

**الخدمة العمومية المعاصرة: (ضرورة التغيير و حتمية التطوير)****دراسة متأصلة في المفاهيم و المبادئ-*****The New Public Service The Necessity Of Change & The Inevitability Of Evolution  
-A Study In Concepts & Principles***

أ. د مكي الدراجي

كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الوادي

mekkiderradji@gmail.com

ط.د. عتاب كلثوم\*

كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الوادي

attab-keltoum@univ-eloued.dz

تاريخ النشر: 2021/10/01

تاريخ القبول للنشر: 2021/09/08

تاريخ الاستلام: 2021/05/18

**ملخص:** تتناول هذه الدراسة مفهوم الخدمة العمومية الذي عرف تطورا نوعيا تماشيا مع المتغيرات الزمانية و المكانية لكل مجتمع. بدءا بالنموذج المحلي الذي كان سائدا في القرون الوسطى و المتسم بتقديم الخدمات الاجتماعية ، مروراً بالنموذج الوطني للقرن العشرين الذي عرفت فيه الخدمة العمومية مبادئ و أساليب الإدارة العامة التقليدية وصولاً إلى النمط الأكثر تطورا للنموذج الوطني في القرن الواحد و العشرين، ملخص، و تهدف إلى الربط بين هذا التطور و الإدارة العامة المعاصرة الذي أنتج الخدمة العمومية المعاصرة القائمة على مبادئ الديمقراطية التشاركية و المواطنة و أساليب التسيير الاقتصادي.

**الكلمات المفتاحية:** الإدارة العامة ؛ الإدارة العامة المعاصرة ؛ الخدمة العمومية ؛ الخدمة العمومية المعاصرة ؛ التطور؛ التغيير.

**Abstract:**

*This study addresses the concept of Public Service, which has been qualitatively developed in line with the temporal and spatial variables of each society. From the medieval local model of social services, to the national model of the 20th century, in which the public service defined the principles and methods of traditional public administration, to the most sophisticated national model of the 21st century.*

*The study aims to link this development with the contemporary public administration, which produced the contemporary public service based on the principles of participatory democracy produced the contemporary public service based on the principles of participatory democracy. the local model.*

**key words:** Public Administration; the New Public Administration; The Public Service; the New Public Service; Development – Change.

\* المؤلف المراسل

## مقدمة:

شهدت الإدارة العامة ثورة معرفية جديدة فبدلاً من التركيز على البيروقراطية وتقديمها للخدمات أصبح التفكير بتقديم الخدمة الحكومية بطريقة أكثر كفاءة وفعالية ويتم تكوين الحكومة الجديدة بشكل حديث وفقاً للمتطلبات التي تخدم الخدمة العامة المعاصرة. ونتيجة لذلك حدثت مجموعة من التغييرات الإيجابية للغاية والتي تم تنفيذها في القطاع العام حيث اتسمت الخدمة العامة الحكومية بأنها أكثر جودة و أقل مدة زمنية و وفقاً لمشاركة المواطنين في متابعة الخدمة وتقويمها.

حيث أصبح مجال الإدارة العامة يتحلى بفكرة التجديف وليس فقط التوجيه بمعنى أن يقوم الموظف العام بإدارة وظيفته بشكل مسؤول و إحساس بالسلطة والوظيفة التي يقوم بها بدلاً من توجيه المواطنين في محاولة منه لإثراء قيم المشاركة المجتمعية، فالمواطنون الآن يشاركون في وضع أهداف المنظمة ورسم اتجاهها لان المشاركة تعطي مزيداً من القوة للمنظمات العامة، خاصة وأن هذا الأسلوب كان مرفوض في الإدارة العامة القديمة . غير أن الوصول إلى هذه الفلسفة الإدارية لم يكن وليد الصدفة و إنما نتيجة تراكم التجارب الإنسانية بهذا الصدد.

و هو ما يدعو للتساؤل في الكيفية التي أخذ بها هذا المفهوم في التطور عبر الأحقاب الزمنية و المتغيرات المكانية فكيف تبلور التطور التاريخي لمفهوم الخدمة العمومية ؟ و كيف يمكن للتحديات الزمانية و المكانية أن تحدد معاييرها و مبادئها؟

و للإجابة عن هذين السؤالين المحوريين، نطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:

1. ما هي إرهاصات ظهور مفهوم الخدمة العمومية؟

2. كيف تطور مفهومها؟ و ما هي مبادئها؟

3. كيف ساهمت التحديات البيئية في ظهور الخدمة العامة المعاصرة ؟

و تطرح الدراسة الفرضية المحورية التالية:

أن مفهوم الخدمة العمومية نتاج تطور زمني و مكاني و عوامل قيمة أخلاقية.

و للإجابة على الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى ثلاث محاور :

اولاً: الخدمة العمومية قراءة في النشأة ، التطور التاريخي، المفاهيم.

ثانياً: التغيرات الراديكالية في مفاهيم و أطر الخدمة العمومية.

ثالثاً: الفروق الجوهرية بين الخدمة العمومية المعاصرة و الخدمة العمومية التقليدية.

## المحور الأول

الخدمة العمومية التقليدية قراءة في النشأة، التطور التاريخي، المفاهيم.

أولا : البناء التاريخي للخدمة العمومية.

بالرغم من أن مصطلح " الخدمة العمومية " ظهر في القرن التاسع عشر (19) إلا انه يمكن القول أن أصوله قديمة قدم البشرية. حيث ارتبط هذا المفهوم بالإنسان كفرد و كيان اجتماعي بحيث لا يمكن الفصل بينهما.

فأدت الحياة المشتركة للبشر إلى نشوء طرف ثالث في الحياة الاجتماعية ألا وهي السلطة العامة أو الدولة، لتأسيس و ضمان الروابط الاجتماعية ، و تحسين ظروف الحياة المشتركة بصفة مشروعة و معترف بها في مقابل التنازل عن جزء من الحرية الفردية في سبيل العيش المشترك.<sup>(1)</sup>

و تركز شرعية الدولة على أنها الضامن الوحيد للمصلحة العامة و الرفاه، و السلام المدني للجماعة الإنسانية عن طريق التعايش الاجتماعي .

حيث تعمل السلطات العامة للدولة من خلال أدواتها على ضمان سلامة كل عضو من أعضاء المجتمع، و سلامة البيئة التي يعيش فيها. ليس فقط هذا بل كذلك لضمان شروط التكاثف و التطوير من خلال تنظيم الوصول إلى مصادر المياه و الغذاء و الرعاية الصحية و التعليم و وسائل النقل... الخ. لذلك قام اليونانيون و الرومان ببناء و تنظيم أنظمة الصرف الصحي و الطرق و القنوات و إدارة الأموال و المباني العامة و الخدمات الطبية و الثقافية.<sup>(2)</sup>

مما سبق يمكن القول بأن الخدمات العامة سبقت في ظهورها المفهوم العلمي للخدمة العامة. حيث يبين النتبع التاريخي لتكوين الخدمات العامة أن تنظيمها و تطويرها مرتبطان بالخصائص الإدارية و السياسية لمختلف السلطات العامة في كل مستوى إقليمي للمنطقة. بدءا من الخدمات العامة للدولة و وصولا إلى الخدمات البلدية أو المحلية.

بشكل عام يمكن التمييز بين ثلاث حقبة تاريخية لتطور مفهوم الخدمة العمومية.<sup>(3)</sup>

**النموذج المحلي :** و يعود أصله إلى القرون الوسطى.

**ب. النموذج الوطني للقرن العشرين:** و قد ظهر أواخر القرن 19 و يتميز بعدة خصائص تتعلق باختصاص الدولة بمجال الخدمة العامة.

**ج. النموذج الوطني للقرن الواحد 21:** و قد ظهر في نهايات القرن 20 و يتميز بعدة خصائص تتعلق بمعايير و جودة الخدمات العامة و أساليب تسييرها.

ثانياً مفهوم الخدمة العمومية: يمكن أن نميز بين نموذجين معرفيين تم تناول مفهوم الخدمة العامة بهما و هما:

#### أ. المفهوم الأمريكي للخدمة العامة :

ظهر مفهوم الخدمة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية في قطاع الاتصالات تحديداً مجال الهاتف. وكان أول من استعمل العبارة رئيس الأمريكية للهاتف " تيودر فايل " THEODER VAIL من خلال سعيه لاسترجاع احتكار مؤسسة (بال BELL) بمجال الهاتف منذ سنة 1894 إلى غاية 1907.

و قد أنشئت المؤسسة من طرف " الكسندر جراهام بال " ALEXANDER GRAHAM BELL " مخترع الهاتف ، و بفضل سلسلة من براءات الاختراع ضمنت المؤسسة الاستغلال الحصري لسوق الهاتف ، و لكن سقوط الاختراع في يد القطاع العام عام 1894 مكن من ظهور عدد معتبر من المؤسسات المستقلة التي تنشط في السوق.(4) و في استرجاعه للاحتكار اتبع " VAIL " سياسة تستند على مفهوم الخدمة العامة مبررا في سعيه بأن امتلاك متعامل واحد للشبكة الوطنية الوحيدة ضرورة اقتصادية و أمنية ملحة. و قد لخص " VAIL " حملته في إنشاء خدمة عامة للهاتف في الشعار التالي:

*Duplication of plans is a waste to the investor ,and duplication of << charges is a waste to user >>*

و قد قصد بهذا أن مضاعفة خطط البنى التحتية يشكل خسارة للمستثمرين، و أن مضاعفة التكاليف يشكل خسارة لمستخدم المرفق.(5)

مما سبق نلاحظ أن الاحتكار هو من ساهم في التفكير في ضرورة وجود الخدمة العمومية. و هو يظهر عكس ما تعنيه الكلمة في الوقت الحالي، و هو ما يتعارض مع ضرورة تحرير السوق ، ذلك أن الاحتكار في هذه المرحلة لم يكن عمومياً و إنما ارتبط بالخواص إبان الطفرة الصناعية و التكنولوجية و إطلاق براءات الاختراع لعلماء و مخبر بحث خاصة و استثمار أصحاب رؤوس الأموال فيها.

و هو أيضاً ما فتح المجال لاستثمار الباحثين الأكاديميين في مفهوم الخدمة العمومية على شكله الحالي بعد أن كان ظهوره إستراتيجية تجارية مضادة.

#### ب. المفهوم الأوروبي للخدمة العامة:

تم تداول مفهوم الخدمة العمومية من طرف اللجنة الأوروبية في أواخر الثمانينيات مباشرة بعد العقد الأوروبي الموحد ( Acte Européen ) و الذي كان يهدف إلى تحقيق انسجام

السوق الأوروبية للاتصالات. ثم البريد، ثم قطاع الكهرباء، و ذلك عن طريق تشريع نصوص قانونية قطاعا بقطاع. إذ عرف منذ تجسيده تطورا كبيرا.<sup>(6)</sup>

وفي عام 1991. تم تقديم الخدمة العامة في بلاغ اللجنة الأوروبية على أساس أنها خدمة قاعدية (Service de base) مقدمة لجميع المرتفقين في كامل المجموعة الأوروبية تحت شروط تعريفية متمكن منها (Abordable) و بنوعية خدمة ذات مستوى عام (Standard).<sup>(7)</sup>

و في بلاغ حول الخدمات العامة لنفس اللجنة عام 1996. تم شرح مفهوم الخدمة العامة على أنه المفهوم الشامل اللازم بهدف تطوير و ربط و وصل الخدمات ذات المنفعة الاقتصادية العامة لتحقيق الانسجام الاقتصادي في أوروبا.<sup>(8)</sup>

و وضحت أن مفهوم الخدمة العمومية تقوم بضمان خدمة ذات نوعية مقابل ثمن مقبول لجميع المرتفقين على كامل الإقليم الأوروبي.

و في بلاغها عام 2000 تم تبيان تعريف الخدمة العمومية و نمائها بالسماح بإبقاء هذه الخدمة و نوعيتها في متناول كل المستعملين و المستهلكين في فترة الانتقال من وضعية توفير الخدمة تحت نظام قائم على الاحتكار إلى وضعية السوق المفتوحة على المنافسة.<sup>(9)</sup>

و في بلاغ عام 2003 الذي سمي بالكتاب الأخضر. و المتعلق بالخدمات ذات المنفعة العامة فيوضح بأن الخدمة العامة مفهوم ديناميكي. يسهر على إمكانية اتخاذ التزامات الخدمة العامة مع الأخذ بعين الاعتبار التطور السياسي و الاجتماعي، و الاقتصادي و التكنولوجي.<sup>(10)</sup>

و الذي يشدد على ضرورة التنسيق و التكيف مع التطور الطردي باحتياجات المرتفقين حسب طبيعة التغييرات ذات الصلة ببيئة الخدمة و المواطن.

و في بلاغ عام 2004 الذي تضمنه تقرير الاجتماع الأوروبي تحت عنوان الكتاب الأبيض. طور الاتحاد الأوروبي بهدف ضمان إمكانية الوصول الفعلي و الحقيقي من الخدمات الضرورية، و يضيف ذات الكتاب بأن الخدمة العمومية مفهوم مرن و ديناميكي.<sup>(11)</sup> أي أنه يمكن إعادة تعريف الخدمة العامة من منطلق تكييفها مع المحيط الاجتماعي.

## ج. تعريف الخدمة العمومية و معايير تميزها:

### 1. تعريف الخدمة العمومية:

تناول عدة باحثين مفهوم الخدمة العامة محاولين تعريفها تعريفا جامعاً و مانعاً و ندرج ضمن هذه الدراسة جملة منها:

الخدمة العمومية وفقاً للقانون الإداري الفرنسي " الخدمة العمومية هي تلك التي تعد تقليدياً خدمة فنية، تزود بصورة عامة بواسطة منظمة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"<sup>(12)</sup>

تعريف " بيار بوي " PIERRE BAUBY " : "هي ثمرة الزمان و المكان ، و التحديات التي توجه المجتمع".<sup>(13)</sup>

تعريف "كوتلر" KOTLER " : "هي نشاط أو أداء خاضع للمبادلة غير ملموس، ولا ينتج عنه نقل للملكية، و يمكن أن يرتبط بمنتج مادي".<sup>(14)</sup>

تعريف "دانيال شافيز" DANIEL CHAVEZ " : "الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان و تأمين رفاهيته ، و التي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية المجتمع ، و هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المواطن".<sup>(15)</sup>

تعريف اللجنة الأوروبية (2007): " هي إنشاء حق لكل مواطن في الاستفادة من بعض الخدمات الأساسية و الضرورية".<sup>(16)</sup>

و تعرف الخدمة العمومية "على أنها مهمة ذات فائدة عامة تقدم من طرف هيئة عمومية تملك عند الاقتضاء سلطة ذات قوة عمومية خاضعة لنظام قانوني مكيف مع احتياجات الخدمة"<sup>(17)</sup>

يلاحظ على التعريف السابق أن مفهوم الخدمة العمومية بني على ثلاث ركائز الخدمة و الهيئة و الإطار القانوني .

و أن تعريف الخدمة العمومية وليد عدة تفاعلات اجتماعية و دينية و أخلاقية سائدة في المجتمعات التي تعمل على تقديمها وفقاً للنمط الذي يحقق الغايات من استحداثها.

### 2. معايير الخدمة العمومية التقليدية:

ترتكز عملية تسيير نشاطات الخدمة العمومية على مجموعة من القيم والمبادئ الأساسية، تتمثل فيما يلي:<sup>(18)</sup>

- معيار الاستمرارية: من الناحية النظرية، نجد أن مبدأ الاستمرارية للخدمة العمومية يتركز على المصلحة العامة التي تعتبر ضرورية لإنشاء خصوصية المؤسسة الإدارية وإرساء

شرعيتها على أساس متين، وعلى إشباع حاجات المواطنين. ومن واجب الدولة ضمان السير المنتظم للخدمة العمومية.

وهذا يعني ضرورة الحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي.

- **معيار المساواة:** يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة بالمرفق العام بأن تؤدي خدماتها لكل من تتوفر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي.

و يستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العالمية وإعلانات الحقوق التي تقضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية. فهذا المبدأ لا يتعلق بسير المرفق فقط، بل هو قاعدة تحكم القانون بصفة عامة. فالمساواة أمام المرافق هي نتيجة للمبدأ العام والذي يمثل حقا من حقوق الإنسان.

- **معيار التنظيم:** و يقصد به استعانة الحكومة في تقديمها للخدمة العامة على وكالات ومواد متخصصة لاستخدامها في خدمات معينة، تتطلب درجة عالية من التخصص التقني أو العلمي.<sup>(19)</sup>

- **معيار التطوير:** يفترض أن أفضل المطالبات الفردية يتم تعزيزها من خلال إشراك جميع الأشخاص في عملية صنع القرار وأن المشاركة ليست فقط قيمة مفيدة، ولكن لا بد من تطوير الخدمة العامة.<sup>(20)</sup>

- **معيار المجانية النسبية:** امتداد لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث الدخل) يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين؛ بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم، أين يقضي معيار المساواة في التعامل، الحصول على الخدمة العمومية بمقابل. مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية والتجارية، كالسكن، التأمين، السياحة والترفيه...إلخ. ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة دوريا.

- **معيار الشمولية:** انطلاقا من الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في اغلب الأحيان، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي

أن تكون في متناول جميع المواطنين، والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

- معيار الفعالية: الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي تثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن. فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية، في مجال النقل والكهرباء والغاز والاتصالات والتعليم والصحة والأمن وشق الطرقات في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة، يسهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاوله النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فأن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية المناطق أكثر فعالية.

- معيار التضامن: الخدمة العمومية ما هي إلا تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا من خلال محاربة ظاهرة الفقر والحرمان ، بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية.<sup>(21)</sup>

مما سبق يمكن تمييز تطورا تاريخيا لمفهوم الخدمة العمومية التقليدي، الذي يرتبط بمبدأ تابعة التخطيط و التقديم و الاحتكار للسلطة السياسية ممثلة في ادر العامة. فخصائص الخدمة العمومية ارتبطت بالهيكل الإداري و ما يحيط به بعيدا عن مقدم الخدمة.

## المحور الثاني

### التغيير الراديكالي في مفاهيم و أطر الخدمة العمومية.

ساعد التنظير للمواطنة والمجتمع والمجتمع المدني، والتنظيميين، والجمهور ما بعد الحداثة الإداريون على خلق مناخ لتطوير الخدمات العامة والتي تأتي من الدولة للمواطنين فهناك جمهور جديد ومتطلبات جديدة ومتطورة فلو عجزت الدول عن تقديمها الخدمة بشكل جيد سيقدمها القطاع الخاص والمجتمع المدني بشكل ممتاز. وهناك عدد من المدارس قامت بشرح أهمية وجود خدمة عامة متطورة. و لعل نظريات التسيير الإداري الجديد أو الإدارة العامة المعاصرة كانت حلقة ربط بين الخدمة العمومية التقليدية و الخدمة العمومية الجديدة. و هو ما سيتم توضيحه كالتالي:<sup>(22)</sup>

### أولا: الإدارة العامة المعاصرة:

لقد حدثت ثورة في مجال الإدارة العامة؛ فبدل التركيز على مراقبة البيروقراطية وتقديم الخدمات، كان المدراء العامون يستجيبون للأصوات التي تدعوهم إلى التوجيه بدل التنسيق وإلى أن يكونوا واضعي أسس الحكومات الجديدة الصغيرة التي تتجه نحو الخصوصية أكثر



فأكثر، وكنتيجة لذلك تم إحداث الكثير من التغييرات الإيجابية في القطاع العام ( "أوسبورن" و"غابلر" 1992 – "أوسبورن" و"بلاستر" 1997 – "كيتل" 1993 – "كيتل" و"ديلوليو" 1995 – "كيتل" و"ميلوار" 1996- "لين" 1996)، ولكن إذا كان مجال الإدارة العامة قد ترك فكرة التنظيم وقبل تحمل مسؤولية التوجيه، فهل اكتفت بمجرد استبدال فكرة التمرکز حول الإدارة بفكرة أخرى؟

كتب "أوسبورن" و"غابلر" قائلين: "أولئك الذين يقودون السفينة يمكنهم التحكم في وجهتها أكثر بكثير من الذين يجذفون"، وفي هذه الحالة لن يؤدي هذا التحول فقط - من التنسيق إلى التوجيه - إلى ترك المدراء يتولون قيادة السفينة -مُختارين أهدافهم وتوجهاتهم وواضعين مخططاً لتحقيقها - بل سيعطيهم ذلك القوة لفعل ذلك. في سعينا إلى توجيه السفينة، هل نسينا من هو صاحبها؟ يذكرنا كل من "كينغ" و"ستيفرس" بالجواب الواضح في كتابيها الأخير: الحكومة تنتمي إلى مواطنيها (انظر كذلك: "بوكس" 1998، "كوبر" 1991، "فتلي" و"أونيل" 1998، "ستيفرس" 1994، "توماس" 1995).<sup>(23)</sup>

وبناء على ذلك، يجب على الإدارة العامة أن تركز عن مسؤوليتها في خدمة المواطنين وتمكينهم من تسيير المنظمات وتنفيذ السياسة العامة، وبعبارة أخرى: في الطليعة مع المواطنين، لا يجب أن يكون التركيز لا على القيادة ولا على توجيه الحكومة، بل على بناء مؤسسات عمومية تتميز بالزاهة والتجاوب

إن الإدارة العامة المعاصرة مصطلح يستخدم لوصف نهج الإدارة العامة، كما تعرف على أنها نظرية حول كيفية تقديم الحكومات للخدمات العامة. ظهرت في الثمانينات كرد فعل على النظرية الكلاسيكية للخدمة العامة في ظل الانتقاد الموجه للتسيير الكلاسيكي المتصف بالبيروقراطية المرهقة.<sup>(24)</sup> ونعني به الانتقال من أسلوب الإدارة السلبية إلى الإدارة الفعالة.

وكان أول من أطلق هذا المصطلح هو "هودا" و"بوسطن" سنة 1991 و تضمنه كتابها الجماعي المعنون ب( الإدارة العامة المعاصرة) عام 1996. والذي يقوم على المبادئ التالية:<sup>(25)</sup>

1. الإدارة المهنية العالية في القطاع العام: و يتمثل ذلك في الحاجة إلى معايير واضحة للمساءلة بدلا من نشر السلطة المشتركة في البيروقراطيات العامة، وهذا ما يظهر في تعيين كبار المديرين التنفيذيين على أساس تنافسي.

2. **وضوح معايير قياس الأداء:** يجب إعطاء المديرين التنفيذيين أهداف لتحقيقها مع توفر معايير واضحة لمحاسبتهم في حالة الإخفاق في تحقيقها. وحتى تتم عملية المحاسبة يجب أن تتصف الأهداف المسندة لهم بالوضوح الشديد ليتسنى تقييم الأداء على أساسها. وهو ما يتحقق بفضل فهم روح الخدمة العامة من خلال التنشئة المتدرجة الطويلة اجتماعيا ووظيفيا.

3. **زيادة التركيز على المخرجات:** من خلال تخصيص الموارد و المكافآت المرتبطة بالأداء المدروس. نظرا للتعقيد و التشديد في الإجراءات.

4. **تعميم الوحدات في القطاع العام:** و يتحقق ذلك من خلال تقسيم البيروقراطيات الكبيرة المتعددة الوظائف إلى وحدات مستقلة أو شبه مستقلة. يتم إدارتها بواسطة عقود أداء تشمل اتفاقيات على مستوى أداء الخدمة.

5. **المنافسة في القطاع العام:** و يستند هذا المبدأ كون المنافسة في الأسواق تؤدي إلى الابتكار و انخفاض التكاليف، مما يجعل القطاع العام أكثر كفاءة و فعالية فضلا على أن تحسین نوعية العقود من خلال تحسین الشروط المتعلقة بمنح الاتفاقيات خلافا لما كان سائدا حيث كان السعر عاملا رئيسيا في منحها لتضاف له معايير أخرى لمستوى الخدمة.

6. **استخدام أساليب القطاع الخاص في ممارسة الإدارة العامة:** و هذا بالاستعانة بالأساليب والمفاهيم المستخدمة في القطاع الخاص الذي يستهدف الربح. و هذا عن طريق إسناد أهداف للقيادات الإدارية مع تمكينها من هامش حرية اتخاذ القرارات. و هو من شأنه أن يحدث تحولا في فلسفة التوظيف و أخلاقياته في مجال الخدمة العامة.

7. **التشديد على زيادة الانضباط و خفض التكاليف:** و هذا باستخدام العقود القائمة على عمليات المناقصة العامة لتحقيق الأهداف مع تحسین الكفاءة و الإنتاجية و خفض التكاليف.

#### ثانيا: البناء التاريخي للخدمة العامة المعاصرة:

شهدت فترة أواخر القرن العشرين عدت متغيرات دولية، أبرزها أزمة اقتصاديات شرق آسيا عام 1997، ثم أمريكا اللاتينية عام 1998. تزامن مع هذه الأوضاع صعود أحزاب اليسار الوسطي إلى سدة الحكم في العديد من دول أوروبا مثل بريطانيا و فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية (الإعلان عن التيار الوسطي بين النموذجين الرأسمالي و الاشتراكي).<sup>(26)</sup>

و قد تعمقت الأزمة الرأسمالية الليبرالية عند فشل برامج التكيف الهيكلي المفروض على دول افريقيا (تحديدا ما تحت خط الصحراء). ثم جاءت الأزمة العالمية عام 2007، و ما صاحبها من كساد عالمي الذي تسبب في تراجع عن العوامة و ما جنته على الاقتصاد العالمي.

ظهرت حركة جديدة في المدارس الفكرية لعلم الإدارة متأثرة بالوضع العام لهذه التطورات العالمية سميت بحركة الخدمة العامة المعاصرة.<sup>(27)</sup>

ففي التسعينيات خرجت مبادرة الولايات المتحدة الأمريكية على لسان رئيسها "كلينتون" ونائبه "آل جور" بجعل العمل الحكومي أفضل وتكلفة أقل حيث خرج كتاب إعادة اختراع الحكومة عام 1992 الذي ألفه "آل جور" وبنفس الفكرة تم تطبيقها في العديد من الدول منها بريطانيا و نيوزلاندا، وهذه الإصلاحات والجهود على المستوى المحلي كان لها صدى لأن حركة الأعمال تنطوي على استخدام تقنيات الأعمال بدلا من ذلك الجمهور الجديد وأصبحت الإدارة نموذجاً معيارياً إشارة إلى التحول العميق في كيفية تفكيرنا في دور الموظف والمديرين الحكوميين وطبيعة المهنة.<sup>(28)</sup>

كما تحدث "ستيفرز" في كتابه الحكومة لنا عام 1998 وأكد على أن الحكومة تنتمي إلى مواطنيها، والموظف العام هو أيضاً من المواطنين فمن باب أولى يجب أن يكون هناك مشاركة في تقديم الخدمة الحكومية بأخذ آراء المواطنين من طريقة تقديم الخدمة الحكومية وبناءً على ذلك ينبغي على المسؤولين الحكوميين التركيز على مسؤولياتهم في خدمة المواطنين وتمكينهم من الحصول على خدمة حكومية بطريقة آدمية بها احترام للحقوق والحريات حيث أنها تدير المنظمات العامة وتنفذ السياسة العامة وبعبارة أخرى جعل المواطنين في طليعة التنمية حيث ينبغي التركيز على التجديف بدلاً من توجيه المواطنين لتلقي الخدمة العامة الحكومية.<sup>(29)</sup>

### ثالثاً: المفاهيم و الخصائص في الخدمة العمومية المعاصرة:

أيدت الإدارة العامة المعاصرة رؤية المديرين العامين ورجال الأعمال من تطبيق مبادئ وفكر القطاع الخاص من خلال إنشاء الحكومة المعاصرة ، والتي هي أصغر حجماً، وتقوم بالخصخصة على نحو متزايد، حيث لا تقتصر على الممارسات في الشكل والمضمون، بل نلاحظ زيادة مستمرة في أنصار الإدارة العامة المعاصرة عن أنصار الإدارة العامة القديمة. فالخدمة العامة المعاصرة هي حركة مبنية على العمل والمواطنة والديمقراطية والمجتمع المحلي والمجتمع المدني والإنسانية.<sup>(30)</sup>

## 1. تعريف الخدمة العامة المعاصرة:

يشير مصطلح الخدمة العمومية الجديدة إلى ثلاثة استخدامات رئيسية وهي: (31)  
الإشارة إلى حركة جديدة للإدارة العامة كما استخدمه "Patrica Inbraham" و "David Rosenbloom".

- التعبير عن أسلوب أكثر امبريقية في وصف جيل جديد من الموظفين العموميين في بداية القرن الواحد والعشرون كما استخدمه " Paul Light " .

- التعبير عن حركة جديدة للإدارة العامة تستند على معايير المواطنة و المجتمع المدني و الديمقراطية، و التوجه البشري في التنظيم و نظرية التحديث كما استخدمه الثنائي " Robert Djanet Denhardt &" اللذان عرفاها على أنها حركة تركز على المصلحة العامة، استنادا إلى المبادئ الديمقراطية للحكم، وفي المشاركة المدنية المتجددة مع القادة السياسيين، في أساليب التعامل مع المواطنين لإحداث تغييرات إيجابية في المنظمات والمجتمعات. (32)

فالمثل العليا للخدمة العامة تعمل على التركيز بشدة على فهم كيفية إنجاح موظفي القطاع العام في أدائهم للوظائف. التي يبدو أنها في الوقت الحاضر تفتقر لمجموعة موحدة من الموضوعات والمبادئ . وتتكون الخدمة العامة المعاصرة من عناصر كثيرة و متنوعة تجسد الإعجاب الفكري بالتراث الإنساني في انتقاد للبناء العقلاني الصرف للنموذج السائد.

هنالك العديد من النظريات التي عنيت بالخدمة العامة المعاصرة من بينها نظريات المواطنة و الديمقراطية، المجتمع والمجتمع المدني والإنسانية التنظيمية والإدارة العامة المعاصرة، والإدارة العامة ما بعد الحداثة التي تركز في مضمونها على حقوق و واجبات المواطنين على النحو الذي حدده النظام القانوني . فالمواطنة هي الوضع القانوني الذي يمكن الفرد من القدرة على التأثير على النظام السياسي، بحيث يجب تنظيم علاقة الدولة بالمواطن و علاقة المواطنين بالدولة على فكرة المصلحة الذاتية. (33)

## رابعا : خصائص الخدمة العامة المعاصرة

هناك سمات للخدمة العامة المعاصرة منها: (34)

1. أنها تقوم على تقديم الخدمة بدل التوجيه: و نغني بها مساعدة الموظف العام المواطنين على تلبية مصالحهم بدلا من محاولة للسيطرة على المجتمع أو توجيهه في اتجاهات جديدة . في حين لعبت الحكومة دورا مركزيا في الماضي ما أطلق عليه " توجيه المجتمع "فإن تعقيد الحياة الحديثة يجعل أحيانا مثل هذا الدور ليس فقط غير مناسب، ولكن من المستحيل تفعيله مرة أخرى .

وظهر ما يسمى بحكومة الأعمال بالتنسيق مع الجماعات الخاصة و غير الربحية. و ظهر ما يسمى أيضا بالدائرة المستديرة والتي تضم فاعل رئيسي (الحكومة ) وأيضاً فاعلين آخرين لهم دور في تقديم الخدمات العامة.

2. أن تكون للمصلحة العامة : والهدف هو البحث عن حلول سريعة تتطلب الخدمة العامة أن يتم إنشاء رؤية للمجتمع ليس عن طريق سياسيين وقادة منتخبين أو مدراء عاميين لكن الجميع يشتركون في هذه الخدمة.

3.التفكير الاستراتيجي والعمل بشكل ديمقراطي إذ يمكن أن تكون البرامج التي تلبى الاحتياجات العامة أكثر فعالية وتحقق المسؤولية من خلال الجهود الجماعية والعمليات التعاونية ولتحقيق رؤية جماعية. لذا فإن الخطوة التالية هي تأسيس الأدوار والمسؤوليات و وضع إجراءات محددة وخطوات للتحرك نحو الأهداف المرجوة.

4.يجب انضمام جميع الأطراف معاً في عملية تنفيذ البرامج: التي سوف تتحرك في الاتجاه المطلوب. من خلال المشاركة في برامج التربية وتطوير مجموعة واسعة من القادة المدنيين، ويمكن للحكومة تحفيز وتجدد الإحساس بالفخر المدني والمسؤولية المدنية .خدمة للمواطنين، وليس العملاء فإن الموظفين العموميين لا يستجيبون فقط للمطالب من " العملاء"، ولكن التركيز أيضاً على بناء علاقات ثقة وتعاون مع المواطنين فيما بينهم .و تعترف الخدمة العامة المعاصرة بأن العلاقة بين الحكومة ومواطنيها ليست هي نفسها كما بين الأعمال التجارية وعملائها.

5.هناك أهمية قصوى للرأي العام في مساءلة السلطة التنفيذية: أي أن الحكومة في طبيعة أداء عملها بالادارة في المفهوم الحديث تعنى بعملية المحاسبة والمسؤولية وتقديم الخدمة العامة بكل كفاءة وفعالية.

6.لأول مرة يصبح للمواطن دور في مساءلة الموظف العام وليس فقط مديره هو الذي يتولى هذه العملية، وهناك قيمة للناس وليس فقط الإنتاجية فلا بد من احترام للناس والأفراد والمواطنين الذين تم تسميتهم العملاء بلغة الإدارة العامة الجديدة وهناك معايير جديدة تؤكد أهمية الإدارة من خلال الناس مثل نظم تحسين الإنتاجية وإعادة هندسة العمليات وقياس الأداء.

مما سبق نلاحظ خروجاً عن "روح" الخدمة العامة التقليدية ، و قيمها المتمثلة في الخدمة النزيمية والانفتاح. لخدمات العامة تخضع حالياً لتغييرات كبيرة تعزز الحاجة إلى مزيد من

اليقظة والعناية لضمان وضع الأنظمة السليمة لحوكمة الإدارات في مكانها الصحيح والعمل في الممارسة العملية. في مواكبة لمقاربة التسيير العمومي الجديد.

### المحور الثالث

#### الفروق الجوهرية بين الإدارة العمومية المعاصرة و الإدارة العمومية التقليدية

خلال الخمس عشرة سنة الماضية، اجتاحت مفهوم الإدارة العمومية المعاصرة البلاد والعالم، ويمثل المحور المشترك للعدد الهائل من التطبيقات - التي حظيت بها هذه الأفكار - في استعمال تقنيات السوق و مصطلحاته؛ حيث تقوم العلاقة بين الوكالات العمومية والزبائن على المصلحة الذاتية، وتشتمل على معاملات شبيهة بتلك التي تتم في السوق. إذ أن المدراء العاميين مدعوون إلى توجيه مؤسساتهم لا قيادتها، كما أنهم مطالبون بإيجاد طرق إبداعية لتحقيق نتائج أو خصوصية للوظائف التي سبق وأن قدمتها الحكومة.<sup>(35)</sup>

بذلت السلطات القضائية والوكالات - خلال العقد الماضيين - جهوداً لزيادة الإنتاجية وإيجاد تقنيات بديلة لتوصيل الخدمات تستند إلى افتراضات وتطلعات الاختيار العام. ركز المدراء العامون على المسؤولية والشفافية العالية، وسعوا إلى إعادة هيكلة الوكالات البيروقراطية، وإعادة تحديد المهام التنظيمية، وتبسيط عمليات الوكالات، وإلغاء مركزية صنع القرار. ونجحت الحكومات والهيئات الحكومية - في حالات كثيرة - في خصوصية الوظائف العمومية ومحاسبة كبار المدراء التنفيذيين عن أهداف الأداء، وتأسيس عمليات جديدة لقياس الإنتاجية والفعالية، ووضع أنظمة إدارية جديدة لتعزيز الالتزام بالمسؤولية. أدت فعالية أجندة الإصلاحات هذه - التي عرفتها الو. م. الأمريكية ودول أخرى - إلى لفت انتباه الحكومات حول العالم إلى المعايير والقواعد الجديدة التي تم وضعها.<sup>(36)</sup>

تبلورت هذه الأفكار وانتشرت عن طريق كتاب: "إعادة اختراع الجمهورية" لـ "أوسبورن" و "غابلر"، قدم هذان الأخيران مجموعة من المبادئ التي أصبحت مألوفة الآن، والتي من خلالها يمكن للمدراء العاميين تقديم أفكار لإصلاحات حكومية هائلة تبقى في صلب الإدارة العمومية المعاصرة. فيهدف "أوسبورن" و "غابلر" من خلال هذه المبادئ إلى تقديم هيكل معياري أو تصوري عن الإدارة العمومية؛ قائمة مرجعية تحليلية لتحويل حركات الحكومة: "ما تقوم بوصفه، ليس أقل من تحول في النموذج القاعدي للحكومة المستعملة في الو. م. الأمريكية، ويجري هذا التحول حالياً في كل مكان حولنا، لكننا نادراً ما نراه لأننا لا نبحث عنه ولأننا نفترض أن كل

الحكومات كبيرة ومركزية وبيروقراطية، لسنا قادرين على رؤية الحقائق الجديدة لأنها لا تتناسب مع تصوراتنا المسبقة".<sup>(37)</sup>

تجدر الإشارة كذلك إلى وجود تبريرات فكرية أخرى للإدارة العمومية المعاصرة يأتي معظمها - كما يشير "لين" 1996- من مدارس "السياسة العامة" التي تعود إلى سبعينيات القرن العشرين، و إلى حركات "النزعة الإدارية" حول العالم.<sup>(38)</sup>

يشير "كابوليان" (1998) إلى أن الإدارة العمومية المعاصرة تستند إلى تنظيمات شبيهة بالسوق مثل المنافسة ضمن وحدات الحكومة وعبر الحدود الحكومية إلى القطاعات الربحية وغير الربحية، ومكافئات الأداء، وعقوبات تخفيف الاحتكارات غير الفعالة للوكالات العمومية، ويتناول "هود" هذه النقطة قائلاً إن الإدارة العمومية الجديدة تبتعد عن الطرق التقليدية في إضفاء الشرعية على البيروقراطية مثل الضمانات الإجرائية على السلطة التقديرية الإدارية، لصالح "الثقة في السوق وطرق وأفكار التجارة الخاصة التي تمت صياغتها في لغة العقلانية الاقتصادية".<sup>(39)</sup>

وعليه، فإن الإدارة العمومية المعاصرة مرتبطة - بوضوح - بتطلعات الاختيار العام الذي يري إلى الحكومة من منظور الأسواق والزبائن ويعمل كخريطة طريق فكرية لتصغير الحكومة وتقليل نفقاتها ويفعل ذلك بشكل سافر. ويُعلق "جون كامنسي" بأن الإدارة العمومية الجديدة على صلة بحركة الاختيار العام، ومن ركائزها الأساسية أن "كل سلوك بشري محكوم بالمصلحة الشخصية".<sup>(40)</sup>

#### الخاتمة:

في وقت أصبحت الأيديولوجيا الليبرالية العالمية المهيمنة هي التي تنشر الديمقراطية الليبرالية، وأضحى أيضاً نشر القيم الإدارية الحديثة من الآثار المترتبة عن هذا النهج العالمي. وهذا يتضمن أيضاً عولمة مبدأ ديمقراطية السياسة والاقتصاد في توصيف الإدارة بدءاً من الإدارة العامة القديمة والإدارة العامة المعاصرة للخدمة العامة المعاصرة. ذلك أن الإدارة العامة القديمة تركز على الرجل الإداري و الإدارة العامة المعاصرة تركز على الرجل الاقتصادي تركيزاً عقلاًنا بحث. ولكن الخدمة العامة المعاصرة تركز على مدى أوسع من النموذجين بجوانب تتعلق بالآرث الأخلاقي و الإنساني لجوهر الفرد و الجماعة. فالخدمة العامة المعاصرة هي الأفضل. فهي لا تنظر إلى المواطنين في مقاربة العملاء أو الزبائن.

كما أن مبدأ التوجيه لا يعني تخلي الدولة عن خدمة المواطنين و لكنه يتيح لهم خيار المشاركة في رسم و تحديد المعايير و الكيفيات المناسبة لتقديمها لتحقيق الهدف السياسي. في حين أن النماذج التقليدية و الحديثة للإدارة العامة تقوم على التركيز على المنظمات و المؤسسات ذات الصلة بالإدارة العامة أي الوكالات الحكومية فقط. في المقابل فإن الإدارة العامة الجديدة جزء للمؤسسات الاقتصادية . فالخدمة العامة المعاصرة ليست مهيمة بتحقيق أجندة القيادة السياسية فقط بل تتعداها إلى مساهمة إدارة الأعمال الخاصة في وضع و تحديد معايير الخدمة العامة.

## الهوامش

(1) Pierre Bauby, *Service Public and Services Publics, La documentation Francaises, Paris* 2<sup>eme</sup> édition, 2016, P11.

(2) IPID, P11.

(3) IPID , P12

(4) قنان نهاد، المفهوم الأوربي للخدمة العامة و تأثيره على المرفق العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في

القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر ، 2013 ، ص 13.

(5) Nirmal Kumar Betchoo, *Public Sector Managment, A Millenal Insight, Bookboom, The E Book Company, USA, 2016, P 20.*

(6) المرجع السابق، ص 18

(7) المرجع نفسه، ص 19.

(8) Pierre Bauby, *op.cit*, P16.

(9) قنان نهاد ، المرجع السابق، ص 20.

(10) المرجع نفسه، ص 21.

(11) المرجع نفسه، ص 22.

(12) مريزق عدمان ، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، ط 1 ، جسر

للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015 ، ص 14.

(13) Pierre Bauby, *op.cit*, P11.

(14) رشيدة حططاش، جودة الخدمة العمومية في ظل الحكومة الالكترونية الذكية، مجلة رؤى الاقتصادية

، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، العدد 12، عدد جوان 2017، ص 453.

(15) فائزة مجذوب و ميلود طيش، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية قراءة في المفهوم و

آليات التطبيق، جامعة سطيف ، عدد خاص بفعاليات المؤتمر الدولي الأول المعنون بالمؤسسة بين الخدمة

العمومية و إدارة الموارد البشرية المنعقد بتاريخ 17-18 نوفمبر 2015، ص 428.

(16) قنان نهاد، مرجع سابق، ص 23.



(17) نوفيل حديد و حنان كريبط، الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الالكترونية —دراسة تقييمية للخدمات الالكترونية بموقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، مجلة المؤسسة، العدد06، 2017، جامعة الجزائر 3، ص 124.

(18) مريزق عدمان ، المرجع السابق.ص 15.

(19) *Nirmal Kumar Betchoo, op.cit,P21.*

(20) *Denhardt and Denhardt, The New Public Services (Serve Citizens,Not Customers),article,04/02/2014,seen it 18/05/2019, at 09:00 Gmt, Availble in https://www.scribd.com/document/204501540/Denhardt-and-Denhardt-The-New-Public-Service-Serve-Citizens-Not-Customers.*

(21) نجلاء فتحي عبدة ، المواطنة في الإدارة العامة ، موقع الإدارة العامة والمحلية ، تاريخ 2019/05/16 على الساعة 14:00 ، متاح على الموقع

[https://kenanaonline.com/users/PLAdminist/posts/394356.](https://kenanaonline.com/users/PLAdminist/posts/394356)

(22) *Denhardt B Denhardt & Janet Vinzant Denhardt, The New Public Services (Serving Rather Than Steering),Public Administration Review, Vol60,N°6(Nov-Dec2000),P549=557.*

(23) *IPIDEM.*

(24) *Michael Pidd,The performance of Public Service- principles & practice-,CAMBRIDGE university press,2012,P8.*

(25) *IPID, P9.*

(26) *IPIDEM.P10.*

(27) أحمد السيد الدقن، حركة الخدمة العمومية الجديدة ، دار ناشري للنشر الالكتروني، 2011/10/01 متاح على الرابط التالي:

[www.nashiri.net/index/articles/intellect-and-philosophy/4969-2011-06-47-34-v15-4969](http://www.nashiri.net/index/articles/intellect-and-philosophy/4969-2011-06-47-34-v15-4969), المرجع نفسه، نفس الصفحة.

(29) روبرت ديهاردت، جانيت فينزان ديهارت ، الخدمة العامة الجديدة :الخدمة أفضل من التوجيه تر: محمد السيد بغداداي علي، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية، تاريخ النشر 2019/03/31، متاح على الموقع: [www.politics-dz.com](http://www.politics-dz.com)، تاريخ التصفح 2019/05/21 الساعة 16:30.

(30) مرجع نفسه، نفس الصفحة.

(31) أحمد السيد الدقن، مرجع سابق، نفس الصفحة.

(32) *Denhardt and Denhardt, op.cit.P558.*

(33) *IPIDEM.*

(34) روبرت ديهاردت، جانيت فينزان ديهارت، مرجع سابق ، نفس الموقع.

(35) *Michael Pidd, op.cit,P8.*

(36) روبرت ديهاردت، جانيت فينزان ديهارت، مرجع سابق ، نفس الموقع.

(37) *Denhardt B Denhardt & Janet Vinzant Denhardt, op.cit.P554=557.*

(38) *IPIDEM.P556.*

<sup>(39)</sup> IPID, P558.

<sup>(40)</sup> IPID, P559.