

الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في
سلطنة عمان
(دراسة مقارنة)

**ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL
INDEPENDENCE OF THE PUBLIC AUTHORITY
FOR SOCIAL INSURANCE IN THE SULTANATE
OF OMAN
(ACOMPARATIVE STUDY)**

إعداد

سليمان بن محمد بن سيف الهنائي

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

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

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

آيار، 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ }

الآية (15) من سورة الأحقاف

التفويض

أنا الطالب سليمان بن محمد بن سيف الهنائي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً المعنونة "ب الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان (دراسة مقارنة) للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: سليمان بن محمد بن سيف الهنائي

التاريخ: 26 / 5 / 2018م



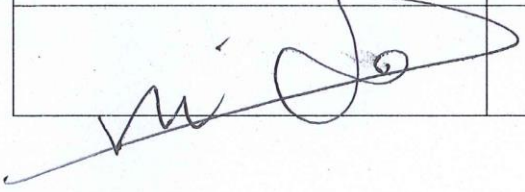
التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها " الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان (دراسة مقارنة)".

وأجيزت بتاريخ: 26 / 5 / 2018م.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	الجامعة	التوقيع
د. محمد علي الشباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. أحمد محمد اللوزي	رئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد جمال الذنبيات	عضواً خارجياً	جامعة عمان الأهلية	

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه، على فضله وكرمه ومنه وعطاياه التي لا تعد ولا تحصى، والصلاة والسلام على رسوله الأمين، محمد ابن عبدالله المبعوث رحمة للعالمين القائل (من سلك طريقا يلتمس فيه علماً سهل الله له به طريقا إلى الجنة).

فالحمد لله على أن يسر لي من الأسباب ما مكني من إتمام هذه العمل المتواضع، وأسأله سبحانه أن ينفع به وأن يوفقنا لصالح الأعمال، ثم يسرني أن أتقدم إلى جامعة الشرق الأوسط بخالص الشكر وعظيم الامتنان على أن أتاحت لي طلب العلم بين جناباتها، وهي والله الحمد الجامعة الثانية بالمملكة الأردنية الهاشمية التي تلقيت فيها تعليمي، حيث كانت دراستي الأولى - البكالوريوس- في الجامعة الأردنية عام 1994م.

كما يسرني أن أتقدم بجزيل الشكر ووافر التقدير وجميل العرفان للدكتور محمد علي الشباطات لتفضله بأن يكون المشرف الأكاديمي للباحث، وعلى ما بذله من وقت وجهد في إرشادي ونصحي طوال فترة إعداد هذه الرسالة وثقته المطلقة التي منحها للباحث ليقوم بعمله ويجتهد بكل حرية واستقلالية معبرا عن أفكاره وشخصيته وقناعاته.

كما لا يسعني إلا أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأساتذة الأفاضل بكلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط على ما أفاضوا علينا من علمهم الواسع، كما كانوا لنا نعم الناصحين والموجهين، فجزاهم الله عني خير الجزاء وأسأل الله أن يوفقهم لما يحب ويرضى.

وختاماً أتقدم بالشكر لكل من أسدى لي النصح، وقدم لي العون والدعم أثناء رحلة إعدادي لهذه الرسالة، وأخص منهم زوجتي الغالية (أم محمد) على مسانبتها لي ودعمها وتشجيعها المتواصل، وكذلك شقيقتي الأستاذة (أم عز) التي كان لها دور في تزويد الباحث بأسماء المكتبات العلمية داخل السلطنة وخارجها وكذلك المواقع العلمية الإلكترونية، انطلاقاً من تجربتها العلمية في الحصول على رسالة الماجستير من جامعة السلطان قابوس بسلطنة عمان.

إهداء

إلى تلك الروح الطاهرة التي انتقلت إلى بارئها قبل سنة من الآن، إلى من منحني كل حنان الأرض، إلى من لن يصف حبي لها قلم، إلى من كنت في عينيها دمعة وفي قلبها خفقة وعلى لسانها دعاء، إلى رمز الحنان والدفء والعطاء والتضحية، إلى من بوفاتها أنسد في وجهي باباً من أبواب الجنة،

والدتي رحمها الله

إلى ذلك الوجه المضيء الذي أفنى عمره في تنشئتنا، وتربيتنا وتعليمنا، إلى من بلغ من العمر عتياً وزاده هيبته ووقار، إلى من ذل من أمامنا الصعاب وألهب فينا مبادئ العزم والإصرار، إلى من برؤيته نرتوي وبدعائه نستقي، إلى من أحب

والدي العزيز أمد الله في عمره

إليهما أدعو (وَقُلْ رَبِّيَ اِرْحَمُهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا)

إلى رفيقة دربي وشعلة ألمي، إلى من تحملت مشاق مسيرتي، وعاشت في غيابي عبأ أولادي، إلى من شاركتني السعادة والحزن، إلى من قاسمتني مرارة الألم والتعب، إلى من كانت لي عوناً وسنداً، فكانت نعم المرأة الصالحة ...

زوجتي الغالية

إلى هبة الله ومنته، إلى من أسعد برؤيتهم، وقر عيني بضحكاتهم، وتحل البركة بوجودهم ...

أولادي جعلهم الله من الذرية الصالحة

إلى عزوتي وسندي، إلى الذين لم تفارق صورهم نفسي ووجداني ...

إخوتي وأخواتي

أهدي ثمرة جهدي المتواضع

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ك	الملخص باللغة الإنجليزية

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة وأسئلتها
2	أهداف الدراسة
3	أهمية الدراسة
3	حدود الدراسة
4	محددات الدراسة
4	مصطلحات الدراسة
5	الإطار النظري للدراسة
6	الدراسات السابقة
12	منهجية الدراسة
12	أدوات الدراسة

الفصل الثاني: التأمينات الاجتماعية (المفهوم والنشأة)

13	مقدمة
14	المبحث الأول: نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية

14	المطلب الأول: العوامل والأصل
20	المطلب الثاني: ظهور التأمينات الاجتماعية وتطورها في الأنظمة الحديثة
30	المبحث الثاني: التعريف بالتأمينات الاجتماعية
30	المطلب الأول: التعريف بالتأمينات الاجتماعية
36	المطلب الثاني: خصائص التأمينات الاجتماعية
38	المبحث الثالث: نشأة التأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان والأردن
38	المطلب الأول: نشأة التأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان
44	المطلب الثاني: الضمان الاجتماعي في الأردن

الفصل الثالث: التنظيم القانوني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

48	المبحث الأول: الشخصية المعنوية العامة
49	المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية
50	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية وطبيعتها
53	الفرع الثاني: أنواع الشخصية المعنوية وانقضاءها
56	الفرع الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية
59	المطلب الثاني: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية
59	الفرع الأول: التمييز بين مفهوم المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية
62	الفرع الثاني: المرافق العامة وطرق إدارتها
68	الفرع الثالث: أسلوب المؤسسات المستقلة والهيئات العامة
73	المبحث الثاني: التنظيم الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
74	المطلب الأول: الهيئة وموقعها في التنظيم الإداري
74	الفرع الأول: التعريف بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عُمان
76	الفرع الثاني: التعريف بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني
79	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للهيئة والوظائف المرتبطة بها
79	الفرع الأول: التشكيلات الإدارية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
83	الفرع الثاني: التشكيلات الإدارية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

الفصل الرابع: مظاهر استقلال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

95	المبحث الأول: الاستقلال الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
95	المطلب الأول: أوجه استقلال الهيئة (الإداري، المالي، العضوي)
95	الفرع الأول: الاستقلال الإداري

98	..... الفرع الثاني: الاستقلال المالي
99	..... الفرع الثالث: الاستقلال العضوي
100	..... المطب الثاني: التشريع والفتاوى القانونية العُمانية الخاصة بالاستقلال الإداري
100	..... الفرع الأول: التشريع والقانون
103	..... الفرع الثاني: فتاوى وزارة الشؤون القانونية العُمانية
105	..... الفرع الثالث: أحكام محكمة القضاء الإداري العُمانية
105	..... الفرع الرابع: الواقع العملي والقانوني
107	..... المبحث الثاني: الاستقلال المالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
107	..... المطب الأول: الأحكام العامة لأموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
108	..... الفرع الأول: تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية
108	..... الفرع الثاني: مصادر أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
112	..... المطب الثاني: إدارة أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية واستثماراتها
112	..... الفرع الأول: إدارة أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
116	..... الفرع الثاني: مجالات استثمار الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
120	..... المبحث الثالث: حماية أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والرقابة عليها....
120	..... المطب الأول: الحماية القانونية لأموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
120	..... الفرع الأول: الفتاوى القانونية وآراء الفقهاء في أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
124	..... الفرع الثاني: الحماية القانونية لأموال الهيئة العامة
127	..... الفرع الثالث: إعفاء الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية العُمانية من الضرائب والرسوم
128	..... المطب الثاني: الرقابة على أعمال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
129	..... الفرع الأول: الرقابة الداخلية
137	..... الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

144	..... الخاتمة
145	..... النتائج
147	..... التوصيات
148	..... قائمة المراجع والمصادر

الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان (دراسة مقارنة)

إعداد

سليمان بن محمد الهنائي

إشراف الدكتور

محمد علي الشباطات

الملخص

أعطى المشرع العماني أهمية كبيرة للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بمنحها الاستقلال الإداري والمالي وتجلت هذه الأهمية في نص المادة (5) من قانون التأمينات الاجتماعية وذلك لتمكين الهيئة من القيام بدورها وتحقيق الغاية من إنشائها، إلا أنه يحدث في بعض الأحيان أن تقوم السلطة التنفيذية بالتدخل في أعمال الهيئة سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة عن طريق التعاميم والمنشورات المالية أو بصورة غير مباشرة كالتوجيهات وغيرها.

وقد جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على الاستقلال الإداري والمالي للهيئة والطبيعة القانونية لأموالها وذلك بالرجوع الى النصوص القانونية والقرارات القضائية والفقهاء لمعالجة هذا الموضوع.

وبالدراسة والتحليل توصل الباحث الى عدة نتائج كان أهمها وجود قصور قانوني في بيان حدود الشخصية المعنوية للهيئة ونطاق الاستقلال الإداري والمالي لها وكذلك وجود قصور تشريعي في معالجة الخلاف القائم على الطبيعة القانونية لأموال التأمينات الاجتماعية، أيضا مبالغة السلطة التنفيذية في التدخل في أعمال وأداء الهيئة وإخضاعها لبعض التعاميم والقرارات الوزارية التي لا تنطبق بشأنها ومحاولة السلطة التنفيذية معاملة جميع الهيئات على نطاق واحد دون النظر في ماهية عمل وخصوصية كل هيئة، وأهم ما أوصت به الدراسة ضرورة سد القصور القانوني المتعلق

بحدود الاستقلال الإداري والمالي للهيئة وكذلك معالجة الخلاف القائم حول الطبيعة القانونية لأموالها وأيضا الحد من تدخل السلطة التنفيذية في أعمال الهيئة سواء كان في الإشراف أو الرقابة أو التعيين إلا في الاطار الذي حدده القانون.

الكلمات المفتاحية: الضمان الاجتماعي، التأمينات الاجتماعية، الاستقلال الإداري

والمالي

Administrative and Financial Independence of the Public Authority for Social Insurance in the Sultanate of Oman

(A Comparative Study)

By

Sulaiman Bin Mohammed Alhinai

Supervisor

Dr. Mohammed Ali Al Shbatat

Abstract

The Omani legislator gave great importance to the Public Authority for Social Insurance by granting it administrative and financial independence. This importance is reflected in the provisions of Article 5 of the Social Insurance Law in order to enable the Public Authority to play its role and achieve its purpose. However, sometimes the executive authority intervenes in the work of the Public Authority directly or indirectly through circulars and financial publications, such as directives and others.

This study is intended to shed light on the administrative and financial independence of the Public Authority and the legal nature of its funds by reference to legal texts, judicial decisions and jurisprudence to address this issue.

After investigation and analysis, the researcher reached several conclusions, the most important being the existence of legal deficiencies in identifying the limits of the moral personality of the General Authority and the scope of its administrative and financial independence. There is also a legislative deficiency in treating conflicts based on the legal nature of the social insurances funds. The study also found an exaggeration from the executive authority in interfering in the work and performance of the General Authority and subjecting it to certain circulars and ministerial decisions, which do not

apply to the General Authority itself. Moreover, the study revealed that the executive authority attempts to treat all the entities from one perspective without referring to their nature and scope of each entity. The most important recommendations of the study were the need to fill the legal deficiencies related to the limits of the administrative and financial independence of the General Authority. The study recommended also to handle the dispute over the legal nature of its funds and to limit the interference of the executive authority in the work of the General Authority, whether in supervising, control, or appointment, except in the framework specified by law.

Keywords: Social security, social insurances, administrative and financial independence

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تعتبر العناية بالإنسان واستثمار طاقاته وقدراته، وتحسس احتياجاته سمة من سمات المجتمعات المتقدمة، ولما كان الإنسان هو عصب الإنتاج وركيزته الأولى، وهدف التنمية وغايتها، فإنه لا بد أن يتعرض في حياته لكثير من الأخطار التي تسلبه القدرة على العمل والإنتاج وتعرضه للحاجة والحرمان والعجز والمرض والشيخوخة والبطالة والوفاة، وهو في سعيه لمواجهة هذه الأخطار، فقد سعى منذ القدم لتوقئها، متمسكاً لذلك كافة السبل من الادخار والتعاون فيما بين الإنسان وأخيه الإنسان إذ أخذ أشكالاً وصوراً مختلفة باختلاف البيئة الاجتماعية التي عاش فيها، وقد كان الضمان الاجتماعي الذي هو نظام تأميني شمولي يتضمن مجموعة من التأمينات التي تهدف إلى حماية العامل من بعض المخاطر التي يتعرض لها، صورة من صور هذا التعاون ومن أبلغها أثراً في حياة الإنسان وتحقيق أمنه، فقد أخذت به معظم دول العالم، ودعت إليه المواثيق الدولية، واستأثر باهتمام الساسة والحكام والشعوب على حد سواء، حتى أصبح سمة من سمات المجتمعات الحديثة.¹

وقد أخذت سلطنة عمان بنظام التأمينات الاجتماعية في قانونها رقم 72 لعام 1991م والذي على أساسه أنشأت الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية لضمان توفير المناخ الآمن عند العمل بأي من مؤسسات القطاع الخاص التي تخضع لنظام التأمينات، إذ يوفر هذا النظام الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة ومخاطر التعرض لإصابات العمل والأمراض المهنية

¹ بني عامر، محمد محمود عبد الرحيم (1999). إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن، دراسة تقييمية لأداء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في محافظة العاصمة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص2.

وبالتالي فإن تسجيل العامل العُماني في سجلات الهيئة من الأمور الأساسية التي تضمن حقوقه التأمينية التي يوفرها النظام.

وقد جاءت الدراسة لتركز على مفهوم الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان وحدود ونطاق هذا الاستقلال ومكانة الهيئة في التنظيم الإداري العماني في ظل الأسانيد القانونية بنصوص القوانين وأحكام المحاكم والفتاوى القانونية مع دراسة مقارنة بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن.

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها:

لا يزال الخلاف محتدماً حول المركز القانوني للهيئات والمؤسسات الحكومية، هل هو استقلال مالي وإداري فقط أم أن هناك استقلال تام بكافة شؤونها؟ وما هو وضع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان من ذلك مقارنة بمثيلاتها من المؤسسات، كالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالأردن وتكمن مشكلة الدراسة في الإجابة عن الأسئلة التالية: -

- 1- كيفية نشأة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان.
- 2- ما التنظيم والاستقلال الإداري الذي تتمتع به الهيئة.
- 3- ما التنظيم والاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئة وهل هو من قبيل المال العام أم الخاص.
- 4- ما الاختصاصات والصلاحيات التي تمارسها الهيئة ولجانها.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف هذه الدراسة فيما يلي:

- 1- بيان موقع الهيئة مع نظيراتها من الهيئات الأخرى في التنظيم الإداري بسلطنة عمان.
- 2- بيان الإطار القانوني للاستقلال الإداري والمالي للهيئة وحدود هذا الاستقلال.
- 3- بيان مهام واختصاصات الهيئة وطريقة إدارتها.

4- بيان مدى قدرة الهيئة على إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية.

5- بيان مدى قدرة الهيئة على استثمار أموالها والطبيعة القانونية لهذه الأموال.

6- بيان هل هناك جهات رقابية وصايا إدارية على قرارات الهيئة.

رابعاً: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة فيما يلي: -

1- على الرغم من أهمية التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) في سلطنة عمان والدور

الكبير الذي تلعبه في تنمية البلاد إلا أنه لا زال موضوع الاستقلال الإداري والمالي للهيئة

العامة للتأمينات الاجتماعية مثار جدل كبير الأمر الذي يتطلب معه بيان وتوضيح الحكمة

من إنشاء الهيئات المستقلة بشكل عام و توزيع الأدوار والمهام والصلاحيات في السلطة

التنفيذية بين (وزارات أو مؤسسات أو هيئات).

2- توضيح المقصود بالاستقلال الإداري والمالي وأنواع هذا الاستقلال ومضمونه وحدوده، وبيان

بشكل موسع -على وجه التحديد -موقع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية من ذلك (دراسة

مقارنة بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالأردن).

3- معرفة الأوجه التي تتدخل بها الحكومة في استقلال الهيئة-إن كان هناك تدخل-وبالتالي

الوصول إلى فكرة قانونية واضحة جلية حول هذا الموضوع بعيداً عن التكهات أو الفرضيات

وخصوصاً السلبية التي تؤدي إلى تأثير ذلك على أداء الهيئة وسمعتها.

خامساً: حدود الدراسة:

الحدود المكانية: يقتصر نطاق هذه الدراسة المكاني على كل من سلطنة عمان والمملكة

الأردنية الهاشمية.

الحدود الزمانية: يقتصر النطاق الزمني لهذه الدراسة على الفترة الممتدة من عام 1992 حتى تاريخه في كل من عمان والأردن.

الحدود الموضوعية: موضوع الدراسة على بيان الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان مقارنة بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني.

سادساً: محددات الدراسة:

تم اقتصار الدراسة على الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ومقارنة هذا الاستقلال بما تتمتع به المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني والآثار المترتبة عليه.

سابعاً: مصطلحات الدراسة:

1- التأمينات الاجتماعية:

"هو وسيلة إلزامية لتحقيق الأمان الاجتماعي للعاملين المنتفعين ضد ألوان المخاطر المختلفة وفق شروط وقيود وحالات يشترطها القانون للاستحقاق وذلك في مقابل اشتراكات يؤديها أرباب العمل والعمال للجهة المعنية بتحقيقها"¹:

2- المؤسسة العامة (الهيئة):

"مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة باعتبارها الصورة المعتادة لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة"².

¹ بني أحمد، خالد علي سليمان، (2008). قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص80.

² قبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الجزء الأول، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط2، ص316.

3- الاستقلال الإداري:

"قدرة الهيئة على اتخاذ القرارات الإدارية وعلى نحو مستقل عن الحكومة المركزية إلا في

حدود الإشراف والرقابة (الوصاية الإدارية) ¹"

4- الاستقلال المالي:

"الاعتراف للهيئات بالقدرة على تحصيل الموارد المالية وان يكون لها موازنة مستقلة عن

الموازنة العامة للدولة ²."

ثامناً: الإطار النظري للدراسة:

إن فكرة الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية لم تكن ظاهرة للسطح أو لم تكن تثار سابقاً منذ تأسيس الهيئة في العام 1991م وحتى عام 2008م عندما غرق العالم في ازيمته الاقتصادية مما حدى بالدول على انتهاج سياسات تقشفية في مختلف المجالات ، عندها ظهر للمختصين في الهيئة قيام السلطة التنفيذية بالتدخل في بعض قرارات الهيئة ورسم سياسات معينة تسير عليها ، وهذا الأمر تكرر أيضاً في الأزمة المالية العالمية الحالية وبصورة أشد عن سابقتها ، مما نتج عن ذلك تضارب الآراء والاجتهادات في مدى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئة على اعتبار أن هناك ثلاث أطراف للإنتاج وهم العمال وأصحاب العمل والحكومة .

وكان لزاماً على الباحث في سياق الإطار النظري لهذه الدراسة، القيام بدراسة المواضيع ذات العلاقة وبيان الاجتهادات الفقهية والآراء القانونية في نطاق الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به مؤسسات التأمينات الاجتماعية وذلك من خلال ترتيبها وتقسيمها في خمسة فصول رئيسية:

¹ الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص 114.

² المصدر نفسه، ص114.

تناول الباحث في الفصل الأول خلفية الدراسة وأهميتها، وقد شملت المقدمة، ومشكلة الدراسة وأسئلتها، والهدف منها، وأهميتها، وحدود الدراسة المكانية والزمانية والموضوعية، ومحدداتها، والتعريف بأهم مصطلحاتها، والإطار النظري، والدراسات السابقة، ومنهجية الدراسة، وأدواتها.

وقد خصص الباحث الفصل الثاني لبيان ماهية التأمينات الاجتماعية من حيث العوامل التي أدت إلى نشأتها من ناحية ظهورها وتاريخها وتطورها، وموقعها في المواثيق والمعاهدات الدولية وتواجدها في القوانين العربية ونشأتها في سلطنة عمان، وقد خصص الباحث الفصل الثالث بتسليط الضوء على التنظيم والاستقلال الإداري من حيث بيان الشخصية المعنوية وتعريفها وطبيعتها وأنواعها وطرق انتهائها، وكذلك بيان الفرق بين الإدارة المركزية واللامركزية، وموقع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في هذا التنظيم.

أما الفصل الرابع سيتم التحدث فيه عن التنظيم المالي للهيئة من حيث بيان استقلالها المالي ومصادر تمويلها واستثماراتها وطريقة إدارة أموالها وحساباتها وميزانيتها والإعفاء من الضرائب والرسوم.

وسيكون الفصل الخامس للخاتمة والنتائج والتوصيات التي سوف يتوصل إليها الباحث في دراسته.

تاسعاً: الدراسات السابقة

لقد واجهت الباحث صعوبة في توافر الدراسات السابقة والتي تتحدث عن ذات الموضوع، لكون أن هذا الباب لم يتم التطرق إليه تفصيلاً في الدراسات التي تحدثت عن النظم التأمينية وإنما يتم الإشارة إليه في بعض الدراسات في معرض الحديث عن التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) بنوع من الاقتضاب، كما أن هذه الدراسة تعد الأولى من نوعها في سلطنة عمان، حيث أنه لم يتم بحث هذا الموضوع سابقاً، وقد استعان الباحث ببعض الدراسات وهي:

1-الشوابكة (1997)، رسالة ماجستير بعنوان تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة في قانون

الضمان الاجتماعي الأردني (دراسة مقارنة)

تناولت هذه الدراسة تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة في الضمان الأردني (قانون مؤقت رقم 30 لسنة 1978) وذلك من خلال شرح النصوص القانونية التي عالجت هذا النوع من التأمين بالمقارنة مع قانون التأمين الاجتماعي المصري.

فقد ذكر الباحث عرض للنظرية العامة للتأمينات الاجتماعية وعرض التطور التاريخي الذي مرت به التأمينات الاجتماعية بشكل عام، ثم التطرق للطبيعة القانونية لهذه التأمينات بتحديد مفهومها وخصائصها ونطاق تطبيقها ومصادر تمويلها.

ثم تناول الباحث أحكام تأمين الشيخوخة وبيان حقوق المؤمن عليه وشروط استحقاقه وكذلك التعويضات ذات الدفعة الواحدة، ثم تطرق الى أحكام تأمين العجز والوفاة من خلال تحديد دائرة العجز الطبيعي والوفاة الداخلة في نطاق هذا التأمين وبيان حقوق المؤمن عليهم وطرق انتقالها للمستحقين ببيان الفئات المستحقة وشروط إستحقاقها وتوزيع الرواتب فيما بينهم. وقد خرجت الدراسة ببعض التوصيات في مجال هذا التأمين أهمها التعديل في معادلة إحتساب بعض المعاشات كمعاش الشيخوخة ومعاش العجز الطبيعي بالإضافة الى بعض التوصيات المتعلقة في أحكام انتقال الحقوق للمستحقين.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة أنها تركز على جانب مهم وهو مدى استقلال أنظمة التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ماليا واداريا والدور الذي يلعبه هذا الاستقلال في رسم سياساتها، في حين أن الدراسة السابقة قد ركزت على جانب واحد وهو تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

2- بني عامر (1999)، بعنوان "إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن، دراسة تقييمية

لأداء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في محافظة العاصمة"

هدفت هذه الدراسة إلى عرض وتحليل إدارة وظيفة الضمان الاجتماعي في الأردن وتقييم أداء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي المسؤولة عن إدارة هذه الوظيفة، وقسم الباحث دراسته إلى جزئين، جزء أول نظري بين فيه موضوع الضمان الاجتماعي من حيث النشأة بصورة مقارنة وتقييم التجربة الأردنية في مجال الضمان الاجتماعي، فقد تطرق الباحث مفهوم الضمان الاجتماعي في الدول الأوروبية والدول العربية، ثم بين تطوره في الأردن والتنظيم الإداري والمالي له، ثم ذكر أنواع المنافع التأمينية والفئات المشمولة بهذا الضمان.

ثم أشار الباحث إلى الهيكل التنظيمي للمؤسسة وإيراداتها واستثماراتها، ثم عرج على تقييم أداء المؤسسة من حيث بيان مفهوم تقييم الأداء وأهميته وأهدافه ومعاييره والمشكلات التي تواجه عملية التقييم، ثم قام بعملية تقييم أداء المؤسسة من حيث النشاط التأميني والنشاط الاستثماري والقوى البشرية، ثم ذكر الباحث الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي يقوم به الضمان الاجتماعي بالأردن، أما الجزء الثاني من الدراسة فكان عن تقديم دراسة ميدانية لتقييم أداء المؤسسة من وجهة نظر المؤمن عليهم باختيار عينات منهم.

وأظهرت الدراسة نتائج عدة من خلالها أوصت الدراسة بضرورة الإصلاح وإعادة النظر في الجوانب التشريعية والمالية والإدارية بما ينعكس على أداء المؤسسة وتحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية. لقد أشارت الدراسة السابقة إلى التنظيم المالي والإداري للضمان الاجتماعي في الأردن، إلا أن هذه الإشارة لم تكن تفصيلية وبالتالي فإن دراستنا ستركز بصورة مباشرة وبنوع من التفصيل على ماهية التنظيم الإداري والمالي لنظام التأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان مع مقارنة ذلك بما هو موجود في الضمان الاجتماعي في الأردن.

3- بني أحمد (2008)، بعنوان "قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية".

تناول الباحث في دراسته التطور التاريخي لقانون الضمان الاجتماعي الأردني وخصص لبيان موقف الإسلام من مبدأ التضامن الذي يقوم عليه الضمان الاجتماعي وتناول الوصف الشرعي للضمان الاجتماعي الخاص في الشريعة الإسلامية وأسسها القانونية والشرعية، ثم ذكر مصادر التمويل ووجهة نظر الشريعة بها والحكم الشرعي للاشتراكات التي يؤديها أرباب العمل عن عمالهم وكذلك المساهمات العامة، كما تطرق الباحث إلى مفهوم الاستثمار وأوجه هذا الاستثمار وأهميته وأهم ضوابطه الشرعية، وأيضاً حكم تعامل الضمان بالأسهم وأنواعها، وبيان مفهوم المحفظة العقارية وموقف الشريعة منها.

كما تطرق الباحث إلى الخدمات المقدمة من الضمان الاجتماعي والمشمولين بها وموقف الشريعة الإسلامية وبيان مفهوم التقادم ومدى مشروعيته سقوط الحق بحجة التقادم.

كما أشار الباحث إلى التنظيم الإداري لمؤسسة الضمان الاجتماعي الأردني وموقف الشريعة منه وتحت عن الهيكل التنظيمي للمؤسسة وتركيبه وأهم أهدافه وغاياته وأعماله وكذلك بيان تركيب لجنة المراقبة والتفتيش وأهم أعمالها، وختم بحثه بتناول ضوابط ومعايير إختيار الموظفين وبيان مفهوم الرقابة ومدى شرعية الجهاز الرقابي لمؤسسة الضمان الاجتماعي وبيان أهم الضوابط والمعايير في اختيار موظفي الجهاز الرقابي وأنواع الرقابة التي عرفها الإسلام والتي يمكن لمؤسسة الضمان الاجتماعي الأردني الاسترشاد بها.

وتتميز دراستنا عن الدراسة السابقة بأنها سنتناول بشكل أعمق ومفصل مفهوم التنظيم والاستقلال الإداري والمالي للتأمينات في سلطنة عمان مع مقارنة ذلك بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن سيكون ذلك في إطار النصوص القانونية دون التطرق الى موقف الشريعة من ذلك.

4- حمدان (2009)، بعنوان "الضمان الاجتماعي، أحكامه وتطبيقاته، دراسة تحليلية شاملة".

تناول الباحث تعريف الضمان الاجتماعي بوجه عام والتمييز بينه وبين الأنظمة المشابهة له وقد قام الباحث بتتبع نشأته وتطوره وحدود نطاقه وطرق إدارته وتمويله والآثار التي تترتب عليه، ثم تطرق الباحث إلى الضمان الاجتماعي في لبنان من حيث أنظمة الحماية السابقة واللاحقة للضمان الاجتماعي وأنواعها، ثم ولادة الضمان الاجتماعي في لبنان ومراحل وميدان تطبيقه والأفراد الخاضعين له، ثم تناول ضمان المرض والأمومة والحالات التي يشملها وشروط الاستحقاق لهذه الحالات، وعرج على ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية والفئات الخاضعة له وشروط استحقاقه والمستفيدين منه ومقدار التعويضات المستحقة، ثم تحدث نظام التقديرات (التعويضات) العائلية وفكرتها والهدف منها والفئات المشمولة بها وشروط استحقاقها، أيضاً تناول الباحث نظام تعويض نهاية الخدمة من حيث التعريف به وشروطه ومقداره، ثم تناول حماية تقديرات (تعويضات) الضمان وسقوطها بمرور الزمن، وأيضاً تناول بشكل موسع إدارة الضمان الاجتماعي من حيث التنظيم الإداري وأجهزته ومجالسه ولجانته، ثم تطرق إلى النظام المالي للضمان الاجتماعي والاستقلال المالي له ولفروعه وطرق التمويل واشتراكات الضمان وكيفية تسديدها، كما أن الباحث قد أفرد باباً خاصاً لحل الخلافات الناشئة عن تطبيق قانون الضمان الاجتماعي وقد فصل هذا الأمر بين الخلافات الداخلة في اختصاص محاكم العمل وتلك الداخلة في اختصاص القضاء العادي وأيضاً الخلافات الداخلة في اختصاص اللجنة المشتركة وأخيراً الخلافات الخاضعة للتحكيم الطبي.

ونلاحظ بأن الدراسة السابقة قد تطرقت الى الاستقلال الإداري والمالي لصندوق الضمان

الاجتماعي اللبناني ولكن أيضا كان هذا التطرق بنوع من الايجاز ولكون الباحث قد ركز على

مواضيع أخرى أكثر أهمية من وجهة نظره، أما دراستنا فتتميز بتسليط الضوء بشكل موسع على الاستقلال الإداري والمالي للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان والأردن

5- الشبّاطات (2016)، بعنوان "استقلالية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني

مالياً وإدارياً".

حيث استعرض الباحث دور التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) كصورة من صور التكافل الاجتماعي الذي يقدمها المجتمع لمواطنيه ويقوم على رعاية العاملين في القطاع الخاص وكذلك العاملين على بند الأجور في القطاع الحكومي ليوفر لهم ولأسرهم حياة كريمة بعد تركهم العمل بسبب التقاعد أو العجز أو الوفاة والعناية الطبية للمصابين بإصابات العمل والأمراض المهنية والتعويضات اللازمة.

كما تطرق في معرض بحثه إلى مفهوم الضمان الاجتماعي واختلاف المفاهيم وتعددتها بين الفقهاء، ثم عرج الباحث على نشأة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني مروراً بالنشأة التاريخية لأنظمة التأمينات الاجتماعية في البلدان الغربية والعربية، ثم عرج الباحث على تعريف التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) والغرض منه، ثم بيان الأهداف التي تقوم عليها مؤسسة الضمان الاجتماعي في الأردن، ثم خصص الباحث مبحثاً خاصاً لاستقلالية التنظيم الإداري والمالي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني تناول فيه استقلالية التنظيم الإداري للمؤسسة وطريقة إدارتها ولجانها ومجالسها، كما تناول التنظيم المالي للمؤسسة من حيث إدارة نفقاتها وموازنتها وحساباتها وتكون مواردها، كما بين الباحث أوجه التكامل بين الاستقلالية الإدارية والمالي وخلص الباحث إلى بعض النتائج منها أن تمتع المؤسسة بالاستقلال المالي والإداري ليس مطلق وان الغاية من تقرير الاستقلال الإداري هو إعطائها قدراً كبيراً من الحرية دون الارتباط بقرارات الحكومة، وأوصت الدراسة بعدم غلو السلطة التنفيذية بصلاحياتها في التعيين والرقابة

والإشراف على أعمال المؤسسة، وتوصي الدراسة أيضا بأدمة النظر في تنظيم المؤسسة الإداري والمالي حرصاً على التجديد والتطوير.

وتتميز دراستنا عن الدراسة السابقة كونها تركز على النقاط التي لم يسمح المجال والوقت للباحث طرحها، وذلك من حيث بيان الدور الذي يلعبه الاستقلال الإداري والمالي في النظم التأمينية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان، كذلك بيان أوجه هذا الاستقلال والحالات التي تتدخل بها السلطة التنفيذية للحد من هذا الاستقلال، وبيان ماهي طبيعة أموال هذه المؤسسات هل تعتبر من قبيل الأموال العامة أم الخاصة.

عاشراً: منهجية الدراسة:

لقد أعتد الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف حالة موضوع الدراسة وبيان خصائصه واستقراء النصوص القانونية وتحليل المحتوى، بالإضافة الى المنهج المقارن لمعرفة أوجه الالتقاء والاختلاف في مقارنة موضوع الدراسة بين المشرع العماني والمشرع الأردني وتحديداً في الاستقلال الإداري والمالي لكلاً من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن.

الحادي عشر: أدوات الدراسة:

- 1- القوانين والأنظمة المتعلقة بموضوع الدراسة.
- 2- الكتب والرسائل الجامعية ذات العلاقة في موضوع الدراسة.
- 3- أحكام المحاكم والفتاوى القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

الفصل الثاني

التأمينات الاجتماعية (المفهوم والنشأة)

مقدمة

يعتبر الإنسان أداة التنمية وغايتها، وركيزة أساسية للمجتمعات المنتجة ، وبالتالي يكون عرضه للمخاطر أثناء حياته قد تؤدي به هذه المخاطر الى سلب مقدرته على العمل، ويتبع ذلك إصابته بالعجز والمرض، كما قد يؤدي به ذلك الى ان يكون باحثا عمل بعد إن كان عاملا منتجا، أو تقدمه في السن وصولا للشيخوخة أو الوفاة، ويعتبر الاهتمام بهذا الإنسان، وتلبية احتياجاته ورغباته، واستثمار إمكانياته، ركيزة أساسية من ركائز المجتمعات الحديثة المتحضرة ، ومع تطور الحياة واختلاف مجالاتها وتشعبها أدى ذلك إلى ظهور العديد من الأخطار التي يتعين الوقوف بوجهها وذلك عن طريق حماية القوى العاملة البشرية التي كما قلنا هي ركائز المجتمعات المتقدمة، ويعتبر إحساس الأفراد بالأمن الاجتماعي يعد أحد أهم أسس تحقيق النمو الاقتصادي في البلدان، وذلك من خلال شعور العمال بأهميتهم ودورهم المناط بهم في بناء ونهضة مجتمعاتهم، وتعد التأمينات الاجتماعية أحد أهم الأساليب التي تعالج المخاطر التي قد يتعرض لها الأفراد خلال حياتهم. وهذا النظام حديث النشأة، ولا تعني حدثه عدم وجود فكرته عن بال الإنسان، فقد بدأ التعاون بين الأفراد منذ بدء الخليقة، متخذاً أشكالاً متعددة سعت لمواجهة الأخطار التي تشكل جزءاً من حياة الإنسان.

ومن هنا يتناول هذا الفصل دراسة التأمينات الاجتماعية في ثلاثة مباحث:

- المبحث الاول: نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية
- المبحث الثاني: التعريف بالتأمينات الاجتماعية
- المبحث الثالث: نشأة التأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان والأردن

المبحث الأول

نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية

منذ وجود الإنسان على هذه الأرض سعى جاهدا الى توفير حاجاته التي تعينه على العيش من مسكن ومأكل وملبس والاستعانة بما سخره الله له من مقومات الحياة من بيئته التي يعيش فيها وصولا إلى الطمأنينة والأمان له ولأسرته، لذا نجده قد عمل على التصدي لكل خطر قد يؤدي به إلى التقليل من فرص عيشه، ومع تطور الحياة وتشعب متطلبات العيش وتوسع فرص العمل وتنوعها ، مما يعني أن يكون الإنسان احتماليه تعرضه لمزيد من المخاطر ليس أثناء عمله فقط وإنما مستقبلا ، لذا نجد أن هذه الوسائل في مواجهة الأخطار تتغير من فترة إلى أخرى إلى أن وصلت اليوم في اطر قانونية غايتها تحقيق الأمن الاجتماعي. وعلى هذا يتناول هذا المبحث ما يلي:

المطلب الأول: العوامل والأصل

من المسلم به عند ظهور نظام معين أو طريقة معينة تمس الحياة الاجتماعية للفرد بأن يكون هناك عوامل وأصول معينة انسجمت وتفاعلت مع بعضها البعض أدت إلى ظهور التأمينات الاجتماعية بالشكل الذي نراه اليوم.

أولاً: العوامل التي أدت إلى نشأت التأمينات الاجتماعية

تعتبر فكرة التأمين الاجتماعي فكرة قديمة تمتد جذورها إلى مبدأ التكافل الاجتماعي الذي تشكلت بعض أنظمتها البسيطة في العصور القديمة والوسطى، وكان هذا التكافل قوياً و متماسكاً في تلك العصور حيث كان الفرد لا يملك نفسه وإنما هو ملك لأسرته أو قبيلته¹.

تغيرت فكرة التأمينات الاجتماعية في عصرنا الحديث نتيجة عوامل عديدة يمكن إيجازها بما يلي:

¹ الحوت، علي (1990). الضمان الاجتماعي ودوره الاقتصادي والاجتماعي، بنغازي: الدار الجماهيرية للنشر والإعلان، ص 40-42.

1- الثورة الصناعية

كان الإنسان قبل الثورة الصناعية يمارس حرفته اليدوية على نطاق ضيق بالتعاون مع عدد محدود من العمال. ولكن مع تقدم العلم وبروز التقنيات الحديثة في منتصف القرن الثامن عشر اندلعت ثورة صناعية عارمة، انتشر على إثرها استعمال الآلات والأدوات الميكانيكية وتأسست الشركات الصناعية والتجارية الكبرى، مما أدى إلى ازدياد الإنتاج بشكل كبير، فتأثرت الحالة الاقتصادية والاجتماعية وانهارت الصناعات اليدوية الصغيرة، وصاحب ذلك ازدياد وتنوع المخاطر التي يتعرض لها العامل، كما أدى إلى انقسام المجتمع إلى طبقة رأسمالية وأخرى عمالية، وتغيرت العلاقة بين العامل وصاحب العمل¹.

وقد كان ظهور الثورة الصناعية سبباً في ظهور التناقضات بين الطبقة العاملة وطبقة أصحاب العمل، وكان لا بد من التوصل إلى حلول عادلة تضع حداً لاستغلال العمال وتوفير مناخ ملائم للإنتاج والاستقرار، فظهرت على إثر ذلك بوادر التأمين الاجتماعي لتستقر تدريجياً كوسيلة لمواجهة المخاطر الاجتماعية².

2- الفكر الاشتراكي:

كان الفكر الاشتراكي ولا يزال له الأثر الواضح في تطوير النظريات الاقتصادية والاتجاهات الإنسانية، وإثارة الوعي بين أبناء الطبقة العمالية. وكان الاشتراكيين من أوائل المنادين بضرورة تدخل الدولة في المسائل الاجتماعية والاقتصادية لتحسين حالة العمال وحمايتهم من الأخطار التي تهددهم في ظل النظام الرأسمالي³.

¹ العزي، خالد (1959). التأمينات الاجتماعية للعمال في الدول العربية، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 30-32.

² Cammack, R. (2012). **From defined benefit to defined contribution: a systematic approach to transitioning retirement plans**. Retrieved April 12, 2017, from <http://www.shrm.org/hrdisciplines/benefits/articles/pages/transitioningplans.aspx>

³ القاسم، محمد حسن (1995). التأمينات الاجتماعية: النظام الأساسي والنظم المكمل، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ص

وقد أدى خوف الرأسماليين من سيطرة المذاهب الشيوعية على العمال وإشاعة التمرد بينهم إلى التعجيل بظهور التأمينات الاجتماعية¹.

3- الحركات العمالية والنقابات:

بدأت الحركة النقابية تتبلور في الدول الصناعية نتيجة شعور العمال بتحكم الرأسماليين في مصائرهم، وما رافق ذلك من ظهور الحركات الفكرية الاشتراكية التي أدت إلى تكتل العمال في نقابات تطالب بحقوقها من ناحية أخرى².

وقد كان انتشار النقابات العمالية من أهم العوامل في حصول الطبقات العاملة على بعض حقوقها، حيث كان لقرارات النقابات العمالية أثراً مهماً في مبادرة الحكومات إلى التوجه نحو سن التشريعات اللازمة لحماية الطبقة العمالية ورفع مستواها الاجتماعي³.

4- تغير وظيفة الدولة:

كان قيام الحركات العمالية والاشتراكية والديمقراطية سبباً في تزايد المصادمات بين الطبقات الفقيرة والسلطات الحاكمة وإلى انقلابات سياسية كان من أهمها الثورة الفرنسية الثانية سنة 1848 نتيجة للأزمات الاقتصادية التي توالى وخصوصاً أزمة سنة 1847⁴.

وقد أدى انتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية بالحكومات إلى إصدار التشريعات الاجتماعية وزيادة الاهتمام بالطبقة العاملة، حيث أدركت الدولة واجبها تجاه رعاياها من العمال وعملت على تحقيق أمنهم وتأمينهم ضد ما يهددهم من مخاطر قد تعصف بأرزاقهم ومعاشهم⁵.

¹ العزي، خالد، التأمينات الاجتماعية للعمال في الدول العربية، مرجع سابق، ص 38.

² العيسوي، عبد الرحمن محمد (2001). سيكولوجية التنمية والإنتاج، الإسكندرية: دار الراتب الجامعية، ص 28.

³ يس، عبدا لرزاق حسين (2004). الوسيط في شرح أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية، الكتاب الأول، دبي: أكاديمية شرطة دبي، ص 67.

⁴ العزي، خالد، التأمينات الاجتماعية للعمال في الدول العربية، مرجع سابق، ص 41.

⁵ الجمال، مصطفى (1984). الوسيط في التأمينات الاجتماعية، ط 2، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 14-17.

5- جهود المنظمات الدولية:

شكّل المؤتمر الدولي الذي عقد في برلين عام 1890 أول مظهر دولي للاهتمام بشؤون العمال، والذي هدف إلى تنظيم اتفاقية لشروط توحيد العمل الخاصة بالنساء والأولاد وعمال المناجم، غير أن هذا المؤتمر لم يأت بنتيجة إيجابية. وقد تكررت هذه المحاولات في مؤتمرات أخرى ولكن دون جدوى¹.

وقد بدأ نجاح الجهود الدولية لتحسين ظروف العمال عندما تكونت "الجمعية الدولية لحماية العمال" في سويسرا سنة 1901 والتي قامت بوضع قوانين العمل. تبعتها بعد ذلك "الجمعية الدولية للتأمينات الاجتماعية التي تأسست في لاهاي سنة 1910². وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، تم تأسيس هيئة العمل الدولية عام 1919 حيث ألحقت بعصبة الأمم باعتبارها منظمة من منظماتها³.

وقد بلغت الاتفاقيات والتوصيات الخاصة بالتأمين الاجتماعي التي وضعتها هيئة العمل الدولية حتى عام 2007 (24) اتفاقية وتوصية تكاد تؤلف في مجموعها الأساس لتشريعات التأمينات الاجتماعية الدولية⁴.

ثانياً: الأصل التاريخي للتأمينات الاجتماعية

استخدم الإنسان منذ الأزل وسائل عديدة للتصدي للمخاطر التي تواجهه باعتبار أنها موجودة منذ وجود الإنسان إلى أن جاءت نظم التأمينات الاجتماعية وهو الوسيلة المتبعة في أيامنا

¹ العزي، خالد، التأمينات الاجتماعية للعمال في الدول العربية، مرجع سابق.

² البرعي، أحمد حسن (1983). المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، مصر: دار الفكر العربي.

³ موسوعة الجزيرة (2014)، منظمة العمل الدولية. متوفر على:

<http://www.aljazeera.net/encyclopedia/organizationsandstructures/2011/9/30/%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9>

⁴ قادر، كمال (2013)، حقوق العمال في القانون الدولي، موقع السكينة. متوفر على:

<http://www.assakina.com/rights/workers-rights/24704.html>

هذه لمواجهة مثل هذه المخاطر، وقد أدخلت تعديلات كثيرة على هذه النظم نتيجة اجتهادات كثيرة تتبعها الإنسان إلى أن خرج بصورته الحالية.

كانت الأسرة ملزمة بتقديم المعونة لأي فرد من أفرادها يتعرض لمخاطر مثل الحالات المرضية أو أي ظروف أخرى تتطلب المعونة مثل الزواج أو بناء السكن أو غيرها من الظروف التي لا يستطيع الفرد على توفير تكاليفها بمفرده. حيث كانت صلة القرابة والدم هي الدعائم التي قام عليها التضامن في العائلة والقبيلة¹.

وقد بينت كتب التاريخ ما كان يقوم به الفراعنة والبابليون واليونان القديمة من خدمات للمحتاجين من أبنائها، وكذلك ما كانت تقوم به روما لشعبها بمنحهم الأراضي والقروض وإنشاء مؤسسات وملاجئ للأطفال والأيتام والفقراء².

كذلك حث ديننا الحنيف على مبدأ التكافل الاجتماعي في الكثير من نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وتعتبر الصدقات والزكاة من أهم مصادر تمويل الضمان الاجتماعي في الإسلام ويعتبر بيت مال المسلمين الجهة المعنية بصرف هذه الأموال، ويلاحظ بأن الضمان الاجتماعي في الإسلام يرتكز على التعاون الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية ويتحقق ذلك أما بصورة فردية مثل الهبات والأوقاف أو بصورة عائلية مثل النفقات أو الإرث والتعاون بين الجماعة في تحبيب التصدق والتعاون على البر.

ولقد لجأ الأفراد إلى الادخار الفردي لمواجهة المخاطر التي قد يتعرضون لها. ولكن هذه الوسيلة لم تكن في متناول الجميع إذا أنها تتطلب دخلاً مرتفعاً يكفي لسد احتياجات الأسرة وادخار

¹ القاسم، محمد حسن (1995). التأمينات الاجتماعية: النظام الأساسي والنظم المكملة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 28-29.

² البيدي، محمد فؤاد (1953). تطور الضمان الاجتماعي، القاهرة: المطبعة العالمية، ص 19.

ما يزيد. كما أن من عيوب الادخار تجميد مبالغ كبيرة يكون لها في العادة الحد الأدنى من الفعالية عند ازدياد الأعباء العائلية أو عند وقوع كارثة¹.

ونتيجة لتعدد الحياة وازدياد أعداد الناس، أصبحت العائلة تعجز عن تأمين جميع أفرادها ضد أعباء الحياة. وبعد بناء المدن وازدحام ساكنيها، ازدادت حاجة الناس إلى تأمينهم ضد مخاطر الحياة، مما حدى بالحكومات المحلية إلى التفكير بهذه المشكلات والعمل على حدها عن طريق جمع إعانات من الأغنياء وتوزيعها على المحتاجين².

وجاءت ألمانيا في طليعة الدول التي عملت في ميدان المساعدة الاجتماعية العامة عندما دعا المصلح الاجتماعي "مارتن لوثر" في سنة 1520 إلى إلغاء التسول واقترح نظام للمساعدة الاجتماعية³.

وقد عنيت بريطانيا بالمساعدات الاجتماعية في عهد الملك هنري الثامن، حيث صدر أول تشريع عام 1531 يتم بموجبه تنظيم التسول ووضع عقاب للمتسولين القادرين على العمل وتم تسجيل أسماء المتسولين والعجزة. وبعدها صدر "قانون الفقير" في عهد الملكة إليزابيث عام 1601 لتنظيم المساعدات الاجتماعية، حيث أصبح هذا القانون حجر الأساس الذي أقيمت عليه قوانين الضمان الاجتماعي بعد ذلك. ولكن لم تكن الدولة تساهم في نفقات هذا القانون، حيث ألقى العبء على السلطات المحلية التي لم تكن مساعداتها كافية لسد نفقات الفقراء⁴.

وعندما ثبت قصور نظام المساعدات العامة عن تغطية الأخطار التي يتعرض لها العمال في حياتهم اليومية من بطالة ومرض وشيخوخة وعجز لجأت الدول إلى نظام التأمين الاجتماعي

¹ فرج، رضا (1966). نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية، مجلة الطليعة - مؤسسة الأهرام المصرية، 2. (11). 60-72.

² العزي، خالد، التأمينات الاجتماعية للعمال في الدول العربية، مرجع سابق.

³ تناغو، سمير (1972)، نظام التأمينات الاجتماعية، الإسكندرية: دار المعارف.

⁴ Blaug, Mark (1963). The myth of the old poor law and the making of the new, *JOURNAL OF ECONOMIC HISTORY*, 23 (1963), 151-184

الذي بدأ اختيارياً يضع المشرع قواعده وتقوم به جمعية أهلية بتشجيع مادي ومعنوي من السلطات. ولم ينل هذا النوع من التأمين النجاح والتأييد اللازمين نتيجة تخلف معظم العمال عن المشاركة فيه، وبذلك أصبح من الضروري جعله تأميناً إجبارياً تلزم به الدولة ذوي الشأن وتشارك في كثير من الأحيان بدفع مبالغ نقدية من جانبها¹.

ونظراً لقدم العهد بالتأمين الاجتماعي في دول أوروبا وأمريكا، فقد تقدم التأمين الاجتماعي تقدماً ملحوظاً في الفترة بين الحربين الأولى والثانية بعد أن بقيت الطبقة العاملة محرومة من شتى وسائل الضمان فترة طويلة. لذلك وبعد قيام الحرب العالمية الثانية، بادرت تلك الدول إلى إصدار التشريعات العمالية المتعلقة بحماية العامل وأصبحت ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسياساتها العامة الهادفة إلى رفع مستوى معيشة العمال ورفاهيتهم وتأمينهم ضد مخاطر العمل والمرض والشيخوخة والعجز والبطالة².

المطلب الثاني: ظهور التأمينات الاجتماعية وتطورها في الأنظمة الحديثة

أولاً: في بعض الأنظمة الغربية والعربية

1- التأمينات الاجتماعية في الأنظمة الغربية:

بعد ظهور الثورة الفرنسية وانتصارها عام (1789م) التي الغت كل ما كان يتوسط بين الدولة والفرد من جماعات إقطاعية وأصبح الأمر بحاجة إلى وجود نظام يحقق الأمن الاجتماعي للعاملين في القطاع الصناعي، والذي ظهر فعلاً في عام (1850م) في بلجيكا نظماً أنشأت صندوقاً اختيارياً للمعاش بعد سن الشيخوخة وفي عام (1854م) ظهر في النمسا نظام اجباري

¹ فرج، رضا، نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية، مرجع سابق، ص 42.

² القاضي، محمد (1996). الحماية الجنائية للتأمينات الاجتماعية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 36.

للتأمين الاجتماعي إلا انه لم يكن شاملاً، إلى أن ظهرت بعض الأنظمة الشاملة التي تعنى بالتأمين الاجتماعي ومنها:

أ-التشريع الألماني:

لقد واجهت ألمانيا ظروفًا مفاجئة على الساحة الداخلية عقب الحرب التي دارت بينها وبين فرنسا وهي ظهور تيارات مناهضة للنظام الرأسمالي، تيارات تسعى إلى القضاء على هذا النظام نظراً لما أدى إليه من إجحاف اجتماعي واستغلال فئة العمال في المجتمع، فمع انتشار هذه الفكرة وخاصة منذ انتشار الحزب الاشتراكي الديمقراطي فقد عمل المستشار الألماني بسمارك على أضعاف التقاف الطبقة العاملة حول الحركات الاشتراكية وخاصة الثورية منها¹.

وتركزت جهود ذلك العمل على تحسين ظروف المعيشة لهذه الفئة، ولذلك فقد صدرت ثلاثة تشريعات متعاقبة لتمنح العمال بعض المزايا الاجتماعية التي تمثلت في كفالة نوع من الحماية الاجتماعية لهم في مواجهة بعض المخاطر الاجتماعية التي يتعرضون لها.

ويعتبر أول تشريع اجتماعي في العالم التشريع الصادر في 15 يونيو عام 1883 ضد مخاطر المرض. ثم تلى هذا التشريع أول تشريع للتأمين الاجتماعي ضد إصابة العمل وهو الصادر في أول يوليو 1884، وكذلك أول تشريع للتأمين الاجتماعي ضد مخاطر العجز والشيخوخة وهو الصادر في 30 يونيو عام 1889، وكانت هذه التشريعات الاجتماعية نتيجة التغير الذي طرأ على مفهوم الدولة في المجتمع الرأسمالي، حيث يسود حرية النشاط الاقتصادي. فدور الدولة في هذه المجتمعات أساساً هو دور الحارس الذي يجب أن يتخذ الوسائل الكفيلة بمنع الاعتداد على حرية الأفراد في العمل. وردع هذه التشريعات يمثل في ذاته تحولاً خطيراً في التطبيق الواقعي للنظرية السياسية التي تسود فكرة الدولة في هذا المجتمع الرأسمالي.

¹ الكباريتي، جهاد (2005). المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي واتجاهات المستفيدين نحوها، (رسالة ماجستير غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 17.

وفي واقع الأمر فإن التدخل في إعادة تنظيم العلاقات على النحو الذي يؤدي إليه تطبيق تلك التشريعات يعد محاولة لمنع الصراع الطبقي من أن تتفجر. وأهم ما يميز هذه التشريعات المشار إليها أنها تحوي قواعد آمنة إلى من تتوجه إليهم من الأفراد الدخول في مراكز قانونية لا يمكن لإرادتهم المساس بها أو تعديلها فصاحب العمل يقع على عاتقه التزام بالاشتراك عن عماله لدى إدارة التأمين الاجتماعي، وبالإضافة إلى ذلك فيلتزم العمال بالمساهمة في تمويل التأمين الاجتماعي وذلك عن طريق اشتراكات ذات قيمة مالية محدودة. فضلاً عن ذلك فإن مساهمة الدولة مالياً في دعم أنظمة التأمين الاجتماعي كان لها دوراً هاماً في نجاح التجربة في ألمانيا، ولكن نظام التأمين الاجتماعي في ألمانيا يعيبه أنه قاصر على فئة من فئات المجتمع وهي فئة العاملين، إذ يمثل نوعاً من إعادة توزيع المخاطر على المجتمع كله ولكن الاستفادة فقط تقتصر كما سبق القول على فئة العاملين¹.

ب-التشريع الفرنسي:

لما كانت الظروف التاريخية قد أدت إلى خضوع إقليم الألزاس واللورين إلى السلطة الألمانية وكان التشريع الاجتماعي الألماني له صدى عالمي وتأثرت به باقي الدول، ثم استردت فرنسا سيادتها على هذا الإقليم سياسياً بعد أن خضع للسلطة الألمانية، وكان من الصعب سلب العمال الذين اكتسبوا حقوقاً تأمينية من التشريع الألماني، فتحقيقاً للوحدة القومية عمل المشرع الفرنسي على تعميم نظام التأمين الاجتماعي على سائر الأقاليم الفرنسية، بأن مهد الطريق للأخذ بنظام التأمين الاجتماعي فأصدر في 9 أبريل 1898 قانوناً يقرر المسؤولية الموضوعية لأصحاب الأعمال، وتأكيداً لهذا الاتجاه أصدر المشرع الفرنسي في 31 مارس 1905 قانوناً بفرض التأمين الإجباري من المسؤولية عن حوادث العمل، فتقرير المسؤولية الموضوعية كان مرحلة تمهيدية لتقرير

¹ صالح، عبد المحي (2003). الرعاية الاجتماعية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ص22.

اجتماعية التعويض، وما يؤدي إليه ذلك من التزام المجتمع بأن يعوض المضرور عما أصابه من ضرر¹.

ومع ذلك يجب أن يلاحظ أن الأسس الفنية التي يقوم عليها التعويض الذي كفله التأمين الاجتماعي للمطالب لا تسمح قانوناً بالقول بأن الحق في التعويض أصبح حقاً اجتماعياً، ومن أجل ذلك صدرت العديد من التشريعات في 5 أبريل عام 1928 ثم في 30 أبريل 1930 وبالرغم من الأهمية الكبرى لهذا العامل إلا أنه لم يكن له وده الدور الحاسم في ظهور أنظمة التأمين الاجتماعي في فرنسا. ففي هذا المجال يجب ألا تغفل قيمة الضغوط السياسية التي كانت تمارسها طبقة العمال على الدولة من أجل تحسين المستوى المعيشي وخاصة عن طريق الكفاح النقابي².

وبدأت هذه الضغوط تنمو ابتداء من عام 1919 في مجال الإصلاح، ولذلك فإننا نجد أن أنظمة التأمين الاجتماعي التي انبثقت عن تطبيق التشريعات الأولى الصادرة في هذا الشأن قصرت الاستفادة منها على عمال الصناعة والتجارة الذين يربطهم برب العمل عقد عمل. والذين تقل مرتباتهم عن حد معين، أما عن المخاطر التي يغطيها هذا النظام هي المرض والأمومة والعجز والشيخوخة والوفاة. أما الأقساط الواجب دفعها طبقاً لهذا النظام تمثل 8% من مرتب العامل، ويتحمل كل من العامل ورب العمل نصف القسط الواجب دفعه³.

ج-التشريع النيوزيلاندي:

يمثل هذا التشريع الذي تم صدوره في عام 1938 عهداً جديداً يتضمن أنظمة خاصة بالتأمين الاجتماعي، فلم تقدم دولة نيوزيلاندا أي اعتراض لتحولات اقتصادية أو اجتماعية كالتى تعرضت لها كل من دولة المانيا، وفرنسا؛ لان نيوزيلندا تعتبر مجتمعاً زراعياً يهتم بالزراعة أكثر من

¹ خاطر، احمد (2000). الرعاية الاجتماعية، الإسكندرية: المكتبة الجامعية، ص 52-59.

² بيومي، محمد أحمد (1985). علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية وتشريعاتها، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ص 66.

³ الأهواني، حسام الدين (1993). أصول قانون التأمين الاجتماعي، القاهرة، مصر، ص 61-64.

المجالات الأخرى، فهو مجتمع قادر على أن يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتسيير أنظمة التأمين الاجتماعي، وعليه جاء هذا التشريع منتظماً وملتزماً ومتقدماً عن غيره من تشريعات الدول الأخرى، فهو يهتم بشكل كبير بعنصر الأمن والأمان لأسر المجتمع ضد أي من المخاطر التي قد تتعرض لها، والتي قد تخلق جواً من الحاجة والفقر، وبالتالي فهو يسعى نحو تحقيق عنصر الأمن والأمان بشكل كبير من تلك التشريعات في الدول الأخرى، لأنه يقوم بالتركيز بالشكل الرئيسي على تأمين حقوق كل مواطن من الحق في الحماية الاجتماعية دون تمييز بين مواطن وآخر في هذه الحقوق وذلك بسبب نشاطه المهني¹.

وكانت أهداف التأمين الاجتماعي في التشريع النيوزلندي تتمثل بتغطية كافة الأخطار الاجتماعية بما في ذلك أخطار الدمار والحروب، والطوارئ المتنوعة باستخدام طرق تتجنب تعرض أفراد المجتمع للآثار الناجمة عن تلك الحروب والدمار الذي يخلق بها، أما بالنسبة إلى الأعباء المالية فالتشريع النيوزلندي يلتزم بتسيير أنظمة التأمين الاجتماعي فيتحمل بطريقة مباشرة وبعبارة أخرى أكثر توضيحاً أن أنظمة التأمين الاجتماعي النيوزلندي تمول من خلال إيرادات الدول من الضرائب، والفكرة الأساسية التي يقوم التشريع الفرنسي هي أن الدولة تلتزم لكل فرد من أفراد المجتمع بالنفقة عليه في حالة دعت الحاجة إلى ذلك، ويظهر التزام الدولة بالنفقة عليهم في الفترة التي ينخفض فيها دخل الفرد عن حد أدنى مما كان عليه وهو الحد الملائم للعيش حياة مناسبة وأمنة².

¹ بني عامر، محمد محمود (1999)، إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن: دراسة تقييمية لأداء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في محافظة العاصمة. (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص 48-49.

² المصدر نفسه، ص 49-50.

2-التأمينات الاجتماعية في الأنظمة العربية:

لم يكن هناك ظهوراً لقوانين الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية في الدول العربية إلا متأخراً وذلك نظراً لكونها كانت لفترات طويلة تحت الاستعمار وعدم الاستقرار فيها، وما أن نالت هذه الدول استقلالها حتى شرعت إلى وضع القوانين المعنية بالضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية وكانت كلا من مصر وسوريا والعراق وليبيا من أوائل الدول العربية التي سنت هذه القوانين في عقد الخمسينيات وأعطت لهذا المجال أهميته تنفيذاً للمواثيق والمعاهدات الدولية ، ففي مصر مثلاً كان أول تشريع يصدر للضمان الاجتماعي في عام (1950م) جاء هذا القانون بمنح معاشات للأشخاص شديدي الفقر في حالات الشيخوخة والعجز والترمل، وبعد قيام الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا صدر قانون التأمينات الاجتماعية الموحد في عام (1951م) وتطبيقه في كل من مصر وسوريا وشمل هذا القانون التامين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة وكذلك إصابات العمل وأمراض المهنة، ثم الغي بعد ذلك وحل محله قانون آخر عام (1964م) وبقي إلى أن عدل بالقانون رقم (25) لسنة (1977م).

أما في العراق فقد صدر أول تشريع للضمان الاجتماعي عام (1956م) لتوفير المعونات لبعض العمال في ضد أخطار البطالة والوفاة، ثم الغي القانون السابق وحل محله القانون الصادر عام (1964م) إلى أن صدر القانون رقم (39) لسنة (1971م) الذي وسع نطاق تطبيق القانون بمنافع جديدة مثل التامين ضد إصابات العمل والشيخوخة والوفاة والعجز والتامين الصحي وإعانات المرض والولادة، ثم توالى صدور التشريعات المتعلقة بالضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية من باقي الدول العربية مثل صدور قانون الضمان الاجتماعي اللبناني عام (1963م) والسعودية في (1973م) والبحرين في عام (1976م) والكويت في عام (1977م).

ثانياً: في المواثيق والمعاهدات الدولية

لقد كانت الحرب العالمية الثانية مناسبة تعدد المواثيق والإعلانات الدولية التي تؤكد على دور الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، ولقد ساعدت هذه المواثيق والإعلانات على زيادة دور الدولة في هذا المجال، وساعدت كذلك على تأكيد الحق في التأمين الاجتماعي، والوصول به إلى مرتبة حقوق الإنسان فقد ظهر الاهتمام بالحق في التأمين الاجتماعي على الصعيد الدولي مع بداية نشوب الحرب العالمية الثانية، فالميثاق الأطلنطي الذي وقع في عام 1941 بين روزفلت وتشيرشل، وأكد على ضرورة التعاون الأكمل بين جميع الدول في المجال الاقتصادي لتحسين شروط العمل، ودفع مستوى الحياة الاقتصادية وتوفير التأمين الاجتماعي للجميع¹.

وكان المظهر الثاني من مظاهر الاهتمام الدولي بتأكيد الحق في التأمين الاجتماعي متمثلاً في جهود منظمة العمل الدولية أثناء الحرب العالمية الثانية، فقد عقد في نيويورك في الفترة الممتدة من 27 أكتوبر إلى 5 نوفمبر 1941 مؤتمر دولي للعمل، صدرت عنه توصية مؤيدة لما جاء بميثاق الأطلنطي وتطالب بالاستعانة بأجهزة منظمة العمل الدولية، وخبرتها في سبيل وضع توصيات ميثاق الأطلنطي موضع التنفيذ، وصدرت توصية أخرى متعلقة بإعادة البناء بعد الحرب على أساس تحسين شروط العمل والعامل، على التقدم وتطوير نظم التأمينات الاجتماعية².

وفي عام 1944 أقر المؤتمر "بالتزام منظمة العمل الدولية أمام المأى بنشر الدعوى بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لكل من يحتاجون إلى هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة" وقد حان الوقت لكي

¹ الصياد، محمد حامد (2007). الاتفاقيات الدولية والإقليمية في مجال التأمين الاجتماعي، محاضرات في التأمينات الاجتماعية،

المؤتمر الاقتصادي، القاهرة، مصر، ص46.

² المصدر نفسه، 2007، ص46.

تشن منظمة العمل الدولية حملة جديدة ترمي إلى تحسين ومد تغطية الضمان الاجتماعي لكل من هم في حاجة إلى هذه الحماية¹.

وتوالى بعد ذلك الإعلانات والمواثيق الدولية التي تنص على ضرورة التأمينات الاجتماعية وتؤكد على حق كل مواطن فيها، فميثاق الأمم المتحدة ينص عليها في مادته (25) كما ينص على ذلك في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948، وفقاً لمادته (22)، "كل شخص باعتباره عضواً في المجتمع له الحق في التأمينات الاجتماعية وله الحق في الحصول على إشباع حاجاته الاقتصادية والاجتماعية واللائمة لكرامته وللنمو الحر لشخصيته، وذلك بفضل الجهود الوطني والتعاون الدولي، وذلك مع مراعاة ظروف كل دولة ومواردها" وتشير المادة (23) من ذات الإعلان إلى الحق في العمل والحصول على أجر عادل، والحرية النقابية، كما أشارت المادة (24) من الإعلان إلى حق العامل في الراحة ووقت الفراغ وبصفة خاصة الحق في إجازات دورية مدفوعة الأجر. وتنص المادة (25) من نفس الإعلان على أن لكل شخص الحق في حد أدنى من مستوى المعيشة لتأمين صحته وكفالة حياة كريمة له ولأسرته خاصة بالنسبة للمأكل والسكن والرعاية الصحية، وله الحق في الأمان في حالة البطالة، المرض، العجز، الشيخوخة وفي كل الحالات الأخرى التي يفقد فيها موارد معيشته لسبب خارج عن إدارته².

وبذلك عرف الضمان الاجتماعي تطورات هامة عبر مختلف المراحل خاصة بعد الحرب العالمية الأولى والأزمة الاقتصادية لسنة 1929 وتم التأكيد عليه أكثر بعد الحرب العالمية الثانية، وما كان من تطور للضمان الاجتماعي إذ لم تكن وسيلة للحماية فقط وإنما كحلقة من حلقات

¹ Langan, M. (1998) *The Contested Concept of Need, in Welfare: Need, Rights and Risks*, ed. M. Langan (London and New York: Routledge, 1998), 27-28.

² ECHR, 16 September 1996 (39/1995/545/631). For a review of the relevant case law under the European Convention on Human Rights, see "The meaning of article 1 of the First Protocol for social security rights in the light of the Gaygusuz judgment," Social security, non-discrimination and property, ed. S. Van den Bogaert (Antwerpen, Maklu 1997), 59.

سياسية واقتصادية واجتماعية شاملة تقوم على تدخل الدولة لتحقيق مستوى معقول من الأمن الاقتصادي للمواطن حتى في ظل أكثر النظم إيماناً بالحرية الاقتصادية¹.

كما جاءت المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية متوائمة مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث أكدت هي الأخرى على حق كل شخص في المجتمع بالحصول على الضمان الاجتماعي.

ومن الاتفاقيات التي حصلت على المستوى الدولي، حيث أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية العديد من الاتفاقيات في مجال الضمان الاجتماعي من أهمها الاتفاقية رقم (102) بشأن المستويات الدنيا للضمان الاجتماعي أقرت هذه الاتفاقية بتاريخ 28-6-1952 ومن ثم دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 27-4-1955 ومن أهم ما تضمنته، أن على كل عضو تطبق عليه هذه الاتفاقية أن يقوم بتنفيذ ثلاثة على الأقل من الأبواب الآتية:

الرعاية الطبية، تعويضات الأجر، والبطالة، والشيخوخة، وإصابة العمل، والمزايا العائلية، ومزايا الأمومة، والعجز، والورثة.

وبخلاف الاتفاقية رقم 102 هناك العديد من الاتفاقيات الأخرى لمنظمة العمل الدولية تتناول الحق في الضمان الاجتماعي، ومن تلك الاتفاقيات: الاتفاقية رقم 103 لسنة 1952 بشأن حماية الأمومة (منقحة)؛ والاتفاقية رقم 118 لسنة 1962 بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين والأجانب فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي؛ والاتفاقية 121 لسنة 1964 بشأن إعانات الإصابات؛ والاتفاقية رقم 128 لسنة 1967 بشأن إعانات العجز والشيخوخة وإعانات الناجين؛ والاتفاقية رقم 130 لسنة 1969 بشأن إعانات الرعاية الطبية وإعانات المرض؛ والاتفاقية رقم 157 لسنة 1982 بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي؛ والاتفاقية رقم

¹ International Labour Organization, Introduction to Social Security (Geneva: International Labour Office, 1984), 2

168 لسنة 1988 بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ولقد ربطت منظمة العمل الدولية عامة الحق في الضمان الاجتماعي بالعمالة، على الرغم من أنها تتجه بصورة متزايدة إلى تعزيز فكرة أكثر شمولاً للضمان الاجتماعي تقوم الدولة فيها إلى جانب أصحاب العمل والعمال بدور معين في تمويل إعانات الضمان الاجتماعي¹.

¹ International Labour Organization, Introduction to Social Security (Geneva: International Labour Office, 1984), 2

المبحث الثاني

التعريف بالتأمينات الاجتماعية

المطلب الأول: التعريف بالتأمينات الاجتماعية

أولاً: الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية

يذهب الكثير من الشراح والباحثين الى اعتبار الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية شيئاً واحداً وإن اختلفت المسميات، إذ أن الغاية واحدة تتمثل في توفير الحماية الاجتماعية لمخاطر الحياة المختلفة، إلا أن هذا الأمر لا يخلو من التفريق بينهما ، فكل مسمى خصائصه ومميزاته.

ويعرف الضمان الاجتماعي على أنه "مجموعة من الميكانزمات⁽¹⁾ القانونية، والتدخلات

الإنسانية لضمان تغطية الأخطار الاجتماعية التي يتعرض لها الفرد في حياته".²

ويمكن الإشارة إلى أن الضمان الاجتماعي على أنه "نظام اجتماعي سياسي اقتصادي

يهدف بشكل مباشر إلى حماية الأفراد، وقايةً من مخاطر المرض والفقر، بما يؤمن لهم سبل الراحة

والعيش الكريم عن طريق العمل أو المساعدات الاجتماعية عند عدم كفاية أجور العمل أو عند

عدم القدرة على العمل لأسباب خارجة عن الإرادة".³ وقد يُعرّف الضمان الاجتماعي بأنه "نظام يدار

بواسطة الدولة، ولا يعتمد تمويله بشكل كلي على مواردها المالية، حيث تهدف منه إلى توفير

الحماية المادية لجميع أفراد المجتمع ضد أي أخطار اقتصادية قد تواجههم، فتؤدي إلى نقصان

دخلهم الاجتماعية عن حد الكفاية الملائم للعيش".⁴

(1) الميكانزمات مصطلح فرنسي يعني آليات، معجم المعاني، <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-fr>

² نعيمة، زيرمي (2012). واقع التأمين الاجتماعي في الجزائر، الملتقى الدولي السابع حول الصناعة التأمينية: الواقع العملي وآفاق التطوير - تجارب الدول"، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، ص 11.

³ السعيد، صادق (1962). شؤون العمال في الضمان الاجتماعي والعمل في العراق، بغداد: جامعة بغداد، ص 49.

⁴ سيف الإسلام، أحمد (1982). نحو نظام للتأمينات الاجتماعية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص 14.

ويدور محور مفهوم الضمان الاجتماعي في مختلف التشريعات والتعريفات في مختلف الدول إلى تحقيق غاية أساسية وهي توفير الحماية الاجتماعية للقوى الوطنية العاملة من بعض الأخطار التي قد تواجههم أثناء حياتهم، كالشيخوخة والعجز وإصابات العمل والبطالة والوفاة.

فقد عرف المشرع الإنجليزي الضمان الاجتماعي على أنه "تأمين دخل معين يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب البطالة والمرض والإصابات والشيخوخة والموت، أو تقوم بتغطية النفقات الاستثنائية التي تنجم عن الولادة والوفاة".¹

في حين عرف التشريع الفرنسي في تعريف الضمان الاجتماعي بأنه "النظام الذي يحمي العمال وعائلاتهم ضد جميع الأخطار التي من شأنها أن تنقص أو تزيل قدرتهم على الكسب ويغطي أعباء الأمومة والأعباء العائلية".²

ويتضح لنا هنا بأن الضمان الاجتماعي يمثل نظام يعمل على حماية الأفراد من مخاطر عدة قد تهدد قدراتهم على العمل أو ترهق كاهلهم من أعباء الحياة بهدف توفير حياة كريمة له ولأسرته في المستقبل وصولاً للطمأنينة في نفسه.

بينما تمثل التأمينات الاجتماعية أداة من الأدوات التي يستخدمها الضمان الاجتماعي لتحقيق غايته في توفير الأمن الاجتماعي والاقتصادي للأفراد ودرء الأخطار التي ولدتها ظروف العمل في الإنتاج بالنسبة للطبقة العاملة.³

¹ حمدان، حسين عبد اللطيف (1980). التشريع الاجتماعي اللبناني: (الضمان الاجتماعي)، بيروت: مكتبة كبرى إخوان، ص 14-16.

² المصدر السابق، ص 17.

³ الواسعة، زارة صالح (2007). المخاطر المضمونة في قانون التأمينات الاجتماعية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة منتوري، الجزائر، ص 35-37.

وقد تباينت آراء الباحثين في تعريف التأمينات الاجتماعية، فهناك من جعل تعريفها مرتبط بالهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، ويرى آخرون إلى تعريفها بناء سياسات مواجهة الخطر الاجتماعي، ويرى فريق ثالث تعريفها وفقا لأهدافها ووسائلها.

فقد أشير إلى التأمينات الاجتماعية على أنها "كل تأمين إجباري من الدولة يهدف إلى توفير الحماية المادية للطبقات الضعيفة للمجتمع في حالة تعرضهم لأخطار ليس في قدرتهم تحملها كأخطار المرض أو حوادث العمل، أو العجز أو الوفاة المبكرة، أو البطالة، أو وصولهم إلى سن الشيخوخة".¹

وقد تم تعريف التأمينات الاجتماعية على أنها تأمين إجباري تقوم به أو تشرف عليه الدولة، ضد أخطار معينة يتعرض لها أصحاب الحرف ونحوهم.²

وفي اتجاه آخر، يشار إلى أن التأمين الاجتماعي هو مجموعة من الوسائل الفنية الخاصة الهادفة إلى مواجهة المخاطر المهنية أو الاجتماعية التي يهتم بها المجتمع في سبيل حماية الأفراد من هذه المخاطر.³

وفي نفس السياق، يعرف التأمين الاجتماعي عبارة عن نظام اجتماعي قانوني يعمل على تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد في حال تعرضهم للمخاطر المهنية أو الاجتماعية الواردة باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 وذلك عن طريق استخدام مجموعة من الأساليب الفنية بهذا النظام والتي تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي بشكل أكثر عدالة.⁴

¹ القاسم، محمد حسن (1999). التأمينات الاجتماعية: أحكام التأمين الاجتماعي على العاملين، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث، ص 38.

² الكويدلاوي، حسين جاسم (2015). التأمين: دراسة فقهية مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ص 44.

³ الجمال، مصطفى (1984). الوسيط في التأمينات الاجتماعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 28.

⁴ البرعي، أحمد حسن (2006). الوسيط في التشريعات الاجتماعية، الطبعة الأولى، مصر: دار النهضة العربية، ص 32.

وقد عرفت التأمينات الاجتماعية بأنها ضمان الدولة لبعض فئات الناس أو لجميعهم خدمات صحية معينة ودخلاً معيناً يدفع إليه بشكل إعانات نقدية أو عينية عند الاقتضاء في حالات التعرض إلى المخاطر والحاجة بشروط معينة مقابل اشتراكات نقدية معينة من قبلهم أو لحسابهم بأشكال أو أوقات معينة.¹

ويرى الباحث بأن التعريفات السابقة للتأمينات الاجتماعية إنما ارتكزت بشكل أساسي على بيان بأن التأمينات الاجتماعية وسيلة من الوسائل لحماية الافراد من أخطار معينة قائمة على اشتراطات محددة.

وبذلك فإن الضمان الاجتماعي يتميز عن التأمينات الاجتماعية بكونه أكثر شمولية من التأمينات لأن الضمان الاجتماعي عبارة عن مجموعة من الوسائل القانونية التي تهدف إلى تحقيق الأمن الاجتماعي ويعتبر التأمين الاجتماعي أحد هذه الوسائل.²

ويفقد هذا التمييز قيمته في حال تولت الدولة الإنفاق على نظام الحماية الاجتماعية للعمال وللمحتاجين بصفة عامة باعتبارها من الخدمات العامة.³

ثانياً: التأمينات الاجتماعية والتأمينات الأخرى (المساعدات الاجتماعية والتأمين التجاري).

يلاحظ بأن هناك لبس يقع عند كثير من الناس في التفريق بين التأمين الاجتماعي والتأمينات الأخرى بحيث نرى أن الكثير منهم يخلط بين التأمين الاجتماعي وأنواع أخرى ومنها:

¹ السعيد، صادق مهدي (1980). التأمينات الاجتماعية، بغداد: مؤسسة الثقافة العالمية، ص 44.

² عبد الرحمن، محمد شريف (2004). قانون التأمين الاجتماعي، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الكتاب الحديث، ص 52.

³ فرج، رضا، نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية، مرجع سابق، ص 22.

1- المساعدات الاجتماعية:

تعرف المساعدات الاجتماعية على أنها تقديم يد المساعدة لمن أصابته كارثة، ويكون في صور مبلغ نقدي أو خدمات عينية، وقد تصدر هذه المساعدات من أفراد أو هيئات خاصة أو دول.¹

وعندما تصدر المساعدة من الدولة فإنها تأخذ صورة الضمان الاجتماعي الذي يمول من قبل خزانة الدولة ولا يتم صرفها إلا للمحتاجين وبشروط معينة. كما أنها لا تمثل حقاً يمكن للمحتاجين المطالبة به، بل هو منحة من الدولة بناء على إمكانياتها وظروفها الاقتصادية. وكون المساعدات الاجتماعية نظاماً اختيارياً لا تجبر الدولة على تقديمه فإنه لا يجدي كنظام لتوخي المخاطر الاجتماعية، ويكون نظام التأمينات الاجتماعية وسيلة أكثر نجاعة لمواجهة المخاطر الاجتماعية.²

كما أن التأمينات الاجتماعية تحكمها قوانين وأنظمة محددة وتغطي مخاطر معينة ومنصوص عليها وتتم الاستفادة من هذه التأمينات بطريقة واضحة ومبينة مسبقاً.³ من عيوب نظام المساعدات الاجتماعية أنه لا يغطي كافة المخاطر التي قد يتعرض لها الأفراد والتي لا يمكن تجنبها كالشيخوخة. كما أنه يعتمد على قدرة الدولة وظروفها الاقتصادية لتحمل هذه المساعدات، مما يفقد هذا النظام فعاليته. إضافة إلى ذلك، فإن المساعدات الاجتماعية لا تمنح إلا للأشخاص الذين يثبتون فقرهم، كما أنه يمس كرامة الفرد الذي يطلب المساعدة.⁴

¹ سماتي، الطيب (2011). الإطار القانوني للتأمينات الاجتماعية في التشريع الجزائري ومشاكله العملية، ندوة حول: مؤسسات التأمين التكافلي والتأمين التقليدي بين الأسس النظرية والتجربة التطبيقية، جامعة فرحات عباس، الجزائر، 52-57.

² الواسعة، زرارة صالح، المخاطر المضمونة في قانون التأمينات الاجتماعية، مرجع سابق، 41-44.

³ الكباريتي، جهاد، المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي واتجاهات المستفيدين نحوها، مرجع سابق، ص

⁴ سماتي، الطيب، الإطار القانوني للتأمينات الاجتماعية في التشريع الجزائري ومشاكله العملية، مرجع سابق، 57-59.

ويتمثل الاختلاف بين التأمينات الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية في أن التأمينات الاجتماعية يتم تمويلها من اشتراكات يدفعها صاحب العمل وحده، أو صاحب العمل والعامل، أو صاحب العمل والعامل والدولة، أو الدولة وحدها، أما المساعدات الاجتماعية فيتم تمويلها من خزينة الدولة ويتم تقديرها سنوياً. كما أن التأمينات الاجتماعية تمنح للمؤمن عليه في حال توافرت شروط استحقاقها بغض النظر عن دخل الفرد أو عائلته، أما المساعدات الاجتماعية فيتم منحها للفرد الذي يطلبها بعد التأكد من عدم وجود مورد له، على العكس من التأمينات الاجتماعية التي تعد حقوقاً مكتسبة للمؤمن عليه وأسرته.¹

وعليه فإن المساعدات الاجتماعية تعتبر وسيلة مكملة لنظام التأمينات الاجتماعية، حيث أنها تمنح للفئات غير الخاضعة لنظام التأمين الاجتماعي.

2-التأمين التجاري:

تشارك التأمينات الاجتماعية والتأمين التجاري في هدف واحد وهو تأمين المؤمن عليه من الأخطار التي قد تقع مستقبلاً ويتعذر عليهم بوسائلهم الخاصة. يقوم التأمين التجاري على أساس تجاري وعادة ما يقوم عليه شركات تجارية هدفها تحقيق الربح، حيث تتعهد الشركة بتغطية الخسائر والأضرار التي قد يتعرض لها الفرد، مقابل أقساط يدفعها المؤمن له، بموجب عقد التأمين الذي يتم إبرامه مع الشركة بناء على طلب المؤمن له الذي يسعى إلى تأمين نفسه ضد خطر مستقبلي يهدده. ويتم تحديد أقساط الاشتراك بحسب الخطر المؤمن ضده.²

¹ محارب، سعود بن سعد (2010)، جرائم التأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية: دراسة تطبيقية مع النظام المصري،

(رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، ص 61-64.

² الواسعة، وزارة صحي، المخاطر المضمونة في قانون التأمينات الاجتماعية، مرجع سابق، ص 44-45.

وفي المقابل فإن التأمينات الاجتماعية مشروع عام يهدف إلى تحقيق الأمن الاجتماعي لأفراد المجتمع، وغالباً ما تكون الدولة أحد أطرافه. ويتم خصم أقساطه من راتب المؤمن له ولا يقوم بدفعها كما هو الحال في التأمين التجاري، كما أن أقساط التأمينات الاجتماعية لا يتم تحديدها بحسب حجم الخطر المؤمن ضده وإنما بحسب القدرة على المساهمة في عبء التأمين الاجتماعي¹.

وكون التأمين التجاري نظام اختياري فإن توفير الحماية تقتصر على فئة معينة تمتلك القدرة المالية المساهمة التي تحددها الشركات التجارية والتي هدفها تحقيق غايتها وهو الربح، وعلى العكس من ذلك، فإن التأمينات الاجتماعية إلزامية على الفئات المشمولة ولا يعفى منها أحد إذ أن هدفها غير ربحي وهي قائمة على أسس التكافل الاجتماعي.

المطلب الثاني: خصائص التأمينات الاجتماعية

من خلال استقراء تعريفات نظام التأمينات الاجتماعية يتضح بأن لهذا النظام عدة خصائص ميزته عن غيره من أنظمة الحماية الاجتماعية وهي:

1- الشمول والوحدة: حيث أن نظام التأمينات الاجتماعية يشمل بحمايته كافة القوى المنتجة في المجتمع، مع نفس المزايا الأساسية بالنسبة للجميع.

2- الإلزامية: أنه نظام ملزم بالاشتراك فيه للجميع العاملين وأصحاب الأعمال فأهدافه وغاياته إنما وضعت تحقيقاً للصالح العام .

3- الطابع التقدمي: يأتي الطابع التقدمي لنظام التأمينات الاجتماعية من ظهوره لحماية الطبقة العمالية، ثم امتد نطاق الحماية تدريجياً ليشمل كل الطبقات الضعيفة ويؤمنها ضد المخاطر

¹ منصور، محمد حسين (1996). التأمينات الاجتماعية دراسة عملية للتشريعات الحديثة من خلال التطبيقات القضائية النظرية العامة - الاشتراكات، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص 72.

التي تهددها. ويوفر نظام التأمينات الاجتماعية حماية تزداد اتساعاً وعمقاً مع مرور الوقت، حيث تمتد لتشمل كل الطبقات الاجتماعية، وتزداد عمقاً لتغطي كافة المخاطر¹.

4- **الطابع الاقتصادي:** يعد نظام التأمينات الاجتماعية من أهم الأدوات الائتمانية على المستوى القومي، حيث يمكن للدولة الاعتماد عليها في سبيل توفير المدخرات اللازمة للوفاء بمتطلبات التنمية الاقتصادية².

5- **الطابع الفني:** ويؤكد ذلك وحدة الأساس الحسابي الذي تقدر على أساسه قيمة الاشتراك وهي الأجر فضلاً عن مبدأ التناسب الذي يهدف إلى تحقيق فكرة التضامن الاجتماعي وتبسيط الإدارة المالية لعمليات التأمين التي يباشرها كل نظام من أنظمة التأمين³.

6- **الطابع الوقائي:** يبين التطور التاريخي للتأمينات الاجتماعية عن أنها لها دور متميز عن غيره من الأنظمة في الوقاية من المخاطر التي تهدد الأمن الاقتصادي للأفراد. حيث أصبح التأمين الاجتماعي ذو صفة وقائية تشمل حماية المجتمع ضد المخاطر التي قد يتعرض لها الشخص سواء في عمله أو خارج هذا العمل⁴.

¹ الجمال، مصطفى (1984)، الوسيط في التأمينات الاجتماعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 40.
² الكويدلاوي، حسين جاسم (2015). التأمين: دراسة فقهية مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 69.
³ سعود بن سعد محارب (2010)، جرائم التأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية: دراسة تطبيقية مع النظام المصري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: السعودية، ص 37-41.
⁴ عبد السلام، محمد سعيد (2004) قانون التأمينات الاجتماعية، الناشر: مصر، ص 42-49.

المبحث الثالث

نشأة التأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان والأردن

المطلب الأول: نشأة التأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان

أن المتأمل في الواقع العماني يجد بأن نظام التأمينات او الضمان الاجتماعي لم يكن موجودا بالمفهوم الحقيقي وأن هذه الأنظمة تم إدخالها حديثا مع بداية نهضة عمان عند تسلم جلالة السلطان قابوس بن سعيد المعظم -حفظه الله - زمام الحكم بالسلطنة في عام 1970م، فقد شرع إلى تأسيس أركان الدولة من أجهزة عسكرية وأمنية ومدنية والذي نتج عنه التحاق العمانيين بالعمل في مختلف المجالات مما سيجعلهم عرضة لمواجهة مخاطر عديدة كالشيخوخة والعجز والوفاة وكذلك مخاطر التعرض لإصابات العمل والأمراض المهنية وبالتالي وانسجاما مع ما نصت عليه المعاهدات والمواثيق الدولية، أصبح وجود جهات تقاعدية وتأمينات اجتماعية مطلب أساسي لتوفير الحياة الكريمة للمواطن عن طريق توفير المعاشات والمكافآت للأيدي الوطنية العاملة في هذه المجالات، لذا نجد بأن السلطنة أخذت بنظام التأمينات الاجتماعية والتقاعد فيما يتعلق بحقوق العاملين وأخذت بنظام الضمان الاجتماعي لتقديم المساعدات الاجتماعية للأسر المحتاجة والحالات الإنسانية وذوي الاحتياجات الخاصة التي نظمتها القوانين المتعلقة بها والذي عهد به الى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل سابقاً، وزارة التنمية الاجتماعية حالياً.

وما يهمنا في هذا المجال هو الجانب المتعلق بالجهات التقاعدية والتأمينات الاجتماعية التي تم

إنشائها تباعا في السلطنة وهي:

أولاً: الصناديق التقاعدية:

1. صندوق تقاعد وزارة الدفاع:

أنشئ صندوق تقاعد الوزارة بموجب المرسوم السلطاني رقم (93/87) الصادر في 29 من ديسمبر سنة 1993م ليتولى تمويل نظام التقاعد بشقيه العسكري والمدني للخاضعين للوحدات العسكرية من الجيش السلطاني العماني وسلاح الجو السلطاني العماني والبحرية السلطانية العمانية وقوات الفرق الوطنية وموظفي وزارة الدفاع، وأعطى المرسوم السلطاني المشار إليه الصندوق صفة التمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة. كما أنشئ بموجب هذا المرسوم مجلس لإدارة الصندوق برئاسة الوزارة وعضوية المكتب السلطاني (وزارة شؤون مكتب القصر آنذاك) ووزارة المالية والاقتصاد، والبنك المركزي العماني¹.

2. صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية:

يمثل هذا الصندوق شريحة موظفي الدولة الإداريين ممن يتبع الجهاز الإداري للدولة وقد أنشئ بموجب أحكام المرسوم السلطاني رقم (86/26) بصدور قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة والذي عدل مسماه فيما بعد إلى صندوق تقاعد موظفي الخدمة المدنية وفق المرسوم السلطاني رقم (97/40) بتاريخ 11/7/1997م².

3. صندوق تقاعد موظفي ديوان البلاط السلطاني:

تزامن إنشاء صندوق تقاعد موظفي ديوان البلاط السلطاني مع صدور قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي ديوان البلاط السلطاني في نهاية 1996م وعهد إليه تنفيذ أحكام قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي ديوان البلاط السلطاني³.

¹ الموقع الإلكتروني لصندوق تقاعد وزارة الدفاع <https://www.modpf.gov.om>

² الجريدة الرسمية رقم (601) الصادرة بتاريخ 15/6/1997م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

³ الموقع الإلكتروني لصندوق تقاعد ديوان البلاط السلطاني <https://www.drcpensionfund.gov.om>

يتولى إدارته مجلس إدارة برئاسة وزير ديوان البلاط السلطاني ويقوم بتصريف شؤونه والإشراف على نشاطه وإقرار ميزانيته السنوية وحسابه الختامي وتعيين الخبراء الاكثوريين وغيرهم من الخبراء.

4. صندوق تقاعد الحرس السلطاني:

تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم السلطاني رقم (93/3) بتاريخ 1993/11/1م، ثم أتبعه القرار رقم (94/1) الصادر من قائد الحرس السلطاني العماني بإصدار النظام الأساسي لصندوق تقاعد الحرس، ويخضع لهذا الصندوق كل من يعمل تحت أجهزة الحرس السلطاني المختلفة¹.

5. صندوق تقاعد قوة السلطان الخاصة:

أنشئ هذا الصندوق بموجب أحكام المرسوم السلطاني رقم (94/101) بتاريخ 1994/10/16م، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولا يعتبر وحدة إدارية حكومية وقد أعطى المرسوم وزير شؤون مكتب القصر آنذاك حق اصدار النظام الأساسي للصندوق، ولوائحه ويخضع لهذا الصندوق كل من يعمل في قوة السلطان الخاصة وهو ما يعرف في بعض الأنظمة العربية بقوات النخبة².

6. صندوق تقاعد شرطة عمان السلطانية:

أنشئ هذا الصندوق بموجب أحكام المرسوم السلطاني رقم (80/45) بتاريخ 1980/5/21م ويتمتع هذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولا يعتبر وحدة إدارية حكومية³.

¹ الجريدة الرسمية رقم (540) الصادرة بتاريخ 1994/12/13م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

² الجريدة الرسمية رقم (538) الصادرة بتاريخ 1994/11/1م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

³ الجريدة الرسمية رقم (195) الصادرة بتاريخ 1980/6/1م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

ثم بعد ذلك صدر المرسوم السلطاني رقم (2000/2) بإصدار قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لمنتسبي شرطة عمان السلطانية، ويخضع لهذا الصندوق كل من يعمل في جهاز الشرطة من مدنيين وعسكريين¹.

7. صندوق تقاعد جهاز الأمن الداخلي:

صدر المرسوم السلطاني رقم (94/7) بإنشاء صندوق تقاعد جهاز الأمن الداخلي بتاريخ 1994/1/8م وتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولا يعتبر وحدة إدارية حكومية، ويخضع لهذا الصندوق كل من يعمل في هذا الجهاز وهو ما يعرف في بعض الدول بالمخابرات العامة².

8. صندوق تقاعد المكتب السلطاني:

أنشئ صندوق تقاعد المكتب السلطاني بموجب المرسوم السلطاني رقم (93/6) بتاريخ 1993/1/9م وكان في ذلك الوقت بإسم وزارة شؤون مكتب القصر ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولا يعتبر وحدة إدارية حكومية وقد أعطى المرسوم وزير المكتب إصدار النظام الأساسي للصندوق ولوائحه الداخلية، ويخضع لهذا الصندوق كل من يعمل لدى المكتب السلطاني من مدنيين وعسكريين³.

9. صندوق تقاعد شركة تنمية نفط عمان:

تم تأسيس شركة نفطية بإسم شركة تنمية نفط عمان بموجب المرسوم السلطاني رقم (80/50) بتاريخ 1980/5/31م، ثم أتبع ذلك إنشاء صندوق تقاعد للعاملين في الشركة بتاريخ 1998/1/1م ويخضع لهذا الصندوق العمانيين العاملين في الشركة⁴.

10. صندوق تقاعد مصفاة نفط عمان:

¹ الجريدة الرسمية رقم (663) الصادرة بتاريخ 2000/1/15م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

² الجريدة الرسمية (519) الصادرة بتاريخ 1994/1/15م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

³ الجريدة الرسمية رقم (495) الصادرة بتاريخ 1993/1/16م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

⁴ الجريدة الرسمية رقم (196) الصادرة بتاريخ 1980/6/15م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

تم تأسيس شركة مصفاة نفط عمان بموجب المرسوم السلطاني رقم (82/7) بتاريخ 1982/2/6م¹، ثم استحدث لها صندوق تقاعدي خاص بها يخضع له العاملون العمانيين بالشركة، ثم دمجت هذه الشركة مع شركة مصفاة صحار بموجب المرسوم السلطاني رقم (2000/99) بتاريخ 2000/9/23م وأصبح مسماها الشركة العمانية للمصافي والبتروكيماويات²، ثم تم ادماج مجموعة من الشركات العاملة في مصفاة صحار في هذه الشركة وتم تغيير مسماها الى شركة النفط العمانية للمصافي والصناعات البترولية (أوريك).

وبتاريخ 2016/10/2م صدر القرار الوزاري رقم (ر/6/2016) بدمج الشركة النفط العمانية للمصافي والصناعات البترولية في الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، وبالتالي الغاء صندوق تقاعد الشركة وانتقال عملية صرف الحقوق التقاعدية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية³.

11. صندوق تقاعد البنك المركزي:

أنشئ البنك المركزي العماني في الأول من ديسمبر عام 1974 بمقتضى القانون المصرفي رقم (74/7) (المعدل بالمرسوم السلطاني رقم 2000/114) كنتيجة طبيعية لتطور النظام النقدي والمالي في السلطنة وصاحب ذلك انشاء صندوق تقاعد للعمانيين العاملين في البنك المركزي العماني يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي.

12. صندوق تقاعد مؤسسة خدمات الموانئ:

أنشئت مؤسسة خدمات الموانئ لإدارة ميناء السلطان قابوس عوضاً عن سلطة ميناء قابوس وشركة خدمات مرافئ عمان وذلك بموجب المرسوم السلطاني رقم (76/46) بتاريخ

¹ الجريدة الرسمية رقم (235) الصادرة بتاريخ 1982/2/15م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

² الجريدة الرسمية رقم (848) الصادرة بتاريخ 2007/10/1م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

³ الجريدة الرسمية رقم (1165) الصادرة بتاريخ 2016/10/9م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

1976/11/17م، ثم أنشئ لهذه المؤسسة صندوق تقاعدي خاص بها وبالعاملين بميناء السلطان قابوس من العمانيين.

وفي تاريخ 2000/10/8م صدر القرار الوزاري رقم (2000/259) بدمج صندوق تقاعد مؤسسة خدمات الموانئ في الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، وبالتالي إلغاء صندوق المؤسسة وانتقال عملية صرف الحقوق التقاعدية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية.

ثانياً: الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية:

مع بداية التحاق العمانيين بالعمل في مختلف القطاعات ومنها القطاع الخاص، صدر المرسوم السلطاني رقم (73/34) بإصدار قانون العمل العماني الذي ينظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل في القطاع الخاص، ولقد حمل هذا القانون في طياته جانباً من حقوق العمال المتعلقة بانتهاء الخدمة وصرف مكافأة نهاية الخدمة نظير العمل الذي قدمه العامل دون أن يكون هناك معاشاً تقاعدياً للعامل، كما جاء المرسوم السلطاني رقم (77/40) بتاريخ 14/5/1977م بإصدار قانون تعويض إصابات العمل والأمراض المهنية والذي عالج جانباً من أوجه قصور قانون العمل المتعلقة بحقوق العمال التأمينية.

وأستمر هذا الحال إلى أن صدر المرسوم السلطاني رقم (91/72) بتاريخ 2/7/1991م بإنشاء هيئة عامة للتأمينات الاجتماعية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي تكون مهمتها تطبيق أحكام قانون التأمينات الاجتماعية، الذي جاء لتوفير الحماية الاجتماعية للمؤمن عليهم العاملين في القطاع الخاص من خلال مجموعة من المزايا والمنافع التأمينية والمحافظة على حقوق المؤمن عليهم والذي بلا شك أدى إلى توفير الاستقرار النفسي والاجتماعي للعامل وللمن يعوله.

هذا وقد باشرت الهيئة نشاطها بتطبيق الفرع الأول من التأمين وهو التأمين ضد مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة، وظل المرسوم السلطاني رقم (77/40) المتعلق بتعويض إصابات العمل سارياً الى أن تم تطبيق التأمين ضد مخاطر إصابات العمل والأمراض المهنية بموجب القرار الوزاري رقم (96/107) بتاريخ 1996/10/13م على أن يبدأ العمل به اعتباراً من 1997/1/1م، ثم صدر المرسوم السلطاني رقم (2000/32) بتاريخ 2000/4/30م بتطبيق نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين في الخارج، ثم صدر أيضاً المرسوم السلطاني رقم (2006/5) بتاريخ 2006/1/8م بتطبيق النظام الموحد لمد الحماية التأمينية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية العاملين في غير دولهم، كذلك صدر المرسوم السلطاني رقم (2013/44) بتاريخ 2013/9/25 م بتطبيق نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم.

كذلك تم افتتاح ثمانية فروع للهيئة في مختلف محافظات السلطنة، حيث تعد هذه الفروع حلقة الوصل ما بين الهيئة والمنشآت العاملة في المواقع البعيدة عن مركز الهيئة هادفة من وراء ذلك تسهيل وصول خدماتها لأصحاب الأعمال والمؤمن عليهم والمستفيدين بأحكام هذه القوانين.

المطلب الثاني: الضمان الاجتماعي في الأردن

يمكن القول بأن ظهور الحماية الاجتماعية في الأردن كان موجوداً إبان الحكم العثماني الذي كان لديه نظام خاص للتقاعد يسمى قانون تقاعد مأموري الملكية العثمانية والذي شهد على مر السنوات تعديلات كثيرة وهذا القانون بطبيعة الحال كان سارياً في إمارة شرق الأردن في عهدها الأول ، واستمر الحال إلى أن صدر قانون التقاعد العسكري في عام 1941م ، والذي شمل كافة العاملين في القوات المسلحة الأردنية، بهدف توفير الحماية الاجتماعية للمتقاعدين العسكريين من خلال ترتيب حقوق تقاعدية لهم بعد خدمة حدها الأدنى ستة عشر عاماً، إضافة إلى رواتب

المعلولية لمن يصاب بالعجز، وكذلك في حال الوفاة. ونتيجة لتطور المؤسسات في الأردن، فقد صدر في عام 1951 قانون التقاعد المدني، والذي شمل موظفي الدولة المصنفين، حيث قدم لهم رواتب تقاعدية نتيجة للشيخوخة والعجز والوفاة. وبذلك فقد شمل هاذان القانونان العاملين في القوات المسلحة وموظفي الدولة المصنفين فقط، مع استثناء العاملين والموظفين غير المصنفين، كما لم يشمل الموظفين في المؤسسات شبه الحكومية والخاصة¹.

وقد تم إجراء تعديلات ومراجعات لقانون التقاعد المدني، كان أهمها تعديل عام 1998، حيث نص على حق الموظف المصنف في التقاعد بعد مضي عشرين سنة على وجوده في الخدمة، وكذلك حق هذا الموظف براتب الاعتلال عند إصابته بعجز يؤدي إلى إنهاء خدماته، وكذلك حق الورثة براتب تقاعد الموظف الذي يتوفى وهو على رأس عمله أو بعد تقاعده².

وقد صدرت العديد من التشريعات التي تهدف إلى حماية العامل في القطاع الخاص، فكان قانون تعويضات العمل عام 1955، وتبعه قانون العمل الصادر في عام 1960. حيث تناول قانون العمل حق العامل في مكافأة نهاية الخدمة، وحقه في العلاج والبدلات في حال تعرضه للإصابة، وكذلك حقه في التعويضات بسبب العجز الناتج عن إصابة، وحق أسرته في التعويض عن الوفاة الناتجة عن إصابة، دون أي تمييز بين العمال على أساس الجنس أو الجنسية³.

¹ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، نبذة عن المؤسسة، متوفر على الموقع:

<https://www.ssc.gov.jo/Arabic/AboutSSC/Pages/Home.aspx>

² بني عامر، محمد محمود، إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن: دراسة تقييمية لأداء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في محافظة العاصمة. مرجع سابق، ص 48-49.

³ بني عامر، مرجع سابق، ص 50-51.

وفي عام 1977، صدرت الإرادة السياسية الموجهة إلى الحكومة والتي تقضي بضرورة إيجاد تشريع لإنشاء الضمان الاجتماعي، بحيث يكفل للفرد العامل وأسرته الراحة والطمأنينة في حالة مرضه وعجزه وشيخوخته¹.

وفي عام 1978، صدر قانون الضمان الاجتماعي في الأردن (قانون مؤقت رقم (30) لعام 1978)، والذي تم من خلاله تطبيق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وتأمين إصابات العمل. وقد تم بموجبه إنشاء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، حيث نصت أحكام المادة (9) فقرة (أ) من هذا القانون: "تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مؤسسة تسمى (المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي) تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولها أن تقوم بهذه الصفة بجميع التصرفات القانونية وإبرام العقود بما في ذلك حق التقاضي وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها وقبول الهبات والإعانات والتبرعات والوصايا والقروض والقيام بالإجراءات القانونية وأن تتيب عنها لهذه الغاية المحامي العام المدني أو أي وكيل آخر من المحامين."²

وقد تم تعديل قانون الضمان الاجتماعي الأردني بصدور القانون رقم (19) لعام 2001، تبعه القانون المؤقت المعدل رقم (26) لعام 2009، والقانون المؤقت رقم (7) لعام 2010، وكان آخر التعديلات في القانون رقم (1) لسنة 2014، والذي تضمن عدداً كبيراً من الإصلاحات لتحقيق العدالة بين فئات المتقاعدين، وضمان العدالة التوزيعية، وتعزيز الحوكمة المؤسسية، وسلامة الجانب الاستثماري، وضمان ديمومة النظام التأميني.³

¹ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، نبذة عن المؤسسة، 2014، ص 1-2. متوفر على موقع المؤسسة الإلكتروني:

<https://www.ssc.gov.jo/Arabic/AboutSSC/Documents/%D9%86%D8%A8%D8%B0%D8%A9%20%D8%B9%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9.pdf>

² عيسى، علي (1989)، الضمان الاجتماعي، عمان: مطابع الدستور، ص 18-30.

³ مؤسسة الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، ص 1-2.

ويشتمل الضمان الاجتماعي الأردني على مجموعة من النظم التأمينية أشارت إليها المادة 3
فقرة (أ) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني وهي التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة
والتأمين ضد العجز، والوفاء، والشيخوخة والتأمين ضد العجز المؤقت بسبب الإصابة بالمرض
والأمومة والتأمين الصحي للعاملين والمشاركين فيه والمنح العائلية للأسرة الفقيرة والتأمين ضد
البطالة.

الفصل الثالث

التنظيم القانوني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

يعد التأمين الاجتماعي من أهم المرافق الحيوية في الدولة نظراً للحماية التي يقدمها للمواطنين عن طريق تغطية المخاطر الاجتماعية التي يتعرضون لها، وبلوغ هذا الهدف يقتضي أن يقوم على تحقيقه جهاز إداري على درجة عالية من القدرة والكفاءة حتى يتمكن من إدارة هذه العملية المتشعبة والمعقدة في آن واحد⁽¹⁾.

فنظام التأمين الاجتماعي نظام يقوم على مبدأ التكافل الاجتماعي عن طريق المساهمة في دفع الاشتراكات المقررة قانوناً على أطراف الإنتاج الثلاثة (أصحاب الاعمال، العمال، الحكومة) ، ثم توجيهها لتغطية المخاطر التي قد يتعرض لها الخاضعين لأحكام هذا النظام.

وحتى يكون للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية الدور الفاعل في تحقيق الهدف الذي من أجله أنشأت كان لابد من الحديث بداية وبشكل عام عن الشخصية المعنوية، ثم التنظيم الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، وهذا ما سوف نتناوله في المباحث التالية: -

المبحث الأول: الشخصية المعنوية العامة

المبحث الثاني: التنظيم الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

(1) نايل، السيد عيد، قانون التأمين الاجتماعي، مرجع سابق، ص39.

المبحث الأول

الشخصية المعنوية العامة

يعتقد الكثير بأن كلمة الشخص إنما تقال للإنسان، لكونه قادر على التعبير عن نفسه ومؤهلاً لاكتساب الحقوق وأداء الالتزامات، غير أن هناك اعتبارات كثيرة أدت بالتشريعات إلى إضفاء الشخصية القانونية الموضوعية أصلاً للإنسان على هيئات ومؤسسات أو كيانات غير إنسانية، كالشركات والجمعيات⁽¹⁾.

وتتصرف دراسة الشخصية المعنوية العامة في القانون العام بشكل عام وفي القانون الإداري بشكل خاص- كمدخل لدراسة أساليب التنظيم الإداري - إلى بيان فكرة الشخصية المعنوية العامة وتطبيقاتها وهل هي مجاز وافترض أم أنها حقيقة واقعية، وأنواع الأشخاص المعنوية العامة والنتائج التي تترتب على تمتع الإدارة بالشخصية المعنوية العامة.⁽²⁾ هذا ما سنتناوله في المطالب التالية:-

المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

للشخصية المعنوية أهمية كبيرة في مجال القانون العام وتختلف أهميتها عن تلك الموجودة في القانون الخاص بالرغم أن منشأ هذه الشخصية هي القانون الخاص نظراً لطبيعة العلاقة القائمة على اعتبار أن الأشخاص الطبيعيين هم أساس العلاقات في القانون الخاص، أما القانون العام فأن الأمر مختلف كلياً فهناك أشخاص معنويون يمارسون وظائف الإدارة العامة وهم بطبيعة الحال يمارسها أشخاص طبيعيون يطلق عليهم الموظفون العموميون، وممارستهم لهذه الوظائف ليس

(¹) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص77.

(²) كنعان، نواف (2012). الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط4، الشارقة: الأفاق المشرقة ناشرون، ص116.

لحسابهم وإنما باسم الشخص المعنوي بكيانه العام و تقتضي منا دراسة مفهوم الشخصية المعنوية أن نتناولها من خلال الفروع التالية: -

الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية وطبيعتها

سيتم التطرق الى تعريف الشخصية المعنوية وطبيعتها في هذا الفرع من خلال ما يلي:-

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

عرفت الشخصية المعنوية بأنها: (مصلحة جماعية معينة تصان بفضل السلطة والمكنة المعترف بها للإدارة لتمثيلها والدفاع عنها)، كما عرفت بأنها: (القدرة على الحياة حياة قانونية، أي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات)⁽¹⁾. كذلك عرفت بأنها (كل مجموعة من الأشخاص تجتمع لتحقيق هدف معين، أو مجموعات من الأموال تخصص لتحقيق غاية محددة، شريطة أن يعترف القانون لهذه المجموعة من الأشخاص أو لهذا التجمع من الأموال بالشخصية القانونية بحيث تكون قادرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات)⁽²⁾.

ومن خلال التعريفات السابقة يتضح لنا بأن هناك سمات مشتركة أجمعت عليها التعريف السابقة للشخصية المعنوية فهي كيان قانوني ينشأ لهدف او غاية معينة مع مجموعة من الأدوات والوسائل التي تعينه على تحقيق الهدف او الغاية مع اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات .

وقد أخذ المشرعين العماني والاردني بفكرة الشخصية المعنوية وهذا ما نجده واضحا في المادتين (48- 49) من قانون المعاملات المدنية العماني رقم 29 لسنة 2013م ، والمواد(50-52) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1977م إلا أن كلا المشرعين لم يتطرقا إلى تعريفها ولا إلى شروطها وإنما اكتفيا بتعداد اشخاصها، والنتائج المترتبة عليها.

(1) شطناوي، علي خطار (2003). الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص71.

(2) الخليلية، محمد علي (2015). القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص94.

والجدير بالذكر كذلك أن كلا المشرعين العماني والأردني قد تطرقا الى إمكانية نشؤ شخصيات معنوية مستقبلا وهو يدل على عدم حصر هذه الشخصيات وأن هذا الامر منوط بإرادة المشرع، وهذا ما نجده في المادة (48 / 6) ⁽¹⁾ والتي تنص على (كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية اعتبارية) كذلك ما نصت عليه المادة (50 / 5) ⁽²⁾ (كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الحكيمة بمقتضى نص في القانون) وبالتالي نرى بأن الإعلان عن نشؤ شخص معنوي من قبل المشرع أما بإفصاح خاص بشخص معنوي محدد كالهيئات والمؤسسات العامة ، أو أن يكون عاماً كالشركات، والجمعيات والاتحادات وغيرها.

ونلاحظ من خلال ذلك أن هناك بعض المبررات ساهمت في ظهور الشخصية المعنوية منها ما هو اقتصادي من حيث مواصلة إسهامات المشاريع الاقتصادية بعض النظر عن تغير الأشخاص المعنويين المؤسسين لها أو وفاتهم، فهي تتميز بالديمومة طالما كانت الظروف مناسبة، أيضا من تتميز هذه الشخصيات المعنوية بتغلّبها على المشاكل التي تواجهها كيان اقتصادي وليس كفرد.

أما من الناحية الاجتماعية فأن مبرر ظهور الشخصية المعنوية يتمثل بقيام المؤسسات الاجتماعية بدورها المجتمعي وضمان بقاء أموالها واستمرار أعمالها رغم وفاة مؤسسيها، فهذه الأموال هي ملك للشخص المعنوي الذي لا يموت كما يموت الشخص الطبيعي، كما يساعد بقاء هذه المؤسسات على التبرع لها طالما أن هذه الأموال توجه لغايات الشخص المعنوي فقط.

أما مبرر ظهورها من الناحية القانونية فذلك من أجل مواجهة الصعوبات القانونية التي قد تواجه أموال المؤسسات أو أشخاصها، فهي تفصل بين الذمة المالية للشخص المعنوي والذمة

⁽¹⁾ راجع نص المادة (48) من قانون المعاملات المدنية العماني.

⁽²⁾ راجع نص المادة (50) من القانون المدني الأردني.

المالية للمؤسسين لها، وكذلك فإن التصرفات القانونية تكون مناطة بالشخص المعنوي وليس بالأفراد، وبالتالي فإن الحقوق والالتزامات إنما هي للشخص المعنوي وليس للأشخاص الطبيعيين، أيضاً فإنه يكفي عند التعامل مع الشخص المعنوي أن يتم فقط مع الشخص الطبيعي الذي يمثل الشخص المعنوي وليس جميع الأشخاص الطبيعيين. (1)-

ثانياً: الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية

اختلفت الآراء الفقهية حول بيان طبيعة الشخصية المعنوية، ويمكن حصر هذه الاختلافات في ثلاث نظريات (2)، نظرية المجاز أو الافتراض ومفادها أن الشخصية المعنوية بشكل عام هي مجرد وهم ومجاز قانوني، وأن الإنسان هو فقط الشخصية الحقيقية الوحيدة التي يمكن التسليم بها، ونظرية الحقيقة أو الواقع ويرى أنصار هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقة واقعية تنشأ بمجرد توافر العناصر المكونة لها وهي جماعة من الأفراد يقوم بينهم نوع من التضامن وتتكون لديهم تبعاً لذلك إرادة مشتركة تعبر عن وجودهم ومصالحهم، وأما النظرية الثالثة فهي المنكرة للشخصية المعنوية والأفكار البديلة: يرى أصحابها لا ضرورة لفكرة الشخصية المعنوية لما تحدثه هذه الفكرة من تعقيدات لا طائل تحتها، وأنه يمكن الاستعاضة بأفكار بديلة كفكرة ذمة التخصيص وفكرة الملكية المشتركة (3)

لذن فإن الشخصية المعنوية فكرة مسلم بها في الأنظمة الحديثة، وأن جميع المحاولات الفقهية لاستبعاد هذه الفكرة من التنظيم القانوني قد فشلت، فالشخصية المعنوية حقيقة واقعة تتمثل بوجود جماعات إنسانية تربطها مصالح مشتركة فينشأ عن هذا الوجود وتلك الرابطة إرادة جماعية لا بد

(1) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71-72.

(2) كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 118-120.

(3) فكرة التخصيص تعني أن الحقوق والالتزامات لا تنسب إلى كائن وهمي مصطنع وهو الشخص المعنوي بل يكفي القول بأن الذمة المالية (الحقوق والالتزامات) خصصت لغرض معين، أما فكرة الملكية المشتركة أن الشخصية المعنوية في حقيقتها ليست وهم وأن ما ينسب إليها من أموال هي في الحقيقة مملوكة ملكية مشتركة

من أن تتجسد بشكل قانوني معين للتمكن من التعبير عنها، فتكون الشخصية المعنوية هذا الوجود والمعبر عنه (1)

الفرع الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية وانقضائها

أولاً: أنواع الأشخاص المعنوية:

أشار نص المادة (48) (2) من قانون المعاملات المدنية العماني رقم 29 لسنة 2013م إلى أن الأشخاص الاعتبارية هي: 1- الدولة و وحداتها الإدارية بالشروط والأوضاع التي يحددها القانون. 2- الهيئات والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية 3- الأوقاف. 4- الشركات التجارية والمدنية وفقاً لما يقرره القانون. 5- المؤسسات الخاصة والجمعيات المنشأة وفقاً لأحكام القانون. 6- كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية اعتبارية).

كما نصت المادة (50) (3) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1977م (الأشخاص الحكيمة هي: 1- الدولة والبلديات بالشروط التي يحددها القانون والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكيمة. 2- الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بشخصية حكيمة. 3- الوقف. 4- الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً لأحكام القانون. 5- كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الحكيمة بمقتضى نص في القانون).

ويلاحظ أن المشرعين العماني والأردني قد استخدموا مصطلحين مختلفين، فالمشرع العماني أختار لتدليل على الأشخاص المعنوية مصطلح الأشخاص الاعتبارية، في حين أن المشرع الأردني استخدم مصطلح الأشخاص الحكيمة، كما أن المشرعين لم يميزا بين الأشخاص المعنوية العامة

(1) كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 120.

(2) راجع نص المادة (48) من قانون المعاملات المدنية العماني.

(3) راجع نص المادة (50) من القانون المدني الأردني.

والأشخاص المعنوية الخاصة، يضاف الى ذلك أن الأشخاص المعنوية الواردة في المادتين هي على سبيل المثال وأن إنشاء أشخاص معنوية أخرى مرهون برغبة إرادة المشرع.

وتنقسم الأشخاص المعنوية بشكل عام إلى نوعين: أشخاص معنوية خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص (كالشركات المدنية والتجارية، والجمعيات والمؤسسات الخاصة). وأشخاص معنوية عامة تخضع لأحكام القانون العام وهذه الأخيرة تنقسم الى نوعين: أشخاص معنوية عامة إقليمية (كالدولة، والمحافظات، والبلديات) وأشخاص معنوية عامة مرفقية أو مصلحة (كالمؤسسات العامة)⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة لضمان الاجتماعي تدخلان في إطار الأشخاص المعنوية العامة المرفقية وذلك نظرا لكون المشرع عند إنشاءهما قد أناط بهما غرض محدد يدار بواسطة هيئة أو مؤسسة منحها المشرع الشخصية المعنوية العامة ولها نظامها الخاص.

إلا أن هناك فرق بين الأشخاص المعنوية الخاصة وبين الأشخاص المعنوية العامة وذلك من حيث:

1- الإنشاء: الأشخاص المعنوية الخاصة تنشأ بشكل فردي أي من افراد المجتمع مع اقتصار المشرع في تنظيم شروطها واسباب قيامها، أما الأشخاص المعنوية العامة يكون من قبل السلطة العامة، كما أن الدولة كشخص معنوي عام تستمد قوتها من طبيعة وجودها دون حاجة لتدخل تشريعي⁽²⁾.

2- الانتماء: الأفراد لهم الحرية المطلقة في الانخراط إلى الأشخاص المعنوية الخاصة، أما الانضمام إلى الأشخاص المعنوية العامة فيكون ذات طابعا إجبارياً، فليس هناك للفرد

(1) كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 121.

(2) فرحات، فوزي (2004). القانون الإداري العام، ط1، بيروت: مكتبة الاستقلال، ص46.

حرية الاختيار، حيث بمجرد انطباق الشروط عليه يصبح عضواً من أعضاء الشخص المعنوي العام.

3- الأهداف: أن هدف الأشخاص المعنوية الخاصة هو تحقيق المصلحة الشخصية لها ولأعضائها، أما الأشخاص المعنوية العامة هدفها الأسمى هو تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.
4- امتيازات القانون العام: الأشخاص المعنوية الخاصة ليس لها امتيازات القانون العام، كالتملك وإصدار القرارات الإدارية وصفة التنفيذ الجبري، ذلك أن هذه الامتيازات حكراً على أشخاص القانون العام دون الخاص⁽²⁾

5- الرقابة: بالنسبة لأشخاص القانون العام هناك رقابة مباشرة من السلطة العامة ولها حق التوجيه والإشراف، أما الأشخاص المعنوية الخاصة فلا تخضع لمثل هذه الرقابة⁽³⁾ إلا أن هذا الأمر ليس على إطلاقه، فهناك شركات مساهمة عامة تسيطر الدولة عليها وتتدخل في التعيين وغيرها من الأمور الرقابية.

ثانياً: انقضاء الأشخاص المعنوية:

كنتيجة حتمية للإنسان الطبيعي الوفاة وانتهاء أجله في هذه البسيطة، فإن أيضاً هناك انقضاء وانتهاء للأشخاص المعنوية الاعتبارية وهي أما بانتهاء الأجل المحدد لها، أو بإنجاز المهام الموكولة اليها، وقد يكون انقضاءها بدمجها بمؤسسة أخرى، أو حلها اختيارياً من قبل

(¹) دلفوليه ، جورج فوديل (2001). القانون الإداري، (ترجمة منصور القاضي)، الجزء الثاني، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص297.

(²) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص84.

(³) الظاهر، خالد خليل (1997). القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص35.

المؤسسة نفسها وفق القانون أو حلها من قبل الدولة أما بسبب عجزها عن تحقيق الأهداف أو الخروج عن الأهداف المرسومة لها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

أشار نص المادة (49) من قانون المعاملات المدنية العماني رقم 29 لسنة 2013م على (1)-يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي يقرها القانون، فيكون له -أزمة مالية مستقل. ب -أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يعينها القانون. ج -حق التقاضي. د -موطن مستقل، ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، والشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في سلطنة عمان يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون العماني المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية، (2) - يكون للشخص الاعتباري من يمثله في التعبير عن إرادته).

كما نصت المادة (51) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1977م على: (1).الشخص الحكمي يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي قررها القانون. 2. فيكون له: -أزمة مالية مستقلة. ب -أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون. ج -حق التقاضي. د -موطن مستقل. ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. والشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في المملكة الأردنية الهاشمية يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون الداخلي، المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية).

ويتضح لنا من خلال استقراء النصين السابقين أن النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية يشمل قسميها العام والخاص، فلم يكن هناك تمييز فيما بينهما، ويمكن الإشارة الى أهم

(1) الشخيلي، عبد القادر (2015). القانون الإداري السعودي، ط 1، عمان، دار الثقافة للنشر، ص107.

النتائج المشتركة وهي ظهور شخص قانوني جديد يتمثل في الشخص المعنوي وهذا الظهور مرتبط بمصالحة الخاصة التي رسمها له القانون ، وأهلية وجوب إذ بمجرد قيام الشخص المعنوي واكتسابه للشخصية المعنوية تثبت له أهلية وجوب، يتحدد نطاقها بطبيعته وأغراضه ، كذلك تمتعه بأهلية الأداء وتعني صلاحية الشخص المعنوي وقدرته على إبرام التصرفات القانونية، من خلال وجود أشخاص طبيعيين يعبرون عن إرادة الشخص المعنوي⁽¹⁾.

أيضا لديه ذمة مالية مستقلة وينظر للذمة المالية على أنها وعاء يضم مجموع الحقوق التي للشخص ومجموع الالتزامات المالية التي تستحق عليه، والشخص المعنوي يستقل في ذمته المالية عن الذمة المالية للأشخاص الطبيعيين المكونين له، فأموال الشخص المعنوي مملوكة لهذا الشخص فقط، وهذا يصدق على أموال الدولة والمؤسسات العامة (كالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي)، فأموالها ليست ملكاً لرئيس الدولة أو مجلس الوزراء أو مديري المؤسسات العامة، بل للدولة بوصفها شخصاً معنوياً متميزاً عن الحكام والمحكومين، أيضا تمتعه بأهلية التقاضي ترتبط أهلية التقاضي بأهلية الأداء، حيث يجوز أن يكون الشخص المعنوي مدعياً أو مدعى عليه، بواسطة ممثل للشخص المعنوي، كما له الاستقلال بالمسؤولية إذ يصح أن يكون الشخص المعنوي محلاً للمسؤولية، فيسأل مدنياً ويسأل ممثله جزائياً وقد توقع عليه عقوبة الغرامة أو المصادرة والتي تتناسب مع طبيعته⁽²⁾.

وأخيرا لديه موطن مستقل يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية وجود موطن مستقل ومتميز وخاص بالشخص المعنوي، وتظهر أهمية الموطن المستقل عند حصول المنازعات وتحديد

(1) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص94.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت (2005). مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص108 - 109.

الاختصاص القضائي والقانون الواجب التطبيق على المستوى الدولي، ولإجراءات التبليغ على المستويين المحلي والدولي⁽¹⁾.

أما بالنسبة للنتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية للأشخاص المعنوية العامة بقسميها الإقليمية والمرفقية فهي كالتالي⁽²⁾: -

1- إن استقلال الأشخاص المعنوية العامة - سواء أكانت إقليمية أم مرفقية - عن الدولة ليس استقلالاً مطلقاً، وإنما يبقى للدولة سلطة الإشراف والرقابة على تلك الهيئات في حدود ما يعرف بالوصاية الإدارية.

2- بالرغم من الاستقلال الذي تتمتع به الأشخاص المعنوية العامة عن الدولة إلا أنها تشارك الدولة في ممارسة بعض مظاهر السلطة من خلال ما تتمتع به من امتيازات القانون العام (مثل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وإمكانية تنفيذها جبراً، سلطة نزع الملكية للمنفعة العامة، الاستيلاء المباشر على العقار، إبرام العقود الإدارية) وذلك لأن هذه الأشخاص المعنوية - وكما قلنا - إنما تقوم بجزء من مسؤوليات الدولة وواجباتها وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.

3- يعتبر العاملون لدى الأشخاص المعنوية العامة موظفين عموميين وعلاقتهم بالشخص الإداري الذين يتبعون له علاقة تنظيمية. وتبقى لهم هذه الصفة حتى وإن كانوا يخضعون لأنظمة وظيفية خاصة بهم (كما هو حال موظفي المؤسسات العامة وموظفي المجالس المحلية).

4- تحكم مسؤولية الدولة وبقية الأشخاص المعنوية العامة قواعد خاصة بالمسؤولية (قواعد المسؤولية الإدارية) والتي يمكن أن تختلف في بعض جوانبها عن قواعد المسؤولية المقررة

(1) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 94.

(2) الخاليلة، محمد علي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 102.

في القانون المدني، وبخاصة فيما يتعلق بالمسؤولية على أساس المخاطر التي أوجدها مجلس الدولة الفرنسي (1).

المطلب الثاني: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

للتنظيم الإداري صورتان رئيستان تأخذ بهما كافة الدول هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ولا يمكن أن يقوم التنظيم الإداري لأي دولة على إحدى هاتين الصورتين فقط، بل لا بد من الأخذ بهما معاً، وإن كانت بعض الدول ترجح المركزية على حساب اللامركزية أو العكس، فإن ذلك يعود لاعتبارات تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة، فكلما اتجهت نحو الديمقراطية زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية والعكس صحيح أيضاً، بالإضافة لاعتبارات أخرى فالدولة التي تعاني من عدم استقرار سياسي فإنها قد تجد في المركزية الإدارية ما يساعدها على توطيد أركانها وبت سلطتها وهيمنتها في نفوس المواطنين، بالمقابل كلما زاد الوعي لدى المواطنين كان ذلك مدعاة للتوجه نحو اللامركزية الإدارية، كمظهر ديمقراطي يلبي طموحات المواطنين (2).

الفرع الأول: التمييز بين مفهوم المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

أولاً: المركزية الإدارية

تعرف المركزية الإدارية بأنها: (تركيز ممارسة مظاهر السلطة العامة وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة (مجلس الوزراء والوزراء) في الدول البرلمانية وممثليها في الأقاليم دون مشاركة شعبية منتخبة) (3).

(1) ينصرف مفهوم المسؤولية الإدارية الى الحالة القانونية التي تلتزم فيها الإدارة أو إحدى المؤسسات والمرافق العامة التابعة لها بدفع تعويض عن الاضرار التي لحقت بالغير نتيجة أعمال إدارية ضارة بالغير سواء أكانت هذه الاعمال مادية أم قانونية وسواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة.

(2) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص93.

(3) شطناوي، علي خطار (2007). الإدارة المحلية، ط2، عمان: دار وائل للنشر، ص31.

فالمركزية تعني تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في يد هيئة واحدة تكون عادة في العاصمة وبشكل يؤدي إلى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في كل أرجاء الدولة، وتباشر الهيئة التنفيذية هذه الوظيفة إما بنفسها وهذا ما يسمى بالمركزية المتشددة، أو من خلال موظفين وهيئات تابعين لها موزعين على مختلف أقاليم ويعملون باسمها وهذا يسمى بالمركزية المعتدلة⁽¹⁾، وهو النظام الذي يجمع مظاهر النشاط الإداري بين السلطة المركزية التي يعم اختصاصها أرجاء الدولة، فيقوم جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق بإنجاز الوظائف كافة⁽²⁾، إذاً تعتمد المركزية في مفهومها العام على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة، بحيث يكون مركزياً كل نشاط في الدولة تكون سلطة البت النهائي فيه من اختصاص فرد أو هيئة مركزية موحدة الولاية في شأن هذا النشاط بالنسبة لكل أرجاء الدولة ولمجموع أفراد شعبها⁽³⁾.

ثانياً: اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية الإدارية بانها: (توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة - محلية أو مرفقية - تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية)⁽⁴⁾.

ويلاحظ من ذلك بأن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس الاستقلال الإداري والمالي عن الإدارة المركزية من جهة والخضوع لإشراف السلطة المركزية ورقابتها، ويعتبر هذا الاتجاه العالمي

(¹) الخلايلة، محمد علي (2013). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص117.

(²) المعاني، أيمن عوده وأبو فارس، محمود عوده (2000). الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، قسم الإدارة العامة، كلية إدارة الأعمال، الجامعة الأردنية، ط3، ص31.

(³) طلبية، عبد الله (2000). القانون الإداري، لطلاب السنة الثانية، معهد السكرتاريا، جامعة دمشق، حقوق الطبع والنشر محفوظة لجامعة دمشق، ص101.

(⁴) الصرايرة، مصلح ممدوح (2014). القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص126.

نحو الإدارة اللامركزية إجراء تصحيحياً للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين.

ويقوم أسلوب اللامركزية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وبين أشخاص معنوية عامة أخرى، ومن ثم فهذا النظام يفترض تعدداً في الأشخاص المعنوية داخل الدولة لا وحدتها. وإذا كانت اللامركزية الإدارية تفترض تعدد الأشخاص العامة داخل الدولة واستقلال هذه الأشخاص عن شخصية الدولة، إلا أن هذا الاستقلال لا يكون استقلالاً مطلقاً أو تاماً، إذ تخضع هذه الأشخاص لإشراف ورقابة السلطة المركزية وهذه الرقابة يطلق عليها اصطلاحاً "الوصاية الإدارية"⁽¹⁾.

كما يقتضي الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية انتزاع أو سحب بعض الاختصاصات من السلطة المركزية التي تتمتع باختصاصات عامة في كل أجزاء إقليم الدولة، وإعطاء هذه الاختصاصات إلى سلطات إدارية لا تتمتع باختصاصات عامة شاملة لكل إقليم الدولة وإنما تمارس اختصاصات إقليمياً أقل اتساعاً أو محدوداً أو تمارس اختصاصات نوعية متخصصة⁽²⁾.

وقد يتم توزيع الوظيفة الإدارية على أساس موضوعي يعرف باللامركزية المصلحية أو المرفقية، التي تعني قيام هيئات عامة مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي، أو منح مرفق قومي الشخصية الاعتبارية وقدر من الاستقلال. وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لإقليم أو عدة أقاليم معينة، وهي ما تعرف بالهيئات العامة على أساس استقلالها عن الحكومة المركزية⁽³⁾.

(¹) شيجا، إبراهيم عبد العزيز (1994). مبادئ وأحكام القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، ص 192.

(²) بدوي، ثروت (2002). القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 341.

(³) الزعبي، خالد سماره (1988). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط2، عمان، ص 23.

وتسمى الأشخاص المرفقية بتسميات متعددة أهمها: الهيئات العامة، والمؤسسات العامة، حيث يقرر المشرع أن مرفقاً من المرافق العامة كالضمان الاجتماعي أو البريد أو التلفون أو الكهرباء، يُفضل أن يدار بعيداً عن الأسلوب المركزي، فيعطي هذا المرفق العام الشخصية المعنوية والاستقلال لضمان الكفاية الفنية في إدارته وهذه هي فكرة الأشخاص العامة المرفقية أو المصلحية، وواضح أن هذا الأسلوب لا يستند إلى أي فكرة ديمقراطية، بل هي فكرة فنية تتصل بكفاية إدارة المرفق⁽¹⁾، ويلاحظ بأن أسلوب اللامركزية المرفقية هو أسلوب إداري جديد في التنظيم الإداري الغرض منه إدارة المؤسسات العامة على قواعد وأسس فنية والتخلص في إدارتها عن بعض الإجراءات المعقدة في الجهاز الإداري المركزي.

الفرع الثاني: المرافق العامة وطرق إدارتها

تمثل المرافق العامة الجانب الثاني لنشاطات الإدارة بجانب الضبط الإداري وكان هناك اهتمامات خاصة من جانب فقهاء القانون الإداري بفكرة المرافق العامة وذلك لأنها تمثل الدعامة التي ظهرت وقامت عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري، فقد نشأت في الفقه الفرنسي مدرسة عرفت (مدرسة المرفق العام) بزعامة الفقيه ديكي (Duguit)، ثم انظم لهذه المدرسة عدد من كبار فقهاء القانون الإداري وهم جيز (Jeze) وبونارد (Bonnard) ورولاندر (Rolland)، ويرون أصحاب هذه المدرسة بأن الدولة عبارة عن مجموعة مرافق هدفها اشباع الحاجات العامة للمواطنين، وأن قيام الإدارة بتقديم الخدمة هو ما يبرر وجود القانون الإداري⁽²⁾.

(¹) كشاكش، كريم (1997). التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، إربد، جامعة اليرموك، ط1، ص48.

(²) دلفولفيه، جورج فوديل، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص539.

أولاً: تعريف المرافق العامة

يعرف المرفق لغةً بأنه: (ما يرتفق به وينتفع ويستعان)⁽¹⁾. وقال تعالى: (وَإِذِ اعْتَرَلْتُمُوهُمْ وَمَا يُعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأَوْوْا إِلَى الْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَيَهَيِّئْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مَرْفَقًا)⁽²⁾.
 أما اصطلاحاً فقد تعددت الآراء الفقهية في تعريف المرفق العام، ويمكن القول أن هذا التعدد في الاختلاف شكل اتجاهين أساسيين، الاتجاه الأول: يقوم على تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار الشكلي الذي ينظر للهيئة أو الجهاز الإداري أو الجهة القائمة بأداء النشاط المرفقي، وبالتالي لا ينظر للنشاط ذاته المقدم للناس وإنما للجهة القائمة على النشاط ومن هؤلاء الفقيه (فيدل) الذي عرف المرفق العام بأنه قيام الإدارة بإشباع حاجات ذات نفع عام، كما عرفه الفقيه (هوريو) بأنه منظمة عامة تتمتع بسلطة واختصاص تستهدف إشباع حاجات وخدمات عامة بصورة منتظمة ودائمة.

أما الاتجاه الثاني: يعرف المرفق العام وفق المعيار الموضوعي الذي ينظر لطبيعة النشاط أو الخدمة التي تقدمها الجهة أو الجهاز الإداري أو الهيئة وبالتالي يكون المرفق العام كل نشاط إداري هدفه إشباع حاجات عامة تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن الفقهاء الذي أخذوا بهذا الاتجاه الفقيه (دوجي)⁽³⁾ الذي عرف المرفق العام بأنه عبارة عن نشاط ينظمه ويتولاه ويشرف عليه الحكام، ذلك أن اضطلاعهم بهذا النشاط يحقق التضامن الاجتماعي على أكمل وجه، كما يعرفه الفقيه (لوبيدير)⁽⁴⁾، بأنه النشاط الذي تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام، وعربياً نجد أن هناك من أخذ بهذا الاتجاه فالدكتور سليمان محمد الطماوي يرى أن اصطلاح المرفق العام يستعمل للدلالة على معنيين؛ فقد يستعمل للدلالة على نشاط من نوع معين وتقوم به الإدارة لصالح

(¹) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص362.

(²) سورة الكهف، الآية (16).

(³) L.Duguit :Traite de droit constitutional ,paris,1921,zeme.edi,Tom2p.55

(⁴) Andre de Laubadere ,Traite Elementaire droit Administwatif,1984,p.44.

الأفراد-وهذا هو المعنى الذي يجب أن يخصص له هذا الاصطلاح، وقد يقصد به المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط⁽¹⁾.

وبالرغم من وجود الاتجاهين السابقين لتحديد مدلول المرفق العام كمظهر من مظاهر النشاط الإداري، فإن الاتجاه الغالب من الفقه والقضاء الإداريين يذهب إلى الجمع بين المعيارين السابقين - الشكلي والموضوعي - لتعريف المرفق العام، حيث يعرف المرفق العام وفق المعيار المزدوج بأنه: كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، بقصد إشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور.⁽²⁾

ثانياً: طرق إدارة المرافق العامة

المرافق العامة بشكل عام -وحتى تقوم بالدور المناط بها على أكمل وجه- لا بد ان تكون لها إدارة معينة، إلا ان هذه الإدارة بطبيعة الحال تختلف من مرفق لآخر وذلك نظرا لطبيعة كل مرفق وخصوصيته، وأيضا ماهية الحاجة العامة التي يقوم بإشباعها، ولجوء الإدارة اختيار طريقة لإدارة المرفق العام لا تعني تخلي الحكومة عنه، إنما تظل السلطة العليا في إدارة أي مرفق عام للحكومة، ومن أهم طرق المتبعة في إدارة المرافق العامة الإدارة المباشرة وعقد الامتياز والاقتصاد المختلط والمؤسسة أو الهيئة العامة.

وستتناول بإيجاز الانواع الثلاث الأولى، وسنتطرق الى الطريقة الرابعة في الفرع التالي

استقلالاً وتفصيلاً لتعلقها بموضوع دراستنا بشكل مباشر، وكما يلي: -

1- الإدارة المباشرة: حسب هذا الأسلوب، فإن الإدارة تتولى إدارة المرافق العامة بصورة مباشرة

مستهدفاً بذلك وسائلها الخاصة من اشخاص واموال، كما تستخدم في ذلك وسائل القانون العام

(1) الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص304.

(2) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص318.

(1)، وبالتالي فإن السلطة الإدارية هي لها الكلمة الفصل في إدارة المرفق العام سواءً بإدارة مركزية أو لامركزية، تدار من قبل موظفيها وأموالها وتحت إشرافها ومسئوليتها ورقابتها وتستعين على ذلك بوسائل القانون الإداري.

وتحرص الدول على اتباع هذا الأسلوب من الإدارة في بعض المرافق العامة لعدة اعتبارات، كأهمية وخطورة هذه المرافق في حياة المواطنين فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة وأمن مواطنيها، ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمها وإدارتها على نحوٍ عام، أو ألا تجد الدولة جدوى في إدارته لانعدام الوازع الذي غالباً ما يحرك النشاط الخاص، وهو تحقيق الأرباح، وتتمثل هذه الحالات في المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الدفاع والأمن والدفاع المدني والصحة. إلخ (2).

ورغم أهمية أسلوب الإدارة المباشرة في إدارة المرافق العامة وعدم إمكانية التخلي عنه في المرافق العامة التقليدية، مثل الأمن والدفاع والقضاء، فإنه تعرض للنقد، حيث يتسم هذا الأسلوب بالجمود، لأن إدارة المرافق العامة تتم من قبل الموظفين الذين يتولون إدارة المرافق العامة بموجب القوانين والأنظمة وملتزمين باحترام الروتين الإداري الذي تدار به المرافق العامة الإدارية مما يحد من دور هذه المرافق ويعيق تطورها، بالإضافة على خضوعها للرقابة الإدارية والمالية الدقيقة التي تحد من طموح العاملين في هذه المرافق والسعي لتطورها (3).

(1) الصرايرة، مصلح ممدوح (2016). القانون الإداري، ط3، عمان: دار الثقافة للنشر، ص384.

(2) بدير، علي محمد وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص365-366.

(3) الشراوي، سعاد (1984). القانون الإداري، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 151.

2- **عقد الامتياز**: يعرف عقد الامتياز بأنه عقد إداري يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون (فرد أو شركة) تشغيل أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محدودة، على مسؤوليته وبواسطة عماله وأمواله مقابل رسوم يدفعها المنتفعون بالمرفق، (1).

ونلاحظ بأن هذه الطريقة تختلف عن أسلوب الإدارة المباشرة والمؤسسة العامة، في أنه يتولى إدارة المرفق العام شخص من أشخاص القانون الخاص، إلا أنه يخضع لإشراف ورقابة شخص من أشخاص القانون العام في حدود معينة:

ويكيف عقد امتياز المرافق العامة بأنه ذو طبيعة مزدوجة فيها جانب عقدي وجانب تنظيمي، فهذا العقد يتضمن نوعين من الشروط (2): -

أ- الشروط التعاقدية: وهي الشروط التي تتعلق أساساً بالأمر المالية، بحيث تضمن لحامل الامتياز مقابل تشغيل المرفق العام، ويحكمها مبدأ التوازن المالي للعقد، ومن أمثلتها الشروط المتعلقة بمدة الامتياز والمزايا التي تمنحها الإدارة لحامل الامتياز.

ب- الشروط التنظيمية: وهي الشروط التي تتصل بتنظيم المرفق العام وتشغيله، وتقوم الإدارة وحدها بإعدادها وتسنأثر بحق تعديلها، ويستطيع المنتفعون بالمرفق الاستناد إليها في الطعن في قرارات الإدارة المخالفة لها، ومن أمثلتها شروط استغلال المرفق ومقابل أو رسوم الانتفاع.

ونظراً لخطورة وأهمية مثل هذا النوع من العقود لكونه يمس ثروات ومقدرات الدولة الطبيعية عن طريق استغلالها بعقود امتياز، لها تأثير على المصلحة العامة للشعوب، فإن كثير من دساتير الدول نصت على بإجراءات خاصة عند إبرام الدولة لمثل هذه العقود مثل موافقة البرلمانات كنوع من الرقابة، فقد نصت المادة (3/11) من النظام الأساسي العماني (الدستور) لسنة 1996م على

(1) الذنيبات، محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161.

(2) قبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 324.

(الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة وصالح الاقتصاد الوطني ولا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بموجب قانون ولفترة زمنية محددة، وبما يحفظ المصالح الوطنية، كما نصت المادة (58) مكرر (41) تحال مشروعات الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية التي تعترم الحكومة إبرامها أو الانضمام إليها إلى مجلس الشورى، لإبداء مرئياته وعرض ما يتوصل إليه بشأنها على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً، أما في الأردن فقد نصت المادة (117) من الدستور الأردني لسنة 1952م على: (كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة، يجب أن يصدق عليه بقانون).

ويلاحظ من النصوص السابقة بأن المشرعين العماني والأردني قد اشترطا إصدار قوانين خاصة لعقود الامتياز، وان تكون لمدة زمنية محددة.

3- **الاقتصاد المختلط:** يعتبر هذا النوع من طرق الإدارة وسطا بين طريقة الإدارة المباشرة وطريقة عقد الامتياز، وتتم بإحدى الصورتين التاليتين: (1).

- طريقة الاستغلال غير المباشر: ومضمون هذه الطريقة أن تعهد الإدارة لفرد أو شركة بالقيام باستغلال مرفق عام من المرافق الاقتصادية وذلك في مقابل جعل (مبلغ) يتقاضاه صاحب الشأن من الإدارة المختصة، وتعتبر هذه الطريقة وسطا - كما ذكرنا آنفاً- بين طريقة الاستغلال المباشر وطريقة الامتياز، وفقا لهذه الطريقة فإن الإدارة تتحمل مخاطر المشروع، وتقدم له الدعم المالي واللوجستي.

- طريقة الاستغلال المختلط: مضمون هذه الطريقة أن يدار المرفق العام بواسطة هيئة يشترك فيها ممثلون عن الإدارة مع الأفراد وتأخذ هذه الطريقة صور " الشركة المساهمة

(1) الدبس، عصام علي (2014). القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر، ص435.

العامة" في الغالب، حيث تكتتب الدولة في جزء كبير كم رأسمالها، وتتحمل مع باقي المساهمين من الأفراد مخاطر استغلال المرفق، والنظام القانوني الذي يحكم هذه الطريقة هو القانون الخاص، مع تمتع الإدارة ببعض الامتيازات منها تعيين أعضاء مجالس الإدارة والمدراء العاملين في الشركة التي تعمل وفقاً لهذه الطريقة، لأن الغاية من قيام هذه الشركات هو تقديم خدمة عامة.

الفرع الثالث: أسلوب المؤسسات المستقلة والهيئات العامة

الهيئات المستقلة تعد جزءاً من الهيكل الإداري للدولة، تعمل ضمن مبدأ المشروعية الذي يخضع الجميع للقانون. وقد ظهرت الهيئات المستقلة نتيجة لاعتبارات سياسية وأخرى إدارية. فمن الناحية السياسية يرتبط ظهور الهيئات المستقلة بالمناخ الديمقراطي، فالبينة السياسية لها دور كبير في ظهور مثل هذه الهيئات، نظراً لأن فكرة الاستقلال عن الحكومة أو التمتع بنوع من الذاتية الخاصة والاستقلالية مرهون بالمناخ السياسي الديمقراطي في أية دولة⁽¹⁾.

فالمؤسسات العامة هي (أشخاص معنوية عامة متخصصة تتولى إدارة خدمة عامة بأساليب مختلفة عن أسلوب الإدارة المباشرة، وتتمتع بنوع من الاستقلال المالي والإداري مع خضوعها للوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية⁽²⁾)، كما تعرف المؤسسة العامة بأنها: (أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق عام - متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد - الشخصية المعنوية بغية ضمان استقلاله المالي والإداري) في حين عرفها الأستاذ

(¹) القيسي، حنان محمد (2014). مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، كلية المستنصرية، الجامعة المستنصرية، العراق، 6. (22-23). 1-28، ص2.

(²) الصرايرة، مصلح ممدوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص350.

(لوبيدير) بأنها: (مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة باعتبارها الصورة المعتادة لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة)⁽¹⁾.

ويلاحظ من خلال التعريفات السابقة بأن المؤسسات والهيئات العامة تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية المرفقية وهي جزء من هيكل الدولة، الأمر الذي يقودنا للحديث عن المؤسسات العامة في النقاط التالية:

أولاً: عناصر المؤسسة العامة.

من خلال ما تقدم يتضح لنا بأن هناك عناصر يتوجب توافرها لاعتبار المؤسسة مؤسسة عامة وهي⁽²⁾:-

1- وجود المرفق العام الذي تتم إدارته من خلال أسلوب المؤسسة العامة: فيدور هذا الأسلوب مع المرفق العام وجوداً وهدماً، فلا يمكن وجود مؤسسة عامة دون وجود مرفق عام تتولى إدارته.

2- الشخصية المعنوية: تمتاز المؤسسة العامة كأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة بتمتعها بالشخصية المعنوية مع ما يترتب على ذلك من نتائج، كوجود المؤسسة العامة كشخص إداري مرفقي إلى جانب الأشخاص الإدارية الأخرى، واستقلالها بذمتها المالية، وخضوعها لنظام قانوني خاص بموظفيها وإدارتها.

3- مبدأ التخصيص: أي أن يكون غرض المؤسسة العامة إشباع حاجات محددة ومعينة من خلال قيامها بنشاط محدد أو مجموعة أنشطة متشابهة، ودون أن يتحدد نشاطها بإقليم معين أو جزء محدد من الدولة، فالمهم في هذا التخصيص هو اختصاره على غرض معين.

(¹) شطناوي، علي خطر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص172.

(²) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص316-318.

4- استقلال المؤسسة العامة مع بقائها مرتبطة برابطة الخضوع للوصاية الإدارية: رغم تمتع

المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية واستقلالها الإداري والمالي والفني عن السلطات

المركزية، إلا أنها تبقى مرتبطة بالسلطات المركزية بخيط رفيع يعرف بالوصاية الإدارية.

5- الخضوع للقواعد العامة التي تحكم المرافق العامة: يجب أن تخضع المؤسسة العامة

باعتبارها طريق من طرق إدارة المرافق العامة، لما يحكم هذه المرافق من قواعد ومبادئ.

لذلك تخضع المؤسسة العامة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام

المرفق العام، ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل.

ثانياً: إنشاء وانتهاء المؤسسة العامة:

يتم إنشاء المؤسسات والهيئات العامة عادة بقوانين وليس بنظام، وقد تنص عليه صراحة

بعض الدساتير كالدستور الفرنسي لسنة 1958م، أما في سلطنة عمان فليس هناك نص في النظام

الأساسي العماني يشير أو يقضي بإنشاء المؤسسات أو الهيئات العامة بقانون، إلا أن المشرع

العماني أصدر قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة بموجب المرسوم السلطاني⁽¹⁾ رقم 26 لسنة

1975م، ثم بعد ذلك صدور المرسوم السلطاني رقم 116 لسنة 1991م بإصدار نظام الهيئات

والمؤسسات العامة⁽²⁾ والذي أشارت المادة (2) من إلى (تنشأ الهيئات والهيئات العامة والمؤسسات

العامة بمرسوم سلطاني وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري في حدد

هذا النظام والمرسوم الصادر بإنشائها، وتعتبر وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة وتخضع

للجهة التي يحددها مرسوم إنشائها).

أما في الأردن فلم يتطرق الدستور الأردني صراحة لإنشاء المؤسسات العامة وتحديد جهة

مختصة بذلك إلا أن المادة (120) من الدستور نصت على (التقسيمات الإدارية في المملكة

(1) راجع المرسوم السلطاني رقم (26) لسنة 1977م بشأن إصدار قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة.

(2) راجع نص المادة (2) من نظام الهيئات والمؤسسات العامة العماني.

الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك⁽¹⁾.

ويرى الدكتور عصام علي الدبس بأن المادة (120) من الدستور الأردني تضمنت نصاً صريحاً وواضحاً بالنص على تشكيل الدوائر الحكومية والتي تشمل الوزارات والدوائر الرسمية والمؤسسات العامة التي تعتبر مرفقاً عاماً من مرافق الدولة.

ويلاحظ أن عرفاً دستورياً قد استقر على أن ذلك من اختصاص البرلمان لاعتبارات عديدة منها أن المؤسسات العامة تحتاج لاعتمادات مالية يختص البرلمان بتقريرها. إضافة إلى أن قيام المؤسسات العامة قد يمس نشاط المشروعات الخاصة ويشكل منافسة لها⁽²⁾، ولذلك نجد في التطبيق العملي أن المؤسسات العامة في الأردن جميعها أنشئت بموجب قانون من خلال البرلمان. ويتضح لنا بأنه لا يوجد هناك نظام قانوني واحد يمكن أن يشمل كل المؤسسات العامة والهيئات في الدولة، وإنما هناك تعدد في الأنظمة القانونية مرجعه تعداد وتنوع المؤسسات القانونية التي تعنى بالمؤسسات والهيئات العامة. أما بشأن نهاية المؤسسة العامة أو الهيئة، فقد تكون عن طريق دمجها في مؤسسة أخرى أو الاستغناء عن المرفق العام، بإلغاء المؤسسة العامة أو الهيئة، أو بإلغاء الشخصية المعنوية عنها مرفقاً عاماً كأي مرفق عام آخر في الدولة.

ثالثاً: تقدير أسلوب المؤسسة العامة:

إن اتباع هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة له عدد من المزايا منها، التخفيف من اعباء الإدارة العامة المركزية، نظراً لاستقلال المؤسسات العامة بإدارة شؤونها بنفسها، مع دورها في رقابته والوصاية عليه، أيضاً التخفيف من تأثير النواحي السياسية على إدارة المرافق العامة والذي يحال

(1) راجع نص المادة (120) من الدستور الأردني لعام 1952م

(2) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص338.

إدارة نفسه متخذاً سبيل مثلى لتحقيق أهدافه، كما أن من مزايا المؤسسات العامة تخصصها في أنشطة محددة وواضحة، كما يساعد هذا الأسلوب على حصول المؤسسات العامة للهبات والتبرعات والوقف من قبل الأفراد، نظراً لعدم الاستقلال ماليتها بالمالية العامة للدولة، كذلك يساعد هذا الأمر المؤسسات العامة على توظيف أموالها بشكل مناسب تحقيقاً للغاية، ويشجعها على التميز والرقي (1).

ورغم ذلك هناك عيوب لهذا النوع من أساليب الإدارة ومنها إساءة استعمال السلطة لما له من استقلال نسبي وخصوصاً مع إهمال السلطة العامة صاحبة الوصايا في رقابته، كذلك قد يؤدي كثرة المؤسسات العامة في ذات المجال إلى حدوث تضارب فيما بينها وبالتالي تعدد المؤسسات لتحقيق هدف واحد مما يؤدي إلى إهدار الأموال العامة.

إلا أن الباحث يرى بأن هذه العيوب لا تتسجم مع الواقع العملي، فأساءه استغلال السلطة لا يمكن حدوثه مع وجود أجهزة رقابية ووصاية عليا من السلطة العامة وهي المسؤولة عن أعمال هذه المؤسسة أمام الشعب، كذلك فإن القول بوجود تضارب في إنشاء مؤسسات عامة لأهداف وغايات واحدة لا يستقيم، حيث أن هناك أجهزة تنفيذية وتشريعية قبل صدور أي قانون أو نظام بإنشاء مؤسسة عامة وبالتالي فإن تكرار مثل هذه المؤسسات لن يمر على الجهات التشريعية.

(1) الحلو، ماجد راغب (1996). القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص442.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

يرتبط التنظيم الإداري بأي دولة بوجودها، فالدولة لا بد لها من تنظيم إداري معين حتى يمكنها من القيام بالأعمال المنوطة بها وحتى تكون العلاقة بين السلطات الثلاث واضحة المعالم ، وقد ذكرنا في المبحث السابق بأن المشرع العماني أخذ بنظام المؤسسات والهيئات العامة، فقد صدر قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم 26 لسنة 1975م ، ثم بعد ذلك صدور المرسوم السلطاني رقم 116 لسنة 1991م بإصدار نظام الهيئات والمؤسسات العامة⁽¹⁾ والذي أشارت المادة (2) منه إلى (تتشأ الهيئات والهيئات العامة والمؤسسات العامة بمرسوم سلطاني وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري في حد هذا النظام والمرسوم الصادر بإنشائها، وتعتبر وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة وتخضع للجهة التي يحددها مرسوم إنشائها).

ونتيجة لذلك أنشئت العديد من الهيئات والمؤسسات العامة في السلطنة منها على سبيل المثال، الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، اللجنة العليا لتخطيط المدن، المؤسسة العامة للمناطق الصناعية، المركز العماني لترويج الاستثمار وتنمية الصادرات، الهيئة العامة لسوق المال، الهيئة العامة للصناعات الحرفية، الهيئة العامة للكهرباء والمياه، مؤسسة عمان للصحافة والنشر والإعلان، هيئة الوثائق والمحفوظات الوطنية، هيئة تقنية المعلومات، الهيئة الوطنية للمساحة، هيئة تنظيم الاتصالات، الهيئة العامة للطيران المدني، الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون .

(1) راجع المرسوم السلطاني رقم 116 لعام 1991م .

وتعتبر الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة أنشئت بموجب المرسوم السلطاني 72 لسنة 1991، وأناط بها المشرع توفير الحماية التأمينية للعُمانيين العاملين في القطاع الخاص، ومنحها الاستقلال الإداري والمالي للقيام بأعمالها تحقيقاً للغرض الذي من أجله تم إنشائها.

أما في الأردن فقد قلنا بأن الدستور الأردني لم يتطرق على إنشاء المؤسسات العامة وأن إنشاء هذه المؤسسات أصبح عرفاً دستورياً قد استقر على أن ذلك من اختصاص البرلمان ، تصدر بقانون لاعتبارات عديدة، ومن المؤسسات والهيئات العامة التي أنشأت بقانون - على سبيل المثال - من خلال البرلمان، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، المؤسسة الأردنية للاستثمار، مؤسسة تنمية أموال الأيتام، المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، المركز الجغرافي الأردني، مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، قانون الجامعات الأردنية، صندوق المعونة الوطنية، سلطة إقليم البتراء.

ولذلك تعتبر المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالأردن مؤسسة عامة، فقد نصت المادة (9) من قانون الضمان الاجتماعي رقم 19 لسنة 2014م على ما يلي (تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مؤسسة تسمى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تتمتع بالشخصية الاعتبارية...)، أوكل إليها إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن، وسيتم تناول هذا المبحث تفصيلاً من خلال المطلبين التاليين: -

المطلب الأول: الهيئة وموقعها في التنظيم الإداري

الفرع الأول: التعريف بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عُمان

تم إنشاء الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية العُمانية بموجب المادة (5/أ) من المرسوم السلطاني رقم 72 لسنة 1991م بتاريخ 1991/7/2م ، على أن يكون بداية سريان القانون بتاريخ 1991/11/2م، لتكون الهيئة هي المظلة التأمينية للعُمانيين العاملين في القطاع الخاص من

خلال الصلاحيات والاختصاصات التي منحها المشرع لمجلس إدارتها، ومن خلال استقلال الهيئة الإداري والمالي الذي يُعد العامل الرئيسي في إنجاز الهيئة لأعمالها ومشاريعها بالسرعة والأداء عالي الكفاءة وتطورها التطور الذي يلحظه المنتبغ للهيئة وأنشطتها، فقد منح المشرع هذا الاستقلال للهيئة وذلك للطبيعة الخاصة التي تتصف بها الهيئة.

حيث نصت المادة (5) من القانون سالف الذكر على (أ- تنشأ هيئة عامة تسمى (الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية) وتكون لها شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتبع الوزير. ب- مقر الهيئة الرئيسي في مسقط ويكون لها فروع في المناطق والجهات التي يصدر بتحديددها قرار من الوزير بناء على اقتراح مجلس الإدارة.) وهي وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة، وللهيئة مجلس إدارة يرأسه معالي وزير القوى العاملة، ويتضمن في تشكيله عضوية ثلاث فئات "الحكومة، أصحاب العمل، العمال". كما نصت المادة (7) من القانون المشار إليه على أنه: (يتولى المجلس إدارة شؤون الهيئة والإشراف على أعمالها، وتتناط به لهذا الغرض جميع الصلاحيات والمهام اللازمة...)⁽¹⁾

ومن النصوص السابقة؛ يتضح لنا منح المشرع للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية الاستقلالية الإدارية والمالية وتمتعها بالشخصية المعنوية القانونية، وجواز إصدارها لتشريعاتها دونما التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، وقد أناط المشرع بتبعيه الهيئة لوزير القوى العاملة بسلطنة عمان، إلا أن هذه التبعية غير محددة المعالم، فما حدود هذه التبعية وإلى الوزير هو صاحب الكلمة العليا فيها، هذا النقاط بلا شك قد يؤدي الاختلاف في تفسيرها إلى فقدان الهيئة لاستقلاليتها وباب كبير لولوج السلطة التنفيذية في التدخل في أعمال الهيئة على إعتبار أن الوزير هو أحد أعضائها.

(¹) راجع المادتين (5 و7) من قانون التأمينات الاجتماعية العماني.

ووفقاً للمادة (3) من قانون التأمينات الاجتماعية تسري أحكام هذا القانون على العمال العُمانيين الذين يعملون بالقطاع الخاص بموجب عقود عمل دائمة، بشرط ألا يقل سن العامل عن 15 عاماً ولا يزيد على 59 عاماً.

كما لا تسري أحكام قانون التأمينات الاجتماعية على العمال الخارجيين، والعمال العاملين في الحرف البسيطة وخدم المنازل وفقاً للتعريف المنصوص عليه في قانون العمل، ولا يسري أيضاً على العمال الذين لا يدخل عملهم ضمن نطاق عمل أو تجارة من يستخدمهم، ويكون تطبيق هذا القانون على هذه الفئات كلها أو بعضها بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التعريف بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني

صدر قانون الضمان الاجتماعي في الأردن عام 1978 (قانون مؤقت رقم 30 لسنة 1978)، ثم صدر القانون رقم (19) لسنة 2001، وبعده صدر القانون المؤقت المعدل رقم (26) لسنة 2009، والقانون المؤقت رقم 7 لسنة 2010، وأخيراً القانون رقم (1) لسنة 2014 الذي أصبح نافذاً في 2014/3/1، ولقد رأى المشرع الأردني أن يعهد بتنفيذ أحكام قانون الضمان الاجتماعي الأردني إلى مؤسسة عامة، أطلق عليها اسم "المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي"، وأوكل إليها إدارة نظام الضمان الاجتماعي، وجعل مركزها عمان، وأعطاه الحق في إنشاء الفروع والمكاتب التابعة لها في مختلف أقاليم ومحافظات المملكة وخارجها، وإلى هذا أشارت المادة (8) من قانون الضمان الاجتماعي إلى أنه: (تتشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مؤسسة تسمى "المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي) تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة ان تقوم بجميع التصرفات القانونية، وإبرام العقود بما في ذلك حق التقاضي وتملك الأموال بأنواعها - المنقولة وغير المنقولة واستثمارها وقبول الهبات والمساعدات والتبرعات والوصايا

(1) راجع المادة (3) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

والاقتراض، والقيام بالإجراءات القانونية وأن تنيب عنها لهذه الغاية المحامي العام المدني أو محام
توكله لهذه الغاية) ويكون المركز الرئيس للمؤسسة في عمان ولها أن تنشئ فروعاً ومكاتب داخل
المملكة وخارجها . (1)

ويخضع لأحكام القانون إلزامياً كل من الفئات المبيّنة تالياً ممن أكمل ست عشرة سنة دون
أي تمييز بسبب الجنسية:(2)

1. جميع العمّال الخاضعين لأحكام قانون العمل النافذ.

2. الأشخاص العاملون غير الخاضعين للتقاعد بموجب أحكام قانون التقاعد المدني أو قانون
التقاعد العسكري.

3. الأشخاص الأردنيون العاملون لدى البعثات الإقليمية والدولية والبعثات السياسية أو
العسكرية العربية والأجنبية العاملة في المملكة والملحقيات والمراكز الفنية والتعليمية التابعة
لها.

4. العاملون لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل، والشركاء المتضامنون العاملون في منشآتهم،
والذين بدأ شمولهم إلزامياً اعتباراً من 2015/1/1 بناءً على قانون الضمان الاجتماعي
النافذ حالياً ونظام الشمول بتأمينات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الصادر بموجبه.

أما الفئات التي لا تخضع لأحكام هذا القانون (3)

1. الأشخاص الذين يؤدون اشتراكات تقاعدية وفق أحكام قانون التقاعد المدني أو قانون
التقاعد العسكري.

(1) راجع المادة (8) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014.

(2) راجع المادة (4) من قانون الضمان الاجتماعي الاردني

(3) راجع المادة (4 /ب) من قانون الضمان الاجتماعي الاردني.

2. الأشخاص غير الأردنيين العاملون لدى البعثات الإقليمية والدولية والبعثات السياسية أو العسكرية العربية والأجنبية العاملة في المملكة، والملحقيات والمراكز الفنية والتعليمية التابعة لها.

3. العمال الذين تكون علاقتهم بصاحب العمل غير منتظمة وتعتبر العلاقة منتظمة وفقاً لما يلي:

- أ- للعامل في المياومة إذا عمل ستة عشر يوماً فأكثر في الشهر الواحد.
- ب- للعامل بالساعة أو بالقطعة أو بالنقلة أو من في حكمهم إذا عمل ستة عشر يوماً فأكثر في الشهر الواحد بغض النظر عن عدد ساعات العمل أو القطع أو النقلات في اليوم الواحد.
- ت- للعامل الذي يتقاضى أجراً شهرياً بغض النظر عن عدد أيام عمله في الشهر الواحد باستثناء الشهر الأول لالتحاقه بالعمل فيتم تطبيق مبدأ ستة عشر يوم عمل فأكثر في الشهر الواحد.

ويلاحظ من خلال نصوص قانوني التأمينات الاجتماعية العماني والضمان الاجتماعي الأردني أن المشرعين العماني والأردني قد منحا الهيئة العامة للتأمينات والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مزايا معينة وذلك من خلال إضفاء وصف الهيئة او المؤسسة العامة عليها، وأيضاً مزايا أنشأها القانون ذاته، فمن المزايا على إضفاء وصف الهيئة العامة أو المؤسسة العامة، انه تعتبر أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية واموال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أموالاً عامة، ومن ثم تكون غير قابلة للتصرف فيها أو الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم، كذلك تكون للهيئة والمؤسسة ميزانية مستقلة ضمن ميزانية الدولة، ويعد موظفي والمؤسسة من موظفي الدولة العموميون، كما يمكن للهيئة والمؤسسة تحصيل مستحققاتها عن طريق الحجز الإداري.

وأما المزايا التي أنشأها القانون ذاته، فإنه يكون للهيئة أو المؤسسة امتياز عام على جميع أموال المدين من منقول وعقار، ويقع هذا الامتياز في المرتبة الثانية وتعفى الهيئة أو المؤسسة من الرسوم القضائية في جميع درجات التقاضي، كما تعفى أموال الهيئة والمؤسسة الثابتة والمنقولة وجميع عملياتها الاستثمارية مهما كان نوعها من جميع الضرائب والرسوم والعوائد، كما جعل المشرع التأمين لدى الهيئة أو المؤسسة المختصة هي الجهة الوحيدة التي يجب على أصحاب الأعمال التأمين لديها، بحيث لا يجوز لهم التأمين لدى جهة أخرى غيرها، وذلك ما لم يرغب صاحب العمل في إضافة مزايا إضافية يستفيد منها عماله⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للهيئة والوظائف المرتبطة بها

الفرع الأول: التشكيلات الإدارية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية.

تخضع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان في إدارتها لقانون الهيئات والمؤسسات العامة في السلطنة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (91/116) والمعدل بالمرسوم السلطاني رقم (2015/41)، بالإضافة إلى ما يرد في قانون التأمينات الاجتماعية من أحكام. ويتكون الهيكل التنظيمي للهيئة من العناصر التالية: -

أولاً: مجلس الإدارة: يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يحدد السياسة العامة التي تدير عليها ويقوم بتصريف أمورها وله أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر يعهد إليها ببعض اختصاصاته، كما له أن يفوض رئيسته أو أحد مديري الهيئة في ذلك.

ومجلس إدارة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية يشكل برئاسة وزير القوى العاملة، وعضوية كل من: 1- وكيل وزارة القوى العاملة لشؤون العمل نائباً للرئيس ويحل محله عند غيابه. 2- وممثل من وزارة المالية ومن وزارة التجارة والصناعة لا تقل درجتهم عن وكيل وزارة. 3- رئيس غرفة تجارة

(1) نايل، السيد عيد، قانون التأمين الاجتماعي، مرجع سابق، ص 41-42.

وصناعة عُمان. 4- ممثل عن كل من وزارة الصحة ووزارة التنمية الاجتماعية لا تقل درجته عن مدير عام. 5- المدير العام للهيئة. 6- رئيس الاتحاد العام لعمال السلطنة. 7- أثنين من أصحاب الأعمال ترشحهما غرفة تجارة وصناعة عُمان. 8- أثنين من المؤمن عليهم يرشحهما الاتحاد العام لعمال السلطنة.

كما ويعين مجلس الإدارة أمين سر له، ولمجلس الإدارة أن يدعو لحضور جلساته من يرى ضرورة الاستعانة بهم دون أن يكون لهم صوت معدود. كما وتحدد اللوائح الداخلية للهيئة نظام العمل بالمجلس وقواعد وإجراءات ومواعيد اجتماعاته والأغلبية اللازمة لصحة انعقاده وإصدار قراراته ومكافآت حضور جلساته ولسات اللجان المتفرعة عنه. على أن تكون مدة العضوية في مجلس الإدارة بالنسبة للمثلي أصحاب الأعمال والعمال ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ما لم يفقدوا صفاتهم قبل ذلك (1).

ويتولى المجلس إدارة شؤون الهيئة والإشراف على أعمالها وتتاط به لهذا الغرض جميع الصلاحيات والمهام اللازمة بما في ذلك: (2)

1- الإشراف على تنفيذ القانون واللوائح والقرارات النافذة، واتخاذ ما يراه ضرورياً لبلوغ أهدافه ولتحسين سير العمل.

2- وضع الهيكل التنظيمي للهيئة وتعديله بما يتمشى مع مسؤولياتها وتوسع نشاطها وتحديد الاختصاصات التفصيلية لتقسيماتها الإدارية وتعديلها وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة وتحديد الصلاحيات المالية والإدارية للمدير العام للهيئة.

(1) راجع المادة (6) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

(2) راجع المادة (7) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

- 3- إصدار القرارات واللوائح الداخلية المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للهيئة وشؤون الموظفين، وذلك دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية.
 - 4- دراسة تقارير المتابعة وتقييم الأداء الدوري، وإصدار القرارات اللازمة لرفع مستوى الأداء.
 - 5- دراسة الخطط وإقرار مشروع الموازنة الجارية والاستثمارية للهيئة.
 - 6- إقرار ميزانية الهيئة بعد التنسيق مع الشؤون المالية بوزارة المالية.
 - 7- اعتماد الحسابات الختامية السنوية للهيئة ومركزها المالي وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية.
 - 8- وضع الخطة العامة لاستثمار أموال الهيئة والتصديق على مجالات توظيفها بالتنسيق مع وزارة المالية واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.
 - 9- دراسة التشريعات الخاصة بالتأمينات الاجتماعية واقتراح ما يلزم بشأنها.
 - 10- تعيين الخبراء الإكتواريين لفحص وإعداد المركز المالي للهيئة.
 - 11- استثمار أموال الهيئة.
 - 12- تعيين مراقب أو أكثر للحسابات يكون تابعاً لرئيس مجلس الإدارة مباشرة وتحديد أتعابه السنوية، ويختص بتدقيق حسابات الهيئة.
 - 13- قبول الهبات والوصايا والإعانات والتبرعات.
 - 14- أية موضوعات أخرى يحيلها الوزير للمجلس.
- ثانياً: المدير العام: يتولى إدارة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان مديراً عاماً، يعين وتحدد مخصصاته بقرار من وزير القوى العاملة بناءً على اقتراح مجلس الإدارة، كما ويختار الوزير في حالة غياب المدير العام من يحل محله في ممارسة اختصاصاته وذلك بصفة مؤقتة⁽¹⁾،

(1) راجع المادة (8) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

ويعتبر هذا الأمر من تبعية المدير العام للوزير في التعيين والاقالة من أخطر ما يفقد الهيئة إستقلالها الإداري ، إذ أن في النظم المشابهة ومنها الضمان الاجتماعي الأردني كما سيتضح لاحقاً فإن تعيين المدير العام يكون بقرار من مجلس الوزراء وليس من الوزير .

ويمثل المدير العام الهيئة في علاقاتها بالغير وأمام القضاء، كما ويتولى المدير العام الاختصاصات التالية:⁽¹⁾

1. تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.
2. إدارة الهيئة والإشراف على موظفيها وتطوير نظام العمل بها ومتابعته.
3. دراسة وإقرار المسائل المالية والإدارية والفنية التي تقضي القوانين والقرارات واللوائح باختصاصه بها.
4. عرض مشروع ميزانية الهيئة على مجلس الإدارة قبل ثلاثة أشهر من تاريخ بداية السنة المالية مع تقرير متابعة أعمال الهيئة وتقييم أدائها.
5. إعداد الحسابات الشهرية التي توضح موقف المصروفات والإيرادات والمركز المالي للهيئة وتقديمها لمجلس الإدارة.
6. إعداد الحسابات الختامية المدققة للهيئة بعد انتهاء السنة المالية، وعرضها على مجلس الإدارة وإرسالها إلى الجهات المختصة خلال شهر من تاريخ موافقة مجلس الإدارة عليها.
7. موافاة الوزارة وأجهزة الدولة بما تطلبه من بيانات وتقارير عن نشاط الهيئة بصفة عامة.

⁽¹⁾ راجع المادة (9) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

ثالثاً: الجهاز الوظيفي: وهم العاملين في الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، إذ تعتبر القوى البشرية (الجهاز الوظيفي) في أية هيئة هي الأساس الأول لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية، ومعلوم أن إدارة القوى البشرية هي في صميم الوظائف الرئيسية التخصصية في أية منظمة، تبدأ من ساعة تعيينهم في المنظمة، وحتى ساعة تركهم لها، فهي تسعى جاهدة للحصول على الأفراد اللازمين للمنشأة من حيث العدد والنوعية التي تخدم أغراضها وترغبهم في البقاء بخدمتها⁽¹⁾.

ويتبع الجهاز الوظيفي في الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية مدير عام الهيئة وهو عبارة عن مجموعة من الدوائر، يديرها مدراء، بالإضافة وجود أقسام بهذه الدوائر وموظفين يتبعون هذه الأقسام، بالإضافة الى وجود خبراء ومستشارين يتبعون المدير العام، هذا بالإضافة إلى اللجان المختلفة المنبثقة عن مجلس الإدارة كلجنة التدقيق ولجنة الاستثمار ولجنة المخاطر، بالإضافة الى اللجان المشكلة من الإدارة التنفيذية.

الفرع الثاني: التشكيلات الإدارية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

أولاً: مجلس الإدارة: يشرف على إدارة أعمال المؤسسة ووضع سياساتها مجلس إدارة برئاسة وزير العمل ويتكون من ممثلين عن الحكومة والعمال وأصحاب العمل، يكون للمؤسسة مجلس إدارة برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من⁽²⁾:

1- المدير العام نائباً لرئيس المجلس، 2- رئيس صندوق الاستثمار 3- نائب محافظ البنك المركزي المختص بالاستثمار، 4- ممثل عن القوات المسلحة والأجهزة الأمنية يسميه مجلس الوزراء، 5- اثنين يمثلان النقابات المهنية يسميها رؤساء النقابات المهنية على أن يكون أحدهما من أصحاب العمل والآخر من المهنيين، 6- أربعة يمثلون العمال يختارهم الاتحاد العام لنقابات العمال.

(1) بني عامر، محمد محمود، إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن، مرجع سابق، ص 61.

(2) المادة (9) من قانون الضمان الاجتماعي الاردني

7-أربعة يمثلون أصحاب العمل اثنان منهم تختارهما غرفة صناعة الأردن والاثنان الآخران تختارهما غرفة تجارة الاردن (1).

وتكون مدة عضوية أعضاء مجلس الإدارة لممثلين للعمال وأصحاب العمل ثلاث سنوات ولا يجوز تجديد عضوية أي منهم لأكثر من مرتين متتاليتين، وتسقط العضوية عن أي منهم بقرار يتخذه المجلس إذا تخلف عن حضور ثلاث جلسات عادية متتالية دون عذر مشروع، أو فقد الصفة التي عين من أجلها في المجلس كعامل أو صاحب عمل أو حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف أو الآداب، أو استحقال عليه ممارسة عمله كعضو لمدة ستة أشهر متتالية أو إذا ثبت إفساره أو أعلن إفلاسه (2).

وتعقد جلسات المجلس بدعوة من رئيسه مرة كل شهر على الأقل، وله أن يعقد جلسات غير عادية إذا رأى الرئيس ضرورة لذلك، أو تقدم أربعة أعضاء على الأقل بطلب عقد جلسة ميين فيه أسباب الجلسة والأمور التي سيبحث فيها، وتكون جلسة المجلس قانونية إذ حضرها ما لا يقل عن ثلثي الأعضاء من ضمنهم الرئيس أو نائبه. وتتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الحاضرين على الأقل، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة، وللمجلس الحق في دعوة الخبراء المختصين للاشتراك في الجلسة لتقديم الاستشارة دون أن يكون لأي منهم الحق في التصويت (3).

ويتولى المجلس إدارة شؤون المؤسسة والإشراف على أعمالها وتناط به لتحقيق ذلك جميع المهام والصلاحيات اللازمة، وتتمثل مهام المجلس وكما حددها القانون في المادة (11) بما يلي:

(1) المادة (9/أ) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

(2) المادة (9/ج) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

(3) المادة (10) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

- (يتولى المجلس الإشراف على شؤون المؤسسة وأعمالها وتناط به لهذا الغرض جميع الصلاحيات والمهام اللازمة بما في ذلك :

أ. إقرار السياسات العامة التأمينية للمؤسسة.

ب. إقرار السياسات العامة الاستثمارية للمؤسسة لتعزيز القيمة السوقية للأصول ووضع أهداف استثمارية وتحديد معايير وآليات ومحددات للاستثمارات.

ج. مراقبة العملية الاستثمارية لتعزيز المحفظة والتحوط والتتبع وتحقيق أهداف السياسة الاستثمارية.

د. إقرار الخطة العامة لاستثمار أموال المؤسسة.

هـ. إقرار الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف ووصفها ووصف المهام والمسؤوليات في المؤسسة.

و. تعيين خبراء تأمين وخبراء اكتواريين لفحص المركز المالي للمؤسسة وإعداده.

ز. إقرار الموازنة السنوية للمؤسسة مع بيان أوجه الصرف المختلفة والمبالغ المخصصة لكل منها.

ح. إقرار التقرير السنوي والبيانات المالية الختامية للمؤسسة.

ط. تعيين مدقق حسابات قانوني خارجي لتدقيق حسابات المؤسسة.

ي. رفع تقارير ربع سنوية لمجلس الوزراء ولمجلسي الأعيان والنواب على أن تتضمن ما يلي:

1. البيانات والحسابات المالية

2. النتائج الأساسية المتعلقة بأداء الاستثمارات.

3. مدى تطابق أداء مديري المحافظ الاستثمارية مع القيم المستهدفة في الخطة العامة للاستثمار.

4. بيان سياسة الاستثمارات للمرحلة القادمة.

5. تقرير المدقق الخارجي بشأن المركز المالي للمؤسسة.

6. التقارير الربعية لكل من لجنة المراقبة ومجلس الاستثمار.

7. السياسات الاستثمارية والمعايير والإجراءات.

8. تحليل ومطابقة لكل من الموجودات والمطلوبات.

9 إقرار من المجلس يؤكد ان جميع الاستثمارات التي تمت خلال الفترة السابقة تتفق مع سياسة

الاستثمار والمعايير والإجراءات وفقا للقانون والانظمة والقرارات والتعليمات وتبين أي خلل حال

وروده.

ك. إصدار التعليمات التنفيذية والتنظيمية الداخلية والمالية والإدارية والفنية والاستثمارية للمؤسسة

بما يكفل تحقيق أغراضها.

ل. اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة الخاصة بالمؤسسة.

م. تفويض من ينوب عنه بالتوقيع في الأمور المالية والقضائية والإدارية.

ن. تشكيل لجان دائمة ومؤقتة وتحديد مهامها وصلاحياتها وأتعابها.

س. إقرار أسس الحوكمة الرشيدة ومعاييرها في المؤسسة بما في ذلك سياسات منع تضارب

المصالح المحتملة ووضع إجراءات للحد من هذه التضاربات.

ع. إقرار دليل لاستثمارات وموجودات المؤسسة وتطويره كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

ف. أي صلاحيات أخرى تناط به بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه

(1).

ثانياً: المدير العام: يقع على رأس الهرم الوظيفي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن

مدير عام يتم تعيينه وتحديد راتبه بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير العمل، ويعزل

بالطريقة ذاتها، وفي العادة يكون المدير العام من ذوي المؤهلات العلمية والخبرات في الشؤون

(1) المادة (11) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

المتعلقة بقضايا المال أو الإدارة أو الاجتماع، وتناط به مجموعة من المهام والصلاحيات التي تؤكد على دوره الفاعل في إدارة المؤسسة⁽¹⁾.

وأما المهام والأعمال المناطة بالمدير العام فتتمثل فيما يلي: -

أ- تطبيق السياسة التي يضعها المجلس وتنفيذ القرارات التي يصدرها.

ب- إعداد مشروع ميزانية المؤسسة وحساباتها الختامية وعرضها على المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية.

ج- إعداد التقارير الخاصة بأعمال المؤسسة المتعلقة بحالتها المالية ورفعها إلى المجلس ومتابعة أعمال المؤسسة.

د- الإشراف على موظفي ومستخدمي المؤسسة وإدارة جميع أجهزتها.

هـ- أي صلاحيات أخرى يفوضها المجلس أو تناط به بمقتضى الأنظمة التي تصدر بمقتضى هذا القانون⁽²⁾.

ثالثاً: الجهاز الوظيفي: الجهاز الوظيفي في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني يقسم إلى الأقسام التالية: -

- موظفين مصنفين: وهم الذين يعينون في وظائف دائمة مصنفة.

- موظفين غير مصنفين: وهم الذين يعينون في الوظائف الغير مصنفة.

- موظفين بعقود: وهم الذين يعينون بوظائف لمدة محدودة بموجب عقود للقيام بأعمال ومهام

على حساب المخصصات المرصودة في موازنة المؤسسة لهذه الغاية⁽³⁾.

(¹) بني أحمد، خالد علي (1999). قانون الضمان الاجتماعي الأردني في ضوء الشريعة الإسلامية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص184-185.

(²) المادة (12) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

(³) بني أحمد، خالد علي، قانون الضمان الاجتماعي الأردني، مرجع سابق، ص187.

فموظفي المؤسسة العامة للضمان يتبعون المدير العام وتتكون المؤسسة من عدد من الدوائر المعنية على رأسها مدراء، ثم تكون الدوائر من عدد من الأقسام بها موظفون يتبعون هذه الأقسام، بالإضافة كذلك الى وجود العديد من الخبراء والمستشارين، هذا بالإضافة إلى اللجان المختلفة المنبثقة عن مجلس الإدارة.

رابعاً: المجالس واللجان⁽¹⁾

1. مجلس التأمينات:

يشكل في المؤسسة مجلس يسمى (مجلس التأمينات) برئاسة المدير العام وعضوية كل من:

- أمين عام وزارة الصحة.
- اثنين يختارهما المجلس من بين أعضائه، على أن يكون أحدهما من ممثلي العمال، والآخر من ممثلي أصحاب العمل.
- ثلاثة من خارج المؤسسة من ذوي الخبرة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس.
- ويتولى مجلس التأمينات المهام والصلاحيات الآتية:
- اقتراح السياسة العامة التأمينية ورفعها إلى المجلس لإقرارها.
- الإشراف على تنفيذ السياسة التأمينية للمؤسسة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ تلك السياسة ومتابعتها.
- التنسيب للمجلس بإقرار مشروع الموازنة السنوية للمؤسسة للجانب التأميني مع بيان أوجه الصرف المختلفة والمبالغ المخصصة لكل منها.

(¹) الموقع الإلكتروني للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني
<http://www.ssc.gov.jo/Arabic/AboutSSC/Pages/Home.aspx>

- رفع التقارير الدورية للمجلس عن الأنشطة التأمينية والأداء الوظيفي.
- مراجعة التقرير السنوي عن أعمال الجانب التأميني والبيانات المالية الختامية المتعلقة بهذا الجانب، والتنسيب للمجلس بإقراره.
- تسمية اللجان اللازمة للعمل التأميني وفقا للتعليمات التنفيذية.
- إعداد مشروعات التعليمات التنفيذية للجانب التأمينية بما يكفل تحقيق أغراض المؤسسة ورفعها إلى المجلس.
- أي صلاحيات أخرى يفوضها له المجلس أو تناط به بموجب الأنظمة والتعليمات التنفيذية الصادرة وفق أحكام هذا القانون.

2. مجلس استثمار أموال الضمان الاجتماعي:

- يُشكّل في المؤسسة مجلس يسمّى (مجلس استثمار أموال الضمان الاجتماعي) ممن يلي:
- رئيس صندوق الاستثمار نائبا لرئيس مجلس استثمار أموال الضمان الاجتماعي.
- المدير العام.
- اثنين يختارهما المجلس من بين أعضائه أحدهما من ممثلي العمال، وثانيهما من ممثلي أصحاب العمل من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص في الاستثمار.
- خمسة من خارج المؤسسة من ذوي الخبرة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس على أن يسمي مجلس الوزراء أحدهم رئيسا لمجلس الاستثمار.
- ويتولى مجلس الاستثمار المهام والصلاحيات الآتية:
- وضع السياسة العامة الاستثمارية لصندوق الاستثمار ورفعها إلى المجلس لإقرارها.
- وضع الخطة العامة لاستثمار أموال المؤسسة ورفعها إلى المجلس لإقرارها.

- الإشراف على تنفيذ السياسة الاستثمارية للمؤسسة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ تلك السياسة ومتابعتها.
- اتخاذ القرارات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ السياسة الاستثمارية للمؤسسة وخطتها العامة وبما يتفق وأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
- التنسيب للمجلس بإقرار مشروع الموازنة السنوية لصندوق الاستثمار مع بيان أوجه الصرف المختلفة والمبالغ المخصصة لكل منها.
- رفع التقارير الدورية للمجلس عن نشاط صندوق الاستثمار وأدائه.
- مراجعة التقرير السنوي عن أعمال صندوق الاستثمار والبيانات المالية الختامية المتعلقة به والتنسيب للمجلس بإقرارها.
- تسمية اللجان اللازمة للعمل الاستثماري وفقاً للتعليمات التنفيذية.
- إعداد مشروعات التعليمات التنفيذية لصندوق الاستثمار بما يكفل تحقيق أغراض المؤسسة ورفعها إلى المجلس.
- أي صلاحيات أخرى يفوضها له المجلس أو تناط به بموجب الأنظمة والتعليمات التنفيذية التي تصدر بمقتضى أحكام هذا القانون.

3. لجنة المراقبة:

يُشكّل المجلس من بين أعضائه لجنة تسمى (لجنة المراقبة) من ثلاثة أعضاء وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتخب لجنة المراقبة رئيساً لها من بين أعضائها، وتجتمع بدعوة منه مرة على الأقل كل شهرين وكلما دعت الحاجة.

وتتولى لجنة المراقبة المهام والصلاحيات الآتية:

- مراقبة أعمال إدارة المؤسسة المتعلقة بالشؤون المالية والاستثمارية وتدقيق التقارير المالية الخاصة بها بما في ذلك بياناتها المالية الختامية قبل عرضها على المجلس.
- مراجعة تقارير التدقيق الداخلي في المؤسسة وقواعد الحوكمة وإبداء الرأي في أنظمة المؤسسة المالية والخطة الحسابية العامة والأصول المحاسبية لها ورفعها إلى المجلس.
- ممارسة الصلاحيات الأخرى التي تناط بها بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.

4. لجنة الحوكمة الرشيدة:

- يشكّل المجلس لجنة تسمى (لجنة الحوكمة الرشيدة) برئاسة أحد أعضائه وعضوية اثنين من مجلس التأمينات، واثنين من مجلس الاستثمار، وتكون مدة العضوية في هذه اللجنة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتولى لجنة الحوكمة الرشيدة المهام والصلاحيات التالية:
- تتسبب للمجلس بأسس الحوكمة الرشيدة ومعاييرها في المؤسسة لإقرارها ووضع الضوابط والآليات التي تعزز الالتزام بهذه الأسس والمعايير.
- وضع سياسات لمنع تضارب المصالح والإقرارات المطلوبة من أعضاء كل من المجلس ومجلس التأمينات ومجلس الاستثمار والتأكد من مدى الالتزام بتلك السياسات.
- مراجعة الهيكل التنظيمي للمؤسسة من حيث توزيع المسؤوليات وتفويض الصلاحيات، والتأكد من وجود آليات وسياسات سليمة لتقييم الأداء والمساءلة.
- وضع السياسات العامة المتعلقة بإفصاح المؤسسة عن أعمالها وأنشطتها.
- التأكد من توافر مدونة لقواعد السلوك تحكم أخلاقيات الوظيفة وسلوكياتها وتعميمها على جميع موظفي المؤسسة.
- تقديم تقرير سنوي عن الحوكمة الرشيدة في المؤسسة إلى المجلس.

- وضع الأسس التي تنظم عمليات تمثيل المؤسسة في هيئات مديري ومجالس إدارة الشركات المساهمة فيها بما يشمل تقييم الأشخاص المقترحين لتمثيل المؤسسة.

- أي مهام أو صلاحيات أخرى يكلفها بها المجلس.

ويتبين لنا من خلال النظر في الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني بأنهما يعكسان الإطار الذي تكون عليه الإدارات التنظيمية القائمة في كلا النظامين وانتشاره في محافظات الدولتين ليسهم في دعم وتحقيق أهداف الهيئة والمؤسسة في تقديم الخدمات التأمينية المختلفة في مواقع العمل والسكن وأيضاً ترسيخ مبدأ اللامركزية في تقديم هذه الخدمات، حيث يحتوي هذا الهيكل على إدارة عامة بصورة دوائر تنفيذية معينة مركزية تهتم في الإشراف والرقابة على الأنشطة المختلفة التأمينية والمالية والإدارية والاستثمارية، كذلك وجود فروع لا مركزية منتشرة في مواقع العمل في كلا الدولتين حسب جود الأنشطة الاقتصادية، وبالتالي تقديم الخدمات التأمينية للمؤمن عليهم، دون الحاجة إلى الرجوع إلى الإدارة المركزية.

كما تلاحظ لدينا التقارب والتشابه في تشكيل مجلس إدارة النظامين وفي العديد من الدوائر والمكاتب ذات الأنشطة المختلفة، وتتفرع تلك الدوائر إلى أقسام وشعب ووحدات تعمل ضمن الدوائر المختصة، وذلك من أجل انسيابية العمل، وتبعية تلك الدوائر والمكاتب إدارياً للمدير العام الذي يعاونه اثنان من المساعدين في التأمينات الاجتماعية، وأربعة مساعدين في الضمان الاجتماعي مع الاختلاف في الدوائر التي تتبع كل مساعد في كلا النظامين، أيضاً فإن الضمان الاجتماعي يتميز في هيكله عن التأمينات الاجتماعية بتوسعه في عضوية المجلس، بالإضافة إلى ان القانون قد نص صراحة على مواعيد الانعقاد ودعوة المجلس للانعقاد، أيضاً يلاحظ تشكيل

العديد من اللجان والمجالس والتي بلا شك لها الدور الفاعل في تطوير العملية التأمينية في المملكة.

كذلك يتضح جليا دور السلطة التنفيذية في التعيين، حيث أن رئيس مجلس الإدارة وأحد أعضاء السلطة التنفيذية، كما أن هناك ممثلين عن الحكومة بحكم مناصبهم الوظيفية تم اختيارهم ليكونوا في مجلس الإدارة.

الفصل الرابع

مظاهر استقلال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

لبيان مظاهر الاستقلال الذي تتمتع به الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان لا بد لنا من البحث في ماهية الاستقلال الإداري والمالي الذي منحهما المشرع للهيئة وواجهه التطبيقات التي لازمت هذا الاستقلال من خلال الواقع العملي وذلك من خلال المباحث التالية: -

المبحث الأول: الاستقلال الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

المبحث الثاني: الاستقلال المالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

المبحث الثالث: حماية أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والرقابة عليها

المبحث الأول

الاستقلال الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

إن مفهوم الاستقلال الإداري يدل على الصورة التي تكون فيها الهيئات المستقلة قادرة على القيام بما أسند إليها من مهام وغايات واتخاذ قراراتها المستقلة عن السلطة العليا بما يؤدي بها على التطور والتميز على أعلى المستويات بعيداً عن التأثير عليها أو تحجيم أعمالها أو بسط السلطة العليا يدها عليها بشكل يحد من أنشطتها ويؤثر عليها سلباً في أداء مهامها.⁽¹⁾

وسنتناول الحديث هنا عن الاستقلال الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية من خلال

المطالب التالية: -

المطلب الأول: أوجه استقلال الهيئة (الإداري، المالي، العضوي)

ينقسم الاستقلال الكامل إلى ثلاثة أقسام فهناك الاستقلال الإداري والاستقلال المالي والاستقلال العضوي، ويحتوي كل قسم على عدة أسس تعد المعايير التي يقضي توافرها كاملة إلى الجهة بالاستقلال الكامل في مواجهة الأجهزة الرقابية التي تراقب أعمالها، كذلك فإن عدم توافر هذه الأسس جميعها أو بعضها يشير عدم استقلال تلك الجهات أو ضعف استقلالها. وسوف نحاول بيان كل ذلك في الفروع التالية: -

الفرع الأول: الاستقلال الإداري.

الاستقلال الإداري هو ذلك الوضع الذي تتمكن فيه الهيئات مستقلة من القيام بما أوكل إليها من مهام إدارية بعيداً عن أي مسلك قانوني قد تتمكن من خلاله الجهات المشمولة برقابتها، من

(1) القيسي، حنان محمد، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة، مرجع سابق، ص 10.

التدخل في عملها وإدارتها، أو التأثير عليها بأي شكل من الأشكال، ومهما كان شكل أو حجم ذلك التدخل (1).

أي بمعنى أن تكون الصلاحيات الإدارية كاملة بيد الهيئات المستقلة من دون تدخل غير مبرر من أية سلطة أخرى، لأن إعطاء أية صلاحيات إدارية لسلطة أخرى في مواجهة الهيئة يُعد إنتقاصاً من استقلاليتها يُحول الاستقلال الكامل إلى استقلال جزئي في حقيقته ومعناه. وعلى هذا الأساس قرر المشرع إنفراد كل هيئة من الهيئات المستقلة بتنظيم شؤونها الإدارية من دون تدخل من السلطات الأخرى (2).

ويترتب على ما تقدم؛ توفر جملة من المعايير لعل أهمها يتمثل في النص في دستور الدولة أو قانونها الأساسي على وجود تلك الهيئات واستقلالها الإداري من ناحية، ومن ناحية أخرى يجب توافر الضمانات التشريعية التي تكفل الاستقلال الإداري لتلك الهيئات، بحيث تقوم الأخيرة بوظيفتها الإدارية بصورة مستقلة، ويظهر هذا النوع من الاستقلال في تحديد المشرع لمهام الموظفين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية لهم (3).

وبخصوص تمتع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية العُمانية بالاستقلال الإداري بالرغم من اعتبارها من وحدات الجهاز الإداري في الدولة، نجد أن المادة (2) من نظام الهيئات والمؤسسات العامة العُمانية الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (116) لعام 1991م قد نصت على أنه: (تتشأ الهيئات والهيئات العامة والمؤسسات العامة بمرسوم سلطاني، وتكون لها الشخصية

(1) يوسف أبا الخيل، ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى، مقال بجريدة الرياض، العدد 15678، 2011، www.alriadh.com

(2) أمين، سردار ياسين (2001). استقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، ص33.

(3) العيساوي عز الدين (2006). العقد كوسيلة لضبط السوق، مجلة المفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ص211.

الاعتبارية، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري في حدود هذا النظام والمرسوم الصادر بإنشائها، وتعتبر من وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتخضع لإشراف الجهة التي يحددها مرسوم إنشائها⁽¹⁾ وتطبيقاً لذلك؛ جاءت المادة (5) من قانون التأمينات الاجتماعية العماني تؤكد على الاستقلال الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية من خلال نصها على ما يلي: (تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية" وتكون لها شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتبع الوزير).⁽²⁾

أما في الأردن؛ فإن مصدر الاستقلال الإداري للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي يستند إلى نص القانون، حيث نصت المادة (8/أ) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني لعام 2014 على أنه: (أ. تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مؤسسة تسمى "المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي" تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة أن تقوم بجميع التصرفات القانونية وإبرام العقود بما في ذلك حق التقاضي وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها وقبول الهبات والمساعدات والتبرعات والوصايا والاقتراض والقيام بالإجراءات القانونية وان تنيب عنها لهذه الغاية المحامي العام المدني أو أي محام توكله لهذه الغاية).⁽³⁾

وعلى ضوء تلك النصوص، يجد الباحث أن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان تتمتعان بالاستقلال الإداري بموجب نص في القانون في الأردن وفي المرسوم السلطاني في سلطنة عُمان، فلها شخصية اعتبارية مستقلة، ولها استقلالها الإداري الذي يسمح لها بالقيام بجميع التصرفات القانونية وإبرام العقود بما في ذلك حق التقاضي وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها وقبول الهبات والمساعدات والتبرعات

(1) راجع المادة (2) من نظام الهيئات والمؤسسات العامة العماني.

(2) راجع المادة (5) من قانون التأمينات الاجتماعية العماني.

(3) راجع المادة (8/أ) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني

والوصايا والاقتراض والقيام بالإجراءات القانونية وإن تنيب عنها لهذه الغاية المحامي العام المدني أو أي محام توكله لهذه الغاية.

فضلاً عما تقدم؛ لا بد - لضمان الاستقلال الإداري - من إعطاء الهيئات المستقلة هامش من الحرية في الاطلاع على وثائق الجهات الخاضعة لرقابتها، ومنحها الحرية اللازمة في إعداد التقارير والتي تنتج عن ممارستها لمهامها المتعددة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي

يعد الاستقلال المالي من أهم مظاهر الاستقلال، إذ لا يمكن الحديث عن استقلال حقيقي من دونه، إذ يتيح هذا الاستقلال للهيئة حرية التصرف القانوني ودعم تنفيذ القرارات من دون إعاقة تفرضها طبيعة العلاقات الإدارية السائدة في الدولة، فإذا لم يكن بيد الهيئة الأموال الكافية المخصصة سلفاً فإن قدرتها على اتخاذ القرارات وتنفيذ مشاريعها ستكون محدودة ومرتبطة بموافقة سلسلة مراجع قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى التردد في اتخاذها. فالاستقلال المالي يتيح حرية الحركة والتصرف بسرعة لسد النواقص والثغرات والتحديد الملائم للحاجات⁽²⁾.

إن مفهوم الاستقلال المالي يشير إلى ذلك الوضع القانوني الذي تتوافر فيه للهيئات سلطة كاملة في إعداد ميزانيتها، واعتمادها مباشرة من مجلس إدارة الهيئة من دون أي تدخل من السلطة التنفيذية أو جهات الرقابة، وتنفيذ تلك الميزانية بنفسها، وكذلك رقابة تنفيذ تلك الميزانيات بنفسها⁽³⁾.

وبالتالي يمكن للباحث القول بأن الاستقلال المالي يختلف عن الاستقلال الإداري؛ فالأول

يعني توفير الضمانات المتعلقة بتقدير الاعتماد المخصص للهيئة المستقلة في الموازنة العامة

(1) عيسوي، عز الدين، العقد كوسيلة لضبط السوق، مرجع سابق، ص 11-12.

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

(3) القيسي، حنان محمد، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة، مرجع سابق، ص 13.

بحرية من دون وجود تأثيرات عليها من أي جهة، في حين أن الاستقلال الإداري يتمثل في وجوب أن تتوفر للهيئات المستقلة الضمانات جميعها التي تكفل قيامها بوظيفتها بصورة مستقلة ومن دون أية تأثيرات، كالنص على وجود الهيئة المستقلة واستقلالها في الدستور والقانون، كالقدرة على اتخاذ القرار وإبرام العقود والتعيين دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وإن أهم ما يمكن القول به أن يتم تعيين مدير عام المؤسسة بأسلوب يضمن الاستقلالية .

الفرع الثالث: الاستقلال العضوي

يقصد باستقلال العضوي والذي يعني خضوع الهيئات المستقلة في تشكيلها لقواعد معينة مستقلة تستهدف ترسيخ استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي هذه الصورة يحتاج الجهاز التنظيمي المستقل إلى استقلاله في مواجهة السلطات الأخرى ومنها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إذ لا يستبعد تعيين أعضاء الهيئات المستقلة من قبل السلطة التشريعية⁽¹⁾.

لذلك فإن فكرة الاستقلال العضوي قائمة على أسس منح الهيئات صلاحية ممارسة اختصاصاتها والقيام بوظيفتها ووجود بنية إدارية وتنظيمية تشرف على إدارة شؤونها، عن طريق بناء أجهزة وهيكل تنظيمية تتولى الإشراف وتسيير شؤون موظفيها بنفسها⁽²⁾.

وبعبارة أخرى يشير مفهوم الاستقلال العضوي إلى المجال الذي تقوم به الهيئات المستقلة بشؤون الأفراد التابعين لها من خلال التعيين والتأهيل والتدريب والمنح والبعثات والدراسة والنقل والاعارة والمكافآت والعلاوات وإنهاء الخدمة وغيرها من المجالات المتعلقة بمواردها البشرية،

(¹) كمال، هشام جميل، (2012)، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة الدكتوراه، جامعة تكريت، تكريت، العراق، ص 20.

(²) الفاخوري، إدريس (2013). الاستقلال الإداري والمالي للجامعات، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، المغرب، 1 (4)، ص 126.

ويتمثل استقلال الهيئات المستقلة في هذه الأمور بأن تأخذ الصفة الرسمية لها بمجرد صدور قراراتها من الرئيس الأعلى للهيئة دونما حاجة للمصادقة عليها من أية جهة أخرى⁽¹⁾.

المطلب الثاني: التشريع والفتاوى القانونية العُمانية الخاصة بالاستقلال الإداري

سيتم في هذا المطلب بيان الأسس القانونية لاستقلال الهيئة وذلك من واقع التشريعات القانونية واحكام المحاكم لبيان صورة أوضح لما استقر عليه الفقه والقضاء في السلطنة، ومن خلال الفروع التالية: -

الفرع الأول: التشريع والقانون.

أشار قانون التأمينات الاجتماعية العُمانية في المادة (5) منه على: (تنشأ هيئة عامة تسمى " الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية " وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وهي وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة وتتبع وزير القوى العاملة، وللهيئة مجلس إدارة يرأسه معالي وزير القوى العاملة الموقر، ويتضمن في تشكيله عضوية ثلاث فئات "الحكومة، أصحاب العمل، العمال"⁽²⁾). كما نصت المادة السابعة من القانون المشار إليه على أنه: (يتولى المجلس إدارة شؤون الهيئة والإشراف على أعمالها، وتناط به لهذا الغرض جميع الصلاحيات والمهام اللازمة بما في ذلك:

1-

2- وضع الهيكل التنظيمي للهيئة وتعديله بما يتماشى مع مسؤولياتها وتوسع مناطها وتحديد

الاختصاصات التفصيلية لتقسيماتها الإدارية وتعديلها.

(1) يوسف أبا الخيل، ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى، مقال بجريدة الرياض، العدد 15678، 2011،

www.alriadh.com

(2) المادتين (5 و6) من قانون التأمينات الاجتماعية العُمانية.

3- إصدار القرارات واللوائح الداخلية المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للهيئة وشؤون

الموظفين، وذلك دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية).

وباستقراء النصوص السابقة؛ يتضح للباحث استقلالية الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

الإدارية والمالية وتمتعها بالشخصية الاعتبارية القانونية، وجواز إصدارها لتشريعاتها دونما التقيد

بالقواعد والنظم الحكومية. فلها مجلس إدارة مستقل بموجب القانون يتولى إدارة شؤونها يضع الهيكل

التنظيمي للهيئة ويعدله بما يتماشى مع مسؤوليات الهيئة، ويصدر القرارات واللوائح الداخلية

المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للهيئة وشؤون الموظفين.

كذلك يرى الباحث تمتع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان بالاستقلال

العضوي، علاوةً على الاستقلال المالي والإداري وذلك عندما أشارت المادة (5) من القانون إلى

صلاحيات مجلس الإدارة في إصدار الهيكل التنظيمي للهيئة وإصدار القرارات واللوائح المتعلقة

بشؤون الموظفين دون الرجوع للقواعد والنظم المطبقة بالحكومة.

أما في الأردن فنجد أن المادة (8/أ) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني لسنة 2014م

قد أشارت إلى أنه تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مؤسسة تسمى (المؤسسة العامة للضمان

الاجتماعي) تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية الاعتبارية وهي ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه

الصفة أن تقوم بجميع التصرفات القانونية وإبرام العقود بما في ذلك حق التقاضي وتملك الأموال

المنقولة وغير المنقولة واستثمارها وقبول الهبات والمساعدات والتبرعات والوصايا والاقتراض والقيام

بالإجراءات القانونية، ولها الحق في أن تنيب عنها لهذه الغاية المحامي العام المدني أو أية محام

توكله لهذه الغاية، ولعل الحكمة من منح المؤسسة العامة الشخصية الاعتبارية (المعنوية) المستقلة

هو تمكينها من التحرر من أساليب الإدارة التقليدية وما تتطوي عليه من بطء روتين يمكن أن يعيق عملها⁽¹⁾.

كما نصت المادة (9/أ) من ذات القانون بأن يكون للمؤسسة مجلس إدارة برئاسة رئيس المجلس وعضوية عدد من الأعضاء، كما أشارت المادة (11) من القانون إلى مهام مجلس الإدارة فهو يتولى الإشراف على شؤون المؤسسة وأعمالها وتناط به لهذا الغرض جميع الصلاحيات والمهام اللازمة ما في ذلك :

أ- إقرار السياسات العامة التأمينية للمؤسسة.

ب- إقرار الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف ووصفها ووصف المهام والمسؤوليات في المؤسسة.

ج- إصدار التعليمات التنفيذية والتنظيمية الداخلية والمالية والإدارية والفنية والاستثمارية للمؤسسة بما يكفل تحقيق أغراضها.

وباستقراء هذه النصوص نجد أن المشرع الأردني لم يختلف كثير عن المشرع العماني، فقد حرص على منح المؤسسة العامة الشخصية الاعتبارية وأشار الى تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، كذلك فقد أعطى المشرع الأردني مجلس إدارة المؤسسة الصلاحية الواسعة في إدارة المؤسسة وذلك من حيث إقرار الهيكل التنظيمي وتقسيمات الوظائف ورسم السياسات العامة وإصدار التعليمات التنفيذية والتنظيمية الداخلية وأيضاً التعليمات المتعلقة بالجوانب المالية والإدارية والفنية، وذلك من باب التأكيد على استقلال هذه المؤسسة من الجانب الإداري لتحقيق الغرض التي أنشأت من أجله.

(1) الشباطات، محمد علي (2016). التأمينات الاجتماعية في الدول العربية الواقع والمستقبل، مؤتمر كلية الحقوق الدولي الثالث، جامعة الإسراء، عمان، الأردن، ص273.

الفرع الثاني: فتاوى وزارة الشؤون القانونية العُمانية.

استقرت فتاوى وزارة الشؤون القانونية العُمانية على ترسيخ مبدأ استقلالية الهيئة الإداري والمالي والعضوي دون تقيدها بالقواعد والنظم الحكومية، ونشير إلى بعض هذه الفتاوى وهي:-

1- الفتوى رقم (و ش ق/م و/97/1022/1/10م)⁽¹⁾ وفحواها: (عدم خضوع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية للنظام المالي للهيئات والمؤسسات العامة طبقاً للمنشور المالي⁽²⁾ رقم (85/6)، وأساس ذلك أن قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (91/72) أفرد لها نظاماً مالياً خاصاً ضمنه الفصل الثاني من الباب الثاني منه - أثر ذلك - لا يجوز لوزارة المالية مطالبة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بأن تمسك حساباتها وفقاً لقواعد المحاسبة المالية المتبعة في الشركات التجارية أو أن تقدم إليها كشوفاً بحساباتها الشهرية).

ومن قراءة هذه الفتوى، يجد الباحث ان للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان استقلال إداري من خلال وجود نظام مالي مستقل خاص بالهيئة، ولا تخضع فيه لنظم المحاسبة الحكومية وتقديم كشوف الحسابات الشهرية.

2- الفتوى رقم (و ش ق/م و/2009/1149/1/21م)⁽³⁾ وفحواها: (لا يوجد ثمة حظر على صرف أكثر من معاش واحد إلا إذا كان الصرف يتم من الخزانة العامة طبقاً لصريح حكم المادة (4) من قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العُمانية - أثر ذلك - لا تصرف المستحقات المالية للمؤمن عليهم المقررة بموجب أحكام قانون التأمينات

(¹) راجع الفتوى القانونية رقم (و ش ق/م و/97/1022/1/10م) لعام 1997م .
(²) راجع المنشور المالي رقم 6 لعام 1985م الصادر من وزارة المالية.
(³) راجع الفتوى رقم (و ش ق/م و/2009/1149/1/21م) لعام 2009م .

الاجتماعية من الحساب المركزي للدولة حسب تعريف الخزانة العامة الوارد في المادة (1) من القانون رقم "98/47".

ومن قراءة هذه الفتوى، يجد الباحث مظهراً آخر للاستقلال الإداري للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان وهو جواز الجمع معاش الخزانة العامة طبقاً لقانون معاشات ومكافأة ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العُمانيين وبين المستحقات المالية للمؤمن عليهم المقررة بموجب أحكام قانون التأمينات الاجتماعية لاختلاف واستقلال مصدر كل منها إدارياً ومالياً، واعتبار أموال الهيئة ليست من الخزانة العامة، حيث أن الحظر في جمع المعاشات إنما هو يقتصر على الجهات الخاضعة للخزانة العامة.

أما في الأردن فقد بين الديوان الخاص بتفسير القوانين في قراره التفسيري رقم (6) لسنة 2006 بتاريخ 2016/11/15 المنشور على الصفحة رقم (4619) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4794) بتاريخ 2006/11/30 ما يلي:

"إن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري، ولكنها ليست مؤسسة رسمية عامة، وليست بالتالي من المؤسسات الحكومية أو الرسمية، وليس لأموالها علاقة بالخزينة العامة، وإنما هي مؤسسة ذات نفع عام .." (1)

ونلاحظ بأن فتوى الديوان الخاص بتفسير القوانين لم تعتبر المؤسسة العامة مؤسسة حكومية أو رسمية وإن أموالها ليس لها علاقة بأموال الخزانة العامة للدولة مؤكداً بالتالي استقلالها عن المؤسسات الحكومية التابعة للدولة وإن أموالها لا تدخل في خزينة الدولة مراعاة للطبيعة القانونية لهذه الأموال.

(1) الشباطات، محمد علي، التأمينات الاجتماعية في الدول العربية الواقع والمستقبل، مرجع سابق ص274.

الفرع الثالث: أحكام محكمة القضاء الإداري العُمانية

تواترت أحكام محكمة القضاء الإداري العُمانية على تأكيد مبدأ استقلال الهيئة وعدم تقيدها بالقواعد والنظم الحكومية المشار إليها، وإلى ما يتمتع به مجلس إدارتها من صلاحيات ومهام تتطلبها طبيعة الهيئة والهدف من إنشائها وتضمن استقلالها المالي والإداري، ونشير أدناه إلى الحكم الصادر بجلسة يوم الأربعاء 23 من ربيع الثاني 1434هـ، الموافق: 6 مارس 2013، في الدعوى رقم (858) لسنة (12) قضائية، الذي أشارت حيثياته إلى "وحيث يستفاد مما تقدم بأن المشرع أسند لمجلس إدارة الهيئة صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها وإصدار القرارات واللوائح المتعلقة بتسيير العمل بها دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، ولما كان الثابت أن مجلس إدارة الهيئة قد أصدر لائحة شؤون موظفي الهيئة، وكذلك دليل إجراءات الخدمة فتكون هذه اللوائح قد صدرت صحيحة وفقاً لأحكام القانون، ولا يغير عدم نشرها في الجريدة الرسمية من صحة صدورها وصحة القرارات المستندة إليها وعليه يكون دفع المستأنف بانعدام تلك اللوائح والقرار المطعون فيه فاقداً لسنده الصحيح من القانون متعيناً القضاء برفضه "

ويلاحظ من الحكم السابق بأن المحكمة أقرت باستقلالية الهيئة بأسناد المشرع لمجلس إدارة الهيئة الصلاحيات الواسعة في إدارة شؤونها دون التقيد بالنظم الحكومية الأخرى وأن ما يصدره هذا المجلس من قرارات ولوائح تتعلق بشؤون الموظفين هو صحيح ومستنداً لقانون التأمينات الاجتماعية، وبالتالي تكريس الحكم باستقلال الهيئة في وضع اللوائح التي تنظم شؤونها.

الفرع الرابع: الواقع العملي والقانوني.

يشير الواقع العملي والقانوني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية العُمانية ومجلس إدارتها أنها تمارس صلاحياتها القانونية وما منحها المشرع من استقلال بالشكل الذي يسهل لها إنجاز أعمالها،

فوجد أن الهيئة قد أصدرت العديد من التشريعات الخاص بها والتي تمتاز بالسلاسة والخصوصية والتي تتناسب مع طبيعة الهيئة، ومن هذه التشريعات ما يلي: -

1- قام مجلس إدارة الهيئة بإصدار قراره رقم (2006/4/2) الصادر في اجتماعه رقم (2006/4) بتاريخ 2006/12/9 باعتماد جملة من التعديلات التنظيمية منها الهيكل التنظيمي ولائحة الخدمة والوصف الوظيفي وهيكل الأجور.

2- أصدر مجلس إدارة الهيئة قراره رقم (2009/4/7) في اجتماعه (2009/4) بتاريخ 2009/10/3 الخاص بإصدار دليل إجراءات الخدمة بالهيئة، ويعد هذا الدليل بمثابة اللائحة التنفيذية للائحة الخدمة بالهيئة.

3- أصدر مجلس إدارة الهيئة قراره رقم (99/3) بتاريخ 1999/6/1 بشأن إصدار اللائحة المالية، واللوائح المشار إليها تختلف في بعض تفاصيلها عن القوانين والأنظمة المطبقة على وحدات الجهاز الإداري للدولة.

4- أصدر مجلس إدارة الهيئة قراره رقم (98/4) بشأن إصدار لائحة تمثيل الهيئة في عضوية مجالس إدارة الشركات التي تساهم الهيئة فيها.

المبحث الثاني

الاستقلال المالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

يعتبر الاستقلال المالي للهيئات الاجتماعية من المواضيع الأكثر إثارة للجدل بين الباحثين والمهتمين باعتباره المدخل الحقيقي لأي استقلال إداري داخل الهيئة.

وسنتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية: -

المطلب الأول: الأحكام العامة لأموال الهيئة للتأمينات الاجتماعية

نصت المادة (18) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني على: (أ). يتم فحص المركز المالي للمؤسسة مرة كل ثلاث سنوات على الأقل بمعرفة جهة متخصصة بالدراسات الاكتوارية ومعتمدة عالمياً.

ب. يجب أن يتناول المركز المالي للمؤسسة تقدير الالتزامات القائمة فإذا تبين وجود عجز مالي تلتزم الحكومة بتسديد هذا العجز ويعتبر ما تدفعه الحكومة على هذا الوجه ديناً على المؤسسة تلتزم بتسديده من أي فائض يتوفر لديها في السنوات المقبلة.

ج. إذا تبين نتيجة فحص المركز المالي للمؤسسة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة أن موجودات المؤسسة كما جرى تقديرها في السنة العاشرة من تاريخ إجراء التقييم سوف تقل عن عشرة أضعاف نفقاتها المقدرة في تلك السنة فعلى مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس اتخاذ الإجراءات اللازمة بما يضمن تصويب المركز المالي للمؤسسة وذلك من خلال السير بإجراء التعديلات التشريعية الملائمة).

لذا نتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية: -

الفرع الأول: تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية

تتنازع تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي في العصر الحديث نظريتان، أولهما وهي التي تكاد تغطي معظم بلدان العالم وتقوم على تمويل النظام من اشتراكات يؤديها أصحاب الأعمال والعمال، وقد تساهم الدولة بجزء من هذه الاشتراكات يكون عادة في مجموعة نسبة ضئيلة من مجموع هذه الاشتراكات، والتي تمثل المصدر الأساسي لتغطية نفقات التأمينات الاجتماعية والتي تغطي فقط العمال المشتركين في هذه الأنظمة⁽¹⁾.

أما الثانية فتجعل تمويل هذه الأنظمة من الميزانية العامة شأنها في ذلك شأن الخدمات العامة التي تقدمها الدولة وهي تقترب إلى حد كبير من فلسفة النظام الإسلامي وإن اختلفت في أصولها ونتائجها، فالنظام الإسلامي يجعل تمويل هذه النفقات جميعها من بيت مال المسلمين⁽²⁾.

الفرع الثاني: مصادر أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

تنص المادة (20) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني على: (يمول فرع التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة مما يلي: -

1. الحصة التي يلتزم صاحب العمل بسدادها للهيئة بواقع (10.5%) من أجر المؤمن عليه شهرياً.

2. الحصة التي يلتزم المؤمن عليه بسدادها للهيئة بواقع (7%) من أجره شهرياً.

3. المبالغ التي تلتزم الخزنة العامة بسدادها للهيئة بواقع (5.5%) من الأجور الشهرية للمؤمن عليهم، وتؤدي إلى الهيئة في أول الشهر التالي لتاريخ الاستحقاق.

(1) عبيدات، لورين سليمان، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن، مرجع سابق، ص30.

(2) عباس، السيد حسن، حق الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، ص369.

4. المبالغ التي يؤديها صاحب العمل نظير مكافأة نهاية الخدمة المحسوبة وفقاً لقانون العمل أو المنصوص عليها في عقد العمل أو لوائح النظم الأساسية للشركات، وذلك عن مدة الخدمة السابقة مباشرة على الاشتراك في هذا القانون.

5. ريع استثمار أموال التأمينات الاجتماعية.

6. الهبات والوصايا والتبرعات والإعانات التي يوافق عليها مجلس الإدارة.

7. المبالغ الإضافية وفوائد التأخير المستحقة طبقاً لأحكام هذا القانون.

8. القروض التي ترصد في ميزانية الدولة لتغطية الحجز

9. الموارد الأخرى التي تخصص لهذا التأمين).⁽¹⁾

كما نصت المادة (31) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني: (يمول فرع التأمين ضد

إصابات العمل والأمراض المهنية مما يلي).⁽²⁾

1. الاشتراكات الشهرية التي يلتزم أصحاب الأعمال بأدائها للهيئة بواقع (1%) من أجور

عمالهم الشهرية، ويلتزم صاحب العمل وحده بأداء هذا الاشتراك.

2. ريع استثمار الاشتراكات المشار إليه في البند السابق وفي حال وجود فائض يرحل إلى

الحساب المنصوص عليه في المادة (11) من هذا القانون).

أما في الأردن فقد قضت المادة (19) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني بأنه⁽³⁾ :

أ. تتكون الموارد المالية للمؤسسة من المصادر التالية:

1. الاشتراكات الشهرية التي تؤديها المنشآت والمؤمن عليهم.

⁽¹⁾ راجع المادة (20) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني

⁽²⁾ راجع المادة (31) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني

⁽³⁾ راجع المادة (19) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني

2. الفوائد التي تترتب بسبب التأخير في دفع الاشتراكات وفق أحكام هذا القانون على ان يتم احتسابها على المؤمن عليهم بعد مرور (60) يوما من تاريخ التحاقهم بالعمل.

3. الغرامات المترتبة وفق أحكام هذا القانون.

4. ريع استثمار أموال المؤسسة.

5. القروض التي تقدمها الحكومة لسد العجز المالي للمؤسسة.

6. المبالغ التي تتحقق للمؤسسة بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه أو أي تشريع آخر.

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

يلاحظ من خلال استقراء النصوص القانونية بأن المشرعين العماني والأردني قد حددا بعض الأوجه التي تكون مصدر التمويل للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان والضمان الاجتماعي في الأردن وهي: -

1- الاشتراكات الشهرية تعتبر الاشتراكات الشهرية التي يؤديه أطراف الإنتاج الثلاثة (الحكومة وأصحاب الأعمال والعمال) هي المصدر الأول والرئيس لتمويل أنظمة الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية وقد حددت نصوص القوانين نسب استقطاع الاشتراكات لكل طرف بما يحقق ديمومة واستمرارية دفع المنافع التأمينية المستحقة وتتغير هذه النسب وفقا لمعطيات الدراسات الاكتورية التي تجرى لبيان الوضع المالي للجهة.

2- إيرادات ضم سنوات الخدمة السابقة أو مدد اشتراك اعتبارية: كما أجاز المشرع العماني ضم مدد اشتراك اعتبارية لغايات استحقاق المعاش وفق القواعد والأسس التي حددها القرار الوزاري المتعلق بشراء المدد الاعتبارية.

كما يحق للمؤمن عليه في قانون الضمان الاجتماعي الأردني أن يطلب خطياً من المؤسسة، بواسطة رب العمل الذي يعمل لديه، إضافة مدة خدمة سابقة على اشتراكه في الضمان الاجتماعي وذلك لغايات، استكمال شروط استحقاق راتب تقاعد الشيخوخة، أو زيادة راتب تقاعد الشيخوخة، على أن يتحمل المؤمن عليه (وحده دون صاحب العمل) المبالغ المترتبة عليه لقاء ضم سنوات الخدمة، إيرادات الانتساب الاختياري للمؤمن عليه، حيث يحق له في الانتساب وبصفة اختيارية إلى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، بشرط أن يكون قد انتفع بأحكام الضمان لمدة خمس سنوات على الأقل، وأن يتحمل الاشتراكات التي يلتزم بها صاحب العمل والمؤمن عليه كاملة عن ذلك التأمين والبالغة (13%) من آخر أجر كان يتقاضاه عند خروجه من نطاق تطبيق أحكام القانون⁽¹⁾.

3- المبالغ المستحق الناتجة عن التأخير في دفع الاشتراكات: كما قلنا بأن الاشتراكات الشهرية التي تدفع عن المؤمن عليهم هي المصدر الأساسي، إلا أنه قد يتأخر صاحب العمل في سداد هذه الاشتراكات وبالتالي يترتب على هذا التأخير فرض فوائد ومبالغ إضافية يلتزم صاحب العمل بسدادها وتتضاعف هذه المبالغ عند تكرار التأخير.

4- القروض التي تقدم من الحكومة لسد العجز المالي: ألزم قانون التأمينات الاجتماعية العماني الحكومة بسداد أي عجز مالي ناتج للهيئة، على أن تلزم الهيئة بسداده للحكومة ويعتبر ديناً إلى حين استيفائه، كما أوجب قانون الضمان الاجتماعي الأردني على الحكومة أن تقوم بمنح قروض للمؤسسة في حالة العجز المالي، ويعتبر ما تقدمه الحكومة ديناً يتوجب سداؤه من قبل المؤسسة.

(1) بني عامر، محمد محمود، إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن، مرجع سابق، ص 66

5- الهبات والوصايا والتبرعات والإعانات والمساعدات، قد تتلقى الجهات التأمينية هبات أو وصايا أو إعانات ومساعدات من جهات أما أن تكون خارجية أو داخلية وقد اشترط المشرعين العماني موافقة مجلس الإدارة على قبول مثل هذه الهبات سواء كانت داخلية أو خارجية، أما المشرع الأردني قد اشترط أن يوافق عليها مجلس الوزراء إذا كانت من مصدر غير أردني.

6- ريع الاستثمار: تعتبر إيرادات ريع استثمار أموال التأمينات والضمان الاجتماعي ثاني أهم مصدر للتمويل، حيث أن الاشتراكات الشهرية التي يتم تحصيلها تدار من قبل جهات استثمارية متخصصة سواء في الهيئة أو المؤسسة، الهدف من هذا الاستثمار قيام الجهة التأمينية بسداد المستحقات المترتبة على المدى الطويل، حيث أن الأوضاع المالية للنظم التأمينية تتغير بتغير الظروف والأحوال ويأتي هذا الاستثمار لتحقيق عائدات مالية تدخل في خزينة الهيئة أو المؤسسة تقاديا لوقوع أية عجوزات مالية مستقبلية.

المطلب الثاني: إدارة أموال التأمينات الاجتماعية واستثماراتها

كما قلنا سابقا بأن للجهات التأمينية مصادر للأموال حتى تستطيع القيام بواجباتها اتجاه المؤمن عليهم، إلا أن هذه الأموال لها إدارة خاصة ومجالات استثمار محددة، سنتطرق إليها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: إدارة أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

تعتبر الاشتراكات عصب نظم التأمينات الاجتماعية والتقاعد بشكل عام باعتبارها أهم مصدر من مصادر تمويل هذه النظم.

وحتى تتمكن هذه الأنظمة من الاستمرار في أداء مهامها على أكمل وجه وتحمل مسؤولياتها القانونية تجاه من يخضعون للقانون الصادر بهذا الصدد فإن الأنظمة ملزمة باستثمار هذه

الاشتراكات المجمع حتى تتمكن من الوفاء بالتزاماتها الآنية والمستقبلية والحفاظ على القوة المالية لهذه الأنظمة التأمينية، ولا يتأتى ذلك إلا بالاستغلال الحكيم لهذه الأموال وضمان ربحية وسيولة محددة وإبعادها عن المخاطرة، وبالنسبة للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية فإن قانون التأمينات الاجتماعية قد جعل أحد أهم اختصاصات مجلس الإدارة استثمار أموال الهيئة حيث تم تشكيل لجنة منبثقة عن هذا المجلس تسمى (لجنة الاستثمار) التي تقوم بالنظر في كافة الجوانب المتعلقة باستثمار أموال التأمينات الاجتماعية، ولقد حدد المرسوم السلطاني⁽¹⁾ رقم (96/31) وتعديلاته ولائحته التنفيذية القواعد المنظمة لاستثمار أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية وصناديق المعاشات والتقاعد الأخرى اختصاصات هذه اللجنة على وجه التفصيل، وتجتمع لجنة الاستثمار بشكل دوري ومنتظم في اجتماعات اعتيادية وإن تطلب الأمر يتم عقد اجتماعات (غير اعتيادية) للنظر في كافة الجوانب المتعلقة بالاستثمار، والجدير بالذكر أن هذه اللجنة . في الأحوال الطارئة التي تستدعي اتخاذ قرارات استثمارية عاجلة بشأن مسألة ما . تلجأ إلى آلية (التمرير) على أعضائها حتى لا تضيع هذه الفرص الاستثمارية المتاحة في تلك اللحظة⁽²⁾.

وتعتبر دائرة للاستثمار المرجعية القانونية لعمل لجنة الاستثمار، وتسترشد الهيئة باللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (98/8) تنفيذاً للمرسوم السلطاني سالف الذكر لتنظيم العلاقة بين دائرة الاستثمار ولجنة الاستثمار بحيث تحدد منهما مع مجلس الإدارة، كما مهام واختصاصات وصلاحيات كلا نصت اللائحة على بعض المحددات والنسب التي يجب أن تلتزم بها الهيئة عند استثمارها للأموال في فئات الأصول الاستثمارية المختلفة. لتحديد التوزيع الأمثل للأصول وتقوم

(¹) راجع المرسوم السلطاني رقم 31 لعام 1996م في شأن القواعد المنظمة لاستثمار أموال التأمينات وصناديق التقاعد .

(²) الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان [/https://www.pasi.gov.om](https://www.pasi.gov.om)

الهيئة باتباع أنموذج الاستثمارية- قامت بتصميمه وحازت إثره على إشادة دولية من الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي- لتكون متوافقة مع تركيبة الالتزامات المستقبلية للمنافع التقاعدية، ويتم مراجعة هذا الأنموذج بشكل دوري من قبل إحدى المؤسسات العالمية المتخصصة بحيث يتم عرضه على المجلس للموافقة النهائية ولاعتماد العائد المستهدف على ألا يقل عن العائد المحدد أو الواجب تحقيقه وفق توصيات الدراسة الإكتوارية الخاصة بالهيئة للفترة المستهدفة وضمن معدل مخاطرة يتناسب مع العائد المستهدف، وعلى هذا الأساس تقوم دائرة الاستثمار بعمل خطة استثمار سنوية ترفع إلى لجنة الاستثمار ومنها إلى مجلس الإدارة للاعتماد، وعندها تقوم برفع التوصيات للدخول في الاستثمارات المختلفة إلى لجنة الاستثمار سواء كانت محلية أو خارجية بعد إجراء دراسة وتحليل شامل من حيث العائد والمخاطرة في فئات الأصول المختلفة سواء كانت في الأسهم أو السندات أو العقارات أو الاستثمارات غير التقليدية. وتسعى الهيئة لاتباع أحدث الوسائل لدراسة الأسواق وتحليل الاستثمارات المتاحة ودراستها بشكل متعمق وضمن محددات فنية واضحة تضمن أن تكون الاستثمارات موزونة وسليمة وتحقق الأرباح المرجو منها وبأقل نسبة مخاطرة ممكنة، وهذا لا يتم دون التنسيق والتعاون بين دوائر الهيئة المختلفة كدائرة الاستثمار ودائرة إدارة المخاطر، بحيث يتم دراسة الفرص الاستثمارية بشكل مفصل ودقيق ويتم إعداد التقارير اللازمة من حيث العائد والمخاطرة قبل رفعها للجنة المختصة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها⁽¹⁾.

أما في الأردن فقد تأسست الوحدة الاستثمارية بموجب النظام رقم (111) لسنة 2001 والمعدل بموجب النظام رقم (78) لسنة 2004، نظام استثمار أموال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الصادر بمقتضى المادة (76) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2001،

(1) كتاب التأمينات الاجتماعية في 25 عاما، إصدار دائرة الإعلام والعلاقات العامة، 2017، ص32

وباشرت الوحدة عملها فعلياً مطلع عام 2003، بعد إقرار استراتيجيات الاستثمار التي تحكم بها (1).

وعموماً تشرف هيئة إدارة الوحدة الاستثمارية على عمل الوحدة ضمن نظام متكامل من الإدارة والتوجيه والرقابة لضمان استقلالية وسلامة أسس اتخاذ القرار الاستثماري وتنفيذه بما يخدم مصلحة المشتركين والمنفعيين من خدمات مؤسسة الضمان الاجتماعي وبرامجها (2).

وبصدور قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لسنة 2010، تم إنشاء صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي وذلك اعتباراً من 2010/4/1، كي يحل محل الوحدة الاستثمارية ويتمتع الصندوق باستقلال إداري، ويتولى استثمار أموال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، حيث تم نقل أرصدة حسابات الاستثمار والحسابات الأخرى المتعلقة بها بذلك التاريخ من سجلات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى سجلات الوحدة (3).

وتتمثل أهداف الصندوق في الأمور التالية: -

- 1- توظيف أموال الضمان بكفاءة عالية والحفاظ على القيمة الحقيقية لموجودات المؤسسة بتحقيق عوائد مجزية ومنتظمة.
- 2- تقليل المخاطر بتوزيع الاستثمارات بين أدوات الاستثمار المختلفة.
- 3- توفير السيولة اللازمة لمواجهة الالتزامات طويلة المدى المترتبة عليها.
- 4- الاعتماد على المعايير الدولية في إدارة صناديق الضمان (4).

(1) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الوحدة الاستثمارية، التقرير السنوي، 2005، ص23.

(2) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الوحدة الاستثمارية، التقرير السنوي، 2007، ص6.

(3) صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2010، ص9.

(4) صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2010، ص16.

الفرع الثاني: مجالات استثمارات أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

تستثمر الهيئة أموالها وفق مجموعة متعددة من الأدوات الاستثمارية، كما تقوم بالتوسع في نشاطها الاستثماري محلياً وعالمياً بما يتناسب مع الأهداف والخطط المرسومة لتحقيق عوائد جيدة مع أقل قدر ممكن من المخاطر من خلال التنوع في فئات الأصول المختلفة، بحيث يتم تحقيق العوائد المستهدفة وفقاً لتوقعات وتقديرات الدراسات الإكتوارية وذلك لضمان وتعزيز الوضع المالي على المدى البعيد، مع توزيع استثماراتها محلياً وخارجياً ضمن نسب محددة وأصول استثمارية متنوعة، وذلك بهدف توزيع المخاطر وزيادة العائد، وتستثمر الهيئة أموالها في الأصول الاستثمارية التالية :

- 1- أسهم شركات المساهمة العامة (محلياً وخارجياً)
- 2- السندات الحكومية والمؤسسية (محلياً وخارجياً)
- 3- أدوات الاستثمارات البديلة (محلياً وخارجياً)
- 4- الأدوات المالية قصيرة الأجل (محلياً وخارجياً)
- 5- الاستثمارات العقارية (داخل السلطنة فقط)

ويتم توزيع نسب الاستثمار بين الأصول المختلفة بتعليمات محددة سلفاً في اللائحة التنفيذية للاستثمار بحيث تضمن في كل وقت من الأوقات تحقيق التوازن بين سلامة الاستثمار وربحيته وسهولة سيولته على المدى المتوسط والطويل الأجل⁽¹⁾.

أما في الأردن فيمكن الإشارة إلى أن أبرز مجالات استثمارات المؤسسة العامة للضمان

الاجتماعي تتمثل في الجوانب التالية: -

(¹) الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان . [/https://www.pasi.gov.om](https://www.pasi.gov.om)

1- محفظة السوق النقدية: تقوم المؤسسة باستثمار أموالها في محفظة السوق النقدية، وقد كانت مقتصرة على الودائع والحسابات البنكية.

2- محفظة سوق رأس المال: تتكون محفظة سوق رأس المال من محفظة القروض ومحفظة السندات، وبذلك تشمل القروض المقدمة لتمويل مشاريع البنية التحتية وغيرها من المشاريع والشركات، وبشكل خاص تمويل مشاريع التعليم والصحة. وتشتمل كذلك على محفظة السندات التي تشتمل على إسناد القروض وسندات التنمية وسندات الخزينة الأردنية وأذونات الخزينة.

3- محفظة العقارات: تستثمر المؤسسة في مجال الأراضي والعقارات والمنشآت السياحية، مما جعلها تمتلك عدداً من الأراضي والعقارات والمنشآت السياحية التي تقوم الشركة الوطنية للتنمية السياحية بالإشراف المباشر عليها.

4- محفظة الأسهم: يعتبر الاستثمار في الأسهم أحد أبرز وسائل الاستثمار لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ويتم الاستثمار في الأسهم بعد تقييم أسهم الشركات بواسطة جهاز فني ومالي استثماري متخصص داخل المؤسسة⁽¹⁾.

وهنا نشير إلى قرار ديوان التفسير رقم 6 بتاريخ 21 / 3 / 2018م الذي أعطى الاستقلالية التامة لمجلس الاستثمار (... وفي ضوء ما تقدم فإن إقرار السياسات العامة والخطة العامة لاستثمار أموال الضمان هي موافقة مسبقة لمجلس الاستثمار بالعمل ضمن هذه السياسات وهذه الخطة وعليه فإن مجلس الاستثمار وهو يمارس نشاطه الاستثماري يفترض أن يستند إلى ما أقره مجلس إدارة المؤسسة في الخطة العامة لاستثمار أموال الضمان والسياسات العامة الاستثمارية، وهو بذلك يعمل بما يتفق وهذه السياسات التي تعتبر بمثابة موافقة مسبقة له بما يقوم به من نشاط استثماري، وبالتالي لا يحتاج لموافقة أخرى أو مصادقة أخرى على نشاطه أو قراره الاستثماري.

(1) عبيدات، لورين سليمان، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن، مرجع سابق، ص 48 وما بعدها.

أما إن كان النشاط الاستثماري يخرج عما أقره مجلس إدارة المؤسسة من سياسات عامة و خطة عامة لاستثمار أموال الضمان فهو يخضع لرقابة لاحقة تجيز للمجلس وفقاً لصلاحيته بمراقبة العملية الاستثمارية أن يتخذ الإجراء والقرار المناسب حول ما اتخذ مجلس الاستثمار من قرارات استثمارية.

ونشير إلى أن ما جاء في قرار التفسير رقم (2018/3) من أن الجهة صاحبة الصلاحية في اتخاذ القرار الاستثماري هو مجلس إدارة استثمار أموال الضمان على أن يقترن ذلك بموافقة مجلس إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي يتفق وما توصلنا إليه بهذا القرار، ذلك أن ما يقره مجلس الإدارة من سياسات و خطة عامة لاستثمارات أموال الضمان يعتبر موافقة مسبقة لمجلس الاستثمار بممارسة نشاطه الاستثماري وفق السياسات و الخطة المشار إليهما.

وعليه وجواباً على السؤال الأول فإن المادة (8/ج) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 تعطي الصلاحية الكاملة لصندوق الاستثمار في إدارة الأموال المخصصة له واستثمارها دون الحاجة إلى أخذ موافقة من أي جهة مرجعية أخرى لأن قرارات مجلس إدارة مؤسسة الضمان المتضمنة إقرار السياسات العامة الاستثمارية و الخطة العامة لاستثمار أموال الضمان تعتبر موافقة مسبقة للمجلس للعمل ضمن هذه السياسات و الخطة.

وعن السؤال الثاني من حيث صلاحية الصندوق باتخاذ قراره الاستثماري استقلاً عن مجلس الإدارة دون موافقة أو مصادقة منه فإن لصندوق الاستثمار اتخاذ القرار الاستثماري استقلاً عن مجلس الإدارة لأن قرارات مجلس الإدارة بإقرار السياسات العامة الاستثمارية و الخطة العامة لاستثمار أموال الضمان تعتبر موافقة مسبقة لمجلس الاستثمار للعمل ضمن هذه السياسات و الخطة. وفي كلا الحالتين إذا خرج القرار الاستثماري عما أقره مجلس الإدارة من السياسات العامة الاستثمارية أو الخطة العامة لاستثمار أموال الضمان فإن لمجلس الإدارة رقابة لاحقة وفقاً

لأحكام المادة (11/ج) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 دون مساس بحقوق الغير أو المراكز القانونية المكتسبة وفقاً لما يقره القانون في كل حالة.

ويتبين للباحث من خلال ذلك بأن كلا من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تتمتعان بالاستقلال المالي نظراً للصلاحيات الواسعة التي أعطاها المشرعان للجهتين، فقد أوضحت نصوص القانون طرق التمويل واستثمارتهما والجهات القائمة على ذلك، كما أن الفتاوى القانونية في سلطنة عمان والأردن قد نصت صراحة على أن أموال التأمينات الاجتماعية لها طبيعة خاصة وهي وأن كانت أموالاً عامة إلا أنها لا تدخل ضمن الخزنة العامة للدولة، فإضافة لصفة المال العام على أموال الهيئة إنما جاء من قبيل حماية هذه الأموال بالإجراءات المعمول بها في سبيل حماية المال العام⁽¹⁾.

بالتالي هذا يقودنا إلى القول بأن أموال التأمينات والاشتراكات التي تستقطع هي أموال خاصة ذات طبيعة عامة، فهي ملك على الشيوع بين أطراف الإنتاج الثلاثة (الحكومة وأصحاب الأعمال والعمال) تصرف للمستفيدين وفقاً للتنظيم القانوني للتأمين الاجتماعي.

(1) فتوى وزارة الشؤون القانونية رقم (وش ق / م و/ 21/1/2009/1149) بتاريخ 2009/7/8م.

المبحث الثالث

حماية أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والرقابة عليها

تنص المادة (4) من نظام الهيئات والمؤسسات العامة العُماني الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (91/116) على أنه: (للجهة المختصة سلطة الإشراف والتوجيه والمتابعة على الهيئات والهيئات العامة والمؤسسات العامة).

كما أن هناك أوجه للحماية القانونية لأموال الهيئة سواءً حماية مدنية أو جزائية، هذا علاوة على ما ورد في الفتاوى القانونية من أحكام حول الحماية والاستقلالية المالية والإدارية لهيئة التأمينات الاجتماعية.

هذا كله سنتناوله من خلال المطالبين التاليين: -

المطلب الأول: الحماية القانونية لأموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

سنتناول هذا المطلب في الفروع التالية: -

الفرع الأول: الفتاوى القانونية وأراء الفقهاء في أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

1- الفتوى رقم (و ش ق/م و/97/1022/1/10م) تاريخ 1997/9/20 الصادرة من وزارة

الشؤون القانونية وفحواها: (عدم خضوع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية للنظام المالي

للهيئات والمؤسسات العامة طبقاً للمنشور المالي رقم (85/6)، وأساس ذلك أن قانون

التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (91/72) أفرد لها نظاماً مالياً خاصاً

ضمنه الفصل الثاني من الباب الثاني منه - أثر ذلك - لا يجوز لوزارة المالية مطالبة الهيئة

العامة للتأمينات الاجتماعية بأن تمسك حساباتها وفقاً لقواعد المحاسبة المالية المتبعة في

الشركات التجارية أو أن تقدم إليها كشوفاً بحساباتها الشهرية).

وجاء في حيثيات هذه الفتوى: إن قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/72 أورد في الباب الثاني منه الأحكام الخاصة بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، واشتمل الفصل الثاني من هذا الباب (المواد 10 و 11 و 12) على النظام المالي للهيئة، ويستفاد من ذلك أن المشرع لم يشأ أن يخضع الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية للنظام المالي للهيئات العامة الصادر بالمنشور المالي رقم 85/6 وإنما أفرد لها - لاعتبارات قدرها - نظاماً مالياً خاصاً ضمنه الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون التأمينات الاجتماعية، وعليه فإن هذا النظام الخاص هو وحده الذي يسري على الهيئة دون النظام المالي للهيئات العامة الصادر بالمنشور المالي رقم 85/6 وذلك عملاً بالقاعدة الأصولية في التفسير والتي تقضي بأن الخاص يقيد العام.

وتابعت الفتوى القول: ولما كانت كذلك وإذ خلا الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون التأمينات الاجتماعية من أي حكم يوجب على الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية أن تمسك حساباتها وفقاً لقواعد المحاسبة المالية المتبعة في الشركات التجارية أو أن تقدم إلى وزارة المالية كشفاً بحساباتها الشهرية تتضمن الإيرادات والمصروفات والمركز المالي للهيئة، فمن ثم تكون الهيئة قد صادفها الصواب إن هي امتنعت عن القيام بهذا الإجراء أو ذلك، ولا حجة في القول بأن نظام الهيئات (المؤسسات العامة) نص في المادة (5) منه على أن: (تطبق الهيئات والهيئات العامة القواعد والنظم الحكومية في شؤونها المالية والإدارية...). وإن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تخضع - بموجب هذه الإحالة - لأحكام النظام المالي للهيئات العامة الصادر بالمنشور المالي رقم 85/6. ذلك أن أحكام هذا النظام الأخير لا تندرج في عموم (القواعد والنظم المالية الحكومية) في مجال تطبيق حكم الإحالة المشار إليه، نظراً لخضوع الوحدات الحكومية المستقلة لنظام مالي خاص بها صادر به المنشور المالي رقم 85/5. وهذا النظام - شأنه شأن النظام

المالي للهيئات العامة - يعتبر نظاماً عاماً يقيد النظام المالي للهيئة والوارد في الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون التأمينات الاجتماعية⁽¹⁾.

2- الفتوى رقم (وش ق / م و/1/21/1149/2009) الصادرة من وزارة الشؤون القانونية بتاريخ 2009/7/8م وفحواها (... وتنص المادة (1) من القانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 47 لسنة 1998م عل أنه " يقصد - في تطبيق أحكام هذه القانون- بالعبارات والكلمات الآتية المعنى المحدد قرين كل منها ما لم تقتض عبارة النص غير ذلك:.....

7-الخزانة العامة: الحساب المركزي الذي تؤول إليه جميع موارد الدولة وتصرف منه جميع نفقاتها وتحفظ فيه جميع أرصدها "

والمستفاد من هذه النصوص، أن المشرع حظر الجمع بين الراتب والمعاش التقاعدي أو صرف أكثر من معاش من الخزانة العامة، وإذا استحق أكثر من معاش طبقاً لأحكام قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العمانيين أو أي قانون آخر صرف الأكبر. وأنه بموجب نصوص قانون التأمينات الاجتماعية المشار إليها أنشئت الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ومنحت الشخصية الاعتبارية وتمتعت باستقلال مالي وإداري، كما حظر المشرع صرف أكثر من معاش واحد من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، وإذا استحق أكثر من معاش صرف الأكبر قيمة، واستثناء من ذلك أجاز للأولاد أو البنات الجمع بين المعاشين المستحقين عن والديهم، وأجاز للأرملة الجمع بين المعاش المستحق لها عن زوجها والمعاش المستحق لها بصفتها مستفيدة بأحكام قانون التأمينات الاجتماعية، كما تجمع بين معاشها عن زوجها وبين دخلها الناتج عن عملها،

(¹) مجموعة الفتاوى القانونية العُمانية: صادرة عن وزارة الشؤون القانونية العُمانية، الفتوى رقم (وش ق/م و/10/1/97/1022م) تاريخ 1997/9/20.

وأضفى المشرع على المبالغ المستحقة للهيئة بمقتضى أحكام قانون التأمينات الاجتماعية امتياز على جميع أموال المدين، بحيث تستوفى مباشرة بعد المصروفات القضائية والمبالغ المستحقة للخرانة العامة، بحسبان أن الخزانة العامة طبقاً لأحكام القانون المالي المشار إليه هي الحساب المركزي الذي تتول إليه جميع موارد الدولة وتصرف منه جميع نفقاتها وتحفظ فيه جميع أرصدها. وإذ استبان ذلك، وكان الثابت أنه لا يوجد ثمة حظر على صرف أكثر من معاش واحد إلا إذا كان الصرف يتم من الخزانة العامة طبقاً لصريح حكم المادة (4) من قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العمانيين المشار إليها، وحيث أن المستحقات المالية للمؤمن عليهم المقرر بموجب أحكام قانون التأمينات الاجتماعية لا تصرف من الحساب المركزي للدولة حسب تعريف الخزانة العامة الوارد في المادة (1) من القانون المالي السالفة البيان.

ولما كانت المادة (54) من قانون التأمينات الاجتماعية المشار إليها قد وردت خلواً ممن نص يحظر الجمع بين المعاش المستحق طبقاً لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاش المستحق وفقاً لأي قانون آخر، ومن ثم فإن المعروض حالته يستحق المعاش عن والدته المتوفاة صاحبة المعاش من صندوق قاعد موظفي الخدمة المدنية إلى جانب معاشه التقاعدي من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية طالما توافرت شروط استحقاق كل منهما، والقول بغير ذلك يفتقر إلى السند الصحيح، ويعد خروجاً على القواعد التي تقضي بأن عدم الاستحقاق أو الحرمان من الحق لا يكون إلا بنص صريح يقره، وأن التوسع في تفسير حالات عدم الاستحقاق أو الحرمان من الحق وكذلك القياس عليها أمر غير جائز قانوناً، كما أن فيه خروجاً على قواعد التفسير التي تأبى الاجتهاد مع صراحة النص، ولا ينال من ذلك القول بأن أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تعتبر أموالاً عامة، إذ أن إضفاء هذه الصفة على تلك الأموال - من قبل المشرع - إنما جاء من قبيل حماية هذه الأموال بالإجراءات المعمول بها في سبيل حماية الأموال العامة ..)

ويستخلص الباحث هذه الفتاوى؛ بأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية لا تخضع للنظام المالي للهيئات والمؤسسات العامة للدولة، وأساس ذلك أن قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (91/72) أفرد لها نظاماً مالياً خاصاً وأن أموالها لا تعد من الخزنة العامة للدولة وبالتالي فإن أموال التأمينات الاجتماعية في حقيقتها هي أموال خاصة ذات طابع عام للمؤمن عليهم وأصحاب الأعمال وقد أضافه المشرع عليها صفة الأموال العامة وذلك من قبيل حمايتها شأنها شأن الأموال العامة.

الفرع الثاني: الحماية القانونية لأموال الهيئة العامة

بما أن للهيئة أموالاً تسير بها أعمالها وتؤدي بها الغرض الذي من أجله أنشئت ، فمن الطبيعي أن تكون هناك حماية لهذه الأموال، فقد تشدد المشرع العماني في فرض الغرامات والجزاءات حمايةً للمال العام وللعامل، حيث تنص المادة (74) من قانون التأمينات الاجتماعية العماني على: (يعاقب صاحب العمل أو مدير المنشأة المسؤول الذي يخالف أحكام هذا القانون، وأحكام القرارات الوزارية الصادرة بشأنه بغرامة لا تقل عن (100) ريال ولا تزيد على (500) ريال، وتضاعف حدود الغرامة في حالة تكرار المخالفة، وتتعدد الغرامة بعدد العمال الذين ارتكب بشأنهم صاحب العمل مخالفة أو أكثر).

كما أن المشرع قرر عقوبة الحبس والغرامة لكل من يعتمد إعطاء بيانات غير صحيحة أو امتنع عمداً عن إعطاء البيانات بقصد الاستفادة أو إفادة غيره من الحصول على التعويضات أو المعاشات أو المزايا الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون بطريقة غير مشروعة، حيث نصت المادة (75)⁽¹⁾ من ذات القانون على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز شهراً واحداً وبغرامة لا تزيد على مائة ريال أو بإحدى هاتين

(1) راجع المادة (75) من قانون التأمينات الاجتماعية العماني.

العقوبتين كل من تعمد إعطاء بيانات غير صحيحة أو امتنع عمداً عن إعطاء البيانات المنصوص عليها في هذا القانون أو القرارات الوزارية المنفذة له بقصد الاستفادة أو إفادة غيره من الحصول على التعويضات أو المعاشات أو المزايا الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون وتضاعف حدود هذه الغرامة في حال تكرار المخالفة، كما يحكم على الشخص المخالف بالإضافة إلى الغرامة المشار إليها برد المبالغ التي صرفت له دون وجه حق).

كذلك نصت المادة (59)⁽¹⁾ من ذات القانون على: (يجب على صاحب العمل أن يتقدم إلى الهيئة بطلب تسجيل أي عامل جديد يلتحق بالعمل لديه وذلك خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ التحاقه بالعمل، كما يجب عليه إخطار الهيئة بانتهاء خدمة أي عامل لديه في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الخدمة وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض.

ويلزم صاحب العمل بأداء مبلغ قدرة خمسة ريالات عُمانية شهرياً عن كل عامل يتأخر في تسجيله أو عن عدم إخطار الهيئة بانتهاء خدماته، ما لم تكن هناك أسباب قهرية يقدرها مجلس إدارة الهيئة وفقاً للضوابط التي يحددها في هذا الشأن، ويحدد بقرار من الوزير بناءً على اقتراح مجلس الإدارة طريقة التسجيل في الهيئة لكل من أصحاب الأعمال والمؤمن عليهم الخاضعين لأحكام هذا القانون والمستندات والبيانات اللازمة لإجراء التسجيل).

أما بخصوص التقادم ومنع المطالبة بالحقوق الناشئة عن قانون الهيئات الاجتماعية، فقد جاءت المادة (65) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني تنص على: (تسقط حقوق الهيئة في كل الأحوال قبل أصحاب العمل والمؤمن عليهم وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم بمضي سبع سنوات من تاريخ الاستحقاق دون طلبها كتابةً بخطاب موصى عليه بعلم الوصول قبل ذلك.

(1) راجع المادة (59) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

ويسقط حق المؤمن عليه أو المستحقين عنه في البدلات للإصابة وفي منح نفقات الجنازة بمرور سنة واحدة على تاريخ الإصابة أو الوفاة دون تقديم طلب بصرفها ويسقط الحق في بقية المنح الأخرى والتعويضات والمعاشات بمرور خمس سنوات على تاريخ الاستحقاق دون تقديم طلب الصرف. وتعتبر المطالبة بأي من المبالغ المتقدمة منطوية على المطالبة بباقي المبالغ المستحقة لدى الهيئة ويقطع سريان المدة المشار إليها في الفقرة السابقة بالنسبة إلى المستحقين جميعاً إذا تقدم أحدهم بطلب الصرف في الموعد المحدد).

وقد أعطى قانون التأمينات الاجتماعية العُماني للمبالغ المستحقة للهيئة بمقتضى أحكام هذا القانون امتياز على جميع أموال المدين، وأن تستوفى مباشرة بعد المصروفات القضائية والمبالغ المستحقة للخزانة العامة، كما قررت أنه لا يجوز الحجز أو النزول عن مستحقات المؤمن عليه أو صاحب المعاش والمستحقين عنه لدى الهيئة إلا لدين النفقة أو لدين الهيئة بما لا يجاوز الربع، على أنه عند التزام يبدأ بخصم دين النفقة أولاً ويخصص الباقي للوفاء بدين الهيئة⁽¹⁾.

أما في الأردن فقد نصت المادة (100) من قانون الضمان الاجتماعي على: (أ). يعاقب بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على ألفي دينار كل من أدلى بسوء نية بأي بيانات غير صحيحة للحصول لنفسه أو لغيره على راتب أو تعويض بمقتضى أحكام هذا القانون دون وجه حق أو للتهرب من الوفاء بأي حق من الحقوق المقررة للمؤسسة وفق أحكام هذا القانون.

ب. تعاقب كل منشأة مشمولة بأحكام هذا القانون بغرامة مقدارها خمسمائة دينار عن كل عامل لم تقم بشموله في أحكام هذا القانون.

ج. يعاقب بفرامة مقدارها خمسمائة دينار كل من يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون مما هو غير وارد في أحكام الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة).

(1) المادة (70) من قانون التأمينات الاجتماعية العُماني.

كما نصت المادة (105) ⁽¹⁾ من قانون الضمان الاجتماعي على حرية الإثبات الإلكترونية في القضايا التي تكون المؤسسة طرفاً فيها، حيث جاء فيها: (على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، يجوز الإثبات في القضايا التي تكون المؤسسة طرفاً فيها بجميع طرق الإثبات بما في ذلك البيانات والمعاملات الإلكترونية والبيانات والسجلات الصادرة عن أجهزة الحاسوب ووسائل الاتصال الحديثة والمصدق عليها من المؤسسة).

الفرع الثالث: إعفاء الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية العُمانية من الضرائب والرسوم.

تنص المادة (71) ⁽²⁾ من قانون التأمينات الاجتماعية العُمانية على: (تعفى من الضرائب والرسوم أيّاً كان نوعها متى وجدت:

أ. الاشتراكات المستحقة وفقاً لأحكام هذا القانون.

ب. البدلات والتعويضات والمعاشات والمنح والإعانات التي تستحق طبقاً لأحكام هذا القانون.

كما تعفى أموال الهيئة الثابتة والمنقولة وجميع عملياتها الاستثمارية مهما كان نوعها من الضرائب وذلك لمدة عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون).

وفي التطبيق العملي: جاء في الفتوى رقم (و ش ق/م و/2002/973/15/52) تاريخ

2002/6/24 ما مفاده: (الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تعتبر من وحدات الجهاز الإداري

للدولة طبقاً لصريح نص المادة (2) من نظام الهيئات والمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم

السلطاني رقم (91/116)، الأصل المستقر عليه أن الدولة ومصالحها وفروعها لا يقع على عاتقها

أداء الضرائب والرسوم إلا إذا نص القانون صراحة على إلزامها بأداء ضريبة أو رسم، إذ لا جدوى

من قيام الدولة بأداء الضريبة أو الرسم لنفسها - مؤدى ذلك - أن الهيئة العامة للتأمينات

⁽¹⁾ راجع المادة (105) من قانون الضمان الاجتماعي الاردني لعام 2014م.

⁽²⁾ راجع المادة (71) من قانون التأمينات الاجتماعية العمانية.

الاجتماعية غير مخاطبة بأحكام القوانين التي تفرض ضرائب أو رسوم إلا فيما نص عليه صراحةً فيها بالزامها بأداء تلك الضرائب أو الرسوم - بالتالي عدم أحقية المديرية العامة للبريد بوزارة النقل والاتصالات وبلدية مسقط وأمانة السجل العقاري بوزارة الإسكان والكهرباء والمياه في استثناء رسوم من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية لقاء ما تقدمه لها من خدمات⁽¹⁾.

كما ورد في الفتوى رقم (وش ق/م و/20/1/443/2003) تاريخ 2003/3/29م ومضمونها: (لا يحق للمديرية العامة للبريد بوزارة النقل والاتصالات مطالبة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بالرسوم مقابل الخدمات البريدية التي تؤديها للهيئة - أساس ذلك - أن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تعد من وحدات الجهاز الإداري للدولة. والأصل المستقر أن الدولة ومصالحها وفروعها لا يقع على عاتقها عبء أداء الضرائب والرسوم إلا إذا نص القانون صراحةً على إلزامها بذلك)⁽²⁾.

أما في الأردن فقد نصت المادة (94/هـ) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني بأن تتمتع المؤسسة وإيراداتها وريع استثماراتها بجميع الإعفاءات والتسهيلات الممنوحة للوزارات والدوائر الحكومية.

المطلب الثاني: الرقابة المالية على أعمال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

لما كان الاستخدام الفعال للأموال العامة يشكل إحدى الدعامات الأساسية من أجل حسن إدارة تلك الأموال وضمان فعالية القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات والسلطات المختصة، فإن تحقيق هذا الهدف يتطلب وجود هيئات عليا تختص بالرقابة المالية، يكفل القانون استقلالها

(¹) مجموعة الفتاوى القانونية العُمانية: صادرة عن وزارة الشؤون القانونية العُمانية، الفتوى رقم (وش ق/م و/15/52/973/2002م) تاريخ 2002/6/24.

(²) مجموعة الفتاوى القانونية العُمانية: صادرة عن وزارة الشؤون القانونية العُمانية، الفتوى رقم (وش ق/م و/20/1/443/2003) تاريخ 2003/3/29م.

وحياها، تتولى الرقابة المالية على الهيئات والأجهزة الإدارية لضمان الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة، وخاصة بعد أن توسع نشاط الدولة ليمتد إلى القطاعين الاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾. وسوف نتناول هذا المطلب في الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

هي نوع من الرقابة تمارس في موقع من التنظيم الإداري، أو تلك الرقابة التي تمارسها إحدى إدارات وزارة المالية على باقي الأجهزة التنفيذية، أو يقوم بها موظفون تابعون للإدارة نفسها التي تجري أعمال رقابة عليها، وتهدف هذه الرقابة إلى التنبه إلى جميع المخالفات المالية واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها. وتمارس من خلال أسلوبين:

- أسلوب الرقابة التسلسلية: أي يتولى الرؤساء الإشراف على أعمال مرؤوسيهم وتوجيهها أو تصحيحها، وتكون هذه الرقابة سابقة للتصرف المالي أو لاحقة أو فنية أو إدارية.
- أسلوب الرقابة الوصائية: أي تتولى السلطة التنفيذية الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة في الدولة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المادي والإداري⁽²⁾.

حيث تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها: (نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة. أي هي عبارة عن خطة التنظيم وجميع الطرق والمقاييس التي يتبناها التنظيم الإداري بغرض حماية موجوداتها وضبط دقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها والوثوق بها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً)⁽³⁾. كما عرفها معهد المحاسبين في أمريكا بأنها: (الرقابة التي تشمل خطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي

(¹) كنعان، نواف (2005). الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد الثاني، العدد الثاني، ص 91.

(²) الشخيلي، عبد الرزاق (2001). الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ص 133.

(³) قبيلات، حمدي، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 135.

تتبنها المنشأة لحماية الأصول وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية، وبجانب ذلك تهدف إلى الارتقاء بالكفاية الإنتاجية وإلى متابعة تطبيق السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة⁽¹⁾.

وتوجد بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية وسائل رقابية داخلية وهي:

أولاً: لجنة المخاطر: وهي لجنة منبثقة من مجلس الإدارة يمثلها ثلاثة أعضاء من المجلس، ومدير دائرة إدارة المخاطر كمقرر للجنة. ويتم تعيينهم من قبل مجلس إدارة الهيئة، وتعد في السنة ما بين (3 إلى 5) اجتماعات.

ثانياً: دائرة إدارة المخاطر: التزام بالمبادئ والمعايير التوجيهية الموثقة في دليل إدارة المخاطر بالهيئة والتي تستهدف السياسات والإجراءات المتعلقة بالخدمات والعمليات والأنظمة للتأكد من انسجامها مع السياسة الكلية للتطوير الاستراتيجي، وإدارة المخاطر الداخلية والخارجية مثل (مخاطر التشغيل، والمخاطر المالية، ومخاطر السوق...إلخ) للوصول إلى الوضع الأمثل لتلك المخاطر وجعلها ضمن المستوى المقبول للهيئة، فقد حرصت الهيئة على تطبيق مفهوم العمل المبني على تعريف المخاطر في بيئة العمل لتعزيز القيمة المضافة لأنشطتها والمحافظة على القيمة الحالية لها من أجل مساعدة الإدارة في تحقيق الأهداف المخطط لها، والاحتفاظ بالموارد المتاحة، وضمان كفاءة الاتصال، والحفاظ على السمعة نشأت دائرة لإدارة من خلال الالتزام بالقوانين والأنظمة، حيث أن المخاطر بالهيئة تتولى دراسة واقتراح السياسات والإجراءات المتعلقة بأنشطتها والتأكد من أن السياسات والإجراءات المتعلقة بتلك الأنشطة محددة وواضحة وتغطي جميع أنواع المخاطر بما يضمن تقليل حدوث تلك المخاطر وآثارها المحتملة، إلى جانب تطبيق

(¹) البكوع، فيحاء عبد الخالف وأحمد، منهل مجيد (2012). تفعيل نظام الرقابة الداخلية للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري في الوحدات الخدمية (دراسة نظرية تحليلية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، السنة 35، العدد 92، ص2.

نظام إدارة استمرارية العمل بالهيئة، الذي قامت بتنفيذه من أجل ضمان استمرارية الهيئة في 2012 من عام اعتباراً القيام بأعمالها وتقديم خدماتها للمستفيدين وذلك في الظروف والحالات الطارئة⁽¹⁾.

ثالثاً: قسم إدارة الجودة: الجودة هي العنصر الأساسي لتقديم الخدمات للمتعاملين، لأن رضائهم هو أحد أهداف رسالة الهيئة. وعليه تسعى إدارة الهيئة باستمرار لضمان تقديم خدمات التأمين الاجتماعي من الكفاءة والعمل على تحسينها باستمرار ذات مستوى عال لكي تواكب تطور جودة الخدمات المقدمة مع ضمان خلوها من الأخطاء أثناء سير العمليات وبما يلبي احتياجات ورضا المستفيدين والمتعاملين، ومن منطلق الالتزام بالتحسين المستمر لكافة عمليات الهيئة وتطبيق أفضل الممارسات للارتقاء نحو تقديم خدمات ذات جودة عالية، فقد قامت إدارة الهيئة بإنشاء قسم إدارة الجودة بدائرة التخطيط بهدف توفير إطار لضبط وتحسين جودة الخدمات والعمليات بها من خلال جملة من الاختصاصات تتمثل في: نشر مفاهيم الإبداع والإبداع والجودة وتعميم أفضل الممارسات الإدارية والمهنية وضمان تطبيقها، ووضع الخطط الكفيلة بتطبيق نظام الجودة ومتابعته، وإجراء الدراسات الكفيلة بتحسين مستوى الخدمة للمؤمن عليهم والمستفيدين من خدمات الهيئة وتقديم المقترحات اللازمة لتحسينها، والإشراف والمشاركة في وضع معايير الجودة وتعميمها ومتابعة مدى الالتزام بها.

وقد تم لاحقاً تشكيل فريق للمراجعة الداخلية للجودة بالهيئة تمثلت مهامه في الآتي: 1- في خطة المراجعة الداخلية والمعتمدة البحث المحددة مسبقاً في وثيقة إجراء المراجعة الداخلية للجودة. 2- رصد العينات وتحديدها لتكون دليلاً ومطابقتها أو عدم مطابقتها لنظام إدارة الجودة

(1) الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية [/https://www.pasi.gov.om](https://www.pasi.gov.om)

المعتمد 3- القيام بإعداد تقرير المراجعة الداخلية للجودة والذي يتضمن حالات عدم المطابقة في عملية المراجعة والتوجيه بالإجراءات التصحيحية والوقائية اللازمة.

رابعاً: لجنة التدقيق الداخلي توجد في الهيئة لجنة للتدقيق الداخلي منبثقة من مجلس الإدارة تتكون من عدد لا يقل عن ثلاثة أعضاء ولا يزيد عن ستة بمن فيهم رئيس اللجنة ونائبه على أن تتوفر في أحدهم الخبرة المالية والمحاسبية، وتهدف هذه اللجنة إلى التأكد من كفاءة الإجراءات والنظم الرقابية المطبقة في الهيئة وسلامة التقارير المالية التي تصدرها وامتثالها للمتطلبات القانونية والرقابية عن التأكد من فاعلية وكفاءة نظام التدقيق وقواعد السلوك، فضلا الداخلي بالهيئة وأداء المدققين الخارجيين.

خامساً: دائرة التدقيق الداخلي: من أجل اختبار وقياس كفاءة وفاعلية أداء الضوابط الداخلية لأنشطة وأعمال الهيئة بهدف مساعدة الإدارة التنفيذية في تحقيق الكفاءة والفاعلية التشغيلية وضمان الالتزام بالقوانين واللوائح وتحقيق السلامة في الجوانب المالية ومن منطلق الاستمرارية في ترسيخ وتعزيز مبادئ الرقابة الداخلية نشأت دائرة للتدقيق الداخلي، فقد انحصرت مهامها في الآتي: (1)

1- رصد وتقييم فاعلية عمليات إدارة المخاطر بالهيئة وذلك من خلال تقييم مخاطر الحوكمة والعمليات ونظم المعلومات والتي تشمل: موثوقية وسلامة المعلومات فاعلية وكفاءة العمليات حماية الأصول والامتثال للقوانين . .

2- تقييم المخاطر المحتملة والمتعلقة بتحقيق الأهداف الاستراتيجية للهيئة.

3- تخطيط وتنظيم مهام التدقيق الداخلي والتأكد من الالتزام بالقوانين والتشريعات المطبقة في الهيئة والتشريعات الأخرى النافذة في السلطنة.

(1) التأمينات الاجتماعية في 25 عاماً، مرجع سابق، ص34.

- 4- تنفيذ الخطة السنوية للتدقيق الداخلي وأية مهام يتم طلبها من لجنة التدقيق أو إدارة الهيئة.
- 5- تقييم موثوقية وصحة وسلامة المعلومات بالهيئة والوسائل المستخدمة لتحديد وقياس وتصنيف وحفظ واستبقاء هذه المعلومات والإبلاغ عنها.
- 6- تقييم النظم المتبعة في الهيئة لضمان الامتثال للقوانين واللوائح والسياسات والأحكام والإجراءات والخطط المعمول بها.
- 7- تقييم وسائل حماية الأصول والتحقق من وجودها حسب الاقتضاء.
- 8- تقييم الفاعلية والكفاءة لكافة الموارد (المالية، البشرية، ونظم المعلومات وغيرها) التي يتم توظيفها بالهيئة.
- 9- تقييم العمليات والبرامج للتأكد من تنفيذها بحسب خطط العمل المعدة في هذا الشأن ومدى توافق النتائج مع الأهداف والغايات المحددة.
- 10- تسليط الضوء على الفرص المتاحة لتخفيض التكاليف من خلال تقديم توصيات فاعلة للتغلب على نقاط الضعف في أنظمة الرقابة الداخلية وزيادة كفاءة النظم والأنشطة المطبقة.
- 11- تقديم خدمات استشارية -كلما اقتضت الحاجة -لتحقيق قيمة مضافة للعمليات المطبقة بالهيئة وتحسين عمليات الحوكمة وإدارة المخاطر والرقابة وذلك دون أن تتأثر بالمدققين أي مسؤوليات إدارية في هذا حفاظا على استقلاليتهم عند تنفيذ مهام التدقيق مستقبلا.
- 12- المساعدة في التحقق من أنشطة الاحتيال المشتبه بها داخل الهيئة عن طريق أحكام الرقابة وتتبع الدورات والإجراءات المستندية.
- 13- الإبلاغ عن المخاطر المحتملة ذات الأهمية العالية وعن المسائل المتعلقة بالضوابط الرقابية بما فيها مخاطر الاحتيال والمسائل المتعلقة بالحوكمة وغيرها من المسائل الأخرى التي يتم طلبها من قبل اللجنة أو المجلس.

- 14- إبقاء لجنة التدقيق على علم بالمستجدات والممارسات الناجحة في مجال التدقيق الداخلي والخارجي؛ وذلك بهدف تطوير وتحسين عمل التدقيق الداخلي بالهيئة.
- 15- مساعدة أعضاء لجنة التدقيق في تنفيذ الاختصاصات والمسؤوليات المناطة لهم على النحو المحدد في ميثاق لجنة التدقيق بالهيئة.
- 16- التنسيق مع المدقق الخارجي والاطلاع على نطاق عمله -كلما اقتضت الحاجة- بهدف تخطيط أنشطة التدقيق الداخلي بما يكفل تغطية نطاق عمل المراجعة لأنشطة الهيئة ذات الأهمية العالية مع التأكد من عدم ازدواجية الجهود المبذولة في هذا الشأن.
- 17- ضمان دراسة الملاحظات والتوصيات المقدمة من المدقق الخارجي في الوقت المناسب، مع تحديد الإجراءات التصحيحية اللازمة لها من قبل الإدارة بحسب المواعيد المحددة.
- 18- تقييم جودة أداء المدققين الخارجيين ودرجة التنسيق مع دائرة التدقيق الداخلي.
- 19- التواصل مع الأجهزة الرقابية الأخرى للهيئة للحصول على جميع الملاحظات والتوصيات الواردة منها، مع متابعة تنفيذ جميع البنود المتفق عليها لاتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها.
- 20- وضع وتطوير السياسات والإجراءات للدائرة كلما اقتضت الحاجة لذلك.
- 21- وضع آليات وإجراءات متابعة المواضيع والتوصيات التي تهم الدائرة 21 وذلك ضمن دليل إجراءات التدقيق الداخلي.
- 22- التأكد من أن جميع أنشطة الهيئة المختلفة تخضع لمراجعة منتظمة وتقديم تقارير عن مدى كفاءتها وفعاليتها لمجلس الإدارة ولجنة التدقيق بالهيئة.
23. تقديم مؤشرات أداء أهداف الدائرة القابلة للقياس ونتائجها إلى لجنة التدقيق. 24- القيام بأي أعمال أو مهام أخرى توكل إلى الدائرة من قبل رئيس مجلس الإدارة أو رئيس لجنة التدقيق.

أما في الأردن فقد أوجدت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن دائرتين تعنيان بمهمة الرقابة الداخلية وهما (1): -

1- دائرة التدقيق الداخلي: وهي تقوم بالتأكد من إجراءات المؤسسة المالية والقانونية والإدارية، والتأكد من صحة ودقة القيود والمستندات والوثائق والكشوفات المالية والسجلات وبياناتها وتقاريرها، التي تعكس الوضع المالي الحقيقي للمؤسسة، والتأكد من مدى الالتزام بالخطط ومستويات الأداء والأهداف المرسومة لجميع الجهات والتأكد من إيرادات المؤسسة ونفقاتها ومسار تنفيذ خططها ومشاريعها.

كما تقوم دائرة التدقيق الداخلي بعمليات الجرد المفاجئ لموجودات المستودعات والصناديق وكل ما يتعلق بالسلف في المؤسسة والتأكد من مطابقتها للسجلات، وإبلاغ الإدارة العليا عن أي انحراف يؤدي إلى إنقاص موجودات المؤسسة والمشاركة في لجان الجرد الدوري، وأية لجان تتطلبها ضرورات العمل واتخاذ الترتيبات اللازمة مع المدقق الخارجي وديوان المحاسبة؛ من أجل الإجابة عن أية بخصوص معاملات المؤسسة. كما تقوم الدائرة بتقييم الإدارة في كافة مجالات العمل، والتوصية بإلغاء أو تعديل كل ما يعيق أو يحول دون الأداء الفعال والرقابة العامة في المؤسسة ودوائرها وفروعها ومكاتبها المختلفة (2).

2- دائرة الفروع والمكاتب: تتولى الإشراف على أعمال الفروع والمكاتب من جميع النواحي الفنية والمالية والإدارية وعقد الاجتماعات الدورية لمديري الفروع والمكاتب للتشاور، وحل المشاكل التي تعترض سير العمل والاطلاع على إنجازاتها بشكل مستمر، كما تتولى مهام الزيارات الدورية التفتيشية على المكاتب والفروع لمتابعة سير العمل في الفروع والمكاتب، وإعداد

(1) بني أحمد، خالد علي، قانون الضمان الاجتماعي الأردني، مرجع سابق، ص 188-189.

(2) بني أحمد، خالد علي، قانون الضمان الاجتماعي الأردني، مرجع سابق، ص 189.

الخطط والبرامج التي تعمل على تحسين الأداء، وتقوم بالإشراف على باقي الفروع والمكاتب وصيانتها.

كما نص قانون الضمان الاجتماعي الأردني في المادة (16) على أن يشكل مجلس الإدارة من أعضائه لجنة تسمى لجنة مراقبة، تتكون من ثلاثة أعضاء، حيث نصت هذه المادة على:-(أ. يشكل المجلس من بين أعضائه لجنة تسمى (لجنة المراقبة) من ثلاثة أعضاء وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ب. تنتخب لجنة المراقبة رئيساً لها من بين أعضائها وتجتمع بدعوة منه مرة على الأقل كل شهرين وكلما دعت الحاجة وتتولى المهام والصلاحيات التالية:

1. مراقبة أعمال إدارة المؤسسة المتعلقة بالشؤون المالية والاستثمارية وتدقيق التقارير المالية الخاصة بها بما في ذلك بياناتها المالية الختامية قبل عرضها على المجلس.
2. مراجعة تقارير التدقيق الداخلي في المؤسسة وقواعد الحوكمة وإبداء الرأي في أنظمة المؤسسة المالية والخطة الحسابية العامة والأصول المحاسبية لها ورفعها الى المجلس.
3. ممارسة الصلاحيات الأخرى التي تناط بها بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.

4. لا يجوز ان يكون المدير العام ورئيس صندوق الاستثمار أعضاء في لجنة المراقبة.

كما تضمنت المادة (17) من ذات القانون ضرورة إيجاد لجنة تسمى (لجنة الحوكمة الرشيدة) حيث نصت على ما يلي: -

أ. يشكل المجلس لجنة تسمى (لجنة الحوكمة الرشيدة) برئاسة أحد أعضائه وعضوية اثنين من مجلس التأمينات واثنين من مجلس الاستثمار، وتكون مدة العضوية في هذه اللجنة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ب. تتولى لجنة الحوكمة الرشيدة المهام والصلاحيات التالية:

1. التنسيب للمجلس بأسس الحوكمة الرشيدة ومعاييرها في المؤسسة لإقرارها ووضع الضوابط والآليات التي تعزز الالتزام بهذه الأسس والمعايير.
2. وضع سياسات لمنع تضارب المصالح والإقرارات المطلوبة من أعضاء كل من المجلس ومجلس التأمينات ومجلس الاستثمار والتأكد من مدى الالتزام بتلك السياسات.
3. مراجعة الهيكل التنظيمي للمؤسسة من حيث توزيع المسؤوليات وتقويض الصلاحيات والتأكد من وجود آليات وسياسات سليمة لتقييم الأداء والمساءلة.
4. وضع السياسات العامة المتعلقة بإفصاح المؤسسة عن أعمالها وأنشطتها.
5. التأكد من توفر مدونة لقواعد السلوك تحكم أخلاقيات الوظيفة وسلوكياتها وتعميمها على جميع موظفي المؤسسة.
6. تقديم تقرير سنوي عن الحوكمة الرشيدة في المؤسسة إلى المجلس.
7. وضع الأسس التي تنظم عمليات تمثيل المؤسسة في هيئات مديري ومجالس إدارة الشركات المساهمة فيها بما يشمل تقييم الأشخاص المقترحين لتمثيل المؤسسة.
8. أي مهام أو صلاحيات أخرى يكلفها بها المجلس.

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

هي الرقابة التي تمارس من خلال التنظيم، ومن قبل أجهزة رقابية غير تابعة للإدارة موضوع الرقابة، ويمكن أن تلحق هذه الأجهزة برئيس الدولة أو مجلس الوزراء، وذلك بهدف القيام بالرقابة على تنفيذ الرقابة العامة للدولة، من حيث ضمان تحصيل وجباية كافة الإيرادات الواجب تحصيلها،

وعدم تجاوز الاعتمادات والنفقات الواردة بالميزانية، ومن ثم قانونية الصرف وتحقيق الناحية الموضوعية التي تهدف إليها الميزانية وهي تنفيذ الخطط المقررة خلال السنة المالية⁽¹⁾.

ونظرا لكون الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة في سلطنة عمان، فإن جميع أعمالها تخضع للرقابة المالية والإدارية من قبل جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة هو الجهاز الرقابي الأعلى في السلطنة ويقوم بزيارات دورية للهيئة مرة كل سنتين على الأقل بهدف مراقبة الأداء والتأكد من الالتزام بتطبيق الأنظمة والقوانين ومن أهداف الجهاز ما يلي:

- 1- حماية الأموال العامة للدولة والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز والتثبت من مدى ملائمة أنظمة الضبط والرقابة الداخلية وسلامة التصرفات المالية والإدارية واتباعها للقوانين واللوائح والقرارات التنظيمية.
- 2- التحقق من تنفيذ القوانين واللوائح والنظم والقرارات فيما يتعلق باختصاصاته.
- 3- تجنب وقوع تضارب المصالح والمخالفات المالية والإدارية.
- 4- بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين واللوائح والأنظمة المالية والإدارية المعمول بها واقتراح وسائل علاجها.
- 5- الالتزام بمبدأ الشفافية في التصرفات المالية والإدارية.
- 6- الرقابة الوقائية والتأكد من حسن سير العمل.
- 7- تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وبكفاءة وفاعلية.
- 8- الكشف عن أسباب القصور في الأداء والإنتاج وتحديد المسؤولية.

(1) كنعان، نواف، الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية، مرجع سابق، ص106.

كذلك من وسائل الرقابة الخارجية، المدقق الخارجي ويرتكز عمل المدققين الخارجيين لدى الهيئة بشكل أساسي في القيام بعمليات الفحص السنوية المتمثلة في التحقق من صحة حسابات الهيئة، وإبداء الرأي بشكل عادل في شأن القوائم المالية، كما يتضمن نطاق عملهم القيام بمراجعة الضوابط الداخلية المتعلقة بشكل رئيس بحماية الأصول ومدى الاعتماد على السجلات المالية. حيث ترتبط وظيفة التدقيق الخارجي ببرنامج شامل ومستمر من عمليات التدقيق التي تركز على إدارة المخاطر والضوابط الداخلية وإجراءات الحوكمة والعمليات الفعالة.

أما في الأردن فيعد ديوان المحاسبة هو السلطة الرقابية الأعلى ويمارس دوره الرقابي على العمليات المالية في أعمال الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة لضمان سلامة الإجراءات المنفذة بما يكفل المحافظة على المال العام وتحقيق أهداف الدولة العليا والحيلولة دون وقوع الأخطاء والانحرافات وإتباع الأساليب الناجعة في المساءلة والمحاسبة عن مثل هذه المخالفات في حال حدوثها، أي أن الديوان هو الجهة الرسمية المكلفة بالقيام بالرقابة المالية الحكومية⁽¹⁾. ومن أهم الأهداف التي يسعى الديوان إلى تحقيقها ما يلي⁽²⁾:

- 1- العمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول.
- 2- التنبيه إلى أوجه النقص والقصور في القوانين والأنظمة والتعليمات المالية أو الإدارية المعمول بها واقتراح وسائل معالجتها.
- 3- التعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي.
- 4- التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها.

(¹) الكعبير، محمود خالد (2013). مدى ملاءمة إجراءات ديوان المحاسبة الأردني لمكافحة الفساد، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص21-22.

(²) المصدر نفسه، ص25-26.

- 5- التثبيت من أن الإقرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
- 6- المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة.
- 7- توفير درجة عالية من المصداقية لدى الجمهور وممثليه في إدارة المال العام وحسن استخدامه⁽¹⁾.

ويتضح للباحث بأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالأردن يخضعان لنوعان من الرقابة، رقابة داخلية وخارجية بهدف الوقوف على تحقيق أهدافهما وغاياتهما وعدم الحيد عن المنهج الذي رسمه الشارع لهما، فالرقابة الداخلية تمثلت في وجود أجهزة مختلفة متعددة الهدف منها اكتشاف الأخطاء وتقييمها ومراقبة الأداء وصولاً على الأداء الأمثل في جو من التكامل والانسجام بين الوحدات العاملة في الهيئة او المؤسسة.

أما الرقابة الخارجية فهي أوجدتها المشرع لتكون حالها كحال باقي مؤسسات الدولة تخضع لها والقيمة عليها بهدف تحقيق المهام المسندة إليها من جهة وعدم الانحراف في استعمال سلطتها وأيضا عدم الانحراف عن الغاية التي أنشأت من أجلها، حيث أن الدولة هي السلطة العليا وهي المتحكمة والمشرفة على عمل جميع مؤسسات الدولة بصفتها صاحبة السلطان، إلا أن الواقع العملي يبين لنا تدخل السلطة التنفيذية وخلال فترات معينة تقوم السلطة التنفيذية بالتدخل في أعمال أنظمة التأمينات الاجتماعية ولا أدل من ذلك عند وقوع الأزمات الاقتصادية المتلاحقة، وتأثير ذلك على خزينة الدولة مما يجعل أمر الاستعانة بأموال أنظمة التأمينات الاجتماعية هو الحل أو التوقف عن سداد نسبة الاستقطاع التي حددها المشرع بحجة عدم وجود الوفرة المالية اللازمة، ففي سلطنة عمان ومنذ ظهور الأزمة الاقتصادية الحالية فقد أصدرت وزارة المالية منشورات مالية للمؤسسات والهيئات الحكومية بترشيد وضبط الإنفاق العام، وبطبيعة الحال تم إحالة هذه المنشورات

(1) المادة 3 من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1954.

إلى رئيس مجلس إدارة التأمينات الاجتماعية والذي هو من أعضاء السلطة التنفيذية وبدوره إحالتها للمدير العام بغرض التنفيذ والالتزام بما جاء في هذه المنشورات، ولا يخفى على أحد بأن هذه المنشورات قد قيدت الهيئة من مواصلة خططها التطويرية ولا مس بشكل مباشر كيانها المالي الذي حصنه المشرع من التدخل فيه أو المساس به، فقد أصدرت وزارة المالية المنشورات التالية⁽¹⁾ :

- المنشور المالي رقم (6) لعام 2015م بشأن ترشيد النفقات الخاصة بالإيفاد في المهام الرسمية أو التدريب.
- المنشور المالي رقم (7) لعام 2015م بشأن ضوابط المناقلات المالية بين بنود الموازنة.
- المنشور المالي رقم (11) لعام 2015م بشأن استيفاء بيانات مكافآت ممثلي حصة الحكومة في مجالس إدارات الهيئات والشركات والمؤسسات الحكومية.
- المنشور المالي رقم (14) لعام 2015م بشأن التوقف عن الصرف على مادة أجور إضافية.
- المنشور المالي رقم (2) لعام 2016م بشأن تقنين الصرف على الموازنة الإنمائية
- المنشور المالي رقم (4) لعام 2016م بشأن إيقاف برامج البعثات الدراسية على نفقة الوزارات والوحدات الحكومية وغيرها من المنشورات المالية الأخرى.
- المنشور المالي رقم (19) لعام 2016م بشأن تطبيق قرار مجلس الخدمة المدنية باجراء بعض التعديلات على اللوائح الداخلية للهيئات.

(¹) الموقع الإلكتروني لوزارة المالية بسلطنة عمان، صفحة المنشورات المالية [/https://mof.gov.om](https://mof.gov.om)

- المنشور المالي رقم (5) لعام 2017م بشأن موافاة وزارة المالية باللوائح والأنظمة المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة.

- المنشور المالي رقم (6) لعام 2017م بشأن استخدام وقود (91) للسيارات الحكومية.

- المنشور المالي رقم (7) لعام 2017م بشأن الإجراءات المالية لموازنة 2017م والتقييد بالمنشورات المالية السابقة.

ومما لا شك فيه فأن مثل هذه المنشورات تعد تدخلا مباشرا في أعمال وأداء الهيئة ويعد مخالفا لأحكام ونصوص قانون التأمينات الاجتماعية والفتاوى القانونية التي أوضحت موقع الهيئة في منظومة الهيئات والمؤسسات العامة والتي أقرت الفتوى رقم (وش ق/م و/10/1022/1997) -كما سبق بيانه- صراحة بأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية لا تخضع للنظام المالي للهيئات والمؤسسات العامة نظرا لإفراد المشرع لها نظاما ماليا خاصا في الفصل الثاني من القانون ، وأنه لا حجة في القول بأن نظام الهيئات والمؤسسات العامة نص في المادة (5) منه على أن "تطبق الهيئات والهيئات العامة القواعد والنظم الحكومية في شؤونها المالية والإدارية..." وأن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تخضع-بموجب هذه الإحالة-لأحكام النظام المالي للهيئات العامة الصادر بالمنشور المالي رقم (85/6) ، ذلك أن أحكام هذا النظام الأخير لا تندرج في عموم القواعد والنظم المالية الحكومية في مجال تطبيق حكم الإحالة المشار اليه نظرا لخضوع الوحدات الحكومية المستقلة لنظام مالي خاص بها صادر بالمشور المالي رقم (85/5) وهذا النظام -شأنه شأن النظام المالي للهيئات العامة- يعتبر نظاما عاما يقيده النظام المالي للهيئة والوارد في

الفصل الثاني من القانون (1) ، كما أقرت الفتوى رقم (وش ق /م و/1/21/1149/2009) بأن أموال الهيئة ليست من الخزنة العامة للدولة(2).

(1) راجع فتوى وزارة الشؤون القانونية رقم (وش ق /م و/1/10/1022/1997) بتاريخ 1997/9/20م

(2) راجع فتوى وزارة الشؤون القانونية رقم (وش ق /م و/1/21/1149/2009) بتاريخ 2009/7/8م

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً الخاتمة:

بعد الانتهاء - بفضل الله - وحمده من إنجاز موضوع البحث، لا زال الاعتقاد لدينا من ان دراسة الاستقلال الإداري والمالي للهيئات والمؤسسات بشكل عام، والتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان بشكل خاص تحتاج إلى معالجة أوسع وأشمل لمواضيع كثيرة، كما تحتاج إلى جهد أكبر ودراسة متأنية ودقيقة.

ويعتبر ما تم إنجازه في هذا البحث حصيلة جهد وعمل متواضع جدا لدراسة الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان، والتي بلا ريب من المواضيع الهامة والتي تدعو الحاجة إلى دراستها بشكل جيد ومتماني من قبل الدارسين والباحثين وذلك لأهميتها في القانون الإداري المعاصر وظهور العديد من الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة ووجود الخلط بينها وبين بقية الجهات الحكومية الأخرى ، كذلك تكمن الأهمية تسليط الضوء على تدخل السلطة التنفيذية في أعمال هذه الهيئات والحد من عملها مما ينعكس سلبا على تحقيق الأهداف والأغراض التي أنشئت من أجلها .

وبعد دراسة الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية وموقف المشرعين العماني والأردني من طبيعة هذا الاستقلال في كلا من النظامين، بالإضافة إلى الأوجه التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية في أعمال الهيئة بحكم الوصايا الإدارية، توصل الباحث إلى عدد من النتائج والتوصيات نذكرها تباعا.

ثانيا النتائج:

من خلال دراستنا السابقة نستطيع أن نستخلص منها النتائج التالية:

1- يعتبر الضمان الاجتماعي من الأسس والقواعد التي تقوم عليها المجتمعات الحديثة وقد نصت عليها وأرستها المعاهدات والمواثيق الدولية بالإضافة إلى النص عليها في قوانين وتشريعات الدول، إلا أن تطبيق الضمان الاجتماعي في الدول هو اختياري وليس هناك سلطة دولية لمراقبة تطبيق ذلك من عدمه.

2- يشكل الضمان الاجتماعي قطاع حيوي نابض لما له من دور فعال في اقتصاديات الدول من خلال المشاركة في العملية التنموية في الدول وتوفير حماية تأمينية للعاملين مما ينعكس على الاستقرار النفسي لهم وزيادة الإنتاجية، مما يتطلب من الدول استكمال منظومة التأمينات الاجتماعية التي أقرتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي والعمل على تطويرها مواكبة للتطور المتسارع في العالم.

3- تعتبر الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي جهتان تتمتعان بالشخصية المعنوية ولهما استقلالهما الإداري والمالي، إلا أن هذا الاستقلال هو نسبي حيث أن للسلطة العليا حق التعيين والإشراف والرقابة.

4- ليس هناك جهات حكومية لها استقلال تامة في أداء أعمالها نظرا لكون هذه الجهات إنما هي وليدة السلطة العليا وبالتالي فأن لها الوصايا الإدارية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة وفق التنظيم القانوني لها.

5- هناك عدم توسع في التنظيم الإداري في الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان وكذلك الحال في المؤسسة لعامة للضمان الاجتماعي الأردني، فالهيكل التنظيمي من

مجلس إدارة ثم مدير عام ثم مدراء دوائر، الأمر الذي يشكل عبء إداري نظرا للدور اللذان يقومان به وحجم العمل المنوط بهما، ناهيك عن الفروع الإقليمية المنتشرة في المحافظات.

6- هناك قصور تشريعي في كلا القانونين العماني والأردني من حيث عدم بيان ماهية الشخصية المعنوية التي يتمتعان بها وحدودها وما هو حدود الاستقلال الإداري والمالي الذي منحه لهما المشرع، مما يجعل الخلاف مستمرا حول نطاق وحدود هذا الاستقلال.

7- أسلوب الإدارة بنمط المؤسسات والهيئات العامة أثبت نجاعته في كثير من الأحيان وهو من الأساليب الحديثة في تحقيق الأهداف والغايات التي تضطلع إلى الوصول إليها السلطة العليا، إلا أن ذلك لا يكفي دون إعطاء هذه المؤسسات الصلاحيات اللازمة وعدم التدخل في عملها وأداءها، وهذا ما رأيناه في المنشورات التي أصدرتها وزارة المالية في سلطنة عمان.

8- هناك خلاف فقهي حول طبيعة أموال التأمينات الاجتماعية، من حيث اعتبارها أموالاً عامة تدخل في خزينة الدولة أم أموالاً خاصة، وخصوصاً أموال الاشتراكات التي تستقطع من اطراف الإنتاج الثلاثة (الدولة وأصحاب الأعمال والعمال) ويتم استثمارها وتتميتها حتى تصرف لمستحقيها وفق القانون، فالمشرعين العماني والأردني لم يحدد طبيعة هذه الأموال، إلا أنه أن المشرع أضعاف لها الحماية شأنها شأن المال العام، ويتبين للباحث بأن هذه الأموال هي أموال خاصة ذات نفع عام فملكيتها خاصة جماعية على الشيوخ بين الممولين لها والمستفيدين منها وذلك لأن قسمتها تقوت المنفعة منها فتبقى على الشيوخ وتدار وتستثمر وتؤدي منافعها لمستحقيها وفقا للأسس القانونية الذي يحكم هذا المال وهو التأمين الاجتماعي.

9- منح المشرعين العماني والأردني التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي اختصاصات واسعة وكبيرة للقيام بدورهما وفق التنظيم القانوني المنشأ لهما، إلا أن هذه الاختصاصات يقابلها ضيق في التنظيم الإداري وفق الهيكل التنظيمي مما يؤثر سلباً على أداء المؤسسات.

ثالثاً: التوصيات

1- توصي الدراسة بالعمل على إجراء بعض التعديلات على نصوص القانون بحيث يتم تحديد ماهية الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عُمان والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالأردن.

2- توصي الدراسة بالعمل على إجراء التعديلات على الهيكل التنظيمي للمؤسسات مواكبة للتطور الحاصل في النظم التأمينية وتوسيع التنظيم الإداري بما يحقق الصالح العام للمستفيدين والمنتفعين من النظامين.

3- توصي الدراسة بضرورة تحديد بنص تشريعي ماهية طبيعة أموال الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالأردن وذلك خروجاً من الخلاف القائم حول هذه الأموال، حيث أشارت الفتاوى القانونية بأن هذه الأموال لا تدخل في الخزنة العامة للدولة ولها وضعها الخاص.

4- توصي الدراسة بضرورة عدم قيام السلطة التنفيذية بممارسة صلاحيتها على نحو مبالغ فيه ويشكل غلواً للتدخل في أعمال الهيئة أو المؤسسة ويجب أن يكون هذا التدخل في نطاق القانون أو النظام.

قائمة المراجع والمصادر:

- القرآن الكريم

أولاً: الكتب

1. الأهواني، حسام الدين (1993). أصول قانون التأمين الاجتماعي، ط2، القاهرة: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.
2. بدوي، ثروت (2002). القانون الإداري، القاهرة: ط1، القاهرة: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.
3. البديوي، محمد فؤاد (1953). تطور الضمان الاجتماعي، ط1، القاهرة: المطبعة العالمية للطباعة والنشر.
4. البرعي، أحمد حسن (1983). المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، ط2، القاهرة: دار الفكر العربي.
5. البرعي، أحمد حسن (2006). الوسيط في التشريعات الاجتماعية، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.
6. بيومي، محمد أحمد (1985). علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية وتشريعاتها، ط1، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.
7. تناغو، سمير (1972)، نظام التأمينات الاجتماعية، ط2، الإسكندرية: دار المعارف للطباعة والنشر.
8. الجمال، مصطفى (1984). الوسيط في التأمينات الاجتماعية، ط2، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع.
9. الحلو، ماجد راغب (1996). القانون الإداري، ط1، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع.
10. حمدان، حسين عبد اللطيف (1980). التشريع الاجتماعي اللبناني: (الضمان الاجتماعي)، ط1، بيروت: مكتبة كبرى إخوان للطباعة والنشر.

11. الحوت، علي (1990). الضمان الاجتماعي ودوره الاقتصادي والاجتماعي، ط1،
بنغازي: الدار الجماهيرية للنشر والإعلان.
12. خاطر، احمد (2000). الرعاية الاجتماعية، ط1، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث
للطباعة والنشر.
13. الخلايلة، محمد علي (2013). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا
وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
14. الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
15. الدبس، عصام علي (2014). القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
16. دلفولفيه، جورج فوديل (2001). القانون الإداري، (ترجمة منصور القاضي)، الجزء
الثاني، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
17. الذنبيات، محمد جمال (2016)، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للطباعة
والنشر.
18. الزعبي، خالد سماره (1988). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم
الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط2: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
19. السعيد، صادق (1962). شؤون العمال في الضمان الاجتماعي والعمل في العراق، ط1،
بغداد: مؤسسة الثقافة العالمية.
20. السعيد، صادق مهدي (1980). التأمينات الاجتماعية، ط2، بغداد: مؤسسة الثقافة
العالمية.
21. الشرقاوي، سعاد (1984). القانون الإداري، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية للطباعة
والنشر والتوزيع.
22. شطناوي، علي خطار (2003). الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان: دار وائل
للطباعة والنشر والتوزيع.
23. شطناوي، علي خطار (2007). الإدارة المحلية، ط2، عمان: دار وائل للطباعة والنشر
والتوزيع.
24. شيحا، إبراهيم عبد العزيز (1994). مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بيروت: الدار
الجامعية.

25. الشبخلي، عبد الرزاق (2001). الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
26. الشبخلي، عبد القادر (2015). القانون الإداري السعودي، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر.
27. صالح، عبد المحي (2003). الرعاية الاجتماعية، ط2، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.
28. الصرايرة، مصلح ممدوح (2014). القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
29. الصرايرة، مصلح ممدوح (2016). القانون الإداري، ط3، عمان: دار الثقافة للنشر.
30. الظاهر، خالد خليل (1997). القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، عمان: دار الميسرة للطباعة والنشر والتوزيع.
31. عبد الرحمن، محمد شريف (2004). قانون التأمين الاجتماعي، ط2، القاهرة: دار الكتاب الحديث.
32. عبد السلام، محمد سعيد (2004) قانون التأمينات الاجتماعية، ط1، منشأة المعارف للطباعة والنشر.
33. عبد الوهاب، محمد رفعت (2005). مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
34. العزي، خالد (1959). التأمينات الاجتماعية للعمال في الدول العربية، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.
35. العيسوي، عبد الرحمن محمد (2001). سيكولوجية التنمية والإنتاج، ط1: الإسكندرية: دار الراتب الجامعية.
36. عيسى، على (1989). الضمان الاجتماعي، ط1، عمان: مطابع الدستور للطباعة والنشر والتوزيع.
37. فرحات، فوزي (2004). القانون الإداري العام، ط1، بيروت: مكتبة الاستقلال للطباعة والنشر والتوزيع.

38. القاسم، محمد حسن (1995). التأمينات الاجتماعية: النظام الأساسي والنظم المكمل، ط1، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
39. القاضي، محمد (1996). الحماية الجنائية للتأمينات الاجتماعية، ط2، القاهرة: دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع.
40. قبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، ط2، عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع.
41. كشاكش، كريم (1997). التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، ط1، إربد، جامعة اليرموك.
42. كنعان، نواف (2012). الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط4، الشارقة: الآفاق المشرقة ناشرون.
43. الكويدلاوي، حسين جاسم (2015). التأمين: دراسة فقهية مقارنة، ط1، القاهرة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع.
44. المعاني، أيمن عودة وأبو فارس، محمود عوده (2000). الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، قسم الإدارة العامة، ط3، كلية إدارة الأعمال، الجامعة الأردنية.
45. منصور، محمد حسين (1996). التأمينات الاجتماعية دراسة عملية للتشريعات الحديثة من خلال التطبيقات القضائية النظرية العامة - الاشتراكات، ط1، الإسكندرية: منشأة المعارف.
46. يس، عبدا لرزاق حسين (2004). الوسيط في شرح أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية، ط1، دبي: أكاديمية شرطة دبي.

ثانياً: الرسائل الجامعية

1. أمين، سردار ياسين (2001). استقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق.
2. بني أحمد، خالد علي (1999). قانون الضمان الاجتماعي الأردني في ضوء الشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

3. بني عامر، محمد محمود (1999). إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن: دراسة تقييمية لأداء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في محافظة العاصمة. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.
4. سعود بن سعد محارب (2010). جرائم التأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية: دراسة تطبيقية مع النظام المصري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية.
5. سيف الإسلام، أحمد (1982). نحو نظام للتأمينات الاجتماعية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.
6. عبد الكريم، فارس حامد (2009). استقلال السلطة القضائية وتوازن السلطات داخل الدولة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، بغداد، العراق.
7. الكباريتي، جهاد (2005). المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي واتجاهات المستفيدين نحوها، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.
8. الكعبير، محمود خالد (2013). مدى ملاءمة إجراءات ديوان المحاسبة الأردني لمكافحة الفساد، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
9. كمال، هشام جميل، (2012). الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة الدكتوراه غير منشورة، جامعة تكريت، تكريت، العراق.
10. محارب، سعود بن سعد (2010). جرائم التأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية: دراسة تطبيقية مع النظام المصري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية.
11. الواسعة، زرارة صالح (2007). المخاطر المضمونة في قانون التأمينات الاجتماعية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة منتوري، الجزائر.

ثالثاً: البحوث والمجلات:

1. سماتي، الطيب (2011). الإطار القانوني للتأمينات الاجتماعية في التشريع الجزائري ومشاكله العملية، ندوة حول: مؤسسات التأمين التكافلي والتأمين التقليدي بين الأسس النظرية والتجربة التطبيقية، جامعة فرحات عباس، الجزائر.
2. البكوع، فيحاء عبد الخالف وأحمد، منهل مجيد (2012). تفعيل نظام الرقابة الداخلية للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري في الوحدات الخدمية (دراسة نظرية تحليلية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، المجلد (35). العدد (92). ص 1-16.
3. الشباطات، محمد علي (2016). التأمينات الاجتماعية في الدول العربية الواقع والمستقبل، بحث منشور في مؤتمر كلية الحقوق الدولي الثالث، جامعة الإسراء، عمان، الأردن،
4. الصياد، محمد حامد (2007). الاتفاقيات الدولية والإقليمية في مجال التأمين الاجتماعي، محاضرات في التأمينات الاجتماعية، المؤتمر الاقتصادي، القاهرة، مصر.
5. طلبة، عبد الله (2000). القانون الإداري، لطلاب السنة الثانية، معهد السكرتاريا، جامعة دمشق، حقوق الطبع والنشر محفوظة لجامعة دمشق.
6. العيساوي عز الدين (2006). العقد كوسيلة لضبط السوق، مجلة المفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ص 211. الفاخوري، أدريس (2013). الاستقلال الإداري والمالي للجامعات، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، المغرب، المجلد (4)، العدد (1)، ص 126.
7. فرج، رضا (1966). نشأة وتطور التأمينات الاجتماعية، مجلة الطليعة - مؤسسة الأهرام المصرية، المجلد (11)، العدد (2)، ص 60-72.
8. القيسي، حنان محمد (2014). مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005، مجلة الحقوق، كلية المستنصرية، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد (5)، العدد (23-24)، ص 1-28.
9. كنعان، نواف (2005). الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد (2)، العدد (2)، ص 86-107.

10. نعيمة، زيرمي (2012). واقع التأمين الاجتماعي في الجزائر، بحث منشور في الملتقى الدولي السابع حول الصناعة التأمينية: الواقع العملي وآفاق التطوير - تجارب الدول"، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر.

رابعاً: الصحف والتقارير والمصادر الإلكترونية: -

1- التقرير السادس: مكتب العمل الدولي. الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، 2011، جنيف. ص8.

2- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الوحدة الاستثمارية، التقرير السنوي، 2005، ص23.

3- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الوحدة الاستثمارية، التقرير السنوي، 2007، ص6.

4- الجريدة الرسمية رقم (848) الصادرة بتاريخ 2007/10/1م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

5- صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2010، ص9.

6- فتوى وزارة الشؤون القانونية رقم (وش ق /م و/21/1/1149/2009) بتاريخ 2009/7/8م.

7- قادر، كمال (2013)، حقوق العمال في القانون الدولي، موقع السكينة. متوفر على: <http://www.assakina.com/rights/workers-rights/24704.html>

8- كتاب التأمينات الاجتماعية في 25 عاما، إصدار دائرة الإعلام والعلاقات العامة، 2017، ص32

9- الجريدة الرسمية (519) الصادرة بتاريخ 1994/1/15م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

10- الجريدة الرسمية رقم (1165) الصادرة بتاريخ 2016/10/9م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

11- الجريدة الرسمية رقم (195) الصادرة بتاريخ 1980/6/1م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.

- 12- الجريدة الرسمية رقم (196) الصادرة بتاريخ 15/6/1980م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 13- الجريدة الرسمية رقم (235) الصادرة بتاريخ 15/2/1982م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 14- الجريدة الرسمية رقم (495) الصادرة بتاريخ 16/1/1993م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 15- الجريدة الرسمية رقم (538) الصادرة بتاريخ 1/11/1994م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 16- الجريدة الرسمية رقم (540) الصادرة بتاريخ 13/12/1994م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 17- الجريدة الرسمية رقم (601) الصادرة بتاريخ 15/6/1997م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 18- الجريدة الرسمية رقم (663) الصادرة بتاريخ 15/1/2000م، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، مسقط.
- 19- مجموعة الفتاوى القانونية العُمانية: صادرة عن وزارة الشؤون القانونية العُمانية، الفتوى رقم (و ش ق/م و/97/1022/1/10م) تاريخ 20/9/1997.
- 20- مجموعة الفتاوى القانونية العُمانية: صادرة عن وزارة الشؤون القانونية العُمانية، الفتوى رقم (و ش ق/م و/2002/973/15/52م) تاريخ 24/6/2002.
- 21- مجموعة الفتاوى القانونية العُمانية: صادرة عن وزارة الشؤون القانونية العُمانية، الفتوى رقم (و ش ق/م و/2003/443/1/20م) تاريخ 29/3/2003م.
- 22- يوسف أبا الخيل، ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى، مقال بجريدة الرياض، العدد 15678، 2011، www.alriadh.com
- 23- يوسف أبا الخيل، ماذا عن استقلال أجهزة الرقابة المالية الأخرى، مقال بجريدة الرياض، العدد 15678، 2011، www.alriadh.com
- 24- الموقع الإلكتروني للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الأردني. <https://www.ssc.gov.jo/Arabic/pages/homepage.aspx>

25- الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بسلطنة عمان

<https://www.pasi.gov.om>

26- الموقع الإلكتروني لوزارة المالية بسلطنة عمان، صفحة المنشورات المالية

<https://mof.gov.om>

27- موسوعة الجزيرة (2014)، منظمة العمل الدولية. متوفر على: ___

<http://www.aljazeera.net/encyclopedia/organizationsandstructur>

28- الموقع الإلكتروني لصندوق تقاعد ديوان البلاط السلطاني <http://www.drcpensionfund.gov.om>

<https://www.modpf.gov.om>

29- الموقع الإلكتروني لصندوق تقاعد وزارة الدفاع

30- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، نبذة عن المؤسسة، 2014، ص 1-2. متوفر

على موقع المؤسسة الإلكتروني:

<https://www.ssc.gov.jo/Arabic/AboutSSC/Documents/%D9%86%D8%A8%D8%B0%D8%A9%20%D8%B9%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9.pdf>

31- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، نبذة عن المؤسسة، متوفر على الموقع:

<https://www.ssc.gov.jo/Arabic/AboutSSC/Pages/Home.aspx>

<http://www.shrm.org/hrdisciplines/benefits/articles/pages/transitioningplans.aspx>

<http://www.ssc.gov.jo/Arabic/AboutSSC/Pages/Home.aspx> - 32

خامساً: المواد والقوانين: -

1. الدستور الأردني لعام 1952.
2. قانون التأمينات الاجتماعية العُماني رقم 27 لعام 1991.
3. قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم 1 لعام 2014.
4. قانون العمل العُماني رقم 34 لعام 1973.
5. القانون المدني الأردني رقم 43 لعام 1977.
6. قانون المعاملات المدنية العُماني رقم 29 لعام 2013.
7. قانون تعويض إصابات العمل والأمراض المهنية رقم 40 لعام 1977.
8. النظام الأساسي العُماني رقم 101 لعام 1996.
9. نظام الهيئات والمؤسسات العامة العُماني رقم 116 لعام 1991.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. Andre de Laubadere (1984) ,**Traite Elementraire droit Administwatif** , , 44.
2. Blaug, Mark (1963). The myth of the old poor law and the making of the new, **Journal Of Economic History**, 23 .151-184
3. Cammack, R. (2012). **From defined benefit to defined contribution: a systematic approach to transitioning retirement plans**. Retrieved April 12 .
4. ECHR, 16 September 1996 (39/1995/545/631). **For a review of the relevant case law under the European Convention on Human Rights, see "The meaning of article 1 of the First Protocol for social security rights in the light of the Gaygusuz judgment,"** Social security, non-discrimination and property, ed. S. Van den Bogart (Antwerpen, Maklu 1997), 59.
5. International Labour Organization, Introduction to Social Security (**Geneva: International Labour Office**, (1984).
6. International Social Security Association (ISSA). **He Issa Promotes Excellence in Social Security Administration Through Professional Guidelines, Expert knowledge, Services and Support to Enable its Members to Develop Dynamic Social Security Systems and Policy Throughout the world**. The Issa was founded in 1927. Geneva.
7. L.Duguit (1921),**Traite de droit constitutional** ,paris, zeme.edi ,Tom2p.55
8. Langan, M. (1998). **The Contested Concept of Need, in Welfare: Need, Rights and Risks**, ed. **M. Langan** (London and New York: Routledge, 1998), 27-28.