنشآت و الجمعيات التعاونية التابعة لأى منها فى الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها .
 ١٠. الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام و التى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها .
 ١١. النقابات و الإتحادات المهنية و العمالية .
 ١٢. الأحزاب السياسية و المؤسسات الصحفية القومية و الحزبية .
 ١٣. الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز .
 ١٤. أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة .
- كما يختص الجهاز أيضا بفحص و مراجعة أعمال و حسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب

^{٢٨} ماده ٣ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

أو رئيس مجلس الوزراء، و يبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص.

" و لمجلس الشعب أن يكلف الجهاز بفحص نشاط احدى المصالح الإدارية أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التى تخضع لإشراف الدولة أو أى مشروع من المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو تتولى إعانتها أو تضمن حدا أدنى لأرباحها أو أى مشروع يقوم على إلتزام بمرفق عام أو أى عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات، ويتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التى كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية و الإقتصادية التى تناولها الفحص " .^{٢٩}

كما أخضع المشرع الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام و التى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥ % من رأسمالها لنظام رقابة خاص على النحو التالى :^{٣٠}

يتعين على الشخص العام أن يقدم الى الجهاز التقرير السنوى لمراقبى الحسابات خلال إسبوعين من تاريخ وروده له، و كذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها و ذلك لمراجعتها و إبداء الرأى فيها .

^{٢٩} ماده ٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .
^{٣٠} ماده ٥- رابعا من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

و يقوم الجهاز بإرسال تقريره عن كل ذلك إلى الشخص المساهم و كذلك إلى الجهات الرسمية المعنية المسؤولة خلال شهرين من تاريخ ورود تقرير مراقبى الحسابات و القوائم و المستندات و البيانات التى طلبها .

مما سبق يتبين أن المشرع قد توسع فى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إيماناً منه بأهمية الدور الذى يقوم به الجهاز فى الرقابة على المال العام و على المرافق العامة، ولما لذلك من أهمية فى استمرار المرافق العامة بانتظام و اطراد و ضماناً لحسن استخدام المال العام وفقاً لمعايير الكفاية و الإقتصاد، و صوناً للأموال العامة من سوء الإستخدام و الإهمال و السرقة و الإختلاس

* نعيد التأكيد على رأينا بضرورة النزول بتلك النسبة من ٢٥% من رأس المال إلى ١٠% نظراً لضخامة المبالغ التى تساهم بها الأشخاص العامة فى الشركات و البنوك و غيرها و تعتمد تقليلها عن ٢٥% حتى لا تخضع لرقابة الجهاز .

المبحث الثانى

إلتزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز

- حدد المشرع عدة التزامات على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أهمها ما يلى :
١. على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة و بياناتها التفصيلية و مشروعات قوانين ربطها .
 - و على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بميزانياتها و حساباتها الختامية و ما يجرى عليها من تسويات و تعديلات إضافية و الحسابات المالية و الربع سنوية و الشهرية و نتائج الجرد السنوى للمخازن التابعة لها و تقارير الإنجاز .
 - و كل ذلك فى حدود المواعيد المنصوص عليها فى قانون الجهاز، و القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة و لأئحته التنفيذية، و القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية و لأئحته التنفيذية .^{٣١}
 ٢. على ممثلى وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز و المسئولين الماليين فى هذه الجهات اخطار الجهاز بجميع الحالات التى يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية و ذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها .^{٣٢}
 ٣. على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الإختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، و عليهم أيضا أن يوافقوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها .^{٣٣}

^{٣١} ماده ١٣ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٣٢} ماده ١٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

٤. على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بالبيانات و المؤشرات اللازمة
لمتابعة تنفيذ الخطة و تقويم الأداء طبقاً للنظم و النماذج التي يعدها
الجهاز .

و تلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهاز
بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثمارى و كذلك بأية تعديلات
تطراً على هذه الدراسة و أسبابها أثناء تنفيذ المشروع .^{٣٤}

٥. يجب عرض ملاحظات الجهاز على مجالس الإدارة المختصة (فى الهيئات
العامة و هيئات القطاع العام وشركاته و المنشآت و الجمعيات التعاونية
التابعة لأى منها) خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها .

و يقع باطلاً كل قرار تتخذه الجمعيات العامة أو مجالس الإدارة المشار إليها و
المنعقدة للنظر فى إقرار الميزانيات والحسابات الختامية للوحدات سالفة الذكر
ما لم يعرض و يناقش معها تقارير الجهاز عنها .^{٣٥}

٦. على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر
من تاريخ إبلاغها بها .^{٣٦}

هذا و سبق الإشارة إلى أن المشرع فى قانون الجهاز الحالى رقم ١٤٤ لسنة
١٩٨٨ اعتبر عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتبته بصفة عامة أو
التأخير فى الرد عليها عن المواعيد المقررة فى هذا القانون بغير عذر مقبول من
المخالفات الإدارية و اعتبر المشرع فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص
إجابة الغرض منها المماثلة و التسوية .

^{٣٣} ماده ١٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٣٤} ماده ١٦ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٣٥} ماده ١٨ بند ٣ فقرة ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

^{٣٦} ماده ١٧ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

هذا بعد أن كان ذلك يعد مخالفة مالية منذ صدور المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء مجلس تأديبي لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية و ذلك فى المادة الرابعة - البند السادس منه .

ويرى الباحث أن ذلك يعد إشارة سلبية من المشرع الذى قلل من شأن عدم الرد على تقارير الجهاز و يدفع المسؤولين عن الرد إلى عدم الرد على تقارير الجهاز لأنهم أنفسهم فى الغالب هم المخالفين أو تمت المخالفة بإيعاز منهم، فعدم الرد فى هذه الحالة يكون أفضل و أخف وطأة بالنسبة إليهم .

كما أن المشرع قد أخرج العقاب على المخالفات الإدارية من نطاق رقابة الجهاز، أى أن الجهاز لا يملك حيلال عدم الرد فى هذه الحالة إلا مطالبة الجهة بالرد و معاقبة المتسبب عن عدم الرد أو المماطلة و التسوية فيه، و للجهة وحدها تقرير ما تراه فى ذلك، لأنه يدخل فى سلطتها التقديرية، بإعتبار ذلك مخالفة إدارية.

كما يرى الباحث أن المشرع قد توسع فى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز و لإختصاصاته و لم يمنحه الأدوات التى تمكنه من القيام بهذه الإختصاصات، فعلى الرغم من أن المشرع حدد التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز لكنه لم يمنح الجهاز الأدوات و الصلاحيات التى تمكن الجهاز من إجبار تلك الجهات على الوفاء بالتزاماتها تجاه الجهاز، فالمشرع لم يُجب على الأسئلة الآتية :

ماذا لو لم تفِ الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بالتزاماتها تجاهه ؟

و ماذا لو لم تحاسب المسؤولين عن الإنحرافات ؟

و ماذا لو لم ترد على تقارير الجهاز ؟

ولقد أثبت الواقع العملى الأثر الضار لذلك، فهناك العديد من التقارير التى تحتوى على مخالفات خطيرة لم تتخذ أية إجراءات بشأنها، أو اتخذت الإجراءات

بعد مدة طويلة و بعد أن أثرت بمجلس الشعب أو بالصحف أو بعد أن تحركت الدعوى العمومية بشأنها بأية طريقة، ففي مثل هذه الحالات تطلب تقارير الجهاز بشأنها !!!! .

كما يرى الباحث أن ذلك أضر بشكل كبير بقيام الجهاز بالدور المنتظر منه فى حماية المال العام، و أثر على صورة الجهاز أمام الرأى العام، الذى يرى الفساد يزداد يوماً بعد يوم، و عندما تتفجر قضية فساد كبرى يرى تقارير الجهاز بشأنها تخرج من الأدراج و ينفض عنها التراب و تقدم لجهات التحقيق، لكن ذلك يكون غالباً بعد فوات الأوان و بعد أن يكون المسئول عن الفساد قد توفاه الله تعالى أو أحيل إلى التقاعد .

ويخلص الباحث من ذلك إلى أن التوسع فى اختصاصات الجهاز و فى الجهات الخاضعة لرقابته دون منحه الأدوات التى تمكنه من ممارسة دوره على النحو المأمول منه جعله جهازاً للرقابة فقط وليس جهازاً للرقابة و المحاسبة، كما يجعل ممارسة الجهاز لدوره عناء و يذهب جهود أعضائه هباء .

المبحث الثالث

التقارير التي يعدها الجهاز

- يعد الجهاز العديد من التقارير بنتائج مباشرته لاختصاصاته أهمها ما يلي :^{٣٧}
١. تقارير بملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة المنصوص عليها في قانونه، و يرسلها إلى رؤساء الوحدات التي تخصها.
 ٢. تقارير بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحسابية للوحدات التي يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة، و وحدات الإدارة المحلية و يرسلها الى وزارة المالية، و إلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل حساب ختامى أو ميزانية .
 ٣. تقارير بنتائج مراجعة الميزانيات و القوائم و الحسابات الختامية للهيئات العامة و المؤسسات العامة و هيئات القطاع العام و شركاته و المنشآت و الجمعيات التعاونية التابعة لأى منها فى الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها .
- و يجب أن تتضمن هذه التقارير على وجه الخصوص الملاحظات التى أسفرت عنها المراجعة، و ما اتخذ بشأنها، و ما إذا كان الجهاز قد حصل على كل الإيضاحات و البيانات التى رأى ضرورة الحصول عليها، و ما إذا كانت الميزانية و الحسابات الختامية تعبر بوضوح عن حقيقة المركز المالى للوحدة و عن حقيقة فائضها و عجزها فى نهاية العام .

^{٣٧} ماده ١٨ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .

كذلك يجب أن تتضمن التقارير طريقة الجرد و التقويم التى اتبعتها الوحدة و مدى التحقق من سلامتها و موافقتها للإجراءات التى اعتمدها الجهاز و الأصول المرعية .^{٣٨}

كما ينبغى الإشارة فى التقرير إلى كل تغير يطرأ على أسس و طرق التقويم أو الجرد، و أثر ذلك على نتائج الحسابات .

٤ . تقارير بملاحظاته على الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، و يرسل التقرير - فى موعد لا يجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامى كاملاً للجهاز من وزارة المالية - إلى رئيس الجمهورية و إلى مجلس الشعب، كما يرسل نسخة من التقرير إلى وزارة المالية (١) .

٥ . تقارير بمتابعة تنفيذ الخطة و تقويم الأداء و الرقابة على إستخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد و الكفاية و الفعالية، كما يعد تقريراً عن كل سنة مالية فى هذا المجال و يرسل هذه التقارير إلى مجلس الشعب و إلى الجهات المعنية .

و يقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية و إلى مجلس الشعب و إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى يعدها .

كما يقدم الجهاز إلى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه .

مما سبق يتبين أن المشرع قد جعل الجهاز المركزى للمحاسبات معاوناً لمجلس الشعب فى ممارسة دوره الرقابى و ذلك بأن ألزم الجهاز بتقديم العديد من التقارير التى تساعد المجلس فى أداء هذا الدور .

^{٣٨} هذا البند مستبدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ - مرجع سابق .

وفى نفس الوقت فإن المشرع ألزم الجهاز بتقديم العديد من التقارير إلى السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء و إلى الجهات الخاضعة لرقابته لتقوم بتصويب الأخطاء التى تكشفنت نتيجة ممارسة الجهاز لدوره الرقابى، وإتخاذ الإجراءات التى تحول دون تكرارها فى المستقبل ومحاسبة المسئولين عن ارتكابها .

الفصل الثالث

المنظمات الدولية التي يشترك الجهاز فى عضويتها

يشترك الجهاز فى العديد من المنظمات الدولية والاقليمية المتخصصة على النحو التالى : (١)

أولا : المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة (الأنتوساى) :

تأسست المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة (الأنتوساى) فى هافانا بكوبا عام ١٩٥٣ و تتألف من جميع الأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة فى الدول أعضاء منظمة الأمم المتحدة و تهدف إلى :

١. إرساء معايير دولية للرقابة الداخلية .
٢. تعديل النظام الأساسى للمنظمة الدولية .
٣. تطوير أسلوب العمل بالبرنامج الائتمانى التابع للمنظمة الدولية .

و تجتمع المنظمة كل ثلاث سنوات فى إحدى الدول الأعضاء .

و لقد استضاف الجهاز المركزى للمحاسبات المصرى المؤتمر الخامس عشر للمنظمة فى ٢٥ سبتمبر ١٩٩٥ بالقاهرة .

و ترأس الجهاز المنظمة خلال الفترة من عام ١٩٩٥ حتى عام ١٩٩٨ .

كما شارك الجهاز فى العديد من لجان المنظمة و فرق العمل التى شكلتها و ترأس العديد منها .

ثانيا : المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة:

اتفق رؤساء الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بكل من: " مصر - تونس - الجزائر - السودان - العراق - لبنان - ليبيا - المغرب - اليمن" على تأسيسها فى أثناء المؤتمر الثامن للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة عام ١٩٧٤ فى مدريد بأسبانيا .

و فى الثانى من أكتوبر عام ١٩٧٥ صدر قرار مجلس الجامعة العربية رقم ٣٣٢٦ بإنشاء المجموعة .

ولقد ترأس الجهاز المجموعة فى الفترة من عام ١٩٩٨ م حتى عام ٢٠٠١ م كما شارك الجهاز فى العديد من لجان المجموعة و فرق العمل التى شكلتها و ترأس العديد منها .

ثالثا : المنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأفروساى):

تأسست المنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأفروساى) فى ياوندى بالكاميرون عام ١٩٧٦ و تتألف من جميع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بالدول الأفريقية .
و لقد شارك الجهاز فى العديد من لجان المنظمة و فرق العمل التى شكلتها و ترأس العديد منها .

كما يشارك الجهاز بانتظام فى المؤتمرات الدورية و غير الدورية لهذه المنظمات و التى يتم فيها تبادل خبرات الأجهزة الأعضاء و تبادل الأبحاث و الدراسات فى هذا المجال .

كما يتم عقد دورات تدريبية و ورش عمل مشتركة بين أعضاء هذه الأجهزة ،
خاصة مع أجهزة الرقابة بالدول العربية الشقيقة و ذلك لرفع المستوى المهني
لأعضائها .

الفصل الرابع

علاقة الجهاز بالسلطات العامة بالدولة والمؤسسات الصحفية و الأحزاب السياسية

يرتبط الجهاز بسلطات الدولة العامة بعلاقات متبادلة و متشابكة، كما أن للجهاز علاقة مباشرة مع المؤسسات الصحفية و الأحزاب السياسية .

وسوف نبين بمشيئة الله تعالى هذه العلاقات لأهميتها فى ثلاث مباحث على

النحو التالى :

- . المبحث الأول : علاقة الجهاز بالسلطات العامة للدولة .
- . المبحث الثانى : علاقة الجهاز بالمؤسسات الصحفية .
- . المبحث الثالث : علاقة الجهاز بالأحزاب السياسية .

المبحث الأول

علاقة الجهاز بالسلطات العامة بالدولة

تربط الجهاز علاقات متنوعة بسلطات الدولة العامة التشريعية و القضائية و التنفيذية يمكن إلقاء الضوء عليها فى ثلاث مطالب على النحو التالى :

- . **المطلب الأول : علاقة الجهاز بالسلطة التشريعية .**
- . **المطلب الثانى : علاقة الجهاز بالسلطة القضائية .**
- . **المطلب الثالث : علاقة الجهاز بالسلطة التنفيذية .**

المطلب الأول

علاقة الجهاز بالسلطة التشريعية

هناك علاقة وثيقة تربط الجهاز بالسلطة التشريعية (مجلس الشعب) أساسها أن نشأة الجهاز كانت في الأصل تلبية لرغبة البرلمان الملحة لإيجاد هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تتولى الرقابة على المال العام و تعاون البرلمان في أداء دوره الرقابي و تقدم للمجلس تقارير مهنية محايدة عن أداء الحكومة و أجهزة الدولة المختلفة و تمد البرلمان بتقارير و بيانات تساعد البرلمان في القيام بهذا الدور . ويمكن القول بأن مجلس الشعب يعتمد الى حد كبير على الجهاز في ممارسة دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، و متابعة أداء مختلف أجهزة الدولة فالجهاز ينبغي أن يقدم لمجلس الشعب سنوياً حوالى ١٨٠ تقرير عن مختلف القطاعات و المؤسسات بالدولة أى بمعدل تقرير كل يومين تقريباً، لكن تبين من واقع بيانات مجلس الشعب أن ما وصل مجلس الشعب خلال خمس سنوات عدد ٤١ تقرير فقط وفقاً لبيان رئيس مجلس الشعب السابق/ أحمد فتحي سرور أمام مجلس الشعب بجلسة ٢٢/٦/٢٠١٠، وذلك في تكذيب غير مباشر لبيان رئيس الجهاز أمام مجلس الشعب في جلسة ٢٠ مارس ٢٠١٠ والتي ادعى فيه أنه قدم ١٨٠ تقرير لمجلس الشعب خلال عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ فقط وهو ما لم يرد عليه رئيس الجهاز، مما يعد اقرار بما ورد فيه .

الامر على النحو السابق يدل على أن هناك خطأ كبيراً إما أن ما يصرح به رئيس الجهاز الحالى عن عدد التقارير التى يرسلها غير صحيح، أو أن البيانات الصادرة عن رئيس مجلس الشعب السابق كاذبة، لكن فى كل الأحوال فإن هذا يعنى أن هناك مئات التقارير التى تضم مخالفات صارخة لم تعرض على أعضاء مجلس الشعب. وهذه التقارير ينبغى أن تشمل جميع النواحي المالية و تقويم أداء جميع إدارات الدولة، ولذلك فإن ما يعرض منها يكون محل نقاش موسع بلجان مجلس الشعب المتخصصة و فى الجلسات المجلس العامة .
وتتمثل علاقة الجهاز بمجلس الشعب فيما يلى :

أولاً: على الجهاز أن يرسل إلى مجلس الشعب تقريراً بملاحظاته على الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة فى موعد لا يجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامى كاملاً للجهاز من وزارة المالية .^{٣٩}

ثانياً : يجب عرض التقرير السنوى للجهاز و ملاحظاته على الحساب الختامى للدولة على مجلس الشعب خلال ستة أشهر من إنتهاء السنة المالية .^{٤٠}

هذا و يعتبر التقرير السنوى للجهاز و البيان السنوى الذى يليه رئيس الجهاز أمام المجلس مادة رئيسية فى مناقشات أعضاء مجلس الشعب ومصدر هام من المصادر التى يستند إليها الأعضاء فى تقديم الأسئلة و طلبات الإحاطة و طلبات المناقشة العامة و طلبات الإستجواب لأعضاء الحكومة .

ثالثاً : لمجلس الشعب أن يكلف الجهاز بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التى تخضع لإشراف

^{٣٩} ماده ١٨ - ٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق .
^{٤٠} المادة ١١٨ من الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ م - مرجع سابق .

الدولة أو أى مشروع من المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو تتولى إيعانتها أو تضمن حداً أدنى لأرباحها أو أى مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أى عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات، و يتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التى كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية و الإقتصادية التى تناولها الفحص .^{٤١}

هذا و قد نصت المادة رقم ٣٣١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه يحق لعشرين عضواً من أعضاء المجلس على الأقل التقدم للمجلس باقتراح للموافقة على تكليف الجهاز بإعداد تقارير عن أعمال و أنشطة الجهات التى تخضع لرقابته و موافاته بها، و لرئيس المجلس أن يكلف الجهاز فى الأحوال العاجلة بإعداد تقارير عما يدخل فى اختصاصه .

لقد استخدم عدد من الأعضاء هذا الحق منها أربع مرات خلال دور الإنعقاد السنوى العادى الرابع من الفصل التشريعى التاسع كما استخدم رئيس مجلس الشعب

هذا الحق مرتان خلال نفس دور الإنعقاد .^{٤٢}

رابعا : يقدم الجهاز لمجلس الشعب تقرير عن متابعة تنفيذ الخطة و تقويم الأداء عن كل سنة مالية .

و يقدم الجهاز إلى مجلس الشعب تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته .^{٤٣}

^{٤١} ماده ٤ فقرة ٣ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - مرجع سابق

^{٤٢} التقرير التحليلى للجهاز المركزى للمحاسبات عن النشاط الذى يشره مجلس الشعب خلال دور الإنعقاد السنوى العادى الرابع من الفصل التشريعى التاسع تجاه تقارير الجهاز - الإدارة المركزية للتقارير و شئون مجلس الشعب - غير منشور - ص ٩

^{٤٣} المادة ١٨ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ - مرجع سابق .

هذا و يحظى تقرير متابعة تنفيذ الخطة و تقويم الأداء بمناقشات واسعة من جانب أعضاء مجلس الشعب فى اللجان المتخصصة بالمجلس و فى الجلسات العامة، اذ يحتوى على ما انتهى إليه الجهاز بشأن تنفيذ الحكومة للخطة التى سبق و أن أقرها مجلس الشعب و مدى إلتزام الحكومة بها و ما تحقق من أهدافها و ما لم يتحقق و أوجه القصور فى أداء أجهزة الدولة المختلفة عن السنة المالية محل التقرير .

وعلى الجانب الآخر فإن مجلس الشعب هو أحد الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز و ذلك بالنسبة للنواحى المالية المتعلقة بموازنة المجلس و منها المبالغ التى يحصل عليها الأعضاء و كذا ما يتعلق بالعاملين بالمجلس من تعيينات و أجور و بدلات و غيرها من مصروفات المجلس مما يدخل فى إختصاصات الجهاز .

كما يلتزم المجلس بنفس الإلتزامات التى حددها القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز تجاه الجهاز السابق الإشارة إليها .

المطلب الثاني

علاقة الجهاز بالسلطة القضائية

يرتبط الجهاز بالسلطة القضائية بعلاقات تبادلية يمكن إلقاء الضوء عليها فيما يلي :

أولا : لرئيس الجهاز طلب تقديم العامل المتهم بارتكاب مخالفة مالية إلى المحاكمة التأديبية و على الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوما من طلب رئيس الجهاز، كما سبق بيانه .
ثانيا : لرئيس الجهاز حق الطعن في أحكام المحاكم التأديبية الصادرة في شأن المخالفات المالية، كما سبق بيانه .

ثالثا : تخضع المحاكم و النيابة* لرقابة الجهاز وذلك في تحصيلها للموارد العامة والتي منها المخالفات والغرامات والرسوم القضائية، كما تخضع مصروفاتها أيضا لرقابة الجهاز و منها مرتبات و بدلات القضاة وغيرها من المزايا النقدية والعينية التي يحصلون عليها .

كما يخضع لرقابة الجهاز ما يحصل عليه العاملين بتلك المحاكم والنيابات من مرتبات وأجور وبدلات وغيرها من المزايا النقدية والعينية .

وكذلك فإن مصروفات تلك الجهات الإستثمارية من تكاليف إنشاء المحاكم وتأثيرها ونحو ذلك وكذا المصروفات الجارية للمحاكم و النيابةات مثل

* تعد النيابةات من الجهات التابعة للسلطة التنفيذية ، فهي تتبع وزير العدل ، و إن كانت تعد من الهيئات القضائية .

شراء المطبوعات و الأدوات والوقود و الزيوت و مصروفات الصيانة
جميعها تخضع لرقابة الجهاز شأنها فى ذلك شأن جميع الجهات
التي تقوم الى تحصيل أو إنفاق أموال عامة أو تستخدمها .
كما تخضع نواى القضاء لرقابة الجهاز بإعتبار أموالها أموالا عامة .
و على ذلك تلتزم تلك الجهات تجاه الجهاز بذات الإلتزامات التي حددها
القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز السابق الإشارة إليها.
رابعا : تخضع قرارات الجهاز الصادرة فى شأن العاملين به لرقابة القضاء حيث
يجوز لأى من العاملين بالجهاز الطعن في تلك القرارات أمام القضاء
باعتبارها قرارات إدارية .

و كذا فإن كافة تصرفات الجهاز مع الغير التي يقوم بها باعتباره
جهة إدارية مثل الشراء أو التأجير أو البيع و كافة تعاقداته تخضع أيضا لرقابة
القضاء شأنه فى ذلك شأن كافة الجهات الإدارية .

مما تقدم تتبين العلاقة الوثيقة بين الجهاز و القضاء، فالجهاز هدفه الرئيسى
حماية المال العام و مراقبة تحصيله و إنفاقه و استخدامه و كشف الإنحرافات
التي تقع بالمخالفة للقواعد و الإجراءات المالية المنصوص عليها فى الدستور و
القوانين و اللوائح المعمول بها، ليتم تقديم المخالف إلى القضاء لينزل به حكم
القانون بما يستحق من العقاب جزاء لما اقترفت يده من اعتداء على المال العام
أو إضررا به و ليرتدع غيره ممن تسول لهم أنفسهم سلوك مسلكه المشين .

المطلب الثالث

علاقة الجهاز بالسلطة التنفيذية

يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، و يمارسها على الوجه المبين فى الدستور .^{٤٤}

و يضع رئيس الجمهورية بالإشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة و يشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور .^{٤٥}
والحكومة هى الهيئة التنفيذية و الإدارية العليا للدولة، و تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء و نوابه و الوزراء و نوابهم .
و يشرف رئيس الوزراء على أعمال الحكومة .^{٤٦}

و تنصب رقابة الجهاز بشكل أساسى على الأجهزة التنفيذية فى الدولة التى تقوم عليها السلطة التنفيذية، فالجانب الأكبر من عمل الجهاز و التقارير التى يصدرها تتعلق بالأجهزة التنفيذية بالدولة، لذلك توجد علاقات كثيرة و متشابكة بين الجهاز والأجهزة التنفيذية، وهى علاقات يسودها الود أحيانا و يكتنفها الشد و الجذب فى أحيان كثيرة، فالرقابة فى الغالب تعد أمر غير مرغوب فيه من جانب الخاضع لها .

ويمكن القول أن التقرير السنوى للجهاز الذى يقدم إلى مجلس الشعب و البيان السنوى الذى يلقىة رئيس الجهاز أمام مجلس الشعب يمثلان مصدر إزعاج

^{٤٤} المادة رقم ١٣٧ من دستور ١٩٧٠ - مرجع سابق .

^{٤٥} المادة رقم ١٣٨ من دستور ١٩٧٠ - المرجع السابق .

^{٤٦} المادة رقم ١٥٣ من دستور ١٩٧٠ - المرجع السابق .

للحكومة لما يتبعه عادة من انتقادات للحكومة من أعضاء مجلس الشعب و من الأحزاب و السياسيين و الإقتصاديين و الكتاب و الرأى العام و لذلك تحشد لهما الحكومة العديد من وزرائها و أعضاء مجلس الشعب المنتمين إلى الحزب الحاكم و وسائل الإعلام التابعة لها لمواجهة التدايعيات التى تنتج عنهما و التى تصل فى بعض الأحيان إلى توجيه أسئلة قد يتبعها استجابات لوزراء أو لرئيس الوزراء و سحب الثقة من أحد الوزراء أو تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء .

فالتقرير السنوى للجهاز و البيان السنوى لرئيسه يكشفان لأعضاء مجلس الشعب و للرأى العام مدى صحة أو خطأ ما سبق و قدمته الحكومة من بيانات لمجلس الشعب أو عرضته للرأى العام عن أدائها و عن اقتصاد الدولة و ديونها و عجز الموازنة العامة أو فائضها و معدل النمو و البطالة و ما نفذته الحكومة و ما لم تنفذه من الخطة التى سبق و أن قدمتها الحكومة و اعتمدها مجلس الشعب .

و يمكن تلخيص علاقة الجهاز بالسلطة التنفيذية فيما يلى :

أولا : الجهاز يتبع رئيس الجمهورية الذى بدوره يتولى السلطة التنفيذية .
ثانيا : تنصب رقابة الجهاز بشكل رئيسى على أعمال السلطة التنفيذية لأنها تتولى تحصيل و انفاق و استخدام الجانب الأكبر من الأموال العامة بما فى ذلك مصروفات رئاسة الجمهورية، كما أن السلطة التنفيذية هى المسئولة عن تنفيذ الخطط التى يقرها مجلس الشعب لتسيير أمور الدولة و تقديم الخدمات للمواطنين و كذا خطط التنمية .

لذلك فإن الأجهزة التنفيذية بالدولة تلتزم بالالتزامات التى حددها القانون على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز .

ثالثا : إن تنفيذ ما تنتهى إليه تقارير الجهاز إنما يعود فى المقام الأول فى الغالب الأعم إلى السلطة التنفيذية، ومدى رغبتها فى إصلاح الأوضاع و تلافى الأخطاء و معاقبة مرتكبى المخالفات التى تكشفها تقارير الجهاز، ذلك لأن القانون لم يمنح الجهاز أدوات تمكنه من ذلك و لا من إجبار السلطة التنفيذية على القيام بذلك، خاصة المخالفات الجسيمة التى يرتكبها كبار المسؤولين .

ويرى الباحث أن تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية و الذى هو رأس السلطة التنفيذية هو أمر لا يساعد على توفير الإستقلال المطلوب توافره فى جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى و يثير التساؤلات عن حياد الجهاز فى ممارسته لمهامه .

كما يرى أنه من الأفضل العودة الى الوضع السابق للجهاز عند إنشائه كهيئة مستقلة غير تابعة لأى سلطة أو على الأقل إعادة إلحاقه (وليس إتباعه) بمجلس الشعب كما كان عليه الوضع فى ظل القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ قبل تعديله بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ لتوافق ذلك مع هدف إنشاء الجهاز كهيئة مستقلة وجدت لتمارس الرقابة على المال العام وتحاسب على كل اعتداء يقع عليه.

كما وجدت أيضا لتعاون مجلس الشعب فى ممارسة دوره الرقابى .

وكذلك يرى الباحث أنه من الضرورى منح الجهاز الصلاحيات والأدوات التى تمكنه من ممارسة رقابة فعالة على المال العام وعلى تحصيله وإنفاقه أيا كانت الجهة القائمة على ذلك، وهو أمر يرى الباحث أنه لاينتقص من استقلال هذه الجهات ولا يعتبر تدخلا فى شئونها، إنما يكفل احترام الدستور والقانون الذى ينبغى أن يخضع لهما كل أفراد المجتمع باختلاف مواقعهم، الحكام والمحكومين على حد سواء، فقد أرسى وطبقت الأنظمة الدستورية المتقدمة مبدأ مفاده أن

"لا أحد فوق القانون" .

المبحث الثانى

علاقة الجهاز بالمؤسسات الصحفية

الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور و القانون .^{٤٧}

و تمارس الصحافة رسالتها بحرية و فى استقلال فى خدمة المجتمع بمختلف وسائل التعبير، تعبيراً عن اتجاهات الرأى العام و إسهاماً فى تكوينه و توجيهه، فى إطار المقومات الأساسية للمجتمع و الحفاظ على الحريات و الحقوق و الواجبات العامة ، و احترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، و ذلك كله طبقاً للدستور و القانون .^{٤٨}

فهناك عامل مشترك بين الجهاز و المؤسسات الصحفية المقروءة و المسموعة و المرئية بشكل عام فكلاهما يلعب دوراً هاماً فى حماية المال العام و توعية الرأى العام ، كما أن كلاهما يمثل مصدراً للمعلومات لأعضاء البرلمان يساعدهم فى ممارسة دورهم الرقابى .

و يمكن إلقاء الضوء على علاقة الجهاز بالصحافة كما يلي :

أولاً : تخضع المؤسسات الصحفية القومية و الحزبية لرقابة الجهاز .^{٤٩}

^{٤٧} المادة ٢٠٦ من الدستور – مرجع سابق .

^{٤٨} المادة ٢٠٧ من الدستور – المرجع السابق .

^{٤٩} المادة ٣ من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ – مرجع سابق.

وعلى ذلك فإن تلك المؤسسات تلتزم تجاه الجهاز بالالتزامات التي حددها القانون للجهات الخاضعة لرقابته .

ثانيا : تلعب الصحف دور هام فى إبراز الدور الرقابى للجهاز و رفع وعى الرأى العام فى القضايا التى يثيرها .

كما أن التقرير السنوى الذى يقدمه الجهاز لمجلس الشعب و البيان السنوى الذى يلقيه رئيس الجهاز أمام المجلس يحظيان بتغطية واسعة من الصحف القومية و الحزبية و المستقلة على حد سواء، كما تعرض تلك الصحف مقالات و تعليقات و حوارات مع العديد من أعضاء مجلس الشعب و الكتاب و المسؤولين و المتخصصين فى الشؤون المالية و الإقتصادية و القانونية و غيرها لتبصرة الرأى العام بما ورد بهما من حقائق و بيانات و ملاحظات حتى يتمكن الرأى العام من الحكم على أداء الحكومة، و كثيراً ما طالب العديد من أعضاء مجلس الشعب و الكتاب و جانب من الرأى العام بإقالة الحكومة أو مساءلة وزراء بها إستنادا إليهما و إلى ما نشر بشأنهما، وان كانت الاحداث التى تلت ثورة ٢٥ يناير كشفت أن هناك كثيراً من الحقائق التى كانت تستبعد عن عمد من بيان رئيس الجهاز كما سبق بيانه .

ثالثا : تمثل تقارير الجهاز مصدرا هاما للصحافة فى تصديها لحالات الفساد و سوء الإدارة نظرا لما تتمتع به هذه التقارير من مصداقية لدى الرأى العام ولدى المتخصصين و أعضاء مجلس الشعب و النيابة و القضاء ، و كثيرا ما ساهمت الحملات الصحفية فى تحقيق تقارير الجهاز الهدف المرجو منها .

رابعاً : تمارس الصحافة رسالتها فى إبراز ما قد تراه من قصور فى أداء الجهاز، شأنه فى ذلك شأن جميع مؤسسات الدولة، وغالباً ما تكون تعليقاتها بشأن حالات الفساد وسوء الإدارة فى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز محل إهتمام من الجهاز، فيفحصها و يبين نصيبها من الصحة والخطأ وعادة ما يعلن للرأى العام ما تم بشأنها .

خلاصة ما تقدم، أن الإعلام بشكل عام و الصحف بشكل خاص لعبت وما زالت تلعب دوراً مهماً فى تحقيق الجهاز لرسالته و تعويض الخلل فى الصلاحيات الممنوحة للجهاز لأداء دوره فى حماية المال العام، وذلك بحشدها الرأى العام لمؤازرة الجهاز فى مواجهته لجحافل الفساد و سوء الإدارة التى فشلت و ازدادت نفوذاً بتوغلها فى مفاصل السلطة التنفيذية و تترست أحياناً أخرى خلف حصانة السلطة التشريعية .

لذلك فإننا نرى أنه من المفيد فى العصر الحديث منح الصحف الحق فى الوصول إلى المعلومة من مصادرها الموثوق فيها و ذلك حتى تتمكن من تحقيق رسالتها التى حددها لها الدستور والقانون كسلطة رقابة شعبية و فى المقدمة من هذه المصادر الجهاز المركزى للمحاسبات.

المبحث الثالث

علاقة الجهاز بالأحزاب السياسية

يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب.^{٥٠}

و على ذلك فإن كل حزب يسعى إلى الوصول إلى السلطة عن طريق إظهار عيوب و مساوىء الحزب الحاكم و فشله فى حل مشاكل الجماهير وعجزه عن إحداث التنمية فى الدولة، و فساد أعضائه و سوء إدارتهم لشئون الدولة فأعضاء الحكومة و كبار المسؤولين فى الأجهزة التنفيذية فى الدولة هم غالبا من أعضاء الحزب الحاكم .

و تتمثل علاقة الجهاز بالأحزاب السياسية فيما يلى :

١. تمثل تقارير الجهاز والبيانات الصادرة عنه سندا قويا لتلك الأحزاب فى مواجهتها للحكومة و فى تأليب الرأى العام عليها كما أن أعضاء مجلس الشعب من تلك الأحزاب يستندون إليها فى تقديم الإستجابات لرئيس الحكومة و لأعضائها تمهيدا لطلب سحب الثقة من الوزراء أو تقرير مسئولية رئيس الوزراء، وذلك حتى يتمكن الحزب من إزاحة الحكومة من السلطة و لي طرح نفسه كحزب يملك حل لمشاكل الدولة ، حتى ينال ثقة الناخبين فى الإنتخابات بما يمكنه من تشكيل الحكومة.

^{٥٠} المادة ٥ من دستور ١٩٧٠ - مرجع سابق .

٢. اعتبر المشرع المصرى أموال الأحزاب السياسية أموالاً عامة.^{٥١} لذلك قرر المشرع أن يتولى الجهاز بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات حسابات إيرادات و مصروفات الحزب و غير ذلك من شؤونه المالية للتحقق من سلامة موارد الحزب و مشروعية أوجه صرف أمواله ، وعلى الحزب أن يمكن الجهاز من ذلك .^{٥٢} وعلى الجهاز إعداد تقرير سنوى عن كافة الأوضاع و الشئون المالية للحزب وإخطار رئيس لجنة الأحزاب السياسية بهذه التقارير .^{٥٣} ولما كان الجهاز يتبع رئيس الجمهورية الذى هو غالباً رئيس الحزب الحاكم . كما أن لجنة شئون الأحزاب السياسية يرأسها رئيس مجلس الشورى و تضم وزير العدل و وزير الداخلية و وزير الدولة لشئون مجلس الشعب .^{٥٤} ولما كان أغلب هؤلاء إن لم يكن جميعه ينتمون للحزب الحاكم . لذلك فإن رقابة الجهاز على الأحزاب ينظر إلى الهدف منها بكثير من الشك من جانب تلك الأحزاب، لخشية هذه الأحزاب من وصول البيانات التى يحصل عليها الجهاز إلى الحزب الحاكم الذى هو ند لتلك الأحزاب خاصة و القانون قد ألزم الجهاز بتقديم هذه التقارير إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية .

^{٥١} المادة ١٤ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية - الجريدة الرسمية - العدد ٢٧ فى ١٩٧٧/٧/٧ م .
^{٥٢} المادة ١٢ الفقرة الثالثة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ م - المرجع السابق.
^{٥٣} المادة ١٢ الفقرة الأخيرة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية - المعدلة بالقانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ - الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ مكرر(أ) فى ١٣/٧/١٩٨٠ .
^{٥٤} المادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ - المرجع السابق .

هذا فضلا عما يثيره هذا الوضع من شك مبرر من تلك الأحزاب فى حياد واستقلال الجهاز عند ممارسته لدوره الرقابى على تلك الأحزاب مقارنة برقابته على الحزب الحاكم .

ويرى الباحث أن رقابة الجهاز على الأحزاب و إن كانت ذات أهمية فى التحقق من سلامة التصرفات المالية بتلك الأحزاب باعتبار أموالها أموالا عامة، خاصة إذا كانت تلك الأحزاب تتلقى مساعدات من الحكومة، إلا أن ذلك لا ينبغى أن يقتصر بالزام الجهاز بتقديم تقارير عنها إلى أى شخص ولا إلى أية جهة، بل على العكس ينبغى وضع النصوص التى تحظر على الجهاز إفشاء أى من أسرار الأحزاب السياسية طالما كانت تصرفات الحزب سليمة و مطابقة لأحكام القانون، على أن يكون للجهاز إتخاذ الإجراءات القانونية تجاه من يخالف القانون منها .

ذلك لأنه من غير المقبول أن يستخدم الجهاز من جانب الحزب الحاكم فى قمع المعارضة والتلصص عليها، لأن ذلك يحيد بالجهاز عن الهدف الذى من أجله وجد، وينتقص من الإحترام الواجب أن يحظى به الجهاز من كافة أفراد المجتمع ومن كافة المؤسسات الموجودة بالدولة و منها الأحزاب السياسية .

كما يرى أن الوضع القائم يتعارض مع نظام تعدد الأحزاب الذى نص عليه الدستور ، لأنه يمنح الحزب الحاكم فى مواجهة الأحزاب الأخرى ما يخل بالمساواة الواجب توافرها بينها فى الحقوق والإلتزامات .

الخلاصة

إن جهاز الرقابة المالية و المحاسبة الأعلى فى الأنظمة الدستورية يقوم بدور هام فى الرقابة على الأموال العامة كما يعاون البرلمان فى أداء دوره الرقابى .

لذلك فإنه فور بدء الحياه النيابية فى مصر شرع فى إنشاء هذا الجهاز، و كان إنشاؤه ثمرة جهود كبيرة من مجلسى البرلمان استمرت من بعد صدور دستور عام ١٩٢٣ م حتى تأسس الجهاز فى عهد حكومة النحاس بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م فى ١٧/٨/١٩٤٢ و أطلق عليه فى البداية إسم " ديوان المحاسبة " ثم أصبح " ديوان المحاسبات " فى عصر الوحدة مع الإقليم السورى حتى استقر على تسميته الحالية وهى " الجهاز المركزى للمحاسبات " .

لقد كان إنشاء جهاز المحاسبة ثمرة من ثمار ثورة ١٩١٩ و تلبية لرغبة برلمانية و اكدت صحة شعبية و ثقافية توافرت لها إرادة تنفيذية إجتمعت على ضرورة أن يكون فى مصر – كما فى البلاد الدستورية المتقدمة آن ذاك – هيئة مستقلة تمارس الرقابة على أموال الدولة (التى هى أموال الشعب) لتمارس هذه الهيئة ما يمكن أن نسميه رقابة على أموال الشعب نيابة عن الشعب ، كما تعاون البرلمان فى أداء دوره الرقابى .

لذلك فقد بدأ الجهاز " ديوان المحاسبة " كهيئة مستقلة لا تتبع أى سلطة عام ١٩٤٢ م ثم ألحق الجهاز برئاسة الجمهورية عام ١٩٦٠، و أتبع لرئيس الجمهورية فى عام ١٩٦٤، ثم ألحق بمجلس الشعب عام ١٩٧٥، و أخيرا أصبح تابعا لرئيس الجمهورية مرة أخرى من عام ١٩٩٨ و حتى كتابة هذه السطور .

و يخلص الباحث إلى ما يلى :

أولا : إن الجهاز المركزى للمحاسبات دار بين الإستقلال والتبعية منذ إنشائه عام ١٩٤٢ و حتى الآن، كما تغيرت النصوص التى تحدد صلاحياته و تبعيته وطريقة تعيين و عزل رئيسه بحسب النظام الحاكم و ما إذا كان ذلك النظام يرغب فى محاربة الفساد و سوء الإدارة أم يسعى إلى السيطرة على الأجهزة التى مهمتها مواجهة الفساد و سوء الادارة حتى لا تخرج عن المدى الذى يحدده لها فى هذا المجال . و لقد تمكنت النظم الحاكمة المتعاقبة على حكم مصر من تغيير وضع الجهاز و صلاحياته بما يحقق رغباتها نتيجة عدم وجود نص واضح و صريح بالدستور ينص على إستقلال الجهاز وعلى صلاحياته.

ثانيا : إن تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية و انفراده بتعيين رئيس الجهاز و لمدة أربع سنوات تجدد لمدة أو لمدد أخرى أيضا بقرار من رئيس الجمهورية منفردا و دون الرجوع لمجلس الشعب، ودون إشتراط مؤهلات معينة و لا حتى إجادة القراءة والكتابة أو خبرة فى مجال الرقابة و لا حتى سن محدد والاقتصار على رضا الرئيس للتعيين والتجديد، فى الوقت الذى ركزت فيه كل

السلطات فى يده، بما يمكنه من التدخل فى أعمال الجهاز الفنية، وقصر حق الاحالة للنيابة عليه وحده فقط، كل ذلك أمور تتال من الإستقلال والحياد الواجب توافرها فى الجهاز و توفيرهما له، ولأعضائه، الأمر الذى أثر ومازال يؤثر سلبا على أداء الجهاز لدوره فى حماية المال العام. وهو ما يؤيده ماكشفت عنه ثورة ٢٥ يناير من حالات فساد صارخة تضج بها النيابة العامة و المحاكم الآن .

ثالثا : إن الجهاز يتحمل عبء كبير فى الرقابة على الأموال العامة ويراقب التصرفات المالية لأجهزة الدولة و كبار المسؤولين بها لكن دون منحه الصلاحيات والأدوات التى تساعده فى القيام بتلك المهمة بالشكل المأمول فى مواجهة تلك الأجهزة و هؤلاء المسؤولين و ما يتمتعوا به من صلاحيات و نفوذ، مما يجعل قيام الجهاز بالمهام التى أنشئ من أجلها شاق و يؤدى إلى ضياع جانب كبير من جهوده أدراج الرياح .

رابعا : تعتمد بعض الأشخاص الاعتبارية العامة النزول بنسبة المساهمة بالشركات او البنوك أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية الخاصة الى اقل من ٢٥% من رأسمالها حتى لا تخضع لرقابة الجهاز ، رغم ضخامة نسبة مساهمة المال العام بها والتي تصل الى عدة مليارات من الجنيهات او غيره من العملات .

التوصيات

نظرا للدور الهام الذى يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على المال العام وحمايته من الإعتداء عليه وإساءة إستعماله، فإن الباحث يقترح عدة توصيات لتدعيم دور الجهاز حتى تؤتى رقابته على المال العام الثمار المرجوة منها، وهذه التوصيات هى:

أولا : إعادة النظر فى النصوص التى تنظم عمل الجهاز و النص على استقلاله و اختصاصاته وكيفية تعيين وعزل رئيسه بشكل صريح فى الدستور، وذلك حتى لا يكون عرضة للتغيير من جانب الحكومات المتعاقبة التى تملك الأغلبية فى مجلس الشعب وفقا لأهوائها و بما لا يحقق الصالح العام، مع تغيير إسمه ليكون " المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة " ليتماشى مع الهدف من إنشائه ولتوافق مع إسم المنظمات الدولية التى يشترك فى عضويتها، كما نرى أن إنشاء محكمة متخصصة للمحاسبة ضمن القضاء العادى يساعد على سرعة الفصل فى قضايا المال العام، كما نرى أن إدراج النصوص التى اقترحتها رابطة " رقابيون ضد الفساد " ببيان الندوة التى عقدتها بنقابة الصحفيين فى ٤/٤/٢٠١١ يمثل ضمانة قوية لإيجاد جهاز رقابة فعال وهذه النصوص هى: النصوص المقترح إدراجها بالدستور بشأن المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة:

١- المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة هيئة رقابية مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتولى الرقابة على المال العام وحمايته، ويعاون مجلس الشعب فى أداء دورة الرقابى، وينظم عمله بقانون.

٢- أعضاء المجلس مستقلين وغير قابلين للعزل ولا يجوز لأى سلطة التدخل فى عملهم وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا .

٣- محكمة المحاسبة تتولى الفصل فى الدعاوي المتعلقة بالمال العام وللمجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة الطعن فى أحكامها أمام محكمة النقض وينظم عملها بقانون.

٤- يقدم المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة تقاريره الدورية والسنوية وأية تقارير أخرى يعدها لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات المعنية، وللمجلس الشعب أن يطلب من المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة أية بيانات أو تقارير أخرى، ولرئيس المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة - إذا رأى وجها لذلك - طلب إلقاء بيان عاجل بجلسة علنية أمام مجلس الشعب وعلى المجلس تلبية طلبه فى مدة لا تجاوز إسبوع من تاريخ طلبه

٥- تقدم الحكومة الموازنة العامة للدولة إلى المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة قبل موعد تقديمها لمجلس الشعب بشهرين على الأقل ليناقد تقريره بشأنها مع الموازنة .

ثانيا : منح الجهاز الصلاحيات التي تمكنه من بلوغ الغاية من إنشائه وهي حماية المال العام، و يتحقق ذلك بتوفير الأدوات القانونية التي تمكن الجهاز من إجبار الجهات الخاضعة لرقابته على الوفاء بالالتزامات التي حددها القانون عليها أمام الجهاز وذلك حتى تؤتى رقابة الجهاز ثمارها والتي لا تكون بدون إنزال حكم القانون على كل من تسول له نفسه الإعتداء على المال العام أو الإضرار به أو مخالفة القواعد المالية المنصوص عليها فى الدستور أو القوانين أو اللوائح المالية ، أيا كان موقعه .

من ذلك أن يتضمن قانونه مايلى :

١. تقارير المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة علنية ومتاحة لكافة أفراد الشعب إلا ما يتعلق منها بالأمن القومي .
٢. تلتزم إدارات المجلس الأعلى للرقابة والمحاسبة (كل في حدود إختصاصه) بإحالة الجرائم والمخالفات المالية للنيابة العامة لتتولى تحريك ومباشرة الدعوى أمام محكمة المحاسبة وطعونها أمام محكمة النقض بشأن جرائم المال العام .
- ٣ — عدم الرد على تقارير المجلس مخالفة مالية، وللمجلس إحالة المخالف للمحكمة التأديبية، ويعتبر فى حكم عد الرد أن يجيب العامل إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية .
- ٤ — النزول بنسبة مساهمة المال العام فى رأسمال الأشخاص الاعتبارية الموجبة لإخضاعها لرقابة الجهاز رقابة كاملة من ٢٥% الى ١٠% .

٥- أن يعدل جدول الأجور والبدلات لأعضاء المجلس، لتوفير دخل يكفل لهم الاستقلال و التفرغ لعملهم الذى يقتضى عدم اشتغالهم بأعمال أخرى .

و فى الختام أدعو المولى عز وجل أن أكون قد
وفقت فى إضاءة شمعة فى طريق رفعة هذا
الوطن و أن يبسر الله لمصر من يشعل من تلك
الشمعة شعلات ليتحقق لهذا الوطن ما يستحق
من رفعة و تقدم .

قائمة المراجع

-
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ م - الجريدة الرسمية - العدد ٣٦ مكرر (أ) فى ١٢/٩/١٩٧١ م .
 - تعديل دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ م الذى صدر عام ٢٠٠ - الجريدة الرسمية - العدد // ٢٠٠ م .
 - القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م بشأن " ديوان المحاسبة " ومذكرته الإيضاحية - الوقائع المصرية - العدد ١٥٧ بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٤٢ م .
 - قانون حماية الأموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ - الجريدة الرسمية - العدد ٣٨ بتاريخ ٢١/٩/١٩٧٢ .
 - القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية - الجريدة الرسمية - العدد ٢٧ فى ٧/٧/١٩٧٧ م .
 - القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ م بشأن تعديل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية - الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ مكرر (أ) فى ١٣/٧/١٩٨٠ .
 - القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م بشأن إصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات - الجريدة الرسمية - العدد ٢٣ تابع فى ٩/٦/١٩٨٨ م .
 - القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م بشأن تعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - الجريدة الرسمية - العدد ٢٤ تابع فى ١١/٦/١٩٩٨ م .

- التقرير التحليلى للجهاز المركزى للمحاسبات عن النشاط الذى باشره مجلس الشعب خلال دور الانعقاد السنوى العادى الرابع من الفصل التشريعى التاسع تجاه تقارير الجهاز - الإدارة
- المركزية للتقارير و شئون مجلس الشعب - غير منشور - ٢٠٠٩ م .
- حسنى سالم عمر - محاضرة بعنوان الإطار العام للرقابة القانونية - الجهاز المركزى للمحاسبات
- غير منشورة - نوفمبر ٢٠٠٨ .
- نبيل زكى عياد - الجهاز فى سطور - الجهاز المركزى للمحاسبات - غير منشور - ١٩٩٩ .
- د / مصطفى محمود عفيفى - الاموال العامة فى القانون الادارى - مجلة الرقابة الشاملة - الجهاز المركزى للمحاسبات - العدد رقم ١٣١ - سبتمبر ١٩٩٧ .

الفهرس

الصفحة	الموضوع
٥	المقدمة
١١	هدف البحث
١٢	خطة البحث
١٣	الفصل التمهيدي : تعريف الأموال العامة .
١٧	الفصل الأول: نشأة جهاز الرقابة والمحاسبة فى مصر وتشكيله واختصاصاته
١٨	المبحث الأول : نشأة جهاز المحاسبة فى مصر
٢٣	المبحث الثانى : تشكيل الجهاز وتعيين وعزل واختصاصات رئيسه
٢٣	أولا : تشكيل الجهاز
٢٤	ثانيا : تعيين وعزل رئيس الجهاز
٢٦	ثالثا : اختصاصات رئيس الجهاز
٣٢	المبحث الثالث : اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات
٣٢	أولا : اختصاص الجهاز فى مجال الرقابة المالية
٣٦	ثانيا : اختصاص الجهاز فى مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء
٣٧	ثالثا : اختصاص الجهاز فى مجال الرقابة القانونية على

	القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية
٤٣	الفصل الثانى : الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز و التقارير التي يعدها
٤٤	المبحث الأول : الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز
٤٧	المبحث الثانى : إلتزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز
٥١	المبحث الثالث : التقارير التي يعدها الجهاز
٥٤	الفصل الثالث : المنظمات الدولية التي يشترك الجهاز فى عضويتها
٥٧	الفصل الرابع : علاقة الجهاز بالسلطات العامة بالدولة وبالمؤسسات الصحفية وبالأحزاب السياسية
٥٨	المبحث الأول : علاقة الجهاز بالسلطات العامة بالدولة
٥٩	المطلب الأول : علاقة الجهاز بالسلطة التشريعية
٦٣	المطلب الثانى : علاقة الجهاز بالسلطة القضائية
٦٥	المطلب الثالث : علاقة الجهاز بالسلطة التنفيذية
٦٨	المبحث الثانى : علاقة الجهاز بالمؤسسات الصحفية
٧١	المبحث الثالث : علاقة الجهاز بالأحزاب السياسية
٧٤	الخلاصة
٧٧	التوصيات
٨١	قائمة المراجع

إصدارات

المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

أولا : التقارير :

- ١- التقرير الأول : حول مؤتمر العمل الدولى (يونيه ٢٠٠٩ – جنيف).
- ٢- التقرير الثانى : قطع الأرزاق سلوك منهجى لكسر الحركة العمالية.

ثانيا : البرشور :

- ١- ماذا تعرف عن المحاكم الاقتصادية .
- ٢- ماذا تعرف عن الضرائب العقارات .
- ٣- ماذا تعرف عن حقوق المرأة .

ثالثا : الكتب :

- ١- مدونة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ٢- المرأة ومنصة قضاء مجلس الدولة .

ثالثا : النشرة غير الدورية ” مجلة عدالة حرية ” :

- ١- العدد الأول ديسمبر ٢٠٠٩
- ٢- العدد الثانى يوليو ٢٠١٠

رابعا : سلسلة العدالة الاجتماعية :

- ١- العدالة الضريبية
- ٢- عدالة الموازنة العامة للعام ٢٠١٠ – ٢٠١١

خامسا : سلسلة العمال والحراك الاجتماعى :

- ١- عمال مصر ٢٠٠٩

سادسا : سلسلة الأبحاث والدراسات :

- ١- دور المجتمع المدنى فى تكوين رأس المال الاجتماعى : دراسة حالة للجمعيات الأهلية فى مصر.

- ٢- دراسة الجهاز المركزى للمحاسبات (جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى فى مصر)