

Journal DOI:
<https://doi.org/10.64184>

Journal Email:
info@ashurjournal.com

Journal home page:
<https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about>



This journal is open access & Indexed in

IRAQI
Academic Scientific Journals

Google

الابادۃ العلمیۃ

 Crossref

Article Info.

Sections: Law.

Received: 2025 June 11

Accepted: 2025 July 11

Publishing: 2025 September 1

Multiplicity of Administrative Authorities and Their Impact on Public Utilities - A Comparative Study

Lecturer .Dr. Nashat Muhammad Lafta Al-Radam

College of Law, Al-Qadisiyah University

nashat.mohammad@qu.edu.iq

Abstract

Public utilities are among the most important topics addressed by administrative law. The concept of a public utility is linked to the facilities and human resources that constitute the center of administrative activity that provides services to the beneficiaries. The administrative activity aims to achieve the public interest and to build a specialized authority to manage these public utilities. The administrative functions of the state are focused on this activity, which is adopted by the administration in its various formations. Due to the multiplicity of administrative authorities, the forms of activity provided by the public utility have multiplied accordingly. We find that the general administrative bodies directly supervise the work of public utilities with the aim of achieving the public interest by providing services to its beneficiaries, whether individuals or groups. This is the clearest image of the impact of administrative authority on the activity of public utilities, which is considered the traditional image of managing the public utility and monitoring its activities. At other times, we find that the administration adopts another approach in dealing with the activity of public utilities, which is indirect management, which relies in its work on public administrations, as these administrations are granted a space of independence in the decisions they take to manage the public utility and monitor its activities. Administrative authorities may also exercise the mixed image of managing the utility. The year, and the research will study the types of administrative authorities and their impact on the diversity of public utility activities according to the multiplicity of those authorities.

Keywords: administrative authority, public utility, bureaucracy, public needs, direct management.

هذه المجلة مفتوحة الوصول و جميع البحوث مفهرسة في هذه



Crossref



IRAQI
Academic Scientific Journals

معلومات البحث	
القسم: القانون.	تاريخ الاستلام: ٢٠٢٥ يونيو ١١
تاريخ النشر: ٢٠٢٥ سبتمبر ١	تاريخ القبول: ٢٠٢٥ يوليو ١١

تعدد السلطات الادارية واثرها على نشاط المرافق العامة - دراسة مقارنة

م.د. نشأت محمد لفته الردام

كلية القانون - جامعة القادسية

nashat.mohammad@qu.edu.iq

المستخلص

تعد المرافق العامة من اهم المواضيع التي تناولها القانون الاداري وترتبط فكرة المرفق العام بالانشآت والموارد البشرية التي تكون مركز النشاط الاداري الذي يقدم الخدمات الى جمهور المنتفعين، اذ يهدف نشاط الادارة على تحقيق المصلحة العامة والى بناء سلطة متخصصة بإدارة هذه المرافق العامة وتتركز الوظائف الادارية للدولة على هذا النشاط الذي تتبناه الادارة بتشكيلاتها المختلفة، ونظراً لتعدد السلطات الادارية تعددت تبعاً لها اشكال النشاط الذي يقدمه المرفق العام، اذ نجد ان الهيئات العامة للادارة تقوم بالاشراف المباشر على عمل المرافق العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمات الى المستفيدين منها سواء كانوا افراداً ام جماعات، وهذه الصورة الاكثر وضوحاً لأثر السلطة الادارية على نشاط المرافق العامة والتي تعتبر الصورة التقليدية لإدارة المرفق العام ومتابعة نشاطاته، وفي احيان اخرى نجد ان الادارة تنتهج نهجاً اخر في التعامل مع نشاط المرافق العامة وهي الادارة غير المباشرة والتي تعتمد في عملها على ادارات عامة، اذ تمنح هذه الادارات مساحة من الاستقلال في قراراتها التي تتخذ لتسيير المرفق العام ومتابعة نشاطاته، او قد تمارس السلطات الادارية للصورة المختلطة لادارة المرفق العام، وسيدرس البحث انواع السلطات الإدارية واثرها في تنوع نشاط المرافق العامة تبعاً لتعدد تلك السلطات.

الكلمات المفتاحية: السلطة الادارية، المرفق العام، البيروقراطية، الحاجات العامة، الادارة المباشرة.

المقدمة

تعد المباشرة بنشاطات المرافق العامة من خلال تقديم الخدمات لجمهور المنتفعين من اهم وظائف السلطات التنفيذية في كل دول العالم وبغض النظر عن صورة وهيكلية النظام السياسي الذي يسود في تلك الدول، اذ ان النشاط الذي يتبناه المرفق العام هو انعكاس لتلبية الحاجات العامة للجمهور والتي تتميز باتساع افاقها وعدم محدوديتها ونتيجة لتعدد السلطات وتنوعها تتعدد الصور التي تحكم نشاط هذه المرافق، ويعد تدخل الدولة في ادارة هذه المرافق من اهم المعايير التي تحدد صورة النشاطات التي تقوم بها تلك المرافق، اذ يكون اسلوب الادارة المباشرة للمرافق العامة من السلطة الادارية من اوضح اساليب ادارة ومتابعة النشاط الذي تتبناه تلك المرافق وهذه الصورة التقليدية لتأثير السلطات الادارية على المرافق العامة، اذ تتميز الادارة بانها تمارس اعمالها ووظائفها بشكل مباشر وبدون وسيط، وقد تبنى الفقه في فرنسا اسلوب الادارة المباشرة بعد اقرار نظرية المرفق العام في بداية القرن العشرين هذه الصورة التي تستخدم اسلوب القانون العام من خلال تدخل الدولة الواضح في نشاط تلك المرافق من خلال رسم السياسات العامة لها، اذ تبنى الفقه المقارن في بداية القرن العشرين الصورة التقليدية لإدارة المرافق العامة من خلال المتابعة المباشرة لتلك النشاطات التي تقوم بها المرافق العامة وقد اخذ الفقه، كذلك اتجه التشريع الوطني في الفترة الاولى لنشوء الدولة العراقية الاولى الى نفس اسلوب الادارة المباشرة للمرافق العامة من قبل السلطات الادارية الذي اخذ بها التشريع المقارن في بداية القرن العشرين واعتبرت النظرية الاولى التي تبناها الفقه والتشريع العراقي لدور السلطات الادارية في التأثير على نشاط المرافق العامة، وقد تحول التشريع والفقه المقارن والوطني الى نظرية الادارة غير المباشرة والمختلطة في الفترة التي جاءت بعد الحرب العالمية الثانية، اذ بدأت تتشكل الدوائر والهيئات العامة التي تتمتع بدرجة من الاستقلال المالي والاداري لتتبنى متابعة وادارة نشاط مرافق الدولة العامة، ويعد الاهتمام بنظريات الادارة والتأثير على نشاط المرافق العامة من اهم الافكار القانونية التي تحدد اسلوب عمل المرافق العامة التي تلبي الحاجات العامة المتزايدة لجمهور المنتفعين من الخدمات العامة التي يقدمها المرفق العام، كما ان المرافق العامة تهتم في رسم الوظيفة الادارية للسلطة التنفيذية في جميع الدول وبغض النظر عن الهيكل السياسي السائد في تلك الدول.

اهمية البحث: تكمن اهمية البحث كونه يتناول موضوعاً حيوياً ينظم عمل المؤسسات والهيئات العامة في الدولة التي تتمثل بالمرافق العامة الذي تتبنى تلبية الحاجات العامة لجمهور المنتفعين

بواسطة تقديم الخدمة العامة، والتبحر في الافكار القانونية التي تساهم في اختيار الوسائل المناسبة لإدارة تلك المرافق، كما يسلط البحث الضوء على انواع السلطات الادارية التي تنبثق تشغيل وإدارة المرفق العام بواسطة القرارات الادارية والوامر التي تصدر عن تلك السلطات.

مشكلة البحث: لغرض تحديد مشكلة البحث سيطرح البحث بعض الاسئلة التي تحتاج الى اجابات علمية تحدد مشكلة البحث وطريقة ايجاد الحلول القانونية لها:

- ١- هل يوجد معيار قانوني يحدد تنوع السلطات الادارية؟
- ٢- ماهي الطرق التي يتم بواسطتها تنظيم احكام عمل السلطات الادارية؟
- ٣- كيف ينشأ المرفق العام وماهو الغرض من ذلك الانشاء؟
- ٤- هل يجوز للأفراد المنتفعين من المرفق العام المنازعة في حالة الغائه بالطرق القانونية؟

منهجية البحث: لغرض الوصول بالبحث الى النتائج العلمية والعملية المرجوة اخذ البحث **المنهج التحليلي الوصفي** لتحليل النصوص القانونية التي تتعلق بموضوع البحث وفقاً للاستلوب القانوني الذي انتهجه البحث، ولغرض المقارنة بين النصوص القانونية للتشريعات الوطنية والتشريعات المقارنة التي تتناول موضوع تعدد السلطات الادارية وعلاقتها بتسيير المرفق العام اخذ البحث **المنهج المقارن** ليتواءم مع الافكار القانونية المطروحة في البحث.

هيكلية البحث: يقسم البحث الى مبحثين يتناول الاول تعدد سلطة الإدارة وفقاً لأداء اعمالها اذ ينقسم الى مطلبين يتناول المطلب الاول السلطة التنفيذية للإدارة، اما في الثاني يتناول السلطة الوظيفية للإدارة، اما المبحث الثاني يتناول تعدد السلطات الادارية واثرها في نشاط المرفق العام وينقسم الى مطلبين، اذ يتناول المطلب الاول سلطة الادارة المباشرة واثرها في نشاط المرفق العام، ويتناول الثاني سلطة الادارة غير المباشرة واثرها في نشاط المرفق العام، وصولاً بالبحث الى خاتمته.

المبحث الاول

تعدد سلطة الإدارة وفقاً لأداء اعمالها

لقد حاز مفهوم السلطة الإدارية اهتماماً واسعاً من لدن المفكرين وفقهاء القانون العام ولكن رغم هذا الاهتمام لم يخرج الفقهاء بتعريف جامع ومنفق عليه من قبل الجميع لمفهوم السلطة الادارية واثرها على الفلسفة القانونية في إداء اعمالها الموكلة اليها، فعرفها البعض على انها عمل مشترك لزج

الأفراد في عمل منظم، كما عرفها البعض على أنها الوسيلة التي يستطيع من خلالها التأثير على الآخرين^(١).

وتنقسم السلطات الادارية الى عدة انواع وذلك حسب تعدد الاختصاصات الادارية والصلاحيات التي يتمتع بها القائمون على هذه السلطات، ويحدد نوع السلطات الادارية نطاق عمل هذه السلطات ودورها في تسيير العمل الاداري والقدرة على التعامل مع المشاكل التي تكتنف تفاصيل هذا العمل، اذ كثيراً ما تتعارض صلاحيات السلطات الادارية في التعامل مع المشاكل التي تنتج عن نشاط الافراد او المؤسسات الادارية على حدٍ سواء، اذ تختلف الوظيفة الادارية تبعاً لنوع السلطة الادارية والواجبات التي يمنحها القانون لهذه السلطات على اختلاف انواعها، كما ان المشاكل التي تنتج عن اعمال هذه السلطات تتنوع هي الاخرى تبعاً لذلك التنوع والاختلاف، وبالتالي اصبح من المفيد ان ندرس انواع السلطات الادارية والمشاكل التي تواجهها بشكل عام واثرها على نشاط وعمل المرافق العامة في الدولة، وينقسم هذا المبحث الى مطلبين اذ ندرس في الاول السلطة التنفيذية للادارة، وفي الثاني السلطة الوظيفية للادارة وفقاً للبيان الاتي:

المطلب الاول

السلطة التنفيذية للادارة

تعتبر السلطة التنفيذية من اهم انواع السلطات الادارية اذ تعتبر هذه السلطة الجهة المسؤولة عن اصدار القرارات والامور الادارية التي تعمل على تسيير المرافق العامة والمؤسسات التي تتبعها هذه السلطة، وفي النظم البرلمانية، اذ تقوم السلطة التشريعية بسن التشريعات ويكون دورها دوراً اصيلاً كما تقوم السلطة التنفيذية بدور محدد باقتراح ووضع بعض هذه التشريعات وحسب اختلاف النظم القانونية، اما تنفيذ التشريعات التي وضعتها السلطة التشريعية فيكون لزاماً من مهام السلطة التنفيذية التي تضطلع بهذا الدور بشكل اساسي ويكون دورها دوراً اصيلاً في تنفيذ التشريعات والقوانين^(٢)، اذ تضم في اغلب الاحيان رئيس الحكومة سواء كان رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء تبعاً لنظام الحكم السائد في الدولة، كما تضم السلطة التنفيذية الجهاز الحكومي لرئيس الحكومة والدوائر التي تشكل الهيكلية اللازمة لعمل هذا الجهاز وتحقيق برنامجه الوظيفي، ويضم هذا الجهاز الدوائر الخدمية المتعلقة بانشطة الحكومة مثل الصحة والشرطة والزراعة والصناعة والتجارة والدوائر الاخرى الساندة

١- صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، مطبعة وزارة التعليم العراقية، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٢٥.

٢- كفاية العبادي، مفهوم السلطة التنفيذية، مقال قانوني منشور على الموقع الالكتروني: mawdoo.three.com

لعمل الحكومة، اذ مرت السلطة التنفيذية بمراحل عديدة للتطور وكانت البرلمانات في العهد الاول للثورة الفرنسية تتبنى الدور التشريعي الاصيل كما انها تتبنى تشكيل الحكومات وفقاً للنظرية الشعبية التي كانت تعد تطوراً فكرياً ونتاجاً مباشراً للثورة الفرنسية في تلك الحقبة الزمنية، وقد كان هذا الدور يعود الى الى الفكرة السائدة لدى الافراد في تلك الحقبة من اعتبار السلطة التشريعية الحامي عن الحريات الاساسية من تعسف السلطة التنفيذية، وقد سارت على هذا الاتجاه العديد من الدساتير العالمية في تلك الحقبة الزمنية، مثل الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ اذ اتجه هذا الدستور الى الاعتراف للمؤسسة التشريعية بصلاحيات هامة على حساب السلطة التنفيذية، وقد كانت معاناة الشعب الامريكي في المستعمرات بسبب تعسف الحكام في تلك المستعمرات السبب وراء هذا الاتجاه من جانب ومن جانب اخر لعبت التشريعات الصادرة عن التاج الانكليزي انذاك في التأثير على سلوك الدستور الامريكي في هذا الاتجاه^(١).

الا ان سيطرة السلطة التشريعية على الدور الرئيسي في تشريع القوانين وتبعية السلطة التنفيذية لها اخذ بالانحسار ليبدأ عصر جديد تلعب فيه السلطة التنفيذية دوراً كبيراً في العمل التنفيذي ومشاركة السلطة التشريعية في الدور التشريعي، بعد ان وجهت سهام الفقه للدور الذي تبنته السلطة التشريعية بشكل منفرد وعلى حساب السلطة التنفيذية، وهذا الدور تعاصر مع التقسيم التقليدي لوظيفة الدولة في تلك الحقبة، كما ان تغير الفلسفة السائدة لوظائف الدولة التقليدية وتحولها الى الفلسفة المعاصرة التي تعطي مجالا واسعا لهذه الوظيفة هذا كله ساهم في تبوء السلطة التنفيذية للدور الكبير في تنفيذ واقتراح وتفسير القوانين بل تعدى ذلك الى اصدار اللوائح التنفيذية التي تكون اقرب الى القوانين، كما ان الهيئات التي تختص في سن القوانين لا تستطيع مواكبة ظروف تنفيذ تلك القوانين التي تتعامل بشكل مباشر مع تقديم الحاجات العامة للافراد وهذا الدور يتناسب مع واجبات السلطة التنفيذية^(٢).

ويتشكل الجهاز الحكومي التنفيذي عن طريق اختيار المواطنين في الدولة للهيئة السياسية الحاكمة التي تختار هذه الاجهزة وبالطريقة الديمقراطية من خلال صناديق الانتخابات، اذ ان السلطة

^١ - سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٩٩، ص ١٦٨ .

^٣ - محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية، المجلد (٢٦)، العدد (٢)، سنة ٢٠١٠، ص ٥٧٨ .

التنفيذية تمثل الحكومات والمؤسسات العامة، وتتعدد المهام التنفيذية لهذه السلطة مثل حفظ الامن وهي من المهام الجوهرية التي تقوم بها السلطة التنفيذية من خلال اجهزتها المتخصصة لهذا الدور والمتمثلة بجهاز الشرطة والاجهزة الامنية المختلفة والمؤسسات الساندة لحفظ الامن والنظام^(١)، وتمتلك السلطة التنفيذية لتحقيق هذه المهمة صلاحيات واسعة ولكنها غير مطلقة، اذ تخضع هذه الصلاحيات الى بعض القيود مثل الرقابة والخضوع لمبدأ المشروعية، كما ان السلطة التنفيذية تمتلك صلاحيات غير تقليدية في بعض الظروف الاستثنائية وقد توصف بالصلاحيات الخطيرة، اذ تتوسع الصلاحيات لهذه السلطة بشكل اوسع من صلاحياتها في الظروف العادية وهذا ما يطلق عليه الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، كما يعد دعم القطاعات العامة في الدولة مثل قطاع الصحة والتعليم والصناعة والزراعة والتجارة والخدمات المختلفة ويعتبر دعم هذه القطاعات من المهام التي تسند للسلطة التنفيذية وهي اساس وجود هذه السلطات، لان الفكرة العامة للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين والانظمة والقرارات والامور التي تساعد على تسيير المرافق العامة للدولة وهي من المهمات الاساسية والاصيلة لهذه السلطات، وكثيراً ما يكتنف عمل هذه المؤسسات العديد من المشاكل والمعوقات والذي يستوجب على السلطة التنفيذية القيام بمعالجتها وبالطرق القانونية، وبغض النظر عن شكل النظام القانوني الذي تعتقه هذه السلطات فأنها تهدف الى تحقيق المصلحة العامة من خلال ممارسة اختصاصاتها^(٢).

ويتم ممارسة العمل الاداري من قبل السلطة التنفيذية وبواسطة كم هائل من الموظفين يمتلكون اختصاصات مختلفة باختلاف مستويات وتسلسل الافراد في الوظيفة الادارية للسلطة التنفيذية، اذ تتباين هذه الوظائف من وظيفة رئيس الدولة الى اصغر موظف في الهرم الوظيفي، اذ تتشكل الوظيفة العامة من خلال الهرم الاداري الذي ينشأ الهيكل التنظيمي لها ومن حلقات متصلة مع بعضها البعض لتكون السلسلة الادارية للسلطة التنفيذية والتي تكون في صورة مؤسسات وهيئات عامة تهدف الى تقديم الخدمات العامة، اذ تقوم السلطة التنفيذية بممارسة دورها من خلال الموظفين للوصول الى اهدافها المرسومة وقد تطور هذا الدور مع ازدياد تدخل الدولة الذي اخذ بالاتساع بسبب

١- د. عادل سعيد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٩٥، ص ١٥ .

٢- "executive branch", businessdictionary.com

ازدياد تدخلها على كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اذ لم يعد هذا الدور يقتصر على ضمان امن الفرد الداخلي والخارجي كما كان في الفترات التي رافقت نشوء مفهوم الدولة^(١) .

كما تتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الوزراء في انظمة سياسية دولية اخرى مثل المملكة المتحدة وجمهورية العراق وفقاً لدستوره عام ٢٠٠٥، وتعتبر السلطة التنفيذية السلطة الاقرب الى الواقع وبالتالي تتبنى تنفيذ وتطبيق وتفسير القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، كما تتبنى السلطة التنفيذية باصدار اللوائح التنفيذية التي تكون اقرب الى القانون منها الى القرار الاداري التنفيذي، ولا يعتبر قادة السلطة التنفيذية معينون لمدى الحياة، اذ يعينون القادة وفقاً للنظام الديمقراطي في السلطة الادارية لفترات محددة حسب الانظمة التي تحكم هذه السلطات، ويعتبر القبول بنتائج الانتخابات من اهم الضوابط التي تحكم الانتقال السلمي للسلطات التنفيذية حالها حال بقية السلطات الاخرى وبغض النظر عن النتائج المترتبة على قبول هذه النتائج، ويتم تحديد السلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما جاء في المادة (٤٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥^(٢) .

ويتم تنظيم احكام عمل السلطة التنفيذية وواجباتها بطريقتين وهما طريقة النظام البرلماني وطريقة النظام الرئاسي، اذ تقوم السلطة التنفيذية بممارسة دورها من خلال الموظفين للوصول الى اهدافها المرسومة وقد تطور هذا الدور مع ازدياد تدخل الدولة الذي اخذ بالاتساع بسبب ازدياد تدخلها على كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اذ تقوم السلطة التنفيذية بممارسة دورها من خلال الموظفين للوصول الى اهدافها المرسومة وقد تطور هذا الدور مع ازدياد تدخل الدولة الذي اخذ بالاتساع بسبب ازدياد تدخلها على كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اذ لم يعد هذا الدور يقتصر على ضمان امن الفرد الداخلي والخارجي كما كان في الفترات التي رافقت نشوء مفهوم الدولة، ويتم استقطاب رئيس الوزراء واعضاء حكومته في النظام الديمقراطي من البرلمان وبالتالي لا يوجد تميز كلي بين اعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومن نفس الاحزاب التي تشكل اغلبيية المجالس التشريعية، اذ إن العلاقة التي تحدد التأثير لعمل السلطة التنفيذية والسلطة التي تشرع القوانين وتنظم عمل السلطات الاخرى كانت مدار جدلاً طويلاً امتد الى عقود من الزمن، وقد ذهب

^١ - د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري، ط٥، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٩، ص ١٤٥ .

^٢ - نصت المادة ٤٧ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات) .

الفقه في فرنسا الى تنظيم عمل الاحزاب السياسية ضمن قبة البرلمان لتتبع الحكومات التي تمثل السلطة التنفيذية من رحم البرلمان، وقد اكد ذلك معظم الفقهاء مثل الفقيه "فيري" وقد كان هذا الرأي يستند الى ان الأحزاب التي تتحول وفقاً للمعطيات الواقعية إلى دور الوسيط بين المواطن والبرلمان وبالتالي تلعب الأحزاب المنتخبة دوراً كبيراً في الترشيح للمناصب التنفيذية التي تشكل الحكومات الممثلة للسلطة التنفيذية في الانظمة الديمقراطية^(١)، وللدور من تفرد السلطة التنفيذية في ادارة الحكومة في هذا النظام تشكل الأحزاب الاخرى في البرلمان المعارضة السياسية قبال سلطات الحكومة لتحقيق مستوى من التوازن بين السلطات وحتى لا تتفرد السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة في ممارسة سلطاتها، اما في النظام الرئاسي فيتم اختيار اعضاء الحكومة التي تمثل السلطة التنفيذية من قبل رئيس الدولة ويتم انتخاب رئيس الدولة الممثل للسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بصورة مستقلة عن انتخاب اعضاء السلطة التشريعية في هذا النظام، ان وسائل اختيار السلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية لا تستلزم تشكيل حكومات ضعيفة اذ غالباً ما تكون هذه الحكومات تستند الى قيادات تتصرف بثقة اتجاه القضايا المركزية للدولة^(٢).

وفي معظم الانظمة السياسية المقارنة تتكون السلطة التنفيذية من الحكومة والادارة التي تمثل هذه الحكومة عن طريق المؤسسات والهيئات العامة التي تشكلها تلك الحكومات، اما عمل الحكومة حسب الكيان العام فيتعلق بأعمال السيادة اذ يكون دور الحكومة وفقاً لذلك يتمحور حول المحافظة على الامن الداخلي والخارجي، واقتراح مشروعات القوانين ليتم عرضها على السلطة التشريعية، واصدار المراسيم والنظمة والتعليمات، كما تمتد اعمال السيادة للسلطة التنفيذية لتشمل اعلان حالة الطوارئ في حال تعرض الدولة لخطر حرب او كوارث طبيعية او تفشي وباء قاتل، واتخاذ قرار شن الحرب والقرارات المصيرية الاخرى، وتنظيم العلاقات بين بين السلطات الاخرى في الدولة، وعقد المعاهدات الدولية، وهذا ما هو معمول به في الحكومات التي تشكلت في فرنسا خلال فترة الجمهورية الرابعة والخامسة، وكذلك في الحكومات المصرية المتعاقبة وصولاً الى الحكومات التي تشكلت بعد دستور مصر لعام ٢٠١٤.

٢- موريس ديفريجييه، الاحزاب السياسية ترجمة علي مقلد و عبد الحسن سعد ، ط٣، بيروت، دار النها للنشر، ١٩٨٠، ص ٣٥٩-٣٦٥.

١- سمير داوود سلمان، محددات سلطة الرئيس، ط١، المركز العربي للنشروالتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٩.

وتتألف السلطة التنفيذية في العراق وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ من رئيس الوزراء الذي يمثل رأس السلطة التنفيذية في الحكومة العراقية اذ يرأس مجلس الوزراء الذي يمثل المؤسسة التنفيذية في الحكومة ويتألف المجلس من الوزراء الذين يعملون في الحكومة، اما عمل الادارة فتتبنى الاعمال التي تأخذ بنفس الاساليب التي ينتهجها الافراد في اعمالهم وهي من قبيل التصرفات العادية للادارة والتي تضيق من عمل القانون الاداري اذ تختص في تقديم الخدمات وتلبية الحاجات العامة للجمهور من خلال تقديم الخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الضرورية الاخرى مثل خدمات الماء والكهرباء^(١).

ونرى ان ما تقدم ينطبق على ما تقوم به السلطة التنفيذية في النظام القانوني المقارن والنظام القانوني الوطني على وجه العموم، اذ تقوم تلك السلطات بتنفيذ الواجبات المنوطة بها والمتمثلة بتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، كما تقوم في بعض الحالات بمعالجة المشاكل التي تنتج من خلال قيام السلطة الادارية بتقديم الخدمات العامة للافراد، وفقاً للفلسفة الإدارية التي تتبنى تنظيم عمل السلطات المختلفة كلاً حسب وظيفته وما يهمنها في هذا المورد هو الية واساليب عمل السلطة الإدارية كونها سلطة تنفيذية مهمتها تشكيل الحكومات المختلفة التي تأخذ على عاتقها تسيير عمل المرافق العامة للدولة ومتابعة نشاطاتها التي تهدف الى تقديم الخدمات العامة للمنتفعين من تلك الخدمات من الجمهور سواء كان هذا الجمهور من الافراد او الهيئات.

المطلب الثاني

السلطة الوظيفية للإدارة

تقوم الادارة من خلال السلطة الوظيفية^(٢)، بتفويض الافراد العاملين لحسابها بممارسة وتنفيذ واجبات محددة تهدف الى تحقيق الخدمات من خلال برامج يشرف عليها الرؤساء او المديرين العاملين في المؤسسات الادارية التي تتبع المرفق العام، ويستمد هؤلاء سلطاتهم من الجهة التنفيذية التي يتم العمل لمصلحتها كما تختلف السلطة الوظيفية عن السلطات الادارية الاخرى مثل السلطة

٢- السلطة التنفيذية في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ مقال منشور على الشبكة العنكبوتية وعلى الرابط :

[Iraq passes regional autonomy law](http://www.iraqpassesregionalautonomylaw.com) .

٢- السلطة الوظيفية: هي السلطة التي يتم من خلالها منح الحق لاصحابها من خلال تطبيق القوانين والتشريعات النافذة في حدود هذا الحق او هي السلطة التي تفوض لشخص يحكم الوظيفة التي يشغلها والخدمة التي يقدمها للوحدات الأخرى مثل المدير المالي، مدير الأفراد، ينظر الى: د. جعفر عبد الله موسى ادريس، السلطة والمسؤولية في الادارة، مقال منشور على شبكة الانترنت وعلى الرابط: webeache.googleusercontent.com .

الاستشارية بقيام الاولى بمنح افرادها صلاحية اصدار الاوامر بينما لا تمنح السلطة الاستشارية مثل هذه الصلاحيات^(١)، اذ يكون دور السلطة الاستشارية بتقديم المساعدة بواسطة النصح والمعلومات التي يحتاجها الرئيس الاداري، وتختلف السلطة الوظيفية عن السلطة التنفيذية في عدم تحديد الوظيفة الادارية للرئيس او المدير في مجالات معينة، وتخضع السلطة الوظيفية في عملها للسلطة التنفيذية اذ كثيراً ما يتم تفويض السلطة الوظيفية ولكن يجب ان يكون ذلك التفويض محدداً^(٢)، وتمارس السلطة الوظيفية وفقاً لحالات معينة منها:

اولاً: عندما تغطي السلطة الوظيفية لجانب واسع وكبير من مجمل العمل التشغيلي المناط بها.
ثانياً: في حال عدم توفر المعرفة الفنية او الخدمات المتخصصة للوحدات التنفيذية وتوفر هذه المعرفة او الخدمات في وحدات اخرى.

ثالثاً: تمارس السلطة الوظيفية لعملها عندما يكون من الضروري ان توحيد هذه السلطة لسياساتها واجراءاتها مع مراعات ثباتها وعدم امتدادها الى اكثر من مستوى تنظيمي^(٣).

وتمتاز السلطة الوظيفية المفوضة بانها تكون محدودة في مجال عملها وتكون العلاقات الناشئة بسببها اكثر تعقيداً اذ يصعب تنسيق الاختصاصات لهذه السلطات على الرغم من تحديد واجباتها واهدافها .

والاصل في السلطة الوظيفية للادارة يعود الى الحدود التي رسمها القانون لتحديد الفارق في العلاقات بين الافراد العاملين في الادارة وبين علاقة الادارة بالافراد، اذ سار مجلس الدولة الفرنسي في بداية عمله على قاعدة مفادها ان المساواة في الحقوق بين الادارة والافراد لا يمكن تحقيقها باي وسيلة وذلك لعلوية الادارة على الافراد، اذ ان رجحان الادارة على الافراد يكمن في ما تتمتع به الادارة من امتيازات بسبب اهدافها في تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة للافراد، وهذا ما رسم الحدود الاولى لسلطة الادارة في اداء الوظائف الموكلة اليها^(٤).

^١ - صلاح الشنواني، التنظيم والادارة في قطاع الاعمال، ط١، مركز الاسكندرية للكتاب، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص٢٢٧ وما بعدها .

^٣ - المهندس أمجد قاسم، "مصادر السلطة في الإدارة وأنواعها وتفويضها"، مجلة افاق علمية وتربوية، سنة النشر ٢٠٢١، ص٢٧.

^٤ - د. جعفر عبد الله موسى، اصول التنظيم واساليب العمل، جامعة الطائف، ط١، سنة ٢٠٠٩، ص٨٦ وما بعدها.

^٤ - د. نعم سيوفي، امالي ومحاضرات في الحقوق الادارية، حلب، ١٩٦٥، ص٧.

ونرى ان ماذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي في مبدأ تمتع السلطة الادارية بامتيازات ترجح كفتها على الافراد وهذا ما ذهب اليه التشريع المصري، اذ نرى وفقاً لهذا الرأي القانوني المقارن ان العاملين لدى الإدارة يستمدون صفتهم الوظيفية ويضمنون حقوقهم القانونية من هذه الصفة التي تتمتع بها الإدارة والتي تتميز بامتيازات استثنائية ترجح كفتها على الافراد.

اذ ذهب الفقه في جمهورية مصر العربية الى ان العاملين في السلطة الوظيفية يستمدون السلطة من خلال الخدمات التي يتم تأديتها من قبلهم في الوحدات الادارية، ولا يستمد العاملين تلك السلطات من كونهم رؤساء على العاملين بمعيتهم كما يحدث في بقية السلطات الادارية، مثل السلطة التنفيذية للإدارة مثل السلطة التي يمارسها رئيس قسم تدريب الموظفين على الموظفين الاخرين الذين يعملون في الاقسام الوظيفية الاخرى خارج قسم التدريب، وان كان هذا الاجراء الاداري يخالف وحدة الامر الذي يمتاز به النظام الوظيفي الذي يعمل وفقاً لالية تلقي المرؤوسين الاوامر الادارية من رئيس واحد، ولكن تم هذا الخرق في القواعد الادارية لاغراض ذات صفة تنظيمية تهدف الى تحقيق اعلى درجات الجودة لاداء الاعمال، كما ان هذا الاجراء يتوافق مع الية عمل السلطة الوظيفية للإدارة من خلال الوظائف التي تحددها هذه السلطة^(١).

وفي بعض الحالات تكون السلطة الوظيفية متأرجحة بين السلطتين التنفيذية والاستشارية، اذ تمارس السلطة الوظيفية على صور مختلفة ومنها، ان يقوم المدير المالي باستخدام السلطات التنفيذية بواسطة التعليمات والاورام الادارية التي يصدرها للحصول على المعلومات التي تتعلق بالوظيفة المالية التي يمارسها، اما الصورة الاخرى هي اصدار المدير المختص بشؤون محددة مثل شؤون تدريب الموظفين او الشؤون المالية قرارات تتعلق بتحديد الانفاق، وهنا نجد ان السلطة الاستشارية للإدارة تحولت الى سلطة وظيفية من خلال الاوامر والقرارات المتخذة على شؤون ادارية محددة بالذات، ويعتبر المدير التنفيذي مثالا على السلطة التنفيذية، وتتميز السلطة الوظيفية بان الموظف الذي يقوم باعمالها انما يقوم باوامر وتصرفات وقتية ومحددة بالذات، وبالتالي فان السلطة الوظيفية سلطة وظيفية محدودة وتنشط في الحالات التي تستدعي التدخل^(٢).

وقد تتمثل السلطة الوظيفية بإجراءات ادارية اخرى مثل قبول طلبات التعيين واجراء الاختبارات المتعلقة بقبول المتقدمين للوظيفة وهنا تبرز صورة السلطة الوظيفية التي تتميز عن غيرها من

٢- د. عمر محمد الدرة، مدخل الى الادارة، جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٩، ص ٣٩.

٢- د. جعفر عبد الله موسى، مصدر سابق، ص ٩٢.

السلطات الاخرى، وتهدف هذه الاوامر الى التنسيق بين الدوائر والمؤسسات المختلفة وذلك بهدف تسيير اعمالها وتحقيق المصلحة العامة التي تنشأ هذه المؤسسات، وتقع جميع هذه الاجراءات ضمن نطاق عمل السلطة الوظيفية^(١).

ومن ما تقدم نرى ان جميع السلطات سواء التنفيذية او الوظيفية وحتى الاستشارية تعتبر سلطات ادارية، وهي سلطات تعمل على تسيير الاعمال الادارية في دوائر الدولة ومؤسساتها اينما حل وتكون، كما ان هناك اختلافات في عمل هذه السلطات لا تكون ظاهرة بشكل واضح وانما ينجلي وضوحها من خلال ممارسة الافراد لها بشكل عملي، اذ تميزت السلطة الوظيفية عن بقية السلطات التنفيذية كونها تستمد ولا تعطى، اذ يمارس صاحبها هذه السلطة من خلال الخدمات التي يقدمها الى الاقسام الادارية الاخرى والتي تتعلق بوظيفة محددة بالذات ترتبط بوظيفته في قسمه الاصلي، اذ يمارس الموظف هذه السلطة ليس كونه رئيساً على معيته كما هو الحال في السلطة التنفيذية وانما يمارسها بقدر تعلق الامر بالخدمات التي يختص فيها وترتبط في عمله الاصلي، وتختلف هذه السلطات في وظيفتها العامة عن السلطات التشريعية، والسلطات القضائية اذ تختص الاولى في سن القوانين وتشريعها بينما تختص الثانية بتطبيق القوانين والفصل بين المنازعات.

المبحث الثاني

تعدد سلطة الإدارة واثرها في نشاط المرفق العام

تعد سلطات الادارة على تعدد اشكالها من اهم ركائز المرفق العام اذ يعتمد نشاط المرفق العام تلك السلطات لغرض ادارته، اذ اختلف فقهاء القانون الاداري في اساليب تلك الادارة اذ ذهب جانب من الفقه الى اسلوب الادارة المباشر لتلك المرافق من قبل الدولة واجهزتها الخاصة وفقاً لنمط وهيكلية محددة تبدأ بالسلطة الرئاسية وتنتهي في العاملين على ادارة هذه المرافق وفقاً للتسلسل الهرمي، اذ تعد الاموال التي تستخدم لعمل وادارة تلك المرافق على انها اموالاً عامة، اما العاملين على ادارته فيعدون موظفين عموميين يلتزمون بجميع الاوامر والنواهي للسلطة الرئاسية، اذ يعد الوزير المختص اعلى السلطات الادارية ويمثل السلطة الادارية العليا في ادارة المرفق العام، وذهب فريقاً اخر من الفقه الى اعتبار الاسلوب غير المباشر لادارة المرفق العام من خلال منح الدولة للهيئات الادارية المختصة قدراً من الاستقلال في الامور المالية والادارية لمساندتها في ادارة المرافق

^١ - د. كامل محمد برير، السلطة ودرجة تفويضها، ص ٣٤ وما بعدها .

العامة، وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول سلطة الادارة المباشرة واثرها في نشاط المرفق العام، اما المطلب الثاني يتناول سلطة الادارة غير المباشرة واثرها في نشاط المرفق العام.

المطلب الاول

سلطة الادارة المباشرة واثرها في نشاط المرفق العام

يعد اسلوب الادارة المباشرة من اهم الطرق القانونية التي تنتهجها الادارة في تنظيم نشاط المرفق العام، اذ تتبنى الدولة بشكل مباشر لإدارة هذه المرافق من خلال الطريقة التقليدية في متابعة نشاط تلك المرافق، اذ تتفق اهداف المرفق العام مع الهدف الرئيسي للدولة في تحقيق الحاجات العامة للأفراد من خلال تقديم الخدمة العامة للمستفيدين من تلك الخدمة، اذ تتبنى السلطة التنفيذية الى ادارة المرافق العامة بالطريقة التقليدية المباشرة على ان لا يعني ذلك انفصال المرفق العام عن الادارة من الناحية القانونية وذلك لان الادارة المتمثلة بالسلطة التنفيذية تقوم بالمشاركة في نشاط المرفق العام من خلال الاموال التي تعود لها والموظفين العموميين الذين يتبعون للإدارة، وتتبع وسائل القانون العام في كل ذلك لضمان قيام تلك المرافق بتقديم الخدمات ذات الصلة العامة لجمهور المنتفعين من الافراد الذين يهدفون اشباع الحاجات ذات الصلة العامة^(١).

وقد اتخذت اغلب النظم القانونية في الدول المقارنة في بداية نشوئها الطريقة المباشرة في ادارة المرافق العامة، اذ انتهج التشريع والفقه في فرنسا منذ القرن التاسع عشر الاسلوب التقليدي المباشر في ادارة المرفق العام ومتابعة نشاطاته في تقديم الخدمات العامة للأفراد والمؤسسات على حد سواء، وهذا ينطبق على التشريع المصري الذي اخذ بالاسلوب المباشر للإدارة المرفق العام من قبل السلطة الإدارية في بداية القرن العشرين واستمر باتباع هذا الاسلوب على الرغم من دخول اساليب اخرى لاحقاً لإدارة المرافق العامة، اما التشريع الوطني فقد اتجه بنفس الاتجاه الذي سار عليه التشريع المقارن واخذ بالاسلوب الادارة المباشرة للمرافق العامة في بداية تشكيل الدولة العراقية واجهزتها العامة، اذ تتبع المرافق العامة في العراق للسلسلة الادارية الهرمية في التشكيل الحكومي وتتبع تلك المؤسسات الادارية الى السلطة الرئاسية الادارية للوزير المختص في الوزارات القطاعية المختلفة، وتمتد تلك الهرمية الادارية لتصل لجميع العاملين على المرافق العامة من الموظفين الذين تعينهم الحكومة لادارة تلك المرافق مقابل المرتبات التي تدفع لهم من خزينة الدولة العامة، وقد تتعدد اشكال

١- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة ٢٠٠٧، ص ٣١.

المرافق العامة تبعاً لوظيفتها منها ما يتعلق بالجانب السياسي للدولة ومنها ما يحتاج إدارة فنية خاصة ترتبط بطبيعة عمل ذلك المرفق إذ لا تستطيع الجهات الخاصة من إدارته بالطريقة المثالية لمتطلباته الفنية والتي تعجز عن تلبية الجهات أو المشاريع ذات التوجه الخاص^(١)، كما أن هناك مرافق متعددة تختلف من ناحية وظيفتها ونوع الخدمة العامة التي تقدمها، إذ أن هناك مرافق عامة لا يتناسب إدارتها إلا من خلال الأجهزة الحكومية العامة للدولة وبطريقة الإدارة التقليدية المباشرة وهذا ينطبق على المرافق السيادية مثل مرافق الدفاع ومرافق الأمن ومرافق القضاء^(٢).

وتدار المرافق العامة حسب الأسلوب المباشر بأكثر من صورة إذ تدار بالصورة السابقة وهي الاستغلال المباشر للمرفق العام من قبل الإدارة أما الصورة الأخرى فهي عن طريق الأشخاص المرفقية .

ولا يتمتع المرفق العام الذي يتابع نشاطه بشكل مباشر باستقلال مالي أو إداري مطلق إذ تعد الأموال التي تدخل في عمله أموالاً عامة أما الموارد البشرية التي تشغل ذلك المرفق فتعتمد على التعيين الحكومي للموظفين العموميين، إذ تهدف المرافق العامة من خلال تقديمها للخدمات العامة للمنتفعين من هذه الخدمات إلى تحقيق المصلحة العامة، وتخضع جميع الموارد البشرية والمنشآت التي تتبنى إدارة هذه المؤسسات إلى أحكام القانون العام.

وقد تظهر نتائج مختلفة من إدارة المرفق العام بالطريقة المباشرة ومن أهمها:

١- تخضع جميع الموارد البشرية والمادية للمرفق العام لأحكام القانون العام وقواعد القانون الإداري، إذ تتبع الموارد البشرية التي تعمل على إدارة المرفق العام إلى القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم عمل الموظفين العموميين الذين يخضعون إلى المبادئ القانونية التي تنظم حقوقهم وواجباتهم الوظيفية ونشاطاتهم الوظيفية، كذلك تخضع منازعات المرافق العامة لأحكام القضاء الإداري الذي يختص بهذه المنازعات.

٢- تعد جميع الموارد المالية للمرافق العامة التي يتم متابعة نشاطها الإداري بطريقة الإدارة المباشرة من قبل السلطة التنفيذية تعد أموالاً عامة وتخضع لجميع الضوابط القانونية للمال العام، كما أن ميزانية المرفق العام من ضمن الموازنة العامة للدولة على اعتبار المرفق العام من أحد الركائز

١ - د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون العام، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بغداد، سنة ٢٠١٥، ص ٢٦٥ وما بعدها.

٢- عمار بوضياف، مرجع سابق، نفس الصفحة.

الرئيسية للحكومات والذي يتبنى اشباع الحاجات العامة للأفراد والمستفيدين من الخدمات العامة التي يقدمها المرفق العام، وهذا من اهم الاهداف التي تسعى الدول لتحقيقها على اعتبارها من الواجبات الاصلية لتلك الدول والتي تدخل في برنامجها الحكومي الذي تضعه تلك الحكومات من خلال مواقيت محددة لتنفيذه على اختلاف الانظمة التي تشكل تلك الدول، كما تخضع جميع النشاطات المالية الى الاجهزة الرقابية المركزية العامة.

٣- يعد عدم امتلاك المرفق العام للشخصية المعنوية من اهم النتائج على ادارة المرفق العام باسلوب الإدارة المباشرة من قبل السلطات الادارية المختصة، وهذا يرجع الى ان السلطة الادارية تقوم بجميع المهام الادارية بشكل مباشر لمتابعة نشاط المرفق العام، اذ يتبع المرفق وفقاً لهذا الاسلوب الى السلطة الرئاسية للوزير المختص حسب الوزارات القطاعية المختلفة، ويتبع جميع الموظفين الذين يعملون في هذا المرفق الى تلك السلطة الرئاسية^(١).

وعلى الرغم من تلك النتائج الى ان المرفق العام الذي يتم ادارته بشكل مباشر لم يسلم من الانتقاد، اذ يعاب على المرافق التي تدار بتلك الطريقة الى شيوع البيروقراطية والتعقيد الاداري لاعتماده على اللوائح والانظمة الحكومية التي تفتقد للمرونة في العمل، وهذا لا يتفق مع الانظمة الادارية العصرية التي تتميز بالبساطة والمرونة وعدم التعقيد، وهذا الانتقاد ينتقل الى طبيعة الاموال المستخدمة في تلك المرافق العامة، اذ تعد اموال المرافق العامة التي تدار بشكل مباشر اموالاً عامة تحكمها القوانين التي تنظم عملها وتعدّها اموالاً لها حرمة ولا يجوز التعامل معها بدون الخضوع الى تلك القوانين، وهذا ما يمنع العاملين في هذه المرافق من العمل والابداع خوفاً من المسألة القانونية والذي بدوره يحدد من نشاط المرفق العام الخاضع للإدارة المباشرة لهذه المرافق^(٢).

ونرى بان اثر تعدد السلطات الادارية على نشاط المرفق العام كان واضحاً عندما حدد القانون قيام السلطة الرئاسية المختصة في متابعة نشاط المرفق العام في الاسلوب المباشر لإدارة ذلك المرفق وفقاً لنظام التسلسل الهرمي للسلطة الادارية، حيث يمثل الوزير المختص اعلى الهرم الإداري ومن ثم تتدرج السلطات المتعاقبة للموظفين في إدارة المؤسسات العامة وفقاً لتلك التراتبية الإدارية، ومن كل ما تقدم نجد بان تنوع السلطة الادارية سواء السلطة الادارية الوظيفية او السلطة الادارية التنفيذية له اثر مباشر على نوع النشاط الذي يتناسب مع المرفق العام، اذ ان بعض المرافق العامة تتعلق

١- د. مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، عمان، ٢٠٠٦، ص ١٠٠.

٢- د. محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، دار النهضة العربية، بنها، ص ٢٣٠ وما بعدها.

بموضوع سيادة الدولة مثل مرافق الامن او بعض المرافق العلمية يتم ادارتها بالطريقة التقليدية المباشرة، وهذا ينطبق ايضاً على بعض المرافق الفنية التي تحتاج في إدارتها الى امكانيات كبيرة لاستطيع الجهات او المشاريع الخاصة من توفيرها وتحتاج لجهد الدولة لضمان استمرار عمل تلك المرافق، وكل ذلك يدل على ان تنوع السلطات وتعدد موضوعاً مهماً لتحديد الطريقة او الوسيلة المناسبة لإدارة المرافق العامة.

المطلب الثاني

سلطة الادارة غير المباشرة واثرها في نشاط المرفق العام

بعد ان تناولنا الاسلوب المباشر لإدارة المرافق العامة ندرس في هذا المطلب الاسلوب غير المباشر للسلطة الادارية في تسيير المرافق العامة، اذ تقوم السلطة المختصة بإدارة المرفق العام بطريقة غير مباشرة عن طريق قيام السلطة الإدارية بتوكيل جهة من خارج الدولة لإدارة مرفق معين ولفترة محددة، واهم صور المرافق العامة التي تدار بطريقة او اسلوب غير مباشر هي الاسلوب الخاص والاسلوب المختلط وسنتكلم عن تلك الصورتان وفقاً للاتي:

أولاً: الاسلوب الخاص لمتابعة نشاط المرفق العام:

اذ يقصد بالاسلوب الخاص لمتابعة نشاط المرفق العام ان تقوم الإدارة بتوكيل فرد او مجموعة افراد لادارة المرافق العامة او لإدارة مرفق اقتصادي، وفي فرنسا اتجه الفقه والتشريع الى قيام السلطة الإدارية باتباع الاسلوب غير المباشر في إدارة المرافق العامة وكان بداية هذا التحول في الفكر القانوني الإداري واضحاً في الفترة التي اعقبت الحرب العالمية الثانية وكان يسمى هذا الاسلوب الإداري في فرنسا بإدارة المنفعة واعتبر ذلك تطوراً ملحوظاً في فكرة إدارة المرفق العام من قبل الإدارة، اذ تعاصر هذا التطور في الفكر القانوني الإداري مع التطور الصناعي في القارة العجوز وظهور المشاريع الاقتصادية التي تحتاج الى تنظيم قانوني لغرض متابعة نشاطاتها مثل مشاريع النقل والمشاريع الصناعية والزراعية والمالية ذات النزعة الخاصة وبعيداً عن المؤسسات العامة التي تدار من قبل الدولة، وقد مثلت هذه الطريقة في إدارة المرافق الاقتصادية خروجاً عن احكام القانون العام والاتجاه نحو قواعد القانون الخاص، اذ تميزت الإدارة في هذه المرافق بالسرعة والمرونة

والابتعاد عن التعقيد والبيروقراطية وهذا ما كانت تحتاجه المشاريع الخاصة والاقتصادية في ذلك الوقت^(١).

وفي مصر ذهب التشريعات القانونية لنفس الاتجاه الذي سار عليه الفقه والتشريع في فرنسا إذ مارست السلطة الادارية اسلوب إدارة المرافق العامة والمرافق ذات الطابع الاقتصادي بطريقة غير مباشرة عن طريق تحويل بعض المؤسسات لإدارة تلك المؤسسات من خلال اصدار تشريعات قانونية تخول تلك المؤسسات بإدارة تلك المرافق، إذ ميز المشرع المصري بين تلك المؤسسات والهيئات التي تتبنى إدارة بعض المرافق العامة وبين المؤسسات التي تختص بإدارة المرافق ذات الطبيعة الاقتصادية من خلال تشريع قوانين لأنشاء كل مرفق على حدة، وهذا ما يعد تطوراً ملفتاً على صعيد القانون الإداري في مصر^(٢).

أما المشرع العراقي فذهب الى استخدام مصطلحات مختلفة وغير مترابطة لتلك المؤسسات، إذ اكتفى المشرع العراقي باصدار قانون المؤسسة الاقتصادية وخصها بتنظيم الهيئات العامة والتي اختصت آنذاك بالاشراف على مشاريع التأمين ولم يميز المشرع العراقي بين المؤسسات العامة التي تقوم بإدارة المرافق العامة والمؤسسات التي تخصص بإدارة المشاريع الاقتصادية بعد التأمين على خلاف المشرع المصري، إذ اتجه المشرع العراقي الى الطابع العام والتقليدي في إدارة المرافق العامة كما ان اسلوب الإدارة غير المباشرة في المرافق الاقتصادية ممكن ان يشمل منح الشخصية المعنوية للهيئات ذات طابع علمي او إداري مثل الجامعات، كما اصدر المشرع العراقي قوانين رسخت فكرة المؤسسة العامة مع منح تسميات غير متجانسة مثل المنشأة والهيئات التي كانت تلحق بالمؤسسات العامة ويتم إدارة المرافق العامة ذات الطبيعة الاقتصادية بأسلوب غير مباشر وكان ذلك واضحاً في قانون المؤسسات رقم (٩٠) لسنة ١٩٧٠، وقانون شركة الفاو للمقاولات المتعلقة بأنشاء الطرق لعام ١٩٨٩^(٣).

ومن خلال ما تقدم نرى ان التشريع الوطني لم يشير بشكل مباشر للتمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الاقتصادية التي تتبنى متابعة نشاطات المرافق العامة بأسلوب غير مباشر كما هو

١ - د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة سنة ١٩٨٧، ص ٣٨٢ وما بعدها.

٢ - قانون المؤسسات العامة في مصر رقم (٢٢) لسنة ١٩٥٧، المنشورات القانونية المصرية الصادرة في ٣١ يناير ١٩٥٧، منشور على الرابط: <https://manshurat.org/node/38351>

٣ - منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٢٨٥، في ١١/١٢/١٩٨٩، ص ٧٨٩.

الحال في مصر، واكتفى المشرع في العراق بإصدار قوانين لإنشاء مؤسسات تحمل أسماء غير متجانسة ولو كانت تعمل بنفس الأسلوب مثل الشركات أو المنشآت أو الهيئات التي تمثل مرافق عامة تدار بأسلوب غير مباشر من قبل السلطات الإدارية المختصة لتسيير عمل المشاريع الاقتصادية بالإضافة إلى المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والعلمي مثل الجامعات التي منحت الشخصية المعنوية للممارسة نشاطاتها اليومية باعتبارها من المرافق العامة للدولة.

وقد يتم إدارة المرافق العامة عن طريق إبرام الدولة عقداً مع الأفراد أو بعض الجمعيات أو الشركات لفترة معينة يحددها العقد ويتم الاتفاق مع الطرف الذي يلتزم بإدارة وتسيير المرفق العام أو الاقتصادي على تبني جميع الموارد البشرية والمالية لتشغيل ذلك المرفق لقاء فائدة معلومة تكون على شكل رسوم مالية تجبى من المستفيدين من الخدمة التي يقدمها المرفق العام، ومثال ذلك عقود الامتيازات الممنوحة للمتقاعدين مع الدولة لتشغيل بعض المرافق العامة مثل مرافق توليد الطاقة، ويمكن أن تعد عقود الامتياز لاستخراج المعادن التي تمنحها بعض الدول للشركات المختصة بتلك الأعمال الفنية من المرافق التي يتم إدارتها بأسلوب غير مباشر عن طريق تلك الشركات، إذ استخدم العراق هذا الأسلوب في بداية القرن العشرين في إدارة مرافق استخراج النفط الخام عندما منح إدارتها لعقود الامتياز الأجنبي لشركات ذات طابع فني لإدارة تلك المرافق الاقتصادية المهمة.

ثانياً: الأسلوب المختلط لمتابعة نشاط المرفق العام:

أما الأسلوب المختلط لمتابعة نشاط المرفق العام يقصد به أن يتم إدارة تلك المرافق عن طريق أحد الوسطاء الذي يقوم بالدور الإداري بالتشارك مع السلطة العامة، وأغلب الأمر يكون الوسيط شركة تجارية تتألف من عدة أفراد إذ تشكل هيئة إدارية مشتركة بين الأفراد الذين يمثلون الشركة وبين السلطة العامة لإدارة المرفق العام، إذ تدار المرافق الاقتصادية في أغلب الأنظمة السياسية للدول بهذه الطريقة التي تتميز باشتراك السلطة العامة بما تحمله من ميزات على صعيد الإدارة مع الأفراد أو الشركات الخاصة، وهنا يشارك رأس المال العام بالموامة مع رأس المال الخاص ويتم خضوع هذا المشاريع من الناحية القانونية إلى قانون الشركات على الرغم من اشتراك بعض الممثلين عن السلطة العامة في الهيئات الإدارية لهذه المرافق الاقتصادية^(١).

ويتميز هذا الأسلوب بأنه يتعامل مع السلطة العامة في دعم هذه المرافق لغرض الوصول إلى تقديم الخدمة إلى الجمهور بشكل مناسب هذا من جهة، ومن جهة الابتعاد عن التعقيد والبروقراطية

١ - د. مازن راضي ليلو، مصدر سابق، ص ١٠٣.

في إدارة هذه المرافق لأنها تدار بطريقة الشركات المختلطة وبإسهام مباشر من الافراد وتتميز إدارتها بالمرونة والبساطة، اما طريقة استثمار اموال المرفق العام يكون بطريقة المساهمة اذ تمتلك السلطة العامة بنسب معينة من الاسهم وبالمشاركة مع الاشخاص او الشركات التي تعمل على إدارة هذه المرافق بالاسلوب غير المباشر.

وفي فرنسا اشارت التشريعات الى اتباع اسلوب الإدارة غير المباشرة في تسيير المرافق الاقتصادية والتي تستخدم الاموال العامة بالمشاركة مع الاموال الخاصة، وقد عرف اسلوب الإدارة المختلطة في فرنسا في الفترة التي تبعت الحرب العالمية الثانية اذ انسجمت هذه الطريقة مع السياسات الاقتصادية في ذلك الوقت^(١).

وفي مصر تعد إدارة المشاريع المختلطة اسلوباً من اساليب ادارة المرافق العامة والمرافق الاقتصادية والتجارية، اذ اهتم الفقه والقضاء في مصر بهذا الاسلوب في إدارة المرافق العامة وكان الرأي السائد بان اسلوب الإدارة المختلطة للمرافق العامة يعالج جميع المشاكل التي واجهت الاساليب التي سبقت هذا الاسلوب ويقصد اسلوب الإدارة المباشرة للمرافق العامة والذي كان سائداً قبل اسلوب الإدارة المختلطة للمرافق العامة والمرافق الاقتصادية^(٢).

اما التشريع الوطني فقد اشار الى اسلوب الإدارة المختلطة في تسيير المرافق العامة عن طريق تحول المرفق العام الذي يتم إدارته بالطريقة المباشرة من قبل المؤسسات العامة او يتم ادارته من منشآت عامة الى الإدارة المختلطة بواسطة انشاء شركات ومنشآت يتم العمل بها وفقاً لرأس مال مختلط، اذ تشترك السلطة العامة بنسبة من رأس مال المرفق عن طريق امتلاك اسهم محددة من السندات وبطريقة الشركات المساهمة التي تشترك مع الافراد من خلال المساهمة بدورهم في رأس مال خاص وهذا ما يسمى اسلوب الإدارة المختلطة^(٣).

وفقاً لما سبق ذكره نجد ان تنوع السلطة الإدارية في متابعة نشاط المرفق العام وتسييره بشكل منظم له اثر كبير وواضح على تنوع وسائل إدارة تلك المرافق، اذ نجد ان تنوع السلطة الإدارية وتغيرها يتبعه تغيراً في نوع المرفق العام وهذا يرجع للتلازم بين اسلوب الإدارة ونوع المرفق، لذا استوجب إدارة المرافق العامة السيادية في الدولة مثل مرافق الدفاع والامن والمرافق ذات الطبيعة

١ - د. علي حسين يونس، الوجيز في القانون التجاري، دار الحمامي للنشر والتوزيع، ص ١٧٣.

٢ - بحث منشور على الرابط الالكتروني: <https://www.philadelphia.edu.jo/academics/o>

٣ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

السرية مثل مراكز الابحاث بأسلوب الإدارة المباشرة من قبل السلطة الإدارية للدولة للاستفادة من الصلاحيات الاستثنائية التي منحها القانون لسلطة الدولة التي تتمتع بميزات سيادية تساعد على تسيير نشاط تلك المرافق العامة، اما المرافق الأخرى مثل المرافق الاقتصادية او ذات الطبيعة التجارية تستلزم الإدارة غير المباشرة لتلك المرافق والتي قد تكون إدارة خاصة او إدارة مختلطة لكي تضمن عدم التعقيد والمرونة في إدارة تلك المرافق ذات الطبيعة الاقتصادية.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

١- تعتبر السلطات الإدارية من الوسائل الأصلية التي تعمل على تحقيق الحاجات العامة للأفراد هذه الحاجات التي تعد من أهم وأخطر الأهداف التي تعمل الدولة على تحقيقها، إذ تعتمد الدولة على السلطة الإدارية وعلى المرافق العامة لغرض الوصول إلى تقديم الخدمات العامة للمنتفعين من الأفراد والهيئات المختلفة، إذ يعد المرفق العام من أهم الركائز الأساسية للدولة وذلك لمشاركته المباشرة في تقديم الخدمات العامة للأفراد والهيئات المختلفة، كما أن المرافق العامة هي الوسيلة الأساسية في تطوير التنمية الاقتصادية في الدول بغض النظر عن النظام السياسي الذي تعتقه تلك الدول، كما أنه يعد الوسيلة الرئيسية في تحقيق المصلحة العامة للدولة.

٢- تتعدد السلطات الإدارية إلى عدة أنواع وذلك حسب تنوع الاختصاصات الإدارية والصلاحيات التي يتمتع بها القائمون على هذه السلطات، كما أن هذا التعدد يتبع إلى تعدد أشكال المرافق العامة وتنوع طرق إدارتها.

٣- تحدد الجهة التي تتابع نشاطات المرفق العام نوع السلطة الإدارية وهذا ما يسمى المعيار العضوي لتحديد المرافق العامة، كما يحدد نوع وطبيعة وهدف النشاط شكل السلطة الإدارية ونوعها وهذا ما يسمى بالمعيار الوظيفي لتحديد نوع السلطة الإدارية التي تتابع سير عمل المرافق العامة.

٤- في حالة المنازعات القضائية التي تدور حول إدارة المرافق العامة والغائها بإمكان الأفراد التقاضي ضد الإدارة إذا ما كان إلغاء المرفق العام ينتج عنه أثراً يؤدي إلى أحداث أضراراً في مراكز الأفراد أو حقوقهم القانونية.

ثانياً: المقترحات:

١- نقترح على المشرع العراقي إصدار قانون يميز بين إدارة المرافق العامة وإدارة المرافق الاقتصادية والعمل وفقاً لما عمل به المشرع المصري، وعدم الاكتفاء بالقوانين السابقة التي أشارت إلى مسميات

غير متجانسة مثل الشركات والمنشآت والعمل على انشاء مؤسسات إدارية مختلفة تميز في متابعتها لنشاط المرافق العامة والمرافق ذات الاتجاه الاقتصادي.

٢- نقترح على المشرع العراقي العمل على تطوير اسلوب الإدارة المختلطة للمرافق العامة والمرافق الاقتصادية لما يتميز به هذا الاسلوب من مرونة وبساطة في عمل تلك المرافق، اذ يبتعد الاسلوب المختلط عن التعقيد والبيروقراطية التي تتخذها السلطة الإدارية المركزية في الاسلوب المباشر لإدارة بعض المرافق العامة، اذ يعد الاسلوب المختلط من الاساليب العصرية التي اثبتت نجاعتها في متابعة عمل المرافق العامة والية تسيير تلك المرافق.

٣- نقترح على المشرع العراقي الابتعاد عن الطريقة التقليدية في انشاء المرافق العامة التي تدار بالطريقة المختلطة والتي تكون بتحويل المرفق العام الذي يدار بالطريقة التقليدية المباشرة الى منشأة او شركات تدار برأس مال مختلط ، والتوجه الى تشريعات جديدة ومباشرة تنشأ من خلالها المؤسسات التي تدار بطريقة مختلطة وعدم الاكتفاء بتحويل المرافق العامة التي تدار بطريقة مباشرة الى مرافق تدار بطريقة مختلطة.

المراجع

أولاً: الكتب القانونية:

- ١- أمجد قاسم، "مصادر السلطة في الإدارة وأنواعها وتقويضها، بغداد، سنة النشر ٢٠٢١.
- ٢- د. جعفر عبد الله موسى، اصول التنظيم واساليب العمل، جامعة الطائف، ط١، سنة ٢٠٠٩.
- ٣- د. داود عبد الرزاق الباز، مبدأ المشروعات وقضاء المسؤولية الادارية، دار الفكر الجامعي، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٦.
- ٤- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٩٩.
- ٥- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط١، القاهرة، سنة ١٩٨٧.
- ٦- د. سمير داود سلمان، محددات سلطة الرئيس، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.
- ٧- صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، مطبعة وزارة التعليم العراقية، بغداد، ١٩٩٠.
- ٨- د. صلاح الشنواني، التنظيم والادارة في قطاع الاعمال ، ط١، مركز الاسكندرية للكتاب، الاسكندري، ١٩٩٦ .
- ٩- د. عادل سعيد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، الهيئة المصرية للكتاب .
- ١٠- د. علي حسين يونس، الوجيز في القانون التجاري، دار الحمامي للنشر والتوزيع.
- ١١- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بغداد، سنة ٢٠١٥.
- ١٢- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة ، ٢٠٠٧.
- ١٣- د. عمر محمد الدرة، مدخل الى الادارة، جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٩.
- ١٤- د. مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، عمان، بدون سنة نشر.
- ١٥- د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري، ط٥، دار الكتب والثائق، بغداد، ٢٠١٩.
- ١٦- د. محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، دار النهضة العربية، بنه، بدون سنة نشر.

- ١٧- موريس ديفريجييه، الاحزاب السياسية ترجمة علي مقلد و عبد الحسن سعد ، ط٣، بيروت، دار النها للنشر، ١٩٨٠.
- ١٨- نعوم سيوفي، امالي ومحاضرات في الحقوق الادارية، حلب، ١٩٦٥.
- ثانياً: الدساتير والقوانين:
- ١- دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
- ٢- قانون المؤسسات العامة في مصر رقم (٢٢) لسنة ١٩٥٧، المنشورات القانونية المصرية الصادرة في ٣١ يناير ١٩٥٧.
- ٣- قانون المؤسسات العراقي رقم (٩٠) لسنة ١٩٧٠.
- ثالثاً: المواقع الالكترونية:
- ١- Iraq passes regional autonomy law
- ٢- <https://www.philadelphia.edu.jo/academics/o>
- ٣- <https://manshurat.org/node/>
- ٤- webeache.googleusercontent.com
- ٥- mawdoo.three.compsh

References

First: Legal books:

- 1- Amjad Qasim, "Sources of Authority in Administration, Its Types, and Delegation," Baghdad, 2021.
- 2- Dr. Jaafar Abdullah Musa, "Principles of Organization and Methods of Work," Taif University, 1st ed., 2009.
- 3- Dr. Daoud Abdel Razzaq Al-Baz, "The Principle of Legitimacy and the Judiciary of Administrative Responsibility," Dar Al-Fikr Al-Jami'i, 1st ed., Alexandria, 2016.
- 4- Dr. Saeed Al-Sayed Ali, "The Reality of the Separation of Powers in the Political and Constitutional System of the United States of America," PhD dissertation submitted to the Faculty of Law, Cairo University, 1999.
- 5- Sulaiman Muhammad Al-Tamawi, "Principles of Administrative Law," 1st ed., Cairo, 1987.
- 6- Dr. Samir Daoud Salman, "Determinants of Presidential Power," 1st ed., Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo.
- 7- Sadiq Al-Aswad, "Political Sociology: Its Foundations and Dimensions," Iraqi Ministry of Education Press, Baghdad, 1990.
- 8- Dr. Salah Al-Shanwani, "Organization and Management in the Business Sector," 1st ed., Alexandria Book Center Alexandria, 1996.
- 9- Dr. Adel Saeed Abu Al-Khair, Administrative Control and Its Limits, Egyptian Book Organization.
- 10-Dr. Ali Hussein Younis, A Concise History of Commercial Law, Dar Al-Hamami for Publishing and Distribution.
- 11-Dr. Ali Muhammad Badir, Dr. Issam Abdul-Wahhab Al-Barzanji, Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Dar Al-Sanhouri for Publishing and Distribution, Baghdad, 2015.
- 12-Dr. Ammar Boudiaf, A Concise History of Administrative Law, Jusoor for Publishing and Distribution, Algeria, 2007.
- 13-Dr. Omar Muhammad Al-Durra, Introduction to Administration, Ain Shams University, 2009.
- 14-Dr. Mazen Radhi Lilo, A Concise History of Administrative Law, Dar Al-Matbouat Al-Jami'ah, Amman, no publication year.
- 15-Dr. Mazen Lilo Radhi, Administrative Law, 5th ed., Dar Al-Kutub Wal-Watha'iq, Baghdad, 2019.
- 16-Dr. Muhammad Al-Shafi'i Abu Ras, Law Administrative, Dar Al Nahda Al Arabiya, Bneih, no publication year.

17-Maurice Devrige, Political Parties, translated by Ali Muqalled and Abdul Hassan Saad, 3rd ed., Beirut, Dar Al-Nahda Publishing, 1980.

18-Naoum Sioufi, Amali and Lectures on Administrative Law, Aleppo, 1965.

Second: Constitutions and Laws:

1- The current Iraqi Constitution of 2005.

2- Public Institutions Law No. (22) of 1957 in Egypt, Egyptian legal publications issued on January 31, 1957.

3- Iraqi Institutions Law No. (90) of 1970.

Third: Websites:

1- [Iraq passes regional autonomy law](#)

2- <https://www.philadelphia.edu.jo/academics/o>

3- <https://manshurat.org/node/>

4- webeache.googleusercontent.com

5- mawdoo.three.compsh