



جامعة الفرات كُلِيَّةُ الْحُقُوقِ بِالْحَسَكَةِ

مقرر

المرافق العامة

"مادة اختيارية"

طلاب السنتين الثالثة والرابعة

التعليم النظامي

العام الدراسي 2025 / 2026

مُدَرِّسُ الْمَقْرَر:

د. عبد الرزاق الحسين

-تبرز أهمية المرفق العام من خلال كون المرافق العامة كإحدى الوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تقديم خدماتها للأفراد. وتزداد هذه الأهمية اليوم أكثر مما مضى وذلك بسبب ازدياد دور الدولة في المجتمع، فبعدما كانت الدولة تقف على الحياد وتهتم بشؤون الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدالة بين الأفراد فقط وتترك ما عداها من نشاط يمارسه الأفراد بحرية من دون تدخل الدولة أصبحت الآن الدولة تتدخل في كل شيء وفي جميع الأمور وفي جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية والصحية...الخ.

- وقد ظهرت فكرة المرفق العام أول ما ظهرت على شكل نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي كمعيار لتطبيق القانون الإداري، ولكن ما لبث هذا المفهوم أن تطور وأخذ يطلق على المشروعات العامة التي تمارس نشاط إداري لتقديم خدمات عامة لأفراد المجتمع.

* تعريف المرفق العام وعناصره : المقصود بالمرفق العام لغوياً: هو ما يرتفق به أو ينتفع به أو ما يستفاد منه.

اصطلاحاً: اختلف الفقهاء في وضع تعريف محدد وواضح للمرفق العام واختلفت التعاريف وفق الزاوية التي ينظر منها الفقهاء إلى المرفق العام وانقسموا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: أخذ بالمعيار العضوي أو الشكلي ويعتمد هذا المعيار على الهيئة أو الجهاز الذي يمارس النشاط ويقدم الخدمة العامة للأفراد، فإذا كانت هذه الهيئة التي تقوم بتأدية الخدمة هي شخص من أشخاص القانون العام فإن المرفق أو المشروع يكون مرفقاً عاماً، مثل (الجامعات - القضاء - المشافي).

وبالتالي يعرف أصحاب هذا المعيار المرفق العام بأنه الهيئة أو المصلحة العامة التي تضطلع بالنشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام وكل هيئة عامة تنشئها السلطة العامة وتخضعها لإرادتها بقصد إشباع حاجة عامة بصفة منتظمة.

وبالتالي يركز أصحاب هذا المعيار على عنصر السلطة العامة ويرجحونه على النشاط الذي يقوم به المرفق العام فيكفي أن تكون الهيئة أو المشروع تتمتع بإحدى خصائص السلطة العامة أو يخضع للقانون العام لكي يتم اعتباره مرفقاً عاماً.

- ويعرّف (هوريو) المرفق العام: بأنه هيئة عامة تتمتع بالسلطات والاختصاصات التي تكفل لها القيام بخدمات تقدمها للجمهور بشكل منتظم.

وبالنتيجة يتضح لنا وفق هذا المعيار أن صفة الهيئة أو المشروع الذي يتولى إدارة المرفق هي الأساس في اعتبار هذا المشروع مرفق عام أم لا. فإذا كان المشروع يتبع لأحد الأجهزة الإدارية العامة في الدولة فيعتبر مرفق عام أما إذا كان غير ذلك فلا يعتبر مرفق عام.

- ولكن هذا المعيار لم يسلم من الانتقادات فقد تعرّض لعدة انتقادات منها:

١- إن المعيار الشكلي يخالف الواقع من حيث أن بعض الأشخاص الإدارية تمارس نشاطات لا يمكن اعتبارها مرافق عامة، مثل إدارة الدولة لأملاكها الخاصة.

٢- إن هذا المعيار يتناقض مع الاجتهاد والقانون اللذان اعترفا للتنظيمات النقابية المهنية والجمعيات التعاونية (أطباء - محامين...) بصفة المرافق العامة من حيث أن هذه الهيئات تُدار من قبل أشخاص خاصين (عاديين).

٣- إن هذا المعيار يتناقض من حيث إمكانية قيام أشخاص القانون الخاص بإدارة بعض المرافق العامة (عقود امتياز) حيث يتم إعطاء أحد المرافق لئدار ويُستغل من قبل شخص خاص.

الاتجاه الثاني: ذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتناق معيار آخر في تعريف المرفق العام وهو المعيار الموضوعي (المادي).

هذا المعيار يعتد بصفة النشاط الذي تمارسه السلطة الإدارية ولا يعتد بصفة الهيئة أو الجهاز الذي يدير المشروع ويقدم خدمة.

وبحسب هذا المعيار:

المرفق العام هو كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة دون الالتفات إلى طبيعة الهيئة أو الجهة التي تؤدي هذا النشاط فيما إذا كانت من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص، ولكن بشرط أن يخضع هذا النشاط لإشراف السلطة العامة وهيمنتها.

- وقد لاقى هذا المعيار قبولاً لدى بعض الفقه وكذلك مجلس الدولة الفرنسي، فقد عرّف الفقيه (ديجيه) المرفق العام بأنه: كل نشاط تنظمه وتشرف عليه السلطة العامة بقصد تحقيق التضامن الاجتماعي، كما أن مجلس الدولة الفرنسي وبسبب تطور الأنشطة التي تهدف إلى تحقيق النفع العام وقبول الدولة لمساهمة أشخاص القانون الخاص لتحقيق الصالح العام أخذ بالمعيار المادي (الموضوعي) للمرفق العام، وأضفى صفة المرفق العام على بعض الأنشطة مثل النقابات المهنية بغض النظر عن وجود هيئة أو جهاز إداري يتولى إدارتها.

- في الحقيقة إن المفهوم الشكلي للمرفق العام والمفهوم الموضوعي له قد يلتقيان في بعض الحالات وقد لا يلتقيان في حالات أخرى. فقد تشكل بعض المشاريع العامة مرفق عام بالمعنى الشكلي وفي الوقت ذاته تشكل مرفق عام وفقاً للمعيار الموضوعي، ويتحقق ذلك عندما تقوم الإدارة العامة بإنشاء هيئة أو جهاز إداري يتولى تقديم خدمة عامة للجمهور (الجامعة على سبيل المثال) فالجامعة تعد مرفق عام وفق المعيار الشكلي بالنسبة للجهاز الإداري والتعليمي في الجامعة، وتعد كذلك مرفق عام وفقاً للمعيار المادي بالنسبة لطبيعة البحث العلمي الذي تقوم به الجامعة، وينطبق هذا الوضع على الكثير من المشاريع العامة (صحة - قضاء...).

وفي حالات أخرى قد لا يلتقي المعيار الشكلي مع المعيار الموضوعي في تعريف المرفق العام. فبعد تطور الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وتدخل الدولة في مختلف نشاطات الأفراد ظهرت أنواع جديدة من المرافق العامة الصناعية والتجارية والزراعية والاجتماعية ذات النفع العام.

مؤسسة الأقطان هي مرفق عام حسب المعيار الشكلي، أما حسب المعيار الموضوعي فلا تعتبر مرفق عام لأنها تقدم خدمة إلى الخواص وتسعى إلى تحقيق الربح (وهذا هدف اقتصادي بحت) وليس لتحقيق الصالح العام.

الاتجاه الثالث: لقد ذهب بعض الفقهاء إلى الجمع والتوفيق بين الاتجاه الأول والاتجاه الثاني نظراً لأن المشروع الهادف إلى تحقيق الصالح العام ليس دائماً وحتماً من المشاريع التي تقوم الدولة بإنشائها، هذا

من ناحية، كما أن مشروعات الإدارة العامة لا تهدف كلها إلى النفع العام من ناحية أخرى (مثل إدارة الدولة لأموالها الخاصة).

لهذا السبب فقد اتجه الرأي الراجح في الفقه إلى الجمع بين المعيارين في تعريف المرفق العام. وعلى هذا الأساس يكون المرفق العام هو كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد تحقيق وإشباع الحاجة العامة.

من خلال هذا التعريف يتضح لنا العناصر الأساسية اللازمة لوجود المرفق العام، وهي ثلاثة عناصر متفق عليها وعنصر رابع مختلف عليه.

- تتمثل العناصر الثلاثة المتفق عليها في كون المرفق العام:

- ١- مشروع عام تنشئه السلطة العامة.
 - ٢- إن هذا المشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام.
 - ٣- خضوع المرفق العام للسلطة العامة.
 - ٤- أما العنصر المختلف عليه فقهيًا، فهو خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة.
- وسنقوم بشرح هذه العناصر على التوالي:

١- المرفق مشروع عام تنشئه الدولة: تقوم الدولة بإنشاء العديد من المشروعات منها ما يعتبر مشروعات عامة ومنها ما يعتبر مشروعات خاصة ولتحديد ما إذا يعتبر مرفق عام من هذه المشروعات التي تنشئها الدولة يجب البحث عن إرادة المشرع في كل حالة على حدة. هذه الإرادة قد تكون صريحة وحاسمة وقد تكون غير صريحة يمكن التعرف عليها من خلال القرائن المختلفة.

في هذا الصدد يرى بعض الفقهاء أنه إذا ما تعذر الكشف عن حقيقة قصد المشرع اعتبار المشروع مرفقاً عاماً في حين يرى آخرون أن المعول عليه هو موضوع نشاط المشروع في اعتباره مرفق عام أم لا.

فقيام المشروع على أساس احتكار الإدارة له دليل على قصد المشرع في جعل هذا المشروع مرفق عام. وعلى العكس من ذلك يكون منع السلطات العامة من المساس بحق الأفراد في ممارسة نشاط معين

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

قرينة على اتجاه المشرع لإبقاء هذا النوع من النشاط في نطاق المشروعات الخاصة. وإذا كان يشترط إنشاء المرفق العام طريق الدولة فلا يشترط أن تقوم هي بإدارته، إذ يكفي أن تشرف على الجهة التي عهد إليها بإدارة هذا المرفق والتي قد تكون هيئة أو شركة خاصة. ومع ذلك يرى جانب من الفقه الفرنسي أن هناك أنواع من النشاط تعد مرافق عامة بطبيعتها ولا تحتاج إلى تدخل المشرع أو التعرف على إرادته لاعتبار المشروع مرفق عام، من ذلك (مرفق البريد - مرفق الصحة - مرفق القضاء).

كما قضت بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي بإخضاع بعض المشروعات الخاصة لجانب من أحكام المرافق العامة باعتبارها مرافق عامة فعلية، كما هو الحال بالنسبة للنقابات والجمعيات.

وكون المرفق العام مشروع فهذا يعني أن المرفق العام هو عبارة عن هيئة أو جهاز أو مشروع يتألف من عناصر بشرية تستخدم وسائل مادية وفنية وأساليب قانونية بهدف تحقيق الغرض أو الهدف الذي أنشئ من أجله المرفق.

وتتكون العناصر البشرية في المرفق العام من هيئة تنظيمية وهيئة تنفيذية، فتقوم الهيئة التنظيمية بوضع البرامج والخطوط الرئيسية والسياسة العامة لعمل المشروع، وتمارس الرقابة والإشراف على تنفيذها، في حين تعمل الهيئة التنفيذية على تنفيذ الخطط والبرامج التي رسمتها الهيئة التنظيمية بواسطة موظفين وعمال يخضعون لسلطتها.

كما يستعين المرفق العام في مباشرة نشاطه بوسائل فنية ومادية تتكون من أدوات وآلات وعقارات وأموال منقولة وغير منقولة وأموال نقدية من أجل الإنفاق والوصول إلى الهدف المنشود. كما يستعين المرفق العام بوسائل قانونية يستخدمها المشروع في نشاطه التي يجب أن تتفق هذه الوسائل مع طبيعة المشروع وتتمثل هذه الأساليب في أساليب القانون العام الذي يمنح الإدارة سلطات وامتيازات غير موجودة في القانون الخاص (حجز - إبرام عقود - فرض غرامات...).

٢- هدف المرفق العام تحقيق النفع العام: إذا كان كل مشروع عام تقوم الدولة بإنشائه فإنه لابد

أن يهدف لتحقيق النفع العام حتى يكتسب صفة المرفق العام.

والمقصود بالنفع العام: هو إشباع حاجات عامة أو تقديم خدمات عامة وهذه الخدمات قد تكون مادية (مواصلات - مياه) وقد تكون معنوية (تعليم - ثقافة - أمن).

ويميز عنصر النفع العام بين المرافق العامة والأنشطة والمشروعات الأخرى التي تقوم بها السلطة الإدارية لتحقيق مصالحها الخاصة مثل استغلالها لممتلكاتها الخاصة.

- وقد اختلف فقهاء القانون حول طبيعة النفع العام الذي يميز المرفق: حيث رأى جانب منه أن المشروعات التي تنشئها الدولة تعتبر مرافق عامة لأنها تستهدف تحقيق وجهاً من وجوه النفع العام الذي عجز الأفراد أو أشخاص النشاط الخاص عن القيام به أو لا يستطيعون الاضطلاع به على أكمل وجه. وبناءً على ذلك فإن المشروعات الصناعية والتجارية التي تنشئها الدولة لا تعتبر مرافق عامة إذا كانت تهدف إلى مجرد تحقيق الربح بواسطة المنافسة مع المشروعات الخاصة.

هذا في حين ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أنه لا يشترط أن يكون النفع العام الذي يتحقق عن طريق المرفق العام مما يعجز النشاط الفردي عن الاضطلاع به أو لا يقدر على ذلك على نحو مرضي. إذ أن كل مشروع عام تقوم السلطة العامة بإنشائه ويحقق غرض من أغراض النفع العام يعتبر مرفقاً عاماً سواءً كان هذا النفع مما تقدر المشروعات الخاصة على تحقيقه أم لا.

والجدير بالذكر أن تحقيق بعض المشروعات لربح معين لا يتناقض مع وجود عنصر النفع العام ولا يتعارض مع صفتها كمرافق عامة. ولذلك فإن المرافق الاقتصادية تعتبر مرافق عامة وإن كانت تحقق أرباحاً لأن الربح هنا ليس الهدف الأساسي وإنما يعتبر نتيجة طبيعية لعملها. وكذلك الأمر لا يتناقض مع مفهوم النفع العام أن يؤدي المرفق العام خدماته مقابل رسوم ما دام القصد منها تنظيم الانتفاع بخدمات المرفق وتغطية جزء من تكاليفه وتوزيع أعباءه على الجمهور، كذلك لا يشترط في النفع العام الذي يحققه المرفق العام أن يشمل كل أفراد الدولة بل يكفي أن يهدف إلى تحقيق مصلحة إقليم معين أو مجموعة معينة من الأفراد غير محددين بذواتهم.

٣- خضوع المرفق العام للسلطة العامة: لا يعتبر كل مشروع يؤدي خدمة عامة أن يهدف إلى تحقيق النفع العام مرفقاً عاماً وذلك لأنه توجد مشروعات خاصة كثيرة تحقق النفع العام ولكننا لا تعتبر مرافق عامة إذ أنها تعتبر مشروعات خاصة ذات نفع عام.

- ولهذا فإنه يشترط لاعتبار المشروعات التي تهدف إلى تحقيق النفع العام مرافق عامة أن تخضع للسلطة العامة سواء كانت الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة الإدارية. ولا يكفي الخضوع للسلطة العامة مجرد قيامها بالرقابة على المشروع، وإنما يتوجب أن يكون لها حق التوجيه في كل ما يتعلق بإنشاء المرفق وتنظيمه أو إلغائه.

- ويتحقق ذلك الخضوع إما بقيام السلطة الإدارية بإدارة المشروع مباشرة بنفسها أو قبولها مهمة الإشراف على المشروع وتوجيهه إذا كان يُدار بأسلوب غير مباشر.

٤- خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة (وهذا العنصر غير متفق عليه):

يرى جانب من الفقه أن هناك عنصر رابع يجب توافره لاكتساب المشروع صفة المرفق العام ألا وهو تطبيق النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة على هذا المشروع. ويرون أن المشروع لا يصبح مرفق عام إلا إذا أرادت له الإدارة ذلك، وإن هذه الإرادة تتجلى في إخضاعه للنظام القانوني المقرر للمرافق العامة.

بيد أن هذا الاتجاه واجه انتقاداً من جانب فقه القانون العام على أساس أن المرافق العامة في الوقت الحاضر لم تعد كلها مرافق إدارية بحتة تخضع بشكل قاطع للنظام القانوني المقرر للمرافق العامة، إذ توجد بجوارها مرافق عامة اقتصادية تخضع لمزيج من القانون العام والقانون الخاص ومع ذلك اعترف لها بصفة المرفق العام باتفاق الفقه والقضاء أو بنص القانون، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى يرى المنتقدون أن النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة لا يطبق إلا عند توافر العناصر الأساسية للمرفق العام في المشروع واكتسابه لهذه الصفة. أي أن تطبيق هذا القانون يأتي نتيجة لثبوت صفة المرفق العام للمشروع ولا يعتبر عنصر من عناصره.

ونحن نعتقد أنه في حال تحقق العناصر الثلاثة الأخرى إن العنصر الرابع يتحقق حتماً. فالعنصر الرابع سيكون نتيجة حتمية للعناصر الأخرى وبالأخص هيمنة السلطة الحاكمة.

- إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة: سنتناول في هذا الإطار دراسة المبادئ القانونية المتعلقة بإنشاء المرافق العامة من ناحية وتنظيمها من ناحية أخرى وأخيراً إلغاء المرفق العام.

أولاً- المبادئ القانونية المتعلقة بإنشاء المرفق العام: المقصود بإنشاء المرافق العامة تأسيس مشروعات عامة تعمل لإشباع خدمات عامة أو تحقيق نفع عام طبقاً لأحكام القانون العام الذي يخوله استعمال وسائله في النشاط والإدارة وفرض قيود على الحريات الفردية. ويتم هذا الإنشاء إما باستخدام أو استحداث مشروع عام لأول مرة، أو بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام يعمل لأجل النفع العام. والأصل أن هذا الإنشاء يتم بمحض إرادة السلطة العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن وليس للأفراد حق التدخل في إنشاء المرافق ولا يملكون الحق في إجبار السلطة العامة على إنشاء مرفق عام عن طريق الالتجاء إلى القضاء.

والقاعدة العامة في هذا الشأن أن إنشاء المرافق العامة يجب أن يكون بناءً على قانون صادر من السلطة التشريعية بتحويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة. ولكن قد طرأ على هذه القاعدة تطور كبير وخاصة بعد صدور الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حيث لم تذكر المادة /٣٤/ منه إنشاء المرافق العامة من بين الأمور المخصصة للمجال التشريعي فأصبح هذا الإنشاء من اختصاص الإدارة أو السلطة التنفيذية تباشره عن طريق القرارات التنظيمية أو اللوائح أو بموجب مرسوم يقضي بإنشاء مرفق عام ولا يتدخل البرلمان فيه إلا عند الطلب إليه بالموافقة على اعتمادات مالية جديدة.

في مصر جاء نص المادة /١٤٦/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ بصيغة واضحة في هذا الصدد إذ نصت هذه المادة على أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

ومع ذلك يبقى البرلمان محتفظاً بحقه في الموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرافق العامة. بمعنى أو بآخر إذا كان إنشاء المرفق العام في مصر لا يحتاج إلى الموافقة المباشرة من البرلمان فإن موافقة البرلمان على الاعتمادات ضرورية. بمعنى أو بآخر أن البرلمان يبقى له دور أساسي في الموافقة على إنشاء المرافق العامة في مصر.

أما في سورية لم يأتي الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ بشيء حول هذا الموضوع بالرجوع إلى قانون الموظفين الأساسي لعام ١٩٤٥ نجد أنه نص في مادته الرابعة: "تحدث المصالح والوظائف العامة وتلغى بقانون، أما الإدارة العامة فتحدث بقرار لدى مجلس الوزراء في ضوء الاعتمادات الممنوحة أو المتاحة في الموازنة". ونص القانون الأساسي للعاملين لعام ١٩٨٥ في مادته الثانية على أنه: "يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون، وذات الطابع الاقتصادي بمرسوم".

- وينص المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٩٤ بشأن المؤسسات العامة في مادته الثانية على أنه: "يتم إحداث المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة بمرسوم". وبالتالي يتضح لنا أن إحداث المرافق العامة ذات الطابع الإداري في سورية يتم بقانون يصدر عن السلطة التشريعية أو بمرسوم تشريعي يصدر عن رئيس الجمهورية، بينما يتم إحداث المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم تنظيمي صادر عن رئيس الجمهورية.

- ويترتب على إحداث المرافق العامة بعض النتائج منها:

١- خضوع المرافق العامة مع العاملين فيها والمستفيدين منها للقوانين والأنظمة النافذة الخاصة بتلك المرافق وتستطيع السلطة المختصة تعديل هذه النصوص المتعلقة بالوضع التنظيمي دون القانوني أو إلغاؤها إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك.

٢- تعتبر أموال المرافق العامة من الأموال العامة فهي تتمتع بجميع مزايا الأموال العامة بحيث لا تقبل الحجز أو التصرف ولا يسري عليها التقادم.

٣- تطبق على أموال المرافق العامة قواعد المحاسبة العامة وليس قواعد المحاسبة التجارية.

٤ - تبرم المرافق العامة عقود إدارية وتتخذ قرارات إدارية.

٥ - القضاء المختص بالنظر في المنازعات الناشئة عن هذه المرافق هو القضاء الإداري.

* أما بالنسبة لإحداث المرافق العامة المحلية:

- في فرنسا: يتم إنشاء المرافق العامة المحلية عن طريق المجالس المحلية ضمن القيود القانونية التي تحدد اختصاصاتها في الأمور المحلية على أن لا تقوم بإنشاء مرافق محلية تصدر حرية التجارة والصناعة والكهرباء المكفولة دستورياً للأفراد.

- في مصر: قرر قانون الحكم المحلي أن تتولى وحدات الحكم المحلي في حدود السياسة العامة للدولة إنشاء جميع المرافق العامة في دائرتها وإدارتها وتتولى اللائحة التنفيذية تحديد المرافق التي تنشئها المحافظات والمرافق التي تنشئها وحدات الحكم المحلي.

- في سوريا: قرر قانون الإدارة المحلية رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة عن الاقتصاد والخدمات الثقافية والصناعية وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات وذلك في نطاق التخطيط العام والقوانين والأنظمة التي تقرها الدولة. ويقصد بوحدة الإدارة المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المحافظة - المدينة - البلدة - القرية التي يزيد عدد سكانها على /٥٠٠٠/ نسمة).

- وبالتالي يظهر لنا إنشاء المرافق العامة في سوريا وفقاً لقانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية يدخل في اختصاص مجالس الوحدات الإدارية المحلية حسب نطاقها الجغرافي.

ثانياً- تنظيم المرفق العام:

يُقصد بتنظيم المرفق العام وضع القواعد التي تنظم العمل في المرفق بعد إنشائه وتحدد أقسامه الإدارية وعلاقاتها ببعضها البعض وتبين الأحكام الخاصة بموظفيه وعماله وأساليب العمل الإداري التي يتبعها في مباشرة نشاطه، وهل سيحتكر المرفق هذا الفرع من النشاط أم سيسمح للنشاط الخاص بممارسته وغير ذلك من القواعد والأحكام المنظمة للمرفق العام.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

ومن المسلم به أن السلطة الإدارية تملك حق تنظيم المرافق العامة أي وضع القواعد المنظمة لسير هذه المرافق كما تقوم بتعديلها بما يتناسب مع التطورات والتغيرات وكذلك لها أن تلغي هذه القواعد لتحقيق المصلحة العامة. ويتم ذلك بواسطة مراسيم أو قرارات من مجلس الوزراء أو من رئيس الدولة أو الوزير المختص أو الرئيس الإداري الذي يملك حق إصدار هذه القرارات.

أما إذا كان هناك نص في القانون أو الدستور يشترط أن يكون تنظيم مرفق عام أو مرافق عامة معينة بقانون فيجب احترامه، وفي هذه الحالة لا يتم التعديل إلا بقانون. كما تملك السلطة التشريعية الحق في إصدار قوانين تنظم فيها المرافق العامة لأن من يملك الأكثر (وهو إنشاء المرافق العامة) يملك الأقل (وهو تنظيم هذه المرافق) ومع ذلك فمن الأفضل ترك تنظيم المرافق العامة للسلطة التنفيذية لأنها أكثر خبرة ودراية في مقتضيات الصالح العام ومستلزمات سير العمل في المرافق العامة بانتظام لأن تنظيم المرفق العام يدخل في صلب الوظيفة الإدارية.

(بالنسبة للمرافق العامة المحلية يسري عليها ما يسري على بقية المرافق بالنسبة للتنظيم).

ثالثاً- إلغاء المرافق العامة: إلغاء مرفق عام يعني وضع حد أو نهاية لنشاطه وتوقف ممارسته للمهمة التي أنشئ من أجلها نظراً لعدم الحاجة لهذا النشاط. والقاعدة العامة في هذا الشأن أن السلطة التي تملك الإنشاء تملك الإلغاء في أي وقت وفقاً لمقتضيات ومتطلبات المصلحة العامة. وإذا كان إنشاء المرفق العام بقرار فيجوز أن يُلغى بقرار إلا إذا وُجد نص يقضي بخلاف ذلك لأن القانون قد يعطي الحق في الإلغاء لسلطة غير التي أنشأت المرفق العام فعند ذلك يتوجب احترام إرادة المشرع. وعند صدور القانون أو القرار الخاص بالإلغاء فإن أموال المرفق العام الملغى تُضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي يتبع هذا المرفق.

- بالنسبة لإلغاء المرافق العامة المحلية فإنه يسري عليها ما يسري على المرافق العامة الوطنية.

- **أنواع المرافق العامة :** تتنوع المرافق العامة تبعاً لتنوع طبيعة النشاط الذي تقوم به أو موضوعه، وتكوينها أو السلطة التي تقوم بإنشائها أو تبعاً لدائرة نشاطها.

وسنقوم بدراسة المرافق العامة الإدارية والمرافق الاقتصادية والمرافق النقابية والمهنية من ناحية والمرافق الوطنية والمرافق الإقليمية والبلدية من ناحية ثانية وسندرس كذلك المرافق التي تنشئها الدولة والمرافق بطبيعتها والمرافق الفعلية وأخيراً المرافق الاختيارية والمرافق الإجبارية.

أولاً- المرافق العامة الإدارية والمرافق الاقتصادية والمرافق النقابية المهنية:

١- المرافق العامة الإدارية:

يُقصد بها المرافق التي تتناول أنشطة إدارية تدخل في صميم الوظيفة الإدارية التقليدية للدولة. وتختلف في طبيعتها عن النشاط الذي يمارسه الأفراد عادةً وتتولاه سلطة إدارية تستخدم في إدارتها أساليب القانون العام ومن أهمها (الدفاع - الشرطة - القضاء...).

وهذه المرافق تقدم خدمات هامة لأفراد المجتمع وتتعلق أنشطتها بمرافق سيادية تعتبر من مظاهر سيادة الدولة. ولذلك تتولى الدولة إدارتها وتحكمها بشكل كامل ولا تسمح للأفراد والهيئات الخاصة بإدارتها أو بممارستها.

- ويترتب على خضوع المرافق العامة الإدارية لأحكام وقواعد القانون العام عدة نتائج أهمها:

١- اعتبار الموظفون العاملون في المرافق العامة الإدارية موظفين عموميين يخضعون للقوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة الإدارية.

٢- اعتبار أموال المرافق العامة أموال عامة لا يجوز الحجز عليها أو التصرف فيها ولا تخضع للتقادم المكسب للملكية.

٣- اعتبار القرارات الصادرة عن المرافق العامة الإدارية قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني الذي يحكم القرارات الإدارية من جميع النواحي.

٤- اعتبار العقود التي تبرمها هذه المرافق عقود إدارية إذا ما تضمنت العناصر المميزة للعقد الإداري.

٥- خضوع المنازعات التي تنشأ عن نشاط هذه المرافق للقضاء الإداري.

٦- تتمتع هذه المرافق بحق استخدام امتيازات القانون العام (مثل الاستملاك المؤقت والتنفيذ الجبري).

٧- يشغل المنتفعون من خدمات هذه المرافق مركزاً موضوعياً وتربطهم بهذه المرافق علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة.

٢- المرافق العامة الاقتصادية:

تعريفها: هي مشروعات تجارية أو صناعية أو زراعية تمارس نشاطاً اقتصادياً يشابه النشاط الذي يقوم به الأفراد والهيئات الخاصة وتتضمن جميع العناصر المميزة للمرافق العامة وتخضع لقواعد القانون الخاص والقانون العام معاً كل في مجال معين (توليد الكهرباء - المياه - الغاز - البريد - الهاتف - المواصلات).

وقد ظهرت هذه المرافق في بداية القرن العشرين وذلك بعد ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الفردي وتطور الحياة الإدارية والاجتماعية.

وقد جرت محاولات فقهية وقضائية لتحديد المرافق العامة الاقتصادية وتمييزها عن المرافق العامة الإدارية، إذ اعتمد البعض على شكل المشروعات أو مظهرها واستند البعض الآخر إلى الطرق والأساليب التي تُدار بها المشروعات ورأى فريق ثالث الرجوع إلى الغرض الذي أنشئ المرفق العام من أجله.

* المعايير الفقهية:

١- **معيار شكل المرفق أو مظهره الخارجي:** إذا كان للمرفق العام شكل أو مظهر المشروعات الاقتصادية الخاصة بحيث يقوم بإدارته شخص من أشخاص القانون الخاص فهو مرفق عام اقتصادي، أما إذا كان له شكل أو مظهر المشروعات الاقتصادية العامة كأن يُدار من قبل أشخاص القانون العام فهو مرفق عام إداري. ويؤخذ على هذا المعيار عدم صحته لأنه وإن كانت المرافق العامة الاقتصادية غالباً ما تقوم بإدارتها الشركات الخاصة إلا أن ذلك لا يمنع أن يقوم بإدارتها إحدى السلطات العامة بشكل مباشر.

٢- **معيار أساليب إدارة المرفق:** وفقاً لهذا المعيار يعتبر المرفق العام مرفقاً اقتصادياً إذا استخدمت في إدارته أساليب القانون الخاص المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة ولاسيما فيما يتعلق بشروط الاستغلال وقواعد المحاسبة المالية.

أما إذا استخدمت في إدارة المرفق العام أساليب القانون العام فهو مرفق عام إداري.

- وأنتقد هذا المعيار من حيث أنه وإن كانت المرافق العامة الاقتصادية في غالب الأحيان تتبع في إدارتها أساليب القانون الخاص إذ أن ذلك لا يمنعها من أن تستخدم أحياناً أساليب القانون العام لذلك نعتبرها مرافق عامة وليست خاصة.

٣- المعيار الثالث: الغرض الرئيسي للمرفق: وفقاً لهذا المعيار يعتبر المرفق العام من المرافق الاقتصادية إذا كان يستهدف بشكل رئيسي تحقيق الربح وتوفير مورد مالي لخزينة الدولة وبالعكس يعتبر المرفق من المرافق العامة الإدارية إذا كان يستهدف تحقيق النفع العام، وليس الربح بالدرجة الأولى.

- ويوصف هذا المعيار بالغموض وعدم الدقة لأن جميع المرافق العامة بما فيها المرافق الاقتصادية تهدف أصلاً إلى تحقيق المنفعة العامة وما تحقيق الربح من قبل المرافق الاقتصادية إلا نتيجة لطبيعة هذه المرافق لكونها مرافق تجارية أو صناعية أو زراعية، كما أنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من تحقيق الربح بواسطة المرافق الإدارية عن طريق فرض رسوم مرتفعة مقابل الانتفاع بخدماتها.

ويعطي جانب من الفقه أهمية خاصة لمعيار الربح ويرون أنه يمكن الاستهداء بفكرة احتمال تحقيق الربح للتمييز بين المرافق الاقتصادية والإدارية.

٤- معيار طبيعة نشاط المرفق: حسب هذا المعيار لا يعتبر المرفق العام من المرافق الاقتصادية إلا إذا كان يمارس نشاطاً تجارياً بطبيعته أو كان يؤدي خدمات تعتبر أعمالاً تجارية فيما لو باشرها أحد أشخاص القانون الخاص مثل شراء المحصولات بقصد بيعها أو شرائها أو تصنيعها أو تحويلها. ولكي يعتبر النشاط تجارياً يجب أن تكون الأعمال التي يمارسها المرفق العام بصورة عادية ورئيسية أعمالاً تجارية طبقاً للقانون التجاري.

وإذا كان هذا المعيار قد لقي صدىً واسعاً لدى كثير من الفقهاء لدقته من الناحية النظرية إلا أن القضاء الإداري لم يأخذ به بشكل مستمر كما أن تحليل بعض صور النشاط الذي تمارسه المرافق العامة الاقتصادية لا يمكن إدراجها تحت عنوان الأعمال التجارية.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

- بالنسبة للمعايير القضائية للتمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق، كما أنه لم تنجح المعايير الفقهية بالترقية ما بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية فإن القضاء لم يستقر بدوره على معيار معين ومن المعايير التي اتبعها القضاء في التمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية يمكن أن نذكر:

١- معيار المقابل بالمال:

ذهب القضاء الفرنسي للحكم بأن تحصيل المرفق العام مقابل مالي لقاء خدماته فإن ذلك يعد بمثابة دليل على الصفة الاقتصادية لهذا المرفق (مرور الأفراد بين ضفتي النهر لقاء مبلغ نقدي يعتبر استغلال لمرفق النقل ولا يختلف عن الأوضاع والشروط التي يعمل بها أي مشروع اقتصادي عادي) ومن ثم يكون القضاء المدني هو المختص في التعويض عن الأضرار التي يحدثها المرفق العام.

ويتسم هذا المعيار بالبساطة والسهولة إلا أنه ليس قاطعاً في تمييز المرافق الاقتصادية فهناك كثير من المرافق العامة الإدارية تتلقى مبالغ مالية من المنتفعين مقابل الخدمات التي تقدمها لهم مثل البريد كما أن مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ دائماً بالحكم السابق وحكم بأن المسابح البلدية تعتبر مرافق إدارية على الرغم من أنها تتلقى مبالغ نقدية لقاء الانتفاع بخدماتها.

٢- معيار القضاء المزدوج: تبني مجلس الدولة الفرنسي معياراً ثانياً لتمييز المرافق الاقتصادية من المرافق الإدارية وهذا المعيار يتكون من عنصرين: (موضوعي - شخصي)

- **العنصر الموضوعي:** يتعلق هذا المعيار بنشاط المرفق العام أو الخدمات التي يؤديها، حيث يعتبر المرفق العام الذي يمارس نشاطاً تجارياً أو زراعياً أو صناعياً بطبيعته، مرفق اقتصادي، ولا يشترط أن يكون هذا النشاط تجارياً وفقاً للقانون التجاري بل يكفي أن يتصل نشاط المرفق العام بالإنتاج والتوزيع كالنشاط الزراعي والصناعات الاستخراجية.

- **العنصر الشخصي:** حسب هذا المعيار لا يكفي أن يزاول المرفق العام نشاطاً تجارياً لكي يكتسب الصفة الاقتصادية وإنما يجب أن تكشف الإدارة عن نيتها في إخضاع المرفق العام للنظام القانوني الذي تخضع له المرافق الصناعية والتجارية وأن تقوم بتسييره وإدارته وفق أساليب المشروعات الخاصة.

ثانياً- المرافق المهنية: يتمثل موضوع نشاط هذا المرافق في مراقبة وتوجيه النشاط المهني بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة ويكون أعضاؤها ممن يمارسون المهنة. ويمكن التمييز بين نوعين من المرافق المهنية:

- **مرافق التوجيه الاقتصادي:** التي وجدت على إثر تبني الدولة لسياسة الاقتصاد الموجه ومن أشهرها لجان التنظيم الاقتصادية والغرف الصناعية والتجارية.

- **مرافق التنظيم المهني:** التي تهدف إلى تنظيم المهن الحرة كالنقابات المهنية من محامين وأطباء ومهندسين وغيرهم.

وإذا كانت المرافق المهنية تقترب من المرافق الاقتصادية من حيث الحق في استخدام أساليب القانون العام من أجل القيام بالمهام وتحقيق الأهداف الممنوعة بها والخضوع لنظام قانوني مختلط، فإن طبيعة النشاط الذي يمارسه كل منهما يجعل نظامهما القانوني مختلف لدرجة كبيرة فالمرافق الاقتصادية تزاوّل نشاطاً تجارياً بينما تنحصر مهمة المرافق المهنية في إصدار الأوامر وتنفيذها الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى اختلاف النظام القانوني لكل منهما ويتضح ذلك من خلال وجهتين:

١- مجال تطبيق القانون الخاص على المرافق الاقتصادية أوسع منه على المرافق المهنية لأن الأخيرة (المرافق المهنية) تلجأ إلى أساليب القانون العام بكثرة.

٢- إن دور كل من القانون العام والقانون الخاص لهذه المرافق مختلف فالقانون العام يحكم تنظيم المرافق الاقتصادية بينما القانون الخاص يحكم نشاط هذه المرافق وبالعكس فإن القانون الخاص هو الذي يطبق على تكوين هيئات المرافق المهنية بينما يخضع نشاطها إلى القانون العام.

١- مرافق التوجيه الاقتصادي: (الغرف الزراعة والصناعية) تتمثل مرافق التوجيه الاقتصادي في فرنسا في اللجان التي تقوم ببعض المهام الاقتصادية كإحصاء المشروعات ووضع خطط للإنتاج وتنظيم المنافسة وتحديد درجة الجودة واقتراح أسعار المنتجات.... الخ. وقد منحها المشرع امتيازات القانون العام ولذلك لها إمكانية إصدار قرارات إدارية والحق في الاستيلاء على بعض المنتجات.... الخ.

وكان مجلس الدولة الفرنسي قد قرر بأن لجان التنظيم تدير مرفقاً عاماً وأن قراراتها تعتبر إدارية بالرغم من أن هذه اللجان لا تعتبر مؤسسات عامة.

وتتمثل مرافق التوجيه الاقتصادي في مصر وسوريا بالغرف التجارية والصناعية والزراعية وتتوافر لها صفة المرفق العام وتملك استعمال أساليب السلطة العامة من أجل حسن أداء مهامها ويدير هذه الغرف مجلس إدارة يتكون من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب أو بالتعيين أو بالانتخاب والتعيين معاً.

- وتختص هذه الغرف بتمثيل المصالح التجارية والصناعية لدى الدولة وتعمل على جمع المعلومات والبيانات التي ترتبط بالتجارة والصناعة والزراعة وإمداد الدولة بها كما تقوم بتقديم الآراء والمقترحات فيما يتعلق بالقوانين والأنظمة والضرائب والتعرفة الجمركية الخاصة بالصناعة والتجارة وكل ما من شأنه أن يساعد ويساهم في تطوير الصناعة والتجارة ولها الحق أيضاً في إنشاء المعاهد والمنشآت الصناعية والتجارية ومنح الشهادات وفق القوانين والأنظمة كما تتولى تحديد العرف التجاري والصناعي وتشكيل لجان للتحكيم من بين أعضائها لفض المنازعات التي تقدم إليها.

٢- مرافق النقابات المهنية: هي مرافق عامة يتمثل نشاطها في توجيه وتنظيم رقابة النشاط المهني الذي تتولاه ويعهد بإدارتها إلى هيئات مهنية يخولها القانون بعض وسائل السلطة العامة لتأدية مهامها وتقوم هذه المرافق على مجموعة من الأسس أهمها:

١- تتخذ هذه المرافق شكل نقابة ويشرف على إدارتها مجالس منتخبة من أعضاء المهنة ذاتها وبالتالي فإن أعضاء مجلس النقابة لا يعتبرون موظفين عامين.

٢- يكون الانضمام إلى النقابة المهنية إجبارياً لمن يمارس المهنة ويعتبر شرطاً من شروط اكتساب صفة العضوية وممارسة المهنة، فالحامي مثلاً لا يستطيع مزاوله المهنة ما لم يكن مقيداً بجدول نقابة المحامين.

٣- تتمتع النقابة المهنية بالشخصية الاعتبارية وتعتبر من أشخاص القانون العام وتقوم بإدارة مرفق عام بالنسبة لاختصاصات هذه النقابات فإنها تشمل:

أ- تمثيل المهنة والدفاع عنها أمام الدولة وغيرها من السلطات العامة وإمدادها بكافة المعلومات الفنية عن المهنة وإمكانياتها ومطالبة السلطة المختصة بالإصلاحات التشريعية والإدارية الضرورية لحسن سير النقابة .

ب- كما أن النقابات تختص بوضع القواعد المنظمة لمزاولة المهنة والخاصة بواجبات المهنة وآدابها والعقوبات التأديبية التي يمكن أن تفرض في حالة مخالفتها.

ت- النظر في طلبات انضمام الأعضاء الجدد إليها والتحقق من استيفاء الشروط القانونية المطلوبة والرقابة على جدول القيد الخاص بها.

ث- تمارس النقابات الرقابة على أعضاء النقابة وإصدار قرارات تأديبية في حق الأعضاء الذين يرتكبون مخالفات مسلكية.

ثالثاً- المرافق العامة الإقليمية والوطنية والبلدية:

تصنف المرافق العامة من حيث امتداد نشاطها مكانياً إلى مرافق عامة وطنية، ومرافق إقليمية ومرافق بلدية:

أولاً- **المرافق العامة الوطنية:** هي المرافق العامة التي تقوم بنشاط عام يشبع حاجات عامة لكافة سكان إقليم الدولة كمرفق الدفاع والشرطة والصحة والقضاء.

ولهذا تخضع هذه المرافق لإدارة الدولة مباشرة حيث تديرها السلطة المركزية بواسطة الوزارات المختلفة والإدارات التابعة لها في إقليم الدولة وخاصة ممثلوا السلطة المركزية في هذا الإقليم كالمحافظ في سوريا والعمدة في فرنسا.

- ويحقق هذا الخضوع الضروري للدولة كفاءة إدارة هذه المرافق القومية لأهدافها على خير وجه وتحقيق المساواة التامة بين المنتفعين بها وتحمل الدولة مسؤولية ما قد يحدث من أضرار جرّاء مباشرة هذه المرافق لنشاطها.

ثانياً- المرافق العامة الإقليمية والبلدية: تمارس هذه المرافق نشاطها في نطاق محدد من الدولة كإقليم أو محافظة أو مدينة أو بلدية وتخضع لإدارة الأقاليم أو المحافظات أو البلديات التي توجد فيها. ومن هذه المرافق: مرفق النقل والمياه والإطفاء والنظافة وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية أو تؤدي خدمات لمنطقة بعينها.

والصلة وثيقة ما بين المرافق الوطنية والإقليمية والبلدية إذ تستعين هذه الأخيرة بخبرة الأولى وتستفيد من إمكاناتها الكبيرة في تحقيق أغراضها التي أنشأت من أجلها كما تحصل الأشخاص المحلية على معونات مالية من خزانة الدولة.

-وتتحمل المرافق العامة الإقليمية والبلدية المسؤولية الناشئة عن الأضرار التي قد تنتج عن اضطلاعها بنشاطها.

والجدير ذكره أن تصنيف المرافق العامة إلى وطنية أو إقليمية أو بلدية يختلف من دولة إلى دولة أخرى باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة وكما يختلف هذا التصنيف في الدولة الواحدة من زمان إلى آخر بتغير ظروفها وأحوالها. فالمرفق الذي يعتبر مرفقاً وطنياً في دولة ما قد يعتبر مرفقاً محلياً في دولة أخرى وكذلك فإن المرفق الذي يعتبر في دولة محددة وزمن معين مرفقاً وطنياً قد يتحول إلى مرفق محلي في زمن لاحق وبالعكس.

- و يترتب على التمييز بين المرافق الوطنية والإقليمية والبلدية بعض النتائج أهمها:

- ١- السلطة المختصة بإحداث المرافق العامة الوطنية هي السلطة التشريعية أي بقانون بينما السلطة المختصة بإحداث المرافق الإقليمية والبلدية فهي السلطة الإدارية في الإقليم أو المحافظة.
- ٢- تتحمل خزانة الدولة نفقات إنشاء وتسيير المرافق الوطنية بينما تتحمل نفقات إنشاء وتسيير المرافق الإقليمية أو البلدية الموازنة المحلية بالإقليم.
- ٣- السلطة المختصة بإدارة المرافق الوطنية هي السلطة المركزية في حين تقوم السلطات المحلية بإدارة المرافق العامة المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

٤ - تتحمل الدولة مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن تسيير المرافق العامة الوطنية بينما تقع المسؤولية على عاتق السلطات المحلية إذا كانت الأضرار ناجمة عن أعمال المرافق العامة المحلية أو البلدية.

ثالثاً- المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية الاعتبارية: من هذه الزاوية تقسم المرافق العامة إلى مرافق مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ومرافق ملحقة بالسلطة الإدارية.

١ - المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية (أو الملحقة بالسلطة الإدارية):

تمتع المرفق بالشخصية الاعتبارية واستقلاله قد يتوقف على طبيعة النشاط التي يمارسها هذا المرفق. فالكثير من المرافق العامة في الدولة تلحق عن انشائها بالشخص العام الذي تتبعه وتندمج فيه ولا تتميز بأي خصائص ذاتية مستقلة عنه وبالتالي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية. ومثال ذلك مرفق النظافة وهو مرفق محلي يتبع السلطات المحلية (محافظة - مدينة) ويندمج فيها ولا يتمتع بالشخصية الاعتبارية وكذلك الحال بالنسبة لمرفق القضاء والصحة والأمن حيث يتبع كل مرفق لهذه المرافق بالسلطة المركزية ويندمج بكيان الدولة التي يعود لها وحدها الشخصية الاعتبارية ولا يتمتع أي من هذه المرافق بالشخصية الاعتبارية.

٣ - المرافق العامة ذات الشخصية الاعتبارية: في المقابل قد تقوم الدولة في حالات أخرى بإحداث مرافق عامة تمنحها الشخصية الاعتبارية في صك إنشائها وتجعلها تتمتع بخصائص ذاتية مستقلة وتعتبرها من أشخاص القانون العام التي تقوم إلى جانب الدولة والهيئات المحلية ويطلق عليها ما يُسمى بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة .

فمثلاً المشافي التعليمية وهي مرافق عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتتبع وزارة التعليم العالي، وكذلك الحال الجامعات فقد نص قانون تنظيم الجامعات بأن الجامعات هيئات عامة علمية لكل منها شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري وترتبط بالوزير ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا القانون واللائحة التنفيذية.

ولكن هذه التبعية ليست مباشرة وتتمارس وزارة التعليم رقابتها وإشرافها على هذه الهيئات عن طريق الرقابة الإدارية.

رابعاً- المرافق العامة التي أنشأتها الدولة والمرافق بطبيعتها والمرافق الفعلية:

الأصل والقاعدة العامة هو قيام الدولة بإنشاء المرافق العامة وإن المشرع هو الذي يضفي صفة المرفق العام على نشاط من الأنشطة سواء بإرادته الصريحة أو الضمنية أو القائمة على قرائن معينة. بيد أنه يوجد جانب من الفقه الفرنسي يرى أن هناك نوعاً من النشاط تعتبر مرافق عامة بطبيعتها دون حاجة إلى تدخل المشرع لإضفاء صفة المرفق العام عليها ويدخل هذا النوع من المرافق في نطاق الوظيفة الطبيعية للدولة (قضاء - أمن - صحة).

ولكن هذا الرأي الراجح واجه انتقادات شديدة تتلخص في أن ما يعتبر مرفقاً عاماً في وقت من الأوقات قد لا يعد ذلك في وقت آخر كما أن هذا الرأي يتفق مع منع الدولة من التدخل في الأنشطة التي كانت تعتبر حكراً على النشاط الخاص من قبل وهذا يتعارض مع مجالات السلطة العامة وتدخل الدولة المعاصرة في العديد من المجالات التي كانت تحجم الدولة الحارسة عن القيام بها.

- أما المرافق الفعلية: فهي عبارة عن مشروعات خاصة لا تنشئها الدولة وإنما ترخص الإدارة بإنشائها.

فقد ذهب جانب من الفقه الفرنسي ومجلس الدولة إلى القول بوجود مرافق عامة لا تقوم الدولة بإنشائها حيث ترخص الإدارة بها وأطلقت عليها تسمية (المرافق العامة الفعلية).

غير أن معظم الفقه الفرنسي ينتقد هذا النهج من جانب مجلس الدولة إذ أنه يؤدي إلى إنشاء مرافق عامة بمجرد ترخيص من جانب الإدارة في غيبة إرادة المشرع ويفقد المرفق العام عنصراً هاماً من عناصره ويؤدي إلى اختلاط المرافق العامة بالمشروعات الخاصة ويصبح القضاء هو المرجع الوحيد في تحديد ما إذا كان المشروع يعتبر مرفقاً عاماً أم لا.

خامساً- المرافق العامة الاختيارية والإجبارية: الأصل أن إحداث المرافق العامة يتم بشكل اختياري من قبل الدولة إلا أنه في بعض الأحيان يمكن أن يكون إجبارياً.

١- المرافق العامة الاختيارية:

الأصل أن إنشاء المرافق العامة يتم بشكل اختياري من جانب الدولة بحيث تقوم بإنشاء مرفق معين إذا رأت أنه سيشبع حاجة عامة أو يحقق نفع عام في جانب هام من النشاط العام. من دون أن يكون للأفراد سلطة على الدولة لإجبارها على إحداث مرفق عام أو إنشائه إذ تتمتع الدولة أو الإدارة العامة بسلطة تقديرية واسعة للقيام بهذا الأمر أم لا.

٢- المرافق العامة الإجبارية: يمكن أن تنشأ بحالتين:

الأولى: هناك بعض المرافق العامة تعتبر مرافق إجبارية بطبيعتها وتكون الدولة ملزمة بإحداثها لأنها تدخل في صميم الوظائف الأساسية للدولة وتعتبر أحد العناصر الجوهرية في سيادتها ووجودها وأمنها مثال ذلك (مرفق الدفاع الخارجي ومرفق الشرطة).

أما الحالة الثانية:

في بعض الأحيان قد يسند القانون إلى شخص لا مركزي مهمة إنشاء بعض المرافق العامة المحلية بشكل إلزامي وفي هذه الحالة تفقد فيها الإدارة المحلية حريتها في الاختيار بين إنشاء أو عدم إنشاء المرفق.

وتُسمى المرافق المنشأة بناءً على هذا الالتزام بالمرافق العامة الإجباري ويجب على السلطة المركزية أن تمارس سلطتها في الرقابة على الإدارة المحلية بإنشاء هذه المرافق فإذا رفضت يكون من حق الأفراد الطعن أمام مجلس الدولة لإلغاء قرار الدولة بالرفض لمخالفته القانون.

- المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة:

توجد عدة مبادئ قانونية عامة تحكم المرافق العامة في سيرها ونشاطها اتفق عليها الفقه واستقر عليها القضاء في أحكامه وأكد عليها المشرع في القوانين المتعلقة بالمرافق العامة.

وقد حرّم المشرع في غالبية دول العالم الإضراب ونظمه في دول أخرى. وعلى هذا النحو كان دستور ١٩٥٨ في فرنسا فقد سمح بالإضراب وذلك مرهون بضوابط معينة أهمها (تحریم الإضراب الشامل - وحضر إضراب العاملين في المرافق العامة - إبلاغ السلطات قبل فترة زمنية معينة من القيام بالإضراب).

- وفي لبنان نص المشرّع على عقوبات جزائية لمن يقوم بالإضراب باعتباره جريمة، كما نص على جزاء تأديبي صارم يوقع على الموظف المضرب عن العمل.

وقد نصت المادة /٣٤٠/ للقانون الجزائي اللبناني على عقوبة التجريد المدني للموظفين الذين تربطهم بالدولة عقد عام عند إقدامهم بالاتفاق بينهم على وقف أعمالهم أو على تقديم استقالاتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة، ويعاقب بالحبس أو بالإقامة الجبرية لمدة ثلاثة أشهر على الأقل لأرباب العمل الذين يتوقفون عن أعمالهم بقصد الضغط على السلطات العامة.

- وفي مصر ضمّن المشرّع قانون العقوبات عقوبات تصل إلى حد الأشغال الشاقة المؤبدة لكل من يضرب عن عمله عن عمد متفق مع زملائه إذا كان من شأن هذا الإضراب تهديد الأمن القومي.

- وفي سوريا يحظر المشرّع على العاملين في المرافق العامة القيام بالإضراب أو التحريض عليه ويعاقب مرتكبيه بعقوبة جزائية، وقد أعطى المشرّع لمجلس الوزراء الحق في أن يعتبر مستقيلاً كل موظف أو مستخدم أو عامل ينقطع عن عمله بقصد الإضراب الجزئي أو الكلي وللمجلس الوزراء وحده الحق في تقرير ما إذا كان الانقطاع ناشئاً عن الإضراب، وتطبق بحق هؤلاء الموظفين العقوبات المقررة ولا يحق لهم العودة إلى وظائفهم مع عدم الإخلال بتطبيق قانون العقوبات عليهم.

- كما كان قد حضر القانون رقم ١٣٥ لعام ١٩٤٥ على الموظف ترك العمل في سبيل الإضراب أو التحريض عليه ولا يجوز لجمعيات الموظفين والجمعيات التعاونية أن تحرم موظفاً من عضويتها أو أن تلحق بمصالحه ضرراً مادياً لامتناعه عن الاشتراك في الإضراب، ويعتبر باطلاً كل اتفاق أو شرط يقضي بغير ذلك.

- تتركز هذه المبادئ في ثلاث مبادئ أساسية وهي:

- مبدأ انتظام سير المرفق العام.

- مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام.

- قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير.

أولاً- مبدأ انتظام سير المرفق العام: تتولى المرافق العامة

حاجات عامة جوهرية في حياة الجمهور ولهذا يجب أن

توقف لأن هذا الانقطاع أو حدث ولو لمدة قصيرة سيؤدي ولاشك إلى إرباك واضطراب

الناس اليومية.

- ومن أجل ذلك فإن دوام سير المرافق العامة يشكل أحد المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرفق

العام بحكم طبيعة هذه المرافق التي تتطلب كفاءة سيرها بانتظام واضطراد.

وقد استقر القضاء الإداري وفقه القانون العام في فرنسا ومصر وفي سوريا على أهمية وضرورة هذا المبدأ

ومنع كل ما يعرقل تنظيمه واحترامه سواء في مجال الموظفين العموميين والوظيفة العامة أو في ميدان

العقود الإدارية وغيرها من المجالات.

وتتمثل أهم نتائج هذا المبدأ وتطبيقاته في تحريم الإضراب وتنظيم استقالة الموظفين ونظرية الموظفين

الفعالين ونظرية الظروف الطارئة وتحريم الحجز على أموال المرافق العامة.

١- تحريم الإضراب: يقصد بالإضراب توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم والامتناع عن أدائها لمدة

معينة وبصفة مؤقتة ودون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية وذلك بقصد حمل الدولة على

تحسين ظروفهم وتحقيق مطالبهم. ويعتبر الإضراب أخطر ما يهدد مبدأ سير المرافق العامة بانتظام

واضطراب ولهذا قضى مجلس الدور الفرنسي بعدم مشروعية إضراب موظفي المرافق العامة قبل أن يتدخل

المشرع في هذا الشأن.

كما قضت المادة /٦٥/ من القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ بأنه يحظر على العامل أن يشترك في تنظيم أية اجتماعات داخل مكان العمل تتعارض مع أحكام القوانين والأنظمة أو أن يترك العمل أو أن يتوقف عنه أو أن يعطله بقصد الإخلال بالنظام العام أو توقيف أو تعطيل الإنتاج أو أن يحرض العاملين على ذلك.

٢- الاستقالة: إذا كان من الجائز للموظف العام أن يقدم استقالته من وظيفته، إلا أن ذلك الحق ليس مطلقاً إذ ينظمه المشرع بما يحقق ضمان سير العمل في المرافق العامة وعدم الإضرار بالمصلحة العامة.

ولهذا فإنه إذا كان من حق الموظف أن يقدم استقالته في أي وقت يشاء فإن هذه الاستقالة لا تكون نافذة وسارية المفعول إلا بعد قبولها من جهة الإدارة وإن ترك العمل قبل الحصول على الاستقالة يعرض صاحبها للمسائلة الجزائية والعقوبات المنصوص عليها في القوانين.

وبذلك يلتزم الموظف الذي قدم استقالته بالاستمرار في أداء أعمال وظيفته والقيام بالواجبات الملقاة على عاتقه حتى يصدر القرار من الإدارة بقبول أو رفض الاستقالة.

- **في فرنسا** تبني المشرع رأي القضاء الإداري في هذه المسألة وألزم الموظف طالب الاستقالة بالاستمرار في وظيفته حتى يصدر قرار من الإدارة بقبول الاستقالة كما ألزم الإدارة بالرد على طلب الاستقالة بالرفض أو القبول خلال شهر من تقديم الطلب بحيث لا تنتج الاستقالة آثارها إلا من تاريخ قبولها.

فإذا ترك الموظف عمله قبل قبول استقالته أو قبل التاريخ المحدد فإنه يتعرض لجزاء تأديبية وقد اعتبر المشرع الفرنسي الاستقالة الجماعية بمثابة جريمة جنائية وعاقب عليها بعقوبات جزائية.

- **وفي مصر** تبني المشرع في قانون العاملين المدنيين في الدولة القواعد السابقة التي استقر عليها القضاء والمشرع الفرنسي لكنه وسع من نطاق حرية العامل في الاستقالة فقرر أنه يحق للعامل تقديم استقالته من وظيفته بشرط أن تكون مكتوبة ولا تنتهي خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ويجب البت

في طلب الاستقالة خلال /٣٠/ يوم من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم

- وفي سوريا قرر القانون الأساسي للعاملين في الدولة أن الاستقالة هي تقديم العامل طلب إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة ويجب البت في طلب الاستقالة إما بالقبول أو الرفض خلال ستين يوم من تقديمها ويعتبر سكوت الإدارة عن الرد بالقبول أو الرفض خلال هذه المدة موافقة ضمنية على قبولها الاستقالة.

- وعاقب المشرع السوري بالحبس من ثلاث إلى خمس سنوات وبالغرامة كل من ترك عمله أو انقطع عنه من العاملين في الوزارات أو الإدارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو البلديات أو أي جهة من جهات القطاع العام أو المشترك قبل صدور الصك القاضي بقبول استقالته من المرجع المختص. وبالتالي تعتبر مسؤولية الموظف عن ترك عمله قبل قبول استقالته مسؤولية جزائية وليست مسلكية ويُحال إلى القضاء الجزائي بتحريك الدعوى ضده عن طريق الإدارة مباشرة.

٣- الموظف الفعلي:

يقصد بالموظف الفعلي: هو الشخص الذي يمارس أعمال وظيفة عامة دون صدور قرار تعيين بشأنه أو تم تعيينه بشكل معيب. أو استمرار الشخص في ممارسة عمله الوظيفي بعد زوال صفته القانونية كإحالاته على التقاعد، وتعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي باطلة لصدورها من غير مختص أو قبل مغتصب السلطة.

- غير أنه استثناءً على هذه القاعدة العامة تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي سليمة في بعض الظروف العادية على أساس الظاهر أو الأمر الظاهر كما في حالة استمرار الموظف المتقاعد في مباشرة أعمال وظيفته أو في حالة تجاوز الموظف القانوني اختصاصات وظيفته والقيام بتصرفات ليست من اختصاصه كأن يمارس أحد الموظفين اختصاصات الوظيفة بعد صدور قرار بنقله إلى وظيفة أخرى مغايرة لوظيفته السابقة.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

ففي كل هذه الحالات السابقة اعتبر القضاء الإداري تصرفات هذا الشخص صحيحة لصدورها عن موظف فعلي يظهر من الناحية الواقعية لجمهور الأفراد على أنه موظف عام يتقلد وظيفته بصورة قانونية وذلك لغاية سير المرفق العام بانتظام واضطراب.

كما ذهب القضاء الإداري إلى اعتبار تصرفات الموظف الفعلي صحيحة في الظروف الاستثنائية لذات الاعتبار نظراً لما يسود السلطة الشرعية من اضطراب وارتباك في مثل هذه الظروف مما يبرر قيام الأفراد العاديين في الحلول محل كبار الموظفين ويمارسون اختصاصاتهم دون سند قانوني لتأمين سير المرافق العامة حتى لا تدب فيها الفوضى أو الشلل فتعتبر تصرفاتهم شرعية وقانونية على أساس أنهم موظفين فعليين مع أنهم في الحقيقة يعتبرون من الناحية القانونية غاصبين للسلطة.

وهذا ما أقرته الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي بشأن الأعمال التي باشرها أفراد عاديين في فرنسا إبان الحرب العالمية الثانية.

وقد نهج القضاء المصري نفس الاتجاه عندما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير عجلة العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراب ودون توقف.

- وتحتم الظروف الغير عادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لإتباع الوظيفة في شأنها ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها لأنهم لا يخضعون لأحكامها أو يعينون وفقاً لأصول التعيين فيها.

٤- نظرية الظروف الطارئة:

إذا كانت قاعدة العقد شريعة المتعاقدين لا تجيز تعديل شروط العقود المدنية إلا برضاء طرفي العقد ولا تجيز فسخ العقد إلا إذا أصبح تنفيذه مستحيلاً بسبب القوة القاهرة التي لا دخل لإرادة طرفي العقد فيها.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

- فإن القضاء الإداري ومن أجل ضمان سير المرافق العامة سيراً منتظماً وتحقيق المصلحة العامة أقر أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد الإداري كوارث طبيعية كحدوث فيضانات أو زلازل أو ظروف اقتصادية كارتفاع الأسعار بصورة غير مألوفة أو ظروف إدارية كتخفيض قيمة العملة الوطنية وكانت هذه الظروف غير متوقعة عند إبرام العقد وألحقت بالمتعاقد مع الإدارة خسائر فادحة ترتب عليها قلب اقتصاديات العقد رأساً على عقب فإن من حق المتعاقد أن يطلب من الإدارة قضائياً أن تعوضه جزئياً عن تلك الخسائر على سبيل المساهمة والتعاون في تأمين استمرار المرفق العام بانتظام واضطرابه.

- وقد تكرست نظرية الظروف الطارئة في مصر وسوريا بنصوص تشريعية كما أخذ بها القضاء الإداري في البلدين ونص قانون التزامات المرافق العامة المصري عام ١٩٤٧ على أنه إذا طرأت ظروف لم يكن من المستطاع توقعها ولا يد لمانح الالتزام والملتزم فيها وأفضت إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد أو إلى تعديل كيانه الاقتصادي كما كان مقدراً وقت الالتزام جاز لمانح الالتزام أن يعدّل قوائم الأسعار وإذا اقتضى الحال أن يعدّل أركان تنظيم المرفق العام وقواعد استغلاله وذلك لتمكين الملتزم في أن يستمر في استغلاله.

وتبني القانون المدني السوري نظرية الظروف الطارئة فحسب المادة /١٤٨/ أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلاً ولكن أصبح مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للقاضي تبعاً للظروف وبعد موازنة بين مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك.

٥- تحريم الحجز على أموال المرافق العامة:

إن من إحدى الامتيازات التي منحها القانون للمؤسسات العامة هو عدم جواز الحجز عليها. والغاية من ذلك هو ضمان استمرار هذه المؤسسات والمرافق في تأدية مهامها وخدماتها ومن أجل المصلحة العامة.

فالمال يعتبر عصب المرفق العام ومن المؤكد عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة يساهم بشكل أكيد في تأمين انتظام سير المرفق العام.

وقد قرر المشرع المصري قاعدة عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة عندما نص أنه لا يجوز الحجز واتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والإدارات والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة.

- وفي سوريا قرر المشرع صراحة وبقواعد أمرة عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة سواء أكانت أموالاً عامة أم أموالاً خاصة فنص على أنه لا يجوز الحجز على أموال الوزارات والإدارات والهيئات والمؤسسات والوحدات الإدارية المحلية والدوائر المرفقية والاتحادات الصناعية الفرعية أو المنشآت التابعة لها وشركات القطاع العام وجميع الجهات الرسمية.

ثانياً- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة: يعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية والمبدأ الأساسي الذي يحكم قواعد القانون بصفة عامة ومنها في مجال المرافق العامة وسوف نتعرض لمضمون مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من ناحية وللمركز القانوني للمنتفعين والجزاء على مخالفة المبدأ من ناحية أخرى.

١- مضمون مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:

يهدف مبدأ المساواة أمام المرافق العامة إلى كفالة الانتفاع بخدماتها لجميع الراغبين من المواطنين على قدم المساواة دون أي تمييز أو تفرقة بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو الرأي أو لأي سبب من الأسباب.

بيد أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة مبدأ نسبي وليس مطلق إذ يجب أن يتواجد الأفراد الراغبون في الانتفاع من خدمات المرافق العامة في المركز الذي يتطلبه القانون وإن تحققت فيهم الشروط التي استلزمها حتى تتم معاملتهم معاملة متساوية سواء بالنسبة لخدمات المرافق العامة أو فيما يتعلق بمقابل هذه الخدمات أي تحمّل أعباء الانتفاع.

أ- المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة: لا يقتصر مضمون مبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق العام على نوع معين من المرافق وإنما يشمل جميع أنواع المرافق العامة الإدارية منها أو الصناعية أو التجارية الوطنية منها أو الإقليمية أو البلدية ويجب أن تتحقق هذه المساواة بالنسبة للمرشحين للانتفاع بخدمات المرافق العامة أو بشأن المنتفعين من خدمات هذه المرافق.

١- المساواة بين المرشحين للانتفاع: بالنسبة للمساواة بين المتقدمين للانتفاع بالمرافق العامة فإنها يجب أن تتحقق بالنسبة لجميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط المطلوبة للاستفادة من خدمات هذه المرافق.

- وتحدد هذه الشروط بطريقة عامة وموضوعية بواسطة القوانين واللوائح المنظمة للمرافق العامة أما الأفراد الذين لا تتوافر فيهم الشروط التي تتطلبها هذه المرافق واللوائح فليس لهم الحق في طلب المساواة بينهم وبين من استوفوا تلك الشروط في طلب الانتفاع.

- وعلى هذا لا يجوز للإدارة أن تقيم أية تفرقة بين طالبي الانتفاع بخدمات المرافق العامة الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية وإلا اعتبر تصرفها غير مشروع.

- ومن قبيل ذلك رفض الإدارة قبول تلميذ في مدرسة بدون مبرر رغم استيفائه لشروط القبول أو رفض التعاقد مع أحد طالبي الانتفاع بمرفق التلفون رغم موافقته على الشروط التي يتضمنها عقد الاشتراك.

٢- المساواة بين المنتفعين الفعليين بخدمات المرافق العامة: إذا توافرت الشروط القانونية في المتقدم للانتفاع بخدمات المرافق العامة فإنه يصبح منتفعاً فعلياً بخدمات هذه المرافق.

والقاعدة العامة في هذا الصدد هي تساوي جميع المنتفعين بخدمات المرافق العامة بحيث يجب أن تقدم المرافق العامة خدماتها إليهم بطريقة موضوعية وفقاً للقانون.

وبذلك يتعين على الإدارة أن تعامل المنتفعين الفعليين الذين يتواجدون في مراكز قانونية متماثلة أو في ظروف متشابهة على قدم المساواة وبدون أي وجه من وجوه التمييز وتتجلى هذه المساواة في مظهرين متميزين هما المساواة المادية والمساواة الفكرية.

وتعني المساواة المادية أن الخدمات التي يقدمها المرفق العام للمنتفعين يجب أن تكون من طبيعة واحدة ومن ذات القيمة والأهمية. فخدمات المرافق العامة الصناعية والتجارية يجب أن تكون واحدة سواء من حيث الكم أو الكيف أي موحدة الحجم والنوع.

كما يجب على المرافق العامة أن تحقق المساواة الفكرية بين المنتفعين التي تتطلب الحيادية التامة في معاملة المنتفعين بحيث يتلقون خدمات المرافق العامة بصفة مستقلة عن عقائدهم واتجاهاتهم الفكرية. وبناءً على ذلك فإن أي معاملة غير متساوية أو أية تفرقة تجريها الإدارة بين المنتفعين الفعليين الذين يتواجدون في نفس المركز القانوني وفي ذات الظروف تعتبر غير مشروعة.

- أما بالنسبة للمنتفعين الفعليين الذين يتواجدون في مراكز قانونية مختلفة فمن الطبيعي أن تعاملهم الإدارة معاملة غير متساوية طبقاً لاختلاف مراكزهم القانونية.

ومسلك الإدارة في هذا الشأن مسلك مشروع ومحقق للصالح العام إذ أنه لا يعقل أن تسوي بين منتفعين مختلفين في ظروفهم ويمثلون مراكز قانونية متفاوتة.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في أفعال عديدة أنه لا يعتبر انتهاكاً لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة قيام الإدارة بمعاملة المنتفعين معاملة مختلفة إذا كانوا يحتلون مراكز قانونية أو اقتصادية أو جزائية أو واقعية مختلفة أو إذا كانت المصلحة العامة تتطلب ذلك.

كما تستطيع أن تميز الإدارة بين منتفعي المرافق العامة إذا اختلف المكان كالتمييز بين سكان المدينة وسكان الضواحي بالنسبة لتقديم الخدمة والرسم المقابل لها.

- كما يتم التمييز بين المنتفعين وفقاً لفرع الخدمة المعتمدة من جانب المرفق العام كما هو الشأن بالنسبة لراكبي الدرجة الأولى وراكبي الدرجة الثانية في وسائل النقل المختلفة.

كما تختلف معاملة المنتفعين باختلاف الغرض الذي تخصص له المنفعة مثل استخدام التيار الكهربائي للأغراض المنزلية واستخدامه للمحال التجارية أو في المصالح.

إذاً مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة يعني معاملة متساوية لمن هم في مراكز متماثلة ومعاملة متباينة لمن يتواجدون في مراكز مختلفة.

ب- المساواة أمام أعباء المرافق العامة:

يجب على الراغبين بالانتفاع بخدمات المرافق العامة أن يتحملوا أعباء هذا الانتفاع أي أن يقوموا بسداد مقابل الانتفاع. وكقاعدة عامة فإن جميع المنتفعين الذي يحتلون ذات المراكز في مواجهة المرافق العامة يجب أن يعاملوا معاملة متساوية بشأن أعباء الانتفاع بخدمات المرافق العامة.

وتقضي المعاملة المتساوية من جانب الإدارة أن تمتنع عن إقامة أية تفرقة بشأن هذه الأعباء لصالح منتفع معين أو منتفعين معينين كما يحظر عليها أن تمتنع كل من استوفى مقابل الانتفاع من الحصول على المنفعة العامة التي يقدمها المرفق عن الأفراد الذين لم يؤدوا ما عليهم من التزامات.

- ومن أجل تحقيق المساواة أمام أعباء الانتفاع بخدمات المرافق العامة يجب أن يكون الرسم أو التعرفة موحدة كذلك طريقة دفع واستيفاء هذه الرسوم بالنسبة لجميع المنتفعين.

إذاً المساواة أمام المرافق العامة تتطلب قيام المنتفعين بسداد الأعباء المالية المستحقة مقابل انتفاعهم بالمرافق العامة من ناحية وعدم إجراء الإدارة لأية تفرقة بين المنتفعين بخصوص هذه الأعباء من ناحية أخرى.

ومع ذلك قد نجد جانباً من المرافق العامة تؤدي خدمات للجمهور بدون مقابل أي مجاناً كمرفق التعليم أو الأمن، وهذه المجانية قد تقرر بواسطة المشرع.

وبالنسبة للمرافق العامة التي يتطلب الانتفاع بخدماتها أداء رسم أو دفع مقابل معين نجد بأن هناك بعض الاستثناءات تقرر لجانب المنتفعين لأسباب متنوعة.

فقد يقرر إعفاء من الرسم كلياً أو جزئياً للضعفاء اقتصادياً أو لكبار السن أو للطلاب أو للمتفوقين.

٢- المركز القانوني للمنتفعين وجزاء انتهاك مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:

أ- المركز القانوني للمنتفعين:

- يمكن التمييز من حيث المركز القانوني بين نوعين من المنتفعين:

النوع الأول من المنتفعين وهم الذين يقعون في مركز قانوني أو لائحي.

وهذه هي القاعدة العامة بالنسبة لجميع المنتفعين الذين يرتبطون بالمرفق العام عن طريق غير التعاقد كما هو الحال بالنسبة للمرافق العامة الإدارة المختلفة كالتعليم والقضاء والأمن وغيرها من المرافق الإداري. وعلى ذلك يجب معاملة هؤلاء على قدم المساواة وبطريقة موضوعية بحكم المركز القانوني الذي يتواجدون فيه.

أما النوع الثاني من المنتفعين بخدمات المرافق العامة هم المنتفعون الذين يتعاقدون مع الإدارة للحصول على المنفعة التي تقدمها المرافق العامة فهم في مركز تعاقدية، كما هو الحال بالنسبة للمنتفعين بخدمات المرافق العامة الصناعية والتجارية بصفة عامة مثل مرافق المياه والكهرباء والغاز والتلفون.

- وطبقاً للفقهاء التقليدي فإن هذا العقد يعتبر عقد إذعان حيث تحتكر الإدارة تقديم الخدمة وتضع نموذجاً من الشروط التي تنطبق على جميع المتقدمين للانتفاع بخدمات المرفق العام وليس هؤلاء حق مناقشة هذه الشروط أو تعديلها. وفي المقابل يقع على عاتق الإدارة احترام شروط التعاقد وتطبيقها على جميع المتعاقدين بالمساواة التامة دون أي تمييز بينهم.

ب- جزاء الإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة:

رأينا أن الإدارة ملتزمة بتحقيق المساواة بين جميع المنتفعين بخدمات المرفق العام دون تمييز أو تفرقة بينهم لأي سبب من الأسباب طالما أنهم استوفوا الشروط القانونية.

بيد أن هذا الالتزام بتحقيق المساواة بين المنتفعين بخدمات الإدارة إذا ترك بغير جزاء أصبح التزاماً شكلياً يأخذ طابع الالتزام الأخلاقي البحت ويبعد عن صفة الالتزام القانوني.

ولهذا ثار التساؤل عن الجزاء الذي يمكن توقيعه إذا ما انتهكت الإدارة مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ففرقت بين المنتفعين بالمرافق العامة في المعاملة.

في الحقيقة نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة الإدارية عن السلطة القضائية يمنعان المحاكم القضائية من إجبار الإدارة على القيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل من الأعمال الداخلة في اختصاصها ويتفرع عن ذلك عدم استطاعة القضاء الحكم بغرامات تهديدية تجعل القضاء يتدخل في أعمال الإدارة. ومع ذلك فإن إقدام الإدارة على مخالفة مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة لا يتم من دون جزاء إذ توجد دعوى الإلغاء وكذلك دعوى التعويض.

- إذ يستطيع المنتفعون بخدمات المرافق العامة سواء التي تُدار بطريقة مباشرة أو غيرها من طرق الإدارة أن يطلبوا من الإدارة التدخل لإجبار الهيئة المشرفة على إدارة المرفق العام احترام القانون إذا ما خرقت هذه الإدارة مبدأ المساواة. فإذا رفضت الإدارة التدخل أو ساندت هذه الهيئة في مسلكها فيحق لهؤلاء الأفراد الطعن بالإلغاء في قرارات الإدارة برفض التدخل أو المؤيدة لموقف الجهة المشرفة على المرفق.

ويقوم القضاء الإداري بإلغاء هذه القرارات عند التحقق من خرق قاعدة المساواة أمام المرافق العامة.

- ومن جهة أخرى يستطيع الأفراد الذين رفضت الدولة تقديم خدمات المرفق العام لهم رغم استيفائهم الشروط القانونية أو امتنعت عن الاستمرار في تقديم الخدمة لهم بدون مسوغ قانوني أن يلجأ إلى القضاء طالباً التعويض عما أصابه من أضرار نتيجة اتخاذ الإدارة لهذه القرارات.

- وبذلك نجد أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة يتمتع بحماية ثنائية أمام القضاء الإداري تتمثل في دعوى الإلغاء عند تجاوز السلطة وانتهاك المبدأ ودعوى التعويض عند حدوث أضرار لأحد الأفراد من جراء مخالفة الإدارة للمبدأ.

* **قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير:** من المؤكد أن القواعد القانونية واللائحية المنظمة لسير المرفق العام توضع بقصد تمكين هذا المرفق من تحقيق النفع العام بأفضل طريقة ممكنة وفقاً للظروف والأحوال المصاحبة لوضعها.

فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بطريقة تجعل هذه النظم والقواعد عاجزة عن تسيير المرفق العام بنفس القدرة السابقة أو تجعلها قاصرة عن تحقيق أهدافها التي أنشأت من أجلها فمن الطبيعي أن تمنح

السلطة الإدارية حق تعديل هذه النظم أو تغييرها بما يتلائم مع هذه الظروف الجديدة. مثال ذلك حق الإدارة في تغيير أسلوب إدارة المرفق العام من الإدارة المباشرة إلى أسلوب الإدارة المختلطة أو غير المباشرة. وكذلك من حق الإدارة طلب شروط جديدة لشغل الوظائف العامة في المرفق العام وكذلك تعديل رسوم الانتفاع برفعها أو خفضها...

وهذا المبدأ يُعتبر من المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرافق العامة وهو مسلم به من جانب الفقه والقضاء ولا يحتاج للنص عليه صراحةً من أجل تطبيقه ولا يجوز التنازل عنه مقدماً ولا يمكن لموظفي المرافق العامة أو المتعاقدين معه أو المستفيدين من خدماته الاعتراض على التعديل أو التطوير. وتسري هذه القاعدة أو هذا المبدأ على جميع المرافق العامة سواء التي تقوم الإدارة بإدارتها بطريق مباشر أو تُدار بطريقة الالتزام على وجه الخصوص.

إذ يحق للإدارة أن تشرف على المرافق العامة المدارة بطريقة الامتياز ولها أن تتدخل لتعديل النظام المتفق عليه في وثيقة الامتياز إذا ما تغيرت الظروف وتطلبت المصلحة العامة ذلك التدخل، وإذا ما ترتب على هذا التغيير أو التعديل إحلال بالتوازن المالي لعقد الامتياز فإن من حقه مطالبة الإدارة بالتعويض المالي الكافي لإعادة التوازن المالي للعقد.

*** طرق إدارة المرافق العامة:** إذا كان من المسلم به أن السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية كبيرة بشأن إدارة المرافق العامة المختلفة فإنه يجب عليها أن تستخدم أكثر الطرق توافقاً مع طبيعة النشاط الذي يؤديه المرفق العام نظراً لمسؤوليتها عن كفاءة سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

ولذا فإن طرق إدارة المرافق العامة تتنوع بحسب طبيعة الأنواع المختلفة لهذه المرافق. فهناك من المرافق ما يلزم إدارته بطريقة مباشرة من جانب الإدارة في حين توجد بعض المرافق التي تسمح طبيعتها بأن تعهد الإدارة إلى الأفراد بإدارتها تحت إشرافها كما هو الشأن في حالة الالتزام والامتياز. وبين هذين النوعين توجد أنواع أخرى من المرافق العامة يمكن إدارتها بطريقة مشتركة بين الإدارة والأفراد. إذاً يمكننا أن نميز بين أربعة أساليب أو طرق أساسية لإدارة المرافق العامة.

أولاً- الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر: إذا قامت الإدارة المسؤولة قانوناً عن المرفق العام بتنظيمه وتوجيهه وتشغيله بنفسها فإننا نكون بصدد الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر لهذا المرفق.

هذه الإدارة التي تتولى إدارة المرفق العام مباشرة قد تكون إدارة مركزية وقد تكون إحدى وحدات الإدارة المحلية اللامركزية. وتتم الإدارة المباشرة للمرفق العام باستخدام الإدارة لعمالها وأموالها وما تملكه من إمكانيات مادية وباستعمال السلطات والامتيازات المقررة لها كسلطة عامة. ولهذا فإن موظفي المرفق المدار بهذه الطريقة يعتبرون موظفين عموميين كما أن الأموال والأدوات المستخدمة في إدارته تعتبر أموالاً عامة حيث تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام وتخضع للقواعد المقررة للميزانية العامة. وتلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة لإدارة المرافق العامة الإدارية والوطنية بصفة عامة كمرفق الدفاع والشرطة والقضاء والتعليم والصحة وغيرها من المرافق العامة الإدارية ذات الأهمية الوطنية التي تهدف إلى تقديم خدمات للجمهور دون تحقيق الربح. ولكن لا يوجد مانع أن تُدار المرافق الاقتصادية بطريقة الإدارة المباشرة.

ثانياً- الإدارة بواسطة المؤسسات والهيئات العامة أو المركزية المرفقية: المؤسسات والهيئات العامة هي أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية لإدارة مرافق عامة في الدولة ولذلك فإن الهيئات والمؤسسات العامة تمثل إحدى الطرق المباشرة لإدارة المرافق العامة ويترتب على ذلك اعتباراً أعمالها أعمالاً إدارية وعمالها موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة.

كما أن تتمتع الهيئات والمؤسسات العامة بالشخصية الاعتبارية يمنحها قدراً كبيراً من الاستقلال إذ يطلق عليها الفقه اصطلاح اللامركزية المرفقية.

- وتمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية يجعلها مسؤولة عن الأضرار التي تنتج عن أفعالها كما أن لها أن تضع نظاماً خاصاً لموظفيها.

- بيد أن هذا الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات والمؤسسات العامة بصفتها أشخاصاً معنوية يحد منه خضوعها للوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية مثلها في ذلك مثل الأشخاص اللامركزية المحلية،

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

كما أنها تتقيد بقيد التخصص بنشاط معين يحدد لها عند إنشائها، ولا تقتصر هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة على الهيئات والمؤسسات الإدارية البحتة بل تشمل المؤسسات العامة الاقتصادية ذات النشاط الصناعي والتجاري والزراعي وكذلك المؤسسات العامة المهنية المتمثلة في النقابات المهنية والغرف التجارية والصناعية.

ويذكر فقه القانون العام أن إدارة المرافق العامة عن طريق الهيئات والمؤسسات العامة تحقق عدة مزايا منها:

التحرر من القيود والتعقيدات الإدارية الحكومية واتخاذ أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق، كما أنها تشجع الأفراد والهيئات الخاصة على تقديم الهبات والوصايا لهذه الأشخاص العامة لكي تخصص للغرض الذي يقوم به الشخص المرفقي.

كما يساهم هذا الأسلوب من الإدارة في التخفيف من العبء الواقع على كاهل الإدارة العامة الحكومية إذ يقتصر الأمر في هذا النطاق على ممارسة الوصاية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.

- ومع ذلك قد تنتج عن إنشاء المؤسسات والهيئات العامة مساوئ عدة ترجع في الغالب إلى إساءة استعمال الاستقلال الذي تتمتع به وضعف الرقابة المفروضة عليها عن طريق الوصاية الإدارية أو تنتج عن ضعف التنسيق بين الأنواع المختلفة لهذه الأشخاص وخاصة التي تمارس نشاطاً متقارباً مع كثرة إنشائها بدون دراسة دقيقة سابقة لتحقيق الأغراض المستخدمة من ورائها تحديداً دقيقاً.

بالنسبة لسوريا فإن المرسوم رقم /٣٢/ لعام ١٩٥٧ الصادر إبان الوحدة بين سوريا ومصر قد أطلق تعبير المؤسسة العامة على جميع أنواع المؤسسات سواء ذات الطابع الإداري أم ذات الطابع الاقتصادي.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

وقد أبقى المشرع السوري على توحيد التسمية بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة من خلال المرسوم التشريعي رقم /٩٢/ لعام ١٩٧٦ المتضمن القانون المالي الأساسي للدولة إلا أن هذا المرسوم يميز بين المؤسسات العامة بحسب طبيعة نشاطها.

- فهناك مؤسسات عامة تنهض بإدارة مرفق عام يقوم على تقديم خدمة عامة وإشباع حاجات عامة للجمهور ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وهذه المؤسسات تدعى مؤسسات عامة ذات طابع إداري.

- وهناك مؤسسات عامة تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً وتتمتع بالشخصية الاعتبارية ويطلق عليها مؤسسات ذات طابع اقتصادي.

وقد ميز المرسوم التشريعي رقم /١٨/ لعام ١٩٧٤ المتضمن قانون المؤسسات العامة في أوامره بين المؤسسات والهيئات العامة حين أطلق اسم الهيئة العامة على المؤسسات ذات الطابع الإداري واسم المؤسسة العامة على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

- إلا أن هذا المرسوم قد أُلغي بالمرسوم رقم /٢٠/ لعام ١٩٩٤ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة والذي أخذ ينظم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي وبالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري فأصبحت تخضع من جديد للقانون رقم /٣٢/ لعام ١٩٥٧.

وقد أحدثت في سوريا هيئات عامة متعددة منها المرسوم التشريعي رقم /٢٧/ لعام ٢٠٠٢ المتضمن إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة والمرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ١٩٩١ المتضمن إحداث الهيئة العامة لشؤون البيئة.

ثالثاً- التزام وامتياز المرافق العامة:

يُعرّف عقد الالتزام والامتياز على أنه عقد إداري يتعهد بمقتضاه أحد الأفراد أو الشركات بالقيام على نفقته وعلى مسؤوليته المالية بأداء خدمة عامة للجمهور طبقاً للشروط التي تضعها الإدارة على أن تلتزم هذه الأخيرة بالمقابل بأن تسمح له باستغلال المشروع لفترة معينة من الزمن ويكون الاستغلال عادةً بصورة تصريح له بتحصيل مقابل نقدي معين من المستفيدين من الخدمة ولكنها تحت رقابة الإدارة مانحة الالتزام.

وبذلك تختلف هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة عن الطريقتين السابقتين إذ أنها ليست إدارة مباشرة من جانب السلطة الإدارية وبالرغم من اتفاقها مع الطريقة الثانية في كونها تتم بشكل غير مباشر فإنها تختلف عنها بأن الشخص الذي يقوم بالإدارة هو أحد أشخاص القانون وليس شخصاً عاماً.

ومن المسلم به أن عقد الامتياز عقد إداري ذو طبيعة خاصة إذ أنه يتضمن نوعين من الشروط:

شروط لائحية وشروط تعاقدية، يتمثل الفرع الأول في الشروط المتعلقة بتنظيم المرفق وتشغيله كشروط استغلال المرفق ورسوم الانتفاع والأحكام المتعلقة بالعاملين في المرافق وتأمين سير المرفق العام باطراد وانتظام والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق.

أما الشروط التعاقدية فتتصب بصفة أساسية على كل ما يتصل بمبدأ التوازن المالي للعقد وتبرز في الشروط الخاصة بمدة الامتياز والمزايا المالية المنصوص عليها لصالح الملتزم.

وبالنسبة لآثار عقد الالتزام فإنه يترتب آثاراً لجهة الإدارة مانحة الالتزام من جهة والملتزم المتعاقد معها من جهة أخرى وأخيراً المنتفعين بالمرفق محل الالتزام.

تتمتع الإدارة بثلاثة حقوق أساسية في مواجهة الملتزم: حق مراقبة تنفيذ العقد طبقاً للشروط المتفق عليها وإجبار الملتزم على تنفيذ هذه الشروط وتوقيع الجزاءات عليه إذا اقتضى الأمر ومن أهمها الجزاءات المالية.

وثانياً حق الإدارة في تعديل الشروط اللائحية في العقد وخاصةً تعديل أسعار الانتفاع بخدمات المرفق وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة. وأخيراً حقها في استرداد المرفق العام محل الالتزام قبل انتهاء المدة المتفق عليها وتعويض الملتزم عما لحقه من ضرر.

- أما عن حقوق المتعاقد الملتزم فتتمثل في حقه في تقاضي رسوم المنتفعين بخدمات المرفق بما يضمن له الحصول على ربح معقول في مقابل تحمله مسؤولية إدارة المرفق.

- كما أن للمتعاقد حق الحصول على تعويضات مالية من الإدارة مانحة الالتزام لتعويض ما قد يصيبه من خسائر أو أضرار نتيجة فرض شروط معينة أو رسوم محددة عليه أو بسبب تغير الظروف الاقتصادية بما يحقق التوازن المالي لعقد الالتزام.

- وفيما يتعلق بالمنتفعين بخدمات المرفق، فإن لهم الحق في الانتفاع بهذا المرفق على قدم المساواة دون تفرقة بينهم لأي سبب طالما أن شروط الانتفاع بخدمات المرفق قد توافرت فيهم وأنهم قاموا بدفع الرسوم المقررة لهذا الانتفاع.

- وكذلك يحق للمنتفعين مطالبة الإدارة بالتدخل لإجبار الملتزم على تنفيذ شروط عقد الالتزام في حالة إخلاله بهذه الشروط وعند رفض الإدارة ذلك فإن لهم حق اللجوء إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء القرار الصادر بعدم التدخل من الإدارة.

- وفي مصر ينظم عقد الاستغلال ويمنح بموجب قانون أما في سوريا فيتم منح الالتزام بموجب قرار تتخذه الشخصية الاعتبارية التي يقع على عاتقها تقديم الخدمة العامة والتي يعود المال العام لملكيتها.

رابعاً- الاقتصاد أو الاستغلال المختلط:

المقصود بطريقة الاقتصاد المختلط في إدارة المرافق العامة اشتراك الدولة أو الأشخاص العامة مع أفراد أو أشخاص خاصة في تكوين شركة مساهمة لإدارة أحد المرافق العامة ويتم ذلك عن طريق الاكتتاب في أسهم أو سندات هذه الشركة.

مقرر المادة الاختيارية " المرافق العامة "

وتخضع هذه الشركة في تكوينها وإدارتها لأحكام الشركات المساهمة التي ينظمها القانون التجاري كقاعدة عامة باستثناء القواعد المتعلقة بالمصلحة العامة.

وتشارك الإدارة في الشركة المساهمة بجزء من رأس المال ويساهم الأفراد والشركات الخاصة بجزء آخر من رأسمال الشركة.

وفيما يتعلق بحجم مساهمة الدولة في رأسمال شركة الاقتصاد المختلطة فإن الرأي الراجح في الفقه والقضاء يذهب إلى أن يكون للدولة حد أدنى من المساهمة يسمح لها بتطبيق القواعد الخاصة بالرقابة المالية التي تخضع لها هذه الشركات وحتى تستطيع الدولة تعيين المديرين فيها.

- وتتولى شركة الاقتصاد المختلط إدارة المرفق العام فهو لا يُدار بواسطة الدولة كما هو الحال بالنسبة لطريقة الإدارة المباشرة، كما أنه لا يُدار عن طريق الأفراد كما هو الحال بالنسبة لطريقة التزام المرافق العامة.

- ويوزع الربح الناتج عن نشاط هذه الشركة بحسب عقد الشركة مع مراعاة نصيب كل من الإدارة وبقية المساهمين من أشخاص القانون الخاص في تكوين رأسمال الشركة

- وفيما يتعلق بعلاقة الشركة مع الغير فهي المسؤولة عن كافة النواحي القانونية أو التنظيمية المترتبة عن ممارسة نشاطاتها كما أنها هي التي تتحمل المخاطر المالية.

فيما يتعلق بالرقابة التي تمارسها الدولة على المرفق العام الذي يُدار بطريقة شركة الاقتصاد المختلط فهي تأخذ صورة الرقابة المزدوجة.

- فمن ناحية أولى تمارس الدولة رقابة خارجية على المرفق العام فالدولة كسلطة عامة هي المسؤول الأول والأخير عن الحفاظ على استمرارية تسيير المرافق العامة وذلك وفق ما تقرره القوانين النافذة.

ومن ناحية ثانية فهي تمارس رقابة داخلية على المرفق من خلال ممثليها في إدارة الشركة المساهمة ويجب أن يأخذ هؤلاء معيار المصلحة العامة حيث أن المرفق يبقى مرفقاً عاماً ولو كانت إدارته بواسطة شركة مساهمة .

وبالتالي على ممثلي الدولة في إدارة شركة الاقتصاد المختلط عند التعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ترجيح المصلحة العامة التي تهدف المرافق العامة إلى تحقيقها بكافة الأحوال.

وأخيراً لابد من القول أن هذه الطريقة تعتبر إحدى آليات التعاون بين القطاعين العام والخاص وهو يجمع بين مزايا وجود السلطة العامة ومزايا الحوافز الفردية لتكون النتيجة النهائية لمصلحة المجتمع وتجد هذه الطريقة تطبيقاً عملياً لها في كثير من الدول الغربية كألمانيا وفرنسا وبلجيكا وتأخذ بها كثير من الدول العربية التي تتبع سياسة الاقتصاد الحر مثل لبنان والأردن ومصر ومن أحدث تطبيقات هذه الطريقة تحويل بعض المؤسسات والهيئات العامة إلى شركة مساهمة ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في ألمانيا حيث صدر قانون بشأن تحويل مؤسسة البريد إلى شركة مساهمة وكذلك ما حدث في فرنسا بشأن تحويل مؤسسة الهاتف إلى شركة مساهمة تملك الدولة فيها أغلبية رأس المال.

وعلى الرغم من الميزات التي تتمتع بها شركات الاقتصاد المختلط فقد وجهت إليها عدة انتقادات تتجلى في أن الطرف الآخر في عقد الشركة يهدف إلى تحقيق الربح في حين أن الدولة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة مما يعني أن جمع هئتين مختلفتين ذات هدفين متباينين يؤدي إلى عدم الانسجام في إدارة المرفق العام فضلاً عن صعوبة تحقيق هذا الجمع في معظم الأحيان.

- وبالرغم من هذه الانتقادات لا يمكن إهمال المحاسن التي يحققها هذا الأسلوب في جذب رأس المال القطاع الخاص للمساهمة في إدارة مشروعات القطاع العام.

[illegible]