تاريخ استقبال المقال: 2019/02/18 تاريخ مراجعة المقال: 2019/03/10 تاريخ قبول نشر المقال: 2019/03/29

المرصد الوطني للمرفق العام:
إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر

National Observatory of the Public Service:
Framework for the Evaluation of Public Administration Policies

نصير سمارة
جامعة الجزائر 3
nassirsemara@yahoo.fr

الملخّـص:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرُّف على المرصد الوطني للمرفق العام، الذي أنشئ بموجب مرسوم رئاسي رقم 16 – 03 الموافق ل 7 يناير 2016، وهو هيئة مركزية رسمية، تقوم بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية، والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما. عالجت الدراسة الموضوع من خلال المُزاوجة بين المقاربة القانونية والمنهج التحليلي. وبعد تقييم عمل المرصد خلال ثلاث سنوات من وجوده، دلّت أهم النتائج على أن المرصد لن يختلف كثيرًا عَمَّا سبقه من مؤسسات مُمَاثلة له وسيكون مصيره في النهاية الزوال.

الكلمات المفتاحية: المرصد الوطني للمرفق العام، الهيئات الاستشارية، التقارير، وزارة الداخلية، تطوير الإدارة الجزائرية.

Abstract :

This study aims at knowing The National Public Service Observatory (NPSO), which was created by Presidential Decree number 16-03 on 7 January 2016, and it is and official central body, that assesses and supervises the implementation of national policy in the field of promotion and development of the general facility and administration. The study dealt with the issue through the coupling between the legal approach and the analytical approach. After evaluating the work of the observatory during three years, the most important results indicated that the observatory will not be much different than the previous institutions and his fate will eventually be gone.

Key words: National Public Service Observatory, Advisory Bodies, Reports, Ministry of the Interior, Development of the Algerian Administration.

Résumé :

L'Observatoire national du service public (ONSP), une instance d'expertise et d'audit assistant le gouvernement et les pouvoirs publics dans le processus du renouveau du service public, a été installé le 19 mars dernier. Organe consultatif, l'Observatoire a été créé par le

décret présidentiel 16-03 du 7 janvier 2016 et a pour mission principale de procéder à l'évaluation des politiques publiques en matière de service public et d'administration, et de superviser la mise en œuvre de ces politiques publiques en concertation avec les départements ministériels qui disposent d'établissements publics chargés du service public.

Mots clés : l'Observatoire national du service public, Organes consultatifs, rapports, ministère de l'Intérieur, développement de l'administration algérienne.

مقدمة :

انْتَهَجَت السلطات الجزائرية سياسات إصلاح مرافقها العمومية، منذ خمسة عقود ونصف (1964)[1] وهي لا تزال متواصلة إلى غاية الآن (2019). ورَفَعَت باستمرار خلال كل هذه الإصلاحات، شعار "تقريب الإدارة من المواطن".

يُعْتَبَر هذا إقرارًا صريحًا من قبل السلطات على أن مُعْضلة الإدارة الجزائرية تَكْمُن في الشرخ الكبير الموجود بين المواطن ومختلف مرافقه العمومية[2]. ما يَجْعَل، باستمرار، شعار "الإدارة في خدمة الجمهور" شعارًا فارغًا من أيّ مُحْتَوى، وبعيدًا عن أيّ تطبيق. ورُبَّما ما يُفسر سبب بعض هذه السلوكيات المُتعالية، التي يَتَصف بها بعض البيروقراطيين، يَعُود إلى نظام الوظيفة ذاتها التي تُشْعِر مَنْسُوبيهَا أنهم فوق المجتمع[3].

لم يَشْفَع هذا المسار الطويل في مجال الإصلاح الإداري في بُلُوغ خدمة عمومية تَلْقى اسْتحْسَان المواطنين، ما دَفَعَ مُجَدَّدًا إلى مُعَاوَدَة الاستمرارية في سلسلة الإصلاحات المرفقية هذه. ولكن، هذه المَرَّة برؤية مُغايرة للمرفق العام، وذلك باستحداث المرصد الوطني للمرفق العام مطلع العام 2016. الذي يُعتبر هيئة استشارية، مهمته المُساهمة في تحسين نشاط المرفق العام، وترقية الخدمة العمومية في الجزائر.

سَيُعَالج هذا الموضوع وفق الإشكالية البحثية التالية: هل بإمكان المرصد التأسيس مستقبلا لعلاقة جديدة إيجابية بين المواطن والمرافق العمومية؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية هي:

1- ما هو الاطار القانوني والتنظيمي المُنظم لعمل المرصد الوطني للمرفق العام؟

2- كيف سيَتمكّن المرصد من ترقية نشاط المرافق العمومية وتحسين الخدمة العمومية في ظِلِّ مَحدوديّة صلاحياته؟

3- هل سيُلاقي المرصد نفس مصير باقي الهيئات الأخرى التي حلّ محلّها؟ أم العكس؟

4- هل سيفشل المرصد في رَدْءِ الشرخ الموجود بين المواطن ومرافقه العمومية؟

وسَيُبْسَط الموضوع على أساس تاريخي ومفاهيمي، في الجزء الأول. وسَيَبْحَثُ الجزء الثاني، في المهام المُحَدَّدة للمرصد، المُنْصَبَّة على أربع مستويات أساسية. في حين سَيَسْتَعْرض الجزء الثالث، الاطار التنظيمي للمرصد وطريقة سير أشغاله. وأخيرا، تُعْرَض شراكات المرصد مع المؤسسات الأخرى، في الجزء الرابع.

يُخْتَتَم هذا التحليل بتقييم أشغال المرصد، واستخلاص الدروس العامة في نهاية المطاف بالإجابة على الإشكالية السابقة والأسئلة المتفرعة عنها.

أولا: إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

ولاَدَة المرصد لم تكن بمَحْض الصُدفة، بل فرضتها الأزمة التي وَصَل إليها المرفق العام في الجزائر، والتي لا تَقْتَصر على رَدَاءَة الخدمات فحسب، بل تَتَجاوزُها إلى الاطار القانوني والأخلاقي معًا.

1/ نحو الإنشاء

أكد مُخطط عمل الحكومة لعام 2013، برئاسة الوزير الأول "عبد المالك سلال"، على ضرورة إنشاء مرصد وطني مُكلّف بإجراء دراسات وتقديم اقتراحات، بهدف تحسين الخدمة العمومية.

وكان مُنتظرًا أن يصدر مرسوم تنفيذي، مُتعلق بالمرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية في شهر أبريل 2014. حسب تصريح الوزير لدى الوزير الأول مكلّف بإصلاح الخدمة العمومية، "محمد الغازي"[4]، الذي أكد في تصريح له أن إنشاء هذا المرصد يأتي تطبيقًا لترتيبات تعليمة الوزير الأول المؤرخة في 20 أكتوبر 2013[5]، رغم أن هذه التعليمة لم تُشر للمرصد بَتَاتًا، بل كانت مُجرد اقتراح قبل أن يُؤكده مُخطط الحكومة.

لكن، التعديل الحكومي الذي حدث في 7 ماي 2014، حَالَ دون صُدُور هذا المرسوم التنفيذي، وذلك نتيجة إلغاء الوزارة لدى الوزير الأول المُكلّفة بإصلاح الخدمة العمومية. نُقلت مهام هذه الوزارة إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري التابعة لوزارة الداخلية، وفق مرسوم تنفيذي رقم 14–194[6].

أوضح الوزير أن الأمر يتعلق "بجهاز استشاري يُعَدُّ إطارًا تشاوريًا للتحليل والتقييم والاقتراح في مجال تنظيم وسير الخدمة العمومية، وسيضم كافة الشركاء لاسيما الإدارات العامة ومُستعملي الخدمة العمومية والمجتمع المدني والخبراء والشخصيات التي تتوفر على كفاءة في مجال الخدمة العمومية"[7].

يُوضح هذا التصريح الأهمية الكبيرة لهذا المرصد في كونه يُعتبر ورشة كبيرة للإصلاح، ونقطة انطلاق للتشاور حول أَنْجَع السُبل والوسائل لتحسين الخدمة العمومية.

استُوْحَت فكرة المرصد من مرسومين سابقين: الأول، هو المرسوم الرئاسي رقم 03-406 المؤرخ في 5 نوفمبر 2003، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين[8]، والذي أُلْغي فيما بعد. والثاني؛ هو المرسوم التنفيذي رقم 07-05 المؤرخ في 8 يناير 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وعمله وسيره[9].

تَجَدَّدَت بعد ذلك الرغبة في انشاء هذا المرصد بإيداع مشروع إنشاءه في أواخر شهر سبتمبر لدى الأمانة العامة للحكومة، وقد وافق عليه مجلس الوزراء في شهر ديسمبر 2015، ليتم إصدار مرسوم رئاسي قاضي بإنشائه في 7 جانفي 2016.

نُصّب المرصد في 19 مارس 2016، من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية "نورالدين بدوي". الذي أكّد أنه يندرج ضمن مَسْعى إصلاحي لرئيس الجمهورية، "عبد العزيز بوتفليقة"، والذي أَفْصَح عن خُطُوطه العريضة في العام 2011. كما صرَّح الوزير: "أن هذا المرصد سيسمح لوزارة الداخلية والقطاعات المُمثلة فيه من وضع سياسات عمومية وتقويم أخرى، لأجل ضمان وعصرنة خدمات المرفق العام، والسماح لها بتدارك التأخر المُسجل في بعض القطاعات، والارتقاء بتطلعات المواطن، ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة"[10].

2/ تعريفه :

عَرَّفَ المشرع الجزائري "المرصد الوطني للمرفق العام" وفقا لنص المرسوم الرئاسي رقم 16-03 الموافق ل 7 يناير 2016، المتضمن إنشاء هذا المرصد بأنّه: "المرصد هيئة استشارية في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما"[11].

وتُعَرّفُه هذه الورقة البحثية بأنّه: "هيئة استشارية رسمية، تَضم مجموعة من الخبراء والمستشارين والمحللين المُتَعَدّدي التخصصات، الذين يعملون على تقديم الدراسات والتحاليل (القبلية والآنية والبعدية) لمختلف المشكلات والقضايا العامة الإدارية التي تُواجه عمل الحكومة، من أجل إدراك طبيعتها ومتغيّراتها الكلية ضمن بيئتها الكلية، ومن ثم تقديم الرؤى والاقتراحات والحلول والبدائل المتاحة بشأنها لصناع القرار، من أجل تمكينهم من تبني سياسات عامة عقلانية رشيدة، تستجيب وتحقيق الصالح العام لأفراد المجتمع الجزائري".

يُستَخلَص من التعريفين السابقين خصائص ومُميّزات المرصد الوطني للمرفق العام في ما يلي:

أ- هيئة مركزية رسمية: تم إنشاؤه بموجب مرسوم رئاسي رقم 16-03، يقع مقره الرسمي بالجزائر العاصمة، وتحديدا داخل مبنى المدرسة الوطنية للإدارة "أحمد مولاي مدغري"[12]. ويَقَع المرصد تحت سلطة وزير الداخلية، الذي قد يُعَيّن من ينوب عنه في رئاسة أشغاله.

ب-هيئة عمومية وطنية: يُعَدُّ المرصد من بين هياكل التنظيم الإداري المركزي، أي هيئة مُساعدة للسلطة التنفيذية. بالإضافة إلى تقديمه للمشورة والمساعدة للأجهزة الإدارية اللامركزية بطريقة غير مباشرة.

ج- هيئة ذات طبيعة استشارية: يُعتبر المرصد هيئة استشارية تابعة للحكومة، يَعمل على تقديم دراسات وتحاليل من قبل خبرائه ومستشاريه التابعين له لصالح صناع القرار الرسميين، والذين غير مُلْزَمين بالأخذ بها.

د- هيئة لا تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية: لا يَحُوز المرصد على ميزانية مستقلة عن الدولة، وإنما تُرصد له اعتمادات مالية ضمن مُوازنة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

جاءت بعض خصائص ومُمَيّزات المرصد، بعد صدور مرسوم الانشاء، مُخالفة لتَوقعات الكثير من المُراقبين، الذين تَصَوَّرُوا المعايير التي يجب أن يحترمها مشروع المرسوم التنفيذي، المتعلق بالمرصد الوطني لإصلاح الخدمة العمومية المتوقع صدوره.

حيث يَتَوَجّب أن يحترم بعض النقاط لضمان فعاليته على أرض الواقع، منها:

أ–ضرورة تمتعه بالاستقلالية التامة.

ب– الْتزام التوازن في تشكيلته بين مُمثلي السلطة التنفيذية ومُمثلي المجتمع المدني.

ج– إعطائه صلاحيات واسعة، وَبِمَا أن الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية قد أُلْغيت، فالاحتمال الأقرب هو أنه قد يُوضع تحت سلطة الوزير الأول.

ثانيا: مهام المرصد الوطني للمرفق العام

يُكَلّف المرصد الوطني للمرفق العام، بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما.

ويُعَدُّ بهذه الصفة، قُوَّة اقتراح فيما يَخُص ترقية المرافق العمومية على أربع مستويات أساسية، هي: تنظيم المرفق العام، الرُقَيْ بالخدمة العمومية للمرفق العام، عصرنة المرفق العام وأخيرا أَخْلَقَة المرفق العام. وسَيُعَالَج كل مستوى من هذه المستويات الأربعة، بشيء من التفصيل فيما يلي:

1- تنظيم المرفق العام

يُكَلَّف المرصد الوطني للمرفق العام في هذا الاطار، بما يلي:

أ-اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.

ب- اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.

2- الرُقي بالخدمة العمومية للمرفق العام

يَعْمَل المرصد، في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام، وبُغية تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، بدراسة واقتراح كل تدبير يرمي، على الخصوص إلى ما يلي:

أ- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها، وكذا المساواة في الاستفادة من الم رفق العام.

ب- العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والاحصائيات والمعلومات، التي من شأنها ترقية الأعمال المُوجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام.

ج- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام، وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام.

د- المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.

3- عصرنة المرفق العام

يُسْنَد للمرصد، في مجال عصرنة المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام. ويَقْتَرح في هذا الاطار ما يلي:

أ- يحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها.

ب- يُحَفِّز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال، قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والردّ على شكاويهم.

4- أَخْلَقَة المرفق العام :

يَقْتَرح المرصد الوطني للمرفق العام، بهدف المساهمة في إرساء المهنية والآداب داخل المرفق العام، كل تدبير من شأنه أن يُعزز:

أ- العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام.

ب- بَعْث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.

ج- التشجيع على الإرْسَاء الدائم لمبدأ الأَنْسَنَة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستخدميه.

د- ترقية القيم الأخلاقية المُرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام.

ه- العمل على ترقية ثقافة المَرْدُودية والاستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام.

تُعْتَبَر مهام المرصد ليست بالجديدة، بل هي استنساخ لصلاحيات قديمة، كانت تَحُوز عليها مرافق مُمَاثلة كوزارة الإصلاح الإداري والوظيفة

العمومية في العام 1964، ثم كتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري بتاريخ 1971/01/22، بعدها اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري، والمحافظة الوطنية للإبداع والإصلاح الإداري وأخيرا وزارة لدى الوزارة الأولى مُكلّفة بإصلاح الخدمة العمومية سنة 2013. وجميعها لم تتمكن من فَكّ أزمة المرفق العام في الجزائر[13].

كما أن اقتصار مهام وصلاحيات المرصد على مُجَرّد الاقتراح، دون اتخاذ إجراءات ميدانية ورقابة صارمة على تنفيذها، لن يؤدي أبدا إلى تحسين مناخ الخدمات العمومية.

ثالثا: الإطار التنظيمي للمرصد وطريقة سير أشغاله

حَدَّد المشرع الجزائري في نص الانشاء المؤسس والمنظم للمرصد الوطني للمرفق العام، كل ما تعلّق بتحديد تشكيلته، نسبة التمثيل فيه، تنظيم طريقة سير أشغاله ومهامه وصلاحياته الاستشارية عبر آلية التقارير. كل هذا بغية عقلنة وترشيد السياسات العامة الإدارية في الدولة.

1- تشكيلة المرصد :

ضَمَّ المرصد الوطني للمرفق العام مُمَثلين عن عدّة قطاعات وزارية برتبة مدير أو مفتش، ومُنتخَبين محليين، وممثلين عن تنظيمات المجتمع المدني، وممثلين عن وسائل الإعلام، والمُقَدَّر عددهم ب 25 عضوًا، مُوزعين على النحو التالي:

أ-05 شخصيات يقترحها وزير الداخلية، يُختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية، الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة.

ب- 01 ممثل واحد عن وزارة المالية برتبة مدير أو مفتش.

ج- 01 ممثل واحد عن وزارة الصناعة والمناجم برتبة مدير أو مفتش.
د- 01 ممثل واحد عن وزارة الطاقة برتبة مدير أو مفتش.
ه- 01 ممثل واحد عن وزارة التجارة برتبة مدير أو مفتش.
و- 01 ممثل واحد عن وزارة السكن والعمران والمدينة برتبة مدير أو مفتش.
ز- 01 ممثل واحد عن وزارة النقل برتبة مدير أو مفتش.
ح- 01 ممثل واحد عن وزارة التربية الوطنية برتبة مدير أو مفتش.
ط- 01 ممثل واحد عن وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي برتبة مدير أو مفتش.
ي- 01 ممثل واحد عن وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات برتبة مدير أو مفتش.
ك- 01 ممثل واحد عن وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال برتبة مدير أو مفتش.
ل- 01 ممثل واحد عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري برتبة مدير.
م- 01 ممثل واحد عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي برتبة مدير.
ن- 01 ممثل واحد عن الديوان الوطني للإحصاء برتبة مدير.
س- 02 رئيسا مجلسين شعبيين ولائيين، يُعيّنهما الوزير المكلّف بالداخلية.
ع- 02 رئيسا مجلسين شعبيين بلديين، يُعينهما الوزير المكلّف بالداخلية.
ف- 02 مُمثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني، يُختَاران من بين الجمعيات الأكثر تمثيلاً.
ص- 01 ممثل عن وسائل الإعلام[14].

يَرْأَس المرصد، وفقا لنص المادة الثامنة من مرسوم الانشاء، الوزير المُكلّف بالداخلية أو مُمَثّله[15]. ويُمكن للمرصد أن يستعين في أشغاله بمساهمة كل شخص بحكم كفاءاته.

ما يُلاحظ على تركيبة المرصد، هو أن عدد الأعضاء الإداريين يفوق بكثير الممثلين المنتخبين، ممثلي تنظيمات المجتمع المدني وممثل وسائل الاعلام معا. حيث يمثلون كلهم مجتمعين نسبة 28 من المئة، في حين يمثل الإداريين نسبة 72 من المئة. وهو ما يُشكل دليل إثبات آخر على تَفَوُّق وسُمُو سلطة المُعَيَّن على المُنْتَخَب في الجزائر.

بالإضافة إلى ذلك، لم يُعط المشرع الجزائري تبريرًا واضحًا لهذه النسب المتفاوتة، رغم أن خُطَب السياسيين غالبا ما كانت تُؤكد على ضرورة إيلاء أهمية أكثر للمنتخَب.

زِدْ على ذلك، أنّها استثنت بعض القطاعات الأخرى الهامة جدا في هكذا مواضيع كوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التي تملك من مراكز بحث وباحثين ما يؤهلها أكثر من غيرها، لتخوض في مثل هذه المواضيع البحثية، وليكون لها ممثل أو ممثلين في هذا المرصد.

2- العُضْوية في المرصد :

يُقْتَرح الأشخاص للعضوية في المرصد من قبل الدوائر الوزارية والهيئات والمؤسسات العمومية التابعين لها، ثم يُعَيَّنُون بقرار صادر من الوزير المُكلّف بالداخلية، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

وفي حالة انقطاع عهدة أحد الأعضاء بسبب الاستقالة، الإقالة، العجز، المرض والموت ... يتم استخلافه حسب الأشكال نفسها للمدّة المُتَبَقيَة.

يَظَلُّ أعضاء المرصد تابعين إداريا وقانونيًا لدوائرهم الوزارية وهيئاتهم ومؤسساتهم، أيًا كان نظامهم القانوني الأساسي، ويستفيدون بهذه الصفة ضمان شغلهم أو وظيفتهم عند الاقتضاء، وبجميع الحقوق والامتيازات المنصوص عليها ضمن التشريع الجاري العمل به.

وعلى هذا الأساس، لا تُخَوَّل صفة عضو في المرصد الحق في أيّ تعويض مالي، ويَستفيدون فقط من تعويض النفقات المرتبطة بمشاركتهم في أشغاله، طبقًا للتنظيم المعمول به.

يُرَخَّص لأعضاء المرصد، في إطار تسهيل مهام عضويتهم، بالغياب عن العمل لحضور أشغال المرصد.

لكن، يبدو أن أهم مسألة أغفلها مرسوم إنشاء المرصد، هي ما إذا كان يجب على أعضاء المرصد الالتزام بالحضور الإجباري لاجتماعات المرصد؟ أم لا؟ وهل أن الغيابات المتكررة عن اشغال المرصد لفترة معينة دون ترخيص أو سبب ستؤدي حتمًا إلى الاستقالة التلقائية، ويتم استخلافه بعضو آخر بنفس الكيفية المعمول بها؟ أم لا؟

أم لعله قد يكون تَرك معالجة مثل هذه الأمور لنظامه الداخلي، حيث نصت المادة العاشرة من مرسوم الانشاء أنه: "يُعَدُّ المرصد نظامه الداخلي ويُصادق عليه في أوّل اجتماع له"[16].

3- دورات المرصد :

وفقًا لنص المادة الحادي عشر (11) من المرسوم الرئاسي رقم 16 – 03 السالف الذكر والمتعلق بإنشاء المرصد: "يَجتمع المرصد في دورة عادية أربع (4) مرات في السنة. ويُمكن أن يجتمع في دورة غير عادية

بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي 3/2 أعضائه على الأقل"[17]. أي أن الدورة الاستثنائية تتطلب موافقة 17 عضو من أصل 25 عضو.

4- طريقة عمل المرصد

يَعْمَل المرصد الوطني للمرفق العام عن طريق التقارير؛ التي يُقْصد بها تلك الوثائق المُحَرَّرة باسم المرصد، والتي تَحْتَوي على عناصر التقرير (دراسات أولية، مُعْطَيَات إحصائية، نتائج مُناقشات في اللجان والجلسة العامة واستشارات الخبراء ...إلخ)، حول أيّ مسألة عُرضت عليه، ويُصادق عليه بالأغلبية"[18].

ويُعدّ المرصد الوطني للمرفق العام، وفقًا لنص المادتين (14) و(15) على التوالي من مرسوم إنشائه، على نوعين من التقارير، هما: أولا، التقارير المرحلية. والنوع الثاني؛ هو التقرير السنوي.

أ-التقارير المرحلية:

وهي التقارير الدورية التي يُعدُّها المرصد ويُرسلها إلى الوزير الأول.

ب- التقرير السنوي:

وهو التقرير الذي يرفعه المرصد إلى رئيس الجمهورية مع انقضاء كل سنة، "يأتي هذا التقرير مُقَنَّن في مرسوم"[19].

وتتضمن هذه التقارير عددًا من الاقتراحات والتدابير، التي يتم مناقشتها وتعديل عدد منها من طرف الأعضاء. بالإضافة، إلى إبْداء ملاحظات عامة حول سَيْر المرافق العامة.

ويتم صياغة التقرير الختامي على ضوء التقارير القطاعية التي تَمّ عرضها على الخُبراء، التي تتناول عددًا من الحُلُول لتحسين أداء الإدارات العمومية، ليتم عرضه بعد ذلك للمصادقة على أعضاء المرصد بالأغلبية.

رابعًا: شَرَاكَة المرصد مع المؤسسات الأخرى

أَقَرَّ مرسوم الانشاء في المادة (7) منه للمرصد المُبَادَرَة بتبادُلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها وكذا تنظيم تنفيذها مع السلطات المختصة.

سَعَى المرصد، في هذا الإطار، إلى تعزيز التعاون مع غيره من المؤسسات. وأسْفَر سعيه إلى عقد مذكرة تفاهم واحدة مع المجلس الوطني لحقوق الانسان، وهذا بعد حوالي، تقريبًا، ثلاث سنوات من تنصيبه ابتداءً من 19 مارس 2016.

اشْتَمَلت مذكرة التفاهم هذه التي حُررت بتاريخ 24 ديسمبر 2017، على الديباجة وأربعة (4) مواد. أَشَارَت الديباجة، في البداية، إلى القوانين ذات الصلة بالمؤسستين وهي: (التعديل الدستوري لعام 2016[20]، القانون 16- 13[21] والمرسوم الرئاسي 16 - 03).

أَشَادت بعدها بضرورة توطيد العلاقة بينهما وتعزيز العلاقات الثنائية في مجال حماية وترقية حقوق الإنسان، من خلال تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، الذي يَرتَكز على أدوات الإشراف والتقييم للسياسة الوطنية.

ويَدُور محتوى المواد الأربعة لمذكرة التفاهم هذه كما يلي: تحدثت المادة الأولى؛ عن الهدف من وراء مذكرة التفاهم هذه، وشَرَحَت المادة الثانية؛ مجالات التعاون، أمّا المادة الرابعة؛ فعدّدت آليات التعاون وأخيرا، المادة الرابعة؛ التي أَقَرَّت إمكانية تعديل هذه المُذكرة.

1-هَدَف مُذكرة التفاهم :

هو دعم سُبل التعاون بين الطرفين في المجالات ذات الصلة بترقية حقوق الإنسان لدى أعوان المرفق العام، بهدف إرساء المهنية والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة بالتنسيق مع السلطات المُختصة.

2- مجالات التعاون :

حَصرَت مذكرة التفاهم مجالات التعاون بين المرصد الوطني للمرفق العام والمجلس الوطني لحقوق الإنسان في خمسة مجالات أساسية كما يلي:

أ-مُعالجة الشكاوي والتَظلُّمات بشأن أيّ مساس بحقوق الإنسان، وبالخصوص في خدمات المرفق العام.

ب- تَكْثيف الجهود سَويًا في إعداد دراسات ترتكز أساسًا على إعداد شبكة استدلالية لمؤشرات من شأنها ترقية الأعمال المُوجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام.

ج- التكوين في المجالات التي تَهُم الطرفين.

د- الاتصال والتسويق الإعلامي المشترك لجهود الطرفين المَبْذُولة في مجال ترقية وحماية حقوق الإنسان ودعم أسس المرفق العام.

3- مجالات التعاون :

وَضَعَت مذكرة التفاهم العديد من الآليات، التي من شأنها تجسيد هذه التَفَاهُمَات على أرض الواقع، وهو ما يعكس الرغبة العميقة لتحقيق كل طرف الأهداف التي تَخُصُه، وهي:

أ-تَبَادُل المراسلات البَيْنيَة في سبيل الرد على الشكاوي والتَظَلُّمات، بشأن المساس بحقوق الإنسان في مجال خدمات المرفق العام.

ب- تَبَادُل الخَبَرات عن طريق الملتقيات والمنتديات وورشات العمل المُتخصصة في المجالات التي تَهُم الطرفين.

ج- تَقْديم الردود على طلبات الاستشارة في المجال القانوني والإجرائي، وإثْرائها بالاقتراحات لدعم المساعي ولترقية خدمات المرفق العام.

د- تَعْزيز المُمَارسات الحسنة التي يُقرُّها المرصد الوطني للمرفق العام لخدمة المواطن.

ه- تَقْديم كل الآراء والتوصيات والاقتراحات عند زيارة المرافق العامة.

و- المُشَاركة في برامج التكوين والتدريب المُسْتَمر لأعوان المرفق العام والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

ز- تَنْشيط مُحاضرات ودَوَرَات تكوينية وورش عمل لفائدة مستخدمي المرافق العامة.

4- تَعْديل المذكرة :

تَمْتَد فترة هذه المذكرة لمدة أربع سنوات تُجَدَّدُ ضمنيا. لكن، يُمكن لأحد الطرفين أن يُنْهيهَا، عن طريق إرسال إشعار مكتوب للطرف الآخر. وعليه، تُصبح مُلْغاة بعد ثلاثة أشهر من تبليغ هذا الاشعار. غير أنه، لا يُمكن للإشعار أن يَمُس بأيّ نشاط يكون قَيْدَ الإنْجَاز[22].

خاتمة :

أَعْلَن الوزير المُكلَّف بالداخلية "نورالدين بدوي"، أثناء تنصيب المرصد الوطني للمرفق العام في 19 مارس 2016: "أن بداية عَمَل المرصد سَتُتَوَّج بإطلاق بوابة إلكترونية خاصة بخدمات المرفق العام، من أجل وضع المرصد على مساره الصحيح والتمهيد لمرحلة تعميم الإدارة الإلكترونية،

ورَقْمَنة أنماط التسيير ومنظومة التكفل بالاحتياجات الوطنية في مجال الخدمات العمومية، واحتياجات المؤسسات والهيئات العمومية"[23].

بعده بحوالي ستة أشهر، صَرَّحَ أيضًا رئيس المرصد "فؤاد مخلوف"، يوم 2016/9/20، بشُرُوع هيئته في فَتْح رقم هاتفي أخضر مَجَاني، خلال خمسة عشرة (15) يومًا التي تَلي تصريحه هذا، بهدف تمكين المواطن من رفع انشغالاته وتقديم الشكاوي[24].

ولكن، للأسف تَمُرُّ الآن حوالي ثلاث سنوات على تنصيب المرصد، ولم يتم بعد الإيفاء بهاذين الوعدين رغم بساطتهما وسهولة انجازهما، بالنسبة لوزارة سيادية كوزارة الداخلية. ما سَيُؤدي هذا لامحالة إلى هَزِّ ثقة المواطنين في قدرته على الإيفاء بمهام ترقية نشاط المرافق الإدارية وتحسين الخدمات العمومية، خاصة إذا علمنا أن القليل من الجزائريين من يعلم بوجود هذا المرصد.

يَكْتَشف من يَطَّلع على التقريران السنويان 2017 و2018، اللذان رفعهما المرصد إلى رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة"، أن حجم اقتراحاته ليست بالكثيرة، فهي تُعَدّ على أصابع اليد الواحدة. كما أنّها تَفْتَقد إلى الجدّة، فأغْلبُها سَبَق وأن تمّ طرحها من قبل مؤسسات سابقة مُمَاثلة له ولم تُجَسَّد لحدّ الآن.

وإجْمَالاً، تتمثل هذه المُقترحات في:

1- تحسين الخدمة

2- تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة.

3- إنشاء جهاز لليقظة على مستوى الوزير الأول

4- تعميم سياسة رقمنة المرفق العام.

5- إنشاء شَبْك إلكتروني لتحسين الاتصال بين المواطن والإدارة.

6- تكوين الأعوان العموميين في مجال التواصل، تعزيز الرقابة وفتح طُرق الطعن أمام المواطن لإرساء دولة القانون.
7- إعطاء استقلالية أكبر للجماعات الإقليمية[25].

والرجوع إلى الواقع المرفقي الجزائري، كفيل بتبيان أن الكثير من هذه المقترحات التي رفعها المرصد لم يتم تجسيدها في الميدان. حيث لا تزال الهُوَّة التي مَيَّزَت علاقة المواطنين بمرافقه في اتساع دائم، بسبب سوء الخدمات العمومية المقدمة له. وأمّا بالنسبة للمقترحات المُنجزة كالرقمنة مثلا، فيجدر التذكير بأنّه بُدِأَ في تجسيدها قبل أن يظهر هذا المرصد إلى الوجود أصلاً.

وعليه، يَظْهَر عَجْز المرصد في الرُقي بنشاط المرافق الإدارية، وتحسين الخدمة العمومية للأسباب التالية:
1- عدم تَمَتُعه بالشخصية المعنوية.
2- عدم وجود مكتب إداري مُسَيّر للمرصد.
3- أغفل مرسوم الانشاء تحديد كيفية تنسيق العمل مع مصالح وزارة الداخلية في مجال التسيير الإداري للمرصد.
4- مهام، تنظيم وسير المرصد جاءت بصفة نظرية ولم تُحَدّد العلاقة بينه وبين المؤسسات والإدارات العمومية.
5- غياب إلزام المؤسسات والإدارات العمومية بالتعامل الإلزامي مع المرصد.

دَفَعَت هذه الأسباب السابقة، المرصد في تقريره السنوي الأول لعام 2017، إلى اقْتِرَاح ضرورة مُراجعة أحكام المرسوم الرئاسي رقم 16 – 03

المؤرخ في 7 يناير، المُتَضمن إنشاء المرصد، بهدف رفع هذه العوائق التي تَحُول بينه وبين تحقيق أهدافه في تطوير الإدارة الجزائرية[26].

وفي حالة إذا لم تُسارع السلطات العمومية إلى مُراجعة أحكام مرسوم الإنشاء، وفقًا لمقترحات المرصد الوطني للمرفق العام والتي يأتي على رأسها:

1- عدم قصر صلاحيات المرصد على الاستشارة فقط، وإنّما ينبغي توسيعها إلى الرقابة أيضًا.

2- تمتع المرصد الوطني للمرفق العام بالشخصية المعنوية.

3- إلحاق المرصد بهيئة أعلى وأسمى كالوزارة الأولى أو رئاسة الجمهورية.

4- إجبار كل المؤسسات والإدارات ذات الصلة بالتعامل الإلزامي مع المرصد.

يُتَوَقَع بناءً عليه، أن يَؤُول مصير المرصد إلى نفس مصير الهيئات الأخرى التي حَلَّ مَحَلَّها، بمعنى سيكون مصيره الحَلُّ والزوال، ما قد سيُبقي علاقة المواطن بالإدارة على حالها إلى إشعار آخر.

الهوامش:

1- كانت البداية باستحداث وزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، بمقتضى المرسوم رقم 64- 344، الصادر في 27 رجب عام 1384 (2 ديسمبر 1964)، المتعلق باختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية. راجع الرابط الموقع الالكتروني الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري
http://www.dgfp.gov.dz/ar/histor.asp.

2-Abderahmane Kemili, l'Administration Algérienne, Paris : édition Lerger Lerraul, 1973, p.34.

3- ماركس فريتز مورشتين، **دولة الإدارة: مقدمة للبيروقراطية – تحليل مقارن للعمل الحكومي**، [تع: إبراهيم علي البرلسي، محمّد توفيق رمزي]، القاهرة: مكتبة الأنجلو مصرية، 1963، ص 270.

4- تصريح الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، محمد الغازي، لدى إشرافه على تدشين العديد من المرافق العمومية ذات الطابع الخدماتي بولاية تلمسان يوم 2014/3/17. أنظر:

https://www.djazairess.com/echorouk/19857.

5- تعليمة السيد الوزير الأول عبد المالك سلال، رقم 321/وأ، المؤرخة في 20 أكتوبر 2013.

6- مرسوم تنفيذي رقم 14 – 194، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المؤرخ في 3 جويلية 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 41، الصادرة بتاريخ 6 جويلية 2014، ص 10.

7- https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/1757.

8- المرسوم الرئاسي رقم 03- 406، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين، الموافق ل 2003/11/5، **الجريدة الرسمية**، العدد 68، مؤرخة في 2003/11/18، ص 6.

9- المرسوم التنفيذي رقم 07- 05، الموافق ل 2008/1/8، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وعمله وسيره، **الجريدة الرسمية**، العدد 3، مؤرخة في 10 يناير 2007، ص 350.

10- تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بدوي نورالدين، الاذاعة الوطنية، **القناة الأولى**، 2016/03/19، على الساعة 19:00 مساءً.

11- مرسوم رئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق 7 يناير سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، **الجريدة الرسمية**، العدد 02، المؤرخة في 3 ربيع الأول عام 1437 هـ، الموافق ل 13 يناير سنة 2016م، ص13.

12- الكائن مقرها في 13 طريق عبد القادر قدوش، حيدرة، الجزائر العاصمة.

13- شرفي بن يوسف، "إصلاح الخدمة العمومية"، [**رسالة ماجستير غير منشورة**، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2014]، ص ص 4 – 190.

14- أسماء أعضاء الـــمرصد الوطني للمرفق العام، الذي تم تنصيبه من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية " نور الدين بدوي"، في إطار سعي الحكومة إلى تطوير مستوى أداء الإدارة والقضاء على الممارسة البيروقراطية.

- السيد علي لوحايدية؛
- الأستاذ وليد عقون؛
- الأستاذ رابح كشاد؛
- السيد فريد بلطرش، مدير بالـــمديرية العامة للميزانية بوزارة الـــمالية؛
- السيد ناصر بن هنية، مفتش بوزارة الصناعة والـــمناجم؛
- السيد عبد الرحمان مجاهد، مدير بوزارة الطاقة؛
- السيد نصر الدين بن طاعلى، مفتش بوزارة التجارة؛
- السيد نصر الدين بن سالم، مدير دراسات بوزارة السكن والعمران والـــمدينة؛
- السيد مصطفى العربي، مفتش بوزارة النقل؛
- السيد بوبكر الصديق بوعزة، مدير الدراسات القانونية والتعاون بوزارة التربية الوطنية؛
- السيد عبد الإله علبان، مكلف بالدراسات والتلخيص بوزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي؛
- السيد أحمد تميم أبي عياد، مدير دراسات بوزارة الصحة والسكان وإصلاح الـــمستشفيات؛
- السيدة ميساء موفق، مديرة دراسات بوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال؛
- السيد عبد الوهاب جغلال، مدير العصرنة والتطوير الإداري بالـــمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري؛
- السيد إسماعيل مجاهد، مكلف بالدراسات والتلخيص بالـــمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي؛

- السيد رابح حمامي، مدير الإحصاءات الجهوية، الفلاحية والخرائط بالديوان الوطني للإحصاء؛
- السيد رماش عبد السلام، رئيس المجلس الشعبي الولائي لأم البواقي؛
- السيد حمزة دحمان، رئيس المجلس الشعبي الولائي لتمنراست؛
- السيد عبد الحكيم بطاش، رئيس المجلس الشعبي البلدي للجزائر الوسطى؛
- السيدة نعيمة دهينة، رئيسة المجلس الشعبي البلدي لمحمد بلوزداد؛
- السيد نور الدين سبيع، رئيس المنتدى الجزائري للمواطنة والعصرنة؛
- السيد مدني والي، رئيس الجمعية الجزائرية لتكنولوجيات الاتصال والإعلام؛
- السيدة بديعة حداد، ممثلة عن وسائل الإعلام؛

15- مرسوم رئاسي رقم 16 – 03 ...، **المرجع السابق**، ص 14.

16- **المرجع نفسه**، ص 15.

17- **المرجع نفسه والصفحة نفسها.**

18- العيد بوخنفر، "تحليل السياسات العامة في الجزائر 1989 – 2016: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي – دراسة حالة"، **[رسالة دكتوراه الطور الثالث غير منشورة**، تخصص رسم السياسات العامة، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3]، 2018، ص 444.

19- تصريح عبد الحق سايحي، رئيس المرصد الوطني للمرفق العام، **على هامش أشغال الدورة العادية للمرصد**، بالمدرسة الوطنية للإدارة مولاي أحمد مدغري، 2018/3/12.

راجع الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20180313/136301.html.

20- قانون رقم 16 – 01 مؤرخ في 26 جمادي الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية**، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، الصادرة بتاريخ يوم الاثنين 27 جمادي الأولى عام 1437 هـ الموافق ل 7 مارس سنة 2016م، ص ص 2 – 37.

21- قانون رقم 16 – 13 مؤرخ في 3 صفر عام 1438 الموافق 3 نوفمبر سنة 2016، يُحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات اعيين أعضائه والقواعد المُتعلقة بتنظيمه وسيره، **الجريدة الرسمية**، العدد 65، الصادرة بتاريخ 6 صفر عام 1438 هـ الموافق ل 6 نوفمبر سنة 2016م، ص ص 2 – 9.

22- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **مذكرة تفاهم بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمرصد الوطني للمرفق العام**، الجزائر: 24 ديسمبر 2017، ص ص 1- 4.

راجع الرابط الإلكتروني التالي:

https://cndh.org.dz/FR/images/PDF/Memo_Cndh-S.Public.pdf

23- محمّد . ب، "تنصيب المرصد الوطني للمرفق العام: التأسيس لمرحلة جديدة في علاقة المواطن بالإدارة"، **يومية المساء الجزائرية**، العدد 5833، 20 مارس 2016، ص 2.

راجع أيضا الرابط الإلكتروني التالي:

https://elmassar-elarabi.com/wp-content/.../elmassar-elarabi.pdf.

24- تصريح السيد فؤاد مخلوف، رئيس المرصد الوطني للمرفق العام، برنامج ضيف الصباح، **القناة الإذاعية الأولى**، 2016/9/21، الساعة 10:22.

راجع الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20160921/88529.html.

25- www.aps.dz/ar/algerie/66691-2019-02-07-14-30-13.

26- Idem.