وزارة الثقافة والارشاد
مديرية الثقافة العامة

سلسلة الكتب الحديثة
٧

النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي

ويشمل على ملحق في التشريعات

المحامي
حامد مصطفى
رئيس ديوان التدوين القانوني ورئيس مجلس التمييز الشرعي
ومدرس في كلية الحقوق - سابقا

شركة دار الجمهورية للنشر والطبع - بغداد
١٩٦٥

وزارة الثقافة والارشاد
مديرية الثقافة العامة

سلسلة الكتب الحديثة
٧

النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي

ويشمل على ملحق في التشريعات

المحامي
حامد مصطفى
رئيس ديوان التدوين القانوني ورئيس مجلس التمييز الشرعي
ومدرس في كلية الحقوق ـ سابقا

شركة دار الجمهورية للنشر والطبع ـ بغداد
١٩٦٥

تقـــديم

بسم الله الرحمن الرحيم « ولا تجعل يدك مغلولة الى عنقك ولا تبسطها كل البسط فتقعد ملوماً محسوراً » .

يتدفق الآن تيار من الجديد يحيط بالقديم من كل جانب وهو في تدفقه هذا لا يحاول هدم القديم ولا تقويض اركان المجتمع القائم ولكنه يرمي الى تجديد الحياة فيهما على أساس من نظام اجتماعي اقتصادي تقـوّمه فلسفة العدل الاجتماعي التي تتناول نظام الحكم وقواعد المجتمع وتوزيع الثروة ونشاط العمل .. وهذا التيار وان لم يكن نابعا من صميم العقل الاجتماعي والفكري لهذه الامة الا انه ولا ريب امتداد لما حولها من أشكال الحيـاة والادارة والاقتصاد تعدى أثره قارتي آسيا وافريقية وجوانب شتى من العالم الجديد .

ان ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ ليست المظهر الاول لفعل ذلك التيار ولكنها بأسلوبها الثوري كانت أظهر أفعاله في المجتمع العراقي . حتى اذا ما أعلنت تشريعات التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ رأينا الثورة تأخـذ شكلا اجتماعيـا

اقتصاديا لم تستطع اعلانه ثورة ١٩٥٨ بسبب ما أصابها من تعثر وانحراف في جميع وجوه الحياة •

وهذه محاولة ، وهي الاولى من نوعها ، أريد بها وصف التشريعات الاشتراكية العراقية وأثرها في كيان المجتمع الاداري وطريقة ادارة المرفق العام التي اصبحت شكلا معقدا ليس هو شكل الادارة الحكومية السابقة ولا شكل الادارة الحرة التي تستبد بالعامل ورأس المال• ولم أحاول في هذه الدراسة العلاج الفلسفي والنظري لكي تكون أساسا لدراسات أخرى يقدمها لنا الاخصائيون في الفلسفة الاجتماعية والاقتصاد • وعسى ان يفعلوا ؟

١٩٦٥/٨/١ **حامد مصطفى**

جذور القواعد العامة

ليس في القانون العراقي نظرية واضحة أو قواعد عامة عن المؤسسات التي انتهى اليها شكل الادارة الاقتصادية في كثير من بلدان العالم اليوم. وعلى الرغم من ان القانون المدني العراقي قد وضع القواعد الأساسية لشخصية المؤسسة المدنية (مؤسسة النفع العام) ذات النطاق الضيق منذ سنة ١٩٥١ فان المشرع العراقي لم يحاول ان يسند هذه القواعد بأخرى فيما يتعلق بأنواع المؤسسات في ميدان الادارة والاقتصاد والنشاط الاجتماعي أسوة بما فعل المشرع العربي في الجمهورية العربية المتحدة . الا ان ذلك لا يحول بيننا وبين البحث عن جذور هذه القواعد في ميادين شتى من التشريع العراقي القديم والجديد . بل ان تشريعات الثورة في العدالة الاجتماعية والتأميم سنة ١٩٦٤ توجب علينا وعلى كل كاتب في الاقتصاد والقانون ان يحاول جمع شتات هذه القواعد من اجل بناء نظرية عامة تصلح ان يهتدى بها المشرع عند اخراجها مخرج القانون وذلك ما نراه اليوم واجبا لا يغتفر فيه التقصير . ذلك ان المشرع وهو لا يملك الجهاز الكافي لوضع القواعد العلمية موضع التشريع لا غنى له عن الاستعانة بالاساتذة والكتاب الذي يملكون الكفاية في البحث والتأليف وصياغة القانون .

ونحن اذا بحثنا عن جذور القواعد التي تستمد منها أصول النظرية العامة للمؤسسات وجدناها ترجع الى السنين الاولى من قيام الدولة وتمتد في تأريخ التشريع العراقي الى ما قبل الثورة بسنين • ومن اجل معرفة صلة تلك التشريعات بفكرة المؤسسات العامة لابد لنا أولا من تحديد المفهوم لهذه الفكرة ومدى انطباقها على القواعد التي اشتملت عليها هاتيك التشريعات •

فالمؤسسة العامة Etablissements Publics في عرف القانون الاداري هي مرفق عام أي مصلحة عامة محلها خدمة الجمهور في شأن من الشؤون التي تهمهم في حياتهم الاجتماعية أو الاقتصادية الا انها تختلف عن المرفق العام في أن ادارتها تخرج عن نطاق الادارة المباشرة لجهاز الحكومة • فهي على ذلك تطور جديد للمرفق العام أوسع منه وأكثر استقلالا عن الادارة المباشرة بحيث يصح القول بانها كل مرفق عام تحرر من سلطان الادارة الحكومية المباشرة ليؤدي الغرض منه سليما من العيوب التي تشوب ادارة المرفق العام • فاذا رأيت المرفق العام يؤدي عمله مرتبطا ارتباط مسؤولية مباشرة بالوزير حكمت بانه مرفق اداري عام أما اذا رأيته يستقل بشخصيته عن مسؤولية الوزير فيؤدي عمله بهيأة من الاشخاص مجتمعين يصدرون بأنفسهم قرارات ينفذونها بأنفسهم أيضا فذلك هو

المؤسسة العامة • وبناء على ذلك فالمؤسسة العامة منظمة تدير المرفق العام بالنيابة عن الحكومة وباذن منها أو من السلطة التشريعية • وهناك بلاد تعتمد في ادارة المرافق العامة على نظام المؤسسات بدرجات متفاوتة فمنها ما يعطيها الاهمية الاولى في ادارة المرافق والمشروعات ومنها ما لا يعطي المؤسسة كل هذا الامتياز فيتشدد في الرقابة عليها وفي تمويلها ، وفي مشاركتها في ارباحها • وقد يكون انشاء المؤسسة بقانون أو باذن من السلطة التنفيذية على شكل نظام (لائحة) أو مرسوم أو قرار من الحكومة •

وقد كيّف مؤتمر العلوم الادارية المنعقد سنة ١٩٥٧ و ١٩٥٨ هذا النوع من ادارة المرافق العامة باللامركزية أي نقل السلطة الادارية من الحكومة الى منظمة وهذه المنظمة قد تكون سلطة محلية كمجلس ادارة اللواء والقضاء أو المجلس البلدي كمجلس أمانة العاصمة في بغداد ومجلس البلدية في غيرها • أو تكون سلطة ادارية مرؤسة بدلا من سلطة أخرى رئيسة • أو قد تكون ايداع السلطة الادارية الى منظمة ليست جزء من سلطات الادارة المعروفة كالسلطات السابقة وانما هي شخص آخر أكثر كفاية وتفرغا وأكبر نفعا في ادارة المرفق من السلطات الادارية المعتادة • بحيث استحق ان يعترف له باستقلال شخصيته عن شخصية الدولة وأجهزتها المتفرعة منها • وقد استقر رأي المؤتمر على ان المراد بفكرة المؤسسة العامة

هو هذا الشكل الاخير من أشكال ادارة المرافق العامة[1] .

واتباعا لهذا الرأي الاخير فاننا سنتكلم على المؤسسات العامة باعتبارها طريقة من طرق ادارة المرافق العامة المتطورة حتى ليصح القول بان المؤسسة العامة ليست شيئا غير تطور جديد للمرفق العام . ولهذا فاننا سنتعرض أولا للكلام على المرافق العامة وكيفية نشوئها وتطورها على وجه الاجمال .

---

(١) مجلة العلوم الادارية المصرية العدد ٢ سنة ١٩٦٠ .

المرفق العام

كانت مهمة الدولة قبل نشوء النظام الادارى الحديث في القرن التاسع عشر تقوم على حفظ النظام العام البادي في عناصره الثلاثة وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والاقتصار على مراقبة النشاط الفردي في حدود هذا النطاق • حتى اذا ما اشتد هذا النشاط واتسع رأت الدولة ان هناك ضرورة تقضي بحماية مصالح السواد الاعظم من الناس من طغيان المطامع الفردية من جهة وعضد المشروعات التي تؤدي خدمات عامة فيها نفع كبير للجمهور من جهة أخرى • وبذلك بدأت الدولة تتولى ادارة بعض المنافع الضرورية بنفسها سواء من حيث تمويلها وانتاجها وتوزيع هذا الانتاج كما اتجهت الى تشجيع المشاريع التي تعتبر قائمة بمنافع هي من الخدمات العامة التي لولاها لكانت الادارة هي المكلفة بها وبذلك اتسع نشاط الدولة ولزم من هذا الاتساع نوع من التخصص في الادارة ونظام جديد في ادارة المصالح التي دخلت في وظائف الدولة • فهذا النوع من نشاط الدولة هو ما يؤلف المرفق العام Service Ppublic أو ما يسمى عندنا خطأ الدائرة أو المصلحة أحيانا • أما الجهاز الذي يقوم بهذا النشاط فانما هو الجهاز الوظيفي للمرفق أي الاداة أو الوسيلة التي يؤدي بها عمله • ولكل منهما

قواعد تحكمه غير القواعد التي تحكم الآخر • فقواعد المرفق العام التي يؤدي بها نشاطه هي قواعد القانون الاداري • أما قواعد جهاز المرفق أي الاشخاص التي تؤدي ذلك النشاط فانما هي قواعد خدمة وحقوق وواجبات ومجموعها هو ما يسمى عندنا قوانين الخدمة والملاك • ويعتبر المرفق العام الميدان الواسع لتطبيق القانون الاداري منه نشأ وفيه نما حتى لقد قيل بان القانون الاداري ليس شيئا سوى القواعد الخاصة بادارة المرفق العام • فكل من مرافق الدفاع والتعليم والصحة والنقل والانارة •• الخ يخضع لقواعد الادارة الملائمة له ولاداء عمله على الوجه الذي يؤدي المنفعة العامة التي انشىء من أجلها •

وقد كانت فكرة المرفق العام ضيقة النطاق عند اقرارها الا انها أخذت في الاتساع والنشاط بعد الحرب العالمية الثانية متأثرة بالفكرة الاشتراكية التي تقوم على تدخل الدولة في مجال الخدمات العامة والتجارة والاقتصاد واستغلال الثروة الطبيعية بدلا من الافراد والشركات التي كانت تتولى ذلك بطريق الالتزام والامتياز • وبهذا تقلصت المرافق التي كان الافراد يقومون بها بانفسهم أو بمساعدة من الدولة •

كيف ينشأ المرفق العام

لما كان المرفق العام تطورا جديدا لشكل الادارة يتطلب مالا لانشائه وخدمات خاصة ترصد عليه فقد لزم ان يستند في وجوده الى ادارة القانون

الذي يعبر عن ارادة الامة بأعلى اشكالها الدستورية • أما تقدير المرفق العام أي الاجتهاد بان مشروعا ما أو مصلحة ما قد غدت من الاهمية والعلاقة بالمنفعة العامة حدا يوجب اضفاء سلطان الدولة عليه فانما هو أمر تحدده الحكومة التي تتمثل فيها سلطة الادارة ولكن في ظل رقابة الامة الماثلة في السلطة التشريعية التي تبرم القانون • لذلك وجب ان يشتمل القانون الذي ينشأ به المرفق العام على عناصر ثلاثة هي : المال المقدر لكفاية المشروع واشخاص ادارته والطريقة التي بها يزاول نشاطه لتحقيق الغرض الذي أنشىء من أجله • ومع ذلك فقد يكون هناك مرفق عام دون أن ينشأ بقانون كما في الحالات التي ترى الادارة أن من المصلحة اناطته بالافراد بعقد يقوم مقام القانون • ولكننا مع هذا نرى ان ذلك لايخرج المرفق العام من هذا القبيل عن التحديد الذي ذكرناه سابقا • ذلك ان الادارة لا تملك من تلقاء نفسها ابرام العقد بينها وبين الافراد الا استنادا الى قانون كما هي الحالة في استغلال المناجم والمعادن والثروات الطبيعية الاخرى كالغابات والانهار ومصايد الاسماك •

هذا ما يجري مع القاعدة المتبعة في العراق في كل ما انشىء من المصالح العامة التي رأت الدولة منحها حرية واسعة في الادارة والعمل مكتفية بالرقابة العامة التي يكلها القانون الى الوزير الذي ترتبط به المصلحة بحكم علاقتها الوثيقة بوزارته • ومن ذلك جميع المصارف والبنوك والمصالح

والشركات الحكومية[1] • وذلك بخلاف الحال في الجمهورية العربية المتحدة حيث يجوز ان ينشأ المرفق العام بقانون أو بمرسوم أو بقرار اداري• والمعروف حتى الآن ان المرفق العام ينشأ بقرار جمهوري بحجة ان السلطة التنفيذية هي ذات الشأن في تحديد الطريقة التي تنظم بها المصالح العامة التي هي موضوع الادارة الرئيسي ومحل تطبيق القانون الاداري • وفي فرنسا كالعراق لا ينشأ المرفق العام الا بقانون • ومن مزايا ذلك ان القانون يهيء للمرفق العام المال الذي لايمكن رصده أو وضع ميزانية بصرفه وانفاقه الا بقانون •

واحيانا تجد الادارة نفسها مضطرة الى الاعتراف ببعض المشاريع أو الخدمات التي تقوم بها الشركة أو الافراد فتعاملها معاملة المصالح العامة التي تنشئها • وقد عرف هذا النوع من المرافق في العراق بشكل واضح وان كان قد انتقد أو استبعد في بعض البلدان ومنها الجمهورية العربية المتحدة وفرنسا • وخير مثال على ذلك مصلحة التمور العراقية وشركة التمور العراقية قبل تحويلها الى شركة حكومية بالقانون ٦٦/١٩٦٠ والمرافق النقابية والمهنية كغرفة تجارة بغداد ونقابة المحامين • ولكن الحكومة بمقابل منح هذه المرافق مزايا المرفق العام تحتفظ لنفسها بحق الرقابة

---

(١) راجع بيان وزير المالية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦١ لمعرفة أهم المصالح التي أسست بقانون •

والاشراف عليها وأحيانا تشترط لنفسها جهة اختصاص قضائي عليها فتجعل للوزير حق نقض قراراتها بناء على طعن يرفع اليه من ذي مصلحة في الطعن على هذه القرارات •

استقلال المرفق العام

قد تكون الخدمات العامة التي يؤديها المرفق ذات خطر كبير ولها من الاهمية والاتساع ما تحتاج به الى ايلائه سلطة واسعة في ادارة نفسه وتخفيف الرقابة عليه بما لا يعيقه عن أداء عمله أو يكلفه جهدا كبيرا أو نفقات كثيرة أو وقتا طويلا • فعند ذلك تكون نصوص القانون الذي ينشئه مرنة أو مطلقة أو صريحة تتضمن تخويل جهازه الاداري سلطة واسعة وحرية في الاجتهاد واصدار القرارات • وخير مثال على ذلك في العراق القانون الذي انشىء به مجلس الاعمار سنة ١٩٥٠ ولذلك يسعى المشرع ان يضع بعض القواعد التي تضمن عدم اساءة استعمال هذا النوع من المرافق سلطاته أو الخروج بها عن حدود المصلحة ومن ذلك الطريقة التي يتألف بها مجلس ادارة المرفق اذ يشترط ان يكون افراده من الطبقة الاولى من المسؤولين كرئيس الوزراء والوزراء وتلك هي حالة مجلس الاعمار الآنف الذكر ومجلس التخطيط الاقتصادي الذي حل محله في سنة ١٩٥٩ ثم في سنة ١٩٦٤ اذ نص على ان يتألف المجلس برئاسة رئيس الوزراء وبعض

الوزراء واعضاء آخرين من ذوى المستوى العالي في الخبرة والاختصاص .

ومع ذلك فانه لما كان المرفق العام أي المصلحة العامة ليست شيئا غير جهاز اداري يقوم بخدمة تتعلق بالمنافع التي تعود على السواد الاكبر من الجمهور وتتمول من خزينة الدولة فان طبيعتها تأبى الاستقلال التام ، وتقبل الرقابة على ادارتها وطريقة انفاقها الاموال واستخدامها لجهاز الادارة من الاشخاص . وذلك ما ينص عليه كل قانون يتألف به مرفق عام. والغالب ان تكون هناك طريقة خاصة للطعن على قرارات المرفق الادارية ورقابة لمراقب الحسابات العام أو المحاسبين القانونيين على ميزانيته وتختص المحاكم بسماع الدعوى التي ترفع عليه من الافراد في العراق أو مجلس الدولة وما يقابله في البلاد التى تأخذ بفصل القضاء الاداري عن اختصاص المحاكم بل ان الدولة قد تبالغ احيانا في هذه الرقابة فتمدها الى حرية التصرف بالارباح ومقدارها فتشاركها فيها وتتخذ منها نوعا من الايراد العام . ومن ذلك القانون الذي شرعته الحكومة العراقية برقم ٨٣/١٩٦١ ثم برقم ١٥١/١٩٦٤ . وفرضت فيه على المؤسسات شبه الرسمية (أي المؤسسة بقانون وتساهم الدولة في أموالها) ان تعرض ميزانيتها على وزير المالية قبل بداية سنتها بشهرين على الاقل وان تقدم اليه حساباتها النهائية لتدقيقها خلال مدة لا تتجاوز ١٨٠ يوما من نهاية سنتها وفرض عليها مشاركة

للحكومة بارباحها بنسبة النصف وان تدفع جميع هذه الارباح الى الخزينة بعد استيفاء المؤسسة رأس مالها الاحتياطي • ولوزير المالية كذلك ان يعين مقدار الرصيد الكافي لتشغيل المؤسسة والزمها القانون كذلك ان تودع في حساب الخزينة موجوداتها النقدية وقيمة استثماراتها المصرفية والمالية •

مقياس المرفق العام في القانون العراقي

اذا نحن رجعنا الى الأساس الذي تقوم عليه فكرة المرفق العام في القانون العراقي فاننا لا نكاد نجد أثراً لهذا الأساس لا من الوجه العلمي ولا من جهة المصلحة العامة التي يخدمها المرفق العام بل ان هذا الاصطلاح غير مستعمل بتاتاً في النظام الاداري العراقي فلم يشر اليه القانون الأساسي ولا ما حل محله من تشريعات دستورية •

ومع ذلك فان من الممكن ان نتتبع الاساس الذى تقوم عليه فكرة القانون الاداري العراقي في قانون سمي من قبل قانون تشكيلات الوزارات المشرع سنة ١٩٣٣ فهذا القانون يعطي للحكومة سلطة انشاء الدوائر التي تتبع كل وزارة واحداث ما ترى انها بحاجة اليه على أن يكون هذا الاحداث بنظام أي بقرار من مجلس الوزراء مقترن بتصديق رئيس الدولة • ومثل ذلك فعل قانون السلطة التنفيذية الذي حل محل ذلك القانون سنة ١٩٥٩ •

وبناء على هذا فان الاساس الذي يقوم عليه المرفق العام انما هو طريقة

ادارة الاقسام التي تتألف منها الوزارات بحسب طبيعة عمل كل منهـــا • وهذه الاقسام متماثلة متطابقة لا تختلف في وزارة عنها في أخرى والغالب أن تسمى هذه الاقسام مديريات عـــامة تتفرع الى مديريات ثم الى أقسام دونها فالوزارة تتألف من عدد من هذه المسميات ولكل منها رئيس مرتبط ارتباطاً مركزياً بمن فوقه حتى تنتهي السلطة بالوزير •

فهل يصح بعد هذا تسمية هذه الاقسام بالمرافق العامة ؟

ومن أجل معرفة ذلك لابد لنا من الرجوع الى النظرية التي يستند اليها المرفق العام في وجوده •

كان الفقهاء الافرنسيون يبنون فكرة القـــانون الاداري على أساس السلطة العامة • وهذا الاساس يقرب من الفكرة التي يهتدي بها المشـــرع العراقي حتى زمن قريب في فهم القـــانون الاداري وانشاء المرفق العام • وخلاصة ذلك ان الحكومة بوصفها ذات السيادة في البلاد تملك ارادة عليا تخولها اصدار الأوامر وانشاء التشريعات التي تنفذ بها هذه الارادة مهتدية في ذلك بحقها في الولاية العامة من جهة وباجتهادها في اختيار الطريقة التي ترى انها أكثر تحقيقا للمصلحة العامة • وبذلك تكون العلاقة التي تحكم تصرفات الدولة في مجال الادارة علاقة القانون العام الذي تتحكم هي نفسها في وضعه وتشريعه ، الا اذا خرج تصـــرفها هذا عن مجال الادارة بحكم

الضرورة والعمل كأن يتعامل جهاز الدولة مع الافراد على النحو الذي يتعامل به هؤلاء فيما بينهم فعندئذ تكون العلاقة التي تحكم هذه التصرفات هي علاقة القانون الخاص •

الا ان هذه الفكرة تطورت بتطور مفهوم الدولة والحكم فبينما كانت الدولة تضع نفسها في موضـــع الرأس من الجسد الذي يحتوي الارادة والتفكير ومنه تصدر اشارة الحركة نشأت ظروف اضطرتها الى الاندماج في الشعب والنزول على ارادة الامة • فبعد أن كانت الحكومة تعتمد على القوة والسلطان في الحكم صارت مظهر ارادة الامة ونتيجة لاختيارها بطريق الانتخاب مسؤولة أمام ممثلي الشعب بحيث لا تصدر في الادارة والتشريع الا عن ارادتهم • وكان من نتيجة ذلك أن صارت الادارة نابعة من ارادة الامة تخدم مصالحها العامة وتنوب عنها في توجيه هذه المصالح وانشاء الجديد منهـــا تبعـــاً لرقي المجتمع وتنوع حاجاته • وهكذا انشئت مرافق التعليم والخدمات الصحية والاجتماعية والعمرانية واختلف الأساس الذي يقوم عليه الجيش فصار مرفقاً بعد أن كان مظهراً من مظاهر السلطة والحكم •

ومن هنا نرى ان العناصر التي يتألف منها المرفق الاداري ترجع في طبيعتها الى الخدمة العامة أي تقديم الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية والسياسية والدفاعية ••• الى الأمة يباشرها ويقوم بها أجهزة متعددة ينظمها

قانون تضع أصله السلطة التشريعية •

فالقانون العراقي يخلط بين مفهوم المرفق العام والجهاز الذى يقوم بخدمته • ذلك انه يشرع ادارات ينظم أشكالها ووظائفها ويبين العلاقات بينهما ويحصر الولاية عليها في سلطة شخص واحد هو الوزير • فأنت عندما ترى النظام الذي ينظم وزارة ما ويحكم العلاقة بين موظفيها وأقسامها لاتدرك الغرض الذي من أجله انشىء النظام ولا تتجلى لك الفكرة الاساسية التي تتجه بها الوزارة وتعمل • ولذلك يفرغ كل مرفق من مرافق الدولة من مسؤوليته بمجرد حضور الموظفين في أول الدوام الرسمي حتى انتهائهوليس بالعمل الذي قصد انشاء المرفق من أجله •

وقد جرى هذا الاسلوب في التنظيم الاداري منذ انشاء الدولة العراقية باستثناء بعض الدوائر التي تظهر فيها فكرة المرفق العام بوضوح شديد كمديرية الموانىء العامة ومديرية السكك الحديدية العامة التي لم تكن في الواقع جزء ادارياً من وزارة المواصلات والاشغال وانما كانت بادارة انكليزية مستقلة منذ الاحتلال البريطاني بل ان هاتين الادارتين كانتا ملكاً للحكومة البريطانية باعتبار انهما انشئتا بأموال بريطانية لخدمة حكومة الاحتلال حتى اشترتهما الحكومة العراقية بما تشتملان عليه من عقارات ومنشآت ومرافق • وقد كان شراؤهما باتفاقيتين عقدت احداهما سنة ١٩٣٦ لشراء مرافق السكك

الحديدية والأخرى سنة ١٩٥٢ لشراء مرافق الميناء • والواقع ان هاتين الادارتين تقربان من المرافق الكاملة التي ينطبق عليها مفهوم المؤسسات العامة كما سيجيء ذكره فيما بعد •

أما البلديات ومجالس الادارة فلا تعتبر من المرافق العامة بمفهومها التام حتى الآن اللهم الا بلدية بغداد باسمها المعروف أمانة العاصمة فانها تعتبر منذ انشائها مرفقاً تاماً يتمتع بالشخصية المعنوية والادارة المستقلة بقراراتها الصادرة من مجلس الأمانة وان كانت تعتبر جزءً تابعاً لوزارة الداخلية من حيث الشكل واعداد الميزانية •

وقد ظلت فكرة المرفق العام غير واضحة المعالم في التشريع العراقي من حيث المقومات الأساسية للمرفق العام ألا وهي أولا اداء خدمة عامة تقوم بها الدولة قياماً بواجب تمليه مصلحة المواطنين العامة انقاذاً لهم من تحكم الافراد الذين لا يبتغون سوى المنفعة المادية والربح • وثانياً اتباع قواعد قانونية تلائم هذا الغرض من حيث الادارة والتكوين • وثالثاً خضوع المرفق العام لاختصاص قضائي ملائم له أيضاً وهو ما يسمى بالقضاء الاداري الذي تقوم به محاكم خاصة به كمجلس الدولة في بعض البلدان كفرنسة والجمهورية العربية المتحدة أو المحاكم العادية التى تتولى القضاء في المسائل المدنية بين الافراد كما هي الحالة في انكلترة والعراق •

فأما من حيث اداء خدمة عامة فان هذه الفكرة كما بينا كانت تقوم على اساس الولاية والسلطان أى السلطة العامة التي زالت معالمهـا في النظام الدستوري الديموقراطي واما من حيث القواعد التشريعية فانك لاتجد فكرة جامعة ولا نظرية عامة تحكم قواعد التشريع الادارى البتة فليس هناك كما ذكرنا في صدر هذا البحث تشريع عام يحكم الصفات الاساسية لتشريعات الادارة عند عدم وجود النص او عند الاختلاف في تفسيره وتطبيقه • فكثيرا ما اختلف في قوة قرارات مجلس الوزراء الى حد أن ديوان التفسير حكم في بعض قراراته بمساواتها بقوة القانون[1] •

وفي تشريعات الوظيفة وحقوق الخدمة ليس هناك فكرة شاملة في التفريق بين انواع الخدمة والخصائص التي تترتب عليها حقوق الموظفين وتأديبهم • فقد كان جميع موظفي الدولة عدا مستخدمي السكك الحديدية والميناء يتبعون قانون خدمة واحد ثم تفرق بهم القانون فصار لكل طائفةمنهم تشريع خاص ثم عاد بهم الحال الى مثل ماكانوا بقانون الخدمة المدنية ٢٤/١٩٦٠ وخص القانون بعض المرافق بقواعد خدمة خاصة شرعت بقوانين كبعض المصالح والبنوك • وهناك اليوم محاولة للعودة الى تعدد تشريعات الخدمة • وربما كان من خير الامثلة على ما نحن بصدده التعارض

(١) أنظر قرار ديوان التفسير الخاص رقم ٥ سنة ١٩٥٥ بشأن اسقاط الجنسية •

بين اختصاص مجلس الانضباط العام ومجلس الخدمة (ديوان الموظفين) فقد طرأت ظروف سلبت المجلس الاول اختصاصه العام بالنظر في حقوق موظفي الدولة وما ينشأ بشأنها من النزاع بين الموظف والدائرة التى يتبعها وصار المجلس الثاني يصدر القرارات لافي ميدان عمله واختصاصه المنصوص عليه في القانون ولكنه تعدى الى النظر في البت في بعض المنازعات التي تمس حقوق الخدمة مباشرة[1] • على العكس من الحالة الواضحة الحدود بين اختصاصات مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة وديوان الموظفين • بل لقد أصدر هذا اعلانا بان المجلس لا سلطة له في النظر في حالات خدمة الموظفين والمنازعات التى تنشأ بينهم وبين دوائر الحكومة وانما الاختصاص فيها لمجلس الدولة وحده •

واما من حيث الاختصاص القضائي فحدث عن البحر ولا حرج • اذ بينما نرى أن التشريع العراقي لم يخصص للقضاء الادارى جهة قضاء خاصة وأخلى ميدان هذا القضاء للقضاء العادى بصريح القانون الاساسى السابق والدساتير المؤقتة بعده نرى أن هذا القضاء يخضع الدعوى الادارية لقواعد القانون الخاص والمرافعات المدنية ولا يفرق بين طبيعة الدعوى ولا يهتدى بقضائه بقاعدة تدل على تفريقه بين قضاء المصالح العامة التابعة للدولة وقضاء

---

(١) حتى ان المجلس قرر عدم اختصاص مجلس الانضباط العام في هذه المنازعات وامتنع من التبلغ بالدعوى أو ارسال ممثل عنه •

المصالح الخاصة العائدة للافراد • وجميع أحكام المحاكم وقضاء محكمة التمييز تعلن عن هذا الخلط الذي لايغتفر • بل ان هناك احكاما تميل بالمصالح الفردية الى حد التضحية بالمصلحة العامة واخرى تتجه الى العكس[1]•

وفي بعض الاقضية هدمت محكمة التمييز اهم المبادىء التي يقوم عليها القضاء الاداري أي قضاء المرافق العامة • فقد ادعى موظف بأنه فصل من وظيفته تعسفاً وبلا سبب فانكرت عليه المحكمة هذا الادعاء ولم تنظر فيه وقررت رد الدعوى قائلة (ان من حق المميز عليه انهاء خدمات من لا يرى حاجة لاستمرار خدماته ـ ١٨٢٨/ح/١٩٥٩)• وادعى طالب في كلية الحقوق ان عمادة الكلية منعته من دخول الامتحان بدوريه الاول والثاني بناء على اقوال وشهادات لا أساس لها من الصحة • فأجابته المحكمة على دعواه ولكن محكمة التمييز نقضت هذا الحكم قائلة (ولما كان مجلس الكلية قد اصدر قراره هذا ضمن صلاحياته لذلك فليس من اختصاص المحكمة التدخل في الامر •• وعلى المحكمة اصدار القرار برد الدعوى ـ ٢٠٠٥/ح/١٩٥٩) وحكمت بالعكس من هذا في الدعوى ١٥٤٣/١٩٥٧ فأجازت بقاء الطالب في كلية الحقوق اكثر من سنتين مع ان نظام الكلية مطلق في عدم جواز ذلك •

---

(١) انظر في ذلك قضاء محكمة التمييز في الدعوى ١٧٦٩ سنة ١٩٥٦ اذ حكمت بعدم جواز منع شخص عراقي من السفر الى خارج العراق وقضاءها في الدعويين ٢٠٥٦ سنة ١٩٥٥ و ٥١٨ر١٤١٣ سنة ١٩٥٧ اذ قضت بالتعويض في الاولى وبعدمه في الاخرى مع ان الحادثة واحدة •

وجوه المرفق العام

لما كان موضوع كلامنا هنا قاصرا على المرافق والمؤسسات العامة التي تؤلف ما يسمى بالقطاع العام فاننا سنعرض لانواع المرافق التي تنشئها الدولة وتتولى ادارتها وتمولها من اموال الخزينة وحدها أو بالاشتراك مع القطاع الخاص • والواقع ان قواعد المرفق العام ليست في طبيعتها مختلفة بحيث تتعدد أشكاله تبعا لاختلاف هذه الطبيعة • فما المرفق العام ولا المؤسسة العامة الا اداة لخدمة عامة • فهو لذلك قد يكون مجرد اعمال تؤدى للوصول الى تحقيق خدمة وقد يكون وسيلة انتاج محضة كما قد يكون طريقة للتوزيع أو مجموعة من هذه الوجوه كافة أى مشروعا كاملا فيه عناصر العمل والانتاج والتوزيع غايته الوحيدة الاستهلاك أي الاستهلاك بمفهومه التام ماديا كان او معنويا كاعداد مسكن أو طعام أو كساء أو تقديم ثقافة او خدمة صحية أو تأليف جيش ...الخ • الا أنه مع ذلك لابد من تقسيم المرفق أو المؤسسة الى أقسام من حيث الوظيفة التي يؤديها أو من حيث المال الذى يغذيه أو من حيث شكل الادارة التي تنظمه لاداء عمله • وفي جميع هذه الاحوال يكون المرفق من القطاع العام اذا كان يقوم بخدمة اقتصادية • وبناء على ذلك فالمرفق العام قد يكون أداريا أى تنظيميا أو اقتصاديا أو مهنيا •

المرفق الاداري

يعتبر المرفق الاداري اقدم اشكال الخدمة العامة حتى لقد كان يختلط

بمفهوم الدولة منذ نشوئها حتى زمن ليس ببعيد • ذلك ان الغرض الاساسى من قيام الدولة هو انابة اقل عدد من الناس مناب الجمهور أو الشعب ليتولى ادارة مصالحه العامة ويفرغ سواد الناس الى اداء أعمالهم مطمئنين هادئين بما توفر لهم الاقلية النائبة (الحكومة) من أسباب الامن والنظام والخدمات العامة • فالجيش مرفق غايته حفظ البلاد من الخطر الخارجى ودوائر الصحة مهمتها توفير أسباب الوقاية والعلاج والمدارس وظيفتها تزويدالشعب بالثقافة والتعلم وهكذا • الا ان هذه المرافق كانت قليلة في بداية نشوء الدولة ثم تقدمت في الكثرة والتنوع والرقي تبعا لرقي مفهوم النيابة عن الشعب ومسؤولية الحاكمين عن شؤون الرعية وتقدم الافكار الدستورية والعلوم • ومن مزايا المرفق الاداري انه يستأثر بالقانون العام فهو ميدانه الطبيعي فيه يتقدم ويتجدد ويتغير وفيه نشأت علوم الادارة والتنظيم الادارى ونشأ من حاجاته وضروراته قضاء الادارة ثم القضاء الاداري ونظام مجلس الدولة•

المرفق الاقتصادي

وقد نشأ من المرفق الاداري بوجه عام نوع آخر انفصل عنه بسبب الفكرة التي يقوم عليها وليس بسبب كونه جهازا يقوم بخدمة عامة •والعامل الاساسى في هذا الفصل الأهمية التي تعطى في العصر الحاضر للمرفق الذي يؤدي خدمة اقتصادية ، وبسبب ذلك يختلف المرفق الاقتصادي عن المرفق

الادارى في طريقة انشائه وادارته واحيانا في جهة قضائه • والفكرة التي تحكم ذلك اختلاف عمل الادارة والتنظيم عن عمل الاقتصـــاد • فالمرافق الحكومية التي تزاول عملا اقتصاديا يدخل في عملها الانتاج والاســـتغلال والتوزيع او الاستهلاك • مثال ذلك مرافق النقل والبريد والتلفون والمصارف واسالة المياه فهي خدمات تنتج مادة أو تستغل مادة أو تقدم منافع مادية أو معنوية للجمهور بحيث لايستنكرون اداء اثمانها أو اجورا عنها •

والواقع ان المرافق الاقتصادية قد نشأت متأخرة عن المرافق الادارية أى عندما اتسع تدخل الدولة في ميدان النشاط الفردي لسواد الشـــعب من استغلال التجار واهل الطمع من الصناع والمنتجين والمستغلين •

والفرق بين المرفق الاداري والمرفق الاقتصادي ان الاول يقابل الضريبة التي يؤديها الافراد منذ الزمان الذى نشأت فيه الدولة ، فكل ما تنفقـه في انشاء الجيش ووسائل الدفاع أو في الصحة والتعليم •• الخ يتألـف من الضرائب التي تؤلف اموال بيت المال (الخزينة) • أما الآخر فهو يقابل الاثمان والاجور التي يدفعها الافراد عن الخدمات والمنافع التي ينالونهـــا مباشرة من المرفق الاقتصادى • وكل ما تنفقه الدولة على هذه المرافق فهو من وارداتها من هذه المشاريع التي تبغي منها ارباحا تستغلهـــا في مرافـق وخدمات اخرى كأجور السكك الحديدية والتلفون والمياه والبريد واثمان

الغاز وتبليط الطرق وارباح المصارف والشركات والمصالح التجارية •

وبناء على ما تقدم فان المعيار الذى يفرق فيه بين مرفق اداري وآخر اقتصادي يقوم على عدة عناصر الاول اجتماعي وهو حماية سواد الشعب من استغلال رأس المال والثاني اقتصادى وهو الحصول على ربح معقول من الخدمات التي تقوم الدولة في أدائها للجمهور بدلا من أصحاب رؤوس الاموال والثالث مالي وهو اتباع النظام التجاري في الادارة والاستيراد والتصدير والرابع وظيفي وهو اتباع نظام خاص في تنظيم خدمة العاملين في هذا النوع من المرافق • ويظهر ذلك بوجه خاص في قوانين الخدمة والانظمة التي وضعتها الحكومة العراقية للعاملين في المشاريع والمصارف التي انشأتها وجعلت فيها امتيازا لهم ينفردون بها عن العاملين في المرافق الادارية أي موظفي ومستخدمي الخدمة المدنية ويشمل ذلك امتيازات الرواتب والتقاعد •

ويشمل مفهوم المرفق الاقتصادي المصانع والمتاجر التي تتولى الحكومة انشاءها وادارتها لحساب المنفعة العامة أو خدمة الجمهور •

ويبدو ذلك في مصالح الاستيراد والتصدير والبيع ـ كدائرة الاستيراد التابعة لوزارة التجارة ومصالح تجارة الحبوب والتمور التي تتولى تصديرها الى الخارج والمرافق التى تتولى بيع المواد الغذائية والادوية الى المواطنين •

وقد تتسع هذه المرافق أيام الحاجة والحرب فتمتد الى كثير من البضائع والاشياء التي تكون محل استغلال واحتكار • ومن ذلك الجمعيات التعاونية الحكومية والاهلية •

ويرى الفقهاء الافرنسيون ان اشخاص المرفق التجارى والصناعي من اشخاص القانون الخاص فهو لذلك يخضع لاختصاص القضاء العادي• ومن خير الامثلة على ذلك ما قضت به محكمة الاختصاص في فرنسا (تعيين المرجع) في قضية خلاصتها ان رجلا غرق في مسبح تديره البلدية فرفعت ارملته الدعوى لدى المحكمة العادية ولكن البلدية طعنت في اختصاص المحكمة مدعية ان القضية من اختصاص القضاء الاداري فردت المحكمة طعن البلدية واقرت اختصاص القضاء العادي بحجة ان المشروع الذى تديره البلدية يستغل استغلال المشاريع المماثلة له في القطاع الخاص • وحكمت المحكمة المدنية على رجل آخر بمسؤوليته عن حادث سيارة فطعن بان القضية من اختصاص القضاء الادارى لان الحادث نجم بسبب شدة الضياء المنبعث من سيارة مصلحة النقل في الجهة المقابلة ولكن طعنه هذا رفض بحجة ان المصلحة مرفق تجارى أو صناعي[1] •

ومثل ذلك يقال في الجهاز الشخصى للمرفق التجاري او الصناعي فيما عدا المدير العام • فعلى حين ان موظفي المرفق العام يعتبرون من موظفي

(١) Valine القانون الاداري ف ١٢٨ •

الدولة الذين يطبق بشأنهم القانون العام نرى ان زملاءهم من موظفي المرفق التجاري والصناعي يعتبرون من اشخاص القانون الخاص وتكون العلاقة بينهم وبين المرفق علاقة عقدته محلها ايجار عمل وعندئذ لايكون بوسعهم الرجوع الى القضاء الاداري وتكون المحاكم المدنية هي ذوات الاختصاص في نزاعهم مع رب العمل[1] .

ولكن الحال يبدو على خلاف ذلك في القانون العراقي فقد رفعت بعض القضايا الى مجلس الانضباط العام من قبل افراد يعملون في مرافق عامة ذوات صبغة صناعية او تجارية ولم يكن في قانون انضباط موظفي الدولة ولا في قانون تلك المرافق ما يفصل في الجهة التي تتولى القضاء بين عمالها وادارتها. ولكن المجلس رجع الى القواعد العامة فقضى في تلك القضايا ولم تطعن الجهة الادارية في ان الموضوع من اختصاص المحاكم المدنية . ومن هذا الوجه يكون اولئك العمال من اشخاص القانون العام[2] .

---

(١) المصدر نفسه .

(٢) انظر القرار الانضباطي رقم ٤ سنة ١٩٦٢ المنشور في الصفحة ١٥٠/٥٦ من العدد الثاني من مجلة ديوان التدوين القانوني بشأن موظفي مصلحة مصافي النفط والقرار الانضباطي رقم ٢٦/١٩٦٢ المنشور في الصفحة ١٤٠ من العدد الثالث منها بشأن مستخدمي جمعية التمور . وقد نص في الاول على ما يلي :

.. تبين للمجلس ما يلي :

١ ـ الاختصاص : رجع المجلس الى قانون مصلحة مصافي النفط فوجد ان هذا القانون لم يحتو على نص ينظم حالات انضباط موظفي المصلحة =

المرفق المهني

قد يبدو ان منظمات المهنة وهي اجتماع اصحاب مهنة واحدة على التعاون فيما بينهم لتنظيم عملهم وتحقيق غرض معين ليست شيئا من المـــرافق التي هي مشاريع أو منظمات تنشئها الدولة لتحقيق الصالح العام • والواقع انها لم تكن كذلك حتى زمن قريب حين امتد نشاط الدولة الى نشاط الافـــراد

= ومستخدميها وانما اكتفي بنص الفقرة ب من المادة الثامنة التي عينت سلطة تعيين الموظفين والمستخدمين العراقيين والاجانب في المصلحة • أما نص المادة الحادية عشرة من النظام رقم ٢ سنة ١٩٥٣ فو لا يصلح ان يكون مستندا لتشريع الجهة التي تختص بالنظر في القضايا الانضباطية لموظفي المصلحة ومستخدميها لفقدان النص الذي يستند اليه النظام من القانون • لهذا ولما كان مجلس الانضباط العام هو جهة الاختصاص العامة التي تفصل في القضايا التي تنشأ بين موظفي الدوائر الحكومية والمصالح وبين الموظفين والمستخدمين العاملين فيها وليس لهم جهة اختصاص أخرى تقوم مقام مجلس الانضباط العام فان هذا المجلس يكون الجهة المختصة بالنظر في الدعوى •

أما القرار الانضباطي الآخر فقد نص فيه على ما يلي :

ان اختصاص مجلس الانضباط العام هو من الاختصاص العام المقيد Retenu الذي يستمد احكامه من نص القانون • وهذا النص هو المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية بدلالة المادتين الاولى والثانية منه واستنادا الى ذلك يكون هذا المجلس مختصا بالنظر في الدعوى التي يقيمها الموظف أو المستخدم الذي تجتمع فيه الشروط الآتية :

١ ـ الخدمة في دائرة من دوائر الحكومة •

٢ ـ تقاضي الراتب من الميزانية العامة أو من ميزانية الاوقاف العامة أو الادارة المحلية •

٣ ـ ان يكون الحق ناشئا من تطبيق قانون الخدمة المدنية •

لهذا ولما كانت جمعية التمور ليست من الدوائر الحكومية الرسمية التي يطبق فيها قانون الخدمة المدنية ولها شخصية معنوية قائمة بذاتها =

والوقوف بينهم وبين من يتولى شؤونهم بعمل تقبل طبيعته التعسف والاستغلال. فلم تكن المهن قبل الحرب العالمية الثانية من الميادين التي تتدخل الحكومات في أعمالها ونشاطها الاانها صارت ميدانا مهما لهذا التدخل بسبب سيطرة ارباب الاعمال واصحاب المهن على عدد كبير من الناس واشتمالها على رؤوس اموال كبيرة وعلى مصالح تؤثر تأثيراً جسيما في حياة الافراد والجماعات ثم في حياة الدولة. كما هي الحال في الصناعات الكبيرة ذوات الانتاج الوافر من ضرورات الحياة في المأكل والملبس واسباب الرفاه ووسائل الحرب . وكما رأت الدولة ان من الضرورة التدخل في تنظيم مرافق الصناعة والتجارة نفسها فقد رأت تبعا لذلك التدخل لتنظيم الجهاز الشخصي لهذه المهن . الا انه لما كانت الدولة مشغولة بتدبير أمور اشخاصها أي موظفي وعمال المرافق التي تديرها فقد رأت ان تكل تنظيم شؤون اشخاص المهن والاعمال اليهم انفسهم محتفظة بحقها بالاشراف والرقابة على هذا التنظيم حتى لا يغدو محلا للاستغلال واساءة الاستعمال وعندئذ يعود على نفسه بالضرر فيحطم المهنة ويعدم مقاصدها .

= مستمدة من قانونها الخاص ويتقاضى المستخدم فيها راتبه من الميزانية الخاصة بها . ولما كان المدعى مستخدما في هذه الجمعية فان الدعوى المرفوعة منه للمطالبة بالحق المدعى به لا تدخل في اختصاص مجلس الانضباط العام .

وقد صدر هذان القراران أثناء رئاستنا لديوان التدوين ومجلس الانضباط العام سنة ١٩٦٢ .

وقد بدا هذا الشكل من المرافق بانشاء لجان تتألف من ابناء المهنة انفسهم للاشراف على نشاط المجالات الصناعية والزراعية بقصد تنظيم الانتاج والتوزيع وتشغيل العمال والفلاحين ثم تطورت هذه اللجان الى انشاء نظام النقابات بان اعترفت الحكومات بممثلين للعاملين في الصناعة والزراعة والمهن المهمة بقصد حفظ مصالح العاملين فيها لدى اصحاب رؤوس الاموال وارباب العمل واعتبرت القواعد التى تنظم هذه المصالح من تشريعات الدولة او بقوتها • وغالبا ما تصدرها الحكومة بالطريقة التي تصدر بها تشريعاتها على أن يكون احد وزراء الحكومة مكلفا بالاشراف على تطبيق هذه التشريعات ومرجعا للخلاف في تفسيرها والطعون التي ترد على القرارات الصادرة بها دون اخلال بسلطة مجلس النقابة أو الجمعية في تنظيم اعمال النقابة أو حقه في اصدار القرارات وتنفيذها من قبل الاعضاء • وبذلك صارت النقابات مرافق عامة[1] ملحقة بمرافق الدولة لانها تمثل مصالح تقوم باعمال تعترف الحكومات بأنها من واجبات الدولة ومنافعها العامة • ولكنها تختلف عن تلك بان ماليتها ليست من الخزينة ولكنها من اعضاء النقابة أو خليطا منهما وبأن العلاقة بين الاعضاء والنقابة في حدود اعمالها هي علاقة القانون العام على حين انها بينهم وبين ارباب العمل من قواعد القانون الخاص •

وقد دخل هذا التنظيم في تشريعات الحكومة العراقية فصارت الدولة

---

(١) الطماوي ص ٣٦٦ و ٣٧٠ •

تتبنى القواعد التي يضعها اعضاء النقابة فتشرعها وتناقشها وتتدخل فيها على الوجه الذى تفعل في تشريع المرافق الادارية نفسها كما هي الحال في نقابات المحامين وذوى المهن الطبية والمهندسين والمعلمين والعمال • بل ان بعض هذه التشريعات لقي من اهتمام الحكومة اكثر مما يلقى كثير من تشريع الادارة في المرافق العامة أو غيرها فقانون نقابة المحامين الاخير رقم ١٥٧/١٩٦٤ نوقش من قبل مجلس الوزراء عدة مرات واستغرقت مناقشته عدة جلسات دام كل منها بضع ساعات وذلك ما لم نعهده حتى في أهم تشريعات الدولة • أما في نطاق العمل فان هناك وزارة خاصة بالعمل والشؤون الاجتماعية وفيها مديرية عامة خاصة بالعمل ومؤسسة خاصة بالضمان الاجتماعي للعمال وتساهم الحكومة بمبلغ كبير في اموال صندوق الضمان الاجتماعي المؤسس لمصلحة العمال عند عجزهم او تقاعدهم عن العمل •

تبعية المرفق العام

ليس المرفق العام الا جزء من التنظيم الاداري للدولة وبذلك يكون تابعا للوزارة التي يتصل عمله بها • فمرفق البوليس أي الامن العام تابع لوزارة الداخلية ومرفق الجيش تابع لوزارة الدفاع ومرفق القضاء تابع لوزارة العدل ومرفق التعليم تابع لوزارة التربية أو المعارف ومرفق البلديات تابع لوزارة البلديات وهكذا ••• أما مرافق النقابات وموظفي الحكومة فهي

تابعة كذلك للوزارة ذات العلاقة بها كنقابة ذوي المهن الطبية ونقابة المعلمين ونقابة المحامين ... الخ ولكن تبعية هذه النقابات ليست اصلية وانما هي علاقة تبعية قاصرة على الاشراف وحسن التطبيق .

وينجم من ذلك ان المرفق العام لايعتبر ذا شخصية مستقلة عن الوزارة التي يتبعها لذلك فهو حين يتعامل مع غيره أو يمثل لدى جهة اخرى فانما هو يتعامل أو يمثل باسم الوزارة المتبوعة التي تملك شخصية معنوية بنص القانون . ويستثنى من ذلك المرافق النقابية التي تمثل اصحاب المهنة أو أصحاب رؤوس الاموال وارباب العمل فانها تعتبر ذوات شخصية معنوية بالمعنى الذى نص عليه القانون اذ أن هذه الشخصية هي التي تقابل الشخصية التي تملكها الوزارة التي يتبعها المرفق العام وبها تزاول اعمالها وتتقلب في نشاطها وتتعامل مع غيرها أو تمثل أمام الاشخاص الطبيعية او المعنوية ومنها الدولة نفسها . كما تستثنى ايضا المرافق التى تنشئها الدولة مباشرة وتمنحها شخصية معنوية مستقلة عن شخصيتها نفسها .

وقد كثر هذا النوع من المرافق في السنوات الاخيرة لاسباب مهمة في مقدمتها اتساع نطاق العمل والاختصاص الذى تؤديه حتى ليكاد يشمل اهم مصالح الشعب وتنظمه ميزانية ضخمة ويعم نشاطه فئة كبيرة من الناس أو سواد الشعب فطبيعة هذا المرفق تتطلب الاستقلال بوصفه فنيا أو صناعيا أو

التفرغ بوصفه ذا علاقة بالتجارة أو الاسواق العالمية • ومن ذلك مصالح البريد والسكك الحديد والميناء والطيران المدني والجامعات وشركة النقل التجاري ومشروع حفر مياه الفاو والمؤسسة الاقتصادية أخيرا التي تشمل شركات ومصارف ومصالح متفرقة •

بل قد نرى الحكومة تنتزع من اصحاب المهن أو الاموال الخاصة منظماتهم ونقاباتهم واموالهم فتديرها بنفسها وتلحقها بالمرافق الادارية الخالصة • ومن ذلك مصلحة التمور المحولة من جمعية التمور ومصلحة الحبوب المحولة من لجنة تنظيم تجارة الحبوب ومصلحة تجارة المنتوجات الحيوانية المحولة من لجنة جمعية الجلود وشركة دار الجمهورية المحولة من مطبعة الرابطة التي كانت شركة خاصة • وبذلك ينشأ مرفق عام حكومي من نشاط فردى أو جماعي وعندئذ تدخل هذه العملية في باب الملكية الجماعية الحكومية وهو ما يسمى بالتأميم •

ومتى بلغ المرفق العام هذه المرحلة من التطور الاداري والاستقلال أخذ شكلا آخر ومركزاً جديداً بحيث يستطاع اعتباره مرحلة وسطا بين الادارة المركزية والاستقلال • وذلك ما يعرف في اصطلاح القانون الادارى بـ (المؤسسات العامة) •

المؤسسات العامة

ليست المؤسسة العامة الا تطورا جديدا للنظرية التي تقوم عليها فكرة المرفق العام اى ادارة المصالح العامة • وهذا التطور الجديد ليس شيئا غير عارض من العوارض الجديدة لمفهوم الدولة نفسها • فلم تعد هذه بمرافقها ومؤسساتها مجرد سلطة عامة أو نيابة عامة في رعاية مصالح معينة تؤديها لخدمة سواد الشعب شعارها سيادة السلطة وتشريع القوانين والقضاء بين الناس ولكنها تدخلت فيما كان يعد مقصورا على الافراد والشركات يحدوها الى ذلك خدمة المنافع العامة للشعب وانقاذه من مساوىء الاحتكار وجشع ارباب العمل واصحاب رؤوس الاموال ثم حاجتها الى مصادر جديدة للاموال لاستخدامها في المنافع العامة والتعمير وسد النفقات والديون[1] •

وقد اختلفت ادارة الدولة لاعمالها باختلاف العصور وتبعا لنظم الحكم التي تعاقبت في التاريخ • فقد كان مفهوم الحكم ان السلطة الحاكمة تملك التصرف بكل ما في البلاد من بشر وثروات وتستغلها كيفما ترى • ومن اقدم اشكال الادارة ان يعهد الحاكمون بمرافق البلاد وثرواتها الى ملتزمين يؤدون لها مالا مقابل جبايتهم للضرائب التي تكون ملكا خالصا لهم وان بلغت

(١) الطماوي ص ٣٧٨ •

اضعاف ما قدموا للمواطنين • وبذلك كان هم هؤلاء الملتزمين التشدد في الجباية والحساب ليقبضوا اكثر ما يستطيعون • وقد ساءت هـذه الادارة زمنـاً طويلا في كل البلاد ومنها بلاد الخلافة وبلاد العثمانيين فقد كانوا مرة يكلون جباية الضرائب والخراج بواسطة الولاة واخرى يعطونهـا الى الاغنيـاء واصحاب النفوذ على وجه الالتزام • ثم عدلت الحكومات عن هذه الطريقة في ادارة المرافق فصارت تدير المرافق بنفسها أي بعمالها وموظفيها لحسابها حتى تبين اخيرا ان ادارة المرافق الاقتصادية والمالية ليس أمرا سهلا كأدارة المرافق الادارية والسياسية لانها تتطلب خبرة في الاحوال الاقتصادية والاسواق واخلاصا في العمل بسبب فقدان الحافز الشخصى أي الامل في الربح والعمل على تجنب الخسارة • وذلك مالايكاد يوجـد في الموظفين الذين يديرون المرافق والمشاريع لحساب الدولة • يضاف الى ذلك ان الحكومة تتقيد في ادارة المرافق ـ وان كانت مالية او اقتصادية ـ بقواعد القانون الذى تطبقه في سائر شؤون الدولة وهي قواعد القانون الادارى او القانون العام وهـو القانون الذى يرعى جانب المصلحة العامة ولا يعادل بينها وبـين مصالـح الافراد • والدولة كذلك عندما تدير المرافق والمصالح بنفسها وتخضعهـا للقانون العام تكون متأثرة باتجاه سياسى او نظام اجتماعي معين كالشيوعية والاشتراكية والقومية فهي بذلك تتعصب لنوع الادارة التي تسير عليه ولا تصغي للانتقادات أو المعارضة التي تحاول صدها عن ذلك النظام أو تلـك

السياسية مهما كانت الاسس التي تقوم عليها المعارضة والانتقاد • مثال ذلك ان الحكومة الاولى للثورة كانت تعرض عن كل نصيحة توجه اليها في تعديل قانون الاصلاح الزراعي الذى كان من شأن بعض احكامه جدب الارض واهمالها وهجرة الفلاحين من اراضيهم وقلة الحاصل الزراعي التي انتهت الى استيراد الحبوب والمنتجات الزراعية الاخرى • لذلك كله فقد مست الحاجة الى ايجاد نظام جديد لادارة المرافق العامة يمتاز بشيء من المرونة والقابلية للاصلاح والتغيير بما يتمتع به من الاستقلال عن الادارة المباشرة والحرية في التصرف والتقدير وذلك ما يسمى بالادارة غير المباشرة•

وهذا النظام يقوم في الحقيقة على تقريبه من الاشخاص الطبيعية أي تقريبه من طبيعة الافراد بحيث يقوم وسطاً بين الشخص الطبيعي الذى يملك الحافز الشخصى الحريص على المصلحة الخاصة والانتفاع الذاتي والشخص الاداري الذى ترد عليه الطعون الآنفة الذكر ولذلك فاننا نعتبر هذه الطريقة في ادارة المرافق في النظام الاشتراكي رجوعا الى النظام الرأسمالي لاكتساب مزاياه التي يشكو من فقدها منتقدو ادارة المرافق العامة بالطريق المباشر • فأنت مثلا قد تدخل محلا تجاريا يدار بطريقة حكومية مباشرة بقصد شراء حاجة لك فلا تجد من يستقبلك ويسألك عن حاجتك فأذا انت لقيته تلقاك بفتور وعدم اكتراث وقد لا يخدمك في حاجتك مع انه يستطيع ذلك

ولكنك متى دخلت محلا آخر يديره شخص يملكه وجدت نقيض ما وجدت في المحل الاول • هذا العيب المهم في ادارة المرافق العامة ادارة مباشرة اضطر الآخذين به الى البحث عن تعديل يغذيها بالمرونة ، ويبعث فيها النشاط وكان من شأن ذلك ان اتسع نشاط الدولة ولزم من هذا الاتساع نوع من التخصص في الادارة ونظام جديد في ادارة المصالح التي دخلت ادارتها في وظائف الدولة •

الا ان الدول التي اخذت نهج الادارة الحديث لم تتبع حتى الآن نظاما واحدا في ادارة المشاريع والمصالح العامة • فهناك بلاد تفضل ايداعها الى هيئات أوشركات تخضع لقواعد القانون الخاص وشيء من القانون العام باعتبار أن ذلك أضمن لحسن الانتاج وسلامة الادارة من الاهمال والتبذير • اذ أن الدافع الذاتى في الربح والحرص على الرقابة التامة يدفع اصحاب الاعمال الى الوصول الى افضل النتائج • يضاف الى ذلك عامل آخر وهو الخوف من اتساع سلطان المشاريع التي تتبع الدولة وتطبق القانون العام بحيث يحتمل تطورها الى نظام اشتراكي عنيد• وخير مثال على ذلك انكلترة والمانيا الاتحادية وفرنسا التي تسير في ادارة المصالح العامة وفق قواعد القانون الادارى الفرنسى[1] •

---

(١) العدد ٢ سنة ١٩٦٠ من مجلة العلوم الادارية – تقرير المعهد الدولي للعلوم الادارية •

وهناك الى جانب هذا نظم اخرى ترى انشاء منظمات واسعة تتكلف القيام بمشاريع وادارات متعددة تشمل تخطيط المشاريع كما تشمل تنفيذها ايضا ، ومن ابرز الامثلة على ذلك مجلس الاعمار الذى انشىء في العراق منذ ١٩٥٠ ومجلس التخطيط الذى حل محله بعد الثورة سنة ١٩٥٩ ثم سنة ١٩٦٤ فهذا المجلس يملك وضع خطط التنمية الاقتصادية والاشراف على تنفيذ المشاريع وتمويلها ووضع الميزانية السنوية لخطة التنمية وتشتمل هذه الخطط على مشاريع اقتصادية وعمرانية وصحية وثقافية ... الخ وقلما يوجد مثيل لهذا التنظيم العراقي في الدول غير الاشتراكية . وبذلك يكون نظام مجلس الاعمار قد اخذ بالمبدأ الاشتراكي في ادارة المشاريع والمصالح العامة منذ سنة ١٩٥٠ . والملاحظ على هذا النظام انه يعطى السلطة التنفيذية نفوذا واسعا على حساب السلطة التشريعية ويمكنها من التصرف في أموال كبيرة من ثروة البلاد دون رقابة مباشرة .

ويمكن ان نذكر هنا طريقة اخرى للقيام بالمشاريع والمصالح وهي طريقة الاعتماد على الادارات المحلية التي يخولها القانون صلاحيات واسعة في ذلك تحت اشراف السلطة المركزية ورقابتها . ومن ذلك ما تعهد به الحكومة العراقية الى مجالس الادارة ومجالس البلديات من تنفيذ مشاريع الماء والكهرباء في مراكز الالوية وتوابعها . ومنه ايضا ما عزمت عليه الحكومة

العراقية في ايداع التعليم الابتدائي الى الادارة المحلية ونقل مالية هذا المرفق الى ميزانية مجالس الادارة • ولكن هذه الطريقة في ادارة المرافق العامة لاتعد ناجحة لاسباب عدة منها عدم توافر الكفايات الفنية والادارية اللازمة لهـا وضيق الفكرة المحلية التي تسيطر عليهـا في الاقليم • ولذلك عدلت الجمهورية العربية المتحدة عن هذا النوع من التخطيط الاداري الى انشاء المؤسسات العامة ذوات الصبغة القطرية الشاملة التي لاتتقيد باقليم دون آخر وحذت حذوها حكومة الجمهورية العراقية سنة ١٩٦٤ بعد انشاء المؤسسة الاقتصادية بالقانون ٩٨/١٩٦٤ وبذلك تكون الحكومة العراقية من الدول التى تتبع في ادارة المرافق العامة نظام المؤسسات بوجه عام •

هل المؤسسات ادارة مباشرة للمرافق العامة ؟

يعتبر بعض الكتاب المؤسسات العامة من الطرق المباشرة في ادارة المرافق العامة باعتبار انها نشاط ادارى تديره الدولة بواسطة شخصية ادارية تنشئها بطريق تشريعي معين وأن قراراتها قرارات ادارية واشخاص عملها تسرى عليهم التشريعات التنظيمية التى تضعها الحكومة وان اموالها أخيرا من الاموال العامة • ولكننا نرى ان المسألة وان كانت شكلية صرفا فان العبرة ليست بهذا الاساس الذى يراد جعله فاصلا بين الادارة المباشرة والادارة غير المباشرة للمرافق العامة • وانما هو التبعية المباشرة لجهاز الحكومة الماثل في

وزارة من الوزارات أو ادارة معينة من ادارات الحكومة • فاننا نفرق مثلا بين ادارة مصلحة اسالة الماء ومصلحة الكهرباء الوطنية ومصلحة السكك الحديدية •• وبين المؤسسة الاقتصادية التي انشأتها الحكومة أخيرا • فالأوليات ليست الا مرافق عامة يديرها جهاز ادارى تابع لوزارة البلديات أو وزارة الصناعة او وزارة المواصلات وقراراتها ادارية تخضع لتصديق الوزير والطعن فيها من قبله واموالها جزء من ميزانية الوزارات التابعة لها وتلك هي الطريق المباشرة لادارة المرفق العام • أما الاخرى فهي نظام لادارة مشاريع وشركات واموال لها استقلالها عن شخصية الادارة واختيارها للاسلوب الذى تدير به الشركة أو المشروع أو المال وطريقتها في استغلال الاموال • ومع ان اموال النوعين من المرافق هي أموال الدولة فان طريقة ادارة النوع الاول كما يبدو واضحا كل الوضوح ليست هي طريقة ادارة الآخر • أما طبيعة كل منهما فهي مختلفة أيضا ذلك ان القانون هو الذي ينشىء المؤسسة العامة عندنا أما المرفق العام التابع فليس ضروريا ان ينشأ بقانون وانما هو جزء من كل فكل وزارة تنشأ ينشأ معها جهازها واقسامها ومنها مصالح أو مشاريع تصلح أن تكون مؤسسات عامة تنشأ بقانون باعتبارها مرافق عامة يجوز ان تمنح شخصية مستقلة ولا يحول بينها وبين ذلك الا ارادة الحكومة •

النظرية العامة للمؤسسات

تختلف اسس النظرية العامة للمؤسسات الحديثة باختلاف نظم الحكم والحياة الاجتماعية لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية فقد ظهر اتجاه قوي نحو تدخل الدولة في نشاط الافراد الاقتصادى والاجتماعي لعوامل عدة كما قدمنا • فقد تقدم حس الرأى العام بعد الحرب في أن الدولة مسؤولة عن ايجاد العمل للمواطنين ليستطيعوا العيش على مستوى حياة أفضل وفي انها مسؤولة كذلك عن توفير المنظمات التى تقوم بالخدمات العامة للشعب على اوسع نطاق ممكن • هذا في الدول ذوات الاتجاه الديموقراطي الحر أو الموجه أما في الدول الاشتراكية التي تقوم على تسخير قوى الشعب على اوسع نطاق في العمل لاستغلال الطبيعة والثروة الاقتصادية والتنظيم الثقافي والاجتماعي فان ادارة المرافق العامة كافة تكون في قبضة الدولة وليس هناك استقلال ادارى أو شخصية مستقلة لاي منها لأن الغاية من كل مرفق العمل للدولة (من لا يشتغل لا يأكل) و (من كل حسب مقدرته ولكل حسب عمله) [1]

ويمكن القول بان نظرية المؤسسات العامة او المنظمات العامة تستند في بنائها الى اصلين : احدهما يجعل المؤسسات جزء من النظام الاداري والدستوري باعتبار ان الدولة تقوم على خدمة المجتمع وليس على السلطة

(١) م ١٢ من دستور الاتحاد السوفياتي •

التي تقتصر على ادارة الاشكال الدستورية والادارية وتترك الخدمات الاجتماعية للافراد والشركات مع تدخل يختلف في مداه ونطاقه • والآخر يقوم على ادارة مصالح البلاد وانشاء المنظمات التى تحقق هذه الادارة أى المؤسسات العامة • وفي كل من الاتجاهين اهمل النظام الذى يولى ادارة المؤسسات والمرافق الى السلطة التنفيذية أي السلطة الادارية كما هي الحال في العراق قبل اصدار تشريعات التأميم على نطاق واسع وعلى صورة مختلطة بعده •

وفي البلاد التي تدخل المؤسسات العامة في اختصاص القانون الاداري كما هي الحالة في فرنسا والبلاد المشابهة لها وفي العراق والجمهورية العربية المتحدة تعتبر هذه المنظمات اشخاصا قانونية تدار بهيئات من الاشخاص الطبيعية • وبذلك تبنيها على قاعدة ذات ثلاثة أركان :

الاول ان المؤسسة العامة هي أحد اشخاص القانون الادارى •

الثانى انها شخص لا مركزي •

الثالث انها شخص متخصص يتجه في نشاطه نحو اهداف محددة بدقة[1] •

وهذا الوصف توضحه حالة المرافق العامة قبل نشوء المؤسسات وفقا للنظام الحديث • فلم يكن محل المؤسسات نشاطا عاما وانما كان نشاطا

---

(١) فالين ف ٥٩٤ •

خاصا أو نشاطا مركزيا تديره الدولة ادارة مباشرة • كذلك لم تكن ادارة المرافق تجري نحو هدف محدد يحقق اغراضا سياسية أو مبادىء اجتماعية وانما كانت تبغي اشباع حاجات مادية أو معنوية لاتخدم مبادىء سياسية أو اتجاهات اجتماعية • فهي لذلك تنشأ لغرض من تلك الاغراض المادية أو المعنوية •

فالمستشفيات لاتقوم الا بخدمة الصحة العامة والمدارس لا تتعدى حدود الثقافة والتعليم ومصلحة السكك لايسمح لها الا بخدمات النقل وهكذا ••

وتبعا لذلك فان المؤسسات العامة بوصفها اشخاصا للقانون الاداري تحكمها قواعد هذا القانون وتتقاضى أمام المحاكم الادارية واموالها جزء من اموال الدولة • فهي لذلك لاتخضع للقانون الخاص الا استثناء وذلك يقع عندما يكون موقفها موقف اشخاص القانون الخاص ولا تتقاضى أمام المحاكم المدنية الا في هذه الحالة • واموالها لذلك لاتقبل الحجز او البيع ولها حق الاحتكار وقد تخول فرض الرسوم •

وبوصفها ذات شخصية معنوية تتمتع بالمزايا التي نص عليها القانون المدني[1] ومنها :

١ ـ لها اهلية مدنية كاملة في الحدود التي يبينها سند انشائها •

٢ ـ ولها ذمة مالية مستقلة •

---

(١) المادة ٤٨ من القانون المدني •

٣ ـ لها حق التقاضي والخصومة •

٤ ـ لها موطن هو موطن مركز ادارتها •

٥ ـ يدخل موظفوها في عداد الموظفين العموميين للدولة وان كانوا يختلفون عنهم من حيث نوع الخدمة والحقوق الملازمة لها باعتبارهم موظفين فنيين أو متخصصين •

وبوصفها ذات استقلال اداري تستطيع ان تضع لنفسها القواعد التنظيمية التي تلائمها وتوجز في الاجراءات الشكلية والروتين الحكومي وتحدد مسؤوليات اشخاصها وان يقل تأثير الوزير عليها بوصفها تملك اصدار القرارات بشكل جماعي لا فردي • كما لها ان تضع قواعد لخدمة موظفيها وتنظيم نشاطهم في المؤسسة والحقوق التي يتمتعون بها اثناء العمل وبعد انتهاء عملهم في المؤسسة • ومع ذلك فان المؤسسة العامة وان كانت مستقلة باعتبارها شخصا لامركزيا فانها تخضع لوصاية السلطة الادارية التي تشاركها في طبيعة عملها • فللوزير حق الرقابة عليها ومعرفة احوالها ونشاطها وهو الى ذلك يملك نقض قراراتها وابرامها • ومرد ذلك انه لما كانت المؤسسة تخدم نشاطا معينا من نشاط المرافق العامة فانها تعتبر شخصا اداريا نشأ بتشريع الدولة (هو القانون في التشريع العراقي) وامواله اموال عامة تؤخذ من الخزينة وتكفلها ذمة الدولة •

هذا ومع ان المشرع العراقي لم يضع نظاما ما للمصالح الحكومية أو المؤسسات العامة فانه قد وفر فيها اكثر المقومات التي يتألف منها بناء هـذه المنظمات كافة • فالمعروف ان المؤسسة العامة وهي مرفق عام يقع تحت ادارة منظمة من الاشخاص ويتمتع بالشخصية المعنوية ـ يجب ان تتوافر فيهـــا العناصر الآتية :

١ ـ ان تكون اموالها من اموال الدولة

٢ ـ تخضع لقواعد التشريع المالى الحكومي ومن ذلك الرقابة الحسابية التي تخضع لها سائر اموال الدولة •

٣ ـ تتبع اداريا او اسميا احد الوزراء •

٤ ـ يعتبر موظفوها من موظفي الدولة بوجه عام •

٥ ـ تتمتع بالحصانات التي تساعدها على ادارة اعمالها بحرية تبعد عنها مساوىء الادارة المركزية •

ويتبع ذلك ان تنفرد باختصاص قضائي من نوع القضاء الادارى الذى يختص في البت في القضايا التي تتصل باعمال الدولة الادارية • والغـالب اليوم ان يخرج هذا الاختصاص عن كل من القضاء العادي والقضاء الاداري أيضا (مجلس الدولة وما يقابله) وان تنشأ لها مجالس خاصة تقدم لهـــا الاستشارة كما تفصل بالمنازعات التي تقع بينها وبين الاغيار ومنها الدوائـر

الحكومة أيضا • وأخيرا علمنا انه قد انشيء للمؤسسات العامة في الجمهورية العربية المتحدة مجالس قضائية بدلا من اختصاص مجلس الدولة الذي يسبق في وجوده انشاء مؤسسات التأميم •

كيفية انشاء المؤسسات

رأينا ان المرافق العامة التابعة للادارة المركزية تنشأ بنظام الوزارة التي يتبعها المرفق فقد نص قانون السلطة التنفيذية ـ شأنه في هذا شأن قانون تشكيلات الوزارات ـ على انه يجوز انشاء دوائر ونيابة وزير ووكيل وزارة بنظام أى بقرار من مجلس الوزراء وتصديق رئيس الجمهورية • وذلك يعني ان انشاء المرافق الادارية مهما كان عملها واختصاصها هو من اختصاص السلطة التنفيذية لا السلطة التشريعية • على ان ذلك لايشمل المصالح المهمة التي تتطلب انشاء شخصية معنوية تديرها وكان عملها يختلف عن العمل الادارى البحت وذلك كمصلحة البريد حديثا ومصلحة السكك الحديدية ومصلحة الكهرباء •• الخ • وفي الجمهورية العربية المتحدة تنشأ المرافق العامة بقرار جمهوري كما هي الحال انشاء المؤسسات العامة عملا بالنصوص التي جاءت مطلقة في انشاء المؤسسات والمصالح العامة[1] •

ومهما كان الحال فان انشاء المرافق العامة والمؤسسات والمصالح العامة

---

(١) المادة الاولى من قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠/١٩٦٣ •

ينبغي ان يكون بقانون لانها جميعا تتطلب انفاق الاموال فالمرفق الاداري ونيابة الوزير أو وكالة الوزارة كلها تتطلب صرف اموال يجب رصدها في الميزانية وذلك ما يوجب تشريعها بقانون يكون هو السند في رصد تلك الاموال. والقاعدةالعامة تقول ان لاانفاق بلا تخويل من السلطة التشريعية . ولكن العمل قد جرى في العراق ان يعدل نظام الوزارات أو توضع انظمة جديدة لها بنظام فتزيد نفقة الوزارة بمقدار ما زاد من الانفاق على الدوائر الجديدة والمرافق التابعة لها . وذلك عيب جسيم يجب التخلص منه . ولا عذر في ذلك بالاستناد الى قانون السلطة التنفيذية الذى يخول الحكومة انشاء دوائر واحداث نيابة وزير أو وكالة وزارة بنظام . لان هذا التخويل يشكل ما يسمونه مصادرة على المطلوب أي تخويل صرف الاموال قبل ان تحدث اسبابه وقبل ان يعرف موضوع الصرف ومقداره . واذا كان هناك مبررات ادارية ومصالح عاجلة تقتضى انشاء مرفق ما فانه لابأس من قبول ذلك على شرط انتكون الادارة تحت رقابة مجلس الامة بعد الانشاء فأذا تبين أنمرفقا ما أو وظيفة ما قد استحدث لغرض سياسى أو شخصي أو لم تكن هناك اسباب معقولة كانت الوزارة مسؤولة عن فعلها المخالف للمصلحة العامة .

نظام المؤسسات العامة في القانون العراقي

يكاد يكون المتعذر علينا بناء النظام القانوني للمؤسسات العامة في العراق

على أساس متين بل يكاد يكون من المتعذر ايضا وضع حد واضح مفهـــوم للمعنى الذي يقصده المشرع العراقي من لفظ المؤسسات العامة • فقد استعمل هذا اللفظ فيما لايعد من المؤسسات ثم استعمل لفظ المنشآت فيما هو منهـا بالصميم • واطلق عليها احيانا لفظ المصلحة العامة • فالقانون المدني اطلق عليها لفظ المنشآت في المادة ٤٧ وما بعدها سواء ما كان منها خاضعا للقانون الخاص وما كان منها موضوع القانون العام ثم عاد فأطلق لفظ المؤسســات في المادة ٤٩ وعقد لها بحثا كاملا (م ٥١ وما بعدها) فعرف المؤسسة وبـين قواعد انشائها ونشاطها ثم انتهاء شخصيتها • أما القانون العام فقد خلط خلطا واسعا في مفهوم المؤسسة العامة حتى انه سمى بعض المرافق الجزئيةمؤسسات مثل (المؤسسات الصحية الحكومية) و (المؤسسات الصحية غير الحكومية) ومؤسسات الوقاية[1] وليس في انظمتها ما ينطبق على معنى المؤسسات ،ومن ذلك مؤسسات المكفوفين ورعاية العجزة والحجز الاصلاحي للنساء[1] • كما اطلق هذا اللفظ على جميع ما سماه بالمصالح والمؤسســات بالقانون رقــم ١٩٦٣/٥٧ الذي يعين الحد الاعلى لاجور العاملين فيها • والى جانب ذلك خلط القانون المؤسسات بالمصالح فلم يفرق بينها لا في المفهوم ولا في الاحكام

---

(١) انظر الانظمة رقم ٥٦ سنة ١٩٥٧ ، و ٦٨ سنة ١٩٥٦ و ٧٥ سنة ١٩٤١ •

(١) انظر الانظمة رقم ٨ و ٩ و ١٠ للسنة ١٩٥٩ •

على ما بينها من اختلاف • ولو ان المشرع تأمل قليلا في تشريعه لعرف ان المصلحة وهي ترجمة لـ Service Publique انما هي المرفق العام • أما المؤسسة العامة وهي ترجمة لـ Etablissment Public فهي المرفق العام الذى يدار بهيأة أو منظمة لها صفة الشخص المعنوى ومزاياه • فالمستشفى الذى يديره طبيب موظف أو غير موظف والمدرسة التي ترعى العميان والعجزة ليست من المؤسسات العامة بحال• ومثل ذلك يقال في المرافق العامة التي تدار بمنظمات وتنشأ بقانون فهي ليست مصالح كما يطلق عليها المشرع العراقي وانما هي مؤسسات عامة حيثما اجتمعت فيها شروط المؤسسات • ذلك ما نكاد نجده متوافرا في جميع ما يسميه التشريع العراقي بالمصالح العامة •

وقد خرج القانون العراقي على القاعدة العامة التي تحدد نشاط المؤسسات العامة في قانون الجمهورية العربية المتحدة • فقد حددت المادة الاولى من القانون رقم ١٩٥٧/٣٢ و ١٩٦٣/٦٠ ذلك بالنشاط الصناعي والتجاري والزراعي والمالى والتعاوني ، اما القانون العراقي فلم يحدد عمل المؤسسة العامة لانه لم يضع لها نطاقا ، فتراه يشرع المؤسسة لهذه الاعمال التي ذكرها النص العربي ولاعمال أخرى تدخل في ميدان الادارة والثقافة والتضامن الاجتماعي • والواقع ان فكرة المؤسسات العامة

ليست محدودة بالميدان الاقتصادي أو الزراعي أو سواهما وانما هي تطور في شكل ادارة المرافق العامة الى ماهو اكثر ملاءمة للنظام الديموقراطي خروجا من المركزية في الادارة الى اللامركزية فيها وتوسعا في مفهوم المرفق العام أو المصلحة العامة بحيث يتناول الزراعة والتجارة ومصالح السواد الاعظم من المواطنين • فهي لذلك أوسع من ان تحدد فيما يسمى بالتنمية الاقتصادية فتشمل المصالح الثقافية والاجتماعية والادارية ايضا • وفرق بين ادارة بفرد أو سلطة مركزية وأخرى تقوم بها جماعة تتوزع بينهم المسؤولية ويتداولون الرأى فيما هو اكثر نفعا واوسع تعاونا •

لذلك فاننا لا نحدد نشاط المؤسسات بما حدده القانون العربي آنف الذكر بل ان التشريع في الجمهورية العربية المتحدة نفسها قد اتسع في نشاط المؤسسات العامة بحيث شمل جميع ميادين الادارة العامة[1] • والواقع ان الدولة في النظام الاشتراكي تتجه وجهتين الاولى تبسط سلطتها على جميع ما هو من المصالح العامة مهما كان ميدان نشاطه وطريقة نقله من أيدى الافراد والشركات الى يد السلطة العامة تديره اما باعتباره ملكا للدولة وللافراد فيه حق الانتفاع بمقابل العمل واما على شكل الوصاية أو الرقابة مع الاحتفاظ بملكيته لاصحابه بقصد التخفيف من قبضة أرباب الاعمال واصحاب رؤوس

(١) انظر في هذا حاشية الصفحة ٣٨٤ من مبادىء القانون الاداري للدكتور سليمان محمد الطماوي •

الاموال على الطبقة العاملة والضعيفة من الشعب • وفي كلتا الحالتين يتطلب الامر فرض أشكال وأساليب خاصة من الادارة يكون من شأنها تحقيق أحد الغرضين • وليس من المستبعد مطلقا ان يتحول شكل الدولة في كثير من انحاء العالم الى مجموعة من المؤسسات لكل منها استقلالها وطريقتها في ادارة المرافق التي يعهد بها اليها تحت اشراف عام ومراقبة من السلطة المركزية وعندئذ يقال : ما القانون الادارى الا قانون المؤسسات العامة • وذلك ما كان يقال حتى قريب بشأن المرافق العامة[٢] •

وسنرى في الابحاث الآتية النظام القانوني لكل من أنواع المؤسسات التي أنشأها المشرع العراقي منذ زمن غير يسير •

أقسام المؤسسات العامة

تختلف طرق ادارة المرافق العامة في القانون العراقي اختلافا بينا بحسب درجة استقلالها عن السلطة المركزية ، فهناك مرافق يصدق عليها تعريف المؤسسة العامة ، ولكنها تقع تحت اشراف الوزير ومراقبته التامة ، وأحيانا تكون مرؤسة للوزير نفسه أو لرئيس الدائرة المركزية • وتلك هي المؤسسات التي تؤلف جزء من الجهاز الاداري بنص القانون • ومنها الوزارة نفسها ومجلس الوزراء ولجنة التموين العليا ومجلس التخطيط

---

(٢) Traite de Droit Ad. Waline p 620

الاقتصادي اللذان يرأسهما رئيس الوزراء ومصلحة الالبان ومصلحة الكهرباء الوطنية ومصلحة تجارة الحبوب ومصلحة الخطوط الجوية التي خول الوزير الرقابة عليها وحق الطعن في قراراتها •

وهناك مرافق أخرى مستقلة تمام الاستقلال عن السلطة المركزية فيصدق عليها مفهوم المؤسسات العامة التي تنقل فيها السلطة من الادارة المركزية الى منظمات متخصصة تتميز عن الدولة وعن الوزارات والسلطة المحلية • وهي ما تسمى احيانا بالشركات وأخرى بالجمعيات التعاونية ثم بالمؤسسات العامة اخيرا •

والى ذلك هناك طريقة ثالثة في ادارة المرافق العامة وهي اعطاؤها بالالتزام • ويكون ذلك عندما يكون المرفق العام ثروة طبيعية يصعب أو يتعذر على الحكومة ادارتها لما تتطلبه من النفقات الجسيمة والكفاية في التخصص •

هذا ولما كان القانون المدني العراقي قد قدم لنا نموذجا أساسيا للمؤسسات العامة وهي المؤسسات التي تكلم عليها في المواد ٤٧ و ٤٨ وما بعدهما بحيث تستمد منه القواعد العامة الخاصة بالمؤسسات الخاضعة للقانون العام فانه يحسن بنا ان نقدم هنا موجزا بتلك المؤسسات التي نص عليها القانون •

المؤسسات المدنية

تكلم القانون المدني على المؤسسات المدنية[1] في بحث الاشخاص المعنوية التي ينشئها القانون كالدولة والاجهزة الادارية المستقلة والجمعيات وكل ما يعطيه القانون حكم الشخص المعنوي من حيث التكوين والنشاط والحقوق والواجبات. وكما يلتزم الشخص الطبيعي وهو الانسان لشخص طبيعي آخر مثله فتكون بينهما رابطة مدنية تبدو في احدهما بصفة الدائن وفي الآخر بصفة المدين فكذلك يكون الحال بالنسبة الى الشخص المعنوى بلا تفريق الا من حيث الحالة الطبيعية لخلقة الانسان أو الاحكام التي يختص بها الشخص المعنوى الذي انشأته الادارة والقانون .

وقد أتى القانون المدني شأنه في هذا شأن أي قانون مدني آخر على على هذه الاحكام فنظم الطريقة التي يوجد بها الشخص المعنوي والمجال الذي يتمتع فيه بنشاطه ويؤدي الوظيفة التي من أجلها أوجده الشخص الطبيعي أي الانسان أو شخص معنوى آخر كالدولة أو البرلمان .

فالدولة تنشئها ارادة الامة الحرة والجمعية توجدها فئة من الناس يوحدون جهودهم لتحقيق غرض مشروع غير ذي ربح مادي . أما المؤسسة العامة فهي شخص معنوى كذلك يقوم على جهد الانسان وحده ولكنه يقوم على المال . وغرضه من ذلك اما تحقيق غرض غير ذي ربح كالجمعيات

(١) نقصد بذلك المؤسسات التي ينظم أحكامها القانون المدني .

التعاونية ، أو أنه يسعى الى النفع والربح ، كما يفعل التاجر وذو المهنة الذي يسعى بمفرده الى الكسب وجمع الثروة والمال • وقد لا تسعى المؤسسة الى شيء من هذا كالمؤسسات التي تبغي انقاذ المستهلكين من جشع أهل الطمع وتخفيف اعباء المعيشة والحياة عن كاهل السواد الاعظم من المواطنين •

والمؤسسة بالمعنى الاول هي التي جعلها القانون المدني موضع النظرية التي نظمها بنصوصه الآنفة الذكر باعتبارها قسيمة للجمعيات ثم أفرد لها نصوصا أخرى عندما تأخذ شكلا آخر يسمى بالشركات •

ومع ان نظرية المؤسسة التي جاء بها نص القانون المدني ليست كل النظرية التي تحكم المؤسسات العامة ذوات الشكل المحدد في القانون الاداري الا انها يصح الرجوع اليها من حيث الاساس فيما لم يشرع له القانون العام من نصوص •

فالمؤسسة المدنية تنشأ بسند أو بوصية يكون هو النظام الاساسي لها • ويجب ان يتوافر في سندها غرضها واسمها ومركزها وأموالها وطريقة ادارتها • ولا تتم شخصيتها الا بتسجيلها وللدولة حق الرقابة على المؤسسة في ادارتها وميزانيتها وفي تصفيتها عندما تنتهي شخصيتها بحال من الاحوال التي تنتهي بها حياة الشخص المعنوي •

ومما تقدم يتبين لنا أن قواعد المؤسسة المدنية لا تكفي لانشاء المؤسسات العامة التي تعني في القانون الادارى بادارة المرافق العامة • فالمؤسسة المدنية

كالوقف[1] والمؤسسات الخيرية الاخرى ليست من المرافق التي تملكها الدولة وليست أموالها من أموال الخزينة وترد عليها التصفية فتنتهي الى غير المصير الذي ينتهي به المرفق العام وللمحكمة الغاؤها اذا اصبحت في حال تعجز فيها عن القيام بعملها أو ثبت افلاسها • ولمنشيء هذه المؤسسة ان يعدل عنها اذا كان قد أنشأها بسند لم يسجل في المحكمة • وذلك لا يقع في المرفق العام أو المؤسسة المكلفة بادارة المرفق العام • وأخيرا فهي من اشخاص القانون الخاص تطبق فيها قواعد القانون الخاص ولا تدخل في احكامها قواعد القانون العام الا من حيث الادارة والتنظيم •

ومع هذا فقد تعترف الدولة بالمؤسسة المدنية فتعاملها معاملة المؤسسات التابعة لها فتخصها بالامتيازات وتعفيها من بعض الضرائب والرسوم وقد تدفع لها اعانات مالية أيضا وذلك يقع في المؤسسات ذوات النفع العام أي المنشآت التي تؤدي عملا يقع القيام به في الاصل على عاتق الدولة كالمدارس والجامعات الاهلية والمستشفيات الخاصة والمشاريع العامة غير الحكومية •• وسيجيء الكلام على ذلك •

تقسيم المؤسسات العامة

يفرق الكتاب بين أنواع من المنظمات التي تدير مرافق عامة وتتمتع

(١) أما السلطة التي تملكها الحكومة على دائرة الاوقاف أو وزارة الاوقاف فانما هي سلطة اشراف وليس سلطة ولاية •

بالشخصية المعنوية على درجة واسعة من الاستقلال النسبي • وقد نشأ هذا التفريق من أساس واحد مهم هو درجة استقلال المنظمة عن السلطة المركزية أو التنفيذية لاسيما من حيث الرقابة على الادارة والقرارات والميزانية والحسابات • ونحن وان كنا نرى ان هذا التفريق له ما يبرره في بلاد تقدمت في الادارة الاقتصادية الاشتراكية فان مشرع الثورة لم ير التقيد به لسبب واضح مفهوم وهو انعدام النظرية العامة التي تحكم النظام القانوني للاشخاص التي تدير المرافق العامة من جهة ولفقدان القواعد التي تميز بين أشكال تلك الاشخاص وموضوع عملها • فهناك الى جانب ما اطلقنا عليه هنا المؤسسات العامة اشخاص أطلق عليها لفظ المنشآت العامة Public entrprises ويغلب ذلك في النظام الانكليزي الذي تقوم فيه الادارة الاشتراكية على أساس الدستور وموافقة البرلمان • ولذلك فاننا نرى ان النظام القانوني لادارة المؤسسات أي المنشآت الانكليزية يختلف كل الاختلاف عن النظام الذي ينشيء ما يقابلها في الاشتراكية الثورية • فهنا تقوم الثورة بوضع نظام الحكم وطريقة الادارة الاشتراكية • ويكفي لذلك ان نعلم انه ما من مشروع يدخل تحت ادارة الدولة في الاشتراكية الدستورية الا بعد دراسته دراسة واسعة تتناوله من الوجهة الاقتصادية ومن الوجهة القانونية معا • واذ كان من مزايا هذا النظام ان البرلمان يبحث

المشروع بحثا جديا مجردا غايته تحقيق المصلحة العامة للمجتمع من ايسر السبل واجداها فانه يختلف أساسيا عن المشروع نفسه الذي تختار الثورة طريقة ادارته وادخاله في الاموال العامة والقطاع العام • ولذلك فانك لا تجد مشروعا تناوله التأميم في بريطانيا الا وقد قام تأميمه على تقارير وافية من الدراسة وعلاج المشاكل وتقديم طريقة حلها مقدما • وبذلك لا يكاد المشروع يفقد مزاياه التي كان يتمتع بها قبل التأميم ومن ذلك الاحتفاظ بدرجة الكفاية الادارية والعلمية التي كانت له وبناء كيانه الاداري على جهاز من الاشخاص ذوي الخبرة الواسعة الذين يطمئن اليهم الرأي العام ومالكو المشروع السابقون أنفسهم •

ومن هذا الوجه نرى ان المنشآت العامة في النظام الانكليزي تختلف اساسيا عن المؤسسات التي يقصد بها ادارة المشاريع الصناعية والتجارية التي يشملها التأميم في نظام الاشتراكية الثورية وان كنا نقر ان لهذا النظام مزايا لاتستطيع الاشتراكية الدستورية تحقيقها • ومن ذلك تحقيق الغرض الاجتماعي باستعمال السلطة الثورية التي لاتدخل فيها المناقشات البرلمانية ولا سلطة المعارضة التي قد تندفع بقوة رأس المال والعقلية الرجعية بحيث لاتبصر معهما المنافع العامة التي تعود على البلاد من تطبيق الفكر الاشتراكي في ميدان الصناعة والتجارة والضمان الاجتماعي •

ومن هذه الوجوه نجد أن تعريف المؤسسة العامة يختلف عن تعريف المنشأة العامة المعروفة في النظام الانكليزي بوجه خاص • فعلى حين ان تلك جزء من جهاز الدولة الادارى نجد هذه لاتخرج عن كيان الجهاز المدني فاشخاص الاولى اشخاص عامة في الاصل أما اشخاص الاخرى فاشخاص خاصة • والقانون الذى يحكم نشاط الاولى بعد انشائها هو خليط من القانون العام والقانون الخاص أما القانون الذى يحكم نشاط الاخرى فهو القانون الخاص وحده[1] • مع بعض الاستثناءات التى تقتضيها علاقتها بالدولة لعدم خضوعها لنظام الافلاس •

ومن هنا ترى اننا قد تكلمنا في المؤسسات العامة بصرف النظر عن ان تكون اشخاص الاشتراكية الثورية أو الاشتراكية الدستورية واطلقنا عليها اصطلاح المؤسسات العامة بغض النظر عما بين المؤسسة العامة والمنشأة العامة من فروق • وتلك هي المرحلة التي بلغها مشرع الجمهورية العربية المتحدة حتى الآن وفي نيته تجاوزها الى نظام المنشآت العامة الشاملة عندما تتوافر له الظروف التي تنتهي به اليها • وفي مقدمة ذلك سيادة الفكر الاشتراكي واستكمال الجهاز الدستوري الذى يتقبل المنشآت العامة على أنها جهاز ينشأ بصنع الدولة ويكون مع ذلك من اشخاص القانون الخاص[2] •

---

(١) راجع في هذا كتاب التأميم ترجمة الاستاذ محمود فتحي عمر •
(٢) القطاع العام ، د• غريب الجمال ص ٢٠٣ •

وقد اختلف الكتاب في الاسلوب الذي يتبعونه في تقسيم المؤسسات العامة. فمنهم من يتكلم فيها من حيث النشـــاط الذى تتخصص فيه فيقسمهـا الى مؤسسات ذوات طابع اقتصادي واخرى تعاونية • ومنهم من يقســـمها الى مؤسسات ادارية واخرى غير ادارية • او الى مؤسسات مركزية واخـرى غير مركزية • وآخرون قسموها الى مؤسسات ذوات وظيفة واحدة واخرى ذوات وظائف متعددة • واخيرا استقر رأى الجمهورية العربية المتحدة على تقسيم المؤسسات تبعا للشخص الحكومي الذى تخدم المؤسسة اغراضـــه وتحققها فسموها المؤسسات النوعية • وكل فئة منها تتبع وزارة حكوميـــة معينة • وترى ذلك باديا في المشروع الاحصائي المسمى المؤسسات العامـة النوعية في عامين • يقابلها قسم آخر هو المؤسسات الاقتصادية المرصودة على خدمة الاقتصاد القومي التي تشمل المنافع العامة لجميع البلاد • وقد اخترنا ان نجرى في هذا البحث على التقسيم الذى ينظم المؤسسات تبعا لبساطة ادارتها وتعقيدها وهو ما اختاره المعهد الدولى للعلوم الادارية الذى قسم المؤسسات العامة والمنظمات الادارية[1] الى :

١ ـ مؤسسات أو منظمات ذوات وظيفة واحدة •

٢ ـ مؤسسات ذوات وظائف متعددة •

---

(١) العدد ٢ من السنة الثانية من مجلة العلوم الادارية المصرية سنة ١٩٦٠ •

القسم الاول

المؤسسات ذوات الوظيفة الواحدة

سنتكلم على هذه المؤسسات لا بحسب درجة استقلالها ومقدار علاقتها بالسلطة المركزية ولكن بحسب نوع النشاط الذى تمارسه والخدمة التي تؤديها • فمن هذا النشاط ماله صفة اقتصادية كالمرافق ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية ومنها المرافق التي تختص باعمال هي من الضمان الاجتماعي وأخرى تختص باداء الخدمات الثقافية والتعليمية • وما سواها مرافق ادارية أو خدمات اجتماعية • ذلك هو الميدان العام الذى يقع فيه نشاط المؤسسات العامة في القانون العراقي وهو نطاق واسع كما ترى ومن المحتمل ان يزيد اتساعه ليضم مزيداً من النشاط الفردي فيتقلص القطاع الخاص ويتسع القطاع العام •

أولا ـ المؤسسات ذوات الطابع الاقتصادي

أخرج المشرع العراقي كثيرا من المرافق التي كانت تديره السلطة المركزية ادارة مباشرة من الادارة الوظيفية الى ادارة المنظمات كأسالة مياه الشرب وزراعة التبغ وصناعة الالبان والتعليم العالى ثم البريد والبرق والاذاعة والتلفزيون واستحدث كثيرا من المؤسسات التي هي في الاصل اعمال خاصة

يقوم بها الافراد او الشركات • مثل لجنة تجارة الحبوب التي سماها اخيرا بالمصلحة ومصلحة نقل الركاب ومصلحة تجارة الجلود والمنتجات الحيوانية ومصلحة السكك الحديدية وشركة التأمين الوطنية ...الخ وبذلك فان التشريع العراقي يكون متقدما على كثير من بلدان الشرق الاوسط في التطور الادارى والاخذ بنظام المؤسسات العامة وان كان لم يجر في ذلك على نظرية عامة أو منهاج موضوع • واذا نحن اردنا تعداد المرافق العامة التي نقل القانون العراقي طريقة ادارتها الى طريقة المؤسسات وجدناها كثيرة نسبيا • واذا نحن الى هذا اهملنا التدرج التاريخي لهذا النظام الادارى فاننا نستطيع ان نضع في مقدمة المؤسسات العراقية المهمة المؤسسات ذوات الطابع التجاري التي تؤدي خدمة عامة للجمهور بأقل ما يمكن من النفقات • ومن ذلك (المصالح) الآتية :

اسالة الماء ، الكهرباء الوطنية ، السكك الحديدية ، الموانىء ، نقل الركاب ، الخطوط الجوية ، مجارى المياه القذرة ، تصفية النفط ، البريد والبرق ، تجارة الحبوب ، تجارة التمور ، تجارة الجلود والمنتجات الحيوانية ، السينما والمسرح ، الالبان ، الغزل والنسيج ، زراعة التبغ وتجارته •

ولكن المشرع العراقي لم يتقدم بكثير من الاشخاص المرفقيه التي

شرعها قبل أخذه بطريقة التأميم • فقد احتفظ لنفسه بالاشراف عليها ومراقبتها رقابة تختلف في الشدة لا لشيء معين أو سلوكا لمبدأ أو مذهب ولكن تبعا للظروف التي تنشأ فيها المؤسسة وادراك الغرض من انشاء المرفق العام والمؤسسات • فقد ذكرنا ان القانون لم يعط الاستقلال الكامل لمجلس ادارة مصلحة الالبان ومصلحة الكهرباء الوطنية ومصلحة تجارة الحبوب ومصلحة الخطوط الجوية مثلا ولكنه اعطاه لمصالح أخرى •

الا انه بعد أن صدرت تشريعات التأميم فانه من المنتظر ان تدخل هذه المصالح كلها أو بعضها تحت ادارة المؤسسة الاقتصادية الجديدة أو أن تمنح الاستقلال التام في ادارتها فتصبح عندئذ من المؤسسات الكاملة • وقد وقع ذلك بالفعل عند كتابة هذا البحث • فقد قرر مجلس ادارة تلك المؤسسة الحاق عشر من المصالح الصناعية الحكومية بها ووضعها تحت ادارتها واشرافها • وهي مصلحة الغزل والنسيج ومصلحة صنع السكر الحكوميتان ومصلحة سمنت الموصل ومصلحة الخياطة ومصلحة القطن الطبي ومصلحة التعليب ومصلحة صنع السكاير ومصلحة شؤون الالبان[1] • وبذلك فقدت هذه المصالح شخصيتها واصبحت تابعة لشخصية المؤسسة الاقتصادية واقعة تحت ادارتها المباشرة وتحول اسمها الى لفظ المنشآت وفقا للقانون رقم ٩٨/١٩٦٤ •

---

(١) الصحف اليومية الصادرة في ٢٣-١١-١٩٦٤ •

أ ـ المؤسسات التجارية

لم تكن جميع المصالح والمؤسسات التي تدخل في هذا النوع حتى زمن قريب من وظائف الدولة وانما كانت اعمالا تجارية يقوم بها الافراد والشركات وتدر عليهم ارباحا طائلة • الا ان الدولة في النظام الحديث اخذت تتدخل في نشاط الشركات والافراد فاستولت على قسم كبير من ميدان اعمالهم واضافته الى وظائف الدولة وبذلك تحول المواطنون من الاتجاه الى التجار والمستغلين وجهة الدولة التي حلت محلهم •

وقد اقتضى ذلك بطبيعة الحال تغيير الطريقة المألوفة في ادارة الاموال والبضائع وفي تمكين المواطنين من حاجاتهم منها • وفي مقدمة ذلك التنظيم والاحصاء على النحو الذى يلائم قواعد القانون الادارى وتغير الاشخاص الذين يؤدون الخدمة للمواطنين في تمكينهم مما يحتاجون فصاروا من الموظفين العموميين بعد أن كانوا من الباعة والدلالين والتجار • كما تغير الغرض من القيام بهذه الخدمة فهو الآن اداء واجب بينما كان الحصول على الربح • وعلى هذا الاساس وضعت القواعد التنظيمية للمؤسسات ذوات الطابع التجاري • وهي قواعد تختلف شدة وضعفا أو ضيقا واتساعا تبعا لعوامل كثيرة • فالدول حديثة العهد بالتنظيم الاشتراكي تنقسم الى معسكرين كبيرين ، احدهما تسوده الحماسة لوضع اكبر عدد من المرافق والمصالح التي تؤدي خدمات عامة لاسيما التجارية والصناعية منها تحت ادارة الحكومة

يدفعها الى ذلك ثورة قامت على استعمار أو ظلم أو استغلال أو اقطاع جائر كما هي الحالة في كوبا والجمهورية العربية المتحدة وكثير من البلـــدان الشرقية والغربية • أما المعسكر الآخر الذى لم تحدث فيه ثورات اجتماعية عنيفة فقد بدأ كثير التحفظ والتخوف من الاندفاع في التنظيم الاشتراكـي جاعلا نصب عينيه المساوىء الحادة التي افصح عنها النظام في البـــلاد من المعسكر الاول ولكنه لم يقف محجما عن اقتباس كثير من النظم الاقتصادية والصناعية مع تعديلها بما يراه ملائما للحياة الاجتماعية والسياسة القائمة ولا يتعرض لها بأذى جسيم ، متأثرا مع ذلك بتيارات جرفت طبقات المتعلمين والشبان وخلقت منهم قوة تحسب لها الحكومات المحلية كل حساب • ومن هذه البلدان ، الاقطار العربية الاخرى غير الجمهورية العربية والعـــراق والجزائر وسورية ولبنان والاردن وتونس • ومنها ايران والهند وكثـير من البلاد الشرقية والغربية • وفي مقدمة الميادين التي نشطت فيها المؤسسات الحكومية في هذا المعسكر، الاصلاح الزراعي والتدخل في نشاط الشركات الكبيرة ورؤوس الاموال الصناعية والتجارية والمصارف بما لايرقى الى درجة التأميم الشامل •

ويعتبر نظام المؤسسات العامة في البلاد التى تأخذ بنظام التأميـــم أو الاقتصاد الموجه انسب النظم لادارة المشاريع الاقتصاديـة • ذلك لانهـا تستمد قوتها وسلطتها من الدولة وتتمتع بشيء من الحرية في الخروج على

الادارة المركزية لاسيما في اختيار الموظفين ونظام استخدامهم • وتعتبر المزايا الآتية أهم ما تتميز به المؤسسة العامة التجارية والصناعية أيضا فهى :

١ ـ ملك للدولة وحدها أى من القطاع العام •

٢ ـ تستند في وجودها وادارتها ونشاطها الى قانون أو ما هو في قوة القانون •

٣ ـ تخول سلطات واسعة في التصرف بأموالها وابرام العقود والاقتراض وتجارة البضائع والمنتجات التي تنتجها •

٤ ـ تعفى في الغالب من الضرائب والرسوم وتستثنى من كثير من التشريعات المالية[١]

٥ ـ يستند العمل فيها الى اساس الخبرة والتخصص وضمان الصالح العام وليس الى العلاقة الادارية المستمدة من القانون العام •

الطابع التجاري في المؤسسات الحكومية

وفي النظام الاقتصادي في الدول غير الرأسمالية لايعتبر الربح أساسا كليا للعمل التجاري • وذلك مفهوم بالطبع من تحول وظيفة الدولة من مهمة السلطة العامة الى خدمة الشعب من ايسر الطرق واكثرها كفالة للصالح العام • وخير مثال لايضاح هذه الفكرة في العراق تاريخ شركة التأمين الوطنية • فعندما عرض مشروع انشائها على ديوان التدوين القانوني سنة

(١) المؤسسات العامة ـ ترجمة فريد صبحي •

١٩٤٩ بيّن الديوان رأيه للحكومة قائلا : ان هذا المشروع تجاري وليس من مهمة الدولة العمل في التجارة وابتغاء الربح واستشهد لذلك بقانون التجارة العراقي نفسه التي تنص المادة الثامنة منه على انه :

لاتعد الحكومة ودوائرها ولا البلديات واللجان والنوادي والجمعيات ذوات الشخصية الحكومية تاجرا وان قامت بمعاملات تجارية • الا ان معاملاتها المذكورة تكون تابعة لاحكام قانون التجارة •

ومثل هذا الرأى كان يقال في المجالات التجارية والصناعية الاخرى كلما ارتفع صوت للاخذ بتطور مفهوم الدولة وتدخلها في مساعدة الجهود الفردية أو انشاء المشاريع الحكومية الخالصة او التي تساهم في رأس مالها • ولكن تيار الحركة الاشتراكية المعتدل كان قد انساب الى الشعور الوطني فامتدت يد الدولة في العراق كما في بلدان أخرى الى المشاريع المحلية بقصد انعاش التجارة والاقتصاد بوجه عام • ولم يعد يستبعد اليوم ان تتدخل الحكومة بجهودها أو برأس مالها اما لانشاء مؤسسات تجارية أو اقامة مشاريع صناعية أو المشاركة في المؤسسات والمشاريع ، حتى انتهى هذا التطور بتأميم كثير من الشركات والمشاريع والمؤسسات والمصارف ووضعها تحت ادارة مؤسسة عامة هي المؤسسة الاقتصادية المنشأة بالقانون ٩٨/١٩٦٤ التي مدت نشاطها وادارتها الى الحركة التجارية والصناعية في البلاد • وقد تتسع بنشاطها هذا وادارتها فتشمل مالم يكن داخلا تحت ادارتها من المشاريع التي

سرى عليها قانون التأميم •

وفي مقدمة المؤسسات العامة ذوات الطابع الاقتصادي التجارى جمعية التمور التي انشئت بالقانون رقم ٣٨/١٩٣٥ ولجنة تجارة الحبوب التي انشئت بالقانون رقم ٣٢/١٩٣٩ وشركة التأمين الوطنية التى انشئت بالقانون ٥٦/١٩٥٠ وجمعية الجلود التي انشئت بالقانون ٢٠/١٩٥١ وانتهت بمصلحة تجارة المنتوجات الحيوانية بالقانون رقم ٤٥/١٩٦٢ • ومصلحة زراعة التبغ وتجارته التي انشئت بقانون انحصار التبغ رقم ٣٥/١٩٣٩ وشركة دار الجماهير للطباعة والنشر التي انشئت بالقانون ٦٠/١٩٦٣ (دار الجمهورية) •

ولم تكن مهمة الحكومة اذ ذاك انشاء مؤسسات تجارية حكومية بالمعنى المقصود الان من فكرة المؤسسات العامة وانما كان قصدها ايجاد الاسواق التجارية لبيع المنتوجات العراقية وتدخل الحكومة في تحسين نوعها وتنظيم عرضها لما لذلك من أثر في انعاش ايرادات الحكومة ومنع المضاربات • والحكومة بما لها من قوة مالية اقدر من الافراد على الوصول الى هذه الغاية •

ومما يدخل في هذا النوع من المؤسسات منشآت النقل والمواصلات والمرافق العامة التي تحولت الى شكل مصالح عامة ذات غرض تجاري[1] •

---

(١) انظر القانون رقم ٣٣/١٩٦٥ •

فمن الأولى مصلحتا الخطوط الحديدية والموانىء اللتان كانتا ملكا للحكومة البريطانية التي انشأتهما ابان الحرب العالمية الاولى واشترتهما الحكومة العراقية بالاتفاقيتين المعقودتين سنة ١٩٣٦ و١٩٥٢ • ومصلحة نقل الركاب في العاصمة المؤسسة بالقانون ١٩٣٨/٣٨ • وشركة النقل البحرى المنشأة بالقانون ١٩٥٢/٧٦ ووكالة الانباء العراقية المؤسسة بالقانون رقم ١٩٥٩/١٥٨ • ومصلحة الخطوط الجوية العراقية المنشأة بالقانون رقم ١٩٦١/٧ • ومصلحة البريد والبرق والتلفون التي تحولت من شكل مديرية البريد والبرق العامة بالقانون ١٩٦٣/٨١ الى شكل مصلحة عامة •

أما مشاريع المصالح العامة فهي اكثر من ذلك • وفي مقدمتها المشاريع التي يدخلها بعض الكتاب تحت اسم المؤسسات الادارية • ومن اقدمها مصلحة اسالة الماء التى انشئت اول مرة باسم لجنة اسالة الماء لمدينة بغداد ثم شرعت بالقانون ١٩٣١/١٠٤ ومصلحة انارة مدينة بغداد التي كانت بادارة شركة اجنبية ثم تحولت الى مؤسسة بالمرسوم رقم ١٩٥٥/٥٥ والقانون ١٩٦٤/٤٢ • ومصلحة المجارى المنشأة بالقانون ١٩٥٥/٣٧ ثم القانون ١٩٦٣/٨٩ •

المصالح النفطية

ويدخل في ذلك المصالح المنشأة بقانون تنظيم شؤون النفط التي تعتبر بمثابة مؤسسة عامة ذات وظائف متعددة • فقد نيط بالمجلس المؤسس بهذا

القانون عدد من المجالس والمصالح هي :

مديرية شؤون النفط • مجلس ادارة النفط • مصلحة مصافي النفط الحكومية • مصلحة توزيع المنتجات النفطية واية مصلحة اخرى تنشأ لاغراض ادارة شؤون النفط استنادا الى هذا القانون • ومن ذلك المصلحة المنشأة بالقانون ١٣/١٩٦١ باسم مصلحة التخطيط والانشاءات النفطية •ومع ان القانون قد جعل ادارة هذه المصالح من سلطة مجلس ادارة النفط وهي سلطة واسعة حددتها المادة الخامسة من القانون الا انه نص مرة اخرى على ان تلك المصالح كافة ترتبط بديوان وزارة النفط وذلك يعني انها مصالح ادارية كأية دائرة من الدوائر التي تؤلف الديوان • وذلك ما نص عليه القانون نفسه الذى جعل اول مهام المجلس (تنسيق العمل بين دوائرومصالح الوزارة وتوزيع الاختصاص بينها وتقرير الوسائل المؤدية الى انتظام سير العمل فيها) وذلك خلط عجيب بين مفهوم الادارة ووظيفة المؤسسات والمصالح العامة • وقد نيطت رئاسة المجلس بوزير النفط وخول ـ مع انه رئيس المجلس نفسه ـ سلطة وقف تنفيذ القرارات حتى يصدقها أو أن يعيدها الى المجلس لاعادة النظر فيها وعند اصرار كل منهما على موقفه يحال القرار على مجلس الوزراء فيكون رأيه نهائيا • أما الشروط الاخرى التي تتوافر في المؤسسة العامة فقد اشتمل عليها القانون بالنص الصريح • وقد بين قانون مصلحة التخطيط والانشاآت النفطية آنف الذكر الوظيفة الادارية والفنية

للمصلحة فخص بها الدراسات الفنية والاقتصادية اللازمة للاغراض الخاصة بالمشاريع التابعة لوزارة النفط ، ووضع مواصفاتها وتصاميمها وتنفيذهـــا وتنسيق اعمال الانتاج والهندسة بين تلك المصالح مع انها تابعـة في الادارة والانشاء لمجلس ادارة النفط وتقع تحت ادارته • فقد اعطاها القانون الاشراف على عدد من الدوائر الفنية والادارية واعطاها كذلك ملكية بعض العقارات والمعامل • وطبيعة القاعدة الادارية ان يكون كل ذلك من شأن المجلس العام لشؤون النفط •

هذا علما بان المجلس هو ذو الشخصية المعنوية الـــذى تسند اليـه الملكية والرقابة العامة على المنشآت والادارات المتفرعة من قانون انشائه •ومن يراجع وظائف المجلس ووظائف المصلحة يجد انها تتداخل وينتج منهـــا تنازع في السلطة وازدواج في سلطة الادارة •

واخيرا أصدرت الحكومة العراقية القانون رقـــم ١١/١٩٦٤ الـذى أسست به (شركة النفط الوطنية العراقية) وخلق لها شخصية قانونيـــة مهمتها التحرى عن النفط والمواد الهايدروكاربونية الطبيعية وانتاج النفـط ونقله وتصفيته وتوزيع منتجاته والاتجار بها داخل العراق وخارجه •

وخول القانون الشركة ان تنشىء شركات فرعية وان تساهم في شركات أخرى • وحدد عملها فيما وراء الاراضى المخصصة لشركات النفط وفقـــا للقانون رقم ٨٠/١٩٦١ • وجعل رأس مال الشركة خمسة وعشرين مليون

دينار قابلا للزيادة ولها حق الاقتراض بضمان الحكومة • ويدير الشركة مجلس مؤلف من موظفين وغير موظفين يختار مجلس الوزراء له رئيسا •

مصلحة مصافي النفط

انشئت هذه المصلحة بالقانون رقم ٩/١٩٥٢ الذى حصر بها تصفية النفط وتوزيع منتجاته المعدة للاستهلاك في العراق واستيراد المنتجات النفطية• وناط ادارتها بمجلس خوله الاستقلال في الشؤون المالية والادارية ومنحه الشخصية المعنوية • أما قرارات المجلس فقد حررت من تصديق الوزير ولكنها ترسل اليه للاطلاع • الا انه اذا كان قرار المجلس يقضى بتأسيس مصفى للنفط جديد أو شراء مصافي أخرى ـ فقد كان اذ ذاك مشروع مصفى لم يتم عند تشريع القانون ـ أو انشاء مشروع نفطي جديد فانه لابد من موافقة الوزير على القرار وفي حالة اختلافه مع المجلس يعرض الامر على مجلس الوزراء فيكون قراره نهائيا • وتخضع المصلحة للرقابة الحسابية •

أما الخدمة والعمل في مصالح النفط الحكومية المتقدمة الذكر فيطبق فيهما النظام رقم ٤/١٩٦٢ والتعليمات التي صدرت به سنة ١٩٦٥ • ولكن هناك اتجاها الى اتباع قانون صندوق الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات كما هي الحال بالنسبة الى العاملين في المؤسسة الاقتصادية وفروعها •

وبهذا تحولت المصالح الحكومية ذوات الطابع التجارى في العراق الى مؤسسات تبغي الربح الى جانب ما تبتغيه المؤسسات العامة في الاقتصاد الموجه وانتفت اسباب النقد التي سجلها ديوان التدوين القانوني عندتأسيس شركة التأمين الوطنية واصبح من المقبول ان تنشد الحكومة الربح من المؤسسات التجارية والصناعية وما يماثلها تحقيقا للاغراض التي تنشدها الدول الاخرى من انشاء المؤسسات العامة ومن ذلك امداد الميزانية بالمال الذى تنفقه في سبل الخدمة العامة والمشاريع النافعة أو سدا للعجز أو وفاء بالديون •

ب ـ المؤسسات الصناعية

هنا نجد الفكرة الاساسية وغرض المشرع واضحين احسن وضوح على العكس مما رأينا في المؤسسات والمشاريع ذوات الطابع التجارى • بل ان هناك خطوطا صحيحة وضعت لتحديد سياسة الحكومة تجاه الصناعة المحلية وحدودها منذ سنة ١٩٢٩ أى بداية تأسيس الحكومة العراقية وايام الانتداب• فقد شرع القانون رقم ١٤/١٩٢٩ وسمى قانون تشجيع المشاريع الصناعية بقصد تسهيل انشاء الصناعات المحلية ومنحها المساعدات التي تعينها على البقاء• ثم الغي هذا القانون ووضع بدله القانون رقم ٤٣/١٩٥٠ ثم القانون رقم ٧٢/١٩٥٥ واخيرا قانون التنمية الصناعية رقم ٣١/١٩٦١ الذى انتهى الان

بالقانون رقم ١٦٤/١٩٦٤ ويقوم القانون رقم ٤٣/١٩٥٠ على مساعدة المشروع باعفاء المواد المستوردة له من الرسوم الكمركية وضريبة الدخل وضريبة العقار ورسم الطابع والتمكين من استعمال الارض الأميرية باجرة معتدلة ويعطى صاحب المشروع اجازة بالاعفاء لمدة محدودة •

ولم يطلق القانون الصناعات التي تتمتع بالمساعدة من القيود • فقد جعل لمجلس الوزراء ان يصدر قرارا بانواع الصناعات التي يشملها القانون على ان تنظر ذلك لجنة تؤلف من اعضاء ذوى خبرة بالاعمال الصناعية وتكون قرارات هذه اللجنة تابعة لتصديق الوزير على ان يكون قراره قابلا للاعتراض لدى مجلس الوزراء •

ثم تقدم القانون رقم ٧٢/١٩٥٥ خطوة اخرى من حيث الصياغة والتقنين فوضع قواعد عامة في تعريف المشروع الصناعي الذى يشمله القانون وتحديد المواد التي تشملها المعونة والاعفاء واختصاص اللجنة واعطى قرارات اللجنة قوة القرار النهائي بعد ان كانت قابلة للنقض من الوزير وللاستئناف لدى مجلس الوزراء • واعطى لوزير المالية حق الاعتراض على قرار الاعفاء من رسم الكمرك اذا رآه يتوسع في الاضرار بالخزينة • والى ذلك اعطى الوزير سعة من الرقابة على المشروع وعلى ميزانيته وعلى نقل ملكيته او ايجاره وسلطة التأكد من ان المواد المعفاة من الكمرك تستعمل حقا

في المشروع ووضعت عقوبات على اساءة استعمال اجازة المشروع والاعفاء من الرسوم والضرائب •

مجلس الانهاض الصناعي

وقد تضمن القانون المتقدم نفسه تشريعا جديدا أريد بـه دراسة الامكانيات الصناعية وأنواع الصناعة التي يمكن اقامتهما في البلاد وحمايتها من منافسة امثالها من الصناعات الاجنبية وتقديم المشورة للحكومة لتقديم المساعدات المالية لانهاض الصناعة الوطنية وزيادة الرسوم الكمركية على بعض المستوردات • ثم احتاط لتحديد نوعية المنتوجات الصناعية فنص على وضع انظمة (تعين المواصفات الفنية الواجب توافرها) وتعتبر هذه الخطوة امتدادا للاساس الذي كان يقوم عليه نظام مجلس الاعمار •

قانون التنمية الصناعية

وفي سنة ١٩٦١ الغي القانون السابق وحل محله القانون رقم ٣١/١٩٦١ ثم القانون ١٦٤/١٩٦٤ فجاء هذا باحكام جديدة منها ما يعتبر اقل تقدما من احكام القانون ٧٢/١٩٥٥ ومن ذلك ما يلي :

١ ـ لا يجوز انشاء مشروع صناعي أو توسيعه أو تغيير غرضه الصناعي أو تحويل مركزه الرئيسي الا باجازة من الوزير تستند الى توصية من اللجنة وفقا لحاجات البلاد وامكانياتها والنطاق المحدد في مناهج التنمية الصناعية •

٢ ـ حدد قيمة المشروع القابل للمعونة والاعفاء بثلاثة الاف دينار فاكثر .

٣ ـ عرف المشروع الصناعي موضوع القانون بـ (المؤسسة التي يكون غرضها الاساسي تحويل الخامات الى منتجات نصف مصنوعة او منتجات كاملة الصنع أو تحويل المنتجات نصف المصنوعة الى منتجات كاملة الصنع أو انتاج القوى المحركة على ان يدار العمل الرئيسي فيها بقوة آلية ويدخل في ذلك صناعة التجميع) .

٤ ـ وضع شروطا للمشروع القابل للمعونة والاعفاء تتعلق بنسبة معينة من العمال العراقيين ومقدار رأس ماله وقيمة آلاته .

٥ ـ تراجع المشرع في القوة التي منحها لقرارات اللجنة بقانون ١٩٥٥ فجعلها تابعة لتصديق الوزير ومكن من الطعن فيها لدى مجلس الوزراء .

٦ ـ ونزل باستقلال اللجنة فجعلها تتألف في اكثريتها من موظفين .

٧ ـ وبذلك أصبحت اللجنة التي يؤلفها القانون الجديد دائرة من دوائر وزارة الصناعة يرأسها مدير عام يعينه الوزير بمرسوم جمهوري .

٨ ـ اخضع الارباح الاحتياطية التي لاتستغل في المشروع للضريبة .

ومن هنا نرى ان قانون التنمية الصناعية قد تقدم في تحديد المشروع الصناعي وايضاح الفكرة التي ينشدها من القانون الا أن بعض نصوصه لا يعد تقدما في تشريع المؤسسات الصناعية .

فقد كان تأسيس المشروع الصناعي حرا فغدا مقيدا لايجوز انشاؤه

- في حدود القانون - الا بعد موافقة اللجنة وما اللجنة الا هيـأة تتألـف اكثريتها من الموظفين تتبع جزءا من مديرية عامة في وزارة الصناعة • كذلك أخرج المشرع الصناعات اليدوية من نطاق القانون وقصره على الصناعات التي تدار بقوة آلية مع ان هناك كثيرا من الصناعات اليدوية هي اشد حاجـة الى الانعاش والتشجيع كصناعة الصوف والقطن والحرير في كثير من انحاء البلاد وهي صناعات ذوات صبغة محلية لايصح القضاء عليها أو اهمالها • الى جانب هذا انحدرت قرارات اللجنة الى قرارات ادارية خالصة لا قوة لها الا اذا اقترنت بموافقة الوزير أو مجلس الوزراء •

ادارة المشاريع الصناعية الحكومية

اشتمل قانون تشجيع المشاريع الصناعية في جميع تطوراته منذ القانون رقم ١٤/١٩٢٩ حتى قانون التنمية الصناعية رقم ١٦٤/١٩٦٤ على القواعـد العامة التي وضعها المشرع بقصد انهاض الصناعة وتسهيل تقدمها ومساعدتها على النمو في الحدود المتدرجة التي ذكـرها • وقد رأينـا ان القـانون الاخير وهو القانون النافذ الان قد احتكر انشاء المشاريع الصناعية التي يبلغ رأس مالها ثلاثة آلاف دينار فاكثر فلم يبح قيامها الا بأجازة منه وفقا للشروط التي وضعها بنص القانون • ومعنى ذلك ان المشرع لم يرد تنمية الصناعـة الا باشراف منه ومراقبة دقيقة وانه لم يشأ مساعدة المشاريع الصغيرة أو التي تقوم باليد العاملة وحدها دون الاستعانة بالآلات الميكانيكية • وقد انتقدنا هذا

التشريع الذى لايعد في الواقع خطوة واسعة في تشجيع الصناعة في العراق. وعلى حين رأينا ان المشرع فيما قبل الثورة قد خطا متقدما في النهوض بالصناعة المحلية، فان مشرع الثورة قد يعد متراجعا في هذا الميدان. ومن الرأي ان يكون المشرع متدرجا في الادارة الاشتراكية وسيطرتها على الصناعة والا كان غير مشجع لها في بلد لم يتجاوز الخطوات الاولى في نهضته الصناعية .

اما التشريع الآخر الذي وضع بالقانون ٨٣/١٩٥٦ فقد ابتغى وضع قواعد وتخطيطات عامة للصناعة الحكومية فحدد المشروع الصناعي الحكومي بانه المعمل الذى ينجزه مجلس الاعمار المؤسس سنة ١٩٥٠ . وحدد المصلحة الصناعية الحكومية بالمصالح التي تؤسس بقرار من مجلس الوزراء من اجل اعطائها ذلك المشروع لتملكه وتديره ادارة اقتصادية صناعية . ولذلك اجاز القانون ان يكون مركز المصلحة في أى مكان من العراق تبعا لمحل المشروع وخصص لكل مصلحة من المال ما يكفي لادارتها والنهوض بها واجاز لها في سبيل ذلك الاقتراض . بل نص القانون على الاستقلال الكامل لمجلس المصلحة اداريا وماليا وجعل اكثرية اعضائه من غير الموظفين .

وقد خول القانون مجلس كل مصلحة ان يعهد ادارة المشروع الذى ينجزه مجلس الاعمار الى شركة أو هيأة فنية بناء على عقد خاص بموافقة

مجلس الوزراء ولكن ادارة المشروع تبقى دائما تحت مراقبة المصلحة•واجاز لها أيضا ان تؤلف شركة محدودة عامة تكون أموال المصلحة اسهما لهـــا وعندئذ تحل الشركة محل المصلحة في ادارة المشروع وتنتقل اليها جميـع التزامات المصلحة واموالها • واجاز القانون بيع بعض اسهم الشركة هذه أو كلها على ان لاتقل ملكية الاشخاص العراقيين فيها عن ٥١٪ من رأس مالها • وبذلك تكون المصالح التي تنشأ لادارة مشاريع مجلس الاعمار مؤسسات مستقلة واكثر استقلالا من المشاريع غير الحكومية التي رأيت القيود التي ترد عـلى تأسيسها ونشاطها وارباحها • ولكن استقلالها هذا قد ثلم بعد الثورة بتعديل القانون رقم ١٨/١٩٥٨ الذى جعل قرارات مجالس المصلحة موقوفة النفاذ على تصديق الوزير • وابطل سلطة مجلس المصلحة في بيع المشروع الى جهة غير حكومية •

هذا ولما كان مشرع ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ قد الغى مجلس الاعمـــار ثم أحل محله مجلس التخطيط الاقتصادي فقد جعل لمجلس الوزراء ومجلس التخطيط السلطة في تعيين المشاريع التي تدار بمؤسسات (مصالح) •

اتحـاد الصناعات

اقتصر قانون ادارة المشاريع الصناعية آنف الذكر على تنظيـــم ادارة المشاريع الحكومية وحدها ولكنه لم يغفل عن وحدة الحركة الصناعية حكومية

وغير حكومية فعمل على انشاء مؤسسة عامة لتوحيد العمل الصناعي والجهود الصناعية ودراسة الوسائل التي تساعد على تقدم الصناعة وتقديم المشـــورة والرأي فيما له علاقة بالصناعة كالتشريعات والاتفاقيات الدولية والفصل في المنازعات التي تنشأ بين ارباب الصناعة والمشاريع الصناعيـة وبث الدعايـة للصناعة العراقية بانشاء المعارض والأسواق أو المشاركة فيها والمساعدة على تصدير المنتوجات العراقية • واول قانون وضع لهذه الغاية هو القانون رقم ١٩٥٦/٥٢ ونظامه الذى يبين الاجراءات الخاصة بتشكيل الاتحاد ومجلس الاتحاد والمؤسسات الصناعية التي يجوز قبولها فيه • وقد الغي المشرع هذا القانون ووضع مكانه القانون ١٩٦٢/٣١ وهو لايخرج عن الاساس الـذي قام عليه القانون السابق •

وقد بين القانون الاخير المشاريع الصناعية التي يجوز انتســابها الى الاتحاد • فعرف المشروع بانه (المؤسسة التي يكون غرضها الأساسى تحويل الخامات الى منتجات نصف مصنوعة أو منتجات كاملة الصنع أو تحـويل المنتجات نصف المصنوعة الى منتجات كاملة الصنع أو انتاج القوى المحـركة على ان يدار العمل الرئيسى فيها بقوة آلية ويدخل في ذلك صناعة التجميع) ثم عدد بعد ذلك المشاريع الصناعية التي تنضم الى الاتحاد باسمائها اذا كانت قيمة مكائن كل منها وآلاته لاتقل عن ثلاثة آلاف دينار• ويفهم من قول النص (تنضم المشاريع الصناعية الآتية الى الاتحاد ••) ان الانتساب ملزم لكـل

مشروع ينطبق عليه النص • وقد الزم النظام كل مشروع منتسب ان يدفع اشتراكاً قدره واحد من الف من رأس ماله • أما المشاريع التي يقل رأس مالها عن ذلك المبلغ فتدفع بدل تسجيل قدره خمسة دنانير •

أما تأليف مجلس موءسسة الاتحاد فقد انحصر في صناعات معينة وبشروط ذكرها النظام • وقد سبق ان ذكرنا أن كثيرا من المشاريع الصناعية قد غدا الآن تحت ادارة المؤسسة الاقتصادية التي سنتكلم عليها في بحث المؤسسات العامة ذوات الوظائف المتعددة •

هل يعتبر اتحاد الصناعات من المؤسسات العامة

رأينا في تعريف المؤسسة العامة ان فقهاء القانون الاداري وفي مقدمتهم مجلس الدولة الافرنسي يدخلون المنظمات المهنية والنقابية التي يؤلفها أصحابها في المرافق العامة سواء كان موضوع نشاطها محدودا بالاقتصاد القومي أو بتنظيم نشاط المهنة كنقابة المحامين والاطباء والمهندسين • ومن باب أولى تكون كذلك اذا كان القانون هو الذي ينشئها وينظم نشاطها ويعطي الرقابة عليها للحكومة • ومعنى ذلك ان هذه المنظمات تكون من اشخاص القانون العام وتطبق فيها القواعد القانونية التي تطبق على تلك الاشخاص • الا انه لما كانت هذه الاشخاص قد اتسعت في نشاطها وفي أغراضها وصارت تزاول اعمالا كالتي تزاولها المؤسسات العامة فقد ارتفعت الى مستوى هذه المؤسسات فصارت تدار بمنظمات من الاشخاص ومنحت الشخصية المعنوية

ودخلت تحت اشراف الدولة ورقابتها سواء من حيث الادارة والمال • وهي لاتقل عن اية مؤسسة عامة الا في ان اموالها قد تكون اموالا فردية أو أموال شركات خالصة • ولكنها مع ذلك لاتخرج عن تعريف المؤسسة العامةبسبب ان المشرع هو الذي يوجدها وانه يعطي نفسه السلطة في معاملة هذه الاموال معاملة أموال الدولة على حين حدد نطاق أعمالها وطرق استثمارها وهددها بان تلحق الحاقا مباشرا بالاموال العامة من طريق التأميم كما وقع فعلا بالنسبة الى بعض اعضاء الاتحاد •

اما ما كان منها ذا أموال مختلطة حكومية وغير حكومية فانه لاريب في دخولها في المؤسسات العامة من حيث النشاط ومن حيث القانون • ومرد ذلك الى ان الدولة في النظم الاشتراكية الجديدة لم تعد تهتم بعنصر المال العام الذى كان شرطا اساسيا في تعريف المؤسسات العامة فهو قد فتح الباب الى هذه النتيجة بادخاله المرافق المهنية والنقابية في عداد المرافق العامة كغرف التجارة والزراعة والمصارف التعاونية • بل ان قانون المؤسسات العامة في الجمهورية العربية المتحدة ومجلس الدولة الافرنسي لم يشترطا ان تكون جميع أموال المؤسسات العامة من أموال الدولة ما دام انها تزاول نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا[1] •

---

(١) المادة الاولى من قانون المؤسسات العامة ٢٦٥/١٩٦٠ و ٦٠/١٩٦٣ وانظر الطماوى ص ٣٨٨ و ٤١٢ و ٤١٣ •

هذا ولا ريب اننا نقصد هنا الاموال التي تؤلف ثروة الشركات واصحاب الاعمال التي يتألف منها الاتحاد وهي اشخاص اهلية • أما مال الاتحاد نفسه أى الشخصية المعنوية التي تتألف بالقانون فان مالها هذا لايعتبر مالا اقتصاديا وليس هو العنصر الذي يكمل شخصية الاتحاد لانه مجموع الاشتراكات التي يبذلها اعضاء الاتحاد لانفاقها في الادارة والاتصال وتنفيذ القانون • وذلك مستبعد حتما من ميدان الاموال التى تعتمد عليها التنمية الاقتصادية •

ومع ذلك فقد رأت مجلة الاتحاد[1] أن الاتحاد ليس مؤسسة عامة اهلية وليس مرفقا عاما ايضا وانما هو وسط بين ذلك وهى في رأيها هذا متناقضة كل التناقض • فهي تقول (انه منظمة او مؤسسة تنتظم ابناء الاسرة من ارباب الصناعة العراقيين •• الخ) وانه ليس شركة صناعية لانه (لايسعى لتحقيق الربح •• وحيث ان الاتحاد مؤسسة لها استقلالها الذاتي بالنسبة لنشاطه واعماله فهو مؤسسة خاصة •• الخ) وقد تقدم لنا معرفة السبب في هذا التناقض • وهو يعود الى الاحاطة بمفهوم المؤسسة العامة في النظام الحديث • وكفى ان تكون شخصية الاتحاد واختصاصاته ونظام عمله والنطاق الذى يعمل فيه جميعها من صنع القانون الذى يملك الغاءه كما ملك انشاءه وان هدف المشرع منه اكمال نشاط المرفق العام الذي تتألف

(١) العدد الصادر سنة ١٩٦٤ •

منه مؤسسة الاتحاد وان هذه الشخصية تدار بمنظمة من الاشخاص هي مجلس ادارة الاتحاد المنصوص على تأليفه في المادة الرابعة من القانون النافذ الآن •

التأهيل للادارة الصناعية

ادرك المشرع العراقي ان الكفاية للعمل الصناعي لاتفى بحاجة الصناعة وتقدمها فوضع محاولة لرفع كفاية العمال الصناعيين ومهارتهم (وتحسين نوعية الانتاج وزيادته وتقليل التكاليف) فشرع قانونا باسم (مركز تطوير الادارة الصناعية) رقم ٥٦/١٩٦٢ بين فيه الوسائل التي يراها كفيلة بتحقيق هذه الغاية وهي :

١ ـ اعداد الاداريين والاختصاصيين في الاعمال الصناعية والعلوم الصناعية من اجل ادارة المشاريع الصناعية والضبط والتنظيم •

٢ ـ دراسة المشاكل الصناعية ووضع البحوث العلمية ونشر الثقافة الصناعية •

أما مجلس ادارة هذه المؤسسة فيؤلفه القانون من ستة أعضاء يمثلون وزارة الصناعة والنفط والمالية والتخطيط وجامعة بغداد واتحاد الصناعات • ويعينون بقرار من مجلس الوزراء • ولم ينص القانون على درجة استقلال المؤسسة فقد نص على ان المجلس يدير المركز (بصورة مستقلة وفقا لهذا

القانون) ويفهم من هذا الاطلاق ان قرارات المجلس تكون نافذة وان لم يصدقها الوزير • ولكن العمل ينفي هذا المفهوم • ذلك ان المركز مؤسسة استهلاكية ولا تستطيع تنفيذ قراراتها الا بالحصول على المال وذلك غير ممكن الا برصد المال اللازم لها الذي تنفقه تحقيقا لاغراضها من الاموال العامة •

ج ـ مؤسسات الضمان الاجتماعي

أصبح الضمان الاجتماعي للعاملين في جميع ميادين الدولة والمرافق حكومية وغير حكومية عدا ما استثنى منها وطبق عليه نظام من نوع آخر ، أول الاركان التي يقوم عليها ميزان العدالة الاجتماعية في كل بلد مهما كان نظام العلاقة فيه بين العامل ورب العمل أي رأسماليا كان أو اشتراكيا •

ونحن اذا أمعنا النظر في أهداف كل من هذين النظامين فاننا لانكاد نجد فرقا كبيرا من حيث النهاية • فالقصد انما هو ضمان حياة انسانية كريمة لليد التي تتم مهمة العمل : الانتاج والتوزيع والاستهلاك • الا ان بعض الانظمة الاشتراكية تتجاوز ذلك الى اعتبار هذه المساهمة من العمل عنصراً اساسيا من عناصر الانتاج ، ومن ثم فانها تكون حقا أو ركنا في العمل لا يتم الا به ، دورها في ذلك دور رأس المال نفسه • وعلى أساس هذا يكون لليد المنتجة حق في الادارة والاشراف والارباح • وثمة ركن

آخر من اركان الفرق بين النظامين وهو أن دور العملية الاقتصادية ليس الاستثمار أو استغلال اليد العاملة ورأس المال وحسب ، وانما هو في النظام الاشتراكي توفير الحاجة وتحقيق العدل الاجتماعي الذي يقوم على فلسفة من لا يعمل لا يأكل •

ومهما كان الفرق بين النظامين وأسباب النزاع بينهما فانهما لن يلتقيا في ميدان التعاون على خدمة النوع الانساني والتقدم بالحضارة في هذا العصر من ادوار التاريخ • بل ربما أدى التنافس بينهما والتشاحن الى تبذير ثمرة الانتاج في سبيل التسابق على تفوق احدهما على الآخر في ميدان غير ميدان العدل الاجتماعي •

الا انه من المؤكد وفي كلا الميدانين أن دور العمل سيكبر شأنه وأن تشتد قوى العاملين ويظهر لهم دورهم المهم في القدرة على الميل الى أحد الجانبين • ونظام التأمين الاجتماعي واحد من المزايا التي استطاع العمال الحصول عليها والاعتراف لهم بها في كل مكان ، ولكنه ان اغرى العمال فيما سبق فانه وقد استقر حقا ثابتا لهم لم يعد النهاية التي يستقرون عندها والوسيلة التي يطمئنون اليها •

هذا ولما كان كلامنا هنا يقتصر على النظام القانوني للضمان الاجتماعي القائم بالنسبة الى القانون العراقي فأننا سنقصر الكلام عليه من هذه الزاوية مفضلين الكلام بايجاز على النظام القانوني المشرع في العربية المتحدة بالقانون

الاخير رقم ٦٣/١٩٦٤ لاشتماله على تنظيم دقيق لم يبلغه التنظيم العراقي بالقانون رقم ١٤٠/١٩٦٤ ، ولكنه تأثر به الى حد بعيد كما سترى ، وسبب ذلك واضح وهو ضيق النطاق الاقتصادي الذي شمله تدخل الدولة هنا وسعته هناك •

نظام الضمان الاجتماعي في العربية المتحدة

ان المبادىء التي يقوم عليها الضمان الاجتماعي في البلاد المعتدلة في الاشتراكية يعتبر في نظرنا النموذج الذي يقارن به النظام القائم في بلاد الطرفين النقيضين • لهذا ولما كان نظام التأمينات الاجتماعية العربي المشرع بالقانون ٦٣/١٩٦٤ أقرب تلك المبادىء الى ما أخذ به في قانون العمل العراقي ثم في قانون الضمان الاجتماعي الأخير فاننا سنعرض موجزاً لذلك النظام ليكون قاعدة للمقابلة بين تلك المباديء في هذين التشريعين :

١ ـ جعل التأمين الاجتماعي الزامياً بالنسبة الى كل من العامل ورب العمل وفقا لاحكام القانون •

٢ ـ عهد بتنفيذ النظام الى هيأة (مؤسسة) مستقلة تتمتع بجميع مزايا الشخص المعنوي •

٣ ـ تتكون مالية الهيأة (المؤسسة) من اشتراكات اجبارية يدفعها كل من ارباب العمل والعمال ومن رسوم واعانات ووصايا وريع أموال المؤسسة •

٤ ـ يطبق القانون على كل مواطن من العاملين في النشاط الحكومي وغير الحكومي من أصحاب المهن الحرة والمشتغلين لحسابهم • ولا يستثنى منهم سوى :

أ ـ العاملين في الحكومة والهيأت التابعة لها الذين يطبق عليهم قانون التقاعد (المعاشات) •

ب ـ العاملين في الزراعة الذين يقومون بأعمال الفلاحة فقط •

جـ ـ خدم المنازل •

٥ ـ أنواع التأمين التي يشملها القانون هي :

اصابات العمل

التأمين الصحي

التأمين ضد البطالة

تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة •

ولكنه تدرج في ذلك فجعل العمل بالتأمين الصحي بالنسبة الى الحكومة شاملا المنشآت التي تحدد بقرار من وزير العمل خلال سنوات ثلاث يكون التأمين الصحي بعدها شاملا • أما بالنسبة الى أرباب العمل فقد جعلـــه القانون شاملا منذ البداية •

٦ ـ الاخذ بنظام المعاشات بدلا من التعويض دفعة واحدة ، على أن لا يزيد الحد الاعلى للمعاش على ١٠٠ جنيه شهرياً ولا يقل عن ٣٦٠ قرشا •

ولكن القانون اجاز استبدال النقود بحقوق صاحب المعاش وفقاً لحساب خاص على أن يكون الاستبدال في حدود نصف قيمة المعاش وان لايقل الباقي منه عن ستة جنيهات • وذلك وفقا لقرار يصدر من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح مجلس ادارة المؤسسة (م١٠٥) •

وأول مؤسسة منظمة للضمان الاجتماعي في العراق هي المؤسسة المشرعة بقانون الضمان الاجتماعي رقم ١٩٥٦/٢٧ • فقد كان قانون العمل رقم ١٩٣٦/٧٢ يتضمن اسساً محدودة لضمان العمل أهمها ما أوردته المادة الحادية عشرة التي الزمت أرباب الاعمال في المشاريع الصناعية تعويض العمال عن كل ضرر أو عاهة أو تسمم يلحق العامل من جراء عمله • ثم صنف القانون اسباب استحقاق التعويض بحسب درجة العطل الذي يصيب العامل حتى ينتهي بالوفاة • ولم يكن هذا القانون يعطي العامل حق المطالبة بالتعويض ما لم يكن مسجلا بصفة عامل في المشروع الصناعي قبل وقوع الحادث الذي أصابه الضرر أو الوفاة بسببه • وكان القضاء هو الجهة الوحيدة المختصة بالنظر في المنازعات بين العامل ورب العمل • والى جانب ذلك تضمن القانون احكاماً في تحديد الحد الأدنى للاجور والزام أرباب العمل بانشاء مساكن للعمال وتهيئة الوسائل التي تحميهم من أخطار المعمل أو المصنع اثناء العمل وحفظ حقوق العمال عند تشغيلهم في غير اوقات العمل ، أو في الاعمال المؤقتة أو الموسمية •

وفي سنة ١٩٥٦ وضع أول قانون عام لضمان معاش العامل بعد عجزه عن العمل ويقوم هذا الضمان على انشاء صندوق تتكون أمواله من الأموال التي يدفعها ارباب العمل بصفة اشتراك في الصندوق ، ومن ٦٠٪ من مجموع حصيلة الاشتراكات المدفوعة • ونص القانون على أنشاء مؤسسة عامة تتولى تنفيذ القانون سماها مجلس الضمان الاجتماعي والى جانبها مدير عـــام للضمان الاجتماعي يكون مسؤولا عن أعماله أمام المجلس •

الا ان هذا القانون الغي اخيراً وحل محله القانون رقم ١٤٠/١٩٦٤ الذي حول مديرية الضمان الاجتماعي العامة ومجلس الضمان الاجتماعي الى مؤسسة عامة كاملة التنظيم ، الا انه جعل قراراتها تابعة لاعتراض الوزير وعند اختلافه فيها مع المجلس يرفع القرار الى مجلس الوزراء فيكون قراره نهائياً • وقد قام القانون الجديد في احكامه العامة على الاسس التي قام عليها القانون السابق • وفي مقدمة ذلك تمويل المؤسسة من اشتراكات اصحاب الاعمال ، والمبلغ الذي تســاهم به الحكومة ، وأنواع الاعــانات التي تقــدم للمؤسسة والغرامات ، الا انه جعل الاشتراك في ماليــة المؤسسة الزامياً بالنسبة الى أصحاب الاعمال والمؤسسات والصناعات في جميع انحاء العراق على وجه التدرج وجعل للمؤسسة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة وفي ذلك تختلف المؤسسة عن نظام الصندوق الملغى •

وقد سمى القانون المؤسسة مشروعاً وهي ليست كذلك • أما مجلس

ادارة المؤسسة فقد ألفه القانون من رئيس وثمانية اعضاء على أن يكون المدير العام ـ وهو الموظف التنفيذي لقرارات المؤسسة واحكام القانون ـ احد الاعضاء وان يكون اربعة منهم يمثلون الحكومة منهم ممثل عن وزارة المالية والاربعة الآخرون يمثلون اصحاب العمل والعمال •

واخيراً صدر نظام مجلس ادارة مؤسسة الضمان الاجتماعي رقم ٥/١٩٦٥ لتنظيم اعمال المجلس واجتماعاته وأصدار القرارات ضمن اختصاصاته المنصوص عليها في القانون • أما موظفو المؤسسة وعمالها فقد الحقهم القانون بموظفي ومستخدمي صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية شأنهم في ذلك شأن عمال المؤسسة الاقتصادية •

ويعتبر قانون الضمان الاجتماعي هذا تشريعاً تنظيمياً لتحديد العلاقة بين العامل وصندوق المؤسسة والطريقة التي تؤدي بها الاشتراكات من جانب كل من رب العمل والعامل والمقدار الذي يستحقه العامل المشترك عند استحقاقه لمبلغ الضمان • وقد نصت المادة الخامسة من هذا القانون على أن (الضمان الاجتماعي يطبق تدريجياً وعلى مراحل بالنسبة لمختلف المناطق وفئات المستخدمين وأصحاب الاعمال والمؤسسات والصناعات ومختلف فروع الضمان • وتعين مراحل تطبيقه بانظمة •

وبناء على ذلك فأن الضمان الاجتماعي في الجمهورية العراقية لا يطبق

تطبيقاً شاملا ولكنـــه يطبق على مراحل بالنسبة الى كل من نوع العمل والعمال وأنواع الضمان • وكلما اريد تطبيقه في صـــناعة أو جماعة أو صنف من العمال أو بالنسبة الى نوع من الأمراض أو الاصابات صدر نظام بتعيين ذلك ونطاقه •

وقد سلك القانون في تعيين الاشخاص المضمونين ومقدار ما يدفعونه من الاشتراك في صندوق المؤسسة على أساس الاجور فجعل العامل من من الصنف الادنى من يقبض أجراً يومياً أقل من ٤٠٠ فلس والعامل من الصنف الاعلى من يقبض اجراً يومياً مقداره ١٩٠٠ فلس أو اكثر •

أما أنواع الضمان (التأمين) التي يشملها القانون وتعين مراحل تطبيقها بنظام كما تقدم فهي :

المرض والتسمم من جراء العمل والوفاة والشيخوخة واصابات العمل والعجز عن العمل •

واذا توفى الشخص المضمون استحق خلفاؤه المنصوص عليهم في القانون حصة تقاعدية يتساوى فيها افرادهم •

والفرق بين مؤسسة الضمـــان الاجتماعي المشرع بالقانون الجديد وصندوق الضمان الاجتماعي المؤسس بالقانون الملغى كمـا تقول الاسباب الموجبة لتشريع القانون أن مبالغ الصندوق كانت تتألف على أسـاس قواعد التوفير الالزامي أما مبالغ المؤسسة فانها تؤخذ من كل من العامل ورب العمل

والحكومة (بنسبة ٣٣٪ من مجموع الاشتراكات السنوية) على أساس التكافل الاجتماعي • أي تحقيقاً لمبدأ العدل الاجتماعي واستيفاء للحق الماثل في مساهمة اليد العاملة في كل من الانتاج ورأس المال •

ضمان الصناديق

طريقة انشاء الصناديق هي أحد الاساليب التي تهيء للعمال والمستخدمين الذين لايستحقون التقاعد الحكومي الاطمئنان على معيشتهم بعد عجزهم عن العمل أو اصابتهم بعوارض أو امراض تعيقهم عن الاستمرار فيه وكيفية ذلك ان يتعاون المستفيدون من أموال الصندوق مع أصحاب الاعمال ومنهم الحكومة على تكوين مبلغ من المال تدفع منه ومن ثمراته رواتب وجرايات أو اعانات للأولين • ويعتبر نظام الصندوق هذا من نظم المؤسسات العامة المختلطة من حيث اشتراك الحكومة وأصحاب الاعمال في أمواله ، وهو لا يختلف عن المؤسسات العامة الأخرى من حيث الشكل القانوني لانه يشرع كما تشرع المؤسسات العامة ويدار بهيأة من الاشخاص يؤلفون شخصية معنوية بالمعنى الذي يقرره القانون وله جهاز من الموظفين تنظم أعمالهم وخدمتهم بالقواعد العامة التي يخضع لها اشخاص المؤسسات العامة • وهو الى ذلك يتبع في الرقابة على حساباته القواعد التي تتبعها تلك •

وقد كان نظام الصندوق يقوم مقام النظام التقاعدي لمن لم يشملهم قانون التقاعد وهم الموظفون المدنيون والعسكريون فقط ، ثم صار قانون التقاعد يشمل اصنافاً من المستخدمين أثر اصناف حتى انه يكاد اليوم ان يشمل جميع مستخدمي الدولة ممن لم يصدق عليهم تعريف الموظف في قانون التقاعد أي غير الموظفين المدنيين والعسكريين • ثم صار قانون التقاعد يشمل (خدمات المستخدمين في الدوائر الرسمية كافة بأي عنوان كانت وتنتقل الحقوق التقاعدية الى افراد عوائلهم) وقد سبب المشرع هذا التعديل بالقول (•• وبما ان التقاعد هو جزء من الضمان الاجتماعي الذي ترى الحكومة الاضطلاع به فقد اعدت هذه اللائحة التي تحقق العدالة لكافة المستخدمين ، أما قبل ذلك فقد كان لمن لم يشملهم قانون التقاعد من المستخدمين صندوق تقاعد خاص يسمى صندوق مستخدمي الحكومة • وبعد التعديل العاشر آنف الذكر زال نظام الصندوق هذا وحل محله نظام تقاعدي وفقاً لقانون جديد هو قانون (صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية رقم ١٢٢/١٩٥٩) وكان ينبغي أن لا يسمى صندوقاً لزوال نظام الصندوق • وبذلك صار للدولة نظامان من التقاعد المدني أحدهما خاص بموظفي الدولة ومستخدميها والآخر خاص بموظفي الدوائر والمصالح والمؤسسات شبه الرسمية يقوم على القواعد التي يقوم عليها النظام الأول أي استقطاع نسبة من راتب الموظف او المستخدم

واستحقاق التقاعد على الأساس الـــذي يستحقه موظفو الدوائر الرسمية ومستخدموها • وتدار المؤسسة التقاعدية الجديدة بهيأة من الموظفين يعينهم وزير المالية • وقد امتازت مؤسسة التقاعد هذه باستقطاع نسبة أقل مما يستقطع من موظفي الحكومة وهي ٥٪ من الراتب الاسمي بدلا من ٦½٪ •

وبذلك الغيت الصناديق القديمة والحديثة كصندوق السكك الحديدية وصندوق الميناء الموروثين من الادارة البريطانية وصندوق اسالة الماء والمؤسسات البلدية ومصلحة النفط وسواها • وقد وضع القانون قواعد لتصفية حسابات الصناديق ونقل الخدمة فيها الى خدمة تقاعدية وفقاً لذلك القانون •

وقد اتخذ نظام هذا الصندوق أساسا للعلاقة بين العاملين فيما سوى الدوائر الحكومية فشمل أصنافا شتى منهم كالعاملين في شركة نفط خانقين وشركة التنوير وصندوق شهداء الجيش وانحصار التبغ ومؤسسة الضمان الاجتماعي وأخيرا المؤسسة الاقتصادية وتوابعها ثم طبق على مؤذني المساجد وخدمها • وربما اتسع فشمل ما بقي من العاملين غير التابعين للخدمة التقاعدية •

صندوق التوفير البريدي

وهناك نوع آخر من نظام الضمان الاجتماعي تسوده صبغة مالية تجارية لمصلحة المستفيدين • ويعتبر صندوق توفير البريد وصندوق شهداء الجيش في مقدمة ذلك النظام • فأما صندوق التوفير فهو مؤسسة مصرفية

تضمن الحكومة جميع الأموال المودعة فيه وتستثمرها في المشاريع المضمونة الربح • وقد أسس لتشجيع الادخار لاسيما بالنسبة الى الموظفين وذوي الدخل اليسير يودعون فيه ما يتيسر لهم توفيره ويأخذون عليه ربحا يعتبر مرتفعاً بالنسبة الى الارباح التي تدفعها المصارف العادية • وقد أسس هذا الصندوق سنة ١٩٣٥ • وتتألف مؤسسة الصندوق وفقاً لتعديل القانون رقم ١٣/١٩٥٥ من مدير البريد والبرق العام رئيسا ومن ممثلين عن وزارة المواصلات والاشغال والبنك المركزي ومديرية البريد والبرق العامة يعينون جميعاً بقرار من مجلس الوزراء • وقرارات المجلس لا تتبع تصديق الوزير •

صندوق شهداء الجيش

أما صندوق شهداء الجيش فهو مؤسسة تجارية صناعية انشئت لمنفعة شهداء الجيش العراقي سنة ١٩٥٢ • وتتكون أمواله من تبرعات كانت قد جمعت لتعطي الى عائلات الجنود الذين استشهدوا أو يستشهدون في حروب فعلية أو أثناء اداء الواجب العسكري ولكنها لم تدفع الى الجهات التي جمعت لاجلها بل انشئت بها مؤسسة صناعية هي المعمل الذي يدار اليوم ويسمى معمل شهداء الجيش • وتدار هذه المؤسسة (المصلحة) وفقاً للقانون الاخير رقم ٧٧/١٩٥٩ بمجلس مؤلف من خمسة أعضاء يختار أربعة منهم وزير الدفاع ويختار الخامس وزير المالية من موظفي وزارته ويعين وزير الدفاع

أحدهم رئيساً للمصلحة وتكون قرارات المجلس موقوفة على تصديق الوزير والى جانب المجلس مدير عام يعينه مجلس المصلحة ويوافق عليه الوزير • وتستثمر المؤسسة أموالها بشركة تسمى شركة المنسوجات الصوفية المحدودة تملك مصنعاً كاملا ولها أن تزيد من رأس مالها بالاستقراض بموافقة وزير الدفاع ، ولها الى ذلك ان تمارس جميع الاعمال التجارية والصناعية والمصرفية لتنمية أموالها •

وتخضع حسابات المؤسسة لتدقيق محاسبين قانونيين يعينهم مجلس الادارة بموافقة الوزير[1] •

أما أرباح المؤسسة فلم يفصل القانون جهات استحقاقها • ولكنه اكتفى بالقول بان يمنح المستحق حسب الضرورة من أرباح المصلحة المقدار الذي يقرره مجلس الادارة بعد موافقة وزير الدفاع • والمستحق هو الشخص المحتاج من أقارب الشهيد ويستحق التقاعد •

صناديق ذوي المهن

وهناك مؤسسات صناديقية غير حكومية تؤلفها بعض النقابات ذوات المهن النشيطة أو الرابحة كصندوق نقابة المعلمين وصندوق نقابة المحامين • لم

---

(١) الا أن القانون رقم ١٩٦٣/١١٢ فتح باب الصندوق لموظفي ومستخدمي صندوق شهداء الجيش وشركة المنتوجات الصوفية واحتسب الخدمة فيهما خدمة تقاعدية لاغراض قانون صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين الآنف الذكر •

نر الكلام عليها تفصيلا لعدم خروجها على القواعد المتقدمة الذكر ، وهـذه الصناديق لا تخرج في مفهومها عن المؤسسات العامة وتنطبق عليها احكامها وقواعدها ، وتعتبر من أشخاص القانون العام • أما أموالها فهي أموال خاصة وعقودها ومعاملاتها تحكمها قواعد القانون الخاص[1] وان كانت قواعدها التنظيمية تعتبر جزء من القانون العام •

د ـ المؤسسات الاجتماعية

وفي ميدان الخدمة الاجتماعية وضع المشرع العراقي تشريعات متعددة يقصد بها تقديم الخدمة الاجتماعية للمجتمع العراقي في المـدن والقرى والارياف • وتعتبر هذه التشريعات أول تنظيم للمؤسسات الاجتماعية على حساب الحكومة • وقد شملت هذه الخدمات الميادين الثقافية في الصحـة والاقتصاد والتعليم والزراعة يقـوم بها مجلس يسمى مجلس الخدمات الاجتماعية • وقد نصت المادة الثانية من القانون رقم ١٥٩٧/٣٢ على وظائف المجلس فاجملتها بدراسة المجتمع من جميع نواحيه المذكورة آنفاً ووضع الخطط الرئيسية لتلك الخدمات والمؤسسات التي تنشأ للقيام بها وتنسيق التعاون بينها وتهيئة الرجال الفنيين لتنفيذها ووضع البحوث العلمية فيها •

أمـا مجلس هـذه المؤسسة فيؤلف برئاسـة وزيـر الشـؤون

---

(١) الطماوي ص ٣٧٠ •

الاجتماعية وعضوية المدراء العامين الذين ترشحهم كل من وزارة الداخلية والصحة والتربية والزراعة • وبسبب ان الوزير هو رئيس المؤسسة فأن قراراتها تكون نهائية •

وقد نص القانون على أصدار انظمة تنفيذية لهذا القانون فصدرت به انظمة بمؤسسات فرعية منها :

مؤسسة رعاية المكفوفين (٣٨/١٩٦٤)

رعاية العجزة (١٠/١٩٥٩)

اصلاح النساء المحجوزات (٩/١٩٥٩) •

المدرسة الاصلاحية للاحداث (٦١/١٩٦٤) •

ووضع النظام رقم ٣٦/١٩٦٤ لانشاء المراكز الاجتماعية في احياء السكن المتخلفة في المدن خاصة بقصد رفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والصحي ، ووسيلتها الى ذلك التدريب الثقافي والتدريب على الحرف والمهارات اليدوية البسيطة •

وقد كلف النظام هذه المراكز بدراسة المشاكل الاجتماعية في البيوت وتقديم الاسعافات الاولية ومكافحة الامية وانشاء رياض الاطفال ورعاية الأمومة والطفولة وأرشاد الاهلين الى أيسر السبل لقضاء حاجاتهم ومصالحهم واقامة الحفلات الترفيهية في المناسبات الملائمة وانشاء الحمامات الشعبية •

وقد كلف النظام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية اعداد الموظفين

العاملين بهذه الخدمات واختبارهم وتعيين الباحثات الاجتماعيات من اللواتي يتولين معاونة الاسرة على قضاء مصالحها وازالة المشاكل التي تحدث فيها أو بينها وبين الاسر الأخرى أو بين الازواج والزوجات •

وقد نيطت ادارة هذه الخدمات والمراكز التي تنشأ لها بمديرية عامة تابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية سميت مديرية الخدمات الاجتماعية•

ولم يغفل المشرع العراقي عن الرقابة على المنظمات التي تقوم بالخدمات الاجتماعية استناداً الى قانون الجمعيات • فقد وضع النظام رقم ١٩٥٨/٣٧ (بعد الثورة) لتأسيس مجلس للجمعيات المعنية بالخدمات الاجتماعية يرأسه وزير الشؤون الاجتماعية واعضاؤه هم مدير الشؤون الاجتماعية العام ومدير الأوقاف العام ومدير الداخلية العام وأمين العاصمة وممثل عن جمعية يعينها الوزير • وتجمل مهمة المجلس في الاشراف على أعمال الخدمات الاجتماعية والتنسيق بين خدماتها والتعاون بينها وتنظيم الاجتماعات والمؤتمرات في موضوع الخدمات الاجتماعية ونشر الثقافة في التعاون الاجتماعي وأصدار مجلة دورية باسم (مجلة الخدمات الاجتماعية) •

وقد خول المجلس انشاء صندوق مشترك تنتفع بأمواله الجمعيات التي تؤدي الخدمات الاجتماعية تكون موارده من المنح والمساعدات والتبرعات وريع الحفلات واليانصيبات والرسوم التي تخصص له واي مورد آخر يعين للصندوق •

هـ ـ المؤسسات الثقافية

ان المنظمات والهيئآت التي تحمل اعباء الثقافة والارشاد والتعليم هي في الغالب جزء من بناء الدولة في كل من النظام القديم والحديث وفي البلاد الاشتراكية بوجه خاص • أما في البلاد الرأسمالية فهي تارة مؤسسات خاصة مستقلة يقوم بها افراد أو هيآت من الاشخاص أو جهات معنوية كالجمعيات ومنظمات الوقف الخيري ، وأخرى وهو الغالب تكون جزء من الجهاز الاداري للدولة باعتبار أن الثقافة والتعليم مرفق من المرافق العامة التي تتكلف بها الدولة • حتى أن المؤسسات الثقافية الفردية والجماعية تتناول جانباً من نفقاتها من ميزانية الدولة بشكل اعانة لمرفق حكومي عام وتخضع لرقابة الحكومة ومنهجها في الثقافة والتعليم • وتلك هي الحالة في العراق بوجه عام •

وفي مقدمة المؤسسات الثقافية الحكومية ذوات الاستقلال الاداري جامعة بغداد المؤسسة بالقانون رقم ٦٠/١٩٥٦ ثم القانون ٢٨/١٩٥٨ ثم القانون رقم ٥١/١٩٦٣ ، والمجمع العلمي العراقي المؤسس بالنظام رقم ٦٢/١٩٤٧ ثم القانون ٤٩/١٩٦٣ ، ومصلحة السينما والمسرح المؤسسة بالقانون رقم ١٣٥/١٩٦٤ •

جامعة بغداد

ولدت جامعة بغداد مؤسسة عامة كاملة الاستقلال على خلاف ما نجد

في كثير من البلاد التي تدرجت فيها الجامعات في سلم الاستقلال • فالجامعات في الجمهورية العربية المتحدة مثلا لم تظهر كاملة مستقلة في أول انشائها ولم تتمتع بعد استقلالها بما تتمتع به جامعة بغداد من السلطات الواسعة في الادارة والشؤون المالية ونفاذ القرارات • فهناك كثير من الحالات لا ينفذ فيها قرار مجلس الجامعة أو مدير الجامعة الا بعد موافقة وزير التربية والتعليم الذي يعتبر الرئيس الاعلى للجامعات • الا ان القانون نص على أن مرجع جامعة بغداد هو مجلس الوزراء ولم نر لهذا النص حتى الآن من أثر فعال لا في القانون ولا في العمل •

الكيان الاداري لجامعة بغداد

تتألف سلطات الجامعة من رئيس الجامعة ومجلس الجامعة والمجلس العلمي •

فأما سلطات الرئيس فتجمل في رئاسته مجلس الجامعة وتنفيذ احكام القانون في الشؤون الادارية والعلمية والمالية وتنفيذ قرارات مجلس الجامعة والمجلس العلمي واعداد ميزانية الجامعة وأصدار أوامر الصرف • وله بوجه عام سلطة الوزير في النطاق الاداري للجامعة وسلطة وزير المالية فيما يتعلق بالقرارات المالية في حدود ميزانية الجامعة •

وأما سلطة مجلس الجامعة فاهمها ادارة اموال الجامعة واستثمارها وأقرار مشروع الميزانية وترشيح اعضاء هيآت التدريس وترقياتهم ومنح

الدرجات العلمية والشهادات • ولا معقب على القرارات التي يصدرها •

واما المجلس العلمي فاختصاصه الشؤون العلمية بوجه عام كوضع مناهج التعليم واقتراح الهيآت العلمية الفرعية والاشراف على الحركة العلمية والتأليف في الجامعة ووضع تعليمات القبول في الجامعة والامتحانات •• الخ وتصدر قراراته غير تابعة للطعن والاعتراض وان شابتها أسباب الطعن وعيوب القرار الاداري •

مالية الجامعة

للجامعة ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة وتتألف مواردها من (منحة مالية سنوية تخصصها الحكومة) ومن الأموال التي ترصدها الحكومة لانشاء ابنيتها ومرافقها واثمان مطبوعاتها وأجور خدماتها والاعانات •• وتخضع حساباتها لرقابة مراقب الحسابات العام •

وقد شرع اخيراً قانون الخدمة في الجامعة تضمن بعض مزايا جهاز الجامعة العلمي على الموظفين التابعين لقانون الخدمة المدنية ، ويعتبر ذلك بداية للتنافس على مزايا الخدمة الذي قضى عليه قانون الخدمة المدنية الذي شرع سنة ١٩٦٠ وقضى على بضعة عشر نوعا من الخدمة الحكومية وشبه الحكومية •

المجمع العلمي العراقي

أما المجمع العلمي العراقي فهو مؤسسة علمية تعمل في ميدان الدراسات

والبحوث وخدمة اللغة العربية واحياء التراث العربي والاسلامي في العلوم والآداب والفنون ودراسة تاريخ العراق وحضاراته ونشر البحوث الاصيلة وتشجيع الترجمة والتأليف •

ويقوم بادارة مؤسسة المجمع مجلس سمي (ديوان رئاسة) يتألف من الرئيس ونائبين له وعضوين عاملين من اعضاء المجمع ينتخبهم الاعضاء العاملون • وقد حدد القانون سلطة رئيس المجمع بسلطة رئيس دائرة • ولا تخضع قرارات مجلس المجمع للرقابة ولكنها تعرض على وزير التربية والتعليم للاطلاع •

ومالية المجمع تتألف من منحة سنوية من الحكومة وما يعود عليه من ريع المجلة والمطبوعات الاخرى •

مصلحة السينما والمسرح

صرحت الاسباب الموجبة لتشريع قانون المصلحة الجديد بقولها (لم تعد فنون السينما والمسرح وسيلة للتسلية والترفيه بل ان كلا منهما أصبح وسيلة للتثقيف والتوجيه الاجتماعي ••)(*) ونحن وان كنا لم نلمس تحقيق هذا القصد من ادخال السينما والمسرح في عداد المرافق العامة للدولة فاننا لا نعدم به دليلا على قصد مقترح القانون وهو رعاية الدولة المؤسسة

(*) وقد جاء في الاسباب الموجبة لتشريع القانون انه (لم تعد فنون السينما والمسرح وسيلة للتسلية والترفيه بل ان كلا منهما اصبح وسيلة للتثقيف العام والتوجيه الاجتماعي) •

التي يراد بها اعداد تلامذة يتفرغون للعمل في هذا الميدان من الفن وضمان نفقاتها وادارتها بوصفها من المرافق التي تتكلف بها الحكومة •

وأول تشريع في هذا الباب قانون مصلحة السينما والمسرح المشرع سنة ١٩٥٩ الذي الغي وحل محله القانون رقم ١٣٥/١٩٦٤ وهو التشريع الذي قدمنا أسباب تشريعه •

وقد أفصح القانون بنصوصه على أنه يراد به تشجيع العمل في التمثيل المسرحي والسينما وخدمة الموسيقى والفنون الشعبية • ويتألف هذا المرفق من شكل يقرب من المؤسسة العامة قوامها مجلس يتألف من سبعة اشخاص ينتخبون من بينهم رئيساً ونائباً للرئيس وتصدر قراراته موقوفة على تصديق وزير الثقافة والارشاد • والى جانب المجلس هناك مدير عام يعين بقرار من مجلس الوزراء • أما مالية المؤسسة فهي سلفة من الحكومة مقدارها ٥٠٠٠٠٠ دينار تستوفى من مدخول المؤسسة من الاجور التي تأتيها مقابل خدماتها للجمهور • وتخضع حساباتها للتدقيق ومراقب الحسابات العام •

المؤسسة الثقافية العمالية

سبق أن ذكرنا أن المشرع العراقي وضع قانوناً سماه (مركز تطوير الادارة الصناعية) غايته (زيادة الكفايات والمهارات الادارية) للعاملين في ادارة المشاريع الصناعية ليستطيعوا (تحسين الانتاج وزيادته وتقليل التكاليف) ووسيلته في ذلك (تدريب الاداريين والاختصاصيين وتأهيلهم نظرياً وعملياً

لادارة المشاريع الصناعية وشؤون الانتاج والتسويق والتنظيم) و (القيام بالابحاث التي تساعد على حل المشاكل الصناعية) .

وبعد صدور تشريعات التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ أصدر المشرع قانونا جديدا سماه قانون (المؤسسة الثقافية العمالية) رقم ١٦٢/١٩٦٤ تطبيقاً لنص المادة الخامسة من القانون رقم ١٠٢/١٩٦٤ قصد به انشاء دورات تثقيفية لاعداد العمال الذين يمثلون العمل في مجلس ادارة الشركات والمساعدة على (النهوض بمسؤوليات التربية الثقافية والقومية والنقابية للعمال). وعلى الاخص (تدعيم ثقافة العمال وتربيتهم تربية قومية) و (اعداد قادة نقابيين يدركون مسؤولياتهم ويعرفون اتجاه الحركات العمالية الدولية والعربية وتنمية الوعي الثقافي النقابي) ولذلك فهي تعمل على (انشاء المراكز الثقافية والتدريبية وتنظيم برامج المحاضرات وحلقات الدراسة والمخيمات والرحلات وتبادل الزيارات والبحوث ونشر المجلات والكتب والنشرات النقابية والثقافية وتنظيم دورات دراسية ثقافية تكميلية .... الخ) . وانشأ القانون مجلساً ادارياً للمؤسسة نعته بأنه مستقل في شؤونه الادارية والمالية . ويؤلف هذا المجلس بمرسوم جمهوري من وكيل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رئيساً ومدير العمل العام ومدير الضمان الاجتماعي العام وممثل عن كل من وزارات التربية والثقافة والارشاد والصناعة والمالية وجامعة بغداد والاتحاد الاشتراكي وأربعة اعضاء يمثلون العمال ، وقد

جعلت قرارات المجلس نهائية ما لم يعترض عليها الوزير • وعند الاختلاف بينه وبين المجلس يعرض القرار على مجلس الوزراء فيكون قراره نهائيا) ! وأنت ترى من هذا ان القانون قد خرج كثيراً على حدود النص الذي انشىء به وهو المادة الخامسة من القانون رقم ١٠٢/١٩٦٥ •

أما مالية المؤسسة فتكون من منحة سنوية يقررها مجلس الوزراء ومن ايرادات المؤسسة من المنشورات والمجلات والكتب والمطبوعات الاخرى ومن الهبات والتبرعات والارباح الناجمة من الخدمات التي تقدمها المؤسسة للشركات والمؤسسات والمنشآت الصناعية وأرباب الصناعات والمبالغ التي تساهم بها المؤسسة الاقتصادية وسواها من المؤسسات والمصالح وما يساهم به اتحاد نقابات العمال والمساعدات الخارجية التي لا تتعارض مع سياسة الدولة العامة ! •

وتخضع حسابات المؤسسة للتفتيش ومراقبة مراقب الحسابات العام وتؤدي نسبة من أرباحها الى خزينة الدولة وفقا لقانون تنظيم أرباح المؤسسات شبه الرسمية • هذا اذا استطاعت الحصول على نفقاتها •

وقد اعطيت المؤسسة سلطات واسعة في الاستيراد وشراء الآلات والادوات التي تحتاجها واجراء المناقصات والمزايدات والمسابقات وابرام العقود وشطب الأموال وفي استخدام الموظفين وشؤون خدمتهم •

ومن يراجع نصوص القانون التفصيلية ير ان صياغته من أسوء

ما عرف من الصياغة التشريعية وان فيه خلطاً عجيباً ورصفاً للالفاظ دون الاهتمام بمدلولها واضطراباً وركة في التعبير وتكراراً للجمل بحيث يستنكر صدوره من أية سلطة تشريعية مهما كانت • أما من حيث موضوع القانون فاننا نرى انه لا ينشيء مؤسسة وانما هو يعد مدرسة مهنية محدودة الهدف لا تحتاج في ادارتها الى مجلس كهذا المجلس الذي يضم الوزارات وجامعة بغداد وممثلين عن العمال • فهو طبعاً ليس جامعة ولا مجلساً ادارياً ولا مؤسسة اقتصادية أو تجارية ••• وقد كان المشرع بغنى عن هذا التشريع بالقانون الذي سبق ذكره أو الجمع بين مادتيهما جمعاً يؤلف نظام مدرسة ومنهج تدريب وتعليم • وبذلك يكون في غنى عن سند تشريعه الوارد في القانون •

التمثيل والفنون

أصدرت حكومة الجمهورية العراقية في الايام الاخيرة قانونا برقم ١٦٦/١٩٦٤ اسمه (الفرق التمثيلية والفنية) أعيدت فيه مبادىء كان المشرع قد أصدرها منذ قريب • ومنها مصلحة السينما والمسرح السابقة الذكر • وقد اريد بهذا القانون الرقابة على النشاط الفني التمثيلي واخضاعه لسلطة الحكومة • بحيث لا يستطيع عدد من الناس أن يزاولوا نشاطا تمثيليا أو فنيا بطريقة ما يدعى الفرق التمثيلية أو الفنية الا اذا توافرت فيهم شروط علمية وأخرى تحكمية لا مبرر لها • فقد اشترطت المادة الثانية منه أن يكون

عضو الفرقة حاملا شهادة باختصاص فني وأن تكون له الى ذلك ممارسة فعلية في عمله • وأن يقدم كل من الاعضاء كفالة مالية لا تقل عن مئة دينار وتعهدا بأن يعمل في الفرقة وأن لا يقل أعضاء الفرقة عن خمسة • وأوجب القانون أن يقدم طلب تأسيس الفرقة الى الوزير الذي يكون له أن يوافق على الطلب أو أن يرفضه ومتى رفضه كان للجماعة المؤسسين أصحاب الطلب أن يعترضوا على قرار الوزير لدى مجلس الوزراء فيكون قراره نهائيا • وقد جمع القانون بين أوصاف الجمعية وشروطها وشكل الشركة فأخضعها للقيود العامة التي تخضع لها الجمعيات والشركات • ومن ذلك انه أعطى الوزير سلطة حل الفرقة على الوجه الذي تحل به الجمعيات •

ومن هنا نرى ان المشرع العراقي قد عامل المؤسسة الاهلية وأحاطها بالقيود على الوجه الذي يعامل به أية مؤسسة تابعة للحكومة • مع ان أموالها ليست من أموال الدولة •

التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية

وضع مشرع الثورة سنة ١٩٦٤ قانونا آخر برقم ١٦٧/١٩٦٤ سماه قانون مجلس التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية ليقابل به قانون الخطة الاقتصادية كما قال • وقد ذكرت الاسباب الموجبة لتشريع القانون الاهداف التي أريد الوصول اليها فاذا هي أجل شأنا وأكثر تعقيدا من أهداف الخطة الاقتصادية • فمن اليسير اليوم أن تنهج أية دولة نهج الدول التي سبقتها

في وضع سياسة اقتصادية عامة تطبق على ضوء منهاج مادي ذي مراحل محدودة ووسائل معروفة ولكنه ليس من اليسير تخطيط الجهود البشرية والقابليات الذهنية والفنية ومسح الخبرات والمهارات الكامنة واحصاؤها وتصنيفها وتخطيط الافادة منها واستخدامها على النحو الذي يوضع به التخطيط الاقتصادي للمشاريع الاجتماعية والعمرانية ، ولا يمكن أن يعرف المدى الذي يستطاع الوصول اليه للعمل بهذا القانون وتطبيقه والامكانيات المتوافرة لتحقيق أغراضه على حين أن ذلك يتطلب أنواعا متعددة من الاحصاء لم تتوافر كاملة حتى في أبسط ثروات البلاد البشرية أو الاقتصادية • ومن المفيد أن نطلع القارىء هنا على جانب من الاسباب الموجبة لتشريع القانون • فقد ذكر فيها انه :

لما كان الاتجاه الاشتراكي العربي يعني اعادة بناء الحياة الاقتصادية بما يضمن الكفاية والعدل ويعزز الكرامة •

وما دمنا عنينا بالتخطيط الاقتصادي فأحدثنا له مجلسا لتحقيق التنمية الاقتصادية • ولما كانت التنمية الاقتصادية تبقى محدودة ان لم تتهيأ لها المهارات والكفآت التي تستطيع النهوض بالخطة الاقتصادية وان لم ترافقها التنمية الاجتماعية والتوجيه الذي يؤدي الى تقبل مفاهيمها والمشاركة في انجاحها •

ولما كانت الطاقات البشرية أغنى ثروة تملكها الامة وهي أساس

كيانها وعماد رفعتها وتقدمها •

ولما كان حسن استثمار تلك الطاقات البشرية بالتربية والاعداد الفني والتدريب وبالتوجيه الاجتماعي قاعدة للتنمية الشاملة وضمانا لحق الانسان في الحياة الكريمة ودعماً للمجهود القومي في التقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية •

ولما كان هذا كلـــه يحتاج الى الدراسات والبحوث والى استخدام أحدث الاساليب العلمية في التخطيط وفي دراسة المشكلات الاجتماعية •

ولما كانت هذه الاساليب لم تطبق بعد بصورة وافية في ميادين التربية والتنمية الاجتماعية ولم تعتمد في وضع تخطيط متناسق ، مما أدى الى أن تكون الجهود المبذولة في هذه الميادين متفرقة يعوزها التنسيق والقصد والى تبديد بعضها وضياعه والى صعوبات يجابهها الافراد والجماعات فضلا عن عدم اتصالها الوثيق بالتنمية الاقتصادية •

فقـــد أصبح من الواجب تكوين مجلس (!) يتولى هذا التخطيط والتنمية الاجتماعية وينسق تخطيطه مع التخطيط الاقتصادي ويكمله •

ان تكوين المجلس يعكس سعة نطاقه وتشعبه وخطورة عمله • وهذا بدوره يوجب تكوين هيأة تنفيذية محدودة (المواد ٤ و ٨) يتمثل فيهـــا الاختصاص الرئيسي بالخطة وتستطيع تولى المهمات التنفيذية الرئيسية •

وبعد هذا فان عمليات المسح المهني والبشري وهي اوليات للتخطيط

وتهيئة المواد اللازمة تتطلب جهازا كفوءاً • ولذا احدثت سكرتارية (م٩) تتوفر لها كل الامكانيات •

ويتطلب عمل المجلس توفر الصلاحيات المالية جنب الامكانيات العامة لينهض بعمله بكفاءة كما يتطلب تعاون الوزارات والجهات المختلفة في دراسة الخطط والاعداد لها وفي تنفيذها •• الخ

أما جهـــاز هذه المؤسسة فهو مجلس التخطيط للتربيـــة والتنمية الاجتماعية الذي يتألف برئاسة رئيس الوزراء من أربعة عشر وزيرا ورئيس جامعة بغداد ورئيس المؤسسة الاقتصادية وعضو متفرغ من أعضاء مجلس التخطيط الاقتصادي ومن أعضاء آخرين قد يرى مجلس الوزراء ضمهم الى المجلس •

والى جانب المجلس نص القانون على تأليف مجلس مشتق منه سماه هيأة الاشراف والتنظيم يرأسه رئيس الوزراء وأعضاؤه خمسة من الوزراء (ذوي الاختصاص بالخطة) ورئيس جامعة بغداد ومن له علاقة بالموضوع من الوزراء الآخرين •

وقد نص القـــانون على اختصاصات كل من المجلس والهيأة • فأما اختصاصات المجلس فهي بالاجمال :

١ ـ وضع الخطط لحسن استثمار الطاقات البشرية بطريق التربية والاعداد والتدريب والتوجيه الاجتماعي وفقا لخطة عامة تقابل الخطة الاقتصادية

وتتكامل معها وتخطيط السياسات العامة للعمل لتحقيق ذلك •

٢ ـ اقتراح التشريعات التي يراها لازمة لتحقيق أغراض القانون ووضع الميزانية •

أما الوسائل التي يراها القانون (م ٦) كفيلة بالنهوض بالخطة فهي :

١ ـ مسح الاعمال والخدمات وتصنيفها وتحديد مؤهلاتها •

٢ ـ مسح المتعلمين والمختصين والفنيين والايدي العاملة •

٣ ـ مسح السكان وتعيين أحوالهم وتحديد المشكلات ذات الصلة بالتنمية الاجتماعية •

٤ ـ اعداد مشروعات (تنبثق) من الخطة •

وأما اختصاصات هيأة الاشراف والتنظيم (م ٧ و ٨) فهي :

١ ـ احداث هيئآت فنية من الخبراء والمختصين للقيام بالاعمال التي تحقق أهداف القانون •

٢ ـ الاشراف على تنفيذ الخطة ومتابعتها والتنسيق بين الخطة والخطة الاقتصادية وكيفية تكاملهما بالتعاون مع مجلس التخطيط • وتنسيق العمل بين الخطة والوزارات والجهات المختصة والاشراف على الهيئآت الفنية والسكرتارية العامة واختيار موظفيها •

وللمجلس سكرتارية عامة دائمية (م ٩) تتولى الاعمال التمهيدية كجمع الاحصاآت والمعلومات وتحليلها واعداد الوثائق وتنظيم البحوث

والدراسات .. الخ

وتعرض الخطة على مجلس الوزراء لاقرارها وتشريعها بقانون . ولم توضع هذه الخطة بعد .

وللمجلس شخصية معنوية وتتألف ماليته من منحة سنوية يقدمها مجلس التخطيط الاقتصادي وأية ايرادات اخرى تتحقق له . وهو مستقل في تنفيذ ميزانيته ولكن حساباته تقع تحت رقابة مراقب الحسابات العام والتفتيش المالى .

هذه هي النظرية الخيالية التي وضعها القانون آنف الذكر ولم يعرف بعد مصيرها ولا الطريقة التي تنفذ بها تنفيذا واقعيا .

و ـ المؤسسات التعاونية

احتلت فكرة المؤسسات التعاونية ميدانا واسعا منذ أوائل هذا القرن أوحت بها الحاجة الى التخفف من المتاعب التي يلاقيها أصحاب الدخل المحدود من عنت الرأسمالية التي تفرط في طلب الارباح والتعاون فيما بينهم لانشاء متجر يقوم برأس مال يجمع من أشخاص يتشابهون في العمل والمهنة وفي ظروف اقتصادية لا تساعدهم على الوفاء بحاجاتهم المعاشية لهم ولذويهم. وقد رحبت الدولة بهذه الفكرة وشجعتها فاعترفت بشخصيتها وأعانتها على انشاء نفسها بأن منحتها امتيازات في استيراد السلع الاستهلاكية التي تطلبها

وخففت عنها القيود التي تفرض على التجار والشركات • ثم ما لبثت الدولة أيضا أن وضعت لهذه المؤسسات تشريعات تنظمها وتحميها وتثبت حقوقها وامتيازاتها خوفا من أن تسيطر عليها فكرة الربح أو أن يتنفذ فيها بعض أعضائها فيستغلونها لمصلحة جماعة دون اخرى أو أن يساء استعمال رأس مالها فينتهي بها الامر الى الضد من غرضها أو الى سرقة أموالها •

ومن هنا تجد ان فكرة الجمعيات أو المؤسسات التعاونية تلتقي مع فكرة التأميم ولكنه التقاء بفرق أساسي هو ان التأميم نظام تقوم به الدولة نفسها تديره وتموله وترعاه • وبذلك يستطاع القول بأن التأميم تعاون الدولة مع جميع الشعب • أما الجمعية التعاونية فانما هي تعاون بين أفراد قليلين يتشابهون في صفة جامعة تدعو الى اطمئنان بعضهم الى بعض والتعاون بينهم• ومعنى ذلك ان الدولة تستطيع كفاية الحاجات الاساسية والضرورية لجميع أفراد الشعب في مقابل قدرة الجمعية التعاونية على كفاية حاجات أفراد بأعيانهم • يضاف الى ذلك ان الجمعية التعاونية لا تستطيع أن تصل بنشاطها الى اشباع الحاجة لفئات كبيرة من الناس لقلة رأس مالها وضيق افقها • أما الدولة فهي تملك سلطة التشريع وتملك توجيه شطر كبير من نشاطها وأموال الخزينة وتحويلها الى شركات كبيرة ومؤسسات عامة واسعة • وبذلك تجعل فكرة التعاون الأوسع (التأميم) قانونا نافذا بين جميع طبقات الشعب وأفراده وتحميه بكل الوسائل ومنها العقوبات •

وقد يقال ان من الممكن أن تتوسع الدولة في فكرة المؤسسة التعاونية واستبدال التأميم بها اتقاء لمساوىء التأميم وعواقبه وتجنبا من الالتجاء الى وسائله القاسية • ومن ذلك الاستيلاء على الاموال الخاصة اكراها وبقوة القانون وتحويل ملكيات الانتاج الى ملكية الدولة لتكون مؤسسات حكومية لا تبعد في نظامها كثيرا عن الدوائر الحكومية • والجواب على هذا ان فكرة التأميم فكرة شاملة جامعة تكون أحد الاركان التي يقوم عليها كيان الاقتصاد الاشتراكي • فهي لذلك تشمل ميدانا أوسع من ميدان التعاونيات التي تقوم على فكرة سد الحاجات الضرورية للافراد واقتصارها على المواد الاستهلاكية والضرورية • ومع ذلك فان الدولة لم تتخل عن نظام المؤسسات التعاونية وأفرادها بادارة خاصة تختلف عن النظام المتبع في ادارة منشآت التأميم • بل ان الدولة في البلاد التي تعمل بفكرة المؤسسات التعاونية تشارك في رأس مال هذه المؤسسات وتقدم لها المعونة والخبرة والحماية أيضا •

وقد عملت بعض الدول بنظام التعاون في ميدان الزراعة • فكان ذلك مشجعا لانشاء مزارع صغيرة تنتج الحاصلات الاستهلاكية • ثم اتسعت في هذا الميدان فاستغنت به عن تأميم الزراعة حفاظا على الحافز الشخصي الذي لا تغنى عنه محسنات التأميم • وذلك ما اتبعته بعض الدول الاشتراكية التي عملت بنظام التأميم فيما عدا الزراعة •

ومع كل ذلك تبقى المؤسسات التعاونية أشخاصا تجارية حتى وان

كانت مختلطة رأس المال والادارة تخضع للقانون الخاص وترجع في منازعاتها الى القضاء العادي •

وقد وضع أول تشريع للخدمة التعاونية في العراق بقانون الجمعيات التعاونية المشرع سنة ١٩٤٤ • وبالرغم من أن المشرع قد سمى هذا النظام (جمعية) فهو في الواقع مؤسسة تجمع صفات المؤسسة العامة وقد عرفها القانون نفسه بأنها (مؤسسة اقتصادية لا لغرض الربح ••) أعطاها جميع الصفات الخاصة بالمؤسسات العامة • ومع ان أموالها ليست من أموال الدولة فانها تعامل معاملة الاموال العامة فيما يتعلق بينها وبين النظام العامو المؤسسات الادارية الحكومية • وهذا الامتياز هو ما يساعد المؤسسة على النهوض بأعمالها وتحقيق أغراضها • وقد تدخل القانون نفسه في اختيار القواعد التي تجرى عليها المؤسسة في ادارتها ونشاطها وكيفية تقسيم أرباحها بين الاعضاء •

وقد كان الباعث على تشريع هذا القانون ظروف الحرب وما نجم عنها من غلو في أسعار المواد الضرورية للحياة لا سيما المواد الغذائية • وقد كان في مقدمة المؤسسات التعاونية التي انشئت وفقا لهذا القانون جمعية فئات الموظفين التي بلغ رأس مالها مبلغا كبيرا ثم اخفقت لضعف الكفاية في ادارتها •

موضوع المؤسسات التعاونية

وقد شمل موضوع القانون النشاط الاقتصادي المعاشي على أوسع

نطاق ممكن فقد صرح المشرع بأنه لا يقصد من انشاء المؤسسة التعاونية الربح (بل تحسين حالة أعضائها من الوجهة المادية وخدمتهم على أساس الـــكلفة واستثمار مساعي الاشخاص الذين تتشابه احتياجاتهم وتتكاتف مصالحهم وذلك سعيا وراء ترغيد معيشتهم وتيسير تعاملهم وتحسين طرق ووسائل انتاجهم عن طريق استثمار جهودهم الاجماعية ونفعهم نفعا متبادلا في المعاملات المختلفة كالانتاج والتوزيع والاستهلاك والتسوق والاقراض والاقتراض والتوفير والتأمين واستغلال الاراضى وأعمال الري والصرف وبناء المساكن واستحضار اللوازم البيتية وما شابه ذلك مع مراعاة المبـــادىء التعاونية) •

وفي سنة ١٩٥٩ وضع للقانون شكل آخر هو القانون رقم ٧٣/١٩٥٩ ولكنه ظل في جوهره يخدم الحاجات التعاونية المنصوص عليها في القـانون القديم • ومن ذلك يتبين لنا ان أغراض المؤسسات التعاونية تشمل النشاط التعاوني في الزراعة والانتاج والاستهلاك والتسوق من الداخل والخارج • وقد زاد المشرع نصوصا جديدة تجيز للجهات الرسمية ذوات العـــلاقة بأهداف المؤسسة أن تساهم في تأسيسها وأن يكون لها سلطة الرقابةوالاشراف على ادارتها وتدقيق حساباتها كوزارة الاسكان ووزارة الاصلاح الزراعي والبنك التعاوني بسبب مساعدتها في الاسكان أو تقديم القروض • وبذلك استغنى عن وضع المؤسسات تحت اشراف منظمة شاملة تقوم بالاشراف عليها

وتقدم لها المعونة والخدمات كما هي الحال في المؤسسة الاقتصاديه •

الجهاز الاداري والرقابة

يتألف الجهاز الاداري للمؤسسة من مجلس اداري ولجنة مراقبة يتألف كل منهما من ثلاثة أعضاء أو أكثر تنتخبهم الهيأة العامة من أعضائها• ويجوز أن يكون للمؤسسات أو الجهات الرسمية وشبه الرسمية المساهمة في المؤسسة ممثلون في كل من المجلس واللجنة بنسبة ما تساهم به في رأس مال المؤسسة • ويضاف هذا العدد الى الاعضاء التي يتألف منهم المجلس أو اللجنة •

وقد أعطى القانون لقرارات مجلس الادارة ولجنة المراقبة قوة القرار النهائي اذا صدر بالاكثرية أو الاجماع • وليس هناك من معقب على ذلك القرار • الا ان للاشخاص الاغيار أن يتظلموا من القرار لدى القضاء اذا كان فيه ما يؤلف موضوع دعوى • كما أعطى للجنة المراقبة سلطة واسعة في الاشراف على أعمال المؤسسة وحساباتها بحيث خولها دعوة الهيأة العامة للنظر فيما ترى عرضه عليها اذا كان ذلك يمس مصالح أعضاء المؤسسة أو يضر بكيانها • وخولها كذلك وقف تنفيذ أي قرار يتخذه مجلس الادارة اذا رأت ان في ذلك اضرارا بمصلحة المؤسسة العامة وعند ذلك يترتب عليها دعوة الهيأة العامة للنظر في الموضوع •

وأشرك القانون في الرقابة على الجمعية مديرية التعاون العامة التي

تؤلف جزء من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وجعل لها دعوة الهيأة العامة اذا رأت ان هناك ما يبرر هذه الدعوة •

وللجنة الرقابة كذلك الاشراف على حسابات المؤسسة وموازنتها السنوية • والى جانب لجنة الرقابة أعطى القانون مديرية التعاون العامة رقابة عامة على ادارة المؤسسات وحساباتها • ولكن جميع أشكال الرقابة تنتهي أخيرا الى سلطة الهيأة العامة للمؤسسة •

أموال المؤسسة التعاونية وامتيازاتها

أما مالية المؤسسات التعاونية فتتألف من الاسهم التي تكون رأس مال المؤسسة ومن الاشتراكات التي تؤخذ من الاعضاء لقاء انتفاعهم بجهازها الذي ينتسبون اليه •

لذلك فان نظام المؤسسات التعاونية انما هو نظام تجاري يقوم على القواعد التي تتألف بها شركات المساهمة ومسؤولية الاعضاء فيها قد تكون مسؤولية محدودة بالاسهم والاشتراكات التي التزموا بالمساهمة بها وفقا لنظام المؤسسة الداخلي • وقد تكون مسؤوليتهم غير محدودة بذلك بل تشمل ذممهم كاملة في كل ما تلتزم به المؤسسة من حقوق وديون • الا أن نوع المسؤولية لا يستمد حكمه من قانون الشركات وانما يستمده من النظام الداخلي نفسه • لذلك فان لمجلس الادارة أو أي عدد من أعضاء المؤسسة المحدودة أن يجعل المسؤولية غير محدودة بالاسهم والاشتراكات لا سيما

بالنسبة الى المساهمين الذين يفيدون من قروض المؤسسة (م ٦) ولما كان القصد من المؤسسة التعاونية نفع أكبر عدد من الناس فقد حدد القانون قيمة السهم الاسمية أو الاشتراك بما لا يزيد على خمسة دنانـــير ولا يقل عن نصف دينار • ومنع تداول الاسهم بتحويلها أو بيعها أو رهنها • كما انه حدد مقدار الاسهم التي يجوز للعضو أن يشتريها بما لا يزيد على عشرة من المئـــة من رأس المال الا اذا كان منسوبا الى مؤسسة رسمية أو شبه رسمية • ولكنه أجاز رهن الاسهم والاشتراكات لـدى المؤسسة نفسها أو لدى مؤسسة اخرى أو دائرة ذات علاقة بأعمال المؤسسة أو برأس مالها • بل انه أجاز بيع أسهم العضو بالدين المستحق عليه للمؤسسة ولها استيفاء ما يبقى في ذمته من أمواله الاخرى اذا كانت مسؤولية غير محدودةباشتراكه أو أسهمه وفقا لقانون جباية الديون المستحقة للحكومة •

ولكن القانون جعل لاسهم الاعضاء وأموالهم في المؤسسة امتيازا خاصا بحيث لا يجوز بيعها أو حجزها وفاء بدين مستحق عليه للغير • والغير هنا يشمل أعضاء الجمعية الآخرين •

صندوق المؤسسة التعاونية

وقد احتاط المشرع لمصلحة الاعضاء فأجاز انشاء صندوق ضمان لهم تتألف أمواله من استقطاعات تؤخـــذ مما يستحق لهم أو عليهم من أموال

الجمعية والارباح كأن يضاف مبلغ ما الى ما يشترونه من المؤسسة أو يستقطع مما يستحقون من أرباحها •

أرباح المؤسسة

يوزع صافي ربح المؤسسة وفقا لما فصلته المادة ٣٢ من القانون الجديد• فيؤخذ جزء منها لتكوين رأس المال الاحتياطي ويخصص جزء آخر لمنافع البلد العامة الذي تقع فيه المؤسسة ، ومن ذلك انشاء المشاريع • وتؤخذ نسبة لا تزيد على عشرة من المئة اجورا للخدمات التي تؤدى للمؤسسة • ثم نسبة اخـــرى لا تزيد على عشرين من المئـــة لتـــدفع فوائد للاسهم والاشتراكات • ويوزع الباقي من الربح على الاعضـــاء بنسبة المبالغ التي تعاملوا بها مع الجمعية •

المعاملات المصرفية في المؤسسة التعاونية

لم يقصر القانون نشاط المؤسسات التعاونية على المنافع المادية ولـكنه مدها الى التعامل المصرفي الذي ينقـــذ الاعضاء من تعسف المرابين ويغنيهم بقدر المستطاع عن رهن عقاراتهم أو أموالهم بفوائد فاحشة • فمنحهم اعتمادا مصرفيا ينتفعون به في سد حاجاتهم الضرورية معاشية كانت أو عمرانية لقاء رهن الاسهم والاشتراكات أو الاموال الاخرى عقارية ومنقولة • كما أجاز للمؤسسة أن توسع من نشاطها ورأس مالها بالوسائل المصرفية الاخرى •

ومن ذلك اصدار السندات وقبول الودائع وتكون أموال المؤسسة نفسها أو المؤسسات الاخرى أو أموال الحكومة ضمانا لذلك النشاط •

التعاون الزراعي والتجاري

نص القانون على الطريقة التي تنظم نشاط المؤسسة التعاونية في ميدان الزراعة والتجارة تحقيقا لمنافع البلد العـــامة • فأجاز لها استغلال الارض للزراعة وتوفير وسائل الحرث والسقي والحصاد والخزن والبيع سواء كان ذلك بنفسها أو بواسطة الاعضاء من طريق المساهمة أو الايجار •

ومثل ذلك فعل بالنسبة الى المؤسسات التعاونية التي تعمل في النشاط التجاري •

حل المؤسسات التعاونية وانتهاؤها

تنتهي شخصية المؤسسة اما بارادة الهيأة العامة لاعضائها واما لعجزها عن القيام بأعمالها واما بانتهاء الغرض الذي انشئت من أجله • واذا حدث أن امتنعت الهيأة العامة من انهاء شخصية المؤسسة وكان هناك ما يدعو الى ذلك كان لمديرية التعاون العامة أو لجنة المراقبة أو عشرين من المئة من أعضاء المؤسسة أن يطلبوا من محكمة البداءة حل الجمعية وتصفيتها بقرار قضائي • وقرار المحكمة هذا يكون قابلا للاستئناف والتمييز • أما اذا كان الحل بقرار من مديرية التعاون العامة فان هذا القرار يستأنف لدى وزير الشؤون الاجتماعية خلال شهرين من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية •

وقرار الوزير هذا يكون نهائيا عند مضي المدة أو عند رد الوزير له في حالة الاعتراض عليه • ومع ذلك وبالرغم من صدور قرار الوزير بالحل فان للجنة المراقبـــة والنسبة المعينة من الاعضاء رفع أمر المؤسسة الى المحكمة المختصة وفقا لما تقدم •

وتنتهي مسؤولية كل من توجه اليه المسؤولية بسبب عمله في المؤسسة وفي تصفيتها بعـــد مرور سنتين على نشر حسابات التصفية أو نشر الحكم النهائي لهذه الحسابات •

امتيازات المؤسسات التعاونية

منح القانون المؤسسات التعاونية امتيازات واسعة تبين لنا أكثرها فيما تقدم • فقد جعل المشرع لها شخصية معنوية تمتاز على الشخصيات المعنويه غير الحكومة وأنزلها منزلة تقع بعد منزلة المؤسسات والمشاريع الحكوميـة نفسها •• فقد أعفاها من الرسوم التي تؤخذ من المعاملات المماثلة لمعاملاتها في الدوائر الحكومية وغرف التجارة والزراعة والصناعة واتحاد الصناعات والمصارف الحكومية • وجعل لها صفة المشروع الصناعي للتمتع بمزايا قانون التنمية الصناعية • وخفض لها أثمان البذور والاسمدة وفضلها على الافراد والاشخاص غير الحكومية عند تساوي العروض والعطاآت للحصول على الاراضي والقروض الحكومية وفي المناقصات والمزايدات الحكومية والبلدية•

اتحاد المؤسسات التعاونية

وكما أجاز قانون الجمعيات اتحاد الجمعيات فقد أجاز قانون المؤسسات التعاونية اتحادها والتعاون بينها بأي شكل من الاشكال • ومن ذلك تعاون مؤسستين أو أكثر لانشاء مشاريع عامة أو مؤسسة تعاونية مركزية تقوم بخدمة المؤسسات المتعاونة ، وتحقيق أغراضها • وفي حالة قيام اتحاد عام بين المؤسسات التعاونية كافة يكون لهذا الاتحاد سلطة الاشراف عليها وتوجيهها وتدقيق حساباتها وتسهيل أعمالها وتمثيلها لدى السلطات الحكومية وغير الحكومية •

المجلس التعاوني الاعلى

نص القانون على ان للحكومة أن تنشىء مجلسا تعاونيا أعلى تكون مهمته تخطيط السياسة التعاونية في جميع أنحاء البلاد وتقديم الخدمات التعاونية لجميع المؤسسات القائمة بالاعمال التعاونية التي يعود نفعها على سواد الشعب • ومن ذلك تقديم الاعانة المالية الى المؤسسات • أما جهاز هذا المجلس فقد حدد بأعضاء ينتدبون عن الحكومة والمؤسسات التعاونية وفقا لنظام خاص •

الجمعيات التعاونية للاصلاح الزراعي

وقد احتاط المشرع للجمعيات التعاونية التي تؤلف وفقا لقانون الاصلاح الزراعي ، فجعل للحكومة أن تستثنيها من بعض أحكام قانون

المؤسسات التعاونية هذا وفقا لتعليمات وبيانات تنشرها • وقد نصت المواد ٣٢ ـ ٣٥ على بعض الاعمال التي تقوم بهـا الجمعيات التعاونية الزراعية كالحصول على السلف والبـذور والسماد والمضخات وبيع المحصولات الزراعية • وجعلت لوزير الزراعة حق الاشراف عليها وأباحت لها الاتحاد مع بعضها وانشاء جمعية تعاونية عامة وفقا لقانون الجمعيات التعاونية آنف الذكر • وقد أصدرت الهيأة العليا للاصـلاح الزراعي التعليمات رقم ٢٣/١٩٦٠ التي تتضمن القواعد الاساسية لتأليف الجمعيات التعاونية الزراعية وتنظيم العلاقة ما بينها وبين مديرية التعاون الزراعي العامة والدوائر التابعة لها في الالوية •

مؤسسة المبايعات الحكومية

أصدر المشرع العراقي القانون رقم ١٧٣/١٩٥٩ باسم مصلحة المبايعات الحكومية مجارياً به تسمية قانون آخر هو قانون المبايعات الخارجية • وربما كان قد توهم في أن موضوع الاول أعمال تجارية خارجية وموضوع الآخر أعمال تجارية داخلية • وما الامر كذلك اذ أن هذا القانون يشمل نشاطا خارجيا وداخليا معا ، لذلك فانه ليس من مبرر لهذه التسمية الفرنية ولا دلالة للفظها في القانون • علما بأن موضوع قانون المبايعات الخارجية خاص بشراء الاموال التي تحتاجها الحكومة من خارج البـلاد العراقية بطريق

المناقصات والعقود وهناك تماثل واسع بين وظيفة مصلحة المبايعات الحكومية والجمعيات التعاونية آنفة الذكر فيما يتعلق بتسهيل الحياة المعاشية للمواطنين بالوسائل التجارية والمصرفية والزراعية ، وكأن المشرع قد قصد انشاء مؤسسة تعاونية على غرار المؤسسات التعاونية الاخرى ، وبذلك لا يكون موضوع هذا القانون خارجا عن أغراض القانون رقم ٥٧/١٩٥٩ بفرق واحد هو ان رأس مال مصلحة المبايعات الحكومية من الاموال العامة الخالصة .

فالمادة الاولى من القانون تنص على ان القصد من انشاء المصلحة هو (تحقيق النفع العام وليس الربح الا بطريق عرضي ولا يجوز لها مزاحمة المؤسسات التجارية الاهلية الا بمقدار ما يتعلق الامر بمراقبة ارتفاع الاسعار وتوفير البضائع الضرورية في الاسواق حماية للمستهلك أو تصريف الفائض من الانتاج حماية للمنتج) ونصت المادة الثانية منه على نشاط المصلحة في ميدان التجارة الداخلية ومن ذلك استيراد المواد الضرورية والاستهلاكية للاهلين كالمواد الغذائية والسلع الضرورية مما يدخل في نشاط المؤسسات التعاونية .

الا ان القانون قد توسع في النشاط التعاوني الذي تأتيه المصلحة فشمل ميدان التجارة الخارجية في الاستيراد والتصدير وفقا لقانون تنظيم

الحياة الاقتصادية الصادر سنة ١٩٤٣ وذلك في حدود النشاط التجاري التعاوني •

والواقع ان المصلحة تؤلف مؤسسة عامة من حيث شخصيتها واستقلالها والقواعد العامة التي تحكم نظام المؤسسات العامة وطريقة انشائها • الا أن القانون صرح في مادته الثانية ان المصلحة تخضع في نشاطها للتشريع التجاري الذي تخضع له الاشخاص التجارية الاهلية • ولكن ذلك لا يخرج المؤسسة عن القواعد الادارية التي تحكم المؤسسات الحكومية من حيث الادارة والرقابة على الحسابات والتصرف بالارباح ومن حيث انهاء شخصية المؤسسة وفقا للقواعد العامة التي تنتهي بها أية مؤسسة عامة • والحقيقة ان كل مؤسسة حكومية تجارية تخضع لكل من القانون الاداري والقانون الخاص كل في ميدانه وموضوعه كما تقدم •

ادارة المؤسسة

تتكون شخصية المؤسسة هذه من مجلس ادارة يتألف من خمسة أشخاص ثلاثة منهم من الموظفين أحدهم وكيل وزارة التجارة الذي يرأس المجلس وفقا لتعديل القانون رقم ٣٦/١٩٦٤ تحقيقا لاشراف وزارة التجارة وثانيهم ممثل عن وزارة المالية والآخر مدير المصلحة العام • واثنان من غير الموظفين يعينهما مجلس الوزراء •

قرارات المجلس

نص القانون على ان قرارات مجلس ادارة المصلحة تكون نافذة دون توقف على تصديق الوزير فيما عدا حالات معينة لابد فيها من موافقته على القرار • ومن هذه الحالات ما يتعلق بتنفيذ الاتفاقات التجارية الدولية والصفقات التي تزيد قيمتها على خمسين ألف دينار وتصديق ميزانية المؤسسة وحساباتها النهائية • أما اذا زادت قيمة الصفقة على خمسين ألف دينار فلابد من موافقة مجلس الوزراء وفقاً لتعديل القانون رقم ٨٦/١٩٦٤ • أما أرباح المصلحة فانها تضاف الى رأس مالها ولا يؤخذ منها شيء لخزانة الحكومة •

هذا وقد الحقت مؤسسة المبايعات الحكومية هذه بالمؤسسة الاقتصادية وبذلك تكون ادارتها تابعة من حيث الشكل والموضوع لاختصاص مجلس ادارة تلك المؤسسة وتعتبر من المنشآت التابعة للمؤسسة التجارية •

انظر المواد (٥ ـ ٩) و ٢١ و ٢٨ و ٢٩ من نظام المؤسسة التجارية•

المصرف التعاوني

توج المشرع العراقي تشريعه التعاوني بالقانون رقم ٦٥/١٩٥٦ الذي حل محله القانون رقم ١٦٣/١٩٥٩ فضمن للمؤسسات التعاونية السند المالي الذي تستعين به في أداء وظيفتها الاجتماعية ، فقد تكلف المصرف بالتوسط في شراء المنتجات والبضائع التي تنتجها المؤسسات التعاونية وتصديرها تنشيطاً

لها وضماناً لبيعها بأثمان مناسبة وفي استيراد المواد أو السلع التي تحتاجها من الخارج • وتعهد بتشجيع المؤسسات في ميدان أعمالها بتقديم الارشاد والتوجيه والمعلومات التجارية والقروض والمساهمة في رأس مالها وفي مشاريعها •

أما مجلس ادارة المصرف فيتألف من مدير المصرف العام رئيساً ومن أربعة أعضاء موظفين أو غير موظفين يعينهم وزير الشؤون الاجتماعية على أن يكون منهم اثنان من أعضاء المؤسسات التعاونية التي تتعامل مع المصرف• الا أن القانون نكص بقرارات المجلس فوقف نفاذها على موافقة الوزير فاذا اعترض على القرار نظر فيه المجلس مرة اخرى وعند عدم موافقة الوزير عليه أيضا يعرض على مجلس الوزراء ليكون قراره نهائيا •

ولديون المصرف وأمواله امتياز من الدرجة الثانية بعد ديون الحكومة وهي ، كسائر أموال الدولة ، لا تقبل الحجز عليها • وتتمتع بالمزايا التي تتمتع بها المؤسسات التعاونية وفقا للقانون رقم ٣٧/١٩٥٩ •

الاشخاص التعاونية الاخرى

والواقع ان جميع مؤسسات الضمان الاجتماعي والمصارف الخاصة كالمصرف الزراعي والمصرف العقاري والمصرف الصناعي ومصرف الرهون انما هي وسائل تعاونية تسعى لتحقيق الرفاه الاجتماعي وتسهيل الحياة المعاشية والعمرانية بالتعاون ما بين مؤسسات الدولة والصناع والزراع

والافراد الآخرين الذين لا يستطيعون بجهودهم أو أموالهم وحدهم أن يرتفعوا بمستواهم الى درجة الكفاية والاكتفاء أو ما بينها وبين المؤسسات الاهلية لانهاض البلاد والارتفاع بمستواها الاجتماعي والاقتصادي والثقافي الى المستوى الذي تنشده كل أمة تريد لنفسها القوة والرفاه والازدهار .

القسم الثاني

المؤسسات ذوات الوظائف المتعددة

سبق لنا أن قسمنا المؤسسات العامة الى مؤسسات تقوم بخدمات منفردة وأخرى تقوم بخدمات متعددة • ومعنى ذلك ان المؤسسة من القسم الاول تقوم بادارة مرفق واحد تتفرغ له وتتخصص به • وانها من القسم الآخر تنوء بادارة عدد من المرافق العامة • ولكل من النوعين في التقسيم الاداري عوامله ومزاياه وميدان نشاطه • ففي البلدان المتخلفة ادارة واقتصادا تجد الدولة نفسها مضطرة الى التخلي عن مركزية الادارة فتفسح المجال لمرفق واحد أو عدد من المرافق أن يتحرر من السلطة المباشرة الى حد ما ليتخلص من الاشراف المركزي المباشر كالوزارة وحكومة اللواء ومن التيارات السياسية التي تؤثر في السلطة المركزية فتستجيب لمطالب الوزراء أو النواب أو ذوي السلطة الآخرين الذين يشتد اتصالهم برجال الحكومة المركزية • والى جانب ذلك هناك عامل آخر مهم في نقل السلطة المركزية أو تحويلها الى نظام المؤسسة وهو محاولة توزيع الثروة بين أرجاء البلد فتقيم المؤسسات في مناطق غير مركز الدولة تبعاً لتوافر المواد الاولية وملاءمة المناخ أو الايدي العاملة وقلة العمل أو القرب من خطوط النقل والمواصلات • وفي كل ذلك أو بعضه قد يتوافر الاقتصاد في النفقات وكلفة العمل • وعلى هذا الاساس

اختيرت الموصل لمعمل النسيج والسليمانية لمعمل السكاير والرمادي لمعمل الزجاج والبصرة لمعمل الورق وكركوك لمشروع استخلاص الغاز الطبيعي وبغداد لمعمل الخياطة .. الخ .

أما ايداع عدد من المرافق الى مؤسسة واحدة فيفرضه كذلك العامل الاقتصادي وسهولة التنفيذ والاحاطة بظروف العمل والانتاج والتنسيق فيما بينها وبين المشاريع . لذلك ترى ان كلا من سياسة التخطيط والتنفيذ تجتمع في أيدي العاملين في هذا النوع من المؤسسات . وربما اجتمع الى ذلك القدرة على التمويل وبذلك تتجنب المؤسسة تعقيد الشكليات ومراجعة السلطات وطلب موافقتها أو معاونتها فهي تدرس المشاريع وتقرر تنفيذها وتخطيطها وترصد الأموال اللازمة لها . لهذا ولما كان من المحتمل أن تتسع سلطة هذه المؤسسات ونفوذها بما لها من ميدان واسع في العمل والتنفيذ وتنوع الاعمال فقد ادخلت طريقة الرقابة عليها في صلب نظامها وطريقة ادارتها . ومن ذلك أن يكون رئيس مجلس ادارتها وبعض أعضائه من رجال السلطة التنفيذية . فيكون رئيس الوزراء أو بعض الوزراء رئيساً له ووزراء آخرون أعضاء فيه . الا انه مهما احتيط في طريقة ادارة هذه المؤسسات وشرعت لها القوانين وبولغ في ابعاد التيارات السياسية عنها فانه لم يكتب لها النجاح الا قليلا . ذلك انها تكون موضع اغراء ومنافسة بما يجتمع في أيديها من سلطة ونفوذ ومال . وخير ما يمثل المؤسسة متعددة

الوظائف مجلس الادارة المحلية والمجلس البلدي في المؤسسات الادارية • فلهذين المجلسين وظائف ادارية واقتصادية وعمرانية وزراعية وثقافية كما هو ماثل في المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية رقم ١٦/١٩٤٥ والمواد ٤٦ وما بعدها من قانون ادارة البلديات الجديد رقم ١٦٥/١٩٦٤ •

أنواع المؤسسات ذوات الوظائف المتعددة

يكاد يكون من المتعذر وضع فاصل محدد بين أنواع المؤسسات العامة التي من هذا القبيل • فأما من حيث موضوعها فانه لم يقصد من انشاء هذه المؤسسات أن يقوم بعضها بنشاط غير ما يقوم به الآخر ، أي انها لا تتحقق فيها صفة التخصص التي رأيناها في المؤسسات التي يختص كل نوع منها بخدمة مرفق معين ، بل ان من صميم مهمتها الجمع بين عدد من الخدمات والمرافق العامة • وأما من حيث طريقة الادارة فكل من هذه المؤسسات يدار بمنظمة من الاشخاص تسمى مجالس ادارة • والى جانب ذلك فان كلا منها يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال وان كان على درجة من التفاوت •

ولكننا مع هذا نستطيع أن نهتدي الى معيار نختاره ونهتدي به من الطريقة التي ينشأ بها هذا النوع من المؤسسات ، والوسيلة التي تختارها الحكومة لاستغلال المرافق العامة •

فهناك مؤسسات تنشئها الحكومة بقانون وتديرها ادارة مباشرة وتقدم

لها المال وموظفوها موظفو حكومة ولكنها تمنحها شخصية مستقلة هي غير شخصية الحكومة نفسها بحيث تتعادل معها في القوة والالتزام .

. وهناك صنف آخر ليس أصله مرفقا عاما كما هي الحال بالنسبة للصنف الاول ولكنه مجموعة أموال خاصة يحكمها القانون الخاص ولا يدخل نشاطها تحت وصاية الدولة ووسيلة المجهود الفردي فيها وغايته المنفعة الخاصة الا أن الدولة تستولي عليه تطبيقاً لمذهب اجتماعي سياسي يحد من النشاط الخاص ويدخله في نشاط الدولة كالمذهب الاشتراكي . وهو بعد ذلك قد يدخل في صميم الادارة العامة كما هي الحال في الاشتراكية الشيوعية أو تفرد ادارته بنظام خاص يجمع بين الصفة الفردية والاشتراكية معا .

والى ذلك صنف ثالث لا يطابق بجميع عناصره وصف المؤسسات لعدم سيطرة الدولة عليه الا من حيث انه مرفق عام في الأصل . فهو لذلك صنف مستقل قائم بنفسه .

لذلك فنحن نقسم المؤسسات العامة ذوات الوظائف المتعددة الى مؤسسات تدار ادارة مباشرة واخرى تدار ادارة غير مباشرة وثالثة مستقلة.

خصائصها

يجمع الصنفين الاولين من هذه المؤسسات خاصة مشتركة هي كونها غير متخصصة أي غير متهيأة لخدمة مرفق معين بذاته كما تقدم . وان

لكل منها شخصية مستقلة عن شخصية الحكومة ولا وصاية ادارية مباشرة عليها على النحو الذي رأينا في المرافق العـــامة والمؤسسات ذوات الوظيفة الواحدة • ولكنهما يختلفان في صفات أخرى • منها :

١ ـ ان عناصر الادارة في المؤسسات التي تدار ادارة مباشرة تتألف من موظفين وغير موظفين • وتعطى رئاسة هذه الادارة الى أيدي حكومية خالصة هي في الغالب أيدي الوزراء أنفسهم أو رؤساء الوزارة أحيانا • وموظفوها يؤلفون جزء من جهاز الحكومة كسائر موظفي الحكومة• لذلك فاننا نستطيع القول بأن هنـــاك وصاية ادارية ضمنية على هذا الصنف من المؤسسات • أما عناصر الادارة في الصنف الآخر فهي أشخاص يختارون من غير الموظفين وتحكم علاقتهم بالمؤسسة قواعد غير قانون الخدمة والتقاعد والتأديب التي يخضع لها موظفوالحكومة •

٢ ـ ان أموال الصنف الاول أموال عامة ترصدها لها الحكومة وتضع خطة لانفاقها بقانون • أما أموال الصنف الآخر فهي ليست في الاصل من الاموال العامة ولكنها أموال خاصة تستولي عليها الحكومة وتعوض عنها بالطريقة التي تراها ملائمة للصالح العام • وهي تكون تارة نقودا كرؤوس أموال المصارف وشركات التأمين وقد تكون مصانع وبضائع ووسائل نقل وعقارات •

٣ ـ ان الغرض من انشاء مؤسسات الصنف الاول هو غرض اقتصادي عمراني يتطلب الجمع بين سلطة التخطيط والتنفيذ والتمويل بحيث يؤدي ذلك الى تنظيم المشاريع والاعمال وترتيبها والتنسيق بينها من حيث الأهمية والحاجة ومن حيث الاقتصاد في المال والجهود وتوفير الزمن والوصول الى أفضل النتائج • كل ذلك بفضل حسن الادارة والتنظيم والافادة من الخبرة والاختصاص • أما الغاية من المؤسسات من الصنف الآخر فهي استملاك وسائل العمل والانتاج تحقيقا لمبدأ اجتماعي اشتراكي يتحقق فيه التخفيف عن سواد الشعب وتوزيع الثروة توزيعا عادلا بحسب الكفاية والجهود •

٤ ان القانون الذي يحكم المؤسسات التي تدير نفسها بنفسها ادارة مباشرة وبه يظهر وجودها في العالم الخارجي هو القانون العام ، أما القانون الخاص فيطبق فيها في نطاق التعامل مع الاشخاص الاخرى غير الحكومة تعاملا تجاريا • أما في الصنف الآخر فان نشاط المؤسسة فيه هو نشاط تجاري يعد استمرارا لنشاطه في الأصل ، وذلك ما عبر عنه القانون رقم ٩٩/١٩٦٤ في المادة الرابعة المأخوذة من القانون العربي تعبيرا غامضا بقوله (تحتفظ الشركات والمنشآت المؤممة بشكلها القانوني الذي كان لها عند صدور القانون) • أي انها تخضع للقانون الخاص منذ وجودها ويستمر خضوعها له بعد التأميم • ومع ذلك

فان هـذا الوصف قد سبب عملا اختلافا في ادراك غرض المشرع والوسيلة التي يطبق بها النص والاختصاص القضائي والتشريعي الذي يفصل في قضاياها بالنسبة الى الاغيار • وسنتكلم عن ذلك في موضع آخر •

١ ـ المؤسسات التي تدار ادارة مباشرة

عرف العراق هذا النوع من المؤسسات منذ سنة ١٩٥٠ حين انشىء مجلس الاعمار بالقانون رقم ٢٣/١٩٥٠ • فقد كانت الحكومة تضع واردات النفط في مشاريع متفرقة أو دورية لعدد من السنين وكان لهذه الطريقة عيوبها ومحاذيرها وفي مقدمة ذلك انه لم يكن هناك تخطيط عام فيما تحتاجه البلاد من المشاريع ولا ترتيب لما يقدم تنفيذه منها قبل غيره • ولم يكن هناك يضا تنسيق بين المشاريع والاعمال • ذلك أن كل وزارة كانت تنفرد بتنفيذ المشاريع التي ترصد لها المال في ميزانيتها وتعلن تنفيذها بنفسها • وكانت عيوب هذه الطريقة بادية للعيان ومنها ان الوزارة وهي سلطة تنفيذية كانت تجمع بين السلطة الادارية والقيام بالمشاريع الفنية • وذلك ما لا يمكن أن تتيسر لها فيه الخبرة والتفرغ والاقتصاد زيادة على ما في الاسلوب الاداري من منافاة وتعطيل للعمل الفني والاختصاصي • ولما كثرت واردات الدولة من النفط اختارت الحكومة طريقة اخرى شاملة هي الطريقة التي وضعتها

في القانون الذي انشأت به مجلس الاعمار • وهو أول مؤسسة شاملة متعددة الوظائف في العراق فقد كان يجمع بين أعمال أكثر الوزارات ان لم يكن كلها وفي سنة ١٩٥٣ ألغى القانون رقم ٢٣/١٩٥٠ ووضع مكانة القانون رقم ٢٧/١٩٥٣ فانشئت به وزارة الاعمار ومجلس الاعمار •

مجلس الاعمار

جمع نظام مجلس الاعمار جميع العناصر التي تؤلف المؤسسة العامة ذات الوظائف المتعددة • ونحن هنا نتكلم عن النظام القانوني لهذه المؤسسة المهمة التي قال فيها بعض الكتاب : انها اسست للاشراف على الاقتصاد الوطني في البلاد وان سلطاتها تعتبر أوسع من أية سلطات تتمتع بها مؤسسات التنمية في أمريكا اللاتينية اذ يمتد نشاطها الى التعليم والصحة • وان الهدف منها هو ضمان القدر الكافي من التنسيق بين مختلف المشاريع وذلك ما يتعذر الوصول اليه ضمن نطاق مجلس الوزراء وانه وضع مشاريع التنمية في أيدي هيأة تتمتع بالثبات والاستقرار ولا تخضع للتغيرات السياسية • ثم ختم الكاتب كلامه هذا قائلا : ان الفرصة لم تتح للمجلس كاملة لممارسة نشاطه بحرية فسرعان ما طغت الاعتبارات السياسية فجرد من سلطاته لحساب الوزارات واستغني عن موظفيه الخبراء والاختصاصيين • وأخيرا هدم هذا البناء بالانحرافات السياسية وتحول الى شكل آخر سيأتي الكلام عليه •

جهاز المجلس

يتألف جهاز مجلس الاعمار بعد القانون رقم ٢٧/١٩٥٣ الذي انشئت به وزارة الاعمار من رئيس الوزراء رئيسا وعضوية وزير الاعمار ووزير المالية وستة من الاعضاء المتفرغين غير موظفين ثلاثة منهم أخصائيون في الشؤون المالية والاقتصادية والري ، على أن يضاف اليهم الوزير الذي تكون لوزارته علاقة بالموضوع الذي يبحثه المجلس لا للتصويت ولكن لابداء رأيه فيما يخص وزارته .

اختصاصات المجلس

أعطى المجلس اختصاصات واسعة للقيام بأعماله مباشرة لا يستوحيها من الحكومة ولا يأخذ فيها رأيها الا في الحدود التي تساعده على اداء أعماله . ويمكن تلخيص هذه الاختصاصات بما يلي :

١ ـ وضع مساحة اقتصادية عمرانية لموارد البلاد وثروتها الطبيعية والطريقة الفضلى لاستغلالها وادارتها وتنميتها تحقيقا للصالح العام ورفع مستوى الشعب وزيادة الدخل القومي . ومن ذلك :

أ ـ مشاريع الري ومكافحة الفيضان .

ب ـ المشاريع الصناعية والكهربائية والتعدين .

جـ ـ طرق المواصلات الرئيسية البرية والنهرية والبحرية والجوية .

د ـ انشاء الأبنية للمؤسسات العامة والسكن .

هـ ـ تحسين أحوال القرى والارياف وتعبيد الطرق •

٢ ـ وضع منهاج عام للمشاريع التي يقرر انجازها مدروسة من جميع النواحي الفنية والمالية مرتبة بحسب أهميتها والمنافع التي تأتي منها • على أن يذكر بجانب كل مشروع نفقاته التفصيلية والمدة التي يتطلبها انجازه •

٣ ـ وضع الطريقة التي ينفذ بها كل مشروع والمراحل التي يمر بها التنفيذ •

٤ ـ اقتراح ما يراه من المسائل والمشروعات واستصدار التشريع بها •

وقد كان المجلس وفقا لقانون ١٩٥٠ هو السلطة في وضع المشاريع بالمناقصة في الاسواق الداخلية والخارجية وهو الذي يبرم العقود والتعهدات ويضع الميزانية ويرفعها الى مجلس الامة ويقرض الاموال التي تزيد على حاجته ويستقرض عند الحاجة ، ولكن قانون ١٩٥٣ باحداثه وزارة الاعمار ولاها السلطات التنفيذية لمشاريع المجلس وجعل الوزير وسيطا بينه وبين مجلس الوزراء بقصد ـ على حد قول المذكرة الايضاحية للقانون ـ احداث شخصية تتكلف بالاعباء الادارية وتتحمل المسؤولية التي تترتب على أعمال المجلس واختصاصاته • ومعنى ذلك ان الحكومة أرادت قصر أعمال المجلس على الشؤون الفنية والعلمية ، وأن تتولى الوزارة الجديدة تنفيذ قراراته

بالوسائل الادارية والقانونية التي تنفذ بهـا سائر القرارات الحكومية • فالوزير هو الذي يرفع ميزانية المجلس الى مجلس الامة وهو الذي يضع مشاريعه بالمناقصة • ويرفع المنهاج العام الى مجلس الامة لاصداره بقانون •

مالية المجلس

كان قانون ١٩٥٠ يخصص للمجلس جميع ايرادات الدولة من النفط وما قد يخصص له فوق ذلك من الاموال من الميزانية العامة أو من القروض عند الحاجة أو من جهات أخرى • الا أن قانون ١٩٥٣ نزل بها الى ٧٠٪ من تلك الايرادات •

وقد وضع القانون مالية المجلس تحت تصرفه التام فهو يودعها المصرف الوطني أو المصارف الاخرى باسمه ويسحب منها ما يشاء ولا تملك الحكومة أن تطلب منه شيئا منها ولو على وجه القرض • ولكن القانون جعل توقيع السحب باسم الوزير شكليا ، وللمجلس اذا رأى أن يقرض منها المصارف الحكومية والمؤسسات الحكومية وشبه الحكومية بقصد معاونتها على القيام بأعمالها •

أما الرقابة على حسابات المجلس فقد جعلت من اختصاص مراقب الحسابات العام •

ومن ذلك نرى ان شخصية المجلس القانونية شخصية كاملة وان ذمته

المالية لا تقل عن ذمة الحكومة نفسها ولا يضر بذلك أن يكون وزير الاعمار ممثلا لهذه الشخصية لدى مجلس الامة • ولذلك جعل القانون معاملات المجلس وعقوده ومقاولاته تلقاء العراقيين وغير العراقيين وتلقاء الحكومات والشركات الاجنبية كأنها تعهدات صادرة باسم الحكومة • لذلك فاننا نرى ان الدعوى التي ترفع على المجلس انما هي دعوى مرفوعة على الحكومة العراقية الخصم فيها وزير الاعمار بوصفه السلطة التي تقع تحت تصرفها أموال المجلس • ثم ان ذلك لا يخرج الدعوى عن نطاق القانون الخاص •

ذمة المجلس

تمتاز المنشآت العامة المستقلة عن الاشخاص القانونية التجارية الاخرى بما يسمونه (ذمة المنشأة العامة) ويقصد بذلك ما يقابل رأس المال في شركات المساهمة • ويعتبر مجلس الاعمار من المؤسسات العامة التي تتوافر فيها الذمة التي تمنحها اياها الدولة من أجل تحقيق أغراضها • ولا يكون ذلك الا حيث تكون المؤسسة العامة ذات أهمية خطيرة بما لها من النطاق الواسع والخدمات الكثيرة التي تؤديها للمصالح العامة • ومن مزايا هذا النظام أي الذمة المالية انها لا تعتبر رأس مال مجرد يعني مقدارا من أموال الدولة وضع تحت تصرف المؤسسة وانما هو فوق ذلك (ضمان) أو (اعتماد) مطلق لا يتقيد بمقدار من المال • وهذا الضمان وان كان في الواقع مستمدا

من نص القانون الذي تضعه الحكومة فهو ضمان خاص بالمؤسسة تستقل به عن ملكية الدولة في تصرفاتها وعلاقاتها مع الغير ولكننا لا نرى ان هذه الذمة تخرج عن (قواعد الملكية العامة) كما يقول بعض الكتاب . بل ان خصائص الذمة هذه تميل بها الى الملكية العامة أكثر مما تميل بها الى رأس المال في شركات المساهمة المؤممة ، اذ ليس من الممكن أن تخرج هذه الذمة عن ذمة الدولة نفسها وهي جزء منها وهي كذلك لا يمكن أن تكون أقوى منها وأكثر ضمانا . وبعبارة اخرى : اذا كانت ذمة المؤسسة العامة منتزعة من ذمة الدولة وتستمد أموالها من أموال هذه فكيف يمكن القول بأنها تخرج عن نطاق الملكية العامة وقواعدها[1] ؟

مجلس التخطيط الاقتصادي

لم تتعرض حكومة ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ لمجلس الاعمار ووزارة الاعمار بشيء مهم من التغيير حتى أصدرت قانون السلطة التنفيذية رقم ٧٤/١٩٥٩ فألغت به وزارة الاعمار ومجلس الاعمار وأنشأت مكانهما وزارة التخطيط ومجلس التخطيط الاقتصادي الذي ألف برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء التخطيط والمالية والصناعة والاصلاح الزراعي والزراعة والمواصلات والاشغال والاسكان والشؤون الاجتماعية وأي وزير آخر

(١) انظر القطاع العام للدكتور غريب الجمال ص ٢٤١ .

تكون له علاقة بموضوع يبحثه المجلس •

وبعد أن كان مجلس الاعمار سلطة فنية تنفيذية تدرس ما تحتاجه البلاد من المشاريع وتضع لها خطط التنفيذ وترصد الأموال أصبح مجلس الوزراء وهو هيأة سياسية ادارية هو وحده المختص بوضع السياسة الاقتصادية التي سماها القانون بسياسة مجلس الوزراء الاقتصادية ! ومعنى ذلك ان مجلس التخطيط هذا أصبح تابعا لمجلس الوزراء لا ينظر الا فيما يعرضه عليه ولا يتعرض لما لم يرسمه له هو أو الوزراء تطبيقا لخطة اقتصادية وضعها مجلس الوزراء ورصد لمشاريعها الاموال • ثم نزل بنفقات الخطة الى ٥٠٪ من ايرادات النفط بدلا من ٧٠٪ كما كانت الحال في مجلس الاعمار •

وفي السنة نفسها أقر مجلس الوزراء ما سماه الخطة الاقتصادية المؤقتة التي شرعها بالقانون رقم ١٨١/١٩٥٩ فحلت محل منهاج مجلس الاعمار • وخول الوزراء أن ينفذ كل منهم المشاريع التي تدخل في أعمال وزارته والصرف عليها من الاعتمادات المقررة في الخطة والبت في كل ما يتطلبه ذلك عدا ما يتعلق بتنفيذ المشاريع بالمقاولات والمناقصات والاتفاقية العراقية السوفياتية والمنازعات المتعلقة بالمشاريع التي خص بالنظر فيها مجلس التخطيط •

أما مالية الخطة فقد حددت بنسبة معينة من ايرادات النفط يعينها مجلس الوزراء ضمن نسبة الـ ٥٠٪ من مجموع تلك الايرادات .

والغريب أن قانون السلطة التنفيذية رقم ١٩٥٩/٧٤ قد الغى بالقانون رقم ١٩٦٤/٥٠ ومع ذلك فقد نص فيه على ان تبقى التشكيلات الوزارية والادارية على ما كانت في القانون الملغى ! وأن (يستمر مجلس التخطيط بعمله وفق الاسس المعمول بها حاليا الى ان تلغى أو تعدل بتشريع) فترى هنا ان القانون قد ألغي نصا وصراحة ومع ذلك نص في القانون الجديد على نفاذ بعض نصوصه ! ونحن نرى ان هذا تناقض لا يخرج منه الا بالحكم ببطلان النص الشاذ أي بزوال الاحكام الخاصة بالتشكيلات الملغاة .

أما نصه على استمرار مجلس التخطيط في عمله فهو نص ناب في التشريع لان المجلس مؤسس بقانون آخر هو القانون رقم ١٩٦٤/٤٤ فهو لذلك لا يؤلف جزء من وزارة يعينها وانما هو مؤسسة عامة اقتصادية مستقلة وان كانت تقع تحت اشراف احد الوزراء .

وفي سنة ١٩٦٤ وضع مشرع الثورة قانون مجلس التخطيط آنف الذكر ليكون مشرفا على تنفيذ قانون الخطة الاقتصادية والمشاريع التي احتوتها الجداول الملحقة به .

اختصاصات المجلس

تختلف اختصاصات مجلس التخطيط عنها في المجلس السابق ومجلس الاعمار الملغى • فهي أوسع هنا من سابقاتها في المسائل التي نص عليها فيما يلي :

١ ـ وضع خطة عامة تفصيلية للتنمية الاقتصادية وميزانيتها والخطط السنوية المنبثقة منها •

٢ ـ تحديد السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية والتجارية التي تضمن حسن تنفيذ الخطة بموافقة مجلس الوزراء •

٣ ـ الاشراف على اعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للدولة ضمن حدود الاطار العام لخطة التنمية الاقتصادية •

٤ ـ تخويل الوزراء البت في جميع القضايا التي يقتضيها تنفيذ المشاريع التي لا تتجاوز كلفة كل منها ٢٥٠٠٠ دينار •

ولكن القانون أهمل النص على الاختصاصات العملية المهمة التي كانت لمجلس الاعمار • ألا وهي دراسة المشاريع على انفراد ووضع خطة بتنفيذها واعطاؤها بالمناقصة للمتعهدين والمقاولين • ولم يذكر النطاق العملي للمشاريع التي تستغل بها ثروة البلاد الطبيعية بقصد رفع المستوى الاقتصادى للشعب وزيادة الدخل القومي (أنظر المادة ١٢ من القانون ١٩٥٣/٢٧) •

ويؤخذ على القانون أمور عديدة أهمها انه نصوص في سرد اختصاصات

خيالية لا مدلول لها ولا تقبل التطبيق • فما هي المجردات التي ذكرها نص المادة الثامنة بقوله « تحديد السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية والنقدية •• » وكيف ينفذ المجلس سلطته في (الاشراف على وضع الميزانية السنوية العامة للدولة في حدود الاطار العام لخطة التنمية) ؟ وما هي امكانياته وأساليبه في (توجيه الفعاليات الاقتصادية في القطاع الخاص ••) ؟ وهل استطاع المجلس ان يباشر شيئا من ذلك وكيف فعله وما هي آثار ذلك في هذا المجال ؟ •

ان المجلس يتألف من رئيس الوزراء وثلاثة من وزرائه ومن (اربعة اعضاء متفرغين بمستوى عال من الخبرة يؤهلهم للتخطيط) فهل تتوافر الخبرة والكفاية في الوزراء وهم رجال سياسة لا يشترط فيهم الاختصاص الفني والعلمي ؟ وما هي حدود ذلك وضماناته واثباته في الاعضاء الاربعة من غير الوزراء ؟ واذ كان الامر كذلك فكيف يستطيع المجلس الاحاطة بتلك الاختصاصات العامة • وأن يضع خطة عامة تفصيلية للتنمية الاقتصادية وميزانيتها والخطط التفصيلية المنبثقة منها وتحديد السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية والتجارية وكيفية تنفيذ المشاريع المتعددة المختلفة التي تشملها الخطة ومراقبة تنفيذها وتمويلها وتذليل الصعوبات التي تعترضها والاشراف على اعداد الميزانية السنوية العامة للدولة وتوجيه الفعاليات الاقتصادية في القطاع الخاص بعد توجيهها في القطاع العام والبت في جميع القضايا ••• الخ على حد قول

النص (م٨) ؟ وهـل بالامكان اليـوم العثور على الـكفايات الفنية والعلمية و (المستوى العالي) من الخبرة والتجربة العملية في تلك الميادين الواسعة من الاختصاصات الفنية الدقيقة وهي كفايات نادرة حتى في اقدم الدول في الادارة الاقتصادية الاشتراكية ؟

وأخيرا هل كان مجلس التخطيط هو الذي وضع خطة التأميم وسياسته تطبيقا لاختصاصاته المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون ؟

هذا • ولم ينص القانون كسابقيه على مصير المشاريع التي تنجز في ظل مجلس التخطيط الجديد وطريقة ادارتها • فهل يستبد المجلس في اختيار الجهة التي تديرها وتستغلها أم انها تلحق بالوزارات التي تدخل في طبيعة أعمالها أم تعطى لمؤسسات مستقلة تديرها ام انهـا تعطى للمؤسسة الاقتصادية التي استحدثت أخيرا ؟

والذي نرى ان مجلس التخطيط يختلف اختلافا كبيرا عن مجلس الاعمار فهذا تتحقق فيه الفكرة الانشائية ووضع الخطط والتنفيذ وذلك تغلب فيه وظيفة الادارة والاشراف • ولذلك فاننا نرى ان الجهة التي تقدم الطلب بتنفيذ المشروع عمليا ويعود اليها بعد ذلك انما هي الوزارة ذات العلاقة به وحدها •

الخطة الاقتصادية

الغى مشرع الثورة وزارة الاعمار وقانون مجلس الاعمار والمنهاج الذي كان نافذا ومتبعا قبل الثورة • وفي سنة ١٩٥٩ وضع قانونا برقم ١٨١ أسماه قانون الخطة الاقتصادية المؤقتة الحق به جداول للمشاريع المقررة ورصد لذلك مبلغا مقداره ٣٩٢ر١٨١ر٩٧١ دينارا • وفي هذا القانون خول الوزراء الصرف على المشاريع التي تخص وزارة كل منهم وكلفهم المراقبة على تنفيذها وابرام العقود بها • أما مجلس التخطيط فقد قصر عمله على وضع التعليمات الفنية الملائمة لتنفيذ الخطة وتقديم التقارير عن المشاريع واختيار الخبراء للكشف على تطبيقها • وأحل وزارة المالية محل وزارة الاعمار ومجلس التخطيط محل مجلس الاعمار •

وفي سنة ١٩٦١ وضع القانون رقم ٧٠/١٩٦١ ليحل محل القانون رقم ١٨١/١٩٥٩ وحدد لتطبيقه مدة قدرها خمس سنوات ما بين ١٩٦١ – ١٩٦٦ ورصد للخطة الخمسية هذه ٥٥٦ر٣٤٠ر٠٠٠ دينارا • وفي هذا القانون عني مشرع الثورة بوضع القواعد لتأليف مجلس التخطيط ومنحه الشخصية المعنوية وحدد اختصاصاته وجدد النص على تكليف وزير التخطيط متابعة قرارات مجلس التخطيط ومراقبة تنفيذها •

وأخيرا ألغى قانون الخطة الاقتصادية المتقدم الذكر وحل محله قانون الخطة الاقتصادية الخمسية للسنوات ١٩٦٥ – ١٩٦٩ رقم ٨٧/١٩٦٥ ولما

تمض مدة الخطة السابقة • ورصد لها المبلغ ٦٤٣٫٠٥٩٫٠٠٠ دينار لتصرف على المشاريع المقررة بالجدول الملحق بالقانون • جعل منها للوفاء بالالتزامات الدولية مبلغا قدره خمسة وعشرون مليون دينار ونفقات المجلس الادارية •

وفي هذا القانون وسع مشرع الثورة اختصاصات مجلس التخطيط فجعل له مراقبة تنفيذ الخطة ووضع التخطيط التفصيلي لها وعقد القروض وقرض المصالح الحكومية والمؤسسات ضمن أهداف الخطة واصدار القرارات في نقل المبالغ من سنة تخطيطية الى أخرى • وزيادتها ونقصها ، وجعل له اصدار القرارات التي تتبع بشأن الانفاق على المشاريع حتى توضع قواعد خاصة لذلك بقانون آخر •

هذا مجمل خطة التنمية الاقتصادية وطريقة تخطيطها وتنفيذها والجهات المسؤولة عن متابعتها بوجه عام • ويحسن بنا ان نقدم فيما يلي مجملا من الاهداف العامة للخطة الخمسية هذه كما وردت في المذكرة التفسيرية لها نصا :

أ ـ الاهداف العامة للخطة

« ان الخطة هي وسيلة توجيه الدولة للاقتصاد الوطني وان القطاعين العام والخاص هما قطبا الرحى في عملية التنمية الاقتصادية يعملان سويا على أساس التعاون لمواصلة التنمية من أجل زيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة •

ولابد أن تعكس الخطة الخمسية هذه الاهداف وتقدم الوسائل

الـكفيلة بتحقيقها • وبالرغم من وضوح تلك المفاهيم وابعادها فان ترجمتها الى سياسات واتجاهات واضحة يجنب تعدد التفسيرات والتأويلات المحتملة لها • ولهذا يجب ان تتضمن الخطـة اللمسات الاخيرة للصورة المتكاملة للمجتمع الاشتراكي المنشود وأن توضح حدود القطاع العـام والخاص والمختلط » •

ان النمو الاقتصادي وتحقيق الرفاهية لابناء الشعب يتطلبان اجـراء تغيرات اقتصادية واجتماعية جذرية في البناء الاقتصادي والاجتماعي ينتقل معها الاقتصاد القومي من حالة (التخلف والجمود واللا توازن) الى حالة (النمو والحركة والتوازن) » •

تهدف الخطة الخمسية الى تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التالية :

١ ـ تحقيق ارتفاع في مستوى المعيشة بزيادة النمو الاقتصادي بنسبة سنوية لا تقل عن ٨٪ •

٢ ـ توازن البناء الاقتصادي وتعديل شكله •

٣ ـ الاستقرار الاقتصادي القصير الاجل •

٤ ـ التكامل الاقتصادي والوحدة الاقتصادية •

٥ ـ تحقيق الاهداف الاجتماعية في :

أ ـ زيادة حجم الاستخدام وتوسيع مجالات العمل المنتج •

ب ـ تحقيق العدالة الاجتماعية •

أما شروط تحقيق أهداف الخطة فهي :

أ ـ تحقيق توزيع أمثل للموارد الاقتصادية بين الادخار والاستهلاك •

ب ـ تحقيق توزيع أمثل للادخار القومي بين مختلف القطاعات •

جـ ـ تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومنع الاهتزازات القصيرة الاجل •

د ـ توزيع الدخل القومي بين مختلف المساهمين في تكوينه •

٦ ـ تنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية ويتحقق ذلك في :

أ ـ توطيد السياسة المالية والسياسة النقدية والائتمانية والسياسة التجارية والسياسة الاجتماعية وسياسة الاجور » •

ب ـ الاطار الاقتصادي العام •

تهدف الخطة الخمسية الى هدفين اقتصاديين رئيسيين :

الاول ـ تحقيق ارتفاع محسوس في حجم الانتاج ومستوى المعيشة •

الثاني ـ اعادة التوازن للبنيان الاقتصادي العراقي بحيث يزداد التنوع في الانتاج القومي ويقل اعتماد البلاد نسبيا على ايرادات النفط كمصدر للعملة الاجنبية » ـ انتهى نص الفكرة الفلسفية للخطة •

الاشراف والمتابعة

لا يخفى ان كل قانون يظل حبرا على ورق اذا لم توضع خطة فعالة نافذة لتطبيقه والعمل به • وذلك ما أحس به نظام الجمهورية العربية المتحدة الذي وجد أن قانون ١٩٥٧ لا يفي بالحاجة في تنفيذ الخطط والمشاريع فتدارك ذلك بالقانون ١٨٩٩/١٩٦١ وانشأ المجلس الاعلى للمؤسسات العامة برئاسة رئيس الجمهورية نفسه وعضوية نواب الرئيس ونواب رئيس الوزراء الذين تتبعهم المؤسسات وناط به الاشراف التنفيذي ومتابعة العمل في جميع مراحله لضمان سير العمل في المؤسسات وفقا للاهداف التي قصدها وتذليل ما قد يعترض سير التنفيذ من مشاكل وعقبات • ولم يكتف المشرع العربي بذلك فالزم كل وزير أن يتولى عملية التوجيه والاشراف بنفسه وتنفيذ قرارات المجلس الاعلى للمؤسسات وجعله مسؤولا مسؤولية مباشرة عن كل خطوة تخطوها المشاريع والمؤسسات العامة سواء في مرحلة الانتاج والاستهلاك والتصدير والاستيراد ونظام التمويل ورفع كفاية العمل والعمال • ان مسؤولية الوزير في المتابعة والاشراف والتنسيق الفعلي جعل آلية العمل في المؤسسات تجري بنظام واستقرار يحس بها جهاز المؤسسة بجميع درجاته •

وقد رأينا المشرع العراقي أخيرا يتأثر بهذا التخطيط العربي في مجال التنمية الاقتصادية وفي حدود المؤسسة الاقتصادية الضيق بالنسبة اليه في

الجمهورية العربية المتحدة فاصدر القانون رقم ٢٧/١٩٦٥ في التخطيط والمتابعة • ويقوم هذا النظام على انشاء مكاتب للمتابعة في كل وزارة تكون مهمته (مساعدة مجلس التخطيط في وضع الخطة والمناهج الاستثمارية السنوية) • ولكن القانون العراقي جعل هذه المكاتب تابعة لوزاراتها خاضعة لاشراف مجلس التخطيط ووزارة التخطيط •

وعمل هذه المكاتب يقوم على وضع تقارير عن عمل التنمية في كل وزارة وتقديم نسخة منه الى كل من الوزارة التي يتبعها ووزارة التخطيط • وفرق بعيد بين النظامين فان النظام العراقي لم يخرج عن الدائرة البيروقراطية الخالصة وهو بذلك لن يأتي بنتيجة ذات أثر في الانتاج والتوزيع والاستهلاك وعلاج عقبات التطبيق وحل مشاكله • فالوزير العربي مسؤول شخصيا أمام المجلس الاعلى عن تقديم المعلومات العملية عن المشاريع ومراحلها وما اتخذه لحل المشاكل الذي تعترضه وعن وضع ميزانية المشاريع والمؤسسات وتطبيقها • أما النظام العراقي وهو شكلي محض فانه لم يعن بسوى التكليف بوضع التقارير وابداء الملاحظات عليها لدى وزارة التخطيط ومجلس التخطيط والانتهاء بها الى الحفظ في الاضبارات وهنا تظهر مزية تقسيم المؤسسات العربية الى أساس التصنيف النوعي • ففي هذا التصنيف يسأل كل وزير عن المؤسسات التابعة لوزارته •

٢ ـ المؤسسات التي تدار ادارة غير مباشرة

ـ الادارة الاقتصادية الاشتراكية ـ

رأينا ان مشرع ما قبل الثورة قد استحدث نظاما من الادارة الاقتصادية المباشرة يشتمل على عنصري التخطيط والتنفيذ سماه مجلس الاعمار • وان عنصر التخطيط هذا كان يقتصر على استغلال الثروات الطبيعية المهمة في البلاد بأموال الدولة ونشاط رأس المال الخاص والعام وفقا لمنهاج موضوع مدروس دراسة فنية علمية • كل ذلك بقصد خلق وسائل للانتاج تنجم منها زيادة الدخل القومي ورفاه السكان • وقد انتقد ميثاق الجمهورية العربية المتحدة هذه الطريقة من العلاج لمعضلة التأخر الاجتماعي والتخلف الاقتصادي قائلا : ان مجرد اعادة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين لا يكفي وانما هو يتطلب أولا وقبل كل شيء توسيع قاعدة هذه الثروة بحيث تستطيع الوفاء بالحقوق المشروعة لجماهير الشعب العاملة أي عدالة التوزيع وذلك لا يتم الا بثلاثة شروط :

١ ـ تجميع المدخرات الوطنية •

٢ ـ وضع كل خبرات العلم الحديث في خدمة استثمار هذه المدخرات •

٣ ـ وضع تخطيط شامل لعملية الانتاج •

وذلك ما يقتضي سيطرة الشعب على جميع أدوات الانتاج • ولكن

الميثاق استدرك على ذلك بقوله :

ان سيطرة الشعب على جميع أدوات الانتاج لا تستلزم تأميم جميع وسائل الانتاج ولا ان تلغى الملكية الخاصة ولا أن يمس حق الارث الشرعي ، وانما يتوصل اليها بطريقين :

أولهما ـ خلق قطاع عام كفء يقود التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية .

ثانيهما ـ وجود قطاع خاص يشارك في التنمية في اطار الخطة الشاملة لها من غير استغلال .

وان ذلك هو الحل الاشتراكي الوحيد الذي يمكن ان تتعاون فيه جميع عناصر الثروة والانتاج على أساس من القواعد العلمية والانسانية التي تؤلف خطة مرسومة وشاملة .

فالميثاق واضح في انه يرسم خطة للتعاون وليس خطة للسيطرة . لذلك فهو لا يقول بالتأميم الشامل لان التأميم ليس الغاية من الاشتراكية العربية وانما هو ايجاد تنظيم محوره رأس مال عام ورأس مال خاص يعمل كل منهما في نطاقه على أساس خطة شاملة ولغاية معلومة هي خدمة الشعب وامداده بطاقات جديدة من الحياة وعبء ذلك يقع على القطاع العام بالدرجة الاولى لانه ملك الشعب بمجموعه وبالدرجة الثانية على القطاع الخاص بسبب كسر شوكة الاستغلال فيه وتعاونه مع القطاع العام .

ذلك ما يفسر لنا تأميم الملكيات الكبيرة التي استمدت ثروتها وقوتها من ثروة الشعب وعمل الشعب وكانت حصيلتها تذهب الى ما وراء حدود البلاد المصرية زمنا طويلا وعلى نطاق واسع ثم قصر النظام الاشتراكي بالنسبة الى الثروات الوطنية لاسيما الصغيرة منها على تنظيم التعاون بينها وبين القطاع العام في حدود الاستغلال المشروع • ومع ان الميثاق لم يغفل الخطر الذي قد ينجم من ترك الثروة الخاصة خارج نطاق التأميم فانه لم يقل بحتمية شمولها بالتأميم وانما ترك حراستها والرقابة عليها الى (اليقضة الثورية الكفيلة ـ تحت كل الظروف ـ بسحق كل تسلل رجعي مهما كانت القوى المساعدة له) •

هذه الخطوة الاشتراكية العربية هي التي احتذاها مشروع الثورة العراقي بالقوانين التي اصدرها في ١٤ تموز ١٩٦٤ من أجل وضع أدوات الانتاج تحت سيطرة الدولة والمضي بها الى نفس الغاية التي قصدها المشرع العربي بقوانين سنة ١٩٦١ •

وقريب من ذلك ما اعلنته حكومة الجمهورية العراقية في المذكرة الايضاحية لقوانين التأميم بقولها (تنفذ اليوم ما اثبتناه في الدستور الموقت بكون العراق • دولة اشتراكية • وقررنا أن نحول الى القطاع العام البنوك وشركات التأمين والصناعات والمنشآت الاقتصادية الرئيسية) •

فكيف نظم المشرع العراقي الثوري سيطرته على تلك الادوات حتى الآن وما هي هذه الادوات ؟

التأميم

أصدر مشرع الثورة في ١٤ تموز ١٩٦٤ عددا من القوانين كان في مقدمتها القانون رقم ٩٨/١٩٦٤ بانشاء المؤسسة الاقتصادية العامة • وقد اعلن في هذه القوانين اشتراكية الجمهورية العراقية عملا بنص الدستور الموقت القائل (الجمهورية العراقية دولة ديموقراطية اشتراكية تستمد اصول ديموقراطيتها واشتراكيتها من التراث العربي وروح الاسلام) ثم حدد بالاسباب الموجبة للقانون رقم ٩٨ ميدان هذا النوع من الاشتراكية في ميدانين يتكون منهما قطاع عام ولا يجوز انشاء قطاع خاص فيهما وهما :

١ ـ قطاع البنوك وشركات التأمين •

٢ ـ قطاع صناعة السمنت والاسبست والسكاير •

وقطاع مشترك بين الخاص والعام يجوز ان تتولاه كل من الدولة والقطاع الخاص وكلاهما معا على السواء • وميدانه الصناعات الآتية :

الغزل والنسيج والمواد الغذائية والصابون والدباغة والجلود والاحذية والطابوق والتجارة •

وقد استولت الحكومة على المشاريع الصناعية الكبيرة في هذا القطاع

(وتركت المشاريع المتوسطة والصغيرة في القطاع الخاص) •

وقد فسر واضع القانون اشتراكيته هذه بانها لا تعنى هدر كرامة الاشخاص الذين استولت الدولة على أموالهم فان لهم هذه الكرامة والمكانة في المجتمع وانما تقصد بذلك (تغيير الوظيفة الاجتماعية لملكيتهم) !

وقد خطط المشرع الاشتراكي العراقي هذه الخطوة الاشتراكية على الوجه الآتي :

شرع مؤسسة عامة ذات وظائف متعددة خولها ادارة الأموال والاعمال التي يودعها اياها •

اعلن تأميم شركات ومشاريع صناعية وتجارية ومصارف معينة •

وضع قواعد لتشكيل مجالس ادارة المشاريع والمنشآت الصناعية التي أممها •

حدد شكل الشركات والحد الاعلى للاسهم التي يجوز لكل مساهم أن يملكها •

وقد تأثر مشرع الثورة في ذلك خطوات المشرع العربي في الجمهورية العربية المتحدة الى حد بعيد •

فالقانون الاول رقم ٩٨/١٩٦٤ بانشاء المؤسسة الاقتصادية مأخوذ من القانون العربي رقم ٢٠/١٩٥٧ بانشاء المؤسسة الاقتصادية التي عدل عنها •

والقوانين الاخرى رقم ٩٩ و١٠٠ و١٠١ و١٠٢ و١٠٣ مأخوذة نصوصها واحكامها بوجه عام من القوانين العربية رقم ١١٧ و١١٨ و١١٩ و١١١ و١١٢ و١١٣ و١١٤ الصادرات سنة ١٩٦١ وهي تنظيم تأميم الشركات والمنشآت والبنوك والمصارف التجارية التي اعلن تأميمها وكيفية تقسيم الارباح وتشكيل مجالس الادارة ، والحد الاعلى لمقدار الاسهم التي يجوز تملكها •

الا ان المشرع الثوري العراقي أفاد من تجربة المشرع العربي في التطبيق فعدل في التشريعات التي اقتبس منها بما رآه ملائما للميدان الاقتصادي العراقي المحدود • فأخذ بنظام المنشأة العامة وجعله المركز الذي تنشأ منه المؤسسات الفرعية لادارة المشاريع والاعمال والشركات ادارة مباشرة ، ولكنه أساء اقتباس الطريقة التي اخرجت بها التشريعات العربية التي جاءت متفرقة مجزأة الاحكام ، فنظام المؤسسات الاقتصادية العربية كان قد انشىء سنة ١٩٥٧ ولكن تشريعات التأميم صدرت سنة ١٩٦١ وكل منها ينظم حالة من حالات الادارة لم يكن قانون المؤسسات يخطط لها عند تشريعه • لهذا فقد كان على المشرع العراقي أن يجمع أحكام المؤسسة في وظائفها وادارتها ونطاق عملها في تشريع واحد • وبذلك يكون قد وضع النظرية العامة التي تساعد على الالمام بالفكرة السائدة في ذهن المشرع وحالات تطبيقها ، أضف الى ذلك أن المشرع العراقي لم يكن

يملك تشريعا عاما لنظرية المؤسسات العامة كالقانون العربي رقم ١٩٥٧/٣٢ الذي غدا القانون رقم ١٩٦٣/٦٠ بعد الوحدة •

ومما تقدم يتبين لنا ان ما صنعه مشرع الثورة العراقية في اصـــداره القوانين آنفة الذكر هو اسلوب التأميم بعينه وهو الشعار الاساسى في كل نظام اشتراكي مهما تعددت أشكاله واختلف مكانه • ذلك ان المقصود من هذه الوسيلة الجمع بين غرضين أصليين يهدف اليهما هذا النظام : أولهما استقلال الدولة بادارة كل مشرع تتوافر فيه عناصر المرفق العام والآخر حماية سواد الشعب من آثار الاحتكار وطغيان رأس المال • وفي كلا هذين الغرضين لا تتهم الدولة بالخروج على القواعد العامة في احترام الملـكية الخاصة وحرية الافراد والشركات في سعيهم لكسب الرزق الحلال وفقـا لقواعد القانون والاساليب المشروعة للحصول على الثروة والربح • ولذلك فاننا لا نتفق مع القائلين بأن التأميم يتعارض مع الحرية والمبادىءالديموقراطية بعد أن تطور مفهوم الديموقراطية ذلك التطور الواسع فيما بعد الحرب العالمية الثانية حتى شمل جميع جوانب الحياة لمصلحة الشعب • وقليل من التأمل يهدينا الى أن هناك الى جانب الحرية الفردية والديموقراطية الحرة حرية الجماعة وديموقراطية الشعب التي ترادف في جوهرها حق الشعب على الدولة في توفير حياة كريمة ميسورة تتصف بالعدالة والانصاف بالنسبة الى جميع فئات الشعب وطبقاته • وذلك ما لا يستطيع أحد أن يقول فيه

انه مخالف للدين أو لأية شريعة سماوية أو أرضية • بل ان هذا هو الحق والعدل الذي نزلت به الشرائع السماوية في ظل ظروفها ومستوى تطورها الاقتصادي ونظام الحكم وسنت من أجله شرائع الارض • فالعدل شعار الدين وقانون الدولة والاساس الذي يقوم عليه بناء الواجبات والحقوق • وكما ان هناك قاعدة عامة تحكم نصوص كل شريعة وقانون وهي الالتزام Obligation أي التعادل بين جانب الملتزم والملتزم له بالنسبة الى حقوق الاشخاص فان هناك الى جانب ذلك التزاما أي تعادلا بين مصلحة الافراد ومصلحة المجموع • وقواعد ذلك مقررة ومتوافرة في الشريعة الاسلامية[1] وفي القوانين المدنية الحديثة ، ولماذا يقبل المبدأ الذي يجيز انتزاع الملكية لتحقيق منفعة عامة مقابل تعويض عادل ويوضع في الدستور ولا يقبل مبدأ التأميم ؟ مع ان الاصل واحد وهو تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ؟

الا ان عملية التأميم هذه وان كانت عنوان كل نظام اشتراكي وجوهره فانها تتوقف على عوامل مبررة يقبلها الواقع وتحتمها الضرورة والصالح العام المحقق بعيدة عن شوائب السلطة والغرور والنوازع الحزبية والمذهبية

---

(١) هذا • علما بان الاسلام لم يستطع ان ينفذ خطة العدالة الاجتماعية الاسلامية الا بعد أن وطد العقيدة الثابتة الواضحة ووجد لها العناصر الادارية المخلصة التي تتمتع بكفاية تاريخية نادرة • وذلك ما لن تملك الادارة الاشتراكية توفيره مهما كان نظامها ومهما كانت عقيدتها •

والا كانت وبالا على النظام الاجتماعي وأتت بضـــد ما تقصده الحكومات الرشيدة الحريصة على الصالح العام من الاخذ بنظام التأميم • وربما كان الضمان الاكيـــد لما تبرأ به السلطة الحاكمة من تهمة الاندفاع الـذاتي والتفريط بالمصالح العامة أن يكون الاخذ بالنظام الاشتراكي أو التأميـــم نابعا من سلطة الامة على لسان ممثليها المنتخبين منها انتخابا صادقا حرا •

على انه مهما كانت السلطة التي تأخذ بذلك النظـام ثورية كانت أو دستورية فلابد من توافر شروط وحالات واضحة يمكن اجمال أهمهـا فيما يلي :

١ ـ دراسة دقيقة لاقتصاديات البلاد وثرواتها العـــامة مقرونة بتخطيط صحيح شامل ومراحل عملية لتنفيذ الخطط والمشاريع •

٢ ـ ادارة ذات مستوى عال من الكفاية والخبرة والامانة والاخلاص •

٣ ـ استقرار سياسي وثقة متبادلة بين الشعب والحكومة يكون من مظاهرها الرضاء بما تشرعه السلطة تنفيذا للسياسة الاشتراكية والتأميم •

٤ ـ وضوح الفوائد العامة التي تصيب سواد الشعب من النظام الاقتصادي والاجتماعي الذي يرمي اليه التأميم •

٥ ـ مدد منظم مؤكد من الثروة التي تعتمد عليهـــا الحكومة في تمويل الخطط والمشاريع •

٦ ـ رقابة ومتابعة حازمتان على المؤسسات والاجهزة التي تقوم بعمليات الادارة والتأميم وانفاق الاموال ومتى ما توافرت هذه الظروف والامكانيات فان نظام التأميم لا يكون وبالا على الامة بل خيرا لها ولا فوضى اقتصادية أو تحكما طبقيا ولكن ديموقراطية شعبية عادلة • أما اذا كانت الحال بخلاف ذلك فان النظام يكون خطرا على الحريات وعلى الحياة الاقتصادية وتهديدا بانهيار أخلاقي وقانوني يعرض العلاقة بين جهاز الحكم والشعب الى القلق والاضطراب وعدم الثقة لاسيما اذا كان اعلان التأميم لم يسبق بدراسة علمية تستند الى وقائع واحصائيات ثابتة أو كان مجرد رغبة وتجربة • وربما صح القول بأن اجتماع الظروف والامكانيات التي ينجح فيها التأميم يكاد يكون من المتعذر في كل بلد وعندئذ يكون تحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير الكفاية وتطبيقهما بمثابة المستحيل مهما حرص المشرع والمنفذ على تجنب النتائج السيئة •

وتأسيسا على ما تقدم فان التأميم يصح أن يرد على جميع مصادر الثروة العامة للبلاد وعلى المشاريع والاعمال التي يكون لها أثر مباشر أو مهم في حياة السواد الاعظم من الناس في حاضرهم أو مستقبلهم • فقد تجد الدولة أن مرفقا عاما مهماً قد أعطى استغلاله أو ادارته بطريق الامتياز أو الالتزام

الى شركة أو فرد بطريق مشروعة ووفقا للقانون فتعمد الى الغاء عقد الالتزام أو الامتياز وتستولي على المرفق أو مصدر الثروة العامة مقابل تعويض عادل لصاحبه • ولا يهم بعد ذلك أن يكون الطرف الآخر وطنيا أو أجنبيا • شأن الدولة في هذا شأنها عند انتزاع ملكية عقار من صاحبه بقصد تحقيق مصلحة عامة • ويدخل في هذا المفهوم المشاريع الصناعية والزراعية والمالية كالمصارف والبنوك وتجارة المواد الغذائية المملوكة ملكا خاصا • وفي هذه الحالة تنتقل كل من ملكية المشروع وادارته الى الدولة •

وكثيرا ما تختار الدولة انشاء المشاريع بنفسها وعندئذ تقتصر عملية التأميم على الادارة ، فيكون المشروع بادارة الدولة وعمالها كما هي الحال في انشاء بنك الدولة أو البنك المركزي والمصارف العقارية والزراعية والصناعية ومصارف التسليف وبعض المعامل كمعمل السمنت وصنع السكائر •

وليست عملية التأميم هذه في جوهرها غريبة على نظام الادارة في العراق • فقد سبق أن تملكت الحكومة العراقية السكك الحديدية التي أنشأتها سلطات الاحتلال البريطاني في الحرب العالمية الاولى بعد دخولها البصرة واحتلالها بقية أنحاء البلاد العراقية • وذلك وفقا للاتفاقية المبرمة بالقانون رقم ١٩٣٦/٥٢ بثمن قدره أربعماية ألف باون استرليني • وفي

سنة ١٩٥٢ تملكت الحكومة العراقية أملاك ميناء البصرة التي كانت بادارة السلطات البريطانية أيضا مقابل ما سمته الاتفاقية المصدقة بالقانون رقم ٦٩/١٩٥٢ (الوفاء بالمبلغ الموقوف من دين ميناء البصرة) الذي اعتبرت الحكومة البريطانية انه قد انفق على انشاء الميناء على حساب الحكومة العراقية • وذلك على الرغم من أن نقل الملكية هذا قد سمي اعادة تسجيل باسم الحكومة العراقية •

ومن هذا القبيل الاتفاقية المعقودة بين العراق وكل من شركة نفط خانقين وشركة نفط الرافدين سنة ١٩٥١ المصدقة بالقانون رقم ٣/١٩٥٢ • فقد باعت الشركة الاولى مصفى النفط الذي كانت تملكه والشركة الثانية ما تملكه من الاجهزة والمعدات الخاصة بتوزيع المنتوجات النفطية داخل العراق الى الحكومة العراقية مقابل أثمان اتفق عليها • وبذلك انتقلت ملكية كل من المصفى وأجهزة التوزيع الى الحكومة العراقية • وفي الاتفاقية نفسها أنابت الحكومة شركة خانقين للقيام بالعمل الذي كانت تقوم به الشركتان أي التصفية والتوزيع الداخلي مقابل اجرة سنوية تدفعها الحكومة لها •

الاسلوب الذى اختاره مشرع الثورة لادارة الاموال المؤممة

ومما تقدم يتبين لنا أن مشرع الثورة سلك طريقتين للتنميةالاقتصادية احداهما بديل منهاج مجلس الاعمار وهي الخطة الاقتصادية والمناهج

الملحقة بها واخراهما الادارة الاشتراكية وهي التأميم • والخطة الاقتصادية هي منهاج عام شامل يتضمن مشاريع اقتصادية وتجارية وسياسية وثقافية وصحية وزراعية •• الخ تضعه الحكومة وتطبقه بواسطة جهاز اداري يتألف من وزارة التخطيط ومجلس التخطيط ومكاتب المتابعة المنشأة في كل وزارة لمتابعة ما يصيبها من مشاريع الخطة فجهاز التخطيط هذا مؤسسة عامة ادارية غايتها الاستهلاك أي انفاق مبلغ من المال خلال مدة معينة •

أما الادارة الاشتراكية فتتضمن تغيرا في وظيفة الملكية وذلك بنقلها من الملكية الخاصة الى الملكية العامة تحقيقا لاغراض المصلحة العامة مقابل تعويض يقدر بطريقة تعينها الحكومة • وتوضع الاموال التي تنقل الى الملكية العامة تحت ادارة الحكومة باسلوب اداري ذي صبغة تجارية ، ومن ذلك مصانع ومعامل ومتاجر • ومن هذا الوجه جاز لنا أن ندخل الادارة الاشتراكية في مجال التنمية الاقتصادية • وذلك ما صرح به قانون المؤسسة الاقتصادية بقوله ان (أغراض المؤسسة هي المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط الاقتصادي والتنمية الاقتصادية[1] •

ويختلف هذا الاسلوب في البلاد التي أخذت بنظام التأميم اختلافا كبيرا • فهو في انكلترة وهي من أقدم الامم التي أخذت بالادارة الاقتصادية الاشتراكية اسلوب لا يبعد بالمال المؤمم كثيرا عن الطريقة التي كان يدار

(١) المادة ٣ و ٥ من القانون رقم ٩٨/١٩٦٤ •

بها ، أي اسلوب المؤسسة العامة • ولما كان التأميم في انكلترة يكاد يقتصر على الصناعة ، فقد اعتبر هذا الاسلوب أقرب الاشـــكال لادارة الصناعة المؤممة ، ذلك لانه يحل محل مجلس ادارة الصناعة ويستبقي أشـــكالها وعمالها فلا ينالها بتغيير كبير •

وفي بلاد اخرى كالروسيا اختيرت طريقة المؤسسات أيضا ولـــكنها تختلف عنها في انكلترة • فهي في هذه شخصيات قانونية تجارية أما في تلك فهي مؤسسات حكومية وذمتها ذمة حكومية •

ولكن هناك بلادا لم تقتصر على شكل المؤسسات العامة لادارة الاموال المؤممة فجمعت بينها وبين أشكال الشركات والمصالح أيضا • وذلك مانراه متبعا في النظام القانوني العراقي • فهناك مصالح كمصلحة البريد ومصلحة السكك الحديدية وهناك شركة التأمين الوطنية قبل قوانين ١٩٦٤ وشركات المساهمة التي شملها التأميم •

ونقل ملكية الاموال المؤممة يكون في الغالب بأحد الشكلين الآتيين :

١ ـ استيلاء الدولة على الملكية الخاصة وتصنيفها ومن ثم وضعها تحت ادارة جديدة لها شخصية قانونية واستقلال اداري • وقد تكون هذه الادارة الجديدة مؤسسة عامة أو شركة عامة أو مختلطة ، وفقا لاعتبارات ترى الدولة انها أنسب أو أصلح من الشكل القديم • ومن ذلك أن يختص

القطاع العام بادارة كل ما هو مرفق عام أو يصلح أو يكون مرفقا عاما كالمرافق المعطاة بالالتزام • وأن يختص القطاع المختلط بما هو من الاعمال التجارية أو ما يصلح لاعمال التجارة كالبنوك وشركات التأمين وشركات الغزل والنسيج وشركات صنع السمنت وشركات انتاج الدهون •

٢ ـ استيلاء الدولة على الاسهم في شركات المساهمة مع ابقاء الشركة على شكلها ونظامها القانونيين واحتفاظها بالشخصية القانونية التجارية •

ولكن القانون العراقي اختار اسلوبا آخر في ادارة الاموال المؤممة وفي توزيع الاموال بين القطاع العام والقطاع المختلط والقطاع الخاص • وقد بينت المذكرة الايضاحية لتشريع قوانين ١٤ تموز ١٩٦٤ مجال هذه القطاعات على الوجه الآتي :

القطاع العام : البنوك وشركات التأميم وصناعة السمنت وصناعة الاسبست وصناعة السكاير • ويمنع انشاء قطاع خاص في هذه المجالات •

القطاع المختلط : الغزل والنسيج والمواد الغذائية والصابون والدباغة والجلود والاحذية والطابوق والتجارة •

القطاع الخاص : جميع المشاريع المتوسطة والصغيرة من القطاعين السابقين •

ومن ذلك نرى ان المشرع العراقي لم يتبع قاعـــدة عامة في تقسيم القطاعات الاقتصادية ولكنه قسمها بالتسمية والتعيين • وهو كذلك لم يبين حدود ما يعتبر صغيرا أو متوسطا أو كبيرا من مشاريع القطاع العام والقطاع المختلط صناعيا كان أو تجاريا •

أما الشكل العام لهذه الادارة الاشتراكية فقد أخذ شكل مؤسسة عامة شاملة سماها القانون (المؤسسة الاقتصادية) يدخل تحت ادارتها واشرافها عدد من المؤسسات الفرعية حددها القانون بثلاث على التعيين يجوز احداث غيرها بقـانون لاحق • وهذه المؤسسات الفرعية هي : المؤسسة العـــامة للصناعة ، المؤسسة العامة للتأمين ، المؤسسة العامة للتجارة • ثم جعل في ادارة المؤسسة الصناعية جميع المشاريع الصناعية الحكومية والمشاريع المؤممة وفي ادارة المؤسسة التجارية جميع المشاريع الحكومية التي كانت تأخذ شكل مؤسسة أو شركة والشركات التي شملها التأميم • أما مؤسسة التأمين العامة فقد دخل في ادارتها شركة التأمين الوطنية وجميع شركات التأمين المجازة في العراق[1] •

ومن هذه الناحية يختلف النظام القانوني للمؤسسات العامة عنـه في

---

(١) راجع القانون رقم ٩٩/١٩٦٤ لمعرفة المشاريع والشركات التي شملها التأميم وص ٦٧ للاطـلاع على المشاريـع التي الحقت بالمؤسسة الصناعية بعد ذلك •

الجمهورية العربية المتحدة التي لم تنشىء المؤسسة الاقتصادية الشاملة ولكنها ألحقت المؤسسات بالوزارات على أساس التقسيم النوعي فجعلت كل مؤسسة تابعة للوزارة التي تحقق أغراضا تشترك معها في تحقيقها •

المؤسسة الاقتصادية

سبق لنا أن بينا بأن التشريع العراقي قد خلا من القواعد العامة التي تنظم انشاء المؤسسات العامة وطريقة ادارتها كالقانون العربي رقم ٣٢/١٩٥٧ الذي رجعت اليه الادارة العامة العربية عند وضع القواعد والنصوص في التشريعات التفصيلية التي انشأت بها المؤسسات • ولهذا كان قانون المؤسسة الأقتصادية رقم ٩٨/١٩٦٤ في العراق هو القانون الوحيد الذي يرجع اليه في نظام المؤسسات العراقية العامة وادارتها • وفي سبيل ذلك فان خطتنا في هذا البحث ستفصل القواعد الآتية :

التكوين الاداري للمؤسسة الاقتصادية• وظيفة المؤسسة واختصاصاتها• أموال المؤسسة وامتيازاتها • طريقة عملها • الرقابة على المؤسسة والرقابة لها • عمالها • شخصيتها • القانون الذي تحكمها قواعده •

التكوين الادارى للمؤسسة الاقتصادية

تتكون المؤسسة الاقتصادية العامة من عدد من المؤسسات الفرعية عددتها المادة الرابعة من القانون وهي المؤسسة الصناعية ومؤسسة التأمين

والمؤسسة التجارية وأية مؤسسة أخرى تنشأ بقانون • ويدير هذه المؤسسات العامة كافة مجلس ادارة عام هو مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية الذي يتألف من تسعة أشخاص هم : رئيس مجلس ادارة المؤسسات نفسها وأربعة وزراء هم وزراء المالية والتخطيط والاقتصاد والصناعة • ومحافظ البنك المركزي ورؤساء مجالس ادارة مؤسسات التأمين والصناعة والتجارة يضاف اليهم رئيس أية مؤسسة عامة اخرى تنشأ بعد ذلك •

ويعين رئيس مجلس ادارة المؤسسة والاعضاء غير الوزراء ومحافظ البنك المركزي بمرسوم جمهوري لمدة خمس سنوات قابلة للتمديد ويحدد مجلس المؤسسة راتب كل منهم وشروط استخدامهم وقد نصت المادة الخامسة عشرة من القانون على الشروط التي يجب أن تتوافر في هؤلاء وهي شروط الأهلية المدنية الكاملة وعدم وجود مصالح لهم في المؤسسة أو مايعود اليها من الاعمال والمؤسسات •

وقد خول المجلس جميع السلطات الادارية لاحداث تشكيلات المؤسسة وأقسامها ودوائرها وشعبها وفروعها في العاصمة وسواها وأن يضع قواعد الخدمة لعمال المؤسسة وقواعدها المالية والحسابية وطريقة تنظيم ميزانيتها • كل ذلك وفقا لنظام داخلي يضعه المجلس نفسه أو وفقا لقرارات يصدرها •

والنقد الذي يوجه الى هذا التنظيم الاداري انه خول المجلس تحديد الرواتب التي يتقاضاها أعضاؤه غير الوزراء والموظفين وشروط استخدامهم وكان عليه أن يكل ذلك الى سلطة أخرى كمجلس الوزراء مثلا • وانه جعل مدة العضوية في المجلس وهي خمس سنوات قابلة (للتمديد) وربما كان يقصد بذلك (التجديد) أي تجديد العضوية لخمس سنوات أخرى • ذلك لأن التمديد يصح أن يكون لاية مدة كانت بعد انتهاء خمس السنوات• والراجح من ظاهر النص انه لا يجوز تجديد المدة أو تمديدها لاكثر من مرة واحدة • اكتفاء بالحد الادنى لمفهوم النص عند الاطلاق •

وظيفة المؤسسة وميدان عملها

نص القانون على ان وظيفة المؤسسة الاقتصادية العامة (هو المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي من طريق النشاط الاقتصادي في حقل القطاع العام) والمقصود (بالتنمية الاقتصادية القومية) تدخل الدولة في انعاش الصناعة والتجارة والزراعة والاعمال المالية والمصرفية بقصد رفع مستوى الشعب المعاشي • ولا يدخل في مفهوم النص النشاط الثقافي والصحي الا تبعاً • وقول المشرع (في حقل القطاع العام) خطأ وتناقض ذلك ان قوانين ١٤ تموز ١٩٦٤ الاشتراكية قد أباحت تدخل الدولة في القطاع الخاص أيضا فأباحت مساهمة الحكومة في الشركات والمنشآت التجارية الخاصة بجزء من رأس مالها •

وعملية التنمية هذه تظهر في البـــلاد الاشتراكية الثورية أي التي تقبض على زمام السلطة فيها حكومات استولت على الحكم بطريق الثورة وهي في الغالب من البلاد المتخلفة في ميادين الاقتصاد والاجتماع • وفي جميع هذه البلاد تقريبا نرى ان السلطة الثورية تحاول الارتفاع بمستوى شعوبها بطريق السياسة الثورية السريعة وليس بطريق التدرج والتطور الذي يعتمد على التشريع الدستوري الحر وقرارات البرلمان كما هي الحال في البـلاد الاشتراكية الدستورية اعتقادا بأن هذه السياسة لا تضمن التقدم السريع ولا يؤمن تعثرها بالسياسة الاقتصادية وفقا لأهواء الاحزاب ونتائج الانتخابات المتغـيرة •

وهناك أشكال شتى لطريقة التنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة فمنها ما يقتصر على ميدان الصناعة ووضع التخطيط العام للانتاج • دون التدخل المباشر في انشاء الصناعات أو امتلاكها على الدوام •

ومنها ما يستولي على جميـع ميـــادين الصناعة والتجارة والزراعة والنشاط المالي وينفرد بانشائها وبادارتها وامتلاكها ولا يسمح للافراد بانشاء قطاع خاص أو المشاركة فيه ذلك هو النظام الشيوعي الذي لا يعرف سوى القطاع العام •

ومنها ما يجمع بين القطاع العـــام والقطاع الخاص • فتستولي فيه

الحكومة على الصناعات المهمة وتتدخل في النشاط الرئيسي للتجارة والمال وتمتلك الارض الزراعية أو تخضعها لنظام دقيق تكون لها فيه السيطرة على الانتاج والتوزيع • وبذلك تسمح الدولة للنشاط الاقتصادي الفردي مع اخضاعه لرقابة شاملة تمنعه من الطغيان والاستبداد بالمستهلكين والعمال •

وتتوسل المؤسسة الى تحقيق هذا الغرض العام بوسائل ادارية وأخرى انشائية :

الوسائل الادارية

للمؤسسة سلطات ادارية واسعة في ادارة جهازها واستثمار أموالها والوصول بها الى الغرض الذي انشئت من أجله • ومن ذلك تعيين مدير عام لها ومدراء عامين للمؤسسات التابعة لها واختيار ممثلين عنها في مجالس ادارة المؤسسات والشركات التي تساهم فيها وتوجيهها أيضا اذا كان لها من الاسهم ما لا يقل عن ٢٥٪ من رأس مالها ، واصدار الانظمة الداخلية والتعليمات التي تتبعها في ادارة أعمالها ووضع الميزانية السنوية للمؤسسة وفي حساب الارباح والخسائر وجميع ما سوى ذلك من الوسائل الادارية •

الوسائل الانشائية

وقد منح القانون المؤسسة سلطات واسعة للعمل على تحقيق أغراضها وهي التنمية الاقتصادية الموجهة واطلق لها اليد في ذلك بقوله (للمؤسسة

في سبيل تحقيق أغراضها أن تتبع مختلف الوسائل اللازمة) ثم ذكر النص شتاتاً من الميادين الاقتصادية تجمع بين القطاع العام والقطاع المختلط والقطاع الخاص ثم ناط نشاط القطاع العام بالمؤسسة الاقتصادية وحدها •

٣ ـ طريقة عمل المؤسسة

سبق لنا أن رأينا المجال الذي حدده القانون للقطاع العام والقطاع الخاص والقطاع المختلط وان القانون قد ناط نشاط القطاع العام بالمؤسسة الاقتصادية وحدها (م٣) •

وسبق القول أيضا انه من أجل تسهيل عمل المؤسسة واداء وظيفتها قسمت الى ثلاث مؤسسات أجاز لها القانون انشاء مؤسسات وشركات كلما دعت الحاجة الى ذلك كشركة الادوية والعقاقير التي انشئت بعد اصدار القانون وان كان وضعها يساعد على اعتبارها مؤسسة •

وكل واحدة من هذه المؤسسات تستمد سلطاتها وطريقة عملها من مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية وفقا لنظام داخلي ينظم نشاطها ويمكنها من القيام بوظائفها ، ولكل منها أيضا مجلس ادارة يختار أعضاءه مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية من المدراء العامين للوحدات التي تتألف منها المؤسسة العامة • وقد انشأ القانون ادارات فرعية سماها وحدات • وهي كل شركة أو معمل أو أي عمل تجاري تملك

المؤسسة كامل رأس ماله • وسواء كانت هذه الوحدة من انشاء المؤسسة نفسها أو انها انتقلت اليها بقوانين التأميم • ثم أجاز جمع هذه الوحدات أو بعض منها لتتكون منها مؤسسة تابعة للمؤسسة العامة التي تتحد معهـا في العمل • ولا يمنع هذا من أن تكون مجموعة الوحدات مؤسسة عامة منفردة تتساوى مع المؤسسات العامة الاخرى لتتبع المؤسسة الاقتصادية العامة نفسها اذا كان نطاق عملها يتطلب ذلك •

أما الوحدة نفسها فانها تدار بمجلس ادارة خاص يعين أعضاءه ورئيس مجلسه مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية ، وقد صدر النظام الداخلى لكل من مؤسسة التجارة ومؤسسة التأمين والمؤسسة الصناعية وبين وظيفة كل منهما ، وتوجز هذه الوظيفة بالاشراف على الوحدات المؤممة (المنشآت كما سماها القانون) التابعة لها وتقديم المشورة لها في كيفية ادارة أعمالها التجارية أو التأمينية وتوزيع البضـائع التي حصر اسـتيرادها بالمؤسسة الاقتصادية بين تلك الوحدات •

ومما يلاحظ هنا ان النظام الداخلى هذا قد أحدث تشكيلات ادارية للمؤسسة لتقوم بأعباء هذه الوظيفة •

وفيما عدا الشركات التي أممتهـا الحكومة وأدخلتهـا تحت ادارة المؤسسة الاقتصادية أجاز القانون لهذه احداث وحدات تجارية وصناعية

اخرى تقوم بأغراض التنمية الاقتصادية[1] وأباح لهـا الاستقراض من الحكومات والمصارف الاجنبية بقانون ويعتبر قرضـها هذا بمثابة قرض للدولة ، أو أن تستقرض من البنك المركزي أو المصارف العراقية بضمان وزير المالية وبالشروط التي يوافق عليها مجلس الوزراء .

وأجاز لها القانون كذلك استلحاق الوحدات التجارية والصناعية التي تملكها الحكومة قبل نفاذ القانون . وتنفيذا لهذا النص الحقت عشر مؤسسات صناعية بالمؤسسة وحل رئيس المؤسسة الاقتصادية محل الوزير المرجع لكل منها وفقا للقانون أو النظام الذي انشئت به الى أن يتم الحاقهـا بالمؤسسة الصناعية .

القطاع العام

علمنا ان المشرع العراقي قبل الثورة كان قد أنشأ عددا من الشركات والمؤسسات الاقتصادية ووضع لكل منها قانونا يمنحها به الشخصية المعنوية والاستقلال الاداري ثم سن بعض التشريعات التي تضفي على الشـركات والمؤسسات الاهلية الحماية وتقدم لها التسهيلات المادية والمعنوية لتوطيدها

---

(١) نص القانون رقم ١٠٢/١٩٦٤ على الزام جميع الشركات المساهمة الصناعية التابعة للمؤسسة الاقتصادية وسواها بان لا يزيد أعضاء مجلس ادارتها على سبعة أشخاص وان يكون عضو منهم من عمال الشركة وآخر من موظفيها .

وضمان نجاحها • وقد بدأت الحكومة العراقية خطوتها هذه منذ أوائل انشاء الحكومة العراقية حتى قيام الثورة سنة ١٩٥٨ • فهل تعد الحكومة العراقية قد أخذت بالادارة الاشتراكية في ميدان النشاط التجاري والصناعي منذ زمن بعيد ؟

رأينا ان الحكومة العراقية قد سنت قانونا سمته قانون تشجيع المشاريع الصناعية منذ سنة ١٩٢٩ ثم طورت هذا القانون على مراحل حتى انتهى الى قانون التنمية الصناعية المشرع بعد الثورة برقم ٣١/١٩٦١ ثم أخيرا برقم ١٦٤/١٩٦٤ ثم انشأت اتحاد الصناعات بالقانون رقم ٥٢/١٩٥٦ القائم الآن بالقانون ٣١/١٩٦٢ • وانشىء المصرف الصناعي منذ سنة ١٩٤٠ لامداد المشاريع الصناعية الاهلية بالقروض •

أما في الميدان التجاري فقد انشأت الحكومة عددا من الشركات وساهمت في أخرى وحمتها بالتشريع • ومن ذلك تجارة الحبوب والتمور والجلود والمنتجات الحيوانية وزراعة التبغ وتجارته وجرت على هذه الحماية والتشجيع حتى الآن •

وقد سار على هذا المنوال كثير من الحكومات في آسيا وفي أمريكا اللاتينية ولكنها مع ذلك لم تعد دولا اشتراكية ولا مشايعة للمذهب الاشتراكي في ادارة المؤسسات والمصالح العامة •

ان هذه الطريقة من التدخل الحكومي في ميدان المرافق والمصالح العامة وفي الاستيلاء على المشاريع الاهلية تعد في الواقع وسيلة لزيادة الثروة القومية وسعة الانتاج ونشاط الحركة الاقتصادية ومضاعفة رؤوس الاموال وهي الى ذلك تزيد في نشاط العمل وتقلل البطالة ، وفي النهاية فانها أيضا عامل مهم في زيادة أسباب الرفاه وارتفاع مستوى المعيشة • وذلك هو مادعا الحكومات المتخلفة اقتصاديا الى التدخل في ميادين الصناعة والتجارة وانشاء المشاريع وتشجيعها واصدار التشريعات لحماية ذلك النشاط من أجل مساعدة رأس المال الخاص في تنمية البلاد وزيادة الدخل القومي وامداد الموازنة بالايراد • الا أن هذا وان كان نتيجة حسنة في الظاهر فهو في الحقيقة عون لرأس المال على زيادة الاستغلال على حساب الثروة العامة واليد العاملة من أبناء الشعب • فان هذه الزيادة في ثروة رأس المال انتهت الى خلق قوى اقتصادية ذات نفوذ واسع وسيطرة هائلة بحيث تمكنت في بعض البلدان من توجيه الحكومات والتحكم في السياسة الداخلية والخارجية للبلاد • كل ذلك بقوة المال واخضاع رجال الحكومة من طريق ادخالهم في المشاريع الاقتصادية ومساهمتهم فيها من جهة وكثرة الضرائب والدخول التي تجيء الى خزانة الدولة من ايراد أصحاب رؤوس الاموال فتؤلف نسبة كبيرة من مبالغ الميزانية العامة بحيث ان أي نقص فيها بعمل يأتي من جانب أصحاب

رؤوس المال يؤدي الى كارثة حكومية وتوقف الجهاز الاداري للدولة عن العمل • وذلك ما عبر عنه الميثاق العربي بقوله (ان الذين ينادون بترك الحرية لرأس المال ويتصورون ذلك طريقا الى التقدم يقعون في خطأ فادح • ان رأس المال في تطوره الطبيعي في البلاد التي ارغمت على التخلف لم يعد قادرا على الانطلاق الاقتصادي) و (ان العمل من أجل زيادة قاعدة الثروة الوطنية لا يمكن أن يترك لعفوية رأس المال الخاص المستغل ونزعاته الجامحة) و (ان ذلك يضع نتيجة محققة أمام ارادة الثورة الوطنية •• هي ضرورة سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج) •

فالسياسة الاشتراكية العربية ترى ان الخلاص من سيطرة رأس المال وتأثيره على سياسة البلاد الاقتصادية والاجتماعية هو الاستيلاء على رأس المال نفسه وادارته الادارة التي تطبقها النظرية التي ترمي الى جعل الثروة العامة ووسائل انتاجها واستغلالها في ملك الدولة من أجل ايجاد خير مشترك ونهضة شاملة يشترك في ثمراتها مجموع الشعب كما اشترك في ايجادها دون تفريق بين عامل وفلاح وتاجر ودون اهمال لناحية ما من البلاد تأخرت بسبب النظام الذي فرضه الوضع القديم بحيث تتكفل الدولة بتوزيع العمل والثروة توزيعا عادلا ينجم منه زيادة في الدخل القومي ودخل الافراد وارتفاع في مستوى المعيشة والتفكير ومشاركة في الحس بالمسؤولية والحفاظ

على المكاسب التي يحققها النظام الاجتماعي الجديد •

ذلك هو ميدان القطاع العام : وسائل الانتاج والثروة الوطنية والعمل الدائب المسؤول من أجل تحقيق التقدم في جميع المجالات الحيوية للبلاد •

أما ما حققته الحكومات السابقة للثورة ثم حكومات ما بعد الثورة فيما عدا مجال التأميم فانه لا يعد ـ بالمقياس السابق ـ تقدما بالمعنى الاشتراكي وانما هو تدخل من جانب الدولة لحساب رأس المال ووسيلة لخلق تباين اجتماعي وطبقة مثرية ثراء فاحشا وأخرى اما محرومة جائعة واما عاملة لا يكاد عملها يفي بحاجة الكفاف ، فقانون تشجيع المشاريع الصناعية وهو قانون التنمية بعد الثورة انما يرمي الى تسهيل تجمع رأس الاموال ومساعدته على النهوض والربح بما يقدم له من الاعفاء من الضرائب والرسوم المفروضة على رأس المال ومواد الانتاج • ومثله قانون اتحاد الصناعات القديم والجديد الذي يرمي الى تحقيق التعاون بين المشاريع الصناعية ومساعدتها على القيام بأعمالها وفض المشاكل التي تحدث بينها وتسهيل شؤونها لدى الحكومة واقامة المصارف والاسواق التجارية • وفي كل ذلك يبتغي المشرع عضد القطاع الخاص وتيسير سبيله للوصول الى الارباح • أما المصرف الصناعي فشأنه تقديم القروض للمشاريع الصناعية لتجتاز المرحلة الانشائية وتنتقل الى طور الاستقرار والثبات •

نطاق القطاع العام

هناك كثير من المؤسسات والمصالح التي تملك الحكومة جزء من رأس مالها اما بالمساهمة المباشرة واما بمساهمة المصارف الحكومية فيه .

ففي مجال التأمين نص القانون على تأميم جميع البنوك وجميع شركات التأمين واعادة التأمين التي تملك الحكومة كامل رأسمالها أو جزء منه . أما في مجال الصناعة والتجارة فقد أمم عددا من الشركات وجميع ما تملك الحكومة جميع رأس ماله وما تساهم في جزء منـــه (م٤) . ولم يفرق القانون بين شركات واخرى من حيث ضخامة الانتاج أو مقدار رأس المال. ولكن المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٩٨/١٩٦٤ ذكرت ان جميع صناعات السمنت والاسبست وصناعة السكاير تكون في القطاع العام ولا مجال بعد الآن لانشاء شركات خاصة فيه . أما في المجالات الصناعية الأخرى فقـــد أممت المشاريع الكبيرة فقط وتركت المشاريع المتوسطة والصغيرة في القطاع الخاص . ولم يرد مثل هذا التفصيل في نص القانون . وبناء على ذلك فان سلطة الحكومة في تأميم الشركات والمشاريع لا تتقيد بمقدار رأس المال ولا بضخامة المشروع . الا ان القانون رقم ١٠٣/١٩٦٤ ألزم جميع الشركات ذوات المسؤولية المحدودة التي يبلغ رأس مالها المدفوع سبعين ألف دينـار فأكثر عند تنفيذ القانون أو بعده أن تأخذ شكل شركة مساهمة . كما انه ألزم المشاريع الصناعية ذوات المسؤولية المحدودة أو التي ليست على شكل

شركة مساهمة أن تأخذ شكل شركة مساهمة متى كان صافي موجوداتها يبلغ سبعين ألف دينار أو أكثر • ثم أعطى جميع هذه الشركات والمشاريع مهلة سنة كاملة[1] لتأخذ شكل شركة مساهمة • وبهذه القرائن يمكن القول بأن مقياس الشركة غير الكبيرة أو المشروع غير الكبير هو رأس المال أو صافي الموجودات البالغ سبعين ألف دينار • وعلى ذلك فان الشركات والمشاريع الآتية تكون من القطاع العام :

١ ـ البنوك والمصارف كافة حكومية وغير حكومية •

٢ ـ جميع شركات التأمين واعادة التأمين الموجودة في العراق وفقا لنص المادة الاولى من القانون رقم ٩٩/١٩٦٤ أو التي تمتلك الحكومة كامل رأس مالها وفقا لنص المادة الرابعة من القانون رقم ٩٨/١٩٦٤ • عدا ما امم بنص القانون •

٣ ـ يجوز أن يعتبر من القطاع العام ما يتجاوز رأس ماله أو صافي موجوداته سبعين ألف دينار •

وفيما عدا ما تقدم يكون القطاع خاصا أو مختلطا تشارك الحكومة في رأس ماله وادارته وفقا لقواعد القانون الخاص لاسيما قانون الشركات •

---

(١) اطلقت هذه المدة سنتين أخريين ابتداء من ١٤ تموز ١٩٦٤ بالقانون رقم ١٤/١٩٦٥ •

القطاع المختلط

لم ينص القانون على وصف لمجال القطاع المختلط • وبذلك تكون علاقة الحكومة بما عدا القطاع العام كعلاقتها بسائر الاشخاص الاخرى ويكون لها أن تساهم في الشركات والمشاريع بالاتفاق مع أصحاب التجارة والاعمال ووفقا لقواعد التجارة وقانون الشركات • الا ان الاسباب الموجبة لتشريع القانون ٩٨ ذكرت انه (في المجالات الصناعية الاخرى كالغزل والنسيج والمواد الغذائية والصابون والدباغة والجلود والاحذية والطابوق والتجارة فيكون القطاع مختلطا) وظاهر ان هذا ليس نصا في القانون فهو لذلك لا يعني تقسيما لمجال القطاعين ولا الالزام في الاختلاط •

وللقطاع المختلط مزايا كثيرة أهمها الخروج من سلطة الادارة المباشرة الى حرية العمل التجاري الذي يطلق اليد في التصرف وفقا لقواعد القانون التجاري بعيدا عن الشكل الحكومي والاهمال الذي يتصف به موظفو الدولة في المشاريع الاقتصادية وبذلك بتشجيع أصحاب الأموال على استثمار أموالهم في ميـــدان تجاري تحميه الدولة • وقد تزيد هذه الحماية بحيث تضمن الحكومة ربحا ثابتـــا للمساهمين في شركات المساهمة المختلطة أو حملة السندات اذا كانت مساهمتهم على شكل القروض •

الا أن هناك مساوىء تقابل هذه المزايا وقد تعدمها • ذلك ان الدولة تساهم في الغالب بأكثر أسهم الشركة المختلطة لتضمن السيطرة على ادارتها

وتوجيهها الغاية التي تتسق مع النظـــام الاقتصادي للدولة ، وفي حالة قلة أسهم الحكومة فانها تصل الى قصدها من طريق الرقابة المباشرة بتعيين ممثلين عنها في مجلس ادارة الشركة أو بسن التشريعات التي تغني عن المساهمة بأكثرية الاسهم • ومن القطاع المختلط شركة النقل البحري المنشأة بالقانون ٧٦/١٩٥٢ وشـــركة التأمين الوطنية ٥٦/١٩٥٠ وشـركة اعادة التأمين ٢١/١٩٦٠ وشركة النفط الوطنية ١١/١٩٦٤ •

مالية المؤسسة الاقتصادية

تتكون مالية المؤسسة الاقتصادية من رأس مال الشركات والمشاريع التي شملها التأميم وأصبحت ملكا للدولة مقابل التعويض الذي قدرتـه الحكومة بالقانون رقم ٩٩/١٩٦٤ • وقد حول القانون أسهم هذه المشاريع والشركات ورؤوس أموالها الى سندات اسمية يملكها أصحاب رأس المال وتستحق على الدولة بعد خمس عشرة سنة من تاريخ التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ بفائدة قدرها ٣٪ على أن تكون هذه الاسهم قابلة للتداول في الاسواق وللاطفاء الكلي أو الجزئي اذا أرادت الحكومة ذلك قبل حلول أجل الوفاء في ١٤ تموز من سنة ١٩٧٩ • يضاف الى ذلك ما تملكه الحكومة من رؤس أموال في تلك الشركات والمشاريع • ومع ان نشاط المؤسسة يعتبر نشاطا تجاريا تحكمه في الاجمال قواعد القانون الخاص فان أموالها تعتبر من أموال

الدولة العامة ونتيجة لذلك فهي تمتاز بمزايا عديدة[1] أهمها ما يأتي :

١ ـ حق الامتياز على سائر الحقوق والديون ويطبق فيها قانون جباية الديون المستحقة للحكومة .

٢ ـ عدم قابليتها للحجز أو التملك بالتقادم أو اعلان الافلاس .

٣ ـ حق استعمال وسائل القانون العام في نزع الملكية عند تحقق النفع العام وجواز فسخ العقود وتعديل الشروط الادارية ، ولكنها الى جانب ذلك تعتبر أموالا خاصة بالنسبة الى أن عمل المؤسسة عمل تجاري يخضع للقانون الخاص فيما يتعلق باستثمار أموالها وعقودها والمحاكم التي تنظر في قضاياها . ويشملها قانون الضرائب الا انها لا تخضع لقانون ارباح المؤسسات شبه الرسمية ولا لقانون الكمارك[2]، عضدا لرأس مال المؤسسة الذي هو من أموال الخزانة العامة .

ومن هنا نرى ان المؤسسة الاقتصادية كسائر المؤسسات العامة الحكومية

---

(١) وذلك طبقا للمادة ٧١ من القانون المدني وهي نص عام في التشريعات المدنية الاخرى وقاعدة متفق عليها عند الفقهاء .

وانظر في تفصيل ذلك مبادىء القانون الاداري للدكتور الطماوي ص ٥١٨ ـ ٥٢٠ و٥٣١ ـ ٥٣٣ وفي جواز فسخ العقد وانهائه وتعديل الشروط ص ٩١٠ ـ ٩١١ وفي حق الامتياز العام المواد ١٣٦٨ وما بعدها من القانون المدني العراقي .

(٢) استثنى القانون من ذلك السكر والخام والجلود المدبوغة والورق السكائر والاقمشة والتبوغ فانها تدفع عنها الرسوم الكمركية .

تتمتع بمزايا القانون العام حيناً باعتبارها شخصا اداريا عاما وتحكمها قواعد القانون الخاص كقانون الشركات عندما تتعامل مع الافراد والهيآت الخاصة في ميـــدان التجارة والاعمال • ومن ذلك عملها في الاستيراد والتصدير واستثمار الاموال والقروض ، ولهذا نص القانون ٩٩/١٩٦٤ على انـه (تحتفظ الشركات والمنشآت المؤممة بشكلها القانوني وتستمر في نشاطها) والمقصود بذلك ليس الشكل التجاري كشركة المساهمة ونوع الادارة فقط وانما هو موضوع نشاطهـــا وخضوعها للاختصاص التشريعي • وقد نقل القانون هذا التعبير من القانون العربي وكان عليه أن يزيل غموضه بتعبير صريح ومما يدخل في هذا البـــاب نص المادة ٢٨ من القانون التي تجعل للمؤسسة نظاما ماليا تنظم به قواعد الحسابات واعداد الميزانية وما يتعلق بذلك وفقا لقواعد المحاسبة التجارية وليس لقواعد الحسابات الخاصة بأموال الدولة •

الرقابة على المؤسسة الاقتصادية

الرقابة على الشخص المخلوق لخالقه المباشر ومنشىء المؤسسةالاقتصادية هو الرقيب عليها ما دامت على قيد الحياة فهو الذي يسير معهـا في نشاطها فيعضدها ويقويها ويقف بها عند الحد الذي تقرره سياسة البلاد ، وله الى ذلك انهاء حياتها متى شاء ، فقد نص القانون على ان المؤسسة ترتبط برئيس

الوزراء وشكل هذه الرقابة حددته المادة العشرون التي قالت (تبلغ قرارات المجلس « مجلس الادارة » الى رئيس الوزراء للاطلاع عليها) ولكن هل يعني ذلك ان لا سلطة لرئيس الوزراء الا أن يطلع على قرارات المؤسسة وحسب ؟ والذي نرى ان معنى الارتباط في القانون العراقي يتجاوز حدود الاطلاع ، فهناك كثير من المؤسسات والمصالح الحكومية نص القانون على ارتباطها بالوزير ورأينا ان هذا الارتباط يتضمن توقيف نفاذ القرارات على موافقة الوزير وفي بعضها أعطى الوزير سلطة اهمال القرار • وهذه السلطة ولو انها وردت بصراحة النص فان طبيعة العمل الاداري تقتضيه ولم لم يكن هناك نص • لذلك فان ارتباط المؤسسة برئيس الوزراء يعني حتما حقه في الاعتراض على قراراتها عندما يرى ان المؤسسة قد تجاوزت الغرض الذي انشئت من أجله أو انها تعسفت في سلطتها أو ان القرار قد تضمن خطأ لم يفطن له مجلس الادارة • والقول بخلاف هذا لا يجعل للنص على مجرد الاطلاع أي أثر أو فائدة ، والا لكان النص على الاطلاع وعدمه سواء مادام هذا الاطلاع لا يعني نوعا من السلطة أو الرقابة الفعالة • وعلى كل حال فان الاخذ بهذا الرأي يجنبنا اضطرار رئيس الوزراء الى تعديل القانون لاعطائه أية سلطة يشاء •

هذا من حيث الرقابة على القرارات • وهناك شكل آخر من الرقابة

على المؤسسة وهو الطريقـــة التي يتألف بها مجلس الادارة • فقد جعل القانون كلا من وزير المالية ووزير التخطيط ووزير الصناعة ووزير الاقتصاد ومحافظ البنك المركزي أعضاء في المجلس وهؤلاء هم ممثلو السلطة الادارية في المجلس وهم الرقباء على عمل المؤسسة نيابة عن الحكومة وعن رئيس الوزراء الذي ترتبط به مباشرة •

يضاف الى ذلك رقابة من نوع جديد لم تعرفه المؤسسات والمصالح الحكومية من قبل وهو رقابة العمال وموظفي المؤسسة الماثلة في اشتراكهم في مجلس الادارة بممثل واحد عن كل من الطائفتين تنتخبانهما باشراف من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، ولكن هذه المزية قاصرة على المؤسسات الصناعية وحدها •

أما تدقيق حسابات المؤسسة والمنشآت التابعة لها فقد أعطاها القانون لمدققين قانونيين يعينهم مجلس الادارة ، ولكن الرقابة العـــامة على تلك الحسابات جعلت لمراقب الحسابات العام •

وفي القـــانون العربي جعلت الرقابة على المؤسسات ذوات الطـــابع الاقتصادي لرئيس الجمهورية نفسه اهتماما بالناحية الاقتصادية وزيادة في الرقابة عليها • ويأخذ شكل الرقابة هذا تقريرا عاما يقدمه رئيس مجلس ادارة المؤسسة مصحوبا بتقرير ديوان المحاسبة • ولا تقتصر رقابة رئيس

الجمهورية على اعتماد الحسابات ولكنها تشمل الميزانية أيضا فيجب أن يصدقها اضافة الى تصديقه حساب الارباح والخسائر[1] .

رقابة المؤسسة الاقتصادية

للمؤسسة الاقتصادية الرقابة التامة المباشرة على جميع المؤسسات الفرعية التي تنشئها وجميع الشركات التي تؤسسها . ولها الرقابة الجزئية على ما تساهم به أو تساعده منها وقد نص القانون على ان قرارات مجالس الادارة في المؤسسات والشركات التابعة للمؤسسة الاقتصادية تخضع لتصديق مجلس ادارتها . وذلك تبعا للقواعد العامة آنفة الذكر .

والواقع ان تحديد الرقابة على المؤسسة الاقتصادية ومن ثم على المؤسسات والشركات التابعة لها لا يخلو من تعقيد ومشاكل يثيرها العمل . ذلك ان عمل المؤسسة ذات الوظائف المتعددة يتصل بعدد من الوزارات حسب علاقاتها بتلك الوظائف . فالمؤسسة الاقتصادية العراقية تدير متاجر ومصانع وتستورد مواد من الخارج . ففي المصانع التي تقع تحت ادارتها لا تستغني المؤسسة عن الاتصال بوزارة الصناعة واستشارتها ولا تملك هذه الوزارة أن تتجنب الاتصال بها فيما هو من وظائفها . وفي شركات الاستيراد

---

(١) نص قانون المؤسسة الاقتصادية العربية على ان المؤسسة (تلحق) برئاسة الجمهورية وعلى ان له حق الاعتراض على قراراتها بالالغاء أو التعديل خلال أسبوع من تاريخ ابلاغه اياها والا كان القرار نافذا .

والتصدير لابد من الاعتراف بعلاقة المؤسسة بوزارة الاقتصاد أو وزارة التجارة وفي استيراد العقاقير لابد من الاتصال بوزارة الصحة وهكذا • وليس بالمستطاع أن تجمع المؤسسة جميع الاختصاصات التي تحتاج اليها ادارة المؤسسات والشركات كما انه لا يمكن القول بذلك مع وجود وزارات أعدت لتلك الاعمال • فما القول اذا اختلفت وزارة الصحة مثلا مع ادارة المؤسسة أو الشركة التي نيط بها تنظيم تجارة العقاقير واستيرادها وتوزيعها بين الصيدليات ؟ ومثل ذلك يقال بالنسبة الى صناعة الاسمنت أو الغزل والنسيج أو الزيوت •• الخ • لهذا لابد من الرجوع الى القواعد العامة التي تلائم المصلحة العامة وتدفع تعسف الادارة أو قلة كفاية المؤسسة عند سكوت القانون • وذلك هو ما يقال بالنسبة الى تشريعات التأميم التي لم تفصل القواعد الخاصة بالادارة والرقابة ، فالقانون ، وقد وضع المؤسسة الاقتصادية تحت رقابة رئيس الوزراء لا يعني ان الرئيس له الكلمة النافذة في شؤون المؤسسات والشركات باعتباره ذا اختصاص بجميع المسائل التجارية والصناعية وانما هو يرجع في ذلك الى كل وزارة في الامور التي تتعلق بوظائفها • فرأيه في تجارة العقاقير وتسويقها انما هو رأي وزارة الصحة ورأيه في الاعمال والمشاريع الصناعية هو رأي وزارة الصناعة أي رأي الموظفين الاختصاصيين في كل من هذه الوزارات •

أضف الى ذلك ان غرض المشرع من احداث المؤسسات العامة لادارة الاعمال التجارية والصناعية انما هو تكليف اشخاص متفرغين يقومون بادارتها نيابة عنها من ناحية وابتعاداً بهذه الاعمال عن السنن الحكومي الذي لا يلائم طبيعتها من ناحية أخرى •

لهذا كله فاننا نرى ان الكلمة النهائية في ادارة المؤسسة الاقتصادية وتوابعها هي كلمة رئيس الوزراء التي هي كلمة الوزارات المختصة • وكل ذلك فيما لا نص فيه من القانون ولاسيما عند ضعف الناحية الاختصاصية والكفاية الادارية التي هي شرط اساسي في ادارة المؤسسات العامة •

وفي هذا المجال لابد من عضد الرأي القائل بعدم التوسع في احداث المجالس الادارية لكل مؤسسة وان يكتفي بالمدراء الذين يتفرغون لما تحت ادارتهم من مؤسسات اقتصادا بالكفايات النادرة واستغلالا لكفاياتها الى أبعد الحدود لئلا تضيع بالاجتماعات والمناقشات والاجراءات • وفي هذه الحال يؤلف مجلس ادارة مشترك من المدراء العامين يشرف على ادارة جميع المؤسسات والشركات التي تقع تحت ادارتهم • وفي هذا الرأي تجتمع الخبرة والاقتصاد بالوقت والمال • ولا بأس مع هذا ان يؤلف مجلس استشاري ترجع اليه المؤسسة والمؤسسات الفرعية في المسائل العلمية والفنية وتفصيلات الادارة •

ويقرب من هذا الرأي الطريقة التي اختارها القانون العراقي في ادارة المؤسسة الاقتصادية والمؤسسات الفرعية فقد رأينا ان مجلس ادارة الاولى يتألف من المدراء العامين للمؤسسات الفرعية ورئيس متفرغ والوزراء ذوى العلاقة بهذه المؤسسات (م ١٣) أما المؤسسات التابعة فيدير كلا منها مجلس يتألف من رئيس المؤسسة وستة اعضاء أو أقل هم المدراء العامون للوحدات التي تتألف منها المؤسسة نفسها • كذلك نص القانون على جواز تأليف لجنة استشارية للمؤسسة الاقتصادية الى جانب مجلس ادارتها يتألف من اعضائه أو من غيرهم • ولكن ذلك لم يمنع من تعدد مجالس الادارة وتشتت أعمال الرؤساء وضياع أوقاتهم • وحبذا لو اقتصر القانون على ادارة كل مؤسسة بمدير عام على ان يكون للمؤسسات كلها مجلس ادارة واحد يتألف من المدراء العامين وان تكون هناك لجنة استشارية تتألف من الخبراء وذوي الكفايات العالية • لاسيما والخبراء الكفاة قليلون بحيث لا يكاد يوجد منهم ما يفي بحاجة جميع المؤسسات •

القانون الذي يحكم المؤسسة الاقتصادية

تخضع المؤسسة الاقتصادية لعدد من الاختصاصات التشريعية •

القانون العام

تحكم قواعد القانون العام ادارة المؤسسة والمؤسسات الفرعية • وهذه

القواعد هي قواعد القانون الاداري • وفي مقدمتها نصوص القانون الذي احدث تلك المؤسسات • وذلك من حيث كيفية تنظيم جهاز المؤسسة الاداري وتأليف اللجان وتعيين الموظفين وحقوقهم •

اما من حيث النظام المالى فقد نص القانون على ان (للمؤسسة نظاما ماليا خاصا بها يضعه مجلس ادارتها تراعي فيه قواعد المحاسبة التجارية دون التقيد بالقوانين والانظمة والقواعد المالية والحسابية المطبقة في دوائر الحكومة) • وبذلك تخرج المؤسسة عن حكم قانون تدقيق الحسابات وعن قانون أصول المحاسبات العامة والتفتيش المالي ولكنها تخضع لرقابة مراقب الحسابات العام من حيث صحة الصرف ومطابقته لقانون المؤسسة وتشريعاتها •

القانون الخاص

اما الوجه الآخر للمؤسسة الاقتصادية فهو كونها شخصا ذا صبغة تجارية يبتغي الانتاج والربح ويشارك التجار وارباب الصناعة في أعمالهم ونشاطهم • ومن هذا الوجه تطبق على أعمال المؤسسة قواعد القانون التجاري وقواعد قانون الشركات بوجه خاص • مثال ذلك العقود التي تبرمها مع الاشخاص الآخرين بائعة أو مشترية مقرضة أو مقترضة •

وقد نص كل من القانون العراقي وقانون العربية المتحدة الخاص

بالمؤسسات ذوات الطابع الاقتصادي على خضوع الشركات التي تنشئها المؤسسة الاقتصادية للاحكام المقررة في قانون الشركات بما لا يتعارض مع طبيعتها • ومن ذلك جواز تداول الاسهم فور تأسيسها أي دون توقف على نشر ميزانيتها كما هي الحال في الشركات الخاصة ومنه أيضا جواز تملك المؤسسات العامة لاسهم الشركات العامة بلا تقيد بالقواعد المقررة في القانون •

استثناء

هذا ، ولما كان من الثابت المقرر ان أموال المؤسسات الاقتصادية العامة هي من الاموال العامة فانها تسري عليها قواعد الصيانة التي تمنح للاموال العامة • فعقودها ومعاملاتها وان كانت تتبع احكام القانون الخاص الا انها لايجوز الحجز عليها ولا تملكهابالتقادم[1] وتلحقها الاحكام الخاصة بالعقد الاداري في حالة الطوارىء والضرورات •

ولهذا كان للاغيار الطعن في قرارات المؤسسة في هذه المسائل لدى القضاء الاداري أو القضاء العادي اذا لم يكن هناك جهة قضاء اداري متخصص •

ومن الامتيازات التي اعطاها القانون لاموال المؤسسة الاقتصادية

---

(١) المادة ٢٠ من قانون المؤسسات العربي والمادة ٧٠ من القانون العراقي • وانظر الطماوي ص ٤٠١ •

استثناؤها من احكام قانون ارباح المؤسسات شبه الرسمية • وهو القانون رقم ٨٣/١٩٦١ الذي يفرض على المؤسسات شبه الرسمية التي تكون أموالها حكومية أو (أرباحها) ناجمة من استثمار أموال حكومية ان تعرض ميزانياتها السنوية وحساباتها على وزير المالية وان تودع أموالها في حسابات الخزينة وان تشارك الحكومة بنسبة ٢٥٪ من صافي ارباحها • ومنها اعفاء المواد الاولية والمكائن والاجهزة والآلات والادوات التي تستوردها الوحدات الصناعية التابعة للمؤسسة الصناعية وتملك جميع رأس مالها من الرسوم الكمركية (عدا السكر الخام والجلود المدبوغة والورق وورق السكاير والاقمشة والتبوغ) •

ولكن القانون اخضع المؤسسة لقانون ضريبة الدخل وعاملها به معاملة الشركات المساهمة •

وبناء على ما تقدم فان جميع أعمال المؤسسة الاقتصادية تخضع للقانون الذي تخضع له مثيلاتها غير المؤممة • ومن ذلك قانون رسم الطابع وقانون التأمين وتسجيل العقود والتشريعات العقارية •• الخ •

عمال المؤسسة الاقتصادية

أبقى القانون على نظام الخدمة والعمل الذي كان متبعا في المؤسسات والشركات التي جعلها من أموال الدولة بالتأميم ويختلف مركز هؤلاء العمال

والموظفين بحسب المؤسسة أو الشركة التي كان يعملون فيهـا • فهم اما عاملون في مؤسسات وشركات أهلية واما عاملون في أخرى شبه رسمية •

ففي المؤسسات والشركات الاهلية تبقى العلاقة بين المؤسسة أو الشركة وعمالها علاقة عقدية خاضعة لقانون العمل • وفي الاخريات تكون العلاقة منظمة بالقانون أو النظام الذي كان ساريا عند تاريخ التأميم • وهذا القانون هو التشريع ـ قانونا كان أو نظاما أو تعليمات ـ الذي نشأت به شخصية المؤسسة أو الشركة أو أحالت عليه • وذلك ما نصت عليه المادة ٣٧ بالنسبة الى المؤسسات والشركات التي كانت الدولة تملك جميع رأس مالها أو جزء منه عدا شركات التأمين التي لم تكن الدولة تملك جميع رأس مالها • أما العاملون في الشركات غير الحكومية فقد أهمل القانون النص على حالتهم • ولكن ذلك لا يعني تغير علاقتهم التي كانا عليها قبل التأميم • وقد وعدالقانون نفسه بوضع تشريع ينظم علاقة جميع هؤلاء واولئك بالمؤسسة غير متقيد بالتشريعات التي تنظم مركز الحكومة ومستخدميها • وذلك باعتبار ان عمل هؤلاء يتسم بسمة صناعية أو تجارية أو فنية وذلك ما يقتضي أن يفردوا بعلاقة ذات امتياز تختلف عن علاقة اولئك بالحكومة على النحو الماثل في قانون خدمة السكك الحديدية وقانون الخدمة في المصارف • وذلك ما فعله المشرع في الجمهورية العربية المتحدة عملا بنص قانون المؤسسات المشرع منذ

سنة ١٩٥٧ • وهو ما دعا المشرع العراقي أيضا الى النص على انشاء مؤسسة خاصة لتثقيف عمال المنشآت الصناعية • ومهمتها الاساسية بوجه خاص اعداد العمال والموظفين الذين ينتخبون لتمثيل اخوانهم في مجالس ادارة المنشآت[١] •

ومتى وضع القانون الجامع لخدمة عمال المؤسسات العامة فان موظفي الدولة سينقسمون الى قسمين رئيسين أحدهما موظفو الحكومة والآخر عمال المؤسسات وموظفوها • وذلك ما ينجم منه عندئذ الغاء عدد من التشريعات الخاصة بالمؤسسات الحكومية صناعية وغير صناعية •

هذا وقد صدر أخيرا القانون رقم ١٩٦٥/٥٤ بوضع نص يحل محل المادة ٣٧ من قانون المؤسسة الاقتصادية بشأن خدمة موظفي المنشآت الصناعية ومستخدميها والمنشآت التابعة لها وحقوقهم التقاعدية فنص على العمل بقانون (صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية) فجعل رواتبهم كرواتب هؤلاء وحقوقهم التقاعدية مثلهم[٢] • والظاهر ان

---

(١) م ٢ من القانون رقم ١٠٢/١٩٦٤ • ولا يخفى ان المشرع قد اخطأ بقصر المؤسسة الثقافية للعمال على اعداد الدورات التثقيفية لممثلي العمال والموظفين في المؤسسات الصناعية • اذ ان اعداد هؤلاء يجب ان يسبق انتخابهم للتمثيل • لذلك ينبغي فتح باب التدريب لجميع العمال الذين يرغبون في الالتحاق بالدورة ومن ثم ينتخب من هؤلاء الناجحون ليمثلوا العمال في المنشآت •

(٢) تجد هذا القانون منشورا في آخر الكتاب •

القائمين بالمؤسسة الاقتصادية والمؤسسات التابعة لها قد وجدوا من المشقة وضع قواعد خدمة شاملة تنطبق على العاملين فيها ولما تعذر عليهم ذلك عثروا على هذا القانون فنصوا على العمل به • وذلك يعني ان العمل بهذا القانون سيكون موقتاً ريثما تهيأ القواعد الملائمة لخدمة عمال المؤسسات ، وذلك هو ما مر به المشرع في الجمهورية العربية المتحدة حتى وضع القانون رقم ١٩٦٢/٣٥٤٦ خاصا بالعاملين بالشركات ثم جعله شاملا العاملين في المؤسسات العامة بالقرار الجمهوري رقم ١٩٦٣/٨٠٠ • وبذلك أزال التفرقة بين العاملين في المؤسسات أو المنشآت وأمثالهم من العاملين في الشركات العامة •

ولسنا نجد هنا مجالا واسعا لبيان الفارق الواسع بين عامل في شركة مساهمة كانت من أشخاص القانون الخاص ثم شملها التأميم فاحتفظ لها بالشكل القانوني الذي كانت عليه قبله وبين أمثالهم من العاملين في منشآت صناعية ؟ وعندما يتقدم العمل بقانون صندوق تقاعد الموظفين في الدوائر شبه الرسمية في العراق وقانون العاملين في الشركات والمؤسسات في العربية المتحدة فسيثور الخلاف وتظهر العقبات وعندئذ لا يكون هناك مفر من الرجوع الى طبيعة كل من العملين وافراده بنظام من الخدمة خاص •

هل يعتبر العاملون في المؤسسة الاقتصادية موظفين عموميين ؟

من المعروف عندنا انه ليس هناك قاعدة قانونية لمدلول الموظف العمومي

في التشريع العراقي وان كان ذلك قد ورد في نصوص قانون العقوبات • ولكننا اذا تحرينا التطبيقات العملية وجدنا ان هناك قرارات تدوينية واخرى انضباطية صدرت من ديوان التدوين القانوني يستدل بها على ان الموظف العمومي في النظام العراقي هو كل من يعمل في دائرة أو مؤسسة تديرها الدولة وتكون أموالها من الأموال العامة •

وبناء على ذلك فان العاملين في المؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها يكونون موظفين عموميين وينطبق عليهم التعريف • وينجم من ذلك ان هؤلاء العاملين كافة يفيدون من المزايا العامة الخاصة بموظفي الدولة وتشملهم كذلك نصوص قانون العقوبات وقانون انضباط موظفي الدولة عند عدم النص[1] • ولكن ذلك لا يعني بحال ان جميع من يشملهم تعريف الموظف العمومي هم من فئة واحدة من حيث طبيعة العمل الذي يؤدونه • وسواء في ذلك طبيعة العمل وشكل ادارته • فالعمل الصناعي في معمل مثلا هو غير العمل في شركة مساهمة • والمدير في مصنع كمصنع السمنت أو الغاز مثلا هو غير المدير في متجر • وهكذا •

ومن جميع ما تقدم يتبين لنا أن جهاز المؤسسة الاقتصادية قد أخطأ في اقتباس القواعد المشرعة بقانون صندوق تقاعد موظفي الدوائر شبه

---

(١) أنظر في ذلك قرار مجلس الانضباط العام المنشور في حاشية الصفحة ٢٨ •

الرسمية ، وتطبيقه على العاملين في المؤسسة الاقتصادية وهم شتات من العاملين في شركات تجارية وأعمال ادارية وآخرين مغمورين بأعمال فنية وصناعة تسودها الآلة والخبرة والمهارة والفن •

شرط الكفاية

وليست مشكلة نظام العمل في المؤسسات والشركات بالأمر الجديد فهي مشكلة ما تزال قائمة حتى في أقدم البلاد التي أخذت بالادارة الاشتراكية والتأميم ، وربما كانت مشكلة (الكفاية) للعمل بحسب طبيعته وانتاجه أهم مشكلة يلاقيها هذا النظام في كل بلد • حتى لقد قيل بأنه كل نظام اشتراكي أو تأميمي لا يعتمد على جهاز من الكفاية والخبرة الخاصة بكل نشاط وعمل فانه نظام خطأ مصيره الافلاس والزوال • لذلك نرى ان تشريع خدمة العاملين في الادارة الاشتراكية الاقتصادية يجب أن يقوم على أساس الكفاية للعمل والانتاج وليس على الصفة اللفظية الجامعة بين عامل وعامل وموظف وآخر • وان من العجز التقصير في البحث عن القواعد التي تعتمد على هذه القاعدة بصرف النظر عن ان أموال المؤسسة أو الشركة من أموال الدولة أو من غيرها أو ان الاشراف والرقابة على المشروع أو المتجر من اختصاص السلطة التنفيذية أو سواها •

الشروط التي يقوم بها التأميم

وهناك الى جانب شرط الكفاية شروط اخرى لا تقل عنه أهمية

للنهوض بالادارة الاشتراكية الاقتصادية ووضع التشريعات التي تنظمها • ومشرع المؤسسة الاقتصادية وان كان قد وجد نظاما سابقا لتنظيم العلاقة بينها وبين العاملين فيها فانه ملزم كذلك بأن يضع التشريع الضروري للمقومات الاخرى التي لن يقوم نظام اقتصادي الا بها • ومن ذلك :

١ ـ مخطط اقتصادي يجمع بين الخطة الاقتصادية ووظائف المؤسسة الاقتصادية •

٢ ـ الاعتماد على البحوث العلمية التي تزود المؤسسة بالمناهج السليمة وخطط العمل والاحصاء •

٣ ـ تأهيل العاملين في ميدان المؤسسة ، كل بحسب عمله •

٤ ـ الاعتراف بوجود القطاع المختلط والخاص من أجل الاحتفاظ بالدافع الذاتي والافادة من غريزة المنافسة •

٥ ـ وضع الادارة الاقتصادية تحت اشراف السلطة التشريعية والتخفيف عنها في نطاق السلطة التنفيذية •

ان الاعتراف بهذه المبادىء وتضمينها التشريع الذي ينظم الادارة الاشتراكية وما بينها وبين العاملين فيها يعتبر اليوم من ضرورات هذه الادارة وضمانا لنجاحها •

هذا ويجب التنبيه الى أن قانون المؤسسة الاقتصادية ، وقد شمل ادارة

المؤسسات الصناعية وامتيازاتها كان ينبغي أن ينص فيه على الغاء كل من قانون ادارة المشاريع الصناعية الحكومية ونظام مجالس ادارة هذه المشاريع ونظام استقراضها ونظام مصلحة الغزل الحكومية وقانون مصلحة شؤون الالبان ونظام مجلس ادارتها وقانون مركز تطوير الادارة الصناعية وأن يضمن القانون الاحكام التفصيلية التي لم ينص عليها فيها •

الشخص المعنوي للمؤسسة الاقتصادية

ازدادت أهمية الشخصية المعنوية بعد انتشار نظام التأميم ونشأت منها نتائج لم تكن منتظرة قبل ذلك • وسبب هذا ان التأميم قد شمل أشخاصا مدنية وأموالا خاصة لم تكن تقبل بطبيعتها نظرية الشخص المعنوي فيما عدا أشخاص النفع العام المدنية • ونجم من ذلك ان الضرورة أصبحت تقضي بخلع الشخصية المعنوية على الشخص الاداري الذي تقع تحت سلطانه ادارة تلك الاشخاص والاموال وذلك ما أخذ به القانون العراقي قبل الثورة في تشريع المؤسسات والمصالح الحكومية التي تقوم بأعمال هي بطبيعتها أعمال صناعية أو تجارية أو مالية لم يكن من وظائف الدولة القيام بها ، وفيما بعد الثورة في تشريع المؤسسات الاقتصادية والشركات الحكومية التجارية التي تصطبغ بصبغة الاشتراكية ، ثم في تشريع المؤسسة الاقتصادية التي تقوم بادارة الاموال التي وضعتها تحت ادارتها قوانين السنة ١٩٦٤ • لذلك فان

هناك فرقا كبيرا بين الشخص المعنوي الذي يدير أموال الدولة التي كانت تؤلف مصادر الخزانة وبين الشخص الجديد الذي أصبح الآن يدير أموالا خاصة صارت من أموال الدولة بتشريع التأميم •

فالشخص الاداري الذي يتمتع بالشخصية المعنوية انما يتمتع بها من أجل الوصول الى ادارة المرافق العامة على هدى المصلحة العامة والاقتصار فيها على هذه الغاية • أما الشخص المعنوي للمؤسسات العامة الناشئة من التأميم فانما يبغي الحلول محل الافراد في نشاطهم التجاري والصناعي والوصول الى مثل الغاية التي كان ينشدها هؤلاء • أي انها أشخاص صناعية وتجارية وليست أشخاصا ادارية بالمعنى الذي يفهمه القانون العام • ومن أجل هذا نرى ان نطاق الشخص المعنوي للمؤسسات التأميمية أي الاشتراكية يتسع لكل ما يحقق النفع المادي والنشاط التجاري الذي تفيد منه الخزانة العامة وجميع المواطنين • وذلك ما لم يكن من الاغراض التي كانت تحققها الاشخاص الادارية •

مزايا هذه الشخصية

أما نشاط الاشخاص المعنوية ذوات النفع العام فانه وان كان قريبا مما تقوم به المؤسسات العامة الجديدة الا انه محدود باسلوب انشائها وموضوعه وطريقة نشاطه • فما سماه القانون المدني مؤسسة عامة ذات نفع عام انما

ينشأ بناء على طلب الافراد ويكون انشاؤه بسند رسمي أو بوصية وأمواله خاصة يديرها ويستغلها أصحاب هذه الاموال أو من ينوب عنهم وغرضه اسداء خدمة انسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية دون قصد ربح مادي ولا يتم انشاؤها الا بالتسجيل في المحكمة والرقابة عليها ليست رقابة انشائية وانما هي وصاية ادارية وتزول بحكم قضائي بناء على طلب الجهة ذات الرقابة بسبب من الاهمال أو تحريف غرضها أو انتهـــاء الجهة التي تنتفع بها وتصفى كما تصفى الاموال الخاصة .

وفي جميع هذه الاحكام لا تلتقي المؤسسةالعامة الاشتراكية لا بالمؤسسة المدنية ذات النفع العام ولا بالمؤسسة الادارية . فقد رأينا خصائص الاموال التي تديرها المؤسسة الاقتصادية ومركز أشخاصها واختلاف مركزالاشخاص الذين يعملون بادارتها عن مركز موظفي الدولة ومستخدميها بوجه عام .

أما من حيث نشاط كل من المؤسسة الاقتصادية والاشخاص المعنوية الادارية الذي يحكمه القانون الخاص فانه يكاد يكون محدودا بالنسبة الى هذه بأحكام العقد الواردة في القانون المدني أما بالنسبة الى تلك فان المؤسسة الاقتصادية تعتبر من أشخاص القانون التجاري وقانون الشركات بوجـه خاص .

وتمتاز شخصية المؤسسة الاقتصادية المعنوية على جميع الاشـخاص

المرفقية في انها تجيء بالترتيب بعد شخصية الدولة من حيث السلطة العامة والقدرة على التصرف في جميع المجالات التي جعلها القانون وعاء لاعمالها وهي أعمال تكاد تتسع لكل ما تملك الدولة التصرف به خارج الميدان الاداري الاقليمي • بل انها تساوي الشخصية الطبيعة لانسان يملك جميع ما يملكه الفرد الغني الحر كامل الاهلية المدنية • وكفى بذلك أن يكون ميدان نشاطها (المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي بطريق النشاط الاقتصادي في حقل القطاع العام) والقطاع الخاص وفي الحقل الذي يجمع بينهما • والواقع ان شخصية المؤسسة الاقتصادية هذه تطابق شخصية انسان رأسمالي يمتد نشاطه وعمله بحيث يشمل كل ما يحقق الربح والرخاء ورواج الاسواق وحركة العمل في جميع الميادين الاقتصادية تجارية وصناعية ومالية وزراعية • ويتمثل هذا النشاط في استعراض الشركات والمؤسسات التي تقع تحت ادارة المؤسسة المباشرة أو غير المباشرة من طريق الرقابة والاشراف والمندوبين • فلا غرو بعد هذا اذا قلنا ان شخصية المؤسسة الاقتصادية تجيء في الترتيب من حيث السعة والانبساط وتشعب الاختصاص والعمل بعد شخصية الدولة •

ملحق

في تشريعات المؤسسة الاقتصادية

ويشتمل على :

١ ـ قوانين التاميم الصادرة سنة ١٩٦٤ مع تعديلاتها ٠

٢ ـ انظمة المؤسسات العامة ٠

٣ ـ قانون صندوق تقاعد العاملين في المؤسسات العامة ٠

الاسباب الموجبة
أي المذكرة الايضاحية لتشريعات التأميم الصادرة
في ١٤ تموز ١٩٦٤

جاءت ثورة الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ كثورة قومية تعيد العراق الى الصف العربي بعد أن حاول حكام العهد البائد ربطه بعجلة الاستعمار وكثورة اجتماعية تضع الاسس الصحيحة لنظام اقتصادي واجتماعي يزيد في الانتاج وينظم عدالة توزيع الدخل بين فئات الشعب العاملة ويقلل من الفروق الطبقية التي تعصف بمجتمعنا العراق ويرسم خطوط سياسة اقتصادية هدفها رفع مستوى معيشة أفراد الشعب وبصورة خاصة ذوي الدخول الواطئة عن طريق السير في طريق الاشتراكية العربية • الا ان الانحراف بتلك الثورة ومن ثم التسلط الحزبي الذي تبع ثورة الرابع عشر من رمضان وما تبع ذلك من قلق سياسي ومن عبث في مقدرات البلد قام به السياسيون المراهقون كل ذلك أجل سيرنا في طريق ثورتنا الاجتماعية فجاءت ثورة الثامن عشر من تشرين الثاني لتصحح ما قام به المفسدون واعلنت انها تسير على الاسس التي جاءت من أجلها ثورة الرابع عشر من تموز التي نحتفل اليوم بالذكرى السادسة لها •

وها نحن بعد أن نفذنا سياستنا القومية باعلان اتفاقية ٢٦ مايس كخطوة

اولى نحو الوحدة مع الجمهورية العربية المتحدة ننفذ اليوم ما ثبتناه بالدستور الموقت بكون العراق دولة اشتراكية وقررنا أن نحول الى القطاع العام البنوك وشركات التأمين والصناعات والمنشآت الاقتصادية الرئيسية المدرجة في القانون الذي اعد لذلك كما قررنا سن القوانين اللازمة التي تضمن مصالح الطبقة العاملة العراقية وتشرك العمال في الارباح وفي ادارة المؤسسات الاقتصادية •

ان الهـــدف الاساسي الذي توخيناه في التشريعات الاقتصادية هذه بالاضافة الى تنفيذ سياستنا في وضع الاسس اللازمة التي تهدف الى تحقيق العدالة الاجتماعية هو توضيح سياستنا الاقتصادية ورسم الحدود الواضحة بين القطاع العام والقطاع الخاص لكي نقضي على القلق الذي رافق النشاط الاقتصادي في الفترة الاخيرة • وعليه ستكون الاسس التي شرعت بموجبها هذه القوانين كما يلي :ـ

١) يكون جميع قطاع البنوك وشركات التأمين في القطاع العام ولا مجال بعد الآن لانشاء شركات خاصة فيه •

٢) في الميدان الصناعي تكون جميع صناعة السمنت والاسبست وصناعة السيكاير في القطاع العام ولا مجال بعد الآن لانشاء شركات خاصة فيه•

٣) وفي المجالات الصناعية الاخرى كالغزل والنسيج والمواد الغـــذائية لقد تم تأميم المشاريع الصناعية الكبيرة فقط في هذه الميادين وتركت

المشاريع المتوسطة والصغيرة في القطاع الخاص ومن الممكن انشاء شركات خاصة جديدة في هذا القطاع في المستقبل •

ونود بهذه المناسبة أن نوضح النقاط التالية :ـ

١) ان تأميم البنوك هو نقل رأسمال البنوك الى الدولة ولا علاقة لذلك بودائع الافراد بتلك البنوك التي ستبقى ملكا للافراد اذ لا يشمل التأميم الودائع •

سيصبح وضع البنوك المؤممة مثل وضع بنك الرافدين الآن وتبقى العلاقات الحالية للبنوك المؤممة بعملائها قائمة كما كانت قبل التأميم وتتم على أساس صيرفي •

٢) ان هذه التشريعات الاقتصادية هي كل ما لدى أو تنوي الحكومة اصداره (باستثناء تعديل قانوني ضريبة الدخل وضريبة الارث الذي سيصدر قريبا) • وقد شاءت الحكومة أن تصدرها مرة واحدة لتحديد معالم القطاعين العام والخاص والمعالم العامة للمجتمع الاشتراكي الذي نريده •

٣) ان الذين شملهم التأميم أو حددت ملكياتهم هم أفراد لهم كرامتهم ومكانتهم في المجتمع وان التحويل الاقتصادي هذا يعني تغيير الوظيفة الاجتماعية لملكيتهم هذه واذا كان من حق الدولة تنظيم هذه الوظيفة

الاجتماعية فان من واجبها أيضا صيانة كرامة المواطنين جميعا •

ان اشتراكيتنا العربية لا تعني سيطرة الدولة على كافة فعاليات النشاط الاقتصادي في البلد • لقد تركنا مجالا واسعا للقطاع الخاص وهي التثبت الفردي للعمل على تنشيط الحياة الاقتصادية في البلد وللمساهمة على زيادة الدخل القومي وعلى رفاهية جميع فئات أفراد الشعب •

ان لدى اقتصادنا العراقي امكانيات هائلة للتقدم فلنعمل جميعا على زيادة الانتاج ورفع مستوى معيشة الجميع للوصول الى الحياة الفاضلة التي نهدف اليها جميعا •

ومن أجل ذلك فقد اقتضي تشريع القوانين ٩٨ و٩٩ و١٠٠ و١٠١ و١٠٢ و١٠٣ لسنة ١٩٦٤ •

رقم (٩٨) لسنة ١٩٦٤

قانون

المؤسسة الاقتصادية

باسم الشعب
رئاسة الجمهورية

استنادا الى أحكام الدستور المؤقت وبموافقة مجلس الوزراء والمجلس الوطني لقيادة الثورة .

صدق القانون الآتي :ـ

المادة الاولى ـ يقصد بالالفاظ الواردة في هذا القانون المعاني التالية :ـ

١ ـ المؤسسة : المؤسسة الاقتصادية .

٢ ـ المجلس : مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية .

٣ ـ الرئيس : رئيس مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية .

٤ ـ المدير العام : مدير عام المؤسسة الاقتصادية .

٥ ـ المنشآت : المؤسسات العامة والشركات التابعة لها على اختلاف أنواعها التي تمتلكها المؤسسة أو تساهم برأسمالها أو توجهها أو تشرف عليها نيابة عن الدولة حسبما هو منصوص عليه في هذا القانون .

المادة الثانية ـ تنشأ في الجمهورية العراقية مؤسسة عامة ذات شخصية حكمية واستقلال اداري ومالي تسمى « المؤسسة الاقتصادية » وترتبط

برئيس الوزراء ويكون مركزها بغداد •

المادة الثالثة ـ أغراض المؤسسة هي المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط الاقتصادي في حقل القطاع العام •

المادة الرابعة ـ تتكون المؤسسة الاقتصادية من المؤسسات العامة التالية :

١ ـ المؤسسة العامة للصناعة ـ وتضم جميع المنشآت الصناعية الاستخراجية والتحويلية القائمة الان والمؤممة والتي ستنشأ في المستقبل والتي تمتلك الدولة كامل رأسمالها كما تشمل المنشآت الصناعية التي تساهم الدولة في جزء من رأسمالها •

٢ ـ المؤسسة العامة للتأمين ـ وتشمل جميع منشآت التأمين واعادة التأمين التي تمتلك الحكومة الان أو في المستقبل كامل رأسمالها •

٣ ـ المؤسسة العامة للتجارة ـ وتشمل جميع المنشآت التجارية القائمة الان والمؤممة والتي ستنشأ في المستقبل والتي تمتلك الدولة كامل رأسمالها كما تشمل المنشآت التجارية التي تساهم بجزء من رأسمالها •

٤ ـ أية مؤسسات عامة اخرى تقرر الحكومة انشاءها بقانون خاص •

المادة الخامسة ـ للمؤسسة في سبيل تحقيق أغراضها أن تتبع مختلف الوسائل اللازمة لذلك وعلى الاخص :ـ

١ ـ تأسيس المنشآت لاغراض التنمية الاقتصادية وفقا لاحكام هذا القانون•

٢ ـ تأسيس شركات مساهمة وفق أحكام هذا القانون وقانون الشركات والمساهمة فيها .

٣ ـ حق الاستقراض من الحكومة والمؤسسات شبه الرسمية والمصارف الوطنية والاجنبية وكذلك من الحكومات والهيئات الاجنبية والمؤسسات الدولية وكذلك لها حق الاقراض عموما .

٤ ـ ضمان قروض المنشآت التي تساهم فيها .

٥ ـ يجوز للمؤسسة أن تقترض من البنك المركزي أو المصارف الحكومية الاخرى بكفالة وزير المالية وبالشروط التي يقرها مجلس الوزراء

المادة السادسة ـ يجب تصديق القروض التي تعقدها المؤسسة مع الحكومات والهيئات الاجنبية والمؤسسات الدولية بقانون .

المادة السابعة ـ تزاول المنشآت التي تمتلك المؤسسة كامل رأسمالها نشاطها بضمانة الحكومة .

المادة الثامنة ـ للمؤسسة بمفردها تأسيس شركات مساهمة دون أن يشترك معها مؤسسون آخرون وفق قانون الشركات ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها .

أموال المؤسسة

المادة التاسعة ـ تعتبر أموال المؤسسة من أموال الدولة .

المادة العاشرة ـ للمؤسسة حق استملاك الاموال غـير المنقولة وفق القانون لأغراضها المبينة في هذا القانون ، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء اعتبار بعض نشاطاتها من النفع العام .

المادة الحادية عشرة ـ يتكون رأسمال المؤسسة من :ـ

١ ـ رؤوس أموال الحكومة في المنشآت التابعة للمؤسسات العامة المشار اليها في المادة الرابعة أعلاه القائمة حاليا أو التي تنشأ مستقبلا لاغراض التنمية الاقتصادية .

٢ ـ مساهمة ميزانيات الدولة في زيادة رأسمال المؤسسة .

ادارة المؤسسة

المادة الثانية عشرة ـ يتولى ادارة المؤسسة مجلس ادارة وهو السلطة التي تقوم بادارة شؤونها وتصريف امورها ووضع السياسة التي تسير عليها وهو يتمتع بالصلاحيات اللازمة لتحقيق الاغراض التي قامت من أجلهـا المؤسسة ، ويتمتع باستقلال اداري ومالي كامل في الحدود المنصوص عليها في هذا القانون .

المادة الثالثة عشرة ـ أ ـ يتكون مجلس الادارة من :ـ

١ ـ رئيس مجلس ادارة متفرغ .

٢ ـ وزير المالية .

٣ ـ وزير التخطيط .

٤ ـ وزير الاقتصاد .

٥ ـ وزير الصناعة .

٦ ـ محافظ البنك المركزي .

٧ ـ رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة للتأمين .

٨ ـ رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة للتجارة .

٩ ـ رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة للصناعة .

١٠ـ رئيس مجلس ادارة أية مؤسسة عامة يتقرر انشاؤها فيما بعد .

ب ـ عند شغور الرئاسة أو غياب الرئيس ينتخب المجلس أحد أعضائه لتولي أعمال الرئاسة نيابة .

المادة الرابعة عشرة ـ يعين رئيس مجلس ادارة المؤسسة ورؤساء مجالس ادارات المؤسسات العامة بمرسوم جمهوري لمدة خمس سنوات قابلة للتمديد ويحدد مجلس المؤسسة راتب كل منهم وشروط استخدامهم .

المادة الخامسة عشرة ـ يشترط في الاشخاص المشار اليهم في المادة السابقة :ـ

١ ـ يكونوا متمتعين بجنسية الجمهورية العراقية .

٢ ـ أن لا يكون لهم مصالح في أية منشأة من المنشآت التي تمتلكها أو

تساهم فيها المؤسسة .

٣ ـ أن يكونوا متمتعين بجميع حقوقهم المدنية وغير محكومين بجناية أو جنحة مخلة بالشرف .

المادة السادسة عشرة ـ تشمل اختصاصات المجلس ما يلي :ـ

١ ـ تعيين المدير العام للمؤسسة وتحديد راتبه واختصاصاته .

٢ ـ تعيين المدراء العامين والموظفين للمنشآت التي تمتلك المؤسسة كامل الاسهم فيها وتحديد رواتبهم .

٣ ـ اختيار ممثلي المؤسسة في مجالس ادارات المنشآت التي تمتلك المؤسسة جزءا من رأس مالها وتحديد اختصاصاتهم وانهاء عضويتهم .

٤ ـ مراقبة وتفتيش وتوجيه المنشآت التابعة للمؤسسة .

٥ ـ اصدار الانظمة الداخلية والتعليمات المتعلقة بالشؤون الفنية والمالية والادارية والحسابية وشؤون الموظفين وذلك في حدود أحكام هذا القانون .

٦ ـ ممارسة جميع الاعمال والتصرفات اللازمة لادارة أموال المؤسسة وتعيين كيفية استثمارها .

٧ ـ الاقراض والاستقراض وفقا لاحكام هذا القانون .

٨ ـ اقراض المنشآت التابعة لها أو كفالتها فيما تعقده من قروض .

٩ ـ اقرار الموازنة السنوية وحساب الارباح والخسائر للمنشآت التي تملك المؤسسة أنصبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها ، ويتوجب على هذه المنشآت أن تقدم الى المجلس خلال الشهر الاول من كل سنة برنامج نشاطها المتوقع للسنة المقبلة لدراسته وتصديقه قبل البدء بتنفيذه .

١٠ـ رفع تقرير الى رئيس مجلس الوزراء عن أعمال المؤسسة خلال الدورة المالية المنقضية مرفقاً بالموازنة الختامية وحساب الارباح والخسائر .

١١ـ رفع تقرير الى مجلس التخطيط الاقتصادي خلال الشهرين الاخيرين من كل سنة يتضمن المنهاج الانتاجي والاستثماري للمؤسسة للدورة المالية المقبلة لاقراره .

١٢ـ دراسة المواضيع التي يرى رئيس مجلس الوزراء احالتها اليه والمتعلقة بتحقيق الاغراض التي انشئت المؤسسة من أجلها .

المادة السابعة عشرة ـ للمجلس أن يخول بعض الصلاحيات المشار اليها في الفقرات ١ و٢ و٤ و٦ من المادة السابقة الى مجالس ادارة المؤسسات العامة أو المنشآت التابعة لها ما عدا تعيين المدراء العامين وتحديد رواتبهم .

المادة الثامنة عشرة ـ يدير المجلس شؤون المؤسسة بصورة عامة وهو الذي يقرر تشكيلاتها وأقسامهـــا ودوائرها وشعبها وفروعها في العاصمة وخارجها وله أن يخول ما يراه مناسبا من الصلاحيات والسلطات الى الرئيس

والمدير العام للمؤسسة ورؤساء المؤسسات العامة والمدراء العامين في المنشآت.

المادة التاسعة عشرة ـ ١ ـ يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة في الشهر على الاقل وكلما ـ دعت الحاجة ـ ويرفق بالدعوة جدول الاعمال .

٢ ـ لا ينعقد المجلس الا بحضور أكثر من نصف الاعضاء ويرأس جلساته رئيس مجلس الادارة وفي حال غيـاب الرئيس يختار المجلس من أعضائه من ينوب من الرئيس ويتولى اختصاصاته .

٣ ـ تصدر قرارات المجلس بأغلبية أصوات الحاضرين وعنـد التساوي يرجح رأي الجانب الذي فيه الرئيس .

٤ ـ تدون محاضر الجلسات في سجل خاص يثبت فيه ملخص القرارات والمناقشات وما يرى المجلس اثباته .

٥ ـ يقوم بأعمال أمانة سر المجلس المدير العام للمؤسسة .

المادة العشرون ـ تبلغ قرارات المجلس الى رئيس الوزراء للاطـلاع عليهـا .

المادة الحادية والعشرون ـ للمجلس أن يؤلف من بين أعضـائه أو غيرهم من الخبراء والفنيين لجانا استشارية لمتابعة سير أعمال المؤسسة ويحدد المجلس لها اختصاصاتها وحقوقها ومكافآتها .

المادة الثانية والعشرون ـ يمثل الرئيس المؤسسة ويمارس الصلاحيات التالية :ـ

١ ـ تنفيذ قرارات المجلس .

٢ ـ اعداد لائحة النفقات الادارية للمؤسسة وبرنامج مشروعاتها .

٣ ـ اعداد الموازنة وحسابات الارباح والخسائر للمؤسسة والتقرير السنوي عن نتائج أعمالها خلال الدورة المالية المنقضية .

٤ ـ الاشراف على موظفي المؤسسة وسير أعمالها .

٥ ـ تمثيل المؤسسة تجاه الغير والتوقيع عنها في جميع الامور المتعلقة بأغراض المؤسسة وهو آمر اجراء النفقات وتصفيتها وصرفها وله حق تحريك حسابات المؤسسة .

٦ ـ تقديم تقارير للمجلس في فترات دورية عن سير العمل في المؤسسة وعن وضعها المالي ويكون مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يقررها المجلس في سبيل تحقيق أغراض المؤسسة .

٧ ـ دراسة قرارات مجالس ادارة المنشآت واعطاء التوجيهات اللازمة بشأنها وعرض ما يراه منها على المجلس لمناقشة واتخاذ القرار الذي ينسبه المجلس بشأنها .

٨ ـ تفقد أحوال والاتصال بممثلي المؤسسة في مجالس ادارتها وابلاغهم

توجيهات الرئيس والمجلس والتشاور معهم في كل ما يختص بتحسين غايات المؤسسة .

المادة الثالثة والعشرون ـ وللرئيس أن يخول جزء أو كلا من صلاحياته المخول بها بموجب هذا القانون الى المدير العام للمؤسسة وله أن يوكل الغير للحضور أمام الدوائر والمحاكم ممثلا للمؤسسة .

ادرة المؤسسات العامة

المادة الرابعة والعشرون ـ يدير كلا من المؤسسات العامة المشار اليها في المادة الرابعة مجلس ادارة يرأسه رئيس المؤسسة العامة وعدد من الاعضاء لا يزيدون عن الستة يختارهم المجلس من بين المدراء العامين للوحدات التابعة لكل مؤسسة عامة كما يجوز جمع كل عدد من الوحدات تحت ادارة مؤسسة واحدة تتبع المؤسسة العامة .

المادة الخامسة والعشرون ـ يحدد المجلس صلاحيات مجلس ادارة المؤسسة العامة والمؤسسات التابعة لها واختصاصاته وواجباته بنظام داخلي ينشر في الجريدة الرسمية .

المادة السادسة والعشرون ـ يتولى ادارة كل وحدة تملك المؤسسة كامل رأسمالها مدير عام يعينه المجلس ويحدد راتبه ومخصصاته ومكافأته ومدة تعيينه ويساعده مجلس ادارة يكون هو رئيسه ويؤلف من عدد من

الأعضاء يختارهم المجلس بالشكل الذي يحدده النظام الداخلي الذي سيصدر من المجلس بذلك •

النظام المالي للمؤسسة

المادة السابعة والعشرون ـ تبدأ السنة المالية للمؤسسة في أول نيسان وتنتهي في ٣١ آذار من كل سنة •

المادة الثامنة والعشرون ـ يكون للمؤسسة نظام مالي خاص بها يصدر بقرار من مجلس تراعى فيه قواعد المحاسبة التجارية دون التقيد بالقوانين والانظمة والقواعد المالية والحسابية المطبقة في الحكومة •

المادة التاسعة والعشرون ـ أ ـ يعين المجلس مدققين قانونيين لتدقيق حسابات المؤسسة والمنشآت التابعة لها ومراجعاتها وتقديم تقرير سنوي الى المجلس عن نتائج التدقيق •

ب ـ تخضع المؤسسة والمنشآت التابعة لها لرقابة مراقب الحسابات العام •

المادة الثلاثون ـ تستثنى المؤسسة والمنشآت التابعة لها من أحكام قانون تنظيم أرباح المؤسسات شبه الرسمية •

المادة الحادية والثلاثون ـ تخضع المنشآت التابعة للمؤسسة الى جميع الضرائب عدا ما استثني بهذا القانون وتعامل لغرض قانون ضريبة الدخل معاملة الشركات المساهمة •

المادة الثانية والثلاثون ـ أ ـ يحول صافي أرباح نشأت والمبالغ الاحتياطية الى المؤسسة ويوزع مجموعها على النحو والاسبقية الآتية :ـ

١ ـ تدفع الفائدة لحملة الاسهم الذين حولت أسهمهم الى سندات بموجب قانون التأميم .

٢ ـ يخصص ٢٥٪ من مجموع صافي الارباح والمبالغ الاحتياطية المذكورة في صدر هذه المادة الى الميزانية الاعتيادية .

٣ ـ يخصص الباقي لتوسيع منشآت المؤسسة أو لانشاء مشروعات لدعم الاقتصاد الوطني وتنميته بالشكل الذي يقرره المجلس وضمن الاهداف العامة للخطة الاقتصادية .

ب ـ اذا كان مجموع صافي الارباح والاحتياطات المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة لا تكفي لدفع الفوائد المذكورة في الفقرة (١) منها فتدفع الحكومة المبالغ اللازمة لذلك .

جـ ـ اذا لم تكف المبالغ المخصصة في الفقرة (أ ـ ٢) من هذه المادة لتسديد قيمة السندات في نهاية المدة المحددة لاطفائها ، فتلزم الحكومة بتسديدها .

المادة الثالثة والثلاثون ـ تستثنى جميع المنشآت التابعة للمؤسسة التي تملك المؤسسة كامل رأسمالها من أحكام قانون التنمية الصناعية .

المادة الرابعة والثلاثون ـ أ ـ تعفى كافة المواد الاولية والمكائن والاجهزة والآلات والادوات التي تستوردها الوحدات الصناعية التابعة للمؤسسة الصناعية والتي تملك المؤسسة كامل رأسمالها من الرسوم الكمركية عدا السكر الخام والجلود المدبوغة والورق وورق السكاير والاقمشة والتبوغ .

ب[1] ـ يشمل الاعفاء من الرسوم الكمركية المشار اليها في الفقرة(أ) من هذه المادة :

١ ـ كافة المكائن وأجزائها والاجهزة والادوات الاحتياطية والمختبرية والانشائية التي سبق ان استوردتها الشركات والمنشآت المؤممة قبل تأميمها (الوحدات الصناعية التابعة للمؤسسة الاقتصادية والتي تملك المؤسسة الاقتصادية كامل رأسمالها) قبل ١٤ تموز ١٩٦٤ وفق البند (أ) من الفقرة (٥) من المادة الثامنة من قانون التنمية الصناعية رقم ٣١/١٩٦١ المعدل .

٢ ـ كافة المواد الاولية ومواد التغليف التي استوردتها الشركات والمنشآت المشار اليها في البند ١ من هذه الفقرة قبل ١٤ تموز ١٩٦٤ مع مراعاة احكام البند (ب) من الفقرة (٥) من المادة الثامنة من قانون التنمية الصناعية .

٣ ـ تشمل أحكام البندين ١ و ٢ من هذه الفقرة كافة المكائن واجزائها والاجهزة والادوات والآلات والمواد الاحتياطية والمختبرية

(١) أضيفت بالقانون رقم ٢١٥/١٩٦٥ المنشور في ٢٤ـ١ـ١٩٦٥ .

والانشائية والمواد الاولية ومواد التغليف الموجودة في مستودعات الكمارك والموانيء وارصفتها والسكك الحديدية ومستودعاتها في أو قبل ١٤ تموز ١٩٦٤ وما يصل منها ويدخل في حيازة الجهات المشار اليها بعد التاريخ المذكور •

احكام عامة

المادة الخامسة والثلاثون ـ تحدد بنظام داخلي وبقرارات من المجلس ، تشكيلات المؤسسة وكيفية ادارتها وكذلك تشكيلات المؤسسات العامة التابعة لها وتشكيلات وحداتها بما في ذلك القواعد المالية والحسابية وقواعد الخدمة، وكذلك الشكل الذى يجب ان تصدر به موازنة المؤسسة والمنشآت والبيانات التي تشملها •

المادة السادسة والثلاثون ـ تمنح الحكومة قرضا بمبلغ نصف مليون دينار للمؤسسة لتمشية أعمالها ريثما يتم تنظيم لائحة النفقات الادارية وعلاقتها مع المنشآت التابعة لها •

المادة السابعة والثلاثون ـ أ ـ يستمر الموظفون والمستخدمون الحاليون في المنشآت المختلفة التي تملك المؤسسة جميع رأسمالها على التمتع بمقاييس رواتبهم ومكافآتهم الحالية وتطبق عليهم القوانين والانظمة والقواعد التي كانت تطبق عليهم من قبل التحاقهم بالمؤسسة الى حين وضع قواعد خدمة

جديدة لهم تصان فيها حقوقهم المكتسبة ودون التقيد بالقوانين والانظمة التي تطبق على موظفي الحكومة ومستخدميها .

ب[1] ـ تطبق على موظفي ومستخدمي المؤسسة الاقتصادية والمنشآت التابعة لها بعد تنفيذ هذا القانون أحكام قانون صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية النافذة المفعول مع مراعاة ما يلي :

١ ـ تعتبر خدمة الموظف أو المستخدم غير التقاعدية قبل تنفيذ هذا القانون في المؤسسة الاقتصادية والمنشآت التابعة لها والمؤسسة العامة للمصارف والمصارف التابعة لها ممن يعملون في المؤسسة الاقتصادية أو في أية دائرة رسمية أو شبه رسمية أخرى خدمة تقاعدية وتدفع عنها التوقيفات التقاعدية والفوائد المترتبة عليها مما هو متراكم بحساب الموظف أو المستخدم في صناديق الاحتياط ان وجدت أو مما سبق استيفاؤه منه أو تدفع من قبله مباشرة بما في ذلك مقابل التوقيفات التقاعدية وكذلك أرصدة الضمان الاجتماعي فقط التي تحول الى صناديق التقاعد لحساب الاشخاص المضمونين استثناء من المادة ٣٥ من قانون الضمان الاجتماعي رقم ٢٧/١٩٥٦ المعدل[1] بالاتفاق بين مؤسسة

---

(١) اضيفت هذه الفقرة بالقانون رقم ٥٤/١٩٦٥ المنشور في ١١ـ٤ـ١٩٦٥ .

(٢) الغي هذا القانون وحل محله القانون ١٤٠/١٩٦٤

الضمان الاجتماعي والمديرية العامة لصندوق التقاعد على أن لا تزيد مدة الخدمة التقاعدية هذه على عشر سنوات •

٢ ـ يثبت لاغراض هذا القانون الراتب الاسمي للموظف أو المستخدم الموجود في الخدمة عند نفاذه وفق أحكام قانون الخدمة المشار اليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بشرط أن لا يتجاوز الحد الاعلى المثبت للراتب في قواعد الخدمة ، وذلك باستثناء الدرجات الخاصة •

جـ ـ تجوز بموافقة مجلس الوزراء اعارة خدمات موظفي الدوائر الرسمية وشبه الرسمية الى المؤسسة الاقتصادية •

المادة الثامنة والثلاثون ـ أ ـ يستمر المدراء العامون أو المدراء المفوضون للوحدات التابعة للمؤسسات العامة المختلفة والتي تملك كل رأس مالها بممارسة الصلاحيات الحالية المخولين بها ريثما تصدر قرارات جديدة من المؤسسة بتحديدها •

ب ـ يمارس مجلس ادارة المؤسسة العامة صلاحيات مجلس الادارة لكل وحدة مرتبطة بها ، ريثما يتم تشكيل مجالس الادارة لكل من تلك الوحدات •

المادة التاسعة والثلاثون ـ تلحق المنشآت الحكومية الموجودة قبل نفاذ هذا القانون والمشمولة به بالمؤسسة في الموعد الذي يقرره المجلس وتبقى

حتى ذلك الموعد مرتبطة بنفس الجهة الادارية المرتبطة بها الآن وتسرى عليها القوانين والانظمة والتعليمات السارية عليها الان .

المادة الاربعون ـ يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون في القوانين الصادرة قبله .

المادة الحادية والاربعون ـ على الوزراء تنفيذ هذا القانون .

المادة الثانية والاربعون ـ ينفذ هذا القانون من ١٤ تموز ١٩٦٤ .

رقم (٩٩) لسنة ١٩٦٤

قانون

تاميم بعض الشركات والمنشآت

المادة الاولى ـ تؤمم جميع شركات التأمين واعادة التأمين في العراق كما تؤمم الشركات والمنشآت المبينة في الجدول المرفق بهذا القانون وتؤول ملكيتها الى الدولة .

المادة الثانية ـ آ ـ تتحول أسهم الشركات ورؤوس اموال المنشآت المشار اليها الى سندات اسمية على الدولة تستحق بعد خمس عشرة سنة من تاريخ نشر هذا القانون بفائدة ٣٪ سنويا وتكون السندات قابلة للتداول ويجوز للحكومة أن تطفي هذه السندات كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع في جلسة علنية وفي حالة الاطفاء الجزئي يعلن عن ذلك في الجريدة الرسمية قبل الموعد المحدد له بشهرين على الاقل .

ب[1] ـ وللحكومة تخويل المؤسسة الاقتصادية تعويض حملة الاسهم المؤممة بالطريقة التي يوافق عليها مجلس الوزراء دون التقيد بالمدة المشار اليها في الفقرة (أ) من المادة المذكورة .

---

(١) أضيفت هذه الفقرة بالقانون رقم ١٩٦٥/٨٣ المنشور في ٣ـ٦ـ١٩٦٥ .

جـ ـ يخصص ٢٥٪ من الارباح السنوية الصافية للشركات والمنشآت المشار اليها في المادة الاولى لتعويض حملة السندات وتعطى الاولوية لحملة السندات التي لا تزيد قيمتها الاسمية عن (خمسمائة) دينار وتصدر المؤسسة الاقتصادية التعليمات اللازمة لتنفيذ ذلك •

المادة الثالثة ـ يحدد سعر التأميم لكل سهم حسب آخر جدول للاسهم لدى مصرف الرافدين أو على أساس القيمة الدفترية لصافي الموجودات في يوم صدور هذا القانون أيهما أقل •

المادة الرابعة ـ آ ـ تحتفظ الشركات والمنشآت المشار اليها في المادة الاولى بشكلها القانوني عند صدور هذا القانون وتستمر الشركات والمنشآت المشار اليها في مزاولة نشاطها ولا تنتقل التزاماتها السابقة الى الدولة الا في حدود ما آلى اليها من أموال تلك الشركات والمنشآت وحقوقها في تاريخ التأميم •

ب ـ تعتبر جزءا من التزامات الشركات والمنشآت المشار اليها الارباح المتحققة والمعلن عن توزيعها قبل تنفيذ هذا القانون ولا تشمل الارباح غير المعلن عن توزيعها •

المادة الخامسة ـ تلحق جميع الشركات والمنشآت المشار اليها في المادة الاولى بالمؤسسة الاقتصادية التي تختص بالاشراف عليها وللمؤسسة الاقتصادية ادماج أي شركة أو منشأة منها في شركة أو منشأة أخرى •

المادة السادسة ـ يجوز للمؤسسة الاقتصادية بالنسبة للشركات والمنشآت الخاضعة لاحكام هذا القانون أن تعفى المدير العام أو المدير المفوض أو العضو المنتدب لاي شركة أو منشأة منها أو رئيس وأعضاء مجلس ادارتها كلهم أو بعضهم من أعمالهم وأن تعين مجلسا مؤقتا أو مديرا عاما أو عضوا منتدبا له حق تخويلهم سلطات مجلس الادارة وذلك لحين تشكيل مجلس الادارة الجديد •

وتخضع قرارات المجلس الموقت أو المدير العام أو العضو المنتدب في المسائل التي تعتبر أصلا من اختصاص مجلس الادارة لتصديق المؤسسة العامة التابعة لها أو للمؤسسة الاقتصادية موقتا الى حين تشكيل المؤسسة العامة المختصة •

كما يجوز لها تأجيل اداء ديون والتزامات الشركات والمؤسسات التي تخضع لاحكام هذا القانون لمدة أقصاها ثلاثة أشهر •

المادة السابعة ـ اذا كانت الاسهم التي آلت الى الحكومة وفقا للمادة الثانية مودعة لدى بنك أو غيره من المؤسسات بصفة تأمين فتحل محلها قانونا السندات المصدرة مقابلها وفقا لهذا القانون •

المادة الثامنة ـ لا يجوز للبنوك أو الشركات أو الهيئات تسليم الاسهم الخاصة بالشركات والمنشآت المشار اليها في المادة الاولى المودعة لديها ويجوز

لصاحب العلاقة أن يحصل من المودع لديه على شهادة بما له من أسهم مودعة ويجب أن تتضمن هذه الشهادة أسباب الايداع وما قد يكون على الاسهم من حقوق للمودع لديه •

المادة التاسعة ـ تصدر المؤسسة الاقتصادية القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون •

المادة العاشرة ـ يعاقب بالاعدام أو الاشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كل من قام بأعمال تخريبية ضد أي شركة أو مؤسسة من المؤسسات التي شملها هذا القانون •

المادة الحادية عشرة ـ على الوزراء تنفيذ هذا القانون •

المادة الثانيةعشرة ـ ينفذ هذا القانون اعتبارا من تاريخ١٤تموز١٩٦٤ •

شركة السمنت العراقية

شركة سمنت الرافدين

شركة سمنت الفرات

شركة السمنت المتحدة

شركة الصناعات العقارية

شركة المواد البنائية العراقية

شركة صناعات الاسبست

شركة الغزل والنسيج العراقية

شركة فتاح باشا للغزل والنسيج

شركة السجاد العراقية

شركة صناعة الجوت العراقية

شركة استخراج الزيوت النباتية

شركة منتوجات بذور القطن

شركة الرافدين لصناعة المنظفات

معمل صابون ومنظفات كافل حسين

شركة دخان الرافدين

شركة دخان عبود

شركة الدخان الاهلية

شركة صناعة الجلود الوطنية

شركة باتا العراقية

شركة طحن حبوب الشمال

شركة تجارة وحن الحبوب العراقية

شركة المطاحن الفنية

شركة معامل طحين الدامرجي

شركة الرافدين للطحن والتجارة

شركة الكبريت المتحدة

شركة اتحاد مصانع الورق

شركة المخازن العراقية

الشركة الافريقية العراقية

الشركة العراقية للاستيراد والتوزيع (كتانة سابقا) .

قانون
رقم (١٠٠) لسنة ١٩٦٤
تاميم البنوك والمصارف التجارية

المادة الاولى ـ تؤمم جميع البنوك والمصارف غير الحكومية العاملة في العراق بما فيها فروع المصارف الاجنبية وتؤول ملكيتها الى الدولة بما فيها الاموال المنقولة والاموال غير المنقولة المسجلة باسمها أو باسم مركزها الرئيسي في الخارج اذا كانت أجنبية •

المادة الثانية ـ أ ـ تحتفظ المصارف المؤممة بشكلها القانوني الحالي وتستمر في مزاولة نشاطها على هذا الاساس الى حين اصدار تشريع خاص بها •

ب ـ تكون الدولة مسؤولة عن الالتزامات السابقة للمصارف بحدود ما آل اليها من أموالها وحقوقها في تاريخ التأميم •

المادة الثالثة ـ أ ـ يعوض حاملو أسهم المصارف العراقية المؤممة والمراكز الرئيسية لفروع المصارف الاجنبية العاملة في العراق والمؤممة بسندات اسمية على الدولة تستحق بعد (١٥) سنة من تاريخ نشر هذا القانون بفائدة ٣٪ سنويا وتكون هذه السندات قابلة للتداول •

ب ـ يجوز للحكومة أن تطفىء هذه السندات كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية وبطريق الاقتراع في جلسة علنية بأي وقت تشاء على أن يعلن عن ذلك في الجريدة الرسمية قبل الموعد المحدد بشهرين على الاقل •

جـ[1] ـ وللحكومة تخويل المؤسسة العامة للمصارف تعويض حملة الاسهم المؤممة بالطريقة التي يوافق عليها مجلس الوزراء دون التقيد بالمدة المشار اليها في الفقرة (أ) من المادة المذكورة •

المادة الرابعة ـ يحدد سعر التأميم لكل سهم للمصارف والبنوك المؤممة حسب آخر جدول للاسهم لدى مصرف الرافدين ، أو على أساس القيمة الدفترية لصافي الموجودات في يوم التأميم أيهما أقل •

المادة الخامسة ـ تنشأ مؤسسة عامة تدعى المؤسسة العامة للمصارف وتكون ذات شخصية حكمية واستقلال اداري ومالي يكون مركزها في بغداد وتلحق بها المصارف التجارية المؤممة والمصارف التجارية الحكومية التي كانت موجودة قبل صدور هذا القانون •

المادة السادسة ـ أغراض المؤسسة العامة للمصارف هي :ـ

١ ـ الاشراف على المصارف المؤممة جميعها بما فيها المصارف الحكومية التجارية الموجودة قبل صدور هذا القانون أو التي ستؤسس فيما بعد•

---

(١) اضيفت هذه الفقرة بالقانون رقم ٨٤/١٩٦٥ المنشور في ٣ـ٦ـ١٩٦٥ •

٢ ـ تقديم تقارير دورية الى البنك المركزي العراقي والى وزارة المالية عن سير المؤسسة والمصارف التابعة لها والمقترحات التي ترى ضرورة تنفيذها لضمان قيام المصارف بواجباتها وتنفيذها لتعليمات البنك المركزي العراقي وتطبيق قانون مراقبة المصارف •

٣ ـ اقرار الموازنات السنوية وحسابات الارباح والخسائر للمصارف التابعة لها مع تقارير المدققين القانونيين وتقديمها للبنك المركزي للمصادقة عليها •

المادة السابعة ـ لتحقيق الاغراض المذكورة في المادة السادسة أعلاه للمؤسسة أن تتبع مختلف الوسائل اللازمة لذلك ومن بينها :ـ

١ ـ تأسيس المصارف التجارية لاغراض التنمية الاقتصادية •

٢ ـ حق الاستقراض ، بموافقة البنك المركزي ، من الحكومة والمؤسسات شبه الرسمية والمصارف الاجنبية وكذلك الحكومات والهيئات الاجنبية والمؤسسات الدولية وكذلك لها حق الاقراض عموما وفي حدود قانون مراقبة المصارف وكذلك حق الاستقراض من البنك المركزي العراقي•

المادة الثامنة ـ تصدق القروض التي تعقدها المؤسسة مع الحكومات والمؤسسات الدولية بقانون •

المادة التاسعة ـ للمؤسسة بموافقة البنك المركزي العراقي ادماج أي

مصرف مؤمم بآخر حسب مقتضيات المصلحة العامة •

المادة العاشرة ـ يدير المؤسسة مجلس مؤلف من محافظ البنك المركزي العراقي بحكم مركزه رئيسا ونائب المحافظ نائبا للرئيس والمدراء العامين للمصارف المؤممة والمصارف الحكومية الاخرى التابعة لها أعضاء •

المادة الحادية عشرة ـ يعين البنك المركزي و/أو يقيل المدراء والمدراء العامين والمنتدبين والمفوضين للمصارف التابعة للمؤسسة ويحدد صلاحياتهم وواجباتهم • كما للبنك المركزي أن يعفي رئيس وأعضاء مجالس ادارتها كلهم أو بعضهم من أعمالهم وأن يعين مجلسا مؤقتا وله حق تخويل المدراء العامين المفوضين أو الاعضاء المنتدبين لهذه المصارف سلطات مجالس الادارة فيها وذلك الى حين تحديد تشكيلات المؤسسة العامة للمصارف وتحديد مسؤولياتها •

المادة الثانية عشرة ـ لمحافظ البنك المركزي العراقي بموافقة مجلس ادارة البنك المركزي تخويل بعض أو كل صلاحياته الى نائب الرئيس وحسبما تقتضيه المصلحة العامة ومقتضيات العمل •

المادة الثالثة عشرة ـ يضع البنك المركزي العراقي نظاما داخليا للمؤسسة يحدد تشكيلاتها وكيفية ادارتها وكذلك تشكيلات المصارف التابعة لها وقواعد الخدمة فيها •

المادة الرابعة عشرة ـ أ ـ يحول صافي أرباح المصارف التابعة للمؤسسة الى المؤسسة ويوزع مجموعها على النحو والاسبقية الآتية :ـ

١ ـ تدفع الفـــائدة لحملة الاسهم الذين حولت أسهمهم أو ملكيتهم الى سندات بموجب هذا القانون •

٢ ـ يخصص ٢٥٪ من مجموع صافي الارباح قبل استقطاع الاحتياطات القانونية للمصارف المؤممة لاطفاء السندات الوارد ذكرها في الفقرة(١) من هذه المادة •

٣ ـ يخصص ٢٥٪ من مجموع صافي الارباح قبل استقطاع الاحتياطات القانونية الى الميزانية الاعتيادية •

٤ ـ يخصص الباقي الى الخطة الاقتصادية •

ب ـ اذا كان مجموع صافي الارباح المذكورة في الفقرة (آ) من هذه المادة لا تكفي لدفع الفوائد المذكورة في الفقرة (١) منها فتدفع الحكومةالمبالغ اللازمة لذلك •

ج ـ اذا لم تكف المبالغ المخصصة في الفقرة (آ ـ ٢) من هذه المادة لتسديد قيمة السندات في نهـــاية المدة المحددة لاطفـــائها فتلزم الحكومة بتسديدها •

المادة الخامسة عشرة ـ للبنك المركزي العراقي حق اصدار التعليمات

اللازمة لتنفيذ هذا القانون •

المادة السادسة عشرة ـ أ ـ يستمر الموظفون والمستخدمون الحاليون في المصارف المختلفة التابعة للمؤسسة بمقاييس رواتبهم ومكافآتهم الحالية وتطبق عليهم القوانين والانظمة والقواعد التي كانت مطبقة بحقهم قبل التحاقهم بالمؤسسة الى حين وضع قواعد خدمة موحدة لهم تصان فيها حقوقهم المكتسبة ودون التقيد بالانظمة التي تطبق على موظفي الحكومة ومستخدميها •

ب[1] ـ تطبق على موظفي ومستخدمي المؤسسة والمصارف التابعة لها بعد تنفيذ هذا القانون أحكام قانون صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية النافذ المفعول مع مراعاة ما يلي :

١ ـ تعتبر خدمة الموظف أو المستخدم غير التقاعدية قبل تنفيذ هذا القانون ممن يعملون في المؤسسة والمصارف التابعة لها والمؤسسة الاقتصادية والمنشآت التابعة لها والدوائر الرسمية وشبه الرسمية خدمة تقاعدية وتدفع عنها التوقيفات التقاعدية والفوائد المترتبة عليها مما هو متراكم لحساب الموظف أو المستخدم في صناديق الاحتياط ان وجدت أو مما سبق استيفاؤه منه أو تدفع من قبله مباشرة بما في ذلك مقابل التوقيفات

(١) أضيفت هذه الفقرة بالقانون رقم ١٩٦٥/٥٠ المنشور في ١١ـ٤ـ١٩٦٥ •

التقاعدية • وكذلك أرصدة الضمان الاجتماعي فقط التي تحول الى صندوق التقاعد لحساب الاشخاص المضمونين استثناء من المادة ٣٥ من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٩٥٦/٢٧[١] المعدل بالاتفاق بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والمديرية العامة لصندوق التقاعد على أن لا تزيد مدة الخدمة التقاعدية هذه على عشر سنوات •

٢ ـ يثبت لاغراض هذا القانون الراتب الاسمي للموظف أو المستخدم الموجود في الخدمة عند تنفيذه وفق أحكام قانون الخدمة المشار اليه في الفقرة (١) من هذه المادة بشرط أن لا يتجاوز الحد الاعلى المثبت للراتب في قواعد الخدمة • وذلك باستثناء الدرجات الخاصة •

المادة السابعة عشرة ـ يخول محافظ البنك المركزي العراقي أو نائبه بتخويل منه جميع صلاحيات البنك المركزي العراقي الخاصة بأعمال المؤسسة العامة للمصارف لمدة لا تزيد على شهر من تاريخ تنفيذ هذا القانون •

المادة الثامنة عشرة ـ يستمر المدراء العامون الحاليون للمصارف المؤممة بممارسة الصلاحيات الحالية المخولين بها ريثما تصدر قرارات من المجلس بتحديدها •

المادة التاسعة عشرة ـ تستثنى المصارف التابعة للمؤسسة من أحكام

---

(١) الغي القانون رقم ١٩٥٦/٢٧ وحل محله القانون رقم ١٩٦٤/١٤٠ •

قانون تنظيم أرباح المؤسسات شبه الرسمية •

المادة العشرون ـ تخضع المصارف التابعة للمؤسسة الى أحكام قانون مراقبة المصارف •

المادة الثانية والعشرون ـ على الوزراء تنفيذ هذا القانون •

رقم (١٠١) لسنة ١٩٦٤
قانون
تنظيم توزيع الارباح في الشركات

المادة الاولى ـ توزع الارباح المعـــدة للتوزيع للشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة والمشاريع الصناعية الفردية المشمولة بقانون التنمية الصناعية والمشاريع الصناعية الحكومية والشركات والمؤسسات التابعة للمؤسسة الاقتصادية المنصوص عليها في قانون المؤسسة الاقتصادية على الوجه الآتي :ـ

آ ـ ٧٥٪ توزع على المساهمين أو على مالكي المشروع .

ب ـ ٢٥٪ تخصص للعمال والموظفين ويكون توزيعها على النحو التالى :ـ

١ ـ ١٠٪ توزع على العمال والموظفـــين عنـــد توزيع الارباح على المساهمين ويوزع نصفها على جميع المشتغلين على أساس عدد أيام العمل خلال السنة دون اعتبار لنوع الوظيفة أو الاجر الذي يتقاضـــاه الشخص ويوزع النصف الآخر على أساس الاجور المدفوعة خلال العـــام على ألا يتجاوز ما يخص الفرد الواحد منهم من النصفين على مائة دينار سنويا فاذا تبقى بعد التوزيع على هذا الاساس شيء من الـ ١٠٪ يتم توزيعـــه بذات

الطريقة على من لم يتجاوز ما يحصل عليه من التوزيعين مائة دينار وما يزيد على ذلك يودع لدى البنك المركزي في حساب خاص ويجوز لمجلس الوزراء أن يخصص جزءا من هذا الفائض يوزع على العمال والموظفين في المشاريع التي لم تحقق أرباحا بسبب طبيعة عملها أو لاسباب خارجة عن ارادة عمالها وموظفيها ويصدر نظام يبين كيفية التوزيع وادارة الحساب الخاص والتصرف به •

٢ ـ ٥٪ تخصص للخدمات الاجتماعية والاسكان طبقا لما يقرره مجلس ادارة المشروع أو ادارته بالاتفاق مع نقابة عمال الشركة •

٣ ـ ١٠٪ تخصص لخدمات اجتماعية مركزية للعمال والموظفين وتحدد كيفية التصرف في هذه المبالغ واداء الخدمات والجهة الادارية التي تتولاها أو تشرف عليها بنظام •

المادة الثانية ـ يجب أن لا تقل نسبة الارباح الصافية المعدة للتوزيع لغرض احتساب حصة أرباح العمال والموظفين منها عن ٧٥٪ من صافي الارباح بعد استقطاع ضريبة الدخل •

المادة الثالثة ـ على الوزراء تنفيذ هذا القانون •

المادة الرابعة ـ ينفذ هذا القانون اعتبارا من ١٤ تموز ١٩٦٤ ويطبق على الارباح التي توزع بعد هذا التاريخ •

رقم (١٠٢) لسنة ١٩٦٤

قانون

تشكيل مجالس الادارة في المنشآت والمشاريع الصناعية

المادة الاولى ـ يجب أن لا يزيد أعضاء مجلس ادارة أي شركة مساهمة صناعية على سبعة أعضاء من بينهم عضوان ينتخبان عن العمال والموظفين فيها على أن يكون أحدهما عن الموظفين والآخر عن العمال • ويتم انتخاب العضوين المذكورين بالاقتراع السري المباشر تحت اشراف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وتكون مدة العضوية لهما سنتان •

المادة الثانية ـ يشترط في ممثلي العمال والموظفين أن يكونوا ممن يجيدون القراءة والكتابة وأن يكونوا حاصلين على شهادة الدراسة الابتدائية على الاقل •

المادة الثالثة ـ تطبق أحكام المادة الاولى على جميع المشاريع الصناعية التابعة للمؤسسة الاقتصادية أيضا •

المادة الرابعة ـ تجرى الانتخابات اللازمة لاختيار ممثلي العمال والموظفين في مجالس الادارة في موعد لا يتجاوز ١-١-١٩٦٥ •

المادة الخامسة ـ تؤسس بقانون خاص مؤسسة للثقافة العمالية تودع

اليها مهمة اعداد دورات تثقيفية خاصة لممثلي العمال والموظفين المنتخبين لتمثيل العمال والموظفين في مجالس الادارة .

المادة السادسة ـ يمارس ممثلو العمال والموظفين أعمالهم في مجالس ادارة الشركات والمؤسسات المشار اليها في المادتين الاولى والثانية ابتداء من ١-٤-١٩٦٥ ، على أن يكونوا قد اجتازوا الدورات المشار اليها في المادة الخامسة من ذلك التاريخ .

المادة السابعة ـ يصدر نظام وتعليمات لتسهيل تنفيذ هذا القانون .

المادة الثامنة ـ على الوزراء تنفيذ هذا القانون .

المادة التاسعة ـ ينفذ هذا القانون اعتبارا من تاريخ ١٤ تموز ١٩٦٤ .

رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦٤

قانون

تنظيم أوضاع بعض الشركات والمؤسسات

المادة الاولى ـ يجب أن تتخذ كل شركة ذات مسؤولية محدودة يبلغ رأسمالها المدفوع سبعين ألف دينار فأكثر وقت تنفيذ هذا القانون شكل شركة مساهمة ، كما يجب أن تأخذ جميع الشركات التي تؤسس بعد تنفيذ هذا القانون والتي يبلغ رأسمالها المدفوع سبعين ألف دينار فأكثر شكل شركة مساهمة .

المادة الثانية ـ على جميع المشاريع الصناعية التي ليست على شكل شركة مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة وقت تنفيذ هذا القانون والتي يبلغ صافي قيمة موجوداتها سبعين ألف دينار أو أكثر أن تأخذ شكل شركة مساهمة .

المادة الثالثة ـ لا يجوز لاي شخص طبيعي أو معنوي ، ماعدا الاشخاص المعنوية العامة ، أن يمتلك في أية شركة مساهمة مضى على تأسيسها خمس سنوات كاملة أو أكثر أسهما تزيد قيمتها الاسمية المدفوعة عن عشرة آلاف دينار ، ويعتبر المساهم وأولاده القاصرون بحكم الشخص الواحد ما لم تكن ملكية القاصر ناشئة عن الارث ، وعلى المساهم في الشركات

المساهمة التي لم يمض على تأسيسها خمس سنوات بعد أن يوفق أوضاعه مع أحكام هذه المادة عندما تنطبق عليه هذه الاحكام .

المادة الرابعة ـ على الشركات والمشاريع والمؤسسات المشمولة بأحكام المواد السابقة أن تكيف أوضاعها مع أحكام هذا القانون في مهلة أقصاها سنة واحدة .

المادة الخامسة ـ على الوزراء تنفيذ هذا القانون .

المادة السادسة ـ ينفذ هذا القانون اعتبارا من تاريخ ١٤ تموز ١٩٦٤.

---

(١) كانت المدة سنة واحدة فجعلت سنتين بالقانون ٩٤/١٩٦٥ ابتداء من ١٤ تموز ١٩٦٤ .

النظام الداخلي
للمؤسسة العامة للصناعة

تعاريف وأحكـام عامـة

المادة الاولى :

يكون للكلمات التالية المعاني المبينة ازائها :ـ

المؤسسة العامة : المؤسسة العامة للصناعة

مجلس ادارة المؤسسة : مجلس ادارة المؤسسة العامة للصناعة

المدير العام للمؤسسة : المدير العام للمؤسسة العامة للصناعة

المؤسسة النوعية : المؤسسة النوعية التي تضم منشآت صناعية ذات انتاج مصنف تصنيفا مماثلا •

مجلس ادارة المؤسسة النوعية : مجلس ادارة المؤسسة النوعية التابعة الى المؤسسة العامة للصناعة •

المنشأة الصناعية : الشركة الصناعية التي امت بموجب القانون رقم ٩٩ لسنة ٩٦٤ أو المصلحة الصناعية التي ستلحق بالمؤسسة العامة للصناعة •

مجلس ادارة المنشأة : مجلس ادارة المنشأة الصناعية •

المادة الثانية :

تكون المنشأة الصناعية شخصية معنوية ولهـــا حق التعـاقد والتملك والتصرف والخصومة والمرافعة .

المادة الثالثة :

يكون مركز المؤسسة العامة للصناعة بغداد ولها أن تفتح فروعا لها داخل العراق وخارجه .

مجلس ادارة المؤسسة العامة

المادة الرابعة :

يدير شؤون المؤسسة العـــامة للصناعة مجلس ادارة يرأسه رئيس المؤسسة العامة للصناعة عـــددا من الاعضاء لا يزيدون على ستة يختارهم مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية من بين رؤساء المؤسسات النوعية ويكون المدير العام للمؤسسة العامة سكرتيرا عاما له .

المادة الخامسة :

يقوم المجلس بالاعمال التالية :ـ

١ ـ الاشراف على المنشآت الصناعية التابعة للمؤسسة العامة عند صدور هذا النظام أو التي ستلحق بها بعد ذلك .

٢ ـ اقرار ملاكات المنشآت الصناعية وميزانياتها التقديرية وخططها الانتاجية وما تتبعه من أساليب تسويقية في مشترياتها وفي تصريف انتاجهـــا

داخل البلاد وخارجها .

٣ ـ دراسة الميزانيات السنوية وحسابات الارباح والخسائر للمنشآت الصناعية وتقديم توصياته بصددها الى المؤسسة الاقتصادية .

٤ ـ اصدار التعليمات الموجهة للمنشآت الصناعية والمنسقة لاعمالها ، أو القيام بدراسة المشاكل التي تنشأ فيها وايجاد الحلول العملية لها .

٥ ـ اعداد تقارير فصلية وسنوية يرفعها الى المؤسسة الاقتصادية يوضح فيها نشاطات المنشآت الصناعية وأوضاعها المالية ومراكزها التجارية وخططها التوسيعية خلال السنة المالية .

يخول المجلس الصلاحيات التالية :ـ

المادة السادسة :

١ ـ الموافقة على الصرف أو التعاقد بمبلغ لا يتجاوز المائة ألف دينار لكل مرة للطلبات المقدمة له من المنشآت الصناعية لاغراض شراء مواد أولية أو تشغيلية ومكائن وأدوات احتياطية وتوسعات وتحسينات على أن تكون ضمن الخطة السنوية للمنشآت المصادق عليها من المؤسسة الاقتصادية أما الارتباطات المالية التي تتجاوز هذا المبلغ فعليه أن يرفعها الى المؤسسة الاقتصادية للموافقة عليها .

٢ ـ الموافقة على تعيين الموظفين في المنشآت الصناعية بحدود راتب اسمي

لا يتجاوز ٧٠ دينارا شهريا على أن تكون الوظائف ضمن ملاكات المنشآت المصدقة .

المادة السابعة :

تعرض قرارات مجلس ادارة المؤسسة على رئيس ادارة المؤسسة الاقتصادية قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على الخمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة الاقتصادية للقرارات واذا ما اعترض رئيس المؤسسة الاقتصادية على بعض القرارات وأصر مجلس ادارة المؤسسة على قراره يعرض الخلاف على مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره نهائيا حوله ولرئيس المؤسسة الاقتصادية أن يخول المجلس صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه .

المادة الثامنة :

١ - يجتمع المجلس بدعوة من رئيس المؤسسة العامة مرة واحدة على الاقل في الشهر وله أن يجتمع كلما تدعو الضرورة الى أكثر من ذلك .

٢ - لا ينعقد المجلس الا بحضور أكثر من نصف أعضائه ، وفي حالة غياب الرئيس يقوم مقامه وكيله .

٣ - تصدر قرارات المجلس بأكثر أصوات الحاضرين . وعند التساوي

يرجح الجانب الذي ينضم اليه الرئيس •

٤ ـ تطبع محاضر جلسات المجلس وتحفظ في سجل خاص بعد توقيع الاعضاء الحاضرين عليها •

يتولى المدير العام للمؤسسة العامة المهام التالية :ـ

المدير العام للمؤسسة العامة

المادة التاسعة :

١ ـ تنفيذ مقررات مجلس ادارة المؤسسة العامة •

٢ ـ الاشراف على أعمال المؤسسات النوعية التابعة للمؤسسة العامة ويكون مسؤولا أمام رئيس المؤسسة العامة ومجلس ادارتها عن حسن سير أعمال تلك المؤسسات النوعية •

٣ ـ ما يعهده اليه رئيس المؤسسة العامة ومجلس ادارة المؤسسة العامة من مهام اخرى •

يتألف الهيكل الداخلى للمؤسسة العامة للصناعة من الاقسام التالية :ـ

تشكيلات المؤسسة العامة

المادة العاشرة :

١ ـ دائرة الشؤون الادارية

٢ ـ الادارة الفنية

٣ ـ الرقابة والتوجيه

٤ ـ العلاقات الصناعية

دائرة الشؤون الادارية

المادة الحادية عشرة :

أ ـ يشرف على أعمال الدائرة مدير ذو اختصاص •

ب ـ تتألف دائرة الشؤون الادارية من :ـ

١ ـ شعبة الموظفين

٢ ـ شعبة المراسلات

المادة الثانية عشرة :

شعبة الموظفين :ـ

تتولى شعبة الموظفين الاختصاصات التالية :ـ

أ ـ تطبيق أحكام أنظمة وقواعد الموظفين والمستخدمين

ب ـ تنفيذ التزامات المؤسسة العامة بوصفها رب عمل

جـ ـ تنظيم المسابقات والاختبارات على أنواعها

د ـ اعداد قرارات التعيين ومنح الاجازات والمكافآت وفرض العقوبات وانهاء الخدمة وسائر الاوضاع المسلكية الاخرى للموظفين والمستخدمين •

هـ ـ تنظيم اضبارات وبطاقات موظفي ومستخدمي المؤسسة العامة والمنشآت

التابعة لها وتدوين مختلف الوقوعات اللازمة عليها .

و ـ اعداد جداول الاجازات السنوية ومسك سجلاتها .

ز ـ تنظيم المناوبات في الحالات الضرورية بين الموظفين والمستخدمين .

ح ـ وبصورة عامة معالجة جميع القضايا والامور المتفرعة عن هذه الاختصاصات .

المادة الثالثة عشرة :

شعبة المراسلات :ـ

تتولى شعبة المراسلات الاختصاصات التالية :ـ

أ ـ استلام البريد والمعاملات الواردة الى المؤسسة العامة وتسجيلها وتوزيعها على المديريات المختصة .

ب ـ استلام المعاملات الصادرة عن المؤسسة العامة وتسجيلها وارسالها .

ج ـ حفظ نسخ المراسلات الصادرة وتصنيفها بحسب موضوعها وتاريخها .

د ـ تبليغ المديريات التعليمات والبلاغات وتنظيم فهرس بها مرتب حسب التاريخ والموضوع .

هـ ـ تأمين أعمال النسخ والسحب .

و ـ ادارة المستودع العام للمحفوظات .

ز ـ تحقيق الاتصال بين المراجعين ومديريات المؤسسة العامة والمنشآت

ومتابعة المعاملات لدى مختلف المديريات والمنشآت من أجل تصريف شؤون المراجعين والسعي للحصول على الاجوبة بالسرعة الممكنة .

حـ ـ القيام ببقية الاعمال التي يكلفها بها مدير الشؤون الادارية .

المادة الرابعة عشرة :

الادارة الفنية :

يضم قسم الادارة الفنية المؤسسات النوعية التالية :ـ

١ ـ مؤسسة صناعة الغزل والنسيج

٢ ـ مؤسسة صناعة المواد الانشائية

٣ ـ مؤسسة صناعة الاحذية والجلود

٤ ـ مؤسسة صناعة السيكاير والمواد المرتبطة بها

٥ ـ مؤسسة صناعة المواد الغذائية والزيوت ومشتقاتها والمنظفات .

٦ ـ أية مؤسسة اخرى يتقرر انشاؤها فيما بعد .

المادة الخامسة عشرة :

يعين لكل مؤسسة نوعية مدير ذو اختصاص يدير شؤونها ويكون مسؤولا لدى المدير العام للمؤسسة عن حسن سير أعمال المؤسسة المعين لها . ويعهد اليه بالاعمال التالية :ـ

١ ـ اعداد دراسات واحصائيات عن النشاط الانتاجي والتجاري للمنشآت.

٢ ـ اعداد أبحاث ودراسات عن متطلبات البلاد مما تنتجه المنشآت من انتاج .

٣ ـ تنفيذ ما يتخذه مجلس ادارة المؤسسة العامة من مقررات تخص المؤسسة النوعية المسؤول عنها .

المادة السادسة عشرة :

يشرف على كل مؤسسة نوعية مجلس ادارة لا يزيد عدد أعضائه عن سبعة أعضاء وينتخبهم مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية من بين المدراء العامين للمنشآت الصناعية التابعة للمؤسسة النوعية وفي حالة تعذر الحصول على هذا العدد من بين المنشآت يجوز اختيار أعضاء من منشآت اخرى .

المادة السابعة عشرة :

أ ـ تقوم المؤسسة الاقتصادية بتعيين رئيس مجلس المؤسسة النوعية ونائبه من بين أعضائه مرة في كل عام ، وفي حالة غياب الرئيس ينوب عنه في ادارة المجلس نائبه .

ب ـ يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة في كل شهر على الاقل ويجتمع كلما دعت الضرورة الى عقد اجتماع .

جـ ـ تكون مهام المجلس تقديم التوصيات الى المؤسسة العامة بشأن ما يأتي :

١ ـ كيفية تنسيق الاعمال التجارية والانتاجية بين المنشآت التابعة للمؤسسة النوعية .

٢ ـ وضع اصول لتحديد نوعيات الانتاج في المنشآت •

٣ ـ تحديد أسعار منتجات المنشآت وأساليب تطويرها •

٤ ـ توزيع الاسواق الداخليـــة بين المنشآت وتحديد طرق ايجاد أسواق خارجية للفائض عن انتاجها •

٥ ـ ملاكات المنشآت وميزانياتها التقديرية •

٦ ـ وضع سياسة موحدة تتبعها المنشآت عند تسويق المواد الاولية والمواد التكميلية والادوات الاحتياطية اللازمة لعامل المنشآت •

د ـ يكون مدير المؤسسة النوعية سكرتيرا لمجلس ادارتها ومسؤولا عن تنفيذ مقرراتها •

هـ ـ ترسل نسخة من مقررات مجلس ادارة المؤسسة النوعية الى المؤسسة الاقتصادية للاطلاع عليها وذلك خلال خمسة أيام من تاريخ انعقاد المجلس •

الرقابة والتوجيـه

المادة الثامنة عشرة :

يضم قسم الرقابة والتوجيه المديريات التالية :ـ

١ ـ مديرية التدقيق الحسابي

٢ ـ مديرية التفتيش

٣ ـ مديرية حسابات الكلفة

٤ ـ مديرية التسويق

المادة التاسعة عشرة :

أ ـ يشرف على أعمال مديرية التدقيق الحسابي مدير تدقيق ويعاونه عدد من المدققين .

ب ـ تكون مهام هذه المديرية ما يأتي :ـ

١ ـ زيادة ادارات المنشآت وتفتيش سجلاتها الحسابية لتثبت من سلامة أنظمتها الحسابية

٢ ـ تحليل الميزانيات التقديرية وتقديم توصياتها بشأنها

٣ ـ تحليل الميزانيات السنوية وحسابات المتاجرة والارباح والخسائر وتقديم توصياتها بصددها .

٤ ـ تنظيم دورات توجيهية لموظفي حسابات المنشآت وتدريبهم على اتباع الاساليب الحديثة في الاعمال الحسابية .

المادة العشرون :

أ ـ يشرف على أعمال مديرية التفتيش مفتش أقدم يعاونه عدد من المفتشين الاداريين والفنيين .

ب ـ تكون مهام هذه المديرية :ـ

١ ـ تفتيش ادارات المنشآت للتثبت من انها تسير وفق الطرق الحديثة في ادارة شؤون المنشآت .

٢ ـ تفتيش معامل المنشآت للتأكد من ادامة مكائنها وأجهزتها والعناية بها ووفرة المواد الاولية والمواد التكميلية والمواد الاحتياطية اللازمة لاستمراريتها في الانتاج ودراسة الاسباب الداعية الى توقف المعامل أو أجزاء منها وعوامل نقص كفاءاتها الانتاجية .

٣ ـ التثبت من العناية بشؤون العمال وتوفير أسباب راحتهم ومعالجتهم البسيطة .

٤ ـ القيام بأي أعمال اخرى تعهد بها اليه المؤسسة الاقتصادية .

المادة الحادية والعشرون :

أ ـ يدير مديرية حسابات الكلفة مدير ذو اختصاص ويعاونه عدد من المساعدين .

ب ـ يعهد الى مديرية حسابات الكلفة المهام التالية :ـ

١ ـ تدقيق حسابات كلفة منتجات المنشآت والتثبت من سلامة الطرق المتبعة من أجل ذلك .

٢ ـ تدريب العناصر المسؤولة عن حسابات الكلفة في المنشآت واعدادهم لكي يقوموا بأعباء مسؤولياتهم بشكل صحيح .

المادة الثانية والعشرون :

أ ـ يدير مديرية التسويق مدير ذو اختصاص ويعاونه عدد من المساعدين.

ب ـ تكون مهمة مديرية التسويق :ـ

١ ـ دراسة متطلبات الاسواق المحلية وتوجيه انتاج المنشآت الصناعية لتلبي تلك المتطلبات .

٢ ـ فحص الاساليب المتبعة لدى المنشآت في تسويق منتوجاتها وتوجيهها بحيث يتسنى لها كسب أوسع مجال في الاسواق التجارية .

٣ ـ تدريب موظفي المنشآت على أساليب التسويق الحديثة .

المادة الثالثة والعشرون :

أ ـ يدير مديرية العلاقات الصناعية مدير ذو اختصاص ويعاونه عدد من المساعدين .

ب ـ تكون مهمة مديرية العلاقات الصناعية :ـ

١ ـ تقديم المشورة الى المنشآت الصناعية فيما يتعلق بتطبيق قوانين العمل والضمان الاجتماعي على العمال والمستخدمين .

٢ ـ اعداد الدراسات اللازمة وتقديم المشورة للمنشآت فيما يتعلق بقضايا الاجور .

٣ ـ تقديم الاقتراحات اللازمة لتحسين العلاقات بين العاملين في المنشآت وبين اداراتها •

المادة الرابعة والعشرون :

تقديم تقارير المؤسسات النوعية والمديريات الى رئيس المؤسسة العامة ليتخذ ما يراه مناسبا بشأنها •

المادة الخامسة والعشرون :

تضع المؤسسة الاقتصادية سنويا ملاكا خاصا للمؤسسة العامة تحدد فيه مفردات الدرجات الخاصة بالمؤسسة العامة •

المنشآت الصناعية

المادة السادسة والعشرون :

١ ـ يدير شؤون المنشآت الصناعية ويكون مسؤولا عنها مدير عام تعينه وتحدد راتبه وصلاحياته المؤسسة الاقتصادية •

٢ ـ ينفذ المدير العام قرارات مجالس ادارة المؤسسة الاقتصادية والمؤسسة العامة للصناعة والمنشأة ويكون مسؤولا أمامها عن جميع الاعمال التي يمارسها وهو الذي يمثل المنشأة أمام المحاكم والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والتعاقد مع الغير •

٣ ـ يوقع المدير العام على المخابرات الصادرة عن المنشأة وله أن يخول بعض موظفي الشركة صلاحية التوقيع على بعض هذه المخابرات •

٤ ـ يدير المنشأة مجلس ادارة مؤلف من :ـ

أ ـ المدير العام للمنشأة ـ رئيسا .

ب ـ أربعة أعضاء تختارهم المؤسسة الاقتصادية ويجوز أن يكون ما لا يزيد عن اثنين منهم من بين كبار موظفي المنشأة وتكون مدة عضويتهم سنة قابلة للتجديد .

جـ ـ ممثل عن موظفي المنشأة .

د ـ ممثل عن عمال المنشأة .

٥ ـ يتم اختيار ممثلي الموظفين والعمال في المنشأة حسب أحكام المادة الاولى من القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٦٤ .

٦ ـ لا ينعقد مجلس ادارة المنشأة الا بحضور المدير العام للمنشأة أو من ينيبه عنه رئيس المؤسسة العامة .

٧ ـ يجتمع مجلس الادارة بدعوة من الرئيس أو نائبه مرة واحدة في كل شهر على الاقل وله أن يجتمع كلما وجد الرئيس ضرورة لذلك .

٨ ـ يحصل النصـــاب بحضور أكثر من نصف أعضـاء المجلس وتتخذ القرارات بأكثرية آراء الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين على القرار في أية حالة عن ثلاثة .

٩ ـ تدون محاضر الجلسات في سجل خاص ويوقع عليها الحاضرون .

١٠- ينسب أحد موظفي المنشأة ليقوم بسكرتارية المجلس ويكون مسؤولا عن ضبط محاضر جلساته وعن تعقيب تنفيذ مقرراته •

١١- يتقاضى كل عضو في مجلس ادارة المنشأة مخصصات سنوية قدرها -/١٥٠ دينارا ولا يجوز أن يكافأ العضو كليا أو جزئيا بأي نوع من العمولة أو أن تحتسب مخصصاته أو اجوره على أساس أرباح المنشأة•

١٢- تعرض قرارات مجلس ادارة المنشأة على رئيس المؤسسة العامة قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على خمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة العامة للقرارات وفي حالة الخلاف بين رئيس المؤسسة العامة وبين مجلس ادارة أي منشأة يعرض على رئيس المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره حول الخلاف نهائيا • ولرئيس المؤسسة العامة تخويل مجلس ادارة المنشأة صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه •

١٣- تعرض قرارات مجلس ادارة المنشأة على رئيس المؤسسة الاقتصادية قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على الخمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة الاقتصادية القرارات فاذا ما اعترض رئيس المؤسسة الاقتصادية على بعض القرارات وأصر مجلس ادارة المنشأة على قراره يعرض الخلاف على مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية

ويكون قراره نهائيا حوله • ولرئيس المؤسسة الاقتصادية أن يخول مجلس ادارة المنشأة صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه• تكون اختصاصات مجلس ادارة المنشأة كما يأتي :ـ

المادة السابعة والعشرون :

١ ـ الاشراف على جميع شؤون المنشأة وهو الذي يضع اصول تخطيط سياستها المالية والادارية •

٢ ـ اقرار شراء المواد الاولية أو التشغيلية والمواد الاحتياطية والمكائن والالات وانشاء المباني اللازمة لها بحدود عشرين ألف دينار لكل مرة وذلك ضمن الخطة السنوية المصادق عليها من المؤسسة الاقتصادية ويقترح على المؤسسة العامة شراء ما زادت كلفته من تلك المواد عن الحد المقرر •

٣ ـ اعداد ملاكات موظفي المنشأة ومستخدميها وكافة عمالها ورفعها الى المؤسسة العامة للموافقة عليها •

٤ ـ تعيين الموظفين والمستخدمين الذين لا تزيد رواتبهم الاسمية عن خمسين دينارا وبحدود الملاكات المقررة وقبول استقالتهم •

٥ ـ ترفيع الموظفين والمستخدمين والعمال ومنحهم علاواتهم السنوية •

٦ ـ تنظيم الميزانية التقديرية للمنشأة •

٧ ـ تقديم التوصيات الى المؤسسة العامة بشأن التوسعات الضرورية للمنشأة وتجديد موجوداتها الرئيسية للموافقة عليها •

المادة الثامنة والعشرون :

لا يجوز وضع مقررات مجلس ادارة المنشأة التي تتعلق بامور التالية موضع التنفيذ ما لم تقترن بموافقة المؤسسة الاقتصادية •

١ ـ تصديق ملاكات الموظفين والمستخدمين العراقيين والاجانب وتعيين الخبراء الاجانب •

٢ ـ اقرار الميزانية التقديرية للمنشأة وخطط انتاجها •

٣ ـ القيام بأعمال تتعلق بتوسيع المنشأة وتطويرها وتحسين أجهزتها بما يتجاوز صلاحيات مجالس ادارتها •

٤ ـ التزام المنشأة بعقود تزيد مبالغ كل منها عن صلاحيات مجالس ادارتها ومجلس ادارة المؤسسة العامة •

مـواد عامـــة

المادة التاسعة والعشرون :

١ ـ يحق لرئيس المؤسسة العامة حضور أي اجتماع لمجلس ادارة المؤسسة النوعية أو مجلس ادارة المنشأة الصناعية وتكون له رئاسة الجلسة في ذلك الاجتماع مع حق التصويت •

٢ ـ يحق لرئيس المؤسسة الاقتصادية حضور أي اجتماع لمجلس ادارة المؤسسة العامة أو المؤسسة النوعية أو المنشأة وتكون له رئاسة الجلسة وحق التصويت فيها •

المادة الثلاثون :

ينفذ هذا النظام من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية •

النظـام الداخلي
للمؤسسة العامة للتجارة

استنادا الى احكام قانون المؤسسة الاقتصادية رقم ٩٨ لسنـة ١٩٦٤ وبموافقة مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية صدق النظام الداخلى الآتى :

تعاريف واحكام عامة

المادة الاولى ـ تكون للكلمات التالية المعاني المبينة ازاءها :ـ

المؤسسة العامة ـ المؤسسة العامة للتجارة •

مجلس ادارة المؤسسة ـ مجلس ادارة المؤسسة العامة للتجارة

المدير العام للمؤسسة ـ المدير العام للمؤسسة العامة للتجارة

المنشآت ـ الشركات التجارية التي اممت بموجب القانون رقم ٩٩لسنة ١٩٦٤ او الشركة او المصلحة ذات الطابع التجارى التي الحقت او ستلحق بالمؤسسة العامة للتجارة •

مجلس ادارة المنشأة ـ مجلس ادارة المنشأة التجارية •

المادة الثانية ـ تكون للمنشآت شخصية معنوية ولها حق التعاقد والتملك والتصرف والخصومة والمرافعة •

المادة الثالثة ـ يكون مركز المؤسسة العامة للتجارة بغداد ولها ان تفتح فروعا لها داخل العراق وخارجه •

مجلس ادارة المؤسسة العامة

المادة الرابعة ـ يدير شؤون المؤسسة العاحمة للتجارة مجلس ادارة يرأسه رئيس المؤسسة العامة للتجارة ويضم عددا من الاعضاء لايزيدون على ستة يختارهم مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية من بين المدراء العامين للمنشآت ويكون المدير العام للمؤسسة العامة سكرتيرا عاما له •

المادة الخامسة ـ يقوم مجلس ادارة المؤسسة بالاعمال التالية :ـ

١ ـ الاشراف على المنشآت التابعة للمؤسسة العامة عند صدور هذا النظام او التي ستلحق بها بعد ذلك •

٢ ـ تنسيق الاعمال وتوزيع الاختصاصات فيما يتعلق بالبضائع المتاجر بها بين المنشآت •

٣ ـ توزيع المواد والبضائع التي حصر او سيحصر استيرادها بالمؤسسة العامة وتوزيعها بين المنشآت وتخويل هذه المنشآت تنفيذ اتفاقيات وعقود المقايضة التي تعقدها او تدخل طرفا فيها المؤسسة العامة في الداخل والخارج وبالشكل الذى ينسبه •

٤ ـ اقرار ملاكات المنشآت وميزانياتها التقديرية وبرامج اعمالها المقبلة وما

تتبعه من اساليب تجارية في اعمال المشتريات والمبيعات والتسويق والمقايضة .

٥ ـ اصدار التعليمات الموجهة للمنشآت والمنسقة لاعمالها ، والقيام بدراسة المشاكل التي تنشأ فيها وايجاد الحلول العملية لها .

٦ ـ دراسة الميزانيات السنوية وحسابات الارباح والخسائر للمنشآت وتقديم توصياته بصددها الى المؤسسة الاقتصادية .

٧ ـ الاطلاع على التقارير الفصلية والسنوية التي ترفعها الاقسام المختصة في المؤسسة العامة الى المؤسسة الاقتصادية لتوضيح نشاطات المنشآت واوضاعها المالية وبرامج اعمالها المقبلة وخططها التوسعية خلال السنة المالية .

المادة السادسة ـ يخول المجلس الصلاحيات التالية :ـ

١ ـ الموافقة على الصرف والتعاقد بمبلغ لايتجاوز المائة الف دينار لكل مرة للطلبات المقدمة له من المنشآت لاغراض اقتناء الموجودات الثابتة ذات العلاقة بأعمال المنشآت المعنية وعلى ان تكون ضمن الخطة السنوية للمنشآت المصادق عليها من المؤسسة الاقتصادية . اما الارتباطات المالية المتعلقة بأقتناء البضائع والموجودات المتداولة التي تتاجر وتتعامل بها المنشآت فلا تعتبر مشمولة بهذا التحديد .

٢ ـ الموافقة على تعيين الموظفين في المنشآت بحدود راتب اسمى لايتجاوز ـ/٧٠ دينارا شهريا على ان تكون الوظائف ضمن ملاكات المنشآت المصدقة •

المادة السابعة ـ تعرض قرارات مجلس ادارة المؤسسة العامة على رئيس المؤسسة الاقتصادية قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لاتزيد على الخمسة ايام من تاريخ استلام المؤسسة الاقتصادية للقرارات واذا ما اعترض رئيس المؤسسة الاقتصادية على بعض القرارات واصر مجلس ادارة المؤسسة على قراره يعرض الخلاف على مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره نهائيا حوله • ولرئيس المؤسسة الاقتصادية ان يخول المجلس صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه •

المادة الثامنة :ـ

١ ـ يجتمع المجلس بدعوة من رئيس المؤسسة العامة مرة واحدة على الاقل في الشهر وله ان يجتمع كلما تدعو الضرورة الى اكثر من ذلك •

٢ ـ لاينعقد المجلس الا بحضور اكثر من نصف اعضائه • وفى حالة غياب الرئيس يقوم مقامه وكيله •

٣ ـ تصدر قرارات المجلس بأكثرية اصوات الحاضرين • وعند التساوى يرجح الجانب الذى ينضم اليه الرئيس •

٤ ـ تدرج محاضر جلسات المجلس فى سجل خاص ويوقع عليها الاعضاء الحاضرون والسكرتير العام لمجلس ادارة المؤسسة العامة •

المدير العام للمؤسسة العامة

المادة التاسعة ـ يتولى المدير العام للمؤسسة :ـ

١ ـ تنفيذ قرارات مجلس ادارة المؤسسة •

٢ ـ الاشراف على اعمال الاقسام الملاكونة للمؤسسة العامة ويكون مسؤولا امام رئيس المؤسسة العامة ومجلس ادارتها عن حسن سير أعمال تلك الاقسام •

٣ ـ ما يعهده اليه رئيس المؤسسة العامة ومجلس ادارة المؤسسة من مهام اخرى •

تشكيلات المؤسسة العامة

المادة العاشرة ـ يتألف الهيكل الداخلى للمؤسسة العامة من الاقسام التالية :ـ

١ ـ قسم الادارة والذاتية •

٢ ـ قسم البحوث والدراسات •

٣ ـ قسم المنشآت التابعة

٤ ـ قسم الرقابة والتفتيش •

قسم الادارة والذاتية

المادة الحادية عشرة ـ يشرف على قسم الادارة والذاتيـــة مدير ذو اختصاص ويتألف هذا القسم من :ـ

١ ـ شعبة الادارة والذاتية

٢ ـ شعبة المراسلات والاوراق

المادة الثانية عشرة ـ تقوم شعبة الادارة والذاتية بالأعمال التالية :ـ

١ ـ تطبيق احكام انظمة وقواعد الموظفين والمستخدمين •

٢ ـ تنفيذ التازمات المؤسسة العامة بوصفها رب عمل •

٣ ـ تنظيم المسابقات والاختبارات على انواعها •

٤ ـ اعداد قرارات التعيين ومنح الاجازات والمكافآت وفرض العقوبات وانهاء الخدمة وسائر الاوضاع المسلكية الاخرى للموظفين والمستخدمين •

٥ ـ تنظيم اضبارات وباقات لموظفي ومستخدمي المؤسسة العامة والمنشآت وتدوين مختلف الوقوعات اللازمة عليها • وتنظيم جداول بأسماء العمال فى المنشآت •

٦ ـ اعداد جداول الاجازات السنوية ومسك سجلاتها •

٧ ـ تنظيم المناوبات في الحالات الضرورية بين الموظفين والمستخدمين •

٨ ـ وبصورة عامة معالجة جميع القضايا والامور المتفرعة عن هذه

الاختصاصات .

المادة الثالثة عشرة ـ شعبة المراسلات والاوراق تقوم هذه الشعبة بالاعمال التالية :ـ

أ ـ استلام البريد والمعاملات الواردة الى المؤسسة العامة وتسجيلها وتوزيعها على الاقسام المختصة .

ب ـ استلام المعاملات الصادرة عن المؤسسة العامة وتسجيلها وارسالها .

ج ـ حفظ نسخ عن المراسلات الصادرة وتصنيفها بحسب موضوعها وتاريخها .

د ـ تبليغ الاقسام التعليمات والبلاغات وتنظيم فهرس بها حسب التاريخ والموضوع .

هـ ـ تأمين اعمال النسخ والسحب .

و ـ ادارة المستودع العام للمحفوظات .

ز ـ تحقيق الاتصال بين المراجعين ومديريات المؤسسة العامة والمنشآت ومتابعة المعاملات لدى مختلف الاقسام والمنشآت من اجل تصريف شؤون المراجعين والسعي للحصول على الاجوبة بالسرعة الممكنة .

ح ـ القيام ببقية الاعمال التي يكلفها بها مدير قسم الادارة والذاتية ،والمدير العام للمؤسسة العامة .

قسم البحوث والدراسات

المادة الرابعة عشرة ـ يشرف على قسم البحوث والدراسات مدير ذو اختصاص ويتألف هذا القسم من :ـ

١ ـ شعبة البحوث والاحصاء والتقارير الاقتصادية المستلمة .

٢ ـ الشعبة المالية

٣ ـ شعبة الاتفاقات التجارية والتخطيط التجارى .

٤ ـ شعبة الاعلان والنشر والنماذج والمجلدات الايضاحية .

المادة الخامسة عشرة ـ تقوم شعبة البحوث والاحصاء بالاعمال التالية :

أ ـ اجراء الدراسات والبحوث الفنية والتجارية والاحصاء وتزويدالشعب الاخرى والاقسام والمنشآت بما تحتاجه من احصاءات وبحوث .

ب ـ تحضير تقارير دورية واحصاءات شهرية .

جـ ـ دراسة التقارير المستلمة من المنشآت وتحليلها والتعليق عليها .

د ـ دراسة التقارير المستلمة من السفارات العراقية في الخارج وتحليلها وتبيان امكانية الاستفادة مما ورد فيها .

المادة السادسة عشرة ـ تقوم الشعبة المالية بالاعمال التالية :ـ

أ ـ مراجعة كشوفات المبيعات اليومية وحركة الحسابات للمنشآت لدى المصارف وفي صندوق اليومية .

ب ـ مراقبة تطبيق المنشآت للقواعد والتعليمات المالية .

جـ ـ تهيئة حسابات ختامية مجمعة للمؤسسة العامة والمنشآت .

د ـ دراسة طلبات المنشآت المتعلقة بالتسهيلات المصرفية وتقديم المطالعات حولها .

المادة السابعة عشرة ـ تقوم شعبة الاتفاقيات التجارية والتخطيط التجاري بالاعمال التالية :

١ ـ دراسة الاتفاقيات التجارية بين الجمهورية العراقية والدول الاخرى وتبيان امكانية الاستفادة من نصوصها عن طريق المقايضة او غير ذلك.

٢ ـ المشاركة بالمفاوضات لعقد الاتفاقيات التجارية واعداد الدراسات المقارنة للاتفاقيات التي تعقدها البلدان ذات الاقتصاد والوضع التجارى المشابه .

٣ ـ مراقبة التطورات التي تحصل في التنسيق التجارى والاقتصادي العربي والسوق العربية المشتركة .

٤ ـ تقوم بدراسة المنتجات المحلية ومدى تأثير منهاج استيراد المؤسسة العامة عليها وتعد تخطيطا تجاريا لذلك .

المادة الثامنة عشرة ـ تقوم شعبة الاعلان والنشر والنماذج بالاعمال التالية :ـ

١ ـ اعداد نشرات دورية لكلفة الاستيراد والتصدير والاسعار والمخزون والتوزيع وعلاقة ذلك بالمستهلك .

٢ ـ حفظ النماذج وكراريس الاعلان والمجلدات الايضاحية •

٣ ـ اعداد الاعلانات الصحفية والتلفزيونية وقطع الاعلان ومناشيره والتي تطلبها المنشآت او المجهزون للمواد والبضائع المستوردة •

المادة التاسعة عشرة ـ يشرف على قسم المنشآت مدير ذو اختصاص ويتألف هذا القسم من :ـ

١ ـ شعبة المقايضة والوكالات الاجنبية •

٢ ـ شعبة التسويق •

٣ ـ شعبة قرارات مجالس ادارة المنشآت •

المادة العشرون ـ تقوم شعبة الاتفاقيات والوكالات الاجنبية بدراسة وتحضير مسودات العقود والوكالات الاجنبية لكافة المنشآت • كما تقوم بتهيئة الدراسات اللازمة لاعمال المقايضة التي تستطيع المؤسسة العامة القيام بها وتقترح توزيعها على المنشآت حسب الاختصاص • وتقوم باعداد شروط ونصوص اتفاقيات وعقود المقايضة للمنشآت ضمن اهداف السياسة الاقتصادية العامة التي ترسمها الحكومة •

المادة الحادية والعشرون ـ تقوم شعبة التسويق بدراسة اوضاع السوق المحلية ومستوى الاسعار والطلب على البضائع التي تتعاطى الاتجار بها كافة المنشآت للمؤسسة العامة وتقترح منهاج الاستيراد لتلك المنشآت

على ضوء ذلك .

المادة الثانية والعشرون ـ تقوم شعبة قرارات مجالس ادارة المنشآت بدراسة هذه التقارير وابداء الملاحظات لرئيس المؤسسة العامة عنها وتبيان انسجامها مع انظمة المنشآت المعنية ونظام المؤسسة والقوانين المرعية والسياسة التي اتبعتها او تتبعها المؤسسة الاقتصادية .

قسم الرقابة والتفتيش

المادة الثالثة والعشرون ـ يشرف على قسم الرقابة والتفتيش مدير ذو اختصاص ويتألف القسم من :ـ

١ ـ شعبة الرقابة الحسابية .

٢ ـ شعبة التفتيش .

المادة الرابعة والعشرون ـ تقوم شعبة الرقابة الحسابية بالاعمال التالية :ـ

أ ـ زيارة ادارات المنشآت وتفتيش سجلاتها الحسابية للتثبت من سلامة انظمتها .

ب ـ تحليل الميزانيات السنوية والحسابات الختامية الاخرى وتقديم توصياتها بصددها .

ج ـ تنظيم دورات توجيهية لموظفي حسابات المنشآت وتدريبهم على اتباع

الاساليب الحديثة في الاعمال الحسابية .

المادة الخامسة والعشرون ـ تقوم شعبة التفتيش بالاعمال التالية :ـ

أ ـ تفتيش ادارات المنشآت للتثبت من انها تسير وفق الطرق الحديثة في ادارة شؤون المنشآت .

ب ـ تفتيش مكاتب ومعارض ومخازن المنشآت للتأكد من ادامتها والعناية بها.

جـ ـ التثبت من العناية بشؤون منتسبي المنشآت وتوفير اسباب راحتهم ومعالجتهم الطبية .

د ـ القيام بتفتيش وكلاء المؤسسة العامة واعداد التقارير عن ذلك .

هـ ـ القيام بأى تفتيش ينسبه رئيس المؤسسة العامة .

المادة السادسة والعشرون ـ تقدم تقارير الاقسام بواسطة المدير العام الى رئيس المؤسسة العامة ليتخذ ما يراه مناسبا بشأنها .

المادة السابعة والعشرون ـ تضع المؤسسة الاقتصادية سنويا ملاكا خاصا للمؤسسة العامة تحدد فيه مفردات الدرجات الخاصة بالمؤسسة العامة .

المنشآت

المادة الثامنة والعشرون :ـ

١ ـ يدير شؤون المنشآت ويكون مسؤولا عنها مدير عام تعينه وتحدد راتبه

وصلاحياته المؤسسة الاقتصادية .

٢ ـ ينفذ المدير العام قرارات مجالس ادارة المؤسسة الاقتصادية والمؤسسة العامة للتجارة والمنشأة ويكون مسؤولا امامها عن جميع الاعمال التي يمارسها وهو الذى يمثل المنشأة امام المحاكم والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والتعاقد مع الغير .

٣ ـ يوقع المدير العام على المخابرات الصادرة من المنشأة وله ان يخول بعض موظفيه صلاحية التوقيع على بعض هذه المخابرات .

٤ ـ يدير المنشأة مجلس ادارة مؤلف من :ـ

أ ـ المدير العام للمنشأة رئيسا .

ب ـ اعضاء لايقل عددهم عن الاربعة تعينهم المؤسسة الاقتصادية ويجوز ان يكون مالايزيد عن اثنين منهم من بين كبار موظفي المنشأة وتكون مدة عضويتهم سنة قابلة للتجديد .

٥ ـ لاينعقد مجلس ادارة المنشأة الا بحضور المدير العام للمنشأة او من ينيبه عنه رئيس المؤسسة العامة .

٦ ـ يجتمع مجلس الادارة بدعوة من الرئيس او نائبه مرة واحدة في كل شهر على الاقل وله ان يجتمع كلما وجد الرئيس ضرورة لذلك .

٧ ـ يحصل النصاب بحضور اكثر من نصف اعضاء المجلس وتتخذ القرارات بأكثرية آراء الحاضرين على ان لايقل عدد الموافقين على

القرار في أية حالة عن ثلاثة .

٨ ـ تدون محاضر الجلسات في سجل خاص ويوقع عليها الحاضرون .

٩ ـ ينسب احد موظفي المنشأة ليقوم بسكرتارية المجلس ويكون مسؤولا عن ضبط محاضر جلساته وعن تعقيب تنفيذ مقرراته .

١٠ـ يتقاضى كل عضو في مجلس ادارة المنشأة مخصصات سنوية قدرها ـ/١٥٠ دينارا ولا يجوز ان يكافأ العضو كليا او جزئيا بأى نوع من العمولة او ان تحتسب مخصصاته او اجوره على أساس ارباح المنشأة .

١١ـ تعرض قرارات مجلس ادارة المنشأة على رئيس المؤسسة العامة قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لاتزيد على خمسة ايام من تاريخ استلام المؤسسة العامة للقرارات وفي حالة الخلاف بين رئيس المؤسسة العامة وبين مجلس ادارة اية منشأة يعرض على رئيس المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره حول الخلاف نهائيا . (لرئيس المؤسسة العامة تخويل مجلس ادارة المنشأة صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه .)

١٢ـ تعرض قرارات مجلس ادارة المنشأة على رئيس المؤسسة الاقتصادية قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لاتزيد على خمسة ايام من تاريخ استلام المؤسسة الاقتصادية للقرارات فأذا اعترض

رئيس المؤسسة الاقتصادية على بعض القرارات واصر مجلس ادارة المنشأة على قراره يعرض الخلاف على مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره نهائيا حوله • (ولرئيس المؤسسةالاقتصادية ان يخول مجلس ادارة المنشأة صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه) •

المادة التاسعة والعشرون ـ تكون اختصاصات مجلس ادارة المنشأة كما يلي :ـ

١ ـ الاشراف على جميع شؤون المنشأة وهو الذى يضع اصول تخطيط سياستها المالية والادارية •

٢ ـ اقرار شراء البضائع المستوردة التي تتعاطى المنشأة الاتجار بها بحدود خمسين الف دينار لكل مرة وذلك ضمن الخطة السنوية المصادق عليها من المؤسسة الاقتصادية ويقترح على المؤسسة العامة شراء مازادت قيمته من تلك المواد عن الحد المقرر •

٣ ـ اعداد ملاكات موظفى المنشأة ومستخدميها وكافة عمالها ورفعها الى المؤسسة العامة للموافقة عليها •

٤ ـ تعيين الموظفين والمستخدمين الذين لاتزيد رواتبهم عن خمسين دينارا بحدود الملاكات المقررة وقبول استقالتهم •

٥ ـ ترفيع الموظفين والمستخدمين والعمال ومنحهم علاواتهم السنوية •

٦ ـ تنظيم الميزانية التقديرية للمنشأة •

٧ ـ تقديم التوصيات الى المؤسسة العامة بشأن التوسعات الضرورية للمنشأة وتجديد موجوداتها الرئيسية للموافقة عليها •

المادة الثلاثون ـ لايجوز وضع مقررات مجلس ادارة المنشأة التي تتعلق بالامور التالية موضع التنفيذ مالم تقترن بموافقة المؤسسة الاقتصادية•

١ ـ تصديق ملاكات الموظفين والمستخدمين العراقيين والاجانب وتعيين الموظفين الذين تزيد رواتبهم الاسمية على سبعين دينارا وتعيين الخبراء الاجانب •

٢ ـ اقرار الميانزية التقديرية للمنشأة وخطط انتاجها •

٣ ـ القيام بأعمال تتعلق بتوسيع المنشأة وتطويرها وتحسين اجهزتها بما يتجاوز صلاحيات مجالس ادارتها •

٤ ـ التزام المنشأة بعقود تزيد مبالغ كل منها عن صلاحيات مجالس ادارتها ومجلس ادارة المؤسسة العامة •

مواد عامة

المادة الحادية والثلاثون :ـ

١ ـ يحق لرئيس المؤسسة العامة حضور اى اجتماع لمجلس ادارة المنشأة

وتكون له رئاسة الجلسة في ذلك الاجتماع مع حق التصويت •

٢ ـ يحق لرئيس المؤسسة الاقتصادية حضور اى اجتماع لمجلس ادارة المؤسسة العامة للتجارة او مجالس ادارة المنشآت وتكون له رئاسة الجلسة وحق التصويت فيها •

المادة الثانية والثلاثون ـ ينفذ هذا النظام من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية •

النظام الداخلي
للمؤسسة العامة للتأمين

تعاريف وأحكام عامة

المادة الاولى ـ يكون للكلمات التالية المعاني المبينة ازاءها :

المؤسسة ـ المؤسسة العامة للتأمين .

المجلس ـ مجلس ادارة المؤسسة العامة للتأمين .

الرئيس ـ رئيس المؤسسة العامة للتأمين .

المدير العام ـ المدير العام للمؤسسة العامة للتأمين .

المنشأة ـ أية شركة تأمين أو اعادة تأمين تابعة للمؤسسة أو ستلحق بها فيما بعد .

مجلس المنشأة ـ مجلس ادارة المنشأة التابعة للمؤسسة العامة للتأمين.

المادة الثانية ـ تكون للمنشآت التابعة للمؤسسة شخصية معنوية ولها حق التعاقد والتملك والتصرف والخصومة والمرافعة .

المادة الثالثة ـ يكون مركز المؤسسة بغداد ولها أن تفتح فروعا لها داخل العراق وخارجه .

تشكيلات المؤسسة

المادة الرابعة ـ يتألف جهاز المؤسسة من :ـ

١ ـ الرئيس

٢ ـ مجلس الادارة

٣ ـ اللجنة الاستشارية

٤ ـ المدير العام

٥ ـ الدائرة الادارية

أ ـ السكرتارية

ب ـ الادارة

٦ ـ الدائرة الفنية

٧ ـ الدائرة المالية

٨ ـ الدائرة القانونية

٩ ـ دائرة العلاقات العامة

الرئيس

المادة الخامسة ـ يتولى الرئيس ادارة المؤسسة وتصريف شـــؤونها بالشكل الذي يضمن تحقيق أغراضها ويشمل ذلك :ـ

١ ـ الاشراف الاداري العام على المؤسسة

٢ ـ دعوة المجلس الى الانعقاد وادارة جلساته .

٣ ـ تنفيذ قرارات المجلس

٤ ـ تمثيل المؤسسة أمام الغير

٥ ـ اعداد ملاك المؤسسة وميزانية المصروفات التخمينية

المجلس

المادة السادسة ـ يدير شؤون المؤسسة مجلس ادارة يرأسه الرئيس ويضم عددا من الاعضاء لا يزيد عن ستة تختارهم المؤسسة الاقتصادية من بين المدراء العامين للمنشآت ويكون المدير العام سكرتيرا عاما للمجلس •

المادة السابعة ـ ١ ـ يجتمع المجلس بدعوة من الرئيس مرة واحدة على الاقل في الشهر وله أن يجتمع كلما تدعو الضرورة الى أكثر من ذلك•

٢ ـ لا ينعقد المجلس الا بحضور أكثر من نصف الاعضاء وعند غياب الرئيس يحل محله وكيله •

٣ ـ تصدر قرارات المجلس بأكثرية أصوات الحاضرين على أن لا تقل عن ثلاثة وعند التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس •

٤ ـ تدون محاضر الجلسات في سجل خاص وتوقع من الاعضاءالحاضرين والسكرتير العام للمجلس •

المادة الثامنة ـ تشمل صلاحيات المجلس ما يلي :ـ

١ ـ الاشراف على المنشآت التابعة للمؤسسة عند صدور هذا النظام والتي ستلحق بها بعد ذلك •

٢ ـ اقتراح لوائح القوانين والانظمة المتعلقة بالمؤسسة وتقديمها للمؤسسة الاقتصادية .

٣ ـ اصدار التعليمات الموجهة للمنشآت التابعة والمنسقة لاعمالها والقيام بدراسة المشاكل التي تنشأ فيها وايجاد الحلول العملية لها .

٤ ـ اتخاذ كل ما ينبغي لتنظيم سوق التأمين العراقية .

٥ ـ وضع اسس الرقابة على المنشآت لضمان سلامة أعمالها .

٦ ـ متابعة سير العمل في المنشآت وتنسيق التعاون بينها وتذليل الصعوبات التي تعترض تنفيذ برامجها .

٧ ـ اقرار ملاكات وميزانيات المصروفات التخمينية للمنشآت .

٨ ـ دراسة الميزانيات السنوية وحسابات الارباح والخسائر للمنشآت وتقديم توصيات بشأنها الى المؤسسة الاقتصادية .

٩ ـ اقرار السياسة الاستثمارية للمنشآت ضمن خطة الاستثمار التي تضعها المؤسسة الاقتصادية .

١٠ـ النظر في الامور التي تنص القوانين والانظمة على انها من اختصاص المؤسسة .

١١ـ الموافقة على تعيين الموظفين في المنشآت بحدود راتب اسمي لا يتجاوز ٧٠/ـ دينارا شهريا بشرط أن تكون الوظائف ضمن ملاكات المنشآت المصدقة .

١٢ـ ترشيح أعضاء اللجنة الاستشارية واقتراح مكافآتهم •

١٣ـ تشكيل اللجان الرئيسية الاخرى وتحديد مهامها •

١٤ـ تقديم تقارير فصلية وسنوية الى المؤسسة الاقتصادية لتوضيح نشاطات المنشآت التابعة وأوضاعها المالية وبرامج أعمالها المتبعة وخططها التوسعية خلال السنة المالية •

١٥ـ الموافقة على الصرف والتعاقد بمبلغ لا يتجاوز المائة ألف دينار لكل مرة للطلبات المقدمة له من المنشآت لاغراض اقتناء الموجودات الثابتة ذات العلاقة بأعمال المنشأة وعلى أن تكون ضمن الخطة السنويةللمنشأة المصادق عليها من المؤسسة الاقتصادية •

١٦ـ لا يشمل حكم الفقرة الخامسة عشرة الالتزامات الناشئة عن عقود التأمين واتفاقيات التأمين •

المادة التاسعة ـ تعرض قرارات المجلس على رئيس المؤسسة الاقتصادية قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على الخمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة الاقتصادية للقرارات واذا ما اعترض رئيس المؤسسة الاقتصادية على بعض القرارات وأصر مجلس ادارة المؤسسة على قراره يعرض الخلاف على مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره نهائيا حوله • ولرئيس المؤسسة الاقتصادية أن يخول المجلس صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه •

اللجنة الاستشارية

المادة العاشرة ـ ١ ـ تتألف اللجنة الاستشارية من خبير اكتوارى ومراقب حسابات وأحد رجال القانون واثنين من المختصين بالتأمين •

٢ ـ تنظر اللجنة الاستشارية في القضايا الفنية التي يحيلها اليها الرئيس وتكون قراراتها استشارية ولهـــا أن تدعو ذوي الخبرة للاستئناس بآرائهم •

المدير العـام

المادة الحادية عشرة ـ يتولى المدير العام :ـ

١ ـ تنفيذ قرارات المجلس •

٢ ـ الاشراف الاداري على أجهزة المؤسسة لضمان حسن سير العمل ضمن الصلاحيات التي يخولها له الرئيس عدا اللجنة الاستشارية •

٣ ـ ما يعهد اليه الرئيس أو المجلس من مهام اخرى •

الدائرة الادارية

المادة الثانية عشرة ـ تتألف الدائرة الادارية من :ـ

١ ـ السكرتارية :ـ

أ ـ سكرتارية مجلس الادارة

ب ـ سكرتارية الرئيس

جـ ـ سكرتارية المدير العام

٢ ـ الادارة :ـ

أ ـ الذاتية وشؤون الموظفين

ب ـ الاوراق والحفظ

الدائرة الفنية

المادة الثالثة عشرة ـ تتألف الدائرة الفنية من :ـ

١ ـ قسم الرقابة الفنية :ـ

يمارس هذا القسم شؤون الرقابة على المنشآت من حيث اتباعها للاسس الفنية كتطبيق التعريفات والاحتفاظ بالاحتياطات الحسابية والفنية بصورة صحيحة .

٢ ـ قسم التعريفات :ـ

يتولى هذا القسم دراسة ملائمة التعريفات للقواعد الفنية واعداد الاحصائيات الفنية لاغراض التعريفات بالتعاون مع قسم الاحصاء المختص .

٣ ـ قسم البحوث والاحصاء :ـ

يقوم هذا القسم بتثبيت الاحصائيات واعداد البحوث وادارة شؤون المكتبة .

الدائرة المالية

المادة الرابعة عشرة ـ تقوم هذه الدائرة بالمهام التالية :ـ

١ ـ دراسة وتحليل ميزانيات المنشآت .

٢ ـ دراسة استثمار المنشآت ومطابقتها للخطة الاستثمارية المقررة .

٣ ـ اعداد الميزانية المجمعة لكافة المنشآت عند اقرار المجلس باصدارها .

الدائرة القانونية

المادة الخامسة عشرة ـ تقوم هذه الدائرة بكافة المهام القانونية للمؤسسة وبضمنها :ـ

١ ـ تقديم الاستشارات والبحوث القانونية للمؤسسة أو المنشآت .

٢ ـ دراسة واعداد لوائح القوانين والانظمة ذات العلاقة بأغراض المؤسسة .

٣ ـ مراقبة تطبيق القوانين والانظمة المرعية في المؤسسة والمنشآت .

٤ ـ تجميع قرارات المحاكم المتعلقة بأعمال التأمين وتبويبها والتعليق عليها ودراستها دراسة مقارنة .

دائرة العلاقات العامة

المادة السادسة عشرة ـ تقوم هذه الدائرة بالمهام التالية :ـ

١ ـ الدعاية لفكرة التأمين وتطوير الوعي التأميني بكافة وسائل الاعلام .

٢ ـ أعمال النشر بما في ذلك اصدار النشرات والمجلات والمطبوعات المختلفة .

٣ ـ الاعداد للمؤتمرات التي تنعقد في العراق ومتابعة المؤتمرات الدولية .

٤ ـ تنظيم الدورات التدريبية والمحاضرات .

المنشآت

المادة السابعة عشرة ـ ١ ـ يدير شؤون كل منشأة ويكون مسؤولا عنها مدير عام تعينه وتحدد راتبه وصلاحياته المؤسسة الاقتصادية ، وهو الذي يمثل المنشأة ويوقع بالنيابة عنها أمام المحاكم والدوائر الرسمية وشبه الرسمية وجميع الاغيار •

٢ ـ ينفذ المدير العام قرارات مجالس ادارة المؤسسة الاقتصادية والمؤسسة العامة للتأمين والمنشأة ويكون مسؤولا أمامها عن جميع الاعمال التي يمارسها وهو الذي يمثل المنشأة أمام المحاكم والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والتعاقد مع الغير •

٣ ـ يوقع المدير العام على اتفاقيات ووثائق اعادة التأمين وعلى وثائق التأمين بالنسبة لمنشآت التأمين عـــدا منشأة اعـادة التأمين ، وعلى المخابرات والاوراق الاخرى الصادرة من المنشأة وله أن يخول أحد موظفي المنشأة أو أكثر بعض صلاحياته للتوقيع بموافقة مجلس ادارة المنشأة•

٤ ـ يدير المنشأة مجلس ادارة مؤلف من :ـ

أ ـ المدير العام للمنشأة ـ رئيسا •

ب ـ أربعة أعضاء تختارهم المؤسسة الاقتصادية ويجوز أن يكون ما لا يزيد عن اثنين منهم من بين كبار موظفي المنشأة وتكون مدة عضويتهم سنة قابلة للتجديد •

٥ ـ لا ينعقد مجلس ادارة المنشأة الا بحضور المدير العام للمنشأة أو من ينيبه عنه رئيس المؤسسة .

٦ ـ يجتمع مجلس ادارة المنشأة بدعوة من الرئيس أو نائبه مرة واحدة في كل شهر على الاقل وله أن يجتمع كلما وجد الرئيس ضرورة لذلك .

٧ ـ يحصل النصاب بحضور أكثر من نصف أعضاء المجلس وتتخذ القرارات بأكثرية آراء الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين على القرار في أية حالة عن ثلاثة .

٨ ـ تدون محاضر الجلسات في سجل خاص ويوقع عليها الحاضرون .

٩ ـ ينسب أحد موظفي المنشأة ليقوم بسكرتارية المجلس ويكون مسؤولا عن ضبط محاضر جلساته وعن تعقيب تنفيذ مقرراته .

١٠ـ يتقاضى كل عضو في مجلس ادارة المنشأة مخصصات سنوية قدرها ١٥٠/ـ دينارا ولا يجوز أن يكافأ العضو كليا أو جزئيا بأي نوع من العمولة أو أن تحتسب مخصصاته أو اجوره على أساس أرباح المنشأة.

١١ـ تعرض قرارات مجلس ادارة المنشأة على رئيس المؤسسة قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على خمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة

لا تزيد على خمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة للقرارات وفي حالة الخلاف بين رئيس المؤسسة وبين مجلس ادارة أية منشأة يعرض على رئيس المؤسسة الاقتصادية ويكون قراره حول الخلاف نهـــائيا • ولرئيس المؤسسة تخويل مجلس ادارة المنشأة صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه •

١٢ـ تعرض قرارات مجلس ادارة المنشآت على رئيس المؤسسة الاقتصادية قبل تنفيذها وله حق الاعتراض عليها خلال مدة لا تزيد على الخمسة أيام من تاريخ استلام المؤسسة الاقتصادية للقرارات فاذا ما اعترض رئيس المؤسسة الاقتصادية على بعض القرارات وأصر مجلس ادارة المنشأة على قراره يعرض الخلاف على مجلس ادارة المؤسسةالاقتصادية ويكون قراره نهائيا حوله ، ولرئيس المؤسسة الاقتصادية أن يخول مجلس ادارة المنشأة صلاحية تنفيذ بعض القرارات قبل عرضها عليه•

المادة الثامنة عشرة ـ تكون اختصاصات مجلس ادارة المنشأة كما يلي:ـ

١ ـ الاشراف العام على شؤون المنشأة ضمن الصلاحيات المقررة ، والمصادقة على نماذج وثائق التأمين بالنسبة لمنشآت التأمين عدا منشأة اعادةالتأمين•

٢ ـ وضع التعليمات المتعلقة بالاعادة الالزامية وتقديمها للمؤسسة العامة للتأمين للمصادقة عليها طبقا لاحكام القـــانون رقم ١٣٢ لسنة ٩٦٤

بالنسبة لمنشأة اعادة التأمين .

٣ ـ وضع السياسة العامة للمنشأة في ميدان اعادة التأمين الصادرة والواردة.

٤ ـ أ ـ اقرار اسس اتفاقيات اعادة التأمين ونسب توزيع الحصص على معيدي التأمين بالنسبة لمنشآت التأمين .

ب ـ اقرار اسس اتفاقيات اعادة التأمين الصادرة ذات المصدر الالزامي وتوزيع الحصص على معيدي التأمين بالنسبة لمنشأة اعادة التأمين .

٥ ـ تخويل المدير العـــام قبول واسناد عمليات اعادة التأمين على أساس الاتفاقيات أو على أساس اختياري ضمن الحدود التي يقررها المجلس.

٦ ـ أ ـ الموافقة على تسوية التعويضات في جميع الفروع عدا الخسارة العمومية في البحرى التي تزيد مبالغ تسويتها عن ـ/٢٠٠٠ دينار بالنسبة لمنشآت التأمين و ـ/١٥٠٠٠ دينار بالنسبة لمنشأة اعادة التأمين.

ب ـ الحق في الموافقة على تسوية التعويضات في الخسارة العمومية اذا زادت مبالغهـــا عن ـ/١٠٠٠٠ دينار بالنسبة لمنشآت التـأمين وعن ـ/٥٠٠٠٠ دينار بالنسبة لمنشأة اعادة التأمين .

٧ ـ فتح الفروع المكاتب داخل العراق والتعاقد مع وكلاء التأمين بالنسبة لمنشآت التأمين والتعاقد مع الوكلاء وفتح المكاتب خارج العراق بالنسبة لمنشأة اعادة التأمين .

٨ ـ وضع السياسة الاستثمارية للمنشأة ضمن خطة الاستثمار المقررة وتنفيذ تلك السياسة وتخويل المدير العام صلاحية عقد العقود لهذا الغرض، وله تأليف لجنة فرعية من أعضاء المجلس لتنفيذ السياسة الموضوعة وتحديد صلاحياتها •

٩ ـ اعداد ملاكات موظفي المنشأة ومستخدميها وكافة عمالها ورفعها الى المؤسسة العامة للموافقة عليها •

١٠ـ تعيين الموظفين والمستخدمين والعمال الذين لا تتجاوز رواتبهم (ـ/٥٠) دينارا شهريا وبحدود الملاكات المقررة •

١١ـ ترفيع الموظفين والمستخدمين والعمال ومنحهم العلاوات السنوية •

١٢ـ قبول استقالة الموظفين والمستخدمين والعمال ونقلهم وفرض العقوبات الانضباطية والتأديبية بحقهم ومنحهم الاجازات وغير ذلك من شؤون الموظفين ضمن الصلاحيات المقررة •

١٣ـ الصلح عن أي حق أو دين واحالة الخلافات للتحكيم عدا التسوية الودية للتعويضات التي يجريها المدراء العامون والتي لا تزيد مبالغها عن ـ/٥٠٠ دينار بالنسبة لمنشآت التأمين وعن ـ/٥٠٠٠ دينار بالنسبة لمنشأة اعادة التأمين •

١٤ـ تنظيم الميزانية التخمينية للمنشأة •

١٥ـ اقرار الميزانية العامة للمنشأة وحساب الارباح والخسائر في نهاية كل سنة مالية ورفعها الى المؤسسة •

١٦ـ لا يحق لعضو المجلس طلب أية معلومات تتعلق بمعاملات المنشأة الا بتخويل من المجلس •

المادة التاسعة عشرة ـ لا يجوز وضع مقررات مجلس ادارة المنشأة التي تتعلق بالامور التالية موضـــع التنفيذ ما لم تقترن بموافقة المؤسسة الاقتصادية •

١ ـ تصـــديق ملاكات الموظفين والمستخدمين العراقيين والاجانب وتعيين الخبراء الاجانب •

٢ ـ اقرار الميزانية التقديرية للمنشأة وخطط انتاجها •

٣ ـ القيام بأعمال تتعلق بتوسيع المنشآت وتطويرها وتحسين أجهزتها بما يتجاوز صلاحيات مجالس ادارتها •

٤ ـ التزام المنشأة بعقود تزيد مبالغ كل منها عن صلاحيات مجالس ادارتها ومجلس ادارة المؤسسة العامة •

مواد عامة

المادة العشرون ـ ١ ـ لرئيس المؤسسة الاقتصادية حضور أي اجتماع لمجلس ادارة المؤسسة العامة للتأمين أو لمجلس ادارة أية منشأة وتكون له

رئاسة الجلسة مع حق التصويت في ذلك الاجتماع •

٢ ـ لرئيس المؤسسة العامة للتأمين حضور أي اجتماع لمجلس ادارة أية منشأة وتكون له رئاسة الجلسة مع حق التصويت في ذلك الاجتماع •

المادة الحادية والعشرون ـ ينفذ هذا النظـــام من تاريخ نشـره في الجريدة الرسمية •

رقم ١٢٢ لسنة ١٩٥٩

قـــانون

صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية

الفصل الاول

الاصطلاحات ومؤهلات التقاعد

المادة الاولى ـ أ ـ تسري أحكام هذا القانون[١] على جميع موظفي ومستخدمي الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية المحسوبة وظائفهم عـــلى الملاكات الدائمة عدا العمال والمستخدمين باجور يومية أو اجور شهرية مقطوعة ، وتعين هذه الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية من قبل وزير المالية ببيان ينشره في الجريدة الرسمية أو يطبق عليها القانون من تأريخ نشر البيان وشمولها به[٢] .

ب ـ لوزير المالية شمول الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية التي يخضـع موظفوها ومستخدموها لاحكام قانون التقاعد المدني بهذا القانون وفق الفقرة (أ) أعلاه .

---

(١) وقد طبق هذا القانون على مؤذني المساجد المضبوطة وخدمها أيضا بالقانون ١٩٦٤/١٧٢ .

(٢) اضيفت العبارة الاخيرة بالقانون ١٩٦٤/٧٥ .

حـ ـ تضاف للموظف الذي هو في الخدمة وقت نفاذ هذا القانون الخدمة التقاعدية أو الاستخدامية السابقة لتأريخ نفاذه أو اللاحقة له حسب أحكام القوانين الاخرى كخدمة تقاعدية سواء كانت على الملاك الدائم أو المؤقت وتسرى أحكامه على من كان في الخدمة منذ ١-٨-١٩٥٩ أو اعيد اليها بعد ذلك سواء تركها بعد هذا التاريخ أو لايزال مستمرا فيها على أن لا يستحق من ترك الخدمة من هؤلاء أو عياله الراتب التقاعدي الا من تأريخ نشر هذا القانون اذا كانت خدماته قبل نشره تقل عن الحد المقرر لنيل الراتب التقاعدي (١٥ سنة) وأصبحت بموجبه تساوي الحد المذكور أو تزيد ويحسب لاصحاب الرواتب التقاعدية السابقة لنشره ممن استفادوا من أحكامه الفرق على هذا الاساس[١] • على أن تدفع التوقيفات التقاعدية عنها للصندوق وفقا لاحكام القوانين المرعية •

د[٢] ـ أولا ـ تعتبر الخدمة في وظيفة داخلة في الملاك الدائم لموظفي ومستخدمي شركة نفط خانقين المحدودة اعتبارا من تأريخ وكالتها عن الحكومة العراقية بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٥٢ المصادق ١-١-١٩٥٢ ولغاية انهاء الوكالة المذكورة بتأريخ ٣٠-٦-١٩٥٩ خدمة

---

(١) عدلت الفقرة جـ بهذه الصيغة بالقانون رقم ١٠٩/١٩٦٤ •
(٢) اضيفت الفقرة (د) هذه بالقانون رقم ٨١/١٩٦٢ و ١١٢/١٩٦٣

تقاعدية بالشروط التالية :

١ ـ أن يقدم ذو العلاقة طلبا الى الصندوق خلال مدة خدمته يطلب فيه اعتبار خدماته خلال المدة المبينة أعلاه تقاعدية .

٢ ـ أن يدفع الى الصندوق التوقيفات التقاعدية المستحقة عن تلك المدة .

٣ ـ أن يعيد الى مصلحة توزيع المنتجات النفطية ما تحملته الحكومة من مبلغ المكافأة التي قبضها عند انهاء وكالة الشركة في ٣٠-٦-١٩٥٩ .

٤ ـ أن تدفع مصلحة توزيع المنتجات النفطية الى الصندوق ما يقابل حصتها من التوقيفات التقاعدية .

ثانيا ـ تعتبر الخدمة تقاعدية لمدة لا تتجاوز خمس سنوات في وظيفة داخلة في الملاك الدائم لموظفي ومستخدمي شركة التنوير والقوة الكهربائية المحدودة لمدينة بغداد السابقة و (عشر سنوات) لموظفي ومستخدمي نظارة الخزينة الخاصة السابقة بالشروط التالية :

١ ـ أن يدفع ذو العلاقة التوقيفات التقاعدية عن تلك الخدمة الى الصندوق .

٢ ـ أن تدفع مصلحة كهرباء بغداد بالنسبة لموظفي ومستخدمي شركة

التنوير والقوة الكهربائية المحدودة لمدينة بغداد والادارة أموال الاسرة المالكة السابقة بالنسبة لموظفي ومستخدمي نظارة الخزينة الخاصة الدائرة حصةالدائرة المستخدمة منالتوقيفات التقاعدية.

٣ ـ اذا كان ذو العلاقة مشتركا بصندوق احتياط مؤسسته عنالخدمة المذكورة فتستوفى التوقيفات مما تجمع له في صندوق الاحتياط على أن لا يقل المبلغ عن ١٥٪ (خمسة عشر بالمائة) من رواتبه الاسمية في تلك الفترة وان لم يكف ذلك فيستوفى الفرق منه ومن دائرته بالنسبة المبينة في القانون .

ثالثا ـ لا تضاف الخدمة المبينة في هذه الفقرة الا لمن كان في الخدمة عند وضع القانون موضع التنفيذ .

هـ[1] ـ تعتبر الخدمة تقاعدية في وظيفة داخلة في ملاك موظفي ومستخدمي صندوق شهداء الجيش وشركة المنسوجات الصوفية المحدودة والمعامل التابعة لهما ، ممن استمروا بالخدمة على الملاك الدائم في مصلحة ادارة صندوق شهداء الجيش عند انشائها بالقانون رقم ٧٧ لسنة ٩٥٩ ولا زالوا في خدمتها وتضاف الى خدماتهم الحالية على أن يدفع المشمولون بهذا القانون ومصلحة ادارة صندوق شهداء الجيش وما يترتب على كل منهم من التوقيفات التقاعدية الى صندوق التقاعد بالنسبة المقررة

(١) اضيفت الفقرة (هـ) هذه بالقانون رقم ١٩٦٣/١١٢ .

في المادة (١٠) من القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٥٩ .

وتسرى عليهم الشروط المنصوص عليهـــا في الفقرة (ب) من المادة الحادية عشرة من القانون .

٢ ـ لا يمنع المشمول بهذا القـــانون والخاضع لقـــانون الضمان الاجتماعي رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦[1] من استعمال حقه أعلاه على أن يعاد رصيد ضمانه الى من يستحقه وفق القوانين المرعية .

٣ ـ لا تضاف الخدمة المبينة أعلاه الا لمن كان في الخدمة عند نفاذ هذا القانون .

المادة الثانية ـ يقصد في هذا القانون بتعبير :

أ ـ وظيفة تقاعدية : الوظيفة المحسوبة على ملاكات الموظفين والمستخدمين الدائمة للدوائر والمؤسسات شبه الرسمية والتي لا تخضع للتقاعـد بموجب أي قانون آخر .

ب ـ خدمة تقاعدية : الخدمة التي تحسب لتقاعد الموظف أو المستخدم أو لمكافأته وفقا لاحكام هذا القانون .

حـ ـ الموظف : من عهدت اليه وظيفة تقاعدية من الموظفين والمستخدمين .

د ـ الهيئة : هيئة صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين التي يؤلفها وزير الماليـة .

---

(١) الغي هذا القانون بالقانون رقم ١٤٠/١٩٦٤ .

هـ ـ الصندوق : صندوق تقاعد الموظفين والمستخدمين في الدوائر والمؤسسات شبه الرسمية •

و ـ الراتب : راتب الموظف الاسمي عدا المخصصات •

ز ـ معدل الراتب : معدل الراتب الشهري خلال (٤٨) شهرا من الخدمة التقاعدية الاخيرة للموظف أو المستخدم ولا يدخل في حساب المعدل رواتب الخدمة التي بأقل من راتب تام أما اذا كانت مدة الخدمة التقاعدية براتب تام تقل مجموعها عن المدة المطلوبة أعلاه •

فمعدل الراتب الشهري لحلول مدة الخدمة التقاعدية •

ح ـ المتقاعد : من تناول راتبا تقاعديا أو يستحقه بحكم هذا القانون •

ط ـ التقاعد : تقاعد الموظف أو المستخدم ويشمل تقاعد العائلة •

ي ـ مدير عام صندوق التقاعد : الموظف الذي يعينه وزير المالية ويتولى تخصيص الراتب التقاعدي أو المكافأة وصرفهما •

المادة الثالثة : كل موظف يعتزل الخدمة أو يفصل منها من تأريخ نفاذ هذا القانون وفقا للمادتين (٤ و٥) يتناول راتب التقاعد اذا كان أكمل (١٥) سنة خدمة تقاعدية • واذا قلت خدمته عن ذلك فيتناول مكافأة •

المادة الرابعة : (أ) للموظف الذي أكمل خمسا وعشرين سنة خدمة تقاعدية أو أكمل الخمسين من عمره أن يعتزل الخدمة ويتناول راتب تقاعد

أو مكافأة حسبما يستحقه •

(ب) يجوز احالة الموظف على التقاعد عند اكماله الخامسة والخمسين من عمره اذا كان مكملا ثلاثين سنة خدمة تقاعدية أو عند اكماله الستين من العمر •

(جـ) تتحتم احالة الموظف على التقاعد عند اكماله الثالثة والستين من عمره •

(د) يعتبر الموظف منفصلا اذا انهيت خدمته بسبب تنسيق في الملاك •

(هـ) لا يمنع انفصال الموظف بأي شكل كان من تناول راتب التقاعد أو المكافأة •

المادة الخامسة : (أ) يحرم الموظف أو المتقاعد من تناول المكافأة أو راتب التقاعد في الأحوال الآتية :

١ ـ اذا حكم عليه في محكمة عراقية بالحبس لمدة ثلاث سنوات أو أكثر من أجل جريمة غير سياسية أو غير مرتكبة بسبب الدفاع عن النفس أو الشرف العائلي •

٢ ـ اذا حكم عليه بالحبس لمدة سنة واحدة أو أكثر من أجل جناية أو جنحة تتعلق بواجباته الرسمية •

٣ ـ اذا ارتكب جريمة التزوير أو الاختلاس بغض النظر عن مدة الحكم ونوعه •

٤ ـ اذا دخل في خدمة حكومية أجنبية من غير أن تخوله الحكومة بذلك •

٥ ـ اذا فقد جنسيته العراقية •

ب ـ في الحالات المبينة في الفقرات (١ و٢ و٣) أعلاه يدفع راتب التقاعد الى عيال الموظف أو المتقاعد المنصوص على استحقاقهم في هذا القانون مدة محكوميته ويقطع عند اطلاق سراحه ويعاد دفعه اليه اذا استرد حقوقه الممنوعة أو سقطت عنه الجريمة بسبب قانوني ويعطى التقاعد العائلي لعياله اعتبارا من تأريخ وفاته • أما المكافأة فتعطى له اذا استرد حقوقه الممنوعة أو اذا اسقطت عنه الجريمة بسبب قانوني ، وتعطى لعياله بعد وفاته • أما اذا كانت العقوبة المحكوم بها هي الاعدام ونفذت فيه فتعتبر المدة المتخللة بين تأريخ توقيفه وتأريخ اعدامه كمدة حبس •

الفصل الثاني

هيئة صندوق تقاعد الموظفين

المادة السادسة ـ أ ـ تتألف هيئة صندوق تقاعد الموظفين من رئيس وعضوين يعينهم وزير المالية من الموظفين كما يعين عضوين احتياطيين من الموظفين أيضا يحلان محل العضوين عند غيابهما وعند تغيب الرئيس تنتخب الهيئة رئيسا لتلك الجلسة ، ولا تنعقد الا بحضور العضوين والرئيس •

ب ـ للصندوق شخصية معنوية له القيام بجميع التصرفات القانونية عدا

التصرف بالاموال غير المنقولة ويمثله رئيس الهيئة الذي له حق التوقيع على جميع العقود والمخابرات والاوراق .

جـ - يتقاضى كل من رئيس الهيئة وأعضائها مخصصات سنوية يقررها وزير المالية .

المادة السابعة : لهيئة الصندوق الصلاحيات التالية :

أ - تعيين موظفين ومستخدمين بقدر ما تدعو الحاجة اليهم لتسيير أعمال الصندوق .

ب - تطبيق قانون الخدمة المدنية وقانون الانضباط ونظام المستخدمين على موظفي الصندوق ومستخدميه .

جـ - تنظيم الميزانية السنوية للصندوق واستحصال موافقة وزارة المالية عليها .

د - تنظيم الموازنة الشهرية للصندوق وتصديقها .

هـ - تعيين محاسبين قانونيين وتقدير أجورهم ليدققوا حسابات الصندوق ويرفعوا اليها تقريرا سنويا .

و - وضع التعليمات اللازمة لتسهيل ادارة معاملات الصندوق وتصفية حسابات الموظف المشمول بأحكام هذا القانون .

المادة الثامنة - تتألف مالية الصندوق من الاستقطاعات التقاعدية ونماء

أمواله والهبات والمنح من الحكومة وغيرها وتستثمر بالطرق التالية :ـ

أ ـ لدى المصارف المعترف بهـا حسب الطرق والنسب التي تراها الهيئة مناسبة •

ب ـ شراء سندات قروض الحكومة وحوالات الخزينة وأسهم الشركات التي تساهم فيها أو المصارف الحكومية •

جـ ـ شراء السندات المالية للدول التي يمكن تحويل عملتهـا الى الدينـار مباشرة بعد استطلاع رأي البنك المركزي العراقي •

د ـ تسليف المؤسسات شبه الرسمية بضمان وزير المالية أو أحد المصارف المعترف بها بأجل لا يتجاوز سنة واحدة ويجوز تأجيلها لمدة سنة اخرى •

المادة التاسعة ـ أ ـ على الهيئة أن ترفع الى وزارة المالية خلال شهرين من ختام السنة الماليـــة تقريرا مفصلا عن معاملاتها السنوية مرفقا بتقرير المحاسبون القانونيين وعلى وزارة المالية أن تبدي رأيها خلال (٣٠) يوما والا فتعتبر الحسابات نهائية •

ب ـ ترفع الهيئة الى وزارة المالية مقرراتها اثر كل جلسة لتبدي وزارة المالية رأيها خلال (١٥) يوما والا فتعتبر المقررات نهائية وفي حالـة الاعتراض فعلى الهيئة أن تعيد النظر في القرارات المعترض عليهـا ويكون قرارها نهائيا •

الفصل الثالث

الاستقطاع والتخصيص

المادة العاشرة ـ أ ـ يقطع من راتب الموظف خمسة في المائة حصة التقاعد لقاء راتب التقاعد أو المكافأة ويدفع الى الصندوق مع ١٠٪ من الراتب تدفعه الدائرة المستخدمة ولا يرد ما استقطع قانونا عن حصة التوقيفات التقاعدية •

ب ـ لا تحسب مدة الاجازة بدون راتب لاغراض التقاعد وتحسب مدة الاجازة بنصف راتب بنصفها للغرض المذكور •

المادة الحادية عشرة ـ أ ـ ينتهي عند نفاذ هذا القانون اشتراك الموظفين المشمولين بأحكامه في صناديق الاحتياط التي ينتسبون اليها وتعتبر المبالغ المتجمعة لهم فيها ايرادا للصندوق •

ب ـ تستوفى التوقيفات التقاعدية من الموظف المشمول بأحكام هذا القانون اعتبارا من تأريخ تعيينه على أن يستوفي الصندوق ما ترتب عليه لحساب التوقيفات من المبالغ المتجمعة له في صندوق الاحتياط واذا لم تكف فيستوفى الفرق منه جملة أو مقسطا •

المادة الثانية عشرة ـ يتم تقدير راتب التقاعد على الوجه الآتي :

يضرب معدل راتب الموظف في مجموع عدد الاشهر الكاملة من الخدمة التقاعدية ويقسم الحاصل على (٦٠٠) فيكون خارج القسمة راتب

التقاعد على شرط :ـ

أ ـ أن لا يتجاوز عدد الاشهر في حساب تقاعده ٤٨٠ شهرا ولا يزيد راتب التقاعد على ٧٠٪ من الراتب الاعلى الذي يتقاضاه الموظف للخمس سنوات الاخيرة وعلى (ـ/٧٥) دينارا شهريا ويستثنى من ذلك المصابون بعجز فيمنحون اضافات العجز علاوة على استحقاقهم القانوني من الراتب التقاعدي على أن لا يزيد المجموع على الراتب الاخير للموظف •

ب ـ مع مراعاة حدود الراتب المبينة في الفقرة (أ) أعلاه يزاد راتب التقاعد بنسبة ٥٪ اذا كان المتقاعد يعيل ولدا واحدا وبنسبة ١٠٪ اذا كان يعيل ولدين وبنسبة ١٥٪ اذا كان يعيل ثلاثة أولاد وبنسبة ٢٠٪ اذا كان يعيل أربعة أولاد أو أكثر من الذين يستحقون راتب العيال لو كان قد توفى والدهم على أن تخفض الزيادة ٥٪ عن كل ولد يصبح غير مستحق للاعالة عن والده •

المادة الثالثة عشرة ـ تحسب المكافأة بنسبة جزء واحد من ١٢ من راتب الموظف الشهري في تأريخ اعتزاله الخدمة وذلك عن كل شهر كامل من الخدمة التقاعدية •

المادة الرابعة عشرة ـ أ ـ عند اعتزال الموظف الخدمة أو فصله أو عزله منها أو وفاته أثنائها فعلى دائرته المختصة أن ترسل الى الهيئة جميع

الاوراق والمعلومات اللازمة مما لها علاقة بذلك .

ب ـ عند وقوع مراجعة ذي العلاقة بطلب الاستحقاق التقاعدي فعلى مدير عام صندوق التقاعد أن يقرر مقـــدار ما يستحقه المراجع من راتب التقاعد أو المكافأة أو يقرر عدم استحقاقه لهما للاسباب القانونية التي يرتأيها ويفهمه بمضمون قراره ويكون ذلك القرار نهـــائيا ان لم يعترض عليه بموجب المادة الخامسة عشرة .

ج ـ يتم تفهيم القرار بأخذ توقيع ذي العلاقة في أسفل معاملة التقدير أو في أسفل القرار المتضمن عدم استحقاقه لراتب التقاعد أو المكافأة أو بارسال كتاب مسجل معنون باسمه يتضمن ماهية القرار المتخذ حول طلبـه .

د ـ تشمل أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة عيال الموظف أو المتقاعد ممن يطالب بحصته من الاستحقاق العائلي .

المادة الخامسة عشرة ـ أ ـ لذي العلاقة أن يعترض لدى مجلس التدقيق المؤلف بموجب قانون التقاعد المدني خلال (٣٠) يوما من تأريخ تفهيمه بالقرار المتخذ من قبل مدير عام صندوق التقاعد وللمجلس أن يقرر بالاكثرية في جميع النقاط المعترض عليها الناشئة من تطبيق هذا القانون ويبلغ القرار الصادر الى ذي العلاقة والى الهيئة .

ب ـ لذي العلاقة ولمدير عام صندوق التقاعد أن يطلبا من محكمة التمييز

اعادة النظر في مقررات مجلس التدقيق خلال (٣٠) يوما من تأريخ تبليغهما بقراره اذا ما اعتقد أحدهما ان القرار الصادر يخالف أحكام هذا القانون أو يناقض الواقع المستند الى وثائق أو قيود رسمية ويكون قرار محكمة التمييز الصادر بذلك قطعيا •

ج ـ ان استلام المكافأة أو راتب التقاعد المقدر من قبل مدير عام صندوق التقاعد دون الاعتراض عليه يسقط حق الاعتراض على التقدير الواقع •

د[١] ـ يجوز اعادة النظر مجددا في طلبات منتسبي ادارة انحصار التبغ بشأن خدماتهم التي قضوها في الادارة المذكورة للمدة السابقة لتأريخ تنفيذ قانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٥٢ ممن سبق لهم مراجعة دوائر التقاعد ورفضت طلباتهم واكتسبت قرارات الرفض الدرجة القطعية لأي سبب كان • ولا يمنع تخلي من يشملهم هذا القانون عن الخدمة بعد ٢٢-٩-١٩٥٩ من استعمال حقه المذكور أعلاه •

المادة السادسة عشرة[٢] ـ ١ ـ اذا أعيد تعيين موظف منح مكافأة تقاعدية بحكم أي قانون تقاعدي فلا تحسب لاغراض التقاعد خدمته التي تقاضى عنها المكافأة الا اذا أعاد المكافأة واذا كانت المكافأة منحت لقاء عجز

(١) اضيفت الفقرة (د) هذه بالقانون رقم ١٩٦٣/١١٢ •
(٢) عدلت المادة السادسة عشرة بهذه الصيغة بالقانون ١٩٦٥/٥٥ •

فيعيد نصفها .

٢ ـ لغرض الاستفادة من أحكام الفقرة (١) من هذه المادة على الموظف أن يقدم طلبا خطيا الى المدير العام لصندوق التقاعد مباشرة أو بتوسط دائرته خلال تسعين يوما من تاريخ مباشرته الوظيفة يطلب فيها رد المكافأة وضم خدمته التي تقاضى عنها المكافأة الى خدمته الاخيرة ويعتبر تاريخ تسجيل الطلب في دائرة الموظف أو في المديرية العامة لصندوق التقاعد ان قدم الطلب اليها مباشرة التاريخ الذي قدم فيه الطلب .

٣ ـ اذا وافق المدير العام لصندوق التقاعد على اعادة المكافأة عندئذ تستوفى من الموظف بنسبة ربع راتبه على أن يتم تسديدها خلال مدة لا تزيد على اثنى عشر شهرا اعتبارا من تاريخ موافقة المدير العام لصندوق التقاعد على الاعادة والا فتستوفى على المبلغ المتأخر فائدة سنوية بنسبة ثلاثة بالمائة اعتبارا من تاريخ انقضاء الاثنى عشر شهرا المذكورة في هذه الفقرة حتى يتم التسديد الا اذا وافق الموظف على اعادة المكافأة أو أي جزء منها دفعة واحدة .

٤ ـ اذا توفى الموظف أو اعتزل أو فصل منها قبل تسديد المكافأة وفوائدها فتستوفى من راتب تقاعده أو تقاعد عياله بنسبة ربع الراتب التقاعدي ان استحق المتقاعد أو عياله راتبا تقاعديا الا اذا وافق المتقاعد أو عياله ء تسديد المكافأة التقاعدية أو أي جزء منها مع الفائدة دفعة واحدة .

٥[1] ـ يتقاضى المتقاعد المعاد تعيينه بوظيفة تقاعدية أو الذي يستخدم كعامل في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية الراتب الاعلى من راتبي الوظيفة أو التقاعد أو الاجور كعامل ولا يجوز الجمع بين راتب التقاعد وراتب الوظيفة وبين راتب التقاعد والاجور كعامل • ويستثنى من ذلك المتقاعدون الذين لا تزيد رواتبهم التقاعدية على خمسين دينارا شهريا بموافقة مجلس الوزراء •

٦ ـ لا يجوز أن يقل راتب التقاعد المعاد تقديره عما تناوله المتقاعد في تاريخ تعيينه •

الفصل الرابع

رواتب التقاعد والمكافاة الخاصة

المادة السابعة عشرة ـ للموظف الذي لا يستطيع الاستمرار على الخدمة لابتلائه بعاهة دائمة نجمت بسبب تلك الخدمة وأثناء القيام بها ولا يعزى سببها الى اهماله أو سوء سلوكه أن يتناول راتب تقاعد أو مكافأة وفقا للقواعد التالية :ـ

أ ـ اذا كانت مقدرته على تحصيل رزقه معدومة بالكلية أو ضعيفة ضعفا ذا شأن فيتناول راتب تقاعد وفقا لمنطوق المادة (١٢) مع العلاوات التالية :ـ

---

(١) عدلت الفقرة ٥ بهذه الصيغة بالقانون ١١٣/١٩٦٥ •

١ ـ اذا كانت مقدرته على تحصيل رزقه معدومة بالكلية يضاف له ثلث معدل راتبه •

٢ ـ اذا كانت مقدرته على تحصيل رزقه ضعيفة ضعفا ذا شأن يضاف له ربع معدل راتبه •

ب ـ اذا كانت مقدرته على تحصيل رزقه ضعيفة ضعفا طفيفا وخدمته التقاعدية عشر سنوات أو أكثر فيتناول راتب تقـــاعد وفقا لمنطوق المادة (١٢) يضاف اليه ثمن معدل راتبه • أما اذا كانت خدمته التقاعدية أقل من عشر سنوات فيتناول مكافأة بنسبة جزء واحد من ٦ من راتبه الشهري في تاريخ انفكاكه عن الوظيفـــة عن كل شـــهر كامل من الخدمة التقاعدية •

جـ ـ يوضع نظام خاص لتسهيل تطبيق أحكام هذه المادة •

المادة الثامنة عشرة ـ الموظف الذي يصاب بعاهة دائمة نجمت بسبب الخدمة وأثناء القيام بها ولا يعزى سببها الى اهماله أو سوء سلوكه وكانت غير مانعة لاستمراره على الخدمة يعطى تعويضا ماليا وفقا لمقايس يوضع في نظام خاص على أن لا يتجاوز مبلغه راتب اثنى عشر شهرا •

الفصل الخامس

تقـــاعد العـــائلة

المادة التاسعة عشرة ـ أ ـ لاقرباء الموظف العراقيين الوارد ذكرهم

في المادة (٢٠) من هذا القانون أن يطلبوا تخصيص ما كان يستحقه المتوفى من راتب التقاعد ويقسم ذلك الراتب ـ عند الطلب ـ بحصص متساوية على الاقرباء والموظف بصفته أحد أفراد العائلة ويخصص لكل فرد منهم الحصة التي تصيبه بعد التقسيم وتترك الحصـــة التي تصيب الموظف المتوفى الى الصندوق على أن لا يقل مجموع راتب تقاعد العائلة عن :لثي راتب التقاعد أما المكافأة فتدفع بأجمعها الى أفراد العائلة دون أن يحسب حساب للموظف المتوفى عند قسمتها (على أن تقسم على من يستحق الراتب التقاعدي وفق مواد هذا الفصل) •

ب ـ اذا توفى الموظف أو قتل من جراء حادثة طرأت أثناء الخدمة وبسببها ولم يكن اهماله أو سوء سلوكه سببا لوفاته أو قتله يخصص لاقربائه العراقيين الوارد ذكرهم في المادة (٢٠) راتب تقاعد ـ عند طلبهم ـ يعادل ما كان يستحقه المتوفى عن خدمته من راتب التقاعد والعجز الكلي المنصوص عليه في المادة ١٧ على أن يقسم على النحو المذكور في الفقرة (أ) من هذه المادة وأن لا يقل مجموع راتب العائلة عن ثلثي راتب الموظف المتوفى الشهري في وظيفته الاخيرة ولا يزيد على خمسين دينارا شهريا لجميع العائلة •

المادة العشرون ـ الاقرباء الذين يستحقون تقاعدا أو مكافأة هم :ـ

أ ـ الارملة أو الارامل •

ب ـ الام أو الجدة عند فقدان الام •

جـ ـ الاب أو الجد عند فقدان الاب •

د ـ الابناء والعوازب من البنات •

هـ ـ أبناء الابن وبناته العوازب عند فقدان أبيهم •

و ـ الاخوة والاخوات •

المادة الحادية والعشرون ـ ينقطع راتب التقاعد العائلي من المتقاعدة عند زواجها •

المادة الثانية والعشرون ـ يقطع نهائيا راتب التقاعد العائلي عند توظف ذي العلاقة بوظيفة تقاعدية •

المادة الثالثة والعشرون ـ لا يتناول أب المتوفى أو جده عند فقدان الاب تقاعدا عائليا الا اذا كان معدما وعاجزا عن تحصيل رزقه •

المادة الرابعة والعشرون ـ يتناول ابن المتوفى أو أخوه أو ابن ابنه عند فقدان أبيه راتب التقاعد العائلي الى أن يكمل الثامنة عشرة من عمره وعند ذلك يبطل صرف راتب التقاعد له الا في الحالات التالية :ـ

أ ـ اذا كان يتلقى العلوم في مدرسة ثانوية أو عالية فيمدد صرف راتب التقاعد اليه الى أن يتركهما أو يكمل منهاج دراسته الاعتيادية فيهما أو الى أن يكمل الثالثة والعشرين من عمره على أن يراعى في ذلك أقصر المدد •

ب ـ اذا أصبح عاجزا تاما عن تحصيل رزقه وكان ذلك العجز قد حدث بدون تسبب منه قبل حلول تاريخ قطع الراتب فيستمر صرف الراتب اليه مدى الحياة •

المادة الخامسة والعشرون ـ لا يتناول ابن ابن المتوفى وبنت ابنه واخته وأخوه تقاعدا عائليا الا اذا كانوا في تاريخ وفاته يستحقون شرعا أخذ نفقة منه دون سواه ويستمر على صرف تقاعدهم العائلي للمدة كانوا يستحقون الاعالة خلالها لو لم يكن قد توفى •

المادة السادسة والعشرون ـ أ ـ يقسم راتب التقاعد العائلي الى حصص متساوية ما بين الاشخاص الذين يستحقونه •

ب ـ اذا تبين ان استحقاق كل فرد منهم يقل عن (دينار واحد) فتزاد الحصة الى (دينار واحد) في الشهر •

المادة السابعة والعشرون ـ لا يتناول شخص ما أكثر من حصة واحدة في التقاعد العائلي ولا يتناول حصة في أكثر من تقاعد عائلي واحد • واذا استحق في أكثر من تقاعد عائلي واحد فيشترك في التقاعد الذي يتيح له المبلغ الاكبر وتلغى حصصه التي يستحقها من رواتب التقاعد الاخرى •

المادة الثامنة والعشرون ـ أ ـ تقدم طلبات رواتب التقاعد العائلي الى مدير عام صندوق التقاعد من قبل الاقرباء الذين يستحقونها أو من ينوب عنهم قانونا •

ب ـ تدفع الحصص التي يتلقى مدير عام صندوق التقاعد الطلبات بشأنها في ظرف سنة واحدة بعد وفاة المتوفى اعتبارا من تاريخ الوفاة ولا تشمل أحكام هذه الفقرة القصر من أفراد العائلة •

ج ـ تدفع الحصص التي يتلقى مدير عام صندوق التقاعد الطلبات بشأنها بعد انقضاء السنة اعتبارا من تاريخ وقوع الطلب الا اذا ثبت أن التخلف عن المراجعة كان لمعذرة مشروعة •

المادة التاسعة والعشرون ـ يتم التحقيق عن الاشخاص الذين يطالبون براتب التقاعد العائلي أو المكافأة بموجب التعليمات التي توضع لهذا الغرض وليس لاحد ما مطالبة الهيئة بأي مبلغ كان من المبالغ المدفوعة لاشخاص تم التحقيق عنهم على هذه الصورة •

الفصل السادس

احكام شتى

المادة الثلاثون ـ لا يجوز التنازل عن راتب التقاعد لاي شخص وكل تنازل من هذا القبيل يعد باطلا •

المادة الحادية والثلاثون ـ أ ـ لا يجوز وضع الحجز على رواتب التقاعد أو المكافأة لقاء دين ترتب بذمة ذي العلاقة الا في الاحوال التالية :ـ

١ ـ اذا كان الدين يعود الى خزينة الدولة أو الى المؤسسات شبه الرسمية

التي يعينها وزير المالية من وقت لآخر •

٢ ـ اذا كان الدين لغرض ايفاء النفقة الشرعية •

٣ ـ الديون التي تحققت بذمة ذي العلاقة قبل تنفيذ هذا القانون على شرط تسجيلها لدى الهيئة خلال مدة شهرين من تاريخ تنفيذه •

ب ـ لا يجوز في الاحوال المتقدمة حجز أكثر من ربع راتب التقاعد أو المكافأة •

المادة الثانية والثلاثون ـ كل متقاعد لم يكن قاصرا أو معتوها وانقطع عن تناول راتب تقاعده أو عن المراجعة بشأن تخصيصه له مدة سنة فأكثر يسقط حقه عن تلك المدة الا اذا أثبت انه لم يستطع أن يطلبه في حينه لمعذرة شرعية • ويعتبر التخلف عن ابراز الوثائق والمعلومات المطلوبة من المتقاعد انقطاعا لغرض هذه المادة • وعلى كل حال لا يجوز صرف رواتب تقاعد متراكمة مدة تزيد على ثلاث سنوات لاي سبب أو معذرة كانت الا اذا كان التأخر واقعا من دائرة التقاعد دون أن يكون لذي العلاقة يد أو تقصير في المراجعة أو في استكمال الوثائق المطلوبة منه لانجاز معاملته •

المادة الثالثة والثلاثون ـ لا يجوز لدائرة التقاعد أن تقبل مدة خدمة لم تثبت لديها الوثائق أو قيود رسمية •

المادة الرابعة والثلاثون ـ على كل شخص يطلب منه مدير عام صندوق التقاعد أو المختار أو أي موظف آخر نيابة عن مدير عام صندوق التقاعد تزويده بالمعلومات عن كل ولادة أو زواج أو وفاة أو حادثة لها علاقة

بدفع راتب التقاعد أو المكافأة أن يقدم تلك المعلومات حسب علمه واعتقاده وكل شخص يتخلف عن القيام بذلك بدون عذر مشروع يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز عشرة دنانير .

المادة الخامسة والثلاثون ـ أ ـ ١ ـ ان دفتر النفوس أو المستند الذي جرى التعيين أو تثبيت العمر بموجبه هو المعول عليه لغرض التثبت من العمر الحقيقي للموظف أو المتقاعد .

٢ ـ ان دفتر النفوس الذي جرت بموجبه المعـــاملة التقاعدية هو المعول عليه لغرض التثبت من العمر الحقيقي للمتقاعدين من أفراد العيال أو لمن يعيله المتقاعد نفسه .

ب ـ يجوز في الاحوال التالية اعتبار الموظف أو المتقاعد بالغا السن القانونية دون حاجة لاقامة الدعوى لتصحيح عمره :ـ

١ ـ اذا سبق وجرت معاملة تقاعده وكان قد أبرز مستندا بمقـدار عمره وجرت المعاملة التقاعدية وفق ذلك المستند .

٢ ـ اذا أخذ لخدمة العلم أو دخل تلميذا في مدرسة أو استخدم في وظيفة ما باعتباره بالغا سنا معينا لامكان تجنيده أو لامكان دخوله المدرسة أو الاستخدام فيؤخذ بنظر الاعتبار في عمره الحقيقي .

جـ ـ لا تعتبر الاحكام التي تصدرها المحاكم والمراجع المختصة بتصحيح عمر الموظف أو المتقاعد اذا كان مضمونها يخالف الفقرات المتقدمة

من هذه المادة .

د ـ يجوز الاعتراض لدى الوزير المختص على القرار الصادر بتثبيت العمر وفقا لما تقدم خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبلغ به فاذا مضت هذه المدة أو رد الاعتراض كان القرار قطعيا لا يقبل الطعن فيه من أية جهة كانت وتعتبر القرارات الصادرة قبل نفاذ هذا القانون غير قابلة للاعتراض .

المادة السادسة والثلاثون ـ أ ـ يمنح المتقاعدون مخصصات غلاء المعيشة المقررة للمتقاعدين المدنيين .

ب ـ [1] ـ تسرى أحكام قانون التقاعد المدني رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٠ المعدل أو أي قانون آخر يحل محله في الاحوال التي لم ينص عليها في هذا القانون والتي لا تتعارض معه[1] .

المادة السابعة والثلاثون ـ ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

المادة الثامنة والثلاثون ـ على وزير المالية تنفيذ هذا القانون .

---

(١) اضيفت هذه الفقرة بالقانون رقم ٤٢/١٩٦٠ .

محتويات الكتاب

٣ تقـــديم
٥ جذور القواعد العامة
٩ المرفق العام
١٣ استقلال المرفق العام • مقياس المرفق العام في القانون العراقي
٢٣ ـ ٣١ وجوه المرفق العام : المرفق الاداري • المرفق الاقتصادي • المرفق المهني •
٣٢ تبعية المرفق العام •

المؤسسات العـامة

٣٧ نشوء المؤسسات العامة •
٤٢ هل المؤسسات العامة ادارة مباشرة للمرافق العامة •
٤٤ النظرية العامة للمؤسسات •
٤٩ انشاء المؤسسات العامة •
٥٤ أقسام المؤسسات العامة •
٥٦ المؤسسات المدنية •
٥٨ أنواع المؤسسات العامة •

القسم الاول ـ المؤسسات ذوات الوظيفة الواحدة

٦٥ أولا ـ المؤسسات ذوات الطابع الاقتصادي •
٦٨ ـ ٧٠ أ ـ المؤسسات التجارية • الطابع التجاري في المؤسسات الحكومية •
٧٣ المصالح النفطية •
٧٧ ب ـ المؤسسات الصناعية •
٧٩ ـ ٨٣ مجلس الانهاض الصناعي • قانون التنمية الصناعية • ادارة المشاريع الصناعية الحكومية •

٨٣ ـ ٨٨ اتحاد الصناعات • هل الاتحاد من المؤسسات العامة • التأهيل للادارة الصناعية •
٨٩ جـ ـ مؤسسات الضمان الاجتماعي •
٩١ نظام الضمان الاجتماعي في العربية المتحدة ، مقارنة •
٩٧ ـ ١٠٢ ضمان الصناديق • صندوق العاملين في المؤسسات والدوائر شبه الرسمية • صندوق التوفير البريدي • صندوق شهداء الجيش • صناديق ذوي المهن •
١٠٢ د ـ المؤسسات الاجتماعية •
١٠٥ هـ ـ المؤسسات الثقافية •
١٠٥ ـ ١١٨ جامعة بغداد • الكيان الاداري للجامعة • مالية الجامعة • المجمع العلمي العراقي • مصلحة السينما والمسرح • المؤسسة الثقافية العمالية • التمثيل والفنون • التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية •
١١٨ و ـ المؤسسات التعاونية •
١٢١ ـ ١٣٠ موضوع المؤسسات التعاونية • الجهاز الاداري والرقابة • أصول المؤسسة التعاونية وامتيازاتها • صندوق المؤسسة التعاونية • ارباح المؤسسة التعاونية • المعاملات المصرفية في المؤسسة التعاونية • التعاون الزراعي والتجاري • حل المؤسسات التعاونية وانتهاؤها •
امتيازات المؤسسات التعاونية • اتحادها • المجلس التعاوني الاعلى • الجمعيات التعاونية في الاصلاح الزراعي •
١٣٠ مؤسسة المبايعات الحكومية •
١٣٣ المصرف التعاوني •
١٣٤ الاشخاص التعاونية الاخرى •

القسم الثاني ـ المؤسسات ذوات الوظائف المتعددة

١٣٩ ـ ١٤٤ مزايا هذه المؤسسات • أنواعها • خصائصها •
١٤٥ ١ ـ المؤسسات التي تدار ادارة مباشرة •
١٤٦ مجلس الاعمار •
١٥١ مجلس التخطيط الاقتصادي •
١٥٧ الخطة الاقتصادية •

١٦٣ ٢ ـ المؤسسات التي تدار ادارة غير مباشرة ·
الادارة الاقتصادية الاشتراكية ·

التأميـــم

١٦٦ قواعده · عرض وتقدير ·
١٧٤ أسلوب المشرع في ادارة الاموال المؤممة ·
١٧٩ المؤسسة الاقتصادية · التكوين الاداري · وظيفة المؤسسة
طريقة عملها ·
١٨٦ القطـاع العـام ·
١٩١ نطاق القطاع العـام ·
١٩٣ القطاع المختلط ·
١٩٤ مالية المؤسسة الاقتصادية ·
١٩٦ ـ ٢٠٢ الرقابة على المؤسسة الاقتصادية ورقابتها ·
٢٠٢ القانون الذي يحكم المؤسسة الاقتصادية ·
٢٠٥ عمال المؤسسة الاقتصادية · مركزهم ·
٢١٠ الشروط التي يقوم بها التأميم ·
٢١٢ الشخص المعنوي للمؤسسة الاقتصادية ومزاياها ·

ملحـق

في تشريعات المؤسسة الاقتصادية

٢١٩ قوانين التأميم الصادرة سنة ١٩٦٤ ·
٢٦٠ انظمة المؤسسة العامة ·
٣١١ قانون صندوق تقاعد العاملين في المؤسسات العامة ·

ثمن النسخة (٣٥٠) فلسا