

المرفق العمومي بين متطلبات الحوكمة وضغوط العولمة

د. / جعفري يحيى \*

**Abstract:**

Le rôle actif donnée aux installations publiques a fait un pilier clé de tout développement local ou régional qui saura répondre aux besoins quotidiens de la population, il n'y a pas le développement local et le renforcement démocratique, mais un établissement public dans le niveau de bonne gouvernance visant à la réalisation du développement et la réalisation de la démocratie. Il est ce que nous sommes à la recherche en elle.

**Les mots clés:** Installations publiques, Service publique, Gouvernance, Mondialisation.

**ملخص:**

إن الدور الفعال الذي تحضى به المرافق العمومية جعل منها ركيزة أساسية لأية تنمية محلية أو جهوية من شأنها تلبية الاحتياجات اليومية للسكان، فلا تنمية محلية ولا بناء ديمقراطي الا بمرفق عمومي في مستوى الحكامة الجيدة الهادفة إلى إنجاز التنمية وتحقيق الديمقراطية. وهو ما نبحث فيه.

**الكلمات المفتاحية:** المرفق العمومي، الخدمة العمومية، الحوكمة، العولمة.

\* أستاذ محاضر (ب) - جامعة الجزائر 3

## مخطط المقال:

### مقدمة

#### 1) الأطر المعرفية للمرفق العمومي

1-1) مفهوم المرفق العمومي

1-2) حوكمة المرفق العمومي

#### 2) واقع المرفق العمومي

1-2) تراجع دور المرفق العمومي

2-2) تحديات حوكمة المرفق العمومي في ظل العولمة

### خاتمة

## مقدمة:

إن واقع مرافقنا العمومية يشير بجلاء إلى تواضع في الإحرازات الكمية وضحالة في المؤشرات النوعية وهو ما يرجعه معظم المحللين إلى سببين يتمحوران حول غياب الأخلفة وضعف التحديث بما تقتضيانه في شق التخليق من الالتزام بقيم الثقافة الإسلامية وحماية الكرامة الإنسانية وضمان الحقوق وحماية الحريات العامة والفردية وإعمال الشورى فيما هو شأن عام محض، ومرافقة ذلك بمعاني التحديث من تغليب عناصر الفعالية والنجاعة والجودة ومقاربة الأداء تأسيا بالتجارب الصالحة والصحيحة التي وضعت الأمم المتقدمة على سكة التنمية المستدامة، ذلك لأن مرافقنا العمومي يعاني فعلا من مظاهر مرضية مزمنة باتت تلازمه وهي في الحقيقة سبب تزهله وفقدان مصداقيته، مثل التعقيد في الإجراءات الإدارية، ونقص التمويل، والتخريب والتحزيب، والتمييز وتدني الخدمة وسوء التصميم وشخصنة التقويم، وهي أمراض جعلتها عاجزة عن تقديم خدمات عامة أو سد حاجات عامة لتنتهي في الغالب إلى تجمع شخصاني لا موضوعية فيه وهو ما يطرح جملة من الإصلاحات على مستويين أحدهما يختص بالمضمون والآخر بالشكل، فالأول يتعلق بحزمة قوانين والثاني بحزمة أنشطة،

والاشكالية الني نطرحها: كيف تستطيع المرافق العمومية تقديم خدماتها تبعا لما يطلبه المرتفقون بشروط معيارية تفرضها الحوكمة كحقوق مقدسة في زمن في العولمة؟

### 1) الأطر المعرفية للمرفق العمومي:

إن عملية تسيير المرافق العمومية هي وسيلة من وسائل تحقيق الصالح العام، في نطاق وظيفة الدولة حيث بواسطة موظفيها يتم تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية من أجل إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية للمواطنين بانتظام واطراد وكفاية وملائمة<sup>1</sup>.

### 1-1) مفهوم المرفق العمومي:

يعد المرفق العمومي المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة. وتعد فكرة المرفق العمومية من أهم موضوعات القانون الإداري وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري كالعقود الإدارية والأموال العمومية والوظيفة العمومية<sup>2</sup>.

### - تعريف المرفق العمومي:

يمكن إعطاء تعاريف عدة للمرفق العمومي، ومنها:

1. هو نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور<sup>3</sup>؛
  2. هو كل مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بحيث يظل أثناء نشاطه خاضعا للسلطة التي أنشأته أو من ينوب عنها، وبذلك تتلخص مواصفاته في المشروع ثم المصلحة العامة ثم النية في كونه مرفقا عموميا ثم الخضوع للسلطة الوصية<sup>4</sup>.
- ونلاحظ أن كل التعاريف تتشابه، مما يجعلنا نعرف المرفق العمومي، على أنه نشاط مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة تتولاه السلطة العمومية.

### - عناصر المرفق العمومي:

حتى يمكن الحديث عن المرفق العمومي، هناك ثلاثة عناصر يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة<sup>5</sup>:

#### 1. عنصر الهدف:

لابد أن يكون الغرض من المرفق العمومي تحقيق المنفعة العمومية وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين. وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العمومي عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع

الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام. ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العمومية للربح لا يعني حتماً فقدها صفة المرفق العمومي، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح.

## 2. عنصر الإدارة:

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العمومية ويجب أن يكون نشاط المرفق العمومي منظماً من جانب الإدارة وموضوعاً تحت إشرافها ورقابتها، وخاضعاً لتوجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة. وإذا عهدت الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنية العامة بإدارة المرافق فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد، ونفس الأمر إذا أصبحت الإدارة بيد هيئة خاصة بمقتضيات المصلحة العامة تقتضي النص على إخضاع هذه الهيئة الخاصة كاملة فلا تكون أمام مرفق عمومي.

## 3. وجود امتيازات السلطة العامة:

يلزم لقيام المرافق العمومية أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العمومي بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العمومية.

## - تصنيفات المرفق العمومي:

لا تأخذ المرافق العمومية صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها، ومنها نذكر:

### - المرافق العمومية من حيث طبيعة نشاطها:

تنقسم المرافق العمومية من حيث موضوع نشاطها أو طبيعة هذا النشاط إلى ثلاثة

أنواع:

#### 1- المرافق العمومية الإدارية:

يقصد بالمرافق العمومية الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء. وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة، وتصرفاتها أعمالاً إدارية، وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العمومية الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العمومية لتحقيق أهدافها. إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناءً لأحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العمومية.

#### 2- المرافق الاقتصادية:

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العمومية يزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأفراد و تعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل

المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام. والأمثلة على هذه المرافق كثيرة ومنها مرفق النقل والمواصلات ومرفق توليد المياه والغاز ومرفق البريد.

### **3- المرافق المهنية:**

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة. مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى. وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم، لا سيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام 1940.

### **المرافق من حيث استقلالها:**

تنقسم المرافق العمومية من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية. وتبدو أهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية، إذ تملك المرافق العمومية المتمتعة بالشخصية المعنوية قدراً كبيراً من الاستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المركزية مع وجود قدر من الرقابة كما أوضحنا، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بالسلطة المركزية مع وجود غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية، أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً ومسؤولاً عن الأخطاء التي ينسب في إحداثها للغير في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العمومي في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

### **1- المرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية:**

وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

### **2- المرافق العمومية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:**

وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها، كالدولة أو الوزارات أو المحافظات، وهي الغالبية العظمى من المرافق العمومية.

### **والمرافق العمومية من حيث مدى الالتزام بإنشائها:**

تنقسم المرافق العمومية من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية

وأخرى إجبارية:-

### **1- المرافق الاختيارية:**

الأصل في المرافق العمومية أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة. وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته. ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها

له. ويطلق الفقه على المرافق العمومية التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العمومية لاختيارية.

## 2- المرافق العمومية الإلزامية:

إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العمومية اختياريًا فإن الإدارة استثناء تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العمومية عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرافق الأمن والصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العمومية وغالبًا ما تصدر القوانين بإنشائها.

## 1-2) حوكمة المرفق العمومي:

حوكمة\* المرفق العمومي هي محاولة مطابقة تصرفات المؤسسات العمومية منها بالخصوص مع استراتيجيات الحكومة واحتياجات المرتفقين وهنا يغدو الوعي بفوائد الحوكمة والمضي فيها بشكل طوعي أفضل من المراوغة في تبنيتها أو الاستجابة لها تحت الضغوط، إذ التزم هذه المرافق بالحوكمة هو استجابة أيضا لمنطوق نصوص الدستور الذي يلزمها بالخضوع للقيم الديمقراطية في التسيير، كما يوجهها إلى ضرورة تبني معايير الشفافية والمحاسبة والمسؤولية<sup>7</sup>.

## - تعريف الحوكمة في ظل العولمة:

ووفق النظرة الأمريكية، ليست العولمة أسلوب في تعميم التبادل الكوني فقط بقدر ما هي فتح الحدود لعبور الأفكار والمعلومات والأشخاص والثروة والتكنولوجيا بحرية بين الدول<sup>8</sup>. ولعل من أهم مصطلحات العولمة، نجد الحوكمة التي لا تخرج عن كونها أداة قانونية وثقافية تقع على عاتقها مسؤولية التحكم بالعلاقات التنظيمية التي تربط بين الأطراف الأساسية المؤثرة في أداء المؤسسة، وذلك من أجل تعظيم المنافع المتبادلة ومنع حالات التضارب في المصالح أو تخفيضها فيما بينهم، ومن ثم فهي بمنزلة جهاز مناعة ذاتي يحصن المؤسسات المساهمة العامة من أفة الفساد والمحسوبية ومضاعفاتها. وانطلاقًا من مفهوم مكافحة الفساد وسبل

\* بدأ مصطلح الحوكمة يشق طريقه إلى الظهور إثر فضائح المؤسسات المالية والفساد الإداري والمالي في أمريكا نتيجة ضعف الرقابة مما شجع الباحثين على التفكير في وضع مبادئ أخلاقية وضوابط مهنية لحماية حقوق الأطراف المختلفة، وهو مصطلح انتشر سريعًا ليحتل مكانة مرموقة في النقاش العلمي على وقع كل من العولمة والخصوصية، فالحوكمة لفظة معربة من "Governance" أو "Gouvernance". وتعني الإدارة الجيدة أو الرشيدة لتنتهي إلى مصطلح الحاكمية والحوكمة المؤسسية كما في أغلب الكتابات المتخصصة.

إصلاحه انبثق مفهوم حوكمة المؤسسات، إذ تعود جذوره إلى مفهوم "الحكم الصالح" القائم على أخلاقيات العمل وتعني كل ما يساعد على تحقيق الشفافية والمساءلة والديمقراطية<sup>9</sup>. ولا تعدو الحوكمة أن تكون نظاما يدور حول تحقيق العدالة والشفافية ومحاسبة المسؤولين، ويتم تشغيله عبر ثلاثة مكونات<sup>10</sup>:

1. المدخلات: وهي متطلبات الحوكمة (سواء كانت تشريعية أو إدارية، اقتصادية)؛
2. تشغيل الحوكمة: ويشير إلى الجهة المخولة بالتنفيذ وكذا جهات الرقابة على التطبيق؛
3. والمخرجات: الحوكمة ليست هدف بحد ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق أهداف يسعى إليها الجميع مرفق ومرتفقين، فالمخرجات هنا هي السلوك المنضبط بتلك المعايير الذي يتحول إلى تحسن في الأداء يحفظ حقوق المرتفقين ويحقق الشفافية.

#### - تعريف حوكمة المرفق العمومي:

أصبح مفهوم الوظيفة العامة للمرفق العمومي مرتبطا بالعديد من المفاهيم التي تشمل إدارة أجهزة الدولة من خلال تسيير وحماية مرافقها العمومية بواسطة نشاط الموظفين العموميين الذين يعتبرون خداما للدولة والمعبرين عن إرادتها من أجل الوصول لتحقيق النفع العام لجميع المواطنين وفقا لمبدأ المساواة<sup>11</sup>.

العولمة بقدر ما تفرض نماذج وخيارات فهي توزع حقوق وحظوظ ولكن ليس على الكسالي ولا النائمين، ومما يلاحظ باستحضار كل هذه الفوارق أن قصة النهوض في زمن العولمة في قضية إدارة وتكنولوجيا. ومن لاحظ له منها فلا حظ له من العولمة التي قاعدتها الأساسية أن المنافسة هي طريق التطور والنمو، وهي القاعدة التي جعلها ترتب ضغوطا متزايدة على الإنسان والدولة والمرفق العمومي، وضاعفت من حجم التحديات الواجب رفعها من الجميع حد القطيعة الكاملة مع الماضي<sup>12</sup>:

- قطيعة اقتصادية من خلال تعميم نماذج الاستهلاك وتكريس الطابع الاستعمالي للكون كما يقول الفيلسوف والمؤرخ عبد الوهاب المسيري، أي الانتقال من اقتصاد يتحكم به المدراء إلى اقتصاد تتحكم به المؤسسات؛
- قطيعة اجتماعية: إلغاء القيم المختلفة ومحاولة تنميط التفكير البشري، من إلغاء اللغة، إلغاء العادات، إلغاء الدين، وجعل القيم الأمريكية هي قيم العالم وفرضها عبر محاولة إجرائها في النظم والقوانين الدولية؛
- قطيعة سياسية: إلغاء الدولة لأن الفكر المعاصر لم يعد تهتم بشكل الدولة وإنما بالتزاماتها ذات الصلة بالحرية والعدالة وفي هذا تمهيد طريق أمام المؤسسات متعددة الجنسيات والاقتصاد العولم عبر تكتلات جهوية وإقليمية تضمن حمايته ومروره؛
- قطيعة تكنولوجيا: عبر المزيد من الربط بين الوحدات الاجتماعية والاقتصادية في أطراف الأرض بما يجعل المصالح العالمية لا تتعثر بالتكنولوجيا القديمة؛

- وقطعية تسيير: وهنا نتوقف عند بعض الأمور حيث أن الأمر يستوجب التخلي عن طرق التسيير القديمة من البيروقراطية الجامدة وتكوين منظومة تسيير من مرافق مختلفة تكون قادرة على إحداث الفعالية اللازمة واستحداث نماذج أداء يستوعبها تكوين العنصر البشري.
- لا يجب اعتبار المرفق العمومي مفهوماً قانونياً فحسب، لأن له بعد أكبر من الناحية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية تدخل في نطاق النشاط العام. وللمرفق العمومي هدف تلبية حاجيات المجتمع التي تعتبر أساسية للفرد، حاجيات مادية. كالحق في العمل، الحق في الصحة، الحق في الرعاية الاجتماعية، الحق في السكن، الحق في الماء الشروب والصرف الصحي، وغير مادية كالحق في التعليم والحق في التمتع بالثقافة والمشاركة فيه<sup>13</sup>.
- يُعد المرفق العمومي أداة الدولة في تقديم الخدمات العامة لأفراد الشعب بدون محاباة أو تمييز بينهم، مما يوجب على المرفق العمومي تنفيذ الواجبات الخدماتية بمهنية عالية وحيادية تامة، بعيداً عن الاعتبارات السياسية والحزبية تأكيداً على دولة القانون والمؤسسات، ومن ثم تؤكد قوانين المرافق العمومية على مبدأ حيادية المرفق. ويعتبر مبدأ حياد المرفق ركن من أركان الدولة العصرية، وهو أحد الشروط الأساسية للمشروعية الحقيقية للمرفق العمومي التي يجب أن يتحلى بها باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من مقتضيات مهامه دون تمايز بين المرتفقين، فهو مبدأ قوامه إبعاد المرفق عن الحسابات السياسية والاعتبارات الحزبية والتقييد بالمعايير المهنية والموضوعية والحيادية في تنفيذ، والسعي من أجل تحييد النظام الخدماتي وضمان حيادته ونزاهته. الحياد أحد ركائز الحوكمة الرشيدة إلى جانب الشفافية والنزاهة والنجاعة، والتي بدونها لا يمكن الحديث عن دولة قانون ولا عن مؤسسات ديمقراطية، تدخلت أغلب النظم الوظيفية لتفرض على الموظف العمومي واجب الحياد وعدم التحيز، والتحفظ عند إبداء الرأي السياسي وهو بصدد ممارسته العمل الوظيفي<sup>14</sup>.
- إن المتتبع للتدبير العمومي المعاصر والذي استفاد من معايير الحوكمة وضوابطها في التنفيذ والتقييم يمكنه حصر الأهمية التي تحوزها في العناصر التالية:
- توجيه الفعل العمومي إلى النتائج بدل الوسائل، فترسم أهداف ونسعى في جمع الموارد اللازمة لتنفيذها مع استحضار فكرة التقييم المستمر والمتعدد لمسارات التنفيذ.
- أهداف ← موارد ← تقييم، بعدما كانت قديماً هكذا: موارد ← أهداف ← تقييم
- عقلنة التدخل من خلال تطوير فعالية الإدارة، فالأدوار المتضاربة من أهم مساوئ التسيير.
- تكريس ثقافة تقديم الحساب والخضوع للمساءلة.
- مساواة المرتفقين أمام خدمات المرافق العمومية.

## 2) واقع المرفق العمومي:

لقد كان تدخل الدولة بارزا منذ الاستقلال في إدارة أوجه التنظيم الاجتماعي والنشاط الاقتصادي عبر سياسة التخطيط والتنفيذ عبر التحكم في الإنفاق الحكومي وتوجيهه، حيث يعد التسيير المباشر أهم ملمح ميّز هذه المرحلة من عمر الاستقلال، حيث وجدت الدولة نفسها مضطرة إلى إنشاء مرافق عمومية وتأهيل الموجود منها بالطاقات الموجودة لمواجهة الحاجات الإنسانية للمواطنين، فتركزت نهائيا والى غاية 1989 فكرة أولوية القطاع العمومي على الخاص، وتم تبني سياسة القطاع العمومي من حيث هو الطريق لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، وأمام الأزمة المتفاقمة في الاقتصاد آنذاك إثر الصدمة البترولية 1986 بالخصوص، أين ترى المؤسسات المالية الدولية أن سببها يعود إلى تدخل الدولة في الاقتصاد وأن الحل في التخلي عن القطاع العمومي وهنا بدأت وصفا الخصخصة والإصلاحات المختلفة بحجة كفاءة القطاع الخاص.

ونظرا لأهمية المرفق العمومي، أنشئ في الجزائر وزارة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية. وكما وقد صادق مجلس الوزراء على مرسوم رئاسي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للخدمة العمومية، والذي يسعى للمساهمة في القضاء على العراقيل البيروقراطية وتحسين الخدمة العمومية، وهو مؤهل لاقتراح إجراءات فيما يخص الاستفادة العادلة من الخدمة العمومية وحماية حقوق المواطنين. ويقدم المرصد (الذي وضع تحت سلطة وزير الداخلية) تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية حول تطور الخدمة العمومية. كما سيقدم للوزير الأول تقارير دورية حول نفس الموضوع.

## 2-1) تراجع دور المرفق العمومي:

يعود تراجع الدور الأساسي للمرفق العمومي إلى جملة من الأسباب، تمثلت تحديات عرقلت سير وكفاءة المرفق العمومي، وقد اجتهد العديد من الباحثين في محاولة ضبط هذه الأسباب، وتبيين مدى تأثيرها في أزمة الخدمة العمومية، وبالتالي فهناك من يرجع أزمة التسيير العمومي إلى<sup>15</sup>:

### - ضعف الأداء والفعالية:

دفعت العديد من العوامل الى ضرورة رفع أداء كفاءة المرافق والقطاعات العمومية، فالعديد من الدول المتقدمة وحتى النامية قد عرفت تغييرا جذريا على مستوى تدخل الدولة في الحياة

\* اجتماع مجلس الوزراء ليوم الأربعاء 30 ديسمبر 2015م الموافق لـ 18 ربيع الأول 1437هـ.

الاقتصادية والاجتماعية باتجاه التقليص، غير أن ذلك لم يحقق النتائج المطلوبة بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العمومي من حيث مستوى الأداء، وكفاءة استخدام الموارد المتاحة. وقد لعبت تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة، وكذا العولمة، إضافة إلى أزمة مالية الدولة، والأنماط الجديدة في التسيير، وتجديد الفكر الليبرالي، دورا أساسيا في دفع القطاع العمومي إلى تبني ورفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة له، من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير هذا القطاع.

#### - وتراجع دور الدولة:

لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة يأخذ طابع تأمين خدمات الأمن، والدفاع الخارجي، والقضاء، وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، حيث أصبح دورها يشمل:

- o توفير الخدمات الأساسية للمجتمع؛
- o وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي؛
- o وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقبات؛
- o وفرض الضرائب.

#### 2-2) تحديات حوكمة المرفق العمومي في ظل العولمة:

أصبح المرفق العمومي رهينة لتجاذبات صعبة تقف ورائها الأزمات القديمة والتحديات الجديدة، على حد سواء وذلك بسبب اتساع مجال استعمالات المرفق العمومي واهتزاز الاختيارات الاقتصادية بدرجات معينة، مع ما يرافق ذلك من تطورات عديدة ومتلاحقة مست بالوظائف والأنظمة القانونية ومجمل الإشكالات التعريفية لمفهوم المرفق العمومي<sup>16</sup>.

#### - نظام الحكومة الإلكترونية والمرفق العمومي:

يلعب المرفق العمومي دورا هاما في حياة الأفراد، لكونها تقدم الخدمات لهم، ومن ثم فإن استمرار أداء هذا المرفق في أداء أعمالها بانتظام أو إطرأ يمثل أهمية كبرى. ولذلك، يكون لنظام الحكومة الإلكترونية على تطويع تفسير المبادئ العامة التي تحكم المرافق العمومية مع النظام الإلكتروني<sup>17</sup>:

#### 1. مبدأ الدوام سير المرافق العمومية بانتظام:

وذلك لكون الحكومة الإلكترونية تقوم بأداء خدمات أساسية لهؤلاء الأفراد يتوقف عليها إلى حد كبير تنظيم شؤون حياتهم، ومن ثم فإن تعطل هذه المرافق يؤدي إلى إخلال واضطراب في حياة الجمهور، وذلك مثلما يحدث عند انقطاع المياه أو الكهرباء عن المنازل. وأن هذا النظام يؤدي إلى التخلص من البيروقراطية في العمل، بما تشمله من بطء في الإجراءات وزيادة التكاليف.

## 2. ومبدأ المساواة أمام المرفق العمومية:

يقصد به مساواة الأفراد الراغبين في الانتفاع بخدمات مرفق العمومي معين بالنسبة لهذه الخدمات أو في تحمل أعباء الانتفاع بها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو الرأي. ويفرض هذا المبدأ تواجد الراغبين في الانتفاع بخدمات المرفق العمومي في الوضع والمركز الذي يحدده القانون أو لائحة المرفق، وان يتوافر فيهم الشروط اللازمة للانتفاع بهذه الخدمات حتى يستطيعوا الانتفاع بها تحمل نفقاتها على قدم المساواة دون تمييز بينها.

## - والأخلاقيات المهنية والمرفق العمومي:

يعتبر موضوع الأخلاقيات المهنية في قطاع الوظيفة العمومي من المواضيع الشائكة المطروحة على المستوى الدولي إذ أن آفات خطيرة انتشرت في الشعوب، كانتشار السرطان في جسم الإنسان، فكما أن السرطان يضعف جسم الإنسان حتى يقضى عليه، فإن هذه الآفات تضعف الشعوب والدول والاقتصاديات حتى تقضي عليها. فموضوع دراستنا يتناول الانحرافات والخروقات في الأخلاق والقيم على مستوى قطاع استراتيجي داخل المجتمع وهو قطاع الوظيفة العمومي. من انتشار للعلاقات اللاشريعية كالرشوة والمحسوبية وكشف السر المهني وواجب التحفظ... إلى غير ذلك من الآفات المختلفة. وبإمكان الرشوة أن تسقط أمة كاملة وتمحيها من الوجود خاصة أنها السبب في نخر النسيج الأخلاقي للكثير من المجتمعات وأنها تنتهك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للأشخاص، كما أنها فيروس يدمر ببطء سمو القانون الذي يعد أساس كل مجتمع متحضر وأنها من أسباب تعطل النمو في دول العالم إذ أنها تحرم المجتمعات من فوائد المنافسة الحرة والمفتوحة وهذا ما أدى إلى بروز اهتمام متزايد على المستوى الدولي، من خلال تبني العديد من التوصيات الدولية لتؤكد على أهمية التعاون في مكافحة هذه الانحرافات التي أصبحت تتخر اقتصاديات الدول المتقدمة والمتأخرة<sup>18</sup>.

### خاتمة:

شكل الإصلاح الذي باشرته الدولة الجزائرية لهياكلها مطلع الألفية نقطة تحول في إدارة المرافق العمومية في الجزائر، حيث شخصت المشاكل التي واجهت الإدارة منذ نشأتها وأصدرت مجموعة من التوصيات انعكست لاحقاً في اصلاح قانوني شامل للوظيفة العمومية وكذا التشريعات ذات الصلة والتي حاولت التخفيف من أعباء المركزية المبالغ فيها وتجنب جمود المساطر الإدارية التي لطالما كانت السبب في غياب النزاهة والشفافية والجودة، ولكن مع هذا الأمل الذي بدأ يلوح مع هذه الإصلاحات فإن وتيرة التنفيذ اتسمت بالتباطؤ كوجه من وجوه مقاومة التغيير داخل المرافق القديمة التي مازالت تقف حجرة عثرة أمام حكمة جيدة للمرفق العمومي، الذي هو الآخر يقف أمام تحديات عمولة ضاغطة لم تعد ترحم أحد وخاصة تلك البنى التقليدية الراضية للتجديد والتأقلم مع عالم أهم ما يميزه هو التحول السريع والتصرف المستدام في مؤسسات المجتمع وتفكير الناس، وهذا هو سر التقدم الحاصل في الدول المتطورة التي أصبح المرفق العمومي المستدام والتسيير المعقلن هما أهم مؤشر لنوعية الحياة ورفاه المجتمع، فقد سنل أحد رجال الإدارة الكبار في الاتحاد الأوروبي عن سر قوة الاتحاد فقال: قيادة رئاسية ومقاربة إستراتيجية للمرافق العمومية.

- وعلى ما تقدم، نوصي بما يلي:
- إعادة تجديد أدوار الإدارة العمومية في ظل الأدوار الجديدة للدولة في ظل العولمة؛
  - تبني وتشجيع اللامركزية الاقتصادية واللاتركيز الإداري؛
  - إضفاء الشفافية وتبسيط المساطر الإدارية؛
  - تقوية الإدارة الالكترونية وضبط المحفظة الجزائرية الالكترونية للتنمية؛
  - تخليق الحياة العامة عبر السماح للأخلاق الأصيلة بالتدفق العالي إلى عمق السياسات العمومية؛
  - تطوير النظام المالي والمحاسبي على قاعدة منطق النتائج في إعداد وتنفيذ وتقييم المرافق العمومية للدولة؛
  - تبني وتشجيع معايير الحوكمة الجزئية والكلية؛
  - إنشاء مرصد للخدمة العمومية؛
  - تمديد ساعات العمل وتحسين الاستقبال؛
  - توسيع صلاحيات التفتيش المحلي والمركزي؛
  - وتعزيد الإصلاح الإداري بالإصلاح السياسي والدمقرطة.

## الهوامش والمراجع:

- 1 لكل أحمد، «دور الموظف العمومي في تسيير وحماية المرافق العامة»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول «المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن»، المنظم من قبل مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، يومي 13 و14 ماي 2015.
- 2 مازن ليلو راضي، «الوجيز في القانون الإداري»، 2006/08/15، [http://www.ao-academy.org/wesima\\_articles/library-20060815-553.html](http://www.ao-academy.org/wesima_articles/library-20060815-553.html)
- 3 مازن ليلو راضي، مرجع □□□.
- 4 مقال، «مرفق عمومي»، موقع عن ويكيبيديا (الموقع والحرية)، 2015/08/10، <https://ar.wikipedia.org/>
- 5 مازن ليلو راضي، مرجع □□□.
- 6 مازن ليلو راضي، مرجع □□□.
- 7 □□□ و□□□ عثمان عبد الطيف، «دراسات في التنمية الريفية والحضرية المستحدثة والصحراوية»، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية، القاهرة، 1988، ص 69-70.
- 8 □□□ ينثيا ج واغدر، «الإشتراف والإنتكار والإتراتيجية»، ترجمة صباح صديق الدملوجي، مركز دراسات الوحدة العربية □□□ بروت، 2009، ص 367.
- 9 فيصل محمود الشاورية، «قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية»، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد 02، 2009، ص 119-151.
- 10 زكرياء الكلداني، «الجهوية وآفاق التنمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد»، العدد 17-18، 2011، ص 35-38.
- 11 لكل أحمد، مرجع □□□.
- 12 أمل المشرقي، «المرفق العمومي والحكامة الجيدة»، مداخلة كلية الحقوق جامعة محمد الخامس، الرباط، ضمن فعاليات الندوة الدولية حول «المرفق العمومي وتحديات التحديث»، المنظمة بمبادرة من شعبة القانون العام □□□ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية □□□ جامعة □□□ أن زهر □□□ بالتعاون مع مؤسسة هانس □□□ آيدل الألمانية، يومي الجمعة والسبت 06-07 جوان 2014 □□□ رحاب كلية الحقوق □□□ أكادير (كتاب الندوة، ص 27).
- 13 □□□ ن حليلو فيصل، «إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المرفق العام»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول «المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن»، المنظم من قبل مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، يومي 13 و14 ماي 2015.
- 14 □□□ وزيان عليان، «مبدأ الحياد في المرافق العمومية □□□ بين النص والتطبيق»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول «المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن»، المنظم من قبل مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، يومي 13 و14 ماي 2015.

- 15 عشور عبد الكريم، «دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر»، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2010، ص ص 47-48.
- 16 جلايلة دليلة، «المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام»، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول «المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن»، المنظم من قبل مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، يومي 13 و14 ماي 2015.
- 17 شلالى عبد القادر & قاشي علال، «الحكومة الإلكترونية: عوامل البناء والمعوقات في الجزائر»، مداخلة مقدمة ضمن أشغال اليوم الدراسي حول «مستقبل الحكومة الإلكترونية في الجزائر»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، 2014/02/27.
- 18 مقال، «الأخلاقيات المهنية في قطاع الوظيفة العمومي»، 2014/04/13، <http://forum.univbiskra.net/index.php?topic=17766.0;wap2>