

عين شمس
الحقوق
انون العام

الرقابة على أموال الدولة العامة
ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في
الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية
(دراسة تطبيقية)

رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث
فتحي محمد محمد الأحول

تحت إشراف
الأستاذ الدكتور
محمد سعيد أمين
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة عين شمس

P.U.A. Library
Library D G
Faculty of : Legal
Serial No : 856
Classification : 343

٢٠١١-٢٠١٠

ملخص الرسالة

أوجب الدستور المصرى لسنة ١٩٧١م عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته فى الرقابة على الميزانية العامة للدولة على مجلس الشعب، بالإضافة إلى أن للمجلس أن يطلب من الجهاز أية بيانات أو تقارير أخرى.

وإن دل ذلك على شئ فإنما يدل على الأهمية البالغة لدور الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة على الأموال العامة. ذلك أن الرقابة ضرورة لحماية الأموال العامة تلك الأموال التى تحتاج إليها الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية المختلفة. والأموال المملوكة للدولة تنقسم إلى قسمين أحدهما يسمى بالدومين العام أما الآخر فيسمى بالدومين الخاص، وتخضع الأموال العامة لنظام قانونى متميز يتضمن قواعد ونظماً غير معروفة فى مجال القانون الخاص، هذه القواعد والنظم تحتوى على امتيازات خارقة للشريعة العامة لصالح الإدارة تجاه تلك الأموال. وتتعدد طرق أشخاص القانون العام فى الحصول على الأموال العامة، فهناك طرق مدنية متماثلة مع أساليب القانون الخاص مثل : البيع والإيجار والهبات والوصايا وإبرام العقود المدنية والتجارية. وهناك طرق إدارية أخرى بمعنى أنها تتم فى ظل القانون الإدارى، ومن تلك الطرق : نزع الملكية والاستيلاء والمصادرة والتأميم وإبرام العقود المختلفة كعقد التوريد.

ووفقاً للقانون المصرى يشترط لى يكون المال عاماً توافر شرطان : الأول : أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية أو المرفقية. والثانى : أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة. وتفقد هذه الأموال صفتها العامة بانتهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة.

وقد حرص المشرع على حماية الأموال العامة سواء من الناحية المدنية أو الجنائية بهدف ضمان استمرار تلك الأموال فى تادية وظائفها فى خدمة النفع العام وأخذاً بالمبدأ الذى يقضى بضرورة اضطراد سير المرافق العامة. ويمكن التفرقة فى هذا الصدد بين نوعين من الحماية القانونية للمال العام : الأول : حمايته فى مواجهة الإدارة نفسها. والثانى : حمايته فى مواجهة الأفراد، أما عن حماية

المال العام في مواجهة الإدارة فإن ذلك قد تم بتقرير قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام. أما حماية المال العام في مواجهة الأفراد فقد تم ذلك بتقرير بعض الأساليب منها :

أ - لا يجوز نكح المال العام بالتقادم.

ب - لا يجوز الحجز على الأموال العامة.

ج - فرض عقوبات جنائية عديدة لمجرد الاعتداء على المال العام حتى ولو كان هذا الاعتداء غير جسيم.

د - مد المشروع تلك الحماية خارج نطاق الأموال العامة لتشمل أموال الدولة الخاصة سواء كانت هذه الحماية مدنية أو جنائية ويعترف الفقه للدولة بحق ملكية الأموال العامة استناداً إلى توافر عناصر الملكية الثلاثة وهي : الاستعمال، والإستغلال، والتصرف.

وبإثبات حق ملكية الدولة للأموال العامة فقد ثبت لها حق الرقابة على تلك الأموال بشتى الطرق والوسائل. فترجع نشأة الرقابة المالية على الأموال العامة إلى نشأة الدولة وإدارتها للمال العام نيابةً عن الشعب.

وتأخذ تلك الرقابة أنواع وصور شتى، وتمارسها أجهزة مختلفة بعضها داخلي والآخر خارجي، كما أن من تلك الأجهزة من يمارس الرقابة الإدارية وأن منها من يمارس الرقابة المالية القضائية. ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر بممارسة الرقابة الإدارية، وتقوم محكمة المحاسبات الفرنسية بممارسة الرقابة المالية القضائية وفقاً لما يلي :

١ - محكمة المحاسبات الفرنسية : تمارس المحكمة نوعين من الرقابة :

أ - الرقابة القضائية : وتمثل أهم اختصاصاتها حيث تمارس رقابة ذات طبيعة قضائية من خلال حكم يصدر على حسابات المحاسبين العموميين.

ب - الرقابة الإدارية : تمارس المحكمة رقابة إدارية نظراً لعدم كفاية الرقابة القضائية، وعدم شمولها للأميرين بالصرف وأهم ما يميز تلك الرقابة أنها تصب في صورة تقرير يحتوى نتائج المعاينة، والملاحظات التي توصلت

إليها المحكمة أثناء ممارسة عملها الرقابي، وأهم ما يلاحظ على رقابة تلك المحكمة أنها لم تعد تقتصر على مجرد المراجعة المستندية للتحقق من مدى دقة انتظام الحسابات، وإنما تخطتها لتشمل بالإضافة إلى ذلك تحليل كفاءة وفاعلية الأداء من الناحية الإدارية، واختصاصها باقتراح وسائل التحسين التي يمكن إدخالها على مختلف أشكال الأعمال والتصرفات التي تمارسها الإدارات المختلفة.

وقد أنشأ المشرع الفرنسي المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية بغرض تدعيم رقابة محكمة المحاسبات، حيث جعلها ملحقة بها وتتولى المحاسبة التأديبية في شأن ما تحيله إليها سواء محكمة المحاسبات أو هيئة مراجعة حسابات المشروعات العامة من مخالفات مالية تكون قد اكتشفتها.

٢- الجهاز المركزي للمحاسبات : يمارس الجهاز أهم أنواع الرقابة على الأموال العامة وتطور حول :

أ - الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

ب- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

ج- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

ويكشف الجهاز المركزي للمحاسبات عن المخالفات التي تقع في الجهات الإدارية، تلك المخالفات التي يمكن إرجاعها إلى ثلاثة أقسام :

أ - مخالفة القواعد المالية سواء وردت في الدستور أو القوانين.

ب- التصرفات المالية المشوبة.

ج- عدم التعاون مع الجهاز المركزي للمحاسبات أو عرقلة أعماله وبخصوص التأديب عن ارتكاب المخالفات المالية فإنه نظراً لكون الجهاز ليس سلطة تأديب فلا يملك توقيع أية عقوبات تأديبية على المخالفات المالية التي يكتشفها وإنما يخاطب الجهات محل الفحص لتتولى هي تأديب موظفيها، ثم تبدأ رقابة الجهاز على قرارات التصرف التي تصدرها تلك الجهات بعد ذلك.

وقد أوصى الباحث بين طيات البحث بضرورة أن تلتحق بالجهاز محكمة تأديبية أسوةً بالمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية الملحقة بمحكمة المحاسبات الفرنسية، وذلك كي تكتمل الرقابة القانونية للجهاز على المخالفة المالية.

جدير بالذكر أن المشرع قد ألزم الجهات الإدارية بموافاة الجهاز بالقرارات التي تصدرها في شأن المخالفات المالية التي ترتكب فيها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، بفرض أعمال رقابته عن طريق التأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة للمخالفات، وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها.

ويحرض الجهاز المركزي للمحاسبات على مواكبة الجديد في مجال الرقابة المالية وقد وضح هذا الأمر جلياً من خلال ما يلي :

أ - تزويد الجهاز بأحدث وسائل استخدام تكنولوجيا الحاسب الآلي.

ب- الممارسة الفعلية للرقابة على شئون البيئة.

ج- ولما كانت الخصخصة تعد توجهاً عالمياً، ومن ثم اعتنقته الحكومة المصرية في الآونة الأخيرة كأسلوب لحل المشاكل التي تعترض الاقتصاد المصري، فكان لزاماً على الجهاز الأعلى للرقابة والمتمثل في الجهاز المركزي للمحاسبات أن يقوم بدور فعال في الرقابة على إجراءات الخصخصة ومن ثم اتمامها على الوجه الأكمل، وما كان ذلك ليتأتى إلا بفضل حرص الجهاز على المشاركة الفعالة في المؤتمرات التي تعقدتها باستمرار المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة والذي يتمتع بعضويتها ومنها :

(١) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (انتوساي).

(٢) المنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (أفروساي).

(٣) المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (عربساي).

ويرفع الجهاز المركزى للمحاسبات تقاريره الرقابية إلى مجلس الشعب ورئيس الجمهورية ووزارة المالية ورئيس مجلس الوزراء والجهات المعنية.

وقد حدد المشرع المصرى للجهاز دوراً بارزاً فى شأن محاسبة مرتكبى المخالفات المالية من الموظفين العموميين يمارسه منذ نشأته حتى اليوم باقتدار سواء فى ذلك ما تعلق بتحريك الإجراءات التأديبية أو الطعن على الأحكام وقرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب فى شأن المخالفات المالية وفقاً لما يلى :

أ - بخصوص دور الجهاز فى تحريك الإجراءات التأديبية : فيطلب الجهاز من السلطة المختصة بالإحالة للمحاكمة التأديبية إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية فى حالتين :

الأولى : إذا أصدرت سلطات التحقيق قرارات بتوقيع جزاءات تأديبية لا تتناسب مع جسامة المخالفة المالية المرتكبة.

الثانية : إذا لم تستجب الجهات الإدارية لما أوصى به الجهاز بإعادة النظر فى الجزاء الموقع على المخالفة المالية.

كما يلعب الجهاز دوراً بارزاً فى الرقابة على مدى التزام الجهات الإدارية بتنفيذ القانون التأديبى، حيث يتصدى لحالات عدم التطبيق الصحيح لأحكام القانون، وكذا لحالات إجراء تحقيقات، وصدور قرارات تأديبية من جهات غير مختصة.

ويلعب كذلك دوراً هاماً فى فحص اللوائح المالية والإدارية بالجهات الإدارية للتحقق من مدى كفايتها، ومن ثم يقع على عاتقه اقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فى تلك اللوائح.

ب- بخصوص دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى الطعن على الأحكام والقرارات التأديبية، فنجد أنه بموجب المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية خول المشرع لرئيس الجهاز حق الطعن فى الأحكام التأديبية التى تصدر بشأن المخالفة المالية. كما أنه بموجب المادة الخامسة فقرة ثالثاً من القانون

رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات وتعديلاته قد نصت على أن لرئيس الجهاز ما يلي : (٣) أن يطعن فى القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب فى شأن المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة فى شأن المخالفات المالية فور صدورها".

كما أن المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة قد نصت على أنه "يعتبر من ذوى الشأن فى الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية".

ووفقاً لذلك يتولى الجهاز فحص الأحكام الصادرة فى الدعاوى التأديبية وكذا الأحكام الصادرة فى الطعون المقامة من العاملين على قرارات الجزاءات الموقعة عليهم بشأن اقترافهم لمخالفات مالية، ثم القيام بالطعن على تلك الأحكام متى توافرت أسباب جدية للطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا.

والله ولى التوفيق

الباحث