

الفصل الأول

تطبيقات الرقابة المالية والإدارية

في دول المقارنة ومصر وتقييمها

الفصل الأول

تطبيقات الرقابة المالية والإدارية

في دول المقارنة ومصر وتقييمها

تمهيد وتقسيم :

في فرنسا تتولى محكمة المحاسبات ومجلس الدولة الفرنسي مراقبة تصرفات الإدارة في ذات الوقت تمارس السلطات الرئاسية "الوزير المختص أو الرئيس العام للمرفق" سلطاتها الرقابية على الجهات الخاضعة لها^(١)، بينما تمارس الرقابة على قرارات الإدارة في أمريكا الوزير على مستوى الوزارة والمدير التنفيذي لأجهزة الحكومة الفيدرالية وأقسام التفتيش بالنسبة للوزارات والمصالح والأجهزة. ويمارس تلك الرقابة من جهات الرقابة الخارجية ومفتشو المراقب العام الأمريكي ولجنة تفتيش الخدمة المدنية التي تتولى رقابة الجوانب القانونية لقرارات الإدارة في الحكومة الأمريكية^(٢)، أما في مصر فيقع عبء الرقابة على عاتق كل من مجلس الدولة في ضوء ما أنيط به من تفسير لما غمض على الإدارة من أحكام القانون وعلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في المرحلة السابقة على اتمام التصرف وعلى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة المالية والقانونية اللاحقة على قرارات الإدارة^(٣).

(1) Michel Stassinopoulos. Traite Des Droit Administratifs Athenes 1954.

- De Laubadere. Traite Des Droit Administratifs Paris 1923، p. 286.

(2) Smith Arthur: The Budgetary Process in The U.S.A New York 1955, p 76.

يراجع كذلك كتاب إرشادات المراجعة الصادر عن وكالة التنمية الدولية الأمريكية الصادر في يوليو ١٩٩٤، ترجمة الجهاز المركزي للمحاسبات ص ٢٥.

March 1993، Agency For International Development Inspector General

(٣) د. أحمد السيد عوضين - الرقابة الذاتية الإدارية، مرجع سابق ص ٦٧٦، د. سليمان

الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٩١ ص ١٥، ١٧٣، د. محمد=

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول بالبحث من خلال المباحث الثلاث التالية:
المبحث الأول : تطبيقات الرقابة في كل من فرنسا والولايات المتحدة
الأمريكية ومصر.

المبحث الثاني : قصور الرقابة المالية والإدارية.
المبحث الثالث : تقييم رقابة كل من الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة
الإدارية ونظام الأمبودسمان.

=مرغنى خيرى القضاء الإدارى و مجلس الدولة، مرجع سابق ص ٩، د. رمضان
محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى للدولة، مرجع سابق ص ٦٥، د. ثروت
بدوى - تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية ١٩٦٨ ص ٨.

المبحث الأول

تطبيقات الرقابة في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر.

تمهيد وتقسيم :

أوضحت الرقابة على أعمال الإدارة من أهم الأنشطة في المنظمات العامة والأجهزة الحكومية نظراً للملكية العامة للأموال في هذه المنظمات، فوظيفة الرقابة تعتبر المحصلة النهائية لأداء مجموعة من الوظائف الإدارية التي تهدف إلى حماية الأصول والممتلكات العامة من العبث والإهدار وسوء الاستخدام، وهي تمثل الوظيفة الإدارية الأخيرة في المنظمات العامة، ولعل ذلك يأتي نتيجة لدور الرقابة في تقييم نتائج الأعمال النهائية والحكم على مدى تطابقها للمعايير^(١).

لذلك كان علينا أن نتناول بالبحث أهم التطبيقات للرقابة في فرنسا ومصر وأمريكا في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول : تطبيقات الرقابة في فرنسا.

المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة في مصر.

المطلب الثالث : تطبيقات الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول

تطبيقات الرقابة في فرنسا

الرقابة الداخلية في فرنسا تأخذ أشكالاً متعددة، فقد تكون رقابة رئاسية أو وصائية كما قد تكون رقابة مالية^(٢). أما الرقابة الرئاسية التي تمارسها السلطة العليا على تابعيها عن طريق التوجيهات والتعليمات والأوامر فتقوم

(١) د. حمدي سليمان سحيمان القليلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية،

مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨م، ص ٣٢.

(٢) د. طارق حمدي الساطي: رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة،

حقوق القاهرة، ١٩٦٧م، ص ٥٠٣.

على أساس هرمي أو درجات، يوزع العاملين فيه على أساس أن يقوم على قمة الهرم أو أعلى درجة فيه رئيس إداري يتمتع بسلطة التقرير (في التركيز الإداري) أو التفويض في تلك السلطة (في ظل عدم التركيز الإداري).

ويطلق على الرقابة الرئاسية اسم الرقابة التدرجية^(١) Le control hiérarchique والسلطة التدرجية يمكن ممارستها على وكلاء التنفيذ المسؤولين عن تحضير المراحل المختلفة من العمليات الخاصة بالمصروفات أو الإيرادات العامة، أما الرقابة الوصائية هي التي تمارسها الدولة على أنشطة المؤسسات والجمعيات الأخرى، أما الرقابة المالية le control financier فهي تعني الرقابة التي يمارسها وزير المالية على تنفيذ النفقات العامة داخل الوزارات الأخرى عن طريق ممثليه^(٢).

وقد ظهرت الرقابة المالية في فرنسا في نهاية القرن التاسع عشر حيث كلف القانون الصادر في ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٩٠ الوزارات المختلفة بتنظيم الرقابة على صحة وسلامة موازنة المصروفات بأنفسها وذلك من خلال إنشاء وحدة محاسبية داخل كل وزارة لمراقبة ارتباطات النفقة، وكانت تلك الوحدة في بادئ الأمر تقتصر على مراقب يتبع الوزير المسئول ويكون اختصاصه التحقق من كافة العمليات المالية.

ثم بعد ذلك وفي بداية القرن العشرين ثم تدعيم تلك الرقابة وأصبح المراقب المالي يتم ترشيحه للعمل بواسطة وزير المالية (قانون ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٢م).

ويشكل المراقبون الماليون قسم خاص، ويتم تعيينهم من بين قضاة محكمة المحاسبات، ومفتشي الأموال، ومراقبين الدولة، وكوادر الإدارة المركزية لوزارة المالية أو صندوق الضرائب، ولا يتبع المراقب المالي الوزير

(١) أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة

دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٠م، ص ٣٤٣.

(٢) د. أشرف السيد حامد قبال، رسالته السابق الإشارة إليها، ص ٣٤٨.

الذي يراقب أعماله وإنما يتبع وزير المالية مباشرة، ويراقب كافة بنود النفقات وهو غير تابع للسلطة التنفيذية ويعتبر خلال وجوده في الوحدة في حكم المنتدب خلال فترة تكليفه^(١). ويتمتع باستقلال تام في أدائه لوظيفته، والمراقب المالي على المستوى المركزي يلعب دوراً ذو جوانب متعددة فهو يقوم بدور المراقب (Controleur) حيث يتدخل في مرحلة الرقابة على ارتباطات النفقة (L'engagement) والقرارات المتعلقة باستخدام الاعتمادات المنفذة داخل الوزارة محل رقابته سواء في ذلك القرارات الفردية أو القرارات التنظيمية للوزير نفسه طالما أنها ذات صلة بالمال العام، كما يتدخل في الرقابة على أوامر الصرف Control des ordonnancement.

حيث أنه في لحظة الصرف يتم استدعاء المراقب ليتحقق في المقام الأول من أنه قد أعطى تأشيرته فعلاً عند اقتراح نشوء الالتزام، ويتمتع المراقب المالي بسلطات واسعة في شأن إعطاء تأشيرته على أوامر الصرف من عدمه ويقوم أيضاً بدور المحاسب comptable فهو يمسك بالمحاسبات الخاصة بالارتباطات والالتزامات الخاصة بالوزارة التي يقيم فيها ويراقب أعمالها في مواجهة الأمر بالصرف L'ordonnateur المكلف برقابة أعماله، كما يقوم المراقب المالي بدور المستشار conseiller بمعنى أنه يمارس دوراً استشارياً لجهة الإدارة التي يعمل بها حيث يبدي رأيه الاستشاري ووجهة نظره بالنسبة للموضوعات الهامة من مشروعات القوانين أو المراسيم أو القرارات^(٢) وكذا الاقتراحات المتعلقة بالميزانية.

كما يقوم المراقب المالي بدور مبلغ المعلومات informateur وتنفيذاً لهذا الدور يقوم برفع تقريره السنوي عن نتائج العمليات المالية ويرسله

(١) د. حسين عبدالعالم محمد، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، حقوق عين شمس، ٢٠٠٢، ص ١٥٦.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سنة ١٩٩١م، ص ٣٥٧.

إلى وزير المالية ومحكمة المحاسبات واللجان المالية في البرلمان، كما يبلغ كتاب التقارير الخصوصيين بالموقف من التنفيذ في كل فترة زمنية، كما يبلغ هيئة التدقيق على الأموال التي تتولى عرضه على الدوائر الإقليمية للمحاسبة. وتختلف الرقابة المالية على المستوى المحلي عن تلك المعروفة على المستوى الإقليمي حيث تم الأخذ بفكرة الرقابة المالية المحلية وهي رقابة نظامية controle regularite وإنشاء ما يسمى T.B.G وهو مسئول الدفع العام بالخرانة والذي يكون على اتصال دائم ومتكرر مع الأمرين بالصرف الثانويين oldonneteurs secondaires أثناء ممارسته اختصاصاته المحاسبية والرقابية وتهدف إلى التحقق من مدى اتفاق وتوافق المصروفات مع قواعد الميزانية من جميع النواحي.

وإلى جانب رقابة المراقب المالي التي تعد رقابة سابقة للصرف توجد رقابة هيئة التدقيق العام على الأموال وهي تسمى L'inspection general des finances وأنشئت هذه الهيئة سنة ١٨١٦ وفي عام ١٩٤٧ تم توسيع اختصاصاتها فأصبحت تمارس الرقابة اللاحقة على المحاسبات الإدارية، وهي تمارس رقابة على القطاع العام le control de secteur public وتمارس أيضاً رقابة على القطاع شبه العام والخاص le controle de secteur semi-public et prive ويأخذ أسلوب عمل الهيئة les techniques de controle شكلان: الأقسام les division والمأموريات les mission ، والأقسام يوجد على رأسها مفتش عام، وهي إما أقسام إقليمية أو أقسام متخصصة^(١).

والأقسام الإقليمية يقوم المفتش العام فيها بالرقابة والملاحظة الدائمة على الدوائر المالية وعلى أمري الصرف الثانويين.

(١) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان ١٩٨٣م.

أما الأقسام المتخصصة les divisions فهي مكلفة برقابة مجمل الأقاليم، والمراجعة المالية لبعض المنظمات ذات الطبيعة الخاصة كصناديق التوفير.

أما الشكل الثاني وهو المأموريات les mission فهي تتكون من مفتشين صغار السن يتجمعون داخل فرق تتكون الفرقة من خمس أو ست أعضاء تتم قيادتهم بواسطة مفتش عام الذي يدير التحقيقات داخل الوحدة الحسابية، ويحكم التحقيق ثلاث قواعد أساسية :

- قاعدة الفجائية.

- قاعدة الشك.

- قاعدة التمييز بين التحقيق وبين التصرف la distinction entre la constatation et l'action

حيث يقوم المفتش بإثبات موقف المحاسب بالتحقق من الخزنة وملف الأوراق المالية والمستندات ولكنه لا يستطيع أن يصدر أي أوامر للعضو الذي يتم التحقيق معه، ويمكنه اتخاذ إجراءات تحفظية في حالة العجز أو وجود مخالفات، وبعد ذلك يبلغ التقرير المتضمن التحقيق وأجوبة المحاسب ورئيسه، هذه التقارير يتم تحويلها إلى وزارة المالية لاستكمالها حيث يتم من خلالها أيضاً تقييم كفاءة كاتب التقرير.

جدير بالذكر أنه في حالة وجود مخالفات مالية من الوزراء يكون للبرلمان إقامة المسؤولية قبل المخالفين وتتعدد صور هذه المسؤولية ومنها^(١):
(أ) المسؤولية السياسية والتي تنتهي إلى سحب الثقة من الوزراء وإرغامهم على التخلي عن وزاراتهم وأيضاً يكون للبرلمان حق السؤال وطرح موضوع للمناقشة.

(ب) المسؤولية الجنائية والتي تتمثل في توقيع العقوبات وذلك بعد انعقاد مجلس

(١) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ٢٠٠١م، ص ٨٥.

الشيوخ.

(ج) المسؤولية المدنية حيث نصت المادة (٩٢) من القانون الصادر سنة ١٩٥٠ على أن كل مخالفة مالية تنشأ يكون الوزير الذي أمر بها مسؤولاً عن نتائجها من ماله الخاص وإن كانت غير مطبقة في الواقع باعتبار أنه يتعذر تكليف الوزراء بتحمل مسؤولية تصرفاتهم المخالفة للاعتمادات من ماله الخاص تعويضاً للدولة عن الأضرار التي أصابتها من جراء هذه المخالفة^(١).

وأخيراً توجد رقابة تسمى رقابة المحاسبين العموميين Le controle exerce par les comptables publiques رقابة هيئة التفتيش العام للأموال ولرقابة محكمة المحاسبات la cour des comptes ولغرف الحسابات الإقليمية regionales des comptes وهم يشكلون في نفس الوقت أنفسهم مراقبين يراقبون أعمال وتصرفات الأمرين بالصرف، وصف البعض^(٢) هذه الرقابة بأنها رقابة غريبة لكنها أساسية للرقابة على الأمرين بالصرف كما أنها تعد مكملة لعمل المراقبين الماليين^(٣).

إن قاعدة الفصل بين القائمين بالصرف وبين المحاسبين تسمح للمحاسبين العموميين أن يراقبوا صحة العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والمصروفات التي أجازها الصرافون، فهذه القاعدة تسمح لهم باستدعاء requisition الصرف والاعتراض على دفع النفقات المخالفة للقواعد المالية.

فدور المحاسبين يتشابه مع ما يمارسه المراقب المالي ولكنه يقع في

(١) د. شوقي عبده الساهي: موازنة الدولة في ضوء الإسلام، سنة ١٩٨٣م، ص ١١٠.

(٢) V en ce sens: PAYSANT (A), op. cit., p. 304.

(٣) Chapus. R. Droit Administratif, général, ed, montchrestun, 1992, p. 305.

نهاية العملية المالية أو التصرف المالي وليس بدايته، ولا تقف تلك الرقابة عند حد مراقبة سلامة الميزانية والعمليات المالية لكنها تمتد لتشمل رقابة سلامة التصرف من الناحية القانونية، إذ أن له أن يتحقق من:

١- كفاءة الأمر بالصرف.

٢- توافر الاعتمادات.

٣- دقة خصم المصروفات من البند الذي تنتمي إليه.

٤- الصحة القانونية للاعتماد المالي.

٥- وجود تأشير من المراقب المالي.

فإذا لم يجد شيئاً مما ذكر متحققاً يجب عليه أن يمتنع ويرفض تنفيذ

دفع النفقة.

دور محكمة المحاسبات الفرنسية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

تقوم محكمة المحاسبات بمساعدة البرلمان في الرقابة على صحة تطبيق القوانين المالية، كما أن اللجان المالية بالبرلمان وكذا اللجان الفرعية يمكن لها طلب الاستعانة بالمحكمة. وتطورت اختصاصات هذه المحكمة حيث أنه حتى عام ١٩٨٦م لم تكن المشروعات العامة خاضعة لرقابة محكمة المحاسبات ولكن اعتباراً من يوليو ١٩٨٦ أصبح من حق المحكمة مراجعة وفحص حسابات المشروعات الفرنسية^(١).

المطلب الثاني

تطبيقات الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية

مكتب المساءلة الحكومية بالولايات المتحدة الأمريكية :

حيث تغير مسمى مكتب المراجع العام ليصبح مكتب المساءلة

(١) د. فهمي محمود شكري، محكمة المحاسبة الفرنسية ودورها في الرقابة، بحث مقدم للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بغداد ١٩٧٦م، ص ١٦.

الحكومية واختصاره G.A.O حيث يطلق عليه ذراع التحقيق في الكونجرس أو كونجرس الرقيب وهو مستقل وغير تحزبي^(١)، ويرأس هذا المكتب المراقب العام ونائبه ويهدف المكتب إلى معاونة الكونجرس في الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ويوفر المعلومات لمساعدتهم في التوصل لقرارات السياسية وذلك للآتي :

- تقييم مدى نجاح سياسة الحكومة وبرامجها في العمل.
- محاسبة العمليات ومدى الكفاءة والفعالية والملاءمة في إنفاق الأموال الاتحادية.
- التحقيق في الادعاءات المتعلقة بأنشطة غير قانونية وغير سليمة.
- إصدار القرارات القانونية.

وتتمد مدة رئاسة المراقب العام إلى خمس عشرة سنة، ويعين بواسطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتصديق مجلس الشيوخ وهو لا يخضع لرقابة الرئيس وبالتالي لا يستطيع أن يُقيله من منصبه، كما لا يستطيع الكونجرس ذاته عزله بغير سبب وتعد هذه ضمانات جيدة لاستقلاله عن أي نفوذ سياسي^(٢)، ويضم المكتب قوة عمل قوامها نحو ٣٣٠٠ فرد يتميزون بالخبرة في برامج التقييم والمحاسبة والقانون والاقتصاد والعديد من المجالات الأخرى وتبلغ ميزانية المكتب نحو ٥٠٧٢ مليون دولار، أن تأسس هذا المكتب لأول مرة يرجع لعام ١٩٣١ بموجب المادة ٣٠١ من قانون الميزانية

(١) راجع في ذلك تفصيلاً [http://www.GAO.gov/arm.PDF.GAO's](http://www.GAO.gov/arm.PDF.GAO's%20Organization%20Chart%20in%206/10/2007) Organization Chart in 6/10/2007

راجع في ذلك تفصيلاً موقع المكتب على الويب www.gao.gov حيث تم التغيير في ٧ يوليو ٢٠٠٤.

(٢) راجع في ذلك: المراجع العام للولايات المتحدة الأمريكية، العلاقة بين مكتب المحاسب العام والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية، مقال منشور بالمجلة الدولية للمراجعة الحكومية، عدد أبريل سنة ١٩٧٧، ترجمة ثريا أحمد ، إدارة البحوث ، الجهاز المركزي للمحاسبات، مصر .

والمحاسبة الصادر في ذلك العام بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية تحت إشراف وإدارة المحاسب العام أو المراقب العام Comptroller General of U.S.A والذي نقل إليه بموجب المادة ٣٠٤ من ذلك القانون كافة الاختصاصات التي كانت مخولة لمحاسب وزارة المالية والمراجعين الستة الذين كانوا يتبعونه آنذاك، وقد مر تطور الرقابة المالية بالمكتب بعدة مراحل^(١)، الفترة من ١٩٢١ وحتى ١٩٣٦ انصب التركيز على دراسة شرعية وكفاءة الإنفاق الحكومي وكانت قاصرة على وحدات الإدارة الأمريكية فقط، ثم ما لبث أن تحول في الأربعينيات إلى المراجعة الشاملة بعد أن أضيف إليها الهيئات الحكومية ذات الصيغة التجارية عام ١٩٤٨ ثم مصلحة البريد والبرق والهاتف في عام ١٩٥٠^(٢)، وتطور بعد ذلك مفهوم المراجعة لدى G.A.O في عام ١٩٥٤ ليمتد لمراجعة الاقتصاد والكفاءة خاصة بعد الاستعانة في تعيين موظفي المكتب بالعديد من خريجي الكليات، ثم انتقل المكتب في الفترة من ١٩٦٦ وحتى ١٩٨١ لبرنامج التقييم وتقديم المزيد من الخدمات للكونجرس بعد توسيع عمل المكتب وإعادة تنظيمه في عام ٨٢، ٨٣ بشكل كبير بما فيه الأمن القومي والشؤون الدولية وشعبة إدارة وتكنولوجيا المعلومات، وأنشئ غدارة لتحسين الإدارة المالية الحكومية وإعادة هيكلة مكتب المستشار العام وأنشئ وحدات يرأسها خبراء اقتصاديون، والرقابة المعقودة لمكتب المراقب العام هي الرقابة المالية والقانونية، أما الشق الإداري فاختصت به لجنة تفتيش الخدمة المدنية The Civil Service^(٣).

(١) راجع في ذلك تفصيلاً لمحة تاريخية وتطور www.G.A.O.gov

(٢) راجع في ذلك تفصيلاً كل من: فرج جبران: محاكم ودواوين المحاسبة ورقابتها على الأموال العامة، الطبعة الأولى، ١٩٥٥، المطبعة الحديثة، ص ١٠٢ وما بعدها.

(٣) د. حسن عبدالعال محمد: الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.

سلطات المراقب العام :

يختص المراقب العام للولايات المتحدة الأمريكية بالعديد من السلطات :

- تعيين وعزل المحاسبين وغيرهم من الموظفين بالمكتب، وهم يمثلونه فيما يقومون به من أعمال موكله إليهم وينوب عنه في حالة غيابه أو عجزه عن القيام بواجبات عمله لجنة مكونة من نائب المراقب العام والمستشار القانوني وأحد مساعدي المحاسب العام وأحد مساعدي المستشار القانوني.
- يصدر المراقب العام القواعد والتعليمات اللازمة لسير الأداء بالمكتب ومن بينها تعيين ممثلي الادعاء Attorneys وله بموجب القانون الصادر عام ١٩٤٨ إصدار صورة رسمية مختومة بخاتم المكتب.
- من واقع دفاتره وحساباته لتستخدم كوثائق رسمية تساعد في إثبات الدعاوى، وتنتشر هذه القواعد والتعليمات شهرياً وتباع مع المطبوعات الحكومية، وتجمع هذه القواعد والتعليمات في مجلة سنوياً شاملة ما يطبق على الجمهور وما يطبق على المصالح الحكومية والهيئات الاستثمارية^(١)، كما يعمل على تطوير طرق المحاسبة وتحسين الإدارة المالية الحكومية.
- إجراء التحقيقات اللازمة ومن تلقاء نفسه وبناءً على طلبه إذا دعت الحاجة لذلك وبناءً على طلب الكونجرس إذا رأى وجهاً لذلك، فضلاً عن إمداده بما يحتاج إليه من بيانات ومعلومات تساهم في أدائه التشريعي والرقابي.
- اعتماد أوامر الصرف التي يصدرها وزير المالية بحيث لا تصبح

(١) راجع تصيلاً فرج جبران، مرجع سابق، ص ١٠٥، وأيضاً في نطاق دور المراقب العام.

Internal Auditing In Federal In U.S.A. General Accounting Office, Washington D.C. 1973..

سارية المفعول إلا بعد توقيعه.

ومن ثم فإن اختصاصات أو سلطات المراقب العام يمكن تقسيمها إلى^(١):

- اختصاصات تتعلق بتطوير طرق المحاسبة وتحسين الإدارة المالية الحكومية.

- اختصاصات تتعلق بالمراجعة وهي أوسع السلطات للمكتب على الإطلاق.

- اختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات القانونية والتشريعية من خلال إبداء الرأي مقدماً في كافة مشروعات القوانين التي يتقدم بها الكونجرس وكذا تقديم كافة البيانات والمعلومات التي تساعد في أداء مهمته التشريعية والرقابية.

- اختصاص الرقابة السابقة متمثلة في عدم سريان مفعول أوامر الصرف إلا بعد اعتماده لها.

اختصاصات مكتب المساعدة الحكومية^(٢):

- أول مظاهر الرقابة لهذا المكتب منذ نشأته كانت على الموارد والمصارف وانهقدت للمراقب العام على أوامر الصرف للسلطة

(١) د. على أحمد زين: دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية، كأداة للرقابة في جمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، ١٩٨٠م، ص ٤٠٥.

(٢) راجع في ذلك تفصيلاً كل من: فرج جبران فرج، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها؛ د. محمد عباس حجازي: الأجهزة العليا للرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقدمة للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، منشورة بالعدد فبراير عام ٧٧ مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ٢٣.

- Standards for Audit of Government Organization Programs Activates Functions Comptroller General of U.S.A Washington D.C July 1973.

- Internal Auditing in Fderal Agencies in the U.S.A General Accounting Office Wahington, D.C. 1973.

التنفيذية طبقاً للقوانين ورغم التوقيع عليها من قبل وزير المالية إلا أنها لا تصير نافذة إلا بعد اعتماد توقيعها من المراقب العام.

- اختص المكتب أيضاً بتسوية ما للحكومة وما عليها من حسابات ما لم ينص القانون على استئثار جهات أخرى بتلك التسويات حيث تقدم هذه التسويات مرفقة بشهادة من المراقب العام والتي تعد بموجبها ملزمة لفروع السلطة التنفيذية.

- يختص أيضاً المكتب بمراجعة أي حساب ختامي، وكذا تقديم المشورة قبل الصرف وإذا قدم المراقب العام قراره في أي موضوع يعرض عليه من جانب الأمرين بالصرف، فإن قراره يعد ملزماً عند تسوية الحساب الذي تم الاستفسار عنه، كما يقع على المحاسب العام وطبقاً لقانون إجراءات الميزانية والمحاسبة الصادر عام ١٩٥٠ مسئولية رسم الطرق المحاسبية وما يتصل بها بالمصالح والهيئات الحكومية وهذا لا يمنع من قيام الأخيرة بتعزيز هذه القواعد والطرق والرقابة الداخلية عليها.

- مراجعة العمليات الحسابية الخاصة بهيئات الاستثمار الحكومية مع مراعاة القواعد والإجراءات المطبقة على الجهات ذات الصبغة التجارية ويقدم المراقب العام تقريراً عن كل مراجعة تتم من هذا النوع عن كل سنة مالية تنتهي في ٣٠ يونيو ويجب ألا يتأخر في تقديم التقرير عن ١٥ يناير التالي.

- يحقق المراقب العام أيضاً في جميع المسائل المتصلة بتسليم أو إنفاق أو رصد الأموال العامة ويقدم توصياته لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية إذا طلب منه ذلك أو للكونجرس فيما يتعلق بالتشريعات الضرورية لتسهيل استخراج الحسابات الدقيقة وتسويتها ومدى الاقتصاد في النفقات، كذلك يقدم لمكتب الميزانية التابع لرئيس الولايات المتحدة Bureau of The Budget جميع المعلومات

المتصلة بالمصروفات والحسابات التي يطلبها منه المكتب من وقت لآخر.

- إجراء التحقيقات وتقديم تقارير عنها فيما يطلب منه من أعضاء الكونجرس أو أحد اللجان ذات الاختصاص في شئون الإيرادات أو الاعتمادات أو المصروفات في كلا المجلسين العموم والشيوخ وتقديم مساعدات فنية عن طريق مساعدين لهذه اللجان كلما طلب منه ذلك.
- يرفع تقريراً بكافة المخالفات للقانون من المصروفات أو العقود التي أبرمتها الجهات محل رقابته للكونجرس وكذا أوجه القصور التي اكتشفها وهو في سبيل ذلك يحق له الإطلاع وفحص جميع الدفاتر والمستندات والأوراق والسجلات في جميع الجهات محل رقابته بقصد الحصول على كافة المعلومات المتصلة بأنشطتها وتنظيمها والعمليات التي تجريها وأساليب إدارتها.
- الإشراف على استرداد جميع الديون التي سبق وأن شهدت أحقيتها للولايات المتحدة الأمريكية.
- تحليل مصروفات كل جهة من جهات السلطة التنفيذية وهو ما يساعد الكونجرس في تقرير مدى انطباق قواعد الاقتصاد والدقة على هذا الإنفاق من عدمه^(١).
- حفظ كافة المستندات والشهادات المتعلقة بما تم تسويته من حسابات.
- عدم اعتماد أي مبالغ صرفت بغير الطريق القانوني المرسوم لها ومن ثم تعد ديناً في عنق الأمر بالصرف ولا يمكن لأي سلطة بخلاف الكونجرس والمحكمة إلغاء هذا الدين.
- تقييم المساعدة للكونجرس في الأنشطة التشريعية والرقابية من خلال

(١) راجع في ذلك المراجع العام للولايات المتحدة الأمريكية، العلاقة بين مكتب المحاسب العام والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره.

إمداده بالمعلومات والبيانات التي يحتاج إليها خاصة في لجان الاستماع والتقصي وكذا تحليل البرامج وتقييمها، وهو ما جعل لتقارير الكونجرس فاعلية وأثراً لدى الحكومة والمكتب لا يكفي بذلك بل يجتهد أن يتوقع متطلبات الكونجرس من معلومات ويوفرها له وهو ما أضيف لاختصاصاته بموجب قانون إعادة تنظيم السلطة التشريعية عام ١٩٧٠ وقانون ميزانية الكونجرس وسلطاته الرقابية الصادر عام ١٩٧٤.

- تطوير نظم الإدارة المالية والعامة للوكالات والأجهزة الفيدرالية وهي إحدى وظائفه المبينة طبقاً للمادة ١٥ من قانون إجراءات الميزانية وذلك من خلال ما يتكشف له من أوجه قصور وبناء على الدراسات والبحوث التي يقوم بها.
- مراجعة قانونية لعقود الإدارة الأمريكية وتعتبر قراراته بالنسبة لها نهائية.
- مراجعة كفاءة البرامج والأنشطة والعمليات المالية للمصالح والوكالات الفيدرالية بما فيها القوى العاملة والطاقة وبرامج أبحاث الفضاء.
- الإشراف على مصروفات حملة الانتخابات ومراقبتها حسبما يقضي قانون أموال حملة الانتخابات الرئاسية الصادر عام ١٩٧١.
- مراجعة كافة وحدات الحكومة الفيدرالية والمشروعات العامة والوكالات التابعة للولايات المتحدة على المستوى الدولي مثال (حلف الناتو - قسم الشرق الأقصى - القسم الأوروبي - المساعدات الخارجية والمنح - المنظمات الدولية التي تدخل فيها الولايات المتحدة الأمريكية كطرف فيها)^(١).

(١) نصيف اسطفانوس، برنامج الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في نوفمبر ١٩٧٤، عدد ١٧١، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية

The Civil Service Commission

ويرجع تاريخ إنشاء هذه اللجنة إلى ١٣ سبتمبر عام ١٩٤٦ واختصت في بادئ الأمر بمراجعة كيفية تنفيذ عمليات الأفراد ومدى التزام الوحدات بالقانون ومراجعة أعمال مجالس امتحانات الوظيفة العامة وتقديم الاستشارات لأقسام الأفراد بالولايات المختلفة، ثم ما لبثت أن أضيف إليها اختصاص التنسيق بين كافة أقسام الأفراد على مستوى الحكومة الفيدرالية والأجهزة الحكومية وكذا تزويدها بسلطة ترتيب الوظائف في الجهاز الإداري، ونظر التظلمات المقدمة من الموظفين وحق المراجعة الشاملة لشئون الأفراد عندما أعيد تنظيمها في أغسطس ١٩٥٣ كما أضيف لها اختصاص إعادة ترتيب الوظائف بالجهاز الإداري وإعادة تنظيم الهيكل الوظيفي وحق الإشراف على لجان الامتحانات الخاصة بتولي الوظائف العامة ومراجعة الترقيات التي تتم ومراجعة الأجور والبدلات وذلك في عام ١٩٦١ عندما أعيد تنظيمها للمرة الثانية وتوفير سلطة الاتصال لها بكافة المستويات الإدارية^(١).

وجدير بالذكر أن الكونجرس يكون لديه لجان داخلية دائمة من بين أعضائه تباشر مهام المجلس واختصاصاته فيما يتعلق بالرقابة المالية وبالتعاون مع GAO وهي لجنة الاعتمادات وتختص بدراسة البرامج التي تشملها الميزانية ولجنة العمليات الحكومية وتختص بدراسة ما جاء بتقارير المراجع العام.

(١) د. محمد عفيفي حموده، تنظيم لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في ديسمبر ١٩٦٩، عدد ٣١، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

المطلب الثالث

تطبيقات الرقابة في جمهورية مصر العربية

بصدور قانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م عرفت مصر أول تنظيم رسمي للوظيفة العامة وبدأت بذلك الرقابة الرئاسية تتبلور وتمارس على نحو منظم وهو ما ظهر فيما سمي ديوان الموظفين، والذي حل محله الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وأصبح للرئيس الإداري سلطة مراقبة الموظفين والتحقيق معهم ومن ثم توقيع الجزاءات التأديبية التي تناسب ما اقترفوه من ذنب إداري، ومما لاشك فيه فإن تلك السلطة تختلف قوتها تبعاً لنوع التنظيم القائم فتأخذ تلك السلطة شكل السلطة الرئاسية بالنسبة للمرافق المركزية، أما بالنسبة للمرافق اللامركزية فتكون ما يسمى بالسلطة أو الرقابة الوصائية^(١)، وإلى جانب السلطة الرئاسية تقوم وزارة المالية بدور بارز في الرقابة السابقة على الصرف، كما تمارس جوانب من تلك الرقابة بعض أجهزة الرقابة الداخلية في جمهورية مصر العربية في ثلاثة فروع:

الفرع الأول : السلطة الرئاسية le presidency bouvoir

الفرع الثاني : رقابة وزارة المالية السابقة على الصرف.

الفرع الثالث : أجهزة الرقابة الداخلية في جمهورية مصر العربية.

الفرع الأول

السلطة الرئاسية le presidency bouvoir

ونقسم الحديث عن السلطة الرئاسية عن كل من الرقابة الرئاسية ثم

الوصاية الإدارية كالاتي :

أولاً : الرقابة الرئاسية :

فالعلاقة الرئاسية شأنها شأن أي علاقة قانونية تقوم على طرفين:

(١) د. محمد عثمان إسماعيل حميد: الإدارة العامة، مطبعة جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٢،

الطرف الأول منها: الرئيس الإداري، أما الطرف الثاني منها: هو المرعوس. والرئيس: هو كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة لتحقيق أهداف معينة مستخدماً في ذلك أساليب مختلفة وفي حدود القانون^(١).

فالوزير هو الرئيس الأعلى الذي يتولى مباشرة الرقابة الرئاسية بالنسبة للوزارة، ثم يليه نائب الوزير، ثم يليه شاغلوا الدرجة الممتازة والدرجة العالية، ثم مدير عام المصلحة، ومديرو الإدارات والأقسام (في النظام البرلماني).

جدير بالذكر أن السلطة الرئاسية بالنسبة للهيكل العام للدولة تتمثل في مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء، والوزير بالنسبة للوزارة، ومحافظ الإقليم بالنسبة للمحافظة، ورئيس مجلس إدارة الهيئة بالنسبة للهيئات العامة، ورؤساء المصالح والأجهزة المستقلة، إذ أن كلاً من هؤلاء يعتبر مسؤولاً عن تحقيق الأهداف الفرعية المحددة له، فضلاً عن مسؤوليته عن تحقيق الصالح العام في كل ما يتخذه من قرارات أو يقوم به من أعمال^(٢).

أما المرؤوسون: فهم الأشخاص الخاضعون للالتزام الرئاسي، أي أنه كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى، ونجد أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة قد أطلق لفظ العامل على كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة به سواء كان رئيساً أو مرعوساً، لذلك لا يمكن إطلاق لفظ المرعوس على كل موظف بحسب القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه، فالمرؤوس إذن هو كل من يخضع إدارياً وفنياً لسلطة رئاسية، والسلطة الرئاسية لها دور كبير في تقدير الخطأ التأديبي وتحديد ما يعتبر من

(١) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، بدون ناشر، القاهرة، ١٩٥٩م، ص ٦٣.

(٢) د. فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٥٦-١٩٥٧، ص ٧٠؛ د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، ١٩٧٣، بدون ناشر، ص ٨٠.

بين الوقائع أو صور السلطة الرئاسية مبرراً لها في مراقبة تحقيق الأهداف الموضوعية ومتابعة البرامج الزمنية وهي أيضاً أداة تبصير للرؤساء بأوجه النقص والقصور وكشف الانحراف ومعالجته، كما أنها أداة تقييم العاملين وتقدير كفاءتهم، فالقرار الرئاسي إذن يأتي متنوع المجالات مختلف المضمون، فهو قد يتصل بالنواحي القانونية لأنه ينبغي الالتزام بالقواعد القانونية التي تحكم الأوضاع الإدارية في مختلف مظاهرها، وقد يتصل القرار الرئاسي بالنواحي الفنية لأن القرار الإداري ليس مجرد إجراء قانوني يمكن اتخاذه متى توافرت الشروط القانونية لكنه عصب الإدارة ومظهر ممارستها. وزيادة في الإيضاح ذهب البعض^(١) إلى أن الرقابة الرئاسية تأخذ أحد مظهرين:

المظهر الأول منها: رقابة على أشخاص المرؤوسين، وتتمثل في مجموعة الاختصاصات التي يمارسها الرؤساء الإداريين على مرءوسيهـم وذلك فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم.

والمظهر الثاني: هو الرقابة على أعمال المرؤوسين: وتأخذ هي الأخرى إحدى صورتين: فقد تكون سابقة على مباشرة الأعمال وهي تأخذ في هذه الحالة أسلوب التوجيه والنصح والإرشاد، وقد تكون لاحقة للأعمال، وذلك من أجل التحقق والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

ثانياً : الوصاية الإدارية La Tutelle Administrative :

يسمح نظام اللامركزية الإدارية والذي بموجبه تتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية^(٢)، إلا أن هذا الاستقلال نسبي وغير كامل، فتخضع

(١) د. رمضان بطيخ: الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية، أبو ظبي، الشارقة، سنة ١٩٨٨م، هامش ص ١٠٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، سنة ٢٠٠٦، مرجع سبق الإشارة إليه، ص ٩٨.

الهيئات اللامركزية وهي بصدد ممارستها لوظائفها لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه عليها السلطة المركزية ضماناً لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة، هذا النظام يطلق عليه نظام الوصاية الإدارية^(١)، وتعتبر الوصاية الإدارية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإدارية، ومن أمثلتها تلك الرقابة التي تمارس حيال السلطات المحلية، أو تلك التي تجري على أعمال الهيئات العامة وغيرها من الوحدات اللامركزية المرفقية التي تعني الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق القومية أو المحلية، فنص المشرع على أن كلاً من الهيئات العامة وهيئات ووحدات القطاع العام تقوم في مجال نشاطها بالمشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقاً للسياسات العامة للدولة وخططها، كما يتولى الوزير المختص مهمة المتابعة ويمارس رقابة وصائية على ما يتبعه من وحدات لكفالة تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجالات نشاط تلك الوحدات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة فيما تقوم به من أعمال، وهذا فيما يتصل باللامركزية المرفقية.

أما فيما يتصل باللامركزية الإدارية (المحلية) فقد نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م بشأن الحكم المحلي (أن تتولى وحدات الإدارة المحلية بشأن إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصاتها وفي حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، كما تخضع هذه الوحدات لرقابة

(١) د. مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، سنة ٢٠٠١، ص ١٩٢؛ ود. مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سبق الإشارة إليه، ص ٧٤ وما بعدها؛ ود. عبدالغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٩١م، ص ١٤٨.

السلطة المركزية وتهدف تلك الرقابة إلى تحقيق التناسق والترابط بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة الشعبية بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة وكذلك تقديم لمشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الحكم المحلي، ومما هو معروف أن النشاط الإداري يوزع ما بين السلطة الإدارية المركزية (الوزارات) وسلطة إدارية إقليمية مرفقية مستقلة تباشر اختصاصها داخل النطاق المرسوم لها وتحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها^(١)، والهدف من الوصاية الإدارية هو تحقق الحكومة المركزية من مشروعية تصرفات الوحدات المحلية وهي تأخذ صور عديدة، فقد تكون سابقة أو لاحقة بالنظر إلى معيار العلاقة الزمنية بالعمل الخاضع للرقابة، أما من حيث وسائلها فتتقسم على رقابة رسمية وغير رسمية، أما من حيث مجالها تنقسم إلى رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال^(٢).

والأصل في الرقابة الوصائية ألا تكون إلا حيث يرد النص عليها وفي الحدود التي تقررها النصوص، وهذا يعني أنها لا تمارس إلا طبقاً لنص قانوني بين طرفيها ويحدد أطرها، فهي في الواقع استثناء من أصل عام. وسائل الرقابة الوصائية :

السلطة المركزية بمباشرة سلطاتها الرقابية عن طريق عدة وسائل هي: التصريح: هذا النوع من الرقابة يوجه إلى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها.

التصديق: يعني أن جهة الوصاية تقرر أن عملاً معيناً من جانب جهة لا مركزية لا يخالف أي قاعدة قانونية، ولا ينطوي على مساس بالصالح العام ومن ثم يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، ولا يشترط في التصديق أن يكون صريحاً، وانقسم رأي الفقهاء بشأن تحديد الطبيعة القانونية للتصديق فمنهم من

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، سنة ١٩٨٥م، ص ١٥٧.

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الحكم المحلي ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩م.

رأى أن سلطة التصديق سلطة شريكة، حيث أنه يعتبر اشتراكاً فعلياً من جانب جهة الوصاية في إيجاد عمل قانوني جماعي موحد مما يجعل لجهة الوصاية في هذه الحالة الأبوّة القانونية بالنسبة لهذا العمل^(١)، ومن الفقهاء من ذهب إلى أن التصديق مجرد أمر بالتنفيذ يصدر عن جهة الوصاية بشأن العمل اللامركزي المشمول بالتصديق.

الإلغاء: بأن تقوم السلطة المركزية صاحبة الوصاية باتخاذ قرار إداري بإزالة قرار صادر من جهة لامركزية بأثر رجعي لمخالفته مبدأ المشروعية أو مساسه بالمصلحة العامة، ويتم ذلك تلقائياً من جانب جهة الوصاية أو بناءً على طلب ذوي الشأن.

الإيقاف: هو إجراء تمهيدي من جانب جهة الوصاية من شأنه إرجاء تنفيذ قرار الهيئة اللامركزية لمدة معينة يحددها القانون تمهيداً لبحث إلغاء القرار.

الحلول: بأن تقوم جهة الوصاية بالتدخل مباشرة بتنفيذ الالتزامات القانونية التي لم تقم بها الهيئة اللامركزية ويتخذ الحلول أحد صورتين: إما أن يكون إدارياً وإما أن يكون مالياً. ويكون الحلول إدارياً، عندما يجيز القانون للجهة الوصائية أن تقوم مقام الهيئة اللامركزية في حالة عدم قيامها بتنفيذ الأعمال الإدارية المكلفة بها قانوناً من أجل حماية المصلحة العامة المتعلقة بهذه الأعمال، أما الحلول المالي: عندما تقوم جهة الوصاية بما يسمى بالإدراج التلقائي، حيث تقوم من تلقاء نفسها بإدراج الاعتمادات اللازمة للوفاء بالمصروفات الإلزامية الواقعة على عاتق الهيئات اللامركزية وذلك في حالة عدم قيامها بإدراج هذه المصروفات، وإذا فصلنا ما أجملناه سلفاً من أن

(١) Eisenhman: cours de droit administrative des cours de droit paris, 1940-1950, p. 272.

مرجع أشار إليه د. عيد مسعود الجهني: الرقابة الإدارية، رسالته السابق الإشارة إليها، هامش ص ٣٣٣.

لوصاية الإدارية تنقسم من حيث مجالها إلى رقابة وصائية على الأشخاص ورقابة على الأعمال فنقول:

إن رقابة السلطة المركزية أو الوصاية الإدارية تنصب على كل من أعمال السلطة اللامركزية وكذا أعمالها، وأن الرقابة على العاملين تشمل التعيين والعزل، فعلى سبيل المثال احتفظت الإدارة المركزية لنفسها بحق إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي (فهي تصدر قرار من رئيس الوزراء) كما يحق لها تعيين كافة رؤساء الوحدات المحلية وكافة العاملين بأجهزتها التنفيذية على اختلاف مستوياتهم الإدارية^(١)، كما تشمل تلك الوصاية وقف المجالس المنتخبة وحلها حيث تنص المادتين ١٤٤، ١٤٥ بعد تعديلها في عام ١٩٨٨، على أن يصدر بحل المجلس الشعبي للمحافظة أو غيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء بناءً على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية وذلك لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء، وقد ترك المشرع لمجلس الوزراء سلطة تقدير الأسباب الداعية لحل المجالس المحلية ولا يرد على هذه السلطة سوى قيد المصلحة العامة المشار إليه في المادة ١٤٥.

أما الرقابة على أعمال السلطات اللامركزية فتتمثل في الإنذ السابق أو التصديق اللاحق، فمثلاً يختص المجلس الشعبي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية بالتصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه، كما تأخذ الرقابة حق إلغاء القرارات الإدارية، فيجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس

(١) د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق الإشارة إليه، ص ١٨٠؛ ود. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٤م، ص ١٤٣. ود. مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية، مرجع سبق الإشارة إليه، ص ١٩٤ وما بعدها.

الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة، أو ينطوي على أي مخالفات للقوانين أو اللوائح، أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة بالقانون، ويظل عمل السلطة اللامركزية منسوباً إليها حتى مع وجود التصريح السابق أو التصديق اللاحق، فتكون مسئولة عنه بل ولها الرجوع فيه، كما أن لها حق الطعن في قرارات الوصاية الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية.

جدير بالذكر أن تلك العلاقة الخاصة التي تربط السلطة المركزية بالهيئات اللامركزية التي تأخذ شكل الوصاية المدنية قد أثارت جدلاً في الفقه حول اصطلاح (الوصاية الإدارية) فذهب بعض الفقهاء^(١) إلى ضرورة إسقاط مصطلح الوصاية من قاموس القانون الإداري، ومن ثم يطلق على العلاقة التي تقوم بين السلطات المركزية والهيئات المحلية (الرقابة على الهيئات المحلية).

ومما يؤكد صحة الاتجاه المؤيد لهذا الرأي أن الرقابة على الوحدات المحلية في فرنسا تقوم على تدعيم وتوسيع اختصاصات الهيئات المحلية وذلك بمنحها سلطة القيام بكل ما يهم سكان الوحدة المحلية خاصة في مجال إنشاء وتنظيم المرافق المحلية باعتبارها النشاط الأساسي لهذه الهيئات ومن ثم لا يستثنى من هذه السلطة إلا ما ينص عليه المشرع صراحة كاختصاص محجوز للسلطات المركزية^(٢)، على أن هذا لم يمنع من استخدام الكتاب لهذا المصطلح وتداول استعماله بكثرة للتعبير عن الرقابة على الإدارات اللامركزية^(٣).

(١) د. رمضان بطيخ : الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، م.س، ص ٩٩.

(٢) د. رمضان بطيخ: الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، م.س، ص ٨٨.

(٣) د. عيد مسعود الجهني: الرقابة الإدارية، رسائله السابق الإشارة إليها، ص ٣٢٤.

الفرع الثاني

رقابة وزارة المالية السابقة على الصرف

حرص قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م على النص لصريح على دور وزارة المالية في إعداد مشروع الموازنة العامة، كما أشار إلى جوانب رقابتها لمشروع الموازنة العامة للدولة إلا أن هذا القانون لم يتضمن نصاً صريحاً، بتحديد اختصاصها بممارسة الرقابة قبل الصرف، لكن هذا الدور فهم ضمناً من بعض النصوص القانونية ومنها مثلاً:

- نص المادة (٢٤) من ذات القانون التي تنص على أنه (لا يجوز تجاوز اعتمادات أي باب من الأبواب المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية).
 - ما انتضح من قواعد إعداد الحساب الختامي الواردة بالباب الرابع من ذات القانون حيث حدد لوزارة المالية دوراً كبيراً في تحديد إجراءات ومواعيد وأساليب إعداد الحساب الختامي، بما يفهم منه ضمناً أن لتلك الوزارة دوراً أصيلاً في الرقابة على عمليات الصرف تسبق إعداد هذا الحساب.
 - كما نصت المادة ٣٣ من القانون المشار إليه على أن (يكون على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي إخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأية مخالفات وعليهم الامتناع عن تنفيذ كل أمر أو قرار ينطوي على مخالفة إلا بناءً على أمر كتابي من رئيس الجهة التابع لها، وعلى المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للدولة إخطار وزارة المالية بما تم كتابته)^(١).
- فالنصوص السابقة وغيرها لم تنص صراحة على اختصاص وزارة

(١) د. السيد عطية عبدالواحد: الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٩٦م.

المالية بممارسة الرقابة قبل الصرف إلا أن ذلك يستفاد ضمناً من خلال إقرارها بوجود مسئولين ماليين تابعين لها في مختلف جهات الإدارة تختص هي بمساءلتهم، وأن لهم الحق في إخطار وزارة المالية بأية مخالفات مالية، فضلاً عن امتناعهم عن تنفيذ أي أمر ينطوي على مخالفة إلاّ بناءً على أمر كتابي من رئيس الجهة التابع لها.

وقد حرص قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢م^(١)، على النص على هذه الرقابة بصورة واضحة ومحددة وصريحة، فتتص المادة (١٩) منه على أن (تختص وزارة المالية بالرقابة المالية قبل الصرف على تنفيذ موازنة الجهات الإدارية) وتتم الرقابة عن طريق ممثلي هذه الوزارة ولهم في سبيل ذلك حق الإطلاع على جميع المستندات ولو كانت سرية، وللجهات الإدارية القيام بالرقابة الداخلية بما لا يخل باختصاصات وزارة المالية.

كما تنص المادة (٢٠) من ذات القانون على أن يتبع وزارة المالية مراقبو .. ومديرو الحسابات ووكلائهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالجهات الرقابية ويكون لهم حق التوقيع الثاني على الشيكات وأذون الصرف وذلك وفقاً للنظام المحاسبي المتبع في تلك الجهات.

ومن هذا أصبحت وزارة المالية مختصة بإجراء الرقابة المسبقة بموجب تلك النصوص الصريحة بعد أن كانت تفهم ضمناً من النصوص كما أسلفنا في هذا الشأن، وأصبح لمندوبي المالية في مختلف الجهات الإدارية حق ممارستها، بل إن توقيعهم يلزم لاعتماد الشيكات وأذون الصرف.

بعض صور الرقابة السابقة على الصرف لوزارة المالية:

تمارس وزارة المالية الرقابة السابقة على الصرف في ناحيتين أو مجالين:

(١) الوقائع المصرية، العدد ١٤٥ في ٢٣/٦/١٩٨٢م.

مجال النفقات ومجال الإيرادات : أما بخصوص ارتباطات النفقات :

يعرف عقد النفقة بأنه كل واقعة مالية أو إدارية من شأنها أن ترتب نفقة على الدولة أو أحد الأشخاص العامة^(١). وتثبت بعمل إرادي من موظف عام، والنظام القانوني لارتباطات النفقات العامة في مصر يدور حول ضرورة الالتزام بحدود الاعتمادات المدرجة بالموازنة واحترام القيود الزمنية الواردة في قانون المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية السابق الإشارة إليه، مع ضرورة الحصول على إقرار كتابي من المسؤولين في نظام الارتباطات.

ويعتبر الإقرار المكتوب من العامل المنوط به سجل الارتباطات بالجهة الإدارية والعامل المنوط به سجل الارتباطات بالوحدة الحسابية من الأوراق الواجب إرفاقها بالعقود التي تبرمها الجهات الإدارية مع الغير وبالاتفاقات المالية التي تتم فيما بين تلك الجهات.

ويوضح في هذا الإقرار الباب والبند المختصين في الموازنة العامة، ومدى كفاية الاعتماد المخصص للجهة الإدارية، علاوة على ضرورة الالتزام بالقوانين والقواعد المالية أثناء الارتباط بالنفقة فيما يتعلق بالصرف على الموازنة العامة، فيتعين عليها أيضاً الالتزام بالقواعد المشار إليها في إجراءات الشراء والتعاقد والارتباط والصرف بالقوانين والقواعد المطبقة فيها وبالخطة التمويلية المعتمدة من بنك الاستثمار القومي لمشروعاتها الاستثمارية^(٢)، حيث لا يجوز للجهات الإدارية الارتباط بأي مصروف على موازنة السنة المالية للقائمة إلا بعد الرجوع إلى ممثلي وزارة المالية.

كما يتمتع العاملون المنوط بهم سجلات الارتباط بالجهة الإدارية أو الوحدة الحسابية بحق الامتناع عن التأشير أو الإقرار بالارتباط في الحالتين

(١) أ. ياسر عبدالله أميري: مجموعة محاضرات حول الإدارة المالية للدولة أقيمت على الدارسين في الدورتين التي أقامهما ديوان المحاسبة بدولة الإمارات العربية المتحدة لموظفيه الفنيين خلال عامي ١٩٩٢/١٩٩٣م، ص ٣٠ وما بعدها.

(٢) المادة ٢٥ من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١م.

التاليتين:

- (أ) عدم كفاية الباقي في البند المختص المراد الخصم عليه.
- (ب) عدم اتفاق البند المطلوب الارتباط عليه مع الغرض من الصرف المطلوب الارتباط به.

كما تمتد الرقابة المسبقة لوزارة المالية إلى إيرادات الدولة حيث نظم قانون المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية هذا الجانب من خلال النصوص التالية^(١):

- المادة رقم (١٥) منه تنص على أن (يتم تحصيل الإيرادات بإحدى طرق التحصيل التي تحددها القوانين واللوائح وتبين اللائحة التنفيذية المستندات المؤيدة لعملية التحصيل والإجراءات الواجب إتباعها نحو تسويتها).
 - كما تنص المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لذات القانون على أن (تجرد محتويات خزينة الجهة الإدارية من نقود وأوراق ذات قيمة ثلاث مرات كل شهر وبواقع مرة واحدة كل عشرة أيام وبصورة مفاجئة، ويقوم بهذه المهمة لجنة يندبها رئيس الجهة الإدارية في كل عملية جرد على حدة، ويجب أن يتم الجرد بحضور مدير الحسابات أو وكيله) من ذلك يتضح أن وزارة المالية تمارس رقابة مسبقة قبل الصرف على إيرادات الدولة وهي تتم في صور متعددة، إما بمراجعة دفاتر التحصيل والإطلاع عليها للتحقق من إتمام توريدها فعلاً وجرّد محتويات خزائن الجهات الإدارية بحضور مدير الحسابات أو وكيله، أو تتم برقابة حسابات الجهات الإدارية لدى البنك المركزي أو غيره من بنوك القطاع العام.
- ويتبع وزارة المالية أشخاص ووحدات وإدارات رقابية يمارس بعضها رقابة مركزية والبعض الآخر يمارس رقابة لا مركزية تضمهم منظومة العمل

(١) راجع د. شريف رمسيس نكلا، مالية الدولة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٧م، ص ١١٠.

الذني في مستويات مختلفة من المسؤولية وهذه المستويات تكون كالتالي:
أولاً : المراقب المالي^(١):

وهو ممثل لوزارة المالية في الوزارة أو المحافظة التي يعمل بها
وتتلخص مهام وظيفته في عدد من المهام والاختصاصات حددها قانون
المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية السابق الإشارة إليهما على النحو التالي:
١ - الاختصاصات العامة :

ومن ذلك على سبيل المثال: تمثيل وزارة المالية بالجهة الإدارية
الواقعة بدائرة اختصاص كل منهم، وفحص المراكز المالية لاستخدامات
وموارد الجهة وفروعها كل ثلاثة أشهر، وفحص الحسابات الختامية للجهة
وفروعها، علاوة على الإشراف الفني والإداري على ممثلي وزارة المالية
بالجهة الإدارية، والتفتيش على الوحدات الحسابية والمخزنية بدائرة اختصاص
كل منهم.

٢ - الاختصاصات المتعلقة بشئون الموازنة :

ومنهما متابعة المواقف المالية الدورية بالوحدات الحسابية والتحقق من
سلامة نظم الارتباطات المملوكة بالوحدات الحسابية لتجنب تجاوز الاعتمادات،
والقيام بالتفتيش الدوري على الدفاتر المحاسبية والإحصائية المسوكة بالوحدات
الحسابية الواقعة بدائرة اختصاصه، والرقابة على سجلات متابعة الاعتمادات
المفتوحة بالخارج وأرصدها في نهاية السنة المالية، كما يختص بالترخيص
بصرف مبالغ تخص سنة أو سنوات مالية سابقة في حالة عدم كفاية الاعتماد في
هذه السنوات على موازنة السنة المالية الجارية التي يتم فيها الصرف بشرط
سماع البند المختص بها، على أن ترفق مذكرة توضح بها الأسباب التي حالت
دون صرف المبالغ على موازنة السنة المالية التي تخصها.

(١) د. عزت عبد الحميد البرعي: المالية العامة، مطبعة الولاء للطبع والنشر، طبعة عام
١٩٩٣/١٩٩٤، ص ٤٥٠.

وفي حالة ما إذا تبين أن تأخير الخصم كان نتيجة عمد أو إهمال تحدد المسؤولية في ذلك وترفق صورة التحقيق بمستندات الصرف.

٣- الاختصاصات الخاصة بشئون الحسابات :

وهي الترخيص بصرف سلف مؤقتة فيما يزيد على ٢٠٠٠ ج ألفي جنيه، أما بالنسبة للمراكز أو المدن أو الأحياء فيكون الترخيص فيما يزيد على ٤٠٠٠ ج أربعة آلاف جنيه، والنظر في الإعفاء من مقابل تأخير تسوية السلف المؤقتة بعد التحقق من أن التأخير كان لعذر قهري أدى إلى تجاوز المواعيد المقررة^(١)، كما يختص بالموافقة على تقسيط مبالغ مستحقة للحكومة بشرط توافر الضمانات الكافية لاستئداء حق الحكومة فيما يجاوز ٥٠٠ ج خمسمائة جنيه، وحتى ثلاثة آلاف جنيه لمدة ثلاث سنوات إذا زادت القيمة أو المدة أو أحدهما عن هذا الحد تكون الموافقة لرئيس الإدارة المركزية لحسابات الحكومة، أما إذا نقصت القيمة عن ٥٠٠ ج خمسمائة جنيه فتكون الموافقة لرؤساء الجهات الإدارية بشرط ألا تزيد المدة عن سنة^(٢)، الموافقة على رد قيمة الجزاءات بالاستبعاد من الإيرادات أو حصيله الجزاءات بشرط أن يكون قرار رفع الجزاء أو تخفيضه قد صدر من مصدر قرار الجزاء من السلطة المختصة رئاسية كانت أو وصائية.

٤- الاختصاصات الخاصة بشئون المشتريات والمخازن :

ومن ذلك على سبيل المثال: فحص ومراجعة واعتماد وحفظ محاضر الجرد للجهات التي يشرف عليها المدير المالي أو المراقب المالي، الموافقة على الترخيص بالشراء فيما يجاوز ١٠% من الربط المقرر بالموازنة الجارية

(١) ينظر في ذلك: البند الأول من المادة ٣٤ ثالثاً من اللائحة التنفيذية مستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٧٧٢ لسنة ١٩٩٧ المنشور بالوقائع المصرية، العدد ١٦٨ الصادر في ١٩٩٧/٢/٣٠م.

(٢) ينظر في ذلك: البند الثاني من المادة ٣٤ ثالثاً من اللائحة التنفيذية مستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٧٧٢ لسنة ١٩٩٧ السابق الإشارة عليه.

بالتجهات الإدارية التي تشرف عليها المراقبة المالية والمديرية المالية،
والتصريح ببيع الأصناف الراكدة أو التي بطل استعمالها أو الزائدة عن
الحاجة.

٥- الاختصاصات الإدارية :

على نحو دراسة حجم العمل بالوحدات الحسابية بدائرة الجهة الواقعة
في اختصاصه وتحديد احتياجاتها واقتراح أو تدبير سد العجز، كما يختص
بإقتراح إنشاء الوحدات الحسابية الجديدة واقتراح إلغاء الوحدات الحسابية أو
تعديل مسمياتها أو مجال اختصاصاتها وإشرافها أو إدماجها بوحدات حسابية
أخرى والعرض على وزارة المالية.

ثانياً : المراقبون الماليون بمجالس المراكز والمدن والأحياء:

تشرف المراقبات المالية بمجالس المراكز والمدن والأحياء على جميع
الأعمال المالية بالمجالس القروية في دائرة المركز عن طريق وحدات معاونة
تباشر نفس الاختصاصات السابق بيان بعضها بالنسبة لوحدات المديرية المالية
سواء كانت اختصاصات عامة أو اختصاصات متعلقة بشئون الموازنة أو
اختصاصات متعلقة بشئون الحسابات أو المخازن أو اختصاصات إدارية
ويكون المراقب المالي لمجلس المدينة أو المركز أو الحي تابعاً لمدير المديرية
المالية^(١).

ثالثاً : مديرو الحسابات :

ومن تلك الاختصاصات: الاختصاص بالاشتراك في إعداد مشروع
الجهة الإدارية التي يعمل بها والتوقيع عليه قبل إرساله إلى وزارة المالية،
والرقابة على تنفيذ موازنة الجهة إيراداً ومصروفاً، ودراسة أهداف
الاستخدامات والموارد، وإمساك سجلات الارتباطات، والتحقق من أن

(١) أمال محمد إبراهيم: دراسة تحليلية لمراجعة الكفاءة والفاعلية مع التطبيق على بعض
الوحدات الإدارية والحكومية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ١٩٩٠م.

الوحدات المساعدة قد راعت في إعداد المستندات المؤيدة للصرف أحكام القواعد المالية المقررة واعتماد استثمارات الصرف بعد التأكد من أن الإجراءات تمت وفقاً للقوانين والقرارات والأحكام المنصوص عليها في اللائحة المالية للموازنة والحسابات والتوقيع على الشيكات وأنون الصرف توقيعاً ثانياً، مراعاة توافر الشروط الواجب توافرها في العاملين بالوحدات الحسابية التي يعمل بها، وإخطار كل من وزارة المالية (وكالة الوزارة لشئون حسابات الحكومة والتفتيش المالي) والجهاز المركزي للمحاسبات بأية مخالفة مالية قد تقع من الجهة الإدارية وذلك في الميعاد المنصوص عليه في المادة ١٣م اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١م.

رابعاً : وكلاء الحسابات :

ويطلعون بمراجعة استثمارات الصرف والتأكد من سلامة القيد بالدفاتر والاستثمارات الحسابية وتجنب المحو والكشط سواء بالدفاتر والمستندات والتوقيع بجانب التصحيحات التي تجرى بالدفاتر والمستندات، كما تقوم إدارة الموازنة في الوزارة أو المصلحة أو المحافظة وكذا مكاتب التخطيط والمتابعة بالوزارة والمصالح والمحافظات بممارسة رقابة لا مركزية على موازنة الدولة^(١)، كما تمارس وزارة المالية رقابة مركزية داخل الوزارة نفسها عن طريق موظفيها في الإدارات المختلفة^(٢) التابعة لها وهي:

١ - الإدارة العامة لحسابات الحكومة :

وتتكون هذه الإدارة من مراقبات عامة تشرف على جميع الوحدات الحسابية في الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، ويقوم المراقب في كل منها في حدود اختصاصه بمهمة المراقب المالي

(١) يراجع البند الثاني من المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية مستبدلة بالمادة الثالثة من قرار وزير المالية السابق الإشارة إليه.

(٢) د. حسين محمد كمال: نظام المحاسبة الحكومية - دراسة نظرية وعملية، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٠م، ص ٣٩١.

للجهات التي لا يوجد بها مراقبون ماليون وتقوم الإدارة المذكورة بكثير من المهام منها : إبداء الرأي في كافة الأعمال المالية والحسابات والوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة، ودراسة تعديل وتطوير أحكام اللائحة المالية للهيئات العامة وسائر الجهات التي تطبق لوائح خاصة ثم عرضها على الوزير للموافقة عليها، ووضع القواعد والنظم التي تكفل تحقيق الرقابة على الصرف.

٢ - الإدارة العامة للتفتيش المالي :

ولها اختصاصات رقابية منها: التفتيش الدوري على كافة الأعمال المالية والحسابية بالوحدات الحسابية لقطاع الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة بمحافظات الجمهورية، وتعد صاحبة الخبرة المالية والحسابية التي تطلبها وحدات الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة، القيام بكافة البحوث الفنية والميدانية وإعداد المبادئ القانونية والمالية التي استقر الرأي عليها، دراسة التقارير الواردة من الجهاز المركزي للمحاسبات بنتائج تفتيشه على الوحدات المالية التابعة لها بالمحافظات وإعداد التقارير بأهم الملاحظات الواردة، فحص تقارير التفتيش الواردة من المديريات المالية بنتائج تفتيشها على الوحدات المالية التابعة لها بالمحافظات وإعداد التقارير بأهم الملاحظات الواردة.

٣ - الإدارة العامة للحسابات المركزية^(١):

وتقوم هذه الإدارة بجميع العمليات الحسابية الخاصة بالخزانة العامة للدولة وكذلك عمليات الارتباطات الخارجية للوزارات والمصالح التي ليس بها مراقبون ماليون.

(١) د. محمد عوض رضوان: الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية، شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٩م، ص ١٣٩.

٤- وكالة وزارة المالية لشئون الموازنة :

وتتخصص المهام التي تقوم بها فيما يلي :

١- إعداد الإطار العام للموازنة العامة ضمن إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢- إعداد التعليمات الفنية بهدف توحيد أساليب العمل في مجال الموازنة العامة والتمويل.

٣- إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الموازنة العامة للدولة وتبسيطها بهدف رفع كفاءة إعدادها.

٤- بحث إعداد مشروعات موازنات وأقسام وفروع الموازنة العامة للدولة.

٥- وأخيراً التوصية في كافة المسائل المتعلقة بالموازنة العامة.

إن استقلال الوحدات اللامركزية لا يعني قطع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية سيما وأن اختصاصات هذه الهيئات اللامركزية مقتطعة من السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني

قصور الرقابة المالية والإدارية

بتعدد أجهزتها وتداخل اختصاصاتها في مصر

بالنسبة لقضية تعدد أجهزة الرقابة التي تمارس وظيفة الرقابة على

الجهاز الإدارى للدولة وهى:-

١- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

٢- الجهاز المركزى للمحاسبات.

٣- الرقابة الإدارية.

٤- النيابة الإدارية.

٥- مجلس الدولة.

وقبل الخوض فى مسألة التعددية ننوه أولاً أنه بالنسبة لمجلس الدولة فالمقصود هنا ليس مجلس الدولة ككل وإنما قصدنا القسم الاستشارى فقط. وأن رقابة هذا القسم لتصرفات الجهاز الإدارى (قرارات أو عقود) فهى رقابة غير مباشرة استناداً لأن المشرع لم يوكل إليه مباشرة الرقابة إلا فى حالات معينة وهى العقود وذلك فيما يتطلبه القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن المزايدات والمناقصات من ضرورة اشتراك عضو مجلس الدولة فى لجان البت^(١) وعدا ذلك يأتى الدور الرقابى للقسم الاستشارى من خلال تفسير ما أبهم على الإدارة فى تفسيرها لنصوص القانون وبيان قصد الشارع منه وبناء على طلبها.

ولما كان هذا الدور منوطاً بمجلس الدولة وحده وينص القانون^(٢) على أنه يؤديه بلا منازع أو شريك فإنه بذلك يخرج من ظاهرة التعددية والتداخل كما أن

(١) وقد أوجبت المادة ٣٥ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ عدم جواز إبرام عقد دون أخذ رأى مجلس الدولة إلا إذا كان قد أخذ رأى المجلس فى عقد سابق ومماثل أو بذات شروط سابقة وفى حدود النصاب.

(٢) وهذا ما نصت عليه المادة الرابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة.

عمله فى هذا الشأن لا يتم بصفة دورية أو منتظمة وهو ما ينفى عنه صفة الرقابة.

والتعددية المقصود فى مجال هذه الدراسة هو التداخل فى ذات النشاط وما من مؤتمر عقد لمناقشة الرقابة وأساليبها وأجهزتها إلا وكانت التعددية والتداخل من أكثر الموضوعات إثارة ومطلباً من مطالب الوحدات التى تتن من ضغوطها و تدعو لعلاجها^(١) ولهذا كان توحيد أجهزة وهيئات الرقابة فى جهاز واحد مطلباً هاماً^(٢).

أما الازدواجية فإنها تتمثل فى قيام جهاز واحد أو عدة أجهزة رقابية بعمل واحد فى وقت واحد أو فى أوقات متفاوتة. وعلى ذلك فالعبرة بالازدواجية هو وحدة العمل الواحد وفى جهة واحدة سواء فى وقت واحد أو فى أوقات مغايرة^(٣).

وينصرف التعدد إلى وجود أجهزة رقابية متعددة يهدف كل منها إلى إجراء عمليات رقابية لا يضطلع بها الآخر^(٤).
والتعدد يكون مقبولاً متى تم بالنسبة لكل جهاز كل فى تخصصه ولا يكون مقبولاً متى خرج كل جهاز عن نطاق اختصاصاته.
ويأخذ الازدواج صوراً مختلفة بين أجهزة الرقابة نتناول بعضاً منها:

(١) د. على احمد مصطفى زين: دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية على الحسابات كأداة للرقابة المحاسبية فى جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ٤٣٤؛ د. أحمد سلطان: الرقابة المالية و المحاسبية على البنوك التجارية، ص ٢٠١.

(٢) د. نجيب محمد بكير: القانون الإدارى، دراسة خاصة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٣١.

(٣) د. إبراهيم لطفى: الوضع العام للأجهزة الرقابية فى مصر، مجلة التجارة و الضريبة، القاهرة، العدد ١٦٢، يونيو ١٩٦٩، ص ١٠.

(٤) د. طه حازم يوسف: دور مراقب الحسابات فى أجهزة الرقابة فى ظل الإطار الاقتصادى للجمهورية العربية المتحدة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية تجارة القاهرة، ص ٤.

١ - الازدواج بين كل من الجهاز المركزي للمحاسبات - والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فقد صدر قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ونص في المادة الخامسة منه على أن يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية:

دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها وإيداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها.

كما نص في المادة السادسة من ذات القانون على أنه للجهاز في الجهات التي يباشر اختصاصاته بها ما يلي:

بند(٤) - مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليها في البند(٦) من المادة السابقة قبل العرض على وزارة الخزانة.

بند(٥) - معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب - وتدريب العاملين بها والتفتيش على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.

وبالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات^(١):

فقد صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٨ ونصت المادة الخامسة منه على أن يباشر الجهاز اختصاصاته

(١) الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، ولا يتبع أية سلطة من السلطات الثلاث القضائية أو التشريعية أو التنفيذية، وتأتي تبعيته لرئيس الجمهورية ليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ولكن بصفته رئيساً للدولة، ويهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، ومعاونة مجلس الشعب في القيام بمهامه الرقابية، ويرصد بصفته الجهاز الرقابي الأعلى والمنوط به مراقبة إنفاق المال العام في مؤسسات الدولة، كل عام في تقريره العديد من المخالفات المالية، والتي تتاح بحكم القانون للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء ووزارة الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى أيضاً إلى هيئة الرقابة الإدارية، وتناقش في مجلس الشعب.

فى الرقابة المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون على الوجه التالى:
أولاً: فى مجال الرقابة المالية:

- ١- الرقابة على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات.
- ٢- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتى الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة".

ب- مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (٣) من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبذل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات.

وبداية ننوه إلى أن أجهزة الرقابة فى مصر لا تزيد على جهازين وهما الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ويتولى رقابة الأعمال الإدارية. والجهاز المركزى للمحاسبات ويتولى رقابة الأعمال المالية والقانونية أما باقى الأجهزة فلا تعد أجهزة رقابية بل هى أجهزة جمع بيانات وتحقيق وتخطيط ولا ضرورة إلى التنسيق بينها^(١).

والازدواجية بين الجهازين قديمة وعريقة وخاصة فيما يتعلق بالرقابة على شئون العاملين بالدولة. وسبق عرضها على الجمعية العمومية بمجلس الدولة فى ظل العمل بقانون ديوان المحاسبات رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ حيث

(١) الجمعية المصرية للإدارة المالية - المؤتمر العلمى الخامس للرقابة المالية والاقتصادية وتقييم الأداء.

ذهبت الجمعية العمومية إلى القول بأن رقابة ديوان المحاسبات على قرارات التعيين أو من علاوات أو غيرها تقتصر على مطابقتها للميزانية والأوضاع الحسابية والمالية ولا سلطان له في مراجعة هذه القرارات من الناحية القانونية^(١).

إلا أن هذا الرأي وإن كان صحيحاً في ظل قانون ديوان المحاسبة القديم وقتئذ فإنه لا يعد متمشياً وصالحاً في ضوء ما أدخل على قانون الجهاز من تعديلات ومنها القانون الحالي الذي نص في مادته الثانية على اختصاصه بالرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني^(٢) وكان قبل التعديل رقابة محاسبية فقط. وهو ما أدى إلى ظهور الازدواجية أكثر مما كانت من قبل:

كما أنه بتطبيق ما سلف بيانه من نصوص قانونية على مبادئ الرقابة يتضح الآتي:

١ - أن رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تعد رقابة سابقة بدليل أن النص قد جاء محددًا اختصاص الجهاز بإبداء الرأي فقط وقبل العرض على وزارة الخزانة.

وذلك على خلاف النص الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات حيث تضمن اختصاص الجهاز بالمراجعة والتفتيش - والمراجعة لا تكون إلا لاحقة.

■ أما بالنسبة لرقابة شئون العاملين فلم يكن الأمر يمثل موضوعاً ذا بال قبل تعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات لتصبح رقابته رقابة محاسبية وقانونية بدلاً من محاسبية فقط إلا أن الأمر وقد تشابكت أطرافه ويحتاج لمزيد من الدراسة المتأنية للوقوف على وجود

(١) قسم الرأي مجتمعاً في ١٥/١٦/١٩٥٤ فتوى رقم ٣٤٢ للمزيد يراجع د. محمد أنس قاسم جعفر - نظم الترقية في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية ١٩٧٣ - مرجع سابق ص ٣٦٨.

(٢) المادة الثانية من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.

الازدواجية في هذا المجال من عدمه.

■ وبداية فنص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قد حددت اختصاصاته في معاونة إدارات شئون العاملين والتفتيش على أعمالها.

■ وقد استقر العمل على أن إدارات شئون العاملين من الإدارات المعاونة للسلطة المختصة - وينحصر عملها في تقديم المشورة وتنفيذ ما انتهت إليه تلك السلطة من قرارات وتوصيات سواءً صحيحة ومطابقة لأحكام القانون غير ذلك وتفتيش الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قاصر على مجرد التحقق من تنفيذ هذه القرارات والتوصيات من عدمه وبحالتها دون أن يكون له حق طلب التعديل والتصحيح استناداً إلى أن هناك فارق بين التفتيش على الأعمال وهو ما ورد بقانون الجهاز وبين التفتيش الفنى على الأعمال وهو ما لم يرد بقانون الجهاز - ومن ناحية ثانية فإن صاحب الاختصاص الأصيل (إدارات شئون العاملين) لا تملك الحق فى التصحيح أو التعديل فى قرار أصدرته السلطة المختصة إلا بعد العرض عليها.

■ هذا إذا لم يتم تنفيذ القانون دون تزيد أو مغالاة ونعتقد أنه إذا ما تم تنفيذ القانون دون مغالاة فإنه من شأن ذلك أن يؤدي إلى فض الازدواجية - إلا أن الواقع غير ذلك وهو ما يتطلب ضرورة التعديل التشريعى أو تنسيق الاختصاصات بين السلطات المختصة بالجهازين.

ثانياً: وزارة المالية:

صدر القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الوزارى ١٨١ لسنة ١٩٨٢ وقد حددا أطر الرقابة المالية قبل الصرف. فقد تضمن الباب الثالث من اللائحة التنفيذية للقانون فى المادة (٣٠) وما بعدها على أن تتعد الرقابة المالية قبل الصرف على تنفيذ موازنة الجهات الإدارية لممثلى وزارة المالية وقد حددت ٣٠ ٣٢ ٣٤ من تلك

اللائحة سلطات واختصاصات أجهزة التفتيش بالوزارة.

وبصفة عامة فإن تلك الاختصاصات قد وردت إجمالاً وتفصيلاً بقانون الجهاز المركزى للمحاسبات ولأن الموضوع ليس موضوع دراستنا ولكن نظراً للصلة الوثيقة بين الرقابة الإدارية والرقابة المالية وخاصة فيما يتعلق بتقييم أداء المرعوسين وتقرير صلاحياتهم^(١) فقد أردنا ألا يمر هذا الموضوع دون أن ننوه إليه بإيجاز سريع.

ونبدى فى ذلك أن المشروع قد أحسن صنعاَ عندما حدد اختصاصات مراقبى الحسابات فى الرقابة السابقة وهو ما أدى إلى قصر مشاكل الازدواجية بين الجهاز والوزارة مبكراً وإن كانت التعددية مازالت قائمة بشكل يؤدى إلى إهدار استقلالية الجهات وغل يدها فى التصرف فى أمورها بالسرعة المطلوبة.

ثالثاً: هيئة الرقابة الإدارية:

وقد سلف لنا بيان اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية فى ضوء ما نصت عليه المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ونجملها فيما يلى:

- ١ - بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل. بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية.
- ٢ - متابعة القوانين والتأكد من أن القرارات و اللوائح و الأنظمة السارية كافية لتحقيق الغرض منها.
- ٣ - الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع من

(١) راجع فى ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ١٨ ديسمبر ١٩٩٦ التى انتهت إلى خضوع جميع العاملين بالوحدات الحسابية لحكم المادة (٨٦) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ، التى تقضى بأن يتولى ممثلو وزارة المالية الإشراف الفنى على العاملين بالوحدة الحسابية ووضع تقارير كفايتهم وتقسيم العمل بينهم.

العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم - وكذلك الجرائم التي تقع من غير العاملين و تهدف إلى المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة العامة.

٤ - فحص الشكاوى التي يقدمها المواطنين عن مخالفات القوانين والإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

٥ - إجراء التحريات عن العاملين المرشحين لشغل الوظائف العليا أما بالنسبة للاختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات فقد سبق تحديدها سلفاً وبداية فقد ذهب رأى إلى تقسيم اختصاصات الهيئة المذكورة إلى:

- اختصاصات مالية: وهذه يمكن إسناداً للجهاز المركزي للمحاسبات.
- اختصاصات بوليسية: ويمكن إسنادها لأجهزة الشرطة.

وقد انتهى صاحب رأى إلى وجوب إلغاء تلك الهيئة كما أنه لا يمكن اعتبارها جهازاً رقائياً بالنسبة لباقي الاختصاصات حيث إن هذه الاختصاصات مرهونة بتقديم شكوى بمعنى أن اختصاصها لا يتم بطريقة دورية ومنظمة^(١). ونحن من جانبنا نشايح هذا رأى جملة وتفصيلاً ونضيف إلى اختصاصى الهيئة السالف بيانها اختصاصاً ثالثاً وهو الرقابة الإدارية ولا نجد بينه وبين اختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أى اختلاف - بما يعنى أن هيئة الرقابة الإدارية قد جمعت فى اختصاصاتها رقابة بوليسية ومالية وإدارية وزادت من مشاكل الازدواجية والتعددية فى الرقابة على الجهاز الإدارى ما من شأنه أن يؤدي إلى النيل من استقلالية هذا الجهاز وزيادة القصور فى أدائه بالإضافة إلى ما يؤدي إليه ذلك كله من ركوب كل جهة من جهات الرقابة على الأخرى فى أداء وظيفتها وهو ما يفتح الباب لمزيد من الانحراف. ولذلك فإن هذه الرقابة لا تخرج عن كونها إما رقابة بوليسية ولها هيئتها المختصة بها أو رقابة إدارية - ويمارسها الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة أو رقابة مالية

(١) د. على أحمد مصطفى زين: دراسة تجليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية، مرجع سابق، ص ٤٤٢.

بشقيها القانونى والمحاسبى و يمارسها الجهاز المركزى للمحاسبات - وما عدا ذلك فهو تزيد لا أساس له وليست له وجاهته^(١).

رابعاً: النيابة الإدارية:

سبقت الإشارة إلى أن النيابة الإدارية قد تنوعت اختصاصاتها بحسب تبعيتها والمراحل التى مرت بها. ففي الفترة من عام ١٩٥٨ حتى عام ١٩٨٩ - حيث كانت النيابة الإدارية وهيئة الرقابة الإدارية وحدة واحدة تابعة لرئاسة انجُمهورية^(٢).

وكذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وكانت الاختصاصات ذات شقين الأول: الرقابة والثانى: التحقيق ومع تطور التشريعات استقلت النيابة الإدارية بالتحقيق واستبقى اختصاصات الرقابة لهيئة الرقابة الإدارية وذلك بصُور القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٩ المعمول به اعتباراً من ٢٠/٤/١٩٨٩.

كما سبقت الإشارة كذلك إلى أن الرقابة الداخلية اختصاص عُهد به إلى السلطة الرئاسية والوصائية وقد عَهدت تلك السلطة بأمر التحقيق إلى إدارات ائشئون القانونية التابعة لوحدات الجهاز الإدارى حيث تتولى تلك الإدارات التحقيق مع العاملين.

ويمارس هذه الوظيفة أيضاً النيابة الإدارية باستثناء بعض الاختصاصات المحجوزة لها بموجب المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهى التحقيق مع شاعلى الوظائف العليا والاختصاصيين المحددين بالبندين الثانى والرابع من المادة (٧٧) من القانون المشار إليه.

وننوه فى هذا المجال إلى أن التعددية والازدواجية تبدو ظاهرة جلية فى

(١) د / حسين عبد العال محمد - مرجع سابق الإشارة إليه ص ٣٨٧.

(٢) فصلت الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الذى أعاد تنظيم الرقابة الإدارية وهو ما أدى إلى استبعاد النصوص المتعلقة بالرقابة الإدارية فى القانون الإدارى رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وبناءً عليه ألغى نص المادتين الخامسة والسادسة من هذا القانون والخاصة بتنظيم الرقابة وما تسفر عنه.

اختصاص كل من النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات فهي تبدو من خلال اختصاصات النيابة السالف بيانها واختصاصات الجهاز المنصوص عليها بالفقرة (ثالثاً) من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ يقضى بأن: "يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها^(١). وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها. ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز ما يلي:

- ١ - أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجهاً لذلك تقديم العامل للمحاكمة التأديبية....."
- ٢ - أن يطلب من الجهة الإدارية خلال المدة المشار إليها إعادة النظر في قرارها فإذا لم تستجب فلرئيس الجهاز أن يطلب تقديم العامل للمحاكمة التأديبية.

٣ - أن يطعن في القرارات والأحكام الصادرة من جهات التأديب.
والقصد من هذا السرد إيضاح الآتي:

- (١) أن دور النيابة الإدارية في تحقيق المخالفة المالية أو الإدارية هو دور استثنائي معلق على طلب الجهة الإدارية^(٢).
- (٢) أن غاية ما تملكه النيابة الإدارية بالنسبة للتحقيق هو التوصية بالحفظ أو توقيع جزاء - وقد أبرزت ذلك الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

(١) راجع د. صلاح العطيفي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات،

دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ١٩٧٧م، ص ١٨.

(٢) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٧م، ص ٣٢.

٣) أن الازدواجية فى التحقيق تتجلى واضحة بين النيابة الإدارية وبين إدارات الشئون القانونية بالوحدات الإدارية.

٤) فيما يتعلق بطلب الإحالة للمحكمة التأديبية فقد أناط المشرع كل من النيابة الإدارية و الجهة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات هذا الحق.

٥) إن طلب الجهاز من الجهة الإدارية إعادة النظر فى قرارها قد يتطلب إعادة التحقيق فيه مرة أخرى من النيابة إذا كان قرارها بالحفظ وهو ما يؤدى للتضارب والتداخل فى الاختصاصات.

٦) إن الاختصاصات بفحص الشكاوى قد أوكله المشرع لكل من النيابة الإدارية والرقابة الإدارية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهاز المركزى للمحاسبات، فهو حق قد كفله الدستور.

ويبدى الباحث الاقتراحات الآتية فى محاولة لفض الازدواجية فى هذا الشأن:

١. إنه إذا كان قرار الجهة الإدارية بالتصرف فى المخالفة المالية أو الإدارية أمراً تستقل به - فإنه يجب أن تتمتع النيابة الإدارية بتلك الميزة. خاصة أنها أصبحت هيئة قضائية ومن ثم يجب أن يكون لقرارها حجية أمام الكافة - ولا يصبح أمرها بالتصرف مجرد توصية وخاصة فى المخالفات الإدارية.

٢. أن يتولى الجهاز بنفسه تحقيق المخالفة المالية والتصرف فيها وأن يكون قراره فيها نهائياً. خاصة أنه يملك الكوادر الفنية المؤهلة لذلك علمياً وعملياً.

(١) و قد انتهت الجمعية العمومية إلى أن قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة فى حق العامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية فى توقيع الجزاء الذى تراه ملائماً للمخالفة، كما أن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل لا يحد من سلطات الجهة الإدارية فى حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة - وهو ما يقطع بالازدواجية والتعديدية بين النيابة الإدارية و الجهة الإدارية ف مجال التحقيق والتأديب وجلسة ٣١ / ١ / ١٩٩٣.

٣. أن يكون للجهاز المركزي للمحاسبات الحق في إقامة الدعوى التأديبية دون اقتصار على طلب ذلك فمن يملك حق الطعن فإنه من باب أولى يجب أن يكون له حق إقامة الدعوى المباشرة.

٤. ويطبق ما تقدم على الشكاوى حيث يتولاها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة متى كانت إدارية ويتولاها الجهاز المركزي للمحاسبات متى كانت قانونية ومالية.

نظرة أخيرة للتعددية والازدواجية في الرقابة الإدارية:

وبعد استعراض كافة الوحدات المشار إليها فإنه يجب التفرقة بين الوحدات التي تمارس وظيفة تنفيذية أنشئت من أجلها وبين الوحدات التي تمارس نشاطاً رقابياً وأنشئت لأجله وتأسيساً على ذلك فإن هدف الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حسبما ورد بنص المادة الثالثة من قانون إنشائه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ هو تطوير مستوى الخدمة المدنية، ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها في مجال الإنتاج والخدمات وعلى ذلك فإن الجهاز ليس جهازاً رقابياً وإن كان توليه التفتيش على النحو الذي أوردناه لا يعتبر وظيفة أساسية له.

- وبالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات:

فإن المادة الأولى من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أن الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تلحق برئاسة الجمهورية تهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة..." ومنها يتضح أن الجهاز المركزي للمحاسبات جهاز رقابي.

- وبالنسبة لهيئة الرقابة الإدارية:

فإن القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد حدد اختصاصاً هيئة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية في فحص الشكاوى وإجراء التحقيق والرقابة والفحص

وبصدور القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤^(١) ألغى المشرع اختصاص الرقابة والفحص واستبقى اختصاص التحرى وأضاف متابعة تنفيذ القانون والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء الوظيفة أو بسببها وبذلك لا تعتبر الرقابة الإدارية هيئة رقابية.

- بالنسبة للنيابة الإدارية:

فإن أحكام المادة (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد حددت اختصاصات النيابة الإدارية في فحص الشكاوى - وإجراء التحقيق مع العاملين - وإقامة الدعوى التأديبية - والطعن في الأحكام التأديبية^(٢)، وبالتالي فهي أيضاً ليست هيئة رقابية وبصدور القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ ألغى المشرع اختصاص النيابة بالرقابة والفحص.

وبذلك لا تعتبر النيابة الإدارية هيئة رقابية أيضاً.

وأما بالنسبة لرقابة وزارة المالية - فإنها تعتبر بنصوص القانون رقم

(١) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، على أن الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء)، وتشكل الهيئة من رئيس وقائب له عدد كاف من الأعضاء، وتنص المادة الثانية على أن: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي:

(أ) بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

(٢) د. كمال ارجف، النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو ١٩٦٠، ص ١٧.

١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية جهة رقابية - وتعتبر رقابتها رقابة سابقة على التصرف وهو ما أدى للتخفيف من حدة الازدواجية فى العمل بينها وبين الجهاز المركزى للمحاسبات.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن العمل الرقابى وما يتصف به من الدورية والاستمرارية وارتباطه بالتفاصيل الفنية للعمل لا ينطبق على أى من السالف بيانها إلا فيما يتعلق بعمل الجهاز المركزى للمحاسبات ووزراء المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى الحدود التى بينها فى حينه - وإنه إذا ما التزمت كل جهة بالهدف من إنشائها والغرض الذى أنشئت لأجله ومناطق اختصاصاتها فإن تلك دعوة صريحة لقطع دابر التعددية والازدواجية فى العمل الرقابى.

مدى كفاية الرقابة الإدارية:

وبعد أن تعرضنا للرقابة الإدارية، لابد من التعرض لمدى كفاية تلك الرقابة أو قصورها. وتبرز مشكلة كفاية الرقابة فى ضوء تزايد الدعوة للانفتاح التى تمر بها الدولة حالياً وما يتطلبه من سرعة العمل الخدمى ودقته لما يفى بمتطلبات تلك المرحلة إلا أن الملاحظ عملاً أن تلك الرقابة قاصرة عن ملاحقة ذلك التطور بدليل ذلك التطور الذى بدا على العالم من حولنا وإذا كان الأمر كذلك فلا بد من بيان أسباب قصور الرقابة ووسائل علاج ذلك.

أسباب قصور الرقابة:

والأسباب التى أدت إلى قصور الرقابة الإدارية يمكن إجمالها فيما يلى:

- ١- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية.
- ٢- عدم وجود الجزاء المناسب.
- ٣- فقدان أعضاء الأجهزة الرقابية لصلاحيات الممارسة السليمة للرقابة.
- ٤- الضغط السياسى.

١. بالنسبة لعدم الاكتراث بالتقارير الرقابية:

ويرجع عدم الاهتمام بتقارير الرقابة عدم رغبة تلك الوحدات فى تنفيذ

ما توصى به تلك التقارير وذلك لعدم وجود إلزام مادي أو أدبي عليها فى التنفيذ - والمنتبع للتشريعات القائمة حالياً يجدها جميعاً قد ضيقت فى مجال عدم الوفاء بما تطلبه أجهزة الرقابة - ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات^(١)، حيث اكتفت باعتبار عدم الرد على الجهاز أو التأخير فى ذلك من قبيل المخالفات الإدارية. وهو فى ذلك أفضل حالاً من باقى أجهزة الرقابة مثل التنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية. أما بالنسبة للرقابتين الوصائية والداخلية فإن الأمر كما هو الحال بالنسبة للرقابة الخارجية حيث يرجع أمر التصرف فى توصيات الرقابة الداخلية للسلطة المختصة كما يرجع إليها كافة صلاحيات التنفيذ من عدمه. لذلك:

فإن العلاج لما تقدم أن يكون هناك إلزام قانونى على كافة الوحدات الإدارية وسلطاتها المختصة بضرورة الرد على تقارير الرقابة خلال مدة معينة وإلا كان لتلك الأجهزة طلب التحقيق وتحديد المسؤولية.

٢. بالنسبة لعدم وجود جزاء رادع:

فقد سبق إيضاح أن أقصى ما تملكه أجهزة الرقابة هو طلب إحالة المخالفين للتحقيق الإدارى أو الجنائى ولا خلاف حول دور النيابة العامة فقراراتها لها الحجية وهو ما يختلف بالنسبة للنيابة الإدارية فقراراتها لا تحوز حجية ولا تملك إلا التوصية لدى الجهات الإدارية.

وخلاصة القول إن جهات الرقابة لا سلطة لها فى توقيع أية عقوبة^(٢).

وعلاجاً لذلك فإن الأمر يتطلب تعديلاً تشريعياً لقوانين أجهزة الرقابة بحيث يكون لها الحق فى تحقيق مخالفتها وتوقيع العقوبة حال ثبوت المخالفة

(١) الجهاز المركزى للمحاسبات، مجلة الرقابة الشاملة، القاهرة، العدد ١٢٣، يوليو/ سبتمبر ١٩٩٥م.

(٢) إبراهيم لطفي: الوضع العام للأجهزة الرقابية في مصر، محاضرة أُلقيت في ١٩٦٧/٦/١ بالإدارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزى للمحاسبات.

- أو إنشاء نيابات متخصصة لكل جهاز من أجهزة الرقابة بحيث تملك التحقيق وتوقيع العقوبة المناسبة.

٣. فقدان أعضاء الأجهزة الرقابية لصلاحيات الممارسة السلمية:

والمقصود بالصلاحيات فى هذا الشأن ليس الصلاحيات العلمية - وإنما المقصود بها الصلاحيات التى خولها المشرع لعضو الرقابة - فالمعلوم أن المخالفة التى يعدها عضو الرقابة ما هى إلا اتهام بالقصور - وينبغى أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة - وإنه لن يتيسر الحصول على أصول تلك الأدلة التى تحوزها الجهة الإدارية دون أن يكون للعضو الصلاحية الكاملة التى تمكنه من الحصول على تلك الأدلة - وتشترك جميع أجهزة الرقابة فى عدم صلاحية أعضائها ما عدا الرقابة الإدارية. وهكذا الحال بالنسبة للرقابة الداخلية حيث لا يتمتع أعضائها بتلك المكنة.

وعلاجاً لذلك فإن الأمر يتطلب تزويد أعضاء الرقابة الخارجية على الأقل بالصلاحيات اللازمة لممارسة أعمالهم مثل حق التفتيش وحق الضبط القضائى.

٤. الضغط السياسى:

أدى تطور الحياة السياسية إلى ظهور عدد كبير من الأحزاب السياسية على مسرح الحياة. وهو ما أدى إلى وجود صراع بين تلك الأحزاب فى استقطاب الأنصار والمؤيدين عن طريق تلبية الحاجات الحزبية والفردية الخاصة.

وبعيداً عن دور تلك الأحزاب فى إثراء الحياة السياسية وتهيئة مناخ ديمقراطى. إلا أن الأغراض الحزبية تشكل عائقاً كبيراً فى العوائق التى تحول بين الرقابة وتحقيق أهدافها وذلك بشل فاعليتها بالعديد من الحاجات التى يطلب غض النظر بصدها.

ولا يقتصر الأمر على الأحزاب السياسية وإنما امتد أيضاً للنقابات

انعمالية وأثرها فى إبطال مفعول الرقابة فى سبيل الوصول إلى أغراضها^(١).
وعلاجاً لذلك فإن التأكيد على استقلالية أجهزة الرقابة وعدم تبعيتها
نهو خير ضمان لها عن تأثير الأحزاب والنقابات والضغط السياسى عموماً.
وأخيراً فإنه بالرغم من وجود العديد من أجهزة الرقابة بما فيه 'كفاية'
إلا أن الرقابة ما زالت قاصرة وبعيدة عن تحقيق الأهداف المنشودة منها.

(١) د. أحمد فارس عبدالمنعم، جماعات المصالح والسلطة السياسية في مصر، دراسة
حالة، نقابة المحامين والصحفيين والمهندسين، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، رسالة
دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٤.

المبحث الثالث

تقييم رقابة كل من الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية ونظام الأمبودسمان

تقديم وتقسيم:

يتمركز دور الجهاز المركزي للمحاسبات أساساً في الرقابة على المال العام والمحافظة عليه وحسن إدارته، ومن هنا يبرز دور الجهاز في مكافحة الفساد والتصدي للفاستدين والمعتدين على المال العام، حيث يعد الاعتداء على المال العام أحد أهم صور الفساد المالي الحكومي. ويعد الجهاز هو أحد الهيئات المعنية بمكافحة الفساد المالي والإداري والكشف عنه^(١).

كما يعد أحد أهم أسباب انتشار ظاهرة الفساد هو ضعف استقلال الأجهزة الرقابية المنوط بها الرقابة على المال العام والمحافظة عليه بل السيطرة على الأجهزة الرقابية وفي مقدمتها الجهاز المركزي للمحاسبات وهو جهاز الرقابة الوحيد في مصر الذي له حق الرقابة المالية المنتظمة والدورية على كل هيئات وأجهزة الدولة بدءاً من رئاسة الجمهورية ومروراً بالهيئات القضائية وانتهاءً بأصغر وحدة قروية .

وهيئة الرقابة الإدارية هي الجهاز الرقابي في مصر المعني بمكافحة الفساد وهي تتولى تنفيذ ما يبلغها به إدارة الكسب غير المشروع بناءً على ما تقرره هيئات الفحص والتحقيق من بحث بيانات حالات الكسب غير المشروع ومسئولة عن اكتشاف ومكافحة الفساد في الحكومة، لكنها تعاني من عدد من أوجه القصور فهي مثلاً تحتاج استصدار إذن رئاسي حتى تستطيع إلقاء

(١) د. حمدي عبدالعظيم: عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية بالإسكندرية،

الطبعة الثانية، ٢٠١١، ص ١١١.

القبض على مسؤول مشتبه به^(١).

وقد نصت المادة ٢١٨ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٣ على أن الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية من الأجهزة والهيئات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد.

ثم ننهي المبحث بالتعرف على نظام الأمبودسمان (أو المفوض البرلماني أو الرئاسي) وهل يقدم الأمبودسمان جديداً في مجال مكافحة الفساد، سوف نتناول هذا المبحث في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول : تقييم رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

المطلب الثاني : تقييم رقابة هيئة الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث: تقييم نظام الأمبودسمان "أو المفوض البرلماني/الرئاسي".

المطلب الأول

تقييم رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات

غني عن البيان، أن الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، قد أدى دوره الرقابي بشكل ملحوظ في حدود الإمكانيات الممنوحة له، ولكن فاعليته لم تتأكد بعد بقدر ملموس، وبالحجم الذي يرجى منه كجهاز رقابي كبير، فهناك بعض العيوب أو السلبيات التي تحول دون اكتمال دوره الرقابي في الحفاظ على المال العام^(٢)، وهذا ما يدعونا إلى عرض هذه السلبيات ومحاولة تفاديها على الوجه الآتي :

١- تكفل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م بوضع نصوص تسهم في الحفاظ على

(١) نادر نور الدين سالم: مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، مهام واختصاصات

الأج-هزة الرقابية وأجهزة مكافحة الفساد في مصر، القاهرة، أغسطس ٢٠١١.

(٢) راجع في ذلك د. نجوى إبراهيم محمود، تقييم الدور الرقابي للجهاز المركزي

للمحاسبات، مجلة قضايا برلمانية، عدد ٦ سبتمبر ١٩٩٧م، ص ١٣-١٤.

المال العام^(١)، ففي حالة وقوع جريمة من جرائم الاعتداء على المال العام كالاختلاس والسرقة من موظف عام، فإنه فضلاً عن تحريك الدعوى الجنائية ضده تتحرك أيضاً الدعوى التأديبية، بالإضافة على أن المادة (١١٩) مكرر من الباب الرابع من قانون العقوبات المصري قد اعتبرت القائمين بأعباء السلطة العامة، والعاملين في الدولة ووحدات الإدارة المحلية من ضمن من ينطبق عليهم تعريف الموظف العام، وبالتالي يعتبر السلوك الذي يقع منه ويتعلق بجرائم الاعتداء على المال العام مخالفة مالية وهنا تطبق رقابة الجهاز، وفقاً للمادة الخامسة منه التي أشارت إلى اختصاص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاصة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات الملائمة قد اتخذت حيال هذه المخالفات^(٢).

وفي هذا الإطار، ألزمت المادة (١٤) من قانون الجهاز ممثلي وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والمسؤولين الماليين في هذه الجهات، إخطار الجهاز بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك من خلال شهر من تاريخ وقوعها، كما ألزمت المادة (١٥) رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، وعليهم أن يوافقوا الجهات بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها.

بيد أن تركيز المشروع على جرائم الاعتداء على المال العام وفقاً للتعريف الوارد بالقانون المدني وقانون العقوبات المصري، قد حصر مهام الجهاز تحديداً داخل دائرة الرقابة على تلك النوعية من الجرائم دون غيرها،

(١) المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون بتعديل أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م.

(٢) راجع بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات، باسم نعيم عوض، سابق الإشارة إليه، ص ١٨٩ وما بعدها.

والتي أودرتها المادة (١٥) على سبيل الحصر في وقائع الاختلاس، السرقة، التبديد، الإلتاف، الحريق، والإهمال دون أن تمتد تلك الرقابة لتشمل جرائم الفساد الحكومي^(١).

٢- عدم استعمال حق الضبطية القضائية المنصوص عليه في اللائحة الداخلية للجهاز^(٢)، فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م المادة (٨٨) على أنه "يعتبر أعضاء الجهاز الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بناءً على ترشيح رئيس الجهاز من مأموري الضبطية القضائية فيما يختص بالجرائم المتعلقة بالأعمال التي يباشرونها أثناء قيامهم بوظائفهم الرقابية، وبناءً عليه فقد منحت هذه المادة الحق لرئيس الجهاز بالاتفاق مع وزير العدل الترخيص بالضبطية القضائية لأعضاء الجهاز، بيد أن رئيس الجهاز لم يستخدم هذا الحق حتى الآن رغم انتشار الفساد في معظم قطاعات الدولة^(٣).

٣- نظمت المواد أرقام (١، ١٨، ٢٠، ٢٥، ٢٩) من القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٨م استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات، وإجراءات تعيين رئيس الجهاز وإعفاءه من منصبه، وكيفية حصول رئيس الجهاز على ترخيص للمشاركة في المجالات البحثية والعلمية، وتحديد الجهة التي يقدم تقاريره

(١) أحمد صلاح عطية: أصول المراجعة الحكومية وتطبيقاتها بالمنطقة العربية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٢٥-٢٢٦.

(٢) راجع في ذلك د. جيهان حسن، مرجع سابق، ص ١٨١ نقلاً عن اقتراح بمشروع قانون تقدم به عضو مجلس الشعب أمين حماد سنة ١٩٩٨م لمنح أعضاء الجهاز الضبطية القضائية، مجلة الرقابة الشاملة، عدد ٢٤ لسنة ١٩٩٩ الصادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات.

(٣) د. علي أنور العسكري: الرقابة المالية على العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٧، ص ١٤٥.

لها عن رقابته على الحساب الختامي للموازنة العامة، فضلاً عن تنظيم اللائحة الخاصة بشئون العاملين بالجهاز^(١).

٤- وقد منحت تلك المواد سلطات قوية لمجلس الشعب في الأمور السابق ذكرها، بيد أن التعديلات التي أدخلت على تلك المواد بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ألغت أي دور لمجلس الشعب في تلك الأمور، وهو ما يعتبر انتقاصاً لاستقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات وزيادة تبعيته للسلطة التنفيذية، وذلك يتعارض مع أفضل الممارسات الدولية التي تعزز استقلالية الجهاز في الحالات التي يقوم فيها برفع تقاريره إلى رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء من خلال إعطاء مجلس الشعب سلطة تعيين أو إقالة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات^(٢).

٥- ومن دلائل وشواهد عدم استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات قرار رئيس الوزراء رقم ٦٨٤ لسنة ٢٠٠٤م الذي أنهى^(٣) دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مراجعة تقارير تقييم التشريعات الداخلة في برنامج الخصخصة والذي جعل مراجعة تقييم الشركات يتم عن طريق لجنة يمثل فيها الجهاز بعضو منه، وحظر عليه الرجوع إلى رئاسة الجهاز، مما يجعل رأي العضو يمثل رأياً شخصياً ولا يعبر عن رأي الجهاز كمؤسسة^(٤).

(١) د. جيهان حسين سيد أحمد: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ١٨٠-١٨١.

(٢) د. محمد زكي على السيد: الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٨١.

(٣) انظر في ذلك تفصيلاً د. السيد حافظ عبدالرحمن، الإطار العام للمراجعة الشاملة، بحث مقدم لخلق مناقشة المراجعة الشاملة المنعقدة بالقاهرة، الجهاز المركزي للمحاسبات في الفترة من ٥-١٣ ديسمبر ١٩٨٣م، ص ٢-٥.

(٤) تقرير المبدئي الموازي، ائتلاف النزاهة والشفافية، مرجع سابق، ص ٤.

كما أنه بموجب هذا القرار أيضاً لم تعد اللجنة الوزارية للخصخصة قائمة، والذي كان يرأسها رئيس مجلس الوزراء وعضوية مجموعة من الوزراء المعنيين، بالإضافة إلى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومحافظ البنك المركزي ورئيس هيئة سوق المال ورئيس هيئة الرقابة الإدارية.

وكذلك القرار رقم ٥٠٥ لسنة ٢٠٠٧م والذي جعل المعيار الاسترشادي عند تقييم أسهم الشركات، هو الأخذ بمتوسط سعر الإقفال في البورصة خلال الستة أشهر السابقة على الطرح، شريطة أن تكون مجموعة الأسهم التي ينطبق عليها هذه القواعد من الأسهم النشطة في بورصتي القاهرة والإسكندرية ويشير الجهاز المركزي للمحاسبات إلى أن هذا القرار سوف يؤثر بالسلب على القيمة البيعية للسهم، خاصة وأن هذا القرار قد ألغى كل حكم يخالف أحكامه، مما أضعف دور اللجان المشكلة في الوصول إلى القيمة العادلة للشركة المطروحة للبيع، طالما كان المعيار الاسترشادي هو الأخذ بمتوسط الأسعار المتداولة بالسوق، والتي لا تعبر دائماً عن القيمة العادلة^(١).

٦- فيما يتعلق بالاستقلال المالي للجهاز، نصت المادة (٢٨) من القانون على "أن يكون للجهاز موازنة مستقلة، وتدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة" كما أقرت نفس المادة بأن "يضع مكتب الجهاز القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الجهاز، ونظام الصرف والجرد، وغير ذلك من الشؤون المالية والإدارية، وأشارت المادة (٢٧) على أن يكون لرئيس الجهاز السلطات المخولة للوزير ولوزير المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز، وفي تنظيمه وإدارة

(١) د. عبدالفتاح الجبالي: تضارب المصالح العامة والخاصة في مصر، مرجع سابق، ص ٣٨١-٣٨٣.

أعماله، كما يكون له السلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وذلك بالنسبة للجهاز والعاملين به" كذلك أشارت المادة (٢٩) إلى أن "نظم شئون العاملين بالجهاز لائحة خاصة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس الجهاز وتتضمن قواعد منح المرتبات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة، وجميع القواعد المتعلقة بشئونهم.

يلاحظ من النصوص القانونية للمواد (٢٧، ٢٨، ٢٩) بأنه قد توافر قدر من الحرية للجهاز في التصرف في الاعتمادات المالية المقررة له في الموازنة العامة للدولة، دون حاجة للحصول على تصريح مسبق بذلك من السلطة التنفيذية، وهو ما يتماشى مع المبادئ الأساسية لإعلان "ليما"^(١)، بوجوب أن يتوافر لأجهزة الرقابة العليا صلاحيات استخدام الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة، إلا أنه لم يرد نص صريح بالقانون بإعطاء صلاحيات للجهاز بطلب الاعتمادات المالية اللازمة، وهو ما يعني أن للجهاز فقط حرية استخدام ما يتم عرضه عليه من اعتمادات مالية، مما يعرقل الجهاز عن أداء دوره في حماية المال العام إذا ما تقرر خفض الاعتمادات المالية المخصصة له في الموازنة العامة للدولة، كما يتعارض ذلك مع مبادئ إعلان "ليما" التي تؤكد على توفير الموارد المالية الكافية لتمكين أجهزة الرقابة العليا من القيام بدورها على أكمل وجه، وذلك عن طريق تخويل ما يلزمها من اعتمادات

(١) يكاد يكون هناك اتفاق بين دول العالم أجمع على اعتبار "إعلان ليما" بمثابة دستور نموذجي للمراجعة الحكومية، وهدفه الأساسي الدعوة لمراجعة حكومية مستقلة، من خلال استقلال أجهزة الرقابة العليا، ودعم ذلك الاستقلال دستورياً وقانونياً، وأيضاً يضم المبادئ الأساسية التي يتعين الاسترشاد بها من قبل أجهزة الرقابة العليا التي تقوم بدور المراجع الخارجي، خلال ممارستها لاختصاصاتها ومهامها في الرقابة على الإدارة الحكومية للمال العام.

مالية مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة للدولة^(١).

ونظراً لأن السلطة التنفيذية هي المنوط بها إعداد مشروع الموازنة العامة السنوي في معظم دول العالم، لذا يكون هناك احتمال لتخصيص اعتمادات قليلة جداً لجهاز الرقابة لوضع قيود على نطاق عمله، مما حدا بإعلان "ليما" إلى وجوب أن تكون أجهزة الرقابة العليا مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد موازنة الدولة بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة، بل إنه في بعض الدول كالنمسا يكون لممثلين عن أجهزة الرقابة حق حضور الجلسات البرلمانية لمناقشة مشروع الموازنة العامة السنوي وعرض الحصص المالية للجهاز على جدول أعمال تلك الجلسات، ومن خلال التطبيق العملي يمكن القول بأن منح جهاز الرقابة حد أدنى من الحرية في إعداد موازنته، يوفر له الاستقلال المالي المطلوب للقيام بمهامه^(٢).

٧- فيما يتعلق بحق الجهاز في التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية^(٣) نجد أنه بالرغم من التطورات والتعديلات التي لحقت بقانون الجهاز المركزي للمحاسبات إلا أنها جعلت له الحق في التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية فقط، وهي سلطات لا يميز بها الجهاز عن غيره من الجهات الإدارية بل للجنة الإدارية سلطات وحقوق لم تمنح للجهاز كأعلى سلطة رقابية في الدولة ومنها ما يلي^(٤):

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٢) د. أحمد صلاح عطية، المرجع السابق، ص ٧٣.

(٣) راجع في ذلك د. ثروت عبدالعال أحمد، النظام القانوني للمخالفة المالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص ١٠٦.

(٤) د. على أنور العسكري، مرجع سابق، ص ٢٨٧-٢٨٨.

(أ) للجهة الإدارية الحق في الطعن على قرار النيابة الإدارية^(١) بالحفظ أو الجزاء البسيط وطلب إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية وهو ذات الحق المقرر للجهاز.

(ب) للجهة الإدارية حق الطعن على القرارات الصادرة بشأن المخالفات الإدارية وهذا الحق غير مقرر للجهاز بصدد هذه المخالفات.

(ج) للجهة الإدارية حق إحالة المخالف إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة وهو حق غير مقرر للجهاز، وأصبح الجهاز لا يملك سوى اللجوء للجهة الإدارية في انتظار اتخاذ ما يلزم من إجراءات ضد المخالف^(٢).

ومن ثم لا يملك الجهاز أي سلطة تجاه الجهات التي تحفظ تقاريره أو مكاتباته دون تحقيق أو الجهات التي تتعمد المماطلة في الرد لعدم تنفيذ المطلوب وتقادي آثاره بمضي المدة، هذا في الوقت الذي نجد فيه المشرع يقرر عقوبة الحبس لكل من امتنع عن تقديم البيانات التي تطلبها وزارة التتمية الاقتصادية^(٣).

(د) كما جاءت اللائحة التنفيذية للعاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩١م لتشكل حاجز بين الجهاز وجهات التحقيق يتمثل فيما قررته المادة (٨٧) بأنه "لا يجوز الاستعانة بأحد أعضاء الجهاز لاستطلاع رأيه الفني في المسائل المتعلقة بما تجريه سلطات التحقيق من تحقيقات إلا بموافقة رئيس الجهاز بناءً على طلب المدعي العام الاشتراكي، أو النائب العام، أو مدير عام النيابة الإدارية بحسب الأحوال".

(١) انظر في ذلك د. كمال الجرف، النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية،

مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو ١٩٦٠، ص ١٢٨-١٢٩.

(٢) أسامة أحمد حماد، منع الغش والفساد من خلال مراجعة الجهاز الأعلى للرقابة، بحث

مقدم للمسابقة العلمية الثالثة بالجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة، ١٩٩٧م.

(٣) المادة رقم ١٧ من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣م بشأن الخطة العامة للدولة.

ومن جراء الإجراءات الروتينية المعتمدة لعملية طلب استدعاء أحد أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات تلجأ جهات التحقيق إلى الجهات الإدارية لتوضيح ما يلتبس عليها من غموض في المسائل الفنية أو المالية الواردة بتقارير الجهاز، وهو مجال رحب للمماطلة وإضاعة الوقت والعبث بتقارير الجهاز وذلك بدلاً من الحفاظ على المال العام والإسراع باسترداد المفقود منه.

٨- عدم مشاركة عضو من الجهاز المركزي للمحاسبات في تشكيل المحاكم التأديبية من الحقوق الممنوحة لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات الحق في إحالة المخالفين للمحاكمة التأديبية وذلك عند ارتكاب مخالفة على قدر من الجسامة ومن شأنها إهدار المال العام، وذلك بموجب قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م وفي هذه الحالة يتوقف دور الجهاز ولا يبدأ مرة أخرى إلا بعد صدور الحكم وإرساله إليه من قبل الجهة الإدارية ليقرر الجهاز ما إذا كان الحكم مناسباً للمخالفة أم يستعمل حقه في الطعن، ولأن الحكم غالباً يصل للجهاز بعد انتهاء مواعيد الطعن المقرر استعمالها خلال ٦٠ يوماً من تاريخ صدور الحكم، فيتعين تمثيل عضو من الجهاز المركزي للمحاسبات عند تشكيل المحاكم التأديبية لمساعد على ضمان وصول الأحكام التأديبية للجهاز في المواعيد المقررة حتى لا يسقط حقه في الطعن^(١).

٩- أشارت المادة السابعة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات إلى صلاحيات للجهاز تضمنت الآتي :

"وللجهاز الحق في أن يفحص - عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها في القوانين واللوائح - أي مستند أو سجل أو محاضر جلسات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما له الحق أيضاً

(١) د. جيهان سيد أحمد، مرجع سابق، ص ١٧٦-١٧٧.

في أن يطلب أية بيانات أو معلومات أو إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الاختصاصات، وله أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق، إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الانتهاء منه..".

ويتأثر بعض التحفظات بشأن صلاحية الجهاز المتعلقة بالإطلاع والحصول على المعلومات، منها ضرورة أن تنحصر تلك الصلاحية في حدود المعلومات الضرورية لعملية الفحص والمراجعة، مع وضع الإجراءات المناسبة لحماية الجانب السري والأمني لكافة المعلومات التي يتم الحصول عليها، أي أن التحفظ هنا على التصريح المفتوح للجهاز للحصول على المستندات والمعلومات والإيضاحات، والاحتفاظ بما يراه من وثائق أو سجلات لحين الانتهاء منها، دون الاعتداد بما يترتب على ذلك من إرباك وتعطيل لسير الأعمال في الوحدات الحكومية محل المراجعة^(١).

١٠- وفقاً لقانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥م فإنه ليس من حق الجهاز المركزي للمحاسبات مساءلة المسؤولين الماليين التابعين لوزارة المالية أو المسؤولين الماليين في الوزارات والجهات الحكومية الأخرى بشكل مباشر مما يقع منهم من أخطاء فنية أو مخالفات مالية، حيث تنص المادة (٣٣) من القانون سالف الذكر على أن تختص وزارة المالية وحدها بمساءلة المسؤولين الماليين التابعين لها عما يقع منهم من أخطاء فنية أو مخالفات مالية مع إخطار الوزير المختص بنتيجة المساءلة، أما بالنسبة للمسؤولين الغير تابعين لها فتكون مساءلتهم من اختصاص الوزير المختص على أن تخطر وزارة المالية بنتيجة المساءلة وذلك كله دون الإخلال بحق الجهاز في التعقيب على القرارات الصادرة في هذا الصدد، أي أن دور الجهاز المركزي للمحاسبات يقتصر فقط على التعقيب على نتائج

(١) Dewar, David A, Independence of state audit, international journal of government auditing, July, 1988, p. 125.

١١- من الأمور التي تؤثر بالسلب على الاستقلال الوظيفي للجهاز وجود مقار ثابتة للجهاز داخل نطاق الوحدات الحكومية محل المراجعة، على سبيل المثال إذا ما استغل مراجع الجهاز وجوده داخل إحدى المصالح الحكومية في الحصول على مزايا كتعيين أحد أبنائه في هذه المصلحة، فإن ذلك سيؤثر على استقلاله الوظيفي بما ينعكس على ممارسته لمهامه واختصاصاته بالسلب.

ومن ناحية أخرى، يسير نظام العمل في الجهاز على إتباع سياسة تثبيت المراجعين على مستوى القطاعات الجغرافية على أن يتم تغيير المراجعين داخل كل قطاع جغرافي من شعبة إلى أخرى كل ثلاث سنوات، وبالرغم من ذلك توجد حالات شائعة لمراجعين مستمرين في مراجعة جهات بعينها لمدد طويلة قد تصل إلى عشر سنوات كاملة مما يؤثر على استقلاليتهن وحيادهن^(٢).

١٢- تقضي المادة العاشرة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات بحق الجهاز في الاتصال المباشر بالمسؤولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم في الجهات الخاصة لرقابته. والغرض من ذلك تمكين الجهاز من الحصول على البيانات اللازمة لأداء مهامه الرقابية أو إبلاغ هذه الجهات بملاحظاته، بيد أن قصر حق الجهاز على الاتصال المباشر بالمسؤولين الماليين بالجهات الخاضعة لرقابته مسلك غير موفق من قبل المشرع وذلك للمبررات الآتية :

(أ) أن المسئول المالي قد يتبع الجهة الإدارية وقد يكون مندوباً من وزارة المالية وبالتالي فهو غير تابع لهذه الجهة، وفي حالة تبعية المسئول

(١) د. محمد زكي على السيد، مرجع سابق، ص ١٨٣.

(٢) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص ١٢٦.

المالي للجهة الإدارية فهو يُعد موظفاً تابعاً إدارياً لرئيس المصلحة، وبالتالي لا يملك إلا تنفيذ تعليماته وأوامره ولا يمكنه إفادة الجهاز بأية بيانات أو معلومات دون عرضها على رئيس المصلحة، مما يكون له أبلغ الأثر على إهدار الوقت والإطالة في إجراءات لا مبرر لها، هذا من جانب. ومن جانب آخر، فإذا كان المسؤول المالي تابعاً لوزارة المالية فهو خارج عن نطاق الجهة أو المصلحة ويقتصر عمله على الرقابة المالية فقط، بعيداً عن النواحي الفنية والإدارية الدقيقة التي يمكن أن تفيد الجهاز.

(ب) أنه كان يتعين على المشرع أن يقرر حق الجهاز في الاستعانة بمن يراه لازماً لأداء مهامه ومن ثم كان بإمكان الجهاز في هذه الحالة الاعتماد على مثل هذا النص في موافاته بما يلزمه من بيانات أو معلومات لإنجاز عمله بشكل متكامل، خاصة أن القانون أوجب على الجهاز إعداد تقارير بنتائج أعماله لعرضها على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء ووزارة المالية.

(ج) أن المشرع قد منح هذا الحق لأجهزة رقابية أخرى مثل قانون المدعي العام الاشتراكي المادة (٦) من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١م، قانون هيئة الرقابة الإدارية المادة (٥) من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨م، فلم يقصر هذا الأمر على الجهاز المركزي للمحاسبات ويجعله ستاراً يحجب خلفه رؤوس الفساد من كبار المسؤولين في مختلف المصالح بالدولة، خاصة أنه في ظل القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠م قضى بحق الديوان في الاتصال بكافة الموظفين طالما أن ذلك يتعلق بأعمال الفحص والمراجعة التي تفيد الجهاز^(١).

١٣- عدم فاعلية مكاتبات الجهاز للجهات الإدارية الخاضعة لرقابته.

(١) د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص ٢٧٤-٢٧٥.

فيما يتعلق بمتابعة الجهاز لمدى التزام الوحدات محل المراجعة بتنفيذ الملاحظات والتوصيات الواردة بتقارير المراجعة، وفي مجال الرقابة القانونية لنجهاز على القرارات الصادرة من الوحدات محل المراجعة في شأن المخالفات المالية، ألزمت المادة (١٧) من قانون الجهاز الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز "أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها".

ويلاحظ أن المادة (١٢) من قانون الجهاز قد اعتبرت عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو التأخر في الرد عن المواعيد المقررة سلفاً أو المماثلة والتسويق في الرد، يعد بمثابة مخالفة إدارية. وهو ما ترتب عليه تقاعس وتباطؤ العديد من الوحدات الحكومية عن إحالة المسؤولين عن المخالفات المالية للتحقيق والتباطؤ في الرد على التقارير، وفي تلك الحالة يقوم رئيس الشعبة بتحرير استعجال أول للوحدة ثم استعجال ثان، فاستعجال ثالث وأخير، بعدها يقوم بإخطار الجهة الإدارية العليا التي تتبعها الوحدة المخالفة لاتخاذ ما يلزم تجاهها بتوقيع جزاء من عدمه، وهو ما يعني عدم فعالية الصلاحيات الممنوحة للجهاز لإجبار الوحدات محل المراجعة على الرد^(١).

وذلك عكس ما كان سارياً في ظل القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٦٤م والذي كان ينص في المادة (١١) منه على أن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتبته بصفة عامة أو التأخير في الرد عليها في المواعيد المقررة بعد من المخالفات المالية.

ورغم صدور القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م الصادر بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ إلا أنه لم يتعرض لهذه المادة بأي تعديل والمؤسف أن هذا المسلك يضيع الفائدة المرجوة من رقابة الجهاز فالتجاهات الإدارية تسلك هذا الطريق بغرض إضاعة الوقت.

ويؤكد عدم فاعلية مكاتبات الجهاز المركزي للمحاسبات أنه - في

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص ١٣٤.

كثير من الأحيان بعد موافقة الجهاز على القرارات الصادرة بالمجازاة - تقوم الجهة الإدارية بتعديل القرار بتخفيض الجزاء بناءً على تظلم مقدم من المخالفات وذلك دون إخطار الجهاز بما تم وقد تكتشف هذه المخالفة أثناء التفتيش السنوي من قبل العاملين الفنيين بالإدارات المركزية للمخالفات المالية وربما لا تكتشف^(١).

وذلك فضلاً عن اختلاف وتناثر التشريعات المختلفة بشأن المخالفة المالية الواحدة، الأمر الذي يدفع إلى التسبب ونهب المال العام ويظهر ذلك بوضوح فيما يلي :

(أ) أن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته أو التأخير في الرد عليها في المواعيد المقررة بغير عذر مقبول يعد مخالفة إدارية طبقاً للمادة (١٢) من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م.

(ب) يعد عدم الرد على مناقضات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها (نفس المخالفة) بمثابة مخالفة مالية طبقاً لما ورد بقانون العاملين المدنيين بالدولة المادة (٧٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

(ج) يعد عدم الرد على تقارير التفتيش التي تجرى من قبل وزارة المالية على الوحدات الحسابية خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إبلاغها للمراقبين الماليين ومديري ووكلاء الحسابات أو الامتناع عن تنفيذ ما ورد بها من توصيات بمثابة مخالفة مالية طبقاً لأحكام المواد (٤٣)، (٤٤) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١م بشأن المحاسبة الحكومية.

على ذلك يكون ما ورد في هذا الشأن بقانون الجهاز المركزي للمحاسبات هو المعول عليه، فضلاً عن كونه هو القانون اللاحق والذي يلغى أو يعدل القوانين السابقة عليه حيث صدر قانون الجهاز

(١) د. جيهان حسن سيد أحمد، مرجع سابق، ص ١٧٧-١٧٨.

المركزي للمحاسبات سنة ١٩٨٨م، وإن كان ينبغي من التعديلات التي أدخلها المشرع على قانون الجهاز أن تكون أكثر حرصاً على المال العام خاصة وأن نفس المخالفة كانت تعد بمثابة مخالفة مالية في قانون الجهاز السابق رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤م كما ذكرنا سابقاً^(١).

١٤- فيما يتعلق بإتاحة تقارير المراجعة الصادرة عن الجهاز للنشر للجمهور، فإن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات لا يتم تداولها خارج الحكومة والبرلمان وبالتالي يصعب تقييم جودة الفحص لمعلومات المالية العامة التي تتضمنها تلك التقارير وذلك في الوقت الذي تتوجه فيه العديد من الدول - المتقدمة والنامية على حد سواء - نحو نشر تقارير الجهاز للجمهور، ومن أهم تلك الدول بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا^(٢).

فضلاً عن أن هذه التقارير لا تنشر في الجريدة الرسمية مما يقلل من فائدتها، عكس الأمر في فرنسا فالتقارير الصادرة عن محكمة المحاسبات انفرنسية لا تتمتع بالسرية وتنتشر في الجريدة الرسمية. فنشر هذه التقارير يرفع من شأن الرقابة المالية للجهاز ويعد ردعاً وزجراً لكل من يحاول التعدي على ائمال العام، لاسيما وأنه قد ازدادت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات أهمية بعد صدور فتوى مجلس الدولة بأن تقارير الجهاز تعد من إجراءات الاتهام القاطعة للتقادم^(٣).

وأن الضمانات الموضوعة للحفاظ على سرية المعلومات قد اتسعت لتشمل معظم التقارير الصادرة عن الجهاز والتي يعلوها عبارة "سري للغاية" وهو أمر يتعارض مع مبادئ إعلان "ليما" التي أشارت إلى ضرورة قيام جهاز

(١) د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

(2) International Budget Project, Open Budget Questionnaire, 2006, p. 9.

(٣) الفتوى الصادرة من مجلس الدولة في ١٩٩٩/٩/٧م، بشأن قضية النيابة الإدارية بالفيوم، رقم ١٠٢، لسنة ١٩٩٨م.

الرقابة بالموازنة بين اعتباري الحفاظ على سرية المعلومات وبين المنفعة التي سوف تتحقق من وراء نشرها، فضلاً عن التأخير في نسخ التقارير أو التعقيبات على الردود بسبب مشاكل الآلات الكاتبة أو القائمين عليها، مما يؤدي إلى طول الفترة الزمنية اللازمة لإصدار التقارير مما يفقدها الفعالية اللازمة^(١).

١٥- غلبة الطابع السياسي على عمل الجهاز المركزي للمحاسبات أحياناً من ذلك الآتي :

(أ) يتجمل الجهاز المركزي في عرض تقريره الدوري على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حيث يعرض فيه الملاحظات التي استجابت لها الحكومة فقط وذلك بهدف تجميل صورتها أمام مجلس الشعب في أنها تستجيب وتنفذ توصيات الجهاز من جانب وإظهار إنجازات الجهاز في صورة مشرفة من جانب آخر، في حين أن ما يجب عرضه على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب هي المخالفات التي ترفض الجهات التنفيذية الرد عليها، وأن تقوم بحفظها دون تحقيق لأن المخالفات تمس كبار المسؤولين، أو تماطل في الرد عليها كي تتخذ حيالها إجراءً حاسماً وصارماً خاصة أن حجم هذه المخالفات ليست بالأمر اليسير إذ تمثل نحو ٤٠% من جملة التقارير التي يقوم الجهاز بإبلاغها للجهات التنفيذية، ونجد أن الرد من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية يكون بجملة شهيرة مفادها أن الجهاز المركزي للمحاسبات كشف عن ملاحظاته وقد استجابت لها الحكومة بدليل أن ما ورد بالتقرير مجاب عليه ومنتهى وليست هناك مشكلة، وبناءً عليه ينتقل المجلس إلى مناقشة جدول أعماله.

(ب) يصدر الجهاز المركزي للمحاسبات تعليماته وأوامره لأعضائه وإدارته

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص ١٣٤-١٣٥.

التابعة بعدم إبلاغ المخالفات التي تمس كبار المسؤولين مباشرة إلى جهات عملهم إلا بعد العرض على رئاسة الجهاز، وهو تمييز وعدم مساواة لم ينص عليه الدستور، فيجب معاملة جميع العاملين على قدم المساواة في العمل، ولا فرق بين مسئول كبير وصغير^(١).

١٦- كما يحول قانون الجهاز المركزي للمحاسبات بين جهات الرقابة وبين إبلاغ النيابة العامة أو الإدارية عن المخالفات والوقائع التي تظهر لها أثناء رقابتها، ويفرض على جهات الرقابة إبلاغ الجهات التنفيذية وذلك بموجب المادة (١٨) من قانون الجهاز. هذا على الرغم من أن نص المادة (٢٦) من قانون الإجراءات الجنائية توجب على كل موظف عمومي علم بحكم وظيفته عن فعل يشكل جريمة، ضرورة الإبلاغ عنها، وإلا عُد تصرفه مخالفاً للقانون ويستوجب المساءلة^(٢).

١٧- يعد ضعف الرواتب والمخصصات المالية لمراجعي الجهاز المركزي للمحاسبات أحد الأسباب المباشرة التي تؤدي إلى أي قصور وتهاون في أعمال المراجعة الحكومية، وهو ما أدى إلى القول بأن الجهاز باعتباره أحد الأجهزة الحكومية لا يستطيع في الغالب استقطاب سوى العناصر غير القادرة، نظراً لظهور مجالات جديدة للعمل جذبت العناصر ذات الكفاءة، وبالتالي انخفض عدد المحاسبين والمراجعين بشكل كبير في الجهاز، الأمر الذي ترتب عليه اضطراب الجهاز إلى الاعتماد على عناصر لا تتمتع بالكفاءة والخبرة والتدريب، فضلاً عن أن عمليات المراجعة قد لا يتوافر لها الجهد والوقت اللازمين^(٣).

١٨- فيما يتعلق بنطاق المراجعة الحكومية للجهاز، فهو يمارس كلاً من

(١) د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٠٦.

(٣) د. أحمد نور: مراجعة الحسابات بين الناحيتين النظرية والعملية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، سنة ١٩٩٢م، ص ١٣١.

المراجعة المالية، ومراجعة ومتابعة تنفيذ الخطة، والمراجعة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، إلا أن الواقع العملي أثبت أن الجهاز يقتصر أدائه على المراجعة المالية والقانونية، أما مراجعة الأداء الحكومي فتتم بشكل محدود للغاية وبتكاليفات محددة لمراجعين بعينهم لديهم المؤهلات الكافية للقيام بهذا النوع من المراجعات، وعلى الرغم من قلة تقارير الأداء الحكومي، إلا أن ما يتم عرضه منها غالباً ما يحتوي على مخالفات مالية جسيمة، كما هو الحال في تقارير الجهاز المنشورة عام ٢٠٠٦م عن وقائع الفساد المالي في قطاع الإسكان بما تجاوز ٢ مليار جنيه في عام واحد^(١).

١٩- على الرغم من أن المادتين الثانية والخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م، منحت الجهاز المركزي للمحاسبات سلطة الرقابة على الأداء ومتابعة الخطة، وتتبع النتائج التي ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة وتقويم هذه النتائج، فإن الواقع العملي بين أن الجهاز لا يقوم بأي نوع من أنواع الرقابة على الأداء لكون الموازنة العامة تعد على أساس البنود والاعتمادات ولا تحتوي على أية معايير لتقييم الأداء غير المالي، فضلاً عن اتباع المنهج النقدي في إعداد الموازنة العامة وحساباتها الختامية^(٢).

٢٠- وأما عن تقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز تقويماً صحيحاً فهو أمر يصعب تحقيقه في ظل تعديلات قانون الجهاز الحالية، فرقابة الجهاز لا تعدو أن تكون رقابة توصية ليس لها القدرة على إصلاح الأمور بشكل حاسم وصارم، لأنها لا تملك سلطة الردع والمساءلة كما كان يملك ديوان المحاسبة فيما مضى بموجب القانون ١٣٢ لسنة

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٢) د. محمد زكي علي، مرجع سابق، ص ١٨١.

١٩٥٣م، وبالتالي ينصب مصطلح التقويم على التقويم المالي للأعمال.

٢١- حدد القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م وتعديلاته بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات بعض الالتزامات على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز منها ما ورد بالمادة رقم (١٥) والتي تقضي بأنه "على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، وعليهم أن يوافقوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها". ويشهد الواقع العملي بأن هذه الجهات لا تبلغ الجهاز إلا بجريمة واحدة فقط من الجرائم المشار إليها وهي جريمة الاختلاس أما باقي الجرائم فلم يحدث عملياً الإبلاغ عنها عند وقوعها، إذ لا يمكن للمسؤولين بالهيئات والمصالح الحكومية الإفصاح عن إهمال بداخلها للجهات الرقابية حيث تضعف الشفافية والمساءلة الإدارية^(١).

٢٣- أكد إعلان "ليما"^(٢) على أهمية التبادل الدولي للأفكار والخبرات من خلال مشاركة مراجعي الجهاز في المؤتمرات والحلقات التدريبية، وكذا الإطلاع على النشرات والدوريات المتخصصة الصادرة عن الهيئات الدولية المختلفة كالمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا بالتعاون مع الأمم المتحدة ومجموعات العمل الإقليمية، ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالمشاركة في تلك المنتديات الدولية، إلا أن المشاركين فيها غالباً ما يقتصرون على مجموعة بعينها، ويرجع ذلك إلى الادعاء بصعوبة الاتصال بأعضاء الجهاز المنتشرين في جميع أنحاء البلد لمباشرة مأمورياتهم خارج الجهاز، ويمكن التغلب على ذلك بإعطائهم فكرة عن

(١) د. على أنور العسكري، مرجع سابق، ص ١٩٤، ص ٣٧٤.

(٢) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر في أكتوبر ١٩٧٧م ببيرو، ترجمة د. طارق الساطي، ومنشور بمجلة الرقابة المالية الصادرة من المجمع العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ١٩٩٨م.

الموضوع منذ فترة كافية تؤهلهم للاستعداد للمشاركة في هذه المنتديات^(١).

٢٤- هناك بعض الآراء^(٢) التي ترى تعدد القيود التي عوق الجهاز المركزي للمحاسبات عن أداء دوره في الحفاظ على المال العام وعدم فعالية المراجعة الحكومية، حيث تستمد أجهزة الرقابة قوتها من قوة الأجهزة التشريعية والرقابية، وطالما ظلت الأجهزة التنفيذية في مصر أقوى من الأجهزة التشريعية والرقابية، فإن ذلك يؤثر على فعالية أجهزة الرقابة بعدم الكفاءة.

٢٥- وإذا كانت محكمة المحاسبات في فرنسا تتخذ الشكل القضائي كما أشرنا أنفاً فإن الجهاز المركزي للمحاسبات، لا يتخذ الشكل القضائي وإنما يأخذ الشكل الإداري فالجهاز لا يعدو أن يكون جهة إدارية كسائر الجهات الإدارية الأخرى. كما أن للجهاز أن يطلب إحالة الموظف المخالف إلى المحكمة التأديبية لينال جزاءه، ولكن ليس له أن يصدر حكماً بتحميل المخالف قيمة ما يتسبب فيه من خسارة على خزانة الدولة، خلافاً لما عليه الوضع في فرنسا إذ أن محكمة المحاسبات الفرنسية من اختصاصها أن تصدر حكماً بإلزام المخالف برد ما تسبب في ضياعه على خزانة الدولة، وهذا يؤكد فاعلية الرقابة المالية في فرنسا في حين أن الأمر ليس كذلك في مصر^(٣).

وسنعرض نماذج لأهم تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات والتي أسفرت عن حجم فساد وخسائر وسوء إدارة في جميع قطاعات الدولة على

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص ١٣٢.

(٢) د. محمود الناعي: الاتجاهات الحديثة في المراجعة الحكومية بين النظرية والممارسة، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد الثالث، العدد الأول، كلية التجارة، جامعة المنصورة، سنة ١٩٧٩م، ص ٣٣.

(٣) د. صلاح العطيفي محمود، مرجع سابق، ص ٥٤.

- ١- لعل من أهم تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن "صناعة الغزل والنسيج في مصر" باعتبارها من أعرق الصناعات في مصر، ومن أكثر الصناعات تشغيلاً للأيدى العاملة"، ما جاء في تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن السنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣م، فضلاً عن تقرير السنة المالية ٢٠٠٦م عن "شركة مصر للغزل والنسيج الرفيع بكفر الدوار" أن المسؤولين عن الشركة لم يقوموا بإجراء أي تحديث أو تطوير أو إحلال وتجديد أو صيانة للمعدات منذ أكثر من ١٥ عاماً وبلغت قيمة الآلات المتوقعة خلال عام ٢٠٠٦م، ٢٦,٢٤ مليون جنيه، وقطع غيار تم استيرادها لإنشاء محطة قوى جديدة ولم يتم إنشاؤها منذ ١٢ عاماً منذ عام ١٩٩٤م حتى عام ٢٠٠٦م بلغ إجمالي الراكد من قطع الغيار نحو ١٥ مليون جنيه والمحصلة النهائية خسائر بالمليارات، حيث بلغ مجمل خسائر هذه الشركة وحدها عام ٢٠٠٦م، ٢,٧ مليار جنيه أي ٢ مليار و ٧٠٠ مليون جنيه خسائر شركة واحدة.
- وأثارت حركة مخزن الغزل عن عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣م وجود فرق بالعجز نحو ٨٢٨ طناً قيمتها ١٠ ملايين جنيه تقريباً. كما أشار تقرير الجهاز إلى أنه بلغ صافي مبيعات الإنتاج التام خلال العام ١٤٥ جنيهاً وأن أسعار بيع معظم المنتجات نقل عن تكلفتها الصناعية، أي أن الشركة تباع بأقل من سعر التكلفة. كما يشير التقرير أيضاً أنه قد بلغت التزامات الشركة "مصر للغزل والنسيج الرفيع" من القروض والبنوك الدائنة في ٢٠٠٣/٦/٣٠م، ١٦١,٥ مليون جنيه، بخلاف فوائد مستحقة لم يتم سدادها للبنوك بلغت ٣٠٩,٧ مليون جنيه.
- أما عام ٢٠٠٦م فالدیون تجاوزت ٢ مليار، فقد بلغ العجز أكثر من ٢,٧

مليار جنيه^(١).

٢- كما كشفت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن فحص الحسابات الختامية "لأمانة الحزب الوطني الديمقراطي" عن أنه يصرف أحياناً أموالاً في غير أغراض الحزب، كمنح هدايا لبعض المسؤولين بالمخالفة للمادة (٢٠) من اللائحة المالية للحزب وللمادة (١٢) من قانون الأحزاب، والقيام بصرف بعض المبالغ دون إرفاق المستندات الدالة على الصرف، وعدم إتباع القواعد الخاصة باستقلال كل سنة مالية على حدة، وذلك بتحميل نفقات صرفت في عام معين كمصروفات في السنة المالية التالية، وعدم أحكام الرقابة على تسوية بعض السلف، وبيع بعض الأموال المنقولة للحزب، وشراء بدل منها دون مزاد في البيع ودون اتباع إجراءات الشراء السليمة للحصول على أفضل العروض، واستمرار قبول التبرعات من الأشخاص الاعتبارية، وعدم تضمن إيرادات الفائدة المستحقة على الوديعة البنكية للحزب، والاستمرار في عدم إعداد الحسابات الختامية والمركز المالي للحزب وفقاً لما نصت عليه المواد (٩٣، ٩٤، ٩٥) من اللائحة المالية، وعدم وجود مستندات تؤيد وجود بعض الأصول المنقولة الجديدة، وإعادة بعض الأصول المنقولة للحزب لبعض الهيئات، ووجود أصول ثابتة جديدة معارة من بعض الهيئات الحكومية بالمخالفة للمادة (١١) من قانون الأحزاب إلخ^(٢).

٣- أهم ما ورد بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن المركز المالي "شركة عمر أفندي" في ٣٠/٦/٢٠٠٥م الآتي :

(أ) بلغ رصيد المخزون من المشتريات بغرض البيع ١١٨,٦ مليون جنيه

(١) د. أحمد صلاح عطية، المرجع السابق، ص ١٣٤-١٣٥.

(٢) مضبطة مجلس الشعب، الجلسة الثالثة بعد المائة، مرجع سابق، ص ٦٤ وما بعدها.

مصري، منه نحو ٩,٧ مليون حجم (راكد) مشتري حتى ٢٠٠٢م وما قبلها، وبلغ مخزون الجواهر منه نحو ٢,٨ مليون جنيه قامت الشركة بتخفيضه بتاريخ المركز المالي بنحو ١,٦ مليون جنيه لمواجهة ما تعرض له من ركود وبطء تصريف^(١).

(ب) بلغ رصيد العملاء المدين المستحق للشركة في تاريخ الميزانية نحو ١٩٧ مليون جنيه، منه نحو ٣٥,٧ مليون جنيه أحيل أمرها للشئون القانونية لتعذر تحصيلها بخلاف نحو مليون جنيه أرصدة متوقفة لم يتم إخطار القطاع القانوني بها، وقد بلغت قيمة مخصص الديون المشكوك في تحصيلها المكون لمواجهة هذه الأرصدة نحو ١٦,٩ مليون جنيه، ويرى الجهاز ضرورة تدعيم المخصص بنحو ٢ مليون جنيه.

(ج) تضمن حساب الإيرادات مستحقة التحصيل نحو ٦,٦ مليون جنيه قبل خصم المخصص محل نزاع قضائي تمثل مستحقات الشركة من تأجير فرع "عبدالعزيز" بنحو ٥,٧ مليون جنيه وفرع السكة الحديد بنحو ٩٠٨ ألف جنيه، وتم تكوين مخصص الديون المشكوك في تحصيلها بنحو ١,٣ مليون جنيه بخلاف ٥٨٨ ألف جنيه فوائد تأخير مقيدة بحساب الأرصدة الدائنة، ويوصى الجهاز بضرورة تدعيم المخصص بنحو نصف مليون جنيه والمتابعة القضائية لتحصيلها.

(د) بلغ رصيد حساب الحسابات المدينة الأخرى نحو ٢٥ مليون جنيه بعد خصم مخصص الديون المشكوك في تحصيلها بنحو ١٦٦ ألف جنيه، تبين بشأنها أنه نحو ٢٠ مليون جنيه أرصدة عجوزات أمناء العهد بلغ المحمل منها هذا العام نحو ١,٣ مليون جنيه بينما بلغ المحصل نحو ١,٤ مليون جنيه، وهذا يرجع إلى عدم الالتزام بقواعد الرقابة الداخلية المقررة بلوائح الشركة وعدم فعالية نظام التحصيل الحالي، مما ينذر

(١) عمرو هاشم ربيع: تمويل الأحزاب السياسية المصرية، مرجع سابق، ص ١٨٠.

بضياح هذه الأرصدة حيث تضمنت نحو ٧,٤ مليون جنيه أرصدة متوقفة على عامين انقطعت صلتهم بالشركة ولم تسفر الإجراءات المتخذة هذا العام عن تحصيل أي منها، ويوصي الجهاز بإعادة النظر في نظام الرقابة الداخلية على عهد الشركة والأدوات المستخدمة لتطبيقه وكذا نظام التحصيل بلوغاً إلى وقف تفاقم العجزات^(١).

٤- هذا بجانب شبهات الفساد والانحرافات التي توجه دائماً إلى "الجهاز الإداري للدولة"، والتي أشار لها تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر عام ٢٠٠٦م والتي منها عدم الالتزام بالقوانين في صرف المكافآت وفي تحصيل الإيرادات والضرائب وفي تنظيم المناقصات والمزايدات، وعدم تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية^(٢).

٥- كما جاء بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات المقدم في ٢٠٠٧/٦/٣٠م عن نتائج الرقابة المالية وتقييم أداء بعض الهيئات العامة الاقتصادية في قطاع الزراعة الآتي :

أن وزارة الزراعة تقاعست عن تنمية مشروع جنوب الوادي (توشكى) والذي يهدف إلى إضافة نحو ٥٤٠ ألف فدان، كما يهدف إلى إقامة مجتمعات زراعية وصناعية متكاملة حول بحيرة ناصر ومناطق جنوب الوادي وتمثل المكونات الرئيسية للمشروع في محطات طلبات مبارك، وقد تم إبرام ثلاثة عقود بمساحة أراضي من المشروع التي تم تخصيصها للمستثمرين ٤٢٠ ألف فدان، تم التصرف في هذه الأراضي المخصصة للمستثمرين بسعر الفدان ٥٠ جنيهاً في (توشكى) التي صُرف عليها من أموال الشعب الكادح أكثر من ٢٠ مليار جنيه وبها البنية الأساسية ! ولم يتم زراعتها حتى الآن

(١) ملحق مضبطة الجلسة الثالثة بعد المائة، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(٢) د. عبدالفتاح ماضي: الأيدلوجية السياسية للنظام السياسي، في النظام السياسي المصري بعد التعديلات الدستورية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، القاهرة، سنة ٢٠٠٩م، ص ٣٦.

ومعطلة ! وينعى الجهاز على أن وزارة الزراعة لم تلتزم بقانون المناقصات والمزايدات عندما خصصت هذه الأموال للمستثمرين وقبلت العطاء الوحيد بـ ٥٠ جنيهاً للفدان الواحد.

أيضاً في مشروع شرق العوينات بمحافظة الوادي الجديد والمخصص لها ٥٢٨ ألف فدان لتوزيعها على المستثمرين والشركات لاستصلاح ٢٢ ألف فدان وبلغت جملة الأعمال للبنية الأساسية نحو ٤٥,٨ مليون جنية، ومتوقعة على الاستصلاح.

كما أسفرت مراجعة الجهاز المركزي للمحاسبات لمبيعات الأراضي التي تم استصلاحها وأعمال الاستصلاح للأراضي الجاري تنفيذها والتعديلات على أرض ملك الهيئة ببيع معظم الأراضي على أساس البيع لعرض وحيد لكل قطعة أرض بجلسة البيع الأولى بالمخالفة لأحكام المادة (٣٥) من قانون المناقصات والمزايدات^(١).

هذا، ومن أهم تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات على الإطلاق واقعة استيراد "صفقات القمح الفاسد" التي يندي لها الجبين والتي تفصح عن تضخم واستسراء الفساد، فقد جاء تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الفترة من يناير إلى يوليو ٢٠٠٨م عن استيراد "صفقة القمح الفاسد" ليتضمن ثلاث نقاط كما هو مثبت بمضبطة مجلس الشعب وهي كالآتي^(٢):

أولاً : فساداً في أسعار التعاقد والتوريد مقارنة بالأسعار العالمية، إهدار (٥١) مليون جنية بأسعار أعلى من الأسعار العالمية، ما الذي يجعل الحكومة تقبل مثل هذه الأسعار العالمية ؟ ولماذا لا تدخل شريكة في الاستيراد كي تخفف عن الموازنة ؟

إن الحكومة حددت الشركات الموردة بسعر أعلى من السعر العالمي،

(١) مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، سنة ٢٠٠٨م، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٢) مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، سنة ٢٠٠٨م، مرجع سابق، ص ٥٨.

هكذا ذكر تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات أن أربع شركات (رباس، يونجي، نديرا، وداريفوس) هم الذين نهبوا أكثر من ٥١ مليون جنيه، فضلاً عن عودة هيئة الرقابة على الصادرات والواردات لشراء القمح الكندي بالرغم من إيقاف شرائه من قبل.

كما كشف التقرير عن واقعة فساد أخرى، خاصة بشركتي "داريفوس وجيي بيكور" اللتين قدمتا خطابات الضمان بعد الموعد المحدد. كما سجل التقرير مخالفة فساد أخرى تتعلق بعدم قيام الهيئة بإعداد كراسة شروط خاصة بصفقات القمح الكندي، فضلاً عن عدم إعداد كراسة شروط مستقلة لكل صفقة على حدة وذلك بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨م.

ثانياً : النقطة الثانية في التقرير تتعلق بالبذور السامة والمواصفات المخالفة الفاسدة، فقد وصل عدد البواخر المرفوضة نهائياً لأسباب صحية وزراعية من قبل الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات ٣٨ باخرة دخلت تحمل قمحاً فاسداً باعتراف الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث ثبت أنه تم توريد قمح مخالف للمواصفات بما يقدر بـ ٣٢ ضعفاً عن النسبة المسموح بها طبقاً للمواصفات القياسية المصرية، علاوة على انخفاض نسبة البروتين إلى ٩,١ في حين أن أقل نسبة مسموح بها طبقاً للمواصفات القياسية المصرية هي ١٠%.

ثالثاً : الموردين المتلاعبين، كشف التقرير تعاقد الهيئة مع موردين وهم "التجار المصريين" فينوس وكارجل "وهؤلاء لم يوردوا الكميات المتعاقد معهم عليها في مواعيدها، ومع ذلك تصر الهيئة على التعاقد معهم دون سبب واضح، نأمل أن تكشف الحكومة لماذا يتم التعاقد مع هذه الشركات رغم عدم التزامها في المواعيد المحددة ؟ مما كشف عن المخزون الإستراتيجي للقمح

وعرض الأمن القومي للخطر وهدد البلاد بعدم الاستقرار^(١).

ويرى الباحث أن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات تُعد وثائق رسمية تنبئ عن سير عمل تنفيذي دقيق، وقد لاحظنا مدى الدقة التي تتطوي عليها موضوعات وملاحظات هذه التقارير التي اتسم عرضها بالشفافية والمصادقية والحياد، وأنه يتعين إتاحة هذه التقارير ونشرها للجمهور فعدم نشرها يقلل من فائدتها وقيمة الجهد الكبير المبذول فيها، وذلك أسوة "بفرنسا" التي تتيح نشر تقاريرها في الجريدة الرسمية مما يضيف عليها المزيد من الشفافية والمصادقية، وعلى الرغم من أن الجهاز المركزي للمحاسبات في نهاية كل عام يعد تقريراً سنوياً يوضح فيه أنشطته وإنجازاته المختلفة خلال العام المنصرم، ويظهر المخالفات التي وقعت في مختلف قطاعات الدولة مبيناً حجمها وأسباب وقوعها، والخسائر التي ترتبت عليها، ووسائل التغلب عليها، إلا أن هذه التقارير لم تحدث الأثر المرجو منها في إصلاح الفساد المنتشر في معظم قطاعات الدولة، ذلك لأنها لم توضع موضع العناية والدراسة من قبل المسؤولين، بل والاستخفاف يبدو واضحاً بتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وقد تعرض رئيس الجهاز لهجوم حاد من أحد الوزراء تحت قبة البرلمان.

وبغض النظر عن مدى فاعلية الأجهزة الرقابية ولا سيما الجهاز المركزي للمحاسبات فهي جميعاً من أجهزة الرقابة الرأسيّة أو العمودية وتقوم الحكومة بإدارتها لمراقبة أعمالها ومن ثم فهي تخضع لاعتبارات وتدخلات سياسية وهي جميعاً مسئولة أمام السلطة التنفيذية ولا سلطات لأي جهات أخرى عليها وحتى وفي هذا الإطار فإن الاستخفاف يبدو واضحاً بتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، ومؤخراً تعرض رئيس الجهاز لهجوم حاد من أحد الوزراء تحت قبة مجلس الشعب !

(١) مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، المرجع السابق، ص ٧٠-٧١.

المطلب الثاني

تقييم رقابة هيئة الرقابة الإدارية

هيئة الرقابة الإدارية هي جهاز رقابي مستقبل يتبع السيد/ رئيس مجلس الوزراء ويمارس كافة أنواع الرقابة (مالية - إدارية - فنية - جنائية) وهي مسئولة عن مراقبة سلامة الأداء الإداري ومكافحة الفساد بأجهزة الدولة والحفاظ على المال العام.

محاور مكافحة الفساد :

تعتمد هيئة الرقابة الإدارية على المحاور الآتية في مكافحة الفساد^(١):

أولاً : تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة من خلال :

- دراسة الظواهر السلبية ونواحي القصور بجهات الاختصاص وما قد يصاحبها من ثغرات في القوانين واللوائح والنظم ووضع التصور الأمثل لأسلوب معالجتها وتقديم مقترحات تصويبها.
- تنمية وتنشيط مصادر المعلومات بجهات الاختصاص بهدف الكشف المبكر عن التجاوزات والمخالفات قبل اكتمالها وتصحيح مسارها خاصة في مجال المناقصات والمزايدات.
- التدقيق في إجراءات التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية بجهات الدولة وتحديد صلاحيتهم بناءً على أسس الجدارة والنزاهة واستبعاد من تشوب سمعتهم أي شائبة من تولي هذه الوظائف.
- حصر الوظائف الأكثر عرضة للانحراف وتلقي الرشاوي وإجراء شاغليها بشكل دوري للتأكد من عدم انحرافهم.

(١) د. أماني محمود غانم، نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.

ثانياً : اتباع سياسة المبادأة تجاه وقائع الفساد ومرتكبيها من خلال تنفيذ أعمال رقابية تلقائية في الاتجاهات الآتية :

- ضبط حالات الاعتداء على المال العام وانحراف الموظف العام.
- تتبع صور الاتجار بالوظيفة العامة والكسب غير المشروع.
- ملاحقة وقائع التهرب الضريبي والجمركي لاسترداد مستحقات الدولة.
- الاهتمام بشكاوي المواطنين باعتبارها أحد المحاور الهامة لكشف الانحراف فضلاً عن معاونة المواطنين في الحصول على حقوقهم المشروعة.

ثالثاً : التوعية بمخاطر الفساد :

إن مكافحة الفساد تتطلب مشاركة فعالة من المواطنين لذا يجب أن يسهموا بفاعلية وتعاون كامل مع الأجهزة القائمة على تنفيذ القانون، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال نشر الوعي بين المواطنين باستخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة.

رابعاً : التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد :

أفرزت سياسة الانفتاح الاقتصادي على العالم الخارجي أشكالاً جديدة من الفساد على المجتمع المصري مثل جرائم الرشوة الدولية وغسيل الأموال والجرائم المنظمة وجرائم الحاسبات الآلية، وحرصاً من هيئة الرقابة الدولية على اكتساب الخبرات لملاحقة تلك الجرائم فقد سعت إلى فتح مجالات للتعاون الدولي مع أجهزة مكافحة الفساد بالدول المتقدمة حيث تتعاون مع ١٤ جهازاً مناظراً بالدول الأجنبية، بحيث تتمثل مجالات التعاون في تبادل المعلومات حول وقائع الفساد والمتورطين فيها، وتبادل الزيارات مع الأجهزة المناظرة بهذه الدول لتبادل الخبرات، وإجراء التدريبات المشتركة للاستفادة من الخبرات التي وصلت إليها تلك الأجهزة.

المحور الثاني : مقارنة الأهداف بالوقائع :

لاشك أن ثمة جهود متواصلة من قبل هيئة الرقابة الإدارية لكشف

جرائم الفساد في محاولة للحد منه، وبرغم أنه من ناحية أولى، المعلومات عن مساعي الهيئة وجهودها في مكافحة الفساد والحد منه غير متاحة ولا توجد شفافية تتيح هذه المعلومات للجماهير ومنهم على سبيل المثال الباحثون المهتمون بهذا النشاط. كما أنه من ناحية ثانية، لا توجد آلية واضحة لمساءلة هيئة الرقابة الإدارية عن إنجازاتها - أو قصورها - في مجال الحد من الفساد ومكافحته. أضف إلى ذلك، عدم وجود بيانات متكاملة وواضحة تشير إلى حجم الفساد والمخالفات في الجهاز الإداري المصرين كل هذه الأمور بلا شك تعوق عملية تقييم حقيقي لدور هيئة الرقابة الإدارية.

لكن، يمكن تقديم مساهمة في إطار تقييم دور الهيئة بالجمع بين محاور ثلاثة^(١):

- متابعة أداء الهيئة لنشاطها في كشف قضايا الفساد من خلال المصادر الصحفية، قدر المتاح.
- عرض الآراء المختلفة حول دور الهيئة: مآلها وما عليها.
- المقومات الواجب توافرها لنجاح عمل الهيئات التي تنشئها الحكومات لمواجهة الفساد، ومدى انطباقها في حال هيئة الرقابة الإدارية المصرية.

فأما عن المحور الأول، فيمكن متابعة بعض من نشاط هيئة الرقابة الإدارية من خلال المصادر الصحفية التي تمكنت من التوصل لبعض من تقارير هيئة الرقابة الإدارية، والتي أشار بعضها إلى تزايد معدلات الفساد في مصر في الأعوام الأخيرة، إذ حققت هيئة الرقابة الإدارية في عدد ٦٣٢٦٩ قضية عام ٢٠٠١، وهو العدد الذي شهد ارتفاعاً عام ٢٠٠٢ ليصل إلى ٦٣٩٦٠ قضية بالإضافة إلى ١٨٩٥ قضية من عام ٢٠٠١ ليصبح إجمالي

(١) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، عام ٢٠١٠.

القضايا المتداولة خلال العام ٦٥٨٥٥ قضية.

كما أنه بتصنيف هذه القضايا وجد أن عدد القضايا التي تشكل مخالفات مالية والتي باشرت النيابة التحقيق فيها كانت ٣٩٥٤٥ قضية عام ٢٠٠٢ متنوعة بين مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح ومخالفة أحكام ضبط الرقابة على الميزانية العامة وأحكام المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات والإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة، كما يشمل الجرائم العملية التي يترتب عليها صرف مبالغ من أموال الدولة تعتبر حقاً أو ضياع حق من حقوقها المالية أو مخالفة استخدام السيارات التابعة للحكومة والقطاع العام.

أما المخالفات الإدارية التي يرصدها تقرير هيئة الرقابة الإدارية فقد بلغت ٢١١٩٩ قضية تتمثل في الامتناع عن أداء العمل أو الانقطاع عنه بدون سند قانوني وعدم تخصيص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة وعدم إطاعة أوامر الرؤساء وعدم التعاون مع الزملاء وإفشاء أسرار العمل وارتكاب سلوك معيب يتنافى مع كرامة الوظيفة وغير ذلك من المخالفات التي تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها.

وخلال الخمسة أعوام من ٢٠٠١-٢٠٠٦ شهدت أكثر من ٨٠ ألف حالة فساد في مصر بمختلف قطاعات الدولة، وفي عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧ حسب تصريح اللواء محمد الشافعي مساعد رئيس هيئة الرقابة الإدارية، فإن عدد قضايا الفساد التي تم ضبطها بقدر بنحو ٤٦٤ قضية انحراف لموظف عغام واعتداء على المال العام. من بينها ١٧ قضية اختلاس و١٢١ استيلاء على المال العام و١٤ قضية تربح و٧٠ قضية إضرار بالمال العام و٦٥ قضية رشوة و١٣ قضية استغلال نفوذ و٣٩ قضية كسب غير مشروع و٥٣ قضية تهرب ضريبي و٣ قضايا غش في عقود توريد و٧٤ قضية تزوير محرر رسمي وقضيتا غسيل أموال.

أما عن المحور الثاني، الخاص بالجدل حول جدوى الرقابة الإدارية، فإنه على الرغم من اتفاق كافة الآراء على أهمية الرقابة ودورها في الحفاظ على المال العام، وعلى أن الرقابة بأدائها لمهامها على النحو المفروض إنما تمثل حصن أمان لصالح المواطن، ومن ثم لا بد من بقاء الرقابة ودعمها لمواجهة كافة صور الفساد، إذن ليس التساؤل عن جدوى الرقابة نفسها هو موضوع هذا الجزء، وإنما التساؤل عن مدى قيام هذه الرقابة بالدور المنوط بها؟ وكيفية مواجهة ما يعترض دورها من نقص؟^(١).

فأما عن الجزء الأول من السؤال والخاص بمدى كفاءة وفاعلية هيئة الرقابة الإدارية في أداء دورها، فإنه توجد عدة آراء تتراوح ما بين الدفاع عن الهيئة والرضاء بأدائها مقارنة بما هو متاح من سلطات وصلاحيات وهو الرأي الذي يعبر عنه مسئولو الرقابة الإدارية. ويبررون وجود بعض مظاهر الفساد في الجهاز الحكومي بتضخمه وضعف مرتبات موظفيه، كما يردون على منتقدي الهيئة الذين يكيلون لها العديد من الاتهامات^(٢) منها على سبيل المثال ؛ أخذ المستثمرين بالباطل والشبهات وتنامي سلطات الهيئة، وكذلك يتهمونها بإرهاب المستثمرين - أجانب ومصريين - بل ويعزون تباطؤ معدلات الاستثمار في مصر إلى دور هيئة الرقابة، في الوقت نفسه يرى بعضهم إغفال مظاهر أخرى للفساد أكثر وضوحاً في المجتمع المصري بل وفي أعضاء الهيئة نفسها.

ولكن مسئولو الهيئة ينفون عنها الظلم والأخذ بالشبهات خاصة أن "الرقابة الإدارية لا توجه الاتهامات أو تقود أحد للمحاكمة، إنما هي تقدم ما لديها من تحريات ومعلومات وأدلة للنيابة التي تتولى التحقيق، كما أن القضاء

(١) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية.

<http://www.ad.gov.eg.2007>

(٢) جريدة المصور، ٢٠٠٦/٦/١٦، تحقيق حول "الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة؟ سؤال أعادت طرحه قضية نواب القروض".

من ناحية أخرى يعمل بنزاهة ولا يصدر أحكاماً يحابي بها الرقابة الإدارية"^(١). وبالنسبة لاتهام الهيئة بأنها عقبة أمام الاستثمار في مصر، فإن مسؤولي الهيئة يستكرون ذلك مؤكدين أن "كل ما يحدث هو أن الرقابة تواجه التسبب والاعتداء على المال العام، وأن كثيراً من رجال الأعمال الذين يعينهم الاستثمار يلجأون للرقابة الإدارية لحل مشاكلهم مع الأجهزة الحكومية، وذلك في إطار منضبط بعيداً عن سياسة "أخطف وأجري"^(٢). ويضيف البعض أنه "إذا كان الاستثمار سيخاف من دولة نظيفة فبئس هذا الاستثمار، وإذا كان الاستثمار يفضل البلاد الفاسدة فسوف يكون استثماراً لصالح الأثرياء وليس لجموع الشعب"^(٣).

وبالنسبة لوجود أعضاء لا يتسمون بالنزاهة، فإن بعض مسؤولي الرقابة يقرون بإمكانية حدوث ذلك، وبأنه "لا يوجد مجتمع ملائكة .. ومن ثم يمكن أن يوجد في الرقابة الإدارية أعضاء لا يتسمون بالنزاهة التامة، وهنا تأتي مهمة رئيس الجهاز ومعاونيه في محاسبة هؤلاء في الوقت المناسب ونقلهم فوراً من الرقابة الإدارية، وهذا يحدث دائماً"^(٤).

وفي نفس الاتجاه يرى البعض أهمية دور هيئة الرقابة وأنه لا يمكن الاستغناء عنه، إلا أنهم لا ينفون وجود بعض أوجه القصور والحاجة إلى إعادة النظر في أسلوب عمل الهيئة إضافة إلى حسن التعاون بينها وبين باقي

(١) إحالة إلى رأي محمد فريد خميس رئيس لجنة الصناعة في مجلس الشعب، المرجع السابق.

(٢) جريدة المصور، ٢٠٠٥/٩/٩، تعليق لمسئول مالي بالهيئة في تحقيق بعنوان "بعد الاستعداد لإلغاء المدعي الاشتراكي .. هل تلغى الرقابة الإدارية؟" تحقيق غالي محمد.

(٣) إحالة إلى رأي د. مختار خطاب وزير قطاع الأعمال السابق، في : غالي محمد "الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة ؟" مرجع سابق.

(٤) أحد مسؤولي هيئة الرقابة الإدارية، في غالي محمد، تحقيق "هل تلغى الرقابة الإدارية"، مرجع سابق.

الأجهزة الرقابية وأداء كل منهم لعمله على الوجه الكامل، الأمر الذي لابد وأن ينعكس إيجاباً على تدنى مستويات الفساد.

وفي هذا الإطار فإن أبرز ما يتم التركيز عليه من أوجه القصور "لا يكون عمل الهيئة انتقائياً لقضايا الفساد، بحيث تهتم بالفساد الصغير وتسكت مضطرة على الفساد الكبير"، الأمر الذي عبر عنه آخرون بأن المطلوب هو "محاربة فساد الجميع دون استثناء، لأنه لا يعقل أن يتحدث الرأي العام عن فساد بعينه وأجهزة الرقابة لا تقترب من هذا الفساد، ويتساعلون "أليس هذا هو الظلم بعينه؟" (١)، ويعزو البعض هذا المنهج الانتقائي إلى كون الهيئة مسئولة فقط عن إعداد ملفات الفساد، وأن القرار النهائي يكون للجهة التي تتبعها الهيئة مما يؤثر على استقلاليتها وجعلها أداة "تعمل بالتوجيهات والتعليمات".

كما يرى البعض ضرورة إحكام الهيئة رقابتها على أعضائها ذاتهم، "قالعضو يجب أن يشعر دائماً أنه مراقب ومتابع من رؤسائه في عمله واتصالاته، ويجب ألا يغمض المسئولون داخل الرقابة أعينهم عن متابعة الأعضاء، ويجب أن يكون هناك فوراً حساب، وعدم أخذ تقاريرهم كقضية مسلم بها" (٢).

كما تطالب آراء عديدة بمزيد من الشفافية عن نشاط الهيئة وما تعده من ملفات الفساد، وهي الدعوة التي تكررت مراراً سواء من قبل أعضاء مجلس الشعب، أو من قبل الباحثين المهتمين بنشاط الهيئة، حيث حاول عدد من نواب البرلمان البحث في إيجاد آلية برلمانية لفتح ملفات هيئة الرقابة الإدارية ومناقشة أسلوب عمل وتقارير تلك الهيئة الدور الذي تقوم به لكشف قضبان الانحراف والفساد في الأجهزة الحكومية المختلفة (٣)، وذلك بهدف

(١) المهندس صفوان ثابت رئيس غرفة الصناعات الغذائية، في غالي محمد "الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة؟ مرجع سابق.

(٢) إحالة إلى رأي مسئول سابق بالرقابة الإدارية، المرجع السابق.

(٣) جريدة الشرق الأوسط، ٢٠/٨/٢٠٠٢.

معرفة ما إذا كانت هناك ملفات يتم غلقها بقرارات حكومية قبل التصرف فيها وإحالتها لجهات التحقيق القضائية، وقد طالب هؤلاء النواب بضرورة عرض تقرير سنوي عن نشاط وعمل تلك الهيئة أسوة بالمدعي الاشتراكي الذي يعرض تقريراً سنوياً عن نشاطه على البرلمان وأيضاً تقارير جهاز المحاسبات.

في الوقت نفسه طالما وقف عدم شفافية نشاط الهيئة حائلاً دون المحاولات البحثية لتقييم دورها^(١)، مما يثير التساؤلات حول التناقص بين دور الهيئة في مكافحة الفساد لتحقيق قدر أكبر من المساءلة والشفافية حول أداء الجهاز الحكومي من ناحية وبين ضبابية نشاط الهيئة وعدم مساءلتها عن أداء نشاطها من جهة أخرى ؟

وأخيراً، هناك على الجانب الآخر من يرى فيما سبق ذكره من انتقادات ومن أوجه للقصور مبرراً لإلغاء هيئة الرقابة والاستعاضة عنها بالأجهزة الرقابية الأخرى، وإن كان مسئولو الرقابة الإدارية - ومعهم آخرون - يردون بأن دعاوى إلغاء الهيئة إنما تصدر عن متضارب مصالحهم مع نشاط الهيئة في مكافحة الفساد، وهو الرأي الذي قد يكون له نصيب من الصحة.

ويبقى القول إنه من خلال العرض للآراء السابقة، إنما نحاول توضيح أن ثمة جدلاً دائراً منذ فترة طويلة حول دور هيئة الرقابة، ومع أن الاختلاف بين مؤيد ومدافع عن هذا الدور وبين معارض له إنما هو أمر طبيعي وموجود بالنسبة لكافة الأجهزة الرقابية، بل وفي كافة المجتمعات، وهذا أمر تقتضيه ضرورات التطور والتغيرات المتلاحقة التي يشهدها عالم اليوم الذي بات عالماً تقترب أرجاؤه يوماً بعد يوم، وتتزايد فيه تطلعات الشعوب لمجتمعات أفضل ونظم للحكم أكثر رشادة وانضباطاً وشفافية، إلا أن ما يميز مجتمعاً عن الآخر

(١) انظر د. ليلي البرادعي، مرجع سابق، ص

هو الاستفادة من هذا الجدل بمعالجة أوجه القصور والبدء في التغيير الذي يتطلب أول ما يتطلب إرادة سياسية حقيقية تسهم أول ما تسهم في ترسيخ شرعية النظام واستقراره.

وفي إطار المحور الثالث الذي حددناه لتقييم دور هيئة الرقابة، فإن البعض^(١) يشير إلى تقارير الهيئات الدولية المهتمة بمكافحة الفساد، والتي وضعت شروطاً لا بد من توافرها لضمان نجاح عمل الهيئات التي تهدف لمواجهة الفساد، وهي :

- الاستقلال السياسي والتنفيذي الذي يمكنها من البحث والتعامل مع كافة المستويات في الحكومة.
- أن تتوافر السلطات الكافية للحصول على الوثائق والسجلات وسؤال الشهود.
- أن توجد المساندة السياسية من أعلى المستويات في الحكومة.
- وجود القيادة التي تتسم بأعلى درجات النزاهة على رأس الهيئة.
- فماذا عن حال هذه الشروط في حالة هيئة الرقابة الإدارية ؟

بالنسبة للاستقلال السياسي والتنفيذي، تكمن أهمية هذا الشرط في كونه ضماناً لحيدار الهيئة وأنه من غير الجائز تحويلها لكيان تابع للتوجيه السياسي، وفي بعض الأحيان، ربما تحويلها إلى سلاح لمواجهة المعارضة أو منتقدي سياسات الحكومة، وبالنسبة لهيئة الرقابة الإدارية المصرية ثمة العديد من علامات الاستفهام حول تحقق هذا الشرط، الأمر الذي دفع البعض^(٢) للتساؤل حول ما إذا كانت قد تحولت إلى أداة لا جهاز مستقل ؟ والواقع أن علامات الاستفهام حول مدى استقلالية الهيئة تدور بالتحديد حول نقطتين وهما: أولاً الجهة التي تتبعها الهيئة؛ إذ تتبع هيئة الرقابة الإدارية رئيس مجلس الوزراء، وثانياً أسلوب تعيين وعزل رئيس الهيئة، فتعيين رئيس الهيئة يتم بقرار من

(١) انظر د. ليلي البرادعي، المرجع السابق، ص ٤٢٦.

(٢) عبدالقادر إسماعيل: هيئة الرقابة تحولت إلى أداة لا جهاز مستقل ؟ جريدة الوفد،

رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء، الأمر الذي يثير التساؤلات حول مدى استقلالية الهيئة عن تأثير الحكومة والحزب الحاكم. هذه الأمور والتساؤلات أثارها البعض مصحوبة بالتساؤل أيضاً عما إذا كانت هناك بعض ملفات الفساد التي تعلق بسبب ضغوط سياسية^(١)، خاصة أن الهيئة لا تصدر تقارير تعرض على البرلمان مثلاً - مثل الجهاز المركزي للمحاسبات - وبالتالي لا توجد شفافية حول ملفات الفساد الموجودة قيد بحث وتحقيق أعضاء الهيئة.

كما أن الهيئة لا تمثل جهة تنفيذ قادرة على اتخاذ القرار النهائي لكشف الفساد^(٢) ولكنها هيئة تقوم بإعداد الملفات والتجهيز لاتخاذ قرار بشأن الانحراف ومن ثم فإن إصدار القرار النهائي والفعلي يكون رهين الجهة التي تتبعها الهيئة، وبالتالي لا يمكن الحكم على فعالية دور الدولة في تصحيح الأوضاع الإدارية في الدولة وملاحقة الانحرافات إلا من خلال تفعيل توصياتها بمعرفة رئيسها التنفيذي.

ويرى البعض أن وضع سلطة تعيين وعزل رئيس هيئة الرقابة الإدارية في يد البرلمان قد يتحقق معه قدر أعلى من الاستقلالية للهيئة تابعة لرئيس مجلس الوزراء وإنما خاضعة لإشراف لجنة برلمانية، وقد أضاف البعض^(٣) شرط تمثيل كافة الأحزاب في هذه اللجنة أمر لازم.

أما بخصوص توافر شرط منح الهيئة السلطات الكافية التي تمكنها من أداء دورها بكفاءة وفعالية، ففي حالة هيئة الرقابة الإدارية يشوب توافر هذا الشرط أيضاً بعض أوجه القصور. فعلى الرغم من أن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ يتيح للهيئة سلطة الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو أوراق أو

(١) المرجع السابق.

(٢) إحالة إلى رأي د. صلاح الدسوقي رئيس المركز العربي للإدارة والتنمية في عبدالقادر إسماعيل، مرجع سابق.

(٣) د. ليلى البرادعي، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

بيانات حتى لو كانت سرية، إلا أن قانون سرية الحسابات البنكية رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ - مثلاً - يمنعها من مباشرة هذا الحق فيما يختص بالحسابات والودائع والأمانات البنكية، لأنه بمقتضى هذا القانون "تكون جميع حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزانتهم في البنوك وكذلك المعاملات المتعلقة بها سرية ولا يجوز الإطلاع عليها أو إعطاء بيانات عنها بطريق مباشر أو غير مباشر" ويقتصر إصدار الأمر بالإطلاع على الحسابات على حكم من محكمة الاستئناف المركزية^(١)، مما يتيح لأصحاب الحسابات المتهمين في قضايا فساد سحب أموالهم من البنوك أثناء فترة مناقشة الطلب في المحكمة.

كما أنه من ناحية أخرى، لا بد من الحصول على موافقة من رئيس مجلس الوزراء قبل التصرف حيال قضايا الفساد الخاصة بكبار موظفي الدولة وإحالة التحقيقات إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة. ولقد حدد القانون فئة "كبار موظفي الدولة" بأنهم "العاملين الذين في درجة مدير عام فما فوقها أو العاملين الذين تتجاوز مرتباتهم الأساسية ١٥٠٠ جنيه عند إحالتهم للتحقيق"، معنى ذلك أن الغالبية العظمى من الموظفين لا يمكن التصرف معهم إلا بإذن من رئيس مجلس الوزراء.

والبعض يرى أيضاً أن خروج رجال القضاء من إطار قانون الرقابة الإدارية يعد أيضاً أحد أبعاد افتقار الهيئة للسلطات اللازمة لإتمام عملها، وبالرغم من أن البعض^(٢) يدفع بأن "القضاء يحكمه قانون السلطة القضائية، وأن هذا القانون فيه من الصلاحيات ما يكفي للحفاظ على استقلال القضاء، وأنه لا ينبغي أن يكون لأي جهة رقابة على القاضي في عمله لأن قوانين السلطة القضائية والعقوبات والإجراءات هي التي تضمن الرقابة على القاضي".

(١) اليوم السابع، "الرقابة الإدارية تُمر بلا أنياب" تحقيقات وملفات ٢٨/١١/٢٠٠٨م.

(٢) انظر رأي المستشار زكريا عبدالعزيز في هاني بهيج، مقال بعنوان "هل يتم تعديل قانون الرقابة الإدارية؟". جريدة الأسبوع ١٤/١٠/٢٠٠٢م.

إلا أن ثمة آراء أخرى ترى عكس ذلك، وقد ثار هذا الجدل في أعقاب الحكم الصادر من محكمة النقض الذي قضى ببراءة أحد القضاة الذي كان متهماً في قضية رشوة وصدر ضده حكم بالسجن من قبل محكمة أمن الدولة العليا، لكنه طعن على الحكم أمام محكمة النقض التي أصدرت حكمها ببراءته واستندت في حكمها إلى أنه لا سلطان للرقابة الإدارية^(١) على رجال القضاء.

أما شرط المساندة السياسية، فهذا هو ما تعلن الهيئة عن توافره وتصر القيادة السياسية على الإعلان عنه باستمرار ، ومنذ صدر القرار بإعادة نشاط الهيئة وعودتها لممارسة نشاطها بعد أن تجمد نشاطها لمدة عامين منذ صدر قرار إلغائها في يونيو ١٩٨٠، وقد صرح الرئيس السابق للهيئة اللواء هنتر طنطاوي في إحدى الصحف أثناء توليه منصب رئيس الهيئة "أنه طوال العشرين سنة الماضية لم تتلق الرقابة الإدارية سوى توجيهين محددين للقيادة السياسية تقوم عليهما إستراتيجية عملها، أولهما: اتخاذ إجراءات المواجهة والضبط على الفور تجاه أي عنصر فاسد مهما علا منصبه وكبر موقع مسؤوليته لكيلا يفلت منحرف من العقاب، وثاني التوجيهين: الحرص الكامل على تجنب الأخذ بالشبهات وضرورة توافر الأدلة اليقينية القاطعة قبل التعرض للمتهم"^(٢).

كما أنه من حيث ضرورة وجود القيادة التي تتسم بالنزاهة، والتي لا تقتصر بالطبع على الرئيس ونائبه والذين بلا شك يتم اختبارهم بعناية، ولكن

(١) حيث كانت الرقابة الإدارية هي التي قدمت القضية للعدالة بعد إجراء التحريات وتسجيل المكالمات، وقالت المحكمة في حكمها إن السلطة القضائية سلطة مستقلة بذاتها ولا ينطبق عليها قانون الرقابة الإدارية الذي يختص بمراقبة أعمال الجهاز الحكومي، في حين أن رجال القضاء ليسوا جزءاً من هذا الجهاز.

(٢) الأهرام "هنتر طنطاوي يواجه تساؤلاً حول سر تتابع كشف الفساد أخيراً"، ٢٠٠٢/٨/٩م.

كذلك لا بد أن ينطبق ذلك على كافة الأعضاء، وكما هو واضح من آليات اختبار هؤلاء الأعضاء فإنهم يمرون بمراحل عديدة يخضعون فيها لتحريات واختبارات شفوية وتحريرية ونفسية قبل اختيارهم لهذه الوظيفة، كما أنهم يتلقون أثناء تأديتهم لوظيفتهم العديد من الدورات التدريبية ذات الصور المختلفة وبشكل منتظم طوال فترة عملهم بالهيئة.

إلا أن البعض يرى أن ضعف رواتب العاملين بالهيئة قد يكون أحد أهم أوجه القصور التي تؤثر على أداء الهيئة لدورها في مكافحة الفساد، إذ "يتعرض أعضاء الهيئة لضغوط نفسية ومهنية رهيبة عند أدائهم لمهام عملهم، فضلاً عما يتعرضون له من إغراءات مادية كبيرة تظهر الفارق الكبير بينها وبين الأجور التي يتقاضونها والظروف المادية والمعنوية التي تحيط بهم"^(١).

وهنا يضيف بعض الباحثين أنه "من المفترض أن ضمان حد أدنى من المستوى المعيشي المقبول للقائمين بالعمل الرقابي داخل الهيئة سيقال بلا شك من أية احتمالات للفساد وسيزيد من قدرتهم على مواجهة الإغراءات نحو الفساد، إن وجد، وأنه يجب ألا نكتفي أو نعتمد فقط على أن أعضاء هيئة الرقابة الإدارية يعملون من أجل مصر دون انتظار مقابل"^(٢).

ويبقى القول بأن تغطية المحاور الثلاثة السابقة هي جل ما أمكن تقديمه بشأن تقييم نشاط هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، خاصة أنه لا تتوافر البيانات والمعلومات الكاملة عن حجم الفساد الفعلي في الجهاز الحكومي من ناحية، وضبابية نشاط الهيئة من جهة أخرى؛ فلا تقارير دورية تصدر عنها تناقش أمام البرلمان مثلاً، ولا معلومات عن ملفات الفساد التي تحقق فيها

(١) انظر تصريح اللواء هنتر طنطاوي الرئيس السابق لهيئة الرقابة الإدارية في صدد الإجابة على التساؤل عنت مدى تلاؤم الدور المنوط بهيئة الرقابة الإدارية مع ما كشف عنه من قضايا فساد مقارنة بحجم الفساد الفعلي في مصر خاصة في الوزارات والجهاز المصرفي، عبدالقادر إسماعيل، مرجع سابق.

(٢) د. ليلي البرادعي، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

متاحة، ولا يستطيع أحد معرفة معايير فتح هذه الملفات وإعلانها على الملأ دون غيرها بحجة أن "مهمة الرقابة الإدارية تقف عند حدود إعداد الملفات في قضايا الفساد، وعلى صانع القرار في الحكومة التوجيه في وقائع الفساد المنسوبة إلى بعض الشخوص".

إلا أن الصورة التي أمكن توضيحها من خلال الجمع بين ضرورات الرقابة وأهميتها من ناحية، ومن خلال المحاور الثلاثة السابقة من ناحية أخرى قد تبرز وتوضح أسباب الجدل الدائر بين أروقة الحكومة، والذي عرضت الصحف لجزء منه مستطلعة آراء العديدين من مسؤولي الدولة السابقين والحاليين، ومن الباحثين ومن المهتمين بالأمر عموماً. وهو كيفية معالجة أوجه قصور الرقابة على أداء الجهاز الحكومي بشكل أكبر مما يسهم في تحقيق المزيد من شروط ومقومات النزاهة والشفافية، وقد تردد مراراً إمكانية الاستعانة بنظام محدد هو نظام المفوض البرلماني/الرئاسي، أو ما يصطلح على تسميته نظام الأمبودسمان والذي تتخذه دول عدة كأداة فعالة لإحكام الرقابة في مخالف المجالات، ومنها الرقابة على الجهاز الإداري لاسيما وأن لهذا النظام ميزة أنه يحقق الرقابة من خارج الإدارة وليس من نوع الرقابة الرأسيّة أو الذاتية مثل سائر أجهزة الرقابة على الإدارة في الحالة المصرية، الأمر الذي يجعله أكثر حيّدة واستقلالية. وقد حوى التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة دراسة مبدئية لهذا النظام في خطوة فعلية نحو مدى إمكانية الاستفادة منه في الحالة المصرية^(١).

الأمر الذي يدعونا إلى التعرف على نظام الأمبودسمان على نحو أكثر تفصيلاً في الجزء التالي من الدراسة.

(١) غالي محمد ، الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة ؟ مجلة المصور، بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٦.

المطلب الثالث

تقييم رقابة نظام الأمبودسمان

نظام الأمبودسمان (أو المفوض البرلماني/الرئاسي):

بالرغم من عدم شيوع المعرفة بهذا النظام وتلك المؤسسة المسماة الأمبودسمان في مصر، إلا أن لها انتشاراً واسعاً على مستوى دول العالم المختلفة، بل وعلى مستوى المؤسسات والتنظيمات الدولية الرسمية وغير الرسمية. ويعول الباحثون في هذا الصدد على مدى المرونة التي يتمتع بها نظام الأمبودسمان والتي تظهر في عدة محاور مثل السلطة التي تنتشئ، العدد (شخص أو لجنة)، خلفية الأشخاص القائمين على هذه الوظيفة، وغيرها من المحاور التي سنتعرف عليها بقدر من التفصيل.

إلا أن هذه المرونة، وبرغم الانتشار الواسع لنظام الأمبودسمان، لم تحل دون تمييز البعض بين النقل الرسمي (الشكلي) له وبين العمل فعلاً بكفاءة وفاعلية. وهي قضية هامة تثير التساؤلات حول العوامل والشروط الواجب توافرها حتى يكون تبني نظام الأمبودسمان قائماً على تبني المبنى والمعنى معاً وليس المبنى فقط، ومن ثم سنعرض أيضاً لهذه الشروط من خلال الأدبيات. ولكن ما هو المقصود أولاً بالأمبودسمان؟^(١). وما معناه؟ وهل هو

(١) يطلق عليه اسماء متعددة، الأمبودسمان/المفوض العام/الموفق/الوسيط/والي المظالم/محامي المواطن هو نظام غير رسمي للتظلم، ويمكن للأفراد الاتصال به في أية مرحلة من مراحل المشكلة أو النزاع للمساعدة في أي مشكلة خارج القنوات الرسمية، والهدف من هذا الإجراء هو التوفيق من خلال السعي على حلول مقبولة عن طريق وسائل غير رسمية، كما أن الغرض من هذا الإجراء غير الرسمي تعزيز وخلق بيئة عمل متناسقة ومنتجة مما يساهم في زيادة الكفاءة التشغيلية والتنظيمية، ويختلف المنصب هذا عن المناصب الرسمية الأخرى، فهو يشغل منصب شرفي ولا يمكن التنازل عنه للآخرين، وهي ميزة ضرورية للحفاظ على الإجراءات التي تسهل على الناس تقديم شكواهم والحصول على حل لمشاكلهم في كنف السرية دون التعرض لحظر الانتقام. ونتاج خدمات المفوض العام للموظفين الدائمين وأصحاب العقود في=

شخص واحد أم مؤسسة؟^(١). وهل تطبقه الدول بذات الكيفية أم أن له تطبيقات مختلفة؟^(٢). ما سبب هذا الانتشار الواسع لنظام الأمبودسمان عالمياً؟ هل ثمة شروط واجب توافرها لتحقيقه؟ وإذا وجدت هذه الشروط .. ما هي ؟ هل يقدم الأمبودسمان جديداً في مجال مكافحة الفساد، ما هي مزاياه ؟ وهل وجهت أوجه نقد على تطبيقاته المختلفة ؟

كل هذه الأسئلة والقضايا يثيرها الجدل الدائر حول جدوى الأجهزة الرقابية في مصر، ومدى إمكانية الاستفادة من تجارب أخرى؟ على رأسها الأمبودسمان.

كل هذه الأسئلة والقضايا يثيرها الجدل الدائر حول جدوى الأجهزة الرقابية في مصر، ومدى إمكانية الاستفادة من تجارب أخرى، على رأسها الأمبودسمان.

=مكان العمل والموظفين السابقين في العادة خلال فترة سنة واحدة بعد انتهاء الخدمة أو نهاية العقد المبرم بينهما، ولا يجوز أن يتعرض أي شخص له مظلمة عند المفوض العام أو يقوم بإيصال معلومة أو بيان على علم المفوض العام لأعمال انتقامية بسبب هذا العمل.

(١) هو مسئول رسمي (موظف دولة) يتم تعيين بواسطة الحكومة أو البرلمان ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدى الإدارة وحمايتهم هم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها وفي كل الأحوال فإن الأمبودسمان لا يملك السلطات فيما يتعلق ببدا إجراءات قانونية أو توجيه اتهام بصدد شكوى مقدمة إليه.

(٢) ويوجد نوعان من الأمبودسمان :

النوع الأول : الأمبودسمان البرلماني ويمثله النموذج الإسكندنافي.

النوع الثاني: الأمبودسمان الحكومي ويمثله النموذج اللاتيني.

وقد انتشر نظام الأمبودسمان في العديد من دول العالم ولكن مع الاختلاف في المسؤولية السياسية وحدود الاختصاصات (الرقابة والشكوى والتوفيق والوساطة والتدريب بين المواطن والإدارة) ومدى تطور النظام السياسي والإداري لكل دولة.

وتأتي هذه الدراسة كجزء من هذا الجدل، تهتم بالمقارنة والتمييز بين الأمبودسمان من ناحية، باعتباره من أنواع الرقابة الخارجية على أداء الجهاز الحكومي، وبين الرقابة الداخلية.

أولاً : الأمبودسمان، التعريف بالشخص/المؤسسة :

يستقى لفظ^(١) الأمبودسمان من العبارة السويدية اليت تعني الوكيل Agent أو الممثل representative ، وهو شخص/مؤسسة مسئولة عن التحري - باستقلالية ونزاهة - في شكاوى المواطنين ضد السلطات العامة، ومن ثم محاولة تيسير تسوية عادلة. ولذلك يعرف البعض الأمبودسمان أنه "مؤسسة لإعلاء صوت المواطن، وتحفيز مبدأ مساءلة الإدارة عن أعمالها"^(٢). ولقد أنشأ البرلمان السويدي أول مكتب للأمبودسمان على مستوى العالم تحت عنوان "أمبودسمان العدالة" (Ombudsman for Justice)، وحدد البرلمان مهمته على النحو التالي "تأمين الحماية البرلمانية لمبادئ العدالة وحقوق الأفراد ضد أية تجاوزات قد تقوم بها الحكومة العاملة باسم الملك"^(٣).

ويعد الأمبودسمان أحد الملامح الهامة في النظام الديمقراطي القائم على المراقبة والتوازن checks and balance ذلك المفهوم المستقى من التقليد الدستوري الأمريكي. القائم على مفهوم سيادة القانون، حيث لا توجد الحكومة القانون فقط ولكنها أيضاً تكون موضوعاً له. باختصار، يلعب الأمبودسمان دوراً أساسياً في منع الدولة من أن تحوز سلطة مطلقة بدون قيود ولا مساءلة ولا رقابة، ويقوم على فلسفة أنه إذا كان لشعب أن يمنح ثقته

(1) Judith Jones and Alvin W.Cohn, State Ombudsman programs, Juvenile Justice Practices Series, February, 2005. www.ojp.usdoj.gov

(2) Iftekhanzzaman, "Ombudsman for Good Governance in Bangladesh: Why Now and How? Presented at the seminar organized Jointly by Mansusher Jono Foundation and Transparency International Bangladesh, Dhaka, 15 may, 2007, p.1.

(3) Ibid, p. 4.

لحكومة، فإن ممارساتها يجب أن تكون موضوعاً للرقابة^(١).

والعلاقة بين ديمقراطية النظام السياسي وفعالية وكفاءة نظام الأمبودسمان علاقة ثنائية الاتجاه، فكما يفترض الأمبودسمان مسبقاً ديمقراطية النظام الذي يعمل في ظلّه، فإنه في نفس الوقت يسهم في إضفاء صفة الشرعية على النظام السياسي لما يعنيه من كون سلطات هذا النظام مساءلة ومراقبة على الأسلوب الذي تتعامل به مع العامة ومع الحالات الفردية^(٢).

والأمبودسمان Ombudsman مسئول رسمي (موظف دولة) يتم تعيينه ليعمل على الدفاع عن حقوق ومصالح المواطنين ضد تجاوزات الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين، والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل مصالح المواطنين أو عدم تقديمها. وبرغم النشأة البرلمانية السويدية للمفهوم، إلا أن الممارسة والتطبيقات المختلفة قد غيرت كثيراً في المفهوم التقليدي وذلك في نواح عدة، ويرى البعض أن مرونة الأمبودسمان وإمكانيات تطبيقه على أشكال وأنماط مختلفة كانت أحد أهم أسباب انتشاره عالمياً.

فمن حيث الحجم والعدد^(٣)، قد يكون الأمبودسمان شخصاً واحداً (تعاونيه هيئة أو مكتب يضم الخبرات اللازمة)، أو لجنة تتكوّن من عدة

(1) Jennifer Agius, "The Role of The Ombudsman in preventing Corruption in Corrections", Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, 2009.

(2) Ibid.

(3) Ladipo Adamolekun "On the Transferability of Governance Institutions: Two Illustrations – Sweden's Ombudsman and Hong Kong's Independent Commission Against Corruption, Paper Prepared for Ad Hoc Expert Group meeting on "Approaches and methodologies for the Assessment and Transfer of Best Practices in Governance and public Administration" Organized by the Department of Public Administration and Development Management; UNDESA, in Tunis, June 13-14, 2005, p. 8-9. www.tiorg.

أشخاص (لجنة ثلاثية في حالة تنزانيا مثلاً، بينما تتكون من ٣٧ شخصاً في دولة نيجيريا ذات النظام الفيدرالي).

ومن حيث التخصصات أو خلفية الأمبودسمان؛ تفضل بعض الدول ذوي الخلفيات القانونية، بينما في دول أخرى يفضل موظفو الخدمة المدنية السابقون أو الأكاديميون.

ومن حيث السلطة التي تنشئه؛ وبرغم النشأة البرلمانية الكلاسيكية، إلا أن الممارسة أكدت أنه يمكن أن ينشأ الأمبودسمان سواء من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية. وفي بعض الدول التي تنشئه في إطار السلطة التنفيذية يكون الأمبودسمان ملزماً بتقديم تقرير سنوي للبرلمان.

وهناك ثمة تمييز واجب الذكر بين نوعي الأمبودسمان السابقين، فذلك الذي ينشأ من قبل السلطة التشريعية ينظر إليه باعتباره إحدى آليات مساءلة السلطة التنفيذية أمام البرلمان. وفي النظم البرلمانية يعتبر الأمبودسمان "مفوضاً/موظفاً برلمانياً"، ويقدم الجمهور شكاوهم إليه من خلال ممثلي دوائهم الانتخابية في البرلمان.

والجدير بالذكر أنه لا توجد أفضلية لكلا النوعين على الآخر، فكلهما (الأمبودسمان التشريعي أو التنفيذي) يمكن أن يقوم بمهامه بكفاءة وفاعلية إذا ما حددت مهامه بدقة، توافر المناخ المحيط الملائم، وتوافرت له الموارد اللازمة، إلا أن البعض^(١) يرى أن ظروف كل دولة تحدد التطبيق الملائم لها، ففي النظم البرلمانية، والتي ينشأ الأمبودسمان كمفوض برلماني، تتوقف فاعليته على مدى قوة وتفاني وتأثير الأعضاء البرلمانيين، ومن ثم لا ينصح بتبني هذا النمط في الديمقراطيات الناشئة؛ فمن ناحية هناك فجوة بين البرلمانيين وبين جمهور الناخبين في دوائهم، ومن ناحية أخرى لا يملكون القوة الكافية لاسترداد حقوق المواطنين من مسؤولي وموظفي الحكومة والجهاز

(١) igid, p. 9.

الإداري والتي غالباً ما تكون شكاوى المواطنين في حقهم. ويختلف المستوى الذي ينشأ فيه الأمبودسمان أيضاً من دولة لأخرى، فقد تنشأ بعض مكاتب الأمبودسمان على مستوى الدولة ككل، لمواجهة قضايا معينة عبر كل الوزارات أو الهيئات الحكومية للدولة، بينما تنشأ مكاتب أخرى داخل قسم محدد أو قطاع معين وتتشغل بأمور هذا القطاع أو الدائرة المنشأة في إطارها، كما أنه أحياناً ما يكون الأمبودسمان مسؤولاً عن قطاعات من السكان بعينهم (المسنين، الأطفال، المرأة).

وعندما يصل (مكتب) الأمبودسمان إلى قناة ما، أو نتيجة ملموسة بشأن الشكاوى المقدمة إليه يقوم برفع توصياته (إما للإدارة بشأن الحلول المرجوة، أو يرفع تقريراً بهذا الشأن للسلطة التشريعية) حسب ما يقضي به النظام القانوني المؤسس له.

ومن ثم، لا يملك الأمبودسمان سلطة إصدار قرارات ملزمة، ولا يتدخل بشكل مباشر في تصرفات الإدارة الحكومية. بالرغم من أن تقاريره غير الدورية التي يرفعها إلى البرلمان - وكذلك التقارير السنوية - لابد أن تكون موضع اهتمام في البرلمان ولا بد أن يكون الوزير على استعداد كامل لتبرير تصرفات إدارته سيما لو كانت هذه التصرفات موضع رفض الأمبودسمان^(١).

وللنجاح المستمر صارت المؤسسة/الشخص نموذجاً عالمياً^(٢) له منظومة دولية يقودها المعهد الدولي للأمبودسمان والجمعية الدولية للأمبودسمان، كما نشأ الأمبودسمان الأوروبي ليقوم بالتحقيق في الادعاءات المقدمة من الشركات داخل الاتحاد الأوروبي أو تلك التي لها مصالح داخل

(١) Donald C. Rowat, The Need for an ombudsman in Developing Democracies, Indian Journal of Public Administration, Vol. 29, No. 3, 1983, pp. 660.

(٢) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة (وزارة الدولة للتنمية الإدارية).

الاتحاد ضد الممارسات المخالفة من قبل أجهزة وكيانات الاتحاد الأوروبي، وهناك منظمة الأمبودسمان الأفريقي ٢٠٠٣.

ثم منظمة الأمم المتحدة أيضاً، والتي تمتلك هي الأخرى آلية شكاوى يمكن اللجوء إليها لمكافحة الفساد وهو ما يعرف بأمين المظالم^(١)، الذي باستطاعته أن يساعد في تسوية أي نوع من النزاعات التي يكون لها صلة بالعمل في الأمم المتحدة. ولمكتب أمين المظالم ولاية واسعة النظر في المشاكل دون إفشائها، والمساعدة في تسويتها دون اللجوء إلى السبل الرسمية. فهو مجلس مستقل ومحيد، يحافظ على السرية وبإمكان الموظفين اللجوء إليه للتشاور بشأن مسائل تتصل بأماكن العمل.

ويساعد أمين المظالم في تقييم الحالة تنظيم الأفكار استطلاع الإجراءات الواجب اتخاذها^(٢).

(١) السيد جونسون بركات، أمين المظالم في الأمم المتحدة، وهو من الولايات المتحدة، تولى منصبه في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ وهو بصفته أميناً للمظالم برتبة أمين عام مساعد، فإنه يعمل مستقلاً عن أي جهاز أو مسؤول للأمم المتحدة ويتعامل مباشرة مع الأمين العام حسب الحاجة.

(٢) يمكن للأفراد أن يتصلوا بأمين المظالم ليساعدهم في حل المشاكل المتصلة بالعمل، خاصة عندما تكون هناك فائدة من التماس حل خارج القنوات الرسمية للأمم المتحدة. ويمكن الاتصال بأمين المظالم بخصوص المسائل المتعلقة بظروف العمل، والممارسات الإدارية، والعلاقات المهنية، والعلاقات ذات الصلة بالموظفين، وإدارة الاستحقاقات، والمشاكل التي تنشأ بين الأشخاص، ومعايير السلوك.

أمثلة على المساعدات التي يمكن أن يقدمها أمين المظالم:

يتم الاتصال بأمين المظالم عندما يكون هناك حاجة إلى :

- مناقشة مشكلة بشكل غير رسمي.
- استقصاء حلول بديلة لمشكلة ما.
- معرفة الوسائل المتاحة في المنظومة.
- استطلاع السبل التي يمكن بها الكشف عن مشكلة دون التعرض للانتقام.

يتم الاتصال بأمين المظالم في التوقيت الذي يكون فيه المشتكي :

غير مستد لاتخاذ إجراء رسمي.

يرغب في معالجة مشكلة مطروحة على صعيد المنظمة ويبدو أنها لا تستدعي الاهتمام.

يرغب في التحدث مع شخص يفهم سياسات الأمم المتحدة وممارساتها دون أن تكون له مصلحة في النتيجة.

ثالثاً : النظام القانوني للأمبودسمان أو المفوض البرلماني (التجربة السويدية)^(١):

صدر القانون رقم ٩٢٨ لعام ١٩٦٧ في ١٩٦٧/٩/٢٩ متضمناً القواعد القانونية والاختصاصات للأمبودسمان والتي نصت على أن يتم انتخاب الأمبودسمان والذي من الممكن أن يكون قاضياً أو موظفاً أو أستاذاً في القانون لمدة أربع سنوات بواسطة ٤٨ عضواً من أعضاء البرلمان ٢٤ من كل مجلس.

وقبل عام ١٩١٥ سار العمل على انتخاب أمبودسمان واحد يمارس جميع الاختصاصات الموكلة فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمحاكم والقوات المسلحة، لكن بعد هذا التاريخ أصبحت المسائل المتعلقة بالقوات المسلحة من اختصاص أمبودسمان آخر.

وبموجب قانون التعديل في ١٩٨٦/٩/٢٨ ألغى التقسيم الثنائي إلى عسكري ومدني وأدمج عملهم في مكتب واحد برئاسة ثلاثة موظفين اختص أحدهم بما يتعلق بحماية حريات الأفراد وما يتعلق بالسجون ومؤسسات الأطفال والمسنين وذوي العاهات أما الثاني فيتعلق نشاطه بالرقابة على أعمال القوات المسلحة والضرائب، ويتعلق الثالث بالرقابة على أعمال المحاكم ورجال الشرطة والأمن المحلي وأعمال الإدارة، هذا ويقدم الأمبودسمان تقريراً سنوياً إلى البرلمان يتضمن ما قام به من أعمال خلال تلك السنة.

رابعاً : ظهور النموذج اللاتيني - المفوض الحكومي "التجربة الفرنسية":

وإن كان بعض الفقه^(٢) يصنف الوسيط والمفوض الحكومي ضمن العائلة الكبيرة لنظام الأمبودسمان، إلا أنه، وبحق، يمثل تطوراً هاماً وملموساً

(١) د. محمد أنس جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بنظام المظالم، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الأول، سنة ١٩٧٥م.

(٢) د. ليلي نكلا، الأمبودسمان، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، ١٩٧١، ص ١٥٠.

في النموذج التقليدي (الإسكندنافي) لجعله أكثر ملاءمة لعدد من النظم الدستورية المختلفة خاصة تلك التي لا يلعب البرلمان فيها دوراً محورياً في توجيه دقة الحكم، وتكون فيها للسلطة التنفيذية اليد الطولى والدور الأهم في إدارة شئون الحكم (النظم الرئاسية أو شبه الرئاسية). وتقدم فرنسا النموذج الأهم في هذا الصدد من خلال نموذج الوسيط الفرنسي أو ما يطلق عليه (وسيط الجمهورية) أو (الأمبودسمان الحكومي) ^(١).

وفقاً لهذا النظام يعين وسيط الجمهورية Le mediateur de la republique لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد بمرسوم من رئيس الجمهورية باقتراح وموافقة مجلس الوزراء، وهو ما تنص عليه المادة الثانية من القانون وهو لا يستطيع أن يمارس مهامه التي حددها القانون إلا بعد حصوله على التدريب اللازم.

ولا يمكن عزل الوسيط خلال هذه المدة أو إنهاء ممارسة أعمال وظيفته إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية ويترك أمر تقرير ذلك على لجنة مكونة من نائب رئيس مجلس إدارة الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس ديوان الرقابة المالية ويتخذ القرار وبالإجماع.

ويتمتع الوسيط باستقلال تام فلا يتلقى أي تعليمات من أي سلطة ولا يمكن إلقاء القبض عليه أو ملاحقته أو توقيفه أو حجزه بسبب أعمال وظيفته أو الآراء التي يدلي بها.

أولاً : اختصاصات الوسيط :

تحدد المادة الأولى من القانون رقم ٦ في ١٩٧٣/١/٣ اختصاصات وسيط الجمهورية في تلقي الشكاوى المقدمة من الأفراد ذوي العلاقة مع الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة والمحلية وكافة المرافق التي تقدم الخدمات العامة.

(١) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة (وزارة الدولة للتنمية الإدارية).

بينما أجاز القانون الصادر في ١٩٩٢/٢/٦ للأشخاص المعنوية كالشركات والنقابات والهيئات المحلية اللجوء إلى الوسيط على أن يشترط فيمن يلجأ للوسيط سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً أن يكون له مصلحة وفي ذلك يختلف نظام الوسيط الفرنسي عن نظام الأمبودسمان السويدي.

كما يملك الوسيط تقديم التوجيهات المؤدية على تحسين مستوى أداء الإدارة وتسهيل حل المواضيع محل النزاع وتوجيه الإدارة إلى إتباع أسلوب معين في العمل. ويحدد الوسيط مدة معينة تجيب الإدارة على هذا التوجيه فإذا امتنعت عن الإجابة أو رفضت الرأي المقترح يرفع الوسيط تقريراً بذلك على رئيس الجمهورية.

هذا وقد أوجب المشرع الفرنسي على الموظفين الإجابة على أسئلة واستفسارات الوسيط وله في ذلك أن يطلب من الوزراء تسليم المستندات والملفات التي تخص الموضوعات التي يبحثها، ولا يجوز لهم الامتناع عن ذلك وإن كانت الملفات سرية إلا إذا تعلق الأمر بالدفاع الوطني أو المصالح السياسية العليا للدولة^(١).

ويخرج من اختصاصات الوسيط وفق نص المادة ٨ من قانون عام ١٩٧٣ أعمال الإدارة المتعلقة بالمنازعات ذات الطابع الوظيفي بسبب إناطة الفصل بها إلى مجلس الدولة وحسبه كفيلاً بتوفير الحماية اللازمة للموظفين. وفي خضم الجدل الدائر - ليس فقط عن دور هيئة الرقابة الإدارية - وإنما عن المنظومة الرقابية كلها، والتي رأي البعض إمكانية دمج أجهزتها المتعددة في جهاز واحد، أو اثنين، أكثر قوة وسلطة، سبما مع ما يراه البعض من تضارب لاختصاصات هذه الأجهزة، الأمر الذي يضطر معه المواطن - في رحلة بحثه عن حقوقه - إلى تقديم ذات الشكوى لأكثر من جهة من ناحية،

(١) د. حاتم إبيب جبر، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مقال منشور في مجلة مصر المعاصرة، عدد أكتوبر ١٩٦٥، ص ٩٢١.

وتضطر الأجهزة الرقابية لتتحية شكواه لاكتشافها أنه تقدم بها لغيرها من الجهات الرقابية من ناحية أخرى. ويكون ضياع الحقوق وإهدار المال العام وتفشى الفساد نتاجاً لسوءات النظام الرقابي. فهل يكون الحل في البحث عن نظام مرن مشهود له عالمياً بحسن السمعة مثل الأمبودسمان ؟ لنر، الأمبودسمان عدة أنواع كما رأينا، ولكن لنبدأ من الاختيار بين النوعين الأساسيين (المفوض البرلماني أم المفوض الحكومي؟) هل يعينه رئيس الدولة ويرفع تقاريره إليه .. إذن ما الذي سيقدمه جديداً عن هيئة الرقابة التي أهم انتقاداتها أنها من داخل الحكومة وتابعة لرئيسها.

فماذا عن المفوض البرلماني، الذي يعينه البرلمان ويرفع تقاريره إليه لتكون الحكومة ومؤسساتها مسئولة أمام ممثلي الشعب، البرلمان أغليته أعضاء الحزب الحاكم، أعضاء الحكومة ورئيس الحزب هو رأس السلطة التنفيذية والبلاد ! والأقلية غير متواصلة مع الجماهير التي لن تمنحهم الثقة المطلوبة لإمداد المفوض البرلماني بشكواهم من خلال أعضاء البرلمان، وحتى إن تواصلوا معهم فليسوا بالقوة والقدرة على مساءلة المسؤولين واتخاذ ما يجب من إجراءات.

هذا عن أولى الخطوات بصدد التفكير بتبني نظام الأمبودسمان، أما إذا ما تم إنشاء نظام الأمبودسمان البرلماني بدعوى أن القانون سيكفل له ضمانات الاستقلالية، والحياد، ... إلخ فهناك أيضاً أمور أخرى دشنها الباحثون^(١) باعتبارها عقبات أمام تبني هذا النموذج، منها على سبيل المثال:

إنه إذا كان من أهم مزايا الأمبودسمان ي خبرات الدول المتقدمة، سرعة الأداء والتحرر من قيود الروتين والبيروقراطية، فإنه واقعياً لن يمكنه أداء عمله ولا التحقيق في شكاوى المواطنين دون الاعتماد على المؤسسات البيروقراطية، لجمع المعلومات والإطلاع على الأوراق والمستندات، واستدعاء

(١) islam, K.N., op. cit., pp. 40-45.

وقد لا يلقى الأمبودسمان - وهو الاحتمال الأكثر ترجيحاً - لا المساعدة ولا الدعم من موظفي الإدارة أو موظفي الدولة الذين يتبعون المؤسسة المشكو في حقها. ولن يعد هؤلاء المبررات القانونية والإجراءات الروتينية التي يبررون بها تباطؤهم وعدم تقديم المساعدة.

الأمبودسمان نفسه - كمؤسسة - يوجد هو الآخر نظاماً بيروقراطياً، ويوجد بيروقراطية صغيرة داخل البيروقراطية الأكبر، إنه يحتاج لهيئة مساعدة خبيرة وكفاء ومدربة، ويحتاج لأفرع في الوزارات والمؤسسات التابعة للدولة لها مكاتب فرعية في المحافظات والمدن المختلفة يستطيع المواطن العادي البسيط الوصول لها بسهولة، وقد توجد أفرع للاختصاص بقضايا بعينها تحتاج مهارات معينة.

ولا ننسى أن الأمبودسمان مؤسسة / شخص لا يملك أي سلطات إلزامية، أنه يجري التحقيقات ويرفع نتائجها للسلطة المنشئة له (نفس ما وجه من نقد لهيئة الرقابة)، وتقاريره التي يرفعها للبرلمان قد - وقد لا - يعمل بما فيها من توصيات، وقد - وقد لا - يستمع المسؤولون الرسميون في الدولة لها (خاصة في ظل برلمان للحكومة والحكومة جزء منه)، الأمر الذي دفع البعض إلى القول بأن الأمبودسمان في حالات كثيرة كان "أداة تعلم منها الحكومة ما يضايق الشعب دون أية التزامات حقيقية بالتصرف حيال ذلك"^(١).

لا ننسى أيضاً أن وظيفة الأمبودسمان وحسن أدائه لمهامه يتوقف على انشخص القائم بالعمل نفسه؛ نزاهته، إخلاصه، مسئوليته، أحكامه، وتقييماته. مما يضيف أعباء اختيار هذه الشخص أو الشخصوس الذين يقومون بهذه المهمة، ويفتح قضية مدى ملائمة أجره لما يواجهه من إغراءات مادية والظروف النفسية الصعبة التي سيعمل فيها.

(١) Ibid, p. 45.

ولا أود التقليل من إنجازات الأمبودسمان كأحد ملامح النظم الديمقراطية وأكثرها فاعلية في تحقيق مبادئ المساءلة والشفافية والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بكفاءة شديدة في الدول ذات الديمقراطيات الراسخة، فالعيب ليس في المؤسسة، ولكن هل تتناسب هذه المؤسسة مع ظروف الإطار الذي سيتم نقلها إليه، لقد طوعت دول عديدة نظام الأمبودسمان لظروفها، منها ما نجح، ومنها من لم يجن من وراء ذلك سوى مشقة النقل الهيكلي ونقود التمويل والتوظيف، فزادت أعباء الدولة عبئاً جديداً. وأخيراً، أعتقد أن النظر في كيفية تصحيح الأطر القائمة، وربما دمجها وتقليل عددها بالقدر الممكن، والنظر بجدية وإرادة حقيقية فيما يوجه لها من انتقادات، سيكون البديل الأكثر جدوى والأقل تكلفة.