

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي -

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة الإدارية على المرافق العامة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام
تخصص قانون الإدارة العامة

إشراف الأستاذة الدكتورة:

مزياني فريدة

إعداد الطالبة

بريش ريمة

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د بريكي لحبيب	أستاذ التعليم العالي	جامعة أم بواقي	رئيسا
أ.د مزياني فريدة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا مقرا
أ.د مسعود شيهوب	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا
أ.د زغداوي محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2012 - 2013

شكر وتقدير

الحمد لله كثيراً على نعمه التي أنعم علينا، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد سيد الخلق أجمعين أما بعد، بقول رسولنا الكريم:

{لا يشكر الله من لا يشكر الناس}

أتقدم بوافر الاحترام والشكر إلى الأستاذة الفاضلة الدكتورة مزياني فريدة لتفضلها قبول الإشراف على هذه الرسالة ، التي لم تبخل علي بتوجيهاتها ومدخلاتها البناءة، وملاحظاتها القيمة.أدعوا لها بدوام الصحة والعافية.

والشكر موصول بالثناء والتقدير لأساتذتي الكرام ،أعضاء لجنة المناقشة الدكتورالفاضل بريكي لحبيب ودكتورنا الفاضل مسعود شيهوب، والدكتور الفاضل زغداوي محمد. ذلك لتفضلهم قبول مناقشة هذا الجهد المتواضع، وكلي ثقة في أن مناقشتهم ستضيف إلى هذه الرسالة قيم في أمس الحاجة إليها.

فشكرا لكم سيدي فقد شرفتم الباحث والبحث منحكم الله الصحة ودوام العمر لرفعة شأن العلم بكم.

وشكر موصول إلى من مدا لي يد العون بكل ما تملكه السبل الدكتور محمد لخضر بن عمران إجلالاً وتقديراً.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل لإدارة كلية الحقوق والعلوم السياسية، ممثلة بالعميد على كل ما يقدمونه من اهتمام ورعاية للدارسين.

الإهداء

إلى من قال فيها الرحمان "وبالوالدين إحسانا"

إلى من بنوا فأعلى الله مقامهما... إلى من زرعوا فحصدوا طيب ثمارهما... إلى من سهروا وأفنوا

سنين عمرهما... والديا الفاضلين... عرفانا وإجلالا.

إلى عظيم قدوتي ومنهجي في الحياة.... إلى من منحني دعماً لا تصفه كل الكلمات... إلى من

شاركني حياتي... حباً وفاء.. إلى أغلى هدية وهبها الله لي زوجي العزيز عبد الحلیم حاجي

إلى من رسموا البهجة على صفحات حياتي، وأناروا دربي، وحققوا أمنياتي، إلى من جمعني بهم

الماضي والحاضر ويأذن الله الغد الآتي،

أبناء أُمي وأبي أدامهم الله سنداً لي في اليميني والبركاتي

إلى من أحمل لهم أسمى آيات الشكر والعرفان، أزواج إخوتي الكرام.

وتحية أخرى أزكى من طيب الريحان، تحية تقدير واحترام إلى الأقربون إلى الذات، عائلة

حاجي، ووالدي العزيز حاجي السعيد حفظهم الله وأدامهم شعلة حياتي.

إلى أختي وصديقة دربي التي جمعني بها القدر طيلة مساري الدراسي صبرينة.

إلى من أضاءوا الطريق شموعاً للوصول إلى المبتغى.... أساتذتي بجامعة برج بوعريريج... احتراماً

دائماً.

إلى كل من ساعدني في إخراج هذه الرسالة إلى النور

ريمة بريش

مقدمة

يشهد العالم اليوم تقدماً علمياً شمل جميع مجالات الحياة الإنسانية، الذي أثر بدوره على حياة الفرد، فتعددت حاجته الإنسانية وتتنوعت، الأمر الذي أسفر على ظهور منظمات عملاقة، تصدت لإشباع تلك الحاجات من سلع وخدمات، إلا أن التزايد في طلب هذه الحاجات يصطدم بندرة الموارد المتاحة، ومن ثم تظهر الحاجة إلى نظام يكفل أفضل استخدام لتحقيق الأهداف المرجوة، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة الإدارية ودورها في تطوير أعمال المرفق العام عامة والجماعات المحلية خاصة، ونظراً لهذه الأهمية، فإن كل أفراد المجتمع على علاقة جبرية مع الإدارة التي تتمتع بمكانة كبيرة في كل دول العالم، لأنها تعتبر التجسيد الميداني لمفهوم الدولة. وبما أن الإدارة العمومية الجزائرية تعتبر الجهاز الذي يقوم بتحضير وتنفيذ القرارات الإدارية التي تتخذها السلطة، فإنها أصبحت ضرورة حقيقية في حياة الفرد، تهدف للمحافظة على النظام العام. لذا وجب أن تفرض عليها قيود ورقابة صارمة باستمرار وفي مختلف الأوقات والأزمات، لأنها تعد بمثابة الجهاز العصبي لجسم الإنسان، عند ممارستها لنشاطها، لأن الفساد الإداري يعد من أهم عوائق التنمية في الدولة الحديثة، وأن أكثر الدول حاجة إلى التنمية هي الدول النامية، التي يجب عليها مسارعة الخطى لتقليل الفجوة بينها وبين الدول المتقدمة. لذلك فإنه من الواضح أن هناك ضرورة ماسة وملحة لممارسة أنشطة الرقابة الإدارية، لأنها تحرص وتسهر على سلامة كل خلية من خلايا هذه المرافق، وأن الأجهزة الرقابية هي التي تساهم في ربط أجزاء العمليات الإدارية مع بعضها البعض، وأن غياب العملية الرقابية يؤدي إلى تفكيك عناصرها، فهي تطور التنظيم وتنشط الأداء، لذا فإنها تحتاج إلى مهارات عالية، وخبرة كافية وأساليب متطورة للرفع من الخدمة والإنتاج.

وفي بحثنا هذا ارتأينا دراسة عملية الرقابة الإدارية لما لها من أهمية كبيرة على مستوى الإدارة والمرافق العامة، فهي نشاط إداري منظم يهتم بالإشراف والمتابعة وقياس الأداء، بناءً

على الأهداف والسياسات والبرامج والخطط، بقصد اكتشاف مواطن الضعف والأخطاء لعلاجها وتقويمها وتقادي تكرارها مرة أخرى.

أولاً- أهمية الموضوع:

إن موضوع الرقابة الإدارية من أهم المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة في العصر الحديث، فهي ضرورية لحماية المرافق العامة من خلال اكتشاف الأخطاء وعلاجها، والوقوف على جوانب القصور واقتراح الحلول المناسبة، ومن هنا تظهر أهمية الدراسة من أهمية الموضوع ذاته ومدى الحاجة له، إذ أن موضوع بحثنا يركز على مدى فعالية الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق الأهداف المنشودة، بهدف الرقي بأعمال هذه المرافق، كما تستمد هذه الدراسة أهميتها من خلال الإضافة العملية التي يمكن أن نتوصل إليها من خلال تقديم المقترحات اللازمة للرفع من كفاءة وأساليب وفعالية الرقابة.

ثانياً- أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيارنا لموضوع البحث كان لسببين "سبب شخصي وسبب موضوعي":

أ- السبب الشخصي:

لقد اخترنا البحث في موضوع "الرقابة الإدارية على المرافق العامة"، لقناعتي بضرورة العمل بشفافية لا متناهية عند التعامل في قضية "الرقابة" حيث أنها أصبحت إحدى الأسس المتينة التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة، وأن إحساس الباحث بأن مسؤولية نجاح العملية الرقابية بمختلف أساليبها وأنواعها على مستوى المرافق العامة أمر في غاية الأهمية بالنسبة للمجتمع، وذلك بالسعي للوقوف على أهم خصائصها و مجالاتها، من أجل توضيح الرؤية للأفراد في المجتمع من خلال تكوين إطار معرفي حول موضوع الرقابة.

ب - السبب الموضوعي:

إن الرغبة الملحة في دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية، تكمن في الكشف عن فعالية ما يستخدم من أساليب رقابية على مستوى المرافق العمومية، ومدى تطبيق القوانين والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن السلطات الحكومية، وذلك بالتعرف على المعوقات التي تحد من تطبيق الرقابة الفعالة، من أجل المحافظة على المال العام، والحد من مظاهر الفساد الإداري. كما أن موضوع الرقابة يحتل الصدارة في العملية الإدارية برمتها في مختلف دول العالم.

ثالثاً - الدراسات السابقة:

عند دراستنا لموضوع المرافق العامة الإدارية نجد أن فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة قد تناولوه في مواضيع عديدة ودراسة معمقة، وحظي باهتمام كبير في مختلف جوانبه العلمية، ومن أمثلتهم نجد الدكتور سليمان محمد الطماوي، والدكتور حماد محمد شطا، وفي الجزائر أسهم أساتذة القانون الإداري في هذا المجال، حيث نجد على سبيل المثال د.ميسوم صبيح، د.عمار عوابدي، د.مسعود شيهوب، د.أحمد محيو، د.محمد الصغير بعلي، د.عمار بوضياف، د.ناصر لباد، د.مزياني فريدة وغيرهم، وبعد الإطلاع على أهم ما كتب عن موضوع الرقابة الإدارية وأساليبها وما تناولته أهم الدراسات التي أجريت في هذا المجال للوقوف على مقدار تطور الظاهرة المراد دراستها، والإثراء المعرفي للدراسة الحالية في مجال الرقابة الإدارية، وأثرها على كفاءة وفعالية النشاط الإداري للمرفق العام، نجد بعض الموضوعات القريبة من موضوع بحثنا والتي يمكن أن نذكر منها ما يلي:

الدراسة الأولى: "أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية"، رسالة ماجستير، تنمية وتسيير الموارد البشرية، مقدمة من طرف السعيد بلوم، جامعة قسنطينة 2007.

الدراسة الثانية: " الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر"، رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة من طرف بن ورزق هشام، جامعة فرحات عباس سطيف، 2003.

الدراسة الثالثة: " فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة"، رسالة دكتوراء، مقدمة من طرف عوابدي عمار، جامعة الجزائر، 1981.

الدراسة الرابعة: " الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية"، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، مقدمة من طرف عبد الله عبد الرحمن النميان، أكاديمية نايف العربية 2003.

الدراسة الخامسة: " الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام"، رسالة ماجستير، في القانون العام، مقدمة من طرف محمد حسن الجوهري، جامعة الأزهر، 2007.

الدراسة السادسة: " الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، مقدمة من طرف مياسة أودية، جامعة الجزائر، 2008 .

الدراسة السابعة: " عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون، مقدم من طرف زقوران سامية، جامعة الجزائر، 2002/2001.

رابعاً- الهدف من الدراسة:

لكل دراسة أو بحث علمي هدف أو أهداف يسعى الباحث إلى تحقيقها من خلال اهتمامه بالظاهرة المدروسة وتتلخص فيما يلي:

- من بين الأهداف الأساسية للرقابة الإدارية هي تنفيذ أهداف الخطة بأعلى غاية ممكنة.

- تحديد المفاهيم العامة للرقابة الإدارية.

- التأكد من صحة وشرعية الأعمال الإدارية، لتصحيح ما يكتشف من أخطاء وانحرافات، وتعد على أنها النشاط الدائم والهادف إلى المتابعة والتأكد من تحقيق المهام وتنفيذه على أكمل وجه، بحيث يتأمن الأداء الحسن لسير المرافق العامة وممارسة إشراف كامل عليها يمنع انحرافها وتأمين النظام القانوني لحماية حقوق الغير وضمان الصالح العام، وستظل هذه الرقابة داخلية كانت أم خارجية من الركائز الأساسية التي يجب أن تمارس بكفاية عالية، لمنع التجاوزات والأخطاء وفرض العقوبات، ومن جانب آخر يجب أن تتخذ تدابير للتحفيز والمكافأة.

خامساً - إشكالية الموضوع:

تتزايد أهمية الإدارة العامة في العصر الحديث مع اتساع نشاط الدولة ليشمل كافة المجالات، وهذا أدى إلى ضرورة أن تكون الإدارة فيها قوية وفعالة، لتستطيع تقديم أكبر قدر من الخدمات وبأعلى جودة وأقل تكلفة.

وكلما كانت وظيفة الرقابة فعالة كلما اقتربت الإدارة من تحقيق أهدافها بإنتاجية عالية وفعالية.

من هذا المنطلق فإن مشكلة الدراسة تتركز في السؤال الرئيسي التالي:

ما مدى فعالية الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة ؟

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية نطرح الأسئلة التالية:

- ما مفهوم الرقابة الإدارية؟

- ما أهمية الرقابة الإدارية على المرافق العامة؟

- مدى إسهام الأجهزة الرقابية في تطوير الأداء الإداري للمرفق العام؟

- ما طرق ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة؟

- ما مساهمة الرقابة الإدارية في تطوير الأداء الإداري للمرفق العام عامة والجماعات

المحلية خاصة؟

- ما مساهمة القوانين الإدارية الرقابية في تحسين أداء المرافق العامة والمعوقات التي

تعترضها؟

سادساً - منهج الدراسة:

اتبعنا في دراستنا هذه المنهج التحليلي الوصفي، فبالنسبة للمنهج التحليلي الوصفي في هذه الدراسة، فإنه يجد تبريره في كونه يتلائم مع هذه الدراسة، من خلال تناول جملة النصوص القانونية والتي توضح الرقابة الإدارية على المرافق العامة، وتفكيكها ووضعها في مجموعة من العناوين التي تفيد غرض الدراسة، لذلك فسندنا هو المنهج التحليلي الوصفي، الذي يعتمد على دراسة الظاهرة كما توجد في الواقع ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً من خلال شرح دور هذا الجهاز، وطبيعة عمله وإجراءات تطبيق وتنفيذ بنود اختصاصه الرقابي بالرجوع إلى النصوص القانونية والتنظيمية.

سابعاً - صعوبات الدراسة:

تتمثل صعوبات هذه الدراسة بشكل أساسي في قلة المؤلفات القانونية الخاصة بالرقابة الإدارية على المرافق العامة، كذلك لدى إجرائي البحث العملي في بعض المرافق العمومية مثل المستشفى والبلدية والولاية ومحاولة أخذ بعض النماذج العينية فيما يخص الرقابة الإدارية لم

أتمكن من الحصول عليها، ذلك باعتبار أن هذه المعلومات سرية وخاصة ولا يمكن الإطلاع عليها.

ثامناً - خطة البحث:

سوف تكون خطة دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المرافق العامة متكونة من مقدمة وفصلين وخاتمة على النحو الآتي :

- الفصل الأول تناولت فيه ماهية الرقابة الإدارية

- أما الفصل الثاني تناولت فيه طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية.

خطة البحث:

مقدمة

الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها

المطلب الثالث: خصائص الرقابة الإدارية وأجهزتها

المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية وأنواعها ومقوماتها

المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

المطلب الثالث: مقومات نظام الرقابة الإدارية

الفصل الثاني: طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات

المحلية

المبحث الأول : مفهوم المرفق العام

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

المطلب الثاني: خصائص المرفق العام

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة

المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة

المطلب الأول: الرقابة الإدارية الرئاسية

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على البلدية

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية

خاتمة

الفصل الأول

ماهية الرقابة الإدارية

إن عملية الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة والأساسية، حيث يتم التعرف من خلالها على أن ما يتم تنفيذه يتم وفق ما خطط له داخل الإدارة، ومن المعلوم أن المرافق العامة هي عصب حياة المجتمع، حيث أنها تؤدي الكثير من الخدمات للمواطنين، ولذلك أصبح من الضروري أن تسير هذه المؤسسات على خطة واضحة المعالم، كما أنه من الضروري أن تتأكد جهات الاختصاص عن مدى صحة عملية التنفيذ والالتزام بالخطط الموجودة، للحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت إلى ذلك.

وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية وأنواعها ومقوماتها

المبحث الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

اهتم علماء الإدارة بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية، وذلك بهدف رفع إنتاجية المرافق العمومية على مختلف أنشطتها، فالإدارة ما هي إلا نشاط موجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة، من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

وتقتضي دراسة هذا المبحث بيان مفهوم الرقابة الإدارية، من خلال التطرق إلى التعاريف التي قيلت فيها، وبيان الآراء المختلفة، وتحديد الأسس والخصائص التي تتميز بها من غيرها، وعليه ينقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها

المطلب الثالث: خصائص الرقابة الإدارية وأجهزتها

المطلب الأول

تعريف الرقابة الإدارية

لتحديد مفهوم الرقابة الإدارية لا بد أولاً من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام، بوصفها نشاطاً مهماً يمارس للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة.

أولاً- المقصود بالرقابة:

نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف ومفهوم يتفق مع الرقابة، إلا أن هذه المحاولات تفرقت واختلفت على تعريف واضح وثابت، ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراستها. (1)

وعليه فإن وضع تعريف جامع مانع لموضوع الرقابة يعد من الأمور الشائكة والبالغة الصعوبة (2)، وذلك للعوامل والأسباب الآتية:

أ- أن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسة التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة وليست لذاتها، بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة، واختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي إلى الخلط بين كل منهما في وضع تعريف محدد لها.

(1) د. محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008، القاهرة، ص، 65.

(2) لم يرجع غموض مصطلح الرقابة إلى كونه من الموضوعات المنتمية إلى حقل العلوم الاجتماعية والإنسانية فحسب، وإنما أيضاً إلى ما تشير إليه لفظ الرقابة في حد ذاته من معانٍ متعددة ومتباينة في ذات الوقت، إذ قد يحمل معنى المراجعة، وقد يحمل معنى التنظيم أو الضبط وقد يحمل كذلك معنى المقارنة، أو معنى قوة وسلطة التوجيه، بل وقد يحمل معنى السهر والملاحظة، وفي هذا المعنى فإن عملية الرقابة تتضمن عديداً من الأنشطة، لأن مضمونها يختلف من نظام إداري إلى نظام إداري آخر، ولذلك فإن الأنشطة التي تحتويها تختلف بالتبعية وفقاً للاستعمال المحدد لمضمون الرقابة، ثم إن الرقابة من جهة أخرى متداخلة ومتشابكة مع كثير من الأنشطة -وهذا ما يزيد من صعوبة وضع تعريف محدد. راجع في ذلك: د. محمد عبد العال الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص، 66.67.

ب- إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغايرة، فقد تقوم من أجل التأكد من المشروعية ومدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون بمعناه الواسع "الدستور، القانون، اللائحة، القرارات..."، أو تتم من أجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة، ومع الأهداف والسياسة العامة، أو بمعنى آخر تتم على عنصر ملائمة تصرفات الإدارة، ومن ثم تختلف الرقابة باختلاف الأهداف المنوط بالجهة الرقابية تحقيقها.⁽¹⁾

ج- اختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة، والتي تؤثر بدورها على اختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته، حيث نجد أن الرقابة السياسية تختلف عن الرقابة الإدارية والتي تختلف بدورها عن طبيعة الوسيلة الرقابية والهدف منها، وكذلك على مدى ما تتميز به الرقابة من خصائص، ويترتب على ذلك اختلاف تعريف الرقابة باختلاف الوسيلة الرقابية أو نوع الرقابة نظراً لاختلاف الهدف والغاية منها.

د- إن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضاً، هل يقصد بها الرقابة العلاجية؟ والتي تهدف إلى علاج الخلل، أم يقصد بها الرقابة الوقائية التي تهدف إلى منع الخلل؟ ولا شك أن معنى الرقابة يختلف مفهومه وهدفه بحسب الغاية المستهدفة منه، فهي في الحالة الأولى وسيلة، وفي الحالة الثانية تعتبر هدفاً في حد ذاتها.

هـ- إن تعريف الرقابة يرتبط بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني، هذا الأمر ناتج من أنها إحدى الموضوعات التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي مؤداه في الوقت الراهن الاستقلال والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات المختلفة في الدولة. وحتى نتوصل إلى مفهوم أمثل للرقابة يجب أن نتطرق لمفهوم الرقابة لاسيما في الاصطلاح اللغوي والقانوني.

أ- الرقابة في الاصطلاح اللغوي:

(1) د. محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 67.

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

ويستدل من معنى الرقابة من هذه الآية هو محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبته سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال.

وتعني في اللغة الفرنسية وفقاً لقاموس «EMEL LITRE» 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.

ب- الرقابة في الاصطلاح القانوني:

هي عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة وبصورة مرضية، حيث ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع مجالات الحياة، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن إذاً مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو ما رسم له من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير.

وعليه يمكن أن نبرز أهم التعاريف الفقهية للرقابة:

(1) ويستتبط البعض أن الرقابة بمعناها القرآني تعني تفقد وإحصاء الأعمال والأشياء على الناس وأن هذه الرقابة ينبغي أن يرتبط بها ويلازمها ما يلي: (وجود تصور ملحوظ للأمر المطلوب الرقابة عليه، من خلال مجموعة من الالتزامات المحددة، والتحقق من الأمر محل الرقابة وذلك من خلال الاتصالات المحكمة)، أنظر أ. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2007، ص، 57.

1- جاء في تعريف (قابول) بأنها: " التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة".

هذا التعريف يؤكد لنا أن كل الأعمال تسير وفقاً للخطة والبرنامج والتعليمات التي تم تحديدها، فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها، ومنع حدوثها مرة أخرى.

2- كما عرفت بأنها: " متابعة العاملين بالمنظمة تنفيذاً للخطة الموضوعية، 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⁾

هذا التعريف هو جامع لكل وظائف الرقابة من تقييم الأعمال وتوجيه النشاط بما يتفق مع الخطة الموضوعية، وفي نظر الباحث هو تعريف منطقي تطرق إلى الرقابة من كل جوانبها.

3- كذلك عرفت عل أنها: " التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة، والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها ومنع تكرارها".⁽²⁾

هذا التعريف ركز على دور وظيفة الرقابة، حيث ربطها بعملية التحقق من أن العمل يسير وفق الخطة والتعليمات والقواعد المحددة من قبل الإدارة، بقصد اكتشاف كل مواطن الضعف والنقص والأخطاء والانحرافات، لعلاجها وتفادي حدوثها في المستقبل.

4- التأكيد من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية، تسير سيراً صحيحاً حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها.

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997، ص، 267.

(2) أ. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص، 46-47.

5- الرقابة هي الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخطط لها. (1)

هذا التعريف ركز أساساً على دور وظيفة الرقابة، حيث ربطها بأسلوب الإشراف والمتابعة التي يجب أن تتبع للقيام بعملية الرقابة.

6- الرقابة الإدارية تعني التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها، لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفعالية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها.

7- الرقابة هي 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. (2)

8- وعرفها الدكتور محمد ماهر عليش على أنها: " العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية...".

ونتيجة لما تقدم من التعاريف التي قيلت في الرقابة يمكننا تعريف الرقابة بأنها: "الأداة التي بها نتحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها وتحليل معوقاتهما، والسعي إلى علاجها بما يمنع حدوثها وتجاوزها مستقبلاً". ومن خلال هذا التعريف الذي أشرنا إليه نجد أنه وحسب اعتقادنا، يشتمل على مقومات الرقابة التي يجب أن تمارس وهي ليست على سبيل الحصر باعتبار أن هذا علم من العلوم الاجتماعية يحتاج إلى إضافة أو حذف حسب توافر عوامل معينة دون أخرى.

(1) أ. السيد محمد حسن الجوهري، الدفاعية على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 47.

(2) د. محمد الديداموني عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص، 71.

ثانياً - أهداف وأهمية الرقابة:

أ - أهداف الرقابة:

من خلال التعاريف التي قيلت في الرقابة يتضح لنا أن الرقابة الإدارية ضرورية لضمان تحقيق الأهداف الأساسية للدولة، التي تسعى عن طريق أجهزتها المختلفة إلى تحقيقها وعليه تتجلى أهداف الرقابة فيما يلي:

* تهدف الرقابة إلى تحديد المسئول عن الأخطاء والانحرافات، فالرقابة تتعدد وتختلف باختلاف الجهة التي تمارسها، فمثلاً الوزير في وزارته هو المسئول الأول عن إدارتها والإشراف على سير العمل في إطار السياسة العامة للدولة، وعليه يجب على الوزير متابعة سير العمل عن طريق الأجهزة المعاونة له، وممارسة الرقابة بما يكفل تحقيق الأهداف العامة للدولة، وتتدرج هذه المسؤولية إلى أن تصل إلى الموظفين التنفيذيين، فمن خلال الرقابة للمستوى الأعلى على المستوى الأدنى يمكن تحديد المسئول عن تلك الأخطاء والانحرافات⁽¹⁾.

* ومن ناحية أخرى، تقدم الرقابة خدمة للإدارة ومساعدتها في ضمان أن الأداء يتم وفقاً للخطط الموضوعة، فالرقابة غاية محددة، وهي كفالة أداء العمل على خير وجه في الوقت المناسب، والكلفة المقدرة والجودة الملائمة وفي الحدود المرسومة له، وبلوغ الأهداف المرجوة المرتبطة بالسياسة العامة بالدولة، فضلاً عن الالتزام بالمبادئ العامة التي تحفظ للمجتمع حقوقه وحياته وقيمه السامية.

(1) د. سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، إصدار مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، 2005، ص 321، وما بعدها.

* كما تعهد الرقابة إلى تحديد ما قد يعترض سير العمل والنشاط من معوقات، التي تقف حاجزاً إزاء تحقيق الأهداف العامة، حتى يتعزز النجاح والعلاج الناجع، كما يسفر عنه التحليل من أسباب الضعف في بلوغ الأهداف .

ومن هنا ترتبط الرقابة بوظيفة تحديد واضح للمسؤولية أو الواجبات، وبذلك ترتبط الرقابة بوظيفة التنظيم، فمن الواضح أن المعايير الرقابية يجب أن تستند إلى خطط واضحة ومتكاملة، وحتى تحقق الرقابة أهدافها هناك شروط لا بد من توافرها كون الرقابة وظيفة حساسة على النشاط العام للدولة، ويمكننا أن نجمل هذه الشروط في الآتي:

* يجب على نظام الرقابة الملائم أن يكون مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة، لأن الهدف الأساسي من الرقابة هو تثبيت دعائم القوانين القائمة، والتحقق من تنفيذها ومدى توافرها مع الاحتياجات والإمكانات المتاحة للإدارة، مع فهم طبيعة إجراءات العمل الموضوعية سلفاً، حتى يسهل تحديد مكامن الخلل والضعف، أكان ناتجاً عن تقصير في التشريعات، أو الإجراءات والخطط الموضوعية، أم يعود السبب إلى ضعف العنصر البشري أثناء عملية التنفيذ، أيضاً أن لا يكون هدف الإدارة هو تصيد الأخطاء، وتوقيع العقوبات بل تهدف للتصرف على أسباب الأخطاء والانحراف وكيفية معالجته.⁽¹⁾

* مواكبة التطورات والاتجاهات الحديثة في مجال الإدارة العامة، الذي بالضرورة يقود إلى أن تكون الرقابة الفعالة ذات نظام وصياغة قانونية مرنة، لمواجهة الظروف الغير المتوقعة، أو في حالات الفشل التام.

* يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعياً لا شخصياً، الأصل أن الرقابة تهدف إلى معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء المتوقعة أو الواقعة، وليس

(1) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير، 2003، ص، 32.

غايتها إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، فهي ليس غاية في حد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية.

* يجب أن يكون النظام الرقابي سهل الفهم وواضح، فلكي تكون للرقابة معنى وأهمية يجب على الأفراد تفهم ما تسعى الرقابة إلى تحقيقه، ذلك أن وضوح النظام الرقابي يساهم في فهمه من قبل الرؤساء والمرؤوسين، هذا فضلا عن وجود إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعينهم أمر الرقابة.⁽¹⁾

* من وظائف الرقابة أيضاً كشف الأخطاء، وانحراف الأداء ومقدار هذا الانحراف والأخطاء، وأثر ذلك في نشاط الإدارة، وبالقدر الذي ينشط القائم بالرقابة بفعالية، فإن الرقابة تكون عيوناً يقظة قادرة على النفاذ في كل شيء وفي كل وقت وفي كل موقع، لتحديد الأخطاء و كشف أسبابها بما يمكن القائم بالرقابة، من تشخيص الأخطاء للوصول إلى المعالجات الصائبة والسريعة، وذلك قبل أن تستفحل وتشكل عبئاً ثقيلاً يتحمل في ضوئه الجهاز نتائج سيئة وخطيرة.

* تتطلب برامج الرقابة الفعالة وجود هيكل تنظيمي واضح يبين أوجه المسؤولية المختلفة للمديرين، فيما يتعلق بالانحرافات التي قد تظهر أثناء أو بعد تنفيذ المهام، وهنا يتحقق الدور التقويمي للرقابة الإدارية، ويجعل القائم بالرقابة في الصورة الحقيقية للواقع الفعلي، ويبعده عن التحليل السطحي والشكلي، وبالتالي يتحقق تسلسل الرقابة ونفاذها في كل مستوى من المستويات، وفي كل شيء لتكشف عن مدى واقعية التشريعات والتخطيط، وعن حقيقة تفكير سلوك المنفذين وأسلوب أدائهم، ولهذا كلما كان الهيكل التنظيمي واضحاً، وتحديداً للمسؤوليات سهلت عملية الرقابة وزادت كفاءتها.

(1) د. عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط5، مطبعة جامعة دمشق، 1996، ص، 256، 255.

* أن تكون الرقابة اقتصادية، حيث يقع على كاهل الإدارة أن تضع نظاماً للرقابة قليل التكاليف قدر الإمكان، فالهدف من وجود الرقابة هو الحد من الانحراف بالخطأ، وبالتالي الحد من النفقات الضائعة والخسائر، وعدم التركيز عن الجزئيات والتفاصيل كسباً للوقت.⁽¹⁾

ب- أهمية الرقابة:

تظهر أهمية الرقابة والحاجة إليها نتيجة لتوافر العديد من الأسباب، على اعتبار أن نشاطها تمارسه الإدارة للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة، وبأقل الخسائر الممكنة، فهي حلقة هامة من الحلقات التي يتم بها استكمال العملية الإدارية ذاتها، وتكمن أهمية الرقابة بأنها مجموعة العمليات التي يتم من خلالها:

* القيام بالتأكد والتحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية، فالأهداف هي المرآة التي من خلالها يمكن قياس الأداء على أساسها، كما أن وضع المعايير لتحديد نقاط القوة والضعف على الأداء، ومدى مطابقته لتلك المعايير تسهل عملية تحديد صيغة الخطأ.

* وتكون أهمية الرقابة بصفة عامة من خلال احتلال الوظيفة العامة مكاناً بارزاً بين موضوعات القانون الإداري، وما زالت كلمات الفقيه "ريمون سالي" في هذا الشأن صادقة، حيث ذكر: "أن الحاجات الاجتماعية هي التي تخلق النظام القانوني، فهذه لا تنشأ ولا تتطور إلا من أجل تحقيق عملية تنظر فيها دون أن يلتفت في البداية إلى النظريات ذاتها، وما فيها من منطق تبرره، فالنتيجة تطلب أولاً دون ارتباط بنظرية مقررة، أما المبدأ فيخلق

(1) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص، 31، 32.

بعد ذلك، ويفيد الخضوع لتنفيذ اصطلاحى خاص يقصد به معنى محدد في إطار بناء محدد، وهذا هو تاريخ كل بناء قانوني.⁽¹⁾

* أن التحقق من مشروعية حماية الإدارة لأعمالها وتحيد الانحرافات والأخطاء والعمل على تصحيحها، يعد المدخل الرئيسي الذي يساعد على إصلاح تلك الانحرافات، وتحديد المسؤوليات وإزالة الصعوبات، ووضع الخطط التطويرية، وكل ما من شأنه رفع مستوى الأداء، وعليه يستفاد من نتائج المتابعة والتقييم، لتصحيح الانحرافات وحل الإشكالات والتطوير اللاحق مستقبلاً، وهذه الأهمية لا تستهدف مجرد تحديد المسؤولية فحسب، وإنما تستهدف في النهاية تكوين صورة واقعية عن ظروف التنفيذ ومشكلاته بغرض دعم وتعزيز الجوانب الإيجابية للأداء، والتغلب على المشكلات التي تعترض هذا الأداء فتعوق من تحقيقه للأهداف.

* وتتجلى أهمية الرقابة أيضاً في قدرتها على الكشف عن المعوقات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف، والإعلان عن التقييم والتصحيح، وتتضمن هذه العملية اتخاذ إجراءات وتدبير من شأنها توفير الظروف المناسبة، بغرض التغلب عن المشكلات التي صادفته واحتمال أن تصادفه في المستقبل، كأن تعيد النظر في الأهداف أو السعي إلى تطويرها بما يتلاءم ويتناسب مع السياسات الجديدة والتغيرات المطلوبة، وهي تتضمن أيضاً إجراء التعديل الضروري في الأهداف والمعايير بناءً على خبرات التنفيذ الفعلية، حتى تكون الأهداف والمعايير مناسبة لطاقت وقدرات أجهزة التنفيذ من ناحية، ومحقة للأهداف العامة من ناحية ثانية، وملائمة أيضاً للظروف والعوامل المحيطة بالتنفيذ الفعلي من ناحية ثالثة.⁽²⁾

(1) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص، 53.

(2) د. عبد الله طلبية، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص، 254.

وعملية التقويم تهدف إلى تحديد وتحليل مؤشرات وجود مشاكل وانحرافات وأخطاء وصعوبات تنفيذ الخطط والبرامج، مما يؤثر في مستوى الكفاءة والفاعلية في تحقيق النتائج، ويكون ذلك مدخل يساعد على إصلاح وتصحيح تلك الانحرافات وتحديد المسؤوليات، وإزالة الصعوبات ووضع خطط التطوير والتحسين المناسبة، وكل ما من شأنه رفع الأداء، ويستفاد من نتائج المتابعة والتقويم لتصحيح الانحرافات وحل المشكلات والتطوير اللاحق وإعداد الخطط الإستراتيجية المستقبلية لذلك.

ونظراً لأهمية الرقابة ودورها المؤثر في العملية الإدارية سواء على المستوى أو المستوى المحلي، وتطور مفهومها على مر التاريخ، حيث انتقلت من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه، إلى مرحلة تحقيق الفاعلية والملائمة والسرعة، وأصبحت في الوقت الحاضر لا تقتصر على كشف الانحرافات والأخطاء، بل امتد دورها ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي، بدلاً من أن تقتصر على الدور العلاجي.

الفرع الأول

المقصود بالرقابة الإدارية (control administrative)

تعد الرقابة الإدارية أمراً ضرورياً في العملية الإدارية، فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتعمل على صياغة الإجراءات المضادة لذلك الانحراف، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت إلى ذلك، وتعتبر من أهم أشكال الرقابة وأكثرها فاعلية إذا ما مورست في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، وبما يحقق السير المنتظم للإدارة، وذلك بتنفيذ ما جاء في القانون، ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل

المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة.(1)

والرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها(2)، فتتولى تصحيح أخطائها، وتتأكد من مدى مطابقة تصرفاتها للقانون وملامتها للظروف المحيطة بها، فتصحح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاتها، إما من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلمات الأفراد، وما يترتب على ذلك من سحب أعمال أو إلغائها أو تعديلها،(3) ولا سبيل للإدارة عند ممارستها أداء مهامها، إلا أن تضع نصب عينينا ما هو محدد لها من الأهداف، وعدم تجاوزها لحدودها، بما قد يعسر حريات الأفراد، أو يمثل عدواناً على الحريات العامة.

وتعد الرقابة من مهام كل مدير في جميع المستويات الإدارية ابتداءً بالمدير العام وانتهاءً بمشرف العمال في الخط الإداري الأول في التنظيم، وتمارس على كل شيء في التنظيم ابتداءً بالأفراد، والأموال والأجهزة والمعدات والآلات، وعلى كيفية القيام بالعمل، وعلى العمليات والأنشطة الإنتاجية والتسويقية والتمويل والاستثمار ... الخ، ومن هذا المنطلق تعتبر العملية الرقابية شاملة لجميع نشاطات وموجودات المرافق العامة.

ولقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الرقابة، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها كل منها فقد، عرف الدكتور عمار بوضياف(4) الرقابة الإدارية بأنها: "وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة،

(1) د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص، 2.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، 2000، ص، 58.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص، 23.

(4) د. عمار بوضياف، منتديات أبو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق،

قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة، الإشراف والمراجعة، من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطة الموضوعة".

وعرفها الدكتور طارق المجدوب⁽¹⁾ بأنها: "الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها".⁽²⁾

فمضمون الرقابة الإدارية تعني الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارة يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح.

وهناك ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية تتعلق بمفهوم الرقابة، هذه الاتجاهات هي:

1- النظرية الكلاسيكية:

ينظر أصحاب هذا الفكر إلى الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم، لذا يستخدموا تعبيرات معينة مثل القوة والسلطة، فالمدبر التقليدي يستخدم قوته وسلطته الرسمية لإرغام الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون، لذلك فإن الرقابة في نظرهم هي: " عملية التركز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافئة لمنع حدوث الأخطاء والانحرافات"، من رواد هذه المدرسة هنري فايول حيث عرف الرقابة على أنها: " تنطوي على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة

(1) د. طارق المجدوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2009، ص، 529.

(2) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع، ص، 07.

وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال".⁽¹⁾

2- النظرية السلوكية:

ينظر 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 أنصار هذا الاتجاه "تيري و جورج"، يرون بأن الرقابة تركز على معايير رئيسية للقيام بوظيفتها وهي:

- وضع وتحديد المعايير.

- قياس الأداء ومقارنته بالمعايير.

- تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة.

من جهة أخرى يرون بأن الرقابة تقوم بعدة وظائف متكاملة ومترابطة مع بعضها البعض وهي:

1- الرقابة الإدارية

2- الرقابة التجارية

(1) د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010، ص، 13.

3- الرقابة المالية

4- الرقابة الأمنية

5- الرقابة السياسية

6- الرقابة القضائية⁽¹⁾

نستنتج من تعريف الرقابة الإدارية لهذه المذاهب أنه:

- بالرغم من وجود تلك الاختلافات بين الاتجاهات الفكرية الثلاثة، (الكلاسيكية، السلوكية، التطبيقية)، إلا أنها لا تتعارض مع بعضها، فهي تكمل بعضها البعض و تكون نموذجاً متكاملًا للرقابة.

- من الممكن التعامل مع العملية الرقابية من ناحية تطبيقية وفق خطوات القيام بها، وفي نفس الوقت يمكن التعامل معها من خلال تركيز القائم بالرقابة على الجانب الإنساني أثناء قيامة بتلك الخطوات، دون أن يمنع ذلك من استخدام نفوذ وسلطته الرسمية في تصحيح الانحرافات ومسار التنفيذ إذا لزم الأمر وفي الوقت المناسب.

إذن الرقابة باختصار هي عملية تساهم في التأكيد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية المتاحة.

كما جاء في تعريف للدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة وبكفاية وفي الوقت المحدد لها".⁽²⁾

والمنتبوع لموضوع الرقابة وهو "النشاط الإداري"، بكل صورته، وفي كل خطواته، فكل صورة من هذا النشاط يمكن أن تكون موضوعاً لأعمال الرقابة عليها، أيضاً فهي تشمل

⁽¹⁾ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص، 32.

⁽²⁾ د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص، 529.

الأموال والأشخاص والأعمال المادية والتصرفات القانونية، وهذه الأخيرة قد لا تقتصر على الجانب القانوني وحده، بل قد تمتد إلى الجوانب الأخرى "السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية"، فلا يكفي لكي تدرك الإدارة غايتها أن يكون التخطيط دقيقاً كما ورد في تعريف "هنري فايول"، والتنظيم مبنياً على أسس التعاون بين عناصر المشروع، وإنما يجب فوق ذلك إجراء البحث المستمر عن مدى نجاح الإدارة الفعلي في إنجاز أعمالها، حتى لا تفشل دون أن تدري في القيام بمهمتها، أو تتدنّى وظيفتها الحقيقية إلى مجرد عمل نظري فيستتبع ذلك أن تستبدل بالنتائج الإيجابية أضراراً، منها عدم الشعور بالمسؤولية من جانب عمال الإدارة.⁽¹⁾

وتعد الرقابة الإدارية من الوظائف الحيوية التي توليها الحكومات أو الدول القانونية جل اهتمامها، فوجود الرقابة لا يكون إلا عند وجود إدارة تقوم بممارسة النشاط الإداري لوظيفة الإدارة، وتهدف من هذا النشاط لتحقيق الأهداف ضمن القوانين والأنظمة التي لا بد من أن توفر تلك الأنظمة، والوضوح في الهيكل التنظيمي للوظائف العامة وعلاقاتها ومستوياتها ومسؤولياتها وحقوقها وواجباتها، وكذا العلاقات الناشئة مع تلك الوظائف من مستويات وواجبات.

يرى الباحث أن الرقابة الإدارية هي ذلك النشاط الذي تمارسه الإدارة بنفسها، وبما تملكه من سلطة بواسطة أجهزتها الرقابية تجاه أوجه النشاط الإداري الأخرى، وكما مورست لها السياسة العامة للدولة لتحقيق أهدافها وبلوغ مراميها وضمان سير الإدارة بانتظام واطراد، والإدارة العامة في المجتمع المعاصر، تنهض بدور كبير في سبيل أدائها لمهامها التي تتطلب جهوداً جبارة، كما أن الإمساك بزمام الأمور يتطلب أيضاً تزويدها بالكثير من السلطات، في ظل امتداد نشاطها في مختلف المجالات، غير أن أعمالها وتصرفاتها يجب أن لا تحيد عن مبدأ الشرعية، فكان من الضروري أن تخضع لرقابة متكاملة تكفل حسن

(1) د.حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، 13.

قيامها بأعمالها، والتحقق من مدى مطابقتها للحدود والقواعد، وعدم تجاوزها لما هو مرسوم لها سلفاً عند ممارستها نشاطها الإداري، كذلك الوقوف على ما قد يشوب أوجه النشاط الإداري من نقص أو تقصير أو انحراف بما قد يهدد حقوق الأفراد وحياتهم.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة الإدارية وأهميتها

أولاً- أهداف الرقابة الإدارية:

إن مهمة الجهاز الإداري على أعمال الإدارة له دوافع ومبررات متميزة حتى تنهض الإدارة العامة بنشاطها الإداري على أكمل وجه، وعليه كان لابد أن يكون له وجهة يستقر عندها فينظر عما أسفرت تلك المهمة، هل حققت ما تصبوا إليه الدولة، ومن هذا المنطلق يمكننا القول أن للرقابة الإدارية أهدافاً تسعى إلى ترجمتها على أرض الواقع وتتلخص فيما يلي:

* 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 في النفقات.⁽¹⁾

* تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة، فلقد أصبح للرقابة الإدارية دوراً فعالاً ومؤثراً في تحفيز العاملين وشحن همهم وطاقاتهم، من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

* التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة توظيف الإدارة للقوانين والتعليمات، وبها يمكن الوقوف أولاً على سير العمل وما قد يعثره أو يشوبه من نقص

(1) د. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 47.

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⁾

* 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 وضمن ولائهم لها.⁽²⁾

* الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها، مع اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والثغرات مع تحديد المسئول عن الأخطاء والانحرافات.⁽³⁾

* التأكد من احترام الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين واحترام مبدأ المساواة أمام القانون، وأن الخدمات الحكومية تؤدي للجميع دون تفرقة، وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية دون، تعسف أو استغلال السلطات.

* الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض الرقابة الإدارية وأجهزتها، والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة تلك المعوقات.

ترشيد عملية اتخاذ القرارات، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه.⁽⁴⁾

(1) د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، لا توجد سنة نشر، عمان، 1999، ص، 60.

(2) د. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 48.

(3) د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995، ص، 254.

(4) د. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 49.

- * تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية، وتحسين الإنتاج فيها بما يضمن إشباع حاجات المواطنين وبأقل التكاليف وأقصر السبل.
- * العمل على وقف انحراف الإدارة وسوء استخدام السلطة الممنوحة لها والخروج عن القانون، وإلغاء ما قد يصدر من قرارات شابها شيء من هذا القبيل.⁽¹⁾
- * التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع وينزل عليه جزاء عدم المشروعية.
- * قياس عنصر الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما.⁽²⁾
- * الالتزام بالسياسات الإدارية، وهذا يتطلب متابعة التنفيذ من قبل الدوائر الإدارية المختلفة، للتأكد من وضوح القرارات والتعليمات الإدارية المختلفة الموجهة لهم كل حسب اختصاصه، بحيث لا يترك مجال للتأويل، وبالتالي إساءة الاستخدام أو التنفيذ، الأمر الذي يقضي بالضرورة إلى تحقيق أهداف المؤسسة بكفاءة وفاعلية.
- * التنبيه إلى أوجه النقص والخلل والقصور في التشريعات المعمول بها واقتراح وسائل معالجتها.
- * حماية المصلحة العامة أو المقصود بها حماية المصلحة في نطاق النشاط المحدد للإدارة.
- * كشف وضبط كل الجرائم المرتكبة أثناء تأدية العمل والتي تعرقل سيره وتوقف الأشخاص مرتكبي هذه الجرائم، بالتعاون مع النيابة العامة أو الحصول على إذن مسبق.

(1) د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص، 254.

(2) د. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 49.

* تحديد الأهداف التي تريد الإدارة تحقيقها ووضع الوسائل الكفيلة بذلك، وترجمتها إلى معايير يمكن قياس أداء الإدارة على أساسها.⁽¹⁾

* تعميم الخبرات الجيدة أي معرفة أماكن تحقيق النجاح واستخلاص النتائج المطلوبة من ذلك، بغية تعميم هذه النجاحات على أماكن أخرى في المؤسسة.

* ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها وظائفها وأنشطتها، التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد بالخطر، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من إساءة استعمال هذه الحقوق والامتيازات.

* 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.⁽²⁾

* وتعد من الأهداف الأساسية للرقابة الإدارية هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها، ونزاهة الموظفين وكفاءتهم، كما تهدف أيضاً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من اعتداء رجال الإدارة، فإن تحقيق ذلك يكشف مدى التزام الإدارة بمبدأ الشرعية، عند مباشرتها لمختلف النشاطات المفروضة.

ثانياً - أهمية الرقابة الإدارية:

⁽¹⁾ المتمدن، مقالة منشورة لحمدى ولد محمد يعقوب، حول الرقابة الإدارية على المرفق العام.

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=300926>

⁽²⁾ د.حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، 23 وما بعدها.

ليس القانون سوى انعكاس للحاجة البشرية التي تحتاج إلى تنظيم الروابط والعلاقات التي تقوم بين أفرادها، فالمجتمع لا يقوم إلا وفقا لنظام يحكم العلاقات فيما بين الأفراد بعضهم البعض، وكلما ازدادت حاجات المجتمع وتشابكت مصالح أفرادها ازدادت أهمية القاعدة القانونية التي تنظم إشباع حاجات الأفراد.⁽¹⁾

وقد أجمع علماء الإدارة على أن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع إنساني لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير، لذلك تعد الرقابة الإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية، والتي تشمل التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والقيادة، وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية، وتطور دور الدولة الذي يهدف إلى الفصل في المنازعات بين الأفراد.⁽²⁾

كما أن الرقابة لها صلة وثيقة بالتخطيط، فهي التي تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف إزاء تنفيذ الخطة، وتشعره في الوقت المناسب بضرورة تعديلها أو العدول عنها كلية.

وللرقابة صلة بالتنظيم فهي التي تكشف للمدير عن أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي لوحده الإدارية.

وفي مجال التفويض لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته إلا إذا توفرت لديه وسائل رقابية فعالة لمراجعة النتائج.

(1) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص، 53.

(2) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص، 09،

وتظهر الحاجة إلى الرقابة بسبب ضعف أنظمة الإشراف على الأفراد داخل التنظيم، إذ في غياب الرقابة القوية قد يسمح الأفراد للنتائج إن تحرف عن الخطط، وإذا خففت الرقابة يخفض الأفراد من معدلات الإنتاج المتوقعة، وإذا كان على الموظفين أن يصلوا إلى عملهم في ساعة معينة في الصباح، ولنفترض أنه لا توجد ساعة المضاء للتوقيع عند الحضور، إذا وجد الموظفون أن رئيسهم يتأخر بدوره فسوف يبدو أن في التأخير عن الميعاد المقرر، والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في كل المستويات الإدارية، وليست مقصورة على الإدارة العليا فقط، وإن كانت تختلف من موقع لآخر حسب اختلاف السلطات المخولة للمديرين في المنظمة، وتبرز أهمية الرقابة في صلتها الوثيقة بباقي مكونات العملية الإدارية.

ويمكن تخفيض معدلات ونسب التأخير باستخدام أدوات معينة وأساليب للرقابة أو بعض الحوافز التي تدفع العاملين إلى الحضور في الميعاد المقرر تلقائياً، حتى يمكن الوصول إلى معدلات العمل والإنتاج المطلوبة.

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

وإذا غابت الرقابة على هؤلاء الموظفين بصرف النظر عن ثقتنا بهم يصعب عليهم مقاومة الإغراء، والإدارة هي المسؤولة إذا لم تتخذ بعض الجهود لسير العمل عن طريق الرقابة الفعالة.

وقد تطور دور الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح، ود. محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، مرجع سابق، ص 352.

حدود القانون أيضاً، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة الإدارية يقتصر على المفهوم التقليدي، والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق أبرز الجوانب الإيجابية في عمله.

ونظراً لاتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية، بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاية، وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتبرز أهمية الرقابة في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الإدارة العليا في الوزارات والدوائر الحكومية، للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفقاً للسياسة المرسومة، وإلى تزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع لغايات أحكام الرقابة، والتقييم والمساءلة.⁽¹⁾

كما هو واضح فإن موضع الرقابة يحتل مكاناً إستراتيجياً هاماً بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر وتؤثر فيها بدرجة تحتم أن تكون مرتبطة بها وجوداً وعدمياً، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، ومن ناحية أخرى لا يمكن لهذه الوظائف أن تتم في الواقع العملي كما هو مرسوم لها، أو على الأقل لا يمكن التحقق من أنها قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها، دون أن تكون هناك رقابة فعالة.

وبناءً على ذلك يمكن القول أن الرقابة تعد بالنسبة للعملية الإدارية بمثابة الضمير الحي الذي يواجه الأعمال، ولقد اتسع هذا الدور وتعاضمت خطورته بعد الاتجاه إلى الخصخصة وارتداء بعض مؤسسات الدولة ثوب الخصخصة، والاتجاه إلى الرأسمالية

(1) د.حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص21.

وانكماش دور الدولة اتجاه المجالات الاقتصادية دون المجالات الاجتماعية أو المجالات الثقافية أو المجالات السياسية، التي في الأساس هي العمود الفقري للإدارة.⁽¹⁾

يتضح لنا مما سبق أن أجهزة الرقابة داخل الأجهزة والوحدات الحكومية المختلفة يجب أن تلم بكافة الأساليب والأدوات الحديثة للرقابة، حتى تستطيع تحقيق المفهوم الحديث للرقابة، وأن تكون أداة مساندة للإدارة الحكومية في المجالات المختلفة، وترجع الحكمة في ذلك إلى أن عملية الرقابة في حد ذاتها تمثل إحدى حلقات الإدارة بصفة عامة، وركن هام من أركان هياكل إدارة البرامج في القطاع الحكومي.

المطلب الثاني

الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها

حتى تكون عملية الرقابة الإدارية ناجحة، لا بد لها من أسس وقاعدة متينة تستند إليها من أجل تحقيق رقابة فعالة، تؤدي إلى سير الأعمال الإدارية على أكمل وجه ممكن، ولدراسة هذه الأسس ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين كالآتي:

(1) د.محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص، 58.

الفرع الأول

الأسس النظرية للرقابة الإدارية

يمكن لنا أن نقترح ثلاثة أسس نظرية لإقرار الرقابة الإدارية على النشاط الإداري نذكرها بصفة إجمالية وهي :

أ- إحترام مبدأ الشرعية.

ب- تشجيع الحوار بين الإدارة و المواطنين.

ج- سد التغيرات التي تعجز عنها الإدارات الأخرى.⁽¹⁾

أ- احترام مبدأ الشرعية:

يقصد بالمشروعية " la légalité " في معناه العام،⁽²⁾ لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، و يؤخذ القانون هنا بالمعنى الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها.⁽³⁾

وعرف مبدأ المشروعية على أنه: " خضوع الجميع حكام ومحكومين للقانون ولسيادة القانون"،⁽⁴⁾ وهذا المبدأ يثير لنا فكرة الدولة القانونية، ومعناها خضوع الدولة للقانون في ظل صور نشاطها و مختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها، فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها، والإدارة باعتبارها إحدى سلطات الدولة يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة للدولة و أن تمارس نشاطها في نطاقها.

(1) د. عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية الرقابية القضائية، دار القلم، ط1، 2010، ص 58.

(2) د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر و التوزيع، 2010، ص، 174.

(3) د. سليمان الصاوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، ص، 21.

(4) د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومه للطباعة، 2009، ص، 161.

فالدولة بما تملكه من سلطة تملك إجبار الأفراد على الخضوع للقانون قسراً إذ لم يخضعوا له اختياراً، فيخضع الحاكم و المحكوم على حد سواء لحكم القانون و سيطرته. و يترتب على مخالفة مبدأ المشروعية الإدارية بطلان التصرفات الإدارية المخالفة، و اعتبارها باطلة و معدومة وفقاً لجسامة المخالفة.

ولكي يتحقق احترام مبدأ المشروعية، لا بد أن تتوفر العديد من الضمانات التي تكفل احترام المبدأ و تقوم عليه الدولة، كأساس للدولة الديمقراطية التي تضمن بأداة القانون و أحكامه على الجميع حكماً و محكومين و هذه الضمانات هي:

- لا يمكن تحقيق احترام مبدأ الشرعية إلا إذا أخذت الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات، و عدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة.

- تأمين تدرج القواعد القانونية و ارتباطها ببعضها أي "خضوع القاعدة الدنيا لما يعلوها من قواعد".

فالدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة، و لهذا يأتي من حيث الأهمية في قمة البناء القانوني للدولة، و يحكم بذلك القواعد القانونية الأخرى.⁽¹⁾

- احترام الحقوق و الحريات الفردية و حمايتها و التي تمثل الغاية لقيام الدولة القانونية.

- ضرورة فرض و تنظيم رقابة على مشروعية أعمال السلطة و الهيئات الإدارية.

- خضوع الإدارة للقانون و أحكامه.

و بناءً عليه لا يمكن تحقيق مبدأ المشروعية بصورة كاملة إلا إذا وضع المشرع تحت تصرف الأفراد، الوسائل القانونية الكافية لإجبار السلطات العامة على إحترامه، و على الإدارة أن تحترم ما تصدره من أعمال قانونية و ما تأتي به من أعمال مادية، و لا قيمة لذلك إلا إذا ألزمت الإدارة باحترامها و لا سبيل إلى تحقيقه إلا بإخضاع الإدارة لرقابة فعالة.

(1) د. عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 16.

ب- تشجيع الحوار بين الإدارة و المواطنين:

إن من شأن الرقابة الإدارية أن تقلل من الحواجز الموجودة بين الإدارة و بين المتعاملين معها، و بالتالي تقوم الإدارة بهذه الرقابة عن طريق إصلاح بعض الأخطاء، إما بصفة تلقائية أو بناء على تدخل مباشر من المواطنين، أو عن طريق تكليف وسطاء بهذه المهمة.

وإن من نتائج هذا الحوار أن يؤدي لا محالة إلى التخفيف من بعض العيوب التي تعرفها الإدارة من روتين و بيروقراطية، و بالتالي يجعل المواطنين أعضاء نشطين في مراقبة الإدارة و التعامل معها عوض أن تعتبر قراراتها نهائية لا يمكن مراجعتها، ومدلول هذا الحوار عن طريق الرقابة الإدارية يتعدى حدود مراقبة الشرعية، إذ قد يمتد أيضاً إلى مراقبة الملائمة، التي قد يساهم في سد الثغرات التي تعجز الرقابة القضائية والسياسية عن سدها.⁽¹⁾

ج- سد بعض الثغرات التي تعجز عنها أنواع الرقابة الأخرى:

إن الرقابة الإدارية مهما كانت أهميتها فهي لا تصل إلى درجة الرقابة القضائية، ولكنها مع ذلك لا تستطيع تجاوز الحدود المفروضة على هذه الأخيرة، التي تقتصر في أغلب الأحيان على مراقبة الشرعية، هذه فقد تمتد مراقبتها إلى مراقبة الملائمة، ولا تقف هذه المراقبة عند تقرير واقع، بل يمكن أن تعمل على تصحيح هذا الواقع بتغيير أو إصلاحه أو جعل حد له، بصفة تلقائية أو بناءً على تدخل المواطنين.⁽²⁾

- أهمية سيادة مبدأ المشروعية:

(1) د. عبد القادر بانية، الرقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 59.

(2) نفس المرجع السابق، ص 60.

مبدأ الشرعية الذي يسود الدولة الحديثة "دولة القانون"، له أهمية خاصة وظاهرة سواء بالنسبة للأفراد أو المجتمع أو المصلحة العامة:

1- فهو يحقق حماية خاصة لحقوق الأفراد وحررياتهم ومواجهة السلطات العامة، إذ أن مبدأ المشروعية يرتكز على قاعدة جوهرية وأساسية، وهي عزل السيادة والسلطة العامة عن رغبات وأهواء الحكام، وتقييدهم في ممارسة ظاهرة السيادة، والسلطة العامة بقواعد وأحكام نظرية اشتراكية، أو نظرية قانونية بورجوازية ليبرالية، وفقاً للإيديولوجية العامة السائدة والمقررة والمحددة بواسطة الإدارة العامة، ومن هنا يتحتم على أعوان الدولة وخاصة ممثلي السلطة، أن يكونوا في مقدمة من يتصدى للدفاع عن القانون، وأن ممارسة السلطة داخل جهاز الدولة يجب أن يتدرج في إطار الصلاحيات والمهام الواضحة والمحددة بالقانون، كما ينبغي أن يكون موضوعاً لمراقبة منتظمة ودائمة، فعلى أعوان الدولة أن يقوموا بوظائفهم في ظل الاحترام الصادق لحقوق المواطنين، ومصالح الدولة، كما يجب على الدولة أن تعاقب بشدة أي تعسف في استعمال السلطة، سواء كان خرقاً أو إنكاراً لحقوق المواطنين.⁽¹⁾

2- إن مبدأ المشروعية يحقق ويقدم للسلطات والأجهزة العامة في الدولة الوضوح والتحديد في الاختصاصات القانونية، والأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإيديولوجية للعمل العام، "الوظيفة العامة للدولة"، مما يقي السلطات والهيئات والأجهزة العامة في الدولة من الانزلاق في متاهات الفوضى والبيروقراطية.

فمبدأ المشروعية من هذه الزاوية يرتكز على ضرورة التحديد القانوني للاختصاصات والاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية التي تكون الإطار والقالب العام للعمل والخاص على السواء، وأن التحديد القانوني للأجهزة والأشخاص العامة التي لها صفة القانونية في التصرف باسم ولحساب الدولة، تحدد الضوابط القانونية والمبادئ العامة التي

(1) د.عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص، 162، 161.

تقيم التوازن والتوافق العام بين فكرة السلطة، وفكرة الحرية، وبين المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة.⁽¹⁾

- أثر الرقابة على مبدأ المشروعية:

مما لا شك فيه أن التزايد المتصاعد للنشاط الإداري في الدولة واتساع نطاق مجالاتها المختلفة، و منها العامة و الخاصة مع زيادة الأعباء الملقاة على عاتقها، كما إزدادت العلاقات والروابط التي تنشأ بين الإدارة كونها سلطة عامة، و بين الأفراد بهدف تحقيق المصالح، لذلك لا بد من إيجاد وسائل فعالة و كفيلة بإلزام الإدارة بالتميز بمبدأ سيادة القانون، و منعها من التعسف في استخدام سلطتها، وهذا يستتبع بالضرورة رقابة أعمالها وإمكانية إبطال المعيب منها والتعويض على الأفراد المتضررين من ذلك، وهذا الموضوع الهام والدقيق الذي يصادف دراسة نشاط الإدارة وفعاليتها وضرورة الرقابة، حتى يمكن التوفيق وتحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحررياتهم ، بمعنى بين المصالح العامة والمصالح الخاص.

إن إخضاع تصرفات الإدارة القانونية المادية لأنواع مختلفة من الرقابة⁽²⁾، أمر لا بد منه ذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية و السير الحسن للإدارة والمرافق العمومية، بغرض تحقيق المصلحة العامة على أتم وجه ممكن.

وانطلاقاً من ذلك كان لزاماً على السلطة العامة أن تلتزم بمبدأ المشروعية في كل ما تأمر به، أو تنهي عنه، فذلك وحده هو شرط شرعيتها، وهو الكفيل بضمان احترام أوامرها ونواهيها، وتنفيذ الأفراد لها طواعية وعن اقتناع، لذلك كان من الأهمية أن تكون القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة مطابقة للقانون، لأن من شأن خلاف ذلك تعرض من صدرت

(1) نفس المرجع السابق، ص، 162.

(2) نقصد بهذه الأنواع " الرقابة الإدارية ، الرقابة السياسية، الرقابة القضائية " .

منه هذه القرارات في مواجهتهم لأضرار مختلفة وكان ضروريا وجود ما يردع ذلك، من جزاء فعال توجه به تلك القرارات، وتعويض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم والتي تنشأ عنها.

- ضمانات احترام مبدأ المشروعية:

إذا تعين أن تتم تصرفات الحكام والمحكومين ضمن دائرة القانون بمعناه العام، فلن يتحقق احترام مبدأ المشروعية إلا بتوافر العديد من الضمانات التي تكفل احترام هذا المبدأ الأساسي والجوهرية الذي تقوم عليه الدولة المعاصرة، فلا يكفي أن نعلن مبدأ سيادة القانون كأساس للدولة الديمقراطية، بل يتعين علينا توفير الضمانات التي تضمن سيادة أحكامه على الجميع، وحتى يحقق المبدأ نتائجه المرجوة نبين الضمانات الآتية:

- لا يمكن تحقيق احترام مبدأ المشروعية إلا إذا أخذت الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة، لأن ذلك يشكل خطراً على الحريات، إذ أنه لا وجود إلى الحرية إذا اجتمعت مهمات التشريع والتنفيذ في يد هيئة واحدة أو جهة واحدة.⁽¹⁾

- تأمين تدرج القواعد القانونية وارتباطها ببعضها، أي خضوع القاعدة القانونية الدنيا لما يعلوها من قواعد، فالدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة، ولهذا فهي تأتي من حيث الأهمية في قمة البناء القانوني في الدولة، وتحكم بذلك القواعد القانونية الأخرى التي يجب أن تنقيد في شكلها وموضوعها، بما تقضي به تلك القواعد الدستورية التي تعلو على ما عداها في الدولة.

(1) د.علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة، عمان، 2004، ص، 30.

- كل عمل أو تصرف تأتية الإدارة مخالف للقانون أو ليس له أساس قانوني يعد غير مشروع، ويصبح محلاً للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية، أو القضائية.⁽¹⁾

- احترام الحقوق والحريات الفردية وحمايتها، والتي تمثل الغاية لقيام الدولة القانونية، حيث تختلف غاية الحكومة القانونية عن الحكم الاستبدادي، حيث تسعى دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة وتهدف إلى احترام حقوق الأفراد من أي اعتداء ولو كان من أعلى السلطات في الدولة.

- ضرورة فرض وتنظيم رقابة على مشروعية السلطات الثلاث، وتتضمن حماية فعالة للقواعد القانونية المقيدة في الدولة، حتى تصبح تلك القواعد قيماً على نشاط السلطات المختلفة، بحيث إذا خولفت تلك القواعد يوقع القضاء الجزاء المقرر في القانون بخصوص التصرف المخالف، وبهذه الوسيلة تسلم القواعد القانونية من محاولة العبث بأحكامها، ويستقيم أمر النظام القانوني في الدولة، ونصل بذلك إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ يضمن هذا النوع من الرقابة لكل شخص تأثرت مصالحه من قرارات الإدارة سلامتها بل وإعادتها إليه إذا ما اعتدي عليها.⁽²⁾

الفرع الثاني

وسائل الرقابة الإدارية

تخضع الرقابة على الأعمال الإدارية لمقاييس أو وحدات قياس، ثم تسجل النتائج بدقة، بحيث يعلم كل فرد في التنظيم أين وقع التنظيم بالنسبة لتحقيق الأهداف، ولا يعني هذا أن الإداري عندما يباشر وظيفة الرقابة سوف يمسك بالساعة لكي يقيس الوقت والحركات، إلا

⁽¹⁾ د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

⁽²⁾ د. ثروت بدري، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 173.

أن الرقابة كوظيفة يكون لكل فرد في التنظيم نصيب منها، وتتطلب وظيفة الرقابة الإدارية وسائل ملائمة تتكامل وتتساند لتحقيق أهداف الرقابة ومن بين هذه الوسائل التقارير الإدارية، الإشراف والملاحظة، الشكاوي والتظلمات، المتابعة والتفتيش وسوف نحاول شرحها فيما يلي:

1- التقارير الإدارية:

وتعني كلمة تقرير، عرض كتابي للبيانات، وقد يتعلق بعرض وتسجيل النشاط أو ظروف قائمة، أو قد يتعدى ذلك إلى تحليل هذه الظروف واستخلاص النتائج، والتقارير الإدارية هي التقارير التي توضع لتقدير كفاية العاملين في الإدارة أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية.

ومن أهم التقارير الإدارية ما يلي:

-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⁾

أ- تقارير الفحص:

وهدفها تحليل ظروف المشروع سابقاً وحاضراً لمساعدة الإدارة العليا على تلمس القرارات والخطط اللازم اتخاذها، وتختلف هذه التقارير الدورية في أنها تتطلب تجميع

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

وتسجيل بيانات هامة لم تكن معلومة قبل الدراسة والفحص، ثم يقوم بتحليل هذه البيانات للوصول إلى نتائج محددة.

ب- تقارير سير الأعمال الإدارية:

تتجزأ هذه التقارير من رؤساء الإدارات أو من ينوب عنهم، وتوجه للإدارة العليا، متضمنة أنشطة الإدارات وإنجازاتها 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.

ج- تقارير قياس كفاءة الموظفين:

وهي تقارير دورية عادية يقيم فيها الرؤساء المباشرون أداء مرؤوسيهم، 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.⁽¹⁾

د- 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.

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 50.

هـ - 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 لعدد كبير من الموظفين تجنباً للوقوع في الخطأ فيما لو تم نقلها شفويا على سبيل المثال.

و - 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. (1)

2- الإشراف والملاحظة:

تتم الرقابة الإدارية 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. (2)

(1) نفس المرجع السابق، ص 50.

(2) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 48.

ويكون الإشراف الإداري فعالاً ومجدياً بإتباع أسلوب الجدارة والاستحقاق عند اختيار المشرفين، ثم تدريبهم وتنمية قدراتهم ومهاراتهم، واحترامهم للمبادئ الأخلاقية العامة ومبادئ العدالة والمساواة والحياد.

والغرض من الإشراف الإداري هو:

- التأكد أن العمل ينفذ المبادئ وأصول الإدارة والخطط المعدة مسبقاً.
- إلمام المشرف بالصعوبات التي تعترض تنفيذ الأعمال.
- تقييم قدرة ودرجة إتقان الموظفين.

ومن أهم وسائل الإشراف:

- 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 وتقويمها. (1)

3 - الشكاوى والتظلمات:

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

(1) وسائل السعودية، ، وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية العامة، بحث منشور عن خالد محمد حلمي البكري.

<http://saudi.arab-mms.com/saudi152328.html>

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

4 - 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⁾

5 - 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 فيها والوقوف على المشكلات التي تواجههم، وإمكانية ترشيد عملية التنفيذ، وكشف الأخطاء وتحديد أسبابها والعمل على علاجها⁽³⁾، وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين الحين والآخر لجعل الوحدات الإدارية في مدار الشعور بيقظة الجهاز الرقابي ابتغاء التأكد من سير المعاملات، والتفتيش يكون دوري أو تفتيش مفاجئ.

التفتيش الدوري:

يكون مرتبط بفترات زمنية محددة تكون (أسبوعية أو شهرية، ...الخ).

أما التفتيش المفاجئ:

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 61.

(2) وسائط السعودية، وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية العامة، مرجع سابق،

<http://saudi.arab-mms.com/saudi152328.html>.

(3) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص، 49.

يكون بطريقة مفاجئة أي بدون علم الموظفين، وفي أوقات غير محدودة ويقوم بأعمال التفتيش فئة متخصصة من ذوي الكفاءات والخبرات، حتى يكونوا ملمين بكافة أمور العمل.

6 - 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 لها.⁽¹⁾

وتعد البيانات الإحصائية والرسوم البيانية من الأدوات الرقابية المهمة التي تبين نشاط المنظمة، وتسهل عملية متابعة النشاط، فعلى سبيل المثال تعد الإحصائيات الخاصة بالعاملين والخاصة بالإنتاج من حيث الكمية، ومن حيث النوع والإحصائيات الخاصة بالتكاليف، وغيرها عوناً للجهة الرقابية على استعمال بحوثها والمشاركة في وضع الحلول لكثير من المشكلات.⁽²⁾

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.⁽³⁾

8- الرقابة عن طريق نقطة التعادل:

(1) عبد الله عبد الرحمان النميان، مرجع سابق، ص، 50.
(2) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 60.
(3) د. محمد سعيد عبد الفتاح، ود. محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، الدار الجامعية، 2003، ص، 346.

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.

9- 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.⁽¹⁾

مما سبق يرى الباحث عدم إمكانية الاعتماد على أسلوب واحد لممارسة الرقابة الإدارية، لأن كل مؤسسة تختلف في طرق سير أعمالها، وأنه ما يناسب جهة إدارية معينة قد لا يناسب جهة أخرى، لذا قد يستخدم أكثر من وسيلة رقابية بما يتلاءم مع طبيعة العمل والوصول إلى الغاية المرجوة.

المطلب الثالث

خصائص الرقابة الإدارية وأجهزتها

في ضوء ما تقدم فإن خضوع الإدارة لرقابة فعالة على أعمالها يعد ضرورة للتحقق من مطابقة القرارات الصادرة من الإدارة للقواعد القانونية الملزمة، وتوقيع الجزاء على مخالفتها، بل حتى تستطيع تحقيق الغاية المرجوة منها، حيث تتمتع الرقابة الإدارية بالعديد من الخصائص التي تجعلها أكثر جدية وفعالية في تحقيق أعمالها إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية.

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 51.

الفرع الأول

خصائص الرقابة الإدارية

تمتاز الرقابة الإدارية بجملة من الخصائص التي نستعرضها فيما يلي:

1- الرقابة الوقائية الطريق الأمثل للرقابة الإدارية الناجعة⁽¹⁾، تعد الرقابة الإدارية رقابة وقائية فهي لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة تجاه نفسها أو تجاه الأفراد، فحسب بل أنها تعمل على أن لا يصدر أي قرار أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية، وبما لا يدع مجالاً للشك، فإن الرقابة الإدارية تكون أكثر جدية وفعالية إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية، فوفاء الإدارة بالتزاماتها يجعلها قوية و يحقق لها ما كانت تصبو إليه، من سير منتظم للإدارة بكل يسر واطراد، وبعيدا عن التعسف والاستبداد.

كما تعمل الرقابة الوقائية لمراقبة صحة القرار وتنفيذه، ويتمثل ذلك في أمرين أولهما التحقق من صحة القرار الإداري لتبيان مدى سلامته، واكتشاف أوجه القصور والثغرات والإسراع بالتعديل قبل تفاقم الخطأ، وثانيها رقابة تنفيذ القرار بالرغم من سلامته، إلا أن القرار قد يكتشف أنه معيق لإنتاج الأثر الإيجابي في العمل، وعليه يتم اكتشاف مكامن الخلل في القرارات والإسراع في معالجتها.

2- إن الرقابة المستمرة الفاعلة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل.⁽²⁾

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، 2003، ص، 44.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001، ص، 232.

3- أن تكون الرقابة مرنة وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين رؤساء، ومروسين، يستوجب هذا الأمر أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنة ومفهومة، ولها القدرة على التكيف مع الظروف.

4- أن تكون الرقابة الإدارية موضوعية، وواقعية في تأدية وظيفتها، ويتطلب هذا توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها.⁽¹⁾

5- تساعد في متابعة وضبط الأحداث المستقبلية واتخاذ الموقف التصحيحي اللازم.

6- أن يقدم نظام الرقابة المعلومات اللازمة عن المداخلات أو العمليات أو المخرجات في الوقت المحدد.

7- أن يكون النظام الرقابي ملائم لظروف الحالة الراهنة.

8- أن يشير إلى الأخطاء ويحدد مرتكبيها، ويبين طرق معالجتها وتصويبها.⁽²⁾

9- لا تستلزم ممارسة الرقابة الإدارية إجراءات معقدة أو مطولة، بل تتسم بالسهولة وعدم التعقيد.

10- أن تتضمن الرقابة اقتراح البدائل والحلول واتخاذ الإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة، وتحديد نسب الطرق لمعالجة الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلاً.

11- نطاق الرقابة الإدارية أوسع بكثير من الرقابات الأخرى،⁽³⁾ ويبدو ذلك جلياً في أن الرقابة الإدارية بناءً على تظلم أو بدونه تتسع لتشمل بحث مشروعية القرارات الإدارية وكذلك ملائمتها، فمجال الرقابة الإدارية لا يقتصر على الأعمال القانونية، والمنازعات

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، 2003، ص، 45.

(2) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص، 29،

(3) مثل الرقابة القضائية في النظام الفرنسي، فقتصر على مشروعية القرار دون البحث في ملائمتها التي تترك عموماً إلى سلطة الإدارة التقديرية.

الإدارية بل تمتد ليشمل جميع نواحي العمل الإداري القانونية والاقتصادية والتنظيمية والإجرائية، كما تشمل كل الأعمال التي تدخل في النشاط الإداري تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعةً، وكذلك بالنسبة للأعمال القانونية فإن الرقابة الإدارية لا تتوقف عند الأعمال التي يشوبها عيب مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة عن تحقيق الصالح العام، بل تدخل في الأعمال التي تصدر عن سلطة تقديرية، بالإلغاء أو التعديل طالما ارتأت عدم ملائمة القرار وإن كان يهدف إلى المصلحة العامة.

12- ضرورة تجانس النظام الرقابي مع هيكل الخطة المعدة للتنفيذ، فالخطة هي التي تمد النظام الرقابي، بالمعايير المناسبة والتي يلزم أن تكون محددة بدقة.

13- أن تتم الرقابة بطريقة يشعر معها العاملون أنها أداة لمساعدتهم على تحسين الأداء، وليس لتخويفهم.

14- أن تميز الرقابة الإدارية بين الأخطاء الرئيسية والثانوية، مع التركيز على معرفة أسباب تلك الأخطاء لاقتراح كيفية المعالجة.⁽¹⁾

15- إن الرقابة الإدارية تتم ممارستها داخلياً عن طريق الأجهزة الداخلية التي تقوم بالعمل الإداري نفسه، ومن ثم فإن إحاطتها بالعمل في مختلف جوانبه أكثر مقدرة على شرعية اتخاذ القرار الصحيح على نحو أسرع.

16- يجب أن يكون النظام الرقابي سهل الفهم، ويجب على الفرد تفهم ما تسعى الرقابة إلى تحقيقه، وكيفية استخدام النتائج المتحصل عليها، وعلى هذا يجب أن يتصف النظام الرقابي بسهولة، الفهم والاستيعاب من قبل من يقوم بتطبيقه.

17- توازن التكاليف مع المردود أو العائد، أي يجب أن تتوازن التكاليف المبذولة لتوفير نظام المراقبة مع الفوائد التي تعود على المنظمة من تطبيقه.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، ص، 45، 46.

- 18- الوضوح: ونعني بها وضوح الهدف من الرقابة، وضوح الأساليب الرقابية ووضوح الأساليب أو المؤشرات المعتمدة لمقارنة النتائج الفعلية بها. (1)
- 19- الدقة والفورية: أي يجب أن يتولد عن النظام عند تطبيقه معلومات دقيقة وصحيحة وبشكل فوري عن وضعية الإنجاز.
- 20- المساعدة على اختصار الجهد والوقت المصروف على عمليات الرقابة، وذلك من خلال تحديد نقاط إستراتيجية في النشاط، يتم الاستغناء بتفتيشها عن تفتيش ما قبلها، حيث تدل صلاحيتها على صلاحيات ما قبلها. (2)
- 21- نظراً لتعدد أوجه النشاط الإداري فقد تعددت أساليب الرقابة الإدارية، فتمارس الأساليب الفنية نفسها التي يستخدمها القائمون بالنشاط، وعلى ذلك فهي رقابة فنية في جوانب عديدة منها، ويقوم بها ذوي الخبرة كل في مجاله، ما يمنحها مرونة وتطور يضيفي فاعلية أكثر.
- 22- تقديم معلومات صحيحة، يجب أن تكون المعلومات المقدمة صحيحة، فالمعلومات الخاطئة أو المشبوهة تظل عملية اتخاذ القرارات، وهذا ما يؤدي إلى نتائج سيئة وغير متوقعة.
- 23 - حسن توقيت المعلومات المقدمة، فالمعلومات المتأخرة تفقد معناها وفائدتها بصفة جزئية أو كلية، وبذلك تصبح لا قيمة لها بعد انقضاء الأمر الذي قدمت له. (3)

(1) عبد الله عبد الرحمان النيمان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 30.

(2) مفكرة الإسلام، سلسلة الرقابة الإدارية، مقالة منشورة يوم 05-02-2010،

<http://www.islammemo.cc/fan-el-edara/Rikaba/2010/02/05/94573.html> .

(3) منتدى التمويل الإسلامي، وظيفة الرقابة وتقييم الأداء، بحث منشور، يوم الاثنين 31 مارس،

<http://islamfin.go-forum.net/t1561-topic>.

24- الرقابة الإدارية الأكثر تأثيراً في تصحيح الأخطاء، إذ أن إسناد مهمة الرقابة إلى الأجهزة الإدارية ذاتها، يكفل تحقيق أهداف الدولة العامة على أكمل وجه، بل على نحو أكثر يسراً وأسرع نفاذاً، مما يجعل الرقابة الإدارية الأكثر قرباً، وإمكانية التدخل في وقت مبكر لتحقيق تلك الغايات اختصاراً للوقت وسهولة الإجراءات، بما يؤدي إلى الحد من تدخل الرقابتين الآخرين، فإذا ما أحسن تنظيم الرقابة الإدارية بجميع صورها، فإن نتائجها تبرز في الأفق واضحة المعالم، إذ يمكن أن يبين صاحب الشأن تظلمه فضلاً عن الأسباب القانونية على أسباب اجتماعية وإنسانية، كما يمكن أن يبنى على أسباب قانونية بحتة، أما الطعن القضائي الذي يتقدم به الطاعن إلى جهة القضاء، فيجب أن يبنى على أسباب قانونية تبين وجه عدم المشروعية في القرار محل الطعن، وتبيان وجه العيب فيما كان متعلقاً بالأسباب أو بالاختصاص أو بالشكل أو بالمحل أو بالغاية.

25- أن سلطة الإدارة في المراقبة والإشراف من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها. (1)

ومن خلال دراستنا إلى أبرز سمات وخصائص الرقابة الإدارية الفعالة يتضح أن هناك عوامل تؤثر في الرقابة الإدارية من أهمها:

- الاستقرار التنظيمي، ذلك أن عدم وجود استقرار وظيفي يتمثل في تغيير المدراء أو تغيير الهياكل التنظيمية أو سرعة دوران الموظفين، كل ذلك يؤثر على السلوك المتبع في الرقابة، لأن الرقابة تأخذ وضعها من خلال التنظيم، وعليه فإن التنظيم المستقر يعتبر عنصراً مهماً للرقابة الفعالة المؤثرة.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 50.

- تحديد النقاط الإستراتيجية، فالرقابة الفعالة مرتبطة بمعرفة النقاط الهامة المرتبطة أساسا بتحقيق الأهداف أو كيفية الوصول إليها، ومن هذه النقاط الإستراتيجية يتم البدء في توجيه الاهتمام لإصلاح الانحرافات والأخطاء.

- الرقابة المباشرة، ذلك أن أفضل النظم الرقابية التي تقوم بطريقة مباشرة بين المراقب والشيء محل المراقبة.

- إن التوسع في النظام الرقابي وتعدد شبكات الاتصال قد يتسبب في زيادة تكاليف النظم الرقابية، مقارنة مع العائد منه.

- العمل الإنساني وهو العنصر الرئيسي في وظيفة الرقابة الإدارية، كما أنه عصب حياة الإدارة والمنظمات.⁽¹⁾

يشير الباحث إلى أهمية العنصر البشري خاصة في وظيفة الرقابة الإدارية، لأن فهم ووضوح النشاط الرقابي يسهم في تفعيله، كما أن اختيار الأفراد الذين يعهد إليهم بممارسة النشاط الرقابي، يجب أن يتميزوا عن الآخرين بمهارات محددة لتفعيل أدائهم في مجال الإلمام التام بمجالات النشاط موضوع الرقابة، وطرق وأساليب العمل وفق منهج إستراتيجي دقيق، ومؤهل علمي والخبرة المهنية، كل هذا يمكنه من أداء عملية الرقابة على أعلى مستوى وتحقق الغاية المرجوة.

الفرع الثاني

أجهزة الرقابة الإدارية

لقد أدى اتساع نشاط الإدارة وتنوع أعمالها وتدخل الدولة في مختلف نواحي ومجالات حياة المواطنين، إلى وجود أجهزة رقابية مختصة تمارس الرقابة الإدارية على الأداء الحكومي إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الوصاية الإدارية، كما منحت هذه

(1) د. محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص، 64.

الأجهزة الرقابية صلاحيات واختصاصات عديدة تخولها البحث والتحري عن أوجه القصور في الأداء الحكومي، ومتابعة تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للقوانين والأنظمة والتعليمات، إضافة للكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية.⁽¹⁾

إن الرقابة التي نحن بصددتها تتم ممارستها بواسطة هيئات أو سلطات إدارية مما يعني أنها تدخل في نطاق السلطة التنفيذية، التي تضم العديد من التنظيمات والأجهزة والهيئات، توزع بينها السلطات والاختصاصات في مختلف مجالات العمل الإداري، وفي داخل هذه التنظيمات أو من بينها يوجد العديد من الرئاسات أو الإدارات أو الوحدات أو الأجهزة التي تمارس نوعاً من الرقابة على النشاط الإداري، ومن ثم فهي رقابة ذاتية، بمعنى أنها تمارس داخل الإدارة بواسطة وحدات إدارية تدخل في التنظيم الإداري نفسه.

مما تجدر الإشارة إليه أن بعض الجهات التي تسند إليها بصفة أصلية أو يدخل ضمن اختصاصها مع مهام أجزاء ممارسة مهمة الرقابة، قد يقع في مستوى أعلى من الجهات التي تخضع للرقابة، وقد تكون موازية معها "أي على نفس مستواها"، وهذا يعني أن الرقابة الإدارية تمارس لكي تصل إلى الأجهزة الخاضعة وإلى كل المستويات من إدارات وأقسام، وكذلك تتناول كل شيء واستخدام الملكية العامة، وهذا يعني شموليتها على أوجه نشاط الإدارة.⁽²⁾

فالرقابة التي تمارسها السلطة الحكومية بالنسبة إلى جميع وحدات الجهاز الإداري، وكذلك الوزارات والأجهزة المختلفة كل منها فيما يدخل في حدود اختصاصه، وفي داخل كل

(1) د.حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، 80.

(2) د.بخالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن/عدن، 2000، ص، 134.

وزارة أو جهاز تتدرج سلطات الرقابة بتدرج التنظيم الرئاسي الداخلي، كما تمارس تلك الرقابة على عدد من الأجهزة المتخصصة في مباشرة الرقابة الإدارية.

ويمكن القول أيضا أن الرقابة في العصر الحديث وبصفة خاصة في الدول المتقدمة، لم تعد مجرد أداة للتحقق من سلامة التصرفات المالية التي تقوم بها الوحدات والأجهزة المختلفة، والتأكد من مدى شرعية هذه التصرفات ومطابقتها للقوانين واللوائح، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك بكثير حيث أصبحت عملية فحص وتقييم عناصر الكفاءة والفاعلية لمختلف الأنشطة التي تمارسها هذه الوحدات و الأجهزة أمراً ضرورياً، ولا يقل أهمية عن فحص النواحي المالية، والسبب في ذلك راجع إلى وجوب النظر إلى النتائج النهائية التي تحققت من وراء إنفاق الاعتمادات المالية المختلفة في مختلف المجالات، بنفس الدرجة التي ننظر بها إلى فحص مدى سلامة وقانونية عملية إنفاق هذه الاعتمادات.

ولو أن أجهزة الرقابة وبصفة خاصة في الدول النامية⁽¹⁾ ومنها الجزائر، تأخذ في اعتبارها تقييم عناصر الاقتصاد والكفاءة والفاعلية، لأصبحت عملية الرقابة ذات مدلول وفائدة كبيرة في تحقيق أهداف الرقابة الشاملة والمالية الإدارية على السواء، وفي مجال تقييم أداء الأنشطة وبرامج التي تتولاها الأجهزة والوحدات الإدارية الحكومية.

وكمثال عن أهم الأجهزة الرقابية في الجزائر:

مجلس المحاسبة:

لقد أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 و تتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، يخول الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أغسطس 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث يراقب المجلس كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك فيها الدولة أو

(1) أ. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة علة مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص56.

الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، كما يؤهل لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما كانت وضعيتها القانونية، بمناسبة حملات التضامن الوطني.

المبحث الثاني

نطاق الرقابة الإدارية وأنواعها ومقوماتها

يقتضي كل من مبدأ دولة الحق والقانون والمؤسسات، والحكمة في تدبير الشؤون العامة، وتفعيل المفهوم الجديد للسلطة، الحرص على أن تقوم الإدارة العمومية بدور أساسي داخل هذا التنسيق المتكامل والهيكل المتطورة والمتجددة، والذي تجسده الدولة بكل مكوناتها ومؤسساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية.

ومن الطبيعي أن تكون الإدارة بكل مكوناتها البشرية والقانونية والمادية في خدمة المواطنين أساساً، والتي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، المتمثلة في مختلف المرافق العمومية الموكول تدبيرها إلى الإدارة بشكل مباشر أو غير مباشر وفي جميع المجالات الأخرى.⁽¹⁾

(1) د. عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق، ص، 11.

وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

المطلب الثالث: مقومات نظام الرقابة الإدارية

المطلب الأول

نطاق الرقابة الإدارية

من الطبيعي أن يتحدد مجال الرقابة بما تستهدفه إدارة المنظمة، وقد سبق القول بأن الإدارة تعني الاستخدام الكفاء والفعال للموارد المالية والإنشائية والمادية والإعلامية، معنى ذلك أن الرقابة لابد وأن تشمل هذه الأبعاد الأربعة، وإن كانت الموارد المالية تأتي دائماً في المقدمة فالرقابة عمل لابد منه في كل المجالات، وسوف نتطرق إلى المجالات الآتية من خلال الفرع الأول أما الفرع الثاني فقد تناولنا فيه مبادئ الرقابة الإدارية حتى يتسنى لنا فهم الموضوع من مختلف جوانبه:

الفرع الأول

نطاق الرقابة الإدارية

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

1- الرقابة على الموارد المادية:⁽¹⁾

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

2- الرقابة على الموارد البشرية:⁽²⁾

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

(1) منتديات الحقوق والعلوم القانونية، طرق الرقابة الإدارية في الجزائر،

<http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=6480>

(2) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريجانة الجزائر 2005، ص، 271.

- تطور إنتاجية العامل

يتضمن بعض الأنشطة مثل اختيار العاملين ووضعهم في الأعمال الملائمة لهم وتدريبهم، ووضع معايير تقييم الأداء.⁽¹⁾

3- الرقابة على الموارد الإعلامية⁽²⁾:

إن المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب تعتبر أصلا من أصول المنظمة، بناءً 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 عليه.

4- الرقابة على الوقت والحركة:

إن والوقت والجهد الجسماني من العناصر الأساسية في الإنتاج وبالتالي لابد من مراقبتها، ومن هنا ظهرت أهمية دراسة الوقت والحركة.

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.

5- الرقابة على الموارد المالية⁽³⁾:

اهتمت الدولة منذ القديم بتنظيم الرقابة على الأموال⁽⁴⁾، ذلك أن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث لها عدة جوانب

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص، 43.

(2) د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007، ص 205.

(3) منتديات الجلفة، الميزانية العامة للدولة، بحث منشور على الموقع،

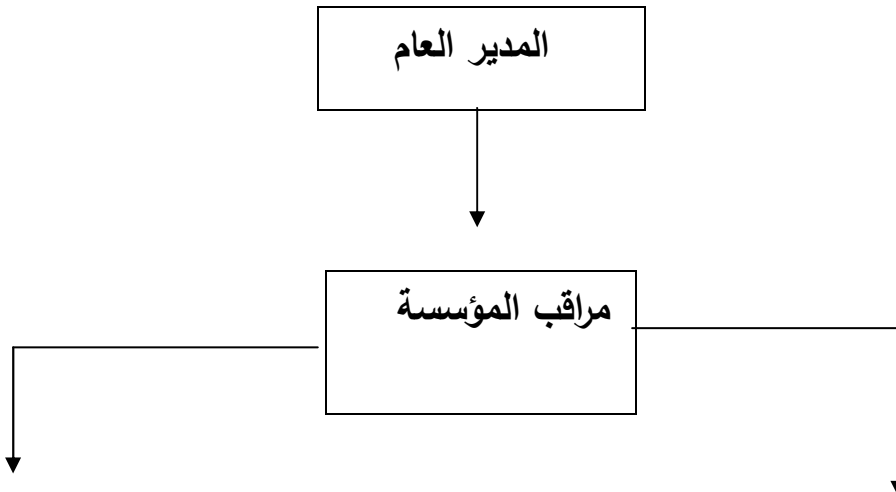
<http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=138541>

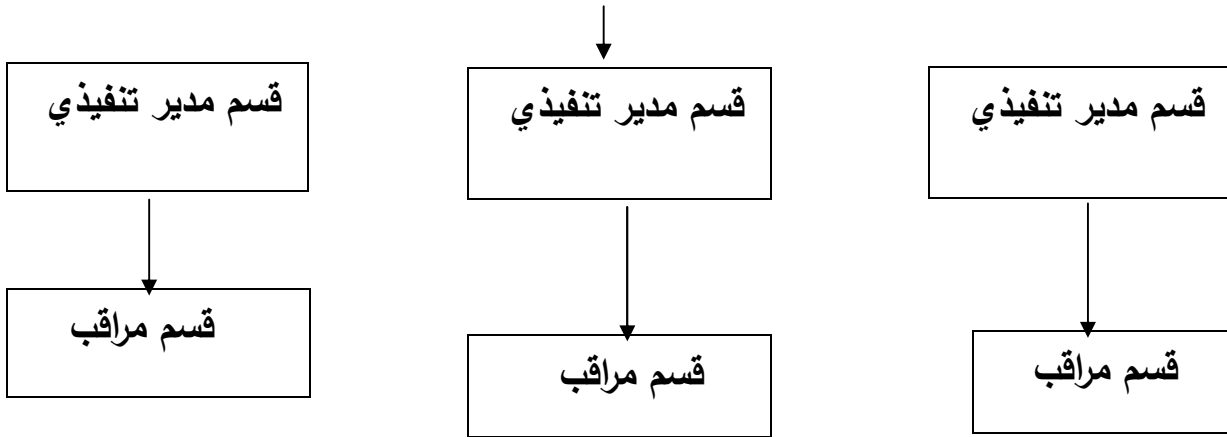
(4) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2005، ص، 05.

تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيراداً وانفاقاً، والرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال 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 المراقبة لاستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعاً عادلاً، من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

مخطط بياني يبين لنا كيف توزع مهمة الرقابة





الفرع الثاني

مبادئ الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من المواضيع الهامة والجوهرية كونها تشكل ضرورة اجتماعية وقانونية، ولقد أشار دستور 1996 إلى هذه الرقابة في عدة مواد منها:

"المادة 143، 140، 39، 35، 22" ⁽¹⁾، وتخضع المرافق العامة الإدارية لمجموعة من المبادئ

(1) د.خلفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 2008، ص، 17.

التي استقر عليها القضاء والفقهاء والتي تضمن استمرار عمل هذه المرافق وأدائها لوظيفتها، في إشباع حاجات الأفراد.

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:

أن 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 نتيجتها 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:

- مساندة الإدارة العليا

- مشاركة جميع المسؤولين في وضع نظام الرقابة

- الحصول على المعلومات والتغذية الإسترجاعية عن الأداء الفعلي في الوقت المناسب.⁽¹⁾

4- مبدأ الحافز الذاتي:⁽²⁾

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

- 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 الموضوعية.

- 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.

- وينبغي أن يكون نظام الرقابة ينظر إلى الأمام.⁽³⁾

5- مبدأ الواقعية:

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص، 56.

(2) منتديات أبو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية، 28-12-2011.

<http://1554.mountada.biz/t574-topic>

(3) د.علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص، 56.

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.

6- مبدأ الملائمة:

يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة وبتلاءم 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:

يجب أن يعمل أي نظام رقابي جيداً على مبدأ الاستثناء حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط، بمعنى آخر لا يجب أن يشغل الإدارة بالها بأعمال تسيير بشكل سلس وطبيعي وسهل، وهذا يضمن أن انتباه الإدارة سيكون موجهاً نحو الخطأ، وسيزيل الرقابة الغير ضرورية والغير اقتصادية، 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

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص، 56.

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.⁽¹⁾

- يجب أن لا يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، وإنما يجب أن يكون وسيلة لتحقيق أهداف موضوعية لا شخصية.

- يجب أن تعمل الرقابة على الإبلاغ الفوري عن الانحرافات، بل إن نظام الرقابة المثالي يعمل على كشف الأخطاء قبل وقوعها، و في جميع الأحوال الملائمة على وجه السرعة.

- أن تتجح الرقابة في توجيه سلوك الأفراد، لأن النتائج المستهدفة من الرقابة لا تصبح ذات فاعلية إلا عند تأثيرها في سلوك الأفراد، لأن الرقابة وسيلة و ليست غاية.

- مبدأ استمرارية سير المرافق العامة لأن المرافق العامة تتولى تقديم الخدمات للأفراد و إشباع حاجات عامة جوهرية في حياتهم، لذلك من الضروري أن تسعى الدولة إلى ضمان استمرارية عمل المرافق العامة.

- أن يكون نظام الرقابة مرناً أي قابل للتعديل، بحيث يتلاءم مع أي تعديل يطرأ على سير العمل.⁽²⁾

- يجب أن يسمح للموظفين بالتعبير بحرية عن مقترحاتهم وآرائهم و أفكارهم على كافة المستويات.⁽³⁾

⁽¹⁾ د.علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص،54.

⁽²⁾ المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، أهداف ومبادئ الرقابة الإدارية، بحث منشور على هذا الموقع.
<http://www.hrdiscussion.com/hr56309.html>

⁽³⁾ د.أحمد عبد المالك احمد بن قاسم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1، دار الحكمة اليمنية، صنعاء، 1994، ص،240.

- كذلك من المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري، مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية، وبنفس القدر، لهذا فإن سلطة مراقبة الإدارة يجب أن تكون في يد الرئيس الإداري.

المطلب الثاني

أنواع الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية ما وجدت إلا لتحقيق الصالح العام، وجلب المنافع، ودرء المفسد، وفي المقام الأول خضوعها للقانون، وعليه فإن التصرفات الغير المشروعة جزاؤها البطلان نظراً إلى مخالفتها القواعد القانونية، وما ينتج عن ذلك البطلان من أثار، لذا كان من الضروري وجود سلطة عامة يمنحها القانون الاختصاص برقابة التصرفات، للتحقق من مدى مطابقتها للقانون والتزامها حدود ضوابطه، وقواعد إبطال ما هو مخالف لذلك، من هنا فقد قمنا بتقسيم المطلب إلى فرعين نتناول في الأول منه أنواع الرقابة الإدارية على المرافق العامة، والثاني خصصناه لصور الرقابة الإدارية.

الفرع الأول

أنواع الرقابة الإدارية⁽¹⁾

الواقع أن الإدارة يمكن أن تخضع لأنواع من الرقابة، فهناك (رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة)، (رقابة سابقة ورقابة لاحقة ورقابة متزامنة)، (رقابة داخلية ورقابة خارجية)، (رقابة إيجابية ورقابة سلبية)، (رقابة شخصية ورقابة بيروقراطية)، (رقابة على النواتج ورقابة ثقافية ورقابة بالنتائج).

1 - الرقابة المباشرة والرقابة الغير المباشرة:

أ - الرقابة المباشرة:

يتم هذا النوع من الرقابة عن طريق الملاحظة الشخصية التي تلعب دوراً مهماً ومستمرًا 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.⁽²⁾

ب - الرقابة غير المباشرة:

لأسباب 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

(1) د. عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص، 08.

(2) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص، 25، 2003.

حتى يتمكن المسئول من اكتشاف الخطأ في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصويبه قبل أن يسبب مشكلة قد تؤثر على سير المشروع بأكمله.⁽¹⁾

2 - الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة:

أ - الرقابة السابقة:

ويطلق عليها أحياناً الرقابة الوقائية، ذلك أنها تهدف إلى ضمان أن جميع القرارات والأنشطة التي يتم ممارستها وفق ما نصت عليه الأنظمة واللوائح⁽²⁾، وهذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين.⁽³⁾

يمكن أن نستنتج مما سبق أن هدف الرقابة السابقة هو منع المشكلات التي يمكن أن تحدث من الانحرافات عن معايير الأداء، وهي أكثر أنواع الرقابة فعالية في السيطرة على التكاليف.

ب - الرقابة اللاحقة:

وهنا يجب تقييم تصرفات وأنشطة الوحدات التنفيذية في هذا النوع من الرقابة والتأكد من أن أسلوب التنفيذ يتفق مع الأنظمة واللوائح، وأن معدلات الأداء تتفق مع المعايير الموضوعية، وذلك عن طريق الرجوع إلى البيانات الخاصة بالأداء من خلال الإطلاع على التسجيلات والمستندات والتقارير الدورية بالإضافة إلى التحقق في التظلمات والشكاوي.⁽⁴⁾

ج - الرقابة المتزامنة:

(1) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص، 25، 2003.

(2) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، 2003، ص، 53.

(3) أبصرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مؤتمر علمي دولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 09 مارس 2005، جامعة ورقلة.

(4) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 54.

هي الرقابة التي تكون أثناء تحويل المدخلات إلى مخرجات، مثلاً تقوم المؤسسة بالقيام بعمليات تفتيش عند بداية كل مرحلة من مراحل العملية الصناعية، هنا لاكتشاف المشاكل قبل التطرق إلى المرحلة المالية، ويهتم الشكل الرقابي بالمعلومات التي تصل إلى المديرين من أحوال العمل ومستوى الإنجاز المتحقق، وتكشف هذه الرقابة عن الانحرافات في الأداء أثناء تنفيذ النشاط أو العمل.

ما يمكن أن نستنتجه أن الرقابة المتزامنة هي رقابة أنية مصاحبة للأداء وتتابع الأنشطة خلال ممارستها، حيث يلاحظ المشرف أو المدير الأداء ويحدد الانحرافات عن المعيار في موقع العمل ويهيئ في الحال التوصية المناسبة أو القرار المناسب.

إن ما يمكن قوله هو أن تطبيق كل من الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة بصورة جماعية، أي تنفيذها كلها ويتسلسل حسب توقيت كل واحدة، يؤدي هذا بالمؤسسة للوصول إلى الأهداف الموضوعية والمخطط لها من قبل، وبالتالي يساعد على تحسين مستوى أداء المؤسسة.⁽¹⁾

3- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

أ- الرقابة الداخلية:

وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة أو المنظمة على أوجه النشاط الذي تؤديه، وتعتمد هذه الرقابة إلى جمع العمليات التي تؤديها المنظمة من خلال مستويات التنظيم المختلفة، ويطلق عليها الرقابة الرئاسية أو الرقابة التسلسلية، حيث يمارس الرئيس في قمة الهرم الإداري وضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري والحكومي.⁽²⁾

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص، 37.

(2) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص، 25، 2003.

والرقابة الداخلية والتي تسمى بالمراجعة الداخلية في بعض الدول تتم عملية مراقبة نشاطات المؤسسة عن طريق جهاز الرقابة الداخلية، يكون موجوداً في داخل المؤسسة وبمنح في العادة استقلالاً عن الإدارات التي تقوم بمراقبة الأعمال، وذلك ضماناً لعدم التأثير في الكيفية التي يمارس بها هذا الجهاز أعماله، وتتمثل الرقابة الداخلية بمفهومها الشامل فيما يلي:

- تقييم أوجه الرقابة في مختلف نشاطات المؤسسة والعمل على جعلها أكثر كفاءة وبأقل قدر من التكاليف.

- فحص مدى تطابق نشاطات المؤسسة مع السياسات والإجراءات الموضوعية من قبل الدولة.

- المحافظة على أصول المؤسسة ومنع التلاعب بها أو سرقتها وإتلافها واكتشاف مواطن الخلل التي تؤدي إلى ذلك.

- تقييم درجة كفاءة الأداء واقتراح أساليب لتحسين طريقة أداء المؤسسة لمهامها.

- تقييم درجة صحة وشمولية المعلومات الإدارية التي تم توفيرها في داخل المؤسسة.⁽¹⁾

ب- الرقابة الخارجية:⁽²⁾

تتولى عملية الرقابة الإدارية هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية في المنظمة، ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات، أهمها طبيعة نظام الحكم القائم أو التنظيم الحكومي السائد وطبيعة النشاط الحكومي⁽³⁾، وتعد الرقابة الخارجية عملاً متمماً للرقابة الداخلية، ذلك لأن إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص، 42.

(2) زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002/2001 ص، 47.

(3) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 54- 55.

الأداء، فإنه ليس ثمة من داع عندئذ إلى الرقابة الخارجية في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية.⁽¹⁾

4- الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية:

أ- الرقابة الإيجابية:

وهي التي تسعى إلى ترشيد الأداء والتأكد من حسن سير النشاط الإداري في ضوء العلاقات الإنسانية، ومنع الأخطاء قبل حدوثها، وهذا النوع يعمل على تحفيز الأفراد وتنمية قدراتهم، وبالتالي الرفع من مستوى أدائهم في المنظمة.

ب- الرقابة السلبية:

ويطلق عليها أيضاً الرقابة التقليدية، وهي التي تهدف إلى اكتشاف الأخطاء والانحرافات⁽²⁾، وتحديد المسؤولية الإدارية على من وقع فيها وتطبق العقوبات بحقهم، حيث يقتصر دور الرقابة على تصيد الأخطاء ومعاقبة مرتكبيها.⁽³⁾

5- على أساس طبيعة التوجه بالرقابة:

أ- الرقابة الشخصية:

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

ب- الرقابة البيروقراطية:

(1) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص، 29.

(2) مجلة القانون والعلوم الإدارية، 28-04-2012،

http://droit-maroc.blogspot.com/2012/04/blog-post_28.html

(3) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص، 52.

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

ج- الرقابة على النواتج:

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

د- الرقابة الثقافية:

وتعني مدى وضوح الأهداف ودرجة الحرية المطبقة واستقلالية عمل الأفراد.

هـ- 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 العامل، وأن يقتصر في رقابته على مدى تحقيق هذا العامل للنتائج المتوقعة من عمله والمحدد له سلفاً.⁽¹⁾

الفرع الثاني

صور الرقابة الإدارية

ذكرنا أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن قيام الإدارة بنفسها برقابة أعمالها، إذ يجوز أن تراجع نفسها فيما صدر منها من تصرفات للنظر في أمر تعديلها أو سحبها أو إلغائها، ويتم تدخل الإدارة لممارسة هذه الرقابة بثلاث صور مختلفة هي:

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص، 38.

- الرقابة الذاتية

- الرقابة الرئاسية

- الرقابة الإدارية المتخصصة

أ - الرقابة الذاتية:

يقوم المتضرر من فعل الإدارة أو تصرفها بتقديم تظلم إلى الجهة التي صدر منها التصرف، طالباً منها تصحيح خطأها سواء عن طريق العدول عن التصرف وتعديله، أم استبداله بغيره، ويطلق عليها بالرقابة الإدارية لكونها تتم بقيام الإدارة من تلقاء نفسها بمراجعة التصرفات الصادرة عنها⁽¹⁾، وإعادة النظر في قراراتها بصدد بحث ومراجعة أعمالها، لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها، وقد يقوم بذلك الموظف الذي قام بالتصرف، فيقوم بإلغاء تصرفه أو تعديله أو استبداله، إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استناداً إلى سلطته الرئاسية التي يقررها القانون في مواجهة رؤوسيه، الذين يعملون في إدارته فيكون له - حسبما يقرره القانون - أن يلغي تصرف المرؤوس كلية أو الاكتفاء بتعديله جزئياً أو الحل محلّه أو اتخاذ تصرفاً جديداً بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو ملاءمته، فقد تنصب على مدى صحة القرار الإداري ومطابقته للقانون، وقد يكون هدفها التحقق من مدى ملاءمة القرار للظروف السائدة.⁽²⁾

وتتحقق هذه الصورة من الرقابة في كلا النظامين المركزي واللامركزي، 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

(1) د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 19.

(2) أ. محمد عبد الله الفلاح، الرقابة الإدارية " كأداة للرقابة الشعبية"، كتاب الشعب، العدد 87، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ليبيا، 1985، ص، 52.

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 عليها من خارجها، وأما الرقابة اللامركزية فهي في الواقع النمط الأكثر تعسيراً على الرقابة الذاتية، حيث أن الرقابة هنا تمارس من قبل المنظمة نفسها على أنشطتها وأدائها، فهي عملية داخلية تمارس ذاتياً.⁽¹⁾

وقد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش على أعمال رجال الإدارة، وهذه اللجان ينشئها المشرع ويحدد اختصاصاتها، فإما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية، أو تجمعهم جميعاً جهة إدارية مركزية واحدة يطلق عليها (ديوان المحاسبة)، أو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وغيره.⁽²⁾

ب - الرقابة الرئاسية⁽³⁾:

وهي الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية العليا على أعمال الهيئات السفلى تبعاً لعلاقة التهيئة المتدرجة والخضوع الرئاسي، ومن هذا المنطلق فالموظفون يتظلمون في رابطة ذات مدارج تصاعدية، تنتهي إلى الرئيس الأعلى وينشأ عن ذلك أن يخضع عمل المرؤوس لرقابة الرئيس المباشر، وهذا الحق مقرر للرئيس الإداري، إذ يقع على عاتقه مسؤولية حسن سير العمل في حدود اختصاصاته، وحيث تكون المسؤولية، يجب أن تكون السلطة فإن سلطة مراقبة الموظفين يجب أن تكون في يد الرئيس الإداري.⁽⁴⁾

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

(1) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص، 72.

(2) د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص، 61.

(3) د. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص، 26.

(4) د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص، 223.

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 مقدم من 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 يتفادى 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.⁽¹⁾

وتتحقق هذه الصورة في النظام الإداري المركزي، واستثناء في النظام اللامركزي ونظراً إلى خضوع الجهاز الإداري المركزي وموظفيه لقاعدة التدرج الوظيفي أو التسلسل الهرمي الإداري، الذي بموجبه يعطي للرئيس الإداري سلطات مطلقة على مرؤوسيه، فإن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية ليست مطلقة، وإنما تعد رقابة مقيدة قانوناً فلا يجوز لها أن تتجاوزها وإلا كانت عرضة للطعن من قبل الهيئة اللامركزية.

ج - الرقابة الإدارية المتخصصة:

وهي تلك الرقابة التي تباشر بواسطة هيئات أو لجان إدارية، حيث تخصص كل منهما برقابة نوع معين من أوجه النشاط الإداري المختلفة، وكثيراً ما تعطى هذه الأجهزة الضمانات التي تمكنها من إدارة الوظيفة الرقابية.

(1) د. عبد الله طلبية، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص، 267.

فهي غالباً ما تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي والإداري، وغالباً ما يتمتع العاملون فيها بحصانة معينة، وكثيراً ما يكون لهذه المنظمات صلاحيات واسعة في الحصول على البيانات والمعلومات التي تكفل قيامها بالمهام الرقابية.⁽¹⁾

فلما 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 الأحيان قدرة المشرفين وإمكاناتهم، فقد عمدت غالبية الدول إلى إيجاد أجهزة متخصصة وتنظم أعمالهم في جميع تلك الصور لتحقيق الرقابة الذاتية بطريقتين إما بتدخل الجهة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة الرقابة والتعقيب، وإما بتدخل السلطة الإدارية بناءً على تظلم صاحب الشأن المضار من القرار الإداري المعيب، وبما أن التدخل التلقائي عمل اختياري وتقديري فإنها لا تثير أية إشكالية من جانب السلطة الرقابية، أما التدخل بناءً على تظلم صاحب الشأن فإنه يترتب على سلطة الرقابة التزاماً قانونياً بممارسة هذه الرقابة والرد على التظلم المقدم إليها بالرفض أو القبول.⁽²⁾

وفي جميع تلك الصور تتحقق الرقابة الذاتية بطريقتين، إما بتدخل الجهة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة الرقابة والتعقيب، وإما بتدخل السلطة الإدارية بناءً على تظلم صاحب الشأن المتضرر من القرار الإداري المعيب، وبما أن التدخل التلقائي عمل اختياري وتقديري، فإنها لا تثير أية مشكلة من جانب السلطة الرقابية، أما التدخل بناءً على تظلم صاحب

(1) د. أحمد صقر عاشور الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 317 و ما بعدها.

(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ، ص 210.

الشأن يترتب على سلطة الرقابة التزاماً قانونياً بممارسة هذه الرقابة، والرد على التظلم المقدم إليها بالرفض أو القبول، بحيث إذا رفضت ممارسة الرقابة، فإن تصرفها هذا يكون خاضعاً للطعن فيه قضائياً بدعوى عدم المشروعية.

المطلب الثالث

مقومات نظام الرقابة الإدارية

إن النظام الرقابي كأى نظام آخر يتم الحكم على مدى جودته وملائمته بناءً على قدرته على تحقيق الأهداف المخطط لها، من خلال الدراسة التي تقوم بها الإدارة، حتى تستطيع أن تحقق درجة من النظام في ظل تسلسل المستويات الإدارية داخل التنظيم الإداري.

الفرع الأول

مقومات نظام الرقابة الإدارية

حتى تتمكن الإدارة من تحقيق أهدافها لا بد لها من مقومات أساسية تقوم عليها لبناء قاعدة إدارية صلبة أساسها تطوير المرفق العام عامة والإدارة خاصة من خلال ما يلي:

1- وجود جهاز إداري كفاء:

تعتبر الإدارة المسؤولة عن تحقيق أهداف المشروع وإتمام الأعمال على خير وجه، ويتطلب ذلك الاستخدام الأمثل للطاقات المادية والبشرية الإشباع الأمثل للحاجات والرغبات الإنسانية داخل المنظمة وخارجها، ويجب أن تبذل الكثير من الجهود الإدارية لتحقيق

الأهداف، وهذا يتطلب إدارة رشيدة ملمة بالأسس العملية لوظائفها، ومن أهمها الرقابة حتى يمكنها أن تصل بالمشروع إلى بر الأمان، وهنا يظهر دور الإدارة المحكم في مجال الرقابة

2- وجود هيئة الموظفين:

إن الموظفين هم الإدارة التي ستحول النظام الموضوع في شكل أهداف وخطط وإجراءات، إلى كيان نابض بالحركة والحياة .

فهما توافرت المقومات السابقة بدون موظفين مدربين ذو خبرة ودراية ومستوي فني يصبح التنفيذ خاوياً، كل ما يحمل اسمه الرنان فقط بهذا نرى أن للعنصر البشري دوراً هاماً في مجال الرقابة، وخصوصاً لو اهتمت المنشأة باختياره وتدريبه ووضع وسائل التشجيع والحوافز. (1)

3- توافر الوسائل الآلية لتشغيل البيانات:

لا شك أن أحدث الوسائل الآلية لتسجيل البيانات وتصنيفها واستخراج النتائج لها مزايا مختلفة، من أهمها سرعة إعطاء البيانات المطلوبة فضلاً عن واقعها وانتظامها، وهذه من العوامل المهمة في مجال الرقابة، لأن السرعة والدقة والانتظام يمكنوا الإدارة من اكتشاف الأخطاء والانحرافات ومواطن الضعف بسرعة، وبالتالي توضح الإجراءات المصححة، كما يمكن الإدارة من رسم سياستها وخططها في الوقت المناسب، ومن هنا ظهرت أهمية الوسائل الآلية في مجال الرقابة.

4- مجموعة أساليب الرقابة المحاسبية وغير المحاسبية:

(1) شرف محمد محمد جهاد، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، رسالة ماجستير، 2005، ص،

يلزم توافر مجموعة من الأساليب التي يستعين بها الجهاز الإداري والموظفين في القيام بإجراءات الرقابة، واختيار هذه الأساليب يتوقف على ظروف كل مشروع وطبيعة العمليات والمستوى الإداري.

- إضافة إلى التركيز على نقاط الرقابة الإستراتيجية، فنظام الرقابة الفعال يجب أن يعكس ويؤيد الأولويات للإدارة، حيث أن إغفال هذه الأولويات وعدم إعطائها الأولوية الكافية يؤدي إلى أضرار كبيرة.

- مراعاة التركيز على النتائج ، فالهدف النهائي من عملية الرقابة هو التحقق من تحقيق الأهداف، وذلك من خلال تجميع المعلومات ووضع الثوابت وتحديد المشكلات وقياس المعلومات والتقارير.

- مرونة النظام أي قابليته للتطور والتعديل بما يتلائم مع تغيرات الأنظمة الإدارية للمرفق.

- وضوح وسائل الرقابة ومعاييرها وشموليتها لكافة الجوانب الإدارية.

- مراعاة التأييد الخارجي للنظام الرقابي من الزبائن والمتعاملين مع المرفق العام، بحيث يسهل إجراءات التعامل بين الإدارة والمتعامل معها.

- اعتماد مبدأ الاستثنائية، فنظام الرقابة الجيد يجب أن يعمل حسب القاعدة الاستثنائية، بحيث لا يتم إشغال الإدارة العليا بالأخطاء والتجاوزات البسيطة التي يمكن أن تعالج عند المستويات الإشرافية المختلفة ، وتبلغ الإدارة فقط بالانحرافات والتجاوزات المهمة.

5- الحياد والاستقلالية:

وتعني الاستقلالية ممارسة الجهاز الرقابي لصلاحياته وواجباته بحرية تامة، وبدون التعرض لأي ضغوط، أما الحياد فيتمثل في عدم انحياز المراقب أثناء تأدية عمله الرقابي.⁽¹⁾

(1) نفس المرجع السابق، ص، 69.

6- وجود نظام فعال للرقابة الداخلية:

إن الرقابة الداخلية بأقسامها الثلاثة الرقابة الإدارية والمحاسبية والضبط الداخلي لها دوراً كبيراً في ضبط وتقييم أعمال المرفق العام ونظراً لأهمية وجود نظام فعال للرقابة الداخلية، فقد اعتبر تقييم نظام الرقابة الداخلية نقطة البدء التي ينطلق منها المدقق الخارجي، وهي أيضاً المرتكز الذي يركز عليه عند إعداده لبرنامج التدقيق وفي تحديد أنسب الاختبارات والعينات.

كما يمكننا الإيضاح أكثر من خلال التطرق إلى مدى الرقابة الإدارية وموضوعها حتى يتسنى لنا فهم هذه المقومات على النحو الآتي:

أولاً- مدى الرقابة الإدارية:

يعني هذا الاصطلاح في علم الإدارة العامة، محاولة الإحاطة بالمدى المثالي الذي يمكن فيه لرئيس إداري معين أن يراقب وأن ينسق بين جهود من يتعاونون معه مباشرة خلال العمل، حتى يمكن الوصول إلى أفضل النتائج من حيث سلامة القرارات وزيادة الإنتاج، وأساس هذه الفكرة أن أي رئيس إداري مهما كانت كفايته الإدارية محدودة، وأن الرئيس الإداري الذي يوزع اهتمامه بين أمور عديدة تتضاءل كفايته الإنتاجية تدريجياً، كما أن القرارات الإدارية التي يصدرها سوف تكون غير كاملة، لأنها لن تنال حظها الكامل من الدراسة والبحث.

ومن الواضح أيضاً أنه لا يمكن إيجاد قاعدة عامة تحدد مدى الرقابة لكافة الرؤساء وتقصره على عدد ثابت، بل أن هذا النطاق يتوقف تحديده على اعتبارات عديدة:

- فهو يتوقف أولاً على مقدرة الرئيس، واستعداداته الشخصية، فمن الرؤساء مثلاً من تستنفد جهوده ثلاثة أشخاص، ومنهم من يتسع نطاق تمكنه إلى سبعة أو أكثر.

- ويتأثر مدى الرقابة بنوع العمل، فالأعمال الروتينية الآلية لا تحتاج إلى الجهد الذي تستنفده تلك التي تنطوي على قدر كبير من التقدير والترخيص، ومن ثم يختلف نطاق الرقابة في الحالتين.

- وبتفاوت مدى الرقابة أيضاً تبعاً لدرجة المسؤولية، ومدى التوجيه والإشراف المطلوب، ومن ثم فإن تحديد النطاق المثالي لرقابة الرئيس هي مسألة فردية تقوم على الملاحظة والتجربة، وينبغي أن يعمل كل رئيس على معرفة النطاق الأنسب لإمكانياته والالتزام به خلال العمل.

غير أن تحديد مجال معين للرقابة لا يعني إطلاقاً أن المصلحة العامة تتحقق بأن يضع الرئيس نفسه داخل إطار مقفل، بحيث لا ينفذ منه إلا من يتعاونون معه مباشرة، بل يجب على الرئيس نفسه أن يشعر كل فرد معه بأنه عضو هام وفعال، له دور إيجابي في إنجاز الأعمال.

إن الأوضاع الراهنة للإدارات العامة تفرض على الرؤساء واجبات ثقيلة فيما يتعلق بالرقابة والتنسيق، ولكنه متى استطاع الرئيس التنفيذي الأعلى أن يجعل كافة الموظفين يحيطون بالأهداف العامة للإدارات التي يعملون بها، وأن يغرس في نفوسهم روح التعاون والعمل المشترك، بهذا يكون قد أنجز عملية تنسيقية ناجحة.⁽¹⁾

ثانياً - موضوع الرقابة الإدارية:

إن موضوع الرقابة الإدارية التي نحن بصدددها هو النشاط الإداري، أي أن هذه الرقابة إنما تمارس أساساً على أعمال الإدارة العامة في مختلف مجالاتها، وبذلك يتحدد نطاق هذه الرقابة وفق الأسس الآتية:

- أنها رقابة إدارية أي تجري بواسطة جهات وهيئات إدارية

(1) د. سليمان الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، ط7، 1987، ص135 وما بعدها.

-أنها تتم بمقتضى الوسائل والأساليب الإدارية

-كما أن موضوعها هو النشاط الإداري

-وأخيراً فإن ممارستها تتم إما تلقائياً، أو بناءً على تظلمات أو شكاوي من أصحاب

الشان، أو نتيجة لتدخل جهات أو سلطات خارجية.

وبناء على ما تقدم يتبين لنا أن الإدارة الصالحة هي وسيلة الحكم الصالح، والإدارة

السليمة لا تكون إلا في حكم سليم، فالصالح لا ينبت إلا صالحاً.⁽¹⁾

وأن وظيفة الرقابة في شكلها المعقول والمقبول تتصل عموماً بعمل المؤسسة، كما

ترتكز على كل العناصر التي لها صلة بعنصر الإنتاج، فهذه الوظيفة هي تحديداً للمخطط

والنتائج المتوقعة حصولها، واكتشاف الأخطاء والانحرافات ومواطن الضعف في التنفيذ

والعمل على تصحيحها أو السيطرة عليها لخدمة الخطة الموضوعية، إلى جانب هذا ترتبط

وظيفة الرقابة بالتخطيط وأن فاعليتها لا تكون إلا من خلال قرارات تخطيطية دقيقة، ونظراً

لكون التخطيط له علاقة بالمستقبل فالوظيفة الرقابية هي الأخرى تعمل على كشف الأخطاء

قبل وقوعها، وذلك باتخاذ إجراءات تصحيحية، وفي هذا الصدد هناك ثلاث خطوات بديهية

لوظيفة الرقابة هي:

1- أن نطاق الرقابة يشمل كافة الأعمال والتصرفات في المؤسسة، وتشمل كافة

المستويات التنظيمية فهي لا تقتصر على مستوى دون آخر.

2- يشمل نطاق الرقابة الإدارية تحديد مراكز المسؤولية عند حدوث هذه الأخطاء

والانحرافات، ومحاولة اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة.

(1) د.محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الجماعات المحلية، مرجع

سابق، ص، 57، 56.

3- تنطوي وظيفة الرقابة على عملية مقارنة التصرفات الفعلية بالخطط الموضوعية، هذه المقارنة تتطلب إجراءات تصحيحية في حالة اكتشاف الانحرافات وتعديلها، لأنه من النادر جداً أن نجد توافق بين ما تم أو خطط له لتحقيقه، وبين ما لم يحقق.

وعلى العموم فالرقابة الإدارية لها وظيفة أساسية وحساسة داخل المؤسسة في جميع المجالات والنواحي، وبالتالي فهي تساهم في تحسن أداء المؤسسة وتقدمها وتطورها.⁽¹⁾

الفرع الثاني

مزايا وعيوب الرقابة الإدارية

أولاً- مزايا الرقابة الإدارية:

تقدم الرقابة مزايا عديدة يمكن تصنيفها إلى مزايا أو فوائد تعود على المنظمة، وأخرى تعود على الأفراد سواء العاملين داخل المنظمة أو خارجها كما يلي:

أ- فوائد الرقابة على المرافق العمومية:

- التأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة والفرعية للخطط المرسومة المعتمدة.
- التأكد من مدى مطابقة الأداء الفعلي للمسارات التي تفرضها الخطط المرسومة.
- اكتشاف الانحرافات السلبية (والإيجابية غير المرغوب فيها)، تمهيداً لتناولها بالدراسة والتشخيص لمسبباتها الرئيسة والفرعية، وبالتالي اقتراح أوجه العلاج المناسبة في الوقت المناسب.

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 46.

- التأكد من مدى مناسبة كل من الموارد البشرية (العاملين)، والمادية (الأصول الثابتة كالألات والمعدات، والأصول المتداولة كالمواد والنقدية) لمتطلبات الخطط كمًا ونوعًا ووقتًا.
- التأكد من الاستخدام الكفء لكل من الموارد المتاحة والمرتبقة بما يتفق ومتطلبات الخطة.
- التأكد من أن الأداء التنفيذي يسير وفقًا للسياسات والإجراءات التفصيلية المفسرة للخطة العامة.

ب- فوائد الرقابة على الأفراد:

- اطمئنان العامل الكفء لعدالة عملية المراقبة عند تقويم أدائه الفعلي بما يسمح له 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 الترقى.
- حفظ الحقوق لأفراد جمهور المتعاملين مع المنظمة، فيما يتعلق بعدالة أو مساواة حصولهم على الخدمات أو المعاملات المستهدفة بالجودة المناسبة وبالسعر الملائم.⁽¹⁾

ثانياً- عيوب الرقابة الإدارية:

- غير أنه يعيب الرقابة الإدارية أنها ليست كافية لحماية الحقوق والحريات العامة ولضمان مبدأ المشروعية، وذلك للأسباب الآتية:

- 1- تختلف هذه الرقابة من حيث قوتها ومداهما تبعًا لاختلاف النظام الإداري السائد في الدولة، فإذا كان نظامًا مركزيًا كانت الرقابة قوية متسعة، نظرًا لتمتع الرؤساء الإداريين في

(1) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مقالة منشورة على موقع منتديات كوررة، من إعداد عبد الرحمن تيشوري،

هذا النظام بسلطة رئاسية قوية، تتناول المرؤوسين في أشخاصهم وأعمالهم، مما يمكن الرئيس من فرض رقابته الشاملة على تصرفاتهم، بينما في نظام اللامركزية الإدارية، وهو الاتجاه السائد في العديد من الدول حالياً، تتمتع الهيئات اللامركزية باستقلالها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، بحيث لا يكون للإدارة المركزية سوى رقابة وصائية مفيدة ومحصورة في نطاق معين، ولا يجوز لها تجاوزه وإلا تعرض عملها للطعن، فهي إما أن تصدق على العمل كما هو في جملته، وإما أن ترفض العمل برمته مع احتمال الطعن ضد هذا الرفض، ومعنى ذلك أنها لا تملك سلطة التوجيه أو إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة لهذه الهيئات، كما لا تملك أن تلغي أعمالها أو تسحبها أو تعدلها أو تعدل آثارها كلها أو بعضها كما لا يجوز لها من باب أولى الحل محلها في ممارسة اختصاصاتها.

2- إن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية⁽¹⁾، 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.

3- وعليه فإن الإدارة إنما تسعى أساساً، حتى في نطاق ممارسة الرقابة الذاتية على أعمالها، إلى تحقيق مصالحها حتى لو أدى ذلك إلى التحلل من قيود المشروعية، مما يزيد من 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.

(1)، مرجع عن الادارة من أجل التمييز "التوجيه والرقابة"، منتديات أرجوان، من إعداد د.محمد عبد، 18-02-2010،

<http://vb.arjwan.com/t141753.html>

4- مشكلة الإحساس والالتزام بالوقت الملائم للأداء، نظراً 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 و بصفة خاصة الجزائر، فمثلاً كثير من المشاكل التي تجعل من عملية الرقابة على الوقت صعبة و ربما مستحيلة، وتعيق عملية الرقابة على الأداء والوقت والتكلفة.

5- 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.

6- عدم إدراك الضياع و الفاقد، يمثل الضياع و الفاقد جزءاً كبيراً من الطاقة الضائعة 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 دليلاً على ضعف الرقابة.

7- التحفيز الخاطئ، لجأت بعض المرافق العمومية إلى تطبيق نظم الحوافز التي لا تستند إلى قواعد سليمة، مما أدى إلى نتائج غير متوقعة، أو غير مرغوبة لا تتعادل مع النسب الملائمة للزيادة في التكاليف الإدارية، كما أن الحوافز ليست مجرد زيادة في أجور الأفراد، وإذا لم يحقق التكامل بين مكونات نظام الحوافز والنظام الرقابي المفروض عليه، فلن تؤدي الحوافز أهدافها في زيادة الأداء ورفع مستوى جودة الأعمال الإدارية.

فمن هذه الأسباب يتضح لنا أنه لا يجوز أن تقتصر الرقابة على أعمال الإدارة المتعلقة بالرقابة الذاتية، ولعل خير الحلول هو أن نكمل هذه الرقابة الإدارية، برقابة هيئة محايدة مستقلة، تكون لها من الضمانات ما يكفل حقًا تحقيق العدالة بين المتنازعين دون تحيز لأحدهم، وهو ما يتحقق بتقرير حق القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة.

الفصل الثاني

طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية

تحتل الرقابة الإدارية أهمية كبيرة في العملية الإدارية على مستوى المرفق العام، وتكمن هذه الأهمية في إنجاز سير هذه المرافق. ونظراً لهذه الأهمية كان لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه الأعمال والأشخاص في مختلف المؤسسات العمومية، ويتجسد هذا التنظيم من خلال العمل القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، وأن ما يتم تنفيذه يكون وفق ما نصت عليه القوانين والتنظيمات واللوائح، وأن الإدارة تهدف أساساً بكل مكوناتها إلى تقديم الخدمة للمواطنين، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وقت وأقل تكلفة وأكثر جودة، وذلك بالقضاء على كثير من الأخطاء والانحرافات التي تعرقل تحقيق مصالح المواطنين والحفاظ على الصالح العام.

وعليه فإن توضيح مفهوم المرفق العام يمثل البداية الصحيحة التي يجب أن ننطلق منها للخوض في موضوع الرقابة الإدارية الممارسة على المرفق العام، ومن ثم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وسوف نواجه كل هذه المسائل في الفصل الثاني حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

المبحث الأول

مفهوم المرفق العام

ينظر الأفراد للإدارة العامة بشكل خاص وللدولة بشكل عام، بأنها الجهة المعنية بإشباع حاجاتهم العامة، وتلبية رغباتهم ومتطلبات حياتهم. وتقوم الإدارة العامة بذلك من خلال المرافق العامة المتنوعة، ومن هنا يرى بعض الفقهاء أن المرافق العامة هي سبب وجود الإدارة العامة، فالإدارة العامة منحت امتيازات السلطة العامة كي تضمن حسن سير المرافق على أكمل وجه وتقدم الخدمات المناطة بها بأفضل صورة ممكنة.⁽¹⁾

لذلك فقد تم تقسيم هذا للمبحث إلى ثلاث مطالب كالآتي:

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

المطلب الثاني: خصائص المرفق العام

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة

المطلب الأول

(1) د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 269.

تعريف المرفق العام -le service public-:

تعد فكرة المرفق العام من الأفكار الأساسية في بناء الأساس الذي قامت عليه نظريات القانون الإداري، حيث استندت مدرسة المرفق العام لهذه الفكرة القانونية واعتبرتها أساساً لتحديد نطاق القانون الإداري وتطبيق أحكامه، كما اعتمدت عليها أيضاً لرسم مجال اختصاص وسير هذه المرافق وبيان خصائصها.

ومن الفقهاء من ارتكز على المعيار الوظيفي، ومنهم من اشتد في تعريف المرفق العام على المعيار العضوي، ومنهم من مزج بين الأول والثاني، ففي المعنى العضوي يقصد بالمرفق العام كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، وفي المعنى الوظيفي أو الموضوعي يقول الدكتور عمار بوضياف: " يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعايير الموضوعية كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة، ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.⁽¹⁾

وجاء في تعريف للدكتور ناصر لباد:⁽²⁾ " المرفق العمومي هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها، وفي بعض الأحيان هو نفسه الجهاز العمومي الذي يقوم بهذا النشاط، بهدف تحقيق المصلحة العامة، وخاضعاً في ذلك ولو جزئياً إلى قواعد القانون العمومي".

كما عرفه الفقيه Duguit بأنه: " كل نشاط يجب أن يكلفه، ويتولاه، الحكام، لأن الاضطلاع بهذا النشاط لاغنا عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي، وتطوره، بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه، إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة.

⁽¹⁾ د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2، 2007، ص307.

⁽²⁾ د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص193.

بينما يقول "جيز"، أن المرافق العامة هي "الخدمات التي يؤديها الحكام للجمهور باستعمال وسائل القانون العام في دولة معينة وزمن معين".

وجاء في تعريف ل "هوريو"، "بأن المرفق العام خدمة تقوم بها السلطات العامة للجمهور بطريقة منظمة إرضاء لحاجة من الحاجات".

أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرف المرفق العام بأنه " مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف رجال الحكومة، بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين".

فالمرفق العام هو كل مشروع تنشئة الدولة أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام واضطراد مستعيناً بسلطات الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها، لا بقصد الربح بل بقصد المساهمة في صيانة النظام العام، أو خدمة المصالح العامة في الدولة.⁽¹⁾ من خلال التعاريف السابقة واستكمالاً لمضمون المرفق العام فقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين خصصنا الأول للنظام القانوني الخاص بالمرفق العام، أما الثاني فقد خصصناه لعناصر المرفق العام على النحو التالي:

الفرع الأول

النظام القانوني الخاص بالمرفق العام

(1)، د. سامي الطوخى - أستاذ العلوم القانونية والقضائية المساعد، أكاديمية القضاء للدراسات القضائية والتدريب المتخصص،

دائرة القضاء أبوظبي - جامعة زايد الإمارات العربية المتحدة، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني:

يقصد به مجموعة الأحكام والأساليب القانونية الخاصة بكل مرفق على حدة، والذي يوجد عادة في القانون أو القرار الإداري المنشئ و المنظم لمرفق معين، كما أنه يتضمن أحكاماً وأساليب قانونية تحدد أهداف ووظائف المرفق العام.

توضيحاً لذلك فإن النظام الإداري الجزائري اعتمد على هذه الأنماط الثلاثة من خلال: أولاً: المرسوم رقم 12/84 المؤرخ في: 22/01/1984 و المتضمن تنظيم و تشكيل الحكومة بكل وزاراتها.

ثانياً: المرسوم رقم 57/86 المؤرخ في: 25/03/1986 و المعدل للمرسوم رقم 119/85 المؤرخ في: 21/05/1985 المتضمن تحديد المهام العامة لهيكل الإدارة المركزية في الوزارات المختلطة.

ثالثاً: المراسيم الخاصة بتحديد هيكل ومهام كل وزارة.

وعليه فإن المرسوم رقم 12/84 يمثل النظام القانوني العام لكل وزارات الحكومة مجتمعة، وداخل هذا النظام العام نجد نظاماً خاصاً يوضح القواعد القانونية التي تنظم المرافق المختلطة كالنظام القانوني الخاص بتنظيم وتسيير مستشفى الأحداث باعتباره مرفق مختلط بين وزارة الصحة ووزارة الحماية الاجتماعية.

وإلى جانب هذا النظام الخاص هناك نظاماً أخص حيث يندرج ضمنه المبادئ والقواعد القانونية التي تحكم و تنظم المرافق التي أنشأتها كل وزارة كالمستشفيات والمراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة.

كما أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي⁽¹⁾ جاء بأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، حيث القانون

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، العدد 46.

الأساسي الرابع الذي ينظم الوظيفة العمومية في الجزائر منذ الاستقلال، بعد الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا القانون رقم 78-12 مؤرخ في أول رمضان عام 1398 الموافق 05 غشت سنة 1978، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، وأخيراً المرسوم رقم 85-59 مؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس سنة 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، حيث يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي 224 مادة موزعة على إحدى عشرة باباً، يحتوي كل باب على مجموعة من الفصول، حيث تضمن الباب الأول أحكاماً عامة يوضح فيها مجالات تطبيق هذا القانون، وغيرها من الأمور التي تحدد الإطار العام لهذا القانون، أما الباب الثاني فقد خصص لتحديد واجبات وحقوق الموظف، ليخصص الباب الثالث لتحديد الهيكل التنظيمي المركزي للوظيفة العمومية، حيث أنه يتكون من الهيكل المركزي للوظيفة العمومية الذي يحاكي في صلاحياته إلى حد كبير نشاطات إدارة الموارد البشرية، وكذلك المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي يعتبر بمثابة وحدة لتخطيط الموارد البشرية على المستوى المركزي للوظيفة العمومية، نظراً للصلاحيات المنوطة به كمجلس أعلى للوظيفة العمومية، بالإضافة إلى بعض الهيئات التي تتمثل في لجان المشاركة، كاللجنة المتساوية الأعضاء، وكذا لجان الطعن وغيرها من اللجان التقنية المختصة التي جاءت في نص هذا القانون، وأما الباب الرابع في هذا القانون تضمن أهم نشاطات إدارة الموارد البشرية التي يعنى بها الموظف في المؤسسات والإدارات العمومية، والتي تتمثل في التوظيف، والتريص، والتسيير الإداري للمسار المهني للموظف، وتقييم الموظف،

والتكوين،⁽¹⁾ كما تضمن الباب الرابع بالإضافة إلى ذلك الترقيات، حيث نص على الترقية في الرتب والترقية في الدرجات، والحوافز المتمثلة في تسليم الأوسمة الشرفية والمكافآت، كما خص الباب الخامس للأجور والرواتب ومختلف تصنيفات الوظائف من خلال الشبكة الاستدلالية لمختلف الرتب التي يتحدد من خلالها رواتب الموظفين على اختلاف رتبهم. وكانت الأبواب الأخرى لتحديد مختلف الوضعيات القانونية الأساسية للموظف، كوضعية القيام بالخدمة مثلاً، أو وضعية الانتداب، كما تضمن هذا القانون كذلك النظام التأديبي من خلال عرضه للمبادئ العامة للنظام التأديبي، وكذا الأخطاء المهنية التي تعرض الموظف إلى عقوبات تأديبية تصل إلى حد التسريح من الخدمة، كما تطرق إلى المدة القانونية للعمل وأيام الراحة التي هي من حق الموظف، وكذا العطل العادية والاستثنائية والغيابات التي يمكن للموظف أن يستفيد منها خلال مساره المهني، وخصص الباب العاشر إلى كيفية إنهاء الموظف للخدمة كالإحالة على التقاعد مثلاً، أو الاستقالة، أو الوفاة، وغيرها من الحالات التي تنهي علاقة عمل الموظف بالمؤسسة التي يعمل فيها، أما الباب الحادي عشر والأخير فتضمن أحكام انتقالية ونهائية يتحدد من خلالها الإطار الزمني والقانوني لسريان هذا القانون.

ويحدد هذا الأمر (القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية) القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم، في إطار تأدية مهامهم في

(1) أ. بن عطا الله العلمي، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، مؤتمر دولي حول إدارة الموارد البشرية في المؤسسات والإدارة

العمومية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة،

خدمة الدولة، ويُطبق هذا القانون على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

الفرع الثاني

عناصر المرفق العام

استناداً إلى التعاريف السابقة يمكن استخلاص العناصر والأركان التي يقوم عليها المرفق العام على النحو الآتي:

أولاً - تلبية الحاجات العامة :

إن أساس و مبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور وتحقيق نفع عام⁽¹⁾، حيث تقوم الإدارة العامة للمرافق العامة بإنشاء الحاجات التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، و يرى ديجي Duguit أن الحاجات العامة هي: "النشاطات والخدمات التي يقرر الرأي العام في وقت من الأوقات و في دولة معينة، أن على الحكام القيام بها ، نظراً لأهمية هذه الخدمات للجماعة، و لعدم تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام".

ويترتب على ذلك أن المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها أصلاً، بصورة مجانية، رغم ما قد تفرض من رسوم، لا ترتقي أبداً إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات.⁽²⁾

ثانياً - المرفق العام مرتبط بالدولة والإدارة العامة :

(1) د.محمد عبد، منتديات أرجوان، مقالة حول الإدارة من أجل التمييز "التوجيه والرقابة"، الصادرة بتاريخ 18-02-2010، http://www.arab-ency.com/index.php? module= pnEncyclopedia&func= display_ term&id= 12398& m=1 ،

(2) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص208.

حتى يكتسب أي جهاز إداري صفة مرفق عام لابد و أن يرتبط بالدولة والإدارة العامة، على أنه عضو في هذه الإدارة، وذلك حسب الوظيفة التي يؤديها، و هذا الارتباط لا يكون إلا وفقاً للعنصرين السابقين، وبالتالي نجد المرفق العام ما هو إلا أداة في يد الدولة لتحقيق النفع العام، وعلى هذا الأساس يكون ارتباط المرفق العام وخضوعه للسلطة المتخصصة من حيث الإنشاء، التنظيم، التسيير والرقابة.

ثالثاً- المرفق العام مشروع ذو نفع عام :

الهدف الأساسي من وجود المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة سواء كانت مادية أو معنوية لمواطني الدولة. وهذه المصلحة العامة تكون متلائمة مع الطبيعية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في كل مجتمع ودولة، وفي كل الأحوال فإن المرفق العام يستهدف تحقيق النفع العام عن طريق إشباع الحاجات العامة، إذاً فعنصر النفع العام شرط أساسي لوجود المرفق العام، وأن عدم وجود أو تحقيق نفع عام ينزع عنه صفة المرفق العام، لذلك فإن المشروعات الاقتصادية التي تقيمها الدولة لا تعتبر مرافق عامة إلا إذا استهدفت تحقيق نفع عام.⁽¹⁾

المطلب الثاني

خصائص المرفق العام

أو ما يسمى بالمبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة،⁽²⁾ حيث تخضع لنصوص تشريعية وتنظيمية مختلفة مع مراعاة طبيعة النشاط التي تقوم به، ويكون ذلك عادة من خلال إصدار قوانين أساسية خاصة بكل واحد منها، وهو ما يمثل النظام القانوني

(1) د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 276

(2) د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 203.

الأخص للمرفق العام، ومع ذلك ونظراً لخاصية عدم تقنين القانون الإداري فإن المرافق العامة، على مختلف أنواعها، وأشكالها، تخضع لمجموعة من القواعد العامة، تشكل ما يعرف " بالمبادئ الأساسية للمرافق العامة"، أو النظام القانوني العام للمرافق العامة، الذي يسري على جميع أنواع المرافق العامة سواء وردت بقوانينها أو أنظمتها الداخلية أو لم ترد، إذ أنها تعتبر من المبادئ العامة للقانون، وتتمثل المبادئ الأساسية للمرافق العامة في:

* مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

* مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد

* مبدأ القابلية للتغيير والتطور⁽¹⁾

1- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة:

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام ومساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقاً من حقوق الإنسان وحقاً دستورياً، ويترتب على هذا القول نتائج، تتمثل في مبادئ فرعية هي مساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

أ- مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العام:⁽²⁾

يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض عن البعض الآخر، لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها، ويعود سر إلزام المرفق بالحياد، علاقته بالمنتفعين، إلا أن المرفق يكون إحداثه

(1) د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 220.

(2) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 332.

بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة، ومن هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع بين شخص وشخص، وفئة وأخرى ممن يلبون شروط الانتفاع من خدمات المرفق.⁽¹⁾

ب- المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

تنص المادة 74 من قانون التوظيف العمومي لسنة 2006: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"⁽²⁾، وذلك من خلال إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف، بمراعاة شروط عامة⁽³⁾، يجب توفرها في جميع المترشحين من جهة والتقييد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم أساساً على نظام المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختبارات.

2- مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد:

بما أن هدف المرافق العامة هو إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال ما تقدمه من خدمات وما تقوم به من أعمال، فإن الأفراد يطمئنون إلى أن كثيراً من شؤونهم وأمورهم وحاجاتهم اليومية تدبر من خلال المرافق العامة،⁽⁴⁾ فلا يمكن أن نتصور مثلاً توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقيف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع...الخ.

(1) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 332.

(2) منتدى الجزائرية للقانون والحقوق، 30-10-2012،

. <http://law-dz.bplaced.net/index.php?showtopic=1751>

(3) نصت عليها المادة 75 من قانون التوظيف العمومي لسنة 2006، والتي جاء فيها " لا يمكن أن يوظف أيّاً كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية: أن يكون جزائري الجنسية، أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها".

(4) حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 297.

إن توقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم لاشك إلقاء الضرر بالمصلحة العامة وهو استمرارية نشاط المرفق العام، وقيامه بالخدمات المنوطة به، وأن يعد من البيانات القانونية ما يضمن أداء الخدمة وتوافرها وانتظامها وعدم انقطاعها.

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعاً على تجسيده في أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري، وتتجلى هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الإضراب، وتنظيم ممارسة حق الاستقالة وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق، وهي جميعاً تمثل ضمانات تشريعية أي من صنع المشرع.⁽¹⁾

إذا فالإدارة ملزمة بتأمين سير العمل في المرافق التي تديرها، طالما أن أي قرار نظامي بإيقافها لم يتخذ. إن القوة القاهرة فقط هي التي تحررها من هذا الالتزام، في الحالة المعاكسة يشكل كل انقطاع في المرفق خطأ في الخدمة من شأنه أن يضع موضع الاتهام مسؤولية الإدارة، وأحياناً يمكن لمجرد التأخر أو التنفيذ السيء في الخدمة أن يؤدي لتعويض.⁽²⁾

3- مبدأ القابلية للتغير والتطور:

إن تقديم الخدمات المرفقية بكفاءة وفاعلية يتطلب من إدارة هذه المرافق أن تواكب كل جديد في عالم الإدارة والتقدم العلمي، فليس من المصلحة العامة أن تبقى المرافق العامة تقدم خدماتها بالطرق التقليدية التي بدأت بها، أو أن تحافظ على تنظيمها القانوني كما هو، بل على العكس فالإدارة العامة متجددة ومتطورة تواكب كل جديد، ومن مقتضيات هذا التطور والتجدد أن تسعى إلى الاستفادة من كل ما هو جديد في مختلف العلوم والمجالات، ومن هنا

(1) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص،336.

(2) د.أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية

الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 1979، ص،484.

من حق الجهة القائمة على إدارة المرفق العام أن تدخل على تنظيمه وأسلوب تشغيله وعلاقته مع المنتفعين كل ما من شأنه الإسهام في رفع مستوى المرفق وتحسين خدماته.(1)

المطلب الثاني

أنواع المرافق العامة

سبق القول أن المرافق العامة أنواع، ولهذا كان من الطبيعي أن تتباين طرق إدارتها، فما صلح لمرفق لا يصلح بالضرورة لآخر، كما أن المرافق تختلف من حيث نشاطها بالجانب السيادي للدولة، فطبيعة مرفق الأمن وكذلك الدفاع والقضاء والضرائب تفرض أن تسيّر من قبل الدولة مباشرة فلا نتصور أن تعهد به إلى أشخاص القانون الخاص لإدارته، لما في ذلك من خطورة كبيرة قد تهز بكيان الدولة، وهذا خلافاً لمرافق أخرى، التي يمكن أن تعهد إدارتها للأفراد أو الشركات، مثل ما هو الحال بالنسبة لاستغلال أبار البترول واستغلال الموانئ(2)، وانطلاقاً مما قلناه يمكن تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول منه لدراسة المرافق العامة الإدارية والاقتصادية، أما الثاني فخصصناه لبيان طرق إدارة المرافق العامة.

الفرع الأول

المرافق العامة الإدارية والاقتصادية

تتعدد أنواع المرافق العامة بتعدد تقسيماتها الفقهية وهذا بالنظر إلى طبيعة المرفق في

حد ذاته ونستعرضها فيما يلي :

أولاً- المرافق العامة الإدارية:

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري مرجع سابق، ص، 312.

(2) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 348.

يقصد بالمرافق العامة الإدارية المرافق التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها الإدارية والمتمثلة أساساً، في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الدفاع، الأمن...الخ.

- يتميز النظام القانوني للمرافق العامة الإدارية بالصيغة الإدارية من حيث الخضوع أصلاً لنظام إداري تسوده قواعد القانون الإداري، بما تتسم به من أساليب السلطة العامة، سواء في تنظيمها أو نشاطها أو منازعاتها.⁽¹⁾

وفي هذا الصدد فقد عرفها الدكتور فؤاد مهنا بأنها: "المرافق التي يكون نشاطها إدارياً وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام"، والمرافق الإدارية في أغلبها تتميز بأن الأفراد لا يستهويهم نشاطها، فلا يتصور أن يبادر الأفراد إلى إنشاء مرفق الأمن أو القضاء، فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة ويدعم مالياً من قبلها، ويسير أيضاً من جانبها بصفة مباشرة، ولا يمكن للدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية أو واجباتها تجاه الأفراد.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق إلا أن الفقه لم يهتدي لوضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل، وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري، لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن المرافق الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى، وهو ما أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق.⁽²⁾

(1) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص210.

(2) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص313.

ثانياً - المرافق العامّة الاقتصاديّة :

وتسمى كذلك بالمرافق الصناعيّة والتجاريّة، وهو المفهوم الذي كرسه القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالبلديّة، حيث نصت المادة 132 ف1 منه على ما يلي: "تحدث البلديّة مرافق عموميّة، لتوفير الاحتياجات الجماعيّة لمواطنيها...". ونصت المادة 137 ف1: "تكون المؤسّسات العموميّة ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفقاً لما أنشئت من أجله"، وتعدّ المرافق العموميّة الاقتصاديّة أو الصناعيّة أو التجاريّة نوع جديد، لأن وظائف الدولة كانت مقصورة على الوظائف التقليديّة، حيث كان يحرم عليها إنشاء مرافق اقتصاديّة، وإن تدخلت في ذلك فإنّها تعتبر قد أخلت بمبدأ حرية الفرد في التجارة والصناعة".

وعليه فقد عرفت المرافق العموميّة الاقتصاديّة أو التجاريّة والصناعيّة بأنّها: "مجموعة من المرافق العموميّة التي تمارس نشاطها بهدف تحقيق حاجة عامّة صناعيّة، وتجاريّة مثلها في ذلك مثل النشاط الذي يمارسه الأشخاص الخاصّة، وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العمومي وقواعد القانون الخاص، ومن أمثلة المرافق العموميّة الصناعيّة والتجاريّة، المرافق المتعلّقة بالنقل الجوي".

وإذا كان الفقه قد أجمع على إخضاع المرافق الإداريّة لقواعد القانون العام، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصاديّة، خاصّة وقد ثبت ميدانياً أن المرافق الإداريّة يتسم عملها بالبطء وإجراءاتها معقّدة وتكاليفها باهظة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصاديّة التي تحتاج إلى أن تحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة.

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المرافق الاقتصاديّة إن خضعت لآليات القانون العام جملة، فإنّها ستلقى منافسة شديدة من جانب المؤسّسات الخاصّة، ولربما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت، لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري وقضاء مجلس الدولة

الفرنسي إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام،⁽¹⁾ ومثال ذلك السكك الحديدية، مرافق البريد والمواصلات، مرافق توريد الماء، الغاز والكهرباء.⁽²⁾

إضافة إلى أنواع أخرى من المرافق التي يمكن ذكرها فيما يلي:

أ- المرافق العامة الوطنية :

هي المرافق العامة التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية (الوزارات)، حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة، مثلاً: المدرسة الوطنية للإدارة، المكتبة الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

ب- المرافق العامة المحلية (البلدية والولاية) :

هي المرافق التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية ، مثلاً مرفق النظافة، الديوان البلدي للرياضة، ومؤسسة النقل الولائي.⁽³⁾

ج - المرافق الاجتماعية :

وهي المرافق التي تهدف إلى تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثال ذلك، المرافق المتخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص كما تمثل منازعتها أمام القضاء الإداري وأحياناً أخرى أمام القضاء العادي، وبالرجوع للقانون رقم 83-15 المؤرخ في

(1) د. محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ص 40.

(2) د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص200.

(3) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص211 وما بعدها.

02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، نجد المشرع قد وزع

الاختصاص بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية.⁽¹⁾

د- المرافق المهنية أو النقابية :

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمراً اختيارياً وإنما هو أمر إجباري، مما يجعلها نوعاً من الجماعات الجبرية،⁽²⁾ وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب.

تتولى هذه المرافق توجيه النشاط المهني بواسطة هيئات يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة كنقابة المهن الزراعية ونقابة المهندسين ونقابة الأطباء، ونقابة المحامين، حيث تلزم القوانين المشتغلين بإحدى هذه المهن أن يشتركوا في عضويتها، وأن يخضعوا لسلطاتها، وكمثال على هذا النوع من المرافق نذكر، نقابة المحامين ونقابة الأطباء، تخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

الفرع الثاني

طرق إدارة المرافق العامة

تتباين طرق إدارة المرافق العامة بتعدد أنواعها، فما صلح لمرفق لا يصلح بالضرورة لآخر، فهناك مرافق عامة تدار بواسطة جهاز حكومي ومرافق أخرى تدار بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص، وفيما يلي تفصيل لهذه الطرق:

1- طريقة الاستغلال المباشر "la régie":

(1) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 327.

(2) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 326.

ويقصد بهذا الأسلوب أن المجموعات العمومية الإقليمية (الدولة ، الولاية، البلدية) هي التي تتولى مباشرة بواسطة أعوانها وأموالها إدارة المرفق العمومي الذي أنشأته.

وتجدر الإشارة أن الميزة الأساسية في أسلوب الإدارة المباشر في مختلف أشكاله، أن المرفق العمومي ضمن هذا الأسلوب لا يتمتع بالشخصية المعنوية.⁽¹⁾

وأجاز المشرع للبلدية بموجب المادة 134 من قانون البلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات المتعلقة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية البلدية، طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، ونفس الرخصة تجدها في قانون الولاية وهو ما أعلنت عنه المادة 122 وما بعدها إذ مكنت الولاية أن تسجل أحد المصالح العمومية استغلالاً مباشراً تسجل إيراداته ونفقاته في ميزانية الولاية.⁽²⁾

وتحرص الدولة على إتباع هذا الأسلوب من الإدارة في بعض المرافق العامة لعدة اعتبارات، كأهمية وخطورة هذه المرافق في حياة المواطنين، فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة وأمن مواطنيها، بحيث لا يمكن تركه لمبادرات الأفراد مهما كانت إمكاناتهم المادية، ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمها وإدارتها على نحو عام مثل مرفق الدفاع والأمن والصحة...الخ.⁽³⁾

2- المؤسسة العمومية " P'établissement public "

عرف الدكتور محمد الصغير بعلي المؤسسة بأنها: " مرفق عام مشخص قانونياً".
كما عرفها الدكتور أحمد محيو⁽⁴⁾:

⁽¹⁾ د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص211.

⁽²⁾ د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص،350-351.

⁽³⁾ د.حمدي القبيلات، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص، 314 وما بعدها.

⁽⁴⁾D.ahmed mahiou.cours d institutions administratives.3^e édition avec complément. 22 rue abou nouas. Hydra.alger 1981.p 296

" L'établissement public est une personne morale administrative de type fondatif.ont la création a pour but d assures la gestion autonome d un service de l état une willaya une commune ou d une autre personne publique de type corporative..."

وعليه وخلافاً لطريقة الاستغلال المباشر، فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح

المرافق العام الاستغلال القانوني من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليه، وهذا ما جاء في

المادة 136 من قانون البلدية على ما يلي: " يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية

تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لتسير مصالحها العمومية"، والمادة 126 من

قانون الولاية التي جاء فيها: " يمكن الولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع

بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها العمومية"⁽¹⁾، ويترتب على

استقلالية المؤسسة عن الدولة ما يلي:

- أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة .

- أن يكون لها حق قبول الهبات والوصايا.

- أن يكون لها حق التقاضي.

- أن يكون لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة.

- أن تتحمل نتائج أعمالها وتسأل عن الأفعال الضارة التي تلحق بالغير.

وقد ضبط هذا الاستغلال تقيدين هما، قيد التخصص وقيد خضوع المؤسسة لنظام

الوصاية الإدارية، كما عرفت أيضا على أنها: " مجموعة من المرافق العامة التي يديرها

الحكام باعتبارهم عمال مرافق عامة، وذلك لتحقيق أهداف التضامن الاجتماعي."⁽²⁾

(1) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص241-242.

(2) د.عمار عوايدي، القانون الإداري الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر 2005، ص141.

- كما عرفها الأستاذ لوبادير بأنها: "مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة باعتبارها الصورة المعتادة لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة"⁽¹⁾، في حين عرفها Hauriou بأنها: "مرفق عام متخصص متمتع بالشخصية المعنوية." ⁽²⁾

أنواع المؤسسات العامة :

إن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات، تحدثها الدولة بغرض ما أعدتها في القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور، ولا تتخذ المؤسسات العمومية شكلاً واحداً، بل يختلف شكلها إذا كانت مؤسسة إدارية أو مؤسسة صناعية تجارية. والدراسي للتشريع الجزائري خاصة ابتداء من 1988 يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات والتصنيفات التي طرأت عليها والتي يمكن إرجاعها إلى أربعة أصناف أساسية.

أنواع المؤسسات العمومية :

- * المؤسسة العمومية الإدارية ذات الطابع الإداري .
- * المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- * المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي .
- * المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني. ⁽³⁾
- * المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي.

⁽¹⁾ د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص،316.

⁽²⁾ د.وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، مرجع سابق، ص،44.

⁽³⁾ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص352-353.

أ- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري :

المؤسسة العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطها ذات طبيعة إدارية محصنة وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية (الولاية والبلدية في الجزائر) كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، وتتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية، وتخضع في نشاطاتها للقانون العمومي، بحيث القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها، كما يخولها القانون جملة من الامتيازات، ومن أهمها امتيازات السلطة العمومية ومنها اتخاذ موظفين عموميين. (1)

ب- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو "المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي":

وقد عرفت المؤسسة ذات الطابع الاقتصادي على أنها: "تمارس نشاط تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً، وتمارسه أساساً بواسطة ما تنشئه أو تساهم فيه من شركات أو منشآت أو جمعيات".

وفي تعريف آخر: "فكل مؤسسة تعمل مساهمة بنشاطها توجيهاً أو إدارةً أو توجيهاً وإدارةً معاً في مرافق التمويل والإتمان والادخار أو في مرافق الإنتاج الصناعية أو الزراعية أو في مرافق الاستهلاك أو التوزيع أو التسويق أي المساهمة في توزيع السلع المنتجة وإيصالها إلى المستهلكين تعد مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي". (2)

ميز هذا النوع من المؤسسات العمومية أنها حديثة النشأة نسبياً، وقد عرفت في الجزائر خاصة أيام المرحلة الاشتراكية انتشاراً واسعاً يحكم تدخل الدولة في الميراث الصناعي والتجاري، ولقد عرف المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون 88-01 هذه المؤسسة

(1) د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 217.

(2) د. حامد الجمل، الموظف العام، دار النهضة العربية، 1969، ص، 621.

بأنها: " المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستقلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقاً لتعريف معد مسبق ولدفتر الشروط العامة التي يحدد الأعباء والتقييدات، وكذا عنوان الاقتضاء حقوق وواجبات المتعاملين⁽¹⁾، ويتميز النظام القانوني للمرافق العامة الصناعية التجارية بطبيعة مختلطة من حيث الخضوع لنظام تختلط وتمتج فيه ، قواعد القانون الإداري بما تتسم به من أساليب السلطة العامة، في بعض الجوانب (التنظيم والعلاقة مع سلطة الوصاية التي أنشأته)، وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري)، وما يسودها من مرونة في جوانب أخرى (العلاقة مع الموردين والزبائن)⁽²⁾.

ج- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي :

لقد نجم عن التطور الاقتصادي والاجتماعي، بل وحتى السياسي تغير أنماط التسيير والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية ، فبعد المصادقة على القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998 ، 2002 صدر مباشرة المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كيفية إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وسيرها.

ولقد نص القانون 98-11 على خضوع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البحرية كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة ذات الطابع الإداري، وهذا بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها⁽³⁾.

د- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني :

(1) د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص345.

(2) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص211.

(3) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص355.

وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف وقد ورد تعريفها في المادة 32- من القانون 99-05 المؤرخ في 4 ابريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية: " المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وبينت المادة 38 من القانون المذكور أشكالها: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس والمعاهد.(1)

هـ - المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

1- طريقة الامتياز "la concession" :

عقد الامتياز في المرافق العمومية هو من أشهر العقود الإدارية المسماة ولعله أهمها(2)، ويمكن تعريفه بأنه: عقد تكلف(3)، يمكن للإدارة العامة مركزية كانت أو لامركزية أو ما تسمى مانحة الامتياز أن تلجأ إلى إنهاء ومنح عملية تسيير وإدارة مرافقها العامة إلى شخص آخر (عادة ما يكون من أشخاص القانون الخاص) يسمى الملتزم، حيث يتولى ذلك على نفقته وبأمواله وعماله، نظراً ما يتقاضاه ويأخذه من رسوم من المنتفعين مقابل ما يقدمه من خدمات لهم في إحدى المجالات، مثل أن تمنح البلدية إلى أحد الخواص إدارة وتسيير مرفق النقل العمومي، أو منح أحد الخواص عن طريق الامتياز إدارة وتسيير الخدمات الجامعية.(4)

حقوق وواجبات صاحب الامتياز :

(1) نفس المرجع السابق، ص، 355.

(2) سماعين نادية، عقد الامتياز في المرافق العمومية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2005، ص، 4.

(3) التعليم الوزارية رقم 842/3094 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الخاصة بامتياز المرافق العمومية.

(4) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 248.

- إن الالتزام الرئيسي هو تأمين سير المرافق العامة، ويجب أن يقوم بهذا الاستقلال بنفسه وبالتالي لا يجوز التنازل عن الحقوق والالتزامات المترتبة على الغير، إلا بإذن من السلطة العمومية مانحة الامتياز.

- السهر على استمرارية المرفق، إن صاحب الامتياز لا يستطيع أن يتحلل من هذا الالتزام بحجة صعوبات مادية أو مالية بسبب أخطاء الإدارة.⁽¹⁾

- كما يجب على صاحب الامتياز الامتثال للمراقبات التقنية والمالية التي يقوم بها مانح الامتياز.

- أما حقوق صاحب الامتياز، فهي عديدة، نذكر منها على وجه الخصوص الحق في الحصول على المقابل المالي، أي من الطبيعي أن يتقاضى حامل الامتياز رسوماً من قبل المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي يديره بموجب عقد الامتياز.

- والحق في التوازن المالي، قد يترتب على استخدام الإدارة لسلطتها في تعديل العقد، إلحاق أضرار بحامل الامتياز، نتيجة تعديل قائمة الأسعار، أو بإضافة أعباء جديدة على حامل الامتياز لتغيير شروط تقديم الخدمة، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد، أو قلب اقتصاديات العقد من خلال حرمان المتعاقد مع الإدارة من الأرباح العادية المتوقعة، ففي هذه الحالة على الإدارة الالتزام بتعويض المتعاقد معها، إلا أن حصول المتعاقد على التعويض مشروط باستمراره بتشغيل المرفق العام وتقديم الخدمة بانتظام واطراد.⁽²⁾

- الحق في الحصول على المزايا والمساعدات المالية المتفق عليها، قد يضمن عقد الامتياز التزام الإدارة بمنح المتعاقد معها بعض المزايا المادية والقانونية الهامة لمساعدته

⁽¹⁾ د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات، الجامعية، ط1990، 5، الجزائر، ص، 442.

⁽²⁾ د.سميحات القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 328.

على تشغيل المرفق العام محل الامتياز، مثال ذلك التزام الإدارة بتقديم قرض لحامل الامتياز.

- وكذلك الحق في استعمال بعض امتيازات السلطة العمومية.⁽¹⁾

نهاية الامتياز:

ينتهي الامتياز بعدة طرق يمكن تصنيفها إلى طرق عادية أو طبيعية وطرق غير طبيعية. فالطريقة الطبيعية لنهاية الامتياز تتمثل في انتهاء المدة المنصوص عليها في العقد، أما الطرق الغير عادية فتتمثل صورها مثلا في صدور حكم قضائي موضوعه حرمان الملتزم من الامتياز بسبب ارتكابه لخطأ جسيم أو إنهاء الامتياز من جانب الإدارة لأساليب فرضتها مقتضيات المصلحة العامة.

إضافة إلى طرق أخرى يمكن ذكرها باختصار وهي :

2- طريق التسيير على طريق التجمعات والنقابات المهنية :

وتسمى بالمرافق العمومية التجمعية، ويهدف إنشاء المرافق العمومية المهنية إلى تنظيم بعض المهن عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، وتتمتع هيئات التسيير في هذه المنظمات، ببعض امتيازات السلطة العمومية، وتخضع هذه المرافق العمومية المهنية لمزيج من قواعد القانون العمومي وقواعد القانون الخاص.⁽²⁾

(1) د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص225.

(2) د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص226. وما بعدها.

3- أسلوب المقابلة:

إن المقابلة تعتبر النواة الأساسية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، ولأن العملية الإنتاجية والنشاط ضمنها يتم ضمن التداخلات لمجموعة من العناصر البشرية، فعلى هذا الأساس فقد شهدت المقابلة في الجزائر تطورات عديدة،⁽¹⁾ خاصة بعد الاستقلال والتي تهدف في مجملها إلى القضاء على البيروقراطية.

4- طريقة الاستغلال غير المباشرة :

ومضمون هذه الطريقة أن تعهد الإدارة لفرد أو شركة بالقيام باستغلال مرافق عام من المرافق الاقتصادية، وذلك في مقابل جعل "مبلغ" يتقاضاه صاحب الشأن في الإدارة المختصة، وتعتبر هذه الطريقة وسطاً بين الاستغلال المباشر وطريقة الامتياز، ووفقاً لهذه الطريقة فإن الإدارة تتحمل مخاطر المشروع، وتقدم له الدعم المالي.⁽²⁾

5- طريقة الاستغلال المختلط:

تقوم هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية على تضافر وتكاتف الرأسمال العام والرأسمال الخاص في إدارة وتسيير المرفق من خلال إحداث جهاز مختلط مثل، (شركة اقتصاد مختلط)، حيث تحوز الإدارة عادة على أغلبية الرأسمال، أكثر من 50%، لتتمكن من المراقبة والإشراف، وتلجأ الإدارة العامة في إتباع الطريقة في عدة حالات منها:

- حالة إتباع سياسة اقتصادية واجتماعية معينة تستلزم توجيه نشاط اقتصادي معين يتولاه القطاع الخاص، وذلك من خلال تدخلها بموجب حصولها وامتلاكها لجزء من رأس

(1) نفس المرجع، ص 229.

(2) د. عصام الديس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة، عمان، طبعة أولى، 2010، ص 143.

مال الشركات الخاصة، (بموجب شرائها لأسهم فيها، أو بقرار إداري يبنني على امتيازات السلطة العامة التي تملئها مقتضيات المصلحة العامة)، يمكنها من مراقبة النشاط من الداخل، أو توجيهه عندما تكون مالكة لأغلبية الأسهم.

- حالة استعمال هذا الأسلوب من البداية لدى إنشاء الإدارة العامة لهذا النوع من الشركات المختلطة مع إتاحتها الفرصة والإمكانية للقطاع الخاص، (الوطني أو الأجنبي)، بالمساهمة في رأس مالها اعتقاداً منها أن القطاع الاقتصادي الصناعي أو التجاري يتطلب أعمال آليات القانون الخاص.

- الحالة التي يتجلى للإدارة مانحة الامتياز، أن الملتزم أصبح غير قادر لوحده على تسيير المرفق العام، إذ يمكنها بالاتفاق معه التحول من طريقة الامتياز إلى طريقة الاستغلال المختلط لتتمكن من دعمه من جهة والإشراف عليه من جهة أخرى.⁽¹⁾

يرى الباحث أن المرفق العام من المواضيع الأساسية في القانون الإداري، وسياسة الدولة هي التي تبني المرافق العامة، لكن من المنطق القانوني نجد أن المرافق العامة تنشأ تلقائياً بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع وتحقيق المصلحة العامة يتطلب التنظيم الفعال، والرقابة الناجعة لسير أعمال المرافق العمومية على أكمل وجه.

يتبين لنا مما سبق إلى أنه بما أن إدارة المرافق العامة وتنظيمها تتحدد في ضوء الظروف القائمة، ولما كانت هذه الظروف تتطور وتتغير بصورة دائمة فإنه أيضاً يلزم تطوير المرفق العام سواء من حيث نشاطه أو من حيث أسلوب إدارته، حتى يمكن للمرفق العام أن يواكب الحاجات المستجدة تحقيقاً للصالح العام، ومن ثم يحق للإدارة أن تتدخل في أي وقت لتعدل قواعد سير المرافق العامة بإرادتها المنفردة بما تراه متفقاً مع الصالح العام،

(1) د.عمار بوضياف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 257 وما بعدها.

وأن يكون لها في ذلك سلطة تقديرية واسعة، دون أن يكون لأي فرد الإدعاء بحق مكتسب له في استمرار نظام معين.

المبحث الثاني

أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة

تقتضي دراسة الرقابة الإدارية على المرفق العام والهيئات المحلية، التي تعد حجر الزاوية في أعمال الرقابة على مستوى الدولة كلها، الإلمام بكل جوانبها من أجل الوصول لمعرفة الموضوع معرف دقيقة، وللخوض في ذلك لا بد من تحديد مجال كل صورة من صورها بحسب التنظيم الإداري الذي تطبق في مجاله من الناحية القانونية، ولا شك أنها تنحصر في صورتين:

تنظيمات إدارية مركزية وتنظيمات إدارية لامركزية، حيث يطبق أولاً مفهوم الرقابة الرئاسية في الأجهزة الإدارية المركزية من خلال رقابة السلطة الرئاسية فيها على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، وتباشر رقابتها على مختلف المرافق الحكومية، ثانياً هناك مفهوم يطبق الوصاية الإدارية في الأجهزة الإدارية اللامركزية.

والوصول إلى اعتبار العلاقة مابين الإدارة المركزية والإدارة المحلية هي علاقة مشاركة بين الطرفين في تنظيم الدولة من الناحية الإدارية، بشرط أن يكون كل منهما في حاجة للآخر⁽¹⁾، لذلك فقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتعرض في الأول منهما إلى الرقابة

(1) Harry street and rodney braier. Administrative law 5 the edriddlesx England .1985.p.427.

الإدارية الرئاسية، أما الثاني فخصناه للبحث في الرقابة الإدارية الوصائية على النحو الآتي:

المطلب الأول : الرقابة الإدارية الرئاسية

المطلب الثاني : الرقابة الإدارية الوصائية

المطلب الأول

الرقابة الإدارية الرئاسية

إن الرقابة الإدارية الرئاسية من أهم أنواع الرقابة التي تعمل على حماية الإدارة والمرفق العام، إلى جانب حماية المواطنين، وذلك لتحقيق الاستقرار الإداري وفي أحسن ظروف ممكنة أو على الأقل التقليل من السلبيات الإدارية.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية وخصائصها

وحتى نتمكن من معرفة أهمية الرقابة الإدارية الرئاسية، يجب أن نتطرق إلى مفهومها:

أولاً- تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية:

تعد الرقابة الرئاسية 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 لاتساع نشاطها،

وتنوعه، بل أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة إلى خدمة عامة.⁽¹⁾

ويترتب على هذا الوضع أن التنظيم المتدرج في الأجهزة الإدارية ينشئ لنا علاقة قانونية تقوم على طرفين، الأول الرئيس الإداري الذي يقوم بالإشراف على المرؤوسين لتوجيه أعمالهم، ويتمتع بسلطة الأمر والنهي، والثاني هو المرؤوس، الذي يتحمل واجب الطاعة بما يأمره الرئيس من أوامر وتعليمات.⁽²⁾

إن حصر السلطة في يد الرئيس الإداري الذي يحتل السلطة العليا في الجهاز الإداري يرجع إلى أنه يملك سلطة مختصة، بتوجيه المرفق، ورسم سياسته، والإشراف على تنفيذها، وممارسة الرقابة اتجاه مختلف الجهات القانونية بالعمل، وذلك كله لتحقيق أهداف الإدارة وضمان احترام مبدأ حماية المصلحة العامة حيث، يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة هو عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، والخطأ في تطبيقها، أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.⁽³⁾

ويعرف الفقيه الفرنسي توزيعه الرقابة الرئاسية بأنها: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم

⁽¹⁾ د.محمد ماجد ياقوت، أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية، "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص، 137.

⁽²⁾ أشار إلى ذلك، د/ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، نفس المرجع السابق، 136 و ما بعدها.

⁽³⁾ د.حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، "دراسة تحليلية و تطبيقية" مكتبة دار الثقافة عمان، 1998، ص، 49.

وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة."

كما عرفها الفقيه دروز ديبريه بأنها: "السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً، أو يعد بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين".⁽¹⁾ وتهدف الرقابة الرئاسية الإدارية إلى ضمان إحترام مبدأ المشروعية وإلى حماية المصلحة العامة، حيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه، فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

ثانياً- خصائص الرقابة الإدارية (الرئاسية):

تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بثلاث خصائص أساسية هي: أنها رقابة إدارية، رقابة مفترضة، ورقابة داخلية شاملة.

1- أنها رقابة إدارية:

وهي تعني أنها تصدر عن جهة إدارية، فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل إحترام المشروعية الملائمة، حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، لذلك تنتفي عنها الصفة القضائية، كما يملك الرئيس الإداري تعديل قرار المرؤوس المطعون فيه بسبب عدم المشروعية أو الملائمة، وذلك من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب صاحب الشأن، في حين

(1) نفس المرجع السابق من نفس الصفحة.

أن وظيفة القاضي تقتصر على إلغاء القرار الإداري غير المشروع، بناءً على طلب صاحب المصلحة مباشرة.

2- أنها رقابة مفترضة:

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها بقوة القانون في جميع المرافق المركزية دون حاجة إلى نص يقرر ذلك، سواء كانت المرافق العامة المركزية تطبق التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري، لذلك توصف الرقابة بأنها "الشريعة العامة"، بالنسبة للمرافق العامة المركزية، وبأنها رقابة مفترضة على أساس عدم استقلال هذه المرافق، ومن ثم فإن العاملين في المرافق العامة المركزية يخضعون في ممارستهم لأعمالهم لسيطرة جهة الرقابة الرئاسية ما لم ينص القانون استثناءً على خلاف ذلك.⁽¹⁾

3- أنها رقابة داخلية شاملة:

أن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية "وهي السلطة الرئاسية"، والجهة المشمولة بالرقابة وهم المرؤوسين، تتبعان نفس الجهة الإدارية، مما يجعل منها رقابة ذاتية. كما تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بأنها رقابة شاملة تتسم بالدوام والاستمرار، حيث يمكن للرئيس الإداري مراقبة أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم الوظيفية في نفس الوقت، إلا أن شمولية الرقابة الرئاسية لا تمتد إلى بعض الأعمال ذات الصيغة التعاقدية، فالطرف المتعاقد مع المرؤوس لا تسري في مواجهته الرقابة الرئاسية سواء كان فرداً عادياً أو شخصاً إدارياً لامركزياً، وذلك حماية لحقوق الطرف المتعاقد، كما يلاحظ أن الرقابة الرئاسية تمتد إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيداً لإبرام عقد من العقود، كما تمتد إلى سائر

(1) د.حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، 51.

الأعمال التحضيرية للتعاقد على أن تتوقف هذه السلطة بمجرد إبرام العقد صحيحاً من جانب المرؤوس، وعليه لا يجوز لجهة الرقابة التدخل لإلغاء أو تعديل العقد.⁽¹⁾

الفرع الثاني

وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية

تبين لنا مما تقدم أن السلطة الإدارية تمثل السلطة العليا في الدولة، حيث ترسم لها السياسة وتحدد الأهداف، وتصدر التوجيهات، وتراقب التنفيذ، وتتمثل رقابتها في ناحيتين:

* الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين)

* الرقابة على الأعمال

أولاً- الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين):⁽²⁾

ويقصد برقابة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين، السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين في حياتهم الوظيفية بعيداً عن الموظفين وتصرفاتهم فيما يخص حياتهم الشخصية.

زيادة على ذلك فهي تملك حيالهم ، سلطة التعيين، والعزل والاختصاص، بما يشمل كل النواحي الوظيفية، من حيث الترقية، والنقل، والتأديب، كما تشمل سلطة الإشراف والتوجيه

(1) د.حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص52.

(2) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث

منشور على هذا الموقع ص، 31.

وإعطاء الأوامر والتعليمات ومكافئتهم ومعاقبتهم ومراقبة أعمالهم وقراراتهم، فيكون للرئيس الحق في إقرار أو طلب إلغاء هذه الأعمال أو تعديلها أو سحبها أو توقيفها، ويتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رؤسائهم وتنفيذها إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة.⁽¹⁾

ومن هذا المنطلق فإن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم و ذلك على النحو التالي:

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 إختصاصه 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.⁽²⁾

2- سلطة التأديب:

لرئيس الإداري سلطة تأديب المرؤوسين الذين يخلون بمقتضى واجباتهم الوظيفية، وتهدف هذه السلطة لضمان حسن سير المرافق المركزية، وان 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 تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه

⁽¹⁾ د. طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2002 ، ص،532.

⁽²⁾ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، 48 .

خطأ مهنيًا، 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."

ثانياً- الرقابة على الأعمال:

كم أشرنا سابقاً إلى أن الرقابة الرئاسية تهدف لتحقيق أغراض عديدة لعل من أهمها، ضمان استمرار أداء وحدات الإدارة لأعمالها وقيامها بمختلف مهامها بما يتفق مع الأهداف المرسومة لها، ويحقق الأغراض المحددة لنشاطها، مع ضمان عدم عدوانها على الحقوق الفردية، وعدم المساس بالحريات العامة إلا في الأحوال الاستثنائية، بشرط أن يتم كل ذلك في الحدود وطبقاً للإجراءات التي تحددها القواعد القانونية، وفي ظل ذلك لا بد من ضمان انتظام الخدمات العامة للمواطنين عند ممارسة النشاط الإداري على أساس المساواة أمام القانون.

وفي هذا الصدد تشير المادة 41 من القانون المذكور أعلاه: أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، كما تشير المادة 47 من نفس القانون على أنه: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروءوسيه".

ومن هنا نجد أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطات واسعة، بالنسبة لما يصدر عن

العاملين في المرافق العامة من أعمال، و يمكن ممارسة هذه السلطات بالوسائل التالية:⁽¹⁾

(1)د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع

1 - الإشراف:

ويعني متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة السليمة، عن طريق الأوامر والتعليمات والنصائح والإرشادات الشفوية والكتابية⁽¹⁾، كما يتمثل الإشراف في توجيه العمل، وإدارة 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 ليتمكن 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.⁽²⁾

2 - التفتيش الملاحظة:

يعتمد هذا الأسلوب على قدرات المشرفين الإداريين في ملاحظة المرؤوسين أثناء قيامهم بأداء أعمالهم، وأيضاً 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.⁽³⁾

3 - التقارير الإدارية:

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

(1) د.حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية ، مرجع سابق، ص 57 .

(2) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على القاهرة، دون تاريخ، ص 105.

(3) د.موسى اللوزي، التنمية الإدارية ، ط1، دار وائل للنشر، عمان ، 2001، ص 129 و ما بعدها.

و هي 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 و تقسم هذه التقارير إلى نوعين :

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 98،97 من قانون الوظيفة من الأمر رقم 03-06 لسنة 2006، حيث إشارة المادة 98 إلى: "يخضع كل موظف، أثناء مساره المهني، إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقاً لمناهج ملائمة"، أما المادة 98 نصت على: "يهدف تقييم الموظف إلى، الترقية في الدرجات، الترقية في الرتبة، منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء، منح الأوسمة التشريعية والمكافآت."

ب- تقارير سير الأعمال الإدارية:

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

(1)د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع، مرجع سابق، ص، 34،

4 - التعديل :

لرئيس الإداري سلطة تعديل القرارات الإدارية عن مرؤوسيه، بما يتفق مع القانون الملائم مع المصلحة العامة، مع مراعاة أن يقوم المرؤوس بممارسة اختصاصه أولاً، ثم يقوم الرئيس بإجراء التعديل بعد ذلك، وبذلك يعتبر التعديل من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوسين.⁽¹⁾

5 - الإلغاء:

لرئيس الإداري سلطة إلغاء ما يصدر عن المرؤوسين من قرارات بصفة كلية أو جزئية، وذلك بسبب عدم مشروعية هذه القرارات أو عدم ملاءمتها واتفاقها مع المصلحة العامة، ويتم الإلغاء من تلقاء نفس الرئيس الإداري أو بناءً على تظلم. والتظلم قد يكون ولائياً 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 رئاسياً وهو الذي يقدم إلى رئيس من مصدر منه التصرف أو العمل، وفي هذه الحالة يتولى الرئيس الإداري إعادة النظر في أعمال المرؤوس بناءً على سلطته الرئاسية.⁽²⁾

6 - التصريح:

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

(1) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية ، مرجع سابق، ص، 60 .

(2) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث

منشور على هذا الموقع، مرجع سابق، ص، 35،

7 - التصديق: (1)

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 تصرفاً موقوفاً 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.

8 - إصدار القرارات الإدارية:

تمثل القرارات الإدارية مظهراً من مظاهر السلطات والامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية، وأداة فعالة في سبيل القيام بنشاطها الإداري، ويعتبر القرار الإداري عملاً قانونياً يصدر عن الإدارة نفسها بإدارتها المنفردة، وبما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً، وجائزاً قانوناً 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 طبقاً 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. (3)

(1) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية، مرجع سابق، ص 58.

(2) خالد خليل الظاهر، القضاء، الإداري، مرجع سابق، ص 65.

(3) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث

ولقد انقسم الفقه الإداري حول مدى جواز حلول الرئيس الإداري محل المرؤوس، وهو ما يسمى الحلول في الاختصاص إلى ثلاث اتجاهات:

الاتجاه الأول:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرئيس الإداري يستطيع القيام بمباشرة أعمال المرؤوس مع اتخاذ القرارات اللازمة، وحبثهم في ذلك أنه ما دام من المسلم به طبقاً للرأي الراجح أن الرئيس يتمتع بسلطة تعديل قرارات المرؤوس، فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول بصورة مطلقة وعامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

الاتجاه الثاني:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بعدم جواز الحلول لتعارضه مع مقتضيات التدرج الوظيفي وقواعد الاختصاص، ويرى هؤلاء أن التسليم للرئيس بالحلول في العمل محل المرؤوس يعتبر في الواقع تعدياً على الاختصاصات المقررة قانوناً للأخير، ويعتبر بالتالي تجاوز السلطة بسبب عدم الاختصاص، إذ أن التدرج الوظيفي لم يتقرر أصلاً لتحقيق الصالح الشخصي للرئيس الإداري، وإنما وجد لتحقيق حسن سير المرافق العامة المركزية. كما أن التسليم للرئيس الإداري بالحلول في العمل محل المرؤوس يؤدي إلى حرمان المواطنين من الاستفادة من إحدى مزايا مركزية الإدارة، وهي إخضاع الأعمال الإدارية للفحص المزدوج من جانب المرؤوس أولاً، ثم من جانب الرئيس ثانياً، وهو الأمر الذي يتعذر تحقيقه في حال الحلول.

لذلك فإن الرئيس الإداري لا يملك سوى استعمال سلطة تأديب المرؤوس في حالة عدم قيامه بواجبه، وحسب هذا الاتجاه لا يجوز للرئيس الحلول في العمل محل المرؤوس، إلا إذا ورد نص قانوني بذلك.

الاتجاه الثالث:

يذهب إلى القول بجواز الحلول وفق ضوابط معينة ويقترح صيغة توفق بين الإتجاهين السابقين، ويرى عدم جواز استعمال الرئيس لسلطة (الحلول) قبل مباشرة المرؤوس التصرف، وذلك احتراماً لقواعد توزيع الاختصاصات.⁽¹⁾

فبعد أن يمارس المرؤوس اختصاصه، فعندئذ يجوز للرئيس أن يحل محل المرؤوس بمناسبة التعقيب على تصرفاته، ويتم ذلك عن طريق إصدار تعليماته إلى المرؤوس، بأن يعيد النظر في تصرفاته التي سبق له اتخاذها، على أن يراعي في جميع الأحوال الحقوق المكتسبة والقواعد العامة المتعلقة، بحسب إلغاء القرارات الإدارية، و مبدأ عدم المساس بالعقود التي أبرمها المرؤوس.

(1) نفس المرجع السابق، ص، 36.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية الوصائية⁽¹⁾

يقتضي التعريف بالرقابة الوصائية أو "الوصاية الإدارية" وتميزها عن سواها من صور الرقابة الإدارية الأخرى، أن نشير إلى أن ممارستها إنما تتم حيث تقوم اللامركزية الإدارية، بل إن الوصاية الإدارية تعد أحد العناصر التي تؤكد قيام اللامركزية الإدارية، وتهدف إلى تنظيم علاقات الرقابة التي تمارسها السلطة العليا في البناء التنظيمي المركزي للدولة، على

(1) يرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساساً للقانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، فاعتبر الإدارة المركزية "جهة الوصاية"، بمثابة الموصى عليه كما اعتبر الإدارة اللامركزية "الجهة الخاضعة للوصاية"، بمثابة الموصى عليه، رغم أن هناك فارق بين الوصاية الإدارية في هذا المجال والوصاية في القانون المدني، فالأشخاص المشمولة بالوصاية الإدارية تتمتع بالأهلية الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية، ولا يعترى أهليتها أي نقص كما هو الحال بالنسبة للموصى عليه في القانون المدني، كما أن الوصي في القانون المدني يمثل الشخص الموضع تحت الوصاية ويتصرف باسمه في حين أن الهيئات اللامركزية تمثلها وتتصرف باسمها المجالس والهيئات المختصة بإدارتها، إلا أن المقصود بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الشأن في الوصاية المدنية، وإنما هو على العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية. للمزيد انظر الدكتور حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، 62.

نشاط وتصرفات السلطة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وضمن الأصول والأحكام الواردة في القوانين.⁽¹⁾

الفرع الأول

مفهوم الوصاية الإدارية ومضمونها

أولاً- مفهوم الوصاية الإدارية:

كما أشرنا سابقاً يتمتع الأشخاص المعنويون الإقليميون (البلديات والمؤسسات العامة) بالاستقلال الإداري، إلا أن هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسه عليها الإدارة المركزية اصطلاح على تسميته بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية⁽²⁾. وتعني الوصاية (La tutelle)⁽³⁾ الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وهذه الرقابة فيما لها من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات.

(1) د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمن، مرجع سابق، ص، 209 .

(2) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة ، مرجع سابق، ص 533.

(3) د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق ص 72.

وفي تعريف آخر تعرف الرقابة الوصائية على أنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية وفقاً للحدود التي رسمها القانون، من أجل ضمان وحدة التطور والتسيير".⁽¹⁾

كما عرفت على أنها "مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة".⁽²⁾

فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار (الغاية) والأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.⁽³⁾

ومن المسلم به اختلاف الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية حيال أعمال الوحدات اللامركزية عن الرقابة الرئاسية في أكثر من ناحية، فهما يختلفان من حيث الأسس والمضمون والنتائج، فمن ناحية نلاحظ أن الرقابة الرئاسية تتيح بصفة عامة للسلطة الرئاسية أن تتدخل في أعمال الوحدات الأدنى على نحو متصل ومستمر لإصدار ما يلزم من توجيهات، وإقرار ما يتم من تصرفات، أو يتخذ قرارات السلطات الأدنى، ويبدو الأمر على

(¹) zahia mooussa. Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988) revue africaine de droit internationale et comparé. Vpt2.t4 no.2. 1992.p.399.

(²) د. عمار بوضياف، الأكاديمية العربية الدنمارك، منتدى القانون، 12-09-2008،

www.ao-academy.org/.../alosis_al3amat_liltandhee

(³) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث

منشور على هذا الموقع، ص، 37

العكس من ذلك بالنسبة لأعمال الوحدات اللامركزية، إذ أن تدخل السلطات المركزية بشأنها لا يكون إلا في أحوال محددة، ولتحقيق أغراض معينة، بل أن ما تملكه السلطات المركزية من سلطات في هذا الشأن تبدو محددة ومقيدة إلى درجة كبيرة، وإقراراً من الفقه بهذا الاختلاف في الأسس والمضمون والنتائج بين الرقابتين اصطلح على تسمية رقابة السلطة المركزية حيال الوحدات الإدارية اللامركزية بالوصاية الإدارية.⁽¹⁾

واستناداً إلى ما ذكر سابقاً يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها: "تلك السلطة المقررة للسلطات العليا بالأجهزة المركزية في مجال الرقابة الوصائية على الأجهزة اللامركزية، ويستوي أن تكون هذه الأجهزة لامركزية إقليمية أو لامركزية مصلحة كالمؤسسات العامة"، كما ورد في تعريف للدكتور أحمد شرف الدين، بقوله: "يقصد بالوصاية الإدارية مجموعة السلطات الرقابية الاستثنائية التي يمنحها القانون لسلطة إدارية عليا، مركزية كانت أم لامركزية لمنع انحراف أو إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، ومن ثم تحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

كما عرفها الدكتور خالد باجنيد بأنها: "السلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا الإدارية في النهج اللامركزي، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة والمحلية".⁽²⁾

كما عرفت الوصاية باستخدام مدلولاً آخر عن الوصاية الإدارية وميزها بعض الفقهاء بمصطلح "الرقابة في ظل النظام اللامركزي"، يمكن تحديد المقصود بالرقابة الإدارية على

(1) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق، ص، 195.

(2) د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 156.

الهيئات اللامركزية بأنها سلطة استثنائية تتولاها جهة الإدارة المركزية في الحدود التي يجيزها القانون.⁽¹⁾

ثانياً - مضمون الرقابة الوصائية :

يضع القانون عادة حدود هذه الرقابة التي تمارسها الدولة بواسطة سلطتها المركزية، اتجاه الوحدات اللامركزية، ومن الطبيعي أن تختلف هذه الحدود باختلاف النظم والأحوال بل وتبعاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به تلك الوحدات، ومن هنا يتضح مضمون تلك الرقابة فيما يلي:

- تتم ممارسة هذه الرقابة باسم الدولة ولصالحها، وغاية الرقابة تحقيق الصالح العام للدولة والمجتمع من ناحية، والهيئات اللامركزية من ناحية أخرى، ويتحقق صالح هذه الأخيرة من خلال ما تقدمه لها الحكومة من دعم مادي ومعنوي، إلا أنه ينبغي أن لا تكون الرقابة من القوة والشدة، بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي أن لا تكون من الألف، بحيث تتحرف هذه الهيئات على الخط المرسوم لهل في سند إنشائها.⁽²⁾

⁽¹⁾ يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الوصاية الإدارية Le control Administrative، حيث يرون أن هذه التسمية لا

تعبر عن المقصود بها نظراً للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية و نظام الوصاية

(La tutelle Administrative) الموجود أصلاً في القانون الخاص و القائم على أساس نقص الأهلية ، لأن الهيئات و

الوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات بينما يرى جانب

آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيراً من

مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنا مغايراً مثل العقود الإدارية، و المسؤولية الإدارية و

غيرها من المفاهيم .أنظر د.محمد الصغير بعلي القانون الإداري، مرجع سابق، ص،72.

⁽²⁾ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية"، مرجع سابق، ص،63.

وبغض النظر عن الحدود التي توضع لتدخل السلطات المركزية، فإن تلك الممارسة تعد من أعمال تدخل في العملية الرقابية، أي أنها تقوم برقابة حقيقية، وإن كانت رقابة محدودة، فإن تلك الرقابة تهدف إلى تحقيق المصلحة العليا للدولة نفسها، وإرساء وحدتها السياسية وسيادة القانون في مختلف مرافقها، بما لا يؤدي إلى خروج الوحدات اللامركزية على الحدود القانونية أو إلحاق الضرر بالمصالح العامة أو الحريات الشخصية والفردية، ومن ثم لا بد من خضوعها لقدر من الرقابة من جانب السلطة المركزية.

الفرع الثاني

حدود الرقابة الوصائية

إن الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية، إنما هي سلطات تمارسها السلطة المركزية على تلك الهيئات في حد ذاتها، كما تشمل أعضائها وأعمالها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال تلك الهيئات اللامركزية، إنما تتفق مع النصوص القانونية التي تحكمها، وفي إطار الغاية والأهداف التي تنشدها، والتي على أساسها أنشأت تلك الهيئات، فتفرض نظاماً متميزاً واستثنائياً للرقابة، فتتضمن الوصاية على الهيئات اللامركزية الإدارية، الرقابة على الأعمال الصادرة عنها الإيجابية والسلبية، وذلك عن طريق ما تملكه من حقوق في هذا الشأن كحق الإذن وحق التصديق وحق إيقاف الأعمال التي قررتها هذه الهيئات، كما أن

نظام الوصايا يفرض على السلطة العليا الإدارية ألا تتدخل في تصرفات السلطة المحلية إلا وفقاً للإجراءات والأصول والأحكام الواردة في القوانين.⁽¹⁾

وتمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية سلطات وامتيازات الرقابة الوصائية على أشخاص أعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، وعلى المجالس، وعلى أعمال هذه المجالس.

ومن أبرز مظاهر سلطات وامتيازات رقابة الوصاية الإدارية:

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⁾

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⁾

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، فالمرجع هو الذي يحدد نطاق الرقابة موضوعاً وأشخاصاً، والقدر الذي يكفل لهذه الوحدات استقلالها وحريتها، وبكفل في الوقت ذاته ضمان تحقيق الصالح العام، والرقابة تنصب على أشخاص تلك الوحدات،

⁽¹⁾ د. خالد باجنيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 211.

⁽²⁾ أنظر المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية رقم 12-07 لسنة 2012.

⁽³⁾ أنظر المادة 74، 75 من قانون الولاية لسنة 2012.

كما قد ترد على الأعمال والهيئات وهذا ما نصت عليه القوانين⁽¹⁾، والتي سوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي:

أ- الرقابة على الأشخاص:

فمن حيث الرقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية، نجد أن القانون قد يمنح السلطة الوصية رقابتها في تعيين وتأديب هؤلاء الأعضاء، وحق إصدار تعليمات إلى المجالس، وحق طلب عقد اجتماع، وإلزام المجالس باستطلاع رأي سلطة الوصاية قبل الإقدام على التصرف في بعض الشؤون، و قد يمنح القانون سلطة الوصاية حق وقف الأعضاء عن العمل، بل حل المجلس في حالات معينة⁽²⁾، هذا ما سوف نتطرق إليه عند دراستنا للرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

كما تتمثل هذه الرقابة في أن السلطة المركزية تملك حق اختيار الأشخاص المكونين للوحدات اللامركزية، في الوحدات المحلية، وبالرغم أن ذلك يتم في معظم الأحوال عن طريق الانتخاب، فإن ذلك لا يعني خروج الأشخاص عن نطاق الرقابة، فالسلطة المركزية تملك العديد من السلطات التي تتيح لها التدخل في شؤونهم، مثل إيقاف الهيئات التي تؤيد الوحدات وعزل بعض أعضائها، أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون⁽³⁾، أو حل الهيئة نفسها واختيار مجالس مؤقتة لتسييرها، ومع هذا فإن هذه السلطات تعد استثنائية، ولا تتم ممارستها إلا في الأحوال التي يجيز القانون ذلك، إذ أن نشاط

(1) نقصد بهم " قانون الولاية لسنة 2012، وقانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011، وقانون الانتخابات رقم 12-01 لسنة 2012".

(2) هذا ما سوف نتطرق إليه في العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم).

(4) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 74.

(3) د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص، 24.

الوحدات الإدارية ينبغي أن تستمر في انتظام و اطراد، وألا تتسبب السلطة المركزية بإيقافه وإعاقته.

ب - الرقابة على الأعمال:

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الإدارية الرقابية على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتحدد الرقابة في هذا المجال على الأعمال التي يقوم بها المسيرين للوحدات أو المؤسسات، وهنا تمارس هذه الرقابة على الأعمال ذاتها أو على إجراءات تنفيذها⁽¹⁾، والأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال، إنما تتصرف طبقاً للقوانين التي تحكمها، تفعيلاً للمبادرة والتحرك الذاتي، ولهذا يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة القبليّة أو السابقة، لأن في ذلك مساس باستقلال هذه الوحدات نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولهذا فإن أعمال هذه الهيئات أو الوحدات تخضع للرقابة البعدية واللاحقة إلى سلطة التعقيب.

ج - الرقابة على الهيئات:

إن إنشاء وإلغاء الإدارة المركزية من اختصاص القانون، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات، يخول السلطة الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لها.

1. الإيقاف:

يمكن للإدارة المركزية (السلطة الوصائية) طبقاً للشروط والإجراءات القانونية، إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً ولفترة محددة لاعتبارات معينة، استناداً إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

(1) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية، مرجع سابق ، ص 70.

2.الحل:

عمد القانون الولائي الحالي في مادته 48 إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها

المجلس وهي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
 - في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- غير أن هذا الحل يكون صادر عن الجهة صاحبة الاختصاص، وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون الولاية، "يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تجديده بمرسوم رئاسي يصدر من مجلس الوزراء، بناءً على تقرير من وزير الداخلية".
- ونفس الأمر بالنسبة لحل المجلس الشعبي البلدي من جهة الاختصاص، أي يعود إلى الوزير المكلف بالداخلية، وهذا ما ورد في المادة 47 من قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011.

الفرع الثالث

طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها

أولاً- طبيعة نظام الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أنها تحدد نقاط هذه الرقابة ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة، من القيام بها، ولا بد أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري، لاسيما التشريعات المنشأة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل قانون البلدية وقانون الولاية، وذلك تطبيقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص".

إن السلطات الإدارية المركزية⁽¹⁾ التي تختص في الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات الإدارية المركزية، لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، وهكذا تحدد التشريعات المتعلقة بتنظيم العلاقات بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات اللامركزية في النظام الإداري الجزائري تحدها وتحصرها في رئيس الجمهورية والوزراء، كل في حدود اختصاص وزارته، والولاية، كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية المحددة على سبيل الحصر في القوانين المنشأة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية المرفقية، فإنه لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة، غير تلك الوسائل المحددة في القوانين.

كما أن السلطات الإدارية المركزية الوصية لا بد وأن تحرك وتستخدم امتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية.

هذا هو معنى الرقابة الإدارية الوصائية أي أنها رقابة شرعية على عكس الرقابة الإدارية الرئاسية التي هي من مبادئ المرافق العامة الشهيرة، " مبدأ مساواة جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة في الدولة"، مبدأ قابلية المرافق العامة للتبدل والتغير بتغير الظروف، ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

(1) د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998،

أيضاً تمتاز الرقابة الإدارية الوصائية" الوصاية الإدارية"، بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصها.⁽¹⁾

وينجم عن هذه الميزة للرقابة الإدارية الوصائية عدة حقائق ونتائج منها:

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الوصائية.
- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شئون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.

عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها، ولذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها.

ثانياً- أهداف الوصاية الإدارية:

إن هدف هذه الرقابة هو التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة أخرى، كما تستهدف الرقابة كذلك مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية، ومنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، ولتحقيق كل هذه الأهداف تتعدد صور الرقابة الوصائية وتشمل النواحي الإدارية والمالية والتقنية.

(1) أ.عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراء، 1981، ص، 937.

فالرقابة الإدارية: تكون خلال اشتراط المصادقة على مداوات الجماعات المحلية وإلغاء

المداوات المخالفة للقانون، وغيرها التي سوف نتناولها بشيء من التفصيل لاحقاً.

والرقابة المالية: تكون من خلال فرض رقابة من قبل هيئات إدارية وقضائية وفق أنماط

محددة.

أما الرقابة التقنية: فهي رقابة غير مباشرة⁽¹⁾، وتتمثل في تصرفات وأعمال تملي الدولة

على الجماعات المحلية السلوك الواجب الإلتباع في التسيير قبل اتخاذ القرار، حيث أن

إجراءات تنفيذ الأعمال التي ابتكرتها الوصائية التقنية تتطلب أشكالاً نموذجية معينة لإتمام

العمل المحلي.

الفرع الرابع

مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصائية

يتضح لنا مما سبق أن هناك تمييز بين الرقابة الإدارية (الرئاسية) وبين الوصاية

الإدارية، ويمكن إجمال مظاهر التميز و الاختلاف فيما يأتي:

* من حيث أداة ممارسة الرقابة ، فالرقابة الوصائية يجب أن تكون منصوفاً عليها (لا

وصاية من دون نص)، أي أنه لا يمكن ممارستها إلا بناءً على نص قانوني يقرها

صراحة، ولا تعمل إلا في حدود هذا النص، وأي خروج عن حدود هذا النص يؤدي إلى

بطلان عمل جهة الوصاية، وكذلك الأمر إذا مارست جهة الوصاية رقابتها دون نص

(¹) Oliver Gohin.institution administratives. L.G.D.J.2 Edition.1995.p.570.

قانوني، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الإدارة.⁽¹⁾

* لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي، وهذا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري والمالي الذي يعتبر عنصراً أساسياً وهاماً من عناصر وجود الإدارة المركزية.⁽²⁾

* تتعلق كل رقابة بسلطات مختلفة، إن السلطة الرئاسية تجري ضمن إدارة مركزية أو ضمن نظام عدم التركيز بين سلطة عليا وسلطة أدنى تابعة لها (الوزير والوالي)، أما الوصاية الإدارية، فإنها تجري أساساً ضمن إدارة لامركزية بين سلطة الوصاية وهيئة لامركزية مثل الرقابة التي يمارسها وزير الداخلية على قرارات الوالي، تعتبر كالسلطة الرئاسية، أما الرقابة التي يمارسها وزير الداخلية على مداولة المجلس الشعبي الولائي أو الرقابة التي يمارسها الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي، تعتبر كوصاية إدارية.

* للرقابة الرئاسية سلطات وصلاحيات في إصدار الأوامر والتوجيهات إلى المرؤوسين، وفضلاً عن ذلك تملك اتجاههم سلطة مراقبة أعمالهم والإشراف عليها و تعديلها وإلغائها والحلول محلهم في أداء أعمالهم، بما يشمل كل النواحي الوظيفية، بما يعني سلطة تنظيم وتوزيع مهام العمل بينهم وسلطة تأديبهم بالعقوبات الملائمة.

أما الرقابة الوصائية فالسلطة المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية ككل، أو أن ترفضه أو تأذن به، دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله واستبداله بغيره.

⁽¹⁾ د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 120.

⁽²⁾ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية، مرجع سابق، ص، 77.

فالهيئات اللامركزية تمارس صلاحيتها وحققها في التصرف، ابتداءً عندما يتعلق الأمر ببعض الأعمال أو القرارات التي تتخذها الهيئات اللامركزية، والتي تتطلب التصديق عليها من قبل السلطة المركزية، ومن ثم ليس للسلطة المركزية إلا الموافقة على قرارات الهيئات اللامركزية جملة أو الرفض لهذه القرارات، دون أي تعديل و إلغاء أو حذف.⁽¹⁾

من حيث طبيعة الرقابة، الرقابة الرئاسية، رقابة معقدة وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، أما الرقابة الوصائية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي.

ومن حيث قواعد المسؤولية، من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين، لأنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تحتل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

* تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية، نظراً لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها، ونتيجة لذلك تكون وسائل الوصاية الإدارية أخف من وسائل الرقابة الرئاسية.⁽²⁾

* بما أن الهيئات اللامركزية تتصرف ابتداءً باعتبارها ممثلة لشخص معنوي مستقل، فإن أعمالها تنسب إليها وتتحمل المسؤولية عنها، حتى لو أجرت السلطة المركزية رقابتها عليها، وعلى ذلك فإن قرار الجهة اللامركزية يكون منبث الصلة عن القرار الوصائي، وينبني على هذا أن أعمال المجالس المحلية تنسب إلى هذه المجالس حتى ولو صادقة

(1) حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية، مرجع سابق ، ص 77.

(2) د. بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2، دون تاريخ، ص 171.

عليها سلطة الوصاية، والمسؤولية التقصيرية لهذه الأعمال تتحملها المجالس المحلية لا سلطات الوصاية، كما أن من حق المجالس المحلية أن تعدل عن قراراتها فيما بعد إذا رأت ملائمة ذلك.⁽¹⁾

* إن أهم سمة مميزة للسلطة الوصائية عن السلطة الرئاسية تتمثل في أن قرارات الرقابة الرئاسية لا يجوز الطعن فيها، إذا ما لم تكن مشوبة بإساءة استعمال السلطة، بينما يجوز الطعن في قرارات السلطة الوصائية من جانب الهيئات اللامركزية.

المبحث الثالث

الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية ركناً من أركان الإدارة المحلية⁽²⁾، إذ لا يمكن منح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، إلا إذا كان ذلك مقروناً بسلطة الرقابة عليها، ومعنى ذلك أنه مهما بلغت درجة الاستقلالية فإن تلك الاستقلالية لن تكون مطلقة، وإلا تعرضت وحدة الدولة للانقسام، ويتحقق استقلال الإدارة المحلية بتفويض سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المحلية⁽³⁾.

ولدراسة هذا المبحث ارتأينا تقسيمه إلى مطلبين كالتالي:

(1) د.عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص، 362.

(2) مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2008، ص، 75.

(3) د.مزاني فريدة، ندوة دولية مغربية حول إدارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مداخلة بعنوان، سبل وآفاق

تطوير الإدارة المحلية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يوم الاثنين 03-12-2012.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على البلدية

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على البلدية

تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على أساس تقسيم وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، ومن بين هذه الوحدات اللامركزية وأشدها تطبيقاً والتي تعتبر من أبرز صورها "البلدية"⁽¹⁾ والتي سوف نقوم بدراستها فيما يلي:

الفرع الأول

تعريف البلدية

(1) منتديات النهار الجديد أون لاين،

نصت المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، على ما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، وتحديث بموجب القانون".⁽¹⁾

إن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية، وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو منتخب، فعلى رأس الولاية مثلاً نجد الوالي وهو الشخص المعين وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين، ويسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء، كما سوف نرى لاحقاً، أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف، حيث الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون، مما يصعب لاشك من ممارسة الرقابة، ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة، ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية نفصل ذلك فيما يلي:

أ- الرقابة على الأشخاص المعينين:

مبدئياً لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالية على المستوى العملي، فكل موظف أياً كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة التبعية تجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية.

فالأمين العام للبلدية مثلاً عندما يتلقى مجموعة تعليمات من سلطة الوصاية أو من والي الولاية، يلزم بتنفيذها في حدود صلاحياته وبما يخوله القانون من سلطة.

ب- الرقابة على المنتخبين:

⁽¹⁾ كما عرفت بموجب المادة الأولى من قانون (90-80) المؤرخ في 17 أبريل 1990 من قانون البلدية على أن " البلدية هي

الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، منتدى القانون، 12-09-2008.

كما سلف القول فإن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكاليات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب، غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة، بل أن هؤلاء كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون، كما تخضع أعمالهم وتخضع هيئتهم أيضاً، وأن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي ولهذا النوع من الرقابة صور نذكرها كالتالي:⁽¹⁾

- صور الرقابة على المنتخبين: وتنقسم إلى:

* رقابة على الأشخاص

* رقابة على الأعمال

* رقابة على الهيئة

الفرع الثاني

الرقابة على الأشخاص

إن الرقابة الإدارية على الأشخاص تتخذ شكل الإيقاف، الإقالة، والإقصاء والتي نبينها

فيما يأتي:

أولاً- الإيقاف:

جاء في المادة 99 من قانون الانتخابات رقم 12-11 لسنة 2012: "دون الإخلال بالأحكام الدستورية والتشريعية السارية المفعول، يستخلف عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بسبب الاستقالة، أو الوفاة، أو الإقصاء، أو بسبب حدوث مانع قانوني له، وفقاً لأحكام القانون المتعلق بالبلدية والولاية، حسب الحالة".

(1) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 298.

كما أن المادة 43 من قانون البلدية 10-11 السابق الذكر نصت صراحة على التوقيف بقولها: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حال صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية".

يتبين لنا من نص هذه المادة أن الرقابة على المنتخب المحلي بالإيقاف تكون عند تعرضه لمتابعة قضائية تحول دون ممارسة هذا العضو لمهامه، حيث يمكن توقيفه، كما أن قرار الإيقاف يبقى ساري المفعول حتى صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، حيث إذا ثبتت براءته تعود له العضوية ثانية.

وبناءً عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان الآتية:

أ- من حيث السبب:

السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية، التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.

ب- من حيث الاختصاص:

لقد عهدت المادة السابقة للاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.

ج- من حيث المحل:

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً ولفترة محددة، تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

د - من حيث الشكل والإجراءات:

يجب في قرار التوقيف أن يكون، من حيث الشكل معللاً أي مسبباً بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظاً على حقوق العضو.

- كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.(1)

ثانياً - الإقالة:

تنص المادة 90 من الأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967⁽²⁾: "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي، إلا إذا طعن في ذلك في خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة".

- كما تنص المادة 55 من نفس الأمر على: "أن الوالي يصرح بإقالة كل عضو منتخب بسبب عدم قابليته للانتخاب بموجب قرار".(3)

- وتكون الإقالة حسب المادة 31 من قانون البلدية السابق رقم 90-08 المؤرخ في 07 ابريل 1990 على أنه: "يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي"، غير أن

(1) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 168.

(2) الأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية، عدد 06.

(3) أسيا فرحاتي، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، 2011-

قانون البلدية الحالي رقم 10-11 لم ينص صراحة على مبدأ الإقالة، وإنما اكتفى بإدراجها ضمن حالة حصول مانع قانوني، كما جاء في المادة 40 التي تنص على: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني".

واضح من نص المادة 31 السابقة الذكر أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شرط من شروط الانتخاب، أو وجوده في حالة من حالات التنافي، وهذا أمر معقول مكيف يتصور احتفاظ العضو بصفته وهو يفتقد لأحد الشروط القانونية، أو وجد في حالة تنافي،⁽¹⁾ فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قراراً يقضي بتجريده من الصفة باعتبار الوالي ممثلاً للدولة.

وبناءً عليه، يشترط لصحة قرار الإقالة أن يستند إلى الأركان التالية:

أ- من حيث السبب:

يرجع سبب الإقالة إلى وجود المنتخب البلدي إما:

* في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في المادة 81 من القانون رقم

01-12 .

* أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض، طبقاً للقانون الأساسي الذي يخضع له

المنتخب في عمله أو وظيفته.

ب- من حيث الاختصاص:

يعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي.

ج- من حيث المحل:

(1) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 299.

إذا كان التوقيف من شأنه عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور مداورات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتاً، فإن الإقالة تضع حداً نهائياً ودائماً للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي سحب وإلغاء صفة "المنتخب البلدي" عنه، أي أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركز قانوني، بينما التوقيف يؤدي فقط إلى تعديل المركز القانوني للعضو.

كما يترتب على الإقالة خلافاً للتوقيف، استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها.

د- من حيث الشكل والإجراءات:

لم يشترط قانون البلدية لإقالة العضو إجراءً محدداً، إلا تصريح الوالي كتابياً بذلك.

هـ- من حيث الهدف:

يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الإقالة ويتمثل بصورة عامة، في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس، إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية.⁽¹⁾

ثالثاً- الإقصاء:

تقدم البيان أن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، عندما ثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية⁽²⁾.

(1) د محمد الصغير بعلي، قانون الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص، 100، 99، 98.

(2) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 300.

ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

بالإضافة أن السلطة الوصائية قبل سنة 1990 كان لها الحق في إقصاء أي عضو من المجلس الشعبي البلدي يرتكب خطأ جسيماً، حيث تنص المادة 92 مكرر من القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24: "في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي يجتمع المجلس وجوباً بإيداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثنائها للعضو المعني".⁽¹⁾

واستناداً لما جاء في نص المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 ما يلي: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان الآتية:

أ- من حيث السبب:

يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.

ب- من حيث الاختصاص:

يعود الاختصاص للوالي كجهة وصاية.

ج- من حيث المحل:

لا يختلف محل وموضوع الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتماثل الأثر المباشر والحال المترتب عنها، وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالة وفاة المنتخب أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية، كما يترتب عن

(1) أسيا فرحاتي، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مرجع سابق، ص20.

الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها. (1)

د- الهدف:

قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثالث

الرقابة على الأعمال

إن من أهم أساليب الرقابة الوصائية الكلاسيكية التي أوجدتها القوانين الفرنسية القديمة، أسلوب الرقابة على الأعمال، والذي لا تزال البلدية في الجزائر تخضع له، وذلك من خلال اشتراط التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذلك إمكانية إلغاء المداوات غير الشرعية، وأخيراً إمكانية حلول السلطة المركزية في إنجاز أعمال البلدية محل هذه الأخيرة، وتدخلها للقيام بالمهام والأعمال التي تهملها البلدية، أو تعجز عن القيام بها، والتي سوف نتناولها بشيء من التفصيل فيمايلي:

(1) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 170.

أ- التصديق أو المصادقة "Approbation":

تخضع مداورات المجلس الشعبي البلدي إلى شكل من أشكال الرقابة، والمتمثل في اشتراط التصديق عليها حتى تكون قابلة للتنفيذ.⁽¹⁾

والمصادقة هنا إما تكون صريحة أي كتابية، أو تكون بقوة القانون، أي ضمنية بعد مرور مدة زمنية تقدر بواحد وعشرين يوما "21"، وهذا ما جاء في المادة 56 من قانون البلدية، كما يمكن من جهة أخرى أن لا تنفذ مداولة البلدية في حالة معينة إلا بعد الموافقة الصريحة عليها أو ضمنا بعد مرور مدة ثلاثون يوما "30" من دون رد سلطة الوصاية.

وقد نصت المواد 55،56،57،58 من قانون البلدي على التصديق كما يلي:

المادة 55 جاء فيها: "...توقع هذه المداورات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداورات في أجل ثمانية "8" أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام...".

المادة 56: "... تصبح مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون، بعد واحد وعشرين "21" يوما من تاريخ إيداعها بالبلدية.

فالقاعدة العامة هي أن قرارات البلديات قابلة للنفاذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصائية⁽²⁾، بمجرد مرور مدة 21 يوما من إيداعها بالبلدية، أما الاستثناء الوارد على القاعدة، فهو حاجة بعض قرارات البلدية إلى التصديق عليها، حتى تكون قابلة للتنفيذ، وهي

(1) وحتى في حالة اشتراط التصديق، فإن المستقر عليه هو أن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته، وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، ولكن التصديق من شأنه أن يرفع عقبة تعترض هذا التنفيذ، ومن ثم لا يعتبر التصديق جزءا مكملا للقرار أنظر: بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، 2003، ص، 47.

(2) د. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، د، م، ج، الجزائر، 1986، ص، 209.

القرارات التي تتخذ بعد المداولة، والتي تتناول موضوع من الموضوعات المحددة في المادة 57، والتي تنص على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

المادة 58: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين "30" يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها.

ب - الإلغاء (البطلان) "Annulations":

هو من أهم أوجه الرقابة التي تباشرها السلطات المركزية تجاه أعمال المجالس المحلية، غير أن حق السلطة المركزية يقتصر في حالة الإلغاء على إلغاء القرار المحلي كليا، دون أن تملك إلغاء بعض أجزائه والموافقة على الأجزاء الباقية، إذ يعد ذلك بمثابة تعديل للقرار، وتعتبر بعض المداولات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه، أو عندما تكون مخالفة لأحكام الدستور والقوانين والتنظيمات، وكذا المداولات التي تجري خارج الاجتماعات المشروعة للمجلس الشعبي البلدي، أما البعض الآخر من المداولات فيعتبر قابل للإلغاء ولاسيما المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي

البلدي، سواء كان لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها،⁽¹⁾ ومن ثم يعتبر هذا البطلان من أشد أنواع الرقابة على البلديات، هذا ما تضمنته المادة 59 و60 كما يلي:

المادة 59: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

المادة 60: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي، يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي".

ج- الحلول "Substitution"⁽²⁾:

يقوم المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية للبلدية بتسيير هذه الأخيرة، وذلك بممارسة الاختصاصات التي خولها القانون، دون أن تطالب بتنفيذ هذه الاختصاصات من قبل أي سلطة، فللهيئة المحلية كامل السلطة في أداء مهامها دون أي تدخل من السلطة المركزية، وعليه فلها أن تقدر ملائمة القيام بعمل معين أو عدم القيام به حسب ما تراه من تحقيق

(1) د ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 144.

(2) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 174.

المصلحة المحلية، غير أنه قد يحدث أن تعجز أو تقصر أو تهمل الجماعة المحلية في أداء مهام يلزمها القانون بالقيام بها، الأمر الذي يمكن أن يعرض المصالح المحلية للخطر⁽¹⁾، وتقاديا لحدوث هذه المخاطر، وضعت سلطة استثنائية بيد السلطة المركزية في الحالات التي يتطلبها الوضع الاستعجالي وهي سلطة الحلول.

إن السلطات الوصائية لا تستطيع فقط الاعتراض على النشاط الغير قانوني للبلدية، ولكن تستطيع أيضا أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما⁽²⁾، ونقصد به حلول ممثل السلطة المركزية أي الوالي محل أو مكان المجلس البلدي في أداء عمل كان يجب عليه القيام به أو تنفيذه، وقد جاء في المادة 101 من قانون البلدية رقم 10-11 لسنة 2011 ما يلي: " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد أعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار".

إن الوالي يمارس سلطته الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة، وذلك في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات ولكن بعد توجيه الإنذار له وانتهاء الأجل المحدد فيه، وما يثير الانتباه هنا هو أن سلطة الحلول التي هي شكل من أشكال الرقابة الوصائية، والممارسة من طرف الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للبلدية، تختلط مع الرقابة الرئاسية التي يملكها الوالي ويمارسها على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة، فصعوبة التمييز بين مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

(1) عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية، د.م.ج، 1988، الجزائر، ص.30.

(2) د ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 144.

كممثل للبلدية ومهامه كممثل للدولة ينجم عنه الخلط في استعمال سلطة الحل أو السلطة الرئاسية ولصالح الثانية على حساب الأولى.

ونشير في الأخير إلى أن سلطة الحل هي سلطة استثنائية من الناحية النظرية كما عرفنا، وحتى العملية، حيث لم تلجأ السلطات إلى هذه العقوبة إلا نادرا، وربما يرجع ذلك أساسا إلى أن الرقابة المفروضة على الأجهزة المحلية، من خلال التصديق والإلغاء والتوجيه عن طريق التنظيمات وهيمنة الوالي عن طريق تعليماته وتسييره لمجالس البلدية، دون تمييز بين المهام ذات الطابع الوطني وذات الطابع المحلي، التي هي كفيلة بتوجيه المجالس المنتخبة دون حاجة للتدخل المباشر للقيام بأعمال هذه الأخيرة، فإرادة السلطة المركزية في الأخير وفي كل الأحوال محترمة وبوسائل أقل مواجهة⁽¹⁾.

الفرع الرابع

الرقابة على الهيئة⁽²⁾

إذا كانت الرقابة على الأعضاء تأخذ شكلا فرديا، فإن الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة تكون بصفة جماعية من خلال رقابة الحل، شريطة أن يكون ذلك بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، كما كان الحال في بداية التسعينات القرن الماضي، ونقصد بالحل إنهاء الوجود الكلي للمجلس الشعبي البلدي قبل انتهاء المدة القانونية له، مع بقاء الوجود القانوني للبلدية وشخصيتها المعنوية، وهذا ما تضمنته المواد 46،47،48،49، من قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 والتي جاء فيها:

المادة 46: "يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

(1) بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص،99.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص،299.

- في حالة خرق أحكام دستوري،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطن وطمأنتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذر يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."
- المادة 47: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

- المادة 48: "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة"10" أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون، بمجرد تنصيب المجلس الجديد، تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

- المادة 49: "تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة"6" أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

كما جاء في قانون الانتخابات رقم 12-01 لسنة 2012 السابق الذكر في نص المادة 100 ما يلي: "إذا تعيين تعويض المجلس شعبي بلدي أو ولائي مستقل، أو تم حله، أو تقرر تجديده بالكامل، طبقاً للأحكام التشريعية المعمول بها، يستدعى الناخبون قبل تسعين "90" يوماً من تاريخ الانتخابات".

الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيس الهيئة التنفيذية:

نص قانون البلدية على إمكانية حلول الوالي كسلطة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا ما تأخر في القيام بمهامه بصفته ممثلاً للدولة، أو رفض القيام بالتعليمات الموجهة له، وهذا ما ورد في قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 على أنه:

تنص المادة 100: "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

وتنص المادة 101: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعتذار".

المطلب الثاني الرقابة الإدارية على الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، بالتالي فهي تلعب دورا أساسيا في مختلف الجوانب.

الفرع الأول

تعريف الولاية

نصت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012⁽¹⁾، على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

(1) منتدى الأوراس القانوني، 2012-03-27.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون. (1)

- صور الرقابة:

توجد عدة صور من الرقابة حددها القانون تتمثل في:

- رقابة على الأشخاص.
- رقابة على الأعمال.
- رقابة على المجلس كهيئة.

الفرع الثاني

الرقابة على الأشخاص

لكون جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون، فإن الرقابة التي تباشرها السلطة على الأعضاء تتمثل في، الإقالة الحكيمة، الإيقاف، والإقصاء. (2)

1- الإقالة الحكيمة (demiSSION d office):

تنص المادة 40 من قانون الولاية 07-12 لسنة 2012 على ما يلي: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، السنة 49، الصادرة في 29 فبراير 2012.

(2) د قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي باتنة، 2001، ص، 204.

قانوني، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك، يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

كما تنص المادة 41: " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة."

من نص هذه المادة يتضح أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب، أو أن يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشيح، فإن ثبت ذلك عد العضو مستقيلا بحكم القانون، وعلى المجلس أن يتداول حول هذا الأمر ويخطر الوالي بذلك، وإذا لم يتخذ المجلس المبادرة جاز للوالي وبعد إعدار المجلس، أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة.⁽¹⁾

- من حيث السبب:

يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكمية للعضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في:

* حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الواردة بقانون الانتخابات في المادة 81،
83.

* حالة من حالات التنافي أو التعارض، الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب.

(1) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 265.

- من حيث الاختصاص:

يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي،

وفي حالة تقصيره، يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية.

- من حيث المحل:

خلافا للتوقيف، يترتب على الاستقالة الحكيمة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي، بما له من حقوق وما عليه من التزامات.

- من حيث الشكل والإجراءات:

يشترط قانون الولاية لإقالة العضو، إجراء جوهري هو إعداز الوالي للعضو بتقديم الاستقالة، وإجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي، ويع شكلا جوهريا، هو القرار الوزاري المكتوب.

- من حيث الهدف:

يرتبط الهدف هنا بأحد سببي قرار الإقالة المشار إليهما سابقا، وهو يتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس، إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية.⁽¹⁾

ب- الإيقاف (suspension):

(1) د محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائري، مرجع سابق، ص، 136.

تنص المادة 45 من قانون الولاية 07-12 لسنة 2012 على أنه⁽¹⁾: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية، بسبب جناية أو جنحة أو لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة..."

وبناء عليه، فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

- من حيث السبب:

يرجع توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة قانونية وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو، ألا وهي المتابعة الجزائية، التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، ضمانا وحماية له كممثل للإدارة الشعبية.

- من حيث الاختصاص:

يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية كجهة وصاية.

- من حيث المحل:

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، وتعليقها لفترة معينة ومحددة، تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية، إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة.

(1) منتديات قمار، 30-10-2012.

- من حيث الشكل والإجراءات:

لم تشر المادة السابقة صراحة إلى أشكال وإجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، كما أن قرار التوقيف يجب أن يفرغ في قرار وزاري مكتوب.

- من حيث الهدف:

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.⁽¹⁾

ج- الإقصاء (Exclusion) :

إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية، ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب، وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، والإقصاء إجراء معروف في كل المجالس، ولقد أقر بغرض المحافظة على مصداقيتها.

وفي هذا الصدد تنص المادة 46 من قانون الولاية رقم 12-07 لسنة 2012⁽²⁾ على أنه: "يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية، لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

كما تنص المادة 44 من نفس القانون على أنه: "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا.

(1) د. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائري، مرجع سابق، ص، 132.

(2) مدونة القوانين الجزائرية، 25-03-2012،

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة."

ومن ثم فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأركان الآتية:

- من حيث السبب:

يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي، وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، والتي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب، طبقاً للمادة 5 من قانون الانتخابات الجديد: (1)

"لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

* سلك سلوك أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن،

* حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره،

* حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق

الانتخاب، وفقا للمواد 9 و9 مكرر من قانون العقوبات..."

حيث يعتبر فاقد لأهلية الانتخاب المتهم المحكوم عليه بسبب: جناية بصورة عامة

ومطلقة، أي مهما كانت العقوبة وحجمها يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، أو

بعقوبة الحبس، ومن ثم فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة "الاستقالة الحكيمة"، لأنه إجراء

تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.

- من حيث الاختصاص:

يعود قرار إقصاء العضو من اختصاص الوزير المكلف بالداخلية .

(1) قانون عضوي رقم 01_12 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات.

- من حيث المحل:

يكون الإقصاء بقرار من المجلس الولائي، ويثبت بموجب قرار من الوزير الكلف بالداخلية.

ولا يختلف محل الإقصاء عن محل الاستقالة الحكيمة أو الإقالة، نظرا لأن الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنهما متماثلا، وهو فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

- من حيث الشكل والإجراءات:

لم تورد المادة السابقة أي إجراء أو شكل لإقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- من حيث الهدف:

إن الغرض من الإقصاء هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثالث

الرقابة على الأعمال

1- المصادقة "L approbation":⁽¹⁾

(1) د ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 132.

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي، العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية، المتمثلة أساسا في وزير الداخلية⁽¹⁾، وهذا ما أشارت إليه المادة 54، 55 من قانون الولاية لسنة 2012.

المادة 54 نصت على " مع مراعاة أحكام المواد 55، 56، 57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين "21" يوما من إيداعها بالولاية".

المادة 55 " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهرين مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة:

- الميزانيات والحسابات،

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

- اتفاقيات التوأمة،

- الهبات والوصايا الأجنبية".

أما قرارات الوالي كمثل للدولة، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية "الوزارة"،

باعتبارها مرؤوسا بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، وهذه الإجراءات الوصائية التي يمارسها

خاصة وزير الداخلية، تتمثل في المصادقة والإلغاء، والحلول، التي لا بد أن تخضع لها

مداولات المجلس الشعبي الولائي.

2- الإلغاء "annulation":

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى الوزير المكلف

بالداخلية⁽²⁾ ونصت المواد 53، 56، 57 من قانون 2012 على ما يلي:

(1) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 199.

(2) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 198.

م 53" تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23،

- إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة

الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

م 56" لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في

وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو

فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور مداولة هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تعد

المداولة باطلة".

م 57" يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه،

خلال الخمسة عشر "15" يوما بعد إصاق المداولة".

ج- الحلول "la substitution":

أما نظام الحلول فيمكن لوزير الداخلية أن يعين مندوبية ولائية محل م.ش.و عندما

يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون، وعليه فقد نصت المادة 49 من

قانون 2012 على التوالي على مايلي:

" في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على إقتراح من الوالي، خلال العشرة "10" أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد..."

الفرع الرابع

الرقابة على الهيئة (1)

تعد هذه الرقابة من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي الذي يعد معرض فقط للحل⁽²⁾، وأكثرها مساسا بالتسيير المركزي الديمقراطي، وقد نظم المشرع هذا النوع من الرقابة في المادتين 47،48 من قانون الولاية رقم 07-12 لسنة 2012، المادة 47" يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

أما المادة 48 " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة

41 أعلاه،

(1) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 267.

(2) د ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، 134.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصويب المجلس".

وعليه ومن خلال الجدول رقم "06" نلاحظ الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي

الولائي:

- 1- تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي أنه يتم إلغاء مراكزهم القانونية كأعضاء، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.
- 2- يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخ لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ولائي منتخب، وفي هذه الحالة تقوم السلطات الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية، إلى أن تحدد هذه الأخيرة عن طريق الانتداب أو يعين أعضاء المندوبيات الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين وكل شخص ذي خبرة وكفاءة لتولي تسيير الشؤون العمومية المحلية، وهذا بالنظر إلى المواد المذكورة أعلاه 48،47.

وكنتيجة نصل إلى أن عملية الوصاية الإدارية على المرافق العمومية وعلى

الجماعات المحلية، تهدف أساساً إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها، مع كشف مواطن الضعف من سوء التسيير والاستغلال والعمل على تقويمها ومعالجتها، لأن الولاية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، أما البلدية فتعد الخلية الأساسية للمركزية الإقليمية، فهي تلعب دوراً هاماً في التكفل بحاجيات المواطنين، وبالتالي كلاهما يلعبان دوراً رئيساً في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه فيجب تسخير كل الإمكانيات لتحقيق الوصاية الفعالة على الجماعات المحلية لاسيما أنها تحتل مكانة هامة في الدولة والمجتمع، فكلما حققت نجاح تحقق التقدم والعكس صحيح، لذا يجب تكاتف الدولة والإدارة والمواطن لتحقيق فعالية سير الجماعات المحلية والمرفق العام بصفة عامة.

جدول توضيحي رقم "01" لأشكال الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب قانون رقم 10-11 لسنة 2011

نتيجة الرقابة	تسبب الرقابة	المواد في قانون 10-11	موضوع الوصاية	أشكال الوصاية على أعضاء م.ش.ب
- توقيف العضو بقرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة	- المحافظة على قدسية التمثيل المحلي، وعدم التعارض مع القوانين والتنظيمات	43	- كل منتخب يتعرض إلى متابعة قضائية	التوقيف
- صدور قرار من الوالي يقضي بتجريد العضو من الصفة أي الإقالة الفورية	- عدم التوافق مع قانون الانتخابات	م31 من قانون 08-90 م40 من القانون المذكور أعلاه	- كل عضو يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي	الإقالة
- إعلان المجلس الشعبي البلدي الإقصاء، وتثبيت الإقصاء، بقرار من الوالي	- تحقيق الشفافية واحترام القانون	44	- كل منتخب يتعرض لإدانة جزائية	الإقصاء

جدول توضيحي رقم "02" لأشكال الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

أشكال الرقابة على أعمال م.ش.ب	موضوع الوصاية	المواد في قانون 10-11	تسبب الرقابة	نتيجة الرقابة
التصديق	المداولات التي تتناول المواضيع التالية : - الميزانيات والحسابات - قبول الهبات والوصايا الأجنبية - إتفاقيات التوأمة - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية	م55 م56 م57 م58	تقدير الملاءمة المالية والتقنية للأعمال البلدية	- لا يمكن تطبيق هذه المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة عليها، مع مراعاة مدة التصديق "شهر" وإلا نفذت بموجب التصديق الضمني. - تصبح مداولات المجلس الشعبي قابلة للتنفيذ بمرور 21 يوما من ايداعها البلدية
الإلغاء	- مداولات م.ش.ب المتخذة خرقا للدستور والقوانين والتنظيمات. - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها. - غير المحررة باللغة العربية.	م59 م60	المخالفة الجسيمة لمبادئ توزيع الإختصاص والشرعية	يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي
الحلول	- عندما يمتنع رئيس م.ش.ب عن القيام بعمل ما. - في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات.	م101	مخالفة القوانين والتنظيمات	حلول الوالي محل المجلس البلدي لأداء عمل كان يجب عليه القيام به أو بتنفيذه

جدول توضيحي رقم "03" لأشكال الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كجهاز

نتيجة الرقابة	تسبب الرقابة	المواد في قانون 10-11	موضوع الوصاية	أشكال الوصاية على الم.ش.ب كجهاز
<p>- يحل المجلس بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.</p> <p>- يعين الوالي مجلس مؤقت يتولى شؤون البلدية خلال الأيام العشرة التالية للحل.</p>	<p>- المحافظة على السير العادي لمصالح البلدية والنظام العام.</p> <p>- تفادي تعطيل المصالح المحلية وتجنب حالات الشغور.</p>	<p>م46</p> <p>م47</p> <p>م48</p> <p>م49</p>	<p>يحل الم.ش.ب في الحالات التالية :</p> <p>. في حالة خرق أحكام دستورية.</p> <p>- إلغاء جميع أعضاء المجلس.</p> <p>- الاستقالة الجماعية لأعضاء الم.ش.ب.</p> <p>- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها.</p> <p>- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة.</p> <p>- خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس.</p> <p>- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.</p> <p>- إندماج بلديات أو ضمها او تجزئتها.</p>	الحل

جدول توضيحي رقم "04" لأشكال الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب قانون رقم 07-12 لسنة 2012

نتيجة الرقابة	تسبب الرقابة	المواد في قانون 07-12	موضوع الوصاية	أشكال الوصاية على أعضاء م.ش.و
- نزول صفة المنتخب بقرار من المجلس الشعبي الولائي ويثبت ذلك بموجب قرار من وزير الداخلية	- لضمان سير العمل وفق القانون وبشفافية	م40 م41	تكون الإقالة في الحالات الآتية - الوفاة - الاستقالة - الإقصاء - أو حصول مانع قانوني	الإقالة
- يعلن التوقيف بقرار من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة	- تطبيق القانون والمحافظة على نزاهة الأعضاء	م45	- كل منتخب يتعرض إلى متابعة قضائية -أسباب مخلة بالشرف	الإيقاف
- يقره المجلس الشعبي الولائي الإقصاء ، ويثبت الإقصاء، بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية	- فقدان أهلية الإلتخاب	م44 م46	- كل منتخب يتعرض لإدانة جزائية	الإقصاء

جدول توضيحي رقم "05" لأشكال الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

نتيجة الرقابة	تسبب الرقابة	المواد في قانون 07-12	موضوع الوصاية	أشكال الرقابة على أعمال م.ش.ب
- لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهر	تقدير الملازمة المالية والتقنية لأعمال الولاية	م 54 م 55	المداوالات التي تتناول المواضيع التالية : - الميزانيات والحسابات - الهبات والوصايا الأجنبية - إتفاقيات التوأمة - التنازل عن العقار واقناه او تبادله	المصادقة
- المصادقة عليها يجب أن تكون من الوزير المكلف بالداخلية	بطلان مداوالات م.ش.و	م 53 م 56 م 57	تبطل بقوة القانون مداوالات م.ش.و -المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتعليمات -التي تمس برموز الدولة وشعاراتها -غير المحررة باللغة العربية -التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته -المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس -المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي -اذا تبين للوالي ان مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة	الإلغاء
- بتعيين من وزير الداخلية	ممارسة صلاحيات م.ش.و	م 49	في حالة حل م.ش.و يعين وزير الداخلية باقتراح من الوالي مندوبية ولأينية لممارسة الصلاحيات الخولة إليها بموجب القانون	الحلول

جدول توضيحي رقم "06" لأشكال الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كجهاز

نتيجة الرقابة	تسبب الرقابة	المواد في قانون 07-12	موضوع الوصاية	أشكال الرقابة على م.ش.و. كجهاز
- يحل م.ش.و. بمرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية	-المحافظة على السير العادي لمصالح الولاية والنظام العام - تجنب تعطيل المصالح المحلية	م47 م48	يتم حل م.ش.و. في حالة - خرق أحكام دستورية - إلغاء انتخاب جميع اعضاء المجلس - إسقالة جماعية لأعضاء م.ش.و. - عندا يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة - عندما يصبح عدد المنخبين أقل من الأغلبية المطلقة - اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس	الحل

خاتمة:

نستطيع القول مما سبق عرضه وشرحه في هذه الدراسة البسيطة والمتواضعة إلى أن الرقابة الإدارية هي إحدى العمليات والوظائف المهمة على مستوى المرافق العامة، حيث تحتل موقعاً إستراتيجياً بالغ الأهمية، حيث لا يمكن لها أن تحقق نتائج حسنة إلا إذا اعتمدت على نظام رقابي يعتمد على إطار قانوني مرن وواضح، يتكيف ويتماشى مع كل الوظائف وفق أساليب ووسائل متطورة تعتمد على الحداثة والتكنولوجيا.

وبرغم من كل هذا فلا نتجاهل أن النظام الرقابي الإداري قد تكون له بعض النتائج السلبية مثل كبح وتضييق النطاق على العمال، حيث أنه يصبح لا يبدع لأنه قد يحس بأنه مراقب بصفة مستمرة وليس جزءاً في أداء عمله والإبداع فيه وبالتالي فإنه محدود الحرية.

كما أنه لا يجب على النظام الرقابي أن يتجاهل الجانب الإنساني للعاملين، لأن هذا يساعد العمال على القيام بأعمالهم على أكمل وجه.

وعليه يمكن القول أن الرقابة الإدارية على المرفق العام ضرورية، ولكن لا بد وأن تمارس بطرق علمية معقولة ومدروسة بشكل أفضل حتى تتم استمرارية سير هذه المرافق، وتؤدي بالتالي إلى تحقيق نتائج إيجابية تؤدي إلى زيادة فاعليتها.

وفي إطار دارستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المرافق العامة تطرقت إلى العديد من الموضوعات ففي الفصل الأول وعنوانه ماهية الرقابة الإدارية خصصنا فيه مبحثين الأول منه لمفهوم الرقابة الإدارية، وذلك في إطار ثلاث مطالب، الأول أوضحت فيه تعريف الرقابة الإدارية والمطلب الثاني خصصناه لدراسة الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها، أما المطلب الثالث فكانت دارستنا فيه تبين خصائص الرقابة الإدارية وأجهزتها، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه ل نطاق الرقابة الإدارية وأنواعها ومقوماتها، من خلال ثلاث مطالب، خصصت الأول منه لدراسة نطاق الرقابة الإدارية، والمطلب الثاني أنواع الرقابة الإدارية، أما المطلب الثالث كان لدراسة مقومات نظام الرقابة الإدارية.

أما الفصل الثاني وعنوانه، طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية، خصصنا فيه ثلاث مباحث الأول منه خصصناه لمفهوم المرفق العام،

وقسمناه إلى ثلاث مطالب المطلب الأول منه خصصناه لدراسة تعريف المرفق العام، والمطلب الثاني خصصناه لدراسة خصائص المرفق العام، والمطلب الثالث كانت دراستنا مخصصة لأنواع المرافق العامة أما المبحث الثاني خصصناه لأنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة، وقسمناه بدوره إلى مطلبين تناولت في الأول منه الرقابة الإدارية الرئاسية، وفي المطلب الثاني تناولت فيه الرقابة الإدارية الوصائية، والمبحث الثالث كان لدراسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، وقسمناه بدوره إلى مطلبين الأول درسنا فيه الرقابة الإدارية على البلدية، أما المطلب الثاني درسنا فيه الرقابة الإدارية على الولاية، وختمنا هذه الدراسة بخاتمة أسفرت عن بعض النتائج الجديرة بالإشارة على النحو التالي:

النتائج والاقتراحات:

أولا -النتائج:

إن القيمة العلمية لأي دراسة تقاس بالنتائج التي يتوصل إليها الباحث، فعلى قدر أهميتها وخدمتها للفروض والأهداف تكون قيمة البحث العلمي، وبعد الدراسة التي أجريت على مستوى موضوع بحثنا، وبعد عرض وتحليل الأفكار يمكن استخلاص جملة من النتائج التي توضح مدى فعالية الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة.

وسوف نحاول ربط هذه النتائج بإشكالية البحث المطروحة والأهداف، وهذا لقياس مدى صدقها وثباتها في الواقع، أو الوصول إلى نفيها، وفي كلتا الحالتين يمكن أن تكون النتائج قاعدة انطلاق لإجراء دراسة أخرى.

وبعد تحليل ومناقشة الموضوع في الفصلين السابقين، فقد تم التوصل إلى العديد من النتائج والتي يمكن إبرازها فيما يلي:

1-لقد أثبتت دراستنا لواقع المرافق العمومية الجزائرية أن الرقابة الإدارية المستخدمة يغلب عليها الطابع التقليدي البسيط، كالإشراف والمتابعة والتفتيش والتحريرات الإدارية والمراجعة التقنية للعمال، كما أن العملية الرقابية تعتمد على أنواع التقارير البسيطة وفق أساليب غير متطورة، مثل التقارير الدورية وتقارير الفحص والمذكرات وتقارير قياس الكفاءة الخاصة بالعمال والموظفين، ولا تعتمد على المعايير التكنولوجية المتطورة الموجودة في الدول المتقدمة.

- 2- ضعف الإطار القانوني للنظام الرقابي الإداري، فهو قديم لا يتماشى مع طبيعة الإدارة والعمل والموظفين.
- 3- إن الرقابة الإدارية تركز على تصيد الأخطاء دون الاهتمام بتقويمها ومعالجتها لتفادي حصولها مرة أخرى.
- 4- جمود حركات الترقيات وتدني مراتب غالبية العاملين الإداريين.
- 5- إن ممارسة الرقابة الإدارية يتم بالأسلوب التسلطي في المراقبة والمتابعة.
- 6- إن كثرة الأعباء والمهام الملقاة على عاتق المراقبين وطبيعة العمل التي تحد من وضع نظم ومعايير قياسية فعالة، تمثل أبرز الصعوبات التي تواجه تطبيق الرقابة الإدارية الفعالة على الأداء.
- 7- قلة الاهتمام باللقاءات الدورية المنتظمة بين المديرين والمراقبين والعاملين لمواجهة المشكلات والمعوقات والعمل على حلها.
- 8- وجود الكثير من الظواهر السلبية في بيئة العمل الداخلية التي تشكل إحدى الصعوبات التي تحد من تطبيق الرقابة الإدارية الناجحة.
- 9- قلة اهتمام الرقابة الإدارية بالمحافظة على أمن وسلامة العاملين.
- 10- محدودية الحوافز المادية المقدمة للمراقبين الإداريين.
- 11- الاعتماد على التقديرات الشخصية لقياس أعمال الموظفين.
- 12- تأثر النظام الرقابي الإداري بجملة من الضغوطات الخارجية في مقدمتها الضغوطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- 13- عدم الاعتماد على خبراء مختصين في وضع النظام الرقابي.
- 14- انعدام تزويد النظام الرقابي بجهاز معلوماتي دقيق ومتطور وواضح، يسهم في تحديد الأخطاء والانحرافات.

15-عدم وجود استقلالية للنظام الرقابي الإداري تمكنه من تقييم جيد للعمل في جميع النواحي والمجالات.

16-عدم مساهمة الدولة أو السلطات العليا في مراقبة الإدارة والمديرين بشكل متواصل ودائم وفجائي، وأخذ تقرير مفصل عن نتائج سير العمل الإيجابية منها والسلبية، ومحاولة معرفة أسباب التقصير ومعالجتها، ومعاينة أو إقصاء كل من تجاوز القانون في ممارسة عمله على مستوى الإدارة.

17-عدم مواكبة الدولة لتطورات القطاع الإداري الخاص، وقلة التمويل لإدارة المرافق العمومية، مما أدى إلى معاشنة الوضع الراهن.

18-عدم الاهتمام بتطوير أداء وأساليب المراقب الإداري، وذلك بأخذ دورات تدريبية على مستوى إدارات الدول المتقدمة، والعمل على تطبيقها على مستوى الإدارة الجزائرية.

19-انعدام الاهتمام بشكاوي المواطنين التي تنجم عن إهمال الإداريين لأداء أعمالهم بناء على طلب المواطن.

20-قلة البرامج التدريبية حول الرقابة الإدارية.

ثانياً -الاقتراحات:

من خلال ما تم التوصل إليه من نتائج سجلت من خلال الموضوع فإن ذلك يعين الباحث على صياغة التوصيات التالية:

1-رفع مستوى كفاءة نظم الرقابة الإدارية في المرفق العام، وذلك بدعم الوحدات الرقابية بالإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتطبيق الأساليب الرقابية الفعالة، كما هو مخطط لتحقيق النجاح في العمل.

2-إتباع الأساليب العلمية الحديثة في معالجة المشكلات، خاصة فيما يخص الرقابة الإدارية، وذلك بإجراء البحوث والدراسات العلمية.

3-بناء قواعد البيانات والمعلومات الحديثة لدعم عمليات الرقابة الإدارية داخل المرافق العمومية، على أن تتميز بالدقة والموضوعية والسرعة.

- 4-دعم الأجهزة الرقابية بأدوات غير تقليدية أي مواكبة للعصرنة والتكنولوجيا.
- 5-تنمية الرقابة الذاتية لدى العاملين، عن طريق منحهم الثقة والتذكير بأهمية العمل وإتقانه.
- 6-عقد اللقاءات الدورية المنتظمة بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين وطرح انشغالاتهم واقتراحاتهم وشرح الأنظمة الإدارية، وكيفية تطبيقها بأسلوب حضاري يسهم في إعداد عمل جاد ومتمن، إضافة إلى أنه ينمي في أنفسهم روح العمل والاجتهاد لتحقيق نتائج إيجابية.
- 7-عقد اللقاءات الخاصة عند حدوث المشكلات الطارئة مع العاملين، على أن يتم ذلك في حدود الاهتمام بالعامل، وتجنب القيام بالأدوار التسلطية لتطبيق النظام، دون التركيز على الظروف المحيطة.
- 8-وضع تصميم نظام رقابي متخصص وحديث، يتلاءم مع واقع الإدارة العمومية.
- 9-الاهتمام بالحوافز المادية للمراقبين الإداريين والعمال من أجل أن نزرع فيهم حب العمل وإتقانه.
- 10-تكوين وحدات رقابية متخصصة.
- 11-الاهتمام بزيادة البرامج التدريبية حول الرقابة الإدارية، خاصة بالأخذ من الدول المتقدمة طرق التنظيم والتسيير، وتحقيق رقابة شفافة تؤدي للوصول إلى نتائج مشرفة.
- 12-ضرورة اهتمام المراقبين بشكاوي المواطنين ومعالجة انشغالاتهم لأنه مرفق عام وظيفته خدمة المواطنين والعمل على راحتهم.
- 13-تعديل اللوائح والتعليمات المتعلقة بإجراءات الرقابة الإدارية.
- 14-إدخال وسائل وأجهزة رقابية متطورة تساعد على سرعة إنجاز العمل وتقويمه.
- 15-الاهتمام بالتدريب والتوعية لمفهوم الرقابة وأنوعها وأساليبها وكيفية ممارستها وتطبيقها.
- 16-مساهمة الدولة أو السلطات العليا في مراقبة الإدارة والمديرين، بشكل متواصل ودائم وفجائي، وأخذ تقرير مفصل عن نتائج سير الأعمال الإيجابية منها والسلبية ومحاولة معرفة

أسباب التقصير ومعالجتها، ومعاقبة أو إقصاء كل من تجاوز القانون في ممارسة عمله على مستوى الإدارة.

17- العمل على استقلالية النظام الرقابي الإداري الذي يمكنه من تقييم جيد للعمل في جميع النواحي والمجالات.

18- ضرورة الاعتماد على خبراء مختصين في وضع النظام الرقابي.

19- ضرورة تزويد النظام الرقابي بجهاز معلوماتي دقيق ومتطور وواضح من أجل المساهمة في تحديد الأخطاء والانحرافات.

20- اهتمام الرقابة الإدارية بالمحافظة على أمن وسلامة العاملين.

21- العمل على ممارسة الرقابة الإدارية بأسلوب غير تسلطي في المراقبة والمتابعة.

22- العمل على منح الترقيات التي تؤدي إلى الاجتهاد وزيادة إتقان العمل ورفع مراتب غالبية العاملين الإداريين لتحسين الأداء وتحقيق أمن واستقرار المجتمع.

23- تشجيع المنافسة الإيجابية بين العاملين.

24- رفع مستوى الوعي لدى العاملين بما يتوافق مع أهمية نشاط القطاع ودوره في مجال حماية المجتمع لتفعيل النشاط الرقابي.

25- عدم قيام الجزائر بإصلاح النظام منذ الاستقلال.

المراجع

أولاً - النصوص الرسمية:

أ- الدساتير:

1. دستور 1996.

ب- القوانين:

1- قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012.

2- قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

3- قانون البلدية السابق رقم 08-90 المؤرخ في 07 ابريل، 1990.

4- قانون عضوي رقم 01-12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات.

5- قانون رقم 09-81 المؤرخ في 04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24.

6- القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998 ، 2002.

7- القانون 05-99 المؤرخ في 4 ابريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

8- القانون رقم 12-78 مؤرخ في أول رمضان عام 1398 الموافق 05 غشت سنة 1978، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

9- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، العدد 46، المتضمن قانون الوظيف العمومي.

ج- الأوامر:

1- الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أغسطس 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة.

2- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية، عدد 06.

3- الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

4- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

د- المراسيم:

1- المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كيفية إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وسيرها.

2- المرسوم رقم 86/57 المؤرخ في 25/03/1986 و المعدل للمرسوم رقم 85/119 المؤرخ في: 21/05/1985 المتضمن تحديد المهام العامة لهيكل الإدارة المركزية في الوزارات المختلفة.

3- المرسوم رقم 84/12 المؤرخ في 22/01/1984 و المتضمن تنظيم و تشكيل الحكومة بكل وزاراتها.

4- المرسوم رقم 84/12 المؤرخ في: 22/01/1984 و المتضمن تنظيم و تشكيل الحكومة بكل وزاراتها.

5- المرسوم رقم 85-59 مؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس سنة 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

6- التعليم الوزاري رقم 842/3094 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الخاصة بامتياز المرافق العمومية.

ثانياً- المؤلفات

أ- المؤلفات باللغة العربية:

- 1- أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997.
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري)، دار أبو العزم للطباعة، القاهرة، 2001.
- 3- أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على القاهرة، دون تاريخ.
- 4- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985.
- 5- أحمد عبد المالك أحمد بن قاسم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1، دار الحكمة اليمنية، صنعاء، 1994.
- 6- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 1979.
- 7- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 1990 ، الجزائر .
- 8- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 9- بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2، دون تاريخ.
- 10- ثروت بدري، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 11- حامد الجمل، الموظف العام، دار النهضة العربية، 1969.

- 12- حمدي القبيلات، القانون الاداري، دار وائل للنشر، ج1، ط1، 2008.
- 13- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، "دراسة تحليلية و تطبيقية"، مكتبة دار الثقافة عمان، 1998.
- 14- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010.
- 15- حمدي سليمان سحيماث القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 16- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، عمان، 1999.
- 17- خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن/عدن، 2000.
- 18- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 2008.
- 19- سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، إصدار مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، 2005.
- 20- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ.
- 21- سليمان الصاوي ، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 22- سليمان الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، ط7، 1987.

- 23- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 24- السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات إستثمار القطاع العام "من خلال الاتصالات المحكمة"، الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 25- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2009.
- 26- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2002.
- 27- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، جسر للنشر والتوزيع، ط2، 2007.
- 28- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة الجزائر، 2005.
- 29- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 3، الجزائر، 2005.
- 30- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومه للطباعة، 2009.
- 31- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 32- عصام الديس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دار الثقافة ،عمان، طبعة أولى، 2010.

- 33- عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط5، مطبعة جامعة دمشق، 1996.
- 34- علي الشريف الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- 35- علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة، عمان، 2004.
- 36- عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية الرقابة القضائية، دار القلم، ط1، 2010.
- 37- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية، دم.ج، 1988، الجزائر،
- 38- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي باتنة، 2001.
- 39- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 40- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 41- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 42- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.
- 43- محمد سعيد عبد الفتاح، ود.محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، الدار الجامعية، 2003.
- 44- محمد ماجد ياقوت، أصول التحفيز الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

- 45- محمد الديقاموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008، القاهرة.
- 46- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2005.
- 47- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، 2000.
- 48- موسى اللوزي، التنمية الإدارية ، ط1، دار وائل للنشر، عمان ، 2001.
- 49- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، د، م، ج، الجزائر، 1986.
- 50- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007.
- 51- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، 2010.
- 52- نواف كنعان، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان 2002.
- 53- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- 54- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- ب- المؤلفات باللغة الفرنسية:

1- OLIVER Gohin, institution administrative. L.G.D.J.2 Edition.

1995. p.570.

2- RIVERO, Droit Administratif Dalloz Paris 1980.

3- Dr AHMED Mahiou, cours d'institutions administratives, 3^e édition avec complément, 22 rue abou nouas, Hydra.alger 1981.p 296.

ج- المؤلفات باللغة الإنجليزية:

1- Harry street and rodney braier. Administrative law 5 the edriddlesx England .1985.p.427.

د- الرسائل الجامعية:

2- ZAHIA Moussa. Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988) revue africaine de droit internationale et comparé. Vpt2.t4 no.2. 1992.p.399.

ثالثاً. الأطروحات والرسائل الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراء:

- 55- عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1981.
- 56- عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.

ب- رسائل الماجستير:

- 57- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
- 58- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، 2003.
- 59- أسيا فرحاتي، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، 2011-2012.
- 60- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة سطيف، 2003.
- 61- سماعيل نادية، عقد الإمتياز في المرافق العمومية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2005.
- 62- شرف محمد محمد جهاد، أثر الرقابة المالية على إستمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، رسالة ماجستير، 2005.
- 63- زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2001/2002.
- 64- عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير، 2003.
- 65- محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2009.
- 66- مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2008.

رابعاً. المواقع الإلكترونية:

1- د.مزياني فريدة ، ندوة دولية مغربية، حول إدارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مداخلة بعنوان، سبل وآفاق تطوير الإدارة المحلية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يوم الإثنين 03-12-2012.

<http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=214>

2- أ.رحي كريمة و أبركان زاهية، تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية" مراقبة ميزانية الجماعات المحلية"، ملتقى دولي، 22-12-2010،

<http://aina.yoo7.com/t332-topic>

3- منتدى الأوراس القانوني، 27-03-2012،

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t2048-topic>

4- منتديات قمار 30-10-2012،

<http://guemardz.com/vb/showthread.php?t=4250>

5- مدونة القوانين الجزائرية، 25-03-2012،

<http://lois-algeriennes.blogspot.com/2012/03/12-07-2012.html>

6- منتديات النهار الجديد أون لاين،

[http://www.forum.ennaharonline.com/.](http://www.forum.ennaharonline.com/)

7- منتديات الحقوق والعلوم القانونية، طرق الرقابة الإدارية في الجزائر،

<http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=6480>

8- د.عمار بوضياف، منتديات أبو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق،

<http://1554.mountada.biz/>

9- د. 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-administrative-reforms.pdf>

10- أ.حمدي ولد محمد يعقوب، المتمدن،، مقالة منشورة ، حول الرقابة الإدارية على المرفق العام.

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=300926>

11- أ. خالد محمد حلمي البكري، وسائط السعودية، بحث منشور عن وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية العامة،

<http://saudi.arab-mms.com/saudi152328.html>

12- أ. مصطفى كريم، مفكرة الإسلام، سلسلة الرقابة الإدارية، مقالة منشورة يوم 05-02-2010،

<http://www.islammemo.cc/fan-edara/Rikaba/2010/02/05/94573.html>

13- منتدى التمويل الإسلامي، وظيفة الرقابة وتقييم الأداء، بحث منشور، يوم الإثنين 31 مارس،

<http://islamfin.go-forum.net/t1561-topic>،

14- منتديات الجلفة، الميزانية العامة للدولة، بحث منشور على الموقع التالي،

<http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=138541>

15- منتديات أبو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية، منشور بتاريخ 28-12-2011.

<http://1554.mountada.biz/t574-topic>

16- المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، أهداف ومبادئ الرقابة الإدارية، بحث منشور على الموقع التالي

<http://www.hrdiscussion.com/hr56309.html>

17- مجلة القانون والعلوم الإدارية، الصادرة بتاريخ 28-04-2012.

http://droit-maroc.blogspot.com/2012/04/blog-post_28.html

18- أ. عبد الرحمان تيشوري، موقع منتديات كوررة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مقالة منشورة بتاريخ 18-02-2010.

<http://forum.kooora.com/f.aspx?t=22022822>

19- د. محمد عبد، منتديات أرجوان، مقالة حول الإدارة من أجل التمييز "التوجيه والرقابة"، الصادرة بتاريخ 18-02-2010،

<http://www.arab>

ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=12398&m=1

20- منتدى الجزائرية للقانون والحقوق، 30-10-2012.

<http://law-dz.bplaced.net/index.php?showtopic=1751>

21- د. عمار بوضياف، الأكاديمية العربية الدنمارك، منتدى القانون، 12-09-2008

www.ao-academy.org/.../alosis_al3amat_liltandhee

22- مدونة القوانين الجزائرية، 25-03-2012

<http://lois-algeriennes.blogspot.com/2012/03/12-07-2012.html>

23- أ. بن عطاء الله العلمي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، مؤتمر دولي حول، إدارة الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية في الجزائر، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية،

http://www.bchaib.net/mas/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=80:-d-.&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10

24- منتدى الجزائرية للقانون والحقوق 19-12-2008،

<http://law-dz.bplaced.net/index.php?showtopic=1751>

25- أ. صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مؤتمر علمي دولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 09 مارس 2005، جامعة ورقلة.

26- مجلة القانون والعلوم الإدارية، 2011-2012، الصادرة في 04-28-2012،

http://droit-maroc.blogspot.com/2012/04/blog-post_28.html

الفهرس

أ-ز	مقدمة
08	الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية
09	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
10	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية
20	الفرع الأول: المقصود بالرقابة الإدارية
26	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية وأهميتها
26	أولاً: أهداف الرقابة الإدارية
30	ثانياً: أهمية الرقابة الإدارية
33	المطلب الثاني: الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها
33	الفرع الأول: الأسس النظرية للرقابة الإدارية
40	الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية
47	المطلب الثالث: خصائص الرقابة الإدارية وأجهزتها
47	الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية
53	الفرع الثاني: أجهزة الرقابة الإدارية
56	المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية وأنواعها ومقوماتها
57	المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية
57	الفرع الأول: نطاق الرقابة الإدارية
60	الفرع الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية
65	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية
65	الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية
71	الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية
76	المطلب الثالث: مقومات نظام الرقابة الإدارية

76	الفرع الأول: مقومات نظام الرقابة الإدارية
82	الفرع الثاني: مزايا وعيوب الرقابة الإدارية
82	أولاً: مزايا الرقابة الإدارية
83	ثانياً: عيوب الرقابة الإدارية
86	الفصل الثاني: طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية
87	المبحث الأول: مفهوم المرفق العام
88	المطلب الأول: تعريف المرفق العام
90	الفرع الأول: النظام القانوني الخاص بالمرفق العام
93	الفرع الثاني: عناصر المرفق العام
94	المطلب الثاني: خصائص المرفق العام
97	المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة
98	الفرع الأول: المرافق العامة الإدارية والاقتصادية
102	الفرع الثاني: طرق إدارة المرافق العامة
112	المبحث الثاني: أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة
113	المطلب الأول: الرقابة الإدارية الرئاسية
113	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية وخصائصها
116	الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية
117	أولاً: الرقابة على أشخاص الإدارة " المرؤوسين "
118	ثانياً: الرقابة على الأعمال
125	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية
125	الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية ومضمونها
125	أولاً: مفهوم الوصاية الإدارية
128	ثانياً: مضمون الوصاية الإدارية

129	الفرع الثاني: حدود الرقابة الوصائية
133	الفرع الثالث: طبيعة نظام الرقابة الوصائية وأهدافها
133	أولاً: طبيعة نظام الرقابة الوصائية
135	ثانياً: أهداف الوصاية الإدارية
136	الفرع الرابع: مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصائية
139	المبحث الثالث: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية
140	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على البلدية
140	الفرع الأول: تعريف البلدية
142	الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص
147	الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال
152	الفرع الرابع: الرقابة على الهيئة
154	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية
154	الفرع الأول: تعريف الولاية
155	الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص
161	الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال
163	الفرع الرابع: الرقابة على الهيئة
166	الملاحق
172	الخاتمة
190	المراجع
203	الفهرس

الملخص

إن الرقابة الإدارية من العمليات الهامة التي لا يمكن الاستغناء عنها، كالتخطيط والتنظيم والتوجيه، وتعد من الدعائم الأساسية للمرفق العام، التي تعمل على سير الإدارة بطريقة صحيحة وناجحة، تؤدي إلى توفير خدمات مثالية للمواطن وتلبية حاجاتهم المختلفة، فهي نشاط إداري منظم يهتم بالإشراف والمتابعة وتصحيح الأخطاء.

وتهدف دراستنا إلى التعرف على موضوع الرقابة الإدارية وأجهزتها، إلى جانب الإجراءات والوسائل المتبعة في هذه العملية، من خلال إتباعنا للمنهج التحليلي الوصفي.

من خلال ما تقدم ونتيجة للأهمية الملحوظة لموضوع الرقابة الإدارية، فإننا سنحاول من خلال هذا البحث معرفة أهمية الرقابة الإدارية على المرافق العامة. وقد اعتمدنا في هذه الدراسة على إشكالية تدور حول سؤال رئيسي مفاده ما مدى فعالية الرقابة الإدارية على المرافق العامة؟ وقد توصلنا في هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- أظهرت نتائج الدراسة أهم المشاكل والعقبات التي تواجه الرقابة الإدارية وهي العلاقات الشخصية وعدم وجود نظام رقابي متخصص وحديث.

- أن الرقابة من العمليات الإدارية الهامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها في المرافق العامة.
- أن الرقابة الإدارية تركز على تصيد الأخطاء دون الاهتمام بتقويمها ومعالجتها لتفادي حصولها مرة أخرى.

- أن كثرة الأعباء والمهام الملقاة على عاتق المراقبين وطبيعة العمل التي تحد من وضع نظم ومعايير قياسية فعالة، تمثل أبرز الصعوبات التي تواجه تطبيق الرقابة الإدارية الفعالة على الأداء.

- عدم الاهتمام بتطوير أداء وأساليب المراقب الإداري، وذلك بأخذه لدورات تدريبية على مستوى إدارات الدول المتقدمة، والعمل على تطبيقها على مستوى الإدارة الجزائرية.
- انعدام الاهتمام بشكاوي المواطنين التي تنجم عن إهمال الإداريين لأداء أعمالهم بناء على طلب المواطن.
- قلة البرامج التدريبية حول الرقابة الإدارية.
- الاعتماد على الأساليب التقليدية البسيطة على مستوى إدارة المرافق العامة.
- تأثر النظام الرقابي بجملة من الضغوطات الخارجية السياسية منها والاقتصادية.
- ضعف الإطار القانوني للنظام الرقابي، فهو قديم لا يتماشى مع طبيعة المرافق العامة.

Résumé

Le contrôle administratif un des processus importants qu'on ne peut s'en passer , telles que la planification , l'organisation et l'orientation , constitue un des piliers fondamentaux du service public qui participe au fonctionnement de l'administration par une méthode correcte et efficace et qui permet de fournir au citoyen des services idéaux et répondre à leurs différents besoins .C'est une activité administrative organisée qui se soucie de la supervision , du suivi et de la correction des erreurs.

Le but de notre étude est d'identifier l'objet du contrôle administratif et de ses organes à côté des procédures et moyens utilisés dans cette opération en utilisant la méthode descriptive et analytique.

De ce qui a été présenté et vu l'importance du sujet relatif au contrôle administratif nous allons essayer à travers cette recherche de dégager et connaître l'importance du contrôle administratif sur les services publics tout en nous appuyant dans cette étude sur la problématique relative à une question principale qui est : quelle en l'efficacité du contrôle administratif sur les services publics et sur les collectivités locales ?

De cette étude nous sommes arrivés aux résultats suivants :

- Les résultats de l'étude ont dévoilé les problèmes est obstacles qui confrontent le contrôle administratif et qui sont l'inexistence d'un système de contrôle moderne spécialisé en plus des relations personnelles.
- Le contrôle administratif est l'une des opérations importante qu'on ne peut s'en passé dans le service public.
- Le contrôle administratif vise à repérer les erreurs sans donner de l'importance à sa correction afin d'éviter qu'elles se manifestent une autre fois.
- Le nombre de charges et de tâches dévolues aux contrôleurs et la nature de l'œuvre qui délimitent la mise d'un système et de critères efficaces,

représente les difficultés majeures de l'application efficace du contrôle administratif.

- La négligence de performer les tâches du contrôleur administratif par sa participation à des stages de performance au niveau des administrations des pays industrialisés pour son application dans l'administration algérienne.

- La nonchalance aux plaintes déposées par le citoyen à l'encontre des administratifs quant à leur négligence dans le travail accompli.

- L'insuffisance de programmes de formation concernant le contrôle administratif.

- utilisation des méthodes traditionnelles simples au niveau de l'administration du service public.

- Les pressions étrangères politiques et économiques influent sur le système de contrôle.

- La faiblesse du cadre juridique du système de contrôle due à son ancienneté est incompatible avec la nature des services publics.