

## الفصل الثاني

تنظيم السلطة الإدارية المرفقية

المؤسسات العامة والهيئات العامة

تمهيد :

سبقت الإشارة إلى المؤسسات العامة وقلنا إنها تمثل الصورة العامة لنظام اللامركزية الإدارية المطبق في فرنسا . وهي طبقا لهذا النظام ، أشخاص إدارية تنشأ لتدير مرفقا عاما أو مشروعاً عاما أو عدة مرافق أو مشروعات عامة متشابهة وتتمتع في مباشرة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها باستقلال عن السلطة المركزية ممثلة أساسا في الوزارات . بمعنى أنه يكون لهذه الأشخاص وحدها حق اعمال إرادتها في مباشرة نشاطها واختيار الأساليب الفنية التي تلائم طبيعة هذا النشاط ، كما تستقل بذمتها المالية وميزانياتها وتحمل وحدها ما يصيبها من خسائر ويبقى ما يفيض من إيراداتها احتياطيا لها وحدها فلا يضاف لميزانية الدولة . ومن جهة أخرى تقتصر حقوق السلطة الادارية للمركزية أزاء المؤسسات العامة في ظل هذا النظام على حق وصاية إدارية لا يكاد يتعدى حق التصديق على قرارات المؤسسة العامة وحق إلغاء تلك القرارات أو وقف تنفيذها بشروط وفي أحوال معينة دون أن يصل هذا الحق إلى حد تعديل تلك القرارات أو فرض إرادة السلطة المركزية على المؤسسة .

وقد عرفت مصر قبل الثورة نظام اللامركزية الادارية وطبقته على نطاق

ضيق بصورته المعروفة في فرنسا وفي مصر قبل الثورة .

وبعد قيام الثورة وبعد أن انتقلت ملكية كثير من الشركات الخاصة إلى الدولة عن طريق التأميم وبعد أن إتسع ميدان نشاط الدولة في ظل النظام الاشتراكي وأصبح يشمل معظم النشاط الصناعى والتجارى والزراعى والمالى رأيت الحكومة أن الجهاز الادارى المركزى ممثلا فى الوزارات يبدو غير صالح لإدارة النشاط الاقتصادى الجديد فأنشأت لمباشرة هذا النشاط أجهزة إدارية جديدة فى صورة مؤسسات عامة مستقلة عن الجهاز الإدارى المركزى (الوزارات) .

غير أن النظم القانونية التى وضعت لحكم هذه الأجهزة أخذت صورة مختلفة عن صورة النظام الذى يحكم المؤسسات العامة فى فرنسا وفى مصر قبل الثورة خصوصا فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه الأجهزة الجديدة وبين السلطة الادارية المركزية ممثلة فى الوزارات بل أن صورتها تغيرت أكثر من مرة فى ظل حكومة الثورة حيث أخذت فى بعض الحالات شكل النظام المركزى وأخذت فى حالات أخرى شكل النظام اللامركزى وظلت وقتا غير قصير غير مستقرة على وضع معين .

ولم يقتصر الأمر على إنشاء أجهزة مستقلة لمباشرة النشاط الصناعى والتجارى والزراعى والمالى فى صورة مؤسسات عامة ولكن الحكومة أنشأت أيضا أجهزة مستقلة لمباشرة النشاط الاجتماعى والثقافى وتقديم الخدمات العامة والحاجات العامة للجمهور فى صورة هيئات عامة .

وعلى هذا أصبح فى مصر نوعان من الأشخاص الادارية التى انشئت لإدارة المرافق العامة والمشروعات هى المؤسسات العامة والهيئات العامة بل

أنه يلاحظ أن الأجهزة التي أنشئت لهذا الغرض في أول عهد حكومة الثورة اتخذت شكلا خاصا متميزا عن المؤسسات العامة والهيئات العامة .  
 ونعرض فيما يلي لدراسة هذا الموضوع في مبحثين . في المبحث الأول ندرس النظم القانونية التي طبقت على الأجهزة التي أنشئت لإدارة المرافق العامة والمشروعات العامة منذ قيام الثورة إلى الآن . وفي المبحث الثاني نعرض لتقدير أو بمقارنة أدق تقييم النظم القانونية المشار إليها .

### المبحث الأول

النظم القانونية التي طبقت على الأجهزة التي أنشئت لإدارة المرافق العامة والمشروعات العامة منذ قيام الثورة إلى الآن .  
 لم تتخذ الأجهزة التي أنشئت منذ قيام الثورة لإدارة المرافق العامة والمشروعات العامة شكلا واحدا . ولهذا تعددت النظم التي وضعت لحكمها واختلفت الأحكام التي تضمنتها هذه النظم خصوصا فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه الأجهزة وبين السلطة الإدارية المركزية ممثلة في الوزارات . ونعرض فيما يلي لبيان هذه النظم مع ملاحظة أننا لا نقصد أن نقدم هنا دراسة كاملة لهذه النظم من جميع جوانبها ولكننا نقتصر هذه الدراسة على نقطتين الأولى تتعلق بطبيعة هذه الأجهزة واختصاصاتها والثانية تتعلق بعلاقة الأجهزة بالسلطة الإدارية المركزية وبصفة خاصة علاقتها بالوزارات والوزراء .

## المطلب الأول

### المجلس الدائم للانتاج القومى

نص المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ على إنشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى وهو بصريح نص المادة الأولى هيئة مستقلة لها شخصية اعتبارية وهو ملحق برئاسة مجلس الوزراء ورئيسه الأعلى هو رئيس مجلس الوزراء .

وقد عهد إلى مجلس الانتاج القومى بعد إنشائه ، بمهمة عامة أساسية ، وهى وضع خطة شاملة للتنمية الاقتصادية ، تقوم على أساس استغلال كل منابع الثروة الطبيعية والبشرية فى البلاد ، سعياً وراء تحقيق هدف أساسى من أهداف حكومة الثورة ، وهو رفع مستوى معيشتة الفرد بزيادة الطاقة الانتاجية للبلاد .

وفى سبيل تحقيق هذا الهدف منح المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى سلطات واختصاصات واسعة .

فنصت المادة الثانية من المرسوم بقانون الصادر بإنشاء المجلس على أن المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى يقوم بالأعمال الآتية :

د أولاً : يبحث المشروعات الاقتصادية التى يكون من شأنها تنمية الانتاج القومى فى النواحي الزراعية والصناعية والتجارية وما يتعلق بها من مشروعات الرى واستصلاح الأراضى البور والأراضى الصحراوية وتنويع المحصولات وتحسين وسائل الزراعة وتخصيص المناطق الزراعية وتنمية الانتاج الحيوانى ومشروعات توليد القوى الكهربائية وإنشاء الطرق وتحسين

وسائل النقل الأخرى والبحث عن البترول وغيره من المعادن وتشجيع الصناعات القائمة وإنشاء صناعات جديدة وتقوية حركة التصنيع مما يجعل الصناعة مورداً رئيسياً للبلاد وتنظيم الأسواق الداخلية والبحث عن أسواق خارجية للصادرات والنظر في تدير الوسائل اللازمة لتمويل هذه المشروعات وسبل الإستعانة بالمصارف الدولية والأجنبية والانتفاع برعوس الأموال المصرية والأجنبية وبحث نظام الضرائب والرسوم الجمركية بما يساير نهضة الانتاج وإقتراح ما يلزم من التشريعات لتحقيق هذه الأغراض .

« ثانياً : يضع المجلس الدائم بعد أن يتم البحث في خلال عام واحد من وقت العمل بهذا القانون برنامجاً اقتصادياً لتنمية الانتاج القومى يتوخى فيه تقديم المشروعات الأكثر إنتاجاً والأيسر تنفيذاً ولأقل كلفة مع مراعاة أهميتها للاقتصاد القومى . ويلاحظ فى وضع البرنامج أن يتم تنفيذه فى ثلاث سنوات على مراحل سنوية ثلاث . ثم يضع المجلس بعد ذلك برامج أخرى لتنمية الانتاج يستغرق تنفيذها مدداً معينة ... »

« ثالثاً : . . . . . »

« رابعاً : يشرف المجلس الدائم على تنفيذ المشروعات والبرامج الاقتصادية المتقدمة الذكر ويتقدم بملاحظاته فى هذا الشأن إلى مجلس الوزراء (رئيس الجمهورية) . »

« خامساً : يجوز للمجلس الدائم أن يقوم بتنفيذ ما يرى إمكان تنفيذه من المشروعات بنفسه أو بالواسطة التى يختارها ... » .

ونصت المادة العاشرة من المرسوم بقانون على أن للمجلس فى الحالات التى يهدها للحكومة بتنفيذ مشروع من مشروعاته حق الاتصال المباشر

بالموظفين القائمين بالتنفيذ للاستيثاق من حسن سير العمل . وأوضحت المادة ٢٣ من اللائحة الداخلية للمجلس طريقة هذا الاتصال بقولها « في الأحوال التي تقوم فيها الحكومة بتنفيذ مشروع يصدر قانون بإعتماد ميزانية خاصة ويشرف المجلس الدائم على التنفيذ وذلك عن طريق إتصاله المباشر بالجهة الحكومية المنوط بها تنفيذ المشروع والاطلاع بنفسه على جميع تدابير التنفيذ التي اتخذت وطلب تقارير دورية عما يتم من أعمال » .

ونصت المادة الحادية عشرة على أنه « في الأحوال التي يتولى فيها المجلس الدائم تنفيذ المشروعات بنفسه يجوز أن يحصل على الأموال اللازمة للتنفيذ عن طريق إعتمادات تمنحها الحكومة له ، كما يجوز أن يحصل على سلطة عقد القروض من المصارف والهيئات المحلية والاجنبية والدولية وعلى سلطة إصدار سندات في مصر أو في الخارج بضمان الحكومة .

ونصت المادة ١٢ من نفس المرسوم بقانون على أنه يجوز للمجلس الدائم أن ينشئ المصانع التجريبية وغيرها من المصانع وأن يقوم بإدارتها منفردا أو بالإشتراك مع شركات أو هيئات أو أفراد .

وألزمت المادة التاسعة الوزارات والمصالح والادارات الحكومية . . . بأن تزود المجلس بما يطلبه من تقارير وبحوث وبيانات .

وخولت رئيس المجلس في حالة تأخر الوزارات وغيرها من الجهات الحكومية المذكورة في القيام بما طلب منها دون مبرر معقول أن يطالب إلى الرئيس المختص إحالة الموظف المسئول إلى المحكمة التأديبية .

ومن مجموع هذه النصوص يتبين :

أولا : أن المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ليس مجرد هيئة استشارية

أو فنية تعاون رئيس الجمهورية في أداء وظائف القيادة . ولكن في الواقع سلطة إدارية تدرس وترسم البرامج وتتولى التنفيذ بنفسها أو بواسطة غيرها من الهيئات العامة (كالوزارات والمصالح) أو الخاصة (كالشركات) بل أنه حين يعهد إلى الوزارات والمصالح بتنفيذ مشروعاته تكون له سلطة اشراف على عمل هذه الوزارات والمصالح (م ٢ فقرة رابعا) ، كما يكون له حق الاتصاف المباشر بالموظفين القاعمين بالتنفيذ للاستيثاق من حسن سير العمل (م ١٠م) .

ثانيا : أن اختصاصات المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي تشمل أمم أوجه النشاط التي تتولاها الوزارات المختلفة وعلى الأخص وزارات الزراعة والصناعة والأشغال العمومية والمواصلات .

ثالثا : أن المرسوم بقانون الصادر بإنشاء المجلس جعل منه سلطة إدارية بل أنه جعل سلطته أعلى من سلطة الوزارات. ولاشك أن وجود هذه السلطة مع وجود الوزارات يعتبر مثالا واضحا لازدواج السلطات التي تباشر اختصاصا واحدا وهو ما يخالف مبادئ التنظيم الإداري المسلم بها . ذلك لأن قيام هذا المجلس بسلطاته واختصاصاته الواسعة التي سبق بيانها معناه تقييد سلطة الوزارات المختصة في مباشرة نشاطها الطبيعي وتقييد سلطة الاشراف على هذه المشروعات والمسئوليات التي تترتب على ذلك من الوزارات المختصة إلى المجلس الدائم للانتاج مع بقاء الجهاز الإداري في الوزارات قائما على حاله . أو على الأقل توزيع السلطة والمسئولية بين المجلس والوزارات المختصة بما يلحق أكبر الضرر بسلامة الجهاز نفسه ولعل هذه الاعتبارات

أو بعضها هي التي قضت في سنة ١٩٥٧ بإدماج المجلس الدائم للإنتاج القومي في لجنة التخطيط القومي وإلغاء القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ الصادر بإنشاء هذا المجلس .

### المطلب الثاني

#### المؤسسة الاقتصادية

أنشئت المؤسسة الاقتصادية بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ وهي بصريح النص مؤسسة عامة ملحقمة برئاسة الجمهورية .

أغراض المؤسسة الاقتصادية : حددت المادة الرابعة من القانون أغراض المؤسسة الاقتصادية في فقرات ثلاثة وردت في الصيغة الآتية :

أولا : تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط التجاري والصناعي والزراعي والمالي .

ثانيا : وضع سياسة استثمار أموال المؤسسة وتوجيهها في المنشآت المشار إليها في المادة الثانية من القانون . وهذه المنشآت هي :

- (أ) الشركات المساهمة التي يكون للحكومة نصيب في رهوس أموالها.
- (ب) المؤسسات العامة التي تباشر نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو عقاريا وتندرج رهوس أموالها في رأس مال المؤسسة الاقتصادية . وتحدد هذه المؤسسات بقرار من رئيس الجمهورية .

ثالثا : القيام نيابة عن الحكومة بالتوجيه والاشراف على المؤسسات العامة الأخرى التي يصدر بتعيينها قرار من رئيس الجمهورية وذلك بما يحقق مصلحة الاقتصاد القومي ، ووضع البرامج الكفيلة بتنظيم مشاركة الحكومة والهيئات العامة والخاصة في هذا النشاط .

وظاهر أن الغرض الوارد في الفقرة أولاً ، هو الغرض العام للمؤسسة ،  
 أي الغرض الذي يجب أن يحكم نشاط المؤسسة في عملها في سبيل تحقيق  
 الغرضين الآخرين المذكورين على سبيل التخصيص في ثانياً وثالثاً .  
 وسائل تحقيق أغراض المؤسسة :

منحت المادة الخامسة المؤسسة حرية اختيار الوسائل التي تتبعها في سبيل  
 تحقيق أغراضها ، ولكنها أشارت بصيغة خاصة إلى الوسائل الآتية :  
 ١ - إنشاء شركات أو منشآت تجارية أو مالية أو صناعية أو زراعية  
 أو عقارية .

٢ - زيادة أو انقاص أموالها المستثمرة في المشروعات التي تساهم فيها ،  
 وذلك بغير اخلال بالحقوق والضمانات المكتسبة بمقتضى القوانين .

٣ - تملك أسهم وسندات الشركات عن طريق شرائها أو الأكتتاب فيها .  
 ٤ - عقد القروض مع الحكومة أو البنوك أو الحكومات أو الهيئات  
 الأجنبية والمؤسسات الدولية وإصدار سندات في مصر أو في الخارج ،  
 للحصول على الأموال اللازمة لأعمالها .

٥ - اقراض الشركات التي تساهم في رأس مالها أو ضمانها فيما تقدمه  
 من قروض .

علاقة المؤسسة الاقتصادية بالسلطة المركزية :

المؤسسة الاقتصادية مؤسسة عامة طبقاً لصريح نص القانون الصادر  
 بإنشائها . ويترب على اعتبارها مؤسسة عامة تتمتعها بقدر من الاستقلال في  
 إدارة شئونها مع خضوعها لوصاية إدارية من جانب السلطة المركزية . ونحدد

فيما يلي مدى إستقلالها ومدى خضوعها للوصاية الإدارية بالرجوع إلى نصوص قانون المؤسسة والأئحة العامة السابق الإشارة إليها .  
**استقلال المؤسسة :**

١ - نصت المادة الأولى صراحة على أن المؤسسة الاقتصادية لها شخصية اعتبارية . وحددت المادة الرابعة أغراض المؤسسة ومنحتها المادة الخامسة حرية إتخاذ الوسائل اللازمة لتحقيق أغراضها .  
 ٢ - مجلس إدارة المؤسسة الاقتصادية هو السلطة المهيمنة على شئونها وهو المختص بتصريف أمورها ووضع السياسة التي تدير عليها وله أن يصدر القرارات التي يراها لازمة لتحقيق أغراض المؤسسة دون التقيد بالقواعد الحكومية المعمول بها . وهو الذي يعين المدير العام للمؤسسة ويختار أعضاء هيئة المكتب ويختار ممثلي المؤسسة في مجالس إدارة المؤسسات العامة التي تتولى المؤسسة الاقتصادية الاشراف عليها ويشرف على المؤسسات المندمجة في المؤسسة الاقتصادية ويصدر اللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية وشئون الموظفين وتنظيم سير العمل في الإدارات المختلفة ( م ١ من الأئحة العامة ) .

٣ - يكون للمؤسسة الاقتصادية ميزانية خاصة يقرها مجلس الإدارة .

**الوصاية الإدارية على المؤسسة الاقتصادية :**

توهم النصوص في ظاهرها بأن المؤسسة الاقتصادية تتمتع في مباشرة اختصاصاتها الواسعة باستقلال كبير . ولكن الواقع أنها خاضعة لرقابة شديدة من جانب السلطة المركزية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية ، بل أن

هذه الرقابة تكاد تجعل منها هيئة مركزية خاضعة لسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية .

فقد نصت المادة ١٦ من قانون المؤسسة في فقرتها الثانية على أن جميع قرارات مجلس إدارة المؤسسة الاقتصادية تبلغ إلى رئيس الجمهورية « ويكون له حق الاعتراض على القرار بالإلغاء أو التعديل خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه وإلا كان القرار نافذا » . ورغم عيوب الصياغة التي تشوب هذا النص حيث وصف حق رئيس الجمهورية في الرقابة بأنه حق اعتراض إلا أنه يبدو من عبارة النص أن المشرع لم يقصد قصر حق رئيس الجمهورية على مجرد الاعتراض على القرارات ولكنه خوله حق إلغائها بل وحق تعديلها . والمعروف أن تعديل القرار ضرب من الاشتراك في إنشائه ، فكأن القانون بهذا النص يحول رئيس الجمهورية حق الاشتراك في إنشاء قرارات المؤسسة الاقتصادية .

ولما كانت المبادئ المسلم بها في التنظيم الإداري لا تجيز للسلطة الوصائية تعديل قرارات السلطة اللامركزية ، فإن السلطة المخولة لرئيس الجمهورية بنص المادة ١٦ من قانون المؤسسة الاقتصادية تكاد تجعل منه سلطة رئاسية وتكاد تحول المؤسسة الاقتصادية من هيئة لا مركزية خاضعة للوصاية الإدارية إلى هيئة مركزية خاضعة للسلطة الرئاسية .

وفضلا عن حق رئيس الجمهورية في إلغاء وتعديل قرارات مجالس إدارة المؤسسة نص قانون المؤسسة الاقتصادية على إخضاع المؤسسة لوصاية متعددة المظاهر تلخصها فيما يلي :

- ١ - يشكل مجلس إدارة المؤسسة الاقتصادية ويحدد عدد أعضائه ومراتب الأعضاء بقرار من رئيس الجمهورية .
- ٢ - يتقرر نظام المؤسسة والقواعد المالية والحسابية والادارية التي تتبع في ادارتها وشكل الميزانية وقواعد تعيين وترقية وتأديب الموظفين بلائحة عامة يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ( م ٢٣ ) .
- ٣ - تعتمد ميزانية المؤسسة وحسابها الختامي بقرار من رئيس الجمهورية ( م ٢٢ ) .
- ٤ - تحدد شروط عقد القروض واصدار السندات بقرار من رئيس الجمهورية ( م ٥ فقرة أخيرة ) .

### المطلب الثالث

مشروع السد العالي

هيئة عامة أم وزارة

بمقتضى القانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٥ أنشئ للقيام بكل ما يتعلق بتنفيذ هذا المشروع هيئة عامة برئاسة رئيس الجمهورية واعترف لهذه الهيئة بالشخصية الاعتبارية ومنحت سلطات واسعة لتحقيق أغراضها جعلت منها سلطة أهلى من الوزارات .

وفى ٢٩ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ صدر قرار جمهورى بإنشاء لجنة عليا للسد العالى عهد برئاستها للمشير عبد الحكيم عامر نائب رئيس الجمهورية ( فى ذلك الوقت ) وحلت اللجنة محل الهيئة العامة السابقة واعترف لها بالشخصية الاعتبارية بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٥٨ وبذلك استمرت

أعمال السد التالى بيد هيئة عامة لها نفس الاستقلال ونفس السلطات السابق  
الإشارة إليها فيما عدا أن رئاستها عقدت لنائب رئيس الجمهورية بدلا من  
رئيس الجمهورية .

غير أنه فى سنة ١٩٦١ تغير الوضع تغييرا أساسيا . فى ١٨ من أكتوبر  
من نفس العام صدر القرار الجمهورى رقم ١٣١٦ لسنة ١٩٦١ بتشكيل الوزارة  
وذكر فى هذا القرار اسم الوزير الذى عين لوزارة السد العالى واعتبر هذا  
الإجراء إنشاء لوزارة السد العالى . ثم صدر بعد ذلك القرار الجمهورى رقم  
١٨٤٠ لسنة ١٩٦٢ بتنظيم وزارة السد العالى . ومن هذا القرار الأخير على  
تكوين وزارة السد العالى من ثلاث وحدات رئيسية هى اللجنة العامة  
لتنسيق مشروعات السد العالى ، والديوان العام ، والهيئة العامة لبناء  
السد العالى .

وفى ٦ من ديسمبر سنة ١٩٦١ صدر القرار الجمهورى رقم ١٨٢ لسنة  
١٩٦١ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بوزارة السد العالى ونص فى المادة  
الثانية منه على أن تحمل وزارة السد العالى محل اللجنة العليا للسد العالى فيما  
لها من حقوق وما عليها من التزامات ، ونصت المادة الخامسة من القرار على  
أن يتولى شئون الهيئة العامة لبناء السد العالى مجلس إدارة يباشر اختصاصاته  
على الوجه المبين بالقرار الصادر بتنظيم الوزارة السابق الإشارة إليه دون  
التقيد بالقوانين واللوائح والقواعد والتعليمات المتبعة فى المصالح الحكومية .  
وبهذا تحولت إدارة مشروع السد العالى من هيئة عامة تتمتع بشخصية  
إعتبارية وتعتبر لذلك مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية إلى وزارة ووضع

لهذه الوزارة نظام خاص يختلف عن النظام العادى المتبع فى الوزارات وذلك بالنص صراحة على تكوين الوزارة من ثلاث وحدات (سبق ذكرها) وعلى أن احدى هذه الوحدات وهى الهيئة العامة لبناء السد العالى يديرها مجلس إدارة يباشر اختصاصاته متحررا من القيود والقواعد والتعليمات المتبعة فى المصالح الحكومية .

وقد تم بناء السد العالى على يد الوزارة المذكورة .

وبعد إتمام بناء السد العالى انشئت لإدارة السد العالى وخزان أسوان . هيئة عامة تابعة لوزير الرى بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٤٣٦ لسنة ١٩٧١ وهى الهيئة العامة للسد العالى وخزان أسوان .

#### المطلب الرابع

المؤسسات العامة والهيئات العامة

ونظامها القانونى

عرضنا فيما تقدم لدراسة أهم معالم النظام القانونى للمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى والمؤسسة الاقتصادية ، ونضيف هنا أنه قبل إنقضاء وقت طويل على إنشاء المؤسسة الاقتصادية رأى أن لا تنفرد مؤسسة عامة واحدة بتحقيق التنمية الاقتصادية فانشئت فى سنة ١٩٦١ مؤسستان لكى تعملتا مع المؤسسة الاقتصادية على تحقيق نفس الغرض ( مؤسسة مصر ومؤسسة النصر ) ووزع الاختصاص بين المؤسسات العامة الثلاثة .

غير أن هذا النظام لم يعمر طويلا بل أنه فى الواقع لم يفسح أمامه مجال

التطبيق وحل محله نظام آخر حددت معالمه في القرارين الجمهوريين رقم ١٨٩٩، ١٩٠٠ لسنة ١٩٦١. وهي تتضمن هذين القرارين أنشئت مؤسسات عامة نوعية متعددة عهد إلى كل منها بتحقيق التنمية الاقتصادية بالنسبة لنوع من أنواع النشاط الاقتصادي وبلغ عدد هذه المؤسسات في ميزانية ١٩٦٢، ١٩٦٣ خمسة وخمسون مؤسسة يشمل اختصاصها بوجه عام تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق مباشرة النشاط بنفسها أو عن طريق الاشراف على ما تنشؤه أو تسام فيه من شركات أو جمعيات وإن كانت الغالبية العظمى من هذه المؤسسات قصرت عملها على الاشراف على الشركات التي تنشؤها ومن جهة أخرى أنشئت مؤسسات عامة أخرى لتحقيق التنمية الاجتماعية عن طريق مباشرة النشاط الاجتماعي والثقافي وتقديم الخدمات العامة والحاجات العامة للجمهور .

وبالرغم من وجود اوجه اختلاف بين هذين النوعين من المؤسسات إلا أنه إلى سنة ١٩٦٣ كان الاصطلاح المستعمل للدلالة على النوعين اصطلاح واحد هو « المؤسسات العامة » دون تفرقة . وصدر فعلا في سنة ١٩٥٧ قانون واحد يتضمن النظام القانوني الذي يحكم هذه المؤسسات العامة وهو القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ .

غير أنه في سنة ١٩٦٣ بدأ المشرع يفرق بين النوعين فأصدر في السنة المذكورة قانونين أحدهما للمؤسسات العامة وهو القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٣ والثاني للهيئات العامة وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . ولا يزال قانون الهيئات العامة مطبقا إلى اليوم. أما قانون المؤسسات العامة فقد تناوله

التغيير أكثر من مرة . ففي سنة ١٩٦٦ أُلغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ وحل محله القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ وفي سنة ١٩٧١ أُلغى هذا القانون الأخير بدوره ومحل محله القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ . وأخيراً في سنة ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وبمقتضاه أُلغيت المؤسسات العامة وأدخلت بعض التعديلات على نظام الشركات العامة الذي كان مقررًا بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

ونعرض فيما يلي لبيان المعالم الرئيسية لنظام الهيئات العامة ونظم المؤسسات العامة التي تضمنتها القوانين المشار إليها مع التركيز على نقطتين : الأولى أوجه الاختلاف بين النظم المختلفة بصفة عامة والثانية تحديد العلاقة بين المؤسسات العامة أو الهيئات العامة وبين السلطة المركزية في الدولة .

### — أولاً —

#### نظام المؤسسات العامة

وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧

#### ١ — الجهاز الإداري للمؤسسة العامة : تتكون السلطة المختصة بإدارة

المؤسسة العامة من مجلس إدارة المؤسسة ، ومدير المؤسسة ، وقد وزعت الاختصاصات بينها توزيعاً سليماً يتفق ومبادئ التنظيم الإداري المسلم بها .

#### ٢ — العلاقة بين المؤسسات العامة والسلطة الادارية المركزية : تخضع

المؤسسات العامة لرقابة السلطة الادارية المركزية . وتلخص مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة الادارية المركزية على المؤسسات العامة فيما يلي .

أ — للسلطة المركزية حق الإعتراض على قرار مجلس إدارة المؤسسة العامة

في المواعيد والشروط التي يحددها قرار إنشاء المؤسسة ولا تنفذ قرارات المؤسسة في هذه الحالة إلا إذا وافق عليها مجلس الإدارة مرة ثانية بأغلبية خاصة يحددها قرار إنشاء المؤسسة .

ب - تعيين الموظفين في الوظائف الرئيسية في المؤسسة من اختصاص السلطة الوصائية .

ج - للسلطة الوصائية حق إدراج المبالغ التي ينص عليها في قرار إنشاء المؤسسة إذا لم يدرجها مجلس الإدارة .

د - تخضع ميزانية المؤسسة وحساباتها لمراجعة المراقب المالي التابع لجهة الرقابة المالية للمؤسسات العامة وتمرض الميزانية والحساب الختامي على السلطة الوصائية لإعتادها ( م ١٨ و ١٩ ) .

هـ - يقدم مدير المؤسسة إلى السلطة الوصائية في نهاية كل سنة مالية تقريراً عن نشاط المؤسسة .

وبلاحظ على نظام الوصاية الادارية المقررة في قانون المؤسسات العامة أنه ضيق من نطاق الوصاية الادارية على المؤسسات العامة إلى حد يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة ويخالف الإتجاه السائد في معظم الدول نحو تشديد الرقابة على السلطات الادارية اللامركزية .

## ثانياً —

نظام المؤسسات العامة أو الهيئات العامة

في القانونين رقم ٦٠، ٦١ لسنة ١٩٦٣

سبق القول بأن المشرع أصدر في سنة ١٩٦٣ قانونين أحدهما خاص بالمؤسسات العامة وهو القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ والثاني خاص بالهيئات العامة وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ .

ونظراً لإتفاق القانونين في أكثر من موضع رأينا أن ندرس النظامين معاً فيما يلي مع الإشارة إلى أوجه الاختلاف بينهما خلال الدراسة .

١ - الجهاز الإداري للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة : يلاحظ أن الحكم واحد في القانونين فيما يتعلق بتكوين الجهاز الإداري وسلطاته واختصاصاته ويتكون هذا الجهاز بالنسبة للمؤسسة العامة أو الهيئة العامة على السواء من :

أ - مجلس الإدارة بوصفه السلطة العامة المهيمنة على شؤون المؤسسة أو الهيئة العامة . ويختص بصفة عامة بتصريف أمور المؤسسة واقتراح السياسة العامة التي تسير عليها وإتخاذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله .

وطبقاً لنص المادة السادسة في كل من القوانين يبين تشكيل مجلس الإدارة وطريقة اختيار أعضائه والأحكام الخاصة بمرتباتهم أو مكافآتهم في القرار الجمهوري الذي يصدر بإنشاء المؤسسة العامة أو الهيئة العامة .

ب - رئيس مجلس الإدارة : ويختص بإدارة المؤسسة أو الهيئة وتصريف

شؤونها وتنفيذ السياسة العامة الموضوعة لها وهو الذي يمثلها في صلاحها بالغير وأمام القضاء (م ٨ ، ٩ في كل من القانونين) .

٢ - العلاقة بين المؤسسة العامة أو الهيئة العامة من ناحية وبين السلطة المركزية من ناحية أخرى : تقوم هذه العلاقة على أساسين : إستقلال المؤسسة أو الهيئة من ناحية ، وخضوعها لسلطة المركزية من ناحية أخرى ، وبين مظاهر هذا الاستقلال أو الخضوع فيما يلي :

مظاهر استقلال الهيئة أو المؤسسة : تنحصر هذه المظاهر في أمرين :

الأول : أن كلا من الهيئة العامة والمؤسسة العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية بصريح نص القانون .

والثاني : أن لكل من الهيئة العامة والمؤسسة العامة ميزانية مستقلة . وإن كان الحكم يختلف في كل من القانونين فيما يتعلق بطريقة إعداد الميزانية . ففيما يتعلق بالمؤسسة العامة نص القانون على أن ميزانيتها تعد على نمط الميزانيات التجارية (م ١ ، ١٩ من قانون المؤسسات العامة) .

أما فيما يتعلق بالهيئة العامة فقد نص القانون على أن طريقة وضع ميزانيتها والقواعد التي تحكمها تحدّد في القرار الصادر بإنشائها (م ١٥ قانون الهيئات العامة) .

ومن الواضح أنه يجوز طبقاً لهذا النص الأخير أن تكون القواعد التي يتضمنها القرار الجمهوري الذي يصدر في هذا الشأن مخالفة للقواعد المتبعة في إعداد ميزانيه الدولة .

وفي رأينا أنه برغم النص على منح الشخصية الاعتبارية لكل من المؤسسة

العامه والهيئه العامه ، ورغم النص على أن لكل منهما ميزانية مستقلة أو خاصه، فإن استقلال كلا من المؤسسة العامه والهيئه العامه لا يمكن إعتباره استقلالاً حقيقياً نظراً لإتساع نطاق الحقوق المقررة للسلطة المركزيه إزاء المؤسسات العامه . والهيئات العامه ، وبين ذلك بالتفصيل في الفقرة التاليه.

مظاهر الخضوع للسلطة المركزيه : أخصع القانونان رقم ٦٠ ، ٦١ لسنة ١٩٦٣ : المؤسسات العامه والهيئات العامه للسلطة المركزيه في حدود وهي نطاق واسع لا يسمح بإعتبار النظام المقرر في هذين القانونين نظاماً لامركزيه بالمعنى المعروف في القانون الادارى الفرنسى والبلجيكي والذي كان معروفاً في القانون الإدارى المصرى قبل الثورة . وتحديد مظاهر هذا الخضوع فيما يلى .

١ - تخضع جميع قرارات مجالس إدارة كل من المؤسسة العامه والهيئه العامه لتصديق الوزير ، بمعنى أنها لا تكون نافذة إلا بعد إعتقادها من الوزير المختص ويقدم الوزير المختص إلى رئيس الجمهوريه المسائل التى تستلزم صدور قرار منه فيها ( م ١١ ) فى كل من القانونين .

٢ - يبين تشكيل مجلس الادارة وطريقة إختيار أعضائه والأحكام الخاصه بمرتباتهم ومكافآتهم بالنسبة لكل من المؤسسة العامه والهيئه العامه فى القرار الجمهورى الذى يصدر بإنشائها ( م ٦ من القانونين ) .

٣ - للوزير المختص سلطة التوجيه والإشراف والرقابة بالنسبة للمؤسسة العامه أو الهيئه العامه ( م ٣٢ من قانون المؤسسات ، م ٥ من قانون الهيئات العامه ) .

٤ — يتولى رئيس مجلس الإدارة اختصاصاته تحت إشراف الوزير المختص سواء بالنسبة للمؤسسة العامة أو الهيئة .

حقيقة يلاحظ أن صيغة النص في القانونين جاءت مختلفة في هذه الخصوصية حيث نص قانون المؤسسات العامة على أن الإشراف يكون للوزير المختص بينما نص قانون الهيئات العامة على أن الإشراف يكون للجهة الإدارية المختصة . غير أننا نعتقد أن المقصود بالجهة الإدارية المختصة هو الوزير المختص ( أنظر المادة الثامنة من القانونين ) .

٥ — طبقاً لنص المادة التاسعة من قانون المؤسسة العامة يكون رئيس مجلس إدارة المؤسسة مسؤولاً أمام الوزير المختص عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض المؤسسة .

ونصت المادة التاسعة من قانون الهيئات العامة على نفس الحكم مع اختلاف في الصياغة ينحصر في أن النص اقتصر على القول بأن رئيس مجلس الإدارة يكون « مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الهيئة » دون أن يحدد الجهة التي يسأل أمامها .

ولكننا نعتقد أن هذا الاختلاف في الصيغة بين النصين لا يدل على اختلاف الحكم وأن مسؤولية رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة يكون طبقاً للنص مسئولاً أمام الوزير المختص كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس إدارة المؤسسة ، وهذا هو التفسير الذي تؤيده النصوص في مجموعها وبصفة خاصة نص المادة الثامنة .

٦ — طبقاً لنص المادة ٢٠ من قانون المؤسسات العامة تعتمد ميزانية المؤسسة العامة وحساب الأرباح والخسائر بقرار من رئيس الجمهورية .

أما بالنسبة للهيئة العامة فيكون اعتماد ميزانيتها طبقا لنص المادتين ١٥ ، ١٦ من قانون الهيئات العامة ، بقرار من الجهة الادارية المختصة. وهذه الجهة في نظرنا هي - في الغالب الوزير المختص .

ومما تقدم كله يتبين أن حقوق السلطه المركزيه إزاء المؤسسات العامة والهيئات العامة واحده في حقيقتها وجوهرها .

مظاهر خضوع المؤسسات العامة وحدها - دون الهيئات العامة - لسلطة المركزيه : أشرنا في الفقرات السابقه لمظاهر الخضوع للسلطة المركزيه التي تشترك فيها المؤسسات العامة والهيئات العامة .

غير أنه يلاحظ أن قانون المؤسسات العامة منح السلطه المركزيه إزاء المؤسسات العامة سلطات واختصاصات تتجاوز الحدود السابق ذكرها نلخصها فيما يلي :

١ - فيما يتعلق بالاعتمادات المدرجه في الميزانيات تجيز المادة ٢٤ من قانون المؤسسات العامة لرئيس الجمهوريه أن يتجاوز - بقرار منه - الاعتمادات المدرجه بميزانية مؤسسة عامه أخذا من وفورات ميزانية مؤسسة عامه أخرى خاضعة لإشراف نفس الوزير .

٢ - فيما يتعلق بارتباط المؤسسة بالسلطة المركزيه من الناحية الماليه نصت المادة ١٨ من قانون المؤسسات العامه على ما يأتي :

تقوم المؤسسة بفتح حساب في البنك المركزي تؤدي إليه فائض مواردها وتصرف من هذا الحساب في حدود الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية ، فاذا قل هذا الفائض عن مجموع الاعتمادات المخصصة للمؤسسة في الميزانية

التزمت وزارة الخزانة بأن تؤدي إلى هذا الحساب من الميزانية العامة للدولة قيمة الفرق على مدار العام المالى وفقا للقواعد التى تقررها . وإذا زاد هذا الفائض يعود إلى الميزانية العامة للدولة . ويقصد بالفائض الفرق بين موارد المؤسسة ومصروفاتها الدورية أى مجموع مصروفات التشغيل والمصروفات التحويلية المقدره بالميزانيه .

— ثالثا —

نظام المؤسسات العامه فى القانونين

رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ورقم ٦٠ لسنة ١٩٧١

أهم ما يلاحظ على هذين القانونين أنهما لم يقتصرا على تقرير الأحكام الخاصه بالمؤسسات العامه وإنما تضمننا أيضا الأحكام الخاصه بالشركات العامه التى تتبع المؤسسات .

وكما استهدف المشرع فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تخويل المؤسسات والشركات قدراً أوسع من الحرية والاستقلال فى العمل سار المشرع أيضاً فى نفس الطريق فى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ فزاد من نطاق الحرية والاستقلال المقررين للشركات العامه وحد من سلطه الوزير إزاء المؤسسات العامه فى نفس الوقت. تذكر من مظاهر اتجاه المشرع فى الطريق المشار إليه على سبيل المثال ما يلى :

١ — إن المادة الأولى من قانون المؤسسات العامه رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ كانت تمنح الوزير سلطه الأشراف والرقابة على المؤسسات العامه ولكن النص المقابل فى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ أغفل النص على حق الوزير فى الإشراف والرقابة .

٢ - كانت المادة ١٨ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تنص على حق الوزير في دعوة مجلس إدارة المؤسسة إلى الاجتماع وحضور جلساته ورئاسة هذه الجلسات ، ولكن المشرع أغفل النص على هذا الحق في القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

ولا يجوز أن يفهم من هذا أن الوزير في القانون الجديد حرّم كلية من حق رئاسة مجلس إدارة المؤسسة لأن القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ كالقانون السابق رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ يخولان الوزير حق رئاسة مجلس إدارة المؤسسة العامة وينصان على اختصاصات محددة يباشرها مجلس إدارة المؤسسة برئاسة الوزير ( أنظر المادة ١٧ من القانونين ) .

٣ - كانت المادة ٢١ فقرة ج من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تنص على اختصاص رئيس مجلس إدارة المؤسسة « بالاشرف على الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسة ومتابعة نشاطها ورقابة سير العمل فيها وتحديد أهداف التصدير لها والتنسيق بينها ومعاونتها بالخبرة الفنية والإدارية والمالية وذلك دون تدخل من جانبه في شئونها التنفيذية . ولكن المادة ١٩ في القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ المقابلة للمادة ٢١ في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ أغفلت النص على تقرير هذا الاختصاص لرئيس مجلس إدارة المؤسسة وهو ما يفيد أن المشرع في القانون الجديد أراد أن يمنح الشركات العامة مزيداً من الحرية في علاقتها بالمؤسسة .

٤ - كانت المادة الثالثة من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تنص على اختصاص المؤسسة العامة «بسلطة الاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الأداء بالنسبة إلى الوحدات الاقتصادية التابعة لها دون تدخل في شئونها التنفيذية .

ولكن القانون الجديد رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ لم ينقل هذا الحكم وإنما قرر حكماً مخالفاً أوردته في المادة الثالثة منه بقوله « تختص المؤسسة العامة بالنسبة للوحدات الاقتصادية التابعة لها بتخطيط ومتابعة تحقيق الأهداف المقررة لهذه الوحدات والتنسيق بينها وتقييم أدائها وذلك دون تدخل في شئونها التنفيذية » .

وواضح أن هذا النص أيضاً يهدف إلى منح مزيد من الاستقلال والحرية في العمل للوحدات الاقتصادية ،

غير أن هذا لا يعنى أن المؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات اقتصادية ( شركات عامة ) أصبحت تتمتع في علاقتها بالسلطة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزراء ومجلس الوزراء باستقلال حقيقي من نوع الاستقلال المقرر للسلطات الادارية اللامركزية وفقاً للنظرية التقليدية لنظام اللامركزية الادارية المطبقة في فرنسا والتي كانت مطبقة في مصر قبل التحول الاشتراكي . ذلك لأن السلطة المركزية لا زالت في القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ كما كانت في القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ تملك سلطات واختصاصات واسعة إزاء المؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات اقتصادية ، ولا زالت المؤسسات العامة كذلك تملك إزاء الوحدات الاقتصادية التابعة لها اختصاصات واسعة . ونظراً لأن النظام القانوني للمؤسسات العامة وشركات القطاع العام المقرر في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ لا يختلف عن النظام المقرر في القانون رقم ٦٠ لسنة ٧١ إلا في نطاق ضيق محدد فقد رأينا أن ندرس فيما يلي أحكام القانونين مما على أن يكون اعتمادنا أساساً على أحكام القانون رقم ٦٠

لسنة ١٩٧١ مع الإشارة في كل موضع إلى أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ :

١ — التعريف بالمؤسسات العامة والشركات العامة : عرفت المادة الثانية من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ المؤسسة العامة بأنها « وحدة إقتصادية قابضة في مجال نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي ومعاونة الوزير في تحقيق أهداف خطة التنمية وعرفت المادة ٢٨ من القانون شركة القطاع العام التي تتبع المؤسسة بأنها « وحدة إقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع إقتصادي وفقاً لخطة التنمية » .

ولم يضع القانون السابق رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ تعريفاً للمؤسسة العامة ولكنه إكتفى في هذا الصدد بالنص في المادة الثانية منه على أن المؤسسة العامة « نوم في حدود نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي ... » .

٢ — إنشاء المؤسسة العامة والشركة العامة : طبقاً لنص المادة السادسة من القانون تنشأ المؤسسة العامة بقرار من رئيس الجمهورية ويكون لها الشخصية الاعتبارية ويحدد القرار الصادر بإنشائها أسم المؤسسة ، والغرض الذي أنشئت من أجله ، والأموال التي تدخل في ذمتها المالية، والوزير المشرف عليها ، وما يكون لها « من اختصاصات السلطة العامة اللازمة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله » .

وطبقاً لنص المادة ٣٨ يصدر بتأسيس الشركة قرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الوزراء .

وقد كان نفس الحكم مقررًا في القانون السابق بالنسبة لإنشاء المؤسسة العامة والشركة العامة على السواء .

٣ - طريقة مباشرة المؤسسات العامة لوظيفتها المحددة في القانون :  
طبقاً لنص المادة السابعة تمارس المؤسسة العامة نشاطها أساساً عن طريق  
ما يتبعها من وحدات إقتصادية وإن كان يجوز استثناء أن يعهد إليها في  
القرار الصادر بإنشائها بمباشرة نشاط معين . وفي هذه الحالة الأخيرة تعتبر  
المؤسسة في حكم الوحدة الاقتصادية التابعة بالنسبة للنشاط الذي تمارسه .  
وقد كان نفس هذا الحكم مقررأ في القانون السابق .

٤ - إدارة المؤسسة العامة والشركة العامة : طبقاً لنص المادة ٢١ من  
القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ يدير المؤسسة العامة «مجلس إدارة يصدر بتعيين  
رئيسه وطريقة اختيار أعضائه والأحكام الخاصة بمرتباتهم أو مكافآتهم قرار  
من رئيس الجمهورية» .

وهذا النص منقول حرفياً بدون أى تعديل عن نص المادة ١٢ في القانون  
رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

وبالنسبة لإدارة الشركة العامة نصت المادة ٤٨ من القانون رقم ٦٠ لسنة  
١٩٧١ على أن «يتولى إدارة الشركة مجلس يتكون من عدد فردي من  
الأعضاء لا يزيد عددهم على تسعة ويشكل من رئيس يعين بقرار من رئيس  
الجمهورية ومن أعضاء يعين نصفهم بقرار من رئيس الجمهورية ، وينتخب  
النصف الآخر من بين العاملين في الشركة» .

وهذا هو نفس الحكم الذي كان مقررأ في القانون رقم ٣٢ لسنة  
١٩٦٦ (م ٥٢) .

وفيما يتعلق بسلطة مجلس إدارة المؤسسة العامة نصت المادة ١٢ من القانون

على أن مجلس إدارة المؤسسة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تدير عليها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله وذلك وفقاً لأحكام القانون وفي الحدود التي يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإشائها .

وهذا النص منقول حرفياً عن نص المادة ١٣ في القانون السابق .

٥ - العلاقة بين موارد المؤسسة والميزانية العامة للدولة : تنص المادة ٢٦ من القانون على أن المؤسسة العامة تقوم بفتح حساب مصرفي يؤدي إليه فائض مواردها فإذا قل الفائض عن مجموع الاعتمادات المخصصة للمؤسسة العامة في الموازنة التخطيطية التزمت وزارة الخزانة بأن تؤدي إلى هذا الحساب من الميزانية العامة للدولة قيمة العرق على مدار العام وفقاً لتقواعد التي تقرها .

وإذا زاد هذا الفائض فيعود إلى الميزانية العامة للدولة .

وقد كان هذا الحكم مقرراً في المادة ٢٨ من القانون السابق مع اختلاف في الصياغة .

٦ - علاقة المؤسسة العامة بالشركات العامة التي تتبعها : سبقت الإشارة إلى بعض نصوص قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام التي تنظم هذه العلاقة ، ونضيف هنا إلى ما تقدم أن المادة ١٦ من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ توجب على رئيس مجلس إدارة الوحدة الاقتصادية ( الشركة العامة التابعة ) أن يبلغ قرارات مجلس إدارتها إلى رئيس مجلس إدارة المؤسسة في المسائل الآتية :

أ - الموازنة التخطيطية .

ب - الهيكل التنظيمي .

ولا تكون هذه القرارات نافذة إلا بعد اعتمادها من مجلس إدارة المؤسسة والجهات المختصة .

ج - برامج التمويل والانتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة .

وتكون القرارات الصادرة في هذا الخصوص نافذة بصدر قرار مجلس إدارة المؤسسة في شأنها وله سلطة تعديلها وعليه أن يصدر قراره وبلغه إلى الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصول الأوراق إلى رئيس مجلس الإدارة وإلا اعتبرت هذه القرارات نافذة .

ويبدو أن الحكم الوارد في النص المذكور يخالف الحكم الذي كان مقررأ في القانون السابق رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

ذلك لأن هذا النص ذكر الموازنه التخطيطية والهيكل التنظيمي في الفقرتين الأولى والثانية من المادة وخصها بحكم معين هو أن القرارات الصادرة بشأنها لا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من مجلس ادارة المؤسسة .

وبعد هذا ذكر النص في فقرة ثالثة برامج التمويل والإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة وخصها بحكم مختلف عن الحكم السابق وهو أن القرارات الصادرة في هذا الخصوص تكون نافذة بصدر قرار مجلس ادارة المؤسسة في شأنها صراحة أو ضمنا وله تعديلها .

هذا في حين أن نص القانون السابق كان يقرر حكما واحدا بالنسبة لكل المسائل التي تضمنها النص وهو نفس الحكم الذي قرره النص الأخير بالنسبة للمسائل التي أوردتها في الفقرة ج .

٧- علاقة السلطة المركزية بالمؤسسة العامة وما يتبعها من شركات عامة :

سبقت الإشارة إلى معظم النصوص التي تنظم هذه العلاقة فنحيل بشأنها إلى ما قلناه فيما تقدم . ونضيف هنا ما يلي :

أولا بالنسبة للشركات العامة : طبقا لنص المادة ٣٥ من القانون الأخير يضع مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص القواعد التي يتم على أساسها تقييم مستوى الشركات التابعة لكل مؤسسة عامة وبصدر بالتقييم قرار من الوزير المختص . وبعاد تقييم المستويات كل ثلاث سنوات على الأقل بقرار من الوزير المختص . وهذا حكم مستحدث لم يكن له مقابل في القانون السابق .

وطبقا لنص المادة ٥٢ من القانون الأخير يجوز بقرار من الوزير المختص تنحية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المعينين والمنتخبين كلهم أو بعضهم لمدة لا تتجاوز ستة أشهر إذا رأى أن في استمرارهم اضرارا بتصلحة العمل . وللوزير في حالة التنحية تعيين مفوض أو أكثر لمباشرة سلطات مجلس الإدارة .

وقد كان هذا الحكم مقررأ في المادة ٥٧ من القانون السابق .

ثانيا : بالنسبة للمؤسسات العامة : طبقا لنص المادة ٢٢ من القانون الأخير يندب الوزير المختص من محل محل رئيس مجلس ادارة المؤسسة في حالة غيابه أو خلو منصبه .

وقد كان نفس الحكم مقررأ في المادة ٢٤ من القانون السابق .

وطبقا لنص المادتين الأولى والثانية من القانون الأخير تعتبر المؤسسة

الجهاز الذى يتولى الوزير عن طريقة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها فى القطاع الذى يشرف عليه . كما أنهم اتعاون الوزير فى تحقيق أهداف خطة التنمية .

— رابعا —

### إلغاء المؤسسات العامة

يتبين من دراسة التشريعات التى صدرت فى شأن المؤسسات العامة (قانون ٦٠ لسنة ١٩٦٣ وقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ وقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧٢) أن السلطة المركزية ممثلة فى الوزراء كانت تتمتع بسلطات واسعة إزاء المؤسسات العامة وكان من حق الوزير المختص أن يرأس جلسات مجالس إدارة المؤسسات العامة وكانت المؤسسات العامة بدورها تتمتع بسلطات واسعة إزاء الشركات العامة التى تتبعها . وكان من شأن هذا كله أن يقيد حرية الشركات العامة فى مباشرة اختصاصاتها . وقد رأت الحكومة أن هذا الوضع فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين الشركات العامة والمؤسسات العامة، وبين الشركات العامة والمؤسسات العامة من ناحية والسلطة المركزية ممثلة فى الوزارات من ناحية أخرى يعوق النشاط الذى تقوم به الشركات العامة فى سبيل التنمية الاقتصادية .

ولهذا فقد عملت على التخفيف من سيطرة المؤسسات العامة على مايتبعها من شركات عامة ومنح الشركات حرية أوسع فى مباشرة نشاطها . ولتحقيق هذه الغاية صدر قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ كما صدر بعد ذلك القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

غير أنه برغم هذا التطور ظلت حرية الشركات العامة مقيدة في العمل وظل استقلال هذه الشركات عن المؤسسات العامة مشكوكا فيه .

فقد قضت المادتان الأولى والثانية من القانون الأخير الذى صدر فى شأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ( القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ ) على أن كل وزير يتولى عن طريق المؤسسات العمل فى تنفيذ السياحة العامة للدولة ومتابعتها فى القطاع الذى يشرف عليه . وأن المؤسسة العامة تعاون الوزير فى تحقيق أهداف خطة التنمية .

ونصت المادة السابعة من نفس القانون على أن المؤسسة العامة تمارس نشاطها بواسطة ما يتبعها من وحدات اقتصادية ( الشركات العامة ) .

وطبقاً لنص المادة ١٤ من نفس القانون ( ٦٠ لسنة ١٩٧١ ) يختص مجلس إدارة المؤسسة العامة بالنسبة للوحدات الاقتصادية التابعة لها بالمسائل الآتية .  
١ - وضع أهداف الانتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والربحية ومتابعة الوحدات الاقتصادية فى تحقيقها للأهداف التى تقررها الدولة فى هذا الشأن .

٢ - وضع الخطط العامة التى تكفل تطوير الانتاج وأحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الانتاج .

٣ - تقييم أداء الوحدات الاقتصادية التابعة لها وفقاً للمعايير والمعدلات التى يضعها المجلس فى هذا الشأن .

وطبقاً لنص المادة ١٧ يختص مجلس إدارة المؤسسة برئاسة الوزير بالنسبة للوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسة بما يلي .

- ١ - إقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
- ٢ - تعديل نظام الوحدة الاقتصادية .
- ٣ - إطالة مدة الوحدة أو تقصيرها .
- ٤ - زيادة رأس مال الوحدة أو تخفيضه .
- ٥ - الترخيص للوحدة الاقتصادية باستخدام المخصصات في غير الأغراض

المخصصة لها في ميزانية الوحدة

- ٦ - إدماج وحدتين أو أكثر ، وتقسيم الوحدة إلى وحدتين أو أكثر أو تصنيفتها .

وطبقاً لنص المادة ١٦ تبلغ قرارات مجلس إدارة الوحدة إلى رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة فيما يتعلق بالموازنة التخطيطية ، والهيكلة التنظيمية ، وبرامج التمويل والانتاج والتصدير والتسويق ، والاستثمار والمهاتمة ولا تكون القرارات السابقة نافذة إلا بصدور قرار مجلس إدارة المؤسسة في شأنها ، ومجلس إدارة المؤسسة سلطة تعديل هذه القرارات .

وطبقاً للمادة ١٨ يبلغ رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة قرارات مجلس إدارتها إلى الوزير في عدة مسائل هامة نصت عليها المادة . ولا تكون قرارات مجلس إدارة المؤسسة نافذة في هذه الحالات إلا بصدور قرار الوزير في شأنها وللوزير سلطة تعديل هذه القرارات .

وقد رأت الحكومة أخيراً أن أحكام قوانين المؤسسات وشركات القطاع

العام لم توفر للشركات العامة الاستقلال الحقيقي فأصدرت القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذي نص صراحة في المادة الأولى منه على إلغاء الكتاب الأول

من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الخاص بالمؤسسات العامة وعلى هذا فقد أصبحت المؤسسات العامة ملقاة .

غير أن الأمر مع ذلك فيه تفصيل . ذلك أن المؤسسات التي كانت قائمة عند صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ نوعان :

النوع الأول يشمل المؤسسات التي كانت تباشر النشاط من طريق ما تشقوه من شركات عامه وهذه المؤسسات أُلغيت بصريح نص القانون ونقلت اختصاصات مجالس إدارة هذه المؤسسات واختصاصات رؤساء مجالس إدارتها إلى مجلس إدارة الشركة العامه ورئيس مجلس إدارتها على حسب الأحوال .

غير أنه يلاحظ أن المادة الثانية من القانون نصت على أن إلغاء هذه للمؤسسات يتم تدريجياً خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر .

والنوع الثاني يشمل المؤسسات التي كانت تباشر النشاط بنفسها وحكمها منصوص عليه في المادة السابعة من القانون وهو كما يلي .

« يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد المؤسسات التي تمارس نشاطها بذاتها في تاريخ العمل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وتستمر هذه المؤسسات في مباشرة هذا النشاط وفي مباشرة اختصاصاتها بالنسبة لالوحدات الاقتصادية التابعة لها لمدة لا تتجاوز ستة شهور يتم خلالها تحويلها إلى شركة عامة أو ادماج نشاطها في شركة قائمة » .

— خامسا —

تعديل نظام الشركات

طبقاً لنص المادة الرابعة من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ أضيف

للكتاب الثأني من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بابا جديدا عنوانه المجالس العليا للقطاعات تضمن الأحكام الخاصة بهذه المجالس وهي كما يلي :

١ - انشاء مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعه متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العامة في مجالات متصلة ، ويصدر بإنشاء هذه المجالس قرار جمهوري تحدد فيه الشركات العامة التي تدخل في نطاقه .

وقد صدر في ٢٢ / ١١ / ١٩٧٥ القرار الجمهوري رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٥ متضمنا تحديد القطاعات وعددها ٢٥ قطاعا وأرفق بالقرار كشف ببيان الشركات العامة التي تدخل في نطاق كل قطاع .

٢ - حددت المادة ٨٢ التي أضيفت إلى قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ اختصاصات المجالس العليا للقطاعات وتشمل تقرير الأهداف العامة للقطاع، ووضع الخطط والسياسات التي تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقاً للسياسة العامة والخطط القومية للدولة وأخيراً متابعة تحقيق الأهداف المقررة وأبداء الرأي في غير ذلك من الموضوعات التي يعرضها عليه الرئيس .

٣ - كانت المؤسسات العامة - ممثلة في مجلس إدارة المؤسسة برئاسة الوزير المختص في النظام السابق تباشر - اختصاصات الجمعية العمومية بالنسبة لشركات القطاع العام ، فلما لغيبت المؤسسات العامة رأيت الحكومة أن تعهد بهذه الاختصاصات إلى جهاز جديد أو هيئة جديدة تنشأ لهذا الغرض

وقد نص القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ على هذه الهيئة باعتبارها الجمعية العمومية للشركة ، ونصت المادة ٥٥ مكرر (أ) على كيفية تشكيل الجمعية العمومية للشركة التي يملك كل رأسمالها شخص عام واحد أو أكثر ، كما نصت المادة ٥٥ مكرر (٢) على كيفية تشكيل الجمعية العمومية للشركة التي يشترك فيها شخص برأسمال عام أياً كان مقداره مع رأسمال مصرى خاص .  
وطبقاً لنص المادة ٥٥ مكرر (٣) حدد اختصاص الجمعية العمومية للشركة ويشمل ما يلى :

- أ - إقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح ؛
  - ب - النظر فى تقرير مجلس الادارة عن نتائج أعماله .
  - ج - اقرار مشروع الخطة العامة .
  - د - تعديل نظام الشركة .
  - هـ - إطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
  - و - زيادة رأس المال أو تخفيضه .
  - ز - الترخيص باستخدام المخصصات فى غير الأغراض المخصصة لها .
  - ح - اقتراح تصفية الشركة .
  - ط - اقتراح ادماج الشركة .
- ونصت المادة ٥٥ (٥) على حق الجمعية العمومية بأغلبية ثلثى أعضائها فى  
تنحية رئيس وأعضاء مجلس الادارة كلهم أو بعضهم .

## المبحث الثاني

تقييم النظم القانونية التي طبقت  
على الأجهزة التي أنشئت لتحقيق التنمية  
الاقتصادية والاجتماعية منذ قيام الثورة إلى الآن

أهم ما يلاحظ على موقف حكومة الثورة فيما يتعلق بإنشاء وتنظيم الأجهزة التي عهد إليها بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي كانت ولا تزال من أهم أهداف الدولة ، أهم ما يلاحظ على موقف الحكومة في هذا الشأن هو ذلك التردد وعدم الاستقرار على سياسة واضحة مدروسة مسبقا فيما يتعلق بشكل ونظام الأجهزة المذكورة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتحديد العلاقة بين تلك الأجهزة وبين السلطة المركزية القائمة فضلا عن الاسراف في إنشاء تلك الأجهزة بأعداد ضخمة كل ذلك على خلاف ما تقضى به المبادئ التنظيمية السليمة .

ونبين ذلك كله فيما يلي :

أولا : في أول عهد الثورة انشئ المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي ومنح سلطات واختصاصات شاملة . وفي سنة ١٩٥٧ ألغى هذا المجلس عن طريق ادماجه في لجنة التخطيط القومي . وفي نفس العام أنشئت المؤسسة الاقتصادية ومنحت اختصاصات وسلطات واسعة كذلك . وفي سنة ١٩٦١ رؤى أن لا تنفرد مؤسسة عامة واحدة بمباشرة النشاط الاقتصادي فأُنشئت مؤسستان جديدتان ( مصر والنصر ) ووزع الاختصاص فيما يتعلق بتحقيق التنمية الاقتصادية بين المؤسسات الثلاثة .

ثانياً : في سنة ١٩٥٧ صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ في شأن المؤسسات العامة. وتضمن هذا القانون تقنيناً كاملاً لنظام المؤسسات وجاءت أحكامه متفقة مع للمبادئ والأحكام التي كانت مقررة يةها وقضائها في فرنسا وفي مصر في شأن المؤسسات العامة باعتبارها أشخاصاً إدارية تدير المرافق العامة والمشروعات العامة بإرادة مستقلة عن إرادة السلطة المركزية مع خضوعها لرقابة هذه السلطة في صورة عرفت باسم الوصاية الإدارية .

وقد تضمن هذا القانون نظاماً عاماً للمؤسسات العامة الاقتصادية التي تختص بالتنمية الاقتصادية والمؤسسات العامة الإدارية التي تختص بالتنمية الاجتماعية ( المرافق العامة الإدارية والمهنية ) ومنح هذه المؤسسات بنوعها حرية واسعة في مباشرة اختصاصاتها وضيق من نطاق الوصاية الإدارية المفروضة عليها إلى حد أنه قصر حق السلطة المركزية في الرقابة على حق اعتراض <sup>٢٤</sup>توثيق على قرارات مجلس إدارة المؤسسة يزول إذا وافق مجلس الإدارة على القرار (المعتراض عليه) مرة ثانية بأغلبية خاصة .

ثالثاً : في ظل أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ المشار إليه وقبل أن يعدل أو يلغى صدر بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية المختصة بتحقيق التنمية الاقتصادية القراران الجمهوريان رقم ١٨٩٩ ، ١٩٠٠ لسنة ١٩٦١ . وبمقتضى هذين القرارين أنشئت مؤسسات عامة نوعية متعددة عهد إلى كل منها بتحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق مباشرة النشاط الذي يدخل في اختصاصها بنفسها أو بواسطة ما تنشؤه من شركات عامه أو جمعيات .

وبالنسبة لهذه المؤسسات أصبحت مهمة تحقيق تنمية الاقتصاد القومي

أو بمباراة أدق مهمة مباشرة النشاط الاقتصادي بيد أجهزة أنشئت في صورة مؤسسات عامة .

ومن هذا كله يتبين أن حكومة الثورة انجبت نحو إنشاء أشخاص ادارية عامه . - غير الوزارات - لتولى مهمة تنمية الاقتصاد القومي .

وقد كان المفهوم أن السبب الذي من أجله انشئت المؤسسات العامه هو - أن الحكومه كانت ترى أن الجهاز الادارى الذى كان قائماً في ذلك الوقت ممثلاً في الوزارات غير صالح لمباشرة النشاط الاقتصادي الضخم الذى أتى على عاتق حكومة الثورة في ظل النظام الاشتراكي الجديد وعلى هذا الأساس لم تعهد الحكومه إلى الوزارات بدور أساسى في هذا النشاط .

غير أن تجربته أثبتت بعد ذلك أن النظام القانونى الذى وضع لحكم هذه المؤسسات جاء مشوباً بعيوب عاقت عن تحقيق أهدافه . وأنتهى الأمر بالغاءها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

رابعاً : قلنا في الفقرة السابقة أن اتجاه حكومه الثورة كان يميل نحو إنشاء أجهزة مستقلة عن الوزارات لتولى مباشرة النشاط الاقتصادي ، وقد انشئت فعلاً وفقاً لهذا الاتجاه أجهزة عديدة سبقت الإشارة إليها وانتهى الأمر أخيراً بإنشاء مؤسسات عامه نوعية لمباشرة هذا النشاط ووضع لحكم هذه المؤسسات منذ عام ١٩٦٦ نظام قانونى قد يظن لأول وهلة أنه نظاماً لا مركزياً يحقق لها الاستقلال عن الوزارات . ولكنه كان في حقيقة ته نظاماً مركزياً وذلك لأن سلطة الوزراء على هذه المؤسسات لا تكاد تختلف عن سلطتهم أزاء المصالح العامة المركزية التى تتكون منها الوزارات (١) .

(١) عرضنا فيما تقدم (المبحث الأول) أحكام النظام القانونى الذى يحكم =

حقيقة يلاحظ أن المؤسسة بحكم هذا النظام تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولا تعتبر طبقا لظاهر النصوص داخلة في تكوين الوزارة بل أنها لا تتبع الوزارة وإنما تتبع الوزير . ولكن هذا لا يغير من الحقيقة شيئا لأن السلطة التي قررها النظام للوزير على المؤسسة العامة إنما تقررت له بصفته رئيسا اداريا للوزارة ولهذا فان خضوع المؤسسة العامة لسلطة الوزير يجب أن يعتبر خضوعا للوزارة التي يرأسها الوزير . وفضلا عن هذا فان الوزير في كل الحالات يرأس الوزارة باعتباره عضوا في السلطة الادارية المركزية في الدولة بل أنه بحكم الدستور هو الرئيس الاداري الأعلى لوزارته ولهذا فان خضوع المؤسسة العامة لسلطة الوزير يعتبر خضوعا للسلطة الإدارية المركزية .

وهذا الحكم فيما يتعلق بتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية ممثلة في الوزارات والمؤسسات العامة . و حكم هام بالنسبة للمؤسسات العامة والهيئات العامة وذلك لأن نصوص قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ لا تختلف في هذه الخصوصية عن نصوص قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ (١) .

= المؤسسات النوعية وبمراجته يتبين بوضوح أن استقلال المؤسسات العامة النوعية لم يكن استقلالا حقيقيا .

(١) طبقا لنصوص قانون الهيئات العامة :

- أ - تخضع جميع قرارات مجلس إدارة الهيئات العامة لتصديق الوزير (م ١١) .  
 ب - للوزير المختص سلطة التوجيه والاشراف والرقابة (م ٥) .  
 ج - يتولى رئيس مجلس الادارة اختصاصه تحت اشراف الجهة الادارية المختصة (للقصود السلطة المركزية ويمثلها في الغالب الوزير) .  
 =

خامساً : بينا في الفقرات السابقة كيف أن حكومة الثورة اتجهت منذ توليها مقاليد الحكم نحو إنشاء أجهزة مستقلة عن الوزارات ونظام الوزارات، تتولى مباشرة النشاط الاقتصادي الذي أصبح من أهم وظائف الدولة في ظل النظام الاشتراكي . وقد انشئت فعلا مؤسسات عامة نوهية عديدة لتحقيق هذه الغاية سبقت الإشارة إليها وإلى النظام القانوني الذي يحكمها .

ونضيف هنا أن هذا الاتجاه نحو إبعاد الوزارات بنظامها التقليدي

= د - رئيس مجلس الإدارة مسئول عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعه لتحقيق أغراض الهيئة (م ٩) .

وهذه النصوص مطابقة للنصوص المقابلة لها في قانون المؤسسات العامة وتحمل نفس الأرقام فيها عدا أن بعض هذه النصوص في اشارتها للسلطة المركزية لم تذكر الوزير صراحة وإنما ذكرت الجهة الإدارية المختصة وواضح أن هذه الجهة هي في الغالب الوزير المختص .

ويكفي لنا تأكيد هذه المعاني أن نذكر أنه طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر بإنشاء الهيئة العامة لشئون سكك حديد جمهورية مصر يرأس وزير المواصلات مجلس إدارة الهيئة (مادة ٣٥) .

ويعين مدير السكك الحديدية بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المواصلات . ويقوم المدير تحت اشراف وزير المواصلات بإدارة السكك الحديدية وتصريف شئونها (م ٣) .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة التي حددت اختصاصات مجلس الإدارة على أن « لوزير المواصلات بترخيص من رئيس الجمهورية أن يتولى كل أو بعض الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة دون عرضها على «مجا الإدارة» .

المعروف عن مباشرة النشاط الذى يدخل فى نطاق الوظيفة الادارية للدولة ليس مقصوراً على النشاط الاقتصادى الخاص بتحقيق التنمية الاقتصادية ولكنه يشمل أيضاً النشاط الاجتماعى الذى يشمل تقديم الخدمات العامة والحاجات العامة لأفراد المجتمع ويستهدف تبعاً لذلك تحقيق التنمية الاجتماعية. وعلى هذا الأساس أنشأت الحكومة لتحقيق هذه الغاية أجهزة أخرى مستقلة عن الوزارات هى الهيئات العامة واخضعتها لنظام قانونى لا يختلف فى هذه الخصوصه عن نظام المؤسسات العامة السابق الاشارة إليه، وطبقاً لهذا النظام لم تدخل الهيئات العامة فى تكوين الوزارات ولكنها أتت للوزير (لا للوزارة) وبذلك حلت الهيئات العامة محل المصالح العامة التى كانت تدخل فى تكوين الوزارات فى النظام القديم .

وقد ترتب على هذا التنظيم الجديد تغيير فى النظام الادارى بالنسبة لوضع الوزارات فى هذا النظام . وإن كنا نعتقد أن هذا التغيير يتصل بالشكل فقط دون الموضوع (١) .

(١) قد يظن أن التغيير المشار إليه يقطع الصلة بين المؤسسات العامة والهيئات العامة من ناحية والوزارات من ناحية أخرى ولكن هذا الظن فى رأينا لا يمثل الحقيقة . ذلك لأن الوزير هو بحكم الدستور الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ونطاق عمل الوزارة يتحدد بالهدف الذى تنشأ الوزارة لتحقيقه كالمواصلات أو الرى أو الزراعة أو الصناعة أو غير ذلك من الأهداف العامة للدولة واختصاصات الوزارة تشمل أساساً رسم سياسة تحقيق الأهداف المحددة لها وهذا هو نفس اختصاص الوزير ودوره الأساسى كرئيس للوزارة . والمؤسسات العامة والهيئات التى ينص فى قرارات تنظيم الوزارات على تبعيةها للوزير تنشأ لتحقيق

فبعد إن كانت كل الوزارات تباشر وظائفها واختصاصاتها بنفسها عن طريق المصالح والادارات التابعة لها مباشرة وفقا لنظام المركزية الادارية، أصبح نشاط معظم الوزارات أو أن شئنا الدقة كل الوزارات الهامة تباشر نشاطها عن طريق أجهزة إدارية تتمتع بشخصية مستقلة عن الوزارات، وهي للأوسمات العامة والهيئات العامة (٧).

= أهداف الوزارة التي يرأسها الوزير أو بعبارة أدق لتنفيذ سياسة الوزارة المذكورة .

ولهذا كله فإن المؤسسات العامة والهيئات العامة لا تمدو أن تكون أجهزة انشئت لتحقيق أهداف الوزارة وتنفيذ سياسة الوزارة ويجب - تبعاً لذلك أن تعتبر تابعة للوزارة .

(١) نذكر من أمثلة الوزارات التي تباشر اختصاصاتها عن طريق المؤسسات العامة أو الهيئات العامة : وزارة الكهرباء ، فإن هذه الوزارة تباشر اختصاصاتها عن طريق هيئة كهربة الريف ، والمؤسسة المصرية العامة للكهرباء .

ووزارة التأمينات فإنها تباشر نشاطها عن طريق الهيئة العامة للتأمين والمعاشات والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ، والهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعي ، والمؤسسة المصرية العامة للتأمين .

ووزارة الترمين تباشر نشاطها عن طريق الهيئة العامة للسلع الترمينية . ووزارة الإسكان والتعمير فإنها تباشر نشاطها عن طريق سبع هيئات عامة ، وثلاث مؤسسات عامة .

وزارة النقل والمواصلات فإنها تباشر نشاطها عن طريق عشرة مؤسسات وهيئات عامة تتبع الوزير (القرار الجمهورى رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٧٤) وزارة الرى فإنها تباشر نشاطها عن طريق أربع هيئات عامة ومؤسسة عامه واحدين تتبع الوزير (القرار الجمهورى ١١٠١ لسنة ١٩٧٤) .

وهذه المؤسسات العامة والهيئات العامة وان كانت تنشأ لتحقيق أهداف الوزارة إلا أنها تعمل في مباشرة اختصاصاتها وفقاً لنظام قانوني خاص ويختلف عن نظام المصالح العامة التي كانت تباشر هذه الاختصاصات قبل ذلك. وقد سبق القول أن السبب الذي دفع الحكومة لتغيير النظام القديم واعتقادها بأن نظام الوزارات القديم لا يصلح لتحقيق الأهداف الاشتراكية وأن مجرد تغيير شكل الجهاز الإداري والاستعاضة عن نظام الوزارات والمصالح العامة بنظام المؤسسات العامة والهيئات العامة كنفيل بتحقيق الإصلاح المنشود. غير أن الحقيقة أن مجرد تغيير شكل الجهاز الإداري لا يكفي لتحقيق النجاح المنشود وذلك لسببين .

الأول : أنه لا يمكن الجزم بصورة قاطعة بأن شكلاً ما من أشكال الأجهزة الإدارية المعروفة هو الأفضل وأن مجرد اختيار هذا الشكل يحقق النجاح المنشود.

والثاني : أن تحديد المزايا التي يمكن أن يحققها أي جهاز إداري إنما يتوقف على الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي يباشر فيها الجهاز نشاطه .

وفيما يتعلق بالمفاضلة بين نظام الوزارات والمصالح العامة من ناحية ونظام المؤسسات العامة والهيئات العامة من ناحية أخرى يلاحظ أن خبراء التنظيم متفقون في هذا الشأن على أمرين :

الأول : أن نظام المصالح الحكومية في نطاق الوزارات له مزايا خاصة مؤكدة يمكن أن تجعلها صالحة لمباشرة نشاط الدولة الإداري والاقتصادي بشرط تنقيتها من عيب البيروقراطية (التعقيد الإداري) :

الثاني : أن المؤسسات العامة تعتبر من الوجهة التنظيمية صالحة لتحقيق التنمية الاقتصادية بشرط أن يقوم تنظيمها على أسس علمية سليمة .

ويبدو أن هذا الشرط لم يتوفر للمؤسسات العامة التي أنشئت في مصر وذلك لأن الفرق الأساسي بين نظام المؤسسات العامة ونظام المصالح العامة، أن المصالح العامة نظام مركزي بمعنى أنها تخضع لسلطة الرئاسية للوزير ممثل السلطة المركزية ، في حين أن نظام المؤسسات العامة نظام لا مركزي العنصر الأساسي فيه هو استقلال المؤسسة عن السلطة المركزية .

ونظراً لأن المؤسسات العامة التي أنشئت في مصر لم تكن في النظام الذي وضع لها مستقلة عن السلطة المركزية وبصفه خاصة سلطة الوزير ، فإن وضعها من حيث علاقتها بالوزير لم يكن يختلف كثيراً عن وضع المصالح العامة . وعلى هذا فإن الاختلاف الأساسي بين النظامين يكاد ينحصر في الشكل فقط .

فالؤسسة العامة تدار بواسطة مجلس إدارة ورئيس مجلس الإدارة . ومجلس الإدارة ينعقد في مواعيد خاصه ويتداول في شؤون المؤسسة وتدون مناقشاته وقراراته في محاضر الجلسات . ولا شيء من ذلك في نظام المصالح العامة .

ولا شك أن المؤسسات العامة والهيئات العامة بنظماها المحدد في القوانين والقرارات المشار إليها تكون في حقيقتها مجرد صورة من صور الإدارة بواسطة المجالس واللجان . وقد سبقت الإشارة إلى عيوب الإدارة بواسطة المجالس واللجان واتفاق خبراء التنظيم على تفضيل الإدارة بواسطة الوزارات التي يرأسها رئيس فرد على الإدارة بواسطة المجالس واللجان .

ولا شك كذلك أنه متى ثبت أن سلطة الوزير ازاء المؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة للوزير في النظام القائم حالياً في مصر لا تكاد تختلف عن سلطته على المصالح العامة التي تدخل في تكوين الوزارة فإن نظام المصالح العامة - إذا نظمت الوزارات ومصالحها تنظيمًا علمياً سليماً يكون بدون شك أفضل من نظام المؤسسات العامة والهيئات العامة بوضعها الحالي .

يؤيد هذا النظر أن التجارب أثبتت في مصر فشل نظام المؤسسة العامة ذات الاختصاص الشامل الذي طبق في مصر في صورة المجلس الدائم لتنمية الاقتصاد القومي والمؤسسة الاقتصادية ومؤسسة مصر ومؤسسة النصر وقد سبق بيان ذلك . كما أثبتت فشل نظام المؤسسات العامة النوعية التي أُلغيت أخيراً بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

وعلى عكس هذا أثبتت التجربة نجاح نظام الوزارة ومصالحها في تنفيذ مشروع السد العالي وقد سبق بيان ذلك .

كذلك أثبتت تجربته أفضلية نظام الوزارات والمصالح على نظام المؤسسات العامة والهيئات العامة في مصر بالنسبة لإدارة صندوق طرح النهر وأكاه بدليل أن الحكومة أنشأت في أول الأمر بمقتضى القرار الجمهوري رقم ١٨٢ لسنة ١٩٥٨ مؤسسة عامه لمباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٧ في شأن طرح النهر وأكاه . غير أنه في سنة ١٩٦٢ عدلت الحكومة عن هذا النظام ولجأت في هذا الشأن إلى نظام الوزارات وقررت بمقتضى القرار الجمهوري رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦٢ إلغاء مؤسسة صندوق طرح النهر وأكاه وإحالة أعمالها إلى الإدارة العامة للأملاك وطرح النهر وأكاه بوزارة الإصلاح الزراعي وإصلاح الأراضي .

سادسا : يلاحظ فوق ما تقدم أن عيوباً ثلاثة أخرى قد شابت نظام المؤسسات العامة والهيئات العامة التي أنشأتها الحكومة منذ قيام الثورة وهي الاسراف في إنشاء المؤسسات العامة والهيئات العامة وعدم استقرار النظم التي وضعت لها نظراً لكثرة التعديل والتغيير في هذه النظم ، فضلاً عن التمهيدات الادارية .

فمن كثرة التغيير والتبديل في أوضاع المؤسسات العامة والهيئات العامة سبق أن بينا كيف تطور النظام الذي أنشأته حكومة الثورة لمباشرة النشاط الاقتصادي من هيئة عامة واحدة هي المجلس الدائم للتنمية الانتاج القومي إلى هيئة عامة أخرى واحدة هي المؤسسة الاقتصادية ، إلى ثلاث مؤسسات عامة ووزع الاختصاص بينها أخيراً إلى مؤسسات عامة نوعيه . وبيننا كذلك كيف وصل عدد المؤسسات العامة والهيئات العامة بعد صدور قانونين مستقلين لكل من الهيئات العامة والمؤسسات العامة إلى ١٠٦ مؤسسة وهيئة وفي كل مرحلة من هذه المراحل تغير النظام المقرر لهذه المؤسسات العامة أو الهيئات العامة . وقد بينا كيف وصل تطور هذا النظام إلى مرحلة إلغاء المؤسسات العامة التي تختص بالرقابة على الشركات بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ . ولا تزال حركة التغيير مستمرة سواء بالإلغاء أو الإدماج أو تغيير تبعية الهيئات العامة .

ويكفي لتأكيد هذه الحقيقة أن نقدم مثالا واحداً يتعاقب بشؤون النقل العام . فقد صدر في هذا الشأن في الفترة من سنة ١٩٥٨ إلى سنة ١٩٦١ عدة قوانين وقرارات تتضمن تغييرات متتالية في نظام المؤسسات التي تتول هذه الشؤون نبينها فيما يلي :-

- ١ - في سنة ١٩٥٨ صدر القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ بإلغاء المؤسسة العامة لشؤون النقل المائي الداخلي بالإقليم المصرى .
- ٢ - في سنة ١٩٦٠ صدر القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٠ بإنشاء مؤسسه عامه باسم الهيئه العامه لشؤون النقل البرى .
- ٣ - في سنة ١٩٦٠ صدر القرار الجمهورى رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠ بإنشاء المؤسسة العامة للنقل والمواصلات .

٤ - في شهر أغسطس من نفس السنة ( ١٩٦١ ) ، صدر القرار الجمهورى رقم ١٣٢٤ لسنة ١٩٦١ بإنشاء المؤسسة العامة للنقل البرى والانشاءات ، ونص فيه على إلغاء القرار الجمهورى رقم ١١٧٤ السابق ذكره .

٥ - في يونيه سنة ١٩٦٢ صدر القرار الجمهورى رقم ١٦١٤ لسنة ١٩٦٢ بإنشاء المؤسسة العامة للنقل الداخلى ، ونص فى المادة ١٧ من هذا القرار على إلغاء القرار رقم ١٣٢٤ لسنة ١٩٦١ الخاص بإنشاء المؤسسة العامه للنقل البرى والانشاءات كما نصت على إلغاء كل نص يخالف أحكام هذا القرار . ونصت المادة ١٥ منه على أن المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى تحل محل المؤسسة العامة للنقل والانشاءات فى تنفيذ قراراتها وفيها لها من اختصاصات وحقوق وما عليها من التزامات ونصت المادة ١٦ من نفس القرار أيضا على ما يأتى :-

تحل المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى محل الهيئه العامه لشؤون النقل البرى فى كافة الحقوق والالتزامات المتعلقة بالمناطق التى كانت تديرها الهيئه المذكورة وكذلك تؤول إلى المؤسسة المذكورة كافة موجودات

المناطق على أن يتفق على قيمة الموجودات المشتراة من ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل البرى وطريقة السداد بين مدير الهيئة العامة لشئون النقل البرى ورئيس مجلس إدارة المؤسسة ويعتمد هذا الاتفاق من وزارة المواصلات.

وعن الاسراف فى إنشاء المؤسسات العامة والهيئات العامة يلاحظ أن عدد المؤسسات العامة كان ٥٥ مؤسسة فى ميزانية ١٩٦٢ - ١٩٦٣ وأنه بالرجوع إلى الموازنة العامة للدولة تبين أن عدد الهيئات العامة ٦٦ وعدد المؤسسات العامة ٤٠. وبالرجوع إلى الموازنة العامة لسنة ١٩٧٦ نتبين أن عدد الهيئات الاقتصادية ٣٦، وعدد الهيئات الخدمية ٤٥.

وبين هذه المجموعة الضخمة كثير من المؤسسات والهيئات أهدافها متشابهة كان يمكن أدمجها دون ضرر.

أما بالنسبة للتعميدات الإدارية نلاحظ أن كل القرارات التى صدرت بإنشاء المؤسسات العامة أو الهيئات تشير صراحة إلى تحريرها من الروتين وعدم خضوعها إلى النظم المتبعة فى المصالح الحكومية.

ولكن الواقع أن الكثير من هذه الهيئات والمؤسسات خلق بنفسه التعميدات عن طريق تغيير أساليب ونظم العمل القائمة وإنشاء نظم وأساليب جديدة تعقد الأمور ولا تحقق الهدف. وقد أشرنا فى تقديم هذا الكتاب إلى ما استحدثته الهيئة العامة للمطابع فى هذا الشأن.

سابعاً: يلاحظ على نظام المؤسسات العامة بصفة خاصة أن هذا النظام كان يجيز للمؤسسة العامة أن تباشر النشاط بنفسها أو عن طريق ما تنشؤه من شركات عامة وقد قصرت معظم المؤسسات نشاطها فى العمل على إنشاء

شركات عامة عهدت إليها بمباشرة النشاط تحت إشرافها ورقابتها . وترتب على هذا أن أصبحت معظم المؤسسات مجرد أجهزة للرقابة وأحصر عملها تبعاً لذلك في فرض القيود على حرية الشركات في مباشرة اختصاصاتها . وأصبحت وفقاً لهذا النظام خاضعة لرقابة متعددة الدرجات تقف المؤسسة العامة في أول درجة منها وفوقها الوزير المختص وفوق الوزير الحكومة وهجرت الشركات العامة في ظل هذا التعميد الإداري عن تحقيق أهدافها . وسرعان ما تكشفت عيوب النظام كله وانتهى الأمر أخيراً بإلغاء المؤسسات العامة وتمديد نظام الشركات بما يتفق مع الوضع الجديد المترتب على إلغاء المؤسسات العامة (١) .

(١) في سنة ١٩٦٢ شكلت بقرار من نائب رئيس الجمهورية ثلاث عشرة لجنة لمراجعة التشريعات من بينها لجنتان أحدهما لمراجعة التشريعات الإدارية والثانية لمراجعة تشريعات التنظيم والإدارة . وقد وضعت اللجنتان بعد ذلك في لجنة واحدة للتشريعات الإدارية والتنظيم الإداري . وقد كان من أهم التشريعات التي عنيت اللجنة بها التشريعات الخاصة بالمؤسسات العامة وقد شكلت اللجنة العامة لجنة فرعية عهدت إليها بإعداد مشروع قانون في شأن المؤسسات العامة . وقد اشتركت في هذه اللجنة (مقرراً لها) وأعدت اللجنة للمشروع المطلوب ومذكرته الإيضاحية وقدمتها إلى اللجنة العامة وناقشت اللجنة المشروع بمجلسه ١٩٦٢/١٢/٥ وأقرته بعد إدخال بعض التعديلات عليه .

وكان أهم ما تضمنه المشروع الذي أقرته اللجنة العامة « وجوب الاحتفاظ بالوزارات كأجهزة إدارية رئيسية تباشر مهمة الإشراف والرقابة والتنسيق بالنسبة للمؤسسات العامة التي تباشر النشاط الاقتصادي بنفسها مع إلغاء المؤسسات العامة التي يقتصر عملها على الرقابة والإشراف والتنسيق بالنسبة للشركات العامة .

غير أنه يبدو أن نظام الشركات الجديد الذى تقرر بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى المؤسسات العامة لا يزال فى حاجة إلى إعادة النظر .  
ونلخص ملاحظتنا على هذا النظام الجديد فيما يلى :

أولاً : استعاض المشرع عن نظام الرقابة على الشركات العامة عن طريق المؤسسات العامة بنظام جديد عهد فيه بهذه الرقابة للمجالس العليا للقطاعات وهى عبارة عن مجالس متعددة لكل مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام مجلس يذشأ بقرار من رئيس الجمهورية ويشكل من الوزير المختص

== التى تتبعها .

ونظراً لأن اللجنة التى أقرت المشروع مشكله بقرار من نائب رئيس الجمهورية وكانت تباشر عملها فى نطاق النشاط الذى تباشره اللجان الفنية برئاسة الجمهورية فقد كان المفروض أن يلقى المشروع من جانب سلطات الدولة المختصة ما يستحق من عناية . غير أن الذى حدث عكس ذلك تماماً فقد أهمل مشروع اللجنة تماماً وأقرت الحكومة فى نفس الوقت مشروعاً آخر أعدته الوزارة واستكمل مساحله للتشريعيه وأصبح قانوناً نافذاً وهو القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ . وقد أثبتت التجربة بعد ذلك أن هذا القانون والقانونين اللذين صدرتا بعد ذلك فى سنة ١٩٦٦ ، وسنة ١٩٧١ كانت مشروبة بالعيب الأساسى الذى حرصت لجنة مراجعة التشريعات على تفاديه فى مشروعها وهو السماح للمؤسسات بان يقتصر نشاطها على الاشراف والرقابة على الشركات العامة . ولهذا لم تحقق القوانين الثلاثة التى صدرت فى شأن المؤسسات العامة الاصلاح المنشود وانتهى الأمر فى سنة ١٩٧٥ بان أخذت الحكومة بالرأى الذى كانت لجنة مراجعة التشريعات فى سنة ١٩٦٢ - قد أقامت مشروعها على أساسه وهو إلغاء المؤسسات العامة بمقتضى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

رئيسا، ومن رؤساء مجالس إدارة الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع، وعدد لا يقل عن ثلاثة من ذوى الكفاءة والخبرة الفنية في مجال نشاط القطاع أو في الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الادارية أو القانونيه يصدر بتعيينهم وتحديد قرار من رئيس مجلس الوزراء، ومن ممثل عن كل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتعاون الاقتصادي يختاره الوزير المختص .

وفي اعتقادنا أن المجلس الأعلى للقطاع بحكم تشكيله من أشخاص غير متفرغين لأعمال الرقابة وليسوا مستقرين في وظائفهم وإنما يتعرضون للتغيير باستمرار لا يمكن أن يوفر الرقابة التي تستلزمها طبيعة النشاط الاقتصادي الذي تمارسه الشركات العامة على الوجه الأكمل .

وقد كنا نفضل أن يمهّد بهذه الرقابة إلى جهاز مركزي يدخل في تكوين السلطة الادارية المركزية في الدولة بإعتباره عنصرا من عناصرها .

ثانيا : يلاحظ أن الحكومة حرصت دائما في تنظيمها لشركات القطاع العام على أن تسترشد في هذا التنظيم بالمبادئ المقررة في القانون الخاص بالنسبة لشركات المساهمة الخاصة ولذلك نراها تحرص في هذا التنظيم على النص على الجمعية العمومية للشركة وطريقة تشكيلها وتحديد اختصاصاتها وعلى هذا الأساس كان النظام القديم يعتبر مجلس إدارة المؤسسة برئاسة الوزير بمثابة الجمعية العمومية للشركة ويمهد إليه مباشرة اختصاصاتها ( اختصاصات الجمعية العمومية ) .

وعلى نفس الأساس نصت المادة ٥٥ مكرر في القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥

على كيفية تشكيل الجمعية العمومية للشركات على اختلاف أنواعها بما في ذلك الشركات التي يملك كل رأسمالها شخص عام واحد مع تحديد اختصاصها .

وهذا الحرص على التمسك بنظام الجمعية العمومية قد يكون مفهومًا بالنسبة للشركات التي يساهم فيها أكثر من شخص . أما حيث تكون الشركة مملوكة بالكامل لشخص عام واحد فإنه لا يجوز وصفها بأنها شركة مساهمة ولا يجوز التفكيك في أن تطبق عليها نظام الجمعيات العمومية المعروف في القانون الخاص . لأن مثل هذه الشركة في حقيقتها لا تعدو أن تكون جهازاً إدارياً عهدت إليه الدولة بمباشرة جزء من النشاط الاقتصادي للدولة وعلى هذا فإنه يكون من حق السلطة العامة المختصة أن تضع لمثل هذه الشركة النظام الإداري الذي يلائم طبيعة نشاطها دون التقيد بالنظام الذي يحكم شركات المساهمة في القانون الخاص .

ثالثاً : يلاحظ أنه في ظل التشريعات الحالية وعلى رأسها قانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وفي ظل سياسة الانفتاح الإقتصادي أصبح في مصر نظامان للإدارة الاقتصادية :

الأول : هو النظام المقرر بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وهو خاص بالشركات التي يكون رأسمالها مملوكة لشخص عام واحد أو أكثر والشركات التي يساهم فيها شخص عام برأسمال أيضاً كان مقداره مع رأسمال خاص مصري .

والثاني : خاص بشركات القطاع الخاص وبوجه عام الشركات التي يساهم فيها رأس المال الأجنبي والعربي .

والجهاز الإداري في النظام الأول يتكون من ثلاثة عناصر ذات طابع

حكومي ظاهر وهي مجالس الإدارة والجمعية العمومية والمجلس الأعلى للقطاع . أما النظام الثاني فهو متحرر من هذا الطابع الحكومي .

ولا شك أن للطابع الحكومي أثره على نشاط الشركات التي تخضع للنظام الأول وهذا من شأنه أن يضعف من قدرة هذه الشركات على منافسة شركات القطاع الخاص المتحرر من الطابع الحكومي كما يضعف من قدرتها على تحقيق أهداف التنمية ولهذا ندعو لإعادة النظر في النظام القانوني للشركات العامة والخاصة معاً في ظل سياسة الانفتاح الاقتصادي عن طريق وضع معيار سليم لتحديد النشاط الاقتصادي الذي تقضى مصالحه الدولة بأن تتولاه شركات القطاع العام والنشاط الاقتصادي الذي تقضى المصلحة بأن يترك للشركات الخاصة مع تحديد عناصر النظام القانوني الذي يحكم النشاط في الحالتين بطريقة تكفل تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة .

والآن بعد إلغاء المؤسسات العامة نرى من حقنا أن نقرر في ختام هذه الدراسة أن إنشاء هيئات عامة تتبع الوزراء وتحل محل المصالح العامة لم تسبقه دراسة جادة ولم يقم على أسس علمية سليمة ونرى أن الوقت قد آن لإعادة النظر في هذا النظام في ضوء دراسة جادة متأنية وفي ضوء التجارب التي مر بها هذا النظام منذ إنشائه إلى اليوم .