



جامعة آل البيت

عمادة الدراسات العليا

كلية القانون

الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة
(دراسة مقارنة)

Financial and Administrative Independence of Public Institutions
(Comparative Study)

اعداد الطالب

نمير علي عبد الوهاب العبيدي

1620200037

اشراف الدكتور

فرحان نزال المساعيد

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

2018م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا
إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴿٣٢﴾

[البقرة:32]



التفويض

أنا نمر علي عبد الوهاب العبيدي، أفوض جامعة آل البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة.

التوقيع:.....

التاريخ: / / 2018م

إقرار والتزام

الرقم الجامعي: 1620200037

أنا الطالب: نيمر علي عبد الوهاب العبيدي

الكلية: القانون

التخصص: قانون

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد رسالة الماجستير عندما قمت شخصيا بإعداد رسالتي بعنوان:

الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة

دراسة مقارنة

ما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية، كما أنني أعلن بأن رسالتي هذه غير منقولة أو مستلة من الرسائل أو الأطاريح أو الكتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية، وتأسيسا على ما تقدم فإنني أنحمل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب:التاريخ: / / 2018

قرار لجنة المناقشة

قرار لجنة المناقشة

الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة

(دراسة مقارنة)

Financial and Administrative Independence of Public Institutions
(Comparative study)

اعداد الطالب

نمير علي عبد الوهاب العبيدي

1620200037

إشراف الدكتور

فرحان نزال المساعيد

التوقيع	أعضاء لجنة المناقشة
	د. فرحان نزال المساعيد (مشرفاً ورئيساً)
	أ.د. عيد أحمد الحسين (عضواً)
	أ.د. محمد العبادي (عضواً)
	د. صفاء السوليمين (عضواً خارجياً)

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

كلية القانون - جامعة آل البيت - المفرق - الأردن.

نوقشت هذه الرسالة وأوصى ببلورتها بتاريخ 19 / 4 / 2018

الإهداء

إلى خاتم الأنبياء وأمام المرسلين رسولنا الكريم محمد صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم.

إلى شهداء العراق نسأل الله أن يتغمدهم برحمته الواسعة.

إلى والدي الغالي حفظه الله وأطال عمره.

إلى والدي الحنونة حفظها الله وأطال عمرها.

إلى زوجتي ام علي الغالية حفظها الله وأطال عمرها.

إلى أبنائي علي وحسن حفظهم الله وجعلهم سندي

إلى إخواني الاعزاء حفظهم الله وأطال عمرهم.

إلى زملائي الذين وقفوا إلى جانبي بصدق أطال الله بعمرهم.

إلى كل من ساندني في إتمام هذا الإنجاز أساتذتي الكرام ولاسيما أستاذي المشرف.

الباحث

تمير العبيدي

الشكر والتقدير

الحمد لله قبل الإنشاء، والآخر بعد فناء الأشياء، حمداً كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، أحمدده حمد العارفين والشاكرين لفضله، والصلاة والسلام على النبي العربي الصادق الأمين، أشرف المرسلين سيدنا محمد(صلى الله عليه وآله وصحبه وسلم)، ولا يَسَعُنِي في هذا المقام إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل للصرح العظيم جامعة آل البيت، ولكلية القانون، وأتقدم بخالص الشكر والتقدير لكل من أسهم في إنجاز هذه الرسالة، وأخص بالذكر الدكتور فرحان المساعيد الذي قام بالإشراف على رسالتي، و تعهدني منذ اللحظة الأولى بالنصح والتوجيه والإرشاد، فكان لتوجيهاته المستمرة أثر بالغ في إتمام هذه الرسالة، فله جزيل الشكر والدعاء، سائلاً الله أن يجعل ذلك في ميزان حسناته، كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول الاشتراك في مناقشة رسالتي، وإن إسهامهم وملاحظاتهم سيكون لها الأثر الكبير في إخراج هذه الدراسة بصورتها الصحيحة، كما أتقدم بالشكر لكل من ساعدني في إنجاز هذه العمل من أساتذة لما بذلوه من جهد في سبيل إبداء ملحوظاتهم، فجزأهم الله عني خير الجزاء.

الباحث

نمير العبيدي

قائمة المحتويات

ج	التفويض
د	إقرار والتزام
هـ	قرار لجنة المناقشة
و	الإهداء
ز	الشكر والتقدير
ح	قائمة المحتويات
1	المقدمة:
2	مشكلة الدراسة:
2	تساؤلات الدراسة:
2	أهمية الدراسة:
3	أهداف الدراسة:
3	حدود الدراسة:
4	منهجية الدراسة:
4	سبب اختيار الموضوع:
4	الدراسات السابقة:
8	الفصل التمهيدي ماهية المؤسسات العامة
8	المبحث الأول ماهية المؤسسات العامة وأنواعها وسلطة إنشائها
34	المبحث الثاني أركان المؤسسات العامة
44	الفصل الأول الاستقلال المالي للمؤسسات العامة والرقابة المالية عليها
45	المبحث الأول الاستقلال المالي للمؤسسات العامة
57	المبحث الثاني الرقابة المالية على المؤسسات العامة
73	الفصل الثاني الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة والرقابة الإدارية عليها
74	المبحث الأول مفهوم الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة
88	المبحث الثاني الرقابة على المؤسسات العامة من الناحية الإدارية

94.....	الخاتمة
94.....	النتائج
96.....	التوصيات
97.....	قائمة المصادر المراجع
107.....	Abstract

الملخص

الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة

(دراسة مقارنة)

اعداد الطالب

نمير علي عبد الوهاب العبيدي

اشراف الدكتور

فرحان المساعيد

سعت هذه الدراسة إلى البحث في إشكالية مفادها بيان مدى استقلال المؤسسات العامة مالياً وإدارياً وفق القانون الأردني والعراقي وبعض التشريعات الأخرى، وعليه فقد هدفت هذه الدراسة إلى بيان النصوص القانونية في التشريع الإداري العراقي والأردني التي تطرقت إلى توضيح استقلال المؤسسات العامة مالياً وإدارياً.

وتم اعتماد المنهج الوصفي المقارن في هذه الدراسة بهدف المقارنة بين التشريع الإداري في كل من الأردن والعراق لكون هذا المنهج الأكثر ملاءمة لهذه الدراسة، وفق النصوص القانونية المنصوص عليها في القانون الإداري الأردني والعراقي.

وتوصلت الدراسة إلى أن المشرع الأردني وكذلك العراقي لم يوردا تعريفاً محدداً وجامعاً للمؤسسات العامة؛ على الرغم من اهتمامهم بهذا الجانب على خلاف بعض التشريعات سواء العربية منها والأجنبية التي عرفت المؤسسات، ولم يحدد الدستور الأردني بنص صريح السلطة المختصة بإنشاء المؤسسات العامة لكن أصبح عرفاً دستورياً بأنها تنشأ من قبل السلطة التشريعية (البرلمان)؛ لأن انشاءها يحتاج إلى اعتمادات مالية وهذه الفقرة لا يقرها إلا البرلمان،

وكما تتمتع المؤسسات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة العراق من خلال القوانين باستقلال مالي إداري لكن ليس بصورة مطلقة بل تخضع لوصاية أو رقابة جهات مختلفة من قبل السلطة المركزية، وأن موظفي المؤسسات العامة هم موظفين عموميين يخضعون لنظام خاص بهم يختلف عن نظام موظفي الدولة وكذلك تعد أموال المؤسسة أموالاً عامة وقراراتها قرارات إدارية، وأوصت الدراسة المشرع الأردني والعراقي على وضع تعريف جامع مانع للمؤسسات العامة أسوة بباقي التشريعات.

المقدمة:

يتكون القطاع العام في أي دولة إلى جانب الوزارات والدوائر ذات الصلة بها من العشرات من المؤسسات العامة التي تسعى لتقديم الخدمات أو لها اختصاصات في مجالات أخرى تقدمها للمواطن، فقد تكون اجتماعية، اقتصادية، صحية، تعليمية، مالية، وغيرها، يطلق عليها مؤسسات أو هيئات عامة، والمؤسسات إما أن تكون على صلة مرتبطة مع وزارة ما أو غير خاضعة لسلطة تلك الوزارة.

تقوم هذه المؤسسات بممارسة أعمالها ومهامها وفقاً للقانون الإداري الساري في تلك الدولة، فهذا القانون يحدد آليات عملها مالياً وإدارياً، وهناك بعض المؤسسات تتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، فالفهم الصحيح للاستقلال المالي أو الإداري لا يعني الاستقلال المطلق، وإنما يكون نسبياً تخضع بموجه جميع المؤسسات إلى أجهزة الرقابة في الدولة، لأنه لا يوجد هناك من هو فوق القانون.

والغاية من هذه الدراسة هو إلقاء الضوء على وصف المؤسسات العامة المستقلة، والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري وفق القانون العراقي والأردني مقارنةً، والهدف من هذه الدراسة هو توضيح مفهوم المؤسسات العامة وأنواعها، وتوضيح مفهوم الاستقلال المالي والإداري استناداً إلى مفاهيم المركزية واللامركزية في القانون الإداري، وتبيان واقع تطبيق الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة التي يشير إليها القانون الإداري العراقي والأردني لتمتعها بهذه الصفة.

ومما سبق يتبين لنا أهمية إجراء مثل هذه الدراسة للتعرف إلى أهمية منح القانون الإداري في كل من العراق والأردن المؤسسات العامة استقلالها المالي والإداري، ويقودنا ذلك إلى عرض مشكلة تلك الدراسة والتي تتمثل في بيان مدى استقلال المؤسسات العامة إدارياً ومالياً في القانونين العراقي والأردني، ويتطلب ذلك اتباع منهجية صحيحة تقود إلى نتائج قيمة، ويقوم منهج هذه الدراسة على المنهج الوصفي المقارن لكونه أكثر ملاءمة لمثل هذا النوع من الدراسات.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في بيان مدى تمتع المؤسسات العامة بالاستقلال المالي والاداري في الواقع العملي وفق التشريع الأردني والعراقي وبعض التشريعات الأخرى.

تساؤلات الدراسة:

ما مفهوم المؤسسات العامة والاستقلال المالي والإداري له؟

ما دور المؤسسات العامة في حال منحها الاستقلال المالي والإداري؟

كيف يتم مواجهة المشاكل والصعوبات التي تتعلق بالاستقلال بسبب وضوح أو عدم وضوح التشريع المتعلق باستقلال المؤسسات العامة؟

ما النصوص القانونية في القانون الإداري العراقي والأردني التي تطرقت إلى توضيح استقلال المؤسسات العامة مالياً وإدارياً؟

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية هذه الدراسة في كونها ذات أهمية في القانون الاداري؛ إذ بات من الضروري منح المؤسسات العامة استقلالاً مالياً وإدارياً لكي تؤدي نشاطها بعيداً عن التعقيد الإداري؛ فضلاً عن قيام هذا الأسلوب الذي تدار به بعض المرافق العامة على أساس فني له علاقة بكفاءة العاملين لإدارة المرفق العام، وبالتالي تتمتع هذه المؤسسات بسلطة تقديرية تمنحها امكانية اصدار القرارات ضمن انظمة وتعليمات خاصة بها، ويمنع تدخل السلطة المركزية في عملها لتعطيل مرونة التعامل وكذلك توفير ضمانات للعاملين حتى اصبحت مؤسسات مستقطبة للكفاءات والخبرات، ويكون اسلوباً يوفر حاجات المجتمع بشتى المجالات سواء كانت اجتماعية او اقتصادية او ثقافية.

وبالإضافة لما ذكر فإن الأهمية العلمية لهذه الدراسة أنها قد تضيف دراسة جديدة للدراسات القانونية التي تناولت آليات عمل وتنظيم عمل المؤسسات العامة وفق قواعد ونصوص القانون الإداري، وكذلك لقللة الدراسات التي تناولت موضوع الاستقلالية المالية والإدارية للمؤسسات العامة خاصة في القانونين العراقي والأردني، وعلى الصعيد العملي يمكن لهذه الدراسة إفادة القائمين على التنظيم القانوني للمؤسسات العامة في تشريع أو تعديل نصوص قانونية تفيد في ذلك الشأن، بما تخرج به هذه الدراسة من توصيات.

أهداف الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى ما يلي:

بيان مفهوم المؤسسات العامة والاستقلال المالي والإداري لها.

توضيح دور المؤسسات العامة في حال منحها الاستقلال المالي والإداري.

بيان كيفية مواجهة المشاكل والصعوبات التي تتعلق بالاستقلال بسبب وضوح أو عدم وضوح التشريع المتعلق باستقلال المؤسسات العامة.

بيان النصوص القانونية في القانون الإداري العراقي والأردني التي تطرقت إلى توضيح استقلال المؤسسات العامة مالياً وإدارياً.

حدود الدراسة:

اقتصرت هذه الدراسة على توضيح الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة ومعرفة مدى استقلال هذه المؤسسات مالياً وإدارياً في القانون الإداري في كل من الأردن والعراق وأي تشريعات أخرى حسبما تقتضيه الدراسة، وذلك لبيان أهمية استقلال هذه المؤسسات ومدى نجاحها في البلدين.

منهجية الدراسة:

تم اعتماد المنهج الوصفي المقارن في هذه الدراسة، بهدف المقارنة بين القانون الإداري في كل من الاردن والعراق، لكون هذا المنهج الاكثر ملائمة لهذه الدراسة من خلال المقارنة والتحليل ، وفق النصوص القانونية المنصوص عليها في القانون الإداري الأردني والعراقي.

سبب اختيار الموضوع:

اولاً: أن فكرة المؤسسة العامة فكرة حديثة العهد، وان الخوض في دراستها لا يخلو من فائدة عملية، لأنها تساهم في عملية رفع مستوى التنمية الاقتصادية.

ثانياً: تأتي اهمية هذا الموضوع باعتبار المؤسسات العامة مؤسسات حيوية ذات نفع عام على اعتبار أنها كيان انتاجي تنظيمي وبعبارة أخرى فهي مشروع اقتصادي تملكه الدولة لكن يدار بأساليب تختلف عن اداراتها التقليدية بهدف اشباع حاجات ومصالح عامة.

ثالثاً: تعتبر هذه المؤسسات مستقطبة للكفاءات والخبرات لأنها تقوم على أساس فني مهني، لذا يعد من الضروري الخوض فيه.

الدراسات السابقة:

دراسة حاتم، فارس عبد الرحيم (2009) بعنوان: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور، جامعة الكوفة، كلية القانون، مجلة الكوفة.

هدف هذا البحث إلى دراسة قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 في تطبيقه لنظام اللامركزية الإدارية، وبعد التطرق للمواد الدستورية التي تناولت اللامركزية الإدارية في العراق، فقد لاحظنا الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها المحافظات العراقية والتي منحت من المشرعين الدستوري والعادي، وبينت الدراسة أن المشرع الدستوري قد وحد أحكام توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وأجزاء إقليم الدولة لكلا النظامين الفدرالي واللامركزي الاداري، وهو نفسه أقر بوجود هذا الاختلاف، وهذا الأمر سيؤدي إلى نتائج غير مستساغة في العمل الوظيفي،

إذ أنه من الطبيعي أن يقوم الدستور بتنظيم النظام الفدرالي لأنه ذو طبيعة دستورية، لكن من غير الطبيعي أن يقوم الدستور بتنظيم النظام اللامركزي الإداري، فهو أمر تتكفل به السلطة التشريعية وهذا يتناسب مع طبيعة النظام اللامركزي الإداري الذي يحتاج إلى أداة قانونية تقوم بتحديد المرافق العامة الوطنية والمرافق العامة المحلية تمتاز ببعض المرونة الغير موجوده في الدستور.

وأوصى بتعديل مواد الدستور الخاصة باللامركزية الإدارية وتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، بحيث تكون هناك موازنه بين منح المحافظات الحق في إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبين مراقبة حسن اداء المرافق العامة المحلية.

هذه الدراسة تختلف عن دراستي في تناولها لموضوع اللامركزية الإدارية في العراق ولم تكون مقارنة مع أي قانون دولة أخرى، وكذلك تختلف في أنها لما تعالج الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات وهو صلب موضوع دراستي.

دراسة عتيقة، كواشي (2011)، اللامركزية الادارية في الدول المغربية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي، الجزائر.

هدفت هذه الدراسة إلى الإطلاع على المفاهيم الجديدة حول اللامركزية الإدارية والتي تعزز قدرة الوحدات المحلية على مسايرة التقدم التكنولوجي والقيم الإدارية المتمثلة في الشراكة والشفافية والمساءلة، وكذلك الكشف عن واقع حال نظم اللامركزية الإدارية في الدول المغربية، وتوصلت الدراسة إلى أن النظم الإدارية المحلية المغربية تجسد اللامركزية الإدارية فهي مؤسسات ديمقراطية تشكياً وتسييراً وتمتع باختصاصات في مختلف الميادين، وأن ضمان اللامركزية الإدارية يتوقف على الفصل في الاختصاصات وقدرتها من خلال إعطاء الحرية للمجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها بشكل مستقل عن إشراف السلطة المركزية.

بينما دراستي فكانت في إحدى صور اللامركزية وهي اللامركزية المرفقية أو المصلحية والتي تدار بأسلوب المؤسسات العامة ومدى استقلال هذه المؤسسات مالياً وإدارياً.

دراسة القيسي حنان محمد (2014)، وهي بعنوان: "مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005 العراقي"، بحث منشور؛ مجلة الحقوق، مجلد 23، عدد 1، كلية القانون، الجامعة المستنصرية،

أشارت الدراسة إلى أن الوضع القانوني للهيئات المستقلة في العراق يثير مشكلة العلاقة بين السلطات الثلاث العامة في الدولة في ظل الفصل بين هذه السلطات، فالعلاقة والفصل مفهومان متعارضان بحاجة إلى آلية للجمع بينهما تقوم على التمييز بين المفهوم العضوي للسلطة والمفهوم الوظيفي لها، وبينت الدراسة في خاتمتها أن الدستور العراقي لعام 2005 جاء مليئاً بالأخطاء الصياغية والتنظيمية، وطغى عليه انعدام الفكرة القانونية، ومن ثم فقد جاء تنظيم الهيئات المستقلة في الدستور العراقي أكثر من مشتت، إذ أورد الدستور العراقي مصطلحات دالة على مفاهيم متقاربة مثل (الرقابة والمسؤولية)، وبينت الدراسة كذلك أن الهيئات لا تعود للشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شيء من الاستقلال أكثر مرونة من الأخيرة، فاختلاف الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعدو أن يكون اختلاف في المسميات وحسب، فهو اختلاف شكل لا أكثر.

قد يكون هناك تشابه بين دراستي وهذه الدراسة في تناول موضوع الاستقلال للمؤسسات والهيئات المستقلة، لكن دراستي تختلف عنها في تناول موضوع الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة في القانون العراقي والأردني دراسة مقارنة وتناول جميع المؤسسات العامة المستقلة وليس نوع منها.

دراسة، غيدان، إسماعيل (2016)، بعنوان: "مظاهر استقلال الهيئات المستقلة في العراق"، مجلة المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الأول، السنة الثامنة.

بينت هذه الدراسة تمتع الهيئات بالاستقلال، ولعل من نافلة القول أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وإمّا نسبي، وينبغي على ذلك إن خضوع الهيئات المستقلة للرقابة البرلمانية والرقابة القضائية لا يمس بأي حال من الأحوال باستقلاليتها؛ فالبرلمان بوصفه المعبر عن إرادة الشعب يراقب السلطة التنفيذية، والهيئات المستقلة بوصفها سلطة إدارية لا تستثنى من هذا المبدأ،

كما تخضع للرقابة القضائية حالها في ذلك حال الأشخاص الأخرى تبعاً لمبدأ الولاية العامة للقضاء؛ لذا فإن تقرير الرقابة البرلمانية والقضائية يعد أمراً مستقراً في النظم الدستورية الحديثة؛ إذ يمثلان دعائم مبدأ المشروعية ودولة القانون، يضاف إلى ذلك أن هذا الاستقلال يتفاوت من هيئة مستقلة إلى أخرى، أي ان الهيئات المستقلة عموماً لا تتمتع بالدرجة نفسها من الاستقلال.

تختلف هذه الدراسة عن دراستي في تناول الاستقلال بشكل عام لجهة معينة وهي الهيئات المستقلة وخضوعها للرقابة البرلمانية والقضائية، وتتناول دراستي الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة في كل من العراق والأردن وفق القانون الإداري الأردني والعراقي، والاستقلال المالي والإداري يكون لتلك المؤسسات دون التطرق بشكل مباشر لموضوع الرقابة البرلمانية والقضائية لتلك المؤسسات.

الفصل التمهيدي

ماهية المؤسسات العامة

تعد فكرة المؤسسات العامة من الموضوعات ذات الصلة بالقانون الإداري وخصائص هذا القانون هي الأساس التي يركز عليه، وهي أحد موضوعات القانون الإداري ووثيقة الصلة بكل أجزاء هذا القانون، مما أدى إلى انعكاس خصائص هذا القانون عليها، وبسبب تطور وظيفة الدولة وتدخلها في الميدان الاقتصادي والميادين الأخرى أدى ذلك إلى انتشار وازدهار فكرة المؤسسات العامة.

ففي هذا الفصل والذي تم تقسيمه إلى مبحثين فالأول تناول ماهية المؤسسة العامة والمبحث الثاني تناول أركان المؤسسة العامة والآثار المترتبة في حال منحها الشخصية المعنوية.

المبحث الأول ماهية المؤسسات العامة وأنواعها وسلطة إنشائها

تناول فقهاء القانون وخاصة الإداري منهم مفهوم المؤسسة العامة بصيغ مختلفة، وفي المجمل هناك عدة تعاريف للمؤسسة العامة، وهذا ما سنتطرق له في هذا المبحث على شكل مطلبين فالمطلب الأول تعريف المؤسسة العامة وأهميتها، المطلب الثاني أسباب إنشاء المؤسسات العامة ومدى علاقتها بالدولة من الناحية التنظيمية.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العامة وأهميتها:

لكل دولة -سواء أكانت متقدمة أو نامية- أجهزة إدارية منظمة على اختلاف دساتير وقوانين الدول فقد يكون هذا التنظيم الإداري على صورتين هما المركزية واللامركزية والاختيارية تنقسم إلى لامركزية اقليمية أو محلية وأخرى لامركزية مرفقية أو مصلحة، سيأتي ذكرهما فيما بعد فاللامركزية المرفقية وأهم صورة لها هي المؤسسات العامة التي تعد أحد الاساليب التي تدار في المرافق العامة سواء أكانت مرفقاً عاماً محدداً أو مجموعة محددة من المرافق العامة لها أهداف موحدة، وهذا ما يهم موضوع بحثنا أي التنظيم الإداري بصورته اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)(1).

(1) مهنا، محمد فؤاد، (1967)، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، ط3، القاهرة، مصر، دار المعارف، ص 510.

وينصرف مفهوم الشخص إلى من كانت لديه الصلاحيات لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وبالتالي فإن الأشخاص المعنوية هي التي لها إدارة مرفق عام، والصورة الهامة لهذه الأشخاص هي المؤسسات العامة التي تمثل أسلوباً من أساليب إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية، أو مجلس إدارة يمنحه القانون الشخصية المعنوية العامة، وتكون بالتالي مستقلة إدارياً ومالياً وفتياً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها(1).

الفرع الأول- تعريف المؤسسة العامة:

أولاً- التعريف الإداري للمؤسسات العامة:

هناك تنوع وتعدد في تعريف المؤسسة العامة وأغلب التعاريف تتضمن عناصر وأركان هذه المؤسسات لذا هناك من عرف المؤسسة العامة على أنها: "مرفق عام منح الشخصية المعنوية"، وهناك من اعتبرها "مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة باعتبارها الصورة المعتادة لتنظيم الأشخاص الادارية المختصة(2)".

تعد المؤسسة العامة أسلوباً من أساليب ادارة المرافق العامة وذلك حينما يُمنح مرفق متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية ضمان استقلاله المالي والاداري(3).

و تعرف المؤسسة العامة أو الهيئة العامة وحسب التعريف التقليدي بأنها: مرفق عام تكون إدارته من خلال إدارة عامة والمرفق يتمتع بشخصية معنوية، فقد جاء هذا عندما كان مصطلح المؤسسات العامة والهيئات لفظان مترادفان يؤديان إلى نفس المعنى، كما جاء في القانون المصري، ثم عمد المشرع المصري إلى إلغاء مصطلح المؤسسات العامة سنة 1975

(1) كنعان، نواف (2010)، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص138.
(2) شطناوي، علي (1990)، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، ص12.
(3) شطناوي، علي خطار، (2009)، القانون الاداري الاردني، ط1، عمان، الاردن، دار وائل للنشر والتوزيع، ص173-174.

وأكتفى بالهيئات العامة؛ ليصبح مقابلاً للمصطلح الفرنسي حيث تتضمن الهيئة العامة من عدة عناصر من قبيل إدارة مرفق عام من خلال هيئة عامة على ان يمنح المرفق العام شخصية معنوية لكي يتمتع إلى حد كبير من الاستقلال، وبالتالي يمكنه من تحقيق الاهداف التي انشأت من أجلها(1).

وكما وعرفت المؤسسات العامة على أنها:"مرافق عامة مستقلة مالياً وادارياً تدار من قبل المرفق نفسه وليس للسلطة المركزية التدخل بشؤونه بعدما يمنح الشخصية المعنوية والتي بدورها تجعله شخصاً ذا ادارة ينفرد بها بنفسه لإبعاده عن الاجراءات الادارية التقليدية (الروتين) لغرض تحقيق الهدف المنشود من انشاء هذه المؤسسات مع وجود رقابة عليها"(2).

وكذلك فإن المؤسسة العامة هي:"منظمة تقوم بنشاطات عامة لامركزية ضمن الموقع الجغرافي المحدد لها سواء كان نشاطاً زراعياً أو اقتصادياً أو تجارياً وتكون موازنتها على شاکلة الموازنات ذات النشاط التجاري"(3).

ثانياً- التعريف القضائي للمؤسسات العامة:

وبعد التطور في المؤسسات العامة زاد اهتمام التشريع الأردني فيها، لذا منح المشرع الأردني الشخصية المعنوية لهذه المؤسسات على أساس مرفقي، ومن هذا المؤسسات الجامعات الرسمية مثل الجامعة الأردنية وجامعة اليرموك وجامعة مؤتة، وكذلك مؤسسات عامة اقتصادية واجتماعية منحت الشخصية المعنوية كالمدينة الصناعية والمؤسسة الاستهلاكية والإقراض الزراعي ومؤسسة الضمان الاجتماعي، وفي ضوء ذلك فقد عرفت المؤسسة العامة على أنها:"شخص معنوي غير مقيّد بإقليم ضمن هدف محدد وهي اسلوب لإدارة المرافق العامة ذات الاهداف المحددة بعد منحها الشخصية المعنوية لإبعاد المؤسسة عن روتين الاجهزة الادارية الاخرى وبالتالي تصبح مستقلة مالياً وادارياً"(4).

(1) الطماوي، سليمان محمد، (1981)، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، مصر، مطبعة جامعة عين الشمس، ص305-306.

(2) فريجات، اسماعيل، (2014)، مكانة الجماعة المحلية في النظام الاداري الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، ص13.

(3) شباط، يوسف والصفدي، عبدالرحيم، (2011)، المرافق العامة، دمشق، سوريا، مطبعة جامعة دمشق، ص98-103.

(4) القبيلات، حمدي، (2008)، القانون الاداري - الجزء الاول، ط1، عمان، الاردن، دار وائل للنشر، ص86.

والقضاء الإداري قام بمعالجة كل حالة على حدة وتم الرجوع إلى القانون الإداري لإنشاء المؤسسة العامة، ويستخلص منه فيما إذا كان ينطبق عليها الشروط الواجب توافرها لاعتبارها مؤسسة عامة رسمية أم مؤسسة عامة غير رسمية، حيث جاء في قرار صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين الأردني أن القانون الأردني يعترف بنوعين من المؤسسات العامة، مؤسسات عامة رسمية، ومؤسسات عامة غير رسمية، وهذا ثابت في النصوص التشريعية وقرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين التالية(1):

المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لعام 1952 وتعديلاته لسنة 2007 التي تنص على ما يلي: " تشمل رقابة ديوان المحاسبة ما يلي: الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، والفقرة (أ) من قانون الإعفاء من الأموال العامة رقم (28) لسنة 2006 عرفت الأموال العامة بأنها: "عبارة عن الأموال العامة وجميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون والعوائد والأجور العائدة للخزينة العامة والمؤسسات العامة الرسمية والمؤسسات العامة".

المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته عرفت الدائرة على النحو التالي: " أي وزارة أو دائرة أو هيئة أو مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة عامة خاضعة لأحكام هذا النظام"

وقد ذكر قانون نقابة المحامين الأردني رقم 11 لسنة 1972 وتعديلاته في المادة (3) منه فيما يخص النقابات المهنية: "تمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي ويتولى شؤونها مجلس تنتخبه الهيئة العامة وفقاً لأحكام القانون ويمثلها النقيب لدى الجهات القضائية والإدارية وأمام الغير"(2).

ولقد أخذت المؤسسات العامة في الأردن تنتشر بقطاعات مختلفة في الانتاجية والتعليمية والمالية والخدمية وغيرها وظهور هذه المؤسسات جاء لتلبية حاجات المجتمع وكآلة تنظيمية تتمتع بقدر كافي من الاستقلال الاداري والمالي ولها المساحة الواسعة في ادارة نفسها دون تدخل الادارة المركزية،

(1) الديوان الخاص بتفسير القوانين، قرار رقم (3) لسنة 2015، منشورات مركز عدالة.

(2) مادة (3) من قانون نقابة المحامين الأردني رقم (11) لسنة 1972 وتعديلاته.

ولأهميتها عمدت حكومة الاردن على دعم هذه المؤسسات من الناحية القانونية والإدارية والمالية وكل ما تحتاجه هذه المؤسسة لكي تمارس دورها أو تحقيق أهدافها التي من أجلها أنشأت، وأخذ دور هذه المؤسسات يتسع بالمشاركة الحكومية في تحريك الاقتصاد في شتى القطاعات مثل الأسمدة الكيماوية والاسمنت والحديد وساهمت أيضاً في إيجاد سلع مختلفة في الاسواق الاجنبية فضلاً عن أسواقها المحلية لذا عرفت على أنها هيئة ذات كيان تنظيمي انتاجي أو عبارة عن مشاريع ذات طابع اقتصادي لا تقل نسبة الدولة فيه عن 50% من اجمالي المؤسسة وبعد منحها الشخصية المعنوية تمارس دورها باستقلال(1).

وبعد تطور وتزايد وظائف الدولة وانتقالها من الحراسة إلى ممارسة شتى المجالات ومنها إلى انشاء المرافق العامة كالصناعية والتجارية ويدرار قسم منها بأسلوب المؤسسات العامة حيث نشأت هذه المؤسسات في العراق قبل أربعين سنة تقريباً لكن بدايتها كانت ليس بالمستوى المطلوب بعدها أخذت تتسع وتتطور شيئاً فشيئاً، فالمؤسسة العامة ما هي إلا تطبيق فعلي وحقيقي للإدارة اللامركزية بصورتها المرفقية؛ لذا فهي تقوم على أساس المصالح العامة بعد تزويدها بالشخصية المعنوية، وبذلك تمتلك الاستقلال المالي والإداري وبالتالي تؤدي دور يختلف عن الدور الذي تؤديه الإدارات المركزية.

ولم يكن هناك تشريع موحد للمؤسسة العامة بالعراق وإنما لكل مؤسسة نظامها أو قانونها الخاص بها، يتضمن كيفية انشاؤها وكيف تدار وغيرها، وهذا بسبب غياب تعريف المؤسسة ومن التشريعات العراقية السابقة قانون رقم 13 لسنة 1960 انشاء مؤسسات عامة صناعية وكذلك أنشأت مؤسسات عامة اقتصادية بقانون رقم 99 لسنة 1964 واعطيت هذه المؤسسات الشخصية المعنوية، بعدها صدر قانون رقم 166 لسنة 1965 يتضمن النظام الجديد للمؤسسات النوعية بحيث ألغيت القوانين السابقة بعده، وعُرفت المؤسسة العامة في العراق على أنها: "المنظمة العامة المملوكة للدولة هي التي تدار بالأسلوب اللامركزي" (2).

(1) العواملة، نائل عبد الحافظ، (2010)، ادارة المؤسسات العامة - الاسس النظرية وتطبيقاتها في الاردن، ط1، عمان، الاردن، دار زهران للنشر والتوزيع، ص11-14.

(2) العلوش، سعد، (1968)، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 44-55.

وميز القضاء الأردني بين المؤسسات العامة إذا كانت مؤسسات عامة رسمية ومؤسسات عامة عادية غير رسمية، إذ تواتت قرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين من بداية القرار رقم 1965/19، مقتدية به وماضية على تفسيره وبيانه لأنواع هذه المؤسسات حيث جاء فيه، أن أهم العناصر المميزة للمؤسسة العامة حسبما استقر عليه الفقه القانوني ما يلي(1):

أن تكون من أشخاص القانون الإداري وتدار وفقاً لتنظيم القانون العام وأساليبه وتستخدم السلطة العامة في سبيل تحقيق أهدافها.

أن تكون الخدمات التي تقوم بها خدمات عامة.

أن تعتبر أموالها أموالاً عامة وأن تتبع في حساباتها ورقابيتها القواعد المتبعة بشأن أموال الدولة.

أن يعتبر موظفوها موظفين عموميين وقراراتهم قرارات إدارية.

أن يكون لها الحق في إبرام العقود وأن تتمتع بامتيازات مالية مختلفة.

وفي قرار آخر جاء فيه: " لا يوجد في النصوص تعريف للمؤسسات الرسمية أو شبه الرسمية، ولهذا لا بد من الاسترشاد بما استقر عليه الفقه الإداري بهذا الصدد، وبالرجوع للمصادر الفقهية يتبين أن المؤسسات الرسمية قد عرفت بأنها: المصالح الإدارية التي أنشئت بقانون بقصد المساهمة في تأدية وظائف الدولة"(2).

(1) قرار تفسيري رقم (1965/19)، منشور بالجريدة الرسمية، صفحة 2269، عدد رقم 1892، بتاريخ: 1965/12/25.

(2) قرار تفسيري رقم (1969/11) منشور على الصفحة رقم 628 من الجريدة الرسمية رقم 2178، تاريخ 1969/6/16، وللمزيد ينظر: قرار رقم 2012/1، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5143، ص 777، بتاريخ 2012/3/1.

ثالثاً- التعريف الفقهي للمؤسسات العامة:

وفقهاً فكانت هناك محاولة لوضع تعريف محدد للمؤسسة العامة، وفيما يلي بعض التعريفات للمؤسسة العامة من الجانب الفقهي:

تعرف المؤسسة العامة بأنها: "عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بشخصية معنوية(1).

وتعرف كذلك بأنها:" كل هيئة تنشئها الدولة وتمنحها شخصية مستقلة وتدير مرفقاً عاماً وفقاً لمبدأ التخصص"(2).

وتم تعريفها كذلك بأنها:" شكل من أشكال إدارة المرفق العام المنشئ بقانون بجهاز له صفة العموم ويتمتع بالاستقلال الذي يضيف عليه الشخصية المعنوية"(3).

وهناك تعريف للمؤسسة العامة بأنها:" أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وتنشئها الدولة لإدارة المرافق العامة فتمنحها استقلالاً محدوداً وذمة مالية مستقلة ويكون لها حق التقاضي، على أن تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تنتج عن أعمالها"(4).

وتعرف المؤسسة العامة بأنه:" مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطاً من الاستقلال في إدارة شؤونها، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها وتخضع مواردها المالية لمرفق أو مجموعة من المرافق العامة المعينة بقصد إشباع حاجات محددة لسكان إقليم معين أو وحدة من وحداتها الإدارية"(5).

(1) الطماوي، محمد سليمان (1979)، الوجيز في القانون الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، ص43.

(2) عبد السلام، جعفر (1397هـ)، النظام الإداري السعودي، ط1، القاهرة، ص36.

(3) الخاني، عبد الإله (1986)، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثاني، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ص11.

(4) عوضة، حسن محمد (1997)، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ص96.

(5) توفيق، شحادة (1955)، مبادئ القانون الإداري، ج1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ص401.

وتعرف المؤسسة العامة بأنها: "منظمة عامة متخصصة ومستقلة عن جهاز الدولة التقليدي وتقوم بتسويق إنتاجها على شكل سلع وخدمات وتخضع لرقابة خاصة من السلطة المركزية بهدف حماية الصالح العام"(1)، وتعرف كذلك بأنها: "شخص معنوي عام يتمتع بالشخصية المعنوية العامة لإدارة مرفق عام في الدولة"(2).

وهناك من عرفها بأنها: "عبارة عن مرفق عام منح الشخصية المعنوية لتمكينه من الاستقلال في إدارته وذمته المالية عن السلطة الإدارية التي يبتعها مع خضوعه لإشراف هذه السلطة ورقابته، ويقوم أسلوب المؤسسة العامة على أن تخصص الإدارة بعض المرافق هيئات إدارية تمنح شخصية معنوية عامة متميزة عن شخصية الدولة وعن الأشخاص الإقليمية الأخرى، وتتمتع بنوع من الاستقلال المالي والإداري"(3).

ومما سبق فالمؤسسة العامة عبارة عن هيئة عامة يمكن أن تكون مشتركة التشكيل والإدارة والغايات بين القطاعين العام والخاص، ويمكن أن تكون المؤسسة العامة كاملة الملكية والإدارة للدولة، مما يدل على أن المؤسسات العامة قد تتشكل بإرادة أطراف مشتركة ما بين القطاع العام والخاص(4).

ويرى الباحث لما سبق ذكره في تعريف المؤسسات العامة بأن المؤسسة العامة شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري والهدف أو الغاية من تأسيسها تحقيقاً للنفع العام، وليس للاسم الذي يطلق عليه له أهمية أو اعتبار، إذ قد تكون جامعة أو معهد، أو مؤسسة، أو هيئة، أو سلطة، أو ديوان، وغير ذلك من المسميات.

(1) الفرحان، أمل وآخرون (2001)، إدارة المؤسسات العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ص3.
(2) كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الآفاق المشرقة ناشرون، عمان، ص296.
(3) الطهراوي، هاني (2014)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ص276.
(4) العزام، أحمد خالد (2000)، أثر إدارة المؤسسات العامة في التنمية الاقتصادية في الأردن، دراسة تقييمية لمؤسستي الموائئ وسكة حديد العقبة، أطروحة دكتوراه، جامعة أم درمان، السودان، كلية الاقتصاد، ص21.

الفرع الثاني- أهمية المؤسسات العامة

يدل نظام المؤسسات العامة والذي قد تعمل به غالبية دول العالم ان لم تكن أجمعها على أهمية هذه المؤسسات، لكن يوجد تفاوت لهذه الأهمية من دولة إلى أخرى حسب النظام أو القانون الذي تدار به المؤسسة؛ إلا انه زادت أهمية المؤسسة العامة وانتشرت في الاردن والعراق قبل اربعين سنة تقريباً. بعدما زادت وظائف الدولة ورغبتها في التدخل في النشاطات الاقتصادية؛ وهذا لا يفهم منه أن الدولة لم تتدخل اقتصاديا في السابق وانما كان تدخل هذه الدول وخصوصاً في الخمسينات وتحديدًا الأردن كان توجه الدولة واهتمامها في القطاع الخاص والمشروعات الاساسية بعدما كانت رغبة المملكة واضحة وجلية من خلال التوسع في انشاء المؤسسات العامة للقيام ببعض المشاريع الاقتصادية لغرض تلبية حاجات المجتمع وتحقيق الربح لدعم ايراداتها(1).

تعد المؤسسات العامة تطوراً حديثاً للفكرة التي تقوم عليها المرافق العامة لتلبية حاجات المجتمع وانقاذه من الجشع والاحتكار، الذي يمارسه العمل ورؤوس الاموال وكما تبرز أهمية هذه المؤسسات في الابتعاد عن الاجراءات التقليدية (الروتين) التي قد تؤخر وتعطل الكثير من النشاطات الاقتصادية والخدمية وهذه الأهمية تأتي نتيجة منح المؤسسة العامة شخصية معنوية وتصبح بذلك مستقلة مالياً وإدارياً عن الادارة المركزية، وكذلك قربها للمجتمع من ناحية معرفة احتياجاتهم ليكون لها القدرة على توفيرها(2).

(1) ابو شيخة، نادر أحمد وعساف، عبد المعطي محمد، (1985)، الادارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، عمان، الاردن، ص220.

(2) مصطفى، حامد، (1968)، مبادئ القانون الاداري العراقي، بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية - بغداد، ص111.

وتبرز أيضاً أهمية المؤسسات عندما تدير شؤونها بنفسها من خلال ايجاد كفاءات لكي تحقق أهدافها مثلاً الجامعة عندما تدار بطريقة المؤسسة العامة تهيئ لنفسها الاستقلال وبالتالي النهوض بالأهداف التي تريد تحقيقها، والرسالة المهمة التي ترغب بإيصالها على اعتبارها مؤسسة تابعة للتعليم العالي في ابراز جيل قادر على النهوض بالدولة، وهذا النظام أي المؤسسة يعطي حافزاً للأفراد على تقديم الدعم لتحقيق أهداف هذه المؤسسات لذا يعد اسلوب جذاب للتبرعات من قبل الافراد والذي دفع الدولة به لتحفيز الافراد الذي يرغبون بالتبرع لأغراض مختلفة منها التعليم الجامعي والأبحاث ذات الطابع العلمي وغيرها(1).

ترغب الدول عادة في استقلال المؤسسات العامة من الناحية المالية والإدارية لغرض ادخال طرق تنظيمية وادارية أفضل لرفع ومضاعفة عمل هذه المؤسسات ادارياً ونتاجياً وخدمياً بمعنى آخر أهميتها من الناحية الاجتماعية الاقتصادية وأهم ما يميزها هو الابتعاد عن الاجراءات التقليدية التي تمارسها الحكومة المركزية وبذلك تلبى حاجات المجتمع لتعطي استقراراً واضحاً للدولة(2).

وكما تتجه الدولة إلى هذه الاساليب إذا رأت أن توفير الخدمة واقتضاء المصلحة العامة بأفضل صورة لذا عمدت الادارة المركزية على منح المرافق العامة التي تدار بأسلوب المؤسسة باستقلالية مالية وادارية واللاجوء إلى اسلوب المؤسسة هو الابتعاد عن التعقيد والبطيء والروتين في الاجراءات(3).

(1) نصرالله، عباس محمد، (2016)، القانون الاداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، منشورات زين الحقوقية، ص99.

(2) ابو شيخة، نادر أحمد وعساف، عبد المعطي محمد، مصدر سابق ص220-230.

(3) الخلايلة، محمد علي، (2010)، القانون الاداري - الكتاب الاول، ط 1، عمان، الاردن، دار أثير للنشر والتوزيع، ص294.

وهناك جوانب أخرى تُظهر أهمية إنشاء هذه المؤسسات من الناحية الاقتصادية وبعد تحول الدولة من الحراسة إلى دولة تحمل مسؤولية الاقتصاد الوطني، وما يتخلله من إنتاج، ويقصد إيجاد منفذ لدعم الإيرادات لسد النفقات المتزايدة للدولة، وهناك أيضاً أهمية وهي عائدة الموارد في هذه المؤسسات تعود إلى خزينة الإدارة المركزية؛ أما أهميتها إدارياً هو انتقال الدولة إلى الإدارة اللامركزية لتخفيف العبء ومضاعفة الانتاج وغيرها وكذلك ابعاد المؤسسات العامة عن المحاصصة السياسية وأضعاف التدخل السياسي لها حتى تحقق أهدافها وتشبع حاجات المجتمع وتؤدي دورها بشكل مستقل إدارياً فضلاً عن الاستقلال المالي(1).

إن تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية يرتب عليها نتائج بالتالي تظهر أهمية هذه المؤسسات نتيجة الشخصية المعنوية يصبح لها سلطة إدارية مستقلة ليس لأحد من الإدارة المركزية سوى الرقابة عليها وفق قانون، ويكون للمؤسسة العامة مصالح يعمد القانون على حمايتها، ولها أي المؤسسة صلاحية التعاقد وكذلك قبول الهبات ولها ان تقوم بجميع التصرفات القانونية وتعد قراراتها قرارات إدارية ذات قوة في النفاذ وتحمل نتيجة افعالها الضارة(2).

وخلاصة القول أن أغلب تعريفات المؤسسات العامة في معظم الدول متقاربة وتبين عناصر وأركان هذه المؤسسات لكن وبحدود دراستنا لم نجد تعريفاً محدد وجامعاً في كل من الأردن والعراق بسبب اختلاف التشريعات، أي لكل مؤسسة قانون خاص بها، وأصبح حال المؤسسات العامة في الأردن والعراق متطوراً بعدما استفادت من الازمات والأخطاء في السابق وأخذت تتزايد وتقدم خدمات تلبي احتياجات أفضل من السابق،

(1) بركات، زين العابدين، (1987)، مبادئ القانون الإداري، دمشق، سوريا، مطبعة الاسكان العسكرية، ص331-334.

(2) طلبه، عبدالله، (1987)، مبادئ القانون الإداري، الجزء الاول، دمشق، سوريا، منشورات جامعة حلب، ص97-262.

وبالتالي برزت أهميتها من جانب تخفيف العبء على الدولة على اعتبارها اللامركزية مرفقية وكذلك تحفيز الافراد على التبرعات وعملية الاستقرار المجتمعي من خلال توفير حاجات المجتمع في شتى المجالات سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية، فضلاً عن الادارية بعدما تمنح الشخصية المعنوية، بمعنى تستقل هذه المؤسسات مالياً وادارياً عن حكومة المركز حتى تنهي عملية الاجراء الروتيني.

ويعرف الباحث المؤسسة بأنها عبارة عن جهة ادارية مستقلة عن الادارة المركزية تدبر شؤونها بنفسها بعد ان تمنح الشخصية المعنوية من قبل القانون واموالها عامة و قراراتها ادارية ولها حق التقاضي وتحمل مسؤولية الفعل الضار لكي تحقق أهدافها.

المطلب الثاني: أنواع المؤسسات العامة وسلطة إنشاءها

هناك تنوع في المؤسسات العامة وعليه فإنها تنقسم إلى أنواع متعددة بالنظر لاعتبارات مختلفة، فمن حيث طبيعة ما تقدمه للجمهور تنقسم إلى مؤسسات إنتاج ومؤسسات خدمات، بينما من حيث النطاق في العمل فهناك مؤسسات إدارية ومؤسسات صناعية أو تجارية.

الفرع الأول- المؤسسة العامة الادارية:

فالمؤسسة العامة الادارية؛ هي مؤسسة تنشأ للقيام بالوظائف التي تدخل في نطاق وظائف الدولة الادارية التقليدية لتأدية الخدمات، وتخضع لقواعد القانون العام من حيث نظامها القانوني لأن عموم المرافق العامة تخضع لأحكام القانون الاداري بحيث تكون أموالها أموالاً عامةً والعاملون فيها هم موظفون عموميون، وقراراتها ادارية وبالتالي تخضع للقضاء الاداري في حال نشوب نزاع، أما علاقتها بالعاملين لديها كما قلنا، فهم موظفين عموميين

وعلى هذا الأساس تكون مراجعتهم في حال النزاع مع الإدارة للطرق التي ينص عليها القانون من خلال القضاء الشامل ما عدا العمال الذي يعملون بصورة مؤقتة، والإجراء فهؤلاء يخضعون لمجالس العمل التحكيمية والمحاكم العدلية كما حددها القانون، أما علاقتها مع المنتفعين ففي حالة الضرر الذي يصيب الأخير تقوم مسؤولية المؤسسة العامة وعليها التعويض(1).

وبما أن المؤسسات العامة الإدارية هي مرافق عامة إدارية أو منظمات إدارية ذات نشاط إداري يتمتع بشخصية معنوية، وترتبط بالسلطة المركزية، وتتخصص في أهداف إدارية لإشباع الحاجات العامة، فإن من هذه المؤسسات:

مؤسسات عامة علمية وثقافية ومنها:

المركز الجغرافي الأردني:

بينت المادة (3) من قانون المركز الجغرافي الأردني المرقم (18) لسنة (1986) أعمال ومهام هذا المركز والذي يعد مؤسسة عامة إدارية(2).

تزويد دائرة الأراضي والمساحة بالمعلومات الضرورية لكي تساعد الدائرة في اعداد الخرائط الكادستراية.

يقوم المركز الجغرافي بأخذ صور جوية لكافة المؤسسات الحكومية والوزارات وغيرها بمختلف المقاييس.

القيام بصنع الخرائط الطبوغرافية للأمور الخاصة بالتنمية والامور الدفاعية وغيرها من المهام.

(1) نصر الله، محمد، مصدر سابق، ص 115 - 117.

(2) المادة (3) من قانون المركز الجغرافي الملكي الأردني رقم (18) لسنة 1986.

الجامعات :

منذ الستينات كانت انطلاقاً مسيرة التعليم العالي في الاردن حيث حددت الارادة الملكية في عام 1962 أنشاء أول جامعة حكومية، وهي (الجامعة الأردنية) وكانت بدايتها تضم ما يقارب 167 طالب وتتألف من هيئة تدريسية ذات الثمانية اعضاء وفي عام 1976 تم انشاء جامعات حكومية اخرى كاليرموك وفي 1981 انشاء جامعة مؤتة وعام 1994 تأسست جامعة آل البيت في المفرق وهكذا إلى ما وصل عليه الحال من مؤسسات عامة ادارية كالجامعات وغيرها من المؤسسات العامة الادارية، كمعهد الادارة العامة الذي يعد مستقلاً مالياً وادارياً والذي انشأ بقانون رقم (2) لسنة 1968 وكذلك مؤسسة التدريب المهني وغيرها(1).

وللممارسة المؤسسة العامة نشاطها الاداري وما يحدث نتيجة هذه الممارسة من مسؤولية بالنسبة للمنتفعين فتكون خاضعة للقانون العام وهذا يؤدي إلى ان القضاء الاداري هو من ينظر في المنازعات التي تنشأ عنها(2).

الفرع الثاني: المؤسسات العامة الصناعية والتجارية:

تتخذ هذه المؤسسات نشاطاً صناعياً أو تجارياً مماثلاً لنشاط الأفراد، وظهرت مثل هذه المؤسسات مع بداية الحرب العالمية الأولى نتيجة الظروف الاقتصادية، وبرز مبدأ ضرورة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي لمواجهة الأزمات لمنع الاحتكار والمغالاة في الأسعار وتحقيق ما يسمى الأمن الغذائي أو الاقتصادي، وهو نشاط يستهدف تحقيق النفع العام.

(1) العزام، احمد خالد، (2000)، أثر ادارة المؤسسات العامة في التنمية الاقتصادية في الاردن، اطروحة دكتوراه

غير منشورة، جامعة ام درمان الاسلامية- كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، ص51-54.

(2) المجذوب، طارق، مصدر سابق، ص565.

وظهر هذا النوع من المؤسسات العامة بشكل أساس بتدخل الدول في المشروعات التجارية والصناعية والاقتصادية، والتي كان يديرها القطاع الخاص، لذا تعمدت الدولة منح الشخصية المعنوية لمثل هذه المؤسسات لتكون المؤسسة قادرة على ادارة شؤونها بنفسها، علماً أنها لا تختلف في تكوينها عن المؤسسة العامة الادارية لكن الاختلاف في النظام القانوني(1).

ولا تعتبر المؤسسة العامة اقتصادية أو صناعية كانت الا بتوافر شروط عدة ومنها(2):

محل النشاط بمعنى ان يكون نشاطه من جنس نشاط المشروعات الخاصة وبنفس الخصائص.

يجب أن يكون تمويل هذا المرفق من العائدات التي تم حصولها من تقديم الخدمات أي تمويل ذاته.

أن يكون سير العمل والتنظيم وفق الاليات والطرق المعمول بها في المشروعات الفردية أو الخاصة.

فالمؤسسة العامة الاقتصادية هي التي تقوم بنشاط وعمل اقتصادي بحت، قاصدة بذلك اهدافاً اقتصاديةً استهلاكيةً أو انتاجيةً، لذا هي من المؤسسات التي يحكمها نظام قانوني مختلط من قواعد القانون العام (الاداري)، ومن قواعد القانون الخاص؛ كالمدني والتجاري والعمل، ولها عدة انواع وتعرض لها المشرع الجزائري عام 1971، منها ما يكون على أساس وظيفي ومنها على أساس صناعي او زراعي أو مالي(3). وإن علاقة المؤسسة الاقتصادية بالقانون الخاص يعود بسبب موضوع نشاطها ويشكل نسبة واسعة على الرغم من اعدادها من اشخاص القانون العام، أما علاقتها بالقانون العام، فهو من حيث أموالها فهي أموال عامة وأملكها أيضاً بمعنى لا يمكن حجزها أو اجراء تنفيذ جبري عليها حالها حال الدولة وبلدياتها وبقية اشخاص القانون العام، وبالتالي تكون غير قابلة للرهن لأنها غير قابلة للحجز اصلاً(4).

(1) طلبية، عبدالله، مصدر سابق، ص 272 – 273.

(2) شطناوي، على خطار، مصدر سابق، ص 203 – 209.

(3) العوادي، عمار، (2005)، القانون الاداري-الجزء الاول، ط3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص318-320.

(4) قطيش، عبد اللطيف، (2013)، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 140 – 142.

وتسمى المؤسسة العامة الاقتصادية أحياناً (بالمصالح المستقلة ذات الطابع الاستثماري أو المصالح الاستثمارية)(1).

أما بخصوص المؤسسات العامة المهنية فهي: تلك التي منحت أيضاً الشخصية المعنوية ولها استقلالها المالي والاداري وتكون على شكل صورة أو هيئة النقابة لكن من يقوم بالإشراف وإدارة شؤونها هم من اختصاص اصحاب المهن انفسهم وقد يكون الانضمام اجبارياً لها ويشترط بها عدة امور لكي تعد مؤسسة عامة مهنية منها(2):

ان تكون على صورة هيئة نقابية.

اجباري الانضمام لهذه المؤسسات وليس اختياري.

ان تتمتع بمواجهة اعضاءها بمظاهر السلطة العامة.

ومن أمثلة المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية في النظام الإداري الأردني أو العراقي: مؤسسة الخطوط الجوية، مؤسسة السكك الحديدية، البريد، شركات المياه، وغيرها.

ويرى البعض ان المؤسسات العامة المهنية عبارة عن اشخاص لهم مصالح مشتركة ويشرفون على مصالحهم بأنفسهم من خلال انتخاب هيئة تحقيق أهداف المؤسسة، وبذلك فهي تختلف اختلاف جوهريا عن المؤسسات العامة التجارية والادارية سواء في تكوينها او من حيث استقلالها(3).

(1) المجذوب، طارق، مصدر سابق، ص 565.

(2) عوابدي، عمار، مصدر سابق، ص 321-322.

(3) طلبية، عبدالله، مصدر سابق، ص 273-274.

الفرع الثالث- المؤسسات العامة المالية:

أولاً- البنك المركزي العراقي:

ولد البنك المركزي في العراق بعد مخاض عسير منذ تأسيس الدولة بمفهومها الحديث وتتابع الاحداث والظروف السياسية والاقتصادية والاستقلال السياسي والمالي التدريجي، وتتابع اللجان و الهيئات المختلفة في ممارسة الاعمال التخصصية المالية والنقدية والمصرفية.

ففي عام 1939 صدر قانون العملة رقم 27 الذي نص عمى تخويل الحكومة الاشتراكية في تأسيس مصرف أهلي وفق شروط معينة، وكان المقصود بتأسيس هذا المصرف ايجاد مؤسسة حكومية اهلية مشتركة تمنح امتيازاً خاصاً لإصدار العملة وتقوم بالإضافة الى ذلك بكافة المعاملات التي تقوم بها المصارف التجارية، وفي عام 1947 صدر قانون المصرف الوطني العراقي رقم 43 والذي نص عمى تأسيس المصرف المركزي، وبذلك تعد سنة 1947 التي أسس فيها المصرف الوطني قانوناً نقطة تحول في تاريخ العراق النقدي اذ تحقق للبلاد طموحها في ان ترى لديها مؤسسة للإصدار لمقرها في بغداد وصار بالإمكان ولأول مرة من الناحية النظرية على الاقل ان يرسم للبلاد سياسة نقدية (1).

وفي عام 1956 عدل قانون المصرف الوطني العراقي وانيطت مهمة رسم السياسة النقدية للبنك المركزي فقد اسندت للمصرف الوطني وظيفتان رئيستان احدهما وظيفته كبنك للإصدار، والأخرى كبنك مركزي، وفي عام 2003 اصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الامر رقم(56) والذي كان الغرض منه: (إنشاء بنكاً مركزياً امناً وقوياً ومستقلاً بغية تحقيقاً للأغراض التالية: استقرار الاسعار في البلاد والمحافظة على استقرارها وثباتها، العمل على ايجاد ورعاية نظام مالي يعتمد على السوق وعلى المنافسة ويكون مستقراً، تعزيز التنمية المستدامة واستدامة العمالة والرفاهية في العراق)،

(1) السامرائي، سعيد عبود (1969)، النظام النقدي والمصرفي في العراق، الطبعة الأولى، مطبعة دار البصري، بغداد، ص105.

وقد الغى هذا الامر العمل بقانون البنك المركزي العراقي رقم 64 لسنة 1976 المعدل، واحتوى 74 مادة ضمن اربعة عشر قسما مبينا تفصيلات عديدة تتصل بتعريف المصطلحات والاستقلال والأهداف والمهام ورأس المال والاحتياطي وصافي الارباح ومجلس الادارة و المجان والعلاقات مع الحكومة واحتياطي النقد الاجنبي والاختصاص النقدية والعملية والأفعال الجنائية ومحكمة الخدمات المالية.

ونادى كثير من الاقتصاديين بضرورة استقلال البنك المركزي من الحكومة نظراً لما أدى اليه خضوعه التام للسلطات الحكومية من افراطها في الاقتراض منهو وما ترتب على ذلك من تدهور عملات كثير من الدول خصوصا في الفترة التي انقضت بين الحربين العالميتين، كما ان البنك المركزي وبالرغم من احتكاره لإصدار العملة ومساهمة الدولة في تبادل المعونة والمشورة إلا أنه لا يجب ان يكون مصلحة حكومية بل يجب ان يظل هيئة مستقلة عن الحكومة ولا يمنع استقلاله هذا أن يتعاون مع وزارة المالية ولكنه لا يعد فرع من فروع الادارة الحكومية، من أجل ذلك يجب ان لا يعرقل او يعترض نشاطه تدخل حكومي مسيطر (1).

وقد نص الملحق أ من الامر رقم 56 لسنة 2004 على الصفة القانونية واستقلال البنك المركزي في المادة رقم(2) كالآتي : (1- يعتبر البنك المركزي العراقي والذي تم تأسيسه بموجب قانون البنك المركزي العراقي، القانون رقم 64 لسنة 1976، بصيغته التي يتم تعديله من وقت الى اخر، كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي والتعرض للمقايضة والقيام بمهامه التي ينص عليها هذا القانون وغيره من القوانين.

ومن الجدير بالذكر انه في عام 2003 صدر امر من سلطة الائتلاف المؤقتة تضمن تدابير لضمان استقلال البنك المركزي العراقي وتم النص فيه على ما يأتي(يخول البنك المركزي صلاحية تحديد وتنفيذ السياسة النقدية وسياسة الائتمان بدون موافقة وزارة المالية ...) ولا يبت في مسائل تحديد وتنفيذ السياسة النقدية وسياسة الائتمان سوى أعضاء إدارة البنك المركزي العراقي، الذين يشغلون وظائف في البنك المركزي العراقي ويعملون فيه بموافقة المدير الاداري للسلطة الائتلافية المؤقتة(2).

(1) عجمية، محمد عبد العزيز، شبيحة، مصطفى رشدي (1982)، النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية،

الدار الجامعية، بيروت، ص 107.

(2) الأمر، رقم (18) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2003.

ثانياً - البنك المركزي الأردني:

بدأ الأردن بالإعداد لإنشاء البنك المركزي الأردني في اواخر الخمسينات. وصدر قانون البنك المركزي الأردني عام 1959. واستكملت اجراءات مباشرة البنك لأعماله في اليوم الاول من شهر تشرين الاول عام 1964، ليخلف مجلس النقد الأردني الذي كان قد أسس عام 1950، وتملك الحكومة الأردنية كامل رأس مال البنك المركزي والذي تم زيادته على مراحل، من مليون الى ثمانية عشر مليون دينار اردني، ورغم ملكية الحكومة لرأسماله فان البنك المركزي يتمتع وفق احكام قانونه بشخصية اعتبارية مستقلة(1).

يتولى ادارة الشؤون العامة للبنك المركزي مجلس ادارة مؤلف من المحافظ رئيساً ومن نائبي المحافظ، وخمسة اعضاء آخرين يعينون بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام قانون البنك. ويمارس المجلس العديد من الصلاحيات ومن ابرزها رسم الخطوط العريضة للسياسة العامة للبنك ووضع مختلف انظمتها وتعليماته الداخلية. اما المحافظ فيعتبر المنفذ الرئيسي لسياسة البنك وادارة اعماله ويساعده نائباه في القيام بواجباته.

وتم تحديد أهدافه بموجب المادة الرابعة من قانونه رقم (23) لسنة (1971) وتعديلاته على النحو التالي(2): "إن أهداف البنك المركزي هي الحفاظ على الاستقرار النقدي في المملكة وضمان قابلية تحويل الدينار الأردني ومن ثم تشجيع النمو الاقتصادي المطرد في المملكة وفق السياسة الاقتصادية العامة للحكومة"، وحتى يحقق البنك المركزي هذه الأهداف فهو يقوم بعدة وظائف حددتها نفس المادة أعلاه، يتمثل أهمها بإدارة وتنظيم عملية إصدار العملة المحلية، والاحتفاظ بالاحتياطيات الأجنبية، وتنظيم كميات الائتمان المصرفي وتوجيهه، والعمل كبنك للبنوك وبنك للحكومة، وبقدر تعلق هذه الوظائف بالورقة البحثية الحالية سيتم التركيز على وظيفة البنك المركزي ك: "بنك للبنوك".

(1) البنك المركزي الأردني، <http://www.cbj.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=5>

(2) البنك المركزي الأردني، مجموعة التشريعات المصرفية الأردنية، عمان، منشورات البنك المركزي الأردني، 2007، ص 6 - 7.

ومن جانبٍ آخر، فإن الدورة الاقتصادية لا يمكن أن تعتبر ظاهرة نقدية بشكلٍ كامل، إلا أن سياسات الائتمان تؤدي دوراً رئيساً في التقلبات الاقتصادية، لأن التوسع في منح القروض والتسهيلات يمكن أن يزيد من درجة الانتعاش والازدهار الاقتصادي، كما أن التراجع غير الضروري في التمويل المصرفي يمكن أن يعمق من حدة الكساد الذي كان قد حدث بسبب قوى اقتصادية أخرى، إضافة إلى ذلك فإن التراجع في منح الائتمان المصرفي قد يؤدي إلى تأخير الانتعاش الاقتصادي، مثلما أن التوسع في تقديم التمويل يمكن أن يساهم في انبثاق انتعاش اقتصادي من حالة الكساد(1).

وبشكلٍ عام، يمكن الرقابة على أعمال الجهاز المصرفي من خلال أدوات السياسة النقدية التي يعتمدها البنك المركزي، والتي تقسم بدورها إلى مجموعتين رئيسيتين: المجموعة الأولى نوعية أو انتقائية وهي نفسها الأدوات المباشرة، والتي تشمل تحديد حصة كل قطاع اقتصادي من الائتمان المصرفي وتثبيت أسعار الفائدة على هذا الائتمان.

ووفق قانون البنك المركزي الاردني وتعديلاته رقم 23 لسنة 1971 فهناك دلائل على استقلالية البنك المركزي كمؤسسة عامة وذلك وفق نص المادتين الثانية والثالثة من قانون البنك المركزي، فقد نصت (المادة 2) على:

"أ- يكون للكلمات والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها ادناه الا اذا دلت القرينة على خلاف ذلك:

(المملكة): المملكة الاردنية الهاشمية.

(الحكومة): حكومة المملكة الاردنية الهاشمية.

(البنك المركزي): البنك المركزي الاردني المؤسس بمقتضى قانون البنك المركزي الاردني لسنة 1959 وتعديلاته.

(المجلس): مجلس ادارة البنك المركزي الاردني.

(1) دي كوك، الصيرفة المركزية، ترجمة عبد الواحد المخزومي، الطبعة الأولى، بيروت، دار الطليعة للطباعة والنشر، 1987، ص. 122.

(المحافظ): محافظ البنك المركزي الاردني.

(نائب المحافظ): نائب محافظ البنك المركزي الاردني.

(العضو): اي عضو من اعضاء المجلس باستثناء المحافظ ونائب المحافظ.

(البنك): اي بنك رخص له بأجراء المعاملات المصرفية في المملكة حسب احكام قانون البنوك.

(المؤسسة المالية): الشخص الاعتباري الذي يمارس بموجب سند تأسيسه نشاطاً مالياً أو أكثر من الأنشطة المنصوص عليها في قانون البنوك باستثناء قبول الودائع.

(نظام المدفوعات الوطني): نظام المعلومات الإلكتروني الذي يتيح إرسال أو استقبال أو معالجة أوامر الدفع وتحويل الأموال بأي عملة كانت، وخدمات التقاص والتسوية وإصدار أدوات الدفع وإدارتها.

(المؤسسة العامة): كل سلطة عامة مستقلة في المملكة او اية مؤسسة يعينها مجلس الوزراء ويعتبرها لأغراض هذا القانون مؤسسة عامة بعد الاستئناس برأي المحافظ .

(مؤسسة الاقراض المتخصصة): كل مؤسسة او هيئة اعتبارية انشئت في المملكة وهدفها الرئيسي منح القروض لأغراض خاصة ويعينها مجلس الوزراء ويعتبرها لأغراض هذا القانون مؤسسة اقراض متخصصة بعد الاستئناس برأي المحافظ.

(الأوراق المالية الحكومية): الأوراق المالية المصدرة من الحكومة أو من إحدى المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة أو المكفولة من الحكومة.

(الواردات المحلية): الضرائب والرسوم والعمولات والغرامات والاجور والفوائد والارباح والدخل من اي استثمار واي وارد لخزينة الدولة باستثناء القروض والهبات الخارجية والداخلية واي شكل من اشكال المساعدات المالية والاقتصادية الخارجية.

(العملة الاجنبية): اية عملة او مطالبة او رصيد او ائتمان بعملة غير العملة الاردنية.

(عملة قابلة للتحويل): اية عملة يمكن التعامل بها في الاسواق المالية العالمية وتحويلها بحرية وبأسعار تتفق واحكام اتفاقية صندوق النقد الدولي .

ب- تعتمد التعاريف الواردة في قانون البنوك حينما ورد النص عليها في هذا القانون ما لم تدل القرينة على غير ذلك.

ونصت (المادة 3) من ذات القانون على:

"أ- يتمتع البنك المركزي بشخصية اعتبارية مستقلة ويستمر وجوده كمؤسسة عامة ويقوم بجميع اعماله وفقا لأحكام هذا القانون.

ب- للبنك المركزي ان يمتلك ويتصرف بممتلكاته وان يتعاقد وان يقيم الدعاوى وتقام عليه باسمه ويكون له خاتم خاص به.

ج- يعفى البنك المركزي من كافة الضرائب والرسوم الحكومية بما في ذلك رسوم طوابع الواردات".

المطلب الثالث: سلطة انشاء المؤسسات العامة:

أوضحنا وبصورة مختصرة انواع المؤسسات العامة حيث وجدنا من يصنفها إلى فئتين ومن يصنفها إلى ثلاث فئات وسنعمل الآن على بيان إنشاء المؤسسات العامة ونشأتها، فسلطة إنشاء المؤسسة العامة تختلف من دولة إلى أخرى لأن لكل دولة دستورها وقانونها الخاص بها:

الفرع الأول- سلطة إنشاء المؤسسات العامة في الأردن:

في المملكة الأردنية الهاشمية نجد المشرع الأردني يتجه إلى اصدار قانون تخضع له هذه المؤسسات من قبيل تنظيمها ونشاطها، بالمقابل أن المشرع لم يحدد لفظاً معين فتارة يسميها مؤسسة وتارة يسميها سلطة، وأخرى صندوقاً أو مركزاً وغيرها، مثلاً استعمل لفظ المؤسسة في مؤسسة عالية وأصدرت بقانون 1969 رقم (10) ومؤسسة الاذاعة والتلفزيون بقانون 43 لسنة 1985 وغيرها بلفظ سلطة كسلطة المياه بموجب قانون رقم 18 لسنة 1988 وسلطة وادي الأردن(1).

وهذه المؤسسات تنشأ بأنواع مختلفة لكن بنفس الأداة التي نشأت بها المرافق العامة؛ بمعنى اخر أن انشاء هذه المؤسسات يكون من اختصاص الهيئات التشريعية، وبالأخص البرلمان هو الجهة المختصة بإنشائها، لكن في بعض الاحيان يمكن ومن خلال أنظمة ما تنشأ المؤسسة العامة من قبل السلطة التنفيذية وبشروط، وعندما تنشأ هذه المؤسسات لا بد ان تتضمن بيانات وأهم تلك البيانات(2):

الاسم الخاص بالمؤسسة ومركزها.

الهدف او الغرض الذي تم انشاءها من اجله.

بيان الذمة المالية للمؤسسة.

توضيح ما يُمنح لها من صلاحيات السلطة العامة لغرض تحقيق هدف الانشاء.

إن أسباب الانشاء تكون بدافع التحرر من قيود الاجراءات الروتينية وعدم التقيد بالنظام الاداري والمالي المتاح من قبل الادارة المركزية، وكذلك إبعاد هذه المؤسسات عن تقاسم وتدخل الاحزاب السياسية وغيرها(3).

(1) الطهراوي، هاني علي، (2009)، القانون الاداري - التنظيم الاداري، ط1، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص281.

(2) العجمي، حمدي محمد، (2010)، القانون الاداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، الرياض، السعودية، مركز البحوث، ص264-265.

(3) العجمي، حمدي محمد، (2010)، القانون الاداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، المرجع السابق.

كما أن سلطة إنشاء المؤسسة العامة في المملكة الأردنية هي من اختصاص البرلمان هذا من خلال العرف الدستوري وليس لأي سلطة أخرى، وهذا الاختصاص يدل على أن هناك احتياج يقتضي تدخل الدولة لتوفيره هذه من ناحية، وعلى اعتبار البرلمان هو من يمثل هذه الإرادة في إنشاء المؤسسة العامة وأقدر بها من باقي السلطات وكذلك تتطلب اعتمادات مالية لا يقرها إلا البرلمان من ناحية أخرى، لذا نجد الأمر موكول إلى السلطة التشريعية (1).

وأكدت المحكمة الدستورية الأردنية "أن السلطة التشريعية، لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها" في المادة 120 من الدستور، ذات الصلة بشؤون الإدارة الحكومية، وأشار القرار إلى ان "المادة (120) الأساس الدستوري لكل ما يتعلق بإنشاء الوحدات والأجهزة والسلطات المركزية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، من حيث تقسيماتها ومباشرتها لمهام عملها، وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها، ومنهج إدارتها، وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم"، وأشار القرار إلى ان "الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به الهيئات والإدارات اللامركزية لا يكون مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات اللامركزية، لضمان وحدة السياسة العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية" (2).

فسبب اللجوء إلى إنشاء المؤسسات العامة هو توفير شخصية معنوية مستقلة عن الإدارة المركزية، وأسلوب المؤسسة الذي يدار به المرفق العام أسلوب يختلف عن الأسلوب المباشر وحسب تنوع المرافق واختلافها، فوجدت أغلب الدول ان ادارة بعض المرافق بأسلوب المؤسسة انجح من الادارة المباشرة، كما أن اختلاف الانظمة والقوانين في انشاء هذه المؤسسات راجع إلى اختلاف نشاط ونوع المؤسسة العامة وبذلك لا يوجد قانون موحد حتى وان تشابهت في نوع الخدمة (3).

(1) شطناوي، علي خطار، مصدر سابق، ص 187-188.

(2) صحيفة الغد الأردنية، 2015/5/23، ص 2، الموقع الإلكتروني للصحيفة.

(3) الصرايرة، مصلح ممدوح، (2014)، القانون الإداري، الكتاب الاول، ط2، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 349.

وهناك عدة اعتبارات دفعت السلطة المختصة إلى اقامة مؤسسات عامة، لذلك من أسباب الانشاء هو الأسلوب الذي تتمتع به المؤسسة لكي تساعد في تأمين الاستقلال المالي والاداري لبعض المرافق التجارية والادارية بعدما تمنح المؤسسة الشخصية المعنوية، وكذا تخفيف الثقل عن إدارة المركز وتتيح التبرعات للأفراد لدعم نشاطات مختلفة تديرها هذه المؤسسات، لكن هذه الاسباب ليست قانونية وإنما اعتبارات تقدر من قبل السلطة المختصة، وتنشأ بذات الطرق التي تنشأ بها المرافق العامة على اعتبار المؤسسة هي عبارة عن مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ومحدد بالتخصص (1).

ويتبين مما سبق لدى الباحث أنه في المملكة الأردنية الهاشمية يتجه المشرع الأردني إلى اصدار قانون تخضع له المؤسسات العامة بهدف تنظيمها، إلا أن المشرع الأردني لم يحدد لفظاً معيناً للمؤسسة العامة فتارة يسميها مؤسسة وتارة يسميها سلطة، وأخرى صندوقاً أو مركزاً وغيرها، ولكن وبالإجمال فهذه المؤسسات يكون انشاءها من اختصاص الهيئات التشريعية، وبالأخص البرلمان هو الجهة المختصة بإنشائها.

الفرع الثاني- سلطة إنشاء المؤسسات العامة في العراق:

أما في العراق يكون إنشاء هذه المؤسسات بقانون، لكن قد تكون بناء على قانون في بعض الأحيان، عموماً تكون من اختصاص السلطة التشريعية إذ أن أغلب المؤسسات تنشأ بقانون، ويحدد مدى استقلال المؤسسة العامة عن الادارة المركزية، أما التي تنشأ بناء على قانون فهي انشاء المشروعات الصناعية العامة وفقاً لقانون (13) لسنة 1960 الذي يختص بإدارة المشروعات الحكومية أعلاه وكانت المادة (1) "كل مؤسسة يقرر مجلس الوزراء تأسيسها لغرض تملك المشروع الصناعي والتصرف فيه وفق أحكام هذا القانون" لذا يتم إنشاء بعض المؤسسات العامة على هذا النص مع تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية وباستقلال اداري ومالي (2).

(1) سرحان، ألبرت وآخرون، (2010)، القانون الاداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ص148-150.

(2) العلوش، سعد، مصدر سابق، ص356-358.

ومما سبق يتبين لنا أن المشرع العراقي كان موفقاً في تحديد السلطة أو الجهة المختصة في إنشاء المؤسسات العامة، حيث أفاد بأن سلطة المجلس التشريعي هي الأجدر بأن تملك سلطة منح الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة وإنشائها، بينما في القانون الأردني فلم يكن هناك تحديداً واضحاً للجهة التي تشرف على إنشاء المؤسسات العامة، وحتى أن قرارات المحكمة الدستورية لم تشر إلى بيان الجهة المختصة في إنشاء المؤسسات العامة في الدولة.

المبحث الثاني أركان المؤسسات العامة

تقوم المؤسسات العامة على عدة أركان أساسية لا بد منها، فلا يمكن اعتبار نشاط ما مؤسسة عامة إلا إذا توافرت فيه عدة أركان أساسية، ولعل وجود هذه الأركان يضيف بشيء من الآثار على المؤسسات العامة، ففي المطلب الأول سنتكلم عن أركان المؤسسة العامة وفي المطلب الثاني عن الآثار التي تترتب على منح الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة .

المطلب الأول- أركان المؤسسة العامة:

بعد أن بينا مفهوم المؤسسة العامة وسلطة انشاءها في كل من الاردن والعراق ، سننتقل إلى أركانها حيث ان هناك ثلاثة أركان او عناصر للمؤسسة العامة ذكرتها أغلب تعاريف المؤسسة بل كلها وهي:

الفرع الأول: ادارة مرفق عام أو منظمة عامة:

في تعريف للمؤسسة العامة تبين على أنها منظمة إدارية أو مرفقاً عاماً ضمن الاعتبارات الراجعة في بيان المرافق العامة والمنظمات الادارية وتمييزها عن المنظمة الخاصة، لذا يترتب على الركن أو العنصر الأول آثار ونتائج على اعتبار أن المؤسسات العامة هي عبارة عن مرفق عام أو منظمة إدارية، ومن أهم الآثار هي أن تكون عقود المؤسسة العامة وقراراتها وأعمالها أعمال وعقود إدارية ولها أن تمارس صلاحيات السلطة لكن ضمن الاختصاص المناط بها لتحقيق المصالح التي نشأت من أجلها(1).

(1) عوابدي، عمار، مصدر سابق، ص209-210.

ترتبط المؤسسة العامة بالمرفق العام ارتباطاً وثيقاً لأنها أسلوب من اساليب ادارة المرافق العامة، حتى عد هذا الارتباط من قبيل الوجود والعدم، فلا يخطر على بال احد وجود مؤسسة عامة من دون وجود مرفق عام وان اختيار الادارة لهذا الاسلوب في ادارة المرفق العام عندما تقتضي الضرورة لإعطاء البعض من المرافق العامة مساحة واسعة وحرية في ادارتها لإبعاد المرفق العام عن الاجراء التقليدي في سير العمل، وعن خضوع المرفق لاعتبارات سياسية وغيرها وبالتالي يحقق المرفق المدار بأسلوب المؤسسة العامة الاهداف والغايات التي انشأ من اجلها(1).

يتحقق هذا الركن عندما يتوافر في النشاط الاداري كافة الصفات التي تدار بها المرافق العامة(2).

والمبادئ أو الصفات التي لابد من توافرها في النشاط الاداري للمؤسسات العامة وتحكمها هي نفس الصفات التي تحكم المرافق العامة على اعتبار أن المؤسسة العامة هي أسلوب لإدارة المرفق العام وهي: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

حيث يعد هذا المبدأ من المبادئ التي رسخت في القانون العام، جاء هذا نتيجة طبيعة الخدمات وطبيعة ذات المرفق لذا اصبح من لوازمه سير المرفق بانتظام (3).

جاءت نشأة المرافق العامة للقيام بتوفير احتياجات وخدمات أساسية لأفراد المجتمع، وتكون إلى حد ما تتعلق بأحوال المعيشة لأنها تزودهم بالصحة والتعليم والكهرباء وغيرها على اختلاف ادارة المرافق العامة، لذا كانت أولى المبادئ هي الانتظام في سير المرفق دون انقطاع، بحيث لا يجد الفرد مشقة في ايجاد ضالته من قبيل المكان والزمان، لكن الاستمرارية تختلف من مرفق لآخر مثلاً مرفق التعليم يكون نهاراً ويتوقف مساءً او العكس وان كان اليوم يوجد نهاراً ومساءً لكن كمثال، لكن نجد بعض المرافق متوفرة على مدار اليوم. ان ما يهمنا تسير المؤسسة العامة بانتظام واطراد(4).

(1) شطناوي، علي خطار، (1996)، مبادئ القانون الاداري الأردني - الكتاب الثاني، عمان، الاردن، مطبعة الجامعة الاردنية، ص176 - 177.

(2) طلبية، عبدالله، مصدر سابق، ص261.

(3) الخلايلة، محمد علي، مصدر سابق، ص273.

(4) شباط، يوسف والصفدي، عبدالرحيم، مصدر سابق ص40-41.

مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير.

فهذا المبدأ يعني للتعديل والتغيير، بمعنى أن الجهة الادارية المختصة بإدارة المؤسسة العامة أي المرفق العام الذي يدار بأسلوب المؤسسة وحسب تخويل القانون هي من لها الحق في ادخال التعديلات والتغيرات وكل ما تراه مناسباً وضرورياً، وبه يتحقق الغرض بأفضل وجه على اعتبار تعديل المرافق وتغييرها مرهون بتغيرات ومتطلبات المجتمع وتطوره، لذا من الاجدر أن يكون المرفق قابلاً للتعديل والتغيير لكي يلبي حاجات الافراد(1).

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

مبدأ المساواة أمام المرافق العام له جذوره في الدستور لمختلف الدول، حيث نصت المادة (6) الفقرة الاولى منه أي دستور 1952 الدستور الأردني على أن: "الأردنيين أمام القانون سواء لا تميز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في اللغة أو العرق أو الدين"، وأن كان الفقه والقضاء الاداريين يرى أن هذا المبدأ يقصد به المساواة النسبية وليست المطلقة، من قبيل المساواة القانونية هناك من تتوافر فيهم شروط للاستفادة من خدمات المؤسسة العامة وبالمقابل تحمل أعباء وتكاليف وبالتالي المساواة النسبية أمر طبيعي وجود فوارق ولكن يتم وضعها على اساس موضوعية وليس شخصية(2).

يعد المرفق العام من الأركان الجوهرية التي تتضمنها المؤسسة العامة حتى عرفت المؤسسة العامة على انها هيئة انشأت لإدارة مرفق عام تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث ان هناك مفهومين للمرفق العام مفهوم عضوي

(1) كنعان، نواف، (2010)، القانون الإداري - ك1، ط4، الاردن، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 345-346.

(2) كنعان، نواف، مصدر سابق، ص330 - 331.

ويقصد به الهيئة التي تقوم بتوفير الخدمة و الاخر مفهوم موضوعي ويقصد به النشاط الذي يقدم وان الفقه الفرنسي اكد على الجانب الموضوعي اي النشاط دون طبيعة الهيئة بالنتيجة بسبب ازمة في المرفق العام، والاخير ركن في المؤسسة العامة هنا يلتقي مع المعنى العضوي للمرفق العام لذا يأخذ على هذا المعنى ويتضمن المعنى الموضوعي الذي يمثل النشاط وبالتالي تعد المؤسسة العامة ((مرفق عام بالمعنى العضوي اي انها هيئة عامة وبذلك يكون المرفق العام ركنا اساسيا من اركان المؤسسة العامة)) (1).

الفرع الثاني- الشخصية المعنوية

تعد الشخصية المعنوية الركن الثاني من أركان المؤسسة العامة؛ فهي التي لا بد على المؤسسة العامة ان تتمتع بها، حيث أن أصل نشأة فكرة الشخصية المعنوية هي القانون الخاص وبذلك أصبحت تتناول بالقانون الخاص والعام، لكن تبرز أهميتها في العام أكثر مما هي في الخاص لأن في القانون العام لا يكون الشخص الطبيعي إلا عبارة عن ممثل عن إحدى الشخصيات المعنوية، ويطلق عليه بالشخص المعنوي حتى يتميز عن الطبيعي لان هناك اثاراً تترتب على اكتساب الشخصية المعنوية وعرفت الأخيرة على انها "عبارة عن مجموعة من الاشخاص أو الاموال تتمتع بالشخصية القانونية أي بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وتكون أي المجموعة مجردة من الاشخاص الطبيعيين"؛ لذلك كان منح هذه الشخصية حتى يمكن لمجموعة من الاشخاص تحقيق أهداف معينة (2).

ومنح المرفق العام الذي يدار بأسلوب المؤسسة العامة الشخصية المعنوية يعني ان يستقل المرفق ماليا واداريا وليس لاحد التدخل في شؤونه ماعدا الوصاية من الجهات المركزية فيصبح المرفق العام يتمتع بذمة مالية يستقل بها عن مالية الحكومة من قبيل الايرادات والمصاريف بحيث يكون للمرفق الفائض وتحمل الديون وتتمتع أيضاً من باب أولى حق التعاقد والتقاضي ويمكن رفع الدعوى عليه (3).

(1) نصر الله، عباس محمد، مصدر سابق، ص 86-87.

(2) الزعبي، خالد سمارة، (1998)، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط3، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص94.

(3) الطماوي، سليمان محمد، (1988)، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، ص317.

تعد الشخصية المعنوية الركن الاساسي لذلك نجد القاضي الاداري يبحث عن توفر الشخصية المعنوية في انشاء أي مؤسسة لأنها تميز الاخير عن أي مرفق عام، لأن منح الشخصية تعني استقلال عن الدولة بالمقابل هناك مرافق عامة تابعة للدولة لعدم منحها الشخصية المعنوية لكن هذا الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة لا يعني استقلال مطلق وانما تبقى تخضع لإشراف حكومة المركز، علماً بأن الشخصية المعنوية لا تمنح الا بنص قانوني او من قبل مجلس الوزراء، ومنح شخصية المعنوية للمؤسسة مبني على اقتضاء المصلحة وضرورة اعطاء المؤسسة العامة الشخصية المعنوية(1).

ومما سبق يرى الباحث أن هناك نتائج تترتب على منح الشخصية المعنوية وماهية الشخصية المعنوية فتمنح المؤسسة العامة لهذه الشخصية يحقق لها الاستقلال المالي والإداري، مما يجعل نشاط وعمل هذه المؤسسة يسير وفق الخطط ولاستراتيجيات التي ترسمها.

الفرع الثالث-عنصر التخصص

يعد عنصر التخصص ركناً هاماً من أركان المؤسسة العامة، والذي يعني أن تمارس المؤسسة النشاط الذي أنيط بها وتعمل فيه، وليس لإدارة المؤسسة أن تتعدى هذا النشاط أو الهدف، فليس للمرفق العام أن يستخدم أمواله لتحقيق هدف آخر غير الذي وجد من أجله؛ وبالتالي إذا لم تلتزم إدارة المرفق العام واستخدمت أموالها في تحقيق غاية أخرى تصبح كل القرارات والأعمال مشوبه بعدم الاختصاص وغير مشروعة، كما أنه ليس للمؤسسة أن تقبل إعانة مشروطة بأداء تكليف إذا عد هذا التكليف ليس من اختصاص المؤسسة(2).

(1) مروة، هيام، (2003)، القانون الاداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص74-75.

(2) فهمي، مصطفى ابو زيد، مصدر سابق، ص162.

وتظهر أهمية ركن التخصص في تحقيق الهدف المطلوب بمعنى عدم إمكانية تحديد هذا العنصر للمؤسسة العامة ابتداءً وبشكل عام إلا من خلال الأنظمة والقوانين التي أنشئت بها هذه المؤسسات: فهي من تحدد عمل المؤسسة واختصاصها، ومن أمثلة ادارة المرفق العامة بأسلوب المؤسسة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية مؤسسة المدن الصناعية والجامعة الأردنية وغيرها(1).

فوجد مثلاً في قانون مؤسسة المدن الصناعية رقم (59) لسنة 1985، بالإضافة إلى ان هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية وأن هذه المؤسسة تخضع لعنصر التخصص، وقد نصت المادة الثانية من القانون أعلاه "المدينة الصناعية مساحة من الاراضي الواقعة خارج حدود البلديات او داخلها، يحدد استعمالها كمنطقه صناعية بموجب قانون تنظيم المدن و القرى الابنية المعمول به، وتتخصص لاحتواء الصناعات والخدمات اللازمة لها"، ولقد ذكرت المادة (6) منه غايات واهداف المؤسسة اي تخصصها وكالتالي(2):

العمل على تكامل وتطوير الصناعات داخل المدن الصناعية.

دراسة وانشاء وتخطيط كافة المدن الصناعية في المملكة.

(1) الدبس، عصام علي، مصدر سابق، ص430-431.

(2) الطهراوي، هاني علي، مصدر سابق، ص281-282.

التحفيز على انشاء مشاريع صناعية.

لذلك نجد القانون الذي انشأت به المؤسسة هي من حددت اختصاصها.

اعتبر البعض هذا الركن هو المميز بين المؤسسة العامة وبين بقية اشخاص القانون الإداري، من قبل هناك هيئات عامة محلية او الدولة نفسها لا تحدد بنشاط معين بل تقوم بنشاطات شاملة بينما المؤسسة العامة محددة النشاط واي عمل تقوم به خارج الاطار المخصص لها يعد مخالفة للقانون، لكن التشريع اللبناني يرى عدم ذكر ركن التخصص لا يؤدي إلى عدم قيام المؤسسة العامة، بل يعد نتيجة للإنشاء وبنفس الوقت يؤخذ من النظام العام بضرورة تخصيص المؤسسات العامة(1).

والهدف من إنشاء المؤسسات العامة أن تؤدي وظيفة أو نشاط محدد على أساس القانون أو النظام الذي أنشأت به، ولا بد على المؤسسة أن لا تخرج عن الحدود التي وضعت لها بالقانون وبالتالي تحقيق الهدف النهائي هو المصلحة العامة(2).

يرى أغلب الباحثين أن عدم تفسير عنصر التخصص تفسيراً ضيقاً يصبح نشاط المؤسسة مقتصرًا على القيام بنشاط واحد، لذلك كثير منهم يرون امكانية ممارسة المؤسسة لبعض الاعمال التي تفي بالغرض الذي اسست لأجل تحقيقه وهذا يعتبر كأحد التسهيلات لسد التكاليف حيث يعد نوع من طرق جلب الإيرادات(3).

(1) نصر الله، عباس محمد، مصدر سابق، ص93.

(2) الدين، الجبالي، محمد بوزيد، (2016)، مبادئ القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ط1، الرياض، السعودية، ص20.

(3) الفرحان، أمل حمد وآخرون، (2001)، ادارة المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص53.

نجد أن أي نشاط خصص لمؤسسة عامه معينه في نهاية المطاف تريد تحقيق المنفعة العامة وبالتالي ان فكرة التخصص لا يقصد بها تحديد نشاط المؤسسة لغرض اقتصادي فقط بل هذه الفكرة تتضمن امتزاج تخصص سياسي واقتصادي، لذلك فإن عنصر التخصص يعد التزاماً حقيقياً قانونياً (1).

ويرى الباحث أنه لابد من توفر هذه الاركان الثلاثة في إقامة أو إنشاء أي مؤسسة عامة لأنها أساس رصين لها، لذا بدون هذه الأركان فإن ذلك يعد ضياعاً للجهد والأموال، لهذا يكاد لا يخلو كل تعريف من هذه العناصر، وبعضها تمتاز بها المؤسسة العامة عن غيرها من باقي المرافق العامة منها عنصر التخصص وضرورة تحديد نشاط المؤسسة حتى لا يكون هناك تضارب في عمل المؤسسات.

وبالتالي وبدلاً من تحقيق الغرض تشكل ازمات وكذلك بقية الاركان كالشخصية المعنوية التي تعني اعطاء الحرية الواسعة للمؤسسة لإدارة شؤونها بنفسها والخروج من الاجراءات الروتينية التقليدية فضلا عن تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، وبالنهاية تحقيق الغرض الذي أنشأت من اجله وهو النفع العام وسد احتياجات افراد المجتمع، ويرى المشرع الأردني أن يذكر في قانون انشاء المؤسسة الهدف والغرض منها وبذلك تحديد نشاط المؤسسة أو عنصر التخصص ضرورة لابد منها.

المطلب الثاني- آثار منح الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة

يتميز نظام المؤسسات العامة الذي تلجأ اليه غالبية الدول بعدة آثار سنتذكرها على شكل نقاط(2):

لا تنشأ المؤسسة العامة ومن خلال ما ذكر سابقاً إلا بالقانون أو بناء على قانون، فالبرلمان يصدر قانوناً بإنشاء المؤسسة العامة وبذلك تقوم على أساس القانون الذي يصدر بإنشائها، ويكون لها ذمة مالية تستقل بها عن الادارة المركزية وموظفوها لهم أنظمة خاصة بهم وأيضاً تستقل قضائياً عن الجهة الإدارية التي تتبعها.

(1) هيكل، السيد خليل، (1994)، القانون الاداري السعودي، ط1، الرياض، السعودية، عمادة شؤون المكتبات -

جامعة الملك سعود، ص67.

(2) القيسي، أعاد حمود، (1998)، الوجيز في القانون الاداري، ط1، الاردن، عمان، دار وائل للطباعة والنشر،

ص 182-183.

خضوع النظام القانوني للمؤسسة العامة إلى القانون الإداري، على اعتبار قرارات المؤسسة قرارات إدارية وأموالها أموالاً عامة، ويمكن الطعن بالقرار الإداري الصادر من المؤسسة أمام القضاء.

تتمتع المؤسسات العامة بالاستقلال المالي أي لها ميزانية وحسابات خاصة بها، أما الاستقلال الإداري أي إدارة شؤونها وليس لأحد غيرها تسيير إدارتها، مع خضوعها لنوع من الرقابة أو الوصاية عليها من قبل الجهة التي أنشأتها(1).

المؤسسة العامة لها نظام حدده القانون، حيث لكل مؤسسة نظام خاص بها فمؤسسة الجامعة مثلاً الجامعة الأردنية يختلف نظامها عن جامعة آل البيت، فقد تشترك بعموميات الأسس التعليمية وهذه تختلف في نظامها عن مؤسسة الضمان الاجتماعي وهكذا، أي لكل مؤسسة عملها أو نشاطها الخاص بها وبالتالي توفر لأفراد المجتمع متطلباتهم(2).

ومن آثارها أيضاً قيامها بالشخصية المعنوية وفي حال زال الأخير تزول بذلك المؤسسة العامة (3).

تعد المؤسسة العامة شخصاً لا مركزياً وأحد أشخاص القانون الإداري تخضع للقانون العام والخاص وحسب نشأت كل مؤسسة(4).

وبالرغم من وجود تلك الآثار التي تتمتع بها المؤسسات العامة، إلا أنه يوجد هناك سلبات للمؤسسة العامة فمثلاً:

(1) مهنا، محمد فؤاد، مصدر سابق، ص 525-526.

(2) بركات، زين العابدين مصدر سابق، ص 336-337.

(3) بركات، زين العابدين مصدر سابق، ص 336-337.

(4) مصطفى، حامد، مصدر سابق، ص 112.

أولاً: استقلال المؤسسة العامة بنوعيه المالي والاداري عن الادارة المركزية يسبب صعوبة في مراقبة موازنتها والإطلاع على الاوضاع المالية، هذا قد يكون سبباً في تبذير الاموال، أما من ناحية الاستقلال الاداري، فإنه يعد سلبية من ناحية الوحدة الإدارية للحكومة وبالتالي قد يكون هناك إساءة في استخدام السلطة، وأيضاً إنشاء أو تعدد المؤسسات في نفس المجال قد يؤدي إلى التضارب بعضها مع البعض، بما يسبب اداءً سيئاً ويصبح هناك ضياع للأموال العامة إلا أن بالإمكان وجود رقابة على المؤسسة العامة أن تتبع كل مؤسسة عامة بالجهة او الوزارة التي ترتبط بها كما معمول به من الاردن والعراق؛ فمثلا بالأردن الجامعات تعد مؤسسات عامة تعليمية ترتبط بمراقبة من التعليم العالي وهكذا بقية المؤسسات(1).

ثانياً: ومن سلبيات المؤسسة العامة هي اعتمادها كمصدر للتمويل على الدولة أو من جهات اجنبية وهذا بحد ذاته قد يضعف من قدرة المؤسسة أو يسبب ضعف الأداء من ناحية استقلالها في ممارسة نشاطها واتخاذ قراراتها، وكذلك صعوبة استيعاب بعض التكنولوجيا فضلا عن الوقت والجهد الذي تحتاجه الكوادر والتي لا بد من استخدامها في المؤسسة، لكن مع هذا يمكن ان تطور المؤسسة موظفيها على المهارات الفنية والإدارية وخاصة العاملين في الامور المالية والاقتصادية، وأيضاً جعل الاعتماد المالي للمؤسسة من المؤسسة نفسها بصورة رئيسية وجعل مصادر التمويل الاخرى ثانوية وهكذا حتى تنهض المؤسسة في إدارة شؤونها بنفسها بصورة حقيقية(2).

ويرى الباحث مما سبق ورغم وجود سلبيات للمؤسسات العامة، الا ان نجاحها اكثر من باقي الطرق او الاساليب الاخرى من قبيل تخفيف العبء عن الادارة المركزية سواء من الناحية الادارية او المالية بالإضافة الى تقديم الخدمات للمجتمع على اعتبارها اقرب لهم وغيرها من ايجابيات المؤسسة لذا كان توجه الدول النامية لهذا الاسلوب لذلك يمكن تفادي مساوئها بعده طرق ذكرنا بعضها إلا ان ومن خلال الاطلاع على ان منافعها اكثر من مساوئها ومن الناحية العملية تحقق ما أرادته الدولة في إشباع حاجات أفراد المجتمع وبصوره أبسط عن الاجراءات التي تتبعها ادارة الدولة المركزية.

(1) القبيلات، حمدي، مصدر سابق، ص322.

(2) العواملة، نائل عبد الحافظ، مصدر سابق، ص152--154

الفصل الأول

الاستقلال المالي للمؤسسات العامة والرقابة المالية عليها

تتمتع المؤسسات العامة بمقومات وصفات النظام الإداري ومزودة بشخصية معنوية، فهي كيان قانوني تنظيمي إداري قائم بذاته ويتمتع باستقلالية مالية، في نطاق مبدأ العمل والتخصص وفي حدود وحدة النظام الإداري والقوانين الإدارية المتبعة في الدول ومنها الأردن والعراق.

وللمؤسسات العامة استقلالية مالية خاصة بها تستقل عن باقي اشخاص القانون العام فهي كذلك بمجرد إنشائها ومنحها الشخصية المعنوية وتستقل أيضاً بالحقوق والواجبات(1)، لذا سنتطرق في هذا الفصل وفي المبحث الأول إلى مفهوم الاستقلال المالي للمؤسسة العامة، ففي المطلب الأول في هذا المبحث سنتكلم عن معنى الاستقلال المالي، وفي المطلب الثاني سنتكلم عن استقلالية المؤسسة العامة مالياً، وعناصره على اعتبارها تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وأيضاً كيف تتم عملية تنظيم أموالها من ناحية الإيرادات والنفقات وليس لأحد التدخل في شؤونها المالية حتى الجهة التي تقوم بعملية الرقابة عليها مع بقاء الاشراف والمراقبة لأنها لا تستقل بشكل مطلق وكلي.

(1) عبيدات، عوني محمود، (1998)، شرح قانون الضمان الاجتماعي، ط1، عمان - الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، ص 59- 61.

المبحث الأول الاستقلال المالي للمؤسسات العامة

سنتناول في هذا المبحث الاستقلال من الناحية المالية للمؤسسة العامة، وماذا تعني ذمة المؤسسة ماليًا؟ وما هو أساس هذا الاستقلال؟ وذلك في المطلب الأول أما في المطلب الثاني سنبين عناصر الاستقلال وتمويل المؤسسة ماليًا.

المطلب الأول- معنى الاستقلال المالي للمؤسسة العامة

ويقصد به أن تكون هناك إيرادات خاصة للمرفق العام المدار بأسلوب المؤسسة العامة وتمويلها الذاتي الذي يضمن لها سياسة المؤسسة المستقبلية ولها حرية إدارة شؤونها وليس لأحد التدخل بالتحكم بإيرادات ونفقات المؤسسة(1).

ومن أمثلة المؤسسات العامة المستقلة ماليًا مثلًا: الجامعات في الأردن، حيث ورد في المادة (22) من قانون الجامعات: "للجامعة الرسمية موازنة خاصة بها تستقل عن بقية المؤسسات حيث يعدها الرئيس ويوافق عليها مجلس الجامعة، ويقرها مجلس الأمناء وتكون لها موارد مالية كالرسوم الدراسية وبيع أموالها المنقولة وغير المنقولة، وكذلك الهبات والوصايا والمنح، فضلاً على تخصيص مبالغ ضمن الموازنة العامة للدولة كل هذا على اعتبار أنها مؤسسة عامة منحت الشخصية الاعتبارية فأصبحت تتمتع باستقلال مالي وإداري"(2).

وقانون المؤسسة العامة الأردني للضمان الاجتماعي حيث ورد في المادة (8) فقرة (أ) منه "المؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولها بهذا النعت أن تقوم بجميع التصرفات القانونية وإبرام العقود بما في ذلك حق التقاضي وملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها وقبول الهبات والإعانات والتبرعات والوصايا والاقتراض....."(3).

(1) شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري الأردني، مصدر سابق، ص 130-132.

(2) قانون الجامعات الأردنية رقم (20) لسنة 2009، مادة (22) و(23).

(3) مادة (8) فقرة (أ)، قانون المؤسسة العامة المؤقت الأردني للضمان الاجتماعي رقم (7) لسنة (2010).

وفي قانون المؤسسات العامة فالتشريع العراقي لسنة (1965) "يكون للمؤسسة والمنشآت التابعة لها نظام مالي وحسابي خاص بها يقرره مجالس إدارتها تراعى فيه قواعد المحاسبة التجارية دون التقييد بالقوانين والأنظمة والقواعد المالية والحسابية المطبقة في الدوائر الحكومية وتكون لها أيضاً ميزانية خاصة بها تبين تخمينات نفقات وإيرادات المؤسسة لسنة كاملة".

إن ما ذكر أعلاه هو في المادتين (20) و(21) من قانون المؤسسات العامة العراقي ومن خلالهما يدل على أن هناك استقلال مالي للمؤسسات العامة فضلاً عما ذكره نص المادة (1) "تنشأ بهذا القانون وتكون لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري"(1).

ويرى الباحث لما سبق ذكره؛ أن المؤسسة العامة كلما كان اعتمادها ذاتياً في إيراداتها المالية، أكثر من اعتمادها على إعانات الدولة، كانت أكثر قوة واستقلالية مالية، فتثقل ميزانية المؤسسة وخاصة عند عجز الموازنة ولجؤها إلى الدولة، لسد نقصها أو عجزها يفقدها استقلاليتها من خلال تدخل الإدارة المركزية ليس برقابة وإشراف فقط بل تدخل في شؤون وعمل المؤسسة بسبب تمويل الأخيرة بشكل كبير من الدولة.

الفرع الأول: الميزانية المستقلة للمؤسسة العامة

إن استمرار كل عمل أو مشروع من خلال ما يتوفر له من ميزانية ليحقق بها أهدافه التي أنشأت من أجله، ومن ضمن هذه الأعمال أو المشاريع المؤسسة العامة وهي الأخرى بحاجة إلى موارد لأداء عملها والقيام بنشاطاتها، لأن نجاح هذا كله في تحقيق أهدافها وبالتالي تعتمد على الموارد المالية التي تلائم نشاطها وعليه فإن هدفها واحد بمعنى هو ذات الهدف الذي تسعى إليه الدولة لكن بطريقة إدارة المرفق بأسلوب المؤسسة العامة،

(1) قانون المؤسسات العامة العراقي المرقم (166) لسنة 1965 في المواد (1) و(20) و(21).

ولغرض تحقيق أهدافها وبصورة مستقلة عن الإدارة المركزية على المؤسسة أن تعتمد على توفير أموالها بالاعتماد على الذات(1)، على اعتبارها مؤسسة عامة مُنحت الشخصية المعنوية فأصبحت تتمتع بالاستقلال المالي حيث تضع المؤسسة ميزانيتها الخاصة على أساس الموازنة العامة مع رقابة المركز وعلى المؤسسة تحصيل إيرادات أخرى لدعم المؤسسة والقيام بنشاطها، وهذا ما تسعى إليه المؤسسة لضمان استقلالها وعدم التدخل في شؤونها سواء أكان ذلك مالياً أو إدارياً، لأن اعتماد المؤسسة بشكل كامل على منح الدولة وكذا في حال أصابها العجز تلجأ إلى الدولة مرة أخرى لسد عجزها، هذا يفقدها استقلاليتها وتثقل كاهل الدولة ويضاف للأخير عبء إلى عبئها(2).

وعلى المؤسسة أن تقوم بإعداد ميزانيتها وتقديمها ضمن مواعيد محددة إلى السلطة التي تختص بالتصديق عليها، حيث قام المشرع العراقي بوضع ميزانيات ملحقه للميزانية العامة تكون خاصة ببعض المؤسسات العامة كالبريد والتليفون وسكة الحديد وغيرها، وجعل للبعض الآخر ميزانيات مستقلة عن موازنة الدولة كمجلس الأعمار وجامعة بغداد(3).

وكما ورد في قانون الجامعات الأردنية رقم (42) لعام 2001 في المادة (17) وعلى اعتبارها مؤسسة عامة ترتبط بوزارة التعليم العالي حيث ورد في المادة أعلاه وبالفقرة (أ): "للجامعة موازنة مستقلة خاصة بها يعدها الرئيس ويعتمدها مجلس الجامعة ويقرها مجلس الأمناء"(4).

(1) الفرغان، أمل حمد وآخرون، مصدر سابق، ص120.

(2) فهمي، أبو زيد مصطفى، مصدر سابق، ص321-322.

(3) العلوش، سعد، مصدر سابق، ص307-309.

(4) مادة (17) فقرة (أ) من قانون الجامعات الأردنية رقم (42) لسنة 2001.

وكما للموازنة العامة للدولة بعض القواعد الأساسية من ضمنها مبدأ وحدة الموازنة، حيث تصدر وثيقة تتضمن تقديرات لإيرادات ونفقات الدولة وللمؤسسات والجهات الأخرى كافة، إلا أنه بعض الموازنات لا تخضع لهذه القاعدة حيث تصدر وثيقة خاصة ومستقلة عن موازنة الدولة وهي موازنة المؤسسات العامة على اعتبارها ذات شخصية معنوية، وكذلك مؤسسات ذات استقلال مالي لكن ما يهمنا المؤسسة العامة، والسبب يعود لمنح الأخير حرية كافية ومساحة واسعة لإدارة شؤونها ولتخفيف العبء الواقع على الدولة(1).

وقد عرف الباحث الميزانية المستقلة للمؤسسة العامة بأنها عبارة عن وثيقة مستقلة عن موازنة الدولة تعد وتقدم من المؤسسة نفسها تحتوي على تقسيمات ونظام مالي خاص بها لتتم المصادقة عليها لتنفيذها من قبل المؤسسة واستقلال الموازنة لخلق حرية كافية ومساحة واسعة لإدارة المؤسسة لشؤونها ومواردها المالية مع خضوعها لرقابة أو وصاية عليها.

الفرع الثاني: الإيرادات والمداهيل الأخرى

إن للمؤسسة العامة موارد ضرورية للقيام بوظائفها والابتعاد عن التدخل من قبل الدولة بشؤونها بالمقابل تخفيف العبء الحكومي، فضلاً على أن الجانب المالي هو أحد أهم العناصر المقومة للمؤسسة، ومن بين هذه الموارد(2):

الرسوم: إن المؤسسة العامة تقدم خدمات مختلفة حسب نوع المؤسسة لأفراد المجتمع وبسبب تلك الخدمة تحصل على مبلغ معين شريطة أن لا يزيد على تكلفة الخدمة وإلا أصبح ضريبة.

مورد المؤسسة العامة المخصص في قانون إنشائها: كل مؤسسة أو مشروع له رأس مال يحتاجه ليدبر به نشاطه عند بداية تأسيسه، فالمؤسسة العامة عند بداية إنشائها خصص لها رأس مال في قانون الإنشاء كبداية، وبالتالي تعمل على زيادة رأس المال من خلال جهودها الذاتية.

(1) الحلفي، هادي عبدالواحد جواد، (2012)، اصلاح الاداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة (2004-

2010)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ص20- 21.

(2) الفرخان، أمل حمد وآخرون، مصدر سابق، ص120- 121.

ما يعود على المؤسسة من أرباح وفوائد لقاء إيداع أموالها سواء في بنك تجاري أو بنك مركزي وكذلك عند مشاركة المؤسسة في مشروع استثماري وغيره.

أملاك المؤسسة العامة وما يعود عنها سواء المنقولة أو غير المنقولة(1).

هناك مرافق عامة تدار بأسلوب المؤسسة العامة وخاصة بنوعها الإداري أمثال المرافق الخيرية كالمستشفيات والمرافق الحيوية المتاحف الوطنية يتبرع لها الأفراد على اعتبار عدم ضياع تبرع الفرد فيها وضع الشيء مكانه وهذه المرافق تعد حافزاً على التبرعات(2).

من موارد أحد المؤسسات العامة كالضمان الاجتماعي الأردني منها "الاشتراكات الشهرية التي تؤديها المنشآت والمؤمن عليهم وكذلك الفوائد التي تترتب نتيجة التأخير في دفع الاشتراكات ومن موارد المؤسسة أيضاً القروض التي تقدمها الدولة لسد عجز المؤسسة المالي"(3).

مثلاً موارد مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردني منها ما يخصص لها من الموازنة العامة بالإضافة إلى ما تتلقاه نتيجة تقديم الخدمات في مجال الإعلانات وغيرها(4).

(1) العواملة، نائل عبد الحافظ، مصدر سابق، ص58.

(2) فهمي، أبو زيد مصطفى، الإدارة العامة نشاطها وأموالها، مصدر سابق، ص165-166.

(3) مادة (19) فقرة (أ) قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014.

(4) شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري الأردني، مصدر سابق، ص131.

الهيئات والمساعدات والقروض والإعانات(1).

بعد أن بينا أهم الموارد الخاصة بالمؤسسة العامة، فأنها تستقل بهذه الميزانية عن ميزانية الدولة وللمؤسسة أن تحتفظ وبحساب خاص بها بفائض إيرادات المؤسسة إلا أنه ومع هذه الاستقلالية لا تعتبر أموالها خاصة كالشخصية المعنوية الخاصة، بل تعد أموالاً عامةً فهي لا تخرج عن نطاق الدولة، ولها حماية قانونية على اعتبارها أموال عامة مخصصة للنفع العام(2).

المطلب الثاني- حدود استقلالية المؤسسة العامة مالياً

في هذا المطلب سنتكلم عن حدود استقلالية المؤسسات العامة مالياً، ودلالات تلك الاستقلالية وصورها، والمؤسسات العامة الأردنية أو العراقية التي تتمتع بالاستقلالية المالية، حيث سنتكلم في الفرع الأول عن النصوص القانونية التي تقرر إنشاء المؤسسات العامة وبالتالي تقرر لها بالاستقلال المالي، وفي الفرع الثاني سنتكلم عن مجلس الإدارة الخاص بالمؤسسة العامة باعتباره صفة للاستقلال المالي للمؤسسة العامة.

الفرع الأول- قوانين إنشاء المؤسسات العامة

هناك الكثير من المؤسسات العامة سواء الأردنية أو العراقية لها خاصية الاستقلال المالي فضلاً عن الإداري تكسبه المؤسسة العامة بمجرد إنشائها ومنحها الشخصية المعنوية، وهذا يورد بنصوص صريحة وواضحة في قوانين الإنشاء، بحيث لا يستطيع أحد التدخل بشؤونها سواء المالية وغيرها سوى إدارة المؤسسة، ومن هذه القوانين والأنظمة:

(1) مروة، هيام والمجنوب، طارق، (2015)، الوجيز في القانون الإداري الخاص، ط1، بيروت - لبنان، منشورات زين الحقوقية، ص80.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت، (2002)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بيروت - لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ص110.

التنظيم الإداري لمؤسسة الضمان الاجتماعي الأردني: والذي ورد في قانون هذه المؤسسة وهو ما يهمننا "تنشأ بموجب هذا القانون مؤسسة تسمى (المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي) تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي وإداري..." حيث نجد ما نصت علي المادة باستقلالية المؤسسة مالياً(1).

ولقد نصت المادة (19) من قانون المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني على موارد المؤسسة والتي جاء فيها: "تتكون الموارد المالية للمؤسسة من المصادر التالية(2):"

الاشتراكات الشهرية التي تؤديها المنشآت والمؤمن عليهم.

الفوائد التي تترتب بسبب التأخير في دفع الاشتراكات وفق أحكام هذا القانون على أن يتم احتسابها على المؤمن عليهم بعد مرور (10) أيام من تاريخ التحاقهم بالعمل.

الغرامات المترتبة وفق أحكام هذا القانون.

ربح استثمار أموال المؤسسة.

القروض التي تقدمها الحكومة لسد العجز المالي للمؤسسة.

الهبات والمساعدات والتبرعات والوصايا والقروض وأي إيرادات أخرى يقبلها المجلس شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني.

قانون الجامعات الأردنية، حيث "تتمتع الجامعة الرسمية بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة..." وبهذا يوجد هنا نص صريح ورد في هذه المادة على أنها مؤسسة عامة تستقل مالياً وإدارياً(3).

(1) مادة رقم (8) فقرة (أ) قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة (2009).

(2) مادة رقم (19) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة (2009).

(3) مادة رقم (3) من قانون الجامعات الأردنية المرقم (20) لسنة (2014).

قانون سوق عمان المالي، صدر قانون إنشاء هذه المؤسسة المسماة بالسوق لسنة 1976 الملغي بصور قانون لسنة 1990 ووردت في المادتين (1) و(3) منه على أن سوق عمان المالي يتمتع بالشخصية المعنوية ويستقل ماليًا ويعد هذا السوق مؤسسة عامة(1).

بصور قانون إدارة الدولة العراقية عام 2004 وردت مسميات جديدة للمؤسسات العامة، مثل: الهيئات الوطنية، والهيئة الوطنية العليا للنزاهة، والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية، والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان(2).

ونصت المادة (2/2) من الأمر رقم (56) لسنة 2004 قانون البنك المركزي العراقي لتحقيق أهداف البنك المركزي العراقي وإنجاز مهامه، ويكون البنك المركزي مستقلاً ومسؤولاً كما ينص عليه القانون، ولن يتلقى أية تعليمات من أي كيان أو شخص آخر أو مؤسسة بما فيها المؤسسات الحكومية، يتم احترام استقلالية البنك المركزي المالية والإدارية(3).

وسنتطرق إلى بعض المؤسسات الأردنية والعراقية، فالمؤسسات العامة الأردنية منها(4):

الجامعات الأردنية الحكومية.

المؤسسة الاستهلاكية المدنية.

مؤسسة النقل العام.

مؤسسة الموانئ.

وغيرها من المؤسسات في المملكة الأردنية الهاشمية ولكل واحدة من هذه المؤسسات قانون إنشاء يصدر بها يتضمن كل ما للمؤسسة من تنظيم إداري وموارد مالية بالإضافة إلى بيان استقلالها ماليًا(5).

(1) العزلم، احمد خالد، أثر إدارة المؤسسات العامة في التنمية الاقتصادية في الأردن، مصدر سابق، ص37-38.

(2) المادة (50) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

(3) المادة (2/2) من الأمر رقم (56) لسنة 2004 قانون البنك المركزي العراقي.

(4) كنعان، نواف، القانون الإداري، مصدر سابق، ص354.

(5) كنعان، نواف، القانون الإداري، المصدر السابق، ص354.

أما المؤسسات العامة العراقية:

المؤسسة العامة للتجارة.

المؤسسة العامة للتأمين.

المؤسسة العامة للصناعة.

البنك المركزي.

الهيئة العامة لحقوق الإنسان.

المؤسسة العامة للسياحة وتتمتع هذه المؤسسة بشخصية معنوية وتستقل مالياً وإدارياً حسب قانون المؤسسة أعلاه(1).

وغيرها من المؤسسات وهذه وردت في قانون المؤسسات العامة العراقية وتعد مؤسسات مستقلة مالياً فضلاً عن استقلالها الإداري ولها ميزات الخاصة وتدير شؤونها بنفسها(2).

نص الدستور العراقي على الاستقلال التام للمؤسسة العامة، وهذا النوع من الاستقلال هو ما جاء وصفه بقرار المحكمة الاتحادية العليا الموقرة الذي تقول فيه: (ان الاستقلال المقصود في المادة (102) من الدستور هو ان منتسبي المؤسسة وكلا حسب اختصاصه مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليها في قانون المؤسسة، لا سلطان عليهم في اداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل او التأثير على اداء المؤسسة لمهامها(3).

(1) مادة رقم (1) من قانون المؤسسة العامة للسياحة العراقي رقم (49) لسنة 1977.

(2) مادة رقم (1) فقرة (أ) من قانون المؤسسات العامة العراقي رقم (166) لسنة 1965.

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم 228/ت/2006، بتاريخ 2006/10/9.

وهذا بخلاف ما ورد في المادة (103) من الدستور حيث حرصت الاستقلال بالجانب المالي والاداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات وربطهما بمجلس النواب والحقيقة ان المحكمة الاتحادية العليا الموقرة - في هذا القرار - أصابت كبد الحقيقة الدستورية، ووصفت وصفا دقيقا رائعا (الاستقلال التام) وميزته عن (الاستقلال المالي والإداري)، ولو انها لم تأت على ذكر اسم النوع الاول من الاستقلال (واقصد هنا الاستقلال التام).

ويشمل حكم المحكمة الموقرة اعلاه جميع الهيئات المذكورة في المادة (102) من الدستور، لان المحكمة في قرارها المذكور تحدثت عن معنى (الاستقلال) المنصوص عليها في المادة المشار اليها، فيكون ذلك شاملا للمفوضية العليا للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الانسان اضافة إلى هيئة النزاهة لانهما مذكورتان في تلك المادة مع هيئة النزاهة، وازافت اليها المحكمة في حكمها (البنك المركزي العراقي) فشملته بوصف الاستقلال المذكورة في المادة (102) من الدستور. فيكون مقطوعا في ان الهيئات المستقلة الاربعة المذكورة (النزاهة والانتخابات وحقوق الانسان والبنك المركزي) تتمتع بـ (استقلال تام).

ونص البند (1) من القسم (3) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 65 لسنة 2004 (المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام) على: (يتم بموجب ذلك انشاء هيئة ادارية مستقلة - لا تسعى لتحقيق الربح - يطلق عليها اسم (المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام)، تتحمل وحدها دون غيرها، مسؤولية ترخيص وتنظيم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والبث والارسال وخدمات المعلومات وغير ذلك من خدمات اجهزة الاعلام في العراق.. (1).

وكانت هناك نصوص تتعلق باستقلال الهيئة العراقية العامة لخدمات البث والارسال، فقد نصت ديباجة الامر 66 لسنة 2004 : (... وقرارا كذلك بأن عدم التدخل في استقلال الإعلام هو واجب الحكومات بالمقابل، وتأكيدا على إن استقلال الإعلام في هذا السياق يعني عدم اخضاعه للرقابة أو للنفوذ غير الملائم وعدم التدخل في شؤونه او تعريضه للضغط من قبل قوى سياسية أو قوى خارجية أخرى...).

(¹) البند (1) من القسم (3)، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، لسنة 2004.

ويعد الاستقلال المالي من أهم مظاهر استقلال المؤسسات العامة، فلا يمكن الحديث عن استقلال حقيقي للمؤسسة دون أن يكون هناك استقلالاً مالياً، إذ يتيح هذا الاستقلال للمؤسسة حرية التصرف القانوني ودعم تنفيذ القرارات من دون إعاقة تفرضها طبيعة العلاقات الإدارية السائدة في الدولة، فإذا لم يكن بيد المؤسسة الأموال الكافية المخصصة سلفاً فإن قدرتها على اتخاذ القرارات وتنفيذ المشاريع ستكون محدودة ومرتبطة بموافقة سلسلة مراجع قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى التردد في اتخاذها، فالاستقلال المالي يتيح الحرية في الحركة والتصرف بسرعة لسد النواقص والثغرات والتحديد الملائم للحاجات، كما أنه من أهم صور الضغط الذي تمارسه السلطة التنفيذية على المؤسسات وهو الضغط المالي وعدم إعطاء الموافقات اللازمة، وشح التخصيصات المالية لتلك المؤسسات(1).

الفرع الثاني- مجلس الإدارة الخاص بالمؤسسة العامة

لكل مؤسسة عامة مجلس إدارة وهو بمثابة الإدارة العليا لها، على اختلاف مسميات المجالس وحسب نوع المؤسسة، وهذا المجلس هو من يحدد استقلال المؤسسة سواء مالياً أو إدارياً. و توجد نصوص صريحة في استقلال المؤسسة أو من خلال مجلس إدارتها أو تبعتها للوزارة التي ترتبط بها أو من خلال ميزانيتها المستقلة والخاصة بها، فمثلاً مجلس الإدارة لمؤسستي الموانئ والسكك هو من يقوم بإعداد وتقديم ميزانيات كل منهما إلى الجهة المختصة وبعدها إلى وزارة المالية (وزيرها) من خلال ما منح لمجلس الإدارة المساحة الواسعة من الصلاحيات الحقيقية وبموجب القانون، وهذا سبب في استقلال المجلس في وضع الدعامة المالية الخاصة بالإيرادات والنفقات(2).

(1) عبد الكريم، فارس حامد (2009)، استقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، ص 95.

(2) العلوش، سعد، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، مصدر سابق، ص 296- 297.

ويعني ذلك أن إدارة المؤسسة العامة تعنى بمجلس إدارة خاص بها، ومهمة هذا المجلس الإشراف على متابعة شؤون المؤسسة من الناحية الإدارية والمالية، من خلال تمتعه بمساحة كافية من الصلاحيات الممنوحة له من الجهة المشرفة على تلك المؤسسة وفي الأغلب تكون تلك الجهة الحكومة المركزية أو وزارة ما. ومما يوضح استقلالها المالي أيضاً ليس وجود مجلس إدارة خاص، بل تخصيص موازنة مستقلة خاصة بها تكون ملحقة بالموازنة العامة تنظم وتعد بإيرادات ونفقات لسنة مالية معينة ضمن مصطلحات وتقسييمات لكن تبقى خاضعة لرقابة جهات مختصة هذا من الناحية النظرية والعملية بمعنى لا يوجد استقلال تام وكذلك في حال عجزها(1).

(1) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص349.

المبحث الثاني الرقابة المالية على المؤسسات العامة

اهتمت العديد من الدول في العالم ومنها الأردن والعراق بتطوير الدور الرقابي للإدارة العليا للمؤسسات العامة من خلال وجود أجهزة الرقابة، لما لها من فوائد عديدة منها المحافظة على المال العام وضمان سلامة النشاط المالي والإداري، والتأكد من التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات السائدة، ومتابعة العمل وتنفيذ الخطط والسياسات والبرامج الموضوعة بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب.

تعتبر الرقابة المالية في الأردن والعراق بمثابة صمام الأمان الذي ينبه الإدارة العليا في المؤسسات العامة لحدوث الأخطاء والإسراف وأي شكل من أشكال التلاعب بالمال العام، وتبين الرقابة المالية أي انحرافات تؤثر على الفعالية في الأداء العام في هذه المؤسسات.

وفي هذا المبحث سنتكلم عن الرقابة المالية على المؤسسات العامة من خلال مطلبين: المطلب الأول سنتطرق إلى مفهوم الرقابة المالي وأهميتها، وفي المطلب الثاني الأساس القانوني للجهات المركزية المستقلة الخاضعة للرقابة.

المطلب الأول- مفهوم الرقابة المالية وأهميتها:

ففي الفرع الأول سنتناول مفهوم الرقابة المالية، وفي الفرع الثاني أهمية الرقابة المالية على المؤسسات العامة وأهميته، والفرع الثالث الجهات الرقابية على المؤسسات العامة.

الفرع الأول- مفهوم الرقابة المالية

فللرقابة المالية عدة تعاريف حيث توجد هناك صعوبة واجهها المفكرين في الوقوف على تعاريف محددة للرقابة المالية، حيث لكل باحث أو عدة باحثين نظرة أو ينظر من زاوية معينة إلى الرقابة لكن تم التوصل إلى تعريف للرقابة المالية من خلال عناصرها من قبيل الأغراض التي تسعى إليها ودورها وتأثيرها في المراقبة(1).

وعليه تعرف الرقابة بأنها: "الإشراف والفحص والمراجعة من جانب جهة لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل في المؤسسة، وللتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين والأنظمة واللوائح النافذة في الدولة(2).

ومن هنا اختلفت التعاريف بسبب تعدد زوايا الباحثين للرقابة المالية وقد عرفها البعض على أنها "كل فعل يستهدف الاطمئنان على توفر جميع عناصر الاداء وتكافئها في أوجه نشاط الإنسان لتحقيق هدف أو غاية معينة"(3).

وعرفت أيضاً على أنها "الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة من نفقات وإيرادات وباقي النشاطات المالية التي تقوم بها المؤسسات التابعة للدولة" وبالتالي عند البعض عبارة عن آلية أو وسيلة تمارس عملها ضمن أسس وقواعد تسير بها لوضع خطط وسلامة تطبيق الأنظمة التي تعمل بها بقية الدوائر والمؤسسات بمعنى آخر بمثابة ميزان لقياس وبيان الانحرافات ومدى وضع السبل لمعالجتها أو القضاء عليها(4).

(1) الهرمزي، حبيب، (1977)، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، ط1، مطبعة الأوقاف، العراق، بغداد، ص65.

(2) مسعد، محمد، والخطيب، خالد إبراهيم (2009)، المحاسبة الحكومية، ط1، مكتبة المجتمع العربي للنشر، عمان، ص 67.

(3) أمين، صلاح الدين مصطفى، (1979)، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق، الحرية للطباعة، ص10.

(4) عبد الكريم، سهاد عبد الجمال، (2016)، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد 14، العدد (51)، ص244.

ومما سبق فيعرف الباحث الرقابة بأنها وسيلة لمتابعة تنفيذ القرارات المتعلقة بالجانب الإداري والمالي للمؤسسة العامة بهدف الاطمئنان على حسن أداءها وسير عملها على أكمل وجه.

فالمؤسسات العامة تخضع لرقابة من قبل الحكومة المركزية بواسطة الوزير المختص مع العلم أن المؤسسات أعلاه تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتسمى بالرقابة الوصائية(1).

وهذا ما يتميز به أشخاص القانون العام ومن ضمنهم المؤسسات العامة من خلال مراقبتها من قبل الحكومة المركزية، أي الوصاية على هذه المؤسسات، وهذا أمر لا بد منه حتى تشرف إدارة المركز على سلامة الأعمال والوظائف التي تؤديها تلك المؤسسات، ولا تتعارض مع السلطة المركزية، وكذلك للاطمئنان على الأموال العامة لغرض صونها وحمايتها فخصصت رقابة وصائية على المؤسسة العامة(2).

فالمؤسسة العامة هي إحدى اشخاص القانون العام وتتمتع بشخصية معنوية عامة تخضع للرقابة، وتكون رقابة حقيقية وجدية، وهذا أمر ضروري في التعاملات المالية، وهذا ما يخص بحثنا فضلاً عن التعاملات الإدارية التي لا تقل أهمية بل هي الأساس، فالرقابة المالية هي أحد وظائف الدولة وعن طريق هذه الرقابة تؤدي الدولة وظيفة حماية المال العام، فللمؤسسات العامة رقابة مالية على اعتبار هناك نوع آخر من الرقابة، فالرقابة الإدارية وغيرها من الجهات التي تخضع للرقابة هي الهيئات اللامركزية الاقليمية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة وتمارس عملها ضمن حدودها الجغرافية؛ أي ضمن إقليم معين كالمجالس البلدية في الأردن ولها استقلالها المالي والإداري وبالرغم من هذا فإنها تخضع لرقابة من حكومة المركز وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الملغاة، ولا بد من مصادقة السلطة المختصة بالوصاية على القرار الصادر من المجلس وإلا لا يكتسب الصفة النهائية، هذا صدر عندما يتم تفويض المحافظ في مجالات معينة بعض صلاحيات الوزراء وأن كان الأفضل أن تبقى الوصاية بيد الوزير المختص لتجنب بعض الاشكاليات(3).

(1) العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص121.

(2) عثمان، حسين عثمان محمد، (2006)، أصول القانون الإداري، ط1، لبنان - بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص46.

(3) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص114.

وتمارس الرقابة المالية من خلال ثلاثة صور هي(1):

أولاً- الرقابة الخارجية:

وتتولاها إحدى الأجهزة أو المؤسسات في الدولة، كديوان المحاسبة، ديوان الرقابة والتفتيش في كل من الأردن والعراق، والتي هي رقابة خارجية تشريعية لكون هذه المؤسسات أو الاجهزة تعد وكيلاً لمراقبة المؤسسات، وتقوم بمهام الرقابة المحاسبية، والرقابة القانونية ورقابة الأداء.

ثانياً- الرقابة الداخلية:

وهي رقابة المؤسسة على وحداتها؛ كالرقابة التي تتولاها وزارة المالية، والرقابة التي تتولاها دائرة الموازنة العامة، ورقابة ديوان المحاسبة.

ثالثاً- الرقابة الذاتية:

وفيها تتولى كل مؤسسة عامة مسؤولية المحافظة على موجوداتها استناداً إلى قانونها الأساسي وتشريعاتها المالية الخاصة بها، وتتمثل في الرقابة التي تقوم بها بهدف التأكد من حسن استخدام المال العام وتتمثل في الرقابة المستندية ورقابة الأداء الداخلية والخارجية، والرقابة التشريعية.

ومما سبق يرى الباحث أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الوحدة لإنجازها وتحديد العمل المطلوب أدائه وتنفيذه في الوقت المحدد، ولا تكون الرقابة بعد التنفيذ فقد تتم أثناء التنفيذ وذلك للتأكد من أن ما يتم مطابق لما هو مطلوب، وأن استخدام المال العام يكون في تحقيق الأهداف العامة دون وجود أي تلاعب أو انحراف عن المسار المحدد لميزانية المؤسسة.

(1) الكفراوي، عوف ، (2013)، تطور الرقابة المالية، ط1، مؤسسة الثقافة الجامعية، ص 28-30.

الفرع الثاني- أهمية الرقابة المالية على المؤسسات العامة:

للرقابة المالية على المؤسسة العامة أهمية كبيرة على اعتبار ميزانيتها مستقلة وخاصة بها بمعنى آخر وضع المؤسسة العامة يختلف عن وضع الإدارة المركزية وبالنتيجة الرقابة المالية لها تتميز بصفة تختلف عن غيرها من الرقابات على الإدارة المركزية أي تحتاج إلى عمل جدي ودقيق وإلا قد يكون هناك هدر للمال العام وضياع للجهود في حال غياب الجدية فضلاً عن الرقابة نفسها(1).

وبالمقابل على الرقابة أن لا تخالف النصوص الخاصة بها ويتطلب عملها التحقيق ومدى مطابقة موازنة المؤسسة لعملها الفعلي، والكشف على موارد ونفقات المؤسسة، وأي تدخل من قبل الرقابة خارج صلاحياتها يعد عملاً مشوباً ومعيباً(2).

وقامرس الأجهزة والمؤسسات أعمالها الرقابية على عدة قضايا تخص المؤسسات العامة ومنها:

أ. ميزانية المؤسسة العامة:

للمؤسسة العامة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، وذلك وحفاظاً على المال العام، وبالتالي فهي تحتاج إلى رقابة وإشراف من الجهات المركزية المختصة وقبل نفاذ مشروع الميزانية تحتاج إلى تصديق من قبل الجهة المعنية، لغرض الإطلاع عليها والتنسيق بينها وبين الموازنات الأخرى حتى لا يقع التضارب، لكي توضع الخطط اللازمة لتتقدم الدولة نحو الأفضل(3).

(1) وهيب، محمد وآخرون، تمويل المؤسسات العامة في الأردن، مصدر سابق، ص112.

(2) أحمد، عامر أبراهيم، (2013)، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، بيروت - لبنان، زين الحقوقية والأدبية، ص101.

(3) الفرخان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص137.

ب. الرقابة على تنفيذ القرارات:

توجد قرارات تتخذها المؤسسة العامة لمواصلة أعمالها ونشاطاتها لغرض توفير احتياجات أفراد المجتمع، وبمعنى آخر للمنفعة العامة، حيث بعضها يحتاج إلى ملكية وتدخل بمشروعات عائدة ملكيتها إلى الدولة، هذه لا يمكن أن تقوم بها المؤسسة دون تدخل السلطة المركزية، ومراقبتها في تنفيذ هذه القرارات، لغرض توحيد الأعمال وعدم تضاربها مع بعضها أو تحصيل أموال المؤسسة لدى الآخرين، وهذا بحد ذاته يحتاج إلى تدخل السلطة المركزية من خلال المراقبة قبل أن تنفذ المؤسسة قراراتها وليس في كل الأحوال بل بعضها وخصوصاً فيما يصب في المصلحة العامة(1).

ج. الرقابة على القروض:

يعد القرض أحد موارد المؤسسة العامة، أي يحق للمؤسسة أن تقتض لممارسة نشاطها وهذا الحق مدون في نصوص قانون انشاءها، إلا أنه يحتاج إلى موافقة الجهة الرقابية المختصة لمراقبة ما آلت إليه تلك الأموال المقترضة، على اعتبار أن انفاقها في غير موضعها يسبب تراكم الديون على المؤسسة، وبالتالي يصيب المؤسسة عجز، وفي هذه الحالة تقوم الدولة بل تضطر في بعض الحالات لسد العجز لأنه من غير الممكن إلغاء بعض المؤسسات العامة وخصوصاً ما اعتادت على توفيره من احتياجات المواطنين، لذلك تسد الدولة عجز المؤسسة والنتيجة يصبح عبئاً على الدولة لذا لا بد من مراقبة القروض لضمان سيرها بصورة صحيحة ومنتظمة(2).

(1) كامل، مصطفى، (1947)، شرح القانون الإداري والمبادئ العامة والقانون الإداري العراقي، ط3، بغداد -

العراق، مطبعة المعارف، ص216-217.

(2) الفرغان، أمل حمد وآخرون، ادارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص137-138.

د. الرقابة على مساعدات الدولة:

هناك مساعدات تقدم من قبل الحكومة، مثلاً في بداية إنشاء كل مؤسسة عامة هناك رأس مال تمارس المؤسسة أعمالها من خلاله، وهذا رأس المال من قبل الحكومة أو تقدمها الحكومة عندما يصبح هناك تكوّن في عمل المؤسسة أو من خلال ما تقدمه هذه المؤسسات من خدمات لأفراد المجتمع، فهي بحاجة إلى هذه المساعدات وبالتالي قد يحصل تبذير من هنا وهناك في عمليات الإنفاق بسبب تراكم وزحمة العمل، فالسلطة المركزية تملك حق الرقابة والإشراف على هذه المساعدات وما آلت إليه لمنع التبذير والهدر في المال العام وللاطمئنان على سير عمل المؤسسة وعدم إيقافها(1).

هـ. التدقيق في حسابات المؤسسة العامة:

إن من إحدى أهم وظائف الدولة هي حماية وصون المال العام، لذا بين قانون إنشاء المؤسسات العامة عملية الرقابة والإشراف على أموال المؤسسات العامة على اعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، لذا تعد أموالها أموالاً عامةً ويقصد بعملية الرقابة التأكد والتحقيق على عدم مخالفتها لنصوص وفصول الميزانية، والحصول على إيراداتها ضمن ما حدد، وغيرها من الأمور الحسابية لمنع الغش والتلاعب، ففي الأردن يجري ديوان المحاسبة عملية التدقيق على حسابات المؤسسات العامة وتدوّن بتقرير يسلم إلى مجلس النواب كسياق ثابت سنوي(2).

(1) سلوم، حسين، (1990)، القانون المالي والضريبي - دراسة مقارنة، ط1، بيروت - لبنان، دار الفكر اللبناني، ص312.

(2) الفرخان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص138 - 139.

وهذا ما تقوم به السلطة المركزية على المؤسسات العامة وغيرها من رقابة على الأمور المتعلقة بأموال المؤسسة العامة لحمايتها وحماية المال العام من الضياع، لذلك نصت أغلب الدساتير على إنشاء المؤسسات العامة من خلال قانون، وتكون تحت إشراف ورقابة الجهات المختصة، وإن كان المشرع الأردني لم يحدد الجهة المختصة بإنشاء المؤسسة العامة بصورة صريحة لكن أكدها على أن تنص بقانون، وفي العراق أيضاً فإن الاختصاص للسلطة التشريعية (البرلمان)، وأيضاً كما ذكر الدستور الكويتي في المادة (133) كيفية الإنشاء ومن حيث خضوع المؤسسة العامة لرقابة السلطة المركزية(1).

الفرع الثالث- الجهات الرقابية المالية على المؤسسة العامة:

سنتطرق في هذا الفرع إلى السلطات الرقابية المالية الخاصة بالمؤسسة العامة من الجانب المالي أما الجانب الإداري وغيرها سنتركه إلى الفصل الآخر.

أولاً- وزارة المالية:

تكون المؤسسة العامة تحت إشراف ورقابة وزير المالية الذي بدوره يضع ما يسمى بالمراقب المالي من بين عدة مراقبي الوزارة، لكن ضمن شروط ومواصفات كعدد سنوات الخدمة وغيرها(2). وفي حال حدوث عدم توافق بين وزارة المالية وديوان المحاسبة لخلاف حول موضوع ما، فالحكومة هي المسؤولة عن ذلك وفي حال تم التوافق بين الوزارتين أعلاه على مجلس إدارة المؤسسة الالتزام بهذا الرأي(3).

(1) المقاطع، محمد، (2000)، الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق، العدد الأول، السنة الرابعة والعشرون، ص240.

(2) مروءة، هيام، (2003)، القانون الإداري الخاص، ط1، بيروت - لبنان، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، ص97-98.

(3) مروءة، هيام والمجدوب، طارق، الوجيز في القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص87.

فوزارة المالية تؤدي العملية الرقابية من خلال انتدابها لأحد مراقبيها والذي يمكن أن ينتدب المراقب المالي الواحد لمؤسسة أو مؤسستين فقط، أما أكثر فلا وذلك حفاظاً على سير الرقابة بصورة واضحة ودقيقة، وبالمقابل فإذا كان هناك نصوصاً منعت المراقب أن يأخذ أي نوع من المكافئة أو غيرها من مالية المؤسسة العامة تحسباً لجدية العمل(1).

وللمراقب المالي عدة صلاحيات بعد اختياره بشروط منها أن لا تقل خدمته عن (5) سنوات، وأن يكون على الأقل من الفئة الثالثة. والصلاحيات التي يتمتع بها المراقب هي مراجعة كل قرار صادر من المؤسسة وخاضع للتصديق من الجهة المختصة، والتأكد من صحته وكذلك مراقبة أموال المؤسسة وكل ما يرد إليها وما ينفق، وله صلاحية التحقق من مشروع الموازنة الخاصة بالمؤسسة ومدى مطابقتها للعمل الواقعي وغيرها من الاجراءات الخاصة بأموال المؤسسات العامة ومن ضمنها التعديلات التي تطرأ على الموازنة والربح والخسارة أيضاً(2).

وللمراقب أن يكشف ويطلع على كل ما يخص مالية المؤسسة من سجلات ومستندات لأداء دوره الرقابي، لكن ضمن حدود سلطته الرقابية، والمنتدب إليها، ويقوم بتدوين كل ما يلاحظه ويشاهده من عدم تطابق وغيرها، وبعدها يقوم بتزويد وزير المالية بتقرير بالمخالفات التي لاحظها خلال مراقبته، لاتخاذ الإجراء اللازم، فهنا دور الوزير بتزويد الجهات الرقابية الأخرى كهيئة التفتيش المركزي ورئيس ديوان المحاسبة بتقرير كامل وشامل عن أحوال المؤسسة العامة مالياً للسنة الماضية وكل ما يتعلق بالمؤسسة مالياً(3).

(1) قطيش، عبد اللطيف، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، مصدر سابق، ص 199.

(2) قطيش، عبد اللطيف، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، مصدر سابق، ص 200-205.

(3) نصر الله، عباس محمد، القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص 132.

ثانياً: ديوان المحاسبة

ورد في قانون ديوان المحاسبة الأردني في المادة (4) منه على أنه تشمل رقابة الديوان "الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية"(1). ورقابة ديوان المحاسبة رقابة لاحقة وقد تكون سابقة في حالات معينة، كما في حالات العقود على اعتبار أن هناك نوعان من الرقابة المالية في المملكة سابقة ولاحقة، والسابقة هي رقابة وزارة المالية والرقابة اللاحقة تقوم بعملية مراجعة حسابات المؤسسة العامة وتدقيقها(2).

ويكون تحت اشراف ورقابة ديوان المحاسبة كافة التصرفات التي تمارسها المؤسسات العامة من الناحية المالية، بواسطة مدققي ديوان المحاسبة، وكذلك رقابة كل ما يُستثمر من أموالها لضمان تصرف ووضع هذه الأموال في مكانها الصحيح لمنع هدر الأموال العامة، وبالمقابل من يقوم بهذه الأعمال الرقابية يكون على مستوى من المهنية وعنده ما يؤهله علمياً وعملياً ومراقبته واشرافه محدد بنصوص لا يمكن تجاوزها(3).

وفي العراق فتتمتع جميع الهيئات المستقلة بالاستقلال المالي نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية وفي ذلك نصت المادة (2) من قانون هيئة النزاهة على: "هيئة النزاهة هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي...، وكذلك المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي التي نصت على: (الهيئة مستقلة ماليا واداريا له شخصية معنوية....).

(1) المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة وتعديلاته الأردني المرقم (28) لسنة 1952. هكذا عدلت هذه المادة بالقانون المعدل رقم (31) لسنة (1987) المنشور في الصفحة (1703) من العدد (3499) من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1987/9/16.

(2) أبو شيخه، نادر أحمد وعساف، عبد المعطي محمد، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مصدر سابق، ص240.

(3) الدوسري، مبارك محمد، (2011)، تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال - قسم المحاسبة، ص5-12.

ثالثاً: دائرة الموازنة العامة

يوجد نوعان لرقابة دائرة الموازنة العامة، من ناحية اعداد وتقديم الميزانية المستقلة والخاص بها بالنسبة للمؤسسات العامة الأول بالمؤسسات العامة التي تقوم بإعداد الميزانية الخاصة بها، من خلال الدائرة المعنية بالموازنة العامة مثل سكة حديد العقبة ومؤسسة الموانئ وغيرها، حيث وردت على سبيل الحصر مع بقية المؤسسات التي لا يسع المقام لذكرها، وكذلك النوع الآخر الذي يقوم بإعداد ميزانية المؤسسة العامة المملوكة للدولة بقرار من مجلس إدارة المؤسسة نفسها؛ مثل مؤسسة المدن الصناعية وسوق عمان المالي ومؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها أيضاً وردت على سبيل الحصر(1).

لقد تم عرض الرقابة المالية على المؤسسات العامة والتي يجب على الرقابة أن تعمل بمهنية والابتعاد عن المحسوبة والتكتلات الحزبية التي نعاني منها اليوم، كذلك لا بد أن تتحلى بأخلاقيات رقابية إن صحت تسميتها، وهذا أهم ما يطرح في هذا الجانب لما نراه من اختلاس في الأموال العامة، وأصبحت الوظيفة تستغل لأغراض غير شرعية وبالتالي كثرة الانحرافات، وأن من هذه الاخلاقيات أن يقدم الموظف الرقابي المصلحة العامة على مصلحته، وعليه عرض ما تم ملاحظته من مخالفات، ولا محل للتأخير والمماطلة وأن يكون واضحاً في عمله وكذلك المهنية والموضوعية وتحكيم الضمير، لأن الرقابة سلاح ذو حدين تحتاج إلى دقة ووضوح وهناك الكثير من الاخلاقيات التي قد تذكر(2).

(1) ابو شيخه، نادر أحمد وعساف، عبد المعطي محمد، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مصدر سابق، ص239.

(2) بني خالد، مرعي وحتاملة، أريج، (2013)، الدور الرقابي لديوان المحاسبة في الجامعات الرسمية الأردنية، مجلة المنارة، مجلد 19، العدد 2، ص156 - 158.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للرقابة المالية على المؤسسات العامة وأهميته

تعد اللامركزية أسلوباً من أساليب إدارة المؤسسة العامة، ذات الأهداف الموحدة والتي تدار بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية وتكون تبعاً لذلك مستقلة مالياً وإدارياً وفتياً عن السلطة المركزية، وهذا يعني أن اللامركزية في المؤسسات العامة تمارس نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة، وفي هذا المطلب سنتكلم عن الأساس القانوني للجهات اللامركزية المستقلة الخاضعة للرقابة، وذلك من خلال فرعين، ففي الفرع الأول سنتكلم عن الآراء المختلفة للأساس القانوني، وفي الفرع الثاني أهمية الاستقلال المالي للمؤسسات العامة.

الفرع الأول- آراء الفقه في الأساس القانوني للجهات الرقابية

هناك ثلاثة آراء حول الأساس القانوني لاستقلال الجهات الرقابية ومنها المؤسسات العامة، وهذه

الآراء هي:

أولاً- أصل الاستقلال بالانتخاب

إن أنصار هذا الرأي من الفقهاء يرون أن اللامركزية الإدارية أصبحت تستقل مالياً وإدارياً بسبب أنها قائمة على استمرار الإدارة بالانتخاب، لذلك لا يمكن أن تتمتع المؤسسات العامة باللامركزية أي استقلال مالي وإداري إلا بعد أن تتم عملية انتخاب لمجلس ادارتها من قبل أصحاب العلاقة لكن بشرط أيضاً أن يكون لها شخصية اعتبارية وإلا لا تعد مستقلة عن الإدارة المركزية(1).

فمجالس المحافظات في الأردن هي مجالس منتخبة تزيد من مشاركة المواطنين على مستوى المحافظة في اتخاذ القرارات التنموية، وهذا ما جاء في قانون اللامركزية الأردني لسنة 2015، للحد من الانفراد في السلطة وفتح المجال أمام شراكة شعبية واسعة في اتخاذ القرارات(2).

(1) علي، حسون محمد، (2011)، الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، ص32.

(2) صحيفة الرأي الأردنية، الأردنيون بين مفهوم اللامركزية في الأقاليم ومفهوم اللامركزية في المحافظات يوم 2017/5/22. عدد 1671. ص2، <http://alrai.com/article/10391643>

ثانياً- أصل الاستقلال المتمتع بالشخصية المعنوية

يعد منح الشخصية المعنوية للمؤسسة العامة سبباً لاستقلالها حتى عدت معياراً مميزاً، إلا أنه ليس معناه أن هناك تلازماً بين الشخصية المعنوية والاستقلال، أي ليس بالضرورة وجود هيئات مستقلة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، أو بالأحرى يمكن للدولة فعل هكذا أمر منح شخصية دون إعطاء استقلال أو إعطاء استقلال دون منح شخصية معنوية(1). وأن المرفق العام المدار بطريقة المؤسسة العامة لا بد من تمتعه بالشخصية المعنوية، وهذا أهم ما يميزه عن الطريقة المباشرة وبالتالي المتمتع بالشخصية المعنوية يترتب عليه استقلال مالي وإداري(2).

ثالثاً- مباشرة سلطة التقرير المستقلة أساس الاستقلال

يرى جانب آخر من الفقهاء أن عملية انتخاب إدارة الجهات اللامركزية ليس أساس لحصول الجهات اللامركزية على الاستقلال المالي والإداري، وإنما منح مدير إدارة اللامركزية الإدارية كالمؤسسات العامة استقلالاً عن إدارة المركز إلى جانب تمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية هي الأساس لاستقلال هذه المؤسسات العامة وغيرها بصرف النظر عن اختيار رؤساء الإدارة سواء بالتعيين أو الانتخاب بل أهم شيء منحهم سلطة تقرير مستقلة لأن البعض ينظر إلى وضع شرط الانتخاب هو من باب سياسي بحت وليس من جهة قانونية أو مهنية وهذه السلطة تختلف من اللامركزية عما في المركزية لكل منها عملها الخاص بها(3).

ومن جهة نظر الباحث والذي يميل مع الرأي الثاني بأن أساس الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به المؤسسات العامة بسبب تمتعها بالشخصية المعنوية، وليس عملية الانتخاب لأن أساس فكرة المؤسسة العامة قائمة على أساس فني،

(1) العلوش، سعد، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، مصدر سابق، ص 83.

(2) الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 295.

(3) علي، حسون محمد، الجهات محل الوصايا الإدارية والأساس القانوني، مصدر سابق، ص 32-33.

وليس على أساس ديمقراطي لأن الأخير قد يسبب ضرراً في ادارة هذه المؤسسات بسبب اختيار بعض الأفراد ونظرتهم القاصرة وقد تعمل وفق المحسوبة أو الحزبية وغيرها، وكذلك ليس على أساس سلطة تقدير مستقلة لأن منحها الشخصية المعنوية تكفي لاستقلالها والدليل حتى بطرح الآراء لم يستغني الفقهاء سواء انصار الرأي الأول أو الرأي الأخير عن الشخصية المعنوية، وبالنهاية يعد تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية ومن أهم نتائجها هو الاستقلال المالي والإداري.

الفرع الثاني: أهمية الاستقلال المالي للمؤسسات العامة

للامركزية المرفقية أو المصلحية مزايا ولها مساوئ حالها كحال المركزية الإدارية أو كحال الصورة الأخرى للامركزية وهي اللامركزية الاقليمية أو المحلية، لكن من مزايا اللامركزية المرفقية وتعني بنظام المؤسسات العامة التي تمارس نشاطها باستقلال مالي وإداري عن السلطة المركزية مع بقاء رقابة وارشاف عليها من قبل حكومة المركز، وهذا الاتجاه تسيير به غالبية دول العالم وخصوصاً عندما أصبحت الدولة ليس فقط دولة حارسة، بل دولة تتدخل بمختلف الشؤون كالاقتصادية والسياحية والاجتماعية وغيرها لتوفير الخدمات للمواطنين، لذا تكمن أهمية المؤسسات العامة في استقلالها المالي بما يأتي:

بما أن الاستقلال المالي هو قدرة المؤسسة على تحصيل مواردها بنفسها فقد أصبح لها ميزانية مستقلة عن الموازنة العامة تعد وتقدم من قبل مجلس إدارتها، وأن قوة استقلال المؤسسة من الناحية المالية باعتمادها على الموارد الذاتية، لذا تساعد الحكومة من هذا الجانب من قبيل تخفيف العبء المادي عنها ويكون للمؤسسة سلطة مستقلة لإدارة شؤونها المالية بنفسها ولها حسابات تستقل بها عن حسابات حكومة المركز أو الوزارة التي ترتبط بها(1).

(1) غيدان، اسماعيل صعصاع وعلي، صادق محمد، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص258.

يمثل استقلال المؤسسة العامة مالياً الركيزة المهمة والأساس للاستقلال الوظيفي على اعتبار رئيس أو مدير كل مؤسسة هو من يتحكم بنفقات وإيرادات المؤسسة لكن ضمن حدود جداول وحسابات الميزانية المعدة مسبقاً، وبالتالي هو من يدير المؤسسة من خلال ادواته المتمثلة بالموظفين وغيرها وليس التدخل إلا من خلال المراقبة وضمن القانون وبالتالي تسيير المؤسسة بإجراءات فعلية بعيدة عن اجراءات المركز التقليدية(1).

إن طبيعة الاستقلال المالي للمؤسسة العامة يسهل معرفة وضع المؤسسة حالياً من قبل الدولة لأنها تستقل ميزانية خاصة بها وبالتالي يمكن للدولة أن تسيطر على الأموال العامة في المؤسسة من خلال المراقبة والاشراف(2).

تعطي دافعاً للمؤسسة العامة من العمل على ادخال اساليب واجراءات حديثة في مختلف المجالات تواكب عمليات التطور التي تحصل بين الحين والآخر، منها تحسين المنتج لزيادة واردات المؤسسة، فضلاً عن توفير الإيرادات لكي يصبح عاملاً مساعداً يدعم الدولة(3).

يمكن للمؤسسة العامة أن تقوم بممارسة نشاطها وعملها بنفسها واتخاذ قراراتها دون الرجوع إلى السلطة المركزية في صرف أو ادخال موارد تابعة للمؤسسة، هذا ما تتميز به عند استقلالها وخصوصاً إذا كانت مواردها ذاتية أما إذا كانت مواردها تعتمد بالدرجة الأساس على الحكومة كان هذا اضعافاً للاستقلال، بل قد تفقد استقلالها وليس لها عمل أي شيء إلا بعد الرجوع إلى السلطة المركزية وبمعنى آخر أن قوة استقلال هذه المؤسسات تعتمد على مدى قدرتها على تحصيل إيراداتها بنفسها وبصورة ذاتية(4).

(1) نجوى، سلطاني ومنيرة، رقطي، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية والتبعية، مصدر سابق، ص126-127.

(2) سرحان، ألبرت وآخرون، القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص148.

(3) الفرخان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص32.

(4) القبيلات، حمدي، القانون الإداري - الجزء الأول، مصدر سابق، ص111-112.

تستطيع المؤسسة العامة من خلال استقلالها سواء المالي أو الإداري التخلص من التكتلات الحزبية، وبقية المؤثرات السياسية وذلك انها تقوم على أساس فني وليس ديمقراطي ويصبح جاذباً للعناصر الفنية وأصحاب الخبرة مما يؤدي إلى النهوض بمستوى الانتاج وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين كافة(1).

يمكن القول أيضاً أن فكرة إدارة المرفق العام بأسلوب المؤسسة العامة ومنحه الاستقلال المالي والإداري، جاء من رغبة الحكومة لكي يدار بأسلوب فني بعيداً عن الأساليب والإجراءات الطويلة التي تمارسها الحكومة المركزية ولها اختصاص محدد(2).

ومما سبق يتبين للباحث فيما يتعلق بشأن وضع المؤسسة العامة في التنظيم الإداري للدولة، فالاتجاه السائد يعتبر المؤسسة العامة صورة من اللامركزية، وهي ما يطلق عليها في عصرنا اصطلاح المرفقية الإدارية، ويشير ذلك إلى أن المؤسسات العامة إدارات لا مركزية، ومعيار تمييزها هو النشاط الذي تمارسه إن كان خدمي، تعليمي، مالي وغير ذلك.

(1) ابو رأس، محمد الشافعي، القانون الإداري، بلا سنة طبع، ص234.

(2) الطعامة، محمد محمود، (2003)، نظم الإدارة المحلية - المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول، سلطنة عُمان، صلافة، ص7.

الفصل الثاني

الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة والرقابة الادارية عليها

تتمتع المؤسسات العامة بسلطة تقريرية تمكنها من إصدار القرارات بما يحقق النفع العام، وبما يحقق النفع على الشخص المعنوي الذي تتولى إدارته مستقلة بذلك عن الإدارة المركزية، وهو ما يعرف بالاستقلال الإداري، إذ أن المؤسسة تقوم مباشرة اختصاصاتها بمحض إرادتها دون تدخل للسلطة المركزية، ففي هذا الفصل سنتكلم عن الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة، حيث سنفرد المبحث الأول للحديث عن مفهوم الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى الرقابة على المؤسسات العامة من الناحية الإدارية.

إن بيان استقلال المؤسسات إدارياً يحتاج إلى التطرق إلى موقعها من التنظيم الإداري للدولة، وخصوصاً عندما بدأت الدول تتجه من الدولة الحارسة التي توفر الأمن والدفاع إلى دولة متدخلة في مختلف المجالات، حيث غالباً ما يحدد نظام الدولة وآلية عمل مؤسساته مركزية أو لا مركزية أو الاثنان معاً هو طبيعة النظام السياسي لكل دولة ويتناول هذا التنظيم من جهة قانونية من قبل القانون الإداري(1).

(1) الدبس، عصام علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص225 - 226.

المبحث الأول مفهوم الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة

بعد ما بينا الاستقلال المالي الذي تتمتع به المؤسسة في الفصل الأول تتمتع المؤسسة العامة باستقلال إداري بعدما منحت الشخصية المعنوية فالاستقلال الإداري أن تستقل المؤسسة في قراراتها وفي موظفيها عن السلطة المركزية، وسنتناول هذا الموضوع من خلال أفرع هي:

المطلب الأول- تعريف الاستقلال الإداري

يقصد بالاستقلال الإداري للمؤسسة العامة بأن يكون لها سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها، وأن لا تخضع في مباشرة هذه الاختصاصات لتوجيهات السلطة الإدارية التي أنشأتها، ولا يكون لهذه السلطات الأخيرة سلطة رئاسية على مديري المؤسسات(1).

فالاستقلال الإداري هو عملية توزيع المهام الإدارية بين اللامركزية المرفقية المحلية وبين السلطة المركزية، فتصبح مستقلة في شؤونها الإدارية عن الحكومة المركزية، وهنا جنبه إيجابية من ناحية هجران الإجراءات الروتينية التي تتبعها الحكومة المركزية نتيجة العبء عليها، وكذلك من إيجابياتها صدور القرارات بصورة سريعة ويكون توفير متطلبات وحاجات المواطنين بصورة أفضل وأسرع على اعتبار هذه المؤسسات على تماس مباشر مع المواطنين وهم أعرف بحوائجهم، فضلاً عن تحقيق الفكرة الفنية وتصبح مؤسسة مستقطبة الكفاءات والخبرات الفنية(2).

(1) طلبية ، عبد الله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص275.

(2) دلال، بري، الاستقلال المالي للبلدية، مصدر سابق، ص8.

والاستقلال الإداري لا يمكن ان يكون حقيقياً ما لم يتمتع مجلس الإدارة بصلاحيات تسمح فعلاً للجهاز الإداري بتحقيق إرادة ذاتية في داخل المؤسسة، أي بسلطة التقرير المنتزعة بصورة عامة من اختصاص السلطة المركزية وتلحق بالاختصاص الفني للأعضاء القائمين على إدارة المؤسسة العامة، ومع ذلك ينبغي أن ينظر إلى استقلال المدراء في المؤسسة العامة على أنها استقلال من نوع وطبيعة استقلال القائم على إدارة المؤسسات الخاصة وإمّا هو بالأحرى استقلال محدود بالرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على المؤسسة العامة والتي تبقى جزءاً لا يتجزأ من جهاز الدولة، مهما كانت درجة استقلالها المالي والإداري، فهو استقلال ضمن هيمنة ورقابة السلطة المركزية(1).

وهذا الاستقلال يعد من نتاج الشخصية المعنوية، إلى جانب الاستقلال المالي وتمتع المؤسسة بهذه الشخصية بحيث يكون لها حق التعاقد وأهلية التقاضي، بمعنى لها أهلية وجوب وأهلية أداء، ويصبح لها كيان قانوني تستقل به عن السلطة المركزية حيث تحتوي على أنظمة وقوانين إدارية خاصة بها تختلف عما هي في الحكومة المركزية من قبيل اختيار موظفيها على أسس فنية وبالتالي تصبح مؤسسة قائمة على فكرة فنية(2).

ويرى الباحث أن الاستقلال الإداري للإدارات اللامركزية سواء أكانت مرفقية كالمؤسسات أو إقليمية كالبليات لا يتحقق إلا إذا كانت سلطة التقرير منتخبة، وعليه من الصعب تحقيق ذلك بما يخص المؤسسات لعامة المرفقية، وذلك لصعوبة وجودة آلية لإجراء مثل هذه الانتخابات وتنوع اختصاص المؤسسات، أما فيما يتعلق باللامركزية فإنه المعمول فيه بالأردن والعراق كالبليات والمجالس المحلية.

فالاستقلال الإداري والذي نعنيه في دراستنا؛ هو حرية المؤسسة العامة في أن تعين أو تختار بطرق تستقل بها عن السلطة المركزية موظفيها وتضع لهم المؤسسة أنظمة خاصة بهم تتضمن حقوقهم وواجباتهم في فترة تعينهم أو اختيارهم إلى نهاية خدماتهم.

(1) علوش، سعد، نظرية المؤسسة العامة، مرجع سابق، ص91-92.

(2) عتيقة، كواشي، (2011)، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية - دراسة تحليل، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص33 - 34.

وصدر أيضاً نظام خاص بموظفي مؤسسة المراكز التجارية رقم (1) لسنة 1985 ما مضمونه أن كل موظف يتقاضى راتب من ميزانية المؤسسة أعلاه يخضع لأحكام النظام الخاص بالمؤسسة وأما من اتصف بعقد فتسري عليه الأحكام بالقدر الذي لا يتعارض مع ما مدون في عقود الاستخدام وهناك قوانين خاصة لكل مؤسسة عامة تنص على نظامها الخاص بموظفيها(1).

وهذا ما وجدناه عند المشرع الأردني وبسبب تعدد المؤسسات العامة ولكل منها نظامها الخاص بموظفيها وحاول منع التضارب الذي يحصل وقد يسبب أزمات لذا سعى المشرع أعلاه بأن يخضع جميع موظفي المؤسسات العامة لنظام الخدمة المدنية(2).

وفي الدستور العراقي الدائم لعام 2005، وردت نصوصاً في الفصل الرابع تحت عنوان(الهيئات المستقلة) من الباب الثالث الخاص بالسلطات الاتحادية وهي:

نصت المادة(103)على اعتبار البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الاوقاف،هيئات مستقلة ماليا واداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها.

نصت المادة(105)على تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة،والبعثات والزمالة الدراسية،والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية،وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وتنظم بقانون.

نصت المادة(106)على تأسيس هيئة عامة، بقانون، لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

نصت المادة(107)على تأسيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي،يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون.

(1) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول، مصدر سابق، ص 182 - 183.

(2) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مصدر سابق، ص 183.

نصت المادة (136) على هيئة دعاوي الملكية بوصفها هيئة مستقلة، ولمجلس النواب حلها بأغلبية ثلثي أعضائه.

نصت المادة (89) على هيئات السلطة القضائية، المستقلة احدهما عن الاخرى، بموجب القوانين التي تنظم اعمالها، وهي مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي.

ومن وجهة نظر الباحث أن اخضاع موظفي المؤسسات العامة لنظام موحد لجميع موظفي الدولة قد يتعارض مع أمرين:

لا يصبح هناك استقلال إداري للمؤسسة العامة في حال خضوع موظفيها لنظام موحد كنظام الخدمة المدنية، وعادة الاستقلال الإداري يتحقق عندما تستقل المؤسسة بنظام خاص لموظفيها ويصبح لكل مؤسسة نظام خاص بها.

أن إخضاع موظفي المؤسسات العامة لنظام موحد قد يتعارض مع طبيعة عمل ونشاط المؤسسة على اعتبار هناك تنوع وتعدد بالمؤسسات منها إدارية ومنها تجارية واقتصادية وغيرها وبالتالي يحدث تفاوت لذا من الأفضل ولتحقق الاستقلال الإداري أن تستقل كل مؤسسة بنظام خاص بموظفيها.

المطلب الثاني- نطاق الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة

بما أن فكرة المؤسسة العامة تقوم على أساس فني، فمثلاً الاستقلال الإداري للجامعات أن اختيار أي جامعة تحت التصنيف، يكون على أساس نتائج الجامعة من علماء ومفكرين وما تحتوي من اختصاصات دقيقة وكادر تدريبي متميز،

إلا أن هناك رأي يقوم أيضاً على أساس الاستقلال العلمي الذي تستقل به الهيئات التدريسية، والتي لها الدور الرئيسي في وضع الخطط الاستراتيجية وتحديد المناهج وتطويرها ورسم السياسة التعليمية، فضلاً عن أصل الاختيار يتم عن جدارة وكفاءة وغيرها، بالإضافة إلى دور الطلاب خلال فترة حياتهم الجامعية بالأعمال المناطة بهم كالأنشطة الرياضية مثلاً وبالتالي فإن كل ما ذكر يعد من أهم متطلبات الاستقلال الإداري بالإضافة إلى تخفيف العبء الإداري وغيرها(1).

فالشخصية المعنوية تعني تمتع مجموعة من الأشخاص بصلاحيات قانونية تؤهلهم لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات وبالتالي تصبح مستقلة إدارياً فضلاً عن الاستقلال المالي عن إدارة المركز(2).

وبهذا تترتب نتائج أو آثار عند منح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية العامة ومنها(3):

الأهلية القانونية حيث تتمتع الشخصية المعنوية العامة المرفقية بهذه الأهلية والتي تعني اكتساب الحقوق وعمل الواجبات.

يتمتع الشخص المعنوي العام بذمة مالية.

مواطن مستقل أي تكون للشخصية المعنوية العامة ومنها المرفقية مقر أو موطن وعادة يكون هو المركز الذي توجد فيه الإدارة.

أهلية التقاضي حيث طبيعة أي نشاط أو عمل تحدث فيه خلافات ونزاعات وهذه الأمور قد تحتاج إلى من يفصل فيها من خلال جهات قضائية، لذا هذه الأهلية تعطي للشخص المعنوي العام حق مقاضاة المتنازع معه، أو بالعكس يمكن مقاضاة هذه الشخصية والحالتان عندما يكون هناك لأحدهما حق على الآخر.

(1) دياب، مغاوري شحاته، الاستقلال الإداري والمالي للجامعات، خبر منشور على الموقع الإلكتروني يوم 10 / 12 / 2010 / 3008 / akhbarelyom / www.masrces.com.

(2) الفرحان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص 49.

(3) الحسيني، محمد طه حسين، (2017)، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ص 147 - 150.

للمؤسسة العامة التي تمنح هذه الشخصية ممثل من الشخص الطبيعي يعبر عن أرائها في الخارج، عن طريق فرد أو مجلس يقوم باتخاذ الإجراءات كعملية التعاقد أو اتخاذ القرارات وغيرها.

ويرى الباحث أن من النتائج التي تشترك بها الشخصية المعنوية الخاصة، ومنح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية هو منحها الأهلية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية.

لكن هناك آثار خاصة بالشخص المعنوي العام أي تنفرد بها عن غيرها ومن هذه الآثار(1):

الاستقلال الإداري والذي تتمتع به المؤسسة العامة لكنه لا يعني استقلالاً تاماً عن السلطة المركزية لأن الأخيرة لها حق الرقابة والإشراف.

يعد موظفوها موظفين عموميين، أي للمؤسسة العامة موظفين تحتاجهم المؤسسة للقيام بمهامها، ولهم حقوق وعليهم واجبات إلا أنهم يخضعون لنظام خاص بالمؤسسة التي يعملون بها وبهذا يستقلون عن موظفي الدولة الباقين، لكن قد تسري عليهم أحكام القانون الذي يشار إليه من قبل المشرع في حال عدم ذكر أمر أو حالة في القانون الخاص بهم.

استقلال مالي، أي لها ميزانية تستقل بها عن الموازنة العامة للدولة وقد تعتمد على مواردها الذاتية.

كذلك تتمتع المؤسسة العامة بحق إصدار القرارات الإدارية وتكون نافذة وأيضاً في حال كانت القرارات مخالفة أو غير مشروعة يمكن إبداء الطعن إزاءها(2).

تشارك المرافق العامة التي تدار بأسلوب المؤسسة العامة الدولة في قسم من الامتيازات التي تتمتع بها السلطة المركزية من قبيل تحصيل الرسوم إزاء ما تقدمه المؤسسة من خدمات وغيرها(3).

(1) الصروخ، مليكة، (2006)، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط6، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، ص76.

(2) بدير، علي محمد وآخرون، (2008)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ص98.

(3) القيسي، محي الدين، 2003، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص21.

المطلب الثالث: النظام الإداري للمؤسسات العامة:

إن المؤسسة العامة عندما تستقل ماليًا وإداريًا يصبح لها نظام خاص بها وليس لأي أحد التدخل بشؤونها، بما في ذلك عدم التدخل بموظفيها العاملين في هذه المؤسسات على اعتبار أنه تسري عليهم أنظمة خاصة غير الأنظمة التي تسري على بقية موظفي الدولة(1).

وكذلك تستقل في اختيارها لموظفيها بطريقة خاصة، وفي الأغلب والأعم يكون لهؤلاء العاملين نظام وظيفي مستقل عن النظام الوظيفي المتبع في السلطات العامة الأخرى، وهذا ما تحرص عليه جميع المؤسسات العامة من خلال قوانين إنشائها(2).

وينقسم هذا المطلب إلى فروع تتضمن:

الفرع الأول: الموظفون في المؤسسة العامة:

النظام القانوني بالنسبة للموظف يختلف من دولة إلى أخرى، وقد عرفه الفقيه الفرنسي هوريو: "الموظفين العاميين هم كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى" وكذلك عدّ "عبارة عن كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار باستقلال مباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلية في نطاق كادر إداري منظم" وهذا ما عرفه الفقيه الفرنسي دوينز(3).

لذلك قد يكون نظام بعض المؤسسات العامة كالإدارية فيها يشابه نظام موظفي الدولة لكن هناك مؤسسات أخرى كالاقتصادية أو التجارية والصناعية، فبالنسبة للمؤسسة العامة الإدارية لا توجد مشكلة وإنما حدث جدل بخصوص بقية المؤسسات العامة الصناعية والتجارية فهل موظفي هذه المؤسسات من العموميين أم لا.

(1) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص317.

(2) شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسة العامة، مرجع سابق، ص79.

(3) ليلو، مازن راضي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص106-107.

ومن خلال التعريف الراجح الذي يرى أن الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعمل بشكل دائم أو بصفة مؤقتة في مرفق عام، سواء كان هذا المرفق يدار من قبل السلطة المحلية أو المرفقية أو السلطة الإدارية المركزية أي له ارتباط بالدولة لذلك من المفترض أن يعتبر موظفي المؤسسات أعلاه من الموظفين العموميين (1).

وبعض التعاريف تبين أن موظفي المؤسسة العامة هم من الموظفين العموميين، لكن المشرع العراقي لجأ إلى التفريق بين الموظفين العموميين أي بين موظف في مؤسسة وآخر في مؤسسة عامة أخرى، فمثلاً نظام موظفي مؤسسة عامة معينة يختلف عن نظام مؤسسة عامة أخرى كالإدارية عن التجارية، ومثال آخر أوضح للجامعات الأردنية نظام خاص بموظفيها يختلف عن نظام موظفي مؤسسة الإذاعة والتلفزيون وهكذا(2).

تعمل المؤسسة العامة على تحديد نظام يخص موظفيها يضمن الوصول إلى الغاية والهدف الذي أنشأت من أجله هذه المؤسسات ولها الحق في اختيار العاملين بشروط وأساليب معينة تختلف عن باقي العاملين لدى الدولة وخصوصاً اعتمادها الخبرة والجدارة والكفاءة لأن أساسها يعتمد على الفكرة الفنية، وتعمل على ترغيب موظفيها لتقديم أفضل الانتاج والخدمات لما تحدده من حوافز مالية وترقية وغيرها، كذلك وبسبب استقلالها ونظامها الخاص وبعد استيفاء الشروط يصدر قرار بالتعيين، ولا يحتاج إلى إذن من الجهة المركزية وهذه لا تخلو من مشكلة، لأن ما تقدمه المؤسسات العامة من عروض ومغريات تدفع بموظفي باقي الدوائر من الخبرات والكفاءات إلى الالتحاق بهذه المؤسسات وقد تخلو أو تقل هذه العناصر في الدوائر الأخرى، فضلاً عما تولده لديهم من إحباط بالعمل بسبب الفارق بينهم وبين ما تقدمه المؤسسات العامة، لذا كان الكثير من المؤسسات العامة الأردنية تتبع نظام الخدمة المدنية على موظفيها وهذه مشكلة قد تتعارض مع الاستقلال الإداري للمؤسسة لأن المفروض أنها هي من تحدد موظفيها(3).

(1) العلوش، سعد، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، مصدر سابق، ص 222- 223.

(2) مصطفى، حامد، مبادئ القانون الإداري العراقي، مصدر سابق، ص 128.

(3) الفرخان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص 112-113.

وقد نصت المادة (11) من قانون مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردني على: "إقرار الهيكل التنظيمي وجدول تشكيل الوظائف ووصفها ووصف المهام والمسؤوليات في المؤسسة"(1).

وتظهر مظاهر الاستقلال الوظيفي في المؤسسات العامة في مسألة الاعتماد على إمكانية الهيئة المستقلة في العراق، ووضع نظامها الداخلي المتمثل بمجموعة من القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها من دون مشاركتها مع أية جهة أخرى وبالخصوص الحكومة المركزية، وعدم خضوع النظام الداخلي للهيئة المستقلة للمصادقة عليه من قبل أي سلطة أخرى في الدولة(2)، وهذا ما أكد عليه قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 العراقي(3)، وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات(4).

ويرى الباحث أن موظفي المؤسسات العامة هم موظفين عموميين، لكن لهم نظام خاص بهم يوضع من قبل المؤسسة وهي من تصدر قرار تعيين، وهذا يعد ضامناً لتحقيق الاستقلال الذي تتمتع به، ويمنع تدخل السلطة المركزية، وهذا قد يفرض بسبب طبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة والذي بدوره يختلف من مؤسسة إلى أخرى ومن وجهة نظر الباحث إن استقلال المؤسسة بنظام خاص بها وموظفيها أفضل حل لتقليل الأزمات التي قد تحدث، وللخروج من أزمة الفوارق بين الموظفين داخل المؤسسات من خلال الرقابة والإشراف والعمل على تذليلها وكلا حسب نشاط المؤسسة وإلا في حال غياب النظام الخاص بموظفيها يعد هذا خلاف الاستقلال الإداري الذي تتمتع به.

(1) ينظر: المادة (11/هـ) من قانون مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردني، وتعديلاته لسنة 2015.

(2) عيساوي، عز الدين، (2006)، **العقد كوسيلة لضبط السوق**، بحث منشور، مجلة الفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جماعة محمد بسكره، الجزائر، ص211.

(3) نصت المادة (36) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 على أن: "يكون للديوان نظام داخلي يحدد هيكلية دوائر الديوان وواجباتها واختصاصاتها وينشر في الجريدة الرسمية".

(4) نصت المادة (9/سادساً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 على أنه: "سادساً: يضع مجلس المفوضين نظاماً داخلياً خاصاً بالمفوضية".

الفرع الثاني: الإدارة في المؤسسة العامة

يتولى إدارة المؤسسة العامة مجلس إدارة أو سلطتان أو ثلاث تسمى بالتقريرية وأخرى تنفيذية وقد تكون سلطة ثالثة مختلطة، فالأولى تقوم بإقرار الأنظمة، ورسم السياسات الخاصة بالمؤسسة والأخرى عليها تنفيذ ما يصدر عن السلطة التقريرية، وهناك سلطة تجمع ما بينهما من إيجابيات ويسمى بالمجلس المختلط(1).

وللمؤسسة العامة مجلس إدارة يدار من قبل أعضاء يتم تعيينهم وفق شروط ومواصفات، وأيضاً للمجلس اختصاصات منها إصدار التوجيهات التي تنهض بالمؤسسة لغرض إنجاز الهدف وتحقيقه الذي وجدت المؤسسة من أجله(2).

لكل مؤسسة عامة في الأردن مجلس إدارة يدير وينظم شؤونها وهذا المجلس ومن خلال قانون إنشاء المؤسسة الذي يبين كيف يتم تشكيله؟ ومن هم أعضاءه؟ وما هي أهدافه؟ وما الاختصاصات التي يتولاها؟ ويوضح القانون أيضاً مدة انتهاء العضوية وغيرها من الأمور التنظيمية للمجلس ومن اختصاصات مجلس إدارة المؤسسات العامة:

يعمل على استراتيجية تضمن عمل العاملين في تقديم أفضل إنتاج ومن خلال جلب موظفين ذوي خبرة ودراية.

متابعة عمل المؤسسة تبعاً للقانون الذي أنشأت به وعلى أن يطابق عملها لما ورد في نصوص القانون قد تكون رقابة داخلية.

للمجلس دور في الموازنة الخاصة بالمؤسسة والتي تحتاج إلى تصديقه.

من اختصاصات مجلس الإدارة وهو الأهم وضع سياسة تعمل وتسير عليها المؤسسة ووضع برامج لغرض الوصول إلى الهدف المنشود الذي من أجله وجدت المؤسسة.

(1) المجذوب، طارق، الإدارة العامة، مصدر سابق، ص568-570.

(2) نصر الله، عباس محمد، القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص100-104.

هناك جهاز تنفيذي في المؤسسة يقوم مجلس الإدارة على اعتبار اعضاءه من الكفاءات والخبرات بإبداء رأيه على مستوى المشورة لهذا الجهاز للمحافظة على استمرارية العمل وبالمسار الصحيح، ويوجد الكثير من الاختصاصات إلا أنه يكتفى بأهمها التي تمارسها مجمل المجالس في المؤسسات(1).

أما بخصوص أعضاء مجلس الإدارة فيتم اختيارهم وفق معايير فنية بل حتى سياسية واجتماعية سواء كانوا متفرغين أم لا، والسؤال الذي يثار من هي الجهة التي تقوم باختيار أعضاء هذه المجالس ومن يعفيهم أو ينقلهم؟ والجواب أنه قد تختلف الجهة المختصة بهذا الأمر من دولة إلى أخرى بل بين المؤسسات نفسها داخل الدولة الواحدة، فمثلاً الوزير المختص يتولى اختيار أعضاء المجالس في كل من فرنسا وبريطانيا ناظرًا إلى تواجد مستشارين ضمن هيئة استشارية لمجلس الإدارة(2).

وبخصوص من يتولى تعيين رؤساء وأعضاء المجالس في المؤسسات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، فهو يبقى إما عن طريق الإرادة الملكية أو بواسطة قرار يصدره مجلس الوزراء فقط، أو من الأخير بعد أن يقترن بالإرادة الملكية أو عن طريق انتخابهم وفق قانون ولوائح الشركات الداخلية، وكذا للمجلس أن يعقد كل مرة في الشهر تقريبًا من خلال طلب يقدم للانعقاد(3).

أما في العراق فيكون مجلس الإدارة هو أعلى سلطة في المؤسسة وهو الذي يقوم بإدارة المؤسسة ويتكون المجلس من أعضاء منهم أصليين وآخرين احتياط والجهة المختصة بتعيين الأعضاء في المجلس بقرار يصدر من مجلس الوزراء وتكون مدة عضويتهم (3) سنوات، ويمكن أن تُجدد، وله أيضاً اختصاصات منها لإدارة المؤسسة وأخرى يتولى فيها الأشراف على المنشآت التي تعود للمؤسسات للعمل على توجيهها، وكذلك التصديق على الموازنة الخاصة بالمؤسسة وأن رئيسها هو أعلى سلطة في المؤسسة، والذي يقوم بإصدار القرارات وتوجيه الأوامر وكذلك له الحق بتوكيل نائب عنه في ممارسة اختصاصه وله أيضاً أن يمثل المؤسسة أمام المحاكم(4).

(1) الفرعان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص 107- 108.

(2) العواملة، نائل عبد الحافظ، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص 35- 36.

(3) العواملة، إدارة المؤسسات العامة الأسس النظرية وتطبيقاتها في الأردن، مصدر سابق، ص 37.

(4) العلوش، سعد، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي، مصدر سابق، ص 325- 327.

الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة (ذات المنفعة العامة)

توجد هناك مؤسسات غير المؤسسة العامة تسمى مؤسسات خاصة أو مؤسسات ذات النفع العام، وهذه تتميز عن المؤسسة العامة من قبيل القانون الذي يسري عليها، فالمؤسسة الخاصة خاضعة للقانون الخاص والمؤسسة العامة من حيث المبدأ تخضع للقانون العام، لكن حسب طبيعة عمل المؤسسة فإذا كانت إدارية تخضع للقانون العام، وإذا تجارية أو اقتصادية وصناعية قد تخضع للعام والخاص، لذلك تختلف أيضاً من حيث العاملين، فالمؤسسة العامة عاملها هم موظفون عموميون ولهم قانون خاص بهم تضعه وتنظمه المؤسسة نفسها، أما العاملين في المؤسسة الخاصة أو ذات النفع العام لا يكونوا موظفين عموميين وإنما لهم صلة بالمؤسسة من خلال عقد عمل وتسري عليهم أحكام القانون الخاص، وهناك فوارق أخرى كالامتيازات، فالمؤسسة العامة تتمتع ببعض الامتيازات التي تتمتع بها الدولة، مثلاً فرض الرسوم مقابل خدمة تقدم بينما المؤسسة الخاصة ليس لديها هذه الامتيازات التي يتمتع بها أشخاص القانون العام وغيرها من الفروقات لكن بينا أهمها(1).

إن ما يميز هذه المؤسسة عن المؤسسة العامة وظهور البعض من الفروق هو أنها تتمتع بالشخصية المعنوية الخاصة وليس العامة، وبالتالي تعتبر أموالها خاصة، ولكن من جانب آخر اعتراف الدولة لها اعطاها إيجابيات، واعتبرتها الدولة من العوامل المساعدة لها لأنها من بين المؤسسات التي تحقق أهداف ذات نفع عام، وكانت إيجابية هذا الاعتراف الممنوح إعادة الثقة بالمؤسسة من قبل المجتمع وتعطي الحافز للأفراد بالتبرع للمؤسسة الخاصة للوصول إلى الهدف المرجو من انشاءها(2).

(1) بدير، علي محمد وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص100.

(2) الدبس، القانون الإداري - الكتاب الأول، مصدر سابق، ص433-434.

وكذلك يتم تمييز المؤسسة العامة عن الخاصة من خلال جهة الإنشاء، فإذا كانت الجهة المختصة عامة وهي من قامت بإنشاء المؤسسة فتعتبر مؤسسة عامة، وإذا كانت الجهة المختصة خاصة فالمؤسسة خاصة، وفي حالة الغموض في النص فضلاً عن غيابه فيكون معرفة نوع المؤسسات من خلال اللجوء إلى الدلالات والقرائن لبيان قصد المشرع، فمثلاً من خلال سلطة الإنشاء كما قلنا أو لا، يفهم قصد المشرع من خلال سلطة المؤسسة في إدارة شؤونها من حيث الميزانية ومن قبيل الصلاحيات أو من خلال الأموال أو العاملين وغيرها من المميزات التي تمتاز بها المؤسسة، ومن خلال ما ذكر يمكن التوصل إلى نوع المؤسسة هل هي عامة أم خاصة والوقوف على معرفة نوع المؤسسة أمر ضروري يحدد الأمور التي قد تمس المواطنين مباشرة فضلاً عن الأموال العامة والجهود المبذولة من قبل موظفيها(1).

أما بخصوص العلاقة ما بين الإدارة المركزية والمؤسسة العامة من الناحية التنظيمية هناك علاقة وثيقة ما بينهما، لا يمكن فصلها لأن نشاط هذه المؤسسات في الأصل هي من اختصاص الدولة، إلا أنها أرادة أن تقوم بها هذه المؤسسات لتقدم الخدمات بشكل أفضل وتتمتع بالاستقلال لأن الدولة كثرت وظائفها فإرادة تخفيف العبء عنها من جهة والابتعاد عن الروتين وغيرها من جهة أخرى، لكن تبقى ترتبط بالدولة بطرق وأساليب ولا تخرج عن نطاقها(2).

ومما سبق يتبين أنه توجد أساليب تنظم العلاقة ما بين الإدارة المركزية والمؤسسة العامة، ومن هذه الأساليب هو أسلوب الارتباط برئيس مجلس الوزراء والذي يعد في أغلب الدول رئيس الحكومة (السلطة التنفيذية) وهذه العلاقة التنظيمية بين المؤسسة العامة ورئيس الوزراء تعطي قوة وتزداد نحو تحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة إلا أنه لا تخلو من سلبيات، أن رئيس مجلس الإدارة سيكون رئيس الوزراء والأخير كثير المشاغل والمسؤوليات، بحكم موقعه وبالتالي ستتأخر أعمال المؤسسة، أما الأسلوب الآخر فهو الارتباط بمجلس الوزراء،

(1) القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، مصدر سابق، ص 320.

(2) سرحان، وآخرون، القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص 140.

وهذا أيضاً يضيف للمؤسسة قوة وتبرز إيجابيات منها تزداد قوتها في الاستقلال وتعمل بحرية وهذا الارتباط يعزز التنسيق في نشاطاتها لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الإدارة المركزية، ويقلل من الحواجز والحلقات الإضافية بين المؤسسة والإدارة العليا للدولة، وأيضاً تحمل في طياتها سلبيات منها عدم الاتصال الدائم بين المجلس ورئيس المؤسسة العامة، فضلاً عن أن الأخير ليس عضو في المجلس حتى يتسنى له الاتصال الدائم، وهذا يؤدي إلى تأخير أعمال المؤسسة .

ويرى الباحث أن الارتباط بالوزير المختص، وهو رئيس مجلس إدارة المؤسسة في أغلب الأحيان وهذا الأسلوب منتشر في الكثير من الدول، ومنها العراق والأردن، لكن في الأخير يستخدم هذا الأسلوب في ما يقارب (32) مؤسسة من مجموع (38) حيث (4) منها تستخدم أسلوب الارتباط برئيس الوزراء هي "سلطة أقليم العقبة والبنك المركزي والهيئة العليا للمشتريات وصندوق التنمية والتشغيل و(2) منها ترتبطان برئيس دائرة مركزية هما إدارة وتنمية أموال اليتيم مع قاضي القضاة، ومعهد الإدارة العامة بديوان الخدمة المدنية(1)

(1) ابو شيخه، نادر احمد وعساف، عبد المعطي محمد، مصدر سابق ، ص222-223 .

المبحث الثاني الرقابة على المؤسسات العامة من الناحية الإدارية

تناولنا في المبحث الثاني من الفصل السابق الرقابة من الناحية المالية، وتركنا الرقابة في الجانب الإداري للمبحث الثاني من هذا الفصل لربطها وصلتها بمجال الإدارة بعد ما وضحنا الاستقلال الإداري وماذا يترتب على هذا الاستقلال إلا أنه تبقى المؤسسة رغم استقلالها خاضعة لنظام الرقابة الجهات المركزية وتم تقسيم المبحث إلى مطلبين.

المطلب الأول- رقابة الإدارة المركزية على المؤسسة العامة:

أن الرقابة بصورة عامة عمل جيد في مختلف المجالات وخصوصاً في المجال الإداري لما تحتويه من أهمية تعد عامل مساعد ومقوم للدوائر والمؤسسات العامة، فالرقابة الإدارية؛ تعني وجود نشاطات يؤديها الموظفون؛ وبالمقابل توجد أهداف تسعى لها المؤسسة وتحتاج إلى مقدمات لتحقيقها من قبل العاملين حتى تصل إلى المسار الصحيح، وبالتالي النجاح فالرقابة دورها هنا العمل على متابعة النشاط ومدى تحقيقه للأهداف التي من أجلها أنشأت هذه المؤسسات ففي حال الفشل يعد تقريراً عن أسباب الانحراف والأخطاء التي أدت إلى الفشل على اعتبار هناك أموال عامة يجب حفظها وصيانتها، وهذه الأموال تبذل وجهود عاملين وغيرها، لذا الرقابة على الأخطاء والانحرافات فضلاً عن محاسبة المقصرين(1).

ويوجد نوعان للرقابة الإدارية، وكل نوع يعمل حسب النظام الذي يُمارس فالنوع الأول يتمثل بالرقابة الرئاسية والتي تعمل ضمن الإدارات المركزية وتكون رقابة سابقة بواسطة اصدار الأوامر ورقابة لاحقة دورها في رفض التصديق على القرار، على كل حال هذا ليس موضوع بحثنا أن ما يهمنا النوع الآخر من الرقابة الإدارية وهي التي تمارسها الإدارة المركزية على الوحدات او الهيئات اللامركزية سواء المحلية منها أو المرفقية(2).

(1) الطلو، ماجد راغب. (1987). علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ص393.
(2) نجوى، سلطاني ومنيرة، رقطي، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية والتبعية، مصدر سابق، ص132-133.

وقبل الخوض في تعاريف الرقابة الإدارية حيث اقترح بعض الساساتذة أن ترفد كلمة الوصاية باللامركزية فيما يخص القانون الإداري لكي لا يتم الخلط بينها وبين الوصاية على القاصر في القانون المدني ذكرت للفائدة ليس ألا، وأن كان تمييز المصطلح من خلال الدلائل والقرائن عمومًا أن الوصاية الإدارية كما ذكرها النظام الفرنسي وهي "يراد بها مجموعة سلطات يمنحها القانون للسلطة العليا (السلطة المركزية) في مواجهة موظفي الوحدات اللامركزية وأعمالهم والهدف منها حماية ورعاية المصلحة العامة"(1).

وقد عرفت الرقابة الإدارية أيضاً "على أنها عمل أساسي من أعمال الإدارة يستهدف التأكد من الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها"، وعرفت كذلك على أنها عبارة عن جهاز ممنوح صلاحيات محددة ضمن قانون ويقوم بعمليات تفتيش وفحص على الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان تحقيق الأهداف من قبل السلطة اللامركزية، وللجهاز أن يتخذ الإجراءات المناسبة في حال وجود انحراف بعمل هذه الهيئات ولقد على أنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفق الأهداف المرسومة وفي الوقت المحدد"(2).

لذلك تعد الرقابة بمثابة وسيلة يتم من خلالها التوصل إلى ما تم تحقيقها من البرامج والخطط الاستراتيجية التي رسمت في بداية الأمر، أو العمل من خلال الفحص والتدقيق، لذا هي وظيفة إدارية ولها هدف كبير منه تقلل من وقوع الأخطاء، فضلا عن منعها في حال الرقابة السابقة وكذلك التأكد من استمرارية العمل بالشكل الصحيح، ولها الدور الأساسي في تحقيق النجاح لإدارة الوحدات أو المؤسسات وأن الجهاز الرقابي الناجح لا بد أن يتصف بصفات منها أن تكون رقابة حقيقية بعيدة عن المحسوبة والتكتلات الحزبية، همها الوحيد تقويم العمل وأن تمتاز بالوضوح ولا بد أن تكون مرنة وليس جامدة، أي تواكب التطورات التي تحدث وتطراً على المؤسسات والدوائر(3).

(1) عبد، محمد طالب، (2010)، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهدين، كلية الحقوق، بغداد، العراق، ص 144 - 145.

(2) جعفر، علي قدوري، (2012)، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهدين - كلية الحقوق، بغداد - العراق، ص 44 - 46.

(3) عبوي، زيد منير، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية، مصدر سابق، ص 137 - 139.

ورغم الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به المؤسسة العامة إلا أنها تبقى تحت رقابة وأشراف السلطة المركزية، بمعنى أن الاستقلال ليس تام أو مطلق وهذا لا يعني اجتماع نقيضين استقلال ورقابة بل على العكس من ضروريات العمل وجود رقابة إدارية على هذه المؤسسات(1).

حيث جاءت الرقابة على أساس أن المؤسسة العامة ذات ارتباط وصلة وثيقة بالسلطة المركزية وبالتالي عملية الرقابة والإشراف من أولويات الإدارة المركزية والتي تعمل على إبقاء السلطة المركزية والوحدات اللامركزية ضمن علاقة تنظيمية موحدة لأنها تباشر بفحص وكشف النشاطات ومدى تحقق الأهداف التي تسعى إليها الدولة(2).

والرقابة على المؤسسات العامة تتخذ أشكال منها رقابة على أشخاص المؤسسة العامة كما في اختيار او تعيين رؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة، وكذلك إعفاءهم أو نقلهم والشكل الآخر رقابة على أنشطة المؤسسة من قبيل الموافقة على ميزانية المؤسسة أو على قراراتها والتي تحتاج إلى موافقة (تصديق) السلطة المركزية وأن هذه العملية الرقابية على المؤسسة تحتاج إلى التوفيق ما بين ظاهرة الاستقلال التي تتمتع بها المؤسسة وبين ارتباطها مع الدولة وهو أمر ليس بالسهل لأن الاستقلال والارتباط بنفس الوقت يحتاج إلى دقة في العمل وأمر التمييز بحيث تتم دون الضرر باستقلال المؤسسة وبالتالي عمل يحتاج إلى جهد دون التدخل بشؤون المؤسسة والاعمال التي خارج صلاحية جهاز الرقابة(3).

ومن وجهة نظر الباحث لابد من وجود سلطة تراقب عمل المؤسسات وخصوصاً أموالها والعاملين فيها ولا نرى تناقض بين الاستقلال والرقابة؛ بل تعطي قوة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة ولمنع وقوع التعارض بين الأهداف لأن المؤسسة وسيلة لتحقيق غاية الدولة وأهدافها.

(1) العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة السعودية، مصدر سابق، ص121.

(2) الفرخان، أمل حمد وآخرون، إدارة المؤسسات العامة، مصدر سابق، ص131.

(3) الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري - الكتاب الأول، مصدر سابق، ص296.

وكذلك أن استقلالية المؤسسة العامة ليس معناها لا تخضع للإشراف أو المراقبة وقد بين هذا مجلس الدولة في فرنسا ضمن تقرير ذكر عام 2001 "أن الاستقلالية لا تعني عدم المسؤولية" لكن في نفس الوقت ليس للمراقبة تعديل قرار أي العمل ضمن حدود الصلاحيات المخولة(1).

والرقابة الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية على المؤسسات العامة لها نص قانوني بها، وتعمل ضمن حدود وصلاحيات يحددها القانون لمنع تدخل الجهات الرقابية خارج صلاحياتها، ويمنع على الجهة الرقابية التدخل في شؤون المؤسسة ووجود قانون ينص على عمل كل منهما لمنع التداخل والتضارب في نشاطاتهما، وهذا يعد عاملاً في تقليل المشاكل والصعوبات التي قد تحدث، والرقابة أنواع أي ذات الرقابة الإدارية وهو ما يهتم بحثنا لأن منها القانونية وغيرها ولكل منها اختصاصاتها اتجاه المؤسسة(2).

أما بخصوص حدودها الإدارية فللرقابة حدود في عملها فلا يمكن أن تتجاوز هذه الحدود كما قلنا في السابق منها لرقابة السلطة المركزية حق التصديق (الموافقة) أو وقف أو إلغاء، لكن ليس لها حق أن تبدل قرار المؤسسة بقرار آخر أو تعديله وكما ليس لها أن تصدر قرار هو من اختصاص وعمل المؤسسة، لأن الأخير أولى بإدارة شؤونها بنفسها إلا في حالة قيام المؤسسة بالإهمال أو التقاعس عن العمل، فضلاً عن امتناعها عن أداء عملها هنا يمكن للسلطة الرقابية أن تحل محلها(3).

وخلاصة القول هناك رقابة على المؤسسات العامة تتخذ أشكال أنواع وتمارسها السلطة المركزية لمراقبة مدى تطبيق المؤسسات للقانون، ونسبة تحقق النشاطات التي تسعى إليها الدولة من خلال إدارة المرافق العامة بأسلوب المؤسسة العامة ولا رقابة إلا بنص يحدد اختصاصها، وليس لها أن تتدخل في شؤون المؤسسة، إلا في حدود رقابتها وقد تكون رقابة على الأشخاص وتارة على الأعمال للمؤسسات العامة وأن الرقابة والاستقلال لا تعني التناقض بل يعد الأول مقوم وعامل مساعد للوصول إلى أفضل الأحوال.

(1) غيدان، أسماعيل صعصاع وعلي، صادق محمد، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مصدر سابق، ص260.

(2) العواملة، إدارة المؤسسات العامة الأسس النظرية وتطبيقاتها في الأردن، مصدر سابق، ص65-67.

(3) القيسي، محي الدين، مبادئ القانون الإداري العام، مصدر سابق، ص29.

المطلب الثاني: صور الرقابة على المؤسسات العامة

هناك عدة صور للرقابة على المؤسسات العامة سنتناولها في هذا المطلب منها سابقة وأخرى لاحقة ورقابة داخلية وخارجية فضلاً عن رقابتها على الأعمال والأشخاص العاملين فيها وهذا يشمل المالية والإدارية لكن الأخير موضوع بحثنا.

وبعد أن بينا وجود رقابة أو وصاية على المؤسسات والتي تكون على عدة صور منها الرقابة الداخلية وهي التي تكون من داخل المؤسسة من خلال مجلس التي تحاول أن تجلب إلى جانبها أشخاص ليسوا في مجلس الإدارة ويوجد في المجلس أيضاً أشخاص مفوضين من قبل الحكومة ولهم صلاحيات الحضور والتصويت على القرارات داخل مجلس الإدارة ولهم حق الإطلاع على ما يجري في المؤسسة، أما الرقابة الخارجية هي الأخرى أحدى صور الرقابة والتي تمارس عملها الرقابي من خارج المؤسسة، والتي تعمل على المحافظة على ما تتمتع به المؤسسة من استقلال مالي وإداري من خلال ممارسة عملها ضمن توازن ما بين الاستقلال والتبعية للدولة وتشمل الرقابة التشريعية والقضائية والتنفيذية(1).

وهناك رقابة سابقة بعملها على أساس مطابقة الأعمال التي ستمارسها المؤسسة مع الأنظمة والقوانين لتحقيق الأهداف التي أنشأت المؤسسة من أجلها وأيضاً الهدف منها تجنب أو تلافي الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، أما الرقابة اللاحقة وهي الأعمال التي تقوم بها الرقابة لمراقبة كل ما يجري في المؤسسة ومحاسبة المقصر ولكن ضمن حدود عملها وصلاحياتها(2).

ولقد وكلت سلطة الوصاية على المؤسسات العامة من قبل الوزير المختص فيقوم بأبداء التوجيه والوصاية على المؤسسات العامة الخاضعة لوزارته وتمارس الوصاية الإدارية من خلال مفوض يعين ويكون فعلاً من العاملين في الوزارة أعلاه ويكون مفوض للحكومة في مؤسسة واحدة ويكون من الفئة الثالثة على أقل تقدير وله مخصصات تعويض الحضور فقط ويزود وزارته بمحاضر الجلسات(3).

(1) نصر الله، القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص 127.

(2) بني أحمد، خالد علي سليمان، (2008)، قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، ط1، دار حامد، عمان، الأردن، ص 275.

(3) قطيش، عبد اللطيف، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، مصدر سابق، ص 301-304.

وأيضاً توجد رقابة على المؤسسة العامة من قبل التفتيش المركزي الذي يملك صلاحية تفتيش كافة المؤسسات العامة منها على موظفي المؤسسة الذين يعملون فيها بل حتى المستخدمين، وكذلك الذين يرتبطون بعقد عمل ويكون عمل التفتيش المركزي ضمن الشروط المنصوص عليها في أنظمة المؤسسة الخاصة بها، بمعنى تراقب موظفي المؤسسة حسب نظامها الخاص بهم وهناك أيضاً رقابة من قبل مجلس الخدمة المدنية، وله إبداء الرأي في حال إنهاء خدمات رئيس مجلس الإدارة أو أعضائه أو أخذ رأي المجلس في ما يتعلق بالعاملين باستثناء بعض القضايا ومن القضايا التي لا بد من عرضها "مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته"(1).

ويرى الباحث أن نظام الرقابة على المؤسسات العامة أمر ضروري ولا بد منه لكن بالمقابل كثرة الجهات الرقابية قد تتنافى وتتعارض مع مبدأ الاستقلالية، والمفروض أن تكون هناك جهة رقابية في الجانب المالي وأخرى في الجانب الإداري وضمن قانون ينص فيها ويبين صلاحيات كل منها ويكون أعضائها من ذوي الخبرة والكفاءة.

(1) مروة، هيام، القانون الإداري الخاص، مصدر سابق، ص100-102.

الخاتمة

بفضل الله تبارك وتعالى وتوفيقه من الله علينا بالانتهاء من إعداد هذه الرسالة والتي تحمل العنوان (الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة) فقد تبين أن هناك أهمية بارزة لهذه المؤسسات ودورها الحيوي اتجاه المجتمع، والإدارات المركزية من تخفيف العبء سواء أكان مالياً أم إدارياً، فضلاً عن تحقيقها لأهداف الدولة التي تسعى إليها، لكن بأسلوب وطريقة بعيدة عن الإجراء التقليدي أو الروتيني الذي تمارسه السلطة المركزية لتوفير الخدمات لمواطنيها ويعتمد بالدرجة الأساس على قوة ووضوح القانون الذي تنشأ به هذه المؤسسات. ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى عدة نتائج وتوصيات.

النتائج

يقوم التنظيم الإداري للدولة على أسلوبين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والتي تشمل الإقليمية واللامركزية المرفقية، والأخيرة تتمثل بالمؤسسات العامة، حيث أصبح توجه أغلب الدول إلى اللامركزية الإدارية، ومنها المرفقية خصوصاً عندما ازدادت وظائف الدولة وانتقالها من الحراسة إلى الدولة المتدخلة في مختلف المجالات كالإقتصادية والاجتماعية وغيرها بمعنى تم توزيع الوظائف بينها وبين اللامركزية الإدارية بصورتها المحلية والمرفقية.

نجد انتشاراً وتزايداً في إنشاء المؤسسات العامة وخصوصاً في الدول النامية، منها المملكة الأردنية الهاشمية ودولة العراق بعد ما كان اهتمام الدول أعلاه وخصوصاً المملكة بالقطاع الخاص والمشروعات الأساسية، إلا أنها اتجهت لهذا الأسلوب لأهميته فضلاً عن كونه أسلوباً يحفز الأفراد على التبرعات والهبات وغيرها.

لم يورد المشرع الأردني وكذلك العراقي تعريفاً محدداً وجامعاً للمؤسسات العامة على الرغم من اهتمامهم بهذا الجانب على خلاف بعض التشريعات سواء العربية منها والأجنبية التي عرفت هذه المؤسسات.

لا تنشأ المؤسسات العامة إلا بقانون أو بناء على قانون وكذلك الغاءها بقانون ومن الجهة التي أنشأتها.

لم يحدد الدستور الأردني بنص صريح السلطة المختصة بإنشاء المؤسسات العامة لكن أصبح عرفاً دستورياً أنها تنشأ من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) لأن إنشاءها يحتاج إلى اعتمادات مالية وهذه الفقرة لا يقرها إلا البرلمان .

أن المؤسسات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة العراق ومن خلال القوانين، تتمتع باستقلال مالي وإداري ولكن ليس بصورة مطلقة بل تخضع لأشراف أو رقابة جهات مختلفة من قبل السلطة المركزية.

أصدر المشرع العراقي قانون المؤسسات العامة رقم (166) لسنة 1965 إلا أنه واقعاً لا يعد قانوناً عاماً لكافة المؤسسات، وإنما كان مقتصرًا على المؤسسات التجارية والصناعية والمصارف أي في المؤسسات الاقتصادية.

أن قوة استقلال المؤسسات العامة مالياً وإدارياً يكمن في قدرتها على تحصيل مواردها بنفسها وكلما كانت نسبة اعتمادها على مواردها المالية على نفسها أكبر من نسبة الاعتماد على المساعدات الحكومية كانت أكثر استقلالاً، ولهذا نلاحظ في حال العجز تضطر الدولة لسد عجز المؤسسة لكن بالمقابل تفقد الأخيرة استقلالها بشكل كبير.

إذا تم إلغاء مؤسسة ما أو توقفها فألى من ستؤول أموالها على اعتبار أنها أموال عامة، توصلنا على أنها تؤول إلى مصدرها فإذا كان مصدرها الهبات والتبرعات من قبل الأفراد فيجب أن تؤول إلى مرفق آخر يعطي نفس الهدف أو الغاية التي سعت إليها المؤسسة السابقة وإذا كان مصدرها شخصية قانونية عامة فأنها تعود إلى ذلك الشخص.

أن موظفي المؤسسات العامة هم موظفون عموميون يخضعون لنظام خاص بهم، يختلف عن نظام موظفي الدولة وكذلك تعد أموال المؤسسة أموالاً عامة وقراراتها قرارات إدارية.

التوصيات

: وفي ضوء النتائج السابقة نوصي بما يلي :

اقترح على المشرع الأردني والعراقي وضع تعريف جامع مانع للمؤسسات العامة أسوة بباقي التشريعات. نتمنى من المشرع الأردني أن يورد وبشكل صريح الجهة المختصة بإنشاء المؤسسات العامة ولا بد من إيضاح قانون الإنشاء لمنع التأويل والتفسير الذي قد يخالف إرادة المشرع في حال الغموض. نتمنى بخضوع موظفي المؤسسات العامة لنظام خاص بهم بحيث يستقل عن باقي موظفي الدولة، لمنع تدخل السلطة المركزية بشؤون موظفي المؤسسات ومنع التأثيرات السياسية وغيرها، وأن كان الإشكال حول الفوارق تحل من خلال الجهة الرقابية والجهات المختصة لتذليل الفوارق بين الموظفين وكلاً حسب عمله ونشاطه لتتلاقى عملية ترك الموظفين لدوائهم واللجوء إلى العمل في المؤسسات للامتيازات التي تمنحها.

نتمنى من المشرع الأردني والعراقي الاهتمام بالجانب الرقابي، وليس على نحو الإكثار من هذه الجهات، بل نقصد الأداء الحقيقي والفعلي الذي بدوره يحقق الأهداف التي من أجلها أنشأت المؤسسات العامة. اقترح على المشرع الأردني والعراقي ومن خلال إصدار قانون يحدد فيه اختصاصات الجهة الرقابية ويمنع من تدخلها بالقرارات التي تصدرها المؤسسة، لأنها تفقد جزءاً من استقلاليتها وتفعيل المنع من التدخل في شؤون المؤسسات.

قائمة المصادر المراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

ابن منظور، لسان العرب، مادة رقب، ج10.

أبو راس، محمد الشافعي، القانون الإداري، بلا سنة طبع.

أبو شيخة، نادر أحمد وعساف، عبدالمعطي محمد، (1985)، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، عمان، الأردن.

أحمد، عامر إبراهيم، (2013)، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، بيروت، لبنان، زين الحقوقية والأدبية.

إسماعيل، محمد أحمد، (2011)، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المكتب الجامعي الحديث.

أمين، صلاح الدين مصطفى، (1979)، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق، الحرية للطباعة.

بدير، علي محمد وآخرون، (2007)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، القاهرة، مصر، العاتك لصناعة الكتاب.

بدير، علي محمد وآخرون، (2008)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، العراق، مكتبة السنهوري.

بركات، زين العابدين، (1987)، مبادئ القانون الإداري، دمشق، سوريا، مطبعة الإسكان العسكرية.

بني أحمد، خالد علي سليمان، (2008)، قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، ط1، عمان، الأردن، دار حامد.

الجبوري، ماهر صالح علاوي، (1996)، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، بغداد، العراق، دار الكتب للطباعة والنشر.

الدين الجيلالي، محمد بوزيد، (2016)، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ط1، الرياض، السعودي.

الحسيني، محمد طه حسين، (2017)، الوسيط في القانون الإداري - الجزء الأول، ط1، بيروت، لبنان، مكتبة زين الحقيقية والأدبية.

الحلو، ماجد راغب، (1987)، علم الإدارة العامة، الاسكندرية، مصر، المطبوعات الجامعية.

الخلايلة، محمد علي، (2010)، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط1، عمان، الأردن، دار إثراء للنشر والتوزيع.

الدبس، عصام علي، (2014)، القانون الإداري، ط1، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الزعبي، خالد سمارة، (1998)، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط3، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

سرحان، البرت وآخرون، (2010)، القانون الإداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

سلوم، حسين، (1990)، القانون المالي والضريبي - دراسة مقارنة، ط1، بيروت، لبنان، دار الفكر اللبناني.

السويسي، فاطمة، (2004)، المنازعات الإدارية، طرابلس، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب.

شباط، يوسف والصفدي، عبدالرحيم، (2011)، المرافق العامة، دمشق، سوريا، مطبعة جامعة دمشق.

شطناوي، علي خطار، (1996)، مبادئ القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، عمان، الأردن، مطبعة الجامعة الأردنية.

- شطناوي، علي خطار، (2009)، القانون الإداري الأردني، ط1، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع.
- الصابوني، محمد علي، (1981)، مختصر تفسير ابن كثير، ط7، بيروت، لبنان، دار القرآن الكريم.
- الصريرة، مصلح ممدوح، (2014)، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط2، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الصروخ، مليكة، (2006)، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط6، المغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتب.
- الطعامنة، محمد محمود، (2003)، نظم الإدارة المحلية - المفهوم والفلسفة والأهداف، صلالة، سلطنة عُمان.
- طلبه، عبدالله، (1987)، مبادئ القانون الإداري - الجزء الأول، دمشق، سوريا، منشورات جامعة حلب.
- الطماوي، سليمان محمد، (1981)، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، مصر، مطبعة جامعة عين شمس.
- الطماوي، سليمان محمد، (1988)، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع.
- الطهراوي، هاني علي، (2009)، القانون الإداري، ط1، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عبدالوهاب، محمد رفعت، (2002)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.
- عبوي، زيد منير، (2009)، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها، ط1، عمان، الأردن، دار الشروق للنشر والتوزيع.
- عبيدات، عوني محمود، (1998)، شرح قانون الضمان الاجتماعي، ط1، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع.

عثمان، حسين عثمان محمد، (2006)، أصول القانون الإداري، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

العجمي، حمدي محمد، (2010)، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، الرياض، السعودية، مركز البحوث.

العلوش، سعد، (1968)، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

عوابدي، عمار، (2005)، القانون الإداري - الجزء الأول، ط3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

العوامل، نائل عبد الحافظ، (2010)، إدارة المؤسسات العامة - الأسس النظرية وتطبيقاتها في الأردن، ط1، عمان، الأردن، دار زهران للنشر والتوزيع.

فرحات، فوزت، (2004)، القانون الإداري العام - الكتاب الأول، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

الفرحان، أمل حمد وآخرون، (2001)، إدارة المؤسسات العامة، ط1، عمان، الأردن، مطبعة الجامعة الأردنية.

فهمي، مصطفى أبو زيد، (2002)، الإدارة العامة نشاطها وأموالها، الاسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية.

القبيلات، حمدي، (2008)، القانون الإداري - الجزء الأول، ط1، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع.

قطيش، عبداللطيف، (2013)، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

- القيسي، أعاد حمود، (1998)، الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، الأردن، دار وائل للطباعة والنشر.
- القيسي، محي الدين، (2003)، مبادئ القانون الإداري العام، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.
- كامل، مصطفى، (1947)، شرح القانون الإداري والمبادئ العامة والقانون الإداري العراقي، ط3، بغداد، العراق، مطبعة المعارف.
- كنعان، نواف، (2004)، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، الشارقة، الإمارات، مركز البحوث للدراسات، جامعة الشارقة.
- كنعان، نواف، (2010)، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط4، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- اللوذي، سليمان ومراد، فيصل، (1997)، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار الميسرة للنشر.
- ليلو، مازن راضي، (2008)، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدمارك.
- المجذوب، طارق، (2005)، الإدارة العامة للعملية الإدارية الوظيفية العامة والإصلاح الإداري، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.
- مروة، هيام والمجذوب، طارق، (2015)، الوجيز في القانون الإداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، منشورات زين الحقوقية.
- مروة، هيام، (2003)، القانون الإداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع.
- المصري، زكريا، (2007)، أسس الإدارة العامة، القاهرة، مصر، دار الكتب القانونية.
- مصطفى، حامد، (1968)، مبادئ القانون الإداري العراقي، بغداد، العراق، شركة الطبع والنشر الأهلية.
- مهنا، محمد فؤاد، (1976)، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، ط3، القاهرة، مصر، دار المعارف.

- نصر الله، عباس محمد، (2016)، القانون الإداري الخاص، ط1، بيروت، لبنان، منشورات زين الحقوقية.
- الهرمزي، حبيب، (1977)، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، ط1، بغداد، العراق، مطبعة الأوقاف.
- هيكل السيد خليل، (1994)، القانون الإداري السعودي، ط1، الرياض، السعودية، جامعة الملك سعود، عمادة شؤون المكتبات.
- هيكل، السيد خليل، (1971)، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، الاسكندرية، مصر، منشأة المعارف.
- السامرائي، سعيد عبود، (1969)، النظام النقدي والمصرفي في العراق، ط1، مطبعة دار البصري، بغداد .
- الخاني، عبد الإله (1986)، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثاني، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ص11.
- عجمية، عبد العزيز وشيحه، مصطفى رشدي، (1982)، النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية، الدار الجامعية، بيروت .
65. عبد السلام، جعفر (1397هـ)، النظام الإداري السعودي، ط1، القاهرة،
- عواضة، حسن محمد (1997)، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- توفيق، شحادة (1955)، مبادئ القانون الإداري، ج1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة.
- دي كوك، الصيرفة المركزية، ترجمة عبد الواحد المخزومي، الطبعة الأولى، بيروت، دار الطليعة للطباعة والنشر، 1987.

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

- براهمي، عبدالكريم، (2014)، نظرية التقادم وتطبيقاتها في التشريع الجنائي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الوادي، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر.
- جعفر، علي قدوري، (2012)، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهريين، كلية الحقوق، العراق.
- الحلبي، هادي عبدالواحد جواد، (2012)، إصلاح الأداء المالي للموازنة العامة للمدة (2004 - 2010)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، العراق.
- خلف، تغريد مهدي، (2013)، دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، العراق.
- دلال، بري، (2014)، الاستقلال المالي للبلدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- الدوسري، مبارك محمد، (2011)، تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال.
- الزبيدي، بتول حسن رداد، (2014)، تقييم أداء الموازنة في العراق للمدة (2003 - 2012)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة واسط، كلية الإدارة والاقتصاد، العراق.
- سمير، حدري، (2006)، السلطات الإدارية المنتقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوبقرة بومرداس.
- عبد، محمد طالب، (2010)، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهريين، كلية الحقوق، العراق.

عتيقة، كواشي، (2011)، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية - دراسة تحليلية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

العزام، أحمد خالد، (2000)، أثر إدارة المؤسسات العامة في التنمية الاقتصادية في الأردن، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة أم درمان الإسلامية.

فريجات، إسماعيل، (2014)، مكانة الجماعة المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر.

نجوى، سلطاني ومنيرة، رقطي، (2016)، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة 8 ماي 1945 قالم، مكتبة الحقوق والعلوم السياسية.

رابعاً: البحوث والدراسات

بني خالد، مرعي وحتاملة، أريج، (2013)، الدور الرقابي لديوان المحاسبة في الجامعات الرسمية الأردنية، مجلة المنارة، مجلد (19)، العدد (2)، الأردن.

الشيخ، عوض عبد الرحمن، (2007)، اللامركزية الإدارية وضرورة تطبيقها، مجلة العلوم السياسية، العدد (34)، جامعة بغداد.

الطبطبائي، عادل، (2000)، الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق، العدد الأول، السنة الرابعة والعشرون، الكويت.

عبد الكريم، سهاد عبد الجمال، (2016)، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد (14)، العدد (51) العراق.

علي، حسون محمد، (2011)، الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، الجزائر.

غيدان، أسماعيل صعصاع وعلي، صادق محمد، (2016)، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثامنة، العراق.

المقاطع، محمد، (2000)، الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق، العدد الأول، السنة الرابعة والعشرون، الكويت.

وهيب، محمد وآخرون، (1988)، تمويل المؤسسات العامة في الأردن، المجلة العربية للإدارة، المجلد 12، العدد 4، الأردن.

خامساً: المقالات:

أدعيس، معن، (2003)، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية - الاشكاليات والحلول، سلسلة تقارير (33)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان.

دياب، مغاوري شحاته، الاستقلال الإداري والمالي للجامعات، خبر منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.masrees.com/akhbarrelyom/3008> يوم 10 / 12 / 2010.

كايد، عزيز، (2013)، الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية، سلسلة تقارير (76)، منشور في موقع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.

صحيفة الغد الاردنية، الموقع الإلكتروني للصحيفة، 23 / 5 / 2015.

البنك المركزي الأردني، <http://www.cbj.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=5>

سادساً: التشريعات:

قانون نقابة المحامين الأردني رقم (11) لسنة 1972 وتعديلاته.

قانون الجامعات الأردنية رقم (20) لسنة 2009.

قانون المؤسسات العامة العراقي رقم (166) لسنة 1965.

قانون المؤسسة العامة المؤقت الأردني للضمان الاجتماعي رقم (7) لسنة 2010.

قانون الجامعات الأردنية رقم (42) لسنة 2001.

قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014.

قانون المؤسسة العامة للسياحة العراقي رقم (49) لسنة 1977.

القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.

النظام العام للمؤسسات العامة اللبنانية مرسوم رقم (4517) لسنة 1972.

قانون ديوان المحاسبة وتعديلاته الأردني رقم (28) لسنة 1952، عدلت هذه المادة بالقانون المعدل رقم

(31) لسنة 1987 المنشور في الصفحة (1703) من العدد (3499) من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ

1987/9/16.

قانون رقم (6955) لسنة 2003 الباب الثامن والمتعلق بالمراقبة المالية على المنشآت العامة، المغرب.

قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم العراقي رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

الديوان الخاص بتفسير القوانين (الأردن)

قانون المركز الجغرافي الملكي الاردني رقم (18) لسنة 1986

Abstract

Financial and administrative independence of public institutions

(A comparative study)

student preparation

Nameer Ali Abd al Whaab Al - Obaydi

The supervision of

Dr Farhan Al Masaeed

This study aimed to examine the problem of the extent of the independence of public institutions financially and administratively according to the Jordanian and Iraqi law and some other legislations. Therefore, this study aimed to clarify the legal texts in the Iraqi and Jordanian administrative legislations that dealt with clarifying the independence of public institutions financially and administratively.

The comparative descriptive approach was adopted in this study with a view to comparing the administrative legislation in both Jordan and Iraq because this approach is the most suitable for this study according to the legal provisions stipulated in Jordanian and Iraqi administrative law.

The study found that the Jordanian legislator as well as the Iraqi did not provide a specific definition and a collector of public institutions; despite their interest in this aspect, unlike some Arab and foreign legislations that defined the institutions. The Jordanian constitution did not explicitly state the competent authority to establish public institutions, It is established by the legislative authority (parliament), because its establishment requires financial funds. This paragraph is approved only by the parliament. The public institutions in the Hashemite Kingdom of Jordan and the State of Iraq also enjoy financial administrative autonomy, but not necessarily They are subject to the guardianship or control of various bodies by the central authority. The employees of the public institutions are public employees who are subject to a system that is different from the system of state employees. The funds of the foundation are public funds and their decisions are administrative decisions. The study recommended that Jordanian and Iraqi legislators develop a comprehensive definition of institutions As well as other legislation.