المحاضرة الرابعة في مقياس قانون المرافق العامة

المحور الثاني: طرق إدارة المرافق العامة وتفويضاتها

يتناول المحور الثاني ملخص للنقاط التالية :

- الطرق التقليدية لإدارة المرافق العامة.
- الطرق الحديثة لتسيير المرافق العامة (تفويضات المرفق العام)

أولا – الطرق التقليدية لإدارة المرافق العامة

تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعا لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وأهم هذه الطرق هي الاستغلال المباشر أو الإدارة المباشرة وأسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة وأسلوب الالتزام وأخيرا التفويض.

1 الطرق العامة في إدارة المرافق العامة

في هذه الحالة تتكفل الإدارة العامة بإدارة وتسيير المرافق العامة عن طريق أسلوبين هما الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة.

1 أسلوب الاستغلال المباشر (الإدارة المباشرة)

يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء كانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة، يترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالا عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام. وسمية بالتسيير المباشر لتفرقته عن تسيير الأشخاص ذوي الشخصية المعنوية الأخرى سواء العمومية أو حتى الخاصة.

وفي تعريف آخر يعرف أسلوب الاستغلال المباشر بأنه : التسيير المضمون من طرف الجماعة العمومية سواء كانت دولة أو جماعات محلية بنفسها، وبوسائلها الخاصة، و لا يملك المرفق العام استقلالية مالية ولا شخصية معنوية كما لا يملك جهاز تسيير خاص به، وفي حالة النزاع مع الآخرين فإن مسؤولية الجماعة العمومية هي التي تثار، كون الإدارة تتصرف بواسطة وكلائها ووسائلها المادية مستعملة وسائل و أدوات القانون العام (امتيازات السلطة العامة).

ومما سبق تترتب النتائج القانونية الآتية:

*موظفوا المرافق العامة في الاستغلال المباشر هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيف العمومي.

*أملاك المرافق العامة هي أملاك عمومية تخضع لأحكام الدومين العام.

*القرارات الصادرة عن المرافق العامة هي قرارات إدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية.

*العقود تبرمها المرافق العامة المدارة بأسلوب الاستغلال المباشر هي عقود إدارية (إذا توفرت شروطه)

* تنطبق على أعمالها وتصرفاتها أحكام المسؤولية الإدارية.

*المنازعات الناجمة عنها تكون من اختصاص القضاء الإداري

*لا تتمتع بالاستقلالية المالية والادارية فهي تعتمد في تمويلها على الميزانية العامة للدولة أو ميزانية الجماعات المحلية، كما تخضع لقواعد المحاسبة العامة والرقابة على المالية العمومية والسلم الإداري والسلطة الرئاسية.

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية الوطنية (القومية) بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء، وفي

الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية المحلية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أنه من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص.

ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة.

كما أن غياب الكفاءات اللازمة للتسيير وغياب التحفيز يؤثر على فعالية القطاعات والمرافق العامة المسيرة بهذه الطريقة، لذلك وجب إتباع هذه الطريقة من طرف المرافق العامة الإدارية فقط (الدفاع الأمن والقضاء)، فهي تهدف لتحقيق المصلحة العامة دون الحصول على أي ربح للسلطة الإدارية فمقياس المصلحة العامة هو الغالب في هذه الطريقة من التسيير .

مثال: راجع نص المادة 151 من قانون البلدية رقم 10/11 المعدل والمتمم، وأيضا المادة 145 من قانون الولاية رقم 07/12.

2 – أسلوب المؤسسة العامة

قد يلجأ المشرع إلى أسلوب أخر لإدارة المرافق العامة، أطلق عليه الفقه باللامركزية المرفقية كمقابل للامركزية الإقليمية فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام بموظفين عموميين وأموال عامة وأعمالها إدارية، ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية بالمؤسسات العامة أو المؤسسة العمومية ذات

الطابع الإداري أو العلمي أو الثقافي أو المهني أو التكنولوجي؛ وعادة ما يكون نشاط المرفق الذي تديره غرضه تقديم خدمات عامة.

مثال : تعليم عام، صحة عمومية ،مساعدة اجتماعية، نشاط ثقافي، نشاط رياضي...

كما قد تكون المؤسسة العامة من نوع آخر حسب موضوع نشاط المرفق تجاريا كان أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا أو تحويليا أو خدماتيا..، كما قد تكون مؤسسة عامة وطنية أو محلية (راجع المادة 154 من قانون البلدية المادة 147).

مثال: تقديم خدمات كالنقل العمومي توزيع مياه الشرب ومؤسسة التلفزيون العمومي، خدمات الهاتف والبريد..؛ وإنتاج مواد: إنتاج الكهرباء، الغاز، تحويل الورق،...

مما سبق نستنتج أنه يترتب على إدارة المرافق العامة بأسلوب المؤسسة العمومية مجموعة النتائج منها :

*الاستقلالية التمتع بالشخصية المعنوية والخضوع للرقابة.

*يستند إنشاء المؤسسة العامة إلى قانون يصدره المشرع لهذه الغاية غير أن التشريعات تختلف في هذا فمنها من يصدر قانون خاص بكل مؤسسة مثل الأردن، ومنها من يصدر قانون يسمح بإنشاء نوع من أنواع المؤسسات (كمصر ولبنان).

*تستقل المؤسسة العامة عن السلطة الإدارية بذمة مالية مستقلة وتحتفظ بفائض من الإيرادات وتقبل الهدايا والوصايا والهبات وتسدد ديونها.

*يستقل موظفي المؤسسات العامة عن موظفي الدولة، ويخضعون لأنظمة خاصة بهم عن باقي موظفي الدولة.

* تتحمل المؤسسة العامة مسؤوليتها عما تتسبب فيه من أضرار للغير بالتعويضات.

* تسير المؤسسة العامة وفقا لنظم إدارية خاصة غير التي تخضع لها الإدارة العامة.

ويعتبر **أسلوب المؤسسة العامة** من أكثر طرق إدارة المرفق العام انتشارا وشيوعا، ويتميز عن أسلوب الاستغلال المباشر بأن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية، كما أن المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة لا تلحق في الغالب بالميزانية العامة للدولة وتوضع على نمط المشاريع الاقتصادية والتجارية وتكون أموالها مملوكة للدولة ملكية خاصة، في حين تعد أموال الهيئات العامة المسيرة مباشرة أموالا عامة وتلحق ميزانيتها بميزانية الدولة كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة المسيرة بالاستغلال المباشر بأنها أكثر اتساعا من رقابتها على المؤسسات العامة.

وقد ضبط هذا الاستغلال بقيدين هما:

***قيد التخصص**: أي هو قيام المؤسسة العامة بالأعمال المحددة في النص التشريعي أو التنظيمي الذي أنشأها، دون الحياد عنها، فالمؤسسة العمومية صورة من صور اللامركزية الإدارية وهي اللامركزية المرفقية أو المصلحية، فهي تتميز عن اللامركزية الإقليمية بأنها تنشأ لتحقيق أغراض محددة بالذات، أي تعتبر نوعا معينا من الخدمات العامة وتتحدد أهليتها بالغرض الذي أنشئت من أجله فتخضع لمبدأ التخصص، غير أن اللامركزية الإقليمية تقوم بكافة الخدمات والحاجات الإقليمية المحلية دون تحديدها أو تخصيصها بخدمات معينة أو محددة بالذات.

* **قيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية:** بأن تمارس عليها الإدارة المركزية الرقابة على نشاطها حتى لا تتعسف هذه المؤسسات في استعمال استقلاليتها وسلطتها، وتخضع لهذا النوع من الرقابة بالرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال عن السلطة المركزية، لكن هذه الرقابة هي رقابة وصائية وهي نوع من الرقابة الإدارية الخارجية لا الداخلية.

ويبرر خضوع المؤسسة العمومية لنظام الوصاية أنها تشكل صورة من صور اللامركزية من جانبها المرفقي، وذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها وبين سلطة الوصاية فتراقبها الإدارة المركزية في نشاطاتها بهدف التأكد من عدم الخروج عن الهدف المخصص لها وهذا أمر تفرضه المصلحة العامة والقول بخلاف ذلك يعني إعطاء المرفق الذي يدار بهذه الطريقة السلطة المطلقة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى إساءة استعمال السلطة.