



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة العربي التبسي - تبسة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



فعالية الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة تخرج مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق (تخصص : قانون إداري)

إعداد الطالبتين: إشراف الأستاذة:

هدى عزاز

*إكرام زرقان

*يمينة صالح

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة
كيران لمياء	أستاذ مساعد - أ -	رئيسا
عزاز هدى	أستاذ محاضر - أ -	مشرفا و مقرا
بوقطوف خميسي	أستاذ محاضر - أ -	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تشكر ووعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

" قال له موسى هل اتبعك على أن تعلمن مما علمت رشدا "

الشكر أولا دائما لله عز وجل على ما تفضل و تنعم به في تيسير
هذا البحث .

كما أتقدم بخالص الشكر للمشرفة على هذا العمل

الأستاذة "عزاز هدي "

التي كانت لتوجيهاتها القيمة الأثر الأكبر في أن يكون هذا

العمل الأكاديمي الوجه الذي أصبح عليه والشكر موصول

للأستاذة الأفاضل في لجنة المناقشة أمليين أن نكون عند حسن

ظنهم بنا



إلى جنتيأمي .

إلى من أفتخر باسمهأبي.

إلى إخوتي وأخواتي .

إلى من يترقبون نجاحي وتألقي .

إلى كل من ساندني من قريب ومن بعيد في هذا العمل .

إكرام



إلى جنتيأمي .

إلى من أفتخر باسمهأبي رحمه الله .

إلى إخوتي وأخواتي .

إلى من يترقبون نجاحي وتألقي .

إلى كل من ساندني من قريب ومن بعيد في هذا العمل .

يمينه

مقدمہ



1. تمهيد

يعتبر أسلوب الرقابة الإدارية أسلوب تعتمده جميع الدول والحكومات التي تسير أعمالا وفق قوانين معمول بها، وذلك حتى يضمن التحقق والتأكد من أن كل العمليات الإدارية تتم بطرق سليمة خالية من الأخطاء والشبهات، وأن كل فرد يقوم بعمله بشكل نموذجي من خلال تفعيل أدوات الرقابة الإدارية.

وتعد الجزائر من بين الدول التي تبنت نظام الرقابة الإدارية من خلال مركزية ولا مركزية الإدارة سواء المحلية أو غير المحلية وعملت على إرساء القواعد العامة التي تقوم عليها الإدارات في الجزائر، كما تعد من الوظائف الخمسة، بحيث أنها تتميز بتعددتها على مشروعية الوظائف العامة وأولها مشروعية العمل، وأيضا ملائمة الظروف المكانية والزمانية، وهو ما يؤكد على أن الرقابة الإدارية رقابة شاملة.

فضلا عن ذلك فإن المركزية واللامركزية أسلوبان مختلفان للتنظيم الإداري، فالإدارة المركزية ترمي إلى التوحيد وحصص العمليات في يد السلطات المركزية والتي تتبع رئيس الجمهورية وبالضبط في يد السلطة التنفيذية وبالتالي السيطرة على جميع العمليات الأخرى، بينما نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة شخصية المعنوية والاستقلال المالي عن السلطات المركزية لتكون لها سلطة اتخاذ قرار الشأن المحلي مع تطبيقه، ولتحقيق هذا الهدف اعتمدت الدولة على هذه الآلية لتحقيق استقلالية أعضاء الجماعات المحلية، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا باعتبار أن انفصالها عن السلطات المركزية ليس كليا بل أن العلاقة تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة بنوعها الوصائية والرئاسية.

2. أهمية الدراسة

تتجلى أهمية الدراسة بأنها تتناول موضوع مهم من الناحية القانونية والاقتصادية، وكون الرقابة من أهم المواضيع الشائعة من الجانب القانوني والتي عالجتها أغلب الدراسات القانونية، فمسألة الرقابة الإدارية على جميع العمليات الإدارية استحدثتها المشرع الجزائري، والتي تستلزم وجود

أساليب قانونية تكفل عملية الرقابة والتعرف على ماهية الرقابة في إطار السلطة الرئاسية والرقابة في إطار السلطة الوصائية والقيود المفروضة عليها بالإضافة إلى الامتيازات المتحصل عليها من قبل هذه الأخيرة.

3. أسباب اختيار الموضوع

تعد الرقابة الإدارية من أهم الأسس التي تقوم عليها عملية الإدارة وأولها، وتقديرا لموقف المشرع الجزائري عمدت الدولة على فرض الرقابة الإدارية على جميع العمليات التي تستلزم رقابة على جميع نشاطاتها الاقتصادية والسياسية وغيرها، وهو موضوع شائع الاستخدام في الدراسات القانونية، حيث يعتبر موضوع يستدعي دراسة نظرية لعملية الرقابة الإدارية، فأهم أسباب اختيارنا للموضوع، تتلخص فيما يلي:

- ارتباط الموضوع بالتخصص المدروس.
- الرغبة الملحة في دراسة الموضوع بجدية ورفع الغموض عن بعض النقاط غير الواضحة.
- أهمية الموضوع من خلال أنه يمثل أهم العمليات الإدارية وعلى رأسها.
- ضرورة إيجاد آليات تكون فعالة تضمن احترام القوانين الخاصة بالإدارة والرقابة فيها وحمايتها.
- إثراء الرصيد المعرفي بمختلف التحولات التي شهدتها الرقابة الإدارية في الجزائر وإطارها القانوني.

4. أهداف الدراسة

- تسعى الدراسة إلى جملة من الأهداف من بينها:
- الإجابة على الإشكالية المتمثلة في التنظيم القانوني للرقابة الإدارية في التشريع الجزائري.
 - التعرف على المفاهيم الخاصة النظرية والقانونية لمتعلقة بعملية الرقابة الإدارية.
 - معرفة أهم مبادئ ومجالات الرقابة الإدارية ووسائلها.
 - توضيح أهم النظريات المتمثلة في نوعي الرقابة الإدارية أي السلطة الرئاسية والوصائية.

- معرفة أحكام الرقابة الإدارية وأهم القيود المفروضة عليها.

5. إشكالية الدراسة

تعتبر الرقابة الإدارية أهم العمليات الإدارية وعلى رأس الهرم الإداري، والتي يستلزم وجودها وضرورتها في جميع السلطات الإدارية وغير الإدارية أو بمفهوم آخر المركزية أو اللامركزية، وفي هذا الصدد ارتأينا أن تكون الإشكالية في التساؤل الآتي:

ما هي الآليات التي تقوم عليها الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري؟

وبتطلب الإجابة على هذه الإشكالية كذلك الإجابة على التساؤلات الآتية:

- ما هو مفهوم الرقابة الإدارية وأهميتها؟
- ما هي المجالات التي تتضمن الرقابة الإدارية وأهم خطواتها؟
- ما أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة الإدارية ووسائلها؟
- ما هي أنواع الرقابة الإدارية؟
- فيما تتمثل القيود المفروضة على الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري؟

6. حدود الدراسة

- **الحد المكاني:** لا يوجد مكان فهي حالة تقتصر على القانون الجزائري بشكل عام والإدارات؛
- **الحد الزمني:** غير محدد.

7. منهج الدراسة

تم اعتماد على المنهج الوصفي في التعرف على المفاهيم النظرية من تعاريفات وخصائص لموضوع الدراسة، بالإضافة إلى المنهج التاريخي في التعرف على أهم القوانين والإطار القانوني للرقابة الإدارية.

8. صعوبات الدراسة

واجهت الدراسة بعض الصعوبات، تمثلت في:

- صعوبة الحصول على معلومات ودراسات نظرية لعملية الرقابة الإدارية في التشريعات المختلفة والحديثة.

- قلة الوقت والظروف الشخصية.

9. هيكل الدراسة

انطلاقا مما سبق تم اعتماد التقسيم الموالي لدراسة الإشكالية محل الدراسة:

- الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية في الجزائر
- المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية
- المبحث الثاني: مبادئ، مجالات ووسائل الرقابة الإدارية
- الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري
- المبحث الأول: السلطات الإدارية المخولة بالرقابة الإدارية
- المبحث الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية والقيود المقروضة عليها

المفصل الأول : الإطار

النظري للرقابة الإدارية

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة عملية عقلانية مدروسة أو عفوية، ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد تحقيق هدف أو أهداف معينة، فعندما يضع المرء لنفسه هدف محددًا ويسعى لتحقيقه، فلا بد أن يقوم بصفة دورية بمراجعة تقدمه نحو هذا الهدف، وإذا وجد انحرافًا عن الهدف، أو عثر على عقبات في طريق الوصول إليه، فإنه يحاول تصحيح اتجاهه، وإزالة العقبات المختلفة، ليتمكن من متابعة السير في اتجاه الهدف المنشود.

وقد تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين كما يلي:

- **المطلب الأول:** مفهوم الرقابة الإدارية؛
- **المطلب الثاني:** أنواع الرقابة الإدارية وصورها.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

تناول العديد من الدارسين موضوع الرقابة الإدارية كموضوع شائع الاستخدام رغم ظهوره منذ القدم، إلا أنه ذات أهمية وعنصرًا فاعلاً على مستوى التنظيم الإداري لأي مؤسسة أو منظمة أو جهة حكومية أو خاصة.

وللتفصيل أكثر في مفهوم الرقابة الإدارية تم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

- **الفرع الأول:** تعريف الرقابة الإدارية؛
- **الفرع الثاني:** أهمية وأهداف الرقابة الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

اختلفت التعاريف التي تعبر عن الرقابة الإدارية وتتنوعت بين آراء الباحثين والمفكرين، وقبل التطرق لتعريف الرقابة الإدارية، نتناول في الأول تعريف الرقابة ونشأتها.

أولاً: تعريف الرقابة ونشأتها

1. تعريف الرقابة

تتعدد التعاريف الخاصة بمصطلح الرقابة، نذكر أهمها في النقاط الآتية:

1.1. الرقابة لغة:

تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه يعني حرسه ولاحظه،¹ ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القرآن الكريم مثال ذلك قوله تعالى: "إن الله كان عليكم رقيباً" [سورة النساء الآية 01].

ويقال رقيب القوم: حارسهم وهو الذي يشرف على مرقبه ليحرسهم وتستخدم بمعنى الانتظار والترصد، ويتم رقب يرقبه قرباناً، وبالكسر فيهما ورقوباً، وترقبه وارقبه أي انتظره وترصده، والرقيب بمعنى الحافظ أو الحفيظ، تقول رقب فلاناً في بيته.²

كما تطلق الرقابة على عدة معان منها: مراقبة الشيء بغرض صونه وحراسته والمحافظة عليه والرقيب هو الحارس والحافظ، هو الانتظار لأجل الحفظ، والمرقب هو المكان المرتفع الذي ينظر منه.³

وتعني في اللغة الفرنسية وفقاً لقاموس LITRE EMEL ، ضد العمل، إذ أن أصلها ينقسم إلى جزئين الأول "CONTRE" وتعني فيه المواجهة، والجزء الثاني "ROL" أي السجل والقائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة.⁴

¹ - محمد حسن الجوهري: الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص: 57.

² - عبد الكريم محمد، محمد السردى: الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2009، ص: 31.

³ - صالح أوزدمير: الرقابة الشعبية في ميزان الفقه الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 28، العدد 02، 2012، ص: 652.

⁴ - السعيد بلوم: أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، ص: 26.

1.2. الرقابة اصطلاحاً

من بين أهم التعاريف نذكر:

- متابعة العاملين بالمنظمة تنفيذا للخطط الموضوعة وتقويم أعمالها أولاً بأول وذلك ضماناً لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت، وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر ممكن من الأخطاء.¹
- التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة، والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها ومنع تكرارها.²
- الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخطط لها.³
- التي تمارس على أعمال وأشخاص الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية، وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضاً رقابة الإدارة المركزية على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية.⁴
- تتطوي الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة وان غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال.⁵
- الرقابة وظيفة إدارية تعمل على قياس وتصحيح أعمال المساعدين والمرؤوسين بغرض التأكد من أن الأهداف والخطط المرسومة قد حقت ونفذت.⁶

2. نشأة الرقابة

-
- 1- أحمد حافظ نجم: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997، ص: 267.
 - 2- محمد حسن الجوهرى: مرجع سابق، ص: 46 - 47.
 - 3- المرجع نفسه، ص: 47.
 - 4- محمد ديداموني عبد العالي: الرقابة القضائية والسياسية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص: 71.
 - 5- زاهر عبد الرحيم عاطف: الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراجحة، الطبعة الأولى، عمان، ص: 35.
 - 6- علي عباس: الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، الأردن، إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص: 25.

2.1. الرقابة في العصور القديمة

- هناك العديد من الحضارات القديمة التي تناولت مفهوم الرقابة، نجد منها:¹
- ظهرت في مصر الحضارة الفرعونية القديمة الغنية عن التعريف، من خلال أهراماتها التي أبهرت البشرية، فمن خلال هذه الأدلة المادية، وما قدمه "ديموك" في مؤلفه "نماذج من الآثار" الموجودة في المتحف البريطاني، وهذا التقرير يرجع تاريخه إلى سنة 228 قبل الميلاد إضافة إلى ما كتبه موظف في الإدارة الرومانية في مصر تقريراً موجهاً إلى حاكم مصر الوسطى، وبين فيه أن عدد من الموظفين بإدارة الحسابات ليس لهم فائدة، وأن ذلك يؤدي إلى تعطيل الأعمال، وأوضح التقرير أنه من الضروري أن يكون على قمة هذه الإدارة مسؤول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدي ويؤكد الباحثون على أن الرقابة كان لها وجود، لكن مظهر وطبيعة هذه الرقابة كان مركزياً.
 - عرف في الصين القديمة أقدم نظام لشغل الوظائف على أساس عقد امتحان لدخول الخدمة العامة وأجواء لم تعرفه النظم المدنية إلا في القرنين التاسع عشر والعشرون، حيث كان الامتحان يجري على مر حلتين، الأولى تستهدف اختبار ذاكرة الموظف، والثانية تخصص لتحديد قدرته على الابتكار، بالإضافة إلى كون أن دستور "تشاو" الذي كتب عام 1100 قبل الميلاد، هو عبارة عن دليل لجميع موظفي الدولة بدءاً من رئيس الوزراء إلى خدام المنازل، وكل هذه النماذج ذكرها أستاذ "كلود جورج" الابن في مؤلفه تاريخ الفكر الإداري عن كتاب "كوتشنج".
 - أثبتت الحضارة الإغريقية للشعوب على أهميتها من حيث غزارة الفكر، وتمثل ذلك ظهور فكرة الكلية في الإدارة والتخصص - والإدارة كفن واختيار الموظفين - وتقويض السلطة من طرف الباحث "إكسينوفون"، بالإضافة إلى أفلاطون الذي زود مكتبة العلوم الإدارية في كتابه "الجمهورية" بأول نظريات التخصص وتوزيع العمل،

¹ - دحمان حمادو: الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص: 11 - 13.

واستكمل من بعده سقراط المسيرة في بيانه النظم الإدارية لدى الإغريق، حيث الرقابة لدى الإغريق لم تقتصر على موظفي الإدارة بل امتدت إلى ما بعد الخدمة، حيث كانت تتولى فحص سجلاتهم وحساباتهم بدقة، وترفع توصياتهم إلى محكمة شعبية.¹

2.2. الرقابة في العصور الوسطى

بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية ظهرت الأنظمة الإقطاعية التي أدت إلى انحصار اهتمامات الأفراد في كسب الجيش، وكانت الإقطاعيات سببا لاحتكام الرقابة على الأفراد، وظهرت كتابات تبرز ذلك من بينها ما: كتبه "الفراي" عام 900م عن إدارة المملكة أو الدولة. بالإضافة إلى ما ذكره الكاتب "كلود جورج" في مؤلفه "تاريخ الفكر الإداري" التي عرفت من خلاله أنواع جديدة من الرقابة ومنها الرقابة المال.²

2.3. الرقابة في العصر الحديث

في منتصف القرن التاسع عشر ظهرت الثورة الصناعية بأوروبا التي أدت إلى تزايد مطالب العمال وأصحاب العمل ما مهد لظهور الإدارة العلمية، ومدارس للإدارة العلمية، ويرجع الفضل في ذلك إلى كل من "هان ري فايول" و "فدريك تايلور" و "فرانك جلبرت" الذين قاموا بإبراز أفكار جديدة منها معدلات الأداء والربط بينها وبين الأجر المتدرج . بدأت معالم الرقابة الإدارية كنوع من أنواع الرقابة الإدارية في ظهور والتبلور، فقد عرف "فايول" الرقابة الإدارية بقوله "تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة، والتعليمات، والمبادئ المحددة و هدفها الإشارة إلى نقاط الضعف، والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها، وبعد ذلك تواصلت محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل عام 1960 على أيدي "وليام تراتيرس جيروم".³

¹ - حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 80 - 81.

² - دحمان حمادو: مرجع سابق، ص: 13.

³ - حسين عبد العال محمد: مرجع سابق، ص: 82.

ثانياً: تعريف الرقابة الإدارية

للرقابة الإدارية عدة تعريفات، نلخص أهمها في النقاط الآتية:

- الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها.¹
- الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها.²
- سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أولاً مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة.³
- الوصاية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة من أجل حماية وحدة الدولة الإدارية، وحسن أداء الخدمة المحلية، وهي رقابة إدارية تعتمد على سلطة قانونية.⁴
- الرقابة الإدارية تعتبر رقابة داخلية ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية.⁵
- الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها.⁶

¹ بكر القباني: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص: 2.

² طارق المجذوب: الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص: 529.

³ علي خطار شنطاوي: الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002، ص: 225.

⁴ خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993، ص: 220.

⁵ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص: 95.

⁶ صباح سعد الدين عمر العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع:

<http://scholar.najah.edu/sites/scholar.najah.edu/files/conference-paper/role-financial-and-administrative-monitoring-country%E2%80%99s-development-and-administrativereforms>.

ص: 07، تاريخ التصفح 2020/03/03 (20:33).

وبالتالي نستنتج من التعاريف السابقة أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن رقابة تقوم بها الأعران والهيئات الإدارية والتي تصدر قرارات إدارية تتعلق بمصلحة الإدارة العامة سواء في مؤسسة أو جهة حكومية كانت أو الخاصة.

وانطلاقاً من التعاريف أعلاه، هناك عدة خصائص للرقابة الإدارية، نوجزها فيما يلي:¹

- رقابة إدارية شاملة، أي أنها تشمل الشخص المرؤوس وأعماله؛
- رقابة صادرة عن السلطة لمختصة والمتمثلة في الرئيس الإداري؛
- رقابة داخلية يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه؛
- تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح؛²
- الرقابة الإدارية موضوعية، وواقعية في تأدية وظيفتها، ويتطلب هذا توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها؛³
- الوضوح والدقة والمساعدة في العمليات الإدارية الأخرى.

وهناك ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية تتعلق بتعريف الرقابة الإدارية، هذه الاتجاهات هي:⁴

1. النظرية الكلاسيكية

يرى أصحاب هذا الفكر الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم، لذا يستخدموا تعبيرات معينة مثل القوة والسلطة، فالمدير التقليدي يستخدم قوته وسلطته الرسمية لإرغام الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون، لذلك فإن الرقابة في نظرهم هي: عملية التركيز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافئة لمنع حدوث الأخطاء والانحرافات،

¹- بدرية ناصر: نطاق السلطة الرئاسية للقانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، 2008 - 2009، ص: 16 - 17.

²- إبراهيم عبد العزيز شيحة: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001، 232.

³- حمد بن صالح بن هليل الحربي: الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، 2003، ص: 45.

⁴- حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010، ص: 13 - 14.

من رواد هذه المدرسة هنري فايول حيث عرف الرقابة على أنها: تتطوي على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال.

2. النظرية السلوكية

يرى أنصار هذا الفكر إلى الرقابة الإدارية من الجانب الإنساني، وذلك بالتركيز على التأثير في سلوك الآخرين بإيجابية، حيث يعرفون الرقابة الإدارية بأنها: " قدرة الفرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين، بحيث يحقق التأثير النتائج المرجوة " أما جورج تيري فقد عرف الرقابة بأنها: " قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة ..."

3. النظرية التطبيقية

من أهم أنصار هذا الاتجاه "تيري وجورج" يرون بأن الرقابة تركز على معايير رئيسية للقيام بوظيفتها وهي:

- وضع وتحديد المعايير؛
 - قياس الأداء ومقارنته بالمعايير؛
 - تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة.¹
- من جهة أخرى يرون بأن الرقابة تقوم بعدة وظائف متكاملة ومترابطة مع بعضها البعض وهي:

- الرقابة الإدارية؛
- الرقابة التجارية؛
- الرقابة المالية؛
- الرقابة الأمنية؛
- الرقابة السياسية؛

¹ - حمدي سليمان القبيلات: مرجع سابق، ص: 14.

- الرقابة القضائية.

وبالتالي نجد أن هذه الاتجاهات ركزت على تعريف متكامل ينطبق على الرقابة التطبيقية من خلال أنها عملة مترابطة ومتكاملة مع العمليات الأخرى رغم وجود اختلافات بين الأفكار.

الفرع الثاني: أهمية وأهداف الرقابة الإدارية

أولاً: أهمية الرقابة الإدارية

تكمن أهمية الرقابة الإدارية في:

- تمثل العمود الفقري للإدارة؛¹
- وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات ازدادت أهميتها بالقول أن: عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق، وأن التنظيم المصالح، وأن الأفراد تتوفر لديهم المهارات وأن النتائج المالية مرضية، والقيادة فعالة والتنسيق يعمل على رفع الازدواج؛²
- السرعة والبساطة في الإجراءات؛³
- تنظيم الروابط والعلاقات التي تقوم بين أفرادها، فالمجتمع لا يقوم إلا وفقاً لنظام يحكم العلاقات فيما بين الأفراد بعضهم البعض، وكلما ازدادت حاجات المجتمع وتشابكت مصالح أفرادها ازدادت أهمية القاعدة القانونية التي تنظم إشباع حاجات الأفراد؛⁴
- تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير، لذلك تعد الرقابة الإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، والتي تشمل التخطيط والتنظيم، والتنسيق والتوجيه والقيادة؛⁵
- وظيفة هامة لتدعيم التنظيم وللمحافظة على المعنويات بين العاملين، والعاملون لا يرغبون في العمل دون رقابة، كما أن الطريقة التي يعمل بها المرؤوسين في غياب

¹ - محمد ديداموني عبد العال: مرجع سابق، ص: 58.

² - عبد العزيز صالح بن حبتور: مبادئ الإدارة العامة، دار المسيرة، الطبعة الأولى، عمان، ص: 215.

³ - عمار بوضياف: الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2011، ص: 43.

⁴ - محمد ديداموني عبد العال: مرجع سابق، ص: 53.

⁵ - صباح سعد الدين عمر العلمي: مرجع سابق، ص: 09.

الرقابة ستكون غير عادلة، حيث يصعب التأكد من أن كل فرد سوف يعمل على نفس الأساس.¹

ثانياً: أهداف الرقابة الإدارية

تسعى الرقابة الإدارية إلى جملة من الأهداف المنظمة حسب ثلاث محاور كما يلي:

1. الأهداف الإدارية

وذلك من خلال:²

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فعلى الدولة فرض رقابتها على الهيئات المحلية من أجل حماية وحدة الدولة إدارياً وسياسياً؛
- كشف الأخطاء والعمل على تصحيحها بإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها؛
- تحفيز المواطنين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية وإبعاد الجوانب السلبية، وذلك لتشجيع الموظفين ومنه حسن إدارة المرافق العامة، وعلى الدولة العمل على تلبية أفضل الخدمات بالمرافق المحلية.

2. الأهداف السياسية

من بين أهم الأهداف السياسية، ما يأتي:

- حماية المواطنين ومصالحهم وذلك لضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم فالدولة تقوم بحماية الأفراد من انحراف الجماعات المحلية عن أهدافها؛³
- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة والتوفيق بين هيئاتها؛⁴

¹ - محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن: الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، الدار الجامعية، 2003، ص: 35.

² - عبد الحكيم بودفار وحييب بوتعية: مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة

الماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جيجل، 2015 / 2016، ص: 24 - 25.

³ - ابتسام عمير: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون

العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص: 74.

⁴ - صليحة ملياني: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص: 175.

- ضمان مبدأ المشروعية في سير ومباشرة مهام المجالس المحلية، يجب التأكد من التزام بكافة القوانين والأنظمة.¹

3. الأهداف المالية

من بينها:²

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية والتحقق من صحة الدفاتير والمستندات، وكذلك التأكد عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فيجب أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي؛
 - التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها، وعدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية؛
 - تحقيق مبدأ المشروعية وضمان سلامة التصرفات والتزامات التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.
- بالإضافة إلى الأهداف السابقة المقسمة على ثلاث محاور، تهدف الرقابة الإدارية أيضا إلى:³
- التحقق من أن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة مرضية ولهذا فهي لا تكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج، وبمراعاة الكفاءة في الأداء والاقتصاد؛
 - التأكد من إدراك القيادات لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها، حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة، تحقق في النهاية أهداف السياسة العامة، وتحقق ارتباط الجهاز وأفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة وضمان ولائهم لها؛
 - ترشيد عملية اتخاذ القرارات، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه؛

¹- علي خطار شنطاوي: مرجع سابق، ص: 227.

²- ابتسام عميور: المرجع السابق، ص: 74 - 75.

³- محمد حسن الجوهرى: مرجع سابق، ص: 47 - 49.

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية

- قياس عنصري الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما؛
- التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية و مدى صحة توظيف الإدارة للقوانين والتعليمات، وبها يمكن الوقوف أولاً على سير العمل وما قد يعتريه أو يشوبه من نقص أو تقصير أو انحراف، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة التي من أجلها مارست الإدارة نشاطها، وتحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبيل الإدارة، ومن هنا تصل الرقابة الإدارية إلى العلاج الناجع لتقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص، التي قد تقع فيه الإدارة في أثناء ممارستها النشاط الإداري، والعمل على ضمان حسن سير العمل وانتظامه؛¹
- الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها، مع اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والثغرات مع تحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات؛²
- كشف الانحراف الإداري، والانحراف الإداري يعني استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة والتعليمات؛³
- تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية؛⁴
- حماية المواطنين من تعسف السلطات على المستوى المحلي.⁵

¹- خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، قضاء إلغاء، قضاء التعويض، عمان، 1999، ص: 60.

²- عبد الله طلبه: الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995، ص: 254.

³- حمدي سليمان القبيلات: مرجع سابق، ص: 23.

⁴- عمار عوابدي: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص: 267 - 268.

⁵- مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية، الدار البيضاء، المغرب، 1992،

ص: 97.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وصورها

بعد التعرض لمختلف المفاهيم الخاصة بالرقابة عامة والرقابة الإدارية خاصة وتوضيح أهم الخصائص التي تنطوي عليها المفاهيم مع ذكر أهم المدارس التي تعاقبت عليها تعريفات الرقابة الإدارية، ثم تبيان أهميتها وأهدافها، سنتعرض في هذا المطلب إلى أنواع الرقابة الإدارية وأهم صورها، وقد تم تقسيمه إلى الفروع الآتية:

- الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية؛

- الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية.

الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية

يوجد العديد من أنواع الرقابة الإدارية وقد تم تصنيفها حسب معايير معينة، كما يلي:

أولاً: الرقابة الإدارية من حيث المصدر

وتنقسم إلى نوعين، رقابة داخلية ورقابة خارجية، كما يلي:¹

1. الرقابة الإدارية الداخلية

يقصد بها كافة الفعاليات الرقابية التي يمارسها أفراد يتبعون إدارياً للمنظمة ذاتها على اختلاف وظائفهم ومواقعهم، ومن أنواعها نجد:

- الجهاز الدائم للرقابة الداخلية؛

- رقابة اللجان؛

- رقابة الإدارة؛

- رقابة العاملين.

وقد أجمع الباحثون على ضرورة توافر المقومات الآتية في الرقابة الإدارية الداخلية:

- هيكل تنظيمي إداري؛

- نظام محاسبي سليم؛

- وصف وظيفي لوظائف المشروع المختلفة؛

¹ - حسين احمد الطراونة، توفيق صلاح عبد الهادي: الرقابة الإدارية، دار حامد، الطبعة الأولى، عمان، ص ص: 138 -

- مستويات سليمة للأداء؛
- نظام دقيق لمراقبة وتقويم الأداء.

2. الرقابة الإدارية الداخلية

وهي الرقابة التي تتم من خارج المنظمة يمارسها أفراد اعتباريون يتبعون جهات رسمية أخرى خارجية عن الهيكل الإداري للمنظمة.

وبالتالي فإن مركز عمل هؤلاء الأفراد قد يكون داخل المنظمة أو خارجها، لكن الشرط الأساسي لممارسة مهنتهم الرقابية يتركز في تبعيتهم الإدارية لجهة مستقلة عن إدارة المنظمة مما يكفل جديتها وفعاليتها.

ومن أنواع هذه الرقابة:

- رقابة تشريعية؛
- رقابة قضائية؛
- رقابة مالية ومحاسبية؛
- الرقابة الشعبية.

ثانياً: الرقابة الإدارية من حيث وقت ممارستها

وتنقسم إلى:¹

1. الرقابة الإدارية السابقة

هي الرقابة التي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذاً وقابلاً للتنفيذ وتفترض الرقابة السابقة تمنع جهة الرقابة سلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة.

ويعاب على الرقابة السابقة أن تعتبر تدخلاً من جانب جهة الرقابة بما يؤدي إلى بطء الإجراءات وإصابة الوحدة بالجمود، كما أنها تنهب بالفائدة من الاعتراف للوحدة بالشخصية المعنوية وتحيلها لهيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ، ولكن الرد على كل هذه المساوئ سهل ويسير يتمثل في الوقاية خير من العلاج.

¹ - حسين عبد العال محمد: مرجع سابق، ص ص: 147 - 148.

2. الرقابة الإدارية اللاحقة

تتصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلا من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، ولهذه الرقابة صورا عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها، ويمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابه من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة ولهذا فإن الرقابة اللاحقة ترد على ما تم إنجازه فعلا من أعمال.

كما تنتج تلك الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة.

ثالثا: الرقابة الإدارية من حيث أهدافها

وقبها:¹

1. الرقابة الإيجابية

وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن كافة الإجراءات والتصرفات يتم العمل بها طبقا للوائح والأنظمة والتعليمات المعمول بها داخل المنظمة بما يكفل تحقيق أهدافها من جهة والتنبؤ بالانحرافات والأخطاء المحتمل حدوثها واتخاذ الإجراءات اللازمة والقرارات الخاصة لمنع حدوث هذه الانحرافات، ومن جهة أخرى العمل على ضمان حسن سير العمل في المنظمة، وهذه الرقابة تعتبر أحد الأساليب الناجحة في حفز الموظفين وتمييزهم، وبالتالي تطوير وتحسين المنظمة.

2. الرقابة السلبية

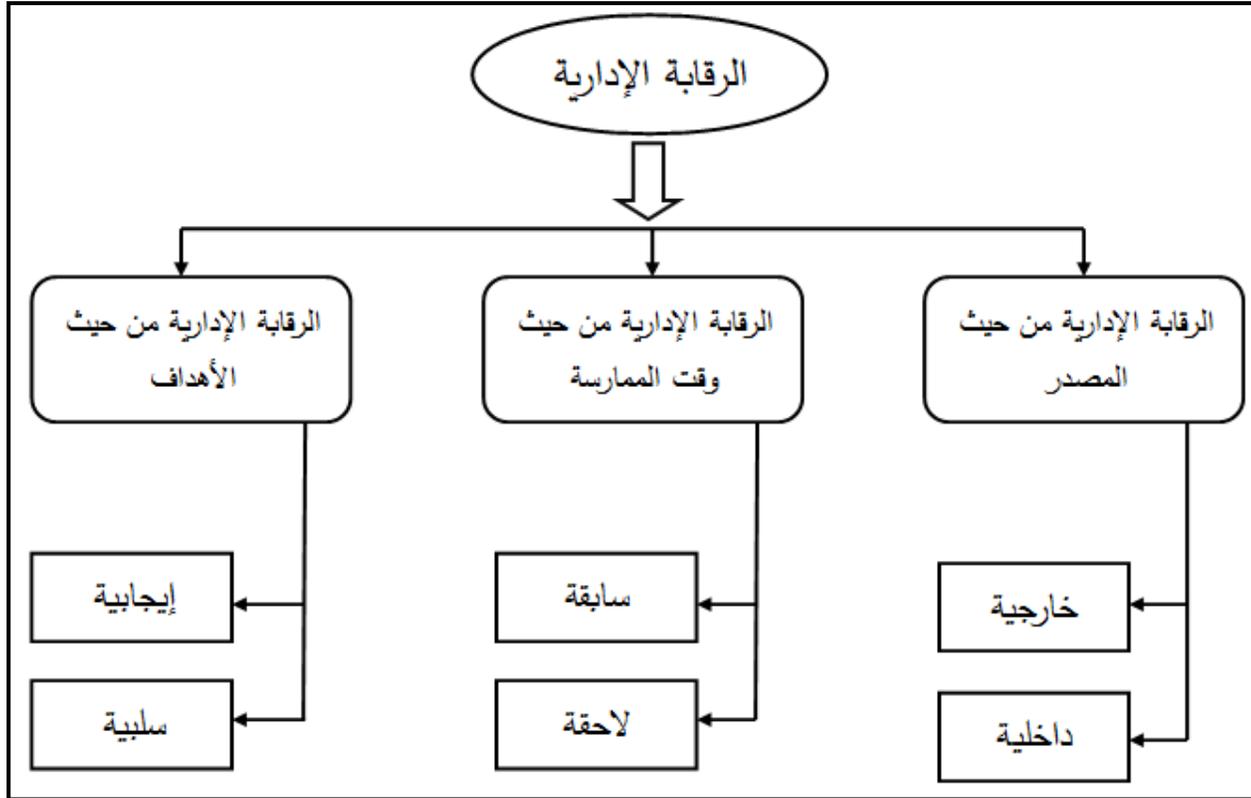
وتعمل هذه الرقابة على البحث عن الأخطاء والانحرافات والعمل على منع حدوثها مع التركيز على معاينة مرتكبي هذه الأخطاء والانحرافات وبمعنى آخر تعمل على تصيد الأخطاء والانحرافات، لهذا تسمى بالرقابة البوليسية، ففي غالبية المنظمات الإدارية في الدول النامية تأخذ بالرقابة السلبية، وتعتمد تجاهل الرقابة الإيجابية.

¹ - حسين أحمد الطراونة، توفيق صلاح عبد الهادي: مرجع سابق، ص: 180 - 181.

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية

وبناء على ما سبق يمكن تلخيص أنواع الرقابة الإدارية في الشكل الموالي:

الشكل رقم 01: أنواع الرقابة الإدارية



المصدر: من إعداد الطلبة

كما نجد هناك أنواع أخرى للرقابة، من بينها:

• الرقابة المباشرة والرقابة غير المباشرة

- الرقابة المباشرة

يتم هذا النوع من الرقابة عن طريق الملاحظة الشخصية التي تلعب دورا مهما في مراجعة النتائج الفعلية، إذ يقوم المسئول بشخصه بمراقبة أعمال المرؤوسين والتحدث معهم، بغرض التعرف على المعلومات الضرورية وعلى الانعكاسات التي يبديها هؤلاء الأفراد، اتجاه طبيعة العمل وظروفه ونظام الأجور وغيرها من الأمور التي لا يجري نقلها في التقارير المكتوبة.¹

- الرقابة غير المباشرة

¹ - عبد الله عبد الرحمان النميان: الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأمنية، رسالة ماجستير، 2003، ص: 25.

هناك عدة أسباب عديدة قد يتعذر على المسئول القيام بملاحظات شخصية لسير أعمال المشروع لهذا يلجأ المسئول إلى الرقابة غير المباشرة، وذلك عن طريق التقارير الرقابية، وتهدف هذه التقارير إلى كشف الأخطاء في سير العمل، إلا أنها تزداد فعاليتها إذا قدمت بسرعة ودقة حتى يتمكن المسئول من اكتشاف الخطأ في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصويبه قبل أن يسبب مشكلة قد تؤثر على سير المشروع.¹

• الرقابة الإدارية على أساس طبيعة التوجه

وهناك عدة أنواع منها:²

- الرقابة الشخصية

هي تلك الرقابة المركزة على الفرد وكيف يتم اتخاذ القرار من طرفه، وكيف يكون سلوكه القيادي والإشراف داخل المؤسسة.

- الرقابة البيروقراطية

يتم الاهتمام بجميع الإجراءات والمهام التي تنفذ بها الأعمال والتركيز على مدى مطابقة هذه الإجراءات، وطرق الأنشطة بالقواعد والأساليب المستخدمة.

- الرقابة على النواتج

تعني الاهتمام والرقابة على المخرجات، حجم الإنتاج، نوعية الإنتاج، جودة الإنتاج والأرباح.

- الرقابة الثقافية

وتعني مدى وضوح الأهداف ودرجة الحرية المطبقة واستقلالية عمل الأفراد.

- الرقابة بالنتائج

هذه الرقابة تحاول أن تحدد بوضوح العلاقة بين الإدارة والعاملين، أو بين المراقبين والمراقب عليه، بحيث تكون هناك أهداف معينة أو نتائج متوقعة من عمل شخص معين يحاسب عليها من قبل رئيسه، بحيث يتمتع هذا الرئيس على الرقابة اللصيقة على كل جزئيات عمل هذا

¹- عبد الله عبد الرحمان النميان: مرجع سابق، ص: 25.

²- السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 38 - 39.

العامل، وأن يقتصر في رقابته على مدى تحقيق هذا العامل للنتائج المتوقعة من عمله والمحدد له سلفاً.

الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية

يتم ممارسة الإدارة بتدخل ثلاث صور مختلفة، كما يلي:

أولاً: الرقابة الذاتية

تتحقق هذه الصورة من الرقابة في كلا النظامين المركزي واللامركزية، فهناك أولاً الأجهزة الرقابية المركزية التي تتبع عادة المركزية الإدارية في الجهاز الحكومي، وتباشر رقابتها على مختلف المنظمات الحكومية، وهناك رقابة لامركزية التي تمارسها المنظمات الحكومية في داخلها، وتتشابه الرقابة التي تتم على أساس مركزية في كثير من جوانبها وأساليبها مع الرقابة الخارجية، فهي وإن كانت رقابة ذاتية على مستوى الجهاز الحكومي كله، فهي رقابة خارجية من وجهة نظر المنظمة الواحدة، حيث أنها تمارس على الرقابة الذاتية، خارجها، وأما الرقابة اللامركزية فهي في الواقع النمط الأكثر تعسيراً حيث أن الرقابة هنا تمارس من قبل المنظمة نفسها على أنشطتها وأدائها، فهي عملية داخلية تمارس ذاتياً.¹

ثانياً: الرقابة الرئاسية

في هذه الصورة من الرقابة يتقدم أحد الأفراد إلى الجهة التي أصدرت القرار وإنما على السلطة الرئاسية لها، أي إلى الرئيس إلى الموظف الذي أصدر القرار أو رئاسية الهيئة أو الجهة التي صدر عنها القرار، طالبا منها أن تستعمل سلطاتها الرئاسية هذه بإلغاء القرار أو تعديله أو سحبه والأساس الذي تقوم عليه هذه الرقابة هو أن السلطات الإدارية في كل دولة متدرجة والسلطات العليا هي التي ترسم الاتجاهات والقواعد التي يجب السير على هداها تاركة للموظفين التابعين بتنفيذها، ويتولى الرئيس الاطلاع على ما يصدر عنها، وله صلاحية إلغاء أو تعديل ما تراه مخالف للقانون أو غير ملائم، وبناء على ما تقدم يستثنى من الرقابة الإدارية قرارات من كان في القمة من سلم التدرج الرئاسي، كالوزراء.²

¹ - أحمد صقر عاشور: الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص: 72.

² - زاهر عبد الرحيم عاطف: مرجع سابق، ص: 44 - 45.

حيث تعتبر الرقابة الرئاسية بأنها سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الأعمال الصادرة عن المرؤوسين الذين يتبعونه، وتمارس هذه الرقابة على كل المستويات فالأعلى ثم على الأدنى منه إلى أن تصل إلى الإدارة الدنيا في التدرج الإداري، على أن يكون الوزير في العادة يمثل قمة الهرم الإداري.¹

ترتكز الرقابة الرئاسية على عدة مبادئ هي: مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، أو ما يعرف بمبدأ الرئيس الإداري الفرد، ومبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة، مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات، ومبدأ تلازم وتناسب الرقابة والمسؤولية.

والرقابة الرئاسية قد تكون سابقة وقد تكون لاحقة على التصرف الإداري، ففي الأولى فإن الرقابة تسبق إجراء التصرف وتضمن حق الرئيس في إصدار التوجيهات والإرشادات إلى مرؤوسيه، وفي الثانية تكون الرقابة لاحقة على إجراء التصرف الإداري وفيها يستطيع الرئيس الإداري ممارسة هذه الرقابة تلقائياً على أعمال مرؤوسيه أو بناءً على تظلم الأفراد لمطابقة هذه التصرفات لمبدأ المشروعية وملائمتها للظروف المقررة قانوناً، وفي كلتا الحالتين يستطيع الرئيس الإداري سحب، أو إلغاء أو تعديل القرار الذي أصدره المرؤوس، كما يمكن أن يحل محل المرؤوس مباشرة العامل حتى يتقاضي ما به من أخطاء، غير أنه لا يجوز للرئيس الإداري إلغاء أو تعديل القرار إذا كان قد تضرر أو نجم عنه حق للغير إلا في حدود المواعيد المقررة قانوناً.²

ثالثاً: الرقابة المتخصصة

انطلاقاً من الرقابة يعهد إلى لجنة مشكلة خصيصاً لهذا الغرض برقابة أعمال الإدارة وتعديل وإلغاء ما يكون منها مخالف للقانون أو غير ملائم، أما تكوين اللجنة فيكون من عدد معين من الموظفين يتصفون بقدر كافي من الدراية والخبرة التي بها يتمكنون من الفصل فيما يعرض من تظلمات وتحقق هذه الطريقة للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في الطريقتين السابقتين

¹ - أحمد سويقات: الرقابة على الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراة، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015/2014، ص: 131.

² - عبد الله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، سوريا، 1996، ص: 267.

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية

وربما في هذه الطريقة بعد إجراء بعض التعديل عليها أهمية في معالجة الفساد الإداري، حيث تعد هذه الطريقة حلقة اتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام المحاكم بمعناه الفني، وتقوم اللجنة الإدارية التي قدم لها التظلم بفحصه والتصرف على ضوء ما يكتشف عن ذلك الفحص وعلى أساس ما تقتنع به، وفي سبيل قيام الإدارة بهذه المهمة قد تقوم على تعديل تصرفها حتى تتقاضي ما به خطأ وقد تجد الإدارة سبيل تصحيح تصرفها لا يكون إلا بإلغائه أو سحبه وقد تتخذ بعد ذلك تصرفاً جديداً يحل محل التصرف الملغى أو المسحوب.¹

وقد كان هدف الرقابة الإدارية هو ضمان سير المرفق والمشروعات العامة بانتظام تحقيقاً للصالح العام، فإن جل التشريعات تحرص دائماً على تعزيز الرقابة الإدارية وتوليها اهتماماً إضافياً في جميع أوجه نشاطاتها ومجالاتها، من خلال أجهزة أو لجان إدارية متخصصة بما يكفل تحقيق الغرض من الوقاية بصورة إيجابية ومثيرة.

ولما كان المفهوم الحديث للرقابة يتطلب اختصاصاً وتقنية ومتابعة تتجاوز في أكثر من إمكاناتهم، فقد عمدت غالبية الدول إلى إيجاد أجهزة متخصصة الأحيان قدرة المشرفين والتي تنظم أعمالهم في جميع تلك الصور لتحقيق الرقابة الذاتية بطريقتين إما بتدخل الجهة الإدارية أو بتدخل السلطة الإدارية بناءاً إلقاء نفسها لممارسة الرقابة والتعقيب، ولا تظلم صاحب الشأن المضار من القرار الإداري المعيب، وبما أن التدخل التلقائي عمل على عمل اختياري وتقديري فإنها لا تثير أية إشكالية من جانب السلطة الرقابية، أما التدخل بناءاً تظلم صاحب الشأن فإنه يترتب على سلطة الرقابة التزاماً قانونياً بممارسة هذه الرقابة والرد على التظلم المقدم إليها بالرفض أو القبول.²

¹ - زاهر عبد الرحيم عاطف: مرجع سابق، ص: 45.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص: 210.

المبحث الثاني: مبادئ، مجالات ووسائل الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة عملية إستراتيجية متكاملة ضمن عمليات الإدارة العامة والخاصة على حد سواء تقوم على استراتيجيا تكفل تحقيق الأهداف المسطرة ضمن منظومة متكاملة وشاملة وفق ما يقتضيه التنظيم الإداري المعمول به، والتي تقوم على مبادئ وتمر بخطوات تكفل السير الحسن لعملة الرقابة الإدارية.

كما تستخدم في عدة مجالات وهذا ما يؤكد الاستعمال الشائع لمصطلح الرقابة الإدارية. وقد تم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

- **المطلب الأول:** مبادئ وخطوات الرقابة الإدارية؛
- **المطلب الثاني:** مجالات ووسائل الرقابة الإدارية.

المطلب الأول: مبادئ وخطوات الرقابة الإدارية

لكل عملية إدارية عدة اعتبارات تسير التنظيم الحسن لها وتكفل تحقيقها للأهداف المسطرة والإمام بالبرنامج المسطر ضمن التنظيم الإداري، وللتفصيل أكثر تم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

- **الفرع الأول:** مبادئ الرقابة الإدارية؛
- **الفرع الثاني:** خطوات الرقابة الإدارية.

الفرع الأول: مبادئ الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية كنظام فعال يجب أن يتوفر على مجموعة من المبادئ، وهذا حتى يضمن لها الفعالية والنجاح، ويمكن أن نحدد المبادئ الفعالة للرقابة الإدارية، فيما يلي:

أولاً: مبادئ الرقابة

وهي:¹

1. مبدأ التكامل والاتساق

حيث لا يمكن تصور وجود رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط كما يجب أن يكون تحقيق التكامل مع سائر النظم التنظيمية الأخرى.

¹ - السعيد بلوم: مرجع سابق، ص ص: 53 - 54.

2. مبدأ الوضوح والبساطة

ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الرئيسية لنظام الرقابة، حيث توجد بعض النظم والأساليب الحديثة والمفيدة في الاستخدام، لذلك يجب على الرقابة أن تمتاز بكونها يجب أن تكون سهلة الفهم والبسيطة.

3. مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عن الأخطاء

حيث ترتبط الرقابة ارتباطاً وثيقاً وواضحاً بعنصر الوقت فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات في حينها والتبليغ عنها بسرعة وتحديد أسبابها، كما أنه يجب على النظام الرقابي أن يشير إلى الإجراءات والتصرفات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء.

4. مبدأ النظرة المستقبلية

ويكون فيها:

- الاهتمام بالتنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها أكثر من الاهتمام بتصحيح الأخطاء؛
- الاهتمام بتصحيح أكثر من توقيع العقوبات فقط؛
- الاهتمام بالاتجاهات المستقبلية أكثر من التركيز على الماضي والحاضر.

5. مبدأ الحافز الذاتي

المقصود هنا هو اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية وذلك من جانب العاملين للنظم الرقابية ومن بين الأساليب الممكن انتهاجها لتنمية الحافز الذاتي نجد:

- استخدام الرقابة عن النقاط الإستراتيجية مع عدم محاسبة المنفذين على الانحرافات العادية غير المؤثرة؛
- إشراك المنفذين بالوسائل الذاتية إشراكهم في وضع معايير الرقابة؛
- ترك القليل من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء، حيث كان يركز النظام الرقابي على الأساسيات دون السطحية.¹

¹ - سعيد بلوم: مرجع سابق، 54.

6. مبدأ المرونة الملائمة

ويقصد بالمرونة باستجابة الرقابة لتغيرات المتوقعة حدوثها بحيث لا يكون هناك حاجة إلى تغير جوهري في نظام المعمول به في المؤسسة أو الهيئة، لذلك فإن نظام المرونة له حدود معينة حيث لا تؤثر على الاستقرار اللازم لفاعلية النظام وبقائه، والملائمة هي صورة تعكس طبيعة نشاط الهيئة والمؤسسة مما يتلاءم مع التنظيم الخاص والأهداف المراد تحقيقها وذلك مع تأكيد عدم نمطية النظام الرقابي.

ثانياً: مبادئ الرقابة الإدارية

تخضع الرقابة الإدارية لمجموعة من المبادئ التي استقر عليها القضاء والفقهاء، وهي:¹

1. مبدأ الموضوعية

بمعنى أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية في الرقابة وليست الجوانب الشخصية، فعندما يكون الأداء وأساليب شخصية، فإن المدير قد يتأثر في الحكم على الأداء، ولذا يجب استعمال معايير محددة وواضحة ومعلنة للمرؤوسين مع تجنب المعايير الجزافية التي تثير رفض المرؤوسين، وتشككهم في عدالة الإدارة موضوعيتها، بمعنى أن يتدخل العامل الذاتي في الرقابة، مما تؤدي المعايير الموضوعية إلى شعور العاملين بالرضا والطمأنينة.

2. مبدأ الدقة

إن عدم دقة النظام الرقابي يضر بالمؤسسة حتى وإن أفادها في المدى القصير وأن حصول المدراء على معلومات غير دقيقة من خلال الرقابة واستخدامها في إصدار القرارات، يمثل كارثة تتحمل نتائجها المؤسسة في نهاية الأمر، لذلك يجب أن تكون المعلومات التي تتعلق بعملية الرقابة الإدارية وخاصة النتائج دقيقة إلى حد القريب من الواقع.

3. مبدأ الإثارة والقبول من طرف العاملين

يجب أن يكون نظام الرقابة مقبولاً من العاملين فلا يجد النظام مقاومة، فإذا كان مقبولاً يحقق فعالية عالية في الرقابة، فالرقابة الصارمة تؤدي إلى استياء ينتج عنه روح معنوية متدنية، وأداء غير فعال، وتتطلب الرقابة لتحقيق هذا المبدأ، ما يلي:

¹ - السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 56.

- مساندة الإدارة العليا؛
- مشاركة جميع المسؤولين في وضع نظام الرقابة؛
- الحصول على المعلومات والتغذية الإسترجاعية عن الأداء الفعلي في الوقت المناسب.

4. مبدأ الحافز الذاتي

يعني اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية من جانب العاملين للنظام الرقابي، وذلك بوجود حافز ذاتي لتنفيذ النظام والعمل على إنجاحه، مع مراعاة العوامل النفسية عند تطبيق هذه النظم الرقابية، ومن الأساليب الممكن إنتاجها لتنمية الحافز الذاتي للعاملين ما يلي:¹

- اشتراك المنفذين في وضع المعايير الرقابية؛
- استخدام الرقابة على النقاط الإستراتيجية وعدم محاسبة المنفذين على الانحرافات العادية غير المؤثرة؛
- إمداد المنفذين بالوسائل الذاتية للرقابة والتي تمكنهم من معرفة مستوى أدائهم أولاً بأول، والتصرف السليم في حالة الانحراف عن المعايير الموضوع؛
- ترك شيء من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء، كأن يركز النظام الرقابي على الأساسيات دون القشور والسطحيات؛
- تحقيق التعاون والتنسيق بين المنفذين ومسئولي الرقابة، بحيث يكون الهدف من الرقابة واضحاً لتصحيح المسارات وليست لتصيد الأخطاء.

5. مبدأ الواقعية

يجب أن تقوم الرقابة على المعلومات الواقعية وليس مجرد تأويل للأوضاع، أي أن تكون هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي بالفعل، وأن يبعد المعلومات القديمة، لذا تتطلب الرقابة وجود شبكة من الاتصالات في جميع الاتجاهات، لسهولة نقل المعلومات وتداولها داخل المؤسسة.²

¹ - منتديات أبو الحسن التعليمية: بحث حول الرقابة الإدارية، على الموقع:
<http://1554.mountada.biz/t574-topic> تاريخ التصفح: 2020/03/03 (22:30).

² - السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 56.

6. مبدأ الملائمة

يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة ويتلاءم مع التنظيم الخاص بها وأهدافها، مع التأكد من عدم نمطية النظم الرقابية، أي لا يوجد نظام رقابي يناسب كل المؤسسات والنشاطات، بل أنه يختلف باختلاف نوعية المؤسسة، وأيضاً حسب مراحل التطور التي تعيشها وطبيعة الظروف المناخية المحيطة بها، وحتى من حيث التوقيت المناسب لتطبيق الرقابة.

7. مبدأ الاستثناء

على مبدأ الاستثناء حتى يتم لفت انتباه الإدارة يجب أن يعمل أي نظام رقابي جيد للانحرافات المهمة فقط، بمعنى آخر لا يجب أن يشغل الإدارة بالها بأعمال تسير بشكل سلس وطبيعي وسهل، وهذا يضمن أن انتباه الإدارة سيكون موجهاً نحو الخطأ، وسيزيل الرقابة غير الضرورية غير الاقتصادية، وإعداد التقارير وهدر وقت الإدارة.¹

8. مبدأ التكامل

يجب أن يتكامل النظام الرقابي مع سائر النظم التنظيمية الأخرى خصوصاً النظام التخطيطي، وأن وسائل التكامل بين التخطيط والرقابة يمكن تحديدها بوضوح، كما ينبغي على المدراء أخذ العوامل في الاعتبار أثناء قيامهم بعملية التخطيط، مثل الأهداف والإستراتيجيات السياسية الخاصة بالمؤسسة، والتي تضيف أبعاداً مكملة للنظام الرقابي، بمعنى آخر لا يمكن تصور وجود رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط، وبالتالي لا بد من الربط بين وظيفتي الرقابة والتخطيط في أن واحد حتى يتمكن مسئول الرقابة من تفهم الخطط والمعايير التي تمثل الأساس الجوهرى لممارسة وظيفته.²

الفرع الثاني: خطوات الرقابة الإدارية

تقتصر الرقابة الإدارية على ضمان ثلاث خطوات رئيسية، وهي:

¹ - السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 56.

² - علي الشريف: الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص: 54.

أولاً: تحديد المعايير

وهي المقاييس الموضوعية التي تستخدم لقياس النتائج الفعلية أي أنها الوسيلة التي يتم بمقتضاها شيء بشيء آخر، وقد تكون هذه المعايير مادية فهي تعتبر بمثابة نقاط أو أوجه قياس معنية يتم اختبارها لدلالة على انجاز البرنامج أو الخطة المعنية بحيث أن قياس الأداة عن طريقها يعطي للقائد صورة محددة عن مدى سير العمل، وتختلف معايير الأداة باختلاف المستويات التنظيمية، وتتمثل هذه المعايير فيما يلي:

- كمية العمل المطلوب إنجازه؛

- مستواه النوعي؛

- الزمن اللازم لأدائه.¹

ثانياً: قياس الأداء الفعلي

يتم في هذه المرحلة تقييم الأداء الفعلي عن طريق مقارنة الأداء الفعلي أو المتوقع بالمعايير الرقابية لمعرفة مقدار الانحراف عنه ثم مقارنة ذلك بالأهداف التي مرت في المرحلة الأولى وتعد عملية تقييم الأداء من المهام الصعبة في منظمات الأعمال أو في تنظيم آخر وذلك بسبب صعوبة أعمال بعض العاملين التي لا تحكمها معايير ومقاييس كمية يمكن القياس عليها.

وهي الأعمال التي تكون نتائجها غير ملموسة ولا تخضع للقياس كالأعمال الذهنية أو القيادية ويقول الدكتور فايز الزعبي

" أن تقييم الأداء تزيد صعوبته كلما انتقلنا من مستوى إداري لمستوى إداري أعلى منه في الهرم التنظيمي، حيث تتصف المستويات الإدارية العليا بالطابع القيادي واتخاذ القرار "

ونستطيع القول بأن عملية تقييم الأداء تخص كل شخص بالمنظمة على أساس الأعمال التي يقوم بها خلال فترة زمنية محددة وعلى أساس السلوك والتصرفات للأشخاص الذين يتعامل معهم.²

¹- زاهر عبد الرحيم عاطف: مرجع سابق، ص: 40.

²- فايز الزعبي: تأثير الرقابة في منشآت الأعمال، دار الهلال، 1991، ص: 191.

ثالثاً: تصحيح الانحرافات عن المعايير والخطط

ويقصد بذلك الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها قياس الأعمال السابقة، فإن عملية مقارنة أداء الخطط تكن من رصد الانحرافات وبالتالي محاولة تصحيحها وقيام المدراء باتخاذ إجراءات لعلاج الانحرافات فهذه العملية هي الخطوة تلتقي فيها الرقابة بباقي الوظائف الإدارية الأخرى، فعن طريق العملية الرقابية يمكن للقائد أن يغير الخطط أو إعادة توضيح وتعريف الأفراد بالمهام والواجبات المخولة لهم فلا يجب النظر للرقابة على أنها عملية مستقلة ومنفصلة عن باقي الوظائف الأخرى (التخطيط، التنظيم، التوجيه).¹

المطلب الثاني: مجالات ووسائل الرقابة الإدارية

من المؤكد أن يتحدد نظام الإدارة بمجال الرقابة الإدارية التي تحتوي عليها الإدارة العمومية أو الخاصة وذلك عن طريق وسائل تتضمنها الرقابة الإدارية.

ويتم تناول ذلك في الفروع الآتية:

- الفرع الأول: مجالات استخدام الرقابة الإدارية؛

- الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية.

الفرع الأول: مجالات استخدام الرقابة الإدارية

تعد من أهم مجالات الرقابة الإدارية الرقابة على الموارد المالية والبشرية والمادية وغيرها والتي سوف نتناولها فيما يلي:

أولاً: مجالات الرقابة المختلفة

تستخدم الرقابة الإدارية في عدة مجالات منها:

- الرقابة على الموارد المادية؛

- الرقابة على الموارد البشرية؛

- الرقابة على الوقت والحركة؛

- الرقابة على الموارد الإعلامية؛

- الرقابة على الموارد المالية.

¹- زاهر عبد الرحيم عاطف: مرجع سابق، ص: 40.

ويمكن شرحها بشيء من التفصيل كما يأتي:

1. الرقابة على الموارد المادية

إن الرقابة على الموارد المادية تشمل بعض النواحي مثل الرقابة على المخزون، والتي تستهدف ألا تكون كمية المخزون أقل من اللازم، وأكثر من اللازم وتشمل أيضا الرقابة على الجودة لضمان تطابق السلع المنتجة لمستويات الجودة المحددة لها، وهناك أيضا رقابة فنية على الآلات، والتي تستهدف استخدام الآلة المناسبة بما يتفق مع نوع وحجم العمل المطلوب.¹

2. الرقابة على الموارد البشرية

لكي تتم إدارة الأفراد بأحسن طريقة يجب التأكد من أن القوة العاملة في المشروع كافية وماهرة وراضية ومتعاونة في تحقيق الأهداف، وهذا الأمر يتطلب دراسة المؤشرات والمعايير الآتية مثلا:

- عدد طلبيات التغيير من وظيفة أو منصب إلى آخر؛
- عدد العمال الذين تم فصلهم؛
- عدد الغيابات؛
- عدد الحوادث المهنية؛
- تطور إنتاجية العامل.²

3. الرقابة على الموارد الإعلامية

إن المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب تعتبر أصلا من أصول المنظمة، بناء عليه فإن الرقابة على المعلومات الغرض منها التأكد من أن التنبؤات قد تم إعدادها بدقة في الوقت المناسب، وأن المعلومات التي يحتاجها المديرون في نشاط اتخاذ القرارات تصلهم في الوقت المناسب والكمية المناسبة وبمستوى من الدقة يمكن الاعتماد عليها.³

¹ - منتديات الحقوق والعلوم القانونية: طرق الرقابة الإدارية في الجزائر، على الموقع: <http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=6480> بتاريخ 2022/03/04 (18:30).

² - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2005، ص: 271.

³ - ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007، ص: 205.

4. الرقابة على الموارد المالية

اهتمت الدولة منذ القديم بتنظيم الرقابة على الأموال، ذلك أن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث لها عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى نفاقاً، والرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام وإهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة.

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية والاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بد من القيام بعملية من تخصيصها وتوزيعها توزيعاً عادلاً، من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.¹

5. الرقابة على الوقت والحركة

إن الوقت والجهد الجسماني من العناصر الأساسية في الإنتاج وبالتالي لا بد من مراقبتها، ومن هنا ظهرت أهمية دراسة الوقت والحركة، حيث إن دراسة الوقت الإنتاجي هي ملاحظة وتسجيل الوقت اللازم لأداء عنصر من عناصر العملية الإنتاجية، أما دراسة الحركة فهي عبارة عن دراسة حركات العامل أو الآلة أثناء تأدية العملية الإنتاجية بغية تقادي الحركات الغير ضرورية.²

ثانياً: مهام الرقابة الإدارية التي تستخدم في المجالات السابقة

تعمل الرقابة بشكل عام على التنسيق بين مختلف المهام التي ينص عليها القانون ضمن صلاحيات أعضاء الإدارة المخولة بالرقابة.

والتي تتوزع فيها مهمة الرقابة على مراحل كما يلي:

1. المدير العام؛

2. مراقب المؤسسة؛

3. رئيس القسم التنفيذي؛

4. قسم الرقابة.

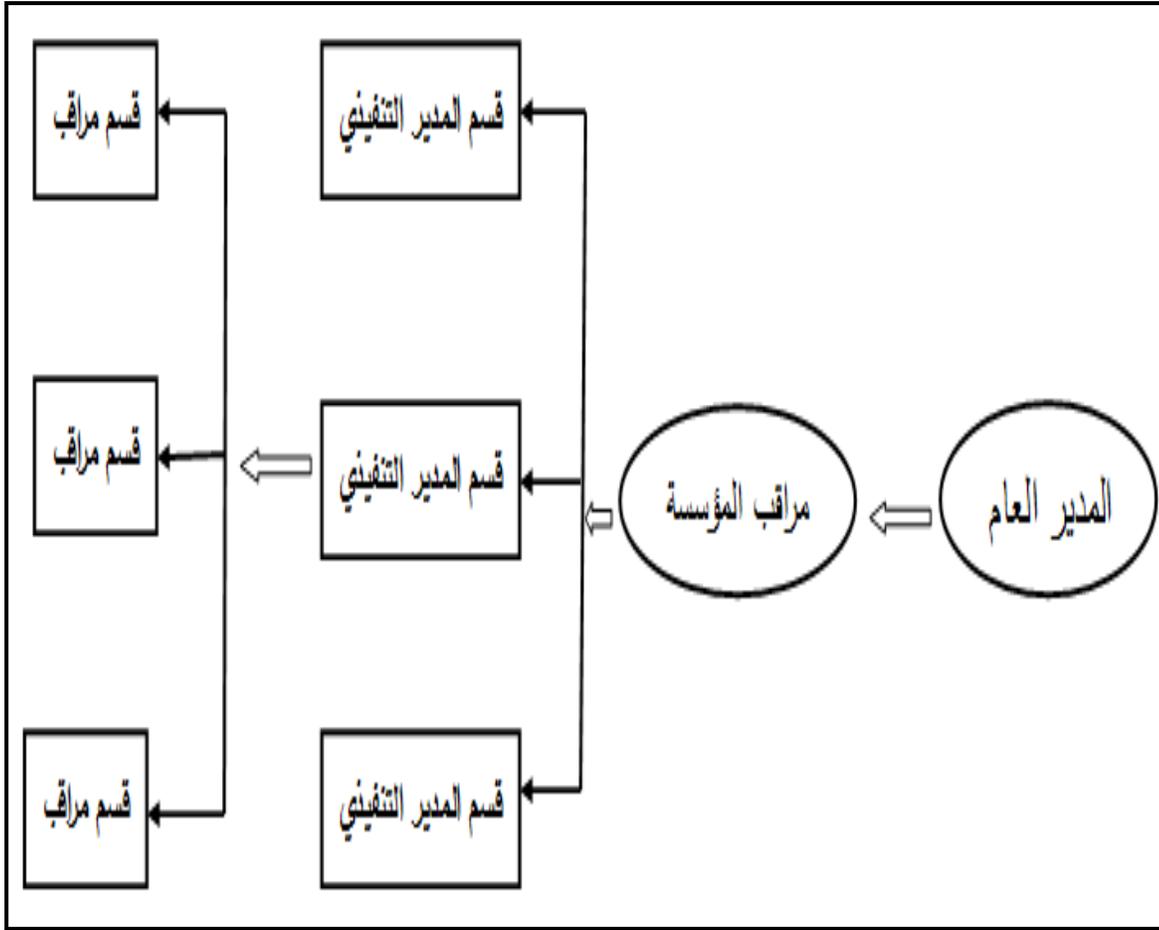
¹ - محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلب الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، ص: 05.

² - ناصر لباد: مرجع سابق، ص: 44.

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية

والشكل الموالي يوضح توزيع مهمة الرقابة كما يلي:

الشكل رقم 02: توزيع مهمة الرقابة



المصدر: من إعداد الطلبة

الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية

تتطلب وظيفة الرقابة الإدارية وسائل ملائمة تتكامل وتتساند لتحقيق أهداف الرقابة ومن بين هذه الوسائل التقارير الإدارية، الإشراف والملاحظة، الشكاوي والتظلمات، المتابعة والتفتيش.¹

وتتمثل وسائل الرقابة في:

- التقارير الإدارية؛
- الإشراف والملاحظة؛

¹ - السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 49.

- الشكاوي والتنظيمات؛
- المتابعة؛
- التفتيش الإداري؛
- السجلات والإحصاءات؛
- الرقابة عن طريق نقطة التعادل؛
- السجلات والمراجعة الداخلية.

وسوف نحاول شرحها فيما يلي

أولاً: التقارير الإدارية

تعني كلمة تقرير عرض كتابي للبيانات، ومن بين أهم التقارير الإدارية:

1. التقارير الدورية

تكون هذه التقارير بصورة دورية، يومية، أسبوعية، أو شهرية، أو فصلية، أو حولية، أو بعد انتهاء كل مرحلة من مراحل المشروع، أو بعد انتهاء المشروع كله، يقوم بوضع التقارير عادة مدراء المشاريع وتكون الجهة المخاطبة فيها هي الإدارة العليا، وهذا للوقوف على الإنجازات والمشكلات، ومثل هذه التقارير تكون مختصرة وتحتوي على معلومات وبيانات إحصائية أو جداول وحقائق وأرقام وغيرها.¹

2. تقارير الفحص

وهدفها تحليل ظروف المشروع سابقاً وحاضر لمساعدة الإدارة العليا على تلمس القرارات والخطط اللازم اتخاذها، وتختلف هذه التقارير الدورية في أنها تتطلب تجميع وتسجيل بيانات هامة لم تكن معلومة قبل الدراسة والفحص، ثم يقوم بتحليل هذه البيانات للوصول إلى نتائج محددة.²

¹- أحمد بن صالح بن هليل الحربي: الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، 2003، ص: 59.

²- السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 50.

3. تقارير سير الأعمال الإدارية

تتجز هذه التقارير من رؤساء الإدارات أو من ينوب عنهم، وتوجه للإدارة العليا، إنجازاتها المتعددة، وتشكل مثل هذه التقارير حلقة وصل بين المستويات الإدارية الوسطى والدنيا من جهة، والمستويات الإدارية العليا من جهة أخرى. وتتضمن هذه التقارير عادة شروحات عرض العمليات التنفيذية إلى جانب معلومات مختصرة عن الإنجاز والإشارة إلى المشكلات الناجمة وبعض الاقتراحات والتوصيات لمعالجة ما يلزم.

4. تقارير قياس كفاءة الموظفين

وهي تقارير دورية عادية يقيم فيها الرؤساء المباشرون أداء مرؤوسيه، بما في ذلك قياس قدراتهم، وتطور تلك القدرات ومدى تعاونهم مع زملائهم في العمل، ويقصد بمثل هذه التقارير تحفيز الموظفين على الأداء وتحسن نوعية عملهم، بالإضافة إلى تحسن أوضاعهم الوظيفية.

5. التقارير الخاصة

وهي تقارير ترتكز على بنود مالية وغير مالية، وهي تقارير متممة للتقارير الإدارية التي ورد الحديث عنها، وتنفيذ مقارنتها مع بعضها البعض على فترات زمنية مختلفة في عملية الرقابة الشاملة.

6. المذكرات

هي عبارة عن رسائل متبادلة بين إدارات وأقسام المؤسسة الواحدة، حيث تعتبر وسيلة اتصال، يتم فيها نقل المعلومات والبيانات، واستعمال المذكرات واسع الانتشار في المؤسسات ذات الأعمال الكبيرة، وهذا لصعوبة الاتصال الشخصي بسبب ضغوط العمل والأداء، وعادة ما تستخدم المذكرات في الحالات التي تستدعي كتابة البيانات على شكل جداول وإحصائيات رقمية وتسجيل قرارات القمة الإدارية، وفي حالة نقل المعلومات والبيانات أيضا والعدد كبير من الموظفين تجنباً للوقوع في الخطأ فيما لو تم نقلها شفويا على سبيل المثال.¹

¹ - السعيد بلوم، مرجع سابق، ص ص: 49-51.

7. تقارير التوصية

لا تقوم تقارير التوصية فقط بعملية التحليل، وتقديم البيانات والتي هي وظيفة تقارير الفحص، بل تقدم التوصيات والاقتراحات والحلول المناسبة بطريقة مقنعة وذات دلالة ملازمة للحقائق الموضوعية، والغرض الرئيسي من هذه التقارير هو توفير ظروف أفضل للأداء، والمساعدة في حل بعض المشكلات وتحسين خطة العمل أو بعض نظم العمل المعمول به.

ثانياً: الإشراف والملاحظة

نجد أن الرقابة الإدارية تتم عن طريق الإشراف والملاحظة في مختلف المستويات الإدارية، سواء الإدارة العليا، أو الإدارة الوسطى، أو الإدارة الدنيا والذين يتمثلون في رؤساء الأقسام الذين تنحصر مهامهم في تحويل الأوامر والتعليمات إلى أفعال.¹

ومن أهم وسائل الإشراف نجد:

- الملاحظة أثناء العمل وذلك للتحقق من سلامة أدائه للعمل؛

- تخطيط العمل يعني تعيين خطوات التنفيذ وتحديد دور كل موظف فيها؛

- تفتيش دوري وتفتيش مفاجئ.

أما الملاحظة تعني ملاحظة القائمين على العمل أي رؤيتهم عن كثب، وتسجيل ملاحظات شخصية عن النواحي الإيجابية والسلبية التي يلاحظها، وتهدف الملاحظة للوقوف على مدى الإنجازات وسلامتها وقانونيتها، وكشف مواطن الخطأ لتحديد المسؤولية من أجل تصحيح أخطائهم وتقويتهم.²

ثالثاً: الشكاوي والتنظيمات

وهي تعتبر وسيلة رقابية لكونها تحمل طابع المراجعة والمتابعة، حيث تضع الرؤساء في الصورة فيما يخص بعض أوجه الانحراف، أو الأخطاء مهما كان نوعها، لذا فإن الشكاوي

¹- أحمد بن صالح بن هليل الحربي: مرجع سابق، ص: 48.

²- وسائل السعودية: وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية العامة، بحث منشور على الموقع:

<http://saudi.arab> بتاريخ 05 / 03 / 2022 (10:30).

عموماً عبارة عن وسيلة من وسائل الرقابة، يمارسها المواطنون والمراجعون على العاملين والمسؤولين في المنظمات.¹

رابعاً: المتابعة

المقصود بالمتابعة هو التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية، ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة، وهو الأمر الذي يفرض على جهة المتابعة للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بصفة دورية منتظمة، حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها، والعمل على تداركها وعدم تكرارها.²

خامساً: التفتيش الإداري

يسعى إلى التحقق من حسن أداء الأعمال ودقة إنجازها وسلامة الإجراءات المتبعة في التنفيذ، والتفتيش الإداري يسعى إلى كشف الأخطاء ومعرفة أسبابها وتحديد مسؤولية من وقع فيها، ويتم التفتيش عادة بإجراء مقابلات مع العاملين، يتم فيها فحص أعمالهم ومناقشتهم وإمكانية ترشيد عملية التنفيذ، وكشف الأخطاء فيها والوقوف على المشكلات التي تواجههم، أو تحديد أسبابها والعمل على علاجها، وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين الحين والآخر لجعل الوحدات الإدارية في مدار الشعور بيقظة الجهاز الرقابي ابتغاء التأكيد من سير المعاملات، والتفتيش يكون دوري أو تفتيش مفاجئ.³

سادساً: السجلات والإحصاءات

وهي وسيلة تساعد على جمع ورصد البيانات والمعلومات عن الأداء الفعلي وتمكن من استرجاعها عند الحاجة، لمعرفة مستوى إنجاز الأعمال وتقييمها ومقارنتها بما هو مطلوب، وعملية المقارنة تكشف عن الأخطاء والانحرافات في الأداء، والمعلومات تمكن من البحث في مسبباتها ووضع الحلول اللائقة له.⁴

¹ - أحمد بن صالح بن هليل الحربي: مرجع سابق، ص: 61.

² - وسائل السعودية: المرجع السابق.

³ - عبد الله عبد الرحمان النميان: مرجع سابق، ص: 61.

⁴ - عبد الله عبد الرحمان دحمان: مرجع سابق، ص: 50.

ويعتمد نوع الرقابة المستخدم أولاً وقبل كل شيء على شكل البرنامج الموضوع، بمعنى أن تكون الرقابة محكمة حسب ما يتطلب البرنامج، وبسبب أن الرقابة تستخدم أعداداً محدودة من الأدوات الفنية، سنجد أن معظم أنظمة الرقابة الداخلية لها بعض الخصائص المشتركة، ولا نتصور نظام الرقابة يكون لخدمة المواقف النظرية، ولكن يخدم كل وحدة عمل في جميع المستويات.¹

سابعا: الرقابة عن طريق نقطة التعادل

يمثل تحليل نقطة التعادل وسيلة تخطيطية مفيدة، حيث أنه يبين النتائج التي يمكن أن تحققها المؤسسة عند مختلف العلاقة ما بين التكاليف التي تتكبدها المؤسسة، وبين إيراداتها عند تلك النقطة، ويعمل هذا الأسلوب على تمثيل وضع المؤسسة في خطة معينة، ولهذا الأسلوب تطبيقات كثيرة تساعد الإدارة في التزويد بالأفكار على مستوى نشاطها.

ثامنا: السجلات والمراجعة الداخلية

تستخدم السجلات كوسيلة رئيسية للرقابة الداخلية، حيث تستخرج منها البيانات على الداء الفعلي للأعمال، كما تقارن البيانات الواردة فيها، بما هو مقرر إنجازه، وتعتبر المراجعة الداخلية التقييم المستمر للأعمال والعمليات المنجزة، وأداة فعالة للتأكد من حسن التنفيذ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات في النواحي المالية.²

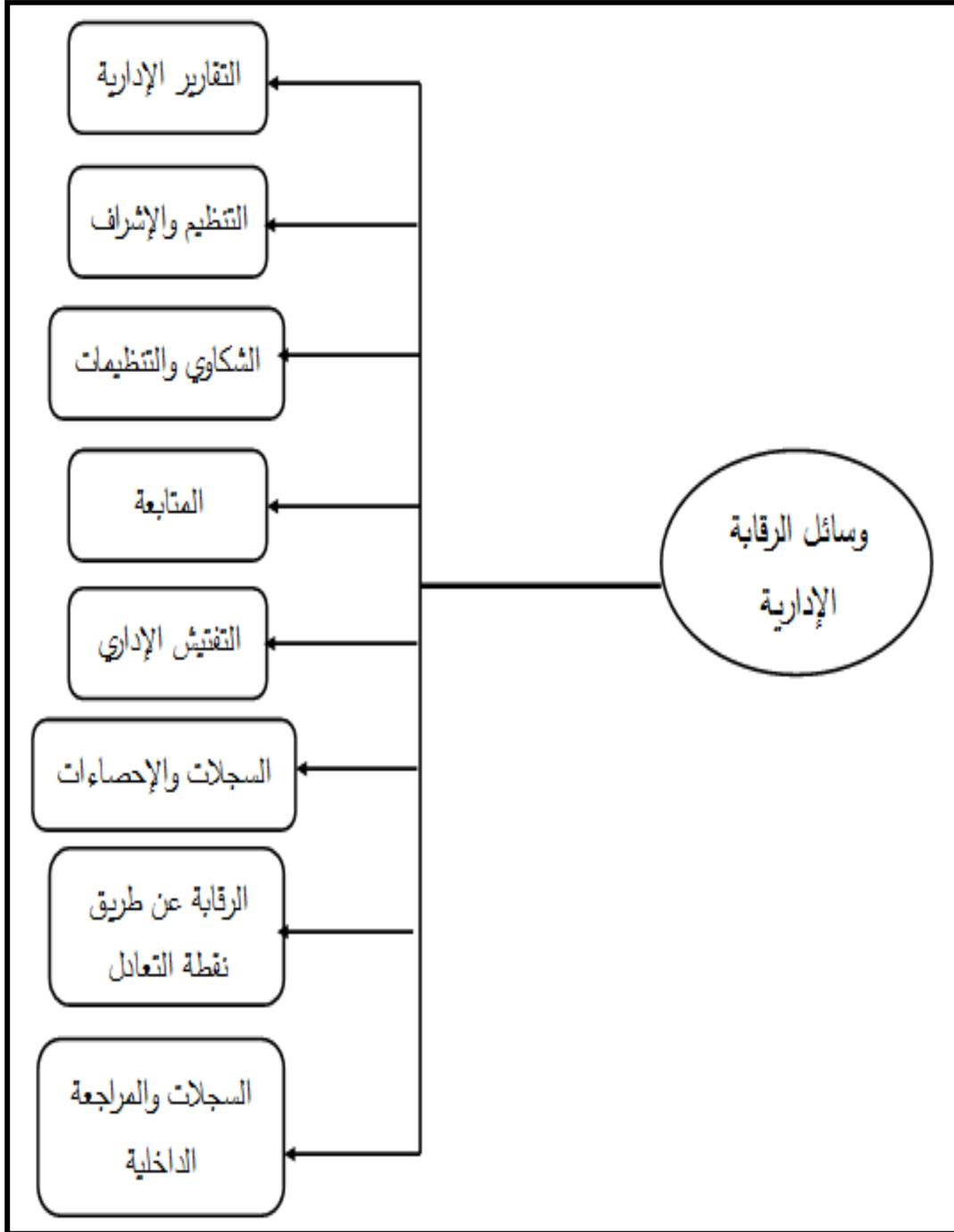
ويمكن تلخيص وسائل الرقابة الإدارية في الشكل الموالي:

¹ - محمد سعيد عبد الفتاح: محمد فريد صحن، مرجع سابق، ص: 346.

² - السعيد بلوم: مرجع سابق، ص: 51.

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية

الشكل رقم 03: وسائل الرقابة الإدارية



المصدر: من إعداد الطلبة

وبالتالي فإن الرقابة الإدارية عملية فعالة وضرورية في كل تنظيم إداري لكل جهة حكومية أو خاصة، ومثلها مثل أي هيئة إدارية تتوفر على مزايا وعيوب، نوجزها في النقاط التالية:

1. مزايا الرقابة الإدارية

وهي كالآتي:¹

- اكتشاف الانحرافات السلبية والإيجابية غير المرغوب فيها تمهيدا لتناولها بالدراسة والتشخيص لمسبباتها الرئيسية والفرعية، وبالتالي اقتراح أوجه العلاج المناسبة في الوقت المناسب؛
- التأكد من مدى مناسبة كل من الموارد البشرية (العاملين)، والمادية (الأصول الثابتة كالآلات والمعدات، والأصول المتداولة كالمواد والنقدية) لمتطلبات الخطط كما ونوعا ووقتا؛
- التأكد من أن الأداء التنفيذي يسير وفقا للسياسات والإجراءات التفصيلية المفسرة للخطة العامة؛
- اطمئنان العامل الكفاء لعدالة عملية المراقبة عند تقويم أدائه الفعلي بما يسمح بحصوله على مختلف أشكال الإثابة الممكنة، (المكافآت المادية أو المعنوية المعروفة)؛
- اطمئنان العامل المقصر لعدالة عملية المراقبة عند تقويم أدائه الفعلي بإتاحته الفرصة لتجديد مهاراته (بالتدريب المناسب)، الذي يكفل له تجنب كل صور العقاب الممكنة كالخصم من الأجر أو الحرمان من الترقية؛
- حفظ الحقوق لأفراد جمهور المتعاملين مع المنظمة، فيما يتعلق بعدالة أو مساواة (حصولهم على الخدمات أو المعاملات المستهدفة بالجودة المناسبة وبالسر المناسب)؛
- التأكد من الاستخدام الكفاء لكل من الموارد المتاحة والمرتبطة بما يتفق ومتطلبات الخطط؛
- التأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة والفرعية للخطط المرسومة المعتمدة؛

¹ - عبد الرحمان تيشوري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مقالة منشورة على موقع منتديات كورة، على الموقع: <http://forum.kooora.com/f.aspx?t=22022822> بتاريخ 2022/03/06 (20:21).

- التأكد من مدى مطابقة الأداء الفعلي للمسارات التي تفرضها الخطط المرسومة.

2. عيوب الرقابة الإدارية

منها:¹

- الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية فهي ليست رقابة من هيئة محايدة مستقلة، ويؤدي ذلك إلى جمع الإدارة بين صفتي الخصم والحكم بالنسبة لأعمالها محل الرقابة، مما لا يحقق العدالة التي ينشدها الأفراد، خاصة وأن اعتراف الإدارة بما يقع من أخطاء أو انحراف هو أمر عسير التحقق في كثير من الأحيان، إذ الغالب أن تتشبث الإدارة بعملها رغم تيقنها من عدم مشروعيتها، وذلك ما دام هذا العمل يحقق مصلحتها ولو كان ذلك يؤدي إلى الإخلال بقواعد المشروعية؛
- إحساس الأفراد بعدم الاطمئنان على حقوقهم، إذا ترك الأمر لحكم هو خصم لهم في نفس الوقت دون أية ضمانات تكفل لهم تحقيق العدالة والحصول على حقوقهم؛
- مشكلة الانضباط داخل مكان العمل وفي سلوكيات الأفراد القائمين بالعمل، من المشاهد في كثير من الوحدات الإدارية أو المرفقية فقدان الانضباط في العمل، بمعنى أن النظام أمر نادر الوجود، وليس من السهل على الفرد أو العميل أو المتعامل مع الإدارة الوصول إلى ما ينبغي في يسر وسهولة، وهذا يجعل من الصعب على هؤلاء الناس إنجاز معاملاتهم في الوقت الملائم، والذين يتجهون إلى القطاع الخاص أو الشركات المنظمة أو التي لديها نظام رقابي محكم؛
- عدم إدراك الضياع والفاقد من الطاقة الضائعة يمثل الضياع والفاقد جزءا كبيرا في مختلف وحدات القطاع العام وهذا مرجعه عدم المبالاة ، أو عدم إدراك مدى تأثير هذا الضياع على التكاليف من ناحية وضياع للجهود البشرية والموارد المالية في غير الغرض المخصص لها من ناحية أخرى، وكلما زاد حجم الضائع والمفقود كلما كان ذلك دليلا على ضعف الرقابة ؛
- التحفيز الخاطئ؛

¹ - عبد الرحمان تيشوري: المرجع السابق.

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية

- مشكلة الإحساس والالتزام بالوقت الملائم للأداء، نظرا لعدم وجود مسؤوليات زمنية قياسية تستخدمها الإدارة داخل مواقع العمل، فالإحساس والالتزام بالوقت الملائم أصبح من الأمور النادرة الوجود في القطاع العام في كثير من الدول النامية وبصفة خاصة الجزائر، فمثلا كثير من المشاكل التي تجعل من عملية الرقابة على الوقت صعبة وربما مستحيلة، وتعيق عملية الرقابة على الأداء والوقت والتكلفة.

الفصل الثاني : الرقابة

الإدارية في التنظيم الإداري
الجزائري

المبحث الأول: السلطات الإدارية المخولة بالرقابة

إن المركزية واللامركزية أسلوبان مختلفان للتنظيم الإداري، فنجد أن المركزية ترمي إلى التوحيد وعدم التجزئة وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وحصرها في يد السلطات الإدارية المركزية وهو ما يفيد السلطات خاصة التنفيذية في الترتيب، بينما اللامركزية تهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وأشخاص الإدارة المحلية، مع خضوعها لرقابة وإشراف، بحيث تكون رقابة ذاتية تمارس النشاطات داخل الإدارية وفق القوانين المنصوص عليها في إطار الرقابة الوصائية والرئاسية.

وللتفصيل أكثر تم تقسيم المبحث إلى مطلبين، كالآتي:

- **المطلب الأول:** الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية؛
- **المطلب الثاني:** الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية

تعد الرقابة الإدارية الرئاسية من أهم الأنواع الخاصة بالرقابة الإدارية في التنظيم الجزائري كونها تمثل عنصر فعال بواسطته يتم حماية الإدارة والمرافق العامة، بالإضافة إلى حماية المواطنين وتلبية متطلباتهم الإدارية وذلك لتقليل من السلبيات الإدارية والقيام بعملية الرقابة على أحسن وجه.

وسيتم توضيح ذلك في الفروع الآتية:

- **الفرع الأول:** مفهوم الرقابة الرئاسية؛
- **الفرع الثاني:** مظاهر الرقابة الرئاسية ومظاهرها.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية

أولاً: تعريف الرقابة الرئاسية

هناك العديد من التعاريف المتعلقة بمصطلح الرقابة الرئاسية، نذكر أبرزها فيما يلي:

1. هي سلطة رئاسية تمارسها الوحدات الإدارية العليا صعوداً حتى نصل في النظام البرلماني، إلى الوزير وهو مسؤول قضائياً وسياسياً أمام البرلمان، وإلى رئيس الجمهورية

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

- في النظام الرئاسي - وهو إن لم يكن مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان بسبب مبدأ الفصل في السلطات، فإنه مسؤول قضائياً عن أعمال الوظيفة التنفيذية.¹
2. من أقدم صور الرقابة في مجال أعمال الإدارة العامة، وكما أسلفنا القول أن الرقابة عملية تمارسها الهيئات العليا على أعمال الهيئات السفلى، مع مراعاة التدرج الهرمي في الأجهزة الإدارية، والرقابة الرئاسية تعد من أساسيات تكوين الدولة القانونية التي تقوم على أساس سلطة مركزية قوية، لفرض سيطرتها الكاملة على مختلف الأجهزة التابعة لها وتسير مهامها لتثبيت سياستها، وبسط نفوذها على الدولة ومرافقها جميعاً، وتزداد الحاجة إلى الرقابة على أعمال المرؤوسين في الوظائف العامة تبعاً لانتساع نشاطها وتنوعه، بل أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة إلى خدمة عامة.²
3. السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة.³

ثانياً: خصائص الرقابة الرئاسية

- ¹ - طعيمة الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973، ص: 503.
- ² - محمد ماجد ياقوت: أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية، "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص: 137.
- ³ - عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص: 77.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

تمتاز الرقابة الرئاسية بمجموعة من الخصائص، منها:¹

1. الرقابة الرئاسية هي سلطة إدارية

ومعنى ذلك أنها تصدر عن سلطة إدارية، أي تصدر عن الرئيس الإداري شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة، إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، وتتفني عنها الصفة القضائية إذ يعد هناك مجال لوجود نظرية الوزير القضائي التي أخذت بها فرنسا.

2. الرقابة الرئاسية سلطة مفترضة

تميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة إدارية مفترضة أي تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بها للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص.

3. الرقابة الرئاسية سلطة شاملة

من المسلم به أن الرقابة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، ذلك لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم، وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه ي كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام ي خدمة الدولة، كسلطات التأديب والتنظيف، غير أن شمولية الرقابة الرئاسية لا تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة البث النهائي، باتخاذ قرارات معينة دون تعقب من رئيسه عليها، وبذلك يتمتع على الرئيس ي هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو أن يحل نفسه محله في اتخاذها.

4. الرقابة الوثابة سلطة داخلية

¹ - لعمارة عامر: التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015 - 2016، ص: 8 - 10.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

لما كانت الرقابة الرئاسية هي الأصل لرقابة إدارية، والتي يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أنها تشتمل إلى نوعين رقابة إدارية خارجية (من الخارج) وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، وراقبه إدارية داخلية وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على مرؤوسهم، سواء أكانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم.¹

الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية ووسائلها

أولاً: مظاهر الرقابة الرئاسية

تتناول الرقابة الرئاسية، رقابة الأشخاص المرؤوسين ورقابة أعمالهم، كما يلي:²

1. الرقابة على الأشخاص

يقصد برقابة الرئيس الإداري على الأشخاص، السلطات التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية لا الشخصية، وتتمثل في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، فللرئيس الإداري سلطة التنظيم الداخلي لإدارته واتخاذ كافة القرارات الضرورية لذلك، كتوزيع العمل والاختصاصات الوظيفية بين مرؤوسيه.

وسلطة الرئيس على الأشخاص ليست امتيازاً بل هي نوع من الرقابة أو اختصاص يجب عليه أن يمارسه في حدود ما به القانون لا سيما قانون الوظيفة العامة.

2. الرقابة على الأعمال

تهدف الأجهزة الإدارية من ممارسة النشاط الإداري إلى تقديم خدمة معينة للمواطنين، وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان تقديم هذه الخدمة، لذا تمارس السلطة الرئاسية بالإضافة إلى الرقابة

¹ - لعمارة عامر: مرجع سابق، ص: 10.

² - شوايدية منية: الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015، ص: 387 - 388.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

على الأشخاص رقابة أعمالهم وتتجلى هذه الرقابة أساسا في سلطة التوجيه والإشراف على العمل وهي رقابة سابقة وله كذلك سلطة التعقيب والمصادقة والتعديل والحلول كرقابة لاحقة.¹

ثانيا: وسائل الرقابة الرئاسية

1. المرؤوسين

إن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم وذلك على النحو التالي:²

1.1. سلطة تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين

إن سلطة الرئيس الإداري التي يمارسها، سلطة كفلها له القانون لاستخدامها في إطار الحدود التي وضعها بما لا يتعارض مع القواعد القانونية، فإنه وفي إطار اختصاصه يحق للرئيس الإداري الأعلى تنظيم إدارته الداخلية واتخاذ كافة القرارات الإدارية اللازمة لذلك، التي تتعلق بتوزيع أعمال مرؤوسيه وتنظيمهم وبيان الاختصاصات والصلاحيات فيما بينهم، وكل ما يتعلق بالوظيفة العامة.

1.2. سلطة التأديب

للرئيس الإداري سلطة تأديب المرؤوسين الذين يخلون بمقتضى واجباتهم الوظيفية، وتهدف هذه السلطة لضمان حسن سير المرافق المركزية، وإن كانت ممارستها تخضع للتشريعات التي تحكم الوظيفة العامة، إذ تنص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 لسنة 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة: يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية.

كما تشير المادة 162 من نفس القانون المذكور أعلاه إلى أنه: تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

¹ - شوايدية منية: مرجع سابق، ص: 388.

² - بريش ريمة: الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 125 - 130.

2. رقابة الأعمال

إن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطات واسعة، بالنسبة لما يصدر عن العاملين في المرافق العامة من أعمال، و يمكن ممارسة هذه السلطات بالوسائل التالية:

2.1. الإشراف

ويعني متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة السليمة، عن طريق الأوامر والتعليمات والنصائح والإرشادات الشفوية والكتابية، كما يتمثل الإشراف في توجيه العمل، إدارة كل خطواته، وعلى ذلك فإن الإشراف لا يرتبط بمرحلة معينة من مراحل أداء العمل، ولا يقتصر على ناحية واحدة من نواحيه، وإنما هو يمثل العمل الإداري في مختلف مراحلها، ومن شتى جوانبه، حتى يمكن القول أن مدى نجاح أية سلطة إدارية، إنما يرتبط إلى حد كبير بحسن قيامها بمهمة الإشراف على سير العمل، في مختلف الوحدات التابعة لها للتأكد من انتظام أدائه، وتحقيقه للأهداف المحددة.¹

2.2. التفتيش والملاحظة

يعتمد هذا الأسلوب على قدرات المشرفين الإداريين في ملاحظة المرؤوسين أثناء قيامهم بأداء أعمالهم، وأيضا ملاحظة الأساليب والنتائج التي يتوصل إليها المرؤوسين أثناء العمل، كما يتضمن هذا الأسلوب إضافة إلى الملاحظة القيام بعمليات فحص الإجراءات الإدارية وسلامتها، من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وهنا يأتي دور عمليات التفتيش من خلال فحص الوثائق والسجلات والأوراق الرسمية، ويكون الأسلوب المتبع في إجراءات التفتيش فجائياً أو مخطط له.

2.3. التقارير الإدارية

وهي تلك التقارير التي توضح مدى إنجاز الأعمال الإدارية وتقديرها، وتعطي صورة واضحة عن كيفية هذا الإنجاز، وتعد التقارير الإدارية من الأساليب الناجحة في إيصال المعلومات بشأن تلك الأعمال إلى السلطة الرئاسية لاتخاذ ما تراه مناسباً، وذلك متى ما كانت قد اتسمت بالدقة في المعلومات والبيانات والإحصاء والتحليل الصحيح وغيرها وتنقسم هذه التقارير إلى نوعين:

¹ - بريش ريمة: مرجع سابق، ص: 126 - 127.

أ. تقارير كفاءة العاملين

وهي التقارير الدورية التي توضع بواسطة الرؤساء المباشرين للموظف، تقيم فيها كفاءته وفاعليته، ولها أثر كبير في حياة الموظف الوظيفية، من حيث ترقيته أو إفادته في دورة تدريبية أو بعثة دراسية، وهذا ما جاء في المادة 97،98 من قانون الوظيفة من الأمر رقم 03-06 لسنة 2006.

ب. تقارير سير الأعمال الإدارية

توضع هذه التقارير بواسطة رؤساء الإدارات العامة، المتضمنة ما قامت به هذه الإدارات من أعمال وما تعتمز القيام به، وترفع هذه التقارير للجهة المختصة لاتخاذ ما تراه مناسبا في شأنها، وقد تكون هذه التقارير شهرية أو نصف شهرية، أو سنوية وهذا هو الغالب.¹

2.4. التعديل

للرئيس الإداري سلطة تعديل القرارات الإدارية عن مرؤوسيه، بما يتفق مع القانون الملائم مع المصلحة العامة، مع مراعاة أن يقوم المرؤوس بممارسة اختصاصه أولا، ثم يقوم الرئيس بإجراء التعديل بعد ذلك، وبذلك يعتبر التعديل من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوسين.

2.5. الإلغاء

للرئيس الإداري سلطة إلغاء ما يصدر عن المرؤوسين من قرارات بصفة كلية أو جزئية، وذلك بسبب عدم مشروعية هذه القرارات أو عدم ملائمتها واتفاقها مع المصلحة العامة، ويتم الإلغاء من تلقاء نفس الرئيس الإداري أو بناء على تظلم، والتظلم قد يكون ولأئيا وهو الذي يقدم إلى من صدر منه التصرف أو العمل، بأن يطلب المتظلم من مصدر القرار بإعادة النظر فيما قام به من أعمال وتصرفات، وقد يكون رئاسيا وهو الذي يقدم إلى رئيس من مصدر منه التصرف أو العمل، وفي هذه الحالة يتولى الرئيس الإداري إعادة النظر في أعمال المرؤوس بناء على سلطته الرئاسية.

¹ - بريش ريمة: مرجع سابق، ص: 127 - 129.

2.6. التصريح

يمثل رقابة سابقة على الأعمال، يعني ذلك حصول المرؤوس قبل مباشرته لأعماله وتصرفاته على الإذن أو التصريح اللازم لذلك.

2.7. التصديق

يفترض التصديق صدور قرار إداري من المرؤوس غير قابل للتنفيذ إلا بعد التصديق عليه من جانب الرئيس الإداري الأعلى، وبهذا يكون التصديق صورة للرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوسين، أما قبل حصول التصديق وخلال فترة ما بعد صدوره وقبل التصديق عليه، فإنه يعد تصرفا موقوفا لا يسري في حق الغير، أو الإدارة ولا تترتب آثاره القانونية، إلا بعد التصديق عليه من قبل الرئيس الإداري أو الجهة المختصة، باعتماد التصرفات القانونية.¹

2.8. إصدار القرارات الإدارية

تمثل القرارات الإدارية مظهرا من مظاهر السلطات والامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، وأداة فعالة في سبيل القيام بنشاطها الإداري، ويعتبر القرار الإداري عملا قانونيا يصدر عن الإدارة نفسها بإدارتها المنفردة، وبما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا، وجائزا قانونا وكان الباعث منه ابتغاء مصلحة عامة.

2.9. الحلول

ويعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس مع اتخاذ القرارات اللازمة، وحجتهم في ذلك أنه مادام من المسلم به طبقا للرأي الراجح أن الرئيس يتمتع بسلطة تعديل قرارات المرؤوس، فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول محله بصورة مطلقة وعامة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.²

¹ - بريش ريمة: مرجع سابق، ص: 129.

² - بريش ريمة: مرجع سابق، ص: 130.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية

تعد الرقابة الوصائية من بين أنواع الرقابة الإدارية التي تختص في رقابة على الجماعات المحلية، وبالرغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة تمارس على أعضائها وهيئاتها وأعمالها.

سيتم توضيح الرقابة الوصائية في الفروع الآتية:

- الفرع الأول: مفهوم الرقابة الوصائية؛

- الفرع الثاني: مظاهر ووسائل الرقابة الوصائية.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

أولاً: تعريف الرقابة الوصائية

هناك العديد من التعريفات التي تضمنت تعريف الرقابة الوصائية، نذكر أبرزها في:

1. هي مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص لهيئات اللامركزية

وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة وهي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة من

خلال إقامة علاقة قانونية ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.¹

2. رقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة و ترابط

الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات

اللامركزية، مع ضمان وحدة تنمير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم

هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية

المذكورة.²

3. رقابة مشروعية، الملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية أو

المصلحية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن.³

¹ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص: 42.

² - بكر قباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، 1984، ص: 100.

³ - حسين عبد العال محمد: مرجع سابق، ص: 167.

ثانيا: خصائص الرقابة الوصائية

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة، ويمكن إجمال هذه الخصائص في النقاط الآتية:¹

1. رقابة إدارية

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي، ووصولها بموجب قرارات إدارية، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحيانا تتم بناء على ذوي الشأن. فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية، ومراقبة الملائمة، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

2. رقابة استثنائية

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية، وذلك على أساس أنها لا تفترض، وأنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة، وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، وبالنسبة للحالات المحددة فيه، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون. كما أن استناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها، ورسم حدودها، وتحديد وسائلها وبيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، بمباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية، مما يمنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع، وعليه فإنه إذا بنص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية ليعيب تجاوز السلطة.

¹ - لعامرة عامر: مرجع سابق، ص: 33 - 36.

3. رقابة خارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرقابة التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

4. أنها رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على الرؤوس وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير حاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية.¹

فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية، كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كممثل للسلطة المركزية، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.²

¹ - لعامرة عامر: مرجع سابق، ص: 35 - 37.

² - لعامرة عامر: مرجع سابق، ص: 38.

الفرع الثاني: مظاهر ووسائل الرقابة الوصائية

أولاً: مظاهر الرقابة الوصائية

من أبرز مظاهر سلطات وامتيازات رقابة الوصاية الإدارية:¹

1. قد تكون هذه الرقابة على أشخاص بعض أعضاء القائمين بإدارة الإدارة اللامركزية مثل تعيين بعض الأعضاء ونقلهم وتأديبهم، والرقابة على أعمالهم، وأبرز مثال على ذلك في النظام الإداري الجزائري مركز الوالي على مستوى الولاية.
2. سلطة السلطات الإدارية المركزية الوصية في تقرير وصرف اعتمادات مالية لصالح الهيئات والوحدات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، في حالة عجزها عن تغطية نفقاتها اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية والفنية والمصلحية.
3. حق وسلطة السلطات الإدارية المركزية الوصية في الإطلاع على أعمال وتصرفات الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، فهذه الأخير ملزمة بتقديم المعلومات اللازمة والكافية عن أعمالها وتصرفاتها للسلطات الإدارية المركزية الوصية بانتظام. إن نطاق الرقابة الوصائية يتحدد طبقاً للنصوص التي تقررها، فالمرشح هو الذي يحدد نطاق الرقابة موضوعاً وأشخاصاً، والقدر الذي يكفل لهذه الوحدات استقلالها وحريتها، ويكفل في الوقت ذاته ضمان تحقيق الصالح العام، والرقابة تنصب على أشخاص تلك الوحدات، كما قد ترد على الأعمال والهيئات وهذا ما نصت عليه القوانين.

ثانياً: وسائل الرقابة الإدارية

1. الرقابة على الأشخاص

تمارس السلطة الوصائية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية في إطار القانون، حيث يخضعون لرقابة وصائية تسلط بشكل فردي، تأخذ أحد الأشكال التالية:²

¹ - بريش ريمة: مرجع سابق، ص: 139.

² - سليمان صبيحة، دريالي مريم: الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016 - 2017، ص: 34 - 40.

1.1. التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميد العضوية مؤقتا لأسباب حددها القانون وهذا في حالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية، ويصدر الوالي قرار التوقيف المؤقت دون أن يتطلب الأمر إجراء مداولة من طرف المجلس المنتخب، وذلك حسب المادة 43 من قانون البلدية (11/10) التي نصت على أن العضو المنتخب يوقف بقرار من الوالي في حالة تعرضه لمتابعة قضائية، وهذا إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. أما عن قانون الولاية فنص على أن المنتخب يوقف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، بنفس الأسباب، ذلك حسب نص المادة 45 من القانون الولاية (07/12) ويعلن التوقيف بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، ويعتبر هذا القرار أكثر ضمانا لمكانة العضو المنتخب باعتباره يوقف بموجب مداولة عكس المنتخب البلدي.

1.2. الإقصاء

خلافًا للإيقاف هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأخذ الأسباب التي حددها القانون، وهو إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

وذكر في المادة 44 من قانون (10/11) البلدي أنه يقصى كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار، ويتضح في المادة 44 أن المشرع تناول حالة الإقصاء بشيء من التشدد، حيث يظهر طغيان السلطة الوصائية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بجرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون (80/90).¹

أما بالنسبة للمنتخب الولائي فالإقصاء يكون حسب المادة 46 من قانون الولاية الحالي، بقوة القانون يقصى كل منتخب يكون محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

¹ - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 34.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

وهنا قرار الإقصاء يصدر نهائيا عند استنفاد كل طرق الطعن واستبعاد الإقصاء بموجب حكم ابتدائي يدين المنتخب، بعكس قانون البلدية نجد أن المجلس الشعبي الولائي هو من يقر هذا الإقصاء بموجب مداولة.

1.3. الإقالة

وتعني إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب والتي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس المنفردين، حيث نصت المادة 45 من قانون البلدية (10/11)، على أن: يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ.

كما يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك، إذن بحسب المادة 45 سبب الإقالة هو التغيب بدون عذر عن تلبية دعوات متتالية خلال نفس السنة، وهنا المشرع يهدف لدفع المنتخب الذي من المفروض أنه ممثل للشعب أن يكون ملتزما في حضور الجلسات.¹ في حين نجد قانون الولاية (07/12) اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب دون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، وقد اشترط القانون ثبوت الخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي.

2. الرقابة على الأعمال

2.1. المصادقة على أعمال المجالس المحلية

يمكن أن نعرف المصادقة على: " أنها الموقف الذي تتخذه السلطة المركزية اتجاه العمل الإداري الذي تقوم به الهيئة الإقليمية " ، هذا الترخيص يقع على مداولات المجلس المنتخب، إما بشكل ضمني أو صريح.

¹ - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 35 - 37.

أ. المصادقة الضمنية

تنفذ بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي والولائي بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، هذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية والمادة 54 من قانون الولاية، في هذه المدة يقوم الوالي بالإدلاء بقراره فيما يخص شرعية المداول وصحتها، وإذا تبين للوالي وجود خرق للقوانين والتنظيمات يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحاكم الإدارية المختصة لإبطال المداولة.¹

ب. المصادقة الصريحة

تكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس، سواء كتابيا أو شفويا أو أي تصرف آخر يأتيه من الرئيس، ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة، بالنسبة للولاية نصت عليها المادة 55 من قانون (07/12) على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين من مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات؛

- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله؛

- اتفاقيات التوأمة؛

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

2.2. البطلان

هو إبطال مداولة المجلس المحلي من طرف السلطة الوصائية، على أن يستند إلى نص قانوني، وقد يكون مطلق يتم إلغائها بقوة القانون أو نسبيا أي قابل للإبطال.

2.3. الحلول

يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يفرض أحد القرارات الملزمة قانونا، ويكون الحلول محدود وضيقة، ويتناول الجانب المالي أي الميزانية. أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فنصت المادة 183 من القانون (10/11) على أنه: لا

¹ - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 37.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، في هذه الحالة إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال 15 يوما التالية التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي خلال 10 أيام.

3. الرقابة على الهيئة

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي والوطني بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، وبما أن الحل يعتبر أخطر إجراء يؤدي إلى حل وشغور المجلس بصفة نهائية، عمد المشرع إلى حصر الأسباب و الحالات التي تؤدي إلى حل المجالس الشعبية المحلية، التي تتمثل فيما يلي:

3.1. خرق أحكام دستورية

نص المشروع على هذه الحالة الجديدة في قانون البلدية رقم (10/11) وقانون الولاية رقم (07/12) على أهل معقول وطبيعي، فكيف يتسنى لمجلس شعبي منتخب أن يتجاوز التشريع الأساسي والقانون الأعلى بما يتمتع به من درجة إلزام، فجزاء مخالفة النص الدستوري هو المحل.¹

3.2. إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي

إن إلغاء الانتخابات يدل على أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة، ولنصوص قانون الانتخابات، مما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع إصدار قرار إلغاء الانتخابات.

3.3. الاستقالة الجماعية للأعضاء

هذه الحالة نادرة وذلك لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس، إن تم ذلك تعين حل المجلس مهما كانت الجهة المقدمة للاستقالة الجماعية ومهما كان شكلها، حيث تكون عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية.²

¹ - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 38 - 39.

² - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 40.

المبحث الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية والقيود المقروضة عليها

إن اعتبار الرقابة الإدارية آلية قانونية تم تفعيلها وتعميمها على جميع أجهزة ومؤسسات الدولة، بما فيها الهيئات المحلية المنتخبة، وتمارس هذه الرقابة جهات إدارية محددة من قبل المشرع الجزائري وفق القانون، لإجراءات محددة، ونظرا لاستقلالية المجالس الشعبية البلدية، وما تم تنويعها بمهام خولها لها القانون الجزائري، وقد كانت بحاجة إلى رقابة إدارية مع فرض قيود خاصة على الرقابة الوصائية كون الرئاسية رقابة داخلية.

وللإمام أكثر بهذا الموضوع تم تقسيم المبحث إلى المطالب الآتية:

- **المطلب الأول:** مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية وجهات الوصاية؛

- **المطلب الثاني:** القيود المفروضة على الرقابة الإدارية

المطلب الأول: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية وجهات الوصاية

هناك عدة مبررات للأخذ بالرقابة الإدارية وضرورة تطبيقها سواء على مستوى الجماعات المحلية أو الرئاسة، وذلك من خلال التوفيق بين الجهات الإدارية. وبهذا تم تقسيم المبحث إلى الفرعين الآتيين:

- **الفرع الأول:** مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية؛

- **الفرع الثاني:** جهات الوصائية.

الفرع الأول: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية

تجد الرقابة الإدارية مبرراتها في الدستور وفي القوانين والتنظيمات، ومن أبرز مبرراتها، ما يلي:¹

أولا: احترام مبدأ المشروعية

ويقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، سيادة القانون ومنه خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها القاعدية القانونية السارية المفعول بالدولة.

¹ - بوتهلولة شوقي: الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية (10/11)، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2013 - 2014، ص: 14 - 17.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

فبالرغم من تمتع المجلس الشعبي البلدي بالاستقلال الإداري والمالي إلا أنه يجب أن تكون جميع أعماله وفق القانون، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة في قانون البلدية (10/11) التي جاء فيها "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون" وكذلك نصت المادة 15 من نفس القانون في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما" وعليه يجب على المجلس الشعبي البلدي وعند قيامه بجميع صلاحياته أن يحترم ويراعي القانون متى تكون هذه التصرفات سليمة ومراعية لمبدأ المشروعية، ويتجلى احترام القواعد القانونية من طرف المجلس في الالتزام بقاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية له، ويقصد بقاعدة التخصص هو التزام المجلس بدائرة الغرض أو الأغراض الممددة قانونا مع الامتناع عن تجاوز نطاق هذه الأغراض، فلا يجوز مثلا للمجلس الشعبي البلدي أن يمارس صلاحيات خارجة عن نطاقه، وتعود في الأصل إلى نطاق اختصاص السلطة المركزية، أو المجلس الشعبي الولائي، فإن تعدها يعتبر بذلك قد تجاوز اختصاصه وفي نفس الوقت اعتدى على اختصاصات سلطة أخرى وفي هذا تعدي على مبدأ المشروعية.¹

ثانيا: تحقيق المصلحة

إن الهدف من إعطاء أو منح الاستقلالية للمجالس المحلية، هو أن يؤدي المجلس عمله بعيدا عن أي ضغط من السلطة الإدارية المركزية عند مباشرة اختصاصاتها المبينة قانونا، وكذا حتى تستطيع أن تلعب دورا هاما وأساسيا في تحقيق التنمية المحلية في جميع المستويات والأصعدة وتحقيق المصلحة العامة، وتتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين، فالمصلحة العامة التي تسعى إليها الدولة من خلال فرضها للرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية، هو تحقيق ضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة وضمان حسن الإدارة وتسيير المرافق العامة، وعدم تغليب المصلحة المحلية على الوطنية العليا للدولة، وكذلك ضمان حسن توجيه واستعمال المال العام على اعتبار أن الدولة هي من تقوم بتمويل هذه الهيئة المحلية، إلا أن تقوم بصرف المال العام في سبيل تحقيق

¹ - بوتهلولة شوقي: مرجع سابق، ص: 15.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

المصلحة العامة، وكذلك ففي فرض الرقابة الإدارية على المنتخبين فيه حماية لمصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات أو إهمالها والتزام الحيطة والإنصاف، وبالرجوع لقانون البلدية (10/11) نجد أن المشرع الجزائري قد كرس هذا المبدأ من خلال نص المادة 12 منه والذي جاء فيها: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية في إطار التسيير الجوارى المذكور في المادة 11، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم".

ثالثا: تجسيد مبدأ الشفافية

ويقصد بمبدأ الشفافية هو أن تكون جميع أعمال وقرارات المجلس المحلي واضحة وقد اتخذت في ظل المصادقية التامة، فالشفافية هي عكس السرية وتستوجب توفير جميع المعلومات الكاملة على نشاط الجهاز للصحافة والرأي العام وللمواطنين الراغبين في ذلك، خاصة أن القائم على شؤون المواطنين هم من الشعب وتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، أو بمعنى تم تركيتهم، مما يفترض فيهم وفي أعمالهم الشفافية، وهنا يأتي دور السلطة الوصائية للكشف عنها ومراقبة مدى احترامها وتجسيدها.

وقد أصبح مبدأ الشفافية اليوم مبدأ عالمي تتنادى به جميع الدول، واتسع مجال تطبيقه خاصة بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب مرسوم رئاسي (128/04) المؤرخ في 19 أبريل 2004، وعليه فإن الشفافية في شخص المنتخب وأعماله تؤدي إلى توسيع دائرة الثقة المتبادلة وترسيخها وتؤدي كذلك إلى استقرار المجلس الشعبي البلدي، ومن ناحية أخرى تؤدي إلى تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة على تصرفات الإدارة ونشاطها والكشف عن مواطن الخطأ والسلوكات غير السليمة ومن ثمة تصحيحها، كما تعلق باب الفساد أمام من يسعى إلى تحقيق المصالح الشخصية طالما أن السلطة الوصائية تمارس مهامها بما خولها إياها القانون.¹

وقد كرس قانون البلدية مبدأ الشفافية في العديد من مواده، حيث جاء في المادة 11 من القانون (10/11): " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم

¹ - بوتهلولة شوقي: مرجع سابق، ص: 16 - 17.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب شروط محددة في القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".¹

الفرع الثاني: جهات الوصاية

أولاً: السلطات المركزية

تمارس السلطة المركزية الرقابة على الهيئات اللامركزية بما لها من مصلحة تنظيمية، وينصرف مصطلح الإدارة المركزية إلى المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وعلى وجه التحديد المصالح الموجودة بالعاصمة، وتتمثل أهم هذه السلطات في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء.

1. رئيس الجمهورية

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري وكونه مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها، اقتضى منحه اختصاصات متناسبة مع الدور المطلوب منه. لذلك نجد اختصاصاته واسعة ومتنوعة خاصة المتعلقة منها بالوظيفة الإدارية، ويمكن رد هذه الاختصاصات أساساً إلى:²

1.1. سلطة التعيين

في الوظائف العليا المدنية والعسكرية مثل الوزير الأول، رئيس مجلس الدولة، الوالي.. الخ.

1.2. السلطة التنظيمية

حيث يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف عن القوانين إلا من حيث الشكل، وتشمل سلطته التنظيمية كل المسائل غير الداخلة في اختصاص التشريع، إعمالاً لنص المادة 1/125 من الدستور.

¹ - بوتهلولة شوقي: مرجع سابق، ص: 17.

² - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 43.

1.3. سلطة الحفاظ على أمن الدولة

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة وذلك بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني.

2. الوزير الأول

نص دستور 1996 على ازدواجية السلطة التنفيذية فالى جانب رئيس الجمهورية هناك الوزير الأول، هذا الأخير الذي منحه الدستور اختصاصات متنوعة وتتمثل أهم صلاحياته ذات الطابع الإداري في سلطة التعيين والسلطة التنظيمية¹.

3. الوزير

للوزير صفتان فهو من جهة رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة وأثناء قيامه بهذا الدور يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ومن جهة أخرى هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة داخل وزارته، وبهذه الصفة الثانية يعتبر على قمة الجهاز الإداري².

ثانيا: السلطات اللامركزية

1. الوالي

يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص حيث يجوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، وبهذه الصفة الأخيرة يمكنه ممارسة الوصاية على البلديات وعلى الإدارة اللامركزية المرفقية المحلية، وقد نص قانون 08/90 المتعلق بالبلديات على خضوع أعمال البلدية لرقابة لاسيما المواد 79-80-81-82 منه، فالوالي باعتباره هيئة غير ممرضة (عدم التركيز) يمثل الوزير في ممارسة الرقابة على مداوات المجلس الشعبي البلدي³.

¹ - سليمان صبيحة، دريالي مريم: مرجع سابق، ص: 46.

² - عادل محمود حمدي: مرجع سابق، ص: 130.

³ - سليمان صبيحة، دريالي مريم: مرجع سابق، ص: 48.

2. رئيس الدائرة

يقوم رئيس الدائرة وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات وخاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة، ويقوم رئيس الدائرة كمثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له ويقدم لها الاستشارة. وفي هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه مشاكل البلدية وأعمال ومقترحات المجلس ومتخلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها فيأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الاستشارة إلى الوالي الذي يقدم توجيهاته العامة كمثل للدولة وللولاية معا ويطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات، فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي.¹

المطلب الثاني: القيود الواردة على الرقابة الإدارية في التنظيم الجزائري

لقد منح المشرع الجزائري للمجالس الشعبية البلدية اختصاصات واسعة تتمثل في القيام برعاية جميع المصالح ذا الصبغة المحلية والتي تهتم سكان المنطقة، كما منح هذه المجالس حرية واسعة في أداء هذه الاختصاصات وفي اختيار الأسلوب والطريقة الملائمة لإشباع الحاجات العامة، إلا أنه في نفس الوقت فرض عليها رقابة إدارية، حتى لا تخرج هذه الهيئات عما سطره لها القانون.²

الفرع الأول: القيود التشريعية

وتعني هذه القيود ألا تمارس جهة الوصاية سلطاتها إلا بقانون، وينبغي على ذلك أن جهة الوصاية لا تمارس سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الهيئات اللامركزية وتلتزم الصمت حيالها في حالة انعدام النص المقرر لهذه الرقابة. فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية والغيب الذي يرد على هذا الاستقلال هو استثناء من هذا الأصل،

¹ - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 50.

² - بوتهلولة شوقي: مرجع سابق، ص: 19.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

ويترتب عن هذه الصفة الاستثنائية أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق فالتوسع في التفسير يتعارض مع هذه الصفة الاستثنائية. ونجد أن أغلب الفقهاء يرون أنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية نصاً قانونياً، لأن كونه تنظيمياً يفرغ هذا القيد من فحواه ويخرج الوصاية من طابعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات وبهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها وتباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية، وقد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد، وتنظيم السلطات العمومية وعملها، وبمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية، منها قانون المادة 08/90 وقانون الولاية 09/90 وقد نص القانونان على خضوع البلدية والولاية للوصاية وبيننا وسائل ممارستها، وإذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين تجد الإدارة المركزية نفسها مجردة من صلاحية الرقابة التي تستطيع بموجبها إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص فلا تمتلك حيال القرار الإداري الصادر إلا طرق الطعن القضائي إذا توفرت شروطه.¹

الفرع الثاني: القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية

ومقتضى هذا القيد فإن على سلطة الوصاية ألا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون ولا تلجأ لوسيلة أخرى حق و لو كانت أقل مساساً بحرية واستقلال الحرية اللامركزية، ويتم هذا القيد التساؤل بصدد ما إذ كان للسلطة الوصية أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية المشمولة بوصايته الواقع أنه لا معنى لهذا التساؤل ما دامت السلطة الوصائية تملك إلغاء هذه القرارات بمقتضى السلطة المخولة لها قانوناً.²

¹ - محمد علي خطار: الأساس القانوني اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 2، السنة الثالثة، 1987، ص: 143.

² - سليمان صبيحة، مريم دربالي: مرجع سابق، ص: 52.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

غير أن هذا التساؤل ينشأ إذا كانت سلطة الوصاية لا تملك إلغاء هذه القرارات قانونا، كما أن سلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها مادامت مشوبة بعيب من عيوب البطلان، لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية مادامت متمتعة بهذه السلطة، وبمقتضى هذا الرأي يمكن لممثلي هذه السلطة أن ينقلوا إلى القضاء المختص كل سلطات الوصاية فتخضع لرقابته كل أعمال الهيئات اللامركزية دون شد من القانون، غير أن هذا الرأي جانب الصواب، كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضررا بالنسبة لها.

وعند استعمال الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع، وهي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مقدما أو الأعدار أو لتسبب والنشر والإعلان والمواعيد، وهذه الإجراءات الشكلية تقرر صالح الهيئات اللامركزية وللصالح العام، وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية.

وتختلف التشريعات في جزاء مخالفة هذه الإجراءات، فمنها ما يرتب على ذلك البطلان، ومنها ما يفرق بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي توجب البطلان والثانوية التي لا يترتب عليها البطلان¹.

الفرع الثالث: القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الإدارية

تهدف الوصاية الإدارية إلى التحقق من شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، وعدم مخالفتها الصالح العام، فالرقابة لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاتها، فلا يجوز لسلطة الوصاية إذن أن تلجأ لاستعمال وسائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع، إذا كان يفرض عليها أغراضا أو أهدافا معينة، أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل، لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية، وإلا تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطاتها².

ولا يمكنها النظر في الملائمة إذا ينص القانون على ذلك، فعليها أن تتقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه، وحتى تظل الرقابة الإدارية ضمن حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر

¹ - بوتهلولة شوقي: مرجع سابق، ص: 19.

² - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 54 - 55.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

استغلال الهيئات اللامركزية، فإن لممثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة مصلحة الوصاية، وهذا ما نصت عليه المادة 46 قانون البلدية حيث جاء فيها: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة، في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة، أو المعلن عن إبطالها، أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل.

كما نصت المادة 54 قانون الولاية: "يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها، أو يرفض المصادقة عليها"، فكون الوالي معين ينقص استقلاله في مواجهة السلطة التي عينته، وحماية لمصالح الولاية أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن باسمها.

بالإضافة إلى هذا فإن مسؤولية جهة الوصاية تتقرر أيضا قبل الأفراد حيث تسأل سلطة الوصاية إذا ما أهملت في حارسها للرقابة الوصائية أو انحرفت في استعمالها فهي تمارس هذه السلطات بمقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقا لأحكام القانون وهي تسأل إذا ما ترتب على قيامها بمهمة الوصاية ضرر بالغير، فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي بالقيام بتصرف لا يقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، فإنها تكون في هذه الحالة، قد ساهمت بعمل إيجابي في تنفيذ تصرف غير مشروع، ما كان يمكن تنفيذه لولا تدخلها بالإذن أو التصديق، والمسؤولية تتقرر هنا قبل الشخص اللامركزي وجهة الوصاية على السواء، نتيجة تعدد الخطأ فيسأل الشخص اللامركزي نتيجة صدور التصرف ابتداء من جانبه، ونسأل السلطة المركزية على أساس تقصيرها في ممارسة سلطات الوصاية.¹

¹ - سليمان صبيحة، دربالي مريم: مرجع سابق، ص: 55.

خاتمة

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة تم التوصل إلى أن التشريع الجزائري والقوانين الوضعية نصت على فرض الرقابة الإدارية خصوص القوانين المتعلقة بالإدارات المحلية وغير المحلية، والتي تعتبر هذه الأخيرة، ونجد أن المشرع الجزائري اعتمد على رقابة إدارية مشددة في نوعها المركزية من خلال الرقابة الإدارية من طرف السلطات التنفيذية من خلال الرقابة على العمليات المتعلقة بالتنفيذ والتخطيط وتطبيق القرارات المختلفة والرقابة اللامركزية من خلال توزيع الوظائف والمهام الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية والثقافية وغيرها بين السلطات المركزية ومختلف الأقاليم الموزعة من طرف الجماعات المحلية، وبالتالي فهي كحل لمسألة الديمقراطية وفق القانون الجزائري المعمول به في الجماعات والهيئات المحلية.

وبالتالي فإن المشرع الجزائري اعتمد مبدأ الاستقلال في الوظائف الإدارية والرقابة عليها والمستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي.

1. نتائج الدراسة

- توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج، نلخصها في النقاط الآتية:
- نصت العديد من القوانين خاصة القوانين التشريعية الجزائرية على فرض الرقابة الإدارية وتجريم كل من يخالفها في حدود ما يقتضيه التشريع الجزائري؛
 - الرقابة الإدارية لها دور كبير في الكشف عن الانحرافات الحاصلة؛
 - يرتبط تطبيق الرقابة الإدارية بمدى العمل على التصحيح والترشيد لمختلف العمليات الإدارية الأخرى؛
 - إن الإصلاحات التي قامت بها الجزائر خلال السنوات الأخيرة ما تزال غير كافية وغير محققة للأهداف الأساسية من ورائها منع الانحرافات وكشف الأخطاء والتجاوزات على مستوى الإدارات والهيئات المنتخبة عبر مختلف الأقاليم؛
 - لبناء نظام متطور للإدارة لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك وإنما بكيفية تطبيق وأحكام الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية من الجهات المركزية العليا في الدولة إلى الجهات اللامركزية الإقليمية وذلك من خلال رقابة السلطة الرئاسية والتي تتخذ في سبيل أعمال رقابتها عدة أشكال كسلطة الحل والإلغاء والسحب والتعديل وهذا

الخاتمة

فيما يخص الأجهزة الإدارية في الدولة غياب الرقابة على مختلف العمليات التي تقتضي رقابة إدارية.

2. الاقتراحات

- من خلال نتائج الدراسة المتوصل إليها، نستنتج مجموعة من الاقتراحات منها:
- على النظام الجزائري عدم الاعتماد الكلي على التشديد في الرقابة الإدارية لتحقيق مركزية وإدارة لا صورية وبالتالي إيجاد بدائل أخرى؛
 - ضرورة التنسيق بين الأحكام القانونية والتشريعات المنصوص عليها في القوانين الدولية من أجل فرض الرقابة الإدارية سواء على مستوى الداخل أو الخارج؛
 - فرض الرقابة الإدارية على جميع المعاملات الإدارية واللإدارية وإعادة النظر في النظام الانتخابي، لضمان حسن تسيير المهام وأداءها بفعالية أكثر؛
 - تعزيز وتطوير الهيئات الرقابية المخولة بالرقابة الإدارية والإشراف على العمليات الإدارية الدنيا.

قائمة

المراجع

أولاً: الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيحة: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001
2. أحمد صقر عاشور: الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985
3. بكر القباني: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978
4. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004
5. حسين احمد الطراونة، توفيق صلاح عبد الهادي: الرقابة الإدارية، دار حامد، الطبعة الأولى، عمان
6. حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010
7. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993
8. خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، قضاء إلغاء، قضاء التعويض، عمان، 1999
9. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الزايرة، الطبعة الأولى، عمان.
10. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية
11. طارق المجذوب: الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009
12. طعيمة الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973
13. عبد العزيز صالح بن حبتور: مبادئ الإدارة العامة ، دار المسيرة، الطبعة الأولى، عمان، 2009

14. عبد الكريم محمد، محمد السردى: الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2009
15. عبد الله طلبه: الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995
16. عبد الله طلبه: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، سوريا، 1996
17. عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية
18. علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، الأردن، إثراء للنشر والتوزيع، 2008
19. علي خطار شنطاوي: الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002
20. علي الشريف: الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002
21. عمار بوضياف: الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2011
22. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2005
23. عمار عوابدي: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
24. فايز الزعبي: تأثير الرقابة في منشآت الأعمال، دار الهلال، 1991
25. محمد حسن الجوهري: الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007
26. محمد ديداموني عبد العالي: الرقابة القضائية والسياسية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008
27. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004

28. محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن: الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"،
الدار الجامعية، 2003
29. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلب
الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005
30. محمد ماجد ياقوت: أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية، "دراسة مقارنة"،
منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000
31. مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة
الثانية، الدار البيضاء، المغرب، 1992
32. ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007
- ثانيا: المذكرات والأطروحات
1. ابتسام عميور: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة مقدمة لنيل
شهادة الماستر، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013
2. أحمد سويقات: الرقابة على الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراة، تخصص
قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر،
2015/2014
3. أحمد بن صالح بن هليل الحربي: الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة
ماجستير، 2003
4. بدرية ناصر: نطاق السلطة الرئاسية للقانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير،
تخصص قانون عام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي
الطاهر سعيدة، 2008 - 2009
5. حمد بن صالح بن هليل الحربي: الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة
ماجستير، 2003
6. دحمان حمادو: الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة
ماجستير غير منشورة تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010

7. بريش ريمة: الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر

8. السعيد بلوم: أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة

9. بوتهلولة شوقي: الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية (10/11)، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2013 – 2014

10. سليمان صبيحة، دربالي مريم: الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، 2016 – 2017

11. صليحة ملياني: الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015

12. لعامرة عامر: التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015 – 2016

13. عبد الحكيم بودفار وحبيب بوتعية: مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جيجل، 2016 / 2015

14. عبد الله عبد الرحمان النميان: الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأمنية، رسالة ماجستير، 2003

ثالثا: المقالات

1. بكر قباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، 1984
2. شوايدية منية: الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015
3. صالح أوزدمير: الرقابة الشعبية في ميزان الفقه الإسلامي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 28، العدد 02، 2012
4. محمد علي خطار: الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 2، السنة الثالثة، 1987

رابعا: المواقع الإلكترونية

1. منتديات أبو الحسن التعليمية: بحث حول الرقابة الإدارية، على الموقع:
<http://1554.mountada.biz/t574-topic>
2. منتديات الحقوق والعلوم القانونية: طرق الرقابة الإدارية في الجزائر، على الموقع:
<http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=6480>
3. صباح سعد الدين عمر العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع:
<http://scholar.najah.edu/sites/scholar.najah.edu/files/conference-paper/role-financial-andadministrative-monitoring-country%E2%80%99s-development-and-administrativereforms>
4. عبد الرحمان تيشوري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مقالة منشورة على موقع منتديات كورة، على الموقع:
<http://forum.koora.com/f.aspx?t=22022822>
5. وسائط السعودية: وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية العامة، بحث منشور على الموقع:
<http://saudi.arab>

فهرس

المحتويات

قائمة المحتويات

الصفحة	المحتويات
/	شكر و عرفان
/	إهداء
4 - 1	مقدمة
44 - 6	الفصل الأول: الإطار النظري حول الرقابة الإدارية
25 - 6	المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية
17 - 6	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
14 - 6	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
17 - 14	الفرع الثاني: أهمية وأهداف الرقابة الإدارية
25 - 18	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وصورها
22 - 18	الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية
25 - 23	الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية
44 - 26	المبحث الثاني: مبادئ، مجالات ووسائل الرقابة الإدارية
32-26	المطلب الأول: مبادئ وخطوات الرقابة الإدارية
30- 26	الفرع الأول: مبادئ الرقابة الإدارية
32 - 30	الفرع الثاني: خطوات الرقابة الإدارية
44-32	المطلب الثاني: مجالات ووسائل الرقابة الإدارية
35 - 32	الفرع الأول: مجالات الرقابة الإدارية
44 - 35	الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية
70-46	الفصل الثاني: الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري
61 - 46	المبحث الأول: السلطات الإدارية المخولة بالرقابة الإدارية
53 - 46	المطلب الأول: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية
49-46	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية
53- 49	الفرع الثاني: مظاهر ووسائل الرقابة الرئاسية
61 - 54	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية
56 - 54	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

قائمة المحتويات

61-57	الفرع الثاني: مظاهر ووسائل الرقابة الوصائية
70-62	المبحث الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية والقيود الواردة عليها
67-62	المطلب الأول: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية وجهات الوصاية
65- 62	الفرع الأول: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية
67-65	الفرع الثاني: جهات الوصاية
70-67	المطلب الثاني: القيود الواردة على الرقابة الإدارية في التنظيم الجزائري
68-67	الفرع الأول: القيود التشريعية
69-68	الفرع الثاني: القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية
70- 69	الفرع الثالث: القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الإدارية
73- 72	الخاتمة
/	قائمة المراجع
/	الفهرس