المحاضرة الثالثة والعشرون
طرق إدارة المرافق العامة

ا.د. حنان محمد القيسي
مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

فاذا كانت المرافق تمس بكيان الدولة مباشرة، كمرفق الدفاع والشرطة، ومنها ما يتصل بالظروف الاجتماعية والاقتصادية، ومنها ما يتصل بنوعية المرفق العام والى غير ذلك من الاعتبارات. عليه تتنوع طرق إدارة المرافق العامة تبعاً لاختلاف نشاطها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وبالتالي فان تدخل الدولة في إدارة شؤونها يختلف باختلاف طريقة إدارتها.

والمتفق عليه فقهاً وقضاء على انه مهما كانت الطريقة المتبعة في إدارة المرافق، فان رقابة الدولة عليه موجودة بصفة دائمة وان اختلف مداها من مرفق إلى اخر. واهم الطرق المتبعة في إدارة المرافق العامة تنحصر فيما يأتي:

أولا- طريقة الاستغلال المباشر.

وفي هذه الطريقة تقوم الإدارة، بإدارة المرفق العام بنفسها مباشرة مستخدمة في ذلك موظفيها وأموالها عن طريق استخدام أساليب القانون العام، مع تحمل جميع ما ينجم عن ذلك من مخاطر ومسؤوليات.

والمرافق العام ذات الطابع الإداري البحت هي التي يستخدم فيها هذا الأسلوب بالنظر إلى مساسها بكيان الدولة (كالدفاع، الأمن، القضاء)، أو لأنها غير مربحة فلا يقبل عليها الأفراد، أو ترى الدولة أن من الخطورة أن تترك الهيمنة عليها للأفراد (كمرفق التعليم)، وكثير من هذه المرافق مما يحتاج إلى جهاز إداري ضخم واعتمادات مالية كبيرة يعجز الأفراد عن توفيرها وتدبيرها، فضلاً عن أن تلك المرافق غالباً ما تستخدم وسائل السلطة العامة وأساليب القانون العام بما يحسن معه تركها لهيمنة الحكومة مباشرة.

لكن هذه الطريقة، لم تعد قاصرة على إدارة المرافق العامة الإدارية، وإنما استعملت في إدارة أنواع أخرى من المرافق وهي التجارية والصناعية كمرفق النقل والبريد والبرق والهاتف وتوزيع الغاز والكهرباء من جهة. ومن أخرى لم يقتصر استعمالها على الدولة، بل لجأت اليها الأشخاص العامة المحلية، وبالذات البلديات في دول كثيرة.

ثانياً- طريقة المؤسسة أو الهيئة العامة.

تعتبر هذه الطريقة من اهم الطرق المتبعة في إدارة المرافق العامة وأكثرها انتشاراً، والهيئات أو المؤسسات العامة ما هي إلا مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وتتخصص في نوع معين من الخدمات، واختصاصها نوعي وليس إقليمي، كمؤسسة البريد.

ونظراً للاستقلال الذي تتمتع به المرافق العامة في ظل هذا الأسلوب نتيجة منحها الشخصية المعنوية، فان هذا الأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة يعتبر نوعاً من اللامركزية الإدارية يطلق عليه الفقه اصطلاح (اللامركزية المرفقية) وعلى الرغم من الاستقلال الممنوح للهيئات العامة وتمتعها بالشخصية المعنوية، فهي تخضع لبعض القيود التي تفرض عليها ضماناً لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله على أكمل وجه وتحقيقاً للصالح العام. وتتمثل تلك القيود في:

١. مراعاة مبدأ التخصص، أي مراعاة المرفق العام للهدف أو للغرض المحدد له في أداة إنشائه.
٢. الخضوع للرقابة الإدارية، وتكون هذه الرقابة على نوعين، رقابة سابقة، ومن صورها موافقة السلطة الإدارية الوصائية على مشروع ميزانية المؤسسة للسنة المقبلة أو قيامها بتعديل أهدافها كلها أو بعضها. ورقابة لاحقة مثل التصديق على بعض القرارات التي تتخذها الهيئة العامة واعتمادها قبل نفادها، أو في التعقيب عليها بالإلغاء أو التعديل مثلاً.

ثالثاً- طريقة الامتياز أو الالتزام.

والالتزام أو الامتياز عقد إداري يتم بين السلطة الإدارية واحد أشخاص القانون الخاص، فرد أو شركة، لاستغلال وإدارة أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محدودة، ويقوم الشخص المتعاقد (الملتزم) بإدارة المرفق بواسطة عماله وأمواله، وعلى مسؤوليته في مقابل تحصيله الرسوم المقررة من الأشخاص المنتفعين بهذا المرفق.

وعليه تتميز طريقة الامتياز بكونها من طرق إدارة المرافق العامة، لكن من قبل هيئات خاصة، ويستعمل عادة في إدارة المرافق ذات الصفة التجارية أو الصناعية، وان كان من الممكن من الناحية النظرية أن يستعمل لإدارة أي نوع اخر من المرافق العامة.

رابعاً- طريقة الاستغلال غير المباشر.

بمقتضى هذه الطريقة تستند السلطة الإدارية لفرد أو لشركة بإدارة أحد المرافق الاقتصادية في مقابل مبلغ يتقاضاه الفرد او الشركة، وهنا تتحمل السلطة الإدارية كل مخاطر المشروع لان المرفق يدار لحساب الدولة وليس لحساب المتعاقد (الفرد أو الشركة). ويطلق على هذه الطريقة أيضا (مشارطة الاستغلال).

وتتميز هذه الطريقة من إدارة المرافق العامة بانها تمثل حلا وسطاً بين إدارة المرفق بواسطة الدولة (الاستغلال المباشر) وبين إدارته بواسطة الملتزم، ومثال ذلك أن تعهد الحكومة لشركة ما بإدارة البرق أو الهاتف أو المياه أو الكهرباء، ولكن لحساب الدولة لا لحساب تلك الشركة.

خامساً- طريقة الاستغلال المختلط.

تتم إدارة المرفق في هذه الطريقة إدارة مختلطة من ممثلين ورأسمال من القطاع العام، وممثلين ورأسمال من القطاع الخاص، سواء فرد أو شركة، ويتم ذلك عملياً بإنشاء شركة تأخذ غالباً شكل شركة مساهمة تساهم الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بجزء من رأس المال، ويساهم الأفراد أو الشركات الخاصة بالجزء الباقي.

وهي طريقة حديثة نسبياً، جدت في العمل من اجل تلافي عيوب نظام الإدارة المباشرة وأسلوب الامتياز، عن طريق اتباع المرفق العام لأسلوب الشركة المساهمة التجارية وبالتالي تطبق وسائل القانون الخاص لتجنب البطء أو التعقيد. كما أن الدولة تكون مشتركة في الإدارة لاشتراكها في رأس المال. وبذلك يتجنب مساوئ الالتزام والذي ينصرف فيه الملتزم إلى تحقيق الربح فقط. فرقابة الدولة ليست قاصرة على الناحية الخارجية للمرفق، بل وداخل مجلس الإدارة أيضا، ومن ثم يؤدي ذلك إلى تحقيق الصالح العام بنسبة كبيرة.