

الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية

وتجسيد الجودة

الأستاذة: بولقواس سناء

أستاذة مساعدة "أ"

قسم الحقوق، جامعة جيجل، الجزائر

ملخص: للمرافق العامة دور هام في تمكين جمهور المرتفقين من مختلف الخدمات المتسمة بالتطور الأمر الذي يتطلب من الدولة مسايرتها بشكل مستمر وهذا مرتبط وجودا وعمدا بقدرتها المالية، وعلى الرغم من أهمية هذه الأخيرة في تقديم الخدمات العمومية من خلال إنجاز المرافق الضرورية لذلك إلا أن جودة هذه الأخيرة لا يقف عندها، بل يتطلب أمورا في الكادر البشري القائم بها وهنا يبرز جليا أن الإدارة بالقيم ستكون أحد سبل تكريس مفهوم الأداء في الخدمة العمومية وهو أمر هام جدا تسعى الدول لتجسيده عمليا بكل السبل المتاحة لأن الخدمة العمومية أداة تنفيذ الأهداف الإنمائية فيها.

Abstract : Public services within the state play an important role in offering a various services and requirements to the public. These services and requirements are characterized by their continuous development; as such it requires the state to keep up continuously with them, and this depends on its financial ability. Despite the importance of the financial aspect in providing the public services by presenting the necessary facilities, but the quality of these services doesn't rely only on the financial aspect but it requires many other things especially the human frame. Here appears clear that the management by values will be a mean for consecrating "performance" notion in the public service which is very important and all countries are seeking to bring it into practice with all the available means since the public service is the tool to implement the development goals.

مقدمة:

تؤدي المرافق العامة دورا هاما في الدولة باعتبارها أداة لإشباعها لحاجات مواطنيها، لذلك يرى البعض بأنها ما هي إلا الوظيفة الاجتماعية ذات التأثير على حركة المجتمع في مجالات الاقتصاد والإنتاج والثقافة وشؤون الرفاهية، وهو ما يجعلها متميزة بين النشاط الإنساني لتعاملها مع تكوين الأهداف وتحقيقها،¹ كما يعتبر المرفق العام أداة تنفيذ الأهداف الإنمائية من خلال نشاط موظفيه، الأمر الذي يربط أداء الخدمات العمومية بكل من المرفق العمومي والكادر البشري الذي يعمل فيه، وأي خلل يصيب احدهما يؤثر بشكل سلبي على الخدمة العمومية، ليس على وجودها فقط فهناك من الدول من تركز على كيفية أدائها أي جودتها، بعد أن انتهت من مسألة توفير المرافق العامة وتوفير الكفاءات اللازمة لإدارته وتوفير الخدمات اللازمة لجمهور المرتفقين.

لا يخفى علينا أن كل الدول تواجهها رهانات مرتبطة بالتغيرات والتطورات التي أفرزتها تكنولوجيا المعلومات والاتصال، والتي ساهمت بشكل مباشر في التأثير على القيم والمبادئ للكادر البشري المؤدي للخدمات العمومية في المرافق العمومية وكذا على جمهور المرتفقين على حد سواء، الأمر الذي انعكس بشكل مباشر على الخدمات ونوعيتها التي تسهر الدولة على توفيرها لكل مواطنيها، ومن هنا بدأ اهتمام كل الدول بمسألة الإدارة بالقيم ومحاولة إبراز أهمية هذه الأخيرة في توفير الخدمات العمومية وبنوعية لاسيما مع فتح المجال للقطاع الخاص ليكون شريكا في مجال الخدمات وبدأ البحث عن الآليات التي تمكن المرافق العامة من أداء المهام المنوطة به بشكل يضمن تحسين الأداء، لأن مسألة الأداء ليست مجرد قوانين يتعين تطبيقها ومن ثم نضمن جودة أداء الخدمات العمومية،² فالنص القانوني موجود لكننا نعاني من مشكل في نوعية الخدمات المقدمة.

على الرغم من أن المرافق العامة يهتم فيها بكل الوظائف الإدارية الخمس المعروفة وهي: التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والتنسيق، لكن هناك توجه عالمي الأداء لإيلاء أهمية كبيرة لوظيفة أخرى لا تقل أهمية عنها بل وهي مؤثر على كل هذه الوظائف التقليدية الآن وهي متعلقة بالقيم والأداء ومنتصلة بالكادر البشري المتصلة بالسلوك البشري والقيم الإنسانية، وأصبحت مع كل هذه التطورات القيم الشخصية والأخلاق من العناصر الأساسية للثقافة التنظيمية التي لها انعكاس على جودة ونوعية الخدمات التي تقدم.

إشكالية الموضوع:

على الرغم من الجهود المبذولة في الجزائر من خلال الإصلاحات الإدارية المنتهجة المالية والإدارية في القطاع العام بصفة عامة وتزايد الإنفاق لتوظيف الموظفين المؤهلين، إلا أن الواقع العملي لا يزال يطرح مشكل كفاءة الأداء للخدمات العمومية المقدمة لجمهور المرتفقين ومواجهة التحديات والمعوقات التي تؤثر عليه، وسنحاول من خلال دراستنا هذه معرفة كيف يمكن للإدارة بالقيم أن تكون قادرة على إدارة التغيير التي هي شغل كل دولة حتى تتمكن من تعزيز نوعية الخدمات العمومية التي تقدمها؟

للإجابة عن الإشكالية السابقة سنقسم دراستنا لثلاث محاور: نتناول في المحور الأول مفاهيم الدراسة والمتمثلة في كل من الخدمة العمومية، الأداء الوظيفي، الموظف العام، ونتناول في المحور الثاني ارتباط الإدارة بالقيم بالقيم الشخصية والتنظيمية وتأثيرها على الخدمة العمومية، لنختتم دراستنا في المحور الأخير بدراسة توسع الاهتمام بالخلقة كمحرك لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الإطار المفاهيمي للدراسة

قبل تفصيلنا في موضوع الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية وتجسيد الجودة ضبط بعض المصطلحات الأساسية للموضوع على غرار: الخدمة العمومية، الأداء الوظيفي، الموظف العام، وهو ما سنقوم بإبرازه على النحو التالي:

1. تعريف الخدمة العمومية

عرفت الخدمة العمومية بأنها: "جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي، تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة والتي ينص عليها القانون، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، تتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها".³

2. تعريف الأداء الوظيفي

عرف الأداء الوظيفي بأنه: "قدرة الموظف على تحقيق أهداف العمل وإنجازه وفقاً للوقت المحدد للمعايير الآتية: الانضباط، وإنجاز المهام، والعلاقة مع الرؤساء، والانتماء الوظيفي، وخدمة الجمهور، والتعاون مع الزملاء، ويقاس بمجموع الدرجات التي يحصل عليها الموظف على استبانة الأداء الوظيفي".⁴

عرف أيضاً بأنه: "نتاج جهد معين قام ببذله شخص أو مجموعة من أشخاص من أجل تحقيق هدف أو مجموعة أهداف، وله الأثر الواضح في جهود الفرد التي تبدأ بالقدرات،

وإدراك الدور أو المهام، والذي يشير لدرجة تحقيق وإتمام المهام الموكولة والمكونة لوظيفة الفرد".

عرف أيضا بأنه: "المخرجات أو الأهداف التي يسعى النظام لتحقيقها، أي أنه مفهوم يربط بين أوجه النشاط والأهداف التي تسعى هذه الأنشطة إلى تحقيقها داخل المنظمة". هناك من يضيف لمفهوم الأداء أنه: "التفاعل بين سلوك الإنجاز أو أنه مجموع السلوكات والنتائج التي تحققت معاً، مع الميل إلى إبراز الإنجاز أو النتائج، وذلك لصعوبة الفصل بين السلوك من ناحية والإنجاز والنتائج التي تحققت معاً، مع الميل إلى إبراز الإنجاز أو النتائج، وذلك لصعوبة الفصل بين السلوك من ناحية، والإنجاز والنتائج من الناحية الأخرى" يعرف الأداء الوظيفي بأنه: "نشاط يمكن الفرد من إنجاز المهمة أو الهدف المخصص له بنجاح ويتوقف ذلك على القيود العادية للاستخدام المعقول للموارد المتاحة"⁵.

تشير في هذا الصدد أن كل التعاريف السابقة على الرغم من أهميتها إلا أنها لم تبين مقاييس الأداء الوظيفي المعروفة وهي: الانضباط في العمل، إنجاز المهام، علاقة الموظف بالرؤساء، الانتماء الوظيفي، خدمة الجمهور، التعاون مع الزملاء⁶ والتي نرى أنها أساس الأداء وما يتعين أن يركز عليه في تعريف الأداء الوظيفي لأن تنميته مرتبط بها.

3. تعريف الموظف العام

وضع والمشرع الجزائري إلى جانب كل من الفقه والقضاء تعريفا للموظف العام نوجز ذلك على النحو التالي:

عرف المشرع الجزائري الموظف العام بأنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"⁷.

فقهيا: أورد العديد من التعريفات للموظف العام، فعرف الأستاذ M.Waline بأنه: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري"، وعرفه الأستاذ A.Plantey أيضا بأنه: "ذلك الشخص الذي يسهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري"⁸.

عرف الدكتور الطماوي الموظف العام: "الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁹.

قضائيا: عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام في عدة مناسبات على أنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام"

واشترط مجلس الدولة الفرنسي أن يكون المرفق العام إداريا أما المرافق الصناعية التجارية فمستخدموها يخضعون للقانون الخاص، لكنه فرق بين شاغلي الوظائف الإدارية والوظائف الأقل أهمية فاعتبر العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عامين أما الوظائف الأخرى فأخضعها للقانون الخاص وأرجع المجلس ذلك إلى أن شاغلي وظائف المحاسبة والإدارة أكثر ارتباطا بالمرفق العام.¹⁰

4. تعريف الجودة

عرف Joseph Juran الجودة بأنها: "الملاءمة للغرض أو الاستعمال"، وعرفها Edward deming بأنها "تتجه لتتوجه لإشباع حاجات المستهلك في الحاضر والمستقبل"، ويرى Philip Crosby أن الجودة هي: "التوافق مع الاحتياجات".¹¹

عرفتها Christian Maria أنها: "قدرة المنتج على تلبية حاجات المستعملين وبأقل تكلفة"، وعرفها أيضا G. Taguchi بأنها: "تقادي الخسارة التي يسببها المنتج للمجتمع بعد تسليمه للزبون".¹²

كما عرفت أيضا حسب مقياس ايزو بأنها: "حالة خدمة أو سلعة موجهة لتلبية حاجيات المستعملين" ويركز تعريف هذه الأخيرة على إرضاء رغبات جمهور المستهلكين، كما عرفت حسب مضمون المواصفات القياسية ISO 9000 لسنة 2000 على أنها: "مجموعة الصفات المميزة للمنتج (أو النشاط أو العملية أو المؤسسة أو الشخص) والتي تجعله مليئا للحاجات المعلنة والمتوقعة أو قادرا على تلبيةها"

من خلال التعريفات السابقة يتضح لنا وجود اختلاف بينها، ويمكن إرجاع ذلك لاختلاف الزاوية التي ينظر فيها للجودة، فالجودة الشاملة تشمل جميع مجالات النشاط في المنظمة كما تشمل أيضا كافة أبعاد السلعة أو الخدمة.¹³

ثانيا: ارتباط الإدارة بالقيم الشخصية والتنظيمية وتأثيرها على الخدمة العمومية

في وقتنا الحاضر لم تعد الكفاءة الشيء الوحيد محل الاهتمام في الكادر البشري المضطلع بأداء المرافق العمومية للخدمات العمومية لجمهور المرتفقين، وهناك توجه حديث للاهتمام بمسألة القيم والتي أصبحت الدول تتوجه للتدريب والتعليم فيها لاسيما في الدول الصناعية ففي الولايات المتحدة الأمريكية يوجد أكثر من 500 مقرر دراسي فيها تدرس في الجامعات أكثر من 90% منها تقدم تدريبا،¹⁴ بالنسبة للدول العربية بدأ الاهتمام بالإدارة بالقيم سنة 2004 بتأسيس غرفة تجارة وصناعة دبي مركز دبي لأخلاقيات العمل، للعمل على إبراز مفهوم الإدارة بالقيم وأخلاقيات العمل ودورها في إنجاح الأعمال، ومساعدة

المؤسسات على تطبيق ممارسات الأعمال المسؤولة المركزة على تحسين الأداء والقدرات التنافسية.¹⁵

1. تعريف القيم الشخصية والتنظيمية

وضعت العديد من التعاريف للقيم منها:

عرفت القيم بأنها: "الفضائل الدينية والخلقية والاجتماعية والاقتصادية، وغيرها التي تقوم عليها حياة المجتمع الإنساني، وعرفها هاتشنسون Hatchinson بأنها: "موضوع يسعى إليه الفرد بجدية نظرا لما يمثله هذا الموضوع من اهتمام وقيمة بالنسبة له"، كما عرفها نيجرو ونيجرو Nogro & Nigro بأنها: "مجموعة مبادئ مدونة أو غير مدونة تأمر أو تنهي عن سلوكيات معينة تحت ظروف معينة، وهي انعكاس للقيم التي يتخذها الفرد معايير تحكم سلوكه".¹⁶

أ. القيم الشخصية

تؤثر القيم في تكوين الثقافة الشخصية وبذلك فهي عامل مؤثر على حياة كل الأفراد من الناحيتين الخاصة والعملية، ويشمل تأثيرها سلوكيات الأفراد واتجاهاتهم وعلاقاتهم ومن ثم فهي تؤدي دور الموجه لسلوك الأفراد داخل المنظمات/المراقف العامة وحتى خارجها، وهي شبيهة في ذلك بالمراقب لما يقوم به الشخص من تصرفات.

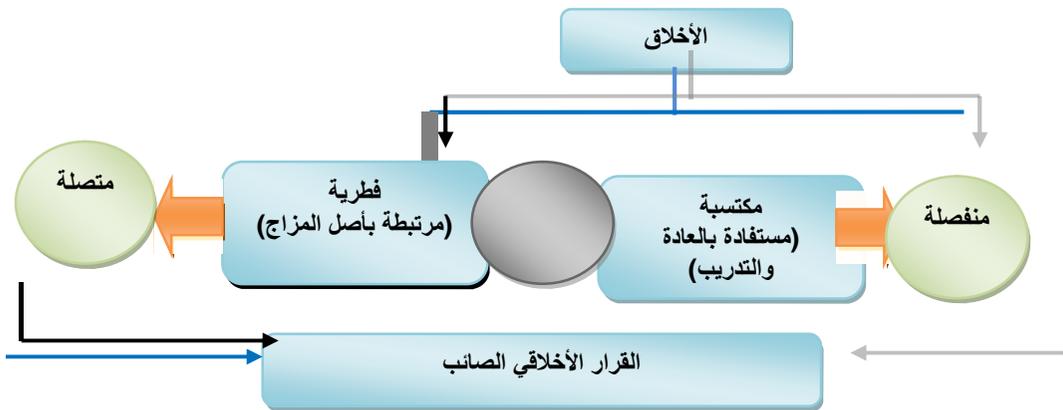
وفي محاولة وضع تعريف لها ظهر اختلاف بين الفقهاء إلا أنه يمكننا تقسيم التعريفات التي جيء بها في هذا الصدد إلى تعاريف تنسم بالشمولية وأخرى بالتخصيص، من بين هذه التعاريف ما يلي:

- القيم الشخصية هي قيم الفرد بشتى تصنيفاتها الدينية والاجتماعية وقيم العمل كذلك،
- القيم الشخصية هي القيم الذاتية المنعزلة عن قيم العمل أو القيم الاجتماعية.¹⁷
- القيم الشخصية هي التي تدفع الفرد إلى سلوكيات يحكم عليها بالصلاحية أو يلتزم بها رغبة في تحقيق أهدافه وغاياته، والقيم الشخصية/ الفردية في إطار تصنيفها تعتمد على الوسيلة أو الغاية.¹⁸

نشير إلى أن تحديد القيم الشخصية تم باختلاف الرؤى أساسا للحكم والتوجه الإنساني والمعبر عنه سلوكيا، واعتمدت عمليات التوجيه والتغيير في علم النفس على الأداء الاعتباري للمسار، وهو النموذج التقليدي، نوضح ذلك في الشكل الموضح أدناه:



في الدراسات الحديثة ظهر مدخل بديل لتغيير الاتجاهات هو تغيير السلوك أولاً، ووفقاً لنظرية التوافق الوجداني فارتباط الفرد بسلوك معين لا يحظى بدعم اتجاهاته أمر قد يؤدي لتغيير تلك الاتجاهات حتى تخفض في التوتر الناتج عن عدم التوافق، وتحقيق ذلك ممكن من خلال تمثيل الأدوار الأفراد المراد تغيير اتجاهاتهم وذلك من خلال ثلاث أساليب: نمذجة السلوك، تمثيل الأدوار للسلوكيات الصحيحة، التدعيم الاجتماعي للسلوك التمثيلي. يشير الباحثون على ضرورة أن تحرص المرافق العامة على مسألة تتبعها للتغيرات القيمة لدى موظفيها لأنها لا تتسم بالثبات طوال حياتهم الوظيفية وذلك تحت تأثير العديد من العوامل



ب. القيم التنظيمية

تعددت التعاريف التي جيء بها لتعريف القيم التنظيمية، والتي هي عبارة عن قيم تختص بها المنظمات/المرافق العامة والتي تقوم بتأكيدا والحرص عليها، من بين هذه التعاريف نورد من بينها ما يلي:

- درجة الأهمية التي يعطيها الفرد لشيء معين وتراوح هذه الأهمية من أعلى درجة إلى أدناها"
- القيم التي تعكس أو تمثل القيم في مكان أو بيئة العمل، إذ تحتل هذه القيم على توجيه سلوك العاملين ضمن الظروف التنظيمية المختلفة".¹⁹
- عرف أيضا بأنه: "مجموعة القيم المستمدة من النموذج المثالي للبيروقراطية لماكس فيبر Max Veber الذي يركز على العقلانية والانضباط، وقيم السلطة والكفاءة والاهتمام بالوقت والعلاقات الرسمية مع وجود نظام صارم من القواعد والإجراءات ومنها: الوقت والسرية في

العمل والإنجاز والدقة في الأداء والجدارة في التعيين والترقية، والأقدمية في الترقية والتخصص الوظيفي والانضباط في العمل وخضوع المرؤوسين لسلطة الرؤساء وأوامرهم، وخضوع المصلحة الشخصية لمصلحة العمل والموضوعية والرسمية في العلاقات بين العاملين أنفسهم وبينهم وبين المراجعين".²⁰

لقد قسم فرانسيس وودكوك هذه القيم التنظيمية لاثني عشرة قيمة مصنفة تحت أربع قضايا رئيسية نوجزها على النحو التالي:

- قيم إدارة الإدارة: وهي القيم التي يجب على المنظمة أن تتعامل بها من خلال النفوذ (القوة)، والقيم التي تتبع هذه الإدارة هي: القوة، الصفة، والمكافأة.
- قيم إدارة المهمة: يقصد بها اهتمام المنظمة بالقضايا ذات الصلة بأداء العمل وتحقيق الأهداف والقيم التي تتبع لإدارة المهمة هي: الفعالية، الكفاية، والاقتصاد.
- قيم إدارة العلاقات: بموجبها تقوم المنظمة بالتعامل مع قضايا ذات صلة بهدف الحصول على أفضل إسهام من موظفيها، العمل لا يمكن أدائه دون التزام هؤلاء الموظفين، والقيم التي تتبع لإدارة العلاقات هي: العدل، فرق العمل، القانون، النظام.
- قيم إدارة البيئة: بموجبها يجب على المنظمة أن العمل بها، وكيفية التأثير فيها، والقيم التي تتبع لإدارة البيئة هي: الدفاع، التنافس، استغلال الفرص.²¹

2. تأثير القيم الشخصية والتنظيمية على المعايير الحاكمة لأداء الخدمات العمومية

عدم إيلاء أهمية للقيم الشخصية والتنظيمية والاهتمام فقط بالوظائف الإدارية الخمس يعني عدم فهم لسلوك الموظفين والقيم التي تأثر على أدائهم وعلى الجودة، ومن من أهم المعايير الحاكمة لأداء الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العامة، والتي تتأثر إيجاباً وسلباً بالقيم الشخصية والتنظيمية والتي تؤدي الخلقنة دوراً هاماً في تقويمها ما يلي:

أ. مبدأ مساواة جميع الأفراد أمام المرافق العامة

هذا المبدأ يكفل لجميع المرتفقين الانتفاع بالخدمات متى توافرت الشروط اللازمة لانتفاعهم بها، وإقرار هذا المبدأ لا يعني بالضرورة تجريد الإدارة من حقها في وضع الضوابط القانونية التي تراها ضرورية لتنظيم انتفاع جمهور المرتفقين من الخدمات التي يقدمها المرفق العام بما يضمن التجسيد الواقعي لفكرة المصلحة العامة،²² كما يتضمن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة المساواة أمام الأعباء العامة والتي يقتضي أن يكون جميع الأشخاص الذين هم في وضع مماثل أن يتحملوا نفس الأعباء على غرار: المساواة أمام الضرائب والرسوم،²³ ومن ثم للمساواة مظهران، في الأول يكون لجميع المرتفقين على

التساوي الوصول للخدمات التي يقدمها المرفق العام، فكل من يتوافر على الشروط اللازمة للاستفادة من خدمات المرفق لا يمكن أن تمنع منها، والثانية متعلقة بالمساواة داخل المرفق العام.²⁴

وقد تناول ميثاق الوظيفة العمومي بإفريقيا مضمون مبدأ المساواة وأكد على ضرورة احترامه على غرار كل المبادئ الأخرى باعتباره من المبادئ العالمية، وتم تناول مضمونه على النحو التالي:

- يتم فرض مساواة المواطنين أمام القانون على جميع الإدارات.
- يتم التعامل مع الأشخاص المتواجدين في وضعيات مماثلة أمام الإدارة بنفس الطريقة دون تمييز أيا كان.
- لا يجوز التمييز داخل الإدارة على أساس الأصل أو الانتماء العرقي أو الجنس أو الدين أو الاعتقادات السياسية أو الفلسفية أو أي اعتبارات أخرى متعلقة بالشخص
- يجب أن تتناسب الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة مع ما هو ضروري لتحقيق هدف الصالح العام دون المساس بشكل مبالغ فيه بالمصالح الأخرى المتواجدة.

ب. مبدأ الحياد

أكد ميثاق الوظيفة العمومي بإفريقيا على انه لا ينبغي للإدارة التي هي في خدمة الصالح العام أن تمارس على موظفيها أي معاملة تمييزية لاعتبارات مرتبطة بالشخص، وينبغي للمرفق العام أن يبقى محايدا إزاء النظام القائم ويتم فرضه على الإدارة.

ج. مبدأ المشروعية

نص ميثاق الوظيفة العمومي بإفريقيا على أنه يتعين ضمان سير المرفق العام في إطار احترام كامل للقانون، والعمل على تعميم اتخاذ القرارات الإدارية طبقا للنصوص القانونية الجاري بها العمل.

د. مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

يقتضي هذا المبدأ أن يقوم المرفق العام بضمان تقديم الخدمات لجمهور المرتفقين بشكل منتظم، فكل توقف ولو كان بشكل مؤقت سيرتّب أثارا سلبية عليهم، ليس التوقف فقط وإنما التأخير أيضا فهو لا يقل أهمية عن التوقف في التأثير على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد،²⁵ ويقر القضاء الإداري وفقه القانون العام أنه قد ترتّب على هذا المبدأ تعثر في حد ذاتها تطبيقا لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد على غرار: تنظيم الإضراب في

المرافق العامة، وتنظيم استقالة الموظفين، ونظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة... الخ.²⁶

يتعين على الدولة ضمان استمرارية مرافقها العامة، وقد أكد ميثاق الوظيفة العمومي بإفريقيا على أن عدم احترام هذا المبدأ من شأنه أن يقيم مسؤولية الإدارة اتجاه أي مواطن قد يتضرر بسبب ذلك.

هـ. مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطور

الأصل أن المرفق العام يقدم خدمات لجمهور المرتفقين وهذه الخدمات ضرورية لذا يجب أن تواكب التطورات الحاصلة من خلال إدخال التحديثات الضرورية حتى يستطيع المرفق العام مواكبة التطورات الحاصلة في حاجات المرتفقين، والأصل في المرافق العامة هي أن للدولة سلطة واسعة في تقدير حاجة المرفق للتطوير والتحديث دون أن يحتج المتعاقد معها (المسؤول عن إدارة المرفق العام) بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" بالنظر للطبيعة الإدارية للعقد وتعلقه بالمصلحة العامة، لذا ترجح كفة الإدارة هنا على المتعاقد معها لأنها المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة، وتبقى قرارات تعديل المرافق العامة خاضعة لرقابة القضاء الإداري.²⁷

الاهتمام بالإدارة بالقيم سيضمن أن تكون القيم الشخصية والتنظيمية لدى الموظفين ذات انعكاس إيجابي على المعايير الحاكمة لأداء الخدمة العمومية، وضمانة هامة لتجسيد: البعد الأخلاقي بالمرفق العام ومكافحة الفساد الإداري الذي يعد المعوق الأكبر لأداء الخدمات العمومية بجودة ومساواة... الخ، فكل الدراسات تشير إلى أن الفساد ينطوي على استعمال للقوة العمومية لتحقيق منفعة خاصة دون الاهتمام بأداء الخدمات العمومية بالوجه المحدد قانونا، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو الغش أو الرشوة... الخ مقابل أداء خدمات عمومية هي في الأصل واجبات يتعين على الموظف العام تأديتها، وتفشي صور الفساد هذه تختلف من دولة لأخرى فتكون ذات مستويات منخفضة في النظم التي تقيم فيها الضوابط المؤسسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي والجهاز القضائي واليات فعالة لمنع وكشف هذا السلوك غير المشروع والمعاقبة عليه

ثالثا: توسع الاهتمام بالإدارة بالقيم كمحرك لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية

نشير في هذا الصدد إلى أن هناك الآن توجها كبيرا ومتناميا للتغيير من النموذج التقليدي للمنظمة/المرفق العام، الإدارة العامة وفي تقديم الخدمات العمومية القائم على الفكرة التقليدية وهي مبادئ التسلسل الهرمي البيروقراطي والتخطيط والمركزية والرقابة المباشرة

والاكتفاء الذاتي، والآن يتم التوجه لإدارة الخدمة العمومية بتوجه سوقي وثقافة مؤسسية، وهنا تبرز للواجهة مسألة كيفية العمل على تحفيز فكرة الأداء في المرافق العمومية وهو الأمر الذي يتأثر بالموظفين الذي يؤديون الخدمات في المرافق العمومية ومن ثم إشباع الحاجات العامة لمواطنيها.²⁸

من خلال ما سبق الإشارة إليه يتضح لنا أن دمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية يركز أساسا على خلقنة المرفق العمومي وليس على الأدوات التي تعتمد عليها المرافق العامة في تقديمها للخدمات العمومية، ونشير في هذا الصدد على أنه تم إصدار الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة بإفريقيا للتركيز على هذه النقطة والتي جاءت بعد اجتماع وزراء الوظيفة العمومية بإفريقيا بمناسبة المؤتمر الإفريقي الثالث المنعقد بويندهوك (ناميبيا) في 5 فيفري 2001، والذي أكدوا فيه على التزامهم بما جاء في المؤتمر الإفريقي الثاني الذي انعقد في الرباط في الفترة 13/15 جانفي 1998 التعلق بتدعيم المهنة والأخلاقيات داخل الوظيفة العمومية بإفريقيا وبالتعاون التام مع زملائهم في القطاعات الوزارية الأخرى.

لقد حدد ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا الهدف منه وباستقراءنا ما جاء فيه نجد بأنه يركز على القيم في الإدارات، واعتبروا الميثاق أداة مرجعية لتوجيه نشاط الإدارات العمومية واستلها مضمانيها في إقرار وتطوير/تحيين مدونات سلوكية وطنية، كما أنه وسعيا في تجسيد الإدارة بالقيم أكد الميثاق على أنه لا بد من تقريب الخدمات للجمهور المرتفقين وتسهيل الوصول إليها، وضمان تأديتها بجودة وفعالية وفي هذا الإطار لا بد من تقييمها وضمان الشفافية والإعلام والسرعة وأجال الرد ونجاعة وسرية المعلومات.

إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية التي تقوم المرافق العامة بتوفيرها مرتبط بالقيم الأساسية لموظفيها، وقد تعرض ميثاق الوظيفة العمومي بإفريقيا لها كما هو موضح أدناه:

- **المهنية:** للمهنية علاقة مباشرة بالأداء لأنها مرتبطة حس الميثاق بالقدرة وحسن إنجاز المهام والواجبات من قبل الموظفين، وأكد الميثاق على أن المهنة تظهر في تصرفات الموظف عند قيامه بأعماله، وفي الجهود المتواصلة التي يبذلها لتحسين وتحيين معلوماته ومعارفه، وهذا لتحسين المهارات الضرورية لإنجاز مهامه وتحسين إنتاجيته ومردديته.²⁹
- **الأخلاقيات:** تستمد التخليق مرجعيته من ثقافة سليمة تركز على المبادئ والقيم الأخلاقية وقد نص الميثاق على أن الموظف يسهر على احترام القواعد القانونية وتنفيذ أحكام القضاء، وأكد على أن الموظف عليه الوفاء بواجباته بدقة وفعالية والتخلي بالجدية والمسؤولية والكرامة

والاستقامة والإنصاف والحياد والأمانة والمواطنة واللباقة عند أدائه لمهامه لاسيما ما تعلق منها بعلاقته برؤسائه وزملائه ومرؤوسيه أو المرتفقين... الخ.³⁰

تعمل الجزائر بجهد لخلقنة المرفق العمومي من خلال ضمان:

- تعزيز آليات الوقاية من الفساد: بالتأكيد على نزاهة الموظفين العموميين من خلال:

- تصديقها على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة،³¹

اعتمادها مدونات لسلوك الموظفين: نشير في هذا الصدد إلى أن معايير سلوك الموظف العامل في المؤسسات الدولية التي صدرت سنة 1954 من الأمم المتحدة، إحدى المحاولات الشاملة في هذا الصدد، فعلى سبيل المثال هذه الوثيقة تبين الإجراء المتوقع من الموظف عندما يأمره رئيسه بأمر يخالف ما يعلمه من إجراءات أو لوائح،³² وهو ما سار عليه العديد من الأجهزة الفنية مثل جمعية الإدارة العامة ومجلس المعايير المحاسبية في و.م.أ، ومن الأمثلة على الجهود في الرقابة الذاتية من قبل القطاع الخاص ما تم إصداره عن غرفة التجارة الدولية ICC والمتعلق بميثاق العمل حول الإجراءات للقضاء على الفساد الإداري والرشوة، ويحوي هذا الميثاق الصادر سنة 1996 بنودا مهمة بموجبها تطلب الغرفة من أعضائها عدم الدخول في أي أعمال أو أنشطة تجارية تحتوي على أي نوع من أنواع الفساد الإداري، إلى جانب ذلك احتوى الميثاق على إجراءات الالتزام بهذا الميثاق وفرضت الغرفة جزاءات على كل من يخالف هذا.

وفي بريطانيا وبالضبط في القطاع العام سعت الحكومة البريطانية لإصدار ميثاق أخلاقي لموظفيها الهدف منه هو المحافظة على حياد الجهاز البيروقراطي وعدم تأثره بالضغوط السياسية، وإلى جانب هذا الميثاق أنشئ مجلس مستقل لاستقبال الشكاوى من الموظفين الذين يظنون أنهم تعرضوا لضغط سياسي للتأثير عليهم في اتخاذ قرار معين.

على الرغم من قول البعض بأن مدونات سلوك الموظفين ذات تأثير محدود إلا أنها تعمل على توفير العدالة بوضوح وتكرس قيم المجتمع، وبوجودها مع توافر القدرات المناسبة فإنه يعد من الأساليب الوقائية التي من خلالها يمكن محاربة الفساد الإداري، لذا قامت العديد من الدول العربية بمحاولات أولية في إصدار ميثاق للعمل، مثالها محاولة بيت الزكاة في دولة الكويت إصدار ميثاق العمل لهذه الهيئة سنة 1989 وهو أمر طبيعي لأنه يفترض أن يكون العاملون فيها على مستوى عال من السلوك والانضباط أكثر من غيرهم، غير أن هذا الأخير لم يرق بمعالجة المواقف الأخلاقية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف العام، وتعطيه الأسس الواضحة لكيفية التعامل معها.³³

- مكافحة تضارب المصالح،
- وإجبارية التصريح بالامتلاكات: وقد أصدر المشرع الجزائري نموذجاً للتصريح بالامتلاكات سواء المنقولة أو العقارية التي يمتلكها الموظف العام وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج سنة 2006، تطبيقاً لما جاء في المادة 5 من القانون رقم 01/06،³⁴ ويعد هذا التصريح في نسختين يوقعها المكتب والسلطة المودع لديها وتسلم نسخة للمكتب. في نفس السنة أيضاً وبعد صدور القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أصدر المشرع الجزائري مرسوماً يبين كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين الذين لم تنص عليهم المادة 6 منه، وفي سنة 2007 ولإكمال النصوص القانونية الضرورية في مجال التصريح الذي له أهمية كبيرة حدد قائمة بالأعوان الملزمين بالتصريح بامتلاكاتهم
- تعزيز سيادة القانون: مع التركيز بشكل خاص على مبدأ المساءلة ومكافحة الإفلات من العقاب، عن طريق سن قوانين واضحة ونظم قضائية فعالة، ولتعزيز سيادة القانون أنشأ المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،³⁵ وأصدر قانوناً لمكافحة الفساد سنة 2006 وعُدل في أحكامه،³⁶ وأنشأ ديواناً مركزياً لقمع الفساد.
- تحسين الشفافية ومكافحة جميع أشكال السلوك الرامية لمنع أو تغيير نوعية مجالات المرافق الحيوية والخدمات المتصلة مباشرة بالاحتياجات الأساسية للمواطنين: كالماء والصحة والتعليم والكهرباء.
- تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بناء على ما التزم به قادة العالم بمن فيهم القادة في إعلان الألفية لسنة 2000 المنعقد بنيويورك في الفترة الممتدة من 8/6 سبتمبر 2000، الذي كان هدفه تحقيق المزيد من السلام والرخاء والعدل في العالم، من خلال صياغة وتنفيذ برامج إصلاحية في مجال مكافحة الفساد لتحقيق الأهداف ذات الأولوية بالنسبة لكل دولة، مع الاستفادة من المبادئ التوجيهية المنظمة في إطار تسريع التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

الخاتمة:

في ختام دراستنا لموضوع الإدارة بالقيم كمدخل لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية وتجسيد الجودة توصلنا لجملة من النتائج والاقتراحات نوجزها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

1. يتعين التركيز على الإدارة بالقيم المرتبطة وجودا وعمدا بمدى إيلاء أهمية للثقافة التنظيمية للوظيفة العمومية التي يؤديها موظفوا المرافق العامة، فالعديد من البرامج الإصلاحية قد فشلت في تحسين الأداء في المرافق العامة بسبب عدم تمكنها من دمج الأداء ونشر الثقافة الإيجابية بين موظفيها.

2. هناك ارتباط وثيق بين جود الخدمة العامة من حيث الأداء وبين مستوى الأخلاق المهنية لموظفي المرافق العامة، لأن الإدارة بالقيم ما هي إلا ضوابط ومبادئ تحكم أداء الموظفين بما يضمن نفاذ كل السلوكات غير القانونية التي تؤثر على أداء المرفق العام للخدمة العمومية بجودة وفعالية عالية.

3. لا مجال لتجسيد الإدارة بالقيم في المرفق العمومي وتحسين أداء الخدمات العمومية دون تفعيل للإقرار بالامتلاك الذي يعد إجراء وقائيا لنفاذ الاختلالات في الأداء والفساد.

ثانيا: الاقتراحات

1. يتعين التركيز على نقطتين هامتين لدمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية من خلال الإدارة بالقيم، الأولى متعلقة بالثقافة والثانية بالتغيير التنظيمي، فالإكتفاء بالإصلاحات المتعمدة في الكثير من الدول لن يحقق نتيجة كبيرة، وإن كانت بعض المسائل التي تناولتها الإصلاحات لها علاقة بالإدارة بالقيم على غرار: ما تعلق بمسألة التوظيف وتحسين الأجور والترقية... الخ،

2. يتعين التوجه لتحسين الأداء في الخدمات العمومية من انتهاج الإصلاحات المتعلقة بالأدوات المادية المستخدمة في المرافق العمومية إلى ثقافة تقوم على القيم، باعتبار أن الموظفين العموميين هم المنفذون والقائمون على تجسيد الإصلاحات التي تريد الدولة القيام بها لتحسين الخدمات العمومية المقدمة لجمهور المرتفقين

3. لن تكون الإدارة بالقيم الأداة الوحيدة التي ستضمن دمج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية ما سيضمن فاعليتها، لكنه سيكون القاعدة التي ستعتمد عليها نجاح كل البرامج التي ستعتمدها الدولة لتحسين خدماتها العمومية، على غرار الاعتماد على المساءلة والشفافية، وبناء قدرات الموظفين العموميين، وتحسين كفاءة الخدمات وتعزيز علاقة الإدارة بالمواطن، وتفعيلها لاستخدام تقنيات المعلومات وإنشاء بوابة إلكترونية... الخ.

4. يتعين الاعتماد على التدريب كآلية للإدارة بالقيم بالمرفق العمومي كأداة لتحسين أداء الخدمات العمومية

5. إدماج الأداء في المرافق العامة وتحقيق الجودة التي أصبحت مدخلا جديدا في أداء المستفيد تتطلب العمل على تجديد الأساليب الإدارية التقليدية الموجودة لخلق ثقافة متميزة في الأداء لتحقيق توقعات جمهور المرتفقين بفعالية وفي أقصر وقت ممكن.

الهوامش:

- 1- سعد حسن أحمد، " مفهوم إدارة العلاقات الإنسانية في ضوء القيم الإنسانية"، مجلة دراسات دعوية، مركز الدعوة وتنمية المجتمع، جامعة إفريقيا العالمية، السودان، العدد الثالث عشر، يناير، 2007، ص
- 2- رفاع شريفة، "تظية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد السادس، 2008، ص 109.
- 3- شنوفي نور الدين، " المانجمت العمومي"،

http://www.foad8.ufc.dz/cours/administrateur/Management-publique/Managment_publicque_%20administrateur.pdf

- 4- خالد الصرايرة، محمد القضاة، " القيم البيروقراطية لدى الموظفين الإداريين العاملين في جامعة مؤتة وعلاقتها بأدائهم الوظيفي من وجهة نظر القيادات الإدارية فيها"، المجلة الأردنية في العلوم التربوية، جامعة اليرموك، الأردن، المجلد الخامس، العدد الثالث، 2009، ص 235.
- 5- نفس المرجع، ص 236.
- 6- نفس المرجع، ص 239.
- 7- المادة 4 من الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج ر عدد 46.
- 8- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2003، ص 414.
- 9- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، د ط، 1986، ص 13.
- 10- سنة أحمد، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، بحث للحصول على مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، 2005، ص 28.
- 11- محمود سمالي، " دور إدارة الجودة الشاملة في تحسين نوعية التعليم العالي بالمؤسسة الجامعية الجزائرية"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة سطيف 02، العدد 16، ديسمبر 2012، ص 09.
- 12- بومدين يوسف، "إدارة الجودة الشاملة والأداء المتميز"، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 05، 2007، ص 28

- 13- نفس المرجع، ص 29.
- 14- بومدين يوسف، " أخلاقيات الأعمال وارتباطها بالممارسات السليمة للحكومة في منظمات الأعمال المعاصرة من منظور إداري وإسلامي"، مجلة الاقتصاد والمالية، مخبر الأنظمة المالية والمصرفية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد 00، 2015، ص 77.
- 15- عبد الرحيم محمد، " الإدارة بالقيم في عصر المتغيرات"، منشور على الرابط: <http://dr-ama.com/?p=3767>
- 16- خالد الصرايرة، محمد القضاة، المرجع السابق، ص 235.
- 17- مشاعل بنت ذياب العتيبي، " الإدارة بالقيم وتحقيق التوافق القيمي في المنظمات"، بحث مقدم للمشاركة في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية الـ 11 " نحو أداء متميز في القطاع الحكومي"، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1/ 4 نوفمبر 2009، ص ص 5، 6.
- 18- نفس المرجع، ص 8.
- 19- نفس المرجع، ص ص 11، 12.
- 20- خالد الصرايرة، محمد القضاة، المرجع السابق، ص 235.
- 21- مشاعل بنت ذياب العتيبي، المرجع السابق، ص ص 11، 12.
- 22- أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، " تنظيم المرافق العامة (دراسة مقارنة)"، مذكرة مقدمة استكمالاً لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2014، ص 73.
- 23- هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003، بيروت، ص 56.
- 24- دويب حسين صابر عبد العظيم، " الالتزامات التي ترتبها عقود الـ BOT في مواجهة شركة المشروع"، بحث مقدم للمشاركة في المؤتمر الثامن عشر الموسوم بـ: عقود البناء والتشييد بين القواعد القانونية التقليدية والنظم القانونية المستحدثة، المنعقد بـ الإمارات العربية المتحدة، يومي 19، 21 أبريل 2010، ص ص 81، 82.
- 25- ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2010، ص 64.
- 26- نفس المرجع، ص 53.
- 27- هيام مروة، المرجع السابق، ص 58.
- 28- لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، " تنشيط الروح المهنية والمعنوية في الخدمة العامة في إفريقيا"، الدورة الثالثة عشرة، 7/11 أبريل 2014، الأمم المتحدة، ص 13.
- E/C.16/2014/4
- 29- المادة 21 من ميثاق الوظيفة العمومي بإفريقيا.
- 30- المادة 22 من نفس الميثاق.

³¹ - المرسوم الرئاسي رقم 415/12، المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديسا أبابا في 31 جانفي 2011، ج ر عدد 68.

³² - United Nations, (International Civil Service Advisory Board 1965), Report on Standards of conduct in the international Civil Services 1954. New York

³³ - للإطلاع على هذا الميثاق يرجى الاطلاع على الرابط التالي:

http://www.zakathouse.org.kw/AxCMSwebLive/upload/%D9%85%D9%8A%D8%A B%D8%A7%D9%82%D9%86%D9%80%D9%80%D9%80%D8%A7_doc_2082.pdf

³⁴ - القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11، المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر عدد 44.

³⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر عدد 74.

³⁶ - القانون رقم 01/06، المشار إليه سابقا.