الاعتداء على مال القطاع العام

« بحث ميدانى »

إعداد

الدكتور ماجد راغب الحلو

مدرس القانون العام والادارة – بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

آن الأوان ليواجه كل باحث فى مجال تخصصه المشاكل الحقيقية التى يعانى منها المجتمع الذى نعيش فيه إذا أردنا له مخلصين التقدم والرقى . وها نحن نعالج فى هذا البحث مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام فى مجالى علم الادارة والقانون الادارى . وهى مشكلة ذات أهمية بالغة نرجو فيها أن نصيب الهدف .

مقدمة :

شاع الحديث عن ظاهرة الاعتداء على مال القطاع العام ، وتم كشف العديد من الجرائم المتعلقة به ، وما خفى منها قد يكون أعظم. وأصبح التفكير فى علاج لهذه الظاهرة الخطيرة أمراً ضرورياً ، نظراً لأن القطاع العام فى مصر يمثل عماد الاقتصاد القومى ، ويقود التقدم — طبقاً للدستور — فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية بالدولة (١) .

وان البحث العلمى الصحيح لمثل هذه الظاهرة يجب أن يكون بحثاً موضوعياً لا يتقيد بأفكار سياسية معينة أو ينظر بعين القدسية إلى مبادىء معتنقة مقدماً . وعلى ذلك ينبغى عدم التحرج من كشف أخطاء القطاع العام مخافة أن يقارن بالقطاع الخاص . فالمال فى كلا القطاعين ملك للشعب يساهم فى رفع مستوى معيشته ، سواء كانت ملكيته مشتركة أو كانت موزعة بين أفراده . والبحث لا يهدف فى نهاية الأمر الا إلى تقدم المجتمع وزيادة انتاجه والحفاظ على أمواله ، بصرف النظر عن الصيغ والأشكال التى تمر من خلالها عمليات الانتاج .

ونتحدث فى هذه المقدمة الموجزة عن :

- تعريف القطاع العام .
- المقصود بمال القطاع العام .
- المراد بالاعتداء على مال القطاع العام .

تعريف القطاع العام :

يمكن تعريف القطاع العام بأنه الجانب من جهاز الدولة الادارى الذى يتولى النشاط الاقتصادى العام بها . وقد نشأ القطاع العام بقيام المؤسسة

---

(١) المادة رقم ٣٠ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١

الاقتصادية فى يناير عام ١٩٥٧ . وبرزت أهميته بالتأميمات التى بدأت بقوانين يوليو عام ١٩٦١ (١) . كما استكمل صورته بالمشروعات الانتاجية الجديدة كمشروع الحديد والصلب بحلوان .

ويضم القطاع العام ٥٢٨ وحدة اقتصادية تتبع نيفاوستين مؤسسة وهيئة عامة (٢) . وتأخذ هذه الوحدات عادة شكل الشركات المساهمة ، وتمارس أعمالها بالأسلوب التجارى إلى حد كبير لتحتفظ بمرونة نشاطها وتتفادى عيوب الروتين الحكومى . ويعمل بالقطاع العام ما يقرب من ميلونى عامل ، ويقدر حجم أعماله وايراداته بحوالى ٥,٥ مليار جنيه (٣) .

ويحكم القطاع العام من الناحية القانونية قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ (٤) . وقد خص هذا القانون المؤسسات

---

(١) راجع القرارات بقوانين المتعلقة بالتأميم والصادرة فى اعوام ١٩٦١ ، ١٩٦٣ ، ١٩٦٤ .

(٢) تتبع كل مجموعة متجانسه من هذه الوحدات الاقتصادية مؤسسة عامة نوعية كالمؤسسة المصرية للصناعات الكيماوية . غير ان بعض هذه الوحدات تتبع هيئات عامة وذلك كشركة مضارب غرب الاسكندرية التى تتبع الهيئة العامة للسلع التموينية .

(٣) راجع البيان الذى القاه الدكتور عبد العزيز حجازى نائب رئيس الوزراء ووزير المالية والاقتصاد فى مؤتمر صحفى عقد فى ٢٨ يوليه سنة ١٩٧٣ . وقد جاء فيه ان حجم الأعمال والايرادات لشركات القطاع العام فى عام ١٩٧٣ يبلغ ٥٤٤٠ مليون جنيه . ويحقق هذه الشركات فائضاً للعمليات الجارية مقداره ٥٣٤ مليون جنيه قبل خصم الضرائب . وراجع كذلك مقال الدكتور جمال العطيفى وكيل مجلس الشعب المنشور بنفس الجريدة بتاريخ ٣١ مايو عام ١٩٧٣ تحت عنوان «لماذا استقال المحامين بالقطاع العام» وقد بلغ انتاج الشركات التابعة لوزارة الصناعة وحدها فى عام ١٩٧٣ مبلغ ١٦٦٤ مليون جنيه .

(٤) وقد كان القطاع العام محكوماً فى بداية الأمر بقانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ . ثم صدر قانون المؤسسات العامة ذات النشاط الاقتصادى رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ . وبعده جاء قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ فالغى القانونين سالفى الذكر وحل محلها وصدر معه قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . ومنذ ذلك الوقت حاول المشرع ان يضع معياراً للتفرقة بين المؤسسة والهيئة العامة يستند إلى طبيعة النشاط الذى يمارسه الشخص المعنوى . فاذا كان هذا الشخص «يمارس نشاطاً صناعياً او تجارياً او زراعياً او مالياً او تعاونيا تعلق الأمر بمؤسسة عامة . اما إذا نشأ «لادارة مرفق عام يقوم على مصلحة او خدمة عامة» كنا امام هيئة عامة . وان كان هذا المعيار لم يحترم فى بعض الحالات .

العامة وما يتبعها من وحدات اقتصادية بعديد من الامتيازات تشجيعاً لها على حسن الاضطلاع بمهامها . ويخضع العاملون بالقطاع العام لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

المقصود بمال القطاع العام :

ويقصد بمال القطاع العام كافة الأموال المملوكة لوحدات هذا القطاع على النحو السالف تعريفه — سواء كانت هذه الأموال من أدوات الانتاج أو من المنتجات ، وبصرف النظر عن صفتها العقارية أو المنقولة ، ودون اعتداد بمدى سيولتها .

وتعتبر أموال المؤسسات العامة — من الناحية القانونية — من الأموال المملوكة ملكية خاصة مالم ينص القرار الصادر بانشائها على اعتبارها من الأموال العامة (١) . والأموال العامة هى تلك المملوكة للدولة — أو لاحد أشخاص القانون العام — والمخصصة للنفع العام.وتتمتع الأموال العامة تقليديا بحماية خاصة . غير أن أموال المؤسسات العامة قد أصبحت هى الأخرى تتمتع بحماية جعلت نظامها القانونى يتفق مع النظام القانونى للأموال العامة فى أمرين هما :

— تحريم الاعتداء عليها طبقاً للقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ الذى اعتبر من الأموال العامة فى تطبيق أحكامه كل ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لادارة أو اشراف الدولة ووحدات الحكم المحلى ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لهما ، وكذلك الجهات الأخرى التى عددتها المادة الثانية من هذا القانون .

— تحريم تملكها بوضع اليد طبقاً لنص المادة ٩٧٠ من القانون المدنى المعدلة بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ .

---

(١) المادة ٢٥ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ .

ويختلف النظام القانونى لأموال المؤسسات العامة عن النظام القانونى للأموال العامة فى أن الأولى يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها على خلاف الأموال العامة التى لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها طبقاً لنص المادة ٨٧ من القانون المدنى .

ولا غضاضة فى جواز التصرف فى أموال المؤسسات العامة المملوكة ملكية خاصة أو الحجز عليها :

أما بالنسبة للتصرف فان من هذه الأموال ما هو معد أصلا للتصرف فيه وذلك كمنتجات الشركات . ومنها ما يتعلق بسير المشروع ويجوز التصرف فيه ايضاً فى حالة وجود المقتضى كما إذا أريد استبدال آلات حديثة بأخرى قديمة .

وأما الحجز على هذه الأموال فهو جائز أيضاً وليس هناك ما يمنع منه قانوناً ، بل ولا عقلا . وذلك لأن الوحدات الاقتصادية العامة إذا بلغت من الفشل مبلغاً جعلها لا تستطيع حتى الوفاء بديونها فانها تستحق ليس فقط أن يحجز عليها بل وأن تصفى وتترك المكان لغيرها من المنتجين جرياً مع سنة الطبيعة التى تقضى بأن يكون البقاء للأصلح .

المراد بالاعتداء على مال القطاع العام :

ونقصد بالاعتداء على مال القطاع العام كافة صور الاعتداء التى يمكن أن تقع على هذا المال سواء تمثلت فى الاستيلاء عليها أو اضاعتها أو اتلافها أو الاهمال فى صيانتها والمحافظة عليها . وذلك بصرف النظر عما إذا كانت المخالفة المرتكبة من المخالفات المالية أو من المخالفات الادارية بالمعنى الاصطلاحى لكل من التعبيرين (١)

---

(١) راجع فى التفرقة بين المخالفات المالية والمخالفات الادارية :
عبد الوهاب البندارى : الجرائم التأديبية والجنائية ١٩٧١ ص ٢٠١ وما بعدها .

خطة العرض :

نعرض هذا البحث الميدانى فى الاعتداء على مال القطاع العام فى بابين :

الباب الأول : اعداد البحث ونتائجه .

الباب الثانى : تحليل استطلاع الرأى .

الباب الأول

اعداد البحث ونتائجه

نتناول فى هذا الباب كيفية اعداد البحث الميدانى فى مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام عن طريق استطلاع الرأى ثم تبين النتيجة التى تم التوصل اليها من تفريغ استمارات هذا الاستطلاع . وذلك على النحو التالى :

الفصل الأول : اعداد البحث الميدانى

الفصل الثانى : نتيجة استطلاع الرأى

الفصل الأول

اعداد البحث الميدانى

رأينا أن يكون البحث فى موضوع الاعتداء على القطاع العام بحثاً ميدانياً لا يقف عند حد الدراسة النظرية واستشارة المراجع أو الاطلاع على الوثائق . وذلك لأن النزول إلى الواقع العملى واشراك أصحاب الشأن فى البحث باعتبارهم من أهل الذكر فى حقل عملهم يعد من الأمور ذات الأهمية الكبيرة فى الوصول إلى الحقيقة فى موضوع ليس من اليسير ادراك جوانبه المختلفة من مصادر أخرى . لذلك فقد أعددنا استقصاء — أو استبياناً أو استطلاع رأى — عرضنا فيه جوانب المشكلة على النحو الذى أمكن تصوره بعد دراسة، تاركين لذوى الرأى حرية الاختيار بين البدائل وابداء ما يشاءون من تعليقات تكون فيما بعد محلا للتحليل والتفسير .

ويتضمن هذا الفصل بيان :

- النطاق المكانى للبحث .
- أصحاب الرأى فى المشكلة .
- نقاط البحث فى المشكلة .
- استطلاع الرأى .
- صورة استمارة الاستقصاء .

النطاق المكانى للبحث :

ومن باب التيسير حصرنا النطاق المكانى للبحث الميدانى فى مدينة الاسكندرية . وذلك مع العلم بأن نتائج البحث لن تكون قاصرة من حيث الواقع على وحدات القطاع العام الموجودة بهذه المدينة وحدها . وانما يمكن أن تمتد لتنطبق على القطاع العام بصفة عامة على مستوى مصر بأكملها. وذلك على أساس أن الوحدات محل البحث بالاسكندرية يمكن أن تعتبر عينة لوحدات القطاع العام فى الجمهورية . كما أن مشاكل نفس الشيء يندر أن تختلف باختلاف المكان فى اطار بلد واحد محدود المساحة متشابه الظروف .

أصحاب الرأى فى المشكله :

ان أصحاب الرأى فى مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام هم :

- العاملون بالقطاع العام .
- هيئات الرقابة والتحقيق .
- جمهور المواطنين .
- الباحثون فى علم الادارة .

وقد قمنا بأخذ رأى عينات ممن سلف ذكرهم على النحو التالى :

١ - العاملون بالقطاع العام :

استطلعنا رأى عدد من العاملين فى القطاع العام على مختلف فئاتهم

من مستوى الادارة العليا إلى المستوى الوظيفى الثالث وذلك بالنسبة لمجالات مختلفة من القطاع العام شملت كل من :

- قطاع الغزل والنسيج .
- قطاع الصناعات الغذائية .
- قطاع الصناعات الكيماوية .
- قطاع الصناعات الهندسية .
- قطاع النقل .
- قطاع الخدمات .

٢ - هيئات الرقابة والتحقيق :

كما استطلعنا رأى بعض العاملين بالجهات المطلعة على أحوال القطاع العام . وهى تلك التى تتولى أمر هذا القطاع من حيث جمع المعلومات والمشورة والتحقيق والمحاكمة . وهذه الجهات هى :

- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .
- الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
- الجهاز المركزى للمحاسبات .
- هيئة الرقابة الادارية .
- هيئة النيابة الادارية .
- هيئة النيابة العامة .
- مجلس الدولة .

٣ - جمهور المواطنين :

وقد أخذنا كذلك رأى مجموعة من المواطنين من فئات مختلفة فى مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام . وذلك لأن جمهور المواطنين هم المستفيدون فى نهاية الأمر سواء بطريق مباشر أم غير مباشر من الاداءات التى يقدمها القطاع العام . وهم لا شك يشعرون بكثير مما يدور بهذا القطاع من مخالفات سيما فى اطار المسائل التى يحدث بشأنها اتصال بين الجمهور ووحدات القطاع

العام . ومن ناحية أخرى فان بعض أفراد الجمهور يساهم بوسيلة أو بأخرى فى الاعتداء على مال هذا القطاع .

٤ – الباحثون فى علم الادارة :

وأخيراً أخذنا رأى نفر من الباحثين فى مجال الادارة العامة فى مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام . ولا شك فى الأهمية الكبيرة لآراء الباحثين والعلماء نظراً لما يتصفون به فى مجال دراستهم من المعرفة ووضوح الرؤية، فضلا عن الموضوعية بما تتضمن من تجنب للاعتبارات الشخصية ومعالجة للأمور بحياد لا يعرف العاطفة .

نقاط البحث فى المشكله :

ولدراسة مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام دراسة علمية متكاملة رأينا وجوب تغطية النقاط الخمس التالية :

النقطة الأولى :

هى التحقق من وقوع الاعتداء على مال القطاع العام . فنقطة البداية فى علاج أى داء هى كشف هذا الداء بصراحة رغم ما تنطوى عليه الحقيقة أحياناً من مرارة . أما اخفاء الداء أو محاولة التهرب منه رغم وجوده فلا يزيده الا استفحالا .

والنقطة الثانية :

هى تحديد المعتدين على مال القطاع العام وهل هم العاملون فيه أم جمهور الأفراد المنتفعين به .

والنقطة الثالثة :

هى بيان كيفية وقوع الاعتداء على مال القطاع العام أو الطرق التى تتبع لتحقيق هذا الاعتداء .

والنقطة الرابعة :

هى كشف أسباب وقوع الاعتداء على مال القطاع العام . فعلاج أى مشكلة لا يتأتى الا بالكشف عن أسبابها . ولا عجب فى ذلك وعلاقة السببية هى أهم علاقة عرفها الانسان وسيظل يبحث عنها ما بقى حياً .

والنقطة الخامسة

هى البحث عن علاج المشكلة بتحديد وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام . وهنا يكمن هدف البحث .

صعوبه استطلاع الرأى :

ان الحصول على المعلومات المتعلقة بأجهزة الدولة واللازمة للبحث العلمى لدينا يعد من الأمور الصعبة التى عادة ما تحاط بستار من الشك وطول الاجراءات يكاد يفقد هذه المعلومات أهميتها بعد الحصول عليها . خاصة وأن التحقق من صحة ودقة هذه المعلومات يعد أشق وأصعب من الحصول عليها .

وقد نصت المادة الثانية من القرار الوزارى رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقرار الوزارى رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ بشأن اجراء الاحصاءات والتعدادات والاستفتاءات والاستقصاءات على أنه «لا يجوز لأى جهة فى الحكومة أو القطاع العام أو الخاص اجراء أى احصاءات أو تعدادات أو استفتاءات خلاف ما نص عليها فى المادة الأولى من هذا القرار (وهى المقررة ضمن برنامج الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء) الا بعد الحصول على قرار كتابى من الجهاز .. يتضمن الموافقة على الاجراء ويحدد فيه ما يجب اجراؤه منها ومواعيد وطرق اجرائها ونشرها ونشر نتائجها ».

وتنص المادة الثالثة من القرار المذكور على أن «تعتبر مخالفة لأحكام القانون ٣٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن الاحصاء والتعداد كل اجراء يتم بالمخالفة لأحكام المادة ٢,١ من هذا القرار» .

وقد قضت المادة الرابعة من القانون سالف الذكر بأنه «يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين :

١ —

٢ —

٣ —

٤ — كل من نشر احصاءات أو تعدادات أو نتائج استفتاء غير صحيحة مع علمه بذلك ».

ونرى أن نص المادة الثانية من القرار الوزارى رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ قد خانه التوفيق فيما ذهب اليه من تجريم اجراء الاحصاءات و التعدادات والاستفتاءات والاستقصاءات حتى فى حالات البحث العلمى دون سبق الحصول على إذن كتابى بذلك من الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء وذلك ليس فقط من وجهة نظر القانون وانما أيضاً من ناحية الواقع .

فمن الناحية القانونية نجد أن القرار الجمهورى رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بشأن انشاء وتنظيم الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ينص فى مادته العاشرة على أن «الاحصاءات الغير مقررة ضمن برامج الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء لا يجوز نشرها الا بموافقة الجهاز» والنص كما هو واضح لا يتعلق الا بالاحصاءات ولم يتعرض للاستفتاءات أو الاستقصاءات. أما القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ فلم يجرم بالنسبة للاستفتاء سوى نشر نتائج غير صحيحة مع العلم بذلك . أما اجراء استفتاء أو نشر نتائج استفتاء صحيحة أو اجراء استقصاء فانه يخرج من اطار التجريم .

ومعنى ذلك أن القرار الوزارى رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ باحالته إلى العقوبات المنصوص عليها فى القانون سالف الذكر فيما يتعلق بمخالفة أحكام ماديته الأولى والثانية يكون قد جرم أفعالا جديدة لم يرد ذكرها فى أى قانون . وفى ذلك مخالفة لحكم المادة ٦٦ من دستور جمهورية مصر العربية

لسنة ١٩٧١ التى تنص على أن «لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون» . فضلا عن نص المادة ٤٩ من الدستور الذى يقضى بأن «تكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمى» . والمادة ٤٨ التى تنص على حرية النشر .

ومن الناحية الواقعة فان وجوب استئذان الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء قبل اجراء أى استقصاء حتى وان قامت به احدى هيئات البحث العلمى فى داخل الدولة لا يتفق وتشجيع البحث العلمى الذى يعتبر هدفاً أساسياً يجب السعى اليه . وذلك لأن تعقيد الاجراءات وطول انتظار الأذن المطلوب يعرقل البحث ويقتل روح الحماس لدى القائمين به . كما أن هيئات البحث العلمى فى الدولة يفترض فيها الدقة والثقة . ولا شك أن كشف الحقائق ونشرها على الناس أفضل من تزييفها أو اخفائها حتى تستفحل عللها .

ومع ذلك فقد قدمنا طلباً إلى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء فرع الاسكندرية فى النصف الثانى من ابريل عام ١٩٧٣ مرفقاً به خطاب تأييد من السيد عميد كلية الحقوق وصورة من أستمارة البحث المراد اجراؤه فبعث الجهاز بكتاب مؤرخ فى ٣ يونيه من نفس العام وموجه إلى السيد عميد الكلية نورد فيما يلى صورة منه :

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء
فرع الجهاز بالاسكندرية

السيد الأستاذ الدكتور عميد كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية

تحية طيبة وبعد :

بالاشارة إلى كتاب سيادتكم الوارد الينا بكتاب الجهاز المركزى للتنظيم والادارة رقم ٢ المؤرخ فى ١٩٧٣/٤/٢٨ بشأن طلب الموافقة على قيام السيد الدكتور ماجد الحلو مدرس الادارة بالكلية باجراء بحث موضوعه الاعتداء على أموال القطاع العام .

الرجا التكرم بالتنبيه بموافاتنا بالبيانات الآتية :

١ — اطار البحث .

٢ — اسماء المصانع التى سيجرى عليها الاستقصاء .

٣ — حجم العينة المختارة داخل كل مصنع من العاملين الذين سيتم اجراء الاستقصاء عليهم .

٤ — الفترة الزمنية المحددة لاجراء هذه الدراسة .

٥ — اقرار يفيد موافقة الكلية على دفع تكاليف نشر القرار اللازم فى هذا الشأن فى الوقائع المصرية . حتى يمكن النظر فى طلب الموافقة على اجراء البحث .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ، توقيع

مدير فرع الجهاز بالاسكندرية

وأمام عدم سهولة الحصول على موافقة الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء وبطء اجراءاته ونظراً للشك فى مشروعية القرار رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بشأن اجراء الاحصاءات والتعدادات والاستفتاءات والاستقصاءات ، فقد فكرنا فى تحوير البحث لتفادى عملية استطلاع الرأى ومضينا فى العمل على هذا النحو بضعة شهور . غير أننا تبينا فى النهاية ضرورة اجراء الاستقصاء حتى يكون البحث أكثر دقة وواقعية . لذلك ارسلت كلية الحقوق كتاباً إلى الجهاز بتاريخ ٢٦ يناير عام ١٩٧٤ لطلب الاذن باجراء الاستقصاء . وفى ١٩ فبراير من نفس العام صدر قرار الجهاز الذى نورد فيما يلى صورة له :

قرار رئيس الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٤ فى شأن قيام السيد الدكتور ماجد الحلو — المدرس بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية — باجراء بحث فى موضوع « الاعتداء على مال القطاع العام » .

رئيس الجهاز

— بعد الاطلاع على القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ فى شأن الاحصاء والتعداد .

– وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ الخاص بانشاء وتنظم الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

– وعلى قرار رئيس الجهاز رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ بشأن اجراء الاحصاءات والتعدادات والاستفتاءات والاستقصاءات .

– وعلى كتاب كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية رقم ٢٦١ بتاريخ ١٩٧٤/١/٢٦ .

قـــرر

مادة ١ – يقوم السيد الدكتور ماجد الحلو – مدرس بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية–باجراء بحث فى موضوع «الاعتداء على مال القطاع العام»

مادة ٢ – تجمع البيانات اللازمة لهذا البحث من عينة من شركات القطاع العام بمدينة الاسكندرية .

مادة ٣ – يجرى هذا البحث فى خلال شهر من تاريخ صدور هذا القرار .

مادة ٤ – تجمع البيانات اللازمة لهذا البحث طبقاً للاستمارة المعدة لهذا الغرض والمعتمدة من الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

مادة ٥ – ينشر هذا القرار فى الوقائع المصرية .

توقيع
جمال عسكر

وقد اجرينا عدة مقابلات شخصية مع عدد من المسئولين فى الادارات المعنية للمعاونة فى معالجة استمارات البحث . غير أن استطلاع الرأى حول المشكلة لم يكن فى الغالب يقابل بالترحاب . وذلك نظراً لحساسية مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام فضلا عن ارتباطها بجرائم يعاقب عليها القانون.

لذلك ورغم تجهيزنا لعدد كبير من استمارات البحث فقد اكتفينا بملىء مائة استمارة منها فقط ، مع مراعاة حسن توزيعها كعينة حتى تنبىء عن

الحقيقة بشكل أدق . وقد وزعنا هذا العدد من الاستمارات على أصحاب الرأى فى المشكلة على النحو التالى :

— العاملون فى القطاع العام	٤٠ استمارة
— هيئات الرقابة والتحقيق	٤٠ استمارة
— جمهور المواطنين	١٠ استمارات
— الباحثون فى علم الادارة	١٠ استمارات
المجموع	١٠٠ استمارة

وقد قمنا بتوزيع الاستمارات على أصحاب الرأى بهذه النسب ٤ : ٤ : ١ : ١ نظراً لاعتبارات علمية وعملية :

— فبالنسبة للعاملين فى القطاع العام جعلت لهم ٤٠٪ من عدد الاستمارات بالنظر إلى كونهم يعيشون فى ميدان المشكلة موضوع البحث . وقد راعيت فى توزيعها عليهم تغطية كافة المستويات من أعلى السلم الادارى إلى أسفله كما عنيت بتوزيع بعض الاستمارات على المحققين فى الادارات نظراً لاتصال عملهم بجوهر البحث .

— وبالنسبة لهيئات الرقابة والتحقيق خصصنا لها هى الأخرى ٤٠٪ من عدد الاستمارات . وذلك لأن هذه الهيئات بحكم وظائفها تطلع على غير القليل من المعلومات والمخالفات المالية التى تقع فى ادارات القطاع العام .

— أما عن الجمهور المستفيد من خدمات القطاع العام فلا شك أنه يتأثر بمشاكل هذا القطاع وقد يشارك فى جرائمه المالية أو يقع ضحية لها . ولكننا خصصنا للجمهور ١٠٪ فقط من عدد استمارات البحث نظراً لما تنطوى عليه من أمور فنية قد يكون من الصعب عليه ادراكها .

— وأخيراً فان تخصص وحسن ادراك باحثى الادارة وعلمائها كان يقتضى أن تخصص لهم نسبة أكبر من ١٠٪ من استمارات البحث ، ولكن ندرتهم هى التى حالت دون ذلك .

وقد قدرنا أن مساهمة هذه الفئات الأربعة فى الأمر بهذه النسب يمكن أن يعطى رأياً متكاملا فى المشكلة موضوع البحث .

صورة استمارة الاستقصاء

جامعة الاسكندرية

كلية الحقوق

قسم القانون العام

استطلاع رأى حول مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام

يفيدنا كثيراً معرفة رأيك الشخصى تجاه مشكلة الاعتداء على مال القطاع العام . وبمقدار صراحتك وجديتك فى الاجابة تكون مساهمتك فى انجاح بحث لا شك فى أهمية موضوعه . وضماناً لحرية الرأى ورفعا للحرج فان ذكر الاسم ليس مطلوباً .

وشكراً لك .

دكتور ماجد الحلو

بيانات خاصة بملء الاستمارة

(ليس من اللازم تحديد البيانات بطريقة تكشف عن شخصية صاحبها)

- العمل أو الوظيفة :
- جهة العمل :
- المستوى الوظيفى :
- المؤهل ان وجد :

الرجا وضع علامة (صح) على ما تراه صحيحاً مما يلى ، وفى حالة تعدد عناصر الاجابة الرجا اعطاء الرقم (١) للعنصر الأكثر أهمية ثم الرقم (٢) لما يليه أهمية وهكذا .

(أولا) وقوع الاعتداء على مال القطاع العام :

- لا يقع اعتداء على مال القطاع العام .
- أحياناً يقع اعتداء على مال القطاع العام .
- غالباً يقع اعتداء على مال القطاع العام .

(ثانياً) مرتكبو الاعتداء على مال القطاع العام :

- بعض أفراد الجمهور .
- بعض العاملين فى القطاع العام (الرجا وضع الأرقام حسب الأهمية) :
  - فى المستويات العليا بالادارة .
  - فى المستويات المتوسطة بالادارة .
  - فى المستويات الدنيا بالادارة .

(ثالثاً) طرق الاعتداء على مال القطاع العام :
(رقم الأهمية)

- الاختلاس .
- الاستيلاء والسرقة .
- الرشوة للقيام بواجبات العمل أو الاخلال بها .
- اتلاف الأموال .
- الاهمال فى أداء العمل .
- طرق أخرى (الرجا الايضاح) .

(رابعاً) أسباب الاعتداء على مال القطاع العام :
(رقم الأهمية)

- ضعف الرقابة .
- القدوة السيئة من جانب المسئولين والقادة .
- عدم الحزم فى معاقبة المعتدين على مال القطاع العام جنائياً وادارياً .
- انخفاض مرتبات العاملين .

- انحطاط المستوى الاخلاقى لبعض العاملين .
- عدم الشعور بالمصلحة العامة .
- عدم الرضا عن المعاملة داخل العمل .
- زيادة عدد العاملين عن الحد المطلوب فى كل وحدة .
- أسباب أخرى (الرجا الايضاح) .

(خامساً) وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام :
(رقم الأهمية)

- تشديد الرقابة .
- الحزم فى معاقبة المعتدين على مال القطاع العام .
- زيادة أجور العاملين .
- زيادة اشتراك العاملين فى الأرباح .
- تمليك المشروعات للعاملين فيها .
- القدوة الحسنة من جانب المسئولين .
- ديموقراطية الادارة .
- اقامة علاقات انسانية سليمة داخل العمل .
- زيادة الاهتمام بالنواحى الاخلاقية .
- وسائل أخرى (ا جا الايضاح) .

(سادساً) اذكر بايجاز وصراحة ما قد يكون لديك من تعليقات أخرى فيما يتصل بالاعتداء على مال القطاع العام .

الفصل الثـانى

نتيجة استطلاع الرأى

قمنا بتفريغ استمارات استطلاع الرأى فى عدد من الجداول التوضيحية راعينا فى تركيبها الاعتبارات الآتية :

– كل صوت يأخذ عدداً من الدرجات بالنسبة لكل اختيار يعادل رقم أولويته . وذلك باستثناء الأصوات المتعلقة بوقوع الاعتداء على مال القطاع العام والمبينة بالجدول الأول ، لأن المطلوب فيها ليس هو ترتيب اختيارات حسب أهميتها وانما اختيار واحد فقط من بدائل ثلاث .

– رقم الأولوية (١) يأخذ من الدرجات ما يساوى عدد الاختيارات أو العناصر المطلوب ترتبها حسب أهميتها ، ورقم الأولوية (٢) يأخذ أقل درجة .. وهكذا . فاذا كان عدد الاختيارات هو خمسة مثلا فان الدرجات توزع على النحو التالى :

الاختيار الأول : ٥ درجات
الاختيار الثانى : ٤ درجات
الاختيار الثالث : ٣ درجات
الاختيار الرابع : درجتان
الاختيار الخامس : درجة واحدة

ونورد فيما يلى الجداول التوضيحية المستخلصة من استطلاع الرأى فى نقاطه المختلفة .

(أولا) وقوع الاعتداء على مال القطاع العام

جدول رقم (١)

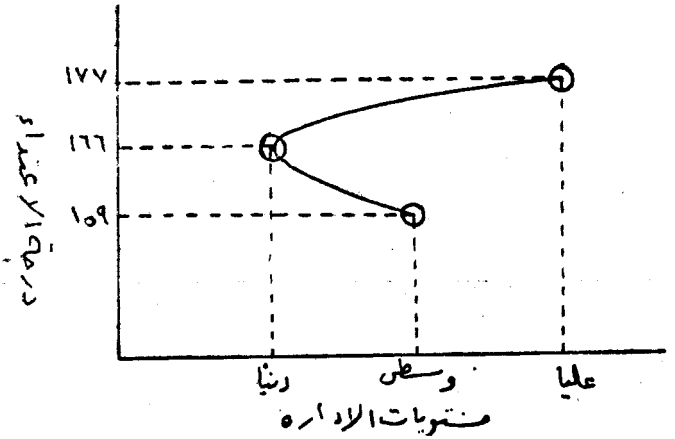
بيان وقوع الاعتداء

رقم الأولوية	مدى وقوع الاعتداء على مال القطاع العام	عدد الأصوات	النسبة المئوية من مجموع
١	غالباً يقع اعتداء على مال القطاع العام	٧٩	٧٩٪
٢	أحياناً يقع اعتداء على مال القطاع العام	٢١	٢١٪
٣	لا يقع اعتداء على مال القطاع العام	صفر	صفر٪
	المجموع	١٠٠٪	١٠٠٪

جدول رقم (٣)

بيان مستويات المعتدين من العاملين

رقم الأولوية	مستوى العاملين	عدد الدرجات	النسبة المئوية من مجموع الدرجات
١	ادارة عليا	١٧٧	٣٥,٢٦٪ تقريباً
٢	ادارة دنيا	١٦٦	٣٣,٠١٪ تقريباً
٣	ادارة وسطى	١٥٩	٣١,٧٣٪ تقريباً
	المجموع		١٠٠,—٪



منحنى الاعتداء على مال القطاع العام فى مستويات الادارة

يبين المنحنى درجة الاعتداء على مال القطاع العام فى مستويات الادارة المختلفة . ويمثل المحور السينى أو الأفقى مستويات الادارة الدنيا والوسطى والعليا . بينما يمثل المحور الصارى أو الرأسى درجة الاعتداء . ويلاحظ ان درجة الاعتداء تصل إلى قمتها وهى ١٧٧ درجة ،فى مستوى الادارة العليا . وتنخفض الدرجة إلى ١٦٦ فى مستوى الادارة الدنيا . ثم تهبط إلى ١٥٩ درجة فى مستوى الادارة الوسطى .

(ثانياً) مرتكبو الاعتداء على مال القطاع العام

جدول رقم (٢)

بيان المعتدين من العاملين والجمهور

رقم الأولوية	المعتدون على مال القطاع العام	عدد الأصوات	النسبة المئوية من مجموع الأصوات		
١	بعض العاملين فى القطاع العام وحدهم	٥٢	٥٢٪		
٢	بعض العاملين وبعض أفراد الجمهور	٤٨	٤٨٪		
٣	بعض أفراد الجمهور وحدهم	صفر	صفر٪		
				عدد الدرجات حسب الأولوية	النسبة المئوية من مجموع الدرجات
١	بعض العاملين وحدهم أو مع غيرهم	٥٢+٤٨=١٠٠	١٠٠٪	١٠٠×٢=٢٠٠	٨٠,٦٥٪
٢	بعض أفراد الجمهور وحدهم أو مع غيرهم	٤٨+صفر=٤٨	٤٨٪	٤٨×١=٤٨	١٩,٣٥٪
	المجموع			٢٤٨	١٠٠,—٪

يلاحظ أن جميع من قال باعتداء بعض أفراد الجمهور على مال القطاع العام قد وضع هذا الاختيار فى المرتبة الثانية بعد العاملين فى القطاع العام لذلك فان عدد الأصوات هو نفس عدد الدرجات لأن الاختيار الثانى بين عنصرين يأخذ درجة واحدة لكل صوت ١×٤٨=٤٨ درجة .

(ثالثاً) طرق الاعتداء على مال القطاع العام

جدول رقم (٤)

بيان طرق الاعتداء

رقم الأولوية	طريقة الاعتداء	عدد الدرجات	النسبة المئوية من مجموع الدرجات
١	الاختلاس	٣٥١	٪٢٥,٨٦
٢	الرشوة	٣٤١	٪٢٥,١٣
٣	الاهمال فى أداء العمل	٢٧٩	٪٢٠,,٥٦
٤	الاستيلاء والسرقة	٢٢٤	٪١٦٥١
٥	اتلاف الأموال	١٦٢	٪١١,٩٤
	المجموع	١٣٥٧	٪١٠٠,—

(رابعاً) أسباب الاعتداء على مال القطاع العام

جدول رقم (٥)

بيان أسباب الاعتداء

رقم الأولوية	سبب الاعتداء	عدد الدرجات	النسبة المئوية من مجموع الدرجات
١	انحطاط الاخلاق	٥٦٨	١٥,٨٨٪ تقريباً
٢	القدوة السيئة	٥٤٤	١٥,٤٧٪ تقريباً
٣	انخفاض المرتبات	٥٤٠	١٥,٠٨٪ تقريباً
٤	عدم الشعور بالمصلحة العامة	٥٢٥	١٤,٦٦٪ تقريباً
٥	عدم الحزم فى معاقبة المعتدين	٤٨٤	١٣,٥٢٪ تقريباً
٦	ضعف الرقابة	٤٦٣	١٢,٩٣٪ تقريباً
٧	عدم الرضا عن المعاملة	٢٥٣	٧,٠٧٪ تقريباً
٨	زيادة عدد العاملين	١٩٣	٥,٣٩٪ تقريباً
	المجموع	٣٥٨٠	١٠٠,٠٠٪

(خامساً) وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام

جدول رقم (٦)
وسائل منع الاعتداء

رقم الأولوية	وسيلة الاعتداء	عدد الدرجات	النسبة المئوية من مجموع الدرجات
١	الحزم فى معاقبة المعتدين	٦٨٧	١٦,٢٥٪ تقريباً
٢	زيادة الأجور	٦٢٢	١٤,٧١٪ تقريباً
٣	تشديد الرقابة	٥٨٢	١٣,٧٧٪ تقريباً
٤	الاهتمام بالاخلاق	٤٨٤	١١,٤٥٪ تقريباً
٥	تحسين العلاقات الانسانية	٤٦٥	١١,—٪ تقريباً
٦	ديموقراطية الادارة	٣٧٣	٨,٨٢٪ تقريباً
٧	زيادة حوافز الانتاج	٣٧١	٨,٧٨٪ تقريباً
٨	القدوة الحسنة	٣٦٨	٨,٧١٪ تقريباً
٩	تمليك المشروعات للعاملين فيها	٢٧٥	٦,٥١٪ تقريباً
	المجموع	٤٢٢٧	١٠٠,—٪

الباب الثـانى

تحليل استطلاع الرأى

بعد عرض استطلاع الرأى وتجميع نتائجه فى صورة مبسطة نوالى فيما يأتى تحليل هذه النتائج فى محاولة للوقوف على حقيقة كل جانب من جوانب المشكلة . وذلك على النحو التالى :

الفصل الأول : وقوع الاعتداء على مال القطاع العام

الفصل الثانى : مرتكبو الاعتداء على مال القطاع العام

الفصل الثالث : طرق الاعتداء على مال القطاع العام

الفصل الرابع : أسباب الاعتداء على مال القطاع العام

الفصل الخامس : وسائل منح الاعتداء على مال القطاع العام .

الفصل الاول

وقوع الاعتداء على مال القطاع العام

يتضح من الجدول رقم (١) الذى يبين الرأى فى قوع الاعتداء على مال القطاع العام أن الغالبية الساحقة أو ما يقـ ب من أربعة أخماس الأصوات وعلى وجه التحديد ٧٩٪ من الأصوات تقرر أن الاعتداء غالباً ما يقع على مال القطاع العام . أما بقية الأصوات وهى ٢١٪ منها فترى أن الاعتداء على هذا المال يقع أحياناً ، أى فى بعض الأحوال وليس فى أغلبها .

ومن ذلك يمكن استنتاج الأمور الآتية :

١ – يوجد اجماع تام من جانب كل المتصلين بالقطاع العام على وقوع الاعتداء على مال هذا القطاع . إذ أن أحداً لم يقل بعدم وقوعه على الاطلاق

٢ – طبقاً لقانون الأغلبية فان الاعتداء على مال القطاع العام يقع غالباً ، إذ هذا هو رأى الغالبية العظمى التى تزيد على نصف عدد الأصوات

بكثير . ومعنى غالباً أن الاعتداء يقع فى أكثر الأحوال . أى أن وقوع الاعتداء شائع فى رأى أصحاب الشأن فى القطاع العام .

٣ – وهكذا يعترف أولى الرأى فى القطاع العام – من عاملين ورجال رقابة وتحقيق وأفراد جمهور وباحثين – بوقوع الاعتداء على مال القطاع العام رغم ما قد يتضمن ذلك من مساس بهم أو بالطوائف التى يمثلونها . وهذا أمر طيب يدعو إلى الأمل، حيث أن الاعتراف بالحق فضيلة ، والاقرار بالذنب يفتح باب التوبة والوقوف على المشكلة يعد بشيراً بامكان حلها .

الفصل الثانى

مرتكبو الاعتداء على مال القطاع العام

يتضح من الجدول رقم (٢) الذى يبين الرأى فى مرتكبى الاعتداء على مال القطاع العام أن هناك اجماع كامل على أن الاعتداء يقع من جانب بعض العاملين فى القطاع العام . إذ أن ١٠٠٪ من الأصوات تؤيد ذلك وتضعه فى المقام الأول . ولكن الآراء انقسمت حول ما إذا كان الاعتداء يقع من العاملين وحدهم ويحظى هذا الرأى بتأييد ٥٣٪ من الأصوات ، أو أن الاعتداء يقع من العاملين ومن بعض أفراد الجمهور أيضاً وينال هذا الرأى ٤٨٪ منها . أما وقوع الاعتداء من جانب بعض أفراد الجمهور وحدهم فلم يقل به أحد .

ويتضح من الجدول رقم (٣) الذى يبين مستويات المعتدين من العاملين ان الاعتداء على مال القطاع العام يقع من جميع المستويات بنسب غير متباعدة، وان الاعتداء يقع فى المقام الأول من جانب المستويات العليا فى الادارة ، يلى ذلك المستويات الدنيا وأخيراً المستويات الوسطى فيها . ويظهر ذلك جلياً فى الرسم البيانى اللاحق للجدول رقم (٣) .

ومن ذلك نستنتج الأمور الآتية :

(أولا) بالنسبة للعاملين فى القطاع العام

ينعقد الاجماع على وقوع الاعتداء على مال القطاع العام من جانب العاملين فى هذا القطاع . كما ينعقد الاجماع على أن هذا الاختيار له الأهمية الأولى فيأتى فى المرتبة قبل الاختيار الآخر المتعلق باعتداء أفراد الجمهور على مال القطاع العام .

أما من حيث بيان مستويات المعتدين من العاملين فى القطاع العام وأهمية دور كل مستوى فى وقوع الاعتداء على أموال هذا القطاع فيتضح ما يلى :

١ ـ العاملون فى مستوى الادارة العليا :

يعتبر العاملون فى مستويات الادارة العليا فى القطاع العام أكثر اعتداء على مال هذا القطاع من غيرهم من المستويات حيث أنهم حصلوا على ١٧٧ من ٥٠٢ درجة ، أى ما يعادل نسبة ٢٥,٢٦٪ من مجموع الدرجات . وهذا يعنى ـ مع الأسف ـ ان دور كبار العاملين الذين يجب أن يكونوا قدوة حسنة لمن سواهم من العاملين وأعينا للرقابة عليهم يأتى فى المرتبة الأولى من حيث الاعتداء على مال القطاع العام . ولعل ذلك يرجع أساساً إلى أن كبار العاملين وهم القادة الاداريين فى هذا القطاع يتمتعون بقدر من السلطة والنفوذ يساعدهم على الاعتداء على مال القطاع العام وييسر لهم اخفاء هذا الاعتداء وذلك ليس فقط عن طريق التستر على عناصر كشفه وانما أيضاً بمحاولة التأثير على محققى الادارة حتى يتجنبوا الخوض فيما قد يؤدى إلى مسئولية رؤوس الادارة وكبرائها . فالسلطة فى ايدى ذوى النفوس الضعيفة يساء استعمالها وتتخذ سلاحاً لابتزاز الأموال . ولا يثنى المعتدين عن اعتدائهم وفرة دخولهم أو ارتفاع مستوى معيشتهم ، بل ولا حتى غناهم ، مما يؤكد ان الغنى الحقيقى انما هو غنى النفس الذى بدونه يكون طالب المال كالشارب من ماء البحر كلما شرب منه كلما ازداد عطشاً . وهنا يبلغ المعتدى مبلغاً من الرذيلة كبير ، لأن دافعة إلى سلب ما ليس له من المال ليس هو العوز

أو الفاقة وانما هو الطمع وعدم الرضا . وصدق رسول الله (١) دائماً وحين يقول «لو كان لابن آدم واديان من مال لابتغى ثالثاً ، ولا يملأ جوف ابن آدم الا التراب ، ويتوب الله عه من تاب» (٢) .

٢ — العاملون فى مستوى الادارة الدنيا :

يأتى العاملون فى المستويات الدنيا من الادارة فى المرتبة الثانية من حيث الاعتداء على مال القطاع العام . حيث انهم حصلوا على ١٦٦ من ٥٠٢ درجة وهذا يعادل ٣٣,٠١٪ من مجموع الدرجات تقريباً .

وتأتى خطورة الاعتداء الواقع من صغار العاملين فى القطاع العام من ضخامة عددهم بالمقارنة بمستويات الادارة الأخرى . إذا أن مقدار الاعتداء الواقع من هذه الفئة يكون كبيراً ولو قلت قيمة الاعتداء الواقع من كل معتد منها بالنظر إلى كثرتها العددية .

---

(١) ان الكلام عن الله ورسوله فى مجال بحث علمى لا يتنافى مع الموضوعيةفى البحث . وذلك لأن البراهين العلمية على وجوده تعالى قد كشفت عن نفسها فى كافة المجالات . ولنكتفى بذكر احد هذه البراهين فى مجال علم الادارة الذى نحن بصدده فى هذا البحث . فمن القواعد العلمية التى اثبتتها التجربة فى هذا المجال قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه ، ومفادها ان لكل منظمة منظم أعلى واحد . فاذا طبقنا هذه القاعدة على المنظمة الكونية وجدنا ان المنطق يفرض علينا التسليم بوجود المنظم الأعظم الذى يدير هذا الكون من الذرة إلى المجرة بدرجة من الدقة والحكمة تفوق ادراك الانسان . ولزيادة الايضاح نصيغ هذا الدليل صياغة منطقية فى صورة قضيتين نستنتج منهما قضية ثالثة بطريقة لا ريب فيها :

القضية الأول : لكل منظمة منظم أعلى واحد

القضية الثانية : الكون منظمة

النتيجة : للكون منظم أعلى واحد

أما الرسول صلى الله عليه وسلم فيكفى فى اثبات نبوته اعجاز القرآن الذى آتى به وهو رجل أمى . هذا الاعجاز الذى يتجدد مع الزمن ، ويكشف كل يوم من معانى الآيات ما يؤكد انه من عند الله الخالق البارىء . ويرجع فى تفصيل ذلك إلى الكتب الحديثة فى التفسير وبيان اعجاز القرآن (راجع على وجه الخصوص مؤلف الدكتور محمد جمال الدين الفندى : الكون بين العلم والدين) .

(٢) البخارى .

ويقول الله تعالى فى معرض حديثه عن احد عتاه الطاغين فى عهد الرسول عليه السلام وهو الوليد بن المغيرة «ذرنى ومن خلقت وحيداً ، وجعلت له مالا ممدوداً ، وبنين شهوداً ، ومهدت له تمهيداً ثم يطمع ان ازيد كلا انه كان لآياتنا عنيداً» الآيات من رقم ١١ إلى رقم ١٦ من سورة المدثر .

وكثيراً ما يرجع اعتداء صغار العاملين على مال القطاع العام إلى الفقر والحاجة إلى مواجهة تكاليف المعيشة المتزايدة . غير أن بعض العاملين يبدأون بالاعتداء على المال لشدة الحاجة وضيق ذات اليد ثم لا يلبثون أن يستمرئوا الرذيلة وتأخذهم نشوة المال فيعملون على الإستزادة منه طلباً للغنى . وقد حدث عملا ان أصبح بعض قدامى الكتبة والسعاة من أصحاب العمارات وسيارات الأجرة بغير سبب مشروع .

٣ ــ العاملون فى مستوى الادارة الوسطى :

ويشير الاستقصاء إلى أن أقل مستويات الادارة اعتداء على مال القطاع العام هو مستوى الادارة الوسطى . إذ حصل العاملون فيه على ١٩٥ من ٥٠٢ درجة ، أى ما يعادل نسبة ٣٤١,٧٣٪ من مجموع الدرجات وهى أقل نسبة فى مستويات الادارة الثلاثة .

وهذا يدل على أن خير الأمور الوسط إذا كان لنا أن نعتبر من الخيار أقل الناس شراً . غير أن ذلك يفسر فى حقيقة الأمر بأن العاملين فى مستوى الادارة الوسطى ليس لديهم من السلطة والنفوذ ما يساعدهم على الاعتداء على أموال العمل وستر هذا الاعتداء كما هو شأن العاملين فى المستوى الأعلى من ناحية ، كما أنهم من ناحية أخرى يحصلون على مرتبات أكبر من مرتبات العاملين فى المستوى الأدنى من الادارة فلا تشتد حاجتهم إلى مد أيديهم إلى ما ليس لهم من مال .

(ثانياً) بالنسبة لبعض أفراد الجمهور :

أما دور بعض أفراد الجمهور فى الاعتداء على مال القطاع العام فيأتى فى المرتبة الثانية بعد العاملين فى القطاع العام على اختلاف مستوياتهم . وتقل أهمية هذا الدور عن خمس أهمية دور العاملين فى الاعتداء على أموال هذا القطاع .

فقد جاء وزن اعتداء العاملين يعادل ٢٠٠ درجة بينما وزن اعتداء الجمهور يعادل ٤٨ درجة فقط . غير أن هذا لا يعنى الاستهانة بدور

بدور الجمهور فى الاعتداء على مال القطاع العام . فمن ناحية كثيراً مايشترك بعض الأفراد من غير العاملين بالقطاع العام مع بعض العاملين فيه. للقيام بعمليات اجرامية موحدة تقع على أموال هذا القطاع . ومن ناحية أخرى فان لأفراد الجمهور دور متميز فى الاعتداء على أموال القطاع العام يتمثل على وجه الخصوص فى سرقتها واتلافها . فكم من مرة سطى بعض المجرمين على مخازن الشركات العامة ومستودعاتها فسرقوا ما استطاعوا من محتوياتها ، وان كان ذلك غالباً ما يقع بتواطىء من بعض العاملين الذين يقدمون المعلومات اللازمة عن الأموال المراد سرقتها أو يتقاعسون عمداً عن حراستها . وكم من مرة أتلف الجمهور أدوات القطاع العام من منقولات وعقارات تخدم مصالحة . فشركات النقل البرى على سبيل المثال تشكو من تمزيق مقاعد سياراتها بآلات حادة بواسطة الركاب رغم أنهم هم المنتفعون بها .

الفصل الثالث

طرق الاعتداء على مال القطاع العام

يتضح من الجداول رقم (٤) المتعلق بطرق الاعتداء على مال القطاع العام ان هذه الطرق متعددة ويأتى ترتيبها حسب أهميتها على النحو التالى :

١ ــ الاختلاس .

٢ ــ الرشوة .

٣ ــ الاهمال فى أداء العمل .

٤ ــ الاستيلاء والسرقة .

٥ ــ اتلاف الأموال .

واضاف للبعض إلى هذه الطرق الواردة باستمارة الاستبيان طريقتين أخريين هما :

ـ الحصول على ارباح وهمية .

ـ التمارض .

ونتحدث فيما يلى عن كل من هذه الطرق .

١ ـ الاختلاس

ويقصد بالاختلاس هنا استيلاء أحد العاملين على مال من أموال القطاع العام فى عهدته أو مسلم اليه بسبب عمله . وقد احتل الاختلاس فى هذا الاستقصاء المكان الأول فحصل على ٣٥١ من ١٣٥٩ درجة ، أى ٢٥,٨٦٪ من مجموع الدرجات . وبذلك يعتبر الاختلاس أهم طرق الاعتداء على مال القطاع العام (١) . ولعمل ذلك يرجع إلى أن المال فى حالة الاختلاس يكون تحت يد العامل فى عهدته أو مسلم اليه بمناسبة عمله ، فيسهل عليه أخذه لنفسه ، والمفروض انه هو الذى يصونه ويحافظ عليه .

ومن الأمثلة العملية للاختلاس :

ـ أمين المخزن الذى يختلس من الأموال الموضوعة بالمخزن الذى يتولى أمره . ويساعد على ذلك أن وظيفة أمين المخزن رغم أهميتها لا يقوم بها فى الغالب الا أحد صغار الموظفين غير المؤهلين تاهيلا كافياً فلا يتقاضى الا مرتباً زهيداً رغم ما تحت يده من أموال كبيرة القيمة . وقد يكون من ضعاف الاخلاق المغضوب عليهم والمنقولين من وظائف أخرى .

ـ المحصل الذى يختلس من الأموال التى حصلها لحساب جهة العمل التى يتبعها .

ـ الصراف الذى يختلس من الأموال الموضوعة تحت يده لتسليمها إلى مستحقيها .

---

(١) راجع المادة ١١٢ والمادة ١١٣ مكرر من قانون العقوبات .

ـ سائق سيارة القطاع العام الذى يختلس البضائع التى يكلف بنقلها أو يستبد لها ببضائع أقل قيمة (١) أو يختلس بنزين السيارة التى يعمل عليها .

ـ العامل الذى يختلس أموالا ليست فى عهدته وانما سلمت اليه بسبب عمله أو بمناسبته .

وعادة ما يقترن الاختلاس بتزوير (٢) يقصد به اخفاء هذا الاختلاس ويأخذ التزوير فى هذه الحالة صوراً متعددة .

ومن أمثلة التزوير الساتر للاختلاس :

ـ التغيير فى دفاتر الحسابات بنقل الأرقام من فئات الجنيهات إلى فئات المليمات لتبدو الدفاتر فى نهاية الأمر سليمة من الناحية الحسابية رغم وقوع الاختلاس .

ـ التغيير فى حسابات الصادر والوارد لاخفاء ما حصل عليه الموظف لنفسه من أموال العمل .

ـ ادعاء تلف البضاعة المودعة بالمخازن ، وقد يصعب التحقق من هذا التلف . من ذلك ما يحدث فى شركات النقل بالبحرى من ادعاء عطل ثلاجة السفينة فى اثناء الرحلة وبالتالى تلف المواد الغذائية الموجودة بها والقائها فى البحر وشراء غيرها من احد الموانى الأجنبية .

ـ تزوير أوامر الصرف واخراج البضائع بناء عليها من المخازن دون أى عناء وعلى مشهد من الناس . وكذلك التزوير فى تصاريح وسجلات التوزيع لمضاعفة الكميات المصرح بها واستخدام اسماء وهمية فى الصرف .

---

(١) وذلك كاستبدال القديم بالجديد او استبدال الكيماويات المغشوشة الرخيصة بالكيماويات الفعالة غالية الثمن .

(٢) راجع المادة ٢٠٦ من قانون العقوبات .

٢ – الرشوة

يقصد بالرشوة فى مجال هذا البحث حصول العامل على مقابل من فرد أو جهة غير التى يعمل بها للقيام ببعض واجبات وظيفته أو الاخلال بها . وقد احتلت الرشوة فى هذا الاستبيان المكان الثانى بعد الاختلاس فحصلت على ٣٤١ من ١٣٥٧ درجة ، أى ٢٥,١٣٪ من مجموع الدرجات . وهى نسبة لا تكاد تقل عن نسبة الاختلاس بأكثر من ½٪ مما يدل على مدى أهمية الرشوة كطريقة من طرق الاعتداء على مال القطاع العام (١) .

ولعل ذلك يرجع إلى أن ارتكاب الرشوة بالنسبة لنفسية كثير من العاملين يعتبر أمراً هيناً بالنظر إلى أن المال الذى يحصل عليه العامل ليس من أموال القطاع العام وانما من أموال أصحاب المصلحة من الأفراد . ويعتبر آخرون المبالغ التى يحصلون عليها كرشوة مكملة للمرتب غير الكافى الذى يتقاضونه .

والحق أن فى الرشوة اعتداء حقيقى على مال القطاع العام وان خفى ذلك على بعض الضالين أو المغالطين من العاملين فيه . وإذا كان هذا الاعتداء واضحا فى حالة تسلم الرشوة كمقابل للاخلال بواجبات العمل ، فانه واقع أيضاً فى حالة أخذ الرشوة نظير القيام بأعمال الوظيفة ، إذ أن ذلك يؤدى إلى التقاعس فى تسلم الرشوة كمقابل للاخلال بواجبات العمل ، فانه واقع أيضاً فى حالة أخذ الرشوة نظير القيام بأعمال الوظيفة ، إذ أن ذلك يؤدى إلى التقاعس وعدم القيام بالعمل الا بعد الحصول على الرشوة . وفى ذلك ما فيه من اعتداء على مال القطاع العام الذى يخصص جانب كبير منه لاجور العاملين ، أولئك الذين يجب أن يقوموا بواجبات عملهم خير قيام لكى يستطيع هذا القطاع أن ينهض باعبائه .

---

(١) راجع المواد من ١٠٣ إلى ١١١ من قانون العقوبات .

ومن أمثلة الحصول على مقابل للقيام بواجبات الوظيفة :

ـ حصول الموظف على مبلغ من المال أو أى مقابل آخر ليقوم بتسليم المستحقين اذونات صرف البضائع أو السلع ذات الأسعار المرتفعة فى السوق السوداء .

ـ الحصول على مقابل من المتعاقد مع القطاع العام لاتمام اجراءات الصفقة .

ومن أمثلة الحصول على مقابل للاخلال بواجبات الوظيفة :

ـ الحصول على مبلغ من المال لصرف بضائع أو اذونات أو تصاريح أو أموال لغير مستحقيها بالمخالفة لأحكام القوانين واللوائح .

ـ الحصول على مقابل نظير التغاضى عن اخلال المتعاقد مع القطاع العام بالتزاماته أو الغش فى تنفيذها ويظهر ذلك على وجه الخصوص فى مجالات المقاولة والتوريد والأشغال العامة . وهنا يضر الموظف المنوط به اتمام الصفقة أو الاشراف على تنفيذ العقد بمصلحة الجهة التى يعمل بها للحصول على فائدة لنفسه . ومن الأمثلة الشائعة فى هذا الشأن أن يدفع المتعاقد الذى أخل بالتزامه مبلغاً للموظف المختص أقل بكثير من مبلغ الغرامة التى تجب عليه ، وذلك فى مقابل محو المخالفة .

ـ ارساء المزايدة فى حالة البيع أو المناقصة فى حالة الشراء على احد الأشخاص دون وجه حق عن طريق اطلاعه على أسرار العطاءات المقدمة . وكذلك التعاقد عن طريق الممارسة بالتحايل مع من يدفع الرشوة أو العمولة(١).

---

(١) راجع ما نشرته جريدة الاهرام فى تحقيق لها عن الدخول الطفيلية بتاريخ ١٨ ابريل ١٩٧٣ . وقد جاء فيه «امكن لرجال الرقابة الادارية استرداد عمولة قبضها احد العاملين السابقين بالقطاع العام بلغت ٢٢٠ الف دولار فى صفقة واحدة من بعض الخامات المستوردة . وهذه العمولة لم تكشف الا بعد ان ابلغ عنها الوسيط بين الشركة الأجنبية الموردة وشركة القطاع العام .. عندما حاول المسئول السابق ان يأخذ لنفسه العمولة كلها ولا يعطى للوسيط نصيبه الذى اعتاده منها . =

ومن وسائل المرتشى فى طلب الرشوة :

— عرقلة أداء الخدمة أو تأخيرها رغم كثرة طلب صاحب الشأن وذلك لمضايقته ودفعه إلى تقديم الرشوة فى نهاية الأمر لتحقيق مطلبه .

— افهام صاحب المصلحة بطريقة ملتوية بل وأحياناً صريحة بأن مصلحته ستحقق إذا هو دفع جعلا للموظف المختص .

— استخدام الوسطاء خاصة من السعاةوصغار العاملين لطلب الرشوة .

— طلب مبالغ أكبر مما يستحق واستيلاء الموظف على الفرق لنفسه . ومن الشائع فى هذا المجال طلب رسم دمغة فى أحوال لا يستوجب القانون فيها ذلك .

ويحاول الموظف المرشى اخفاء جريمته بوسائل متعددة نذكر منها :

— حرص الموظف على استلام الرشوة دون أن يراه أحد غير دافعها .

— استخدام الوسطاء خاصة من السعاة وصغار العاملين فى استلام الرشوة . ويحدث ذلك على وجه الخصوص فى الحالات التى يكون فيها المرتشى من كبار العاملين .

— المقابلة خارج العمل فى احد الأماكن العامة أو الخاصة لاستلام العمولة أو الرشوة . ويكون ذلك عادة فى العمليات الكبيرة ذات الأهمية .

— طلب خدمة محددة من صاحب المصلحة أو هدية من نوع معين بدلا من استلام مبلغ من النقود .

= وقد يصل الأمر إلى حد التواطؤ مع المورد الأجنبي علىالتلاعب فى مواصفات واوزانسلعة غذائية هامة يشتد احتياج الناس اليها. ومن اخطر النماذج لهذا التواطؤ رسالة دواجن وجدنا عند وزنها بعد وصولها واستلامها بالفعل من المورد الأجنبى ان هناك نقصاً فى وزن كل فرخة يتراوح بين ١٠٠ و ١٥٠ جراماً . ووصل العجز فى وزن الرسالة كلها إلى ٦٠٠ طن ثمنها ٢٥٠ الف دولار . بالقطع لا يمكن ان يتم ذلك لصالح المورد الأجنبى وحده .. هناك بالطبع الأطراف الأخرى التى تفيد من ذلك . ويبدوا ان ذلك يتم منذ فترة طويلة » .

٣ ـ الاهمال فى أداء العمل

ويقصد بالاهمال فى أداء العمل عدم قيام العاملين بواجباتهم على وجهها الصحيح ، إما بأدائها بصورة غير سليمة أو بعدم أدائها . وقد احتل الاهمال فى أداء العمل كط يقة من ط ق الاعتداء على مال القطاع العام المركز الثالث فى الاستقصاء فحصل على ٢٧٩ درجة من ١٣٥٧ ، أى ٢٠,٥٦٪ من مجموع الدرجات .

ان الأجور التى تدفع فى القطاع العام ليست الا مقابلا لأداء العمل بالصورة المفروضة . فاذا وقع الاهمال فى أداء العمل كان ذلك بمثابة اضاعة لأموال القطاع العام . لأن الانتاج فى ظل الاهمال انما يصاب فى كمة وكيفية معاً .

وثمة عوامل متعددة تساعد على الاهمال فى أداء العمل أهمها ضعف الرقابة ، وانخفاض الـ وح المعنوية وعدم مراعاة التخصص فى تشغيل العاملين وعدم تحديد واجبات كل وظيفة على وجه الدقة والوقت اللازم لانجاز كل منها .

ويأخذ الاهمال فى أداء العمل صورتين هما سوء أداء العمل وضاعة وقت العمل .

(ا) سوء أداء العمل :

كثيراً ما يسىء العامل أداء عمله من باب الاهمال والكسل وضنا بالجهد الذى يجب أن يبذل . فرغم أن اتقان أداء العمل مطلوب فى الدنيا وفى والدين (١) ، فان طريق اتقان العمل أشق على النفس وأطول من طريق الاهمال والكسل . وكأن رسول الله صلى الله عليه وسلم حين قال «حجبت الجنة بالمكاره وحجبت النار بالشهوات» (٢) انما كان يعبر عن نفسية

---

(١) يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «يحب الله العامل إذا عمل ان يحسن» .

(٢) البخارى .

الانسان بصفة عامة وفى أمور الدنيا كذلك ، إذا كان لنا نشبه حسن العمل بالجنة وسوءة بالنار .

ولا شك ان العمل السيء لا يمكن أن يؤدى إلى انتاج حسن . فمن طبيعة الأمور أن يكون الجزاء من جنس العمل .

(ب) اضاعة وقت العمل :

ومن صور الاهمال فى أداء العمل عدم قيام العاملين بعملهم طوال وقت العمل . فكم من عامل لا يعمل فى يومه غير وقت قليل ويضيع الجانب الأكبر من ساعات عمله هباء منثوراً فى ثرثة أو أعمال خاصة رغم أن هذه الساعات مقومة بالنقود ، تلك النقود التى تدفعها الوحدة الانتاجية ويحصل عليها العامل لقاء القيام بعمل يفترض فيه أن يستغرق كل ساعات العمل الرسمية .

ويحاول العاملون أن يجدوا الاسانيد لاقناع أنفسهم بأنهم محقون فى قلة عملهم . فمنهم من يبرر ذلك بقلة أجره مدعياً صراحة بأنه لا يعطى الا بمقدار ما يأخذ . ومنهم من يقول ان من يعمل كثيراً يتعب دون جدوى ويكون عرضة للعقاب إذا أخطأ ، مفتقداً للثواب إذا صاب (١) .

ولبيان أهمية اضاعة وقت العمل بالنسبة لمال القطاع العام نضرب هذا المثال :

وحدة من وحدات القطاع العام يعمل بها ألف عامل . متوسط أجر العامل فى الساعة عشرة قروش . ووقت العمل الرسمى هو سبع ساعات . ولكن متوسط ساعات العمل الحقيقية للعامل فى اليوم وهى ثلاث ساعات فقط . فاذا حسبنا قيمة وقت العمل الضائع فى هذه الوحدة وجدناه كالآتى :

---

(١) هذه هى نفس العبارة التى كتبها البعض فى استمارات استطلاع الراى . ومثل هذه العبارة يجب ان تؤخذ فى الاعتبار وتدرس لاستخلاص ماوراءها من معان .

وقت العمل الضائع فى اليوم بالنسبة للعامل الواحد = ٧ — ٣ = ٤ ساعات عمل .

وقت العمل الضائع فى السنة بالنسبة للعامل الواحد = ٤ × ٣٦٥ = ١٤٦٠ ساعة عمل .

القيمة المالية للوقت الضائع بالنسبة للعامل الواحد = ١٤٦٠ × ١٠ = ١٤٦٠٠ القيمة المالية للوقت الضائع بالنسبة لعمل الوحدة = ١٤٦٠٠ × ١٠٠٠ = ١٤٦٠٠٠٠٠ قرش .

ففى هذا المثال البسيط نجد القيمة المالية للوقت الضائع فى هذه الوحدة رغم صغر حجمها هو ١٤٦ ألف جنيه . وهذه القيمة لا شك تمثل اعتداء واضحاً على مال الوحدة الاقتصادية محل البحث .

ومن أهم العوامل المشجعة على اضاعة وقت العمل عدم تحديد الوقت اللازم لانجاز كل عمل من أعمال الوظيفة حتى يمكن مساءلة صاحب الشأن فى حالة التأخير فى أداء العمل .

٤ — الاستيلاء والسرقة

ويقصد بالاستيلاء اختلاس العامل لمال من أموال القطاع العام لم يسلم اليه بسبب وظيفة أو بمناسبتها . أما السرقة فيقصد بها استيلاء أحد الأفراد من غير الموظفين أو العاملين بالقطاع العام على مال مملوك لهذا القطاع . وقد احتلت طريقة الاستيلاء والسرقة المركز الرابع بين طرق الاعتداء على مال القطاع العام . فحصلت على ٢٢٤ درجة من ١٣٥٧ ، أى ١٦,٥١٪ من مجموع هذه الدرجات (١) .

وقد رأينا جمع الاستيلاء والسرقة معاً فى طريقة واحدة نظراً لأنه يصعب على غير القانونيين من مالئى استمارات الاستبيان التفرقة بينهما : فضلا عن أنهما يقعان على مال ليس فى عهدة من يستولى عليه . ونتحدث فيما يلى عن كل من الاستيلاء والسرقة .

---

(١) راجع المادة ١١٣ والمادة ٣١١ من قانون العقوبات .

(أ) الاستيلاء :

يحدث أن يستولى احد العاملين على مال من أموال القطاع العام لم يسلم اليه بسبب وظيفته أو بمناسبتها . وفى هذه الحالة غالباً ما يستفيد العامل من وظيفته لتسهيل الاستيلاء على أموال العمل . ومن أمثلة ذلك أن يستولى عامل الصيانة فى احد مصانع النسيج على بضعة أمتار من القماش يخفيها تحت طيات ملابسه اثناء خروجه من العمل . ومن أمثلتها أن يستولى احد السعاة فى شركة النحاس على بعض قطع من هذا المعدن ويهربها معه إلى خارج مكان العمل .

(ب) السرقة :

كثيراً ما يستولى بعض الأفراد من غير الموظفين أو العاملين بالقطاع العام خلسة على مال من أموال هذا القطاع . ومن أمثلة ذلك سرقة البضائع والمعدات من مخازن الشركات ، وسرقة الكابلات وأدوات الاتصال السلكية الممتدة فى الشوارع والطرقات .

وغالباً ما تقع السرقة على أموال القطاع العام بمساعدة بعض العاملين بهذا القطاع . فكم من مرة قام أمين المخزن أو الحارس الليلى بدور المرشد لعصابة من خارج الادارة ، فسهل مهمتهم فى السطو على مخازن القطاع العام وسرقة ما بها من أموال .

ومن أهم العوامل المشجعة على سرقة أموال القطاع العام وجود بعض المخازن غير المحكمة لكونها بلا أسوار أو بأسوار ضعيفة مهدمة يسهل النفاذ من خلالها . ويشاهد ذلك على وجه الخصوص فى تخزين الحديد والأخشاب ومواد البناء .

ومن الغريب والمؤسف فى سرقات المخازن ان هذه السرقات غالباً ما تظل خافية لمدد طويلة ولا تكشف فى معظم الأحوال الا صدفة . أما عملية الجرد فكثيرا ما تكون صورية ولا تتم الا على فترات متباعدة .

٥ – اتلاف الأموال

يقصد باتلاف الأموال الاضرار بأموال القطاع العام مما يقلل من قيمتها وقد احتل اتلاف الأموال المركز الخامس والأخير كطريقة من طرق الاعتداء على مال القطاع العام . فحصلت هذه الطريقة على ١٦٢ من ١٣٥٧ درجة ، أى ما يعادل نسبة ١١,٩٤٪ من مجموع الدرجات .

واتلاف أموال القطاع العام قد يقع من أفراد الجمهور على الأدوات المخصصة لخدمته . وقد ضربنا مثالا لذلك بالاعتداء الواقع على سيارات النقل العامة . ولكن الغالب أن يقع هذا الاتلاف من جانب العاملين بالقطاع العام أنفسهم . كما أن هذا الاتلاف قد يقع عمداً وقد يأتى نتيجة اهمال .

ومن صور الاتلاف العمدى لمال القطاع العام :

– قيام العامل باتلاف الالة التى يعمل عليها حتى يجد المبرر لعدم العمل إلى حين اصلاحها . ومن الأمثلة الصارخة التى حدثت فى هذا المجال قيام بعض البحارة باتلاف بعض أجهزة السفينة ولو بالقاء بعض المخالفات فى داخلها بطريقة تتطلب وقتاً غير قليل لكشفها واصلاحها مما يفوت رحلة السفينة ويبقى البحارة فى ديارهم مع حصولهم على أجورهم .

– قيام المعتدى باشعال النار فى مخازن الادارة أو مكاتبها لاخفاء جرائم الاختلاس أو الاستيلاء أو التزوير التى وقعت متعلقة بأموال القطاع العام . وقد كثر وقوع حريق المخازن فى الأيام الأخيرة عن طريق الماس الكهربى وعقاب السجائر .

– قيام بعض أفراد الجمهور بتكسير مصابيح أونوافذ وسائل المواصلات العامة أو مبان القطاع العام وذلك من باب اللهو العابث أو تعبيراً عن عقد نفسية دفينة .

ومن صور الاتلاف العمدى لمال القطاع العام :

– عدم اتخاذ اجراءات الأمن والاحتياطات اللازمة فى احد المصانع مما يستتبع وقوع انفجار أو نشوب حريق يؤدى إلى خسائر جسيمة .

ـ الاهمال فى صيانة أدوات العمل أو عقاراته وسوء استخدامها مما يعجل بعمرها ويؤدى إلى اتلافها أو تهدمها .

وبعد عرض طرق الاعتداء على مال القطاع العام الخمسة التى جاءت فى استمارة استطلاع الرأى وهى الاختلاس ، والرشوة ، والاهمال فى أداء العمل ، والاستيلاء والسرقة ، واتلاف الأموال نعرض فيما يلى لطريقتين أخريين وردذكرهما فى تعليقات بعض مالئى الاستمارات ولم تخطر ببالنا عند وضع بيانات الاستمارة ، مما يدل على جدوى الاستقصاء ليس فقط فى بيان أهمية البيانات المطلوب ابداء الرأى فيها وانما أيضاً فى اكمال ما قد يكون بها من نقص. ونعرض فيما يلى لهاتين الطريقتين من طرق الاعتداء على مال القطاع العام وهما

ـ الحصول على ارباح وهمية .
ـ التمارض .

٦ ـ الحصول على ارباح وهمية

من صور الاعتداء على مال القطاع العام كذلك صورة الحصول على أرباح وهمية . ذلك أن للعاملين حق فى الحصول على نسبة من أرباح الشركة التى يعملون بها إذ هى حققت ربحا بالفعل . ولكن يحدث الا تحقق الشركة ربحا على الاطلاق بل وقد تتكبد خسائر مؤكدة . ومع ذلك يعمد المسئولون فيها الى إظهار الشركة بمظهر المشروع الناجح الرابح . وذلك ليس فقط لادعاء الكفاءة فى العمل وانما أيضا بل وربما أساسا للحصول على قدر من المال كنصيب فى الارباح الوهمية المحققة على الورق . تلك الارباح التى تسمى بالارباح الدفترية أو المحاسبية .

وتتحقق الأرباح الوهمية عن طريق التلاعب فى حسابات المشروع . ويتم هذا التلاعب بطرق متعددة نذكر منها :

عدم خصم كافة تكاليف الانتاج :

ان القاعدة هى وجوب خصم كافة تكاليف الانتاج من ثمن منتجات

الوحدة الاقتصادية لمعرفة ما حققته من أرباح ولكن يحدث أن يتغافل المسئولون عن خصم بعض تكاليف الانتاج أو يقللون منها مما يؤدى إلى زيادة الارباح زيادة وهمية . ويحدث ذلك على وجه الخصوص فيما يتعلق بخصم أقساط استهلاك أدوات الانتاج . ونمثل لذلك على النحو التالى :

الأرباح قبل خصم الاستهلاك	:	١٠٠,٠٠٠ جنيه
قسط الاستهلاك السنوى	:	١٠,٠٠٠ جنيه
صافى الأرباح	:	٩٠,٠٠٠ جنيه

فاذا حدث تلاعب فى الحسابات يكون الوضع على النحو التالى :

الأرباح قبل خصم الاستهلاك	:	١٠٠,٠٠٠ جنيه
قسط الاستهلاك السنوى	:	٢,٠٠٠ جنيه
صافى الأرباح	:	٩٨,٠٠٠ جنيه

وهكذا زادت الأرباح زيادة وهمية نتيجة لانقاص قسط الاستهلاك السنوى عن قيمته الحقيقة . وهذا الأمر لا يصدق فقط على زيادة الأرباح صورياً ، وانما أيضاً على تغطية الخسائر وخلق أرباح لا وجود لها من حيث الواقع .

ومن أساليب عدم خصم كافة تكاليف الانتاج أيضاً اعتبار معدات أو أدوات العمل التالفة سليمة من حيث قيمتها فى الحسابات ، وذلك لعدم خصم قيمتها أو قيمة ما أصابها من تلف بقصد التقليل من خصوم المشروع وكذلك عدم خصم فوائد الديون المستحقة على الوحدة الانتاجية .

المغالطة فى حساب المتبقى من البضاعة :

قد يلجأ المسئولون إلى حساب المخزون من البضائع فى آخر السنة بسعر البيع رغم أنها لم تزل بالمخازن والواجب أن تظهر فى الحساب الختامى إما بقيمة تكلفتها فقط أو بسعر السوق أيهما أقل . وهذا هو ما يعرف بتقديم

بضاعة آخر المدة . بل وأكثر من ذلك فقد تحسب البضاعة التالفة بأسعار السليمة وذلك من باب المبالغة فى زيادة الحقوق زيادة وهمية .

اضافة الديون الضعيفة :

يحدث أحياناً أن تصبح بعض الديون ضعيفة مشكوك فى امكان تحصيلها بأكملها . وذلك لاعسار المدين أو افلاسه أو اختفائه . ومع ذلك تعمد بعض الوحدات الاقتصادية إلى اضافة هذه الديون كاملة إلى حساباتها ، كما لو كانت مؤكدة ، لتزيد مما لها من حقوق .

تأجيل المدفوعات المستحقة على المشروع :

قد يقوم المسئولون بتأجيل المدفوعات المستحقة على الوحدة الانتاجية وعدم اظهارها فى الحساب السنوى وذلك للتقليل من خصوم المشروع .

رفع سعر بيع المنتجات :

ان رفع أسعار السلع أو الخدمات التى تنتجها وحدات القطاع العام بطريقة تحكمية لعدم وجود المنافس يؤدى إلى خلق نوع من الربح يسمى الربح الاحتكارى . وهذا الربح خادع يمكن أن يتحقق رغم انخفاض كفاءة المشروع .

٧ — التمارض

ويقصد بالتمارض ادعاء المرض من جانب العاملين بالقطاع العام وذلك اما بقصد التهرب من العمل وأما بهدف للحصول على الأدوية دون وجه حق . ويحصل العامل على الأجازة المرضية فى هذه الحالة أما بتصنع المعاناة من مرض معين يذكر أعراضه كما سمعها أو قراها حتى يدخل فى روع الطبيب انه مريض فعلا ، وما برشوة ذوى النفوس الضعيفة من الأطباء لاعتبارهم مرضى ومنحهم الأجازة المرضية أو الأدوية المطلوبة .

ولا شك ان فى تمارض العامل بالقطاع العام اعتداء واضح على أموال هذا القطاع :

— ففى حالة التمارض للحصول على الأجازة المرضية يحصل المتمارض على أجره عن فترة هذه الأجازة دون حق ، إذ أنه ليس مريضاً ، كما أنه لم يقدم عملا مقابل هذا الأجر .

— وفى حالة التمارض للحصول على الدواء لبيعه أو التصرف فيه يحصل العامل ظلما على قيمة هذا الدواء . وهذه الظاهرة تحدث على وجه الخصوص بين العاملين فى المستويات الدنيا من الادارة كما تشهد بذلك تحقيقات النيابة الادارية .

— وفى حالة التمارض للحصول على الدواء لبيعه أو التصرف فيه يحصل العامل ظلما على قيمة هذا الدواء . وهذه الظاهرة تحدث على وجه الخصوص بين العاملين فى المستويات الدنيا من الادارة كما تشهد بذلك تحقيقات النيابة الادارية .

الفصل الرابع

أسباب الاعتداء على مال القطاع العام

يتضح من الجدول رقم (٥) المتعلق بأسباب الاعتداء على مال القطاع العام أن هذه الأسباب متعددة ويأتى ترتيبها حسب أهميتها على النحو التالى :

١ — انحطاط الاخلاق .
٢ — القدوة السيئة .
٣ — انخفاض المرتبات .
٤ — عدم الشعور بالمصلحة العامة .
٥ — عدم الحزم فى معاقبة المعتدين .
٦ — ضعف الرقابة .
٧ — عدم الرضا عن المعاملة .
٨ — زيادة عدد العاملين .

وأضاف البعض إلى هذه الأسباب الواردة باستمارة الاستقضاء سبب آخر هو كثرة امتيازات القطاع العام. ونتحدث فيما يلى عن كل من هذه الأسباب كما وردت فى هذا الترتيب .

١ ـ انحطاط الأخلاق

يقصد بانحطاط الأخلاق عدم التمسك الكافى بالقيم الأخلاقية من جانب العاملين بالقطاع العام .

وقد احتل انحطاط الأخلاق المركز الأول بين أسباب الاعتداء على مال القطاع العام . فحصل على ٥٦٨ من ٣٥٨٠ درجة ، أو ١٥,٨٨٪ من مجموع الدرجات.

وهذا أمر طبيعى اذ أن العامل ذو الخلق الكريم يؤدى عمله الذى يرتزق منه بجد واخلاص حتى يكون المقابل الذى يحصل عليه حلالا طيباً ، ولا يحاول الاعتداء على أموال ليست له لأن النفس الأبية تأنف النظر إلى مال الآخرين . أما ضعف الخلق فيؤدى إلى الاهمال فى العمل والاعتداء على أموال الغير . وذلك تعبير عن شح النفس الذى يدفع إلى قلة العطاء وكثرة الأخذ ولو بدون وجه حق . وهذا الشح فى حاجة إلى مقاومة شاقة للنفس . لذلك يقول الله تعالى «وأحضرت الأنفس الشح» (١) ويقول سبحانه «وكان الانسان قتوراً» (٢) . ويقول جل شأنه «ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون» (٣) وهذه طبيعة فى الانسان يقررها خالقها ويطلب اليه أن يقاومها إذا أراد الفلاح .

وان نظرة إلى المجتمعات التى تقدمت وانطلقت فى طريق الرفعة ورغد العيش لكفيلة باثبات العلاقة بين التقدم والاخلاق فما من مجتمع غربى أو شرقى متقدم الا وتمسك أهله بقدر من الأخلاق يكاد يتناسب تناسباً طردياً مع درجة تقدم المجتمع . فاذا تركنا جانباً نظرة هذه المجتمعات إلى العلاقة بين الرجل والمرأة قبل الزواج وما ينطوى عليه من قدر من الاباحية وجدنا أخلاقاً أخرى كثيرة قد نمت وتوطدت فى هذه المجتمعات ، ومن

---

(١) الآية رقم ١٢٨ من سورة النساء .
(٢) الآية رقم ١٠٠ من سورة الاسراء .
(٣) الآية رقم ١٦ من سورة التغابن ، والآية رقم ٩٠ من سورة الحشر .

أهمها الامانة والأخلاص فى العمل والصدق والوفاء بالعهد .. إلى غير ذلك من مكارم الأخلاق . أما المجتمعات المتخلفة التى تتأخر أكثر مما تتقدم أو تقف فى مكانها لا تقوى على المضى إلى الأمام فانها على النقيض من ذلك ضيعت الاخلاق الحميدة وأرتمى أهلها فى أحضان الرذائل فقذفت بهم فى الدنيا إلى الحضيض ومهدت لهم الطريق فى الآخرة إلى أسفل سالفين .

لذلك كان حرص الدين الاسلامى على الأخلاق الكريمة شديداً . تقول أم المؤمنين عائشة رضى الله عنها سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول «ان المؤمن ليدرك بحسن الخلق درجات قائم الليل وصائم النهار» (١) ويقول اسامه بن شريك : كنا جلوساً عند النبى صلى الله عليه وسلم كأنما على رؤسنا الطير ، ما يتكلم منا من متكلم ، إذ جاءه أناس فقالوا : من أحب عباد الله إلى الله تعالى ؟ قال : «أحسنهم خلقاً» (٢) .

ويشهد التاريخ أن الأمة الاسلامية لم تتقدم قط الا فى الفترات التى تمسكت فيها بدينها الحنيف بما يحوى من أخلاق حميدة . وكم كان أمير الشعراء شوقى ثاقب النظر حين قال بحق :

انما الأمم الأخلاق ما بقيت　　فان هم ذهبت اخلاقهم ذهبوا

بل ان هذا البيت من الشعر ليس فى الحقيقة الا صياغة أدبية جميلة لقاعدة علمية من قواعد السلوك البشرى التى حوتها الطبيعة وأكدتها الأيام يوماً بعد يوم .

ولعلها بشرى لنا أن يدرك أصحاب الرأى فى هذا الاستقصاء أن سوء الأخلاق هو السبب الأول من أسباب ضياع أموال القطاع العام . ومن الخير أن نعترف أن أهل الاسلام قد تركوا أخلاقه الفاضلة وأخذ بها

---

(١) ابو داود .
(٢) الطبرانى .

آخرون غرباء عنه ، بعضهم ملحد لا يعترف بغير الماديات ولا يتمسك بالأخلاق الا لما لها من فوائد دنيوية أكيدة فى تنظيم شئون المجتمع ، فوائد تثبت علمياً ان أخلاق الاسلام هى سبيل نجاح الحياة الانسانية . ويكفى أن نضرب بعض الأمثلة على اضاعتنا لهذه الأخلاق :

— قال الله تعالى «انا لا نضيع أجر من أحسن عملا» (١) . فأسأنا العمل وركنا إلى العبث واللهو والتظاهر .

— وقال سبحانه «وأوفوا بالعهد ان العهد كان مسئولا» (٢) . فكان الوفاء بالعهد بيننا عبئاً ثقيلا لا يكاد يطاق .

— وقال جل شأنه «ان المنافقين فى الدرك الأسفل من النار ولن تجد لهم نصيراً» (٣) . وأضاف الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم « أربع من كن فيه كان منافقاً خالصاً ، ومن كان فيه خصلة منهن كانت فيه خصلة من النفاق . حتى يدعها : إذا أؤتمن خان ، وإذا حدث كذب ، وإذا عاهد غدر وإذا خاصم فجر» (٤) . ومع ذلك كثرت الخيانة وضيعت الأمانة حتى اختلس الأمين ما فى عهدته ، وزاد الكذب حتى وصف الصادق بالسذاجة وقل الوفاء بالعهد ، وأصبحت المغالاة فى الخصومة وأخذ العزة بالاثم من الشيم السائدة بين الناس . وفوق ذلك وفضلا عنه غدا النفاق وتملق الاكابر وسيلة فعالة لادراك الغايات والوصول بغير حق إلى الجاه والمال . وكثر وجود الإمعه الذى يخالف نصيحة الرسول ليتمسك بقول القائل «إذا أحسن الناس أحسنت وان اساءوا أسأت» .

٢ — القدوة السيئة

يقصد بالقدوة السيئة فساد القادة الادارين وعدم اعطائهم المثل كأسوة

---

(١) الآية رقم ٣٠ من سورة الكهف .
(٢) الآية رقم ٣٤ من سورة الاسراء .
(٣) الآية رقم ١٤٥ من سورة النساء .
(٤) البخارى .

لمن دونهم من العاملين فى القطاع العام . وقد أحتلت القدوة السيئة المركز الثانى بين أسباب الاعتداء على مال القطاع العام فنالت ٥٥٤ درجة من ٣٥٨٠ ، أى ١٥,٤٧٪ من مجموع الدرجات .

وترجع أهمية القدوة إلى أن التقليد من الغرائز التى فطر الناس عليها ، فالصغير يجد نفسه مدفوعاً إلى تقليد الكبير دون تفكير فى موضوع التقليد أو تقييم له ، فاذا أساء الكبير السلوك نهج الصغير نهجه ، وإذا انحرف الراعى ساءت تصرفات الرعية . ومن الأمور ذات الدلالة فى هذا الشأن أن نتيجة الاستقصاء تؤكد أن كبار العاملين هم أكثرهم اعتداء على مال القطاع العام . فاذا رأى صغار العاملين ذلك وقد يكونوا من ذوى الحاجة تجرؤا على الرذيلة وحدثتهم أنفسهم بارتكاب المحظور الذى يفقد هيبته إذا انتهكه الكبار . لذلك عندما أراد الخالق جل شأنه — وهو العليم بطبيعة خلقه — لدعوة رسوله أن تنجح جعله عليه السلام قدوة للناس فى أمور دينه ودنياه جميعاً . وقال سبحاته وتعالى « لقد كان لكم فى رسول الله أسوة حسنة» (٥)

٣ — انخفاض المرتبات

يقصد بانخفاض المرتبات عدم كفايتها لسد حاجات الموظف حسب مركزه الاجتماعى . وقد احتل انخفاض المرتبات المركز الثالث بين أسباب الاعتداء على مال القطاع العام . فحصل على ٤٥٠ من ٣٥٨٠ درجة ، أو ١٥,٠٨٪ من مجموع الدرجات .

وتعتبر المرتبات فى مصر من أقل المرتبات فى العالم ان لم تكن أقلها على الاطلاق . وذلك بالنظر إلى القيمة الحقيقية للنقود أى القوة الشرائية لها دون اعتبار لقيمتها العددية . فالقيمة الحقيقية للنقود تتناقص بارتفاع الأسعار رغم ثبات قيمتها العددية .

---

(٥) الآية رقم ٢١ من سورة الاحزاب .

ولا شك أن الحاجة يمكن أن تدفع إلى الاعتداء على مال الغير ، والعوز يعد من أهم أسباب الرذيلة خاصة مع ضعاف النفوس . ولعل ذلك هو الذى يفسر نتيجة الاستقصاء حينما وضعت العاملين فى المستويات الدنيا من الادارة فى المرتبة الثانية قبل العاملين فى المستويات الوسطى من حيث الاعتداء على أموال القطاع العام . وذلك ان صغار العاملين كثيراً ما يعانون من زيادة النفقات بالنسبة لما يحصلون عليه من ايرادات تتركز فى مرتب متواضع . فنجد بعض العاملين مثلا لا يتجاوز مرتبه عشرة جنيهات وهو يعول من الأفراد خمسة أو ستة . فتدفعه الحاجة إلىمد يده إلى أموال جهة العمل أو إلى أموال المتعاملين معه الذين يرغبون فى قضاء حوائجهم ولو مقابل جعل يدفعونه لصاحب الشأن من العاملين .

٤ — عدم الشعور بالمصلحة العامة

يقصد بعدم الشعور بالمصلحة العامة عدم احساس العاملين احساساً كافياً بمصلحة المجتمع التى تقتضى المحافظة على كافة أموال القطاع العام أيا كانت صورها . وقد احتل عدم الشعور بالمصلحة العامة بين أسباب الاعتداء على مال القطاع العام المركز الرابع . فحصل على ٥٢٥ من ٣٥٨٠ درجة أى ما يعادل ١٤,٦٦٪ من مجموع الدرجات .

ولعدم الشعور بالمصلحة العامة أثر بالغ على انخفاض الروح المعنوية للعاملين . هذه الروح التى لها فعل السحر فى دفع العاملين إلى العمل والانتاج والتى يعزى اليها أساساً التقدم الهائل الذى حققه العاملون فى الصين بصرف النظر عما يحصلون عليه من مقابل العمل .

ومن المؤسف أن غير القليل من الناس لا يدرك معنى الصالح العام وما يتضمن من نفع له ولغيره من أعضاء المجتمع بل أن البعض لا يفهم معنى المال العام ، ويعنى هذا التعبير فى ذهنه المال الذى لا صاحب له . وقد كتب أحد العاملين فى استمارة استطلاع الرأى بصراحة أنه لن يتردد

فى الاستيلاء على مال من أموال القطاع العام إذا اتيحت له الفرصة وتأكد من النجاة . وبرر ذلك بأنه لا ينال حقوقه كاملة كما أن غيره من كبار العاملين يفعل ذلك .

ويرجع عدم الشعور بالمصلحة العامة إلى أحد أمرين أواليهما معاً وهما :

(أ) انخفاض الوعى :

فقد يعزى عدم الشعور بالمصلحة العامة من جانب كثير من العاملين إلى انخفاض درجة وعيهم وقلة ادراكهم لحقائق الأمور وجهلهم بأن ليست فى نهاية الأمر الا مصلحة مجموع أفراد المجتمع وهم منهم .

(ب) الشعور بالظلم :

وقد يرجع عدم الشعور بالمصلحة العامة من جانب بعض العاملين فى القطاع العام إلى سيطرة نوع آخر من الشعور على نفسيتهم وهو الشعور بظلم يقع عليهم شخصياً . وذلك كأن يشعر العامل بقلة ما يحصل عليه من مقابل بالمقارنة بما يؤدى من عمل .

٥ ــ عدم الحزم فى معاقبة المعتدين

ويقصد بعدم الحزم فى معاقبة المعتدين على مال القطاع العام التراخى والتهاون فى توقيع الجزاء الرادع على هؤلاء المعتدين . وقد احتل عدم الحزم فى معاقبة المعتدين المركز الخامس بين أسباب الاعتداء على مال القطاع العام فحصل على ٤٨٤ درجة من ٣٥٨٠ ، أى ١٣,٥٢٪ من مجموع الدرجات .

فكثير من المعتدين على مال القطاع العام لاينالون الجزاء المناسب لأعمالهم حتى يرتدعو ويتعظ غيرهم بهم . فكم من موظف أو عامل يرتشى كل يوم دون أن يقع منهم تحت طائلة العقاب الا القليل النادر حتى أن النصوص التى تجرم الرشوة فى قانون العقوبات تكاد تكون معطلة التطبيق . وكم

من عامل يهمل فى أداء عمله أو يتلف ما يستعمل من أموال القطاع العام دون أن ينال من العقاب أن حدث الا القليل . وكم من مختلس يستحل لنفسه ما عهد به اليه من أموال القطاع العام فاذا كشف أمره اكتفى المسئولون بأمره برد ما اختلس .

وهذه ظاهرة خطيرة يجب النظر اليها بعين الاعتبار والتمحيص. إذ أن عدم توقيع العقاب الكافى على المعتدى يدفعه إلى تكرار فعلته والتمادى فيها كما يغرى الآخرين بتقليده . أما توقيع العقاب الرادع على المعتدى فانه يقلل من احتمالات وقوع الاعتداء على مال القطاع العام ويجعل من تسول له نفسه يتردد أو يخشى . وقد ثبت أن الانسان فى تصرفاته انما يخاف أكثر مما يستحى . بل ان الخوف والطمع هما المحوران اللذان تدور حولهما تصرفات الانسان .

٦ — ضعف الرقابة

ويقصد بضعف الرقابة تهاون الرئيس الادارى فى القيام بدوره فى متابعة تنفيذ العمليات والتأكد من قيام مرؤسيه بواجبات وظائفهم حتى يحدد مسئولية كل منهم . وقد احتل ضعف الرقابة المركز السادس بين أسباب الاعتداء على مال القطاع العام . فحصل على ٤٧٣ من ٣٥٨٠ درجة أى ما يعادل ١٢,٩٣٪ من مجموع الدرجات .

وهناك علاقة وطيدة بين ضعف الرقابة وعدم الحزم فى معاقبة المعتدين إذ أن الرقابة هى التى تمكن من تحديد مسئولية المخطىء قبل توقيع العقاب عليه .

ومن أهم أسباب ضعف الرقابة قلة كفاءة كثير من القائمين بها لنقص تكوينهم المهنى . فضلا عن تقاعس غير القليل منهم فى أداء أعمالهم . غير أن عدم الكفاءة أو الاخلاص فى العمل بالنسبة لمتولى الرقابة لا شك أشد خطراً وأعظم أثراً منه بالنسبة للخاضعين لهذه الرقابة إذ لا ينتظر من الرعية خير إذ فسد أمر الراعى .

وثمة عوامل تؤدى إلى عرقلة عملية الرقابة الادارية أهمها قصور التنظيم وعدم دقة تحديد الاختصاص ونقص معايير الأداء وعدم وضع العامل فى الوظيفة التى تتفق وتأهيله المهنى . وذلك حتى يمكن محاسبة كل مخطىء وتحديد مسئوليته .

ونذكر على سبيل المثال ضعف الرقابة بالنسبة لعجوزات العهدة فى شركات المجمعات الاستهلاكية ففى هذه الشركات يصعب اثبات الاخطاء وتحديد المسئول عنها . ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات منها :

— عدم بيان مفردات الاصناف الموجودة فى كل جهة ومقدار العجز الذى قد يظهر فى كل منها ، والاقتصار على ذكر قيمة الأصناف وقيمة ما استنزل منها سواء بالبيع أو باعدام التالف . ويصل الأمر أحياناً إلى حد عدم وجود سجل لحصر ما لدى أمين المخزن من عهده مما لا يمكن معه الرقابة على ما بالمخزن من بضائع .

— عدم جرد المخازن للتحقق من وجود محتوياتها الا على فترات متباعدة أو بطريقة أقرب إلى الصورية منها إلى الجدية ، فيكتفى بالمراجعة الشكلية للدفاتر والأرقام دون التحقق من مطابقتها للواقع .

— عدم الدقة فى تسليم البضاعة الواردة إلى الشركة من حيث تحديدها مقداراً ونوعاً .

— مبدأ التضامن فى العهدة الذى تتبعه بعض الشركات فيؤدى إلى شيوع المسئولية فى جريمة الاختلاس وصعوبة تحديد المختلس الحقيقى من بين المتضامنين فى العهدة .

٧ — عدم الرضا عن المعاملة

ان عدم الرضا عن المعاملة التى يلقاها العامل فى العمل من الناحية المعنوية يمكن أن يكون من أسباب الاعتداء على مال القطاع العام . وقد احتل عدم

عدم الرضا عن المعاملة المركز السابع بين هذه الأسباب . فحصل على ٢٥٣ من ٣٥٨٠ درجة أى ٧,٠٧٪ من مجموع الدرجات .

وقد يرجع عدم رضا العاملين عن المعاملة التى يلقونها فى داخل العمل إلى عدم ديموقراطية الادارة . كما قد يرجع إلى سوء العلاقات الانسانية القائمة بين العاملين بصفة عامة . وسنتحدث عن كل من الاعتبارين بشىء من التفصيل عند عرض وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام فى الفصل الخامس من هذا البحث .

٨ — زيادة عدد العاملين

وأخيراً فان زيادة عدد العاملين عن العدد الأمثل للعاملين فى الادارة يمكن أن يكون من أسباب الاعتداء على مال القطاع العام. وقد احتلت زيادة عدد العاملين المركز الأخير فى أسباب الاعتداء على مال القطاع العام . فحصلت على ١٩٣ من ٣٥٨٠ درجة ، أى ما يعادل ٥,٣٩٪ من مجموع الدرجات .

فلا شك أن زيادة عدد العاملين فى كثير من الادارات عن العدد الأمثل اللازم لتشغيلها يؤدى إلى زيادة نفقات الأجور . تلك الزيادة التى تخلق نوعاً من البطالة المستترة نشأت عن محاولة معالجة البطالة الظاهرة بطريقة خاطئة أضرت بالادارة رغم أن الهدف منها هو تشغيل العاطلين استجابة لدواعى الاشتراكية . غير أن وسيلة تحقيق هذا الهدف لم تكن سليمة فعادت البطالة الظاهرة للانتشار من جديد وأصبح الخريج ينتظر ما يقرب من العامين بعد التخرج من الكلية أو المعهد إلى أن توزعه ادارة القوى العاملة وتبعث به إلى جهة قد لا تحتاج اليه فى حقيقة الأمر . ويرجع ذلك أساساً إلى سوء التخطيط فى مجال التعليم المهنى وعدم التنسيق بينه وبين حاجة الادارات الفعلية إلى العاملين .

ومن ناحية أخرى فان زيادة عدد الموظفين زيادة كبيرة عن العدد الأمثل عادة ما يؤدى إلى خلق جو من الفوضى وعدم الدقة فى توزيع الاختصاص .

وهذا الجو يؤدى إلى الاهمال فى العمل ويساعد على وقوع الاعتداء على مال القطاع العام بصوره المختلفة .

وبعد عرض أسباب الاعتداء على مال القطاع العام كما جاءت فى إستمارة الاستبيان نعرض فيما يلى لسبب آخر قال به بعض أصحاب الرأى فى المشكلة ولم نكن قد وضعناه فى الاعتبار عند اعداد هذه الاستمارة . هذا السبب هو كثرة امتيازات القطاع العام .

٩ — كثرة امتيازات القطاع العام

من أسباب الاعتداء على مال القطاع العام أخيراً كثرة الامتيازات والضمانات التى يمنحها القانون لهذا القطاع . فقد منح القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ القطاع العام عدد من الامتيازات نذكر فيما يلى أهمها ورأينا فيها :

— عدم جواز شهر افلاس الشركات العامة طبقاً لنص المادة ٧٦ من القانون سالف الذكر . ونحن لا نوافق على هذا المسلك ونرى أن الأحرى هو جواز شهر افلاس الشركات العامة ، إذ أن الافلاس يخلص المجتمع من المشروعات الفاشلة التى لا تحقق ربحاً ولا تقوى على الوفاء بديونها . وفى جواز شهر الافلاس تخويف لأصحاب الشأن فى المشروع ودفع لهم إلى طريق الكفاءة والانتاج . وليس فى جواز شهر افلاس الشركات العامة أى مساس بهيبة الدولة لأن لكل شركة شخصيتها المعنوية كمشروع قد ينجح فيبقى وقد يفشل فيزول .

— الاعفاء من رسم الدمغة بالنسبة للمبالغ التى تصرفها المؤسسات العامة القابضة نظير مساهمتها فى رؤس أموال الوحدات الاقتصادية التابعة لها . وكذلك القروض التى تقترضها وما تدفعه ثمناً لشراء أوراق مالية . وذلك طبقاً لنص المادة ٢٧ من قانون المؤسسات العامة المذكور . ونعتقد أنه من الأفضل الغاء مثل هذه الاعفاءات حتى يمكن قياس كفاءة المشروع العام فى ظل نفس الظروف التى تعمل فيها المشروعات الأخرى .

– اعفاء شركات القطاع العام من الخضوع للقضاء سواء الادارى أو العادى بالنسبة لمنازعاتها مع أى جهة عامة أخرى وجعلها من اختصاص هيئات التحكيم المنصوص عليها فى قانون المؤسسات العامة والتى تصدر أحكاماً نهائية لا تقبل الطعن بأى وجه من الوجوه وذلك طبقاً لنص المادة ٦٠ من القانون . ولاغضاضة فى ذلك وقد يجد ما يبرره فى ما تتمتع به هيئات التحكيم من خبرة ومعرفة بظروف شركات القطاع العام. وليس فى الأمر اعتداء محتمل على حقوق أو حريات الأفراد ، إذ أن اختصاص هيئات التحكيم ينحصر فى منازعات الشركات العامة مع الجهات العامة الأخرى .

– عدم جواز رفع الدعوى الجنائية على أعضاء مجلس الادارة والعاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها فى حالة ارتكابهم جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ١٦٧ مكرر (أ) ١١٦ مكرر (ب) من قانون العقوبات الا بناء على اذن من النائب العام بعد أخذ رأى الوزير المختص . وذلك طبقاً لنص المادة ٨٤ من القانون المذكور . وتعاقب المادتان المذكورتان كل موظف عام يضر عمداً أو بخطئه الجسيم بأموال أو مصالح الجهة التى يعمل بها أو بأموال الأفراد أو مصالحهم المعهود بها اليه . ولعل الهدف من وجوب استئذان النائب العام وأخذ رأى الوزير المختص هو مراعاة الجوانب المختلفة للمسألة قبل رفع الدعوى . وان كنا لا نحبذ الأخذ بمثل هذا الامتياز خشية أن يساء استغلاله ويستخدم لانقاذ بعض المتهمين من يد العدالة .

– هذا بالاضافة إلى الامتيازات الأخرى التى يحظى بها القطاع العام فيما يتعلق بتسهيل الحصول على ما يحتاج اليه من سلع أو خدمات بالأولوية وبالأسعار الرسمية ، أو من حيث المساعدة فى تصريف منتجاته بالزام ادارات الدولة المختلفة بالتعامل معه وتحديد أسعار هذه المنتجات فى ظروف إحتكارية أو شبه احتكارية . ولا نرى مبرراً لهذه الامتيازات أو تلك الحماية التى أسبغها القانون على وحدات القطاع العام . وذلك لأن هذا القطاع يجب أن يكون

على مستوى من الكفاءة لا يقل عن مستوى مشروعات القطاع الخاص التى لا تتمتع بمثل هذه الامتيازات . وكثرة الامتيازات مع قلة المنافسة تؤديان فى النهاية إلى الكسل والاهمال وانخفاض الكفاءة الانتاجية .

الفصل الخامس

وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام

يتضح من الجدول رقم (٦) المتعلق بوسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام أن هذه الوسائل متعددة ويأتى ترتيبها حسب أهميتها على النحو التالى :

١ ــ الحزم فى معاقبة المعتدين .

٢ ــ زيادة الأجور .

٣ ــ تشديد الرقابة .

٤ ــ الاهتمام بالأخلاق .

٥ ــ تحسين العلاقات الانسانية .

٦ ــ ديموقراطية الادارة .

٧ ــ زيادة حوافز الانتاج .

٨ ــ القدوة الحسنة .

٩ ــ تمليك المشروعات للعاملين فيها .

ويلاحظ عدم التطابق فى مرتبة الأهمية بالنسبة لنفس العنصر فى حالة تكرار وروده فى كل من أسباب وقوع الاعتداء على مال القطاع العام ووسائل منعه . ولعل ذلك يرجع إلى أن العنصر الذى يأتى فى المرتبة الأولى كسبب من أسباب وقوع الاعتداء وهو أخلاق العاملين قد لا يكون سهل الادراك كوسيلة لمنع هذا الاعتداء . إذ أن اصلاح الأخلاق ليس من الأمور السهلة التى يمكن أن تتحقق فى وقت يسير . وذلك بخلاف الحزم

فى معاقبة المعتدين الذى يمكن ان يتحقق بغير صعوبة إذا بدأ جاداً من أعلى السلم الادارى ليتدرج سريعاً إلى أدناه . وهكذا بالنسبة لبقية العناصر .

ونتحدث فيما يلى عن كل من وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام حسب ترتيب أهميتها ، مع ملاحظة عدم تكرار ما سبق بيانه بالنسبة لبعض المسائل أثناء دراسة أسباب الاعتداء على هذا المال .

١ — الحزم فى معاقبة المعتدين

ان أول وسيلة من وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام حسب نتيجة الاستقصاء هى الحزم فى معاقبة المعتدين . وقد حصلت هذه الوسيلة على ٦٨٧ من ٤٢٢٧ درجة أى ما يعادل ١٦,٢٥٪ من مجموع الدرجات .

فيجب معاقبة المعتدين على مال القطاع العام بحزم وصرامة أيا كانت درجاتهم فى السلم الادارى . وينبغى أن يكون العقاب أشد واظهر إذا كان المعتدى من كبار العاملين أو القادة الاداريين وذلك حتى يكون عبرة لمن يعتبر ، ولأنه أساء استغلال ما منحه القانون من سلطة ، وكفر بما هو فيه من نعمة .

وقد اثبتت التجارب أن الانسان لا يحسن السلوك عادة الا «خوفاً أو طمعاً» ، خوفاً من عقاب أو طمعاً فى ثواب . ولعل الخوف من العقاب مقدم على الطمع فى الثواب ، وذلك لأن اتقاء الشر عند الانسان غالباً ما يقدم على طلب الخير .

٢ — زيادة الأجور

احتلت زيادة الأجور المركز الثانى بين وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام .فحصلت هذه الوسيلة على ٦٢٢ من ٤٢٢٧ درجة بأى ١٤,٧١٪ من مجموع الدرجات .

وزيادة الأجور زيادة حقيقية أما عن طريق رفع قيمتها العددية أو بخفض تكاليف المعيشة لزيادة قوتها الشرائية يؤدى إلى الحد من الجرائم المالية

التى تقع بدافع الحاجة ، فضلا عن أثره كحافز على العمل وزيادة الانتاج. ومن المعروف ان شدة العوز وضيق ذات اليد تعد بالنسبة للسارق فى الاسلام مانعاً من قطع اليد . وفى ذلك اعتراف بالفاقة كعذر فى حالة الاعتداء على مال الغير .

٣ — تشديد الرقابة

احتل تشديد الرقابة المركز الثالث كوسيلة من وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام . فحصل على ٥٨٢ من ٤٢٢٧ درجة ، أى ما يعادل ١٣,٧٧٪ من مجموع الدرجات .

ان من يعمل فى السر كعمله فى الجهر نادر بين الناس والنادر لا حكم له ، والغالبية العظمى من الناس لا تحسن السلوك الا تحت ضغط رقابة فعالة . هذه الرقابة يجب تبدأ من أعلى درجات السلم الادارى وتتسلسل هابطة إلى قاعدة التنظيم الادارى . وقد أثبتت التجارب فى المجتمعات المتخلفة على وجه الخصوص أن الاصلاح لكى ينجح يجب أن يبدأ من القمة . وإذا خضع أحد الرؤساء الاداريين خضوعاً دقيقاً لرقابة رئيسه فانه لابد سيحاول احكام الرقابة على مرؤسه لأنه يسأل عنه أمام رئيسه .

٤ — الاهتمام بالأخلاق

احتل الاهتمام بالأخلاق المركز الرابع باعتباره احدى وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام . فحصلت هذه الوسيلة على ٤٨٤ من ٤٢٢٧ درجة ، أى ما يعادل ١١ر٤٥٪ من مجموع الدرجات .

ان أمر الأخلاق يبلغ من الأهمية مبلغاً يتوقف عليه صلاح أو فساد الانسان فى الدنيا منذ استحلفه الله فيها . فاذا أردنا منع الاعتداء على مال القطاع العام بل والنجاح فى حياتنا كلها وجب علينا أن نجعل من حسن الأخلاق

هدفاً ، فنهتم بتربية الناس على الخلق الكريم منذ طفولتهم المبكرة ، ونلفظ ما يخالفها فى كل مكان ، فى الدور ، وفى معاهد التربية والتعليم ، وفى وسائل الاعلام ، وفى كافة مصالح الدولة .

وقد يستغرق ادراك مثل هذا الهدف وقتاً طويلا وجهداً شاقاً ، غير أن هذه هى سمة الهدف العظيم لا يسهل ادراكه .

ويجب على وجه الخصوص حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية فى الادارة . وقد لاحظت وزارة المالية والاقتصاد أخيراً من خلال التقارير المرفوعة اليها أن كثيراً من الموظفين الذين ثبت انهم تلاعبوا بأموال الدولة ، أو وقعت عليهم جزاءات ادارية لأمور تمس النزاهة والأمانة والشرف أو سبق أن اتهموا بالتبديد ، لا يزالون يقومون بأعمال مالية. وقد دفع ذلك الوزارة إلى اصدار قرار وزارى بتاريخ ٤ أغسطس سنة ١٩٧٣ يقضى بعدم اسناد الأعمال المالية بالدولة إلى الموظفين المشتبه فى أمانتهم أو الذين وقعت عليهم جزاءات لأمور تمس نزاهتهم واسنادها إلى الموظفين المشهود لهم بحسن الخلق والاستقامة . ويطبق هذا الأمر على مندوبى الصرف والحسابات والمشتريات والمخازن وأعمال التحصيل على اختلاف أنواعها .

٥ — تحسين العلاقات الانسانية

احتل تحسين العلاقات الانسانية بين وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام المركز الخامس . فنالت هذه الوسيلة ٤٦٥ من ٤٢٢٧ أى ١١٪ من مجموع الدرجات .

فاقامة علاقات حسنة بين العاملين يساهم فى تقليل الاعتداء على مال القطاع العام سواء كانت هذه العلاقات رأسية بين الرئيس والمرءوس أو أفقية بين رفقاء العمل . وذلك عن طريق حسن أداء العمل وهو مقوم بالنفود من ناحية وعن طريق معالجة الضغائن والاحقاد التى كثيراً ما تدفع إلى جرائم الاعتداء على مال القطاع العام من ناحية

أخرى . لذلك يجب العمل على المحافظة على كافة الاعتبارات التى من شأنها تحسين العلاقات الانسانية بين العاملين فى داخل العمل .

٦ – ديموقراطية الادارة

احلت وسيلة ديموقراطية الادارية بين وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام المركز السادس فحصلت على ٣٧٣ من ٤٢٢٧ درجة ، أى ما يعادل ٨,٨٢٪ من مجموع الدرجات .

وتساهم ديموقراطية الادارة فى تقليل الاعتداء الواقع على مال القطاع العام . والديموقراطية هى الوسيلة المثلى لكشف أفضل الحلول للمشاكل العامة إذ يؤدى تبادل وجهات النظر والنقد والانتقاد إلى تمحيص الحقيقة واظهار ما فى كل حل من عيب أو نقص . فالرئيس وحده لا يحيط بكل شىء ولا يرى رؤية صادقة كل ما يدخل تحت لواء رئاسته من مسائل . والمرءوس قد يفهم عمله وظروفه أكثر من رئيسه. أما ديكتاتورية الادارة وعدم الاعتداد برأى المرءوسين فيؤدى إلى الانحراف ويبعث التذمر فى النفوس ويدفع العاملين إلى التخريب وعدم المحافظة على مصالح الادارة .

٧ – زيادة حوافز الانتاج

إحتلت زيادة حوافز الانتاج المركز السابع بين وسائل منع الاعتداد على مال القطاع العام فحصلت على ٣٧١ من ٤٢٢٧ درجة أى ما يعادل ٨,٧٨٪ من مجموع الدرجات .

توجد علاقة وطيدة بين المصلحة الشخصية والاخلاص فى العمل . وقد اثبتت التجارب كما سبق القول أن الانسان فى كل زمان ومكان لا يخلص فى العمل الا خوفاً أو طمعاً ، خوفاً من عقاب أو طمعاً فى ثواب هذه هى طبيعة الانسان منذ فطر الله الناس عليها . فهم لا يعملون الا رغبة أو رهبة . وذلك سواء بالنسبة للدنيا أو للآخرة – فبالنسبة للدنيا يعمل الانسان

جاهداً طلباً للمزيد من المال ، «وانه لحب الخير لشديد» (١) . وبالنسبة للآخرة فان من أراد الآخرة وسعى لها سعيها وهو مؤمن فهو عادة إما من أولئك الذين هم من خشية ربهم مشفقون أو من هؤلاء الذين يطمعون أن يدخلون جنة نعيم .

وان أى مذهب أو نظام يتجاهل هذه الحقيقة فانما يحكم على نفسه بالفشل . فالحافز على العمل الجاد هو الشرط الأساسى الذى لابد من وجوده لتحقيق هذا العمل تحقيقاً كاملا . والحافز أما أن يكون مادياً أو معنوياً . ونتناول فيما يلى بيان النقاط التالية :

- الحافز المادى .
- الحافز المعنوى .
- الحافز فى الماركسية .

الحافز المادى :

والحافز المادى هو ذلك القدر من المال الذى يحصل عليه العامل مرتبطاً بعمله بحيث يزيد بزيادته وينقص بنقصانه مما يدفع العامل إلى العمل رغبة منه فى زيادة دخله . وقد مرت مصر بتجربة اشراك العاملين فى أرباح المشروعات التى يعملون فيها (١) . ولا شك أن هذه التجربة قد حققت بعض النجاح ولكنها فى حاجة إلى تعديل واصلاح حتى تحقق نجاحاً أكبر :

- فيجب أولا الا يقتصر توزيع الأرباح على العاملين الفنيين دون الاداريين إذ أن هؤلاء الآخرين يمثلون جانباً هاماً لاغنى عنه من جوانب الانتاج . وفى انكار دورهم تثبيط لهمهم واعتراف خاطىء بفكرة بعض الجاهلين من العامة الذين يعتبرون رجال الادارة رغم أهميتهم عالة عليها ، كسالى ، غير منتجين .

---

(١) الآية رقم ٨ من سورة العاديات .

(١) راجع المواد من ٢٢ إلى ٢٥ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١.

— ويجب ثانياً الا يحرم العاملون المخلصون فى عملهم من الحصول على حوافز مادية لمجرد أن الوحدات الاقتصادية التى يعملون بها لا تحقق أرباحاً لأسباب لا صلة لهم بها .

— ويجب ثالثاً الا يدفع الاشتراك فى الأرباح العاملين إلى التضحية بالجودة أو الكيف فى سبيل زيادة المقدار أو الكم . وقد انتشرت هذه الظاهرة مع الأسف فى وحدات القطاع العام فكثرت المنتجات المعيبة فى الأسواق ووجدت لها سنداً فى قلة المنافسة أو انعدامها فى أغلب الأحوال. تلك المنافسة التى كانت ولا تزال أهم الاعتبارات التى تدفع إلى تحسين النوع وخفض السعر . وقد ساعد على اهمال عنصر الجودة فى منتجاتنا قلة الرقابة من جانب المسئولين ، فضلا عن سوء تنظيم العمل فى كثير من الأحوال . ويكفى أن نذكر مثالا على ذلك من شركات الغزل والنسيج . فماكينة النسج الحديثة تتوقف تلقائياً بفعل أحد أجهزتها الحساسة عند ظهور أى عيب فى النسيج الذى يمر من خلالها لتترك فرصة لعاملها لاصلاح هذا العيب قبل اعادة تشغيلها . فما يكون من العامل فى الغالب إلا أن يعيد تشغيل الماكينة على عجل دون أن يكلف نفسه مشقة اصلاح عيب النسيج رغم ما قد يترتب على ذلك من مجازاته بالخصم من أجره . وذلك لأن الحد الأقصى لما يمكن أن يتحمله من خصم بسبب عيوب المنتجات طبقاً لنظام العمل يقل عن الزيادة فى المقابل التى يحصل عليها نتيجة لزيادة عدد الامتار التى انتجها من النسيج .

الحافز المعنوى :

أما الحافز المعنوى فهو الهدف غير المالى الذى يسعى العامل بعمله إلى ادراكه . وقد يكون هذا الهدف اخلاقياً أو دينيا أو قومياً .

— فالذى يريد أن يكون على خلق كريم يخلص فى عمله وان قل مقابلة المادى . إذ من الفضيلة أن يكون الانسان كريماً فيعطى أكثر مما يأخذ . وليس من اللازم أن يرجع ذلك إلى اعتبارات دينية فبعض الملحدين يتمسكون ببعض قواعد الاخلاق لمالها من فوائد محققة .

— والمتمسك بدينه يمكن أن يجتهد فى العمل ابتغاء مرضاة الله طمعاً فى جنته وخوفاً من جحيمه ، حتى ولو كلفه هذا العمل حياته أو ماله . فكم من شهيد أسلم الروح راضياً فى ساحة الوغى دفاعاً عن دين الله . وكم من غنى انفق كل ماله فى سبيل الله .

— والمعتز بقوميته لا يدخر جهداً فى سبيل رقى وطنه وتقدمه بصرف النظر عن المقابل المادى القريب الذى يحصل عليه . وقد ضرب المواطن الصينى المثل فى التضحية بالعمل الشاق دون نظر إلى المصلحة الشخصية والمقابل القريب من أجل تقدم بلده التى فاق معدل نموها توقعات العدو والصديق . وكذلك فعل المواطن اليابانى والمواطن الألمانى . وقد كان لهزيمة سنة ١٩٦٧ فى مصر أثر سيء على الروح المعنوية للعاملين بدأ فى الزوال باندلاع حرب التحرير فى ٦ اكتوبر عام ١٩٧٣ .

الحافز فى الماركية :

أكدت الماركسية فى تعليماتها أنه عندما تنقضى مرحلة ديكتاتورية البروليتاريا المؤقتة ، وتزول الفوارق بين الطبقات ، ويحقق المجتمع وفرة الانتاج ، تنتهى الدولة كأداة للقهر ، ويطبق مبدأ من كل حسب طاقته ولكل حسب حاجته . فالعامل القوى المثقف الذى يستحقق كمقابل لعمله مبلغ مائة جنيه مثلا ، يعمل ولا يحصل الا على عشرة جنيهات فقط إذا كان لا يحتاج فى معاشه لأكثر من ذلك لقلة اعبائه العائلية . والعامل الضعيف الجاهل قليل الانتاج الذى لا يستحق كمقابل لعمله سوى عشرة جنيهات يمكن أن يحصل على مائة جنيه إذا كان عائلا يحتاج إلى نفقات كثيرة .

وقد ثبت بالتجربة أن هذه التعاليم الماركسية لا تتفق مع الحقيقة بل وتتجاهل الطبيعة البشرية(١). فمرحلة ديكتاتورية البروليتاريا وكذلك الفوارق

---

(١) وجدير بالذكر ان المذهب الماركسى لا يسمح بحرية الراى الا فى اطارة الضيق ، رغم ان الناس قد خلقوا مختلفين فى فكرهم وصورهم المعنوية كما هم مختلفون فى اشكالهم وصورهم المادية .

بين الطبقات لم تنته رغم مرور أكثر من نصف قرن على قيام الثورة البلشفية عام ١٩١٧ ولا تشير الدلائل إلى احتمال زوالها فى المستقبل . وإذا كان تنازل الإنسان لغيره من ذوى الحاجة عن ثمرة عمله شيء جميل من الناحية الأخلاقية تحث عليه الأديان ، فان الفارق كبير بين ما يجب أن يكون وما هو كائن بالفعل . والتمسك بما يجب أن يكون نادر بين الناس من حيث الواقع ، والنادر لا حكم له . ومثل هذا المبدأ يصلح للتطبيق بين ملائكة السماء لا بين أناس الأرض الذين سيطرت عليهم الرذيلة وحب النفس والتفانى فى جمع المال . فمن يملك من الذهب قنطاراً يطمع فى الثانى وان رأى اخاه يتضور جوعاً . ومنذ نشأة الانسان قتل احد ابنى آدم أخاه ليحصل على ما ليس له ، ولا يزال الانسان إلى يومنا هذا يقتل نظيره حباً لنفسه وسعياً وراء غير المستحق . ولا يختلف الأمر على مستوى الجماعات . فكما كانت القبائل تغير على بعضها منذ أقدم العصور غصباً للمال . لا تزال الدول ينهب بعضها البعض بصرف النظر عن غنى المغير وفقر الضحية . ولما كانت هذه هى فطرة الناس فان الحال سوف يظل كذلك إلى أن تقوم الساعة .

من أجل ذلك اضطرت البلاد الماركسية بعد مرحلة من تطبيقها للمذهب إلى التغاضى عن بعض أسسه وتوجيهاته ، وتعديل البعض الآخر بما يتفق والطبيعة الانسانية (١) . تلك الطبيعة التى فطر الله الناس عليها وأغفلها المذهب المذكور كما أنكر فى تنظيمه المنظم الأعلى وهو الله سبحانه وتعالى ، فكان من نتيجة ذلك أن قلت حوافز العمل وزيادة الانتاج ، وسعى الكثيرون إلى تحقيق مصالحهم الشخصية بطرق غير مشروعة على حساب الصالح العام . تلك الحوافز

---

(١) بدا التفكير فى الحوافز المادية للعمل منذ عهد لينين الذى اعترف بدور المصلحة الشخصية فى العمل الا نسانى رغم ما فى ذلك من مجافاة لروح الماركسية وما يجب ان يكون حسب تعليماتها راجع : الدكتور عبد السلام بدوى : ادارة القطاع العام فى المجتمع الاشتراكى — ١٩٦٩ ص ٢٧٨ وما بعدها .

التى تظهر بوضوح فى مجال المشروعات الخاصة التى يجنى فيها أصحابها ثمرة عملهم كاملة غير منقوصة . فتطلعت الدول الماركسية إلى القواعد العلمية فى الادارة وبدأت تأخذ منها ما يصلح ما أفسدته التوجيهات الماركسية ، وغدا الاتجاه إلى تطبيق مبادىء علم الادارة العامة واضحاً فى كافة هذه البلاد ، وهو علم دقيق لا يتجاهل حقائق الأمور ، كان لامريكا رائدة بلاد الاقتصاد الحر الدور الأكبر فى نشأته وتقدم مبادئه .

ففى الاتحاد السوفيتى ادرك المسئولون أخيراً أن طبيعة الانسان تدفعه إلى الاخلاص فى العمل لنفسه أكثر منه لغيره . فعملت على الاستفادة من ذلك فى زيادة الانتاج عن طريق منح الحوافز المادية وربط زيادة دخل العامل بزيادة انتاجه وإثارة المنافسة بين العمال من أجل رفع معدلات الاداء والكفاءة الانتاجية . وقد عمل مشروع كوسيجين للاصلاح الاقتصادى منذ عام ١٩٦٥ على الحد من المركزية فى التخطيط والادارة فترك مزيداً من الاستقلال والحرية فى العمل للوحدات الانتاجية ، وجعل الربح هو المعيار الأساسى لكفاءة هذه الوحدات ، كما اهتم بزيادة حوافز الانتاج ووصل الأمر إلى حد اغلاق بعض المشروعات التى تحقق خسارة ، بطريقة تشبه نظام الافلاس . ويوجد اتجاه فى الاتحاد السوفيتى الآن إلى تطبيق المبادىء العلمية فى الادارة بصفة عامة وان خالفت اتجاهات المذهب أو كانت مستوردة من البلاد الرأسمالية (١) . وقد اعتبر البعض هذا التطور تحولا فى خط سير الاشتراكية نحو الرأسمالية الحديثة . وحاول البعض الآخر تفسيره فى اطار الفكر الماركسى (٢) . وأيا كان الأمر فان هذا التطور

---

(١) وقد بدا الصراع بين الاتحاد السوفيتى والبلاد الرأسمالية يترك مجالا للوفاق . ذلك الوفاق الذى بلغ مبلغاً لم يكن متوقعاً فى الأيام الأخيرة مع الولايات المتحدة الأمريكية ، مما اثار استهجان المتشددين من الماركسيين خاصة فى الصين الشعبية التى بدأت هى الأخرى – ومن الغريب – ، فى تحسين علاقاتها مع البلاد الرأسمالية .

(٢) راجع : دكتور اسماعيل صبرى عبد الله : تنظيم القطاع العام – ١٩٦٩ ص ١٣٩ .

يعتبر اعترافاً بجانب من الحقيقة التى تجاهلها المذهب الماركسى فى كثير من أفكاره خاصة فيما يتعلق بالطبيعة البشرية .

وفى يوغوسلافيا أدركت القيادة السياسية منذ وقت مبكر انه من العبث التمسك الأعمى بحذافير أو تعاليم أى مذهب انسانى فجعلت مصلحة المجتمع وتقدم الانتاج هدفاً تسعى إلى ادراكه وان خالفت بعض تعاليم الماركسية. وقد أخذت يوغوسلافيا منذ عام ١٩٥١ بنظام التسيير الذاتى أو الادارة الذاتية auto gestion وظلت تعمق وتطور مفهومه لدفع العاملين إلى العمل والانتاج حتى كاد يقترب من نظام الشركات المساهمة . وبمقتضى التسيير الذاتى لا تكون الملكية للدولة وانما يتملك العاملون وسائل الانتاج فى المشروع الذى يعملون فيه ملكية اجتماعية . ويحصل كل عامل على ثمرة عمله مما يحققه المشروع من ناتج . ويتولى العمال التصرف فى الفائض الذى يغله المشروع ولهم توجيهه إلى استثمارات جديدة بما يمكن أن يحقق لهم فى المستقبل دخلا أكبر (١) .

وتكتفى الخطة العامة فى يوغوسلافيا بوضع الخطوط العريضة تاركة التفصيلات للمشروعات التى تتمتع بقدر كبير من الاستقلال فى تحديد خططها وتمويلها وتنفيذها . وللعاملين مصلحة مباشرة فى حسن تدبير الأمور لرفع كفاءة الاداء وزيادة الانتاج حيث أن لهم كما سبق القول — حرية كبيرة فى التصرف فى أرباح المشروع . كما أن أسعار المنتجات تترك فى حدود كبيرة لظروف السوق والعرض والطلب وتلعب

---

(١) راجع : Edvard Kardelj, les contradictions de la proprieté sociale dans la pratique socialiste contemporaine, Questions actuelles de socialisme, Revue yougoslave, 1973, p. 3 et s. et suiv.

وراجع أيضاً : Jovan Djordjevic, la yougoslavie, collection " Comment ils sont gouvernés ", 1967, p. 38 et suiv.

المنافسة دوراً هاماً فى تحديدها . ولا تتدخل الدولة لتحديد الأسعار بطريقة تحكمية الا من حدود ضيقة وبقصد منع التضخم والمحافظة على حد ادنى لمستوى المعيشة . فاذا أخفق المشروع وتكبد خسائر وحصل على اعانة مالية لتفادى الافلاس ، فان هيئات الادارة فى هذا المشروع يكون مصيرها الحل والابعاد ، ويحرم العاملون مما كان يمكن الحصول عليه من أرباح . وهكذا فى سبيل زيادة الانتاج تتطور المشروعات العامة فى يوغوسلافيا لتأخذ طبيعة مقارنة لطبيعة المشروعات الخاصة . تلك المشروعات التى تظهر بصورة صريحه فى مجال الانتاج الزراعى ، حيث يتملك الفلاحون الأرض ، يزرعونها ويسوقون محصولاتها بالطرق التى تروق لهم وبالأسعار التى يرضونها (١) .

وفى الصين بدأ الاهتمام بالادارة واصلاحها جذرياً منذ الثورة الثقافية عام ١٩٦١ . وعملت السلطات على البحث عن المبادىء العلمية وتطبيقها من أجل التقدم ، فنالت الادارة عناية كبيرة فى الدولة رغم إعتبار الماركسية لها أداة تسلط يجب أن تزول . وقد استطاعت القيادة فى الصين أن تبلغ بالروح المعنوية مبلغاً من الرفعة جعلها تمثل أقوى الحوافز على العمل والانتاج (٢) .

٨ — القدوة الحسنة

احتلت القدوة الحسنة من جانب الرؤساء وكبار العاملين المركز الثامن كوسيلة من وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام ، فحصلت على ٣٦٨ من ٤٢٢٧ درجة ، أى ما يعادل ٨,٧١٪ من مجموع الدرجات .

فاذا أراد القائد الادارى اصلاح ادارته وجب عليه أن يبدأ بنفسه ويضرب لمرءوسيه المثل فى العمل والاخلاص والمحافظة على أموال الدولة. لذلك يجب الاهتمام بحسن اختيار القادة والرؤساء الاداريين بأن يتوخى

---

(١) راجع : دكتور عبد السلام بدوى : ادارة القطاع العام فى المجتمع الاشتراكى ١٩٦٩ ص ٤٤٤ و ٥٠٤ وما بعدها .

(٢) راجع : Tsien Tche—hao, la République populaire de chine, 1970, P. 531 et suiv.

فى هذا الاختيار ليس فقط التأهيل المناسب وانما أيضاً وقبل ذلك الخلق الكريم .

٩ – تمليك المشروعات للعاملين فيها

احتلت وسيلة تمليك المشروعات للعاملين فيها المركز التاسع والأخير بين وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام فحصلت على ٢٧٥ من ٤٢٢٧ درجة أى ٦,٥١٪ من مجموع الدرجات .

ان الانسان العادى يحب نفسه أكثر من حبه للآخرين ، ويعمل مخلصاً متحملا المشاق من أجلها . لذلك فان العامل يعمل بجد ونشاط فى مشروعه الخاص أكثر وأعظم من عمله فى مشروع الدولة ، ويحافظ على أمواله محافظة لا تقارن بمحافظته على الأموال العامة أو أموال المشروعات العامة . وهذه طبيعة الانسان ادركتها بعض البلاد الاشتراكية فعملت على رفع كفاءة الادارة من خلال انانية الأفراد ، وذلك عن طريق تمليك المشروعات للعاملين فيها وهو ما حدث فى يوغوسلافيا على ما سبق بيانه .

ولا نجد مانعاً عندنا من محاولة تجربة هذا النظام بتمليك بعض المشروعات للعاملين فيها ، ودراسة نتائج التجربة بعد فترة من الزمن بقصد الاستفادة منها إذا نجحت فى مضاعفة الانتاج أو زيادة زيادة كبيرة .

خاتمة

وتوصيات

أكدت نتيجة البحث وقوع الاعتداء على مال القطاع العام سيما من جانب العاملين فى هذا القطاع سواء فى مستوى الادارة العليا أو الدنيا أو الوسطى وبأولوية هذا الترتيب . وتبين أن طرق الاعتداء على هذا المال هى الاختلاس ، والرشوة ، والاهمال فى أداء العمل ، والاستيلاء والسرقة واتلاف الأموال ، والحصول على أرباح وهمية ، والتمارض . واتضح أن أسباب الاعتداء على مال القطاع العام تتمثل فى انحطاط الاخلاق ، والقدوة السيئة ، وانخفاض المرتبات ، وعدم الشعور بالمصلحة العامة ، وعدم الحزم فى معاقبة المعتدين ، وضعف الرقابة ، وعدم الرضا عن المعاملة داخل العمل وزيادة عدد العاملين ، وكثرة الامتيازات التى منحها القانون للقطاع العام . واتضح أن وسائل منع الاعتداء على مال القطاع العام هى الحزم فى معاقبة المعتدين وزيادة الأجور ، وتشديد الرقابة ، والاهتمام بالأخلاق ، وتحسين العلاقات الانسانية ، وديموقراطية الادارة وزيادة حوافز الانتاج ، والقدوة الحسنة ، وتمليك المشروعات للعاملين فيها . كل ذلك حسب ترتيب الأولوية الوارد بالسياق .

وإذا كانت التجارب ولم تزل عماد طريقة البحث العلمى التى لا غنى عنها لكشف حقائق الحياة ، تلك الحقائق التى يجب أن تتخذ أساساً لكل عمل ناجح ، فلنستفد من تجاربنا فى القطاع العام لنصلح ما فسد من أموره دون اعتبار للمبادىء السياسية المستوردة من الشرق أو من الغرب .

ولم يكن من الحكمة أن نبدأ من حيث بدأ الآخرون ونقع فيما وقعوا فيه من أخطاء ، ونتبع سياسة التجربة والخطأ فى أمور ظهرت حقيقتها ولم تعد ثمة حاجة إلى اعادة التجربة فيها . وانما من الحكمة أن نستفيد من

تجارب الآخرين ونأخذ منها الدروس والعبر . وذلك حتى نسير فى ركب الزمن ونساير تقدم العصر .

ونورد فيما يلى التوصيات التى نستنبطها من البحث ونراها كفيلة برفع الاعتداء الواقع على أموال القطاع العام ، بل واصلاح شأن هذا القطاع كله إذا حسن تطبيقها :

١ ــ تشديد الرقابة من أعلى درجات السلم الادارى فى الدولة إلى أسفلها تمهيداً لجعل المفسدين من كبار المسئولين عظة لمن دونهم والمصلحين منهم قدوة لصغارهم . فقد ثبت أن احكام الرقابة على الصغار لا يثمر قبل تشديدها على الكبار . ويمكن أن تلعب هيئة الرقابة الادارية والجهاز المركزى للمحاسبات دوراً هاماً فى هذا المجال إذا أحسنت استخدام سلطاتها .

٢ ــ توقيع الجزاءات المناسبة على كل من المخطىء والمصيب من العاملين فوراً . فيمنح الثواب للعامل الكفء الأمين تشجيعاً له على مواصلة سلوكه الحميد، ويوقع العقاب على العامل المهمل الخائن ردعاً له عن سلوكه السيء . وذلك حتى يتضح الفارق جلياً للعاملين بين نوعى السلوك الطيب والخبيث من حيث النتيجة .

٣ ــ تحديد الاختصاصات الوظيفية على وجه الدقة . وذلك حتى يمكن مساءلة كل موظف عما يتعلق بواجبات وظيفته ولا تشيع التهمة بين أكثر من موظف . وكذلك وضع معايير إداء موضوعية لقياس مدى أداء كل عامل لواجبات وظيفته ومحاسبته عما يقع منه من تقصير أو أهمال .

٤ ــ محاسبة كل وحدة انتاجية عن نتائج أعمالها على نحو مفاجىء وعلى فترات متقاربة وكشف حقيقة وضعها بصراحة ودون مواراة وعدم ترك مجال للأرباح الصورية . وكذلك اجراء جرد حقيقى ومفاجىء على أموال القطاع العام بدلا من الجرد الصورى الذى لا فائدة فيه ، أو الدورى المحدد المدة الذى يعطى للموظفين فرصة لتغطية اعتداءاتهم على هذه الأموال

٥ ــ تخزين مهمات ومنتجات القطاع العام فى مخازن محكمة دون صرفها بكميات كبيرة دفعة واحدة أو تركها فى مناطق العمليات دون حراسة كافية كما يحدث فى مجال شركات المقاولات التى يكثر فيها وقوع الاعتداء على أموال القطاع العام .

٦ ــ اختيار الموظفين المنوط بهم حفظ المال فى القطاع العام من بين ذوى الخلق الكريم والمعرفة المناسبة ، وزيادة مرتباتهم ليكونوا أكثر تحصناً ولا تغريهم الأموال التى تحت أيديهم بالاعتداء عليها . ويحسن عدم الاعتماد على موظف واحد فى القيام بالعمل المخزنى . فيكلف موظف آخر بمراجعة أمين المخزن أولا بأول .

٧ ــ تميز منتجات وأدوات القطاع العام بعلامات مميزة حتى تفوت على المتهم فرصة تقديم فاتورة من تجار القطاع الخاص لاثبات مصدر المضبوطات . وكذلك تعبئة أكبر عدد ممكن من هذه المنتجات فى عبوات نمطية ذات أوزان موحدة يسهل تداولها . وذلك لتفادى التعلل بالجفاف وفروق الأوزان فى المواد الغذائية فى مجال الشركات الاستهلاكية .

٨ ــ زيادة أجور العاملين من حيث قيمتها الحقيقية أو قوتها الشرائية برفع قيمتها العددية أو خفض تكاليف المعيشة ، ومحاولة ربط الأجر بالانتاج . وذلك للقضاء على حالات الاعتداء على مال القطاع العام التى يكون الدافع اليها هو العوز وعدم القدرة على مواجهة تكاليف الحياة . ولكى لا تمثل زيادة الأجور عبئاً جديداً يتحمله القطاع العام نرى أن تسبقها حركة توعية واسعة النطاق يبين للعاملين فيها أن زيادة الأجور لن تتحقق الا بزيادة الانتاج والأرباح المحققة . فلو علم كل عامل أن اخلاصه فى عمله وحرصه على زيادة الانتاج يستتبع زيادة أجره لما ادخر جهداً فى سبيل ذلك . وبهذه المناسبة كتب أحد العاملين فى استمارة الاستقصاء يقول «نحن عشرة عاملين نتولى انجاز مهام أحد المكاتب بالادارة . ولو وزعت أجور العشرة على خمسة منا فقط لقاموا بالعمل كله بصورة أفضل ونفسية أكمل ،

فضلا عن توفير خمس عاملين يمكن الاستفادة منهم فى نشاط آخر . فالمشكلة عندنا هى انخفاض الأجور وزيادة عدد العاملين فى أغلب الادارات عن حاجاتها» .

٩ — الاهتمام بتحسين العلاقات الانسانية فى داخل العمل سواء كانت هذه العلاقات رأسية بين الرئيس والمرءوس أم أفقية بين رفاق العمل . فبالنسبة للعلاقات الرأسية يجب تحرى الدقة فى اختيار وإعداد القادة الاداريين حتى يحسنوا التفاهم مع مرءوسيهم ويقيموا الديمقراطية فى الادارة . وبالنسبة للعلاقات الأفقية يجب اقامة العدل بين زملاء العمل وتحديد اختصاصهم بدقة حتى يفهم كل منهم ما له وما عليه فلا يسىء إلى زميله بسبب العمل . فكم من ضرر يلحق بالقطاع العام وأمواله بسبب سوء العلاقات الانسانية والضغائن والأحقاد المتفشية بين العاملين .

١٠ — تعديل القوانين واللوائح التى تنظم العمل فى القطاع العام بما يتفق ومبادىء علم الادارة التى يؤدى تطبيقها إلى حماية أموال هذ القطاع ونعطى كنموذج للوائح التى يجب تعديلها تلك التى تجعل الفائدة التى يحصل عليها عامل النسيج من زيادة انتاجه من الأمتار الرديئة الصنع أكبر من الغرامة التى تفرض عليه لعدم اصلاح عيوب النسيج رغبة فى زيادة المقدار على حساب الجودة .

١١ — غرس القيم الاخلاقية فى النفوس منذ الطفولة فى كافة المجالات وبيان مفهوم أموال الدولة وفائدتها بالنسبة لسائر أفراد المجتمع ، وكيفية الاهتمام بها ، وعواقب الاعتداء عليها . وذلك فى كل من البيت والمدرسة والعمل ووسائل الاعلام .

١٢ — تشجيع القطاع الخاص البناء ومنحه من الضمانات ما يكفل له القيام كقوة اقتصادية فعالة فى الدولة ، مع خلق نوع من المنافسة بينه وبين القطاع العام . فالمنافسة تعتبر من أهم دوافع العمل الجاد لدى الانسان من طفولته إلى شيخوخته . كما أن الاقتصاد القومى يمكن أن يزدهر ويزداد

نمواً بتعاون كل من القطاعين العام والخاص . ونحن نؤيد اقتراح تدعيم القطاع العام باشراك القطاع الخاص فى رأسماله عن طريق مساهمته فى ٤٩٪ من أسهم شركاته . وهو الاقتراح الذى تقدمت به لجنة الميزانية والخطة فى أواخر ديسمبر ١٩٧٣ . إذ فى تطعيم القطاع العام برأس المال الخاص المصرى أو العربى انعاش له واضافة نوع جديد من الرقابة على أعماله هى رقابة المساهمين أصحاب المصلحة فى رفع كفاءته الانتاجية وزيادة أرباحه . وليس فى ذلك ما يقلق ما دامت شركات الاقتصاد المختلط المقترحة ستعمل فى اطار خطة التنمية فى الدولة وتحت سيطرة القطاع العام الذى سيحتفظ بأغلبية الأسهم . كما ليس فى ذلك مساس بالاشتراكية وقد رأينا تطورها فى البلاد التى نشأت فيها من أجل تحقيق مصالحها . هذا فضلا عن ان المذاهب الانسانية ناقصة مهما بلغت ومن الخطأ تقديسها أو تحريم تطويعها لخدمة الانسان الذى يطبقها .

١٣ — نشر المراكز المالية لشركات القطاع العام على الشعب بدقة . وتصفية الشركات الخاسرة منها أو بيعها للقطاع الخاص ، ولا يستثنى من ذلك سوى الشركات التى تصرف لها الدولة اعانات لتقدم انتاجها إلى الشعب بسعر منخفض لاعتبارات تقدر أهميتها . على أن يكون ذلك فى أضيق الحدود الممكنة .

١٤ — السماح لهيئات البحث العلمى باجراء ما يعن لها من أبحاث دون أى قيد أو شرط . اللهم إلا فى الحدود الضيقة المتفق عليها فى البلاد الديموقراطية المتقدمة . وذلك للمساهمة فى اظهار الأمور على ما هى عليه ، حتى نستطيع أن نسير بخطا منتظمة فى نور الحق بدلا من التخبط الأعمى فى ظلام الباطل .