المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: أزمة مفهوم نظرية المؤسسات العامة في التشريع الفلسطيني "دراسة قانونية نقدية مقارنة"
اسم الكاتب: د. بهاء الدين مسعود خويرة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8075
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 09:14 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

أزمة مفهوم نظرية المؤسسات العامة في التشريع الفلسطيني

"دراسة قانونية نقدية مقارنة"

د. بهاء الدين مسعود خويرة *

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٨/٧/١٨م. تاريخ القبول:٢٠١٨/١١/٧م.

ملخص

ترمى مفردات هذه الدراسة إلى تحليل دقيق ومُركز لمفهوم نظرية المؤسسات العامة وخصوصية تنظيمها في هيكلية الإدارة العامة الفلسطينية على وجه الخصوص، من منطلق كون السياسة التشريعية في إنشاء وتنظيم العديد من المؤسسات (الهيئات) العامة جاءت على نحو يُثير الغموض والاختلاف في تبيان حقيقة مفهومها وموقعها الإداري ووضعها القانوني، وهو ما أدى إلى ابتداع أفكار ونظريات بحاجة إلى غربلة وتمحيص؛ لكونها قد تتعارض في الكثير من النواحي مع الفكرة الأصيلة والهدف الجوهري من وراء ظهور المؤسسات العامة بوصفها وسيلة أساسية من وسائل إدارة المرافق العامة في الدولة، وتُمثل بنفس الوقت إحدى الصور الرئيسة لأسلوب اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري للدولة، وما يرافق كلا الوصفين من خصائص وأحكام تجعل من فكرة المؤسسات العامة نظرية أصيلة من نظريات القانون الإداري، تتسم بكثير من التحديد في عناصرها والتجانس في نظامها القانوني.

وعليه، سيتم في هذه الدراسة تقديم قراءة قانونية تحليلية نقدية مختارة، لإظهار مدى اتساق وتناغم الجوانب القانونية والعملية للمؤسسات العامة في بعض التشريعات الفلسطينية والمقارنة مع المبادئ والنظريات العامة الحاكمة لفكرة المؤسسات العامة بحسب النظرية العامة لها في الفقه والاجتهاد القضائي الإداريين، مع الأخذ بعين الاعتبار جملة الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحديثة المحيطة بالمؤسسات العامة كنمط إداري متميز في مختلف الدول ولدى التشريعات الإدارية كافة.

الكلمات الدالة: التنظيم الإداري، اللامركزية الإدارية، المرافق العامة، القانون الإداري.

* كلية الحقوق، جامعة فلسطين الأهلية.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

The Crisis of the Public Institutions Theory in the Palestinian Legislation "A Contrastive Critical Legal Study"

Dr. Bahaa Adeen Masoud Khoaireh

Abstract

The terms of the present study endeavor to an accurate and concentrated analysis of the concept of the public institutions and its individuality in the structure of the Palestinian administration structure in particular, from the perspective that the legislative policy in establishing and organizing many public establishments (entities) came in a manner that raises ambiguity and discrepancy in showing their real concepts, administrative position, and legal status. This state of affairs has led to creating thoughts and theories that need investigation and scrutiny, since they contradict in many ways with the original idea. The significant objective of setting up the public institutions is in their competence as a fundamental method of managing the public facilities in the state, and at the same time, represent one of the main images of the decentralized administrative technique of the administrative organization of the state. Both descriptions of characteristics and regulations make the idea of the public establishments an original theory of the administrative law characterized with a lot of determination of its elements and homogeneity in its legal system.

Therefore, the present study shall provide a selective, analytical, critical, legal reading in order to show the extent of consistency and harmony of the legal and practical aspects of the public establishments in some Palestinian legislations in comparison of the general principles and theories that govern the idea of the public establishments in accordance with their general theory in administrative jurisprudence and judgment, while taking in consideration the various modern political, economic, and social attitudes that surround the public establishments as a distinctive administrative pattern in various states and all the administrative legislations.

Keywords: Administrative Organization; Administrative Decentralization; Public Facilities; Administrative Law.

المقدمة:

تعتبر المؤسسات العامة في الوقت الراهن وسيلة أساسية من وسائل إدارة المرافق العامة، تميزت بخصائص وأحكام جعلتها نظرية أصيلة من نظريات القانون الإداري، تؤدي دورها في ظل نظام قانوني له ذاتيته المستقلة وخصائصه المتميزة وأدواته المتنوعة، حتى في الدول التي لا تعرف مفهوماً ضيقاً للقانون الإداري؛ بما يستلزمه هذا المفهوم من تحقق متطلبات الازدواج القانوني والقضائي(١).

فمع أن النظام القانوني الذي تخضع له المؤسسة العامة ليس واحداً تماماً، وإنما يختلف باختلاف الأنظمة القانونية (اللاتينية والإنجلوسكسونية)، إلا أن فكرة المؤسسات العامة في عمومها وجوهرها تبقى واحدة تقريباً(٢)، لاتصالها بالتنظيم العام للسلطات الإدارية، وتقسيماتها المختلفة، واختصاصاتها ونشاطاتها التي تمارسها من خلال أجهزة ومؤسسات وهيئات إدارية منتشرة في مختلف الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية والسياسية، سواءً أكانت دولاً متقدمة اقتصادياً أو آخذة بالنمو، وسواءً أكانت تعتنق مذهب الاقتصاد الحر أو تميل صوب الأيدلوجيات الاشتراكية(٣).

ومما لا شك فيه أن المفهوم التقليدي للمؤسسات العامة لم يعد قادراً على استيعاب مستجدات التطور الحاصل من جراء تزايد تدخل الدولة لتأمين المنافع العامة بأساليب لم تكن مألوفة من قبل، وفي ميادين لم تكن تقترب منها في الأمس القريب، فتفسخ ذلك المفهوم بصورة دعت فقهاء القانون الإداري إلى التحدث عن وجود أزمة حقيقية في فكرة المؤسسات العامة ذاتها، وكثر الحديث عن هذه الأزمة وأبعادها القانونية خاصة لناحية التردد بشأن تحديد كيانها بدقة من حيث تبيان مفهومها أو تحديد طبيعة نظامها القانوني. لدرجة أن نظر الكثيرون منهم إلى فكرة المؤسسات العامة على أنها فكرة غامضة معتمه تبعث على الحيرة والتردد، وإنها لم تعد تمثل شيئاً محدداً في عالم القانون(٤).

---

(١) فالقانون الإداري بمعناه الضيق لا يوجد إلا في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، أي تلك التي أنشأت قضاءً خاصاً ومستقلاً للفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، كفرنسا ومصر والأردن وفلسطين، وهذا المفهوم ظهر في دولة قطر مع تبني الدستور القطري (النافذ في عام ٢٠٠٥) للنظام القضائي المزدوج، وصدور القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ لينشئ الدوائر الإدارية داخل القضاء العادي لتختص دون غيرها بالفصل في المنازعات الإدارية المحددة بالقانون المذكور. راجع فيما يتعلق بالمعنى الضيق للقانون الإداري: (كنعان، نواف، ص١٦-١٧)، وكذلك: (بدوي، ثروت، ص٣٠)، وكذلك: (الشيمي، عبد الحفيظ، ونوح، مهند، ص١٤-١٦، وص٢٩).

(٢) انظر: (ليله، محمد كامل، ص١٠٢)، وكذلك: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المؤسسات العامة ما بين...، ص٥)، وكذلك: .(Marshal E. Dimock, p.899)

(٣) انظر: (شطناوي، علي خطار، ص١٧٤).

(٤) (ليله، محمد كامل، ص١٠٦، راجع: الهامش رقم ٩١).

وإذا كان انتشار المؤسسات العامة وتزايدها بصورة ملحوظة، وخضوعها لأحكام قانونية متباينة؛ هو السبب الجوهري وراء جري غالبية الفقهاء إلى القول بأن المؤسسات العامة الآن تمثل أزمة، وقول البعض الآخر بأنه ليس ثمة أزمة في الواقع؛ وإنما مجرد تطور قلب بعض المقاييس القديمة[1]. فإن المشكلة التي نعكف على معالجتها لا تدور أساساً حول الجدال الفقهي النظري عديم الأثر، بل السعي سينصب _في حدود إمكاناتنا العلمية_ على معالجة النواحي التطبيقية الواقعة ضمن السياسة التشريعية الخاصة بتنظيم المؤسسات العامة، لكون هذه الأزمة لم تبق داخل أروقة الآراء الفقيه فحسب؛ بل انطلقت إلى ميدان التشريع، محدثة فوضى قانونية وخلل تشريعي وتناقضات حقيقية، تجمعت نتائجها لتجعل من المؤسسات العامة ظاهرة تشريعية على درجة عالية من التعقيد والغموض.

وعموماً فإن إشكالية أزمة مفهوم المؤسسات العامة في نطاق التشريعات الإدارية، انعكست بشكل ملحوظ على البنيان القانوني للتنظيم الإداري ككل، الذي ينصرف أساساً إلى تبيان إنشاء الأجهزة الإدارية في الدولة، وتوزيع الاختصاصات بينها. كما أثرت تلك الأزمة _دون أية مبالغة_ على جوهر القانون الإداري وأساس تطبيقه، وعلى كبرى نظرياته المعروفة، خاصة نظرية المرفق العام، المرتبطة بالقانون الإداري ارتباطاً وثيقاً، لا سيما أن المؤسسة العامة _كما سيتبين_ ما هي إلا مرفق عام من المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية، كما تعد من أحد الأساليب المتميزة في إدارة المرافق العامة. مما يجعل الترابط منطقياً بين نظرية المؤسسات العامة في ذاتها وماهيتها مع المبادئ والنظريات الحاكمة لأصول القانون الإداري.

وإذا انتقلنا من العموم إلى الخصوص، ومن النظرية إلى التطبيق، فإن مشكلة الدراسة الرئيسية تُثير العديد من المشكلات الفرعية، يمكن بلورتها بالتساؤلات الآتية:

١- هل تعتبر المؤسسات العامة في ضوء التنظيم التشريعي لإنشائها وتنظيمها هيئات لا مركزية (مرفقية) تخضع للرقابة (الوصاية) الإدارية، أم إنها تعتبر صورة لعدم التركيز الإداري (المركزية الإدارية)، بما يترتب عليه خضوعها لمجال الرقابة الرئاسية (السلطة الرئاسية)؟

٢- في حال التسليم بأن المؤسسات العامة تعتبر_طبقاً للرأي السائد بشأن ذاتيتها_ هيئات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، فما مدى اتساق وتناغم الجوانب القانونية والعملية للمؤسسات العامة في التشريع الحاكم لها مع المبادئ والنظريات العامة الحاكمة لفكرة المؤسسات العامة بحسب النظرية العامة لها في الفقه والاجتهاد القضائي الإداريين؟

(١) (ليله، محمد كامل، ص١٠٤ و ص١٠٦-١٠٧).

٣- ما هي طبيعة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات العامة من حيث مجال تلك الرقابة ومداها، في ضوء القوانين المنشئة لها، وفي ظل اختصاصات السلطة المركزية التنفيذية كما وردت تلك الاختصاصات في التشريعات الأساسية والفرعية؟

أهداف الدراسة:

يمكن إبراز الأهداف الرئيسة للبحث في النقطتين الآتيتين:

١- تحليل دقيق ومُركز لواقع المؤسسات العامة وخصوصيتها في هيكل الإدارة العامة الفلسطينية على وجه الخصوص، وتحديد نقاط الغموض والاختلاف في بنيانها التي ساهمت بوجود أزمة حقيقة حيال الفكرة الأصيلة، والهدف الجوهري من وراء ظهور المؤسسات العامة بوصفها وسيلة أساسية من وسائل إدارة المرافق العامة، وتُمثل بنفس الوقت إحدى صور اللامركزية الإدارية، وما يرافق كلا الوصفين من خصائص وأحكام تجعل من المؤسسات العامة نظرية أصيلة من نظريات القانون الإداري، تتسم بكثير من التحديد في عناصرها والتجانس في نظامها القانوني.

٢- تقديم قراءة قانونية نقدية من أجل تبيان مدى اتساق وتناغم الجوانب القانونية والعملية للمؤسسات العامة في التشريع الفلسطيني مع المبادئ والنظريات العامة الحاكمة لفكرة المؤسسات العامة بحسب النظرية العامة لها في الفقه والاجتهاد القضائي الإداريين، وبالتالي الخروج بصيغية توافقية تعمل على إزالة أوجه التعارض الحاصلة بين الإطارين النظري والعملي، مع الإشارة لبعض الأنظمة القانونية العربية في مجال المقارنة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

وسيتم في هذا الإطار اختيار عدد من المؤسسات العامة للقياس عليها وتحليل الأحكام القانونية المنشئة لها، لإظهار مواطن التعارض الحاصل في جهة الوصاية الإدارية والتنظيم الإداري.

منهج الدراسة:

انطلاقاً من الأسس الفلسفية والنظرية الخاصة بنظرية المؤسسات العامة، سيتم طرح إشكالات معرفية مختارة نتجت عنها أزمة حقيقية في المفهوم القانوني للمؤسسات العامة في التشريع الفلسطيني، والعمل على وضع الحلول الملائمة لها، كل ذلك في إطار قراءة علمية نقدية مقارنة موضوعية للأحكام التشريعية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية المرتبطة بتساؤلات الدراسة، وبالتوازي مع الاطلاع على آخر التقارير والأبحاث التي جسدت حلولاً عملية بشأن تطوير المؤسسات العامة في هيكل الإدارات العامة العربية.

وبناءً على ما تقدم ومن أجل معالجة أزمة مفهوم نظرية المؤسسات العامة بترتيب منطقي مُمنهج، سيتم إتباع التقسيم الثنائي الآتي:

المبحث الأول: مظاهر أزمة مفهوم المؤسسات العامة في التشريع الفلسطيني والمقارن.

المبحث الثاني: تقييم نتائج نطاق أزمة مفهوم المؤسسات العامة.

المبحث الأول: مظاهر أزمة مفهوم المؤسسات العامة في التشريع الفلسطيني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

تُثير نظرية المؤسسات العامة كل موضوعات القانون الإداري الوثيقة الصلة بخصائص ذلك القانون والأساس الذي يرتكز عليه، لا سيما أنها في نشأتها وتطورها تنعكس عليها خصائص ذلك القانون، بمرونته وسرعة تطوره والطابع القضائي لمعظم أحكامه ونظرياته(١).

وغني عن البيان أن انتشار وازدهار فكرة المؤسسات العامة جاء كنتيجة طبيعية لتطور وظيفة الدولة وتدخلها في الميادين كافة، فظهرت المؤسسات الاقتصادية بجانب المؤسسات الإدارية، وقام التعاون بين المحكومين والحكام بغية إشباع حاجات متعددة؛ كانت بالأمس القريب محصورة بزمام المبادرة الفردية، كما ظهرت المؤسسات العامة الاجتماعية من منطلق الحرص على تمثيل المصالح المهنية، مُحققة بذلك أسلوب الديمقراطية الإدارية في المجالات المهنية لأرباب المهن بصورة أفضل، وأبعد مدى، وأعمق أثراً من الديمقراطية السياسية التي تتم من خلال الاشتراك في الانتخابات العامة (الرئاسية والنيابية).

وهذا الانتشار المتزايد والملحوظ للمؤسسات العامة وخضوعها لأحكام قانونية متميزة؛ رافقه تخبط من السلطة التشريعية وانحراف من السلطة التنفيذية بشأن الغاية والأصول التي من المفترض أن تستند إليها تلك المؤسسات، هذا بالتزامن مع غياب مرجعية قانونية واضحة، وترسيخ الواقع فهماً خاطئاً لمفهوم استقلالية المؤسسات العامة؛ بشكل أعاق عمليتي الرقابة والتقييم، وأسهم في أحيان كثيرة في تغيير موقعها في التنظيم الإداري ودورها في تحقيق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها النشاط الإداري(٢).

فكما تشير الدارسات المتخصصة في هذا المجال، فإن الدول النامية بعد أن تحمست لأسلوب المؤسسات العامة في بداية الأمر، وأعطته قدراً كبيراً من الحرية والاستقلال في غمرة الآمال التي تعلقها عليه، إلا أن الفجوة ما لبثت أن ظهرت بين الآمال الوردية والنتائج الواقعية، فبدأت الإدارة المركزية

(١) (ليله، محمد كامل، ص٩). ومن المعروف أن القضاء الإداري يُعتبر صاحب الفضل الأول في وضع القانون الإداري، تعهد بالرعاية في كل مراحل نمو هذا القانون وتطوره، وكان لهذا القضاء نصيب الأسد في إرساء مبادئ القانون الإداري ونظرياته، وإقامة صرحه المستقل الذي أصبح منافساً خطيراً لغيره على المستويين النظري والتطبيقي.

(٢) (البرغوثي، بلال، وحمايل، وفاء. ص٣).

باتخاذ إجراءات مضادة قضت على المرونة المنشودة من وراء الاستعانة بالمؤسسات العامة، وسلبتها القدر الأكبر من حريتها، لغاية أن وصل الحال بالمؤسسات العامة إلى مرحلة الانغلاق، وكأن الأمر لم يعد يختلف كثيراً عن أية إدارة حكومية مركزية(١).

وهو ما دعا بعض الفقه إلى تجسيد وضع المؤسسات العامة؛ بنمط مثالي يتعرض لواقع إداري غير سليم في الدول النامية يسوقه إلى الفشل، ليس بسبب عيب يكمن في هذا النمط التنظيمي في جوهره بقدر ما هو خلل في الظروف المؤثرة فيه(٢).

وقبل الدخول في تحديد هذه الظروف والتي تمثل مظاهر الخلل التفصيلية لأزمة المفهوم القانوني للمؤسسات العامة؛ كان لابد من توضيح جانباً دقيقاً من المحددات القانونية النظرية بشأن موقع المؤسسات العامة في التنظيم الإداري من جهة، ودورها في تحقيق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها النشاط الإداري من جهة أخرى. وهو ما سنتناوله الآن في المطلب الآتي.

المطلب الأول: موقع المؤسسات العامة ووضعها في التنظيم والنشاط الإداريين:

يتجاذب أسلوب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة نظامين متعارضين، أحدهما يرمي إلى تركيز الوظيفة الإدارية بكل مظاهر ممارستها في يد سلطة إدارية واحدة دون أدنى مشاركة في ذلك من هيئات أخرى، وهذا هو الأسلوب المركزي في الإدارة (المركزية الإدارية)، بينما يهدف النظام الآخر إلى تجزئة وتوزيع هذه الوظيفة بين عدة سلطات إدارية تتمتع بنوع من الاستقلاليين الإداري والمالي، وهذا هو الأسلوب اللامركزية في الإدارة (اللامركزية الإدارية)(٣).

(١) انظر (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المؤسسات العامة ما بين...، ص٣، وكذلك: ص١١ وما بعدها).

(٢) (المرجع السابق، ص٤).

(٣) درج الفقه على النظر إلى اللامركزية الإدارية بأنها تشمل نوعين، الأول: اللامركزية الإقليمية (المحلية)، وهي تقوم على التقسيم الجغرافي للدولة، واللامركزية المرفقية أو المصلحية (أسلوب المؤسسات العامة) وهي تقوم على أساس النشاط الخدمي أو النشاط الاقتصادي. وتختلف صورتا اللامركزية عن بعضهما من عدة نواحي أهمها: أن اللامركزية المرفقية ذات طبيعة اختصاصية محصورة ضمن نشاط معين من النشاطات العامة. فسلطات هيئاتها ليست عامة أو شاملة وإنما خاصة ومحددة في نطاق النشاط الذي وُجدت من أجل ممارسته. أما اللامركزية الإقليمية فهي ذات طبيعة جغرافية محصورة في جزء من إقليم الدولة، وتتناول صلاحياتها الشؤون المحلية على أرض الإقليم المحدد والأفراد الذين يقيمون عليه. كما أن اللامركزية المرفقية لا تخضع لأحكام قانونية موحدة، لأنه لا يوجد **في الغالب** تشريعاً عاماً واحداً يسري على جميع المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها، بل يطبق على كل نوع منها الأحكام الواردة في قانون إنشائها. وذلك على عكس اللامركزية الإقليمية أو المحلية التي ينظمها عادة تشريع واحد بإحكام موحدة تُطبق على جميع الأشخاص الإقليمية، كقانون البلديات الذي تخضع لإحكامه جميع البلديات. انظر: (ليله، محمد كامل، ص٤٩، هامش رقم ٢٩)، وكذلك: (كنعان، نواف، ص١٧٥-١٧٦)، وكذلك: (شطناوي، علي خطار، ص١٧١-١٧٢).

ورغم التعارض بين النظامين، فإن كل دولة تعتمد عليهما معاً في تنظيم أجهزتها الإدارية؛ بالقدر الذي يتفق مع ظروفها وأوضاعها وبالشكل الذي يتلاءم مع النظام السياسي الذي تنتهجه والفلسفة التي تعتنقها، دون أن تعد المسألة في هذا الشأن؛ مسألة اختيار أحد النظامين وتفضيله على الآخر، طالما أنها تتمثل في كيفية تحديد نسبة الخليط بينهما بما يحقق وحدة الدولة القانونية والسياسية(١).

وسواءً كانت الغلبة في تخطيط سياسة الدولة الإدارية لأسلوب المركزية أو لأسلوب اللامركزية، فإن ممارسة الإدارة لنشاطها يستلزم قيام كيان قانوني يعطيها إرادة التعبير ووسيلة الانطلاق وإمكانات العمل، وهذه الوسيلة هي الشخصية المعنوية العامة التي تعطي الإدارة العامة وجودها القانوني الذي تتحمل بمقتضاه جميع الالتزامات وتكتسب عن طريقة الحقوق كافة.

ففي المركزية الإدارية يوجد شخص معنوي عام واحد هو شخص الدولة فقط، ولا توجد أشخاص معنوية عامة أخرى تشاركها في مباشرة اختصاصاتها، أما في اللامركزية الإدارية فالأمر يتطلب تعدد الأشخاص المعنوية العامة وارتباط وجودها بمصالح متميزة عن المصالح الوطنية؛ بحيث يتم إدارتها بأسلوب مستقل بعيداً عن نهج إدارة السلطة المركزية وأساليبه الموحدة، إما لكونها (أي هذه المصالح) تُعبر عن حاجات فئة من المواطنين على المستوى المحلي (الجغرافي)، وإما لكون طبيعة النشاط الذي يتعين أن تقوم به الدولة جدير بإدارته بأسلوب إداري متميز عن أسلوب إدارة السلطة المركزية.

والمؤسسات العامة تندرج ضمن إطار التنظيم الإداري للسلطة الإدارية العامة الوطنية، المعروف بنظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية الذي ارتبط منذ ظهوره بنظرية المؤسسات العامة(٢)، القائم على إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية يمنحها المشرع الشخصية المعنوية العامة، لتستقل مالياً وإدارياً عن السلطة الإدارية المركزية في مجال نشاط معين من النشاطات العامة، يُحدد في سند إنشائها وفقاً لمبدأ أو تخصيص الأهداف(٣)، من منطلق أن المؤسسة العامة تتخصص بأداء نشاط محدد بصورة دقيقة وواضحة، يهدف إلى إشباع بعض المصالح أو الحاجات المتخصصة(٤).

وإذا كان الاتجاه الفقهي السائد يعتبر المؤسسات العامة صورة من صور اللامركزية الإدارية، فإن اتجاهاً آخر يذهب إلى إخراج فكرة المؤسسات العامة برمتها من مفهوم اللامركزية الإدارية ونطاقها، والتي تنحصر من وجهة نظرهم في اللامركزية الإقليمية (المحلية) فقط، أما المؤسسات العامة فيندرج موقعها في نطاق المركزية الإدارية، وتعتبر صورة منها يُطلق عليها اصطلاح "عدم التركيز الإداري"،

(١) انظر: (بطيخ، رمضان محمد والعجارمة، نوفان منصور، ص١٤٥)، وكذلك: (رسلان، أنور أحمد، ص١٣٢-١٣٣).

(٢) انظر: (ليله، محمد كامل، ص٤٧).

(٣) انظر: (رسلان، أنور أحمد، ص١٢٩).

(٤) انظر: (شطناوي، علي خطار، ص١٧٢).

سنداً لقولهم أن فكرة اللامركزية المصلحية ترتبط بمسألة تركيز أو عدم تركيز الاختصاصات الإدارية سواءً في يد الجهاز الإداري المركزي أو الجهاز الإداري اللامركزي (أي اللامركزية الإقليمية)، ومن ثم لا شأن لهذه الفكرة بمركزية أو عدم مركزية الهيئة العامة[١].

والحقيقة أن التمسك بمخرجات هذا الاتجاه ينطوي على محاذير دقيقة لا يستهان بخطورة نتائجها، خاصة من حيث الرقابة المفروضة على الهيئات الإدارية في ظل المركزية واللامركزية، وهي آراء بحاجة، – لغايات الرد عليها–، لتفنيد قانوني مُقنع يتفق مع المنطق والواقع. ولكي لا نستبق التحليل والمناقشة في هذه النقطة الجوهرية والحساسة، والتي تلامس بداية تبلور أزمة المؤسسات العامة بمظاهرها ونتائجها الرئيسية، نكتفي التوضيح هنا بأن المؤسسات العامة تكتسب استقلالاً ذاتياً في مباشرة اختصاصاتها من المشرع مباشرة لا من السلطة الإدارية الرئاسية كما في حالة أسلوب عدم التركيز الإداري، وبالتالي لا يمكن الانتقاص أو المساس بهذه الاختصاصات إلا بناءً على إرادة المشرع. لذا فإن أسلوب عدم التركيز الإداري والذي يهدف إلى عدم تركيز اختصاصات الوظيفية الإدارية في يد السلطة المركزية، ليس سوى أسلوب فني من أساليب القيادة والإدارة[٢]، يعمل على تقرير الاختصاص لفروع السلطة المركزية وممثليها بالبت استقلالاً في بعض الأمور مع الخضوع للسلطة المركزية، أي من منطلق قاعدة بقاء السلطة الإدارية وحدة واحدة بدون أي إخلال بمبدأ تبعية المرؤوسين في مباشرة اختصاصاتهم للسلطات الرئاسية[٣].

من هنا فإن لكل من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحيتين القانونية والعملية، وتحديداً في إطار البيئة القانونية التي نعيشها ونشاهد حال نظامها الإداري، على اعتبار أن تقليص استقلالية المؤسسات العامة واقتراب أو تماثل مركزها القانوني والإداري من وضع الإدارة المركزية، سيجعل مساوئ ذلك أشد وقعاً على الدول النامية، ومنها الدول العربية بطبيعة الحال، أما مستوى الحريات الإدارية التي تتمتع بها المؤسسات العامة في الدول المتقدمة، فإنها لا تلعب دوراً رئيساً في ظل وجود قطاع خاص فعّال يُعد من ركائز ودعائم نجاح عملية التنمية الاقتصادية، فالمؤسسات العامة في هذه الدول لا يُعتمد عليها كنموذج متميز لتجاوز المشاكل المستعصية في الجهاز الحكومي، ولا تساهم كثيراً في تحقيق أهداف التنمية الشاملة، لذلك وحتى لو أصبحت هذه المؤسسات قريبة في وضعها من وضع الأجهزة الحكومية المركزية الأخرى، فإن ذلك لن يؤثر على فعاليّة التنظيم الإداري العام؛ لأن هذه الأجهزة ليست على درجة كبيرة من السوء الإداري، كما هو الحال في الدول النامية التي

(١) انظر في ذلك بالتفصيل: (ليله، محمد كامل، ص٤٧ وما بعدها).

(٢) انظر: (القبيلات، حمدي، ص١٠٥)، وكذلك: (رسلان، أنور أحمد، ص١٣٨–١٣٩).

(٣) انظر: (بطيخ، رمضان محمد والعجارمة، نوفان منصور، ص١٤٨–١٤٩).

تعتمد على المؤسسات العامة لتحقيق أقصى قدر من المرونة والتقدم بعيداً عن تعقيدات الأجهزة الحكومية الإدارية ومشاكلها الإدارية المتنوعة، خاصة في ظل غياب دور للقطاع الخاص الفعّال في تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين، وملئ الفراغ الذي خلفه القطاع العام في كثير من المجالات(١).

على أية حال، فإن الحديث عن المؤسسات العامة لا يقتصر فقط على موقعها في التنظيم الإداري، بل ينصب في الأساس إلى وضعها في النشاط الإداري، وتحديداً النشاط الإداري المرفقي (المرافق العامة)، إذ إن مفهوم المؤسسة العامة سواءً من حيث دورها في إتمام النشاط الإداري المتخصص ضمن نشاط محدد أو من حيث كونها أسلوباً متميزاً من أساليب إدارة النشاط الإداري؛ تكرس في العهد الذهبي لمدرسة المرفق العام، وكانت التعريفات الأولى للمؤسسة العامة تشير باختصار بأنها مرفق عام ذو شخصية معنوية، أو بأنها مرفق عام ذو ذمة مالية مستقلة(٢).

وبالرغم من الأهمية التي أُعطيت لفكرة المرفق العام، والمكانة المرموقة التي احتلتها في القانون الإداري، فإن الفقه الإداري قد عجز عن الوصول إلى اتفاق حول تبيان مضمون فكرة المرفق العام، أو الوصول إلى إجماع أو حتى ترجيح مقبول بشأن إبراز عناصرها ومقوماتها المختلفة، أو إعطاء تعريف محدد لها، أو استخلاص العناصر التي تتحلل إليها. وبرزت تبعاً لذلك اتجاهات مختلفة بغية تحديد ماهية المرفق العام، وتبيان المعيار المميز له.

فظهر المدلول الشكلي المنصرف إلى معنى المنظمة أو الهيئة التي تمارس النشاط الإداري، وكذلك المدلول الموضوعي للمرفق العام المقصود به الخدمة أو النشاط الذي يشبع حاجة اجتماعية، وانقسم الفقه بين تيارات مختلفة، يُغلّب بعضها المعايير الموضوعية في التعريف بالمرفق العام، بينما اعتمد البعض الآخر على المعايير الشكلية، وفي مرحلة تالية جاءت الفكرة التي تجمع بين المعايير العضوية والمعايير الموضوعية، وأصبحت فكرة المرفق العام فكرة وسطية أو جامعة أو مختلطة، لأنها تخلط أو تمزج أو تجمع بين المعيارين الموضوعي والشكلي، بما يحقق التزاوج المشروع بين التنظيم والنشاط الإداريين.

وإذا كانت هذه الخلافات حول مفهوم المرفق العام قد ظهرت منذ بداية اتخاذه أساس للقانون الإداري، فإن ذلك يشير إلى عدم سلامته أصلاً لأداء هذه المهمة(٣)، فقد تجمعت عوامل مختلفة وأسباب عديدة

(١) انظر في هذه الأفكار كل من: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المؤسسات العامة ما بين...، ص١١)، وكذلك: (حمور، ميرغني عبد العال، ص٣٦)، وكذلك: (العلمي، محمد وهيب، والجنابي، طاهر موسى، ص١١٠)، وكذلك: (العدوان، ياسر، ص٢٠).

(٢) انظر: (شطناوي، علي خطار، ص١٧٤).

(٣) انظر في الصعوبات الناتجة عن تحديد مدلول المرفق العام: (بدوي، ثروت، ص٢٠٢-٢٢٥).

أدت إلى ظهور أزمة في فكرة المرفق العام، وتفاعلت هذه الأسباب وتلك العوامل حتى كادت تقضي، إن لم تكن قضت فعلاً، على مدرسة المرفق العام. وهو ما انعكس بصورة جلية على فكرة المؤسسات العامة ذاتها، لا سيما في ظل عدم وجود قانون عام_ في أغلب الأحوال_ يضبط عملية إنشاءها ويبين أطرها القانونية والفنية.

لذا لم يكن غريباً أن تظهر بعض الأفكار القانونية؛ لترى إمكانية قيام المؤسسة العامة أحياناً بدون وجود مرفق عام، بشكل ينفي فكرة المرفق العام كركن أساس من أركان المؤسسات العامة، من منطلق أن تعريف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام هو بمثابة تعريف لمشكلة بمشكلة أخرى، وإدخال أزمة بأزمة أخرى، مما يترتب على هذا الوضع عدم وضوح الشيء المعرف نتيجة لغموض المعرف به[١].

لكن هذه الأفكار، بالرغم من الإشكالات المرافقة لفكرة المرفق العام، بقيت في ادوار الأماني والأوهام، لأن المشكلة ليست في جوهر فكرة المرفق العام، بل تنصب في عدم مواكبة التطورات الضخمة التي رافقت إدارة المرافق العامة في الدولة الحديثة. ففكرة المرفق العام وإن كانت تدور حول كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، بقصد إشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور[٢]؛ إلا أنها تعد في الأساس؛ فكرة غير محددة تحديداً واضحاً نظراً لتطورها المستمر وتعدد النظم القانونية التي تخضع لها.

وبذلك فإن الاختلاف الثائر حول مسألة قدرة المرافق العامة على تحديد أساس القانون الإداري يُعبر عن الخاصية الذاتية للقانون الإداري بكونه قانوناً متطوراً بطبيعته، ومن الطبيعي تبعاً لذلك أن تتسم قواعده بالتطور المستمر لكي تتلاءم مع تطور الحاجات الاجتماعية للأفراد[٣]، أما الاعتقاد أن المرفق العام عاجز كلياً عن تحديد مفهوم المؤسسات العامة وتحديد وضعها في النشاط الإداري؛ فهذا تصور لا يستند لأي منطق قانوني سليم؛ لأن استخدام فكرة المرفق العام بمعناه الجامع والمتطور هي نقطة البداية بالنسبة للمؤسسات العامة؛ لتمييزها بصفة أساسية عن بقية أساليب إدارة المرافق العامة المختلفة، فتأتي الشخصية المعنوية بعد ذلك لتضفي الوجود القانوني على المؤسسة مع ما يترتب على ذلك من نتائج ملازمة لهذه الشخصية، لا سيما تلك المرتبطة بكون المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام.

(١) انظر في هذه الآراء: (ليله، محمد كامل، ص١١٤ وص١١٥ هامش رقم ١٢٢).

(٢) انظر: (كنعان، نواف، ص٣١٩)، وكذلك: (ليله، محمد كامل، ص١١٤).

(٣) انظر: (رسلان، أنور أحمد، ص٥١)، وانظر في نفس المجال تقريباً: (الهبارنه، محمد فارس علي، ص١٣).

وإذا كان استعمال اصطلاح المؤسسة العامة في الوقت الحالي لا يثير كثيراً من الغموض أو الالتباس حول تحديد مفهومها، فإن هذا المفهوم لم يكن في بداية نشأته يرتكز على أسس قانونية واضحة المعالم. فظهر الخلط بين مصطلح "الهيئة العامة" مع مصطلح "المؤسسة العامة"(١)، وحاولت بعض الآراء الفقهية التفرقة بينهما من وقت لآخر على أساس معيار الربح، فأضفت صفة المؤسسة العامة على المؤسسات التي تمارس عملاً تجارياً وتسعى إلى الربح، وأضفت على غيرها من المؤسسات التي لا تؤدي عملاً تجارياً أو تسعى إلى الربح صفة الهيئات العامة(٢).

لكن هذا الخلط القائم بين المصطلحين ليس له أي قيمة تُذكر من الناحية القانونية(٣)، فكلاهما ينتميان إلى أسلوب اللامركزية الإدارية المرفقية، وتطبق عليها نفس الأحكام القانونية بكونهما مرافق عامة ذات شخصية معنوية دون أن تبرز تفرقة واضحة بين المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً تجارياً والمؤسسات العامة التي تدير نشاطاً غير تجاري، لا سيما أن الرغبة في منح بعض الأجهزة الحكومية قدراً من الاستقلال والمرونة هو الدافع الأساس وراء إضفاء صفة المؤسسات العامة عليها، حتى وإن لم يكن النشاط الذي تديره ذا طابع تجاري، لأن النتيجة المرجوة من وراء ذلك تتمثل في تحقيق قدر أعلى من الكفاية في تلك المؤسسات، دون أن يعد الربح في حد ذاته هدفاً للمؤسسة العامة وإن كان بنفس الوقت يصلح أداة من أدوات تحقيق الصالح العام(٤).

غير أن الاستقلال والمرونة والحرية تبقى مفاهيم مدار نقاش وخلاف حول ما إذا كانت تعد من المبررات المقنعة والأسباب العملية المجدية وراء اعتماد أسلوب المؤسسة العامة دون غيره في إدارة المرافق العامة! من منطلق القول: إنه إذا كان بالإمكان تحقيق قدر معقول من الاستقلال للأجهزة الحكومية المركزية يسمح لها بالعمل بمرونة وحرية، فليس هنالك مبرر كاف لإنشاء المؤسسات العامة؟!(٥).

---

(١) بالإضافة إلى ظهور تسميات لغوية أخرى، مثل سلطة أم مجلس أو ديوان أو لجنة أو صندوق وغير ذلك من التسميات الأخرى، انظر: (كايد، عزيز، ص٢، وص٦)، وكذلك: (إدعيس، معن، ص٢٨). والحقيقة أن جميع هذه التسميات لا تختلف عن المفهوم القانوني للمؤسسات العامة؛ مادامت تتشابه معها من حيث أركان المؤسسة العامة وخصائصها.

(٢) (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المؤسسات العامة ما بين...، ص٧).

(٣) انظر في ذلك: (حمور، ميرغني عبد العال، ص٢٦ وما بعدها لا سيما ص٣٥).

(٤) انظر: (Marshal E. Dimock, p.908).

(٥) وهو ما يؤكده الأستاذ Dimock بالقول:

"If sufficient improvements could be made among departments in the direction of greater autonomy and flexibility, there would be little or no justification for public corporations at all". (Marshal E. Dimock, p.911).

مما لا شك فيه أن انطواء نشاط المؤسسات العامة على فكرة التخصص في مجال محدد بعينه؛ يقتضي منح بعض المرافق العامة قدراً وقسطاً معقولاً من الحرية الإدارية، وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها للروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية الإدارية، لكن المؤسسات العامة تعد قبل ذلك كله ضرورة حتمية لعجز الدولة عن القيام بمختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي التي أملتها عليها المذاهب الاشتراكية أو مذاهب الاقتصاد الحر في العصر الحديث(١).

فالدولة بعد أن اعتمدت على القطاع العام الحكومي التقليدي لأداء المطلوب منها من الخدمات في الحياة الاقتصادية والإدارية، وجدت هذا القطاع في حالة من الفساد والإفساد وهدر للأموال العامة، بالإضافة إلى عجز وتضخم في الموازنة العامة، والغرق في الدين العام، حتى باتت الإدارة المركزية عاجزة عن المضي قدماً في تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية الشاملة(٢)، مما جعلها تلجأ إلى أسلوب المؤسسة العامة من خلال إنشاء منظمة إدارية قادرة على إنتاج وتقديم خدمة تنطوي على نفع عام بشكل مستقل ومتكامل(٣)، لتصبح هذه المنظمات قادرة على منافسة المشروعات الفردية التي تمارس نشاطاً مماثلاً أو قريباً من أنشطتها، وتتحقق بنفس الوقت فكرة المساءلة والرقابة من الحكومة المركزية، ضمن إطار الرقابة الوصائية أو الإشرافية.

وبذلك يمكن مشاهدة الدور الملموس والفعّال للمؤسسات العامة في تحقيق أسس التنمية الشاملة أو الجزئية والإسراع في تنفيذها من خلال تقديم الخدمات العامة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية بشكل يضمن تنفيذ خطط مشتركة مع الإدارات العامة المركزية خاصة الإدارات التنفيذية العليا؛ مما يجعل تحقيق الصالح العام يُترجم واقعياً بالتوازي مع كفالة حسن سير المرافق العامة وانتظامها في أداء الخدمات العامة دون توقف.

(١) قريب من ذلك: (بطيخ، رمضان محمد والعجارمة، نوفان منصور، ص١٥٨).

(٢) يُقصد بالتنمية بوجه عام: "عملية واعية ودائمة وموجهة من أجل اتخاذ تحولات هيكلية وإحداث تغيرات سياسية واجتماعية واقتصادية تسمح بتحقيق مطرد لقدرات المجتمع المعني وتحسين مستمر لنوعية الحياة فيه". ويُطلق مصطلح التنمية الاقتصادية على: "العملية التي يتم بواسطتها في بلد معين تزايد مطرد في متوسط الدخل الحقيقي للفرد عبر فترة طويلة من الزمن"، انظر: (الكوري، علي، ص١٤٥ وما بعدها).

(٣) انظر: (شطناوي، علي خطار، ص١٧٦)، وكذلك: (كايد، عزيز، ص٤).

المطلب الثاني: تحديد أزمة مفهوم المؤسسات العامة وتبيان حقيقتها:

إذا كانت المؤسسات العامة طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، فيعتبر المرفق العام المدار بهذه الطريقة جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة في الدولة، وهو ما يعطيها المشروعية والقدرة على مشاركة الدولة وغيرها من الدوائر الحكومية بأن تتمتع بامتيازات القانون العام(١)، لكن خصوصية النظام القانوني للمؤسسات العامة، والتمايز بين هذا النظام ونظام التشكيلات الإدارية للأجهزة التابعة للسلطة الإدارية المركزية؛ يبقى العنصر الأولي لإثارة حالة الاضطراب الذي أصاب مفهوم المؤسسات العامة، وأدى إلى إشاعة الغموض في بنيانها حتى تعذر تعريفها تعريفاً قانونياً جامعاً مانعاً يتجنب النقص والغموض ويبتعد عن الانتقاد والشك، خاصة أن جل المحاولات التي جاءت بتعريفها قوبلت بكثير من الشك والانتقاد والحيرة والارتباك.

لذلك فإن تشريعات الدول عموماً تتجنب وضع تعريف للمؤسسة العامة؛ لكي لا يؤثر التعريف التشريعي الجامد على فكرة المؤسسات العامة وتطور نظمها واتساع أحكامها، الأمر الذي يجعل الباب مفتوحاً أمام ظهور أنواع جديدة من المؤسسات العامة، مما يقضي الصالح العام بتطبيق قواعد القانون العام بشأنها، لا سيما أن مهمة وضع التعريفات تنحصر أساساً في مهام الفقه فهو الذي يتولاها مراعياً أوضاع التشريع والقضاء بخصوص المسألة المراد تعريفها، وهذا الوضع السليم بالنسبة للمشرع الذي يجب أن ينأى ويبتعد بنفسه عن كل ما يؤدي إلى إصابة التشريع بالجمود أو القصور، لأن عملية صياغة التعريفات مهما كانت دقيقة فإنه لا يؤمن جانبها وتظل مهمة محفوفة بالمخاطر خاصة بالنسبة لظاهرة المؤسسة العامة التي يختلف مفهومها باختلاف الزاوية التي يعكس منها كل كاتب مفهومه لها، طبقاً للمذهب العلمي الذي ينتمي إليه(٢).

لذا فإن الاختلاف الأكبر في تعريف المؤسسة العامة أتى من منطلق الاختلاف في النظم السياسية التي تعمل في إطارها المؤسسة العامة(٣)، فبينما تركزت النظرة الرأسمالية على اقتداء المؤسسة العامة بأساليب المشروعات الخاصة مع تحقق صلتها الرقابية بكل من الأجهزة التشريعية والتنفيذية، بشكل يؤكد شخصيتها المستقلة اللازمة لعملها على أسس اقتصادية. فإن التصور الماركسي يقرر محدودية الاستقلال الممنوح للمؤسسة العامة، وذلك انطلاقاً من فلسفة التخطيط الشمولي، بحيث يوجد استقلالاً

(١) انظر: (شطناوي، علي خطار، ص١٨٨).

(٢) لذا يُحسن ترك هذه المهمة للفقه بالذات، بحيث تتصارع الآراء المختلفة مبرزة الأفكار النيرة واللمحات الفنية المبتكرة، فتزدهر الموضوعات محل المبارزة العقلية، ويتابع المشرع ذلك التطور ويسجل منه أفضل ما وصل إليه من أفكار ومبادئ. انظر: (ليله، محمد كامل، ص١٠٥، هامش رقم ٨٨).

(٣) انظر: (حمور، ميرغني عبد العال، ص٣٢-٣٣).

_وليس شخصية معنوية مستقلة– تمنحه الدولة للمؤسسة العامة على أساس أسلوب عدم التركيز الإداري المتبع في الإدارة المركزية، بصورة لا تتعدى تفويض بعض الصلاحيات التي تُمارس في إطار الخطة المرسومة مسبقاً[١].

ومما يُثير الدهشة والاستغراب أن المشرع الفلسطيني ارتضى لنفسه ممارسة وظيفية سكب التعريف بشأن للمؤسسة العامة؛ بشكل أدى إلى الفوضى وعدم التحديد أكثر من تحقيق الاستقرار القانوني أو إرساء دعائم التنظيم الإداري السليم[٢]، وهو أمر تجاوزه المشرع القطري مثلاً، عندما ألغى قانون الهيئات والمؤسسات العامة رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٤[٣]، الذي كان بمثابة الشريعة العامة لهذه المؤسسات[٤]. وهو تقريباً نفس موقف المشرع الأردني الذي لم يورد تعريفاً للمؤسسات العامة، ولم يتعرض لأنواع تلك المؤسسات أو تصنيفها، أو حتى وضع قائمة لها على المستوى الإداري، وكأن الخلاف لديه انحصر

(١) ورغم الاختلاف المتقدم، إلا أن الملامح الأساسية للمؤسسات العامة تظل واحدة، ويبقى الاختلاف في مدى التركيز على تلك الملامح ووضع الحدود والضوابط اللازمة للتطبيق، خاصة بالنسبة للمسؤولية الإدارية والسياسية من جهة والاستقلال الإداري والعمل المتخصص للمؤسسة من جهة أخرى. انظر: (حمور، ميرغني عبد العال، ص٣٢)، وانظر ما سيرد تفصيلاً في المبحث الثاني.

(٢) حيث جاء القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، بالتفرقة بين مصطلح "المؤسسة العامة"، ومصطلح "المؤسسة"، تأسيساً على ارتباط موازنتها أو عدم ارتباطها بالموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، مُعرفاً المؤسسة بأنها: " أية وزارة سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". وعرّف المؤسسة العامة بأنها: "أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". وفي إطار القوانين المنظمة لبعض المؤسسات العامة الفلسطينية، نجد اضطراباً واسع النطاق لدى المشرع الفلسطيني، فمثلاً عرفت المادة الأولى من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد، المؤسسة العامة بأنها: "كل سلطة أو هيئة أو أي جهة عامة أخرى في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية". في حين أتت المادة الأولى من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية، لتُدرج مفهوم المؤسسة العامة ضمن تعريف الدائرة الحكومية، فجاء نصها: "الدائرة الحكومية: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها". انظر فيما تقدم: (إدعيس، معن، ص٢٩-٣٠)، وكذلك: (البرغوثي، بلال، وحمايل، وفاء، ص٣-٤).

(٣) وذلك بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٣ الذي يتكون من مادة واحدة تنص على أنه: "يلغى قانون الهيئات والمؤسسات العامة، المشار إليه". وهو قانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٤.

(٤) وهذا لا يعني بطبيعة الحال إلغاء الهيئات والمؤسسات العامة القطرية كجهات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، فهذا ما لم ينص عليه المشرع القطري أو يقصده بأي حال من الأحوال. انظر في ذلك: (الشيمي، عبد الحفيظ، ونوح، مهند، ص٣٣٢).

على ما يبدو في مجالات توظيف المؤسسات العامة وأسلوب إدارتها وعلاقتها بمختلف الأجهزة التنفيذية والتشريعية، نظراً لكون المفهوم القانوني للمؤسسات العامة حُدد بشكل كامل من "الديوان الخاص بتفسير القوانين" الذي أصدر العديد من القرارات التفسيرية التي يستخلص منها أهم العناصر المميزة للمؤسسات العامة(١).

لكن النقص ظل قائماً إزاء القواعد المنظمة للمؤسسات العامة في التشريعات العربية عموماً، لتتوسع شيئاً فشيئاً نقطة الخلاف المحورية في النظرة الإجمالية للمؤسسات العامة، خاصة عندما تعطى الاستقلالية لها باليد اليمين وتفرض التبعية عليها باليد اليسرى، وهو وضع مربك ومعقد لا يمكن معالجته بشكل متأن ومدروس ما لم نبين مسألة جوهرية ترتبط بالأسس الدستورية لنظام المؤسسات العامة، والجوانب المعززة لاستقلالها عن السلطة المركزية.

فقد تضمنت غالبية دساتير الدول العربية أو تشريعاتها ما يفيد أن إنشاء المؤسسات العامة من اختصاص السلطة التشريعية، بحيث لا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء مؤسسات عامة إلا بموجب قانون أو بناءً على قانون(٢)، مع الفارق طبعاً بين الأسلوبين(٣)، والمشرع الدستوري الفلسطيني انتهج الأسلوب الأول في نص المادة (٦٩/٩-أ) من القانون الأساسي المعدل، حينما أعطى السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) الاختصاص: "بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون". مما يعني

(١) انظر: (العلمي، محمد وهيب، والجنابي، طاهر موسى، ص١١٠). وانظر كذلك: القرار رقم ١ لسنة ٢٠١٢ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين بتاريخ ٢٠١٢/٢/٦، منشور على الموقع الالكتروني: http://www.jc.jo/node/2348

(٢) من ذلك مثلاً: الدستور المصري الحالي (المادة ٢١٦)، والدستور الدائم لدولة قطر (المادة ١٢١). ورغم أن الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ لم يبين صراحة الأداة القانونية المعتمدة لإنشاء المؤسسات العامة إلا أن المشرع الأردني أخذ بالاتجاه القائم بإنشاء المؤسسات العامة بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية، انظر في ذلك: (كنعان، نواف، ص٣٥٤)، وكذلك: (شطناوي، علي خطار، ص١٨٧-١٨٨)، وكذلك: (قبيلات، حمدي، ص٣١٨-٣١٩)، وكذلك: (الخلايلة، محمد علي، ص٢٧٨-٢٧٩)، وكذلك: (الهبارنه، محمد فارس علي، ص١٠٣).

(٣) لأن الإنشاء بموجب قانون يستلزم صدور قانون مستقل ومُخصص لإنشاء مؤسسة عامة بعينها، أما بناءً على قانون فيعني أن يُخول القانون سلطة معينة (لا سيما السلطة التنفيذية) إنشاء مؤسسات عامة يحددها المشرع بخطوط عريضة، فتتولى السلطة المخولة بذلك عملية الإنشاء بناءً على إذن المشرع لها دون أن يستلزم الأمر صدور قانون مُخصص باسم المؤسسة المحددة بالنص القانوني. انظر بنفس المعنى تقريباً: (قبيلات، حمدي، ص٢٧٩ وص٢٨١)، وكذلك: (شطناوي، علي خطار، ص١٨٦-١٨٧).

أن كل هيئة أو مؤسسة عامة على حده بحاجة لقانون لتنظميها أو لتعديل أوضاعها أو لإلغائها كليةً[١]، مع ملاحظة أن النص الدستوري فرق بين أداة الإنشاء وأداة التنظيم، فالأولى أناطها بالسلطة التنفيذية، والثانية جعلها من اختصاص السلطة التشريعية، ويبدو أن لهذه التفرقة الإجرائية حكمة تشريعية ارتآها المشرع لغايات تقدير السلطة التنفيذية لمدى توافر الحاجة من عدمها لإنشاء مرفق عام ذي شخصية معنوية متخصص في إحدى المجالات؛ لكونها السلطة المتصلة بشكل مباشر ومستمر باحتياجات الأفراد في المجتمع، وهي الأقرب والأدرى واقعياً بالعوامل والاعتبارات التي تحيط بطبيعة نشاط المرفق المزمع إنشائه، وأهمية هذا النشاط على صعيد عمليتي التنمية والتطوير في التنظيم الإداري ككل. لكن هذه العملية برمتها (أي عملية الإنشاء) تبقى قاصرة عن إحداث الأثر القانوني المتكامل بدون تنظيم المشرع لها.

وإذا كان من المفترض أن يستند التنظيم التشريعي على قرار الإنشاء الصادر عن السلطة التنفيذية، فإنه ليس هنالك ما يمنع _ من وجهة نظرنا_ أن يتم الإنشاء بموجب النص القانوني مباشرة، لكون السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع، وصاحبة الاختصاص الأصيل في تقدير أسس المفاضلة بين أوجه النشاطات العامة المختلفة، وهو ما يعكس ضرورة أن تحاط عملية إنشاء المؤسسات العامة بضمانات تشريعية كافية تكفل عدم إساءة استخدام هذا الأسلوب، لا سيما أن بعض المؤسسات العامة تنافس الأفراد في مزاولة نشاط معين، مما قد يشكل أحياناً مساساً وتهديداً لحرية التجارة والصناعة المكفولة دستورياً[٢].

وفي جميع الأحوال فإن إنشاء المرافق العامة وتكوين الوحدات الإدارية وتنظيمها يحتاج إلى اعتمادات مالية في ميزانية الدولة والتي تصدر بموافقة السلطة التشريعية على ضوء الموارد المالية للدولة والسياسات المالية التي تتبعها، الأمر الذي يقتضي مراجعة المشرع وتدخله في ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة لضمان سير العمل فيها وقيامها بالمهام الموكلة إليها[٣].

---

(١) ويستوي في ذلك أن يصدر قانوناً عن المجلس التشريعي في الظروف العادية أو قراراً بقانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي وفقاً لأحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل، وهو ما حصل بشأن بعض المؤسسات العامة، مثل: جامعة الاستقلال، المنشئة بموجب القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣، الذي منحها الشخصية الاعتبارية العامة المستقلة والأهلية القانونية لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها (المادة ٢ من القرار بقانون المذكور).

(٢) (شطناوي، علي خطار، ص١٨٦).

(٣) انظر نص المادة (٦٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

فالنص الدستوري حدد بأن يتولى القانون _دون غيره من الأدوات القانونية الأدنى_ مهمة تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة، بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، ولا جدال بأن أهم مظاهر الاستقلال هو الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه المؤسسات، وهذه النتيجة الحتمية للاستقلال لا يمكن أن تتم إلا بالقانون؛ لأنه هو الأداة التي يمكن أن تخلق الشخص المعنوي وتعطيه القدرات المالية والإدارية في تسيير شؤونه المختلفة، فهذه مسألة مستقر عليها فقهاً وقضاءً في نطاق القانون العام، بل تعتبر أحدى المبادئ العامة المستقرة للقانون الإداري(١)، ولحسن الحظ أن مشرعنا الدستوري تبناها بنص صريح، وتم الالتزام بها في عدد من المؤسسات العامة(٢)، ولكن نتيجة سوء التقدير أو الفهم أو كلاهما خالفتها السلطة التنفيذية في عدد لا يستهان به من المؤسسات العامة.

فهنالك مؤسسات عامة نشأت بموجب مراسيم رئاسية (وهي قرارات إدارية بالمعنى القانوني) صادرة عن رئيس السلطة الوطنية، كما هو الحال في سلطة الأراضي(٣)، والهيئة العامة للاذعة والتلفزيون الفلسطينية(٤)، مع التنبه أن رئيس السلطة الوطنية لا يملك دستورياً صلاحية إنشاء أو تنظيم المؤسسات العامة، خاصة أن سلطاته ومهامه التنفيذية وردت في القانون الأساسي المعدل على سبيل الحصر الضيق(٥).

(١) انظر في ذلك: (المقاطع، محمد عبد المحسن، ص١٢١ والأحكام القضائية والمراجع الفقهية التي أشار إليها في هامش الصفحة ذاتها)، وكذلك: (كنعان، نواف، ص٣٥٣-٣٥٤).

(٢) التي نشأت بموجب قوانين مقرة من المجلس التشريعي أو قرارات بقانون صادرة عن رئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة. نذكر من أهمها: ديوان الرقابة المالية والإدارية، سلطة النقد، هيئة شؤون الأسرى والمحررين، هيئة التقاعد العام، هيئة سوق رأس المال، مؤسسة المواصفات والمقاييس، جامعة الاستقلال، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

(٣) أنشأت سلطة الأراضي بمرسوم رئاسي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ وكانت تابعة لمجلس الوزراء إلى أن تم إصدار القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ بشأن سلطة الأراضي مؤكداً على إنشاءها، ولكن جعل تبعيتها لرئيس السلطة الوطنية مباشراً.

(٤) المنشئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل بالمرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.

(٥) وهذا ما توضحه المادة (٣٨) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بقولها: "يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون"، وتؤكده المادة (٦٣) من القانون ذاته حينما قررت أن: "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا... وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

ومن ناحية أخرى هنالك مؤسسات عامة نشأت بموجب لوائح أو أنظمة (قرارات إدارية تنظيمية) صادرة عن مجلس الوزراء دون تنظيم المشرع لها، مثل هيئة الحج والعمرة[١]، والأدهى من ذلك وجود مؤسسات عامة تكونت بحكم الواقع دون توافر أي سند قانوني لإنشائها، مثل الهيئة العامة للبترول، وهي الجهة المشرفة على مرفق المحروقات بتفرعاته كافةً في مناطق السلطة الفلسطينية[٢].

والحقيقة أن التنظيم الدستوري للمؤسسات والهيئات العامة الفلسطينية ألقى بشبهة عدم الدستورية على كثير من نصوص القوانين العادية المنشئة لبعض المؤسسات، خاصة أن النص الدستوري المذكور سابقاً، أناط صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات العامة والإشراف عليها لمجلس الوزراء الفلسطيني دون غيره، بقوله: يختص مجلس الوزراء بما يلي: ٩–ب: "تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون".

فهذه الصلاحية لم نجد تطبيقاً لها في كثير من التشريعات المنشئة للمؤسسات العامة الفلسطينية[٣]، والإشكالية في هذا المجال تتفاقم أكثر فأكثر عندما نركز النظر على تبعية بعض المؤسسات العامة الفلسطينية لجهات أخرى غير مجلس الوزراء[٤].

---

(١) قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن هيئة الحج والعمرة.

(٢) نشأت هذه الهيئة بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٠٦ كهيئة عامة مستقلة تتبع مكتب رئيس السلطة الوطنية بشكل مباشر، وبعد ثلاث سنوات على تأسيس الهيئة ومباشرتها لعملها، بادر المجلس التشريعي بإقرار مشروع قانون الهيئة العامة للبترول بالقراءة الثانية في ١٩٩٧/١١/٢٥ وتم إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه في ١٩٩٧/١٢/٠٧، إلا أن مشروع القانون رفض من الرئيس في حينه. وبذلك لم تحتكم الهيئة في إدارة شؤونها واليات عملها على قانون محدد أو أنظمة معينة، ولم تتبع وزارة محددة بالذات من وزارات السلطة الوطنية، وترتب على تبعيتها لمكتب الرئيس خروجها من دائرة الرقابة التشريعية، الأمر الذي أثار تساؤلات عديدة حول كيفية إدارتها بشكل عام وماليتها بشكل خاص. انظر: (أبو هنطش، إبراهيم، ص٦).

(٣) نذكر منها على سبيل المثال فقط النصوص القانونية الآتية: ١) نص المادة (٣/٣) من قانون **مكافحة الفساد** رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدلة بالقرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٠: " يُعين رئيس الهيئة (هيئة مكافحة الفساد) بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء". ٢) نص المادة (٤٣) من قانون **التقاعد العام** رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥: "... يُصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه...". ٣) نص المادة (١٣) من القرار بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن **جامعة الاستقلال**: "يعين رئيس الجامعة ويعفى من منصبه بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب من المجلس،...".٤) نص المادة (٢) من القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ بشأن إنشاء **سلطة المياه الفلسطينية**: "تنشأ سلطة مياه فلسطينية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون لها ميزانيتها الخاصة وتتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويكون لها رئيساً يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية". ٥) نص المادة (١٣) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن **هيئة الحج والعمرة**: "يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتنسيب من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس مجلس إدارة الهيئة".

(٤) وهو ما سيتبين تفصيلاً عند الحديث عن نتائج أزمة مفهوم المؤسسات العامة.

لذلك، وفي ظل ما تم إبرازه من إشكالات دقيقة حول الأسس الدستورية لنظام المؤسسات العامة وما سوف يتبين بشأن نتائج أزمة مفهوم المؤسسات العامة لناحيتي التنظيم الإداري والوصاية الإدارية، فإن الواقع الذي يسانده المنطق القانوني السليم يجعلنا نشكك أو نتساءل على أقل التقدير حول جدوى منح المؤسسات العامة الشخصية المعنوية المستقلة؟!

فالشخصية المعنوية تعد بإجماع الفقه والقضاء أحد أركان المؤسسة العامة، وبدون توافرها لا يمكن الحديث عن فكرة الاستقلالية أو حتى عن وجود المؤسسات العامة برمتها، لأنه بهذا الركن تتميز المؤسسة العامة عن المرافق التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتكون مندمجة في كيان الدولة وشخصيتها، مثل الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للوزارات(١).

وكما هو معروف فإن المؤسسات العامة تستمد شخصيتها المعنوية من القانون الذي أنشأها، واعترف لها بهذه الصفة. والاعتراف بهذه الصفة يعد أمراً ضرورياً من جانب الدولة؛ لأن الأشخاص المعنوية العامة تقاسمها سلطتها العامة(٢)، وتنتزع ولايتها القائمة على حصر مظاهر الوظيفة الإدارية وتركيزها وتوحيد أساليب ممارستها في الدولة(٣).

وهذه الصفة تجعلنا نؤكد مرة أخرى على رأينا بعدم صحة الآراء التي ذهبت إلى إدراج المؤسسات العامة ضمن أساليب الإدارة المركزية أو صورها، لأن منح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية يؤكد بشكل جلي استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، وهو ما يعني بديهياً أنها كيان قانوني مستقل عن

(١) انظر: (شطناوي، علي خطار، ص١٧٧). وينبغي التمييز دائماً بين المؤسسة العامة وبعض المرافق التي تمنح قسطاً من الاستقلال والذي لا يصل إلى درجة منح الشخصية المعنوية المستقلة، فمهما تعددت وحدات الجهاز الإداري المركزي فهي تبقى في إطار جهاز واحد، طالما أن هذه الوحدات تتدرج في شكل هرمي، تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوعاً تاماً حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري، ومما يثير الاستغراب لدينا أن محكمة العدل العليا الفلسطينية اعتبرت مجلس الوزراء الفلسطيني **شخصية اعتبارية مستقلة**، وذلك في حكمها رقم ٢٠١٠/٧٠٢، بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٠٩، مع العلم بديهياً أنه في أسلوب المركزية الإدارية يوجد شخص معنوي عام واحد هو شخص **الدولة فقط**، ولا توجد أشخاص معنوية عامة أخرى تشاركها في مباشرة اختصاصاتها.

(٢) (الشريف، عزيزة، ندوة مجلة الحقوق، ص٢٢٢).

(٣) لا سيما أن إنشاء بعض المؤسسات العامة يترتب عليه تقييد حريات الأفراد ونشاطهم؛ الأمر الذي يقتضي أن يكون مثل هذا الإنشاء مرتكزاً على سند قانوني، لارتباطه بتقييد حقوق وحريات الأفراد المكفولة بالدستور. انظر: (كنعان، نواف، ص٣٥٣-٣٥٤).

السلطة المركزية، يترتب على وجودها العديد من النتائج أهمها ما يرتبط بالاستقلال المالي والإداري للهيئات اللامركزية[١].

المبحث الثاني: تقييم نتائج نطاق أزمة مفهوم المؤسسات العامة

لكي تكتمل حلقات البحث والنقاش حول أزمة مفهوم المؤسسات العامة لا بد من تتبع آثار هذه الأزمة؛ لكي نلمس واقعياً الخطورة المترتبة على المظاهر التي تم إيرادها مسبقاً لناحية إسقاط نتائجها على فكرة الاستقلالية التي من المفترض أن تتمتع بها المؤسسات العامة، وذلك ضمن مفاهيم ينبغي أن تتسق مع الهدف الأساس وراء منح الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة، وهو طريق يجبرنا على فحص واقع تطبيق الاستقلال في إدارة المؤسسات العامة الفلسطينية، والتعرف على الفجوات والتحديات الناتجة عن ذلك.

كما أن هذا الاستقلال وإن كان يعد ركناً من الأركان التي تقوم عليها المؤسسات العامة، إلا إنه لا يصل إلى درجة الاستقلال الكلي المطلق عن الدولة، بل تخضع المؤسسات العامة لقدر معين من الوصاية الإدارية، وهي بمثابة رقابة تضمن بقاء المؤسسات العامة ضمن نطاق السياسة العامة للدولة، بهدف مراقبة أعمال المؤسسة العامة من ناحية التزامها بالقواعد القانونية لا سيما تلك القواعد الحاكمة لسير عملها وفقاً لسند إنشائها دون أن تشمل مراقبة ضمان حسن سير العمل الإداري من حيث مدى ملاءمة أو عدم ملاءمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري. ومن هنا تبدأ إشكالية رسم حدود الوصاية الإدارية المفروضة على المجالس الإدارية للمؤسسات العامة.

(١) ولا يهم من وجهة نظرنا أن يرد نص قانوني صريح يقضي بتوافر الاستقلاليين المالي والإداري، لأن المهم أن يمنح المشرع المؤسسة العامة شخصية معنوية عامة مستقلة، فيأتي استقلال الجانبين المالي والإداري كنتيجة طبيعية لتمتع المرفق بالشخصية المعنوية، وهذا التحليل يُخرجنا من الغموض التشريعي الحاصل إزاء بعض المؤسسات العامة الفلسطينية التي ينص قانونها على أنها شخصية اعتبارية مستقلة دون أن يرد نص بتمتعها بالاستقلاليين المالي والإداري، مثل: ديوان الرقابة المالية والإدارية ومؤسسة المواصفات والمقاييس والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار. فهذه المؤسسات ينبغي أن تعامل معاملة المؤسسات التي تنص قوانينها على الاستقلاليين المالي والإداري بنص صريح، كهيئة مكافحة الفساد، وهيئة التقاعد العام والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون. وعلى نفس المنوال أيضاً فإن المؤسسات العامة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية يُفترض ملازمة صفة الاستقلال بها، حتى ولو لم ينص سندها القانوني على أنها مستقلة. وهو ما ينطبق على سلطة المياه، وجهاز الإحصاء، وصندوق تطوير وإقراض البلديات.

وبناءً على ذلك، سنتناول تقييم نتائج نطاق أزمة مفهوم المؤسسات العامة من خلال استعراض ومناقشة الاستقلاليين المالي والإداري لمجالس إدارة المؤسسات العامة (المطلب الأول)، لنحدد بشكل دقيق ومركز طبيعة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاستقلالان المالي والإداري لمجالس إدارة المؤسسات العامة

تعد فكرة الاستقلالية حجر الزاوية لقيام أسلوب اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري للدولة، وهي بهذه المثابة تعد العصب الرئيس لنظام المؤسسات العامة والشريان الذي يمكنها من تحقيق الأهداف التي أُنشئت من أجلها بعيداً عن مفردات التبعية والخضوع لسلطة الإدارة المركزية، وهو أمر لا يمكن أن يتحقق في الواقع إلا بتوافر ركيزتين أساسيتين:

أولاً: الاستقلال المالي وذلك بأن تكون للمؤسسات العامة الحرية في إدارة مواردها المالية بما يسمح لها القيام بمهامها ومسؤولياتها في مجال تخصصها المحدد لها تشريعياً[١].

ثانياً: الاستقلال الإداري وهو يرتبط بالدرجة الأولى بتحقق سلطة تقريرية تُمكن مجالس إدارة المؤسسات العامة من إصدار القرارات بما يعود بالنفع على الشخصية المعنوية التي تتولى إدارتها، مستقلة في ذلك عن جهة الإدارة المركزية، خاصة الإدارة التي تُمارس مهام الوصاية الإدارية عليها، تلك الوصاية التي ينبغي _كما سيتبين_ أن تُمارس في حدود ضيقة وضمن ضوابط معينة في مواجهة المؤسسات العامة.

وبالرغم من تمتع المؤسسات العامة نظرياً بميزتي الاستقلال الإداري والمالي اللتان تعتبران من المسلمات الملازمة لتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية المستقلة، إلا أنها تعامل واقعياً من السلطة المركزية التنفيذية (الحكومة) وكأنها جزءاً مندمجاً ضمن الهيكل العام لكيان الدولة وشخصيتها[٢]، وهذا التعامل الواقعي رسخه المشرع الفلسطيني في العديد من مراتب التشريع المختلفة، خاصة عندما ربط تبعية بعض المؤسسات العامة أو ألحقها بإدارات تابعة لأحدى السلطات الإدارية المركزية وتحديداً لرئاسة

(١) ففيما عدا بعض الاعتمادات التي تخصص لرأس المال أو لتغطية الخسارة، فإنه من المفترض أن تمول المؤسسة العامة نفسها بنفسها، ولها الحق في استخدام أو إعادة استخدام إيراداتها، وهي بذلك معفاة عادة من الخضوع للأنظمة واللوائح المتعلقة بصرف الأموال العامة، كما أنها عادة ليست خاضعة في الغالب لأنظمة الميزانية والمحاسبة والمراجعة التي تطبق على الأجهزة الحكومية.

(٢) انظر: (العدوان، ياسر، ص١٧ هامش رقم ٦).

السلطة الوطنية، وهو نهج ليس مقتصراً على مشرع بعينه، وإنما هو اتجاه مبني في المقام الأول على ما تعكسه أنظمة المؤسسات العامة من تخبط وفي عدم تحقيق التوازن بين مفهومي الاستقلال والرقابة(١).

وقبل أن نشير إلى بعض النصوص القانونية التي تُثبت ما نقول به، نستدرك الإشارة بالقول أن الاستقلاليين المالي والإداري للمؤسسات العامة ليسا هدفاً بحد ذاتهما، وإنما هما مجرد وسيلة لتحقيق غاية معينة، تتمثل في ضمان حسن سير المرفق العام المتخصص بمزاولة نشاط محدد من الناحيتين المالية والإدارية من أجل تحقيق الفعالية الإدارية كأساس مشترك تقوم وتستند إليه المؤسسات العامة كافة(٢).

والخلل بصراحة علمية؛ يقبع في عدم فهم كيفية توجيه السياسة العامة للدولة وآلية تنفيذها على أرض الواقع. فلا أحد ينكر أن الاستقلال الممنوح للمؤسسة العامة ينبغي أن لا يعد بمثابة استقلال عن السياسة العامة المرسومة من السلطات المختصة في الدولة، لكون المؤسسة العامة في المحصلة النهائية ما هي إلا أداة من أدوات التنفيذ المباشر لتلك السياسة، وهي في هذا النطاق تختلف عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي تشبع حاجات عامة بشكل عرضي مستهدفة تحقيق الربح كهدف أساس لوجودها، ويُفترض أن نية السلطة العامة لا تتجه نحو جعلها مرافق عامة، حتى وإن ارتبطت بالسياسة العامة للدولة بدرجة أو بأخرى في بعض الأحوال والظروف(٣).

لكن المشرع قرر بإرادته الحرة أن يُخرج المؤسسات العامة من جسم الإدارة المركزية وسلطتها الرئاسية، مبقياً في الوقت نفسه حبلاً رفيعاً ترتبط به تلك المؤسسات مع هذه الإدارة، جاعلاً كأن الأمر يتحرك بين حدين، حد الاستقلال وحد الرقابة، لذلك فإن عدم وضوح مفهوم الاستقلال الذي ينبغي أن تتمتع به المؤسسات العامة سواء أكان مالياً أم إدارياً، سيؤدي إلى التخبط بشأن آلية إخضاع هذه المؤسسات للمساءلة والرقابة، وعدم القدرة على مراقبة آلية اتخاذ القرار الإداري فيها(٤).

وفي كل الأحوال تبقى مسألة الموازنة بين الاستقلالية والرقابة من المسائل الشائكة والتي يصعب تحقيقها بصورة مثالية حتى في ظل تشريعات الدول المتقدمة، كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا

(١) انظر في ذلك بالتفصيل: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المشكلة الصعبة في المؤسسات العامة، ص٤٥-٤٦).

(٢) (شطناوي، علي خطار، ص١٥٦ وكذلك: ص١٧٤)، وانظر كذلك: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المشكلة الصعبة في...، ص٤٧).

(٣) انظر: (كنعان، نواف، ص٣٢٢)، وكذلك: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المؤسسات العامة ما بين...، ص١٠).

(٤) انظر: (تقرير الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمؤسسات الأهلية، ص٣).

وبريطانيا[١]، وهي لدى المشرع الفلسطيني قضية لا تقف عند حدود تحقيق التوازن فحسب، ولكنها قضية تنبع من الإشكالات الناتجة عن النشأة العشوائية للمؤسسات العامة ثم المسار غير السليم لها.

لذلك كان وما زال الخلاف حول استقلال المؤسسات العامة في البلدان النامية لا يتعلق بطبيعة المرفق العام ذاته الذي تديره المؤسسة، وإنما المسألة امتدت وتوسعت، خاصة حينما يتم تدقيق النظر على الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة بالعمل الإداري وتحليل البيئة القانونية الحاضنة لهذا المجالات في ظل ما تعانيه إدارات الدول النامية من أزمات مختلفة في تنظيماتها الإدارية.

وبالتالي فإن منطق تحقيق التوازن المنشود يتوقف على عدة أمور ومتغيرات مختلفة، من أهمها البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة ومرتكزاتها العقائدية، وهو ما يبرر اختلاف الرقابة على المؤسسات العامة من مجتمع لآخر ومن فترة زمنية لأخرى داخل نفس المجتمع[٢]، لذلك ينبغي مراعاة هذه المتغيرات عند إعادة الهيكلة الإدارية للمؤسسات العامة، وذلك حينما يتم تغيير الأسس التي تنشأ وتعمل بموجبها مؤسسة ما، سواء بإدخال عناصر جديدة غير موجودة بالأصل أو دمج عناصر موجودة أو إلغاؤها، بهدف تحقيق الإصلاح الإداري المنشود بما يتلاءم وطبيعة أهداف المؤسسة[٣].

وفي جميع الأحوال، وحتى يكون الاستقلال الإداري حقيقياً بالنسبة للمؤسسات العامة؛ لا بد أن يكون أسلوب اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات العامة ضامناً لاستقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية[٤]، أما إذا كان ممثلو المؤسسات العامة (مجالس الإدارة أو رئيس المؤسسة) مرتبطين وتابعين للسلطة المركزية، فإن استقلال المؤسسات العامة يصبح مجرد حبر على ورق وضرباً من العبث والخيال.

وفي الإطار التطبيقي، وجدنا قوانين وقرارات بقوانين ومراسيم رئاسية جعلت تبعية عدد غير قليل من المؤسسات العامة لرئيس السلطة الوطنية مباشرة، بالرغم من منحها الشخصية المعنوية وتمتعها بمزيتي الاستقلال الإداري والمالي. نذكر من ذلك على سبيل المثال فقط: القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠

(١) وفي هذا السياق يصف Robson المؤسسات العامة بأنها أضخم اختراع شهده القرن العشرون في مجال المؤسسات الحكومية، وبقدر ما حلت من مشاكل إدارية فقد خلقت مشاكل أخرى جديدة تتعلق أصعبها بعلاقتها بالجهازين التنفيذي والتشريعي، وبإيجاد الموازنة اللازمة بين استقلالها من ناحية وبين الرقابة السياسية عليها من الناحية الأخرى. (William A. Robson, p. 28)، وانظر كذلك في هذا الخصوص: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المشكلة الصعبة في المؤسسات العامة، ص٤٣ وما بعدها لا سيما ص٥٠-٥١).

(٢) انظر: (العدوان، ياسر، ص٢٤).

(٣) انظر: (الهبارنه، محمد فارس علي، ص٥٤).

(٤) (القبيلات، حمدي، ص١٠٩).

بشأن سلطة الأراضي، فالمادة الثانية منه تقول: "تنظم بموجب أحكام هذا القرار بقانون سلطة الأراضي، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها، وتكون تابعة للرئيس".

وكذلك الأمر بالنسبة للهيئة العامة للاذعة والتلفزيون الفلسطينية، المنشئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل بالمرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، الذي أكد في المادة الثانية منه بأنها: "تنشأ بمقتضى أحكام هذا المرسوم هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، تتبع الرئيس وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري...". وهذا حال الهيئة العامة للبترول، وسلطة المياه، والهيئة العامة لشؤون الأسرى والمحررين، وعدد لا يستهان به من المؤسسات العامة في فلسطين.

والحقيقة أن هذا المسلك يؤدي بكل تأكيد إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، ويُمثل إهداراً لقواعد توزيع الاختصاص دون موجب دستوري، عدا عن إفلات هذه المؤسسات من الخضوع للرقابة الوصائية من قبل مجلس الوزراء الذي لا يمكنه ممارسة هذا الاختصاص نتيجة انتفاء الروابط القانونية التي تمكنه من ذلك، ومما زاد الطين بلة وأضاف للعليل علة، أن المشرع الفلسطيني أنشأ بعض المؤسسات العامة المرتبطة حصراً بمنظمة التحرير الفلسطينية[١]، دون وجود أية علاقة تربطها بمؤسسات السلطة الوطنية الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني، مع إدراكنا المسبق أن العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية تماهت مع مرور الوقت، بحيث لا يكاد يُعرف الفرق بينهما في الكثير من الأحيان.

وفي ظل الوضع المتقدم، يبدو أن تكييفاً قانونياً مستحدثاً ينبغي أن يُسقط على هذه المؤسسات الخارجة عن الأطر الدستورية المرسومة للمؤسسات العامة، خاصة أن الواقع العملي يُشير إلى افتقار بعضها لنظام مالي خاص بها، بالرغم من تمتعها قانوناً بالاستقلال المالي والإداري حسب التشريع المؤسس لها، وإنما تقوم فعلياً بإتباع وبتنفيذ النظام المالي والإداري للسلطة المركزية شأنها في ذلك شأن أية إدارة حكومية[٢]. الأمر الذي يجعلنا ننظر إلى هذه المؤسسات بأنها تقع في مركز وسط بين المؤسسات العامة التقليدية والإدارة العامة المركزية دون أن تدخل في دائرة أياً منهما، وهي بهذه المثابة تعد مؤسسات عامة من نوع خاص؛ على اعتبار أنها تخرج في الكثير من قواعد تنظيمها عن الأحكام

(١) مثل: وكالة الإنباء والمعلومات "وفا" المنظمة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٦) لسنة ٢٠١١، وعدد من المؤسسات العامة التي تم الإشارة إليها في المرسوم الرئاسي رقم (٩) لسنة ٢٠١٥ من أجل تحديد مرجعيتها المالية والإدارية لمنظمة التحرير، وهي: مؤسسة ياسر عرفات، المجلس الأعلى للإبداع والتميز، اللجنة العليا لمتابعة شؤون الكنائس في فلسطين، مركز عبد الله الحوراني للدراسات والتوثيق، هيئة مقاومة الجدار والاستيطان.

(٢) انظر: (كايد، عزيز، ص٢).

التي تخضع لها المؤسسات العامة التي رسختها المبادئ العامة الحاكمة لأصول فكرة المؤسسات العامة بحسب النظرية العامة لها في الفقه والاجتهاد القضائي، وبنفس الوقت تبقى هذه المؤسسات من الناحية القانونية متمتعة ببعض خصائص نظرية المؤسسات العامة، لا سيما تلك المحددة في التشريع ذاته المنشئ لها، مع اختلاف بعض المؤسسات العامة عن الأخرى بدرجات متفاوتة في بنيانها الإداري والتنظيمي(١)، لكنها في بداية المطاف ونهايته تتمتع بشخصية معنوية في نطاق القانون العام، وهو موقع سيضطرها إلى ممارسة أساليب إدارية تختلف عن الأسس الإدارية لبقية أجهزة الإدارة العامة المركزية(٢).

المطلب الثاني: طبيعة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات العامة

الأصل أن المؤسسات العامة، باعتبارها هيئات لا مركزية (مرفقية)، تخضع للرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) حسب الأوضاع العامة المقررة لهذه الرقابة، شأنها في ذلك شأن الهيئات المحلية، تلك الرقابة التي تحقق عدم خروج تلك الهيئات على النطاق المحدد لها قانوناً مع تأكيد وصيانة استقلالها في نفس الوقت.

ومن المفترض أن القانون الخاص المنشئ للمؤسسة العامة هو الذي يوضح حدود تلك الرقابة ومداها، ما لم يتم النظر للمؤسسات العامة بأنها صورة لعدم التركيز الإداري، عندئذ فإن الرقابة تشتد

(١) فعلى سبيل المثال يكون لبعض المؤسسات العامة مجلس إدارة يُعين في الغالب من رئيس السلطة الوطنية، كسلطة النقد، وبعض المؤسسات الأخرى يوجد فيها مجلس أمناء بالإضافة لمجلس الإدارة وهو حال الهيئة العامة للإذاعة التلفزيون، وهنالك مؤسسات لا يوجد لديها مجلس إدارة، مثل: سلطة الأراضي التي لديها "مجلس أراضي وطني" يرئسه رئيس السلطة الوطنية نفسه، وهيئة مكافحة الفساد التي يرئسها رئيس يُعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء. انظر في ذلك بالتفصيل: (كايد، عزيز، ص١١ وما بعدها)، وكذلك: (إدعيس، معن، ص٣٩-٤٣). وبشأن نماذج الاختلاف في الانظمة المالية والإدارية المتبعة في المؤسسات العامة الفلسطينية، انظر: (تقرير الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة...، ص٦ وما بعدها).

(٢) انظر: (حمور، ميرغني عبد العال، ص٣٤). ولذلك لا يزال من غير المقبول أن تُعتبر المؤسسات العامة أسلوباً لعدم التركيز الإداري وليس من المنطق بشيء إدراجها ضمن هذه الصورة من صور التنظيم الإداري المركزي، وهي أيضاً ليست هيئات إدارية معاونة للإدارة المركزية التنفيذية، والتي_ كما يعرفها المتخصصين في مجال القانون الإداري_ تعد إدارات مستقلة، ولكن ليست لها شخصية معنوية، وتلحق عادة بالسلطة التنفيذية دون أن تعتبر من وحداتها أو فرعاً من فروع إحدى الوزارات. انظر في الإدارة المركزية المعاونة: (كنعان، نواف، ص٢٠٢-٢٠٣)، ومن أمثلة الإدارات المركزية المعاونة في فلسطين: ديوان الموظفين العام المشار إليه كدائرة مستقلة (وليس كشخصية معنوية) في نص المادة (٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ المعدل بالمعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥، وديوان الفتوى والتشريع المُشكل بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥.

عليها وتنتقل المؤسسة من حيث مسألة الرقابة عليها إلى مجال الرقابة الرئاسية التي تمارسها الحكومة المركزية في النظام المركزي والتي تهدف إلى تأكيد تبعية وارتباط الهيئات والمصالح الفرعية بها[١].

وحتى في حال التسليم بأن المؤسسات العامة تعتبر هيئات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، فإن المشكلة تثور في تحديد طبيعة الوصاية الإدارية المفروضة عليها ومداها في ضوء القوانين المنشئة لكل مؤسسة على حده، لكون كثيراً من المؤسسات العامة يختلف بعضها اختلافاً يكاد يكون جذرياً عن البعض الآخر.

فهنالك بعض المؤسسات العامة تملك فيها جهة الوصاية سلطة التصديق على قرارات مجلس إدارة المؤسسة، في حين أنه في مؤسسات أخرى لا تملك الجهة المذكورة أكثر من المشاركة في عملية اتخاذ القرارات دون أحقية التصديق على قرارات مجلس الإدارة. وفي أحيان أخرى، تعطي القوانين المنشئة لهذه المؤسسات سلطة الإشراف على أعمال المؤسسة دون تحديد لطبيعة هذه السلطة وحدودها، خاصة ما إذا كانت تشمل الحق في وقف تنفيذ قرارات مجلس إدارة المؤسسة، من منطلق الصلاحية الممنوحة في عدم التصديق على هذه القرارات!.

لكن ما جرى عليه الفقه بصدد الوصاية الإدارية يشير إلى أن حدود رقابة الدولة على الأشخاص المستقلة تنحى منحى آخر عن حدود الرقابة الرئاسية التي تمارسها الدولة على الإدارات والمصالح المتفرعة عن الجهاز المركزي والمرتبطة به برابطة التبعية والخضوع[٢].

فمن حيث المبدأ يجب ألا تطغى الرقابة على حق الأشخاص المعنوية العامة في ممارسة اختصاصاتها، لذا تعتبر الوصاية الإدارية استثناءً على الأصل العام المتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية، فهي لا تتقرر إلا بنص صريح في القانون وفي حدود هذا النص وبالقدر الذي يحدده قانون إنشاءها، بخلاف الرقابة الرئاسية التي لا يحتاج تقريرها لنص خاص، فهي مفترضة تُمارس بقوة القانون[٣].

وإذا كان هذا المبدأ محل إجماع لدى الفقه والقضاء بالنسبة للهيئات المحلية، فإن البعض خرج على المبدأ المذكور بالنسبة للمؤسسات العامة بشكل يثير الدهشة والاستغراب، فأجازت آرائهم أن تقوم ممارسة

(١) (ليله، محمد كامل، ص٥٧).

(٢) انظر: (المقاطع، محمد عبد المحسن، ص١٢١).

(٣) انظر: (كنعان، نواف، ص١٦٨)، وكذلك: (بطيخ، رمضان محمد والعجارمة، نوفان منصور، ص١٥٥)، وكذلك: (شطناوي، علي خطار، ص١٥٩)، وكذلك: (عثمان، أسامة عبد الرحمن، المشكلة الصعبة في...، ص٤٩)، وكذلك: (ادعيس، معن، ص١٢).

الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة بدون نص في القانون، شأنها في ذلك شأن الرقابة الرئاسية، وعندما بحثنا في أسباب ترجيح هذا الموقف، وجدنا كتلة من التوجهات السياسية تتحكم في الاعتبارات القانونية، سنداً للقول: "بأن الدولة هي التي تمنح الشخصية المعنوية للهيئات والجماعات في القطاع العام وذلك لاعتبارات سياسية، وإذا كانت هنالك ضرورة سياسية أحياناً في منح الشخصية المعنوية بالنسبة لبعض الوحدات الإقليمية، فإن هذه الضرورة لا تبدو في حالات أخرى، وبالنسبة للمؤسسات العامة فإن إنشاءها ومنحها الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة يرجع إلى أوضاع سياسية معينة وإلى اعتبارات عملية ولكنها لا تمثل ضرورة قانونية".

هذا ما أورده الدكتور محمد كامل ليله نقلاً عن الفقيه الفرنسي "كنوا"(١). كما أن بعض الفقه يرى في هذا المجال ومن باب التزام السلطة المركزية الأصيل بإدارة المرافق العامة وتسيرها، فأنه يجب على السلطة الوصائية أن تتدخل وتحل محل المؤسسة العامة عندما تتقاعس الأخيرة عن إدارة المرفق، ويشكل هذا التقاعس ضرراً فعلياً يهدد المصلحة العامة، دون حاجة إلى نص قانوني قائم يجيز عملية الحلول(٢).

والحقيقة أننا لا ندري الحكمة التي انبعثت وراء التفرقة بين الهيئات المحلية والمؤسسات العامة من زاوية تحقق الضرورة القانونية، فهل بالفعل لا توجد ضرورات قانونية وراء إنشاء المؤسسات العامة؟ ولماذا منحت الشخصية المعنوية بموجب أحكام قانونية واضحة لا لبس فيها؟ وترتب على وجودها العديد من النتائج القانونية؟ سواءً تلك التي تشترك بها مع الأشخاص المعنوية الخاصة، أو التي تنفرد بها الأشخاص المعنوية العامة دون غيرها، كتمتعها بامتيازات السلطة التي يقررها القانون، وإخضاعها لمجموعة من المبادئ الحاكمة لسير المرفق العام، كمبدأ دوام سير المرافق العامة والمساواة أمام المنتفعين وقابلية المرفق العام للتغيير والتطوير، علاوة على اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تكون طرفا فيها، وتقيدها بالقواعد والإجراءات الإدارية وقواعد المسؤولية الإدارية!.

صحيح أن فلسفة إنشاء الهيئات المحلية تختلف عن فلسفة إنشاء المؤسسات العامة، لأن الأولى تأتي كظاهرة سياسية لترسيخ نهج الديمقراطية الإدارية بجانب الديمقراطية السياسية التقليدية، والثانية ظاهرة إدارية بحته؛ تنبع من الفن الإداري المتخصص؛ الهادف للتحرر من الروتين الإداري وتعقيدات العمل

(١) في مؤلفه: (نظرية المؤسسات العامة، ص١١٧، الهامش رقم ١٢٦).

(٢) انظر: (ندوة مجلة الحقوق، ص٢٧٥).

ولعل أخطر ما تتعرض له المؤسسات العامة يتعلق باستخدام السلطة المركزية لأسلوب حل مجالس إدارة بعض المؤسسات العامة لأسباب سياسية أو حزبية، مبررة أحقيتها في ممارسة هذا الإجراء بأنها المرجعية التي قامت بتعيين تلك المجالس وتشكيلها، وهي معضلة يمكن مواجهتها من خلال وجود نصوص قانونية تحول دون حل مجلس الإدارة أو أن يتم انتخاب رئيس مجلس الإدارة من قبل الهيئة العامة. انظر: (كايد، عزيز، ص٤)، مرجع سابق.

الحكومي في الإدارة المركزية. إلا أن كل منهما ينتمي لذات الأسلوب الإداري اللامركزي القائم على فكرة الاستقلالية عن الحكومة المركزية مالياً وإدارياً[١].

وهذه الاستقلالية تستلزم منح المؤسسات العامة حق المبادأة في اتخاذ القرار، بحيث لا تظهر ممارسة السلطة الوصائية في جوهرها إلا بعد البدء في اتخاذ القرار فعلاً، وهنا تقتصر قدرة جهة الوصاية في التصديق على قرارات المؤسسات العامة الخاضعة لوصايتها جملة واحدة أو ترفضه برمتها، فليس لها أن تعدّل في تلك القرارات بالزيادة أو الحذف، وحتى في حال عدم التصديق على احد القرارات يمكن أن ينفذ القرار، بل في حالة التصديق يجوز للمؤسسة أن تعدل عن تنفيذ القرار، وهو ما يعني أنه على الرغم من إجراء تصديق الحكومة المركزية، فإن المؤسسة العامة هي المسؤولة عن أعمالها وقراراتها[٢].

بالإضافة إلى ذلك كله، فإن هنالك وسيلة قانونية لا خلاف عليها؛ تمتلكها السلطة المركزية للمحافظة على سير المرفق العام الذي تديره المؤسسة العامة، وهي الطعن أمام القضاء الإداري بإلغاء القرار الصادر عن المؤسسة عندما يصاب بعيب من عيوب الإلغاء المعروفة. وعلى نفس المنوال تعد القرارات التي تمارس بها الرقابة الوصائية قرارات إدارية تخضع لأوجه الطعن التي تخضع لها سائر القرارات الإدارية إذا ما تجاوزت جهة الوصاية حدود الرقابة أو أساءت في استعمال سلطتها.

وفي هذا المجال، تظهر الحاجة العملية لبناء محددات قانونية واضحة المعالم تضبط حدود الرقابة المفروضة على المؤسسات العامة لا سيما في الجانب المالي[٣]، بما لا يلغى أو يصادر أحقية المؤسسات العامة في ممارسة مهامها ووظائفها باستقلالية رسمها المشرع وقصد معناها عندما منحها الوجود القانوني المستقل.

وهنا لا بد من التسليم بأن مفهوم الإشراف على الهيئات والمؤسسات العامة لا يوجد له تحديداً منضبطاً في التشريع، سواءً ضمن القواعد القانونية العامة أو القواعد القانونية الخاصة المنشئة لذات المؤسسة العامة، ولعل السبب في ذلك يعزى أن السلطة الوصائية تأخذ في الواقع العملي أشكالاً متعددة، تبدأ من المساهمة في إدارة المؤسسة العامة من خلال اختيار الأعضاء أو من خلال التواجد داخل

(١) (شطناوي، علي خطار، ص١٧٣).

(٢) (الشريف، عزيزة، ندوة مجلة الحقوق، ص٢٢٧).

(٣) نظراً لكون الرقابة المالية على المؤسسات العامة تكتسب وضعاً خاصاً يميزها عن الرقابة المفروضة على الإدارات المركزية للدولة، فالنشاطين المالي والإداري لتلك المؤسسات لا يظهر في موازنة الدولة السنوية بسبب ما تتمتع به من استقلال مالي وإداري عن الدولة، فلا يظهر في موازنة الدولة سوى حجم التسهيلات المالية الممنوحة للمؤسسات العامة. انظر: (العلمي، محمد وهيب، والجنابي، طاهر موسى، ص١١٢).

مجلس الإدارة، وتصل إلى حدها الأقصى لسلطة الحلول[١]. وهذا المفهوم غير المنضبط لجهة الإشراف على المؤسسات العامة، أورده القانون الأساسي المعدل بنفس الصفة المشار إليها، حينما جعل مجلس الوزراء الفلسطيني الجهة المخولة دستورياً بالرقابة على الهيئات والمؤسسات العامة كافة، بقوله في المادة (٦٩/٩/ب): "تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات... والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون"[٢].

فمن المفترض أن أحكام هذه المادة لا تعني المساس باستقلالية المؤسسة أو صلاحيتها في إصدار القرارات المختصة بها قانوناً، فهي تقرر مبدأ من المبادئ الأساسية في القانون الإداري فيما يتعلق بالوصاية الإدارية على السلطات اللامركزية والتي توجب أن تعمل المؤسسات والهيئات العامة في ظل رقابة الدولة، وفي إطار سياستها العامة.

ومجلس الوزراء في هذا الإطار الرقابي يُمثله كل وزير بالنسبة للمؤسسات والهيئات التي تخضع لإشرافه وإشراف وزارته، فيقوم كل وزير بعرض شؤون هذه الجهات واقتراح الحلول اللازمة لها إعمالاً لأحكام المسؤولية الوزارية، بحيث يحق له مباشرة مهامه في إطار توجيهات مجلس الوزراء دون إشراف مباشر منه، وهنا نتحدث عن الوزير ذي الحقيبة الوزارية. أما رئيس مجلس الوزراء فيمارس الأشراف منفرداً على أعمال المؤسسات العامة التابعة للحكومة. لكن المسألة تدق بشأن المؤسسات والهيئات العامة التابعة لرئيس السلطة الوطنية مباشرة، التي نراها تفلت من الخضوع لجهة الوصاية الإدارية المحددة دستورياً، خاصة أن نطاق الإشراف الممنوح لمجلس الوزراء يقتصر على الهيئات والمؤسسات التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، وهي قليلة نوعاً ما بالمقارنة مع المؤسسات المنشئة من جهة رئيس السلطة أو التابعة له، أو تلك التي يتم تعيين رؤساءها بقرار من رئيس السلطة الوطنية.

وبشأن هذه المؤسسات الأخيرة يثور التساؤل القلق حول أساس العلاقة الرقابية وطبيعتها، فهل يمثل دور رئيس السلطة سلطة رئاسية، بأن يحق له مباشرة اتخاذ القرار الخاص بالمؤسسة، أم أنه يباشر دوراً

(١) انظر: (العدوان، ياسر، ص١٨-١٩).

(٢) ولا يفوتنا هنا أن نشير إلى أن المؤسسات العامة يمكن أن تخضع لرقابة الدولة وتوجيهها خارج إطار السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)، وذلك عندما تكون خاضعة لنظام الرقابة المالية والإدارية الذي تخضع له سائر سلطات الدولة، وهذا **دور ديوان الرقابة المالية والإدارية** الذي يعتبر المرجعية الرقابية والإدارية المختصة بضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري وكشف أوجه الانحراف في مؤسسات السلطة الوطنية، يتولى الديوان على المستوى المالي إعداد مشروع بالقرارات المتعلقة بالعلاوات وتقديمها لمجلس الوزراء لإقرارها، ومن أجل تحقيق مهام الديوان له أن يقوم بالتدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم والتقارير والمعلومات كافة في أية دائرة، كما يقوم بوضع النظم الخاصة بالرقابة والمتابعة بما يتعلق بشؤون الموظفين، وهو جهاز الرقابة والتدقيق الخارجي الذي تخضع لها السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، والهيئات والمؤسسات العامة والأهلية، والمؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية، والمؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، والهيئات المحلية ومن في حكمها. انظر في ذلك: (غرايبة، عصام، ص٢٦).

إشرافياً وصائياً، أم أنه لا يمارس فعلياً أي دور رقابي في هذا المجال؟ ومن سيكون المسؤول الحقيقي عن أعمال المؤسسات والهيئات العامة؟ الحكومة (مجلس الوزراء) بكونها صاحبة سلطة الوصاية الأصلية أم رئيس المؤسسة العامة بكونه المسؤول الإداري الأعلى في المؤسسة؟

فعلى الصعيد العملي لم تتبع الإدارة المركزية الفلسطينية نهجاً موحداً في تحديد الجهة التي تمارس الرقابة الوصائية على المؤسسات العامة(١)، والحقيقة أن الحكومة لا يمكن أن تكون مسؤولة عن هذه الأعمال إلا في نطاق ممارسة سلطة الإشراف وضمن الحدود المرسومة لهذه السلطة الوصائية، أما فيما عدا ذلك فإن رئيس الوزراء والوزراء لا يملكون سلطة رئاسية تجاه من يعمل في هذه المؤسسة أو في هذه الهيئة العامة.

فالقانون الأساسي الفلسطيني المعدل جعل مسؤولية رئيس الوزراء أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته، وأقام مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام المجلس التشريعي كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته(٢). ولم يقل أن رئيس الوزراء أو احد الوزراء مسؤول عن أعمال المؤسسات والهيئات العامة، إلا إذا اعتبرنا المؤسسات العامة في النظام الدستوري الفلسطيني جزءاً لا يتجزأ من الوزارة أي جزء من السلطة المركزية، وهذه مسألة تحتاج إلى وقفة متأنية، لأن التفسير السليم للنص الدستوري لا يؤدي إلى هذه النتيجة بالنسبة للمؤسسات العامة المنشئة من قبل مجلس الوزراء والمنظمة بقانون، فنص المادة (٦٩/٩/أ) تكلم عن اختصاص مجلس الوزراء "بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات (مستطرداً بعد ذلك) أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة"، مما يعني أن المؤسسات والهيئات العامة لا تقع أو ليس بالضرورة أن تكون ضمن وحدات الجهاز الإداري التابع للحكومة، وبالتالي لا يمكن أن تُحرك مسؤولية الوزير السياسية عن الأعمال الذاتية لإحدى المؤسسات العامة، حتى وإن اختص ذلك الوزير بالإشراف عليها بكونه جزء من مجلس الوزراء الذي يمثل جهة الوصاية الإدارية العامة في الدولة.

أما المسؤولية السياسية عن ممارسة السلطة الوصاية فتقع على الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء) انطلاقاً من اختصاصها بالإشراف على المؤسسات والهيئات العامة المشار إليها قبل قليل، فتسأل عن تقصيرها أو تقاعسها في ممارسة هذا الإشراف، مع ملاحظة أن السلطة الوصائية التي يمارسها أحد

(١) انظر في ذلك: (إدعيس، معن، ص٣٧-٣٨).

(٢) انظر نص المادة (٧٤) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

الوزراء لا يمارسها بصفته الشخصية كوزير ولكن بوصفه وزيراً بوزارةٍ يرتبط نشاط المؤسسة العامة بها نوعياً، وهذا ما يبرر تعدد جهات السلطات الوصائية في بعض الأحيان(١).

وهذا الاستنتاج المتقدم يُعزز استقلالية المؤسسات العامة نحو الجوانب الإدارية والمالية، دون أن يمحو فكرة المسؤولية السياسية برمتها والتي نعتقد بأنها ما زالت قائمة ولو جزئياً بالنسبة لرؤساء المؤسسات والهيئات العامة، لأن مشرعنا الدستوري أتاح المجال لتوجيه الأسئلة والاستجوابات البرلمانية إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم(٢)، ورؤساء المؤسسات العامة في فلسطين _على حد علمنا_ يعينون أغلبهم بدرجة وزير، وينطبق عليهم وصف "من في حكم الوزراء"، دون أن تمتد مستوى الرقابة السياسية إلى سحب الثقة من رؤساء المؤسسات العامة، فهذا إجراء يوجه فقط إلى الحكومة أو لأحد الوزراء(٣).

وفي كل الأحوال تعتبر آلية متابعة عمل المؤسسات العامة إشكالية معقدة بحد ذاتها من الناحية العملية خاصة بالنسبة للمؤسسات العامة المنشئة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية أو التابعة له، أو تلك التي يتم تعيين رؤسائها بقرار منه، والتي تبقى خارج إطار الرقابة الوصائية لمجلس الوزراء بسبب انتفاء العلاقة القانونية الموجبة لقيام تلك المسؤولية، في ظل عدم وجود دوائر فعّالة في مكتب رئيس السلطة قادرة على متابعة أعمال هذه المؤسسات أو مراجعة تقاريرها(٤)، مع التذكير ببقاء المسؤولية السياسية بالنسبة لرؤساء المؤسسات العامة وفقاً للضوابط التي أوردناها، سواء تم ممارستها من قبل المجلس التشريعي أو من قبل رئيس السلطة الفلسطينية.

نتائج الدراسة وتوصياتها:

في نهاية الحديث عن أزمة مفهوم نظرية المؤسسات العامة انطلاقاً من التشريع الفلسطيني ومن زاوية النموذج النظري المثالي والتطبيق العملي الذي يفتقد الكثير من هذه المثالية، فإن المؤسسات العامة تبقى عنواناً لمعادلة صعبة، وتُمثل محاولة دقيقة للتوفيق بين حرص الدولة وإصرارها على الهيمنة وفرض الوصاية على جميع ممتلكاتها ومقدراتها ورغبتها في نفس الوقت في أن ترى مشاريعها الاقتصادية والإنتاجية ناجحة ومتطورة.

---

(١) انظر مداخلة: (د. محمد الفيلي، مشار إليها في ندوة مجلة الحقوق، ص٢٥٧).

(٢) نص المادة (٣/٥٦) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(٣) وهذا ما يفهم من قراءة نص المادة (٥٧) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل التي جاء في مستهلها: " يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء...".

(٤) انظر: (تقرير الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمؤسسات الأهلية، ص٥).

لذلك، ومن ناحية نتائج الدراسة، فإننا لم نخف الخشية من ربط تبعية المؤسسات العامة للإدارة المركزية، مع ما يستتبع ذلك من تقزيم أو حتى تلاشي لفكرة الشخصية المعنوية المنشئة من المشرع، والتي تقتضي وجود مجالس إدارية مستقلة تُعبر عن إرادة المؤسسات العامة. ولكن بينا بنفس الوقت أن المشكلة ليست في تقرير مبدأ الاستقلالية في ذاته، وإنما في تحديد حدود الاستقلالية ومداها، لأن المؤسسات العامة لا يمكن أن تكون نظاماً مستقلاً بذاته، لكون الاستقلال بالشخصية المعنوية عن الدولة لا ينبغي أن يتعدى حدود ممارسة وظيفة ذات طابع إداري محض لتحقيق أهداف قد تكون إدارية واقتصادية أو اجتماعية أو فنية، ولكنها لا تدخل بأي حال من الأحوال في دائرة اتخاذ القرار السياسي، أو في ممارسة الوظيفة الحكومية عموماً، لذا كان مفهوماً أن المؤسسات العامة لا تمارس أي مظهر من مظاهر أعمال السيادة، وتخضع في مباشرة اختصاصاتها لرقابة (يختلف مداها شدة أو ضعفاً) لكي لا تستقل عن إشراف السلطة المركزية استقلالاً تاماً.

ولتفادي هذه النتيجة الخطيرة؛ خلصنا إلى ضرورة أن تخضع المؤسسات العامة لرقابة إدارية (وصاية إدارية) حكيمة من جانب الدولة، بحيث توائم بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة، والاستقلال المالي والإداري الضروري واللازم توفيره للمؤسسات العامة من جهة أخرى، لنصل إلى المفهوم السليم للمؤسسات العامة بوصفها الوعاء الذي تلتقي فيه وتتلاحم الحرية والكفاية من جانب مع المسؤولية والرقابة من جانب آخر، دون أن يطغى أي من الجانبين على الآخر. وهذه المعادلة التوفيقية لا يمكن أن تتوفر فقط بصياغة القوانين اللازمة وإصدارها في هذا المجال، بل إن المسألة تعتمد على الإدراك الكامل للأهداف الحقيقية من إنشاء المؤسسات العامة والممارسات الفاعلة القادرة على تحقيقها، بما يحقق في نهاية المطاف الأهداف الوطنية العليا المرسومة للدولة.

وبشأن توصيات الدراسة، نقتصر أفكارها ومضامينها على ثلاث توصيات أساسية:

١- دعوة المشرع الفلسطيني خاصة والمشرع العربي بوجه عام إلى ضرورة الانتباه لأوجه التجاوزات البينة والمخالفات الصريحة بشأن التنظيم القانوني للمؤسسات العامة، والدعوة موجهة أيضاً إلى السلطة التنفيذية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع المخالفات وتصحيح الأوضاع الناشئة عنها، تدعمياً لمبدأ قانونية الدولة ومشروعية أعمالها. لا سيما أن توافر الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة لا يستقيم مع فرض تبعية مركزية مباشرة على أعمالها أو العبث بنظاميها الدستوري والقانوني، ولا يستقيم أيضاً مع إدراج المؤسسات العامة ضمن أسلوب عدم التركيز الإداري، لأسباب وحجج متعددة أوردناها ضمن ثنايا هذه الدراسة وفي مواضع متفرقة.

٢- معالجة الإشكالات الخاصة بحدود الاستقلاليين المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به المؤسسات العامة، وإيجاد آلية مناسبة لإعادة النظر في الهيكلة الإدارية والتنظيمية للمؤسسات العامة وتطويرها ضمن أنظمة إدارية ومالية متطورة، وفي إطار قانوني مُحكم، بما يسمح بإدخال مفاهيم إدارية حديثة في الرقابة على المؤسسات العامة بشكل يتفق مع طبيعة النشاط الذي تمارسه تلك المؤسسات، ودون الإخلال بأي من مبدأي استقلالية ومرونة العمل من ناحية وفرض الرقابة من ناحية أخرى.

٣- دعوة الفقه القانوني العربي إلى التعمق في تحديد الوصف التنظيمي والقانوني للمؤسسات العامة بصورة تزيل أي لبس أو تداخل بينها وبين الإدارة المركزية، وتحريك المياه الراكدة في مجال تحقيق التحديد والوضوح في السياسة التشريعية الخاصة بالمؤسسات العامة في البلدان العربية؛ بما سيساعد الدارسين في مجالات الإدارة والقانون على تطوير دراسات القطاعات العامة، وإثراء ذخيرة التنظيم الإداري والفكر الإداري والقانوني بصورة عامة.