الرقابة على المنشآت الإشتراكية العامة

إعداد الأستاذ : محمد الحراري
محاضر بكلية القانون

يهدف النشاط الاقتصادى فى المجتمع الاشتراكى الجماهيرى الجديد بصفة أساسية الى تحويل المجتمع من مجتمع استهلاكى الى مجتمع انتاجى وذلك لاشباع الحاجات المادية للافراد ، وتحقيق الاكتفاء والاستقلال الاقتصادى للمجتمع بكامله . ذلك لان الاستقلال الاقتصادى هو الدعامة الاساسية للاستقلال السياسى . واذا كانت المجتمعات النامية قد ناضلت كثيرا من أجل انتزاع سيادتها السياسية من أيدى غاصبيها ، فان هذه السيادة سوف لن يكون لها معنى حقيقيا ومدلولا فعليا الا اذا تحررت هذه المجتمعات من التبعية الاقتصادية ، ومن واقع التخلف الاقتصادى ، وهذا الامر لن يتأتى الا « بقلب المجتمع الاستهلاكى الى مجتمع اشتراكى انتاجى واستغلال كل الامكانيات المحلية المتاحة لتحقيق أكبر نسبة من الاكتفاء الذاتى » (١) .

واذا كان « النشاط الاقتصادى فى المجتمع الاشتراكى الجديد هو نشاط انتاجى من أجل اشباع الحاجات المادية » (٢) وتحقيق استقلاله الاقتصادى فان ممارسة هذا النشاط تتخذ الصور التالية :

فقد تتخذ مباشرة النشاط الانتاجى شكل المبادرة الفردية البحتة ، ذلك لان العمل الانتاجى الفردى حق مقدس فى المجتمع الجماهيرى الجديد حيث يجوز لاى فرد منتج أن يقوم بمباشرة نشاط انتاجى لاشباع حاجاته المادية بشرط أن يعتمد فى مباشرته لهذا النشاط على مجهوده الذاتى بدون استخدام جهد الغير .

وقد تأخذ ممارسة النشاط الانتاجى شكل المنشأة الاشتراكية القائمة على الشركاء ، وهذه المنشأة الاشتراكية تتخذ بدورها الاشكال التالية :

شكل المنشأة الاشتراكية الخاصة : حيث يتولى مجموعة من الافراد ذوى الحرفة الواحدة أو العمل الانتاجى المتشابه بتأسيس مثل هذه المنشأة تكون مملوكة لهم ، يتولون ادارتها ادارة مشتركة ديمقراطية ويتقاسمون انتاجها سويا بعيدا عن أى شكل من أشكال الاستغلال .

شكل المنشأة الاشتراكية العامة : وهى المنشآت التى بطبيعتها يعجز

---

١ ـ من خطاب قائد الثورة فى العيد الحادى عشر للثورة .
٢ ـ من الكتاب الاخضر ، الفصل الثانى ، حل المشكل الاقتصادى .

الافراد عن تأسيسها بمجهودهم الخاص ، فيتولى المجتمع انشائها ويعهد اليها القيام بمباشرة الانشطة الانتاجية الحيوية ، وتنفيذ سياسته الاقتصادية . هذه المنشآت مملوكة للشعب يتولى المنتجون فيها اداراتها ادارة شعبية ويشتركون فى توزيع انتاجها مع المجتمع صاحب الملكية لادوات الانتاج (٣) .

ولما كان النشاط الانتاجى الخاص سواء ما اتخذ منه شكل النشاط الفردى البحت أو شكل المنشأة الاشتراكية الخاصة يقتصر بطبيعته على المجالات الحرفية والانتاجية ذات الاهمية المحدودة ، فان المسئولية الكبرى فى تنفيذ سياسة المجتمع الانتاجية وتحقيق اهدافه الاشتراكية تقع على عاتق المنشآت الاشتراكية العامة . ومن هنا فانها سوف تكون وحدها محور هذه الدراسة .

ويمكن تعريف المنشأة الاشتراكية العامة بأنها مؤسسة انتاجية ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة تقوم بتنفيذ نشاط اقتصادى مخصص وفقا لخطة التنمية التى ترسمها المؤتمرات الشعبية الاساسية لتحقيق أهداف المجتمع الاشتراكى الجديد (٤) . وبذلك يمكن اعتبار المنشأة الاشتراكية العامة بمثابة البنية أو القاعدة الاساسية للمجتمع الجماهيرى الجديد وأحد الاجهزة العاملة فيه ، والتى من خلالها يمارس هذا المجتمع وظيفته الطبيعية المتمثلة فى تنفيذ النشاطات الاقتصادية التى تتضمنها خطة التنمية . وهذا الوصف يضفى صفة المرفق العام (٥) على نشاط المنشآت

---

٣ ـ انظر خطاب قائد الثورة فى العيد الحادى عشر للثورة .

٤ ـ تمتع المنشأة الاشتراكية العامة بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة أمر تستوجبه طبيعة النشاط الاقتصادى الذى تقوم به هذه المنشأة ، وضرورة الاعتراف لها بنوع من الاستقلال والمرونة فى مباشرتها لهذا النشاط ، وعلى هذا فقد تواترت كافة القوانين المنشئة للمنشآت العامة على النص أن يكون لها ميزانية مستقلة تعد وفقا للنظم المحاسبية التجارية . أما بخصوص الشخصية المعنوية لهذه المنشآت فهو أمر يفهم ضمنا من نصوص اللائحة الادارية للمنشآت المملوكة للمجتمع الصادر فى ١٩ ـ ٧ ـ ١٩٨٠ م حيث تقضى المادة الرابعة على أن يكون لكل منشأة مركز قانونى مستقل . كما تعهد المادة السابعة لامين اللجنة الشعبية للمنشأة مباشرة تمثيلها فى علاقاتها مع الغير وأمام القضاء . أما فيما يتعلق بعنصر التخصيص فى نشاط المنشأة ، فقد ورد بالمادة الثالثة من هذه اللائحة أن يكون لكل منشأة أغراض محددة تتعامل فى اطارها ، ولا يجوز لها مزاولة أى عمل أو نشاط يخرج عن هذه الاغراض .

٥ ـ المرفق العام هو كل نشاط يديره المجتمع أو يشرف عليه ، ويكون الغرض منه سد حاجة يعتبر اشباعها من المصلحة العامة ، ويكون سبب قيامه عجز أو عدم

الاشتراكية العامة لان المجتمع لا يقوم بانشاء مثل هذه المنشآت الا لتحقيق مصلحة عامة تتمثل فى اشباع الحاجات المادية للافراد ، وتحقيق اكتفاء ذاتى لهم وبالتالى استقلالهم الاقتصادى ٠

واذا كانت المنشآت الاشتراكية العامة هى أداة المجتمع الاشتراكى الجديد التى تتولى تنفيذ سياسته الاقتصادية ، وتحقيق خطته الانتاجية فان هذا المجتمع يهمه بالضرورة أن يمارس نوعا من الرقابة والاشراف على هذه المرافق الاقتصادية ، وذلك ليتأكد من حسن استخدام الاموال العامة التى عهد اليها بادارتها ، ومن مدى كفاءتها فى تنفيذ سياسته الاقتصادية وتحقيق أهدافه الاشتراكية ٠

فالرقابة على المنشآت الاشتراكية العامة أمر يتعلق فى النهاية بكيان المجتمع الاقتصادى ذاته ، ذلك لان أى سلبية فى فعالية نشاط هذه المنشآت سوف ينعكس حتما سلبيا على اشباع الحاجات المادية للافراد ، وبالتالى على تحقيق سياسة المجتمع فى مجال التنمية والانتاج ، ومن هنا تمثل الرقابة على المنشآت الاشتراكية العامة المؤشر الحقيقى الدال على مدى نجاح أو فشل تحقيق هذه السياسة ٠

واذا كانت الرقابة على المنشآت الاشتراكية ضرورة تقتضيها أهمية وخطورة الدور الذى تقوم به هذه المنشآت فى مجال تنفيذ السياسة الانتاجية للمجتمع ، وتحقيق اكتفاءه ، فان هذه الرقابة ترتبط ارتباطا وثيقا من حيث تنظيمها ومن حيث مداها بكنه وطبيعة النظام السياسى والادارى والاقتصادى للمجتمع الجماهيرى الجديد ٠

فمن جهة نجد أن فلسفة الادارة الشعبية المتمثلة فى حق المنتجين فى اختيار لجان شعبية لتتولى ادارة المنشأة وتصريف أمورها تقتضى أن تكون هذه المنشآت فى ممارستها لنشاطها اليومى بمنأى عن أى تدخل من قبل الاجهزة الادارية الخارجية ، وان تكون خاضعة بصورة أساسية لرقابة الاجهزة الشعبية المتواجدة داخل هذه المنشأة ذاتها ٠ هذا النوع من الاستقلال الذاتى للمنشأة الاشتراكية العامة تبرره كذلك الطبيعة الاقتصادية لنشاط

صلاحية النشاط الفردى لاشباع هذه الحاجة ، ويستتبع اضفاء صفة المرفق العام على نشاط المنشآت الاشتراكية العامة خضوعها للمبادىء والقواعد التى تحكم المرافق العامة ، وهى : مبدأ استمرارية المرفق العام ومبدأ المساواة بين المنتفعين من نشاط المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير ٠

هذه المنشأة ، ذلك لان النشاط الانتاجى هــو فى الحقيــقة نشاط ايجابى يقتضى من القائمين به سرعة الحركة والقدرة على المبادرة الذاتية الخلاقة بعيدا عن الروتين والتعقيد الادارى ٠

فمبدأ استقلالية المنشأة الاشتراكية العامــة يستوجب اذن اخضاعهــا لنوع من الرقابة الذاتية تمارس من قبل أجهزة داخليــة على صلة وثيقــة بالمشاكل والصعوبات التى تعترض نشاطها ، **(المبحث الاول)** ٠

ولكن نجد من جهة أخرى أن مبدأ الديمقراطية الشعبية المباشرة الذى بموجبه يتولى الشعب من خلال مؤتمراته الشعبية الاساسية مهمة التشريــع والتخطيط والمراقبة يقتضى أن يمارس الشعب رقابته على كافة الاجهــزة التى تقوم بتنفيذ السياسة العامة التى يقررها ٠ وبهذا فان استقلال المنشأة الاشتراكية العامة يجب أن يقابله وجود رقابة فعالة من جانب المجتمع المالك لوسائل الانتاج ، وذلك ليتأكد من أن نشاط هذه المنشأة يمارس فعلا داخل الاطار العام الذى حددته الخطة ، ومن مدى كفاءتها فى تحقيق أغراضها ٠ وبواسطة هذه الرقابة يتمكن المجتمع من ايجاد طريقــة يضمن بهــا وحــدة النشاط الاقتصادى أمام تعدد وتنوع المنشآت والمراكــز الانتاجية القائــمة بتنفيذ هذا النشاط ٠

فمبدأ وحدة النشاط الاقتصادى يستوجب اخضاع المنشآت الاشتراكية العامة للرقابة الخارجية ، وذلك لايجاد نوع مــن التنسيق والترابط بــين هــذه المنشآت التــى يملــك كــل منهــا حــق الادارة الذاتــية المستقــلة **(المبحث الثانى)** ٠

المبحث الاول

مبدأ استقلالية المنشأة الاشتراكية والرقابة الداخلية

ان مبدأ استقلالية المنشأة الاشتراكية العامة أمر تفرضه الطبيعة الخاصة للنشاط الذى تتولى تنفيذه ، فهذا النشاط هو نشاط انتاجى يختلف بطبيعته اختلافا جوهريا عن النشاط الادارى التقليدى بما يقتضيه من مرونة فى التعامل ، وحرية فى العمل ، وسرعة فى اتخاذ الاجراء • ثم انه نشاط ايجابى يعتمد بصفة أساسية على المبادرة الذاتية الخلاقة من جانب القائمين به ، وهذا يستوجب استقلال هؤلاء بسلطة اتخاذ القرار المناسب وسلطة تنفيذه ، بالطريقة المناسبة حسب المعطيات الاقتصادية المتغيرة ، وبعيدا عن الاجراءات الادارية الروتينية •

ونظرا لهذه الاعتبارات ، فقد اعترف المشرع (٦) بضرورة تمتع المنشأة الاشتراكية العامة بقدر من الاستقلالية والمرونة فى مزاولتها لنشاطها ، فمنحها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية الخاصة ولم يقيدها فى وضع لوائحها الداخلية المنظمة لشئونها الادارية والمالية والفنية بالقواعد والنظم المعمول بها فى الوحدات الادارية •

وقد أخذ مبدأ استقلالية المنشأة الاشتراكية العامة بعدا جديدا بتطبيق نظام الادارة الشعبية المنبثق عن مبدأ الديمقراطية المباشرة ، فقد أصبحت هذه المنشأة تدار شعبيا بواسطة لجنة شعبية يتم اختيارها بطريق التصعيد المباشر من قبل المنتجين فيها ، وأصبح من مهام هذه اللجنة الشعبية تولى الشئون الادارية اليومية للمنشأة وتصريف أمورها وتنفيذ مقررات المؤتمر الانتاجى المتعلقة بنشاطها •

---

٦ ـ لقد كان حق انشاء الشركات والمنشآت العامة من اختصاص السلطة التشريعية ولكن قرار الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام رقم ٣ لسنة ١٩٧٩ م ، أسند هذا الاختصاص للجنة الشعبية العامة • أنظر الجريدة الرسمية ، عدد ٤ ، السنة السابعة عشر •

ومن هنا فقد أصبح من حق المنشأة الاشتراكية أن تستأثر وحدها بوضع خطتها الانتاجية تبعا لظروفها الخاصة ، وفى نطاق أهداف الخطة الاقتصادية العامة وبتنفيذ هذه الخطة بواسطة لجنتها الشعبية تحت رقابة المؤتمر الانتاجى ٠

ولاعطاء استقلالية المنشأة الاشتراكية طابعها الحقيقى الذى ينسجم مع نظام الادارة الشعبية ، فانه يجب اعطاء الاولوية للرقابة الذاتية التى تمارسها أجهزة متواجدة داخل الوحدة الانتاجية ، لان هذه الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدى الى ايجاد نوع من التفاهم والحوار المستمر داخل المنشأة مما يؤدى بالتالى الى سرعة التنفيذ وكفاءة الانتاج ٠ ومن هنا كان لا بد من التخفيف من وطأة الرقابة الخارجية على المنشأة الاشتراكية واقتصارها على التنسيق والمتابعة لضمان وحدة السياسة الاقتصادية العامة دون التدخل فى صميم العمل التنفيذى اليومى الذى يجب أن يترك لتقدير اللجنة الشعبية بالمنشأة تحت رقابة المؤتمر الانتاجى واللجنة الثورية المتواجدة داخلها ٠

وبهذا فان بيان الرقابة الداخلية على المنشأة الاشتراكية العامة يعرضنا للكلام عن الدور الذى تقوم به كل من اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية العامة والمؤتمر الانتاجى ، واللجنة الثورية فى الرقابة على نشاط المنشأة ٠

أولا ـ رقابة اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية العامة :

اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية العامة هى الجهاز التنفيذى الذى يتولى ادارة المنشأة وتصريف أمورها اليومية ، ومباشرة كافة التصرفات المتعلقة بنشاطها ، وذلك داخل اطار البرنامج الانتاجى الذى يحدده مؤتمرها الانتاجى ٠

والطابع الشعبى لهذه اللجنة متأتى من كون جميع أعضائها هم أعضاء يتم اختيارهم بطريق التصعيد المباشر من قبل مجموع العاملين أى من قبل المؤتمر الانتاجى للمنشأة (٧) ٠ وهذه اللجنة تتولى ادارة المنشأة

---

٧ ـ يختلف تشكيل اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية العامة حسب ما اذا كانت هذه المنشأة تتبعها وحدات انتاجية من عدمه ، ففى حالة المنشأة التى ليس بها وحدات انتاجية تتكون اللجنة الشعبية بها من ٥ أعضاء يتم اختيارهم بطريق

الاشتراكية ادارة جماعية بحيث لا يجوز لامين هذه اللجنة أو لاحد أعضائها الانفراد بسلطة اتخاذ القرار ، فمهمة أمين هذه اللجنة تنحصر بصفة رئيسية فى اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ مقرراتها والتنسيق بين مختلف الادارات والاقسام التى تتكون منها المنشأة ، وكذلك تمثيلها فى علاقاتها مع الغير وأمام القضاء (٨) ٠

وهذه الادارة الجماعية للمنشأة الاشتراكية استوجبت بالتالى أن يكون أعضاء اللجنة الشعبية مسئولين مسئولية تضامنية عن ادارة وتسيير النشاط الاقتصادى الذى تتولى المنشأة تنفيذه (٩) ٠ ولما كان مبدأ المسئولية التضامنية لاعضاء اللجنة الشعبية يفترض بالضرورة تمتع هذه اللجنة بنوع من الحرية فى ادارتها لنشاط المنشأة ، فقد منحها المشرع باختصاص عام فى كل ما يتعلق بهذه الادارة ٠ ولكن بعد أن أكدت اللائحة الادارية الصادرة بشأن المنشآت المملوكة للمجتمع على هذا الاختصاص العام للجنة الشعبية للمنشأة بنصها على أن لها أوسع السلطات فى ادارتها وتصريف أمورها ومباشرة جميع التصرفات والاعمال اللازمة لتحقيق أغراضها أوردت هذه اللائحة بعضا من هذه الاختصاصات على سبيل التمثيل لا الحصر وهى :

أ ـ وضع الخطط والبرامج اللازمة لتحقيق أهداف المنشأة ومتابعة تنفيذها ٠

ب ـ اعداد مشروع الميزانية التقديرية ٠

ج ـ متابعة أنشطة الوحدات التابعة للمنشأة والتحقيق من مدى مطابقتها لخطط المنشأة وبرامجها ٠

د ـ اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لتوفير احتياجات المنشأة أو مستلزمات الانتاج والتشغيل ٠

التصعيد من قبل المنتجين فيها ، أما اذا كانت المنشأة تتبعها وحدات انتاجية فتتكون اللجنة الشعبية للمنشأة الام بواقع عضو عن كل وحدة انتاجية وثلاثة أعضاء عن المنشأة يتم اختيارهم جميعا بطريق التصعيد المباشر ٠ أنظر المادة السابعة من اللائحة الادارية ٠

٨ ـ واذا كانت اللائحة الادارية قد جوزت للجنة الشعبية للمنشأة تفويض أمينها أو عضو من أعضائها ببعض اختصاصاتها ، الا أنه يلاحظ أن هذا التفويض لا يجوز الا فى حالات الضرورة ، وفى الامور ذات الاهمية المحدودة ٠

٩ ـ أنظر المادة ٢٦ من اللائحة الادارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع ٠

هـ ـ اعداد مشروع الميزانية والحسابات الختامية .

و ـ اصدار النظم الداخلية للمنشأة والوحدات الانتاجية .

ز ـ اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للمحافظة على أصول المنشأة وممتلكاتها .

ح ـ وضع خطة التدريب بالمنشأة .

من مجموع هذه الاختصاصات يتضح جليا أن اللجنة الشعبية الاشتراكية العامة اريد لها فى الواقع أن تمارس عملا مزدوجا خليطا بين الادارة والرقابة ، فهى بالاضافة الى توليها مهام ادارة المنشأة وتصريف أمورها تباشر نوعا من الاشراف والمتابعة على نشاط هذه المنشأة للوقوف على مدى تنفيذه من قبل الوحدات التابعة لها أو من قبل الاجهزة والاقسام الداخلية التى تتكون منها هذه المنشأة .

فقد نصت المادة ٣٣ من اللائحة الادارية على اختصاص اللجنة الشعبية بالمنشأة بالاشراف والرقابة على الوحدات الانتاجية التابعة لها ، ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لاهدافها ومسئولياتها وادائها لواجباتها فى مجالات اختصاصها وتنفيذها لاحكام القوانين واللوائح النافذة ، وبذلك تعتبر اللجنة الشعبية بمثابة الرئيس الادارى بالنسبة للوحدات الانتاجية التابعة لها حيث تمارس تجاهها نوعا من رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة . فرقابة اللجنة الشعبية للمنشأة على الوحدات التابعة لها لا تقتصر فقط على التحقق من مدى مطابقة نشاط هذه الوحدات والانظمة المعمول بها فيها للقواعد القانونية النافذة فى المجتمع ، ولكن تمتد أيضا الى التأكد من مدى فعالية نشاط الوحدة لتحقيق أهدافها ومن قدرتها على تحقيق التشغيل وزيادة الانتاج .

وقد جاءت المادة ٣٤ من اللائحة الادارية لتؤكد هذه الرقابة التى تباشرها اللجنة الشعبية للمنشأة على الوحدات الانتاجية التابعة لها ، فألزمت هذه الاخيرة بضرورة التقيد بالخطط والبرامج الانتاجية التى تضعها لها اللجنة الشعبية للمنشأة ، وكذلك بضرورة التقيد بتنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة اليها منها .

ولا تقتصر الرقابة الداخلية التى تمارسها اللجنة الشعبية للمنشأة على الوحدات الانتاجية التابعة لها فقط ، وانـما تمتد مـن بـاب أولى ، الى مختلف الاقسام والادارات ، التى تتكون منها هذه المنشأة ، وذلك للتحقق من مدى قيام هذه الاقسام والادارات بتنفيذ مهامها ومسئولياتها كل فـى مجال تخصصه ، ولكى تتمكن اللجنة الشعبية من ممارسة رقابتـها بصورة فعالة وجدية فقد الزمـت اللائحـة الماليـة هذه الاقسام والادارات بتقديـم تقارير متابعة شهرية مبينا فيها مدى التنفيذ فى الميزانية التقديرية فى ضوء المستهدف خلال الفترة مع بيان الانحرافات وأسبابها والتوصيات الكفيلـة بمعالجتها وتلافيها (١٠) ٠

وهكذا فان اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية العامة أريد لها نظرا لطابعها الشعبى الجماعى ان تكون الجهة المهيمنة على الادارة اليوميـة للمنشأة وتصريف أمورها ومتابعة الادارات والوحدات التابعة لها والتنسيق بينها بما يكفل لها تحقيق أهدافها ٠ ولكن سلطـة هـذه اللجنـة الشعبيـة ليست مطلقة فى ادارتها للمنشأة الاشتراكية العامة ، وانما تخضع لرقابـة واشراف المؤتمر الانتاجى لهذه المنشأة ٠

ثانيا ـ رقابة المؤتمر الانتاجى للمنشأة الاشتراكية العامة :

على غرار المؤتمر الشعبى الاساسى الـذى يضم جميـع المواطنـين المتواجدين داخل نطاقه يكون العاملين الذين يشتركون فى المهنة الواحدة أو الذين يعملون فى قطاع انتاجى واحد مؤتمـر شعبى مهنى أو انتاجى يناقشون فيه كافة المسائل المتعلقة بتطوير مهنتهم أو القطاع الانتاجى الذى ينتسبون اليـه وتكون قراراتهم فى هـذا الشأن نهائية مـا دامـت تتفـق والسياسة العامة التى ترسمها المؤتمرات الشعبية الاساسية (١١) ٠ وعلى ذلك فالمؤتمر الانتاجى للمنشأة الاشتراكية العامة يتكون من جميع العاملين فى هذه المنشأة الانتاجية بالاضافة الى كونهم أعضاء فى المؤتمرات الشعبية الاساسية التى يقطنون فى دائرتها ، ويصعد المؤتمـر الانتاجى مـن بـين أعضائه أمانة لـه على مستوى المنشأة تتولى ادارة جلسات المؤتمـر عنـد

---

١٠ ـ انظر المادة ١٥ من اللائحة المالية للمنشآت الاشتراكية الصادرة فى ١٠ أبريـل ١٩٧٩ م ٠

١١ ـ انظر المادة ١٤ من قرار الامانة العامة لمؤتمر الشعب رقم ٧ لسنة ١٩٨٠ م فـى شأن لائحة المؤتمرات الشعبية ، الجريدة الرسمية العدد ٧ ، السنة الثامنة عشر ٠

انعقاده وممارسة الرقابة اليومية على اللجنة الشعبية ومختلف الادارات والاقسام بالمنشأة وتقديم تقارير عن ذلك الى المؤتمر الخارجى ٠

وقبل أن نتعرض لاوجه الرقابة التى يمارسها المؤتمر الانتاجى على نشاط المنشأة الاشتراكية العامة فانه يجب التنبيه الى الملاحظات التالية :

يبدو أن اللائحة المالية للمنشآت الاشتراكية الصادرة فى ١٠ ابريل ١٩٧٩ م كانت متأثرة الى حد كبير بالتنظيمات التقليدية للشركات المساهمة فنصت على وجود جمعية عمومية للمنشأة الاشتراكية العامة مشكلة من اللجنة الشعبية العامة للقطاع الذى تتبعه المنشأة ومن اللجنة الشعبية للمنشأة ذاتها ، ومن مندوب عن كل من أمانة الخزانة وديوان المحاسبة واتحاد المنتجين ٠ وقد أوكلت اللائحة المالية لهذه الجمعية العمومية اختصاصات واسعة وخطيرة ، والتى كان يجب أن يختص بها المؤتمر الانتاجى للمنشأة وحده (١٢) ٠ ولكن يلاحظ أن التطبيق العملى قد جرى على عدم الاخذ بنظام الجمعية العمومية ، وعلى اعطاء صلاحياتها الى المؤتمر الانتاجى صاحب الاختصاص الاصيل فى كل ما يتعلق بأمور المنشأة ونشاطها (١٣) ٠ وهذا الاتجاه من شأنه أن يعطى للمنشأة الاشتراكية العامة استقلاليتها الفعلية بحيث يصبح المؤتمر الانتاجى ذات الصلة الوثيقة بمشاكل المنشأة ومتطلباتها هو صاحب الكلمة العليا فيما يتعلق برسم سياستها والاشراف عليها ٠

ورقابة المؤتمر الانتاجى على نشاط المنشأة الاشتراكية تأخذ صورتين أساسيتين فهى رقابة على الاشخاص ورقابة على الاعمال ٠

١ ـ **الرقابة على الاشخاص :** يمارس المؤتمر الانتاجى رقابة عضوية على اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية وتأخذ هذه الرقابة الاشكال التالية :

أ ـ تتمثل هذه الرقابة العضوية فى كون المؤتمر الانتاجى هو الجهة

---

١٢ ـ أنظر المادة ٧٣ من اللائحة المالية للمنشآت التى تطبق بشأنها مقولة « شركاء لا أجراء » ٠

١٣ ـ هذا التطبيق العملى المتمثل فى عدم الاخذ بنظام الجمعية العمومية فى المنشآت الاشتراكية قد تأكد على ما يبدو بصدور اللائحة الادارية فى ١٩ يوليو ١٩٨٠ م ، حيث لم تشر هذه اللائحة لا من بعيد ولا من قريب الى نظام الجمعية العمومية ٠

التى عهد اليها باختيار أعضاء اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية
وذلك بتصعيدهم تصعيدا مباشرا من قبل جموع المنتجين • واذ
كانت اللائحة الادارية قد عهدت الى اللجنة الشعبية العامة النوعي
التى تتبعها المنشأة حق اختيار امين اللجنة الشعبية لهذه المنشأة من
بين المصعدين لعضوية هذه اللجنة ، الا ان التطبيق العملى قد استقر
هنا أيضا على عدم التعدى على اختصاصات وصلاحيات المؤتمر
الانتاجى ، واصبحت مهمة اللجنة الشعبية العامة النوعية مقتصرة
على ترشيد المؤتمر الانتاجى على اختيار الرجل المناسب لتولى
أمانة اللجنة الشعبية للمنشأة •

ب ـ يختص المؤتمر الانتاجى كذلك بالنظر فى انهاء عضوية احد اعضاء
اللجنة الشعبية للمنشأة ، وذلك فى حالة فقده الثقة والاعتبار بسبب
مخالفته للقوانين أو بسبب تغيبه عن حضور جلسات اللجنة الشعبية
ثلاث جلسات متتالية دون اسباب معقولة •

د ـ يختص المؤتمر الانتاجى أيضا بالنظر فى الاستقالة التى يقدمها أحد
أعضاء اللجنة الشعبية بالمنشأة •

هـ ـ وتتمثل رقابة المؤتمر الانتاجى أخيرا فى اختصاصه فى حل اللجنة
الشعبية للمنشأة بناء على طلب أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية
المختص ، ولكن اللائحة الادارية لم تلزم المؤتمر الانتاجى باتباع
رأى الامين ، وبالتالى فله أن يقرر ما يشاء بحل اللجنة الشعبية أو
بالابقاء عليها •

ويلاحظ فى هذا الصدد أن اللائحة الادارية لم تنص على حق المؤتمر
الانتاجى فى حل اللجنة الشعبية للمنشأة بناءا على مبادرته الذاتية ، وانما
فقط بناءا على طلب من أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية التى تتبعها
المنشأة • ونرى أن هذا الحق مكفول للمؤتمر الانتاجى بدون الحاجة للنص
عليه صراحة ، ذلك لان حق المؤتمر الانتاجى فى اختيار أعضاء اللجنة
الشعبية للمنشأة ، وفى رسم السياسة التى يجب عليها تنفيذها ، وفى
الرقابة عليها عند قيامها بهذا التنفيذ ، يستتبع حتما ومنطقيا حقه فى حل
هذه اللجنة من تلقاء نفسه اذا وقع منها تقصير أو انحراف عند تنفيذها
لهذه السياسة •

٢ ـ **الرقابة على الاعمال :** بالاضافة الى الرقابة العضوية التى يمارسها

المؤتمر الانتاجى على اللجنة الشعبية للمنشأة والمتمثلة فى اختيار أعضاء هذه اللجنة أو اعفاء أحد أعضائها من منصبه أو حلها واستبدالها بغيرها ، يباشر المؤتمر الانتاجى ايضا رقابة دائمة على أعمال وتصرفات هذه اللجنة عند قيامها بادارة المنشأة وتصريف أمورها اليومية • وتتخذ هذه الرقابة صورتين اساسيتين : فهى أولا رقابة غير مباشرة تتمثل فى سلطة المؤتمر الانتاجى فى تحديد السياسة الانتاجية للمنشأة وتقرير بعض الامور التى تتعلق بمزاولتها لنشاطاتها ، وهى ثانيا رقابة مباشرة متمثلة فى سلطة الاعتماد والتصديق التى يتمتع بها المؤتمر الانتاجى ازاء بعض التصرفات التى تتخذها اللجنة الشعبية للمنشأة فى مجال تنفيذها لسياستها الانتاجية (١٤) •

وسواء اتخذت رقابة المؤتمر الانتاجى صورة الرقابة المباشرة أو غير المباشرة فانها تعتبر فى الحقيقة نوعا من المشاركة الفعلية لهذا المؤتمر فى ادارة المنشأة الاشتراكية العامة ، لان ادارة هذه المنشأة تفترض تلاقى ارادة اللجنة الشعبية بها وارادة المؤتمر الانتاجى فى اتخاذ التصرف اللازم لمزاولة نشاطها •

والرقابة غير المباشرة التى يمارسها المؤتمر الانتاجى على نشاط المنشأة الاشتراكية تتمثل فى الامور التالية :

أ ـ رسم السياسة الانتاجية للمنشأة وذلك على ضوء السياسة العامة التى ترسمها المؤتمرات الشعبية الاساسية •

ب ـ تحديد الهدف الانتاجى السنوى وتحديد البرنامج الذى تسير عليه المنشأة لتحقيقه •

ج ـ دراسة تحسين رفع مستوى وكفاءة الانتاج واتخاذ القرارات اللازمة لتطوير المنشأة لتحقيق هذا الهدف •

هـ ـ النظر فى التقسيمات الداخلية للمنشأة ووحداتها الادارية واختصاصات كل منها وتقسيم الوظائف بين العاملين فيها •

---

١٤ ـ يلاحظ أن سلطة تقرير السياسة الانتاجية للمنشأة وسلطة اعتماد وتصديق بعض قرارات اللجنة الشعبية بها قد عهدت بها اللائحة المالية للجمعية العمومية لهذه المنشأة ، ولكن سبق وأن رأينا أن التطبيق العملى قد جرى على عدم الاخذ بنظام الجمعية العمومية ، واسناد اختصاصاتها الى المؤتمر الانتاجى •

د ـ النظر فى زيادة أو تخفيض رأس مال المنشأة ٠

أما الرقابة المباشرة فهى تأخذ شكل الرقابة السابقة المتمثلة فى سلطة المؤتمر الانتاجى فى اعتماد وتصديق بعض التصرفات المتعلقة بنشاط المنشأة ، وهذه الرقابة تشمل الامور التالية :

أ ـ اعتماد مشروع توزيع الانتاج وتوزيع حصص المنتجين من عوائد الانتاج ٠

ب ـ التصديق على الحسابات الختامية والميزانية العمومية ٠

ج ـ اعتماد القروض التى تحصل عليها المنشأة لتمويل نشاطها ٠

د ـ اعتماد الميزانية التقديرية التى تعدها اللجنة الشعبية بالمنشأة ٠

هـ ـ اعتماد التقارير المالية والفنية والادارية التى تحال اليه من قبل أمين اللجنة الشعبية للمنشأة ٠

بالاضافة الى هذين النوعين من الرقابة يباشر المؤتمر الانتاجى عن طريق أمانته نوعا من الرقابة الدائمة والتى تتمثل فى الاشراف والمتابعة على كافة الادارات والاقسام الداخلية للمنشأة ، وذلك بدراسة الصعوبات والعقبات التى تعترض تنفيذها لاختصاصاتها ، وايجاد الحلول المناسبة لها ، كما تقوم هذه الامانة بتلقى شكاوى المنتجين والعمل على تذليل كافة المشاكل التى تعوقهم عن القيام بواجباتهم ٠ وتتولى هذه الامانة أخيرا الكشف عن المنحرفين والمستغلين داخل المنشأة والعمل على محاربة السلبية بمختلف انواعها ، وتقدم الامانة تقريرا الى المؤتمر الانتاجى مبينا فيه أوجه الصعوبات والمشاكل التى تعترض سير نشاط المنشأة وأوجه القصور والاهمال والمقترحات التى تراها مناسبة لمعالجتها أو تلافيها ٠

ولكى يضمن لهذه الرقابة التى تمارسها أمانة المؤتمر الانتاجى نوعا من الفعالية والموضوعية ، فقد جرى العمل على عدم الجمع بين عضوية هذه الامانة وعضوية اللجنة الشعبية للمنشأة (١٥) ٠

تلك هى اوجه الرقابة التى يمارسها المؤتمر الانتاجى على المنشأة الاشتراكية العامة ، ومنها نستنتج أن المنتجين هم أصحاب الكلمة العليا

---

١٥ ـ انظر المادة ٦٠ من مشروع لائحة المؤتمرات المهنية والانتاجية ٠

فى تسيير نشاط المنشأة بما لهم من سلطة التوجيه ، والاشراف والمتابعة ، وبهذا الخصوص فان مقولة « شركاء لا أجراء » من شأنها أن تعطى دفعا كبيرا وبعدا جديدا للرقابة التى يمارسها المؤتمر الانتاجى على نشاط المنشأة الاشتراكية ، فاذا كانت الرقابة على المنشآت الاشتراكية هى من أهم الوسائل التى يعتمد عليها فى سبيل زيادة الانتاج فان مقولة شركاء لا أجراء التى تجعل من العاملين بالمنشأة شركاء فى ادارتها وفى انتاجها يعتبر نوعا من الحوافز المعنوية والمادية فى سبيل رفع كفاءة ومعدل الانتاج . ذلك « لان الذى يعمل فى مؤسسة اشتراكية هو شريك فى انتاجها مخلص فى عمله الانتاجى دون شك لان باعثه على الاخلاص فى الانتاج هو حصوله على اشباع حاجاته من ذلك الانتاج » (١٦) . ومن هنا فان هذه المقولة سوف تقضى على كل أنواع السلبية والقصور لان المنتجين هم الذين سوف يتحملون فى النهاية نتائج هذه السلبية أو القصور .

ثالثا ـ رقابة اللجنة الثورية بالمنشأة الاشتراكية العامة :

اللجان الثورية هى الوعاء الذى تلتقى فيه القوى الثورية المؤمنة والملتزمة بمبادىء وأهداف الثورة وتعمل على قيادة العمل الثورى داخل الوسط الجماهيرى المتواجدة فيه ، وذلك لتثبيت مقولات الكتاب الاخضر وتحقيق المجتمع الاشتراكى الجديد . واللجان الثورية بهذا الوصف لا تمارس أى شكل من أشكال السلطة وانما تنحصر مهمتها فى ترسيخ السلطة الشعبية ، وذلك بتحريك المؤتمر الشعبى لاتخاذ القرار المناسب وترشيد اللجان الشعبية فى كيفية تنفيذ هذا القرار ، وتحريض المؤتمر الشعبى بمحاسبة هذه اللجان الشعبية ومراقبتها .

وبهذا فان الدور الرقابى للجنة الثورية داخل المنشأة الاشتراكية العامة يتخذ الاشكال التالية :

أ ـ تقوم اللجنة الثورية داخل المنشأة بتحريض جموع المنتجين على ممارسة السلطة داخل منشآتهم ، فمن جهة تتولى اللجنة الثورية ترشيد المؤتمر الانتاجى فى اختيار الرجل المناسب لعضوية اللجنة الشعبية بالمنشأة ، ويلاحظ فى هذا الخصوص انه اذا قامت اللجنة الثورية بهذه المهمة على أكمل وجه فانه لن يعد هناك مبرر لتدخل

---

١٦ ـ من الكتاب الاخضر ، الفصل الثانى ، حل المشكل الاقتصادى ، ص ٢٢ .

أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية التى تتبعها المنشأة فى عملية اختيار أمين اللجنة الشعبية لهذه المنشأة أو بطلب حلها أو حتى باعتماد نتائج التصعيد (١٧) لان اللجنة الثورية بحكم وعيها الثورى وصلتها الوثيقة بنشاط المنشأة هى أقدر من أى جهة أخرى على ترشيد المؤتمر الانتاجى على اختيار الرجل المناسب فى المكان المناسب ٠

ومن جهة أخرى تتولى اللجنة الثورية بالمنشأة ترشيد المؤتمر الانتاجى لاتخاذ القرار المناسب عند مباشرته لاختصاصاته المتعلقة بتحديد السياسة الانتاجية للمنشأة ٠

ب ـ وتمارس اللجنة الثورية كذلك رقابتها الثورية عن طريق ترشيد اللجنة الشعبية للمنشأة فى كيفية تنفيذها لمقررات المؤتمر الانتاجى وتذليل الصعوبات التى قد تعترض هذا التنفيذ ٠

ج ـ واخيرا تقوم اللجنة الثورية بالمنشأة الاشتراكية العامة بنوع من الرقابة الدائمة ، وذلك باكتشافها للاخطاء والانحرافات والاهمال وكافة أوجه القصور والسلبية التى قد تحدث عند مباشرة المنشأة لنشاطها ، وفى هذا الخصوص يقول قائد الثورة فى أحد لقاءاته باللجان الثورية : « المنشآت التى أمامى هذه التى فيها العمال هل هى قائمة بدورها ؟ هل هى فعالة تساعد فى مرحلة التحول ؟ ربما تكون مكانا للوساطة ، للرشوة ، للمحسوبية ، للفساد ، لتبذير أموال الشعب ٠٠ من الذى يكتشفها ٠ من الذى يحركها ٠٠ من الذى يجعلها تساهم فى مرحلة التحول ؟ » ٠ ويجيب القائد بأن ذلك من مهمة وواجب اللجان الثورية للمنتجين (١٨) ٠

ولكن يجب أن نلاحظ أنه عندما تكتشف اللجنة الثورية بالمنشأة الاشتراكية وجود بعض الاخطاء أو بعض الانحرافات فانها لا تقوم بتصحيح هذا الخطأ والانحراف من تلقاء نفسها ، وانما تقوم بتحريض وتحريك المؤتمر الانتاجى بمداهمة مواقع الفساد أو الاهمال أو الانحراف الذى

---

١٧ ـ انظر المواد ٨ ، ١٠ من اللائحة الادارية للمنشآت المملوكة للمجتمع ، الصادرة فى ١٩ يوليو ١٩٨٠ م ٠

١٨ ـ من لقاء قائد الثورة باللجان الثورية ببلدية سبها بتاريخ ١٣ نوفمبر ١٩٧٩ م ٠

اكتشفته ثم بترشيده لاتخاذ الاجراء المناسب ، فقد أكد قائدالثورة على ذلك بقوله : « اللجنة الثورية تثبت ثوريتها بمدى ما تقوم به من رقابة ثورية وتكتشف الانحرافات والاخطاء ، وتنبه جماهير المؤتمر الشعبى عليها ، وتحرضها على تصحيح أى انحراف أو أى خطأ » (١٩) ٠

ومن هنا نستنتج بأن اللجنة الثورية بالمنشأة الاشتراكية هى أداة المؤتمر الانتاجى فى ممارسته لرقابته على أوجه نشاط هذه المنشأة ، فمهمة هذه اللجنة تقتصر على تبصير جماهير المؤتمر الانتاجى على مواقع الانحراف أو الفساد داخل المنشأة ثم ترشيدها فى اتخاذ الاجراء أو الجزاء المناسب لذلك ، حتى تتعود هذه الجماهير على « تصحيح الانحراف بنفسها ، وعلى تقرير مصيرها بنفسها ، وعلى اتخاذ الاجراءات بنفسها ، واتخاذ المبادرة بنفسها » (٢٠) ٠ وبذلك فان رقابة اللجنة الثورية بالمنشأة هى رقابة مرحلية مؤقتة سوف ينتهى دورها عندما تصل جماهير المنتجين الى مستوى الوعى الذى عليه اللجنة الثورية وتكتشف بنفسها مواقع الخطأ والفساد ٠

تلك هى أوجه الرقابة الداخلية على المنشأة الاشتراكية العامة والتى تتولى مباشرتها أجهزة متواجدة داخل المنشأة نفسها ، وعلى صلة وثيقة بالنشاط الانتاجى الذى تقوم هذه المنشأة بتنفيذه ، وبذلك تكون المنشأة الاشتراكية العامة قد اكتسبت نوعا من الاستقلالية والمرونة اللازمين لمزاولتها لنشاطها ٠

ولكن هذه الاستقلالية يجب الا تخل بحق المجتمع المالك لوسائل الانتاج من فرض رقابتها على هذه المنشآت لكى يتحقق من مدى كفاءتها فى تحقيق أهدافها ، وليضمن وحده تطبيق القوانين واللوائح ووحدة السياسة الاقتصادية أمام تعدد مراكز الادارة الانتاجية الذاتية ٠

---

١٩ ـ من لقاء قائد الثورة باللجان الثورية ببلدية سبها بتاريخ ١٣ نوفمبر ١٩٧٩ م٠
٢٠ ـ نفس المرجع السابق ٠

المبحث الثانى

مبدأ وحدة السياسة الاقتصادية والرقابة الخارجية على المنشآت الاشتراكية العامة

اذا كان مبدأ استقلالية المنشآت الاشتراكية العامة قد استوجب كما رأينا ضرورة تمتع القائمين على ادارتها بسلطات واسعة فى تصريف أمورها اليومية ، وذلك تحت رقابة واشراف المؤتمر الانتاجى واللجان الثورية للمنتجين ، فان هذه الاستقلالية يقابلها حق المجتمع فى ممارسة نوع من الرقابة الخارجية ليضمن وحدة السياسة الاقتصادية أمام تعدد مراكز الادارة الذاتية للنشاط الانتاجى •

وبالاضافة الى ذلك فان رقابة المجتمع على المنشآت الاشتراكية العامة تمليها الاعتبارات التالية :

أولا : ان المنشآت الاشتراكية العامة هى فى الحقيقة الاجهزة الرئيسية التى يباشر المجتمع عن طريقها تنفيذه لسياسته الاقتصادية ، وهذا يقتضى أن يمارس المجتمع عليها نوعا من الرقابة الفعالة لكى يتحقق من مدى تنفيذها لهذه السياسة ، ذلك لان نجاح أو فشل هذه المنشآت فى تحقيق أهدافها التى انشئت من أجلها هو بالضرورة نجاح أو فشل هذه السياسة •

ثانيا : ان المجتمع هو المالك لوسائل الانتاج ولاموال هذه المنشآت وبالتالى يهمه أن يتحقق من مدى حسن استخدام هذه الاموال فى تنفيذ خطته الانتاجية ، لانه فى النهاية سوف يتحمل الخسائر الناجمة عن سوء ادارة هذه الاموال •

ثالثا : ان المنشآت الاشتراكية العامة تمارس نشاطها بصفة شبه احتكارية وبالتالى فمن مصلحة المجتمع التأكد من مدى قيام هذه المنشآت باشباع حاجات الافراد بعيدا عن أى مظهر من مظاهر الاستغلال •

ومن كل ما سبق نستنتج أن رقابة المجتمع على المنشآت أمر تمليه أهمية وخطورة الدور الذى تقوم بـــه هذه المنشآت فى مجال التنمية وتحقيق أهداف المجتمع الاشتراكى الجديد المتمثلة فى الاكتفاء الذاتى والاستقـــلال الاقتصادى • وهذه الرقابة الخارجية على المنشآت الاشتراكية هى فـــى الواقع رقابة لاحقة لا تنتقص في شىء من استقلال المنشأة ومن سلطة القائمين على ادارتها لانها رقابة تنصب كما سنرى على الجوانب الجوهرية التـــى تمس حياة المنشأة ، وبهذا فهى رقابة تنسيقية تتصف بالشمول والعموميـــة دون أن تمتد الى التنفيذ اليومى لنشاط المنشأة ، الامر الذى عهد بـــه ، كما رأينا الى اللجنة الشعبية لهذه المنشأة تحت رقابة المؤتمر الانتاجى وحده •

وتتمثل الرقابة الخارجية على المنشآت الاشتراكية العامة فى رقابـــة المؤتمرات الشعبية الاساسية ، ورقابة اللجان الشعبية العامة النوعيـــة ، ورقابـــة الاجهزة المتخصصة •

أولا ـ رقابـــة المؤتمرات الشعبية الاساسية :

المؤتمرات الشعبية الاساسية هى السلطة السياسية فى الجماهيريـــة التى تتولى ممارسة الوظيفة التشريعية باصدار القوانين وتحديد سياســـة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية واختيار ومحاسبة اللجان الشعبية التى يعهد اليها بتنفيذ هذه السياسة • فهذه اللجـــان الشعبـــية « مسئولة أمـــام المؤتمرات الشعبية الاساسية التى تملى عليها السياسة ، وبهذا تصبح الادارة الشعبيـــة والرقابة شعبية » (٢١) •

ولما كان المؤتمر الشعبى الانتاجى هو السلطة المختصة داخل المنشأة باختيار اعضاء اللجنة الشعبية فيها ومحاسبتها عن تنفيذ مقرراته المتعلقـــة بسياسة المنشأة الانتاجية فان رقابة المؤتمـــرات الشعبيـــة الاساسية على المنشآت الاشتراكية العامة تنحصر فى الامور التالية :

فمن جهة تمارس المؤتمرات الشعبية الاساسية نوعـــا مـــن الرقابـــة السابقة على نشاط المنشآت الاشتراكية العامة • وهذه الرقابة تتمثل فى حق المؤتمرات الشعبية وحدها فى وضع وتحديد الخطة الانتاجية للمجتمـــع وما يتفرع عنها من خطط جزئية تلتزم المنشآت الاشتراكية بتنفيذها ، وقد

---

٢١ ـ الكتاب الاخضر ، الفصل الثانى ، حل مشكلة الديمقراطية •

رأينا أنه وان كان المؤتمر الانتاجى للمنشأة الاشتراكية العامة ينفرد برسم السياسة الانتاجية التى تتولى هذه المنشأة تنفيذها ، الا ان سلطته فى ذلك مقيدة بالاطار العام للسياسة الاقتصادية التى قررتها المؤتمرات الشعبية الاساسية .

ومن جهة أخرى ، تمارس المؤتمرات الشعبية الاساسية رقابة غير مباشرة على المنشآت الاشتراكية العامة وذلك عند محاسبتها سواء للجنة الشعبية العامة للتخطيط المسئولة عن تنفيذ الخطة الانتاجية أو اللجنة الشعبية العامة للقطاع الذى تتبعه المنشأة الاشتراكية ، وتتم هذه المحاسبة عن طريق التقارير السنوية التى تلتزم هذه اللجان الشعبية العامة النوعية بتقديمها الى المؤتمرات الشعبية الاساسية .

ولكن نظرا لاهمية وخطورة الدور الذى تقوم به المنشآت الاشتراكية العامة فى تحقيق أهداف المجتمع الاشتراكى الجديد ، فاننا نرى ضرورة قيام علاقة عضوية مباشرة بين المؤتمرات الشعبية الاساسية واللجان الشعبية للمنشآت الاشتراكية ، وذلك باعطاء هذه المؤتمرات الشعبية حق المشاركة المباشرة مع المؤتمر الانتاجى فى اختيار أعضاء هذه اللجان ، وحق محاسبتهم مباشرة عن مدى تنفيذهم لواجباتهم ، فرقابة المؤتمرات الشعبية الاساسية يجب أن تمتد الى كافة المرافق العامة التى عهد اليها بتنفيذ سياسة المجتمع سواء كانت هذه المرافق العامة ادارية أو انتاجية .

ثانيا ـ رقابة اللجان الشعبية العامة النوعية :

قبل أن نتعرض لاوجه الرقابة التى تمارسها اللجان الشعبية العامة النوعية على المنشآت الاشتراكية يجب أن نشير الى الملاحظة التالية :

لقد كان أمناء اللجان الشعبية العامة النوعية يتمتعون بسلطات واسعة ازاء القرارات الصادرة عن القائمين على ادارة المنشآت الاشتراكية العامة ، وكانت هذه السلطات تتمثل بصفة خاصة فى سلطة الاعتماد والتصديق لبعض القرارات المتعلقة بنشاط المنشأة . ولكن بحلول نظام الادارة الشعبية محل نظام مجلس الادارة فى ادارة المنشأة الاشتراكية استبعدت رقابة الاعتماد والتصديق التى كان يتمتع بها الامناء فى السابق واقتصرت

رقابتهم على الرقابة اللاحقة المتمثلة فى الاشراف والتنسيق دون التدخل فى الامور التنفيذية اليومية لهذه المنشآت (٢٢) ٠

وفى معرض بياننا لهذه الرقابة التى تمارسها اللجان الشعبية العامة النوعية على المنشآت الاشتراكية سوف تقتصر على رقابة اللجنة الشعبية العامة النوعية التى تتبعها المنشأة (٢٣) ٠ ورقابة اللجنة الشعبية العامة للتخطيط (٢٤) ٠

١ ـ رقابة الامانة النوعية التى تتبعها المنشأة الاشتراكية العامة

ان الرقابة التى تمارسها الامانة النوعية على المنشآت الاشتراكية العامة متأتية من كون هذه الامانة مسئولة مسئولية مباشرة أمام المؤتمرات الشعبية عن مدى تنفيذ هذه المنشآت التابعة لها للسياسة الانتاجية التى قررتها هذه المؤتمرات ٠

وهذه الرقابة التى تمارسها الامانة النوعية تأخذ صورتين أساسيتين فهى رقابة على الاشخاص ورقابة على الاعمال ٠

فالرقابة التى تمارسها الامانة النوعية على الاشخاص تتمثل فى حقها فى تعيين أمين اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية من بين الذين تم تصعيدهم من قبل المؤتمر الانتاجى لعضوية هذه اللجنة ، وكذلك من حقها فى عرض حل هذه اللجنة على المؤتمر الانتاجى ٠ واخيرا من حقها اعتماد نتائج التصعيد الذى أجراه المؤتمر الانتاجى لاختيار أعضاء هذه اللجنة (٢٥) وقد رأينا أن التطبيق العملى قد خفف كثيرا من حدة هذه الصلاحيات المخولة للامانة النوعية تجاه اللجنة الشعبية للمنشأة الاشتراكية ، وأن مبد

---

٢٢ ـ ومع ذلك ما زال أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية يتمتع بسلطة الاعتما لبعض قرارات اللجنة الشعبية للمنشأة ، ولكن فى الامور ذات الاهمية المحدود انظر المواد ٤٣ ، ٤٤ من اللائحة المالية للمنشآت الاشتراكية العامة ٠

٢٣ ـ قد تكون المنشآت الاشتراكية العامة تابعة سواء لامانة الصناعات الثقيلة أو لامان الصناعات الخفيفة ، أو لامانة الاستصلاح الزراعى وتعمير الاراضى ، وذل حسب طبيعة النشاط الانتاجى الذى تقوم به هذه المنشآت ٠

٢٤ ـ يلاحظ أن اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد تمارس هى أيضا نوعا من الرقاب والاشراف على المنشآت الاشتراكية ، وذلك عن طريق تحديدها لاسعار السل التى تنتجها هذه المنشآت ٠

٢٥ ـ انظر المواد ٨ ، ٢٧ من اللائحة الادارية للمنشآت المملوكة للمجتمع ٠

الادارة الشعبية والرقابة الشعبية استوجب انفراد المؤتمر الانتاجى دون غيره بمثـل هذه الصلاحيات ٠

أما عن الرقابة على الاعـمال التى تمارسها الامانـة النوعـية ازاء المنشآت الاشتراكية التابعة لها ، فهى رقابة لاحقة الغرض منها ايجاد نوع من التنسيق بين أنشطة هذه المنشآت واقامة رابطة وثيقة فيما بينها لاجـل ضمان وحدة النشاط الانتاجى والسياسة الاقتصادية للمجتمع ٠ وهذه الرقابة اللاحقة التى تمارسها الامانة النوعية على نشاط المنشأة التابعة لها تتمثـل فـى الاتى :

أ ـ الاشراف على نشاط المنشأة وأجهزتها المختلفة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لاهدافها ومسئولياتها وادائها لواجباتها وتنفيذها لاحكام القوانين واللوائح النافذة ٠

ب ـ التحقق من أن جميع المنتجين بالمنشأة يستهدفون فى اداء أعمالهـم زيادة الانتاج وتحسينه ٠

ج ـ النظر فى التقارير الدورية عن نشاط المنشأة ومدى ما حققته فـى تنفيذ أهدافها ٠

د ـ دراسة المشاكل والصعوبات التى تعترض نشاط المنشأة وتسوية مـا قد ينشأ بينها وبين غيرها من المنشآت التابعة للامانة من خلافات ٠

هـ ـ معاونة المنشأة فيما قد تحتاج اليه من أوجـه المعاونـة لتحقيـق أهدافها (٢٦) ٠

وهكذا يتضح أن رقابة الامانة النوعية على المنشأة الاشتراكية التى تتبعها هى رقابة تنسيق واشراف علـى نشاط المنشأة دون أن تمتـد الـى التنفيذ اليومى لهذا النشاط ٠ وهذه الرقابة قد تكـون رقابـة مشروعيـة تهدف الى التحقق من مدى التزام المنشأة بأحكام القواعد القانونية النافذة وقد تكون رقابة ملائمة تهدف الى الاشراف على نشاط المنشأة ، ومتابعـة تنفيذها لاهدافها وتذليل الصعوبات والمشاكل التى تعترض تنفيذ المنشأة لمسئولياتها ٠ ولكى تتمكن الامانة النوعية من ممارسة هذه الرقابة فقد الزمت المادة ٣٢ من اللائحة الادارية المنشأة الاشتراكية بموافاة هذه الامانة بكافـة التقارير والبيانات التى تطلبها وفى المواعيد المحددة لذلك ٠

---

٢٦ ـ المادة ٣١ من اللائحة الادارية ٠

واخيرا يجب أن نلاحظ بأن مسئولية الامانات النوعيـة عن وحـدة وفعالية النشاط الاقتصادى للمجتمع قـد استوجب ضرورة الاعتـراف لهـا بممارسة نوع من الرقابة التنسيقية المباشرة على المنشآت الاشتراكية العامة . وهذه الرقابـة تتمثل بصفـة خاصة فى دمـج بعض المنشآت التى تزاول نشاطات متشابهة ، وذلك مراعاة لاعتبارات حجم العمالة المتوفرة ، ونوعية التخصص والتوزيع الجغرافى لهذه المنشآت ، وكذلك فى الزام هذه المنشآت بادخال وسائل التقنية الحديـثة فى الادارة والحسابات ، وتتمثل هـذه الرقابـة المباشرة أخيرا فى حق الامانة النوعية فى تعديل الخطة الانتاجية للمنشأة حسب احتياجات ومتطلبات المجتمع .

٢ ـ رقابـة أمانـة التخطيط :

يتميز النظام الاقتصادى فى المجتـمع الجماهـيرى بمبـدأ شعبـية التخطيط ، فالشعب هو صاحب السلطة فى تقرير الخطة الاقتصادية حيـث يتم اعدادها ومناقشتها واعتمادها من قبل المؤتمرات الشعبية الاساسية ، ثم تتولى الامانات النوعية التنسيق فيما بينهـا وتنفيذ الخطط الجزئيـة المتفرعة عنها كل فى مجال تخصصه .

ويقع على عاتق أمانة التخطيط متابعة تنفيذ هذه الخطة فى كافة القطاعات الانتاجية والخدمية وتقييم هذا التنفيذ لمعرفة الانجازات التى تم تحقيقها فى برنامج الخطة وتقصى الصعوبات والمشاكل التى قد تعترض هذا التنفيذ .

وتمارس أمانة التخطيط رقابتها على المنشآت الاشتراكية العامة عـن طريق ادارات المتابعة والتقييم التابعة للجان الشعبية للتخطيط على مستوى البلديات ، حيث تتولى هذه الادارات اعداد تقارير سنوية ونصف سنويـة تبين فيها مراحل التنفيذ فى برنامج الخطة الاقتصادية « والاثـر الـذى احدثته لتحقيق مستهدفات الخطة مع الاشارة الى أهم المعوقات التى واجهت التنفيذ سواء كانت من الناحيـة الماليـة أو الانشائيـة أو مـن الناحـية الفنية (٢٧) . وتبين هذه التقارير بصفة عامة مستوى التنفيذ فى ميزانيـة التحول خلال السنة المالية ، وفى كل قطاع على حدة مع تفصيل المصروفات

---

٢٧ ـ عن تقرير المتابعة للجنة الشعبية للتخطيط فى بلدية بنغازى عن الفترة من ١ يناير ١٩٨٠ م ، الى ٣٠ سبتمبر ١٩٨٠ م ، ص ٢ .

الفعلية التى تم انفاقها خلال هذه السنة • ويتضمن التقرير أخيرا تقييم نشاط المنشآت الاشتراكية من وجهة نظر اللجنة الشعبية للتخطيط ، وذلك بعد عرضها للمشاكل والصعوبات التى تعترض هذه المنشآت فى تنفيذها لنشاطها والتوصيات التى تراها مناسبة لحلها وتفاديها » (٢٨) •

وتتولى اللجان الشعبية للتخطيط عرض هذه التقارير على المؤتمرات الشعبية الاساسية حتى تتمكن هذه الاخيرة من تقييم نشاط المنشآت الاشتراكية العامة والتحقق من مدى كفاءتها فى تنفيذ سياستها الاقتصادية وتذليل الصعوبات التى قد تعترض هذا التنفيذ ، وعن طريق هذه التقارير تستطيع المؤتمرات الشعبية الاساسية أخيرا من جعل تقديراتها لميزانية الخطط المستقبلية مبنية على أسس علمية ومعبرة تعبيرا صادقا عن امكانيات المجتمع واحتياجاته ، وبالتالى أكثر دقة وأكثر فعالية •

ثالثا ـ الرقابة المتخصصة على المنشآت الاشتراكية :

رأينا أن المنشآت الاشتراكية العامة هى الاجهزة الرئيسية التى يباشر المجتمع بواسطتها تنفيذ سياسته الاقتصادية ، وتحقيق اهدافه الاشتراكية وبالتالى فان أى سلبية فى فعالية نشاط هذه المنشآت سوف ينعكس سلبيا على تحقيق هذه الاهداف • وتأخذ هذه السلبية أشكالا متعددة تتمثل بصفة عامة فى التقصير والانحراف والوساطة واختلاس الاموال وكافة أنواع الفساد الادارى • وقد تعجز الرقابة الداخلية على المنشآت الاشتراكية أو الرقابة الخارجية التى تباشرها الامانات النوعية على هذه المنشآت عن كشف كافة أوجه هذه السلبية التى قد تقع داخل هذه المنشآت ، ومن هنا كان لا بد من ايجاد أجهزة رقابية متخصصة لتباشر نوعا من الرقابة الفنية فى المسائل المالية والادارية المتعلقة بالنشاط الاقتصادى لهذه المنشآت الحيوية •

ويمارس هذه الرقابة المتخصصة الفنية كل من ديوان المحاسبة والجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة •

---

٢٨ ـ فمثلا لاحظ تقرير اللجنة الشعبية للتخطيط لبلدية بنغازى الصادر عن الفترة أول يناير الى ٣١ ـ ٦ ـ ١٩٧٩ م ، عند قيامها بتقييم نشاط مصنع الاسمنت والجير ، وجود مشكلة فى تصريف انتاج هذا المصنع مما ادى الى التأثير على معدلات الانتاج به ، وكذلك وجود انحراف فى تنفيذ البرنامج السنوى ونقص فى اليد العاملة ، كما ونوعيا • وأوصى بضرورة التنسيق بين المصنع وجهات الاستهلاك ، وضرورة التركيز على التدريب المهنى بهذه المنشأة •

١ ـ رقابــة ديوان المحاسبــة :

ديوان المحاسبة هيئة مستقلة عن الجهاز الادارى الشعبى ويتبــع مباشرة الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام ، وتعتبر استقلالية ديوان المحاسبة عن الهيئات والجهات التــى يمارس رقابتــه عليهــا أمــر ضرورى لضمان حياد وفعالية الرقابة المالية ، وبذلــك فــان رئيس وأعضاء الديوان يتــم اختيارهم مباشرة مــن قبــل مؤتمــر الشعــب العام (٢٩) ٠

ويهدف ديوان المحاسبة الى تحقيق رقابة فعالة على الاموال العامة ، وله فى سبيل ذلــك أن يتولى فحص ومراجعــة حسابات وميزانيات الهيئات والوحدات الادارية الشعبية ، وكذلك حسابات وميزانيــات المنشآت التى يطبق فى شأنها مقولة « شركاء لا أجراء » أى المنشآت الاشتراكية العامــة ، واخيرا حسابات وميزانيات الشركات التى يساهم فيها المجتمع بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو التى يضمن لهــا حدا أدنى فى الارباح (٣٠) ٠

وتأخذ الرقابة الماليــة التى يباشرها ديوان المحاسبــة على المنشآت الاشتراكية العامة وغيرها من الجهات الخاضعة لرقابته الصور التالية :

أولا : تتمثل رقابة ديوان المحاسبة فى التحقق من سلامة الاجراءات ، المتعلقة بايرادات ومصروفات الجهات الخاضعة لرقابته ، وعلى ذلك يختص الديوان بمراقبة الايرادات ، والتأكد من أن جميع المبالغ التى تم تحصيلها قد أدرجت فى الحسابات المخصصة لها ، وكذلك التثبــت من أن جميع الاعتمادات قد صرفت فى الاغراض التى خصصت لهــا وفقا للقوانين واللوائح النافذة ، وان المدفوعات تدعمها وتؤيد صرفها مستندات صحيحة مطابقة للارقام المدرجة بالحسابات ٠

---

٢٩ ـ أنظر قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية فى دور انعقادها العادى الثالــث بتاريخ ٢١ اكتوبر ـ ٢٠ نوفمبر ١٩٧٨ م ، الجريدة الرسمــية ، العــدد ٤ ، السنة السابعــة عشر ٠

٣٠ ـ انظر المادة ١٨ من القانون رقم ٧٩ لسنة ٧٥ بشأن ديوان المحاسبة ، الجريــدة الرسمية ، العدد ٥٣ ، السنة الثالثة عشر ٠ وكذلك المادة ١ من قــرار الامانــة العامة لمؤتمر الشعب العام رقم ١١ لسنة ٨٠ ، الجريدة الرسمية ، عدد ٩ ، السنة الثامنة عشر ٠

وفى سبيل قيام الديوان بمباشرة رقابته على أكمل وجه فقد خوله القانون حق اجراء أى فحص أو تفتيش مفاجىء وحق الاطلاع على أى مستند أو سجل أو ورقة يراها لازمة لاعمال مراجعته ، وله أن يحتجز ما يراه من هذه المستندات او الوثائق أو السجلات ، وكذلك الحق فى الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ، وحق مراسلتهم وطلب البيانات التى يراها لازمة منهم (٣١) . وقد الزم القانون هؤلاء بدراسة ملاحظات الديوان واجابته فورا على كل ما يوجه اليهم من استفسارات ولتسهيل مباشرة الديوان لرقابة المالية فقد اعتبر القانون فى حكم المخالفات المالية الامور التالية :

عدم موافاة الديوان بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات اللازمة لتأييدها ، والتى طلب الديوان تقديمها ، عدم الرد على استفسارات الديوان أو ملاحظاته أو مكاتباته أو التأخير فى الرد عليها فى الوقت المناسب ، وكذلك عدم اتخاذ الاجراءات فى شأن المخالفات التى تتضمنها ملاحظات الديوان (٣٢) .

ثانيا : وقد تأخذ رقابة ديوان المحاسبة صورة الرقابة المالية غير المباشرة وذلك عند قيامه بدراسة القوانين المالية واللوائح والانظمة المالية المعمول بها فى الجهات الخاصة لرقابته للتأكد من كفايتها وصلاحيتها وتوجيه النظر الى ما قد يبدو له من أوجه النقص او العيب فيها . وقد أوجب عليه القانون ابلاغ أمين الخزانة بالحالات التى يرى فيها أن اى قانون أو لائحة تتعلق بالنواحى المالية أو الحسابية يؤدى تطبيقها أو يحتمل أن يؤدى الى الاضرار بمصالح المجتمع المالية أو أنها تحتاج الى تعديل . ويتمتع الديوان كذلك بحق اقتراح مشروعات اللوائح التى يرى لزومها لبيان الطريقة السليمة لمسك الدفاتر ، ولحفظ النقود أو الفحص ومراجعة الحسابات التى يختص بمراقبتها . وأخيرا يختص الديوان بالتحقق من أن القرارات المتعلقة بالتعيين أو الترقية أو منح العلاوات صدرت وفقا للقوانين واللوائح المنظمة لها فى حدود الميزانية والقواعد المالية المعمول بها (٣٣) .

---

٣١ ـ انظر المواد ٢٤ ـ ٢٦ من قانون رقم ٧٩ لسنة ٧٥ بشأن ديوان المحاسبة .
٣٢ ـ انظر المادة ٣١ من قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ م .
٣٣ ـ انظر المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٨ ، ٢٩ ، من قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ م .

ثالثا : ويباشر ديوان المحاسبة أيضا رقابته المالية عن طريق اكتشافه للمخالفات المالية التى تقع بالمنشآت الاشتراكية العامة وغيرها من الجهات الخاضعة لرقابته ، واجراء التحقيق فيها واتخاذ الجزاءات المناسبة بخصوصها • ويعتبر من المخالفات المالية مخالفة قواعد الميزانية واسس اعدادها أو تنفيذها ، الاخلال بأحكام لوائح المناقصات والمزايدات والمخازن أو المشتريات وغيرها من اللوائح والنظم الحسابية والمالية كل تصرف خاطىء أو اهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الاموال العامة بغير وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للجهات المشمولة بالرقابة • واخيرا كل تصرف أو موقف يكون من شأنه اعاقة الديوان فى مباشرته لاختصاصاته الرقابية (٣٤) •

وللديوان أن يطلب من الجهات الخاضعة لرقابته وقف المخالف عن عمله واتخاذ الاجراءات التأديبية ضده طبقا للقواعد المعمول بها داخل هذه الجهات ، ولكن يلاحظ أن هذا الاجراء لا يخل بحق الديوان فى الزام المخالف بدفع أي مبلغ يرى أنه صرفه أو أمر بصرفه من الاموال العامة دون وجه حق وبالمخالفة للقواعد المقررة • كما يجوز للديوان أن يلزم المخالف بدفع تعويض عما ترتب بسبب اهماله أو خطئه العمدى من ضياع للاموال أو خسارة أو تلف للمخزونات أو الممتلكات أو غير ذلك من الاضرار التى تلحق بالجهات التى تخضع لرقابته (٣٥) •

تلك هى بصفة عامة أوجه الرقابة المالية التى يباشرها ديوان المحاسبة على الجهات الخاضعة لرقابته ، غير أنه يلاحظ بالنسبة للمنشآت الاشتراكية العامة ان ديوان المحاسبة لا يقوم بهذه الرقابة بصورة مباشرة وانما بواسطة مراجعى الحسابات الذين يتم تعيينهم من قبل الامانة النوعية التى تتبعها المنشأة الاشتراكية العامة بناء على اقتراح رئيس الديوان (٣٦) • ويلاحظ هنا أن الرقابة التى يمارسها مراجعى الحسابات فى المنشآت الاشتراكية العامة لا تشكل بأى حال من الاحوال ازدواجا مع الرقابة المالية التى يمارسها الديوان على هذه المنشآت ، ذلك لان مراجعى الحسابات ليسوا فى الحقيقة الا مساعدى ومعاونى الديوان فى ممارسته لهذه الرقابة ، وعلى

---

٣٤ ـ انظر المادة ٣١ من قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ م ، بشأن ديوان المحاسبة •
٣٥ ـ انظر المادة ٣٣ من نفس القانون •
٣٦ ـ انظر المادة ١٩ من نفس القانون •

هذا فانهم مسئولين أمامه مسئولية مباشرة عن قيامهم بفحص ومراجعة حسابات المنشآت الاشتراكية العامة ، كما يتولى الديوان الاشراف عليهم وتوجيههم عند قيامهم باختصاصهم داخل هذه المنشآت • وهذا ما أكدته المادة ١٩ فقرة ٣ من قانون ديوان المحاسبة عندما اعترفت للديوان بحق الاتصال بمراجعى الحسابات فى المنشآت الاشتراكية واعطائهم التوجيهات المتعلقة بطريقة الفحص والمراجعة •

كما ألزم القانون مراجعى الحسابات بموافاة ديوان المحاسبة بصورة من كل تقرير يقدمونه الى الجهات المختصة • ويقوم الديوان بمراجعة هذه التقارير واستيفاء ما يشوبها من نقص أو عدم وضوح أو يكلف هؤلاء المراجعين بهذا الاستيفاء •

وتجدر الاشارة فى هذا الخصوص أن تقارير مراجعى الحسابات فى المنشآت الاشتراكية العامة ليس لها أى صفة نهائية ، وبالتالى فهى ليست ملزمة للديوان ، فلهذا الاخير عند مراجعته لحسابات هذه المنشآت أن يكتفى بالتقارير المقدمة من هؤلاء المراجعين بعد استيفائها أو أن يقوم بما يراه من مراجعات خاصة فى هذا الشأن ؛ وله فى سبيل ذلك الحصول على كافة الايضاحات والبيانات اللازمة من هذه المنشآت ذاتها أو أن يطلع على دفاترها ومستنداتها وغيرها مما يقتضيه العرض والمراجعة •

٢ ـ رقابة الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة :

الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة هو أيضا هيئة مستقلة تتبع للامانة العامة لمؤتمر الشعب العام ، ويهدف الجهاز المركزى الى ايجاد رقابة فعالة على كافة الاجهزة التنفيذية فى المجتمع ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وادائها لواجباتها ، واستقصاء أسباب القصور فى العمل فى ميادين الانتاج والخدمات والكشف عما يشوب النظم المعمول بها من عيوب يكون من شأنها عرقلة سير العمل فى مختلف المرافق العامة واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافى كل ذلك بما يؤدى الى زيادة الانتاج وكفايته وتحسين الخدمات وتطويرها وسرعة انجازها ، كما يتولى الجهاز المركزى الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة باداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة واتخاذ الاجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها (٣٧) •

---

٣٧ ـ انظر المواد ٤ ، ٦ ، ٩ من القانون رقم ٨٨ لسنة ٧٤ م ، بشأن الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة ، الجريدة الرسمية رقم ٦٥ ، السنة الثانية عشر •

ويمارس الجهاز المركزى هذه الاختصاصات بالنسبة الى الامانـات ووحدات الادارة الشعبية المحلية والمؤسسات والهيئات العامة ، والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام والمنشآت العامة وكذلك الجهات التى يسهم فيهـا المجتمع أو يشرف عليها وأى جهة فى المجتمع (٣٨) ٠

وقبل أن نبين كيفية ممارسة الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامـة لرقابته على المنشآت الاشتراكية العامة ومدى هذه الرقابة يجب الاشارة الى الملاحظـة التاليـة :

لقد نادت بعض المؤتمرات الشعبية الاساسية داخل مؤتمر الشعـب العام المنعقد فى نوفمبر ١٩٧٦ بضرورة الغاء الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة لانهم رأوا فى اختصاصاته تناقضا مع مبدأ الرقابـة الشعبية المتمثلة فى حق الشعب فى الرقابة على نفسه ٠ ولكن نظـرا لضرورة وحتمية وجود هذا النوع من الرقابة المتخصصة خلال مرحلة التحول الاشتراكى فقد اكـدت أغلبـية المؤتمرات الشعبيـة فى دور انعقادها العادى الثالـث فى نوفمبر ١٩٧٨ م على أهمـية الجهـاز المركزى للرقابة الادارية العامة ، فأصدرت قرارها بضرورة تشديد رقابته وعلى ضرورة تدعيمه وتنفيذ توصياته تقديرا منها للدور الفعال الذى يقـوم بـه فى مجـال الرقابـة علـى الادارة وعلـى المنشآت العامة (٣٩) ٠

وبخصوص بيان رقابة الجهاز المركزى على المنشآت الاشتراكية العامة سوف نتعرض الى كيفية تحريك هذه الرقابة ، والى السلطات المخولـة للجهاز المركزى فى ممارسته لهذه الرقابة ٠ واخيـرا الى النتائـج التـى تترتـب على هذه الرقابـة :

---

٣٨ ـ المادة ٤ من نفس القانون ٠

٣٩ ـ انظر قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية فى دور انعقادها العادى الثالث بتاريخ ٢١ اكتوبر ـ ٢٠ نوفمبر ١٩٧٨ م ، الجريدة الرسمية ، العدد ٤ ، السنة السابعة عشر ، كما أصدر مؤتمر الشعب العام تنفيذا لتوصيات المؤتمرات الشعبية فى دور انعقادها العادى بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٧٩ م ، قرارا يقضى بتوسيع بعـض صلاحيات الجهاز المركزى للرقابـة الادارية العامة حيث أعطيت لقسم التحقيق بالجهاز كافة الصلاحيات التى كانت فى السابق من اختصاص النيابة العامـة فى شأن اجراء التحقيق فى الجرائم الجنائية التى ترتكب على المال العام أو الوظيفة العامة ، أنظر الجريدة الرسمية ، العدد ٧ ، السنة الثامنة عشر ٠

أولا ـ كيفية تحريك الرقابة : يباشر الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة اما من تلقاء نفسه ، أو بناء على شكاوى الافراد أو الهيئات أو بناء على طلب من الجهات المختصة ٠

١ ـ تتمثل الرقابة التلقائية التى يباشرها الجهاز المركزى فى حقه متابعة القوانين واللوائح المعمول بها فى المنشآت الاشتراكية وغيرها من الجهات والتحقق من مدى تنفيذها وان التطبيق العملى لها سليم ولا انحراف فيه ، وانها وافية لتحقيق الغرض منها ودراسة ما يكتشف له من نقص أو غموض فى هذه القوانين واللوائح واقتراح الوسائل الكفيلة بتدارك أو علاج ذلك (٤٠) ٠

وبهذا فان الجهاز المركزى يمارس نوعا من رقابة المشروعية المتمثلة فى التحقق من مدى شرعية اللوائح والقرارات المتعلقة بنشاط المنشآت الاشتراكية وغيرها من الجهات ومدى مطابقتها للتشريعات والقواعد القانونية النافذة ، وهو يمارس كذلك رقابة ملائمة وذلك بالنظر فى مدى صلاحية النظم والقواعد المعمول بها فى هذه الجهات وايضا فى مدى صلاحية القوانين واللوائح النافذة مع مرحلة التحول الاشتراكى ، فمثلا لاحظ الجهاز المركزى فى احد تقاريره « أن القانون المالى للمجتمع يشوبه أحيانا القصور وعدم المرونة فى معالجة الامور المالية خصوصا ونحن نتبنى نظاما لا مركزيا فيما يختص بتنفيذ خطة التنمية ٠٠٠ وأن النظم المالية للشركات والمنشآت العامة تفتح الباب على مصراعيه بمرونتها المالية الزائدة وعدم خضوعها للقانون المالى للمجتمع مما يتطلب معالجة تشريعية لكلا الجانبين » (٤١) ٠

وتتحقق الرقابة التلقائية كذلك فى شكل الزيارات الميدانية الفجائية التى يقوم بها الجهاز المركزى فى المنشآت الاشتراكية العامة وذلك على مدى سير العمل فيها وتقصى الصعوبات والمشاكل التى تواجهها فى ممارسة نشاطها وتنفيذها لبرامجها ٠ فمثلا من خلال الزيارة الميدانية التى قام بها الجهاز المركزى لمصنع الزجاج بالعزيزية تبين له أن هذه المنشأة تواجه صعوبات عديدة تهددها بالتوقف عن الانتاج

---

٤٠ ـ انظر المادة ٦ من قانون الجهاز المركزى رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٤ م ٠
٤١ ـ التقرير الثانى عشر عن اعمال الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة ص ١ ٠

ومن هذه الصعوبات عدم وجود الايـدى العامـلة الوطنـية المؤهـلة وتعرض الآلات للتلف نتيجة تجمع مياه الامطار داخل المنشأة وكذلـك عدم تصريف الانتاج وبقاءه بكميات كبيرة فى المخازن (٤٢) ٠

ولا تقتصر رقابة الجهاز المركزى وهو يقوم بهذه الزيارات الميدانيـة الفجائية على التعرف على المشاكل والصعوبات التى تواجه نشاط المنشأة ، وانما يتولى كذلك التحقيق فى المخالفات والانحرافات التى يكتشفها عرضيا اثناء هذه الزيارة وذلك لتحديد مسئولية مرتكبيها ، وفى هذا الخصوص يجدر بنا الاشارة الى الواقعة التالية للوقـوف على مدى الصلاحيات التى يتمتع بها الجهاز المركزى فى رقابته على المنشآت العامة : من خلال الزيارة الميدانـية التى قـام بهـا الجـهاز المركزى للمنشأة العامة للغزل والنسيـج تبين له وجود مخالفات ادارية عديدة تتمثل فى سوء تخزين المواد الكيماوية وتغيب المنتجين عـن العمل ، وفى امتناع احدى الجهات الادارية عن قبول اعـداد كبيـرة من الملابس الجاهزة التى تم التعاقد بشأنها مع المنشأة ، وقد اسفـر التحقيق الذى اجراه الجهاز المركزى عن ثبوت مسئولية أمين المخازن عن سوء تخزين المواد القابلة للاشتعال ، وكذلك عن مسئولية العمال الذين امتنعوا عن الحضور ، واحال الاوراق الى مجلس ادارة المنشأة لتوقيع جزاء الخصم من رواتبهم ، اما فيما يتعلق بامتناع الجهـة الادارية المتعاقدة عـن قبـول الملابس الجاهـزة فقد اعتبر الجهـاز المركزى ذلك بمثابة فسخ للعقد لدواعى المصلحة العامة ، والزم هـذه الجهة بضرورة تعويض المنشأة عما لحقهـا من ضرر بسبـب هـذا الفسـخ (٤٣) ٠

٢ ـ وقد يتـم تحريك رقابة الجهاز المركزى عن طريق شكـاوى الافراد والتى يثبت الفحص جديتها (٤٤) ٠ وهذه الشكاوى قـد تكون شكاوى صادرة من أحد العاملين فى المنشأة الاشتراكية يتظلمون فيها من القرارات التى اتخذت فى شأنهم والمتعلقة بأمورهم الوظيفية والمالية (٤٥) ٠ أو من قيام المنشأة باجراء بعض التصرفات بالمخالفة

---

٤٢ ـ انظر التقرير الحادى عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٧٠ ٠
٤٣ ـ التقرير الحادى عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٩ ٠
٤٤ ـ يلاحظ من خلال تقارير الجهاز المركزى أن شكاوى الافراد كان لها النصيب الاوفر فى تحريك رقابـة الجهاز ٠
٤٥ ـ التقرير الخامس عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٦٩ ٠

لاغراضها (٤٦) • وقد تكون شكاوى مقدمة من المنتفعين من نشاط المنشأة يتظلمون فيها من الممارسات الخاطئة الصادرة فى حقهم من قبل ادارة المنشأة (٤٧) • وقد تكون شكاوى صادرة من المتعاقدين مع المنشأة كالمقاولين مثلا يتظلمون فيها من الاجراءات التى اتخذتها المنشأة خلافا لشروط العقد أو عدم احترام المنشأة لالتزاماتها التعاقدية (٤٨) •

واخيرا قد تكون هذه الشكاوى شكاوى صادرة من افراد لا تربطهم أى علاقة مباشرة بالمنشأة أو بلاغات مجهولة المصدر يشيرون فيها الى وجود بعض الانحرافات والتجاوزات كالوساطة والمحسوبية وسوء المعاملة داخل المنشأة (٤٩) • وهذه الشكاوى فى الحقيقة نوع من دعوى الحسبة أو الدعوى الشعبية المتمثلة فى حق كل فرد فى الدفاع عن المصلحة العامة والمال العام •

ويلاحظ أن رقابة الجهاز المركزى لا تقتصر هنا أيضا على فحص الشكاوى المقدمة اليها واتخاذ الاجراءات اللازمة بخصوصها ، وانما تمتد أيضا الى النظر والتحقيق فى المخالفات التى قد يكتشفها اثناء فحصه لهذه الشكاوى (٥٠) •

وبالاضافة الى شكاوى الافراد فان رقابة الجهاز المركزى يتم تحريكها عن طريق ما يرد فى الصحف ووسائل الاعلام المختلفة من تحقيقات أو استطلاعات اعلامية أو مقترحات تتعلق بسير العمل فى المنشآت العامة أو تتضمن الاشارة الى وجود مخالفات للقوانين أو تقصير فى اداء واجبات الوظيفة أو الانحراف فيها (٥١) •

٣ ـ واخيرا يتولى الجهاز المركزى أعمال رقابته بناء على تكليف من الجهات المختصة وخاصة الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام أو أمين اللجنة الشعبية العامة فيجوز لهذه الجهات تكليف الجهاز المركزى باجراء دراسات أو تحقيقات فى أية موضوعات أو وسائل تتعلق

---

٤٦ ـ التقرير الخامس عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٦٨ •
٤٧ ـ التقرير الثانى عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٣٥ •
٤٨ ـ التقرير الحادى عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٨٩ •
٤٩ ـ انظر التقرير الثانى عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ٤٤ •
٥٠ ـ انظر التقرير الحادى عشر عن أعمال الجهاز المركزى ، ص ١٠١ •
٥١ ـ المادة ٩ من قانون ٨٨ لسنة ١٩٧٤ م بشأن الجهاز المركزى للرقابة الادارية •

بأعمال الامانات والمصالح ووحدات الادارة الشعبية والهيئات والمؤسسات العامة والمنشآت الاشتراكية العامة ، وان يطلبوا منه موافاتهم بأية بيانات أو معلومات تتعلق بأوجه نشاط هذه المرافق (٥٢) ٠

ثانيا ـ السلطات المخولة للجهاز المركزى فى ممارسته لرقابته :

لكى يتمكن الجهاز المركزى من مباشرة رقابته بصورة فعالة وجدية فقد منحه القانون سلطات واسعة ازاء الجهات الخاضعة لرقابته ، فله أن يتخذ كافة الوسائل اللازمة للتحرى والكشف عن الجرائم واوجه القصور فى الانتاج ٠ وله فى سبيل ذلك حق الاتصال المباشر بالمنشآت الاشتراكية العامة وغيرها من الجهات والقيام بزيارات ميدانية فجائية واستطلاع وجهة نظرها والوقوف على اقتراحاتها بما يسهم فى مباشرته لرقابته على الوجه المطلوب ، كما يجوز للجهاز المركزى أن يطلع على أية بيانات أو أوراق أو ملفات تتعلق بالموضوع محل الرقابة ، وله حق التحفظ عليها أو الحصول على صور منها ، ولا يجوز للمنشأة أو غيرها من الجهات الاخرى أن تحتج بسرية هذه البيانات أو الاوراق أو الملفات ، واخيرا يجوز للجهاز المركزى أن يستدعى من يرى لزوما لسماع أقوالهم من العاملين فى هذه المنشآت أو غيرهم أو أن يستعين بذوى الخبرة فى فحص هذه البيانات والاوراق ٠

وفى مجال التحقيق فى المخالفات والجرائم التى تقع من القائمين على ادارة المنشأة أو من العاملين فيها فيتمتع الجهاز المركزى أيضا بصلاحيات واسعة حيث يجوز له تفتيش أشخاص ومنازل المتهمين ، وله أن يصدر أمرا بوقف المتهم عن عمله بشرط الا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر ، وكما يجوز له أخيرا أن يستعين ببعض الموظفين أو ضباط الشرطة للقيام باجراء بعض التحقيقات متى اقتضت مصلحة العمل ذلك (٥٣) ٠

ثالثا ـ النتائج المترتبة على رقابة الجهاز المركزى :

تتمثل نتائج الرقابة التى يمارسها الجهاز المركزى على المنشآت الاشتراكية العامة وغيرها من الجهات التى يباشر اختصاصاته تجاهها فى الامور التالية :

---

٥٢ ـ انظر المادة ٢٨ من نفس القانون ٠
٥٣ ـ أنظر المواد ٢١ ، ٢٣ من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٤ م فى شأن الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة ٠

أ ـ اذا اتضح للجهاز المركزى من خلال رقابته وجوب تدارك بعض الاخطاء أو تلافى بعض النقص أو القصور الذى كشفت عنه الرقابة فانه يصدر توصياته ومقترحاته الى الجهات التى لها علاقة بالنشاط المراقب ، أى الجهة التى تدير هذا النشاط ، أو السلطة الرئاسية لها ، وفى هذه الحالة تلتزم هذه الجهات بابلاغ الجهاز المركزى بما تصدره من قرارات أو توجيهات وما تتخذه من اجراءات تنفيذا لتوصياته ومقترحاته .

ب ـ اذا كشفت رقابة الجهاز المركزى عن وجود مخالفات ادارية أو مالية وكانت هذه المخالفات لا تستوجب جزاء أشد من الجزاء الذى يجوز للجهة التى يتبعها المخالف توقيعها . يحيل الجهاز اليها الاوراق لتصدر قرارها وفقا لما رآه الجهاز المركزى ، وتلتزم هذه الجهة باخطار الجهاز بهذا القرار خلال ١٥ يوما من تاريخ صدوره ، اما اذا رأى الجهاز المركزى أن المخالفة تستوجب جزاء يفوق الجزاءات التى يجوز للجهة التى يتبعها المخالف توقيعها فانه يحيل الاوراق الى مجلس التأديب المختص ، ويجوز لاحد أعضاء الجهاز المركزى حضور جلسات مجلس التأديب ومباشرة الدعوى التأديبية أمامه .

جـ ـ أما اذا كشفت رقابة الجهاز المركزى عن وجود جريمة جنائية فان الجهاز يتولى مباشرة التحقيق فيها ويمارس كافة الصلاحيات المخولة للنيابة العامة فى هذا الشأن .

ومن كل ما سبق نستنتج أن الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة عند مباشرته لاوجه الرقابة على المنشآت الاشتراكية العامة وغيرها من الجهات التى تخضع لاشرافه لا يتمتع بسلطة اتخاذ الاجراء أو القرار من تلقاء نفسه كجزاء لهذا الرقابة ، وانما دوره يقتصر على اصدار توصياته ومقترحاته الى الجهة التى لها علاقة بالنشاط الخاضع لرقابته لاتخاذ الاجراء الذى رآه (٥٤) .

ومن هنا يثار التساؤل عن مدى الزامية هذه التوصيات والمقترحات بالنسبة للجهة الصادرة اليها . هل لهذه الجهة سلطة تقديرية ازاء الاجراء

---

٥٤ ـ ان عدم تمتع الجهاز المركزى بسلطة فعلية فى اتخاذ القرار متأتى من كونه هيئة مستقلة تقع خارج الجهاز الادارى الشعبى ، وبالتالى فان الاعتراف له بمثل هذه السلطة يعتبر تعد وتجاوز على سلطة الهيئة الخاضعة لرقابته أو الجهة الرئاسية .

الذى أوصى به الجهاز أم أنها ملزمة باتباع واتخاذ هذا الاجراء ؟ فى الحقيقة ان التوصيات التى يبديها الجهاز نتيجة لاعمال رقابتــه وان كانت لا تتمتع بصفة الالزام من الناحية القانونية الا أنها تتمتع بهذه الصفة من الناحية الادبية • ذلك لان موقع الجهاز المركزى بالنسبة للجهات الخاضعة لرقابته وتبعيته لامانة مؤتمر الشعب العام هى اعتبارات تجعل هذه الجهات تلتزم بتنفيذ ما جاء فى مقترحات وتوصيات الجهاز المركزى (٥٥) • وهذا مــا لاحظه الجهاز نفسه فى أحد تقاريره حيث اشار الى تزايد حجم الاستجابات للملاحظات والتوصيات التى يبديها أملا « أن تتواصل هذه الاستجابــات لتتجاوز مرحلة السلبية الادارية الى فعالية اكثر عطاء والتزاما » (٥٦) •

---

٥٥ ـ ومما يعزز الصفة الالزامية لهذه التوصيات والمقترحات قيام الجهاز المركــزى باعداد تقارير دورية ونصف سنوية متضمنة كافة المسائل والموضوعات التى تكشف عنها رقابته ، والنتائج التى توصل اليها ، ويتولى عرض هذه التقارير علــى مؤتمر الشعب العام والمؤتمرات الشعبية الاساسية لكى تتمكن من التحقق مــن مدى تقيد الجهات المعنية بالتوصيات والملاحظــات التى توصل اليهــا الجــهاز المركزى عند مباشرته لرقابته عليها •

٥٦ ـ التقرير الخامس عشر عن أعمال الجهاز المركزى ١ يناير ١٩٨٠ م ، الى آخــر يونية ١٩٨٠ م ، ص ٣ •

الخاتمـــة

رأينا أن المنشآت الاشتراكية العامة اريد لها فى المجتمع الجماهيرى الجديد أن تقوم بدور طليعى ورئيسى فى مجـال تنـفيذ سياسة المجتمـع الاقتصادى وتحقيق اهدافه الاشتراكية المتمثلة فى اشباع الحاجات الماديـة لافراده ، وبالتالى تحقيق اكتفاءه الذاتى واستقلاله الاقتصادى ، ومن هنا كان لا بد من وجود نوع من الرقابة على هذه المنشآت يستطيع المجتمع من خلالها التحقق من مدى قيام هذه الاخيرة بتنفيذ الاغراض التى انشئـت من أجلها والتأكد من عدم حيدتها عن تحقيق أهداف المجتمع الاشتراكية ٠

ولكن مجرد الاعتراف بضرورة وجود رقابة على المنشآت الاشتراكيـة العامة لا يكفى ، بل يجب أن تكون هذه الرقابة متلائمة من حيث كيفيـة تنظيمها ، ومن حيث وظيفتها واهدافها مع طبيعة النظام السياسى والادارى للمجتمع الجماهيرى الجديد ، ومـع طبيـعة النشاط الـذى تقـوم هـذه المنشآت بتنفيذه ٠

فقد رأينا من حيث كيفية تنظيـم الرقابـة على المنشآت الاشتراكيـة العامة ان هذا التنظيم استهدف فى الحقيقة التوفيق والتوازن بـين مبدئين اساسيين : مبدأ استقلالية المنشآت الاشتراكية ، ومبدأ تبعية هذه المنشآت لرقابة المجتمع واشرافـه ؛ فمن جهة ، وجدنا أن تطبـيق نظـام الادارة الشعبية فى هذه المنشآت استوجب ضرورة تمتع هذه المنشآت بنوع مـن الاستقلالية والمرونة فى ادارة نشاطها وتصريف امورها اليومية ، وان هذه الاستقلالية استتبعت بالتالى اخضاعها بصفة اساسية لنـوع مـن الرقابـة الداخلية التى تمارسها اجهزة متواجدة داخل المنشآت ذاتها وعلى صلـة وثيقة بالمشاكل والصعوبات التى تعترضها ، اما بخصوص تبعية المنشآت الاشتراكية العامة للمجتمع فقد رأينا أن هذه التبعية تتمثل فى حق الشعب فى ممارسة نوع من الرقابة الخارجية على هذه المنشآت وذلك لضمان فعالية ووحدة السياسة الاقتصادية للمجتمع امام تعدد المراكز الانتاجية التى يملك كل منها حق الادارة الذاتية المستقلة ٠

هذا عن تنظيم الرقابة على المنشآت الاشتراكية العامة ، اما من ناحية وظيفة واهداف هذه الرقابة فقد رأينا أن كافة انواع الرقابة سواء الداخلية منها أو الخارجية تهدف ليس فقط الى تصحيح الاخطاء والانحرافات بعد وقوعها ، ولكن ايضا الى دعم وتوجيه وارشاد هذه المنشآت فى مباشرتها لنشاطها ، وذلك من أجل زيادة الانتاج وتحسينه ، فالرقابة على المنشآت الاشتراكية يجب أن تكون لها وظيفة ديناميكية لا تقتصر على فرض الجزاءات والقيود على أعمال القائمين بالادارة وتصيد أخطائهم وانحرافاتهم ، وانما يجب أن يكون رائدها المساهمة الفعالة فى كل ما من شأنه منع حدوث مثل هذه الاخطاء والانحرافات وايجاد الحلول المناسبة للمشاكل التى قد تعترض سير نشاط المنشأة ، وذلك للنهوض بمستوى الانتاج وتحقيق سياسة المجتمع الاقتصادية .

وهذه الوظيفة الجديدة للرقابة على المنشآت الاشتراكية العامة تقتضيها فى الحقيقة الطبيعة الخاصة للنشاط الذى تتولى تنفيذه والذى يختلف اختلافا جوهريا عن طبيعة النشاط الادارى التقليدى . فنشاط هذه المنشآت هو نشاط ايجابى يستهدف زيادة الانتاج وكفايته ، وبالتالى فان أى سلبية فى هذا النشاط تشكل خطأ جسيما يجب تفاديه ، ومن هنا فان أجهزة الرقابة يجب الا تقتصر وظيفتها على مجرد مراقبة القرارات والتصرفات التى تم اتخاذها بالفعل من قبل القائمين على ادارة هذه المنشآت ، وانما يجب أن تمتد الى تحريضهم وترشيدهم الى اتخاذ القرار أو التصرف المناسب فى الوقت المناسب وتنفيذه بالكيفية المناسبة .