

المرصد الوطني للمرفق العام
آلية جديدة لتعزيز مبدأ المشاركة في القرارات الإدارية
The National Observatory of Public Facility is a
new mechanism to enhance the principle of
participation in administrative decisions

مروان فوزية *

ط/دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1
مخبر : القانون والامن الانساني كلية الحقوق جامعة حسيبة بن بوعلي شلف
fouziadoctoral2013@gmail.com

ا.د. وليد العقون
كلية الحقوق جامعة الجزائر 1

تاريخ الاستلام: 2022 / 06 / 25 تاريخ القبول: 2022 / 12 / 11 تاريخ النشر: 2022 / 12 / 31

الملخص :

تعد الاستشارة عملية حيوية ترافق القرار الاداري وتضمن عملية تنفيذه بطريقة سليمة، ولن يكون للعملية الاستشارية قيمة الا اذا صدرت عن جهاز استشاري له من المعايير ما يكفل له إخراج العملية الاستشارية في حلة تقنية وفنية تسعف الاداري في تخطي المعضلات والمشاكل التي تواجهه، من هذا المنظور كان استحداث المرصد الوطني للمرفق العام خطوة ترمي لتحقيق الفعالية في تسيير المرافق العمومية إن كانت وطنية او محلية ، أستحدثت في اطار زمني عرف حركية غير مسبوقه في ظهور أشكال مؤسساتية تنفيذية وأخرى استشارية مساعدة على اتخاذ القرار وداعمة للمرافق العمومية مهما تعددت واختلقت المسميات يبقى الغرض والمبتغى واحد هو خلق فضاء مؤسساتي يعمل على تعزيز مبدأ المشاركة في تسيير المرافق العمومية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة

الكلمات المفتاحية:

* مروان فوزية ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1

الاستشارة ، المرصد ، المرفق العام ، المرتفق ، القرار الاداري ،
ديمقراطية الادارة.

Abstract

consultation is a vital process that accompanies the administrative decision and ensures its implementation in a sound manner, and the advisory process will have no value unless it is issued by a consultative body that has standards to ensure that the advisory process is produced in a technical and technical suit that assists the administration in overcoming the dilemmas and problems facing it, from this perspective. The creation of the National Observatory for the Public Utility was a step aimed at achieving efficiency in the management of public utilities, whether national or local. It was created within a time frame that defined unprecedented dynamism in the emergence of institutional, executive and advisory forms that assist in decision-making and support public utilities, no matter how many and different names they are, the purpose remains and The goal is one, and that is to create an institutional space that works to enhance the principle of participation in the management of public utilities, directly or indirectly.

key words

Consultation, the observatory, the public facility, the utility, the administrative decision, the democracy of administration.

مقدمة:

يشكل التكفل بالمواطن وخدمته حجر الأساس بالنسبة للدولة، لذا كان لزاما عليها أن تواظب على خدمته ضمانا لحسن سير الحياة الاجتماعية بكل أبعادها ، ويعتبر الجهاز الإداري لذي يعرف بالإدارة العامة بمثابة الجهاز أو الأداة التي تمكن الدولة من القيام بالتزاماتها تجاه مواطنيها، تأخذ الدولة على عاتقها حل مشاكل المجتمع حاضره ومستقبله ومن جميع النواحي وذلك بغية رفع مستوى معيشة المواطن وخدمته إلا أن تزايد وتضخم وظائفها أدى إلى تزايد أهمية الإدارة العامة كأداة لتنفيذ سياستها، وأهمية الإدارة لا تكمن في الخدمات المتعددة للمواطن عن طريق المرافق العمومية فحسب بل لكونها أصبحت بمثابة الهيئة الوحيدة من بين كل الهيئات العمومية التي يجد المواطن نفسه على احتكاك يومي بها وفي علاقة مباشرة بها .

تمس الإدارة وتؤثر في حياة وممارسات كل إنسان لتحقيق حاجياته ومن هذا المنطلق تظل العلاقة بين الإدارة والمواطن مكانة معتبرة في أي من المجتمعات.¹

فالإدارة مهما كانت توجهاتها تعد أداة في يد الدولة لتنفيذ السياسة العامة ، فنجاح تنفيذ وتجسيد السياسة العامة مرتبط بوجود جهاز اداري على درجة كبيرة من التمكن والاضطلاع واليقظة والحرص الدائم على مواكبة التغييرات البيئية فمن يملك المعرفة يستطيع تجاوز كل العقبات التي تفرض على الجهاز الاداري فالجهاز الاداري لا يستطيع اشباع رغبات المرتفق او المستفيد من هذه الخدمات بسهولة دون أن تعترضه مشاكل ميدانية مرتبطة بالممارسة وزيادة حجم العمل وتزايد رغبات وتطلعات المواطن وارتفاع سقف رغباته و الانتقال من مجرد تقديم خدمة عمومية إلى البحث عن جودة ونوعية الخدمات المقدمة.

فصنع السياسة العامة او الحكومية لحل مشاكل المجتمع هي عملية سياسية تمتاز بالصعوبة والتعقيد ولذلك لاختلاف طبيعة وإجراءات صنع السياسة العامة من دولة الى أخرى تبعا للطبيعة النظام السياسي ودور الاجهزة الحكومية وغير الحكومية

في كل منها، وبناء على ما تقدم أن صنع السياسة العامة ليس عملية سهلة بأي حال من الاحوال بل هي عملية على درجة من الصعوبة و التعقيد بل هي عملية حركية بالغة الحساسية والتعقيد تشتمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران الى إفراز سلسلة من ردود الفعل التي تتصرف بدورها الى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي.²

ثم إن التوجه الحديث هو البحث عن أساليب لتحقيق ديمقراطية الجهاز الإداري ولن يكون ذلك الا عبر المشاركة في صنع القرار، فديمقراطية الجهاز الاداري تنقل عبء صنع القرار من متخذ القرار الى معاونيه والى من شاركوه في جميع البيانات والمعلومات وتحليلها واستخراج المؤشرات منها . إنها عملية تظافر وتعاون واشتراك ومساهمة بين كافة الاطراف من أجل صنع قرار إداري سليم يتم تنفيذه بالتالي فإن الديمقراطية الاداري حالة تفاعل ومستمر وتفاعل بين الداخل والخارج بين الفرد و المجتمع.³

من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على المرصد الوطني للمرفق العام من خلال استعراض الجوانب البشرية و الوظيفية المرتبطة به وذلك من خلال الاجابة على الاشكال الثاني ما مدى اعتبار المرصد الوطني للمرفق العام أداة لتعزيز مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار الإداري؟ وكيف يمكن اعتباره أداة فعالة لتعزيز علاقة الادارة بالمواطن؟

المبحث الأول المرصد الوطني للمرفق العام آلية تشاركية في صنع القرار

تلعب الإدارة دورا كبيرا في تقدم الدول وتخلفها، فاستغلال الموارد المادية و المعنوية واستثمارها استثمارا أمثل يعتمد أساسا على مدى وجود إدارة ذات كفاءة عالية وفعالة فهناك العديد من الدول التي تملك من الموارد المادية و المعنوية لكن لافتقارها لإدارة جيدة أضحت في مصاف الدول المتخلفة فالإدارة تقوم بتحديد المهام التي يقوم بها الافراد بإنجازها وتدفع الوحدات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية أو العسكرية نحو تحقيق اهدافها بأقل تكلفة وأسرع وقت فالإدارة هي المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة ، ونجاح تلك السياسات و المشروعات في جميع الأنشطة يتوقف اساسا على كفاءة وفعالية الجهاز الاداري وهنا نجد ان نجاح خطط التنمية مرتبط بمستوى كفاءة وفعالية الجهاز الاداري⁴.

إن للإدارة العامة بكل مؤسساتها ومرافقها وهيئاتها دور هام وحيوي في تطبيق وتجسيد كافة السياسات والبرامج والمخططات الوطنية بما يحقق أهداف التنمية الوطنية الشاملة، كما أنها أي الإدارة العامة تضطلع بدور حيوي وأساسي في تسيير وظائف الدولة الادارية بواسطة ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات و الهيئات العامة بانتظام واطراد لتحقيق اهداف المصلحة العامة للأمة لإشباع الحاجات العامة وحماية حقوق وحرريات الانسان و المواطن المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما أن مبدأ الخضوع للإدارة العامة واعمالها لرقابة القضاء الذي كرسه الدستور والقضاء وسائر النصوص القانونية المتعلقة بالمنظومة القضائية يتطلب ويؤسس لوجود الرقابة ولاسيما القضائية منها لتسيير دولة القانون والحكم الراشد⁵.

فالي جانب السلطة التنفيذية هناك هيئات استشارية بموجب هذه السلطة يحق لصاحبها اصدار تعليمات وتوجيهات على سبيل النصح و المشورة وتكون غير ملزمة بالتنفيذ من الاخرين

وتعتبر شيئاً ضروريا بالنسبة للسلطة التنفيذية ، حيث تقدم لها المشورة الفنية اللازمة قبل اتخاذ القرارات و الهيئة الاستشارية قد يكون صاحبها فردا يطلق عليه تسمية مستشار أو وحدة ادارية وعادة تكون هذه السلطة في الادارة العليا وقرب المدير العام وهذا لا يمنع في وجودها في مستوى اداري ادنى ان تطلب الامر وتظهر الهيئة الاستشارية بشكل اكثر كلما كبر حجم المنظمة او الادارة⁶.

ففي العصر الحديث وفي ظل تطور وسائل التواصل الاجتماعي التي أسست لمرحلة جديدة يكون فيها المرتفق أو المستفيد من الخدمة العمومية في اصطدام مع الجهاز الاداري ، فتطور الحياه الاقتصادية و الاجتماعية وتنوع رغبات الفرد حتم على الجهاز تطوير وسائله البشرية و المادية وحتى القانونية للوصول إلى رضى المرتفق وتحقيق إشباع الحاجات الضرورية والكمالية لديه ،فتسير الجهاز الاداري يكون عن طريق استعمال وسائل قانونية أكثر نجاعة وفاعلية في تجسيد الخطط المرسومة والبرامج المسطرة من طرف الجهاز الاداري ، فنجاح العملية الادارية مقترن بمدى تقبل المخاطب بالقرار الاداري لمحتوى هذا القرار ،دون ان يتعرض القرار الاداري للمقاومة و التصدي وعدم الرضى من طرف المخاطب به ، خاصة في ظل خضوع أعمال الادارة للرقابة القضائية التي تواجه بالإلغاء نتيجة لاتصالها بعيب من عيوب عدم المشروعية خاصة الداخلية والخارجية ، لذلك ظهرت الحاجة الى ضرورة الاستعانة بأنظمة معلومات دقيقة ومفصلة لتغذية القرار الاداري وتزويده من المعلومات و المعارف الفنية ما يجعله قابلا للتنفيذ دون لتحقيق الغاية المرجوة منه دون أن ينحرف عن الغاية التي صدر من أجلها ودون أن يتعرض للمقاومة و المعارضة من طرف من يعنيه القرار ، فكلما كانت هناك دراسة ناجحة وملمة بجميع المعطيات عن البيئة التي سينفذ فيه القرار الإداري كلما كانت هناك نجاعة ونجاح في تنفيذ مخططات المرسومة من طرف الجهاز الإداري .

إن فهم عملية اتخاذ القرارات يتطلب معرفة جوانب الارتباط بين هذه العملية و مختلف العمليات الادارية التي تشكل حلقة متكاملة لا يمكن عزل احدهما عن الاخرى فهي تمر بالتخطيط، التنظيم والتنسيق والاتصال الى غاية الوصول الى الشكل النهائي للقرار .

المطلب الاول

مبررات نشأة المرصد و المحددات الموضوعية للاطلاع

بمهامه

يعرف نيجرو عملية اتخاذ القرار على(أنها الاختيار المدرك الواعي بين البدائل المتاحة في موقف معين) كما يعرفها برنارد على أنها عملية تقوم على الاختيار المدرك للخيارات التي لا تكون في الغالب استنتاجات أوتوماتيكية او رد فعل مباشر كما يمكن تعريفه على أنها اختيار بديل من عدة بدائل متوفرة لتحقيق هدف داخل مشكلة و انتهاء فرصة⁷

إن أهمية المعلومات في عملية اتخاذ القرارات تكمن في دقة هذه المعلومات وصحتها ونزاهة مصادرها ، فإن أي مشكلة لا بد أن نجمع عنها المعلومات ونعد لها البيانات اللازمة من أجل المساعدة في عملية اتخاذ القرار ، أن أهمية المعلومات تنبع من قوة تأثيرها على طبيعة القرار وحجمه ونتائجه أن تطور القرار الاداري تطور مع تطور الإدارة ففي السابق كانت الإدارة تعتمد فقط على خبرة المدير وعلى تخمينه وحده ولكن بعدما تم الاعتماد على الاسلوب العلمي الحديث بالإدارة اصبح القرار لا يتم بواسطة الحدس و التخمين وخبرة المدير بل يعتمد على البحث و التحري الدقيق وهذا لا يكون الا بجمع المعلومات والبيانات عن كل جوانب المشكلة ، جمع هذه المعلومات و البيانات وتفسيرها وتحليلها وتفسيرها وترجمتها الى واقع لتساعد على اتخاذ القرار.

فعملية صنع القرار عملية صعبة بحاجة الى خبرة ودراسة وبعد نظر و سعة وادراك لارتباط القرار بالمستقبل وبدقة البيانات والمعلومات التي بني عليها القرار ومدى تأثير القرار الذي سيتم اتخاذه بالقرار السابق له⁸.

فنجاح عملية اتخاذ القرار ات تكمن في دقة هذه المعلومات وبصحتها ونزاهة مصادرها فان اي مشكلة لا بد ان نجتمع عنها المعلومات ونعد لها البيانات اللازمة من أجل المساعدة في عملية اتخاذ القرار⁹

اذن تسبق عملية اتخذ القرار الاداري عملية تشخيص المشكلة الادارية التي تعبر عن موقف أو وضعية غير مرغوبة بالنسبة للإدارة ويعمل على الانتقال الى وضعية مرغوبة فيقوم بدراسة المشكلة او تشخيصها ويكون ذلك في تكامل مع الاهداف العامة ويتم الاستعانة في هذه المرحلة بمختلف الوسائل المتاحة التي تساعده في تشخيصي المشكلة الادارية واكتشاف العلل والظواهر الادارية ويستعين بأراء ذوي الخبرة والمعرفة وذلك بغرض اتخاذ الحلول لها ومن خلال التعرف على المشكلة واكتشافها¹⁰ فتعد عملية توفير المعلومات المناسبة من حيث الكم والكيف والوقت المنسب قضية اساسية في تحديد المشكلة وبالتالي اتخاذ القرار السليم و المناسب ويمكن لمتخذ القرار ان يجمع ما يحتاجه من بيانات أو معلومات بالطرق العديدة والمتوافرة.¹¹

فالاستشارة كما هو معلوم من العمليات الحيوية في مجال الادارة لأنها تساعد على الاهتداء والاستعانة بأراء الخبراء في شتى مجالات المعرفة الفنية.¹²

احتلت الاستشارة كمهنة ذات أهداف تطويرية موقفا مميزا في عالمنا المعاصر لأنها تمثل احدى الركائز التي تقوم عليها الأنشطة التطويرية و التنمية الادارية وهي البحوث والاستشارات والتدريب.

فالاستشارة بمعناها العام قديمة قدم الحياة وتطور المجتمعات وتراثنا الاسلامي زاخر بالأحكام التي تحت المسلمين على الاستشارة وقد شهدت العقود الاخيرة من القرن العشرين اهتماما معاصمنا بالخبرة ..والاستشاريين الاداريين لاسما في الدول المتقدمة¹³

فالاستشارة هي جهد علمي مخطط ومنظم لمعالجة مشاكل حادثة أو محتملة الحدوث وهي بذلك محاولة لإحلال العلم

والمنهج المنظم في مواجهة المشاكل والتحديات مكان الحلول الجاهزة و الارتجالية و الاجتهادات الشخصية وقد تضمن الادب الاداري مفاهيم و آراء عديدة لمفهوم الاستشارة ومكوناتها و البعض يصورها بالمدخل التكاملي المعرفي لمعالجة المشكلات ومنهم من ذهب إلى التأكيد بأنها ليست سوى مشكلات تتصل بالقوة البشرية باعتبارها العمود الفقري للتنمية الادارية استنادا الى المعطيات السابقة يمكن القول ان الاستشارة تتمثل في علاقة طوعية مؤقتة بين شخص طبيعي ومعنوي مؤهل من حيث المعارف والخبرات والقدرات نطلق عليه المستشار وبين شخص آخر طالب الاستشارة يطلق عليه المستشار

الفرع: ضوابط تفعيل العملية الاستشارية

المبادرة بالطلب:

هناك مبدأ أساسي يحكم العمل الاستشاري هو أن الاستشارة تطلب و لا تعرض أي لا تكون هناك استشاره ما لم تكن الإدارة على قناعة بنجاحتها أي طلب العون بصورة تدخل استشاري وما عدا ذلك فان ما يتم من تدخل من جهات أعلى دون أن يكون للإدارة القدرة الحقيقية على رفضه فانه لا يندرج تحت التدخل الاستشاري ومن أمثلة ذلك التدخلات التي تقوم بها القيادات المركزية بمبادرة وليس بناء على طلب المنظمات .خلو الاستشارة من مبدأ الإلزام : لأنها مجرد مقترحات وتوصيات غير ملزمة لصاحبها فالمستشار لا يتخذ قرارات تنفيذية لأن مهمته تتحدد بالمساعدة البتة يقوم بها العميل (طالب الاستشارة) دون أن تكون ملزمة له .

الطابع الفني المتجدد:

إن لجوء المنظمة الى الاستعانة بالاستشاري يعني الحصول على آراء أو مقترحات متخصصة لمعالجة المشاكل التي تواجهها وبناء على ذلك يتم فان العمل الذي يؤدي او الاستشارة التي تطلب يجب ان تقام على اساس فني يخدم المنظمة (طالبة الاستشارة) إذن الاستشارة يجب أن تكون عملا محايدا هادفا بعيدا عن الضغوط والاغراض الخاصة لإدارة المنظمة بعيدا عن

الرياء والإرضاءات من قبل الاستشاري بل باتجاه التغيير والتطوير لتحقيق أهدافها.¹⁴

الفرع الثاني: بواعث إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

تعد ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية بالدول ظاهرة قديمة وان تدعمت وترسخت معالمها في الادارة المعاصرة واعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الاداري وفعالته وتوجيه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه.¹⁵

ويؤكد واقع الحال أن الادارات بمختلف انواعها ومستوياتها لا تستطيع وفي كل الاحوال اداء اعمالها واتخاذ قراراتها معتمدة على خبراتها الذاتية وانما يلتزم الامر الاعتماد على جهات اخرى متخصصة في تقديم الاستشارات اللازمة لها فالمهارات المطلوبة لحل المشكلات كتحديد المشكلة والحصول على المعلومات المناسبة وترتيبها وتحليلها والاختيار من بين الحلول البديلة و الاتصال بالعديد قد لا تتوفر في بعض الاحيان لدى القائمين على الادارات وبالتالي فهم بحاجة شديدة للحصول على المهارات ويتعلمون كيف يستخدمون الخبرة المكتسبة من المهام السابقة لمعالجة المشكلات بمهارة.¹⁶

فاستحداث المرصد الوطني للمرفق العام ليس هو المظهر الوحيد لسلسلة الاصلاحات الاقتصادية والسياسية وافراغها في شكل نصوص قانونية تغيرت فيها الطبيعة المعيارية و اختلفت لكن الهدف واحد تحص في بوتقة الاهداف الرامية لمواكبة الأحداث السياسية والاقتصادية التي عرفتها المنظمة من تقلبات اقتصادية وسياسية خاصة في ظل الظروف السياسية التي تمر بها الدول المجاورة على غرار تونس، ليبيا ، المملكة المغربية .

تزامن الاصلاحات التي اقرها النظام السياسي بظروف خاصة تزامنت مع ما اطلق عليه الربيع العربي التي عرفتها تونس ثم انتقل الى دول اخرى بأشكال أكثر عنفا أثرت ايجابيا بحيث تم بدأت الاصلاحات من القمة اي من الوثيقة الدستورية وذلك في شكل تعيين اللجنة الاستشارية لمرجعة الدستور والتي اقتصر مهمتها على تقديم الاقتراحات¹⁷

تضافرت جملة من الخلفيات التي كانت الدعامة الأساسية لا أحداث العيادي من الآليات والمؤسسات الرامية الى تعزيز الاطار القانوني الخاص بالإصلاح الإداري، فالمرصد الوطني للمرفق العام هو حلقة من سلسلة الاجتهادات الرامية لتصحيح مسار أداء المرفق العام في الجزائر ومحاولة لا عادة الثقة في هذا الاخير والتحويلات الكبرى التي شهدتها الجزائر فإجراء إصلاحات عميقة تتطلب خلق آلية توكل إليها مهمة السهر على حسن سير المرفق العام فنظرة المرتفق للإدارة قد تغيرت عما كان عليه الوضع سابقا فالاندماج في المجتمع الرقمي جعل من المرتفق يرفع من سقف طموحاته وينتقل من مجرد طلب الخدمة الى تفحص نوعية الخدمة المقدمة وفي ظل تنامي دور القطاع الخاص الذي أصبح يقدم خدمات تمتاز بنوع من الجودة و النوعية إذا ما قورنت بما ما هو معمول به في المرفق العام .

المطلب الثاني الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للمرفق

العام

تم استحداث المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي 03/16 يحمل تسمية مرصد وطني للمرفق العام على غرار المرصد الوطني للمدينة والمرصد الوطني للمجتمع المدني التي توحى بالطابع الاستشاري و الاقتراحي.

الفرع الاول: التكييف القانوني

عرفت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 03/16 المرصد على أنه هيئة استشارية اي هيئة اقتراح أي نص المادة الاولى من المرسوم حددت بدقة الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للمرفق العام واعطت بوضوح مكانته في التنظيم الإداري فالقانوني للمرصد

بالرجوع إلى نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 03/16 الي عرفت المرصد على أنه هيئة استشارية اي هيئة اقتراح وتقديم التوصيات يوضع لدى الوزير المكلف بالداخلية.

الفرع الثاني: خصائص المرصد

يتميز المرصد الوطني للمرفق العم بجملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من الهيئات الاستشارية وهو يتميز بالخصائص التالية:

- هيئة ذات طابع استشاري اقتراحي،
- لا تتميز بالاستقلالية الوظيفية و المالية فهو تابع للوزير المكلف بالداخلية وفق ما نصت عليه المادة الاولى من المرسوم الرئاسي 03 /16

- فهو هيئة ذات اختصاص مركزي ،
- لا تتميز بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وهو ما تم النص عليه صراحة في نص المادة 16 من المرسوم الرئاسي 03/16 إذ تسجل النفقات الضرورية لسير المرصد في ميزانية تسيير وزارة الداخلية والجماعات المحلية.¹⁸

المبحث الثاني

التأطير القانوني لممارسة المهام المنوطة بالمرصد

عرف الجهاز الإداري في الجزائر حالة تشعب وتضخم نتيجة الكم الهائل من الهيئات الاستشارية، التي أوجدها المشرع من أجل الخروج من حالة الهوة و سوء التسيير التي وقع فيها الجهاز الإداري نتيجة للشرخ الكبير في العلاقة بين المرفق و المرتفق ، على الرغم من الترسانة الهائلة من النصوص القانونية التي حاولت إيجاد حل مؤسساتي من اصلاح العلاقة بين الإدارة و المواطن والبحث عن مواطن الخلل و اصلاحها على غرار إحداث لجنة اصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 الصادر بتاريخ 2000/11/26¹⁹ و لجنة اصلاح العدالة و المرصد الوطني للمدينة و المرصد الوطني للمجتمع المدني... الخ أليات مؤسساتية كان المرجو منها النهوض بالقطاع الاداري .

فالهيئات الاستشارية هيئات تشاركية في صنع القرار والية دعم معلوماتي لتغذية القرار الاداري وترشيده وجعله قابلا للتطبيق بطريقة سليمة تتسجم مع البيئة التي أوجد فيها القرار، لكن المتمعن والدارس للتركيبية المؤسساتية الاستشارية في النظام الاداري في الجزائر يجد شبه فوضى في الإنشاء و صعوبة إجراء مسح شامل و الكم الهائل من النصوص القانونية التي تُوَطر وتنظم هذه الهيئات ، مما نجم عنها تشتيت للجهد وكان مصيرها الالغاء و الزوال ، فكان البديل هو انشاء مرصد وطني للمرفق العام هدفه تجنيب المرفق العام سخط المواطن ، وعدم رضاه على الخدمات المقدمة ، و استعادة الثقة بين المواطن و الجهاز الاداري التي عرفت شرخا كبيرا ولعقود من الزمن تستمد العملية الاستشارية قوتها من القدرة على دراسة المشاكل إيجاد الحلول المناسبة ، ومثلما تستعمل الاستشارة بقصد حل المشاكل وتحسين ظروف العمل فإنها تستغل ايضا للتخلص من العناصر الغير منسجمة مع بعضها البعض و ذلك مثل اظهار الرغبة في التعرف على المشاكل و ادخال التغييرات اللازمة لتحسين الوضع وبصفة عامة فان أهداف العمل الاستشاري تتمثل في تصحيح الامور وتحقيق الفعالية في مجال العمل وذلك عن طريق حسن استعمال العناصر التالية :

- العنصر الانساني وتجنيد الافراد وتعيينهم في الاماكن التي تتلاءم مع مؤهلاتهم العلمية يساعد على حل المشاكل و التغلب على الصعوبات الادارية ،

-الاموال التي تستثمر بقصد تحقيق الغايات المنشودة من كل مشروع بدون تبذير او صرفها في غير محلها

الادوات و المعدات

-إدارة الوقت

- النوعية في العمل وتحقيق الأشياء المطلوب انجازها وفق مقاييس دقيقة ومواصفات مقبولة للمستفيد و للإنسان الذي يقوم بالعملية الاستشارية .²⁰

فهمة الأجهزة استشارية تكمن في تقديم الآراء الغير ملزمة مبدئاً للسلطة التي تطلبها، ففوة الرأي تتعلق بصفة الجهاز الاستشاري الذي أبداه وبسلطته المعنوية أن تقنية الرأي تخضع للإجراء التالي يكون الطلب اختياري عندما تكون الادارة حرة في اللجوء او عدم اللجوء لجهاز ما وهذه الحالة هي الاكثر شيوعا كما يمكن أن يكون الطلب اجباريا عندما تكون الادارة ملزمة بطلب الرأي رغم أن الرأي في حد ذاته لا يفرض على الادارة فقط الطلب هو الالزامي . وأخيرا فإن الرأي يمكن أن يكون ملائما عندما تكون الادارة ملزمة فقط ليس فقط بطلب الرأي وانما أيضا باتباعه إن هذه الحالة استثنائية ففي مجال التأديب على سبيل المثال لا يمكن طرد موظف من الخدمة العامة الا بناءا على رأي ملائم صادر عن اللجنة المشتركة .²¹

المطلب الأول :مظاهر الاضطلاع بالوظائف الاستشارية

للمرصد

أوجد المرصد الوطني للمرفق العام في بيئة اقتصادية، سياسية واجتماعية مليئة بالتحويلات و التناقضات على الصعيدين الداخلي والخارجي ،فالمنتظر من المرصد هو إحداث القطيعة مع الممارسات التقليدية السابقة و خلق بديل يعيد للجهاز الإداري مكانته وللمواطن الثقة اللازمة وذلك من خلال عصرنة المرفق العام و أخلقته والتخلي عن الممارسات السابقة .

الفرع الأول: آليات عصرنة المرفق العام وأخلقته

دوره في عصرنة المرفق العام

طبقا لنص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 الصادر بتاريخ 2016/01/07 يكلف المرصد الوطني للمرفق العام في مجال عصرنة المرفق العام الوظائف الاستشارية التالية:

القيام بدراسة كل اقتراح وكل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات و المؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برامجها الرامية إلى عصرنة المرفق العام وبهذه الصفة يقترح كل تدبير من طبيعته أن يحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للعلام الي و الاتصال وتعميمها .

يحفز على وضع أنظمة و إجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان اعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم و الرد على شكاويهم²².

دوره في الرفع من القيم الأخلاقية داخل المرافق العمومية

يقترح المرصد بهدف المساهمة في ارساء المهنية و الآداب داخل المرفق العام كل تدبير من طبيعته العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام ، بعث الثقة و الحفاظ عليها بين اعوان المرفق العام ومستعمليه و التسجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأئسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه و العمل على ترقية القيم الاخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام و التركيز على ترقية ثقافة المرودية و الاستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام²³.

الفرع الثاني دوره في مجال الاستشارة و الاقتراح

إن النصوص القانونية في الجزائر مهما تكن طبيعتها المعيارية ومكانتها في الهرم القانوني جاءت في ظل أزمة معينة لتعالجها اكثر مما هو الهدف اثناء المنظومة التشريعية وذلك من خلال خلق البديل عن الانفراد بالرأي .

يكلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية و المؤسسات المعنية الاخرى بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والاشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام و الادارة وتطويرها .وبهذه الصفة يعمل على اقتراح القواعد و التدابير الرامية إلى تحسين وتنظيم المرفق العام وسيره قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية

والاجتماعية و التكنولوجيا وكذا مع حاجيات مستعملي المرفق العام والعمل على اعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والادارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار و النجاعة في مجال خدمات المرفق العام

الفرع الثالث

دور المرصد في تحسين العلاقة بين المرفق و المرتفق

يكلف المرصد في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام بدراسة كل اقتراح وكل تدبير يرمي على الخصوص الى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام و حمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام .

العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والاحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الاعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام و العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام -و المساهمة في تبسيط الاجراءات الادارية وتخفيفها .

-دوره في مجال تشجيع مفهوم التشاركية في ترقية المرفق العام
-وهو يعمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام
-اقتراح اعمال تنسيق وربط عبر شبكات بين الدوائر الوزارية والادارية و الهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام .

المطلب الثاني تنظيم المرصد وسيره

جاء المرسوم الرئاسي محددًا للتركيب البشرية للمرصد محددًا عدد الاعضاء محددًا معايير الانتساب للمرصد و الجهة المخولة بالاقتراح و التعيين محددًا مدة العهدة وكيفية عقد دوراته وصياغة التقرير الاولي و النهائي .

الفرع الأول : تنظيم المرصد

تم توزيع الموارد البشرية بطريقة تحفظ نوع من التوازن في تأدية الوظيفة الاستشارية بين القطاعات الوزارية و الإدارات و المؤسسات العمومية تطبيقًا للقرار الصادر عن وزير الداخلية المؤرخ في 2016/03/17 المتضمن تعيين أعضاء المرصد الوطني للمرفق العام وذلك تطبيقًا لاحكام المادتين 8 و9 من المرسوم

المراسي رقم 03/16 المؤرخ في 2016/01/17 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام لمدة ثلاث سنوات قابله للتجديد يتشكل المرصد الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله ومن الأعضاء الاتي ذكرهم :

خمس شخصيات يخترن لخبرتهم من بين الاطارات السامية الذين مارسو وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة يقترحهم وزير الداخلية والجامعات المحلية من القطاعات الوزارية الاتي:
وزارة المالية -وزارة الصناعة والمناجم -وزارة الطاقة -وزارة التجارة و-وزارة السكن والعمران والمدينة -وزارة النقل -وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي-وزارة التربية الوطنية -وزارة الصحة والسكان واصلاح المستشفيات -وزارة البريد و تكنولوجيا الاعلام والاتصال -ممثل عن المديرية العامة للتوظيف العمومي -ممثل عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي -ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء - (02) رئيسا مجلسين شعبيين اثنين يعينهما وزير الداخلية - (02) رئيسا مجلسين شعبيين بلديين يعينهما وزير الداخلية -ممثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني يختاران من الجمعيات الاكثر تمثيلا - (02) ممثلان عن وسائل الاعلام .

يمكن للمرصد أن يستعين في أشغاله بمساهمة كل شخص بحكم كفاءته في سبيل التزود بالمعلومات التي تسعفه في تأدية مهامه في سبيل تطوير اداء المرفق العام في تقديم احسن خدمة²⁴ .
يعين أعضاء المرصد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بقرار من طرف الوزير المكلف بالداخلية ويكون ذلك بناء على اقتراح من المؤسسات والهيئات التي يخضعون اليها يجتمع المرصد في دورة عادية 04 مرات في السنة ويمكن ان يجتمع في دورة غير عادية²⁵ .

الفرع الثاني : تتبع مصير القرار الاداري المرتبط بالاستشارة

إن اتخاذ الخطوات اللازمة لاتخاذ القرار ليست الخطوة الاخيرة في عملية اتخاذ القرارات وانما تظهر ضرورة متابعة تنفيذ القرار و المقصود بالمتابعة في هذا المجال التحقق من ان عملية تنفيذ القرار يتم وفقا لمقرر الخطة المرسومة وفي حدود التعليمات و القواعد الموضوعة وذلك بغرض اكتشاف الاخطاء وتصحيحها وتقادي تكرارها وفي من هذا المنطلق لابد ان تهدف المتابعة الى الاصلاح في المقام الاول و الكشف عن اوجه القصور وعلاجها

ويرى علماء الإدارة ان الصلة بين الرقابة الادارية و المتابعة ليست منفصلة رغم وجود اختلاف بين المفهومين وفي الهدف في الوقت الذي تهدف فيه المتابعة الى الكشف عن الاخطاء بل قبل حدوثها والعمل على منعها فان الرقابة تهدف الى تحديد ما تم فعلا من اخطاء قبل حدوثها والعمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها رغم ذلك فان المتابعة تقوم في الواقع العملي بدور الرقابة السابقة التي تهدف الى منع الخطأ قبل حدوثه كما لأنها يمكن ان تكشف خطأ وقع فعلا فتقوم بدور الرقابة التصحيحية²⁶

فالقرار الاداري بصفة عامة في كل الدول خاصة الدول النامية يتأثر بعدم استقرار الانظمة السياسية²⁷.

وبهذه الصفة فإن المرصد تدون نتائج أشغاله في محاضر تسجل في سجل مؤشر وموقع عليه ويتم توقيع هذه المحاضر من طرف رئيس المرصد ، كمرحلة أولى يتم إعداد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول وبعدها يرفع تقرير سنوي حول المرفق العام يرفع إلى رئيس الجمهورية²⁸

خلاصة :

تعد الاستشارة آلية لتغذية القرار الاداري بالمعارف الفنية والتقنية التي قد يتغاضى أو يصعب على الاداري امتلاكها، في سبيل اخراج القرار اداري بطريقة سليمة تضمن تقبله من طرف المخاطب به، وعدم حدوث أي إشكال في التنفيذ، فالاستشارة بمعناها الواسع عمل وقائي إن صحت التسمية فهو يسعف صاحب القرار ويرشده الى الاهتداء إلى أنجع السبل التي تنير طريقه لإخراج القرار الاداري في حلة فنية تقنية تضمن قوامه وتصون شرعيته مهما كانت طبيعة هذه الاستشارة الاختيارية أو الزامية أو مقترنة بالرأي الواجب الاتباع ، يبقى الحل المناسب و الناجع لضمان التسيير السليم للمرفق العام في ظل الظروف البيئية الداخلية والخارجية التي تحيط بهذا الاخير .

وإدارة العقبات وازدادت معها التعقيدات الفنية وأخرى قانونية جعلت من لإداري في الكثير من الأحيان يعجز عن مواجهة وقائع تحيط بالمرفق العام فكان لزاما استحداث مكنة مؤسساتية تعطي لها الامكانيات المادية والبشرية والتسهيلات الازمة التي تؤمن اداء المرفق في هذه البيئة المليئة بالتحديات والتغييرات والاحداث المتركمة التي أصبح من الصعب التنبؤ بحدوثها .

فالإدارة مهما كان توجهها تعد أداة في يد الدولة لتنفيذ وتجسيد السياسة العامة و الخيارات الكبرى لأي دولة فنجاح تنفيذ وتجسيد السياسة العامة لأي دولة مرتبط بوجود جهاز اداري على درجة كبيرة من التمكن و الاطلاع واليقظة والحرص الدائم على مواكبة التغييرات البيئية فمن يملك المعرفة يستطيع تجاوز كل العقبات التي تفرض على الجهاز الاداري.

قائمة المصادر والمراجع:

النصوص القانونية:

- من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 07/01/2016 ج ر عدد 02 الصادر بتاريخ 13/01/2016

ثانيا الكتب :

- 1- ثامر كامل محمد الخزرجي / النظم السياسية الحديثة ، الطبعة الاولى 2004 ، عمان
- 2- محسن أحمد الخضيرى / ديمقراطية الادارة الدار الجامعية مصر 2007
- 3- محمد الصيرفي ، اقرار الاداري ونظم دعمه دار الفكر الجامعي الطبعة الاولى 2006،مصر
- 4- علي حسن ، نظرية القرارات الادارية ، دار زهران للنشر و التوزيع ، الاردن 2007 .
- 5- ربحي مصطفى عليان أسس الإدارة المعاصرة الطبعة الاولى دار صفاء للنشر و التوزيع عمان 2007 ،
- 6- حسن محمد الدوري ، إشكالية الاستشارات الإدارية في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الاتجاهات المعاصرة في التدريب و الاستشارات الإدارية مصر ، 2006 ،
- 7- خيرية عمر المبروك ، الاستشارة الادارية و اتجاهات المديرين نحوها الدار العربية الايطالية للطباعة و النشر ، ايطاليا 2000
- 8- جرمان العيد ، دراسة في جديد التعديلات الدستورية في الجزائر سنة 2016 النشر الجامعي الجديد ، الجزائر 2017
- 9 - أحمد محيو ، ترجمة محمد عرب صاصيلا محاضرات في المؤسسات الاداري، ة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2006 .
- 10- نواف كنعان ، إتخاذ القرارات الادارية بين النظرية و التطبيق ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2009

11- عمر وصفي عقيلي ، الادارة المعاصرة ، الطبعة الاولى 2013
دار زهران للنشر و التوزيع عمان الاردن

ثالثا: الرسائل الجامعية

1- غزلان سليمة ، علاقة الادارة بالمواطن في القانون
الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الجزائر
2010/2009 .

2- مداني حمدي ، النمط القيادي واستراتيجية اتخاذ القرار
داخل المؤسسة في ظل التحديات الراهنة كلية العلوم الانسانية و
الاجتماعية جامعة الجزائر 02 ، 2014/2013 .

3- أحمد قارش عملية الرقابة الشعبية على أعمال الادارة
العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية كلية الحقوق
جامعة الجزائر ، 2011، 2012 .

رابعا : المقالات

1- بولمعالي النذير، جلايلة دليلة ، بن دعاس سهام ، لونشي
مريم ، جرائم الفساد واثرها على النشاط الاداري بحث في اطار
برنامج الوكالة الوطنية لتنمية البحث الجامعي، مخبر السيادة و
العولمة ، جامعة يحي فارس المدية، ط -1 2013

2- عمار عباس محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية
مجلة المجلس الدستوري العدد 02 2013

1

الهوامش :

- 1 غزلان سليمة ، علاقة الادارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة
دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2010/2009 ، 2، 1.
ثامر كامل محمد الخزرجي / النظم السياسية الحديثة ، الطبعة الاولى 2004 ، عمان
ص 159 .²
محسن أحمد الخضيري / ديمقراطية الادارة الدار الجامعية مصر 2007 ص 45 .³
/بولمعالي النذير ، جلايلة دليلة ، بن دعاس سهام ، لونشي مريم ، جرائم الفساد واثرها
على النشاط الاداري بحث في اطار برنامج الوكالة الوطنية لتنمية البحث الجامعي ،
مخبر السيادة و العولمة ، جامعة يحي فارس المدية ، الطبعة الاولى 2013 ، ص 07 .⁴
/ أحمد قارش عملية الرقابة الشعبية على أعمال الادارة العامة في النظام الجزائري
في ظل التعددية السياسية كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2011، 2012 ص 05 .⁵
/ عمر وصفي عقيلي ، الادارة المعاصرة ، الطبعة الاولى 2013 دار زهران للنشر و
التوزيع عمان الاردن ص 231 .⁶

- / مداني حمدي ، النمط القيادي واستراتيجية اتخاذ القرار داخل المؤسسة في ظل التحديات الراهنة كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية جامعة الجزائر 02 2014/2013 ص 60 . 64⁷
- / محمد الصيرفي، اقرار الإداري ونظم دعمه دار الفكر الجامعي الطبعة الاولى 2006، مصر ص 163 .⁸
- / علي حسن ، نظرية القرارات الادارية ، دار زهران للنشر و التوزيع ، الاردن 2007 ص 44.⁹
- / مداني حمدي المرجع السابق ص 72 .¹⁰
- / ربحي مصطفى عليان أسس الإدارة المعاصرة الطبعة الاولى دار صفاء للنشر و التوزيع عمان 2007 ، ص 74،¹¹
- أنظر المواد 09/08 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 07 جانفي 2016 ج ر عدد 02 المؤرخ في 13 جانفي 2016 .¹²
- / حسن محمد الدوري ، إشكالية الاستشارات الإدارية في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الاتجاهات المعاصرة في التدريب و الاستشارات الإدارية مصر ، 2006 ، ص 26 .¹³
- / حسن محمد الدوري ، المرجع السابق ص 32 .¹⁴
- / محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الادارية ص 54 .¹⁵
- / خيرية عمر المبروك ، الاستشارة الادارية و اتجاهات المديرين نحوها الدار العربية الايطالية للطباعة و النشر ، ايطاليا 2000 ، ص 48 .¹⁶
- / جرمان العيد ، دراسة في جديد التعديلات الدستورية في الجزائر سنة 2016 النشر الجامعي الجديد ، الجزائر 2017 ص 37،38¹⁷
- أنظر نص المادة 16 من المرسوم الرئاسي 03/16 السابق الذكر .¹⁸
- راجع المرسوم الرئاسي رقم 372/200 المتضمن احداث لجنة لإصلاح هياكل الدولة ومهامها ج ر عدد 71 الصادرة بتاريخ 11/26/2000¹⁹
- / عمار عباس محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية مجلة المجلس الدستوري العدد 02 2013 ص 40 .²⁰
- / أحمد محيو ، ترجمة محمد عرب صاصيلا محاضرات في المؤسسات الاداري، ة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2006 .²¹
- / أنظر نص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 السابق الذكر
- جرمان العيد دراسة في جديد التعديلات الدستورية في الجزائر لسنة 2016 مرجع سابق ص 227.²²
- / أنظر نص المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 03/06 السابق الذكر .²³
- / ،ظر نص الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 السابق الذكر .²⁴
- / أنظر نص المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 السابق الذكر .²⁵
- / مداني حمدي / المرجع السابق ص 75 .²⁶
- / نواف كنعان ، إتخاذ القرارات الادارية بين النظرية و التطبيق ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2009 ، ص 329.²⁷
- ²⁸ / أنظر المواد 13،14،15 من المرسوم الرئاسي 03/16 السابق الذكر