



التسيير الإداري للمرفق العام في مواجهة التحولات الجديدة بالجزائر

Administrative management of the public service in the face of new transformations in Algeria

د. نوال لوصيف

جامعة قسنطينة 1
(الجزائر)

nawel.loucif@umc.edu.dz

د. خالد تلعيش

جامعة الجلفة
(الجزائر)

k.telaiche@mail.univ-djelfa.dz

الملخص:

معلومات المقال

تقدم هذه الدراسة العلمية منظور علمي جديد من خلال البحث في موضوع مميز له أهمية كبيرة لدى مجتمع الدولة، ويتعلق الأمر بالمرفق العمومي. إذ لم تعد الإدارة التقليدية تحقق رضا المستخدمين مع التطور الذي عرفته حياة الأفراد، ولهذا حاول المفكرون البحث عن ميكانيزمات جديدة ترتقي بالفعل السياسي والإداري ليكون له الأثر الإيجابي ويعمل على بعث الحياة السياسية في الدولة. لذا تم العمل على إيجاد نموذج جديد بديل عن البيروقراطية يعمل على تحسين الخدمة للمواطنين المستخدمين والمستخدمين منها. وفي هذه الدراسة سوف نتطرق إلى قيمة المرفق العمومي بالجزائر والتحويلات التي عرفها.

تاريخ الارسال:

2021/02/27

تاريخ القبول:

2021/03/16

الكلمات المفتاحية:

- ✓ الإدارة التقليدية،
- ✓ المرفق العام
- ✓ الإصلاح

Abstract :

Article info

This scientific study provides a new scientific perspective by researching a special topic of great importance to the state society, and this is a public facility. Traditional administration no longer achieves user satisfaction with the development of the lives of individuals, and that is why intellectuals have tried to look for new mechanics that truly elevate the political and administrative to have a positive impact and to revive political life in the State. Therefore, a new model of bureaucracy has been found to improve the service for the citizens employed and the beneficiaries. In this study, we will look at the value of the public facility in Algeria and the transformations it has undergone.

Received

27/02/2021

Accepted

16/03/2021

Keywords:

- ✓ Classic Administration
- ✓ public utility
- ✓ reform

تواجه إن تأهيل الحقل السياسي والإداري وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة لبناء حياة سياسية داخل أطر الدولة وتقديم الحلول، يتطلب ميكانيزمات تتكيف مع البيئة الخارجية للإدارة حتى ترتقي نحو عمليات التفاعل والتطور للانتقال من "إدارة إدارية" نحو "إدارة مواطنة". كما أن إعداد المرفق العام من أجل التواصل مع جميع مكونات المجتمع المحلي مرتبط بجاهزية الإدارة المركزية وديمومتها إلى جانب الإدارة العمومية، بمعنى تأهيل الجهاز الإداري وإعداده لربح رهان التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة والمستقبلية في إطار سياسة شمولية للإصلاح الإداري.

حيث يقتضي التأهيل العمل على بعث و تفعيل عدة مؤشرات، أهمها ترسيخ سياسة ترقية مفهوم المواطنة ودمقرطة الهياكل والمؤسسات المنتخبة وتحديث الإدارة، وجعلها تواكب تطورات الأفراد في ظل السياق المعرفي المتجدد الذي يشهده العالم وخصوصا العالم العربي في ظل التحولات التي عرفها بعد مسار الربيع العربي ، وتغير في المشهد السياسي وانعكاساته على المنظومة المجتمعية التي اتسمت بالوعي والقابلية للانتقال نحو أفق جديد ينظم العملية المؤسساتية داخل الدولة ، وهو ما يطرح إشكالية :

كيف ساهمت السياسات العمومية في ترقية دور المرفق العمومي بالجزائر وما مدى مواكبتها للتحولات الجديدة؟

أهداف الدراسة : تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية :

• تحديد دور المرافق العمومية كأداة فعالة لترقية الفعل السياسي للدولة موازاة مع المتغيرات الجديدة المرتبطة بعولمة السياسات العامة.

• بناء إطار فكري يضمن التوجه الجديد، ومدى فعاليته على مجتمع المواطنة في الدولة. والتقدم بتوصيات واقتراحات لتفعيل الخدمة العامة لضمان عملية البناء والتنمية الديمقراطية لمجتمع الدولة.

منهج الدراسة: نعتد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لتحليل الظاهرة التي تربط المرفق العمومي بالمواطن وإدراك سبل هذه الظاهرة المرتبطة بالنسق المجتمعي.

وللإجابة على الإشكالية نضع تصور للخطة، وهو كما يلي:

1. المرفق العام- نظرة في السياق الفكري والتنظيمي
2. تقييم واقع إدارة المرفق العام في الجزائر الجديدة
3. الحكامة وأثرها على التحولات الجديدة في إدارة المرفق العام بالجزائر

1. المرفق العام- نظرة في السياق الفكري والتنظيمي:

المرفق العام من أهم النظريات التي أثارت الجدل في القرن الماضي، وقد كان لهذا الأخير أثر في تطور فكرة المرفق العام و بلورته من خلال خلق عدة أشكال وأنواع للمرفق وهو ما نعيشه حاليا(تطور فكرة المرفق العام)، كما أدى ذلك إلى تراجع دور الدولة الكلاسيكية وفتح المجال لرقمنة الخدمة العمومية من خلال إتباع(أساليب تسيير المرفق العام).

1.1. أثر الجدل حول تحديد مفهوم للمرفق العام على الجهاز الإداري الجزائري: نظرا لأهمية فكرة المرفق العام فقد حظي هذا الأخير باهتمام عدة مفكرين، انقسموا حول تحديد مفهومه إلى تيارين، أحدهما يعتمد على الجانب العضوي للمرفق والتيار الآخر على الجانب الوظيفي، ليخلص اتجاه آخر توفيقني إلى الجمع بين ما جاء به التيارين ليحدد في الأخير تعريف المرفق العام بتوحيد الرؤى السابقة.

حيث اتجه التيار الأول إلى تعريف المرفق العام بأنه "كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها قصد تحقيق حاجات الجمهور، من هنا يمكن اعتبار كل من القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة كونها منظمات أنشأت من أجل تقديم خدمة عامة للجمهور"¹. فالمرفق العام"وفقا لهذا المعيار يتمثل في كل منظمة عامة أوجدتها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الصالح العام وأداء خدمة

المواطن². لكن بالمقابل تطور وتنوع المرفق العام أدى إلى فشل الأفكار التي جاء بها هذا التيار، وهو ما فسح بالنتيجة لظهور اتجاه آخر يعرف المرفق العام من زاوية أخرى.

بحيث يرى هذا الاتجاه بأن المرفق العام هو "ذلك النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلي حاجات عامة للمواطنين مثل التعليم العام والرعاية الصحية بغض النظر عن الهيئة أو الجهة المنظمة للنشاط والقائمة به"³. لذا فالمرفق العام يمثل نشاط يقوم الحكام به من أجل تفعيل العقد الاجتماعي المتفق عليه وبناء المشروعية المجتمعية داخل إطار الدولة، وهو ما نتج عنه عزل العناصر المكونة للمفهوم التقليدي ما يعني أن تدخل الدولة في عدة مجالات جعلها لا تستعمل امتيازات السلطة العامة من جهة، و في منافسة مع الخواص وأحيانا أخرى تشترك معهم بما يحقق الصالح العام الذي يجعل منه الهدف الأساسي والذي من أجله وجد وأنشأ المرفق العام⁴.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن المرفق العام اقترن بتحقيق المصلحة العامة، ولكن هذا غير كاف إذ نجد هناك عنصر عضوي يكمله ، و هذا معناه ضرورة ارتباط المصلحة العامة بشخص عام ، ومنبع هذا الارتباط هو أن الشخص العام هو المسؤول عن تجديد الحاجات العامة ويجعل إشباعها نشاطا يحقق مصلحة عامة⁵. وبالتالي فإن؛ المرافق العمومية هي بمثابة أجهزة هيكلية تستخدمها الدولة لتنفيذ سياساتها العامة المختلفة المتمثلة في مجالات مختلفة، اجتماعية، اقتصادية، أمنية، كالتعليم، الأمن، الدفاع وغيرها كهدف جوهري وأساسي. وقد كرس المشرع الجزائري مبدأ التكيف في عديد المراسيم التنفيذية من بينها المرسوم التنفيذي، رقم: 131/88 في مادته السادسة؛ "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"⁶، وهذا لن يتأتى إلا بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية⁷، و هو ما جعلها تنوع في مرافقها العمومية بين وطنية و محلية .

يقصد بالمرافق الوطنية تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة، حيث تضمن الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن حسن أداء هذه المرافق و مدى تحقيقها للمساواة في توزيع خدماتها ، وتتحمل بالمقابل المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها هذه المرافق بحكم إدارتها لها والإشراف على شؤونها.

أما المرافق المحلية فهي مرافق تتعلق بنشاطها بتقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة كمرفق النقل، أو مرفق توزيع المياه أو الكهرباء وغيرها من المرافق التي تشعب حاجات محلية، وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في أساليب إدارتها.

كما تخضع المرافق العامة؛ من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إجبارية، وإن كان الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة (مرافق عامة اختيارية)، وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته، ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له، واستثناء تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة وغالباً ما تصدر القوانين بإنشائها.

عرفت الإدارة الجزائرية منذ الثمانينات إلى غاية يومنا هذا سلسلة من الإصلاحات لم تكن تهدف فحسب إلى إصلاح الإدارة بل إلى تطوير الدولة بشكل عام ، وقد زاد التركيز على ضرورة الإصلاح في منتصف الثمانينات، مما تطلب إعادة النظر بصفة شاملة، في السياسة العامة للبلاد لتخطي هذه الأزمة. لذلك، فقد كان من الضروري التركيز على إصلاح الجهاز الإداري للدولة على كل المستويات ، وقد كان للملف المقدم لمجلس الوزراء بتاريخ 1987/11/25، المعنون "البيروقراطية مظاهر ورهانات" دورا كبيرا في تحديد أعراض فشل البيروقراطية في الإدارة العمومية الجزائرية، لذلك فقد أعقبت هذا الملف سلسلة من الإجراءات الهامة والتي كان لها أثرا كبيرا على السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر⁸. ولقد قامت الجزائر بصدد إصلاح المنظومة الإدارية، والتي كانت تعاني من أوضاع متدهورة، بعدة مشاريع وكذا إنشاء هيئات متخصصة في الإصلاح الإداري ونذكر كما يلي⁹:

- صدور مرسوم رقم 131-88 بتاريخ 1988، والذي يتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- 1994: تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري.
- 1996: عوض بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي. وفي نفس السنة جرت تجربة لتحديث الإدارة اهتمت بثلاثة إدارات أخذت كعينات: البلدية، مركز البريد ومصالح الضرائب.
- 1999: طرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
- 2000: إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 372، المؤرخ في 2000/11/22. والتي تتولى مهمة إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية.
- 2003: إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري، والتي تعتبر بمثابة جهاز دائم لقيادة خطط الإصلاح الإداري في كل المستويات وكل القطاعات.
- 2006: إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- 2014 إلى غاية آخر تعديل حكومي جانفي 2020، تم إلحاق المديرية العامة للوظيف العمومي بمصالح الوزير الأول، وذلك من خلال إدماجها مع المديرية العامة للإدارة.
- 2016: إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.

1. 2. أساليب تسيير المرفق العام وفق منظور القانون الجزائري: لقد عمل المشرع الجزائري منذ الاستقلال على تكريس عدد من الأساليب لتسيير المرفق العام، ظهرت من خلال تبني التسيير العمومي الذي يعتبر من الأساليب التقليدية من حيث الاعتماد على الأسلوب المباشر أو التسيير بواسطة المؤسسات العمومية.

أ. الأسلوب المباشر: يقصد بالتسيير المباشر للمرفق العام أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها، سواء كانت الإدارة مركزية أو محلية على أساس أن المرفق العام لا يملك استقلالية مالية ولا شخصية معنوية ولا جهاز تسيير خاص¹⁰. على هذا الأساس فالموظفون العاملون في هذه المرافق هم موظفون عموميين يخضعون فيما يتعلق بتعيينهم وتحديد مرتباتهم واختصاصاتهم لقانون الوظيف العمومي كما أن أموال هذه المرافق هي أموال عامة والقرارات التي تصدرها قرارات إدارية والعقود التي يبرمونها عقود إدارية تتضمن شرط غير مألوفة في العقود المدنية¹¹.

ب. تسيير المرفق العام عن طريق المؤسسات العمومية: مرت المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر عموما بعدة مراحل، واكبت عملية البناء الاقتصادي والاجتماعي منذ الاستقلال، وأبرزت العديد من المكاسب المحققة في ظل القطاع العام، الذي عرف تقويم متواصل نتيجة التجارب والإصلاحات المتكررة، والتي تمت من خلال مرحلتين بارزتين، ميزتا الجانب التنظيمي والإداري للاقتصاد وللمؤسسات الاقتصادية العمومية، وهما¹²: المرحلة أولى قبل سنة 1980 و هي مرحلة التسيير المركزي للنشاط الاقتصادي الوطني وللمؤسسات الاقتصادية الوطنية، وقد عرفت أنماط تسيير مختلفة، تم توحيدها من خلال أسلوب التسيير الاشتراكي.

أما المرحلة الثانية كانت بدايتها من سنة 1980، وهي مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والتحول من المركزية إلى اللامركزية في التسيير عبر إعادة الهيكلة للمؤسسات قبل مرورها إلى الاستقلالية فيما بعد. كما وقد عرفت الدولة الجزائرية هذا الأسلوب لتسيير المرافق العامة في إطار الإيديولوجية الاشتراكية الذي انتهجته الدولة بعد الاستقلال. لذلك قامت الدولة بإنشاء مؤسسات عمومية خوّل لها المشرع سلطة تسيير المرافق العامة ومنحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية لغرض تحسين الخدمة العمومية¹³.

ج/أساليب التسيير الحديث للمرافق العامة: لقد عرف تسيير المرفق العام في الجزائر أساليب أخرى حديثة (الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير) ليبقى الامتياز الشكل والأسلوب الأكثر تعاملا به، يعتبر عقد الامتياز ك تقنية قديمة مستجدة في التشريع

الجزائري ، كما أنه يعد من أقدم الطرق في إشراك أشخاص القانون الخاص في إدارة المرافق العامة، وهو عقد إداري يتم بمقتضاه إسناد إدارة أحد المرافق العامة الاقتصادية إلى شخص من أشخاص القانون الخاص سواء كان فردا أو شركة لمدة محددة لتحقيق الغرض الذي أنشئ المرفق من أجله، على مسؤوليته وبواسطة أمواله وعماله، مقابل تحصيل رسوم من المتفاعلين بخدمات المرفق¹⁴. إن عقد الامتياز المرفق العام هو أسلوب وليد للإيديولوجية الليبرالية، إلا أنه عرف تطبيقا في الجزائر من الاستقلال إلى يومنا هذا من خلال ما يعرف بتفويض المرفق العام كتقنية مستحدثة في تسيير المرفق العام، بحيث يعزف التسيير المفوض للمرفق العام بأن يمنح الشخص العام لشخص خاص أو عام مهمة تأمين تنفيذ مرفق لفترة زمنية محددة، والتأهيل قد يكون بصفة منفردة لفائدة هيئة عمومية أو شخص عام متخصص، أو قد يكون بصفة تعاقدية. وفي هذه الحالة يمكن الحديث عن التفويض التعاقدية للمرفق العام¹⁵.

2. تقييم واقع إدارة المرفق العام في الجزائر الجديدة: يعتبر المرفق العمومي وسيلة سياسية وإدارية تهدف إلى تحقيق أهداف مجتمعية على عدة مستويات منها اقتصادية ، اجتماعية ، سياسية، وهوياتية..، فالتدبير العمومي يقتضي إرادة و مبادرة جريئة وليس فقط فكرة تسيير جافة ، فهو يقتضي تكامل البنيات المؤسساتية من أجل تلبية رغبات المستفيدين ، وذلك بأقل تكلفة وفي احترام تام للتنظيمات المعمول بها قانونا أخذنا بعين الاعتبار المبادئ الأساسية المبني عليها المرفق العام¹⁶ ، في إطار التجاذبات القانونية والاجتماعية ، خاصة و أن الدولة ممول والمجتمع كمستهلك لخدمات المرفق العام، ما يجعل شرعية الفعل العمومي (l'action publique)، تستند إلى مفهوم القوة العمومية (Puissances publique). انطلاقا من ذلك نحاول بالتحليل والنقاش فتح باب مهم لفهم أسباب العجز التي رافقت أداء المرفق العمومي بالجزائر خلال مرحلة هامة أسست لبناء الجمهورية الثانية.

1.2. ضعف دور الدولة وانعكاساته السلبية على المرفق العمومي: إن المناخ المهيمن على غالبية المرافق العمومية بالجزائر قبل فتح التعددية الحزبية، اتسم بعدم الاهتمام بالمواطن وغياب الإنصات بكل أبعاده التنظيمية والاجتماعية، وإبعادهم عن المشاركة في ظل سيادة الاحتكار، وإسناد المهام والمسؤوليات بسوء نية من خلال وضع الموظف في المكان الذي لا يناسبه، ما حال دون الاستثمار في الإبداع كظاهرة يجب أن تسود كل أجهزة الإدارة العمومية¹⁷، كقيادة ميدانية للتنمية والتقدم الحضاري وقلصت من مستويات الأداء الإداري وثبتت مردودية الموارد البشرية.

فحسب دراسة علمية، حول العاملين بالإدارة العمومية في الجزائر قبل فتح الباب للديمقراطية، تبين أن غالبية العاملين بالإدارة العمومية سواء داخل قطاعات الدولة أو في الجماعات المحلية أو بالمؤسسات العمومية، يعانون من انخفاض في الرضا الوظيفي حسب مقياس منسوتا (M.S.A) ، الذي يركز على عدة جوانب منها استخدام القدرات والإنجاز والتقدم وزملاء العمل والتقدير وهي معايير جيدة لا بد من ملاحظتها واعتمادها بالنظر إلى جودتها الوظيفية وانعكاساتها على الأداء الوظيفي للموظفين العموميين الذين لهم علاقة وثيقة بتسيير المنشآت العمومية ، وما لها من انعكاسات على الحياة السياسية داخل مجتمع الدولة. إذ تعتبر الأزمات السياسية والإدارية والاجتماعية وحتى الاقتصادية و الثقافية مساهم كبير في انخفاض مستويات الرضا الوظيفي داخل الوظيفة العمومية بالجزائر. إن القراءة الفاحصة لمجمل السلوكيات التي ذكرناها والتي ترتبط بالإدارة وبالنشاط الإداري اليومي للمرفق العام بالجزائر تفضي إلى استخلاص النقاط التالية:

✍ انحراف الموظفين و عدم المساءلة واستغلال السلطة التقديرية بشكل تعسفي.

✍ انحراف الإدارة كشخص معنوي له كل الإمكانيات المادية واللوجيستكية لتنفيذ السياسات والإستراتيجيات (الاختلاس ونهب المال العام، خيانة الأمانة، الحصول غير الشرعي على المنافع والامتيازات التفضيلية، و سوء استغلال الملك العمومي).

إن هذه الظروف الصعبة التي عانت منها الإدارة الحكومية أرغمت منظومة صناع القرار على الإقدام و بشكل مستعجل على العديد من القرارات العملية وفي مقدمتها إعادة تحديد مهام وأدوار ووظائف الإدارة العمومية عبر الاستحضار الدقيق والمضبوط لكل التحديات التي تواجه العمل الإداري، وتعطل الدينامكية والمبادرة.

2.2. تعاضم دور الدولة بعد إقرار الإصلاحات السياسية والدستورية: بعد إقرار منظومة الحكم في الجزائر بتخليها على النهج الاشتراكي والسير بخطى ثابتة نحو الليبرالية الجديدة، وكانت النتائج واضحة المعالم على عدد من المجالات الحيوية. إذ أن تحديد موقع المرافق العامة في صلب هذه الإصلاحات من منظور أنها الحلقة المباشرة التي من خلالها تتعامل الدولة مع المواطن، فيما أن تثير غضبه أو أن تحصل على رضاه ، وهي في نفس الوقت صلب الاقتصاد يتأثر بأدائها سلبيا أو إيجابيا، فموقع المرافق العامة في الجزائر داخل النسق الاجتماعي موقع محوري ومؤثر، وبما أنه كذلك فإن الدول على اختلاف مشاربها الإيديولوجية اهتمت به اهتماما بليغا.

في ظل هذه التطورات المتلاحقة والتي ترتبط بشكل أساسي بالأدوار الاقتصادية الجديدة للدولة، برزت أهمية الوقوف أمام تحديات ومظاهر تجدد فكر المرافق العمومية كفكر مسابير يخال هذه التطورات بل وأحيانا يستبقها كفكر استباقي *anticipée une pensée*، يجعل من هذه المرافق وبنظرة ثاقبة وتوجه حاد، أداة حقيقية تتوخى الوصول إلى ترسيخ أسس تنمية سوسيواقتصادية عن طريق تبني أساليب جديدة وناجعة لتدبيرها، خاصة منها المرافق الصناعية والتجارية التي ما فتئت تكرر أنماطا حديثة لضمان فعالية أفضل وأداء حسن على مستوى التدبير ذو الرؤية الثلاثية الأبعاد (Option 3D): الإستراتيجية، الإستباقية، الإستشافية¹⁸، وإذا كان تعريف المرفق العمومي ومحاولة تحديده لازالت تعترضه عوائق ابستيمولوجية، جعلت منه مفهوما يكتنفه الكثير من الغموض الزئبقي والتردد الهلامي، بسبب تنوع المرافق العمومية، تشعب طرق إدارتها وتسييرها وتنظيمها وتعدد صور المشاركة بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والقطاع الخاص¹⁹، فإنه مع ذلك فقد اعتبرناه بشكل عام كل نشاط يُبشره شخص عمومي بهدف إشباع وإرضاء مصلحة عامة. لقد أقرت منظومة الحكم بالجزائر مجموعة من الإجراءات والإصلاحات التي أبرزت ارتباط المرفق العام بغائية المصلحة العامة، هاته الأخيرة التي تم بلوغها عبر سياسات ممنهجة اتخذتها الحكومات المتعاقبة على الجهاز التنفيذي بهدف ترسيخ البُعد الأدائي لهاته الأجهزة التنفيذية. وفي هذا الصدد تأتي أهمية السياسات الحكومية التي جعلت من المرافق العمومية الأساسية منطلقاً لقياس درجة قربها من تطلعات المواطن وطموحاته المشروعة من خلال سياسة القرب *politique de proximité*²⁰، وتعزيز الحكامة الجيدة²⁰، حيث أفضت مرحلة التعددية السياسية إلى ما يلي:

أ. الملائمة بين دور الدولة الجديد وقدرتها الاستخراجية من خلال تنفيذ القواعد الجديدة على النحو السليم كإرساء أساس القانون؛ استقرار السياسات العامة؛ الاستثمار في الخدمات العامة و البنية التحتية ؛ حماية الفئات الأكثر احتياجا من خلال إقرار مبدأ المساواة في الانتفاع ؛ و حماية البيئة.

ب. بعث الحيوية في مؤسسات المرافق العامة في ظل إصلاح الدولة بزيادة قدرة المؤسسة وذلك عن طريق ما يلي:
 زيادة كفاءة المؤسسات والمرافق العامة عن طريق التخصص ، وتقوية أجهزة التنفيذ ونظم المساءلة فيها وتبني رؤى واضحة لأهداف الحكومة ، و الأخذ بوسائل واقعية لتقييم الأداء.

زيادة الأجور والحوافز الأخرى للخدمة المدنية، وجعل الدولة أكثر إستراتيجية لاحتياجات الأفراد عن طريق المشاركة المجتمعية.
 ندرك من خلال ما سبق، أن تجاذبات المرحلة الجديدة بالجزائر الموسومة بالحراك الشعبي لـ 22 فيفري 2019، أعادت صياغة دور الدولة ضمن أنساق دولية متعددة، وفي إطار النسق الداخلي للمجتمع الجزائري المبني على القبيلة والتجمعات الكبيرة للسكان، و من خلال ضرورة ابتكار حلولاً تعيد الهبة المؤسساتية للذات السلطوية، وفي نفس الوقت تفعل الحوار ضمن نسيج اجتماعي جديد يعيد صياغة

دور المواطن في سياق التنمية المستدامة، مع إعادة بعث النظر في تنظيمات و تركيبات المجتمع المدني بمختلف أطيافه للمساهمة حسب رأينا في بسط سيادة السلطة في عبر كافة رقعة التنظيم السياسي والاجتماعي للدولة.

من خلال هذا التصور تصبح ضرورة تعميق التفاعلات تفرض نفسها بجدّة أكبر كلما كانت الموارد (البشرية والمالية والمادية) قليلة ، بل إن هناك الكثيرين ممن يرون أن ذلك يقوم أيضا على تقوية الشراكات المحلية بين الجماعات المحلية والمصالح اللامتمركزة (الإدارة والمؤسسات العمومية اللامتمركزة)، والشركاء النشيطين في الوسط الإنتاجي (القطاع الخاص)، والجمعوي (المنظمات غير الحكومية والمنظمات النسائية وجمعيات الساكنة) المحلية.

3. الحكامة وأثرها على التحولات الجديدة في إدارة المرفق العام بالجزائر: الحكامة هي أولا وقبل كل شيء تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، إذ يُعتبر من المفاهيم الموضوعاتية التي لازال النقاش والحوار حولها مفتوحاً بالنسبة للمجتمعات النامية، لذا سوف نتطرق إلى التحولات الجديدة للحكامة وأثرها على إدارة المرفق العام بالجزائر. وفق ما يلي:

1.3. ترقية مبدأ المساواة والمحاسبة: شكلت المرحلة الجديدة في التحول الذي نظم بشكل دقيق والتغيير في ذهنيات الفرد الجزائري محطة أساسية في التدبير المحلي، ذلك أن المشرع حاول من خلاله وضع مقارنة تديرية محضمة تسعى إلى تحديث الدور البنوي والوظيفي للمرفق العام وجعله أساس تحقيق التنمية ، هذه المقاربة تقوم على أساس المساواة وربطها بالمسؤولية²¹ ، وإذا كان مبدأ المساواة من الأسس التقليدية التي يقوم عليها المرفق العام، فإنه يعد أحد مرتكزات دولة الحق والقانون على نطاق واسع²²، ونظراً لأهميته فقد جعله المشرع مبدأ دستوري يحكم المرافق العامة منذ دستور 1996.

إذ يقضي مبدأ المساواة بمساواة الجميع أمام الخدمات التي يقدمها المرفق العام المحلي و وفق الشروط التي يحددها، ليبقى الهدف الأساسي تحقيق صالح المجموع بغير استثناء ودون تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو الانتماء السياسي أو الجنس، تطبيقاً لهذا المبدأ الذي أصبح قانوناً للضمير الإنساني تنص عليه إعلانات حقوق الإنسان العالمية، ومبدأ من المبادئ القانونية العامة التي يفرض الاجتهاد القضائي على الإدارة مراعاتها²³.

إن تطبيق مبدأ المساواة؛ يفرض على المرفق العام أن يكون محايداً، دون الانحياز لطرف ما. الأمر الذي قد يتعارض مع بعض الشروط التي يفرضها المرفق العام للاستفادة من خدماته، وهي شروط الغاية من فرضها احترام خصائص وأهداف كل مرفق لكن قد يثار مبدأ المساواة حينما يتعلق الأمر بجزئية أو بحق الاختلاف²⁴.

أما مبدأ المسؤولية يهتم جميع ميادين الحكامة لقيامها على بعد أخلاقي وقانوني، و"يتمثل البعد الأخلاقي في كون الشخص يمارس مسؤولية تجعل منه عضواً من أعضاء المجموعة، أما البعد القانوني فيعني أن المسؤولية تتأسس على دعامتين ملازميتين: واجب الشفافية وضرورة دفع أو تقديم الحسابات"²⁵، وبالتالي فإن تفعيل هذا المبدأ لا محالة ستساهم في تفعيل المبادئ الأخرى أي تحقيق مرد ودية وشفافية وبالتالي جودة في الخدمات، ولأن الذي يسهر على تدبير المرفق من المفترض أن يعي تماماً قدر المسؤولية التي يتحملها وإجراءات المحاسبة والتقييم التي يتعرض لها.

2.3. ترقية مبدأ الشفافية والمشاركة: يعد مبدأ الشفافية والمشاركة من المبادئ الأساسية التي أصبحت تحكم تدبير المرافق العامة المحلية، وقد تم الارتقاء بها لأول مرة إلى أسس دستورية مما يعني التدشين لمرحلة جديدة لتدبير الشأن العام المحلي والوطني بشكل عام." فهي أحد ركائز التأهيل المؤسساتي، إذ تنشئ وضع حد للسمّة الانغلاقية التي ظلت تقبع على العمل الجماعي، والدعوة إلى مقومات التدبير المحلي التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح، والتواصل والإسهام الفعلي لمجموع القوى الحية المحلية التي تتصدرهم الساكنة كشريك أساسي لا حياد عنه"²⁶، إن هذه المقاربة الجديدة تستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء والتهميش واحتكار المبادرة في اختيار وصنع القرارات وإعدادها وتنفيذها، ومن ثمة فإنها تؤكد على توسيع دائرة الشراكة والمشاركة والاندماج بين الدولة وهيئاتها من جهة وبين المجتمع والقطاع

الخاص بشكل عام من جهة أخرى²⁷. ذلك أن الحكامة تعكس مجموعة من العمليات المترابطة التي تعتمد على تقنيات جيدة لتدبير محكم للإمكانيات والموارد بشكل شفاف، يقوم على تخطيط ناجع وفعال لتحقيق أفضل النتائج المضمنة في الأهداف²⁸. يتضح لنا جلياً؛ أن المقاربة الجديدة في التسيير المحلي، تقتضي إعادة النظر في تنظيم العلاقة بين المرفق العمومي والمرتكز، وهو التصور الجديد الذي عمل المشرع على تأطيره بنص الدستور الجديد، في أفق وضع ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة²⁹. و بناءً على السلوكيات السابقة، فإن الحكامة الرشيدة التي تم تبنيها من النظام السياسي الجزائري هي نتيجة وترجمة مباشرة لتبني سياسة اللامركزية لتحقيق المشاركة والعدالة والشفافية والإدماج، و إن كانت مثلها مثل باقي الدول لا زالت تعرف جملة من المعوقات التي تحول دون الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية³⁰.

3.3. المبادرات القانونية لإرساء دعائم الحكومة الالكترونية في الجزائر: هناك العديد من المبادرات القانونية، نذكرها كما يلي:

أ. نصوص تنظيمية: هناك العديد من النصوص التنظيمية، نذكرها كما يلي:

✍ المرسوم التنفيذي رقم 98-275 المؤرخ في 25 أوت 1998³¹. والذي يضبط شروط وكيفية ممارسة خدمات الانترنت، وقد أنهى هذا المرسوم احتكار الدولة لقطاع الانترنت، مما سمح بظهور مزودين جدد عموميين و خواص.

✍ المرسوم التنفيذي رقم 2000-307 المؤرخ في 14 أكتوبر 2000³²، والذي يحدد شروط ومعايير تنظيم الانترنت والاستفادة منها وحقوق والتزامات مقدمي الخدمة والإجراءات المتبعة للحصول على الرخصة وحالات سحبها، كما أشار إلى ضرورة تشكيل لجنة منح الرخص لتقديم خدمة الانترنت.

✍ القانون: 03-2000، والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وإعادة هيكلة وزارة البريد والمواصلات سمح بميلاد الجزائر للاتصالات و بريد الجزائر، و"تم تحديد إطار دستوري لسلطة ضبط مستقلة و حرة وفتحت الأبواب للمستثمرين الخواص، وتكلفت بمنح الرخص للقطاع الخاص سواء المتعلقة بالهاتف النقال أو الثابت وترخيصات موزعي خدمات الانترنت ومراكز النداء"³³، ولقد ألغي هذا القانون بموجب القانون رقم 04/18 المؤرخ في 10 ماي 2018 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية.

ب. التوقيع والتصديق والدفع الإلكتروني: اعتمد المشرع الجزائري التوقيع الإلكتروني في نص المادة 2/327، من القانون المدني الجزائري المعدلة بالقانون رقم 05-10، وتنص على أن: "يعتمد بالتوقيع الإلكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323، مكرر، وذلك من أجل إضفاء الحجية على المحررات الإلكترونية"³⁴.

لقد حددت ممارسة نشاط مقدمي خدمات التصديق الإلكتروني بموجب المرسوم التنفيذي 07-162، وهو الأمر الذي يتطلب الحصول على ترخيص تمنحه سلطة الضبط وبالتالي فإن نشاط مقدمي خدمات التصديق يعتبر نشاطا اقتصاديا يخضع للقيد التجاري طبقا للقانون التجاري، و تكون جهة التوثيق الإلكتروني مسؤولة عن توثيق العقد الإلكتروني، الأمر الذي يجعل الوضع تطبيقاً لمهمة الموثق العادي"³⁵.

كما تضمن القانون الجزائري؛ مواد تتعلق بأنظمة الدفع الإلكتروني، وفي سنة 2003، بدأ الاعتراف الرسمي بوسائل الدفع الإلكتروني من خلال الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، من خلال المادة 69 التي تنص على أنه: (تعتبر وسائل الدفع كل الأدوات التي تمكن الشخص من تحويل الأموال مهما يكون السند أو الأسلوب التقني المستعمل)، كما نظم المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 04/15 القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع و التصديق الإلكترونيين .

ج. صعوبات التحول نحو الإدارة الإلكترونية بالجزائر: يعتبر إدخال تكنولوجيا المعلومات والحاسب الآلي والاتصالات ثورة حقيقية في عالم الإدارة، مفادها تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات إلكترونية، وظهور إدارة إلكترونية تعمل على حماية الكيان الإداري والارتقاء بأدائه، ورغم ذلك تعتري الإدارة عدّة عراقيل في طريقها نحو تطبيق إدارة محلية إلكترونية ومنها: اعتماد العاملين على الأساليب التقليدية في التسيير الإداري وعدم تأقلمهم مع التسيير الإلكتروني للوثائق، كما تتخوف الإدارة العليا من هذا الأسلوب وحول عدم إمكانياتها التحكم فيه وتكلفة برامج التسيير الإلكتروني. وبالرغم من ذلك؛ فإن تطبيقات الحكومة الإلكترونية في بلادنا لازالت في مراحلها الأولى، غير أن الجزائر لازالت تبذل جهودا كبرى من أجل توفير البنية التحتية للحكومة الإلكترونية.

خلاصة واستنتاج:

- تُعتبر الخدمة العمومية عن الحاجات الضرورية التي تقوم الدولة بتوفيرها في إطار ممارسة وظائفها، وذلك عن طريق النشاطات التي تهدف إلى تحقيق منفعة عامة كالخدمات الإدارية والخدمات الاجتماعية والثقافية والخدمات الصناعية والتجارية، تماشيا مع التطور الاقتصادي الحاصل واحتياجات المواطنين من خلال عصرنة المؤسسات الإدارية المحلية لتحقيق تنمية مستدامة خاصة على المستوى المحلي.
- لقد أماطت الإصلاحات القانونية والسياسية اللثام عن ممارسات سابقة، وجعلت من المرفق العمومي يتجه نحو تطوير البنى المؤسساتية بالجزائر، وهذا ما أسهم في بعث وتحديد العلاقة بين النخب الحاكمة والمجتمع مما أسس لحياة سياسية منتجة وبناءة تجسد فكرة تأسيس مواطنة الدولة، وهذا يقودنا إلى ترقية النموذج الديمقراطي.

الهوامش:

- ¹ منصور شاب توما، القانون الإداري، جامعة بغداد، ط1، 1980، ص 194
- ² شطا حماد محمد، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 45.
- ³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار النشر والتوزيع عنابة، الجزائر، 2004، ص 206
- ⁴ حداد عبد الله، الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى، منشورات عكاظ، الرباط، المغرب، 2001، ص 33.
- ⁵ القطب مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2009، ص 26
- ⁶ المرسوم التنفيذي رقم 131/88، مؤرخ في 04 جويلية 1988، متعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجزائر، العدد 27(1988). ص 13.
- ⁷ قانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14(2016). المادة 99/فقرة 6.
- ⁸ مراح سليمة، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير في القانون فرع: الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص 44-45.
- ⁹ فطاس فتيحة، 2016. عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، ص 311
- ¹⁰ المرجع نفسه، ص 311.
- ¹¹ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 02، 2007، ص 350
- ¹² بودراف مصطفى، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة ماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 06.
- ¹³ عصام صبرينة، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، منشور في مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق جامعة جيجل، العدد 5، ديسمبر 2017، ص 291.
- ¹⁴ بسويبي عبد الغني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 446.
- ¹⁵ Rachid Zouamia, Marie Christine Rouault, Droit Administratif, Berti Edition, Alger, 2009, p.223.

- ¹⁶ Mohamed Finioui, La problématique de la gouvernance dans le management public: cas de Tunisie et du Maroc/in Revue marocaine d'audit et de développement, n°19 décembre 2004.p72.
- ¹⁷ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 11.
- ¹⁸ محمد البكوري، حكامه المرفق العمومي بالمغرب- في أفق خلق ميثاق للمرافق العمومية، تم الاطلاع عليه بتاريخ 24.11.2019، على الموقع الالكتروني التالي: <https://bit.ly/2CkgCzC>
- ¹⁹ أبو الليل عبد الفتاح، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 77.
- ²⁰ محمد البكوري، المرجع السابق، نفس الصفحة.
- ²¹ Mohamed boussoumah l'entreprise Socialiste en Algérie OPU 1982.P463
- ²² عبد الرفيع قاسمي، مستجدات تدبير المرفق العامة في دستور 2011، تم الاطلاع عليه بتاريخ: 11.11.2018، عبر الموقع الالكتروني التالي: <https://bit.ly/32uQFZA>
- ²³ المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- ²⁴ المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- ²⁵ اليعكوبي، ص 157.
- ²⁶ Berdouzi (M),fondements de la bonne gouvernance, « gouvernance et la conduite de l'action publique au 21 siècle », sous la direction de Ali Sedjari, L'harmattan,2003;P47
- ²⁷ عبد الله الإدريسي، المرافق العامة في مواجهة التحديات الجديدة، م.م. للإدارة، عدد: 35 (2002) ، ص 40 .
- ²⁸ عبد الرفيع قاسمي، المرجع السابق، نفس الصفحة.
- ²⁹ Godchot (J.E) «La participation des administrées à l'élaboration des plans et des projets d'urbanisme». Annales de la Faculté de droit d'Istanbul, 1967 .P 121
- ³⁰ عبد الرفيع قاسمي، المرجع السابق، نفس الصفحة.
- ³¹ مرسوم تنفيذي؛ رقم 307-2000، العدد 60، 15 أكتوبر 2000، ص 15
- ³² مرسوم تنفيذي رقم 98-275، العدد:36، 26 أوت 1998، ص 05.
- ³³ آمنة بن عبد ربه، الجزائر في عصر المعلومات سنة 2013 م حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2005، ص 41.
- ³⁴ يوسف مسعودي، رحاب أرجيلوس، مدى حجية التوقيع الالكتروني في الاثبات في التشريع الجزائري (دراسة على ضوء أحكام القانون 15-04)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 2017، 11، ص 84، 83
- ³⁵ نذير غانم، عبد الحميد ريجان، نبيل عكنوش وجميلة معمر، 2013. "الثقة الرقمية ضمن استراتيجية الجزائر الالكترونية 2013 واقعتها ودورها في إرساء مجتمع المعرفة"، بحث مقدم للمؤتمر 23 لاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات، جامعة قسنطينة-معهد علوم المكتبات والتوثيق.