

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"لله ما فى السموات وما فى الأرض وإن تبدوا
ما فى أنفسكم أو تخفوه يحاسبكم به الله فيغفر لمن يشاء
ويعذب من يشاء والله على كل شئ قدير"

سورة البقرة - الآية (٢٨٤)

"إن الله بما تعملون بصير"

سورة البقرة - الآية (٢٣٧)

إهداء

إلى كل من علمني حرفاً

..... في محراب البحث العلمي في مجال القانون
العام إلى أساتذتي العظماء الأجلاء أساتذة القانون العام .
فأنتم نجوم ومشاعل أضاءت طريق الحرية والحق
والعدل بدونكم تكون الظلماء والضحايا وبكم تحي الحرية
ويصحح الطريق بأبحاثكم وعلمكم الغزير .
داعياً لكم بدوام الصحة والسعادة والتوفيق فأنتم قرة
أعين لكل مظلوم ولسان حق - للحق المهضوم - فقال الله جل
شأنه تكريماً لكم:

" إِنَّمَا يَخْشَى اللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ الْعُلَمَاءُ " .

(الآية ٢٧ من سورة فاطر)

مقدمة :

تملك الدول والأشخاص الإدارية أموالاً متنوعة و هذه الأموال قد تكون ثابتة و قد تكون منقولة و هى أياً كان نوعها تنقسم نوعين : الأموال العامة ويطلق عليهما اصطلاح " الدومين العام " أى الأملاك العامة ، و الأموال الخاصة ويطلق عليهما اصطلاحاً اسم " الدومين الخاص " أى الأملاك الخاصة .

إلا أنه لا يكفى القول بأن للدولة و الأشخاص الإدارية الأخرى أموالاً عامة و خاصة بل يتعين التمييز بين هذين النوعين ذلك أن الأموال العامة تخضع لنظام قانونى يغاير ذلك الذى تنظمه الأموال الخاصة ، و يقضى ذلك أن نوضح أولاً ماهية الأموال العامة ثم تحديد الأموال لبيان ما يعتبر أموال عامة وما يعتبر أموال خاصة أو بمعنى آخر التمييز بين الأموال العامة و الأموال الخاصة و أخيراً النظام القانونى للأموال العامة بما فى أموال الدولة والأشخاص الإدارية قد تكون خاصة أو عامة و النوع الأول فى الأموال الخاصة هى أموال تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية بغرض إستغلالها والحصول على ما تنتجه من موارد مالية سواء أكانت غلة أو ثمار ، مثال ذلك الأراضى التى تمتلكها مصلحة الأملاك و المبانى التى تستغلها بعض المصالح إستغلالاً مالياً .

وبذلك تمثل هذه الأموال من حيث الغرض الذى تتغياها تلك التى تملكها الأفراد ويستتبع ذلك أن تخضع الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى من حيث

اكتساب هذه الأموال وإستغلالها والتصرف فيها للأحكام منها التى تنظم معاملات الأفراد و نعى بذلك أحكام القانون الخاص .

أما النوع الثانى أى الأموال العامة فهى أموال تخصص للنفع العام أو لإستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام فهى بذلك تستهدف غرضاً يخالف ذلك الذى يحكم الأموال الخاصة ، الأمر الذى استتبع خضوعها لنظام قانونى يغير ذلك الذى ينظم الأموال الخاصة فى القانون المدنى و بذلك يكون النظام القانونى للمال العام نظاماً إدارياً يستهدف أساساً ضمان حماية المال العام عن طريق عدم جواز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم ، ولئن كان التقنين المدنى قد تضمن القواعد التى تحكم هذا النظام القانونى للأموال العامة إلا أن هذه القواعد فى التقنين المدنى لا يغير من كونها قواعد إدارية تدخل ضمن دراسة القانون الإدارى^(١).

أما ما تملكه الإدارة من مال خاص فيخضع كقاعدة عامة للأحكام التى تنظم الملكية الفردية ، أى لأحكام القانون الخاص على أن وجود نظامين قانونيين مختلفين لأموال الإدارة لا يعنى استقلال كل نوع عن الآخر استقلالاً تاماً ، ذلك أن تملك الإدارة لأموال خاصة من شأنه أن يؤدى بطبيعة الحال إلى

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا - المرافق العامة - طبعة سنة ١٩٧٥ - ص ٣٧٢.

أن يتضمن النظام القانونى لهذه الأموال بعض القواعد التى تخرج عن نطاق القانون الخاص ، و من هذه القواعد ما يتصل بحماية المال الخاص للإدارة من الإعتداء عليه و عن ذلك تتحصل فى أن الإدارة تستهدف بهذا المال الخاص الحصول على موارد مالية تدخل الخزانة العامة ومن ثم فإن أى إعتداء على هذا المال من شأنه أن يقلل من الموارد المالية التى إعتمدت عليها الدولة أو الأشخاص الإدارية فى وضع ميزانيتها.

ومن أمثلة ذلك فى جمهورية مصر العربية ما قرره القوانين رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٣٩ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ المعدلة لنص المادة ٩٧٠ من القنون المدنى من النص على عدم جواز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة و كذلك أموال الوحدات الإقتصادية التابعة للمؤسسات العامة^(١) أو للهيئات العامة أو شركات القطاع العام غير التابعة لأيهما و الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عينى عليها بالتقادم، كما حظرت التعدى على هذه الأموال و خولت الجهات الإدارية صاحبة الشأن حق إزالة هذا التعدي إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة ، و ما قرره القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ من النص على عدم جواز حيازة أى شخص طبيعى أو معنوى أو وضع يده بأية صفة كانت على العقارات الداخلة

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا - المرجع سالف الذكر - ص ٣٧٤ .

فى ملكية الدولة الخاصة التى تسرى عليها أحكام هذا القانون إلا وفقاً لأحكامه فيما يتصل بتأجيرها فيها .

وأخيراً ما قرره القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ من اضافة صفة المال العام على المال الخاص من حيث تجريم أى اعتداء يقع عليه و ذلك بالنص فى مادته الثانية على أن يقصد بالأموال العامة فى تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف الدولة و وحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وشركات القطاع العام و الإتحاد الإشتراكى والمؤسسات التابعة له والنقابات والإتحادات والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والجمعيات التعاونية و أية جهة ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال العامة على أن مثل هذه القيود ترد استثناء وبنص القانون ومن ثم تكون القاعدة أنه فيما عدا الأحكام التى نص عليها القانون تخضع الأموال الخاصة للإدارة لأحكام القانون الخاص .

وقد أضاف الفقه كقيد فى هذا المجال ما قرره القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٨ من ضوابط تنظم حق السلطة العامة فى التصرف بالمجان فى أملاك الدولة الخاصة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار إسمى أو بأقل من أجر المثل .

وبذلك يظل التمييز بين المال العام و المال الخاص له أهميته و قيمته على أنه مما ينبغى التنويه به فى هذا المجال أن فكرة التمييز بين هذين النوعين

من المال هي فكرة ترجع إلى القرن التاسع عشر وقد بدأها فقهاء القانون المدني حين تناولوا تقسيم الأموال وأقرها القضاء والتشريع وقد حاول فقهاء القانون الإداري تأصيلها عن طريق إيجاد معيار يحدد ما يعتبر من هذه الأموال عاماً وبذلك يعتبر ماعدا ذلك من أموال الإدارة مالا خاصاً .

إن تملك الدول والأشخاص الإدارية أموالاً عامة لهُو من مقومات و عماد حياة المجتمع وهذه الأموال متنوعة وسوف ندرسها من خلال تحديد المال العام في مصر وبعض الدول العربية والأجنبية مبينين النظام القانوني للمال العام من وجهة نظر التشريع والفقهاء والقضاء وما يميزه المال العام من مميزات هامه ، ونلاحظ أن من هذه المميزات إستعمال الأفراد للمال العام و سنلاحظ أن هذا الإستعمال قد يدور حول وجود المشاركة الشعبية في صورة تخصيص المال العام لخدمة مرفق عام مثل مرافق السكه الحديد والمحاكم والوزارات - أو تكون المشاركة الشعبية للمواطنين في المال العام في صورة خدمة تؤدي للجمهور مباشرة دون وساطة مرفق ومن قبيل ذلك على سبيل المثال - الطرق العامة - الشوارع - الموانى - الترع والأنهار .

فالأصل هو أن ينتفع الأفراد بالمال العام دون تدخل من الإدارة فيقتصر دور الإدارة على مجرد تنظيم طريقة الإنتفاع بالمال العام ، و كفالة ضمان عدم التعدى عليه إلا أن هذا الأصل ليس مطلقاً بل ترد عليه قيود تبعاً لنوع الانتفاع بالمال العام، وقد يشمل الأفراد جميعاً و قد يقتصر الانتفاع بالمال العام على فرد

معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم وعندئذ يكون استعمال المال العام استعمالاً عاماً أو مشتركاً أو جماعياً ، وقد يقتصر الانتفاع بالمال العام على فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم وعندئذ يكون الانتفاع خاصاً .

كما أن طرق إكتساب المال العام للإدارة أو الدولة قد تكون بالطرق الرضائية فى البيع والشراء أو بالطرق القصرية القهرية تحقيقاً للصالح العام بنزع الملكية من المواطنين و فى ظل هذه المجالات و تلك الموضوعات قد يأتى دور الدولة أو الإدارة فى القيام بأنشطة المال العام فى مجال المرافق العامة بذاتها مثل المرافق الإدارية مثل مرفق البوليس و الأمن و القضاء و الجيش.

أو تقوم بأنشطة المشاركة فى الإدارة مع الأفراد العاديين مثل المرافق الإقتصادية فى صورة الشركات والهيئات العامة والمؤسسات العامة ، وقد تنفرد الدولة والأفراد فى إدارة وتملك الهيئات والشركات المساهمة الإقتصادية العملاقة وفى ظل هذه المجالات فكرت الدولة حديثاً و الآن و آثارت فكرة تمليك المواطنين جزءاً من أصول الدولة العديد من ردود الأفعال فهناك من يؤيد هذه الفكرة على اعتبار أنها تعطى لكل المواطنين لأول مرة الحق فى تملك جزء من الأصول العامة و تشركهم فى إدارتها ، إلا أن هناك على الجانب الآخر من يتخوف من الفكرة و يبدى تحفظاته عليها .

والإشكالية الهامة في هذا البحث هي كيفية اختيار أي أسلوب أوفق وأصح للمشاركة في ملكية وإدارة المال العام والاستفادة بثمرته في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

وليكون الاختيار ضمن أحد الأساليب الآتية أو كلها معاً.

١ - المال العام : يمتلكه ويشارك في إدارته ويستفيد بثمراته الشعب - كل

الشعب عبر الأجيال ومن ثم يجب إيجاد برنامج آمن لتحقيق ذلك .

٢ - المال العام : يمتلكها ويديره ويستفيد بثمراته بعض رجال الأعمال

وذوى النفوذ والسلطات.

٣ - المال العام : يمتلكه ويديره ويستفيد بثمراته رجال السلطة ويبيع للغير

بأبخس الأثمان ويصبح مال خاص وملكية خاصة مملوكة لفئة محدودة

من الشعب .

مع الوضع في الاعتبار أن المال العام يختلف عن المال الخاص والبحث

يتحدث عن المال العام فقط كموضوع يدرس في قسم القانون العام والخلاف في

الرأي لا يفسد للود قضية وهذه هي إحدى إشكاليات البحث .

وهذا الموضوع يثير دراسة موضوع البحث ودراسة كيفية إدارة أصول

الدولة وكيفية تملكها للمواطنين و رأى الخبراء والمختصين والقيادات العمالية

والأحزاب وأصحاب الشأن أنفسهم المعنين بالأمر من المواطنين وفى إطار

الحوار المجتمعي للوصول إلى أنسب صيغة فى هذا الإطار مبيين أوجه

الخلاف وأوجه الالتقاء موضحين حجج كل إتجاه مرجحين الإتجاه الذى يتناسب و تحقيق المصلحة العامة للبلاد وذلك بهدف إيجاد مشروعاً قومياً مهماً يتمثل فى استمرار مسيرة الإصلاح الهيكلى لقطاع الأعمال العام ومشاركة المواطن المصرى فى ملكيته و متابعة أدائه.

و هو ما يسمى ببرنامج المشاركة الشعبية . وموضوع برنامج المشاركة الشعبية تم التنويه عنه فى نوفمبر ٢٠٠٧ من خلال الحكومة المصرية آنذاك ومن خلال النقاش والجدل المجتمعي وكان الهدف منه إعداد برنامج يحقق ثلاثة أهداف أولاً يشعر المواطنين بثمار التنمية بشكل مباشر وثانياً يوسع قاعدة الملكية والأمر الثالث يحفظ حق الأجيال القادمة و ضرورة إنشاء جهاز محترف لإدارة أصول الدولة وإنشاء صندوق للأجيال القادمة تحت مظلة مشاركة الشعب فى الملكية العامة ، وبعد المؤتمرات والمناقشات التى تمت أصبح هناك تساؤلات مهمة ومشروعة حول هذا البرنامج لعل من أهمها آثار هذا البرنامج على الإقتصاد المصرى ؟ ولذلك كانت الأهمية فى دراسة هذا البحث تحت مسمى المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام مع توضيح مقدمات للمشاكل التى يثيرها هذا الموضوع حيث إن الأثر الإقتصادى لأى برنامج جديد يجب تحديده على ثلاثة قطاعات وهى القطاع العائلى وعلى الشركات نفسها وعلى الموازنة العامة للدولة : إن الأثر ايجابى على المواطن يتمثل فى حصوله على صك يتضمن أسهم الشركات و هذه الصكوك ستكون متساوية القيمة ولا

يمكن الآن أن نحدد قيمة الصك حتى يتم تحديد الشركات الداخلة فى المشروع وكذلك تحديد أداء الشركات فى فترة الطرح والعرض والطلب عليها .

وهناك ٦٧ شركة مستبعدة من ١٥٣ شركة سيتبقى ٨٦ شركة ستقسم إلى ثلاث فئات مجموعة تسيطر الدولة عليها بنسبة ٦٧ % و مجموعة تبقى للدولة فيها بنسبة ٥١ % و مجموعة تظل الدولة تحتفظ بنسبة ملكية فيها تصل إلى ٣٠ % كحد أدنى لضمان الإدارة والتطوير والتحسين بالإضافة إلى نسبة خاصة بصندوق الأجيال القادمة و الذى سيحتفظ بنسبة تتراوح بين ٣ و ٥ % أو ٩ % حسب نسبة التوزيع الخاصة بكل شركة .

فالصكوك لها قيمة محددة و هى قيمة الشركات التى تمثلها و لكن هذا لا علاقة له بأى خدمة من الخدمات التى يحصل عليها المواطن من الدولة وكذلك لن تؤثر على الدعم أو خدمات التعليم والصحة والانفاق العام للدولة فكل هذه الأمور لن يحدث لها أى تغيير نتيجة برنامج توسيع المشاركة الشعبية .

و بالنسبة لتعامل المواطن مع الصك : فهناك عدة اختيارات يمكن أن يفاضل المواطن بينها و يطبق أفضلها فهناك من سيقوم ببيع الصك بمجرد الحصول عليه نظراً لحاجته الشديدة لقيمه و قد يعتبر البعض أن قيمة هذا الصك قليلة و لكنها بالنسبة لعدد كبير من المواطنين تعتبر كبيرة فعلى سبيل المثال هناك أكثر من ٧٠ % من عملاء البريد المصرى يدخرون مبالغ أقل من

١٠٠٠ جنيه فى حساب التوفير و بالتالى أى مبلغ فى حدود مئات الجنيهات يعتبر أمراً جيداً بالنسبة لهم .

و هناك اختيار آخر و هو بيع الصك و ادخار جزء منه و صرف جزءاً آخر أو قد يحتفظ المواطن بالصك ، فكل شخص سيقوم باتخاذ قراره وفقاً لاحتياجاته ولا يجب ان نصادر على المواطن حقه فى اختيار قراره فى التصرف فى الصك و سيتم منع أى محاولات للتلاعب بالصكوك سواء بغرض السيطرة أو الاحتكار أو التدليس وذلك من خلال القانون ونصوصه والتى ستتصدى أيضاً لكل العوامل غير المنضبطة لجمع الصكوك من المواطنين بأقل من قيمتها وسيكون هناك عدداً من المؤسسات المالية ستعلن رغبتها فى شراء الصك وسيتم الإعلان عن سعر الشراء فى مختلف وسائل الإعلام و سيكون للصك سعر مقوم مثل وثائق صناديق الاستثمار التى لها سعر معروف ومحدد وكذلك سعر جرام الذهب .

فالمواطن لأول مرة أصبح يحمل صكاً فيه أسهم و بالتالى من حقه متابعة أداء الشركات التى لديه أسهم فيها و هذا فى حد ذاته نتيجة إيجابية فالوضع الآن بالنسبة لمتابعة أداء الشركات يسمح بمتابعة سنوية فقط لأداء الشركات من خلال ملكية الدولة و لكن بالنظام الجديد سيكون هناك متابعة يومية من خلال المواطنين و كذلك سيكون هناك جمعية عمومية يحضرها المساهمون و بالطبع لن يحضر جميع المواطنين للجمعية و لكن عدداً كبيراً سوف يهتم و يحضر

لمتابعة أداء مجلس الإدارة و معرفة نتائج أعماله . و المواطنون المساهمون سيكون لديهم القدرة على الاعتراض على أداء الشركات و التوقف عند أى أخطاء أو مشاكل فى الإدارة .

وبالنسبة للشركات نفسها فقد حرص برنامج المشاركة على أن يتضمن الشركات ذات القدرة على تحقيق أرباح و على تطوير إدارتها و لديها قيمة دفترته ولكنها ليست لديها قدرة على التمويل لذلك مع الإفصاح و الشفافية ومشاركة المواطنين ستزيد قدرتها على التمويل ويجب أن يكون هناك إعلان عن اجتماعات الجمعيات العمومية و لكن هذه المعلومات تصدر مرة واحدة فى السنة و نحن نحتاج إلى كشف دورى بل يومى إن أمكن من خلال المساهمين الجدد من المواطنين .

وقد يسأل البعض عن أثر ذلك على الموازنة العامة للدولة و لمعرفة ذلك نعطي مثالا بسيطا على مدى السنوات الثلاثة الماضية قبل عام ٢٠٠٨ تم بيع عشر شركات فقط منها ثلاث شركات لجهات سيادية و قيمة البيع لا تزيد على ٤٠٠ مليون جنيه ؟ وفى إطار البرنامج من خلال النسبة البسيطة للغاية التى سيتم استقطاعها كرسوم يتم فرضها على الفرق بين سعر الشراء للصك وسعر البيع ولمرة واحدة على الصكوك المتداولة ستحصل الدولة على حصيلة أكبر مما تحصل عليه فى حالة بيع الشركات ، و بالتالى كل الأطراف سوف تستفيد من خلال برنامج توسيع المشاركة الشعبية لأصول الدولة حتى القطاع العائلى

استفاد و الشركات أصبحت تحت المجهر و لديها القدرة على استدعاء رأس المال و كذلك الموازنة العامة للدولة سوف تستفيد و بالتالى نتائج هذا البرنامج المباشرة جيدة ، و سوق الأوراق المالية كذلك سوف تستفيد فهناك طرح لعدد من الشركات الكبرى سيتم طرحها بشكل جزئى مما يعطى تنوعاً لمحفظه السوق وبعيداً عن الأزمة المالية و حتى الانتهاء من القانون والانتهاء من اقراره سيكون وضع الأسواق المالية أكثر استقراراً وستحصر تأثيرات الأزمة بشكل كبير .

وحول هذا الفكر وذلك البرنامج و من خلال الدراسة سنلاحظ أنه يوجد اتجاه يؤيد برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة كما سبق و بمعالمة، وهناك اتجاه يعارض ذلك بشدة و ينادى بعدم تطبيق هذا البرنامج لمساسه بكيان المجتمع و الدولة و لأنه يحجم دور الدولة و يضر بالإقتصاد أشد الضرر و من ثم فالاتجاه الثانى لا يقر بالبرنامج عند البداية فهو يمنع تطبيق هذا البرنامج من البداية لشدية ضرره و فشله فى البلاد الأخرى التى طبقتة ، و فى المقابل يوجد اتجاه ثالث يوافق على تطبيق المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة ولكن يريد تطبيقه من خلال توافر ضمانات لهذا التطبيق لتحقيق المصلحة العامة .

كل ذلك - مع مراعاة المبادئ الدستورية السامية المنصوص عليها فى الدساتير المصرية - منذ أول دستور لمصر فى ١٩٢٣/٤/١٩ مروراً بدستور

٦ يناير ١٩٥٦ حتى دستور مصر الصادر في ١١/٩/١٩٧١ وما يعقب ذلك بإذن الله تعالى - لأنها مبادئ جواهر ذهبية نقية تحقق المصلحة العامة للمواطنين وهي :

(١) الملكية العامة هي ملكية شعبية . وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام (قطاع الأعمال) ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية .

(٢) تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة وهي ثلاثة أنواع: الملكية العامة - والملكية التعاونية - والملكية الخاصة

- والملكية التعاونية : هي ملكية الجمعيات التعاونية ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الإدارة الذاتية ، والملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير المستغل وينظم القانون أداء وظيفتها الإجتماعية في خدمة الإقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية ، دون انحراف أو إستغلال ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب .

(٣) الملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون ، باعتبارها سنداً لقوة الوطن وأساساً للنظام الإقتصادي والاجتماعي ومصدراً لرفاهية الشعب.

- (٤) يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة .
- (٥) لكل مواطن نصيب في الناتج القومي يحدده القانون بمراعاة عمله أو ملكيته غير المستغلة .
- (٦) للعاملين نصيب في إدارة المشروعات وفي أرباحها ويلتزمون بتنمية الإنتاج وتنفيذ الخطة في وحداتهم الإنتاجية وفقاً للقانون والمحافظة على أدوات الإنتاج واجب وطني ويكون تمثيل العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام (قطاع الأعمال) في حدود خمسين في المائة من عدد أعضاء هذه المجالس وتعمل الدولة على أن يكفل القانون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين في المائة في عضوية مجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات الصناعية.
- (٧) يشترك المنتفعون في إدارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقاً للقانون^(١).

(١) يراجع المواد من ٢٤ حتى ٣٤ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ إلى أن يتم إدراج هذه المبادئ في الدستور الدائم الذي سيحكم مصر إن شاء الله تعالى في المستقبل ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

والمشكلة التي يثيرها البحث أيضاً بالإضافة إلى ما سلف ذكره هو إيجاد أسلوب تطبيقي يحقق كل المبادئ الدستورية سائلة الذكر والتي تحافظ على ملكية الشعب للمال العام بدلاً من أن تقوم بعض الفئات الضالة الفاسدة بإستغلال نفوذها وسلطاتها في بيع هذا المال بأبخس الأثمان كما حدث في الفترة من عام ١٩٩٠ حتى ٢٥ يناير ٢٠١١ مرتكبين جرائم في حق الشعب من إهدار للمال العام وتربح وإستغلال نفوذ وبيع الشركات التي تملكها الدولة ويملكها الشعب بأبخس الأثمان محققين ربحاً شخصياً وفئوياً ومن ثم فالأجدر بنا في هذا البحث هو التطرق للمناقشة وفتح باب الحجة بالحجة وبحث وعرض جميع الاتجاهات التي ترى حلاً لتدارك هذه المشكلة في المستقبل ولتحقيق المشاركة الشعبية الفعالة في إدارة المال العام في المستقبل ويستفيد أجيال الشعب بثمرات المال العام بدلاً من نهبه من جانب فئة قليلة وهذا هو ما كان تهدف إليها موضوعات هذا البحث.

إن الإشكالية الهامة في هذا البحث هي كيفية إختيار أى أسلوب أوفى وأصح للمشاركة في ملكية وإدارة المال العام والإستفادة بثمرته في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

ويثار التساؤل حول إختيار أحد الأساليب الآتية معاً لإستفادة المواطنين والأجيال القادمة من المال العام دون تعرضه للإهدار والغدر والإختلاس والسرقة .

- ١- المال العام : يمتلكه ويشارك فى إدارته ويستفيد بثمراته الشعب - كل الشعب عبر الأجيال ومن ثم يجب إيجاد برنامج آمن لتحقيق ذلك .
- ٢- المال العام : يمتلكه ويديره ويستفيد بثمراته بعض رجال الأعمال وذوى النفوذ والسلطات .
- ٣- المال العام : يمتلكه ويديره ويستفيد بثمراته رجال السلطة ويباع للغير بأبخس الأثمان ويصبح مال خاص وملكية خاصة مملوكة لفئة محدودة من الشعب .
- مع الوضع فى الاعتبار أن المال العام يختلف عن المال الخاص والبحث يتحدث عن المال العام فقط كموضوع يدرس فى قسم القانون العام والخلاف فى الرأى لا يفسد للود قضية وهذه هى إحدى إشكاليات البحث .
- و من خلال كل ذلك ستكون دراسة هذا البحث من خلال خطة دراسة فقهية وقضائية وتشريعية مقارنة كلما كان هناك مقاماً للمقارنة من خلال الخطة الآتية:

الباب التمهيدي

تحديد المال العام فى مصر وبعض الدول العربية والأجنبية.

الفصل الأول : معايير التمييز بين المال العام والمال الخاص .

الفصل الثانى : معيار المال العام فى مصر وبعض الدول العربية والأجنبية .

الباب الأول

أساليب إدارة المال العام

الفصل الأول : إدارة الدولة المباشرة للمال العام .

الفصل الثانى : إدارة الدولة للمال العام بمشاركة أفراد أو شركات

بالتعاقد (أسلوب إلزام المرفق العام)

الباب الثانى

الإدارة الشعبية للمال العام

الفصل الأول : الإدارة الشعبية للمال العام بمشاطرة الإستغلال بين

الدولة والأفراد (شركات الإقتصاد المختلفة)

الفصل الثانى : الإدارة الشعبية للمال العام بالتمكك الشعبى لأصول

الدولة .

ونبحث بالدراسة التفصيلية خطة البحث المذكورة من خلال

الآتى :

الباب التمهيدي

تحديد المال العام فى مصر

وبعض الدول العربية والأجنبية

مقدمة :

تشمل أموال الدولة مفردات كثيرة جداً تختلف فى طبيعتها وأهميتها . فهناك مبانى الإدارات الحكومية جميعها وما بها من منقولات تتراوح بين الاجهزة الإلكترونية الدقيقة والباهظة الثمن وبين المحابر والأقلام ، والطرق والميادين العامة وما بها من أشجار ومزروعات وأعمدة الإضاءة وإشارات المرور وعلاماته ، وثكنات الجيش وتحصيناته وأسلحته البرية والبحرية والجوية ، ومبانى المكتبات والمتاحف العامة ومحتوياتها ، والأراضى المملوكة للدولة ، بوراً أو مستصلحة أو زراعية ، كل ذلك وغيره كثير من أملاك الدولة .

ويمكن تقسيم أموال الدولة من خلال التقسيم الآتى :

١- عقارية ومنقولة .

٢- مادية (العقارات والمنقولات) ومعنوية (كحق المؤلف ، والإختراع والحق فى العلامات التجارية) .

٣- مملوكة للدولة ومملوكة للهيئات العامة ومملوكة للأشخاص الاعتبارية العامة الإقليمية .

٤- مخصصة لإستعمال الجمهور (كالطرق) ، ومخصصة للمرافق العامة (كالمطارات) ، وغير مخصصة لأية منفعة عامة (كأرض زراعية تستثمرها الدولة) .

٥- عامة وخاصة .

وقسمت الدساتير المصرية الملكية إلى ثلاثة أنواع ، الملكية العامة ، والملكية التعاونية والملكية الخاصة^(١) . كما ينص القانون المدنى على أن (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهورى أو قرار الوزير المختص) .

ووفقاً لذلك تعتبر الأموال المملوكة للدولة أموالاً عامة الحاليتين الآتيتين :

إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة بالفعل ولم يرد نص اعتبارها مالاً عاماً أو تخصيصها للمنفعة العامة .

(١) منها دستور عام ١٩٧١ فى المواد ٢٩ ، ٣٠ ، ٣٣ من الدستور المصرى .

إذا ورد نص بتخصيصها للمنفعة العامة ولو لم تخصص لذلك فعلاً^(١)

وقد ترد نصوص تضع تعريفاً آخر للمال العام فى نطاق تطبيقها مثال ذلك المادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية الأموال العامة التى تنص على أن يقصد بالأموال العامة فى تطبيق أحكامه "ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية " :

(أ) الدولة ووحدات الحكم المحلى .

(ب) الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الإقتصادية التابعة لهما

(ت) الإتحاد الإشتراكى والمؤسسات التابعة له .

(ث) المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .

(ج) الجمعيات التعاونية .

(ح) أية جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .

كذلك تنص المادة الثانية من القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم تأجير

العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها على أن "تنقسم الأراضى

المملوكة للدولة ملكية خاصة إلى ما يأتى :

(١) المادة ٧٨ / ١ من القانون المدنى وضعت معياراً هو معيار التخصص للمنفعة العامة

باعتبار أنه المعيار الذى يأخذ به الرأى الراجح فى الفقه والقضاء المصرى .

(أ) الأراضى الزراعية : وهى الأراضى الواقعة داخل الزمام والأراضى المتاخمة الممتدة خارج حد الزمام إلى مسافة كيلومترين التى تكون مزروعة بالفعل وكذلك أراضى طرح النهر وهى الاراضى الواقعة بين جسرى نهر النيل وفرعيه التى يحولهما النهر من مكانها أو يكشف عنها والجزائر التى تتكون من مجراه

(ب) الأراضى البور : وهى الأراضى غير المزروعة الواقعة داخل الزمام والاراضى الواقعة فى المناطق المعتبرة خارج الزمام إلى مسافة كيلومترين .

(ت) الأراضى الصحراوية : وهى الاراضى الواقعة فى المناطق المعتبرة خارج الزمام بعد مسافة الكيلومترين المشار إليها فى البندين السابقين سواء أكانت مزروعة بالفعل أو غير مزروعة أو كانت مشغولة بمبان أو منشآت ثابتة أو غير ثابتة "ويلاحظ أن اعتبار عقار ما - وفقاً لهذا القانون - مملوكاً للدولة ملكية خاصة لا ينفى اعتباره مالا عاماً إذا خصص للمنفعة العامة ، وذلك حتى إذا كان هذا العقار من الأراضى الصحراوية خارج الزمام " .

ومن ثم فالإشكالية هنا أنه لكى نصف المال العام بأنه مال عام يجب أن يكون مملوكاً للدولة ملكية خاصة . وعلى ذلك لا تعتبر أموالاً عاماً :

١- الأموال المملوكة لأشخاص القانون الخاص ولو كانت مخصصة لمنفعة عامة (كأموال الجمعيات أو كطريق مملوك لأحد الأفراد ومفتوح لمرور المشاة والسيارات) .

٢- الأموال التى تشترك فى ملكيتها الدولة والأفراد (كرأس مال شركات الإقتصاد المختلطة) .

٣- الأموال المملوكة للأفراد وللدولة عليها حق عينى عقارى غير حق الملكية (كحق إرتفاق أو إنتفاع) .

ولكى نصل إلى وضع معيار عام راجح لتميز المال العام .. فإنه يلزم عرض المعيار اللازم لذلك وهذه هى الإشكالية التى يثيرها موضوع البحث فى ظل تغيير دور الدولة من التوغل فى جميع مناحى الحياة عبر كل الأموال العامة أم عندما يتم تقليص دورها وتوغل دور المواطنين من أفراد الشعب للقيام بدور الدولة فى هذا الشأن .

ولكل ذلك سنبحث بالتفصيل هذه الموضوعات من خلال الفصل الأول

الآتى :

والذى سيبحث من خلاله معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص .

الفصل الأول

معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص

إن البحث فى تحديد معيار عام راجح لتمييز المال العام عن المال الخاص هو بحث فى حل إشكالية أن الدولة (الإدارة) لى تقوم بمهامها فى المجتمع لإبدالها من أموال تستعين بها لممارسة نشاطها فى مجال إشباع حاجات الشعب وذلك عن طريق المرافق العامة بجميع أنواعها- ومن ثم فإن المسلم به أن الدولة وهى تمارس نشاطها يكون لها أموال عامة . وقد تكون لها ذاتها أموال خاصة تمتلكها وتديرها مثل الأفراد ومن ثم فإذا كان من الناحية الشكلية الجهة التى يتبع لها الأموال العامة والأموال الخاصة هى واحدة وهى الدولة (الإدارة) .

إلا أنه من المستقر والمعروف تشريعاً وقضائياً أن الأموال الخاصة تخضع لنظام قانونى يسمى بالقانون المدنى يختلف عن النظام القانونى الذى يخضع له الأموال العامة بل إنه عند إثارة مشكلة وجود منازعة مع الإدارة (الدولة) ، فإن المشكلة تثار أيضاً بإعتبار أن الإدارة تخضع للتقاضى ويطبق القانون الإدارى أمام القضاء الإدارى إذا كانت المنازعة تتعلق بالأموال العامة وتخضع الإدارة للتقاضى أمام القضاء المدنى المختص إذا كانت المنازعة تتعلق بالأموال الخاصة التابعة لها - بل إنه فى ظل تقلص دور الدولة إلى التحجيم فى

مجال الإدارة لبعض الأموال العامة التى تمتلكها بنسب معينة من خلال المرافق العامة الإقتصادية وزيادة دور الأفراد فيها من حيث الملكية والإدارة أصبح لازماً ضرورة البحث عن معيار للتمييز بين المال العام والمال الخاص التابع للدولة (الإدارة) والتى وجدت من أجل القيام بإشباع حاجات الشعب من خلالها .

بل إن أهمية حل إشكالية إيجاد معيار عام للتمييز بين المال العام والخاص تظهر أيضاً من خلال أن المال العام يتمتع بقواعد حماية مدنية وجنائية تختلف عما يخضع له المال الخاص - فمن حيث الحماية المدنية نص عليها القانون المدنى المصرى فى المادة ٨٧ منها عدم جواز التصرف فى الأموال العامة أو الحجز عليها سواء بنقل ملكيتها للغير أو ترتيب حق عينى عليها سواء بما يخالف الغرض المخصص له هذه الأموال ومن ثم يجوز للإدارة المركزية أو المحلية أن تتصرف فى المال العام بوصفه تحت يد ملتزم أحد المرافق العامة ووفقاً لعقد الإمتياز لقيامه بأداء حاجات الناس دون إخراجهم عن الغرض المخصص له وهو المنفعة العامة . ومنها أيضاً عدم جواز تملك المال العام بالتقادم كما هو ثابت فى نطاق تعامل الأفراد بعضهم بعضاً وفقاً للقانون المدنى وهو ما يحمى المال العام من التعدى عليه ^(١) ومن حيث الحماية الجنائية للمال العام فقد نصت المادة ١١٩ من قانون العقوبات المصرى الحالى بعد

(١) الدكتور صلاح الدين فوزى ، مبادئ القانون الإدارى ، طبعة ١٩٩٧ ، ص ٤٢٩ ، ص

تعديلها بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ على أنه يقصد بالأموال العامة فى تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها وإرادتها :

- أ- الدولة و وحدات الإدارة المحلية .
- ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة و وحدات القطاع العام .
- ت- الإتحاد الإشتراكي (قبل إلغائه) والمؤسسات التابعة له .
- ث- النقابات والإتحادات .
- ج- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .
- ح- الجمعيات التعاونية .
- خ- الشركات والجمعيات والوحدات الإقتصادية والمنشآت التى تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها فى الفقرة السابقة
- د- أية جهة أخرى ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال العامة وكان وفقاً للتعديل الجديد لنص المادة ٣ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ والمحدد للعقوبة عند الإعتداء على المال العام — قد تم تشديد العقوبة بالأشغال الشاقة المؤبدة لكل من يتجمهر أو يحرض على التجمهر أو

يشجعه بقصد تخريب أو إتلاف الأملاك العامة أو التعاونية أو الخاصة^(١).
ومن كل ذلك جاءت الأهمية للبحث عن معيار عام للتمييز بين المال العام
والخاص وهو ما ندرسه من خلال الفصل الأول الآتى وفقاً لما أتاح
للباحث من مصادر تشريعية وفقهية وقضائية فى بعض دول العالم
العربى والأجنبى .

(١) الدكتور سامى جمال الدين أصول القانون الإدارى ، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية،

طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٥٥٦ ، ص ٥٥٧

وسنبحث هذا المعيار من خلال دراسة الفصل الأول الآتي :

الفصل الأول

معايير التمييز بين المال العام والمال الخاص

إن التحدث عن معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص سيكون من خلال الفقه والتشريع والقضاء في بعض الدول العربية والأجنبية .
ففي فرنسا اختلف الفقهاء في تحديد ما يعتبر مالاً عاماً وانقسموا في ذلك إلى مذاهب أهمها :

المذهب الأول : تخصيص المال لإستعمال الجمهور مباشرة .

يرى أنصار هذا المذهب أنه لإعتبار المال عاماً يجب أن يكون مخصصاً لإستعمال الجمهور مباشرة إذ بهذا الاستعمال يصبح المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة مثال ذلك الطرق العامة والأنهار وشواطئ البحار ويقوم هذا المذهب على عنصرين تخصيص المال لإستعمال الجمهور مباشرة والآخر عدم قبول المال بطبيعته للتملك الخاص .^(١)

(١) من أهم أنصار هذا المذهب في فرنسا برتلمي Berthélemy و دكروك Ducrocq
يراجع في هذا الموضوع :

- André de laubadère traute droit adminsteratif – 1975 . P119 et sis .

إلا أن هذا المذهب لم يخل من النقد ، و أهم ما لوحظ عليه :

أن فكرة تخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة تعد غير كافية لاستيعاب كافة الأموال التي اعتبرت أموالاً عامه ، ذلك أن هناك أموالاً ليست مخصصة لهذا الغرض ومع ذلك تعتبر أموالاً عامة مثل ذلك القلاع والحصون والسكك الحديدية والدور الحكومية ، كما أن فكرة عدم قابلية هذا المال بطبيعته للتملك الخاص تجافى المنطق ذلك أن كل مال أياً كان نوعه يقبل بطبيعته التملك الخاص ويكتفى للتدليل على ذلك أن بعض المجموعات الفنية الخاصة تمثل فى أهميتها مجموعات المتاحف .

يضاف إلى ذلك أن عدم قابلية المال للتملك الخاص لا تعدو أن تكون نتيجة تترتب على التخصيص و بالتالى لا تعدو ركنا لتوافر المال العام .

المذهب الثانى : تخصيص المال لمرفق عام :

يرى هذا المذهب أن المعيار المميز للمال العام هو تخصيص هذا المال لمرفق عام .. هذا ما يقوله أنصار هذا المذهب وظاهره أنهم يستهدفون بذلك اعتبار فكرة المرفق العام بوصفه فى نظرهم أساس القانون الإدارى - والسند

الذى يعتمد عليه فى تحديد المال العام^(١) ، إلا أن هذا المذهب كسابقه لم يخل من النقد و أهم ما لوحظ عليه :

أن فكرة تخصيص المال لمرفق عام غير كافية لاستيعاب كافة الأموال التى اعتبرت عامة ، مثال ذلك الطرق العامة والأنهار والشواطئ فهذه أموال عامة بتخصيصها لاستعمال الجمهور مباشرة دون أن تكون مخصصة لمرفق عام .. كما أن مؤدى هذه الفكرة أن ينسحب معنى المال العام على كافة الأموال المخصصة للمرافق العامة حتى الأشياء الثانوية أو النافهة القيمة كأدوات المكاتب و المحابر و الأقلام و الورق مع أن هذه الأشياء القليلة القيمة لا تستأهل الحماية المقررة للمال العام .

(١) وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى جلسة ١٠/٤/١٩٦٣ حيث أودعت فتواها إلى أنه يعتبر مالاً عاماً مساكن المرافق الحكومية المخصصة لسكن العاملين بالحكومة بحكم عملهم لأنها مخصصة لمنفعة عامة - يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى يونيو عام ١٩٦٣ - الطعن ٥٤٠ ق إدارية عليا - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات - الجزء الثانى ص ١٨٧ .

- الأستاذ الدكتور / السيد محمد مدنى ، القانون الإدارى الليبى طبعة ٦٤ ، ١٩٦٥ ، ص ١٢٥ وما بعدها .

ومن الممكن أن يقال في تدارك هذا النقد الذى تقدم ذكره فيشترط لكى يكون المال عاماً أن يخصص لمرفق عام جوهرى وأن يقوم المال بالوظيفة الرئيسية فى خدمة هذا المرفق و على هذا الأساس تميز هذا المعيار بأن أضحي يشمل الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة كالطرق والأنهار لأنها مرافق عامة جوهرية كما استبعد الصفة العامة من الأموال التافهة أو قليلة القيمة كالورق والأقلام لأنها لا تقوم بدور رئيسى فى خدمة المرفق العام .

إلا أن هذا الرأى الأخير لم يخل فى حد ذاته من النقد إذ ثار التساؤل متى يعتبر المرفق جوهرياً ومتى لا يعتبر كذلك ثم ما مقياس الحكم على أموال بأنها تقوم أو لا تقوم بدور رئيسى فى خدمة المرفق العام . ففى مرافق التعليم و الصحة و الدفاع مثلاً من الذى يقوم بالدور الرئيسى ؟ هل هى الأموال المخصصة لها كدور المدارس أو المستشفيات أو القلاع أو الحصون هى التى تقوم بالدور الرئيسى أم الذى يقوم بهذا الدور الرئيسى هم المدرسون و الأطباء ورجال القوات المسلحة .^(١)

(١) يراجع مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن - مبادئ القانون الإدارى ١٩٧٩ ، مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة ص ٣٠٥ .

المذهب الثالث : تخصيص المال للنفع العام :

و يرى هذا المذهب أن المعيار للمال العام هو تخصيصه للنفع العام و بذلك ينسحب هذا المعيار على الأموال التي خصصت لاستعمال الجمهور مباشرة و تلك التي خصصت لخدمة مرفق عام^(١) ، و قد أخذ على هذا المذهب أنه وسع كثيراً من دائرة المال العام إذ أن هذا المعيار يشمل أيضاً الأشياء التافهة أو القليلة القيمة .

لذلك اتجه أنصار هذا المذهب إلى وضع ضوابط تستهدف تحديد هذا المعيار نجملها فيما يلي :

١ . اشترط بعض الفقهاء وجوب أن يتم التخصيص للنفع العام بقرار صريح من الإدارة إلا أنه يلاحظ في هذا الشأن أن القضاء فى الغالب لا يتطلب صدور قرار تخصيص صريح من الإدارة لاعتبار المال عاماً ، كما أن اشتراط هذا القرار لا يبين لنا المعيار الذى يمكن معه أن نقول بأن الإدارة ملزمة بإدخال مال معين فى نطاق الدومين العام لتتوافر الصفة العامة فيه .^(٢)

(١) يراجع حكم المحكمة العليا المصرية (الدستورية العليا حالياً) فى الدعوى رقم ١٢ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٧٦/٤/٣ .

(2)- Hauriou (A) précis de droit administrative et public , 1933 , prteface , P.16 .

وأخيراً فإن مؤدى هذا الرأى أن يكون إلحاق الصفة العامة بالمال مرجعة إلى حد كبير للسلطة التقديرية للإدارة ، بناء على ما تقدم لا يكون القرار الإدارى ركناً من أركان المال العام وإنما وسيلة تستهدف إلحاق المال إذا توافرت فيه الصفة العامة (الدومين العام) .

٢. يرى بعض الفقهاء أنه لتحديد ما يعتبر من الدومين العام يتعين البحث عن الأموال التى تقضى المصلحة العامة أن يطبق بشأنها النظام القانونى الاستثنائى للدومين العام ، و هذه الأموال هى تلك التى تتشدد الإدارة فى حمايتها ضد اعتداءات الأفراد عن طريق التملك أو الغصب لأنه لا يمكن الإستعاضة فيها فى حالة فقدانها أو تلفها أو لأن التعدى عليها يحقق أضراراً بالغة تستوجب من الإدارة الإسراع إلى إعادتها وترميمها لأنه لا يمكن الاستغناء عنها ، مثال ذلك : الطرق العامة و السكك الحديدية و مجارى المياه .

وطبقاً لهذا الرأى يدخل فى نطاق الدومين العام كل مال لشخص إدارى يترتب على تكوينه الطبيعى أو على أثر تهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يصبح ضرورياً للنفع العام سواء أكان لخدمة مرفق عام أو لإرضاء حاجة عامة بصورة لا يمكن معها الاستغناء عنه .^(١)

(١) يراجع فى هذا الموضوع :

-André De Laubder  trait de droit adminstratif 1975 . P.119 .

ويوجد من الفقه المصرى يرى وبحق أنه من الممكن منذ البداية أن يتم تخصيص الأموال للمنفعة العامة إذا كان مملوكاً للشخص المعنوى ملكية خاصة من خلال إحدى الطرق الآتية :

١- عن طريق استصدار قانون أو قرار جمهورى من الوزير المختص أو بقرار من مجلس الوزراء وهو ما يسمى (التخصيص التشريعى) .

٢- عن طريق التخصيص الفعلى كواقع حال مادم عندما تقوم الدولة بتهيئة المال العام المملوك لها ملكية خاصة ليسير صالحاً ومخصصاً للمنفعة العامة - ويتم التعامل معه من المستفيدين على هذا الأساس - ويرى أنه يمكن إثبات ذلك بكافة طرق الإثبات وإذا كان المال مملوكاً لإحدى الأفراد ، فلكى يخصص للمنفعة العامة لابد من أسبقية إنتقاله إلى الملكية الخاصة للدولة عن طريق عقد الشراء أو الإلتصاق أو التقادم أو عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة .^(١)

ومن المنطلق سالف الذكر يتبين لنا أنه يجب التطرق لدراسة تفصيلية أكثر لهذه المعايير . وتطبيق أرجحها فى الفقه والتشريع والقضاء فى مصر

(١) يراجع الدكتور صلاح الدين فوزى ، مبادئ القانون الإدارى ، ١٩٩٧ ، ص ٤٢٣ ، ص ٤٢٤ .

وبعض الدول العربية لى يكون لدينا معرفة فى حل إشكالية أية من المعايير سالفه الذكر تطبقها هذه الدول لذلك يلزم عرض هذه الموضوعات من خلال دراسة الفصل الثانى تحت مسمى معيار المال العام فى مصر وبعض الدول العربية والأجنبية من خلال عرض موضوعاته بالتفصيل كالاتى :

الفصل الثانى

معيار المال العام فى مصر وبعض الدول العربية والأجنبية

ويمكن تقسيم هذا الفصل موضوعياً من خلال العناصر الآتية :

أولاً : الإتجاه الحالى للقضاء الفرنسى .

ثانياً : تحديد المال العام فى مصر .

ثالثاً : كسب المال الصفة العامة فقهه لها .

رابعاً : مفهوم الأملاك العامة وخصائصها فى التشريع السورى والليبي

خامساً : طبيعة حق الدولة على المال العام فى التشريع الكويتى

سادساً : التطبيقات العملية لمعيار المال العام .

أولاً : الإتجاه الحالى للقضاء الفرنسى :

يبدو أن القضاء الفرنسى يميل فى الوقت الحاضر إلى تبني الدومين العام

كما وضعت لجنة تعديل مشروع القانون المدنى وطبقاً لهذا التعريف يدخل فى

نطاق الدومين العام كل مال لشخص إدارى خصص لاستعمال الجمهور مباشرة

أو خصص لخدمة مرفق عام بشرط أن يترتب على تكوينه الطبيعى أو الحكمى

أن يصبح ضرورياً ولازماً لخدمة غرض خاص يستهدفه المرفق.^(١)

ويقوم هذا المعيار على عنصرين :

١. تخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة .

٢. تخصيص المال لخدمة مرفق عام بشرط أن يترتب على تكوينه الحكمة أن

يصبح لازماً لخدمة غرض من الأغراض.^(٢)

ثانياً: تحديد المال العام فى مصر :

تناول الشارع فى المادتين التاسعة و العاشرة من القانون المدنى القديم الأموال التى اعتبرها أموالاً عامة، إلا أنه أتبع هذه القائمة بنص عام أورده فى المادة التاسعة التى تقول : " وعلى وجه العموم كافة الأموال الأميرية المنقولة أو الثابتة المخصصة لمنفعة عمومية أو بمقتضى قانون أو أمر .

بذلك تكون قائمة الأموال العامة التى تضمنتها المادتان التاسعة والعاشرة من القانون المدنى ، قد وردت على سبيل المثال لا على وجه التحديد .

أما القانون المدنى الحالى فقد نص فى المادة السابعة والثمانين على أن :

(1) - Marcel . Waline trait de droit administrative 1953 . p78 .

(٢) يراجع :

- C.E.30oct .1953,rec.,P.373.T.C.10 juill1955 société des .steeple chase de france , D1956 , rec.P.684 .

١. تعتبر أموال عامة العقارات و المنقولات التى للدولة أو للأشخاص العامة و التى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو لائحة أو قرار من الوزير المختص .

٢. و هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم^(١) . كما تضمن التقنين المدنى فى مادته الثامنة و الثمانين النص على أن : " تفقد الأموال العامة صفتها بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة و ينتهى التخصيص بإصدار قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بإنهاء الغرض الذى من أجله خصصت الأموال العامة للمنفعة العامة " .

ومن مقارنة نصوص القانون القديم وتلك التى يتضمنها القانون الحالى

يمكن استخلاص النتائج الآتية :

١ - قدما أن فى فرنسا اختلف حول المعيار الذى يمكن إليه لتحديد ما يعتبر مالا عاماً ، كما أوضحنا أن انقسم فى رده على هذا التساؤل إلى معايير عدة ، أما عندنا فسواء فى ظل التقنين القديم أم فى ظل التقنين المدنى القائم حالياً حسم الشارع هذا الخلاف و ذلك بأخذه بمعيار محدد يتمثل فى فكرة التخصيص للمنفعة العامة ، و يتميز هذا المعيار باتفاقه مع أحد المذاهب الثلاثة التى تقدم ذكرها ، و بالتالى يتجنب أوجه الخلاف التى يتعرض لها الفقهاء فى فرنسا و

(١) الدكتور صلاح الدين فوزى ، مبادئ القانون الإدارى ، ١٩٩٧ ، ص ٤٢٢ .

على هذا الأساس يدخل فى نطاق المال العام طبقاً لهذا التحديد - كل مال ثابت أو منقول للدولة أو أحد الأشخاص الإدارية يكون قد خصص لاستعمال الجمهور مباشرة كالطرق العامة والميادين والقناطر والحدائق العامة أو يكون قد خصص لخدمة مرفق عام كالسكك الحديدية والحصون والقلاع .^(١)

٢- فى ظل أحكام التقنين المدنى القديم ثار الخلاف حول اقتصار كسب المال الصفة العامة على الدولة فقط أم يمتد فيتناول الأشخاص الإدارية وبوجه خاص الأشخاص المصلحية ، وقد حسم الشارع الخلاف وذلك بالنص فى المادة ٨٧ من القانون المدنى على أن تعتبر أموال عامة ، العقارات و المنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة.

٣- يرتبط كسب المال الصفة العامة بتخصيصه للنفع العام مع ما يرتبه ذلك من نتائج تتحصل فى عدم جواز التصرف فى هذا المال ، أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم . ويستتبع ذلك أن الصفة العامة للمال لا تترتب على تكوينه الطبيعى و إنما على تخصيصه فهى بذلك حصانة يضيفها الشارع عليه لحمايته و يتفرع على ذلك أن يفقد المال الصفة العامة بإنهاء التخصيص.^(٢)

(١) يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٥/٦/١٩٦٣ - مجموعة المبادئ

القانونية للمحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات - الجزء الثانى - ص ١٦٧

(٢) الدكتور ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى طبعة ١٩٩٩ ، دار المطبوعات الجامعية

ص ١٨٩ .

و تحقيقاً لذلك لم يرى الشارع فى طبيعة الأموال العامة ما يمنعها من أن تكون محلاً لبعض الحقوق المالية أو التصرفات التى لا تتعارض مع تخصيصها للنفع العام و فى ذلك تقول المادة ١٠١٥ من التقنين المدنى :

" الارتفاق حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره يملكه شخص آخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام أن كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص له هذا المال.

ثالثاً : كسب المال الصفة العامة و فقده لها :

نعرض على التوالى كيف يكتسب المال الصفة العامة ثم كيف يفقد المال العام هذه الصفة .

(أ) كسب المال الصفة العامة :

يشترط لكسب المال الصفة العامة توافر شرطين :

١- أن يكون المال الخاص - عقاراً كان أو منقول - مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص الإدارية.

٢- أن يتم تخصيص هذا المال للمنفعة العامة و يتحقق ذلك بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص .

ويستتبع ذلك أنه إذا كان المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الإدارية

يصبح عاماً بتخصيصه للمنفعة العامة .بقانون أو مرسوم أو قرار وزارى ، أو بالفعل . مثال ذلك : إذا دخلت الحكومة أرضاً تملكها فى جسر ترعة عمومية تكون عندئذ قد خصصتها بالفعل للمنفعة العامة ، أما إذا كان المال المراد تخصيصه للمنفعة العامة مملوكاً للأفراد فلا يكتسب صفة المال العام بمجرد تخصيصه للمنفعة العامة^(١)، بل يجب أولاً انتقال هذا المال الخاص إلى ملكية الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية بإحدى الطرق القانونية لكسب الملكية ثم تخصيصه بعد ذلك للمنفعة العامة مثال ذلك إذا اشترت الحكومة أرضاً من مالكيها الأصلي أو وضعت الحكومة يدها على هذه الأرض المدة الطويلة وهى خمس عشر سنة ثم ادخلتها فى جسر ترعة عمومية فتكون قد خصصتها بالفعل للمنفعة العامة وهذا من شأنه أن يخلع على الأرض صفة المال العام ، ومن ثم لا يجوز اكتساب المال الخاص المملوك للأفراد الصفة العامة بالفعل إلا بوضع اليد المدة الطويلة وهى خمس عشرة سنة ، ثم تخصيصه بعد ذلك للمنفعة العامة ويستتبع ذلك أنه إذا لم تكن هذه المدة قد انقضت فلا تكون بصدد طريقة من طرق كسب الملكية المنصوص عليها فى القانون وإنما بصدد عمل من أعمال الغصب لا يصلح لأن يكون سبباً لاكتساب المال الصفة العامة وهذا هو الرأى الراجح فقهاً .

(١) دكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا أصول القانون الإدارى - أموال الإدارة العامة وإمتهانها ، منشأة المعارف بالإسكندرية ص ٥٣ .

(ب) فقد المال العام صفته :

يفقد المال العام صفته بإنهاء تخصيصه للمنفعة العامة وإنهاء هذا التخصيص دخل فى نطاق الأموال الخاصة للدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية .

و قد ثار خلاف فى ظل التقنين المدنى القديم حول جواز انتهاء تخصيص المال العام بالفعل أو عدم جوازه إلا أن الشارع حسم الخلاف وذلك بالنص فى المادة ٨٨ من التقنين المدنى الحالى على أن " تفقد الأموال العامة صفتها بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة ، وينتهى التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بإنهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة " .

و تطبيقاً لما تقدم فإن انتهاء تخصيص المال العام إذا لم يتم بقانون أو قرار وزارى فإنه لا يتحقق إلا بإنهاء الغرض الذى من أجله خصص المال للمنفعة العامة بمعنى أن ينقطع بالفعل وعلى وجه مستمر استعماله لهذا الغرض وتزول معالم تخصيصه للمنفعة العامة و انتهاء التخصيص بالفعل يجب أن يكون واضحاً كل الوضوح فقد ترفع الحصانة التى أسبغها القانون على المال العام إلا بالنسبة لما يصبح منها فاقداً العمل لهذه الصفة فقداناً تاماً بطريقة مستمرة لا لبس فيها ولا انقطاع . وتأسيساً على ما تقدم قضت محكمة النقض

بتاريخ ١٠ يونيو ١٩٦٥ أن الغرض الذى من أجله خصصت الجبانات للمنفعة العامة ليس مقصور على الدفن فقط ، بل يشمل أيضاً حفظ رفات الموتى و يبني على ذلك أن الجبانات التى لا تفقد صفتها كمال عام بمجرد إبطال دفن الموتى فيها وإنما بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة واندثار معالمها و آثارها كجبانة^(١)

وتفريعاً على ما تقدم قضت محكمة النقض بتاريخ ٧ مارس سنة ١٩٦٧ بأن مجرد ترك الحكومة أرضاً خالية من المنشآت الخاصة حتى أقام الطاعن عليها البناء ليس من شأنه أن يؤدي إلى القول بإنهاء الغرض الذى خصصت من أجله للمنفعة العامة لأن هذا الترك لا يدعو أن يكون من قبيل التسامح أو الإهمال من جانب الإدارة الذى لا يصلح سنداً بذاته للقول بزوال صفة المنفعة العامة عن المال العام و زوال صفة العمومية على هذا الأساس .^(٢)

كما قضت المحكمة ذاتها بتاريخ ٨ يونيو سنة ١٩٦٧ بأن بمجرد سكوت الإدارة عن عمل يقوم به الغير فى المال العام لا يؤدي إلى زوال التخصيص للمنفعة العامة ، وعلى ذلك فترخيص الإدارة بأشغال أرض الآثار للسكن بصفة مؤقتة لا يتعارض مع الغرض الذى خصصت هذه الأموال العامة من أجله ، ويستتبع ذلك عدم انتهاء التخصيص و بالتالى عدم جواز تملكها بالتقادم إلا إذا

(١) طعن رقم ٢٨٣ سنة ٣٣ ق . مجموعة المكتب الفنى السنة ١٦ ، ص ٧٤٨ .

(٢) طعن رقم ٧٠ ق سنة ٧٤ ق . مجموعة المكتب الفنى السنة ١٨ ، ص ١٢١٩ .

حصل وضع اليد عليها بعد انتهاء التخصيص. (١)

وإذا كان للإدارة العامة أموال عامة تستعملها للقيام بوظائفها ، فهي لا تستطيع أن تبذل أى نشاط بدون هذه الأموال، فلها عقارات تقيم فيها كالمرافق العامة أو تتصرف فيها كما يفعل الأفراد، ولها أموال منقولة تستعملها وفقاً لما هي مخصصة له، وفي خزائنها أموال نقدية تمول بها المرافق العامة ومشاريعها بوجه عام ولها أيضاً حقوق غير مادية، كالأسهم فى مشاريع الإقتصاد المختلط فأموال الإدارة العامة ليس طابعها واحداً، فهناك الأموال المادية التى تتألف من منقولات الإدارة وعقاراتها، وهناك الأموال النقدية و الأموال غير المادية، وأموال الإدارة العامة العقارية ذاتها ليس طابعها واحداً، فتتقسم هذه العقارات إلى أموال عامة وإلى أملاك خاصة. (٢)

رابعاً : مفهوم الأملاك العامة وخصائصها فى التشريع السورى والليبي :

تحتوى أملاك الإدارة العامة على نوعين: أملاك عامة وأملاك خاصة ،

(١) الطعن المدنى رقم ٤٣ لسنة ٣٢ ق ، مجموعة المكتب الفنى السنة ٢٥ ، ص ١٣٤ ، العددان ٢ ، ١ .

(٢) الوجيز فى الحقوق الإدارية للأستاذ الدكتور عدنان العجلانى - الكويت ١٩٩٥ ، ص ١٠٠ وما بعدها .

- يراجع أيضاً دكتور / صبيح بشير مسكونى - مبادئ القانون الإدارى الليبى ، الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، ١٩٧٨ . ص ٤٢٢ .

ويتميز الملك العام عن الملك الخاص بأنه خاضع لقواعد الحقوق العامة التي تجعله غير قابل للتصرف فيه ولا للحجز ولا للإمتلاك بالتقادم، وبأن المنازعات الخاصة به خاضعة لإختصاص القضاء الإداري ، بينما يشبه ملك الدولة الخاص مبدئياً ملك الأفراد ويخضع لقواعد الحقوق الخاصة .

وقد اختلف الفقهاء فى تعريف الملك العام:

فمنهم من يرى عدم قابليتها للتملك، ومنهم من يرى أنها ملك للإدارة العامة ولكنها مخصصة للمنفعة العامة أو المرفق العام.

أ- فالفريق الأول يرى أن الملك العام هو الذى ليس ملكاً لأحد لأنه مخصص لإستعماله من العموم استعمالاً مباشراً .

فهذه النظرية تظهر غير كافية لتعريف الملك العام، وهذا يظهر من

الفكرتين الآتيتين اللتين تتألف منهما :

١- فكرة التخصيص للإستعمال المباشر من العموم وهذه الفكرة غير كافية لأنها لا تنطبق على جميع الأملاك العامة ، فهناك أملاك عامة ليست مخصصة لإستعمال العموم إستعمالاً مباشراً كالمملك العام العسكرى.

٢- فكرة الشئ الذى لا يقبل أن يكون ملكاً لأحد فالأملاك العامة ليست بطبيعتها غير قابلة للملكية الشخصية مبدئياً ، لأنه يوجد بعض الطرقات الخاصة وبعض الأفنية الخاصة.

- ب- والفريق الآخر يرى أن الملك العام هو الملك المخصص لمرفق عام.
- ج- وهذه النظرية ليست كافية أيضاً ، لأن هناك أملاكاً عامة غير مخصصة للمرافق العامة كالطرق والمساجد والكنائس.
- د- وهناك نظرية ثالثة يقول بها العميد Hauriou وتعتبر أن التخصيص للمنفعة العامة هو الذى يميز الملك العام، فهذه النظرية تعتبر أن الملك العام ملك للإدارة العامة ، ولكنه مخصص للمنفعة العامة، وبهذا يكون للملك العام مفهوم واسع جداً ، بخلاف النظريتين السابقتين ، ذلك أن مفهوم النفع العام أوسع من مفهوم المرفق العام.(١)
- والتخصيص المقصود فى هذه النظرية هو التخصيص الحاصل بقرار إدارى صريح.
- أما الأستاذ Waline فنظريته أكمل من جميع النظريات السابقة، فهو يرى أن الملك العام هو الملك الذى خصص لسد الحاجات العامة ، أو لتسيير المرافق العامة.(٢)

(1) -André Haurou , Precis de droit administrative et de droit public , 3 éd., 1933 , prteface,p.16

(2)- Maracel Waline trait de droit administrative 1953 , p.76 et suiv .

وهذا ما أخذ به القانون المدنى فى الإقليم السورى ، وما طبقته فى الإقليم السورى فى التفريق بين الملك الخاص والملك العام.

وقد سلك كل من التشريعين الكويتى واللىبى مسلك التشريع السورى فى

أن المال العام:

١- مخصص للإستعمال المباشر للجمهور.

٢- وانه غير قابل بطبيعته للتملك الخاص.

ويرى أصحاب هذا المذهب أن الأموال العامة لا تختلف عن غيرها من حيث طبيعتها، إنما المعيار المميز لها هو تهيئة الإنسان لها وتخصيص إياها لمرفق عام.

ويؤخذ على هذه النظرية أنها تدخل فى معنى المال العام جميع الأموال المخصصة للمرافق العامة مع أن بعض هذه الأموال كأدوات المكاتب و الأ قلام والورق مثلاً، هى من التفاهة فى حياة المرفق العام بحيث لا تستوجب الحماية الخاصة عن طريق النظام القانونى للأموال العامة.

لذلك حاول الفقيه جاستون جيز أحد أنصار هذه النظرية أن يدخل عليها شيئاً من التحديد، فقصر صفة العمومية على الأموال التى تلعب دوراً هاماً فى سير المرافق العمومية ، فلا يعتبر البناء الذى يشغله القضاء مثلاً من الأموال العامة، لأن الدور الأساسى فى أداء العدالة للقاضى وليس للبناء ويعيب هذا

المعيار أن كثيراً من المرافق العامة لا تكون الأموال المخصصة لها هي التي تقوم بالدور الأساسى فيها، كدور المدارس والمستشفيات ودور القضاء والقلاع والحصون لأن الدور الأساسى فى هذه المرافق هو للمدرسين والأطباء والقضاء والجنود^(١).

تخصيص المال للنفع العام :

يتفق أنصار هذا المذهب مع أنصار المذهب السابق فى أن معيار تحديد الأموال العامة لا يستمد من طبيعة المال نفسه، ولكن من تهيئة الإنسان له ومن تخصيصه للنفع العام.

غير أن فكرة التخصيص هنا أعم منها عند النظرية السابقة، فهى تخصيص للنفع العام، سواء أكان ذلك عن طريق إستعمال الأفراد للمال إستعمالاً مباشراً أو عن طريق الخدمة التي تؤديها لهم المرفق العام، وهذا هو الرأى الذى يتجه اليه الفقه الحديث، ومن ثم فطبقاً له لكى يعتبر المال عاماً يجب أن يتوافر فيه شرطان :

الأول : أن يكون هذا المال خاصاً بالدولة أو بأحد أشخاص القانون العام

الأخرى، فإذا كان المال مملوكاً للأفراد لا يمكن أن يصير مالاً عاماً إلا إذا انتقل

(١) القانون الإدارى الليبى للأستاذ الدكتور السيد محمد مدنى - ١٩٦٥/٦٤ دار النهضة العربية، ص ٣٢٤ وما بعدها .

إلى شخص من أشخاص القانون العام بإحدى الطرق المشروعة كنقل الملكية بالتراضى أو بإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة.

وهذا الشرط واضح فى المادة ٨٧ من القانون المدنى اللبى حيث ينص على أنه "يعتبر أموالا عامة ، العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، التى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم..".

الثانى : أن يخص هذا المال للمنفعة العامة، وهذا التخصيص أما أن يكون بإستعمال الجمهور للمال العام مباشرة، وهو ما عبر عنه المشرع بلفظ "بالفعل" فى القانون المدنى، كالمتنزهات العامة والطرق والميادين وطرق الملاحة..إلخ.

وأما أن يكون بإستعمال الجمهور للمال العام عن طريق مرفق عام كالسكك الحديدية والتلغراف والتليفونات والمستشفيات الحكومية.

ومن ثم فالأموال العامة تشمل الأموال المنقولة كالكتب فى المكتبات العامة، والنقود الأميرية والأساطيل البحرية...إلخ ، و الأموال العقارية: كالطرق والحصون والترع والموانى...إلخ.

ويستوى فى ذلك أن تكون هذه الأموال أوجدتها الطبيعة بدون تدخل الإنسان ، كشواطئ البحار والأنهار والبحيرات.. إلخ، أو أن تكون تلك الأموال من تهيئة الإنسان كالطرق والحصون والمباني المصلحية.

وكل ما يهم فى هذا الشأن أن يكون المال بذاته مخصصاً للمنفعة العامة أما إذا كان دوره يقتصر على تزويد خزانة الشخص العام بالمال، فإنه يعتبر من الدومين الخاص، وبالتالي لا تسرى عليه القواعد التى تحكم المال العام.

خامساً : طبيعة حق الدولة على المال العام فى التشريع الكويتى :

ليس لحق الدولة على أموالها الخاصة طبيعة متميزه عن حق الملكية الذى يتمتع به إلا أفراد على أموالهم أما حقها على الأموال العامة فهو الذى أثار خلافات طويلة بين الفقهاء وقد كان الإتجاه فى البداية إلى إنظار ملكية الدولة لأموالها العامة ثم انتهى الفقه إلى الإعتراف بملكية الدولة لهذه الأموال وإن اختلف فى تحديد الصلة بين هذه الملكية والملكية كما يعرفها القانون الخاص^(١).

أ- حق الدولة على المال العام ليس حق ملكية :

وقد كان هذا هو الفكر السائد فى فرنسا خلال القرن التاسع عشر ويرتبط هذا الفكر بإلا تجاه الذى كان سائداً أيضاً آنذاك، والذى ذهب إلى أن الأموال العامة ليست قابلة بطبيعتها للتملك فلا يمكن إذن أن تكون محلاً لحق الملكية. وبالإضافة إلى ذلك فإن حق الدولة على أموالها العامة لا تتوافر فيه السمات المعروضة لهذا الحق، فحق الملكية يتميز بأنه حق إستثمارى معلق بفرد صاحبه - والمالك - دون غيره - بسلاطات إستعمال المال العام

(١) مبادئ القانون الإدارى الكويتى للأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن ١٩٦٩ ص ٤٩٥ .

والأصل فيه كذلك أنه غير موجه نحو الإستغلال، كما أنه غير قابل للتصرف فيه وعلى ذلك فلا يمكن تكيف حق الدولة على الأموال العامة بأنه حق ملكية وأضاف الفقيه الفرنسي دوجي إلى ذلك أن القول بأنه حق ملكية يعنى نقل أفكار مدنية خالصة إلى نطاق القانون الإداري وهو ما لا يجوز في دولة تأخذ بنظام القضاء المزدوج مثل فرنسا. ويرى هذا الجانب من الفقه بعد أن انكر ملكية الدولة لأموالها العامة أن دور الدولة على الأموال العامة يقتصر على مجرد الإشراف عليها ورقابتها وبعبارة أخرى هي أموال مخصصة معينة ويمارس موظفون عاملون اختصاصاتهم القانونية عليها لإدارتها وضمان توجيهها لخدمة تلك الأغراض.^(١)

ب- حق الدولة على المال العام حق ملكية :

وهذا هو الإتجاه السائد الآن في الفقه الحديث ويسنده أن عناصر حق الملكية وخصائصه متوافرة في سلطة الدولة على أموالها العامة مثلها في ذلك مثل الأموال الخاصة:

١ - فحق الملكية لم يعد الآن حقاً مطلقاً بل فقد شيئاً فشيئاً طابعه الفردي وصارت للملكية الفردية وظيفة اجتماعية ودستور الكويت نفسه قد أشار

(١) مبادئ القانون الإداري الكويتي للأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن ١٩٦٩ ص ٤٩٨ وما بعدها.

فى المادة ١٦ إلى أن الملكية وإن كانت حقاً فردياً إلا إنه حق له وظيفة اجتماعية ينظمها القانون و اشارت المذكرة التفسيرية للدستور إلى أن " مظاهر التنظيم الإجتماعى للملكية عديدة تهدف إلى منع الأضرار بمصلحة المجموع أو إساءة إستعمال الحق".

٢- وعناصر الملكية الثلاثة متوافرة أيضاً للدولة على مالها العام فحق الإستعمال يظهر بالأقل بالنسبة للأموال العامة المخصصة لخدمة المرافق العامة، كما أنه من الناحية الأخرى ليس هناك ما يمنع الأفراد من ترك حق إستعمال أموالهم للأغيار، والدولة تجنى أحياناً ثمار أموالها العامة كما أنه من الممكن التصرف فى المال العام بعد إنهاء تخصيصه للمنفعة العامة ومتى باعته الدولة حصلت وحدها على ثمنه.

٣- وأخيراً يجوز للدولة بمناسبة مالها العام أن ترفع كافة الدعاوى المقررة للمالك كدعوى الإسترداد ودعوى منع التعرض.

غير أن الفقه بعد أن أقر بملكية الدولة لأموالها العامة إختلف أيضاً فيما إذا كان هذا الحق يتفق فى طبيعته مع حق الملكية المقررة للأفراد على أموالهم أم أنه يختلف عنه :

١- فذهب البعض إلى أن سلطة الدولة على المال العام، وإن كانت حق ملكية ، إلا أنها ملكية إجتماعية تترك للغير الإنتفاع بالمال مع إحتفاظ صاحبه

بملكه وذلك بالمقابلة للملكية الفردية المقررة للأفراد حيث يستفيد المالك بما يملكه غير أن هذه التفرقة قد تكون صحيحة بالنسبة للأموال العامة المخصصة لخدمة الجمهور ولكنها لا تقوم بالنسبة إلى الأموال المخصصة للمرافق العامة حيث لا يستفيد الجمهور منها بصورة مباشرة بل الدولة القوامة على المرافق العامة.

٢- وذهب جانب آخر من الفقه أن حق الدولة على المال العام هو حق ملكية يشبه الأفراد على أموالهم ولكنه متقل بحق إرتفاق مقرر، أما لمصلحة الدولة وذلك بالنسبة إلى الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة، أو لمصلحة الأفراد المنتفعين بالمرفق وذلك بالنسبة إلى الأموال المخصصة لخدمته، وهذا الإرتفاق هو الذى يسمح بإستبعاد تطبيق بعض قواعد القانون الخاص وتطبيق قواعد القانون الإدارى على الأموال العامة، غير إنه يتعذر الحديث عن حق إرتفاق مقرر للمصالح العام يتقل الأموال العامة المملوكة للدولة لأن ذلك يعنى عندما تكون هذه الأموال مخصصة لخدمة مرفق عام أن الدولة وهى المالكة للأموال العامة مستفيدة أيضا من حق الإرتفاق الذى يتقل هذه الأموال.

٣- لذلك كان الرأى الراجح هو إن حق الدولة على المال العام حق ملكية غاية ما هناك أن ورود هذه الحق على مال عام يسمح بتعطيل آثار الملكية الخاصة متى كان من شأنها أن تعوق تخصيصه للمنفعة العامة فهو حق

ملكية ولكنه يدور فى فلك القانون العام وليس القانون الخاص أو هى ملكية "إدارية" على حسب تعبير "هوريو" أحد رجال الفقه الفرنسيين.^(١)

ج - حق الدولة على المال العام فى الكويت:

وفى الكويت يجرى العمل على إعتبار حق الدولة على المال العام حق ملكية بل إن المال العام يسجل بإسمها ويسجل بذات النمط الذى تسجل به ملكية الأفراد فيما عدا الأموال العامة القديمة العهد والتي لم تنشأ عن الإستملاك مثل بعض الشوارع وجزء من أراضى الصحة، وفيما عدا الأموال العامة المعتبرة كذلك بنص خاص، وهى غير مسجلة بإسم أحد فإن كافة الأموال العامة المستمكة مسجلة بإسم الدولة بإدارة التسجيل العقارى وذلك فى صورة عقد بيع بين المالك الأسمى المنزوعة ملكيته وبين الدولة ممثلة فى وزارة المالية والنفط، ويشير العقد المسجل إلى أن الطرفين إتفقا "وهما بكامل الأهلية للتصرف على ما يأتى":

- ١ - باع الطرف الأول للطرف الثانى الذى قبل مشترى (ويذكر العقار)..
- ٢ - يمتلك الطرف الأول العقار بموجب الوثيقة..
- ٣ - هذه البيع نظير مبلغ (ونذكر قيمة الثمن)..

(1)- Andre, Haurou precis , de droit administrative et drait public , 1933prteface , P.16 .

- ٤- يتعهد الطرف الثانى المشتري بتسليم الثمن إلى الطرف الأول البائع بعد التوقيع على هذه الوثيقة من قبل حضرة صاحب السمو أمير الكويت..
- ٥- بعد التوقيع على هذا العقد من قبل حضرة صاحب السمو أمير الكويت يصبح المبيع المذكور ملكاً إلى حكومة الكويت.. ويحمل العقد توقيع البائع والمشتري (وزير المالية والنفط) وشاهدين ويحمل بأعلاه توقيع الأمير، بل إن القضاء قد تطلب أحيانا فى نزاع الملكية إذن الأوصياء ببيع العقار، فقد جاء فى حكم للمحكمة الكلية بتاريخ ١١/٢٢/١٩٦٤ : "قررت المحكمة الإذن للطالبين.. بصفتهم أوصياء.. ببيع الثلث فى العقار.. إلى وزارة المالية (والنفط) للصالح العام بما يخصه من الثمن.. واتخاذ الإجراءات لدى دائرة التسجيل العقارى.. وقبضه لشراء ما يرون شرائه بدلاً منه"

وتتميز الأموال العامة فى الكويت بوحدتها وذلك بالأقل بالنسبة للأراضى والعقارات، فكلها مملوكة للدولة ممثلة فى وزارة المالية والنفط، فلا تتوزع ملكيتها إذن بين الإدارة المركزية والبلدية والهيئات والمؤسسات العامة، ولكن تخصيص الأموال العامة هو الذى يتوزع بين هذه الجهات فكل جهة منها تشرف على الجانب الذى يتصل بنشاطها وتلتزم بصيانتها وتحمل المسئولية المدنية عنه، ويجوز لكل منها تغيير تخصيص المال العام التابع لها، كذلك يجوز بالإتفاق فيما بينهما نقل التخصيص كلية من جهة إلى جهة أخرى.. غير أنه يجب دائماً

الحصول على الموافقة المسبقة للبلدية إذا ما أريد التصرف فى المال العام أو إدخال تعديلات جذرية عليه.

أما أملاك الدولة الخاصة العقارية، المبنية وغير المبنية والتي لم تستملك لأجل مشاريع التنظيم أو إستمكت ولم يتم بعد تنفيذ المشاريع الخاصة بها ، وكذلك شاطئ البحر الذى لا يقع فى الملكية الخاصة للأفراد فتشرف عليها الآن "إدارة أملاك الحكومة والإسكان" وقد ظهرت هذه الإدارة لأول مرة فى سنة ١٩٥٥، وكان تنفيذ التوصيات لجنة الإصلاح الإدارى التى شكلت فى ١٩٥٤ وظهت كقسم من أقسام البلدية وكانت مهمتها الأساسية آنذاك تجميع أملاك الحكومة، وفى شهر يونيه ١٩٥٦ أصدر الأمير (الشيخ عبد الله سالم) أمر بتشكيل دائرة مستقلة تحمل إسم " دائرة أملاك الحكومة"، وكان رئيسها يخضع فى أدائه لعمله مباشرة، وفى ١٩٥٩ صارت الدائرة تابعة لإدارة المالية ، وفى ١٩٦١/٦/٢٦ أدمجت دائرتا أملاك الحكومة والإسكان مع تبعيتها للمالية ، ثم عادت دائرة أملاك الحكومة فاستقلت عن الإسكان وصارت دائرة قائمة بذاتها تتبع المالية ، وأخيراً وفى ١٩٦٩/٢/١٩ صدر قرار من وزير المالية والنفط بإعادة إدماج إدارتى أملاك الحكومة والإسكان فى إدارة واحدة تحمل إسم "إدارة أملاك الحكومة والإسكان" على أن يعمل بهذا القرار إعتبار من أول إبريل سنة ١٩٦٩.

وقد وجدنا أن التشريع الليبي قد إتجه نفس الإتجاه المعمول به في التشريع الكويتي في طبيعة حق الدولة على الأموال العامة من حيث أنه:

١ - الإتجاه المنكر للملكية والقائل بأنه حق إشراف ورقابة .

٢ - الإتجاه القائل بأنه حق ملكية تامة.

أما التشريع السوري فإن الإتجاه الأول إتجه نفس الإتجاه المنكر للملكية والقائل بأنه حق إشراف ورقابة، أما الإتجاه الثانى هو رأى الفقهاء منهم العميد Haurion والأستاذ Valine فيرون بأن للأشخاص الإدارية على الأملاك حق ملكية من نوع خاص أى حق "ملكية إدارية" بسبب إعداد هذه الأملاك للمنفعة العامة فهى غير قابلة للبيع ولا لإنشاء أى حق عينى عليها وهم يبرهنون على نظريتهم بالحجج الآتية :

أ - للأشخاص الإدارية أن تقيم دعوى الإستحقاق لإسترجاع الأملاك العامة، كما لها أن تقيم دعوى نزع اليد الحادثة دفعاً لتعدى الأفراد على هذه الأملاك وهاتان الدعويان لا يستطيع إقامتها إلا المالك.

ب - للأشخاص الإدارية أن تمنح رخصاً وإمتيازات بشغل الأملاك العامة كشواطئ الأنهار والبحار وكأرصفتى الطريق ، وتستوفى بدلات لقاء هذه الرخص والإمتيازات كما يفعل المالك بملكه.

ج - إذا تغير تخصيص الأملاك العامة، بأن كان للدولة فأصبح للبلدية ، ترتب للدولة تعويض فى ذمة البلدية لقاء العقار الذى فقدته.

د- أن الحاصلات الطبيعية الناتجة عن الأملاك العامة كثمار الأشجار أو الأسماك فى البحيرات، هى ملك للأشخاص الإدارية فما دام حق الملكية يجرى على الحاصلات التى تنتجها الأملاك العامة، فلم لايجرى حق الملكية على الأملاك العامة التى أنتجت هذه الحاصلات.

معيار التمييز بين المال العام والخاص فى التشريع الكويتى:

يأخذ القضاء فى الكويت بمعيار التخصيص للمنفعة العامة، فقد تعرضت محكمة الأمور المستعجلة فى حكمها المؤرخ ١٦/٣/١٩٦٨ للفرقة بين المال العام والمال الخاص، وإلى تاريخ ظهور هذه الفرقة وإلى معاييرها فأشارت فى حكمها إلى أن " أموال الدولة بعضها مال عام والبعض الآخر مال خاص" وهذا التقسيم جامع وبمعنى أن أموال الدولة لا يمكن أن تكون إلا مالاً عاماً أو مالاً خاصاً ولا شئ سوى ذلك وأما قيمة هذه التقسيم وفائدته فهى أن الأموال العامة وحدها التى يهتم بها إهتماماً بالغاً وهذا على خلاف الأموال الخاصة.^(١)

سادساً : التطبيقات العملية لمعيار المال العام :

يظهر من العرض السابق أنه ، فيما عدا الحالة التى يكتسب فيها المال الصفة العامة بمقتضى نص ، وهو أمرنادر ، لا يعتبر المال عاماً إلا إذا كان

(١) مبادئ القانون الإدارى الكويتى للأستاذ الدكتور/ عبد الفتاح حسن . المرجع السابق ، ص ٤٩٣ ومابعدها .

مخصصاً لمنفعة عامة . والأموال العامة المعتبرة كذلك لتخصيصها لمنفعة عامة نوعان :

أموال مخصصة لإستعمال الجمهور ، وأخرى مخصصة للمرافق العامة

ويعد مثال تطبيقى لمعيار التخصص لإستعمال الجمهور :

وهو ما يعنى وضع المال تحت تصرف الجمهور لكى يستعمله مباشرة ولذاته ، وليس للإستفادة بالمرفق العام الذى رصد هذا المال لخدمته : -
ومثال على ذلك شواطئ البحر والميادين العامة (وما بها من أشجار وحواجز وأعمدة للإضاءة وإشارات المرور) والأسواق العامة وأماكن وقوف السيارات .

ويعد مثال تطبيقى لمعيار التخصص لمرفق عام :

المطارات والموانى التى تشغلها الوزارات والمستشفيات والجامعات والمدارس . فالأفراد إذ يستعملون هذه الأموال يقصدون الإستفادة بالمرفق العام الذى خصصت لخدمته . فمن يتوجه إلى مستشفى عام لا يقصد الإستفادة المباشرة بمبنى المستشفى وما به من أدوات طبية ولكن بمرفق الرعاية الطبية الذى وضع المبنى والأدوات فى خدمته .

وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة (١٠ / ٤ / ١٩٦٣) إلى أنه يعتبر مالاً عاماً مساكن المرافق الحكومية المخصصة

لسكن العاملين بالحكومة بحكم عملهم لأنه منفعة عامة . كما ذهبت المحكمة العليا (١٩٧٦/٤/٣) إلى أنه لا يعتبر مالا عاماً للعقارات التي تنشئها مجالس المدن لإسكان بعض المواطنين بقصد تخفيف أزمة المساكن .

وهذه التفرقة بين مال مخصص لإستعمال الجمهور وآخر مخصص لمرفق عام ، قد لا تكون لها ، فى مجال تعريف الأموال العامة ، سوى أهمية مدرسية فى مصر . أما فى فرنسا فتبرز أهميتها لأن القضاء الفرنسى لا يعتبر كل مال مخصص لمرفق عام مالا عاماً^(١) .

بل يتطلب لذلك شرطاً إضافياً هو أن يكون هذا المال أعد لخدمة المرفق الذى رصد له إعداداً خاصاً ، طبيعياً أو صناعياً . بل لقد بدأ يتجه إلى تطبيق هذا الشرط على الأموال المخصصة لإستعمال الجمهور . وقصده من ذلك هو التضييق من دائرة الأموال العامة وقصرها على أموال الدولة التى تحتاج فعلاً إلى نظام قانونى متميز^(٢) .

وقد ذهب بعض الفقه الفرنسى إلى أن أموال الدولة المنقولة والمخصصة للمنفعة العامة لا تعتبر أموالاً عامة إلا فى حالات ثلاث :

(١) الدكتور / عبد الفتاح حسن - مرجع سالف الذكر ص ٣٠٥

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى يونيه عام ١٩٦٣ - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات - الجزء الثانى - ص

١- إذا كان حفظها ووضعها فى خدمة الجمهور هو موضع المرفق العام ذاته (محتويات المتاحف والمكتبات العامة)

٢- إذا أمكن اعتبارها عقاراً بالتخصيص .

٣- إذا كانت مخصصة لمرفق عام وكان من المتعذر الإستعاضة عنها بغيرها دون ضرر جسيم يصيب المرفق (أسلحة الجيش - الأدوات الطبية فى المستشفيات) .^(١)

ومعيار التخصيص للمنفعة العامة أكثر المعايير وضوحاً وانضباطاً وتجاوباً مع مقتضيات المصلحة العامة . لذلك أخذ به القانون المصرى فى المادة ٧٨ من القانون المدنى "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة أن بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص . وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم " . ونصت المادة ٨٨ من هذا القانون على أن الأموال العامة صفتها بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة ، وينتهى التخصيص بمقتضى قانون مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بإنهاء الغرض الذى من أجله خصصت الأموال للمنفعة العامة " .

(١) الدكتور / ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى طبعة ١٩٩٩ دار المطبوعات الجامعية ، ص ١٨٩ .

وعلى ذلك لا يعتبر المال العام فى القانون المصرى إلا بتوافر شرطين

اثنين :

١- أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية أو المرفقة بالأموال المملوكة للأفراد أو الشركات أو الجمعيات الخاصة لا تعتبر من الأموال العامة وإن خصص للنفع العام . وأموال أشخاص القانون الخاص لا تتحول إلى أموال العامة رغم تخصيصها للنفع العام إذا إغتصبتها الحكومة ولم تكتسبها بطريقة قانونية صحيحة كالشراء أو نزع الملكية للمنفعة العامة .

٢- أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة ، سواء كان التخصيص لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والمتنزهات العامة ، أم كان لخدمة المرافق كدور المصالح الحكومية والتجهيزات البرقية والهاتفية . وقد يتم التخصيص للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص ، والأمر فى ذلك لا يحتاج إلى إيضاح كما قد يتم التخصيص للمنفعة العامة بالفعل كما إذا اعتاد الناس على إستخدام أرض مملوكة للدولة كمر أو طريق موصل من مكان إلى آخر وتفقده أموال الدولة صفتها العامة إذا إنتهى تخصيصها للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص ، أو بالفعل كما هو الشأن فى جبانة قديمة لم تعد تستخدم

عملاً لدفن الموتى منذ فترة طويلة^(١) .

وكذلك تفقد هذه الأموال صفتها العامة بإنهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة . وكذلك كما هو الحال فى الإنتهاء من إقامة مباني أحد المرافق العامة كانت الأرض المجاورة له مخصصة لأعمال البناء وتخزين لوازمه ، فبإتمام المباني المقصودة يكون قد تحقق الغرض الذى من أجله خصصت هذه الأرض المملوكة للدولة للمنفعة العامة ، فتعود كما كانت من أموال الدولة الخاصة^(٢) .

وتولى المشرع الليبي بنفسه تحديد مدلول الأموال العامة وذلك فى المادة (٨٧) من القانون المدنى المعدلة بالقانون رقم (١٣٨) لسنة ١٩٧٠ حيث عرفها على النحو التالى :

١- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من مجلس قيادة الثورة أو من مجلس الوزراء أو من الوزير المختص .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٥/٦/١٩٦٣ - مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات - الجزء الثانى - ص ١٦٧ .
(٢) الدكتور ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، طبعة ١٩٩٩ ، دار المطبوعات الجامعية ، ص ١٨٩ .

٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم .
 كما جاء المشرع فى قانون التسجيل العقارى ونص فى مادته السادسة على ما يلى "تعتبر عقارات عامة غير قابلة للتصرف فيها العقارات المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة التى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من مجلس قيادة الثورة .وما عدا ذلك من العقارات يجوز الحجز على العقارات المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة أو إدعاء تملكها بالتقادم .

وقد نصت المادة (٨٧) من القانون المدنى بقولها "تعتبر أموالاً عامة العقارات أو المنقولات التى للدولة أو الأشخاص الاعتبارية .." وقد حكمت المحكمة العليا الليبية فى أحد أحكامها "بأن المستفاد من نص المادة (٨٧) من القانون المدنى أن المال لا يعتبر من الأموال العامة إلا إذا كان ملكاً للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة .. وإن كان صندوق التوفير لا يعتبر من الأشخاص الاعتبارية العامة .. فإن العقارات التى يمتلكها لا تعد من الأموال العامة ويجوز التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بالتقادم " (١).

(١) حكم الطعن المدنى رقم ٨٨ لسنة ٢٢ فى ١٩٧٥/٦/٢٢ ، م. م . م . ع ، السنة ١٢ ، العدد ٢ ، ص ٨٣ .

فبالرغم من أن الحركة العامة للكشافة والمرشدات تعتبر وفقاً للقانون رقم (١٢) لسنة ٧٥ من المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي تعتبر ، من الأشخاص الاعتبارية الخاصة .

إلا ان المشرع أضاف على أموالها صفة المال العام حيث نصت المادة الثالثة من القانون المذكور نص على ما يلي "تتمتع الحركة العامة للكشافة والمرشدات بالشخصية المعنوية وبإمميزات السلطة العامة الآتية :

(أ) جواز نزع الملكية العامة لصالحها .

(ب) تعتبر أموال الحركة الكشفية فى حكم الأموال العامة وينطبق عليها أحكام قانون العقوبات .

(ت) عدم جواز تملك أموالها بمضى المدة .

٣- إن الأموال العقارية منها والمنقولة المملوكة لملتزم المرافق العامة فرداً أو شركة خاصة لا تعد من قبيل الأموال العامة بالرغم من تخصيصها لسير المرفق العام ذلك لأن الملتزم يعد شخصاً من أشخاص القانون الخاص . أما الأموال التي تمتلكها الجهة الإدارية المتعاقدة والتي تنتازل عنها مؤقتاً لصالح الملتزم بغرض مساعدته على تسيير المرفق العام فهي أموال عامة .

ويعتبر أيضاً أموالاً عامة بحسب المآل الأموال المملوكة للملتزم كالمباني والمنشآت والتي ينص بشأنها فى عقد الإلتزام على أيلولتها إلى جهة الإدارة

مانحة الإلتزام عند نهاية عقد الإلتزام^(١).

والقضاء الليبي يرفض رفضاً قاطعاً اعتبار هذه الشركات والمنشآت العامة من الأشخاص الاعتبارية العامة ويصفها بأنها أشخاصاً اعتبارية خاصة الأمر الذى أدى به إلى عدم إضفاء صفة العمومية على أموالها العقارية منها والمنقولة ومن ثم إعتبرها مجرد أموال خاصة للدولة وحكمت بذلك . المحكمة العليا الليبية فى حكمها الصادر فى ٢٣/٢/٨٧ بأنه "لما كان ذلك وكان نطاق الحماية القانونية الذى نصت عليه المادة ٨٧ من القانون المدنى المعدلة بالقانون رقم ١٣٨ لسنة ٧٠ م والمتمثل فى عدم جواز التصرف أو الحجز أو التملك بالتقادم إنما ينصرف إلى الأموال العامة دون غيرها ، وهى تلك الأموال المتمثلة فى العقارات أو المنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة الخاضعة لأحكام القانون العام ، بل هى شركة مساهمة عامة .. وهى بهذه الصفة من أشخاص القانون الخاص وتعتبر أموالها أموالاً خاصة ... تخضع فى أحكامها لما تخضع له أموال أشخاص القانون الخاص^(٢).

وقضت المحكمة العليا الليبية فى حكمها الصادر فى ١/٦/١٩٧٣ بشأن مصرف الجماهيرية بأنه ظل بعد تأميمه وتملك الدولة لجميع أسهمه " كما كان

(١) دكتور إبراهيم عبد العزيز شبحاً أصول القانون الإدارى ، أموال الإدارة العامة وإمتهاداتها ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ٥٣ .

(٢) الطعن المدنى رقم ٤٣ لسنة ٣٢ ق ، م . م . ع ، السنة ٢٥ ، العددان ٢ ، ١ ص ١٣٤

شركة تجارية محتفظاً بشكله القانونى ومستمراً فى نشاطه التجارى داخل إطار هذا الشكل ، ولا يمكن والحالة هذه اعتباره من المصالحح أو المؤسسات العامة بل هو من أشخاص القانون الخاص .. وإن أمواله قد أصبحت من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة دون أن يضىف عليها صفة العمومية .^(١)

بدون شك ملك للمجتمع عهد بها إلى تلك الشركات ، من أجل تنفيذ سياسته وتحقيق أهدافه وإشباع الحاجات التى تقضيها المصلحة العامة التقليدية (الدولة ، البلديات ، الهيئات والمؤسسات العامة) من حيث جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم .

ومن أجل ان يتحقق ذلك يتوجب على المشرع هجر تعريفه الحالى للأموال العامة وتبنى تعريفاً موسعاً يشمل الأموال المملوكة للمجتمع والتى يعهد بإدارتها واستخدامها إلى الجهات التابعة له بصرف النظر عن طبيعة الشخصية الاعتبارية التى تتمتع بها عامة كانت أو خاصة .

وفى حالة إصرار المشرع على تعريفه الحالى للأموال العامة يتوجب عندئذ على القضاء أن يعدل عن موقفه الراهن ويعتبر الشركات والمنشآت العامة بمثابة أشخاص اعتبارية عامة .

(١) الطعن الجنائى رقم ١٠٢ لسنة ٢٠٠٢ق ، م . م . م . ع ، السنة العاشرة ، العدد ١ ، ص ١٠٣

باعتبار أن الشركات والمنشآت العامة التي عرفت لها ليبيا اعتباراً من سنة ١٩٧٠ م والتي شهدت تطوراً لا مثيل له منذ عام ١٩٧٦ م هي في حقيقتها تأثرت دعامة من دعائم المجتمع الإشتراكي الجماهيرى ولبنة من لبناته . وبالرغم من أن قوانين إنشائها لم تفصح صراحة على طبيعتها الإعتبارية إلا أنه لا يمكن إعتبارها من الأشخاص الإعتبارية الخاصة ، ذلك لأنها جزء لا يتجزأ من الجهاز التنفيذى للدولة ، فالمجتمع هو الذى يبادر بإنشائها لتتولى تنفيذ سياسة وتحقيق أهدافه وإشباع الحاجات التى تفتضيها المصلحة العامة ، والمجتمع هو أيضاً الذى يتولى فى العادة تمويل رأس مالها وتحمل الخسائر الناجمة عن نشاطها ، كما أنه هو الذى يراقبها ويشرف عليها عن طريق أجهزته الرقابية الرسمية . فهى ، أى الشركات والمنشآت العامة تشترك مع الهيئات والمؤسسات العامة فى جميع هذه الجوانب ، ومن ثم يجب إعتبارها على غرار هذه الأخيرة من الأشخاص الإعتبارية العامة .^(١)

وقد قضت المادة (٨٧) من القانون المدنى على ان "تعتبر أموالاً عامة العقارات أو المنقولات التى للدولة أو بمقتضى قانون أو قرار .. " .

فمعيار التخصيص للمنفعة العامة هو إذن المعيار الأساسى الذى أخذ به المشرع الليبى فى مجال التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة

(١) دكتور / محمد عبد الله الحرارى ، أصول القانون الإدارى ١٩٩٨ ، الجزء الثانى ، ص ١١٢ وما بعدها .

فلقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على أن القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإدارى . حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧١/٤/٤ بأن للإدارة باتفاق الفقه والقضاء أن تسلك فى إدارة أموالها الخاصة دون العامة مسلك الأفراد وتتبع فى ذلك نفس الوسائل التى يتبعونها فى إدارة وإستغلال أموالهم ووممتلكاتهم فتبيع وتشتري وتؤجر كما يبيعون ويشترىون ويؤجرون ، وهى عندما تباشر إدارة أملاكها الخاصة على هذا النحو فإن جميع ما تقوم به من أعمال الإدارة وتتخذ من إجراء تخضع لأحكام القانون المدنى ولا شأن للقضاء الإدارى بها " (١) .

ومن ثم فإن المشرع الليبى قد أخذ عن طريق التشريع المصرى - بالنظرية التقليدية للمال العام ، تلك النظرية التى أرس معالمها وحدد معاييرها الفقه والقضاء الفرنسيان والتى تقوم على تقسيم أموال الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية إلى أموال عامة وهى الأموال المخصصة للمنفعة العامة وأخرى خاصة وهى الأموال التى يقتصر الغرض منها على الحصول على الربح المادى وإنماء موارد الدولة المالية .

وفى ليبيا فإن التفرقة بين المال العام والمال الخاص للإدارة أصبحت غير واقعية بل ومتعارضة مع طبيعة التغيرات للمجتمع من المجتمع الإشتراكى الجماهيرى إلى المجتمع الرأسمالى بعد ثورة ليبيا عام ٢٠١١ . حيث ينهار كل

(١) الطعن الإدارى رقم ٣ لسنة ١٧ ق ، م . م . ع ، السنة ٧ ، العدد ٤ ، ص ٢٣ .

أساس للتفرقة بين هذين النوعين من الأموال التى يعهد بها المجتمع للإدارة ، مهما كان وصفها عامة أم خاصة ، يجب أن تستخدمها هذه الأخيرة لغرض تحقيق هدف واحد وهو المنفعة العامة . بمعنى أنه فى ظل المجتمع الجماهيرى يجب أن لا يكون للإدارة الحق فى تلك الأموال خارج إطار وظيفتها الطبيعية المتمثلة فى إشباع الحاجات المادية والمعنوية للمجتمع وتحقيق الصالح العام .

ويؤيد هذا المنطق النصوص القانونية الآتية :

- فالمادة الثانية من المرسوم الصادرة فى ١٩٦٥/٩/٢٨ فى شأن أملاك الدولة الخاصة التى تنص على ما يأتى "لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة بالتقادم أو كسب أى حق عينى عليها ، كما لا يجوز التعدى عليها " .
- والمادة السادسة من قانون التسجيل العقارى لسنة ١٩٦٥ م التى تنص على الآتى "تعتبر عقارات عامة غير قابلة للتصرف فيها العقارات المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة التى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون ، وما عدا ذلك من العقارات يعتبر من الأموال الخاصة للدولة أو للأشخاص المذكورة .. وفى جميع الأحوال لا يجوز الحجز على العقارات المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة إدعاء تملكها بالتقادم " .

- والمادة الثانية من القانون رقم (٢) لسنة ٧٩ بشأن الجرائم الإقتصادية التى عرفت الأموال العامة بما يلى "يقصد بالأموال العامة فى تطبيق أحكام هذا القانون الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة أو إشراف إحدى الجهات المذكورة فى المادة السابقة أو أية جهة أخرى ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال العامة " .
- والمادة الثالثة والثلاثون من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ م بشأن تعزيز الحرية التى تنص على ما يلى "الأموال والمرافق العامة للمجتمع ، فلا يجوز استخدامها فى غير الوجوه المخصصة لها من طرف الشعب " .
- وبذلك نكون قد درسنا تحديد المال العام فى مصر وبعض الدول العربية والأجنبية من خلال الباب التمهيدي - وإستكمالاً لدراسة هذا البحث وعرض بقية إشكالياته سنتعرض بالدراسة من خلال الباب الأول الآتى لموضوع أساليب إدارة المال العام ومن خلال الباب الثانى سندرس الإدارة الشعبية للمال العام من خلال التقسيم الآتى :
- الباب الأول : أساليب إدارة المال العام .
- الباب الثانى : الإدارة الشعبية للمال العام .
- وسندرس بالتفصيل هذه الموضوعات من خلال الدراسة الآتية :

الباب الأول

أساليب إدارة المال العام

مقدمة :-

تعددت أساليب إدارة الأموال العامة فى مجال المرافق العامة من حيث درجة تدخل الدولة . فمن الأساليب ما تنطوى على هيمنة الدولة على المرفق العام هيمنة كاملة من جميع النواحي ، كما هو الحال فى الإستغلال المباشر ، ومنها ما تقل فيه درجة رقابة الدولة بحيث يكون للأفراد - بصفتهم أفراداً - مجال كبير فى تمويل المرفق العام وإدارته ، كما هو الحال فى أسلوب الإمتياز وبين هاتين الطريقتين توجد طرق أخرى مشتقة منهما يتفاوت فيها مدى رقابة الدولة . على أنه مهما تكن الطريقة المتبعة فى إدارة المرفق العام فإنها لا تؤثر على طبيعته . كما أن رقابة الدولة موجودة دائماً ، ولكن ينحصر فى هذه الرقابة حيث يتوقف الحديث عن أساليب إدارة المال العام على النظر إلى مجالات هذا المال العام الذى ينسب إلى الإدارة من حيث أن يعينها على القيام بوظائفها فى المجتمع - من حيث إشباعها لحاجات الأفراد فى المجتمع من خلال المرافق العامة .

وإذا كان الأصل العام أن تقوم الدولة على تسيير وإدارة المرافق العامة لإشباع هذه الحاجات وألا تترك للأفراد القيام بهذه المهام إلا أن ذلك يتوقف على دور الدولة الحديثة ومدى توغلها فى جميع مجالات أنشطة المجتمع بحسب دورها المحدد له ومدى سماحها لأفراد المجتمع للمشاركة فى أداء بعض أدوارها ومهامها - فمثلاً فالمال العام المحدد من خلال مجالات أنشطة الدفاع الخارجى والأمن لداخلى والصحة العامة والتعليم والقضاء والضرائب - فتقرر الدولة القيام بها على إنفراد دون تدخل من أفراد الشعب بإعتبارها من المهام السيادية للدولة يجب ألا تترك لأفراد الشعب لأنهم قد يعجزوا عن القيام بها مباشرة من خلال نشاطهم الخاص لما تتطلبه من أموال وإمكانيات ضخمة والقيام بهذه المهام السيادية تقع تحت مسمى مجال المال العام فى المرافق العامة الإدارية وفيه تتخذ الدولة لأسلوب الإدارة المباشرة له فى صورة هيئات إدارية ووزارات وهيئات مركزية ولا مركزية ومؤسسات عامة وهناك نوع آخر عن الأموال العامة ما يجد مجاله فى المرافق العامة الإقتصادية والذى قد ترى الدولة عدم الانفراد بإدارته وتتنازل للأفراد بمشاركتهم لها بحيث يثبت لهذه المرافق صفة المال العام المملوك للدولة بمشاركة شعبية فى صورة التعاقد بأسلوب عقد الإمتياز بأسلوب إلتزام المرافق العام ومثل هذا النوع من المال العام يجد مجاله فى المرافق العامة الإقتصادية مثل المشروعات ذات الطابع الإقتصادى الصناعى والزراعى والمالى والتجارى وهى أنشطة تتولاها فى الأصل الإدارة

الشعبية للأفراد من خلال أنشطتهم الخاصة إلا أن الدولة ترى التدخل بذاتها لمشاركة أفراد الشعب فى القيام بهذه الأنشطة .

وهناك نوع آخر من الأنشطة تتنازل الدولة عن القيام به وهو ما يتعلق بأنشطة المهن الحرة مثل الأطباء والمحامين والمعلمين والمهندسين فتركت الدولة أمور تسيير وتنظيم وممارسة هذه المهن وإدارتها إلى المجالس المهنية الخاصة بها من خلال النقابات المهنية .

وقد تقوم الدولة بمشاركة أفراد الشعب فى إدارة المشروعات الاقتصادية بأسلوب مشاطرة الإستغلال وهو المشاركة الشعبية لبعض أفراد الشعب بالاتفاق معه على قيامه بإدارة النشاط الإقتصادى للمشروع وحصوله فقط على نسبة من الربح دون أن يمتلك أية شئ من المشروع الذى تملكه الدولة وتتحمل كافة مخاطره ويوجد مجال وأسلوب هذه المشاركة فى مجالات مرافق السياحة مثل الفنادق - إذ يترك أمر تسييرها وإدارتها من الدولة المالكة إلى بعض أفراد الشعب أو الشركات المتخصصة فى إدارة الفنادق بالاتفاق معه على مجرد إدارته للمشروع وهو ما يسمى الإدارة الشعبية بمشاطرة الإستغلال .

وقد ترى الدولة قيامها بالتدخل فى بعض المشروعات الاقتصادية العملاقة لمشاركة الإدارة الشعبية لأفراد الشعب فى هذه المشروعات والتي غالباً ما تكون فى صورة شركات مساهمة عملاقة يكتب فى رأس مالها الدولة أو إحدى الجهات الادارية بالاشتراك مع الأفراد - وتثبت لأموال هذه الشركات

صفة المال العام وتكون المشاركة بين الدولة بنسبة معينة والأفراد حسب قيمة الأسهم المعتمدة فيها ويلزم لهذه الشركات أن تنشأ بقانون أو بناء على قانون - وتجد مجالات هذه المشاركة ما بين الدولة وأفراد الشعب فى مجالات مرافق توزيع الغاز والكهرباء والنقل بجميع أنواعه البحرى والجوى والبرى - وكذلك البنوك وهناك نوع جديد من أسلوب المشاركة ما بين الدولة وأفراد الشعب يجد مجاله فى خدمات قطاع الأعمال وفى الخدمات سألفة الذكر ولكن يتميز بأن أفراد الشعب هم الذى يديرون ويملكون أصول وأملاك الدولة بأسلوب سيتم دراسته من خلال الباب الثانى لأنه سيعمل على مكافحة الفساد والإفساد ويمنع مساوئ الخصخصة والبيع لأصول الدولة بأرخص الأسعار كما حدث من قبل لذلك سنلقى بشئ من التفصيل لهذه الأساليب سألفة الذكر من خلال الدراسة الآتية :

الفصل الأول

إدارة الدولة المباشرة للمال العام

إن إدارة الدولة المباشرة للمال العام يجد مجاله الخصب والطبيعى فى إدارة المرافق العامة الإدارية وبعض المرافق العامة الإقتصادية ومثل هذه المرافق العامة الادارية كمرفق الدفاع (الجيش) والقضاء ، والبوليس (الأمن الداخلى) والصحة العامة والتعليم والضرائب .. إلخ وهى مرافق تظهر فيها الدولة بمظهر المهيمن الكامل على كل مجالاتها دون مشاركة من أفراد الشعب ويتميز تدخل الدولة وهيمنتها من الرقابة الدائمة على مثل هذه المرافق - وتدار مثل هذه المرافق بأسلوب الإدارة المباشرة للدولة عبر هيئاتها الادارية المركزية واللامركزية على مستوى الرئاسة والوزارات والمراكز والمدن من خلال تنظيم القانون الادارى - من حيث القواعد المتعلقة بإدارتها وماليتها وفى هذه الحالة تدار أمور المرفق عن طريق الأشخاص الادارية العامة المركزية والمحلية أو عن طريق الهيئات والمؤسسات العامة التى تكون لها الشخصية القانونية - وتوجد بالإضافة إلى ذلك الأشخاص المعنوية اللامركزية المرفقية مثل النقابات والجامعات.^(١)

(١) الدكتور سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الادارى ، دراسة مقارنة ، طبعة

١٩٩٢ ، دار الفكر ، ص ٣٢٥

وإدارة الدولة المباشرة للمال العام من خلال المرافق العامة تتواجد بعدة

أساليب منها : -

أسلوب الإستغلال المباشر والثانى هو أسلوب الهيئات العامة (أو المؤسسات العامة) والثالث هو أسلوب التأمين . وسندرس بشئ من التفصيل هذه الأساليب من خلال الآتى :

أولاً : الإستغلال المباشر

وإدارة الدولة المباشرة للمال العام هى أن تقوم الدولة بنفسها (أو إحدى الوحدات المحلية) بإدارة المرفق العام مستعينة فى ذلك بأموالها وموظفيها ومستخدمة فى وسائل القانون العام وتسمى هذه الفكرة أحياناً بأسلوب الإستغلال المباشر وهذه هى الطريقة التى تدار بها جميع المرافق العامة الإدارية فى الوقت الحاضر ؛ وذلك إما لأن هذه المرافق غير مربحة ، فلا يمكن أن يقبل عليها الأفراد ، وإما لأن الدولة ترى أنه من الخطورة أن تسمح للأفراد بالمشاركة فى إدارة مثل هذه المرافق .

وهذا النظام لا يقتصر على المرافق الإدارية وحدها ، بل إن كثيراً من الدول - ومنها مصر - استعملته أيضاً فى إدارة بعض المرافق الصناعية والتجارية ، كالسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات فى مصر قبل أن تحول تلك المرافق إلى مؤسسات وهيئات عامة وذلك إذا رأته الإدارة لإعتبارات معينة

عدم ملائمة إدارتها بواسطة الأفراد أو الشركات .(١)

والمرفق الإقتصادي الذى يدار بهذه الطريقة - شأنه كشأن المرفق الإدارى- يخضع لقواعد القانون العام فيما يتعلق بسيره وإدارته وتعيين موظفيه وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم ، كما يخضع لقواعد المالية العامة ، وأسلوب الإستغلال المباشر لا يخلو من عيوب بصفة خاصة عندما يتعلق بالمرافق الصناعية والتجارية - نظراً لما تتطوى عليه من مساوئ تتمثل فى أن إدارة المرافق تكون مقيدة بكثير من القواعد القانونية التى تحد من نشاطها ، كما أن موظفيها يخضعون للروتين الحكومى ويمتنعون عن الابتكار خشية التعرض للمساءلة ، وكذلك فإن الإجراءات القانونية المشددة التى تخضع لها الإدارة فى إنفاق الأموال العامة تعوق سير المرفق عن التقدم .(٢)

ثانياً : الهيئات العامة

الهيئة العامة : عبارة عن مرفق عام ، يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية . تقوم فكرة الهيئة العامة على الأسس الآتية :

(١) د/ رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والاسلامية ، دار

النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٧٩٥

(٢) د/ سعاد الشرفاوى ، القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٤ ، ص ٣٠٢ ،

ص ٣٠٣

(١) طريقة الهيئات العامة فى إدارة المرافق هى من أكثر الطرق شيوعاً فى الوقت الحاضر ، وقد لجأت إليها معظم الدولة بكثرة ، لا سيما فى أعقاب الحرب العالمية الثانية .

والهيئات العامة هى كل مرفق عام يمنح قسطاً من الاستقلال فى إدارة شؤونه عن طريق تمتعه بالشخصية المعنوية (١) .

(٢) الهيئة العامة طريقة من طرق إدارة المرافق العامة ، فنقطة البداية أن يكون ثمة نشاط إدارى تتوافر فيه صفات المرفق العام .

(٣) يدار المرفق العام بمنظمة عامة ، فطريقة الهيئة العامة هى طريقة من طرق الإدارة المباشرة ، وبهذه تمتاز عن طرق الإدارة الأخرى لاسيما طريقة الإلتزام وطريقة الإقتصاد المختلط .

(٤) ويترتب على ذلك أن قرارات الهيئة العامة هى قرارات إدارية ، وعمالها موظفون عموميون لا أجراء ، والأعمال التى تتم على عقار لصالحها تعتبر أشغالا عامة وأموالها أموالاً عامة .

(٥) المرفق الذى يدار عن طريق الهيئة العامة يمنح الشخصية المعنوية ليتحقق له قدر كبير من الاستقلال يساعده على تحقيق أهدافه . ولهذا تعتبر الإدارة

(١) د/ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، ١٩٩٩ ، دار المطبوعات الجامعية ، صـ

عن طريق الهيئة العامة نوعاً من اللامركزية ، يطلق عليها الاصطلاح " اللامركزية المرفقية " مقابلة للنوع من اللامركزية الاقليمية . على أن استقلال الهيئة العامة مقيد بقيدتين :

الأول : قيد التخصص :

فالهيئات العامة تنشأ لتحقيق أغراض محددة ، ليس لها أن تخرج عليها ، ومن ثم فلا تستطيع المؤسسة أن تحقق غايات أخرى .

والثانى : الوصاية الادارية :

فاستقلال الهيئات العامة ليس مطلقاً ، ولكن الإدارة العامة تمارس عليها رقابة من نوع على الهيئات المحلية ، لكى تتأكد من عدم خروج المؤسسة على نظام إنشائها .^(١)

ويتم إنشاء المؤسسة العامة فى ليبيا بقانون ، إعمالاً لحكم المادة ٥٢ من القانون المدنى التى تنص على أنه : " الأشخاص الاعتبارية هى : الدولة وكذلك المديریات والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون ، والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية."

(١) د/ مصطفى أبو زيد فهمى ، القانون الادارى ، ذاتية القانون الادارى ، الاسكندرية ، سنة

فالمؤسسة العامة ، وقد عبر النص عنها بالمنشأة العامة "établissement public" يضى عليها القانون المنشئ لها الشخصية الاعتبارية ، ومن أمثلة المؤسسات العامة : الجامعة الليبية ، وجامعة السيد محمد بن على السنوسى الاسلامية والبنك الوطنى الزراعى الليبى ، ومؤسسة التأمين الاجتماعى .

وتحقق فكرة إدارة المرفق العام عن طريق الهيئة العامة المميزات

الآتية :

- ١- التخفف من العبء الملقى على عاتق الإدارة وعلى الوزراء بصفة خاصة ، وذلك لما تتمتع به الهيئة العامة من الاستقلال فى إدارتها . ومن هنا جاءت تسمية " اللامركزية المرفقية " (أو المصلحية) .
- ٢- إبعاد هذه الهيئات العامة ، عن التيارات السياسية .
- ٣- فكرة تخصيص الهيئة العامة بنشاط من معين ، تمكن من أن يعهد بهذا النشاط لأشخاص فنيين تخصصوا فى هذا النوع من النشاط ، بحيث تؤدى الهيئة العامة واجبها على أكمل وجه .
- ٤- كما أن فكرة التخصيص سألقة الذكر تعمل على هذه تشجيع الأفراد على تقديم الهبات والوصايا للهيئة ، ووقف الأموال عليها ، لعلمهم بأن أموالهم

ستخصص للغرض الذى يسعون إليه دون غيره ، بعكس ما لو قدمت تلك التبرعات للإدارة العامة .

٥- وأخيرا فإن استقلال الهيئات العامة ، يمكنها إلى حد ما من التحرير من الروتين الحكومى، واتباع أنظمة وقواعد أكثر مرونة. (١)

فمرفق التعليم العالى فى الجماهيرية الليبية على سبيل المثال ، ومرفق الإعلام المرئى والمسموع ومرفق تمويل المجتمع بالسلع الحيوية ومرفق النفط ومرفق الكهرباء ومرفق النقل الجوى والبحرى والبرى هى جميعها مرافق عامة عهد المشرع بمهمة إدارتها إلى منظمات عامة مستقلة إدارياً ومالياً وهى على التوالى ، الجامعات ، الهيئة العامة لإذاعة الجماهيرية العظمى ، والمؤسسة الوطنية للسلع التموينية ، والمؤسسة الوطنية للنفط ، والشركة العامة للكهرباء وشركة الخطوط الجوية العربية الليبية والشركة العامة للنقل الجوى ، والشركة العامة للنقل السريع .

وفى مصر لعل موضوعا من موضوعات القانون الإدارى المصرى لم يتعرض لتطور تشريعى ، مثلما تعرضت له فكرة " المؤسسة " العامة أو " الهيئة " العامة فى مصر :

(١) الدكتور سليمان الطماوى - المرجع سالف الذكر . ص ٣٢٩

فلقد كانت التسمية المستقرة حتى سنة ١٩٦٣ هي المؤسسة العامة ، وذلك على صعيد الفقه والقضاء وعلى الصعيد التشريعى . ولكن المشرع فى سنة ١٩٦٣ تدخل وحدد مدلولاً متميزاً لكل من المؤسسات العامة والهيئات العامة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ (بإصدار قانون المؤسسات العامة). ثم عاد المشرع أخيراً فأصدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بإلغاء المؤسسات العامة ، بحيث لم يبق إلا " الهيئات العامة " التى يحكمها القانون المشار إليه . ومن ثم فإننا نكتفى بشرح الأحكام التى يقوم عليها هذا القانون الأخير .

وإنشاء الهيئات العامة يختص به رئيس الجمهورية فيجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة لإدارة مرفق ما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية " .

ويتضمن القرار الصادر بإنشاء الهيئات العامة البيانات الآتية :

- ١- اسم الهيئة ومركزها .
- ٢- الغرض الذى أنشئت من أجله . (١)
- ٣- بيان الأموال التى تدخل فى الذمة المالية للهيئة .

(١) المادة الأولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ .

٤- ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى
أنشئت من أجله .^(٢)

ويكون إدماج الهيئات العامة وإلغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .^(٣)

ويتولى إدارة الهيئة العامة - جهتان ، هما مجلس إدارة الهيئة ، ورئيس
مجلس إدارتها على النحو التالى :

أ) مجلس إدارة الهيئة : وهذا المجلس هو السلطة العليا فى الهيئة ، ويبين
قرار رئيس الجمهورية الصادرة بإنشاء الهيئة تشكيل مجلس الإدارة ،
وطريقة اختيار أعضائه ، والأحكام الخاصة بمرتباتهم ومكافآتهم .^(٤)

أما الأصل العام : الذى وضعه المشرع فيتمثل فى أن مجلس الإدارة "
هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها ، وتصريف أمورها ، واقتراح السياسة
التي تسير عليها ، وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذى
قامت من أجله وفقا لأحكام هذا القانون ، وفى الحدود التى بينها قرار رئيس
الجمهورية الصادرة بإنشاء الهيئة " .

(٢) المادة الثانية من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣

(٣) المادة ١٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣

(٤) المادة ٦ ، ٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣

وتحدد اختصاصات مجلس إدارة الهيئة كالتالى :

١- إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية

٢- وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفى الهيئة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشهم وفقا لأحكام هذا القانون ، وفى حدود قرار رئيس الجمهورية الصادرة بإنشاء الهيئة .

٣- الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة ، أما إعداد الميزانية فهو من اختصاص رئيس مجلس الإدارة أو من ينيبه .

٤- النظر فى كل ما يرى الوزير المختص أو رئيس المجلس عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة .

٥- النظر فى التقارير الدورية التى تقدم عن سير العمل بالهيئة ومركزها المالى .

وخول المشرع مجلس الإدارة سلطة تفويض بعض اختصاصاته إلى

إحدى جهات ثلاث هى :

(أ) لجنة من بين أعضائه .

(ب) رئيس المجلس

(ج) مدير الهيئة كما يجوز للمجلس " تفويض أحد أعضائه أو أحد المديرين فى القيام بمهمة محددة " (١)

ب- رئيس مجلس الإدارة : ويتولى رئيس مجلس إدارة الهيئة

إدارتها، وتصريف شئونها وفقا للأحكام التى تضمنها قرار رئيس الجمهورية الصادرة بإنشاء الهيئة وتحت إشراف الجهة إدارية المختصة ، وهو الذى يمثل الهيئة فى صلاتها بالهيئات وبالأشخاص الأخرى وأمام القضاء . كما أنه المسئول عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الهيئة . ورئيس مجلس الإدارة هو الذى يقوم بإعداد مشروع الميزانية ، ويتولى عرضها على مجلس إدارة الهيئة للموافقة ، ويقدمها للجنة الإدارية المختصة لإقرارها ولرئيس مجلس الإدارة - كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الإدارة - " ... أن يفوض مديرا أو أكثر فى بعض اختصاصاته . (٢)

والهيئة العامة مرفق إدارى منح الشخصية المعنوية ، ليتوافر له بعض الاستقلال - كما تقول المذكرة الايضاحية - أن الخدمات العامة كانت تقوم بها الدولة ، إلا أنه رأى فى النظام الاشتراكى أن يعهد ببعضها بالشخصية المعنوية يعطيها مميزات وسلطات منها :

(١) المادة ٧ ، ١٦ من القانون سالف الذكر

(٢) المادة ٩ ، ٨ ، ١٦ من القانون سالف الذكر .

- ١- " للهيئة العامة أن تتعاقد وتجرى جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله " .
- ٢- " تضع الهيئات العامة لوائح داخلية لتنظيم أعمالها تتضمن القواعد التى تتبع فى إدارتها ، ، والتى يجرى عليها العمل فى حساباتهم وإدارة أموالها ، وذلك فى حدود الأحكام المنصوص عليها فى رئيس الجمهورية الصادرة بإنشائها " .
- ٣- " تسرى على موظفى وعمال الهيئات العامة أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القرار الصادر بإنشاء الهيئة التى يضعها مجلس الإدارة " .
- ٤- " تعتبر أموال الهيئة العامة أموالا عامة ، وتجرى عليها القواعد الأحكام المتعلقة بالأموال العامة ، مالم ينص على خلاف ذلك فى القرارات الصادرة بإنشاء الهيئة " .
- ٥- تكون للهيئة ميزانية خاصة ، ويحدد قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة طريقة وضع الميزانية والقواعد التى تحكمها. ^(١)

(١) يراجع المذكرة الإيضاحية للقانون سالف الذكر

والغرض من إنشاء الهيئة العامة ، هو من البيانات الجوهرية الذى أن يظهر فى القرار الجمهورى الصادر بشأنها ، ويتعين على كل هيئة عامة أن تلتزم الغرض الذى أنشئت من أجله . (١)

وللوزير المختص سلطة التوجيه والإشراف والرقابة على الهيئات التابعة له ويجب أن " تبلغ قرارات مجلس إدارة الهيئة إلى الوزير المختص لاعتمادها ، وعلى الوزير أن يقدم إلى رئيس الجمهورية المسائل التى تستلزم صدور قرار منه فيها " . (٢)

وأموال الهيئات العامة ، هى أموال عامة كقاعدة إلا إذا نص على العكس.

وتسرى على موظفى وعمال الهيئات العامة أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص .

وتكون للهيئة العامة ميزانية مستقلة : تلتحق بميزانية الدولة وتجرى عليها أحكامها وتحمل الدولة عجزها ويؤول لميزانية الدولة ما قد تحققه من أرباح . (٣)

(١) المادة الثانية من القانون سالف الذكر

(٢) المواد ٥ ، ١١ من القانون سالف الذكر

(٣) المواد ١٣ ، ١٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣

وقد نص المشرع على الرجوع إلى قرارات رئيس الجمهورية بإنشاء الهيئة العامة وبالرجوع إلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٧١ بتنظيم الجهاز الحكومي ، نجد أنه قد تضمن الهيئات العامة التالية التي أُلحِقَ كلا منها بالوزير المختص : الهيئة العامة للتصنيع ، ولشئون المطابع الأميرية ، ولتنفيذ مجمع الحديد والصلب (وتتبع وزير الصناعة والبتروك والثرورة المعدنية والهيئة المصرية للمساحة الجيولوجية والمشروعات التعدينية (وتتبع وزير الدولة للبتروك والثرورة المعدنية) ، والهيئة المصرية العامة لكهرباء الريف (وتتبع وزير الزراعة) والهيئة المصرية العامة للإصلاح الزراعي ، والهيئة المصرية العامة للإستزراع وتنمية الأراضي (وتتبع وزير الري) والهيئة المصرية العامة للرقابة على الصادرات والواردات ، والمصرية العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية ، والمصرية العامة للتحكيم واختبارات القطن ، والمصرية العامة للاستثمار المال العربي والمناطق الحرة (وتتبع وزير الإقتصاد والتجارة الخارجية) والهيئة المصرية العامة للسلع التموينية (وتتبع وزير التموين والتجارة الخارجية) والهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل ، والهيئة المصرية العامة لشئون سكك حديد مصر ، والهيئة العامة للبريد ، والهيئة المصرية العامة للموصلات السلكية واللاسلكية (وتتبع وزير النقل والموصلات) وهيئة الأرصاد الجوية ، وهيئة ميناء القاهرة الدولي ، والهيئة المصرية العامة للطيران (وتتبع وزير الدولة لشئون الطيران المدني)

وهيئة الموانىء والمنائر ، وهيئة ميناء الإسكندرية (وتتبع وزير النقل البحرى) وهيئة العامة للتخطيط العمرانى ، وهيئة العامة لتعاونيات البناء والاسكان ، وهيئة العامة لمياه الشرب ، وهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى (وتتبع وزير الاسكان والتشييد) وتتبع الهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى محافظة القاهرة وتتبع الهيئة العامة لمرفق مياه الإسكندرية محافظة الاسكندرية ، وهيئة المصرية العامة للتأمين والعلاج الطبى وهيئة المصرية العامة للمعامل الطبية (وتتبع وزير الصحة) وجامعات القاهرة والإسكندرية وعين شمس وأسيوط والجامعات الإقليمية (تتبع وزير التعليم العالى) وهيئة الأوقاف المصرية وجامعة الأزهر (وتتبع وزير الأوقاف وشئون الأزهر) واتحاد الإذاعة والتليفزيون وهيئة العامة للاستعلامات وهيئة العامة للكتاب ، وهيئة العامة للفنون ، وهيئة السينما والمسرح والموسيقى وهيئة الآثار المصرية (وتتبع نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الاعلام) وهيئة العامة للتأمين والمعاشات ، وهيئة بنك ناصر الاجتماعى ، وهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ، وهيئة العامة للخدمات الحكومية ، والمعهد القومى للتنمية الادارية (وتتبع وزير الخزانة) وهيئة الطاقة الذرية وهيئة قناة السويس (وتتبع رئيس مجلس الوزراء) (١) .

(١) راجع الدكتور سليمان الطماوى ، مرجع سالف الذكر ، ص ٣٣٦

وفى مجال النقابات المهنية فقد قرر مجلس الدولة المصرى بالنسبة لنقابة المهن الهندسية فى حكمه الصادر فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٥٠ إذ يقول :
(إن رأى الراجح فقها وقضاء فى شأن التكيف القانونى لنقابات المهن (Les orders professionnels) وهى المصالح الادارية ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام (Personnes morales du droit public) لأنها تجمع بين موقومات هذه الأشخاص فإنشائها يتم بقانون أو مرسوم أو بأية إدارة تشريعية أخرى ، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام ، ولها على أعضائها سلطة تأديبية ..) (٢) .

ومن نقابات المهن أمتد قضاء مجلس الدولة المصرى إلى مجالات أخرى ، أعترف فيها بوجود شخص من أشخاص القانون العام دون أن يضافى عليه صفة المؤسسة العامة .

(١) د/ زكريا زكريا محمد المصرى ، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الإنتخاب للسلطات الإدارية والسياسية ، رسالة دكتوراة ، بكلية الحقوق جامعة القاهرة ، عام ١٩٩٨ ، ص ١١٢ إلى ص ١١٦ .

- يراجع أيضاً أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة فى ١٢/٤/١٩٥٨ - المجموعة ، السنة الثالثة العدد الثانى ، ص ١١٠٣ ، وكذلك فى الطعون أمام ذات المحكمة تحت رقم ٨٠١ لسنة ٨ق ، ١٢٥٨ لسنة ٢٦ق بجلسة ٦/١١/١٩٨٢ ص ٢٨ ، ص ٥٤ - وحكم الدستورية العليا المنشور بالجريدة الرسمية ص ١٥١٧ من العدد ٢٥ الصادر فى ٢٣/٦/١٩٨٣ .

ومن ذلك حكمه الصادر فى ٦ أبريل سنة ١٩٥٤ بخصوص بطركخانة الأقباط الأرثوذكس فبعد أن أوضح " إن وظيفة البطررخانة هى رعاية الأقباط الأرثوذكس عامة ، وهى فى سبيل ذلك تمتع بنصيب من السلطة للنهوض بهذه المرافق والخدمات وحسن توجيهها وهذه المهمة أصلاً من اختصاص الحكومة وكان يقع على عاتقها القيام بها لو لم توكل البطررخانة " انتهى إلى قوله : " وعلى هدى ما تقدم تكون بطركخانة الأقباط الأرثوذكس شخص من الأشخاص القانون العام ، وتكون الهيئات المتفرعة عنها والتي بين القانون إختصاصها هيئات إدارية كل فى حدود هذا الإختصاص " . وفى حكمه الصادر فى ١٨ ديسمبر ١٩٥٤ قرر أن لمجلس المالى العام والمجالس الفرعية له من أشخاص القانون العام . وأخيراً فى حكمه الصادر ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ يقول " ... وعلى ذلك يكون المجلس الصوفى الأعلى شخصاً من أشخاص القانون العام وتكون الهيئات المتفرعة عنه ، والتي بين القانون إختصاصها هيئات إدارية .. "

وقد استقرت محكمة القضاء الإدارى على أن من أشخاص القانون العام غير الإقليمية ما لا ينتمى إلى المؤسسات العامة ، وبالتالي يكون هناك ثلاثة أنواع من أشخاص القانون العام ، وهى الأشخاص الإقليمية (الدولة - المحافظة - المركز - المدينة - الحى - القرية) والمؤسسات (أو الهيئات) العامة .

ويلاحظ أن المؤسسات العامة قد ألغيت بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ومن ثم لا محل لها في مجال دراستنا الآن .

ثالثاً : التأميم :

التأميم يعتبر أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة ، يمكن إلى حد ما إلحاقه بأسلوب الإستغلال المباشر وإن اختلف عنه في نواح عدة . ولفظة " التأميم " مصدر لفعل (أمم) أى ردّ الشئ المؤمم ، الواقع عليه التأميم ، إلى الأمة وهي الجماعة .

ويرى في هذا الأسلوب لإدارة الأموال العامة عندما يتغير دور الدولة من مجرد الدولة الحارسة تقوم فقط بأداء مهامها من خلال مرفق الجيش (الدفاع) والقضاء ، والبوليس والتعليم إلى تدخلها في جميع شئون ومجالات إشباع حاجات الناس ويتحول نظامها الإقتصادي من مجرد نظام رأسمالى يعترف بترك إدارة بعض الأموال العامة والمرافق العامة من خلال الأفراد أو الشركات الخاصة إلى نظام إشتراكى بتحجيم دور المشاركة الشعبية في إدارة المال العام والمرافق العامة وهكذا كانت المعادلة من خلال هذا الأسلوب من أساليب إدارة الأموال العامة من خلال المرافق العامة .

والتأميم تعبير ظهر في الاتجاهات السياسية والمطالب الاشتراكية واختلف العلماء حول إيجاد تعريف دقيق يحدد مداه ، فعرفه البعض بأنه : " أسلوب

بمقتضاه تنتقل إلى الدولة ملكية مشروعات كانت بين أيدي الأفراد ، وتتولى الدولة نيابة عن الشعب (الأمة) إدارتها " ، فالعنصران الأساسيان لنظام التأمين هما :

١- انتقال ملكية المشروعات من النطاق الفردى الخاص إلى النطاق الجماعى العام فى يد الدولة نيابة عن الشعب .

٢- تطبيق أسلوب الإدارة العامة بشأنها بما يترتب على ذلك من استبعاد الإدارة الرأسمالية والربح الرأسمالى من المشروع .^(١)

- وهناك عدة إنتقادات من الممكن توجيهها لهذه الفكرة :

منها : أن ملكية المرفق قبل التأمين لم تكن للهيئات الخاصة فى أى وقت ، وإنما تبقى دائماً للمجتمع ممثلاً فى السلطة العامة التى تتولى الأمر فيه ، أو بعبارة أخرى تكون ملكية المرفق العام للدولة دائماً مع إمكان إسناد الإدارة أو الإستغلال لهيئة خاصة . ومن ثم فيكون تعريف التأمين بأنه نقل الملكية أو انتقالها هو تعريف غير دقيق .

(1) Rappl lewes : Le secteur public francais entro nationisations et privatisations" Act. jus D.A. 20 mai 1987 p. 303

ويؤيد هذا الاعتراض أن المدخرات الخاصة التى لا نزاع فى ملكيتها للفرد أو للهيئة الخاصة ، تفقد هذه الخصوصية وتتحول إلى مال عام بمجرد إستغلالها فى المرفق ، فإذا كنا بصدد مرفق عام كمرفق النقل العام مثلا ، فإن السيارات التى يشتريها الملتزم بإدارة هذا المرفق من أمواله الخاصة تصبح بتخصيصها لخدمة المرفق العام أموالا عامة لا يجوز الحجز عليها .

ومن الممكن الرد على هذه الانتقادات ، ذلك لأنه إذا كان المرفق العام ليس مملوكا للأفراد ، باعتباره مشروعاً يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام ، فإن إدارته لو كانت بطريق الإلتزام ، ستكون بمواد وآلات مملوكة للملتزم ، وإن كان عليه ، طبقاً لعقد الإلتزام ، أن يسلم هذه الأدوات والآلات فى نهاية الإلتزام للجهة الادارية مانحة الإلتزام .

فإذا كان قد بلغ من حرص المشرع فى الدول الديمقراطية على صيانة ملكية الأفراد أن ارتفع بهذه الحماية إلى مرتبة تضمينها فى الدستور المصرى والدستور الليبى فى المواد على أن " الملكية حرمة فلا يمنع المالك من التصرف فى ملكه إلا فى حدود القانون وبحكم قضائى ولا ينزع من أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً " .

فليس من اليسير القول بأنه بمجرد أن يخصص الملتزم الأدوات والآلات والمهمات لإدارة وإستغلال المرفق العام ، أن تنتقل هذه الأدوات لملكية الدولة

فتصبح أموالا عامة لأنها مخصصة للمنفعة العامة ، بل يجب أن تدخل هذه الأموال فى ملكية الدولة أولا ، فتنقل من ذمة صاحبها وهو الملتزم ، إلى ذمة الدولة أو إلى ذمة أحد الأشخاص الاعتبارية العامة ، تصبح من الأموال العامة ، متمتعة بالحماية التى ينص عليها القانون ، من حيث عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها . وبهذا المعنى تنص المادة ٨٧ من القانون المدنى اللبى على أنه :

١- تعتبر أموالا عامة ، العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم .

٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم " .

ومن ثم فإذا كانت الدولة تحرص على تحقيق السير المنتظم للمرفق العام، وهو ما يستلزم أن تكون الأدوات والمهمات التى خصصت لسييره بمنجاة عن الحجز عليها ، شأنها فى ذلك شأن الأموال العامة ، فقد اقتضى ذلك منها أن تضافى هذه الحماية بنص تشريعى .

ومن ثم فإن التأميم يقوم ، كما سبق القول ، على عنصرين أساسيين :

الأول : انتقال ملكية وسائل الإنتاج من القطاع الإقتصادى الفردى إلى

القطاع الإقتصادى العام .

ويتم هذا الانتقال بقانون ، لأن التأميم يشبه نزع الملكية لمنفعة العامة ، ولذلك فهو يقترب بدفع تعويض لأصحاب هذه المشروعات المؤممة ، إلا أن يتصف التأميم بالمصادرة فيكون حينئذ عقوبة جنائية ،

الثانى : إدارة المشروع المؤم بأسلوب الإدارة العامة :

ويقصد بهذا العنصر استبعاد الإدارة الرأسمالية الفردية والربح الرأسمالى الفردى . ويختلف المظهر الذى تتخذه الدولة لتطبيق أسلوب الإدارة العامة على المشروع المؤم ، فيذهب المشرع فى بعض الدول إلى إتخاذ نظام " المؤسسة العامة " ، بينما يؤثر فى أحيان أخرى الاتجاء إلى نظام " الشركات التجارية " ، حيث تكون الدولة المساهمة الوحيدة فيها ، إن كان التأميم كلياً ، أو تكون أكبر مساهم فيها ، إن كان التأميم جزئياً ، مما يكفل لها السيطرة على المشروع . ولم تأخذ الدول على كل حال بفكرة الإدارة الحكومية المباشرة étatisation للمشروعات المؤممة .

وقد يقصد بالتأميم تحقيق أغراض اجتماعية وسياسية ، بجانب الأغراض الإقتصادية ، تهدف إلى إقامة عدالة اجتماعية والقضاء على الاحتكار وسيطرة رأس المال ، وتوفير أداء الخدمات المرفقية بانتظام واطراد .

وزدادت ظاهرة التأميم فى دول أوروبا فى أعقاب الحربين العالميتين الأخيرتين ، وذلك حين قدرت هذه الدول أن جميع إمكاناتها وإقتصادها مسؤلة

عن سلامتها الداخلية والخارجية . ولذلك فقد اتجهت حكومة العمال فى إنجلترا نحو سياسة التأمين وطبقته بتوسع ، فبدأت بتأمين السكك الحديدية ومناجم الفحم واستيراد القطن وبنك إنجلترا ، ثم صناعة الغاز والحديد والفولاذ والطيران المدنى والملاحة الداخلية .

وفى فرنسا عام ١٩٤٥ شملت سياسة التأمين الصناعات الرئيسية (فحم . غاز . كهرباء) وشركات التأمين والنقل وبعض مصانع السيارات (رينو) وبنوك الإصدار والائتمان . ثم قرر دستور الجمهورية الرابعة الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ نظام التأمين كمبدأ دستورى إذ نص فى ديباجته على أن : " كل مال أو كل مشروع يتميز إستغلاله حالياً بخواص المرفق العام القومى أو يكتسب هذه الخواص فيما بعد يجب أن تؤول ملكيته على المجموعة .

وقد طبقت سياسة التأمين فى عام ١٩٥٦ كجزء من مخططها الاشتراكى من ناحية ، وكوسيلة لرفع تحكم الرأسمالية الأجنبية فى إقتصادياتها من ناحية أخرى ، فقد أمتت شركة قناة السويس سنة ١٩٥٦ ، كما أمتت كثيراً من الشركات الأجنبية والمصرية بعد هذا التاريخ ، واتسع نطاق التأمين بقوانين يوليه سنة ١٩٦١ إتماماً لعملية التحول السلمى من النظام الرأسمالى إلى النظام الاشتراكى العربى .

الانتقادات الموجهة لأسلوب الإستغلال المباشر :

- ولم يسلم أسلوب الإستغلال المباشر للمال العام سالف الذكر فى إدارته للمرافق العامة من النقد حيث أنه من الممكن أن نوجه له العديد من الانتقادات الهامة التى هى على سبيل المثال وليست الحصر فى الآتى :

١- بإعتبار أن الدولة هى التى تباشر الإدارة مباشرة فمن الطبيعى أن تتدخل الاعتبارات السياسية والأيدولوجية فى سير المرافق العامة وبحسب فكر وعقيدة الحكومة التى تباشر هذا الإستغلال ممثلة فى سلطاتها المركزية واللامركزية .

٢- يحقق أسلوب الإستغلال المباشر للمال العام البيروقراطية ويحد من قدرات العاملين بالأجهزة التنفيذية داخل المرافق العامة ويعوق الابتكار وتشجيع الابداع .

٣- يفرض أسلوب الإستغلال المباشر للمال العام القيود الادارية والمالية التى تعوق ممارسة العمل وتعمل على تأخير إدارة المال لإشباع الحاجات العامة للشعب والتى تتميز بتتطلب سرعة الاستجابة لها من الإدارة القائمة عليها .

ونظراً لهذه الانتقادات كان الدافع لنا الانتقال إلى دراسة أسلوب آخر من أساليب إدارة المال العام من خلال الفصل الثانى الآتى وهو إدارة الدولة للمال العام بمشاركة أفراد أو شركات بالتعاقد (أسلوب إلترام المرفق العام) .

الفصل الثانى

إدارة الدولة للمال العام - مشاركة بعض الأفراد أو الشركات

(إلتزام (أو امتياز) المرافق العامة)

la concession de service public

عقد إلتزام المرافق العامة أو عقد الامتياز حسب ما عرفة :

القانون المصرى رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٢ وتبعه فى ذلك الدستور المصرى فى المادة ٢٣ والصادر عام ١٩٧١ وكذلك القانون المدنى الليبى فى المادة ٦٦٧ بأن " عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذى صفة إقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها بإستغلال المرفق فترة معينة من الزمن "، ولا يجوز منح إلتزامات المرافق العامة لمدة تزيد على ٣٠ عاماً إلا بنص تشريعى خاص وهو يتعلق بإستغلال الثروة الطبيعية والمرافق العامة .^(١)

(١) الدكتور / سامى جمال الدين ، أصول القانون الادارى ، ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالاسكندرية ص٥٣٩ كمثال لعقد إلتزام المرفق العام ما نظمه القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٦ بشأن إنشاء هيئة كهرباء مصر والقانون رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٩٦ بشأن الطرق العامة والقانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٧ فى شأن إنشاء وإستغلال المطارات وأراضى النزول وفيها جميعاً عادت مدة الإلتزام إلى تسعة وتسعين سنة .

ويقصد بهذه الطريقة أن تعهد الإدارة (الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام إقتصادي وإستغلال لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسئوليته فى المقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام ومن ثم فإن هذه الطريقة تختلف عن الطريقتين السالفتين فى أن الإدارة لا تتولى بنفسها إدارة المرفق العام ، بل تتخلى عن هذه الإدارة إلى فرد أو شركة كما أن الإدارة لا تقدم الأموال اللازمة للمشروع بل يقدمها الملتزم ومن ناحية أخرى فإن المشرفين على إدارة المشروع ليسوا موظفين عموميين بل هم عمال وأجراء ، يخضعون فى علاقاتهم مع الملتزم لقواعد القانون المدنى ، وأخيرا فإن المرفق فى هذه الحالة لا يمكن أن يؤدى خدماته بالمجان - كما هو الشأن فى معظم المرافق الإدارية - بل لابد أن يؤدى المنتفعون عوضا يقابل ما يتحمله الملتزم من نفقات فى الإنشاء والإدارة ولذا فإن هذه الطريقة مقصورة على إدارة المرافق ذات الطابع الإقتصادي ، وبالبناء على ذلك يلزم دراسة الطبيعة القانونية للإلتزام وكذلك دراسة آثار الإلتزام وذلك من خلال الآتى :

تتنوع المرافق العامة إلى نوعين المرافق العامة الاختيارية والمرافق

العامة الاجبارية .

على أن القانون قد يخول الأشخاص الإقليمية إنشاء بعض المرافق العامة المحلية (وهو يسمى المرافق الإقليمية) على سبيل الاختيار أو على سبيل الالتزام .

وفى هذه الحالة تفقد السلطة المحلية حريتها فى الاختيار ، وتصبح ملزمة بإنشاء تلك المرافق التى تسمى حينئذ بالمرافق العامة الاجبارية .

أولاً : الطبيعة القانونية للالتزام

اختلفت الآراء فى تحديد هذه الطبيعة القانونية :

فذهب بعض الفقهاء إلى أن الالتزام هو وليد أمر انفرادى تصدره السلطة مانحة الامتياز بما لها من ولاية أمره ، ويرضخ له الملتزم إختياراً لقبوله شروط الالتزام وتلك هى النظرية التى سادت فى الفقه الألمانى وأخذ بها الفقه الإيطالى فى أواخر القرن العشرين . وهذا الرأى وإن كان يحتفظ للإدارة بحقها فى التدخل للتعديل فى قواعد الالتزام وإلغائه دون حاجة لرضاء الطرف الآخر ، إلا أنه يغالى فى إغفال نصيب الملتزم فى إبرام العقد ، مغالاة قد تؤدى إلى زعزعة مركزه .^(١)

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإدارى ، طبعة ١٩٧٩ ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، ص ٤٩٦ .

وذهب رأى آخر ، ولاسيما فى فرنسا ومصر فى أول الأمر إلى اعتبار الامتياز عقدا من عقود القانون المدنى ، يخضع لما تخضع له هذه العقود من قواعد ولكن تبين خطأ هذا الرأى لأن الأخذ به على إطلاقه ، يحول دون تدخل الإدارة فى تعديل شروط الإلتزام بمجرد إقرارها ، وفى هذا ما فيه من تعطيل للقواعد الواجب تطبيقها على جميع المرافق العامة ، من ضرورة تعديلها فى كل وقت لأداء خدماتها على أكمل وجه . ومن ناحية أخرى فإن الملتزم يتمتع فى إدارته للمرفق العام بمزايا لا يتمتع بها الأفراد العاديين كشغل الدومين العام . وفرض أعباء على الأفراد تقتضيها إقامة منشآت المشروع .. الخ ، وهناك من الففة يرى أن الصورة الشائعة لعقد الإلتزام فى الدول المعاصرة اليوم ، وهى عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية التى تعرف إختصاراً بالحروف BOT الحروف الأولى من الكلمات Build operate and transfer .^(١)

ولهذا صاغ العميد دوجى نظرية جديدة مقتضاها أن الإلتزام هو عمل قانونى مركب ACTE MIXTE يحتوى على نوعين من النصوص :

١- نصوص تشمل الأعباء المالية المتبادلة بين مانح الإلتزام من ناحية وبين الملتزم من ناحية أخرى وهى نصوص لا تهم المنتفعين مباشرة ومثلها مدة

(١) الدكتور سامى جمال الدين ، اصول القانون الادارى ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٥٣٨ مكتبة منشأة المعارف بالإسكندرية .

الإلتزام وكيفية استرداده والخاصة بتنفيذ الأشغال العامة التى يقتضيها الإلتزام ... (Clauses contractuelles) .

ونصوص لا يقتصر أثرها على المتمزم وإنما تمتد إلى المنتفعين وهى الخاصة بتنظيم المرفق العام وسيره كتحديد الرسوم التى يجوز تحصيلها والإجراءات الكفيلة بحفظ سلامة المنتفعين وشروط الانتفاع بالخدمة التى يقدمها المرفق .. إلخ وهذه النصوص تنظيمية أو لائحية^(١) . وهذا هو الرأى السائد لدى الفقه المصرى وهو ما نص عليه القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ ، بالتفرقة بين المركز التعاقدى ولمركز اللائح فى العقد فالأخيرة يجوز للإدارة التدخل للتعديل فيها .

(Clauses reglmentaires) وبصفة عامة يعتبر نصا تعاقديا كل ما أمكن الاستغناء عنه لو أن المرفق أدير عن طريق الإدارة مباشرة بينما تعتبر لائحية النصوص التى تبقى لو ادير المرفق العام عن طريق الإدارة العامة

(١) الدكتور السيد محمد المدنى - ، القانون الإدارى الليبى ، ١٩٦٤ ، ١٩٦٥ ، دار النهضة العربية ، ص ١٩٧
- يراجع حكم محكمة القضاء الادارى فى الطعون أرقام ٤٨٥ ، ١٣٦٧ لسنة ٧ ق ، جلسة ٢٧ / ١ / ١٩٥٧ ، ص ١٦٠ .

مباشرة ذلك أن طريقة الإدارة لا يمكن أن تغير من طريقة المرفق وهذا هو
الرأى الراجح فى الفقه والقضاء الإدارى فى فرنسا .^(١)

والقانون المدنى يعرف إلتزام المرافق العامة بأنه " عقد الغرض منه
إدارة مرفق عام ذى صفة إقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة
المختصة بتنظيم هذا المرفق ، وبين فرد أو شركة يعهد إليها بإستغلال المرفق
فترة معينة من الزمن"^(٢)

ولم ينص القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ على طريقة منح الإلتزام وهل
يتم ذلك بمجرد إتفاق بين الإدارة والملتزم أم لابد من موافقة البرلمان فى صورة
قانون .

وكل إلتزام موضوعه إستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد
أو مصلحة من مصالح الجمهور الهامة وكل إحتكار لا يجوز منحه إلا بقانون
ولا يكون له زمن محدد^(٣) .

-
- (١) الدكتور سليمان الطماوى الوجيز فى القانون الادارى دار مقارنة ، طبعة ١٩٩٢ ، دار
الفكر العربى ص ٣٤١ وما بعدها .
- (٢) المادة ٦٦٨ من القانون المدنى ، والمادة ٢٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والخاص
بتنظيم إلتزامات المرافق العامة .
- (٣) المادة ١٣٧ من دستور ١٩٢٣ .

وينتهى الامتياز بنهاية المدة المحددة له أو بالقوة القاهرة التى يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزاماته ، أو بإنهائه من جانب الإدارة إما كعقوبة للملتزم نتيجة إخلاله الجسيم بشرط الإلتزام وأما عن طريق الشراء وحينئذ تصفى نتائجه المالية وفقاً للشروط المنفق عليها والغالب أن يتولى المشروع إلى السلطة العامة فى نهاية المدة المحددة ولا يجوز منح إلتزامات المرافق العامة لمدة تزيد على ثلاثين سنة (١) .

و يعرف المشرع الليبى إلتزام المرافق العامة فى المادة رقم ٦٦٧ من القانون المدنى بقوله :

" إلتزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذى صفة إقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة بعهد إليها بإستغلال المرفق فترة معينة من الزمن .

- وقد عرفت محكمة القضاء الإدارى إلتزام المرافق العامة بقولها أن إلتزام المرافق العامة ليس إلا عقداً إدارياً يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته وتحت مسئوليته المالية ، بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية ، مطبقاً للشروط التى توضع لها ، بأداء خدمة عامة للجمهور ، وذلك مقابل التصريح له بإستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن والإستيلاء

(١) المادة ٦٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والخاص بإلتزام المرافق العامة .

على الأرباح ، فالإلتزام عقد إدارى ، ذو طبيعة خاصة وموضوعه إدارة مرفق عام ولا يكون إلا لمدة محددة ، ويتحمل الملتزم نفقات المشروع وأخطاره المالية، وينتقاضى عوضاً فى شكل رسوم يحصلها من المنتفعين. (١)

والخلاصة أن إلتزام المرافق العامة :

يقصد بهذه الطريقة أن تعهد الإدارة (الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية العامة) فى عقد ، إلى أحد الأفراد أو الشركات ، بإدارة مرفق عام إقتصادى وإستغلاله لمدة محدودة ، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسئوليته ، فى مقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام . ومثال ذلك إلتزام توريد المياه او النور أو تسيير خط أتوبيس أو إنتاج البترول .. إلخ.

ومن ثم فإن خصائص العقد إلتزام المرافق العامة إلى ما يأتى :

- ١- عقد إدارى من طبيعة خاصة .
- ٢- موضوعه مرفق عام من المرافق الإقتصادية .
- ٣- لمدة محدودة تسمح بتعويض الملتزم عما يكون قد أنفقه فى إنشاء المشروع وإدارته .

(١) حكم محكمة القضاء الادارى رقم ١٤٦ لسنة ٨ق ، الصادر فى ٢٥/٣/١٩٥٦ ، السنة العاشرة ، ص٢٥٩

٤- يتحمل الملتزم نفقات المشروع وأخطاره المالية . ولكن الدولة وهى حريصة على سير المشروع سيراً . منتظماً ، تعمل على مساعدة الملتزم عند حدوث اختلال فى التوازن المالى للعقد .

٥- يتقاضى الملتزم عوضاً فى شكل رسوم يحصلها من المنتفعين ، وهذه الرسوم تحدد فى جداول التعريفه الذى يتضمنها العقد ، أو فى قائمة الشروط والإلتزامات التى تلتحق به .

وتحتفظ الإدارة بحقها فى التدخل لتعديل التعريفه ، نقصاً أو زيادة ، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة .

ثانياً : آثار الإلتزام

يولد عقد الإلتزام حقوقاً لأطرافه ، أى للسلطة مانحه الإلتزام وللملتزم ، كما يولد أيضاً حقوقاً للمنتفعين من خدمات المرفق . وسوف نتناول بيان هذه الحقوق على التوالى :

(١) حقوق الجهة مانحة اللتزام .

" لمانح الإلتزام أن يراقب إنشاء المرفق العام موضوع الإلتزام وسيره من النواحي الفنية والادارية والمالية " وله فى سبيل ذلك تعيين مندوبين عنه فى مختلف الفروع والادارات التى ينشئها الملتزم لإستغلال المرفق ، ويختص هؤلاء المندوبون بدراسة تلك النواحي وتقديم تقرير بذلك لمانح الإلتزام .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية بناء إقتراح الوزير مانح الإلتزام أو المشرف على الجهة مانحة الإلتزام ، أن يعهد إلى ديوان المحاسبة بمراقبة إنشاء المرفق وسيره من النواحي المالية أو أن يعهد بالرقابة الفنية والادارية عليه على أية هيئة متخصصة .

" كما يجوز للوزير المختص أن يقرر تشكيل لجنة أو أكثر من بين موظفى وزارته أو غيرها من الوزارات والهيئات العامة لتولى أمر من أمور الرقابة على الإلتزامات المرافق العامة .

" وفى هذه الحالة يتولى ديوان المحاسبة (الجهاز المركزى للمحاسبات حاليا) أو الهيئة أو اللجنة المكلفة بالرقابة دراسة النواحي التى ينيط بها رقابتها، وتقديم تقرير بذلك إلى كل من الوزير المختص ، والجهة مانحة الإلتزام " . (١)

" وعلى الملتمزم أن يقدم إلى مندوبى الجهات التى تتولى الرقابة وفقا للأحكام السابقة ، كل ما قد يطلبون من أوراق أو معلومات أو بيانات أو إحصائيات ، كل ذلك دون الاخلال بحق مانح الإلتزام فى فحص الحسابات والتفتيش على إدارة المرفق فى أى وقت " . (٢)

(١) د / سعاد الشرقاوى ، القانون الادارى ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٤٦

(٢) المادة (٧) من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المعدل بالقانون رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ .

ولمانح الإلتزام دائماً ، متى إقتضت المنفعة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الإلتزام أو قواعد إستغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض إن كان له محل ^(١) .

ويجب أن تحدد وثيقة الإلتزام شروط وأوضاع استرداده قبل انتهاء مدته ^(٢) " ومن المسلم به أن الدولة أو المؤسسة العامة أو الهيئة التى تتولى إدارة المرافق الملتزم بها بعد إسقاط الإلتزام لا تكون خلفا عاما أو خاصا للملتزم السابق بل يكون الملتزم وحده مسئولا عن إلتزاماته قبل إدارة الدولة المباشرة للمرفق الملتزم به ، ولا حق له قبلها إلا فى قيمة ما قد يستحق من تعويض عن أصول أو منشآت لا تؤول إلى مانح الإلتزام بدون مقابل عند استرداد الإلتزام ^(٣) .

(١) المادة ٥ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ سالف الذكر ، وقد تم تعديل القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦٢ بشأن تنظيم قواعد عقد إلتزام المرافق العامة.

(٢) المادة ٤ من القانون سالف الذكر .

(٣) مجلس الدولة - قسم التشريع - ملف رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٧٢ جلسة ١٩٧٢/١٢/٢١

(٢) حقوق الملتزم :

يولد عقد الإلتزام كذلك حقوقا للملتزم فردا كان أو شركة يسعى دائما إلى الربح ، فإنه يمكن اجمالى حقوقه فيما يلى :

(أ) حق إقتضاء مقابل من المنتفعين بخدمات المرفق .

للملتزم حق إقتضاء مقابل من المنتفعين بخدمات المرفق وهذا الحق هو الذى يعول عليه الملتزم فى تعويض النفقات وجنى الأرباح .

ولمانح الإلتزام دائما ، متى إقتضت ذلك المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضع الإلتزام وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض إن كان له محل " .

ويحق لمانح الإلتزام فى إعادة النظر فى قوائم الأسعار عقب كل فترة زمنية بناء على الأسس التى تحدد فى وثيقة الإلتزام . أما إذا لم يخطر الملتزم جهة الإدارة بالزيادة التى أدخلها على مقابل الانتفاع ، فإن لها أن تطالبه قضاء أو عن طريق التنفيذ المباشر برد ما تقاضاه من المنتفعين . وحيث أنه يستحيل رد هذه المبالغ المحصلة من المنتفعين بالزيادة ، فإنها تصب فى الخزانة العامة^(١) .

(١) المادة (٢) من القانون سالف الذكر .

ولا يجوز أن تتجاوز حصة الملتزم السنوية فى صافى أرباح إستغلال المرفق العام عشرة فى المائة من رأس المال الموظف والمرخص به من مانح الإلتزام ، وذلك بعد خصم مقابل إستهلاك رأس المال .

وما زاد على ذلك من صافى الأرباح يستخدم أولاً فى تكوين إحتياطى خاص للسنوات التى تقل فيها الأرباح عن عشرة فى المائة .

وتقف زيادة هذا الإحتياطى متى بلغ ما يوازى عشرة فى المائة من رأس المال ويستخدم ما يبقى من هذا الزائد فى تحسين وتوزيع وتوسيع المرفق العام أو فى خفض الأسعار حسبما يرى مانح الإلتزام ^(١) .

(ب) حق الحصول على المزايا التى يقررها مانح الإلتزام :

فقد تلتزم الجهة مانحة الإلتزام بتقديم بعض المزايا للملتزم حتى يتمكن من القيام بمهمته . وتتضمن وثيقة الإلتزام من هذه الإلتزامات التى تقع على عاتق مانح الإلتزام . والمسلم به أن هذه الشروط شروط تعاقدية لا يجوز لمانح الإلتزام بإرادته المنفردة إلغاؤها أو تعديلها أو عدم الوفاء بها وإلا ترتبت على ذلك مسئوليته . وإن كانت المزايا كلها أو بعضها جوهرية بحيث يستحيل أو يصعب تشغيل المرفق بدونها كان للملتزم حق فسخ العقد والمطالبة بالتعويض ومن أمثلة هذه المزايا أن تتعهد الإدارة بتقديم قرض للملتزم أو غير ذلك من التسهيلات المالية ، أو أن تقدم له قطعة أرض معينة يقيم عليها المرفق ، أو أن

(١) المادة (٣) من القانون سالف الذكر .

تلتزم بعدم التعاقد مع الغير أو الترخيص له فى ممارسة ذات النشاط الذى يقوم به المرفق إلخ .

وإذ ترتب على تدخل مانح الإلتزام ، وممارسة حقه فى تعديل أركان تنظيم المرفق موضوع الإلتزام أو فى تعديل قواعد إستغلاله ، ضرر مالى للملتزم فإن على مانح الإلتزام أن يعوضه عن الأضرار التى حاقت به بما يعيد التوازن المالى للعقد إلى سيرته الأولى ذلك أنه إذا سلمنا بحق الإدارة دائماً فى التدخل لتحقيق المصلحة العامة فإن ذلك لا يعنى إهدار مصالح الملتزم المالية^(١)

(٣) حقوق المنتفعين والتي ينظمها القانون المدنى بصفة عامة

يرتب عقد الإلتزام المبرم بين الإدارة مانحة الإلتزام والملتزم حقوقاً للمنتفعين الحقوق تكون تارة قبل الإدارة ، وتارة أخرى قبل الملتزم .

(أ) حقوق المنتفعين تجاه الإدارة :

وهو التدخل فى حالة إخلال المتعاقد بشروط العقد وإذا امتنعت الإدارة فىجئ دور دعوى الإلغاء .

" وإذا كان ملتزم المرفق محتكراً له احتكاراً قانونياً أو فعلياً وجب عليه أن يحقق المساواة التامة بين عملائه سواء فى الخدمات العامة أو فى تقاضى

(١) المادة ٦ من القانون سالف الذكر

الأجور " ولا تحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تتطوى على تخفيض الأجور أو الاعفاء منها على أن ينتفع بنفس المعاملة من يطلب ذلك ممن توافرت فيه شروط يعينها الملتزم بوجه عام . ولكن المساواة تحرم على الملتزم أن يمنح أحد عملائه ميزات يرفض منحها للآخرين . وكل تمييز يمنح خلاف ما تقضى به الفقرة السابقة ، يوجب على الملتزم أن يعرض الضرر الذى قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من إخلال بالتوازن الطبيعى فى المنافسة المشروعة " (١).

وملتزم المرفق العام بتعهد بمقتضى العقد الذى يبرمه مع عميله بأن يؤدى لهذا العميل على وجه المألوف ، الخدمات المقابلة للأجر الذى يقبضه وفقا للشروط المنصوص عليها فى عقد الإلتزام وملحقاته وللشروط التى تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين .

ويكون لتعريفات الأسعار التى قررتها السلطة العامة قوة القانون بالنسبة إلى العقود التى يبرمها الملتزم مع عملائه فلا يجوز للمتعاقدين أن يتنقوا على ما يخالفها .

ويجوز إعادة النظر فى هذه القوائم وتعديلها . فإذا عدلت الأسعار المعمول بها وصدق على التعديل ، وسرت الأسعار الجديدة دون أثر رجعى من الوقت الذى عينه قرار التصديق لسرياتها . وما يكون جاريا وقت التعديل من

(١) المادة ٦٧٠ من القانون المدنى

إشترابات فى المرفق العام يسرى عليه هذا التعديل من زيادة أو نقص فى الأجر وذلك فيما بقى من المدة بعد التاريخ المعين لسريان الأسعار الجديدة^(١). وقد أوجب القانون المدنى الليبى على الملتزم أن يسوى بين المنتفعين ، حيث نصت هذه المادة على أنه :

" إذا كان ملتزم المرفق محتكراً له احتكاراً قانونياً أو فعلياً ، ووجب عليه أن يحقق المساواة التامة بين عملائه سواء فى الخدمات العامة أو فى تقاضى الأجر .

ولا تحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تتطوى على تخفيض الأجر أو الإعفاء منها ، على أن ينتفع بهذه المعاملة من بطلب ذلك ممن توافرت فيه شروط يعينها الملتزم بوجه عام . ولكن المساواة تحرم على الملتزم أن يمنح أحد عملائه مميزات يرفض منحها للآخرين .

وكل تمييز يمنح على خلاف ما تقضى به الفقرة السابقة ، يوجب على الملتزم أن يعرض الضرر الذى قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من إخلال بالتوازن الطبيعى فى المنافسة المشروعة " .^(٢)

(١) المادة ٦٧١ ، ٦٦٩ من القانون المدنى

(٢) المادة ٦٦٩ من القانون المدنى الليبى

ويثور التساؤل حول عقود إلترام المرافق العامة وما إذا كانت عقوداً مدنية أم إدارية ؟

والواقع أن هذا التساؤل له أهمية خاصة فى الوقت الراهن . حيث أن المرافق العامة التى تدار عن طريق الإلترام هى مرافق إقتصادية ، كما سبق القول ، تقوم على تحقيق الربح وأنه يتعين عدم الخلط بين عقد الإلترام والعقود التى يبرمها الملتزم مع المنتفعين ، فعقد الإلترام عقد ادارى كما سبق القول محله تسيير مرفق عام . أما عقود الملتزم مع المنتفعين فهى عقود مدنية تحكمها روابط القانون الخاص وتختص بنظر المشاكل التى تثيرها المحاكم العادية . وذلك لعدم توافر شروط العقد الادارى فى هذه العقود . (١)

وإذا كان ما تم دراسته عن الباب الأول سالف الذكر من أساليب إدارة المال العام وبحسب درجة تدخل الدولة ودورها فى الهيمنة على المرافق العامة الإدارية فكان أسلوب الدولة لإدارتها مباشرة يرجع إلى أهمية هذه المرافق العامة باعتبار أموالها تتعلق بمرافق عامة إدارية تتعلق بإشباع حاجات المجتمع السياسية من الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة فكان الأسلوب المتبع فى الإدارة للدولة هو الإدارة والإستغلال المباشر للمال العام فى مجال هذه المرافق الحيوية كما شاهدنا فى الفصل الأول سالف الذكر ، ورأينا بعد ذلك كيف أن الدولة لها أسلوب مشاركة بعض الأفراد أو الشركات الخاصة فى إدارة أموالها

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى ، القانون الادارى ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٠٤ .

العامة من خلال المرافق الاقتصادية بإستعمال أسلوب إلتزام المرافق العامة وفيها ينظم عقد إلتزام المرافق العامة درجة مشاركة الدولة لبعض الأفراد أو الشركات الخاصة فى هذه الإدارة . وهكذا

ونظراً إلى ما وجه إلى أسلوب الإستغلال المباشر بجميع صورته سواء مباشرة من الدولة أو من الهيئات العامة لها أو فى صورة التأميم من انتقادات سائلة الذكر وتذكر بها فى هذا المقام من أن الإستغلال المباشر يعوق حركة الإدارة لوجود قيود إدارية ومالية سواء كانت قانونية أم لاثحية كما يوجد البيروقراطية فى الإدارة والحد من قدرات العاملين بالأجهزة الادارية من حيث الابداع والابتكار كما قد يتأثر أسلوب الإدارة بالمعتقدات التى تعنتقها الحكومات سواء كانت معتقدات إقتصادية (إشترابية أو رأسمالية) أو معتقدات أخرى دينية أو سياسية - وبالإضافة أيضاً وبالنظر لما تم توجيهه من إنتقادات لأسلوب إدارة الدولة للمال العام . بمشاركة أفراد او شركات بالتعاقد (أسلوب إلتزام المرفق العام) وتذكر بها هنا مثل :

١- قد يكون سيئة هذا الأسلوب هى الميزة التى قد يحقق بها هدف الملتزم فى تحقيق أعلى ربح مادي ، وقد يستعين فى ذلك بأموال وإمكانيات مالية أجنبية بما يمس ويضر المصالح العليا للدولة وسيادتها .

٢- بموجب أسلوب إلتزام المرفق العام كأسلوب إدارة المرافق العامة ولا يخلى مسئولية الدولة المالية عن إعادة التوازن المالى لمواجهة المخاطر التى قد تمس هذه المرافق العامة والتى يستعمل لإدراتها أسلوب إلتزام المرفق العام.

٣- كما أن الملتمزم - وبإعتباره فرد من الأفراد أو شركة خاصة يكون تحت يد إستعمال (وسائل القانون العام وهذه هى الخطورة إذا ما أستاء إستعمالها عن طريق الامتيازات الممنوحة له والمذكورة سلفاً .

٤- ولكل هذه الانتقادات سالفة الذكر لأساليب إدارة المال العام المذكورة سلفاً كان لابد من الباحث أن يبحث بالدراسة عن نوع آخر من أساليب الإدارة للمال العام ومن خلال أساليب أخرى قد تتدراك هذه الإنتقادات وقد تصل هذه الأساليب إلى مشاركة أفراد الشعب وفئاته فى إدارة المال العام بتوسيع هذه المشاركة لأفراد الشعب للدولة فى صورة المشاطرة فى الإستغلال ما بين الدولة والأفراد فى إدارة المال العام فى صورة شركات الإقتصاد المختلطة بالمساهمة وأيضاً كان واجب على الباحث التدرج فى البحث لدراسة صورة أخرى من صور المشاركة الشعبية التى قد تصل إلى وصول المشاركة الشعبية إلى درجة الإدارة والتملك لأصول الدولة .

وسنبحث كل ذلك من خلال دراسة الباب الثانى الآتى تحت عنوان الإدارة الشعبية للمال العام وسنقسم هذا الباب حسب درجة تدخل الدولة أو أفراد الشعب فى مجالات هذه الإدارة بحيث تكون للدولة الهيمنة والرقابة على إدارة المال

العام حتى تتقلص مقابل هيمنة أفراد الشعب جميعا كل الشعب على قطاع المال العام من خلال قطاع الأعمال - إدارة وتملك وهو ما سندرسه من خلال تقسيم الباب الثانى بحسب الفصول الآتية من خلال التقسيم التالى :

الباب الثانى : الإدارة الشعبية للمال العام .

الفصل الأول : الإدارة الشعبية للمال العام بمشاطرة الإستغلال بين

الدولة والأفراد .

الفصل الثانى : الإدارة الشعبية للمال العام بالتملك الشعبى الكامل

لأصول الدولة .

وسندرس هذه الموضوعات بالتفصيل من خلال الدراسة الآتية :

الباب الثانى

الإدارة الشعبية للمال العام

مقدمة :

تقوم الدولة بأنشطة المشاركة فى الإدارة مع الأفراد العاديين مثل إدارة المرافق الإقتصادية فى صورة الشركات والهيئات العامة والمؤسسات العامة ، وقد تنفرد الدولة والأفراد فى إدارة وتملك الهيئات والشركات المساهمة الإقتصادية العملاقة وفى ظل هذه المجالات فكرت الدولة حديثاً (وأثارت فكرة تمليك المواطنين جزءاً من أصول الدولة العديد من ردود الأفعال) فهناك من يؤيد هذه الفكرة على إعتبار أنها تعطى لكل المواطنين لأول مرة الحق فى تملك جزء من الأصول العامة وتشركهم فى إدارتها ، إلا أن هناك على الجانب الآخر من يتخوف من الفكرة ويبدى تحفظاته عليها . والإشكالية الهامة فى هذا البحث هى كيفية اختيار أى أسلوب أوفق وأصح للمشاركة فى ملكية وإدارة المال العام والاستفادة بثمرته فى مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

وليكون الاختيار ضمن أحد الأساليب الآتية أو كلها معاً .

- ١- المال العام : يمتلكه ويشارك فى إدارته ويستفيد بثمراته الشعب - كل الشعب عبر الأجيال ومن ثم يجب إيجاد برنامج آمن لتحقيق ذلك .

٢- المال العام : يمتلكه ويديره ويستفيد بثمراته بعض رجال الأعمال وذوى النفوذ والسلطات .

٣- المال العام : يمتلكه ويديره ويستفيد منه بثمراته رجال السلطة ويبيع للغير بأبخس الأثمان ويصبح مال خاص وملكية خاصة مملوكة لفئة محدودة من الشعب .

مع الوضع فى الاعتبار أن المال العام يختلف عن المال الخاص والبحث يتحدث عن المال العام فقط كموضوع يدرس فى قسم القانون العام والخلاف فى الرأى لا يفسد للود قضية وهذه هى إحدى إشكاليات البحث .

وهذا الموضوع يثير دراسة موضوع البحث ودراسة كيفية إدارة أصول الدولة وكيفية تملكها للمواطنين ورأى الخبراء والمختصين والقيادات العمالية والأحزاب وأصحاب الشأن أنفسهم المعنيين بالأمر من المواطنين وفى إطار الحوار المجتمعى للوصول إلى أنسب صيغة فى هذا الإطار مبينين أوجه الخلاف وأوجه الالتقاء موضحين حجج كل إتجاه مرجحين الإتجاه الذى يتناسب وتحقيق المصلحة العامة للبلاد .

وذلك بهدف إيجاد مشروعاً قومياً مهماً يتمثل فى استمرار مسيرة الإصلاح الهيكلى لقطاع الأعمال العام ومشاركة المواطن المصرى فى ملكيته ومتابعة أدائه .

وهو ما يسمى ببرنامج المشاركة الشعبية . وموضوع برنامج المشاركة الشعبية تم التنويه عنه فى نوفمبر ٢٠٠٧ من خلال الحكومة المصرية آنذاك ومن خلال النقاش والجدل المجتمعى وكان الهدف منه إعداد برنامج يحقق ثلاثة أهداف **أولاً** يشعر المواطنين بثمار التنمية بشكل مباشر **وثانياً** يوسع قاعدة الملكية والأمر **الثالث** يحفظ حق الأجيال القادمة وضرورة إنشاء جهاز محترف لإدارة أصول الدولة وإنشاء صندوق للأجيال القادمة تحت مظلة مشاركة الشعب فى الملكية العامة ، وبعد المؤتمرات والمناقشات التى تمت أصبح هناك تساؤلات مهمة ومشروعة حول هذا البرنامج لعل من أهمها آثار هذا البرنامج على الإقتصاد المصرى ؟ ولذلك كانت الأهمية فى دراسة هذا البحث تحت مسمى المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام مع توضيح مقدمات المشاكل التى يثيرها هذا الموضوع حيث إن الأثر الإقتصادى لأى برنامج جديد يجب تحديده على ثلاثة قطاعات وهى القطاع العائلى وعلى الشركات نفسها وعلى الموازنة العامة للدولة : إن الأثر إيجابى على المواطن يتمثل فى حصوله على صك يتضمن أسهم الشركات وهذه الصكوك ستكون متساوية القيمة ولا يمكن الآن أن نحدد قيمة الصك حتى يتم تحديد الشركات الداخلة فى المشروع وكذلك تحديد أداء الشركات فى فترة الطرح والعرض والطلب عليها .

والمشكلة التى يثيرها البحث أيضاً بالإضافة إلى ما سلف ذكره هو إيجاد اسلوب تطبيقى يحقق كل المبادئ الدستورية والتى تحافظ على ملكية الشعب

للمال العام بدلاً من أن تقوم بعض الفئات الضالة الفاسدة بإستغلال نفوذها وسلطاتها فى بيع هذا المال بأبخس الأثمان كما حدث فى الفترة من عام ١٩٩٠ حتى ٢٥ يناير ٢٠١١ مرتكبين جرائم فى حق الشعب من إهدار للمال العام وتربح وإستغلال نفوذ وبيع الشركات التى تملكها الدولة ويملكها الشعب بأبخس الأثمان محققين ربحاً شخصياً وفئوياً ومن ثم فالأجدر بنا فى هذا البحث هو التطرق للمناقشة وفتح باب الحجة بالحجة وبحث وعرض جميع الاتجاهات التى ترى حلاً لتدارك هذه المشكلة فى المستقبل ولتحقيق المشاركة الشعبية الفعالة فى إدارة المال العام فى المستقبل ويستفيد أجيال الشعب بثمرات المال العام بدلاً من نهبه من جانب فئة قليلة وهذا هو ما كان تهدف إليها موضوعات هذا البحث .

ومن خلال كل ذلك سيكون دراسة الباب الثانى من خلال الفصلين الآتيين (الفصل الأول) الإدارة الشعبية للمال العام بمشاطرة الإستغلال بين الدول والأفراد (شركات الإقتصاد المختلط)

الفصل الثانى : الإدارة الشعبية للمال العام بالتملك الشعبى لأصول الدولة

وسندرس هذين الفصلين من خلال الآتى :

الفصل الأول

الإدارة الشعبية للمال العام بمشاطرة الإستغلال بين الدولة والأفراد (شركات الإقتصاد المختلط)

نظام (مشاطرة الإستغلال) وهو نظام وسط بين الإستغلال المباشر والتزام المرافق العامة ، وفيه تحتفظ الإدارة بملكيتها للمشروع وتحمل جميع مخاطره ومسئوليته المالية ، ولكنها تخلصه من الروتين ومن نظام التوظيف الإدارى ، فتعهد بإدارته إلى مستغل لا يسعى إلى تحقيق ربح عن طريق الرسوم المفروضة على المنتفعين ، ولكنه يتقاضى من الإدارة مقابلا لنشاطه قد يكون فى صورة مبلغ ثابت وقد يكون فى صورة نسبة معينة من أرباح المشروع أو من إيراد العام .^(١)

وتستهدف الإدارة من هذا الأسلوب تخلص المشروع من الروتين وعوائق نظم التوظيف والخدمة المدنية ، حيث يقع على عاتق إدارة المشروع عبء توفير العاملين والموظفين بالمرفق وتنظيم مركزهم القانونى وفقاً لقواعد القانون الخاص .

(١) د/ سليمان الطماوى ، الوجيز فى القانون الادارى ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، ١٩٩٣ ، ص ٣٥٣ ، ص ٣٥٤ . د/ سعا الشرقاوى ، المرجع سالف الذكر ، ص ٢٢٥ ، ص ٢٢٦

غير أن التجربة أثبتت فشل هذا الأسلوب الذى لا يستبعد تماماً مساوئ أساليب الإستغلال المباشر والتزام المرافق العامة ، ولذلك فهو أسلوب قليل التطبيق ، حيث لا يتحقق غالباً سوى فى بعض المرافق السياحية مثل الفنادق ، إذ تفضل الإدارة ترك مهمة تسييرها وإدارتها لشركات متخصصة فى إدارة الفنادق .

**والإدارة الشعبية للمال العام بمشاطرة الإستغلال بين الدولة والأفراد
والتي نعيها هنا هي أن :**

تقوم هذه الطريقة على أساس إشتراك السلطات العامة والأفراد معاً فى إدارة مرفق عام . وتتخذ هذه المشاركة صورة شركة مساهمة تشترك فيها الدولة أو أحد الأشخاص العامة بالإكتتاب بجزء من رأس المال ، بينما يساهم الأفراد فى الجزء الآخر من رأس المال .

والفكرة الأساسية فى هذه الشركات التوفيق بين مقتضيات المصالح الجماعية التى تمثلها الدولة أو الوحدات الإدارية ، وبين مقتضيات المصالح الفردية والربح الخاص التى يمثلها عموم الأفراد .

ويتميز هذا النظام بالخصائص الآتية :

١- أنه يتخذ شكل الشركات المساهمة المحددة فى القانون التجارى ، وهى لذلك تخضع لأحكام الشركات فى تكوينها وفى إدارتها .

٢- أنها تقوم على مرفق عام إقتصادي ، غير أنه ليس حتماً أن تكون شركات الإقتصاد المختلط محصورة في أداء المرافق العامة ، بل كثيراً ما تتكون هذه الشركات للقيام بغير ذلك من مشروعات

٣- المساهمة المالية والإدارية التي تقوم بين الإدارة وبين الأفراد في شأن هذه الشركات .

ومن صور هذه المساهمة المالية والإدارية أنه في الوقت التي تكون الإدارة فيه مساهمة بجزء من رأس المال النقدي أو العيني للمشروع ، فإنها تكون ممثلة كذلك في الجمعية العمومية للمساهمين وفي مجلس الإدارة ، وذلك حيث تنتخب الجمعية العمومية للمساهمين عدداً من أعضاء هذا المجلس ، على أن تتفرد الإدارة بتعيين عدد آخر من الأعضاء ، دون أن يكون للمساهمين سلطان على هؤلاء الأعضاء المعينين .

وإذا كان الأعضاء المنتخبون من الجمعية العمومية يشرفون على المصالح الخاصة لجمهور المساهمين من الأفراد ، فإن الأعضاء المعينين يشرفون على المصالح الإقتصادية العامة التي تمثل الإدارة في الشركة .^(١)

(١) الدكتور / السيد محمد مدني ، القانون الإداري الليبي ، ١٩٦٥ ، دار النهضة العربية ،

وأسلوب المشاركة أو الإستغلال المختلط أو أسلوب الإقتصاد المختلط فى ليبيا هو الأسلوب التى يتم بمقتضاه إدارة مرفق عام معين عن طريق شركة مساهمة يشترك فى رأس مالها وإدارتها الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الإقليمية أو المصلحة من جهة والأفراد أو الشركات الخاصة وطنية كانت أم أجنبية من جهة أخرى .

ولقد لقى هذا النظام نجاحاً كبيراً فى أوروبا ، حيث حلت شركات الإقتصاد المختلط محل شركات كانت تدير المرافق العامة عن طريق عقد الإلتزام كما أنشئت شركات جديدة من هذا النوع لإستغلال عدد كبير من المرافق العامة .

وتنشأ شركة الإقتصاد المختلط بقانون أو بناء على قانون لأن إنشاءها يتضمن الخروج على القواعد الرئيسية فى القانون التجارى من حيث منح الإدارة سلطات واسعة لا يعترف بها القانون التجارى للمساهمين العاديين .

ومن الممكن أن نبين مميزات الإدارة الشعبية للمال العام بمشاطرة الإستغلال بين الدولة والأفراد من خلال شركات الإقتصاد المختلط من خلال المميزات الآتية :

١- أن الإدارة الشعبية هنا تكون فى صورة مشاركة شعبية من أفراد الشعب واسعة أوسع من المشاركة الشعبية بأسلوب إلتزام المرافق العامة لأن

الصورة الأولى تكون فى صورة شركة مساهمة تكتب فى رأس مالها الدولة بسلطاتها المركزية أو اللامركزية المحلية بالاشتراك مع عدد كبير من الأفراد بينما فى أسلوب إلتزام المرافق العامة تكون المشاركة الشعبية فى صورة فرد واحد أو مجموعة أفراد فى شكل شركة خاصة .

٢- المشاركة الشعبية بأسلوب شركات الإقتصاد المختلط (شركات المساهمة تعمل على التوفيق بين المصلحة العامة وتمثلها الدولة بنصيبها فى رأس مال الشركة والمصلحة الخاصة لأفراد الشعب المساهمين فى إدارة المرفق والعمل على النهوض بالمصلحتين لصالح نجاح المرفق .

٣- تحتفظ الدولة ممثلة فى إحدى الجهات الإدارية التى تملك جزء فى رأس مال الشركة بحق الرقابة على المرفق وهو مرفق عام ومن ثم يكون من حقها أن يكون لها إختصاص بنصيب معين من التعيينات لبعض أعضاء مجلس الإدارة ولا يكون للجمعية العمومية لأفراد الشعب المساهم سلطان عليهم ومن إختصاص مجلس الإدارة هو العمل على التوفيق ما بين مصلحة الدولة العامة والمصلحة الخاصة لجميع أفراد الشعب من المساهمين .

٤- غالباً ما تخضع شركات الإقتصاد المختلط لمجموعة القواعد القانونية العامة (القانون عام) يختلف عن القواعد القانونية للقانون الخاص التجارى ... لذلك جعلها المشرع ألا تنشأ إلا بقانون - وقد ثبت تقدم العديد من الدول

الحديثة فى إتباعها هذا الأسلوب لإدارة أموالها العامة من خلال المرافق العامة فى مجالات البنوك والغاز والكهرباء ، والمياه وكافة وسائل النقل البرية والجوية والبحرية وفى غالبية الخدمات المتطلبة لإشباع حاجات الناس العامة .^(١)

وبإزدياد المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام مقابل تقلص دور الدولة فى هذا الشأن فقد ترى الدولة فى مرحلة معينة أن تصل المشاركة الشعبية ليس فقط لمجرد الإدارة بالأساليب سالفة الذكر ولكن أيضاً بأسلوب آخر تصل فيه المشاركة الشعبية من مجرد المشاركة فى الإدارة إلى المشاركة بالإدارة والتملك الشعبى العام لأصول ومرافق الدولة - وهو ما سوف ندرسه من خلال الفصل الثانى الآتى تحت عنوان الإدارة الشعبية للمال العام بالتملك الشعبى لأصول الدولة من خلال الدراسة الآتية :

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإدارى ، الطبعة الثالثة سنة ٢٠٠٤ ، ص ٢٧٩ .

- يراجع د/ رمضان محمد بطيخ أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية دار النهضة العربية ص ٨٠٩ ود / عمر حلمى فهمى ، القانون الإدارى - القسم الأول ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٥٨ .

الفصل الثانى

الإدارة الشعبية للمال العام بالتملك الشعبى لأصول الدولة

مقدمة :

إن دور الدولة أو الإدارة يتضح أهميته فى المجتمع من خلال القيام بأنشطة المرافق العامة بذاتها - مثل المرافق الإدارية مثل مرفق البوليس والأمن والقضاء والجيش.

أو تقوم بأنشطة المشاركة فى الإدارة مع الأفراد العاديين مثل المرافق الإقتصادية فى صورة الشركات والهيئات العامة والمؤسسات الإقتصادية العامة، وقد تتفرد الدولة كأفراد فى إدارة وتملك الهيئات والشركات المساهمة الإقتصادية العملاقة وفى ظل هذه المجالات قد تفكر أو فكرت الدولة حديثاً وأثارت فكرة تملك المواطنين جزءاً من أصول الدولة من المال العام لإستهداف مشروعاً قومياً مهماً يتمثل فى إستمرار مسيرة الإصلاح والهيكلية لقطاع الأعمال ومشاركة المواطن المصرى فى ملكيته ومتابعة أدائه وهو مايسمى برنامج المشاركة الشعبية الذى

يحقق ثلاث أهداف:-

أولاً : يشعر المواطن بثمار التنمية بشكل مباشر .

ثانياً : يوسع قاعدة الملكية .

ثالثاً : يحفظ حق الأجيال القادمة، وإنشاء جهاز محترف لإدارة أصول
الدولة وإنشاء صندوق للأجيال القادمة - ومشاركة الشعب فى الملكية العامة وقد
عقدت المؤتمرات والمناقشات حول هذا البرنامج من خلالهم الآراء والإتجاهات
حول برنامج يجد أثره على ثلاثة قطاعات وهى القطاع العائلى وعلى الشركات
الإقتصادية المملوكة للدولة وعلى الموازنة العامة للدولة وكذلك الأثر الإيجابى
على المواطن يتمثل فى حصوله على صك يتضمن أسهم الشركات وهذه
الصكوك ستكون متساوية القيمة ويتم تحديد الشركات المملوكة للدولة والتي
تدخل ضمن المشروع ونوعيتها بحيث أنها ستكون ليس لها علاقة بأى خدمة من
الخدمات التى يحصل عليها المواطن من الدولة وكذلك لن تؤثر على الدعم أو
خدمات التعليم والصحة والإنفاق العام للدولة فكل هذه الأمور لن تحدث لها أى
تغيير نتيجة برنامج توسيع المشاركة الشعبية فى إدارة وتملك المال العام . وقد
أثارت فكرة تخلى الدولة عن جزء من ملكية أموالها فى صورة صكوك وأسهم
فى بعض الشركات القطاعية التى تملكها وتنازل الدولة عنها لصالح المواطنين
لمن هم تحت سن ٢١ سنة فما فوق وجعل بقية المواطنين دون ذلك السن يكون
لهم صندوق للأجيال يتم تداول هذه الصكوك خلاله وكل هذه الأفكار وتلك
الموضوعات أثارت حفيظة الإختلاف فى المجتمع المصرى ورأى الخبراء

والمتخصصين والأحزاب وأصحاب الشأن من المواطنين وحدث حوار مجتمعي للوصول إلى أنسب الصيغ والحلول في ظل إطار هذه الأفكار وكانت الإتجاهات مابين مؤيد ومعارض بتحفظ وكانت أوجه الالتقاء لكل إتجاه متباعدة ،مما أدى لإثارة مشكلة الإختلاف الفقهي والفكري من خلال الدراسة التي سنوضحها حالا وسنلاحظ وجود إتجاه يؤيد برنامج المشاركة الشعبية في إدارة أصول الدولة وهناك إتجاه آخر يعارض ذلك بشدة وينادى بعدم تطبيق هذا البرنامج لمساسه بكيان المجتمع والدولة ولأنه يحجم دور الدولة ويضرب الإقتصاد أشد الضرب ومن ثم فالإتجاه الثانى لايقر بالبرنامج من البداية فهو يمنع تطبيق هذا البرنامج منذ البداية لشدة ضرره وفشله فى البلاد الأخرى التى طبقتة كما يدعيه هذا الإتجاه - وفى المقابل يوجد إتجاه ثالث يوافق على تطبيق برنامج المشاركة الشعبية لتحقيق المصلحة العامة و لكن يريد تطبيقه من خلال توافر ضمانات هذا التطبيق لتحقيق المصلحة العامة وبعد دراسة متأنية لهذه الإتجاهات يتبين لنا أنه من الممكن دراسة هذه الموضوعات من خلال المباحث الثلاثة الآتية حتى يتضح حل إشكالية أفضلية هذه الإتجاهات وفقا للحجج المثارة في هذا الموضوع :

المبحث الأول : تأييد برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام

(دون قيد أو شرط) .

المبحث الثانى : عدم تأييد وضع تطبيق برنامج المشاركة الشعبية فى

إدارة المال العام .

المبحث الثالث : تأييد برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام مع

تطبيق ضمانات تحقيق المصلحة العامة للمواطنين وسندرس كل ذلك من خلال

الترتيب سالف الذكر كالاتى :

المبحث الأول

تأييد برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام

(دون قيد أو شرط)

الفرع الأول

فكرة برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة

حيث كانت تتبنى الحكومة المصرية السابقة على ٢٥/١/٢٠١١ م هذا البرنامج وتؤيده وفقاً للإتجاه الأول المؤيد له كفكرة فى مجال المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة وقد رأت الحكومة أهمية دراسة برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة الذي يحقق ثلاثة أهداف:

١- إشعار المواطن بثمار التنمية بشكل مباشر.

٢- توسيع قاعدة الملكية.

٣- حفظ حق الأجيال القادمة.

والمشروع المقترح يتيح الفرصة لكل مواطن فوق ٢١ عاماً بتملك أسهم فى الشركات العامة التى تعمل من خلال قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وبقدر ما حمل تصور الحكومة الجديد لإدارة أصول الدولة وتمليك المواطنين أسهم الشركات العامة، أنباء سارة ترسخ مبدأ المشاركة، وتعمق مفهوم

الإنتماء، وتشعر المواطن بأنه شريك فى ثروات الوطن ، فيحافظ عليها وينميها^(١)، بقدر ما حمل هذا التصور الجديد تساؤلات عديدة، منها ما يتعلق بعدد الأسهم، ونوعيتها وقيمتها، وتوقيت بيعها، ومدى إمكان طرحها للتداول فى البورصة، ولمن تباع؟

إن النظام الجديد للإدارة الشعبية للمال العام بالتملك الشعبى لأصول الدولة يجد مجاله فى شركات الأعمال والتي أصبحت فريسة وضحية للنهب والفساد خلال برنامج الخصخصة حيث إن عدد شركات قطاع الأعمال حتى عام ٢٠٠٩ هو ١٥٣ شركة أى ما تبقى للدولة من شركات تابعة تضمها عدد (٩ شركات قابضة) ومن هذا المنطلق يتم طرح فكرة برنامج متكامل لتلخص فكرته الرئيسية فى نقل أسهم الشركات إلى المواطن المصرى وهى الشركات التى سوف تدرج بالبرنامج ويتم تصنيفها لتحديد الحصة التى ترغب الدولة فى الإحتفاظ بها لإستبعاد الشركات المتعثرة من إستمرار الدولة فى تنفيذ برامج إعادة تلك الشركات وتأهيلها للتحويل إلى شركات قادرة على المنافسة وستصنف إلى أربع فئات تبعاً لنسبة الملكية التى ترغب الدولة فى الإحتفاظ ، بها ، والأسلوب الجديد للإدارة الشعبية للمال العام بالتملك الشعبى لأصول الدولة

(١) يراجع المواد ٢٤ حتى ٣٤ من الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ إلى أن يتم إدراج هذه المبادئ فى الدستور الدائم الذى سيحكم مصر إنشأ الله تعالى فى المستقبل بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

ويقوم بتقسيم ١٥٣ شركة كانت مخصصة للدخول فى إطار النظام التقليدى للخصخصة إلى أربعة شرائح ، وهى كلها شركات رابحة :

الشريحة الأولى : وهى الفئة التى تضم شركات تحتفظ الدولة بنسبة قدرها ٦٧% من رؤوس أموالها وتضم الشركات التى تعمل فى قطاعات ترغب الدولة فى الإحتفاظ بحصص مؤثرة وحاكمة فيها وذلك نظراً لطبيعتها وهيكل الأسواق التى تعمل فيها ومن هذه الفئة شركات الدواء والحديد والصلب والألومنيوم والكوك والسكر والنحاس والأسمدة ، والأسمنت .

الشريحة الثانية : وهى الفئة التى تضم الشركات التى ترغب الدولة فى الإحتفاظ بنسبة لا تقل عن ٥١% من رأسمالها مثل شركات النقل والسياحة وبعض الشركات العاملة فى مجال الصناعات التحويلية .

الشريحة الثالثة : وهى فئة الشركات التى سوف تدرج بالبرنامج والتى ستحتفظ الدولة بنسبة لا تقل عن ٣٠% من رؤوس أموالها ، مثل بعض شركات توزيع السلع والصناعات التحويلية والخدمات .

الشريحة الرابعة : وهى شركات مستبعدة تماماً من البرنامج إما لوصولها للحد الأقصى لمشاركة القطاع الخاص أو لتعثرها وبالتالي لن تدخل أى شركة من شركات الغزل والنسيج فى هذا البرنامج حيث ستبقى تحت إدارة ، وملكية الشركة القابضة المعنية لتطويرها وإصلاحها وكذلك الأمر بالنسبة للمجمعات الإستهلاكية الجارى تطويرها .

ويلاحظ أن النسب المحددة لملكية الدولة من الأسهم فى الشرائح الثلاثة تكون للإدارة المباشرة للدولة أما بقية النسب فى الشرائح الثلاثة وهى الباقية توزع على أفراد الشعب بإذونات خزانة الدولة من نسبة ربحية هذه الصكوك ، والأسهم التى يحتفظ بها صندوق الأجيال المقبلة ستكون قابلة للإستثمار لأنها إن لم تستثمر فسوف تقل قيمتها .

والملاحظ أن الوضع فى فرنسا (منذ نهاية الحرب العالمية الأولى) حتى ما بعد الحرب العالمية الثانية كانت الدولة تتدخل فى إدارة كل الأنشطة الإقتصادية وتهيمن عليها حتى صدور قانون ١١ فبراير ١٩٨٢ الذى هيا للرأى العام فى توجيه إنتقادات للدولة لهيمنتها سالفه الذكر على كل شئون القطاع حتى نهاية عام ١٩٨٥ بلغت خسائر القطاع العام نتيجة لهيمنة الدولة عليه نحو ٢٦ مليار فرنك فى الفترة من ١٩٨١ حتى ١٩٨٥ وبلغت ديون القطاع العام الفرنسى فى نهاية عام ١٩٨٥ م ٢,٥ مليار فرنك فرنسى ، مما أدى ذلك إلى إضطرار فرنسا إلى اللجوء إلى أسلوب المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام بالسماح للأفراد بمشاركة الدولة فى إدارة القطاع العام أو يمتلك هؤلاء الأفراد لبعض أصول القطاع العام.^(١)

(1)- Michel Durupty : L'actualité en droit économique . les relations entre le secteur public et le secteur privé , la privatisation du secteur public en france . Dolloz 1989 , Chr . P5 .

الفرع الثانى

أسانيد وحجج تأييد المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة

أولاً: يقضى على تخويف العمال من البيع للأجانب أن تملك الشعب

للأصول الإنتاجية يضمن بقاءها فى إدارة الدولة :

وسند هذا الإتجاه أن مشروع القانون الجديد لبرنامج إدارة أصول الدولة سوف يقضى على تخويف المواطنين والعمال من بيع الشركات للأجانب، وأن إحتفاظ الحكومة بحصص ملكية مؤثرة سوف يؤدى إلى إستمرار بقاء هذه الشركات فى أيدي الحكومة فترات طويلة كذلك فهناك ضرورة وضع الضوابط التى تكفل عدم التسرع فى بيع الأسهم التى تملك للمواطنين أو بيعها بثمن بخس، بإعتبار أنها تجربة جديدة فى الخصخصة فى مصر تستهدف أن يشارك الشعب فى برنامج طرح أصول الدولة للبيع وتملكها، وهذه التجربة تحول الشعب إلي مالك حقيقي للأصول ويشارك فى الجمعية العمومية لهذه الشركات.

وكانت مرحلة المشاركة الشعبية كقطاع خاص يشارك الحكومة فى مشروعات القطاع العام قد ظهرت فى فرنسا عام ١٩٨٦ حيث صدر عام ١٩٨٦ العديد من القوانين التى تعمل على ذلك ووضعت الحكومة الفرنسية آليات للرقابة على إنشاء فروع للمشروعات العامة أو المشاركات من جانب

الدولة للتحويل من مشروعات القطاع العام إلى القطاع الخاص^(١). ويرى هذا الإتجاه فى حجتة المدعمة له أن الخوف من مساهمة الأجانب يمكن الرد عليه بأن الإدارة الشعبية لأصول الدولة ينطبق كأسلوب مقتصر على بعض الأصول دون الآخر حيث أن هذه الأصول الأخرى والهامة يمكن حرمان الأجانب من المشاركة الشعبية فى تملك وإدارة أصولها كما أن مشاركة الأجانب فى المشاركة الشعبية لتملك وإدارة أصول الدولة قد يكون هو الحل لتدارك عدم كفاية مشاركة المواطنين فى تملك وإدارة هذه الأصول من الأموال العامة . مما يؤثر سلباً على الإقتصاد الوطنى كما هو الحال الذى حدث فى التجربة الأسبانية حيث إتضح فيها بأن المستثمر الأجنبى كان على علم ودراية بكيفية إدارة وتملك هذه الأصول من حيث الإمكانيات الفنية التكنولوجية وكذلك المالية لضمان تسيير أصول الدولة وأموالها من حيث المشاركة الشعبية فيها بإدارتها وتملكها للأفراد العاديين^(٢).

ولذلك فإن التخوف من تملك أصول الدولة لفئة معينة من الشعب دون الآخر فإن هذا الأمر مردود عليه بأن الشعب كل شعب سوف يملك أسهم فى

(1)- Lucien RAPP: Les Filiales des entreprises publiques . P.P. 31 – Lidi 1983 .

(2)- Haskel,J.and Szymanski , S . 1993 .privatization , Liberalization , Wages and employment : Theory and Evidence for The UK .Economical , No.60,pp.161-181 .

أصول الدولة ، كما أن العمال سيتمكون هذه الأسهم مما يساعد على تحقيق التقدم المطلوب للبلاد وهو ما أسفرت عنه تجارب دول كثيرة مثل المملكة المتحدة وتايلاند .^(١)

ثانياً: ويدعم هذا الإتجاه حججه بأنه سيكون هناك تقرير :

تشريع لإدارة أصول الدولة.. بمشاركة شعبية والمشروع يؤدي إلى تسريع الخصخصة وعدم المعارضة :

حيث ترجع أهمية الإطار التشريعي لبرنامج إدارة الأصول الجديد الذي يجري إعداده بمشاركة شعبية إلي أنه يتم إستكمال هذا الإطار وإدراج كافة الملاحظات الواردة بالمشروع.. وسيتم عرضه علي مجلس الوزراء قبل إحالته لمجلسي الشوري والشعب لإقراره وأن البرنامج يجب ضمان نجاحه من خلال الضوابط والقواعد المنظمة له ورقابة فعالة عليه .

و يري المؤيدون أنها فكرة جيدة تؤدي إلي إستمرار ملكية ما تبقى من شركات في إدارة الدولة بعد تمليك العاملين حصصاً من الأسهم وأن العمال لهم أن يطمئنا علي وظائفهم وأجورهم ومرتباتهم. بينما يري المعارضون أن هذا الإجراء من الخطأ لأن هذه المشروعات يجب أن تدار بأسلوب جيد وأن يبيع

(1) - Shirley, M. and Nellis .J.1996 . Public Enterprise Reform : The Lesson of Experience . Washington D.C . The World bank . 1996 , p.61 .

غالبية الأسهم أو الحصص الكبيرة من الشركات للشعب سوف يؤدي إلي تقليص أيدي الحكومة في القيام بدور إجتماعي تجاه توجيه أسعار السلع بالأسواق.

لذلك يدعو أنصار هذا الإتجاه لضرورة النص بوضوح علي عدم بيع هذه الصكوك أو الأسهم لمدة ٥ سنوات علي الأقل. وقالت مجموعة إن تحقيق نجاح المشاركة الشعبية في إدارة أصول الدولة عن طريق التملك الشعبي لتمكينه من أسهم شركات القطاع العام (قطاع الأعمال) بإعتباره مال عام يتطلب تنفيذ تشريع لإدارة أصول الدولة ويعمل على التحول إلى وجود نظام تحكيم يضمن سرعة البت في المنازعات ويحقق إجراءات تقاضى تعمل على سرعة البت فى المنازعات تحقيقاً للقضاء الناجز وحماية لمبدأ سيادة القانون مما يساعد على كل ذلك على ضرورة أن تهتم الدولة بإيجاد تشريعات تساعد على إنجاح برنامج المشاركة الشعبية في إدارة المال العام وسرعة تحقيق ضمانات نجاح هذا البرنامج كإحدى أركان الخصخصة.^(١)

وفى مجال هذا الإتجاه بضرورة تقرير تشريع لإدارة أصول الدولة يساعد على تسريع الخصخصة ويعمل على الحفاظ على ما هو تديره من الدولة مباشرة وما هو يجوز المشاركة الشعبية فيه يستعين هذا الإتجاه بقوانين التحول من إدارة الدولة مباشرة إلى إدارة ومشاركة الأفراد فى القانون الفرنسى الصادر بتاريخ

(1)- Guislain,P.Divestiture of State Enterprises : An Overview of the Legal Frame Work . World Bank Technical Paper . 1998 , P.30 .

٢ يوليو ، ٦ أغسطس ١٩٨٦ - وإعتق قانوناً التحول للقطاع الخاص معيار أغلبية رأس المال فى المشروع لتحديد ما هو يجوز تحوله من إدارة الدولة إلى الإدارة الشعبية الخاصة ليخضع لمجالات التطبيق من حيث تقسم المشروعات العامة حسب قاعدة ومعيار أغلبية رأس المال وهى التى تحدد ما يجوز تحوله ومالا يجوز تحوله ، ويتوقف ذلك على قاعدة توازى الأداة الإنشائية فإذا كانت أداة إنشاء المشروع العام فيجب أن يكون تحوله بقانون مثله فهى عامة .

- فإذا كانت الدولة تملك أكثر من ٥٠% بالنسبة لبعض المشروعات ، وتملك أقل من ٥٠% فى مشروعات أخرى فهى خاصة وكلاهما يخضع لمجال التحويل للقطاع الخاص فيجوز فى الأولى والثانية فتح باب المشاركة للقطاع الخاص بشراء نصيب القطاع العام سواء كان مالكا للأغلبية أو الأقلية - وباعتبار أن المشروعات المراد تحويلها لقلة مساهمة الدولة فيها يكفى قرار إدارى يصدر بهذا الشأن من الإدارة المختصة بالدولة - ولا يمنع ذلك أن صدور القانون بتعديل قانون التحول سالف الذكر بموجب القانون (٦) الصادر فى أغسطس عام ١٩٨٣٦ والذى إستلزم فوق هذا الإجراء الإدارى (القرار الإدارى) ضرورة أن يعرض المشروعات على اللجنة الخاصة بالخصخصة والتحول فى المشروعات التى يجب صدور قانون بشأن تحويلها للإدارة الشعبية كذلك المشروعات التى تزيد ملكية القطاع العام فيها عن النصف "وقد نصت المادة ٤٣ من الدستور الفرنسى على أن القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات وتحويل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص

ينظمها القانون ، ومن ثم فإن القانون رقم (٢) يوليو ١٩٨٦ الفرنسى إحتفظ بمبدأ الإختصاص التشريعى فى شأن التحول من القطاع العام إلى مشاركة القطاع الخاص ، حيث أوجب إصدار قانون بالموافقة على تحول المشروع العام إلى خاص مع السماح للسلطة الإدارية بالموافقة على خصصة بعض المشروعات من خلال التفويض التشريعى تحت مراقبة المشرع " (١) .

ومن أنصار الإتجاه المؤيد : القيادات العمالية فترحب بالفكرة :

رؤساء النقابات يطالبون بضرورة طرحه للإكتتاب العام :

ويحقق برنامج الإدارة الشعبية لأصول الدولة المبادئ الدستورية لتملك الشعب للمال العام والمنصوص عليها فى جميع دساتير مصر ، وهو أن يكون لكل مواطن نصيب مباشر فى ممتلكات الدولة. (٢)

(١) يراجع المادة الرابعة من الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٥٨ والمادة السابعة والثالثة من قانون الخصخصة الفرنسى الصادر فى ١٩٨٦/٨/٦ .

- Michel Durupty , Le approche jurisprudentielle dela notion d'entreprise publique in les entreprises – paris 1986 PP . 196 .

- يراجع برنامج الخصخصة فى فرنسا المرجع سالف الذكر ، ص ٦١ وما بعدها .

(٢) يراجع المواد من ٢٤ إلى ٣٤ من الدستور المصرى الدائم إلى أن يتم إدراج ذلك فى الدستور المصرى الذى سيحكم مصر إن شاء الله تعالى فى المستقبل ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ، حيث تنص منها على مبادئ أن الملكية العامة هى ملكية شعبية وتخضع هذه الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة ... ولكل مواطن نصيب فى إدارة المشروعات العامة وفى الناتج القومى .

ثالثاً : يدعم الإتجاه المؤيد رأيه بالقول بأن :

ضمانات برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة اصول الدولة هى التى
تحمى المصلحة العامة وتعمل على نجاح البرنامج وهى:

-أن برنامج الخصخصة سيكون مرفوع "مؤقتاً" من الخدمة وسيتم إستبداله
بنظام جديد "جدا" هو نظام المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام .

ويرى الإتجاه المؤيد أن هناك عدة ضمانات أخرى لتطبيق البرنامج
الجديد وهى:

أولها: نظام تملك المصريين لأسهم الشركات العامة لا يلغى برنامج
دعم السلع والخدمات.

وثانيها: حقوق العمال مبدأ لايقبل التنازل أو المساومة..ولا يبيع
لأراضى الشركات وإذا كانت إدارة الشركات العامة سيئة فيجب أن يعاصر
تملك وإدارة العمال أو الأفراد - فلا بد من تغيير الإدارة السيئة وإعتماد زيادة
رأس المال والتربح فى هذه الشركات مثل ما حدث فى دولة شيلي ولابد من
إيجاد سياسة إقتصادية تعمل على التقليل من التكاليف ورفع الكفاءة. (١)

(1) - Shirley ,M. andNellis,J Public Enterprise Reform : The Lesson of
Experience . Washington D.C : The World bank . 1996 P.P 10,11 .

وثالثها: لن يكون هناك إستحواذ على الأسهم المطروحة فى "ظلام الليل"

ورابعها: قناة السويس ومصر للطيران وشركات البترول والمجمعات

الإستهلاكية بعيد عن البرنامج الجديد.

وخامسها: ٦٧ شركة عامة خارج النظام الجديد منها ١٩ شركة رابحة

و٤٨ خاسرة.

وسادسها: المصريون بالخارج يحصلون على الصكوك بتوكيلات

رسمية.

وسابعها: البرنامج الجديد يشمل ٨٦ شركة من بين ١٥٣ شركة قطاع

أعمال عام.

وثامناً : لاداعى للقلق أو الخوف من النظام الجديد الذى سيجعل برنامج

الخصخصة الحالى مرفوعاً مؤقتاً من الخدمة لمدة سنة على الأقل.

ولأن الجميع أخذتهم المفاجأة "الحكومية" فقد كان هناك ألف سؤال وسؤال

تبحث عن إجابات لدى المسؤولين عن النظام الجديد والمؤيدون يبدون عدة

ضمانات أخرى تشكل ملاحظات هامة على تطبيق نظام المشاركة الشعبية وهى:

أنه نظام جديد لإدارة الأصول المملوكة للدولة وتوسيع المشاركة الشعبية

و ضمان حقوق الأجيال القادمة بأسلوب يضمن لهم نصيباً من ثمار عوائد برنامج

الخصخصة. وإذا كان النظام الجديد يمثل مفاجأة فإن الأمر إستغرق ٣ سنوات من البحث لتجارب الآخرين لكنه فى النهاية برنامج مصرى يبدأ بما إنتهى إليه هؤلاء الآخرون فى دول مثل التشيك وبولندا وكزاخستان ورومانيا وغيرها ، وقد إنتقد البعض بأن النص فى التشريعات على حجز جزء من الأسهم للعاملين بالشركات فيه نوع من التفرقة والتمييز بين العاملين بالشركات والمستثمرين من غير العاملين وإشترط بناء على ذلك أن هؤلاء العاملين المشاركين فى ملكية الأسهم لا يكون لهم الحق فى التصويت وهو ما يأخذ به المشرع البلغارى ^(١) .

وبالرجوع إلى ٤ سنوات ماضية ٢٠٠٤ - ٢٠٠٩ من عمر برنامج إدارة الأصول العامة المصرى يجب أن نشير إلى أنه إستطاع خفض المديونية المتعثرة من ٣١,٥ مليار جنية فى منتصف ٢٠٠٤ إلى أقل من ٨ مليارات جنية حالياً عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ م .

كما تم ضخ إستثمارات مباشرة فى ١٥٥ شركة قدرها ٨٦٦٩ مليون جنية منذ يوليو ٢٠٠٤ وحتى يونيو ٢٠٠٧ بجانب تغيير ٨٢ % من إدارات الشركات القابضة والتابعة خلال ٤ سنوات.

وهذا أدى إلى التحول من صافى خسائر ٣.١ مليار جنية فى العام المالى ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى صافى أرباح ٥٥٢٧ مليون جنية فى نهاية يونيو الماضى

(1)- Guislain , P .. Divestiure of state enterprises: Anoverview of the legal frame work bank technical paper 1998 , P.29 .

وهى أرقام تخضع لمراجعة جهاز المحاسبات.^(١)

إن النظام الجديد بإختصار يقضى بنقل ملكية أسهم شركات قطاع الأعمال العام والمملوكة للدولة إلى المواطنين المصريين يحصلون من خلاله على "محفظة أسهم" مجاناً والمواطن هنا له كل الحرية فى التصرف فيها سواء احتفظ بالمحفظة ليستفيد من عائدها أو إستثمارها فى صناديق إستثمار أو بيعها أو التبرع بها.. وفى حالة التبرع يكون له الأجر والثواب والدعاء من الأجيال القادمة .

ولكن هناك ضوابط سيتم تنفيذها لمنع عمليات الإستحواذ غير الشرعية مثلما كان الأمر تماماً بالنسبة لضوابط الإستحواذ على رؤوس أموال البنوك. هذه الضوابط تقضى بإبلاغ جهة الرقابة وهى هيئة سوق المال عند الرغبة فى الإستحواذ على أسهم تزيد عن ٥% والحصول على إذن منها إذا بلغت النسبة ١٠% وحق الأجنبى فى شراء هذه الصكوك، وبذات النسبة ولكن بعد تحويلها إلى أسهم ودخولها إلى البورصة ، ولو توفى - لاقدر الله- صاحب الصك ، فالصك يورث وله كل حقوق الملكية ، ومن الممكن إصدار تشريع أو قانون يعطى الحق للعاملين بالأسهم بالمجان وكذلك إعطاء هذا الحق للأفراد مقابل

(١) المصدر ، وزارة الإستثمار - مركز معلومات قطاع الاعمال العام ، تقرير عن تطور مؤشرات قطاع الأعمال العام ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩ .

شراء ما يوازيه بثمن معين وهو ما إتبعته حكومة ماليزيا وما اتبعته أيضاً بريطانيا فى عدد من الشركات البريطانية^(١)

ويدلل هذا الإتجاه على أنه تم وقف برنامج إدارة الأصول العامة بشكل مؤقت.. وتم بيع شركتين من ١٥٥ شركة ليصبح العدد الحالى ١٥٣ شركة. وما تم بيعه مؤخراً عام ٢٠٠٧ شركتان هما كربونات الصوديوم وقد كانت مطروحة للبيع منذ ٣٠ شهراً قبل عام ٢٠٠٩ وبالتالى فان قرار بيعها ليس جديداً.. ونفس الشئ تقريباً بالنسبة للشركة الأخرى وهى النقل النهري بإعتبار أن شركة السبائك الحديدية كانت معروضة للبيع هى وراكتا اللورق ولم يتم البيع.. ويظهر من خلال الإتجاه المؤيد أنه يهتم بسرعة بيع الشركات لتنفيذ برنامج الخصخصة بالرغم من الأضرار الجسيمة له .

ويؤيد هذا الإتجاه منطقه وفكره فى أن حقوق العمال محفوظة فى ظل المشاركة الشعبية لإدارة المال العام لا داعى للقلق على الإطلاق ولا يوجد مبرر للخوف كما أن الأوساط العمالية أبدت إرتياحاً كبيراً للإجراءات الجديدة وأن الأرقام تشير إلى أن مجموعة الشركات المستبعدة تماماً من البرنامج الجديد يعمل بها ١٤٠ ألف عامل وعددها ٦٧ شركة وهناك ١٤٣ ألف عامل فى

(1)- Vuylsteke , C. "Techniques of Privatization of State – Owned Enterprises " .Vol . I . Methods and Implementation . World Bank Technical Paper No . 88 ,1997 , P.132 .

شركات تملك الدولة فيها حصصاً حاکمة من الأسهم.. إذن يتبقى ٤٨ ألف عامل يعملون فى شركات ستظل الدولة تملك حصصاً فى أسهمها لا تقل عن ٣٠% كحد أدنى وبالتالي سيستمر الوضع كما هو نفس مجلس الإدارة والشركاء المصريين ويستثنى هذا الإتجاه من التطبيق ومن الممكن إتخاذ تدابير غير عادية لإنجاح المشاركة الشعبية لإدارة المال العام بشأن الفائض من العمالة حتى لا يتعثر البرنامج . كما هو الذى إتبعته دولة اليابان بإستعمال وسيلة التشريع لإصدار قوانين تحفيزية لهذا الفائض من العمالة لتركه العمل بأمان مع منحة مكافأة لمدة سنة أو عشرة أشهر أو تحفيز القطاع الحكومى والخاص بإستيعاب هذا الفائض أو إصدار قوانين بفتح مجال للتدريب التحويلي لوظائف عمل جديدة.^(١)

والشركات الأخرى مثل مصر للطيران والبتترول وغيرها فهذه الشركات لا يطبق عليها النظام ويطبق على ١٥٣ شركة قطاع أعمال عام تخضع للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والخاص بقطاع الأعمال .

ويحصل المصريون على الصكوك عن طريق الموظفون بالحكومة والقطاع الخاص والهيئات ولامشكلة فى الصرف فهؤلاء يحصلون على مرتباتهم من جهات صرف محددة وبالتالي سيصرفون الصكوك من خلالها ونفس الأمر

(1)- Fukui , K . japanese National Railways privatization study : the Experience of jape and lessons for developing countries . world Bank Discussion papers , 1995 .PP 55 , 76 .

بالنسبة لأرباب المعاشات ... وتبقى فئة أخرى سوف تصرف صكوكها من خلال فروع البنوك ومكاتب البريد وغيرها.

والمصريين العاملين بالخارج يصرفونها خلال أجازاتهم بمصر فالصرف يستمر لمدة سنة كاملة يسقط بعدها حق صاحبه فيه.

وبالإمكان صرف الصكوك للعاملين بالخارج بتوكيلات رسمية ويحاول أنصار هذا الإتجاه الرد على أهم تساؤلات المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام وهو :

وإذا كان المصريون فى عمر ٢١ سنة فأكثر سيتمكون أسهم الشركات والسؤال الذى يُثار هو : لماذا حرم من هم فى عمر أقل من ٢١ سنة؟

ويجيبون على هذا السؤال بأن المصريين فى عمر ٢١ سنة فأكثر سوف يمتلكون أسهما فى "عدد" من الشركات وليس كلها. مشيرًا إلى أن الجيل القادم سوف يستفيد من الشركات التى لم يتضمنها البرنامج الجديد. أضف إلى ذلك أن هناك جهودًا لإعادة هيكلة الشركات وضح إستثمارات جديدة بها وبالتالي فإنها تخدم الجيل القادم والجيل الحالى فى نفس الوقت كما أن هناك صندوق الأجيال القادمة الذى يخصص له نسبة من حصيلة بيع الشركات تختلف من شركة لأخرى. هذا بالإضافة إلى أن الصندوق سوف تؤول إليه ملكية عقارات باقى الشركات التى لا تستغل فى النشاط الإنتاجى.

كل هذا يعنى أن النظام الجديد لا يهمل من هم دون ٢١ سنة من المصريين.

رابعاً : يضيف أنصار الإتجاه المؤيد للمشاركة الشعبية فى إدارة المال العام حججهم بالقول بأنهم يؤيدون لهذا الإتجاه مع حظر بيع الأسهم لمدة خمس سنوات أو قصرها على المصريين فقط :

إن إدارة الأصول المملوكة للدولة كان يهدف تحقيق الكفاءة الإقتصادية وتوسيع المشاركة الشعبية لهذه الأصول ، وإشراك القواعد العريضة من الشعب فى الإنتفاع بفوائد هذا البرنامج بأسلوب يعزز إحساس المواطنين بثروتهم فى الأصول المملوكة للدولة ويتيح لهم المشاركة فيها لصالحهم وصالح أسرهم ويضع فى إعتباره صالح الأجيال القادمة) .

إن هذا يؤكد أن الحكومة أصبحت لا تلجأ الآن إلى بيع الأصول أو الخصخصة عن طريق مستثمر رئيسى وحدوث مشاكل تثير الشك لذلك يدعم للإتجاه الأول فكرة أن هذه الطريقة الجديدة تحقق هدفين أساسيين هما:

١. إمكانية زيادة الجدوى الإقتصادية للشركات وإيجاد وسيلة جيدة لإدارتها وتكون لها قدرة ومرونة وحرية تجعل الربح هدفاً أساسياً للحكم على الأداء.
٢. فإنه بهذه الطريقة لبيع الأصول يتحقق هدفاً أساسياً سياسياً يخلق قدراً من العدالة الإجتماعية لجميع الشعب وهو ملك لجميع الشعب للجزء الذى يمكن

الإستغناء عنه وهذا الهدف نبيل ومقبول وتدار هذه الأصول المملوكة للدولة بما يحقق زيادة كفاءتها وأيضاً يحقق العدالة فى التوزيع بمشاركة الشعب فى خلق روح الإنتماء للوطن ، إذا كانت متفقة مع تحقيق الأهداف المرجوة منه أو تنسئ إليه.

خامساً :

وقد يحتاج هذا الإتجاه المؤيد من الحكومة بضرورة تطبيق فلسفة جديدة للدولة وثقة أكثر فى المواطن وإدارة أصول الدولة بفكر القطاع الخاص الذى يضيف إلى تقديم خدمات حكومية إلكترونية تم تصنيفها على مستوى العالم.. فالآن هناك تحولاً واضحاً فى فكر الدولة تجاه المواطن يعتمد على كثير من الثقة فيه.. فبعد أن كان الشعار فى فترة سابقة.. إدفع الأول ثم إشتكى.. أصبح بفعل الثقة فى المواطن.. الدفع عند الإستلام لخدمة.. هذا التحول فى فلسفة العمل الحكومى كان جوهر

المرحلة الأولى من تطبيق برنامج الحكومة الإلكترونية وتم التحول

بهدهوء وبكثير من العقلانية وعدم التسرع للإعلان عن نتائج قبل إنجاز العمل.

ولهذا كانت نجاحات البرنامج هى أفضل دعاية له وعلى سبيل المثال تنسيق الجامعات الإلكترونية ورخصة المرور ومراكز الخدمات الجماهيرية التى حلت محل العرضالجى مع تطويره وتزويده بالحواسب والإنترنت.

بل إن الإتجاه المؤيد لبرنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام عن طريق تملك أصول الدولة فى مجالات شركات قطاع الاعمال من خلال الشركات يتطلب قيام الدولة بمساعدة الشركات التى تدخل هذا البرنامج وذلك لتدريب الكوادر المحلية والمديرون ووضع برامج تدريب إدارى لتفهم هذا البرنامج كما هو الذى حدث فى تنزانيا والإكوادور وعن طريق تبادل الخبرات وإحداث التدريب لإنجاح أسس هذا البرنامج (١) .

وبرنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة والملكية الشعبية والتى تدور حول القيام بنقل حصص من ملكية شركات قطاع الأعمال من ملكية الدولة إلى ملكية المواطنين بدون مقابل. والمواطنين سوف يتساوون فى صكوك الملكية وأنهم سيحصلون عليها من منافذ مختلفة أما العاملون فى الدولة فيحصلون عليها من مقر عملهم وسوف يتم تحديد فترة كافية قد تصل إلى ستة أشهر لإستلام هذه الصكوك كما أن المواطن صاحب القرار سواء بالإحتفاظ أو التبرع بها لإحدى الجهات المصرية التى يختارها.

(1)- Shirley ,M. and Nellis . j. public enterprise Reform : The lesson of Experience . Washington .- D . C : the World Bank . 1996 , P . 43 .

سادساً : ويرى أصحاب الإتجاه الأول المؤيد للمشاركة الشعبية فى حجتهم بأن مشروع إدارة الأصول.. رؤية موضوعية :

ومن خلال هذا المشروع نجد أن هناك ضرورة لقيام الدولة بإعادة صناعة قاطرة إقتصادية بمواصفات محددة ومنضبطة تمكنها من إستعادة دورها الإستراتيجى الذى لا يمكن لأية قوة فى الوطن أن تؤديه مهما كانت مقوماتها، وعلى ما يبدو أن الأمور تسير فى الإتجاه المعاكس، ولكن لا بأس ولا يأس، فالأمر يحتاج للرؤية والهدوء والوعى والتمسك^(١).

سابعاً : ومن الجهات شديدة التأييد لمنطق هذا الإتجاه الأول المؤيد للمشاركة الشعبية فى إدارة المال العام هو مجلس إدارة إتحاد العمال الذى وافق من أول عرض للموضوع وبضوابط معينة على المشاركة الشعبية فى إدارة الأصول المملوكة للدولة :

حيث ناقش مجلس إدارة إتحاد العمال فى غضون شهر ديسمبر عام ٢٠٠٩ قضية صكوك الملكية العامة وجدول لقاءات العمال ووزير الإستثمار مع

(١) وتعكف الحكومة التى جاءت عقب تسليم السلطة إلى الرئيس المنتخب المدنى وبعد ثورة ٢٥ يناير وفى إجتماعاتها المستمرة يوم الإثنين الموافق ٢٠١٢/٨/١٣ إلى البحث عن جهاز جديد ونظام جديد لإدارة أصول الدولة فى مجال القطاع العام ، والسؤال هو هل لدى هذه الحكومة رؤية موضوعية لإدارة أصول القطاع العام هذا ما سنتشده مصر فى السنوات القادمة .

القيادات العمالية فى محافظات مصر، حول مسألة المشاركة الشعبية فى إدارة الأصول المملوكة للدولة والكفاءة الإقتصادية وتوسيع المشاركة الشعبية على القيادات والنقابات بالمحافظات^(١).

وورقة الإتحاد التى أعدها تناقش أبرز التساؤلات حول المشروع ومنها هل التشريع المقترح بشأن هذا المشروع بديل للقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١؟ وما هى الأهداف الأساسية لبرنامج المشاركة الشعبية فى إدارة الأصول المملوكة للدولة؟ وماهى القواعد والمعايير التى سيتم تطبيقها لنقل ملكية الحصص المقررة من رؤوس أموال الشركات المدرجة بالبرنامج إلى جموع الشعب وإلى الصندوق المصرى للأجيال القادمة؟

ثم ذكرت الورقة بأنه (أليس إستبعاد من هم أقل من ٢١ سنة غير دستورى؟ وهل يترتب على تنفيذ هذا البرنامج المساس بحقوق ومكتسبات العمال؟ وهل يترتب على نظام تملك المصريين لأسهم الشركات التى ستدرج فى هذا البرنامج إلغاء لبرنامج دعم السلع والخدمات؟ وهل سيكون صندوق الأجيال القادمة بديلاً لبرنامج الحماية الإجتماعية التى تقدمها الدولة فى مجالات الصحة والتعليم وخلافه؟ وما هى الأهداف الإقتصادية التى يمكن أن يحققها تنفيذ

(١) مناقشات مجلس إدارة إتحاد العمال بمصر فى الفترة من ١٣ إلى ١٤ ديسمبر ٢٠٠٩ ورقة العمل المقدمة من الإتحاد عن إدارة أصول الدولة .

البرنامج المقترح فى حالة إقراره ومشروع القانون المقترح بشأنه؟ .

وأضافت الورقة بأنه وإذا كان المصريين سوف يمتلكون حصصاً فى رؤوس أموال الشركات المدرجة بهذا البرنامج ومن ثم يحصلون على حقوقهم فى المال العام لأول مرة.. إلا أن هناك تحفظات على المشروع أهمها:

قيام الفقراء فقراً مدقعاً ومحدودى الدخل وهم غالبية كثيرة ببيع ما يؤول إليهم من أسهم - وفقاً لهذا البرنامج - بأى سعر، سوف ينشأ عنه هذه المخاطر:

الأول: تدنى أسعار الأسهم.

الثانى: وصول هذه الأسهم إلى مستثمرين رئيسيين أو أجنبى وبهذا يكون طموح توسيع الملكية قد ضرب من أول لحظة: وأوضحت أن إستغناء حاملى الأسهم عن أسهمهم بالبيع السريع سوف يخلق نوعاً من الرواج اللحظى يساهم فى التضخم ثم يعود الحال إلى الركود مرة أخرى.

كما أن تملك حصص "أسهم" الشركات المدرجة بالبرنامج للمواطنين لا يعرفون شيئاً بل لم يسمعوا شيئاً عن تلك الشركات يترتب عليه عدم حرصهم على حضور إجتماعات الجمعيات العمومية لهذه الشركات والمشاركة الإيجابية فى تقرير مايتعين على مجالس الإدارة بها إتخاذها من قرارات لصالح الشركة.

ثم تكشف ورقة الإتحاد رؤية جديدة تقول إزاء هذه التساؤلات والتحفظات فلماذا لا ن فكر فى تملك نسبة من الأسهم فى كل شركة للعاملين فيها بمقابل مالى

يتم إستقطاعه على أقساط من حوافزهم خاصة أن العاملين بالشركات سيتحولون إلى شركاء مما يزيد من الأرباح التى تعود عليهم بالفائدة.

ثامناً : ويدعم هذا الإتجاه تأييده للمشاركة الشعبية فى إدارة المال العام بحجة أن إنجاز مشروع الملكية الشعبية :

لتنفيذ إستراتيجية جديدة لنشر المشروعات الصغيرة.. فى مقدمة أولويات الحكومة الجديدة حيث يمثل برنامج الملكية الشعبية أحد المحاور الأساسية فى منطلقات العمل خلال المرحلة الحالية والقادمة داخل وزارة الإستثمار، حيث تتواصل المناقشات حول هذا البرنامج الذى شهد جدلاً واسعاً خلال الفترة من عام ٢٠٠٧ حتى عام ٢٠٠٩ وحتى الآن وفى المستقبل وفى هذا السياق تنتهى الوزارة من إعداد مشروع القانون الخاص بالبرنامج والذى يتضمن قواعد التملك لأصول الشركات التى تنقل ملكية الدولة للمواطنين وآليات وضمانات تداول هذه الصكوك.

والملكية الشعبية هى الطريقة الرابعة لإدارة أصول الدولة وهى تمليك عامة المواطنين أسهم مجانية لمن يبلغ سن ٢١ عاماً فى أسهم ٨٦ شركة وأن قيمة هذه الأسهم تبلغ ٢٠ مليار جنية ستوزع على ٤١ مليون مواطن بما يعادل ٥٠٠ جنية أو أكثر لكل صك ، وهناك لجنة تعمل على صياغة هذا المشروع حتى يتم إدخاله إلى مجلس الشورى ثم مجلس الشعب ثم تطبيقه وذلك بعد أن ينتهى الحوار المجتمعى الدائر حوله ، كما أنه من المتوقع أن يستغرق الأعوام

القادمة للتطبيق، وأن الشركات التي لم تتم خصصتها تبلغ ١٥٣ شركة منها ١٧ شركة خارج البرنامج المطروح للملكية الشعبية وأن ٨٦ شركة فقط ضمن البرنامج تقسم إلى ثلاث مجموعات : الأولى ٦ شركات هامة تحتفظ فيها الدولة بنسبة ٦٧% والمجموعة الثانية ٣٥ شركة تحتفظ فيها الدولة بأغلبية مطلقة بنحو ٥١% والمجموعة الثالثة تضم ٤٥ شركة تحتفظ الدولة بنسبة ٣٠%^(١).

تاسعاً : صندوق الأجيال والصكوك أفكار مغرية وجديدة على المجتمع المصرى وإذا كان الخبراء إنقسموا بين مؤيدو معارض.. فى "المخاوف" من سوء الإدارة :

برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة "برنامج حائر" بين نفع المواطن على المدى القصير وبين تكريس سياسة الإحتكار فى نهاية المطاف بيد مجموعة أفراد للتغلب على الصعاب التى تواجه شركات قطاع الأعمال العام ومحاولة تعظيم العوائد الإقتصادية لهذه الشركات.

والفكرة الجديدة تهدف إلى إنشاء كيان إقتصادى قوى يخدم الإقتصاد

(١) تقرير مركز معلومات قطاع الأعمال العام - سياسة الخصخصة فى مصر - وتوجيهات البنك الدولى للدولة المدنية ومنها مصر - وزارة الإستثمار مركز معلومات قطاع الأعمال العام - تقرير ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ .

الوطنى والأجيال القادمة فقط والذى يمكن البناء عليه على الأسس التالية:

١- أن يستحوذ الصندوق على مجمل الأصول التى تتوى الدولة توزيعها فى صورة صكوك على المواطنين.

٢- أن ينشئ الصندوق شركات مساهمة فى مختلف المجالات التى تحتاجها الدولة من أجل التنمية.

٣- أن يقوم الصندوق بتأسيس بنك تابع له أو يقوم بالإستحواذ على بنك من البنوك القائمة المطروحة للبيع والهدف الأول لوجود البنك هو وجود وعاء مصرفى لتمويل مشروعات الصندوق.. والثانى التعامل البنكى مع مختلف القطاعات بهدف تجارى.

٤- أن يعطى للصندوق الحق فى برنامجها لتأسيسى فى طرح بعض الشركات والمشروعات للبيع وكذلك حرية تأسيس الشركات وأيضا قيام شركات قائمة فى السوق طبقاً لرؤية ودراسات فى هذا الشأن.

٥- أن يقوم الصندوق بإنشاء مشروعات ذات عائد إقتصادى إستثمارى مع جهات أخرى على أرض مصر ثم يقوم بالتخارج وطرح حصته للبيع بعد أربع أو خمس سنوات وبالقائمة السوقية بعد ذلك والمفترض أنها رابحة ثم يقوم بإعادة رأس المال الناتج عن البيع فى مشروعات جديدة وفى هذه الحالة يكون الصندوق ككيان مستقل وبشركاته التابعة مشاركا رئيسياً فى عملية التنمية وخلق فرص عمل جديدة ومسانداً لتوجه الدولة التنموى.

٦- أن يكون الصندوق كياناً مستقلاً بعيداً عن الضغوط الحكومية ونقترح أن

يتبع رئاسة الجمهورية وأن يعين أمينه العام بقرار جمهورى مماثل لقرار تعيين محافظ البنك المركزى.

عاشراً : يستند هذا الإتجاه المدعم لتأييد المشاركة الشعبية لإدارة أصول الدولة إلى أن الرؤية العالمية تؤيد المشاركة الشعبية بعد الثورات الجماهيرية التى مرت على العالم العربى فى مصر وليبيا وتونس وسوريا ، وأنا نعيش عهد ملكية الشعب لأصوله من بعد ثورة ٢٠١١ وجاء اليوم ليطبق على الطبيعة بهذا البرنامج :

وحول ضمانات عدم إنتقال الصكوك إلى أجنب غير مرغوب فيهم، فإن الضمانات موجودة متضمنة أن الشركات المطروحة ليس لها أى وضع مؤثر فى الإقتصاد ولا يخشى من إنتقالها، حيث لاتوجد شركات محتكرة ، كما سيتم تحديد شرط يقضى بأن من يمتلك أكثر من ٥% يجب عليه الحصول على موافقة الجهة المختصة وهو أيضاً ما كان قد حدده المشرع الفرنسى لمنع الإحتكار بل إن المشرع الفرنسى قد عمل على حماية المصلحة العامة الوطنية بأن جعل حداً أقصى لتملك الأجنب بألا يزيد عن نسبة ٢٠% من قيمة أسهم مال الشركة أو المشروع^(١)

(١) يراجع المواد التاسعة والعاشر من قانون ٦ لسنة ١٩٨٦ ، بل إن المشرع الفرنسى نص فى المادة ١١ من القانون سالف الذكر على توزيع أسهم حمايته على العمال شروط معينة بحد أدنى ١٠% من رأس المال للمشروع وعرض الأسهم على سائر المواطنين الفرنسيين بشرط ألا يزيد ما يملكه المواطن عن عشرة أسهم - انظر :
- Michel Durupty op.Cit P 56 .

والحكومة يجب أن تدرس التعجيل بإنشاء جهاز إدارة الأصول لطرح الصكوك الشعبية والكثيرون يعتبرون الخصخصة رجساً من عمال لشيطان ويجب أن تقوم مجموعة عمل مشروع الصكوك الشعبية بالحكومة بدراسة ضمانات وأساليب بديلاً لقرار وقفها لخصخصة المعمول به في الوقت الراهن لحين الإنتهاء من المشروع وبلورته.

ويطرح الأسلوب الأول التعجيل بإنشاء جهاز لإدارة الأصول ، بحيث يتولى هذا الجهاز ملف شركات إدارة الأصول ،في حين يتضمن الأسلوب الثانى إكتفاء الحكومة بخصخصة إدارة هذه الشركات دون التطرق إلى ملكيتها.

وهذا الجهاز سيراعى على المدى البعيد كلما يتعلق بتحديد الحصص التى سيتم طرحها على المواطنين والتى لن تتعدى قيمة الصك الواحد منها ٤٠٠ جنيه أو أكثر .

كما أن الجهاز المقترح تأسيسه سيتولى إدارة الشركات القابضة وشركاتها التابعة ، و سيزيل لكثير منها موزارة الإستثمار والتى دائماً ما مثلت أهم قضايا الوزارة المثيرة للرأى العام بسبب المواقف الراضة للخصخصة ، وفى فرنسا يتبع المشرع الفرنسى على إسناد المهام التنفيذية للتحويل إلى إدارة الخصخصة وتوزيع الأسهم على الأفراد - إلى لجنة تسمى لجنة الخصخصة وهى مكونة من سبعة أعضاء يعينون بمرسوم لمدة ٥ أعوام على أساس الكفاءة والخبرة فى المجال المالى والإقتصادى والقانونى وذلك إستناداً للمادة الأولى من المادة

الخامسة من قانون ٢ يوليو ١٩٨٦ وهى التى تقوم بتحديد الأسعار للأسهم ونسب التوزيع وتقييم أصول الدولة المراد تخصيصها.^(١)

وبالرغم من أن برنامج الصكوك من الممكن أن يعاد دراسته وهناك مقترحات جديدة سيتم العمل بها فهناك معارضة شديدة لتنفيذ البرنامج تتبناها الأغلبية، فى حين ترى الأقلية وهم رجال الأعمال أن الخصخصة هى أفضل وسائل التنمية ورفع مستوى معيشة المواطنين.

و"الدولة لم تتجح فى إقناع الرأى العام بالخصخصة ، وهو ما يعوق تنفيذ مشروع توسيع الملكية الشعبية فى الشركات العامة".

والشريحة العظمى من المجتمع المدنى تعتبر برنامج الخصخصة " رجسا من عمل الشيطان".

إن ما تتجهله الحكومة من إستخدام " مشتقات الخصخصة" وتتمثل فى تأجير الإدارة و المصانع لا يعد خصخصة فعلية ، فالأخيرة هدفها خروج الدولة من إدارة الشركات.

ويتضمن برنامج الصكوك الشعبية إنشاء جهاز محترف لإدارة الأصول تكون له شخصية إعتبارية وتنقل له ملكية الشركات القابضة المنشأة التابعة

(١) الفقرة الأولى من المادة الخامسة من قانون ٢ يولية ١٩٨٦ والخاص بإدارة الخصخصة فى فرنسا .

لقطاع الأعمال ، ويختص بتطوير وإعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال ومتابعة الشركات التي تساهم الدولة في ملكيتها.

**حادى عشر: لم ينس الإتجاه المؤيد للمشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة
وضع إجابات نموذجية عن إستفسارات المواطنين :**

لذلك سنحاول جاهدين دراسة وعرض وبحث هذه الإستفسارات وما يمكن أن يثار منها بين فئات وجموع المواطنين متقفين وخبراء أو مواطنين مهما كان فئتهم من خلال الدراسة الآتية :

الإجابات النموذجية عن أسئلة " الأسهم الشعبية " :

ومن الأهمية القصوى لدراسة موضوع البحث أن نتعرض بالدراسة لما يمكن أن يقال من إجابات على أهم الأسئلة والإستفسارات التى تدور بأذهان المواطنين حول برنامج المشاركة الشعبية فى الأصول المملوكة للدولة.

ونذكر عددًا من الأسئلة والإجابات والتي من المؤكد أنها ستكون بمثابة "ضوء أبيض" يبين المناطق المظلمة بعدم الفهم فى البرنامج الجديد وإدارة الأصول المملوكة للدولة من خلال النقاط الآتية :

١ - ماهو البرنامج المصري للملكية الشعبية؟

البرنامج المصري للملكية الشعبية هو برنامج يتضمن أساليب جديدة لنقل ملكية أسهم بعض شركات قطاع الأعمال العام إلى المواطنين المصريين مجاناً.

ويأتي هذا البرنامج في إطار السياسة المتبعة لإدارة الأصول المملوكة للدولة في شركات قطاع الأعمال العام .

٢- ما هو الهدف إذن من تنفيذ البرنامج المصري للملكية الشعبية؟

- الهدف من هذا البرنامج هو إعطاء الفرصة للمواطن المصري في تملك بعض الأصول المملوكة للدولة من خلال نقل ملكيتها إليه مجاناً ، والإستفادة من عوائدها بشكل مباشر، وممارسة كامل حقه في متابعة أداء الشركات التي تحوي هذه الأصول.

- ويساهم هذا البرنامج في تحسين أداء هذه الشركات من خلال مراقبة المساهمين للشركات بشكل مستمر، وخضوع هذه الشركات لمزيد من الشفافية والإفصاح ، ويزيد من قدرتها على تمويل مشروعات التوسع في المستقبل ، كما يسمح بمشاركة الإستثمارات الخاصة في تطوير العديد من الشركات الداخلة في هذا البرنامج في المستقبل.

٣- لماذا تم تبني هذا البرنامج في هذا التوقيت من عام ٢٠٠٧ / ٢٠٠٩ ؟

- كان يتطلب تبني هذا البرنامج إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام لكي تصبح مؤهلة لتنفيذه ، وهو ما تم القيام به على مدى السنوات الماضية قبل عام ٢٠٠٩/٢٠٠٧ من خلال تسوية مديونيات الشركات المتعثرة ووضخ إستثمارات جديدة وتطوير الإدارات ، حتى أصبحت هذه الشركات تحقق أرباحاً في مجملها بعد أن كانت خاسرة.

- كما واکب ذلك تطور في المؤسسات الإشرافية والرقابية والتشريعات الإقتصادية الحاكمة والأداء الرقابي بما يسمح بتنفيذ هذا البرنامج بكفاءة تامة.

٤- هل هذا البرنامج بديل للدعم الذي توفره الدولة للمواطنين؟

لا يوجد أي علاقة بين البرنامج وما تقدمها لدولة سواء من خدمات أو دعم للمواطنين، والدولة مستمرة وملتزمة بتقديم برامج الدعم والخدمات العامة المختلفة للمواطنين من خلال الموازنة العامة للدولة.

٥- هل البرنامج يشمل كل الأصول المملوكة للدولة؟

البرنامج المقترح يتضمن فقط نسب من الأسهم في شركات قطاع الأعمال العام، ولا يتضمن باقي الأصول المملوكة للدولة على النحو الذي سيتم توضيحه لاحقاً.

٦- هل جاء البرنامج كرد فعل للأزمة المالية العالمية الحادثة عام

٢٠٠٨/٢٠٠٩؟

تم البدء في الإعداد لهذا البرنامج في منتصف عام ٢٠٠٦، ويتم الحوار والنقاش بشأنه، وفي حالة إقرار مشروع القانون المقترح سيستغرق البرنامج ما يقترب من عام كامل للتنفيذ... فهو ليس رد فعل للأزمة المالية العالمية المذكورة، وسيتم تنفيذه الفعلي حالاً لموافقة على تشريعه المقترح.

٧- من المستفيد تحديداً من تنفيذ هذا البرنامج؟

البرنامج المقترح يعود بالنفع على المواطن والشركات والموازنة العامة للدولة وبالتالي الإقتصاد القومي المصري.

٨- ما هي الإستفادة التي ستعود على المواطن من تنفيذ هذا البرنامج؟

يتملك المواطن المصري من خلال هذا البرنامج حصة في أصول الدولة مجاناً وسيتمتع المواطن المصري بحرية كاملة في إتخاذ القرار.. سواء بالإحتفاظ بها والحصول على عوائد دورية منها ، أو بيعها والحصول على عائد نقدي من البيع يمكن إيداره أو الإستفادة منه في ضرورات حياته.

٩- ما هو الأثر على الشركات الداخلة في هذا البرنامج؟

يساهم تنفيذ هذا البرنامج في تحسين أداء الشركات من خلال خضوعها لرقابة المساهمين ومتابعتها بشكل دوري ومستمر ، بالإضافة إلى إلتزام هذه الشركات بقواعد الإفصاح والشفافية ، وهو الأمر الذي سيساهم في زيادة كفاءة هذه الشركات وتحسين أدائها ، كما يمكن الشركات من رفع قدرتها على زيادة رؤوس أموالها ومشاركة الإستثمارات الخاصة فيها.

١٠- ما هو تأثير تنفيذ هذا البرنامج على الموازنة العامة للدولة ؟

- ستحصل الموازنة العامة للدولة على نسبة من قيمة البيع عند التداول للصكوك الملكية الشعبية في سوق الأوراق المالية ، بما يحقق موارد

للدولة تتجاوز ما تحصل عليه سنويًا من البيع المباشر لهذه الأصول والشركات.

- هذا بالإضافة إلى الزيادة المتوقعة في الضرائب المحصلة من هذه الشركات نتيجة لتحسن أرباحها وزيادة كفاءتها ، ففي حالة تحسن أداء الشركات من المتوقع أن تستفيد الموازنة مما تحصله من موارد سيادية بشكل أكبر.

١١- ما هو أثر تنفيذ البرنامج على الإقتصاد القومي؟

إن رفع الكفاءة الإقتصادية للشركات وزيادة إنتاجيتها يؤثر إيجابيًا على الإقتصاد القومي، كما سيحقق تطبيق هذا البرنامج أثرًا على الإقتصاد القومي يأتي كمحصلة للأثر الإيجابي على كل من المواطنين والشركات الداخلة في البرنامج والموازنة العامة للدولة.

١٢- ما هو عدد شركات قطاع الأعمال العام؟

مشروع البرنامج المقترح مطبق على الشركات التابعة لقانون شركات قطاع الأعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ والتي تم إدراجها ببرنامج الخصخصة منذ بداية التسعينيات. ويبلغ عددها حاليا (١٥٣) شركة تابعة لعدد (٩) شركات قابضة.

١٣- ما هو وزن شركات قطاع الأعمال العام بالنسبة للإقتصاد القومي؟

يمكن تعريف وزن الشركات بأكثر من صورة ، فمعيار الإيرادات وصل إجمالي الإيرادات السنوية للشركات قطاع الأعمال العام وعدده ١٥٣١ شركة عام ٢٠٠٩ إلى ٦٠ مليار جنيه تقريباً أي حوالي ٦% من الدخل القومي.

١٤- هل كل شركات قطاع الأعمال العام ستدخل في البرنامج؟

لا ، فهناك شركات ستستبعد من البرنامج وهناك شركات ستدخل فيه بنسب مختلفة.

١٥- هل الشركات المدرجة بالبرنامج هي الشركات التي لمنتج الدولة في بيعها؟

شركات قطاع الأعمال العام المرشحة للدخول في الصك الذي سيتم توزيعه على المواطنين هي شركات ذات ملاءة مالية جيدة وتعمل في كافة قطاعات الإقتصاد وتحقق أرباحاً ، وتستطيع العمل في ظل القواعد المنظمة في سوق الأوراق المالية.

وقد تم إستبعاد الشركات شديدة التعثر من البرنامج للإنتهاء من إعادة هيكلتها لتتحول إلى شركات رابحة قادرة على المنافسة.

١٦- ما هو معيار إختيار الشركات الداخلة في البرنامج؟

المعيار المقترح هو تقسيم شركات قطاع الأعمال العام إلى مجموعات

وفقا للأهمية الاقتصادية ، ومستوى الربحية و القيمة المستقبلية و الموقف الإحتكاري للشركات ، وسوف يتم إستبعاد جميع الشركات المتعثرة من البرنامج وكذلك الشركات التي بلغت النسبة المطروحة من ملكيتها حاليا الحد الأقصى الممكن للطرح.

١٧- ما هي النسب المختلفة لملكية الشركات التي سوف تدخل في الصك؟

تم تصنيف الشركات وفقا للمعايير السابق إيضاها إلى أربع مجموعات:

المجموعة (أ): شركات تحتفظ فيها الدولة بنسب حاکمة لا تقل عن ٦٧%

المجموعة (ب): شركات تحتفظ الدولة بحصة أغلبية لا تقل عن ٥١%

المجموعة (ج): شركات تحتفظ الدولة فيها بنسبة في حدود ٣٠%

المجموعة (د): شركات باقية في حوزة الدولة ومستعدة من التوزيع

سواء :

لأنها شركات خاسرة مثل شركات الغزل والنسيج أو شركات رابحة بلغت الحد الأقصى للطرح وبالتالي نسب الملكية المتبقية في هذه الشركات هي النسب التي ترغب الدولة في الإحتفاظ بها مثل شركات المطاحن وشركات عاملة في صناعة الدواء والشركة الشرقية للدخان.

١٨- هل الهيئات العامة مثل قناة السويس ستدخل في هذا البرنامج؟

لا ، لن تدخل هيئة قناة السويس في هذا البرنامج ولن تدخل أيضاً الهيئات العامة الأخرى مثل الهيئات المسئولة عن المرافق والسكك الحديدية ، وهي مستبعدة تماماً من هذا البرنامج .

١٩- ما هو صك الملكية الشعبية؟

صك الملكية الشعبية هو محفظة من الأسهم في الشركات المدرجة في البرنامج.

٢٠- هل سيحصل كل مواطن علي نفس مجموعة الأسهم المكونة للصك؟

نعم ، فكل مواطن سوف يحصل على صك واحد ، وكل صك سيتم توزيعه سيتضمن عدداً متساوياً ومتماثلاً من أسهم الشركات ولا يوجد أي فرق بين صك أو آخر في القيمة.

٢١- كيف يتسلم المواطن الصك الخاص به؟

عند الإعلان عن فتح باب التسليم ، سيتم تسليم الصك للعاملين بالدولة وأرباب المعاشات من نفس المنافذ الخاصة بتسليم المرتبات والمعاشات ، وسيتم بالتوازي الإعلان عن عدد كبير من منافذ التوزيع المنتشرة في كافة أنحاء الجمهورية (مثل مكاتب البريد) ليتوجه المواطن إليها ويتقدم ببطاقة الرقم القومي إلى الموظف المختص ليقوم بتسليمه الصك بعد التأكد وفقاً للنظام المحدد وقاعدة البيانات أنه لم يسبق له الحصول عليه من منفذ آخر .

٢٢ - كيف سيتم التحقق من عدم حصول أي مواطن علي أكثر من صك واحد؟

سيتم ضمان عدم حصول أي مواطن على أكثر من صك واحد من خلال نظم التوزيع ، حيث سيقوم الموظف بإرسال بيانات الرقم القومي إلي قاعدة بيانات مركزية وذلك للتأكد من عدم حصول المواطن على صك من أي منفذ آخر.

وإذا تبين للموظف من خلال الرد المرسل من قاعدة بيانات الرقم القومي أن المواطن إستلم الصك من قبل ، فسوف يمتنع الموظف عن تسليم المواطن صك آخر.

٢٣ - أين توجد منافذ التوزيع؟

سيتم الإعلان عن منافذ التوزيع المحددة لهذا البرنامج والتي ستكون منتشرة في القرى والمدن والأحياء المختلفة في كافة أنحاء الجمهورية.

٢٤ - ما هي الشروط التي يجب توافرها لإستحقاق الصك؟

أحقية التمتع بالبرنامج لكل مواطن مصري تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون حاملاً لبطاقة الرقم القومي.

- أن يكون قد بلغ من العمر ٢١ عاماً على الأقل.

٢٥- ماهي الفترة المسموح بها لإستلام الصكوك؟

يجوز للمواطن التسجيل بالمنافذ المنتشرة خلال فترة ٦ شهور ، ثم تكون هناك فترة سماح لمدة عام للحصول على الصك من المنافذ المركزية ، أي أن هناك فترة زمنية كبيرة جدًا للحصول على الصك.

٢٦- وماذا عن المصريين العاملين بالخارج؟

يمكنهم الحصول على صكوكهم من خلال توكيل خاص أو أثناء زيارتهم للبلاد خلال الفترة المحددة.

٢٧- لمن سيتحول الصك الذي لم يتقدم صاحبه لإستلامه؟

ستؤول ملكية الصك الذي لم يتقدم صاحبه لإستلامه إلى صندوق الأجيال القادمة.

٢٨- هل يمكن للمواطن التصرف في الصك؟

المواطن هو مالك الصك وبالتالي فإن له مطلق الحرية في التصرف فيه من خلال:

- الإحتفاظ بالملكية والتمتع بعوائده الدورية.
- أو إستبدال الصك بوثائق إستثمار في أحد صناديق الإستثمار.
- أو بيعه والإستفادة من قيمته عن طريق الإيداع في صندوق البريد أو البنوك.

- أو يبيعه والإنتفاع بقيمته في أي مجال يراه المواطن.

- أو التبرع به لأحد الجهات المصرية مثل الجمعيات غير الهادفة للربح، أو دور العلم أو صندوق الأجيال القادمة، وغير ذلك من جهات.

٢٩- ما هو سعر البيع؟

سيوزع الصك بالقيمة الإسمية ، وسيكون للصك سعر يعلن عنه يوماً في الصحف ووسائل الإعلام ، وستقوم المؤسسات المالية وصناديق الإستثمار بالإعلان عن رغبتها في شراء هذه الصكوك وفقاً للأسعار المعلنة.

٣٠- هل يمكن بيع الصك للأجانب؟

لا يمكن لأي مواطن بيع الصك لغير المصريين سواء كانوا أفراداً أو مؤسسات خلال فترة التداول خارج بورصة الأوراق المالية.

٣١- هل يمكن بيع سهم أحد الشركات الداخلة في الصك منفرداً؟

لا يمكن التصرف في سهم أحد الشركات الداخلة في الصك منفرداً في حالة التداول خارج البورصة ، ولكن يمكن بيع الصك بالكامل.

أما في حالة التداول داخل البورصة المصرية فيمكن التعامل على الصك بالكامل أو خروج سهم إحدى الشركات للتعامل عليه منفرداً وفقاً للضوابط والقواعد التي تفرضها الهيئة العامة لسوق المال والبورصة المصرية.

٣٢ - ما هي ضمانات عدم إستحواذ مستثمر ما على أي من الشركات خاصة تلك المسيطرة علي أي من الأنشطة ؟

لقد تم تصنيف الشركات الداخلة بالبرنامج وفقاً لأهميتها الإقتصادية في قطاعاتها ومراعاة إذا كانت ذات وضع مسيطر في أسواق منتجاتها. وبالتالي سوف تستمر الدولة بنسبة أغلبية في حدود ٥١ % في بعض الشركات ونسبة أغلبية حاکمة في حدود ٦٧ % في شركات أخرى ، والبقاء في عدد آخر من الشركات بنسبة في حدود ٣٠ % ، وهذه النوعية من الشركات سيسمح فيها بمشاركة أكبر للإستثمارات الخاصة لتطويرها في المستقبل ، مع إمكانية النظر في الإبقاء على نسبة الـ ٣٠ % أو التخرج منها وفقاً للقواعد والإجراءات ولظروف كل شركة ، من أجل رفع كفاءتها و تطويرها.

٣٣ - هل هناك ضمانات أخرى؟

- نعم ، ستخضع الشركات المدرجة ببرنامج الملكية الشعبية للرقابة المحكمة من الهيئة العامة لسوق المال عند تداولها بالبورصة المصرية.
- ويمكن تملك نسبة تصل إلى ٥% مع ضرورة إخطار الهيئة بهذه النسبة ، وعندما تصل نسبة التملك إلى ١٠ % يجب الحصول على موافقة صريحة من الهيئة ، وأي نسبة تتجاوز ذلك بغرض زيادة الملكية يجب أن تتم من خلال نظام عروض الشراء.

- كما يتم إستبعاد الأراضي والعقارات والأصول غير المستغلة في النشاط من البرنامج ونقلها من ملكية الشركات التابعة إلى الشركات القابضة.
- كذلك يتم الإلتزام بإستغلال الأراضي المحددة للنشاط في النشاط الإنتاجي ذاته وعدم السماح بتغيير تخصيص الأراضي لأغراض أخرى.

٣٤- من الذي سيدير الشركة بعد توزيع أسهمها على المواطنين؟

بعد توزيع أسهم الشركات على المواطنين ، ستظل الشركات تعمل تحت إشراف الشركات القابضة الحالية ومتابعة الجهاز الجديد المقترح لإدارة الأصول المملوكة للدولة ، ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات. وفي المستقبل سيعاد تشكيل الجمعيات العمومية لتتضمن تمثيل المساهمين من المواطنين وفقاً للقانون المقترح والنظام الأساسي المنظم ذلك. كما سيتم تجديد مجلس إدارة الشركات حيث سيتم إضافة عدد من الأعضاء الجدد لمجلس الإدارة وفقاً لنسبة المشاركة.

٣٥- هل إتساع قاعدة الملكية سيؤدي إلى تحسن أداء الشركات؟

يرتبط تحسن أداء الشركات بإجراءات كثيرة منها الإستثمار والتطوير ورفع الكفاءة وتطوير الإدارة وتجديد المنتجات وزيادة التنافسية. وسوف يؤدي البرنامج من خلال إتساع قاعدة الملكية إلى خضوع الشركات وإدارته القواعد الإفصاح والشفافية ، والمتابعة المستمرة من جانب

حملة الأسهم لأداء الشركات ، كما سيسمح هذا البرنامج بدخول الإستثمارات الخاصة فيعدد من الشركات بما يزيد من قدرتها للإرتقاء بالإداء في المستقبل.

٣٦- ماذا عن العمال في الشركات المدرجة بالبرنامج ؟

سيستمر العمال في العمل في شركات قطاع الأعمال العام المدرجة في البرنامج تحت إشراف الشركات القابضة ووفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية والنظم الأساسية في الشركات بما يؤكد الحفاظ على حقوق العاملين.

٣٧- كيف يمكن التمثيل في الجمعيات العامة للشركات؟

هناك عدد كبير من الشركات في مصر يصل عدد المساهمين فيها لعشرات الآلاف.

وفي العالم هناك شركات يصل عدد المساهمين فيها إلى عدة ملايين من المساهمين ومثال ذلك في بعض الدول المتقدمة مثل إيطاليا والسويد والولايات المتحدة الأمريكية ، وبعض الدول النامية كالهند و غيرها. وهناك قواعد محددة للدعوة لحضور الجمعيات العامة في هذه الشركات، وسيتم تطبيق قواعد مثيلة عند تنفيذ هذا البرنامج.

٣٨- كيف تتم المحافظة على حقوق الأجيال القادمة في تنفيذ هذا البرنامج؟

- لقد تم تصنيف الشركات الداخلة في البرنامج إلى أربع فئات، فهناك فئة تحتوى على عدد من الشركات المستبعدة بالكامل من البرنامج، في حين هناك فئات أخرى تحتفظ الدولة بنسب أغلبية حاکمة لا تقل عن ٦٧% من أسهمها، كما ستحتفظ الدولة في شركات أخرى بنسب أغلبية لا تقل عن ٥١% وهى جميعها شركات باقية للأجيال القادمة.

- هذا وفي إطار برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة فقد تم كما سبق الإيضاح تخفيض مديونيات شركات قطاع الأعمال العام طرف البنوك العامة من ٣١,٥ مليار جنية فى ٢٠٠٤/٦/٣٠ إلى أقل من ١٠ مليار فى ٢٠٠٧/٦/٣٠ وجرى حالياً إتخاذ الإجراءات اللازمة لتسوية المبالغ المتبقية، علماً بأن هذه المديونية إذا لم يتم تسويتها ستتحملها الأجيال القادمة.

- تم أيضاً إقتراح إنشاء صندوق للأجيال القادمة ليستثمر عوائد تلك الإستثمارات في تمويل العديد من الخدمات التي تخدم الأجيال القادمة.

٣٩- ما هو الشكل القانوني لصندوق الأجيال القادمة؟

هو صندوق مملوك للدولة ذو شخصية إعتبارية منفصلة يهدف إلى الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة.

وقد نشرت صحيفة "إزفيستيا" الروسية فى عددها الصادر عام ١٩٩٤، وعلى صفحتها الأولى، ثلاث صور ذات دلالات خاصة، الأولى تصور المواطنين الروس وهم يصطفون عام ١٩٨٥ فى طوابير الحصول على الفودكا والثانية تصورهم عام ١٩٩٢ وهم يصطفون فى طوابير للحصول على الخبز، والثالثة تصورهم عام ١٩٩٤ وهم يصطفون فى طوابير لشراء الأسهم وتلخص هذه الصور مراحل خاضها المجتمع الروسى فى مسار تحول هياكله الإقتصادية من الملكية العامة للدولة إلى القطاع الخاص. صحيح أن كل مجتمع يبنى هياكله الإقتصادية التأسيسية لتوليد الثروة وتوزيعها فى ضوء منظومته الثقافية وتصوراتها، والصحيح كذلك أن أية هيكلية جديدة بالفحص والمراجعة وفقاً لمعايير كفاءة وعدالة مردودها على المجتمع وأيضاً فى ضوء ما قد يطرأ على المنظومة الثقافية من وعى متجدد بأحوال مجتمعتها، إذ قد يشكل هذا الوعى قطيعة مع تصورات سابقة عجزت أمام التطور عن تجسيد العدالة العامة لمجتمعها وتحقيق إزدهار أفرادها، ولا شك أن هذا الفحص يبلور وعياً يقود نحو التصحيح، الذى يتجلى فى قدرة المجتمع على التغيير وقبوله التغيير، والصحيح أيضاً أنه فى سياق التطور العلمى المعاصر، شكلت عملية نقل الملكية العامة من الدولة إلى القطاع الخاص إحدى أدوات التصحيح سواء لمشروعات قد أنشئت حكومية بالأساس أو أنها كانت من قبل مشروعات خاصة ثم جرى تأميمها، وقد تمت هذه العمليات فى بلدان متقدمة، وأخرى نامية بغض النظر عن النظام السياسى السائد فى تلك البلدان، لكن الصحيح أن الأساس الجوهرى لنجاح أى

برنامج لنقل الملكية العامة فى أى مجتمع يحتم الإلتزام بتوسيع رؤوس الأموال بين المواطنين ويقترن ذلك بضرورة زيادة ملكية رؤوس الأموال بين المواطنين ويقترن ذلك بضرورة زيادة ملكية رؤوس الأموال بواسطة يتطلب مراجعة المناخ الإقتصادى العام وقوانينه بحيث يكون مؤيداً للملكية الخاصة، مشجعاً لها ضامناً حماية قيمتها للملاك الجدد قانوناً وفى سياق ذلك تتجلى حقيقة ملكية الأفراد وواقعية مشاركتهم فى ثروات بلادهم ليس بالوكالة العامة للدولة عنهم احتكاراً وذلك مايعنى عدم نقل الإحتكار الحكومى إلى إحتكار خاص بل بتأكيد توسيع خيارات المواطنين بحماية مناخ المنافسة والإستثمار الذى يشحذ المبادرات الفردية ويغير هيكل الحوافز وينتج الكفاءات ولا شك فى أن نجاح تطبيق هذه البرنامج لابد أن يستند إلى وضوح مفهوم الملكية العامة وأهدافها ثم طرائق هذا النقل وأساليبه والأشكال الجديدة للملكية وحقوقها.

التجارب الأجنبية للإدارة الشعبية للمال العام فى (بريطانيا وروسيا

واليابان والفلبين والصين) :

إن نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص هو فكرة بريطانية بالأساس سادت كثيراً فى دول العالم حتى مصر وفرنسا ، التى عرفت كيف تتغير بابتداع البدائل دون الهروب من مسئولية المراجعة. لقد بدأ تطبيقها خلال نصف عقد الثمانينيات، فى صورة نقل كل أو جزء من ممتلكات الدولة إلى القطاع الخاص، حيث باعت الحكومة البريطانية ماتملكه من الصناعات الفضائية، والكيمياوية والسيارات والسكر والحديد والصلب وشركات بريتش تيليكوم والنفط والغاز

والخطوط الجوية وخدمة "سى لينك" للعبارات البحرية والفنادق ووحدات إسكان ومرافق عامة، كما باعت إسبانيا فى ظل حكومة إشتراكية، شركات السياحة والسيارات والبتروول وشاحنات السفر والملابس وأيضاً باعت الحكومة الفرنسية شركة "جان جوبان" وبنك "باريبا" الرئيسى وباعت حكومة إيطاليا شركات السيارات والخطوط الجوية والإتصالات الهاتفية والإلكترونيات والصناعات الفضائية وأكبر بنوكها^(١) ، وكذلك باعت اليابان شركة الخطوط الجوية "نبيون" للبرق والمراسلات والهاتف وغيرها من المؤسسات ، وباعت الفلبين فنادقها السياحية وسفن البضائع ومصانع الأسمنت والأغذية والنسيج والورق والأحذية والبلاستيك وسارت على النهج نفسه كل من سنغافورة والمكسيك والبرازيل والأرجنتين وبولندا والمجر والتشيك ورومانيا وتركيا ، كما نقلت الصين معظم الأراضى الزراعية إلى الملكية الخاصة، وأيضاً بعض الصناعات والخدمات ، وأنخرطت روسيا فى نقل الملكية العامة حتى وصلت إلى ما يسمى بمرحلة الخصخصة الحاشدة واسعة النطاق وفقاً للبرنامج الذى صاغه مع معاونيه "أناتولى تشوبيس" وزير الخصخصة ورئيس اللجنة الحكومية لإدارة أملاك الدولة.^(١)

(1)- Perotti, Eumpy Credible Privatization . Working Paper No.91 –12 Boston University 2000 , P.P 84 – 85 .

(2)-Fukui , K.Japanese National Railways Privatization Study : The Experience of Japan and Lessons for Developing Countries World Bank Discussion Papers . 1995 , P.68 .

فى الفترة من ١٩٩١ حتى ١٩٩٤ حتى أصبح مايقرب من ٦٠% من القوى العاملة تعمل لدى القطاع الخاص وأكثر من نصف الناتج القومى ينتج خارج القطاع الحكومى برغم ماتعرض له الرجل من هجمات عامة صاخبة.

إن التجربة الروسية (خلال مراحل تطور خيارات تطبيق برنامج نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، واجهت تحديات وعقبات ومقاومات كانت إما محض تهويمات وإما محاولات إقتناص وإما أزمة أفكار ومفاهيم لم تستطع أن تتحرر من وهم مسلماتها فى مواجهة تغير شروط الوجود والتحويلات الضخمة على الساحة العالمية لكن على الجانب الأخر توفر المسئولون المتخصصون عن برنامج نقل الملكية على المشورة وإستطلاع تجارب الآخرين تجنباً للمزالق وطلباً لإكتساب الإيجابيات، ودارت مناقشات واسعة تناولت أساليب التنفيذ . وتصدت جماعة من الليبراليين بزعامة لاريسا بياشيفا تنادى بضرورة أن تحول الدولة جميع ممتلكاتها من المنشآت إلى التجمعات العمالية بالمجان^(١)، وبالطبع لا يخفى مايستهدفه هذا الرأى من فخاخ استراتيجية السبق والمناورة للسيطرة على المنشآت وإحتكارها، بإستبعاد قطاعات من المجتمع وإقصائها بإنتهاك حقوقها، لكن من تحملوا مسئولية التحول كشفوا عن أن هذا الإصطفاء يتناسى حقوق

(١) تقرير مجلس التجارة والتنمية عام ١٩٩٤ ، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، تصميم برامج الخصخصة وتنفيذها ونتائجها ، ص ١٩ وما بعدها .

جميع المواطنين، الذين لا يعملون فى هذه المنشآت، مثل أفراد القوات المسلحة والمدرسين والأطباء وأرباب المعاشات والطلاب وعندئذ ظهرت فكرة "القسائم" وأعلنت بمرسوم رئاسى عام ١٩٩٢ يقضى أنه من حق كل مواطن روسى بالغ أن يحصل على قسيمة واحدة بقيمة اسمية وهو ما يجسد توزيعاً مجانياً متاحاً للجميع دون إستبعاد أى مواطن من حق الإمتلاك وقد وضعت الضوابط والقيود التى توازن بين إهتمامات أصحاب المصالح المشروعة إذ سمح للمواطنين ببيع هذه القسائم أو إستخدامها للإشتراك فى مزادات القسائم أو فى شراء أسهم المنشآت التى يعملون فيها من خلال الإكتتاب المغلق أو فى إستثمار قسائمهم فى صناديق الإستثمار أو صناديق القسائم التى تنشأ بترخيص ولم يسمح لصناديق القسائم بأن تمتلك أكثر من ١٠% من أسهم أية منشأة وإحترازاً من أن تستخدم القسائم كنفود تم حظر إستخدامها كوسيلة للسداد وراح المعارضون يروجون أن الناس لن يقدروا قيمة قسائمهم، وهو ما يمثل نسبة ٩٧% من إجمالى المستحقين حتى يناير ١٩٩٣ لذا فإن صحيفة إزفيسيتا فى الصورة الثالثة التى نشرتها لحالة الروس عام ١٩٩٤ قد سجلت حقيقة رواج شراء الأسهم بالقسائم عندما صورت المواطنين الروس وهم يصطفون فى طوابير - كما إعتادوا فى حياتهم اليومية عند الشراء- وهو ما يعنى أن الإقبال على شراء الأسهم أصبح ممارسة يومية تؤكد تحولاً لم يعرفوه لأكثر من سبعين عاماً وبذلك سقطت حجج المعارضين ممن يطمعون فى السيطرة وسرقة حقوق جموع الناس فى الثروات بدعوى أنهم

ليسوا مؤهلين لإمتلاك القسائم ولكن اللصوص دائماً يتربصون ليهدموا وعلى جموع الناس بحقهم فى ثروات أوطانهم وبالطبع نجح اللصوص فى بعض الحالات.^(١)

لقد توفرت على دراسة إيجابيات وسلبيات هذه التجربة الروسية وغيرها، منذ عامين وبعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ أعدت مشروع صكوك الملكية الشعبية ليعيد إلى الناس حقهم فى المشاركة والإمتلاك وقد يرى البعض أن يكيل الإتهامات الظالمة للمشروع ويدنس غاياته حتى يخرج من دائرة الإهتمام إستهدافاً إلى أن تبقى مشاكلنا معلقة بلا حلول ونرى أنه يجب علينا أن ندير قضايانا بالنقاش وندافع عن مصالح الوطن بحوار يرتكز على تقييم عقلانى للمشروع، يقود إلى مزيد من سلطة الإقتناع تبعاً لهدف مشترك بالنسبة إلى الجميع، يقود بدوره إلى حلول معقولة ومحتملة تتعافى من المخاوف والإرتياب والتواطؤات، بطرح التدابير والضوابط التى تحمى للمشروع لنبل غايته فى تحقيق المشاركة الشعبية وتوسيع قاعدة الإمتلاك وفى فرنسا إستلزم المشرع الفرنسى شروطاً قانونية فى تحقيق خصخصة المشروعات وهى :

(1)- Michel Durupty(m) : L'actualité en droit économique. Les relations entre le secteur Public et le secteur privé , La privatization du secteur privé , La privatization du sector public en France . Dalloz .1989 , Chr.P61 .

(١) ألا يكون المشروع المزمع خصصته مرفقاً عاماً وطنياً .

(٢) أى ينطوى على إحتكار فعلى .

(٣) أن تقوم الدولة بتحصيل مقابل تنازلها عن ملكيتها^(١) .

ثانى عشر : وكان من ضمن حجج وأسانيد إتجاه الحكومة المؤيد للمشاركة

الشعبية فى إدارة أصول الدولة هو فكرة صندوق الأجيال..أمل

جديد للشباب والتنمية :

ففى عام ٢٠٠٩ فقد رحبت الأوساط السياسية والشعبية المختلفة وقادة

الأحزاب بفكرة صندوق الأجيال القادمة برأسمال ٥٠٠ مليون.. وأكدوا أن يحقق

الأمان للجميع وخاصة الشباب فى المستقبل ويمثل صمام أمان ضد الإحتكار

والغلاء والبطالة.. وأشاروا إلى ضرورة التركيز على المشروعات الإنتاجية

والتنموية حتى يشعر الجميع بقوة تأثيره فى المجتمع.

(١) حيث أفصح المجلس الدستورى الفرنسى فى قراراته الصادرة بتاريخ ٢٥ يونيو عام

١٩٨٦ عن عدم جواز خصخصة المرافق العامة الوطنية تحقيقاً لأهداف المبادئ

الدستورية .

- Les service public nationaux consitutionnels "sont intransfér ables " le
nécessite de certains services public nationaux découle de principes
ou de rejlés de valeur , constitutionnelle " .

- Michel Durupty.op.cit.p.47 .

وبشأن صندوق الأجيال القادمة فإن الصندوق ترسيخ للعدالة الإجتماعية ويساهم فى إذابة الفوارق بين الطبقات.. والمطلوب هو ضرورة الإختيار الجيد للأجهزة الإدارية ووسائل المتابعة والرقابة لضمان الفاعلية والجدية للصندوق حتى يحقق الأهداف المرجوة.

إن صندوق الأجيال القادمة هو تفكير للمستقبل سوف يساعد على تحقيق مبدأ التكافل الإجتماعى وإذابة الفوارق بين الطبقات خاصة من الشباب الذى يهدف إلى تنمية دخله وتحسين وضعه الإجتماعى وهو بلورة للدور الإجتماعى لرجال الأعمال بدلاً من العمل الإجتماعى الفردى الذى يساهم به كل رجل أعمال على حدة.

إن الفكرة ليست بالجديدة بل ومطبقة فى كثير من دول العالم إلا أن بعض الدول لديها إيرادات متعاطمة نتيجة إعتماها على سلع محددة كالنفط إذن هناك فى العالم أجمع صناديق سيادية وتعرف بإسم صناديق إدارة الثروات الحكومية على سبيل المثال فى دول الخليج البترول مورد هام وبالتالي فالرؤى أن الأجيال القادمة لها نصيب فى هذا البترول ومن ثم كانت الفكرة بإنشاء صناديق تمول من عوائد النفط وتوجه للإستثمار خارج دولها سواء بالإستثمار والفوائد فى أمريكا وأوروبا والمنطقة العربية بحيث يتم توظيفها فى شراء بنوك وشركات كبرى وسندات أذون خزانة بدول متقدمة وما إلى ذلك بحيث تحقق هذه الإستثمارات عوائد مرتفعة وأرباحاً وفوائد لمدى زمنى طويل جداً للأجيال القادمة.

وكذلك فعلت دول متقدمة أخرى مثل الصين صاحبة أكبر عدد من هذه الصناديق السيادية والتي تعتمد على النفط وعلى كل مصادر الدخل لديها فى كل قطاع تدخل منه نسبة فى الصندوق وكان هناك تخوف كبير لأمريكا وأوروبا نتيجة تملك الصين وروسيا والعرب لأصول وبنوك وشركات كبرى بدولهم ومن ثم التحكم فى فترات تالية فى إقتصاديات هذه الدول ومن هنا كان لابد من إنشائها منذ فترة ولكن المشكلة كانت أنه لا توجد فوائد نفطية أو غير نفطية وعلى ذلك كانت الرؤى بالمشاركة المجتمعية أن تقوم بهذا الدور وهى مثلما يحدث فى كل دول العالم بمشاركة رجال الأعمال ورؤوس الأموال بشكل عام فى تعظيم الدور الإجماعى .

ولابد من وضع معايير وضوابط وأسس واضحة المعالم حتى لا نعانى فيما بعد ولأن المبلغ غير كاف فلا بد من مشاركة رجال الأعمال ولدى فكرة لحل مساكن الشباب فى إنشاء مساكن أقرب للشعبية ويساهم فيها رجال أعمال.

وإذا أردنا أن ننشئ صندوقاً للأجيال القادمة فعلينا أولاً أن نركز على من سيديره سواء فرد أو مجموعة أشخاص وما هى قدرتهم الشخصية وبصرف النظر عن مؤهلاتهم الشخصية أى ما هى خبرتهم العلمية لأن التجربة العملية أثبتت فى السنوات الأخيرة فشل بعض الأكاديميين المستعان بهم فى تقديم حلول أو طرح مبادرات عملية للنهوض بالإقتصاد المصرى كل ما قدموه هو التنظير فقط أما المبادرة بإنشاء صندوق للأجيال القادمة فهى فكرة راقية جداً وتدل على إحترام القيادة السياسية العليا للبلاد بإحترام مواطنيه والخوف على مستقبل

الأجيال القادمة وعليه تم طرح هذه المبادرة.

كما نلاحظ أن هناك تجربة مماثلة تقوم بها دولة الكويت من سنوات عديدة وتسمى صندوق الإدخار الكويتي وهذا الصندوق قام بدور فعال إبان غزو العراق للكويت وعند إعادة إعمارها وعليه فيجب أن تبدأ فوراً فى إنشاء هذا الصندوق ودعمه دعماً كلياً من خلال المؤسسات العامة ومن فوائد أرباح بعض الشركات وبمشاركة مؤسسات المجتمع المدنى وهنا يجب أن نوضح أن الإرتقاء برأس مال هذا الصندوق فى صالح مستقبل الأبناء والأحفاد وعلى الكل العمل فى هذا الإتجاه لأن النوايا الطيبة فقط لا تنجح الأعمال وهنا أيضاً يجب الإشارة والتحذير ألا يلجأ مديرو هذا الصندوق إلى مضاربات فى البورصة سواء المحلية أو الإقليمية الخارجية لأن فى هذا يعريض رأس مال الصندوق للخطر.

ويجب أن يكون العمل بأسلوب استثمارى والإستعانة بخبرات لها ثقلها لتكون الإدارة قوية ونلجأ لتوزيع نسب من الأرباح على العاملين بصرف النظر عما إذا كانوا يملكون أسهماً أم لا لتحسين مستوى الدخل ويكون ذلك مقابل أن الشركات معفية من الجمارك والضرائب.

والفكرة هائلة وإنما تدل على أن الوضع يخص وضع قضية العدالة الإجتماعية فى أولى الإهتمامات للحكومة فهى بذلك لا تفكر فى الوضع الحالى فقط ولكن فى الأجيال والعقود القادمة وأن تنشئ صندوقاً برأسمال ٥٠٠ مليون جنيه أو أكثر بخلاف مساهمات الآخرين لحل مشاكل الشباب وإحداث تنمية حقيقية بالدولة ولكن المطلوب تطوير الفكرة وباقى لنا إحداث تطوير وتنمية

الإقتصاد حتى يقوم بدوره على أكمل وجه فرجال الأعمال مثلاً فى السعودية يفرض عليهم ضرائب ٣٥% فى حين عندنا فى مصر ٢٠% فما المانع أن نستفيد من رجال الأعمال الذين ربحوا من خير وأهل مصر ولو حتى الفرق بين الضريبتين فالـ ٢٠% توردد للخزانة العامة أما الـ ١٥% توردد للصندوق وتكون عندنا حصيلة بالمليارات وتحدث بها نقلة لمشروعات الشباب المقترحة واقامة مساكن شعبية للشباب.

و دول العالم تتعامل بأسلوب الضرائب التصاعدية لكن فى مصر الضريبة موحدة ٢٠% فمن يربح مليوناً يدفع ٢٠% ومن يربح ألف جنيه يدفع ٢٠% فما المانع أن من يربح أكثر من ١٠٠ مليون سنوياً يدفع ٣٥% وكلما قل عن ذلك تتخفف نسبة وتناسب بين الربح والضريبة والفرق بين ٢٠% للضريبة الموحدة والضريبة التصاعدية يدخل فى الصندوق وبذلك نضمن تمويلاً مستمراً وإيرادات بالمليارات فمبلغ ٥٠٠ مليون جنيه لا يكفى لإنشاء ١٠ اعمارات لإسكان الشباب أو حتى إنشاء مشروعات كبار ولن يستمروا طويلاً وسيتوقفون ولن نحقق نظاماً عادلاً فالفكرة رائعة لكنها تحتاج لتطوير لأوجه التمويل.

ونؤيد كل مشروع لصالح المواطن والمواطنين حيث إن مقترح صندوق الأجيال سوف يخرج المواطن من المشكلات التى تعانى منها وسوف يساعده على وضع قدمه على الطريق الصحيح من أجل خدمة نفسه وأسرته وبلده وكل ما يهمنا الآن أن تدخل هذه المشروعات حيز التنفيذ وتكون هناك شفافية وإخلاص فى التعامل حتى تؤتى هذه المشروعات ثمارها كما نرجو أن تكون

أجهزة المتابعة جادة فى متابعة التنفيذ.. وأجهزة المتابعة سواء كانت أجهزة رقابية تنفيذه كالجهاز المركزى للمحاسبات وأجهزة الرقابة الإدارية أو كانت أجهزة رقابية شعبية كمجلس الشعب والشورى والمجالس المحلية كل يعمل من أجل المواطن المصرى وتنمية موارده.

ومن وجهة النظر الإسلامية والشرعية فإن هذا البرنامج هو وقف دائم له طابع خاص للتنمية المستمرة.

ولقد أمرت وأوجبت الشرائع السماوية الحكام والمحكومين بحماية المال العام من الإستيلاء عليه والإفساد به - وأوجبت الحفاظ عليه لماله من دور كبير فى قضاء الحاجات الأساسية لجميع أفراد الشعب على إختلاف إنتماءاته السياسية والدينية والإجتماعية .

ولقد أشارت الآيات القرآنية الكريمة والأحاديث النبوية الشريفة والنصوص الدستورية والقانونية إلى حرمة المساس بالمال العام وإساءة استعماله وإهداره بأى صورة من الصور لأنه لا يستخدم إلا لمصلحة الشعب كل الشعب وليس لأفراد بعينهم وقال الله تعالى (إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله يعظكم به إن الله كان سميعاً بصيراً) .

وتنص المادة السادسة من الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠ أن الملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون .

المبحث الثانى

وهو يمثل الإتجاه الثانى الذى يذهب إلى عدم تأييد ومنع تطبيق

برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام

إتخذ هذا الإتجاه الفكر المتشدد القائم على عدم التأييد ومنع تطبيق برنامج المشاركة الشعبية ، وخاصة فهذا الإتجاه يسخر من فشل تطبيق الفكرة من البداية ومن ثم فهو لا يريد إجراء تجارب على النواحي التى تمس أساس المجتمع إقتصادياً وإجتماعياً وسياسياً وكانت حجج هذا الإتجاه قد تشعبت إلى الحجج والأسانيد الآتية:

أولاً: الحكومة قد ترسب فى إختبار الملكية الشعبية :

يحاول الإتجاه المؤيد سالف الذكر بشتى الطرق الرد على الإنتقادات القاسية التى وجهها الخبراء والقوى السياسية المعارضة لمشروعه الذى أطلق عليه إسم "البرنامج المصرى للملكية الشعبية"، كما يحاول تحسين صورة المشروع بين عامة الشعب الذين أبدوا عدم إقتناعهم به على الأقل، ويعبر فكر هذا الإتجاه على مهاجمة أفكار الإدارة الشعبية للمال العام وخاصة فهو يهاجم فكر الحكومة المعبر عنه فى الإتجاه الأول ومن ثم فوفقاً لمنطق الإتجاه الثانى الرافض لبرنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام توجد بعض الإنتقادات التى تثار ليس فقط من الأحزاب السياسية بل أيضاً من النقابات العمالية ومنها

بأن هذا البرنامج يؤدي إلى تركيز ثروة البلاد في أيدي فئة قليلة من الشعب أو كل الشعب والشعب ليس على دراية كاملة بهذا البرنامج ، وأن تحقيق هذا البرنامج يؤدي إلى إزدياد نسبة البطالة بين الشباب ويؤدي إلى تخفيض العمالة في المنشآت التي ستطبق هذا البرنامج كما هو الحادث في مدينة تايلاند حيث رفضت النقابات العمالية موقف الحكومة من خصخصة وبيع أسهم الشركات وكذلك ما حدث في سيريلانكا من تعثر البرنامج بسبب الخوف من العمالة الفائضة وتعرضهم للفصل^(١).

ويعرض الإتجاه الثانى الراض لتطبيق الملكية الشعبية لعدة حجج من

المستطاع إستكمالها وصياغتها فى الآتى :

ثانياً : إن هدف الملكية الشعبية غير واضح :

عند طرح السؤال عن الهدف من برنامج الملكية الشعبية يرى الإتجاه الراض أن الإتجاه المؤيد يعود إلى تكرار الصياغات الإنشائية الفارغة من المضمون من عينة "إعطاء الفرصة للمواطن المصرى فى تملك بعض الأصول المملوكة للدولة" من دون تبرير لماذا يقصر تلك الفرصة على بعض المصرين وليس جميعهم.

(1)-Shirley and Nellies, public Enterprise Reform : the lesson of Experience . Washington . D.C : She world bank 1996 , P . 61 .

ويقرر الإتجاه المعارض أن الإتجاه المؤيد يضيف عبارات من نوع "تمكين المواطنين من الإستفادة من عوائد الشركات التى ستوزع عليهم أسهمها بشكل مباشر" وذلك من دون أن يقدم رقماً يوضح تلك العوائد فى أيدى الحفنة من أصحاب الأموال الذين سوف تستقر الأسهم عندهم! ويستمر أصحاب مشروع الملكية الشعبية يرددون أهدافاً خيالية لا يمكن تحقيقها حين يطرحون فكرة تحسين أداء الشركات الداخلة فى البرنامج من خلال مراقبة المساهمين بشكل مستمر، وخضوع هذه الشركات لمزيد من الشفافية والإفصاح! كما أن الإتجاه المؤيد لمشروع الملكية الشعبية لا يزال يصر على أن من يتاح لهم التمليك المجانى لنسب من الأسهم المجانية قادرين على رقابة وتقييم أداء الشركات وهم أصلاً قطاع عريض من الفقراء والعاطلون وأغلبهم لا يقرأ ولا يكتب.

كما أن الإتجاه المعارض يرى عدم إمكان سيطرة من ستجتمع لديه نسب كبيرة من الأسهم على إدارة الشركات وتوجيهها بما يحقق مصالحهم الذاتيه، بقوله: أن الحكومة لها نصيب فى تلك الشركات لن يقل فى أى حال عن ٣٣% وبذلك ستظل هى المسيطرة على إدارتها وتستطيع بذلك إحباط أى توجيهات لأصحاب الأسهم الموزعة مجاناً أو من سيشتريها منهم! إذن أين الرقابة الشعبية وأين تمكين المواطنين من ممارسة حقوق الملكية على تلك الشركات؟ وأين ذهبت دعاوى تحسين الإدارة بفضل الرقابة الشعبية؟

ثالثاً : ولا تزال الأرقام غير معروفة :

ويذهب فكرة الإتجاه الثانى الراض لتطبيق الملكية الشعبية إلى أنه مع كل الجهد المبذول فى تسويق هذا المشروع ومحاولة إقناع الناس بمزاياه التى لا يراها إلا أصحابه فى الإتجاه الأول ، وعلى الرغم من الإدعاء المتكرر بأن من الإتجاه المؤيد لهذا المشروع منذ سنوات قيل أنها ثلاث وفى قول آخر أربع ، إلا أنه وحتى الآن لا توجد أى أرقام توضح قيمة الصك الذى سيحصل عليه المواطنون السعداء ممن تجاوزوا شرط السن، ولم يقدم مروجو المشروع أى أرقام عن قيمة رسم التداول الذى سيفرض على بيع الأسهم حين قيدها فى سوق الأوراق المالية، ولم يقدموا تقديراً لحجم الإيرادات التى ستؤول إلى الحكومة نتيجة تحصيل ذلك الرسم، كذلك لم يتم الإفصاح عن تكلفة تنفيذ هذا المشروع بكل ما يتطلبه من طباعة ملايين الصكوك وإستخدام آلاف العاملين فى توزيعها، ومتابعة مشكلات التنفيذ وملاحقة شكاوى المواطنين بإفتراض أن عملية إصدار وطباعة الصكوك ستخلوا من الأخطاء، بل كل مايقدمه أصحاب المشروع أن تلك الأمور سوف تبحث وتتحدد حين يعد مشروع القانون المنظم لعملية نقل الملكية إلى المواطنين!

ويعبر فكر الإتجاه الراض عن رأيه بالقول إن مجمل إجابات الإتجاه الأول المؤيد على الأسئلة التى إختارها تفنقر إلى البيانات الرقمية والدالة الموضوعية التى يتطلع الناس إليها كى يستطيعوا الإطمئنان إلى هذا البرنامج

الذى عجز الإتجاه الأول المؤيد عن تبرير توقيته عام ٢٠٠٩ مكتفياً بالقول إنه كان يهدف إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام لى تصبح مؤهلة لتتفيذه، وهى كما نرى إجابة غير مقنعة.

وحين يؤكد الإتجاه الأول المؤيد فى ورقة الأسئلة والأجوبة سالفه الذكر أن برنامج الملكية الشعبية يعود بالنفع على المواطن والشركات والموازنة العامة للدولة وبالتالي على الإقتصاد المصرى، لايقدم بياناً رقمياً واحداً وهو الحزب المسيطر على الحكم منذ ثلاثين عاماً وتتاح له كل المعلومات والبيانات كما أنه يدعى أن المشروع تجرى دراسته منذ أربع سنوات ولا رقم واحد!!

ورغم تكرار الحديث عن تقسيم الشركات الداخلة فى برنامج الملكية الشعبية إلى أربع مجموعات، فإن ورقة الأسئلة والأجوبة لم تقدم بياناً بالشركات الداخلة فى كل مجموعة، ولا تزال الأمور فى حكم الغيبيات، وهو أمر لا يتصور مع برنامج عكف الإتجاه الأول المؤيد له على دراسته أربع سنوات أعوام ٢٠٠٥ : ٢٠٠٩ ومعه خبراؤه المصريين ومن تمت الإستعانة بهم من الخبراء الأجانب!

رابعاً : الإستهانة بعقول الناس :

ويستعين هذا الإتجاه الرافض لتطبيق الملكية الشعبية بهذه الحجة مستنداً إلى أن إجابات الإتجاه الأول سالفه الذكر عن أسئلة المواطنين والمعارضين

للمشروع إتسمت فى جانب كبير منها بدرجة واضحة من الإستهانة بعقول الناس، والدليل على ذلك الإجابات عن السؤال الخاص بكيفية التحقق من عدم حصول أى مواطن على أكثر من صك واحد؟

فقد جاءت الإجابة سطحية وغير محددة أن ذلك سيتم من خلال نظم التوزيع التى لم يفصح الإتجاه الأول المؤيد عنها، ويبنى الإتجاه الأول المؤيد رده بالقول إن قاعدة بيانات الرقم القومى ستكون هى وسيلة التحقق من عدم تكرار الصرف لنفس المواطن.

والإتجاه الأول المؤيد فى هذا يتغافل عن حقيقة أن ملايين المصريين ممن بلغوا الحادية والعشرين ليس لديهم بطاقات الرقم القومى حتى الآن! وفى محاولة للتعرف على عدد من يحملون بطاقة الرقم القومى لم يوجد فى موقع وزارة الداخلية فى شبكة الإنترنت سوى بيان يعود إلى عام ٢٠٠٢ بأنه قد تم إصدار ما يزيد على عشرة ملايين بطاقة حتى ذلك التاريخ! فكيف سيحصل المواطنون الذين لايملكون بطاقات الرقم القومى على الصكوك خاصة وأن حمل تلك البطاقة هو أحد شرطين للحصول عليها والشرط الثانى هو أن يكون المواطن قد بلغ واحد وعشرين عاماً على الأقل.

وكيف يستقيم التقدير الذى يردده أصحاب المشروع بأنه سيتم تنفيذه فى خلال مدة ستة أشهر من تاريخ إصدار التشريع المنظم لعملية توزيع الصكوك

ثم تكون بعدها فترة سماح لمدة عام للحصول على الصك من المنافذ المركزية، وهل ستكفى تلك المدة لإستكمال إصدار بطاقات الرقم القومى لكل المواطنين المستحقين للصكوك والذين لا يحملون تلك البطاقات؟

ومما يؤكد سلامة موقف المعارضين للمشروع أن الردود على الأسئلة سألقة الذكر جاءت غير محددة ولا تقدم أى توضيح مقتع خاصة بالنسبة لعدد من التساؤلات المهمة مثل: من الذى سيدير الشركات بعد توزيع أسهمها على المواطنين؟ وهل سيؤدى توسيع قاعدة الملكية الشعبية إلى تحسين أداء الشركات؟ وكيف يمكن تمثيل ملايين المواطنين مالكي الأسهم فى الجمعيات العامة للشركات؟ فى كل تلك التساؤلات الحيوية لم يجد أصحاب برنامج الملكية الشعبية ما يقدمونه من إجابات مقنعة وعمدوا إلى تقديم العبارات الغامضة غير المحددة التى تجنب الخوض فى تفاصيل يبدو أنهم لم يتوقعونها ولم يستعدوا لها.

فترى الإجابة عن موضوع التمثيل فى الجمعيات العامة مثلاً تلتف حول المشكلة بالقول إن هناك شركات فى مصر وغيرها من الدول يبلغ عدد المساهمين فيها عشرات الآلاف ومن الشركات الكبرى فى العالم من يبلغ عدد مساهميها عدة ملايين، وأن هناك قواعد محددة للدعوة لحضور الجمعيات العامة فى تلك الشركات وأنه سيتم تطبيق قواعد مثيلة عند تنفيذ البرنامج! وتناسى أصحاب البرنامج أن مساهمى تلك الشركات مهما كانت أعدادهم فكل منهم يملك

أسهما فى شركة محددة بذاتها ويكون له الحق فى حضور جمعيتها العامة إذا كان حائزاً لعدد معين من الأسهم على الأقل ، كما يمكنه عن طريق التفويض توكيل غيره من حملة الأسهم لحضور الاجتماعات نيابة عنه، وأن هذا النظام يستغله كبار حملة الأسهم لتجميع التفويضات من صغار المساهمين ومن ثم يمتلكون قوة تصويت هائلة تسمح لهم بتوجيه قرارات الجمعيات العامة حسب مصالحهم.

ولكن الموقف حال تنفيذ برنامج الملكية الشعبية سيكون مختلفاً إذ أن المواطن لن يحصل على أسهم فى شركة معينة، بل سيكون حاملاً لصك يعطيه نسبة من ملكية أسهم الشركات الداخلة فى البرنامج كلها من دون تسمية شركة بذاتها، الأمر الذى يجعل القواعد المعروفة للتمثيل فى الجمعيات العامة للشركات غير صالحة للتطبيق .

ومن جانب آخر ، لم تقدم الأسئلة والأجوبة سألقة الذكر والمعروضة فى مجال الإتجاه الأول المؤيد تفسيراً مقنعاً لفكرة إنشاء ما يسمى الجهاز القومى لإدارة الأصول المملوكة للدولة بديلاً عن وزارة الإستثمار، فالجهاز المقترح سوف يمارس ذات المهام التى تقوم بها وزارة الإستثمار، والأمر على هذا الشكل يبدو وكأنه إعتراف بفشل الوزارة فى القيام بهذا الدور مما يستلزم إنشاء جهاز جديد يقوم بمهامها.

ولم يحدد أصحاب البرنامج مصير الوزارة والعاملين فيها، وهل سيتم نقلهم إلى الجهاز الجديد، ولا تكلفة إنشاء الجهاز بكل ما هو معروف عن البيروقراطية المصرية من مبالغات فى إختيار الأبنية والتجهيزات وأعداد العاملين ورواتبهم التى ستكون بالقطع أعلى بكثير من مستويات الرواتب الحكومية وذلك إستناداً إلى ممارسات موجودة فعلاً فى وزارة الإستثمار وهيئاتها؟ ومن غير الواضح هل سيكون رئيس الجهاز الجديد بدرجة وزير أم أعلى، وإذا كانت وزارة الإستثمار - وزيرها عضو فى هيئة الوزارة - لم تفلح تماماً فى إدارة الأصول المملوكة للدولة، فكيف سيكون حال رئيس الجهاز الجديد وهو ليس عضو فى مجلس الوزراء؟ تلك التساؤلات الحيوية لم تقدم الحكومة إجابات عنها .

كذلك لم تقدم الأسئلة والأجوبة توضيحاً لكيفية زيادة كفاءة الإدارة فى الشركات الداخلة فى البرنامج ولا كيف ستنم زيادة الإستثمارات بها، ولا يزال الأمر مبهماً بالنسبة للمزايا والفوائد المزعومة التى يقال بأن المشروع سيحققها للمواطنين والشركات والموازنة العامة للدولة .

ويتمادى هذا الإتجاه المعارض ويقرر بأن الإتجاه الأول المؤيد لم يستطيع تغيير الصورة الذهنية السلبية للمشروع حيث يراه الكثيرون أنه إمتداداً لحالات الخصخصة العشوائية وبديل أسوأ لبرنامج الخصخصة.

**خامساً : الإتجاه الثانى الرافض للملكية الشعبية التى ينادى بها الإتجاه الأول
يقرر البديل عن هذا النظام :**

بأن البديل الأفضل لتحقيق هدف تحسين الأوضاع الإقتصادية لجموع المواطنين يكون بإنتهاج حزم جديدة من السياسات التى تؤكد على إستمرار دور فاعل للدولة فى تنظيم وضبط الإقتصاد الوطنى فى ظل نظام يوازن بين آليات السوق ومسئوليات الدولة عن ضمان عدالة التوزيع من خلال وضع حد أدنى للأجور يتناسب مع المستويات المتصاعدة لتكاليف المعيشة ويراعى معدل التضخم ، وإقامة شبكة للضمان الإجتماعى تؤمن المواطنين ضد مخاطر الفقر والمرض والبطالة، وتحقيق مستويات متعالية من جودة وكفاءة الخدمات الأساسية التى تلتزم الدولة دستورياً بكفالتها للمواطنين.

كما يمكن تطوير برنامج لطرح أسهم شركات قطاع الأعمال العام للبيع للمصريين فى إكتتابات عامة على نسق ما تم حين طرحت نسبة من أسهم شركة الإتصالات المصرية للإكتتاب العام وأقبل المواطنون على شرائها إقبالاً هائلاً.

والمهم فى هذا الطرح أن يتم تحديد توقيته بمراعاة الظروف الإقتصادية العامة، مع وضع حد أقصى للملكية للفرد وتطبيق ضمانات تحول دون تركيز ملكية تلك الشركات فى قلة محتكرة ، كما ينبغى وضع ضوابط على تداول تلك الأسهم لحصر ملكيتها فى المصريين فقط.

وفى جميع الأحوال يمكن للدولة إستبقاء دور مراقب وضابط لإدارة الشركات التى يتم طرحها للبيع بأن تحتفظ بملكية سهم واحد "السهم الذهبى" يكون من شأنه إعطاء الدولة حق الإعتراض على أى قرارات لمجالس الإدارات تراه مناقضاً لأهداف التنمية الإقتصادية ومعايير العدالة الإجتماعية.

على أن يراعى فى تطبيق ذلك النظام البعد عن إستحداث المزيد من الأجهزة والهيئات الحكومية فى أى برنامج لنقل الملكية العامة إلى الشعب، والحرص على تطوير أوضاع وتحسين إدارة الأجهزة القائمة ومنها بنك الإستثمار القومى وإستخدامها فى تنفيذ تلك البرامج.

كما أنه من المفيد إقتراح تجميع الشركات القابضة التسع فى شركة واحدة تتولى مهام الجهاز المقترح لإدارة أصول الدولة على نسق ما كانت تقوم به "المؤسسة الإقتصادية" فى خمسينيات القرن الماضى، على أن تنشأ لجنة عليا تتبع رئيس الوزراء، تضم خبراء وممارسين وممثلين للمجتمع المدنى ، تتولى رسم الإستراتيجية الوطنية وتضع السياسات العامة لإدارة الأصول المملوكة للدولة وتلتزم بها الشركة القابضة.

ولا شك أن المواطنين سيكونون أسعد حالاً حين تقرر الدولة زيادة الحد الأدنى للأجور بما يتناسب مع مستويات الأسعار وإرتفاع تكاليف المعيشة، وحين ترفع مستويات المعاشات وتعيد فوائض التأمينات الإجتماعية التى إستولت

عليها لسد العجز فى الموازنة العامة، وحين تتجح الدولة فى فتح فرص العمل الحقيقية لملايين الباحثين عن عمل، وتقدم للمتعطلين تعويضات البطالة التى تساعدهم على مواجهة ظروف الحياة لحين الحصول على فرصة عمل، وحين تفلح فى تحسين كفاءة الخدمات التعليمية والصحية وغيرها من الخدمات الأساسية التى يحتاجها الناس، وتطوير نظم وآليات تقديمها لهم.

لكل تلك الحجج يتشدد الإتجاه الثانى المعارض ويطالب الإتجاه الأول المؤيد بالإصراف عن هذا المشروع الذى لم تثبت جدوته والذى يثير كثير من المشكلات أكثر مما يحققه من فوائد ، وأنه لابد من إعادة تخطيط برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة بالتركيز على المعنى الإيجابى لمفوم "الإدارة" وليس "البيع" سيكون ذلك أفضل بكثير.

والإتجاه الثانى الراض يحدد البديل لمشروع الإدارة الشعبية (هو تطوير إدارة القطاع العام) :

وبالإضافة إلى ذلك هذا الإتجاه لديه بديل لحل مشكلة القطاع العام قدمه منذ ١٩٩١ يتلخص فى إستبعاد البيع، وإنما يتركز فى ثلاثة محاور أساسية هي:

١- إصلاح القطاع العام بحيث يتم تعديل القانون لجعل تسيير أمور هذا القطاع خاضعاً للقواعد المتبعة فى القطاع الخاص فى الإدارة والتعيين وغيرها ، وإذا كان المستهدف دعم المواطنين فإنه يجب الفصل بين الإنتاج والدعم.

٢- هناك مشروعات لم يكن لها داع لأن تكون قطاعاً عاماً مثل (المتاجر) ، ومن الممكن بيعها ولكن بعيداً عن تركيز الملكية بوضع القيود علي البيع للأجانب ويفضل طرح الأسهم للاكتتاب العام ، وهو غير ما يحدث حالياً .

٣- توجيه عائد ما يباع من مشروعات إلي الإستثمار وليس إلي الموازنة العامة بحيث يكون أصولاً جديدة ، وضمانة للأجيال المقبلة.

ويرى الإتجاه الرافض بأنه يجب التسليم بأن هذا المشروع غامض ولم يطرح عنه سوي أفكار عامة ، ويتساءل في الوقت نفسه : لماذا إختيار هذا التوقيت بالذات لطرحه ؟ وما هي الجهات التي تقف خلفه وتشجعه ؟ ونجيب : برغم أن المسؤولين بالحكومة يؤكدون أن البرنامج فكرة مصرية ، فإن ذلك غير سليم ، فهو مطروح من قبل مؤسسات التمويل الدولية مثل صندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي ، وبياركة نادي باريس للدائنين ، ونادي لندن للدول المدينة والحكومات الغربية ^(١).

(1)- Les procedures de privatisation : banque , decembre 1986 articl repris : in problems economiques, no 2005 , 13 decembre 1986 , la documentaion Francaise .

وما يعيب هذا المشروع هو بيع شركات القطاع العام في الدول النامية للأجانب عن طريق ما يسمى ببيع الديون ، ثم بعد إستيفاء الأجانب أصبح الباقي يتم طرحه للمواطنين ، وهذا الطرح فرضته القوي الرأسمالية العالمية من أجل تفكيك القطاع العام ، وإضعاف الأصول الوطنية للدولة ، سواء كانت في الشركات أو البنوك بحيث تكون الدولة مجرد وسيط بين الرأسمال العالمي والمحلي ، وهنا نتساءل : ماذا تبقى من القطاع العام سوي القليل وبالتالي عندما يطرح في البورصة للتداول فسوف يتلاعب به المتلاعبون ، وستكون هذه الشركات عبئاً كبيراً علي صغار الملاك من خلال أعباء العمالة والإدارة ورواتب العاملين ورواتب وأرباح السادة العظماء في مجالس الإدارات .

ومن ثم فوفقاً للاتجاه الراض للمشروع يرى أن توسيع الملكية الشعبية مجرد إيهام للمواطنين ، فضلاً عن أنه يتم في غياب الرقابة الشعبية، ورقابة البرلمان ، وفي ظل عجز الحكومة عن التحكم في أسواق الأوراق المالية والبورصة . فالمشترون الصغار عندما خسروا الكثير في البورصة ، ومنهم من إنتحر أو قتل أولاده ، لم تتدخل الحكومة لتعويضهم أو حمايتهم ، فهم إضطروا لبيع أصولهم الصغيرة بجنيهاً قليلة لأنهم لا يفهمون في الأعباء البورصة.

سادساً : يحتج الإتجاه الرافض إلى أن الصكوك الشعبية فكرة منبوذة لفظاً ومصطلحاً وهي تثير مبدأ لا ضرر ولا ضرار يرفض تطبيقها:

أول وأكبر خطأ ارتكبه الحكومة في مشروع إدارة الأصول المملوكة للدولة.. هو إسم المشروع المقدم إلي الناس.. صكوك الملكية الشعبية.. فالإسم في كثير من الأحيان يكون نكبة علي المشروع وحجر عثرة في عملية الإقناع.. وذلك لما يحمله من دلالات وما يلقيه من ظلال نفسية وغيرها في قلوب وعقول الناس.

ومع إحترامنا الشديد وتقديرنا الأشد للمصطلحات العلمية.. والألفاظ القانونية والإقتصادية المتداولة والمتعارف عليها دولياً ومحلياً إلا أنها في أوقات بعينها وفي سياق تاريخي وزمني تبدو كارثة ونذير شؤم وخراب علي البلاد والعباد.

فالجماهير قد شبعت من الفساد أو الإفساد علي كل جانب في الآونة الأخيرة سواء بفعل فاعل من الإنتهازيين والمحتكرين والمتربحين ومعدومي الضمير.. أو قضاء وقدرأً بفعل عوامل أخرى طبيعية وغير طبيعية.. داخلية وخارجية علي السواء.

والصكوك تاريخياً مرتبطة في الأذهان بحالة إنتهازية وعملية "إستغلال" كبري في الدنيا من أجل الآخرة.. فكانت خديعة "الغفران" وصكوكه.. للتحايل

علي كل غلبان وحتى مليون.. من أجل نهبه وتركيعه وهو راض كل الرضا ليس هذا فحسب.. بل إنه يسعي ويسعي من أجل الحصول علي الرضا "بالصك" وبغيره.

والخلاصة أن الإتجاه الثانى الرافض لتطبيق الملكية الشعبية يتشدد فى فكره حسب ما سلف ذكره ويذكرون أن الناس ترفض الصكوك الشعبية بشدة لأنها تدرك أنها "أموال ضرار" لا يبتغي بها وجه الله ولا وجه الوطن.. وإنما وجه الخصخصة.. والناس ترفضها تطبيقا لقاعدة "لا ضرر ولا ضرار" بالإقتصاد القومي.. ولا بالأمن القومي ولا بالمال العام.

المبحث الثالث

تأييد برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة المال العام

مع تطبيق ضمانات تحقيق المصلحة العامة للمواطنين

تبلور فكر هذا الإتجاه الثالث إلى القبول بفكرة برنامج المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة ولكن بشروط تطبيق ضمانات تحقيق المصلحة العامة للمواطنين.

لأن المواطن وفقاً لهذا الإتجاه هو الهدف الأساسى من التوجه الإقتصادى الذى تدرس الحكومة إتباعه فى المرحلة المقبلة ولكن هناك بعض الضمانات يجذب أنصار هذا الإتجاه الأخذ بها وممثلة فى عدة نقاط نبحثها من خلال الآتى

أولاً : فجميل جداً أن يشارك المواطنون فى إقتصاد وطنهم وأن يملكوا نصيباً من الشركات العامة، وهو ما يجب أن تدرسه الدولة فى المستقبل من خلال المشروع، هناك تساؤلات عديدة حول عملية تملك الصكوك، ومخاوف من بيعها لمستثمرين أجانب، أو حدوث إحتكارات عائلية، أو أخطاء فى تقويم الأسهم تؤدى إلى ظهور سوق سوداء للصكوك.

فما هى هذه المخاوف ؟ والتي يضيفها هذا الإتجاه حتى تكون تحت بصر وبصيرة من يوافقون على مشروع الصكوك الشعبية والمشاركة الشعبية

فى إدارة المال العام ويضيف الإتجاه المؤيد مع تطلب الضمانات المعلومات الآتية :

حيث يقوم المشروع بتمليك المواطنين صكوك ملكية أسهم الشركات العامة دون دفع مقابل مادي ولنحو ١٥٥ شركة قيمة رأسمالها ١٧٠ مليار جنيه، مقسمة على أساس ثلاث شرائح:

الأولى: تملك الدولة فيها حصة الأغلبية بنسبة ٧٦% من إجمالي الأسهم.

الثانية: تملك الدولة ٥١% من الأسهم .

الثالثة: تملك الدولة ٣٠% من الأسهم (أقلية)، وتحتفظ الدولة بنسبة

ضئيلة رغبة فى تحقيق الرقابة على المال العام بواسطة الجهاز المركزى للمحاسبات، وكل الأجهزة الرقابية فى الدولة.

ولا شك أن النظام الجديد يسمح بالمشاركة فى الملكية والإدارة من جانب كل من الدولة والأفراد، ويعمل على تمليك المواطنين أسهم الشركات طالما تجاوز المواطن سن الرشد (٢١ سنة فأكثر)، ومن سيكون أقل من ذلك سيكون حقه فى صكوك الملكية موجوداً فى صندوق الأجيال المقبلة.

ثانياً : كما إنه فيما يتعلق بتأثير البرنامج المقترح والمعلن من جانب الحكومة عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ على تمليك المواطنين صكوك ملكية فى أسهم الشركات العامة دون دفع مقابل مادي، نجد أن تعامل ٤١ مليون مواطن

من حاملى الصكوك يعتبر رقماً كبيراً لا يتناسب مع القدرة الإستيعابية للبورصة المصرية فى حالات البيع والشراء، خاصة إذا ما قام عدد كبير بالبيع من أجل الحصول على سيولة نقدية لإشباع إحتياجاتهم الإنسانية، حيث عادة ما يتجه الفقراء ومحدودو الدخل، إلى تفضيل البيع للحصول على السيولة حتى ولو كان البيع بسعر يقل عن سعر الورقة الإسمى، أى التضحية بخسارة نقدية مقابل الرغبة فى حيازة النقود لشراء الطعام والشراب، والدواء وغيرها، خاصة إذا ما كان نصيب الفرد من أسهم الملكية بوفر مئات الجنيهات، ولا يخفى على أحد أن حدوث ذلك قد يؤدى إلى حدوث هبوط سريع وحاد فى المؤشر العام لسوق المال، خاصة فى ظل وجود الآثار السلبية للأزمة المالية العالمية، ولعل ماسبق يشير إلى أهمية وضع ضوابط تحظر البيع مباشرة للصكوك عقب إستلامها من الجهات المحددة حيث يفضل أن يكون السماح بالبيع بعد سنة على الأقل، حيث يتمكن صاحب الصك من صرف الأرباح الموزعة، ومعرفة مؤشرات أسهم الشركات التى لها أسهم متداولة بالفعل فى البورصة المصرية، وهو ما سوف ينعكس بطبيعة الحال على القيمة السوقية للصك فور إدراجها فى البورصة والتعامل عليها، وهناك حاجة إلى وضع ضوابط تمنع بيع هذه الصكوك إلى الأجانب، أو تحديد نسبة منخفضة لهم على الأقل فى حالة شرائهم هذه الصكوك، لمنع حدوث أى

ممارسات أجنبية تضر بالبورصة، وليس فقط محاولة التملك والسيطرة على الإقتصاد المصرى كما يردد البعض.

ثالثاً : وفيما يتعلق بالبيع لمستثمرين مصريين يجب وضع ضوابط لمنع الإحتكار العائلى بالتحايل على نسبة ١٠% المحددة، كحد أقصى لملكية الأسهم بموجب قانون سوق المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ ولائحته التنفيذية، ويقترح فى هذه الحالة تحديد نسبة لا تتعدى ٥% فقط كحد أقصى لملكية هذا النوع من الصكوك المتداولة فى البورصة، الأمر الذى يستلزم إصدار التشريعات اللازمة لتحقيق تلك الضوابط المقترحة، حتى لا يؤدى البرنامج الجديد لإدارة الأصول المملوكة للدولة إلى حدوث محرقة ليس فقط الصكوك ولكن لحرق جميع الأسهم المتداولة فى البورصة، والتأثير سلبياً على قيمة أسهم أو صكوك صندوق الأجيال المقبلة.

رابعاً : كما أن القانون الحالى رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام يتيح حرية كبيرة فى خصخصة الشركات أو عدم خصصتها، بمعنى أنه لا داعى لإصدار قانون جديد، ويكفى القانون الحالى لتنفيذ ما ترغب السياسة الإقتصادية فيه، لأن كثرة القوانين تعتبر إحدى المشكلات فى مناخ الإستثمار خاصة من جانب الأجانب، فعدد الشركات التى سيتم تملكها ٦٧ شركة فقط ستكون قيمتها ضئيلة جداً بتوزيعها على عدد ٤١ مليون مواطن، بينما قيمة الصك الذى سيملكه المواطن فى هذه الحالة هل مائة جنيه أم ألف أم ألفان أو أكثر .

خامساً : ووفقاً للمعلومات المتوافرة ، فإن كل مجموعة من المواطنين سيتمكون مجموعة من الشركات، فما نذب مواطن يتمك فى مجموعة رابحة، وآخر يتمك صكاً فى مجموعة خاسرة، إلا إذا كانت هناك محفظة لكل الشركات، وفى هذه الحالة سيكون من الصعب المشاركة فى الجمعيات العمومية للشركات ، والمشاركة فى إدارتها وفقاً لقانون الشركات المساهمة.

كما أن فلسفة القطاع العام أن الشعب يملكه، والحكومة تديره نيابة عن الشعب، وإيراد هذه الشركات يدخل الموازنة العامة، وبالتالي هذه الأموال ملك للشعب الذى يحصل بدوره على المرتبات، والخدمات من الموازنة العامة التى تحتوى على إيرادات هذه الشركات ، فما الداعى لتمليك المواطن ما يملكه بالفعل؟

وهناك فرصة لبيع هذه الصكوك قبل تسجيلها فى البورصة، وبالتالي يمكن لمستثمر كبير سواء كان مصرياً أو أجنبياً وهذه نقطة خطيرة- أن يشتري معظم الصكوك من بعض المصريين الذين قد يكونون من محدودى الفكر والدخل وهذا ما يوجد إحتكاراً أكبر من الوضع الحالى .

سادساً : ويدعم الإتجاه الثالث المؤيد للإدارة الشعبية مع وجود ضمانات حججه بالقول بأنه من الضمانات لنجاح البرنامج ، إنشاء جهاز لمشروع إدارة الأصول لا يتدخل فيه الوزير ويتبع رئاسة الجمهورية مباشرة :

هناك حقيقة يجب الإعتراف بها وهى فشل سياسة الخصخصة التى تقودها الحكومة منذ الثمانينات حيث يمكن القول .. نعم الخصخصة فشلت وسببت صداعاً للحكومة كما أن الشركات التى إنتقلت إلى القطاع الخاص رفعت أسعارها وتاجرت فى الأراضى.

والفكرة الأساسية هى أن تدار هذه الأصول على نحو يحقق هدفين: أعلى مكافأة إقتصادية وأعلى مشاركة شعبية، لكن السؤال: كيف يكون التطبيق؟ وكيف يمكن تجاوز المخاوف المطروحة بشأنه؟

وهناك أسئلة عديدة مثلاً تثار منذ الإعلان عن هذا البرنامج وأهمها عدم إنتقال ملكية هذه الصكوك من المواطنين إلى كبار الرأسماليين أو الأجانب. وآخر يتعلق بتأثير هذا التوزيع فى الموازنة العامة للدولة فالأصل أن تملك الدولة الأسهم وتدار خزانتها عوائد أما فى هذه الحالة فالدولة تنتازل مجاناً عن تلك العائدات للمواطنين، بالإضافة للتساؤل حول كيفية تحديد من يستفيد بهذه الأصول.

ولأن الفيصل هو الضمانات التي يمكن أن يشملها القانون.. فمثلاً فيما يتعلق بإنقال ملكية الأسهم لمجموعة من الرأسماليين المصريين أو الأجانب يجب أن يتضمن البرنامج تقسيم الأصول الخاضعة له لثلاث فئات الأولى: تحتفظ فيها الدولة بـ ٦٧% من الأسهم، والثانية: تحتفظ فيها بـ ٥١%، والثالثة: تحتفظ فيها بـ ٣٠% للإستفادة من نص القانون الحالى الذى يخضع أى شركة تتجاوز نسبة المال العام فيها ٢٠% لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات بالإضافة لنص القانون الذى يقتضى الحصول على إذن من هيئة سوق المال قبل الإستحواذ على ما يزيد على ٥% من أسهم أى شركة فى البورصة، وهنا نلاحظ أنه وفقاً للقوانين القائمة فلدينا ضمانات يمكن أن تحول دون أن يسيطر الرأسمالى على الشركة ولكن يمكن إدراج المزيد من الضمانات فى نص مشروع القانون إذا إقتضى الأمر.

كما يمكن أن يتضمن نصاً يحظر الإستحواذ على أكثر من ٢% من الأسهم أو نصاً يضع قيوداً على تداول هذه الأسهم بين الأفراد كحظر بيعها قبل خمس سنوات من توزيعها. لأن النقاش لا يزال قائماً.. فالبعض يرى أن حظر تداول الأسهم لخمس سنوات ربما يكون مدخلاً لإيجاد سوق سوداء وهو رأى يؤيده وزير الإستثمار بل عرض البعض فكرة الإكتتاب العام بدلاً من توزيع الأسهم بالمجان لكن آخرين ردوا بأن الهدف من البرنامج هو حصول الجميع على أنصبة.

وصحيح أن الموازنة العامة للدولة ستفقد بذلك جانباً من إيراداتها، لكنها فى المقابل ستتحصل على إيرادات أخرى من خلال ضريبة الدخل العام التى سترتفع على بعض الشرائح التى سيرتفع دخلها بفعل أرباح الأسهم مثلاً. لكن علينا أن نعترف مع ذلك بأن الميزانية خاصة فى السنوات الأولى بعد تطبيق القانون ستعرض لبعض العجز.

والموازنة تتعرض للعجز بسبب الدعم، والسؤال هو الكفاءة الإقتصادية التى قيل إنها الهدف من الخصخصة فى السابق.. كيف سيحققها هذا البرنامج؟

فالبرنامج يتضمن إقامة جهاز خارج سلطة وزارة الإستثمار، مستقل ويتبع أساليب متحررة بعيداً عن البيروقراطية وتدخلات الوزير المختص.. بل ربما يكون هذا الجهاز تابعاً لرئاسة الجمهورية كالجهاز المركزى للمحاسبات وستكون مهمته إدارة نصيب الحكومة من الشركات بالإضافة للرقابة الشعبية التى ستحققها ملكية الشعب للأسهم خاصة مع تداول الأسهم فى البورصة التى ستكشف عن قيمة الشركة وأرباحها.

سابعاً : والملكية الشعبية كفكرة ترسخ المشاركة الشعبية.. فالشعب يملك الآن القطاع العام ملكية غير مباشرة من خلال نصيبه من الدخل القومى لكن البرنامج سيحول تلك الملكية لملكية مباشرة. وسيبدأ الشعب فى الشعور بالولاء للمجتمعى.^(١)

(١) المبادئ الدستورية الثابتة فى جميع دساتير مصر ومنها المواد ٢٤ حتى ٣٤ من الدستور المصرى والتى يجب أن يتم ضمان وجودها فى دستور مصر الدائم بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

والخصخصة كانت قائمة على فكرة أن القطاع العام سيئ وغير كفء والحل في بيعه للقطاع الخاص.. لكننا الآن نتحدث عن بقاء الدولة مالكة لنصيب. وقد فشلت الخصخصة بسبب التجربة فقد أثارت هجوماً و"صداعاً" للحكومة وأثارت مشاكل كثيرة. والحكومة تراجعت عنها لأنها فشلت وسببت لها المشاكل نعم الخصخصة فشلت ومظاهر هذا الفشل: الشركات رفعت أسعار منتجاتها بعدما إنتقلت ليد القطاع الخاص وتاجرت في الأراضي.

لكن الفشل ربما يبدو مخيفاً على البرنامج الجديد أيضاً إذا لم يتحقق ضمانات نجاحه وهي الضمانات المذكورة سلفاً.. فمن المؤكد إن طرح المشروع ليس بالأمر الجديد بل سبقت مناقشته في عام ١٩٩٠ لكن الروس نصحوا وقتها بالرجوع عنه، وهذا صحيح لكن القانون فشل في دول أخرى لأن رجال الأعمال تملكوا الشركات بكاملها بعدما إشتروا من العمال كما هو الحال في روسيا ولكن هناك من التجارب لهذا البرنامج الجديد قد نجحت مع تطبيق ضمانات النجاح سألقة الذكر ومنها أنه بعض الدول قد حددت معايير لنوع المشروعات والشركات التي من الممكن أن يطبق داخلها هذا البرنامج فمثلاً تجربة دولة شيلي قد نجحت لأنها وضعت المعايير والسمات الآتية لما يسهل دخوله هذا البرنامج كالاتى :

١- هل المنشأة من الناحية القومية إستراتيجية أم لا .

٢- هل تقدم خدمة عامة (مثل المياه والكهرباء) .

٣- هل يوجد صعوبات قانونية قد تواجهها المنشأة عن التطبيق .

٤- مدى أهمية المنشأة للإقتصاد القومى .

٥- مدى تحقيق الربحية للمنشأة قبل التطبيق للبرنامج - ومن ثم فكانت دولة

شيلي إذا رأّت أن المنشأة فى تحقيقها لهذه المعايير الخمسة قد تحصل

على مركز أدنى كمقياس كلما كان من السهل دخولها البرنامج بسهولة

ويسر^(١)

(1)- Vuylsteke , C . "techniques of privatization of state , owned Enterprises " Vol . 1 Methods and Implementation . World Bank technical paper No 88 .1997 . p.97

الخاتمة

من خلال صلب هذا البحث يكون قد إتضح أن المال العام المملوك كأصول للدولة لا يجوز التنازل عنه أو بيعه لأنه للشعب أصلاً ولكن بوجود فكرة تأصيل المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة - وكما هو متعارف عليه بكلمة ومعنى إدارة أصول الدولة من خلال دور الدولة فى الإدارة سواء كان دورها فى الإداء لبعض المرافق بنفسها والتي تسمى المرافق الإدارية وهى مثل مرفق البوليس والقضاء والجيش مع قيام الدولة بمشاركة أفراد الشعب فى إدارة الأصول وهنا تجد الفكرة مجالاً غصباً لتطبيقها على المرافق الإقتصادية التى تقع تحتها مسميات الهيئات الإقتصادية والشركات المساهمة العملاقة لإدارة بعض خدمات المواطنين..

أو يكون دور الدولة فقط فى المجتمع هو مجرد مشرف ورقيب ومنظم وهنا تنتازل الدولة تماماً عن دورها فى الملكية وتقوم بمجرد الإشراف والمراقبة وهنا قد لا تجد دور الدولة فى إدارة الأصول لأن المشاركة الشعبية تكون بنسبة ١٠٠% .

أما وقد عرضت فكرة البحث وتحت مسمى المشاركة الشعبية فى إدارة أصول الدولة فقد وجدت مجالها الخصب فيما قلنا فى المرافق الإقتصادية - وليست فى المرافق الإدارية- وهنا يبرز دور الدولة ودور الشعب فى إدارة المال العام وهو هنا (الأصول الإقتصادية) لبعض الشركات الإقتصادية فى

صورة توجهات جديدة حول برنامج الأصول المملوكة للدولة وتوسيع المشاركة الشعبية..

وبرنامج الأصول المملوكة للدولة قائم على توسيع المشاركة الشعبية فى إدارتها وتملكها وذلك عن طريق تمليك المواطنين لأسهم الشركات بهدف الحفاظ على تحسين مؤشرات أداء الشركات المملوكة للدولة مع ضمان الكفاءة والفاعلية والقدرة على المنافسة والخضوع للمحاسبة على الأداء..مع توسيع المشاركة الشعبية فى إتخاذ القرارات الخاصة بإدارة الأصول المملوكة للدولة والإنتفاع بفوائدها وتحقيق ضمان للأجيال القادمة بوضع خطة تضمن لها نصيباً من ثمار عوائد البرنامج.

وهذا الموضوع يتم طرحه تدعيماً لبرنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة بمواصلة إشترك القواعد العريضة من الشعب فى الإنتفاع بفوائد هذا البرنامج بأسلوب يعزز إحساس المواطنين بثروتهم فى الأصول المملوكة للدولة وبيتح لهم المشاركة فيها لصالحهم وصالح أسرهم ويضع فى إعتباره صالح الأجيال القادمة".

ويجب الإسراع فى طرح أسلوب جديد وفعال لإشراك القواعد العريضة من الشعب فى الإنتفاع بفوائد برنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة.

والحكومة كانت على مدار الثلاث سنوات الماضية على عام ٢٠٠٩ قد أشرفت على عملية متكاملة لتقييم أداء برنامج الخصخصة كأحد مكونات برنامج

إدارة الأصول المملوكة للدولة حيث شملت فترة التقييم كافة مراحل البرنامج منذ صدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. وإنتهى التقييم إلى أهمية مراجعة أساليب طرح الشركات والإستفادة من التطورات الإيجابية لشركات قطاع الأعمال العام من حيث زيادة الربحية وإنخفاض المديونية وتطوير الأداء بها.

كما أن عدد شركات قطاع الأعمال العام عام ٢٠٠٩ هو (١٥٣ شركة) أى ما تبقى للدولة من شركات تابعة تضمها عدد (٩ شركات قابضة) ومن هذا المنطلق يتم طرح فكرة برنامج متكامل تتلخص فكرته الرئيسية فى نقل أسهم الشركات إلى المواطن المصرى وهى الشركات التى سوف تدرج بالبرنامج ويتم وتصنيفها لتحديد الحصة التى ترغب الدولة فى الإحتفاظ بها وإستبعاد الشركات المتعثرة من إستمرار الدولة فى تنفيذ برامج إعادة هيكلة تلك الشركات وتأهيلها للتحويل إلى شركات قادرة على المنافسة وستصنف الشركات إلى أربع فئات تبعاً لنسبة الملكية التى ترغب الدولة فى الإحتفاظ بها.

الفئة (أ) :

وهى الفئة التى تضم شركات تحتفظ الدولة بنسبة حاكمة قدرها ٦٧% من رؤوس أموالها وتضم الشركات التى تعمل فى قطاعات ترغب الدولة فى الإحتفاظ بحصص مؤثرة وحاكمة فيها وذلك نظراً لطبيعتها وهيكل الأسواق التى تعمل فيها ومن هذه الفئة شركات الدواء والحديد والصلب والألومنيوم والكوك والسكر والنحاس والأسمدة والأسمت.

الفئة (ب) :

وهى الفئة التى تضم الشركات التى ترغب الدولة فى الإحتفاظ بنسبة لا تقل عن ٥١% من رأسمالها مثل شركات النقل والسياحة وبعض الشركات العاملة فى مجال الصناعات التحويلية.

الفئة (ج) :

وهى فئة الشركات التى سوف تدرج بالبرنامج والتى ستحتفظ الدولة بنسبة لا تقل عن ٣٠% من رؤوس أموالها، مثل بعض شركات توزيع السلع والصناعات التحويلية والخدمات.

الفئة (د) :

وهى شركات مستبعدة تماماً من البرنامج إما لوصولها للحد الأقصى لمشاركة القطاع الخاص أو لتعثرها وبالتالي لن تدخل أى شركة من شركات الغزل والنسيج فى هذا البرنامج حيث ستبقى تحت إدارة وملكية الشركة القابضة المعنية لتطويرها وإصلاحها وكذلك الأمر بالنسبة للمجمعات الإستهلاكية الجارى تطويرها.

ورأينا كيف كان الخلاف عنيفاً وعميقاً بين ثلاث إتجاهات مؤيدة ومعارضة ومؤيدة بضمانات معينة ونحن فى سبيل الإختيار نكون فى صف الإتجاه الثالث وذلك للأسباب الآتية :

١ - أن نقل ملكية الحصص التي سيتم توزيعها من رؤوس أموال شركات البرنامج إلى شركة قابضة جديدة مملوكة للدولة هدفها نقل ملكية هذه الحصص إلى جموع الشعب مع إستمرار تبعية الشركات لشركاتها القابضة الحالية وتتكون الشركة القابضة الجديدة من أعضاء من أفضل الكفاءات المصرية.

٢ - تحويل نسبة من أسهم الشركات المدرجة بالبرنامج إلى الصندوق المصرى للأجيال القادمة وهو صندوق مملوك للدولة ، ذو شخصية إعتبارية منفصلة يهدف إلى الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة وتسنثم موارد وعائداته فى مشروعات تنموية وفى مجال الرعاية الإجتماعية للأجيال القادمة من أبناء مصر.

٣ - إنشاء الجهاز المصرى لإدارة الأصول وهو جهاز جديد يكون له الشخصية الإعتبارية العامة، وتنتقل إليه ملكية الشركات القابضة المنشأة وفقاً لأحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لقطاع الأعمال العام ، ويختص بتطوير وإعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام ومتابعة الشركات التى تساهم الدولة فى ملكيتها.

٤ - هذا وسيراعى البرنامج إستخدام العقارات فى الشركات لكى تخصص للغرض الإنتاجى المحدد للشركة دون أى تغيير وفى جميع الحالات تحتفظ الشركات القابضة بملكية كاملة للعقارات غير المستغلة فى مزاوله النشاط.

وجدير بالذكر أن الطرح المقترح للبرنامج يبنى على التجربة المصرية فى إدارة الأصول المملوكة للدولة، كما يستفيد من التجارب الدولية المختلفة على مدار العقود الماضية، مع تفادى الأخطاء والسلبيات التى برزت فى تجارب بعض الدول.

٥- وكذلك يجب أن يضم جميع الضمانات التى تم عرضها من خلال صلب هذا البحث ويضاف إلى ذلك أن هناك العديد من المبادئ الخاصة ببرنامج إدارة الأصول المملوكة للدولة أهمها أن التخرج من الملكية العامة ليس هدفاً فى حد ذاته ولكنه يمثل إحدى الوسائل لضمان تحقيق الكفاءة الإقتصادية فى تشغيل هذه الشركات وإستمرار تطوير قدرتها على الإنتاج وإستيعاب تكنولوجيا جديدة والتكيف مع الظروف الجديدة لمنافسة الداخلية والخارجية.

٦- كما أن الظروف التى نشأت فيها هذه الشركات تختلف مع ظروف المنافسة السابقة وأن طرح جزء من ملكية هذه الشركات للشعب سوف يحقق إنفتاحاً أكبر لها على الأسواق ويضمن تطبيق السياسات الرقابية المرتبطة بالكفاءة الإقتصادية. وبرنامج إدارة الأصول له أثر إيجابى وإستفادة حقيقية للمواطن المصرى .

كما أن المواطنين سوف يتساوون فى صكوك الملكية وأنهم سيحصلون عليها من منافذ مختلفة أما العاملون بالدولة فيحصلون عليها من مقار عملهم

وسوف يتم تحديد فترة كافية قد تصل إلى ستة أشهر لإستلام هذه الصكوك كما أن المواطن صاحب القرار سواء الإحتفاظ بهذه الأسهم أو إستثمارها من خلال صندوق الإستثمار أو بيعها أو التبرع بها لإحدى الجهات المصرية التى يختارها.

٧- إن نظام تملك المصريين لأسهم الشركات العامة لايلغى برنامج دعم السلع والخدمات.

٨- كما أن حقوق العمال مبدأ لا يقبل التنازل أو المساومة..ولا يبيع لأراضى الشركات.

٩- لن يكون هناك إستحواذ على الأسهم المطروحة فى ظلام الليل.

١٠- أن قناة السويس ومصر للطيران وشركات البترول والمجمعات الإستهلاكية بعيدة عن البرنامج الجديد.

١١- أن هناك (٧٦) شركة عامة خارج النظام الجديد منها (١٩) شركة رابحة و(٤٨) خاسرة.

١٢- يحصل المصريون بالخارج على الصكوك بتوكيلات رسمية.

١٣- يشمل البرنامج الجديد ٨٦ شركة من بين ١٥٣ شركة قطاع أعمال عام.

لا داعى للقلق من النظام الجديد الذى سيجعل برنامج الخصخصة الحالى مرفوعاً مؤقتاً من الخدمة لمدة سنة على الأقل لأن الجميع أخذتهم المفاجأة

"الحكومية" فقد كان هناك ألف سؤال وسؤال تبحث عن إجابات عن النظام الجديد.

وباعتبار أن النظام الجديد سالف الذكر نظام جديد لإدارة الأصول المملوكة للدولة بأسلوب يضمن لها نصيباً من ثمار عوائد برنامج الخصخصة وإذا كان النظام الجديد يمثل مفاجأة فإن الأمر إستغرق ٣ سنوات من البحث لتجارب الآخرين سابقة على عام ٢٠٠٩ لكنه فى النهاية برنامج مصرى يبدأ بما إنتهى إليه هؤلاء الآخرون فى دول مثل التشيك وبولندا وكازخستان ورومانيا وغيرها.

وتم التفكير فى النظام الجديد منذ ٤ سنوات ماضية من عمر برنامج إدارة الأصول العامة وإستطاع خفض المديونية المتعثرة من ٣١,٥ مليار جنيه فى منتصف ٢٠٠٤ إلى أقل من ٨ مليارات جنيه عام ٢٠٠٩.

كما تم ضخ إستثمارات مباشرة فى ١٥٥ شركة قدرها ٨٦٦٩ مليون جنيه منذ يوليو ٢٠٠٤ وحتى يونيو ٢٠٠٧ بجانب تغيير ٨٢% من إدارات الشركات القابضة والتابعة خلال ٤ سنوات. وقد أدى ذلك إلى التحول من صافى خسائر قدرها ١,٣ مليار جنيه فى العام المالى ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى صافى أرباح قدرها ٥٥٢٧ مليون جنيه فى نهاية يونيو من عام ٢٠٠٨ وهى أرقام تخضع لمراجعة الجهاز المركزى للمحاسبات.

والنظام الجديد يقضى بنقل ملكية أسهم شركات قطاع الأعمال العام والمملوكة للدولة إلى المواطنين المصريين ليحصلوا من خلاله على "محفظة أسهم" مجاناً والمواطن هنا له كل الحرية فى التصرف فيها سواء إحتفظ بالمحفظة ليستفيد من عائدها أو إستثمارها فى صناديق إستثمار أو بيعها أو التبرع بها.. وفى حالة التبرع يكون له الأجر والثواب والدعاء من الأجيال القادمة.

والبرنامج سوف يستغرق سنة على الأقل قبل تطبيقه ولن يتم التصرف فى أى شئ حتى يتم إقرار وتنفيذ النظام الجديد.. وإن لم تتم الموافقة عليه فى البرلمان سوف نعود للنظام الحالى وخلال هذه السنة سيتم تصنيف الشركات التى تدرج بالبرنامج وإستبعاد الشركات المتعثرة مع إستمرار الدولة فى تنفيذ برامج إعادة هيكلة تلك الشركات وتأهيلها للتحويل إلى شركات قادرة على المنافسة.

والشركات التى تدخل وتلك التى لا تدخل فى البرنامج الجديد مختصرة فى أن هناك ٤ فئات من الشركات (١٥٣ شركة) وفقاً لنسبة الملكية التى تود الحكومة الإحتفاظ بها.

الأولى: تضم شركات تحتفظ بنسبة حاکمة لا تقل عن ٦٧% من رؤوس أموالها مثل الحديد والصلب والدواء والألومنيوم والكوك والسكر والأسمنت والأسمدة والنحاس.

الثانية: تضم شركات ترغب الدولة فى الإحتفاظ بنسبة لا تقل عن ٥١% من رأسمالها مثل شركات السياحة والنقل والصناعات التحويلية وهذه الشركات عددها يبلغ ٤١ شركة.

الثالثة: شركات سوف تدرج فى البرنامج الجديد وسوف تحتفظ الدولة بنسبة لا تقل عن ٣٠% من رؤوس أموالها مثل شركات توزيع السلع والخدمات وهذه الشركات يصل عددها إلى ٤٥ شركة.

أما الرابعة: فهى شركات مستبعدة تماماً من البرنامج إما لوصولها إلى الحد الأقصى لمشاركة القطاع الخاص مثل الشرقية للدخان أو الدواء أو لتعثرها مثل شركات الغزل والنسيج وبالتالي فإن الشركات لن تدخل أيضاً منها فى البرنامج وسوف تبقى تحت مظلة وإدارة وملكية الشركة القابضة لتتولى إصلاحها ونفس الأمر بالنسبة للمجمعات الإستهلاكية التى تم تخصيص ١٦٣ مليون جنيهه أو أكثر فى المستقبل لتطويرها.

والأمر برمته خاضع للمناقشة كما أن ٨٦ شركة سوف تدخل فى البرنامج الجديد أما الشركات التى لن تدخل فى البرنامج فإن عددها يصل إلى ٦٧ شركة منها ١٩ شركة رابحة مثل شركات الدواء والشركة الشرقية للدخان التى تم بيع ٤٠% من أسهمها ستظل كما هى دون تعديل فى نسب الملكية. ومن بين الـ ١٩ شركة الرابحة هناك ١٦ شركة لها أسهم متداولة بالبورصة. وهناك ٤٨ شركة خاسرة لن يتطرق إليها البرنامج ولا يمكن تأهيلها خلال عام مثل

المحاريث والهندسة والمطرقات والنصر للسيارات والنقل الخفيف والغزل والنسيج.

وكل هذه الفئات الأربع من الشركات سيظل ٣٠% من أسهمها فى أيدي الشركات القابضة و ٦٠% تملك للمواطنين من عمر ٢١ سنة فأكثر وسوف تخصص نسبة لصندوق الأجيال القادمة تختلف من شركة لأخرى. وهذا الأسلوب لن يكون نموذجاً يطبق على كل الشركات بل وفقاً لكل حالة على حده.

وفى كل الحالات سيتم استخدام عقارات الشركات فى الأغراض الإنتاجية وسوف تحتفظ الشركات القابضة بملكية كاملة للعقارات غير المستغلة فى النشاط وسيتم نقل ملكية الحصص التى سيتم توزيعها من رؤوس أموال شركات البرنامج إلى شركة قابضة جديدة مملوكة للدولة هدفها نقل ملكية هذه الحصص إلى المواطنين مع استمرار تبعية الشركات لشركاتها القابضة الحالية مع تحويل نسبة (٥% تقريباً) من أسهم الشركات المدرجة بالبرنامج للصندوق المصرى للأجيال القادمة وسيكون تابعاً إما لرئيس الوزراء أو الوزير المختص حيث تستثمر موارده فى مشروعات إجتماعية تخدم الأجيال القادمة.

وبالإضافة لذلك سيتم إنشاء جهاز جديد لإدارة الأصول تنتقل إليه ملكية الشركات القابضة وسيصدر قرار جمهورى بتشكيل هذا الجهاز ليتولى مهمة تطوير وإعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام ومتابعة الشركات التى تساهم الدولة فى ملكيتها.

والصكوك التى سيمتلکها المواطنون تكون عبارة عن "محفظة" من القيمة الأسمية لأسهم الشركات كلها وليس سهماً معيناً فى شركة ما حيث يتم حساب القيمة وتوزع على المصريين من سن ٢١ سنة فأكثر "يوم توزيع الأسهم" وهم حالياً أكثر من ٤٠ مليون مصرى أما قيمة الصك فإنها لم تتحدد حتى الآن ولكنها ستكون "محترمة" أو "معتبرة".

كل ذلك - مع مراعاة المبادئ الدستورية السامية المنصوص عليها فى الدساتير المصرية - منذ أول دستور لمصر فى ١٩/٤/١٩٢٣ مروراً بدستور ١٦ يناير ١٩٥٦ حتى دستور مصر الصادر فى ١١/٩/١٩٧١ وما يعقب ذلك بإذن الله تعالى - لأنها مبادئ جواهر ذهبية نقية تحقق المصلحة العامة للمواطنين وهي :

١ - الملكية العامة هي ملكية شعبية . وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام (قطاع الأعمال) ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

٢ - تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة وهي ثلاثة أنواع

- الملكية العامة - والملكية التعاونية - والملكية الخاصة

- والملكية التعاونية : هي ملكية الجمعيات التعاونية ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الإدارة الذاتية ، والملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل وينظم القانون أداء وظيفتها الإجتماعية فى خدمة الإقتصاد

- القومي وفي إطار خطة التنمية ، دون انحراف أو إستغلال ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب .
- ٣- الملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون ، باعتبارها سنداً لقوة الوطن وأساساً للنظام الإقتصادي والاجتماعي ومصدراً لرفاهية الشعب.
- ٤- يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة .
- ٥- لكل مواطن نصيب في الناتج القومي يحدده القانون بمراعاة عمله أو ملكيته غير المستغلة .
- ٦- للعاملين نصيب في إدارة المشروعات وفي أرباحها ويلتزمون بتنمية الإنتاج وتنفيذ الخطة في وحداتهم الإنتاجية وفقاً للقانون والمحافظة على أدوات الإنتاج واجب وطني ويكون تمثيل العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام (قطاع الأعمال) في حدود خمسين في المائة من عدد أعضاء هذه المجالس وتعمل الدولة على أن يكفل القانون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين في المائة في عضوية مجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات الصناعية.

٧- يشترك المنتفعون في إدارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقاً للقانون (١).

والمشكلة التي يثيرها البحث أيضاً بالإضافة إلى ما سلف ذكره هو إيجاد أسلوب تطبيقي يحقق كل المبادئ الدستورية سائلة الذكر والتي تحافظ على ملكية الشعب للمال العام بدلاً من أن تقوم بعض الفئات الضالة الفاسدة بإستغلال نفوذها وسلطاتها في بيع هذا المال بأبخس الأثمان كما حدث في الفترة من عام ١٩٩٠ حتى ٢٥ يناير ٢٠١١ مرتكبين جرائم في حق الشعب من إهدار للمال العام وتربح وإستغلال نفوذ وبيع الشركات التي تملكها الدولة ويملكها الشعب بأبخس الأثمان محققين ربحاً شخصياً وفئوياً ومن ثم فالأجدر بنا في هذا البحث هو التطرق للمناقشة وفتح باب الحجة بالحجة وبحث وعرض جميع الاتجاهات التي ترى حلاً لتدارك هذه المشكلة في المستقبل ولتحقيق المشاركة الشعبية الفعالة في إدارة المال العام في المستقبل ويستفيد أجيال الشعب بثمرات المال العام بدلاً من نهبه من جانب فئة قليلة وهذا هو ما كان تهدف إليها موضوعات هذا البحث.

(١) يراجع المواد من ٢٤ حتى ٣٤ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ إلى أن يتم إدراج هذه المبادئ في الدستور الدائم الذي سيحكم مصر إن شاء الله تعالى في المستقبل ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

وفكرة برنامج المشاركة الشعبية فى الأصول المملوكة للدولة مع تطبيق الضمانات سالفه الذكر فى صلب هذا البحث التى تحقق الصالح العام لجموع الشعب المصرى تكون من نتائج إحساس الجماهير بأهمية دورهم فى التنمية وأنه من المفيد التعرف على التجارب التى سبق وأخذت بنظام الملكية الشعبية مع مراعاة التعرف عن النجاحات والإخفاقات التى لحقت بتلك التجارب والمشاركة الشعبية لجميع المواطنين فى إدارة وملكية أصول الدولة الاستثمارية أفضل بكثير من خصخصة هذه الأصول وبيعها بثمن بخس إلى بعض القلة من رجال الأعمال أو لمستثمر فاسد بعينه يعرضها لخطر الضياع والإفساد والنهب والسلب .

" والله ولى التوفيق "

المراجع

المراجع العربية :

١. أ. د / إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول القانون الإدارى - أموال الإدارة العامة وإمتهاداتها ، منشأة المعارف بالإسكندرية .
٢. أ. د / أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإدارى ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٤ .
٣. أ. د / رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .
٤. د. د. / زكريا زكريا المصرى ، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الإتهاب للسلطات الإدارية والسياسية ، ١٩٩٨ .
٥. أ. د / سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالإسكندرية .
٦. أ. د / سعاد الشرقاوى ، القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٤
٧. أ. د / سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ١٩٩٢ ، دار الفكر العربى .
٨. أ. د / سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ٢٠٠٤ .

- ٩.أ. د / السيد محمد مدنى ، القانون الإدارى الليبى ، دار النهضة العربية
٦٤ / ١٩٦٥ .
- ١٠.أ. د / صبيح بشير مسكونى - مبادئ القانون الإدارى الليبى ، الشركة
العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، ١٩٧٨ .
- ١١.أ. د / صلاح الدين فوزى ، أصول القانون الإدارى ، ١٩٩٧ .
- ١٢.أ. د / عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإدارى ، ١٩٧٩ ، مكتبة الجلاء
بالمنصورة .
- ١٣.أ. د / عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإدارى الكويتى ، ١٩٦٩ .
- ١٤.أ. د / عدنان العجلانى ، الوجيز فى الحقوق الإدارية ، الكويت ، ١٩٩٥
- ١٥.أ. د / عمر حلمى فهمى ، القانون الإدارى ، القسم الأول ، ٢٠٠٣
- ١٦.أ. د / ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، ١٩٩٩ ، دار المطبوعات
الجامعية .
- ١٧.أ. د / محمد عبد الله الحرارى - أصول القانون الإدارى ، ١٩٩٨ ،
الجزء الثانى .
- ١٨.أ. د / محمد فؤاد مهنا - المرافق العامة - طبعة سنة ١٩٧٥ .
١٩. أ. د / مصطفى أبو زيد فهمى ، القانون الإدارى ، ذاتية القانون الإدارى
، الإسكندرية سنة ١٩٩٢ .

المراجع الأجنبية :

(أ) المراجع باللغة الفرنسية :

- 1- De Laubadere(A) : Traité de droit administratif . 1975 , précis, Dallos .
- 2- Durupty .Michel : L'actualité en droit économique . les relations entre le secteur public et le secteur privé , la privatisation de secteur public en France . Dalloz 1989 .
- 3- Hauriou (M.) : Précis élémentaire de droit administratif , et droit public 1933 .
- 4- Les Procédures de Privatisation : Banque Internationale , Décembre 1986 , article répris in Problèmes économiques , no 2005 , 31 decembre 1986 , La documentation Française , Paris
- 5- Lucien RAPP : Les Filiales des entreprises publiques . Lgdj Paris 1983 .
- 6- Marcel . Waline trait de droit administratif . 1953
- 7- Rappl lewes : Le secteur public français entre nationalisations et privatisations" Act. jus D.A. 20 mai 1987 .

(ب) المراجع باللغة الإنجليزية :

- 1- Fukui , K . japanese National Railways privatization study : the Experience of japan and lessons for developing countries . world Bank Discussion papers , 1995.
- 2- Guislain,P.Divestiture of State Enterprises : An Overview of the Legal Frame Work . World Bank Technical Paper . 1998 .
- 3- Haskel,J.and Szymanski , S.privatization , Liberalization , Wages and employment : Theory and Evidence for The UK .Economical , 1993 .
- 4- Perotti, E. Credible Privatization . Working Paper No.91 – 12 Boston University 2000 .
- 5- Shirley , M. and Nellis .J. . Public Enterprise Reform : The Lesson of Experience . Washington D.C . The World bank . 1996 .
- 6- Vuylsteke , C. "Techniques of Privatization of State – Owned Enterprises " .Vol . I . Methods and Implementation . World Bank Technical Paper No . 88 .1997 .

التقارير والمناقشات

- ١- مناقشات مجلس إدارة إتحاد العمال بمصر بتاريخ ١٣ إلى ١٤ ديسمبر عام ٢٠٠٩ ورقة عمل إدارة أصول الدولة .
- ٢- تقارير وزارة الإستثمار - مركز المعلومات قطاع الأعمال العام تقرير عن تطور مؤشرات قطاع الأعمال عام ٢٠٠٤/٢٠٠٨ .
- ٣- تقرير مجلس التجارة والتنمية عام ١٩٩٤ ، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، تصميم برامج الخصخصة وتنفيذها ونتائجها .

المصادر القضائية :

- مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية - المكتب الفنى .
- مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية .
- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا .
- مجموعة أحكام القضاء الإدارى . والدستورية الليبية .

المصادر الإعلامية والتشريعية :

- الجريدة الرسمية المصرية والكويتية والليبية .