

المحور الثالث الخدمة العمومية

الخدمة العمومية هو مصطلح حديث ارتبط بشكل وثيق بتطور الدولة عبر تاريخها، هذا التطور انعكس بشكل مباشر على مفهوم الخدمة العمومية وطرق تقديمها. في البدايات، كانت الدولة تقوم بدور محدود للغاية، وكانت الخدمات التي تقدمها للمواطنين قليلة ومحدودة. ومع مرور الوقت، توسعت الدولة في وظائفها ومسؤولياتها، وأصبحت تقدم خدمات أكثر تنوعاً وشمولية. هذا التوسع في دور الدولة أدى إلى تطور مفهوم الخدمة العمومية، وأصبحت الخدمة العمومية تشمل طيفاً واسعاً من الخدمات التي يحتاجها المواطنون بإشرافهم في تصميمها وتقديمها.

1. تعريف الحديث للخدمة العمومية:

لقد تعددت التعاريف والمفاهيم لمصطلح الخدمة العمومية نذكر منها ما يلي: حسب القانون الإداري الفرنسي "الخدمة العمومية هي تلك التي تعد تقليدا خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام. أما المشرع الجزائري فوضع عدة مفاهيم للخدمة العمومية فالمعنى المؤسسي هو الذي يشير إلى العمل الذي تقوم به الإدارة أما المعنى القانوني فينبطوي على تطبيق القانون العام والمعنى الاجتماعي فيشير إلى مفهوم التضامن والتماسك الاجتماعي في حين المعنى الاقتصادي فينبطوي على إنتاج السلع العامة.

لقد وضع المشرع الجزائري تعريف للخدمة العمومية في مجال السمععي البصري مثلا وذلك بموجب القانون رقم 04/14 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بقانون السمععي البصري، حيث عرفت المادة 07 منه الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسمععي البصري هي: "نشاط للاتصال السمععي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الاتصال السمععي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكيف والاستمرارية".

أما القانون الإداري الفرنسي فيعرف الخدمة العمومية على أنها "تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفيرها على أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام. وقد عرف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011 الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنها "أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة".

الخدمة العمومية هي الخدمات التي تقدمها الحكومة للمواطنين ضمن نطاق سلطتها، إما بشكل مباشر من خلال القطاع العام أو عن طريق تنظيم تقديم الخدمات. ويرتبط هذا المصطلح بالتوافق الاجتماعي على وجود خدمات معينة ينبغي أن تكون متاحة للجميع، بغض النظر عن مستوى دخلهم هي مجموعة الأنشطة التي تقدمها الدولة أو الجهة الرسمية في بلد ما لصالح العامة من الناس والمواطنين دون تمييز، وتقوم على أساس تحقيق المنفعة العامة لجميع المواطنين، فالحاجة التي تدفع بتقديمها متعلقة بعموم الشعب ولا تختص بفئة دون أخرى، وتتحمل الدولة المسؤولية عن أي تقصير في تقديمها.

عبارة عن أي عمل رسمي صادر عن مؤسسات الدولة المختلفة من وزارات، وهيئات، ومجالس بلدية، ومراكز شرطة، ومحاكم وغيرها، وهي خدمة لا تتلقى الدولة مقابلها المال دائماً، ففي النزاعات وحفظ الأمن مثلاً فإنها لا تجني من ورائها المال من المواطنين، لكنها تأخذ مقابلاً على خدمة الكهرباء من خلال دفع الفواتير المستحقة على المواطن أو الشركات وغيرها من القطاعات الإنتاجية. كما يعرفها فيليب

¹ المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، الجريدة الرسمية العدد 68 مؤرخة في 2012/12/16

كوتلر الخدمة على أنها "أي عمل أو أداء غير ملموس يقدمه طرف إلى طرف آخر دون أن ينجر عن ذلك ملكية أي شيء، وإنتاجية الخدمة يمكن أن تكون مرتبطة أو غير مرتبطة بالسلع المادية².
يوحي مصطلح الخدمة العامة أو الخدمة المدنية بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة، و لذلك يركز في تعريف الخدمة العامة على محورين³.

✓ أولاً: مفهوم الخدمة العامة كعملية

حيث يمكن أن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية، أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تتطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، وبالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:
أ/ الأفراد: إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة، أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته. مثال ذلك عندما يدخل مريض إلى المستشفى، فإن عمليات العلاج والوقاية ومختلف الخدمات الصحية تجري عليه بذاته، ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمات العامة، مثل محاكمة الأفراد، وسفرهم وغيرها من الأمثلة.

ب/ الموارد: حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة؛ أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء، وليس على الأفراد، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة، مثل خدمات رخص مرور السيارات، والخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية.

ج/ المعلومات: تمثل أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة، كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات

✓ ثانياً: مفهوم الخدمة العامة كنظام

انطلاقاً من مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي:

1- نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

2- نظام تسليم الخدمة ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي للخدمة، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة. ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكلين:

- خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة. (المواطن)

- خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة، ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني.

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقاً من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة، ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من أموال لمثل هذه الوثائق في الخزينة، وعليه بالانتظار قليلاً لكي تنتهي الخدمة، وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن (يراه بنفسه)، لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة، يتطلب الأمر مهام وأعمال أخرى تجري داخل مكتب الخدمة العامة مكتب المرور مثلاً، مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي عن تاريخ السيارة، والمخالفات، التسجيل، المراجعة الداخلية، وكل هذه الأعمال تتم في المكتب الخلفي، الذي لا يراه المواطن، وهو ضرورياً لاستكمال الخدمة وتقديمها.

² Philip KOTLER, Marketing Management, 10th ed, Prentice Hall International editions, USA, 2000, p428

³ ثابت عبد الرحمن إدريس المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد النشر، 2001، ص 455

2. أنواع الخدمة العمومية

الخدمة العمومية هي نشاط تقوم به الدولة أو أحد مؤسساتها العامة، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجات المواطنين الأساسية. وتشمل الخدمات العمومية مجموعة واسعة من الخدمات نذكر منها :

- الخدمة الإدارية: كخدمة المحافظة لمواطنيها والخدمات المرتبطة بالمجالس البلدية
- الخدمات الإلزامية: ومنها الخدمات الاجتماعية والمتعلقة بالمعرفة، وتشمل خدمة التعليم المدرسي، والتطعيم الطبي ضد الأمراض والأوبئة الخطيرة كشلل الأطفال، والحصبة، والفيروسات التي تهاجم البشر من فترة إلى أخرى .
- الخدمات المتعلقة بمستلزمات الحياة الضرورية: وأهمها خدمة المياه، وخدمة الكهرباء، والصرف الصحي، وتوزيع الوقود والغاز وغيرها .
- خدمات مجانية وأخرى مدفوعة: وهي تلك الخدمات التي تقدمها الجهة الرسمية، ولا تتلقى مقابلها المال من المواطنين كإدارة الشوارع، وعمل الشرطة، أما الخدمات المدفوعة التي تقدمها مقابل التزام المواطن بدفع التكاليف كاملة فمثالها خدمة المياه، فيما يوجد نوع يجمع بين النوعين السابقين وهي الخدمات التي يتشارك في دفع تكاليفها المالية كل من الدولة والمواطن كالنقل العام، وتوفير شبكة كهرباء للمنازل .

3. المبادئ الضابطة لسير المرفق العام

تقدم المرافق العمومية خدمات ذات قيمة هامة للأفراد إذ تغطي احتياجات ومصالح المجتمع ولكي تتمكن هذه المرافق من أداء هذه المهام ، فإنه من الضروري خضوعها لمجموعة من المبادئ تحقق هذه الأهداف.

هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات، و قد ينظر إلى هذه المبادئ - التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين - وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني و الإداري لتقديم الخدمة العامة و منها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها. من أهم هذه المبادئ التي ترتبط ارتباطا وثيقا بسير المرفق العام نلخصها في ما يلي :

- **مساواة المنتفعين أمام المرفق العام :** يعتبر مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من المبادئ الكلاسيكية للقانون استكشفتها وأعلنها القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرفق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم ، وتحمل نفقات الانتفاع بصرف النظر عما قد يوجد بينهم تفاوت لا يتعلق بشروط الانتفاع
- **مبدأ الاستمرارية:** من الناحية النظرية، نجد أن مبدأ الاستمرارية للخدمة العمومية يركز على المصلحة العامة التي تعتبر ضرورة لإنشاء خصوصية المؤسسة الإدارية و إرساء شرعيتها على أساس متين، و على إشباع حاجات المواطنين و من واجب الدولة ضمان السير المنتظم للخدمة العمومية . و هذا يعني ضرورة المحافظة على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية في حالات الإضراب القانوني لعمال القطاع العمومي.⁴
- **مبدأ التكيف والملائمة :** يجب أن تواكب الخدمات العمومية أشكال التقدم، ، باعتبار أن المنفعة تتطور بتغير الزمن لذلك لا بد أن تستجيب الإدارة أو المؤسسة العمومية لتلك التغيرات لتتمكن من تقديم الخدمات التي وجدت من أجلها ، فمبدأ التكيف أو المرونة يعدّ شرطا أساسيا لمتابعة تطور الإدارة أو التنظيم وهو ما يبرّر التغيرات التي تحدث على الخدمات العمومية تبعا للتطور التكنولوجي وكذا تغيرات الجانب الاجتماعي والحاجات الاجتماعية وبما يتلاءم ورغبات ومتطلبات الجمهور، ومن تطبيقات هذا المبدأ نجد أن من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة

⁴ مريزق عدنان، التسيير العمومي :بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديث (الجزائر :جسور للنشر والتوزيع، 2015 ، ص17 .

المرفق - كلما دعت الحاجة - أن تتدخل لتعديل النظم واللوائح الخاصة بالخدمات العمومية أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك والمطالبة باستمرار عمل المرفق بأسلوب وطريقة معينة ؛
وبذلك نخلص إلى أنّ مبادئ الخدمات العمومية مهمة وأساسية لتطوير وتحسين إنتاج وتقديم الخدمات ووجودها وتجسيدها مرتبط بحاجة الأفراد داخل المجتمع لهذه الخدمات وكذا بجدية الإدارة في العمل على تطوير وتحسين أساليب تقديمها.

4. خصائص الخدمات العمومية

لقد أظهرت العديد من الدراسات و الأبحاث الخصائص المميزة للخدمات خاصة من الناحية

التسويقية و فيما يلي استعراض لأهمها:

- **عدم تماثل الخدمة :** تتغير الخدمة حسب أوقات وظروف تحققها وذلك راجع لكون الخدمة تعتمد على من يقدمها وكيف يقدمها والظرف الذي تقدم فيه وبالتالي يصعب مماثلة الخدمات بالنظر أولاً أنّ للمستهلك تأثيراً على نوعية الخدمة وثانياً لمقدم الخدمة تأثيراً أيضاً على نوعية الخدمة المقدمة
- **عدم قابلية الخدمة للتخزين:** تمتاز الخدمات بكونها غير قابلة للتخزين و هي مرتبطة بدرجة اللاملموسية ، فكلما توفرت هذه الأخيرة في الخدمة كلما انخفضت فرصة تخزينها و بهذا تقل تكلفة التخزين و هي نتيجة ايجابية لهذه الخاصية. من الشائع أن الخدمات تنتهي منفعتها بتقديمها في كل مرة حيث يصعب الاحتفاظ بها و تخزينها، و قد تتعرض بعض المنشآت الخدماتية إلى الخسارة لعدم الاستفادة الكاملة من تقديمها للخدمات
- **عدم الملكية:** لا يمكن امتلاك الخدمة و بالتالي لا يمكن نقل ملكيتها من المقدم إلى المستهلك أو المرتفق باعتبار أن هذا الأخير يحق له استعمال الخدمة لفترة زمنية معينة (كاستئجار غرفة في فندق أو استعمال مقعد في طائرة، أما ما يقابله في حالة شراء سلعة ما فإن المستهلك له الحق في استعمالها و امتلاكها و التصرف فيها
- **التفاعل بين مقدم الخدمة والمستخدم منها:** تعتبر هذه الخاصية من خصائص الخدمة العمومية كعملية وليس كمنتج وتعني التفاعل العالي والمباشر بين مقدم الخدمة والمستخدم منها ومدى قوة وتأثير الاتصال بين الطرفين على أداء الخدمة وإشباعها للحاجة المطلوبة
- **التلازمة:** نعني بالتلازمة "تلازم عملية الإنتاج والاستهلاك" وهذا الأمر لا ينطبق على السلع التي تصنع و توضع في المعارض أو توزع على البائعين و من خلالها على المشتريين يتم استهلاكها لاحقاً، أي أنّ معظم الخدمات تنتج وتستهلك في نفس الوقت، وأنها تعتمد في تقديمها على الاتصال الشخصي بين مقدم الخدمة والربون.

5. معايير الخدمة العمومية

خلصت مجموعة من الدراسات و الأعمال لباحثين في مجال التسيير العمومي، أكدوا فيها أن كل عمليات التسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها نذكر من هذه المعايير ما يلي:

- معيار المجانية النسبية :

امتداداً لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة اختلاف التي يكون الوصول لها مجاناً كالصحة والأمن، ثم ترتيب تنازلي حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستخدم، بحيث تتعدد التغيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم أين يقتضي معيار المساواة في التعامل بالوصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات ذات الصلة التجارية والصناعية.

- معيار الفعالية :

تعتبر الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي يثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن ، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النقل أو الغاز أو الكهرباء... الخ، في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة ساهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فإن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية.

- معيار التضامن :

تعتبر الخدمة العمومية تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانياً، بالمساهمة بتقلص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية، الفقر والحرمان، لذا تصنف الخدمة العمومية لثلاث مهام وفق معيار التضامن وهي كالآتي:

(أ) مهام تهدف لجعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهميش.

(ب) مهام تهدف للمحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة.

(ت) مهام تهدف للمساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة.