جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

م/ بحث تخرج

أساليب إدارة المرافق العامة

بحث مقدم إلى مجلس كلية الحقوق – جامعة النهرين

وذلك كونهُ احد متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

إعداد الطالبة :

نبأ كاظم محمد

بإشراف :

أ.م.د.شيماء مدلول ، م.م.مراد شاكر

بسم الله الرحمن الرحيم

{وَأَن لَّيْسَ لِلْإِنسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ،

وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَىٰ}

سورة النجم / ٣٩، ٤٠

الإهداء

إلى نورٍ يُضيءُ عِتمَتي . . .

إلى غيمةٍ تظلُّني وتسقيني دون رغبةٍ بردي لجميلها . . .

إلى الأيدي التي تمدُّ لي العون عندما أتعثر وتدفعني

لمقاومة كل هذه الأشياء التي تستدعي السقوط . . .

إلى عائلتي

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

اسم الطالب : نبأ كاظم محمد
عنوان البحث : أساليب إدارة المرافق العامة
اسم المشرف : أ.م.د.شيماء مدلول ، م.م.مُراد شاكر خورشيد

ملخص البحث :

يتناول هذا البحث موضوع (اساليب ادارة المرافق العامة)، وذلك كون المرفق العام ذو أهمية كبيرة فهي تشكل البنية التحتية التي تدعم حياة الأفراد وتحفز على التقدم والتطور.
وان دراسة طرق إدارة وتسيير المرفق العام ذات أهمية كبيرة حيث يساعد فهم وتطبيق طرق إدارة وتسيير المرفق العام في تحسين كفاءة وفاعلية العمل، تساعد طرق إدارة المرفق العام في تنظيم العمل وتحسين تقديم الخدمات للمجتمع، يعزز دراسة طرق إدارة المرفق العام القدرة على التخطيط الاستراتيجي واتخاذ القرارات، و تساعد دراسة طرق إدارة المرفق العام في تعزيز الشفافية والمساءلة، و تسهم دراسة طرق إدارة وتسيير المرفق العام في تعزيز التطوير المستدام والابتكار.

ولقد تناول البحث موضوع التسليم من عدة جوانب حيث قسم البحث إلى مبحثين وهي :

(المبحث الأول): التعريف بأسالِيب ادارة المرفق العام وينقسم الى، المطلب الأول: التعريف بالمرفق العام، المطلب الثاني: إنشاء و إلغاء المرافق العامة.

(المبحث الثاني): طرق تسيير المرافق العامة وينقسم الى: المطلب الأول أساليب الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة لتسيير المرفق العام، المطلب الثاني: الاساليب الخاصة والمختلطة لتسيير المرفق العام.

اسم وتوقيع رئيس القسم

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة ..	١
المبحث الأول: التعريف بأسالِيب ادارة المرفق العام	٤
المطلب الأول: التعريف بالمرفق العام	٤
المطلب الثاني: إنشاء و إلغاء المرافق العامة	٩
المبحث الثاني: طرق تسيير المرافق العامة	١٥
المطلب الأول : أساليب الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة لتسيير المرفق العام.	١٥
المطلب الثاني: الاساليب الخاصة والمختلطة لتسيير المرفق العام	٢٢
الخاتمة ..	٢٩
المصادر	٣٠

المقدمة

اولاً / فكرة البحث

تعتبر المرافق العامة أحد العناصر الأساسية في بناء مجتمع مزدهر ومتقدم، فهي تشكل البنية التحتية التي تدعم حياة الأفراد وتحفز على التقدم والتطور، ومن المهم جدًا أن يكون لدى الأجيال الشابة وعي بأهمية المرافق العامة والمساهمة في الحفاظ عليها وتطويرها.

تتضمن المرافق العامة مجموعة واسعة من المرافق التي تخدم المجتمع بشكل عام، مثل الطرق والجسور والمستشفيات والمدارس والمتنزهات والمكتبات وغيرها، إنها المساحات والبنية التحتية التي تعزز رفاهية الأفراد وتؤثر بشكل مباشر على جودة حياتهم.

توفر المرافق العامة فرصًا للتفاعل الاجتماعي والتعارف بين الأفراد من مختلف الثقافات بالإضافة إلى أهميتها في تعزيز التعليم والتعلم، بحيث توفر المدارس والمكتبات والمراكز التعليمية فرصًا للتعلم والتطور الشخصي وتعزز الثقافة والمعرفة، أيضا تحسين الصحة والرفاهية مثل: توفر المستشفيات والمراكز الصحية و خدمات الرعاية الصحية اللازمة وتعمل على تعزيز صحة الأفراد ورفاهيتهم.

وان دراسة طرق إدارة وتسيير المرفق العام ذات أهمية كبيرة لعدة أسباب:

١. كفاءة وفاعلية العمل: يساعد فهم وتطبيق طرق إدارة وتسيير المرفق العام في تحسين كفاءة وفاعلية العمل، عن طريق اعتماد ممارسات إدارية فعالة وتجربة أساليب حديثة، يمكن تحسين توجيه المرفق وتنظيمه، وبالتالي تعزيز أداء العمل وتحقيق الأهداف المحددة.
٢. تنظيم العمل وتقديم الخدمات: تساعد طرق إدارة المرفق العام في تنظيم العمل وتحسين تقديم الخدمات للمجتمع، من خلال وضع إجراءات ومعايير واضحة، يمكن تحسين تنظيم العمل اليومي وتوفير خدمات عالية الجودة للمواطنين والمستفيدين.

٣. التخطيط الاستراتيجي واتخاذ القرارات: يعزز دراسة طرق إدارة المرفق العام القدرة على التخطيط الاستراتيجي واتخاذ القرارات، فهم التحديات والفرص التي يواجهها المرفق وتحليل البيانات وتقييم الأداء يساعد في اتخاذ قرارات مستنيرة وتحقيق التطور والتحسين المستمر.

٤. الشفافية والمساءلة: تساعد دراسة طرق إدارة المرفق العام في تعزيز الشفافية والمساءلة، بوضع نظم مراقبة وتقييم وآليات رقابية فعالة، يمكن ضمان استخدام الموارد بشكل فعال ومسؤول، وتحقيق رضا المواطنين والثقة في الجهاز الحكومي.

٥. التطوير المستدام والابتكار: يمكن أن تسهم دراسة طرق إدارة وتسيير المرفق العام في تعزيز التطوير المستدام والابتكار، عن طريق استكشاف أفضل الممارسات واعتماد التقنيات الحديثة والابتكارات، يمكن تحسين أداء المرفق العام وتلبية احتياجات المجتمع في ظل التغيرات المستمرة.

بشكل عام، فإن دراسة المرفق العام وطرق إدارته وتسييره تسهم في تحسين الأداء والخدمات والتنظيم، وتعزز الشفافية والمساءلة، وتعمل على تحقيق التطور والتطوير المستدام في الجهاز الحكومي.

ثانياً / منهجية البحث

اتبعنا في منهجية الدراسة المنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية اضافة الى المنهج المقارن كلما إقتضى الأمر.

ثالثاً / مشكلة البحث

تتمحور مشكلة الدراسة في عدم كفاية النصوص القانونية الخاصة بالمرفق العام، لما يشكله المرفق من اهمية في المصلحة العامة.

رابعاً / خطة البحث

لقد تناولت في بحثي موضوع المرفق العام من عدة جوانب، وقد قسمت بحثي الى مبحثين وهما:

المبحث الاول: التعريف بأسالِيب ادارة المرفق العام، وينقسم الى :

المطلب الاول: التعريف بالمرفق العام، وينقسم الى :

- الفرع الاول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للمرفق العام.
- الفرع الثاني: عناصر المرفق العام.

المطلب الثاني: إنشاء و إلغاء المرافق العامة، وينقسم الى :

- الفرع الاول: إنشاء المرفق العام.
- الفرع الثاني: الغاء المرفق العام.

المبحث الثاني: طرق تسيير المرافق العامة، وينقسم الى :

المطلب الاول: أساليب الأستغلال المباشر والمؤسسة العامة لتسيير المرفق العام، وينقسم الى :

- الفرع الاول: أسلوب الاستغلال المباشر لتسيير المرفق العام.
- الفرع الثاني: اسلوب المؤسسة العامة لتسيير المرفق العام.

المطلب الثاني: الاساليب الخاصة والمختلطة لتسيير المرفق العام، وينقسم الى :

- الفرع الاول: الاسلوب الخاص لتسيير المرفق العام.
- الفرع الثاني: الاسلوب المختلط لتسيير المرفق العام.

المبحث الاول

التعريف بأسالِيب ادارة المرفق العام

سنعالج هذا المبحث في مطلبين، المطلب الاول سنبحث في مفهوم المرافق العامة، وفي المطلب الثاني سنبحث في انشاء والغاء المرافق العامة تباعاً.

المطلب الاول

التعريف بالمرفق العام

سنعالج هذا المطلب في فرعين، الفرع الاول سنبحث في التعريف اللغوي والاصطلاحي للمرفق العام، والفرع الثاني سنبحث في عناصر المرفق العام تباعاً.

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للمرفق العام

أولاً : التعريف اللغوي للمرفق العام

المرفق، المرافق : هو ما انتفعت به، ومنه "مرافق الدار" أي منافعها كمصاب البئر او المياه، أي ما ينتفع منه الناس عموماً.

العام : من كلمة عَم : شمل الجماعة و والعام عكس وخلاف الخاص فجمع "المرفق" و "العام" هو تخصيص للمعنى فيما تنتفع منه الجماعة[١].

ثانياً : المرفق العام اصطلاحاً

احتل تعريف المرفق العام حيزا كبيرا من اهتمامات القضاء والفقه الاداريين وذلك لانه يرتبط بوظيفة الدولة و مدى تدخلها في حياة الافراد ولأهمية الدور التي تقوم به في اشباع الحاجات العامة، واذا اردنا تعريف المرفق العام يمكننا ان نعتمد على معيارين[٢] :

---

(١) المرفق العام، دروس ومحاضرات شعبة الحقوق، www.facebook.com، الثلاثاء ٢٠٢٣\١١\٢١، الساعة ٧ مساءً.

(٢) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ط٣، ترجمة محمد اعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،١٩٨٥،ص٤٣٠.

- المعيار المعنوي : يقصد بالمرفق العام هو الادارة بشكل عام والمؤسسة الادارية، فأينما وجدت مؤسسة ادارية وجد المرفق العام.
- المعيار المادي : هو عبارة عن كل نشاط يهدف لاشباع مصلحة عامة، فهو يختلف عن النشاط الخاص، فالنشاط الخاص تقوم بتحريكه الارباح[١].

يركز بعض الفقهاء اهتمامهم بتعريف المرفق العام على النشاط الذي يتولاه المرفق العام، و على هذا الاساس بتعريف اخر يعرف المرفق العام بأنه "نشاط تتولاه هيئة عامة بقصد تحقيق النفع العام"، يلاحظ ان جميع الفقهاء يقولون باصطلاح المرفق العام يشمل المنظمة والنشاط معاً، بمعنى انه كلاً من المنظمة و النشاط من الممكن اعتبارهما مرفقاً عاماً اذا توفرت فيهما مجموعة من الشروط او العناصر التي تميز المرفق العام[٢].

بناءً ما ذكر اعلاه يمكن ان نعرف المرفق العام بانه "مشروعات تنشؤها الدولة بقصد تحقيق غرض من اغراض النفع العام ويكون الرأي الاعلى في ادارتها"، والمرفق العام على هذا الاساس قد يكون نشاط من نشاطات كالتعليم والتوجيه المهني و النقل و والنقابات والغرف التجارية والصناعية وغيرها، وكذلك يمكن القول بأن ليس كل مشروع هو عبارة عن مرفق عام، وانما يعتبر منها فقط المشروعات التي تتوافر فيها شروط معينة هي التي تميز المرافق العامة من المشاريع الخاصة[٣].

نستطيع ايضاً ايراد تعريف اخر للمرفق العام حيث تم تقسيم تعريفه الى قسمان، المرفق العام حسب المعيار الموضوعي او المادي و المرفق العام حسب المعيار الشكلي او العضوي، فالموضوعي يعرفه بانه النشاط الذي تقوم به الدولة او احدى الهيئات العامة من اجل تلبية الحاجة العامة و تحقيق الصالح العام[٤]، اما وفق المعيار الشكلي فيعرف بانه المنظمة او الهيئة او الجهة العامة التي تمارس بعمالها واموالها وما لها من امكانيات النشاط الذي يهدف الى تحقيق النفع العام[٥].

---

(١) أحمد محيو، مصدر سابق، ص٤٣٠.
(٢) محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الاداري، ط١، مؤسسة المطبوعات الحديثة، كلية الحقوق-جامعة الاسكندرية ١٩٦١،ص٦-٧.
(٣) المصدر اعلاه.
(٤) د.علي محمد بدر، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين اسلامي، مبادىء واحكام القانون الاداري، المالك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٤٢.
(٥) د.ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٧،ص٣٧٨.

وقد تم تعريفه من قبل اساتذة القانون بأنه: (نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف اشباع حاجة من الحاجات التي تهدف الى تحقيق الصالح العام)[١].

وبتعريف آخر ولكن يستند الى المدلول الموضوعي بقوله: (كل نشاط موضوعه تلبية احتياج عام هدفه تحقيق الصالح العام وتكون للدولة الكلمة العليا في خلقه وتنظيمه و ادارته بصورة مباشرة او غير مباشرة)[٢].

هذه هي مجموعة تعاريف للمرفق العام والتي اتفقو على ان المرفق العام يهدف الى اشباع الحاجات العامة.

(١) د.سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص١٠٢.
(٢) د.إبراهيم طه الفياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح-الكويت، ١٩٨٩،ص٩٢.

الفرع الثاني

عناصر المرفق العام

ان المرفق العام يتكون من ثلاثة عناصر اساسية يجب توافرها في المشروع حتى يعتبر مرفقاً عاماً او حتى يكتسب صفته، العنصر الاول هو الهف الذي يجب للمرفق العام تحقيقه، والثاني هو ارتباط المشروع بالإدارة، و الثالث هو استخدام صلاحيات السلطة العامة والتي سنتناولها تباعاً.

اولاً: عنصر الهدف

يجب ان يكون هدف المرفق العام هو تحقيق المنفعة العامة واشباع حاجات الفرد او تقديم الخدمات العامة، وهذه الخدمات قد تكون مادية كتوفير المياه او الكهرباء و وتبليط الشوارع، او قد تكون معنوية كتوفير الامن، وعلى ذلك فأن تحقيق المنفعة العامة هو اهم مايميز المرفق العام عن بقية المشاريع الاخرى التي تهدف الى تحقيق النفع الخاص او تجمع مابين الهدفين اي النفع العام والخاص، ولكن تحقيق المرفق العام للربح المادي لا يعني بالضرورة فقدها لصفة المرفق العام طالما يكون هدفها هو ليس تحقيق الربح وانما تحقيق المنفعة العامة مثال على ذلك جباية مرافق الكهرباء والماء او القضاء، حيث لا تهدف هذه المرافق من الجباية الى تحقيق النفع الخاص، ولكن تهدف الى توزيع الاعباء على المواطنين كافة، وان الهدف من المرفق العام قابل للتطور ولا يقف عند ذلك، لأن هذا الهدف الذي اعترف به القضاء الاداري عنصراً من عناصر المرفق العام لايمكن تحديده بدقة، وقد ذهب جانب من الفقه الفرنسي الى القول ان المشاريع التي تنشؤها الدولة تعتبر مرافقاً عامة لانها تستهدف تحقيق انب من جوانب النفع العام التي لايستطيع النشاط الخاص القيام بها او القيام بها على اكمل وجه[١].

(١) د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص٨٨.

ثانياً: عنصر الادارة

عند انشاء الدولة للمرافق العامة يجب ان يكون نشاط المرفق العام منظماً من جانب الادارة ومشرفاً عليه ومراقباً من قبلها، وان يكون خاضعاً لتوجيهها لضمان عدم انحرافه لحساب المصلحة الخاصة، وعندما تعهد الادارة الى الاشخاص المعنوية العامة من اجل ادارة المرافق فهذا لا يعني انها تخلت عن المرفق او تخلت عن اشرافها ورقابتها عليه، وهذا ايضاً اذا اصبحت الادارة بيد هيئة خاصة بمقتضيات المصلحة العامة تستوجب النص على خضوع هذه الهيئة الخاصة كاملة فلا نكون امام مرفق عام[١].

ثالثاً: وجود امتيازات السلطة العامة

يلزم حتى يقوم المرفق العام بمهامه، ان تتمتع الجهة التي تقوم بإدارة المرفق العام بإمتيازات تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرفق العام، وهذه الامتيازات تتصف بكونها امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص[٢]، حيث تتمتع الإدارة العامة بسلطات وإمتيازات واسعة في مجال القرارات الإدارية، وان هدفها الأساسي هو تحقيق الأهداف العامة للدولة في كافة المجالات، وان هذه الإمتيازات تختص بها الإدارة نظراً لما تحمله من واجبات و مسؤوليات في سبيل تحقيق المصلحة العامة واشباع حاجات الجمهور، فالإدارة بإمتيازاتها هذه ليست في صراع مع القانون فهي تمارس هذه الإمتيازات تحت لوائه ولا تخرج عنه او تعارض احكامه وإلا كنا أمام تعسف في إستعمال السلطة[٣]، وان بعض الفقهاء اختلفو وقالو بأن التطورات الاقتصادية و تشعب انشطة الادارة ادت الى ظهور مرافق عامة صناعية وتجارية تخضع اغلبية نشاطاتها الى احكام القانون الخاص وان خضوع المرفق الى القانون العام هو ليس الا نتيجةً الى ثبوت الصفة العامة للمرفق، ولكن لايُتفق مع هذا الرأي لأن اللمرافق التجارية والصناعية لاتدار بنفس الكيفية التي تدار بها المشروعات الخاصة وبالاضافة الى ذلك ان ارادة المشرع في انشائها تضعها في اطار نظام قانوني مختلف غير مألوف وأن لم تتضمن امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص، ومن هنا نرى وجوب ان يخضع المرفق العام الى نظام متميز بسبب طبيعتها المتميزة وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي[٤].

---

(١) بحث متميز جداً عن المرفق العام (المرافق العامة)، www.mohamah.net، الاربعاء ٢٠٢٢\١١\٢٢ الساعة الثالثة مساءً.
(٢) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص٨٩.
(٣) مظاهر إمتيازات السلطة العمومية في القرار الإداري إنشاءاً والغاءاً، www.asjp.cerist.dz، الخميس ٢٠٢٣\١٢\٢١، الساعة ٩ مساءاً.
(٤) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص٨٩.

المطلب الثاني

إنشاء و إلغاء المرافق العامة

سنعالج هذا المطلب في فرعين، الفرع الاول سنبحث في إنشاء المرافق العامة، وفي المطلب الثاني سنبحث في إلغاء المرافق العامة تباعاً.

الفرع الأول

إنشاء المرفق العام

انشاء مرفق عام: ان انشاء المرفق العام معناه:(انشاء مشروع يعمل للنفع العام وفقا لأحكام القانون العام مع تخويله حق استخدام وسائل القانون العام في ادارته وما يستتبعه ذلك من فرض القيود على الحريات الفردية)، ولا يكون ملزماً في الانشاء ان يكون متعلقاً بمشروع ينشأ اول مرة بوصفه مرفقاً عاماً، ولكن يجوز ان ينشأ عن طريق تحويل المشاريع الخاصة الى مرافق عامة يعمل للنفع العام لأشباع الحاجات العامة وعمله يكون وفقاً لأحكام القانون العام مع تخويل المرفق حق استخدام وسائل القانون العام[١].

ان السلطة المختصة عندما تجد ان حاجة الجمهور تقتضي وتحتاج الى انشاء مرفق عام لاشباع حاجاتهم ولا يستطيع الجمهور عن اشباعها، وان انشاء المرفق العام يؤدي بطريقة او بأخرى الى المساس بـحريات الافراد حيث قد تعتمد على نظام الاحتكار الذي يمنع الافراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق العام او قد يقيد الافراد بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع هذا المرفق بوسائل وامتيازات السلطة العامة التي تجعل الافراد في اوضاع واماكن لا يستطيعون منافسة نشاطات هذا المرفق وهذا يرجع الى عدم سماح المرفق بذلك ولأن انشاء المرافق العامة يتطلب اعتمادات مالية ضخمة في الميزانية لتحمل الاعباء المالية لأنشاء المرافق و ادارتها[٢].

---

(١) محمد فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص٦٢.
(٢) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص٩٥.

ان السلطة المختصة في انشاء المرفق العام في فرنسا قبل صدور دستور عام ١٩٥٨ هو البرلمان، ولكن ان دستور ١٩٥٨ لم يؤكد على ذلك و جعل اختصاص السلطة التشريعية محدداً على سبيل الحصر بموجب المادة (٣٤) من نفس القانون، وما دون ذلك يكون من اختصاص السلطة التنفيذية بموجب المادة (٣) من نفس القانون[١].

أما في العراق فقد وردت عدة مسميات في التركيب الهيكلي للاجهزة الادارية وذلك للدلالة على فكرة المرفق العام مثل الدائرة او الوزارة او الهيئة العامة او الشركات العامة او المصالح اوالمنشآت العامة وغيرها من التعابير التي تدل على المرفق العام والتي تم استقرارها في النظام الاداري في العراق[٢].

وان الدساتير العراقية المتعاقبة لم تتضمن كيفية انشاء المرافق العامة، حيث قد وردت اشارة في الدساتير الحديثة بأنه تقوم الحكومة بالاشراف على كل الدوائر وكل المصالح الرسمية والمصالح الشبه الرسمية والمؤسسات ذات النفع العام[٣].

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢٥٢.
(٢) المصدر اعلاه ص٢٥٤.
(٣) ينظر الى المادة (٦٤ف١) من دستور ١٩٦٨ العراقي الملغي.

ايضاً في الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠ لم يتطرق الى الوسيلة القانونية التي تؤدي الى انشاء المرفق العام، ولكن في المادة (٦٢) الخاصة بالصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء قد اورد مصطلح (الاشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية)[١].

اتضح من خلال ما تقدم بأنه لايمكن اثارة نقاش حول تفسير النصوص مثلما في تقسير النصوص الدستورية في مصر، فالمرفق العام في العراق لاينشأ الا بقانون او بناءً على قانون، وان الاشراف لايعني الانشاء ولا حتى مرادفاً له ويمكن ان ينصرف معناه الى التنظيم والتوجيه[٢].

- مع ضرورة التنبيه الى ان انشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين:

الأسلوب الاول: أن تقوم السلطة المختصة بإنشاء المرفق ابتداءً.
الأسلوب الثاني: أن تقوم السلطة العامة الى نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة الى الملكية العامة كتأميمها مقابل تعويض عادل من اجل المصلحة العامة[٣].

أما على صعيد التطبيق العملي تنشأ جميع الوزارات والهيئات العامة بقانون، مثل القانون الخاص بكل وزارة او هيئة او منشئة، وحيث ان المشرع نفسه يقوم بأنشاء مرافق التوجيه المهني كقوانين الاتحادات والنقابات وغيرها، ويقوم المرفق بناءً على قانون[٤].

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢٥٥.
(٢) المصدر اعلاه
(٣) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص٩٥.
(٤) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢٥٦.

ولقد جسد المشرع العراقي تطبيقاً لهذه الفكرة في قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل بمناسبة ذكر اختصاص مجالس الوحدات الادارية في المادة (٦٩) منه حيث نص على: (يختص مجلس المحافظة بالوظائف والخدمات المحلية التالية وعليه ممارستها عند نفاذ هذا القانون وفقاً للأنظمة والقواعد المعمول بها من انشاء وتجهيز المرافق العامة للشباب- وفق خطة الوزارة المختصة)، وان السلطة التنفيذية تستطيع معالجة نشاط الهيئات الادارية المذكورة وتوجيه سير نشاطها عن طريق اصدار قرارات تنظيمية عامة كـالانظمة والتعليمات والاوامر الادارية وغيرها[١].

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢٥٦.

الفرع الثاني

الغاء المرفق العام

كما ذكرنا ان المرفق العام يقوم بإشباع الحاجات العامة من اجل المصلحة العامة، وقد تنتفي حاجة الافراد لهذه الحاجات او قد يثبت عدم استطاعة المرفق العام لاشباع المصالح العامة التي أنشىء من اجلها او ان نفقاته ثقيلة على الدولة ولا تتوازن مع ما يقدمه من خدمات، ففي هذه الحالات واشباهها يكون ملزماً انهاء او الغاء المرفق العام بشكل كامل(١).

يقصد بإلغاء المرفق العام: (هو وضع حد نهائي لنشاط المرفق العام إما بسحب الشخصية المعنوية من الشخص المعنوي المستقل و اما بتفويته الى الخواص سواء عن طريق الخوصصة او التدبير المفوض، واما بحذفه نهائياً)(٢).

يتم الغاء المرافق العامة بإلغاء القرارات او القوانين التي صدرت وأدت الى انشائها، وهذا يعني انه اذا أنشىء مرفق عام بقانون وجب ان يتم الغاءه بقانون، أما اذا تم إنشاؤه بقرار فيجوز الغاؤه بقرار ويتبع نص القانون في حالة وجود نص قانوني يقضي بغير ذلك، واذا تم الغاء المرفق العام بالطريقة القانونية فإن امواله تضاف الى الأموال العامة المملوكة للشخص الاداري الذي يتبعه المرفق، وعلى هذا الاساس فإن القاعدة بالنسبة لإلغاء المرفق العام هي ان السلطة التي تملك انشاء المرفق العام تكون ممتلكة لحق الغاء المرفق في اي وقت ترتضيه وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وليس للموظفين القائمين بالعمل في خدمة المرفق حق الاعتراض على الغاء المرفق لأن المرفق العام تم الغاءه للمصلحة العامة وهي التي تقتضي بإلغاء المرفق، وان الغاء المرفق منفصلة عن المصلحة الخاصة للموظفين العاملين على خدمة المرفق العام(٣).

---

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، جامعة بنها، ٢٠١٢، ص٢١٢.
(٢) القانون الاداري وتدبير التنمية مادة المرافق العمومية الكبرى، hazbane.asso-web.com، ٢٠٢٤\١٢\١٢ الجمعة الساعة السابعة مساءاً.
(٣) محمد فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص٨١.

علماً بأن هنالك صور اخرى لالغاء المرفق العام تتمثل بسحب الشخصية القانونية من المرفق العام، حيث ترى الدولة ان لا ضرورة لانهاء وجود المرفق العام تماماً، وانما يكفي نزع العناصر القانونية للمرفق العام وهذا بسحب الشخصية المعنوية للمرفق العام حيث تنزع من المرفق العام امتيازات السلطة العامة فيصبح المرفق هنا منظمة او وحدة من وحدات القانون الخاص او تبقيها الدولة في حوزتها وتديرها حسب قواعد القانون الخاص، وعلى اساس ذلك نرى ان هنالك صورتين للالغاء، صورة انهاء وجود المرفق بعناصره المادية والقانونية، وصورة انهاء الوجود القانوني للمرفق العام مع الابقاء على الوجود المادي ليستمر عمله ولكن تحت احكام القانون الخاص[١].

اما بالحديث عن اداة المرفق العام فيت الغاء المرفق العام بالاداة التي انشأته او بأداة اعلى منه، وبناء على ما ذكر، فأنه اذا تم انشاء المرفق العام بقانون فلا يجوز انهاءه الا بقانون، اما اذا كان انشاءه بقرار اداري كقرار رئيس الوزراء او كقرار رئيس الجمهورية، فيتم الغاءه بأداة ادارية تماثل التي انشأته، وكذلك يجوز الغاءه بقانون اذا تم اعتباره اعلى من القرار الجمهوري او من كافة الادوات الادارية، فإذا انشأت الدولة المرفق العام للمصلحة العامة فأنه لايجوز الغاءه الا للمصلحة العامة، ويترتب على ذلك الى ان للدولة السلطة التقديرية في ذلك، واذا قامت الدولة بإلغاء المرفق العام فلا يجوز للافراد المنتفعين من المرفق ولا الموظفين العاملين في المرفق المنازعة في قرار الالغاء بزعم مساس قرار الالغاء بحقوقهم المكتسبة[٢].

ان المرفق العام في العراق يلغى بنفس الادارة التي انشأتها بقانون او بناءُ على قانون[٣].

ورأي الباحثة في المبحث الاول هي ان المشرع العراقي كان دقيقاً و مختصراً لبيان معنى المرفق العام و كيفية انشاءه وكيفية الغاءه حيث لم يقم باغفال اي تفصيلة من الموضوع.

---

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢١٣.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، ص٢٥٤.

المبحث الثاني

طرق تسيير المرافق العامة

سنعالج هذا المبحث في مطلبين، المطلب الاول سنبحث في أساليب الأستغلال المباشر والمؤسسة العامة لتسيير المرفق العام، وفي المطلب الثاني سنبحث في الأساليب الخاصة والمختلطة لتسيير المرفق العام تباعاً.

المطلب الأول

أساليب الأستغلال المباشر والمؤسسة العامة لتسيير المرفق العام

سنعالج هذا المطلب في فرعين، الفرع الاول سنبحث في الأساليب العامة لتسيير المرفق العام، والفرع الثاني سنبحث في الأساليب المباشرة لتسيير المرفق العام تباعاً.

الفرع الأول

أسلوب الاستغلال المباشر لتسيير المرفق العام

أسلوب الاستغلال المباشر: او أسلوب الإدارة المباشرة كما يسمى، وهي طريقة من طرق تسيير المرفق العام، وهي الطريقة التقليدية لإدارة المرفق العام والتي من خلالها تأخذ الدولة او احد اشخاص القانون العام على مسؤوليتها ادارة المرفق العام مباشرةً، وذلك لأهميتها في تحقيق اهداف الدولة بشكل عام، واشباع حاجات الافراد واهداف الدولة عن طريق استعمالها اموالها العامة وموظفيها ووسائل القانون العام، وبذلك تحرص الدول على اتباع هذا النظام في تسيير المرافق العامة لأهمية وخطورة المرفق في حياة المواطنين، فمنها ما هو سياسي يتعلق بكيان وامن الدولة اي ما لا يمكن تركه الى الافراد وحدهم لذلك، ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشاريع الخاصة عن تنظيمها وادارتها على نحو عام، او قد لا تجد فيه جدوى في ادارته بسبب عدم توفر الوازع الذي يحرك النشاط الخاص و هو تحقيق الربح المادي وتتمثل هذه الحالات في ادارة مرافق الصحة والدفاع المدني والاعلام[١].

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي،د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٦٥و٢٦٦.

بمعنى آخر هو الاسلوب التي تقوم فيه الإدارة مباشرةً بدارة المرفق العام بنفسها سواء كانت سلطة مركزية او سلطة محلية مستخدمة في ذلك اموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بطريقة الاستغلال المباشر بشخصية معنوية مستقلة، ويترتب على ما ذكر اعلاه إعتبار موظفي هذا المرفق التي تدار بإسلوب الادارة المباشرة موظفين عموميين وتعد اموال المرفق اموال عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام، ويتم اتباع اسلوب الاستغلال المباشر في ادارة المرافق العامة الادارية القومية بصفة اساسية وذلك لأهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الامن والدفاع والقضاء، وحالياً، الكثير من المرافق الادارية تدار لهذه الطريقة وكذلك في بعض المرافق الصناعية والتجارية عندما ترى الادارة ان من المناسب عدم ترك اداراتها لأشخاص القانون الخاص[١].

تعد طريقة الاستغلال المباشر هي الطريقة الواجبة الاتباع في ادارة المرافق الادارية البحتة كمرافق البوليس والدفاع، وتهدف هذه الطريقة لتحقيق غرض واحد وهو المصلحة العامة، فليس من اغراضها تحقيق الربح او النفع للسلطة الادارية، وعدم جواز اهتمام هذه السلطة مطلقاً بما يمكن ان ينجم عن طريق الاستغلال المباشر من ارباح او خسائر، وانما يقاس نجاحها بتحقيق اهدافها وما تحققه من نفع وخير للصالح العام وعدم النظر الى ما انفقته في سبيل تحقيق هذه الاهداف[٢].

ولا يقتصر هذا الاسلوب من الادارة على المرافق العامة الادارية في العراق، بل استعملت هذه الطريقة في ادارة المرافق العامة الاقتصادية التي كانت تدار من قبل المؤسسات العامة كالمشاريع العامة الاقتصادية التي تتولى ادارة مرافق صناعية او تجارية، وان هذا النوع من المرافق يخضع لجميع القواعد القانونية المستمدة من القانون العام سواء تلك المتعلقة لتعيين الموظفين وتحديد رواتبهم وترفيعاتهم وكذلك خضوعهم لجميع القواعد المالية العامة من حيث الايرادات وتسوية الميزانية وغير ذلك[٣].

---

(١) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص١٠٠.
(٢) محمد فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص٨٥.
(٣) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٦٦.

النتائج المترتبة على تسيير المرفق بإسلوب الاستغلال المباشر :

١- خضوع المرفق العام لأحكام القانون العام، وعلى وجه الخصوص لمبادئ وقواعد القانون الإداري، ومن ثم ينعقد الاختصاص القضائي لمنازعاته للقضاء الإداري.

٢- كل العاملين بالمرفق العام، موظفون عموميون، يخضعون لأحكام قوانين الموظفين العموميين بالدولة، وتطبق عليهم كل المبادىء والنصوص فيما يتعلق بالتعيين والترقية والمرتبات والعلاوات والحقوق والواجبات والجزاءات والتأديب وكل ما ينظم علاقاتهم الوظيفية.

٣- ان أموال المرفق العام الذي يدار بأسلوب الإدارة المباشرة يعتبر من الأموال عامة، وعلى اساس ذلك، تتمتع بالحماية المقررة للأموال العامة، وتخضع في إنفاقها لكل قواعد إنفاق المال العام، كما تخضع لرقابة الأجهزة المحاسبية المركزية.

٤- تمثل ميزانية المرفق العام في هذا الاسلوب جزءاً لا يتجزأ من ميزانية الدولة، فإن كان للمرفق العام ربح، صار الربح جزءاً من إيرادات الدولة، وإن حقق خسارة، تمت تغطية الخسارة من ميزانية الدولة.

٥- في هذا الاسلوب لا يتمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية المستقلة، سبب ذلك أن الأسلوب المباشر، يعني قيام الإدارة بإدارة المرفق بنفسها، ومن هنا يكون المرفق العام تابعاً للوزير، ويرتبط كل العاملون بالمرفق برباط السلطة الرئاسية، والذي يربط كل مجموعة برئيسها، ويستمر التصاعد الهرمي ليصير الجميع تحت سلطة الوزير الرئاسية[١].

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٠و٢٣١.

الإنتقادات الموجهة الى إسلوب الاستغلال المباشر :

١- هنالك الكثير من الانتقادات وجهت لهذا الاسلوب، واهم ما يقال من عيوب لهذا الأسلوب، أنه أسلوب يترتب عليه أن يدار المرفق العام بالقوانين واللوائح الحكومية، وهي قوانين ولوائح متهمة بالتعقيد والقيود، وهي بذلك تشكل قيداً على عمل المرفق العام، فإذا كان المرفق العام ذات نشاط اقتصادي، كان القيد أكثر ضرراً، وقد تصل نتائج المرفق العام إلى حد توقف نشاط المرفق العام، وعجزه تماماً عن مسايرة ومنافسة القطاع الخاص.

٢- أن أموال المرفق العام في ظل أسلوب الإدارة المباشرة، أموال عامة، وللأموال العامة حرمتها، كما أنها محكومة في إيراداتها ومصروفاتها بلوائح كثيرة الإجراءات والأشكال. ومرفق هذه أحوال أمواله، إنما هو مرفق مكبل بهذه اللوائح، فضلاً عما تدخله هذه القوانين واللوائح، في قلوب الموظفين من خوف، فيؤثرون التوقف عن النشاط والحركة، إيثاراً للسلامة وعدم التعرض للمساءلة والعقاب[١].

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣١.

الفرع الثاني

اسلوب المؤسسة العامة لتسيير المرفق العام

المؤسسة العامة هي عبارة عن هيئة عامة تنشؤها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية، وقدرا من الاستقلال المالي والاداري بقصد ادارة مرفق عام، فهي بهذا الوصف صورة من صور اللامركزية المرفقية، وبهذا تختلف عن انماط ادارة المرافق العامة المباشرة، وتختلف ايضا عن ادارة المرافق العامة بواسطة منظمات خاصة ولكنها بالرغم من ذلك تبقى جزأ من الهيكل الاداري للدولة، ويترتب على ذلك عدة آثار منها ان القرارات التي تصدرها هي قرارات ادارية، وأن موظفيها في مركز تنظيمي تحكمه قواعد القانون العام، والاموال التي تملكها المؤسسات العامة هي أموال عامة تتمتع بحماية خاصة ولها صلاحية ابرام العقود الادارية، وغير ذلك من الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات الادارية[١].

وان الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة استقلال نسبي، ومقيد بقيدين :

١- قيد التخصص: الذي يتلخص بان تقوم بتحقيق اغراض محددة ولا يمكنها الخروج عنها، غير ان هذا التخصص لا يمنع من مباشرة نشاطها في عده اقاليم.

٢- خضوع المؤسسات العامة للرقابة الادارية التي تباشرها السلطة المركزية[٢].

اعتبر البعض أسلوب الإدارة بالهيئة العامة نوعاً من انواع الإدارة المباشرة، ولكن هذا المفهوم يغفل فارقاً هاماً بين الأسلوبين يتمثل في أن المرفق العام لا يتمتع بأي استقلال، وذلك لتبعيته للسلطة المركزية مباشرة، ولعدم تمتعه بالشخصية القانونية المعنوية، بينما المرفق العام هنا تتمتع الهيئة العامة القائمة على ادارته، بالشخصية القانونية المعنوية، مما يحقق لها استقلالاً عن السلطات المركزية[٣].

---

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٦٧و٢٦٨.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٢.

ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة و يطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان الموضوع نشاط المرفق تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً، و تتميز الهيئات العامة عن المؤسسات العامة من حيث أن المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة لا تلحق في الغالب بالميزانية العامة للدولة وتوضع ميزانيتها على نمط المشاريع الاقتصادية والتجارية وتكون أموالها مملوكة للدولة ملكية خاصة، في حين تعد أموال الهيئات كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة بأنها أكثر اتساعاً من رقابتها على العامة أموالاً عامة وتلحق ميزانيتها بميزانية الدولة لمؤسسات العامة نظراً لطبيعة نشاط الهيئات العامة وتعلقه بتقديم الخدمات العامة[١].

مزايا اسلوب المؤسسة في تسيير المرفق العام :

١- يحقق أسلوب تسيير المرفق العام بالهيئات العامة تخفيفاً عن كاهل الإدارة المركزية، لأنه إذا كان أسلوب الإدارة المباشرة يجعل عبىء إدارة المرفق على كنف السلطة المركزية، فإن إنشاء هيئة مستقلة تقوم على شئون المرفق العام يمثل إعفاء السلطة المركزية من القيام بهذا العمل، وبهذا يتوفر للسلطات المركزية الكثير من الوقت والجهد اللذان يساعداها على أداء المهام القومية والسيادية.

٢- يحقق هذا الإسلوب للمرافق العامة التي تدار على أساسه، قدراً من الاستقلال وحرية الحركة، وذلك لتمتعها بالشخصية القانونية الاعتبارية، وبهذا يتخلص المرفق العام من أهم عيوب أسلوب الإدارة المباشرة، والذي يجعل المرفق تابعاً تبعية مطلقة للسلطات المركزية، فتتقيد حركته مما يؤثر على نشاطه وفاعليته.

٣- أن أسلوب الإدارة بالهيئات الذي يحقق استقلال المرفق العام، يحقق للمرفق العام نتيجة هذا الاستقلال التخلص من التيارات السياسية والمؤثرات الحزبية[٢].

---

(١) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص١٠١.
(٢) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٣.

٤- ارتفاع مستوى الأداء، فيرتفع مستوى الخدمة لصالح جمهور المستفيدين من خدماته من خلال إنشاء هيئة عامة للقيام على مرفق عام، يعني تخصص الهيئة في مجالات النشاط المرسوم للمرفق العام، مما يعني أن يقوم على نشاط المرفق جماعة من الفنيين والخبراء.

٥- تهيأة الفرصة لتربية الخط القيادي الثاني، الذي يستطيع أن يتولى بعد ذلك قيادة موقع مركزي، وبذلك تتفادى الإدارة المركزية مخاطر فراغ بعض مواقعها، أو أن يشغل الموقع برئيس إداري غير مناسب[١].

عيوب اسلوب المؤسسة العامة في تسيير المرفق العام :

١- يقوم هذا الأسلوب على أساس إنشاء هيئات عامة مستقلة بما لها من شخصية مستقلة تقوم على إدارة المرافق العامة، مما يؤدي هذا الاستقلال عن السلطات المركزية إلى أن تتكرر المرافق التي تقوم على أنشطة متماثلة أو متقاربة، و يؤدي هذا التكرار إلى التضارب وإلى تكرار خدمات وأنشطة على حساب أنشطة وخدمات لا يصادفها الاهتمام.

٢- تمتع هذه الهيئات بالاستقلال، بما يترتب على ذلك من حرية الحركة، قد يؤدي إلى جنوح المرفق عن الهدف المرسوم له، وهذه نتيجة غير مرغوب في على المستوى الإداري، وعلى المستوى القانوني على حد سواء[٢].

وكحل للعيبين الذين تم ذكرها اعلاه نستطيع اعتبار الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية صمام أمان كاف وناجح، لمنع تكرار الأنشطة، ولمنع إساءة استعمال الحرية، وتجعل المرفق على الطريق الصحيح لتحقيق الهدف الذي رسمه له المشرع أو قرار إنشائه[٣].

---

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٣.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) المصدر اعلاه.

المطلب الثاني

الاساليب الخاصة والمختلطة لتسيير المرفق العام

سنعالج هذا المطلب في فرعين، الفرع الاول سنبحث في الاساليب الخاصة لتسيير المرفق العام، والفرع الثاني سنبحث في الأساليب المختلطة لتسيير المرفق العام تباعاً.

الفرع الاول

الاسلوب الخاص لتسيير المرفق العام

وهو اسلوب من اساليب تسيير المرفق العام، يسمى بامتياز المرافق العامة او اسلوب التزام المرافق العامة، تتعاقد بمقتضاه الادارة مع فرد او شركة لإدارة وتسيير مرفق من مرافق العامة او الاقتصادية لمدة محددة بأمواله و وعمالته وادواته على مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق وفق عقد الامتياز او عقد التزام المرافق العامة[١].

بمعنى آخر هو عبارة عن اتفاق يتم بين الدولة أو أحدى الاشخاص الاقليمية او الافراد او الشركات من اجل تنظيم وادارة وتسيير مرفق عام من طبيعة اقتصادية ولمدة من الزمن، وذلك عن طريق اموال وعمال الملتزم، كما يتحمل كافة المسؤولية ومخاطر المشروع خلال مدة العقد، مقابل رسوم واثمان من المنتفعين بخدمات المرفق، ومثال ذلك توريد المياه وتوزيع الطاقة أو تسيير مرفق النقل أو استغلال موارد الثروة الطبيعية كالامتيازات الممنوحة الشركات النفط الاجنبية في العراق قبل تأمينات عام ١٩٧٢، اما عن موقف المشرع العراقي، فقد نظم هذه الطريقة في المادة (٨٩١ف١) من القانون المدني (رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل) التي تنص على ان: (التزام المرافق العامة عقد الغرض منه ادارة مرفق عام ذى منفعة اقتصادية ويكون هذا العقد بين الحكومة وبين فرد او شركة يعهد اليها باستغلال المرفق مدة محددة من الزمن بمقتضى قانون)[٢].

---

(١) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص١٠٢.
(٢) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٧٣.

وقد استقر القضاء والفقه على اعتبار عقد الالتزام او عقد الامتياز عملاً قانونياً مركباً يشمل على نوعين من النصوص:

- الأول يتعلق بتنظيم سير المرفق العام، وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقاً لحاجة المرفق.
- الثاني يسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام و الالتزامات المالية بين المتعاقدين ولا تتجاوز ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين(١).

يتضح مما تقدم أن هذه الطريقة تجعل ادارة المرفق قريبة من ادارة المشروعات الخاصة، لكن العقد المبرم بين الادارة والملتزم يعتبر من العقود الادارية بسبب طبيعته والشروط التي يتضمنها حيث انها تختلف عن طبيعة ومضمون الشروط الواردة في عقود القانون الخاص، لكن العلاقة التي تربط الملتزم بالافراد المنتفعين هي من طبيعة العقود المدنية(٢).

يترتب على ذلك حقوق والتزامات للادارة والملتزم، وحقوق للافراد المنتفعين:

١- فمن الحقوق التي تتمتع بها الادارة مانحه الالتزام سلطتها في الرقابة والاشراف على المرفق العام وضمان سير عمله بانتظام، وحقها في تعديل العقد والانظمة الخاصة بنشاط المرفق بما ينسجم والمقتضيات المستجدة.
٢- وتتمثل حقوق الملتزم باستيفاء المقابل، وحقه في الحصول على المزايا التي يقرره العقد، كما يستطيع ان يطلب اعادة التوازن المالي للعقد، لما الافراد المنتفعين من خدمات المشرع فلهم حقوق تجاه الادارة وحقوق أخرى تجاه المتلزم.
٣- وحقوق الافراد ينقسم الى قسمين، تجاه الادارة واتجاه الملتزم :

أ- تجاه الادارة تتمثل بالطلب اليها التدخل والزام الملتزم باحترام شروط العقد وعند عدم قبول طلبهم يكون باستطاعتهم الطعن بهذا الموقف امام القضاء.
ب- اما حقوقهم تجاه الملتزم فهي المساواة ومطابقة شروط عقد الالتزام ومطابقتها كذلك للقوانين والانظمة الخاصة بنشاط هذا المرفق(٣).

---

(١) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص١٠٢.
(٢) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٧٣.
(٣) المصدر اعلاه.

وعلى هذا الاساس يواجه عقد التزام المرافق العامة مصلحتين متعارضين مصلحة المنتفعين ومصلحة الملتزم الذي يقتضي التوفيق بينها، فان لم يكن بالامكان تحقيق ذلك وجب تحقيق مصلحة المنتفعين بالمرفق لانها مصلحة عامة وبالمقابل تكون مصلحة الملتزم مصلحة خاصة، هذه الطريقة قلت اهميتها في الوقت الحاضر في العراق بسبب تدخل الدولة في انشاء وإدارة وتسيير المرافق مباشرة بالرغم من وجود الاساس القانوني الذي اشارت اليه المادة (٨٩١) مدني[١].

اما بالنسبة لاستغلال موارد الثروة الطبيعية فقد حرم ومنع المشرع منح الامتياز بشأنها وقرر استثمارها من قبل السلطة المركزية مباشرة وذلك تطبيقا لنص المادة (١٣) من الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ التي بنيت بأن الثروات الطبيعية، ووسائل الانتاج تستثمرها السلطة المركزية استثمارا مباشرا وفقا لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني[٢].

مزايا الاسلوب الخاص في ادارة وتسيير المرفق العام :

١- تتخلص السلطة المركزية من إدارة مرافق عامة، الأمر الذي يوفر لها الجهد والوقت، ويوفر لها فرصة التفرغ للمرافق العامة القومية والأكثر أهمية.
٢- يلتزم الملتزم بنفقات المرفق العام بكاملها، وبهذا تتخفف اعباء الدولة المالية.
٣- تتخلص المرافق العامة من التبعية للسلطة المركزية بما يترتب عليه من التخلص من التسييس والتيارات الحزبية[٣].

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٧٤.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٨.

سلبيات الاسلوب الخاص في ادارة وتسيير المرفق العام :

١- قد يسعى الملتزم إلى تحقيق أكبر ربح ممكن، وفي سبيل ذلك قد لا يؤدي الخدمات التي يقدمها المرفق على الوجه المطلوب، أو أن يكون رسم الخدمة كبيراً أو غير ذلك، وقد يستخدم الملتزم نفوذه وماله لإفساد ذمم المسئولين بالجهة الإدارية للوصول إلى تحقيق أهدافهم، وهكذا يتهيأ الجو الإفراغ المشروع من جوهره، وخروجه عن هدفه المرسوم له والمتمثل في تحقيقا الصالح العام.

٢- وقد يكون الملتزم أجنبياً، هنا يمثل الملتزم مركز قوة مسندة للمرفق العام، لأنه غير مشغول بالصالح العام القومي، وكل اهتماماته موجهة لتحقيق أكبر قدر من الربح المالي في أقل وقت، وقد يستخدم الملتزم وسائل ضغط على جهة الإدارة مما يسهل له تحقيق أهدافه، على حساب الصالح العام[١].

ويمكن تلافي العيب الأول من خلال الوصاية الإدارية على الصالح العام، وفي الإمكان تلافي العيب الثاني باشتراط أن يكون الملتزم وطنيا وبرأسمال وطني ويحرم على الأجانب مباشرة هذا النشاط[٢].

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٩.
(٢) المصدر اعلاه.

الفرع الثاني

الاساليب المختلطة لتسيير المرفق العام

هو اسلوب من اساليب ادارة وتسيير المرفق العام، يقصد به إدارة المرفق أو المشروع بواسطة شركة تجارية يساهم فيها كل من السلطة العامة المتمثلة بالسلطة المركزية والأفراد او الشركات الخاصة، وهذا يعني أن الهيئة التي تتولى إدارة المرفق تكون عبارة عن هيئة مميزة مختلطة عامة وخاصة، لأنها تتكون من عنصرين:

١- أحدهما عام وهو السلطة العامة.

٢- والثاني خاص وهو الأفراد أو الشركات الخاصة[١].

وأهم مميزات هذه الطريقة شراكة السلطة العامة مع الأفراد في تكوين الهيئة التي تتولى إدارة المرفق[٢].

وبمفهوم آخر هي طريقة حديثة من طرق إدارة وتسيير المرافق العامة صاحبة الصبغة الاقتصادية، وتتحقق في تعاون رأس المال العام والخاص في استغلال المشروع وادارته، حيث تساهم الدولة أو احد اشخاص القانون العام المتمثلة بالسلطة العامة في جزء من رأس المال مع الافراد وتتخذ هذه الشركات صورة شركة مساهمة[٣].

وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة وأن يكون الرأي الأعلى لها في هذا المجلس من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها، وإدارة المرفق تكون إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة وتتيح هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة من اجل الوصول إلى إدارة ناضجة وربح معقول[٤].

---

(١) محمد فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص١٣٨.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) د.علي محمد بدير،د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٧٤و٢٧٥.
(٤) د.مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص١٠٣.

الاشتراك بين الافراد والسلطة العامة يتناول أمرين :

١- **الأمر الاول :** الاشتراك في تمويل المشروع أو المرفق فتحتفظ السلطة العامة لنفسها بنسبة معينة من أسهم أو سندات الشركة التي يعهد اليها بإدارة المرفق وترك الباقي لافراد الجمهور أو الشركات الخاصة.

٢- **الأمر الثاني :** الاشتراك في إدارة المرفق كنتيجة طبيعية للاشتراك في تمويله، فيكون للسلطة العامة بوصفها مالكة لنسبة معينة من أسهم أو سندات الشركة ممثلون في مجلس إدارتها يشتركون في ادارة المرفق مع ممثلي الأفراد حملة بقية أسهم وسندات الشركة[١].

وتتبع هذه الطريقة في ادارة المرافق الصناعية والتجارية، وليس هنا ما يمنع من استخدامها أيضا في إدارة المشاريع الخاصة، فقد تطبقها الحكومات من اجل تقديم المساعدة الى بعض المشروعات الخاصة ماليا أو من اجل توظيف بعض الأموال العامة في المشروع الخاص مع إخضاعه الرقابة جدية من جانب السلطة الإدارية[٢].

أما موقف المشرع العراقي فأشار الى خضوع شركات الاقتصاد المختلط لنظام قانوني واحد يتمثل بتطبيق قواعد القانون التجاري على نشاطها، وهذا ما أكدته المادة الاولى من قانون الشركات في العراق رقم (٣٦) لسنة ١٩٨٣، التي قررت سريان هذا القانون على الشركات المختلطة والخاصة، وهذا يعني أن أموال الشركة تعتبر اموالا خاصة والعاملين فيها في مركز يخضع لاحكام القانون الخاص باستثناء من يعين من قبل الدولة لتولي ادارة الشركة وان قراراتها لا تعتبر من القرارات الادارية[٣].

---

(١) محمد فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص١٣٩.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٦٧.

وبما ان الشركات المختلطة تخضع لاحكام القانون الخاص، فان انشائها يتم بقانون او بناء على قانون، كما انها تخضع لجميع المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وتنشأ الشركات المختلطة مباشرة أو عن طريق تحويل مشروع خاص الى شركة مختلطة، وفي العراق قد يتم تحويل مرفق عام ادارة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق مؤسسة عامة أو منشأة عامة إلى ادارة مختلطة ويتحقق ذلك بانشاء شركة برأسمال مختلط وتناط ادارة الشركة المختلطة في العراق بمجلس ادارة قوامه تسعة اعضاء اصلين يتم اختيارهم كما يأتي[١] :

١- ثلاثة اعضاء يمثلون القطاع الاشتراكي يعينون بقرار من الوزير المختص للقطاع الذي تنتمي اليه الشركة.
٢- أربعة اعضاء يمثلون القطاع الخاص.
٣- عضوان يمثلان العاملين في الشركة[٢].

مزايا الاسلوب المختلط في ادارة وتسيير المرفق العام :

١- التخلص من نظام العمل الحكومي الذي يتسم بالبطء والتعقيد، وعدم القدرة على مجاراة متطلبات السوق الخاص.
٢- يحقق التخلص من آثار التقلبات السياسية، وكذلك البعد عن التيارات الحزبية من خلال عملها في النشاط الاقتصادي الخاص وبأساليبه.
٣- ان هذا الاسلوب يمنع الشركة المشاركة من السعي وراء الربح وفقط، ذلك أنه إن كان من طبيعة القطاع الخاص السعي وراء الربح، فإن مهمة الجهة الإدارية مراعاة الصالح العام، والعمل على تحقيقه، وبهذا يقوم التوازن بين الهدفين، فيتحقق الربح دون استغلال، ويتحقق الصالح العام بغير جور على الربح[٣].

رأي الباحثة ف المبحث الثاني هو افتقار هذه الوسائل في تسيير وادارة المرفق العام الى النصوص التشريعية وعدم كفايتها، الأمر الذي يستوجب تشريع المشرع لنصوص تسد الفراغات التشريعية وتعطي وسائل تسيير المرفق العام حقها من النصوص التشريعية وتفصلها تفصيلاً كافياً منعاً للأرباك الذي قد يحصل مستقبلاً.

---

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق ص٢٦٧.
(٢) المصدر اعلاه.
(٣) د. محمد الشافعي ابو راس، مصدر سابق، ص٢٣٩.

الخاتمة

اولاً / الاستنتاجات

خلص البحث الى حزمة نتائج موضحة في الآتي:

١- المرفق العام هو مشروعات تنشؤها الدولة بقصد تحقيق غرض من اغراض النفع العام ويكون الرأي الاعلى في ادارتها.
٢- أن أموال المرفق العام هي أموال عامة، وللأموال العامة حرمتها، كما أنها محكومة في إيراداتها ومصروفاتها بلوائح كثيرة الإجراءات والأشكال.
٣- ان المرفق العام في العراق يلغى بنفس الادارة التي انشأتها بقانون او بناءُ على قانون.
٤- اذا قامت الدولة بإلغاء المرفق العام فلا يجوز للافراد المنتفعين من المرفق ولا الموظفين العاملين في المرفق المنازعة في قرار الالغاء بزعم مساس قرار الالغاء بحقوقهم المكتسبة.

ثانياً / التوصيات

١- سن المزيد من القواعد القانونية الخاصة بالمرافق العامة عامةً.
٢- سن قواعد قانونية خاصة بالموظفين العاملين بالمرافق العامة التي تلغى، بحيث يحق لهم المطالبة بتغيير وضعهم الذي هم فيه بعد الغاء المرفق.
٣- جعل الاسلوب المختلط كوسيلة من وسائل تسيير وادارة المرافق العامة، اكثر مرونة لتحقيق اكبر قدر من المنفعة العامة للسلطة، والربح الخاص للافراد.
٤- تشريع نصوص تسد الفراغات التشريعية وتعطي وسائل تسيير المرفق العام حقها من النصوص التشريعية وتفصلها تفصيلاً كافياً منعاً للأرباك الذي قد يحصل مستقبلاً.

المصادر

اولاً / الكتب القانونية

- إبراهيم طه الفياض، القانون الاداري، مكتبة الفلاح-الكويت، ١٩٨٩.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ط٣، ترجمة محمد اعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، جامعة بنها، ٢٠١٢.
- سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٤.
- علي محمد بدر، عصام عبدالوهاب البرزنجي، مهدي ياسين اسلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المالك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٧.
- مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨.
- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الاداري، ط١، مؤسسة المطبوعات الحديثة، كلية الحقوق-جامعة الاسكندرية ١٩٦١.

ثانياً / القوانين

- الدستور العراقي لعام ١٩٦٨ الملغي.
- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

ثالثاً / المصادر الالكترونية

- القانون الاداري وتدبير التنمية مادة المرافق العمومية الكبرى، hazbane.asso-web.com.
- المرفق العام، دروس ومحاضرات شعبة الحقوق، www.facebook.com.
- بحث متميز جداً عن المرفق العام (المرافق العامة)، www.mohamah.net.
- مظاهر إمتيازات السلطة العمومية في القرار الإداري إنشاءاً والغاءاً، www.asjp.cerist.dz.