

أنواع الهيئات العامة المستقلة

البيانات

أحمد محمد عمر صالح

باحث دكتوراه

كلية الحقوق – جامعة أسيوط

ملخص البحث

تُعَدُّ الهيئات العامة المستقلة التي تسود كثيرًا من النظم القانونية في الوقت الحاضر فكرة حديثة العهد نسبيًا ، ومظهرًا جديدًا من مظاهر تدخل الدولة في بعض المسائل التي لم تألف مثل هذا التدخل من خلال إنشاء أجهزة تضطلع ببعض الوظائف التي تهدف إلى مراقبة نشاطات السلطة العامة ورصد انحرافاتهما ، بما يضمن تحقيق الاستقرار القانوني ، ودفع عجلة التنمية في الدولة بالاتجاه الصحيح .

لذا فقد عرف التطور الاقتصادي والسياسي في العالم العربي أبعادًا مختلفة أدت بشكل عام إلى اندماج أسواقه في حقول التجارة والاستثمارات المباشرة ، وانتقال الأموال ، والقوى العاملة ، والثقافات ضمن إطار من رأسمالية حرية الأسواق ، وكان لهذا التطور السريع متطلبات عدة انعكست على الوضع الداخلي في الدول العربية ؛ فلكل هذا ورغبة من الدول العربية في اللحاق بركب التنمية والتطور ، والرقى بعجلة التنمية وحماية النظام العام في نفس الوقت ، استحدثت ما أطلق عليه السلطات الإدارية المستقلة ، إذ بدأ هذا النوع من الهيئات الحديثة بالظهور في الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم ظهرت بعد ذلك في فرنسا كضرورة لتعويض انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي ، وتبنت العديد من الدول العربية هذه الفكرة المستحدثة ؛ فكانت مصر ، وتونس والجزائر ، والمغرب السباقة في تبني هذا المنهج .

المقدمة :

الحمد لله الذي رضي لنا الإسلام ديناً ، وفتح لنا من خزائن علمه ، ومَنَّ علينا بالتحلي بشرعه الشريف ظاهراً وباطناً ، عملاً وقيئاً ، وجعل أجلَّ كتبه فرقانه الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه ، كتاب حوى الماضي والحاضر ، وجمع بين شتى الأمور ، ولم يترك صغيرة ولا كبيرة إلا أحصاها مصداقاً لقوله تعالى ﴿ مَا قَرَّطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ ﴾^(١) وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له ، وأشهد أن سيدنا ومولانا محمداً عبد الله ورسوله ، اللهم صلِّ وسلم وبارك عليه وعلى آله وصحبه وسلم وبعد ...

تُعَدُّ السلطات الرئيسية في أيَّة دولة ثلاثاً هي : السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، ومن ثمَّ فقد أفرزت الحاجة إلى ضرورة تأسيس هيئات (مستقلة) يُعهد إليها الدستور بممارسة اختصاصات وأهداف محددة بقصد التقليل من عبء المهام التي أنيطت بالسلطات الثلاث أعلاه ، وباعتبار أن تلك الهيئات المستقلة تمثل جزءاً من الهيكل الإداري للدولة تعمل ضمن مبدأ المشروعية التي تعني خضوع الجميع للقانون ، وبما يؤمن للأفراد اقتضاء حقوقهم المشروعة تجاه التصرفات التي تجريها تلك الهيئات .

ومن هذا المنطلق منح القانون تلك الهيئات سلطة الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية التقليدية بغية إصلاح الجانب الهيكلي للجهاز الإداري في الدولة ، وتحديد أوجه القصور الذي قد يعترى أساليب العمل المتبعة بقصد تحديثها وتطويرها^(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه أن تلك الهيئات التي حولها المشرع صلاحيات رقابية وتنظيمية واسعة خارج التدرج الهرمي لا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية ، كما أنَّها لا

(١) سورة الأنعام من الآية رقم ٣٨.

(٢) ينظر : د / حنان القيسي : (مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥م) كلية القانون ،

بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العدد ١٦ ، ٢٠١٤م ، ص ٤ .

تخضع لنظام قانوني موحد ؛ فتشكيلة هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها ، وكذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها ، وحتى الأسلوب المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى .

على أية حال فقد برزت السلطات العامة المستقلة على شكل هيئات إدارية مستقلة ، ثم تَحَوَّلَتْ إلى هيئات دستورية مستقلة تمثل شكلاً جديداً من التنظيم للهياكل العمومية يجمع بين بعض القواعد الديمقراطية ، والتصرف الإداري الحديث الذي يقوم على مفهوم الحياد ، والشفافية في إدارة الشأن العام .

أولاً - أهمية موضوع البحث :

يعتبر هذا الموضوع من الموضوعات المهمة التي يفرضها الواقع والمستقبل ، وله أهمية بالغة من الناحية العلمية والعملية :

الأهمية العلمية :

تتجلى الأهمية العلمية لموضوع الدراسة في توضيح الجانب النظري والقانوني ، ودراسة الأبعاد القانونية لاستقلالية الهيئات العامة المستقلة عن السلطة التنفيذية في التشريع المصري ، مع التركيز على الجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، باعتبارهم من أهم السلطات العامة المستقلة لما لهم من دور فعال على الساحة الاقتصادية والإدارية ، كما تتبين الأهمية العلمية لهذا البحث في المساهمة في تقديم دراسة تجمع بين موضوع سياسي بالدرجة الأولى من جهة ، وموضوع اقتصادي من جهة أخرى في قالب قانوني.

الأهمية العملية :

تكمن الأهمية العملية لموضوع البحث في مجالات متعددة فتشمل : مجال الرقابة على البنوك والأسواق ومجالات حقوق الانسان ، وجميع المجالات الاقتصادية ، والإدارية ، والتنظيمية ، وغيرها من مجالات البحث العلمي ، ومجالات الطاقة ، ولا يعني اتساع مجالات عملها أنها تقوم بمهام عامة وواسعة ، بل أنها تقوم بدور متخصص ودقيق في مجالات محددة

، كما تتبع في عملها أساليب فنية تعتمد على التخصص العلمي والعملية الدقيق مما يجعل أعضاءها يتمتعون بقدر كبير من الخبرات الفنية .

ثانياً - أسباب اختيار الموضوع :

تُعَدُّ الهيئات العامة المستقلة محل دراسات مهمة خاصة في فرنسا ، إلا أن الأمر مختلف في مصر ولذلك بقي موضوع تلك الهيئات الإدارية حديثاً نسبياً ، مما دفع الباحث إلى اختيار هذا الموضوع ؛ لأهميته البالغة في الوضع الراهن .

ثالثاً - صعوبات البحث :

واجهت الباحث عدة صعوبات أثناء إنجازها للبحث تتمثل في حداثة الموضوع ، وقلة المراجع المتخصصة وصعوبة تجميع القوانين ، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة لها ، واللجوء إلى العديد من الأنظمة الوطنية لكثير من الدول .

رابعاً - خطة البحث :

يتكون البحث من مقدمة ، ومطلب تمهيدي ، ومبحثين ، وخاتمه ، وفهرس .

المطلب التمهيدي - مفهوم الهيئات العامة المستقلة .

المبحث الأول - الجهاز المركزي للمحاسبات .

ينقسم إلى مطلبين :

المطلب الأول - تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات .

المطلب الثاني - اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات .

المبحث الثاني - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

ينقسم إلى مطلبين :

المطلب الأول - تشكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

المطلب الثاني - سلطات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

المطلب التمهيدي

مفهوم الهيئات العامة المستقلة

تُعَدُّ السلطات الإدارية المستقلة إحدى السمات الأساسية واللازمة للدولة الحديثة ، حيث ظهرت نتيجة للتطورات التي لحقت بدور الدول في المجال الاقتصادي والإداري ، وانتقالها من دور الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة ، وبذلك تُعَدُّ شكلاً من أشكال نشاطها وتدخلها ؛ إذ تعمل على تنظيم السوق ، والنهوض بالوظيفة التنظيمية للدولة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى مختلف القوانين المنشأة لهذه الهيئات ، نجد أن المشرع لم يتعرض في أيٍّ منها لوضع تعريف دقيق محدد ، لذا فإنَّ هناك شبه إجماع من طرف شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف محدد لها والسبب في ذلك يرجع لتعددتها ، واختلاف مجالاتها ، وتباين نمط عملها من دولة لأخرى ، ومن ثمَّ سيحاول الباحث تناول مفهوم الهيئات المستقلة من الناحية اللغوية ثم التعريف الاصطلاحي .

أولاً - التعريف اللغوي :

إن مصطلح (الهيئات العامة المستقلة) كما هو واضح يتكون من ثلاث كلمات مركبة ، سيحاول الباحث التطرق إلى كل منها على حدة .

١ - الهيئات :

كلمة هيئات في اللغة لها معانٍ عديدة ومنها "أصحاب المناصب ومن لهم شأن " ويقال : عفا الإمام عن ذوي الهيئات ، أي : أصحاب المناصب .

(1)M. Gentot, Marchés et autorités administratives indépendantes, L.P.A., 17 septembre 2001 no 185, P. 10; A. Louvaris, Lois techniques et droit à un process équitable: le cas des lois de régulation économique, L.P.A., 5 juillet.

اسم الهيئة (في علم الصرف) اسم يدل على هيئة حدوث الفعل وصورته ، ويصاغ من الفعل الثلاثي على وزن فِعْلَةٌ ، مثل جِلْسَةٌ ، يقال كان ذا هيئة : مهيب الطلعة / وقور^(١) .
والهيئةُ : " منظمة أو جماعة من الناس تقوم بعمل خاص أو عبارة عن مجموعة من الأشخاص المتخصصين في مجال معين ، مهمتهم تتحصر في تقديم الاقتراحات " ^(٢) ، وهيئةٌ أيضاً : حال الشيءِ وَكَيْفِيَّتُهُ .

وهيئات الدولة : " تعني المؤسسات ، والمنظمات والإدارات العليا ، والهيئات القضائية "^(٣) ، والهيئات الإدارية المستقلة عبارة عن " وحدات إدارية مستقلة تقوم بأوجه نشاط فنية تتطلب قدرًا كبيرًا من التخصص "^(٤) .

٢- العامة :

تعني كلمة العامة : عموم الشيء وشموله فمثال ذلك عامة الشعب أي : عموم طوائف الشعب ، وتعني كذلك : الأعيان ، والنبلاء والنخبة ، والجمع عوام ، يقال : جاء القوم عامة أي : جميعًا .

٣- المستقلة :

كلمة الاستقلالية لها معانٍ عديدة في اللغة ومنها :

-
- (١) الفيروز آبادي : (القاموس المحيط) مادة (هـ - ي - أ) .
(٢) د/ مروان العطية (معجم المعاني الجامع) مادة (هـ - ي - أ) .
(٣) جبران مسعود : (معجم الرائد الصغير) دار العلم للملايين ، بيروت ، أول معجم أبجدي عربي ، مادة (هـ - ي - أ) .
(٤) الفيروز آبادي : (القاموس المحيط) مادة (هـ - ي - أ) .

استقلالية : "مصدر صناعي من استقلال ، وتعني حق فرد أو جهاز أو جماعة في تنظيم شؤونها الداخلية بحرية مطلقة دون التأثير بعامل خارجي مثل ترسيخ مبدأ استقلالية القضاء" (١)

كلمة استقلال : مصدر استقل أي : تحرر من أية سلطة خارجية ، كما تعني " تفرّد البلاد بحكم نفسها وبتقرير مصيرها وسياستها من غير أن يشاركها في ذلك أجنبي ، وتعني كلمة استقل الشعب أي : استكمل سيادته وأدار شؤونه بنفسه" (٢) .

ثانياً- التعريف الاصطلاحي :

تتنوع التعريفات الاصطلاحية إلى تعريفات تشريعية ، وأخرى فقهية وعليه يتبين أنه من خلال استقراء النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للهيئات المستقلة يظهر لنا عدم وجود تعريف تشريعي لها ، ويُعدّ ذلك مسلماً محموداً من قبل المشرع ، إذ يتعذر وبحسب واقع هذه الهيئات واختلاف مميزاتها من دولة إلى أخرى وضع تعريف مانع جامع لها ، لذا سيتم التعويل في تعريفها على ما تيسر للباحث من اتجاهات فقهية (٣) .

التعريف الفقهي :

ترك المشرع المصري مهمة وضع التعاريف للفقهاء ورجال القانون ، ونظراً لتعدد المسميات التي أطلقت على هذه الهيئات والمتباينة بين وكالات ، ولجان ، وسلطات ، وجمعيات ، ومراكز ، ومكاتب ، وهيئات ، وغيرها من المسميات ، والتي وإن اختلفت في اللفظ إلا أنها تلتقي حول نفس المعنى ، إلا أن هذا المعنى والمضمون الموضح للهيئات العامة

(٣) د/ مروان العطية : (معجم المعاني الجامع) مادة قلّ .

(٤) جبران مسعود : (معجم الرائد الصغير) دار العلم للملايين ، بيروت ، أول معجم أبجدي عربي ، مادة : قلّ .

(٥) ينظر: هشام جميل كمال أرحيم : (الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق) " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه ، جمهورية العراق ، وزارة التعليم والبحث العلمي ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، بدون سنة نشر ، ص ٨ .

المستقلة في حد ذاته وجد نوع من الاختلاف في تحديده من طرف شراح القانون فهناك العديد من التعريفات الفقهية تختلف من فقيه لآخر ومن دولة لأخرى ؛ فذهب جانب من الفقه إلى تعريف الهيئات العامة المستقلة بأنها :

" هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون بديباجة ملكية أو بتشريع أو بقرار وزاري بسيط ، وذلك بهدف تأدية خدمة عامة ، ووظيفة تريد الحكومة أن تقوم بها" ^(١) ، والواضح من هذا التعريف أنه لم يحدد المفهوم الدقيق لهذه الهيئات بقدر ما وضح طريقة الإنشاء ، وحدود الاستقلالية فيها .

بينما عرفها البعض بأنها : هيئات وطنية سياديه ذات طابع إداري صرف ، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفة ، إلا أنها تخضع للرقابة القضائية ^(٢) .

كما عرفها فريق ثالث من الفقه بأنها "هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمتع بمجموعة من الصلاحيات والامتيازات التي تتيح لها اتخاذ القرارات في بعض الأحيان" ^(٣) ، أو أنها: أجهزة تنظيمية فنية متخصصة تقوم بمجموعة عمليات للتأكد

(١) د/ عبد الله حنفي : (السلطات الإدارية المستقلة) " دراسة مقارنة" دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ٤٣ .

(٢) ينظر : حسام الدين بركيبة : (الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة) مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، ٢٠١٣م / ٢٠١٤م ، ص ٩ .

(٣) عبد الستار حمد إنجاد الجميلي : (رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة) رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٤م ، ص ٤٠ .

من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة أهدافها المنشودة ، مع إعطاء تلك الهيئات المستقلة سلطة اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب^(١).

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريفها من الجانب الموضوعي بأنها : عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة متخصصة للتأكد من تحقيق الجهاز الإداري الخاضع للرقابة للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية له مع إعطاء هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل ، وأن تتوافر فيها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف المرسومة لها^(٢).

ومنهم من عرفها بأنها " أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل ، يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية ، والمحاسبية ، والإدارية ، تهدف إلى المحافظة على المرافق العامة ، ورفع كفاءتها وتحقيق الفاعلية من النتائج المحققة منها"^(٣) .

ومن الملاحظات التي يمكن أخذها حول هذه التعريفات ، عدم إبراز الصفة الجوهرية التي يجب أن تتمتع بها هذه الهيئات والمتمثلة في صفة الاستقلالية ، فضلاً عن كونه لم يأت بما يميز تلك الهيئات عن غيرها من أجهزة السلطة التنفيذية ، إذ أن أجهزة الدولة سواء كانت جهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية أو كانت مستقلة عنها هي أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل ، وتهدف إلى المحافظة على المرافق العامة ، ورفع كفاءتها ، وتحقيق النتائج المحققة منها .

(٤) ينظر : د/ عبد السلام بدوي : (الرقابة على المؤسسات العامة) مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ٩١ .

(٥) ينظر : د/ عوف محمد الكفراوي : (الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق) منشأة معارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٨م ، ص ٢٠ .

(٦) د/ يوسف شباط : (المالية العامة) الكتاب الثاني ، جامعة دمشق ، ١٩٩٥م ، ص ٢٣٥ .

كما نادى بعضهم بتعريفها بأنها : عبارة عن الأشراف والتوجيه الذي يمارس من قبل سلطة خارجية مستقلة عن الحكومة ، للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة ، والتأكد بأن الموارد البشرية والمادية المتاحة قد استخدمت وفق ما هو مخطط لها (١).

ويرى الباحث أن هذا التعريف يمكن إطلاقه على الوظيفة الرقابية التي تمارسها الهيئات المستقلة ، كونه لا يعطي وصفاً دقيقاً لتلك الهيئات من خلال اكتفائه بوصفها بالسلطة الخارجية المستقلة عن الحكومة ، دون بيان تفاصيلها ومرجعيتها .

رأي الباحث :

يرى الباحث أن وظيفة الهيئات المستقلة تتمثل في التحقق من مدى ملاءمة عمل الأجهزة التنفيذية للهدف المرجو منه ، دون أن تكون لها صلاحية التدخل لتصحيح عمل تلك الأجهزة ، أي : مهمتها تقتصر على التقييم لا التقويم .

على أية حال فإنه ومن خلال التعريفات السابقة يمكن استنتاج تعريف شامل لجميع جوانب الهيئات العامة المستقلة وهو كالتالي :

الهيئات العامة المستقلة عبارة عن : هيئات إدارية غير قضائية ، ليست خاضعة لسلطة الحكومة مهمتها القيام بضبط القطاعات الحساسة في الدولة سواء الاقتصادية أو الإدارية أو المالية أو المتعلقة بضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطن في إطار من الشفافية والفعالية ، والنزاهة .

(١) ينظر : د/ عوف محمد الكفراوي : (الرقاب المالية بين النظرية والتطبيق) المرجع السابق ، ص ١٦ .

المبحث الأول

الجهاز المركزي للمحاسبات

تَوْطِئَةٌ :

يُعَدُّ الجهاز المركزي للمحاسبات أحد أهم الأجهزة الرقابية في أيّة دولة في العالم مع اختلاف تسميته كما يعتبر مقياسًا مهمًا لمدى تقدمها وتحضرها حيث يعمل على مكافحة الفساد ، والكشف عن الانحرافات المالية والإدارية التي قد تحدث (١) .

والواقع أن كافة دول العالم ، سواء في ذلك الدول المتقدمة أو غيرها من دول العالم الثالث قد وضعت التشريعات المختلفة التي تضمن إحكام الرقابة على الأموال العامة ، وذلك لأهميتها القصوى سواء بمناسبة جبايتها أو إنفاقها ، ولا تسير تلك الدول على وتيرة واحدة في هذا الشأن بل تختلف أساليبها ؛ فكان لزامًا إنشاء أجهزة الرقابة المتخصصة على المال العام ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات (٢) .

فالجهاز المركزي للمحاسبات هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية في مصر؛ فهو عضو في معظم المنظمات الدولية لحماية المال العام ، ومكافحة الفساد وغسيل الأموال ، إلا أنه لا يعدو أن يكون هيئة إدارية يعامل معاملة الوحدات الإدارية مما يجعله مختلفًا عن محكمة المحاسبات التي تتمتع بالصفة القضائية ، وكذلك ديوان المحاسبة في لبنان الذي يتمتع بالصفة القضائية

(١) ينظر: إسرائ سامي عبد الرحمن عبد العظيم : (دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة على حماية البيئة مع التطبيق على رقابة شركة السكر والصناعات التكميلية بالحوامدية) رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ٢٠١٥م ، ص ٧٠ .

(٢) ينظر: د/ فتحي محمد محمد الأحول: (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) "دراسة تطبيقية" رسالة دكتوراة ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، ٢٠١٠م / ٢٠١١م ، ص ٢٧٥ .

أيضًا^(١) ، وحول الحديث عن الجهاز المركزي للمحاسبات نُقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالتالي :

المطلب الاول - تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات .

المطلب الثاني - اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات .

المطلب الاول

تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات

يتكون الجهاز المركزي للمحاسبات من : رئيس الجهاز، ونائبا رئيس الجهاز وذلك في حالة تعيين نائب أو أكثر، ووكلاء الجهاز وهم رؤساء الإدارات المركزية ثم الأعضاء الفنيين الذين تم تعيينهم من درجة مراجع تحت التمرين ، فرئيس قطاع ، ثم وكيل جهاز أو مستشارًا للجهاز"^(٢) ، وفيما يلي نقتصر البيان على رئيس الجهاز ، ونوابه ، ووكلاء الجهاز .

(١) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) " رسالة دكتوراه " جامعة أسيوط كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، ٢٠١٧م ، بدون دار نشر ، ص ٥٠ .

(٢) د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص ٥٧ ، وعلا إبراهيم يوسف منصور (الأطر الإخبارية لدور الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابي في الصحافة المصرية دراسة للمضمون والقائم بالاتصال في عينة من الصحف اليومية من الفترة من ٢٠٠٤م ، وحتى يناير ٢٠١٠م) رسالة ماجستير ، كلية الاعلام ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٥م ، ص ٥٩ ، ود/ أمين السيد أحمد لطفي : (تقييم وتطوير دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والمحاسبة على الأموال العامة) الدار الجامعية ، ٢٠١٤م ، ص ٢٦٩ .

أولاً - "رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات" (١) :

في السابق وقبل التعديل الذي أجري على القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م ، كان تعيين رئيس الجهاز يتم بناءً على ترشيح من رئيس الجمهورية ، وموافقة مجلس الشعب (٢) ، على أن يصدر بهذا التعيين قراراً من رئيس الجمهورية يتضمن إيضاح معاملته المالية ، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة ، إلا أنه الآن وبعد التعديل الذي أدخله المشرع بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م ؛ فقد نصت المادة العشرون من هذا القانون على أن " يصدر بتعيين رئيس الجهاز قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة متضمنة معاملته المالية ، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة ، ولا يجوز إعفاؤه من منصبه ، ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية ، وتسري في شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء" (٣) .

والبادي من هذا النص أن المشرع لم يشترط تعيين رئيس الجهاز من بين العاملين به الأمر الذي دفع بعض الباحثين إلى القول بضرورة أن يكون تعيين رئيس الجهاز من بين العاملين به ، على سبب من القول أن العامل بالجهاز يتوافر في شأنه الإلمام التام بعمل الجهاز نظراً لتدرجه في جميع وظائف الجهاز مما يكسبه الخبرة في القيام بعمله .

(١) مبروك عبد المنعم مبروك : (تفعيل الدور الرقابي للأجهزة الرقابية في مصر) الجهاز المركزي للتنظيم

والإدارة ، ٢٠١٢م ، ص ٥٧ ، زينب محمود مغازي المحمص : (تقييم الرقابة على جودة أداء عملية المراجعة بالجهاز المركزي للمحاسبات) كلية التجارة ، جامعة حلوان ، ٢٠١٤م ، ص ٢٢٥ .

(٢) ينظر : د/ محمد عبد المنعم خميس : (أجهزة الرقابة : الاختصاص والتبعية) اتحادات جمعيات التنمية الإدارية ، ١٩٧٦م ، ص ١٥ .

(٣) المادة رقم ٢٠ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩٨٨/٦/٩ م .

على أية حال فإنّه وفيما يتعلق بضرورة الحفاظ على استقلال الجهاز وحيدته منح المشرع بعض الامتيازات لرئيس الجهاز لضمان حسن أدائه لعمله ولدوره الرقابي المهم ؛ وذلك حفاظاً على سير العملية الرقابية ، ومن أهمها ما يلي :

١- "لا يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه ، ولكن يجوز قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية " (١) .

أي أنه ليس لأيّ جهة أخرى في الدولة الحق في التدخل في هذا الشأن ، كما يكون لرئيس الجهاز جميع السلطات المخولة لوزير المالية (٢) .

ويرى الباحث ضرورة أن يحصل جميع أعضاء الجهاز على مثل تلك الضمانة ، وهذا ليس بعيداً عن المشرع سيمًا وإن كان ذلك مطبقاً في ظل القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠م ، بشأن ديوان المحاسبات حيث كان ينص على عدم قابلية أعضاء ديوان المحاسبة للعزل .

٢- " لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاص ذو أهمية كبيرة في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية ، ألا وهو أنه في حالة عدم استجابة الجهة الإدارية لطلب الجهاز بإعادة النظر في القرار الصادر بشأن المخالفة المالية فيكون لرئيس الجهاز الحق في إحالة المخالفة للمحاكمة التأديبية " (٣) .

٣- كما تم منح " رئيس الجهاز السلطات المخولة للوزير ، ولوزير المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز ، وفي تنظيمه وإدارة

(١) المادة (٢٠) من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨م ، المرجع السابق .

(٢) ينظر : علا إبراهيم يوسف منصور : (الأطر الإخبارية لدور الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابي في الصحافة المصرية دراسة للمضمون والقائم بالاتصال في عينة من الصحف اليومية في الفترة من ٢٠٠٤م وحتى يناير ٢٠١٠م) المرجع السابق ، ص ٥٩ .

(٣) المادة (٥) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨م ، المرجع السابق .

أعماله ، كما يكون له السلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الإدارية ، ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك بالنسبة للجهاز والعاملين به^(١).

وفي المقابل نص المشرع على بعض القيود والالتزامات التي يجب على رئيس الجهاز مراعاتها للحفاظ على حسن سير عمل الجهاز والتي تتمثل في الآتي :

١- حَظَرَ قانون الجهاز على رئيس الجهاز "مزاولة مهنة حرة ، أو القيام بأي عمل تجاري ، أو صناعي أو مالي ، أو إداري أو أي عمل آخر يتعارض ومقتضيات وظيفته"^(٢) ، وفي هذا الحظر صيانة لشخص وعمل شاغل هذا المنصب الرفيع من أي تأثير قد يؤثر على مهنته السامية في إدارة مؤسسة رقابية ذات طابع حساس.

وكان من باب أولى أن يلزم المشرع باقي أعضاء الجهاز بمثل ما ألزم به رئيس الجهاز على نحو صريح لأنه وإن كان شخص رئيس الجهاز في حاجة إلى تدخل المشرع كي يحافظ عليه من مخاطر مزاولة الأعمال الحرة والتجارية وما قد يسببه له من تأثير سلبي على عمله الوظيفي ، فإن أعضاء الجهاز بحكم انتشارهم في جميع محافظات الجمهورية يؤدون أعمال الرقابة الموكلة إليهم باسم الجهاز ، ويرصدون خطوة بخطوة تطورات المجتمع المصري الذي هم من ذات نسيج الوطن يتصلون بحكم أعمالهم بجميع طوائف الشعب ، هم في الحقيقة أحوج الى ما يكون لتلك الحماية^(٣).

(١) المادة (٢٧) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨م ، المرجع السابق .

(٢) المادة (٢٥) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ، الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨م ، المرجع السابق .

(٣) ينظر : د/ فتحي محمد محمد الأحول : (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) "دراسة تطبيقية" المرجع السابق ، ص ٢٩٤ .

٢- حَظَرَ القانون على رئيس الجهاز " أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، أو أن يُوَجِّرها ، أو يبيعها شيئاً من أمواله ، أو يُقايِضَها عليها ، أو أن يحصل على أية ميزة خاصة في التعامل مع القطاع العام أو أية جهة تخضع لرقابته ، ولا يسري هذا الحظر في التعامل الذي يتم طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة " (١) .

ويرى الباحث أن المشرع قد أحسن صنعا في نصه على تلك المادة حتى يتم إبعاد رئيس الجهاز عن أي شبهة قد تؤثر على عمله نظراً لطبيعته الحساسة .

ثانياً - " نائبا رئيس الجهاز " (٢) :

" يتم تعيين نائبي لرئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملتهما المالية ، ويعاملان من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة " .

ولم يتم النص على ضمانات نائبي رئيس الجهاز كما سبقه إيضاح النص عليها بالنسبة لرئيس الجهاز من حيث قابليتهما للعزل من عدمه ، وكذلك سلطة إعفائهما من منصبهما وغيرها من الضمانات (٣) .

ويرى الباحث أنه كان يجب النص على أن النائبين يتمتعان بكافة الضمانات التي يتمتع بها رئيس الجهاز خاصة وأن النائب قد يصير رئيساً للجهاز في أي وقت .

(١) المادة (٢٥) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م ، الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨ م ، المرجع السابق .

(٢) د / محمد محمود عبد المجيد : (الجهاز المركزي للمحاسبات نظرة مستقبلية) الفكر المحاسبي ، جامعة عين شمس ، كلية التجارة ، قسم المحاسبة والمراجع ، العدد ١٥ ، ٢٠١١ م ، ص ٤٣ .

(٣) المادة (٢١) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٨ م ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨ م ، المرجع السابق .

ويختص النائبان فضلاً على أن أقدمهما يحل محل رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في حالة غيابة أو في حالة خلو منصبه فإنه يقوم بمعاونة رئيس الجهاز في الإشراف على أعمال الجهاز الإدارية ، والمالية والفنية وغيرها من أعمال الجهاز .

وكذلك يحظر على نائبي رئيس الجهاز القيام بأي عمل آخر بمرتب أو مكافأة بأية صورة كانت سواء من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى ، ولا تسري تلك الشروط على العاملين بالجهاز في حالة قيامهم بالأعمال البحثية ، والعلمية ، وجميع أعمال التدريب ، إلا أنه يشترط الحصول على إذن بذلك من رئيس الجهاز (١).

ثالثاً - وكلاء الجهاز :

" يُعَيَّنُ وكلاء الجهاز بقرار من رئيس الجهاز المركزي بعد موافقة مكتب الجهاز " (٢) ، حيث إن وظيفة وكيل الجهاز هو رئيس الإدارة المركزية بدرجة وكيل أول وزارة ، والإدارة المركزية تُعَدُّ من التقسيمات الأساسية للجهاز ، ويرأس كل وكيل من وكلاء الجهاز إدارة مركزية .

ويتكون الجهاز من مجموع تلك الإدارات المركزية ، ومن ثمَّ فهي تعتبر التقسيمات الأساسية للجهاز ، وعدد الإدارات المركزية يزداد سنويًا نظراً لكثرة أعمال الجهاز (٣) .

ولم يتضمن قانون الجهاز أية ضمانات لوكلاء الجهاز رغم المهام التي يقومون بها ، وقد حظر المشرع عليهم شأنهم شأن رئيس الجهاز ونائبيه " أن يقوموا بأي عمل آخر بمرتب أو بمكافأة بأية صورة كانت سواء من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى ، ولا يسري ذلك بالنسبة

(١) ينظر : د / سعيد الحكيم : (الرقابة على أعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم والوضعية) دار

الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٧م صد٢٨٤ .

(٢) المادة الثالثة من لائحة العاملين بالجهاز الصادرة بموجب القرار الجمهوري رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م ،

المرجع السابق .

(٣) ينظر : د/ حاتم كل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال

العام) المرجع السابق ، صد٦٤ .

للمساهمة في المجالات البحثية ، والعلمية وأعمال التدريس إلا بشرط الحصول على إذن وتصريح بذلك من رئيس الجهاز" (١) .

كما يحظر على وكلاء الجهاز شأنهم في ذلك شأن رئيس الجهاز ونائبيه " مزاوله مهنة حرة أو القيام بأي عمل تجاري أو صناعي أو مالي أو أي عمل يتعارض ومقتضيات وظائفهم أو يمس الاستقلال الواجب ، كما يحظر عليهم أن يشتروا شيئاً من أموال الدولة أو يبيعوها أو يقايضوها شيئاً من أموالهم ، ولا يسري هذا الحظر على التعامل الذي يتم طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة " (٢) .

(١) المادة (٢٥) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨م ، المرجع السابق .
 (٥) الفقرة الثالثة من المادة (٢٥) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات تحت رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م، وآخر تعديل له ، المرجع السابق .

المطلب الثاني

اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

حرص المشرع عند إصدار القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤م ، على أن تتضمن المادة الأولى منه تحديد الأهداف الأساسية للديوان (الجهاز المركزي للمحاسبات) وهي تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في مجالي الخدمات والإنتاج ، ثم توالى وتواترت القوانين بعد ذلك محددة ذات الأهداف للجهاز ، وكان آخرها القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م ، والمعدل بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ، حيث ورد في مادتيه الأولى والثانية نفس الأهداف^(١).

ومنذ قيام الدولة بالتخطيط الشامل ، واتساع نطاقها المتمثل في قطاع الأعمال بمؤسساته وشركاته العامة وتوجيه الدولة لقدر متزايد من المواد المتاحة لها في كل عام ، وذلك لتنفيذ الأعمال والمشروعات الكبيرة والصغيرة اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والعمل على زيادة الدخل القومي للبلاد الذي ينعكس إيجاباً على الدخل السنوي للأفراد ، والذي يتطلب أن تمتد الرقابة على الأموال العامة إلى قطاع الأعمال بجميع مكوناته من مؤسسات ، وشركات ، وهيئات ، ومنشآت تملكها الحكومة ملكية عامة أو ملكية جزئية^(٢) .

من أجل تلك الأسباب اتسعت رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات لتستوعب كل الجهات السابق تعدادها ، حيث تشمل الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني ، وهذا هو موضوع دراستنا والذي سيتم مناقشته كالاتي :

-
- (١) ينظر : د/ فتحي محمد محمد الأحول: (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) "دراسة تطبيقية " المرجع السابق ، ص ٣٢١ .
- (٢) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني للجهاز المركزي للمحاسبات .

" يمارس الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته في مجال الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني على الجهات الخاضعة لرقابته ، وذلك وفقاً لمجموعة متفرقة من النصوص القانونية تضمنتها قوانين الجهاز المتعددة " (١) ، وإزاء تناثر هذه الاختصاصات في القانون المشار إليه وفي قوانين أخرى ؛ فقد رؤي إعادة تنظيم هذه الاختصاصات وتجميعها في قانون صدر عام ١٩٨٨ م ، تحت رقم ١٤٤ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م .

ومن ثمَّ يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها ، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت ، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها

(١) القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ م ، بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ، والقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ م ، بشأن تنظيم مراقبة حسابات المؤسسات والهيئات العامة والشركات ، والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ م ، بشأن تنظيم علاقة الجهاز المركزي بمجلس الشعب وفقاً لللائحة الداخلية بالمجلس والقرارين الجمهوريين رقم (١٣٤٩) لسنة ١٩٦٤ م ، بشأن تجديد وحدات الجهاز واختصاصاته والقرار رقم (٢٤٥) لسنة ١٩٦٥ م ، بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ م ، والقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ م ، بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، والقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ م ، بشأن مجلس الدولة والقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ م بشأن الموازنة العامة للدولة ، والقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ م ، والقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨٩ م ، بشأن المحاسبة الحكومية ، والقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ م ، بشأن هيئات القطاع العام وشركائه ، وأخيراً القانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ م ، حيث نص القانون على اختصاصات الجهاز وتوضيحها في مواده المختلفة .

(^١) ، وللحديث عن الرقابة المالية والقانونية للجهاز المركزي للمحاسبات تم تقسيم هذا المطلب وفقاً للنسق الآتي :

- الفرع الأول - الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات .
- الفرع الثاني - الرقابة القانونية للجهاز المركزي للمحاسبات .

(١) ينظر: د/ عماد صبري عطوة أحمد : (الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية) رسالة دكتوراه ، ٢٠٠٨م ، بدون دار نشر ، ص٢٢٦ .

الفرع الأول

الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات

يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على وحدات الجهاز الإداري ، ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية ، والأحزاب ، والنقابات ، والاتحادات .

وللجهاز في سبيل تحقيق ذلك وتبعاً لطبيعة هذه الوحدات اتخاذ ما يأتي من إجراءات :

أ- "مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي 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 الثالثة من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات ، والمرتبات ، والأجور ، والترقيات ، والعلاوات ، وبدلات السفر ، ومصاريف الانتقال وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة ، والقوانين ، واللوائح ، والقرارات ."

ج- "مراجعة حسابات التسوية ، والحسابات الجارية ، والحسابات الوسيطة ، والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ، ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

د- بحث حالة المخازن ، وفحص دفاتها وسجلاتها ، ومستندات التوريد والصرف بها ، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس .

هـ - مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية ، وكذلك مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة " (١) .

والملاحظ أن هذه الرقابة التي يقوم بها الجهاز تهدف إلى المحافظة على الأموال العامة للدولة من سوء التصرف ، وذلك عن طريق التأكد من اتباع جميع الإجراءات ، وقواعد العمل المحددة من قبل ، وللتأكد من سلامة نتائج أعمال الوحدات الإدارية ومراكزها المالية^(٢) ، وعلى هدى ما تقدم نُقَسِّمُ صلاحيات الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة المالية على أجهزة الدولة المختلفة على النهج الآتي :

الفصل الأول - الرقابة على إيرادات الدولة .

الفصل الثاني - الرقابة على مصروفات الدولة .

الفصل الثالث - رقابة شؤون العاملين .

الفصل الرابع - متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء .

الفصل الخامس - الرقابة على المخازن الحكومية .

الفصل السادس - رقابة الحسابات الختامية وفحص أي حسابات آخر .

(١) المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ م ، المنظم لأعمال الجهاز ومحددًا اختصاصاته ، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨ م المرجع السابق .

(٢) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص ١٣٣ .

الفصل الأول

الرقابة على إيرادات الدولة

نص القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠م (الملغي) على " أن يقوم ديوان المحاسبات بمراقبة جميع إيرادات الدولة من حيث توريدها للخزائن العامة ، وإضافتها إلى الحاسبات الخاصة بها " (١) ، ومن هذا المنطلق كان الهدف من الرقابة على إيرادات الدولة هو التحقق من تنفيذ أحكام القوانين المالية ، واللوائح الموضوعة ، وتوجيه النظر إلى ما قد يبدو منها من أوجه النقص (٢)

فالقانون المشار إليه قد نص على أن من واجب ديوان المحاسبات أن يتيقن بوجه خاص من أن حوافظ توريد الإيرادات والمستندات قد رُوجعت بواسطة الموظفين المختصين ، وأن الإيرادات المبينة بها دخلت في خزانة الدولة ، وأن ما قدمته المصالح الحكومية من بيانات يدل على أن ما تم تحصيله من إيرادات مضافاً إليه مبلغ المتأخر هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين واللوائح النافذة ، وأن الموظف لم يدخر جهداً في تحصيل هذا المتأخر، وأنه لم تحصل أيّ ضرائب ورسوم إلا وفق القانون (٣).

(٢) نص القانون رقم (٢٣٠) لسنة ١٩٦٠م الخاص بديوان المحاسبة ، والذي تم نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٨/٦/١٩٦١م .

(٣) ينظر: د/ محمد إبراهيم الدسوقي على : (الفساد الإداري) دار النهضة العربية ، ٢٠١٥م ، ص١٥٧ ، ود/ رمضان محمد بطيخ : (الرقابة على أداء الجهاز الإداري) "دراسة علمية وعملية في النظم الموضوعية والإسلامية " ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ١٩٨٨م ، ص٢٠٥ .

(٣) ينظر : د/ فتحي محمد الأحول : (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) " دراسة تطبيقية " المرجع السابق، ص٣٢٥ .

أما الآن وفي ظل القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م ، وتعديلاته الذي ينظم عمل الجهاز المركزي للمحاسبات ؛ فقد تضمنت مادته الخامسة نصًا بمقتضاه هو أن " يباشر الجهاز رقابته من ناحية الإيرادات عن طريق قيامه بالمراجعة ، والتفتيش على المستندات والدفاتر ، والسجلات ، والمستحقات ، والمصروفات العامة والتأكد من أن التصرفات المالية ، والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل والصرف تمت بطريقة نظامية ووفقًا للقوانين واللوائح المحاسبية السليمة ، والمقررة للموازنة العامة" (١) .

الفصل الثاني

الرقابة على مصروفات الدولة

يختص الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على مصروفات الدولة من خلال مراقبة المدفوعات الحكومية للتأكد من أن الصرف يتم في حدود المدرج بالموازنة العامة ووفقًا لجميع القوانين واللوائح ، والتعليمات والنظم المقررة لذلك ، والتأكد من استلام المستحقين للمبالغ المنصرفة لهم ، وعدم تكرار الصرف وذلك بالرقابة على استمارة اعتماد الصرف ، وسحب الشيكات ، ومراقبة حوالات البريد ، والتأكد من صرفها بالقيمة الصحيحة بمطابقتها مع المستندات المؤيدة للمصروفات ، وكشوف حساب البنك ، والتأكد من صحة المبالغ المستقطعة سواء للتأمين الاجتماعي أو الضرائب (٢) .

وفي السياق ذاته نص القانون رقم ٢٣٠ الصادر سنة ١٩٦٠م ، والسابق الإشارة إليه على أن " يختص ديوان المحاسبات فيما يتعلق بمصروفات الدولة بالتثبت من أن المصروفات

(١) نص المادة الخامسة من القانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨م وآخر تعديلاته ، الذي تم نشره بالجريدة

الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ٩/٦/١٩٨٨م المرجع السابق .

(٢) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على

المال العام) المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

قد صُرِّفَتْ في الأغراض التي خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الصرف تم طبقاً للقوانين واللوائح النافذة " (١) .

ومن هذا المنطلق قضى القانون سالف الذكر بأن على الديوان أن يتثبت بوجه خاص من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة في المستندات ، وأن أوامر الصرف صدرت صحيحة ، وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للقانون ، وأنها مصحوبة بالأذون المطلوبة والمخالصات الصحيحة .

أما الآن وفي ظل القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م ؛ فتتناول رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات جميع أوجه المصروفات العامة ، وقد أورد القانون نصاً عاماً عن اختصاص الجهاز بمراقبة مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والمصروفات ، وهو نص المادة الخامسة التي أشرنا إليها آنفاً ، وبحكم هذا النص العام يدخل في اختصاص الجهاز مراقبة جميع أنواع الإنفاق العام للتأكد من أن التصرفات المالية ، والقيود الحسابية تمت بطريقة نظامية وفقاً للقوانين واللوائح ، والقواعد العامة المقررة للموازنة العامة ، وتشمل رقابة الجهاز كل أوجه الصرف أيّما كانت مسمياتها وهي كالاتي :

- مراجعة حسابات المعاشات ، والمكافأة ، وصرفيات التأمين ، والضمان الاجتماعي .
- مراجعة السلف ، والقروض ، والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة وما يقتضيه ، وذلك عن طريق التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزنة الدولة في حالة الاقتراض ، وكذلك سداد الدولة في حالة الاقتراض .

(٣) نص القانون رقم (١٣٠) لسنة ١٩٦٠م قانون الجهاز المركزي للمحاسبات والذي يقضي بتبعية الجهاز لرئيس الجمهورية مباشرة .

- مراجعة التبرعات والمنح المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من مدى اتفاقها مع اللوائح والقوانين^(١).

- بيان ما إذا كانت حسابات الوحدة محل المرجعة تتضمن كل ما تنص عليه القوانين واللوائح من وجوب إثباته فيها ، وما إذا كانت الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالي الحقيقي للوحدة محل المراجعة في ختام المدة المالية محل الفحص ، وما إذا كانت حسابات العمليات الجارية أو الأرباح والخسائر، وحساب المصروفات عن تلك المدة قد تمت وفقاً لقواعد المحاسبة المتعارف عليها^(٢).

وقد مُنحَ الجهاز المركزي للمحاسبات في هذا الشأن سلطات عديدة ومتنوعة تجعل من هذا الاختصاص (تتبع المخالفات المالية) وسيلة من أهم الوسائل في مباشرة اختصاصه^(٣) .

(١) ينظر : د/ فتحي محمد محمد الأحول : (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية)
" دراسة تطبيقية " المرجع السابق، ص ٣٢٦ .

(٢) ينظر : خالد محمد محمود عمر : (تقييم الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات على تنفيذ سياسات التحول نحو القطاع الخاص في مصر مع دراسة حالتي قطاع الأدوية وقطاع التجارة الخارجية) رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٢م ، ص ٧٩ .

(٣) ينظر : حمدي عبد العظيم : (الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام في الميزان) جمعية إدارة الأعمال العربية ، العدد ١٢٧ ديسمبر لسنة ٢٠٠٩م ، ص ٦ .

الفصل الثالث

رقابة شؤون العاملين

نص قانون الجهاز المركزي للمحاسبات على حق الجهاز في "مراجعة القرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات التي تشملها رقابته فيما يتعلق بالتعيينات ، والمرتبات ، والأجور ، والعلاوات ، وبدل السفر ومصاريف الانتقال ، وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية ، والقوانين ، واللوائح ، والقرارات" (١) .

وبناءً على ما سبق ذهب بعض الباحثين إلى أن النص المشار إليه عالية يتضمن عبارات شاملة وتعبيرات مرسلة غير محددة الهدف منها توسيع اختصاص الجهاز في مجال الرقابة على شؤون العاملين على نحو كبير فقد أشار النص إلى أن اختصاص الجهاز في هذا المجال يمتد ليشمل مرجعة القرارات الخاصة بهم للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين ، واللوائح والقرارات أي أنها مراجعة لكافة شؤون العاملين من جميع نواحيها .

رأي الباحث :

ويُرى إن توسيع مجال الرقابة المالية التي يمارسها الجهاز في مجال شؤون العاملين تتطلب عدم تجزئتها أثناء الرقابة عليها ، فإما أن تؤخذ كلها أو تترك كلها ، نظراً لأهمية دور الجهاز في رقابته على جميع القرارات واللوائح المتعلقة بالماليات من تعيينات ، وعلاوات ، وبدلات وغيرها من تصرفات مالية ذات طابع خاص تتطلب مراقبتها من قبل أعضاء الجهاز دون تجزئة أي تتطلب رقابة شاملة على جميع جوانب شؤون العاملين .

(٤) نص المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، وتعديلاته ، المرجع السابق .

الفصل الرابع

متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال تنفيذ الخطة ، وتقييم الأداء^(١) الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد ، والكفاية ، والفاعلية ، ومجال تلك الرقابة هو ما يجريه الجهاز من فحوص وإعداد تقارير بشأن متابعة تنفيذ الخطة بالنسبة للمشروعات الاستثمارية للجهاز الإداري للدولة ، ويباشر الجهاز بصفة خاصة الاختصاصات التالية :

- "متابعة وتقييم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجالي الخدمات والأعمال وذلك سواء على مستوى الوحدة أو على مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل .
- إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقييم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقييم الأداء عن الوحدات والأنشطة .
- مرجعة السجلات المقررة إمسائها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي بين القطاعات المختلفة ، واكتشاف المعوقات التي تمنع تحقيق الأهداف المحددة .
- متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلعي ، وإنتاج الخدمات كمًا ونوعًا " (٢).

(١) ينظر : صبحي عبد الخالق : (الرقابة على الأداء مفهومها وأهدافها) مجلة الرقابة الشاملة ، الجهاز المركزي للمحاسبات ، العدد ١٣١ ، يوليو ١٩٩٧ م ، ص ١٩ .

(٢) نص البند الثاني من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، وتعديلاته ، المرجع السابق .

وللحديث عن رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على تنفيذ الخطة ، وكفاية الأداء سيتم توضيحهما وفقاً للنهج الآتي :

١ - الرقابة على تنفيذ الخطة :

تُعَدُّ الرقابة على تنفيذ الخطة أحد أهم أنواع الرقابات التي يمارسها الجهاز، ولَمَّا كانت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة تهدف إلى تحسين وضع الاقتصاد القومي للبلاد خلال فترة زمنية محددة على أن يتم ترجمة المستويات المطلوب الوصول إليها في صورة أهداف رقمية أو كمية ، ومن ثَمَّ يتولى الجهاز مراقبة تنفيذ هذه الأهداف على فترات متقاربة ، وذلك بنسبة ما تحقق المستهدف المطلوب الوصول إليه للتنبيه إلى أي قصور في التنفيذ ، وتداركه في الوقت المناسب (١).

٢ - الرقابة على كفاية الأداء :

يقصد برقابة الأداء : تقييم أداء الوحدة محل الرقابة بهدف التحقق من مدى استخدامها لمواردها المختلفة على أساس معايير الاقتصاد ، والكفاية ، والفاعلية ، أي أن رقابة الأداء تهدف إلى التحقق مما إذا كانت الوحدة محل الرقابة تدير أو تستخدم مواردها المتاحة استخداماً اقتصادياً يحقق أقصى فائدة ، وذلك عن طريق استخدام قاعدة بيانات دقيقة ، وبواسطة معايير أداء كافية وسليمة (٢) .

وعليه فإنَّ تلك الرقابة تسعى إلى التأكد من أن تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية يتم على درجة من الكفاية ، ولا شك أن أهمية تلك الرقابة تزداد في ظل المجتمعات الاشتراكية لأن الموارد البشرية والمالية محدودة في تلك المجتمعات النامية فلا بد من استخدامها الاستخدام

(١) ينظر : د/ فتحي محمد محمد الأحوال : (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) "دراسة تطبيقية" المرجع السابق، ص٣٢٦.

(٢) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص١٥٤.

الأمثل ، كما تتطلب هذه الرقابة من الجهاز المتابعة المستمرة لتنفيذ الأهداف بكفاية خلال الفترة المحددة .

الفصل الخامس

الرقابة على المخازن الحكومية

يختص الجهاز المركزي للمحاسبات بالتحقق من سلامة تطبيق اللوائح ، والأنظمة الموضوعية للمخازن العامة وفروعها ، ولفت النظر إلى ما قد يُرى فيها من أوجه النقص ، وللجهاز في سبيل تحقيق ذلك "بحث حالة المخازن وفحص دفاتها ، وسجلاتها ، ومستندات التوريد والصرف ، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكسد بها" (١) ، وللمخازن الحكومية أهمية كبرى نظرًا لما تحتويه من موجودات تمثل جانبًا كبيرًا من أموال الدولة العامة فيجب رقابتها .

لذا كانت عناية الجهاز بفحص تلك المجالات بصفة دورية للوقوف على ما يشوبها من مخالفات موضحة أسبابها ومنوهاً بالاقترحات والتوصيات الواجبة لتقادي تكرارها ، ويقوم الجهاز بإعداد تقارير دورية وسنوية لرصد تلك الظواهر والمخالفات (٢) .

الفصل السادس

رقابة الحسابات الختامية ، وفحص أي حسابات أخرى

يعرف الحساب الختامي بالموازنة العامة وهي عبارة عن وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية ، وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة ، كما يعرفها قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ م ، والمعدل بالقانون رقم ٨٧

(١) نص المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، وتعديلاته .

(١) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص١٤١ .

لسنة ٢٠٠٥م ، بأنها البرنامج المالي السنوي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية^(١) .

وفي واقع الأمر وعلى الرغم من غياب الوعي الشعبي بأهمية الموازنة العامة للدولة ، واستمرار إعداد الموازنة بصورة روتينية عامًا بعد عام مع ضعف المشاركة الشعبية ، ومؤسسات المجتمع المدني ، وضعف الرقابة الشعبية على الإنفاق العام عمومًا ، فإنَّ الجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بدوره على أكمل وجه ، ونجح الجهاز في الآونة الأخيرة في لفت النظر إلى خطورة التقارير الصادرة عن الجهاز عمومًا ، وَحَوَّلَ الجهاز تقاريره عن الحساب الختامي للدولة بطريقة مباشرة من تقرير سري غير متداول إلى تقرير عام منشور جعل المجتمع بأسره يكون في انتظاره كل عام ليقف من خلاله على ما فعلته الحكومة القائمة ، بل وما حققته الحكومة السابقة وما أخفقت في تحقيقه خلال السنة المنقضية^(٢) .

أما بالنسبة لفحص الحسابات الأخرى " يختص الجهاز في هذا الشأن بفحص ومراجعة كل حساب آخر يناط به فحصه ، أو مراجعته بقرار من رئيس الجمهورية ، أو مجلس الشعب ، أو رئيس مجلس الوزراء ، كما أن مجلس الشعب من حقه أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى الوحدات الإدارية أو أي جهاز تنفيذي ، أو إداري ، أو إحدى الهيئات ، أو المؤسسات العامة التي تخضع لإشراف الدولة ، كما يجوز تكليفه بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة ، وما تم تحقيقه من أهداف في هذا الشأن"^(٣) .

(١) ينظر : د/ فتحي محمد محمد الأحوال : (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) "دراسة تطبيقية" المرجع السابق، ص٣٢٢ .

(٣) ينظر : د/ عبد الله شحاته خطاب : (المؤسسات والموازنة العامة في مصر) بدون دار نشر ، ٢٠٠٧م ، ص ٣٥ .

(٤) نص المادة الرابعة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م .

الفرع الثاني

الرقابة القانونية للجهاز المركزي للمحاسبات

تمهيد :

يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة في شأن المخالفات المكتشفة وقت المراجعة أو المكتشفة من قبل الوزارات المعنية أو الشركات نفسها ، وتهدف هذه المراجعة إلى التأكد من أنه تم تحديد المسؤولية عن هذه المخالفات ، وتم تطبيق الإجراءات القانونية المناسبة ضد المسؤولين عن ارتكابها^(١) وللوقوف على دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة القانونية على الوحدات الإدارية بالدولة سيتم الحديث عن مدلول الرقابة القانونية ، وأهدافها وفقاً للنسق الآتي :

الفصل الأول - مدلول الرقابة القانونية .

الفصل الثاني - أهداف الرقابة القانونية على المال العام .

(١) ينظر : د/ شوقي السيد خاطر : (خصوصيات نظام الرقابة المالية العليا في جمهورية مصر العربية) منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية ، العدد ١ ، ١٩٩٩م ، ص ٢٤ .

الفصل الأول

مدلول الرقابة القانونية

الرقابة القانونية : هي تلك الرقابة التي تهدف إلى سلامة تحصيل الأموال العامة ، وإنفاقها في الأوجه السليمة لها ، وذلك عن طريق التأكد من سلامة التصرفات المالية ، والعمليات الحسابية ، وإعداد جميع الدفاتر والسجلات ، والمستندات القانونية وفقاً للنظام السائد المعمول به ، ووفقاً لجميع اللوائح والقوانين المنظمة لعمل تلك الجهة الرقابية ^(١) .

وللرقابة القانونية على المال العام للدولة أهميتها الكبيرة حيث تعمل على التأكد من أن تحصيل الأموال وإنفاقها لا يتعارض مع الخطة الموضوعية مسبقاً ، وأن الإنفاق قد تم في حدود القوانين واللوائح المعمول بها وأن الإنفاق العام تم وفقاً لما هو متفق عليه قانوناً ^(٢) .

ومن ثمَّ فإن الرقابة القانونية على المال العام للدولة تبرز أهميتها في الآتي :

١- تتضح أهمية الرقابة القانونية للجهاز المركزي للمحاسبات في المحافظة على المال العام من خلال القرارات التي يصدرها الجهاز بشأن المخالفات المالية ؛ فقد حرص المشرع على أن تكون تلك الرقابة على الجهات الخاضعة له في مواعيدها المعينة كما حددها المشرع ، ولكنه لم يضع عقاباً أو جزاءً في حالة مخالفة تلك المواعيد ، وتصدت المحكمة الإدارية العليا لبيان طبيعة تلك المواعيد ما بين ميعاد سقوط ، وميعاد تنظيم ^(٣) .

(١) ينظر : د/ بكر القباني : (الوسيط في الإدارة العامة) دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٠م ، ص ٢٩٠ .

(٢) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

(٣) ينظر : د/ فتحي محمد محمد الأحول : (سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات في تحريك الاجراءات التأديبية) مجلة الرقابة الشاملة ، ديسمبر لسنة ٢٠٠٣م ص ١٤٤ .

٢- تعمل الرقابة القانونية للجهاز على دعم فاعلية دور الجهاز في إحكامه على كافة أوجه النشاط المالي والاقتصادي اللذين تسهمان فيهما الدولة ، وكذلك القروض ، والهبات ، والمنح ، والإيرادات ، ومصروفات الدولة في كافة الجهات الخاضعة لرقابته .

٣- تسعى الرقابة القانونية للجهاز إلى توقيع العقوبة المناسبة في حالة المخالفة والتي من شأنها أن تؤدي إلى عدم العودة إلى ارتكابها مجددًا ، وهذا الدور يعتبر من أهم الأدوار التي يقوم بها أعضاء الجهاز اتجاه المخالفين في الجهات الإدارية محل الرقابة^(١) .

الفصل الثاني

أهداف الرقابة القانونية على المال العام

تهدف الرقابة القانونية التي يقوم بها الجهاز المركزي للمحاسبات على أجهزة الدولة المختلفة إلى تحقيق السبل والمقاصد الآتية :

- ١- أن المخالفات المالية قد تم التحقيق فيها ، وتحديد المسؤولين عنها .
- ٢- أن التحقيق الذي أجري في واقعة المخالفات المالية قد شمل جميع الوقائع والمخالفات .
- ٣- أنه قد تم اتخاذ الإجراءات المناسبة لمنع تكرار المخالفة مستقبلاً ، ويباشر الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة القانونية بالنسبة للجهات الآتية :
- "الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ، ووحدات الحكم المحلي .

(١) ينظر : د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

- الهيئات العامة والمؤسسات العامة ، وهيئات القطاع العام وشركاته ، والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأيّ منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها .
- الشركات التي تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام ، أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع بما لا يقل عن ٢٥% من رأس مالها " .
- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية " (١) .
- " الأحزاب السياسية ، والمؤسسات الصحفية القومية ، والصحف الحزبية .
- الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز .
- أيّة جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها ، أو نص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة " (٢) ، فضلاً على هذا يتمتع الجهاز المركزي للمحاسبات بصلاحيات عديدة في مجال الرقابة القانونية على أجهزة الدولة المختلفة سيتم توضيحها كالتالي :

* اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال الرقابة القانونية .

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها ، وذلك للتأكد من الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات ، وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها ، ويتعين

(١) نص المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ م، الذي تم نشره بالجريدة الرسمية - العدد ٢٣ (تابع) - في ١٩/٦/١٩٨٨ م .

(٢) نص المادة الثالثة من قانون الجهاز رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ م ، المرجع السابق .

موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ، ولرئيس الجهاز في ذلك ما يلي ^(١) :

١- " أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجهًا لذلك- تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية ، وعلى الجهة المختصة إحالة الدعوى التأديبية مباشرة إلى المحكمة التأديبية خلال ثلاثين يوماً التالية .

٢- أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها ، وعليها أن توفي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز، فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية ، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية .

٣- " أن يتم الطعن في القرارات والأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها"^(٢).

وجهة نظر الباحث :

(١) ينظر : إمام كامل : (دور واختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر) (نادي التجارة ، العدد (٦٣٤) ، أكتوبر لعام ٢٠١٠م ، ص ١١١.

(٢) نص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨م ، والمعدل بالقانون رقم(١٥٧) لسنة ١٩٩٨م ، المرجع السابق .

يرى الباحث أن الرقابة القانونية بشأن المخالفات المالية هي من أهم أنواع الرقابات التي تمارس على الوحدات الإدارية والمؤسسات ، والهيئات المختلفة في الدولة ، وذلك عن طريق مطابقة جميع التصرفات المالية وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة للجهة محل الرقابة ، كما تعتبر من أهم الضمانات حماية للمال العام والمحافظة عليه ، ومنعاً لإهداره ، لذا يجب حماية الجهاز المركزي للمحاسبات أثناء مباشرة رقابته القانونية على أجهزة الدولة عن طريق دعمه قانونياً ، مع إعداد تقارير مفصلة عن هذه الرقابة ورفعها للسيد رئيس الجمهورية .

المبحث الثاني

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تمهيد :

يُعدُّ الجهاز الإداري في الواقع بمثابة حجر الأساس لبناء الدولة الحديثة بحيث إنه كلما كان هيكل الدولة اقتصاديًا ، واجتماعيًا ، وسياسيًا متماسكًا ، كلما كان الهيكل الإداري للدولة مترابطًا ، من هنا كان اهتمام المجتمعات المختلفة بتدعيم أجهزتها الإدارية ومن بينها مصر ، والتي دأبت حتى قبل ثورة ١٩٥٢م ، على النهوض بالجهاز الإداري إيمانًا منها بأن كل إصلاح وتطوير في الدولة لا يكون إلا بإصلاح وتطوير الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أولاً ، لذلك فقد تم إنشاء ديوان الموظفين في بادئ الأمر بالقانون رقم (١٩٠) لسنة ١٩٥١م ، كهيئة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة ، ومنحه العديد من الصلاحيات والامتيازات في مجال الوظيفة العامة (١) .

ولقد كانت الخطوات السابقة تسير على نسق الإصلاح لا الثورة ، ولم تكن على مستوى الثورة الاشتراكية التي حققتها قوانين يوليو سنة ١٩٦٤م ، وما تلاها ولهذا أراد المشرع أن يعيد النظر في الموضوع كله ، وذلك في ضوء الأوضاع الجديدة (٢) ؛ فأصدر قانون العاملين رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤م ، متضمنًا إقامة الوظيفة العامة على أسس جديدة ، ثم أنشئ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بمقتضى القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤م والذي نصت المادة الخامسة منه على أن يلحق به " كل من النيابة الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم

(١) ينظر : د/ رمضان محمد بطيخ: (الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية) المرجع السابق ، ص٢٠٦ .

(٢) ينظر : د/ سليمان محمد الطماوي : (الوجيز في القانون الإداري) "دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٢م ، ص١٦٦ .

(١١٧) لسنة ١٩٥٨م ، والرقابة الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤م ، ويكون لرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سلطات وصلاحيات الوزير المختص بالنسبة لهما بما في ذلك من سلطات الاشراف ، والتوجيه ، والرقابة " (١) ، وقد حل هذا الجهاز محل ديوان الموظفين في جميع اختصاصاته وللحديث عن تشكيل الجهاز وسلطاته تم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية :

المطلب الأول- تشكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

المطلب الثاني- سلطات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

المطلب الأول

تشكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

يُشكّل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من رئيس في درجة وزير، ونائب يعاونه في أعماله ويقوم مقامه عند غيابه ، وكذلك عدد كاف من الوكلاء والأعضاء ، ويمارس الرئيس سلطات الوزير المنصوص عليها في القوانين ، واللوائح ، والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، وذلك فيما يتعلق بالإشراف الفني والإداري على سير العمل به ، كما يمارس جميع الاختصاصات الأخرى الموكلة إليه في مختلف القوانين والقرارات الجمهورية ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات (٢) ، ويتم تعيين الرئيس والنائب والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، أما بقية الأعضاء فيتم تعيينهم وفقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وقد نصت المادة التاسعة من قانون الجهاز على أن تسري

(١) تنص المادة الأولى من قانون الإصدار على أن يستبدل باسم ديوان الموظفين اسم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، كما نصت المادة الثانية من ذات القانون على أن " تنقل سلطات واختصاصات ديوان الموظفين ورئيسه حينما وردت في القوانين واللوائح والقرارات إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ورئيسه .

(٢) ينظر : د/ رمضان محمد بطيخ (الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية) المرجع السابق ، ص ٢٠٨.

على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء ، كما له سلطة الوزير بالنسبة للإشراف الفني والإداري على سير العمل بالجهاز (١) .

وطبقاً للمادة الثالثة من القرار الجمهوري رقم (٢٥٤٥) لسنة ١٩٦٤م " يجوز لرئيس الجهاز أن يعهد إلى بعض الخبراء من غير العاملين بالجهاز سواء كانوا مصريين أو أجنبى القيام ببعض المهام التي يتطلبها سير العمل به ، وتحدد الأتعاب في هذه الحالة بقرار منه " (٢) وفيما يتصل بسلطات رئيس الجهاز فقد مُنح رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سلطة الوزير المختص بالتنمية الإدارية ، وذلك فيما يتعلق بالإشراف الإداري والفني على سير العمل بالجهاز، وإصدار جميع القرارات واللوائح التي تهدف أساساً إلى حسن أداء العمل بالجهاز، والمحافظة على كيان الجهاز وفروعه في المحافظات .

ونظراً للدور الفعال الذي يقوم به الجهاز وأعضائه على مستوى الفروع والإدارات بالمحافظات من أجل المحافظة على أداء العمل الإداري بكافة الوحدات الإدارية للدولة ؛ فقد خولهم القانون العديد من الصلاحيات للقيام بتلك المهام (٣) ، أما بالنسبة لنواب رئيس الجهاز ووكلائه ؛ فقد منحهم المشرع سلطات وصلاحيات وكلاء الوزارات من حيث مهامهم التي يقومون به لصالح الدولة ، علاوة على ذلك يقوم بمعاونة رئيس الجهاز المستشارون ، ولجنة رؤساء القطاعات والإدارات المركزية لشئون مكتب رئيس الجهاز (٤) ، وتختص هذه الإدارات

(٢) ينظر : د/ جورجى شفيق ساري : (المبادئ العامة للقانون الإداري) دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠٤م ، ص ٢١٣ .

(٣) القرار الجمهوري رقم ٢٥٤٥ لسنة ١٩٦٤م ، الخاص بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

(٤) ينظر : د/ محمد سعيد حسين أميل (مبادئ القانون الإداري دراسة في أسس التنظيم الإداري - أساليب العمل الإداري) دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٧م ، ص ٢١٢ .

(٥) ينظر : أسامه أحمد إبراهيم : (الأرشيفات الجارية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف دراسة ميدانية) رسالة ماجستير، جامعة القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١١ .

بمعاونة رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في إنجاز أعمال الجهاز بما يتفق مع تحقيق أهدافه وذلك عن طريق التنسيق مع الإدارات المركزية المعنية كلاً في مجال اختصاصاته بما يؤدي إلى حسن سير العمل في جميع إدارات الجهاز مما يعود بالنفع على وحدات الجهاز الإداري للدولة ، ويحقق الكفاءة العالية لأعضائه^(١).

كما مر الهيكل التنظيمي والوظيفي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالعديد من التعديلات والتغيرات التي كانت تهدف في المقام الأول إلى خدمة الغرض الذي أنشئ من أجله الجهاز ، وكان قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٨٥) لسنة ١٩٦٤م ، في شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الإدارات المركزية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو اللبنة الأولى لتهيئة الهيكل التنظيمي للجهاز حيث نص في مادته الأولى على "تشكيل الجهاز من ست إدارات مركزية وهي :

- ١- الإدارة المركزية للعاملين .
- ٢- الإدارة المركزية للتدريب .
- ٣- الإدارة المركزية لترتيب الوظائف.
- ٤- الإدارة المركزية للتنظيم .
- ٥- الإدارة المركزية للتفتيش والمتابعة .
- ٦- الأمانة العامة " (٢).

(١) ينظر : خالد مصطفى بركات : (نظم المعلومات المبنية على الحاسب ودورها في عملية التطوير الإداري دراسة حالة نظم معلومات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، بدون سنة نشر ، ص ١٤٥ .

(٢) نص القرار رقم (١٠٨٥) لسنة ١٩٦٥م والذي تم نشره في الجريدة الرسمية ، العدد ٧٧ في أبريل سنة ١٩٦٤م .

المطلب الثاني

سلطات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

لَمَّا كانت المتغيرات السياسية والاقتصادية السريعة التي تواجه الدولة تتطلب تجاوزًا ديناميكيًا في أجهزة القطاعين الحكومي والعام ؛ فمنذ تولي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مسئولية تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الانتاجية للعاملين ، وإعادة تنظيم أجهزة العمل الإداري ، ومنع تداخل وازدواج اختصاصاتها وتبسيط الإجراءات ، وتحسين وسائل العمل بها حتى تتواءم هذه الأجهزة مع متطلبات تلك المتغيرات ، وبما ينعكس إيجابيًا على أداء الخدمة للمواطنين وترتيبًا على ذلك ؛ فقد أخذت عملية الإصلاح الإداري شكل إنجازات واقعية مخططة من قبل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة باعتباره الجهة التي أُسند إليها رسم سياسة الإصلاح الإداري ، واقتراح الوسائل اللازمة لتشخيص مشكلات الإدارة الحكومية ، والعمل على وضع الحلول لتلك المشكلات (١) .

ولكل هذه الأسباب السالف ذكرها يولي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة اهتمامًا كبيرًا بتطوير الجهاز الحكومي في مصر منذ عدة سنوات مضت باعتباره هو الجهة التي تم الاعتماد عليها في رسم سياسة الإصلاح الإداري ؛ فلقد سعى الجهاز إلى تحقيق شمولية التطوير بكافة قطاعات الخدمات الحكومية مع الاهتمام والتركيز على القطاعات التي تقدم الخدمات الأساسية للمواطنين ، كما يهدف الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى تحسين كفاءة العنصر البشري ، وتنظيم مساهمته في العمل الإنتاجي بما يتفق مع اتجاهات المجتمع والمتغيرات المحلية ، والإقليمية المتلاحقة (٢) ، وعلى هدى ما تقدم نتناول الحديث عن اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وفقًا للنسق الآتي :

- (١) ينظر : أحمد حلمي الصاوي : (مستشارا رئيس الجهاز يتحدثان عن اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة التنمية الإدارية ، أكتوبر لعام ١٩٩٢م ، ص ١٨ .
- (٢) ينظر : د/ حسين رمزي كاظم : (إسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد (٦٧) ، أبريل لعام ١٩٩٥م التنمية الإدارية ، ص ٤ .

اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

يمارس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

أ- "الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .

ب- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها " (١) .

ويتولى الجهاز مباشرة الاختصاصات الآتية :

١- دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

ولما كان من منطلق الايمان بأهمية العنصر البشري حيث يمثل أهم المدخلات المستخدمة في تحقيق الناتج في الكثير من أماكن العمل الحكومية ؛ فقد قام الجهاز بإعداد سلسلة من الدراسات لترشيد استخدام القوى العاملة ، والتقليل ما أمكن من آثار العمالة الزائدة التي تعتبر واحدة من أهم المشكلات التي تواجه الإدارة الحكومية في مصر ، ومن ثمَّ فقد تم تحديد جميع الاحتياجات الوظيفية للوحدات الإدارية كمًّا ونوعًا ، وذلك وفقًا لحاجة العمل الحكومي ، وفي ضوء معدلات الأداء الوظيفي بهدف تحديد الفائض والعجز من العمالة في كل وحدة (٢) .

(٣) نص المادة الرابعة من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ م .

(١) ينظر د: حسين رمزي كاظم : (اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ٢٠ .

٢- تطوير مواقع الخدمات الحكومية ، وتبسيط إجراءات العمل .

قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدور أساسي في إعداد وتنفيذ برنامج لتطوير مواقع الخدمات الحكومية الذي بدأ في منتصف عام ١٩٨٦م ، وذلك بهدف تقديم أعلى خدمة لجمهور المواطنين المترددين على هذه المواقع ، ولما كان هذا النشاط يعتبر إلى حد ما من الأعمال التي يصعب قياسها بعائد مادي ملموس وإنما تتمثل عوائدها في عناصر معنوية لها علاقة مباشرة برفع معدلات الأداء الإنتاجية للعاملين بالوحدات الإدارية^(١) ، ومن ثمَّ فقد تناول هذا البرنامج مواقع العمل ذات الصلة بالجماهير من خلال التركيز على خمس محاور محددة وهي كالتالي :

- التشريعات واللوائح التي تحكم العمل .
- مكان العمل .
- إجراءات نظم وأساليب العمل .
- التجهيزات والمعدات المستخدمة في العمل .
- العاملون في هذه المواقع والوحدات الإدارية^(٢) .

وقد تم بالفعل إعداد الكثير من الدراسات الخاصة بتطوير المواقع الإدارية ، والتي تم اختيارها وفقاً لأولويات محددة ، ويستمر العمل بها سنوياً وتعتبر جزءاً لا يتجزأ من خطة عمل الجهاز خلال المرحلة القادمة كما قامت الحكومة بتخطيط وتنفيذ برنامج لتطوير مواقع الخدمات الحكومية للمواطنين في مختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة ، ووحدات الإدارة المحلية ، وذلك بهدف إحداث تغيير في أداء هذه المواقع ذات الصلة بالجماهير ، بحيث يلمس المواطن المتعامل معها تحسناً واضحاً في حصوله على الخدمة في التوقيت المناسب وبأسلوب

(٢) ينظر : حسين سيد أحمد : (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في نظافة وصيانة الأبنية الحكومية)

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد ٣٥ أبريل لعام ١٩٨٧م ، ص ٢٨ .

(٣) ينظر : أحمد حلمي الصاوي : (مستشارا رئيس الجهاز يتحدثان عن اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ١٨ .

بسيط وبتكلفة مقبولة ، مما يساهم ذلك في نجاح العملية الإدارية في كافة الوحدات بالدولة ، وقد بدأ الجهاز في تنفيذ هذا البرنامج منذ عام ١٩٨٦م ، وتم اختيار المواقع بعد حصرها في ضوء مجموعة من المعايير أهمها حجم المجهود المستفاد من الخدمة المقدمة له ، ومعدل تردد الجمهور ، والأهمية النسبية للخدمة التي تقدمها وحدات الجهاز الإداري للدولة على أن تشمل هذه المواقع وحدات الإدارة المحلية إلى جانب الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات العامة (١).

٣- " رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ، ورفع مستوى كفاءتهم ، وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها " (٢).

قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدور إيجابي أكثر فاعلية في هذا المجال إذ يتولى دراسة الخطط التدريبية لكافة وحدات الدولة ، ويقوم بتمويل الخطط اللازمة للتدريب في ضوء معايير موضوعية ، وذلك بهدف نشر التدريب على أوسع نطاق لزيادة الكفاية الإنتاجية للعاملين بالدولة ، ومن ثمّ تم وضع خطة للدراسة والتوجيه تشمل جميع الوزارات ، والهيئات ، والوحدات في مجال التدريب الإداري تركز على عدة نقاط أهمها :

- دراسة الميزانية الخاصة بالنشاط التدريبي ومدى كفايتها لتنفيذ الخطة التدريبية .
- وضع مشروع الخطة التدريبية على أساس الاحتياجات التدريبية الفعلية (٣).

(١) ينظر : د/ حسين رمزي كاظم : (اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ٧ .

(٢) قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (٣٠٠) لسنة ١٩٩١م والذي ينص على تحديد اختصاصات الجهاز .

(٣) ينظر: عبد الرحمن شفيق : (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال الانضباط الإداري) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد (١٥) ، أبريل لعام ١٩٨٢م ، ص ١٥ .

- اعتماد مشروع الخطة التدريبية من السلطة المختصة بالجهة الإدارية ، وإرسال نسخة منها إلى الإدارة المركزية للجهاز لاعتمادها ، وقد اهتم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بعملية تدريب القادة الإداريين في جميع المصالح والإدارات الحكومية لأنها تعتبر جوهر العملية الإدارية وقلبها النابض ، كما أن تدريب القادة له دور أساسي يجعل الجهة الإدارية أكثر ديناميكية وفاعلية ، لذا أصبحت القيادة هي المعيار الذي تم التحديد على ضوءه نجاح أي تنظيم إداري (١) .

٤- اقتراح سياسة المرتبات ، والعلاوات ، والبدلات ، والمكافآت والتعويضات ، ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف ، وتسجيل أوصافها ، ونشرها وحفظها في سجلات .

تمكن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن بإجراء الدراسات الخاصة بتعديل أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ م ، بالشكل الذي يحقق الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وسعيًا من الجهاز إلى تكوين فريق عمل قادر على الإنجاز يتميز أفراداه بالإتقان في التنفيذ والانضباط في العمل ، وتقويم أدائهم على أسس موضوعية سليمة ، وفي هذا الصدد تم تطوير نظام ترتيب الوظائف (٢) ، وترتيبًا على ذلك نصت المادة الثامنة من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ م ، على أن تضع كل وحدة إدارية هيكلًا تنظيميًا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وتضع كل وحدة للوظائف مرفقًا به بطاقات الوصف الوظيفي لكل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئوليتها والاشتراطات اللازمة توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها ، وترتيبها في إحدى

(١) ينظر : آمال مصطفى الحمامي : (أهمية القيادة في الإدارة) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد (٤٠) ، يوليو لعام ١٩٨٨ م ، ص ٤١ .

(١) ينظر : حسن أحمد توفيق : (انجازات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تنفيذ الثورة الإدارية) اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، العدد (١) يوليو ١٩٧٨ م ، ص ٦ .

المجموعات النوعية ، وتقييم كل وظيفة على حدة ، ويتكون الوصف الوظيفي من العناصر الأساسية الآتية :

- اسم الوظيفة .

- الوصف العام للوظيفة .

- الواجبات والمسئوليات التي تقع على عاتق الموظف^(١) .

وفي هذا الصدد تم ترتيب نظام الوظائف بما يحقق أهدافه في وضع الفرد المناسب في المكان المناسب كما تم تعديل نظم الأجور ، والحوافز ، والمكافآت بالجهاز الإداري للدولة وفقاً للأسس والمبادئ التالية :

- ضرورة تناسب الأجور مع مستويات الأسعار ، وتكاليف المعيشة في إطار الإمكانيات المتاحة بالموازنة العامة للدولة .

- أن يتيح جدول الأجور زيادات دورية في صورة علاوات دورية تمثل تراكم الخبرة لمواجهة الأعباء الاجتماعية للعاملين .

- أن يتم الربط العضوي بين الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية ، وغيرها من أجور تمييزية طبقاً لمستوى أداء وجهد العامل ، ومدى تميزه عن غيره من زملاءه^(٢).

(٢) ينظر : سعيد أحمد عبد الله : مستشار رئيس الجهاز (إدارة الأفراد : التخطيط في شؤون الأفراد) الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة ، العدد ١٦ يوليو لعام ١٩٨٢م ، ص ١٩ .

(٣) ينظر : د/ حسين رمزي كاظم : (اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ٨ .

٥- تطوير سياسات وتشريعات العاملين .

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٩٣٧) لسنة ١٩٧٤م ، بشأن إنشاء مديريات لشئون العاملين بالمحافظات المختلفة لتتبع المحافظ مباشرة ، ويكون شغل وظائف مديري مديريات شئون العاملين بالمحافظات ووكلائها من بين موظفي الجهاز ، وبقرار من رئيس الجهاز بالاتفاق مع المحافظ المختص ، وتم إدراج وظائفهم بموازنة الجهاز ، وقد كانت هذه خطوة نحو تحقيق إشراف الجهاز على شئون الخدمة المدنية بالمحافظات ومديريات الخدمات التابعة لها ونشر رسالته بهذه الجهات بصورة أكثر مرونة^(١).

كما سعي " الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاءة الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين ، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الانتاج والخدمات"^(٢) " وفي هذا الشأن قام الجهاز بدراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص"^(٣).

وقد أوضح قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الدور القيادي للجهاز في تخطيط القوى العاملة وتطوير سياسات التوظيف ، ونظم الخدمة بوضع العامل المناسب في المكان المناسب وفي العمل الذي يتناسب مع كفاءته واستعداده ، وبما يناسب الدرجة العلمية الحاصل

(١) ينظر : عادل يحيى نافع : (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعلاقته بأجهزة الدولة) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، العدد ٢٢ ، يناير لعام ١٩٨٤م ، ص ٥٥ .

(٢) نص المادة الثالثة من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤م .

(٣) نص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤م .

عليها مع اختياره على أساس الصلاحية ، وتحقيق وحدة المعاملة بين العاملين ، وصيانة حقوقهم ورعايتهم صحياً واجتماعياً ، وتدريبهم لزيادة كفاءتهم الانتاجية^(١).

٦- استحداث نظام جديد لاختيار القادة بالقطاع الحكومي .

يُعَدُّ موضوع اختيار القيادات الإدارية ، وتنمية قدراتهم ومهاراتهم من أهم الركائز في خطة الإصلاح الإداري ؛ لأن حسن الأداء في مواقع العمل المختلفة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود إدارة قوية مؤثرة وقادرة على التغيير، وتحقيقاً لهذا الهدف فقد صدر القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١م ، بشأن الوظائف المدنية القيادية ومستحدثاً نظاماً جديداً في اختيار وإعداد القيادات الإدارية وتقييم أدائها ، وقد استند هذا القانون إلى المبادئ والأسس الآتية :

أ- توقيت مدة شغل الوظائف القيادية وأن يرتبط بقاء شاغل الوظيفة في وظيفته بمدى نجاحه في تحقيق الإنجازات للخطة المستهدفة ، وبناءً على ذلك يتضح أن هذا القانون يساهم في اختيار القادة المناسبين للوظائف القيادية ، وأن أسلوب التنفيذ ودقته هو مسئولية كل وحدة^(٢) ، كما هو مسئولية مركز التدريب المختص بذلك إلا أنه توجد العديد من المشاكل وهي احتمال مواجهة الأعداد الكبيرة المرشحة للتدريب في وقت واحد من كافة اللجان بوحدة الدولة المختلفة والتي يأخذها الجهاز في الاعتبار هذا من ناحية ، ومن جهة أخرى أن شغل الوظائف القيادية أصبح مؤقتاً بثلاث سنوات فقط طبقاً للقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١م ، ويتم التجديد بعدها لشاغلي الوظيفة في ضوء ما تم خلال كل سنة طبقاً لخطة التطوير المقدمة منه ، وما حققه من إنجازات لصالح العمل^(٣).

(٤) ينظر : عبد الفتاح إبراهيم السيد بدور : المدير العام بالجهاز (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تخطيط القوى العاملة) الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة ، التنمية الإدارية ، العدد (٦) ، يناير لعام ١٩٨٠م ، ص ١٧٠ .

(٥) ينظر: د/ حسين رمزي كاظم : (اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ٧
(١) ينظر: أحمد حلمي الصاوي : (مستشاراً رئيس الجهاز يتحدثان عن اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ٢٣ .

ب- اتساع المجال للقادرين على القيادة لكي يتقدموا لشغل الوظائف القيادية الشاغرة من خلال مبدأ تكافؤ الفرص من داخل الوحدة الإدارية وخارجها ، مما يؤدي ذلك إلى مد السيد رئيس الوزراء ، والسادة الوزراء والمحافظين بالمعلومات والبيانات الرسمية ، مما له الأثر على حسن سير العمل الإداري .

ج- الإعداد المسبق للقيادات التي تم اختيارها ، وتدريب هذه القيادات على وسائل وأدوات الإدارة الحديثة من خلال مركز إعداد القادة التابع للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والذي تم تزويده بأحدث ما توصلت إليه علوم الإدارة من أدوات تدريبية ، ومعنيات سمعية وبصرية ، وإمكانات مادية^(١) .

٧- تطوير النظم واللوائح بما يتماشى مع سياسات وتشريعات العاملين .

قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن بإجراء عدة تعديلات على بعض القوانين واللوائح المهمة في الدولة ، وذلك بما يتماشى مع متطلبات العمل الحكومي ، ومن هذه القوانين واللوائح التي تم تعديلها هي :

أ- مشروع قانون العاملين المدنيين بالدولة .

ب- مشروع قانون العاملين بالقطاع العام .

ج- لائحة الحوافز ولائحة الجزاءات في القطاعين الحكومي والعام .

د- لائحة المناقصات والمزيادات وغيرها^(٢) .

(٢) ينظر: مبروك عبد المنعم مبروك : (تفعيل الدور الرقابي للأجهزة الرقابية في مصر) المرجع السابق ، ص ٥٦ .

(٣) ينظر: عادل يحيى نافع : (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعلاقته بأجهزة الدولة) الجهاز المركزي للتنظيم ، العدد ٢٢ ، يناير لعام ١٩٨٤ م ، ص ٧٠ .

٨- مجال ترتيب الوظائف .

قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بمباشرة مهامه في ذلك المجال عن طريق اقتراح سياسة المرتبات ، والعلاوات ، والبدايات ، والمكافآت ، والتعويضات ، ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف ، وتسجيل أوصافها ، ونشرها وحفظها في سجلات خاصة ، كما تمكن الجهاز بدراسة مشروعات الميزانيات الخاصة بكل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة وذلك فيما يتعلق باعتمادات العاملين ، وعدد الوظائف ومستوياتها ، وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لدية من ملاحظات في هذا الشأن (١).

ويظهر دور الجهاز كأحد الأجهزة الرقابية في مصر في هذا المجال من خلال القيام بدراسة موازنات الجهات الحكومية ؛ فللجهاز علاقة وثيقة بكافة أجهزة الدولة فهو يُعرض عليه مشروع هذه الجهات سنويًا لدراستها وإبداء الرأي فيها وذلك فيما يخص عدد مستويات الوظائف ودرجاتها ، وغيرها من الاعتمادات الخاصة بها ، ثم يقوم برفع الأمر بعد ذلك إلى وزارة المالية لإدراج هذه الاعتمادات اللازمة لهذا الغرض ، ومن هذا المنطلق فدور الجهاز في هذا المجال دور رقابي إداري في إعداد مشروعات الموازنات ، حيث يقوم الجهاز بدراسة هذا المجال على أسس موضوعية علمية ، وليس على أسس جزافية قائمة على التقدير الشخصي (٢).

٩- دور الجهاز في مجال دراسة توزيع الخريجين .

اتخاذ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن القيام بإعداد دراسات عملية عن تقييم نظام توزيع الخريجين عن طريق وزارة القوى العاملة لتحديد المشكلات التي تواجه تطبيقه

(١) ينظر : مبروك عبد المنعم مبروك : (تفعيل الدور الرقابي للأجهزة الرقابية في مصر) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ٢٠١٢م ، ص ٥٦ .

(٢) ينظر : عادل يحيى نافع : (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعلاقته بالدولة) المرجع السابق ، ص ٧ .

، وتقديم كافة التوصيات المناسبة للتغلب على هذه المشكلات وقد تمت هذه الدراسة من ثلاث جوانب هي :

- دراسة سوق العمل الحالي (العرض والطلب للخريجين) وتحديد مدى وجود فائض أو عجز في مختلف التخصصات ، وقد تمت هذه الدراسة من واقع بيانات وزارة القوى العاملة .
- دراسة اتجاهات وآراء الخريجين الذين طبق عليهم هذا النظام .
- دراسة وجهات نظر جهات العمل الحكومية التي يطبق عليها النظام (١) .

وقد انتهت هذه الدراسة إلى وجود عجز في بعض التخصصات ، وفائض في البعض الآخر عنها ، كما تلاحظ للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أنه يوجد خلل في هيكله العمالة الحالي داخل الجهات الحكومية ، وأن النظام الحالي المتبع يؤدي إلى تهديد كفاءة الجهاز الحكومي للدولة ، لذا قام الجهاز بوضع الأسس والمعايير العلمية والعملية لتوزيع الخريجين بما يتناسب مع كل وحدة وجهاز إداري في الدولة بما يحقق الكفاءة لتلك الأجهزة (٢) .

ونظرًا لأن الإصلاح الإداري واستقلاله في كافة أجهزة الحكومة ، وأجهزة القطاع العام ورفع الكفاءة الإنتاجية للقوى المنتجة ماديًا وفكريًا تم ربطها بعملية الإنتاج ، وضمان وصول الخدمة العامة على نحو سليم إلى جماهير الشعب بأقل تكلفة ووقت وجهد ، فالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يسعى إلى تحقيق كل ذلك على مستوى جميع الوحدات الإدارية ، والقطاعات ، والمؤسسات مما يعود بالنفع على تنظيم أجهزة العمل الإداري وتحسين وسائل العمل بها (٣) .

(١) ينظر: حسن أحمد توفيق : (إنجازات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تنفيذ الثورة الإدارية) المرجع السابق ، ص ٧ .

(٢) ينظر : منى حسن عبد الرحمن عبد الهادي : (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية) المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، يوليو ٢٠٠٩م ، ص ٢ .

(٣) ينظر : منى حسن عبد الرحمن عبد الهادي : (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية) المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، يوليو ٢٠٠٩م ، ص ٢ .

١٠- ترشيد هيكله العماله في القطاع الحكومي .

من منطلق الايمان بأهمية العنصر البشري حيث يمثل أهم المدخلات المستخدمة في تحقيق الناتج في الكثير من أماكن العمل الحكومية ؛ فقد قام الجهاز بإعداد سلسلة من الدراسات لترشيد استخدام القوى العاملة والتقليل ما أمكن من آثار العمالة الزائدة التي تعتبر واحدة من أهم المشكلات التي تواجه الإدارة الحكومية في مصر، ومن ثمَّ فقد تم تحديد جميع الاحتياجات الوظيفية للوحدات الإدارية كمًّا ونوعًا ، وذلك وفقًا لحاجة العمل الحكومي ، وفي ضوء معدلات الأداء الوظيفي بهدف تحديد الفائض والعجز من العمالة ^(١).

فالدور الذي يقوم به الجهاز في هذا الشأن يمثل نقطة البداية السليمة لعلاج المشكلة ، وقد تم الانتهاء من تحديد المقررات الوظيفية لكافة العاملين بالمحافظات والتي تمثل ما يقرب من ٥٥% من إجمالي القوى العاملة في الجهاز الحكومي ثم إعداد هذه المقررات لدواوين عموم الوزارات ، ويجري إعدادها حاليًا للهيئات والمصالح الحكومية .

ونظرًا لدور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في عملية ترشيد هيكله العماله ؛ فقد قام الجهاز بوضع السبل الرئيسية للحد من آثار العمالة الزائدة والتي تعتبر واحدة من أهم مشكلات الإدارة الحكومية في مصر وذلك عن طريق استخدام العمالة الزائدة في مواقع جديدة تحتاجها بعد إعادة تأهيلها تأهيلاً صحيحًا وفقًا للمعايير العلمية السليمة ، مما يساعد العاملين الملتحقين بالعمل الجديد على القيام بواجباتهم على علم ودراية كاملة بما ينعكس إيجابًا على الخدمات المقدمة للمواطنين ^(٢) .

(٢) ينظر د: حسين رمزي كاظم : (اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ٢٠

(٣) ينظر : أحمد حلمي الصاوي : (مستشارا رئيس الجهاز يتحدثان عن اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) المرجع السابق ، ص ١٨ .

١١- دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في دعم وتطوير مراكز المعلومات بالوحدات الإدارية .

إيماناً من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأهمية مراكز المعلومات في ترشيد القرارات الإدارية على مختلف مستوياتها ، وتطوير العمل في الوحدات الإدارية أصدر رئيس الجهاز القرار رقم (٧٤) لسنة ١٩٨٦م بشأن إعادة تنظيم وتحديد اختصاصات وحداته حيث تم استحداث الإدارة العامة لمتابعة مراكز المعلومات بالإدارة المركزية للمعلومات بمقر الجهاز ، وتختص الإدارة العامة لمتابعة مراكز المعلومات بالآتي^(١) :

أ- " متابعة مراكز المعلومات بالأجهزة الإدارية المختلفة ، وإعداد تقارير بشأنها من حيث استعمالها لكافة المقومات المالية والبشرية .

ب- حصر المشاكل والمعوقات التي تعترض إنشاء أو تشغيل مراكز المعلومات بالأجهزة الإدارية المختلفة .

ج- إجراء الاتصالات بالأجهزة الإدارية ، وبالمنظمات ، وبيوت الخبرة العاملة في مجال الإدارة للاستفادة من أنشطتها في مجال المعلومات " ^(٢).

فضلاً عن ذلك تختص الإدارة العامة لمراكز معلومات الجهاز بالآتي :

- تعمل الإدارة العامة لمراكز المعلومات بالجهاز على تكثيف العمل المعلوماتي خاصة جهود تصدير التطبيقات وقواعد البيانات الآلية والبرمجيات ، وذلك بالتعاون مع المؤسسات القومية

(١) ينظر : خالد مصطفى بركات : (نظم المعلومات المبنية على الحاسب ودورها في عملية التطوير الإداري دراسة حالة نظم معلومات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(٢) قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (٣٠٠) لسنة ١٩٩١م ، المرجع السابق .

المعنية ومنها ما يجري حالياً كمشروع مشترك بين المركز ومعهد البحوث الإلكترونية التابع للمركز القومي للبحوث^(١).

- تختص تلك الإدارة بتقديم الخدمات المعلوماتية بالتنسيق مع الجهات المستفيدة بالجامعات ، والمراكز والشركات من خلال المشاركة في العمل المعلوماتي القومي مع مراكز البحوث المختلفة والجامعات عن طريق إعداد الدراسات والنشرات الفنية ، والتدريب المتقدم والتخصصي في مجالات تكنولوجيا المعلومات (الشبكة القومية للمعلومات العلمية والتكنولوجية)^(٢).

وجهة نظر الباحث :

مما سبق يتضح أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يلعب دوراً حيوياً وفعالاً في دعم وتطوير الأجهزة الحكومية في مصر ، وذلك من خلال الجهود المكثفة والمستمرة التي يبذلها الجهاز وأعضاؤه داخل الأجهزة الإدارية المختلفة ، وتقديم الخبرات العلمية والعملية ، بالإضافة إلى الدعم الفني للوحدات الإدارية ، كما نرى ضرورة قيام الجهاز بعقد اللقاءات والندوات الدورية والقيام بزيارات ميدانية للتعرف على جميع المشاكل التي تعاني منها الوحدات الإدارية والعمل على حلها ، وذلك من أجل تقديم أفضل الخدمات لجمهور المواطنين .

(١) ينظر : د/ محمد حنفي محمد خليفة : (دور مراكز وشبكات المعلومات في دعم البحث العلمي بالتطبيق على مركز نظم المعلومات والحاسب بوزارة الإنتاج الحربي) جامعة عين شمس ، مركز تطوير التعليم الجامعي ، ١٩٩٦م ، ص٢٤٣ .

(٢) ينظر : هاني إبراهيم الشيبيني : (مركز المعلومات) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ١٩٨٨م ، ص٦٢ .

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات ، وتُتأَلُّ الدرجات ، والصلاة والسلام على سيدنا محمد ﷺ الفاتح لما سبق ، الخاتم لما بدأ وبعد .

فقد مَنَّ اللهُ عليَّ بإتمام نعمته حتى وصل البحث إلى هذه الصورة التي هو عليها وكان من أهم النتائج والتوصيات المستفادة من خلال الدراسة ما يلي :

أولاً - النتائج:

١- ظاهرة الهيئات العامة المستقلة ونموها يرتبطان بوجود مناخ ديمقراطي ملائم حيث إن إنشاء هذه الهيئات وطريقة عملها واختصاصاتها تتطلب قدرًا كبيرًا من الحرية والمرونة ، وكل هذه المعطيات لا توجد إلا في المجتمعات الحرة الديمقراطية ، ومن ثمَّ يجب منح الجهاز المركزي للمحاسبات المناخ المناسب لمباشرة عمله .

٢- إسناد التصرف في المجالات الحساسة وثيقة الصلة بالحقوق والحريات الأساسية للهيئات العامة المستقلة من شأنه أن يمنح حماية فعالة للحقوق والحريات عن طريق إضفاء مزيد من الحياد ، والاستقلالية ، والشفافية في عمل هذه الهيئات ، غير أن ذلك يتوقف على مدى تمتع تلك الهيئات بالاستقلالية الفعلية سواء الهيكلية أو الوظيفية بما يمكن الهيئات العامة المستقلة من لعب دور مهم في دعم التعددية ، وترسيخ الديمقراطية ، وتطوير الحياة السياسية خاصة في البلدان التي تشهد انتقال ديمقراطي .

٣- تبني المشرع المصري النموذج الفرنسي الذي يهدف إلى استقلال الهيئات العامة المستقلة عن السلطة التنفيذية استقلال شبه تام من حيث الأشخاص والنشاط ، مع احتفاظ هذه الهيئات بصفاتها التنفيذية أو الإدارية .

٤- ظهور الهيئات العامة المستقلة في مصر أدى إلى جعل الدولة المصرية دولة ضابطة للنشاط الاجتماعي والإداري ، والاقتصادي بدلًا من كونها دولة مسيرة للمؤسسات العمومية ،

ومن ثمَّ يجب إعطاء الجهاز المركزي للمحاسبات سلطاته كاملة في مباشرة رقابته على الأجهزة المختلفة بالدولة ، وإعداد تقارير عن نتائج تلك الأعمال .

٥- تمتع الجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالشخصية المعنوية يمنحها استقلالية في عملها ، كما يترتب على ذلك مقاضاة الجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لأنهما مسئولين عن جميع أعمالهما .

٦- تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات لرئيس الجمهورية يمنح الجهاز استقلالية في مباشرة عمله بحرية طبقاً للقوانين واللوائح مما يجعله متحرراً من الضغوط التي تمارس عليه من قبل السلطة التشريعية والتنفيذية .

ثانياً- التوصيات :

- ١- يُوصى بضرورة منح الهيئات العامة المستقلة استقلالية أكثر، وتزويدها بالوسائل اللازمة لأداء مهامها الموكلة إليها ، كونها المناسبة للتكيف مع ظاهرة العولمة والتقدم في أيّ دولة ؛ لأنها تعتبر السبيل الوحيد لإصلاح الدولة وتجسيد وجهها الجديد .
- ٢- يُوصى بتكريس الرقابة الديمقراطية على هذه الهيئات ، لأن غياب مثل هذه الرقابة يفسح المجال أما السلطة التنفيذية لممارسة مختلف أشكال الضغط عليها بقصد تحقيق مآربها ، الأمر الذي قد يبعد الجهاز المركزي للمحاسبات وغيره من الأجهزة عن أداء مهامها التي أنيطت بها ، وأنشأت من أجلها .
- ٣- يُوصى بتعزيز التشكيلات البشرية بأهل الاختصاص ، كالقانونيين ، والمحاسبين ، والإداريين ، والمفتشين المتخصصين وذلك كلٌّ في مجالته حسب طبيعة عمل الجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .
- ٤- يُوصى بمنح اختصاصات وصلاحيات أوسع نطاقاً للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حتى يتمكن من أداء عمله والقيام بدوره طبقاً للقانون .
- ٥- يُوصى بضرورة الاهتمام بالهيئات العامة المستقلة وذلك عن طريق وضع آليات تضمن القيام بالأعمال والمهام المنوطة بهم على أكمل وجهه.
- ٦- يُوصى بتعزيز استقلالية الهيئات العامة المستقلة من خلال التخفيف من حدة تركيز سلطة التعيين بيد السلطة التنفيذية ، وذلك عن طريق اختيار أساليب أكثر ديمقراطية كطريقة الانتخاب ، وغيرها من الطرق الديمقراطية .
- ٧- يُوصى بتقوية النظام الرقابي وتفعيله للهيئات العامة المستقلة من خلال منحها صلاحيات وسلطات واسعة في حدود القانون بما يضمن استقلالها العضوي والمالي والإداري .

٨- يُوصى بتفعيل الآليات القانونية الفعالة والكفيلة لضمان وتكريس استقلالية فعلية للهيئات العامة المستقلة .

٩- يُوصى بضرورة إعداد نصوص قانونية مضبوطة بدقة من طرف المشرع المصري فيما يتعلق بالنظام القانوني للجهاز المركزي للمحاسبات ، والسهر على تطبيقها على أرض الواقع ، حتى لا تكون مجرد أفكار تمت صياغتها ضمن نصوص حبراً على ورق .

المراجع

أولاً : المراجع القانونية :

- * د/ أمين السيد أحمد لطفي : (تقييم وتطوير دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والمحاسبة على الأموال العامة) الدار الجامعية ، ٢٠١٤ م .
- * د/ بكر القباني : (الوسيط في الإدارة العامة) دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٠ م .
- * د/ جورج شفيق ساري : (المبادئ العامة للقانون الإداري) دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤ م .
- * د/ رمضان محمد بطيخ : (الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والاسلامية) دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ م .
- * د/ سعيد الحكيم : (الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة والنظم الوضعية) الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ١٩٨٧ م .
- * د/ سليمان محمد الطماوي : (الوجيز في القانون الإداري) " دراسة مقارنة " دار الفكر العربي ، ١٩٧٥ م .
- * د/ شوقي السيد خاطر : (خصوصيات نظام الرقابة المالية العليا في جمهورية مصر العربية) منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية ، العدد ١ ، ١٩٩٩ م .
- * د/ عبد الله حنفي : (السلطات الإدارية المستقلة) "دراسة مقارنة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ م .
- * د/ عبد السلام بدوي : (الرقابة على المؤسسات العامة) المكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة نشر .

* د/ عوف محمد الكفراوي : (الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق) مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٨٩م .

* د/ محمد إبراهيم الدسوقي علي : (الفساد الإداري) دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٥م .

* د/ محمد سعيد حسين أمين : (مبادئ القانون الإداري) " دراسة في أسس التنظيم الإداري - أساليب العمل الإداري " دار الثقافة العربية ، ١٩٩٧م .

ثانياً - الرسائل العلمية :

أ- (رسائل دكتوراه) :

* د/ حاتم كامل عبد النبي السمان : (الطبيعة القانونية لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام) رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط ، ٢٠١٧م .

* د/ خالد محمد محمود عمر : (تقييم الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات على تنفيذ سياسات التحول نحو القطاع الخاص في مصر مع دراسة حالتي قطاع الأدوية وقطاع التجارة الخارجية) رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٢م .

* د/ عماد صبري عطوة أحمد : (الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية) رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ٢٠٠٨م .

* د/ فتحي محمد محمد الأحول : (الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية) "دراسة تطبيقية" رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، ٢٠١٠م / ٢٠١١م .

* د/ هشام جميل كمال أرحيم : (الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق) " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه ، جمهورية العراق ، وزارة التعليم والبحث العلمي ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، بدون سنة نشر .

ب- (رسائل ماجستير) :

* إسرائ سامي عبد الرحمن عبد العظيم : (دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة على حماية البيئة مع التطبيق على رقابة شركة السكر والصناعات التكميلية بالحوامدية) رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٥ م .

* حسام الدين بركيبة : (الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة) مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي ، قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، قسم الحقوق ٢٠١٣م/٢٠١٤م .

* عبد الستار حمد انجاد الجميلي : (رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة) رسالة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٤ م .

* علا إبراهيم يوسف منصور : (الأطر الإخبارية لدور الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابي في الصحافة المصرية دراسة للمضمون والقائم بالاتصال في عينة من الصحف اليومية في الفترة من ٢٠٠٤م ، وحتى يناير ٢٠١٠م) رسالة ماجستير ، كلية الاعلام ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٥م

ثالثاً- المقالات :

* أحمد حلمي الصاوي : (مستشارا رئيس الجهاز يتحدثان عن اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة التنمية الإدارية ، العدد (٧٥) ، أكتوبر لعام ١٩٩٢م .

* إمام كامل : (دور اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر) نادي التجارة ، العدد(٦٣٤) أكتوبر لعام ٢٠١٠م . .

* حسن أحمد توفيق : (انجازات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تنفيذ الثورة الإدارية) اتحاد جمعيات التنمية الإدارية ، العدد (١) يوليو ١٩٧٨م .

- * **حسين رمزي كاظم** : (اسهامات الجهاز في مجال الإصلاح الإداري) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة العدد (٦٧) ، التنمية الإدارية ، أبريل لعام ١٩٩٥م .
- * **حمدي عبد العظيم** : (الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات على المال العام في الميزان) جمعية إدارة الاعمال العربية ، العدد ١٢٧ ، ديسمبر لسنة ٢٠٠٩م .
- * **زينب محمود مغازي المحمص** : (تقييم الرقابة على جودة أداء عملية المراجعة بالجهاز المركزي للمحاسبات) جامعة حلوان ، كلية التجارة وإدارة الاعمال ، العدد (٤) ، ٢٠١٤م .
- * **سعيد أحمد عبد الله** : مستشار رئيس الجهاز (إدارة الأفراد : التخطيط في شئون الأفراد) الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة ، العدد (١٦) ، يوليو لعام ١٩٨٢م .
- * **شوقي السيد خاطر**: (خصوصيات نظام الرقابة المالية العليا في جمهورية مصر العربية) منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية ، العدد (١) ، ١٩٩٩م .
- * **عادل يحيى نافع** : (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعلاقته بأجهزة الدولة) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة العدد ٢٢ ، يناير لعام ١٩٨٤م .
- * **عبد الفتاح سيد بدور** : المدير العام بالجهاز (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تخطيط القوى العاملة) الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة ، التنمية الإدارية ، العدد (٦) ، يناير لعام ١٩٨٠م .
- * **مبروك عبد المنعم مبروك** : (تفعيل الدور الرقابي للأجهزة الرقابية في مصر) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ٢٠١٢م .
- * **محمد عبد المنعم خميس** : (أجهزة الرقابة : الاختصاص والتبعية) اتحادات جمعيات التنمية الإدارية، العدد (٣) ، يناير لعام ١٩٧٦م .
- * **محمد محمود عبد المجيد** : (الجهاز المركزي للمحاسبات نظرة مستقبلية) الفكر المحاسبي ، جامعة عين شمس ، كلية التجارة ، قسم المحاسبة والمراجع ، العدد ١٥ ، ٢٠١١م .

* منى حسن عبد الرحمن عبد الهادي : (دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية) المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، اسطنبول ، يوليو لعام ، ٢٠٠٩ م .

* هاني إبراهيم الشيبيني : (مركز المعلومات) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد (٤١) أكتوبر لعام ١٩٨٨ م .

رابعاً - التشريعات المصرية :

* قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م ، والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ م .

* القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ م ، الملغي والخاص بديوان المحاسبة .

* القانون رقم (٢٣٠) لسنة ١٩٦٠ م ، الخاص بديوان المحاسبة .

* القانون رقم (١٣٠) لسنة ١٩٦٠ م ، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات والذي يقضي بتبعية الجهاز لرئيس الجمهورية مباشرة .

* قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ م .

* القرار الجمهوري رقم ٢٥٤٥ لسنة ١٩٦٤ م ، الخاص بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .