مبدأ المشاركة والفعالية عبر الدساتير
وقوانين الصحة العمومية في الجزائر

**The principle of participation and effectiveness through
constitutions**

And public health laws in Algeria.

حميدة جمعة

أستاذة محاضرة قسم ب-ب

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بومرداس

h.djema@univ-boumerdes.dz

ملخص:

ينصب التسيير العمومي على نشاطات تقوم بها مرافق ومنظمات تقع تحت وصاية الهيئات العامة للدولة، سواء المركزية او المحلية ومع التقدم السريع للعالم الاقتصادي، أصبح قطاع الخدمات يشغل اهتمام العديد من المنظمات نظرا للدور الذي يلعبه في دعم الاقتصاد كونه مورد هام لدخل الدولة. وتعتبر الخدمة العمومية من خصوصيات السياق العمومي، هذا الأخير الذي أصبح يحظى باهتمام الباحثين والدارسين له. ونظرا للتطور الحاصل على كل المستويات منها ضرورة تحسين العلاقات داخل العمل، مشاركة العامل في القرار الاداري والزامية تقديم عمل ذا جودة وفعالية ظهرت المبادئ الحديثة للمرفق العمومي. وبالفعل حاول المشرع الجزائري عبر كل الدساتير وعبر كل القوانين المتعلقة بقطاع الصحة، بروز هذه المبادئ من اجل خدمة عمومية تهدف الى خدمة المواطن داخل الدولة. الكلمات الافتتاحية: الصحة العمومية، مبدأ المشاركة، مبدأ الفعالية.

ABSTRACT:

Public management is focused on activities carried out by facilities and organizations that fall under the tutelage of state public bodies, whether central or local, and with the rapid advancement of the economic world, the service sector has become the concern of many organizations due to the role it plays in supporting the economy as it is an important source of state income. The public service is considered one of the peculiarities of the public context, the latter of which has become of interest to researchers and scholars. In view of the development taking place at all levels, including the need to improve relations within the work, the employee's participation in the administrative decision and the mandatory provision of quality and effective work, modern principles of the public utility emerged.

Indeed, the Algerian legislator has tried, through all constitutions and all laws related to the health sector, the emergence of these principles for a public service aimed at serving the citizen within the state.

Keywords: Public health, the principle of participation, the Effectiveness principle.

مقدمة:

تقوم الدولة بانشاء المرافق العمومية، وهي بذلك الأدرى بتسييرها والأقدر على السيطرة عليها، وظهور فكرة المرفق العام مرتبط أصلا بالدولة. حيث أنها وجه من اوجه تدخل الدولة في حياة الجماعة عندما عجز الأفراد عن تلبيةها سواء بسبب عدم جاذبيتها للأفراد لعدم ربحها او بسبب ضخامة الوسائل التي تتطلبها والتي يعجز الأفراد عن السيطرة عليها لذلك ارتبط وجودها أصلا بوجود الدولة.

ومع التطور الحاصل في العالم والمجتمع ظهرت مبادئ حديثة تسيير المرفق العمومي بإضافة الى المبادئ الكلاسيكية. الهادفة جميعها الى تحسين الخدمة العمومية.

فظهر مبدأ المشاركة ومبدأ الفعالية حديثا، على المرفق العمومي العمل بهما من أجل تقديم الخدمات العمومية للمواطن داخل الدولة.

الاشكالية: كيف عالج المشرع الجزائري المبادئ الحديثة من الناحية الدستورية والقانونية المنظمة لقطاع الصحة العمومية؟

محاور الدراسة:

المبحث الأول: مبدأ المشاركة

لا تكتسي الرغبة في تكريس الديمقراطية الادارية وتطبيقها من دون اشراك المواطنين في الأنشطة الادارية التي تعنيهم¹، ومن دون أن يكونوا طرفا في اتخاذ القرارات التي على تؤثر على حياتهم سيما على المستوى المحلي سواء كان ذلك على نحو مباشر أو غير مباشر، وإذا كان تاريخ تكريس مبدأ مشاركة المواطن أو المتعامل مع الادارة في القرارات الادارية يعود الى ما بعد الحرب العالمية الثانية، باعتباره أحد المظاهر الأكثر اجتنابا في سياسة تحسين العلاقة بين الادارة ومتعاملها، غير أنه لم يجلب اهتمام العلماء ورجال القانون الا حديثا بسبب الطبيعة المحدودة التي تميز به المبدأ خلال تلك الفترة.

وبالرغم من كل النجاحات التي حققها نموذج الدولة المتدخلة في التنمية في أغلب الدول، وذلك بقيادة الدولة لمشروع التنمية الاجتماعية وحتى الاقتصادية، الا أن الأزمة العالمية لسنوات السبعينات والتي ميزها الكساد وندرة الموارد أدت الى تراجع هذا النموذج ومحدوديته. ومن هنا ظهرت الحاجة لرؤيا جديدة لدور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، رؤيا أساسها تقليص هذا الدور

لفائدة أعوان جدد على غرار السوق والخواص ،هذا التصور أظهر حاجة المرفق العام الى نموذج تسيير جديد يمكنه من المنافسة وأساسه بدون شك الفعالية والنجاعة والمشاركة².
يعتبر العنصر البشري غاية ووسيلة الادارة لتحقيق أهدافها، فالإنسان يمثل محور العملية الادارية والانتاجية ومن هنا كان لا بد للمهتمين بهذا العنصر وسلوكه من دراسته وتحديد أدواره الايجابية والسلبية في العملية الادارية والانتاجية على حد سواء.

وبناء عليه فتحقيق أهداف الادارة يعتمد على مبدأ أساسي يقوم على ضمان تعاون العاملين بالمنشأة مع الادارة، ويعتبر مفهوم المشاركة في الادارة أو الادارة التشاركية من أحدث أشكال الادارة وأساليب الاهتمام بهذا الأسلوب نتيجة حتمية لتطور التقني والاداري والاجتماعي الذي شهده هذا القرن، علاوة على انتشار مفاهيم الديمقراطية في كافة المجالات.

ففي الوقت الذي لم ينشأ فيه جملة من الباحثين في وضع تعريف محدد لمصطلح المشاركة متعللين بصعوبة تعريفها في ظل الحركة المستمرة والتغيير الدائم للمسألة استخدم البعض مفهوما ضيق لدلالة على اسهام العمال في تسيير الادارات، في حين اعتمد بعض الآخر على معنى أوسع للمفهوم ليشمل جميع صور اسهام المواطنين في تسيير الادارة العامة.

ومما جاء على لسان مجلس الدولة الفرنسي بشأن تعريف المشاركة الادارية "المبدأ المتعلق بتدخل المرتفقين في الادارة او بواسطة ممثليهم في المرفق"

وبناء على ذلك يمكن تعريف المشاركة الادارية "بمساهمة عاملين، وانما بصفتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة حتى تأتي قراراتها معبرة ومترجمة لحاجياتهم الواقعية"³

وفي راي اخر المشاركة فهي علاقة متبادلة ذات اتجاهين، ومجهود مشترك بين طرفي العملية الادارية، وهما الادارة العليا التي تشرف على تنفيذ الخطط والبرامج المقررة، والعاملون الذين يقومون بالعملية الانتاجية او الخدمية بصورة منظمة ومستمرة⁴ فالمشاركة إذا تسمح لجميع العاملين في المؤسسة في الاشتراك الفعلي في ادارة المشروع، بحيث يكون ذلك بين رغبة حقيقية من جانب

العاملين في الحصول على حق المشاركة وفي نفس الوقت استعدادهم لتحمل مسؤوليات تلك المشاركة.

وكذلك تعرف المشاركة على أنها الاعتراف القانوني لمجموع العاملين في المشروع بدور منظم ودائم في وضع السياسة العامة الملزمة لسير المشروع، أو في ادارته العادية على النحو ينقص من سلطات راس المال المطلق في حكم المشروع واتخاذ القرارات فيه طبقا للنظرية التقليدية.⁵ نذكر على سبيل المثال الأهمية القصوى لمبدأ المشاركة حيث تعمل المشاركة على تحقيق علاقة مباشرة بين الادارة والمواطنين المعنيين، من خلال وضع حد لعزلة الأعوان العموميين الذين يسمح لهم بالاستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعون عليها، فبالاتصال بممثلهم على حسب قول الأستاذ دوبااش " تجعل الموظف يدرك أن هنالك حلول في مختلف المجالات، حلولا بدل القرارات التقنية البحتة ذلك أن ممثلي المرؤوسين يعملون على تحسين اعلام الادارة، كما أن المشاركة الية ممتازة للعلاقات العامة تسمح لكل من الادارة والمرؤوسين اقامة علاقات مستمرة قائمة على تفاهم أحسن"⁶

كما تسمح مشاركة المواطنين بتنفيذ أسهل للقرارات الادارية، لان المعنيين شاركوا في انتاجها، مما يجعل تقبلها أسهل حتى ولو كانت هذه القرارات سلبية (قرارات بالرفض)وهي بذلك شرط أساسي للسير الحسن للمرافق العمومية. كما تعتبر مشاركة المواطنين في تسيير الادارة بمثابة حق وواجب في نفس الوقت، فهو حق من حيث أن ذلك سيسمح للمواطن بالعمل للحفاظ على مصالحه، وواجب من زاوية وجوب أن يسعى المواطن لتحسين ادارته بتعاونه ومساهمته معها.⁷ حيث نستخلص أن المشاركة الاطار الذي يعبر فيه المواطن عن ارادته، ويراقب من خلالها عمل الادارة.

المطلب الأول: تكريس المشاركة عبر الدساتير

ان تكريس مبدأ مشاركة المواطن أو المتعامل مع الادارة يعود الى ما بعد الحرب العالمية الثانية باعتباره أحد المظاهر الأكثر اجتذابا في سياسة تحسين العلاقة بين الادارة ومتعاملها، الا أنه لم يجلب انتباه العلماء ورجال القانون الا حديثا بسبب الطبيعة المحدودة التي تميز به المبدأ خلال تلك الفترة. أما بالنسبة للمشرع الجزائري سنحاول معرفة مكانة مبدأ المشاركة من خلال الدساتير المتعاقبة.

الفرع الأول: دستور 1963 و1976

يتجلى تكريس مبدأ المشاركة من خلال نص المادة 20 "الحق النقابي، وحق الاضراب، ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعا، وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون" حيث اكتفى دستور 1963 بالإشارة فقط الى مشاركة المواطنين بصفتهم عاملين، (عمال) بمختلف صورها (النقابة، الاضراب)، وليس بصفتهم مشاركين في النشاط الاداري، حتى تأتي القرارات معبرة عن حاجاتهم الواقعية باعتبارهم مستفيدين أو مستعملي المرافق العمومية.

أما دستور 1976، يتجلى ذلك انطلاقا من الفقرة الرابعة من التمهيد "...تقوم دعائم الدولة الجزائرية التي استعادت كامل سيادتها، على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية و."، كما نصت المادة 27 منه ما يفيد "ان المساهمة النشطة للشعب في التسيير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وفي تسيير الادارة ومراقبة الدولة، هي صورة تفرضها الثورة "

وبمناسبة معالجة الدستور لمبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"

لقد شكل دستور 1976 خطوة ايجابية هامة نحو ممارسة المشاركة، غير أن غياب مشاركة الافراد في طرح اهتمامهم، واعتبار الحزب في تلك الفترة بمثابة الوسيط والمحاور الوحيد بين الادارة والمواطن حال دون تكريسها على أرض الواقع.⁸

الفرع الثاني: دستور 1989 ودستور 1996

لقد كرس دستور "89" مبدأ المشاركة على نحو اوضح وأرقى، إذا تم التأكيد على اعتبار البلدية والولاية بمثابة الوسيطان الأساسيتان للتنظيم الاداري المحلي ومشاركة المواطن من خلال المواد التالية:

المادة 14 " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته، ويراقب عمل السلطات العمومية ".

المادة 16 "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "

أما دستور 1996 فقد أكد وحرص على تطبيق مبدأ المشاركة من دون أي تعديل للمواد من حيث صياغة المواد ولا من حيث محتواها.

الفرع الثالث: التعديل الدستوري 2016 و 2020

اشار المشرع الجزائري من خلال ديباجة دستور 2016 على تكريس مبدأ المشاركة من خلال "ان الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية... ويعتزم ان يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية..." لقد مس التغيير في ترقيم المواد التي على تكريس مبدأ المشاركة، دون تغيير محتوى هذه المواد المشار اليها انفا من خلال دستور 1996.

اما التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد تجلى تكريس مبدأ المشاركة من خلال الديباجة "...ان الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطني، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات أساسها مشاركة كل المواطنين، المجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية،" كما يتجلى ذلك من خلال المواد التالية:

المادة 10: تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية " المادة 16: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني "

المادة 19 "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "

المادة 35 "تضمن الدولة الحقوق الاساسية والحريات...وتحول دون مشاركة الفعلية للمجتمع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية "

المادة 73". تشجع الدولة الشباب على المشاركة في الحياة السياسية "

المادة 116 "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الاشغال البرلمانية

وفي الحياة السياسية لا سيما: -تمثيل يضمن لها المشاركة الفعلية في أجهزة غرفتي البرلمان، لا

سيما رئاسة اللجان بالتداول...-المشاركة في الديبلوماسية البرلمانية "

المطلب الثاني: عبر قوانين الصحة العمومية

الفرع الأول: على مستوى أمر 79/76 المتضمن قانون الصحة العمومية

بداية أشار قانون الصحة العمومية من خلال امر 79/76 الى عملية المشاركة التي تحصل بين القطاعات التي لها صلة مع وزارة الصحة. على سبيل المثال وزارة التعليم العالي والبحث العلمي حيث نصت المادة 4"يشارك الوزير المكلف بالصحة العمومية، بالاشتراك مع الوزير المكلف بالتعليم والبحث العلمي، في تكوين الأطباء وجراحي الأسنان والصيدالة وذلك في إطار اللجنة الوطنية للمستشفى الجامعي ..."

قصد المشرع من خلال هذه المادة، تعاون الوزارتين فيما بينهم، نظرا لما يربطهم في إطار الصحة العمومية.

عملا ايضا بالمادة 388 الموضوعة في الفصل الثاني المعنونة مساهمة الأطباء والصيدالة وجراحي الأسنان في الخدمة المتعلقة بحماية الصحة ،للقسم الأول المعنون واجبات الأطباء والصيدالة وجراحي الأسنان في مادة الصحة العمومية ،ما يفيد "يتعين على الأطباء والصيدالة وجراحي الأسنان دون المساس بأحكام المواد 381 الى 387 أن يقدموا مساعداتهم لمصالح الصحة والتعاون في عمل السلطات العمومية الرامي لحماية الصحة ووقايتها" بما أن الطبيب مواطن يستطيع اذا أن يشارك في القرارات التي تتخذ في تسيير الصحة العمومية .فمن خلال الممارسة للمهنة ،واحتكاكه المباشر مع المريض يستطيع أن ينقل انشغالات المواطنين "المرضى" لسلطات المركزية أو وهي وزارة الصحة العمومية.

كما نصت المادة 395 منه "يجب على الأطباء والصيدالة وجراحي الأسنان لأجل انجاز أهداف الصحة

الدائم "يتضح من خلال هذه المادة تمكن الأطباء والصيدالة وجراحي الأسنان، أثناء المناقشات للفرق الصحية تمرير قراراتهم التي يرونها مناسبة التطبيق في الميدان الى السلطات المركزية.

الفرع الثاني: قانون 05/85 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها

نصت المادة 5 منه على:

. "تتميز المنظومة الوطنية للصحة بما يأتي ...-اشترك القطاعات في اعداد البرامج الوطنية المحددة في مجال الصحة وتنفيذها ...

-مصالح صحية لا مركزية، قطاعية وسليمة، قصد التكفل بكل حاجيات السكان الصحية.
-تنظيم مشاركة السكان النشيطة والفعالة في تحديد برامج أعمال الصحة، কিفما كان نظام ممارستها"

يتضح جليا ان المشرع الجزائري جات مواده أكثر صراحة قانون 05/85 من امر 79/76، ذلك ان المشرع أشار بطريقة واضحة الى الدور الفعال الذي يلعبه مبدأ المشاركة، ونظرا لهذه الأهمية ميزت المنظومة الوطنية الصحية على تطبيق مبدأ المشاركة بطريقة مباشرة عن طريق القرارات التي يشارك فيها أعضاء وممارسي الصحة، وبطريقة غير مباشرة عن طريق ممثلي المواطن وذلك عن طريق الجمعيات، المجتمع المدني والجهاز المحلي خاصة البلديات هذا كله مانستخلصه من المادة 5 السالفة الذكر.

نجد ايضا المادة 195 "يتعين على الاطباء والصيدالة وجراحي الأسنان القيام بمأتي: -السهر على حماية صحة السكان بتقديم العلاج الطبي الملائم لهم.

-المشاركة في التربية الصحية.

-القيام بتكوين مستخدمي الصحة، وتحسين وتجديد معلوماتهم والمشاركة في البحث طبقا للتنظيم الجاري به العمل "تستنتج من خلال هذه المادة إلزام المشرع القائمين على الصحة، الطبيب، الصيدالة وجراحي الأسنان بضرورة تقديم اقتراحاتهم عن طريق المشاركة في تطوير ميدان الصحة العمومية.

كما نجد الاشارة الى مبدأ المشاركة في قضية تمويل قطاع الصحة من خلال المادة 230 "تشارك الجماعات المحلية تمويل برامج الوقاية والنظافة والتربية، طبقا للتشريع والتنظيم الساري الجاري بها" الفرع الثالث: قانون 11/18 يتعلق بالصحة.

نتيجة لعدة اسباب منها اجتماعية وسياسية ألحت الضرورة الى اعادة النظر من طرف المشرع الجزائري الى اعادة النظر في قانون الصحة لما يتلائم وكل التطورات الحاصلة في هذا الميدان فتم بالفعل تعديل قانون الصحة الجديد سنة 2018.

لعلى اول مادة نصت صراحة وأشارت الى مبدأ المشاركة تتضح من خلال المادة 4 "ترتكز السياسة الوطنية للصحة، لا سيما في تنفيذها، على العمل القطاعي المشترك عبر مساهمة مختلف الفاعلين المتدخلين في مجال الصحة وتنظيمهم وتوجيههم."

كما نصت المادة 10 "تساهم الحركة الجموعية للأشخاص المرضى ومهني ومرتقي المنظومة الصحية العاملة على تحسين الصحة وتطويرها في حماية الصحة وترقيتها." اشارة صريحة لمشاركة بل دعوة الدولة ك من المجتمع المدني، الحركة الجموعية وكل من ينشط في ميدان الصحة العمومية الى مساهمتها الفعالة عن طريق العمل بكل انواعه لنهوض بالقطاع من جهة ومن جهة اخرى تعزيز مكانة الفاعلين في المجتمع لان الصحة العمومية قضية الجميع.

وحسب المادة 35 "يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة. في إطار اختصاصهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتورطة..."

وفي مجال الوقاية فقد نصت المادة 45 "تضع الدولة مخططات وطنية مندمجة متعددة القطاعات لمكافحة عوامل خطر الأمراض غير المنتقلة والكشف عن هذه الأمراض والتكفل بها..."
ولنجاح مشروع الصحة للجميع نصت المادة 120 "تتولى الدولة والجماعات المحلية ومؤسسات التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، التربية من أجل الصحة "

كما أشار المشرع صراحة لمبدأ المشاركة عن طريق تخصيص قسم معنون "التعاون والشراكة في مجال الصحة منها المواد 316،317،318.

كما سمح المشرع للقطاع الخاص بالنشاء هياكل ومؤسسات خاصة، تهدف الى خلق التعاون مع القطاع العام بهدف ترقية وتطوير الصحة في المجتمع حيث أشارت الى ذلك المواد 305،306 الى 215 من قانون 2018.

وقصد توفير الامكانيات المالية أكثر في قطاع الصحة العمومية نصت المواد من 329 الى 333.تدخل جهات اخرى تساهم في تمويل المنظومة الصحية. منها هيأت الضمان الاجتماعي، الجماعات المحلية وحتى المؤسسات الاقتصادية وفق شروط منظمة.

المبحث الثاني: مبدأ الفعالية والنجاعة

تحت تأثير العديد من العوامل بات من الضروري رفع أداء كفاءة المرافق والقطاعات العمومية، لقد عرفت العديد من الدول المتقدمة وحتى النامية تغييرا جذريا في مستوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باتجاه التقليل باتجاه التقليل ولكن ذلك أصبح غير كاف بالنظر الى عدم كفاءة القطاع العمومي من حيث مستوى الاداء وكفاءة استخدام المواد المتاحة.

ولقد لعبت التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، العولمة، الزمة مالية للدولة، الانماط الجديدة في تسيير وتجديد الفكر الليبرالي دورا أساسيا في حيث القطاع العمومي الى رفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة من خلال الإصلاحات التي ادخلت على تسيير هذا القطاع.

ومع التقدم الهائل والسريع في مجالات الاتصال المختلفة، وزيادة وتيرة التقدم التكنولوجي لكافة القطاعات الانتاجية، ودخول مفاهيم العولمة واتفاقياتها على كافة منظمات الخدمات والصناعة، أصبحت الظروف المحيطة ببيئة الانتاج معقدة وسريعة التغيير فلم تعد المنظمات التي تستخدم للاستراتيجيات التقليدية في الانتاج والتسويق والتوريد تستطيع المنافسة والاستمرارية، اذ أصبح جوهر المعادلة الجديدة للنتاج هو العميل ومنتقي الخدمة لكافة منظمات الصناعة والخدمات على حد سواء.

ان المواطن في تعامله مع المرافق العامة خاصة ذات الطابع الاداري، طامحا في الحصول على خدمة معينة تعليمية كانت، أو صحية أو بريدية...، مظاهر سيئة بعدم الرضا أو الاستياء، لذلك كثيرا ما تثار تساؤلات بين المواطنين حوا أسباب هذا التدهور المتزايد في مستوى أداء الخدمات العمومية، فيتجه البعض منهم الى الاستغناء عنها قدر المستطاع (التوجه الى التعليم الخاص بدلا من العمومي، التوجه الى العيادات الخاصة بدلا من المستشفيات الحكومية،...وهناك من يكافح ويناضل من أجل الحصول عليها وهم الأغلبية، وهناك من يتبعون أساليب غير شرعية للحصول عليها وهي المقابل الذي يدفع، ما يوجد فساد اداري (الرشوة).

اما من ناحية الدولة، فائ هذا التدهور يمثل عبئا على كاهلها، فهو ينطوي على تبديد المال العمومي، وتدهور في الكفاءة الانتاجية، وتقلص في الناتج الوطني وعدم رضا مصحوب بانتقاد شديد من قبل السلطة التشريعية، وهذا ما يدفع الحكومة الى البحث عن أنجع السبل التسييرية الممكنة التطبيق في الادارة العمومية، في محاولة لتحسين تسييرها وصولا الى تقديم خدمة عمومية مقبولة الجودة، في تسييرها. الى تحسين الأداء في مختلف المستويات الادارية العمومية لتحقيق جودة الخدمة العمومية، متضمنا ذلك وضع أخلاقيات الادارة العمومية وذلك مواجهة للفساد الاداري..

من هذه السبل الممكنة التطبيق في الإدارة العمومية هنالك إدارة الجودة الشاملة التي تهدف الى تحسين الأداء في مختلف المستويات الادارية العمومية لتحقيق جودة الخدمة العمومية، لمواجهة الفساد الاداري.

لقد تعددت وتباينت التعريفات التي أوردها الكتاب والمهتمين بموضوع الجودة ،ومن الصعب أن نجد تعريفاً محدد المعنى والمضمون ،لقد عرفت هيئة المواصفات الدولية "الجودة درجة تلبية مجموعة الخصائص الموروثة في المنتج لمتطلبات العمل "كما ذكر في معجم الرعاية الصحية تعريفاً للجودة بأنها درجة التميز التي تلبى المنظمة بها احتياجات عملائها توقعاتهم ،وهي صفة لأي شئء تجعله جيداً أو رديئاً ويستحق الثناء أو الانتقاد ،وبذلك فهي درجة التميز التي تتسم بها الشئء ما، او هي جملة المعالم والخصائص الأخرى لمنتج أو خدمة ما ومن شأنها تؤثر في قدرته على تلبية الاحتياجات المعلنة أو الضمنية .

اما المقصود بإدارة الجودة الشاملة، تلك الجهود المبذولة من جانب كل فرد في المنظمة (المرفق) وبشكل متواصل لتطوير الأداء على النحو الذي يقابل العملاء النهائيين المستفيدين من الخدمة.

اذن هي عبارة عن مجموعة المبادئ والأساليب والاجراءات التي ترشد العمل في اي منظمة للارتقاء بمستوى الأداء وتقديم الجودة التي تحقق توقعات العملاء، وهي فلسفة ادارية ويمكن تطبيقها في كل وحدة وحدات الادارة العمومية في الدولة.

المطلب الأول: مبدأ الفعالية والنجاعة عبر الدساتير

الفرع الأول: دستور 1963 ودستور 1976

اكتفى المشرع في دستور 1963، الاشارة الى الفعالية من خلال المقدمة حيث جاء: " فمضت الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية توجه منحي نشاطها الى طريق تشييد البلاد، وممارسة الفعلية للسلطة من طرف الشعب الذي يشكل طليعة الفلاحون، كما أن الحقوق السياسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية تمكنه من المساهمة بطريقة كلية وفعالة في فريضة تشييد البلاد، فانه يمكنه أن يضمن ذلك الاستقرار بصورة فعالة "

اما دستور 1976 نصت المادة 09 منه "يجب ان تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام "حيث حث المشرع بهذا الصدد المسؤولين في كل القطاعات على ضرورة تقديم عمل بكفاءة والالتزام أمام من منحهم فرصة تمثيل الشعب.

كما نصت المادة 19 منه "تستهدف الثورة الثقافية على الخصوص ... برفع مستوى التعليم الكفاءة التقنية للأمة"

وبالرجوع الى المادة 30 "يجب أن يضمن المخطط الوطني لتنمية المتكاملة والمنسجمة لكل جهات البلاد وفي كل القطاعات النشاط ،ويحقق استخداما فعالا لكل القوى المنتجة ..." اكد المشرع من خلال هذه المادة على ضرورة توفير مبدأ الفعالية على المخطط الوطني للتنمية المتكاملة والمنسجمة لكل جهات البلاد وفي كل قطاعات النشاط ،ويحقق استخداما فعالا لكل القوى المنتجة"... حث المشرع من خلال هذه المادة على ضرورة توفير مبدأ الفعالية على المخطط الوطني الرامي الى رفع مستوى حياة الشعب الجزائري وبالرجوع الى اهم مميزات المسؤول الجزائري ،من نزاهة وكفاءة والتزام نصت المادة 38 "يتعاطون ،بصفة مباشرة او عن طريق وسطاء ،اي نشاط اخر يدر عليهم عليهم مالا"

كما اوضحت المادة 59 "على ضرورة تحلي العامل بروح المسؤولية واعتبار العمل مضمون حسب نص المادة 24" من الدستور وعند توفير معطيات تستلزم ضرورة الوصول الى عمل في المستوى، تتمثل في تحفيز العامل وتوفير النظام الملئم عن طريق المكافآت المالية بطريقة فردية او جماعية.

وفي الفصل الخامس المعنون وظيفة المراقبة، وانطلاقا من المادة 184، اشار المشرع صراحة على ضرورة تحسين جودة العمل على كل المستويات اجهزة الدولة عن طريق المراقبة التي تقضي على الفساد الاداري.

الفرع الثاني: دستور 1989 و1996

اعتبار من قراءة تمهيد دستور 1989، اشار المشرع ضرورة مشاركة الشعب الجزائري في بناء الدولة عن طريق الممارسة الفعالة في مختلف الميادين، اعتبارا الى زرع روح التضامن والعدل من

أجل دولة قوية، حيث جاء "فالشعب المتحضر بقيمة الروحية الراسخة، والمحافظ على تقاليده في التضامن والعدل، وثق في قدرته على المساهمة الفعالة في التقدم الثقافي، والاجتماعي والاقتصادي، في عالم اليوم والغد"

حسب نص المادة 59" على كل مواطن أن يؤدي باخلاص واجباته اتجاه المجموعة الوطنية "ضرورة تحلي العمال بميزة الاخلاص في العمل، الأمر الذي سيؤدي الى الارتقاء بفعالية وجودة العمل مهما كان القطاع.

كما خصص المشرع ضمن الباب الثالث المعنون الرقابة والمؤسسات الاستشارية فصلا كاملا للرقابة، لدليل قاطع على نية المشرع للارتقاء بجودة وفعالية العمل، لان من اليات التي تدعم وتحقق جودة العمل هي الرقابة وكلما كانت الرقابة صارمة كانت مردودية العمل فعالة.

فكل المواد من المادة 149 الى 160 تشير الى عملية الرقابة في المؤسسات العمومية.

اما دستور 96 19 فقد سار المشرع على نفس منهاج دستور 1989 حيث جاء في ديباجته "...فالشعب المتحضر بقيمة الروحية الراسخة والمحافظ على تقاليده في التضامن والعدل، واثق في قدرته على المساهمة في التقدم الثقافي، والاجتماعي والاقتصادي، في عالم اليوم والغد."

عملا بالمادة 14 منه "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته، ويراقب عمل السلطات العمومية "

كما خص المشرع في دستور 1996، باب معنون الرقابة والمؤسسات الاستشارية ضمن الفصل الأول الرقابة حيث اتجه المشرع في دستور 1996 الى نفس اتجاه المشرع في دستور 1989، عن طريق استحداث عملية الرقابة التي تعتبر الية تسمح بتحديد النقائص متابعة الأعمال وترقية العمل.

الفرع الثالث: التعديل الدستوري 2008 و2020

للإشارة تم تغيير رقم المادة فقط في دستور 2008 اما المحتوى ظل كما كان عليه في دستور 1996.

وهي المادة 62 "على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته اتجاه المجموعة الوطنية "ان الاخلاص في العمل حتما يؤدي الى جودة العمل ونجاعته. كما تم تخصيص باب ثالث المعنون: الرقابة والمؤسسات الاستشارية في الفصل الأول الرقابة، ابتداء من المادة 159 الى المادة 170.

اما التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت المادة 76"على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته اتجاه المجموعة الوطنية "كما نصت المادة 114"تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها...-المشاركة الفعلية في الأشغال العمومية -المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،"

كما خصص باب ثالث معنون الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية، الجديد تمثل في تغيير أرقام المواد وبعض المسائل المتعلقة بالانتخابات حيث احتوى الفصل الأول المعنون الرقابة على المواد المرقمة من 178 الى 192.

وبالنظر الى التعديل الدستوري 2020 نجد أن المشرع الجزائري أكد على تطبيق مبدأ الفعالية والنجاعة ابتداء من الديباجة "...يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينهما واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي " وجاء ايضا "...بضمان تكوين نوعي له تتولاه مؤسسات الدولة والمجتمع"

كما نصت المادة 9 "...حماية الاقتصاد الوطني من اي شكل من أشكال التلاعب، الاختلاس، الرشوة، أو التجارة غير المشروعة، او التعسف،" ارادة صريحة لبناء اقتصاد قوي أساسه العمل الخالي من كل أشكال الفساد عماده مبدأ الفعالية ونجاعة العمل في كل الميادين.

نصت المادة 80"على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية "

كما تبني المشرع الجزائري عدة اصلاحات منها انشاء السلطة المستقلة للانتخابات، انشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته طبقا للمادة 205/204.من الدستور.

كما تم انشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني، يهدف الى ترقية القيم الوطنية من أجل التنمية الوطنية وفقا للمادة 213من دستور 2020.

المطلب الثاني: مبدأ الفعالية والنجاعة وفقا لقوانين الصحة العمومية

الفرع الأول: أمر 76 / 79 قانون الصحة العمومية

في إطار العمل المنوط لمصالح الصحة العمومية، اشارت المادة الثانية 02 منه على ضرورة تقديم هذه الأخيرة خدمات واحتياجات المواطنين ضمن الوقاية والعناية والحماية الاجتماعية، بشكل من السهولة والفعالية للارتقاء الى رضا المواطن، حيث جاء في نص المادة 2 "تعمل مصالح الصحة بشكل تكون في متناول جميع السكان ومع الحد الأقصى من السهولة والفعالية بالنسبة لاحتياجات الصحية والوقاية والعناية العلاجية والحماية الاجتماعية واعادة التأهيل "

كما نصت المادة 08 "توضع الادارة الصحية للولاية تحت سلطة الوالي ويتولى ادارتها مدير للصحة يعين بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المكلف بالصحة العمومية وتكلف هذه الادارة بالمشاركة والسهر على تطبيق التدابير الصادرة عن الوزير المكلف بالصحة العمومية، وهي تختص بمراقبة الاسعاف العمومي وكل وحدة اخرى للعناية والعلاج والوقاية واعادة التأهيل سواء كانت عمومية أو خاصة. ان العمل بالية الرقابة، تساهم في رفع وجودة الخدمات الصحية، خاصة إذا أخذنا النقص التي تعاني منها المواطن، الأکید ستحسن نوعية الخدمة العمومية في مرفق الصحة.

وحسب نص المادة 44منه "لا يجوز لأحد أن يمارس مهنة مساعد طبي إذا لم تتوفر فيه الشروط التالية:

- أن يثبت حيازته الكفاءات المطلوبة،"

كما يمكن اعتبار المادة 380 "ينبغي على الأطباء والصيادلة وجراحي الأسنان اظهار نفس الاخلاص نحو جميع المرضى مهما كان وضعهم الاجتماعي ودينهم وجنسياتهم "لاعتبار هذه المهنة انسانية على هؤلاء تقديم يد المساعدة والعلاج لكل مريض دون تمييز وباخلاص مما يحفزهم على اتقان العمل وجودته.

الفرع الثاني: قانون 05/85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها

عملا بالمادة 11 "يجب أن تكون الهياكل الصحية في متناول جميع السكان، مع توفير أكبر درجة من الفعالية والسهولة واحترام كرامة الانسان "جاءت هذه المادة صريحة، تلزم الهياكل الصحية على تقديم خدمة صحية تتميز بالفعالية والجودة، اخذين بعين الاعتبار أن جوهر العمل هو الانسان، المواطن.

كما نصت المادة 35 "يخضع انتاج المواد الغذائية وتصبيرها ونقلها وبيعه او تجهيزات تحضيرها ومواد تغليفها للرقابة الدورية الخاصة بالنقاوة والنظافة "

فعملية مراقبة كل انتاج، هدفه الوصول الى الجودة والوقوف على مجموعة النقائص التي تتماشى مع جودة المنتج، مما يؤثر سلبا على هذه العمليات التجارية.

الفرع الثالث: قانون الصحة 2018

نصت المادة 5 "ترتكز المنظومة الوطنية للصحة على قطاع عمومي قوي "تعتبر هذه المادة من بين أهم المواد الجديدة في قانون الصحة الجديد حيث تعبر بصفة واضحة وشاملة على ضرورة تقديم خدمة صحية فعالة وناجعة انطلاقا من الاعتماد على اهم ركيزة متمثلة في قوة المنظومة الصحية من كل الجوانب الهيكلية والبشري وحتى المالي.

كما نصت المادة 106 "...يجب على المؤسسات والهيئات المعنية اقامة أنظمة رصد ومراقبة النوعية الفيزيائية والكميائية والبيولوجية لعوامل البيئة، لاسيما الماء والهواء، والتربة."

المادة 109 "يخضع استيراد المواد الغذائية وتجهيزات الانتحضير والتوضيب، للمراقبة المنتظمة للسلامة وحفظ الصحة من طرف المصالح المعنية."

المادة 241 "تخضع المواد الصيدلانية وكذا المستلزمات الطبية لمراقبة المطابقة من الهيات المختصة "

المادة 242 "لا يمكن تسويق اي مادة صيدلانية تستعمل في الطب البشري جاهزة للاستعمال، وكذا اي مستلزم طبي الا إذا خضعت مسبقا للمراقبة وثبتت مطابقتها لطف التسجيل أو المصادقة."

كما نصت المادة 290¹ "يتعين على كل هيكل ومؤسسة تضمن خدمة صحية، اعداد مشروع المؤسسة ومخطط مسعى الجودة اللذين يجب أن يندرجا ضمن الأهداف الوطنية أو الجهوية في مجال تنمية الصحة. عبر بل الزم المشرع من خلال هذه المادة على ضرورة العمل المتميز بالجودة والفعالية على كل مؤسسات المسند لها الحفاظ على الصحة العمومية.

الخاتمة

تتجلى ارادة المشرع الجزائري عبر كل الدساتير الى تحسين وتقديم خدمة عمومية اساسها المبادئ الحديثة للمرفق العام واين يتجلى ذلك ايضا من خلال اسقاط هذه المبادئ على قطاع حيوي وحساس الا وهو قطاع الصحة العمومية وخاصة مايعيشه العالم في ظل جائحة كورونا فالصحة مسألة الجميع لذالك لا بد من تحسين هذه الخدمة العمومية بتظافر الجميع.

الهوامش:

- ¹ - نظر ايمن العتر، دور المواطنين في العمل الاداري، بحث مقدم لاتمام متطلبات نيل درجة الدبلوم في العلوم الادارية والمالية، كلية الحقوق، -جامعة دمشق-2000-2001-الصفحة 20.
- ² تسير المرفق العام والتحولت الجديدة، ضريفي نادية. جامعة المسيلة، دار بلفيس. الدار البيضاء الجزائر. ص،125. 2010.
- ³ انظر اطروحة دكتوراه، علاقة الادارة بالمواطن في القانون الجزائري تحت اشراف الاستاذ د. الاخضر بن عزي. جامعة الجزائر. بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون السنة الجامعية ،2009/2010.
- ⁴ ظر عبد الباري درة. 1982، العامل البشري والانتاجية، جامعة اليرموك الاردن. ص107.
- ⁵ انظر الادارة بالمشاركة وأثر العاملين عليها. بحث استكمالا لمتطلبات درجة الدكتوراه في ادارة الموارد البشرية. جامعة سانت كليمانس العالمية بريطانيا، 2009.الباحث محمد حسين الرفاعي.. الصفحة 14.
- ⁶ Messzoud Mentri. Administration quetion. Réflexion sur la relation administration – administré.OPU. 1988.p142.
- ⁷ عصمت عبد الله الشيخ، دور التنظيم وتكنولوجيا المعلومات في تسير وفاعلية العمل الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1988، ص121.
- ⁷ أنظر: د/محمد ابراهيمي /، الأشكال المختلفة لمشاركة المواطن في الادارة الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية واقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 4، ديسمبر 1984.ص855.