جامعة وهران – 2 – محمد بن احمد
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

محاضرات في مادة التنمية الإدارية والخدمة العمومية لطلبة السنة الأولى ماستر علوم سياسية تخصص إدارة عامة

الأستاذ: باعلي واسعيد باحمد

المحاضرة الأولى

أولا: الوظيفة العمومية

يختلف مفهوم الوظيفة العمومية من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر، باختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل بلد. ويتجاذب العالم نظامين رئيسيين للوظيفة العمومية، هما النظام الأوروبي والنظام الأمريكي.

1- الوظيفة العمومية وفق المفهوم الأوروبي

يطلق البعض على المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة اسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة". فالوظيفة العامة، وفق هذا النظام، عمل مستقر، وتخضع لنظام قانوني خاص، متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص، ومركز الموظف، حسب هذا المفهوم، هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات، وهذا يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للمواطن بصفة عامة.

تتميز الوظيفة العامة وفق هذا المفهوم بأنها رسالة وخدمة ذات طبيعة خاصة، تتسم بالدوام والاستقرار، وتستهدف ضمان سير المرفق العام، مما يقتضي خضوع الموظف لنظام قانوني خاص، يستقل المشرع بتحديده. وتخضع الوظيفة العامة وفق هذا النظام للتسلسل الإداري والتدرج الرئاسي، ولا يرتبط الموظف بوظيفة معينة، بل يمكن نقله من قبل الإدارة إلى وظيفة أخرى إذا لزم الأمر، أو قد يرقى إلى وظيفة أعلى بناء على أقدميته وكفاءته.

يطبق هذا المفهوم في معظم الدول الأوربية الغربية، وخاصة فرنسا، ألمانيا، وإيطاليا، وإنجليترا وبلجيكا، وإسبانيا والسويد والنرويج واليابان وكافة الدول العربية.

2- الوظيفة العمومية وفق المفهوم الأمريكي

يطلق البعض على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة اسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة"، ويطيق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا وفنلندا، والدول الاشتراكية سابقا.

لا يوجد للوظيفة العامة، وفق هذا المفهوم، نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل فالوظيفة عمل يشتغل به الموظف مدة معينة، ولا تتمتع بصفة الدوام والاستقرار، ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا ينقل من وظيفة إلى أخرى، ولا يرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة لهذا فإن الموظف في النظام الأمريكي أقل ثباتا واستقرارا منه في النظام الأوروبي.

يقوم نظام الوظيفة العامة، وفق المفهوم الأمريكي، على أساس موضوعي هو الوظيفية العامة، وليس على أساس شخصي هو الموظف العام، وذلك باعتبار أن الوظيفة العامة هي الوحدة الأساسية التي تقوم عليها الخدمة المدنية، هذا يعني أن المفهوم الأمريكي يركز على أهمية الوظيفة، مع مراعاة التخصص الدقيق عند اختيار الموظف العام، وسرعة إنجازه وإتقانه لأعمال وظيفته، وفقا لطبيعة كل وظيفة كما يحددها الخبراء.

تعتبر الوظيفة العمومية بهذا المعنى من أهم المرافق التي تقدم الخدمة عبرها للمواطنين باسم الدولة، وذلك في صورة نشاط إداري يقوم به الموظفون على مستوى مختلف الإدارات العمومية والجماعات المحلية مركزيا وجهويا ومحليا، حيث تغدو الوظيفة العمومية أداة أساسية في يد الدولة لدعم التنمية وإشباع حاجيات المواطنين.

ويبرز مفهوم الوظيفة العمومية على مستويين:

- **مستوى المضمون:** ويتعلق أساسا بالنشاط الإداري أو الخدمات الإدارية والموظفون الذين يقومون بهذا النشاط ويقدمون هذه الخدمات، فتدخل الدولة في هذا المضمار بعد ضروريا لإشباع الحاجات العامة حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، ويتخذ تدخل الدولة في الغالب صورة المرفق العام، خاصة إذا أخذت بوسائل القانون العام في تحقيق نشاطها، حيث يعتبر تدخل الإدارة عبر المرفق العام من أهم صور النشاط

الإداري في تحقيق المصالح العامة وأكثرها انتشارا في الوقت الحاضر، وبالتالي أصبحت فكرة المرفق العام المحور الأساسي الذي تقوم عليه الدراسات الإدارية بصفة عامة ونشاط الإدارة بصفة خاصة، وفكرة المرفق العام مرتبطة بضرورة تلبية الاحتياجات الجماعية، وبما أن هذه الاحتياجات العامة قد عرفت تطورات مختلفة نتيجة تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، فإن ذلك قد انعكس بالتبعية على مفهوم المرفق العام.

. **المستوى الثاني:** وهو مستوى الشكل، والذي يخص مجموعة القوانين المتحكمة في المسار الوظيفي للموظف وطريقة تسيير الإدارة، ويتمثل هذا الأمر في النظام القانوني للوظيفة العمومية الذي يعد الحجر الأساس في تنظيم نظام الوظيفة العمومية، نظرا لكونه يعكس واقع الوظيفة العمومية وينظم مركز الفاعلين فيها؛ مثل حقوق وواجبات الموظفين.

ثانيا–مفهوم الخدمة العمومية

وفقا للقانون الإداري الفرنسي " الخدمة العمومية هي تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام ".

وتعني كلمة "عامة" الشمول، فعندما يكون الحديث عن المصلحة العامة لجماعة ما؛ فإن المقصود بتلك المصلحة التي تهم كافة أفراد تلك الجماعة وليس جزءا منهم أو أحدهم فقط، ومع وجود الدولة كأعلى وأكبر مؤسسة في المجتمع، أصبحت كلمة عامة عادة ما تصرف إلى كل ما يتعلق بهذه المؤسسة ككل، أي كلمة عامة دلت على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام.

1– أنواع الخدمات العمومية

هناك تقسيمات مختلفة للخدمات العمومية ومن بين هذه التقسيمات نجد التقسيم التالي:

– خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه؛ مثل الخدمات التعليمية والصحية وهي خدمات يفترض أن تقدمها وتوفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.

– الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته ومستوياته (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها) مثل التزود بالماء، الكهرباء، الغاز والنقل... إلخ.

وما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة والمؤسسات العمومية، وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف القطاع الخاص وتتم إدارتها على أسس تجارية، حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

– خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات، ومن بين هذه الخدمات نذكر مثلا: المكتبات العامة، المتاحف والمنتزهات العامة.

– خدمات ذات طبيعة اجتماعية، يمكن للأفراد أن يؤدوها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع، وهو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء وتوفير هذه الخدمات، ومن بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلا.

– خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة. مثل: بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات وغيرها.