المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام

عزالدين علي عبد محسن العامري[2] أ.د حنان محمد مطلك القيسي[1]
azzaldeen.ali99@uomustansiriyah.iq dr. hanan_alqaisi@ uomustansiriyah.edu.iq

المستخلص: يستعرض البحث المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام، بالاعتماد الى دراسة أثر أساليب إدارة المرافق العامة في بيان طبيعة هذا المركز، ويسعى البحث إلى بيان التطور الذي حدث على مركز المستفيد القانوني بسبب الانتقال من الإدارة المباشرة إلى الاليات الحديثة في إدارة المرافق العامة، مثل عقود الخصخصة والشراكة مع القطاع الخاص، إذ توصل البحث إلى أن الإدارة المباشرة تقرر للمستفيد مركزاً تنظيمياً يلتزم بقواعد القانون العام ويمنح للمستفيد ضمانات قانونية وقضائية جوهرية، بينما ساهمت الخصخصة والشراكة في إظهار مركزاً تعاقدياً للمستفيد أكثر قابلية للتكييف يتعلق بمدى كفاءة الخدمة وتحقيق المصلحة العامة، كذلك توصل البحث إلى أن المستفيد أصبح محوراً جوهرياً في تقدير مشروعية وكفاءة إدارة المرفق العام، مما يتطلب تعزيز وسائل الحماية القانونية الكفيلة بحماية حقوقه.

الكلمات المفتاحية: (المستفيد، خدمات، مرفق عام، خصخصة، شراكة).

1. المقدمة

شهد المرفق العام تطوراً مستمراً في طرق إدارته رافق التطورات الاقتصادية والإدارية التي فرضتها مقتضيات الدولة الحديثة، إذ لم تعد الإدارة المباشرة الاداة الوحيدة لإدارة المرافق العامة، وإنما برزت معها وسائل حديثة كعقود الخصخصة والشراكة مع القطاع الخاص، إذ انعكس هذا التطور بشكل مباشر على المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام، بإعتباره الطرف الذي تتوجه إليه اهداف المرفق الأساسية والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة.

وبناء على ذلك يهدف البحث إلى تحليل المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام، وإيضاح التغييرات التي تطرأ عليه في ظل تعدد أساليب إدارة المرافق العامة، مع الاهتمام الاهتمام على أثر هذه التحولات في تعزيز حماية المستفيد وضمان حقوقه.

2. منهجية البحث

تبنى البحث المنهج الوصفي عبر بيان الإطار المفاهيمي للمرفق العام والمركز القانوني للمستفيد من خدماته، إضافة الى توضيح خصائص أساليب إدارة المرافق العامة. وتحليل النصوص القانونية والاتجاهات الفقهية المتعلقة بتحديد طبيعة المركز القانوني للمستفيد وبيان آثاره القانونية، كما أخذ بالمنهج المقارن بين فرنسا ومصر والعراق في مواضع متعددة للموازنة بين أثر الإدارة المباشرة وأثر عقود الخصخصة والشراكة في المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام.

[1] أ.د حنان محمد مطلك: كلية القانون / الجامعة المستنصرية.
[2] طالب ماجستير وباحث / المحامي عزالدين علي عبد محسن العامري

3. أهمية البحث

تظهر أهمية دراسة المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام في إيضاح طبيعة العلاقة القانونية التي ترتبطه بالإدارة أو بالجهة القائمة على إدارة المرفق، ونطاق ما يتمتع به من حقوق وضمانات توفر له الانتفاع المنتظم والعادل بالخدمات العامة، كذلك تتجسد أهمية الموضوع في الكشف عن نطاق تأثير اختلاف أساليب إدارة المرفق العام في تحديد طبيعة هذا المركز، سواء أكان تنظيمياً في ضوء الإدارة المباشرة أم تعاقدياً في ضوء الخصخصة وعقود الشراكة.

المبحث الأول

أثر الإدارة المباشرة على المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام

تعد الإدارة المباشرة من أهم أساليب إدارة المرافق العامة، لأن الإدارة تتولى بنفسها إدارة المرفق والإشراف عن سيره بشكل يضمن تحقيق المصلحة العامة واستمرار تقديم الخدمة بانتظام واطراد، وينشأ على اعتماد هذا الأسلوب نتيجة واضحة في طبيعة العلاقة القانونية التي تنشأ بين الإدارة والمستفيد من خدمات المرفق العام، لأنه يغلب ازائها الطابع التنظيمي أكثر من الطابع التعاقدي، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول مفهوم الإدارة المباشرة للمرفق العام اما في الفرع الثاني المركز التنظيمي للمستفيد وذلك وفق الاتي.

المطلب الأول

مفهوم الإدارة المباشرة للمرفق العام

يقصد بالإدارة المباشرة بأنها (الأسلوب الذي تتولى فيه الدولة أو أحد هيئاتها الإدارية العامة إدارة المرفق العام مباشرة، دون أن تعهد بذلك إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، ويكون ذلك تحت مسؤوليتها المالية وبواسطة موظفيها، مستخدمة وسائل القانون العام) [1].

واتجه جانب اخر من الفقه وهو ما نؤيده بان أسلوب الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر يعني (أن تتولى السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أم محلية بإدارة المرفق العام بنفسها وتحت مسؤوليتها، وذلك بالاعتماد على مواردها المالية وبواسطة موظفيها مع استخدام وسائل القانون العام وما يتضمنه من امتيازات السلطة العامة) [2]. ويعد هذا الأسلوب من أهم الأساليب في إدارة المرافق العامة، إذ يمثل الصورة التقليدية لتدخل الدولة في تسيير النشاطات ذات الصلة بالمصلحة العامة [3].

ويرتكز هذا الأسلوب على فكرة أساسية مفادها أن الدولة، بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل في إنشاء المرفق العام، هي الأقدر على إدارته بصورة مباشرة، لاسيما في الحالات التي يكون فيها نشاط المرفق العام متصلاً بأمن الدولة او بسيادتها أو بمصالحها الحيوية. ولذلك يكثر استخدام هذا الأسلوب في إدارة المرافق

---

(1) ماهر حميد الحاتم: الية تنظيم المرافق العامة في إطار العقود الإدارية المستحدثة، دار هاترك للنشر والتوزيع، أربيل، 2023، ص88.

(2) د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون الإداري، دار العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2011، ص266.

(3) د. محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، بدون دار نشر، القاهرة، 2012، ص229.

العامة الإدارية، كالامن والدفاع والقضاء، إذ لا يتصور من الناحية القانونية او العملية إسناد إدارتها إلى الأفراد أو إلى جهات من أشخاص القانون الخاص [1].

ولا ينحصر نطاق تطبيق الإدارة المباشرة على هذا النوع من المرافق العامة، بل قد يمتد ليشمل بعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي او الاقتصادي، خاصة في الحالات التي يتجنب فيها الأفراد عن إدارتها بسبب قلة أرباحها أو انعدام الارباح، أو عندما تتطلب إمكانيات فنية ومالية ضخمة تفوق قدراتهم، أو حين ترى الدولة ضرورة الاحتفاظ بسيطرتها الكاملة على هذا النشاط تحقيقا لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة أو التخطيط الاقتصادي [2].

وتعد أموال المرفق أموال عامة، تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام، وتخضع في انفاقها وادارتها لقواعد المالية العامة، ولا سيما قواعد الميزانية من حيث السنوية والوحدة والعمومية، ويترتب عليه أن ميزانية المرفق لا تكون مستقلة، بل تندمج في ميزانية الشخص الإداري الذي يتبعه، سواء كانت الدولة أو إحدى الوحدات المحلية التابعة لها [3].

إن علاقة المستفيد من خدمات المرفق العام في ظل الإدارة المباشرة تتخذ طابعا تنظيميا، إذ تنشأ وتحدد بموجب القوانين واللوائح التي تنظم المرفق العام، لذ ان المستفيد لا يملك التفاوض بشأن شروط الحصول على الخدمة، بل يخضع لنظام قانوني عام يطبق على جميع المستفيدين على قدم المساواة، تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة [4].

ومن المستقر عليه في الفقه الإداري أن إخضاع المرفق العام لنظام الإدارة المباشرة يؤدي إلى خضوعه الكامل لمبدأ المشروعية، بما يعني أن جميع التصرفات التي تصدر عن الإدارة في هذا السياق يجب أن تكون مستندة إلى قاعدة قانونية، سواء كانت تشريعية أم تنظيمية. ويترتب على ذلك أن مركز المستفيد من خدمات المرفق العام لا يتحدد بإرادة الإدارة المنفردة على إطلاقها، وإنما يتحدد في ضوء القواعد العامة المجردة التي تحكم سير المرفق [5].

اما فيما يتعلق بالمرافق الاقتصادية التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة، فإن أثر هذا الأسلوب على المستفيد يتسم بقدر من الخصوصية، إذ يؤدي خضوع هذه المرافق للقانون العام إلى تقييد مرونتها مقارنة بالمشروعات الخاصة، وهو ما قد ينعكس على مستوى الخدمة المقدمة، سواء من حيث السرعة او الكفائة، على

---

(1) د. ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2010، ص211.
(2) د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الكتاب الثاني، مصر_ القاهرة، 2014، ص397.
(3) د. محمد جمال الذيبات: الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن_ عمان، 2011، ص160.
(4) د. حمدي محمد العجمي: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة، السعودية_ الرياض، 2016، ص255.
(5) de Laubadère, André, Traité de droit administratif, LGDJ, Paris, 1984, p. 665.

الرغم من ذلك فإن هذا القيد يقابله ضمان أكبر لعدم استغلال المستفيد، نظرا لغياب الدافع الربحي وسيطرة الدولة على الأسعار وشروط تقديم الخدمة [1].

ومن ثم يظهر إن الإدارة المباشرة تحقق نوعا من التوازن بين مصلحتين متعارضتين هما مصلحة الإدارة في السيطرة على المرفق العام وضمان تحقيق أهداف المرفق العامة، ومصلحة المستفيد في الحصول على خدمة منتظمة وعادلة. غير أن تحقيق هذا التوازن يظل مرهونا بمدى التزام الإدارة بمبادئ المشروعية والكفاءة في الوقت نفسه [2].

ويرى الباحث أن أسلوب الإدارة المباشرة يظل من أكثر أساليب إدارة المرافق العامة ملاءمة للمرافق العامة ذات الطابع السيادي والخدمات الأساسية التي تقدم ، لما يحققه من رقابة مباشرة للدولة وضمان لاستمرار سير الخدمة بانتظام واطراد. كما أن خضوع المرفق لقواعد القانون العام يوفر حماية قانونية للمستفيد من خدمات المرفق من خلال مبدأ المشروعية وإمكانية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، رغم ما قد يرافق هذا الأسلوب من بطء وروتين إداري يؤثر أحيانا في كفاءة الخدمة المقدمة.

المطلب الثاني

المركز التنظيمي للمستفيد

يشكل المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام من أكثر المراكز القانونية أهمية ودقة في نطاق القانون الإداري، ذلك لانه يعكس الطبيعة الخاصة للعلاقة بين المستفيدين والإدارة في مجال المرافق العامة، وهي علاقة لا تقوم على أساس التعاقد أو الإرادة المتبادلة، وإنما تقوم على أساس قواعد قانونية تنظيمية مجردة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد [3]. ومن ثم فإن هذا المركز يمثل الإطار القانوني الذي ينظم كيفية استفادة الأفراد من خدمات المرافق العامة، ويحدد شروط هذه الاستفادة وحدودها، ويخضعهم لنظام قانوني موحد دون اعتبار لاعتبارات شخصية أو فردية [4].

واستناداً الى هذا الطابع التنظيمي يستمد المستفيد من خدمات المرفق العام حقوقه من النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم المرافق العامة، ويكون له الحق في مطالبة الإدارة بتقديم الخدمة متى توافرت فيه الشروط القانونية المقررة، كما يكون للإدارة في المقابل سلطة تنظيم هذه الخدمة وتعديل شروطها بإرادتها المنفردة، مما يحقق متطلبات المصلحة العامة واستمرارية سير المرفق العام وانتظامه [5].

ويستمد هذا المركز أهميته من من كونه يجسد الأساس الفكري الأساسية للمرفق العام، والتي تقوم على فكرة أن الخدمات العامة ليست ميزة تمنح لشخص دون غيره ، وإنما هي خدمات موجهة إلى الجمهور كافة وفق

---

(1) عزت فوزي حنا: المرفق العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة عين الشمس كلية الحقوق، القاهرة، 1992، ص25.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص390.

(3) م.د. سنان عبد الحسين صالح: خصخصة المرافق العامة، دروب المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2021، ص66.

(4) د. فؤاد العطار: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص420.

(5) د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني: مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل، 2019، ص135.

معايير عامة ومجردة. ولذلك فإن العلاقة بين المستفيد والمرفق العام لا يمكن وصفها بأنها علاقة تعاقدية، لأن العقد يفترض وجود إرادتين متقابلتين تتفقان على إنشاء التزامات متبادلة، بينما في حالة المرافق العامة فإن الإدارة تفرض نظاماً قانونياً عاماً يلتزم به الجميع دون تفاوض أو اتفاق [1].

وفي حالة امتناع الإدارة عن تقديم الخدمة دون مبرر مشروع أو مخالفتها مبدأ المساواة بين المنتفعين، يكون للمستفيد الحق في الطعن قضائياً في قراراتها أمام القضاء الإداري، استنادا إلى إساءة استعمال السلطة او عدم المشروعية تصرفها، مما يعكس خضوع العلاقة بين الطرفين لقواعد القانون العام واختصاص القضاء الإداري بنظر منازعاتها [2].

كذلك فإن هذا المركز يتميز بأنه مركز متغير بطبيعته، إذ يخضع باستمرار لإمكانية التعديل والتطوير من قبل الإدارة، بما يتوافق مع مقتضيات المصلحة العامة [3]. ومن ثم فإن الإدارة تملك سلطة تنظيم المرفق العام وتعديله في أي وقت، سواء من حيث شروط الانتفاع أو الرسوم المقررة أو كيفية تقديم الخدمة أو حتى نطاق الخدمة نفسها، وهذه السلطة لا تتطلب موافقة الأفراد المنتفعين من هذه الخدمات، لأن القواعد التنظيمية ليست التزامات تعاقدية، وإنما هي قواعد قانونية عامة مرنة وقابلة للتطوير [4].

ومن ثم يترتب على ذلك أن المركز التنظيمي للمستفيد لا يولد حقوقا مكتسبة بالمعنى الدقيق في مواجهة الإدارة، إذ لا يجوز للفرد أن يتمسك باستمرار نظام معين إذا رأت الإدارة تطويره او تغييره[5]. اذ ان المرفق العام بطبيعته كيان يتسم بالديناميكية والتطور، اذ يجب أن يتكيف مع التغيرات الاجتماعية والتكنولوجية والاقتصادية ، وهو ما يفرض ضرورة بقاء القواعد التنظيمية في وضع دائم من المرونة والتكيف [6].

ومن الجوانب المهمة أيضا لهذا المركز ارتباطه الوثيق بسلطة الإدارة في التنظيم والضبط الإداري، حيث تملك الإدارة سلطة واسعة في وضع القواعد المنظمة للمرفق العام وتعديلها بما يحقق المصلحة العامة. وهذه السلطة لا تشكل امتيازا مطلقا ، وإنما هي سلطة مقيدة بمبدأ المشروعية، إذ يجب أن تمارس في حدود القانون وبما يحقق الهدف الذي أنشئت من أجله المرافق العامة، وهو إشباع الحاجات العامة [7].

ويتبين الطابع التنظيمي لهذا المركز بوضوح في أن الإدارة لا تتعامل مع المستفيدين على أساس فردي، وإنما على أساس قواعد عامة مجردة، بحيث يكون تطبيق النظام واحداً على جميع المستفيدين من خدمات المرفق

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها محكمة القضاء الإداري المصرية الصادرة في حزيران 1959، حكم رقم 147، س2، الجلسة 8، القاهرة، ص304، 508.

(2) Rolland, Louis, Précis de droit administratif, 9e éd., Dalloz, Paris, 1947, p. 18.

(3) د. محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام أسس واصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص221.

(4) د. أنور احمد رسلان: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص26.

(5) د. فؤاد العطار: مصدر سابق، ص430.

(6) د. سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، مكتبة دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص275.

(7) م.د. سنان عبد الحسين صالح: مصدر سابق، ص69.

العام الذين تتساوى ظروفهم، وهذا ما يميز القانون الإداري عن القانون الخاص، إذ يقوم الأول على فكرة التنظيم العام، بينما يقوم الثاني على فكرة الإرادة الفردية [1].

على الصعيد العملي يظهر هذا المركز في جميع المرافق العامة دون استثناء، سواء كانت مرافق إدارية مثل الصحة والتعليم، أو مرافق اقتصادية مثل النقل والماء والكهرباء. ففي جميع هذه المرافق يخضع المستفيدون من خدمات المرفق العام لنفس الشروط والقواعد، دون إمكانية التفاوض الفردي بشأنها، دون أن يكون لهم حق الطعن أو الاعتراض على تعديلها متى اقتضت المصلحة العامة ذلك [2].

وفي هذا الصدد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن علاقة المنتفع بالمرفق العام، متى كانت في إطار التنظيم اللائحي، فإنها تخضع لقواعد القانون العام، ويكون للإدارة سلطة تنظيمها وتعديلها دون حاجة إلى موافقة المنتفعين من هذه المرافق، وهو ما أكدته العديد من الأحكام التي قررت أن المنتفع لا يكتسب حقا مكتسبا في بقاء النظام القانوني للمرفق على حاله [3].

اما في مصر فقد أكد القضاء الإداري على ذات الاتجاه، حيث قضى بأن علاقة المنتفع بالمرافق العامة التي تدار بطريق الإدارة المباشرة هي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح والقوانين، وأن القرارات التي تصدرها الإدارة في هذا الشأن تعد قرارات إدارية يجوز الطعن عليها بالإلغاء متى شابها عيب من عيوب المشروعية [4].

ومن الجدير بالذكر أن هذا المركز يعكس فكرة أساسية في القانون الإداري وهي فكرة السلطة العامة المنظمة، حيث لا تقتصر الإدارة على كونها مجرد مقدم خدمات ، بل تكون جهة مشرفة ومنظمة على سير المرفق العام، تمتلك صلاحيات واسعة لضبط هذا السير وضمان استمراريته، ومن ثم فإن العلاقة بين الإدارة والمستفيدين من خدمات المرفق العام ليست علاقة مساواة تعاقدية، وإنما علاقة تنظيمية تخضع فيها الإرادة الفردية للنظام العام [5].

ومن الاثار المهمة لهذا المركز أيضا أنه يبرر تدخل القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، لضمان عدم انحرافها في تطبيق القواعد التنظيمية أو إساءة استعمال سلطتها، فالقضاء الإداري يكفل بقاء الإدارة ملتزمة بمبدأ المشروعية، وأن لا تخرج عن حدود السلطة الممنوحة لها في تنظيم المرافق العامة [6].

ويترتب على الإخلال بهذه المبادئ إلى قيام مسؤولية الإدارة، ويمنح المستفيد وسائل قانونية لحماية حقوقه، سواء من خلال دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، بحسب الأحوال، وبالتالي فإن مركز المستفيد، وإن كان مركزا تنظيميا، إلا أنه ليس مركزا ضعيفا، بل تحيط به مجموعة من الضمانات التي تكفل حمايته من تعسف الإدارة [7].

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص314.

[2] م.د. سنان عبد الحسين صالح: مصدر سابق، ص69.

[3] Circulaires des 24 février 1989 et 25 janvier 1990, Journal Officiel de la République Française (JO), 1er février 1990, p. 1346.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 20 يونيه 2015، رقم الطعن 2902، س56، ص206.

[5] د. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري الجزء الاول، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1955، ص59.

[6] د. مازن ليلو راضي: العقود الإدارية في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص107.

[7] د. محمد الشافعي أبو راس: مصدر سابق، ص230.

وعلى صعيد التطبيق العملي، يتضح أثر الإدارة المباشرة على مركز المستفيد من خلال العديد من الصور، كخدمات التعليم والأمن والصحة، حيث يخضع المنتفعون لنظام قانوني يحدد شروط الاستفادة من هذه الخدمات، دون أن يكون لهم دور في وضعها، مع التزام الإدارة العامة بتقديمها وفق معايير محددة تضمن تحقيق المصلحة العامة [1].

واستنادا إلى ما تقدم يمكن القول إن المركز التنظيمي للمستفيد من خدمات المرفق العام يمثل أحد أهم الآليات القانونية التي تحقق التوازن بين ضرورة منح الإدارة سلطة مرنة في إدارة المرافق العامة، وبين ضمان حقوق الأفراد في الانتفاع المتساوي والعادل بالخدمات العامة. فهو مركز قانوني يجسد فكرة العدالة الإدارية، ويضمن في الوقت نفسه استمرارية المرفق العام وكفاءته في أداء وظائفه. فضلا عن كونه يجسد بوضوح التحول في دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة ذات طابع خدمي، حيث لم يعد دورها مقتصراً على تنظيم العلاقات بين الأفراد، بل أصبح يمتد إلى تقديم الخدمات العامة بشكل مباشر ومنظم، وفقاً لقواعد قانونية تضمن العدالة والكفاءة والمساواة.

المبحث الثاني

أثر عقد الخصخصة والشراكة على المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام

نتج عن التطور في أساليب إدارة المرافق العامة إلى ظهور أنواع حديثة تقوم على إشراك القطاع الخاص في إدارة المرفق العام، ومن أكثرها شيوعاً الخصخصة وعقود الشراكة، وذلك بقصد تحسين كفاءة تقديم الخدمة العامة، إذ ترتب على اعتماد هذه الأساليب تطور في طبيعة العلاقة القانونية التي تنشأ بين الجهة المعنية بالمرفق والمستفيد من خدماته، إذ يغلب عليها الصفة التعاقدية عقب ما كانت متسمة بطبيعة تنظيمية في ظل الإدارة المباشرة، وبناء على ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتكلم في الفرع الأول إدارة المرفق العام بالخصخصة وعقود الشراكة ونبين في الفرع الثاني المركز التعاقدي للمستفيد وذلك وفق الاتي.

المطلب الأول

إدارة المرفق العام بالخصخصة وعقود الشراكة

أدت المستجدات الاقتصادية الحديثة التي شهدتها وظيفة الدولة إلى إعادة النظر في الأساليب التقليدية لإدارة المرافق العامة، إذ لم تعد الدولة تحتفظ بالطابع الاحتكاري الكامل في إنشاء وإدارة وتشغيل المرافق العامة الاقتصادية، بل اتجهت إلى اسهام القطاع الخاص بشكل متزايد سواء من خلال الخصخصة أم من خلال عقود الشراكة المختلفة، وهو ما انعكس بشكل مباشر على مركز المستفيد من خدمات المرافق العامة باعتباره الهدف الاساسي التي وجد المرفق العام لتحقيقها [2].

---

[1] د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني: مصدر سابق، ص136.

[2] د. عبد الحكيم محمد عثمان: أصول القانون الإداري وتطبيقاته في القوانين المختلفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص53.

ان الخصخصة بوصفها أسلوباً يقوم على نقل ملكية المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص تهدف بالأساس إلى تنمية الكفاءة الاقتصادية للمرفق العام والتقليل من الأعباء المالية التي تتحملها الدولة [1]، نظراً لان العديد من المشروعات العامة كانت تعتمد بصورة شبه كلية على الدعم الحكومي نتيجة اخفاقها عن تحقيق التوازن المالي، مما أدى إلى استنزاف الموارد العامة وتزايد مستويات العجز في الموازنات العامة للدول [2]. ولذلك رأت الحكومات أن نقل هذه المشروعات إلى القطاع الخاص قد يؤدي إلى تحسين مستويات إدارتها ورفع كفاءتها الإنتاجية وتخفيف الأعباء عن الدولة [3].

فضلًا عن ذلك الخصخصة تسهم في توفير استثمارات جديدة لتطوير المرافق العامة التي تعجز الدولة عن تمويلها بسبب ارتفاع أعباء الإنفاق العام او ضعف الإمكانات المالية ، وهو ما يؤدي إلى تحسين مستوى الخدمات العامة، ولاسيما في قطاعات الاتصالات والطاقة والنقل والمياه والكهرباء، إذ تتطلب هذه القطاعات استثمارات ضخمة وتقنيات حديثة يتعذر على الدولة توفيرها بشكل منفرد، وعليه فإن المستفيد قد يلمس تحسناً واضحاً في سرعة الخدمة وتنوعها وكفاءتها نتيجة مشاركة القطاع الخاص في هذا المجال [4].

ومن الجوانب الأخرى للخصخصة أنها قد تؤدي إلى تعزيز المنافسة بين الشركات الخاصة، إذ إن إنهاء الاحتكار الحكومي لبعض الخدمات العامة يسمح بظهور شركات متنوعة تتنافس في تقديم الخدمات، وهو ما ينعكس إيجاباً على المستفيد من خلال خفض التكاليف وتحسين الجودة وتوفير خيارات متعددة أمام المستفيدين، اذ ان المنافسة تعد من الوسائل التي تدفع الشركات إلى رفع كفاءة أدائها وتقديم خدمات أفضل من أجل المحافظة على عملائها واستقطاب مستفيدين جدد [5].

إما نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص فانه يعد من الأساليب الحديثة التي حاولت التوفيق بين الحاجة إلى الاستفادة من قدرات القطاع الخاص وبين أهمية الحفاظ على دور الدولة في حماية المصلحة العامة وضمان حقوق المستفيدين من خدمات المرافق العامة [6]. اذ ان الشراكة لا تقوم على التخلي الكامل عن المرفق العام، بل تقوم على التعاون بين الدولة والقطاع الخاص في تمويل المشروعات العامة أو إنشائها أو إدارتها أو تشغيلها ، مع احتفاظ الدولة بسلطاتها التنظيمية و الرقابية[7].

كذلك فان الشراكة تسهم في تسريع إنجاز المشروعات العامة وتحسين كفاءتها، لأن القطاع الخاص يمتلك خبرات إدارية وفنية وتقنية متطورة تمكنه من تنفيذ المشروعات بشكل أسرع وأكثر فعالية من الإدارة

---

[1] د. عبد القادر عطية: اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 1999، ص103.
[2] م.د. سنان عبد الحسين صالح: مصدر سابق، ص192.
[3] د. عبد القادر عطية: مصدر سابق، ص315.
[4] د. راباح رتيب: مستقبل الخصخصة، بحث منشور في جريدة الاهرام الاقتصادية، العدد 105، القاهرة، 1997، ص4.
[5] صابر زكي امام: مصدر سابق، ص 238.
[6] د. محمد متولي الدكروري: دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، بحث منشور في مجلة البحوث المالية، تصدره الإدارة المركزية للبحوث المالية والتنمية الإدارية الإدارة العامة للبحوث المالية، المجلد الثاني، القاهرة، 2008، ص35.
[7] م.د. سنان عبد الحسين صالح: مصدر سابق، ص138.

الحكومية التقليدية، وهو ما ينعكس إيجاباً على المستفيد من خلال الحصول على خدمات أفضل وفي مدة زمنية أقل [1].

وكما يضاف إلى ذلك أن عقود الشراكة تتضمن عادة شروطاً تفصيلية تتعلق بمستوى الخدمة وآليات الرقابة والأسعار والجزاءات المترتبة على الإخلال بالالتزامات التعاقدية، مما يوفر حماية أكبر للمستفيد مقارنة بحالات الخصخصة [2]. وعليه فان الدولة تستطيع من خلال هذه العقود فرض التزامات على الشريك الخاص تتعلق بضمان استمرارية الخدمة ومنع المغالاة في الأسعار والمحافظة على جودتة هذه الخدمة [3].

ومن ابرز المزايا التي تحققها الشراكة بالنسبة للمستفيد أنها تقوم على توزيع المخاطر بين الدولة والقطاع الخاص، إذ يتحمل الشريك الخاص جانباً من المخاطر المالية والفنية للمشروع، في حين تحتفظ الدولة بدورها التنظيمي والرقابي ، مما يحقق نوعاً من التوازن بين متطلبات الربحية ومتطلبات حماية المصلحة العامة [4].

وبذلك يمكن استنتاج أن الخصخصة والشراكة ليستا غاية بحد نفسهما، وإنما هما مجرد وسيلتين لإدارة المرافق العامة والإسهام في التنمية الاقتصادية، ولذلك فإن نجاحهما يقاس بمدى قدرتهما على خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة، لأن المستفيد من خدمات المرفق العام يبقى في النهاية محور المرفق العام وغاية وجوده الأساسية، وأي نظام يؤدي إلى الإضرار بحقوق المنتفعين أو حرمانهم من الخدمات الأساسية يفقد مبرراته القانونية والاجتماعية مهما حقق من مكاسب ذات طابع مالي او اقتصادي.

المطلب الثاني

المركز التعاقدي للمستفيد

إن طبيعة المركز التعاقدي للمستفيد من خدمات المرفق العام تعد من الموضوعات التي اكتسبت أهمية متزايدة في نطاق القانون الإداري المعاصر، وذلك نتيجة التغيير الجوهري في أسلوب إدارة المرفق العام من الإدارة المباشرة من قبل الدولة إلى طريقة الإدارة غير المباشرة عبر إشراك القطاع الخاص في تمويل وإدارة وتشغيل هذه المرافق العامة [5]. هذا التوجه أدى إلى إعادة تشكيل العلاقات القانونية التقليدية التي كانت محصورة بين المتعاقد والإدارة ، لتبرز علاقة قانونية ممتدة تشمل طرفاً ثالثاً يتمثل في المستفيد من خدمات المرفق العام، وهو الشخص الذي توجه إليه الخدمة العامة باعتباره الغاية النهائية من إنشاء المرفق العام وتشغيله [6].

---

(1) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: مصدر سابق، ص80.
(2) د. محمد علي المبيض: المنظمات الحكومية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 2007، ص 58.
(3) ينظر: المادة (64) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة المصري رقم 238 لسنة 2011.
(4) الأستاذ ناصر السيد محمود: التحديات الاقتصادية مع وجود المرافق العامة الاقتصادية، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004، ص26.
(5) د. رجب محمود طاجن: عقد الشراكة PPP دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص17.
(6) احمد عبد القادر جمال: القانون الإداري المصري والمقارن من الجهة الفقهية والتطبيقية والجزائية، ج1، مكتبة النهظة العربية، القاهرة، 1955، ص273.

كان الفقه الإداري التقليدي ينظر إلى المستفيد من خدمات المرفق العام بوصفه شخصاً خارجياً عن العقد الإداري، لكونه لا تربطه به علاقة قانونية مباشرة، وبالتالي كان مركزه القانوني يشكل مركزاً تنظيمياً أو لائحياً يخضع لقواعد المرفق العام من دون أن يتمتع بحقوق ناشئة عن العقد نفسه [1].

ذلك ان المرفق العام لم يقم ابتداء لتحقيق غايات تجارية بحتة، بل نشأ من أجل إشباع الحاجات العامة وضمان توفير الخدمات الأساسية للمستفيدين بشكل منتظم ومستمر ومتساوي بينهم، ولذلك فإن أي تحول في طريقة إدارة المرفق او تشغيله او تمويله لا بد أن تكون له آثار مباشرة على المستفيدين من خدماته، سواء من حيث جودة الخدمة أو تكلفتها أو إمكانية حصول جميع المستفيدين عليها بصورة عادلة ودون تمييز [2]. وعليه أصبح موضوع حماية المستفيد من خدمات المرافق العامة من أهم المسائل التي يثيرها التوجه الحديث نحو الخصخصة والشراكة، ولاسيما في الدول النامية التي تعاني من تراجع كفاءة الإدارة العامة و ضعف الإمكانات المالية[3].

غير أن هذا التصور تراجع مع تطور أساليب إدارة المرافق العامة وظهور عقود حديثة كعقود الامتياز والشراكة بين القطاعين العام والخاص، إذ أصبح القطاع الخاص يقوم بدور مباشر في تقديم الخدمات العامة، الامر الذي أدى إلى اتساع آثار العقد الإداري لتشمل المستفيدين من خدمات المرفق العام بشكل غير مباشر [4].

وعليه ظهر اتجاه فقهي حديث يعيد تكييف المركز القانوني للمستفيد، بوصفه صاحب مركز قانوني ذو طبيعة مركبة أو تعاقدية غير مباشرة، استناداً الى أن العقد الإداري يبرم أساساً لتحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات المستفيدين، مما يبرر منحه مركزاً قانونياً يتيح له الاستفادة من آثار العقد بشكل غير مباشر [5].

في ضوء القواعد القانونية فإن هذا المركز يتجلى في كون المستفيد من خدمات المرفق العام يخضع لشروط تنظيمية تتعلق بطريقة الانتفاع بالخدمة العامة، مثل شروط الاستعمال والتعرفة والالتزامات المفروضة عليه مقابل الحصول على الخدمة العامة، وهذه الشروط قد تكون واردة في العقد الإداري نفسه أو في اللوائح التنظيمية التي تصدرها الإدارة أو المتعاقد ضمن حدود التفويض الممنوحة له [6]. وبالمقابل يتمتع المستفيد من خدمات المرفق العام بحقوق أساسية تتعلق باستمرارية الخدمة وجودتها وعدم انقطاعها أو التمييز في تقديمها، بالاضافة عن حقه في الانتفاع المتساوي من المرفق العام وفقاً لمبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام [7] .

---

[1] د. سعيد السيد علي: مصدر سابق، ص253.

[2] م.د. سنان عبد الحسين صالح: مصدر سابق، ص92.

[3] د. محمود وهيب: دور المرافق الاقتصادية في التنمية، عالم الكتب، القاهرة، 1987، ص86.

[4] وسام محمد حسن القره غولي: الاطار القانوني لعقود مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2016، ص14.

[5] د. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، القاهرة، 1961، ص213.

[6] Charles debbasch, Droit administratif, 3e édition, Paris, Éditions Economica, 1981, p. 250 et s.

[7] د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص466.

ويتضح هذا المعنى بشكل جلي في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يتم توزيع المخاطر بين الإدارة والمتعاقد بطريقة تؤثر بشكل مباشر على جودة الخدمة المقدمة للمستفيد من خدمات المرفق العام[1]. اذ ان التزام المتعاقد بتمويل المشروع أو صيانته أو تشغيله ينعكس على استقرار الخدمة المقدمة، كما أن التزامات الإدارة التنظيمية والتشريعية تؤثر في المنظومة القانونية التي يعمل ضمنها المرفق العام، وفي جميع الأحوال يبقى المستفيد من خدمات المرفق العام هو الطرف الذي يتلقى الأثر النهائي لهذه الترتيبات، سواء كان ذلك في شكل خدمة مطورة أو في شكل زيادة في التكلفة أو تغيير في شروط الانتفاع بالخدمة [2].

أن ادراج القطاع الخاص في مجال المرافق العامة أثار إشكالية مهمة تتعلق بمدى تأثير هذا التحول على المستفيد من الخدمة العامة، لأن القطاع الخاص تحكمه اعتبارات الربح والخسارة والمنافسة الاقتصادية، في حين أن المرفق العام يقوم أساساً على اعتبارات المصلحة العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية وضمان ايصال الخدمات إلى جميع المواطنين دون تمييز ، ولذلك أصبح من الضروري دراسة مدى قدرة أنظمة الخصخصة والشراكة على تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاقتصادية ومتطلبات حماية المستفيد من خدمات المرافق العامة [3].

يشكل حق المستفيد من خدمات المرفق العام في الحصول على خدمة عامة ومنتظمة ومستمرة من أبرز الحقوق التي يقوم عليها المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام، إذ إن استمرارية المرفق العام تعد من المبادئ الأساسية التي تحكم نشاط الإدارة والمتعاقد على حد سواء. اذ ان المرفق العام لا ينشأ ليعمل بصورة متقطعة أو عشوائية، بل ليؤدي خدمة منتظمة تلبي حاجات الجمهور دون انقطاع أو تمييز بينهم. وعليه فإن أي إخلال باستمرارية الخدمة يعد إخلالاً بالمصلحة العامة قبل أن يكون إخلالاً بمصلحة الإدارة أو المتعاقد، وهو ما ينعكس مباشرة على المركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام الذي يصبح في موقع يخول له التمسك بضمان استمرار الخدمة العامة باعتبارها حقاً مرتبطاً بطبيعة المرفق نفسه [4].

ومن الحقوق الأساسية أيضا حق المستفيد من خدمات المرفق العام في الحصول على خدمة ذات جودة مناسبة تتفق مع المعايير الفنية والتنظيمية المحددة في العقد الإداري أو في التشريعات المنظمة للمرفق، فان التطور الحديث في إدارة المرافق العامة لم يعد يكتفي بمجرد تقديم الخدمة، بل أصبح يركز على جودة الأداء وكفاءة التشغيل، وهو ما يجعل المستفيد من خدمات المرفق العام طرفاً متأثراً بشكل مباشر بمستوى الالتزام الفني للمتعاقد. وبالتالي فإن أي انخفاض في جودة الخدمة لا يعد مجرد خلل إداري، بل يشكل مساساً بالمركز القانوني للمستفيد من خدمات المرفق العام الذي يحق له التمسك بمعايير الجودة المفروضة على المرفق [5].

---

(1) دلال اديب العوضي: رقابة ديوان المحاسبة على عقود الشراكة، رسالة ماجستير قدمت الى جامعة الكويت كلية الدراسات العليا، الكويت، 2009، ص32.
(2) د. محمد فؤاد مهنا: مصدر سابق، ص214.
(3) م.د. سنان عبد الحسين صالح: مصدر سابق، ص189.
(4) د. محمد الشافعي أبو راس: مصدر سابق، ص243.
(5) أ.م.د أبو بكر احمد عثمان: دور الإدارة الالكترونية في تحقيق المبادئ الحديثة للمرفق العام، مجلة النور للدراسات القانونية، جامعة النور، الموصل، 2025، ص10.

ان هذا المركز يتأثر بشكل مباشر بنظريات التوازن المالي للعقد الإداري، إذ إن أي اختلال في التوازن المالي الناتج عن ظروف اقتصادية أو طبيعية أو إدارية ينعكس غالباً على المستفيد من خدمات المرفق العام، سواء من خلال تعديل التعرفة أو إعادة توزيع الكلفة أو تغيير شروط الخدمة المقدمة [1]. وهو ما يضع المستفيد من خدمات المرفق العام في مواجهة مباشرة مع نتائج تلك النظريات، مما يؤكد أن مركزه القانوني ليس منفصلاً عن الطابع المرن للعقد الإداري [2].

وفي ضوء عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يتخذ المركز التعاقدي للمستفيد من خدمات المرفق العام بعداً أكثر تعقيداً، إذ إن هذه العقود تقوم على توزيع دقيق للمخاطر بين الطرفين، بحيث يتحمل المتعاقد الخاص مخاطر التمويل والتشغيل والبناء ، في حين تتحمل الإدارة مخاطر تنظيمية ورقابية وتشريعية[3]. غير أن هذه المخاطر في جميع الأحوال تنعكس على المستفيد من خدمات المرفق العام، سواء من حيث تكلفة الخدمة أو استقرارها أو جودتها. فكل تغيير في بنية العقد أو في شروط تنفيذه يؤدي إلى إعادة تشكيل العلاقة بين المتعاقد والمستفيد من خدمات المرفق العام، مما يجعل المستفيد من خدمات المرفق العام جزءاً من المعادلة الاقتصادية والقانونية للمرفق العام وان لم يكن طرفاً رسمياً في العقد [4].

أما الخصخصة فينجم عنها في كثير من الأحيان تحول في طبيعة العلاقة بين المرفق العام والمستفيد من خدماته، إذ تنتقل إدارة المرفق من إدارة تقوم على فكرة الخدمة العامة إلى إدارة تستهدف تحقيق العائد الاقتصادي، الامر الذي يثير التساؤل حول مدى المحافظة على المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة [5]. إلا إن نجاح الخصخصة لا يقاس بتحقيق الأرباح أو تقليل نفقات الدولة فقط، بل بمدى قدرتها على تحسين أوضاع المستفيدين من خدمات المرفق العام، عن طريق رفع جودة الخدمات المقدمة بالاعتماد على التقنيات الحديثة[6]، أضافة الى زيادة الاهتمام بالمستفيد عبر تطوير الخدمات بما ينسجم مع احتياجاته الفعلية [7].

ويظهر أن أثر الشراكة على المستفيد من خدمات المرافق العامة يختلف عن أثر الخصخصة الكاملة، إذ تبقى الدولة طرفاً رئيسياً في العلاقة التعاقدية، مما يتيح لها ممارسة قدر من الرقابة على أداء القطاع الخاص وضمان عدم الإضرار بالمصلحة العامة، الامر الذي يجعل الشراكة أسلوبًا يجمع بين مزايا الإدارة الخاصة وضمانات الإدارة العامة [8]. كذلك تبرز أهمية الشراكة في تطوير مشروعات البنية التحتية وتحسين مستوى

---

(1) د. محمد جمال الذيبات: مصدر سابق، ص271.

(2) د. عمار بوضياف: مصدر سابق، ص480.

(3) د. جابر جاد نصار: عقد البوت B.O.T والتطور الحديث لعقد الالتزام دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص5.

(4) د. الياس ناصيف: عقد البوت في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص284.

(5) المستشار حمدي ياسين عكاشة: دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ط1، 2014، ص46.

(6) صابر زكي امام: اثر تطبيق سياسات الخصخصة على المرافق العامة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة الزقازيق كلية الحقوق، القاهرة، 2006، ص235.

(7) د. احمد محمد محرز: النظام القانوني لتحويل القطاع العام الى القطاع الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص117.

(8) د. ايمن الحماقي: المؤسسات الاقتصادية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 2003، ص45.

الخدمات العامة عن طريق جذب رؤوس الأموال الخاصة وتمويل المشروعات الكبرى، ولاسيما في المرافق الحيوية كالطرق والموانئ والمطارات والطاقة والمياه، بما ينعكس إيجابًا على المستفيدين من هذه الخدمات [1].

وعليه يتبين أن نجاح الخصخصة أو الشراكة في تحقيق مصلحة المستفيد من خدمات المرافق العامة لا يتوقف فقط على نقل الإدارة إلى القطاع الخاص، وإنما يعتمد أساساً على وجود إطار تنظيمي وقانوني فعال يضمن احترام المبادئ الأساسية للمرافق العامة، وفي مقدمتها مبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام ومبدأ استمرارية المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق للتطوير والتكييف مع حاجات المجتمع [2].

أضافة إلى ذلك فإن حماية المستفيد تقتضي وجود رقابة حكومية فعالة على الشركات الخاصة العاملة في مجال المرافق العامة، مع وضع ضوابط واضحة تتعلق بأسعار الخدمات ومدى جودتها وآليات التظلم والمحاسبة، فضلاً عن ضرورة تحقيق التوازن بين حق المستثمر في تحقيق الربح وحق المواطنين في الحصول على خدمات عامة عادلة ومناسبة [3].

يرى الباحث إن المركز التعاقدي للمستفيد من خدمات المرفق العام يعكس التحول الجوهري في القانون الإداري، ذلك نتيجة التحول الى الأساليب التعاقدية في إدارة المرافق العامة، اذ أصبح المستفيد الاساس في تقدير مشروعية العقد الإداري وكفاءته، ذلك بالنظر إلى ارتباط ذلك بمدى تحقيق الخدمة العامة لغايتها في إشباع حاجات المستفيدين، وبناء عليه يتسم هذا المركز بالمرونة والتطور المستمر تبعًا لتحولات إدارة المرافق العامة ومتطلبات المصلحة العامة.

اولاً: الاستنتاجات

1. ثبت أن الإدارة المباشرة ما زالت من أكثر أساليب إدارة المرافق العامة ملاءمة للمرافق المتسمة بالطابع السيادي والخدمات الأساسية، بسبب إتاحته من رقابة مباشرة وضمان لاستمرار سير المرفق بانتظام واطراد.
2. تبن أن المستفيد في ظل الإدارة المباشرة يتسم بمركز تنظيمي يلتزم بقواعد القانون العام، مما يكفل له حماية قانونية قائمة على مبادئ المشروعية والمساواة واستمرارية المرفق العام.
3. أبرز البحث أن الخصخصة والشراكة تعدان وسيلتان إداريتين تهدفان إلى رفع كفاءة المرفق العام وتحسين جودة الخدمة، ولا يمكن تبريرهما ما لم تفضيا إلى خدمة المستفيد وتحقيق المصلحة العامة.
4. تبين أن المركز القانوني للمستفيد مر بتحول تدريجي تجاه الطابع التعاقدي في ظل الأساليب الحديثة لإدارة المرافق العامة، مما عزز من دوره في تقييم كفاءة الخدمة ومشروعية الإدارة.

ثانياً: الكتب القانونية

---

(1) د. احمد محمد محرز: مصدر سابق، ص34.
(2) د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص108.
(3) د. سعيد الخضري: الفكر الاقتصادي النيكلاسيكية وتحرير الاقتصاد المصري، بحث منشور في مجلة بحوث كلية القانون جامعة عين الشمس، العدد الثاني، القاهرة، 1996، ص34.

1. احمد عبد القادر جمال: القانون الإداري المصري والمقارن من الجهة الفقهية والتطبيقية والجزائية، ج1، مكتبة النهظة العربية، القاهرة، 1955.
2. د. احمد محمد محرز: النظام القانوني لتحويل القطاع العام الى القطاع الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
3. د. الياس ناصيف: عقد البوت في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
4. د. أنور احمد رسلان: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
5. د. ايمن الحماقي: المؤسسات الاقتصادية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 2003.
6. د. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري الجزء الاول، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1955.
7. د. جابر جاد نصار: عقد البوت B.O.T والتطور الحديث لعقد الالتزام دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
8. د. حمدي محمد العجمي: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2016.
9. المستشار حمدي ياسين عكاشة: دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ط1، 2014.
10. د. راباح رتيب: مستقبل الخصخصة، بحث منشور في جريدة الاهرام الاقتصادية، العدد 105، القاهرة، 1997.
11. د. رجب محمود طاجن: عقد الشراكة PPP دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
12. د. سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، مكتبة دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
13. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الكتاب الثاني، القاهرة، 2014.
14. د. سنان عبد الحسين صالح: خصخصة المرافق العامة، دروب المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2021.
15. د. عبد الحكيم محمد عثمان: أصول القانون الإداري وتطبيقاته في القوانين المختلفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
16. د. عبد القادر عطية: اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 1999.
17. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون الإداري، دار العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2011.
18. د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2017.
19. د. فؤاد العطار: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص420.
20. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية، 2000.
21. د. مازن ليلو راضي: العقود الإدارية في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.

22. د. محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، بدون دار نشر، القاهرة، 2012.
23. د. محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام أسس واصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
24. د. محمد جمال الذيبات: الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
25. د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، بيروت، 2009.
26. د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، دار النهظة العربية، القاهرة، ط2، 2007.
27. د. محمد علي المبيض: المنظمات الحكومية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 2007.
28. د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، المكتبة القانونية، القاهرة، 1998.
29. د. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، القاهرة، 1961.
30. د. محمود وهيب: دور المرافق الاقتصادية في التنمية، عالم الكتب، القاهرة، 1987.
31. د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني: مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل، 2019.
32. د. ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، ط4، 2010.
33. ماهر حميد الحاتم: الية تنظيم المرافق العامة في إطار العقود الإدارية المستحدثة، دار هاترك للنشر والتوزيع، أربيل، 2023.
34. وسام محمد حسن القره غولي: الاطار القانوني لعقود مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2016.
35. الاستاذ ناصر السيد محمود: التحديات الاقتصادية مع وجود المرافق العامة الاقتصادية، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

1. دلال اديب العوضي: رقابة ديوان المحاسبة على عقود الشراكة، رسالة ماجستير قدمت الى جامعة الكويت كلية الدراسات العليا، الكويت، 2009.
2. صابر زكي امام: اثر تطبيق سياسات الخصخصة على المرافق العامة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة الزقازيق كلية الحقوق، القاهرة، 2006.
3. عزت فوزي حنا: المرفق العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة عين الشمس كلية الحقوق، القاهرة، 1992.

رابعاً: البحوث

1. د. أبو بكراحمد عثمان: دور الإدارة الالكترونية في تحقيق المبادئ الحديثة للمرفق العام، مجلة النور للدراسات القانونية، جامعة النور، الموصل، 2025.

2. د. سعيد الخضري: الفكر الاقتصادي النيكلاسيكية وتحرير الاقتصاد المصري، بحث منشور في مجلة بحوث كلية القانون جامعة عين الشمس، العدد الثاني، القاهرة، 1996.
3. د. محمد متولي الدكروري: دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، بحث منشور في مجلة البحوث المالية، تصدره الإدارة المركزية للبحوث المالية والتنمية الإدارية الإدارة العامة للبحوث المالية، المجلد الثاني، القاهرة، 2008.

خامساً: القوانين

1. اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة المصري رقم 238 لسنة 2011.

سابعاً: القرارات القضائية

1. مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها محكمة القضاء الإداري المصرية الصادرة في حزيران 1959، حكم رقم 147، س2، الجلسة 8، القاهرة، ص304، 508.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 20 يونيه 2015، رقم الطعن 2902، س56، ص206.

ثامناً: المصادر الأجنبية

1. Rolland, Louis, Précis de droit administratif, 9e éd., Dalloz, Paris, 1947.
2. Charles debbasch, Droit administratif, 3e édition, Paris, Éditions Economica, 1981.
3. Circulaires des 24 février 1989 et 25 janvier 1990, Journal Officiel de la République Française (JO), 1er février 1990.
4. de Laubadère, André, Traité de droit administratif, LGDJ, Paris, 1984.

The Legal Status of the Beneficiary of Public Utility Services

[1] **Azzaldeen Ali Abd Mohsen Al-Amiri**
azzaldeen.ali99@uomustansiriyah.iq

[2] **Prof. Dr. Hanan Mohammed Mutlaq Al-Qaisi**
dr. hananalqaisi@ uomustansiriyah.edu.iq

Abstract: This research examines the legal status of the beneficiary of public utility services by studying the impact of public utility management methods on determining the nature of this status. The research seeks to clarify the developments affecting the beneficiary's position resulting from the transition from direct administration to modern mechanisms in public utility management, such as privatization contracts and public-private partnerships. The study concludes that

[1] Researcher: Azzaldeen Ali Abd Mohsen Al-Amiri ,Lawyer.
[2] Prof. Dr.: Hanan Mohammed Mutlaq Al-Qaisi, College of Law, Mustansiriyah University.

direct administration establishes an organizational status for the beneficiary, governed by the rules of public law, and grants the beneficiary fundamental legal and judicial safeguards. In contrast, privatization and partnership arrangements have contributed to the emergence of a more adaptable contractual status for the beneficiary, linked to service efficiency and the realization of public interest. The research further concludes that the beneficiary has become a central element in assessing the legality and efficiency of public utility management, which necessitates strengthening legal protection mechanisms capable of safeguarding the beneficiary's rights.

Keywords: (Beneficiary, Services, Public Utility, Privatization, Partnership).