

مقرر المرافق العامة " مادة اختيارية "

"الطلاب السنتين الثالثة والرابعة"

الدكتور عبد الرزاق الحسين

المحاضرة الأولى

سوف نتطرق في هذه المحاضرة لبيان مفهوم المرفق العام، وبيان الشروط الواجب توافرها حتى يُعد المرفق عاماً، وماهي المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، ومن ثم نتحدث عن أنواع المرافق العامة.

تعريف المرفق العام: كل نشاط إداري أو اقتصادي منظم يبغي النفع العام وتقوم السلطة العامة بإدارته أو يكون تحت إشرافها ولها حق تنظيمه وتسييره، (كمرفق الصحة - التعليم - المواصلات - الدفاع).

ومن هذا التعريف يتبين أنه حتى يُعد المرفق عاماً يجب أن يتوافر فيه ثلاثة شروط:

- 1- المرفق العام يهدف إلى تحقيق أو أداء خدمة عامة.
- 2- وجود هيئة مكلفة بإدارة المرفق العام.
- 3- وجود امتيازات السلطة العامة الممنوحة لإدارة المرفق العام، ومن أهم هذه الامتيازات السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في اتخاذ قراراتها، والاستملاك للنفع العام، والتنفيذ المباشر.

المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

- 1- مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة: بحيث يعامل المرفق العام الجميع بالتساوي ولا يفرق بين المواطنين والأجانب وبين الرجال والنساء ويعود السبب في ذلك لأن المواطنين متساوون أمام القانون وتجاه الأعباء العامة والمرفق العام إنما وجد من أجلهم جميعاً.
- 2- مبدأ دوام سير المرافق العامة: لأنه لا يمكن أن يتوقف المرفق العام عن أداء خدماته التي يقدمها للمجتمع.
- 3- قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل: المرفق العام قابل للتغيير والانسجام مع متطلبات الخدمة العامة، لأن متطلبات الناس دائماً في تغير مستمر.

إحداث المرافق العامة في سورية

- يتم إحداث المرافق العامة (الجهات العامة) ذات الطابع الإداري بقانون، وذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.
- يتم إحداث البلديات والبلدات بقرار من وزير الإدارة المحلية بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقانون.
- تحدث المدن وتسمى وتعين حدودها وتعديل بقرار من رئيس مجلس الوزراء على اقتراح وزير الإدارة المحلية.
- تحدث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.
- يجوز للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناء على اقتراح الوزير لأسباب اقتصادية أو سياحية اعتبار أي بلدة بحكم المدينة وأي قرية بحكم البلدة دون التقيد بعدد السكان.

النتائج المترتبة على إحداث المرافق العامة

- 1- تخضع المرافق العامة لقواعد نظامية : تشمل العاملين والمستفيدين من خدماتها.
- 2- تعتبر أموال المرافق العامة من الأموال العامة فهي تتميز بعدم قابليتها للحجز أو التصرف أو عدم سريان التقادم عليها.
- 3- أموال المرافق العامة لا تخضع لقواعد المحاسبة التجارية بل إلى قواعد المحاسبة العامة.

أنواع المرافق العامة

لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها ، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية، ومن حيث استقلالها تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث نطاق نشاطها إلى مرافق قومية وأخرى محلية . ومن حيث مدى الالتزام بإنشائها إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية.

أولاً : المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها .

تنقسم المرافق العامة من حيث موضوع نشاطها أو طبيعة هذا النشاط إلى ثلاثة أنواع:

1. المرافق العامة الإدارية :

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء. وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة، وتصرفاتها أعمالاً إدارية، وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها. إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناءً لأحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة.

2. المرافق الاقتصادية:

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام. والأمثلة على هذه المرافق كثيرة ومنها مرفق النقل والموصلات ومرفق توليد المياه والغاز ومرفق البريد.

3- المرافق المهنية:

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى.

ثانياً: المرافق من حيث استقلالها

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

1- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية: وهي المرافق التي يعترف لها صك إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

2- المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية: وهي المرافق التي لا يعترف لها صك إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها، كالدولة أو الوزارات أو المحافظات، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة.

وتبدو أهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية، إذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدراً كبيراً من الاستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المركزية مع وجود قدر من الرقابة، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية، أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً ومسؤولاً عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

ثالثاً: المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها

تنقسم المرافق العامة من حيث نطاق أو مجال عملها إلى مرافق قومية ومرافق محلية.

1- المرافق القومية:

يقصد بالمرافق القومية تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة. كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة، ونظراً لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق فأنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن، ضماناً لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها وتحقيقاً للمساواة في توزيع خدماتها. وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق القومية بحكم إدارتها لها والإشراف على شؤونها.

2- المرافق المحلية:

ويقصد بها المرافق التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية، كمرفق النقل، أو مرفق توزيع المياه أو الكهرباء وغيرها من المرافق التي تشيع حاجات محلية. وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم اختلاف وتنوع حاجات كل وحدة محلية أو إقليم تمارس نشاطها فيه كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية أو موظفيها ويتحملها الشخص المعنوي المحلي أو الإقليمي.

رابعاً: المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها

تنقسم المرافق العامة من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إجبارية:

1- المرافق الاختيارية: الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة. وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته. ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له. ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العامة لاختيارية.

2- المرافق العامة الإجبارية: إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العامة اختيارياً فإن الإدارة استثناء من ذلك تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة وغالباً ما تصدر القوانين بإنشائها.

"انتهت المحاضرة"