طرق وأساليب إدارة المرافق العامة

المراجع:
القانون الاداري في المملكة العربية السعودية. تأليف/ د. حمدي العجمي.
القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية. تأليف/ أ. فوزي الغميز.

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار الطريقة التي تدير بها المرفق العام، ولكن **يؤثر في اختيارها عاملان:** أولًا اتجاه الدولة وفلسفتها السياسية والاقتصادية. ثانياً طبيعة بعض الانشطة تتطلب أن تدار بأسلوب معين ولا يمكن تصور إدارتها بطريقة معينة مثل مرفق الأمن والدفاع والقضاء مثلا لا يصلح أن تكون ادارتهم الا بالدولة نفسها ١٠٠% (أي بأسلوب الادارة المباشرة). وأهم طرق إدارة المرافق ما يلي:

١. أسلوب الادارة المباشرة/ الاستغلال المباشر:

أن تقوم الدولة بنفسها بإدارة المرفق كاملًا، عن طريق بعض أدواتها المركزية (الوزارات) أو ادواتها اللامركزية الاقليمية (المناطق والبلديات). وهذه الطريقة تدار بها جميع المرافق الادارية لأنها مرافق غير مربحة أو بسبب خطورة السماح للافراد بادارتها. **من أمثلة المرافق التي تدار بهذا الاسلوب:** مرفق القضاء، مرفق الشرطة ... الخ. (حتى المرافق الاقتصادية والصناعية والتجارية كانت الدولة تديرها في السابق بهذا الاسلوب ولكن هذا سيشكل زيادة أعباء على الدولة لذلك بدأت الدول باستخدام أساليب ادارة أخرى للمرافق الاقتصادية والصناعية والتجارية).

يترتب على ادارة المرفق بهذه الطريقة النتائج التالية:

- خضوع المرفق لقواعد القانون العام والقضاء الاداري فيما يتعلق بنشاطها وموظفيها وميزانيتها وقراراتها.
- أموالها تعتبر أموال عامة وموظفيها موظفين عامين "موظفين حكوميين" يخضعون لقواعد " نظام الخدمة المدنية".
- تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي سندرسها لاحقاً.

٢. أسلوب المؤسسات العامة:

تقوم الدولة بادارة المرفق عن طريق انشاء هيئة عامة (لامركزية) ذات شخصية معنوية مستقلة تدير المرفق مع خضوعها للوصاية الادارية (الرقابة) من المركز. لجأت السلطة الادارية لهذا الاسلوب للتخفيف من عيوب وسلبية نظام الادارة المباشرة. فبدلًا من أن تقوم الدولة ١٠٠% بادارة المرفق بنفسها كاملًا، أصبحت تنشئ مؤسسات وهيئات تخفف العبء عن المركز. **من أمثلة المرافق التي تدار بهذا الاسلوب:** المؤسسة العامة لتحلية المياه، هيئة الترفيه، هيئة السياحة...الخ

يترتب على ادارة المرفق بهذه الطريقة النتائج التالية:

- خضوع المرفق لقواعد القانون العام والقضاء الاداري فيما يتعلق بنشاطها وميزانيتها وقراراتها.
- أموالها تعتبر أموال عامة وموظفيها موظفين عامين في الغالب ويخضعون "لنظام الخدمة المدنية" الذي يتعلق بموظفي القطاع العام الحكوميين، الا أن بعض المؤسسات قد تقوم بالتعاقد مع موظفيها بناءً على قواعد "نظام العمل" الذي يتعلق بموظفي القطاع الخاص .
- تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي سندرسها لاحقاً.

٣. أسلوب الالتزام او الامتياز:

تقوم الدولة بإسناد إدارة هذا المرفق الى شخص من اشخاص القانون الخاص سواء فرد أو شركة عن طريق عقد يسمى عقد التزام او عقد امتياز لمدة محددة تنتهي بانتهاء العقد "غالبًا يكون مدته طويلة ٣٠ سنة مثلًا". ويقوم الملتزم بتقديم أمواله وموظفيه على مسؤوليته الخاصة مقابل تقاضي ارباح المشروع. وعقد الالتزام عقد إداري بين الدولة وبين الجهة بالتالي يخضع لاجراءات وشروط العقد الاداري (سندرسها لاحقاً في إداري ٢). هذا الاسلوب يصلح لإدارة المرافق الاقتصادية والصناعية والتجارية أما المرافق الادارية فلا تصلح كقاعدة عامة لأنها غير مربحة وبالتالي الافراد والشركات لا ينجذبون للدخول في مجال ادارتها والاستثمار فيها. **من أمثلة المرافق التي تدار بهذا الاسلوب:**

- أرامكو (حتى الآن تدار بهذا الأسلوب لكنها ستتحول الى طريقة الاستغلال المختلط في الفترة القريبة لأنه سيتم طرح الشركة في سوق الأسهم).
- شركة stc سابقًا قبل عام ٢٠٠٢ ، لأنه في عام ٢٠٠٢ تم طرحها في سوق الأسهم فأصبحت بالتالي تدار بأسلوب الاستغلال المختلط .

يترتب على ادارة المرفق بهذه الطريقة النتائج التالية:

- **حقوق والتزامات الادارة:** للادارة سلطة الاشراف والرقابة والتوجيه وان لم يذكر ذلك في العقد فهو حق مقرر لها من أجل المصلحة العامة. وفي المقابل، على الادارة الالتزام بالوفاء بالالتزامات المالية واي التزامات واردة في عقد الامتياز.
- **حقوق والتزامات المتعاقد (الملتزم):** للملتزم الحصول على المقابل المادي المتفق عليه في العقد ، وأي حقوق مالية تقرها نظريات القانون الاداري. في المقابل، يلتزم المتعاقد بتنفيذ خدمات المرفق على أحسن وجه طبقاً للشروط المتفق عليها في العقد.

٤. أسلوب الاستغلال المختلط:

تقوم الدولة بالاشتراك مع الافراد أو الجهات الاخرى في ادارة المرفق في صورة "شركة مساهمة" فيكون المرفق عبارة عن شركة لها أسهم متداولة في السوق. بالتالي تمتلك الدولة حصة من اسهم المرفق "غالبًا أكثر من ٥٠% من أسهم الشركة" وكذلك يشاركها افراد أو شركات في ملكية أسهم الشركة. ويستخدم هذا الاسلوب غالبا لادارة المرافق الاقتصادية والتجارية والصناعية. وكقاعدة عامة تخضع المرافق التي تدار بهذا الأسلوب لأحكام القانون الخاص التجاري غالبًا إلا أنه قد يوجد استثناءا بحسب موضوع القضية أو النزاع. **من أمثلة المرافق التي تدار بهذا الاسلوب:** شركة الاتصالات stc – شركة الكهرباء – شركة سابك...الخ

تلجأ الدول الى هذه الطريقة و تدخل كشريك ومالك لأسهم المشروع لعدة أسباب:

- من أجل الاستفادة من خبرات القطاع الخاص فتختار التعاقد مع شركة لها خبرة طويلة في تقديم هذا النشاط أو الخدمة.
- حتى تضمن عدم تفرد القطاع الخاص بتقديم هذه الخدمة واحتكاره لها، لأنه لو احتكرها فسيتحكم بأسعار السوق، لكن دخول الدولة كشريك يساهم في تحكمها في الأسعار حسب ما تقتضي المصلحة العامة.
- حتى يدرّ على الدولة قدراً من الربح يدخل في خزينتها في حالة تحقيق الشركة والمشروع لأرباح، أما في حالة تعرض المشروع لخسارة فان أسلوب ادارة المرفق باستخدام الاستغلال المختلط يجعل الدولة لا تتحمل الخسارة كاملة لوحدها وانما يتشارك معها البقية من مالكي الاسهم.

ملاحظات مهمة:

النتائج المترتبة على كل أسلوب من أساليب الادارة السابقة هي نتائج **كقاعدة عامة** ، بالتالي لا يمنع من وجود استثناءات على هذه النتائج بحسب نوع النزاع أو القضية التي تواجهنا، لذلك ينبغي الرجوع الى النظام المنشئ للمؤسسة ، او عقد الالتزام ،أو عقد الشركة المساهمة لمعرفة في ماذا يخضع المرفق للقانون العام وفي ماذا يخضع للقانون الخاص.

وفي كل الأحوال جميع المرافق بأنواعها وبغض النظر عن أسلوب ادارتها **لا بد أن تخضع للمبادئ الثلاثة للنظام القانوني للمرافق العامة** وهي: مبدأ دوام تشغيل المرفق باستمرار، مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة، مبدأ قابلية قواعد المرفق للتغيير والتعديل (راجعي درس النظام القانوني للمرافق العامة). فمثلًا شركة الاتصالات رغم انها شركة تخضع للقانون التجاري الخاص الا أنها يجب ان تلتزم بالمبادئ الثلاثة السابقة فيجب عليها ان تحرص على تقديم خدمة الاتصالات دون توقف او انقطاع، وان تساوي بين الناس في الاستفادة من خدمة الاتصالات... وهكذا.