

النظام القانوني للقطاع العام في ليبيا

للدكتور محمود سمير الشرقاوي

أستاذ مساعد بكلية الحقوق بالجامعة الليبية *

١ - يعد الحديث عن القطاع العام في واقع الامر حديثاً عن المشروع العام الذي يعد الوسيلة الفنية لتحقيق التنمية الاقتصادية في مجتمع الكفاية والعدل ، ولذا فاني سأقسم هذا الموضوع الى اقسام ثلاثة اتكلم في الاول عن ظهور المشروع العام واعرض في الثاني لنظرية المشروع العام واخصص الثالث للاحكام القانونية للمشروع العام .

القسم الاول - ظهور المشروع العام

تمهيد :

٢ - عندما كان المجتمع يمر بمرحلته البدائية ، حيث لم تكن فكرة الدولة بالمعنى المعروف حديثاً قد ظهرت الى حيز الوجود ، اعتمد الافراد في اشباع

* محاضرة ألقيت بكلية الحقوق بالجامعة الليبية ضمن الموسم الثقافي للجنة الثقافية في العام الجامعي

. ١٩٧١ - ١٩٧٠ .

حاجاتهم المتعددة على نشاطهم الخاص ، ولم يكن هناك ما يمكن ان يشير النزاع بينهم لعدم تعارض مصالحهم ، لذا فلم يكن ثمة ما يدعو لوجود السلطة التي تضع الحدود وتقيم العدالة بين الافراد .

بيد ان حاجات الافراد تنوعت وتشعبت ، وظهر الفرد المسيطر على اساس من القوة بالتحكم في وسيلة من وسائل الانتاج والسيطرة على مصادر الثروة واستغلال غيره من الضعفاء للوصول الى تحقيق مآربه الخاصة ، عندئذ بدأ تعارض المصالح سواء فيما بين من يملكون وسائل الانتاج المختلفة او فيما بينهم وبين الطبقة المستغلة التي لا تملك سوى عملها لتحصل على قوت يومها .

لذلك كان من المحتم ان تظهر سلطة قوية لتقيم التوازن المنشود بين طبقات المجتمع ، الا ان هذه السلطة التي تمثلت في فكرة الدولة ، تركزت في يد الطبقة المستغلة المالكة ، فأقامت نظاماً يحميها ، وزعمت ان وظيفتها تنحصر في الدفاع عن الدولة من الاعتداء او الغزو الخارجي واقامة الامن في الداخل وهو امن قائم على حماية ممتلكاتها ، وتحقيق العدالة القضائية بين الافراد ، اما النشاط الاقتصادي فيجب ان يظل حراً ويترك للمنافسة بين الافراد ، وهي منافسة غير متكافئة .

مبدأ حرية التجارة :

٣- وفي القرون الوسطى انتعشت التجارة وقويت طوائف التجار التي دخلت في صراع ضد الاقطاع ، ووضعت كل طائفة نظاماً معيناً يختص بأبناء حرفتها ولم تكن هذه النظم سوى سياج منيعة على التجارة تمارسها الطائفة لتمنع من عدا الاعضاء المكونين لها من مزاحمتهم في القيام بأعمال تجارتهم . وعندما شارف القرن الثامن عشر على الانتهاء قامت الثورة الفرنسية من ابناء الطبقة المتوسطة التي شعرت بما يقع عليها من ظلم نتيجة امتيازات النبلاء والاشراف

وطوائف التجار ، وتعاطفت الطبقة الفقيرة مع هذه الثورة وعارضتها لشعورها بأنها تمثل بداية حميدة بما تحمله من مبادئ الحرية والاخاء والغاء امتيازات النبلاء والاشراف والقضاء على نظام طوائف التجار .

ونجح صانعو الثورة فعلاً في القضاء على النظام الطائفي للتجار بقانون صدر سنة ١٧٩١ وقد قرر هذا القانون « ان كل شخص سيكون حراً في القيام بتجارة معينة او مباشرة مهنة معينة او حرفة وفقاً لما يرى فيه صالحه » .

على ان الثورة الفرنسية لم تكن سوى مرحلة من مراحل التطور ، فدعمت مبدأ الحرية الاقتصادية ونادت بأن الدولة يجب ان تظل بعيدة عن التدخل في المجال الاقتصادي ، وعمت هذه الافكار اوروبا . فتمويت الطبقة الرأسمالية وتركزت رؤوس الاموال في يد حفنة قليلة لم تأبه الا بمصلحتها ، وتركزت الدولة النشاط الاقتصادي والتعامل التجاري حراً كقاعدة عامة ، كما تركت ارباب العمل يستقلون في تنظيم علاقاتهم مع العمال .

ولما تعرض العالم لأزمات اقتصادية شديدة نتجت عن النظام الرأسمالي الحر الذي لم يكن يتبع خطة انتاج تتناسب ومقتضيات الحاجة ، ظهرت هوة سحيقة بين الانتاج والاستهلاك، وبدأ الشعور يتجه الى وجوب تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ولا سيما عقب الازمة العالمية التي تعرضت لها الدول الرأسمالية في سنة ١٩٣٠ .

تدخل الدولة في المجال الاقتصادي :

٤ - اتخذ تدخل الدولة في المجال الاقتصادي اشكالاً متعددة ، اختلفت باختلاف النزعات الاقتصادية التي تعتنقها كل دولة . إذ بعد ان كانت الدولة تنازل في بادئ الامر عن حقها الطبيعي في ادارة المرافق العامة والذي عهدت به الى الافراد عن طريق الالتزام واقتصر دورها على رقابة سير هذه

المرافق لتحول دون استغلال الملزمين لها لجمهور المنتفعين بخدماتها ، ظهرت الحاجة الى ضرورة تدخل الدولة بطريقة اكثر ايجابية فقامت الدولة بانشاء ما عرف بالمرافق العامة الصناعية او التجارية وتولت هي بنفسها استغلالها وادارتها ، وكانت هذه المرافق تهدف الى تحقيق المصلحة العامة والحصول على كسب مادي في الوقت ذاته ، على ان تخصص ارباح المرفق لتحسين خدماته التي يقدمها الى جمهور المنتفعين .

وتدخلت الدولة لغرض رقابتها على النشاط الاقتصادي ، وفرضت قواعد اخرى في هذا الشأن كرقابة النقد والاستيراد والتصدير ، وتحديد اسعار الزامية لبعض السلع ، ووضع سياسة ثابتة للاجور وتنظيم علاقات العمل بتحديد حد ادنى للاجور وحد اقصى لساعات العمل ، ووضع نظم للامان الاجتماعي . بيد انه لا يخفى ان تدخل الدولة في هذه الصور ، لم يقصد به تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية ، وانما حماية النظام الرأسمالي ذاته مما يسميه بخطر الطبقة العاملة .

ولم يقتصر الامر على مجرد الاخذ بسياسة الاقتصاد الموجه ، اذ ادى تطور دور الدولة في المجال الاقتصادي الى الاشتراك بنفسها في المشروعات الاقتصادية الى جانب رأس المال الخاص والاشترك نتيجة لذلك في ادارة المشروع وتوجيهه . وكانت هذه المرحلة من مراحل تدخل الدولة التي عرفت بنظام الاقتصاد المختلط بداية ظهور المشروع العام ، اذ اصبح من اليسير تحول بعض المشروعات شبه العامة الى مشروعات عامة بسيطرة الدولة على رأس مال المشروع بأكمله الى جانب قيام الدولة بتأميم مشروعات اقتصادية خاصة .

والواقع ان ظهور المشروع العام كان نتيجة لتطور دور الدولة في المجال الاقتصادي والشعور بعدم كفاية انشاء الدولة للمرافق التجارية ورؤي ضرورة اضطلاع الدولة بنفسها بالمشروعات الاقتصادية الهامة .

على ان دوافع قيام المشروع العام وان كانت تركز اساساً على فكرة وجوب قيام الدولة بالمشروع الاقتصادي بنفسها فقد اختلفت من دولة الى اخرى ، تبعاً لاختلاف النظم السياسية في كل دولة .

الهيكل العام للنشاط الاقتصادي في ج.ع.ل. :

٥ - اعلنت ثورة الفاتح من سبتمبر في البيان الاول الصادر عنها انها ستأخذ بالنظام الاشتراكي في البلاد وقد اكد الاعلان الدستوري الصادر في ٢ شوال سنة ١٣٨٩ الموافق ١١ ديسمبر ١٩٦٩ م الاخذ بهذا النظام عندما نصت المادة السادسة منه على ان « تهدف الدولة الى تحقيق الاشتراكية وذلك بتطبيق العدالة الاجتماعية التي تحظر أي شكل من اشكال الاستغلال وتعمل الدولة عن طريق اقامة علاقات اشتراكية في المجتمع على تحقيق كفاية في الانتاج وعدالة في التوزيع بهدف تذويب الفوارق سلمياً بين الطبقات والوصول الى مجتمع الرفاهية مستلهمه في تطبيقها للاشتراكية تراثها الاسلامي العربي وقيمه الانسانية وظروف المجتمع الليبي » .

اما المادة السابعة فقد نصت على أن الدولة تعمل على تحرير الاقتصاد القومي من التبعية والنفوذ الاجنبيين وتحويله الى اقتصاد وطني انتاجي يعتمد على الملكية العامة للشعب الليبي والملكيات الخاصة لافراده . وتنص المادة الثامنة على ان الملكية العامة للشعب اساس تطوير المجتمع وتنمية وتحقيق كفاية الانتاج والملكية الخاصة غير المستغلة مصونة ولا تنتزع إلا وفقاً للقانون والإرث حق تحميته الشريعة الاسلامية .

ومن جماع النصين المتقدمين يتضح ان الملكية في المجتمع الليبي الجديد نوعان ملكية عامة للشعب وهي الوسيلة لتحقيق كفاية الانتاج ، و ملكية خاصة لافراده ويجب ان تكون ملكية غير مستغلة . ووفقاً للمادة التاسعة من الاعلان الدستوري فان الدولة عليها ان تضع نظاماً للتخطيط القومي الشامل اقتصادياً

واجتماعياً وثقافياً ويراعى في توجيه الاقتصاد الوطني التعاون بين القطاعين العام والخاص لتحقيق اهداف التنمية الاقتصادية .

وعلى ذلك فان الاشتراكية في ليبيا تقوم على اساسين :

١ - التنمية الاقتصادية الشاملة .

٢ - تحقيق العدالة الاجتماعية .

وتتم التنمية الاقتصادية عن طريق خلق قطاع عام قوي قادر على تحمل مسؤولية تحقيق الخطة الاقتصادية ، وعلى اساس تعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص في سبيل الوصول الى هذا الغرض .

ولكن ما هو حدود هذا التعاون بين القطاعين وما هو نطاق مسؤولية كل منهما ؟

لم يصدر حتى الآن بيان شامل يوضح هذه الحدود في مختلف القطاعات الاقتصادية . ولكن صدر قرار من مجلس الوزراء في ١٣ محرم ١٣٩٠ هـ الموافق ٢١ مارس ١٩٧٠ م باصدار سياسة الحكومة في تنفيذ المشروعات الصناعية وقد جاء في مستهل هذا القرار :

« ان تحقيق اهداف التنمية الصناعية التي حددتها حكومة الثورة وهي بصدد اعداد ميزانية التنمية للعام المالي ١٩٧٠/١٩٧١ في ظل نظام للتخطيط الشامل اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً يقتضي وضوح الرؤية فيما يتعلق بالدور الايجابي الذي يجب ان يقوم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص في مجال التنمية الصناعية وذلك في ضوء الأسس والمبادئ التي ارساها الاعلان الدستوري ، وهذه المبادئ تقتضي ان يلعب القطاع العام دوراً أساسياً في مجال التنمية الصناعية مما دعا الى انشاء مؤسسة عامة للتصنيع ومركز للبحوث الصناعية ليؤدي دورهما كاملاً في هذا المجال . كما ان هذه المبادئ تترك الباب مفتوحاً امام القطاع

الخاص للمساهمة بجهده الكامل في هذا النشاط مما يدعو الى تقديم كل مساعدة ممكنة لهذا القطاع سواء كانت مادية او فنية للقيام بدوره في تحقيق التقدم المنشود». ثم بين القرار دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في تنفيذ المشروعات الصناعية ، وبين ان هذا الدور يختلف حسب طبيعة المشروع وحجمه مما يتطلب ان تصنف المشروعات الصناعية في مجال توضيح الدور الذي سيلعبه كل من القطاعين الى فئات تأخذ في الاعتبار الظروف المحلية السائدة في ج . ع . ل . وقد قسم القرار هذه المشروعات الى : -

١ - مشروعات كبيرة :

٦ - وهي التي تقوم على تصنيع الموارد الطبيعية الهامة مثل المواد الخام المعدنية والغاز الطبيعي والمواد البترولية في مصانع كبيرة لانتاج المواد الاساسية والوسيلة التي تدخل في صناعات اخرى .

وتقتضي طبيعة الامور ان تكون هذه المشروعات من مسئولية القطاع العام اساساً ، بحيث يبادر هذا القطاع باستكمال الدراسات الخاصة بكل مشروع منها واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذه ، ويجوز للجهة القائمة على المشروع ان تنشئ شركة لادارته وان تطرح اسهم الشركة في الاكتتاب العام بحيث يمكن للقطاع الخاص ان يساهم فيه عن طريق شراء هذه الاسهم كما يجوز ان يبدأ تنفيذ هذه المشروعات بطريق المشاركة مع القطاع الخاص . ولا يجوز ان تقل نسبة رأس المال العام في هذه الصناعات الاستراتيجية عن ٥١٪ .

٢ - مشروعات متوسطة :

٧ - وهي المشروعات التي تقوم أساساً على تصنيع السلع المختلفة لسد حاجات السوق على مستوى الجمهورية او على مستوى منطقة كبيرة منها ، مثل تصنيع :

أ - المنتجات الزراعية .

ب - بعض مواد البناء .

ج - السلع المنتجة من مواد ومنتجات مصنعة محلياً او مستوردة من الخارج .

وسيسهم القطاع العام بدور فعال ومؤثر في تنفيذ هذه المشروعات وذلك بأن يبادر باستكمال الدراسة الخاصة بكل مشروع وتحديد برنامج زمني لخطوات تنفيذ المشروع ، وتنفيذ المشروعات التي لها اهمية صناعية خاصة والمشروعات التي لا يبدأ بها القطاع الخاص وتمويل هذه المشروعات بالكامل . والمشاركة في تمويل المشروعات التي يبدأ بها القطاع الخاص ويعجز عن تغطية التمويل اللازم لها لتغطية العجز في هذا التمويل متى كان في ذلك تحقيقاً لصالح عام . وسواء بدأ القطاع العام بتنفيذ المشروع او بدأ بذلك القطاع الخاص ، فان اشتراك القطاع العام في تمويل هذه المشروعات سوف لا يكون عن طريق الاقراض وانما يكون عن طريق المشاركة بين القطاعين في شركة مساهمة او اي شكل آخر من اشكال شركات الاموال حسبما تسفر عنه الدراسة الخاصة بكل مشروع . اما عن تحديد النسبة التي يمكن ان يساهم بها القطاع العام في المشروعات المتوسطة فانها ستتوقف على طبيعة المشروع واهميته للاقتصاد الوطني ، ولا يجوز ان تقل عن ٥١٪ في المشروعات الصناعية الاساسية او التي ترى الدولة ان لها اهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني .

٣ - مشروعات صغيرة :

٨ - وهذه المشروعات يكون الغرض منها سد حاجة السوق من السلع الاستهلاكية في منطقة محدودة ويمتد نشاطها الى كثير من المجالات وتكون متعددة ومتفرقة في جميع انحاء البلاد . وتعتمد هذه المشروعات اساساً على الايدي العاملة والآلات الضخمة كما انها تحتاج الى رأس مال يمكن للقطاع الخاص ان يموله ذاتياً . ونظراً لأن المبادأة في نشوء الافكار المتعلقة بهذه المشروعات تكون عادة للقطاع الخاص فان القطاع العام سوف لا يقدم على هذه المشروعات

الا في الحالات التي يحجم فيها القطاع الخاص عن تنفيذ مشروع ضروري للاقتصاد الوطني وسيكون تشجيع هذه المشروعات التي يتقدم بها القطاع الخاص وتوافق عليها الجهة المختصة في الدولة عن طريق الاقراض من مؤسسات التمويل الصناعي في الدولة ويكون الاقراض في حدود ٥٠ ألف جنيه .

٤ - صناعات تقليدية وبيئية :

٩ - وهذه الصناعات سوف تجد الرعاية والدعم الكامل بتهيئة الموارد المالية للقائمين عليها وضمان طرق أفضل لتسويق انتاجهم وتقديم الخبرات الفنية المجانية لهم في اماكن تواجد هذه الصناعات نفسها .

١٠ - وقد كان ضرورياً والحال كذلك ان تقوم فوراً مؤسسة عامة هي المؤسسة الليبية العامة للتصنيع بموجب القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٠ الصادر في ٣٠ ذو الحجة ١٣٨٩ هـ الموافق ٨ مارس ١٩٧٠ ، وهي مؤسسة ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة وميزانية وإدارة حسابات تسير على النمط التجاري والصناعي بعيدة عن الروتين الحكومي والقيود الادارية الموجودة في اجهزة التنفيذ الحكومية .

وتعتبر هذه المؤسسة هي الجهاز الرئيسي في تنفيذ خطة التنمية في هذا المجال واتخاذ الاجراءات اللازمة لاقرار المشروعات ثم العمل على تنفيذها سواء مباشرة او بالاشتراك مع الغير مع ما يتبع ذلك من تجهيز الادارات اللازمة للمشروعات سواء في شكل ادارات مستقلة او شركات تقوم على امر هذه الادارة بالطرق التجارية والصناعية وذلك كله على النحو المبين تفصيلاً في قانون انشاء هذه المؤسسة . وتنفيذاً للقانون الصادر بانشاء هذه المؤسسة صدر القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٧٠ في ١٥ ربيع الاول ١٣٩٠ هـ الموافق ٢١ مايو ١٩٧٠ م بانهاء مشاركة الشريك الاجنبي في شركة منبع بن غشير المساهمة على ان تؤول الى مؤسسة التصنيع جميع اسهم الحكومة والشريك المذكور في الشركة وكذلك ملكية مصنع

المياه المعدنية الخاص بالشركة وكافة ممتلكاتها الثابتة والمنقولة وتتولى المؤسسة ادارة المشروع واستغلاله . كذلك صدر قرار من مجلس الوزراء في ٦ ربيع الثاني ١٣٩٠ هـ الموافق ١١ يونيو ١٩٧٠ وقيام المؤسسة الليبية العامة للتصنيع بانشاء شركة مساهمة للأدوية بالاشتراك مع شركة فارما : ايطاليا وبعض الشركات من القطاع الخاص الليبي على ان تكون حصة المؤسسة في رأس المال ٣١٪ .

وفي المجالات الاقتصادية الاخرى غير مجال الصناعة ، صدرت عدة قوانين مختلفة تم بمقتضاها انشاء مشروعات عامة او شبه عامة وذلك على النحو الآتي :

أولا : في مجال المال :

١١ - كانت المادة ٥٣ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٣ تنص على انه يجب ان تتخذ البنوك التي يكون مركزها الرئيسي في ليبيا شكل الشركات المساهمة الليبية وان يكون ٥١٪ من رأس مالها على الاقل مملوكاً لليبيين .

وعلى ذلك كانت العمليات المصرفية في ليبيا تباشر اما بواسطة مصارف تتخذ شكل شركة مساهمة ليبية متى كان مركزها الرئيسي في ليبيا او بواسطة فروع لبنوك اجنبية يوجد مركز ادارتها الرئيسي في الخارج ، وفي هذه الحالة يكون رأس مال الفرع اجنبياً بالكامل ولكن يشترط بالنسبة للفروع الاجنبية ووفقاً لنص المادة ٥٤ من القانون المذكور ان يكون رأس مال البنك المدفوع مليون جنيه ليبي على الاقل وان ينقل الى ليبيا ٥٠٠,٠٠٠ جنيه ليبي على الاقل تخصص كرأس مال لفرعه او فروعه فيها . وبتاريخ ٣ رمضان سنة ١٣٨٩ هـ الموافق ١٣ نوفمبر سنة ١٩٦٩ م اصدر مجلس قيادة الثورة قراراً نصت المادة الاولى منه على ان يجب ان تتخذ جميع المصارف التي تعمل في ج . ع . ل . شكل شركات مساهمة ليبية ويشترط ان تكون اسهم هذه الشركات جميعها اسمية

والا يقل المملوك منها لليبيين في اي وقت عن ٥١٪ على الاقل من رأس المال المدفوع وان تكون اغلبية اعضاء مجلس ادارتها من الليبيين من بينهم رئيس المجلس . وبمقتضى المادة الثانية تحول جميع فروع المصارف الاجنبية العاملة في البلاد الى شركات مساهمة ليبية (اي يكون مركز ادارتها الرئيسي في ليبيا) وتملك الحكومة في كل منها ٥١٪ من رأس مالها على الاقل ويحدد رأس مال كل شركة بقيمة المبلغ المودع كرأس مال والمعتمد في ج . ع . ل . لفرع المصرف الاجنبي الذي حلت الشركة محله ويقسم الى اسهم متساوية يحدد عددها وقيمة كل سهم في النظام الاساسي للشركة .

وتنفيذاً لهذا القرار صدر على سبيل المثال قرار وزير الخزانة باعتماد النظام الاساسي لمصرف الامة (الذي حل محل فرع بنك روما) في ٨ ربيع الاول ١٣٩٠ هـ الموافق ١٤ مايو سنة ١٩٧٠ م ونص النظام على ان تنقسم الحكومة الجمهورية العربية الليبية ومصرف روما « شركة مساهمة ايطالية » اسهم الشركة على النحو الآتي : ٢٥,٥٠٠ سهم تمثل ٥١٪ من رأس المال لحكومة ج . ع . ل . ٢٤,٥٠٠ سهم تمثل ٤٩٪ من رأس المال لمصرف روما . وكذلك نفس الشيء بالنسبة لفروع المصارف الاجنبية الاخرى اي ان هذه الفروع تحولت الى مشروعات شبه عامة تساهم الحكومة فيها بنسبة ٥١٪ من رأس المال .

وفي ٢٨ ربيع اول ١٣٨٩ هـ الموافق ٣ يونيو ١٩٧٠ م صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٠ بنقل ملكية بعض اسهم مصرف الجمهورية (باركليز سابقاً) الى الحكومة اذ نصت المادة الاولى على ان تؤول الى الحكومة ملكية الاسهم المملوكة لباركليز بنك دي سي او في رأس مال مصرف الجمهورية وتؤدي الحكومة الى المصرف المذكور مقابل هذه الاسهم نقداً ، ويستمر هذا المصرف في اعماله كشركة مساهمة ليبية . وبموجب هذا القانون تحول مصرف الجمهورية الى مشروع عام تملك الدولة رأس ماله بالكامل .

وفي ١٨ جمادي الاول ١٣٩٠ هـ الموافق ٢١ يوليو ١٩٧٠ م صدر قرار مجلس الثورة باسترداد الشعب لاملاكه المغصوبة من الطليان ولكن هذا القرار كان قاصراً على استرداد الاملاك العقارية ، لذلك صدر قرار مجلس الثورة في ٢٦ جمادي الاولى ١٣٩٠ هـ الموافق ٢٩ يوليو ١٩٧٠ م بتحديد نطاق الاموال المستردة من الطليان ونصت المادة الاولى على ان تشمل الاموال المستردة المصانع والورش والشركات والمنشآت التجارية او الصناعية التي يتجاوز رأسمالها خمسة آلاف جنيه او الحصة المملوكة للطليان في هذه الشركات والمنشآت ونسري على هذه الاموال سائر احكام القرار المذكور وبموجب هذا القرار اصبح مصرف الأمة مشروعاً عاماً . واخيراً اصدر مجلس قيادة الثورة قانوناً بتاريخ ٢٤ شوال ١٣٩٠ هـ الموافق ٢٢ ديسمبر ١٩٧٠ م تحولت بمقتضاه كل المصارف التي كانت في بادئ الامر فروعاً لمصارف اجنبية ثم تحولت الى مشروعات شبه عامة تساهم الدولة فيها بنسبة ٥١٪ بموجب قرار مجلس الثورة الصادر في ١٣ نوفمبر ١٩٦٩ تحولت الى مشروعات عامة مملوكة للدولة ملكية كاملة ، اذ نصت المادة الاولى من القانون الجديد على ان يحظر على الشركات التجارية غير المملوكة بالكامل لليبيين مزاولة الاعمال المصرفية وتؤول الى الدولة ملكية الاسهم التي يملكها غير الليبيين في رؤوس اموال المصارف العاملة في الجمهورية العربية الليبية . وتطبيقاً لذلك نصت المادة الرابعة من هذا القانون على ان تفصل عن مصرف ليبيا ادارة العمليات التجارية وتدمج مع كل من مصرف العروبة (البنك العربي سابقاً) ومصرف الاستقلال في شركة مساهمة مملوكة للدولة بالكامل تسمى المصرف التجاري الوطني . ويمثل الدولة في ملكية الاسهم التي آلت اليها مصرف ليبيا كما تنقل الى هذا المصرف ملكية رؤوس اموال المصارف المملوكة بأكملها للدولة والاسهم المملوكة لها في مصرف الصحارى (المادة السابعة) اما المصارف الاخرى التي كانت تتخذ شكل شركات مساهمة ليبية منذ البداية ، فقد نصت المادة الثامنة من القانون الجديد على تحويلها الى مشروعات شبه عامة اذ لا

بد وفقاً لهذه المادة ان يملك مصرف ليبيا مقدار ٥١٪ من رأس مالها . وجاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون ان قطاع المصارف كان من اول ما وجهت اليه حكومة الثورة اهتمامها لما لها من دور فعال واثر كبير في توجيه الاقتصاد الوطني مما يقتضي ان تتجه اعمال هذه المصارف لما يحقق المصلحة العامة وان تسير في طريق تحقيق اهداف الدولة والمعاونة على تنفيذ خططها الانمائية .

وفي مجال شركات التأمين فقد اصدر مجلس قيادة الثورة قانوناً في ٢٤ شوال سنة ١٣٩٠ هـ الموافق ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٧٠ م بتحويل هذه الشركات الى مشروعات شبه عامة بحيث تمتلك الحكومة ٦٠٪ على الاقل من رأس مال اية شركة تزاوّل عمليات التأمين في الجمهورية العربية الليبية وتؤول الى الحكومة ملكية هذه النسبة وفقاً للطريقة التي يحددها وزير الاقتصاد بقرار يصدر منه يحدد كيفية تخفيض حصة كل مساهم على ان تكون حصة رأس المال الاجنبي كاملة هي أول حصة تؤول الى الدولة بمقتضى احكام هذا القانون . ويسري هذا الحكم عند انشاء اية شركة تأمين جديدة في ج . ع . ل . وجاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون ان التأمين يعتبر احد الضمانات الاساسية للاقتصاد القومي وان شركات التأمين هي الجهاز الفعال القادر على امتصاص جزء لا يستهان به من مدخرات الافراد وتوظيفه في اوجه الاستثمار المختلفة مما يؤدي بدوره الى زيادة الانتاج ومضاعفة في الدخل القومي . وضماناً لحسن توجيه المدخرات الوطنية نحو المشروعات الاقتصادية الداخلة في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية للدولة كان لا بد من صدور هذا القانون .

ثانياً : في مجال الإنتاج بصفة عامة :

١٢ - يجب ان تكون الهياكل الرئيسية لعمليات الانتاج المختلفة في نطاق الملكية العامة للشعب اي تحت سيطرة القطاع العام كالطرق والموانئ والمواصلات

السلكية واللاسلكية ووسائل النقل البري والبحري والجوي وطاقات القوى المحركة .

ولا شك ان هذا الوضع طبيعي في ظل نظام اشتراكي ، وتنفيذاً لذلك صدر القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٠ بتاريخ ٢٢ جمادي الاولى سنة ١٣٩٠ هـ الموافق ٢٥ يوليو سنة ١٩٧٠ م بإنشاء المؤسسة الليبية العامة للموانئ والمناظر وهي مؤسسة لها الشخصية الاعتبارية وتقوم بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي وتعمل على تحقيق اهداف خطة التنمية وتمارس نشاطها عن طريق الادارات والمنشآت والشركات التابعة لها ، ومن حق هذه المؤسسة ان تنشئ منشآت او شركات بمفردها او مع شريك او شركاء آخرين على الا تقل مساهمتها في اية شركة مساهمة عن ٥١٪ من رأس المال ومن بين ما تختص هذه المؤسسة به انشاء وصيانة الموانئ والمناظر وعلاقات الارشاد وحفر وتطهير وتعميق الموانئ والممرات الملاحية وارشاد السفن عند دخولها الموانئ وخروجها منها وشحن وتفريغ ومناولة البضائع الصادرة والعابرة والواردة وتخزينها .

كذلك صدر القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٧٠ في نفس تاريخ القانون السابق بإنشاء المؤسسة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وهي مؤسسة لها الشخصية الاعتبارية وتقوم باختصاصات متعددة بقصد تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال الخدمات البريدية والمواصلات السلكية واللاسلكية وتعمل في حدود نشاطها على تحقيق اهداف خطة التنمية في هذه المجالات .

وبتاريخ ٢٥ جمادي الاولى سنة ١٣٩٠ هـ الموافق ٢٨ يوليو ١٩٧٠ م صدر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء المؤسسة الليبية العامة للنقل البحري وهي مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية وتختص بتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال النقل البحري وتعمل في حدود نشاطها على تنمية الاقتصاد القومي وتحقيق اهداف خطة التنمية فتقوم بالاشراف على النشاط البحري التجاري والانشطة

المرتبطة به وتنميتها وتطويرها بما يحقق المصلحة العامة .

وأخيراً صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٠ بتاريخ ١١ جمادى الثانية ١٣٩٠ هـ الموافق ١٣ اغسطس ١٩٧٠ م بإنشاء المؤسسة العامة للكهرباء وهي مؤسسة لها الشخصية الاعتبارية وتقوم على تقديم خدمات الانارة والغاز للجمهور .

ثالثاً : في مجال التجارة :

١٣ - لم يصدر المشرع الليبي حتى الآن قوانين تنصل مباشرة بتحديد دور القطاع العام في مجال التجارة الخارجية او الداخلية . ولكنه انشأ الهيئة العامة للمعارض بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٠ م الصادر في ٢٨ محرم ١٣٩٠ هـ الموافق ٥ ابريل ١٩٧٠ م وهي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ومن بين اغراضها عرض صورة حقيقية عن وضع الجمهورية العربية الليبية الاقتصادي في ميادين التجارة والصناعة والزراعة واظهار امكانياتها في التجارة الخارجية بغرض تشجيع التبادل الاقتصادي مع الدول الاخرى وافساح المجال امام المنتجين والمصدرين والمستوردين الليبيين والاجانب للاتصال المباشر وانشاء علاقات تجارية فيما بينهم .

ومن ناحية اخرى نقل المشرع الليبي الى نطاق القطاع العام عمليات استيراد وبيع وتوزيع المنتجات النفطية والمستوردة بما فيها الغاز المعبأ في اسطوانات اذ نصت المادة الاولى من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٠ م الصادر في اول جمادى الاولى ١٣٩٠ هـ الموافق ٤ يوليو ١٩٧٠ م على ان يقصر هذا النشاط على المؤسسة الليبية الوطنية للنفط والتي يحكمها القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٠ م كما نصت المادة الثانية على ان تؤول الى الدولة ملكية شركات ومنشآت التوزيع الآتية : -

أ - شركة السيل (مساهمية ليبية) .

ب - شل ليبيا ليمتد .

ج - اسو استاندرد ليبيا (قسم التسويق) .

د - بئرو ليبيا المساهمة .

هـ - اسو استاندرد للشرق الادنى (فرع ليبيا) .

على ان تظل الشركات والمنشآت السابقة محتفظة بشكلها القانوني وتستمر في مزاوله نشاطها وتتبع المؤسسة الليبية الوطنية للنفط .

رابعاً : في مجال الإسكان والمقاولات :

١٤ - بتاريخ ١٩ شوال ١٣٩٠ هـ الموافق ١٧ ديسمبر ١٩٧٠ م اصدر مجلس قيادة الثورة قانوناً بانشاء المؤسسة العامة للإسكان على ان تكون لها الشخصية الاعتبارية وتشارك في تنمية الاقتصاد القومي في قطاع الاسكان والتخطيط العمراني وتعتبر الجهاز الرئيسي في تنفيذ خطة الدولة في هذا القطاع وتقوم على وجه الخصوص بالاشراف على تنفيذ مشروعات الاسكان والتخطيط العمراني واعمال تقسيم الاراضي المخصصة لتلك المشروعات وتزويدها بالمرافق وباقي الخدمات المصاحبة ومتابعة تقييم مشروعات الاسكان على مستوى التخطيط والتنفيذ .

كما اصدر مجلس الثورة بتاريخ ١٨ شوال ١٣٩٠ هـ الموافق ١٦ ديسمبر سنة ١٩٧٠ م قانوناً بتأسيس الشركة الوطنية العامة للمقاولات وهي شركة مساهمة ليبية غرضها القيام داخل الجمهورية وخارجها بأعمال المقاولات على اختلافها كانشاء المساكن والابنية العامة ومباشرة اعمال الهندسة المدنية مثل انشاء الطرق والكباري والجسور والسدود والموانئ وشبكات المياه والمجاري والاعمال الميكانيكية والكهربائية . ويجوز للشركة مباشرة عمليات الاستيراد والتصدير وغيرها من الاعمال التجارية والصناعية المرتبطة بغرضها ، ولها في سبيل تحقيق اغراضها ان تشترك بأي وجه من الوجوه مع غيرها من الهيئات التي تراول اعمالاً شبيهة

بأعمالها ويجوز لها ان تكون مع المقاولين الوطنيين شركات مختلطة للمقاولات ،
وقد حدد رأس مال هذه الشركة بمبلغ مليوني جنيه مقسمة الى مائة ألف سهم
مملوكة كلها للحكومة وقيمة كل منها عشرون جنيهاً وتكتب فيها الحكومة
وتدفعها بالكامل .

خامساً : في مجال الزراعة :

١٥ - صدر القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٠ بتاريخ ١٢ جمادى الاولى لسنة
١٣٩٠ هـ الموافق ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠ م بإنشاء المؤسسة العامة للإصلاح الزراعي
وتعمير الاراضي وهي مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتقوم بالمساهمة
في تنمية الاقتصاد القومي في قطاع الإصلاح الزراعي وتعمير الاراضي
بكافة مجالاته ولها في سبيل ذلك ادارة وتنمية الاراضي الزراعية المملوكة
للدولة في كافة انحاء الجمهورية وحصر الاراضي البور القابلة للإصلاح ورسم
السياسة العامة لاستصلاحها وزراعتها وتعميرها والقيام بتوزيع الاراضي الزراعية
المناسبة لزراعة الاراضي واستثمارها بطريقة اقتصادية والاشراف على الجمعيات
التعاونية الزراعية .

القسم الثاني

نظرية المشروع العام

تعريف :

١٦ - يتضح لنا مما تقدم ان المشروع العام هو الوسيلة الفنية التي تباشر بها الدولة نشاطها الاقتصادي بقصد تنمية الاقتصاد القومي ، وهذه الوسيلة وان اختلفت اشكالها الا انها تندرج تحت فكرة واحدة هي فكرة المشروع العام. وقد اقترح الفقهاء عدة تعريفات للمشروع العام ، حاولوا من خلالها جمع شتات عناصره وبيان الصفات المميزة له . ويمكننا ان نعرف المشروع العام بأنه : « تنظيم يتمتع بالشخصية المعنوية تمده الدولة برأس ماله بقصد استثماره في نشاط اقتصادي ويتبع هذا المشروع اساساً طريقة الادارة الخاصة » .

خصائص المشروع العام :

- ١٧ - ويبين من التعريف السابق للمشروع العام انه يتميز بالخصائص الآتية :
- ١ - يتمتع المشروع العام بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة ،

وبين لنا من استقراء نصوص التشريعات السابقة ان هذا هو ما اعترف به المشرع الليبي وان كنا نلاحظ ان كل مشروع عام انما يتبع الوزير الذي يدخل اختصاصه في نطاق نشاط المشروع . ولكن هذه التبعية في الواقع ليست سوى تبعية رقابة ، فالوزير المختص هو الذي يصدق على قرارات مجلس ادارة المشروع حتى تعتبر نافذة وله حق الاعتراض عليها - ونرى انه في المشروعات التي يتولى الوزير المختص رئاسة مجلس ادارتها الا يكون له حق التصديق او الاعتراض على قراراتها اذ تكفي الرقابة السابقة في هذا الشأن وألا حاجة الى الرقابة اللاحقة ^(١) .

ويترتب على ثبوت الشخصية المعنوية المستقلة للمشروع الاعتراف بذمة مالية مستقلة له بحيث يتعين الفصل بين اموال الدولة وذمة المشروع العام ، وحتى يعتمد المشروع على ارباحه وموارده في تطوير نشاطه دون الاعتماد على مالية الدولة ، وذلك عن طريق التمويل الذاتي . كما يترتب على استقلال الذمة المالية للمشروع من ناحية اخرى استقلال ميزانيته عن ميزانية الدولة .

٢ - لما كان النشاط الذي يقوم به المشروع العام يعتبر نشاطاً اقتصادياً ، فليس ثمة ما يمنع المشروع من ان يهدف الى تحقيق ربح مادي دون ان يتنافى ذلك مع صفته العامة . وينكر البعض بشدة فكرة سعي المشروع العام الى تحقيق ربح مناسب ، تأسيساً على ان دافع الربح من سمات المشروع الرأسمالي . على انه لا تعارض بين الصفة العامة للمشروع وبين سعيه لتحقيق الربح ، اذ تختلف فكرة تخصيص الربح في المشروع العام عنها في المشروع الخاص ،

(١) قارن مع ذلك أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء المؤسسة الليبية العامة للتصنيع ، اذ تقضي المادة العاشرة بأنه يشكل مجلس إدارة المؤسسة برئاسة وزير الصناعة ، وهو السلطة التي تتولى ادارة المؤسسة .

ومع ذلك فإن المادة ١٧ تقضي بأنه يجب على المؤسسة تبليغ وزير الصناعة بقرارات مجلس الإدارة في بعض المسائل الهامة وتخضع هذه القرارات لتصديق الوزير ، في الوقت الذي اتخذ مجلس الإدارة هذه القرارات برئاسة وزير الصناعة .

فيستخدم المشروع العام ارباحه في تحسين الخدمات او السلع التي يقدمها للجمهور او تخفيض ما يتقاضاه من مقابل نظير ذلك ، كما قد ينخصص المشروع العام نسبة من ارباحه لتوزيعها على العاملين فيه .

٣ - لما كانت للمشروع العام ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة ، فان هذا يستتبع وجوب الاعتراف للمشروع بحق ملكية رأس ماله ، على ان هذا الحكم ليس واحداً في جميع الدول ففي الاتحاد السوفيتي ومعظم دول شرق اوروبا الاشتراكية نجد ان الفكرة السائدة هي ملكية الشعب للمشروعات العامة وبالتالي فان الدولة تقدم الى هذه المشروعات اموال الانتاج كآلات وغيرها على سبيل الانتفاع ولكنها تظل باقية على ملك الدولة ، اما اموال التشغيل والارباح التي يحققها المشروع والسلع التي ينتجها فانها تكون مملوكة للمشروع ، وتتركب الذمة المالية له من هذه الاموال .

وفي يوغوسلافيا فانه بعد اعلان دستور سنة ١٩٦٣ الذي طبق فكرة الهيئات الشعبية صدر قانون خاص بالمشروعات سنة ١٩٦٥ ، جعل من المشروع العام تجربة متميزة فيها فان رأسمال المشروع يعتبر مملوكاً له وليس للدولة اي حق ملكية عليه كما انها لا تملك التصرف في رأس المال ولا تلزم بتمويل المشروع ، كما ان ارباحه ليست من حقها . وتتكون مصادر المشروع عن طريق العمليات التي يباشرها ، كما يستطيع ان يحصل على هذه المصادر على اساس الائتمان ، وتكون اموال المشروع مملوكة ملكية جماعية (٢) .

ونرى ان ملكية المشروع العام في ليبيا لرأس ماله يجب ان تكون للمشروع نفسه تأسيساً على ان الاعلان الدستوري قد انشأ الملكية العامة للشعب وليست الدولة سوى ممثلة للشعب في ممارسة هذه الملكية . والدولة عندما تنشئ مشروعاً عاماً

(٢) انظر نصوص القانون المشار إليها في مجموعة القوانين اليوغوسلافية ، > ١٣ ، طبعة مهد القانون المقارن ببلغراد ، سنة ١٩٦٦ بعنوان : **Laws of enterprises and Institutions**

ابتداء فانها تنص في قانون انشائه على ان موارده تتكون مما تخصصه الدولة له سنوياً وما يؤول اليه من ارباح نتيجة نشاطه ، بالاضافة الى الايرادات الناتجة عن الاعمال والخدمات التي يؤديها ، وما يعقده من قروض . اما المشروعات العامة التي تنشأ عن التأمين لمشروع خاص فان عملية التأمين تتم على مرحلتين مرتبطتين الاولى هي نزع ملكية المشروع الخاص ونقلها الى الدولة . والثانية هي انشاء الدولة لمشروع جديد هو المشروع العام يتمتع بشخصية معنوية جديدة^(٣) وله ، بالتالي ذمة مالية مختلفة عن ذمة المشروع السابق وعلى ذلك يعتبر هذا المشروع مالكا لرأس ماله . ويؤكد ذلك النص في قانون تأمين شركات ومنشآت توزيع المنتجات النفطية على ان تحمل المؤسسة الليبية للنفط محل الشركات والمنشآت التي اتمت فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات على الا نسأل عن الالتزامات السابقة الا في حدود ما آل الى الدولة من اموالها وحقوقها وموجوداتها على ان تستزل قيمة هذه الديون من قيمة التعويض الذي يستحق لاصحاب الشأن في هذه الشركات والمنشآت . فلو ان ذمة المشروع الخاص الذي تم تأمينه قائمة او انتقلت ملكية رأسمال هذا المشروع الى الدولة لالتزمت بجميع ديون المشروع وليس فقط في حدود ما آل من اموال الى المشروع العام ، فالمشروع العام الجديد لا الدولة يعتبر هو المالك لامواله . ولا يغير من هذا الحكم ما ينص عليه بعض التشريعات المنشئة للمشروعات العامة من ان الدولة قد تخصص اعتماداً للمشروع العام او انها قد تتولى سد ما قد يطرأ على ميزانية المشروع من عجز اثناء السنة المالية ، لان الدولة تمارس في هذه المرحلة دور الوصاية على المشروعات العامة وهو دور لازم في بداية تكوين قطاع عام قوي يستطيع ان يتحمل عبء التنمية الاقتصادية في المجتمع .

(٣) عكس ذلك أستاذنا الدكتور محسن شفيق في مؤلفه الموجز في القانون التجاري ، ص ١٩٦٦ - ١٩٦٧ ، رقم ٣٤٤ ص ٣١٨ . حيث يرى أن شخصية المشروع قبل التأمين تبقى له وتمتد في صورته الجديدة بعد التأمين .

٤ - يقوم المشروع العام بنشاط اقتصادي ويلاحظ ان طبيعة هذا النشاط هو الذي يمنح المشروع العام طابعه الخاص اذ انه يقوم في صورته الغالبة - بنشاط مماثل للنشاط الخاص رغم توافر الصفة العامة للمشروع ، من ذلك ما نراه في ليبيا من قيام شركات عامة بأعمال المصارف وأعمال المقاولات وتوزيع المنتجات النفطية واستيرادها وقيام مؤسسة عامة بأعمال النقل البحري وأخرى بأعمال النقل الجوي .

٥ - يتبع المشروع العام في معظم صورته اسلوب ادارة المشروعات الخاصة وعلى ذلك تتبع المشروعات العامة الوسائل التجارية في ادارتها متحررة من نظم الادارة العامة ، والحكمة من ذلك ان اسلوب الادارة الخاصة هو الذي يتفق مع طبيعة النشاط الذي يقوم به المشروع العام ، حتى يتمكن المشروع من تحقيق اغراضه في تعامله مع الجمهور والحصول على الفائض الذي يستخدم في تحسين انتاجه . كما انه من المرغوب فيه الا يشعر الجمهور الذي يتعامل مع المشروع بأي تغيير يطرأ على اسلوب ادارته .

وقد اكدت هذا المعنى التشريعات الصادرة بانشاء المشروعات العامة سواء ابتداء او عن طريق تأميم مشروعات خاصة . وهذا هو ما نص عليه مثلاً قانون انشاء المؤسسة الليبية العامة للنقل البحري وقانون انشاء الشركة الوطنية العامة للمقاولات وقانون تأميم شركات توزيع المنتجات النفطية (٤) .

اشكال المشروع العام :-

١٨ - يتضح لنا من استعراض التشريعات الصادرة بانشاء المشروعات العامة

(٤) كما تقضي المادة الرابعة من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء مؤسسة التصنيع بأنه يقصد بالوحدات الانتاجية التابعة للمؤسسة الإدارات المستقلة أو الشركات التي تنشئها أو تشارك فيها المؤسسة لإدارة مشروع من المشروعات ، وتسرى بشأن هذه الشركات أحكام القانون التجاري فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون .

في ج . ع . ل . ان المشروع العام قد يتخذ فيها احد اشكال ثلاثة ، فاما ان يتخذ شكل هيئة عامة او شكل مؤسسة عامة او شكل شركة عامة .

التفرقة بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة : —

١٩ — نرى ان المؤسسة العامة يمكن تعريفها بأنها مؤسسة لها شخصية اعتبارية تمارس نشاطاً صناعياً او تجارياً او زراعياً او مالياً او تعاونياً ، فالمؤسسة العامة شخص من اشخاص القانون العام يباشر نشاطاً من طبيعة اقتصادية . وقد تمارس المؤسسة العامة نشاطها اما بنفسها او بواسطة شركات او جمعيات تعاونية تخضع لاشرفها .

أما الهيئة العامة فهي هيئة تقوم على ادارة مرفق مما يقوم على مصلحة او خدمة عامة وتكون لها الشخصية الاعتبارية .

ويثور البحث حول التفرقة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة من حيث نوع النشاط الذي تقوم به كل منهما ، ذلك ان المؤسسة العامة تقوم بنشاط اقتصادي بينما تدبر الهيئة العامة مرفقاً يقوم على مصلحة او خدمة عامة ومع ذلك من المقرر انه ليس ثمة ما يمنع الهيئة العامة من ان تباشر نشاطاً من طبيعة اقتصادية . ونرى ان المؤسسة العامة تباشر نشاطاً اقتصادياً من نوع النشاط الخاص رأته الدولة ان تقوم به بنفسها لاتساع دورها في هذا المجال . أما الهيئة العامة فهي في الغالب الاعم مصالح « عامة » حكومية منحها المشرع الشخصية المعنوية المستقلة فالهيئة العامة تقوم اصلاً بخدمة عامة ولا تقوم بنشاط من نوع النشاط الذي يقوم به الافراد كالمؤسسة العامة ، اذ ان الاصل هو قيام الدولة بالخدمات العامة ، الا انه روي في النظام الاشتراكي ان يعهد ببعضها الى هيئات مستقلة لما يمتاز به هذا النظام من مرونة في الادارة . وعلى ذلك فحيث يكون الغرض الاساسي القيام بخدمة عامة فاننا نكون بصدد هيئة عامة ولو كانت الخدمة التي تؤديها الهيئة

لها طبيعة تجارية^(٥).

ولم يضع المشرع الليبي حتى الآن تشريعاً عاماً بحكم الهيئات العامة بصفة مستقلة وآخر يحكم المؤسسات العامة وبحيث يضع تعريفاً واضحاً لكل منهما أو على الأقل معياراً مميزاً بينهما . ولكنه اصدر تشريعاً بإنشاء الهيئة العامة للمعارض وهو القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٠ كما اصدر تشريعاً بإنشاء الهيئة العامة للسياحة وهو القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٧٠ . ثم صدرت عدة تشريعات بإنشاء مؤسسات مختلفة على النحو الذي عرضنا له فيما تقدم . ومن خلال مقارنة هذه التشريعات يتضح لنا ان المشرع الليبي اراد ان يغير بين شكلين للمشروع العام ، من حيث اسلوب الادارة والنظام القانوني منهما ، اذ بينما تقوم المؤسسة العامة بنشاط اقتصادي مماثل لنشاط الافراد وقد تكون في مجال منافسة معه فان الهيئة العامة تحتكر تقديم الخدمة العامة التي هي اصلاً من صميم وظيفة الدولة ولكنها رأت ان تعهد بهذه الخدمة الى هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية لتيسير ادارتها ولو كانت هذه الخدمة من طبيعة تجارية .

ومع ذلك نلاحظ ان المشرع قد يستعمل احياناً اصطلاح المؤسسة العامة على بعض التنظيمات التي تعد في حقيقتها هيئات عامة سواء من حيث طريقة ادارتها او من حيث النظام القانوني الذي تخضع له ونذكر على سبيل المثال المؤسسة العامة للإصلاح الزراعي وتعمير الاراضي والمؤسسة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والمؤسسة العامة للكهرباء .

(٥) قلنا بهذه التفرقة قبل ذلك في مؤلفنا محاضرات في القانون التجاري ، القاهرة ١٩٦٦ ، القسم الثالث من المؤلف .

وانظر أيضاً تقريراً لنا بعنوان « النشاط التجاري للمشروعات العامة » قدم إلى المؤتمر القانوني الأول لكلليات الحقوق بالجمهورية العربية المتحدة والمنعقد في الاسكندرية في ١٤ ابريل سنة ١٩٦٦ ، وقد نشر هذا التقرير في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الاسكندرية سنة ١٩٦٧ .

الشركة العامة : —

تنشأ هذه الشركات اما عن طريق تأميم شركة مساهمة خاصة قائمة وتملك الدولة لجميع اسهمها والحاقها بمؤسسة عامة تبعاً لنوع النشاط الذي تقوم به ، كما حدث عند تأميم شركات توزيع المنتجات النفطية والحاقها بالمؤسسة الليبية الوطنية للنفط ، وتأميم بعض المصارف والحاقها بمصرف ليبيا الذي يباشر دور الرقابة والاشراف عليها . واما ان تنشأ الشركة العامة بداءة بواسطة الدولة او بواسطة مؤسسة عامة كما هو الحال عند انشاء الشركة الوطنية العامة للمقاولات .

ويلاحظ ان المشروع يحتفظ بشكل الشركة حتى في الفرض الذي تنفرد فيه الدولة او المؤسسة العامة بتأسيسه ولا يعد هذا اخذاً من المشرع الليبي بنظام شركة الشخص الواحد التي يعرفها القانونان الانجليزي والالماني^(٦) ، لان الشركة الاخيرة تقوم على فكرة تخصيص الذمة المالية التي لا يعرفها القانون الليبي ولكن تعد الشركة العامة وضعاً استثنائياً اجازة المشرع رغبة منه في الاحتفاظ بوصف الشركة بالنسبة للمشروع العام برغم عدم قيام عقد وذلك حتى تتبع الشركة العامة نفس اسلوب شركات المساهمة الخاصة سواء من حيث طريقة الادارة او التعامل مع الغير . ويقوم مجلس ادارة المؤسسة بمباشرة الاختصاصات التي يعهد بها القانون الى الجمعية العمومية للمساهمين (المادة ٧ من قانون تأميم المصارف ، والمادة ٩ من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٠ بتأميم شركات توزيع المنتجات النفطية) .

(٦) ويرى الدكتور غريب الجبال في مؤلفه من القطاع العام ١٩٦٦ بند ٢٨٩ أن القانون المصري أراد أن يأخذ بنظام شركة الشخص الواحد عندما احتفظ للمشروع بشكل الشركة حتى في الفرض الذي تنفرد فيه المؤسسة العامة بتأسيسه .

أما الشركة الوطنية العامة للمقاولات وهي لا تتبع مؤسسة عامة حتى الآن فقد نصت المادة ٨ من قانون انشائها على ان يكون لمجلس ادارة الشركة منعقداً برئاسة وزير الاسكان والمرافق سلطة الجمعية العمومية للمساهمين المقررة بالنسبة الى الشركة المساهمة وتعتبر قرارات الجمعية العمومية بتشكيلها السابق نافذة من تاريخ صدورها .

القسم الثالث

النظام القانوني للمشروع العام

٢١ - يثير تحديد النظام القانوني للمشروع العام صعوبة خاصة مبعثها ان المشروع العام يتنازعه تياران ، فهو مشروع له صفة عامة من ناحية ، ويقوم بنشاط اقتصادي يكون في غالب الاحيان تجارياً من ناحية اخرى ، اي من نفس نوع النشاط الذي يقوم به الافراد . فهل تغلب التيار الأول بحيث يخضع المشروع العام لنظام مشتق من قواعد القانون العام ام تغلب التيار الثاني ويخضع لنظام مشتق من قواعد القانون الخاص ؟ ام انه يخضع لنظام قانوني خاص يجمع بين قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص .

نرى ان تحديد النظام القانوني للمشروع العام يتوقف على الشكل الذي يتخذه المشروع من ناحية والنصوص التي تنشئ المشروع من ناحية اخرى .

ونعرض فيما يلي لاهم الجوانب القانونية للمشروع العام .

أولاً : نظام العاملين :

٢٢ - تنص المادة ١٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء الهيئة العامة للمعارض والمادة ١٤ من القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء الهيئة العامة للسياحة على ان تسري على موظفي كل هيئة احكام قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه . كذلك تنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء المؤسسة العامة للبريد بأن ينقل اليها جميع موظفي وعمال الادارة العامة للبريد بنفس مرتباتهم واوزاعهم وتظل سارية بشأنهم احكام قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه الى ان يتم اصدار اللوائح المنظمة لشئونهم . واخيراً تنص المادة ٢٠ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء المؤسسة العامة للكهرباء على ان تسري على موظفي المؤسسة احكام قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه .

ومن النصوص السابقة يبين لنا ان العاملين في الهيئات العامة او المؤسسات العامة التي تعد بحسب طبيعة نشاطها هيئات عامة يعتبرون في مركز تنظيمي من مراكز القانون العام وبالتالي فانهم يخضعون لقانون الخدمة المدنية وهو القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ واللوائح الصادرة بمقتضاه . وقد اكد هذا الحكم نص الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من قانون العمل وهو القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٠ حيث تقضي بأن قانون العمل لا يطبق على الموظفين المصنفين وغير المصنفين الذين يعملون بالحكومة والهيئات العامة وان كان يسري على عمال الحكومة والهيئات العامة ما لم يصدر بذلك لائحة خاصة من مجلس الوزراء .

أما بالنسبة للمؤسسات العامة فان التشريعات المنشئة لها نصت جميعها على ان تسري على موظفي وعمال المؤسسة القرارات التي يصدرها مجلس الادارة وذلك الى ان تصدر اللوائح المالية والادارية المنظمة لشئونهم ويبقى التساؤل قائماً بالنسبة لمركز العاملين في المؤسسات العامة هل هم في مركز تعاقدى خاص

ام في مركز تنظيمي عام ؟ وبالتالي عند نقص القرارات التي يصدرها مجلس الادارة او عدم صدور اللوائح المنظمة لشئونهم فهل تسري عليهم احكام قانون العمل ام احكام قانون الخدمة المدنية ؟ نرى ان العاملين في المؤسسات العامة يعتبرون في مركز تعاقدى من مراكز القانون الخاص ومن ثم يسري عليهم قانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللوائح المنظمة لأوضاعهم . واما عن اشراك العاملين في ادارة المشروع العام فلم ترد في التشريعات المنشئة للمشروعات العامة سواء كانت هيئات عامة او مؤسسات عامة او شركات عامة نصوص تنظم اشراك العاملين في الادارة ، على ان المادة ١٣٦ من قانون العمل تنص على انه يجوز لنقابة العمال ان تنشئ لجنة نقابية لها في كل منشأة أو مؤسسة اذا كان عدد العمال المستخدمين فيها والمنضمين للنقابة لا يقل عن خمسين عاملاً وللجان النقابة في المنشآت والمؤسسات التي يصدر بها قرار من وزير العمل والشئون الاجتماعية انتخاب ممثلين عن العمال لتقديم المشورة ووجهة نظر العمال في ادارة المشروع وتحسين ظروف العمل به وذلك للرفع من مستوى الكفاية الانتاجية فيه . ويسري هذا النص بطبيعة الحال على المشروعات العامة . ولا شك ان هذه خطوة هامة حيث المبدأ ونجاح هذا التمثيل يتوقف على وعي العمال وادراكهم لمسئولياتهم في رفع الانتاج الى اقصى حد لتحقيق المصلحة العامة (٧) .

ثانياً : نظام الاموال :-

٢٣ - تعتبر اموال الهيئات العامة اموالاً عامة وتجري عليها القواعد والاحكام المتعلقة بالاموال العامة ما لم ينص على خلاف ذلك في القانون الصادر بانشاء الهيئة اما اموال المؤسسات العامة والشركات العامة فانها تعد اموالاً خاصة . وهذه التفرقة لم ترد بوضوح في نصوص التشريعات المنشئة للمشروعات العامة

(٧) الدكتور محمد عبد الخالق عمر في مؤلفه قانون العمل الليبي ١٩٧٠ ، ص ٨٠ .

في ليبيا عدا ما نصت عليه المادة ٢٨ من القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء المؤسسة الاصلاح الزراعي من ان اموالها تعد اموالاً عامة وتحصل مستحقاتها بطريق الحجز الاداري وقد رأينا فيما سبق ان هذه المؤسسة تعد في حقيقتها هيئة عامة .

والترفة بين طبيعة اموال الهيئة العامة و اموال المؤسسة العامة والشركة العامة هي ترفة تقتضيها طبيعة النشاط الذي يقوم به كل شكل من اشكال المشروعات العامة، فالهيئة العامة تقوم على مرفق عام وتحتكر النشاط الذي تقدمه فلا يخشى من الصفة العامة لاموالها على التأثير على معاملاتها مع الغير ويكون من المصلحة ان تخرج اموالها عن دائرة التعامل لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد . اما المؤسسة العامة والشركة العامة فانه من الحكمة ان تعتبر اموالها اموالاً خاصة لأن كلاهما يقوم بنشاط اقتصادي على قدم المساواة مع النشاط الخاص وقد تعتبر في مجال منافسة معه، ويتعين بالتالي ان تكون طبيعة اموالهما هي نفس طبيعة اموال المشروعات الخاصة بقصد تيسير الحصول على الائتمان اللازم لنشاطها واطمئنان المتعاملين معها الى امكان سهولة الحصول على حقوقهم . وقد نصت المادة ١١ من قانون تأسيس الشركة العامة للمقاولات على انه لا تسري بالنسبة لأموال الشركة القواعد والاجراءات المعمول بها في الحكومة .

ثالثاً : نظرية الاعمال التجارية :

٢٤ — هل تعتبر الاعمال التي يقوم بها المشروع العام اعمالاً تجارية وتخضع لاحكام القانون التجاري متى صدق على هذه الاعمال وصف التجارية وفقاً لنظرية الاعمال التجارية ؟

نعتقد انه لا شك في ذلك ولا يعترض على هذا النظر بأن المشروع العام لا يهدف الى الربح فقد رأينا خطأ هذا القول .

ويلاحظ ان المادة ١٤ من التقنين التجاري الصادر سنة ١٩٥٣ تقضي بأنه « لا تعد من التجار الدولة ودوائرها والبلديات وان قامت بمعاملات تجارية ، الا ان معاملاتها المذكورة تكون خاضعة لاحكام قانون التجارة » .

فاذا كان الامر كذلك قبل ظهور المشروع العام في شكله الحديث فلا جدال في صحة وصف اعمال المشروع العام بالتجارية بحيث يترتب على ذلك تطبيق جميع الآثار المترتبة على نظرية الاعمال التجارية وسواء في ذلك اتخذ المشروع شكل هيئة عامة او مؤسسة عامة او شركة عامة (٨) .

رابعاً - صفة التاجر :-

٢٥ - يثور التساؤل حول اكتساب المشروع العام لصفة التاجر متى احترف القيام بأعمال تجارية بحيث يترتب على ذلك جميع النتائج المترتبة على اكتساب هذه الصفة واهمها خضوع المشروع العام لالتزامات التاجر وجواز شهر افلاسه متى توقف عن دفع ديونه التجارية .

انكر الفقهاء فترة طويلة من الزمن اكتساب المشروع العام لصفة التاجر تأسيساً على ان الدولة لا يمكن ان تعتبر من التجار . ونرى ان المسألة تتوقف على الشكل الذي يتخذه المشروع العام . ولا خلاف في أن الشركة المساهمة العامة تكتسب هذه الصفة ولو كانت جميع اسهمها مملوكة لشخص عام ، اذ من المسلم به ان الشركة العامة تعتبر من اشخاص القانون الخاص .

ويدق الامر بالنسبة للمؤسسة العامة لانها تعتبر من اشخاص القانون العام برغم التسليم بإمكان قيامها بنشاط تجاري . ونرى وجوب التفرقة بين المؤسسة العامة التي تباشر بنفسها النشاط الاقتصادي فانها تكتسب صفة التاجر متى

(٨) عكس ذلك مؤلف الدكتور غريب الجمال في القطاع العام ، رقم ٢٧٢ ، حيث يرى أن الهيئة العامة لا تمارس أعمالاً تجارية .

احترفت القيام بالأعمال التجارية^(٩) ، والمؤسسة العامة التي يقتصر دورها على الاشراف على الشركات التابعة لها وهذه لا تكتسب صفة التاجر لعدم توافر شروط اكتساب هذه الصفة في الحالة المذكورة .

أما الهيئة العامة فإنها لما كانت تقوم على ادارة مرفق عام فإنها لا تكتسب صفة التاجر ولو قامت بأعمال تجارية على وجه الاحتراف ، وان كان هناك رأي يذهب الى عكس ذلك قائلاً انه لا تعارض بين صفة التاجر وفكرة المرفق العام^(١٠) . الا اننا نتمسك مع ذلك بعدم إلحاق صفة التاجر بالهيئة العامة لانها تخضع تأسيساً لنظام قانوني مشتق من قواعد القانون العام ، وتتمتع ببعض سلطات القانون العام (كسلطة تحصيل مستحققاتها عن طريق الحجز الاداري) كما تعتبر اموالها اموالاً عامة .

وترتيباً على ما تقدم فان المشروع العام متى اكتسب صفة التاجر فانه يلتزم بجميع التزامات التجار كوجوب القيد في السجل التجاري ، وان كان يحسن كما فعلت بعض الدول (يوغوسلافيا مثلاً) تنظيم سجل خاص لقيد المشروعات العامة فيه^(١١) ، كما يلتزم بمسك الدفاتر التجارية ، ويؤكد ذلك ما نصت عليه بعض التشريعات من وجوب قيام المؤسسة العامة باعداد ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية وحساب الارباح والخسائر) مثلاً المادة ١٦ من القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٧٠ بانشاء مؤسسة النقل البحري والمادة ٢١ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٠ بانشاء مؤسسة التصنيع والمادة ٩ من قانون تأسيس الشركة العامة للمقاولات) .

(٩) وانظر في تأييد هذا الرأي أستاذنا الدكتور محسن شفيق في مؤلفه المشار إليه سابقاً ص ٣٢٤ .

(١٠) الدكتور أكرم الخولي في مؤلفه دروس في الشركات رقم ٢٦٤ .

(١١) انظر المواد ١٨٤ وما بعدها من القانون الأساسي اليوغوسلافي للمشروعات حيث تنظم قيود المشروعات العامة عن طريق سجل خاص تمسكه المحاكم الاقتصادية ، ص ٦٤ من المجموعة المشار إليها آنفاً .

كما يلزم المشروع بالضرائب التجارية وان كانت تنص التشريعات المنشئة للمشروعات العامة عادة على اعفائه من الضرائب والرسوم لمدة معينة (عشر سنوات في القانون الليبي) .

أما عن شهر الافلاس فانه وان كان جائزاً من الناحية النظرية الا ان الدولة تسارع دائماً الى سد العجز الذي يلحق ميزانية المشروع العام ويقوم بسداد ديونه متى عجز عن ذلك . ومع ذلك فانه من المرغوب فيه ان يتدخل المشرع لتنظيم هذا الوضع واخضاع المشروع العام لنظام التصفية متى عجز عن سداد ديونه ورأت الدولة عدم فائدته للتنمية الاقتصادية ، فيتم تقييم موجوداته وسداد ديونه قبل الغير وانهاء المشروع او ادماجه في مشروع آخر . وفكرة التصفية هي التي تتفق مع النظم الاشتراكية ولا تثير شبهة حول مركز المشروعات العامة (١٣) .

خاتمة

٢٦ - مجمل ما تقدم ان المشروع العام يباشر نشاطاً من طبيعة اقتصادية وانه قد يتخذ شكل هيئة عامة او مؤسسة عامة او شركة عامة . وتتبع المؤسسة العامة والشركة العامة اساساً نظام الادارة الخاصة وتخضع لنظام القانون الخاص ، اما الهيئة العامة فانها تتبع نظام الادارة العامة وتخضع لنظام القانون العام وان كان نشاطها يخضع لاحكام القانون التجاري متى كان نشاطاً من طبيعة تجارية .

٢٧ - على ان اهم ما نلفت اليه النظر في نهاية هذا البحث هو اتساع دائرة القانون التجاري بحيث أصبح يشمل النشاط الاقتصادي للدولة ، فلم يعد في الوقت

(١٢) وقد نصت على هذا الالتزام المادة ٢٤٤ من القانون اليوغوسلافي .

(١٣) وهذا هو النظام الذي أخذ به القانون اليوغوسلافي في المواد من ٢٦٨ إلى ٢٧٥ .

الحاضر قانون التجار او قانون المشروع الخاص وانما اصبح قانون النشاط الاقتصادي^(١٤) . ومع ذلك فاننا نرى انه من الافضل ان تنظم المشروعات العامة على اختلاف انواعها بمقتضى تشريع واحد يحكمها ويتضمن المبادئ العامة التي تسيطر عليها والنظام القانوني التي تخضع له . ومتى رأى المشرع انه من المصلحة مخالفة بعض هذه القواعد فليس ثمة ما يمنعه من النص على ذلك في القرار الخاص الذي يصدر بانشاء المشروع العام . كما نرى أن المشرع الليبي عليه بعد اتساع دائرة القطاع العام أن يأخذ بنظام التحكيم بين المشروعات العامة بدلاً من اللجوء إلى القضاء لفض المنازعات بينها ، ويكفي القضاء ما لديه من منازعات الأفراد^(١٥) .

(١٤) انظر مؤلف استاذنا الدكتور محسن شفيق المشار إليه آنفاً ، ص ٣٦ حيث يقول : « ان القانون التجاري لا يحتاج أزمة ولا يسير إلى فناء ولا يتعارض وجوده مع النظام الاشتراكي ، بل إن دائرته تزداد اتساعاً في كنف هذا النظام . ذلك لأن ضرورة القانون التجاري مرتبطة بضرورة التجارة ذاتها ، يوجد حيث توجد ولا ينبغي أن يزول إلا إذا زال التعامل التجاري ذاته » .

(١٥) ويرى زميلنا الدكتور محمد عبد الخالق عمر أن إنشاء نظام التحكيم ليس ضرورياً في ظل النظام الاشتراكي ، ويمكن علاج المشاكل المتعلقة بمنازعات القطاع العام دون اللجوء إلى نظام التحكيم بحيث تعرض على القضاء العادي مع ضم أعضاء فنيين لهم خبرة بالمشاكل الاقتصادية الى الدوائر التي تنظر هذه المنازعات ويرى أن خير دليل على ذلك أن بعض الدول الاشتراكية كيوغوسلافيا عدلت عن نظام التحكيم وأخذت بنظام المحاكم الاقتصادية .

انظر مقالا له بعنوان : نظام التحكيم في منازعات القطاع العام - دراسة مقارنة - مجلة القانون والاقتصاد ، السنة ٣٨ ، ص ٢٠٨ وما يليها .

و يلاحظ أن المادة ٢٠٦ من القانون الأساسي للمشروعات في يوغوسلافيا تنص على أن منازعات المشروعات العامة تعرض على المحاكم الدائمة للتحكيم وهي في طبيعتها أقرب إلى القضاء منها إلى التحكيم ، لأنها دوائر تابعة للمحاكم الاقتصادية .