دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

Role of the National Observatory of the Public Service in the Reform of the Public Service in Algeria

بن شناف منال * **بن اعراب محمد**
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 (الجزائر)
benchenafmanel@gmail.com *benarab.med@gmail.com*

*تاريخ الإرسال: 2019/09/08 * تاريخ القبول: 2019/11/18 * تاريخ النشر: 2020/01/01*

الملخص:
أنشأ المشرع الجزائري هيئة خاصة منوطة بإصلاح الخدمات العمومية، تدعى المرصد الوطني للمرفق العام، حيث يهتم هذا المرصد أساسا بإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال إعادة بعث الثقة بينهما، وتشخيص مختلف الاختلالات والنقائص التي تعاني منها الخدمة العمومية في شتى القطاعات، ومحاولة إيجاد حلول لها، وبغية تحقيق هذه المهام أناط المشرع هذه الهيئة بمجموعة من الآليات والوسائل التي تمكنها من أداء دورها، ومنح لها اختصاصا استشاريا تبدي من خلاله أراءاها واقتراحاتها في المواضيع ذات الصلة باختصاصاتها، لكن دون أن يكون لهذه الآراء أية قيمة إلزامية تذكر.

الكلمات المفتاحية:
المرصد الوطني للمرفق العام، الخدمة العمومية، إصلاح الخدمة العمومية، الاستشارة، المواطن.

Abstract:
The Algerian legislator has set up a special body for the reform of the public utility, called the National Observatory of the Public Service. The Observatory is concerned primarily with reforming the relationship between the administration and the citizen. It also examines the various imbalances and shortcomings of the public service in various sectors, and attempts to find radical solutions. This body has a set of mechanisms and means to enable it to perform its role and to grant it consultative competence to express its views and suggestions on subjects related to its competencies, but without having any of them.

Keywords:
National Public Service Observatory, Public Service, Public Service Reform, consultation, citizen.

* **المؤلف المراسل**

مقدمة:

إنّ الحديث عن المرفق العام في الجزائر وما قدمه من خدمات منذ الاستقلال إلى اليوم، أمر لا يمكن نكرانه ولا تجاوز إنجازاته من حيث الكم الهائل من الخدمات التي قدمها للمواطنين في جميع مستوياته، وكذلك في جميع المواطن والظروف الصعبة التي مرّ بها الوطن (بومرزوق، 2014، صفحة 25) لكن ما يشكوه المواطن من ضعف في تقديم الخدمات العمومية في مختلف القطاعات ونقص في جودتها، يبين أنه وبالرغم من كل هذه الانجازات لازالت المرافق العامة تعاني من مشكلات عويصة على مختلف المستويات والجوانب، لاسيما في الجانب التسييري.

إن عملية الإصلاح التي تبنتها الدولة الجزائرية منذ عقود طويلة من الزمن لازالت لم تأت بالنتائج المأمولة، ولم تحقق إلى غاية اليوم رضا المواطن عن مستوى جودة الخدمات التي تقدم له، ولعل عام 1988 كان الأبرز في هذا المجال من الناحية القانونية، إثر صدور المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، والذي لا يزال نافذا إلى يومنا هذا.

فإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن يمثل جوهر إصلاح المرافق العامة والسبيل لتجويد الخدمات العمومية المقدمة، وفي هذا نجد أن المشرع الجزائري قد عكف على إنشاء العديد من الهيئات والمؤسسات المنوطة بهذا الدور المهم، والني من بينها المرصد الوطني للمرفق العام المستحدث في عام 2016 الفارط.

وعليه يأتي هذا البحث لدراسة هذه الآلية المؤسساتية الحديثة من حيث دورها في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، والمهام الموكلة لها من أجل إصلاح المرافق العامة وإخراجها من الأزمة التي تعتريها، سواء تلك المتعلقة برداءة الخدمة المقدمة، أو تلك الخاصة بفشل النصوص القانونية المختلفة التي تطرقت لإصلاح المرفق العام ، دون نسيان الأزمة الأخلاقية التي يعاني منها هذا الأخير.

وبالتالي فإن الإشكالية التي يتمحور حولها هذا الموضوع هي:

إلى أي مدى يمكن اعتبار استحداث المرصد الوطني للمرفق العام آلية ناجعة لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر؟

الإجابة عن هذه الإشكالية ستكون من خلال التطرق لعنصرين أساسين، الأول نناقش فيه ماهية المرصد الوطني للمرفق العام كآلية مؤسساتية حديثة لإصلاح الخدمة العمومية، والثاني نتناول فيه مهامه في إطار إصلاح الخدمة العمومية.

أولا: المرصد الوطني للمرفق العام آلية مؤسساتية حديثة لإصلاح الخدمة العمومية

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام آلية وهيئة مؤسساتية أُستحدثت من أجل ترقية المرفق العام والنهوض بمستوى الخدمات العمومية التي يقدمها للمرتفقين، وعليه لابد من التطرق إلى تعريف هذه الآلية من الناحية اللغوية وكذا الاصطلاحية بداية، ثمّ الوقوف على تنظيمها وسيرها تبعا للنص القانوني المؤطر لها.

1- تعريف المرصد الوطني للمرفق العام:

سيتم التطرق أولا إلى التعريف اللغوي للمرصد الوطني للمرفق العام، ثم سنحاول ضبط تعريفه الاصطلاحي.

1.1- التعريف اللغوي:

المرصد اسم مكان من الفعل رصد ونقول رصد، يرصد، رصدا، وجمعه مراصد بمعنى طريق الرصد والارتقاب أو موضعه، وهو أيضا مكان الرصد والمراقبة، وذُكرت هذه الكلمة في القرآن الكريم على عدة أوجه، حيث قال الله عزّ وجلّ: (وإرصادا لمن حارب الله ورسوله من قبل (التوبة، 107))، فيقال رصد والرصد أي

الاستعداد للترقب، وقوله عزّ وجلّ :(إن ربك لبالمرصاد (الفجر،14)) تنبيها أنه لا ملجأ ولا مهرب، والرصد يقال للراصد الواحد، وللجماعة الراصدين، وللمرصود، واحدا كان أو جمعا، وقوله تعالى :(يسلك من بين يديه ومن خلفه رصدا (الجن، 27)) يحتمل كل ذلك، والمرصد: موضع الرصد، قال تعالى :(واقعدوا لهم كل مرصد (التوبة، 05))، والمرصاد نحوه، لكن يُقال للمكان الذي أُختص بالترصد، قال تعالى :(إن جهنم كانت مرصادا (النبأ، 21))، تنبيها أن عليها مجاز الناس، وعلى هذا قوله تعالى :(وإن منكم إلا واردها (مريم، 71)).

ويقدم قاموس Larousse في شكله الالكتروني تعريفا للمرصد على أنه تنظيم إداري أو نقابي مكلف بملاحظة ورصد بعض الظواهر المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية، وهو ذلك المكان المخصص لرصد وملاحظة شيء ما (www.larousse.fr، 2018)، وهو أيضا مركز جماعي لتحليل معطيات ما كميا ونوعيا لها علاقة بمشكلة خاصة من أجل متابعة تطورها (dictionnaire.sensagent.leparisien.fr، 2018).

2.1- التعريف الاصطلاحي:

نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، على إنشاء هذا الأخير لدى الوزير الأول المكلف بالداخلية وأنه يدعى في صلب النص بالمرصد 03-16) م . ر2016)، وعرفت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 السالف ذكره المرصد الوطني للمرفق العام على أنه هيئة استشارية، والتي يُقصد بها تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الفنيين المتخصصين ذوي الخبرة الواسعة في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة، والمناقشة، والبحث، وإبداء الرأي في المسائل التي تُعرض عليهم لتخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها (بوضياف أ.، 1989، صفحة 85).

والواضح أنّ الوظيفة الاستشارية أصبحت أحد أبرز سمات الأنظمة المعاصرة اليوم، نظرا لما تقوم به من دراسات فنية وتقديم اقتراحات إلى الجهات التنفيذية التي بيدها سلطة اتخاذ القرار، فهي تمثل أحد أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة، ذلك أنها تساعد كل إنسان للاهتداء والاستعانة بآراء ذوي الخبرة والاستفادة منهم، وإذا كان الإنسان لا يستطيع أن يُلِم بكل المعارف والعلوم وجميع أنواع المهن والاختصاصات، فإن هذا النقص يمكن تفاديه باللجوء إلى الاستشارة والاستعانة بالمتخصصين في شتى مجالات المعرفة والمهارات الفنية المختلفة (بوضياف ع.، 2017، صفحة 212)، وللأهمية البالغة للاستشارة نصّ المؤسس الدستوري الجزائري على جملة من الهيئات الاستشارية ضمن الدستور، وأوردها ضمن الفصل الثالث من الباب الثالث المُعنون بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية وهذا في إطار التعديل الدستوري لعام 2016 (16-01، 2016)، حيث قفز عدد هذه الهيئات من اثنتين فقط كانتا ضمن التعديل الدستوري لعام 1996، وهما المجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الأعلى للأمن، إلى سبعة هيئات استشارية والتي كان من بينها استحداث هيئة جديدة تمّ النص عليها لأول مرة وهي المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (206، 16-01)، هذا وتمثل ظاهرة إنشاء الهيئات الاستشارية ظاهرة قديمة وإن تدعمت وترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة، باعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفعاليته وتوجيهه، حيث تنوعت وتعددت تبعا للتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم (بعلي، 2002، صفحة 97)

أما المرصد الوطني للمرفق العام باعتباره أحد الهيئات الاستشارية فلم يأتِ المؤسس الدستوري على إيراده ضمن التعديل الدستوري لعام 2016، رغم أسبقية تاريخ صدور القانون الخاص به على تاريخ صدور

التعديل الدستوري في الجريدة الرسمية، والواقع أن دسترة المرصد الوطني للمرفق العام تمثل ضمانة دستورية هامة لهذه الهيئة من أجل استقرار وجودها، وضمان أداء مهامها في أحسن الظروف.

وعموما يمكن تعريف المرصد الوطني للمرفق العام بأنه جهاز أو تنظيم استشاري ينشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية، يقوم بإبداء رأيه وتقديم مشورته واقتراحاته في المواضيع المتعلقة بعصرنة المرفق العام وإصلاح الخدمة العمومية وترقيتها.

2- تنظيم وسير المرصد الوطني للمرفق العام:

حددت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 تشكيلة المرصد الذي يترأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله على النحو التالي:

* خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة.
* ممثل عن قطاع وزارة المالية، وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة التجارة، وزارة السكن والعمران، وزارة النقل، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، برتبة مدير على الأقل.
* ممثل عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.
* ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
* ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء.
* رئيسا مجلسين شعبيين ولائيين، ورئيسا مجلسين شعبيين بلديين.
* ممثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني وممثل عن وسائل الإعلام.

إنّ استقراء هذه المادة يوضح أن أعضاء المرصد أعضاء متباينون بين مُعَيَنِينَ ومُنتَخَبِينَ إضافة إلى ممثلي المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وقد تمّ وضع عامل الخبرة في الحسبان عند اختيارهم، ذلك أنها تعتبر عاملا مهما ولازما في الاستشارة، أما القطاعات الوزارية الحاضرة في عضوية المرصد بممثليها الذين يُشترط فيهم رتبة مدير على الأقل، فهي تمثل قطاعات خدماتية ذات حساسية وأهمية كبيرة خاصة وأنها في احتكاك دائم ويومي ولازم مع المواطن لاسيما النقل، التربية الوطنية، الصحة، والسكن.

هذا وأغفل المرسوم الرئاسي رقم 16-03 توضيح مسألة أيُّمُمَثِلاَ مجلسا شعب ولائيين وبلديين يتم اختيارهما في عضوية المرصد ولا طريقة الاختيار، فاختيار مجلس شعب ولائي أو بلدي على حساب آخر يتطلب وضع شروط موضوعية محددة، ولابد أن يتم تعيينهما خارج أحكام المادة 09 من المرسوم الرئاسي 16-03 التي تنص على تعيين أعضاء المرصد لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد، وعلة ذلك إعطاء فرصة لمجالس أخرى عبر التراب الوطني للاستفادة من عضوية المرصد خاصة في الجنوب الجزائري، وهذا بغية نقل انشغالات المواطن المتعلقة بالخدمات العمومية، وكذا عرض حال واقع المرافق العامة والمشاكل التي تعتريها في ولاياتهم وبلدياتهم.

ويبدو واضحا انفتاح المرصد على المحيط الخارجي من خلال إمكانية استعانته خلال أشغاله بمساهمة كل شخص ذو كفاءة، حيث أن تفعيل مبدأ المشاركة في التسيير أمر ضروري لتحقيق الفعالية والحصول على النتائج المطلوبة، إذ أن المواطن هو الأدرى والأعلم بحجم المشاكل التي تعاني منها الخدمة العمومية في محيطه، سواء أكانت مشاركته مباشرة أو عن طريق منظمات المجتمع المدني.

هذا ويهدف تنصيب الهيئات الاستشارية عموما إلى إطلاع السلطة التنفيذية على المشاكل القائمة وتقديم الحلول والاقتراحات والتوصيات بشأنها، من خلال التقارير الدورية بغية التغيير والانتقال إلى الأحسن، وهو

ما ذكرته المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 التي بينت أن المرصد يعد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول، كما يرفع تقريرا سنويا حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية حسب المادة 15 منه، وبالأخذ بعين الاعتبار تاريخ تنصيب المرصد الذي يعود إلى عام 2016 يتم التساؤل عن هذه التقارير التي ترفع إلى الوزير الأول ورئيس الجمهورية من حيث مدى الالتزام بإعدادها أولا، ومدى نشرها للجمهور من أجل الاطلاع والتقييم ثانيا.

وفي هذا الصدد صرح رئيس المرصد السيد عبد الحق سايحي على هامش أشغال الدورة العادية للمرصد، أن مشروع التقرير السنوي الأول للمرصد الوطني للمرفق العام لعام 2016 سيتم رفعه إلى رئيس الجمهورية بعد أن حضي بمصادقة أعضاء المرصد (www.radioalgerie.dz).

وأوضح أن هذا التقرير قد جاء مقننا في مرسوم خاص بتسيير المرصد، مؤكدا أن أهم ما جاء فيه هو الإشارة إلى المجهودات المبذولة على مستوى الموارد البشرية والعمل اليومي لتحسين الخدمات في المرفق العام، وسجل التقرير الصعوبات التي يواجهها المواطن في الحصول على الخدمة العمومية، وتضمن عددا من الاقتراحات لتحسين الخدمة وتقريب المواطن من الإدارة عن طريق توفير ظروف أساليب أحسن لتقديم الخدمة العمومية، بالإضافة إلى تأكيده على أهمية إطلاع المواطن على كل الإجراءات الإدارية التي تخصه.

واقترح المرصد في تقريره، إعداد نص تنظيمي جديد يحكم العلاقة بين الإدارة والمواطن، كون أحكام الإطار القانوني الحالي المرسوم الرئاسي 88-131 أصبحت غير فعالة ولا تتماشى مع الواقع الحالي المعاش، وذلك في إطار تقنين العلاقة بين السلطات الإدارية والمرتفقين، حيث يجب أن ترتكز هذه العلاقة على ضرورة تحسين الحوار وتعزيز طرق التواصل، وتم التأكيد من خلال التقرير، على ضرورة مراجعة أحكام المرسوم الرئاسي رقم 16-03، بغية تعزيز أنشطته التي من شأنها تبسيط الإجراءات الإدارية وعصرنة المرفق العام، وتجدر الإشارة أن التقرير نذلك اقترح إنشاء جهاز لليقظة القانونية على مستوى الوزير الأول، مكلف بمتابعة الانسجام القانوني والسهر على متابعة ورصد تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية، بالإضافة إلى ترقية المرفق العام من خلال سياسة رقمنته (www.radioalgerie.dz).

ثانيا: مهام المرصد الوطني للمرفق العام في إطار إصلاح الخدمة العمومية

أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية في اجتماع له مع أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام أن المهمة الأولى التي أُنشِئَ من أجلها هذا المرصد ويجب أن يتولاها في كل ربوع البلاد هي خدمة المواطن وتلبية انشغالاته لاسيما ما تعلق بترقية الخدمة العمومية، ومن أجل تحقيق هذه المهمة نص القانون المنشئ له على جملة من المهام التي تضطلع بها هذه الهيئة لاسيما، المهام الاستشارية والاقتراحية، مهام تخليق المرفق العام، ومهمة ترقية التسيير المحلي التشاركي، وهو ما سوف يتم تناوله على التوالي في هذه النقطة.

1- المهام الاستشارية والاقتراحية:

يكلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها وفي هذا الصدد يقدم المرصد اقتراحات لقواعد وتدابير ترمي إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، واقتراحات لأعمال التنسيق والربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام (16-03، المادة 03)، ويشمل العمل الاستشاري لهذه الهيئة في ظل قيامها بعملية التشاور مع هيئات أخرى جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ونشر المعلومات وترتيب البيانات ووضعها في صيغة ملائمة للإفادة بها (بوضياف أ.، صفحة 85)، وإصباغ الطابع الاستشاري على هذه الهيئة يعني أن آراءها واقتراحاتها غير ملزمة فهي ليست سوى نشاط تكميلي له آثار غير مباشرة، فتفتقد الآراء والاقتراحات

التي يقدمها المرصد الوطني للمرفق العام لعنصر الإلزام وتبقى مجرد آراء avis ووجهات نظر points de vue مصدرها أخصائيون في مجال محدد، ومن هنا فهي لا تلزم الجهة التي طلبت الاستشارة، وعليه فالواضح أنّ الرأي الاستشاري الصادر عن هذه الهيئة يدخل إما ضمن ما يعرف بالاستشارة الاختيارية consultation facultativeأين يقوم قطاع ما باستشارة المرصد في المشاريع ذات الصلة باختصاصه دون أن يوجد نص قانون يلزمه بإجراء هذه الاستشارة، وله بعدها حرية الأخذ من عدمه بالرأي المقدم، أو الاستشارة الإجبارية consultation obligatoire أين يوجد نص قانوني يلزم القطاع أو السلطة الإدارية باستشارة المرصد، ويبقى لها دائما حرية الأخذ بالرأي المقدم من عدمه (بعلي، صفحة 98)، وبالتالي فإن المرصد هنا سيعاني من صعوبة في النهوض بدوره الاستشاري والإقتراحي، خاصة وأن أسلوب الاقتراح يمثل صورة من صور الديمقراطية التشاركية التي دُستِرَت في التعديل الدستوري الأخير، وتشجع الدولة عليها.

ولو أن المشرع يجعل من بعض الاستشارات ملزمة وواجبة التنفيذ لكان المرصد في موقع أكثر صلابة في مسار تنفيذ الآراء والاقتراحات التي يبديها، وهنا تُدرج هذه الاستشارات ضمن ما يسمى بالرأي المطابق consultation assortie de l’exigence de l’avis conforme أين تُلزم النصوص القانونية القطاعات بأخذ رأي الهيئة الاستشارية والالتزام به.

هذا ويقترح المرصد أيضا كل تدبير يهدف إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام، ويعمل على تحسين نوعية خدمات المرفق العام(04، 16-03)، فتفعيل المرصد لحق المرتفق في الخدمة العمومية والاستفادة منها يمثل أهم مهامه، من خلال سهره على ضمان احترام المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام لاسيما مبدأ المساواة، وتوجهه نحو ضمان احترام المبادئ الجديدة للخدمة العمومية خاصة مبدأ الجودة، فالمرصد يواكب في مهمته هذه التطورات التي شهدها المرفق العام ويتكيف معها.

وفي إطار مواكبة التطورات العالمية وما تتطلبه عملية عصرنة المرفق العام، يحفز المرصد تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها، كما يحفز ويشجع على تكريس مبدأ الإعلام حول خدمات المرفق العام، وهذا حتى يتسنى للمواطن تقييم هذه الخدمات وتحديد مدى جودتها ورضاه عنها.

2- مهام تخليق المرفق العام:

إن مبدأ تخليق المرفق العام أضحى يكتسي أهمية بالغة في الوقت الراهن، خاصة في ظل انفجار ما يمكن أن نطلق عليه " أزمة المرفق العام"، الشيء الذي حفز الدولة بشكل عام على المستوى العالمي، كما هو الشأن على المستوى الوطني على البحث عن الوسائل الناجعة لحسن تسيير المرفق العام، هذا ويعتبر تخليق المرفق العام ضرورة ملحة وذات أهمية قصوى، تمليها العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد على الأداء الحكومي وعرقلته لسير التنمية، كما تفرضه التطورات المتلاحقة على المستوى العالمي وضغوطات المؤسسات السياسية والمالية الدولية، التي أصبحت تنصب على التحلي بالأخلاق كمقياس يتم الاحتكام إليه في الكثير من القرارات، لاسيما تلك المتعلقة بمنح المساعدات المدعمة لمشاريع وبرامج التنمية (البكوري، 2015، صفحة 84).

إن الواقع الحالي الذي يتواجد عليه مؤشر الفساد يؤكد أن الحياة العمومية في الجزائر تعاني من أزمة أخلاقية، وعليه فالجانب السلوكي له دور فعال في تقليص الكثير من مظاهر الفساد والانحرافات التي تعاني منها المرافق العمومية، ويقتضي مبدأ تخليق المرفق العام مشاركة جميع أطراف المجتمع المدني وكذا

الموظفون العموميون، دون نسيان المواطن باعتباره جوهر الإصلاح (يوسف، 2015، الصفحات 141-143).

وقد نص المرسوم الرئاسي 16-03 في المادة السادسة منه على دعائم مبدأ تخليق المرفق العام، والتي يقوم المرصد الوطني للمرفق العام باقتراحها، لاسيما التركيز على أعوان المرفق العام من خلال تحسين ظروف عملهم، وترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطاتهم، إضافة إلى ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لهؤلاء الأعوان.

هذا ونصت ذات المادة على مبدأ الأنسنة كأحد دعائم تخليق المرفق العام من خلال تحسين العلاقة بين مستعملي المرفق وأعوانه، حيث أن مبدأ الأنسنة أو الإنسانية بتعبير آخر يمثل مجموعة القواعد الأخلاقية الهادفة إلى ضبط سلوك المرتفق من جهة، ومقدم الخدمة من جهة أخرى في إطار إنساني يحترم كل طرف فيه الآخر، ولو أن المشرع ضبط هذا المصطلح أكثر وحدد مظاهره لخدم ذلك النص أكثر، وأخرج مستعمله من موضع الغموض وعدم البيان.

3- مهمة ترقية التسيير المحلي التشاركي.

يعتبر التسيير المحلي التشاركي مفهوما جدّ حديث في مجال العلوم القانونية والإدارية وهو بهذا يفتقد إلى تعريف واضح وشامل ويغيب عنه التحديد الدقيق لخصائصه ومميزاته المُعول استثمارها في إصلاح الخدمة العمومية وتجويدها، ويقوم هذا النمط التسييري الحديث على تفعيل مبدأ المشاركة من خلال اعتماده على فواعل تسييرية حديثة وأخرى تقليدية معروفة –الدولة وجماعاتها- رُصدت لها أدوار ووظائف جديدة تقوم بها، ويتعلق الأمر على التوالي بالمواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والتي تمثل ما يُصطلح عليه بفواعل التسيير المحلي التشاركي تُعتمد إلى جانب الدولة كشريك مشرف لها في التسيير لا محتكر مسيطر، على تحديث المرافق العامة من أجل إصلاح الخدمة العمومية المقدمة، والتقليص من المشاكل والأزمات التي تعاني منها.

وقد نصّ المرسوم الرئاسي رقم 16-03 على هذا النوع من التسيير في مواد مختلفة منه من خلال ذكره لفواعله الأساسية، وهذا ما جاء في المادة 04 منه التي شجعت على مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين الخدمات العمومية، وذكرت المادة 07 التي ذكرت إمكانية إقامة المرصد لتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها في مجال التعاون من أجل تحسينها.

ويبقى استعمال لفظ المشرع لعبارة تشجيع في نص المادة 04 غير كافٍ لتكريس مشاركة المرتفق والمجتمع المدني في تحسين الخدمات العمومية، ولو أنه تمّ استعمال لفظ يعمل المرصد على تكريس أو يضمن المرصد أو يكرس المرصد، وغير ذلك من العبارات التي تعطي أهمية أكبر لمشاركة المرتفقين والمجتمع المدني في تسيير المرافق العامة، ذلك أنه وتبعا للصورة الحالية للنص لا يمكن أن تكون هناك آليات قانونية أو ضمانات مهما كانت طبيعتها لفرض مشاركة حقيقية في التسيير من أجل تحسين الخدمات العمومية المقدمة.

وتجدر الإشارة أنه على المستوى التطبيقي قام المرصد الوطني للمرفق العام بإقامة عملية شراكة مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الأمر الذي يوضح توجه المرصد نحو تكريس فعلي لمفهوم المشاركة في التسيير، وتمت هذه الشراكة من خلال مذكرة تفاهم أكدت على أهمية ترقية وتطوير التشاور والتنسيق والتعاون الوثيق والمستمر بين الجهازين، وهذا في سبيل تحقيق المصلحة العامة للمواطنين من خلال عملهما سويا على ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام (مذكرة تفاهم بين المرصد الوطني لحقوق الإنسان والمرصد الوطني للمرفق العام).

وبينت هذه المذكرة مجالات التعاون بين الجهازين لاسيما معالجة الشكاوى بشأن المساس بحقوق الإنسان وبالخصوص في خدمات المرفق العام، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الحق في الخدمة العمومية يعتبر حقا جديدا من حقوق الإنسان (بومدين، لعجال، صفحة 73)، وباعتبار الخدمة العمومية مسألة إدارية تنظم عن طريق المراسيم والقرارات، فإن الحق فيها مسألة دستورية يتطلب تنظيمه عن طريق الدستور أو على الأقل من طرف السلطة التشريعية، وقد تمت الإشارة إلى هذا الحق بطريقة غير مباشرة ضمن أحكام الدستور الجزائري وفي التشريع، بينما كان للتنظيم النصيب الأكبر في تكريس هذا الحق صراحة ومباشرة، ويظهر هذا الأمر بامتياز ضمن أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن (88-131، 1988).

أما عن آليات تعزيز هذا التعاون تصت المذكرة على ضرورة تقديم الردود على طلبات الاستشارة في المجال القانوني والإجرائي، وإثرائها بالاقتراحات لدعم المساعي ولترقية المرفق العام، إضافة إلى تعزيز الممارسات الحسنة التي يقرها المرصد الوطني للمرفق العام لخدمة المواطن.

خاتمة:

إن نجاح عملية إصلاح الخدمة العمومية يقتضي معرفة الوضعية التي يتواجد عليها المرفق العام في الجزائر، بمعنى أن تشخيص نقائص المرفق العام يعتبر عملية جوهرية ومرحلة مهمة لمعرفة الأطر الصحيحة الواجب اتخاذها لمجابهة هذا النقص، وأن هذا التشخيص لابد وأن يكون ذا طابع موضوعي، وبعيدا كل البعد عن أي تدليس أو إخفاء للحقائق، ولعل التوجه نحو إحداث مرصد وطني للمرفق العام خطوة جيدة تحسب لصالح السلطات العمومية وتبين اهتمامها بإصلاح الخدمات العمومية في شتى القطاعات، إلا أن هذا الأمر يتطلب إتباع خطط منهجية علمية تحقق الهدف الأصيل الذي أنشئ له المرصد، وليس الإنشاء من أجل الإنشاء فقط.

هذا وقد لاحظنا من خلال دراستنا هذه، صعوبة نهوض المرصد الوطني للمرفق العام بمهامه الاستشارية والاقتراحية، نظرا لغياب آليات إلزامية تجبر القطاعات على طلب استشارة المرصد في المشاريع ذات الصلة باختصاصه كهيئة استشارية، وأن النص القانوني المؤطر له نص جدّ مقتضب ولا يغطي كافة الجوانب القانونية التي تخص هذه الآلية.

ولو أن المشرع مكن المرصد الوطني للمرفق العام من إنشاء فروع له على المستوى المحلي والجهوي، لكان ذلك عاملا مساعدا له في تأدية المهام المنوطة به بشكل أفضل، ومكنه من تفعيل التسيير المحلي التشاركي الداعم لإصلاح الخدمة العمومية، وهي هذا نجد مثلا المرصد الوطني للتربية والتكوين قد استفاد من هذه المكنة (03-406، 2003).

هذا وتبقى القاعدة الأساسية لنجاح عمليات إصلاح الخدمة العمومية المعتمدة من قبل الدولة، تستلزم في المقام الأول إشراك المواطن المحلي في عملية تسيير المرافق العامة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وتمكينه من إبداء رأيه وملاحظاته حول نوعية الخدمات المقدمة وأخذها بعين الاعتبار وعلى محمل الجد.

وعلى أمل أن لا يلقى المرصد مصير هيئات أخرى أُنشئت لأجل إصلاح الخدمة العمومية، وانتهى بها الأمر إلى الفشل، وحلّها، لابد من إعادة النظر في النص القانوني المؤطر له، وتدعيمه بكل الآليات الكفيلة بنهوضه بدوره بشكل فعال، والارتقاء بمستوى الاستشارات التي يقدمها، مع ضرورة وإلزامية نشر التقارير التي يعدها حول وضعية الخدمة العمومية إعمالا لمبدأ الإعلام الإداري.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: القرآن الكريم.

ثانيا: النصوص القانونية

- القوانين العادية:

القانون رقم 16-01 المؤرخ في 07 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية** عدد 14 لعام 2016.

- المراسيم:

المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية** عدد 27 لسنة 1988.

المرسوم الرئاسي رقم 03-406 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003 المتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية** عدد 68 لعام 2003.

المرسوم الرئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 07 جانفي 2016 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية** رقم 02 لعام 2016.

ثالثا: الكتب

- بعلي، محمد الصغير (2002)، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، الجزائر :دار العلوم للنشر والتوزيع .
- بوضياف، أحمد (1989)، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر :المؤسسة الوطنية للكتاب .
- بوضياف،عمار (2017) ، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر :جسور للنشر والتوزيع.
- بومرزوق،زين الدين (2014)، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، الجزائر :دار الكتاب العربي.

رابعا: الدوريات

- البكوري،محمد (2015)، تخليق المرفق العمومي ورهانات الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة الفقه والقانون، العدد34، المغرب، ص ص 83-90.
- بومدين، محمد. لعجال، منيرة (2015)، الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الحقيقة، العدد 32، الجزائر، ص ص 48-76.

خامسا: المذكرات

- بن يوسف، شرفي (2015) ، إصلاح الخدمة العمومية ، جامعة بن يوسف بن خدة. (مذكرة ماجستير)

سادسا: المواقع الالكترونية

- المرصد الوطني للمرفق العام يرفع تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية، www.radioalgerie.dz، 14-08-2018.
- مذكرة تفاهم بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمرصد الوطني للمرفق العام، https://cndh.org.dz، 21-09-2019.
- Dictionnaire.sensagent.leparisien.fr. 25-05-2018, www.larousse.fr. 25-05-2018