

دور حوكمة الخدمة العمومية في عصرنة الإدارة

The Role of Public Service governance in Modernizing Administration

صاوشي صونية¹ Sonia SAOUCHIجامعة قسنطينة 2 عبد الحميد مهري ، الجزائر ، sonia.saouchi@univ-constantine2.dz

تاريخ النشر: 2024/01/15

تاريخ القبول: 2025/01/03

تاريخ الإرسال: 2024/12/21

ملخص:

هدفت الدراسة لإبراز العلاقة بين حوكمة الخدمة العمومية وضرورة عصرنة المؤسسات القائمة عليها، نظرا لخصوصية هذا النوع من الخدمات من جهة وزيادة الطلب عليها من جهة أخرى، لذلك تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، ليظهر أن تبني الحوكمة كأسلوب تسيير وتطبيق كل مبادئه يتطلب عصرنة الإدارات والمؤسسات خاصة فيما يتعلق بتأهيل العنصر البشري واعتماد الإدارة الالكترونية الأمر الذي سينعكس بالضرورة على نوعية الخدمة العمومية في محاولة لحل أزمته.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، الخدمة العمومية، عصرنة، الإدارة.

Abstract:

The study aimed to highlight the relationship between public service governance and the necessity of modernizing the institutions based on it, due to the specificity of this type of services and the increasing demand for it. Therefore, the descriptive analytical approach was adopted, to show that using governance as a management method and applying all its principles requires modernizing administrations and institutions, especially with regard to qualifying the human resources and adopting electronic administration, which will necessarily be reflected in the quality of public service in an attempt to solve its crisis.

Keywords: Governance, Public Service, Modernization , Administration.

* المؤلف المرسل: صاوشي صونية

1. مقدمة

في خضم التغيرات السريعة التي يعرفها العالم الآن، بالإضافة إلى التنامي المستمر للطلب على الخدمات العمومية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، حاولت الحكومات البحث عن السبل الأكثر نجاعة في تسيير الخدمات العمومية حيث كانت الأنظار موجهة نحو القطاع الخاص بشكل كبير من خلال إتباع نمط تسييره في القطاع العمومي، ما نتج عنه ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد، هذا الأخير الذي اعتبر ملاذ الحكومات آنذاك لحل مشاكل التسيير في القطاع العمومي؛ وقد واجه العديد من الانتقادات والتي لعل من أهمها خصوصية الفعل العمومي الذي لا يمكنه محاكاة القطاع الخاص، ما أدى لاستمرار المطالب الشعبية على الخدمات العمومية وعجز الحكومات على تلبية هذه المطالب نظرا لمحدودية ميزانياتها، حث على التفكير في حلول من قبل المسؤولين الحكوميين أو الباحثين في المجال، من خلال تبني مقاربة تعتمد على مفهوم الحوكمة لاجتياز ما يسمى أزمة الخدمة العمومية وفي نفس الوقت تبني مبادئ الحوكمة في تمويل الخدمة العمومية والتي يتطلب تطبيقها (مبادئ حوكمة الخدمة العمومية) وجود مؤسسات مؤهلة تستطيع تحسين نوعية الخدمة العمومية من جهة كمطلب اجتماعي أساسي وكذلك تدنية تكاليفها من جهة أخرى، ما يعني ضرورة عصرنة الإدارات العمومية وكل المؤسسات المضطلة بالخدمة العمومية؛ يمكن القول أن الخدمات العمومية الاجتماعية هي أكثر نوع يطرح الإشكال بسبب حساسيتها، إذ أثبت نظام السوق - وفي كثير من المناسبات - فشله في تسييرها ما يحتم على الدول الاستمرار في ضمانها؛

وبالنظر إلى ما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيسي التالي: ما هي العلاقة بين حوكمة الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العمومية؟
محاولة الإجابة على التساؤل المطروح ستكون من خلال العناصر التالية:

- مفهوم الخدمة العمومية؛
- حوكمة الخدمة العموميّة؛
- مبادئ حوكمة الخدمة العمومية وعلاقتها بعصرنة الإدارة العمومية.

2. مفهوم الخدمة العمومية

مفهوم الخدمة العمومية شغل اهتمام رجال القانون والفاعلين الاجتماعيين لفترة طويلة، أما الاقتصاديون فكانوا بعيدين عن هذا المجال لأن البعض يرى أن النظرة الاقتصادية للخدمة العمومية ستكون بالضرورة وسيلة لمهاجمتها.

1.2. تعريف الخدمة العمومية

هي مجموع الأنشطة التي يحتاجها كل الأفراد، إلا أن الاستفادة منها لا تكون في السوق المفتوحة وإنما تتكفل الحكومة بتخصيص الموارد من أجل توفيقها (Jackson, 2020, p. 2) :

كما تعرف حسب Jacque CHEVALLIE - الذي يعتبر من الكتاب الذين تناولوا مفهوم الخدمة العمومية بإسهاب، واصفا هذا التعريف بأنه لا يتغير- على أنها "النشاط ذو المصلحة العامة المضمون من طرف الحكومة" (صاوشي، 2014-2015)؛

من خلال التعريف يلاحظ أن مفهوم الخدمة العمومية يقوم على عنصرين أساسيين هما:

- أن يكون هدف النشاط المصلحة العامة دون النظر إلى من يقوم بهذا النشاط.

- أن يشرف الحكومة على هذا الفعل؛

مفهوم الخدمة العمومية إذا تحقق بالجمع بين هذين العنصرين الأساسيين، حيث يشير الأول إلى المفهوم المادي للخدمة العمومية أما الثاني فيشير إلى المفهوم العضوي لها، فالتغيرات التي مست وتمس مفهوم الخدمة العمومية تتعلق بالمفهوم العضوي لها أي من يقوم بتقديم الخدمة العمومية وكيف.

2.2. مبادئ الخدمة العمومية وخصائصها

تستمد الخدمة العمومية خصائصها ومبادئها من تعريفها، فالمصلحة العامة وإشراف الحكومة على ضمان الخدمة العمومية يجعل هذه المبادئ والخصائص بمثابة ميثاق؛ تتمثل هذه المبادئ والخصائص في: (صاوشي، 2014-2015)

1.2.2. مبادئ الخدمة العمومية

-الاستمرارية: هذا المعيار يتطلب الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرقى العام للمواطنين، من خلال توفير الحاجات المشتركة والضرورية لهم، وهذا ما يحتم على الدولة حماية المؤسسات والإدارات العمومية من حالات الفشل والإفلاس، كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي، الالتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية.

-قابلية التغيير: هذا المعيار يسمح بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة، واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى، لذلك فإن إعادة تنظيمها أمر ضروري، ومن ثم فإن الإدارة العمومية لها أن تغير في الخدمات التي تقدمها للمواطنين وحتى بعث خدمات جديدة وهذا حسب ما تفرضه متطلبات المجتمع والتي هي في تطوّر مستمر.

-المساواة: تعني عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي إلخ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة؛ مما يعني أن المواطنين متساوون أمام الخدمة العمومية كنسائهم أمام القانون، ويعامل المستفيدون من الخدمة بنفس الطريقة ويوضعون في نفس المكانة.

2.2.2. خصائص الخدمة العمومية

تتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

- خاصية الآثار الخارجية: يصاحب تقديم الخدمة العمومية آثار خارجية سواء من جانب إنتاجها أو من جانب استهلاكها، هذه الآثار يمكن أن تكون موجبة وتظهر في شكل منافع تعود على المجتمع أو سلبية في شكل تكاليف إضافية يتحملها المجتمع إلى جانب تكاليف إنتاج الخدمة العمومية، هذه المنافع والتكاليف الإضافية لا يمكن لنظام السوق إظهارها وبالتالي السعر السوقي لهذه الخدمات لا يعكس مثل هذه الآثار؛
- عدم القدرة على الاستبعاد: بعض الخدمات العمومية لا يمكن استثناء أي فرد من استهلاكها فبمجرد إنتاجها وتقديمها لأحد أفراد المجتمع سيستفيد باقي أفرادها منها، الخدمات العمومية التي تتميز بهذه الخاصية (الخدمات الاجتماعية) تعتبر خدمات عمومية غير قابلة للتسويق ومن ثم تُحدد أولويات الإنفاق العمومي من خلال الآليات السياسية؛
- عدم وجود تنافس في الاستهلاك: تتجلى هذه الخاصية من كون انتفاع أحد أفراد المجتمع بالخدمة العمومية لا يؤثر على انتفاع بقية الأفراد، وإن زياد استهلاك أحد الأفراد لا يترتب عنه نقص في استهلاك الآخرين، فالخدمة تكون متاحة للجميع وفي نفس الوقت دون تحمل نفقات إضافية، فالمنفعة في هذه الخدمات غير قابلة للتجزئة ومشتركة لجميع المستهلكين.

3.2. أنواع الخدمة العمومية

- توجد العديد من التقسيمات للخدمات العمومية إلا أنها تشترك في الكثير من المحاور، و يمكن ذكر التقسيم التالي: (قديد و بن عيسى، 2018، صفحة 199)
- خدمات عمومية إدارية: هي الخدمات المتعلقة بسيادة الدولة وتضمنها الإدارة العمومية فقط مثل: العدالة، الأمن، الدفاع الوطني، المالية العمومية (الخزينة، الضرائب، النقود ..)؛

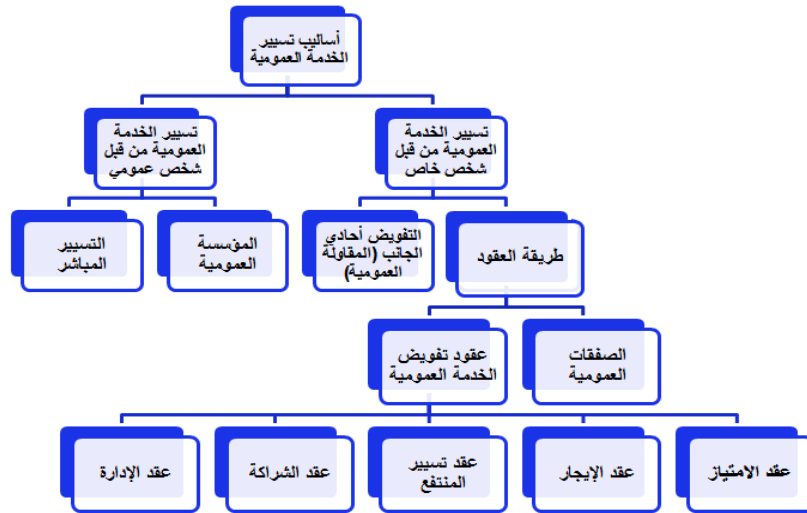
- خدمات عمومية اجتماعية: يقتضي هذا النوع من الخدمات المجانية، كما يمكن إشراك القطاع الخاص والجمعيات في هذه الخدمات والتي منها: التعليم، الصحة، الثقافة، البنى التحتية،

- خدمات عمومية صناعية وتجارية: والتي يطلق عليها أيضا خدمات عمومية اقتصادية، ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية، وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات، والطاقة....

4.2. أساليب تسيير الخدمة العمومية

نظرا لخصوصية الخدمات العمومية كونها تحمل في طياتها هدف المصلحة العامة، إضافة لأنواعها المختلفة، و تكاليف إنتاجها (إمكانيات الدولة)، يحتاج تسييرها لأساليب تختلف عن غيرها من الخدمات، فكل نوع من أنواع الخدمات العمومية يتطلب نمط تسييري معين؛ ويمكن تلخيص هذه الأساليب في الشكل التالي:

الشكل رقم (01): أساليب تسيير الخدمة العمومية



المصدر: (صاوشي، 2014-2015، الصفحات 25-31)

يظهر الشكل الأساليب المختلفة لتسيير الخدمات العمومية، والتي يمكن أن تسيير الخدمات العمومية من قبل القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء؛ فالخدمات العمومية الإدارية على سبيل المثال لا بد أن تشرف الحكومة على ضمانها بطريقة مباشرة، و توجد من اجل ذلك مؤسسات تعنى بها كخدمات الحالة المدنية مثلا : في حين الخدمات العمومية الاقتصادية يمكن تفويض تسييرها للقطاع الخاص (طريقة العقود أو المقاولة العمومية) وذلك للعديد من الأسباب، أهمها تخفيض تكاليف إنتاج هذه الخدمات على الحكومة كون إنتاجها سيتطلب توفير طاقم بشري كبير، كما أن جهاز السوق في مثل هذا النوع من الخدمات يثبت كفاءة أكبر؛ هذا التفويض للخدمات العمومية للقطاع الخاص يكون تحت

إشراف الحكومة من خلال دفاتر شروط أو عقود تضمن طابع المصلحة العامة في الخدمة العمومية.

3. حوكمة الخدمة العمومية

إعادة التفكير في مفهوم الخدمات العمومية من خلال مقاربات تعتمد على مفهوم الحوكمة أمر في غاية الأهمية، لما له من أثر كبير على تحسين فعالية الفعل العمومي وضمان إنتاج أحسن للخدمة والمنافع العمومية للجميع.

1.3. مفهوم حوكمة الخدمة العمومية

هي: "مجموع العمليات الموضوعة لإدارة الموارد في أبعادها الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية والبيئية بين مختلف الأقاليم والفاعلين السياسيين و الذي يشكل تحدياً لتعزيز التكامل والشعور بالانتماء و الثقة بين الحكومة و المواطن"، و الذي يتطلب: (Mbacké Cisse, Daff, Dieng, & Goasmat, 2010)

- ضمان المساواة في تقديم خدمات عمومية عالية الجودة لجميع المواطنين، مع محاولة معالجة نقص المؤسسات العمومية المنوطة بالخدمة لتفادي الأزمات السياسية والاجتماعية؛
- ربط الأقاليم في مختلف مستويات الحوكمة في إطار إجراءات لامركزية تساعد على ظهور العديد من الجهات المسؤولة لضمان أحسن خدمة تتماشى ومتطلبات المواطنين؛
- تحديد الفاعلين للخدمة العمومية وأساليب التنفيذ التي تعزز فاعليتها وكفاءة تقديمها، كذلك وضع إستراتيجيات للاستجابة للمطالب الشعبية المتزايدة،
- تحديد مسؤولية مختلف الفاعلين في الخدمة العمومية في جميع المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والبيئية.

2.3. مبادئ حوكمة الخدمة العمومية

تتمثل مبادئ حوكمة الخدمة العمومية في: (صاوشي، 2014-2015، الصفحات 33-35)

-المشاركة: لها مفهوم واسع يشمل موظفي القطاع العمومي-مهما كانت وظائفهم- والمستفيدين من الخدمة العمومية، لذلك يبقى لزاما على الحكومات تعزيز الإجراءات والأدوات التي تضمن هذه المشاركة؛

-الشمولية: لابد وأن يستفيد كل المواطنين دون استثناء من الخدمة العمومية ، وهذا يعتبر مطلباً أخلاقياً وجمهورياً، فشرعية السلطة العمومية تستمد من قدرتها على توفير خدمات عمومية لكل المستفيدين دون استثناء؛

-الشفافية: تعتبر من العناصر الضامنة لحقوق المستفيدين من الخدمة العمومية، وتقضي إطلاع مستخدمي الخدمة بشروط الاستفادة منها، سواء تعلق الأمر بالشروط المالية أو القرارات المتخذة، كما يحتم هذا المبدأ جعل المعلومات الخاصة بالخدمة متاحة للمواطنين، ما يسمح بتقييم تسيير الخدمة العمومية؛

-الهندسة المؤسسية: إن وجود مؤسسات تضطلع بالخدمة العمومية له دور كبير، بل يمكن القول دور أساسي وجوهري في تقديم الخدمة للمستفيدين بشكل مناسب يضمن رضاهم من جهة، ويجعل الإدارة العمومية على علم بما يجب أن توفره من إمكانيات من أجل توفير الخدمة، كما يمكن من جهة أخرى تخطي المشكلات ولما لا تقلص تكاليف تقديم الخدمة العمومية، لذلك لابد من هيكلة المؤسسات المضطلة بالخدمة العمومية بتنسيق محكم يبين أساليب التنظيم وأساليب التنفيذ، مع الحرص على كفاءة هذه المؤسسات في هيكلتها وخبرة أعضائها.

تفرض مبادئ حوكمة الخدمة العمومية وجود نسيج وتنسيق مؤسسي كفى يشرف على إنتاج هذه الخدمات، والذي يعتبر مفتاحا لحل وتفادي مختلف المشاكل التي تواجه إنتاجها، وبالتالي يمكن القول أن حل أزمة الخدمات العمومية يكمن في هذا النسق المؤسسي القائم على إنتاجها، وكل تحسين وتطوير له سينعكس بالضرورة على نوعية الخدمات العمومية ومدى رضا المستفيدين منها بالتبعية .

4. علاقة مبادئ حوكمة الخدمة العمومية بعصرنة الإدارة العمومية

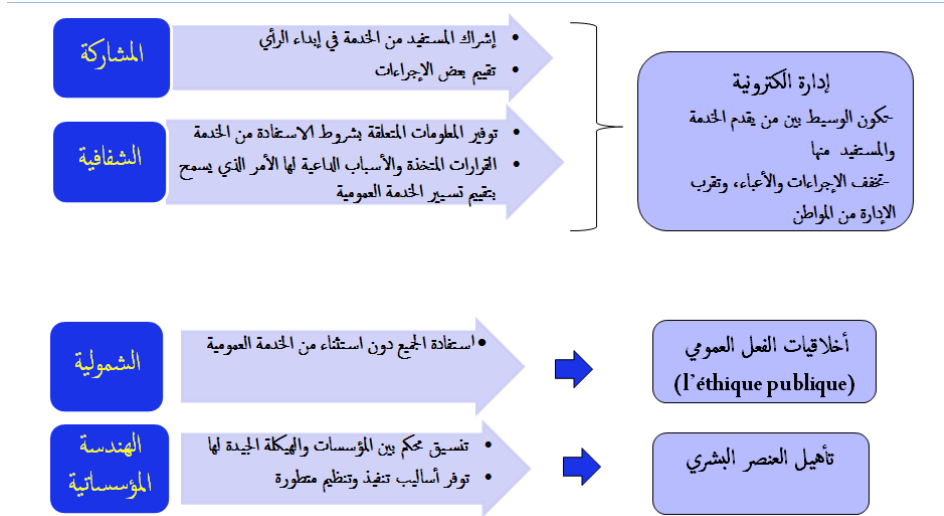
عرف القطاع العام في العقود الأخير العديد من الإصلاحات ركزت في مجملها على نمط التسيير القائم، نتج عن ذلك ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد وصولا إلى اعتماد مفهوم الحوكمة كنمط تسييري، وهذا يتطلب تحري مبادئ الحوكمة في كل القرارات والمؤسسات، و بالتبعية سيمس ذلك الخدمات العمومية.

إصلاحات القطاع العام فيما يتعلق بنمط التسيير لها مجموعة مرتبطة بالعوامل التالية:
(Teniou & Benterki, 2014, p. 43)

- دور الإدارات العمومية والحدود بين الدولة والسوق والمجتمع المدني؛
- إعادة في توزيع الوظائف العمومية (المركزية واللامركزية)؛
- وضع القواعد والإجراءات الإدارية؛
- تحديد الثغرات في السياسات العمومية وتحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها للمساهمة في تحقيق المصلحة العامة.

من خلال ما سبق يتضح أن تحسين الخدمة العمومية وتلبية الطلب المتزايد عليها يقتضي التركيز على المؤسسات القائمة عليها، خاصة وأن من مبادئ حوكمة الخدمة العمومية هو الهندسة المؤسسية. هذه المؤسسات لابد وأن تمتلك القدرة على تلبية احتياجات المواطنين فيما يتعلق بموضوع الخدمات العمومية. من خلال حل المشاكل التي تواجهها و احترام مواعيد التسليم، تقليل التكاليف و سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع ما يتطلب وجود مورد بشري مؤهل لمثل هذه الممارسات؛ ويمكن توضيح العلاقة بين حوكمة الخدمة العمومية ومتطلبات المؤسسات القائمة عليها من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (02): العلاقة بين حوكمة الخدمة العمومية ومتطلبات المؤسسات القائمة عليها



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على المعلومات السابقة

يوضح الشكل متطلبات تطبيق مبادئ حوكمة الخدمة العمومية و ما يقتضيه تطبيق كل مبدأ فيما يتعلق بالمؤسسات المضطلة بالخدمة العمومية، فإشراك المستفيد من الخدمة في إبداء الرأي أو تقييم الإجراءات يتطلب وجود إدارة الكترونية تعمل على تبسيط الإجراءات وتشكل الوسيط بين المستفيد من الخدمة والإدارة العمومية، من جهة أخرى تسهل الإدارة الالكترونية توفير كل المعلومات المتعلقة بالخدمة العمومية ما يكرس مبدأ الشفافية؛ التنسيق المحكم بين مختلف المؤسسات المضطلة بالخدمة العمومية و الهيكلية الجيدة لها ، إضافة إلى وضع أساليب و تنفيذ و تنظيم متطورة (ضمن مبدأ الهندسة المؤسسية) يتوقف على وجود عنصر بشري مؤهل.

5. خاتمة

ضمان خدمات عمومية بمستوى تطلعات المواطنين، يتطلب تفعيل مبادئ الحوكمة التي تقوم أساسا على مشاركة المعني بالخدمة في اتخاذ القرار وطرح آرائه ، الأمر الذي يتطلب وجود مؤسسات فعالة في إنتاج الخدمات العمومية، ما يقود إلى ضرورة عصرنة الإدارات العمومية وإعادة هيكلتها استجابة إلى التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ما يضمن بدوره: -تقديم أحسن خدمة للأفراد من حيث سهولة الاستعمال ، والإتاحة للجميع، وكذا تقليص التكاليف؛

-الاهتمام بتسيير وتكوين الموارد البشرية: يلعب العنصر البشري دور جد مهم في الإدارة العمومية لذلك لا بد وأن يتمتع بالكفاءة اللازمة لتأدية المهام المنوط بها؛

- تبسيط الإجراءات الإدارية لتقليل الأعباء على الأفراد؛

-تقريب الإدارة من المواطن للتقليل من حدة البيروقراطية ، واعتماد اللامركزية في القرارات الإدارية.

6. قائمة المراجع

- صونية صاوشي. (2014-2015). حوكمة الخدمات الجامعية في الجزائر. رسالة ماجستير. جامعة قسنطينة 2
- ياقوت قديد، و الهام بن عيسى. (ديسمبر، 2018). عراقيل تقديم الخدمة العمومية و اساليب الارتقاء بها. *المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 08، الصفحات 196-207.*
- Afef Teniou , Azzedine Benterki. (2014). Réformes de l'administration publique algérienne: Travers du passé et leçons internationales .Dirassat Iqtissadia , N 01 ، pages, 53-39 .
- Emarson Abraham Jackson 18). March, 2020. (Importance of the Public Service in Archieving the UN SDGs .Munich Personal RePEc Archive ، pages 16-1 .
- Falilou Mbacké Cisse , Sidiki Daff ، Mormar Lissa Dienge ، Karine Goasmat. (2010). Gouvernance et service public .http://base.afrique-gouvernance.net/docs/cp_services_publics.pdf.