الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام

رابحي كريمة

طالبة دكتوراه سنة رابعة

تخصص قانون عام داخلي

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو.

البريد الإلكتروني: rabhikarima@hotmail.com

الملخص:

يعد المرصد الوطني للمرفق العام مكسبا هاما لترقية المرافق العمومية، تم إنشاءه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، يعمل مع الدوائر الوزارية ويشرف على تقييم وتنفيذ السياسات الوطنية، إنشاءه من شأنه السماح بتشخيص شامل لحالة الخدمات العمومية وتقييمها عبر الوطن، سواء على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي، من أجل معالجة الإشكاليات المطروحة خاصة تلك المتعلقة بعلاقة الإدارة بالمواطن.

يقدم المرصد تقارير مرحلية للوزير الأول وتقارير سنوية لرئيس الجمهورية حول مستوى الخدمات العمومية. حيث ساهم بالعديد من الإقتراحات والتوصيات لتطوير المرافق العمومية، وبالنظر إلى مركزه القانوني فالمرصد يحتاج إلى مراجعة أحكام المرسوم المنظم له بهدف تعزيز تشكيلته وأنشطته، وأقلمة مهامه مع مستجدات الوضع العام ومقتضيات الساعة في سبيل ترقية المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية للمواطنين.

الكلمات المفتاحية: المرصد، الإدارة العمومية، المرفق العمومي ، الخدمة العمومية.

The legal framework of the National Observatory of Public sevice

Summary:

The National Observatory of the Public service is being an important gain for the advancement, of public facilities, established by Presidential Decree No. 16-03, that includes the establishment of the National Observatory of the Public Utility, works with ministerial departments and supervises, And oversees the evaluation and implementation of national policies, its foundation would allow to comprehensive diagnosis of the status of public services and their evaluation across The country,

whether at the local or central level, in order to address the problems raised, especially those related to the relationship of management with the citizen.

The observatory provides progress reports to the Prime Minister and annual reports to the President of the Republic about the level of public services. Where he contributed by many suggestions and recommendations for the development of public utilities, and in view of his legal position, the observatory needs to review the provisions of the decree organizing it in order to enhance its formation and activities, and adapt it's tasks with developments in the general situation and requirements of the hour in order to upgrade the public facility and improve public service for citizens.

Key words: observatory, public administration, public utility, public service.

مقدمة:

يعتبر المرفق العام[1] مظهرا من مظاهر النشاط الإداري الهادف لتحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات المرتفقين، هذا الأخير الذي يعرف تطورا مستمرا من حيث التسيير ومن حيث نوعية وجودة الخدمات[2]، من أجل تقديمها في أحسن صورة للمواطن.

على ذلك، فإصلاح الخدمة العمومية[3] وعصرنة المرفق العام شغل حيزا هاما من إنشغال السلطات العمومية في الجزائر على مدار السنوات الأخيرة، استجابة للإنشغالات والمطالب الشعبية المتزايدة لتحسين مستوى الخدمات التي تقدمها هيئات القطاع العمومي من جهة، واستجابة للتطورات والتحولات العالمية الحاصلة في مجال الحكم الراشد[4] وضرورة التحول نحو الرقمنة والإدارة الإلكترونية من جهة أخرى.

على ذلك كرست الجزائر جملة من الإصلاحات الهادفة لإصلاح وترقية المرافق العامة، من أجل الوصول إلى مستوى النجاعة والجودة المنتظرة، والتقليل المظاهر السلبية للمرافق العامة لاسيما البيروقراطية والمحسوبية. فأنشأت له عدة آليات وهياكل منها إستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بالخدمة العمومية سنة 2013، والتي تعبر عن توجه السلطات العمومية في التوجه نحو عصرنة المرافق العمومية والرفع من جودة خدماتها[5] ليتم إلغاؤها سنة 2014، وفي نفس السنة كانت هناك مبادرة من الحكومة لإنشاء مرصد وطني للخدمة العمومية.

المبادرة رأت النور في سنة 2016، بصدور المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لترقية المرفق العام، الذي يكلف حسب ما جاء في مخطط عمل الحكومة بإصلاح إختلالات الخدمة العمومية، عبر إجراء دراسات وتقديم اقتراحات لتصحيح النقائص ومجابهة البيروقراطية والسلوكيات السلبية، والقضاء على كل أشكال التعسف والتجاوزات على مستوى

المرافق العمومية. ويندرج إنشاء هذا المرصد في سياق تجديد الخدمة العمومية وإعادة تأهيلها وضمان تكييفها مع المحيط وتطور حاجيات المرتفقين وتطلعاتهم. كما تسعى من خلاله إلى تطوير الإدارة الإلكترونية وترقية الإحترافية في الخدمة العمومية وحماية حقوق المرتفقين.

بالنظر لأهمية المرصد كهيئة لترقية المرفق العام وعصرنة الخدمة العمومية، فمن الضروري تزويده بإطار قانوني ملائم وآليات عمل تتناسب مع حجم المسؤولية الملقاة عليه، لأن تغيير السلوكيات المتجذرة على مستوى الإدارات والمرافق العمومية ليست بالمهمة السهلة، وذلك لتمكينه من أداء دوره المنتظر منه بكل فعالية.

فالتساؤل المطروح بهذا الصدد هو كالتالي: كيف نظم المشرع الجزائري المرصد الوطني للمرفق العام، وما مدى فعاليته في ترقية المرفق العام و تطوير الإدارة في الجزائر ؟

دراسة الإشكالية تتم خلال التطرق إلى عنصرين أساسيين، حيث نتطرق في المبحث الأول إلى التقديم العام لهذه الهيئة من خلال تعريفه، تحديد طبيعته القانونية، ونظام العضوية فيه. ونتناول في المبحث الثاني الإختصاصات والمهام الأساسية للمرصد الوطني للمرفق العام وكذا نظام عمله وأهم مساهماته في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر.

نعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الملائم لتحليل المواد القانونية الخاصة بالنظام القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام من خلال المرسوم الرئاسي المنظم له، إضافة إلى المنهج الوصفي من أجل وصف مساهمات المرصد في ميدان ترقية المرفق العام.

المبحث الأول: المرصد الوطني للمرفق العام كهيئة إستشارية لترقية المرفق العام

يعتبر تحسين الخدمة العمومية محورا أساسيا في برنامج مخطط عمل الحكومة[6]، الهادف لتحقيق دولة حديثة ترقى لطموحات المواطنين، حيث تضمن مخطط عمل الحكومة لسنة 2014 إنشاء "مرصد" للخدمة العمومية يتولى مهمة تحسن الأداء في الإدارات العمومية[7]، والذي تم إنشاءه سنة 2016 ليتولى مهمة ترقية المرفق العام. لمعرفة ماهية هذه الهيئة نتعرض أولا لتقديم عام للمرصد الوطني للمرفق العام (المطلب الأول)، ثم في مستوى ثاني نتعرض للتشكيلة العضوية المكونة له (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التقديم العام للمرصد الوطني للمرفق العام

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام من بين الآليات والهيآت المتخصصة في ميدان المرافق العمومية، أستحدث بهدف ترقية الإدارة وتحسين الخدمة العمومية، وتصحيح الإختلالات والسلبيات التي يعرفها المرفق العام في الجزائر، وللتعمق في معرفة دور المرصد، يستوجب الأمر تعريف هذه الهيئة(الفرع الأول)، وتحديد طبيعته القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المرصد الوطني للمرفق العام

المرصد الوطني للمرفق العام هو هيئة مستحدثة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03[8]، مؤرخ في 7 يناير 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، عرفته المادة الأولى منه على أنه هيئة استشارية موضوعة تحت رئاسة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، متشكل أساسا من مجموعة من الأعضاء المقترحين من قبل وزير الداخلية وممثلي قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وطنية، يعمل المرصد بنظام الدورات، يقدم إقتراحات ودراسات وآراء وتدابير من شأنها ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها [9]. فمهمة المرصد الأساسية تطوير خدمات الإدارات والمرافق العمومية والقضاء على الإختلالات والنقائص التي تعاني منها هذه الأخيرة وعلى رأسها البيروقراطية، وذلك بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام[10].

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للمرفق العام

الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للمرفق العام تستنتج من النص القانوني الذي ينظمه، ومن طبيعة المهام الموكلة إليه إتمامها، حيث باستقراء المواد القانونية تتضح أن المرصد الوطني يمثل هيئة إستشارية (أولا)، وهيئة تابعة غير مستقلة (ثانيا)، وهيئة رقابية تقييمية (ثالثا).

أولا: المرصد هيئة إستشارية

حسب المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام، كيفت المرصد على أنه هيئة إستشارية، حيث نصت على أنه: **" المرصد هيئة إستشارية ..."**، يعرف الفقه الهيئة الإستشارية على أنها: "هيآت إدارية تقوم أصلا لمعاونة الهيآت التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية تشبه إلى حد ما الهيآت التقنية المساعدة، ولكنها تختلف عنها في وظيفتها إلى حد ما، تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك سلطة إصدار القرار"[11]. وعرفها فؤاد مهنا على أنها: " تلك الهيآت الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في إختصاصهم، وتتكون هذه الهيآت من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في السائل التي تعرض عليهم" [12].

وبالتالي فالمرصد لا يصدر قرارات، بل مهمته تتمثل في تقديم إقتراحات، أراء، تدابير،معلومات، أو أية إستشارات مطلوبة لصالح السلطة التي وضع لديها هذا الأخير.

ثانيا: المرصد هيئة تابعة غير مستقلة

المرصد الوطني للمرفق العام ليس بهيئة إدارية مستقلة بذاتها، فهي موضوعة تحت سلطة الوزارة الوصية، ألا وهي وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، حيث تنص المادة الأولى من المرسوم 16-03 السابق الذكر على أنه: **"تنشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية مرصد وطني للمرفق العام يدعى في صلب النص المرصد "**. وتضيف المادة 08 على أن: **"يشكل المرصد الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله ..."**.

كما أنه ليس للمرصد ميزانية مستقلة حيث تسجل نفقاته من ميزانية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتهيئة العمرانية، حيث تنص المادة 16 من المرسوم السالف الذكر على أنه: **"تسجل النفقات الضرورية لسير المرصد في ميزانية تسيير وزارة الداخلية والجماعات المحلية."**.

ثالثا: المرصد هيئة إقتراحية ورقابية

المرصد الوطني للمرفق العام إضافة لكونه هيئة إستشارية، يقدم إقتراحات في مجال تحسين المرفق العام، وإعداد الدراسات والآراء و كل المعلومات اللازمة في إطار عمله. فهو كذلك هيئة رقابية وتقييمية، يقوم برقابة البرامج المسطرة وتنفيذها، حيث تنص المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، على أنه: **"يكلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام وتطويرها"**.

بالتالي فالمرصد الوطني للمرفق العام هيئة ذات طبيعة إستشارية، غير مستقل تابع للوزارة الوصية، ويعتبر هيئة رقابية تقييمية يتكفل برقابة تنفيذ برامج عصرنة المرفق العام، وذلك من خلال الأشغال التي ينجزها الأعضاء الناشطون على مستواه.

المطلب الثاني: التشكيلة الناشطة بالمرصد الوطني للمرفق العام

فعالية ممارسة المرصد الوطني للمرفق العام لمهامه تتضح من حيث نوع التشكيلة العضوية للأعضاء الناشطين فيه، من حيث معيار الإستقلالية في ممارسة المهام، من حيث الخبرة في مجال التسيير العام، من حيث المؤهلات العلمية التي يحوزها الأعضاء، وبالتالي فإن التشكيلة البشرية تشكل الفارق في مسار المرصد في ترقية المرفق العام. وبالرجوع لنص المرسوم الرئاسي رقم 16- 03، نجد ثلاث تصنيفات رئيسية للأعضاء فيها، وهم الأعضاء المقترحون من قبل وزير الداخلية (الفرع الأول)، والأعضاء الممثلين للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية الوطنية (الفرع الثاني)، وكذا الأشخاص الذين يمكن إستشارتهم بحكم خبرتهم[13] (الفرع الثالث)، حيث يمارسون العضوية بصفة مجانية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الناشطون المقترحون

تنص الفقرة الأولى من المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام على أنه: **" يتشكل المرصد الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله من الأعضاء الآتي ذكرهم:**

- **خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية، الذين مارسو وظائف عليا للدولة على مستوى مؤسسات الدولة، يقترحهم وزير الداخلية ..."**.

يتبين من نص المادة أنه تم الإعتماد على ثلاث معايير أساسية في إختيار الأعضاء الخمسة، ويتمثل الأول في معيار الخبرة، دون توضيح نوع الخبرة ولا عدد السنوات اللازم إحتسابها لتحديدها، وربطت الخبرة بمعيار ثاني هو صنف الإطارات السامية، أي ممارسة وظيفة عليا للدولة على مستوى

مؤسسات الدولة [14]، على أن يتم إقتراحهم من قبل وزير الداخلية. فالمادة لم تشر إلى أعضاء معيين بحكم كفاءاتهم في مجال المرافق العامة، وبالتالي فشرط الكفاءة[15] ليس له أثر في التعيينات، بالرغم من أنه كان من الأجدر إحاطة الهيئة بكل الكفاءات اللازمة نظرا لدقة المهمة التي أنشأت من أجله.

الفرع الثاني: ممثلي القطاعات والمجتمع المدني

تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام تضم إلى جانب الأشخاص المقترحين من قبل وزير الداخلية، ممثلين عن قطاعات وزارية (أولا)، مثلين عن مؤسسات عمومية وطنية (ثانيا)، وكذا ممثلين عن المجتمع المدني (ثالثا).

أولا: ممثلي القطاعات الوزارية

حسب نص المرسوم رقم 16-03 السالف ذكره، تضم التشكيلة ممثلي عشرة قطاعات وزارية، عن ممثل واحد لكل قطاع، تتمثل في كل من وزارة المالية، وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة السكن والعمران والمدينة، وزارة النقل، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة البريد وتكنلوجيات الإعلام والإتصال[16].

الملاحظ أن القطاعات الأساسية للوزارات التي تطغى عليها الخدمة العمومية موجودة في العضوية، لكن لا أثر لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، التي تعتبر أساسية في مجال الخدمة العمومية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، هي أساسية في مجال الخدمة العمومية، ووزارة السياحة والفلاحة التي تعتبر قطاعات حيوية يجب عصرنتها.

ثانيا: ممثلين عن المؤسسات العمومية والمجالس المحلية

ورد في قائمة الممثلين تمثيل لثلاثة مؤسسات وطنية، وهي المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ممثل عن المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، وممثل عن الديوان الوطني للإحصاء. وهي مؤسسات ذات فعالية بالنظر إلى مجالات عملها، يمكن أن تؤدي دور جوهري في مهمة المرصد كونها ملمة بمجال الإحصاء والشؤون الإقتصادية والإجتماعية[17].

إضافة إلى ذلك، عززت التشكيلة بممثلين المجالس المحلية المنتخبة، بممثلين عن مجلسين شعبيين ولائيين، وممثلين عن مجلسين شعبيين بلديين يعينهما الوزير المكلف بالداخلية، وبالتالي فإن إشراك الممثلين المتخبين على مستوى الجماعات المحلية ضروري خاصة لما تعرفه الجماعات المحلية من مخططات عصرنة في السنوات الأخيرة.

ثالثا: ممثلي المجتمع المدني

المجتمع المدني عضو فاعل في التمثيل باعتباره وسيط بين الدولة والمجتمع[18]، لذا فإن إشراكه في مهام المرصد ينعكس إيجابا عليه، ونجد أن المرسوم الرئاسي المنظم قد أدرج الجمعيات الوطنية في التشكيلة من خلال ممثلين عن جمعيتين ذات طابع وطني يختاران من بين الجمعيات الأكثر تمثيلا، وممثل عن وسائل الإعلام. بقدر ما يمثله إشراك هذين الفاعلين على مهمة المرصد، إلا أن التساؤل يثار عن معيار إختيارهم ومدى إلمامهم بشؤون عصرنة المرفق العام بالنظر إلى مواضيع نشاطهم.

الفرع الثالث : الأعضاء الإستشاريين (الإستشارة الإختيارية)

نصت المادة 08 فقرة أخيرة من المرسوم الرئاسي رقم 16- 03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، على أنه: **"يمكن للمرصد أن يستعين في أشغاله بمساهمة كل شخص بحكم كفاءته."**. إن اللجوء إلى الإستشارة الإختيارية، بطلب خبرة ذوي الكفاءات والمهتمين بالمجال أمر إيجابي في أشغال المرصد، بحيث أنه هناك العديد من القطاعات في الدولة، لكل منها خصوصيات معينة في الإدارة، وتتطلب نمط تسيير وتغيير مناسب لطبيعتها، وبالتالي فإن إستشارة الخبراء وذوي الكفاءة تغطي نقص الذي قد يكون في التشكيلة الأولى ويدعمها باقتراحات نوعية في المسائل التي تتطلب الإستشارة.

الفرع الرابع: العضوية المجانية

تعتبر العضوية في المرصد مجانية، بحيث لا يتقاضى الأعضاء أية تعويضات عن ذلك، غير لكن يستفيدون من تعويض النفقات المرتبطة بمشاركتهم في أشغال المرصد، حيث تنص المادة 09 من المرسوم السابق الذكر على ما يلي: **" لا تخول صفة عضو في المرصد الحق في أي تعويض، غير أن الأعضاء يستفيدون من تعويض النفقات المرتبطة بمشاركتهم في أشغال المرصد طبقا للتنظيم المعمول به."**. وبخصوص مدة العضوية في المرصد، فإنه يعين أعضاء المرصد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، بناءا على إقتراح من المؤسسات والهيآت التي يخضعون إليها، وفي حالة ما إذا كان هناك إنقطاع في عضوية أحد الأعضاء، يتم إستخلافه حسب الأشكال نفسها للمدة المتبقية [19].

المبحث الثاني: إختصاصات ومهام المرصد الوطني للمرفق العام

للمرصد الوطني للمرفق العام مهام أساسية في معالجة الإختلالات التي يعاني منها المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية، فهو مدعو لأن يكون قوة إقتراح نوعية في الميدان، يقوم بمهام أساسية في تطوير خدمات الإدارات والمرافق العمومية، والقضاء على الإختلالات والنقائص الموجودة، بالتشاور مع الدوائر

الوزارية والمؤسسات المعنية (المطلب الأول)، ويمارس المرصد مهامه وأشغاله هذه في إطار نظام الدورات والتقارير (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المهام الأساسية للمرصد الوطني للمرفق العام

وفقا للمرسوم الرئاسي المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، فإن مهامه الرئيسية تتلخص في تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها (الفرع الأول)، المساهمة في ترقية حقوق ومجال إستفادة المواطنين من المرفق العام (الفرع الثاني)، إقتراح تدابير عصرنة وأخلقة المرفق العام (الفرع الثالث)، كما له صلاحية المبادرة بتبادلات تعاون مع الشركاء الأجانب في المجالات ذات العلاقة بنشاطه (الفرع الخامس).

الفرع الأول: تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها

ووفقا للمادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتكفل المرصد الوطني للمرفق العام على الخصوص باقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفه مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات ومستعملي المرفق العام. وكذا إقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والهيآت قصد ترقية الإبتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.

ومن بين مساهمات المرصد في هذا الشأن، إقتراح تنظيم لقاءات تقنية تتعلق بالخدمة العمومية والتدابير التي من شأنها تحسين الأداء على مستواها، كذلك إقتراح وضع آلية تنسيق وتشاور وتبادل مع الإدارات لمعالجة مسألة المرفق العام ووضعه في صميم الإهتمامات، وكذا الإشراف على إنجاز أعمال في إطار مخططات لتحسين الخدمة العمومية [20].

الفرع الثاني : ترقية مجال إستفادة المواطنين من المرفق العام

يكلف المرصد في مجال ترقية مجال إستفادة المواطنين من المرفق العام[21] ، بدراسة واقتراح كل تدبير يهدف على الخصوص إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الإستفادة من المرفق. كما يعمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام. وكذا العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام، والمساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية.

ومن أهم إقتراحات المرصد الوطني للمرفق العام في المجال، تبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية وتكييف مواعيد المواطنين وتحسين إستقبالهم، حيث طلب المرصد من القطاعات الوزارية وضع مخططات قطاعية لمعالجة إشكالية إستقبال المواطنين، ووضع لجنة للإشراف على إعداد مشروع ميثاق خاص بإستقبال المواطنين[22].

الفرع الثالث: عصرنة وأخلقة المرفق العام :

يكلف المرصد في مجال عصرنة المرفق العام بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيآت بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام. وبهذه الصفة يقترح كل تدبير من طبيعته أن يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنلوجيات الحديثة للإعلام والإتصال وتعميمها، كما يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للإتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجميع أرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم[23].

في إطار عصرنة المرفق العام، شجع المرصد دخول حيز الإستغلال للإدارة الإلكترونية وتدعيم تكوين الموظفين المكلفين بتقديم الخدمة العمومية على مستوى الإدارات العمومية، وتنظيم برنامج زيارات ميدانية على مستوى المؤسسات والهيآت المكلفة بالخدمة العمومية بما فيها المتواجدة على المستوى المحلي[24]. أما في إطار مساهمة المرصد في أخلقة المرفق العام، من خلال إرساء المهنية والآداب داخل على مستوى المرافق العامة[25]، فإن هذا الأخير يقترح كل تدبير من طبيعته العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام. وكذا التشجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأنسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه. كما يعمل المرصد على ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام، والسعي لترقية ثقافة المردودية والإستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام[26].

الفرع الرابع: المبادرة بتبادلات تعاون مع الشركاء الأجانب:

للمرصد الوطني للمرفق العام صلاحية المبادرة بتبادلات تعاون مع الشركاء الأجانب وترقيتها فيما يخدم الغاية من إنشاء المرصد، حيث تنص المادة 07 من المرسوم 16-03 على أنه: **" يمكن للمرصد في مجال التعاون، المبادرة بتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها وكذا تنظيم تنفيذها مع السلطات"**. ففي إطار التعاون، وقع المرصد مذكرة تفاهم مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان[27]، حول نشر المفاهيم والمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان وتطويرها وترقيتها من خلال التشاور والتنسيق والتعاون بينهما، في سبيل تحقيق المصلحة العامة للمواطن بالعمل سويا على ترقية حقوق مستعملي المرفق العام

وحمايتها وكذا المساواة والإستفادة من المرفق العام. حيث نصت المادة الأولى من المذكرة على أنه: **" تهدف هذه المذكرة إلى دعم سبل التعاون بين الطرفين، في المجالات ذات الصلة بترقية ثقافة حقوق الإنسان لدى أعوان المرفق العام بهدف إرساء المهنية والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة، بالتنسيق مع السلطات المختصة"**.

المطلب الثاني: نظام عمل المرصد الوطني للمرفق العام:

يمارس المرصد الوطني للمرفق العام مهامه وإختصاصاته القانونية بصورة منظمة، حيث يقوم بمهامه من خلال عقد إجتماعات تتم بنظام الدورات (الفرع الأول)، يتم من خلالها إصدار تقارير عن وضعية المرفق العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام الدورات

يجتمع المرصد الوطني لإتمام أشغاله إما في إطار دورات عادية، أو في إطار دورات غير عادية، إن تطلب الأمر ذلك.

نصت على الدورات العادية المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 16- 03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، بحيث: **" يجتمع المرصد في دورة عادية (4)، أربعة مرات في السنة، ويمكن أن يجتمع في دورة عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاءه على الأقل"**. وتضيف المادة 13 منه على أنه: **" تدون نتائج أشغال المرصد في محاضر تسجل في سجل خاص ومؤشر وموقع عليه، ويوقع المحاضر رئيس المرصد"**. وهي فترة كافية لتقييم الإنجازات وتقديم التصحيحات والإقتراحات الخاصة لمختلف القطاعات، إضافة إلى إمكانية عقد دورات غير عادية إن تطلب الأمر ذلك. لكن من زاوية أخرى أغفل المرسوم النص على مدة الدورات.

إضافة للدورات العادية، يمكن أن تبرمج دورات إستثنائية[28]، وذلك إما بطلب من رئيس المرصد، أو بطلب من ثلثي الأعضاء، وهنا نلاحظ أن إدراج الدورة الإستثنائية أمر إيجابي خاصة لدراسة أمور مستجدة أو طارئة، لكن يلاحظ أن نسبة ثلثي الأعضاء المطلوبة لإستدعاء المرصد نسبة كبيرة قد تعيق طلب الدورة الإستثنائية .

الفرع الثاني: نظام التقارير

تمثل التقارير نتيجة إتمام المرصد الوطني للمرفق العام لمهامه، إذ أن أشغال الهيئة يرافقها إعداد تقارير حول وضعية المرفق العام، ووضعية الخدمة العمومية، ويكون ذلك إما بتقديم تقارير سنوية أو بتقديم تقارير مرحلية.

فوفقا للمادة 14 من المرسوم رقم 16-03، يعد المرصد الوطني للمرفق العام تقارير مرحلية، هذه الأخيرة التي ترسل إلى الوزير الأول، حيث على ما يلي: **" يعد المرصد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول "**. لم يوضح المرسوم معنى التقرير المرحلي، هل يتم دوريا خلال فترة محددة من السنة، أم يتم كل فترة نهاية الدورات بصورة دورية. ومهما كان فإن التقرير يرسل إلى الوزير الأول وليس إلى السلطة الوصية والتي هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الموضوع تحت رئاسته، وربما ذلك يرجع إلى أن الوزير الأول هو المسؤول عن القطاعات الوزارية الأخرى، وهو الذي من شأنه إتخاذ الإجراءات والتعليمات الضرورية على حسب الإقتراحات أو التوصيات التي يقدمها المرصد الوطني.

أما التقرير السنوي فقد نصت المادة 15 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام على أن المرصد يرفع تقرير سنوي حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية، حيث تنص على ما يلي: **"... يرفع تقرير سنوي حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية "**.

بالإضافة للتقارير المرحلية، يرفع تقرير إلى رئيس الجمهورية الذي ذكر في المادة بصيغة فردية أي تقرير واحد فقط يكون سنوي على عكس التقارير المرحلية التي تقدم للوزير الأول. غير أنه لم توضح المادة القيمة القانونية أو العملية للتقارير، وما الغاية منها هل هو للإعلام وإتخاذ إجراءات تصحيحية في سبيل تحسين المرفق العام، أم تترتب عنه نتائج أ محاسبات معينة على القطاعات الوزارية المسؤولة.

خاتمة:

المرصد الوطني للمرفق العام هو هيئة إستشارية، مستحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، متشكل أساسا من مجموعة من الأعضاء المقترحين من قبل وزير الداخلية وممثلي قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وطنية ومجالس محلية منتخبة وممثلي المجتمع المدني، يعمل المرصد بنظام الدورات، يقدم إقتراحات ودراسات وآراء وتدابير من شأنها ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها.

تشمل إختصاصات المرصد على تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها، المساهمة في ترقية حقوق ومجال إستفادة المواطنين من المرفق العام، إقتراح تدابير عصرنة الرفق العام، وأخلقته، كما له صلاحية المبادرة بتبادلات تعاون مع الشركاء الأجانب في المجالات ذات العلاقة بنشاطه. ويمارس المرصد الوطني للمرفق العام مهامه وإختصاصاته في إطار الدورات التي يتم من خلالها إصدار تقارير مرحلية وسنوية عن وضعية المرفق العام.

يعد المرصد الوطني للمرفق العام مكسبا هاما لترقية المرافق العمومية، قدم المرصد العديد من الإقتراحات والتوصيات في مجال ترقية المرفق العام، كإستحداث آليات تنسيق وتشاور بين الإدارات العمومية في شان المرفق العمومي، وفي تعزيز اللامركزية والمبادرة المحلية، مراجعة مستويات إتخاذ القرار وتقريبها من المواطن، تبسيط وتحسين الإجراءات الإدارية، تحسين كيفيات إستقبال المواطنين وأخلقة سلوك الأعوان العموميين، الإسراع في تطبيق الإدارة الإلكترونية وتكوين الموظفين.

فعالية ممارسة المرصد الوطني للمرفق العام لمهامه، تتضح من حيث نوع التشكيلة العضوية للأعضاء الناشطين فيه، حيث يلاحظ تنوع في الأعضاء من حيث القطاع ومجال النشاط من قطاع عام، محلي، ومجتمع مدني. وبالتالي فإن التشكيلة البشرية تشكل الفارق في مسار المرصد في ترقية المرفق العام. غير أنه يؤخذ على المرسوم الرئاسي عدم إدراج شروط الكفاءة العلمية والمؤهلات والخبرة، في حين أن الإعتماد على آلية الإستشارة باللجوء للخبرة من شأنه إعطاء دعم وتحكم أكثر في مسائل ترقية المرافق العمومية.

يؤخذ كذلك على مهام المرصد الإطلاق ونقص التحديد، ونقص الآليات القانونية اللازمة لتنفيذ توجهاته، والدليل على ذلك أن المرصد بناء على نشاطه ومناقشته للعديد من المواضيع خلال سنة 2017، إقترح مراجعة أحكام المرسوم 16 / 03، المتضمن إنشاء المرصد قبل نهاية سنة 2017 بهدف تعزيز أنشطته وأقلمة مهامه مع مستجدات الوضع العام وتكييفها وفقا لاحتياجات ومقتضيات الساعة

بغية توفير وتحسين الخدمة العمومية. ونحن بدورنا نؤيد تحديد وتوضيح أكثر لإختصاصات المرصد الوطني للمرفق العام، ومنحه السلطات الكافية في الإقتراح والإشراف والتقييم، والتنفيذ، لضمان عدم تماطل الإدارات العمومية. إضافة إلى إدراج معايير الكفاءة المهنية والخبرة في مجال تسيير المرافق العامة والخدمة العمومية ضمن شروط العضوية في المرصد من أجل ضمان فعالية أكبر لعمله.

قائمة المراجع المستعملة :

أولا: الكتب

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الإشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة، 1967.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، القاهرة 1979.

ثانيا: المقالات

- رحاوي عبد الحليم وقاسي خديجة، "دور الإدارة العمومية في تحسين جودة الخدمة العمومية"، مجلة المؤشر للدراسات الإقتصادية، المجلد 01، عدد 03، أوت 2017، ص ص 106-118.
- لخضر رابحي، عبد المجيد بن يكن، "الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 17، جانفي 2018، ص ص 495-503.

- مكي دراجي، "دور المجتمع المدني في ترقية الديمقراطية وحقوق الإنسان دراسة في المفاهيم"، مجلة البحوث والدراسات، عدد 5 جويلية 2007، ص ص 113- 124.
- خالدي فراح، "تسيير الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية دراسة إستكشافية"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 04، ديسمبر 2014، ص ص 308-324.
- صباح حمايتي، "الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، ص ص 415-427.
- بن منصور عبد الكريم، "نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر"، المجلية الجزائري للدراسات القانونية والتاريخية، العددين الأول والثاني، جانفي-جوان 2016، ص ص 169-203.

ثالثا: النصوص القانونية

- مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 7 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ج ج، عدد 02، صادرة في 13 يناير 2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في19 نوفمبر 2013، الجريدة الرسمية عدد 59 صادرة في 20 نوفمبر 2013.
- المرسوم تنفيذي رقم 20-226، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد 31، صادرة في 28 يوليو 1990.

رابعا: وثائق أخرى

- المرصد الوطني للمرفق العام، مذكرة تفاهم بين المرصد الوطني للمرفق الوطني للمرفق العام والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجزائر، محررة بتاريخ 24 ديسمبر 2017.

خامسا: المواقع الإلكترونية

- موقع الوزارة الأولى، "الحكومة عازمة على مواصلة مسار إصلاح وتحسين الخدمة العمومية"، مقال منشور بتاريخ 10 جوان 2014.
- موقع وكالة الأنباء الجزائرية، "المرصد الوطني للمرفق العام يرفع تقريره السنوي لرئيس الجمهورية بداية 2018"، مقال منشور بتاريخ 28 نوفمبر 2017.

- موقع الإذاعة الجزائرية، "المرصد الوطني للمرفق العام: أكثر من 300 ألف عملية لمحاربة البيروقراطية سنة 2016"، مقال منشور بتاريخ 21 سبتمبر.
- د.إ.ن، "محاور عديدة يعالجها مخطط عمل الحكومة"، مقال منشور موقع النهار أونلاين، بتاريخ 30 ماي 2014.

[1]- يعرف محمد سليمان الطماوي المرفق العام بأنه "كل مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين"، أنظر سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، القاهرة 1979 ،ص 25.

في حين يرى أحمد محيو أن مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا وليس له معنى إلا في ضوء محتواه والغايات الإقتصادية والإجتماعية التي أسندت لع والتي يجب تحديدها قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذاك. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 1986 ص 435.

[2]- بن منصور عبد الكريم، "نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر"، المجلة الجزائرية للدراسات القانونية والتاريخية، العددين الأول والثاني، جانفي-جوان 2016، ص ص 169-170.

[3]- يتسم مصطلح الخدمة العمومية بالمرونة التي تجعله يحتمل أكثر من معنى، فإن المفهوم الواسع للخدمة العمومية هو: "الحاجات الضرورية لحفظ الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والإلتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين. أما المفهوم الضيق لها هو: الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات و إشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة. أنظر رحاوي عبد الحليم وقاسي خديجة، "دور الإدارة العمومية في تحسين جودة الخدمة العمومية"، مجلة المؤشر للدراسات الإقتصادية، المجلد 01، عدد 03، أوت 2017، ص ص 110-111.

[4]- يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد بأنه :الحكم القائم على المشاركة والشفافية والمساءلة ودعم سيادة القانون، ويضمن هذا النوع من الحكم، وضع الأولويات السياسية والإجتماعية والإقتصادية، حسب احتياجات الأغلبية المطلقة في المجتمع، كما يضمن التعبير عن أكثر الأفراد فقرا وضعفا عند اتخاذ القرار حول تخصيص موارد التنمية.

[5]- تم إستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بالخدمة العمومية سنة 2013، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في19 نوفمبر 2013، الجريدة الرسمية عدد 59 صادرة في 20 نوفمبر 2013.

[6]- د.إ.ن، "محاور عديدة يعالجها مخطط عمل الحكومة"، مقال منشور موقع النهار أونلاين، بتاريخ 30 ماي 2014.

[7]- موقع الوزارة الأولى، الحكومة عازمة على مواصلة مسار إصلاح وتحسين الخدمة العمومية، مقال منشور بتاريخ 10 جوان 2014.

[8]- مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 7 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ج ج، عدد 02، صادرة في 13 يناير 2016.

[9]- المواد 02 وما بعدها من المرجع نفسه.

[10]- المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر.

[11]- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 103.

[12]- فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الإشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار النهضة، القاهرة 1967، ص 653.

[13]- المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر.

[14]- تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد و تنفيذ السياسات العمومية، و تحدد قائمة الوظائف العليا للدولة وشروط التعيين فيها والحقوق والواجبات المرتبطة بها عن طريق التنظيم. أنظر في ذلك المرسوم تنفيذي رقم 20-226 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد 31، صادرة في 28 يوليو 1990.

[15]- في مفهوم الكفاءات، أنظر خالدي فراح، "تسيير الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية دراسة إستكشافية"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 04، ديسمبر 2014، ص 311 وما يليها.

[16]- مادة 2/08 من المرسوم التنفيذي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر

[17]- المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي تمثل هيئة وطنية إستشارية، تتمثل مهامه في تقديم المقترحات والتوصيات حول المسائل ذات الصلة بالميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ضمان الحوار بين مختلف المؤثرين والشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين وتقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.أما الديوان الوطني للإحصاء هي مؤسسة مكلفة بجمع ونشر الإحصاءات المتعلقة بالاقتصاد،السكان والمجتمع الجزائري على المستويين الوطني والمحلي.

[18]- يشمل المجتمع المدني القطاع غير الحكومي، يعمل لغايات غير مربحة، ويتشكل من منظمات متنوعة وجمعيات ومجموعات مصالح ومواطنين يسعون من خلال نشاطاتهم لحل مشاكل المجتمع، أنظر في ذلك مكي دراجي، "دور المجتمع المدني في ترقية الديمقراطية وحقوق الإنسان دراسة في المفاهيم"، مجلة البحوث والدراسات، عدد 5، جويلية 2007، ص 114 وما يليها.

[19]- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر.

[20]- موقع وكالة الأنباء الجزائرية، "المرصد الوطني للمرفق العام يرفع تقريره السنوي لرئيس الجمهورية بداية 2018"، مقال منشور بتاريخ 28 نوفمبر 2017.

[21]– المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر.

[22]– موقع وكالة الأنباء الجزائرية، "المرصد الوطني للمرفق العام يرفع تقريره السنوي لرئيس الجمهورية بداية 2018"، مقال منشور بتاريخ 28 نوفمبر 2017.

[23]– المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر.

[24]– موقع وكالة الأنباء الجزائرية، "المرصد الوطني للمرفق العام يرفع تقريره السنوي لرئيس الجمهورية بداية 2018"، مرجع سابق الذكر.

[25]– مصطلح " أخلقة " له معاني عديدة، وهي الإستقامة والنزاهة والصدق والأمانة لكن عندما يتم ربطه الإدارة العمومية في إطار ما يسمى بأخلاقيات الإدارة، فأنه يحتوى على منظومة سلوكية تتشكل من المبادئ والضوابط التي تدير الشأن العام، وتوجه سلوك الموظف من أجل القيام بواجبه على الوجه الذي يخدم المصلحة العامة ويحافظ على شرف الوظيفة وسمعتها، أنظر في ذلك صباح حمايتي، "الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، ص ص 415-423.

[26] المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرفق العام، مرجع سابق الذكر.

[27]– المرصد الوطني للمرفق العام، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مذكرة تفاهم بين المرصد الوطني للمرفق الوطني للمرفق العام و المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجزائر، محررة بتاريخ 24 ديسمبر 2017.

[28]– المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق الذكر.