

الرقابة على المخالفات المالية في ظل التحولات الرقمية

¹ ضاحي إبراهيم إسماعيل سلطان*¹ الجهاز المركزي للمحاسبات (مصر)

Oversight of financial violations in light of digital transformations

¹ Dahy Ibrahim Ismail Sultan*¹ <https://orcid.org/0009-0007-6888-709X>¹ Central Auditing Organization (Egypt), dahysultan63@gmail.com

تاريخ النشر: 2024 / 06 / 01

تاريخ القبول: 2024 / 02 / 20

تاريخ الاستلام: 2024 / 01 / 18

الملخص:

في عصر الثورة الرقمية تتغير وسائل المخالفات المالية التي تشكل عدوانا على المال العام مما يلقي عبئا على أجهزة الرقابة العليا يلزمها ان تدرك وجود تحديات تشكل عقبة في ممارسة الرقابة التقليدية مما يستلزم التحول تدريجيا نحو استخدام التقنيات الحديثة في المراجعة والتدقيق لتوائم تلك الثورة المعلوماتية وهو عين ما يسعى اليه الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية.

وقد كشف البحث بنتائجه عن ارتباط الثورة الرقمية بحتمية ارتقاء العملية الرقابية لاستنباط دليل رقمي متحقق من موثوقيته يثبت قيام المخالفة المالية ومن ثم ملاحقة الفساد حماية للمال العام وانتهيت الى التوصية بحتمية العمل على تكثيف توفير الإمكانيات التشريعية والمادية والمهنية التي تدعم عمل أعضاء الجهاز الرقابيين. كلمات مفتاحية: المال العام، الأجهزة الرقابية، الثورة الرقمية، الرقابة التقليدية والرقمية.

Abstract:

In the era of the digital revolution, the methods of financial violations that constitute an attack on public funds are changing, which places a burden on the supreme audit institutions. They must be aware of the existence of challenges that constitute an obstacle in the practice of traditional oversight, which necessitates a gradual shift towards the use of modern techniques in review and auditing that are compatible with that information revolution, which is an eye. What the Central Auditing Organization of the Arab Republic of Egypt seeks to achieve

The research revealed, with its results, the connection between the digital revolution and the inevitability of improving the oversight process to develop reliable digital evidence proving the occurrence of financial violations, and then prosecuting corruption to protect public funds. It concluded with recommending the inevitability of working to intensify the provision of legislative, material, and professional capabilities that support the work of members of the oversight body

المؤلف المرسل.*

* Corresponding author.

Keywords: Public money; financial violations; regulatory bodies; the digital revolution; traditional and digital censorship.

مقدمة:

تنشأ المخالفات المالية من الاخلال بالقواعد المالية المقررة إخلالا يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة او لآحد اشخاص القانون العام بصورة مباشرة او غير مباشرة ، تلك المخالفات تصيب الأموال العامة على اختلاف أنواعها فتؤثر بالسلب على الحفاظ عليها وحسن استخدامها وتحول دون تحقيق الأهداف القومية منها ، ومن ثم فان تحقيق تلك الأهداف يتطلب رقابة صارمة على تلك الأموال ، ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر كهيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية مهمة الرقابة المالية والقانونية باعتباره الجهاز القوام على دوام الانضباط المالي للجهاز الإداري للدولة ، يراقب حسن استخدام الموارد المالية المتاحة وأن استخدام تلك الموارد يتم فيما خصص لها ؛ كما يعاون مجلس النواب في القيام بمهامه في هذه الرقابة ، وكان من شأن التحول الى العصر الرقمي ان تتغير طبيعة جرائم العدوان على المال العام ليكون العدوان بواسطة تلك الوسائل الرقمية ، مما استلزم اجتهاد الجهات الرقابية في استحداث اطر وأنظمة لتحقيق الرقابة لاكتشاف المخالفات المالية من واقع الفحص المستندي للمصروفات والايادات عبر الوسائل الرقابية الرقمية جنبا الى جنب مع الوسائل الرقابية التقليدية.

أهمية البحث:

وتكمن أهمية الدراسة في أصالتها؛ فهي تعتبر من الدراسات القلائل من نوعها التي تهتم بدور الجهاز المركزي للمحاسبات المصري والاجهزة المشابهة له في اكتشاف المخالفات المالية من واقع الفحص المستندي للمصروفات والايادات بجانب دوره في متابعة وتقويم اداء جميع الجهات الحكومية التي تضمها الميزانية العامة في جمهورية مصر العربية. وقد كان داعيتي لكتابة هذا البحث هو الرغبة في محاولة تطوير اداء الجهاز المركزي للمحاسبات المصري وأجهزة الرقابة العليا المشابهة لتكون متصلة بالعصر الرقمي وهو ذاته ما نادى به الدستور المصري لسنة 2014 في المادة 26 من إلزام الدولة بمحو الأمية الرقمية لدى المواطنين لما يترتب عليه من انعكاس إيجابي على تحسين الاداء الحكومي في الجهات الخاضعة للرقابة ، وسوف نتناول في تلك الدراسة تحليل أداء الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر ابان ممارسة الرقابة على المخالفات المالية ومدى التوجه نحو استعمال الوسائل الرقمية في تلك الرقابة لتتماشى مع العصر الرقمي .

مشكلة البحث :

إنّ المشكلة التي خصص هذا البحث لمعالجتها ليست فقط في القيود القانونية والعملية التي ترد على عملية الرقابة إنّما تكمن أيضا في مفهوم هذه الرقابة وابعاد ممارستها في ظل التحول الحكومي تجاه الرقمنة ، فهو ليس بالمفهوم المطلق اذ ان جميع قوانين ممارسة العملية الرقابية لحماية المال العام تمنح الجهاز هذا الحق مع وجود بعض الاستثناءات عليه ،وهنا سوف تخلق مشكلة بين الأهداف المعلنة للرقابة ومنتجاتها وبين السرية الضرورية لاعتبارات تقتضيها الضرورات الأمنية او الواقع المجتمعي في بعض الأحيان كما إن المشكلة تثار عند قيام البرلمان بممارسة سلطته التشريعية بسن القواعد القانونية المكملة للنصوص الدستورية المقررة لحق ممارسة الرقابة بقصد كفالة ممارسته، فإذا به يخالف تحقيق المصلحة العامة، ويتخذ من تنظيم هذا الحق وسيلة لنقصه بما ينتفي معه جوهره من ناحية، ومن ناحية أخرى عندما يترك أمر تقييد ذلك الحق للسلطة التنفيذية عن طريق تشريع فرعي صادر عنها قد يستثني بعض الجهات من الخضوع لهذه الرقابة او جعلها رقابة شكلية حال تقرير امكان ممارستها ، كما ندرس إمكانية قيام الرقابة الرقمية على اعمال الحكومة ومستلزمات قيامها ، ومع وجود هذه المشاكل يتعين البحث عن علاج لها.

منهج البحث:

إن أهمية هذه الدراسة تقتضي إتباع مناهج علمية متعددة ، ومن أهم المناهج التي سنتبعها المنهج التحليلي وذلك لتحليل النصوص القانونية الخاصة بالرقابة التي قررها دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012 المعدل عام 2014 ، والقوانين الخاصة بعمل الجهاز المركزي للمحاسبات منذ نشأته وحتى قانونه الحالي 144 لسنة 1988 وتعديلاته وكذا القوانين المساعدة التي تناولت تقرير حق الجهاز في مباشرة اختصاصاته الرقابية والمؤدية الى حماية المال العام من العدوان عليه وتقرير اسناد المخالفة المالية لكل من سوغت له نفسة هذا العدوان ، كما تناول ذلك أيضا مع الاخذ بين الفينة والأخرى بالمنهج التطبيقي للأحكام القضائية للمحكمة الدستورية العليا والإدارية العليا واحكام مجلس الدولة فيما يتعلق بموضوع الدراسة ، هذه المنهجية ستكون ضمن إطار معادلة دقيقة توازن بين أهمية تقرير حق الجهاز في الرقابة لحماية المال العام وتحديد المخالفة المالية على وجه دقيق بعيد عن الاهواء لتحقيق قدرته على رقابة أعمال الحكومة وموظفيها ، وبين أهمية قيام الحكومة بوظائفها الضرورية دون تعسف من الجهات الرقابية بغية الوصول لأداء هذه الوظائف لكن تحت مظلة من حماية المصالح العليا للدولة، وسنسعى بالبحث إلى ضرورة بناء معيار يحقق هذا التوازن ، وخطي في تناول البحث في هذ الموضوع تكون وفقا للتقسيم التالي:

المحور الاول: المخالفات المالية ووسائل الرقابة عليها.

المحور الثاني: رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المخالفات المالية واسلوب تأديب مرتكبيها.

المحور الثالث: مدى تأثر الأجهزة الرقابية بالثورة المعلوماتية في الأداء الرقابي للكشف عن المخالفات المالية.

المحور الأول

المخالفات المالية ووسائل الرقابة عليها

لم يضع المشرع المصري تعريفاً جامعاً للمخالفة المالية، بل أنه لم يضع تعريفاً للمخالفات التأديبية عموماً لعلّةٍ يقدرها، الا انه قد حذر على العاملين في اثناء التعامل مع الاموال العامة بعض الأعمال باعتبارها مخالفات مالية، ولم يورد هذه المخالفات المالية على سبيل الحصر بل أوردتها على سبيل المثال، لذلك سوف نتناول الحديث عن المخالفات المالية كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم المخالفات المالية ووسائل اكتشافها.

المطلب الثاني: تمييز المخالفة المالية عن المخالفة الإدارية

المطلب الأول : مفهوم المخالفات المالية ووسائل اكتشافها:

اهتم المشرع المصري بالمخالفات المالية منذ زمن بعيد، فمنذ إنشاء الميزانية العامة في مصر سنة 1880م حتى صدور دستور 1923م كانت الرقابة في تلك الفترة على تنفيذ الميزانية تتم بواسطة إدارة بوزارة المالية، تختص بمراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة. وبصدور دستور سنة 1923م حتى تاريخ إنشاء ديوان المحاسبة سنة 1942م بموجب القانون رقم 52 لسنة 1942م، ظهرت الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان إلى جانب الرقابة التي تمارسها وزارة المالية ؛ ثم بدأ ديوان المحاسبة " حاليا الجهاز المركزي للمحاسبات " بعد ذلك يتولى عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة ؛ حيث يختص بمراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها ؛ ومراجعة حسابات التسوية والسلف ؛ والرقابة على المخازن ؛ ومراقبة حسابات الميزانيات المستقلة الملحقه والمحلية ؛ وحسابات هيئات الاستثمار والهيئات المعاونة ، كما يختص أيضاً بفحص الحسابات الأخرى التي تحال إليه من البرلمان أو من مجلس الوزراء أو من رئيس الجمهورية ، وفي سبيل ممارسة تلك الاختصاصات يضطلع الديوان

بفحص ومراجعة الحسابات والمستندات المؤيدة لها ، وتوجيه المناقضات ؛ وإعداد التقارير الرسمية ؛ وكشف المخالفات المالية التي يرتكبها الموظفون لمؤاخذتهم عنها. وبذلك يكون قانون ديوان المحاسبة هو بداية الاهتمام بالترقية بين المخالفات المالية والإدارية، وفي بادئ الأمر كان ديوان المحاسبة يبلغ الوزارات والمصالح بملاحظاته ومناقضاته عن المخالفات المالية على فرض أن ذلك يكفي لوقف المخالفات المالية ؛ لكن ذلك لم يكن كافياً مما اضطر الديوان إلى استصدار القانون 26 لسنة 1949م بخصوص ضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية ، الذي جعل من اختصاص رئيس الديوان ، في حالة مخالفة أحكامه ، أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها الموظف توقيع العقوبة المناسبة أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال ، وقد استمر العمل بهذا القانون إلى أن ألغي بموجب القانون رقم 73 لسنة 1957 .

ونتحدث في هذا المطب عن مفهوم المخالفة المالية وتمييزها عن المخالفات الادارية واهمية التفرقة بينهما في فرعين متتاليين كالآتي:

الفرع الأول: مفهوم المخالفات المالية الفرع الثاني: وسائل الكشف عن المخالفات المالية

الفرع الأول: مفهوم المخالفات المالية:

إن امتناع المشرع عن وضع تعريف للمخالفات المالية قد فتح الباب أمام الفقه والقضاء نحو وضع تعريف لها ومن ثم تمييزها عن غيرها من المخالفات.

موقف الفقه : اجتهد الفقه في وضع تعريف للمخالفات المالية حيث عرفت بأنها "إخلال العامل بقاعدة مالية مقررة سواء ترتب على هذا الإخلال تحقق ضرر فعلي للجهة الإدارية أم لم يتحقق"1 وعرفت بأنها "كل مخالفة يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام أو من شأنها أن تؤدي إلى ذلك" 2 وعرفت أيضاً بأنها "تصرف يعتبر كذلك بنص أو مخالفة القواعد والتعليمات المالية بما يمس المال العام ، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"3 وعرفت بأنها " كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"4 وعرفها البعض بأنها " كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالي عام مباشرة أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بطريق غير مباشر وأياً كان مصدر النص عليه"5.

ومن مجموع ما سبق يمكن تعريف المخالفة المالية بانها "إخلال العامل بقاعدة مالية مقررة إخلالاً يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة" جدير بالذكر ان القواعد المالية قد ترد في الدستور أو القانون أو اللوائح التنظيمية ؛ كما قد تكون مجرد تعليمات عامة تصدرها الجهات الإدارية المختصة متصفة بصفة العمومية والتجريد ، فضلاً عن القواعد المستوحاة من المبادئ العامة.

و لا يلزم لاحتساب المخالفة مالية ان يكون من شأنها ضياع حق مالي لإحدى الجهات الادارية وانما يكفي ان يكون هناك ثمة اخلال بواجب مالي؛ اي مخالفة لحكم او قاعدة مالية مقررة اذ الضرر في هذه الحالة مفترض والمسلم بالنسبة للمخالفات التأديبية بصفة عامة ومنها المخالفات المالية انه لا يلزم لقيامها وجود ضرر فعلي ناتج عنها؛ ذلك ان مجرد مخالفة القاعدة القانونية يترتب عليه ضرر مفترض بالمصلحة العامة التي قررت القاعدة من اجلها6..

موقف القضاء: ذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان "كون المخالفة مالية او ادارية هو تكييف يقوم على طبيعة الذنب الذي يقترفه العامل، وتكون المخالفة مالية إذا حدث إهمال أو تقصير ترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات العامة الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحسابات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنها ان تؤدي الى ذلك"7 .

وذهبت ايضا الى انه "قد تكون المخالفة المنسوبة الى العامل وان كانت تعد من ناحية ذنبا اداريا لإخلال العامل بواجبات وظيفته كما إذا جمع الى وظيفته عملا اخر في جهة اخرى؛ الا ان ما ارتكبه يعتبر من ناحية اخرى مخالفة مالية

جسيمة وتغلب على تكييف طبيعتها الناحية المالية إذا استحل العامل لنفسه ان يحصل خلال فترة معينة على مرتبين مما ترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ويمس مصلحتها العامة " 8.

موقف المشرع: سبق القول ان المشرع المصري لم يضع تعريفاً جامعاً للجرائم التأديبية بصفة عامة ومنها المخالفات المالية؛ سواء في القوانين المتعلقة بالمخالفات المالية أو في قوانين التوظيف المتعاقبة؛ ولكن المشرع في بادئ الأمر قد أورد بياناً بتلك المخالفات بمقتضى القانون 132 لسنة 1952، القانون 53 لسنة 1957، ثم عدل عن هذا الحصر ليكون، على سبيل المثال كما جاء بالقانون رقم 46 لسنة 1964؛ والقانون رقم 47 لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة (الملغى)، وهو ذات نهج المشرع في قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016.

حيث نص قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 في المادة 56 منه على ان " يحظر على الموظف ان يؤدي عملاً للغير باجر او بدون اجر خلال مدة الاجازة بغير ترخيص من السلطة المختصة، والا حرم من اجره عن مدة الاجازة، وللوحدة ان تسترد ما ادته اليه من اجر عن هذه المدة، وذلك دون الاخلال بالمسئولية التأديبية"، ونص في المادة 57 منه على ان " يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز المركزي للتنظيم والادارة من قرارات تنظيمية او تعليمات او نشرات او كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك واخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص..... الخ، كما تنص المادة 58 من ذات القانون على ان " كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب في اعمال وظيفته، او يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً..... الخ.

وبالنظر إلى قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144 لسنة 1988 وتعديلاته نجد انه قد عدد في المادة 11 ما يمثل مخالفات مالية كما يلي 9:

- 1 - مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
- 2 - مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذه
- 3 - مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشترى والمبيعات وشئون المخازن وكافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.

4 - كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية. كما يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي: 10:

- أ - عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضي تنفيذ هذا القانون موافاته بها.
- ب - عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من اوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون.

كما تنص المادة 150 من اللائحة التنفيذية للقانون 81 لسنة 2016 على أنه 11:

" يحظر على الموظف مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها، ويحظر عليه على الاخص ما يأتي: مباشرة الاعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد والالتزام الوظيفي اثناء ساعات العمل الرسمية.

عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزي للمحاسبات او مكاتباته بصفة عامة او تأخير الرد عليها، ويعتبر في حكم عدم الردان يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماثلة والتسوية، عدم موافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات

والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها الخ.

عدم موافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالبيانات والمستندات أو ما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه.، عدم الرد على مكاتبات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو تأخير الرد عليها.... الخ.

واجبات الموظف ومسئوليته في مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة ومن أمثلتها 12:

- الامتناع عن مزاوله أية أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسئولياته الوظيفية أو تتصل بأعمال وظيفته من جهة أخرى.

- إعلام الرئيس المباشر خطيا وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكا حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب.- عدم استخدام الوظيفة بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة به أو بعائلته.، عدم استغلال أو توظيف المعلومات التي يحصل عليها أثناء تأديته لمهامه الرسمية بعد انتهاء عمله في الإدارة كوسيلة لتحقيق منافع شخصية لنفسه أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر أو للإساءة إلى الغير.- المحافظة على المال العام والخاص والممتلكات والموارد العامة والخاصة- الموظف مسئول عن جميع الممتلكات والموارد الحكومية التي تصرف له أو تكون بحوزته أو تحت سيطرته، ويمنع الموظف من استخدامها لأغراض شخصية - حظر مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.- تجنب الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو للمواطنين.- ضرورة الرد على مناقضات الأجهزة الرقابية ومكاتباتهم وان التأخير في الرد عليهم يعتبر في حكم عدم الرد وأن الغرض منه المماطلة والتسويق.

الفرع الثاني: وسائل اكتشاف المخالفات المالية 13 :

تكتشف المخالفات المالية إما بواسطة أجهزة الرقابة المستقلة عن الجهات الإدارية، أو بواسطة الجهات الإدارية ذاتها، أو بواسطة شكاوى الأفراد ذاتهم، أو بواسطة تليغات النيابة العامة؛ وتنتولى في السطور القادمة إلقاء الضوء على كل جهة من تلك الجهات كما يلي:

أولاً: اكتشاف المخالفات المالية بواسطة هيئات الرقابة المستقلة والأجهزة الرقابية:

حيث افرد الدستور المصري لسنة 2014 بابا مستقلا للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ونص في المادة 215 منه على ان " يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية ، والاستقلال الفني والمالي والإداري ، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها ، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي ، والهيئة العامة للرقابة المالية ، والجهاز المركزي للمحاسبات ، وهيئة الرقابة المالية " كما بين تشكيل تلك الهيئات والأجهزة الرقابية في المادة 216 منه حيث نصت على ان " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة او جهاز رقابي قانون يحدد اختصاصاتها ونظام عملها وضمانات استقلالها والحماية اللازمة لأعضائها وسائر اوضاعهم الوظيفية بما يكفل لهم الحياد والاستقلال ؛ يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية اعضائه لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و لا يعفي اي منهم من منصبه الا في الحالات المحددة بالقانون ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء " وتعرض فيما يلي لدور كل من الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الادارية في اكتشاف المخالفات المالية كما يلي:

اكتشاف المخالفة بواسطة الجهاز المركزي للمحاسبات:

يأتي الجهاز المركزي للمحاسبات في موقع الصدارة من تلك الهيئات والأجهزة المستقلة ؛ بما له من رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك طبقاً لاختصاصاته التي ورد النص عليها في الدستور حيث اوجب في المادة 125 منه " عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد على ستة اشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي ويتم التصويت على الحساب الختامي بابا بابا ويصدر بقانون ، وللمجلس ان يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات اية بيانات او تقارير اخرى " ؛ وفي المادة 219 منه حدد اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات حيث نص على ان " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على اموال الدولة والاشخاص الاعتبارية العامة والجهات الاخرى التي يحددها القانون ، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ، ومراجعة حساباتها المستقلة " 14.

وقد بين القانون 144 لسنة 1988 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات وتعديلاته اختصاصات الجهاز ، حيث نصت المادة الأولى منه على أن "الجهاز المركزي للمحاسبات: هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون ، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة وذلك على النحو المبين في القانون" ، كما اوضحت المادة الثانية من ذات القانون انواع رقابة الجهاز حيث نصت على أن " يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية "

اكتشاف المخالفة المالية بواسطة هيئة الرقابة الإدارية:

بحسب الدستور المصري لسنة 2014 فان هيئة الرقابة الإدارية من الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المنوط بها مكافحة الفساد تنفيذاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، حيث تلزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة في مصر "وعلى رأسها هيئة الرقابة الإدارية" بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية وذلك على النحو الذي ينظمه القانون ، وبموجب القانون رقم 207 لسنة 2017 وقد تم تعديل بعض النصوص الخاصة بعمل الهيئة ومنها أن:

- هيئة الرقابة الإدارية هيئة رقابية مستقلة، تتبع رئيس الجمهورية "بعد ان كانت تتبع رئيس المجلس التنفيذي" وتكون لها الشخصية الاعتبارية ، وتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري ؛ وتهدف إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه ؛ ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظاً على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة ، و اصبح تعيين رئيس هيئة الرقابة الإدارية يتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه ، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ؛ ويكون تعيين نائب رئيس الهيئة بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح رئيس الهيئة ، ويكون تعيين باقي أعضاء الهيئة ونقلهم منها بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض رئيس الهيئة ؛.

ونص القانون على ان الهيئة ترفع تقاريرها متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى كل من رئيس الجمهورية ، ومجلس النواب ، ورئيس مجلس الوزراء وذلك طبقاً للأوضاع والإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس الهيئة، كما خول القانون للهيئة ان تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك أن تُجرى التحريات

فيما يتعلق بالجهات المدنية ، وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تُحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بعد موافقة رئيس الهيئة أو نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه التحقيق. وتختص هيئة الرقابة الإدارية بتحري القصور في العمل والإنتاج، كما تختص بالكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية وكذا الجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم، وإجراء التحريات يتم للاستقصاء عن العاملين الذين تقدم في شأنهم شكاوى أو تقارير يشكل مضمونها "إذا أكدته التحريات" جرائم جنائية أو مخالفات إدارية يقدم بسببها للمساءلة، ويجب أن تتم هذه التحريات بأسلوب يراعى فيه المحافظة على سمعة وكرامة الموظفين، وتهتم الهيئة بالكشف عن المخالفات المالية والإدارية والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

ثانياً: اكتشاف المخالفة المالية بواسطة الجهة الإدارية:

ويكون ذلك بواسطة الرؤساء المحليين أنفسهم بمالهم من حق الإشراف على أعمال مرؤوسهم ومراجعتها ، إذ أن مناط هذه الرقابة هو فكرة السلم الإداري ، أو فكرة التبعية الإدارية ، إذ يخضع أو تتبع كل فئة من الموظفين لرئيس مباشر لها ، وهذا الأخير يتبع لرئيس أعلى منه وهكذا حتى نصل إلى الرئيس الإداري الأعلى الذي تنعقد له الرقابة على كافة موظفي الجهاز الإداري ، حيث ان كل رئيس إداري مسئول عن أعمال الوحدات التابعة له ، ولذا تقع على عاتقه مسئولية رقابتها ، تلك المسئولية التي يباشرها بذاته مباشرة أو على أساس شكوى أو تظلم من ذوى الشأن ، فالرقابة الرئاسية تتسم وتتميز بدرجة عالية من الفاعلية نتيجة قربها من موقع العمل أو النشاط محل الرقابة ، الأمر الذي يساعد من يباشرها على سهولة اكتشاف الأخطاء والانحرافات ، ، علاوة على أنه في بعض الأنظمة الإدارية يكون الرئيس الإداري مسئولاً مسئولية شخصية مع مرؤوسيه عما يؤدونه من أعمال تتعلق بنشاط الوحدة وهذا يجعله أحرص ما يكون على اكتشاف الأخطاء التي يقع فيها مرؤوسيه أولاً بأول قبل تصاعدها لتفاديا للمسئولية ، وبذلك تتكون لدى الرئاسة العليا صورة عما يجري في الوحدات المرؤوسة ، كما تقف على ما تم أو يجري تنفيذه وما هنالك من عقبات ، وعلى ضوء ذلك يمكن لها أن تتخذ ما تراه مناسباً من قرارات وبخاصة في حالة وقوع المخالفات المالية التي تقوم باكتشافها.

ثالثاً: كشف المخالفات المالية عن طريق شكوى الأفراد وتبليغات النيابة العامة:

إن شكاوى الأفراد، سواء كانت للأجهزة الرقابية المختلفة أو إلى الجهات الإدارية ذاتها، تعد مصدراً رحباً من مصادر كشف المخالفات التأديبية وخاصة المخالفات المالية، لما تتضمنه من مظالم الأفراد قبل الهيئات والجهات الإدارية والأفراد القائمين على العمل الإداري ذاتهم خاصة وأن حق الشكوى من الحقوق المكفولة دستورياً، حيث أن مخاطبة السلطات العامة حق يكفله الدستور ويقوم عليه النظام الديموقراطي. غير أنه في نطاق الوظيفة العامة قد يتعارض هذا الحق مع واجب توقيف الرؤساء واحترامهم، ومن هنا كانت التطبيقات القضائية تهتم بإبراز نطاق حق الشكوى غير المعاقب عليه من ناحية إبداء الآخرين بالقول الذي يقع تحت طائلة العقاب

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علم أي من العاملين بالدولة أمر مكفول بل واجب عليه، توكيلاً للمصلحة العامة، ولو كانت تمس الرؤساء ويتعين عند قيامه بهذا الإبلاغ ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقيف الرؤساء واحترامهم وأن يكون قصده من الإبلاغ الكشف عن المخالفات المبلغ عنها، توصلاً إلى ضبطها لا مدفوعاً بشهوة الإضرار بالمزملاء أو الرؤساء والكد لهم والطعن في نزاهتهم على غير أساس من الواقع." 15 وأخيراً فقد حددت المحكمة الإدارية العليا حدود الشكوى حيث ذكرت في حكمها أنه "وإن كان حق الشكوى والإبلاغ عن الجرائم الجنائية أو التأديبية مكفول لكل مواطن وواجب عليه، إلا أن مناط ذلك أن يكون الشاكي أو المبلغ على يقين من صحة ما يبلغ عنه، ويملك دليل صحته أو يستطيع الاستشهاد به " 16.

وان كان هذا فيما يتعلق بحدود حق الشكوى المكفول للمواطنين فإن المخالفات المالية رغم ذلك يمكن أن تكتشف نتيجة كثير من الشكاوى الموضوعية التي لا توقع صاحبها تحت طائلة العقاب.

المطلب الثاني: تمييز المخالفات المالية عن المخالفات الإدارية:

إن هناك فرقاً بين المخالفات المالية بمفهومها السابق والمخالفات الإدارية، صحيح أن كلا النوعين يشكل جريمة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء على مرتكبها؛ لكن المخالفة المالية تمثل إخلال الموظف بقاعدة مالية مقررة، أما المخالفة الإدارية هي إخلال الموظف بواجب وظيفي من الواجبات الملقاة على عاتقه قانوناً؛ وان لم يترتب على ذلك ضرراً مالياً للدولة.

أوجه الخلاف بين المخالفات المالية والمخالفات الإدارية:

إن المخالفة المالية تفتقر عن المخالفة الإدارية في أن الأولى تعد مسلك مخالف لقاعدة مالية مقررة سواء في الدستور أو القانون أو اللوائح التنظيمية أو تتضمنها تعليمات عامة واجبة الإتيان سواء بالنسبة لمصدرها أو المخاطبين بها ، أما المخالفة الإدارية فهي ليست محددة حصراً و نوعاً بل مردها يرجع إلى إخلال العامل بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وهذه الأخيرة لم يرد بها حصر ، كما أن المخالفة المالية يترتب عليها ضرر مالي للدولة في حين أن المخالفة الإدارية لا يترتب عليها أي ضرر مالي للدولة ؛ علاوة على أن الخطأ في المخالفة الإدارية يقاس بمعيار الرجل المعتاد لا الرجل اليقظ أو الحريص ، أما المخالفة المالية فإن معيار قياسها هو الرجل الحريص اليقظ ؛ كما ان الجهة الإدارية تلتزم في حالة المخالفات المالية دون المخالفات الإدارية بان توافي الجهاز المركزي للمحاسبات بالقرارات التي تصدرها في شأن المخالفات المالية التي تقع بها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع وذلك لأعمال شئونه حيالها.

وأهمية التفرقة بين المخالفة المالية والمخالفة الإدارية مرده لسببين هما:

أ- من حيث سلطة ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات:

فلم يضع المشرع أية رقابة للجهاز المركزي للمحاسبات على القرارات الصادرة في المخالفات الإدارية سوى تتبع تنفيذها على الموظف المخالف ان كانت تنطوي على جزاء ودون التزام على هذه الجهات بإخطار الجهاز بصدور هذه القرارات أما بالنسبة للمخالفات المالية فإن الوضع يختلف تماماً بمعنى أن المشرع قد أخضع القرارات الصادرة من الجهات الإدارية بالتصرف في المخالفات المالية لرقابة الجهاز حيث أوجب على الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته إبلاغ الجهاز بهذه القرارات وأعطى لرئيس الجهاز حق الاعتراض عليها طالبا تشديد العقوبة وربما يصل الحال الى إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية بناء على طلب الجهاز

ب- من حيث مدة سقوط المسؤولية التأديبية للعامل أثناء الخدمة:

صدر المرسوم بقانون رقم 132 لسنة 1952م الذي استحدث لأول مرة تقادم الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية دون غيرها، فنص على سقوط الدعوى بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة؛ وتنقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، ثم تتابع القوانين المنظمة للتقادم انتهاءً بقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 الذي نص على تقادم الدعوى التأديبية في المادتين 66، 68 منه تبعا لحال الموظف

فبالنسبة للعاملين الموجودين في الخدمة: يختلف الأمر حسب ما إذا كانت المخالفة التي ارتكبها العامل تشكل جريمة تأديبية فقط أم تنطوي في نفس الوقت على جريمة جنائية:

فإذا كانت المخالفة لا تشكل سوى جريمة تأديبية فتتقادم الدعوى التأديبية في هذه الحالة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة سواء كانت مالية أم إدارية. أما إذا كانت المخالفة تشكل في نفس الوقت جريمة جنائية كالاختلاس والسرقة والرشوة أو التزوير وغيرها فتسقط بمضي عشر سنوات من تاريخ ارتكابها إذا كانت الواقعة تعد جنائية، وتسقط بمضي ثلاث

سنوات إذا كانت الواقعة تعد جنحة، وتسقط بمضي سنة إذا كانت مخالفة فربط سقوط الدعوى التأديبية بسقوط الجريمة الجنائية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

بالنسبة للعاملين الذين تركوا الخدمة: فقد ميز المشرع بين نوعين من المخالفات:

إذا كانت المخالفة المنسوبة للعامل مخالفة مالية " يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة " فإنه يجوز للسلطة المختصة إقامة الدعوى التأديبية لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة حتى ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق مع العامل قبل تركه للخدمة اما إذا كانت المخالفة المنسوبة للعامل مخالفة إدارية أو مالية مما لا يترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة فالمفروض أن زوال الصفة الوظيفية يحول دون المساءلة التأديبية ولكن المشرع أجاز الاستمرار في إجراءات التأديب ضد العامل إذا كان قد بدئ في التحقيق معه بشأن هذه المخالفة قبل ترك الخدمة . أما إذا لم يبدأ التحقيق فإن الدعوى التأديبية تنقضي بترك الخدمة حتى ولو كانت المخالفة قد اكتشفت قبل ذلك. وقد أجاز المشرع في قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 ان يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة اضعاف اجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الاخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناء من احكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تستوفي الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يتجاوز ربعه او بطريق الحجز الإداري.17.

المحور الثاني

رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على المخالفات المالية

وأسلوب تأديب مرتكبيها في نطاق التعاون الدولي لمكافحة الفساد

في الآونة الأخيرة حظي موضوع مكافحة الفساد باهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي والذي يضم بين طياته مكافحة المخالفات المالية باعتبارها ابهى صور الفساد الواجب مكافحته على الصعيد الدولي مما وجه الأنظار للسعى في سبيل مكافحة هذه الظاهرة وتدارك مخاطرها إلى وضع استراتيجية دولية شاملة ومستدامة لمكافحة الفساد بحيث كانت مكافحة الفساد تعتبر ضمن مجال اختصاص حكومة كل دولة بمفردها، وأصبحت الآن شأن المجتمع الدولي؛ وفيما يلي نلقى الضوء على الجهود الدولية في مكافحة الفساد وموقف الجهاز المركزي للمحاسبات بمصر من هذه الجهود في مطلبين:

المطلب الأول: الجهود الدولية في التصدي لظاهرة الفساد.

المطلب الثاني: آليات الجهاز المركزي للمحاسبات في مكافحة الفساد (الرقابة على المخالفات المالية وأسلوب تأديب مرتكبيها نموذجاً).

المطلب الأول: الجهود الدولية في التصدي لظاهرة الفساد:

إن الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر على جميع البلدان. فالفساد يقوض المؤسسات الديمقراطية ويبطئ التنمية الاقتصادية ويساهم في عدم الاستقرار الحكومي، ويقوض الفساد أسس المؤسسات الديمقراطية بتشويه العمليات الانتخابية وبتحريف سيادة القانون وبتكوين مستنقعات بيروقراطية منشأها الأساسي طلب الرشى. وتتعدّل التنمية الاقتصادية بسبب غياب تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، فضلاً عن الشركات الصغيرة داخل الدولة تعاني العجز عن تحمل الكلفة المطلوبة "لبدء التشغيل" بسبب الفساد ونتناول الجهود المبذولة في مجال التصدي للفساد في فرعين كالتالي:

الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفرع الثاني: موقف الدولة المصرية من اتفاقية مكافحة الفساد

الفرع الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

أدت جهود الأمم المتحدة الحثيثة في التصدي لظاهرة الفساد، إلى صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم " 61 / 55 " في 4 ديسمبر 2000، وعليه تم إنشاء لجنة متخصصة للتفاوض بشأن صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد. وبتاريخ 31 أكتوبر 2003 صدر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم " 58 / 4 " باعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وعينت الجمعية يوم 9 ديسمبر يوماً دولياً لمكافحة الفساد، لإذكاء الوعي بالفساد ودور الاتفاقية في مكافحته ومنعه، كما طالب وحث القرار المجتمع الدولي ومنظمات التكامل الاقتصادية الإقليمية على اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي عرضت للتوقيع في 10 / 12 / 2003، في مدينة ميريدا بالمكسيك، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 14 / 12 / 2005 لتصبح بذلك أول اتفاقية دولية عامة معنية ومختصة بحصر مجموع التدابير وحصر الإجراءات الواجب على المجتمع الدولي والدول اتخاذها والالتزام بها، لضمان مكافحة الفساد والقضاء عليه، وتكمن أهمية هذه الاتفاقية بأنها تمثل اتفاقاً رسمياً موقعاً من معظم دول العالم تمثل أداة وقائية وتتضمن آليات مراجعة داخلية وخارجية، تمكن من تقويم نظام النزاهة في كل دولة من الدول المنضمة إليها، وتجسد الوثيقة الرؤية والاستراتيجية الدولية لمجموعة من التدابير والإجراءات الواجب اتخاذها لمكافحة الفساد، فضلاً عن أفعال الفساد الواجب على أعضاء المجتمع الدولي تجريمها والملاحقة والمساءلة عليها 18 وتتألف اتفاقية مكافحة الفساد من " 71 " مادة قانونية، مقسمة على ثمانية فصول، تضمنت مجموع التدابير والإجراءات الواجب على الدول الأطراف إعمالها وتطبيقها من أجل تطوير منظومتها القانونية والإدارية والقضائية، وتمكينها في مجال مكافحة الفساد، ومن الأهمية بمكان التوقف أمام مجموع السياسات والتدابير والالتزامات التي اقتضت هذه الاتفاقية من الدول تنفيذها والتي ترمي إلى تعزيز التشريعات وتفعيل تدابير مكافحة الفساد ومنها:- عدم استخدام الحصانة كمعوق في وجه المساءلة والملاحقة على جرائم الفساد.- إطالة مدد التقادم بالنسبة لمهل رفع الدعاوي أو استكمال الإجراءات الجزائية في قضايا الفساد.- مراعاة خطورة جرائم الفساد حال الأخذ بمبدأ العفو الخاص.- تبني تدابير احترازية تجيز تنحية الموظف المتهم بجرائم الفساد أو وقفه عن العمل أو نقله.- حرمان المدان في جرائم الفساد مؤقتاً من تولي بعض المناصب.- المصادرة للأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، أو المستخدمة في ارتكاب جرائم الفساد..... الخ .

كما بينت الاتفاقية في مجملها السياسات المثالية التي يجب أن تتبناها الحكومات للوصول إلى أفضل حالة تقر بها من الوضع المثالي للحكومات الصالحة والرشيدة، ومن أهم ما تضمنته الاتفاقية من أحكام، مجموع السياسات والتدابير الوقائية الواجب على الدول مراعاتها والأخذ بها لمنع وقوع الفساد، ولعل أهم هذه التدابير: 1/ المراجعة المستمرة لمنظومتها التشريعية وتدابيرها الإدارية الخاصة بمكافحة الفساد. 2/ ضمان الكفاءة والشفافية في شغل الوظائف العامة. 3/ وضع الدول الأطراف لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين. 4/ حماية المبلغين عن الفساد. 5/ تبني تدابير تأديبية بحق الموظفين المخالفين. 6/ تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.

والملاحظ ان اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتسم بأنها اتفاقية متعددة الأطراف تتفاوض بشأنها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وتعتبر تلك الاتفاقية أول وثيقة في مكافحة فساد دولي ملزم قانوناً. تهدف هذه الإجراءات إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات وآليات لتنفيذ الاتفاقية بما في ذلك مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبموجب الفصل الرابع من اتفاقية مكافحة الفساد يجب على الدول الأطراف أن تساعد بعضها بعضاً في مكافحة الفساد بما في ذلك الوقاية والتحقيق وملاحقة الجناة. التعاون يأخذ شكل تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة ونقل أحكام الأشخاص والإجراءات الجنائية والتعاون في مجال إنفاذ القانون. مما يشجع أيضاً التعاون في المسائل

المدينة والإدارية.. بشكل عام يوفر الفصل الرابع منصة واسعة ومرنة للتعاون الدولي. ومع ذلك فإن أحكامها لا تستنفد كل قضايا التعاون الدولية التي تغطيها اتفاقية مكافحة الفساد وبالتالي أغراض اتفاقية مكافحة الفساد وأحكام الفصول الأخرى تحتاج أيضا إلى أن تؤخذ بعين الاعتبار 19.

الفرع الثاني: موقف الدولة المصرية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

كانت مصر من أوائل الدول التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث دأبت في السنوات الأخيرة على تبني سياسات جديدة من شأنها إعلاء قيم النزاهة والشفافية، بالتوازي مع المضي قُدما في رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030، حيث أن تدفق الاستثمارات ونجاح منظومة الإصلاح الاقتصادي يجب أن تحميه استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد؛ وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 307 لسنة 2004 بشأن الموافقة على انضمام جمهورية مصر العربية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ وكانت سباقة في دعم أجهزة إنفاذ القانون ومكافحة الفساد من خلال أجهزة النيابة العامة والجهاز المركزي للمحاسبات وأجهزة وزارة الداخلية ووحدة مكافحة غسيل الأموال، بخلاف هيئة الرقابة الإدارية التي تمثل مصر في تنفيذ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

الفساد يوجد بكافة المجتمعات باختلاف الحقب المختلفة، وتحاول المجتمعات المختلفة ومنها الدولة المصرية مواجهته؛ فوفقاً للدستور المصري في المادة 218 لسنة 2014: "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية"، ولذلك عملت الدولة المصرية على تشريع قوانين وأنظمة تجرم أفعال محددة، وتعاقب مرتكبيها، وتحد من ظاهرة الفساد بشتى أنواعه، فانضمت مصر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ديسمبر 2003 إيماناً منها بأهمية التضافر الدولي لمنع الممارسات الفاسدة حول العالم، ووافقت مصر في مايو 2014، على الانضمام إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الموقعة بتاريخ 21 ديسمبر 2010، وذلك مع التحفظ بشرط التصديق. وتتضمن الاتفاقية مواداً وبنوداً ترسم خريطة التعاون العربي المشترك للدولة المنضمة والموافقة على الاتفاقية في عدة قضايا تردع وتمنع ظاهرة الفساد بشكل كبير، وذلك بوصفها ظاهرة عابرة للحدود الداخلية للأوطان، ومن أهم بنود الاتفاقية أنها تنظم عملية تسليم المجرمين الهاربين والمطلوبين، وكذلك تركز الاتفاقية على التعاون المشترك في عملية استرداد الممتلكات 20

كما انضمت مصر إلى اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد، فقد وقع الرئيس السيسي على القرار رقم 204 بالموافقة على انضمام مصر إلى اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته والمعتمدة في مدينة مابوتو بتاريخ 11 يوليو 2003، والتي دخلت حيز التنفيذ في أغسطس 2006 بإيداع وثائق تصديق 15 دولة على الاتفاقية في ذلك الوقت. واعتمد الرئيس السيسي الاتفاقية على هامش قمة أديس أبابا في يناير 2017 وصدقت مصر عليها في يوليو 2017، وذلك في تأكيد على أن مصر تولي أهمية كبرى لمكافحة الفساد؛ كونه من أهم العناصر التي تؤثر على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية

وقد دعى السيد رئيس الجمهورية إلى تبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في "اليوم العالمي لمكافحة الفساد" 9 ديسمبر عام 2014 من مقر هيئة الرقابة الادارية، وتأتى هذه الاستراتيجية تنفيذاً للمادة 218 من الدستور التي تنص على أن: "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها بمكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون 21، وتمثلت استراتيجية مكافحة الفساد في 3 محاور أساسية وهي:

المحور الأول: يتعلق بإصدار القوانين واللوائح التي من شأنها مكافحة الفساد.

المحور الثاني: يتعلق بتمكين الجهات الرقابية والقضائية القائمة على إنفاذ الاستراتيجية.

المحور الثالث: هو الإرادة الحقيقية من قبل القيادة السياسية لمكافحة الفساد.

وهذا المحور هو المحرك للمحورين الآخرين ويعد أهم محاور مكافحة الفساد، حيث اتسمت هذه المرحلة بتوفر الإرادة الحقيقية لمكافحة الفساد دون تستر على الفساد أو المفسدين أيًا كانت مناصبهم أو مواقعهم وهذه الإرادة هي التي هيأت المناخ لمكافحة الفساد، وقد أشادت الأمم المتحدة بالجهد المصري المبذول في هذا الشأن حيث أدرجت الاستراتيجية الوطنية كإحدى أهم الممارسات الناجحة لمصر في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وقد أكدت مصر التزامها بمواصلة الجهود من أجل الوصول إلي درجات أفضل في مجال الوقاية من الفساد ومستويات أعلى من النزاهة والشفافية. 22.

المطلب الثاني: دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مكافحة الفساد (الرقابة على المخالفات المالية وأسلوب تأديب مرتكبيها نموذجاً):

سبق القول ان الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة بموجب قانون انشائه والنصوص الدستورية المنظمة للهيئات الرقابية بجمهورية مصر العربية، وقد بين القانون 144 لسنة 1988 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات وتعديلاته اختصاصات الجهاز، حيث نصت المادة الأولى منه على أن "الجهاز المركزي للمحاسبات: هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة وذلك على النحو المبين في القانون"، كما أوضحت المادة الثانية من ذات القانون أنواع رقابة الجهاز حيث نصت على أن "يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية".

وهذه الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات هي نوع من أنواع مكافحة الفساد وتتناول ذلك الدور في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: عضوية الجهاز المركزي للمحاسبات في المنظمات الرقابية ودوره في مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: سلطات الجهاز المركزي للمحاسبات في الدعوى التأديبية بسبب المخالفات المالية.

الفرع الأول: عضوية الجهاز المركزي للمحاسبات في المنظمات الرقابية ودوره في مكافحة الفساد:

أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات لأول مرة بموجب القانون رقم 52 لسنة 1942 في 17 أغسطس باسم "ديوان المحاسبة"، وقد حرص المشرع أن ذلك أن يوصف الديوان بأنه هيئة مستقلة دون أن يحدد تبعيته لأي جهة أو مظاهر هذه الاستقلالية إلا أنه بصدر القانون رقم 230 لسنة 1960 والذي وحد بين ديوان المحاسبة المصري والسوري، وقد نص على هذه الاستقلالية والحق للجهاز المركزي للمحاسبات بعد تغيير تبعيته لرئيس الجمهورية بدلاً من رئاسة الجمهورية، ثم الحق للجهاز بمجلس الشعب بموجب القانون رقم 31 لسنة 1975، واستمر هذا النهج في القانون 144 لسنة 1988 إلى أن عدل بموجب القانون 157 لسنة 1988 وأعيد تبعيته مرة ثانية لرئيس الجمهورية، ونصت المادة الأولى من القانون الحالي 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون 157 لسنة 1988 على أن الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية. 23.

ويعمل الجهاز في ظل إطار دستوري وقانوني ولائحي ينظم عمله وعلاقته بالجهة التابع لها والسلطة التشريعية والجهات الخاضعة لرقابته، ويكفل له قدراً كبيراً من الاستقلالية التي تمكنه من الاضطلاع بمهامه المنوطة به، وجدير بالذكر

أن الجهاز المركزي للمحاسبات بمصر له طبيعة إدارية وليست طبيعة قضائية وما يتقدم به من تقارير فنيه وما يبيده من ملاحظات لا تعدو أن تكون أعمالاً إدارية، فأعماله لا تأخذ صفة أو سمة الأحكام وهي لا تحوز حجية الأمر المقضي به ولم يرتب لها القانون وسائل لنقضها بطريق القضاء، وهي ليست عنواناً للحقيقة دائماً بل تخضع للنقاش والدراسة والردود، ويجب تمييز الاموال العامة -التي يتولى الجهاز الرقابة عليها صرفاً وإيراداً صوتاً لها عن العيب - عن غيرها من الاموال نظراً لخصوعها لأحكام وقواعد تختلف عن تلك التي تحكم أموال الدولة الخاصة، فضلاً عن تمتع أموال الدولة العامة بسياج من الحماية القانونية لا تتوفر لأموال الدولة الخاصة، ويظهر أهميه هذا التقسيم من حيث الآثار التي تترتب علي وصف مال معين مملوك للدولة بأنه مال عام او انه مال خاص. فالأموال المملوكة ملكيه عامه تخضع لأحكام القانون العام، وتخضع المنازعات التي تنشأ بصدها لاختصاص القضاء الاداري، بينما الاموال المملوكة للدولة ملكيه خاصه تخضع لأحكام القانون الخاص، وتخضع المنازعات التي تنشأ بصدها لاختصاص القضاء العادي 24.

وقد حرص المشرع المصري علي تحديد المقصود بالمال العام محل الرقابة فيما ورد بنص المادتين 87 و 88 من القانون المدني والتي يتضح منها ان المشرع المصري اخذ بمعيار التخصيص للمنفعة العامة، بحيث يكون المال عاماً اذا توافر شرطين وهما:

الشرط الاول: ان يكون المال مملوك للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة المحلية او المرفقية.

الشرط الثاني: ان يكون المال مخصصاً للنفع العام، سواء اكان التخصيص لخدمه الجمهور مباشره كالطرق والكباري والميادين العامة ام كان لخدمه المرافق العامة (ابنيه المصالح الحكومية)، وتفقد هذه الاموال صفتها العامة بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت للمنفعة العامة 25.

وتبعاً لعضوية الجهاز في المنظمات الدولية والإقليمية الرقابية (الانتوسا، الإربوسا، الإفروسا، الآسيوسا، الأوروسا، الكاروسا، السباسا، الأولاسيف... الخ) فإنه يتعاون مع هذه الأجهزة في مكافحة الفساد في ظل الاطار التشريعي المرسوم له دستوريا وقانونيا والتي تسعى معا لتقديم الدعم المشترك للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تعزيز تبادل الأفكار والمعارف والخبرات، العمل في المجتمع الدولي بمثابة الصوت العالمي المعترف به للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وضع معايير للرقابة المالية بالقطاع العام، تعزيز الحكم الرشيد، وتعزيز تنمية قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والتعاون فيما بينها وتحسين أدائها بشكل مستمر 26.

وبالنسبة إلى مكانة الجهاز المركزي للمحاسبات بين الأجهزة العليا للرقابة المالية في المنظمات الدولية والإقليمية (الانتوسا، الإربوسا، الإفروسا، الآسيوسا، الأوروسا، الكاروسا، السباسا، الأولاسيف... الخ) نجد ان الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال المقارنة بالنسبة إلى التبعية والصلاحيات والاختصاصات المقررة للجهاز ولرئيسه وعضائه يتميز ويفرد بين معظم أجهزة الرقابة المالية في العالم، بكونه يأخذ مكاناً عالياً متميزاً طبقاً للدراسة التي قامت بها في السنوات الأخيرة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة 27.

الفرع الثاني: سلطات الجهاز المركزي للمحاسبات في الدعوى التأديبية بسبب المخالفات المالية:

على الرغم من كون المخالفة المالية تختلف عن المخالفة الإدارية إلا أن كلا منهما يقع مرتكبا في نطاق المسؤولية التأديبية ؛ تلك المسؤولية التي تنبئ في معظم الحالات عن توقيع جزاء تأديبي ذو طبيعة خاصة تختلف عن العقاب الجنائي شكلاً وموضوعاً ذلك انه من المتعذر القول بوجود تطابق بين كل من النظامين الجنائي والتأديبي، ولما كانت المخالفة المالية تبرز وبوضوح الجريمة التأديبية لكونها تنطوي على ضياع حق مالي للدولة، فإن الجهاز المركزي للمحاسبات في طور تتبع مثل هذه المخالفات يقوم بدوره المخول له قانوناً في طلب إحالة مرتكبي المخالفات المالية الى المحاكمة التأديبية، فالتأديب نظام دائم بطبيعته لا غني عنه للتوظيف العامة بل ولا غني عنه في أي من مجالات نشاط المنظمة سواء كانت عامة أو خاصة، وعلى

الرغم من أنه توجد مسميات كثيرة للخطأ الذي يرتكبه الموظف ويخضع بسببه للمساءلة التأديبية حيث يطلق عليه أحياناً المخالفة التأديبية، وأحياناً الخطأ التأديبي، وأحياناً أخرى الذنب الإداري، إلا أن اصطلاح الجريمة التأديبية هو الأكثر استخداماً في الفقه والتشريع والقضاء. 28

وقد يكون هناك صعوبة في تعريف الجريمة التأديبية سيما وأن الأخطاء التأديبية ليست محددة سلفاً والمشرع سواء في مصر أو فرنسا أو في معظم التشريعات لم يعرف الجريمة التأديبية. مما ألقى عبء ذلك على الفقهاء وكذا القضاء. واجتهد الفقه في سبيل وضع تعريف للجريمة التأديبية، فعرفها العميد الطماوي بأنها " كل فعل او امتناع يرتكبه العمل ويجافي واجبات منصبه " 29 ، كما عرفت بأنها " كل اعتداء مباشر أو غير مباشر على المصلحة المشتركة للهيئة"، وليس من الضروري أن يكون هذا جريمة معاقبا عليها قانوناً، بل يكفي أن يقع من الموظف أي إخلال بواجبات الوظيفة أو خرق لقوانينها أو مساس بكرامتها، بشرط أن يقع هذا أثناء تأدية الوظيفة أو بكيفية تؤثر في أدائها. والخطأ إما أن يقع عمداً أو من غير عمد ويشترط أن يكون متصلاً بالإدارة، كما يجب أن يكون هذا الخطأ محدداً، ولا يشترط أن يكون هذا الخطأ متصلاً بالعمل الرسمي وحده بل إن من الأفعال التي تقع في الحياة الخاصة للموظف أو غيره من المنضمين للهيئات الأخرى أو تمس اعتباره، يعد خطأ مستوجبا للمؤاخذة التأديبية ، أما القضاء فقد حاول من جانبه تعريف الجريمة التأديبية فذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى تعريف الجريمة التأديبية بأن (الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً ونوعاً وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وأن المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي أن تلتزم هذا النظام القانوني ، فإذا هي انتهت من وزن الأدلة إلى ثبوت الفعل المكون للذنب الإداري أن تقييد الإدانة على أساس رد هذا الفعل إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها) 30.

ومن المستقر عليه ان الجريمة التأديبية لها اركان يكاد غالبية الفقه يجمع على أنها ثلاثة أركان يلزم توافرها وهي:

*الركن المادي وهو يتمثل في فعل محدد يصدر عن الموظف سواء كان إيجاباً أو سلباً.

*الركن الشرعي أي مبدأ لا جريمة بغير نص.

*الركن المعنوي ويقصد به الإرادة الأئمة.

فالركن المادي: فلا خلاف في الفقه على لزوم توافر الركن المادي الذي يتمثل في الفعل أو المظهر الخارجي الملموس كي نكون أمام الجريمة التأديبية سواء كان ايجابياً وهو القيام بعمل محظور أو سلبياً وهو الامتناع عن أداء واجب ما دام لا يتفق مع واجبات الوظيفة ومقتضياتها وهذا الفعل قد يكون تاماً كما يكفي الشروع فيه إذا كان الشروع ظاهراً أو ملموساً بالبده في تنفيذه، وفي حالة شيوع التهمة بين عدد من الموظفين يلزم إسناد فعل محدد إلى كل منهم، والا فلا قيام للجريمة التأديبية وقد قررت المحكمة الادارية العليا "ان المسؤولية التأديبية شانها شأن المسؤولية الجنائية مسئولية شخصية، فيتعين لإدانة الموظف او العامل ومجازاته إداريا في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره ان يثبت انه قد وقع منه فعل ايجابي او سلبي محدد يعد مساهمه منه في وقع المخالفة الادارية، فاذا انعدم المآخذ على السلوك الاداري للعامل ولم يقع منه أي خلال بواجبات وظيفته او خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبي، والا كان قرار الجزاء فاقد لركن من اركانه وهو ركن السبب" 31.

كما يشترط في الفعل المكون للعنصر المادي (على التحديد السابق) الا يتقادم الفعل المكون لهذا العنصر ففي مصر يأخذ المشرع المصري بمبدأ تقادم الافعال المكونة للجريمة التأديبية، حسب ما نصت عليه المادة 68 من القانون 81 لسنة 2016.

ونلاحظ انه وان كان الخطأ ضرورياً لقيام الجريمة التأديبية ومن ثم قيام مسؤوليه العامل التأديبية، فان الضرر ليس ركنا في المسؤولية التأديبية بل ان الجريمة التأديبية تقوم ويسال عنها فاعلمها بمجرد وقوع الخطأ الوظيفي ، وفي المخالفات المالية لا يشترط أن يكون قد وقع ضررا ماليا بالفعل كي تحدث المخالفة المالية (الجريمة التأديبية المالية). ولكن يكفي للمساءلة التأديبية ان يكون الفعل المنسوب للموظف قد ساهم بطريق مباشر في ضياع الكسب الاحتمالي للمال العام وهذا ما انتهت إليه المحكمة العليا في احد احكامها " ومن ثم قد ساهم المحال بطريق مباشر في ضياع الكسب الاحتمالي الذي كانت تصيبه الدولة لو ان البيع قد تم بإجراء مزاد علني تتصاعد فيه الاسعار وفقا لما يعرضه المزايدون ومن ثم يكون المتهم لم يقيم بتأدية العمل المنوط به بدقه وخالف بذلك الاحكام المالية بما من شأنه المساس بحق مالي للدولة".

أما عن الركن الشرعي فانه وان لم يأخذ القانون التأديبي بمسلك القانون الجنائي في حصر الجرائم وتحديد أركانها والعقوبة لكل منها الا ان مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة بغير نص) هو مبدأ دستوري يسري على التجريم سواء في المجال الجنائي و المجال التأديبي، ومبدأ الشرعية موجود سواء في الجريمة التأديبية أو في الجريمة الجنائية مع اختلاف في أسلوب التجريم في الجريمتين ، ويمكن تشبيه الجريمة المسلكية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية وهي جرائم غير محددة في النصوص، وليس لها عقوبات مقدرة سلفاً بخلاف جرائم الحدود وجرائم القصاص 32.

وبخصوص الركن المعنوي: والذي يعني أن يصدر الفعل الخاطئ عن إرادة أئمة وان وتوافر تلك الإرادة وحده هو الذي يجعل العامل مذنباً ومن ثم يستحق المسائلة التأديبية. فمتى تحققت الإرادة الأئمة لدى العامل عوقب عن المخالفة التي ارتكبها سواء ظهرت تلك المخالفة في شكل مسلك إيجابي أم مسلك سلبي، وسواء كانت هذه المخالفة نتيجة القيام بواقعة مادية (كالاعتداء على الرئيس) أم كانت نتيجة القيام بتصرف قانوني (كإبرام عقد بالمخالفة للقوانين واللوائح). ومتى تخلف هذا الركن ارتفعت المسؤولية كما في حالة تنفيذ الموظف لأمر رئيسه المخالف بعد تنهيه للخطأ، وعلى النحو الذي نصت عليه المادة 58 من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 وكذا - ارتكاب المخالفة تحت تأثير قوة القاهرة لا دخل للعامل فيها او ارتكاب المخالفة حالة كون العامل فاقداً للإدراك لجنون أو عاهة في العقل او اذا تعلق لأمر بمسألة خلافية رجح فيها العامل باجتهاده اتجاهها على اتجاه دون قصد سيء أو جهل فاضح وذلك لانعدام الإرادة الأئمة للركن المعنوي للجريمة التأديبية أثناء ارتكاب الركن المادي لها في الأمثلة الموضحة أعلاه 33.

والمعيار الذي يؤخذ به لقياس الخطأ التأديبي والذي استقر عليه القضاء التأديبي هو ما يلزم العامل ببذل عناية الرجل الحريص (أي درجة من الحرص من نوع خاص) بالنسبة للمخالفات المالية وكذا بالنسبة للمخالفات الفنية التي تصدر عن أخصائي، وتلك الدرجة من الحرص تختلف عن الدرجة المطلوبة بالنسبة لباقي المخالفات التأديبية والذي يحكمها معيار موضوعي مجرد يقوم على أساس سلوك الشخص العادي لا الحريص 34.

تميز الجرائم التأديبية المالية: يقسم القانون التأديبي الجرائم التأديبية من حيث موضوعها إلى مالية وغير مالية وقد أخذ بذلك كلا من المشرع الفرنسي والمصري واللذان ميزا الجرائم التأديبية المالية بوضع خاص ، فقد بدأ التفكير في مصر منذ وقت بعيد بالمخالفات المالية حيث صدر القانون رقم 52 لسنة 1942 بإنشاء ديوان المحاسبات ليتولى عميلة الرقابة على تنفيذ الميزانية ومعاونها في ذلك السلطة التشريعية ، و رؤى أن يكون لرئيس ديوان المحاسبة في حالة ارتكاب أحد الموظفين (مديري الحسابات ورؤسائهم ووكلائهم أو مديري المستخدمين ورؤسائهم ووكلائهم) مخالفة لأحكام قانون تنفيذ الميزانية العامة أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها الموظف توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليا أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال.

استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية تثار المشكلة في حالة ما إذا كان الفعل المنسوب للموظف خطأ يحرك المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية معاً في آن واحد بمعنى أن يكون ذات الفعل يشكل جريمة تأديبية وفي نفس

الوقت يشكل جريمة جنائية كسرقة أموال عامة والتزوير في المستندات الرسمية وإفشاء أسرار الدولة والاعتداء على الرؤساء أو الزملاء أو الجمهور بالسب والقذف. فالقاعدة السائدة هي استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية حيث لكل منهما مضمونه ونطاقه الخاص وقد اكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية تلك القاعدة حيث قررت أن (ومن ثم تستقل العقوبة الانضباطية في مجال تطبيقها وإجراءاتها والسلطة المختصة بتوقيعها عن العقوبة الجنائية، باعتبار أن الفعل الواحد قد يكون جريمة مسلكية وجريمة جنائية في آن واحد، وأن توقيع العقوبة التأديبية في شأن واقعة ما لا يحول دون رفع الدعوى الجنائية عن ذات الواقعة) 35.

وهذا الاستقلال بينهما يظل قائماً على الرغم من وحدة الفعل المكون للجريمتين ويكون من الجائز اجتماع المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية رغم استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية، فليس استقلالاً تاماً، حيث إن كلا المسؤوليتين تمت ترابط بينهما، ولكن قد يضعف هذا الترابط أحياناً، وقد يقوى أحياناً أخرى، ففي جريمة الرشوة والتزوير والاختلاس نلاحظ هذا الترابط، لكون شرط وقوع هذه الجرائم من موظف عمومي 36.

أثر المسؤولية الجنائية على المسؤولية التأديبية للعامل: الراجح هو أن الحكم الجنائي الصادر بالإدانة أو بالبراءة تكون له حجية أمام سلطات التأديب في خصوص ثبوت أو نفي نسبة الفعل للعامل وهذا مبدأ عام أرسته المحكمة الإدارية العليا فقررت أنه "لا يجوز للمحكمة التأديبية السير في إجراءات الدعوى التأديبية حول واقعة منسوبة إلى الموظف وهذه الواقعة ذاتها محل نظر المحكمة الجنائية مؤكدة أنه مادامت الواقعة المحورية والتي يتركز عليها الاتهام التأديبي هي ذاتها التي ينظرها القاضي الجنائي فيجب الانتظار لحين قول الأخير كلمته في هذا الموضوع بوصفه هو المختص بذلك .

المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية: لما كان دراستنا للمخالفة المالية بمناسبة دراسة دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الكشف عن المخالفات المالية حيث أنه منوط به إحكام الرقابة على المال العام والذي يسعى دوماً إلى كفاءة أداء متوازن للخطة الاقتصادية الهادفة إلى التحقق من التزام أجهزة الدولة بحزمة المال العام. حسبما نصت عليه مواد القانون 144 لسنة 1988 وتعديلاته اذ بينت المادة الخامسة من ذات القانون المهام الرقابية التي يمارسها الجهاز في كل نوع من تلك الأنواع كالتالي:

في مجال الرقابة المالية: حيث يقوم الجهاز بمراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد وصحة دفاترها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء: يباشر الجهاز الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفاعلية؛ وذلك بموجب الاختصاصات التي خولها له القانون.

في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية: حيث يتولى الجهاز فحص 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.

ولما كانت المخالفة المالية في حقيقتها عبارة عن جريمة تأديبية بل أن المخالفة المالية تبرز بوضوح الجريمة التأديبية لكونها تنطوي على ضياع حق مالي للدولة وأن الفعل المكون لها قد يشكل في ذات الوقت جريمة جنائية عمدية أو غير عمدية من جرائم العدوان على المال العام حسب حقوق تلك الجرائم الوارد في قانون العقوبات.

يتضح لنا أن المخالفة المالية تتنازعها أحكام كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية. لذلك فقد خص المشرع المخالفة المالية بأسلوب خاص بها في التأديب عند ارتكابها علاوة على أنه إذا شكل الفعل المكون للمخالفة المالية جريمة جنائية فإن مدة سقوط الدعوى في هذه الحالة تتقيد بسقوط الجريمة الجنائية وليس بمدّة سقوط الجريمة التأديبية حسب ما نصت عليه المادة (68) من القانون 81 لسنة 2016 بشأن الخدمة المدنية حيث تنص على أن (تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة و تنقطع هذه المدّة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، و تسري المدّة من جديد ابتداءً من آخر إجراء و إذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدّة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين و لو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدّة و مع ذلك إذا شكل الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية) ولخطورة هذه المخالفات المالية المشكلة للجريمة التأديبية فإن الأمر يقتضى أن يتم إبراز هذه المخالفات المالية كى تعم الفائدة للمشتغلين بالرقابة المالية والباحثين على السواء. سيما وأن أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبة تنتشر في لغتهم لعملية عبارات كإهدار المال العام والإضرار به والعدوان عليه لدرجة أن هذه العبارات قد انتشر استخدامها في الآونة الأخيرة دون الوقوف على دلالتها القانونية على الرغم من اقتصار معنى كل منها على نماذج رقابية محددة.

ويجد أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبة الأساس القانوني في قيامهم بالإبلاغ عن الجرائم الجنائية التي تمس المال العام في نص المادة 26 إجراءات جنائية والتي تنص على أنه "يجب على من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي). ومن هنا بات لأعضاء الجهاز صلاحيات تماثل أدوار القائمين على أدلة الإثبات في الدعوى الجنائية إذ أنه من صلاحياتهم التحفظ على المستندات التي هي تشكل الركيزة الأولى للتحقيق في جرائم العدوان على المال العام. كما أن لهم الحق في أداء الشهادة فيتعين على عضو الجهاز أن يكشف للمحقق عن كل ما يتصل ببيانات المستند الذي قام بفحصه إذا طلب منه ذلك، كما أن لسلطة التحقيق الجنائي (النيابة العامة) الاستعانة بأعضاء الجهاز المركزي للمحاسبة كخبراء في فحص المستندات المالية لاستجلاء الحقائق بشأنها وكشف غموضها وبمجرد الاستعانة بعضو الجهاز وحلفه يمين الخبرة تتعدد له اختصاصات الخبراء وصلاحياتهم، وهذا ما ورد بنص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبة من دور رقابي في مجال كشف المخالفات المالية والتي نصت على ما يلي : (ثالثاً - في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية: يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الاجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ولرئيس الجهاز ما يأتي:

١ - أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - اذا رأى وجهاً لذلك - تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة بالإحالة الى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

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

٣ - أن يطعن في القرارات أو الأحكام 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. من هذا العرض يتضح لنا أن أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات منوط بهم الكشف عن المخالفات المالية أياً كانت صورتها أي سواء كانت مجرد مخالفة مالية أم شكلت في جانب منها جريمة من جرائم العدوان على المال العام.

المحور الثالث

مدى تأثر الأجهزة الرقابية بالثورة الرقمية في الأداء الرقابي للكشف عن المخالفات المالية

أن الأجهزة الرقابية تمثل حائط الصد الحامي للمال العام من الجناية والعدوان عليه، وهذه الأجهزة تؤثر في المجتمع وتتأثر به ومن ثم كان ولا بد ان تواكب الثورة الرقمية في صون المال العام عبر استخدام الوسائل الرقابية التكنولوجية المتاحة، وحينئذ يتبدى السؤال الأهم حول مدى الالتزام بما تولد عن هذه التقنيات من ادلة يمكن الاستناد اليها في انشاء تقرير رقابي يضم ما يولد عن هذه الأدلة التقنية من مخالفات وهذا ما نبينه في السطور التالية:

المطلب الأول: مفهوم الثورة الرقمية وعلاقتها بعملية الرقابة وحماية المال العام.

المطلب الثاني: مدى التزام أجهزة الرقابة العليا بالدليل الرقمي في مجال المخالفات المالية.

المطلب الأول: مفهوم الثورة الرقمية وعلاقتها بعملية الرقابة وحماية المال العام:

إن زمن الثورة الرقمية الذي نعيشه اليوم وما يمثله من عولمة هدفها تهيئة الأجواء العالمية لمرحلة اقتصادية جديدة تتميز بعدة أنماط حديثة مثل انفتاح كل ما هو محلي على العالم الخارجي وإلغاء التمركز الصناعي والمالي نتيجة القدرة الهائلة في الحركة وتغيرات نمطية سريعة في الإنتاج والاستهلاك والاستثمار وزيادة ارتباط واندماج الهوامش بالمحاور وإلغاء أدوار الحكومات في الداخل والخارج ولو بنسب متفاوتة وربط الاقتصادات الوطنية بمصالح الشركات الكبرى واستخدام فائق الاتصالات الحديثة لإتمام الصفقات الاقتصادية الا أنها تحمل في ثناياها علاقات وظواهر خطره من ضمنها نشاط الفساد والإفساد المستفيد من الثورة التقنية التكنولوجية ، والثورة التقنية اليوم بكل ما تحمله من معاني التطور قد اضطهدت البشرية من خلالها فالعقل البشري من خلال هذه الثورة اكتشف أسرار الطاقة النووية التي لها استخداماتها المهمة في تطوير الحياة البشرية ثم سرعان ما أسفر عنها قنبلة أقيت على مدينة هيروشيما اليابانية وقتلت سبعين ألف شخص³⁷ وهكذا فإن العولمة وما تحمله من ثورة تقنية تتمثل بالمعلومات والاتصالات تمثل وسيلة افاد منها الفساد فكثرت المخالفات المالية التي تتولى الجهات الرقابية التصدي لها، وهذا التصدي لابد ان يتم عبر ذات وسيلة المخالفة وهي الرقابة عبر الوسائل الرقمية المناسبة للكشف عن تلك المخالفات وتعقب مرتكبيها، وحيث يتواجد الفساد الإداري والمالي في كل الدول ، إلا أن حجم هذه الظاهرة يختلف بين الدول ، فهناك من تكون فيها الظاهرة من الحجم الكبير أو المتوسط أو الصغير ، وهذا الحجم ينجم عن مجموعة من الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية وغيرها. التي قد تختلف في درجة تأثيرها من دولة إلى أخرى ومن فترة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة تبعا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها هذه الدول . غير أن الجميع متفق على ضرورة مكافحتها لما لها من تأثيرات ضارة على النمو ومتطلبات العملية التنموية³⁸.

ومن هنا برزت أهمية التكامل في مجال الرقابة الرقمية على المخالفات المالية ، و لقد مرت تكنولوجيا المعلومات بمراحل تاريخية عدة بدأت بمرحلة ثورة المعلومات والاتصالات الأولى وتتمثل في اختراع الكتابة ومعرفة الإنسان لها مروراً بمرحلة ظهور الطباعة وتطورها ثم ظهور وسائل الاعلام المسموعة والمرئية كالهاتف والمذياع ثم مرحلة اختراع الحاسوب

واثاره على حركة تنقل المعلومات وسرعتها وانتهاء بتلك الثورة الهائلة التي تمثلت في الربط والتزاوج الهائل بين تكنولوجيا الحواسيب المتطورة وتكنولوجيا الاتصالات التي حققت إمكانية تناقل كمية هائلة من البيانات بسرعة فائقة بغض النظر عن المكان والزمان ، والجدير بالذكر انه توجد عدة خصائص تتسم بها تكنولوجيا المعلومات ومنها تقليص الوقت ، تقليص المكان ، اقتسام المهام الفكرية مع الآلة ، قلة الكلفة مع السرعة في وقت واحد ، الذكاء الاصطناعي المعتمد على تطوير المعرفة، توحيد التجهيزات لتشكيل شبكة اتصالات قوية كما تتسم بالتفاعلية واللامركزية وقابلية التحرك 39.

وقد عرفت الرقابة الالكترونية على انها عبارة عن استخدام الأساليب والوسائل الالكترونية الحديثة لمراقبة الأنشطة والمعاملات داخل المنظمة بما يحقق الاقتصاد في الجهد والوقت وتكلفة الوصول الى النتائج المطلوبة بأقل ما يمكن من المخاطر او هي الزام العاملين بقانون العمل من خلال مراقبة الأداء المخالف الكترونيا وتهدف هذه العملية الى إيجاد رقابية يشعر فيها الموظف بأنه مراقب، حيث تلعب أجهزة البرامج التي يتم المراقبة من خلالها دورا رادعا في المؤسسة. حيث ينظر الى الرقابة على انها عنصر أساسي من عناصر العملية الإدارية تؤدي وظيفتها وانشطتها الحيوية في الأجهزة الإدارية للدولة الحديثة حيث يقوم بمتابعة مدى النجاح في تحقيق الأهداف التي وضعتها الإدارة العليا ومدى الشرعية في تنفيذها ومن هنا تم اعتبارها بمثابة نشاط للتقييم ووسيلة فعالة للنصح والإرشاد وكلما كانت الرقابة قوية وفعالة ومتأسكة كلما أدى الى نتائج افضل بما يعنيه من التعرف على الأخطاء والانحرافات والعثرات التي قد تقع بالإدارة والعمل على التغلب عليها في الوقت المناسب واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل ان يستفحل خطرهما ممن يضمن سلامة المركز المالي للمؤسسة 40.

وليس هناك تأثير لتكنولوجيا المعلومات على مفهوم الرقابة في ذاته خاصة وان تكنولوجيا المعلومات تتكون من برامج وأجهزة وقواعد بيانات بينما التأثير الحقيقي يتضح بجلاء عند النظر الى الأهداف من الرقابة في ظل تكنولوجيا المعلومات والتي تتمثل في التأكد من سلامة العمليات والمدخلات والمخرجات في ضوء المعالجة الالكترونية للبيانات مع اثبات المدقق (المراجع - المراقب) للتغيرات التي تتم في أنظمة وسياسات وإجراءات الرقابة واحتفاظه بالبرامج والملفات وإمكانية العبور المصرح لوثائق وسجلات الحاسوب 41.

المطلب الثاني: مدى التزام أجهزة الرقابة العليا بالدليل الرقمي في مجال المخالفات المالية:

تتطلب رقابة تكنولوجيا المعلومات على البيئة الرقمية من مراقبي الجهاز المركزي للمحاسبات (الرقابة اللاحقة) الخبرة والدراية والمعرفة الكافية بالمعلومات التي يتضمنها ناتج عمليات التشغيل للمدخلات ومدى قيام المدخل بالالتزام بصحيح القانون ومدى قيام المبرمج بتصميم برامج ذات قدرات معينة لمنع وتصحيح الأخطاء تلقائيا وذات قوة لا يسهل اختراقها، ونظرا لأهمية الدليل الرقمي في عملية المراجعة للحفاظ على النال العام فمن الأهمية التعرف على خصائص هذا الدليل ومنها:

1- ان الدليل الرقمي دليل علمي يعتمد في استخلاصه على طرق غير تقليدية والتي يجب ان تتم في إطار جغرافيا النظام الافتراضي التي تخضع لقوانين البيئة المعلوماتية.

2- ان الدليل الرقمي له طبيعة تقنية فيجب ان يستخلص في إطار البيئة الرقمية التي تنتج مجموعة نبضات اوو مجالات مغناطيسية او كهربائية تشكل لنا مجموعة من المعلومات مما يستلزم لقراءتها مجموعة من التقنيين الذين يفهمون البيئة التي نشأ فيها كما انه يمكن استخراج أكثر من نسخة من الدليل الرقمي لها ذات القيمة العلمية وهذا ما ينعهد في الأدلة التقليدية.

3- الدليل الرقمي متطور، اذ يحتوي على جميع البيانات والمعلومات الرقمية مختلفة الاشكال والانواع سواء متصلة بالحاسب الالي او شبكة الانترنت او شبكات الاتصال السلكية واللاسلكية بما لها من تنوع وثراء قد تكشف عن جريمة ما 42 ويكون دور مراقب الجهاز اجراء عدد من الاختبارات على المخرجات للتيقن من موثوقيتها لإمكان الاستناد عليها ومنها:

اختبار الدقة الحسابية الذي يتم من خلاله التأكد من ان مجموع صافي دخول العاملين بالإضافة الى جميع الاستقطاعات متساو مع اجمالي المرتبات المنصرف لهم، اختبار المعقولية والذي يلجأ اليه عند ظهور نتائج غير متسقة مع المدخلات كظهور ان قيمة الراتب المتعارف عليه بالنسبة لاحد العاملين يتعدى القيمة المتعارف عليها دونما وجود سبب واضح لهذه الزيادة، اختبار الشمولية المعتمد على ابراز أخطاء تتعلق بنقص في احد المجالات التي من الضروري وجودها كعدم ظهور اسم او التاريخ الوظيفي لبعض العاملين، فهذه الاختبارات تمثل أساليب رقابية تصحيحية تتبع بهدف اكتشاف الأخطاء التي من الممكن حدوثها في النظام الوظيفي مما قد يمثل مخالفة توجب إحالة مرتكبيها الى التأديب على ما سلف بيانه 43.

ومن منطلق الدور الذي يوليه الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية واجهزة الرقابة العليا فقد توالى اجتماعات المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (اربوساي) و التي تضم في عضويتها الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية وكان من نتائج الاجتماع الحادي والخمسين للمجلس التنفيذي للمنظمة والذي عقد بالجمهورية التونسية خلال الفترة من 23 إلى 25 مارس 2015 والذي شارك فيه الجهاز حيث أسفر الاجتماع عن العديد من القرارات والتوصيات من أهمها (تكثيف الدورات التدريبية حول موضوع الرقابة على تقنية المعلومات) ، كما شارك الجهاز في اللقاء التدريبي الذي عقد بديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية خلال الفترة من 25 إلى 29 أكتوبر 2015 ، واستهدف تحديد المنهجية العامة للرقابة على البيانات، وتضمن معايير الرقابة على البيانات باستخدام التطبيقات وتحديد بيئة العمل في الرقابة على البيانات 44.

ذلك ان الرقابة الرقمية في ظل الثورة الرقمية اصبحت لازمة لمواجهة الفساد المالي مما استلزم تضافر الجهود وعقد الدورات التأهيلية لأعضاء الأجهزة الرقابية حول اليات هذه الرقابة ، ولما كانت هذه الرقابة تقوم في الأصل على أنشطة الموظف العام المخالف للقانون كانت الحاجة داعية لعقد اللقاءات العلمية التي تهتم بإدارة الموارد البشرية وقياس أداؤها والتزامها بالقانون ومدى تحقيق اهدافها فنظم الجهاز المركزي للمحاسبات بالتعاون مع المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أرابوساي اللقاء العلمي حول موضوع رقابة الأداء علي تنمية وتطوير الموارد البشرية والذي أقيم بمقر الجهاز بمدينة نصر بالعاصمة المصرية القاهرة خلال الفترة من 31/ 8/ 2016 إلى 4/ 7 / 2016 ويأتي هذا اللقاء في إطار الخطة التدريبية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أرابوساي) لعام 2016 ، وكان من اهم نتائج اللقاء المشار اليه : إعداد دليل إرشادي لرقابة الأداء علي برامج تنمية وتطوير الموارد البشرية علي مستوي الأجهزة الرقابية الأعضاء في المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أرابوساي) وتبني المنظمة العربية نشر ثقافة تطوير وتنمية الموارد البشرية ضمن إستراتيجيتها وأنشطتها من خلال تنفيذ برامج تدريبية وورش عمل تخصصية 45.

وتوفر عملية المراقبة عملية تدقيق فعالة في إدارة موارد التدقيق (الموارد البشرية والآلية) وتحقيق كيفية الاستجابة الى الأنظمة والتشريعات والقوانين المتعلقة بالتدقيق ، وقد فرضت تكنولوجيا المعلومات استمرارية عملية الرقابة ، ذلك ان التغير المتتابع في تكنولوجيا المعلومات يستلزم تتابع الرقابة المناسبة لتلك البيئة والتي يمكن القول بانها تتسم بالتعقيد امام الكفاءات الفنية القائمة عليها و بالضرورة تحتاج الرقابة عليها الى مهارات متخصصة خاصة وان بيئة أنظمة المعلومات تتسم بانها بيئة غير ورقية يتم فيها تبادل المعلومات عبر المكان بواسطة الشبكات الالكترونية 46.

وهذا السعي الدؤوب من أجهزة الرقابة يمثل تطورا نحو التحول من دليل الاثبات الورقي الى دليل اثبات الكتروني يتم من خلاله صيانة المال العام عن التلاعب به صرف وايرادا، وتشتمل ادلة الاثبات الالكترونية على السجلات المحاسبية والمستندات الأولية مثل العقود الالكترونية والفواتير والمصادقات وكل أنواع البيانات الإلكترونية سواء اتخذت شكلا نصيا او صورة او فيديو الخ.

ولما كان المخرج الإلكتروني لا يمثل الا صيغة واحدة ولا يمكن ان تعطي دلالة على منشأ او صلاحية المعلومة كما لا يمكن ان يؤكد اكتمال وشمولية المعلومات مما يوجب على المدقق ان يتأكد من أنظمة الرقابة والتقنيات المتعلقة بإنشاء ومعالجة ونقل وحفظ المعلومات الالكترونية حتى يمكن ضمان مصداقية المعلومات المتخذة دليلاً للإثبات 47.

خاتمة البحث:

من خلال السطور السابقة يمكننا القول انه لا يمكن حصر فوائد الرقابة المخولة للجهاز المركزي للمحاسبات ودوره الهام في تحقيق الحماية للمال العام ، وذلك لأنّ الأهداف التنموية والقضاء على الفقر وحماية حقوق الإنسان جميع هذه الأمور لا يمكن تحقيقها إلا مع وجود نظام رقابي قوي يحكم إدارة الشؤون العامة، وإن قوام هذه الرقابة يكون بتسيير القيام بها تشريعيًا وعمليًا وتوفير آليات ومتطلبات أدائها وصلها لهدف الرقابة وهو السيطرة على المخالفات المالية وردع مرتكبيها بما يعزز مكافحة الفساد الإداري، وتحقيق الشفافية الإدارية، بما ينعكس إيجاباً على التنمية الاقتصادية عبر الوسائل الرقابية الرقيمة والتقليدية ، وقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات.

أولاً: نتائج الدراسة انتهت الدراسة الى أن:

* مضمون قيام المخالفة المالية هو مخالفة القواعد المالية سواء وردت في الدستور أو القوانين أو اللوائح أو قواعد الميزانية او وجود التصرفات المالية المشوبة او تتمثل المخالفة في عدم التعاون مع الاجهزة الرقابية وعرقلة اعمالها.

* ان وسائل اكتشاف المخالفة المالية تتعدد ومن وسائل اكتشاف المخالفات المالية ان يتم الكشف عن المخالفات المالية إما بواسطة أجهزة الرقابة المستقلة عن الجهات الإدارية، أو بواسطة الجهات الإدارية ذاتها، أو بواسطة هيئتي الرقابة والنيابة الإدارية، أو بواسطة شكاوى الأفراد ذاتهم، أو بواسطة تليغات النيابة العامة.

* ان التشريعات المنظمة لعقاب مرتكبي المخالفات المالية قد اتخذت اتجاهين أحدهما تاديبى والأخر جنائى حفاظا على المال العام.

* ان للجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية دور بارز في الكشف عن هذه المخالفات واحالة مرتكبيها الى التاديب بما له من سلطة على هذا النوع من المخالفات بموجب القانون.

* ان هناك جهود دولية للتعاون في مكافحة الفساد على راسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 والتي انضمت اليها مصر والى اتفاقيات مماثلة تعني بمكافحة الفساد، وقد مضت مصر قدما في تبني رؤية الاتفاقية عبر تبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.

* ان الجريمة التأديبية التي سببتها المخالفة تقوم على اركان ثلاثة شرعي ومعنوي ومادي متى توافرت كنا بصدد جريمة تاديبية مكتملة الأركان موجبة لمعاقبة الموظف بما يتلائم مع الجرم التأديبي المقترف والذي لا يحول دون توقيع العقاب الجنائى حال شكل الفعل جرما جنائياً.

* ان الثورة الرقمية بما هيئته من أساليب لتسهيل المخالفات المالية والفساد قد استلزم على الأجهزة الرقابية التصدي بأعمال الرقابة على هذه الجرائم بذات الوسائل التقنية باعتبارها بمثابة نشاط للتقييم ووسيلة فعالة للنصح والإرشاد وكلما كانت الرقابة قوية وفعالة و متماسكة كلما أدى الى نتائج أفضل.

ثانياً: توصيات الدراسة، في ضوء النتائج التي تم التوصل اليها من خلال الدراسة الحالية يمكن تقديم مجموعة من التوصيات سعياً نحو استخدام المزيد من تكنولوجيا المعلومات في الرقابة على المخالفات المالية التي يقوم بها الجهاز المركزي للمحاسبات كالتالي:

- 1- توفير أجهزة الحاسوب والمعدات الملحق بها للأعضاء في جميع قطاعات الرقابة على إدارات الموارد البشرية والإدارات المالية لمعالجة البيانات على ان تكون ذات كفاءة عالية لأهميتها في تأمين مخرجات ذات جودة عالية تساعد على تحسين نظام الرقابة وضبط الأداء.
- 2- القيام بتحديث البرمجيات وأنظمة تشغيل الأجهزة والشبكات وقواعد البيانات مع الاهتمام بتحقيق تكاملية استخدام هذه التكنولوجيا الرقمية لتيسير التواصل بين قيادات الجهاز والأعضاء الفنيين وتسريع وتيرة انشاء التقرير الرقابي وما يتعلق به من استيفاءات لازمة ولسرعة تبليغه للجهات محل المراجعة.
- 3- ان التطور والتوجه نحو العصر الرقمي يستلزم وجود تدخلات تشريعية لمنح الجهاز حق استحداث أساليب رقابية جديدة تعتمد على الرقمنة لتلاحق الجريمة المالية وتثدها في مهدها او ملاحقة مرتكبها قبل ستر مخالفاتهم وبخاصة المخالفات متعددة المراحل زماناً ومكاناً.
- 4- ان الحاجة داعية الى قيام الأجهزة الرقابية بتكثيف دورات التدريب على استخدام الوسائل الرقمية والتعامل معها لشاغلي الوظائف الفنية الرقابة لاعانتهم على القيام بعبء الرقابة الرقمية في ظل التحول نحو الرقمنة والتخلي عن الدورة المستندية الورقية التقليدية مع تحفيزهم المستمر لمواكبة التطورات التكنولوجية.
- 5- وجوب معالجة أي خلل في المنظومات المالية واتخاذ إجراءات التأمين اللازمة لسد الثغرات التي يستغلها قراصنة المال العام للعدوان عليه في خطوة استباقية تحول بينهم وبين اهدافهم في التغول على المال العام.
- 6- ضرورة التأمين الكافي للمعلومات والتقارير الرقابية المبنية عليها حماية لها من الاختراق والتلاعب فضلا عن الاحتفاظ بها في أجهزة احتياطية بديلة تحسبا للأعطال المفاجئة.

مراجع البحث:

- 1- المستشار الدكتور / محمد ماهر ابو العينين - التاديب في الوظيفة العامة - دار ابو المجد للطباعة - مصر - سنة 1999.
- 2- د سليمان محمد الطماوى - قضاء التاديب القسم الأول - دراسة مقارنة - سنة 1987.
- 3- د صلاح العطيبي - رسالة - المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات - دراسة مقارنة - ط 1 سنة 1978
- 4- د مختار عثمان - رسالة - الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة - بدون تاريخ.
- 5- د حسين عبدالعال محمد - الرقابة الادارية على الجهاز الادارى للدولة بين علم الادارة والقانون الادارى - دراسة تطبيقية مقارنة - حقوق عين شمس سنة 2002.
- 6- المستشار / عبدالوهاب البندارى - الجرائم التأديبية والجناثية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام سنة 1971 -
- 7- د فتحى محمد محمد الأحوال - الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية " دراسة تطبيقية " - دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية سنة 2016.
- 8- د / باسم نعيم عوض - الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة بني سويف سنة 2010.
- 9- د / امجد خالد سعد زغلول - الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام- بحث منشور بمجلة روح القوانين - كلية الحقوق جامعة طنطا - العدد 98 ايلول 2022.
- 10- د /محمد جودت الملط - المسؤولية التأديبية للموظف العام رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1967.

- 11- د / ماجد راغب الحلو- القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 1994.
- 12- أكرم محمود الجمعات - العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية "دراسة مقارنة" - رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا سنة 2010.
- 13- د/ محمود حلمي - نظام العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام، القاهرة ط 1979.
- 14- أميرخليفه إبراهيم إبراهيم - تحديد مسئولية الموظف العام وضمانات إحالته للتحقيق في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة - بحث مستل من رسالة دكتوراه سنة 2020.
- 15- محمود خالد مسافر، العوالة الاقتصادية هيمنة الشمال والتداعيات على الجنوب ، ط 1 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2002 ص 89 مشار إليه ف بحث رسالة ماجستير ل ايثار عبود كاظم الفتلي – جامعة كربلاء سنة 2009.
- 16- مصباح غزال واخرين (اثر تكنولوجيا المعلومات على فاعلية نظام الرقابة الداخلية –دراسة ميدانية) مذكره مقدمة لاستكمال ماستر المحاسبة والتدقيق بكلية العلوم الاقتصادية جامعة الوادي بالجزائر – 2018/2017.
- 17- د/ناصر محمد خلف المطيري (اثر استخدام تكنولوجيا المعلومات على فاعلية نظام الرقابة الداخلية في شركات النفط الكويتية) رسالة ماجستير مقدمة لكلية الاعمال بجامعة الشرق الأوسط 2012.
- 18- د/ عبد الرزاق عبد الله حسين الحازمي (احكام الاثبات بالوسائل الالكترونية دراسته مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي – بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بتفهننا الاشراف – دقهلية – مصر العدد 25 لسنة 2022.
- 19- احكام المحكمة الإدارية العليا.
- 20- احكام المحكمة الدستورية العليا.
- 21- مجلة الرقابة الشاملة للجهاز المركزي للمحاسبات.
- 22- موقع رئاسة الجمهورية بجمهورية مصر العربية على الشبكة العنكبوتية.
- 23- موقع المنظمة العليا للاجهزة الرقابية (الانتوساي) على الشبكة العنكبوتية.
- 24- موقع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية على الشبكة العنكبوتية.
- 25- مقال دكتور امين لطفي (تحليل مقارن للاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد على الشبكة العنكبوتية).
- 26- مقال نسرين الشراقوي (لا تداول لعملة الفساد) منشور على الموقع اللاكتروني للمرصده المصري 14/ديسمبر 2023.

الهوامش:

- 1- المستشار الدكتور / محمد ماهر ابو العينين – التاديب في الوظيفة العامة – دار ابو المجد للطباعة – مصر - سنة 1999- ص 491.
- 2- د سليمان محمد الطماوى – قضاء التاديب – دراسة مقارنة – سنة 1987 ط دار الفكر العربي – ص 476.
- 3- د صلاح العطيفى – رسالة - المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزى للمحاسبات – دراسة مقارنة – ط 1 سنة 1978.
- 4- د مختار عثمان – رسالة - الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة – بدون تاريخ – ص 337.
- 5- د حسين عبدالعال محمد – الرقابة الادارية على الجهاز الادارى للدولة بين علم الادارة والقانون الادارى – دراسة تطبيقية مقارنة – حقوق عين شمس سنة 2002- ص 114.
- 6- المستشار / عبدالوهاب البندارى - الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام سنة 1971 – ص 204.
- 7- حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم 1389 لسنة 5 ق جلسة 1960/1/2 وحكمها فى الطعن رقم 174 لسنة 8 ق جلسة 1966/2/26 اشار اليهما المستشار / د محمد ماهر ابو العينين – مرجع سابق – ص 492

- 8 - حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 2477 لسنة 6 ق جلسة 1963/2/9 وحكمها في الطعن 1495 لسنة 8 ق جلسة 1966/1/29
- 9 - ينظر في ذلك نص المادة 11 من القانون 144 لسنة 1988 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات وتعديلاته .
- 10 - ينظر في ذلك نص المادة 12 من القانون رقم 144 لسنة 1988
- 11 - ينظر في ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016
- 12- مدونة السلوك الوظيفي اصدار وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية <https://www.mped.gov.eg/?lang=ar>
- 13 - د فتحي محمد محمد الأحوال - الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية " دراسة تطبيقية " - دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية سنة 2016 - ص 296
- 14 - الجهاز المركزي للمحاسبات الموقع الرسمي <https://asa.gov.eg>
- 15 - المحكمة الإدارية العليا طعن 42587 لسنة 61 ق عليا <https://www.elmodawanaeg.com/>
- 16 - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السادسة والأربعون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 2001 إلى آخر يونيه سنة 2001) - الطعن رقم 1284 لسنة 40 القضائية ص 1055 جلسة 2001/3/18
- 17 -يراجع في هذا الشأن نص المادة 66 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 والمواد من 421 الى 427 من اللائحة المالية للموازنة والحسابات اصدار 2020
- 18 - الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد <https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>
- 19 - دكتور امين لطفي (تحليل مقارن للاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد) <https://draminlotfyoffice.com/details/931>
- 20 - مقال نسرين الشرقاوي (لا تداول لعملة الفساد) منشور على الموقع الالكتروني للمرصد المصري 14/ديسمبر 2023 <https://marsad.ecss.com.eg/65788>
- 21 - الدستور المصري لسنة 2014 موقع رئاسة الجمهورية <https://www.presidency.eg/ar>
- 22 - مقال نسرين الشرقاوي المرجع السابق
- 23 - د/ باسم نعيم عوض - الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه كلية الحقوق بني سويف سنة 2010 - ص 189
- 24 - د/ امجد خالد سعد زغلول - الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام- بحث منشور بمجلة روح القوانين - كلية الحقوق جامعة طنطا - العدد 98 ابييل 2022 ص 375
- 25 - المرجع السابق 379
- 26 - الموقع الرسمي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) <https://www.intosai.org/ar>
- 27 - د/ امجد خالد سعد زغلول - المرجع السابق ص 405
- 28 - د/ محمد جودت الملط - المسؤولية التأديبية للموظف العام رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1967 ص 76
- 29 - د/ سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التاديب القسم الأول - ط دار الفكر العربي 1987 ص 48
- 30 - المحكمة الإدارية العليا: الطعن 6629 لسنة 45 قضائية، جلسة 18/3/2001، مجموعة المبادئ ج 1 ص 309
- 31 - حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 40670 لسنة 57 قضائية (عليا)، جلسة 24/5/2014، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مكتب في 59، المبدأ 76/أ، صفحة 881
- 32 - د/ ماجد راغب الحلو- القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 1994 ص 16
- 33 - أكرم محمود الجمعات - العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية "دراسة مقارنة" - رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا سنة 2010 ص 63
- 34 - د/ محمود حلي - نظام العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام، القاهرة ط 1979 ص 281
- 35 - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 22 لسنة 8 قضائية "دستورية" جلسة 4/1/1994 منشور على الانترنت
- 36 - أمير خليفه إبراهيم إبراهيم - تحديد مسؤولية الموظف العام وضمائنه إحالته للتحقيق في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة - بحث مستل من رسالة دكتوراه سنة 2020 ص 15

- 37 - محمود خالد مسافر ، العولمة الإقتصادية هيمنة الشمال والتداعيات على الجنوب ، ط 1 ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2002 ص 89 مشار اليه
ف بحث رسالة ماجستير ل ايثار عبود كاظم الفتلي – جامعة كربلاء سنة 2009 ص 84
- 38 - المرجع السابق ص 98
- 39 - مصباح غزال واخرين (اثر تكنولوجيا المعلومات على فاعلية نظام الرقابة الداخلية –دراسه ميدانية) مذكره مقدمة لاستكمال ماستر
المحاسبة والتدقيق بكلية العلوم الاقتصادية جامعة الوادي بالجزائر – 2018/2017 ص 6 ، بتصرف يسير
- 40 - ناصر محمد خلف المطيري (اثر استخدام تكنولوجيا المعلومات على فاعلية نظام الرقابة الداخلية في شركات النفط الكويتية) رسالة
ماجستير مقدمة لكلية الاعمال بجامعة الشرق الأوسط 2012- ص 33، 34 بتصرف يسير
- 41 - المرجع السابق ص 43، 44 بتصرف
- 42 - د/ عبد الرزاق عبد الله حسين الحازمي (احكام الاثبات بالوسائل الالكترونية دراسه مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي – بحث
منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بتفهننا الاشراف – دقهلية – مصر العدد 25 لسنة 2022 الإصدار الثاني ج 1 ص 871 بتصرف
- 43 - مصباح غزال واخرين (اثر تكنولوجيا المعلومات على فاعلية نظام الرقابة الداخلية –دراسه ميدانية) ص 26 ، بتصرف يسير
- 44 - مجلة الرقابة الشاملة (تصدرها الإدارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية) العدد 202/199 ديسمبر
2016 ص 8
- 45 - المرجع السابق ص 11
- 46 - المرجع السابق ص 65
- 47 - مصباح غزال واخرين (اثر تكنولوجيا المعلومات على فاعلية نظام الرقابة الداخلية –دراسه ميدانية) ص 26 ، نقلا عن الهام ضيف الله –
دور تكنولوجيا المعلومات في تطوير مهنة المراجعة مذكرة ماستر اكاديمي –كلية العلوم الاقتصادية جامعة الوادي 2015/2014 بتصرف يسير.