

ملخص

ترقية جودة الخدمة العمومية لطالما كانت في قلب عمليات الإصلاح الإداري في الجزائر منذ ثمانينات القرن الماضي. أضحت جودة الخدمة العمومية حاجة ملحة، تزايدت المطالبات بها سواء من طرف المواطنين أو المتعاملين الاقتصاديين المحليين والأجانب. غير أن مجهودات السلطات التشريعية والتنفيذية الرامية لترقية الخدمة العمومية ستظل محدودة الفعالية ما لم تستند على معايير واضحة للجودة. السرعة، السهولة والشفافية؛ معايير حديثة تعتبر في علم الإدارة مفاتيح خدمة عمومية ذات جودة. غير أن تحقيقها العملي يرتبط بمدى تجسيدها ضمن أحكام القوانين الناظمة لنشاط الإدارة العامة ومصالحها، بالإضافة لعاملي: التحفيز والمسؤولية، المشكلين لدافعية العون العمومي للالتزام بالمتطلبات المعيارية للجودة.

كلمات مفتاحية: جودة الخدمة العمومية – علم الإدارة العامة – القانون الإداري.

Abstract:

Quality improvement in public service has always been at the heart of administrative reform in Algeria since the 1980s. The quality of the public service is now an urgent need, demanded by a large number of citizens and economic actors. However, the efforts of public authorities to improve public service will remain limited unless they are based on clear criteria of quality. Speed, simplicity and transparency; are modern standards that form the cornerstone of quality in the science of public administration. Their real application is linked to an clear adoption in the administrative law, and in an effective system of motivation and responsibility of public officials.

Keywords: Public service quality - Public administration science - Administrative law

مقدمة

ترقية جودة الخدمة العمومية كانت دائما في قلب كل عمليات الإصلاح الإداري التي عرفتها الجزائر منذ ثمانينات القرن الماضي. المرافق العمومية مدعوة اليوم لبلورة أداؤها وتحسين خدماتها أكثر من أي وقت مضى؛ المواطنين أصبحوا يتطلعون إلى خدمة عمومية ذات جودة تتلاءم مع التطور الذي عرفه المجتمع الجزائري على المستوى الاقتصادي، التكنولوجي والثقافي. كما أن جودة الخدمة العمومية أضحت تتمتع بأهمية اقتصادية بالغة،

نظرا لأثرها الملموس في عملية توطين الاستثمارات الأجنبية وفي تطوير قطاع الأعمال، ما يجعل منها عاملا أساسيا في تنافسية الاقتصادات الوطنية.

مجهودات السلطات التشريعية والتنفيذية الرامية لترقية الخدمة العمومية ستظل محدودة الفعالية ما لم تستند على معايير واضحة للجودة. يطرح علم الإدارة العامة إطارا نظريا ومعايير جودة للخدمة العمومية تراعي المتطلبات الاجتماعية والاقتصادية للحياة الراهنة، غير أن الإنفاذ الفعال لها يبقى مرهونا بمدى اعتمادها ضمن الأحكام القانونية ذات الصلة. فما هي -إذا- مقتضيات خدمة عمومية ذات جودة في علم الإدارة العامة، وما مدى تجسيدها في أحكام القانون الإداري الجزائري؟

نحاول في هذه الدراسة الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال مناقشة قابلية تحديد معنى الجودة في الخدمة العمومية وقابلية قياسها وفقا لمعايير مرجعية محددة (مبحث أول). لنقوم بعد ذلك بإسقاط تلك المعايير على أحكام القانون الإداري الجزائري لبحث مدى تحققها (مبحث ثان).

المبحث الأول- جودة الخدمة في علم الإدارة العامة: بحث قابلية التحديد والقياس

علم الإدارة العامة باعتباره فناً يعنى بدراسة الإدارة العامة من الناحيتين: السلوكية والاجتماعية؛ تمكن من بلورة إطار نظري للجودة في الخدمة العمومية، سواء من ناحية المفهوم (مطلب أول)، أو من ناحية المعايير (مطلب ثان).

المطلب الأول- مفهوم الجودة في الخدمة العمومية

للجودة في الخدمة العمومية تعريف كان نتاج تطورات متلاحقة، ومقتضيات تختلف عن نظيرتها في خدمات القطاع الخاص

الفرع الأول- تعريف الجودة في الخدمة العمومية

الجودة كما عرفتها المنظمة الدولية للمعايير (ISO) هي: "مجمّل السمات والخصائص للمنتج أو للخدمة والتي تجعله قادرا على تلبية الاحتياجات المصرح بها أو الضمنية"¹. نظريا، يمكن رد نشأة مفهوم "الجودة" لكتاب "مبادئ الإدارة العلمية" للمهندس Frederick Taylor الصادر سنة 1911، والذي أسس لتنظيم علمي للعمل داخل المنظمة لزيادة كفاءتها الإنتاجية². أما عمليا، فقد حاز مقتضى الجودة على مكانة هيكلية في التنظيمات الإنتاجية بداية من عشرينيات القرن الماضي. حيث قامت العديد من الشركات الصناعية الكبرى في

1 - Christian Delvosalle, La qualité: des concepts à la pratique, Pyramides, No 5, 2002, p. 140 .

2 - Sylvie Mayeu, Guide opérationnel de la qualité: faut-il tuer la qualité totale ?, Maxima, Paris, 2004, p. 42.

الولايات المتحدة باعتماد الجودة، ليس كصفة نهائية للمنتجات فحسب، بل كسار تطوير مستمر، أدى لإنشاء فرع جديد في الإدارة، اصطلح عليه: "إدارة الجودة"¹.

لم يبقى مقتضى الجودة مقتصرًا على المجال الصناعي، بل امتد إلى مجال الخدمات مشكلا عنصر جذب للعملاء وتنافس بين المتعاملين². خلافا للمنتجات الصناعية، فإن الطبيعة غير المادية للخدمات تجعل أمر تقييم جودتها لا يمكن أن يتم إلا بعد تفاعل الزبون معها³، ليم وفقا لعامل ذاتي تقدير مدى استجابتها لاحتياجاته. وبالتالي مفهوم جودة الخدمة يرتبط بمدى استجابتها لتوقعات الزبون ومدى رضاه عليها⁴، لتعرف بأنها: "القدرة على تحقيق طلبات الزبون بالشكل الذي يتفق مع توقعاته ويحقق رضاه التام عن الخدمة التي قدمت له"⁵.

تحول مقتضى الجودة من الصناعة إلى الخدمات، أدى إلى مقارنة الجودة من زاوية الخدمة العمومية، وذلك عبر مراحل ثلاث: بداية، ارتبط مفهوم الجودة بمفهوم المشروعاتية، فكانت جودة الخدمة العمومية تقتضي- احترام نشاط الإدارة العمومية للقواعد الموضوعية والإجرائية في نشاطها. في مرحلة ثانية، راجت نظرية "الإدارة بالأهداف" من خلال ترقية عملية التخطيط، الاستشراف والرقابة، ليرتبط مفهوم الجودة في الخدمة العمومية بفعالية أداء النشاط الإداري. المرحلة الثالثة من تطور مفهوم الجودة في الخدمة العمومية، تميزت بإعطاء مكانة جوهرية "لرضا الجمهور" عن الخدمات المقدمة⁶، ليصبح مفهوم جودة الخدمة العمومية يعني: "ضمان تحقيق المصلحة العامة من خلال تعزيز رضا المرتفقين"⁷.

هنا يبرز التساؤل حول دافعية تقديم خدمة ذات جودة في القطاع العام. فإذا كان الربح والمنافسة هما الدافعان لبلوغ الجودة في القطاع الخاص، فما هو الدافع لتقديم خدمة عمومية ذات جودة في القطاع العام؟

1 - Lucie Cluzel-Métayer, Le service public et l'exigence de qualité, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2006, p. 02.

2 - Muriel Jougleux, Enrichir l'approche théorique de la qualité dans les services: qualité du service et qualité de service, Recherche et Applications en Marketing, Vol. 21, No. 3, p. 03.

3 - George N. Kenyon, Kabir C. Sen, The Perception of Quality Mapping Product and Service Quality to Consumer Perceptions, Springer-Verlag, London, 2015, p. 215.

4 - Muriel Jougleux, op.cit, p. 05.

5 - Aldo Perissino, LA qualité dans les services publics: Problèmes et enjeux, Pyramides, No 5, 2002, p. 41.

6 - LÖFFLER, Elke, Defining quality in public administration, In: comunicação apresentada na conferência Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe, NISPAcee, 2001, p. 06.

7 - Lucie Cluzel-Métayer, op.cit, p. 04.

فضلا عن البعد الاجتماعي للخدمة العمومية، حيث يجب أن تكون على الدوام في مستوى تطلعات المواطنين، فإنها تكتسي طابعا اقتصاديا هاما نظرا لدورها في تحسين مناخ الأعمال.

أولا- الاستجابة لتطلعات المواطنين

ارتباط جودة الخدمة العمومية بالمصلحة العامة من جهة، ورضا المتعاملين مع الإدارة من جهة أخرى، جعلها تكتسب أبعادا اجتماعية كبيرة. اعتبرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تقرير لها بأنه يقع على الإدارة الرفع من جودة خدماتها بنفس وتيرة تطور المجتمع. للإدارة اليوم عدد متزايد من التحديات. فإذا كانت ترغب في مواكبة مجتمع في تطور مستمر، يجب عليها أن تتمكن من فهم الاحتياجات المتزايدة والمتنوعة لمختلف الفئات الاجتماعية، وأن تقترح خططا مناسبة لتلبية تلك الاحتياجات. للقيام بذلك عليها أن تتبكر، أن تتحمل المخاطر وأن تتقبل تغيير أساليبها الداخلية في العمل¹. غير أنه في البلدان النامية، أدى التدخل الاجتماعي الواسع للإدارة العامة في جوانب هامة ومختلفة من الحياة (كالسكن، الشغل، الكهرباء أو العلاج)، إلى عدم اكتفاء المواطنين بمجرد خدمات متنوعة أو حتى مجانية، بل قد أصبحوا يطالبون بخدمة عمومية ذات جودة عالية. هذه المطالبات وإن كانت في السابق تأخذ شكل عرائض أو احتجاجات كتابية، إلا أنها في السنوات الأخيرة بدأت تأخذ طابع ضغوط جماهيرية من خلال احتجاجات ومسيرات، أو قد يتم التعبير عنها بشكل أكثر عنفا كغلق الطرق العمومية أو تخريب الدوائر الإدارية.

لطالما اكتسبت الإدارة العامة شرعيتها من غايتها المنحصرة في تحقيق المصلحة العامة. غير أن عدم تكيف خدماتها مع المستجدات الاجتماعية والتطور التكنولوجي، من شأنه أن ينعكس سلبا على تلك الشرعية. وفي هذا الصدد يعتبر Jacques Chevallier² أنه: "يتوجب على الإدارة أن تجد مصادر أخرى للشرعية، تتلاءم أكثر مع الأشكال الجديدة للتدخل الاجتماعي. لم يعد يمكنها أن تعتمد على وجودها المؤسساتي فقط، بل يجب أن تستمد شرعيتها من ممارستها القائمة على جودة علاقاتها مع الجمهور: في نهاية المطاف، ستكون درجة رضا الجمهور هي ما سيرسم المسار الضروري لتصرفها".

ثانيا- تحسين مناخ الأعمال

جودة الخدمة العمومية لا ترتبط فقط بالعلاقة بين الإدارة والمواطن، بل قد أصبح لها دور مؤثر في الرفع من جاذبية اقتصادات الدول بفعل ظهور هيئات ومؤسسات دولية تعنى بتقييم مناخ الأعمال، على غرار مؤسسة "ممارسة أنشطة الأعمال" التابعة للبنك العالمي، التي تساهم تقاريرها في عكس مناخ الأعمال في الدول،

1 - OCDE (2001), Construire aujourd'hui l'administration de demain, Éditions OCDE, Paris, p 17.

2 - Jacques Chevallier, L'administration face au public, in: La communication administration-administrés, PUF 1983, p. 41.

وبالتالي التأسيس لمنافسة بينها في هذا المجال. تقارير هذه المؤسسات تتولى دراسة أداء الأجهزة الحكومية والإدارية، لتصوغها في شكل مؤشرات لسهولة الأعمال والاستثمار ترتب حسبها الدول بصفة دورية¹. هذه المؤشرات تندرج بصفة جوهرية في مجال الخدمات العمومية مثل: توصيل الكهرباء، دفع الضرائب أو تسجيل الملكية. وتُقيّم جودتها وفقا لمعايير: سهولة الإجراءات، الآجال والتكلفة (أنظر: الشكل 1).

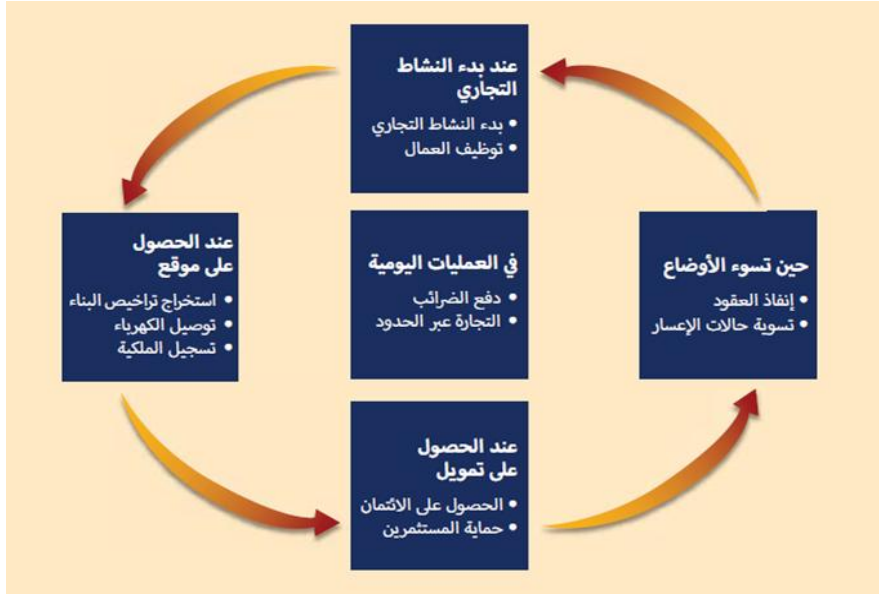
الجزائر، بالرغم من تحسن تصنيفها سنة 2019 حيث احتلت المرتبة 157 من مجموع 190 دولة مقابل المرتبة 166 في السنة الماضية، إلا أن جودة الخدمة العمومية فيها - من منظور قطاع الأعمال- تبقى متدنية جدا مقارنة بالعديد من الدول العربية، حيث تأتي مثلا: المغرب في المرتبة 60، تونس في المرتبة 80 وسلطنة عمان في المرتبة² 78.

على الرغم من كل ما قد يقال حول موضوعية هذه التقارير أو عن خلفياتها الإيديولوجية، إلا أنه لم يعد من الممكن تجاهل أثرها على توجه رؤوس الأموال الأجنبية في توطين استثماراتها، وبالتالي الرفع من حدة التنافس بين الدول في تحسين نوعية خدماتها العمومية³.

1 - Bertrand du Marais, Entre la Jamaïque et le Kiribati: Quelques réflexions sur l'attractivité du droit français dans la compétition économique internationale, in Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public 2006, p. 379.

2 - World Bank, DOING BUSINESS 2019: Training for Reform, A World Bank Group Flagship Report. Report available on: <http://français.doingbusiness.org/fr/reports/global-reports/doing-business-2019>

3 - Bertrand du Marais, op.cit, p. 378.



المطلب الثاني- معايير جودة الخدمة العمومية

تهدف معايير الجودة لتقييم دوري لنظام الخدمة العمومية عبر نقاط مرجعية تتيح إبراز الفارق بين الأداء الفعلي والأهداف المسطرة أو متطلبات الجمهور. قد تختلف معايير الجودة باختلاف نوع الخدمة العمومية، فبينما تعتبر كفاءة الموارد البشرية معيار جودة أساسي في الخدمات الصحية، تعتبر السرعة معياراً أساسياً في خدمة إيصال الطرود البريدية. بالرغم من ذلك، يمكن استخلاص معايير مشتركة لجودة الخدمة العمومية تكون صالحة لمختلف القطاعات والمستويات (الوطنية والمحلية). في ما يلي نناقش أكثر المعايير المطالب بها من طرف المواطن الجزائري، والتي تتوافق بدورها مع المعايير المحددة في تقارير "ممارسة أنشطة الأعمال" للبنك الدولي، والمتمثلة أساساً في:

- السرعة في أداء الخدمة العمومية؛

- السهولة في الاستفادة من الخدمة العمومية؛

- الشفافية في الخدمة العمومية.

1 - البنك الدولي، 2013، ممارسة أنشطة الأعمال 2014: فهم الأنظمة المتعلقة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، ص 02.

الفرع الأول- السرعة في أداء الخدمة العمومية

في مجتمع حيث أن السرعة تعتبر السمة العامة لنشاطه وتطوره؛ ينتظر المواطنون من الإدارة أن تكون بدورها سريعة وفعالة أكثر من أي مقدم خدمات آخر. نقصد بالسرعة هنا القدرة على إنجاز الخدمة في الوقت الذي يقبله المستفيد منها¹.

غير أن السرعة في تقديم الخدمة العمومية تتعارض بشكل مباشر مع المنطق البيروقراطي المولد للبطء والمجمود. تكريس نموذج تنظيمي يقوم فقط على القانون والحرص الشديد على المشروعية من شأنه أن يمنع الإدارة من أن تبدي قدرة على السرعة أو المرونة في التصرف؛ التركيز على المشروعية يدفع إلى تراكم الإجراءات وتدابير الرقابة ما يؤدي حتما إلى إطالة مسار اتخاذ القرار وتأخير تقديم الخدمة. "إدارة أسرع لا يمكن أن تكون إلا إدارة من نوع جديد تنتقل إلى نموذج تنظيمي أكثر انفتاحا وأكثر مرونة"². غير أنه إلى جانب الإصلاحات الهيكلية، يمكن أن تلعب تكنولوجيات الاتصال والمعلوماتية دورا فعالا في تسريع إنجاز المهام الإدارية وأداء الخدمات والحصول عليها أو طلبها من خلال توفير قاعدة متكاملة من أدوات المعالجة³.

الفرع الثاني - سهولة الاستفادة من الخدمة العمومية

طالما تعتبر سهولة الاستفادة مصدرا لرضا الجمهور من مواطنين ومتعاملين اقتصاديين، فيمكن اعتبارها معيارا لجودة الخدمات العمومية المقدمة. هذا المعيار يقتضي أن لا يمر المرتفقين بتعقيدات كبيرة للاستفادة من الخدمات، كاستنزام الحصول على تصريحات مسبقة أو تقديم ملفات كثيرة .

بالإضافة لذلك، يجب أن تكون الخدمة العمومية متاحة للجميع على قدم المساواة. وهو ما يفرض توزيع جغرافي عادل وملامم لها من خلال تطوير خدمات عمومية جوارية ضمن خطط السلطات العمومية لهيئة الإقليم. فضلا عن ذلك؛ العمل على إتاحة الخدمة العمومية للجميع يقتضي أحيانا إيجاد نوع من "التمييز الإيجابي" لصالح بعض الفئات الاجتماعية التي تعاني من احتياجات خاصة اجتماعيا (كالمعوزين أو المسنين)، أو بدنيا (كالمرضى أو المعاقين)، ما يمكنهم من التمتع بخدمة عمومية تتوافق مع خصوصيتهم⁴.

1- محمد بن بوزيان، نجيب بن سلجان، قياس جودة أداء مرفق عمومي، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، 4-1 نوفمبر 2009، ص 09.

2 - Jacques Chevallier, L'accélération de l'action administrative et la réforme administrative en France depuis 1945, op.cit, p. 490.

3- سالي رشيد، أساء قاسمية، ترشيد الخدمة العمومية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3، ص 351.

4 - Lucie Cluzel-Métayer, op.cit, p. 221.

وتعني وضوح إجراءات تقديم الخدمة العمومية سواء من ناحية الإفصاح عن المعلومات، تبسيطها أو نشرها لتكون في متناول جميع المواطنين¹. التطور المتسارع للمحيط الاجتماعي والاقتصادي، أصبح يقتضي- أكثر شفافية، من خلال مطالبة الإدارة العامة بأن تعيد النظر في بعض آلياتها لكي تتلاءم تصرفات أعوانها بصفة حقيقية مع تطلعات المواطنين². فبدأ الشفافية الإدارية يهدف إلى إزالة الغموض الذي يحيط بالإدارة من خلال تمكين المتعامل معها من فهم المنطق الذي يحكم التسيير الإداري³. ويمكن كذلك أعوان الإدارة من استيعاب كامل للمهام الموكلة إليهم ما سينعكس أداء أمثلا في الخدمات المقدمة. وهذا ما يعبر عنه Jacques Chevallier⁴ بالقول: "الجودة في الواقع تقتضي على المستوى الداخلي إطلاع الموظفين بالمشروع من خلال عرض واضح للغايات النهائية، الطموحات وأهداف تطوير الخدمات؛ كما أنها تقتضي على المستوى الخارجي أن توفر الإدارة كل الوسائل التي يمكن أن تساهم في توفير المعلومة وفي استقبال أمثل للمرتفقين. الشفافية لم تعد غاية، بل غدت وسيلة لترقية " إدارة ذات جودة".

من جانب آخر، ترتبط الشفافية بجودة الخدمة العمومية من خلال محاربة ظاهرتي: الفساد والتعسف الإداريين⁵. فتمكين المواطن من الاطلاع على القوانين والوثائق الإدارية يسمح له بمعرفة حقوقه وواجباته ومن كشف نقاط الظل التي قد تستغل في عدم التوجيه السليم للخدمة العمومية لأجل الحصول على منافع ذاتية غير مشروعة لبعض الأعوان العموميين.

المبحث الثاني- جودة الخدمة العمومية في القانون الإداري الجزائري

القانون الإداري الذي يعتبر التكييف أحد أبرز خصائصه، لا يمكن أن يكون في معزل عن تطور متطلبات الجودة في الخدمة العمومية. وهو ما حدا بهذا الفرع من القانون إلى التجديد في دوره وفي غايته. إذ تعتبر Nadine Poulet⁶ أن: "القانون الإداري لم يعد فقط وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطة العامة وحقوق المتعاملين مع الإدارة. غايته لم تعد تقتصر على ضمان خضوع السلطة التنفيذية لاحترام القانون، هذا

¹ - بومدين حسين، أوجامع إبراهيم، تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث- ديسمبر 2013، ص 193.

2 - OCDE (2000), Renforcer l'éthique dans le service public: Les mesures des pays de L'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p. 09.

3 - Jacques Chevalier, L'administration face au public, in La communication administration-administrés, PUF 1983, p. 50.

4 - Jacques Chevalier , Le mythe de la transparence administrative, in Information et transparence administratives, PUF 1988, p. 275.

5 - OCDE(2000),op.cit, p. 81.

6 - Nadine Poulet, Le concept de qualité, in: La qualité: une exigence pour l'action publique en Europe, colloque organisé par Europa , PULIM, 2003, p. 30.

الخضوع قد تحقق بصورة كبيرة. هو قانون النشاطات العمومية، قانون يتمتع فيه المواطن بمكانة مركزية. اليوم قد تمت إعادة النظر في النشاط الإداري من خلال مسعى للترشيد، يقوم على مفاهيم الجودة، الفعالية، المسؤولية، التقييم".

تكريس فعال للجودة في الخدمة العمومية ضمن أحكام القانون الإداري، يقتضي من جهة، اعتماد قانوني لمعايير الجودة (مطلب أول). ومن جهة أخرى، إقامة نظام فعال لتحفيز ولساءلة الأعوان العموميين بغية ضمان تطبيق أمثل لتلك المعايير (مطلب ثان).

المطلب الأول- النص القانوني على معايير الجودة في الخدمة العمومية

التأطير القانوني لمعايير الجودة في الخدمة العمومية يشمل كل من الجانبين: التنظيمي والوظيفي.

الفرع الأول- الجانب التنظيمي

يتعلق التنظيم الإداري بالقواعد والأسس التي تحكم تنظيم الإدارة العامة في الدولة. فهو يشكل العمود الفقري للقانون الإداري¹. الأهمية الكبيرة التي أولاها القانون الإداري الجزائري للإصلاح الإداري عموما، ولترقية الخدمة العمومية خصوصا، انعكس في استحداث هيئات خاصة بها على مستوى الإدارة العامة الجزائرية لاسيما على المستوى المركزي، بكل ما يستتبع ذلك من تخصيص للوسائل القانونية، البشرية والمادية.

إرادة ترقية الخدمة العمومية وتحقيق تطلعات المواطنين ليست جديدة في الجزائر. حيث حاولت جل الحكومات المتعاقبة المساهمة في هذا الجانب. غير أن التنظيم الإداري وإن كان ذو طبيعة إدارية أساسا، إلا أنه يتسم أيضا بطابع سياسي ملموس. وهو ما يجعله عرضة لتعديلات كثيرة تؤثر حتما على استقراره، وبالتعدي لذلك على استمرار الجهود المبذولة. هذا الوضع انطبق على الإدارة المختصة بالإصلاح الإداري والخدمة العمومية خلال العقود الثلاثة الماضية. وهو ما يظهره الجدول التالي:

1- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 73.

السنة	المرسوم	المضمون
1983	مرسوم رقم 641-83 ماضي في 05 نوفمبر 1983	استحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري
1984	مرسوم رقم 104-84 ماضي في 12 مايو 1984	إلغاء اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري واستحداث محافظة للإصلاح والتجديد الإداريين
1987	مرسوم رقم 38-87 ماضي في 03 فبراير 1987	إلغاء أحكام المرسوم 104-84 ودمج مهام إصلاح المصالح العمومية في اختصاص كل عضو من أعضاء الحكومة.
1994	مرسوم تنفيذي رقم 247-94 ماضي في 10 غشت 1994	إلحاق مهمة الإصلاح الإداري بوزارة الداخلية
1996	مرسوم رئاسي رقم 113-96 ماضي- في 23 مارس 1996	تأسيس وسيط الجمهورية
1996	مرسوم تنفيذي رقم 212-96 ماضي- في 15 يونيو 1996	استحداث وزارة منتدبة لدى رئاسة الحكومة تكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي
1999	مرسوم رئاسي رقم 170-99 ماضي- في 02 غشت 1999	إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية
2003	مرسوم تنفيذي رقم 192-03 ماضي- في 28 أبريل 2003	استحداث المديرية العامة للإصلاح الإداري
2006	مرسوم رئاسي رقم 180-06 ماضي- في 31 مايو 2006	إلحاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية
2013	مرسوم تنفيذي رقم 381-13 ماضي- في 19 نوفمبر 2013	استحداث منصب وزير لدى الوزير الأول مكلف بإصلاح الخدمة العمومية
2014	مرسوم رئاسي رقم 154-14 ماضي- في 05 مايو 2014	تعيين أعضاء الحكومة وإلغاء منصب الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية
2016	مرسوم رئاسي رقم 03-16 ماضي- في 07 يناير 2016	يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

1- جدول من إعداد الباحث.

قراءة الجدول أعلاه تسمح لنا بملاحظة أن الاستقرار في الإطار التنظيمي للخدمة الإدارية حصل فقط خلال سنوات التسعينيات التي اتسمت بعدم استقرار أمني وسياسي، وأن السنوات السابقة واللاحقة لهذه الفترة بالرغم من تميزها باستقرار عال نسبيا، إلا أن إيجاد هيكل تنظيمي مستقر يعنى بالتطوير الإداري قد كان أمرا صعبا. كما يمكن أيضا ملاحظة أن النقطة المشتركة في كل هذه التعديلات تتمثل في التردد القائم في: استحداث هيئة خاصة تعنى بالإصلاح الإداري والخدمة العمومية، أو ايكال هذه المهمة لوزارة الداخلية، أو دمجها ضمن اختصاص كل القطاعات الوزارية. ليستقر الوضع سنة 2016 على استحداث المرصد الوطني للمرفق العام الذي يعتبر هيئة استشارية وقوة اقتراح فيما يخص ترقية الخدمات العمومية على مستوى وزارة الداخلية¹.

الفرع الثاني- الجانب الوظيفي

من الناحية الوظيفية؛ المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الذي أتى في خضم عملية التطوير الإداري التي عرفتها سنوات الثمانينات، يعد حجر الزاوية في النظام القانوني للخدمة العمومية وجودتها في الجزائر. حيث خصص القسم الرابع من فصله الثاني "لتحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية". وفي هذا الصدد تقضي الفقرة الأولى من المادة 21 منه بأنه: "يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك". غير أن الملاحظ أن هذا المرسوم منذ صدوره لم يعرف أي تعديلات لتكييفه التطورات الحاصلة.

باستثناء المرسوم 88-131 أعلاه، لم يعرف النظام القانوني للخدمة العمومية في الجزائر صدور أي قانون شامل آخر. بدلا عن ذلك تم الاعتماد على تعليمات ومنشورات إدارية دورية يتم من خلالها محاولة إجراء إصلاحات جزئية. إلا أنه خلال السنوات الماضية يمكننا أن نلمس تطورا لافتنا يحاول الاستجابة لمعايير الجودة من خلال تعديل العديد من القوانين ذات الصلة بالخدمة العمومية. وهو ما يعكسه الجدول التالي:

¹ - راجع المواد من 02 إلى 06 من مرسوم رئاسي رقم 16-03 ماضي في 07 يناير 2016 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام (ج ر ج عدد 02 المؤرخة في 13/01/2016)

السنة	النص القانوني	المضمون
1988	المرسوم 131-88 المؤرخ في 04/07/1988	تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن
1996	التعليمة الرئاسية رقم 10 المؤرخة في 23/12/1996	تحسين العلاقات فيما بين الإدارة والمواطنين
1997	التعليمة رقم 206 المؤرخة في 06/02/1997	إنشاء لجنة محلية لتطبيق التعليمة الرئاسية رقم 10
2000	المنشور الوزاري رقم 22 المؤرخ في 23/09/2000	إصدار وإرسال وثائق الحالة المدنية عن طريق البريد
2000	المنشور الوزاري رقم 23 المؤرخ في 23/09/2000	استقبال، توجيه وإعلام الجمهور
2012	المنشور الوزاري المؤرخ في 14/11/2012	تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية
2013	المنشور الوزاري المؤرخ في 20/02/2013	تعيين المكلفين بالاستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية على مستوى البلديات
2013	تعليمة الوزير الأول رقم 67 المؤرخة في 03/03/2013	استشارة المواطنين
2014	القانون رقم 14-03 المؤرخ في 24 فبراير سنة 2014 المتعلقة بسندات ووثائق السفر	تمديد مدة صلاحية جواز السفر البيومتري من 5 إلى 10 سنوات
2014	المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2014 المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية	تقليل عدد الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية من 29 إلى 14 وثيقة
2014	المرسوم التنفيذي رقم 14-363 المؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2014 المتعلقة بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية	إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية
2014	القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 غشت سنة 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970 والمتعلقة بالحالة المدنية	تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد إلى عشر (10) سنوات بعد ما كان سنة واحدة من قبل
2014	القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 غشت سنة 2014	إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة بعدما

1- جدول من إعداد الباحث.

2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970 والمتعلقة بالحالة المدنية الأجل	كان سنة واحدة من قبل أصبح غير محدد الأجل	
2015	المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 يوليو 2015	إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية
2015	المرسوم التنفيذي رقم 15-315 المؤرخ في 10 ديسمبر 2015	يتعلق بإصدار نسخ واثق الحالة المدنية بطريقة إلكترونية
2015	القانون رقم 15-03 المؤرخ في الأول فبراير 2015	يتعلق بعصنة العدالة

يمكن هنا إبراز أحكام النظام القانوني لجودة الخدمة العمومية في القانون الإداري الجزائري وفقا لمعايير الجودة في علم الإدارة العامة التي تم التطرق إليها أعلاه:

أولا- الأحكام المتعلقة بالسرعة في أداء الخدمة العمومية

- ضرورة اتخاذ تدابير تعجل في كل مرة أي ملف أو طلب في أقرب الآجال الممكنة وفي أحسن مدة (المادة 23 من المرسوم 88-131).

- وجوب التسليم الفوري لجميع الأوراق والوثائق والعقود التي لا تتطلب أجلا قانونيا معين (المادة 25 من المرسوم 88-131).

- إصدار نسخ واثق الحالة المدنية بطريقة إلكترونية (المرسوم التنفيذي رقم 15-315 المؤرخ في 10 ديسمبر 2015).

ثانيا- الأحكام المتعلقة بالسهولة في الاستفادة من الخدمة العمومية

- ضمان توجيهها وإعلاما صحيحين ومساعدة كل شخص معاق في انجاز الإجراءات الإدارية (المادة 13 من المرسوم 88-131).

- الحرص على الحد من عدد الوثائق المطلوبة من المواطنين (المادة 21 من المرسوم 88-131).

- القيام مقام المواطن كلما كان ذلك ممكنا (المادة 22 من المرسوم 88-131).

- الحرص على مزيد من تيسير وصول المواطن إلى المرافق الإدارية عن طريق تجنب القيام بتنقلات غير مجدية وقيود غير مفيدة (المادة 28 من المرسوم 88-131).

- إصدار وإرسال بعض وثائق الحالة المدنية عن طريق البريد (المنشور الوزاري رقم 22 المؤرخ في 2000/09/23).

- تحسين ظروف استقبال الجمهور وتوجيه وإعلامه (المنشور الوزاري المؤرخ في 2013/02/20).
- تمديد صلاحية بعض الوثائق الإدارية (القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 غشت سنة 2014).
- إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية (المرسوم التنفيذي رقم 14-363 المؤرخ في 15 ديسمبر 2014).
- إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية (المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 يوليو 2015).
- التصديق الإلكتروني وإرسال الوثائق والاجراءات القضائية بالطريق الإلكتروني (القانون رقم 15-03 المؤرخ في الأول فبراير 2015).

ثالثا- الأحكام المتعلقة بالشفافية في الخدمة العمومية

- النشر المنتظم للوثائق الإدارية وتمكين المواطنين من الاطلاع عليها (المواد: 08-10 من المرسوم 88-131).
- استصدار رأي المواطن في التنظيمات التي تؤثر مباشرة على حياته (تعليمية الوزير الأول رقم 67 المؤرخة في 2013/03/03).

المطلب الثاني- تفعيل نظام التحفيز والمسؤولية

يرتبط تحقيق الأحكام القانونية المتعلقة بجودة الخدمة العمومية لنتائجها، بشكل وثيق مع مدى تجاوب الموظفين والأعوان العموميين معها. وهو ما يمكن أن يتم عبر نظام فعال للتحفيز والمسؤولية.

الفرع الأول- نظام التحفيز الوظيفي

يعتبر التحفيز الوظيفي المؤثر الخارجي الذي يوجه بوصلة العاملين في منظمات الأعمال، سواء الخاصة أو العامة. فالحوافز هي عبارة عن فرص أو وسائل (مكافأة، علاوة...الخ) توفرها إدارة المنظمة أمام الأفراد العاملين، لتشير رغبتهم وتوجد لديهم الدافع من أجل السعي للحصول عليها عن طريق الجهد، والعمل المنتج، والسلوك السليم، وذلك لإشباع حاجاتهم التي يحسون ويشعرون بها والتي تحتاج إلى إشباع. فالعنصر البشري

إذا ما تم تحفيزه وتدريبه بأحسن وجه، وتم تقدير مجهوداته وإشراكه في اتخاذ القرارات، سيولد لديه الشعور بالرضى والولاء للمنظمة¹.

ينقسم التحفيز الوظيفي لنوعين: التحفيز المادي، ويشمل التعويضات، المزايا العينية ذات القيمة المادية، تحسين ظروف العمل، الزيادة الدورية في الأجر أو المشاركة في الأرباح. بالإضافة لتحفيز معنوي: مثل تقدير جهد العاملين، إشراك العاملين في الإدارة أو ضمان استقرار العمل².

يرتبط نجاح نظام التحفيز بالعديد من الشروط الأساسية التي يجب أخذها بعين الاعتبار لضمان الاستفادة من الحوافز في الرفع من فعالية الموظف العمومي، لعل أبرزها³:

- إيجاد صلة وثيقة بين الحافز والهدف الذي يدفع الإنسان لتحقيق رغباته.
- اختيار الوقت الملائم الذي يستخدم به الحوافز، وخاصة الحوافز المادية منها، ويفضل أن تكون متقاربة.
- ضمان استمرارية الحوافز وإيجاد شعور بالطمأنينة لدى الأفراد، بتوقع انتظام تلقي الحوافز.
- يجب أن تتصف السياسة التي تنظم الحوافز بالعدالة والمساواة والكفاءة.
- أن تنمي في ذهن العامل العلاقة العضوية بين الأداء الجيد والحصول على الحافز.
- أن يكون الحافز متناسبًا مع أداء الفرد.
- إدراك ومعرفة الأفراد للسياسة التي بموجبها تنظم وتمنح الحوافز.

بالرجوع إلى القانون الإداري الجزائري، نجد أن أحكام الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تتضمن نصوصًا عامة على التحفيز الإداري بالنسبة لكل الموظفين العموميين. فتقتضي- مثلاً المادة 98 منه بأن: "يهدف تقييم الموظف إلى: - الترقية في الدرجات، - الترقية في الرتبة، - منح امتيازات مرتبطة بالمرادودية وتحسين الأداء، - منح الأوسمة التشريفية والمكافآت." كما تنص الفقرة الأولى من المادة 113 من الأمر أنه: "يمكن الموظف الذي قام أثناء تأديته مهامه بعمل شجاع مثبت قانوناً أو قام بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة، أن يستفيد من أوسمة شرفية و/ أو مكافآت، بعد استشارة لجنة خاصة تنشأ لدى السلطة الوزارية المختصة".

¹ - توفيق إبراهيم، ركاب براهمية، تنمية كفاءات العاملين ودوره في تحسين الخدمة العمومية، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3، ص 424.

2- علاء خليل محمد العكش، نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء، رسالة ماجستير، تخصص: إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2007، ص ص 11-12.

3- المرجع نفسه، ص 18.

غير أنه بالرجوع إلى النظام القانوني الخاص بالخدمة العمومية وجودتها لا يلاحظ وجود أحكام تحفيز خاصة بهذا الشأن بالرغم من الدور المحوري للموظف وما تتطلبه طبيعة العمل على تحقيق الجودة في نشاط روتيني كتقديم الخدمة العمومية.

الفرع الثاني- نظام المسؤولية الوظيفية

المسؤولية الوظيفية (أو التحفيز السلبي) في مجال العمل على تحقيق الجودة في الخدمة العمومية يقوم على فرض عقوبات مختلفة يتم إيقاعها على المرؤوسين بهدف تغيير الموظف للسلوك الذي عوقب عليه، وبالتالي يكون دافعا يعمل على إعادة توجيه أداء الموظف في تقديم خدمة عمومية جيدة. على غرار التحفيز الايجابي تنقسم العقوبات في المسؤولية الوظيفية إلى عقوبات مادية كالخصم من الأجر، التنزيل في الرتبة أو العزل. بالإضافة لعقوبات معنوية كالتهويل أو الإنذار.

كثيرا ما يعتبر المواطنون أن عدم مسؤولية الموظفين والأعوان العموميين تشكل أحد الأسباب الرئيسية لتردي نوعية الخدمة العمومية. إدراكا لذلك تضمن النظام القانوني للخدمة العمومية نظاما لمسؤولية الموظف عن التصير في تنفيذ أحكامه، كان أبرز ما جاء في المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن؛ نص المادة 30 منه الذي يقضي بأنه: "يجب على الموظفين أن يؤدوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يأتي:

- رفض خدمة أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليها قانونا،
 - اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالإطلاع عليها،
 - رفض إعطاء معلومات،
 - التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو الماطلة في ذلك دون مبرر،
 - المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل،
 - فعل ما يمس احترام المواطن وكرامته، وسمعة الإدارة.
- و كل إخلال بأحد الواجبات المنصوص عليها عمدا يمكن أن ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه.

و في حالة العود يمكن، تطبيق إحدى العقوبات من الدرجة الثالثة".

خاتمة

حاولنا من خلال هذه الدراسة بحث مدى استجابة القانون الإداري الجزائري لمعايير الجودة في الخدمة العمومية بتحليل الجانبين: العضوي والموضوعي لأبرز عناصر النظام القانوني للخدمة العمومية. بالإضافة لبحث

الآليات الضامنة لتطبيق فعال لمعايير الجودة. غير أنه وبالرغم من الجهود المبذولة خلال العقود الثلاثة الماضية، يلاحظ وجود جملة من الاختلالات والنقائص، أبرزها:

- 1- عدم الاستقرار في الإطار العضوي للخدمة العمومية نتيجة عدم وجود إستراتيجية واضحة في هذا المجال، الأمر الذي ينعكس حتما بالسلب على جودة الخدمة العمومية.
- 2- عدم تحيين النص القانوني الأهم في مجال جودة الخدمة العمومية في الجزائر والتمثل في المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.
- 3- عدم توفير ضمانات كافية للشفافية في مجال الخدمة العمومية.
- 4- ضعف تحفيز الموظفين والأعوان العموميين المكلفين بتطبيق سياسات الجودة في الخدمة.

قائمة المراجع

- بومدين حسين، أوجاع إبراهيم، تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث- ديسمبر 2013.
- البنك الدولي، 2013، ممارسة أنشطة الأعمال 2014: فهم الأنظمة المتعلقة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي.
- توفيق إبراهيم، ركاب براهمية، تنمية كفاءات العاملين ودوره في تحسين الخدمة العمومية، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3.
- علاء خليل محمد العكش، نظام الحوافز والمكافآت وأثره في تحسين الأداء، رسالة ماجستير، تخصص: إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2007.
- سامي رشيد، أساء قاسمية، ترشيد الخدمة العمومية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، المجلد 1، العدد 3.
- محمد بن بوزيان، نجيب بن سلمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، 1-4 نوفمبر 2009.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- Aldo Perissino, LA qualité dans les services publics: Problèmes et enjeux, Pyramides, No 5, 2002.
- Bertrand du Marais, Entre la Jamaïque et le Kiribati: Quelques réflexions sur l'attractivité du droit français dans la compétition économique internationale, in Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public 2006.

- Christian Delvosalle, La qualité: des concepts à la pratique, Pyramides, No 5, 2002 .
- George N. Kenyon, Kabir C. Sen, The Perception of Quality Mapping Product and Service Quality to Consumer Perceptions, Springer-Verlag, London, 2015.
- Jacques Chevalier, Le mythe de la transparence administrative, in Information et transparence administratives, PUF 1988.
- Jacques Chevalier, L'administration face au public, in La communication administration-administrés, PUF 1983.
- Jacques Chevallier, L'administration face au public, in: La communication administration-administrés, PUF 1983.
- LÖFFLER, Elke, Defining quality in public administration, In: comunicação apresentada na conferência Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe, NISPAcee, 2001.
- Lucie Cluzel-Métayer, Le service public et l'exigence de qualité, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2006.
- Muriel Jougleux, Enrichir l'approche théorique de la qualité dans les services: qualité du service et qualité de service, Recherche et Applications en Marketing, Vol. 21, No. 3.
- Nadine Poulet, Le concept de qualité, in: La qualité: une exigence pour l'action publique en Europe, colloque organisé par Europa , PULIM, 2003.
- OCDE (2000), Renforcer l'éthique dans le service public: Les mesures des pays de L'OCDE, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2001), Construire aujourd'hui l'administration de demain, Éditions OCDE, Paris.
- Sylvie Mayeu, Guide opérationnel de la qualité: faut-il tuer la qualité totale ?, Maxima, Paris, 2004.