الخدمة العمومية

مفهوم الخدمة العمومية

خصائص الخدمة العمومية

مبادئ الخدمة العمومية

أنواع الخدمة العمومية

1- مفهوم الخدمة العمومية:

تطورت فكرة الخدمة العمومية مع بعض القانونيين الفرنسيين على غرار ليون ديجي (Léion Duguit) ولويس غولون (Léoius Rolland) الذين يحملون انشغالات ورؤى مختلفة، وقد ساهم كل واحد منهم في إثراء "مذهب الخدمة العمومية" استنادا لتوجهاتهم المختلفة.

يعتبر ديجي (Duguit) مؤسس هذه المدرسة، فالخدمة العمومية بالنسبة إليه، هي أساس وحدود السلطة الحكومية، فالدولة تمثل مهندسة التضامن الاجتماعي. كما يرى أن الخدمة العمومية هي مجموعة من النشاطات التي تبرر نشاط السلطات العمومية. كما يرى (Duguit) أن الخدمة العمومية هي "كل نشاط يتم أداءه وتنظيمه ومراقبته من طرف الحكومات" لأن عملية إنجاز هذا النشاط هو ضروري لتحقيق وتطوير التماسك الاجتماعي. وبهذه الخاصية، فإنه لا يمكن تنفيذه إلا عن طريق تدخل القوة الحكومية، فالعقيدة التي أسس لها المفهوم القانوني المقدم من طرف ديجي (Duguit) بقي في فرنسا كعقيدة مرجعية، كما أن الخدمة العمومية تتماشى والمكانة المركزية للدولة. فهي تعود في النهاية فقط إلى السلطة الوطنية والمحلية، والتي تعزز إذا ما كان النشاط يتوافر على معيار الخدمة العامة، حيث تتولى هذه السلطة شروط الإنجاز ومراقبة التنفيذ.

أما اليوم فنشاطات الخدمة العمومية تضم مجموعة كبيرة غير متجانسة من الخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة: خدمات إدارية مثل استخراج جوازات السفر أو التسجيل في الحالة المدنية، أما الخدمات الاجتماعية مثل تلك الخدمات المقدمة في المستشفيات، وكذا الخدمات الصناعية والتجارية مثل الخدمات التي تقدمها شركات المياه والكهرباء والغاز ، هي كلها خدمات عمومية مضمونة من خلال المؤسسات العامة أو الخاصة، مؤسسات البلدية، الإدارات المركزية وكذا الخدمات العمومية المحلية كمراسيم الجنائز وتوزيع المياه..

يعرفها القاموس الفرنسي (Encyclopédique) على أنها عبارة عن نشاط ذي فائدة عامة تمارسه المنظمات أو المؤسسات العمومية.

حدد برنارد دي ماريس (Bernard du Marais) ثلاثة معايير خاصة بمفهوم الخدمة العمومية، حيث يرى أنها **نشاط يتعلق بالمصلحة العامة** (المعيار الأول)، يخضع **لنظام قانوني خاص** (المعيار الثاني)، ويمارس تحت **مراقبة السلطة العامة** (المعيار الثالث).

ويعرّف معجم المصطلحات القانونية (Lexique des termes juridiques) الخدمة العمومية في معناها المادي على أنها أي نشاط يهدف إلى تلبية حاجة المصلحة العامة، وعلى هذا النحو يجب توفيرها ومراقبتها من قبل الإدارة، لأن التلبية المستمرة والمتواصلة للحاجات لا يمكن ضمانها من أية جهة من غير الإدارة. ويشير المعنى الأساسي إلى مجموع منظمة من الموارد المادية والبشرية التي تخصصها الدولة أو أي سلطة عمومية أخرى بغرض إنجاز مهامها المختلفة. وبهذا المعنى فإن مصطلح الخدمة العمومية هو مرادف لمصطلح الإدارة.

وتعرفها ماريان مِساغِر (Marianne Messager) هي نشاط يهتم بالفائدة العامة، تقوم به السلطات العمومية إمّا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حسب الأنظمة السائدة في البلد، وتقوم الخدمات العمومية بمجهود كبير في سبيل حل مشاكل المستخدمين، ومن أجل إعطاء معلومات للمستخدمين وتحفيزهم للقيام بأعمال تعود بالفائدة على المجتمع بصفة عامة.

ويعرفها عبد الوهاب كيالي في الموسوعة السياسية، على أنها مصطلح قانوني يطلق على الخدمات التي تقوم بها الدولة أو أي سلطة إدارية أخرى بقصد إشباع حاجة المواطنين مثل خدمات الأمن، والتعليم، وتتميز كلها بأنها تتبع حاجات جماعية للوطن والمواطنين لأنها تتصل بالمصلحة العامة.

يعرفها كمال فار على أنها **النشاط الممارس من قبل الدولة أو أحد أعوانه** وذلك انطلاقا **من وجود حاجة يجب تلبيتها**، حيث يفترض أن **تخضع هذه الخدمة المقدمة لمبادئ معينة.**

يرى جاك شوفالي بأن "الأهداف التي تطمح إليها المؤسسات العمومية لا تشبه تلك التي ترمي إليها المؤسسات الخاصة"، فمنطق العمليات يختلف، ففي الوقت الذي تبحث فيه المؤسسة الخاصة عن الترويج لمصالحها الخاصة (مصالح شخصية لأفرادها أو مصالح جماعية)، تسعى المؤسسات العمومية إلى إشباع حاجيات جماعية. يجب أن نوضح هنا بعض الالتباس الذي ينتج عن هذا المفهوم: هل يتمثل الهدف الذي ترمي إليه المؤسسة العمومية في المصلحة العامة أم المصلحة الجماعية لمستعمليها؟ الفرق هنا جد مهم،

في حالة ما إذا اتخذت المؤسسات العمومية إجراءات تخالف المصالح الخاصة بمستعمليها وذلك بحجة المصلحة العامة التي هي من صلاحيات الدولة فإن ذلك يؤدي إلى إعطاء الأولية للعرض على حساب الطلب. ويتابع جاك شوفالي ليقول" إن هذه الغاية تبرر تطبيق قواعد قضائية بالنسبة للقانون العام". يجب أن يتميز النظام العمومي بقدرته على منح المستعمل مجموعة من الضمانات وشروط الحماية، فللمستعمل بعض الحقوق لدى المؤسسات الخاضعة لنظام خاص ويجب أن يكون لديه الإمكانيات اللازمة لتحقيقها. عمليا، فأن النشاطات الخاضعة للخدمة العمومية يجب أن تراعي القواعد التالية: – استمرار الخدمات. – التغير أو التلاؤم اللازمين للتحسين المستمر للخدمات التي يجب أن تواكب نمو الاحتياجات والتطور التكنولوجي. – العدل والإنصاف بين المواطنين في تقديم الخدمات.

اتبعت الولايات المتحدة الأمريكية طريقا مختلفا عن الذي اختارته فرنسا. في هذا البلد، نادرا ما يستعمل مصطلح "الخدمة العمومية" بل يفضل عليه مصطلح "المصلحة العمومية" والذي يعني "مصلحة للخدمة العمومية". الفرق بين هذه المصطلحين يبين الاختلاف الذي يسود عند التعامل بهما. الأمر يتعلق هنا بتثبيت واجبات لمؤسسات معينة لضمان السير الحسن نظام اقتصاد السوق بدلا من تغير دور الدولة؛ وبالتالي توجد مصالح مستقلة كلية عن السلطات التنفيذية، تسند إليها مهمة التعديلات وفقا لقواعد يحددها المشرع. الهدف من ذلك هو التأكد من أن مؤسسات المصلحة العامة تتصرف فعلا وفق المصلحة العامة. الملاحظ إنه من السهل وصف هذه المؤسسات ذات المصلحة العامة بينما يصعب أمر تحديدها، كما أنه من الصعب إيجاد مقاييس اقتصادية تساعدنا على وضع الفرق بين المؤسسات ذات الخدمة العمومية والمؤسسات الاقتصادية الأخرى. يمكننا أن نؤكد على أن هذه المؤسسات ترتكز تقليديا في قطاعات النقل والطاقة أو الاتصال. المسعى الأمريكي ينطلق من فلسفة "دعه يعمل" والذي يمكن اعتباره طريقة "صاعدة" على عكس الطريقة الفرنسية التي تعتبر "نازلة." غير إنه من الممكن وضع قائمة محدودة للمصالح العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية أو فرنسا أو في بلدان أخرى. وبغض النظر عن الاختلافات بين التقاليد الأنجلوسكسونية والتقاليد الفرنسية فأن قاتان ترامبلاي (Gaëtan Tremblay) يلاحظ وجود بعض التشابه بين هذه التقاليد مثل:

– الخدمة العمومية أو المصالح العمومية تتعلق بنشاطات لها علاقة بالصالح العام؛

– الدولة هي التي تحدد ما يتعلق بالصالح العام إذن ما يتبع للخدمة العمومية أو بالمصالح العمومية؛

– يمكن أن يسند أمر تسيير المؤسسات العمومية أو مؤسسات ذات المصالح العمومية إلى المؤسسات الخاصة أو المؤسسات العمومية؛

– المؤسسات العمومية مطالبة بضمان الخدمة المستمرة، المساواة والتكيف؛

– موقف الدولة قد يتغير حسب الأزمنة أو السياقات خاصة السياق التاريخي والاجتماعي.

2– خصائص الخدمة العمومية

1– مجانية الخدمات

2– المصلحة العامة

3– غير ملموسة

4– قابلية الخدمة للتلف

5– عدم التماثل

6– التفاعل بين مقدم الخدمة والمستفيد منها

3– مبادئ الخدمة العمومية

قام لويس رولان (Louis Rolland) بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة في شكل ثلاث مبادئ أساسية تسمى بقوانين رولاند، وهي مبدأ المساواة أمام الخدمة العمومية، ومبدأ استمرارية الخدمة العمومية، ومبدأ التكييف الدائم للخدمة العمومية، والتي تبقى مبادئ أساسية رغم التطور الذي تعرفه قطاع الخدمات، وهناك من يضيف لها مبدأين أساسين: مبدأ مجانية وحياد الخدمة العمومية.

1– **مبدأ المساواة:** يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الأساسية التي تثير انشغال المجتمعات المعاصرة كمبدأ الديمقراطية، والعدالة أمام القانون المصرح بها في المراسيم المتعلقة بحقوق الإنسان. ويعني هذا المبدأ أنه متى توافرت لدى الأفراد المستفيدين من الخدمات العمومية الشروط التي يحددها قانون إنشائها وجبت المساواة بينهم في المعاملة تحقيقا لمبدأ المساواة أمام القانون.

ويرتبط مبدأ المساواة بمبدأ حياد الخدمة أي توفير الخدمة العمومية بطريقة متماثلة دون اعتبار للاتجاهات السياسية والدينية والمصالح الخاصة. فمبدأ المساواة أمام الخدمة العمومية يعني المساواة والعدالة في المعاملة ولا يعني إطلاقا مجانية تقديم الخدمة العمومية أو الحصول عليها وهو ما يظهر جليا في الخدمات العمومية الاقتصادية التي يتطلب الحصول عليها تقديم مقابل نظير تلك الخدمات.

2- **مبدأ الاستمرارية:** تهدف الخدمات العمومية إلى تلبية حاجات ذات منفعة عامة، ومن أجل تحقيق هذا الهدف يشترط عدم انقطاعها، لهذا فإن ضمان الاستمرارية يعتبر مبدأ أساسيا لقيام الخدمة العمومية. ويعتبر مبدأ استمرارية الخدمة العمومية كامتداد لاستمرار الدولة، لذا فإنه يتعين عليها بذل كل المجهودات لتجنب عدم الانتظام الذي ينتج عنه انقطاع الخدمة. كما أن مبدأ الاستمرارية هو مبدأ مفروض على مسيري الخدمة العمومية " فالحفاظ على أداء مستمر للخدمة يشير إلى أن الاستفادة من الخدمة، سوف يكون مرضيا للجميع. ومن بين حالات عدم الرضا مشكلة الإضراب في المؤسسات العامة، حيث نجد بعض القوانين قد حددت أو قيّدت قانون الإضراب أو منعه في بعض القطاعات، فهو يعتبر بالنسبة لمقدمي الخدمة العمومية خطأ يعاقب عليه إداريا وأكثر من ذلك، يمثل جريمة عند ديجي.

3- **مبدأ التكييف:** ويطلق على مبدأ التكييف أيضا بمبدأ قابلية التحول، حيث يعبر هذا المبدأ على أن الخدمة العمومية يجب أن تتوافق مع الحاجات الاجتماعية للصالح العام. وفي هذا الإطار يرى الباحث لاشوم (la chaume) أنّ مبدأ التكييف" ضروري لتطوير الخدمات العمومية، سواء في طريقة تنظميها وفي أدائها بطريقة تتماشى مع كل فترة ويجب العمل على إرضاء الصالح العام بأكبر فعالية ممكنة، وينبغي القيام بعمليات تحديث الخدمة العمومية ومراعاة جودة الخدمة المقدّمة، مما يشكل تجسيدا واقعيا لهذا المبدأ، فهو يمثل "مبدأ التطور" الذي يحث المؤسسات التي تقدم الخدمة العمومية على ضرورة تطوير نوعية خدماتها.

4- أنواع الخدمات العمومية

تتباين وتختلف الخدمات العمومّية حسب المعيار المستخدم والمعتمد في التّصنيف والّذي ينظر إليها من خلاله، حيث تقدم الدولة (السلطة العامة) جملة من الخدمات العمومية في إطار منتظم يمكن تقسيمها إلى:

أولا: حسب مجال الخدمة: وتنقسم إلى:

1- خدمات إدارية: وهي الخدمات التي تتعلق بالحياة الإدارية للمواطنين مثل: استخراج وثائق الحالة المدنية بالبلديات، جوازات السفر، إصدار وتسليم مختلف الوثائق الإدارية..

2- خدمات اجتماعية وثقافية: وتتمثّل في مختلف الخدمات ذات الطّابع الاجتماعي والثّقافي والتي تطورت بشكل ملحوظ وتخدم المواطن من الناحية الاجتماعية والثقافية كالتّعليم، والصحة، والإعلام، والمساعدات الاجتماعية..

3- خدمات صناعية وتجارية: وظهرت مع تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية كخدمات النقل، الكهرباء والغاز، الاتصالات..

ثانيا: حسب التكلفة: وتنقسم إلى:

1- الخدمات المجانية: وهي خدمات تقدم دون مقابل حيث تتحمل الدولة تكلفتها (تمولها الدولة)، كحملات التلقيح، الأمن العمومي، الإنارة العمومية..

2- الخدمات بمقابل: وهي خدمات يتحمل المستفيد منها تكلفتها كليا وبشكل مباشر، أو جزئيا وبشكل غير مباشر مثل: الكهرباء، الهاتف، الماء الصالح للشرب..

ثالثا: حسب المنفعة: وتنقسم إلى:

1- خدمات للصالح العام: وهي الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية بهدف الصالح العام مثلا: الصرف الصحي، المياه، صيانة الطّرق والحدائق..

2- خدمات ذات النفع الفردي: وهي الخدمات آتي ينتفع بها كل فرد على حدى مثل: خدمات الصحة، التّعليم، الترفيه الاجتماعي..

3- خدمات ذات صلة بتطوير البنية التحتية: تتضّمن تهيئة الأراضي، إنشاء المباني العامة، حماية البيئة..

4- خدمات متعلقة بالسيادة والأمن الداخلي: وهي الخدمات التي ترتبط عموما بالدور التقليدي للدولة كخدمات القضاء، والأمن..

رابعا: حسب موضوع الخدمة ومحلها: وتنقسم إلى:

1- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته: كخدمات التعليم، الصحة...، وهي خدمات تقدمها الدولة وتضمن استمراريتها مهما كانت تكلفتها.

2- خدمات ضرورية لأفراد المجتمع: وهي خدمات لا يمكن الاستغناء عنها وهي خدمات تقدم لأفراد المجتمع على اختلاف مستوياته وقطاعاته، كخدمات التموين بالكهرباء والغاز، والماء، والنقل ...

3- خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية: تعود بالفائدة على أفراد المجتمع لكن قد لا تكون ذات فائدة وأهّمية كبيرة بالّنسبة لبعضهم كخدمات المكتبات العامة، والمتاحف، والمنتزهات العاّمة...

4- خدمات اجتماعية: وهي خدمات يمكن للأفراد تأديتها بأنفسهم إذا توفّرت الإمكانّيات إلاّ أن القصور في تلبيتها يؤثّر على المجتمع مما يقود إلى تدخل السلطة العمومية لتوفير هذا النوع من الخدمات، مثل السكن.

5- خدمات ذات رؤوس أموال مكلفة: تمتد آثارها مستقبلا مثل بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات، المعاهد..

المراجع

- السيد حجازي، المرسي. (2004). اقتصاديات المشروعات العامة. مصر: الدار الجامعية.
- بوزقاو، نور الهدى. (2011). التسيير المالي للمؤسسات السمعية البصرية العمومية. رسالة ماجستير. جامعة الجزائر3.
- حجام، العربي وآخرون.(2019). الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية. الجزائر: مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات.
- كومغار، إبراهيم. (2009). المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث (ط 9). المملكة المغربية: النجاح الجديدة.
- عبد الوهاب، كيالي. (1990). الموسوعة السياسية. عمان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- Alain-serge Mescheriakoff. (1997). Droit des services publics.France : Presses Université de France.
- Marianne, Messager. (1995). la communication publique en pratique. France :Les éditions d'organisation.
- Gilles, Guglielmi. et Geneviève, Koubi. (2000). Droit du service public. France : Montchrestien.
- Serge, Guinchard. et Thierry, Debard. (2020). Lexique des termes juridiques 2020-2021 (28 ed). France : dalloz.