حماية المال العام وفقًا لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

(دراسة مقارنة بين اليمن ومصر)

د. همدان أحمد قايد الصايدي
استاذ المحاسبة والمراجعة المساعد
المعهد الوطني للعلوم الإدارية

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

Al-Yemenia University Journal
مجلة الجامعة اليمنية

حماية المال العام وفقاً لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (دراسة مقارنة بين اليمن ومصر

د. همدان أحمد قايد الصايدي
أستاذ المحاسبة والمراجعة المساعد – المعهد الوطني للعلوم الإدارية

ملخص الدراسة

هدفت الدراسة، إلى تناول موضوع حماية المال العام؛ باستخدام مقارنة بين مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني رقم (39) لسنة 1992م، ومواد قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م، والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م، في مجال حماية المال العام. بهدف التعرف على نقاط التشابه والاختلاف، بما يسهم في تعزيز كفاءة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني. إذ ركز البحث على مواد قانون الجهازين، دون التطرق إلى أجهزة الرقابة المالية الأخرى في البلدين، واستخدم المنهج (الوصفي التحليلي) لوصف مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة المتعلقة بحماية المال العام.

تتلخص مشكلة الدراسة، في مدى فاعلية مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني في حماية المال العام، إذ توصل الباحث إلى مجموعة من الاستنتاجات كان من أهمها:

- لم ينص دستور الجمهورية اليمنية صراحة، على أنواع الاجهزة الرقابية المالية العليا، في الوقت الذي نص دستور جمهورية مصر العربية على ذلك.
- وجود مواد قانونية في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، تمنح نوعًا من الحصانة للمستويات الادارية العليا، وذلك كما ورد في نص المادة (11) الفقرة (7) حيث جاء في نص المادة "ويستثنى من هذا الحكم الأفعال المنسوبة إلى: الوزراء،

 ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

ونواب الوزراء، والمحافظين. فيكتفي برفع التقارير عنها إلى رئيس مجلس الرئاسة، ورئيس مجلس الوزراء؛ ليقرروا بشأنها ما يروه مناسبا من الإجراءات"

وأوصت الدراسة بتنظيم وتنسيق العمل بين الأجهزة الرقابية المختلفة؛ بما يمنع التداخل والتعارض في اختصاصاتها. كما أوصت الدراسة بتعديل بعض مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والتي تعطي الحصانة والحماية القانونية لبعض المستويات الإدارية العليا في الدولة.

الكلمات المفتاحية: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الجهاز المركزي للمحاسبات، المال العام، حماية المال العام، التشريعات والقوانين.

Abstract:

This study dealt with the subject of protecting public money, through a comparative study between the articles law of the Central Organization for Control and Auditing in Yemeni No. (39) of 1992, and the articles of the Egyptian Central Auditing Organization Law No. (144) of 1988, amended by Law No. (157) of 1998, in the field of protecting public money, with the aim of identifying the points of similarity and difference, which contributes to enhancing the efficiency of the articles of the Central Organization for Control and Auditing Law. The study focused on the articles of the two organizations' laws, without addressing other financial oversight agencies in the two countries.

The study problem is summarized in the extent of the effectiveness of the articles of the Central Organization for Control and Auditing law in protecting public money, where the researcher reached a set of conclusions, the most important of which were:

- **The Constitution of the Republic of Yemen did not explicitly, and by name, stipulate the types of supreme financial oversight agencies, while the Constitution of the Arab Republic of Egypt stipulated that.**
- **The existence of legal articles in the Central Organization for Control and Auditing law that grant a type of immunity to the highest administrative levels, as stated in the text of Article (11), paragraph (7), where the text of the article states: "The actions attributed to ministers, deputy ministers and governors are exempted from this provision, and it is sufficient to submit reports about them to the Chairman of the Presidency Council and the Prime Minister to decide on the appropriate procedures regarding them. "The study recommended organizing and coordinating work**

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

between the various oversight bodies, in a way that prevents overlap and conflict in their jurisdictions. The study also recommended amending some articles of the Central Organization for Control and Auditing law, which grant immunity and legal protection to some of the higher administrative levels in the state.

Keywords: Central Organization for Control and Auditing, Central Auditing Organization, Public Money, Protection of Public Money, Laws, Regulations.

.

المقدمة:

تعد الأموال العامة أحد أهم العوامل التي تعتمد عليها الدول في تحقيق تنمية اقتصـــادية واجتماعية لشـعوبها؛ إذ يعد الاسـتخدام الأمثل للأموال العامة، إحدى الركائز الأسـاسـية للتنمية الوطنية. ولما كانت الأموال العامة عرضـــة للســـرقة والاختلاس، أصـــبح وجود هيئات رقابية عليا لحماية المال العام أمرا ملزما. ولتتمكن هذه الاجهزة الرقابية العليا، من القيام بعملها المناط بها في حماية المال العام - بشـــكل فعّال - فقد أصبحت مسألة استقلالها أمرا ضروريا، ما يتطلب توفير بيئة تشريعية وإدارية؛ لتفعيل عمل هذه الأجهزة الرقابية العليا، في المحافظة على المال العام، وحمايته من الهدر، أو السرقة، أو الاختلاس. جاء في المادة الثانية، القســـم الخامس، الفقرة (4) لإعلان ليما، للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاســبية، المعروفة اختصــارا بالإنتوســاي (INTOSAI) " لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تضـطلع بمهامها - بصـورة موضـوعية وفعالة - إلا إذا كانت مسـتقلة عن الوحدة الخاضـعة للرقابة، وفي مأمن من التأثير الخارجي"1 وبينت الفقرة (5)، معنى اسـتقلال الأجهزة الرقابية العليا؛ إذ أشـارت إلى " أن أجهزة الدولة لا يمكن أن تكون مســـتقلة عنها اســـتقلالا كاملا؛ باعتبارها جزءا من الدولة ككل، فان الأجهزة العليا للرقابة، ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية الوظيفية الضرورية لإنجاز مهامّها"2

مشكلة الدراسة:

تعد حماية المال العام - في جميع الدول - أمرًا بالغ الأهمية؛ لما له من دور أساسي في عملية التنمية. إلا أن بعض التشريعات والقوانين، لم تعط الأجهزة الرقابية العليا حق التصرف مع المخالفات، التي ترتكب في حق المال العام على جميع المســـتويات الإدارية، فما زال هناك قصـــور في مواد القانون في هذا المجال. ومن هذا المنطلق تمثلت مشـــكلة البحث: في تحديد قدرة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاســـبة اليمني في حماية المال العام، في ضـــوء المواد القانونية المنظمة للجهاز، والتحقق من مدي فاعلية الجهاز في هذا المجال، وهل الآليات والصـــلاحيات المخولة للجهاز كافية؛ للقيام بدوره في حماية المال العام. ومن هنا يمكن طرح مشكلة البحث في التساؤل الرئيسي الآتي:

ما مدى فاعلية مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، في حماية المال العام؟

ويتفرع من التساؤل الرئيسي الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مدى استقلالية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في القيام بمهامه في حماية المال؟
- ما مدى تحقيق مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الحماية اللازمة للمال العام؟

أهمية الدراسة:

تعتبر أجهزة الرقابة المالية العليا، من أهم الأجهزة التي تقوم على حماية المال العام؛ وذلك من خلال محاربة الفســـاد المالي والإداري. ولا يتم ذلك إلا من خلال توفير بيئة تشـــريعية وإدارية، كفيلة بإعطاء الصـــلاحيات الكافية لحماية المال العام، ومحاسـبة الفاسـدين، من خلال الالتزام بتطبيق اللوائح والقوانين، وعدم تجاوزها تحت أي مبرر. وســـيتم التركيز على مدى قدرة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، على تحقيق حماية فعالة على المال العام؛ إذ تكمن أهمية البحث، في تقديم دراسة مقارنة: بين مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاســـبة اليمني، ومواد قانون الجهاز المركزي للمحاســـبات

(1) إعلان ليما، 2019م، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، ص10، للمزيد عبر الموقع https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_ar_2019.pdf

(2) الموقع الإلكتروني للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، ص10، مرجع سابق.

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

المصـري؛ بما من شـأنه تعزيز وتفعيل دور مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسـبة اليمني، في مجال حماية المال العام.

أهدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى الأهداف التالية:

1- عرض مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاســبة المتعلقة بحماية المال العام، وتقييم كفاءتها في تنفيذ دورها في حماية المال العام.
2- معرفة مكامن القوة والضعف في مواد قانون الجهاز.
3- تحديد المعوقات والتحديات القانونية التي تواجه عمل الجهاز.
4- البحث عن آليات قانونية فعالة وعملية؛ لحماية المال العام من الهدر والتبذير.
5- التعرف على مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاســبة اليمني، ومواد قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري؛ بما من شأنه تطوير عمل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، في مجال حماية المال العام.

منهج الدراسة:

استخدم الباحث المنهج (الوصفي) من خلال دراسة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسـنة 1992م، المتعلقة بحماية المال العام. كما اسـتخدم المنهج (المقارن) لمقارنة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، مع مواد قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري؛ وذلك بهدف التعرف على نقاط التشـابه والاختلاف، في النظام القانوني المتعلق بحماية المال العام لكلا البلدين، بما يسهم في تعزيز كفاءة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، لحماية المال العام.

مجال الدراسة:

تمثل مجال الدراسة، في مقارنة مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992م، والمتعلقة بحماية المال العام، مع مواد قانون الجهاز المركزي للمحاسـبات المصـري رقم (144) لسـنة 1988م وتعديلاته بالقانون رقم (157) لسنة 1998م، دون المقارنة مع بقية القوانين والتشريعات المتعلقة بحماية المال العام، وبأجهزة الرقابة المالية الاخرى.

ويقصـد بأجهزة الرقابة المالية الأخرى هيئات ومؤسـسـات مثل: الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفسـاد، والهيئة العليا للرقابة على المناقصـات والمزايدات، ومجلس النواب، وغيرها من الهيئات والتشـريعات المتعلقة بحماية المال العام.

مصطلحات الدراسة:

المال العام: هو كل مال مملوك للدولة أو أحد الجهات الاعتبارية العامة، بوسيلة قانونية مشروعة، وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة1.

كما عرفه القانون اليمني بأنه "الحقوق المالية والأموال الثابتة والمنقولة المملوكة للجهات الخاضـعة لرقابة الجهاز، سـواء كانت الملكية خاصـة أو عامة، كلية أو جزئية".2 حماية المال العام: تعني الحفاظ على الأموال والممتلكات التي تعود للدولة - أو المجتمع - من التعدي بالسرقة أو الإهدار أو الفساد3.

(1) انويصر، محمد، 2011م، اهمال المال وسوء استخدامه تجرمته وعقوبته، رسالة ماجستير منشورة، جامعة نايف للعلوم الامنية، الرياض، ص39.

(2) وزارة الشؤون القانونية، القرار الجمهوري بالقانون رقم (39) لسنة 1992م، بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (2) الفقرة (ز)، ص2.

(3) الحبشي، أمل عبدالمحسن، سبتمبر 2019م، ضوابط استخدام المال العام في المؤسسات الحكومية دراسة شرعية، مجلة كلية دار العلوم، المجلد 36، العدد 126، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص 1138.

الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني: "هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية1، يهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة، والتأكد من حسن إدارتها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية"2.

الجهاز المركزي للمحاسبات المصري:

"هيئة مستقلة، تهدف إلى تحقيق الرقابة الفعالة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، وغيرهم من الأشخاص المنصوص عليها في القانون"3.

هيكل الدراسة:

تنقسم الدراسة إلى ثلاث مباحث رئيسية على النحو التالي:

المبحث الأول: الإطار القانوني للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

المبحث الثاني: حماية المال العام وفقا لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

المبحث الثالث: النتائج والتوصيات.

الدراسات السابقة:

- دراسة (سعيد، 2024م)4

بعنوان (دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد) هدفت الدراسة إلى بيان دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد؛ إذ تعد جرائم الفساد من أبرز القضايا التي يهتم بها المجتمع؛ لما لها من آثار سلبية على الأداء العام لجميع المؤسسات والأجهزة العامة والخاصة.

وقد استعرض الباحث دراسته في: مقدمة، ومبحث تمهيدي، وفصلين، وخاتمة، ثم استعرض أهم النتائج والتوصيات. وقد استخدم الباحث المنهج (الاستقرائي) لدراسة الفساد وصوره وأسباب ظهوره، كما استخدم المنهج التحليلي لاستعراض القواعد القانونية، المرتبطة بموضوع جرائم الفساد المالي وآليات مواجهتها.

وتوصل الباحث إلى عدد من النتائج، كان من أهمها: أنه رغم وجود هيئات وأجهزة لمحاربة الفساد، فإنه لم يكن لها الدور الفعال في مكافحة الفساد، وبالتالي حماية المال العام.

- دراسة (جعفر، أبو ختالة، 2022م)5

بعنوان (الرقابة المالية ودور المراقب المالي في الحفاظ على المال العام) هدفت الدراسة إلى التعرف على دور المراقب المالي في الحفاظ على المال العام، ودوره في الرقابة المالية السابقة والمصاحبة واللاحقة، إذ تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي. وقد اعتمدت الدراسة على استبانة مكونة من ثلاث محاور؛ للتعرف على دور المراقب المالي في الحفاظ على المال العام.

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج، كان من أهمها أن للمراقب المالي دورًا فعالًا، في الحفاظ على المال العام في القطاعات العامة. كما إنه يقوم باستخدام الرقابة المالية: السابقة، والمصاحبة، واللاحقة في القطاعات العامة؛ ما يسهم في الحفاظ على المال العام.

---

(2) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (3) الفقرة (أ)، ص2، مرجع سابق.
(2) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (4) الفقرة (أ)، ص2، مرجع سابق.
(3) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، القرار الجمهوري بالقانون رقم (144) لسنة 1988م، بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، مادة (1)، ص3.
(4) سعيد، وليد سعدالدين محمد، ابريل 2024م، دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد، المجلة القانونية، المجلد 20، العدد الرابع، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
(5) جعفر، أحمد إبراهيم، أبو ختالة، يوسف محمد، أغسطس 2022م، الرقابة المالية ودور المراقب المالي في الحفاظ على المال العام، مجلة دراسات الإنسان والمجتمع، العدد 19، ليبيا.

- دراسة (الجيلاني، 2022م)1

بعنوان (دور هيئات الرقابة المالية في الحد من الفساد وحماية المال العام في الجزائر) هدفت الدراسة إلى التعريف بالأجهزة والهيئات المكلفة بالرقابة المالية في الجزائر، ومعرفة مهامها، ووضع بعض المقترحات الضرورية؛ لتفعيل دور هذه الأجهزة والهيئات في الحد من الفساد. خاصة مع تزايد وتفشي ظاهرة الفساد، الذي تتزايد معدلاته يوميا، ما ينعكس سلبا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

تم تقسيم الدراسة إلى عدة محاور: محور الإطار المفاهيمي للرقابة المالية والفساد، ومحور الهيئات وأجهزة الرقابة المالية في الجزائر. ثم محور أهم العوامل المعيقة للرقابة المالية، وفي المحور الأخير تم التطرق إلى متطلبات تفعيل الرقابة المالية؛ للحد من الفساد.

وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، كان من أهمها: أن تفعيل عمل الأجهزة الرقابية لا يتحقق إلا بتوفير مجموعة من المتطلبات، منها ضرورة العمل على الاقتداء بإرشادات المعيار الدولي للرقابة المالية والمحاسبية.

- دراسة (زغلول، 2022م)2

بعنوان (الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام) هدف البحث إلى التعرف على المقصود بالمال العام وأنواعه وخصائصه، والتعرف على الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات، من حيث الطبيعة القانونية للجهاز وتشكيله واختصاصاته، وأنواع الرقابة التي يمارسها. ومحاولة الوقوف على الجوانب الايجابية والسلبية، التي تصادف عمل الجهاز في دوره الرقابي، بهدف تفعيل الدور الرقابي للجهاز، في القيام بمهامه في حماية المال العام.

إذ تم اتباع المنهج الاستقرائي والمنهج الوصفي التحليلي، والذي يتمثل بالدراسة النظرية التي تعتمد على المراجع من: كتب وأبحاث وتقارير.. كما تم اتباع المنهج (المقارن) للتعرف على أبعاد رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات؛ وفقا لقانون إنشائه وتفعيل دوره الرقابي.

وتوصل الباحث إلى عدد من النتائج، كان من أهمها هو تعدد الأجهزة الرقابية في الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل بعض الاختصاصات، بل وتعارضها في كثير من الأحيان، فضلا عن اعتماد بعض الأجهزة الرقابية على بعض. كما كانت من النتائج الهامة، عدم وجود نص دستوري يحدد تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات، ما أدى إلى تدخل المشرع بتغيير تبعية الجهاز أكثر من مرة؛ الأمر الذي يفقد الجهاز هويته، ويضعف استقلاله.

- دراسة (بشر، 2021م)3

بعنوان (دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام، ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية (دراسة مقارنة بين اليمن والمغرب) هدف هذا البحث، إلى التعرف على آليات الحماية للمال العام؛ من خلال أجهزة الدولة المختلفة، وكيفية إسهامها في الحد من الفساد الإداري والمالي؛ إذ سلط الضوء على أهم الأساليب، والتقنيات الفعالة في محاربة الفساد المالي، في الجهاز الإداري للدولة في البلدان النامية.

وقد تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي لوصف الظاهرة، ومعرفة أبعادها وارتباطها بالسياق العام للموضوع. وقد توصل الباحث إلى عدة نتائج، كان من أهمها: أن للفساد الاداري تأثيرًا اقتصاديًّا من حيث

(1) الجيلاني، بلواضح، يونيو 2022م، دور هيئات الرقابة المالية في الحد من الفساد وحماية المال العام في الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المجلد (6)، العدد الأول، جامعة محمد بوضياف، الجزائر.

(2) زغلول، أحمد خالد سعد، ابريل 2022م، الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، مجلة روح القانون، المجلد (34)، العدد (98)، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر.

(3) بشر، بليغ علي حسن، يناير 2021م، دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، مجلة علمية دولية محكمة، الإصدار (21) الكويت.

تعطيله للنمو الاقتصادي، وكونه سببًا في ضياع أموال الدولة، التي يمكن استخدامها في مشاريع تهم المواطنين. كما إن الفساد الإداري يؤثر على جذب الاستثمارات الاجنبية، وهروب رؤوس الأموال المحلية، والرقابة العليا على المال العام، يجب أن تتم من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهيئة وقانون محاربة الفساد.

من أهم توصيات البحث: إدخال آليات الحوكمة المالية في جميع مرافق ومفاصل الدولة، والأخذ بمبادئ الحوكمة الجيدة في تسيير الشؤون العامة مثل: محاسبة المسؤولية والشفافية والمشاركة الفعالية. كما يجب زيادة التوعية بأهمية المال العام؛ عبر الصحف ووسائل الإعلام المختلفة، وتفعيل مبدأي الثواب والعقاب، ومحاكمة المفسدين حال تورطهم، والإعلان عن ذلك في وسائل الإعلام الرسمية، ومحاسبة المتلاعبين والمتورطين في قضايا نهب وضياع المال العام.

- دراسة (الزهرة، 2021م)1

بعنوان "المال العام بين الحماية الإدارية والرقابة المالية" هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على آليات الحماية الإدارية للمال العام، والبحث في مدى كفاية النصوص المتعلقة بحماية الأملاك الوطنية، في توفير الحماية الإدارية اللازمة لها؛ انطلاقا من أن المال العام، قد يكون في صورة أصول مادية عقارية، أو في صورة أموال نقدية؛ للإنفاق منها على العملية الإنتاجية، للحصول على السلع، أو لتقديم الخدمات.. بالإضافة إلى محاولة الوقوف، على مواطن الضعف في آليات الرقابة على المال العام، عند تخصيصه وإنفاقه.

تم اتباع المنهج الوصفي؛ باعتباره مناسبا لوصف آليات الحماية الإدارية للمال العام، وإجراءات الرقابة على الأملاك الوطنية. كما يمكن من خلاله تحديد آليات الرقابة المالية، وتقييم دورها في حماية المال العام. وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، كان من أهمها: أن المال العام للدولة يخضع لنظام قانوني خاص، يختلف عن النظام القانوني الذي تخضع له أموالها الخاصة؛ لأن المال العام مخصص للمنفعة العامة. كما إن من النتائج المهمة: أن النصوص القانونية المتعلقة بحماية المال العام في الجزائر كثيرة، لكنها غير كافية لتحقيق الحماية اللازمة للمال العام. ولعل الخلل يكمن في ضعف الرقابة على المال العام، من طرف الجهات المختصة بحمايته.

- دراسة (طوبال، 2020م)2

بعنوان (مدى فعالية مجلس المحاسبة الجزائري في مكافحة الفساد المالي) هدف البحث، إلى الوقوف على الاختصاصات والآليات القانونية، التي مكنتها الدساتير الجزائرية لمجلس المحاسبة؛ للقيام بدوره في الرقابة على المال العام، وتقييم هذه الرقابة، من حيث نجاعتها في الوقاية من مظاهر الفساد المتعلقة بالمال العام، وكيفية مكافحة الفساد.

وقد تم فيها اعتماد المنهج (التحليلي) لتحليل آليات مجلس المحاسبة وبيان دوره. وهذا يعتمد على تحليل النصوص القانونية، وكشف أهم الثغرات ونقدها. كما تم اتباع المنهج (الوصفي) الذي يتلاءم مع سرد التعريفات، ونقل المعلومات، وتفصيل الآليات. وقد تم تقسيم البحث إلى أربعة محاور: تناول المحور الأول مجلس المحاسبة، طبيعته والنظام القانوني له. وفي المحور الثاني، اختصاصات مجلس المحاسبة

(1) الزهرة، فيرم فطيمة، أكتوبر 2021م، المال العام بين الحماية الادارية والرقابة المالية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد (13)، العدد (5)، الجزائر.

(2) طوبال، كتيبة، يونيو 2020م، مدى فعالية مجلس المحاسبة الجزائري في مكافحة الفساد المالي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد (5)، العدد (2)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر.

في مكافحة الفساد المالي. بينما جاء في المحور الثالث، آثار رقابة مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي. وفي المحور الأخير، تم تقيم دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي.

وتوصل الباحث إلى عدة نتائج كان من أهمها: أن مجلس المحاسبة - رغم الإصلاحات المتتالية التي عرفتها المنظومة القانونية، المتعلقة به في تنشيط دوره في جرائم الفساد المالي - فإنه لم يرق لبلوغ المستوى المطلوب منه في هذا الاطار. كما إن التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة - والتي تعتبر أهم الوسائل لممارسة الرقابة - لا تلقى صدى من طرف السلطة التنفيذية والتشريعية؛ بسبب طبيعتها غير الإلزامية لمختلف السلطات العامة.

التعليق على الدراسات السابقة:

- فيما عدا دراسة (بشير، 2021م) لم تتناول الدراسات السابقة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني.
- لم تتناول الدراسات السابقة جميعها، دراسة مقارنة بين اليمن ومصر في مجال حماية المال العام.
- تناولت بعض الدراسات السابقة مسألة الرقابة من حيث: الرقابة المالية، والرقابة على الأداء. كما تناولت مسألة مكافحة الفساد من منظور جنائي.

ما يميز هذه الدراسة من الدراسات السابقة:

تناولت هذه الدراسة - مثل أغلب الدراسات - الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني: فقد قام العديد من الأبحاث السابقة، بدراسة الجهاز المركزي من جوانب مختلفة ومتعددة. إلا أن ما يميز هذه الدراسة - بحسب علم الباحث - أنها من الدراسات (القليلة) التي تناولت دور مواد قانون الجهاز المركزي في حماية المال العام؛ وذلك من خلال دراسة مقارنة بين مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والجهاز المركزي للمحاسبات المصري، في محاولة لتعزيز دور مواد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، في مجال حماية المال العام. إذ وجد الباحث العديد من أوجه التشابه والاختلاف في المواد التشريعية والقانونية للبلدين، ما يسهم في تعزيز أوجه التشابه والاستفادة من أوجه الاختلاف في مجال حماية المال العام.

المبحث الأول

الإطار القانوني للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والجهاز المركزي للمحاسبات المصري

نتيجة لتوسع دور الدولة وازدياد نشاطها - في مجالات متعددة - منها الاقتصادية والخدمية والاجتماعية، وغيرها. تطلب ذلك وجود مال عام، مع وجوب حمايته من مظاهر الفساد المختلفة، وقد نص دستور الجمهورية اليمنية على أن " للأموال والممتلكات العامة حرمة، وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها، وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريبا وعدوانا على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقا للقانون"1 وقد تم تقسيم المبحث الأول إلى مطلبين: تناول المطلب الأول تشكيل واختصاصات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، بينما تناول المطلب الثاني تشكيل واختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

(1) وزارة الشؤون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية، المادة (19)، ص3.

المطلب الأول

تشكيل واختصاصات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني.

تم تقسيم هذا المطلب إلى قسمين، حيث تناول القسم الأول تشكيل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وتناول القسم الثاني اختصاصات الجهاز وفقا للمواد القانونية المنظمة لعمل الجهاز.

أولا. تشكيل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني:

أنشئ الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وفقا للقرار الجمهوري رقم (39) لسنة 1992م، إذ نصت الفقرة (أ) من المادة (3) في الفصل الثاني (أهداف الجهاز ووظائفه ونطاق عمله) على أن الجهاز هيئة رقابية عليا مستقلة ذات شخصية اعتبارية ونصت الفقرة (ج) من نفس المادة على أن يلحق الجهاز بمجلس الرئاسة1، كما نصت المادة (22) في الفصل السابع (استقلال الجهاز) على أن "الجهاز مستقل في أداء مهامه، ولا يجوز لأية جهة كانت التدخل في شؤون الجهاز، أو فروعه، أو موظفيه بأية صورة كانت"2 وقد عُرّف معنى الاستقلالية بأنها "حرية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في معالجة كافة المسائل والنواحي الرقابية، بدون توجيه ملزم أو تدخل خارجي. وبما يحول دون تعرضه للضغوط حتى يتمكن الجهاز من إبداء الرأي الفني المحايد والموضوعي، وذلك في ضوء أحكام هذا القانون والقوانين النافذة3

ووضح قانون الجهاز في الفقرة (أ) من المادة (9) الفصل السادس (تشكيل الجهاز ونظام العاملين به) أن الجهاز يتكون من "رئيس ونائب وعدد من الوكلاء ومدراء الإدارات المركزية، ومدراء الإدارات العامة وعدد كافٍ من الأعضاء الفنيين"4 إذ يعيَّن رئيس الجهاز - بقرار من مجلس الرئاسة - بدرجة وزير، ويتمتع بالحصانة من العزل والنقل إلا اذا ثبتت مخالفته لأحكام القوانين، أو أخل بالواجبات المفروضة عليه5، كما يعيَّن نائب رئيس الجهاز بقرار من مجلس الرئاسة، بناءً على عرض رئيس الجهاز، بدرجة نائب وزير6.

ووفقا للائحة التنفيذية للجهاز، فقد شكل الهيكل الوظيفي للجهاز من (4) وكلاء يمثلون رؤساء قطاعات، و(14) وكيلا مساعدا يمثلون رؤساء إدارات مركزية، وعدد من مدراء العموم يمثلون مدراء إدارة عامة، وعدد من مدراء إدارة يمثلون رؤساء مراقبة، وعدد من الأعضاء الفنيين يمثلون أعضاء فرق، ومجموعات، ومراقبات.7 ونصت المادة (4) من اللائحة التنفيذية للجهاز، على أن يشكل الهيكل التنظيمي للجهاز من مكتب رئيس الجهاز، وتتبعه إدارتان هما: الإدارة العامة لمكتب رئيس الجهاز، والإدارة العامة للشؤون القانونية. على أن يرأس كلا منهما مدير بدرجة مدير عام8، ومكتب نائب رئيس الجهاز9، كما يتكون الهيكل التنظيمي من أربعة قطاعات رئيسية هي: 1- قطاع الشؤون المالية والإدارية والفنية 2- قطاع الرقابة على وحدات الجهاز الإداري3- قطاع الرقابة على الوحدات الاقتصادية4- قطاع الرقابة على الوحدات الإدارية والجهات المعانة. على أن يرأس كل قطاع عضو فني بدرجة وكيل، يكون

(1) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ص (2-3) مرجع سابق.
(2) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ص 19مرجع سابق.
(3) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل الأول، المادة (2)، الفقرة(ط)، ص 2، مرجع سابق.
(4) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ص7، مرجع سابق.
(5) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل السادس، المادة (19)، الفقرة(ب)، ص 18، مرجع سابق.
(6) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل السادس، المادة (19)، الفقرة(ج)، ص 18، مرجع سابق.
(7) وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة رقم (2)، ص1، مرجع سابق.
(8) وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (4)، فقرة (أ)، ص2، مرجع سابق.
(9) وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (4)، فقرة (ب)، ص2، مرجع سابق.

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

مسؤولا أمام رئيس الجهاز1، كما تتكون الإدارات المركزية من ثلاث عشرة إدارة مركزية، تتبع كل قطاع إدارتان مركزيتان، وذلك باستثناء قطاع الرقابة على الوحدات الإدارية، والجهات المعانة، فتتبعه سبع إدارات مركزية، من ضمنها خمس إدارات مركزية، تخص فروع الجهاز في صنعاء وعدن وحضرموت والحديدة وتعز.. ويرأس كل إدارة مركزية عضو فني بدرجة وكيل مساعد؛ لمعاونة وكيل القطاع في الإشراف المباشر، ويتولى مسؤولية الإدارات العامة التي تقع تحت مسؤوليته2، كما يتكون الجهاز من عدد الإدارات العامة، يرأس كل إدارة عامة عضو فني بدرجة مدير عام، يتم تحديد عددها، ونطاق عمل كل منها بقرار من رئيس الجهاز.3

ثانيا. اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

مع تطور دور الدولة واتساع نشاطها وتنوعه، وتوسع النظام الإداري لها، فقد تطور العمل الرقابي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؛ إذ لم تعد تقتصر اختصاصات الجهاز على الإدارات المالية للأجهزة الحكومية فقط، بل تطورت لتشمل الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والوحدات الاقتصادية والمنشآت التابعة لأيٍ منها. كما شملت اختصاصات الجهاز المجالس المحلية وتكويناتها، والوحدات المعانة، وأي نشاط أخر، أو جهة أخرى، تخضعها القوانين النافذة، أو قرارات السلطة التنفيذية لرقابة الجهاز، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة4.

وقد مُنح الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اختصاصات وصلاحيات واسعة؛ إذ يهدف - من خلال ممارسة الاختصاصات المخولة له - إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة، والتأكد من حسن إدارتها من حيث: الاقتصاد والكفاءة والفعالية، والإسهام في تطوير أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز، على الأخص في المجالات المالية والإدارية. كما يقوم بالإسهام في تطوير ورفع مستوي أداء مهنة المحاسبة، والمراجعة في الجمهورية اليمنية5.

إذ يمارس الجهاز في مجال الرقابة المالية على الجهات الخاضعة؛ لرقابته، والمنصوص عليها في المادة (6)6، الاختصاصات التالية:

1- في مجال الإيرادات والمصروفات: إذ يقوم بمراقبة مختلف الجهات - في مجال 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 أو الاستحقاق - قد تمت بطريقة نظامية، ووفقا للقوانين واللوائح، والنظم المالية، والمحاسبية المقررة7.

2- في مجال المراجعة: نصت الفقرات (ب، د، هـ، ز، ط، ي، ك، ل) من المادة (7) في الفصل الثالث على اختصاصات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مجال المراجعة8، إذ شملت مراجعة حسابات مرتبات التقاعد، ومكافآت نهاية الخدمة، والإعاشات، والتأمينات الاجتماعية، ومراجعة الحسابات الوسيطة من عُهَد، وأمانات، وحسابات جارية، والحسابات النظامية وما في

(1) وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (4)، فقرة (ج)، ص2، مرجع سابق.
(2) وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (4)، فقرة (د)، ص2، مرجع سابق.
(3) وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (4)، فقرة (هـ)، ص3، مرجع سابق.
(4) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل الثاني، المادة (6)، الفقرات (أ،ب،ج،د،هـ)، ص3، مرجع سابق.
(5) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل الثاني، المادة (4)، الفقرات (أ،ب،ج)، ص (2-3)، مرجع سابق.
(6) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل الثاني، المادة (6)، ص3، مرجع سابق.
(7) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الفصل الثالث، المادة (7)، الفقرة (أ)، ص3، مرجع سابق.
(8) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (7)، ص3، مرجع سابق.

حكمها. كما يقوم الجهاز - في مجال اختصاصاته - بالعمل على مراجعة مختلف الإيرادات الناتجة عن سائر التصرفات في الأموال العامة وبحث أوجه الاستخدام والاستغلال والاستثمار فيها؛ للتأكد من صيانة المؤجر منها، وكفاءة الطرق المتبعة في استغلالها واستثمارها، والتحقق من مطابقة تلك التصرفات للقوانين واللوائح والقرارات والنظم النافذة، وفحص ومراجعة أعمال المشتريات والمقاولات والأشغال العامة وعقود التوريد والخدمات.. كما يقوم الجهاز - وفقا للقوانين والتشريعات المخولة له - بمراجعة القروض والسُّلف والمساعدات والتسهيلات الائتمانية، التي عقدتها الدولة - أو إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز - وفحص الوثائق والمستندات والعقود والاتفاقيات المتعلقة بها، والتأكد من قيدها في الدفاتر والسجلات: سواء في حالة الاقتراض، أو في حالة الإقراض. وعلى الجهاز التثبت - في الحالة الأولى: الاقتراض من توريدها للخزائن العامة - أو مخازنها - والتحقق من فعالية استخدامها في المجالات المحددة لها. أما في الحالة الثانية (الإقراض) فعلى الجهاز التثبت من تحصيل وتوريد أصل القرض وفوائده - إلى الخزائن العامة - في المواعيد وبالشروط المحددة في العقود، والاتفاقيات الخاصة بها، ومراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من أو إلى - جهات محلية - أو خارجية - للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح والقرارات النافذة، ومراعاتها للقواعد المعمول بها، والشروط الواردة في العقود والاتفاقيات المتعلقة بها.

كما يقوم الجهاز - وفق اختصاصاته - بمراجعة الحسابات الختامية لمختلف الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وكذا مراجعة الحساب الختامي - الذي أسفر عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة - والموازنات الملحقة بها، والمستقلة عنها. وإبداء الملاحظات بشان الأخطاء والمخالفات، في تطبيق القوانين والقرارات والقواعد والأنظمة المالية المقررة. ومراجعة الميزانيات العمومية والحسابات الختامية للوحدات الاقتصادية، والوحدات المعانة للوقوف على مدى صحتها، وتمثيلها للمراكز المالية، ونتائج الأعمال، وإبداء الرأي فيها. وأنها أعدت وفقا للمبادئ المحاسبية المتفق عليها، والتثبت من سلامة تطبيق الأنظمة المالية والمحاسبية المقرة، وصحة الدفاتر والسجلات، وسلامة إثبات وتوجيه القيود والعمليات المحاسبية المختلفة، وبما يتفق مع الأصول المحاسبية، والعمليات المتعارف عليها، وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات، ونواحي القصور في تطبيق القوانين واللوائح والقرارات والنظم النافذة.

3- في مجال أنظمة الرقابة الداخلية: يقوم الجهاز بفحص أنظمة الرقابة الداخلية وإجراءات الضبط الداخلي، ومراجعة السجلات والدفاتر والمستندات؛ للتأكد من كفايتها، والكشف عن المخالفات المالية وحالات الإهمال، ووقائع الاختلاس - إن وجدت - وبحث بواعثها، والتعرف على جوانب الخلل في أنظمة العمل، التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها وتلافيها.1

المطلب الثاني

تشكيل واختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

تم تقسيم هذا المطلب إلى قسمين: تناول القسم الأول تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات، وتناول القسم الثاني اختصاصات الجهاز وفقا للمواد القانونية المنظمة لعمل الجهاز.

أولا. تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات المصري:

1 وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (7)، الفقرة (ح)، ص 4، مرجع سابق.

جاء في الباب الخامس: الفصل الحادي عشر، الفرع الثاني (الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية) المادة (215) من الدستور المصري بأن "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 الإدارية"1

كما نص الدستور المصري على أن "يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي (قانون) يحدد اختصاصاته، ونظام عمله، وضمانات استقلاله، والحماية اللازمة لأعضائه، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال"2

ونصت نفس المادة على أن يعين رئيس الجمهورية: رؤساء الهيئات والأجهزة، بعد موافقة مجلس النواب - بأغلبية أعضائه - لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، يُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء.

وجاء في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144)، لسنة 1988م في الباب الأول، (أهداف الجهاز ووظائفه والجهات الخاضعة لرقابته)، في المادة (1) أن "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة، ذات شخصية اعتبارية عامة، تلحق بمجلس الشعب، تهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى، وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون"3

إلا أنه تم تعديل بعض أحكام هذا القانون بالقانون رقم (157) لسنة 1998م، حيث نص على أن "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة، ذات شخصية اعتبارية عامة، تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وأموال الأشخاص العامة الأخرى، وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون4.

نلاحظ أن التعديل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م، للقانون (144) لسنة 1988م، جاء ليلغي تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات لمجلس الشعب، والحاقة برئيس الجمهورية.

ويشكل الجهاز من: رئيس، ونائبين، ووكلاء للجهاز، وأعضاء فنيين.. ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز، ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة، ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجهاز5.

ويصدر بتعيين رئيس الجهاز قرار - من رئيس الجمهورية - لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد - لمدة أو مدد أخرى مماثلة - متضمنا معاملته المالية، ويعامل - من حيث المعاش - وفقا لهذه المعاملة. ولا يجوز إعفاؤه من منصبه، ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية6.

ويشرف رئيس الجهاز على أعمال الجهاز الإدارية والمالية والفنية، وعلى العاملين به، ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله، ويعاونه في ذلك نائب الرئيس7.

ويعين نائب رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية، متضمنا معاملته المالية، ويعامل - من حيث المعاش - وفقا لهذه المعاملة8.

(1) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، دستور جمهورية مصر العربية المعدل في يناير 2014م، ص 55.
(2) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، دستور جمهورية مصر العربية، مادة (216)، ص 55، مرجع سابق.
(3) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، ص2، مرجع سابق.
(4) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144)، لسنة 1988م، المعدل بالقانون رقم (157)، لسنة 1998م، المادة (1)، ص2.
(5) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، الباب الخامس، المادة (19)، ص 17، مرجع سابق.
(6) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، المادة (20)، ص 17، مرجع سابق
(7) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، مادة (22)، ص 18، مرجع سابق.
(8) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، مادة (21)، ص 18، مرجع سابق.

وجاء في المادة (23)، "يشترط في العضو الفني: أن يكون حاصلا على مؤهل جامعي - أو ما يعادله - يتفق وطبيعة العمل الرقابي للجهاز1.

ثانيا. اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات:

حدد قانون الجهاز الجهات التي تخضع لرقابته؛ إذ يباشر الجهاز اختصاصاته على الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الحكم المحلي، والهيئات والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته، والمنشآت، والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة - بكافة مستوياتها - طبقا للقوانين الخاصة بكل منها. كما يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته، على الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام، والتي يساهم فيها شخص عام، أو شركات القطاع العام - أو بنك من بنوك القطاع العام -بما لا يقل عن 25% من رأسمالها.. إضافة إلى النقابات والاتحادات المهنية والعمالية، والأحزاب السياسية، والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية، والجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز، وأي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها، أو ضمان حد أدنى للربح لها، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة2.

ومن اختصاصات الجهاز - إضافة إلى ما سبق - فحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد اليه بمراجعتها، أو فحصها من رئيس الجمهورية، أو مجلس الشعب، أو رئيس مجلس الوزراء.. على أن يبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص3.

كما خول القانون المصري لمجلس الشعب، أن يكلف الجهاز بفحص نشاط أي مصلحة ادارية، أو جهاز تنفيذي، أو إداري، أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة، أو شركات القطاع العام، أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية، التي تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات، التي تسهم فيها الدولة، أو تتولى إعانتها، أو تضمن حدًّا أدنى لأرباحها، أو أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام، أو أي عملية، أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات؛ إذ يتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة، عن المهام التي كلفه به مجلس الشعب، متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص.

المبحث الثاني

حماية المال العام: وفقا لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والجهاز المركزي للمحاسبات المصري

تعد مسألة حماية المال العام من السرقة أو الاختلاس من الأمور بالغة الأهمية؛ إذ يؤدي التلاعب بالمال العام إلى انتشار الفساد المالي، الذي يؤثر على التنمية الاقتصادية للدولة. إذ يقلص الاستثمارات الوطنية والأجنبية، ويزيد من التدهور الاقتصادي. كما يؤدي إلى تراجع الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، مثل: الصحة والتعليم والبنية التحتية.. بالإضافة إلى انعدام العدالة والمساواة في المجتمع؛ إذ يتم توجيه الموارد المالية للأغراض الشخصية، والمصالح الخاصة للأفراد دون المجتمع. لذا تلعب أجهزة الرقابة المالية في العالم دورًا أساسيًّا ومهمًّا في حماية المال العام؛ من خلال سن القوانين والتشريعات، التي تقوم بتعزيز الشفافية والمساءلة، والتي تسعى - من خلالها للحد من الفساد المالي والإداري - وحماية المال العام.

(1) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، ص 18، مرجع سابق.
(2) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، مادة (5)، فقرة (1،2) ص (5،6)، مرجع سابق.
(3) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، مادة (4)، ص 4، مرجع سابق.

تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: تناول المطلب الأول حماية المال العام؛ وفقا لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، بينما تناول المطلب الثاني حماية المال العام؛ وفقا لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

المطلب الأول

حماية المال العام وفقا لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني:

يلعب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة دورًا هاما وأساسيا في حماية المال العام؛ وذلك من خلال قيامه "بالرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، كما يمارس الرقابة القانونية، وتقيم الأوضاع القانونية والتنظيمية"1.

ونصت المادة (11) من الفصل الرابع، من قانون الجهاز، على أن للجهاز - في سبيل مباشرة صلاحياته - القيام بعمليات المراجعة والفحص والتفتيش والمعاينة، وذلك من خلال الآتي:2

- فحص السجلات والحسابات - والمستندات المؤيدة لها - في الجهات التي تتواجد فيها: أيا كانت هذه الجهات، أو في مقر الجهاز. وله الحق في أن يفحص أي سجل، أو مستند، أو تقارير، أو محاضر، أو أوراق أخرى يراها ضرورية ولازمة؛ للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، وله الحق في أن يتحفظ عليها، أو ينسخها، أو يصورها متى رأى لزاما لذلك.
- للجهاز حق الحصول على المعلومات والبيانات، التي يراها ضرورية للقيام بمهامه: من ذوي العلاقة من المسؤولين القائمين بالعمل - أو السابقين لهم - أثناء أعمال الفحص والمراجعة. وسواء في الجهة محل الفحص والمراجعة، أو في الجهات الأخرى ذات العلاقة. وله في سبيل ذلك ما يلي:

أ- توجيه الاستفسارات والتساؤلات إلى ذوي العلاقة، وتلقي ردودهم الخطية.

ب- أن يطلب بصفة استثنائية - عن طريق الوزير المختص، أو المحافظ - حضور المختصين أو المعنيين إلى مقر الجهاز؛ لمناقشتهم، والحصول على أي معلومات، أو بيانات، والإدلاء بأي إيضاحات. ويلزم أن يكون الطلب للحضور معللا.

للجهاز حق الاتصال المباشر، بجميع المختصين والمعنيين: من موظفي الجهات الخاضعة لرقابته، أو السابقين لهم، أو بأي شخص له علاقة بالموضوعات محل الفحص. وله - على وجه الخصوص - الاتصال مباشرة بممثلي: وزارة المالية، ووزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، أو من يقوم مقامهم بوحدات الجهاز الإداري، والوحدات الاقتصادية، والمجالس المحلية، والجهات المعانة. وله حق مراسلتهم، والتفتيش المفاجئ على أعمالهم.

- يباشر الجهاز اختصاصاته المبينة - في هذا القانون - بطريق العينة، وله أن يباشر هذه الاختصاصات؛ بطريق الفحص الشامل بحسب الأحوال.
- يكون للجهاز - علاوة على الفحص، والمراجعة الاعتيادية - حق إجراء الفحص، والمراجعة الفجائية وبدون إشعار مسبق.
- يحق للجهاز وضع الخاتم الشمعي، كلما دعت الضرورة إلى ذلك؛ كإجراء تحفظي، ولا يجوز فضه إلاَّ بمحضر، وفي حضور لجنة يعينها رئيس الجهاز. ويحدد شكل وحجم هذا الخاتم بقرار من رئيس الجهاز.

1 وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (5)، الباب الثاني، ص 3، مرجع سابق.
2 وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (11)، ص (8-11)، مرجع سابق.

- عند اكتشاف الجهاز: لارتكاب فعل، أو امتناع عن فعل - يعاقب عليه القانون، ويضر بالمصلحة العامة - يحق للجهاز أن يضبط المستندات الدالة على ذلك، وإحاطة الجهة الإدارية المختصة بتقرير كامل، مشفوع بالإجراءات القانونية التي يوصي الجهاز باتخاذها. فإذا تقاعست الجهة الإدارية المختصة، عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حيال ذلك - خلال ثلاثين يوما على الأكثر، من إحاطتها - يحق للجهاز إحالة الموضوع - مع مستنداته - إلى الجهات القضائية المختصة مباشرة. ويستثنى من هذا الحكم الأفعال المنسوبة إلى: الوزراء، ونواب الوزراء، والمحافظين.. فيكتفي برفع التقارير عنها إلى رئيس مجلس الرئاسة، ورئيس مجلس الوزراء؛ ليقرروا بشأنها ما يروه مناسبا من الإجراءات.
- لغرض إثبات ما يكتشف من مخالفات مالية، أو إدارية، أو وقائع جنائية مضرة بالمصلحة العامة، يتمتع أعضاء الجهاز الذين يتم تحديدهم وفقا للشروط والأوضاع - التي تنظمها اللائحة التنفيذية لهذا القانون - بصفة الضبطية القضائية.
- للجهاز حق المشاركة في أعمال (الجرد) التي تتم في الجهات الخاضعة للرقابة: سواء كان الجرد في نهاية الفترة المالية - طبقا للقوانين واللوائح النافذة - أو كان الجرد في أوقات وحالات أخرى. كما يحق للجهاز القيام بجرد (مفاجئ) دون إشعار مسبق للمخازن والمستودعات والخزائن والأصول الثابتة وأي موجودات أخرى.
- يتولى الجهاز فحص ومراجعة حسابات وحدات القطاع العام، ووحدات القطاع المختلط، التي تزيد مساهمة الدولة فيها على 50% من رأسمالها. كما يتولى الجهاز إبداء الرأي في القوائم المالية والمصادقة عليها، ويجوز له الاستعانة بمن يراه من مراقبي الحسابات، المصرح لهم بمزاولة المهنة في الجمهورية اليمنية.
- يتولى الجهاز - دون غيره - تعيين مراقبي الحسابات، وتحديد أتعابهم - عندما يرى الاستعانة بهم - في كل وحدة من وحدات القطاع العام، ووحدات القطاع المختلط، التي تزيد مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها. وذلك من بين من يزاولون المهنة - من خارج النطاق الحكومي - والمصرح لهم بمزاولة المهنة في الجمهورية اليمنية. وللجهاز الحق في إبداء الرأي، أو تعديل برامج المراجعة المقدمة منهم، وكذا حق الاطلاع على أوراق العمل، الخاصة بالمهام الموكلة إليهم، والإشراف على أعمالهم. وفي كل الأحوال، ترفع التقارير المقدمة منهم إلى الجهاز، والجهة المعنية، وتقدم القوائم المالية إلى الجهاز؛ لإبداء الرأي فيها، والمصادقة عليها.
- للجهاز الحق في الاعتراض على تعيين مراقبي الحسابات، في وحدات القطاع المختلط التي تقل مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها، ويخضع تحديد أتعابهم، وتنفيذ برامج المراجعة المقدمة منهم، لموافقة الجهاز. وفي جميع الأحوال، يجب على مراقبي الحسابات موافاة الجهاز: بصورة من كل تقرير يقدمه للجهة المعنية، وكذا نسخة من القوائم المالية، وذلك قبل الموعد المحدد لانعقاد (الجمعية العمومية) بشهرين على الأقل.
- يتولى الجهاز المهام والاختصاصات الواردة في الفقرات (10، 11)1 من هذه المادة في وحدات القطاع المختلط التي يقل مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها، إذا ما تم تكليفه بذلك من الجمعية العمومية في أي من تلك الوحدات، وبناء على طلب مقدم منها.

(1) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، مادة (11)، ص (10)، مرجع سابق.

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

- يقوم الجهاز بمراجعة التقارير، والقوائم المالية المقدمة من مراقبي الحسابات، وللجهاز: أن يكتفي بها، أو يستوفي ما قد يشوبها من نقص - أو عدم وضوح - أو أن يكلف مراقبي الحسابات بهذا الاستيفاء. وله أن يكتفي بها بعد استيفائها، أو أن يقوم بما يراه من مراجعات خاصة في هذا الشأن، وله - في سبيل ذلك - الحصول على كافة الإيضاحات والمعلومات والبيانات من مراقبي الحسابات، أو من الجهة الخاضعة للفحص؛ طبقا لأحكام هذا القانون.
- للجهاز تحديد الموظفين المسؤولين، عن المخالفات المكتشفة بالجهات الخاضعة للرقابة، وتحديد نطاق هذه المسؤولية - على ضوء ما يتبين له - من خلال كشف المخالفات والتحقيقات الأولية، التي يجريها في هذا الشأن، وطبيعة الاختصاصات التي يمارسها الموظف.
- يكون للجهاز - علاوة على الرقابة اللاحقة - حق القيام بالرقابة المصاحبة، أو المسبقة بقرار من رئيس الجهاز.

يرى الباحث ان قيام الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؛ من خلال فقرات هذه المادة، والمواد الأخرى المتعلقة بالرقابة: سواءً كانت رقابة مالية أو إدارية. وسواءً كانت رقابة: لاحقة، أو مصاحبة، أو سابقة - كما جاء في المادة (7)، الفقرة (18) - فان الجهاز يقوم - من خلال هذه المواد - بحماية المال العام والحد من انتشار الفساد المالي والإداري، رغم الصعوبات والمعوقات التي يصادفها: سواءً من قبل تجاوب الجهات الخاضعة لرقابته وفقا للقانون، أو من خلال المعوقات الناتجة عن تداخل الاختصاصات للأجهزة الرقابية المختلفة، أو المعوقات في بعض مواد قانون الجهاز نفسه.

فمن حيث تجاوب الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، فقد نصت المادة (14) من الفصل الخامس، على أنه يجب على السلطات - المختصة في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز - تنفيذ توصيات وإرشادات الجهاز الخطية، ومنها "اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة؛ لاسترداد الأموال العامة الضائعة من المسؤولين عن ضياعها، أو المتسببين في ذلك"1، كما نصت الفقرة (ج) - من نفس المادة - على أن يتم "وقف عملية صرف أي مبالغ للغير، أو إعفائه من مبالغ مستحقة عليه، إذا تأكد أنها غير قانونية"2.

كما أوجب قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة – على كافة الجهات الخاضعة لرقابته - موافاة مندوبي الجهاز: بكافة المستندات والوثائق والسجلات والبيانات المطلوبة للفحص والمراجعة، وتوفير كافة المتطلبات المكتبية لهم، بما في ذلك توفير المكان المناسب، وتقديم كافة التسهيلات لهم، وبما يكفل قيامهم بتنفيذ اختصاصات الجهاز على الوجه المطلوب3. وإذا لم يتم موافاة الجهاز بالحسابات، ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة، أو بما يطلبه من: أوراق، أو بيانات، أو قرارات، أو محاضر جلسات، أو وثائق، أو غيرها - مما يكون له الحق في فحصها، أو مراجعتها، أو الاطلاع عليها – فقد اعتبر قانون الجهاز عدم موافاته بما يطلبه، من المخالفات الادارية التي يعاقب عليها القانون4.

كما يعتبر من المخالفات ما نصت عليه المادة (17) الفقرة (أ) حيث نصت على أنه يعتبر من المخالفات المالية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يلي:5

1- مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
2- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، والموازنات الملحقة بها، والموازنات المستقلة عنها.

(1) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الباب الخامس، المادة (14)، الفقرة (ب)، ص 14، مرجع سابق.
(2) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (14)، ص 14، مرجع سابق.
(3) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (15)، فقرة (1)، ص 14، مرجع سابق.
(4) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المادة (17)، فقرة (ب)، ص 17، مرجع سابق
(5) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ص 16، مرجع سابق.

3- مخالفة 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 لأي من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
5- المخالفات التي تنص عليها القوانين النافذة؛ باعتبارها من المخالفات المالية.

أما من حيث المعوقات في بعض مواد قانون الجهاز نفسه، فنجدها مثلا في الفقرة (7) من المادة (11) من الفصل الثاني، حيث نصت الفقرة على أنه "عند اكتشاف الجهاز لارتكاب فعل، أو امتناع عن فعل يعاقب عليه القانون - ويضر بالمصلحة العامة - يحق للجهاز أن يضبط المستندات الدالة على ذلك، وإحاطة الجهة الإدارية المختصة بتقرير كامل، مشفوع بالإجراءات القانونية التي يوصي الجهاز باتخاذها. فإذا تقاعست الجهة الإدارية المختصة، عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حيال ذلك - خلال ثلاثين يوما على الأكثر من إحاطتها - يحق للجهاز إحالة الموضوع - مع مستنداته - إلى الجهات القضائية المختصة مباشرة. ويستثنى من هذا الحكم: الأفعال المنسوبة إلى الوزراء، ونواب الوزراء، والمحافظين: فيكتفي برفع التقارير عنها إلى رئيس مجلس الرئاسة، ورئيس مجلس الوزراء؛ ليقرروا بشأنها ما يروه مناسبا من الإجراءات"1.

ويرى الباحث أن هذه المواد القانونية، تعيق الجهود المبذولة - من قبل الجهاز - في سبيل تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة، وعدم تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة. وبالتالي عدم القدرة على حماية المال العام، بالشكل الذي يلبي احتياجات المجتمع.

المطلب الثاني

حماية المال العام وفقا لقانون لجهاز المركزي للمحاسبات المصري

يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات - في سبيل حماية المال العام، ومكافحة الفساد - بالعديد من الإجراءات القانونية، التي كفلها له الدستور والقانون، فقد نص الدستور المصري على أن " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات: الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون. ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية"2.

كما يمارس الجهاز أنواعًا مختلفة من الرقابة هي: 1- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني2- والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة3- كما يمارس الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية3.

ويباشر الجهاز اختصاصاته في مجال الرقابة المالية، على الجهات الخاضعة لرقابته والمنصوص عليها في المادة (3) من خلال مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات؛ عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات: المتحصلات والمستحقات والمصروفات العامة، ومراجعة حسابات المعاشات، والمكافآت، وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي، والإعانات.. والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها. كما يقوم بمراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والوسيطة، والتثبت من صحة العلميات الخاصة بها؛ من خلال التأكد من أرقامها المقيدة في الحسابات، وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية. إضافة إلى ذلك، فإن الجهاز - من خلال مباشرته لاختصاصاته في مجال الرقابة المالية - يقوم بمراجعة: السلف، والقروض، والتسهيلات الائتمانية - التي عقدتها الدولة - والتأكد من توريد أصل السلفة (وفوائدها) إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض، وكذا

(1) وزارة الشؤون القانونية، قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ص 9، مرجع سابق.
(2) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، دستور جمهورية مصر العربية، مادة (219)، ص 57، مرجع سابق
(3) وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، مادة (2)، ص 3، مرجع سابق.

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

سـداد الدولة في حالة الاقتراض. كما يقوم الجهاز بمراجعة: المنح، والهبات، والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية - أو دولية - للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح والقواعد المعمول بها. وكذا فحص المخازن، والتأكد من سجلاتها ومستندات التوريد والصرف، وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف، وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، واقتراح وسائل معالجتها1.

المبحث الثالث

النتائج والتوصيات

أولا. النتائج:

من خلال ما تم عرضه في هذا البحث، فقد توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج أهمها ما يلي:

1- لم ينص دستور الجمهورية اليمنية (صراحة) على أنواع الأجهزة الرقابية المالية العليا، في الوقت الذي نص دستور جمهورية مصر العربية على ذلك.

2- لم ينص دستور الجمهورية اليمنية، على الجهة التي يتبعها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة؛ ما يضعف استقلال الجهاز، ودوره في حماية المال العام.

3- يحتوي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، على العديد من النصوص القانونية التي تضمن حماية المال العام، إلا أنها تواجه العديد من المعوقات التشريعية والقانونية، وعدم رغبة - أو عدم قدرة - الحكومة على الحد من مظاهر الفساد المالي، وبالتالي حماية المال العام.

4- وجود مواد قانونية في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، تمنح نوعًا من الحصانة للمستويات الإدارية العليا، وذلك كما ورد في نص المادة (11)، الفقرة (7) حيث جاء في نص المادة "ويستثنى من هذا الحكم الأفعال المنسوبة إلى الوزراء ونواب الوزراء والمحافظين.. فيكتفي برفع التقارير عنها إلى رئيس مجلس الرئاسة، ورئيس مجلس الوزراء؛ ليقرروا بشأنها ما يروه مناسبا من الإجراءات"

5- وجود جهات رقابية متعددة في اليمن، مثل: (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة) و (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد) و (الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات) ما قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات، وتعارضها أحيانا.

6- حدد قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري الجهات التي تخضع لرقابته، ومنها الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام، والتي يساهم فيها شخص عام، أو شركات القطاع العام، أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها. بينما حدد قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني فحص وحدات القطاع المختلط - التي تقل مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها - إذا ما تم تكليفه بذلك من الجمعية العمومية في أي من تلك الوحدات وبناءً، على طلب مقدم منها.

ثانيا. التوصيات:

1- تشجيع الدراسات المتعلقة بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، من الناحية الدستورية والقانونية والمالية والرقابية.. التي تسهم في إعطاء الجهاز المزيد من الاستقلالية والصلاحيات، في أداء عمله في حماية المال العام.

2- تحديد أنواع الأجهزة الرقابية المالية العليا في الجمهورية اليمنية، بنص صريح في الدستور، كما هو معمول به في الدستور المصري.

1 وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، مادة (5)، ص 5، مرجع سابق.

3- إضافة مادة في (الدستور) تحدد تبعية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لمجلس النواب اليمني - بصفته الجهة الرقابة والتشريعية - ما يعطي الجهاز المزيد من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وبالتالي المزيد من الحرية في أداء عمله.

4- النص في الدستور على إنشاء الاجهزة العليا للرقابة المالية، والتأكيد على استقلاليتها، على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية.

5- تعديل الفقرة (7) من المادة (11) من الفصل الرابع لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والتي تنص على أنه "يستثنى من هذا الحكم: الأفعال المنسوبة إلى الوزراء ونواب الوزراء والمحافظين" لتصبح "ولا يستثنى من هذا الحكم: الأفعال المنسوبة إلى الوزراء، ولا نواب الوزراء، ولا المحافظين"

6- تعديل الفقرة (10) من المادة (11) من الفصل الرابع لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والتي تنص على أنه " يتولى الجهاز فحص ومراجعة حسابات وحدات القطاع العام ووحدات القطاع المختلط التي تزيد مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها، لتصبح " يتولى الجهاز فحص ومراجعة حسابات وحدات القطاع العام ووحدات القطاع المختلط التي تقل مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها".

7- تعديل الفقرة (11) من المادة (11) من الفصل الرابع لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والتي تنص على أنه "يتولى الجهاز - دون غيره - تعيين مراقبي الحسابات، وتحديد أتعابهم - عندما يرى الاستعانة بهم - في كل وحدة من وحدات القطاع العام، ووحدات القطاع المختلط، التي تزيد مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها. وذلك من بين من يزاولون المهنة، من خارج النطاق الحكومي، والمصرح لهم بمزاولة المهنة في الجمهورية اليمنية" لتصبح "يتولى الجهاز - دون غيره - تعيين مراقبي الحسابات، وتحديد أتعابهم - عندما يرى الاستعانة بهم - في كل وحدة من وحدات القطاع العام، ووحدات القطاع المختلط التي تقل مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها. وذلك من بين من يزاولون المهنة - من خارج النطاق الحكومي - والمصرح لهم بمزاولة المهنة في الجمهورية اليمنية"

8- تعديل الفقرة (13) من المادة (11) من الفصل الرابع لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني، والتي تنص على أنه " يتولى الجهاز المهام والاختصاصات الواردة في الفقرات (10، 11) من هذه المادة في وحدات القطاع المختلط التي يقل مساهمة الدولة فيها عن 50% من رأسمالها، إذا ما تم تكليفه بذلك من الجمعية العمومية، في أي من تلك الوحدات، وبناء على طلب مقدم منها" لتصبح " يتولى الجهاز المهام والاختصاصات الواردة في الفقرات (10، 11) من هذه المادة في وحدات القطاع المختلط التي يقل مساهمة الدولة فيها عن 25% من رأسمالها، إذا ما تم تكليفه بذلك من الجمعية العمومية، في أي من تلك الوحدات، وبناء على طلب مقدم منها."

9- تنظيم وتنسيق العمل - بين الأجهزة الرقابية المختلفة - بما يمنع التداخل - والتعارض أحيانا - في اختصاصاتها.

ISSN: 2664-5831(print), 2664-584X(online)

قائمة المراجع

- النويصر، محمد، 2011م، إهمال المال وسوء استخدامه تجرمته وعقوبته، رسالة ماجستير منشورة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض.
- بشر، بليغ علي حسن، يناير 2021م، دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، مجلة علمية دولية محكمة، الإصدار (21)، الكويت، ص 93 إلى 125.
- جعفر، أحمد ابراهيم، أبو ختالة، يوسف محمد، اغسطس 2022م، الرقابة المالية ودور المراقب المالي في الحفاظ على المال العام، مجلة دراسات الإنسان والمجتمع، العدد 19، ليبيا، ص 61 إلى 84.
- الجيلاني، بلواضح، يونيو 2022م، دور هيئات الرقابة المالية في الحد من الفساد وحماية المال العام في الجزائر، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المجلد (6)، العدد الأول، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، ص 554 إلى 575.
- الحبشي، أمل عبدالمحسن، سبتمبر 2019م، ضوابط استخدام المال العام في المؤسسات الحكومية دراسة شرعية، مجلة كلية دار العلوم، المجلد 36، العدد 126، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص 1133 إلى 1163.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012م والمعدل في يناير 2014م.
- زغلول، أحمد خالد سعد، ابريل 2022م، الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، مجلة روح القانون، المجلد (34)، العدد (98)، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، ص 354 إلى 419.
- الزهرة، فيرم فطيمة، أكتوبر 2021م، المال العام بين الحماية الإدارية والرقابة المالية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد (13)، العدد (5)، الجزائر، ص 304 إلى 318.
- سعيد، وليد سعدالدين محمد، ابريل 2024م، دور الأجهزة الرقابية والوسائل التشريعية لمكافحة جرائم الفساد، المجلة القانونية، المجلد 20، العدد الرابع، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 1489 إلى 1570.
- طوبال، كتيبة، يونيو 2020م، مدى فعالية مجلس المحاسبة الجزائري في مكافحة الفساد المالي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد (5)، العدد (2)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ص 538 إلى 552.
- وزارة الشؤون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية، 1994م، الجمهورية اليمنية، صنعاء.
- وزارة الشؤون القانونية، القرار الجمهوري بالقانون رقم (39) لسنة 1992م، بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الجمهورية اليمنية، صنعاء.
- وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، القرار الجمهوري بالقانون رقم (144) لسنة 1988م، بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، جمهورية مصر العربية، القاهرة.

- وزارة الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية، القرار الجمهوري بالقانون رقم (144) لسنة 1988م، والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م، جمهورية مصر العربية، القاهرة.

المراجع الإلكترونية:

- استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية، للمزيد من المعلومات عبر الرابط التالي:
https://www.intosai.org/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B8%D8%A7%D9%87%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D8%AF%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%B5%D9%8A%D9%84/idi-article-sai-independence-in-the-spotlight.html

تم الدخول إلى الموقع في 2024/9/16م.

إعلان ليما، 2019م، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، ص10، للمزيد عبر الموقع،
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_ar_2019.pdf تم الدخول إلى الموقع في 2024/9/16م